

פעולות הסקטור הציבורי

1. הסקטור הציבורי — חשבון מאוחד

הסקטור הציבורי מורכב מהממשלה, הרשויות המקומיות והמוסדות הלאומיים.¹ פעילות הממשלה מהווה כ-80 אחוזים מכלל הפעילות הכספית של הסקטור והשפעתה מכרעת ודומיננטית גם מחוץ למסגרת פעולותיה התקציביות.

עד להבאת דוח זה לדפוס, שלא כבשנים הקודמות, טרם נערך על ידי החשב הכללי במשרד האוצר דין וחשבון כספי לתקופה אפריל-דצמבר 1973. בהעדר דוח כזה אין בידינו נתונים מלאים על ביצוע תקציב הממשלה ועל עסקותיה הפיננסיות, ואין אפשרות לתת ביטוי כמותי ברמת מהימנות מתקבלת על הדעת של פעולות הממשלה השונות כגון — היקף ההשקעות, תשלומי ההעברה, החיסכון, עודף הביקוש, מתן אשראי נטו על ידי הממשלה וכיוצא בזה. הנתונים החלקיים על פעילות הממשלה המתפרסמים בפרק זה ובפרקים אחרים בדוח בנק ישראל לשנת 1973 מבוססים על נתונים שהונפקו על ידי גורמים שונים פרט לחשב הכללי במשרד האוצר. מאחר שהנתונים המתקבלים מהגורמים השונים (כגון — הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לשכת הממונה על הכנסות המדינה ואגף התקציבים במשרד האוצר, מנהל מילווה המדינה בבנק ישראל ואחרים) הם ספציפיים, נבצר מאתנו לערוך השנה את חשבונות הממשלה והסקטור הציבורי בצורה הכוללת והמפורטת הנקוטה בידינו מזה כמה שנים. אין בכוונתנו לחרוג מרמת הדיוק המקובלת בדוח בנק ישראל על ידי שימוש באומדנים, המבוססים על אינפורמציה חלקית והעדפנו להתייחס במסגרת פרק זה לפעילויות חלקיות של הסקטור הציבורי אשר לגביהן קיים דיווח סביר, ואלו הן: הכנסות הממשלה ממסים ומילווה חובה (סעיף ג' להלן) פעילות המוסדות הלאומיים (סעיף ד') ופעילות הרשויות המקומיות (סעיף ה').²

עם זאת ניתן להעריך באופן כללי את ההשפעות העיקריות של הסקטור הציבורי על רמת הביקוש והפעילויות במשק בשנת 1973 כולה בהשוואה לשנה הקודמת משום שברביע האחרון של השנה, בזמן המלחמה ולאחריה, חלה עלייה עצומה בצריכה הציבורית, בעודף הביקוש הכללי והמקומי ובהזרמת נזילות למשק — כך שההשפעות המרחיבות של הסקטור הציבורי ניכרות ומובהקות גם מבלי לתת ביטוי כמותי לאינדיקטורים שהוזכרו. לא כן הדבר לגבי התקופה ינואר-ספטמבר 1973 (להלן — 1973(9)) לגביה ניתן להעריך, באופן כללי, ובהסתייגויות רבות את ההשפעות העיקריות של הסקטור הציבורי על רמת הביקוש והפעילויות במשק, תוך שימוש באינדיקטור אחד בלבד שנבנה על סמך נתונים מהימנים, והוא — היקף הזרמת הנזילות למשק על ידי הסקטור הציבורי, או תרומתו לגידול בבסיס הכסף. מגבלותיו של אינדיקטור זה כמאפיין

¹ במסגרת הרשויות המקומיות נכללות המועצות הדתיות והמערכות המוניציפאליות של המושבים והקיבוצים. המוסדות הלאומיים כוללים את הסוכנות היהודית, ההסתדרות הציונית העולמית, הקרן הקיימת לישראל וקרן היסוד.

² כאשר יופיע דין וחשבון כספי לתקופה אפריל-דצמבר 1973 — ייערך ניתוח הנתונים והתוצאות יפורסמו בסקר בנק ישראל.

את כלל ההשפעות של הסקטור הודגשו לא אחת בעבר, והדבר נכון בודאי ב-1973⁹), אשר בה מצאו ביטוי לחצים אינפלציוניים הגלומים בנכסים פיננסיים שונים ומגוונים, שאינם כלולים באמצעי התשלום; וכל עוד בסיס הכסף ואמצעי התשלום מוגדרים כפי שהם¹, יש להוזהר בהסקת מסקנות לגבי כלל ההשפעה המרחיבה או המצמצמת של הסקטור הציבורי מתוך השוואה של השינויים בהיקף הזרמת הנזילות בתקופות 1972 (9) ו-1973 (9).

את פעילות הסקטור הציבורי בשנת 1973 ניתן לחלק לשלוש תקופות, שההשפעות בהן היו שונות זו מזו: ברביע הראשון של השנה המשיכה הממשלה בפעולות פיסקליות מצמצמות, שאפיינו את תקציב הממשלה לשנת הכספים 1972/73. החל ברביע השני של 1973, עם תחילת שנת התקציב 1973/74, מאופיינת פעילות הסקטור הציבורי בפעולות, שהיו להן השפעה מרחיבה. ברביע האחרון של השנה, לאחר מלחמת אוקטובר 1973 התעצמו במידה רבה הפעולות המרחיבות של הסקטור.

עודף הביקוש של הסקטור הציבורי נאמד בשנת 1973 כולה בסדר גודל של 9.5 מיליארד ל"י, במחירים שוטפים, בהשוואה ל-4.1 מיליארד ל"י, במחירים שוטפים, בשנת 1972. אין נותנים לגבי עודף הביקוש של הסקטור ב-1973 (9), אך מתוך עיון בתקציבי רשויות הסקטור השונים ניתן להניח, שבתקופה זו חלה עלייה מתונה בעודף הביקוש בהשוואה לתקופה המקבילה אשתקד, ומרבית הגידול בעודף הביקוש של הסקטור התרכזה ברבע האחרון של השנה. הוא הדין בעודף הביקוש המקומי של הסקטור הציבורי אשר עלה בתלילות רבה ברבע האחרון של השנה והוא מוערך ב-3.5 מיליארד ל"י בשנת 1973 כולה לעומת 1.1 מיליארד ל"י בשנה הקודמת. התנאים, ששררו בשוק הנכסים הפיננסיים ופעולות ספציפיות שנקטה הממשלה ברבע האחרון של השנה, הביאו לגידול ספיגת האשראי נטו מהציבור בשנת 1973 כולה ביותר מאשר פי שתיים — לכדי 2.5 מיליארד ל"י לעומת 1 מיליארד ל"י בשנת 1972, אך לא היה בספיגת אשראי זו שכמחציתה התרחשה ברביע האחרון של השנה, לקזז אלא במידה חלקית את הגידול הניכר בעודף הביקוש המקומי ולפיכך נתקיימה הזרמת נזילות במשק מצד הסקטור הציבורי בסך 1 מיליארד ל"י בקירוב, כשמרבית ההזרמה מתרכזת ברבעים השני והרביעי של השנה, בעוד שברביע הראשון עדיין נתקיימה ספיגת נזילות.

הזרמת הנזילות במשק לא מומנה ע"י מערכת הבנקאות, אלא באמצעות המרת מטבע חוץ עם העלייה הניכרת באשראי ובמענקים מחוץ לארץ. יתר על כן — החוב של הסקטור הציבורי למערכת הבנקאות פחת, זו השנה השנייה ברציפות.

יבוא הון נטו מחוץ לארץ ע"י הסקטור הציבורי עלה בשנת 1973 בהיקף חסר תקדים והסתכם ב-8.6 מיליארד ל"י (2,050 מיליון דולר) לעומת 2.7 מיליארד ל"י (650 מיליון דולר) בשנת 1972. מתוך אלה 1,550 מיליון דולר ברביע האחרון של 1973 לעומת 230 מיליון דולר ברביע האחרון של 1972.

גידול ניכר חל בהוצאות הסקטור במטבע חוץ, הן הוצאות ליבוא בטחוני — שעלו במידה רבה ברבע האחרון של 1973 והן הוצאות ליבוא ממשלתי אחר — שהחלו לעלות כבר בראשית השנה עקב העליות במחירי היבוא. כלל עסקות הסקטור הציבורי במטבע חוץ הסתכמו בשנת 1973 בעודף הכנסות של כ-2 מיליארד ל"י, אשר כ-1.5 מיליארד ל"י מתוכן הומרו והוזרמו למשק, והיתרה שימשה להקטנה זמנית של חוב הסקטור למערכת הבנקאות.

כאמור לעיל, נתקיימה ברבע הראשון של שנת 1973 ספיגת נזילות ע"י הסקטור הציבורי. ספיגת נזילות ע"י הסקטור היא פועל יוצא של פעילות הממשלה בלבד, באשר שאר רשויות הסקטור הן, בדרך כלל, מזרימות: המוסדות הלאומיים ניוונים כמעט בלעדית ממקורות חוץ לארץ, והרשויות המקומיות פועלות אגב קיום גירעונות שוטפים גדלים והולכים, אשר ממומנים בחלקם הגדול על ידי מערכת הבנקאות.

¹ ראה דיון מורחב בנושא זה בפרק י"ג — "אמצעי התשלום, האשראי, והמוסדות הבנקאיים", סעיף 1.

לוח ז' - 1

אינדיקטורים להיקף הפעולות של המסמור הציבורי, 1970 עד 1973

העלייה או הירידה (—)									
1970	1971	1972	1973	1972 ¹ (9)	1973 ¹ (9)	מ-1970 ל-1971	מ-1971 ל-1972	מ-1972 ל-1973	מ-1972 ל-1973 ⁽⁹⁾
(מיליוני ל"י, מחירים שוטפים)									
(אחוזים)									
1. צריכת הסמטור הציבורי									
צריכה אזורית	1,973	2,483	3,046	4,139	2,228	3,059	25.8	22.1	35.9
צריכה בטחונית	4,755	5,457	6,196	12,488	4,567	4,959	14.8	13.5	101.5
סך הכול (1)	6,728	7,940	9,242	16,627	6,795	8,018	18.0	16.4	79.9
2. הכנסות הסמטור הציבורי ממיסים									
מיסים ישירים	3,057	4,010	4,790	6,306	3,471	4,670	31.2	19.5	31.6
מיסים עקיפים על היבוא	1,188	2,160	3,036	4,645	2,151	2,921	81.8	40.6	53.0
מיסים עקיפים על הייצור המקומי ²	1,977	2,425	2,966	3,612	2,165	2,706	22.7	22.3	21.8
סך הכול (2)	6,222	8,595	10,792	14,563	7,787	10,297	38.1	25.6	34.9
3. תקבולי הממשלה ממילווה חובה									
	538	1,041	1,185	1,426	889	1,005	93.5	13.8	20.3

119.5	11.7	3.8	3,539	3,672	4,102	³ (9,500)	4. עודף הביקוש של הסקטור הציבורי
			975	1,112	—400	936	5. הזרמת נזילות במשק
							6. יתריות מילוות הממשלה ליום 31 במאס ⁴
28.4	42.4	34.2	5,384	7,227	10,289	13,208	מילוות פנים צמודים ⁵
9.3	..	..	1,915	1,913	1,906	2,084	מילוות פנים בלתי צמודים
16.5	44.4	32.0	6,690	8,830	12,752	14,852	מילוות חוץ
20.8	38.8	28.5	13,989	17,970	24,947	30,144	סך הכול (6)
							משקל צריכת הסקטור הציבורי בסך השימושים המקומיים
		23.1	28.6	27.5	26.0	32.2	26.2
							משקל צריכת הסקטור הציבורי בסך התוצר הלאומי הגולמי
		29.2	36.0	34.2	31.7	44.2	32.0
		18.1	25.5	23.5	21.2	33.2	21.5
							משקל הצריכה הבטחונית בסך התוצר הלאומי הגולמי
		37.6	33.3	37.0	37.0	38.7	36.7
							משקל הכנסות הסקטור הציבורי ממיסים בסך התוצר הלאומי הגולמי
		41.2	36.2	41.5	41.0	42.5	40.9
							משקל הכנסות הסקטור הציבורי ממיסים ומילוות חובה בסך התוצר הלאומי הגולמי

- (1) במרוצת ינואר—ספטמבר.
(2) לרבות אגרות, ארנונות ומיסי רכוש.
(3) אומדן.
(4) למעט מילוות מהמוסד לביטוח לאומי, מרשות הפיתוח ומקדן הארנונה לפיצוי נוקי מלחמה.
(5) יתרת המילוות אינה כוללת הפרשי שיערוך.
ה מקור: (1) הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; (2) לוחות ז'י"3 וז'י"6; (3) לוח ז'י"4; (6) החשב הכללי משרד האוצר.

ספיגת נזילות מצד הממשלה נתקיימה, למעשה, במשך כל שנת הכספים 1972/73, והיא גברה בסוף שנת הכספים והסתכמה ברבע הראשון של שנת 1973 ב-500 מיליון ל"י. בחודש אפריל 1973 עם תחילת שנת הכספים 1973/74 החלה הממשלה שוב להזרים נזילות.¹ היקף ההזרמה של הסקטור הציבורי כולו הסתכם ברביעי השני של 1973 ב-450 מיליון ל"י בקירוב, וברביעי השלישי של 1973 ב-200 מיליון ל"י בקירוב. במחצית הראשונה של שנת הכספים 1973/74 הזרים איפוא הסקטור הציבורי נזילות בסך 650 מיליון ל"י ותרם בכך לגידול המהיר בבסיס הכסף לצד תרומת הסקטור הלא ממשלתי דרך המרות מטבע חוץ. ברבע האחרון של שנת 1973, לאחר פרוץ מלחמת אוקטובר, גברה הזרמת הנזילות של הסקטור הציבורי. בתקופה זו ננקטו פעולות פיסקליות שונות, שנועדו להגדיל ספיגה מהציבור, אך אלה מצאו ביטוי חלקי בלבד ברביעי זה של השנה, אשר הסתכם בהזרמת נזילות בסך 800 מיליון ל"י. בחלקה היתה זו הזרמה מכוונת, שנועדה לעודד פעילות כלכלית תקינה במשק, ובדיעבד בלמה את השפעות הסקטורים הלא ממשלתיים אשר תרמו להגדלת הספיגה דרך קניות מטבע חוץ בהיקף ניכר.

ב-1973(9) עלתה הצריכה הציבורית ב-18 אחוזים, במחירים שוטפים, לעומת התקופה המקבילה אשתקד. במחירים קבועים חלה עלייה זעומה ביותר: פחות מחצי אחוז, וזאת לאחר ירידה של כ-2 אחוזים בשנת 1972. הצריכה הציבורית הבטחונית פחתה בתקופה זו ב-4.5 אחוזים במחירים קבועים, כשהירידה חלה הן בהוצאות המקומיות והן ביבוא הבטחוני. הצריכה הציבורית האזרחית עלתה ב-1973(9) ב-9.5 אחוזים במחירים קבועים. התפתחויות אלה בהיקף הצריכה הציבורית ובהרכבה הביאו להמשך ירידת חלק הצריכה הציבורית הבטחונית בסך התוצר הלאומי הגולמי מ-23.5 אחוזים בשנת 1971 ו-21.2 אחוזים בשנת 1972 ל-18.1 אחוזים ב-1973(9).

הצריכה הציבורית ברביעי האחרון של שנת 1973 היתה גבוהה מהצריכה ב-1973(9). הצריכה הציבורית לשנת 1973 כולה הסתכמה ב-16,627 מיליון ל"י, עלייה של 80 אחוזים במחירים שוטפים ושל 48 אחוזים במחירים קבועים (מחירי 1972). 85 אחוזים מתוספת הצריכה היתה בצריכה הבטחונית בתוך אלה 55 אחוזים תוספת היבוא הבטחוני. משקל הצריכה הבטחונית בסך התוצר הלאומי הגולמי עלה עד כדי 33.3 אחוזים בשנת 1973 כולה. השיעור הגבוה ביותר עד כה היה 25.5 אחוזים בשנת 1970.

ההתפתחויות שצוינו לעיל השפיעו במקביל על חלקה של הצריכה הציבורית בתוצר הלאומי הגולמי ובסך השימושים המקומיים כדלקמן: המשקל בסך התוצר הלאומי הגולמי ירד מ-31.7 אחוזים בשנת 1972 ל-29.2 אחוזים ב-1973(9) אך עלה ל-44.3 אחוזים בשנת 1973 כולה. המשקל בסך השימושים המקומיים ירד מ-26 אחוזים בשנת 1972 ל-23.1 אחוזים ב-1973(9) אך עלה ב-32.3 אחוזים בשנת 1973 כולה.

התמיכות והסובסידיות אשר העניק הסקטור הציבורי עלו בשנת 1973 ב-58.5 אחוזים, והסתכמו ב-2,322 מיליון ל"י, העלייה ב-1973(9) היתה 55.5 אחוזים. התמיכות ליצואנים עלו ב-1973(9) ב-39 אחוזים כשמרבית הגידול בתמיכות אלה בא מעליית שיעורי התמריצים. החזרי המסים העקיפים ליצוא הועלו במשך שנת 1973 שלוש פעמים: בינואר ב-17—5 אגורות לדולר יצוא לפי קבוצת הערך המוסף ביצוא, באוגוסט ב-3—7 אגורות ובנובמבר — ב-21 אגורות.² התמיכות לייצור מקומי עלו ב-1973(9) ב-73 אחוזים והתמיכות למוצרים מיבוא עלו ב-88 אחוזים. הגידול העצום בשני סוגי תמיכות אלה נבע בעיקר מהעלייה המהירה במחירי המוצרים השונים בשוק העולמי. מחירי מוצרי המזון העיקריים המיובאים עלו בממוצע בין השנים 1972 ל-1973 בשיעורים שבין 100—30 אחוזים והטילו מעמסה תקציבית ניכרת על הממשלה כל עוד לא התבטאו עליות אלה במחירים לצרכן.

¹ על היקף ההזרמה של הממשלה בשנת 1973, ראה דיון להלן, סעיף 2.

² על תמריצי היצוא ושינויי השער האפקטיבי בייצוא ראה פרק ג' — "מאזן התשלומים וסחר החוץ", לוח ג'-16.

במשך שנת 1973 הוקטנו שיעורי התמיכות של כמה מוצרים; במאסר 1973 יוקרו מספר מוצרי מזון והלק בסכום של 260 מיליון ל"י בחישוב לשנה שלמה, מחירי הדלק הועלו באוקטובר 1973 בסכום של 750 מיליון ל"י בחישוב לשנה שלמה ובדצמבר הועלו שוב בסכום כולל של 1,200 מיליון ל"י. באוקטובר הועלו מחירי מספר מוצרי מזון בסכום של 180 מיליון ל"י בחישוב לשנה שלמה. העלאות אלה מנעו את הגדלת ההוצאות על תמיכות אל מעבר לגידול שנתקיים בפועל, אך שיעורי התמיכות שהיו קיימים בסוף שנת 1973 עדיין הצריכו הוצאה בסדר גודל של 2 מיליארד ל"י בחישוב לשנה שלמה. 1.2 מיליארד מתוך אלה קוצצו בסוף ינואר 1974 כאשר הועלו מחיריהם של כל המוצרים והשירותים המסובסדים.

השקעות הסקטור הציבורי עלו ב-1973 (9) ב-46 אחוזים במחירים שוטפים וב-17 אחוזים במחירים קבועים. 60- אחוזים מכלל השקעות הסקטור הן השקעות בתחום השירותים הסוציאליים והמוניציפאליים, אלה עלו ב-1973 (9) ב-13 אחוזים (במחירים קבועים) לאחר עלייה של 23 אחוזים ב-1972. יתר השקעות הסקטור הציבורי הן בתחום השירותים הכלכליים, באמצעות המפעלים העיסקיים של הממשלה והרשויות המקומיות, השקעות אלה עלו ב-1973 (9) ב-24 אחוזים (במחירים קבועים) לעומת 40 אחוזים בשנת 1972. ברביע האחרון של 1973 פסקה כמעט לחלוטין ההשקעה הציבורית כך שסך הגידול בהשקעה זו נאמד לגבי 1973 כולה ב-4.5 אחוזים בלבד.¹ הכנסות הסקטור הציבורי ממסים עלו בשנת 1973 ב-34.9 אחוזים לאחר עלייה של 25.6 אחוזים אשתקד. בצירוף מילואות החובה הסתכמה העלייה ב-1973 (9) ב-30.3 אחוזים ובשנת 1973 כולה ב-33.5 אחוזים, לעומת עלייה של 24.3 אחוזים בשנת 1972.

את ההאצה בגביות המסים בשנת 1973 יש לראות על רקע ההתפתחויות בגביות המסים בשלוש-ארבע השנים האחרונות. בשנים 1970 ו-1971 נקטה הממשלה מדיניות הכנסות מרסנת, שבאה לידי ביטוי בהעלאת שיעורי מסים ובהטלת מילואות חובה על הציבור. בשנים אלו חלה עלייה רבה בהכנסות ממסים, וגדל משקל המסים בסך התוצר הלאומי הגולמי. בשנת 1972 פסקה הממשלה לנקוט מדיניות הכנסות מרסנת ואף הופעלה רפורמה במס ההכנסה. הדבר התבטא בהאטה בגידול גביות המסים הישירים, אשר הגידול בהם היה נמוך מהגידול בהכנסה הלאומית לראשונה מזה תקופה ארוכה. חלק מהאטה זו בשנת 1972 מוסבר גם בתהליך של פיגור בגביות מס ההכנסה באשר הגידול בהכנסה הלאומית אינו מגיע לביטוי מיידי בגביות המס השוטפות, אלא בתקופה מאוחרת יותר. גם בשיעורי המסים העקיפים חלה הורדת מה בשנת 1972, ודבר זה בצירוף העובדה שבשנה זו חלה ירידה בנטייה לצרוך — השפיעו להאטה בגידול הגביות של המסים העקיפים. בשנת 1972 חברו איפוא כמה השפעות, שתוצאותן היתה האטה בגידול גביות המסים, והדבר התבטא בהתייצבות משקל ההכנסות ממסים ומילואות חובה בסך התוצר הלאומי הגולמי לאחר העלייה, שחלה בו בשנתיים הקודמות.

גם בשנת 1973 לא נקטה הממשלה מדיניות הכנסות מרסנת. והורדו שיעורי המסים הישירים. ההאצה בגביות המסים בשנת 1973 וב-1973 (9), היא תוצאה של ההתפתחות בהכנסות ממסים ישירים, אשר עלו במידה רבה לאחר ההאטה שחלה בהם בשנת 1972, ובשיעור גבוה מהגידול בהכנסה הלאומית. לעומת זאת הגידול במיסים עקיפים על הייצור המקומי בשנת 1973 וב-1973 (9) נפל מהגידול בתוצר הלאומי הגולמי. בגביות המסים על הייבוא חלה האטה ב-1973 (9) בחישוב הכולל את היטל היבוא הביטחוני, והחשה בחישוב שאינו כולל היטל זה, ברם שיעור הגידול בגביות מיסים אלה, עם או בלי ההיטל על היבוא הביטחוני, נפל משיעור הגידול בערך יבוא המוצרים (למעט אניות ומטוסים ויהלומים). ריכוז כל השינויים האלה מראה שבסופו של דבר משקל ההכנסות ממסים ומילואות חובה בסך התוצר הלאומי הגולמי נשאר יציב, פחות או יותר, ועמד על 41.2 אחוזים ב-1973 (9) לעומת 41.0 אחוזים ב-1972. בנובמבר 1973 הועלו שיעורי מסים עקיפים והוטל מילואה חובה. העלאות אלה

¹ ראה פרק ה' — "ההשקעה והבנייה", סעיף 2 ולוח ה' 3.

בשיעורים מצאו ביטוי חלקי ומצומצם בלבד בתקבולים ממסים ומילווות חובה ברבע האחרון של השנה — פרט להכנסות מהיטל היבוא הביטחוני, שעלו במידה רבה.

כלל ההכנסות ממסים ומילווות חובה היה שקול בשנת 1973 כולה כנגד 42.5 אחוזים מהתוצר הלאומי הגולמי. שיעור זה הוא הגבוה ביותר שהיה אי פעם בישראל. ברם, יש לזכור, שהוא מגיע לרמה כה גבוהה בעיקר בגלל זקיפת היטל היבוא הביטחוני. למעט היטל זה נמצא שיתר המסים ומילווות החובה היו שקולים בשנת 1973 כנגד 39.4 אחוזים מהתוצר הלאומי הגולמי, בדומה לשנה הקודמת.

השיעור האחרון שהוזכר הוא אינדיקטור טוב למדי למדידת נטל המיסים, באשר ההיטל על היבוא הביטחוני אינו מהווה ספיגה מהציבור אלא זקיפה בחשבונות הממשלה. ניתן היה לשפר אינדיקטור זה על ידי הפחתת מסים נוספים, אשר הממשלה "משלמת לעצמה" דרך קניויותיה ואינם נגבים מהציבור; ברם, אין בידינו נתונים מדויקים לגבי מסים אלה. אולם היקפם של מסים אלה הוא מצומצם למדי ויש לשער שלא חלו בו שינויים משמעותיים בין השנים 1972 ו-1973. כך שאין הדבר פוגם בהשוואת נטל המסים בין שנים אלה. עוד יש להעיר, שחלק מהמסים על היבוא בא, למעשה, במקום שינוי שער החליפין הרשמי של הל"י ולא מתוך מניעים פיסקליים, ועל מנת לשפר את האינדיקטור הנ"ל יש טעם בהשמטתו; ברם, ישנן בעיות מתור-דולוגיות, הכרוכות באיתור חלק זה, ולפיכך לא נעשה הדבר. ניתן להניח לגבי ההשוואה בין השנים 1972 ו-1973, שאין הדבר פוגם באשר השינויים בשיעורי המסים על היבוא בתקופה זו היה להם בעיקר מניע פיסקלי.

כפי שצוין לעיל, כמעט ולא חל שינוי במשקל המסים ומילווות החובה — למעט היטל היבוא הביטחוני — בין השנים 1972 ו-1973. זוהי אינדיקציה לכך, שנטל המסים לא השתנה בין שתי שנים אלה.¹ יש להדגיש, שנטל המסים הלך וגדל בין השנים 1967 ל-1971, שבה עמד השיעור הנ"ל על 40.9 אחוזים.

ההתפתחויות שצוינו לעיל בגביית המסים הישירים בשנים 1972 ו-1973, השפיעו על שינוי קצב הגידול של ההכנסה הפנויה ממקורות פנים. אם נצטרף לחישוב גם את תשלומי ההעברה לסקטור הפרטי, נמצא שגביות המסים הישירים ומילווות החובה בניכוי תשלומי ההעברה עלו ב-1973 (9) ב-26.8 אחוזים לעומת עלייה של 5.8 אחוזים בשנת 1972. הדבר הביא לכך שההכנסה הפרטית הפנויה עלתה ב-1972 וב-1973 (9) בשיעור גבוה יותר מהגידול בהכנסה הפרטית הגולמית מפעילות כלכלית. בשנים 1970 ו-1971 קצב גידול ההכנסה הפרטית הפנויה נפל מקצב גידול ההכנסה הפרטית והיה זה אחד הביטויים של מדיניות ההכנסות המרסנת בה נקטה הממשלה באותה עת.

2. תקציב הממשלה לשנת 1973/74

הצעת תקציב הממשלה לשנת הכספים 1973/74 הוגשה לכנסת בראשית ינואר 1973. לפי הצעה זו ממשיכה הממשלה במדיניות המצמצמת שהחלה לנקוט עוד בשנת 1970. האלמנט הפיסקלי במדיניות זו של הממשלה התבטא בהצעת התקציב כדלקמן.²

א. האלמנט המצמצם בתקציב בא לביטוי בעיקר במדיניות הוצאות מרסנת ולא במדיניות הכנסות מרסנת כפי שננקטה בשנים 1970 ו-1971, שבהן הועלו שיעורי מסים והוטלו מילווות חובה.

¹ למסקנה דומה מגיעים גם מתוך השוואת משקל המיסים ומילווות החובה — למעט כל המסים על היבוא — בסך התוצר הלאומי הגולמי.

² ראה הצעת תקציב לשנת הכספים 1973, חוברת א' עמ' 25, וכן בנק ישראל מחלקת המחקר, משרד האוצר — תקציב לאומי לשנת 1973, עמ' 16.

ב. הצריכה הממשלתית אמורה לעלות במחירים קבועים ב-3 אחוזים — בדומה לקצב גידול האוכלוסייה. מרבית הגידול תחול בצריכה הממשלתית האזרחית, הצריכה הבטחונית תשאר, במחירים קבועים, ברמה דומה לזו של השנה הקודמת.

ג. הגידול בתקציב הפיתוח הוא, זו השנה השניה ברציפות, ובמחירים קבועים אף חלה בו ירידה.

ד. לא תוכננו העלאות שיעורי מסים עקיפים ולגבי המסים הישירים נמשכו תהליכי הרפורמה במס; הועלתה רצפת ההכנסה החייבת במס הכנסה והופחתו שיעורי המס.

ה. עודף הביקוש הכולל של הממשלה, כפי שהוא מחושב מתוך הצעת התקציב, אמור להסתכם ב-3,100 מיליון ל"י בקירוב¹, עלייה של פחות מ-5 אחוזים במחירים שוטפים לעומת שנת הכספים הקודמת, ובמחירים קבועים אף חלה בו ירידה. עודף הביקוש המקומי ירד ונאמד ב-250 מיליון ל"י, בקירוב, במחירים שוטפים.

ו. בהצעת התקציב תוכננה ספיגת נזילות של 700 מיליון ל"י. המדובר הוא בתקציב הממי-שלה למעט המוסדות הלאומיים, אשר אמורים להזרים כ-1,250 מיליון ל"י נוספים במסגרת תקציביהם הרגילים והמיוחדים.

ז. הספיגה המתוכננת אמורה היתה לכסות את הגירעון הצפוי בהוצאות מטבע-חוץ, כך שהממשלה לא נזקקה למימון נוסף כלשהו מבנק ישראל, וזאת לאחר שש שנים רצופות, שבהן נטלה הממשלה מילדות מבנק ישראל במסגרת "חוקי מקדמה".

הניסיון לנקוט מדיניות הוצאות מרסנת, בא אמנם לידי ביטוי באינדיקטורים שצוינו לעיל. ברם, יש להעיר, שחלק מנסיון זה לא היה כרוך בריסון ממשי של הוצאות. המדובר הוא באלמנטיים הבאים:

א. חלה הרחבה במתן הלוואות פיתוח על ידי הממשלה מחוץ למסגרת התקציב באמצעות מוסדות פיננסיים. למערכת אשראי זו הוכנסו פרויקטים שהיו מאז ומתמיד השקעה ממשלתית (כגון — השקעות בתחום התקשורת).

ב. אומדני ההוצאות בכמה סעיפים היו אומדני חסר, בעיקר בסעיפי ההוצאה על תמיכות לייצוב מחירים ולעידוד היצוא וכן בהערכת התייקרות שכר ומחירים. להוצאות בפועל בסעיפים אלה לא היה כיסוי מספיק ברורבות שתוקצבו, מה עוד שרורבות אלה היו "מתוחות" מאד באשר חלקים נכבדים מהן יועדו למטרות ספציפיות. בנוסף לאלה שהוזכרו לעיל, ולפיכך היקף הרורבות הפנויות לקידום פעילות תקציבית שגרתית היה מבוטל בהשוואה לשנים קודמות.

התקציב, שהוגש לכנסת בינואר 1973 הסתכם ב-19,800 מיליון ל"י. תוספת להצעת התקציב בסך 217 מיליון ל"י הוגשה לכנסת בסוף חודש מארס 1973 והיא נועדה בעיקר לתקן את הערכת סעיפי ההוצאה על תמיכות לייצוב מחירים ולעידוד הייצוא. חלק ממימון תוספת התקציב נעשה באמצעות הצעה לדחיית הוצאות מהתקציב המקורי — לשנת הכספים הבאה.

בד בבד עם הגשת התוספת הנ"ל עובדו תכניות להגדלת הספיגה הממשלתית. חלק מהן היו בבחינת רורבות סמויות בתקציב עצמו, באשר סעיפי התקבולים ממסים ואמיסיות ומלוות מן הציבור כפי שתוקצבו היו נמוכים מהתקבולים בפועל ממקורות אלה. תכניות אחרות עסקו בהקפאת כספי אמיסיות שנועדו לממן פרויקטים ושונים במסגרת האשראי המוכוון מחוץ לתקציב. את שנת התקציב 1972/73, סיימה הממשלה בעודף תקציבי בסך 470 מיליון ל"י. עודף זה נוצר בעיקר עקב ספיגת ניכרת של כספי אמיסיות ומלוות מהציבור במחצית השנייה של שנת הכספים 1972/73. במקביל לעודף זה העבירה הממשלה לשנת הכספים 1973/74 עודפי תקציב —

¹ נתון זה וכן הנתונים האחרים המובאים בהמשך, אינם כוללים את פעולות המוסדות הלאומיים ומגביות אחרים — אלא אם חלק מפעולות אלה בא לידי ביטוי בהצעת התקציב המובאת לאישור הכנסת.

תקציבי הממשלה לשנים 1972/73 ו-1973/74
(מיליוני ל"י, מחירים שוטפים)

1973/74					1972/73
תקציב מתקן (4) + (5)	אומדן הקצאת רזרבות	סך תקציב (2) + (3)	תקציבים נוספים **	הצעת תקציב *	ביצוע תקציב
(5)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)
א. עודף הביקוש הכללי					
1. הרצאה					
2,746	160	2,586	254	2,332	1,908
16,840	177	16,663	10,538	6,125	6,120
העברות למשקי בית ולמוסדות					
1,303	190	1,113	23	1,090	795
2,062		2,062	62	2,000	1,775
1,425	96	1,329	156	1,173	1,116
2,695	153	2,542	519	2,023	1,662
השקעה, מענקי הון והשתתפות					
1,403	294	1,109	-179	1,288	1,042
רזרבות, תקציבים מיוחדים					
111	-1,218	1,329	280	1,049	176
28,585	-148	28,733	11,653	17,080	14,594
סך הכול (1)					
2. הכנסה					
מסים ***					
13,901		13,901	2,203	11,698	9,428
1,995		1,995	-278	2,273	2,205
15,896		15,896	1,925	13,971	11,633
12,689	-148	12,837	9,728	3,109	2,961
3. עודף הביקוש הכללי (2)-(1)					
ב. ספיגת אשראי נטו במשק					
1,624	148	1,476	65	1,411	1,656
4. מתן הלוואות נטו לציבור					
1,849		1,849	570	1,279	1,239
5,059		5,059	3,072	1,987	2,701
1,481		1,481	594	887	1,153
5,427		5,427	3,048	2,379	2,787
סך הכול (5)					
6. ספיגת					
3,803	-148	3,951	2,983	968	1,131
אשראי נטו במשק (4)-(5)					
ג. "גירעון הממשלה"					
8,886		8,886	6,745	2,141	1,830
7. יתרה למימון (6)-(3)					
8. המימון					
8,925		8,925	6,745	2,180	2,333
-39		-39		-39	-32
העברות חד צדדיות					
ואשראי נטו מחו"ל					
מבנק ישראל נטו					
עודף תקציבי					
8,886		8,886	6,745	2,141	1,830
סך הכול					
ד. הזרמת נזילות במשק					
9. עודף ביקוש מקומי					
12,689	-148	12,837	9,728	3,109	2,961
7,748		7,748	4,894	2,854	2,670
4,941	-148	5,089	4,834	255	291
3,803	-148	3,951	2,983	968	1,131
1,138		1,138	1,851	-713	-840
11. הזרמת נזילות במשק (10)-(9)					

* הצעת התקציב מחודש ינואר 1973 ותוספת להצעת תקציב מחודש מארס 1973.

** שני תקציבים נוספים מחודש אוקטובר 1973 וחודש ינואר 1974.

... לא כולל גביות המוסד לביטוח הלאומי, הפקדות הביטוח הלאומי באוצר וכללות במסגרת ההכנסות המקומיות האחרות.

עקב אי מימוש סעיפי הוצאה שונים תוך שנת הכספים הקודמת — בסך 750 מיליון ל"י. שאריות תקציב אלה פעלו בראשית שנת התקציב 1973/74, בכפיפה אחת עם סעיפי ההוצאה של שנת הכספים החדשה ותרמו, לצד תרומת המבנה העונתי של הכנסות הממשלה, לכך שבראשית שנת התקציב 1973/74 החלה הממשלה מזרימה נזילות למשק.

הגידול בחוב הממשלה למערכת הבנקאות הסתכם ברבע השני של 1973 (שהוא הרבע הראשון של שנת הכספים) ב-860 מיליון ל"י, וזאת לאחר ירידה בחוב בסך — 710 מיליון ל"י ברבע הראשון של 1973. הזרמת הנזילות מצד הממשלה הסתכמה ברבע השני של 1973 ב-290 מיליון ל"י בהשוואה לספיגה של 800 מיליון ל"י ברבע הראשון של 1973. יש להדגיש שספיגת נזילות התקימה למעשה במשך כל שנת הכספים 1972/73.

זמן קצר לאחר תחילת שנת הכספים 1973/74 התעורר הצורך בהגשת תקציב נוסף. הרגירות בתקציב לא הספיקו לכסות את השפעות עליית המחירים במשק ועליית מחירי היבוא על התקציב והוחל בהכנות להצעת תקציב נוסף, אשר לפי הערכות מחודש אוגוסט 1973 נאמד בסדר גודל של כ-1.500 מיליון ל"י.

התקבולים ממסים ואמיסיות ומילואות מהציבור מעל לאומדן המקורי בתקציב הוינו, בסופו של דבר, את הגידול בהוצאות מעל לאומדן המקורי ולא נספגו על ידי הממשלה. יתר על כן, נתברר במשך הזמן, שמתכנית הספיגה המקורית של הממשלה לא נתקיימה ספיגה כלשהי גם ברביע השלישי של 1973, ובסך הכול הזרימה הממשלה במחצית הראשונה של שנת הכספים 310 מיליון ל"י.

לאחר פרוץ המלחמה בחודש אוקטובר 1973, נקטה הממשלה שורה של צעדים פסקליים מצמצמים למימון הוצאות המלחמה והולכות ומתרחבות. כבר ב-9 לאוקטובר הגיש שר האוצר לוועדת השרים לענייני כלכלה הצעה לתקציב נוסף בסך 500 מיליון ל"י. ב-17 לאוקטובר אושר תקציב נוסף בסך 1.000 מיליון ל"י. בתקציב זה הועלו הוצאות הבטחון ב-1.250 מיליון ל"י כש-המימון הוא — קיצוץ בתקציבי פיתוח בסך 250 מיליון ל"י ומילואות מהציבור באמצעות מילואה מלחמה חובה ומילואה מלחמה רצונית.¹

התקציב הנוסף נועד להבטיח את המסגרת החוקית והפורמאלית של מילואות מהציבור, אך לא היה בו בכדי לענות על צרכי הבטחון עם התמשך המלחמה, והוחלט לנקוט פעולות פסקליות סופגות לקראת הגשת תקציב נוסף שני. בראשית נובמבר 1973 החליטה הממשלה על שורה של העלאות מסים, כשהבולטים בהם היו העלאת ההיטל על היבוא מ-20 ל-25 אחוזים והעלאת שיעורי מס הקנייה השונים ב-5 אחוזים. נוסף על כך הוקטנו מספר סובסידיות על מוצרי מזון. שינויים אלה היו אמורים להגדיל את הכנסות הממשלה, או לצמצם את הוצאותיה, בסדר גודל של כ-1.4 מיליארד ל"י בחישוב לשנה שלמה. צעד נוסף היה העלאת מחירי הדלק באוקטובר 1973 ובינואר 1974. צעד זה מנע מהממשלה כיסוי הפסדים צפויים בסדר גודל של 2 מיליארד ל"י, בחישוב לשנה שלמה, בקרן ההשוואה למחירי דלק עם העלייה הניכרת בהם סמוך למלחמה ולאחריה.

התקציב הנוסף השני הוגש לכנסת בינואר 1974 והוא הסתכם ב-11.324 מיליון ל"י, מתוכם 9.288 מיליון ל"י הגדלת הוצאות משרד הביטחון, והיתרה נועדה לכיסוי הוצאות אחרות, שהוגדרו כ"צורך השעה".² חלק מההוצאות בתקציב הנוסף כבר בוצע בעת הגשת התקציב.

רק שליש מההכנסות המתוכננות בתקציב נוסף זה, הן הכנסות מקומיות; מרביתן אמיסיות ומילואות מהציבור ומיעוטן גידול בהכנסות ממסים. שני שלישים ממימון התקציב היו מילואות

¹ על תנאי מילואות המלחמה ראה להלן סעיף ג'.

² ראה הצעת תקציב מספר 3 לשנת הכספים 1973 עמ' 7.

והעברות מחוץ לארץ¹. סך התקבולים מחוץ לארץ עולה על הגידול בתקציב ההוצאות במטבע חוץ ב-1,850 מיליון ל"י סכום זה אמור להיות מוזרם למשק מאחר שנועד לכסות חלק מהגידול בהוצאות המקומיות.

יש להוסיף בהקשר זה, שבד בבד עם הגשת התקציב הנוסף לכנסת, גובשה הצעת תקציב נוסף לסוכנות היהודית, אשר ניוון ממגביות החירום שהורחבו במידה ניכרת לאחר מלחמת אוקטובר 1973. הגידול בתקבולים ממגביות אלה, אשר נועדו לממן הוצאות מקומיות הניתנות באמצעות תקציב המוסדות הלאומיים בתחומי השירותים הסוציאליים וההתיישבות, כרוך בהזרמה נוספת של 700 מיליון ל"י.

בתקציב הנוסף גלומים לחצים מרחיבים ניכרים ביותר; עודף הביקוש הכולל של הממשלה אמור לעלות ב-9,580 מיליון ל"י על 3,110 מיליון ל"י שתוכננו בתקציב המקורי, ועודף הביקוש המקומי אמור לעלות ב-4,680 מיליון ל"י על 260 מיליון ל"י שנאמדו בתקציב המקורי.

הגידול בתקבולים ממילווה החובה והמילווה מרצון מהציבור — אשר היקפם עלה במידה רבה עקב התנאים המיוחדים ששררו בשוק הנכסים הנזילים במחצית השנייה של שנת הכספים 1973/74² — קיזז 60 אחוזים מהגידול מהתקצב בעודף הביקוש המקומי, שעה ש-40 אחוזים הנותרים ממונים ע"י המרת מטבע חוץ הכרוכה בהגדלת ההזרמה ב-1,850 מיליון ל"י, כפי שצוין לעיל. (כזכור — בתקציב המקורי תוכננה ספיגה בסך 710 מיליון ל"י).

גידול מתוכנן כה ניכר בעודף הביקוש הכללי והמקומי אשר לוהה בפעולות מפצות חלקיות באמצעות ספיגת נכסים פינאנסיים (אשר השפעתם המצמצמת קטנה בדרך כלל מהשפעת מיסוי או הקטנת ביקושים ריאליים בדרכים אחרות) — לא יכול היה להתממש בפרק הזמן שבין תחילת מלחמת אוקטובר 1973 לסיום שנת הכספים 1973/74, מבלי שתהיינה לו השפעות אינפלציוניות ניכרות, למרות השינוי הזמני שחל אותה תקופה בשיעורי התסכון של הסקטור הפרטי והירידה בהשקעות במשק, ולמרות שחלק מהשפעות אלה מוצא ביטוי במאזן התשלומים. ואכן, בפועל, לא קיימה הממשלה בחדשים שלאחר אוקטובר 1973 היקף כה גדול של עודף ביקוש מקומי והזרמה כפי שמתבקש מהתקציב הנוסף, וזאת בעיקר עקב דחיית ביצוע הוצאות מקומיות בתחום הבטחון בגלל בעיות הקשורות בהערכות המשק ומשרד הביטחון להפעלה ולקליטה מהירה של הזמנות בטחוניות בהיקף ניכר כפי שתוכנן בתקציב הנוסף.

ניתן לסכם ולומר, שחלק מהלחצים הגלומים בתקציב לשנת הכספים 1973/74 נדחה לשנת הכספים הבאה בצורת עודפי תקציב גדולים, אשר עלולים להצטרף להשפעות הגלומות בתקציב 1974/75.

3. תקבולי הממשלה ממסים ומילווה חובה

א. קווי ההתפתחות העיקריים

התפתחות הכנסות הממשלה ממסים ומילווה חובה ב-1973 מושפעת מההתפתחות הכלכלית שאפייינה את תשעת החודשים הראשונים של השנה, משינויים במדיניות המיסים ומילווה החובה ב-1972 וב-1973 (9) ומהשפעת מלחמת אוקטובר, כפי שהיא באה לידי ביטוי בשינויים, שחלו בפעילות הכלכלית, במדיניות המסים, ומילווה החובה ברבע האחרון של שנת 1973. הכנסות הממשלה ממסים עלו ב-1973 (9) ב-32.6 אחוזים, המדובר בהכנסות ממסים ישירים

¹ לא כולל העברות מחוץ לארץ למוסדות הלאומיים ומגביות החירום, אלא במידה ואלה באים לידי ביטוי בהצעת התקציב הנוסף.

² ראה פרק י"ז — "השוק לניירות ערך", סעיף 1.

— לרבות תקבולי הביטוח הלאומי, וממסים עקיפים ואגרות — לרבות הכנסות מהיטל על היבוא הבטחוני. למעט היטל זה¹ עלו ההכנסות ממסים ב-1973 (9) ב-34.1 אחוזים.

שיעור הגידול בהכנסות ממסים במשך כל שנת 1973 היה 35.4 אחוזים לרבות הכנסות מהיטל על היבוא הבטחוני ו-29.4 אחוזים למעט היטל זה.

שיעורי הגידול בהכנסות ממסים ב-1973 (9) וב-1973 גבוהים במידה ניכרת מאלה שבשנה הקודמת. האצה זו הוסברה בקיום כללים בסעיף 1 לעיל ויש לראותה על רקע התפתחות במדיניות ההכנסות של הממשלה בשנים האחרונות, נוסף על ההשפעות הספציפיות, שפעלו בין השנים 1972 ו-1973, כמו הגידול בתוצר, בהכנסה הלאומית וביבוא, שהשפיעו אף הן להאצה על אף הירידה שחלה בשיעורי המסים.

ההכנסות ממסים ישירים הסתכמו ב-1973 (9) ב-4.670 מיליון ל"י, עלייה של 34.5 אחוזים, ובשנת 1973 ב-6.305 מיליון ל"י, עלייה של 31.6 אחוזים.

המסים הישירים בתוספת מילואות החובה עלו ב-1973 (9) וב-1973 בשיעורים נמוכים יותר (30.2 אחוזים ו-29.4 אחוזים בהתאם). שיעורים אלה גבוהים במידה משמעותית מהשיעורים המקבילים בשנה שעברה.

המסים העקיפים לרבות מסי רכוש, אגרות והיטל על יבוא בטחוני, עלו ב-1973 (9) ב-31.0 אחוזים והסתכמו ב-5,223 מיליון ל"י. בכל 1973 הסתכמו גביות המסים העקיפים ב-7,705 מיליון ל"י, בתוך אלה 4,645 מיליון ל"י מסים על היבוא, אשר עלו ב-1973 ב-53 אחוזים, לעומת עלייה של 40.6 אחוזים אשתקד. לעלייה זו תרם הגידול הרב בהיטל על היבוא הבטחוני. ב-1973 (9) עלו המסים על היבוא ב-35.8 אחוזים.

הגידול בהכנסות ממסים על היבוא בשנת 1973 היה למעלה מ-60 אחוזים מכלל הגידול בהכנסות ממסים עקיפים, ומשקלם של המסים על היבוא בכלל ההכנסות ממסים עלה איפוא גם השנה והגיע לכדי 29.5 אחוזים ב-1973 (9) ו-33.2 אחוזים בשנת 1973 כולה, וזאת לעומת 17.6 אחוזים בשנת 1968 ו-20.1 אחוזים בשנת 1970. ההכנסות ממסים על היבוא בשנים האחרונות הן איפוא רכיב דינאמי בכלל הכנסות הממשלה ממסים.

מסים על הוצאה מייצור מקומי (לרבות מסי רכוש, אגרות ודמי רישיונות) עלו ב-1973 (9) ב-25.3 אחוזים. משקלם בכלל ההכנסות ממסים ממשיך לרדת והגיע ל-23.3 אחוזים ב-1973 (9) ו-21.8 אחוזים ב-1973 כולה. משקלם בסך התוצר הלאומי הגולמי אף הוא ממשיך לרדת.

משקל המסים על הכנסה בכלל ההכנסות ממסים ירד מ-51.7 אחוזים ב-1970 ל-46.3 אחוזים ב-1972, והוא שב ועלה במעט ב-1973 (9) והגיע ל-47.2 אחוזים. בחישוב לגבי 1973 כולה נמשכת הירידה במשקל זה והוא הגיע ל-45 אחוזים. תמונה דומה נמצא גם אם נצרף את מילואות החובה למסים על הכנסה.

ב. המסים הישירים ומילואות החובה

תקבולי מס הכנסה ומילואות חובה על הכנסה עלו ב-1973 (9) ב-33.0 אחוזים. שיעור גידול זה גבוה משיעור הגידול בהכנסה הפרטית מפעילות כלכלית שהיה 29.5 אחוזים וזאת למרות שחלק מגידול ההכנסה הלאומית פטור ממס ולמרות הורדת שיעורי המס והקלות במילואות החובה. במשך כל 1973 עלו התקבולים ממס ומילואות חובה ב-33.1 אחוזים והסתכמו ב-5,982 מיליון ל"י.

¹ בבחינת המשמעויות של ההכנסות ממסים כאמצעי ספיגה מהציבור — תושמט להלן ההכנסה מהיטל על היבוא הביטחוני, שאינה מהווה ספיגה מהציבור אלא זקיפה בחשבונות הממשלה. לגבי משמעויות אחרות של ההכנסות ממסים הרי שהיטל זה אינו שונה מכל מס אחר על היבוא.

לוח ז' - 3

הכנסות הממשלה ממיסים, 1970 עד 1973

התפלגות הגביית						העלייה או הירידה										
(9)1973	(9)1972	1973	1972	1971	1970	מ-1970 ל-1971 (9)	מ-1971 ל-1972 (9)	מ-1972 ל-1973 (9)	מ-1973 ל-1974 (9)	1973	1972	1971	1970			
(אחוזים)						(אחוזים)				(מיליוני ל"י)						
א. מיסים ישירים																
						40.2	37.6	19.6	24.0	3,368	2,402	4,556	3,311	2,768	2,232	מס הכנסה
						21.8	18.3	19.1	50.5	1,302	1,069	1,750	1,479	1,242	825	ביטוח לאומי
47.2	46.5	45.0	46.3	48.7	51.7	34.5	31.6	19.5	31.2	4,670	3,471	6,306	4,790	4,010	3,057	סך הכול (א)
ב. מיסים על רכוש																
						41.7	21.8	10.5	10.3	265	187	346	284	257	233	מס רכוש
						—12.8	—14.8	64.9	85.0	41	47	52	61	37	20	דמי רישום בספרי אחוזה
3.1	3.1	2.8	3.3	3.6	4.3	30.8	15.4	17.3	16.2	306	234	398	345	294	253	סך הכול (ב)
ג. מיסים עקיפים																
1. על תוצאות מיבוא																
						38.8	32.2	27.7	14.8	1,955	1,409	2,627	1,987	1,556	890	מס והיטל יבוא אורחי
						62.3	41.2	42.0	52.2	581	358	754	534	376	247	מס קנייה
						16.7	10.0	14.3	37.3	77	66	88	80	70	51	מס נסיעות חוץ
						58.3	60.0	—46.4	—	5	12	6	15	28	—	מס יתר על מלאי
						41.9	32.8	28.9	70.9	2,618	1,845	3,475	2,616	2,030	1,188	סך הכול
						—1.0	178.6	223.1	—	303	306	1,170	420	130	—	היטל יבוא בטחוני
29.5	28.8	33.2	29.4	26.2	20.1	35.8	53.0	40.6	81.8	2,921	2,151	4,645	3,036	2,160	1,188	סך הכול (1)

למעט מילווה חובה עלו תקבולי מס הכנסה ב-1973 (9) ב-40.1 אחוזים לעומת גידול של 19.4 אחוזים בלבד אשתקד, שיעור הגידול גבוה בהרבה מזה של ההכנסה הלאומית ושל ההכנסה הפרטית מפעילות כלכלית. בשנה שעברה היתה התפתחות הפוכה לגמרי — תקבולי מס הכנסה עלו בפחות מהעלייה בהכנסה הלאומית. ממצא זה, אינו עולה בקנה אחד עם ממצאים ממחקרים שונים שלפיהם גמישות ההכנסה ממס הכנסה ביחס להכנסה הלאומית גדולה מיחידתית, והוא הוסבר בעיקר בירידה בשיעורי מס ההכנסה לאחר שהממשלה פסקה ממדיניות ההכנסות המרסנת שנקטה בשנתיים הקודמות, כמו כן חלק מהגידול בהכנסה הלאומית בשנת 1972 היה פטור ממס הכנסה או חייב בשיעורי מס נמוכים, יחסית. הסבר נוסף להאטה הוא תהליך של פיגור בגביות מס ההכנסה באשר הגידול בהכנסה הלאומית אינו מגיע לידי ביטוי מידי בגביות השוטפות של מסי ההכנסה, אלא בתקופה מאוחרת יותר ותהליך זה מעמיק ככל שגדל חלק ההכנסות שאינן שכר בהכנסה הלאומית.

חלק מהסברים אלה תופסים באופן כללי גם לגבי גביות מס הכנסה בשנת 1973 — את הגידול בגביות המס מעל ומעבר לשינויים בהכנסה הלאומית השוטפת ניתן ליחס בעיקר לעליות בהכנסה לאומית משנים קודמות שלא באו לידי ביטוי בגביות המס בעת הוצרות ההכנסה אלא השנה. בשנת 1973 היה היקף גביות פיגורי המס ניכר כפי שיפורט בהמשך, בקטע הדן בגביות מס ההכנסה לפי הנישום.

כאמור, גם בשנת 1973 השפיעו הגורמים שהוזכרו לעיל בכיוון החלשה של הגידול בגביות במס ההכנסה, כדלקמן:

א. שתי תוספות היוקר אשר שולמו בינואר וביולי 1973 תרמו לעלייה של 9.2 אחוזים בשכר הכולל תשלומים נלווים ו-5.2 אחוזים מגידול ההכנסה הלאומית הפרטית מפעילות כלכלית (שהסתכמה בתקופה זו ב-29.5 אחוזים), והיא פטורה ממס הכנסה.

חלק נוסף מתוספת ההכנסה הלאומית פטור ממס או חייב בשיעורי מס נמוכים יותר בהיותו תמורה לעבודה לפי שיטות שכר עידוד, משמרות לילה ושעות עבודה נוספות מאושרות. חלק נוסף מגידול ההכנסה הלאומית נתון לשיעורי מס נמוכים מהרגיל במסגרת החוק לעידוד השקעות הון והחוק לעידוד התעשייה.

ב. באפריל 1973 הורדו שיעורי מס הכנסה, בוטל היטל הביטחון, הוגדלו הניכויים האישיים וניתן פטור ל-25 אחוזים מגימלאות הפנסיונרים. הקלות אלה אמורות היו להקטין את גביות מס ההכנסה ב-260 מיליון ל"י בחישוב שנתי. הקלות המס אשר נכנסו לתוקפן באפריל 1972 אף הן פעלו להקטנת שיעורי המס הממוצעים בשנת 1973.

ככיוון הפוך פעלו העלאות הניכויים במקור, מ-5 אחוזים ל-7.5 אחוזים, הנגבים מקבלנים וספקי ממשלה החל באפריל 1973 וההחמרות במס על הוצאות עסקיות, שבהן הוחל בחודש אוגוסט 1972. ברם, השפעתם של אלה נאמדת בסכומים קטנים מכדי שישפיעו במידה משמעותית ב-1973 (9).

בשיעורי מילווה החובה חלו ההפחתות הבאות: באפריל 1973 הוקטן מילווה החיסכון על מעבידים מ-6 ל-5 אחוזים מסך תשלומי השכר של המעביד, הפסד ההכנסה השנתית הצפוי מכך הוא 100 מיליון ל"י. ביטול מילווה חיסכון עובדים באפריל 1972 הביא גם הוא להפסד הכנסות של כ-55 מיליון ל"י בשנת 1973.

ב-16 לאוקטובר 1973 נתקבל בכנסת חוק מילווה מלחמה תשל"ד-1973, שלפיו הוטל מילווה חובה על הכנסתו החייבת של נישום בשנת המס 1973, לרבות הכנסה מדבידנד, שלגביה ניתן פטור לפי כל דין, ולמעט הכנסה מריבית, שלגביה ניתנת הנחה לפי כל דין. שלא כמילווה ביטחון, חל מילווה המלחמה גם על הכנסות משכר עבור שעות עבודה נוספות מאושרות, הענקות בעד פריון עבודה מוגבר ותוספת שכר בעד עבודת לילה. שיעורי המילווה על הכנסות יחיד בשנת המס 1973 הן — 3.5 אחוזים מהכנסתו החייבת שעד 40,000 ל"י, 4.5 אחוזים מהכנסתו החייבת העולה על 40,000 ל"י, אך אינה עולה על 60,000 ל"י, 6 אחוזים מהכנסתו החייבת העולה על 60,000 ל"י. חבר בני אדם משלם מילווה בשיעור 4.5 אחוזים מהכנסתו החייבת. מילווה המלחמה 1973 צמוד למדד המחירים לצרכן של דצמבר 1973 ונושא ריבית פטורה ממס הכנסה בשיעור של 3 אחוזים לשנה החל מ-1 באפריל 1974. קרן המילווה תיפדה בשנים עשר שיעורים חדשים, בשנת המס 1989, הריבית תיפרע בשלושה שיעורים חמש-שנתיים שווים. מילווה המלחמה נגבה משכירים במקור, העצמאיים והחברות נדרשו להגדיל את מקדמות המס, כמו כן הוטלה חובת ניכוי מוגדלת על תשלומים החייבים בניכוי מס במקור.

במסגרת חוק המילווה, כפי שנתקבל בכנסת, הותר לממשלה לקבל מילווה מלחמה מרצון לפי התנאים של מילווה מלחמה חובה.

החל באוקטובר ועד לסוף דצמבר 1973 הכניס מילווה המלחמה סכום של 89 מיליון ל"י. גביות מס הכנסה משכירים (לרבות מנהלי חברות הרשומים כשכירים במפעליהם, וחברי קואופרטיבים) עלו בשנת 1973 ב-38.5 אחוזים, למעט מנהלי חברות הרשומים כשכירים במפעליהם וחברי קואופרטיבים עלו הגביות ב-41.3 אחוזים.

מספר השכירים הישראלים במשק עלה ב-3.1 אחוזים וסך השכר לרבות תשלומים הנלווים ב-27.9 אחוזים. תוספות היוקר, ששולמו בינואר וביולי 1973, היו פטורות ממס הכנסה והיו כ-9.2 אחוזים מתוך עליית השכר.

גביות מס הכנסה אצל עצמאיים וחברות מורכבת מגביית מפרעות לשנת המס השוטפת ומגביית הפרשי מס על שומות סופיות לשנים קודמות.¹ באפריל 1973 הועלו מקדמות המס שעל עצמאיים וחברות לשלם לשנת המס 1973. מקדמות המס על בסיס שומות, שנערכו בשנת המס 1970, או קודם לכן, הועמדו על 140 אחוזים, מהשומה של שנת הבסיס, והמקדמות שעל בסיס שנת המס 1971 והלאה הועמדו על 120 אחוזים מהשומה של שנת הבסיס.

שיעור העלייה בגביית מס הכנסה אצל עצמאיים היה 24.7 אחוזים ב-1973 (9) שיעור זה גבוה מזה שהיה בשנים 1971 ו-1972, אך נמוך ממה שהיה צפוי עפ"י גידול ההכנסה הפרטית הנקיה מפעילות כלכלית שלא משכר, שהיתה 31.6 אחוזים ב-1973 (9) ולמעט הכנסה זקופה מבעלות על בתי מגורים, שהיתה 28.5 אחוזים. גם אם נצרף את סך הגביות מספקים עבור טובין שרותים ובנייה (ששיעורם הועלה השנה) — לגביות העצמאיים, הגם שחלק מהם נגבה מחברות, לא יעלה שיעור הגידול בגביות המס מעצמאיים על 27.4 אחוזים ב-1973 (9).

הנתונים לגבי גביות מס הכנסה ומילווה בטחון מעצמאיים ניתנים להפרדה לפי גביות על חשבון מקדמות מס וגביות על חשבון שומות סופיות. שיעור הגידול של הרכיבים הללו שונה במידה משמעותית. בעוד שסך הגביות של מס הכנסה ומילווה בטחון עלו ב-27.1 אחוזים ב-1973 (9), עלו גביות המפרעות ב-13.6 אחוזים בלבד, וגביות על חשבון שומות של שנים עברו — גדלו ב-37.9 אחוזים.

הגידול בגביות מס ההכנסה מחברות ב-1973 (9) היה ניכר — 54.5 אחוזים, שיעור שלא נמדד כמותו זמן רב. חלוקת הגידול בגביות מס הכנסה ומילווה בטחון מחברות, לפי גביות

¹ על שיטות הגבייה מעצמאיים וחברות, ראה בנק ישראל דין וחשבון 1972, עמ' 157.

לוח 4

נכיות אגף מס הכנסה לפי סוג הנישום 1970 עד 1973

התפלגות הנכיות						העלייה או הירידה										
(9)1973	(9)1972	1973	1972	1971	1970	מ"מ-1972 ל-1973 (9)	מ"מ-1972 ל-1973	מ"מ-1971 ל-1972	מ"מ-1970 ל-1971	(9)1973	(9)1972	1973	1972	1971	1970	
(אחוזים)						(אחוזים)				(מיליוני ל"י)						
א. מס הכנסה ¹																
15.7	17.6	15.6	18.1	18.8	19.8	24.7	19.0	15.0	17.1	528	423	713	599	521	445	עצמאיים
27.4	24.9	28.0	25.0	23.9	24.4	54.5	53.0	24.9	20.8	924	598	1,274	828	663	549	חברות
43.8	43.4	43.2	42.9	44.0	44.0	41.3	38.3	16.7	23.4	1,477	1,045	1,970	1,424	1,220	989	שכירים
מנהלי חברות הרשומים כשכירים במפעליהם וחברי קואופרטיבים *																
2.7	3.6	2.7	3.5	3.4	2.9	4.6	4.3	22.1	48.4	91	87	121	116	95	64	ניכויים במקור
10.4	10.5	10.5	10.5	9.9	8.9	38.9	37.4	26.0	38.0	350	252	478	348	276	200	מזה : מספקים עבור טובין ושרותים
(3.4)	(3.3)	(3.4)	(3.4)	(3.1)	(1.9)	(41.2)	(37.5)	(28.7)	(102.3)	(113)	(80)	(154)	(112)	(87)	(43)	סך הכול (א)
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	40.1	37.4	19.4	23.5	3,370	2,405	4,556	3,315	2,775	2,247	מזה : גביית מילואות קליטה
										—	(4)	—	(4)	(7)	(15)	גביית מס הכנסה
										(3,370)	(2,401)	(4,556)	(3,311)	(2,768)	(2,232)	
ב. מילואה ביטחון תובה																
13.2	12.3	13.5	13.8	10.3	10.9	48.7	33.3	76.0	70.4	78	52	108	81	46	27	עצמאיים
27.3	20.1	28.5	21.2	19.9	21.5	90.4	81.6	40.4	67.9	161	85	227	125	89	53	חברות
56.1	62.8	54.7	60.4	64.9	61.5	24.9	22.8	22.0	91.4	331	265	436	355	291	152	שכירים

מנהלי חברות הרשומים כשכירים במפעליהם וחברי קואופרטיבים *															
15	22	27	26	20	20	46.7	22.7	3.7 (—)	0.0	6.1	4.9	4.6	3.3	4.7	3.4
247	448	588	797	422	590	81.4	31.2	35.5	39.8	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
סך הכול (ב)															
ג. מילווה חיסכון חובה															
173	399	503	540	373	415	130.6	26.1	7.4	11.3	62.7	68.2	84.8	100.0	80.5	100.0
94	173	86	—	86	—	84.0	50.3 (—)	—	..	34.0	29.6	14.5	—	18.6	—
גביות מעבידים															
94	173	86	—	86	—	84.0	50.3 (—)	—	..	34.0	29.6	14.5	—	18.6	—
גביות מעובדים															
מנהלי חברות הרשומים כשכירים במפעלים וחברי קואופרטיבים *															
9	13	4	—	4	—	44.4	69.3 (—)	—	..	3.3	2.2	0.7	—	0.9	—
276	585	593	540	463	415	112.0	1.4	8.9 (—)	10.4 (—)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
סך הכול (ג)															
ד. מילווה מלחמה															
—	—	—	9	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
עצמאיים															
—	—	—	32	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
חברות															
—	—	—	43	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
שכירים															
מנהלי חברות הרשומים כשכירים במפעליהם וחברי קואופרטיבים															
—	—	—	5	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	89	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
סך הכול (ד)															
סך כל גביות מס הכנסה ומילווה חובה															
2,770	3,808	4,496	5,982	3,290	4,377	37.5	18.1	33.1	33.0						

(1) גביות נטו — לאחר החזר מס.
 * חלוקת הגבייה ממנהלי חברות הרשומים כשכירים במפעליהם וחברי קואופרטיבים בין מס הכנסה, מילווה בסחון חובה ומילווה חיסכון חובה נעשתה לפי נתונים חלקיים ואומדנים של בנק ישראל.
 ה מ ס ר : לשכת הממונה על הכנסות המדינה, משרד האוצר.

על חשבון מקדמות וגביית על חשבון שומות סופיות, מראה, שכמעט שאין הבדל משמעותי בין אלה לאלה בניגוד למה שנמצא אצל העצמאיים; שני סוגי הגביית עלו בשיעורים גבוהים ודומים. הגידול בגביית המס מחברות מוסבר בגידול בריווחיות החברות בשנה זו ובשנים עברו.

גביית הביטוח הלאומי עלו ב-1973 (9) ב-21.8 אחוזים וב-1973 כולה ב-18.3 אחוזים והסתכמו ב-1,750 מיליון ל"י בשנת 1973. בשנה זו לא הועלו שיעורי דמי הביטוח הלאומי, והעלייה מושפעת איפוא אך ורק מגידול ההכנסות מעבודה במשק.

ב-1973 הוחל בגביית מס מקביל באמצעות המוסד לביטוח לאומי. הנתונים לעיל וכן הנתונים בלוח ז'-3 אינם כוללים את הסכומים שהתקבלו ממקור הכנסה זה.

ג. המסים העקיפים

הכנסות ממסים עקיפים עלו ב-1973 (9) ב-31.0 אחוזים בדומה לשיעור העלייה בשנה הקודמת. בכל 1973 עלו ההכנסות ב-38.7 אחוזים והסתכמו ב-7,705 מיליון ל"י. שינוי זה בשיעורים נובע מהגידול הניכר של ההיטל על היבוא הביטחוני ברביע האחרון של 1973. ברביע זה נזקפו הכנסות מהיטל זה בסך 807 מיליון ל"י, לעומת 303 מיליון ל"י בתשעת החדשים הראשונים של השנה. למעט היטל על היבוא הבטחוני, עלו ההכנסות ממסים עקיפים ב-33.6 אחוזים ב-1973 (9) לעומת 25.6 אחוזים אשתקד, ובכל 1973 עלו ההכנסות ב-27.2 אחוזים בלבד, וזאת בגלל הירידה הניכרת בגביית מסים אלה ברביע האחרון של השנה.

הגידול בהכנסות ממסים עקיפים ב-1973 (9) מקורו בגידול בצריכה של מוצרים ושירותים מקומיים ובגידול היבוא והוא בא על אף הורדת מה בשיעורי המסים האלה.

הגידול בהכנסות ממסים עקיפים על היבוא ב-1973 (9) היה 35.8 אחוזים ולמעט היטל יבוא בטחוני — 41.9 אחוזים, לעומת 53.0 ו-32.8 אחוזים בהתאמה, אשתקד.

ב-1973 (9) נמשך תהליך החשיפה הרב-שנתי של תוצרת הארץ ליבוא מתחרה. תהליך החשיפה בא לידי ביטוי בשני שלבי חשיפה מקיפים של כ-1,500 מוצרים בינואר ובפברואר 1973. כמו כן הורדו מכסים לצידוד לבנייה, משאיות וברזל במארס, אפריל ומאי 1973. במשך 1973 (9) באה גם לידי ביטוי יתרת ההשפעה של הורדת שיעורי המס במשך שנת 1972. השינויים שהוזכרו לעיל הביאו להקטנת ההכנסה הצפויה ממס קנייה ב-1973 (9) בכ-110 מיליון ל"י. כנגד אלה הועלו שיעורי המסים על רכב מיובא בחודש אפריל 1973, אגב שינוי בשיטת המס, שלפיו הומר מס קנייה קצוב במס לפי ערך, וכן הועלו שיעורי מס הקנייה והמכס. סך השפעות שינויי השיעורים הסתכם בהשפעה נטו של הקטנת מס ב-100 מיליון ל"י בקירוב, והגידול בגביית המס מיבוא מקורו איפוא בעליית ערך היבוא. ב-1973 (9) עלה ערך יבוא המוצרים למעט אניות ומטוסים ויהלומים, ב-44.7 אחוזים. אשתקד עלה ערך היבוא ב-12.7 אחוזים בלבד.

בראשית נובמבר 1973 הועלה ההיטל הכללי על היבוא מ-20 ל-25 אחוזים, כמו כן הועלו כל תעריפי מס הקנייה ב-5 אחוזים. העלאת השיעורים הוטלה גם על יבוא במסגרת החוק לעידוד השקעות הון. שיעור ההעלאות על מוצרי מותרות שונים היה גבוה מ-5 אחוזים. העלאת השיעורים אמורה היתה לתרום כ-570 מיליון ל"י בחישוב לשנה שלמה, והיא באה לידי ביטוי חלקי בלבד בחודשים נובמבר ודצמבר 1973.

התפתחויות בולטות אחרות בהכנסות ממסים עקיפים הן כדלקמן:

מס קנייה על היצור המקומי עלה ב-1973 (9) ב-31.3 אחוזים לעומת 24.3 אחוזים בשנת 1972. העלייה בגביית נבעה רובה מהגידול ביצור ובמכירות. במסגרת העלאות המסים, שהיו בנובמבר, הועלו כל תעריפי מס הקנייה על היצור המקומי ב-5 אחוזים. עליות אלה אמורות לתרום כ-155 מיליון ל"י בחישוב לשנה שלמה.

גביות מס הדלק עלו ב-1973 (9) ב-18.9 אחוזים. בסוף מארס הועלו שיעורי מס דלק ב-5 אגורות לליטר בנזין, עליות אלה תרמו כשליש מהגידול בהכנסות ממס הדלק ב-1973 (9).

גביות בלו מלט עלו ב-1973 (9) ב-13.3 אחוזים. באפריל 1973 הורד בלו המלט אך הוא הועלה שוב בנובמבר מ-40 ל"י לטונה ל-100 ל"י לטונה. העלאה זו אמורה היתה להסתכם בגידול הכנסות בסך 100 מיליון ל"י בחישוב לשנה שלמה. ברם, נוכח הירידה בצריכת המלט בתקופה נובמבר-דצמבר 1973 — היא לא הגיעה כמעט לידי ביטוי בהכנסות ממס זה בשנה זו.

גביות בלו טבק עלו ב-20 אחוזים ב-1973 (9) וב-31.7 אחוזים בשנת 1973. עלייה זו ברביע האחרון של השנה מוסברת בגידול צריכת הסגריות בתקופת החירום. השפעה נוספת לגידול גביות על טבק היתה העלאת שיעורו במארס 1973.

באפריל 1973 הוטל מס על שירותים פיננסיים. מס זה, (שנקרא גם מס בנקים), נגבה בידי אגף מס הכנסה וחל על בנקים וחברות ביטוח בשיעור של 3.5 אחוזים מתשלומי שכר עבודה ורווחים וכן 3.5 אחוזים מעמלות סוכנים של חברות הביטוח. פירוט ההכנסות מהמסים העקיפים לסוגיהם מובא בלוח ז'3.

4. המוסדות הלאומיים¹

פעילות המוסדות הלאומיים קיבלה תנופה ניכרת מאז החלו מגביות החירום המיוחדות בשנת 1967. מגביות אלה איפשרו לסוכנות היהודית להרחיב את פעולותיה אל מעבר לתחומים המסורתיים, קרי — קליטה והתיישבות — ולקחת חלק במימון פעולות בתחומי השירותים הסוציאליים. היקף השתתפות הסוכנות היהודית במימון פעולות אלה השתנה מדי שנה בהתאם לזרימת כספי מגביות החירום ארצה.

מרבית הפעילות של המוסדות הלאומיים מהווה, הגדרתית, עודף ביקוש באשר היקף ההכנסות המקומיות של המוסדות האלה הוא מצומצם ביותר. בנוסף לעודף הביקוש — מזרימים המוסדות הלאומיים אשראי במשק, בעיקר באמצעות תקציבי ההתיישבות של הסוכנות היהודית וההסתדרות הציונית העולמית. המוסדות הלאומיים כמעט שאינם נזקקים לאשראי מקומי. כל עוד יש באפשרותם ללוות בחוץ לארץ הם מעדיפים לעשות זאת על פני מלוות מקומיים שתנאיהם נחותים יותר.

יש להדגיש, שבשלושת השנים האחרונות הסתכמו עסקות האשראי של המוסדות הלאומיים עם חוץ לארץ בהחזרת האשראי נטו. אחת הסיבות לכך היא פעולה מכוונת שנועדה להקטין בהדרגה את ההתחייבויות של המוסדות הלאומיים במטבע חוץ, סיבה אחרת היא גידול בפיקדונות הסוכנות בחוץ לארץ.

עודף הביקוש של המוסדות הלאומיים הסתכם בשנת 1973 ב-1,854 מיליון ל"י לעומת 1,104 מיליון ל"י בשנת 1972.² היקף עודף הביקוש של המוסדות הלאומיים לפני שנת 1967 היה בסדר גודל של 300—250 מיליון ל"י במחירים שוטפים.

מתן אשראי נטו על ידי המוסדות הלאומיים הסתכם בשנת 1973 ב-300 מיליון ל"י לעומת 132 מיליון ל"י בשנת 1972. בשנים שלפני 1967 היו המוסדות הלאומיים מקבלי אשראי נטו משאר המשק.

¹ הסוכנות היהודית, ההסתדרות הציונית העולמית, הקרן הקיימת לישראל וקרן היסוד.

² יש להעיר שחלק מהפעולות הנעשות על ידי המוסדות הלאומיים לעיתים מוצגות גם בדיווחי הממשלה. מכאן שחלק מעודף הביקוש כפי שהוגדר במסגרת הנתונים דלעיל נרשם גם כעודף ביקוש של הממשלה בהתאם להגדרת הנתונים בסעיף 2. לפיכך אין לצרף עודפי ביקוש אלה על מנת להעריך את עודף הביקוש המצורף של ממשלה והמוסדות הלאומיים.

פעולות המוסדות הלאומיים, 1972 ו-1973

(מיליוני ל"י)

העלייה או הירידה (—) מ־1972 ל־1973	1973	1972	
(אחוזים)			
			1. עודף הביקוש
40.6	357	254	צריכה מקומית והוצאות שוטפות בחו"ל
33.7	996	745	תשלומי העברה ותמיכות
34.6	140	104	תשלומי ריבית
26.2	602	477	השקעות מענקי הון והשתתפות בהשקעות *
18.2	65	55	בניכוי הכנסות מקומיות שונות
—58.2	176	421	העברות נטו משאר הסקטור הצבורי
67.9	1,854	1,104	סך הכול
			2. מתן אשראי נטו במשק
23.5	205	166	מתן הלוואה נטו לציבור
—379.4	—95	34	בניכוי תקבולי אשראי נטו
127.3	300	132	סך הכול (2)
74.3	2,154	1,236	3. יתרה למימון ((1) + (2))
			ה מ י מ ו ן
164.5	2,772	1,048	העברות חד צדדיות ואשראי נטו מחו"ל
—428.7	—618	188	אשראי נטו ממערכת הבנקאות
74.3	2,154	1,236	סך הכול
			4. הזרמת נזילות במשק
			א. עודף ביקוש מקומי
67.9	1,854	1,104	עודף ביקוש כללי (1)
30.2	224	172	בניכוי קניות והוצאות בחו"ל
74.9	1,630	932	סך הכול
127.3	300	132	ב. מתן אשראי נטו במשק (2)
81.4	1,930	1,064	סך הכול ((א) — (ב))

* לרבות השתתפויות ואשראים למימון השיכון.

בסך הכול נזקקו המוסדות הלאומיים בשנת 1973 למימון פעולות מקומיות בסך 2,154 מיליון ל"י לעומת 1,236 מיליון ל"י בשנה הקודמת — עלייה של 75 אחוזים. המימון בשנת 1973 נעשה רובו ככולו על ידי יבוא הון נטו מחוץ לארץ. בשנת 1972 שימש גם אשראי נטו ממערכת הבנקאות כרכיב במימון הנדרש.

ההעברות החד צדדיות מחוץ לארץ למוסדות הלאומיים — מגביות רגילות ומגביות חירום — הגיעו בשנת 1973, לפי דוחות של המוסדות הלאומיים לסך 686 מיליון דולר לעומת 334 מיליון

דולר בשנת 1972. בניכוי העסקות הפיננסיות עם חוץ לארץ, הסתכם יבוא ההון של המוסדות הלאומיים ב-607 מיליון דולר בשנת 1973 לעומת 210 מיליון דולר בשנת 1972. מכלל יבוא ההון בשנת 1973, כ-80 אחוזים (430 מיליון דולר) נתקבלו ברביע האחרון של השנה והם מבטאים חלק ממאמצי יהדות העולם לסייע למדינת ישראל בעיתות חירום.

זרימת כספי מגביות החירום ארצה בתקופה שלאחר מלחמת אוקטובר 1973, השפיעה על תקציבי הסוכנות היהודית בכמה אופנים:

א. הסוכנות הצליחה למלא את הגירעון ב"תקציב הצרכים" לשנת 1973/74. "תקציב הצרכים" נערך בראשית שנת הכספים והוא מציג משימות שיהדות העולם מתבקשת למלאן. ביצוע התקציב בשנים עברו לא השיג את מלוא המטרות שהוצבו בתקציב הצרכים. בערב מלחמת אוקטובר 1973 היה צפוי פער ניכר בין תקציב הצרכים לתקציב בפועל.

ב. הסוכנות היהודית קיבלה על עצמה מימון פעולות נוספות בתחום השירותים הסוציאליים.

ג. בוטלה ההשתתפות המתקצבת של הממשלה, אשר אמורה היתה להסתכם בתקציב 1973/74 ביותר מ-200 מיליון ל"י.

מכלל יבוא ההון ברבע האחרון של השנה, המירה הסוכנות היהודית כ-350 מיליון דולר, ובמשך שנת 1973 כולה, המירה קרוב ל-460 מיליון דולר השקולים כנגד הורמה של 1,930 מיליון ל"י. יתר יבוא ההון שלא הומר תרם להקטנה זמנית של חוב המוסדות למערכת הבנקאות.

5. הרשויות המקומיות

א. פעולות הרשויות המקומיות¹

בשנת 1973 נמשכה ההתרחבות בפעילות הרשויות המקומיות. צריכת הרשויות גדלה ב-1973 ב-34.7 אחוזים וב-1973(9) ב-37.2 אחוזים לאחר עליה של 24.3 אחוזים ב-1972. גם במחירים קבועים היה הגידול בצריכת הרשויות ב-1973 וב-1973(9) גבוה מאשר בשנה הקודמת. תשלומי ההעברה של הרשויות אף הן עלו השנה במידה רבה (27.4 אחוזים ב-1973 לעומת 15.1 אחוזים בשנה הקודמת). לעומת שני מרכיבי הוצאה אלה — חלה האטה בהשקעות הרשויות המקומיות, אשר עלו בשנת 1973 ב-28.7 אחוזים וב-1973(9) ב-37.8 אחוזים, לעומת 42.6 אחוזים אשתקד.

הגידול הניכר בפעילות הרשויות המקומיות לווה בעלייה ניכרת. בעודף הביקוש, שהגיע בשנת 1973 ל-464 מיליון ל"י לעומת 338 מיליון ל"י בשנת 1972. למימון עודף הביקוש בשנת 1973 נזקקו הרשויות המקומיות למימון ולאשראי בהיקף שלא היה כמותו.

ההתרחבות המואצת של פעילות הרשויות המקומיות החלה כבר בשנת התקציב 1971/72 כאשר הממשלה הכירה בצורך להרחיב את ההיקף והטיב של השירותים לאוכלוסייה המתרחבת, וכן בצורך לממן את עליות המחירים והשכר, אשר בפניהם עמדו הרשויות, ואת הגידול בפיר-עונות הקרן וההצמדה על חובותיהן ההולכים וגדלים.

בשנת התקציב 1972/73, אישרה הממשלה לרשויות המקומיות להעלות את תקציביהן השוטפים ב-20 אחוזים בקירוב, בהתאם להערכות על עליית מחירים ושכר, גידול האוכלוסיה והרחבת איטית במתן השירותים. בשנה זו הופשרה הקפאת המסים המוניציפאליים, אשר נכפתה על הרשויות המקומיות ע"י ההסדר הכולל בדבר מחירים, מסים ושכר (עסקת החבילה), שבאחד מתנאיו נידרשה במפורש הקפאה של המיסים המוניציפאליים, ותוכננה עלייה בהכנסות

¹ הרשויות המקומיות כוללות את העיריות, המועצות המקומיות והאזוריות, המועצות הדתיות ואיגודי הערים. כמו כן נכללות ההוצאות המוניציפליות של הקיבוצים והמושבים.

עודף הביקוש של הרשויות המקומיות ומימונו, עד 1973

העלייה או הירידה (—)		1973	1972	1971	
מ-1972 ל-1973	מ-1971 ל-1972				
(אחוזים)		(מיליוני ל"י)			
א. עודף הביקוש					
1. הוצאה					
34.7	24.3	1,328	986	793	צריכה
29.2	12.7	310	240	213	תשלומי העברה
23.4	20.7	137	111	92	תשלומי ריבית *
28.7	42.6	646	502	352	קניות בחשבון הון
31.6	26.8	2,421	1,839	1,450	סה"כ (1)
2. הכנסה					
23.8	22.2	552	446	365	מיסים
20.8	17.9	406	336	285	הכנסות מקומיות אחרות
38.9	33.6	999	719	538	העברות נטו מהממשלה
30.4	26.3	1,957	1,501	1,188	סה"כ (2)
37.3	29.0	464	338	262	3. עודף הביקוש (2) — (1)
ב. מימון עודף הביקוש					
16.3	138.9	100	86	36	4. אשראי נטו מהממשלה
29.3	22.4	269	208	170	ממערכת הבנקאות
115.9	—22.4	95	44	56	משאר המשק
37.3	29.0	464	338	262	סה"כ (4)

* לא כולל ריבית לממשלה.

(כולל מענקים והשתתפויות מהממשלה) שהיו אמורות לעלות אף הן ב-20 אחוזים. התקציבים שאושרו לרשויות המקומיות היו גירעוניים, כשהגירעון הממוצע עלה על 9 אחוזים מכלל ההוצאה המתקצבת.

בשנת התקציב 1973/74, אישרה הממשלה את העלאת התקציבים השוטפים של הרשויות המקומיות ב-30 אחוזים — הן לגבי ההוצאות והן לגבי ההכנסות. משמעות הדבר היתה שוב גירעון ממוצע של יותר מ-9 אחוזים מכלל ההוצאה המתקצבת.

הרשויות המקומיות נזקקו איפוא לאשראי — שנאמד לגבי שנת 1973 ב-150 מיליון ל"י בקירוב — למימון הגירעון בתקציביהן השוטפים וזאת בנפרד ונוסף על האשראי שנזקקו לו הרשויות המקומיות למימון תקציבי הפיתוח שלהן.

לתקציבי הפיתוח של הרשויות המקומיות אין, למעשה, מגבלה אפקטיבית כלשהי פרט ליכולתן לגייס מקורות למימון השקעותיהן השונות. כ-70 אחוזים ממימון תקציבי הפיתוח של הרשויות מהווים מילואי ואשראים, ואילו 30 האחוזים הנותרים מתקבלים מהשתתפויות בעלים ומוסדות. השתתפות הממשלה, מכירת רכוש וכדומה.

פירעון המילווה נכלל במסגרת התקציבים הרגילים של הרשויות, וככל שהשקעותיהן הולכות וגדלות, משתקף הדבר בתקציביהן הרגילים, אשר חלק גדל והולך מתוכם מיועד לפירעון חובות. משקל פירעון החובות ותשלומי הריבית בכלל התקציבים הרגילים של הרשויות עלה מ-17.6 אחוזים בשנת התקציב 1972/73 ל-19.1 אחוזים בשנת התקציב 1973/74.

הביקוש הניכר להשקעות מצד הרשויות המקומיות הפך אותן לגורם חשוב ביותר בלחצים על המחירים בשוק ההשקעות מחד גיסא ולגורם ראשון במעלה בלחציו על שוק האשראי מאידך גיסא. הרשויות נטו לעכל עלייה תלולה במחירי ההשקעות והרעה ניכרת בתנאי האשראי שהן נטלו למימון ההשקעות.

הכנסות הרשויות, למעט תקבולים פיננסיים ולרבות העברות נטו מהממשלה והמוסדות הלאומיים, עלו בשנת 1973 ב-30.4 אחוזים, לעומת 26.3 אחוזים בשנת 1972. לעלייה זו חברו שני הגורמים — הגידול בהעברות נטו מהממשלה וגידול בהכנסות ממסים.

החל בשנת התקציב 1972/73 הופשרה הקפאת המסים המוניציפאליים שנמשכה מאז שנת התקציב 1967/68. הפשרת הקפאת המסים השפיעה אמנם לגידול תקבולי הרשויות המקומיות בשנת 1972 ו-1973, אך השפעה זו לא היתה רבת משקל. התקבולים ממסים ותשלומי העברה אחרים מהציבור (הכוללים אגרות שירותים שונים והשתתפויות של בעלי רכוש בהוצאות הרשויות) עלו בשנת 1973 ב-22.5 אחוזים, ב-1973 (9) ב-22.0 אחוזים ובשנת 1972 ב-20.5 אחוזים. לנוכח הגידול בפעילויות הכלכליות אשר על בסיסן מושתתים המסים המוניציפאליים, נראית העלייה בתקבולים אלה בשנת 1972 ו-1973 גמוכה למדי.

סעיף התקבולים, שחלקו בכלל תקבולי הרשויות המקומיות הולך וגדל מדי שנה, הוא ההעברות מהממשלה. התקבולים נטו ממקור זה, לרבות מילווה נטו, עלו בשנת 1973 ב-36.5 אחוזים, ומשקלם בכלל הוצאות הרשויות המקומיות, הגיע לכדי 45.4 אחוזים לעומת 43.8 אחוזים בשנת 1972 — ו-39.5 בשנת 1971.

העברות הממשלה לרשויות, כפי שחושבו לעיל, כוללות גם העברת חלקן של הרשויות בגביית המסים של הממשלה (ראה סעיף ב' להלן). חלק מהעברות אלה ניתן לראות כמס מוניציפאלי אשר גבייתו הפורמלית נעשית באמצעות מנגנוני הגבייה של הממשלה, ואין הבדל משמעותי בינו לבין מסים מוניציפאליים אוטונומיים אחרים. גם אם נשמיט מהעברות הממשלה לרשויות את ההעברות הקשורות בגביית מסים בידי הממשלה — נמצא עלייה בחלקן של שאר ההעברות מהממשלה והמוסדות הלאומיים בכלל הוצאות הרשויות המקומיות. משמעות הדבר היא העמקה מכוונת של השתתפות הממשלה בפעולות הרשויות המקומיות.

עודף הביקוש של הרשויות המקומיות ממומן באמצעות הגדלת האשראי שלהן מסקטורים מקומיים, בעיקר סקטורים פיננסיים. בשלוש השנים האחרונות היה האשראי ממערכת הבנקאות המממן העיקרי של עודף הביקוש. הגידול בחוב הרשויות למערכת הבנקאות בשנת 1972 היה 269 מיליון ל"י, שמרביתו מילווה לזמן בינוני וארוך. יתר המימון היה מילווה נטו מהממשלה, ממוסדות כספיים, ממפעל הפיס ומקבלנים.

קיומו של עודף ביקוש אצל הרשויות המקומיות מזה שנים רבות הביא לעלייה רבה ביתרת החוב של הרשויות המקומיות. יתרה זו נאמדת ליום 31.3.73 ב-1.650 מיליון ל"י בקירוב יתרת הקרן ועוד כ-1.450 מיליון ל"י יתרת הצמדה וריבית מצטברת. כ-15 אחוזים מהיתרות הללו הללו נוצרו מגירעונות מצטברים בתקציבים השוטפים של הרשויות מרביתם מילווה לקונסולידציה של חובות אותם קיבלו הרשויות בהכוונה ממשלתית. יתרת הקרן, ההצמדה והריבית המצטברת לסוף שנת 1973 נאמדת ב-4 מיליארד ל"י בקירוב. סכום זה גבוה פי שניים מכלל הכנסות הרשויות המקומיות בתקציביהן הרגילים בשנת התקציב 1973/74.

ב. ההכנסות וההוצאות של הרשויות המקומיות

תקבולי הרשויות המקומיות ממסים מוניציפאליים אוטונומיים — מסים, הנגבים ישירות באמצעות מנגנוני הגבייה של הרשויות המקומיות, לא כולל השתתפות הרשויות המקומיות בגביות המסים של הממשלה — עלו בשנת 1973 ב־23.8 אחוזים והסתכמו ב־552 מיליון ל"י. העלייה ב־1973 (9) היתה דומה — 23.2 אחוזים.

החל בשנת התקציב 1972/73 אושרו העלאות של הארנונה הכללית בשיעורים שבין 25 ל־40 אחוזים ושל מס העסקים בשיעורים שבין 40 ל־50 אחוזים. העלאות אלה באו לאחר תקופה ארוכה של הקפאת המסים המוניציפאליים, אך בדיעבד מסתבר שהיתה להם השפעה מעטה בלבד על גידול ההכנסות ממסים ב־1972 וב־1973 (9). גידול זה מוסבר בחלקו בהתרחבות בסיס המס עם הגידול בפעילויות הכלכליות שעליהן מושתתים המסים המוניציפאליים, בעיקר בתחום הבנייה למגורים, ויש להניח שחלה העמקה בפיגור גביות המסים המוניציפאליים.

התקבולים האחרים (פרט למסים) הסתכמו בשנת 1973 ב־406 מיליון. כ־55 אחוזים מכלל ההכנסות האלה באו ממוסדות ומבעלי רכוש, שחויבו בהשתתפות בהוצאות פיתוח והוצאות אחרות. יתרת ההכנסות מורכבות מגביית הרשויות בעד השתתפות במתן שירותים (לרבות אגרת חנוך ושכר למוד במוסדות עירוניים ואזוריים שונים) והכנסות שונות מרכוש.

ההשתתפות נטו של הממשלה בתקציבי הרשויות המקומיות¹ עלתה בשנת 1973 ב־36.5 אחוזים והסתכמה ב־1,099 מיליון ל"י.

להשתתפות זו שלושה מרכיבים:

א. המענק הכללי — המורכב מהמענקים הרגילים, הניתנים באמצעות משרד הפנים, מ־21 אחוזים מתקבולי הממשלה מדמי רשיונות כלי רכב ומ־5 אחוזים מתקבולי הממשלה ממס קנייה. המענק הכללי כולל מענקים, המתחלקים בין הרשויות השונות לפי סיווג הרשות בהתאם להכנסות הרשות לנפש, ממוצע הוצאות הסעד של הרשות לנפש ומצבה הדמוגרפי ומענקים מיוחדים, הניתנים לפי החלטות ספציפיות של משרד הפנים לאיזון תקציבי הרשויות, כפיצוי לאי העלאת מסים או כהשתתפות מיוחדת במתן שירותים.

כלל ההעברות בסעיף זה הסתכמו בשנת 1973 ב־373 מיליון ל"י לעומת 272 מיליון ל"י בשנת 1972.

ב. "ההכנסה המועברת" — המורכבת מ־21 אחוזים מתקבולי הממשלה מדמי רשיונות כלי רכב (סכום מקביל לזה שמופיע במענק הכללי), משליש ממס שבח מקרקעין שגובה הממשלה ומ־4.8 אחוזים בקירוב מסך הכנסות המדינה ממסים ודמי רשיונות — כתמורה לארנונת הרכוש המוניציפאליות, שהועברה לגבייה בידי הממשלה. כלל ההעברות בסעיף זה עלו עם הגידול בהכנסות הממשלה ממסים והסתכמו ב־731 מיליון ל"י לעומת 261 מיליון ל"י בשנת 1972. ההכנסה המועברת מתחלקת לרשויות השונות בהתאם לחלקן בגביית מס הרכוש המוניציפאלי בשנים שקדמו להעברת הגבייה של מס זה לממשלה, לפי מצבת כלי הרכב בהן ולפי עיסקות מקרקעין שנעשו בתחומן.

ג. השתתפות הממשלה במימון פעולות של הרשויות המקומיות, בעיקר השתתפות משרדי הסעד, החינוך והדתות במימון הוצאות על שירותים שונים שנותנות הרשויות, וכן מילוות ומענקים לבנייה והשקעות מתקציב הפיתוח של הממשלה. השתתפויות אלה (בניכוי השתתפויות שונות של הרשויות בהוצאות הממשלה — כולל תשלומי ריבית לממשלה) הסתכמו בשנת 1973 ב־355 מיליון ל"י לעומת 272 מיליון ל"י בשנת 1972.

¹ הקצבות, מענקים, השתתפות בפעולות שונות של הרשויות המקומיות ומתן מילוות נטו לרשויות בניכוי תשלומי ריבית מצד הרשויות המקומיות והשתתפויות שונות של הרשויות בהוצאות הממשלה.

הוצאות הרשויות המקומיות בחשבון ה"ריאלי" דהיינו — צריכה, השקעה ותשלומי העברה, עלו בשנת 1973 ב-31.6 אחוזים במחירים שוטפים, לאחר עלייה בשיעור 26.8 אחוזים בשנה הקודמת והסתכמו ב-2,421 מיליון ל"י.

צריכת הרשויות המקומיות עלתה ב-34.7 אחוזים והסתכמה ב-1,328 מיליון ל"י, בתוכן 894 מיליון ל"י הוצאות על שכר ומשכורת. אלה עלו בשנת 1973 ב-36 אחוזים.

במחירי 1972 עלתה צריכת הרשויות המקומיות ב-9.5 אחוזים ב-1973(9), וב-10.5 אחוזים ב-1973 בהשוואה לעלייה של 8.6 אחוזים, במחירים קבועים, בשנת 1972.

באבחנה של הוצאות הרשויות המקומיות לפי הייעוד מתברר שכמחצית מכלל הצריכה ותשלומי ההעברה של הרשויות נעשו במסגרת מתן שירותי תברה — חינוך, בריאות וסעד, כ-40 אחוזים נעשו במסגרת מתן שירותים מקומיים כגון — תברואה, מפעלי מים, נכסים ציבוריים ועוד ו-10 האחוזים הנותרים הם הוצאות מינהל.

בהשקעות הרשויות המקומיות חלה השנה עלייה של 28.7 אחוזים והן הסתכמו ב-646 מיליון ל"י. ב-1973(9) היתה עלייה של 27.2 אחוזים, כשההשקעות במבנים, המהוות כשלושה רבעים מכלל השקעות הרשויות, עלו ב-33 אחוזים וההשקעות בכבישים, המהוות כ-20 אחוזים מכלל השקעת הרשויות, עלו ב-55.5 אחוזים.