

הסקטור הציבורי

1. קווי ההתפתחות העיקריים

הגירעון הכולל של הסקטור הציבורי עמד השנה על 2.4 אחוזי תוצר, והגירעון המקומי היה 5.7 אחוזי תוצר (לוח ה'-1) — השיעורים הנמוכים ביותר מאז שנת 1989. לפי החוק להפחתת הגירעון, שהתקבל ב־1991 במסגרת התקציב הרב־שנתי, היה הגירעון המקומי של הממשלה (הרכיב העיקרי בסקטור הציבורי) אמור לרדת ב־1992 לעומת השנה שקדמה לה בשיעור של חצי אחוז תוצר, לרמה של 6.2 אחוזי תוצר, ובפועל ירד אף יותר. החיסכון הגולמי הציבורי (לוח ה'-2), שהוא אולי אינדיקציה טובה יותר מן הגירעון להשפעת הסקטור הציבורי על הפעילות הכלכלית, הפך השנה לחיובי, ועמד על רמה של 2.3 אחוזי תוצר.

סך ההוצאות הציבוריות ירד בכ־2 אחוזי תוצר, בשל ירידת היבוא הביטחוני, ואילו סך ההכנסות הציבוריות במנחי תוצר נשאר ללא שינוי, תוך שינוי בהרכבן — עליית ההכנסות ממסים וירידת ההעברות החד־צדדיות מחו"ל, שגלוותה לירידת היבוא הביטחוני. התרומה המכרעת לירידתו של הגירעון המקומי היתה עליית ההכנסות ממסים.

הרכב הגירעון המקומי של הסקטור הציבורי וצמצומו מלמדים, שבדיעבד היתה המדיניות מרסנת יחסית לרצוי בטווח הקצר; אם כי בהתחשב בממדי החוב הציבורי, זוהי מגמה רצויה מנקודת הראות של הטווח הארוך. מדיניות זו, יחד עם התכווצות החוב הציבורי בשלוש השנים האחרונות, מ־113.6 ל־91.2 אחוזי תוצר, תרמו אמנם להישג מסוים בהאטת האינפלציה — אולם על רקע שיעור האבטלה הגבוה והמתמשך והאטת גל העלייה נדרשה הגדלה משמעותית של ההשקעות בתשתית, שתשואתן למשק גבוהה, והורדה פרמננטית של שיעור המס, כלומר שינוי ההרכב של ההוצאות והגירעון. צעדים כאלה יש בהם כדי להרחיב במידת מה את התעסוקה בטווח הקצר, וגם ליצור תנאים מתאימים לצמיחה בת קיימא. מדיניות אלטרנטיבית של הרחבת ביקושים באמצעות הגדלת הצריכה הציבורית, המאופיינת בקשיחות כלפי מטה, היתה אולי משיגה הרחבת מה של התעסוקה בטווח הקצר, אולם אינה מתיישבת עם הגברת הצמיחה בטווח הארוך; זאת מפני פגיעתה ביצוא והשפעותיה השליליות על הריבית וההשקעות.

הצריכה הציבורית האורחית עלתה בשיעור ריאלי של 5.2 אחוזים (לוח ה'-4) מעבר לגידול האוכלוסייה ובשיעור נמוך מגידול התוצר. לעומת זאת ירדה הצריכה הביטחונית בשיעור ריאלי של כ־8 אחוזים, עקב ירידה ריאלית ניכרת של היבוא הביטחוני, 24.6 אחוזים; מפני השונות הרבה המאפיינת את היבוא הביטחוני, אין להסיק מירידה זו על מגמה או תפנית בצריכה הביטחונית. בסיכומו של דבר הצריכה הציבורית הכוללת כמעט לא השתנתה.

משקל ההשקעה הציבורית בתשתית הכבישים והמים בתוצר נשאר ללא שינוי (ראה פרק ב'), למרות הפיגור הרב שנוצר בתחום זה בשנים האחרונות. מן ההכרח כי ההשקעות בתשתית יובלו על ידי הסקטור הציבורי, שכן הסקטור העסקי נמנע מייצור מוצרים מסוג זה, אף אם תשואתם למשק גבוהה. שוררת הסכמה לגבי חיוניותן של ההשקעות בתשתית לתהליך הייצור של הפירמות העסקיות ולצמיחה כלכלית בת־קיימא.

¹ השנה הוחלט להפוך את לוח ה'-2 — הרכיבים העיקריים של ההכנסות וההוצאות — ללוח המסווג את ההוצאות וההכנסות לפי החשבון השוטף וחשבון ההון. (הלוח הקודם נשאר כנספח לפרק). שינוי נוסף: סדרת הנתונים של תשלומי הריבית הריאלית הוחלפה בתשלומי הריבית הנומינלית.

לוח ה' - 1

ההכנסות, ההוצאות, הגירעון והחוב בסקטור הציבורי, 1980 עד 1992

מיליוני ש"ח מחירים שוטפים	אחוזים מתוך התל"ג												
	1992	1992	1991	1990	1989	1988	1987	1986	1985	1984	1983	1985- 1992	1980- 1984
1. סך ההכנסות	85,483	54.1	54.0	54.9	54.0	57.5	60.3	68.3	70.8	60.8	63.4	59.2	62.2
א. ההכנסות המקומיות	72,807	46.0	44.7	45.7	45.2	48.6	49.5	52.3	48.6	43.5	52.0	47.6	50.1
ב. ההכנסות מחו"ל	12,676	8.0	9.3	9.2	8.8	8.8	10.8	16.0	22.2	17.3	11.4	11.6	12.1
2. סך ההוצאות הציבוריות	89,247	56.4	58.3	58.9	60.1	60.8	62.0	64.3	70.3	74.7	69.8	61.4	74.7
א. ההוצאות הציבוריות המקומיות	81,802	51.7	52.0	52.6	53.5	53.1	52.5	52.9	55.9	62.1	60.8	53.0	63.5
ב. ההוצאות הציבוריות בחו"ל	7,446	4.7	6.3	6.3	6.6	7.7	9.5	11.4	14.5	12.6	9.0	8.4	11.3
3. הגירעון (-) / העודף (+) הציבורי	-3,764	-2.4	-4.3	-4.0	-6.1	-3.3	-1.7	4.0	0.5	-13.9	-6.4	-2.2	-12.6
א. המקומי	-8,995	-5.7	-7.3	-6.9	-8.3	-4.5	-3.1	-0.6	-7.2	-18.6	-8.8	-5.4	-13.4
ב. חו"ל	5,230	3.3	3.1	2.9	2.2	1.2	1.4	4.6	7.7	4.8	2.4	3.3	0.8
4. החוב הציבורי	144,198	91.2	94.0	107.5	113.6	117.6	136.7	154.5	175.7	164.4	150.1	123.9	153.8
א. הפנימי	114,700	72.5	77.0	86.6	88.9	91.8	105.5	114.2	122.7	115.6	111.3	94.9	114.4
ב. החיצוני	29,498	18.7	17.0	20.9	24.7	25.8	31.2	40.3	53.0	48.7	38.8	29.0	39.3

הגדרות:

החוב הציבורי הפנימי — סך התחייבויות הסקטור הציבורי לסקטור הפרטי בארץ (לא כולל מחויבות הממשלה לגבי המניות הבנקאיות שבהסדר). לפירוט ראה פרק ו'.
 החוב הציבורי החיצוני — סך התחייבויות הסקטור הציבורי לחו"ל בניכוי יתרות מטבע החוץ (השינוי ביתרות מטבע החוץ של המשק, בניכוי החוזר קרן לחו"ל ומקדמות ביטחוניות).
 המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

התרחבות הפעילות הכלכלית בשלוש השנים האחרונות, לא לוותה בהגדלה מספקת של ההשקעה בתשתית הכבישים, דבר שעלול לפגוע בתהליך הצמיחה בעתיד.

תשלומי ההעברה השוטפים גדלו השנה ריאלית בכ"4 אחוזים (לוח ה'-9), והמסגרת המוסדית של העברת הכספים השתנתה. תשלומי סל הקליטה לעולים ירדו ריאלית בכ"28 אחוזים, בעקבות ירידת מספר העולים, ואילו תשלומי הביטוח הלאומי גדלו מאוד, מפני גידול ניכר של תשלומי דמי האבטלה והבטחת ההכנסה והצטרפות העולים לאוכלוסיית הזכאים.

משקל ההכנסות ממסים בתוצר גדל מ"38.1 אחוזים בשנת 1991 ל"39.6 השנה (לוח ה'-7). עיקר הגידול במסים נבע מהמשך ההתרחבות בפעילות הכלכלית, בעוד שלשינוי שיעורי המס היתה השפעה מועטה. הגידול הריאלי של ההכנסות ממסים מעבר לגידול התוצר הוא תוצאה של שלושה גורמים: (א) גידול רב בתשומת העבודה של עובדים ותיקים; (ב) גידול בגבייתו של מס החברות מעבר לשיעור גידולו של התוצר העסקי, לאחר שנתיים של גידול מתון במסים אלו, יחסית לפעילות הכלכלית. בגלל האפשרות לקזז רווחים כנגד הפסדים משנים עברו, וקביעת שיעור המקדמות שעל החברות לשלם בכל שנה על סמך התוצאות העסקיות של השנה הקודמת, פיגרה גביית מס החברות אחר האצת הפעילות הכלכלית בשנתיים הקודמות. לעומת זאת השנה נחלש מאוד אלמנט הפיגור, והגבייה הושפעה יותר מהתרחבות הפעילות הכלכלית; (ג) גידול ניכר של יבוא כלי תחבורה ומוצרים בני קיימא עתירי מס. תשלומי ההעברה על חשבון הון לפירמות גדלו השנה ריאלית בשיעור של כ"31 אחוזים — לאחר גידול של כ"36 אחוזים ב"1990 וכ"130 אחוזים ב"1991 (לוח ה'-נ'-2); במונחי תוצר נרשם גידול של 2.6 נקודות אחוז לעומת 1989. בעבר כללו תשלומי ההעברה על חשבון הון בעיקר מענקי השקעה, במסגרת החוק לעידוד השקעות הון, ואילו בשנים האחרונות הרכיב העיקרי הוא ההוצאות בגין המעורבות הממשלתית בדיוור. כצפוי הביאה ירידת מספר העולים להיווצרות עודף היצע של דירות באזורים מרוחקים ממרכז הארץ, והממשלה נאלצה לממש את התחייבויות הרכישה ולקנות דירות אלו במחיר שנקבע בעת חתימת חוזה התחייבות הרכישה, שהוא גבוה ממחיר השוק היום. בעתיד צפויות לממשלה הכנסות ממכירת דירות אלו או מהשכרתן.

2. המדיניות הפיסקאלית

א. המדיניות המקרו-כלכלית

למרות שיעור גידולו הגבוה של התוצר — מאז החל גל העלייה — הן ביחס לשאר מדינות המערב והן ביחס לשנות השמונים במשק הישראלי, שיעור האבטלה הגבוה השורר במשק זה שלוש שנים הוא הבעיה המרכזית שניצבת בפני הממשלה, וזו מחריפה בגלל שונותה הרבה של האבטלה בין אזורים גיאוגרפיים. חלק ניכר משיעור האבטלה הוא, ככל הנראה, מכני: בזמן הקצר נדרש תהליך התאמה של המובטלים לצורכי היצרנים, או התאמה של המשק למאפייני המובטלים. (ראה פרק ד'). אולם חלק של האבטלה נובע מחוסר ביקושים, ולפיכך יש לבחון, אם ניתן היה להפעיל צעדי מדיניות שמטרתם הגברת הפעילות הכלכלית, ללא פגיעה בהתפתחות המשק בטווח הארוך.

ירידת משקלן של ההוצאות הציבוריות, ובכלל זה של ההשקעות, ועליית שיעור המס בתוצר, שהתבטאו בצמצום הגירעון הציבורי השנה, מלמדות, שהשפעת הסקטור הציבורי בדעיכת היתר מרסנת. אין לתלות שינויים אלה בגורמים מחזוריים: שיעור האבטלה אף עלה; ולכך יש השפעה מרחיבה על ההוצאות והגירעון בפועל. תשלומי ההעברה על חשבון הון גדלו, בעיקר בשל המשכר בענף הבנייה והעמקת סבסוד המשכנתאות. מדיניות התחייבויות הרכישה לקבלנים יצרה מצב שבו השפעתה של

לוח ה' - 2

ההכנסות וההוצאות של הסקטור הציבורי לפי סיווג לחשבון שוטף ולחשבון ההון, 1985 עד 1992

מיליוני ש"ח במחירים שוטפים	אחוזים מתוך התל"ג								
	1992	1991	1990	1989	1988	1987	1986	1985	
85,483	54.1	54.0	54.9	54.0	57.5	60.3	68.3	70.8	הכנסות הסקטור הציבורי — סך הכול
79,353	50.2	49.8	50.7	50.1	53.8	56.5	64.7	67.4	ההכנסות השוטפות
4,580	2.9	3.1	3.2	2.5	1.9	1.8	2.6	1.8	ההכנסות מרכוש
1,533	1.0	1.3	1.2	1.1	0.8	0.8	1.0	1.2	מזה: הכנסות מריבית בחו"ל
1,588	1.0	1.0	1.0	1.1	1.1	1.0	1.0	1.0	העברות מהציבור על החשבון השוטף
24,281	15.4	14.8	14.3	13.7	13.8	13.1	14.6	13.5	מסים עקיפים — על ייצור מקומי
10,057	6.4	5.8	5.6	5.5	7.5	8.6	8.2	7.4	— על ייבוא אזורי
20,804	13.2	12.5	13.6	14.5	16.3	16.6	17.5	16.9	מסים ישירים ותשלומי חובה
7,403	4.7	5.0	5.3	5.4	5.5	5.8	6.3	6.5	הכנסות הביטוח הלאומי
9,079	5.7	6.6	6.4	6.4	6.8	8.6	13.2	18.8	העברות בינממשלתיות
1,561	1.0	1.1	1.2	1.0	0.9	1.1	1.3	1.6	העברות למוסדות הלאומיים ולמלכ"ר פרטי
6,130	3.9	4.2	4.2	3.9	3.6	3.8	3.6	3.4	ההכנסות על חשבון ההון
3,327	2.1	2.4	2.2	2.0	1.7	1.7	1.4	1.1	תשלומי ההעברה מהציבור על חשבון ההון
2,300	1.5	1.4	1.6	1.6	1.6	1.7	1.7	1.8	בלאי ציבורי
503	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.5	0.6	העברות לסקטור הציבורי על חשבון ההון מחו"ל
89,247	56.4	58.3	58.9	60.1	60.8	62.0	64.3	70.3	הוצאות הסקטור הציבורי — סך הכול
78,020	49.3	51.7	54.1	54.5	55.3	57.7	60.2	66.8	ההוצאות השוטפות

פרטים
ה' ת'
הסקטור
הציבורי

לוח ה' - 2 (המשך)

ההכנסות וההוצאות של הסקטור הציבורי לפי סיווג לחשבון שוטף ולחשבון ההון, 1985 עד 1992

מיליוני ש"ח במחירים שוטפים	אחוזים מתוך התל"ג								
	1992	1991	1990	1989	1988	1987	1986	1985	
40,479	25.6	26.0	27.4	27.7	27.5	27.5	27.4	29.4	ההוצאות — לצריכה מקומית ולנמ"א
3,483	2.2	3.7	3.3	3.2	3.7	5.0	6.3	8.0	— ליבוא בטחוני
9,033	5.7	6.2	6.8	6.8	6.5	7.1	7.9	7.8	תשלומי ריבית בארץ
3,372	2.1	2.3	2.7	3.1	3.5	3.9	4.6	5.9	תשלומי ריבית בחו"ל
5,047	3.2	2.9	3.2	3.7	4.4	4.5	4.5	6.8	תמיכות ורכיבי תמורה נוספים
16,606	10.5	10.7	10.7	10.2	9.7	9.6	9.5	8.9	תשלומי העברה שוטפים, ברוטו
11,227	7.1	6.5	4.8	5.6	5.5	4.4	4.1	3.6	ההוצאות על חשבון ההון
5,151	3.3	3.3	2.7	2.6	2.7	2.5	2.1	1.9	השקעות הסקטור הציבורי
5,964	3.8	3.1	1.6	1.2	1.4	1.4	1.2	1.3	תשלומי העברה על חשבון ההון
112	0.1	0.1	0.5	1.8	1.4	0.5	0.7	0.4	פירעון מלוות חובה
1,333	0.8	-1.9	-3.4	-4.4	-1.5	-1.1	4.5	0.7	העודף (+) / הגירעון (-):
3,633	2.3	-0.5	-1.8	-2.8	0.2	0.6	6.3	2.4	השוטף הכולל (חיסכון נקי)
-3,764	-2.4	-4.3	-4.0	-6.1	-3.3	-1.7	4.0	0.5	החיסכון הגולמי
									השוטף + ההון ²

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

(2) החל משנת 1992, סידרת תשלומי הריבית הנומינלית, כפי שהיא מחושבת כלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מחליפה את סדרת הריבית הריאלית.

הסובסידיה לקבלן על הפעילות בענף הבנייה (עם מתן התחייבויות הרכישה) קודמת לתשלום של סובסידיה זו (בעת מימוש ההתחייבות). לפיכך הביאה מדיניות התחייבויות הרכישה להרחבת הפעילות בשנה הקודמת, ואילו ההוצאה התקציבית התבטאה השנה. גם השנה הושפעה הפעילות בענף הבנייה ממדיניות התחייבויות הרכישה, אם כי עוצמת ההשפעה נחלשה מאוד לעומת השנה הקודמת. אם מנכים מהגירעון את גידול התשלומים לרכישת דירות (כשני מיליארדי שקלים), מתקבל ריסון רב עוד יותר מן המשתמע מצמצום הגירעון בפועל. מסקנה זו מתיישבת עם הצהרת הכוונות, שהתבטאה בחוק להפחתת הגירעון; לפיה יהיה הגירעון בשנת 1992 (6.2 אחוזי תוצר) קטן יותר מאשר בשנת 1991 (6.7 אחוזי תוצר).

לכאורה, מדיניות פיסקאלית פחות מרסנת, או אף מרחיבה, היתה עלולה לפגוע בהשקעה הפרטית, מפני הציפיות לעליית שיעור הריבית; אולם שיעור הריבית מושפע, בין היתר, גם מיחס החוב לתוצר. השינוי ביחס זה מושפע הן מהגירעון והן מהתרחבות הפעילות הכלכלית; השינוי בחוב במונחים מוחלטים מתעלם מן הביקוש לאיגרות חוב, הגדל עם ההכנסה, ולכן מדר טוב יותר להשפעת הסקטור הציבורי על הריבית הוא היחס חוב/תוצר, הנותן ביטוי הן לצד ההיצע והן לצד הביקוש. שינוי בהרכב הגירעון בכיוון של הגדלת ההשקעות והורדת שיעור המס, תוך כדי ירידת החוב הציבורי, לא היה פוגע באופן משמעותי בהשקעות הפרטיות והיה תורם להרחבה נוספת של הפעילות הכלכלית.

הפרדת תקציב הסקטור הציבורי לחשבון השוטף ולחשבון ההון מאפשרת ניתוח מפורט של התנהגות הממשלה, תוך הדגשת ההשלכות של מדיניות התקציב על התפתחות החוב הציבורי בטווח הארוך. הוצאה (הכנסה) מסווגת לחשבון ההון על פי אחד משלושה קריטריונים: (1) אם מטרת ההוצאה היא השקעה ציבורית; (2) אם מטרת ההוצאה היא לתמוך בהשקעה של הסקטור העסקי; (3) אם זוהי הוצאה חריפצמית. כל פעילות שאינה עונה על קריטריונים אלו מסווגת כשוטפת. הבחנה זו מאפשרת להפריד באופן גס בין זרמים פרמננטיים לבין זרמים חריפצמיים, וכך ללמוד על התוואי הצפוי של החוב הציבורי. כך, למשל, תוספת השקעות ציבוריות כדאיות, שיתבטאו בהתרחבות של הפעילות הכלכלית בעתיד ושל המסים הקשורים בה, כמו ההשקעות בתשתית, מגדילה את החוב בטווח הקצר אבל אז פוחת החשש שמא גירעון שמקורו בחשבון ההון יוביל לצבירת חוב ציבורי בטווח הארוך. כמו כן ניתן לבחון את מידת מעורבות הממשלה בהשקעה הכוללת תוך הבחנה בין השקעה ישירה, שרק הממשלה יכולה לספק במלואה, לבין השקעה של הסקטור העסקי, הנתמכת בתשלומי העברה מצד הסקטור הציבורי.

לוח ה'-2 מראה, כי בתקציב השוטף של הסקטור הציבורי היה, לראשונה מזה שש שנים, עודף של 0.8 אחוז תוצר (לעומת גירעון של 1.9 אחוזי תוצר אשתקד). העודף בתקציב השוטף, והתרחבות הפעילות הכלכלית השנה, כמו בשנתיים הקודמות, הביאו לירידה ניכרת של יחס החוב לתוצר. לאור זאת נראה, כי לא היה צורך בנטל מס כה גבוה בשנות הקליטה הראשונות.

עם זאת יש לזכור, כי מדיניות התקציב כפופה למספר מגבלות: ראשית, גידול רב מדי של ביקושי הממשלה עשוי לבוא על חשבון הביקושים מצד משקי הבית והפירמות; שנית, הניסיון מלמד, כי הגדלת הביקושים באמצעות הרחבת הצריכה הציבורית, המאופיינת בקשיחות כלפי מטה, תביא לשיפור מסוים בטווח הקצר, אבל תפגע במשק בטווח הארוך; שלישית, הורדה זמנית של שיעור המס (כפי שהוצהר לגבי הפחתת עלות העבודה ב-1991), השפעתה מועטה מזו של הורדה פרמננטית, משום שלמשקי הבית והפירמות תכנון ארוך טווח, והם לא ישנו את התנהגותם באופן משמעותי בהשפעת תמריצים קצרי טווח. מכאן משתמע, שמדיניות פיסקאלית לטווח קצר צריכה להגדיל את ההשקעות הציבוריות, כל עוד הן אינן נתקלות במגבלת כדאיות או במגבלת יציבות. אמצעי נוסף, שאינו לוקה במגרעות שהוזכרו, הוא הגברת

פעולתם של המייצבים האוטומטיים² במערכת המסוי, כדי למתן את התנודות המחזוריות בפעילות הכלכלית.

גל העלייה, שהחל בסוף 1989, חייב את הממשלה ליצור גירעון תקציבי, שיימשך שנים מספר, ויפתח בהדרגה עם שוך הגל. כדי לאותת לציבור שההתנהגות התקציבית בתקופה זו תהיה שונה בתכלית מזו שהביאה להרדרדות מצב המשק במחצית הראשונה של שנות השמונים, בחרה הממשלה לכבול את ידיה, ולעגן בחוק תוואי יורד של הגירעון למשך ארבע שנים — "החוק להפחתת הגירעון".

לחוק זה יתרונות וחסרונות: הוא כופה על הממשלה משמעת תקציבית, שמבטיחה כי התרחבות הגירעון התקציבי בשל הוצאות קליטת העלייה לא תהפוך לפרמננטית, דבר שהיה פוגע בטווח הארוך ביציבות המחירים ובתהליך הצמיחה. נוסף על כך מקטין החוק את אי הוודאות באשר למדיניות התקציב, ובזאת מקל על היחידות הכלכליות במשק להיטיב ולתכנן את צעדיהן. אולם, באופן טבעי, כבילת ידיה של הממשלה מצמצמת את גמישות המדיניות, ועלולה להקשות על הממשלה במקרה שההתפתחויות הכלכליות יהיו שונות מאלו שנחזו בעת קבלת החוק.

המציאות של שנת 1992 — השנה הראשונה שבה החוק עמד למבחן — מרגימה גורמים אלה. מספר העולים שהגיעו היה נמוך מזה שנחזה בתקציב, ובמקביל המשיך שיעור האבטלה לעלות. הפעלת מדיניות תקציב מרחיבה בשנת 1992 היתה מחייבת שינוי בחוק — שפירושו איתות שלילי לציבור באשר למשמעת התקציבית ופגיעה באמינות המדיניות התקציבית. עם זאת נזכיר, שהגירעון התקציבי בפועל היה נמוך מהמתוכנן, עובדה שהתבררה במהלך השנה — כך שהיה אפשר לנקוט מדיניות פחות מגבילה — כלומר גידול רב יותר בהשקעות והורדת מסים — בלי להפר את החוק ולפגוע באמינות.

התמקדותו של החוק בגירעון המקומי בתקציב הממשלה נושאת בחובה שתי בעיות מרכזיות: ראשית, הרישום התקציבי נעשה בעת התשלום (תזרים המזומנים) ולא בעת ביצוע העסקה, ולכן תקציב הממשלה אינו מדד מדויק לבחינת ההשפעה של הממשלה על הפעילות הכלכלית. שנית, החוק אינו חל על הגירעון של גופים המשתייכים לסקטור הציבורי, כרשויות מקומיות, המוסד לביטוח לאומי, מלכ"רים ציבוריים והמוסדות הלאומיים. למרות כל אלה נציין, כי בשל מגבלות אכיפה, קשה להציע מדד אלטרנטיבי שיתגבר על חסרונות אלו. זאת ועוד: החוק התחשב ביחס בין הגירעון המקומי של הממשלה לגירעון הכולל של הסקטור הציבורי בשנים 1987 עד 1990, כך שהוא למעשה התחשב בגירעון הרלוונטי, אולם בפועל נוצר פער ניכר בין שתי ההגדרות, כפי שניתן לראות מהלוח להלן:

1995	1994	1993	1992	1991	1990-1987
0.0	2.2	3.2	6.2	6.7	3.5
..	..	..	2.4	4.3	3.8

(1 לפי ההגדרה הישנה.

² מערכת המיסוי הישיר מאופיינת בעליית שיעור המס השולי עם ההכנסה, ומבנה כזה פועל למיתון השינויים בהכנסה הפנויה ובביקושים. בשנים של התרחבות בפעילות הכלכלית ההכנסה הפנויה גדלה בשיעור נמוך מזה של ההכנסה לפני מס, ואילו בשנות מיתון ירידתה של ההכנסה הפנויה קטנה מזו של ההכנסה לפני מס; לכן מסים אלו נקראים מייצבים אוטומטיים.

הירידה של יחס החוב לתוצר ב־1992 (לוח ה'–1) נבעה בעיקר מעליית המסים ומביצוע חסר של תקציב הממשלה. אמנם, מפני שיעורו הגבוה של יחס החוב לתוצר בהשוואה למדינות המערב, ירדתו בשלוש השנים האחרונות משפיעה לחיוב על היציבות, וכן מקטינה את תשלומי הריבית, ומגדילה בכך את הגמישות התקציבית — אולם בתקופת עלייה, בשל הוצאות חר־פעמיות בעלות אופי השקעתי, היה ניתן אף להגדיל את החוב הציבורי, תוך קיזוז גידול זה בעתיד, ככל שיותר עולים יצטרפו למעגל התעסוקה, או לפחות לבצע את המדיניות ללא הגדלתו של יחס החוב לתוצר, אף בטווח הקצר. צערי המדיניות הפיסקאלית צריכים להתחשב ברמת החוב הרצויה בטווח הארוך. מחוק הפחתת הגירעון משתמעת ירידה חריפה של היחס חוב/תוצר בשנה זו ובשנתיים הקרובות, לאחר ירידה מתמשכת בשלוש השנים האחרונות.

ב. מדיניות הקצאת המשאבים

כלוח ה'–3 מוצגת התפלגות ההוצאות של הסקטור הציבורי לפי דרכי ההתערבות. חלוקת ההוצאות למספר קטיגוריות עיקריות מאפשרת ניתוח חלקי של השפעת ביקושי הסקטור הציבורי ותשלומי ההעברה על הקצאת המקורות ועל התחלקות ההכנסות במשק. ירידת חלקו של התחום המסורתי (מוצרים ציבוריים) בפעילות הסקטור הציבורי במשך שנות השמונים נמשכה גם השנה. זהו, מצד אחד, מיצוי של היתרונות לגודל, הגלומים בעיקר בצריכה הביטחונית, בתקופת עלייה: ניתן לשמור על רמת ביטחון נתונה בהיקף נתון של הוצאה ביטחונית, גם אם האוכלוסייה גדלה. משקל ההוצאות למטרות רווחה עלה עלייה מתמשכת, מכ־30 אחוזים מסך התקציב ב־1985 לכ־42 אחוזים ב־1992 — הן מפני גידול האוכלוסייה (תוך גידול משקל העולים בה) ומפני האבטלה והן מפני העדפותיהם של מקבלי ההחלטות.

עוצמת המעורבות הישירה של הסקטור הציבורי בפעילות הסקטור העסקי גדלה השנה (לוח ה'–3), אך היא משקפת בעיקר את החלטות הממשלה בתחום הבנייה משנים קודמות, החלטות שקיבלו השנה ביטוי תקציבי.

3. הביקושים של הסקטור הציבורי

הביקושים המקומיים של הסקטור הציבורי עלו השנה עלייה כמותית של 3.2 אחוזים (לוח ה'–4). עלייה זו מורכבת מגידול של הצריכה האזרחית המקומית, מירידה קלה של הצריכה הביטחונית המקומית ומעליית ההשקעה הציבורית בענפי המשק בשיעור של 4.6 אחוזים. גידול ההשקעה הציבורית משקף את התרחבות ההוצאות של פיתוח־מראש, הנלוות לגידול הבנייה הציבורית.

השפעתה של הממשלה על שיעור הריבית, וכך על ההשקעות משובכת, בדרך כלל, לשינוי בחוב הציבורי יחסית לתוצר ובהרכב מימונו של הגירעון — אולם ניתוח ממצה של השפעת הממשלה על ההשקעות מוכרח להביא בחשבון גם את ההשפעה הישירה דרך המדיניות הפיסקאלית; נמחיש זאת: גידול בחוב הציבורי שמקורו בתשלומי העברה על חשבון ההון פועל לעליית הריבית, אולם במקביל יביא לגידולם של תשלומי ההעברה ולהגברת כראיות ההשקעה שרואה הפירמה המקבלת, תוך אפליה בין משקיעים שונים. מכאן שניתוח השפעת הממשלה על ההשקעה בהסתמך על היקף גיוס ההון והרכבו בלבד, נותן תמונה חלקית. גורם זה הפך חשוב במיוחד בשנתיים האחרונות, שבהן התגבר השימוש בכלים תקציביים המיועדים להשיג גידול בהשקעות — ערבויות השקעה, תמיכה במו"פ, פחת מואץ, מענקי הון לפי אזורי פיתוח ותמיכה ממשלתית בריוור. שילוב של מדיניות מוניטרית מרחיבה, שנועדה לשמור על שיעור ריבית נמוך, והתערבות תקציבית בהיקף נרחב, כאמצעות תמריצים להשקעות, מעלה

לוח ה' - 3

התפלגות ההוצאות של הסקטור הציבורי לפי דרכי ההתערבות, 1980 עד 1992
(אחוזים מסך ההוצאות הציבוריות)

	ממוצע									
	1992	1991	1990	1989	1988	1987	1986	1985	1984	1980-1985
א. המוצרים הציבוריים	31.8	34.2	34.3	34.2	35.0	37.5	37.0	38.3	35.3	37.6
1. ביטחון	19.0	21.5	22.2	22.2	23.2	25.7	26.8	29.2	23.7	27.8
2. שירותי ממשל	7.0	7.0	7.4	7.6	7.4	7.7	6.9	6.4	7.2	6.5
3. השקעות	5.8	5.7	4.6	4.3	4.4	4.1	3.3	2.7	4.4	3.3
ב. ההוצאות למטרות רווחה	41.9	40.8	40.7	38.4	36.7	34.6	33.4	30.2	37.1	28.8
1. מוצרים ציבוריים למחצה	23.5	22.7	22.7	21.8	21.1	19.6	19.0	17.9	21.0	18.1
חינוך ¹	12.6	12.2	12.4	12.1	11.8	10.9	10.9	10.1	11.6	10.0
בריאות ¹	6.4	6.0	6.1	5.5	5.3	5.1	4.9	4.7	5.5	4.9
שירותי רווחה ¹	4.5	4.5	4.2	4.2	3.9	3.6	3.2	3.1	3.9	3.2
2. תשלומי העברה על החשבון השוטף	18.4	18.1	18.0	16.6	15.7	15.0	14.5	12.3	16.1	10.7
ג. ההתערבות הישירה בפעילות הסקטור העסקי	12.3	10.3	8.1	8.1	9.5	9.5	9.0	11.5	9.8	16.9
1. תמיכות ישירות בייצור מקומי	4.1	3.2	2.9	2.9	3.6	3.1	3.2	4.9	3.5	5.9
2. הטבות אשראי	0.6	0.7	0.9	1.1	1.7	2.3	2.3	2.9	1.6	6.0
3. תשלומי העברה על חשבון ההון	6.7	5.4	2.7	2.0	2.3	2.2	1.9	1.8	3.1	3.3
4. תמיכות אחרות	0.9	1.0	1.6	2.0	2.0	1.9	1.6	1.9	1.6	1.7
ד. הוצאות המימון	14.0	14.7	16.9	19.4	18.7	18.5	20.6	20.0	17.8	16.7
1. פירעון מילווה חובה	0.1	0.1	0.8	3.0	2.3	0.7	1.2	0.5	1.1	1.0
2. ריבית על החוב הפנימי	10.1	10.7	11.6	11.3	10.7	11.4	12.2	11.1	11.1	10.3
3. ריבית על החוב החיצוני	3.8	3.9	4.5	5.1	5.8	6.3	7.2	8.4	5.6	5.4
סך ההוצאות הציבוריות	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.1	100.0	100.1		
באחוזי תוצר	56.4	58.3	58.9	60.1	60.8	62.1	64.3	70.4	61.4	74.8

(1) אומדנים המבוססים על הצריכה הציבורית האזרחית וצריכת מלכ"ר (שירותים אורחיים). האומדנים לשנים 1988 עד 1992 הם ארעיים ומבוססים על שיעורי הגידול של מספר משרות השכיר כענפים הכלכליים המתאימים.

את החשש מהשקעות שאינן כדאיות למשק. ההשקעה הציבורית גדלה בשיעור נמוך מזה של התוצר (לוח ה'-4) — למרות ההסכמה כי ההשקעות הציבוריות תשואתן למשק רבה. הגידול המועט יחסית מוסבר, בין השאר, במחסור בתכניות של פרויקטים בתחום תשתית הכבישים, התקשורת והמים — שבעטיו לא נוצל מלוא התקציב שהוקצה למטרות אלו. עם זאת, הגדלת התקציב לתשתית הכבישים היתה עשויה להגדיל השקעה זו גם בפועל.

הבנייה הציבורית (לוח ה'-4) מתנהלת ביזמת הסקטור הציבורי בעזרת אמצעי מדיניות מגוונים, שהמרכזי בהם בשנים האחרונות הוא התחייבויות הרכישה; היא אינה חלק מהביקושים של הסקטור הציבורי, אלא ביטוי למידת המעורבות העקיפה של הסקטור הציבורי בענף הבנייה. לאחר שנתיים של התגברות המעורבות הממשלתית בענף פחתה המעורבות — משסופקו צורכי הדיור של העולים, שמספרם הצטמצם השנה. התפתחות זו מבשרת תפנית בשנים הקרובות, הן מבחינה תקציבית והן מבחינה ההתפתחויות המקוריות לכליות.

א. הצריכה הציבורית האזרחית

הצריכה הציבורית האזרחית גדלה בשיעור כמותי של כ־5 אחוזים (לוח ה'-4), והושפעה מגידול האוכלוסייה הוותיקה והזדקקות מוגברת של העולים לשירותים ציבוריים. הצריכה הציבורית מאופיינת בקשיחות כלפי מטה; קשיחותו של רכיב השכר גדולה מזו של רכיב הקניות, ולכן גידול משקל הקניות, שנמשך גם השנה, מגדיל את גמישותה של מדיניות התקציב; למדיניות זו נודעת חשיבות רבה בתקופה של קליטת עלייה המונית, שכן בצריכה הציבורית נדרשות תנודות כלפי מעלה בתקופת קליטתו של גל העלייה, וכלפי מטה — בתום הגל.

האינדיקטורים לבחינת התפתחותם של השירותים הציבוריים האזרחיים (לוח ה'-5) מלמדים, מצד אחד, על תוספת הצרכים הנובעים מהשינוי בגודל האוכלוסייה ובהרכבה, ומהצד האחר — על אפשרויות ההתרחבות של הצריכה הציבורית האזרחית דרך היקף המקורות ושוק העבודה. האינדיקטור משקל גילאי 24-0 ו־65+ מלמד על תוספת הצרכים, שיש לה השלכות תקציביות, אולם בשנתיים האחרונות הביא גידול מספר העולים להטיה של מדרד זה כלפי מטה. עם זאת שיקף המדרד את צורכי האוכלוסייה הוותיקה, וכעת, עם האטת גל העלייה, ניתן לראות, שההתפתחות הדמוגרפית מחייבת גידול מתון של ההוצאות הציבוריות, והתחזית הדמוגרפית לשנים הבאות מבשרת את המשך מגמת הירידה של משקל האוכלוסייה הנתמכת. מובן, שלכך השלכות גם על התפתחות תשלומי ההעברה. באופן כללי, לא גדל השנה הלחץ של הצריכה הציבורית האזרחית על המשק מנקודת הראות של המקורות, ומנקודת הראות של שוק העבודה הוא אף ירד, כפי שמעיד משקל המועסקים בשירותים הציבוריים בסך המועסקים.

מספר המועסקים בשירותים הציבוריים האזרחיים גדל השנה בכ־3 אחוזים, התפתחות המבטאה גידול בן 3.5 אחוזים של מספר המועסקים בשירותי החינוך ויציבות בשירותי הבריאות. ירידת חלקם של המועסקים בשירותים הציבוריים האזרחיים בסך המועסקים משקף את היעדר של הממשלה להימנע — בניגוד לעבר הרחוק³ — מהגדלת התעסוקה בסקטור הציבורי, למרות שיעור האבטלה הגבוה; זאת מפאת הקושי לשוב ולצמצמה בשלב מאוחר יותר.

³ בשנות השבעים, עם היווצרות האבטלה, כתוצאה מתהליכים שהשפיעו על הסקטור העסקי, נקטה הממשלה מדיניות תעסוקה אקטיבית, והגדילה באופן פרמננטי את משקלו של הסקטור הציבורי; בכך היא פגעה בתהליכי הצמיחה של הסקטור העסקי.

לוח ה' - 4

הביקושים של הסקטור הציבורי, 1988 עד 1992¹

העלייה או הירידה לעומת השנה הקודמת										
במחירים שוטפים			במחירים			בכמויות				
1992	1991	1990	1992	1991	1990	1992	1991	1990	1989	1988
(מיליוני ש"ח)			(אחוזים)							
31,913	40,182	45,179	18.3	20.8	13.2	-1.4	-5.8	4.0	4.2	-0.7
18,065	22,908	27,024	19.8	21.2	12.2	3.9	4.2	3.4	4.6	5.2
13,848	17,274	18,155	16.5	20.3	14.6	-6.5	-16.5	4.8	3.7	-8.3
27,923	34,419	40,067	19.0	21.5	13.0	2.9	1.8	2.5	1.4	3.0
17,802	22,582	26,586	19.9	21.3	12.2	4.1	4.2	3.5	4.6	4.9
10,121	11,837	13,481	17.5	21.9	14.5	0.9	-1.9	0.8	-4.1	-0.5
2,802	4,456	5,151	13.2	15.1	10.5	17.8	1.6	14.0	38.2	4.6
34,715	44,638	50,330	18.0	20.2	12.9	-0.3	-5.3	4.7	6.9	-0.1
30,725	38,875	45,218	18.5	20.7	12.7	4.0	1.8	3.5	4.8	3.2
1,562	6,918	6,894	10.9	15.5	9.9	-4.1	7.9	214.2	233.5	-9.3

1) פירוש רב יותר ניתן בלוח נספח ה'-נ'-1.

2) הבנייה הציבורית נעשית ביזמת הסקטור הציבורי ולא על ידו. לפיכך, היא אינה חלק מהביקושים הישירים, אלא מצביעה על מעורבותו העקיפה של הסקטור הציבורי בתחום זה.

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

לוח ה' - 5

אינדיקטורים לבחינת התפתחות השירותים הציבוריים האזרחיים, 1980 עד 1992
(אחוזים, מחירים שוטפים)

הצריכה הציבורית	הצריכה הציבורית האזרחית כחלק מהצריכה הפרטית ²	הצריכה הציבורית האזרחית לנפש ¹	המועסקים בשירותים הציבוריים	השכר במגזר הציבורי	משקל גילאי 0-24 ו-65+
האזרחית כחלק מהתוצר ¹			המועסקים האזרחיים בסך	האזרחי כחלק מסך כל השכר (אחוזים)	
1980	18.4	33.7	98.2	26.0	59.1
1981	18.0	32.1	98.5	25.7	58.9
1982	17.8	30.1	97.9	24.3	58.6
1983	17.7	29.0	97.9	24.0	58.2
1984	18.3	32.1	98.1	24.9	58.3
1985	16.8	27.7	95.8	22.8	58.2
1986	16.5	25.6	93.8	21.6	58.2
1987	16.5	25.2	95.4	20.5	58.2
1988	17.1	26.6	97.5	21.4	58.2
1989	17.5	27.4	99.9	22.2	58.1
1990	17.6	27.8	100.1	22.9	58.1
1991	17.2	27.9	98.6	23.9	57.5
1992	17.1	27.4	100.2	23.3	56.6

(1) הצריכה הציבורית כולל לנמ"א.

(2) הצריכה הפרטית ללא צריכת מלכ"ר.

(3) במחירים קבועים (מחירי 1990).

ה מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

ב. הצריכה הביטחונית

הצריכה הביטחונית ירדה השנה בכ-8 אחוזים. תשומת העבודה הביטחונית ירדה ריאלית בכ-3 אחוזים, עם ירידת מספר ימי המילואים, הקניות המקומיות עלו בכ-2 אחוזים, והיבוא הביטחוני ירד בכ-25 אחוזים, ריאלית.

האינדיקטורים המוצגים בלוח ה'-6 מבטאים את הנטל הביטחוני הרובץ על המשק, וכולם מצביעים על ירידת הנטל, בהמשך למגמה ארוכת טווח. הפחתת הנטל במונחים היחסיים אין פירושה ירידה כמותית של מצבת כוח האדם או/ו כלי הנשק. כדי לנתח באופן ממצה את השלכות הצריכה הביטחונית מן ההכרח להוסיף לדיון את "צד הביקוש". ההוצאה הביטחונית היא תוצאה של האיום הביטחוני על ישראל, ושינוי ברמת האיום הביטחוני מחייב שינוי בהוצאה זו. האינדיקטורים שמופיעים בלוח מספקים אינפורמציה רק על "צד ההיצע" — כלומר על המידה/המחיר שבה ניתן לספק את צורכי הגנת המדינה באמצעות המקורות העומדים לרשות המשק.

"צד הביקוש" צריך לכלול גורמים כהיקף ההתחמשות של מדינות העימות, בריתות אסטרטגיות וכיוצא באלו, אולם קשה לבנות מדר, שישקף את מידת האיום הביטחוני; לפיכך אין ביכולתנו לענות על השאלה, אם השינוי בהוצאה הביטחונית הגיב באורח הולם על השינויים ברמת האיום הביטחוני.

לוח ה' - 6

אינדיקטורים לצריכה הביטחונית של ישראל, 1980 עד 1992¹

שנה	אחוזי תוצר, מחירים שוטפים				משקל השכר במגזר הביטחוני בסך תשלומי השכר (אחוזים)
	הצריכה הביטחונית כאחוז מההכנסה הגולמית מכלל המקורות ²	הצריכה הביטחונית הכוללת (נטו)	הצריכה הביטחונית המקומית	הצריכה הביטחונית המקומית, מט"ח חופשי ופירעון הלוואות ³	
1980	19.9	23.1	14.0	17.5	10.5
1981	21.4	24.5	14.0	17.7	10.3
1982	19.1	21.6	15.0	19.2	10.8
1983	16.4	18.8	14.1	17.9	9.9
1984	18.4	21.7	14.3	19.0	10.2
1985	17.3	21.5	12.7	17.8	9.5
1986	13.0	15.8	11.0	15.1	8.8
1987	16.5	19.4	11.0	14.6	8.7
1988	14.1	16.2	10.4	13.6	9.3
1989	12.0	13.6	10.2	12.9	9.2
1990	11.8	13.5	9.9	12.2	9.2
1991	11.2	13.0	8.9	11.1	9.0
1992	10.0	11.5	8.5	10.5	8.3

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

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

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

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

הסיוע האמריקני הבסיסי למשק הישראלי (למעט סיוע מיוחד במסגרת התכנית הכלכלית של 1985 ובתקופת מלחמת המפרץ) רמתו כ-3 מיליארדי דולרים זה מספר שנים — 1.2 מיליארדי דולרים סיוע אזרחי ו-1.8 מיליארדים סיוע צבאי — וכך הוא נשחק ריאלית כ-45 אחוזים לשנה, בשל עליית מדר המחירים בארה"ב; היקף הסיוע יחסית לתוצר (ולנפש) יורד בשיעור גדול עוד יותר.

4. המסים, תשלומי העברה והתמיכות

משקל המסים בתוצר גדל השנה מ-38.1 ל-39.6 אחוזים. עלייה זו מורכבת מגידול קל של משקל המסים הישירים וגידול רב יותר של המסים העקיפים, בהמשך למגמה ארוכת טווח של גידול חלק המסים העקיפים (ריאגרמה ה'-2). גידול המסים באחוזי תוצר מצביע על גידול שמעבר לזה הגלום בהתרחבות הפעילות הכלכלית. שינויי החקיקה השנה לא השפיעו השפעה משמעותית על גביית המסים, והגידול הרב של המסים הוא תוצאה של גידול מספר שעות העבודה של מועסקים ותיקים ושל פיגור בתגובת

המסים הישירים: להתרחבות הפעילות הכלכלית בשלוש השנים האחרונות. נוסף על כך הביא גידול היבוא של כלי רכב ומוצרים בנייניים להגדלת מסי היבוא יחסית לתוצר, והעלאת שיעורי בלו הדלק, מס הקנייה ומסי הרשויות הביאה אף היא להגדלת המסים העקיפים יחסית לתוצר. סך המסים בניכוי הסובסידיות ותשלומי ההעברה על חשבון הון (למעט שיכון),⁴ המשקף את נטל המס על הסקטור העסקי, עלה בשנת 1992 (ריאגומה ה'–3), וזאת על אף הצהרות ברבר הצורך בשיפור תנאי הסביבה של הסקטור העסקי. אמנם רווחיותו של הסקטור העסקי מושפעת משיעור המס הסטטוטורי, אולם גידול ההכנסות ממסים היה ברובו צפוי (ראה תקציב המדינה לשנים 1992 עד 1994); לפיכך נראה, כי היה ניתן לנקוט צעדי חקיקה שמטרתם לצמצם את המיסוי, בהמשך למגמת ההורדה של המסים הישירים, שהחלה עוד באמצע שנות השמונים (לוח ה'–נ'–4).

א. המסים הישירים

התרחבות הפעילות הכלכלית הביאה לגידול ההכנסות מכל סוגי המסים, אולם המסים הישירים גדלו במידה פחותה. שיעור הגידול הריאלי של המסים הישירים היה כ־8 אחוזים, ומשום כך עלה מעט משקלם בתוצר. תקבולי מס ההכנסה על שכר גדלו בשיעור ריאלי של כ־15 אחוזים — הרבה מעבר לגידול התוצר. ההסבר לכך הוא הגידול הרב של תשלומי השכר יחד עם שינוי בהתחלקות ההכנסות. עליית השכר הנומינלי מעבר למרד המחירים לצרכן בשיעור של כאחוז אחד היתה מלווה בגידול ריאלי של כ־8 אחוזים של תשומת העבודה. מבחינת גביית המס יש הבדל בין גידול מספר המועסקים לגידול מספר שעות העבודה. תוספת מועסקים המצטרפים לרוב בשכר נמוך, מביאה לגידול קל בלבד בגביית המס, מפני קיומו של סף מס, ואילו תוספת שעות עבודה של מועסקים ותיקים, כמו השנה, מגדילה את הגבייה, משום שהכנסה זו חייבת בשיעור מס גבוה יותר, בשל הפרוגרסיביות של מערכת המיסוי.

המשקל היחסי של גביית מס הכנסה משכר, שירד בשנה שעברה, חזר למגמת העלייה, שאפיינה אותו מאז 1986 (עמ' 36 אחוזים), והוא עומד היום על 48 אחוזים — ואילו משקל מס ההכנסה על הכנסות שלא משכר פחת ל־52 אחוזים (לעומת 64 אחוזים בשנת 1986). התפתחות התואמת את ההורדה המתמשכת של שיעור מס החברות, שנמשכה גם השנה.

לאחר שנתיים שבהן לא הושפעה גביית מס החברות מהתרחבות הפעילות הכלכלית, גדלה גבייה זו ריאלית בכ־8 אחוזים — מעט מעבר לגידולו של התוצר העסקי. האפשרות לקזז רווחים כנגד הפסדים משנים עברו, וכן קביעת שיעור המקדמות שעל החברות לשלם על סמך התוצאות העסקיות בשנה הקודמת, גרמו לפיגור של הגבייה אחר התרחבותה של הפעילות הכלכלית בשנתיים הקודמות — ואילו השנה הן הביאו לגידול ההכנסות ממסים. הגידול היה רב יותר אלמלא הורד שיעורו של מס החברות מ־41 ל־40 אחוזים.

באורח לא אחיד התפתחו השנה תשלומי הביטוח הלאומי לפי בסיס המס: התשלומים על הכנסות משכר נשארו כמעט ללא שינוי, למרות גידולם של תשלומי השכר, וזאת בשל הפחתה בת שתי נקודות אחוז של תשלומי המעביד במאי 1991; תשלומי הביטוח הלאומי על הכנסות שלא משכר ירדו ירידה ניכרת, כ־12 אחוזים. שיעור דמי הביטוח הלאומי המוטל על המעביד עמד השנה על 7.35 אחוזים ועוד 5.35 אחוזים משלם העובד. מתוך השיעור הכללי (עובד ומעביד) מופרשים למס מקביל 4.95 אחוזים הנגבים בתיווכו של המוסד לביטוח לאומי עבור קופות החולים, כך ששיעור הביטוח נטו הוא 7.75 אחוזים. הורדה מתמשכת של שיעור הביטוח הלאומי מחלישה את האלמנט הביטוחי שבמס זה, משום שהשיעור הנוכחי אינו מקיים עוד איוון אקטוארי. (ראה המאזן האקטוארי של המוסד לביטוח לאומי).

⁴ תשלומי ההעברה השוטפים של קצבות זיקנה וילדים אינם משפיעים במישרין על נטל המס של הסקטור היצרני. תשלומי ההעברה לתמיכה בקבלנים, כהחייבויות רכישה, אינם רלוונטיים, שכן רובם הוא בבחינת קניית נכסים.

לוח ה' - 7

המסים, התמיכות ותשלומי ההעברה, 1980 עד 1992

מיליוני ש"ח במחירים שוטפים		אחוזים מתוך התל"ג										
	1992	1992	1991	1990	1989	1988	1987	1986	1985	1985-1992	1980-1984	
1.	המסים נטו	39,910	25.2	24.9	26.2	25.4	29.2	31.1	33.2	29.1	28.0	23.0
א.	סך המסים	62,545	39.6	38.1	38.8	39.0	43.1	44.1	46.6	44.2	41.7	41.6
ב.	תשלומי ההעברה נטו*	17,588	11.1	10.3	9.4	9.9	9.5	8.4	8.9	8.2	9.5	8.5
ג.	התמיכות הישירות והטבות האשראי	5,047	3.2	2.9	3.2	3.7	4.4	4.5	4.5	6.8	4.2	10.2
2.	המסים הישירים נטו	10,619	6.7	7.2	9.5	9.9	12.3	13.9	14.9	15.1	11.2	14.8
א.	המסים הישירים	28,207	17.8	17.5	18.9	19.9	21.8	22.4	23.8	23.4	20.7	23.3
ב.	תשלומי ההעברה לציבור נטו*	17,588	11.1	10.3	9.4	9.9	9.5	8.4	8.9	8.2	9.5	8.5
3.	המסים נטו על הייצור המקומי	20,062	12.7	12.5	12.0	11.2	10.6	9.8	11.2	8.2	11.0	4.1
א.	המסים העקיפים על הייצור המקומי	24,281	15.4	14.8	14.3	13.7	13.8	13.1	14.6	13.5	14.1	11.0
ב.	התמיכות הישירות והטבות האשראי	4,219	2.7	2.3	2.2	2.4	3.2	3.3	3.5	5.2	3.1	7.0
4.	המסים נטו על סחר החוץ	9,229	5.8	5.2	4.6	4.3	6.3	7.4	7.1	5.8	5.8	4.6
א.	המסים נטו על היבוא	10,087	6.4	5.8	5.6	5.5	7.6	8.7	8.4	7.7	7.0	7.2
ב.	התמיכות הישירות והאשראי ליצוא	858	0.5	0.6	1.0	1.3	1.3	1.3	1.3	1.9	1.2	2.6

* כולל מילואות חובה, הפחתת זקיפת פנסיה אורחית וביטחונית.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

שיעור המסים הישירים בפועל - על השכר ועל ההכנסות שלא משכר, 1980 עד 1992

שיעורי המס הממוצע



(1) בניכוי שכר מנהלי חברות.

(2) ההכנסה הכוללת של הסקטור העסקי במחיר גורמי ייצור, בניכוי השכר (למעט שכר מנהלי חברות) בסקטור זה.

(3) בניכוי הטבות אשראי והעברות הון לעסקים.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

ב. תשלומי ההעברה

מלוח ה'-9, עולה, שסך תשלומי ההעברה לציבור עלו ריאליית (מעבר לעליית מדד המחירים לצרכן) בכ- 10 אחוזים. השנה, בדומה לשנה שעברה, גדלו במידה ניכרת, כ-31 אחוזים, תשלומי ההעברה על חשבון ההון לפירמות, ותשלומי ההעברה על החשבון השוטף גדלו ריאליית בשיעור קטן יותר, כ-4 אחוזים. שיעור האבטלה המתמשך, שהתבטא בגידול מספר הבלתי מועסקים, הביא לגידול של מספר התביעות לתשלום דמי אבטלה מכ-62,000 לכ-86,000, ומכאן — לגידול ריאלי של כ-36 אחוזים בתשלום דמי האבטלה (לוח ה'-נ-2). כמו כן הביאה התמשכות האבטלה הגבוהה לגידול ניכר של תשלומי הבטחת ההכנסה. האטת גל העלייה בשנת 1992 הביאה לירידת תשלומי סל הקליטה — ולעומת זאת הצטרפו העולים שצברו ותק לאוכלוסיית הזכאים לקצבות המוסד לביטוח לאומי.

בשנת 1992 גדלו תשלומי ההעברה על חשבון ההון לפירמות בשיעור ריאלי של כ-31 אחוזים והגידול הריאלי המצטבר בסעיף זה בשלוש השנים האחרונות עמד על כ-410 אחוזים (לוח ה'-נ-2). זהו הביטוי התקציבי למעורבות המסיבית של הממשלה בתחום הבנייה, מעורבות שהתבטאה בשימוש באמצעי מדיניות שונים כמתן התחייבויות רכישה לקבלנים, בנייה ישירה, יבוא קרוואנים וכו'. רכישת

לוח ה' - 8

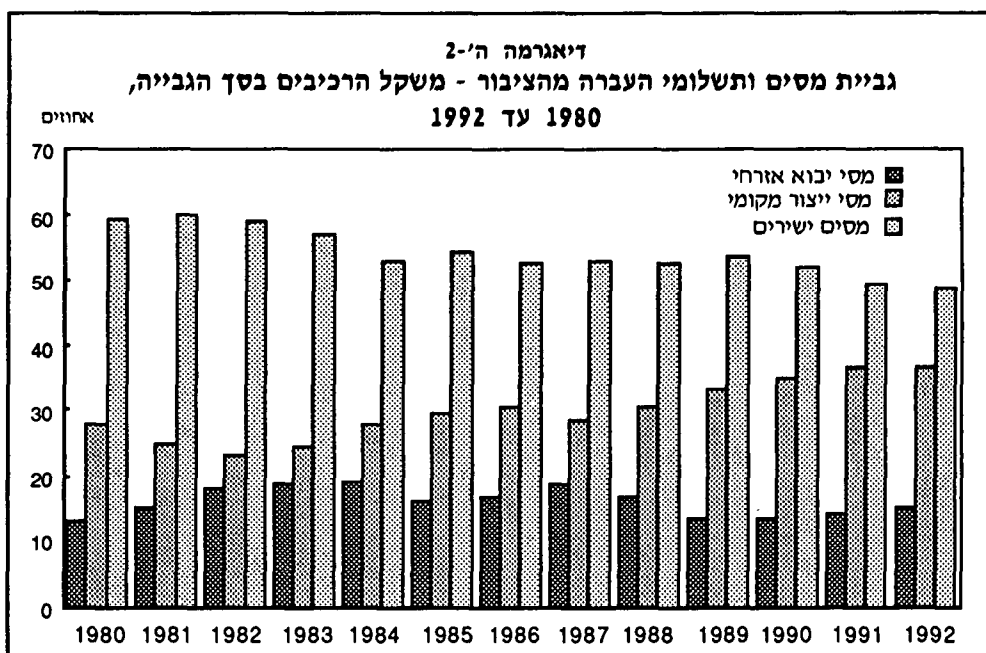
המסים הישירים, מילואות החובה ותשלומי ההעברה, 1986 עד 1992

השינוי הריאלי לעומת השנה הקודמת					1992	1991	1990	1989	1988	1987	1986	
(אחוזים)					(מיליוני ש"ח במחירים שוטפים)							
11.3	0.2	-1.4	-10.7	5.3	19,930	15,989	13,404	11,597	10,795	8,815	7,092	1. מט הכנסה
15.1	-1.1	1.9	-2.3	14.0	9,576	7,430	6,313	5,287	4,499	3,393	2,528	א. שכר
8.1	1.4	-4.1	-16.7	-0.1	10,354	8,559	7,091	6,310	6,296	5,421	4,564	ב. לא-שכר
9.5	4.9	-13.5	-34.7	15.4	2,266	1,848	1,480	1,460	1,860	1,386	1,379	חברות
9.8	0.4	-10.2	-12.9	1.8	3,139	2,554	2,138	2,033	1,941	1,640	1,339	ניכויים במקור
1.3	0.5	1.9	-4.2	-6.8	2,400	2,117	1,770	1,483	1,288	1,188	815	מנהלי חברות וחברי קואופרטיבים
11.6	0.7	9.0	-8.1	-14.0	2,549	2,040	1,703	1,334	1,207	1,207	1,031	עצמאיים
0.1	1.6	3.5	-0.7	1.8	7,403	6,605	5,461	4,505	3,773	3,188	2,715	2. ביטוח לאומי
0.8	1.7	5.7	-1.1	1.9	6,385	5,660	4,678	3,777	3,176	2,680	2,338	א. שכר ¹
-3.8	1.4	-8.2	1.4	1.0	1,018	945	783	728	597	508	377	ב. לא-שכר
12.3	3.4	1.9	6.6	6.2	874	695	565	473	369	299	186	3. אגרות, היטלים וקנסות
8.2	0.7	0.0	-7.7	4.4	28,207	23,289	19,430	16,575	14,937	12,302	9,992	4. סך כל המסים הישירים (1) + (2) + (3)

(1) מנוכה במדרד המחירים לצרכן, ממוצע שנתי.

(2) כולל תשלומים על חשבון שכר מנהלים.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נציבות מס הכנסה ומס רכוש, ובנק ישראל.



דירה מקבלן או יבוא קרוואנים מוגדר בחשבונאות הלאומית כתשלום העברה על חשבון הון. זוהי, כאמור, פעולה המשנה את מצבת הנכסים ההתחייבויות של הממשלה, (ואם גלומה בה סובסידיה, זו מגדילה נטו את ההתחייבויות). מנקודת ראות תקציבית, קניית דירה או קרוואן מיבוא והשכרתם למשק בית דומה לקניית איגרות חוב, שמבטיחה תשלומי ריבית בעתיד, כך שתשלום העברה זה אינו מגדיל את החוב הציבורי אלא רק בגודל הסובסידיה הגלומה בו. ברם, יש הבדל בין דירות לאיגרות חוב, וזאת בעלות הניהול והחזקת המלאי.

כדי לקדם במהירות את מכירת הדירות שבידי הממשלה, מחמת החשש מנזקים הנלווים לבעלות ממשלתית מתמשכת, הורדו מחירי הדירות מתחת לערכן בשוק, ובכך גלומה סובסידיה נוספת. קניית הדירות על ידי הממשלה בשנת 1992 משמעותה הכנסות צפויות בעתיד — אם ממכירתן ואם מהשכרתן — וכיוון שהאטת גל העלייה תביא גם לירידה של תשלומי ההעברה על חשבון הון, צפויה הקלה תקציבית בשנים הבאות.

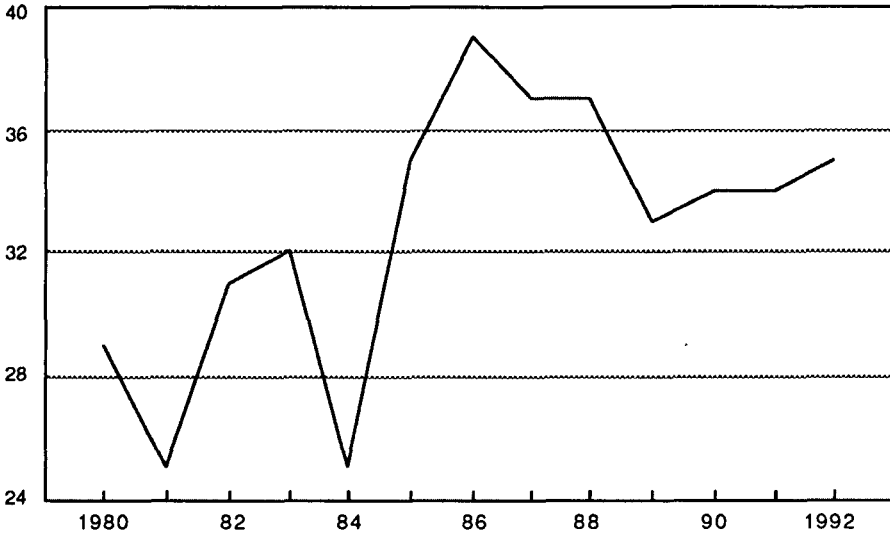
במקביל למעורבותה של הממשלה בבנייה, גברה מעורבותה בהשקעות בענפי המשק; זו התבטאה בתמיכות במחקר ופיתוח, במענקי הון ובערבויות מדינה להשקעות. מטרת החוק לעידוד השקעות הון היא לעודד את פיזור האוכלוסייה, וכן לעודד תעסוקה על ידי גישור בין התשואה (ו/או הסיכון) למשק לבין תשואה (ו/או הסיכון) למשקיע. הגידול הרב של תשלומי ההעברה מחדד את שאלת מחירה של השגת מטרות אלו. חלק מהגידול הרב של ההשקעות בענפי המשק היה נוצר גם ללא מענקי ההשקעה, כך שהחוק מוכה את בעלי הפירמות ברנטה. זאת ועוד: חלק ממענקי ההשקעה הופך השקעות שאינן כדאיות למשק להשקעות כדאיות לבעלי הפירמות, וממומן במיסוי פירמות מרוויחות; התמריץ להגדיל השקעות בלתי כדאיות מלווה אפוא בתמריץ שלילי לפירמות יעילות.

דיאגרמה ה'-3

סך המסים בניכוי תמיכות, העברות על חשבון הון (למעט שיכון) והטבות אשראי,

מתוך התמ"ג, 1980 עד 1992

שיעורי המס
הממוצע



ג. המסים העקיפים

סך המסים העקיפים על הייצור המקומי גדל השנה בשיעור ריאלי של כ־10 אחוזים (לוח ה'-12), ומשקלם בתוצר גדל מ־14.8 ל־15.4 אחוזים. התרחבות הפעילות הכלכלית ושינויי החקיקה הם הגורמים לעלייה בגביית המסים.

מסי הדלק עלו השנה עלייה ריאלית תלולה של כ־33 אחוזים (לוח ה'-12), המוסברת בהתרחבות הפעילות הכלכלית ובהעלאת שיעור בלו הדלק מ־48 ל־52 אחוזים. העלאת שיעור בלו הדלק משקפת את הרצון לשנות את סל המיסוי על נסיעה ברכב פרטי. מיסוי מוצר כדלק מאופיין בחסרונות חיצוניים (זיהום אוויר וצפיפות) ובגמישות ביקוש קטנה, אינו מעוות את הקצאת המקורות, ואולי אף מגדיל את יעילותה, בתנאי ששיעור המס אינו חריג. הפחתת המיסוי על רכב, תוך האחדת קטיגוריות, פועלת לצמצום הנזק האקולוגי והצפיפות, שכן השימוש ברכב, המושפע ממחיר הדלק, ולא עצם קניית הרכב, הוא המזהם את האוויר וגורם לצפיפות. סל מיסוי כזה מביא גם להגברת הבטיחות, מפני ההזולה היחסית של החלפת רכב. שינוי סל המיסוי חייב להיות מלווה בשיפור רב של תשתית הכבישים.

מסי מעסיקים ירדו השנה בשיעור כ־19 אחוזים, בשל שינויי חקיקה. שיעור מס המעסיקים בסקטור העסקי ביולי 1991 הופחת מ־4 ל־3 אחוזים, ובמאי 1992 הוא בוטל. (בסקטור הציבורי נשאר מס המעסיקים בשיעור של 4 אחוזים.)

מסי הרשויות המשיכו לגדול גם השנה מעבר לעליית מדד המחירים לצרכן ולגידול האוכלוסייה — בשיעור ריאלי של כ־11 אחוזים. מפאת האיסור להעלות את הארנונה מעבר לשיעור עליית המחירים,

לוח ה' - 9

תשלומי ההעברה ורכיביהם, 1980 עד 1992

העלייה או הירידה הריאלית												
שנה לעומת קודמתה					כמונחים שנתיים		אחוזים מהתל"ג		כמחירים שוטפים			
1992	1991	1990	1989	1988	1986 1992	1980 1985	1986 1992	1980 1985	1992	1991	1990	
(אחוזים)					(מיליוני ש"ח)							
9.5	18.8	2.2	7.1	17.9	12.1	-1.1	12.6	11.1	22,503	18,355	12,986	תשלומי ההעברה לציבור
4.2	8.7	11.3	6.5	9.3	9.4	4.6	10.0	8.1	16,427	14,087	10,886	1. בחשבון השוטף
3.7	9.0	11.5	6.3	9.0	9.3	5.0	9.4	7.6	15,426	13,292	10,249	(א) למשקי בית
9.7	1.2	3.1	5.5	9.0	6.3	6.1	6.6	5.6	10,253	8,347	6,929	מהביטוח הלאומי
-6.9	25.6	35.5	8.8	8.7	17.5	1.8	2.7	1.9	5,047	4,843	3,240	מהממשלה
10.3	7.1	1.9	1.3	10.0	7.2	4.9	0.1	0.1	126	102	80	ממלכ"ר ציבורי
12.5	4.9	8.1	9.8	14.2	11.2	-1.0	0.6	0.6	1,001	795	637	(ב) למלכ"ר פרטי
27.2	70.7	-28.4	9.2	61.8	22.2	-16.0	2.7	3.0	6,076	4,268	2,100	2. בחשבון ההון
30.9	128.8	35.9	-15.6	6.7	34.2	-15.2	1.9	2.2	5,828	3,976	1,460	(א) לפירמות
-37.1	6.7	75.3	25.6	24.0	22.0	-13.4	0.1	0.1	136	193	152	(ב) למלכ"ר פרטי
1.8	-83.0	-72.4	31.7	226.2	-33.1	-18.6	0.7	0.7	112	99	488	(ב) פרעון מלוות חובה
-4.6	15.5	11.9	11.7	9.8	12.5	1.0	3.0	2.7	4,915	4,601	3,347	תשלומי ההעברה מהציבור
5.8	5.1	-0.1	1.7	15.8	7.0	-1.4	1.0	1.2	1,588	1,341	1,072	1. בחשבון השוטף (+ זקיפת פנסיה)
-8.8	20.4	18.7	18.1	6.2	15.9	3.6	1.9	1.5	3,327	3,260	2,275	2. בחשבון ההון
4.0	9.1	12.7	7.2	8.5	9.7	5.6	8.9	6.9	14,839	12,746	9,814	ס"כ תשלומי ההעברה השוטפים נטו
143.7	-100	-117.2	-4.5	703.8	33.9	-28.1	0.7	1.5	2,749	1,008	-175	ס"כ תשלומי ההעברה ההוניים נטו
14.2	19.9	-0.8	5.8	20.5	12.0	-1.5	9.7	8.4	17,588	13,754	9,639	ס"כ תשלומי ההעברה נטו

ה מקור : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המוסד לביטוח לאומי ועיבודי בנק ישראל.

אומדן ערכן של קיצבאות שונות, 1989 עד 1992

הקיצבה בש"ח לאמצע שנה	העלייה או הירידה הריאלית ¹ של הקיצבה החודשית, שנה לעומת קודמתה			
	1992	1991	1990	1989
(אחוזים)				
1. מנוכה במדר המחירים לצרכן				
א. הקיצבה לשני ילדים	92.0	0.8	-1.1	1.7
ב. הקיצבה לארבעה ילדים ²	714.0	1.3	-1.5	0.2
ג. קיצבת הזיקנה לבודר ³	704.0	-4.2	-5.2	-0.4
2. מנוכה במדר השכר הממוצע למשרת שכיר				
א. הקיצבה לשני ילדים	0.3	4.0	-0.3	3.0
ב. הקיצבה לארבעה ילדים ²	1.2	4.5	-0.7	1.6
ג. קיצבת הזיקנה לבודר ³	-1.2	-1.3	-4.3	1.0

(1) ניכוי חודשי.

(2) כולל קיצבת יוצאי צבא.

(3) קיצבת הזיקנה בתוספת השלמת הכנסה. ערכה של קיצבה זו שווה לערכה של קיצבת שארים בתוספת השלמת הכנסה ולערכה של קיצבת נכות כללית.

ה מקור: המוסד לביטוח לאומי ועיבודי בנק ישראל.

הוגדלה גביית המס על ידי העלאת אגרות, בעיקר על עסקים, והגידול שימש, ככל הנראה, להדבקת גידול הוצאותיהן של הרשויות המקומיות. מגמת עליית המיסוי ברשויות המקומיות באה במקביל להפחתת השתתפותה של הממשלה בהוצאות הרשויות, והיא מקוזת בחלקה את צעדי הממשלה שנועדו להפחית את שיעור המס על הסקטור העסקי.

סך התמיכות לייצור מקומי עלה השנה בשיעור ריאלי של כ-24 אחוזים, בהמשך לעלייתו בשנה קודמת. עליות אלו אינן משקפות את כוונת הממשלה להגביר את סבסוד המוצרים; התמיכות במוצרים המשיכו לרדת גם השנה, ואילו התמיכות במשרדים ובמוסדות (מענקי זירוו בנייה, סבסוד שכר עבודה ואחר) המשיכו לגדול (כפי שהיה מאז החל גל העלייה).

בשנת 1991 התקבל החוק לעידוד הסקטור העסקי, שמטרתו לסייע בקליטת עובדים נוספים בסקטור זה: מעסיק שקלט עובד נוסף, ועומד בתנאי זכאות הקבועים בחוק, זכאי להשתתפות בשכר עבודתו — בשיעור של שליש מהשכר החודשי, אך בהיקף שאינו עולה על 1,000 שקלים לחודש. תקופת התשלום המרבית בגין עובד נוסף נקבעה תחילה לעשרה חודשים בלבד, אולם לאחר מכן הוארכה לשנתיים, יחד עם הורדת שיעור ההשתתפות לרבע לאחר אחר עשר חודשים. בשל עיכובים מינהליים, התמריץ פעל את פעולתו המלאה רק ב-1992, ועד סוף אוגוסט התקבלו תמריצים בגין כ-32,000 עובדים, שעלותם

השכר, המסים והשכר הפנוי למשרת שכיר¹, 1987 עד 1992

- (1) השכר למשרת שכיר לפי הגדרות המוסד לביטוח לאומי.
- (2) היות שהמשכורות משולמות ברובן בתחילת החודש, גם מרד המחירים לצרכן נאמד לתחילת החודש, זאת על ידי ממוצע של שני מדרי מחירים עוקבים.
- (3) מס ההכנסה חושב בהנחה, שרק ראש המשפחה עובד, ואין ניכויים וזיכויים נוספים.
- (4) המסים נטו: מס הכנסה וביטוח לאומי, פחות קיצבות ילדים. ביטוח לאומי: תשלום העובד כלבר, בהנחה שכל ההכנסה חייבת בתשלום דמי ביטוח לאומי עד להכנסה המרבית. קיצבות ילדים: בהנחה שלשכיר יש שני ילדים.
- (5) השכר הפנוי: שכר ברוטו בניכוי מס הכנסה וביטוח לאומי בתוספת קיצבות ילדים.
- (6) השכר נטו: השכר ברוטו בניכוי מס הכנסה וביטוח לאומי.
- (7) ברמה של ינואר עד דצמבר 1990.

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

לוח ה' - 12

המסים העקיפים והתמיכות לייצור המקומי, 1986 עד 1992

השינוי הריאלי ¹ לעומת השנה הקודמת													
	1992	1991	1990	1989	1988	1992	1991	1990	1989	1988	1987	1986	
	(מיליוני ש"ח מחירים שוטפים)					(אחוזים)							
1.	סך המסים העקיפים על הייצור המקומי	6,302	7,243	9,432	11,416	14,671	19,741	24,281	12.0	0.7	9.7	13.1	9.9
	מסי פעילות	4,847	5,179	6,993	8,461	10,915	14,955	18,379	16.2	0.6	10.1	15.1	9.8
	מס ערך מוסף ²	3,276	3,390	5,167	6,293	7,816	11,261	13,778	31.1	1.3	6.0	21.1	9.3
	מס קנייה	344	388	419	454	470	648	752	-7.0	-9.9	-15.0	-12.6	23.2
	מס דלק	356	375	501	618	1,036	1,494	2,218	14.9	2.6	43.1	21.2	32.6
	מס מעסיקים	579	521	496	576	830	752	983	-18.1	-3.4	2.5	0.8	-19.1
	מסי פעילות אחרים ³	292	505	410	520	919	900	983	-30.1	5.3	51.0	-17.7	-2.4
	מסי רכוש	65	87	131	191	337	391	391	30.0	21.2	21.5	4.1	3.6
	מסי רשויות	1,075	1,518	1,794	2,226	2,865	3,623	4,516	1.7	3.2	9.8	6.3	11.3
	מסים אחרים ⁴	315	460	514	538	826	995	995	-3.9	-12.8	-1.9	12.2	7.6
2.	תמיכות לייצור מקומי	1,498	1,841	2,181	2,038	2,310	3,037	4,219	1.9	-22.3	-3.3	10.5	24.1
	תמיכות ישירות	872	1,051	1,479	1,470	1,741	2,459	3,702	21.0	-17.3	1.1	18.7	34.5
	זקיפת סבסוד אשראי	626	790	702	568	569	578	517	-23.6	-32.7	-14.5	-14.6	-20.1
3.	המסים נטו על הייצור המקומי	4,804	5,402	7,251	9,378	12,361	16,704	20,062	15.4	7.6	12.5	13.6	7.3

(1) מנוכה במדר המחירים לצרכן, ממוצע שנתי.

(2) כולל מע"מ מלכ"ר ומע"מ שכר מוסדות כספיים.

(3) מסי פעילות אחרים: מס טבק, בלו מלט, מס בולים, אגרות ורשיונות שונים ומסי קרן השוואה לדלק (מ'1985).

(4) עודף רשויות הרואר והנמלים ומסים מההכנסה המיועדת.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

התקציבית היתה כ־200 מיליוני שקלים. במסגרת החוק הוטלו מספר מגבלות, למשל איסור העסקת קרוב משפחה כעובד נוסף, כדי למנוע את ניצולו של החוק לרעה. עם זאת נציין, שאכיפה מוחלטת כרוכה בעלות תקציבית בלתי מבוטלת.

החוק מפלה בין מעסיקים שונים — שכן השתתפות בשכר העבודה ניתנת רק למי שמעסיק יותר מ־5 עובדים, דבר שגורם עיוותים בהשוואה לסובסידיה כללית. אינדיקטור למידת האפליה הוא שיעור המעסיקים המכוסים על ידי החוק מתוך סך המעסיקים, שיעור העומד על כ־20 אחוזים. (20 אחוזים מאלו המכוסים בחוק תבעו השתתפות ממשלתית בגין תוספת מועסקים). עיוות נוסף הוא תוצאת הזמניות ההכרחית של אמצעי מדיניות זה: הואיל והמעסיקים לא ירחיבו את הייצור אלא אם כן יצפו ביקושים בעתיד, מביא אמצעי מדיניות זה לרחיית האבטלה לשנים הבאות, עת יפוג החוק. חסרון נוסף של חוק זה נעוץ באי יעילותה של הסובסידיה לשכר עבודה: חלק מן העובדים שבגינם קיבלו המעסיקים סובסידיה היו מועסקים בכל מקרה כתוצאה מההתרחבות הכלכלית שהיתה השנה. עם זאת, אין עדיין מידע מספיק להשוואת יעילותו היחסית של סבסוד השכר לזו של אמצעים אחרים בהשגת תוספת תעסוקה.

המסים על היבוא האזרחי עלו ריאלית בשיעור ניכר של כ־16 אחוזים. העלייה הריאלית של מסי היבוא גדולה עוד יותר בניכוי שיעור עלייתם של מחירי היבוא, שעמד על כ־9 אחוזים בלבד. עליית המסים מקורה בהמשך ההתרחבות של הפעילות הכלכלית, שהתבטאה בגידול הרכיבים העיקריים של בסיס המס ליבוא — גידול ניכר של יבוא מוצרים בנייקיימא ורכישה מוגברת במיוחד של מכוניות נוסעים. שינויי החקיקה במסים על סחר החוץ נמשכו גם השנה, משיקולים פסקאליים וכמתחייב מהסכמים בינלאומיים. מצד אחד הועלו שיעורי המס על דלק וסיגריות ומשקאות קלים, ומהצד האחר הופחתו מסי הקנייה על מצלמות, צמיגים וחומרי גלם. לשינויי החקיקה לא היתה השפעה ממשית על גביית מסי יבוא.

לוח ה' - 13

מסים ותמיכות ליבוא, 1986 עד 1992

השינוי הריאלי ¹ לעומת השנה הקודמת												
1992	1991	1990	1989	1988	1992	1991	1990	1989	1988	1987	1986	
(מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים)					(אחוזים)							
16.2	12.9	7.3	-25.8	-6.4	10,057	7,730	5,752	4,577	5,132	4,714	3,517	1. המסים על היבוא האזרחי
14.8	17.2	21.0	-10.2	-11.6	4,705	3,661	2,624	1,850	1,713	1,666	1,245	מס ערך מוסף
18.7	14.9	5.0	-56.0	-13.4	941	708	518	421	796	791	774	מכס
18.6	11.0	2.6	-26.4	-1.0	4,188	3,155	2,388	1,986	2,245	1,950	1,268	מס קנייה
-3.3	-22.0	-40.8	-29.6	5.8	223	206	222	320	378	307	230	מסים אחרים
					-30	-44	17	-25	-88	-88	-109	2. התמיכות ליבוא
15.9	13.9	6.4	-26.7	-6.5	10,087	7,774	5,735	4,602	5,220	4,802	3,626	3. המסים נטו על היבוא האזרחי
-13.2	22.8	14.9	-29.4	-24.3	1,044	1,074	735	546	643	731	376	4. המסים על היבוא הביטחוני
-7.3	-28.9	-20.6	-5.0	7.4	858	827	977	1,050	919	736	564	5. התמיכות ליצוא (ישרות וסבסוד אשראי)
18.7	22.7	14.3	-31.3	-9.0	9,229	6,947	4,758	3,552	4,301	4,065	3,062	6. המסים נטו על סחר החוץ

(1) מנוכה במרד המחירים לצרכן, ממוצע שנתי.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לוח ה' - נ' - 1

הביקשים של הסקמור הציבורי, 1987 עד 1992

העלייה או הירידה לעומת השנה הקודמת											
בכמות'			במחיר			במחירים שוטפים					
1992	1991	1990	1989	1988	1987	1992	1991	1990	1992	1991	1990
(א ה ו ז י ס)						(מיליוני ש"ח)					
-0.7	4.2	4.0	-5.8	-1.4	14.6	13.2	20.8	18.3	45,179	40,182	31,913
5.2	4.6	3.4	4.2	3.9	3.3	12.2	21.2	19.8	27,024	22,908	18,065
4.1	4.5	1.4	2.0	2.1	0.6	12.3	24.1	21.5	19,021	16,275	12,545
9.4	5.3	10.7	13.4	11.4	13.8	8.5	17.7	15.6	5,703	4,804	3,875
3.2	3.4	3.1	3.5	4.8	8.4	21.9	7.5	16.7	2,300	1,829	1,645
-8.3	3.7	4.8	-16.5	-6.5	27.8	14.6	20.3	16.5	18,155	17,274	13,848
-8.4	3.6	4.7	-16.5	-6.4	27.6	14.6	20.3	16.4	18,198	17,338	13,913
-2.7	0.0	0.9	-3.4	8.3	-2.1	13.7	21.9	17.7	6,768	6,123	5,023
1.7	-8.1	0.8	-0.5	-5.5	9.1	15.3	21.9	17.3	6,730	5,740	5,124
-24.6	24.4	16.9	-42.9	-17.4	94.7	13.9	16.8	13.3	4,700	5,475	3,766
-33.3	-12.3	2.7	-11.9	16.7	-13.1	0.8	12.3	11.0	43	64	65
3.0	1.4	2.5	1.8	2.9	3.4	13.0	21.5	19.0	40,067	34,419	27,923
4.9	4.6	3.5	4.2	4.1	3.3	12.2	21.3	19.9	26,586	22,582	17,802
-0.5	-4.1	0.8	-1.9	0.9	3.6	14.5	21.9	17.5	13,481	11,837	10,121
-0.6	-4.1	0.8	-1.9	1.0	3.6	14.5	21.9	17.5	13,498	11,863	10,147
-33.3	-12.3	2.7	-11.9	16.7	-13.1	0.8	12.3	11.0	17	26	26
4.6	38.2	14.0	1.6	17.8	26.9	10.5	15.1	13.2	5,151	4,456	2,802
-0.1	6.9	4.7	-5.3	-0.3	15.2	12.9	20.2	18.0	50,330	44,638	34,715
3.2	4.8	3.5	1.8	4.0	4.8	12.7	20.7	18.5	45,218	38,875	30,725
-9.3	283.5	214.2	7.9	-4.1	-3.2	9.9	15.5	10.9	6,894	6,918	1,562

(1) שיעור השינוי חושב על בסיס 1990.

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

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

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לוח ה'-נ'-2

תשלומי ההעברה ורכיביהם, 1980 עד 1992

העלייה או הירידה הריאלית											
שנה לעומת קודמתה					במונחים שנתיים		אחוזים מהתל"ג		במחירים שוטפים		
1992	1991	1990	1989	1988	1986	1985	1986	1985	1992	1991	1990
(אחוזים)					-1986	-1980	-1986	-1980	(מיליוני ש"ח)		
4.2	8.7	11.3	6.5	9.3	9.4	4.6	10.0	8.1	16,427	14,087	10,886
3.7	9.0	11.5	6.3	9.0	9.3	5.0	9.4	7.6	15,426	13,292	10,249
9.7	1.2	3.1	5.5	9.0	6.3	6.1	6.6	5.6	10,253	8,347	6,929
4.5	4.3	2.3	2.6	10.5	6.1	6.7	3.0	2.7	4,565	3,902	3,143
0.0	-1.5	-1.6	2.5	1.3	0.2	1.3	1.6	1.6	2,098	1,873	1,598
4.9	-1.5	1.0	0.9	10.8	1.8	9.0	0.8	0.7	1,126	958	818
18.7	-4.1	7.9	14.3	16.2	12.1	3.0	0.4	0.3	749	564	494
-1.2	1.9	4.8	9.9	16.2	6.9	3.5	0.4	0.3	558	505	416
35.7	-0.3	10.7	73.9	50.8	34.1	16.7	0.4	0.1	956	629	530
40.5	11.2	17.7	59.2	2.0	24.3	110.4	0.4	0.1	926	589	445
							-0.4	-0.3	-725	-673	-516
5.8	12.3	7.9	4.5	10.5	14.6	4.9	1.1	0.8	1,924	1,624	1,215
-13.3	33.6	60.0	12.9	7.1	19.5	-0.1	1.6	1.1	3,123	3,219	2,025
14.1	8.0	1.0	6.9	1.7	6.2	0.7	0.2	0.2	276	216	168
5.9	31.0	4.8	7.7	13.0	16.8	0.4	0.7	0.6	1,345	1,135	728
-28.2	39.0	179.3	26.4	-0.7	26.8	-1.2	0.7	0.3	1,502	1,868	1,129
10.3	7.1	1.9	1.3	10.0	7.2	4.9	0.1	0.1	126	102	80
12.5	4.9	8.1	9.8	14.2	11.2	-1.0	0.6	0.6	1,001	795	637

1. בחשבון השוטף

(א) למשקי בית

1. קיצבות הביטוח הלאומי

א. זיקנה ושאיירים

ב. ילדים

ג. נכות כללית

ד. נפגעי עבודה, ספר ואיבה

ה. אימהות

ו. אבטלה

ז. קיצבאות אחרות

ח. התאמות*

2. גימלאות של עובדי מדינה

3. גימלאות אחרות

א. לנכי הנאצים

ב. משרד הביטחון

ג. סל קליטה ואחר

4. העברות ממלכ"ר ציבוריים

(ב) למלכ"ר פרטיים

לוּחַ ה' - נ' - 2 (המשך)

תשלומי ההעברה ורכיביהם, 1980 עד 1992

העלייה או הירידה הריאלית												
שנה לעומת קודמתה				במונחים שנתיים			אחוזים מהתל"ג		במחירים שוטפים			
1992	1991	1990	1989	1988	1985	1986	1985	1986	1992	1991	1990	
				(אחוזים)					(מיליוני ש"ח)			
26.8	110.3	-1.3	-50.1	23.4	24.3	-9.6	2.7	4.0	6,076	4,281	1,711	2. כחשבון ההון
30.9	128.8	35.9	-15.6	6.7	34.2	-15.2	1.9	2.2	5,828	3,976	1,460	(א) לפירמות
28.2	5.2	21.2	-17.5	-22.4	2.8	8.9	0.4	0.4	706	492	393	מזה: עידוד השקעות הון
25.5	310.5								3,769	2,684	549	מזה: שיכון
-37.1	6.7	75.3	25.6	24.0	22.0	-13.4	0.1	0.1	136	193	152	(ב) למלכ"ר פרטיים
1.8	-83.0	-72.4	31.7	226.2	-33.1	-18.6	0.7	0.7	112	99	488	3. פירעון מילוות חובה
9.4	18.6	-1.5	-5.1	20.4	11.1	-0.9	13.4	12.8	22,616	18,467	13,085	סך כל תשלומי ההעברה לציבור
9.4	22.5	9.4	-9.0	12.8	12.4	0.2	12.7	12.1	22,503	18,368	12,597	מזה: למעט מילוות חובה
-4.6	15.5	11.9	11.7	9.8	12.5	1.0	3.0	2.7	4,915	4,601	3,347	4. תשלומי העברה מהציבור
5.8	5.1	-0.1	1.7	15.8	7.0	-1.4	1.0	1.2	1,588	1,341	1,072	(א) בחשבון השוטף (+ זקיפת פנסיה)
-8.8	20.4	18.7	18.1	6.2	15.9	3.6	1.9	1.5	3,327	3,260	2,275	(ב) בחשבון ההון
14.0	19.7	-5.4	-9.0	23.2	10.7	-1.3	10.4	10.1	17,701	13,866	9,738	סך כל תשלומי ההעברה נטו
14.1	25.1	8.5	-14.5	13.7	12.4	0.1	9.7	9.5	17,588	13,767	9,250	מזה: למעט מילוות חובה

* ההתאמות מקורן בהעברות של המוסד לביטוח לאומי, שבמהותן הן חלק מהצרכי הציבורית.

ה מקור : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המוסד לביטוח לאומי ועיבודי בנק ישראל.

לוח ה'-נ'-3

הרכיבים העיקריים של ההוצאות וההכנסות, 1980 עד 1992

	1992	1992	1991	1990	1989	1988	1987	1986	1985	1985- 1992	1980- 1984
(מיליוני ש"ח)											
1. סך ההוצאות הציבוריות	89,247	56.4	58.3	58.9	60.1	60.8	62.0	64.3	70.3	61.4	74.7
א. ההוצאות הציבוריות המקומיות	81,802	51.7	52.0	52.6	53.5	53.1	52.5	52.9	55.9	53.0	63.5
הביקושים המקומיים	45,218	28.6	29.2	29.9	30.0	29.9	29.8	29.2	30.9	29.7	34.4
צריכה אזרחית מקומית	26,586	16.8	16.9	17.3	17.2	16.8	16.2	16.2	16.3	16.7	17.7
צריכה ביטחונית מקומית (נטו)	13,481	8.5	8.9	9.9	10.2	10.4	11.0	11.0	12.7	10.3	14.3
השקעות הסקטור הציבורי	5,151	3.3	3.3	2.7	2.6	2.7	2.5	2.1	1.9	2.6	2.4
הוצאות מקומיות אחרות	36,583	23.1	22.8	22.7	23.4	23.2	22.8	23.7	25.0	23.3	29.1
תשלומי העברה	22,503	14.2	13.8	12.6	13.0	12.3	11.1	11.3	10.3	12.3	11.2
תשלומי ריבית נקובה לציבור	9,033	5.7	6.2	6.8	6.8	6.5	7.1	7.9	7.8	6.8	7.7
תמיכות ישירות	4,527	2.9	2.4	2.7	3.0	3.4	3.1	3.1	4.8	3.2	5.7
הטבות אשראי	520	0.3	0.4	0.6	0.7	1.0	1.4	1.5	2.0	1.0	4.5
ב. הוצאות בחו"ל	7,446	4.7	6.3	6.3	6.6	7.7	9.5	11.4	14.5	8.4	11.3
יבוא ביטחוני ישיר ¹	3,630	2.3	3.3	2.9	2.7	4.8	7.1	4.0	7.3	4.3	6.6
מקדמות ע"ח יבוא ביטחוני	-173	-0.1	0.4	0.3	0.4	-1.1	-2.1	2.2	0.6	0.1	-0.1
תשלומי ריבית	3,372	2.1	2.3	2.7	3.1	3.5	3.9	4.6	5.9	3.5	4.0
לנמ"א ואחרות	617	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.6	0.5	0.6	0.5	0.7

לוח ה' - נ' - 3 (המשך)

הרכיבים העיקריים של ההוצאות וההכנסות, 1980 עד 1992

	1992	1992	1991	1990	1989	1988	1987	1986	1985	1985-	1980-
	1992	1992	1991	1990	1989	1988	1987	1986	1985	1992	1984
(מיליוני ש"ח)											
(אחוזים מתוך התל"ג, מחירים שוטפים)											
2. סך כל ההכנסות הציבוריות	85,483	54.1	54.0	54.9	54.0	57.5	60.3	68.3	70.8	59.2	62.0
א. ההכנסות המקומיות	72,807	46.0	44.7	45.7	45.2	48.6	49.5	52.3	48.6	47.6	50.1
מיסים	62,545	39.6	38.1	38.8	39.0	43.1	44.1	46.6	44.2	41.7	41.6
הכנסות מרכוש ²	3,047	1.9	1.8	2.0	1.4	1.1	1.0	1.6	0.6	1.4	4.0
תשלומי העברה מהציבור	3,649	2.3	2.6	2.4	2.2	1.9	1.9	1.6	1.2	2.0	1.8
זקיפת פנסיה	1,266	0.8	0.8	0.8	0.9	0.9	0.8	0.8	0.9	0.8	1.0
בלאי	2,300	1.5	1.4	1.6	1.6	1.6	1.7	1.7	1.8	1.6	1.8
ב. הכנסות מחו"ל	12,676	8.0	9.3	9.2	8.8	8.8	10.8	16.0	22.2	11.6	11.9
הכנסות מריבית	1,533	1.0	1.3	1.2	1.1	0.8	0.8	1.0	1.2	1.0	1.7
העברות בין-ממשלתיות	9,079	5.7	6.6	6.4	6.4	6.8	8.6	13.2	18.8	9.1	8.3
העברות למוס' הלאומיים ולמצלכ"ר	2,064	1.3	1.4	1.6	1.3	1.2	1.4	1.8	2.2	1.5	2.0
3. הגירעון הכולל של הסקטור הציבורי (-)	-3,764	-2.4	-4.3	-4.0	-6.1	-3.3	-1.7	4.0	0.5	-2.2	-12.7
הגירעון המקומי (-)	-8,995	-5.7	-7.3	-6.9	-8.3	-4.5	-3.1	-0.6	-7.2	-5.4	-13.4
הגירעון בחו"ל (-)	5,230	3.3	3.1	2.9	2.2	1.2	1.4	4.6	7.7	3.3	0.7

פרק ת' הסקטור הציבורי

(1) יבוא ביטחוני ישיר — ללא מיסים.

(2) הכנסות מרכוש — הכנסות הממשלה מריבית (נטו), רווחים תפעוליים מקומיים של בנק ישראל, והכנסות אחרות מרכוש.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לוח ה' - נ' - 4

שיעורי מס שונים, 1980 עד 1992
(אחוזים)

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

(1) חלק מהמעסיקים בענפי התעשייה, החקלאות, המלונאות וכו' קיבלו פטור מ-1980 עד 1987.