

## פעולות הסקטור הציבורי

### 1. הסקטור הציבורי — חשבון מאוחד<sup>1</sup>

א. השפעת הסקטור הציבורי על רמת הביקוש במשק

לפעולות הסקטור הציבורי בשנת 1967, היתה השפעה מרחיבה על רמת הביקוש המצרפי במשק. עודף הביקוש של הסקטור הציבורי היה גבוה בשנת 1967 ביותר מאשר פי שניים מהיקפו בשנה הקודמת והסתכם ב-1,652 מיליון ל"י לעומת 728 מיליון ל"י בשנת 1966 ו-491 מיליון ל"י בשנת 1965. סך האשראי נטו שהזרים הסקטור הציבורי לסקטורים אחרים במשק עלה בשנת 1967 ב-71 מיליון ל"י, לעומת ירידה של 247 מיליון ל"י בשנת 1966.

בשנת 1967 נקטה הממשלה במדיניות המכוונת לבלימת הירידה בפעילות הכלכלית במשק ולהקטנת היקף האבטלה. לשם כך תוכננו בתקציב לשנת הכספים 1967/68 עלייה בהוצאות הפיתוח בעיקר במתן מלוואות למימון השקעות שיאפשרו קליטת עובדים, עלייה בתמיכות לייצוא במטרה לצמצם את הגירעון במאזן התשלומים ועלייה בתשלומי העברה למשקי בית ולמוסדות שלא למטרת רווח. שיעורי המיסים לא הועלו בכדי למנוע צמצום בביקוש המקומי. אמנם תוכננה עלייה בסך התקבולים ממיסים, אולם נראה היה כבר בעת הנחת הצעת התקציב על שולחן הכנסת, שלא ניתן יהיה לממש עלייה מתוכננת זו בגלל המשך הירידה בפעילות הכלכלית במשק. משום כך היה גלום בהצעת התקציב עודף ביקוש רב יותר במידה ניכרת מזה שתוכנן מראש<sup>2</sup>. נוכח הצרכים הביטחוניים המיוחדים שנוצרו סמוך למלחמת ששת הימים ולאחריה וקיומה של אבטלה בקנה מידה נרחב, אישרה הכנסת שתי תוספות לחוק התקציב 1967/68 שנועדו להגדלת הוצאות הביטחון ולקידום עבודות פיתוח על מנת להקל את מצוקת האבטלה.

ביצוע מדיניות זו של הממשלה על רקע ההתפתחויות השונות במשק במשך שנת 1967 ובמיוחד מלחמת ששת הימים והירידה בפעילות הכלכלית במשק במחצית הראשונה של השנה — ירידה שגררה פיגור ניכר בתקבולי הממשלה ממיסים — גרם להשפעה מרחיבה ניכרת של פעולות הסקטור הציבורי על רמת הביקוש במשק, כפי שהיא נמדדת להלן באמצעות שני האינדיקטורים

<sup>1</sup> הממשלה (לרבות הביטוח הלאומי), המוסדות הלאומיים (הסוכנות היהודית, ההסתדרות הציונית העולמית, הקרן הקיימת לישראל וקרן היסוד) והרשויות המקומיות (לרבות המועצות הדתיות וההוצאות המוניציפליות של המושבים והקיבוצים). לא נכללו כאן ההכנסות וההוצאות של המפעלים העסקיים (כגון: הדואר, הרכבת ומפעלי המים של הרשויות המקומיות), פרט לעודף או לגירעון שלהם. הנתונים בפרק זה הם לשנה קלנדרית ומבוססים בעיקרם על דו"חות כספיים של רשויות הסקטור הציבורי ובחלקם על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. חלק מהנתונים לגבי השנה הנסקרת מבוססים על סיכומים חודשיים ארעיים, שכן טרם פורסמו דו"חות כספיים לשנת הכספים 1967/68. הנתונים לגבי שנת 1966 תוקנו.

<sup>2</sup> ראה דברי הסבר להצעת התקציב להכנסה ולהוצאה לשנת הכספים 1967/68 עמוד ו' ודיון להלן בסעיף א2 "פעולות הממשלה והמוסדות הלאומיים והשפעתן על רמת הביקוש במשק".

עודף הביקוש והוצאות הסקטור הציבורי על מתן אשראי בארץ ודרכי מימון, 1965 עד 1967  
(מיליוני ל"י, מחירים שוטפים)

| השינוי<br>מ-1966<br>ל-1967 | 1967  | 1966  | 1965  |                                               |
|----------------------------|-------|-------|-------|-----------------------------------------------|
|                            |       |       |       | א. עודף הביקוש                                |
| 605                        | 3,881 | 3,276 | 2,762 | קניות בחשבון שוטף ובחשבון הון *               |
| -321                       | 2,229 | 2,548 | 2,271 | בניכוי: מיסים והעברות נטו מן הציבור **        |
| 924                        | 1,652 | 728   | 491   | סך הכול א.                                    |
|                            |       |       |       | ב. מתן אשראי נטו בארץ                         |
| 226                        | 734   | 508   | 499   | מתן הלוואות ***                               |
| 155                        | 651   | 496   | 240   | בניכוי: קבלת מילואות ואשראי ****              |
| 71                         | 83    | 12    | 259   | סך הכול ב.                                    |
|                            |       |       |       | מקורות למימון עודף הביקוש ומתן אשראי נטו בארץ |
|                            |       |       |       | ג. מחוץ לארץ                                  |
| -29                        | 463   | 492   | 546   | מילואות נטו ואשראי                            |
| 740                        | 923   | 183   | 287   | תקבולים חד-צדדיים                             |
| 711                        | 1,386 | 675   | 833   | סך הכול                                       |
| 41                         | 41    | —     | —     | בניכוי: השתתפות בתקציב השטחים המוחזקים        |
| 43                         | 225   | 182   | 177   | תשלומי ריבית לחוץ לארץ                        |
| 627                        | 1,120 | 493   | 656   | סך הכול ג.                                    |
| 150                        | 397   | 247   | 94    | ד. ממערכת הבנקאות                             |
| 218                        | 218   | —     | —     | ה. תקבולים מהפרשי שער *****                   |
| 995                        | 1,735 | 740   | 750   | סך הכול (ג+ד+ה)                               |
|                            |       |       |       | מזה:                                          |
| 714                        | 1,223 | 509   | 495   | על ידי הממשלה                                 |
| 279                        | 458   | 179   | 204   | על ידי המוסדות הלאומיים                       |
| 2                          | 54    | 52    | 51    | על ידי הרשויות המקומיות                       |

\* קניות בניכוי מכירות.  
\*\* הכנסות מיסים, מהעברות מקומיות בחשבון שוטף ובחשבון הון בניכוי תשלומי העברה ותמיכות, לרבות ריבית נטו בארץ ולמעט הכנסות ממילואות קליטה.  
\*\*\* פרט לעסקות עם מערכת הבנקאות.  
\*\*\*\* בניכוי החזרות.  
\*\*\*\*\* הפרשי שער על פיקדונות במערכת הבנקאות ובחץ לארץ, לרבות רווחי בנק ישראל מהפרשי שער שהועברו לממשלה.

שהוזכרו לעיל: עודף הביקוש של הסקטור והיקף הזרמת האשראי נטו מן הסקטור הציבורי לסקטורים אחרים במשק (לוח ז'1).

עודף הביקוש של הסקטור מייצג את ההפרש בין השימוש במקורות ריאליים על ידי הסקטור לבין תרומת הסקטור להגדלת המקורות במשק<sup>1</sup> והשינוי בו מבטא את השפעת הסקטור על רמת הפעילות הכלכלית בתוך המשק או על הגדלת עודף היבוא. על מנת לעמוד על השפעתו הכוללת של הסקטור הציבורי על רמת הביקוש במשק, יש לקחת בחשבון גם את עסקותיו בתחום הפינאנסי, באשר הסקטור מזרים נטו לסקטורים אחרים במשק, ומאפשר להם על ידי כך להגדיל ולממן את עודפי הביקוש שלהם<sup>2</sup>.

כאמור, חל בשנת 1967 גידול רב בעודף הביקוש של הסקטור הציבורי ובסך הזרמת האשראי נטו לסקטורים אחרים. עודף הביקוש של הסקטור הציבורי הגיע בשנת 1967 לכדי 12.3 אחוזים מסך הביקושים במשק לעומת 5.6 אחוזים בשנת 1966 ו-4.9 אחוזים בשנת 1965.

הגידול העיקרי בהשפעה המרחיבה של הסקטור התרכז ברבעים השני והשלישי של השנה, והוא מומן על ידי אשראי מבנק ישראל ותקבולים בהיקף ניכר מ"מגבית-החירום" המיוחדת, אשר החלה בגיוס כספים בחוץ-לארץ סמוך למלחמת ששת הימים. לקראת סוף השנה פחתה ההשפעה המרחיבה של פעולות הסקטור הציבורי כתוצאה מירידה בהיקף ההוצאות, מעלייה בתקבולים ממיסים עם ההתאוששות בפעילות הכלכלית ומספיגה מהציבור באמצעות מילווה הביטחון ואיגרות חוב ממשלתיות אחרות.

סך האשראי נטו שהזרים הסקטור הציבורי לסקטורים אחרים במשק<sup>3</sup> הסתכם בשנת 1967 ב-83 מיליון ל"י, לעומת 12 מיליון ל"י בשנת 1966. עלייה זו באה למרות הגידול הרב, שהוזכר לעיל, בהיקף המכירות נטו של איגרות חוב מצד הממשלה והמוסדות הלאומיים, אשר הביקוש להן מצד הציבור עלה במידה רבה במשך שנת 1967 והיווה אחד הביטויים לשינוי הכללי בהתנהגות המשקיעים לכיוון העדפת השקעה בנכסים נזילים על פני השקעות בנכסי דלא ניידים ובנכסים אחרים פחות נזילים. הגורם לגידול בסך האשראי נטו שהזרים הסקטור נעוץ בעלייה הרבה במילווה לזמן ארוך שניתנו דרך תקציב הפיתוח של הממשלה במסגרת פעולותיה לעידוד ההשקעה במשק—גידול של למעלה מ-220 מיליון ל"י. גם הרשויות המקומיות תרמו במידת-מה לעלייה בסך האשראי נטו שהזרים הסקטור הציבורי, דרך הירידה הרבה באשראי נטו שהן קיבלו מהסקטורים הפינאנסיים במשק<sup>4</sup>.

מימון עודף הביקוש של הסקטור הציבורי והוצאותיו על מתן אשראי נטו לשאר המשק, נעשה ברובו באמצעות מקורות מחוץ לארץ ובמיעוטו על ידי מערכת הבנקאות. בשנת 1967 הסתכם המימון ב-1,735 מיליון ל"י לעומת 740 מיליון ל"י בשנת 1966 ו-750 מיליון ל"י בשנת 1965.

<sup>1</sup> ראה דיון בפרק ט"ז "זרמי הכספים במשק". עודף הביקוש של הסקטור הציבורי מוגדר על ידי ההפרש בין הקניות בחשבון שוטף ובחשבון הון (שימוש במקורות ריאליים) לבין התקבולים נטו ממיסים ומהעברות מקומיות אחרות (ספיגת מקורות מהסקטורים האחרים במשק).

בהתאם להגדרה זו לא נכללו תשלומי הריבית לחוץ לארץ כהוצאה לצורך חישוב עודף הביקוש אלא כהפחתה מהתקבולים החד-צדדיים מחוץ לארץ בחישוב מימון עודף הביקוש. בכך יש שוני לעומת הגדרת עודף הביקוש בדוח"ות קודמים של בנק ישראל, ולפיכך יש להזהר בהשוואת נתונים על עודף הביקוש של הסקטור הציבורי בין דוח"ות זה לדוח"ות הקודמים.

<sup>2</sup> מרבית האשראי שנתון הסקטור הציבורי מופנית לחברות הסקטור הציבורי, אשר הממשלה והסוכנות היהודית הן המממנות היחידות או העיקריות שלהן ואף קובעות במידה רבה את היקף פעילותן והשקעותיהן. לפיכך ההבחנה בין ביקוש ישיר של הסקטור הציבורי לבין מתן אשראי לחברות אלה — אינה תמיד משמעותית.

<sup>3</sup> פרט לעסקות עם מערכת הבנקאות.

<sup>4</sup> מבין רשויות הסקטור הציבורי — הרשויות המקומיות הן מקבלות אשראי נטו, שעה שהממשלה והמוסדות הלאומיים הם מזרימי אשראי נטו לסקטורים אחרים במשק.

התקבולים נטו מחוץ לארץ<sup>1</sup> עלו בשנת 1967 ב-627 מיליון ל"י והסתכמו ב-1,120 מיליון ל"י בתוך זה 463 מיליון ל"י מילוות נטו ואשראי. בסעיף זה חלה עלייה בתקבולים נטו ממילווה העצמאות והפיתוח, אשר היו גבוהים במידה רבה מהתקבולים בשנה הקודמת (540 מיליון ל"י בשנת 1967 לעומת 53 מיליון ל"י בשנת 1966. ראה לוח ז'-15). ובהעברות החד צדדיות מחוץ לארץ שהסתכמו ב-923 מיליון ל"י לעומת 183 מיליון ל"י בשנת 1966.

האשראי ממערכת הבנקאות לסקטור הציבורי המשיך לעלות והסתכם בשנת 1967 ב-397 מיליון ל"י. בעיקר עלה חוב הממשלה לבנק ישראל, אשר במסגרת המדיניות המכוונת לעודד את הפעילות במשק מימן חלק ניכר מגירעון הממשלה.

מקור נוסף למימון עודף הביקוש של הסקטור הציבורי והוצאותיו על מתן אשראי נטו במשק, היו רווחי הסקטור מהפרשי שער על פיקדונותיו במטבע זר במערכת הבנקאות ובחוף לארץ, בעקבות הפיחות מחודש נובמבר 1967 (לרבות רווחי בנק ישראל מהפרשי שער אשר הועברו לממשלה). הכנסות מרווחים על הפרשי שער אינן גובעות מפעילות כלכלית שוטפת של הסקטור ואינן נחשבות כהכנסה לצורך חישוב החיסכון ועודף הביקוש של הסקטור<sup>2</sup>.

### ב. "מאזן התשלומים" של הסקטור הציבורי

"מאזן התשלומים" של הסקטור הציבורי לשנים 1966 ו-1967 לפי סוגי התקבולים והתשלומים העיקריים מובא בלוח ז'-2. בלוח זה נעשתה הבחנה בין העברות ועסקות במוצרים ושירותים לבין העסקות הפינאנסיות.

היקף התשלומים של הסקטור הציבורי, כפי שהוא מתבטא במאזן התשלומים שלו, עלה ב-1,284 מיליון ל"י לעומת שנת 1966 והסתכם ב-7,146 מיליון ל"י<sup>3</sup>, גידול בשיעור של 22 אחוזים לעומת גידול של 17 אחוזים בשנה הקודמת.

השינויים העיקריים בפעולות הסקטור הציבורי כפי שהם מתבטאים ב"מאזן התשלומים" שלו, הם דלהלן:

לראשונה מזה שנים רבות, גרשמה בשנת 1967 ירידה בהכנסות הסקטור הציבורי ממיסים. ירידה זו הינה המשך להאטה בשיעור הגידול בהכנסות ממיסים בשנה הקודמת, ואשר נגרמה בעטייה של ההאטה בפעילות הכלכלית במשק. בעיקר התבטאה הירידה בתקבולי הסקטור ממיסים עקיפים אשר ירדו ב-3.8 אחוזים בהשוואה לרמתם בשנת 1966 והסתכמו ב-1,716 מיליון ל"י, בתוך זה 1,380 מיליון ל"י הכנסות ממיסים עקיפים שניגבו על ידי הממשלה — בהם חלה ירידה של 6.9 אחוזים. לעומת זאת עלו ההכנסות ממיסים שניגבו על ידי הרשויות המקומיות ב-11.6 אחוזים, והסתכמו ב-336 מיליון ל"י העלייה בתקבולים אלה נבעה בעיקרה מהעלאה בשיעורי המיסים המוניציפאליים. ההכנסות ממיסים ישירים (מס הכנסה ותקבולי הביטוח הלאומי) עלו ב-2.7 אחוזים והסתכמו ב-1,520 מיליון ל"י. את כל העלייה ניתן לזקוף להעלאה שיעורי מס הכנסה עם הטלת "היטל הביטחון" בחודש יוני 1967. ללא התקבולים מ"היטל הביטחון" היתה נמצאת ירידה גם בהכנסות ממיסים ישירים.

חלקם של המיסים (ישירים ועקיפים) בתוצר הלאומי ירד בשנת 1967, בעקבות

<sup>1</sup> מילוות ואשראי נטו והעברות חד צדדיות, בניכוי תשלומי ריבית לחוץ לארץ והשתתפות בתקציב השטחים המוחזקים. התקבולים מחוץ לארץ תורגמו ללירות ישראליות בהתאם לשער הרשמי ששרר בעת הגיעם.

<sup>2</sup> פרט לפיקדונות הסקטור במטבע זר, לא נערכו במסגרת הפרק הזה התאמות שער לזכויות והתחייבויות אחרות.

<sup>3</sup> על יסוד רישום ברוטו של המילוות וההלוואות לזמן ארוך ורישום נטו של ההלוואות והאשראי לזמן קצר (על יסוד רישום נטו של כלל המילוות וההלוואות עלה היקף התשלומים ב-1,187 מיליון ל"י והסתכם ב-6,457 מיליון ל"י).

לוח ז'-2  
 "מאזן התשלומים" של המקטור הציבורי לפי פוגי התקבולים והתשלומים, 1966 ו-1967  
 (מיליוני ל"י)

| תקבולים                                | 1966  | 1967  | השינוי<br>מ-1966<br>ל-1967 | תשלומים                        | 1966  | 1967  | השינוי<br>מ-1966<br>ל-1967 |
|----------------------------------------|-------|-------|----------------------------|--------------------------------|-------|-------|----------------------------|
| <b>העברות ועסקות במוצרים ובשירותים</b> |       |       |                            |                                |       |       |                            |
| מיסים *                                | 3,263 | 3,236 | -27                        | קניות: בחשבון שוטף             | 2,674 | 3,413 | 739                        |
| הכנסות שונות                           | 589   | 569   | -20                        | בחשבון הון                     | 642   | 504   | -138                       |
|                                        |       |       |                            | תשלומי ריבית                   | 379   | 485   | 106                        |
|                                        |       |       |                            | תשלומי העברה ומענקים           | 741   | 875   | 134                        |
|                                        |       |       |                            | תמיכות                         | 326   | 405   | 79                         |
| <hr/>                                  |       |       |                            |                                |       |       |                            |
| סך הכול                                | 3,852 | 3,805 | -47                        | סך הכול                        | 4,762 | 5,682 | 920                        |
| תקבולים חד צדדיים מחוץ לארץ            | 183   | 923   | 740                        | השתתפות בתקציב השטחים המוחזקים | —     | 41    | 41                         |
| סך הכול                                | 4,035 | 4,728 | 693                        | סך הכול                        | 4,762 | 5,723 | 961                        |
| <hr/>                                  |       |       |                            |                                |       |       |                            |
| <b>עסקות בנכסים פינאנסיים</b>          |       |       |                            |                                |       |       |                            |
| גביות על חשבון הלוואות לזמן ארוך       | 90    | 105   | 15                         | הלוואות לזמן ארוך              | 598   | 839   | 241                        |
| מילואות לזמן ארוך:                     |       |       |                            | והשתתפות בהון חברות            |       |       |                            |
| בארץ **                                | 572   | 926   | 354                        | פירעון מילואות לזמן ארוך:      |       |       |                            |
| מחוץ לארץ                              | 689   | 1,091 | 402                        | בארץ                           | 149   | 264   | 115                        |
| אשראי לזמן קצר נטו:                    |       |       |                            | בחוץ לארץ                      | 353   | 320   | -33                        |
| בארץ **                                | 73    | -11   | -84                        |                                |       |       |                            |
| מחוץ לארץ                              | 156   | -308  | -464                       |                                |       |       |                            |
| ממערכת הבנקאות ***                     | 247   | 397   | 150                        |                                |       |       |                            |
| תקבולים מהפרשי שער ****                | —     | 218   | 218                        |                                |       |       |                            |
| <hr/>                                  |       |       |                            |                                |       |       |                            |
| סך הכול                                | 1,827 | 2,710 | 591                        | סך הכול                        | 1,100 | 1,423 | 323                        |
| סך כל התקבולים                         | 5,862 | 7,146 | 1,284                      | סך כל התשלומים                 | 5,862 | 7,146 | 1,284                      |

\* לרבות גביות הביטוח הלאומי, אך ללא התקבולים ממילוח קליטה.

\*\* פרס לאשראי ממערכת הבנקאות.

\*\*\* לרבות מילואות לזמן ארוך וניירות ערך.

\*\*\*\* תקבולים מהפרשי שער על סיקדונות במערכת הבנקאות ובחוץ לארץ לרבות רווחי בנק ישראל מהפרשי שער שהועברו לממשלה.

הירידה בגביית המיסים, והגיע ל-26.7 אחוזים לעומת 28.1 אחוזים בשנת 1966. יש לציין, בהקשר לכך, שהעלייה בתוצר הלאומי הגולמי בשנת 1967 התרחשה בעיקר במחצית השנייה של השנה והשפעותיה לגבי עלייה בסך גביות המיסים יתבטאו בתקופה שאחרי שנת 1967.<sup>1</sup>

התקבולים החד-צדדיים מחוץ לארץ היו גבוהים בשנת 1967 פי חמישה מהתקבולים בשנה הקודמת והסתכמו ב-923 מיליון ל"י. כאמור לעיל, מרבית העלייה בסעיף זה מקורה בהכנסות מ"מגבית החירום" המיוחדת. יש לציין, שגם במגביות האחרות של המוסדות הלאומיים בחוץ לארץ חלה עלייה לאחר ירידה שחלה בהן בשנה הקודמת. התקבולים ממילווה לזמן ארוך מחוץ לארץ עלו ב-58 אחוזים והסתכמו ב-1,091 מיליון ל"י. כשני שלישים מזה היו תקבולים ברוטו ממלווה העצמאות והפיתוח. בפירעון החובות לחוץ לארץ חלה ירידה, המוסברת אף היא בעיקרה על ידי הירידה בפירעון מילווה העצמאות והפיתוח, לאחר גידול רב שחל בו בשנת 1966, (ראה לוח 15-ז). באשראי לזמן קצר מחוץ לארץ חלה ירידה בגלל הגידול בפיקדונות הממשלה בחוץ לארץ. בסך הכול הסתכם האשראי נטו מחוץ לארץ בשנת 1967 ב-463 מיליון ל"י לעומת 492 מיליון ל"י בשנת 1966.

התקבולים נטו ממילווה מקומיים עלו במידה רבה. בעיקר חלה עלייה בהיקף איגרות החוב לזמן בינוני וארוך שנמכרו לציבור (לרבות מילווה קליטה ומילווה הביטחון). באשראי לזמן קצר בארץ חלה בשנת 1967 ירידה בעוד שבשנה הקודמת הוא עלה. הסיבה העיקרית לירידה היא הירידה בתקבולים נטו של הממשלה מהמילווה קצר המועד.<sup>2</sup>

קניות הסקטור הציבורי בחשבון שוטף הסתכמו ב-3,413 מיליון ל"י, עלייה בשיעור 27.5 אחוזים, לעומת עלייה בשיעור 21 אחוזים בשנה הקודמת. הצריכה הציבורית (קניות נטו של הסקטור הציבורי בחשבון שוטף) עלתה בשיעור דומה — 28 אחוזים והסתכמה ב-3,383 מיליון ל"י.<sup>3</sup> עלייה זו בצריכה הציבורית על רקע ההאטה בשיעור העלייה של הצריכה הפרטית והירידה בהשקעה הגולמית הביאה להגדלת חלקה של הצריכה הציבורית בכלל השימוש המקומי במקורות מ-20.2 אחוזים בשנת 1966 ל-25.2 אחוזים בשנת 1967. הגידול בצריכה הציבורית מוסבר כולו על ידי הגידול בהוצאות הביטחוניות שעלו ב-64 אחוזים.

תשלומי השכר לעובדים אזרחיים של הסקטור הציבורי ירדו בשנת 1967 ב-1.2 אחוזים והסתכמו ב-1,058 מיליון ל"י. בשנת 1966 שולמו הפרשים על חשבון העלאות שכר רטרואקטיביות לעובדים רבים של הסקטור הציבורי — ואילו בשנת 1967 לא שולמו הפרשי-שכר, פרט למספר רשויות מקומיות — ומכאן הירידה בסך תשלומי השכר של הסקטור. בניכוי תשלומי הפרשי השכר, חלה עלייה של 2.5 אחוזים בסך תשלומי השכר, שמקורה בזחילת השכר. בשנת 1967 היתה יציבות במספר הממוצע של המועסקים בסקטור, כמו כן לא הועלו תעריפי שכר ולא שולמה תוספת יוקר.

התמיכות מצד הסקטור הציבורי עלו בשנת 1967 ב-24 אחוזים והסתכמו ב-405 מיליון ל"י. כמעט כל העלייה התרכזה בתמיכות לעידוד היצוא שעלו ביותר מ-80 אחוזים. גידול רב חל בתשלומי ההעברה מצד הסקטור הציבורי ובתשלומי הריבית בארץ ובחוץ לארץ. בולטת העלייה

<sup>1</sup> ראה דיון להלן בסעיף 22 "התקבולים". העלייה בהכנסה הלאומית בשנת 1967 התרכזה בעיקר בקרב מקבלי ההכנסות שאינן משכר. קיים פגור בין העלייה בהכנסות שאינן משכר (בעיקר רווחי חברות והכנסות של עצמאיים), לבין העלייה בגביית המס מהכנסות אלה.

<sup>2</sup> בשנת 1966 חלה עלייה בתקבולי הממשלה מהמילווה קצר המועד, ואילו בשנת 1967 לא היו לממשלה כלל תקבולים נטו ממקור זה — למרות הגידול בהיקף מכירת המילווה קצר המועד מצד בנק ישראל. לפי הסכם בין הממשלה לבנק ישראל מחודש יוני 1966, שימש עודף התקבולים ממכירת המילווה מעל ליתרה מכסימלית מסוימת לפירעון חובות לזמן ארוך של הממשלה לבנק ישראל. ראה סעיף "פעולות בנק ישראל בשוק הפתוח" בפרק ט"ו "אמצעי התשלום, האשראי והמוסדות הבנקאיים".

<sup>3</sup> נתונים אלה שונים מהנתונים על הצריכה הציבורית בפרק ב' "המקורות, השימושים וההכנסות" — בהם נחשבת השתתפות הממשלה בתקציב השטחים המוחזקים כחלק מהצריכה הציבורית של ישראל.

בתשלומי הריבית של הרשויות המקומיות (עלייה של 35 אחוזים) ושל המוסדות הלאומיים (עלייה של 28 אחוזים).

השקעות הסקטור הציבורי ירדו ב־21.5 אחוזים. המרכיבים העיקריים בירידה זו היו ירידה במלאי במחסני הממשלה, ירידה בהשקעות מפעלי הממשלה (דאר, רכבת ונמלים) וירידה בהשקעות הרשויות המקומיות. עם זאת, עלו השקעות הממשלה במוביל המים הארצי והשקעות הקרן הקיימת והממשלה במסגרת הפעולות לוויסות התעסוקה.

היקף ההלוואות לזמן ארוך שנתן הסקטור הציבורי עלה בשנת 1967 ב־40 אחוזים והסתכם ב־839 מיליון ל"י. עלייה זו, שהיא בעיקרה תוצאת מדיניות עידוד ההשקעות של הממשלה, התבטאה בגידול ההלוואות לחברות שיכון ציבוריות ולחברות של הסקטור הציבורי בתחום התעשייה והמחצבים ובהלוואות והשקעות במוסדות כספיים העוסקים במימון התעשייה. בשנים שלפני 1967 נסתמנה האטה במתן הלוואות לזמן ארוך מצד הסקטור הציבורי הן בגלל מדיניות המזון בשנת 1966 והן משום שחלק מתפקיד מימון ההשקעות במשק הועבר לידי מוסדות כספיים, ומשום שהורחבו אפשרויות המפעלים לקבל מילות ממקורות חוץ ופנים בערבות הממשלה — במקום מילות ישירים מהממשלה.

ירידת ההשקעות במשק בשנת 1967, מחד גיסא, והעלאת היקף המימון הציבורי של ההשקעות — מאידך גיסא, הגדילו את חלקו של הסקטור הציבורי במימון ההשקעות במשק עד כדי 68 אחוזים.<sup>1</sup>

### ג. חסכון הסקטור הציבורי

חסכון הסקטור הציבורי מוגדר כעודף ההכנסות השוטפות (בעיקר ממסים) על ההוצאות השוטפות (קניות, תשלומי העברה, תמיכות ותשלומי ריבית בארץ)<sup>2</sup>, חיסכון זה ירד מ־20 מיליון ל"י בשנת 1965 לחיסכון שלילי של 189 מיליון ל"י בשנת 1966 ולחיסכון שלילי של 1,225 מיליון ל"י בשנת 1967.

לגידול בחיסכון השלילי גרמו הממשלה והמוסדות הלאומיים שהגדילו במידה רבה את הוצאותיהם השוטפות, שעה שבהכנסותיהם השוטפות (לרבות הכנסות מרכוש ותקבולי ריבית נטו בארץ) חלה ירידה. ברשויות המקומיות חלה התפתחות הפוכה: שיעור הגידול בהכנסותיהן השוטפות היה גבוה בהרבה משיעור הגידול בהוצאותיהן השוטפות, כתוצאה מכך חלה ירידה בחסכונו השלילי. החיסכון של המוסדות הלאומיים<sup>3</sup> הינו תמיד חיסכון שלילי באשר הכנסותיהם השוטפות של המוסדות הלאומיים ממקורות פנים מהוות גודל קטן בסך הכנסותיהם, שהן בעיקר העברות חד צדדיות מחוץ לארץ, אשר אינן מובאות בחשבון כהכנסה לצורך חישוב החיסכון. מסיבה זו משתנה החיסכון השלילי של המוסדות הלאומיים בד בבד עם השינויים בהוצאותיהם השוטפות.

<sup>1</sup> המדובר במילות לזמן ארוך הניתנים על ידי הסקטור הציבורי וההשקעות הישירות של הסקטור — כחלק מכלל ההשקעה במשק.

קיימת הסתייגות מטיב מודד זה כמייצג את חלקו של הסקטור הציבורי במימון ההשקעות במשק בשנה מסוימת, באשר לא תמיד קיימת חפיפה מבחינת הזמן בין מתן המימון לביצוע ההשקעה בפועל. ראה סעיף "המימון הציבורי של ההשקעות" בפרק ה' "ההשקעה במשק".

<sup>2</sup> הגדרה זו שונה מהגדרת החיסכון בדו"חות הקודמים של בנק ישראל ככך שתשלומי הריבית לחוץ לארץ אינם נכללים בה כהוצאה לצורך חישוב החיסכון (ראה הערה 1 בעמוד 136 לעיל).

<sup>3</sup> חיסכון זה אינו מובא בלוח ז"3 בנפרד. בפרק זה אוחד השנה הדיווח על הממשלה והמוסדות הלאומיים.

החיסכון ועודף הביקוש של הסקטור הציבורי, 1966 ו-1967

(מיליוני ל"י, מחירים שוטפים)

| העלייה או<br>הירידה (-)<br>מ-1966<br>ל-1967 | 1967                    |                     |                                | 1966                    |                     |                                     |
|---------------------------------------------|-------------------------|---------------------|--------------------------------|-------------------------|---------------------|-------------------------------------|
|                                             | כל<br>הסקטור<br>הציבורי | הרשויות<br>המקומיות | הממשלה<br>והמוסדות<br>הלאומיים | כל<br>הסקטור<br>הציבורי | הרשויות<br>המקומיות | הממשלה<br>והמוסדות<br>הלאומיים      |
|                                             |                         |                     |                                |                         |                     | א. הכנסות בחשבון שוטף               |
| -27                                         | 3,236                   | 336                 | 2,900                          | 3,263                   | 301                 | 2,962                               |
| 12                                          | 159                     | 90                  | 69                             | 147                     | 80                  | 67                                  |
| -83                                         | 1                       | -42                 | 43                             | 84                      | -30                 | 114                                 |
|                                             |                         |                     |                                |                         |                     | מיסים *                             |
|                                             |                         |                     |                                |                         |                     | העברות שוטפות                       |
| -98                                         | 3,396                   | 384                 | 3,012                          | 3,494                   | 351                 | 3,143                               |
|                                             |                         |                     |                                |                         |                     | הכנסות מרכוש ותקבולי ריבית נטו בארץ |
|                                             |                         |                     |                                |                         |                     | סך הכול א'                          |
|                                             |                         |                     |                                |                         |                     | ב. הוצאות בחשבון שוטף               |
| 741                                         | 3,382                   | 455                 | 2,927                          | 2,641                   | 436                 | 2,205                               |
| 118                                         | 834                     | 106                 | 728                            | 716                     | 94                  | 622                                 |
| 79                                          | 405                     | —                   | 405                            | 326                     | —                   | 326                                 |
| —                                           | —                       | -151                | 151                            | —                       | -127                | 127                                 |
|                                             |                         |                     |                                |                         |                     | קניות (בניכוי מכירות) **            |
|                                             |                         |                     |                                |                         |                     | העברות                              |
|                                             |                         |                     |                                |                         |                     | תמיכות                              |
|                                             |                         |                     |                                |                         |                     | העברות נטו לרשויות המקומיות         |
| 938                                         | 4,621                   | 410                 | 4,211                          | 3,683                   | 403                 | 3,280                               |
| -1,036                                      | -1,225                  | -26                 | -1,199                         | -189                    | -52                 | -137                                |
|                                             |                         |                     |                                |                         |                     | סך הכול ב'                          |
|                                             |                         |                     |                                |                         |                     | ג. החיסכון (א' פחות ב')             |
| -137                                        | 498                     | 162                 | 336                            | 635                     | 195                 | 440                                 |
| 25                                          | -71                     | -59                 | -12                            | -96                     | -64                 | -32                                 |
| —                                           | —                       | -14                 | 14                             | —                       | -12                 | 12                                  |
|                                             |                         |                     |                                |                         |                     | ד. הוצאות בחשבון הון                |
|                                             |                         |                     |                                |                         |                     | קניות (בניכוי מכירות)               |
|                                             |                         |                     |                                |                         |                     | העברות נטו ***                      |
|                                             |                         |                     |                                |                         |                     | העברות נטו לרשויות המקומיות         |
| -112                                        | 427                     | 89                  | 338                            | 539                     | 119                 | 420                                 |
| 924                                         | 1,652                   | 115                 | 1,537                          | 728                     | 171                 | 557                                 |
|                                             |                         |                     |                                |                         |                     | סך הכול ד'                          |
|                                             |                         |                     |                                |                         |                     | ה. עודף הביקוש (ד' פחות ג')         |

\* אינו כולל תקבולים ממלחת קליטה.

\*\* אינו כולל השתתפות בתקציב השטחים המוחזקים.

\*\*\* העברות מקומיות בחשבון הון : לממשלה — בעיקר מס שבח מקרקעין ומס עיזבון, לרשויות — בעיקר השתתפות בעלי בתים ומגרשים בהוצאות פיתוח.



## ד. הוצאות הסקטור הציבורי לפי הייעוד

הרכב הוצאות הסקטור הציבורי לפי הייעוד ולפי רשויות הסקטור, לשנים 1966 ו-1967 מובא בלח ז' 4<sup>1</sup>.

ההתפתחויות במבנה הוצאות הסקטור הציבורי משקפות בעיקר את השינויים בהרכב ההוצאות של הממשלה, שחלקן בכלל הוצאות הסקטור עולה על 80 אחוזים. ההוצאות על ביטחון, ביטוח לאומי והתמיכות לעידוד היצוא והייצור המקומי כלולות בתחומה הבלעדי של הממשלה ולה גם חלק מכריע ביתר הסעיפים.

המוסדות הלאומיים עוסקים בעיקר בענייני עלייה וחקלאות. חלקם בסך הוצאות הסקטור הציבורי נמצא עד לשנת 1966 בירידה. בשנת 1967, בעקבות העלייה בתקבולים מ"מגבית החרום", הגבירו המוסדות הלאומיים את היקף פעולותיהם ואף קבלו על עצמם את נטל קיומם של מספר שירותים סוציאליים שביצעה עד כה הממשלה. כתוצאה מכך עלה באופן זמני חלקם של המוסדות הלאומיים בסך הוצאות הסקטור.

פעולות הרשויות המקומיות נעשות בעיקר בתחומים המוניציפאליים (תברואה, כיוב, כבאות, תאורת רחובות, אספקת מי שתייה וכדומה) והסוציאליים (חינוך, בריאות וסעד). חלקן בסך הוצאות הסקטור הציבורי נמצא בעלייה עד לשנת 1966. בשנת 1967 חלה ירידה בחלקן של הרשויות — הן נוכח העלייה הרבה בהוצאות הממשלה והמוסדות הלאומיים והן כתוצאה מההאטה הניכרת בהתרחבות הרשויות המקומיות בשנה זו.

בשנת 1967 היוו ההוצאות על ביטחון ותקציבים מיוחדים 26.7 אחוזים מכלל הוצאות הסקטור בהשוואה ל-19.3 אחוזים בשנה הקודמת. העלייה הניכרת בהוצאות הביטחון גרמה למעשה, לירידת חלקם היחסי של מרבית סעיפי ההוצאה האחרים, אף כי בחלק מהם חל גידול רב. בחלקם של השירותים הסוציאליים בכלל תשלומי הסקטור חלה ירידה מ-32.6 אחוזים ל-28.7 אחוזים והן הסתכמו ב-2,054 מיליון ל"י. גם אם נמדוד את חלקם של השירותים הסוציאליים בכלל ההוצאות האזרחיות של הסקטור (למעט הוצאות על ביטחון ותקציבים מיוחדים) נמצא בה ירידה. ירידה זו באה לאחר עלייה רצופה שנמשכה כמה שנים, והיא נגרמה בעיקר על-ידי הירידה בסך תשלומי השכר של הסקטור (המהווים מרכיב הוצאה עיקרי בסך ההוצאות על שירותים אלה). הירידה התבטאה בהוצאות על בריאות ועל חינוך — בעיקר ירידה בהוצאות על חינוך יסודי בעקבות הירידה במספר המורים והתלמידים.

ההוצאות בתחום השירותים הכלכליים הסתכמו בשנת 1967 ב-1,327 מיליון ל"י; משקלן בכלל הוצאות הסקטור לא השתנה. בתחום זה בולטת העלייה בהוצאות על תעשייה ומחצבים. הוצאות אלה הוכפלו בשנת 1967 בעקבות הגידול במתן האשראי מצד הממשלה בהתאם למדיניות הפיתוח שלה. ההוצאות על תחבורה ותקשורת ירדו עקב הירידה בהשקעות הממשלה בדואר, ברכבת ובנמלים ובהשקעות הרשויות המקומיות בכבישים, מדרכות והתקנת סידורי תנועה.

בחלקם של השירותים הכלכליים (פרט להוצאות על ביטחון ותקציבים מיוחדים) בכלל תשלומי הסקטור נמשכה בשנת 1967 הירידה. בהוצאות על מינהל כללי ושירותים ציבוריים אף חלה ירידה מוחלטת, בעיקר ירדו ההוצאות על שירותים מוניציפאליים שנותנות הרשויות המקומיות.

ההוצאות על ריבית ופירעון חובות הסתכמו ב-1,069 מיליון ל"י. משקלן בסך הוצאות הסקטור לא השתנה בין השנים 1966 ו-1967 ועמד על 15 אחוזים בקירוב.

<sup>1</sup> הנתונים בלוח ז' 4 נאספו מתוך לוחות ז' 17 וז' 20. ההוצאות רשומות בניכוי ההעברות הפנימיות בין רשויות הסקטור השונות, והן נחשבו כהוצאות הרשות המבצעת את הפעולות ולא זו המממנת אותן. לפיכך יש להיזהר בהשוואה בין לוח ז' 4 ללוחות שצויינו.

הרכב הוצאות הסקטור הציבורי לפי הייעוד, \* 1966 ו-1967

| הסקטור<br>הציבורי              |       | 1967                    |                     |                                | 1966                    |
|--------------------------------|-------|-------------------------|---------------------|--------------------------------|-------------------------|
| 1967                           | 1966  | כל<br>הסקטור<br>הציבורי | הרשויות<br>המקומיות | הממשלה<br>והמוסדות<br>הלאומיים | כל<br>הסקטור<br>הציבורי |
| (אחוזים)                       |       | (מיליוני ל"י)           |                     |                                |                         |
| שירותים כלליים                 |       |                         |                     |                                |                         |
| 4.0                            | 5.2   | 288                     | 89                  | 199                            | 300                     |
| 26.7                           | 19.3  | 1,908                   | —                   | 1,908                          | 1,132                   |
| 2.1                            | 2.2   | 149                     | —                   | 149                            | 130                     |
| 3.2                            | 4.1   | 226                     | 146                 | 80                             | 241                     |
| 36.0                           | 30.8  | 2,571                   | 235                 | 2,336                          | 1,803                   |
| סך הכול                        |       |                         |                     |                                |                         |
| שירותים סוציאליים              |       |                         |                     |                                |                         |
| 12.3                           | 15.1  | 879                     | 311                 | 568                            | 885                     |
| 8.2                            | 7.9   | 588                     | 89                  | 499                            | 466                     |
| 3.4                            | 4.3   | 246                     | 41                  | 205                            | 252                     |
| 4.8                            | 5.3   | 341                     | 5                   | 336                            | 311                     |
| 28.7                           | 32.6  | 2,054                   | 446                 | 1,608                          | 1,914                   |
| סך הכול                        |       |                         |                     |                                |                         |
| שירותים כלכליים                |       |                         |                     |                                |                         |
| 6.6                            | 6.9   | 473                     | 9                   | 464                            | 405                     |
| 4.6                            | 2.7   | 325                     | 4                   | 321                            | 156                     |
| 5.4                            | 7.2   | 384                     | 51                  | 333                            | 425                     |
| 2.0                            | 1.9   | 145                     | —                   | 145                            | 112                     |
| 18.6                           | 18.7  | 1,327                   | 64                  | 1,263                          | 1,098                   |
| סך הכול                        |       |                         |                     |                                |                         |
| שירותים שאינם<br>ניתנים לסיווג |       |                         |                     |                                |                         |
| 6.8                            | 6.6   | 485                     | 44                  | 441                            | 379                     |
| 8.2                            | 8.5   | 584                     | 59                  | 525                            | 501                     |
| 1.7                            | 2.8   | 125                     | —                   | 125                            | 167                     |
| 16.7                           | 17.9  | 1,194                   | 103                 | 1,091                          | 1,047                   |
| 100.0                          | 100.0 | 7,146                   | 848                 | 6,298                          | 5,862                   |
| סך הכול כללי                   |       |                         |                     |                                |                         |

\* פרט להוצאות השוטפות של מפעלי הסקטור הציבורי, כגון: הדואר, הרכבת, הנמלים ומפעלי המים של הרשויות המקומיות, אך לרבות הוצאות הביטוח הלאומי. לא נרשמו העברות פנימיות בתוך הסקטור, ומכאן השוני בין הנתונים בלוח זה לנתונים המקבילים בלוחות ז' 17 ו-ז' 20.

\*\* לא נזכר במקום אחר. בעיקר שירותים מוניציפליים, כגון: תברואה, ביוב, כבאות ותאורת רחובות, וכן — מחקר כללי, שירותי עלייה ישרים והוצאות משרדי הסוכנות היהודית בחוץ לארץ (לרבות הוצאות על פעולות חינוך בחוץ לארץ).

\*\*\* בעיקר תמיכות במצרכי יבוא ומלאי סחורות במחסני משרד המסחר והתעשייה.

## 2. הממשלה והמוסדות הלאומיים

### א. פעולות הממשלה והמוסדות הלאומיים והשפעתן על רמת הביקוש במשק

בשנת 1967 נקטה הממשלה מדיניות המכוונת להגביר את הפעילות הכלכלית במשק ולהקטין את האבטלה. התקציב לשנת התקציב 1967/68 היה גירעוני ותוכננו בו עלייה בהוצאות הפיתוח בעיקר במתן מילווה למימון השקעות שיאפשרו קליטת עובדים, עלייה בתמיכות ליצוא במטרה לפעול לצמצום הגירעון במאזן התשלומים וגידול רב בתשלומי העברה למשקי בית ולמוסדות שלא למטרת רווח. לא הוטלו מיסים חדשים ולא הועלו שיעורי המיסים במטרה שלא לגרום לצמצום נוסף בביקוש המקומי.<sup>1</sup>

בלוח ז' 5- מובא ניתוח של הצעות התקציב לשנות התקציב 1966/67 ו-1967/68. העלייה בעודף הביקוש ובהיקף הזרמת האשראי נטו שתוכננו לשנת התקציב 1967/68, היתה גדולה מזו שנמצאת בלוח הנ"ל (סעיפים ג', ד' ו-ה'), וזאת משום שאומדן ההכנסות ממיסים בתקציב 1967/68 נתבסס על הנחה שרמת הפעילות הכלכלית במשק תהיה גבוהה מזו שהתקיימה בשנת התקציב הקודמת. אך כבר בעת הנחת התקציב על שולחן הכנסת היתה ברורה מגמת הירידה בפעילות הכלכלית ונראה היה, שאומדן ההכנסות לא יתממש — ולפיכך היה גלום בהצעת התקציב גירעון נוסף רב ממדים, שעל גודלו ניתן לעמוד מתוך השוואת ההכנסות בפועל בשנת התקציב 1966/67 לאומדן ההכנסות ממיסים בשנת התקציב 1967/68.<sup>2</sup>

ברבע הראשון של שנת 1967 עדיין פעלה הממשלה במסגרת התקציב לשנת התקציב 1966/67, שנערך בהתאם למדיניות "המיתון הכלכלי" ואשר השפעותיו על רמת הביקוש במשק היו הפוכות מאלה של התקציב לשנת התקציב 1967/68; תוכננו בו צעדים אנטי אינפלציוניים שונים, שהתבטאו בירידה מתוכננת של עודף הביקוש ומתן אשראי נטו לסקטורים אחרים במשק. נוכח ההאטה בפעילות הכלכלית במשק בשנת 1966, חרגה הממשלה ממדיניותה האנטי אינפלציונית המתוכננת בעיקר על ידי שמירה על ביצוע היקף ההוצאות המתוכנן בעת שההכנסות ממיסים פחתו. ברבע האחרון של שנת 1966 והראשון של שנת 1967, החלה הממשלה אף לנקוט בפעולות מרחיבות מכוונות, אם כי בהיקף מצומצם: גדלו במידת מה ההוצאות בסעיף התמיכות וההוצאות על פעולות לוויסות התעסוקה. עודף הביקוש של הממשלה והיקף הזרמת האשראי נטו לשאר המשק עמדו בשני הרבעים האחרונים של שנת 1966 וברבע הראשון של שנת 1967 על רמה פחות או יותר אחידה.

בלוח ז' 9- מובא אומדן מימון עודף הביקוש והזרמת האשראי נטו, לפי רבעי שנה.<sup>3</sup> ברבע הראשון של שנת 1967 פחת מימון זה במקצת לעומת הרבע הקודם לו, אך בהתחשב בעובדה שקיימת עונתיות בעודף הביקוש של הממשלה המושפעת מהעונתיות בגביות המסים (היקף גבייה גבוה יותר ברבע הראשון של השנה שהוא האחרון לשנה התקציבית — ולפיכך חלה ירידה בעודף הביקוש ברבע זה), יש לבחון את השינויים במימון ברבע הראשון של שנת 1967 בהשוואה לרבע הראשון של שנת 1966. ההשוואה מראה, שעודף הביקוש והיקף הזרמת האשראי נטו לשאר המשק אכן עלו יחסית ברבע הראשון של שנת 1967.

<sup>1</sup> ראה דברי הסבר להצעת התקציב להכנסה ולהוצאה לשנת הכספים 1967/68 עמוד ו'.

<sup>2</sup> אומדן ההכנסות ממיסים בתקציב 1967/68 היה גבוה ב-28 אחוזים מההכנסות בפועל בשנת התקציב 1966/67. שיעור זה גבוה במיוחד בהתחשב בכך שבשעור שלפני שנה זו עמד שיעור העלייה השנתי בהכנסות ממיסים על 18 אחוזים. יש לציין, נוסף על כך, שבהכנסות ממיסים בשנת התקציב 1966/67 נכללו תקבולי מס חד פעמיים על הפרשי שכר בהיקף ניכר. ללא תקבולים אלה היתה העלייה המתוכננת בהכנסות ממיסים בתקציב 1967/68 גבוהה עוד יותר מזו שצויינה לעיל.

<sup>3</sup> אין נתונים לגבי התפתחות עודף הביקוש והזרמת האשראי נטו מצד הממשלה והמוסדות הלאומיים על פני השנה. אומדן המימון של גדלים אלה מהווה אינדיקטור בלבד להתפתחות זו.

עודף הביקוש והוצאות הממשלה על מתן אשראי בארץ ודרכי מימנם<sup>1</sup> לשנות התקציב,

1966/67 ו-1967/68

(מיליוני ל"י)

| השינויים<br>בהצעת<br>התקציב<br>המקורי<br>1967/68<br>לעומת<br>ביצוע<br>1966/67 | 1967/68          |                                        |                           | 1966/67 |                |                                             |
|-------------------------------------------------------------------------------|------------------|----------------------------------------|---------------------------|---------|----------------|---------------------------------------------|
|                                                                               | התקציב<br>המורחב | תוספות<br>להצעת<br>התקציב <sup>2</sup> | הצעת<br>התקציב<br>המקורית | ביצוע   | הצעת<br>התקציב |                                             |
| א. תשלומים                                                                    |                  |                                        |                           |         |                |                                             |
| —                                                                             | 1,384            | 400                                    | 984                       | 984     | 984            | תקציב משרד הביטחון                          |
| 281                                                                           | 543              | 23                                     | 520                       | 239     | 543            | תקציבים מיוחדים וזרובות<br>שכר וקניות אחרות |
| 71                                                                            | 1,026            | —                                      | 1,026                     | 955     | 969            | בחשבון שוטף                                 |
| 29                                                                            | 431              | 28                                     | 403                       | 374     | 351            | קניות בחשבון הון                            |
|                                                                               |                  |                                        |                           |         |                | העברות למשקי בית ולמוסדות                   |
| 18                                                                            | 343              | —                                      | 343                       | 325     | 305            | שלא למטרת רווח                              |
| 27                                                                            | 316              | —                                      | 316                       | 289     | 272            | תשלומי ריבית                                |
| 73                                                                            | 429              | 36                                     | 393                       | 320     | 241            | תמיכות                                      |
| 499                                                                           | 4,472            | 487                                    | 3,985                     | 3,486   | 3,665          | סך הכול א'                                  |
| ב. תקבולים                                                                    |                  |                                        |                           |         |                |                                             |
| 705                                                                           | 3,342            | 100                                    | 3,242                     | 2,537   | 3,083          | מיסים                                       |
| 3                                                                             | 437              | —                                      | 437                       | 434     | 449            | הכנסות אחרות <sup>3</sup>                   |
| 708                                                                           | 3,779            | 100                                    | 3,679                     | 2,971   | 3,532          | סך הכול ב'                                  |
| ג. עודף הביקוש                                                                |                  |                                        |                           |         |                |                                             |
| -209                                                                          | 693              | 387                                    | 306                       | 515     | 133            | (א' פחות ב') <sup>4</sup>                   |
| ד. העברות לשאר                                                                |                  |                                        |                           |         |                |                                             |
| 54                                                                            | 273              | 29                                     | 244                       | 190     | 195            | הסקטור הציבורי <sup>5</sup>                 |
| ה. מתן אשראי נטו במשק                                                         |                  |                                        |                           |         |                |                                             |
| 48                                                                            | 862              | 356                                    | 506                       | 458     | 423            | מתן הלוואות                                 |
| -52                                                                           | 673              | 200                                    | 473                       | 525     | 418            | בניכוי: קבלת מילואות ואשראי                 |
| 100                                                                           | 189              | 156                                    | 33                        | -67     | 5              | סך הכול ה'                                  |
| מקורות למימון עודף הביקוש ומתן אשראי נטו בארץ                                 |                  |                                        |                           |         |                |                                             |
| 187                                                                           | 793              | 330                                    | 463                       | 276     | 333            | מילואות נטו והעברות מחוץ לארץ               |
| -242                                                                          | 362              | 242                                    | 120                       | 362     | —              | אשראי נטו ממערכת הבנקאות <sup>6</sup>       |
| -55                                                                           | 1,155            | 572                                    | 583                       | 638     | 333            | סך כל המימון                                |

<sup>1</sup> מבוסס על ניתוח כלכלי של אגף התקציבים, האוצר, בדברי הסבר להצעת התקציב להכנסה ולהוצאה לשנות התקציב 1966/67 ו-1967/68. לא כולל את המוסד לביטוח לאומי.

<sup>2</sup> שתי תוספות להצעת התקציב מתודש יוני ומחודש ספטמבר 1967.

<sup>3</sup> העברות, הכנסות מרכוש, מכירות ותקבולי ריבית.

<sup>4</sup> עודף הביקוש ללא עסקות עם שאר הסקטור הציבורי.

<sup>5</sup> לרבות מילואות לזמן ארוך.

<sup>6</sup> הנתון לגבי ביצוע תקציב 1967/68 הוא עודף ההוצאה על ההכנסה. עודף זה מומן ברובו על ידי אשראי ממערכת הבנקאות.

ה מקור: החשב הכללי ואגף התקציב, האוצר.

ברבע השני של שנת 1967 עם ראשית הפעלת התקציב לשנת 1967/68 ונוכח הצרכים החדשים שנוצרו לפני מלחמת ששת הימים ובזמן המלחמה, חל גידול ניכר בעודף הביקוש ובהזרמת האשראי נטו מצד הממשלה והמוסדות הלאומיים. ההכנסות ממסים ירדו עד לשפל, ואילו ההוצאות עלו במידה רבה, בעיקר גדלו הוצאות הביטחון.

היקף מימון עודף הביקוש והזרמת האשראי עלה במידה רבה ברבע זה של השנה. העלייה נגרמה בחודשים אפריל ומאי על ידי אשראי בקנה מידה נרחב מבנק ישראל ובחודש יוני על ידי עלייה בהעברות חד-צדדיות מחוץ לארץ, בעיקר הכנסות מ"מגבית-החרום" המיוחדת, אשר באיסופה החלה היהדות העולמית סמוך למלחמת ששת הימים.

לאחר המלחמה אישרה הכנסת שתי תוספות לחוק התקציב 1967/68, שמטרותיהן העיקריות היו: הגדלת הוצאות הביטחון והקלת מצוקת האבטלה, בעיקר על ידי קידום עבודות פיתוח. נוסף על כך הועבר נטל קיומם של שירותים סוציאליים שונים מידי הממשלה לסוכנות היהודית, שהגדילה את תקציבה לשנת התקציב 1967/68, עם העלייה בתקבולים מ"מגבית החירום" המיוחדת.<sup>1</sup>

התוספות להצעת התקציב ברבע זה של השנה הביאו להכפלת עודף הביקוש המתוכנן לשנת התקציב 1967/68 ולעלייה ניכרת בהיקף המתוכנן של הזרמת האשראי נטו, משום שתוכנן לתוספת זו מימון גירעוני בעיקרו – העברות חד-צדדיות מחוץ לארץ והלוואות מחוץ לארץ וממערכת הבנקאות, ורק במיעוטו ספיגה מן הציבור באמצעות מילווה הביטחון המיוחד, הגדלת שיעור מס ההכנסה והעלאה (וזמנית) של מיסי הדלק. העלייה הנוספת שתוכננה בהוצאות התרכזה, כאמור, בהוצאות הביטחון (עלייה בכ-400 מיליון ל"י) ובמתן מלוות לזמן ארוך (עלייה בכ-350 מיליון ל"י), והיא ביטאה גם חלק מהעלייה בהוצאות שבוצעו בפועל ברבע השני של שנת 1967, בטרם אישרה הכנסת את התוספות לתקציב.

ברבע השלישי של שנת 1967 החלה להסתמן התאוששות בפעילות הכלכלית במשק, הכנסות הממשלה ממסים עלו והשתוו ברמתן להכנסות ברבע המקביל בשנת 1966, אך, עם זאת, גדל עודף הביקוש במידה ניכרת. בתקופה זו חלה ירידה בהיקף הזרמת אשראי נטו לסקטורים אחרים במשק בגלל ספיגה ניכרת מהציבור באמצעות מילווה הביטחון ואיגרות חוב ממשלתיות אחרות. היקף המכירות ברוטו של מלוות ממשלתיים לציבור (למעט מכירות איגרות חוב למערכת הבנקאות) היה גבוה ברבע זה של השנה פי שלושה מהיקף המכירות ברבע השני ופי חמישה מהיקפו ברבע הראשון של השנה. בסך המקורות למימון עודף הביקוש והזרמת האשראי נטו, חלה עלייה ברבע השלישי, בעיקר עלו ההכנסות ממלוות לזמן ארוך מחוץ לארץ (בעיקר מלוות העצמאות והפיתוח) והאשראי ממערכת הבנקאות (בעיקר גידול במקדמות תקציביות שקבלה הממשלה מבנק ישראל).

ברבע האחרון של שנת 1967 המשיכו הכנסות הממשלה ממסים לעלות והן היו גבוהות בכ-5 אחוזים, בקירוב, מההכנסות ברבע המקביל ב-1966. היקף ההוצאות של הממשלה והמוסדות הלאומיים ירד במקצת והדבר הביא לירידה בעודף הביקוש. גם ברבע זה נמשכה הספיגה הניכרת מן הציבור באמצעות איגרות החוב הממשלתיות ומילווה הביטחון – אך בהיקף מצומצם יותר מאשר ברבע הקודם של השנה.

ההשפעה של פעולות הממשלה והמוסדות הלאומיים על רמת הביקוש במשק במשך שנת 1967, כפי שהיא נמדדת באמצעות עודף הביקוש שלהם והיקף האשראי נטו, אשר הזרימו לסקטורים אחרים במשק – מסתכמת, איפוא, לפי האינדיקטורים החלקיים המובאים בלוח 9-ז, כלהלן:

<sup>1</sup> נוכח הגידול הנרחב בהוצאות המוסדות הלאומיים כתוצאה מהרחבה זמנית במתן שירותים סוציאליים שונים שביצועם הועבר מן הממשלה לסוכנות היהודית, לא נעשה ניתוח נפרד של פעולות המוסדות הלאומיים בשנה זו, והדיווח על הממשלה והמוסדות הלאומיים אוחד במרבית חלקי פרק זה.

השפעה מרחיבה בכל אחד משלושת הרבעים הראשונים של השנה, כשהיא מתרכזת בעיקר ברבעים השני והשלישי — והשפעה מצמצמת, יחסית, ברבע האחרון. ההשפעה הכוללת לשנת 1967 מובאת להלן בלוחות ז' 6, ז' 7 וז' 8.

#### לוח ז' 6

החיסכון ועודף הביקוש של הממשלה והמוסדות הלאומיים, 1965 עד 1967  
(מיליוני ל"י, מחירים שוטפים)

| העלייה או<br>הירידה (-)<br>מ־1966<br>ל־1967 | 1967   | 1966  | 1965  |                                     |
|---------------------------------------------|--------|-------|-------|-------------------------------------|
|                                             |        |       |       | א. הכנסות בחשבון שוטף               |
| -62                                         | 2,900  | 2,962 | 2,571 | מיסים *                             |
| 2                                           | 69     | 67    | 54    | העברות שוטפות                       |
| -71                                         | 43     | 114   | 63    | הכנסות מרכוש ותקבולי ריבית נטו בארץ |
| -131                                        | 3,012  | 3,143 | 2,688 | סך הכול א'                          |
|                                             |        |       |       | ב. הוצאות בחשבון שוטף               |
| 722                                         | 2,927  | 2,205 | 1,807 | קניות (בניכוי מכירות)               |
| 106                                         | 728    | 622   | 473   | העברות                              |
| 79                                          | 405    | 326   | 259   | תמיכות                              |
| 24                                          | 151    | 127   | 113   | העברות נטו לרשויות המקומיות         |
| 931                                         | 4,211  | 3,280 | 2,652 | סך הכול ב'                          |
| -1,062                                      | -1,199 | -137  | 36    | ג. החיסכון (א' פחות ב')             |
|                                             |        |       |       | ד. הוצאות בחשבון הון                |
| -104                                        | 336    | 440   | 376   | קניות (בניכוי מכירות)               |
| 20                                          | -12    | -32   | -23   | העברות נטו **                       |
| 2                                           | 14     | 12    | 2     | העברות נטו לרשויות המקומיות         |
| -82                                         | 338    | 420   | 355   | סך הכול ד'                          |
| 980                                         | 1,537  | 557   | 319   | ה. עודף הביקוש (ד' פחות ג')         |

\* אינו כולל הכנסות ממילדות קליטה.

\*\* העברות הממשלה בחשבון הון, בניכוי התקבולים ממס שבח מקרקעין ומס עיבוב.

עודף הביקוש של הממשלה והמוסדות הלאומיים הסתכם בשנת 1967 ב־1,537 מיליון ל"י, בהשוואה ל־557 מיליון ל"י בשנת 1966 ו־319 מיליון ל"י בשנת 1965. סך הקניות נטו של הממשלה והמוסדות הלאומיים (בחשבון שוטף ובחשבון הון) עלה בשנת 1967 ב־23.3 אחוזים, ההוצאות השוטפות האחרות (תמיכות, העברות למשקי בית, למוסדות ללא מטרת רווח ולרשויות המקומיות ותשלומי הריבית) עלו ב־22.4 אחוזים, ואילו התקבולים ממיסים ומהעברות מקומיות אחרות ירדו ב־2.6 אחוזים.

הגידול בעודף הביקוש של הממשלה והמוסדות הלאומיים נבע הן מהגדלת היקף הקניות בחוץ לארץ והן מהרחבת היקף עודף ההוצאות על ההכנסות בארץ. קרוב ל-80 אחוזים מהגידול בעודף הביקוש בשנת 1967 נגרמו כתוצאה מעלייה בעודף ההוצאות על ההכנסות בארץ. עלייה זו (שהסתכמה בשנת 1967 ב-756 מיליון ל"י — לוח ז'7), אין בה בכדי לייצג באופן כמותי את השפעת הממשלה והמוסדות הלאומיים על יצירת עודף ביקוש בתוך המשק, באשר, קיימת מידה לא מבוטלת של תחלופה בין קניות בשוק המקומי לבין יבוא — החלפת יבוא בקניות מקומיות מצד סקטור אחד עלולה להביא להגדלת היבוא של סקטור אחר. עם זאת ברור, שלגידול כה נרחב בהיקף הקניות בשוק המקומי היו השפעות מרחיבות שתרמו לבלימת ההאטה בפעילות הכלכלית במשק בראשית שנת 1967 ולגידול בפעילות הכלכלית במשק — בסופה של השנה.

לוח ז'7

הגידול בעודף הביקוש של הממשלה והמוסדות הלאומיים לפי מרכיביו, 1965 עד 1967  
(מיליוני ל"י, מחירים שוטפים)

| השינוי מ-1966 ל-1967   |                           |                           | השינוי מ-1965 ל-1966   |                           |                                   |
|------------------------|---------------------------|---------------------------|------------------------|---------------------------|-----------------------------------|
| סך הגידול בעודף הביקוש | גורמים להקטנת עודף הביקוש | גורמים להגדלת עודף הביקוש | סך הגידול בעודף הביקוש | גורמים להקטנת עודף הביקוש | גורמים להגדלת עודף הביקוש         |
|                        |                           |                           |                        |                           | א. שינויים בתשלומים               |
|                        |                           | 21                        |                        | 175                       | שכר ומשכורת                       |
|                        |                           | 715                       |                        | 172                       | ביטחון ותקציבים מיוחדים           |
|                        |                           | 26                        |                        | 40                        | קניות אחרות בחשבון שוטף           |
| 94                     |                           |                           |                        | 72                        | השקעות במלאי                      |
|                        |                           |                           |                        |                           | קניות בחשבון הון (פרט             |
| 11                     |                           |                           | 14                     |                           | להשקעה במלאי)                     |
|                        |                           |                           |                        |                           | העברות נטו למשקי בית ולמוסדות שלא |
|                        |                           | 123                       |                        | 127                       | למטרת רווח                        |
|                        |                           | 79                        |                        | 67                        | תמיכות                            |
|                        |                           | 44                        | 17                     |                           | תשלומי ריבית נטו בארץ             |
|                        |                           | 26                        |                        | 24                        | העברות נטו לרשויות המקומיות       |
|                        |                           |                           |                        |                           | ב. שינויים בתקבולים               |
|                        | 40                        |                           | 253                    |                           | מיסים ישירים                      |
|                        | 102                       |                           | 138                    |                           | מיסים עקיפים                      |
|                        | 31                        |                           | 17                     |                           | מכירות והכנסה מרכוש               |
| 980                    | 166                       | 1,146                     | 238                    | 439                       | 677 סך הכול                       |
|                        |                           |                           |                        |                           | מזה: גידול בעודף ההוצאות על       |
| 756                    |                           |                           | 169                    |                           | הכנסות בשוק המקומי                |
| 224                    |                           |                           | 69                     |                           | גידול בקניות בחוץ-לארץ *          |

\* אומדן היבוא הישיר של הממשלה, לרבות יבוא ציוד ויבוא סחורות למחסני משרד המסחר והתעשייה וקניות אחרות של הממשלה והמוסדות הלאומיים בחוץ לארץ.

עודף הביקוש והוצאות הממשלה והמוסדות הלאומיים על מתן אשראי בארץ ודרכי מימון,

1965 עד 1967

(מיליוני ל"י, מחירים שוטפים)

| העלייה או<br>הירידה (-)<br>מ-1966<br>ל-1967 | 1967  | 1966 | 1965 |                                               |
|---------------------------------------------|-------|------|------|-----------------------------------------------|
| 980                                         | 1,537 | 557  | 319  | א. עודף הביקוש                                |
|                                             |       |      |      | ב. מתן אשראי נטו בארץ *                       |
|                                             |       |      |      | 1. מתן הלוואות ** :                           |
| -5                                          | 14    | 19   | 29   | לרשויות המקומיות                              |
| 82                                          | 170   | 88   | 93   | לחברות הסקטור הציבורי ***                     |
| 52                                          | 344   | 292  | 325  | למימון שיכון ובניינים ציבוריים                |
| 69                                          | 73    | 4    | 1    | למוסדות כספיים                                |
| 23                                          | 143   | 120  | 77   | לשאר המשק                                     |
| 221                                         | 744   | 523  | 525  | סך הכול (1)                                   |
|                                             |       |      |      | 2. קבלת מילואות ואשראי ****                   |
| -10                                         | 161   | 171  | 127  | מילואות קליטה                                 |
| 183                                         | 183   | —    | —    | מילואות ביטחון                                |
|                                             |       |      |      | איגרות חוב ממשלתיות ומילואות                  |
| 50                                          | 190   | 140  | 82   | אחרים לממשלה לזמן ארוך                        |
|                                             |       |      |      | איגרות חוב של המוסדות הלאומיים ומילואות       |
| 29                                          | 62    | 33   | 58   | אחרים למוסדות הלאומיים לזמן ארוך              |
| -71                                         | —     | 71   | -76  | מילואות קצרי מועד                             |
| 27                                          | 4     | -23  | -46  | אשראי אחר לזמן קצר                            |
| 208                                         | 600   | 392  | 145  | סך הכול (2)                                   |
| 13                                          | 144   | 131  | 380  | מתן אשראי נטו בארץ (1 פחות 2)                 |
|                                             |       |      |      | מקורות למימון עודף הביקוש ומתן אשראי נטו בארץ |
|                                             |       |      |      | ג. מחוץ לארץ                                  |
| -26                                         | 464   | 490  | 547  | מילואות נטו ואשראי                            |
| 740                                         | 923   | 183  | 287  | תקבולים חד-צדדיים                             |
| 714                                         | 1,387 | 673  | 834  | סך הכול                                       |
|                                             |       |      |      | בניכוי : השתתפות בתקציב                       |
| 41                                          | 41    | —    | —    | השטחים המוחזקים                               |
| 43                                          | 225   | 182  | 177  | תשלומי ריבית לחוץ לארץ                        |
| 630                                         | 1,121 | 491  | 657  | סך הכול (ג)                                   |
| 145                                         | 342   | 197  | 42   | ד. ממערכת הבנקאות                             |
| 218                                         | 218   | —    | —    | ה. תקבולים מהפרשי שער *****                   |
| 993                                         | 1,681 | 688  | 699  | סך הכול (ג+ד+ה)                               |

\* פרט לעסקות עם מערכת הבנקאות.

\*\* בניכוי גביות על הלוואות שניתנו.

\*\*\* פרט למימון השיכון.

\*\*\*\* בניכוי פירעונות על מילואות שנתקבלו.

\*\*\*\*\* תקבולים מהפרשי שער על פיקדונות במערכת הבנקאות ובחוץ לארץ, לרבות רווחי בנק ישראל מהפרשי שער שהועברו לממשלה.



הורמת אשראי נטו מצד הממשלה והמוסדות הלאומיים לשאר הסקטורים במשק, הסתכמה בשנת 1967 ב־144 מיליון ל"י, לעומת 131 מיליון ל"י בשנת 1966 ו־380 מיליון ל"י בשנת 1965. חלה עלייה ניכרת במילווה ואשראי שקיבלו הממשלה והמוסדות הלאומיים מהציבור באמצעות מילווה קליטה, מילווה ביטחון מיוחד, מילווה פיתוח ואיגרות חוב אחרות של הממשלה, הסוכנות היהודית וקרן היסוד, ברם ספיגה זו קווצה על ידי הורמה ניכרת של אשראי דרך תקציבי הפיתוח.

ההוצאות ממשלה והמוסדות הלאומיים על מתן אשראי נטו לסקטורים אחרים במשק, היתה בשנת 1967 השפעה מרחיבה. אין למדוד השפעה זאת לפי הגידול בהורמת אשראי נטו בין שתי השנים 1966 ו־1967 (שהסתכם ב־13 מיליון ל"י בלבד) — באשר ההשפעה המרחיבה של מתן מילווה על ידי הממשלה והמוסדות הלאומיים היא בדרך כלל חזקה יותר מההשפעה המצמצמת של ספיגת האשראי מהציבור. חלק גדול מההורמת האשראי קשור באופן ישיר להשקעות, כגון אשראי שניתן למרבית חברות הסקטור הציבורי (שהממשלה והמוסדות הלאומיים הם הממנים העיקריים שלהן), השפעת היקף הורמת אשראי לפירמות מסוג זה על גודל עודף הביקוש, היא בדרך כלל, כמעט מלאה.<sup>1</sup> חלק אחר מההורמת האשראי השפעתו על עודף הביקוש במשק היא עקיפה; הדבר תלוי בהיקף ההשקעות של הפירמות מקבלות האשראי, בגירעון השוטף שלהן ובמקורות המימון האלטרנטיביים העומדים לרשותן. עם זאת, יש לציין, שחלק מההורמת האשראי כמעט שאינו משפיע על הביקוש במשק, כגון אשראי הניתן לפירמות לשם יבוא ציוד, אניות ומטוסים ונכסי השקעה שונים מחוץ לארץ.

גם ההשפעה המצמצמת של ספיגת הכספים מן הציבור באמצעות מילווה אינה אחידה ותלויה בנזילות המילווה ובמקורות המימון העומדים לרשות נותני המילווה. למילווה קליטה, למשל, השפעה מצמצמת חזקה יותר משום שנוזילותן בשנים הראשונות לאחר גבייתם היא נמוכה. מבחינות מסויימות השפעתם המצמצמת קרובה לזו של גביית מיסים. לעומת זאת, למילווה שנתנו מוסדות כספיים מתוך כספים, שגייסו מוסדות אלה בחוץ לארץ אין כלל השפעה מצמצמת.

הגידול במתן מילווה נטו לזמן ארוך הוא תוצאת מדיניות עידוד ההשקעות מצד הממשלה. בשנת 1967 היה סך המילווה נטו שניתנו 744 מיליון ל"י, לעומת 523 מיליון ל"י בשנת 1966 ו־525 מיליון ל"י בשנת 1965. אי הגידול במתן מילווה, בין השנים 1965 ו־1966 קשור גם הוא במדיניותה של הממשלה בשנת 1966 — מדיניות "המיתון הכלכלי", שאחד מצעדיה העיקריים היה צמצום ההשקעות.

מימון עודף הביקוש וההורמת האשראי נטו במשק, נעשה ברובו באמצעות מקורות מחוץ לארץ ובמיעוטו על ידי מערכת הבנקאות. בשנת 1967 נזקקו הממשלה והמוסדות הלאומיים למימון בסך 1,681 מיליון ל"י לעומת 688 מיליון ל"י בשנת 1966 ו־699 מיליון ל"י בשנת 1965. כשני שלישים מהמימון הנדרש בשנת 1967 נתקבל מחוץ לארץ והיתר — מאשראי ממערכת הבנקאות ומתקבולים מהפרשי שער על פיקדונות במערכת הבנקאות ובחוץ לארץ.<sup>2</sup>

התקבולים מחוץ לארץ (הכוללים מילווה, אשראי נטו, העברות חד צדדיות בניכוי תשלומי ריבית לחוץ לארץ והשתתפות בתקציב השטחים המוחזקים), — עלו ב־630 מיליון ל"י והסתכמו ב־1,121 מיליון ל"י, בתוך אלה 464 מיליון ל"י מילווה נטו ואשראי. ההעברות החד צדדיות עלו במידה ניכרת עם הגידול בהכנסות מ"מגבית החרום" המיוחדת, והסתכמו ב־923 מיליון ל"י.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> בשנת 1967 גדלו ההשקעות של חברות הסקטור הציבורי בשליש בערך, והן מומנו רובן ככולן באמצעות מילווה מהממשלה. תוספת האשראי מהממשלה לחברות הסקטור הציבורי בשנת 1967 היתה גדולה יותר מהגידול בהשקעותיהן, כלומר, חלק מהאשראי הממשלתי לחברות אלה שימש לפירעון חובות ולהגדלת נכסים כספיים אחרים — ראה פרק ט"ו "זרמי הכספים במשק".

<sup>2</sup> לרבות רווחי בנק ישראל מהפרשי שער אשר הועברו לממשלה.

<sup>3</sup> ההעברות מחוץ לארץ תורגמו ללירות ישראליות בהתאם לשער הרשמי ששרר בעת שהעברות אלה נתקבלו.

חוב הממשלה והמוסדות הלאומיים למערכת הבנקאות גדל ב-342 מיליון ל"י. המרכיבים העיקריים לגידול זה היו — עלייה של כ-590 מיליון ל"י במקדמות שקיבלה הממשלה מבנק ישראל (מקדמות רגילות למימון התקציב ומקדמות מיוחדות שנועדו לפירעון חובות במטבע-חוץ), מכירה נטו של איגרות חוב ושטרי אוצר לבנק ישראל ולבנקים אחרים בסך 250 מיליון ל"י, בניכוי הגידול בפיקדונות הממשלה והמוסדות הלאומיים בבנק ישראל — כ-510 מיליון ל"י (בעיקר כספי "מגבית החרום").

## לוח ז' - 9

אינדיקטורים לשינויים בעודף הביקוש ובהזרמת אשראי נטו על ידי הממשלה והמוסדות הלאומיים, 1966 ו-1967 לפי רבעים

(מיליוני ל"י)

|                                                    | 1967 |     |     |     | 1966 |     |     |     |
|----------------------------------------------------|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|
|                                                    | IV   | III | II  | I   | IV   | III | II  | I   |
| 1. אומדן מימון עודף הביקוש והזרמת האשראי נטו *     | 261  | 792 | 415 | 129 | 139  | 133 | 333 | 3   |
| 2. הכנסות הממשלה ממיסים **                         |      |     |     |     |      |     |     |     |
| מיסים ישירים                                       | 438  | 411 | 342 | 430 | 429  | 426 | 383 | 451 |
| מיסים עקיפים                                       | 382  | 349 | 295 | 352 | 353  | 343 | 312 | 443 |
| סך הכול                                            | 820  | 760 | 637 | 782 | 782  | 769 | 695 | 894 |
| 3. מכירות של מיליות ממשלתיים ארוכי מועד לציבור *** |      |     |     |     |      |     |     |     |
| א. הפצה ברוטו                                      | 166  | 255 | 88  | 56  | 26   | 9   | 19  | 24  |
| ב. הפצה נטו                                        | 132  | 228 | 70  | 50  | 9    | 2   | 13  | 18  |

\* העברות חד צדדיות ומיליות נטו מחוץ לארץ — לפי נתוני מאזן התשלומים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה — ואשראי נטו ממערכת הבנקאות לממשלה. (בגלל שינוי בהגדרות, שונים במידת מה נתוני מאזן התשלומים מהנתונים המקבילים בלוחות אחרים בפרק זה, ולפיכך יש להזהר בהשוואת נתונים מלוח זה ללוחות אחרים בפרק זה).

\*\* מבוסס על נתוני לשכת הממונה על ההכנסות, האוצר. הנתונים שונים במידת מה מאלה המתפרסמים בדו"חות של החשב הכללי. המיסים הישירים כוללים הכנסות ממילווה קליטה. במיסים העקיפים לא נכללו עודפי קרנות השוואה והעודפים השוטפים של המפעלים העסקיים.

\*\*\* לפי מינהל מיליות המדינה, בנק ישראל. למעט מכירות במסגרת פעולות בנק ישראל בשוק הפתוח.

## ב. "מאזן התשלומים" של הממשלה והמוסדות הלאומיים

בלוח ז' 10- מובא "מאזן התשלומים" של הממשלה והמוסדות הלאומיים לשנים 1966 ו-1967. בלוח זה נעשתה הבחנה בין העברות ועסקות במוצרים ושירותים לבין העסקות הפינאנסיות. העסקות עם הרשויות המקומיות נרשמו בנפרד.

כלל התשלומים של הממשלה והמוסדות הלאומיים, לרבות פירעון חובות לזמן ארוך, הסתכם בשנת 1967 ב-4,477 מיליון ל"י, עלייה בסך 1,286 מיליון ל"י שהן כ-25 אחוזים לעומת כלל התשלומים בשנת 1966. שיעור העלייה בשנה הקודמת היה 18 אחוזים.

השינויים העיקריים בפעולות הממשלה והמוסדות הלאומיים, כפי שהם מתבטאים ב"מאזן התשלומים" שלהם, הם דלהלן: חלה עלייה בשיעור 32 אחוזים בקניות השוטפות, בעיקר בגלל

לוח ז' - 10  
 "מאזן התשלומים" של הממשלה והמוסדות הלאומיים לפי סוגי התקבולים והתשלומים, 1966 ו-1967  
 (מיליוני ל"י)

| תקבולים                                | 1966  | 1967  | העלייה או<br>הירידה (-) | תשלומים                           | 1966 | 1967 | העלייה או<br>הירידה (-) |
|----------------------------------------|-------|-------|-------------------------|-----------------------------------|------|------|-------------------------|
| <b>העברות ועסקות במוצרים ובשירותים</b> |       |       |                         |                                   |      |      |                         |
| מיסים *                                | 2,962 | 2,900 | -62                     | קניות :                           | -62  |      |                         |
| הכנסות שונות                           | 426   | 400   | -26                     | בחשבון שוטף                       | -26  |      |                         |
|                                        |       |       |                         | בחשבון הון                        |      |      |                         |
|                                        |       |       |                         | תשלומי ריבית                      |      |      |                         |
|                                        |       |       |                         | תשלומי העברה ומענקים              |      |      |                         |
|                                        |       |       |                         | תמיכות                            |      |      |                         |
| סך הכול                                | 3,388 | 3,300 | -88                     | סך הכול                           |      |      |                         |
| תקבולים חד-צדדיים מחוץ לארץ            | 183   | 923   | 740                     | השתתפות בתקציב השטחים<br>המוחזקים |      |      |                         |
| סך הכול                                | 3,571 | 4,223 | 652                     | סך הכול                           |      |      |                         |
| <b>עסקות בנכסים פינאנסיים</b>          |       |       |                         |                                   |      |      |                         |
| גביות על חשבון הלוואות לזמן ארוך       | 90    | 105   | 15                      | הלוואות לזמן ארוך                 |      |      |                         |
| מילוות לזמן ארוך :                     |       |       |                         | השתתפות בהון חברות                |      |      |                         |
| מחוץ לארץ                              | 686   | 1,091 | 405                     | פירעון מילוות לזמן ארוך :         |      |      |                         |
| בארץ **                                | 443   | 802   | 359                     | בחוץ לארץ                         |      |      |                         |
| אשראי לזמן קצר נטו :                   |       |       |                         | בארץ                              |      |      |                         |
| מחוץ לארץ                              | 156   | -308  | -464                    |                                   |      |      |                         |
| בארץ **                                | 48    | 4     | -44                     |                                   |      |      |                         |
| ממערכת הבנקאות ***                     | 197   | 342   | 145                     |                                   |      |      |                         |
| תקבולים מהפרשי שער ****                | —     | 218   | 218                     |                                   |      |      |                         |
| סך הכול                                | 1,620 | 2,254 | 634                     | סך הכול                           |      |      |                         |
| <b>עסקות עם שאר הסקטור הציבורי</b>     |       |       |                         |                                   |      |      |                         |
|                                        |       |       |                         | לרשויות המקומיות נטו              |      |      |                         |
| סך כל התקבולים                         | 5,191 | 6,477 | 1,286                   | סך כל התשלומים                    |      |      |                         |

\* לרבות גביות הביטוח הלאומי אך ללא תקבולים ממילות קליטה.

\*\* פרט לאשראי ממערכת הבנקאות.

\*\*\* לרבות מילות לזמן ארוך וניירות ערך.

\*\*\*\* תקבולים מהפרשי שער על פיקדונות במערכת הבנקאות ובחוץ לארץ לרבות רוחי בנק ישראל מהפרשי שער שהועברו לממשלה.

הגידול בהוצאות הביטחון. תשלומי השכר ירדו ב־2.8 אחוזים ואילו הקניות השוטפות האחרות עלו ב־7.2 אחוזים. צריכת הממשלה והמוסדות הלאומיים<sup>1</sup> עלתה בשליש, בקירוב, והסתכמה ב־2,926 מיליון ל"י. חלקה של צריכה זו בכלל הביקוש המקומי גדל מ־16.8 אחוזים בשנת 1966 ל־21.8 אחוזים בשנת 1967.

גידול ניכר חל בתשלומי העברה ומענקים (19 אחוזים), בתמיכות (24 אחוזים) ובתשלומי ריבית (27 אחוזים). בעיקר עלו תשלומי העברה מן הממשלה המבוצעים דרך המוסד לביטוח לאומי ותשלומי התמיכות לעידוד היצוא.

הקניות בחשבון הון ירדו, מרבית הירידה חלה בהשקעות הממשלה במלאי. ההשקעות האחרות של הממשלה והמוסדות הלאומיים ירדו ב־3 אחוזים בקירוב, עיקר הירידה חלה בהשקעות הממשלה במפעלי הדואר והתחבורה, עם זאת, עלו ההשקעות במוביל המים הארצי וההשקעות במסגרת הפעולות לויסות התעסוקה.

תקבולי הממשלה ממיסים ירדו בשנת 1967 ב־2.1 אחוזים. התקבולים ממיסים עקיפים ירדו ב־6.9 אחוזים ואילו ממיסים ישירים עלו ב־2.7 אחוזים. הירידה בהכנסות ממיסים עקיפים החלה עוד בשנת 1966, והיא בעיקרה תוצאת ההאטה בפעילות הכלכלית במשק: האטת הגידול בתוצר ובצריכה הפרטית והירידה ביבוא המוצרים ובהשקעות. הגורם העיקרי שהשפיע על ירידת ההכנסות ממיסים עקיפים היה הירידה בצריכה וביבוא של נכסי צריכה בני קיימא, אשר שיעורי המיסים עליהם גבוהים יחסית. שיעורי המיסים הישירים הועלו עם הטלת "היטל הביטחון", העלאה זו מסבירה את כל הגידול בהכנסות ממיסים ישירים — בלי הגביות מ"היטל הביטחון", נמצאה ירידה בהכנסות אלה.

התקבולים החד־צדדיים מחוץ לארץ עלו פי חמישה בקירוב, כתוצאה מגיוס כספים על ידי היהדות העולמית במסגרת "מגבית החרום" המיוחדת. ביטוי נוסף למאמצי היהדות העולמית היה הגידול הניכר בתקבולים ממילונות העצמאות והפיתוח.

התקבולים ממילונות פנים עלו ב־64 אחוזים; במילונות לזמן ארוך בארץ חלה עלייה רבה, בעיקר עלו התקבולים ממילונות הפיתוח ומילווה הביטחון המיוחדת. באשראי לזמן קצר בארץ חלה ירידה — בעיקר ירדו התקבולים נטו מהמילווה קצר המועד.

היקף ההלוואות לזמן ארוך והשתתפות בהון חברות מצד הממשלה והמוסדות הלאומיים, עלה ב־40 אחוזים, בעיקר גדלו ההלוואות וההשתתפויות במוסדות כספיים למימון התעשייה ובחברות השיכון הציבוריות.

## ג. התקבולים

### 1. המיסים

הכנסות הממשלה ממיסים ירדו בשנת 1967 ב־62 מיליון ל"י והסתכמו ב־2,900 מיליון ל"י. ירידה זו באה לאחר גידול מתמיד בהכנסות ממיסים (ב־10 השנים שלפני 1967 נמצא שיעור עלייה שנתי ממוצע של 18 אחוזים). ירידה בהכנסות ממיסים עקיפים החלה עוד בשנת 1966 בעקבות ההאטה בפעילות הכלכלית. בשנת 1967 חלה בהם ירידה של 6.9 אחוזים, והם הסתכמו ב־1,380 מיליון ל"י. הירידה התבטאה כמעט בכל סוגי המס פרט למס דלק, בלו טבק ובול ביטחון. ההכנסות ממיסים ישירים עלו ב־2.7 אחוזים בעקבות ההעלאה בשיעורי המס, והן הסתכמו ב־1,520 מיליון ל"י.

כתוצאה מהתפתחויות אלה גדל משקל המיסים על הכנסה בכלל ההכנסות ממיסים מ־47.7 אחוזים בשנת 1965 ל־50 אחוזים בשנת 1966 ול־52.4 אחוזים בשנת 1967. לירידת חלקם של

<sup>1</sup> קניות נטו בחשבון שוטף, לא כולל השתתפות בתקציב השטחים המוחזקים.

הכנסות הממשלה ממיסים, 1966 ו-1967

| העלייה או הירידה (-)              | 1967          | 1966          |            |
|-----------------------------------|---------------|---------------|------------|
| (מיליוני ל"י)                     | (מיליוני ל"י) | (מיליוני ל"י) | (אחוזים) * |
| א. מיסים ישירים:                  |               |               |            |
| 2.2                               | 26            | 1,172         | 1,146      |
| מס הכנסה                          |               |               |            |
| 4.3                               | 14            | 348           | 334        |
| ביטוח לאומי                       |               |               |            |
| 2.7                               | 40            | 1,520         | 1,480      |
| סך הכול                           |               |               |            |
| ב. מיסים עקיפים:                  |               |               |            |
| -9.1                              | -34           | 341           | 375        |
| מכס כללי                          |               |               |            |
| -15.2                             | -55           | 305           | 360        |
| מס קנייה                          |               |               |            |
| 9.3                               | 16            | 187           | 171        |
| מס דלק (וקרן השוואה לדלק)         |               |               |            |
| -24.0                             | -34           | 106           | 140        |
| מיסי רכוש                         |               |               |            |
| 10.8                              | 10            | 95            | 85         |
| בלו טבק                           |               |               |            |
| -30.4                             | -12           | 27            | 39         |
| בלו מלט                           |               |               |            |
| -18.3                             | -6            | 27            | 33         |
| בלו משקאות                        |               |               |            |
| 1.4                               | —             | 57            | 57         |
| מס בולים                          |               |               |            |
| 10.4                              | 6             | 66            | 60         |
| בול ביטחון                        |               |               |            |
| -5.8                              | -2            | 39            | 41         |
| דמי רישיונות כלי-רכב              |               |               |            |
| -4.5                              | -1            | 26            | 27         |
| מס נסיעות חוץ                     |               |               |            |
| רישיונות, אגרות ודמי שירותים      |               |               |            |
| -12.2                             | -5            | 44            | 49         |
| שונים ומיסים אחרים                |               |               |            |
| 35.9                              | 15            | 60            | 45         |
| העודף השוטף של מפעלי דואר והנמלים |               |               |            |
| -6.9                              | -102          | 1,380         | 1,482      |
| סך הכול                           |               |               |            |
| -2.1                              | -62           | 2,900         | 2,962      |
| סך כל המיסים (א+ב)                |               |               |            |

הערות:

- הגדרת המיסים כאן, הן הישירים והן העקיפים, מבוססת על הכללים המקובלים בחשבונות הלאומיים, והיא שונה במקצת מההגדרה המקובלת אצל החשב הכללי. בלוח זה לא נכללו תשלומי החובה, המוגדרים לפי כללי החשבונות הלאומיים כהעברות, והם: מס עיבון, מס שבח מקרקעין, קנסות ודמי רישיונות ושירותים מסויימים (כגון דמי רישיונות נהיגה ודמי דרכון). מאידך גיסא, נכללו כאן הרווחים הנקיים של מפעלי הדואר והנמלים (גירעונות הרכבת כלולים בתמיכות).
  - במסגרת ההכנסות ממיסים ישירים לא נכללו ההכנסות ממילות קליטה וחסכון חובה.
- \* האחוזים חושבו ממספרים בלתי מעוגלים.
- ה מק ו ר : החשב הכללי והמוסד לביטוח לאומי.

המיסים העקיפים בכלל ההכנסות ממיסים תרמה בעיקר הירידה בהכנסות ממיסים על היבוא; משקלם של אלה בכלל ההכנסות ממיסים ירד מ-20.5 אחוזים בשנת 1965 ל-15.4 אחוזים בשנת 1967 (ראה לוח ז' 12).

הכנסות הממשלה ממיסים לפי סוגים עיקריים, 1965 עד 1967

| העלייה או הירידה (-)<br>מ-1966 ל-1967 | 1967          | 1966          | 1965          |                     |
|---------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------------|
| (מיליוני ל"י)                         | (מיליוני ל"י) | (מיליוני ל"י) | (מיליוני ל"י) |                     |
| 2.7                                   | 40            | 1,520         | 1,227         | מיסים על הכנסה      |
|                                       |               |               |               | מיסים על הוצאה:     |
| -12.3                                 | -63           | 448           | 528           | מיבוא               |
| 0.9                                   | 6             | 706           | 582           | מייצור מקומי        |
| -24.3                                 | -34           | 106           | 126           | מיסים על רכוש       |
| -8.4                                  | -11           | 120           | 108           | אגרות ודמי רישיונות |
| -2.1                                  | -62           | 2,900         | 2,571         | סך הכול             |
|                                       |               |               |               | (אחוזים)            |
|                                       |               | 52.4          | 47.7          | מיסים על הכנסה      |
|                                       |               |               |               | מיסים על הוצאה:     |
|                                       |               | 15.4          | 20.5          | מיבוא               |
|                                       |               | 24.3          | 22.7          | מייצור מקומי        |
|                                       |               | 3.7           | 4.9           | מיסים על רכוש       |
|                                       |               | 4.2           | 4.2           | אגרות ודמי רישיונות |
|                                       |               | 100.0         | 100.0         | סך הכול             |

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

2. המיסים הישירים

- א. תקבולי מס ההכנסה הסתכמו בשנת 1967 ב-1,172 מיליון ל"י, עלייה של 26 מיליון ל"י או 2.2 אחוזים. שיעור זה נראה נמוך מזה המתבקש כתוצאה מהעלייה בשיעורי המס וכתוצאה מהעלייה בהכנסה הלאומית (עלייה בשיעור 4.2 אחוזים)<sup>1</sup>, והוא מוסבר על ידי כמה גורמים:
  - א. בשנת 1966 נגבו מיסים על הפרשי שכר בהיקף ניכר, בשנת 1967 לא היתה כלל הכנסה ממס על הפרשי שכר.
  - ב. כמחצית השומות שנערכו בשנת 1967 לעצמאיים ולחברות מתייחסות לשנים 1965 ו-1966. לגבי רבים מהעצמאיים והחברות היו הרווחים בשנים אלה נמוכים מאלה שציפו להם בעת קביעת מקדמות המס, ולפיכך הוחזרו סכומים ניכרים למשלמי המס.
  - ג. קביעת מקדמות המס לשנת 1967 נעשתה על רקע ההאטה בפעילות הכלכלית והושתתה על ציפיות פסימיות.
  - ד. חלה העמקה בפיגורי תשלום מס חברות, בעיקר תשלומים על הפרשי מס משנים קודמות—

<sup>1</sup> שיעור הגידול השנתי במס הכנסה גבוה, בדרך כלל, משיעור הגידול השנתי בהכנסה הלאומית.

כנראה בגלל ששלטונות המס הקלו במידת מה בתנאי התשלומים לחייבי המס על רקע הירידה ברווחים במחצית הראשונה של השנה.

ה. הגידול בהכנסה הלאומית בשנת 1967, היה מלווה בשינוי חלקן היחסי של ההכנסות משכר וההכנסות שאינן משכר — בהכנסה הלאומית. המעבר משפל להתאוששות בפעילות הכלכלית מביא, בדרך כלל, לעלייה מיידית של הכנסות שאינן משכר ואילו עלייה בשכר ובהכנסות משכר — חלה, או עלולה לחול, בפיגור מסוים. הגידול בהכנסה הלאומית בשנת 1967 התבטא בעליית ההכנסות שאינן משכר בה בשעה שסך תשלומי השכר במשק — ירד<sup>1</sup>. מאחר שקיים פיגור בין השינויים בהכנסות שלא משכר לשינויים בגביות המס על הכנסות אלה — עדיין לא התבטא הגידול בהכנסה הלאומית, שהתרחש בחלק האחרון של השנה, בהכנסות ממס ההכנסה בשנה הנוכחית, והוא יתבטא בגידול בגביות הפרשי שומה בעתיד.

לעומת גורמים אלה שפעלו לירידה יחסית בהכנסות ממסים הישירים בהשוואה לשנה הקודמת, היתה כמובן, ההשפעה של העלאת שיעורי המס הפוכה; "היטל הביטחון" הוטל בחדש יוני 1967, ושיעוריו נקבעו ל-84 אחוזים ממס הכנסה ליחיד ו-2 אחוזים מההכנסה החייבת במס של חברה. גם ההכנסות מהיטל זה היו נמוכות מן המצופה.

כתוצאה מההתפתחויות שנזכרו לעיל, גדל חלקן של ההכנסות משכירים<sup>2</sup> בסך גביות מס ההכנסה ל-56.4 אחוזים לעומת 53.4 אחוזים בשנת 1966. חלקן של ההכנסות מעצמאיים ירד מ-19.6 ל-19.2 אחוזים ושל ההכנסות מחברות מ-19.9 ל-16.5 אחוזים. יתר הכנסות הן גביית מס על ריבית ודיבידנדות, חלקן בסך גביות מס הכנסה עלה מ-7.1 ל-7.9 אחוזים.

גביות הביטוח הלאומי עלו בשנת 1967 ב-14 מיליון ל"י והסתכמו ב-348 מיליון ל"י. כמחצית מהגידול מקורה בקרן ההשוואה למשרתים במילואים.

### 3. המיסים העקיפים

ההאטה בקצב הגידול של התוצר והצריכה הפרטית והירידה ביבוא המוצרים ובהשקעות התבטאו במידה רבה בהכנסות הממשלה ממיסים עקיפים שירדו בשיעור 6.9 אחוזים בשנת 1967. הגורמים העיקריים שהשפיעו היו הירידה בצריכת נכסי צריכה בני קיימא שהיתה מלווה בירידה ביבוא מוצרים אלה, ירידה ביבוא אחר חב"מכס, ירידה בהשקעות שהתבטאה בירידת ההכנסות ממסים על חומרי גלם לבנייה והירידה בהיקף העסקות בשוק נכסי דלא ניידים שהשפיעה על ההכנסות ממסי הרכוש.

ברבע השלישי של 1967 החלו ההכנסות ממסים עקיפים לעלות. עלייה זו היא בחלקה עונתית אך בחלקה הושפעה מהתאוששות שהחלה להסתמן בפעילות הכלכלית. ברבע האחרון של השנה נמשכה העלייה והיא התבטאה במרבית סוגי המיסים אך לא היה בה בכדי לסתור את ההשפעות של המחצית הראשונה של השנה.

השינויים הבולטים בהכנסות ממסים עקיפים היו הבאים:

הכנסות המכס ירדו ב-9.1 אחוזים והסתכמו ב-341 מיליון ל"י. הסיבה לכך היא הירידה ביבוא מוצרים והשינוי בהרכב היבוא בכיוון הקטנת חלקו של יבוא חב"מכס. כמו כן באו לביטוי בשנת 1967 הורדות שיעורי מכס שנכנסו לתוקפן בנובמבר 1966 עם הרחבת החשיפה. בנובמבר 1967, עם הפיחות, נכנסו לתוקפן הפחתות בשיעורי המכס בשיעור ממוצע של 15 אחוזים, במטרה למנוע התייקרות מוצרי היבוא מעבר לשינוי בשער הל"י. אולם הפחתות אלה השפיעו במידה מעטה בלבד על הכנסות המכס בשנת 1967.

<sup>1</sup> ראה פרק י' — "השכר", סך תשלומי השכר במשק ירד ב-0.3 אחוז.

<sup>2</sup> לרבות מנהלי חברות ומפעלים הרשומים כשכירים במפעליהם וחברי קואופרטיבים (ראה לוח ז'ז"י-1 בנספח לפרק זה).

ההכנסות ממס קנייה ירדו ב־15.2 אחוזים והסתכמו ב־305 מיליון ל"י. ההכנסות ממס קנייה על היבוא ירדו בהשפעת הגורמים שהוזכרו לעיל, ההכנסות ממס קנייה על הייצור המקומי הושפעו אף הן בעיקר מהירידה בצריכת נכסי צריכה בני־קיימא.

בחודש אוגוסט 1967 הופחתו שיעורי מס קנייה על מרבית מוצרי הצריכה בני הקיימא במטרה לעודד גידול בצריכתם. גידול בצריכת מוצרים אלה אמנם חל זמן מה לאחר הפחתת המס, אך יש לשער שמאחורי גידול זה עמדו בעיקר גורמים אחרים ולא דווקא ההורדה בשיעורי המס. בחודש נובמבר נכנסו לתוקפן הפחתות נוספות בשיעורי מס הקנייה בעקבות הפיחות.

ההכנסות ממס הדלק עלו ב־9.3 אחוזים והסתכמו ב־187 מיליון ל"י. מרבית הגידול בהכנסות ממס זה מוסברת על ידי ההעלאה בשיעורי המס על דלק ב־10 עד 12 אגורות לליטר בנוזין ואשר היתה בתוקפה בחדשים יוני—אוגוסט 1967. חלק נוסף מהגידול מקורו בעלייה בצריכת הדלק.

ההכנסות ממיסי רכוש ירדו ב־24 אחוזים. עיקר הירידה מקורו בירידת ערך נכסי דלא ניידים והמגרשים כתוצאה מהצמצום בהיקף העסקות בשוק נכסי דלא ניידים (הערכת המס על נכסים אלה היא שוטפת ותלויה בערכם בשוק). כמו כן חלה ירידה ניכרת בהכנסות ממס על ציוד ומלאי עם הירידה בהיקף המלאי במפעלים ובהכנסות מאגרת העברת מקרקעין (רישום בספרי אחוזה).

הכנסות בלו מלט המשיכו לרדת גם ב־1967 כתוצאה מהירידה בשיווק המלט עקב השפל בבנייה ובהשקעות וכן מירידה בשיעור הבלו.

בהכנסות מבלו טבק ובול ביטחון חלה עלייה, והיא נבעה מעלייה בצריכת המוצרים והשירותים שעליהם מוטלים מיסים אלה (מוצרי טבק, שירותי טלפונים, צריכת חשמל ונסיעות פנים).

#### 4. הכנסות שונות

ההכנסות מהעברות מקומיות, מריבית ודיבידנדות וממכירות הסתכמו בשנת 1967 ב־400 מיליון ל"י לעומת 426 מיליון ל"י בשנת 1966. עיקר הירידה בהכנסות אלה נבעה מהירידה ברווחים השוטפים של בנק ישראל אשר הועברו לממשלה.<sup>1</sup>

ההכנסות מהעברות בחשבון הון ירדו אף הן, בעיקר בגלל ירידת ההכנסות ממס שבח מקרקעין ומס עיזבון.<sup>2</sup>

בהעברות השוטפות ממשקי בית (הכוללות בעיקר העברות למוסדות בריאות וחנוך כהשתתפות או כתמורה לשירותים שהם מספקים, קנסות, דמי רישיונות נהיגה ותרומות) חלה עלייה קלה והם הסתכמו ב־69 מיליון ל"י.

התקבולים החד־צדדיים מחוץ לארץ עלו, כאמור לעיל, במידה רבה. פרט להכנסות מהמגבית היהודית המאוחדת ו"ממגבית החרום" המיוחדת, שהסתכמו ב־900 מיליון ל"י בקירוב, כולל סעיף זה גם תרומות מחוץ לארץ לקרן הקיימת — אלה הסתכמו בשנת 1967 ב־24 מיליון ל"י.

<sup>1</sup> הכוונה לרווחי בנק ישראל, פרט להכנסות הבנק מרווחים על הפרשי שער. הכנסות מרווחים על הפרשי שער אינן נובעות מפעילות כלכלית שוטפת של הבנק ואינן נחשבות כהכנסה לצורך חישוב החיסכון ועודף הביקוש של הממשלה (ראה לוח ז'־8). הכנסות בנק ישראל מרווחים על הפרשי שער הסתכמו בשנת 1967 ב־63 מיליון ל"י.

<sup>2</sup> בהתאם להגדרות המקובלות בחשבונות הלאומיים נכללים התקבולים ממיסים אלה בין ההעברות בחשבון הון.



# ד. התשלומים

הוצאות הממשלה והמוסדות הלאומיים בחשבון שוטף ובחשבון הון, למעט עסקות פינאנסיות והשתתפות בתקציב השטחים המוחזקים, הסתכמו בשנת 1967 ב-4,897 מיליון ל"י — עלייה ב-909 מיליון ל"י שהן 23 אחוזים. בשנה הקודמת היה שיעור העלייה 21 אחוזים. הקניות השוטפות, לרבות שכר והוצאות ביטחון, עלו ב-32 אחוזים לעומת עלייה בשיעור 21 אחוזים בשנה הקודמת. הקניות בחשבון ההון ירדו ב-23.5 אחוזים לעומת עלייה בשיעור 15 אחוזים בשנה הקודמת. שאר ההוצאות: תמיכות והעברות (לרבות תשלומי ריבית) עלו בשתי השנים בשיעור דומה.

## לוח ז' - 13

קניות הממשלה והמוסדות הלאומיים בחשבון שוטף ובחשבון הון, 1966 ו-1967

(מיליוני ל"י)

| העלייה או<br>הירידה (-) | 1967  | 1966  |                                                            |
|-------------------------|-------|-------|------------------------------------------------------------|
|                         |       |       | קניות בחשבון שוטף:                                         |
| -21                     | 737   | 758   | שכר ומשכורת לעובדים אורחיים *                              |
| 741                     | 2,219 | 1,478 | קניות אחרות **                                             |
| 720                     | 2,956 | 2,236 | סך כל הקניות בחשבון שוטף                                   |
|                         |       |       | קניות בחשבון הון:                                          |
| -40                     | 162   | 202   | מפעלי הדואר והתחבורה ***                                   |
| 12                      | 36    | 24    | מוביל המים הארצי                                           |
|                         |       |       | השקעות הקרן הקיימת לישראל והשקעות<br>הממשלה במסגרת הפעולות |
| 22                      | 56    | 34    | לוויסות התעסוקה                                            |
| 2                       | 50    | 48    | סלילת כבישים ****                                          |
| -2                      | 38    | 40    | בניינים ציבוריים                                           |
| -5                      | 32    | 37    | השקעות שונות                                               |
| -11                     | 374   | 385   | סך הכול                                                    |
|                         |       |       | השקעות במלאי ***                                           |
| -82                     | -32   | 50    | מחסני משרד המסחר והתעשייה *****                            |
| -12                     | -5    | 7     | מחסני משרדים אחרים                                         |
| -105                    | 337   | 442   | סך כל הקניות בחשבון הון                                    |
| 615                     | 3,293 | 2,678 | סך כל הקניות                                               |

\* לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

\*\* לרבות ביטחון ותקציבים מיוחדים — למעט השתתפות בתקציב השטחים המוחזקים.

\*\*\* ההשקעה בציוד של מפעלי הדואר והתחבורה רשומה בלוח זה כהשקעה במפעלים אלה ולא כהשקעה במלאי.

\*\*\*\* לא כולל השקעות במסגרת הפעולות לוויסות התעסוקה.

\*\*\*\*\* בעיקר מלאי מזון.

הקניות השוטפות של הממשלה והמוסדות הלאומיים למעט ריבית, עלו, כאמור לעיל, ב-32 אחוזים והסתכמו בשנת 1967 ב-2,956 מיליון ל"י. מתוכן 1,835 מיליון ל"י הוצאות על ביטחון ותקציבים מיוחדים<sup>1</sup> אשר עלו בשנת 1967 ב-64 אחוזים.

ההוצאות על שכר ומשכורת (פרט לשכר עובדי ביטחון ועובדי המפעלים העסקיים של הממשלה) ירדו ב-2.8 אחוזים והסתכמו ב-737 מיליון ל"י. הירידה בסך תשלומי השכר באה למרות היציבות במספר העובדים, והיא באה כתוצאה מההיקף הגדול של תשלומים על חשבון העלאות שכר רטרואקטיביות אשר בוצעו בשנת 1966, ומכך שבשנת 1967 לא שולמו כלל הפרשי שכר. בניכוי תשלומי הפרשי שכר היתה עלייה בשיעור 2 אחוזים בסך תשלומי השכר של הממשלה והמוסדות הלאומיים.

הקניות השוטפות האחרות, פרט לשכר והוצאות ביטחון, עלו ב-7.2 אחוזים והסתכמו ב-385 מיליון ל"י.

## 2. תמיכות ותשלומי העברה

בשנת 1967 הסתכמו ההוצאות על תמיכות ב-405 מיליון ל"י — עלייה בשיעור 24 אחוזים. סעיף הוצאה זה כולל תמיכות ישירות והשתתפות בהוצאות של יצרנים ומפעלים, הוצאות משרדי הממשלה השונים לעידוד הייצור והיצוא, השתתפות הממשלה בקרנות משותפות לממשלה וליצרנים המיועדות לתמיכה בייצור וביצוא, תמיכות על מוצרי מזון מיבוא ומימון הגירעון של המפעלים העסקיים של הממשלה.

התמיכות ליצוא עלו מ-43 מיליון ל"י בשנת 1965 ו-95 מיליון ל"י בשנת 1966 ל-173 מיליון ל"י בשנת 1967. כשני שלישים מהעלייה בתמיכות אלה ניתנו כמענקים ותמריצי יצוא, כרבע — כהחזרי מיסים והוצאות ליצרנים, והיתרה התבטאה בגידול הוצאות משרד המסחר והתעשייה ומשרדים אחרים לעידוד היצוא.

התמיכות ליצרנים במשק, לרבות מימון גירעונות המפעלים העסקיים של הממשלה, הסתכמו ב-194 מיליון ל"י — ירידה של 11 מיליון ל"י, שנגרמה בעיקר מפאת הירידה בתשלומי פיצויים על נזקי בצורת. עלייה חלה במימון גירעונות המפעלים העסקיים ובתמיכות לייצור החקלאי. בסעיף זה חלה העלייה בעיקר בתמיכות לגורמי ייצור חקלאיים, כגון: מי השקיה, מספוא ודשנים. התמיכות הישירות למוצרים סופיים עלו אף הן לאחר ירידה בשנה הקודמת<sup>2</sup>.

התמיכות על מוצרי מזון מיבוא עלו, לאחר ירידה בשתי השנים הקודמות, בעקבות עליית המחירים בשוק העולמי.

תשלומי ההעברה למשקי בית ולמוסדות שלא למטרת רווח עלו בשנת 1967 ב-19 אחוזים והסתכמו ב-758 מיליון ל"י. 290 מיליון ל"י מסכום זה היו גימלאות הביטוח הלאומי אשר עלו ב-35 מיליון ל"י. העלייה בגימלאות הביטוח הלאומי נבעה מגידול של 7 אחוזים במספר מקבלי הגימלאות ועליית התשלום הממוצע ב-8 אחוזים<sup>3</sup>. שיעורי הקיצבות בחלק מענפי הביטוח עלו, בענף הביטוח הגדול ביותר — זקנה ושאיירים, עלו שיעורי הקיצבות ביולי 1967 ב-4 אחוזים בקירוב ובמאז 1967 הועלתה הקצבה המשפחתית החדשית למשפחות מרובות ילדים.

תשלומי תגמולים ופנסיות הסתכמו ב-92 מיליון ל"י. תשלומים אלה כוללים תגמולים לנרדפי הנאצים, לגני מלחמה ותשלומי פנסיות לעובדי המדינה והמוסדות הלאומיים שפרשו. תשלומי

<sup>1</sup> למעט מימון הגירעון התקציבי בשטחים המוחזקים.

<sup>2</sup> ראה סעיף "ההכנסות" בפרק י"א "החקלאות".

<sup>3</sup> המדובר בגימלאות הביטוח הלאומי, פרט לקיצבה לילדי עובדים. סך תשלומי קצבה זו עלו ב-3.5 אחוזים בלבד.

תשלומי העברה, מענקים ותמיכות מצד הממשלה והמוסדות הלאומיים, 1966 ו-1967

(מיליוני ל"י)

| העלייה או<br>הירידה (-) | 1967  | 1966  |                               |
|-------------------------|-------|-------|-------------------------------|
|                         |       |       | תשלומי העברה ומענקים          |
|                         |       |       | למשקי בית:                    |
| 35                      | 290   | 255   | גימלאות הביטוח הלאומי         |
| 17                      | 92    | 75    | תגמולים ותשלומי פנסיה         |
| 51                      | 165   | 114   | תשלומי העברה אחרים            |
| 103                     | 547   | 444   | סך הכול                       |
|                         |       |       | תשלומי העברה למוסדות          |
|                         |       |       | שלא למטרת רווח:               |
| 8                       | 146   | 138   | חינוך ותרבות                  |
| —                       | 42    | 42    | בריאות                        |
| 10                      | 23    | 13    | סעד וארגונים אחרים            |
| 18                      | 211   | 193   | סך הכול                       |
| 121                     | 758   | 637   | סך כל תשלומי ההעברה והמענקים  |
|                         |       |       | תמיכות:                       |
| -10                     | 194   | 204   | למוצרים ושירותים מייצור מקומי |
| 11                      | 38    | 27    | למוצרים מיבוא                 |
| 78                      | 173   | 95    | ליצוא                         |
| 79                      | 405   | 326   | סך כל התמיכות                 |
| 200                     | 1,163 | 963   | סך כל תשלומי ההעברה והתמיכות  |
|                         |       |       | השתתפות בתקציבי הרשויות       |
|                         |       |       | המקומיות:                     |
| 23                      | 158   | 135   | תקציב רגיל                    |
| 1                       | 14    | 13    | תקציב פיתוח                   |
| 224                     | 1,335 | 1,111 | סך הכול כללי                  |

העברה אחרים למשקי בית עלו במידה רבה והסתכמו בשנת 1967 ב-165 מיליון ל"י. תשלומים אלה כוללים השתתפות בשכר לימוד מודרג בבתי ספר תיכוניים, הוצאות על מזון במוסדות בריאות, חינוך וסעד ממשלתיים, השתתפות הממשלה והמוסדות הלאומיים בהוצאות אשפוז, הטבות סוציאליות למקבלי קצבות זיקנה ושאיירים במסגרת המוסד לביטוח הלאומי, מכסות סעד למשפחות נצרכות שלא באמצעות לשכות הסעד המוניציפאליות ומענקי התייקרות לשכירים.

בעיקר עלו תשלומי מענקי ההתייכרות וההטבות הסוציאליות, עם העלאת שיעורי ההטבות בחודש ינואר 1967.

ההקצבות למוסדות שלא למטרת רווח עלו והסתכמו בשנת 1967 ב־211 מיליון ל"י<sup>1</sup>. עלייה חלה בהקצבות למוסדות חינוך, שקיבלו 146 מיליון ל"י ומוסדות סעד וארגונים שונים שקיבלו 23 מיליון ל"י. ההעברות למוסדות בריאות לא השתנו ועמדו בשתי השנים על 42 מיליון ל"י. ההוצאות על ריבית<sup>2</sup> (למעט ריבית למוסד לביטוח לאומי ולקרן הארנונה) עלו בשנת 1967 ב־27 אחוזים והסתכמו ב־441 מיליון ל"י. בתוך אלה 225 מיליון ל"י על חשבון חובות חוץ. תשלומי הריבית של המוסדות הלאומיים עלו בשנת 1967 בשיעור ניכר — 28.5 אחוזים, והסתכמו ב־99 מיליון ל"י. חלקם של תשלומי הריבית בסך ההוצאות של המוסדות הלאומיים (למעט עסקות פינאנסיות) הגיע לכדי 28 אחוזים<sup>3</sup>.

### 3. קניות בחשבון הון

קניות הממשלה והמוסדות הלאומיים בחשבון הון ירדו ב־23.5 אחוזים. כמעט כל הירידה התבטאה בירידת המלאי במחסני הממשלה<sup>4</sup>, סכום ההשקעות הישירות ירד ב־2.8 אחוזים. בשנת 1966 חלה עלייה ניכרת במלאי מחסני הממשלה, בעיקר מלאי אגף המזון במשרד המסחר והתעשייה, עלייה שמומנה ברובה באמצעות אשראי לזמן קצר מספקים בחוץ לארץ. לאחר מלחמת ששת הימים פסקו הקניות בתנאי אשראי אלה וחלה ירידה במלאי. מבין ההשקעות האחרות יש לציין את הירידה בהשקעות הממשלה במפעלי הדואר והתחבורה (ירידה של 40 מיליון ל"י שהן כ־20 אחוזים) ואת העלייה בהשקעות הקרן הקיימת והשקעות הממשלה במסגרת הפעולות לוויסות התעסוקה (עלייה של 22 מיליון ל"י) והעלייה בהשקעות הממשלה במוביל המים הארצי (עלייה של 12 מיליון ל"י).

### 4. העברות לרשויות המקומיות

תשלומי התמיכות והמענקים לרשויות המקומיות הסתכמו בשנת 1967 ב־176 מיליון ל"י — לעומת 154 מיליון ל"י בשנת 1966.

התמיכות הרגילות, הניתנות באמצעות משרד הפנים, לא עלו בשנת 1967, והסתכמו, בשתי השנים ב־43 מיליון ל"י. תמיכות אלה עלו בהיקף ניכר בשנים 1964 ו־1965, על מנת לכסות חלק מעליית ההוצאות של הרשויות המקומיות בדרך שתמנע העלאה בשיעור המיסים המוניציפאליים. ועלייתם פסקה עם הפשרת "הקפאת המיסים" של הרשויות (שנמשכה קרוב לארבע שנים), בשנת התקציב 1966/67.

הקצבת הממשלה לרשויות כוללת את "ההכנסה המועברת" המורכבת מ־40 אחוזים מדמי רישיונות לכלי רכב ו־5 אחוזים מהכנסות מס קנייה שגובה הממשלה. העברות אלה ירדו ב־20 אחוזים בגלל הירידה בגביות מס קנייה מצד הממשלה.

השתתפויות אחרות של הממשלה והמוסדות הלאומיים בהוצאות הרשויות, כגון: השתתפות המשרדים השונים בהוצאות בריאות חינוך, דת וסעד, השתתפות הקרן למניעת תאונות דרכים,

<sup>1</sup> ראה סעיף "העברות מהסכסור הציבורי" בפרק ח' — "פעולות המוסדות שלא למטרת רווח".

<sup>2</sup> תשלומי הריבית נרשמים במסגרת החשבונאות הלאומית כהעברות ואינם כלולים בצריכה.

<sup>3</sup> חלקם של תשלומי הריבית בכלל ההוצאות של המוסדות הלאומיים משמש אינדיקציה לנטל החובות שלקחו על עצמם מוסדות אלה. יש לזכור, שבשנת 1967 הועברו חלק מהוצאות הממשלה במתן שירותים סוציאליים לידי הסוכנות היהודית, ומשום כך חל גידול זמני בהיקף הוצאותיהם של המוסדות הלאומיים. חלקם של תשלומי הריבית בסך ההוצאות של המוסדות — ללא הוצאות זמניות אלה — הגיע בשנת 1967 לכדי 36 אחוזים לעומת 31 אחוזים, בשנת 1966.

<sup>4</sup> למעט מלאי של המפעלים העסקיים אשר נרשם כהשקעות במפעלים אלה ולא כהשקעת הממשלה במלאי.

השתתפות קרן הארנונה בשירותי כבאות, והשתתפות בהוצאות פיתוח ובנייה באמצעות מענקים מתקציב הפיתוח של הממשלה ומקרן החינוך לישראל — הסתכמו בשנת 1967 ב־105 מיליון ל"י, לעומת 75 מיליון ל"י בשנת 1966. בעיקר עלו ההשתתפויות של משרד הבריאות בהחזקת בתי חולים עירוניים ושל משרד החינוך בהזנת ילדים בבתי הספר.

בתוספת מילוות ואשראי נטו לרשויות המקומיות ובניכוי העברות מהרשויות המקומיות לממשלה (כהשתתפות במימון פעולות שונות), הסתכמו ההעברות נטו מהממשלה והמוסדות הלאומיים לרשויות ב־179 מיליון ל"י, לעומת 158 מיליון ל"י בשנה הקודמת.

## ה. עסקות פיננסיות

תקבולי הממשלה והמוסדות הלאומיים ממילוות ואשראי נטו הסתכמו בשנת 1967 ב־1,406 מיליון ל"י; מתוכן 1,368 מיליון ל"י נטו לזמן ארוך וביוני 1967 38 מיליון ל"י אשראי נטו לזמן קצר.

סך תקבולי הממשלה והמוסדות הלאומיים ממילוות ואשראי נטו ב־1967 היה גבוה ב־30 אחוזים מהסכום המקביל בשנה הקודמת. התקבולים ממילוות ואשראי נטו מחוץ לארץ ירדו ב־26 מיליון ל"י, וחלקם בכלל התקבולים ממילוות נטו הגיע לכדי שליש. התקבולים ממילוות ואשראי נטו בארץ עלו ב־353 מיליון ל"י — כ־40 אחוזים מעלייה זו מקורם בגידול חובם של הממשלה והמוסדות לאומיים למערכת הבנקאות.

### 1. מילוות חוץ

התקבולים ממילוות לזמן ארוך מחוץ לארץ הסתכמו בשנת 1967 ב־1,091 מיליון ל"י. סכום פירעון החובות לחוץ לארץ היה 319 מיליון ל"י. בניכוי הירידה באשראי לזמן קצר, הסתכמו התקבולים נטו ממילוות מחוץ לארץ ב־464 מיליון ל"י, לעומת 490 מיליון ל"י בשנת 1966. ההכנסות ברוטו ממילוות העצמאות והפיתוח<sup>1</sup> הסתכמו ב־711 מיליון ל"י לעומת 300 מיליון ל"י בשנת 1966. ההכנסות נטו ממילוות אלה היו גבוהים פי עשרה מאשר בשנה הקודמת, שבה חל פדיון איגרות מילווה בממדים נרחבים. ההכנסות נטו מהלוואות מממשלת ארצות הברית (לרבות הלוואות מן הבנק ליצוא ויבוא), מהבנק העולמי ומהלוואות באמצעות הבנק לפיתוח התעשייה, פחתו בהיקף ניכר, הן בגלל הירידה בסכום המילוות שנתקבלו והן בגלל העלייה בהיקף הפדיון. המילווה מגרמניה המערבית הסתכמה ב־120 מיליון ל"י בדומה לסכום שנתקבל בשנת 1966. התקבולים נטו ממילוות למוסדות הלאומיים עלו, המקורות העיקריים למילוות אלה הם מוסדות כספיים וחברות ביטוח בארה"ב ובאירופה וחברת "אמפל". באשראי לזמן קצר חלה ירידה, בעיקר בגלל גידול בפיקדונות הממשלה בחוץ לארץ.

### 2. מילוות פנים

התקבולים ברוטו ממילוות פנים לזמן ארוך הסתכמו בשנת 1967 ב־802 מיליון ל"י, ואילו תשלומי הפירעון ב־206 מיליון ל"י. התקבולים נטו הסתכמו אפוא ב־596 מיליון ל"י. סכומים אלה אינם כוללים את המילוות לזמן ארוך שקיבלה הממשלה ממערכת הבנקאות, אשר רכשה בשנת 1967 איגרות חוב ממשלתיות בסך 136 מיליון ל"י<sup>2</sup>.

בצירוף המכירות למערכת הבנקאות הסתכמו המכירות ברוטו של מילוות ואיגרות חוב של הממשלה והמוסדות הלאומיים ב־726 מיליון ל"י. בזה: 171 מיליון ל"י מילוות קליטה, 283 מיליון

<sup>1</sup> ללא ניכוי הוצאות ההפצה של מילוות אלה.

<sup>2</sup> המדובר ברכישות נטו, לרבות מילווה ביטחון, לא כולל רכישת שטרי אוצר בסך 115 מיליון ל"י מצד בנק ישראל.

ל"י מילווה ביטחון מיוחד, 193 מיליון ל"י מילווה פיתוח ואיגרות חוב ממשלתיים שונים ו-79 מיליון ל"י איגרות חוב של הסוכנות היהודית, קרן היסוד וחברת "הוליס"<sup>1</sup>. כ-40 אחוזים מתוך הנפקות אלה רכשו מערכת הבנקאות ומוסדות הגמל במסגרת "ההשקעות המוכרות" שלהם, והיתרה נמכרה למשקי בית ולמשקיעים אחרים.

הזדקקות הממשלה לאשראי לצורך מימון צרכיה המיוחדים בשנת 1967 סופקה במידה רבה באמצעות מילווה אלה, אשר הביקוש להן במשק גבר במשך שנת 1967. עליית הביקוש למילווה אלה היתה אחד הביטויים לשינוי הכללי בהתנהגות המשקיעים לכיוון העדפת השקעה בנכסים פינאנסים נזילים על חשבון השקעות בנכסי דלא נידי, נכסי צריכה והשקעות פחות נזילות אחרות, והיא הושפעה גם מהעלייה בתשואה היחסית של איגרות חוב אלה, נוכח הירידה בריבית על השקעות אלטרנטיביות, כתיווך שטרות ומילווה קצר המועד.

פרט למילווה ישירים מן הציבור קבלה הממשלה סכומים ניכרים ממוסדות כספיים בעיקר מכספי אמיסיות של מוסדות אלה שהופקדו אצל החשב הכללי. בתוספת מילווה אחרים לזמן ארוך (בעיקר ממפעל הפיס) הסתכמו התקבולים נטו ממילווה ממוסדות כספיים ואחרים ב-112 מיליון ל"י.

העלייה בחוב נטו למערכת הבנקאות נמשכת זה חמש שנים. בשנת 1967 עלה חוב זה ב-342 מיליון ל"י לעומת עלייה בסך 197 מיליון ל"י בשנת 1966. מרכיבי הגידול בחוב הינם: הגידול, שנזכר לעיל, בסך 136 מיליון ל"י ברכישת ניירות ערך מצד מערכת הבנקאות, גידול בסך 587 מיליון ל"י במקדמות שקיבלה הממשלה למימון תקציביה מבנק ישראל, רכישת שטרי אוצר בסך 115 מיליון ל"י מצד בנק ישראל והפקדות אצל החשב הכללי בסך 47 מיליון ל"י מכספי אמיסיה שהנפיק מוסד בנקאי. העלייה בחוב למערכת הבנקאות קווצה בחלקה על ידי הגידול בפקידונות הממשלה והמוסדות הלאומיים במטבעות-חוץ בבנק ישראל ובבנקים אחרים.

האשראי לזמן קצר שלא ממערכת הבנקאות עלה ב-4 מיליון ל"י, לעומת עלייה בסך 48 מיליון ל"י בשנת 1966. הירידה בתקבולים מאשראי לזמן קצר נגרמה בעיקר על ידי הירידה בתקבולים נטו מהמילווה קצר המועד, למרות העלייה בהיקף מכירתו על ידי בנק ישראל<sup>2</sup>.

### 3. מתן אשראי

בשנת 1967 נתנו הממשלה והמוסדות הלאומיים לסקטורים אחרים במשק מילווה בסך 835 מיליון ל"י, עלייה בשיעור 40 אחוזים לעומת הסכום שניתן בשנה הקודמת. נוסף על כך ניתנו 25 מיליון ל"י כהלוואות לרשויות המקומיות. הגידול במתן המילווה הוא תוצאת מדיניות עידוד ההשקעות של הממשלה והוא התבטא בעיקר במרכיבים דלהלן: המילווה למימון השיכון (שהם כ-40 אחוזים בכלל המילווה שניתנו) עלו ב-51 מיליון ל"י והסתכמו ב-335 מיליון ל"י. בעיקר חלה עלייה במימון שיכון עולים, שיכון בהתיישבות וחיסול משכנות עוני. במימון שיכון באזורי פיתוח חלה ירידה. ההלוואות למימון החקלאות וההשקיה עלו והסתכמו ב-148 מיליון ל"י (מזה 66 מיליון ל"י ע"י הסוכנות היהודית). עלייה חלה בהלוואות למימון התעשייה (בעיקר הלוואות והשקעות במוסדות כספיים למימון התעשייה), התחבורה, המחצבים והמכרות (בעיקר מפעלי ים המלח).

הגביות על חשבון הלוואות הסתכמו ב-105 מיליון ל"י. מזה 94 מיליון ל"י גביות הממשלה

<sup>1</sup> חברה השייכת לסוכנות ורשומה בחוץ לארץ. איגרות החוב של חברה זו הינן במטבע חוץ, והן נרכשות בעיקר מכספי פיקדונות מטבע חוץ של תושבים מקומיים.

<sup>2</sup> בהתאם להסכם בין הממשלה ובנק ישראל מחודש יוני 1966, לא יועברו לממשלה תקבולים מהמילווה קצר המועד שיתקבלו מעבר ליתרה מכסימלית של 240 מיליון ל"י — אלא ישמשו לפירעון חובות לזמן ארוך לבנק ישראל. ליתרה מכסימלית זו הגיעו התקבולים מהמילווה קצר המועד כבר בחודש אוקטובר 1966.

לוח ז' - 15

השינוי בהתחייבויות הממשלה והמוסדות הלאומיים לפי הסקטור המלווה וזמן הפירעון, 1966 ו-1967

(מיליוני ל"י)

| השינוי<br>בתקבולים<br>נטו<br>מ-1966<br>ל-1967 | 1967           |                  |                   | 1966                               |
|-----------------------------------------------|----------------|------------------|-------------------|------------------------------------|
|                                               | תקבולים<br>נטו | פירעון<br>מילווה | מילווה<br>שנתקבלו | תקבולים<br>נטו                     |
| א. מילווה מחוץ לארץ                           |                |                  |                   |                                    |
| (1) מילווה לזמן ארוך ובינוני:                 |                |                  |                   |                                    |
| 487                                           | 540            | 171              | 711               | 53                                 |
|                                               |                |                  |                   | מילווה העצמאות והפיתוח *           |
| -53                                           | 78             | 46               | 124               | 131                                |
|                                               |                |                  |                   | ממשלת ארה"ב **                     |
| —                                             | 120            | —                | 120               | 120                                |
|                                               |                |                  |                   | ממשלת גרמניה המערבית               |
| -17                                           | 8              | 6                | 14                | 25                                 |
|                                               |                |                  |                   | מהבנק העולמי                       |
| -7                                            | -18            | 18               | —                 | -11                                |
|                                               |                |                  |                   | מילווה באמצעות הבנק לפיתוח התעשייה |
| -1                                            | -6             | 6                | —                 | -5                                 |
|                                               |                |                  |                   | מילווה שונים לממשלה ***            |
| 29                                            | 50             | 72               | 122               | 21                                 |
|                                               |                |                  |                   | מילווה שונים למוסדות הלאומיים      |
| 438                                           | 772            | 319              | 1,091             | 334                                |
|                                               |                |                  |                   | סך הכול לזמן ארוך                  |
| -464                                          | -308           | —                | -308              | 156                                |
|                                               |                |                  |                   | (2) אשראי לזמן קצר נטו             |
| -26                                           | 464            | 319              | 783               | 490                                |
|                                               |                |                  |                   | סך הכול א'                         |

## ב. מילוות בארץ

(1) מילוות לזמן ארוך ובינוני:

|       |       |     |       |      |
|-------|-------|-----|-------|------|
| 171   | 171   | 10  | 161   | -10  |
| —     | 183   | —   | 183   | 183  |
| 6     | 157   | 72  | 85    | 79   |
| 32    | 79    | 24  | 55    | 23   |
| 126   | 206   | 99  | 107   | -19  |
| 9     | 6     | 1   | 5     | -4   |
| 344   | 802   | 206 | 596   | 252  |
| 71    | —     | —   | —     | -71  |
| 197   | 342   | —   | 342   | 145  |
| -23   | 4     | —   | 4     | 27   |
| 245   | 346   | —   | 346   | 101  |
| 589   | 1,148 | 206 | 942   | 353  |
| 678   | 1,893 | 525 | 1,368 | 690  |
| 401   | 38    | —   | 38    | -363 |
| 1,079 | 1,931 | 525 | 1,406 | 327  |

מילוות קליטה  
מילווה בטחון  
אמיסיות של ניירות ערך ממשלתיים שונים \*\*\*\*  
אמיסיות ניירות ערך של המוסדות הלאומיים  
ממוסדות כספיים גמל וביטוח  
מילוות שונים \*\*\*\*\*

סך הכול לזמן ארוך

(2) אשראי לזמן קצר:

מילוות קצרי מועד \*\*\*\*  
ממערכת הבנקאות נטו  
אשראי אחר נטו

סך הכול לזמן קצר

סך הכול ב'

ג. סך כל המילוות:

(1) מילוות לזמן ארוך ובינוני

(2) אשראי לזמן קצר נטו

סך הכול ג'

הערות:

1. מילוות לזמן ארוך ובינוני — לתקופה של שלוש שנים ומעלה, לרבות מילוות ברירה שניתן לפדותן גם לפני עבור שלוש שנים.

2. איגרות חוב וניירות ערך של הממשלה שרכשה מערכת הבנקאות נכללים במסגרת ההתחייבויות למערכת הבנקאות.

\* ללא ניכוי הוצאות ההפצה של מילוות אלה.

\*\* לרבות מילוות מן הבנק ליצוא וליבוא.

\*\*\* פירעונות על חשבון מילווה צרפתי ומילווה קנדי.

\*\*\*\* בניכוי איגרות חוב וניירות ערך אחרים שרכשה מערכת הבנקאות.

\*\*\*\*\* בעיקר ממפעל הפיס.



מילואות שניתנו \* במסגרת תקציבי הפיתוח של הממשלה והסוכנות היהודית לפי הענף הכלכלי  
ולפי הסקטור הלווה, 1966 ו-1967  
(מיליוני ל"י)

| העלייה או<br>הירידה (-) | 1967 | 1966 |                           |
|-------------------------|------|------|---------------------------|
| לפי הענף הכלכלי:        |      |      |                           |
| 51                      | 335  | 284  | שיכון                     |
| 16                      | 148  | 132  | חקלאות והשקיה **          |
| 45                      | 79   | 34   | מחצבים, מכרות וקידוחי נפט |
| 67                      | 96   | 29   | תעשייה ומלאכה             |
| 27                      | 54   | 27   | תחבורה                    |
| -5                      | 13   | 18   | חשמל                      |
| 40                      | 110  | 70   | שירותים ושונות            |
| 241                     | 835  | 594  | סך הכול ***               |
| לפי הסקטור הלווה:       |      |      |                           |
| 34                      | 218  | 184  | משקי בית                  |
| 111                     | 365  | 254  | חברות הסקטור הציבורי      |
| 22                      | 153  | 131  | עסקים פרטיים              |
| 72                      | 79   | 7    | מוסדות כספיים             |
| 2                       | 20   | 18   | מוסדות שלא למטרת רווח     |
| 241                     | 835  | 594  | סך הכול ***               |
| 1                       | 25   | 24   | לרשויות המקומיות          |
| 242                     | 860  | 618  | סך כל המילואות            |

\* לרבות השתתפות בהון המניות של חברות ולהוציא את השקעות הממשלה. הלוואות באמצעות בנקים ומוסדות כספיים  
אחרים כלולים בסקטור שאליו הן מיועדות ולא בסקטור הכספי.  
\*\* פרט לצורכי שיכון בהתיישבות.  
\*\*\* פרט למילואות שניתנו לרשויות המקומיות.

על חשבון הלוואות שנתנה במסגרת תקציב הפיתוח. יתרת הזכויות של הממשלה, שנוצרו  
במסגרת תקציב הפיתוח, הסתכמה בסוף מארס 1967 ב-3,640 מיליון ל"י<sup>1</sup>. בתוך זה כ-1,000  
מיליון ל"י הן השקעה במניות ואיגרות חוב, (לרבות סכומים שניתנו תחילה כהלוואות אך הומרו  
בתקופה מאוחרת יותר להון מניות), ו-90 מיליון ל"י שלגביהן טרם נקבע אם ייחשבו כהלוואה  
או כהשקעה במניות. יתרת ההלוואות שעמדו לגבייה הסתכמה איפוא בסוף מארס 1967 ב-2,550  
מיליון ל"י. ההכנסה מגביות על חשבון ההלוואות<sup>2</sup> היתה שקולה בשנת 1967 כנגד 2.8 אחוזים  
בלבד מיתרת הלוואות הממשלה בסוף מארס 1967, בשנה שעברה היה שיעור הגבייה 3.1 אחוזים

<sup>1</sup> להוציא הלוואות למוסדות הלאומיים, לרשויות המקומיות, לרשות הנמלים וכן הסכום שנרשם על חשבון  
מוביל המים הארצי ושטרם הוחלט אם יהיה הלוואה לחברת "מקורות". במסגרת הדיון בפרק זה חושבו  
הוצאות הקמת מוביל המים הארצי ופיתוח הנמלים כהשקעה ישירה של הממשלה.  
<sup>2</sup> גבייה על חשבון הלוואות מתקציב הפיתוח — פרט להכנסות ממכירת מניות.

הוצאות הממשלה והמוסדות הלאומיים \* לפי הייעוד, 1966 ו-1967

| כלל ההוצאות                        |       | 1966        |             | 1967      |                  |                            |               |
|------------------------------------|-------|-------------|-------------|-----------|------------------|----------------------------|---------------|
| 1966                               | 1967  | כלל ההוצאות | כלל ההוצאות | מתן אשראי | קניית בחשבון הון | תשלומי ריבית ופירעון מילות | הוצאות שוטפות |
| <b>שירותים כלליים</b>              |       |             |             |           |                  |                            |               |
| 4.1                                | 3.0   | 214         | 199         | —         | 13               | —                          | 186           |
| מינהל כללי                         |       |             |             |           |                  |                            |               |
| 21.8                               | 29.4  | 1,136       | 1,909       | 1         | —                | —                          | 1,908         |
| ביטחון ותקציבים                    |       |             |             |           |                  |                            |               |
| 2.5                                | 2.3   | 130         | 149         | —         | 8                | —                          | 141           |
| מיוחדים                            |       |             |             |           |                  |                            |               |
| 1.7                                | 1.4   | 89          | 91          | 14        | 5                | —                          | 72            |
| משטרה ומשפטים                      |       |             |             |           |                  |                            |               |
| שירותים ציבוריים, לנמ"א **         |       |             |             |           |                  |                            |               |
| 30.1                               | 36.1  | 1,569       | 2,348       | 15        | 26               | —                          | 2,307         |
| סך הכול                            |       |             |             |           |                  |                            |               |
| <b>שירותים סוציאליים</b>           |       |             |             |           |                  |                            |               |
| 11.8                               | 9.5   | 616         | 616         | 55        | 4                | —                          | 557           |
| חינוך, תרבות ודת                   |       |             |             |           |                  |                            |               |
| 8.3                                | 8.3   | 430         | 540         | 4         | 30               | —                          | 506           |
| ביטוח לאומי וסעד                   |       |             |             |           |                  |                            |               |
| 4.2                                | 3.4   | 219         | 223         | 1         | 19               | —                          | 203           |
| בריאות                             |       |             |             |           |                  |                            |               |
| 5.9                                | 5.2   | 307         | 336         | 335       | -7               | —                          | 8             |
| שיכון                              |       |             |             |           |                  |                            |               |
| 30.2                               | 26.4  | 1,572       | 1,715       | 395       | 46               | —                          | 1,274         |
| סך הכול                            |       |             |             |           |                  |                            |               |
| <b>שירותים כלכליים</b>             |       |             |             |           |                  |                            |               |
| 7.7                                | 7.2   | 400         | 469         | 148       | 70               | —                          | 251           |
| חקלאות ופיתוח                      |       |             |             |           |                  |                            |               |
| 2.9                                | 5.0   | 149         | 326         | 188       | 1                | —                          | 137           |
| מקורות מים                         |       |             |             |           |                  |                            |               |
| 6.9                                | 5.1   | 357         | 334         | 59        | 216              | —                          | 59            |
| תעשייה, מחצבים ומכרות              |       |             |             |           |                  |                            |               |
| 2.1                                | 2.3   | 112         | 147         | 45        | 7                | —                          | 95            |
| תחבורה ותקשורת                     |       |             |             |           |                  |                            |               |
| שירותים כלכליים אחרים              |       |             |             |           |                  |                            |               |
| 19.6                               | 19.6  | 1,018       | 1,276       | 440       | 294              | —                          | 542           |
| סך הכול                            |       |             |             |           |                  |                            |               |
| <b>שירותים שאינם ניתנים לסיווג</b> |       |             |             |           |                  |                            |               |
| 8.7                                | 8.1   | 451         | 525         | —         | —                | 525                        | —             |
| פירעון מילות ***                   |       |             |             |           |                  |                            |               |
| 6.7                                | 6.8   | 347         | 441         | —         | —                | 441                        | —             |
| תשלומי ריבית                       |       |             |             |           |                  |                            |               |
| 4.7                                | 3.0   | 247         | 198         | 10        | -29              | —                          | 217           |
| שונות ****                         |       |             |             |           |                  |                            |               |
| 20.1                               | 17.9  | 1,045       | 1,164       | 10        | -29              | 966                        | 217           |
| סך הכול                            |       |             |             |           |                  |                            |               |
| 100.0                              | 100.0 | 5,204       | 6,503       | 860       | 337              | 966                        | 4,340         |
| סך הכול כללי                       |       |             |             |           |                  |                            |               |

\* למעט ההוצאות השוטפות של מפעלי הדואר והתחבורה ולרבות העברות לרשויות המקומיות וכלל הוצאות המוסד לביטוח לאומי.

\*\* לא נזכר במקום אחר. בעיקר תחנת השידור, מחקר כללי, שירותי עלייה ישירים והוצאות משרדי הסוכנות היהודית בחוץ לארץ.

\*\*\* פירעון מילות לזמן ארוך.

\*\*\*\* בעיקר מענקים לרשויות המקומיות, תמיכות במצרכי יבוא ומלאי במחסני משרד המסחר והתעשייה.

ובשנת 1965 — 4.5 אחוזים. חלק לא מבוטל מיתרת ההלוואות הו, אין גובים עליו כלל קרן — המדובר בהלוואות שעליהן גובים ריבית בלבד ובהלוואות אשר לגביהן נדחה או טרם נקבע מועד הפירעון. הירידה בשיעור הגבייה בשנים 1966 ו-1967 באה הן מירידת חלקן של ההלוואות אשר מהן גובים קרן בסך ההלוואות שניתנו, והן בגלל דחיית פירעון חובות של חלק מחברות הסקטור הציבורי.

## ו. הרכב ההוצאות לפי הייעוד

בלוח ז'-17 מובא הרכב ההוצאות של הממשלה והמוסדות הלאומיים לפי הייעוד בשנת 1966 ו-1967.<sup>1</sup>

העלייה הניכרת בהוצאות הביטחון, שהגיעו בשנת 1967 לכדי 29.4 אחוזים מכלל ההוצאות לעומת 21.8 אחוזים בשנת 1966 — גרמה למעשה לירידת חלקם היחסי של מרבית סעיפי ההוצאות האחרים. בעיקר בולטת הירידה בחלקם של השירותים הסוציאליים מ-30.2 אחוזים ל-26.4 אחוזים מכלל ההוצאות בשנת 1967. השפעה נוספת לירידת חלקם של שירותים אלה היתה לירידה בסך תשלומי השכר (לאחר שבשנת 1966 שולמו הפרשי שכר בסכומים ניכרים). במסגרת שירותים אלה חלה עיקר הירידה בחלקן של ההוצאות על חינוך תרבות ודת, היקף ההוצאות בסעיף זה היה דומה בשתי השנים. ההוצאות על החינוך העל יסודי וההקצבות למוסדות חינוך גבוה — עלו, אך ההוצאות על חינוך יסודי ירדו, בעקבות הירידה במספר המורים והתלמידים בבתי הספר היסודיים.

חלקן של ההוצאות על סעד וביטוח לאומי בכלל ההוצאות לא השתנה בין שתי השנים. עם זאת, עלו ההוצאות על ביטוח לאומי וסעד במידה רבה. בעיקר עלו תשלומי גימלאות הביטוח הלאומי וההטבות הסוציאליות השונות שנותנת הממשלה באמצעות המוסד לביטוח לאומי. חלקן של ההוצאות על שירותים כלליים (פרט לביטחון ותקציבים מיוחדים) בכלל ההוצאות ירד. ההוצאות על מינהל כללי אף ירדו באופן מוחלט.

בחלקן של ההוצאות על שירותים כלכליים לא חל שינוי, בסעיף זה בולטת העלייה בהוצאות על תעשייה ומחצבים בעקבות הגידול במתן אשראי לחברות תעשייתיות ולמוסדות כספיים העוסקים במימון התעשייה ובולטת הירידה בהוצאות על תחבורה ותקשורת עקב הירידה בהשקעות הממשלה בדואר, ברכבת ובנמלים.

## 3. הרשויות המקומיות<sup>2</sup>

### א. פעולות הרשויות המקומיות

בשנת 1967 נמשכה ההאטה בהתרחבותן של הרשויות המקומיות. היקף התשלומים של הרשויות המקומיות, כפי שהוא נמדד ב"מאזן התשלומים" שלהן, עלה בשנת 1967 ב-2.3 אחוזים — לעומת עלייה של 10.2 אחוזים בשנת 1966 ועלייה בשיעור שנתי ממוצע של 23 אחוזים בשבע השנים שלפני כן — והסתכם ב-848 מיליון ל"י.<sup>3</sup> קצב הגידול של הקניות השוטפות הואט ובהשקעות חלה ירידה רבה, בהמשך לירידה שהחלה בשנה הקודמת. גם שיעור העלייה בתקבולים

<sup>1</sup> ההוצאות בלוח זה אמורות גם לגבי העברות והלוואות לרשויות המקומיות.

<sup>2</sup> הרשויות המקומיות כוללות את העיריות (לרבות ירושלים המזרחית), המועצות המקומיות, המועצות האזוריות, המועצות הדתיות ואיגודי הערים. כמו כן נכללות ההוצאות המוניציפאליות של הקיבוצים והמושבים.

<sup>3</sup> לפי רישום ברוטו של המילווה לזמן ארוך ורישום נטו של האשראי לזמן קצר והמילווה משאר הסקטור הציבורי וממערכת הבנקאות (על יסוד רישום נטו של כלל המילווה, עלה היקף התשלומים בשיעור דומה והסתכם ב-789 מיליון ל"י).

עודף הביקוש של הרשויות המקומיות ומימנו, 1965 עד 1967

(מיליוני ל"י, מחירים שוטפים)

| העלייה או<br>הירידה (-)<br>מ-1966<br>ל-1967 | 1967 | 1966 | 1965 |                                      |
|---------------------------------------------|------|------|------|--------------------------------------|
|                                             |      |      |      | א. הכנסות בחשבון שוטף                |
| 35                                          | 336  | 301  | 268  | מיסים                                |
| 10                                          | 92   | 82   | 64   | הכנסות אחרות *                       |
| 24                                          | 151  | 127  | 113  | העברות מהממשלה והמוסדות הלאומיים     |
| 69                                          | 579  | 510  | 445  | סך הכול                              |
|                                             |      |      |      | ב. הוצאות בחשבון שוטף                |
| 19                                          | 455  | 436  | 358  | קניות (בניכוי מכירות)                |
| 12                                          | 106  | 94   | 80   | העברות ותמיכות                       |
| 12                                          | 44   | 32   | 23   | ריבית                                |
| 43                                          | 605  | 562  | 461  | סך הכול                              |
| 26                                          | -26  | -52  | -16  | ג. החיסכון (א' פחות ב')              |
|                                             |      |      |      | ד. הוצאות בחשבון הון                 |
| -33                                         | 162  | 195  | 221  | קניות (בניכוי מכירות)                |
| -5                                          | 59   | 64   | 63   | בניכוי: העברות נטו **                |
| 2                                           | 14   | 12   | 2    | העברות מהממשלה והמוסדות הלאומיים *** |
| -30                                         | 89   | 119  | 156  | סך הכול                              |
| -56                                         | 115  | 171  | 172  | ה. עודף הביקוש (ד' פחות ג')          |
|                                             |      |      |      | מימון עודף הביקוש                    |
|                                             |      |      |      | ו. א ש ר א י נ ט ו                   |
| -5                                          | 14   | 19   | 29   | מהממשלה והמוסדות הלאומיים            |
| 5                                           | 55   | 50   | 52   | ממערכת הבנקאות                       |
| -53                                         | 47   | 100  | 92   | משאר המשק                            |
| -3                                          | -1   | 2    | -1   | מחוץ לארץ                            |
| -56                                         | 115  | 171  | 172  | סך הכול                              |

\* העברות מקומיות והכנסה מרכוש.

\*\* בעיקר השתתפות בעלי בתים ומגרשים בהוצאות פיתוח.

\*\*\* בעיקר מענק מתקציב הפיתוח של הממשלה.

ממיסים ומהכנסות שונות אחרות הואט, אך במידה פחותה מההאטה בהוצאות. לפיכך חלה ירידה בחיסכון השלילי ובעודף הביקוש של הרשויות.

בשנה הנסקרת המשיכו לעלות שיעורי המיסים המוניציפאליים, על פי הסכם עם הממשלה. העלאה בשיעורי המיסים המוניציפאליים החלה בראשית שנת התקציב 1966/67, לאחר שהממשלה מנעה במשך קרוב לארבע שנים (מאז שנת התקציב 1962/63) העלאה בהם במסגרת מדיניות היציבות במחירים שבה נקטה. בתמורה, הגדילה הממשלה את המענק הכללי לרשויות ואת השתתפותה בתקציבי פעולות שונים שלהן. מאז הפשרת הקפאת המיסים המוניציפאליים חלה האטה בגידול המענק הכללי לרשויות המקומיות. בשנת 1966 חלה גם האטה בגידול ההשתתפויות האחרות של הממשלה, אך בשנה הנסקרת חלה בהן שוב עלייה בעקבות הסדר מחודש פברואר 1967, שלפיו תכסה הממשלה מתקציבה את הגירעון בבתי החולים העירוניים ואת הוצאות הרשויות המקומיות על שכר לימוד מודרג.

ההאטה בקצב הגידול של קניות הרשויות המקומיות בחשבון שוטף – קניות אלו עלו בשנת 1967 ב-4.3 אחוזים לעומת עלייה של 21.5 אחוזים בשנה הקודמת – נגרמה בעיקר כתוצאה מעלייה נמוכה, יחסית, בהוצאות על שכר בשנה זו, לאחר שבשנה הקודמת חלה בהם עלייה רבה. הירידה בקניות הרשויות בחשבון הון באה, כאמור לעיל, בהמשך לירידה שהחלה בשנה הקודמת והיא נגרמה בעיקר על ידי פעולות מכוונות של הממשלה לצמצום הוצאות הפיתוח של הרשויות המקומיות.

עודף הביקוש של הרשויות המקומיות, ירד בשנת 1967 ב-56 מיליון ל"י – לאחר עלייה רצופה מזה כמה שנים – והסתכם ב-115 מיליון ל"י. הירידה בעודף הביקוש מוסברת בעיקר בירידה בהיקף ההשקעות של הרשויות.

בחישוב עודף הביקוש נכללו ההעברות משאר הסקטור הציבורי – אלה הסתכמו ב-165 מיליון ל"י ונועדו במרביתן לממן פעולות שוטפות של הרשויות. חלקן של העברות אלה, בתוספת מילווה נטו שנתנו הממשלה והמוסדות הלאומיים, במימון עודף הביקוש של הרשויות המקומיות (כפי שהוא נמדד ללא ההעברות משאר הסקטור הציבורי) – הגיע בשנת 1967 ל-64 אחוזים, לעומת 50 אחוזים בשנים 1965 ו-1966.

יתר עודף הביקוש מומן באמצעות מילווה נטו ואשראי משאר המשק. החוב למערכת הבנקאות עלה ב-55 מיליון ל"י<sup>1</sup>, החוב למוסדות כספיים ומקורות אחרים בארץ (קופות גמל, מפעל הפיס וכן קבלנים וספקים), עלה ב-47 מיליון ל"י, לעומת עלייה של 100 מיליון ל"י בשנה הקודמת. האטה זו נגרמה בעיקרה בגלל ירידה בחוב הרשויות לקבלנים וספקים.

בלוח ז'-19 מובא "מאזן התשלומים" של הרשויות המקומיות לשנים 1966 ו-1967, לפי סוגי התשלומים והתקבולים העיקריים. בלוח זה נעשתה הבחנה בין העסקות במוצרים ושירותים, העסקות הפינאנסיות והעסקות עם שאר הסקטור הציבורי.

## ב. התקבולים

### 1. המיסים ותשלומי החובה האחרים

תקבולי הרשויות המקומיות ממיסים עלו בשנת 1967 ב-11.6 אחוזים והסתכמו ב-336 מיליון ל"י.

בשנים 1962 עד 1964 עלו תקבולי הרשויות ממיסים מדי שנה ב-24 אחוזים, בקירוב, למרות הקפאה כמעט כללית בשיעורי הארנונה, וזאת בגלל השינוי בבסיסי המס, כגון: הגדלת שומות

<sup>1</sup> לא כולל קונסולידציה של חובות שהועברו לגבייה למערכת הבנקאות ממוסדות כספיים ומפעל הפיס.

"מאזן התשלומים" של הרשויות המקומיות לפי סוג התקבולים התשלומים, 1966 ו-1967  
(מיליוני ל"י)

| העלייה או<br>הירידה (-)<br>מ-1966<br>ל-1967 | 1967 | 1966 | תשלומים                  | העלייה או<br>הירידה (-)<br>מ-1966<br>ל-1967 | 1967 | 1966 | תקבולים                    |
|---------------------------------------------|------|------|--------------------------|---------------------------------------------|------|------|----------------------------|
| <b>העברות ועסקות במוצרים ובשירותים</b>      |      |      |                          |                                             |      |      |                            |
| 19                                          | 457  | 438  | קניות: בחשבון שוטף       | 35                                          | 336  | 301  | מיסים                      |
| -33                                         | 167  | 200  | בחשבון הון               | 6                                           | 169  | 163  | הכנסות שונות               |
| 12                                          | 44   | 32   | תשלומי ריבית             |                                             |      |      |                            |
| 13                                          | 117  | 104  | תשלומי העברה ותמיכות *   |                                             |      |      |                            |
| 11                                          | 785  | 774  | סך הכול                  | 41                                          | 505  | 464  | סך הכול                    |
| <b>עסקות בנכסים פינאנסיים</b>               |      |      |                          |                                             |      |      |                            |
| —                                           | 4    | 4    | השתתפות בהון חברות       |                                             |      |      | מילווה לזמן ארוך:          |
| —                                           | 1    | 1    | פירעון מילווה לזמן ארוך: | -3                                          | —    | 3    | מחוז לארץ                  |
| 8                                           | 58   | 50   | בחוץ לארץ                | -5                                          | 124  | 129  | בארץ                       |
|                                             |      |      | בארץ                     | 5                                           | 55   | 50   | אשראי לזמן קצר, נטו:       |
|                                             |      |      |                          | -40                                         | -15  | 25   | ממכרת הבנקאות              |
|                                             |      |      |                          |                                             |      |      | ממקורות אחרים בארץ         |
| 8                                           | 63   | 55   | סך הכל                   | -43                                         | 164  | 207  | סך הכול                    |
| <b>עסקות עם שאר הסקטור הציבורי</b>          |      |      |                          |                                             |      |      |                            |
|                                             |      |      |                          | 26                                          | 165  | 139  | מהממשלה והמוסדות הלאומיים: |
|                                             |      |      |                          | -5                                          | 14   | 19   | השתתפות נטו                |
|                                             |      |      |                          | 21                                          | 179  | 158  | מילווה נטו                 |
|                                             |      |      |                          |                                             |      |      | סך הכול                    |
| 19                                          | 848  | 829  | סך כל התשלומים           | 19                                          | 848  | 829  | סך כל התקבולים             |

\* לרבות הגירעון השוטף של מפעלי המים והמפעלים האחרים.  
\*\* בעיקר העברות הון לקרן החינוך לישראל למימון השקעות בבתי ספר.

על בניינים ומגרשים עם עליית ערכם בעקבות הגאות בשוק נכסי דלא נידי, ותוספת חדרי מגורים חדשים (שהם הבסיס העיקרי לגביית הארנונות), בעיקר באזורי בנייה חדשים ובדירות גדולות יותר שמוטלים עליהם שיעורי ארנונה גבוהים מהממוצע.

השפל, שהחל לשרור בשוק המקרקעין בשנת 1965, והירידה שחלה בהתחלות בנייה באותה שנה, גררו ירידה בהכנסות הרשויות ממסים הקשורות בבנייה ומקרקעין והאטה ניכרת בעלייה בכלל תקבולי הרשויות ממסים. תקבולים אלה עלו בשנת 1965 ב-7.2 אחוזים בלבד. מראשית שנת התקציב 1966/67 ואילך הועלו במידה רבה שיעורי הארנונות השונות, מיסי העסקים והאגרות על שירותים שונים ברוב הרשויות המקומיות. העלאה זו בשיעורי המס הסבירה את עיקר העלייה בתקבולים ממסים בשנת 1966 — עלייה של 12.3 אחוזים — אשר באה למרות השפל שהמשיך לשרור בשוק המקרקעין וההאטה בגידול בסיסי המס — בעיקר ההאטה בתוספת דירות גמורות. בשנת 1967 נמשך השפל בשוק המקרקעין ונמשכה הירידה בהתחלות בנייה. בשנה זו התבטאו הירידות בהתחלות הבנייה משנים קודמות — בירידה במספר הדירות שבנייתן נגמרה, (שהן כאמור לעיל, הבסיס העיקרי לגביית הארנונות). עובדה זו השפיעה להאטת העלייה בהכנסות הרשויות ממסים, אך לעומת זאת, היתה השפעה הפוכה להעלאות שונות בשיעורי המסים במשך שנת התקציב 1967/68, והן מסבירות חלק גדול מהעלייה בתקבולי הרשויות ממסים בשנה הנסקרת. תקבולי החובה האחרים (פרט למסים) הסתכמו בשנת 1966 ב-169 מיליון ל"י. קצב הגידול בתקבולים אלה הואט בשנת 1967 והגיע ל-3.7 אחוזים, לעומת 14.5 אחוזים בשנים 1965 ו-1966. כ-40 אחוזים מכלל ההכנסות מתשלומי החובה באה מבעלי בתים ומגרשים, שחויבו בהשתתפות בהוצאות פיתוח של כבישים, מדרכות וביוב ובעד התקנת מדי מים. בתקבולים אלה חלה ירידה והם הסתכמו ב-70 מיליון ל"י. כ-90 מיליון ל"י גבו הרשויות מדמי השתתפות בשירותים, לרבות אגרות חינוך בבתי-ספר יסודיים, שכר לימוד במוסדות חינוך שונים של הרשויות, דמי אשפוז בבתי חולים עירוניים וכן השתתפות ההורים בהוצאות הזנה של ילדיהם בבתי ספר ובקייטנות. תקבולים אלה עלו ב-13 אחוזים בדומה לשיעור העלייה בשנה הקודמת. בשתי השנים נגרמה העלייה בעיקרה על ידי העלאת דמי השירותים.

## 2. השתתפות הממשלה

הקצבות הממשלה לרשויות המקומיות גדלו במידה ניכרת מאז הפיחות על מנת לפצות את הרשויות על ההתייקרויות ועלויות השכר ואף לאפשר להן להרחיב את היקף פעולותיהן בדרך שתמנע העלאת שיעורי המסים המוניציפאליים. עם העלאות בשיעורי המסים בראשית שנת התקציב 1966/67 חלה האטה בגידול הקצבות הממשלה לרשויות.

לאחר שנתברר שאומדני ההכנסות ממסים לשנת התקציב 1966/67 לא יתממשו בגלל ההאטה בפעילות הכלכלית במשק והירידה בהשקעות, נחלצה הממשלה לעזרת הרשויות המקומיות על ידי קונסולידציה לפירעון מילוות בשנת התקציב 1966/67 ולעזרה כספית נרחבת יותר בשנת התקציב 1967/68. כנגד זה, נתחייבו הרשויות השונות במסגרת הסכם שנקבע בין הממשלה למרכז השלטון המקומי, לפעול לצמצום המנגנון וההוצאות המינהליות שלהן ולצמצם את הוצאות הפיתוח במשך ארבע שנים החל משנת התקציב 1966/67 עד לכדי 50 אחוזים מהיקף הוצאות הפיתוח שהוצאו בארבע השנים שקדמו לשנה זו.

ההשתתפות נטו של הממשלה והמוסדות הלאומיים בתקציבי הרשויות המקומיות<sup>1</sup> עלתה בשנת 1967 ב-21 מיליון ל"י והסתכמה ב-179 מיליון ל"י. החלק הגדול בהשתתפות זו הוא המענק הכללי הניתן על ידי הממשלה. לצורך חלוקת המענק מסווגות הרשויות לפי קריטריונים

<sup>1</sup> הקצבות ומתן מילוות נטו, בניכוי תשלומי ריבית מצד הרשויות המקומיות והשתתפויות שונות של הרשויות בהוצאות הממשלה.





הרכב הוצאות הרשויות המקומיות \*, לפי הייעוד, 1965 עד 1967

(אחוזים)

| 1967                               | 1966  | 1965  |
|------------------------------------|-------|-------|
| <b>שירותים כלליים</b>              |       |       |
| 10.5                               | 10.2  | 10.1  |
| מינהל כללי                         |       |       |
| 17.2                               | 18.9  | 20.2  |
| שירותים מוניציפאליים               |       |       |
| 27.7                               | 29.1  | 30.3  |
| סך הכול                            |       |       |
| <b>שירותים סוציאליים</b>           |       |       |
| 36.4                               | 36.4  | 35.5  |
| חינוך, תרבות ודת                   |       |       |
| 4.9                                | 4.8   | 4.8   |
| בריאות                             |       |       |
| 10.9                               | 7.9   | 8.8   |
| סעד                                |       |       |
| 0.6                                | 0.5   | 1.0   |
| שיכון                              |       |       |
| 52.8                               | 49.6  | 50.1  |
| סך הכול                            |       |       |
| <b>שירותים כלכליים</b>             |       |       |
| 5.9                                | 9.5   | 8.9   |
| תחבורה                             |       |       |
| 1.6                                | 2.0   | 1.9   |
| חקלאות, תעשייה וחשמל               |       |       |
| 7.5                                | 11.5  | 10.8  |
| סך הכול                            |       |       |
| <b>שירותים שאינם ניתנים לסיווג</b> |       |       |
| 5.1                                | 3.8   | 3.1   |
| ריבית                              |       |       |
| 6.9                                | 6.0   | 5.7   |
| פירעון מילואות                     |       |       |
| 12.0                               | 9.8   | 8.8   |
| סך הכול                            |       |       |
| 100.0                              | 100.0 | 100.0 |
| סך הכול כללי                       |       |       |
| 853                                | 837   | 750   |
| סך הכול (מיליוני ל"י)              |       |       |

\* פרט להוצאות שוטפות של מפעלי המים והתחבורה. בהעדר נתונים מפורטים, בדבר ביצוע התקציב לשנת הלוך, מתבססת ההתחלקות בלוח זה על הרכב הייעודים בשנות התקציב 1964/5, 1965/6, 1966/7.

ה מ ק ר : מקובד מתוך סיכומי הדיווחות הכספיים של הרשויות המקומיות על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

עלייה ניכרת — עם תום מלאכת סיווג העובדים המינהליים ברוב הרשויות ותשלומי הפרשי שכר בסכומים ניכרים. אמנם גם בשנה זו שולמו הפרשי שכר אך בסכום נמוך בהרבה מהיקפם בשנה הקודמת. תשלומי השכר הסתכמו בשנת 1967 ב-321 מיליון ל"י לעומת 313 מיליון ל"י בשנה הקודמת.

תשלומי ההעברה והתמיכות שניתנו על ידי הרשויות הסתכמו בשנת 1967 ב-117 מיליון ל"י. מתוך אלה 26 מיליון ל"י העברות למוסדות שלא למטרת רווח (מוסדות חינוך ובריאות). יתר ההעברות הן למשקי בית והן מורכבות ממכסות סעד למשפחות נזקקות, השתתפות בשכר לימוד מודרג, הוצאות על מזון לילדים בבתי ספר ומוסדות סעד וחינוך עירוניים וכן תשלומי פנסיה לעובדי הרשויות. בשנה השוטפת לא היה גירעון שוטף במפעלי המים והמפעלים המוניציפאליים האחרים — ולפיכך לא נרשמו כלל הוצאות על תמיכות.<sup>1</sup>

לאחר עלייה בקצב גידול ההשקעות של הרשויות המקומיות עד לשנת 1965, חלה בהן בשנת 1966 ירידה, שנמשכה גם השנה. קניות הרשויות בחשבון הון הסתכמו בשנת 1967 ב-167 מיליון ל"י, לעומת 226 מיליון ל"י בשנת 1965 ו-200 מיליון ל"י בשנת 1966. הירידה נגרמה בעיקר בהשפעת פעולות מכוונות של הממשלה להקטנת היקף ההוצאות בתקציבי הפיתוח של הרשויות. ירידה קלה חלה בהשקעות בתחום החינוך. השקעות אלו היו למעלה ממחצית השקעות הרשויות בשנת 1967. ההשקעות בסלילת כבישים, התקנת מדרכות וסידורי תנועה ירדו במידה רבה והיו כ-15 אחוזים מכלל ההשקעות של הרשויות, לעומת 25 אחוזים בשנה הקודמת. בשאר ההשקעות לא חלו שינויים בולטים.

#### ד. הרכב ההוצאות לפי הייעוד

הרכב הוצאות הרשויות המקומיות לפי הייעוד מובא מלוח ז' 20. הרשויות פועלות בעיקר בתחומי החינוך, הסעד והשירותים המוניציפאליים המובהקים כגון — תברואה וביוב, תאורת רחובות, כבאות, גינון, תכנון ערים ופיקוח על בנייה. בתחום הכלכלי מצטמצמות פעולתן לענף התחבורה: סלילת כבישים, מדרכות והתקנת סידורי תנועה. למעלה ממחצית הוצאות הרשויות המקומיות הן על שירותים סוציאליים. בתחום זה עלה בשנת 1967 חלקן של ההוצאות על סעד בריאות ושיכון. חלקן של ההוצאות על שירותים מוניציפאליים הולך ויורד מאז שנת 1960. בשנת 1967 היו ההוצאות בתחום זה 17.2 אחוזים מכלל הוצאות הרשויות. חלקן של ההוצאות בתחום השירותים הכלכליים ירד במידה רבה עם הירידה בהוצאות על סידורי תנועה וכבישים, הכשרת קרקע וניקוז. העלייה בתשלומי הריבית ופירעון החוב הגדילה את חלקם בסך ההוצאות עד ל-12 אחוזים לעומת 8.8 אחוזים בשנת 1965 ו-9.8 אחוזים בשנת 1967.

<sup>1</sup> הוצאות הרשויות המקומיות על כיסוי הגירעון השוטף של המפעלים המוניציפאליים נכללות במסגרת התמיכות הניתנות על ידי הרשויות (אם קיים עודף שוטף, הוא נרשם במסגרת התקבולים ממיסים).