

1. קווי ההתפתחות העיקריים

הגירעון המקומי¹ של הסקטור הציבורי הסתכם בשנת 1991, בדומה ל-1990, ב-5.4 אחוזי תוצר, והגירעון הכולל — ב-2.6 אחוזי תוצר. סך המסים וההכנסות האחרות עלה, במונחים ריאליים, וגידול דומה נרשם בהוצאות המקומיות². כשמנכים את השקעות הסקטור הציבורי מסך הוצאותיו מתקבל חיסכון שלילי, שנאמד, במונחי תוצר, בכמחצית האחוז.

קיומו של גירעון ציבורי כה גדול מצביע, כשלעצמו, על ההשפעה השוטפת המרחיבה של הסקטור הציבורי על פעילות המשק. ברם, ב-1991 אומדן ההשפעה כפי שנגזר מהגירעון, הוא עדיין אומדן חסר, בשל שני גורמים המיוחדים לשנה זו: ראשית, השנה התנהלה פעילות חוץ-תקציבית אינטנסיבית של הממשלה, שנועדה לקדם את קליטת העלייה. פעילות זו, שתבוא לידי ביטוי בחשבונות הסקטור הציבורי בעיקר בשנים הבאות, נועדה לסלק את אי הווראות שאפפה את פעילות הסקטור העסקי, ובכך תרמה להרחבת פעילותו כבר בשנה השוטפת. שנית, חלק מהעלאות המסים נקבע להיות זמני — דבר שצמצם במידה רבה את ההשפעה המרסנת של העלאות המס. יש לציין כי גם ההוצאות בגין סל הקליטה נושאות אופי זמני, והמשכן מותנה בשילוב העולים במעגל המועסקים במשק.

רמת הגירעון של 1991 אינה חורגת מהרמה ההתחלתית של תוואי הגירעון התלת-שנתי שנקבע בחוק התקציב לשנת 1992. עם זאת היקף גביית המסים ורמת ההוצאה הציבורית, שיצרו גירעון זה, היו גבוהים מהרצוי, במיוחד בהתחשב בצורך לשפר את רווחיות הסקטור העסקי ולעודד את התעסוקה. קביעת רמתן של הוצאות קליטת העלייה התבססה על תחזית עלייה, שכבר במהלך 1991 נתבררה כמוטה כלפי מעלה. התאמת רמה של ההוצאה הציבורית, ובמיוחד זו שיועדה לזירוז ההשקעה בדירור, למספר עולים נמוך מהמתוכנן היתה מאפשרת הפחתה מקבילה של גביית המסים, תוך שמירה על מסגרת הגירעון המתוכנן. הפחתת המסים משפיעה לחיוב על רמת הפעילות של המשק בהווה ובעתיד, וצעדים בכיוון זה היה בהם כדי לקדם את השגת יעד צמיחת המשק.

פעילות הסקטור הציבורי עמדה בשנתיים האחרונות בסימן קליטת העלייה. בצד ההכנסות אושרו חוקי מס חדשים, שתרמו להכנסות הממשלה יותר משני מיליארדי ש"ח (בעיקר עקב העלאת שיעור מס הערך המוסף); כמו כן הגבירו המוסדות הלאומיים והמלכ"רים הציבוריים את גיוס המענקים מחו"ל,

¹ הגירעון בפרק זה שונה מן הגירעון בפרק ז'. שני הבדלים עיקריים יוצרים את השוני (אם כי ישנם הבדלים נוספים). ראשית, נתוני פרק זה מבוססים על החשבונאות הלאומית, ונתוני הפרק המוניטרי — על בסיס קופה. שנית, הגירעון כאן משקף את פעילות הסקטור הציבורי, ואילו הגירעון בפרק המוניטרי — רק את פעילות הממשלה והסוכנות. הגדרות נוספות ראה לוח ה'-1.

² קצב עלייתם של מחירי התוצר היה השנה מהיר מזה של מחירי הצריכה הציבורית, ולפיכך השוואת הנתונים במונחי תוצר נותנת אומדן חסר לשינוי הריאלי בגירעון בין שתי השנים.

לוח ה'-1

הוצאות, הכנסות, גירעון ציבורי ומימונו, 1980 עד 1991
(אחוזים מתוך התל"ג)

	1980-	1986-	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
1. סך ההוצאות הציבוריות	71.39	58.88	72.01	69.75	64.28	61.09	57.95	57.42	56.97	55.57
א. הוצאות ציבוריות מקומיות	59.80	50.97	58.73	55.56	52.89	51.59	50.25	50.81	50.68	49.62
ב. הוצאות ציבוריות בחוץ לארץ	11.59	7.91	13.28	14.19	11.39	9.50	7.70	6.61	6.29	5.95
2. סך ההכנסות	60.92	57.82	60.16	71.46	67.62	61.11	57.60	53.38	54.28	52.93
א. הכנסות מקומיות	48.56	47.51	42.70	49.23	51.72	50.35	48.80	44.79	45.17	44.24
ב. הכנסות מחוץ לארץ	12.36	10.31	17.46	22.23	15.90	10.76	8.81	8.59	9.11	8.69
3. הגירעון (+)/העודף (-) הציבורי הכולל	-10.48	-1.06	-11.85	1.71	3.35	0.02	-0.35	-4.04	-2.69	-2.64
א. מקומי	-11.25	-3.46	-16.03	-6.33	-1.17	-1.24	-1.45	-6.02	-5.51	-5.38
ב. חוץ לארץ	0.77	2.40	4.18	8.04	4.51	1.26	1.10	1.98	2.81	2.74
4. החוב הציבורי	108.62	92.96	106.90	117.60	110.60	100.50	88.90	89.80	88.90	79.10
א. פנימי	39.25	26.21	48.73	52.91	40.33	31.22	25.51	23.55	20.13	16.49
ב. חיצוני										

הגדרות:

גירעון ציבורי — ההפרש בין ההכנסות להוצאות. ההשקעה הציבורית בניכוי הגרעון הציבורי הכולל, שווה לחסכון הסקטור הציבורי.

חוב ציבורי פנימי — סך התחייבויות הסקטור הציבורי לסקטור הפרטי בארץ. (לא כולל מחויבות הממשלה לגבי המניות הבנקאיות שבהסדר).

חוב ציבורי חיצוני — סך התחייבויות הסקטור הציבורי לחו"ל בניכוי יתרות מט"ח. (שינוי ביתרות מט"ח של המשק, בניכוי החזר קרן לחו"ל ומקדמות בטחונות.

(1) לפירוט ראה פרק ז'.

(2) לפירוט ראה פרק ו'.

ה מקור : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

ורמתם הממוצעת בשנתיים האחרונות היתה גבוהה בכ־800 מיליוני דולרים מאשר בשלוש השנים הקודמות (לוח ו'–13). בצד ההוצאות — הוענקו תמריצים כספיים לזירוז הבנייה למגורים, ולמציאת פתרונות תעסוקה לעולים; ניתנו סובסידיות למשכנתאות, כדי להקל על העולים את רכישת הדירות; מחוץ למסגרת התקציב ניתנו לחברות הבנייה התחייבויות לרכישת דירות שלא יצליחו למכור בעתיד, וכן ניתנו ערבויות מדינה להשקעות בפרויקטים שונים בענפי המשק. אספקת דיור לעולים הוצבה בפועל בראש סדר העדיפויות הלאומי, ומאמץ ממשלתי ניכר, בעיקרו חוץ־תקציבי, הופנה אל תחום זה. ההתאמה המהירה של היצע הדירות לתמריצי הזירוז הממשלתיים והצטמצמות מספר העולים ביחס לתוואי המתוכנן, תרמו להקלת בעיית הדיור לעור לים, בעוד שבעיות התעסוקה טרם נפתרו. היקלטות כוח העבודה בתהליכי הייצור מחייבת בראש ובראשונה גידול של הצבר ההון במשק, דבר המצריך תכנון רבי־שנתי והפחתת אי הוודאות של המשקיעים. במסגרת מדיניות התקציב יכולה הממשלה לתרום לצמצום אי־הוודאות והגדלת רווח־יות הסקטור העסקי בעיקר דרך הפחתה פרמננטית נטל המסים והשקעה בתשתית. הדרך האלטרנטיבית, דהיינו התערבות ממשלתית ישירה על ידי הקמת מפעלים ממשלתיים ליצירת מקומות תעסוקה, היא בלתי יעילה, בזבזנית ואף עלולה להזיק בטווח הארוך, ברחקה החוצה פעילות של גורמים יעילים יותר.

המטלה של קליטת העלייה הסיטה את מבנה ההוצאה הציבורית מכיוון ההתפתחות שאפיין את המשק בעבר — עם גידול משקל ההוצאה שהוקדשה להתערבות ישירה בפעולות הסקטור העסקי בסך ההוצאה הציבורית. משקל ההוצאות המוקדשות למטרות רווחה, שעלה בקצב מהיר ביותר במרוצת שנות השמונים, המשיך לעלות, ובמקביל ירד חלקם של המוצרים הציבוריים. יש להדגיש, כי הוצאות ההתערבות מוטות כלפי מטה, מאחר שההתחייבויות שנתן הסקטור הציבורי לרוכשי דירות וליזמים בסקטור העסקי יבואו לידי ביטוי רק בשנה הבאה.

במהלך השנה הוכנסו במערכת המס שורה של תיקונים, שחלקם משפיעים לחיוב על הקצאת גורמי הייצור במשק. הבולטים שבהם היו הפחתת מס מעסיקים, הקטנת השתתפות המעבידים בתשלומים לביטוח הלאומי, והמשך מדיניות חשיפתו של המשק ליכוא. מן הראוי להדגיש, כי העלייה אל המשק מגדילה כמה מונים את החשיבות של ייעול מערכת המס. מסים על השכר ומסי מגן בענפים שונים פוגעים ביעילותה של הקצאת התוספת לכוח העבודה, ובגלל אי שכלול שוק העבודה ולחצים חברתיים, צפוי עיוות ההקצאה להימשך תקופה ארוכה, ולגרום לירידת פוטנציאל הצמיחה של המשק.

ההשקעה הציבורית בתשתית הגיעה בכל אחת משתי השנים האחרונות לכ־2 אחוזי תוצר בלבד, וזאת חרף היותה רכיב חשוב בתהליך צמיחת המשק. משקלה של השקעה זו בתוצר נמוך עתה מהמשקל ששרר במשק עד 1973, והדבר בולט במיוחד בתשתית התחבורה היבשתית.

הפרטת החברות הציבוריות התנהלה בעצלתיים. כשמדברים על ההפרטה מובאים בחשבון יתרו־נות כיעול, פתיחת המשק לתחרות, והרחבת שוק ההון. בתקופה הנוכחית, עם גידול הוצאות הקליטה, יכול להיות להפרטה יתרון נוסף: תמורות ההפרטה יכולות לשמש למניעת הקטנת גידולו של החוב הציבורי, או להרחבת ההשקעות בתשתית.

2. מגמות ארוכות טווח בפעילות הסקטור הציבורי

בשנים האחרונות ירדו בהדרגה סך ההוצאות וההכנסות במונחי תוצר, תוך שינויים ניכרים הן ברפואה והוצאה הממשלתית והן במבנה מערכת המס. ראוי לציין כי שינויי מבנה אלה חפפו, במידה רבה, באופים

לוח ה' - 2

הרכיבים העיקריים של ההוצאות וההכנסות, 1980 עד 1991
אחוזים מתוך התל"ג

								-1986	-1980	
	1991	1990	1989	1988	1987	1986	1985	1984	1991	1984
1. סך ההוצאות הציבוריות	55.6	57.0	57.4	58.0	61.1	64.3	69.8	72.0	58.9	71.4
א. הוצאות ציבוריות מקומיות	49.6	50.7	50.8	50.2	51.6	52.9	55.6	58.7	51.0	59.8
ביקושים מקומיים ישירים	28.4	29.6	29.8	30.0	29.7	29.2	30.9	34.2	29.4	34.3
צריכה אזרחית מקומית	17.3	17.3	17.1	16.9	16.3	16.2	16.4	17.9	16.8	17.6
צריכה בטחונית מקומית (נטו)	8.9	9.9	10.2	10.5	11.0	11.0	12.7	14.3	10.3	14.2
השקעות הסקטור הציבורי	2.2	2.4	2.5	2.6	2.4	2.0	1.9	2.1	2.4	2.4
הוצאות מקומיות אחרות	21.3	21.0	21.0	20.3	21.9	23.7	24.7	24.6	21.5	25.5
תמיכות ישירות	2.5	2.7	3.0	3.4	3.1	3.1	4.8	6.3	2.9	5.7
תשלומי העברה	14.2	12.8	13.0	12.4	11.1	11.3	10.4	10.2	12.5	11.2
הטבות אשראי	0.4	0.6	0.7	1.0	1.4	1.5	2.0	3.2	0.9	4.5
תשלומי ריבית ראלית לציבור	4.1	5.0	4.3	3.5	6.2	7.9	7.5	4.8	5.2	4.2
ב. הוצאות בחו"ל	5.9	6.3	6.6	7.7	9.5	11.4	14.2	13.3	7.9	11.6
יבוא בטחוני ישיר	3.0	2.9	2.7	4.8	7.1	4.0	7.3	6.2	4.1	6.6
מקדמות ע"ח יבוא בטחוני	0.3	0.3	0.4	-1.1	-2.1	2.2	0.3	1.0	0.0	0.2
תשלומי ריבית נומינלית	2.3	2.7	3.1	3.5	3.9	4.6	5.9	5.3	3.3	4.0
לנמ"א ואחרות	0.4	0.4	0.4	0.5	0.6	0.5	0.7	0.7	0.5	0.7

לוח ה' - 2 (המשך)

הרכיבים העיקריים של ההוצאות וההכנסות, 1980 עד 1991
אחוזים מתוך התל"ג

								-1986	-1980		
	1991	1990	1989	1988	1987	1986	1985	1984	1991	1984	
2.	52.9	54.3	53.4	57.6	61.1	67.6	71.5	60.2	57.8	60.9	סך כל ההכנסות הציבוריות
א.	44.2	45.2	44.8	48.8	50.3	51.7	49.2	42.7	47.5	48.6	הכנסות מקומיות
	40.6	41.3	41.0	45.1	47.0	48.1	45.3	38.4	43.9	43.2	מיסים ותשלומי העברה מהציבור
	1.3	1.4	1.3	1.1	0.7	1.1	1.4	1.6	1.2	2.6	הכנסות מרכוש
	2.3	2.4	2.5	2.5	2.6	2.6	2.6	2.8	2.5	2.8	הכנסות אחרות
ב.	8.7	9.1	8.6	8.8	10.8	15.9	22.2	17.5	10.3	12.4	הכנסות מחוץ לארץ
	1.3	1.1	1.0	0.8	0.8	1.0	1.2	1.5	1.0	2.1	הכנסות בנק ישראל מהשקעות בחו"ל
	7.1	7.6	7.2	7.7	9.5	14.5	20.5	15.5	8.9	9.8	העברות חריצדריות
	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.5	0.5	0.4	0.5	העברות למלכ"ר

הגדרות:

השקעות הסקטור הציבורי — בציוד ובמבנים. לא כולל בנייה ציבורית למגורים. הנתון שהתפרסם ברוחות בנק ישראל עד 1988 היה תחשיב של בנק ישראל, ואילו הנתון המתפרסם בדו"ח בנק ישראל מ-1989 (על כל התקופה), מקורו בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מיסים ותשלומי העברה מהציבור — מיסים ישירים ועקיפים (על הייצור המקומי והיבוא), ותשלומי העברה ממשקי בית (לא כולל מיסים על יבוא ביטחוני).

תמיכות ישירות — לייצור המקומי, ליבוא וליצוא (ללא תמיכות גלומות באשראי).

תשלומי ריבית ראלית לציבור — סך תשלומי הריבית בפועל של הממשלה, הרשויות המקומיות, המוסדות הלאומיים ובנק ישראל לציבור בארץ, בניכוי התאמות ע"ח קרן.

הכנסות מרכוש — הכנסות הממשלה מריבית (נטו), רווחים תפעוליים מקומיים של בנק ישראל, והכנסות אחרות מרכוש.

הכנסות אחרות — זקיפת פנסיה ובלאי.

יבוא ביטחוני ישיר — ללא מיסים.

תשלומי ריבית לחוץ לארץ — תשלומי ריבית לחוץ לארץ בגין החוב החיצוני.

הוצאות לנמא ואחרות — הוצאות ממשלה לנמ"א, הכוללות בעיקר את ההוצאות של הנציגויות הדיפלומטיות ברחבי העולם, ההוצאות של בנק ישראל בגין הדפסת שטרות וטביעת מטבעות והעברות חד צדדיות לחו"ל.

ה מקור : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

ובעיתים, את השינויים שהתחוללו ברוב הארצות המפותחות. בשנת 1991, בעקבות קליטת העלייה, היתה תפנית מסוימת בכיוון של שינוי דפוסי ההוצאה הממשלתית ועקרונות הרפורמה במיסוי. בשנות השמונים חל שינוי ברור בהרכב הפונקציונלי של ההוצאה הציבורית (לוח ה'-3). ראשית, חלקה של ההוצאה לייצור מוצרים ציבוריים ירד ירידה איטית: שירותי הממשל וההשקעה הציבורית נשארו יציבים, וההוצאה הביטחונית היא שהובילה את ירידת משקל הסעיף כולו בסך ההוצאה הציבורית. שנית, משקל ההוצאות למטרות רווחה (שירותי חינוך, בריאות ורווחה, ותשלומי ההעברה על החשבון השוטף) עלה עלייה תלולה יחסית, במחצית השנייה של שנות השמונים. שלישית, לאורך העשור כולו פחת משקל ההוצאות שהופנו להכוונה ישירה של פעילות הסקטור העסקי, וכולטת במיוחד הירידה בהטבות האשראי. ורביעית, משקל הוצאות המימון פחת לאורך המחצית השנייה של שנות השמונים, לאחר שהגיע לשיאו ב-1986.

הצמצום ההדרגתי של משקל הוצאות "ההתערבות הישירה" מול עליית משקלן של ההוצאות למטרות רווחה במרוצת העשור האחרון שינו את מהות התפקיד שממלא הסקטור הציבורי במשק. גם הרכב הוצאות הרווחה השתנה במהלך שנות השמונים, עם עלייתם התלולה יחסית של תשלומי ההעברה. תשלומים אלה ניתנים במזומן, והנהנים הם הקובעים על מה יוצאו. הרכיבים האחרים של הוצאות הרווחה, שעלו במידה פחותה, נתונים לשליטה ממשלתית, והזכאים יכולים להגדיל את רווחתם רק במידה שהם צורכים מוצרים ספציפיים שמספקת הממשלה. שינוי דפוס זה מצביע על החלשת המעורבות הישירה של הממשלה, דרך תקציבית, בהקצאת המשאבים שבמגזר החברתי.

משקלה היתר של ההוצאה המבטאת התערבות ישירה בפעילות הסקטור העסקי ירד ירידה תלולה במרוצת השנים האחרונות, ובסוף שנות ה-80 הגיע למשקל השורר במרבית ארצות OECD³. אשר להוצאות למטרות רווחה, משקלם של סך תשלומי ההעברה בתוצר דומה למוצע בארצות המפותחות. עם זאת, השוני הרב בין המדינות במשתנים בתוצר, אוכלוסייה, מאפיינים דמוגרפיים של האוכלוסיות וממדי האבטלה, מגביל מאוד את משמעות ההשוואה הזאת. כאשר מביאים בחשבון את רמות התוצר לנפש, את שיעור האבטלה, ואת שיעור הקשישים באוכלוסייה בארצות השונות לרמותיהם הקיימות בישראל, מתברר, כי בישראל משקל תשלומי ההעברה למשקי בית בתוצר נמוך מאשר במרבית ארצות אירופה העשירות (אוסטריה, צרפת, גרמניה, איטליה והולנד), אינו שונה באופן מובהק מאשר במדינות סקנדינביה, בנירזילנד, ובארצות אירופה הפחות עשירות (פורטוגל, ספרד, אירלנד ויוון). ולעומת זאת גבוה יותר מאשר באוסטרליה, בפינ, בארה"ב, בשווייץ, בקנדה ובבריטניה.

ב-1991 גדלה מאוד ההתערבות הישירה של הסקטור הציבורי בפעילות הסקטור העסקי, במיוחד עם הגידול הרב של ההעברות שנועדו לעודד את הבנייה למגורים, ובמידה מסוימת — עם הגדלת ההעברות לפירמות שנועדו ליצור מקומות תעסוקה. ההשפעה התקציבית המלאה של ההתחייבויות לרכישת הדירות, וסבסוד המשכנתאות, שנעשו ב-1991, יבוא לידי ביטוי החל משנת 1992, כשמלאי הדירות המוגמרות יועמד למכירה — דבר שיגדיל את מימוש התחייבויות הרכישה — וכשהעולים יממשו את זכאותם למשכנתאות המסובסדות.

במערכת המס בישראל התנהלה בשנים האחרונות רפורמה הדרגתית, וזאת בשלושה סעיפי מס חשובים: משקל המס על תצרוכת עלה, בעקבות העלאת שיעור מס הערך המוסף, והופחתו שיעורי מס ההכנסה, הן על חברות והן על יחידים. צעדים אלה הגבירו את יעילותה של גביית המס, אך צמצמו במידה מסוימת את הפרוגרסיביות של מערכת המס בכללותה. הצעדים האמורים מצאו ביטוי בירידה הדרגתית של משקל המסים הישירים ובעליית משקל המסים העקיפים, ולראשונה, ב-1991, היה היקף המסים העקיפים גדול משמעותית מהיקף המסים הישירים. משקל המסים הישירים בתוצר של ישראל דומה למקובל בעולם, אולם חלק המסים העקיפים בסך המסים בה גבוה הרבה יותר. מכאן, שגם אם

³ ראה OECD, The Public Sector, Issues for the 1990s, GD (90) 9.

לוח ה' - 3

התפלגות הוצאות הסקטור הציבורי לפי דרכי ההתערבות, 1980 עד 1991
(אחוזים מסך ההוצאות הציבוריות)

	ממוצע		ממוצע		ממוצע		ממוצע		ממוצע	
	80-84		86-91		1984		1985		1986	
	1991	1990	1989	1988	1987	1986	1985	1984	1983	1982
א. מוצרים ציבוריים	33.4	34.9	35.5	36.8	37.9	36.9	38.1	38.9	35.9	39.7
1. ביטחון ¹	22.0	23.0	23.2	24.5	26.1	26.8	29.1	29.9	24.3	29.5
2. שירותי ממשל ²	7.5	7.7	7.9	7.8	7.8	7.0	6.4	6.2	7.6	6.8
3. השקעות	3.9	4.2	4.4	4.5	4.0	3.2	2.7	2.9	4.0	3.4
ב. הוצאות למטרות רווחה	43.5	42.2	40.0	38.7	35.1	33.5	30.4	30.5	38.8	30.1
1. מוצרים ציבוריים למחצה	24.2	23.5	22.6	22.2	19.9	19.0	18.0	19.7	21.9	18.9
חינוך ¹	13.1	12.8	12.6	12.5	11.1	11.0	10.2	10.9	12.2	10.5
בריאות ¹	6.4	6.3	5.7	5.6	5.2	4.9	4.8	5.1	5.7	5.1
שירותי רווחה ¹	4.8	4.4	4.4	4.1	3.6	3.2	3.1	3.7	4.1	3.3
2. תשלומי העברה ע"ח שוטף	19.2	18.8	17.4	16.5	15.2	14.5	12.4	10.9	16.9	11.2
ג. התערבות ישירה בפעילות הסקטור העסקי	11.5	8.5	8.5	10.0	9.7	9.0	11.7	15.4	9.5	17.7
1. תמיכות ישירות בייצור מקומי ²	3.5	3.0	3.1	3.7	3.1	3.2	5.0	6.5	3.3	6.1
2. הטבות אשראי	0.8	1.0	1.2	1.8	2.4	2.3	2.9	4.5	1.6	6.2
3. תשלומי העברה ע"ח הון	6.2	2.9	2.1	2.4	2.3	1.9	1.9	2.2	3.0	3.5
4. תמיכות אחרות	1.0	1.7	2.1	2.1	1.9	1.6	1.9	2.2	1.7	1.8
ד. הוצאות מימון	11.6	14.3	16.0	14.5	17.3	20.6	19.7	15.2	15.7	12.5
1. פירעון מלוות חובה	0.1	0.8	3.1	2.4	0.7	1.2	0.5	1.1	1.4	1.0
2. ריבית על חוב פנימי	7.4	8.8	7.6	6.0	10.1	12.3	10.7	6.7	8.7	5.9
3. ריבית על חוב חיצוני	4.1	4.7	5.3	6.1	6.4	7.2	8.5	7.4	5.6	5.7
סך הוצאות ציבוריות	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
באחוזי תוצר	55.6	57.0	57.4	57.9	61.1	64.3	69.7	72.0	58.9	71.4

(1) אומדנים המבוססים על הצריכה הציבורית האזרחית וצריכת מלכ"ר (שירותים אזרחיים). האומדנים לשנים 1988 עד 1991 הם ארעיים ומבוססים על שיעור הגידול של משרות שכיר בענפים הכלכליים המתאימים.

(2) סובסידיות למוצרי יסוד הן הרכיב העיקרי של התמיכות הישירות בייצור המקומי.

(3) כולל ביטחון מקומי + יבוא ביטחוני + מקדמות ע"ח יבוא ביטחוני.

(4) כולל הוצאות אחרות.

מקור: הלישבה המרכזית לסטטיסטיקה וציבורי בנק ישראל.

אינדיקטורים מסוימים מצביעים על פרוגרסיביות רבה יחסית כמס הישיר בישראל לעומת הארצות המתועשות (ראה להלן), הרי המשקל הגבוה יחסית של המסים העקיפים בה מצמצם את הפרוגרסיביות של מערכת המס בכללותה לעומת זו השוררת בארצות האחרות, התפתחות שהתחזקה בשנים האחרונות.

בשנת 1991, בשל התחזיות המוקדמות בדבר גידול ההוצאות לקליטת העלייה, היינו עדים לנסיגה בביצוע הרפורמה ארוכת הטווח במערכת המס, עם העלאת שיעורי מס ההכנסה על יחידים.

3. המעורבות הממשלתית הישירה בקליטת העלייה

מעורבותה של הממשלה בקליטת העלייה התמקדה בארבעה נושאים — הדירור, התעסוקה, הבטחת אמצעי מחיה לעולים, והרחבת השירותים החברתיים. המעורבות בשוק הדירור הביאה לעלייה תלולה של ההשקעה בבנייה למגורים, ובעקבות האטת קצב העלייה לארץ עלו ההשקעות על הנדרש. בתחום התעסוקה הביאה המדיניות הכלכלית לתוצאות פחותות מהנדרש, כי לא היתה נמרצת די הצורך, בעיקר בשלושה תחומים: הפחתת מיסוי על גורמי ייצור — בעיקר עבודה; הרחבת ההשקעות בתשתית; קצב איטי בביצוע רפורמות, במיוחד בהגמשת שוק העבודה. אמצעי המחיה שניתנו לעולה במישרין, עודכנו פעמים מספר במשך השנתיים האחרונות, ונשארו יציבים כרמתם, כמונחים ריאליים. הצטרפותם של העולים למעגל מקבלי השירותים החברתיים לא שינתה את רמת הצריכה הציבורית האזרחית לנפש.

בתחום הדירור נועדה מדיניות הממשלה לסייע להרחבת ההיצע והביקוש לדירות למגורים. התגברות קצב העלייה ב־1990 וההערכה כי תגובת שוק הדירור תהיה איטית מדי, הניעו את הממשלה ליוזם שורה של צעדים, שירחיבו את היקף הבנייה למגורים ויקצרו את משכה. במסגרת צעדים אלה נתנה הממשלה לקבלנים התחייבות לרכוש דירות שתיכנינה במסגרת הבנייה הציבורית, אם לא יצליחו למכרן בשוק החופשי. לקראת סוף 1990 אף הוחלט לבנות כ־20 אלף דירות במימון מלא של הממשלה (בנייה תקציבית). סך כל הדירות (בשתי המסגרות) שעליהן ניתנו התחייבויות רכישה בשנים 1990 ו־1991 הגיע לכדי 95 אלף, ועד סוף השנה הגישו הקבלנים בקשות למימוש התחייבויות רכישה על כ־12 אלף דירות שמתוכנן כ־2,500 נרכשו על ידי הממשלה. (לפירוט והרחבה, ראה פרק ב' — סעיף הבנייה.) התחייבויות הרכישה שטרם מומשו מהוות נטל פוטנציאלי על פעולות הסקטור הציבורי בעתיד. צמצום מספר העולים, שלפיו תוכננה פעילות ענף הבנייה, וכנראה גם מיקום הדירות בבנייה הציבורית, מעמיקים את הפער בין היצע לבין הביקוש העתידי להן, ומגדילים את ההוצאה הציבורית הצפויה על מימוש התחייבויות הרכישה.

נוסף על התחייבויות הרכישה החל משרד השיכון ב־1990 להעניק תמריצים לזירוז התחלות הבנייה הציבורית ולקיצור משך הבנייה, ואף הפשיר קרקעות לבנייה למגורים באזורים רבים בארץ, במחירים מוזלים. את הביטוי למדיניות זו ניתן לראות בגידול הרב של הכניה הציבורית שכמעט הוכפלה ריאלית ב־1990 וכמעט שולשה ב־1991, וכן בהאצת קצב הבנייה.

אשר לצד הביקוש לדירות, הממשלה העניקה לעולים, באמצעות הבנקים למשכנתאות, הלוואות מסובסדות לדירור ומענקים המותנים במשך תקופת ההשתכנות. בשנת 1991 מימשו כ־20 אלף משפחות עולים את זכותן להטבות אלה, והשפעת סכסודן של ההלוואות על ההוצאה הממשלתית ב־1991 הסתכמה בכ־70 מיליוני ש"ח — סכום נמוך יחסית, שילך ויגדל בשנים הבאות לאחר שייתוספו עליו סכסוד ההלוואות והמענקים של המשתכנים החדשים. (לפירוט ראה פרק ב', הסעיף העוסק בענף הבנייה.)

אשר לתחום התעסוקה — ביולי 1991 התקבל בכנסת חוק לעידוד קליטת עולים במגזר העסקי: מעסיק שיקלוט עובד חדש יהיה זכאי לתמריץ בשיעור של שליש מהשכר החודשי שישולם לעובד הנוסף, עד לתקרה של 1,000 ש"ח לחודש. התשלום בגין העובד הנוסף ניתן לתקופה של עד עשרה חודשים, ומתערכן בכל רביע בהתאם לעליית המחירים. חוק זה הופעל לקראת סוף השנה, ולפיכך השפעתו על תקציב 1991 איננה רבה, אולם עלות הפעלתו ב־1992, כפי שנאמדה על ידי משרד האוצר, אמורה להגיע לכדי 250 מיליוני ש"ח. (במאמר 1992 התקבל תיקון לחוק, המאריך את תקופת התשלום לעובד ל־24 חודשים, כך שבשנה השנייה יהיה המעסיק זכאי לתמריץ בשיעור של רבע מהשכר החודשי שישולם לעובד, עד לתקרה של 750 ש"ח.) יש לציין, כי גם בתחום מענקי ההשקעות נקבע קשר עם קליטת העולים: אחד המבחנים לאישור תכניות השקעה משנת 1990 ואילך הוא מספר העובדים שיועסק במפעל או בהרחבתו; מבחן זה חשוב עתה יותר ממבחן מכסת היצוא, שהיתה תנאי עיקרי לאישור תכניות ההשקעה של המפעלים, ורשות ההשקעות מוכנה לאשר השקעות בכל האזורים גם ללא יצוא, בתנאי שהמפעל ירחיב את התעסוקה בו.

סך הסיוע השנתי למשפחת עולים, המורכב מסל הקליטה (הכולל, בין השאר, דמי מחיה, ביטוח בריאות וציוד ראשוני לבית) ומדמי קיום למובטלים (במחצית השנה השנייה שלאחר עלייתם ארצה), הסתכם בסוף 1991 בכ־31 אלף ש"ח. מאז הנהגתו, הוכנסו בסל הקליטה ערכונים והתאמות (ראה הערות ללוח ה'־ג' 3), אולם בסיכום כללי, מאז תחילת השנה, הוא גדל נומינלית בכ־15 אחוזים, שיעור נמוך במקצת מזה של עליית המחירים במשך השנה. במהלך 1991 חרלו כ־200 אלף עולים לקבל את סל הקליטה ודמי הקיום, אולם עולים אלה זכאים אוטומטית לקצבות הביטוח הלאומי לפי הקריטריונים הרגילים. במקרים כבהבטחת הכנסה הקריטריונים פחות קשוחים.

4. הביקושים הישירים

הביקושים המקומיים הישירים של הסקטור הציבורי, שהגיעו לשפל בשנת 1989, החלו עולים בהדרגה כתוצאה מהפניית מקורות לקליטת גל העלייה הגדול אל המשק. ב־1990 גדלו הביקושים המקומיים, במונחים ריאליים, בכ־3 אחוזים, בעקבות התרחבות דומה של הצריכה וההשקעה הציבורית. התפתחויות אלה לא חזרו על עצמן ב־1991, ולאחר עלייה מתונה של הצריכה וירידה של ההשקעה הציבורית, עלו הביקושים המקומיים במונחים ריאליים בכאחוז אחד בלבד. העמדת גידול הביקושים המקומיים הישירים מול גידול התוצר מלמדת, כי התמתן הלחץ הישיר של הסקטור הציבורי על המקורות המקומיים, דבר הגורם לצמצום הפעילות המשקית. עם זאת יש להדגיש, כי כאשר מצרפים לביקושי הסקטור הציבורי את הוצאותיו הישירות בתחומי הבנייה, ובהם קניית קראוואנים, מגורנים, מימוש התחייבויות רכישה ועוד, מתהפכת התמונה; מכאן שהשפעתו הישירה של הסקטור הציבורי בשנת 1991 פעלה להרחבת הפעילות הכלכלית.

הצריכה האזרחית המקומית גדלה השנה ריאליית בכ־5 אחוזים, כתוצאה מגידול מספר המועסקים, והקניות המקומיות; לעומתה ירדה הצריכה הביטחונית המקומית, לאחר ירידת מספר המועסקים והקניות המקומיות.

א. הצריכה הציבורית האזרחית

הצריכה האזרחית עלתה השנה, במונחים ריאליים, בכ־5.1 אחוזים, בדומה לגידול האוכלוסייה. השינוי בצריכה האזרחית תואם בדרך כלל את גידולה של האוכלוסייה, וההוצאה לנפש נשארת יציבה

לאורך זמן (לוח ה'-5)⁴. בשנתיים האחרונות, למרות הגידול המהיר יחסית של האוכלוסייה, לא חל שינוי משמעותי בצריכה האזרחית לנפש, ומשקלה בסך ההוצאה הציבורית עלה והגיע ב־1991 לכדי שלישי. התפתחות זו יש בה כדי להצביע על הסתגלות מהירה יחסית של השירותים הציבוריים האזרחיים לשינויים בגודל האוכלוסייה. דוגמה לכך ניתן לראות בהתפתחות מספרן של משרות ההוראה בבתי הספר של מערכת החינוך. בשנת הלימודים 1990/91 עלה מספר זה ביותר מ־7 אחוזים, לאחר גידול ממוצע בן אחוז אחד לשנה בעשר שנות הלימוד הקודמות.

היבט אחר של הסתגלות זו הוא ההשלכות של הוצאות קליטת העלייה על התעסוקה בסקטור הציבורי. השנה גדלו במידה ניכרת תשלומי השכר במגזר הציבורי האזרחי — עקב התרחבות מספר המועסקים ועליית תעריף השכר הריאלי. עליית תעריפי השכר מקורה בהסכמי השכר במגזר הציבורי. (ראה פרק ד'). עליית תעריף השכר הריאלי בסקטור הציבורי נמשכת זה כמה שנים, ובשלוש השנים האחרונות היא בולטת על רקע ירידת השכר הריאלי בסקטור הפרטי, בין השאר, בגלל כוחם הרבייחסי של ועדי העובדים במגזר הציבורי האזרחי, תעריפי השכר הריאלי בו קשיחים כלפי מטה, ועלייתם במגזר אזרחי מסוים מתפזרת במהירות על פני הסקטור כולו. (ראה להלן) — הדיון בהתפתחות השכר במגזר הביטחוני. זאת ועוד: עליית השכר בסקטור הציבורי פוגעת בהתאמת השכר המתחייבת מתנאי השוק בסקטור הפרטי.

ב. הצריכה הביטחונית

הצריכה הביטחונית המקומית ירדה השנה במונחים ריאליים ב־4.1 אחוזים, למרות המלחמה במפרץ, והגיעה ל־9 אחוזי תוצר — השיעור הנמוך ביותר מאז מלחמת ששת הימים. התפתחות זו היא תוצאת ירידה ריאלית תלולה של הקניות המקומיות (8 אחוזים). יציבות של מספר המועסקים, ועלייה קלה של תעריפי השכר הריאלי. התפתחויות אלה הביאו להמשך הירידה ארוכת הטווח של נטל הביטחון, כפי שמתבטא בכל האינדיקטורים המוצגים בלוח ה'-6.

היבוא הביטחוני הישיר עלה השנה, בדומה לשנת 1990, בכ־15 אחוזים, והיה קרוב לרמת הקניות של מערכת הביטחון בשוק המקומי. יש לציין כי היבוא הביטחוני ממזמן כולו בסיוע חיצוני ישיר. השנה עלה, כאמור, תעריף השכר הריאלי בסקטור הציבורי כולו, ובמגזר הביטחוני היתה העלייה נמוכה יחסית (לוח ה'-נ'1). תופעה זו נמשכת זה כמה שנים, ובמקביל לה מצטמצמת מצבת העובדים במגזר הביטחוני. משקל השכר במגזר הביטחוני בסך תשלומי השכר במשק כולו, ירד השנה ל־9.2 אחוזים, לאחר שבמשך שלוש השנים הקודמות נשאר יציב ברמה של 9.4 אחוזים.

ג. השקעות הסקטור הציבורי

ההשקעה הציבורית בענפי המשק פחתה השנה, במונחים ריאליים, בכ־0.7 אחוזים, לאחר גידול מתון בשנתיים הקודמות. ההשקעה הציבורית כוללת, בין השאר, השקעה בכבישים, וכן בבנייה המשרתת את הצריכה הציבורית — כמו מבנים לחינוך, בריאות וכיו"ב. ירידתן של השקעות אלה, על רקע גידולה הרב של האוכלוסייה, מצביע על התגברות הלחץ על ההון שבשימוש השירותים הציבוריים. מבין ההשקעות הפיסיות, ההשקעות בתשתית נושאות את התשואה הגדולה ביותר מבחינת התרומה לצמיחה. בשנים האחרונות ההשקעות בתשתית מפגרות אחרי ההתפתחויות במשק. כדי לחזור לשיעור הצפיפות של כלי הרכב בכבישים כרמת 1980, יש להשקיע כ־5 מיליארדי ש"ח, שהם כ־4 אחוזי תוצר. פיגור שורר גם בהשקעות במפעלי מים ובמערכות ביוב. יש לציין, כי קיים פיגור גם בתשתיות אחרות,

⁴ התוצר גדל, ריאלית, באותו שיעור כמו האוכלוסייה, אולם כיוון שעלייתם של מחירי התוצר היתה מהירה מזו של מחירי הצריכה הציבורית, ירדה במקצת הצריכה האזרחית, במונחי תוצר. (מדידת הצריכה הציבורית מתבססת על הערך של תשומות בלבד, שכר וקניות, ובאלה לא כלול השינוי בפריון).

לוח ה' - 4

הביקושים הישירים של הסקטור הציבורי, 1987 עד 1991

העלייה או הירידה לעומת השנה הקודמת											
במחירים שוטפים			במחירים			בכמויות					
1991	1990	1989	1988	1987	1991	1990	1989	1991	1990	1989	
(מיליוני ש"ח)			(אחוזים)								
40,051	31,813	25,881	24.4	17.2	21.8	17.8	-2.5	-8.6	4.9	3.4	הצריכה הציבורית (נטו)
23,185	17,994	14,530	21.7	18.5	22.6	3.7	4.2	2.3	4.5	5.1	א. צריכה אזרחית
16,866	13,819	11,351	25.8	15.7	20.6	32.6	-8.0	-18.6	5.2	1.2	ב. צריכה ביטחונית (נטו)
34,695	27,852	22,835	21.7	18.2	22.4	3.9	2.7	0.6	3.2	1.8	הצריכה הציבורית המקומית (נטו)
22,858	17,731	14,292	21.7	18.5	22.7	3.6	4.5	2.2	4.7	5.1	א. צריכה אזרחית מקומית
11,837	10,121	8,543	21.6	17.5	21.9	4.3	0.1	-1.7	0.8	-4.1	ב. צריכה ביטחונית מקומית (נטו)
2,854	2,460	2,105	17.6	13.4	16.8	24.8	15.5	1.0	3.0	-0.7	השקעות בענפי המשק
42,905	34,273	27,986	23.8	17.0	21.3	18.3	-1.4	-7.9	4.7	3.2	הביקושים הישירים של הסקטור הציבורי
37,549	30,312	24,940	21.3	17.8	21.8	5.4	3.7	0.7	3.2	1.7	מזה: ביקושים מקומיים
6,399	1,310	399	12.9	23.1	21.5	-5.9	-5.2	13.3	166.7	302.1	בנייה ציבורית ²

פרק ה' הסקטור הציבורי

165

(1) פירוט רב יותר ניתן בלוח ה'-ג'-1.

(2) בניה ציבורית — געשית ביוזמת הסקטור הציבורי ולא על ידו. לפיכך, הבנייה הציבורית אינה חלק מהביקושים הישירים, אלא מצביעה על מעורבותו העקיפה בתחום זה. המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לוח ה' - 5.

אינדיקטורים לבחינת התפתחות של השירותים הציבוריים האזרחיים, 1980 עד 1991
(אחוזים, מחירים שוטפים)

הצריכה הציבורית	צריכה הציבורית האזרחית כחלק	צריכה ציבורית	אחוז המועסקים בשירותים הציבוריים	השכר במגזר הציבורי	משקל גילאי 0-24 ו-65+
האזרחית כחלק מהתוצר ¹	מהצריכה הפרטית ²	אזרחית לנפש ³	המועסקים האזרחים	מסך כל השכר	באוכלוסיה (1980 = 100)
18.4	33.7	100.0	29.3	26.0	100.0
18.1	32.1	100.5	29.8	25.7	99.6
17.7	30.1	100.0	29.8	24.3	99.1
17.5	29.0	100.2	29.3	24.0	98.4
18.2	32.0	100.0	29.3	25.0	98.5
16.8	27.7	97.9	29.9	23.0	98.5
16.5	25.5	96.2	29.7	21.8	98.5
16.6	25.1	98.1	28.8	20.8	98.5
17.1	26.5	100.6	29.0	21.7	98.5
17.4	27.3	101.2	29.4	22.7	98.3
17.6	27.7	102.5	29.4	23.3	98.3
17.5	28.1	101.3	29.6	24.9	98.3

(1) הצריכה הציבורית כולל לנמ"א.

(2) הצריכה הפרטית ללא צריכת מלכ"ר.

(3) במחירים קבועים (מחירי 1986).

ה מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

שאינן מבוצעות ישירות על ידי הממשלה אלא על ידי חברות ממשלתיות (ראה סעיף התשתית בפרק ב')
— למשל בחשמל. ירידת מספרם הצפוי של העולים יצרה הזדמנות להפניית מקורות שנועדו לקליטת
עולים להרחבת ההשקעות בתשתית.

5. מסים, תשלומי העברה ותמיכות

את ההשפעה העקיפה של הממשלה על התנהגות הציבור ניתן לאמוד דרך השפעתה על הכנסתו הפנויה
ועל כושר הקנייה שלו באמצעות המסים, תשלומי ההעברה השוטפים והתמיכות. מדד מיצרפי המשמש
לאומדן השפעה זו הוא נטל המס על הציבור. מלוח ה'-7 ניתן ללמוד, כי נטל המס הגיע לשיאו ב-1986,
ירד בהדרגה במשך שלוש שנים רצופות, וב-1990 שב ועלה לרמה שנשמרה גם ב-1991. אינדיקטור זה
מלמד לכאורה, שההשפעה העקיפה של הממשלה על הציבור בשנתיים האחרונות היתה השפעה מרסנת.
ברם, יש להדגיש שני דברים: ראשית, השנה מדד מיצרפי זה נותן אומדן חסר להשפעה העקיפה של
הממשלה, כי אין הוא מביא בחשבון את התרומה הגלומה במתן התחייבויות הרכישה והסכסוד העתידי
של האשראי לעידוד פעילותו של הסקטור העסקי; זו תירשם בחשבונות הסקטור הציבורי רק בשנים
הבאות. שנית, חלק מהמסים והתמיכות הוכרזו כארעיים, ולכן השפעתם על התנהגות הציבור היא חלקית
בלבד.

לוח ה' - 6

אינדיקטורים לצריכה הביטחונית של ישראל, 1980 עד 1991¹

משקל השכר במגזר הביטחוני בסך תשלומי השכר (אחוזים)	אחוזי תוצר, מחירים שוטפים			הצריכה הביטחונית כאחוז מההכנסה הגולמית מכלל המקורות ²	השנה
	הצריכה הביטחונית המקומית, מט"ח חופשי ופרעון הלוואות ⁴	הצריכה הביטחונית המקומית ³	הצריכה הביטחונית הכוללת (נטו)		
10.5	17.5	14.0	23.1	20.2	1980
10.3	17.7	14.1	24.5	21.7	1981
10.8	19.0	14.9	21.4	19.7	1982
10.0	17.8	14.0	18.7	16.9	1983
10.3	19.0	14.3	21.7	18.7	1984
9.6	17.7	12.7	21.5	17.7	1985
8.9	15.1	11.0	15.9	13.6	1986
8.8	14.6	11.0	19.4	17.3	1987
9.5	13.6	10.5	16.3	15.0	1988
9.4	12.9	10.2	13.6	12.3	1989
9.3	12.4	9.9	13.5	12.2	1990
9.2	11.0	8.9	12.7	11.7	1991

- (1) נתוני הצריכה הביטחונית אינם כוללים חיילים בשירות סדיר.
 - (2) ההכנסה הגולמית מכלל המקורות שווה לתוצר הלאומי הגולמי ועוד העברות חר צדדיות לפי שער חליפין אפקטיבי.
 - (3) הצריכה המקומית ברוטו, בניכוי רכיב המכירות המקומי.
 - (4) פירעון הלוואות כולל החזרי קרן וריבית על חשבון מילוות הביטחון של ממשלת ארה"ב.
- ה מקור : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

ב־1991 גדלו תקבולי המסים, במונחים ריאליים, ב־7.4 אחוזים (לוח ה'-13), ובמונחי תוצר ירד משקלם מעט לכדי 39 אחוזים. ברביע הראשון של השנה, עקב התכווצות הפעילות הכלכלית בעטייה של המלחמה, ירדו ההכנסות ממסים ריאלית, אולם לאחר מכן, עם התרחבותה, הן שבו ועלו בשיעורים גבוהים במיוחד, לעומת רביעים מקבילים בשנים קודמות. היקף הגבייה בשלושת הרביעים האחרונים של השנה היה גבוה יותר מאשר בכל השנים מאז 1982, שנת השיא, שבה הוכנסו במיסוי שינויי חקיקה משמעותיים, לשם מימון מלחמת לבנון. התפתחות זו היא בעיקרה תוצאה של גידול המסים העקיפים, שהשנה, לראשונה, עלו בהיקפם על המסים הישירים.

בשנים האחרונות מתנהלת במערכת המס בישראל רפורמה, על פי העקרונות המיושמים בהדרגה בארצות OECD מאז תחילת שנות השמונים. רפורמה זו כוללת הרחבה של בסיס מס החברות והנמכת שיעורו, הרחבה של בסיס מס התצרוכת, על ידי מעבר למס ערך מוסף, והקטנה של שיעורי מס ההכנסה על יחידים. ב־1991, מפני הצורך לממן את קליטת העלייה, קודמו רק שני העקרונות הראשונים, ואילו בשלישי היתה נסיגה.

הציפייה לעלייה תלויה של ההוצאות לקליטת העלייה סיעה, במשך השנתיים האחרונות, לקבלת שורה של חוקי מס חדשים, שבעטיים גדל נטל המס, ונפגעו עקרונות הרפורמה, שהונהגה במס הישיר ב־

לוח ה' - 7

מיסים, תמיכות ותשלומי העברה, 1980 עד 1991
(אחוזים מתוך הת"ג)

1991	1990	1989	1988	1987	1986	1985	1984	1991-1986	1984-1980	
23.4	25.3	24.4	28.3	31.4	32.2	28.1	18.6	27.5	21.9	1. מיסים נטו
40.6	41.3	41.0	45.1	47.0	48.1	45.3	38.4	43.9	43.2	א. סך המיסים ותשלומי העברה מהציבור
16.7	15.5	16.0	15.7	14.2	14.4	15.1	16.5	15.4	16.8	ב. תמיכות ישירות והעברות לציבור
0.4	0.6	0.7	1.0	1.4	1.5	2.0	3.2	0.9	4.5	ג. הטבות אשראי
5.6	8.5	8.9	11.4	13.0	14.0	14.1	10.1	10.2	13.8	2. מיסים ישירים נטו
19.8	21.3	21.9	23.7	24.1	25.3	24.5	20.3	22.7	24.9	א. מיסים ישירים והעברות מהציבור
12.1	13.1	13.9	15.8	16.0	16.5	15.9	13.0	14.6	15.9	ב. מזה: מס הכנסה
14.2	12.8	13.0	12.4	11.1	11.3	10.4	10.2	12.5	11.2	ג. תשלומי העברה לציבור
12.4	12.1	11.2	10.6	11.0	11.2	8.2	4.2	11.4	4.0	3. מיסים נטו על הייצור המקומי
14.8	14.3	13.6	13.8	14.3	14.7	13.5	10.7	14.3	11.0	א. מיסים עקיפים על הייצור המקומי
1.9	1.7	1.8	2.2	1.9	2.0	3.5	4.7	1.9	4.4	ב. תמיכות ישירות
0.4	0.6	0.7	1.0	1.4	1.5	1.8	1.8	0.9	2.6	ג. הטבות אשראי (לעסקים)
5.4	4.7	4.3	6.3	7.4	7.1	5.7	4.5	5.9	4.5	4. מיסים נטו על סחר חוץ
6.0	5.6	5.5	7.7	8.7	8.4	7.6	7.6	7.1	7.2	א. מיסים נטו על היבוא
0.6	0.9	1.2	1.3	1.3	1.3	1.6	1.8	1.1	1.1	ב. תמיכות ישירות ליצוא
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	1.3	0.0	1.5	ג. תמיכות אשראי ליצוא
26.7	26.7	25.5	29.7	32.7	33.4	29.4	20.2	29.1	24.1	5. נטל המס

1) נטל המס מוגדר כמיסים נטו פחות עודף דואר ונמלים והכנסות מיועדות של הממשלה, ועוד תשלומי העברה לעסקים על חשבון הון.
ה מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

1987. השנה נמשך הגידול האיטי של נטל המס, שהחל אשתקד, לאחר הירידה הרצופה מאז 1986, שנת השיא (לוח ה'-7).⁵

עם זאת יש לציין, כי השינויים במערכת המס היו מלווים בייעול מערכת הגבייה — עם הגדלת משקל מס הערך המוסף וביטול מסים שונים; בתרומה לייעול ההקצאה של כוח העבודה, עם הורדת שיעורי המס על השכר והקטנת שיעור השתתפותו של המעביד בתשלומי הביטוח הלאומי, בהמשך מדיניות החשיפה — עם הסרת הפיקוח האדמיניסטרטיבי על יבוא מוצרים שונים וצמצום השימוש בתמ"א; בהגדלת הפרוגרסיביות של מס ההכנסה ובצמצום ריאלי של סכסוד האשראי והתמיכות ליצוא. שינויי החקיקה ב־1991 תרמו להגדלת תקבולי המסים ב־1,120 מיליוני ש"ח, המהווים כ־0.8 אחוזי תוצר. תרומת החקיקה בתחום המסוי העקיף הגיעה לכדי 2,280 מיליוני ש"ח, וזו קווצה בתרומה השלילית של החקיקה בתחום המיסוי הישיר — 1,060 מיליוני ש"ח (לוח ה'-נ'-4). שיעור השינוי השנתי בתעריפי המסים ברשויות המקומיות (ארנונה) הגיע לכדי 20.4 אחוזים בממוצע — שיעור גבוה בכ־2 אחוזים משיעור עליית מדד המחירים לצרכן.

א. מסים ישירים

סך המסים הישירים במונחים ריאליים (בניכוי מדד המחירים לצרכן) נשאר השנה יציב (לוח ה'-11), ובמונחי תוצר ירד שיעורו מ־19.0 אחוזים ל־17.6 אחוזים. התפתחות זו מקורה בירידת שיעור המס הממוצע על השכר, בהורדת שיעור ההשתתפות של המעבידים בתשלומים לביטוח הלאומי, בירידת שיעור המס על חברות ובהפעלת שיטת הפחת המואץ. לירידת שיעור המס על השכר אנו עדים זה שנים מספר (דיאגרמה ה'-1), אולם השנה באה ירידתו לאחר העלאת שיעור המס (לראשונה מאז הרפורמה ב־1987), בעקבות הנהגת היטל קליטה לשלוש שנים; עלייה זו הפכה לירידה, לאחר מתן זיכוי נוסף ממס וירידת השכר הריאלי בסקטור העסקי.

בשנתיים האחרונות תרמו שתי יזמות חקיקה להגברת השוויון בהתחלקות ההכנסה במשק. ב־1.7.1990 הוכנס בפקודת מס ההכנסה תיקון המקנה זיכוי נוסף ממס, בשיעור יורד מהכנסתו, תיקון זה הביא לירידה נוספת בת 440 מיליוני ש"ח של תקבולי מס ההכנסה ב־1991, וב־1.1.1991 הוחל על הנישומים היטל קליטה בשיעור 5 אחוזים ממס ההכנסה, תיקון זה הגדיל את תקבולי המס ב־610 מיליוני ש"ח. כתוצאה משינויים אלה, עלה סף המס ב־4.3 אחוזים (או, לחלופין: מדרגת המס התחתונה ירדה מ־20 אחוזים ל־15.7 אחוזים), ושיעור המס המירבי, שירד אשתקד מ־50.2 אחוזים ל־48 אחוזים, שב ועלה לשיעור אפקטיבי של 50.4 אחוזים השנה. התיקון הראשון מעלה את השכר נטו של בעלי שכר נמוך יחסית לאחרים, והשני מקטין, באותו שיעור, את השכר נטו של מקבלי שכר החייב במס, ואינו משפיע על שכרם של אלה שהכנסתם היא מתחת לסף המס.

עדות נוספת להגברת הפרוגרסיביות של המס הישיר ניתן למצוא בלוח ה'-נ'-5; ממנו עולה, כי הירידה הריאלית של המסים ברמות ההכנסה הנמוכות היתה תלולה יותר מאשר בגבוהות. סף המס התקרב במידת מה אל רמת השכר הממוצע במשק, והוא קרוב אליו יותר מאשר בכל שנה אחרת, מאז 1986. בעקבות עליית סף המס עלה אחוז הנישומים שאינם משלמים מס מתוך כלל הנישומים מ־47.3 אחוזים אשתקד ל־49.8 אחוזים השנה. סף המס בישראל גבוה יחסית למקובל בארצות אחרות. ממדגם הכולל את רוב הארצות התעשייתיות ניתן ללמוד, כי בישראל ב־1989 היה סף המס לעובדי התעשייה, הנמדד כאחוז מהשכר השנתי הממוצע, גבוה יותר מאשר במרביתן. (ראה דוח מינהל הכנסות המדינה, 1991).

מס החברות: ב־1984 עמד שיעור מס החברות על 61 אחוזים, והיה הגבוה בין שיעורי המס במדינות המערב. מאז ירדו שיעורי המס ברוב המדינות, ובישראל היתה הירידה מהירה במיוחד. בראשית 1991

⁵ נטל המס מוגדר בהערה לסעיף 5 של לוח ה'-7.

לוח ה' - 8

מסים ישירים, מילואות חובה ותשלומי העברה, 1985 עד 1991

השינוי הריאלי לעומת השנה הקודמת												
1991	1990	1989	1988	1987	1991	1990	1989	1988	1987	1986	1985	
(אחוזים)					(מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים)							
0.2	-1.4	-10.7	5.3	3.7	15989	13404	11597	10795	8815	7092	4355	1. מס הכנסה
-1.1	1.9	-2.3	14.0	12.0	7430	6313	5287	4499	3393	2528	1835	א. שכר
1.4	-4.1	-16.7	-0.1	-0.9	8559	7091	6310	6296	5421	4564	2520	ב. לא־שכר
4.9	-13.5	-34.7	15.4	-16.1	1848	1480	1460	1860	1386	1379	680	חברות
0.4	-10.2	-12.9	1.8	2.2	2554	2138	2033	1941	1640	1339	704	ניכויים במקור
0.5	1.9	-4.2	-6.8	21.6	2117	1770	1483	1288	1188	815	550	מנהלי חברות וחברי קואופרטיבים
0.7	9.0	-8.1	-14.0	-2.3	2040	1703	1334	1207	1207	1031	587	עצמאיים
1.6	3.5	-0.7	1.8	-2.0	6605	5461	4505	3773	3188	2715	1777	2. ביטוח לאומי
1.7	5.7	-1.1	1.9	-4.4	5660	4678	3777	3176	2680	2338	1593	א. שכר ²
1.4	-8.2	1.4	1.0	12.5	945	783	728	597	508	377	184	ב. לא־שכר
-0.2	1.9	6.6	6.2	34.3	671	565	473	369	299	186	85	3. אגרות היטלים וקנסות
0.6	0.0	-7.7	4.4	2.7	23265	19430	16575	14937	12302	9992	6218	4. סך כל המסים הישירים (1) + (2) + (3)
8.7	11.6	6.3	9.0	6.9	13268	10256	7842	6133	4841	3780	2245	5. תשלומי העברה שוטפים למשקי בית
1.0	2.5	5.5	9.0	3.1	8276	6886	5734	4518	3564	2884	1696	א. דרך המוסד לביטוח לאומי
24.5	36.4	8.5	8.8	18.9	4992	3370	2108	1615	1277	896	549	ב. דרך הממשלה ומלכ"רים
9.5	23.1	11.4	15.2	9.7	1083	831	576	430	321	244	140	6. תשלומי העברה למלכ"ר
10.1	15.4	9.6	14.2	6.4	890	679	502	381	287	225	129	א. העברות שוטפות
6.7	75.3	25.6	24.0	47.4	193	152	74	49	34	19	12	ב. העברות בחשבון ההון

לוח ה' - 8 (המשך)

מסים ישירים, מילואות חובה ותשלומי העברה, 1985 עד 1991

השינוי הריאלי לעומת השנה הקודמת											
1991	1990	1989	1988	1987	1991	1990	1989	1988	1987	1986	1985
143.5	37.2	-13.2	6.7	17.9	4387	1514	942	903	728	515	350
404.2					3000	500					
7. העברות הון לעסקים											
מזה: שיכון											
-83.0	-72.4	31.7	226.2	-34.5	99	488	1511	955	252	321	101
8. פירעון מילואות חובה											
20.9	2.8	7.4	17.9	5.4	18837	13089	10871	8421	6142	4860	2835
9. סך תשלומי ההעברה לציבור (5) + ... + (8)											
4.7	15.4	18.2	9.1	28.7	2950	2367	1750	1231	970	629	322
10. תשלומי העברה מהציבור											
6.2	-12.5	2.5	35.1	11.0	254	201	196	159	101	76	48
4.6	19.0	20.6	6.1	31.1	2696	2166	1554	1072	869	553	274
א. בחשבון השוטף ממשקי בית ומלכ"ר											
ב. בחשבון הון ³											
24.5	0.3	5.5	19.6	2.0	15887	10722	9121	7190	5172	4231	2513
11. סך תשלומי ההעברה נטו (10)-(9)											
1.1	1.5	-5.7	4.8	4.3	26215	21797	18325	16168	13272	10621	6540
12. מסים ישירים והעברות מהציבור (10 + 4)											
13. מסים ישירים ומילואות חובה בניכוי											
-28.8	-0.3	-20.0	-6.5	3.3	7378	8708	7454	7747	7130	5761	3705
תשלומי העברה נטו (11)-(4)											

(1) מנוכה במרד המחירים לצרכן, ממוצע שנתי.

(2) כולל תשלומים על חשבון שכר מנהלים.

(3) תוספות מס, מס שבת, היטל רכישת מט"ח והשתתפויות בהוצאות הרשויות המקומיות.

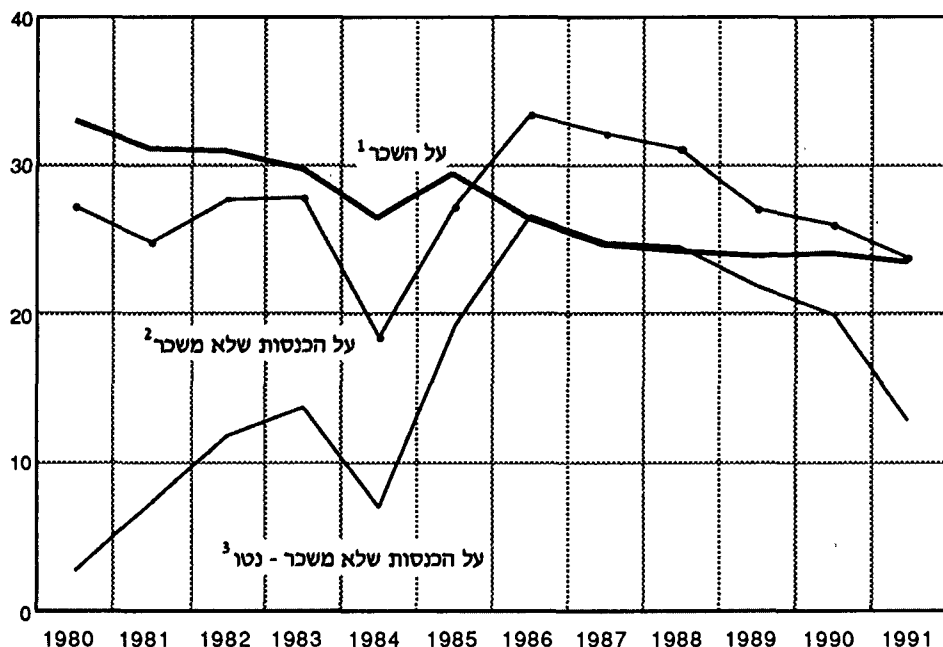
ה מקור : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נציבות מס הכנסה ומס רכוש, ובנק ישראל.

דיאגרמה ח' - 1

שיעור המסים הישירים בפועל על השכר ועל הכנסות שאינן משכר,

1980 עד 1991

שיעור
המס
הממוצע



1) בניכוי שכר מנהלי חברות.

2) ההכנסה הגולמית 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.

הגיע השיעור ל-41 אחוזים (מהם 40 אחוזים מס חברות, ו-1.66 אחוזים מס הכנסה על רווחים בלתי מחולקים, לאחר מס חברות) — שיעור נמוך מאשר בחלק לא מבוטל מהארצות המתועשות. זאת ועוד: כדי לעודד השקעות במשק, הועלו ב-1991 שיעורי הפחת על מכונות וציוד לצורך חישוב המס בכל הענפים, למעט ענפי השירותים, וזוהי ירידה אפקטיבית נוספת של שיעור מס החברות. (הורדת שיעור מס החברות הקטינה את תקבולי המס ב-200 מיליוני ש"ח, והפחת המואץ — ב-600 מיליונים נוספים.) יש לציין, שהסבסוד הגלום בפחת המואץ נובע בעיקר מויתורה של הממשלה על הריבית הריאלית הגלומה באשראי הנוצר עקב רחיית תשלום המס; זאת ועוד: ברחיית המס משתתפת הממשלה למעשה בסיכון של הפירמה. אף שהסבסוד הגלום בתמריץ זה קטן יחסית בחשבון לטווח ארוך, הוא גורם תנודות חריפות בהיקף הגבייה בשנים הראשונות שלאחר החלתו. סך המס על חברות שמר השנה, במונחי תוצר, על גודלו לעומת אשתקד, אולם רמה זו נופלת ממחציתה של רמת 1986.

דמי הביטוח הלאומי על שכר עלו השנה ריאלית ב-1.5 אחוזים, כתוצאה משילוב של עליית מספר המועסקים, ירידת השכר הריאלי וירידת שיעורה של הפרשת המעבידים. ההפרשות לביטוח הלאומי על

חשבון שכר מבוצעות הן על ידי השכירים והן על ידי המעסיקים. שיעור דמי הביטוח הלאומי המוטלים על העובד מתוך שכר העבודה נשאר קבוע לאורך השנים ברמה של 5.35 אחוזים מהשכר, ואילו השיעור שמשלם המעביד ירד מ־15.35 אחוזים ב־1985 לכדי 7.35 אחוזים השנה. ירידת הפרשות המעבידים, שהיא ביטוי למדיניות הפחתת עלויות הייצור ועידוד צמיחתו של המשק, התאפשרה משהגדילה הממשלה את שיפויי הביטוח הלאומי. ב־1990, עם התגברות החששות לקשיי מימון התקציב, סטתה הממשלה מהמדיניות האמורה, ושיעור דמי הביטוח על מעבידים הועלה ב־1.25 נקודות אחוז. השנה תוקנה הסטייה, עם הורדת השיעור אף ביותר משיעור העלייה ראשית, אולם זאת למשך שנה אחת בלבד. יש להדגיש, כי התיקון המוגדל לתקופה קצרה לא יכול להביא לשינוי משמעותי בביקוש לעובדים, וכמוהו כהטבה כלכלית חריפה למעסיקים. כדי להשפיע יותר על התנהגות המעסיקים מן הראוי היה, כי התיקון האמור יהיה פרמננטי.

ב. מסים עקיפים

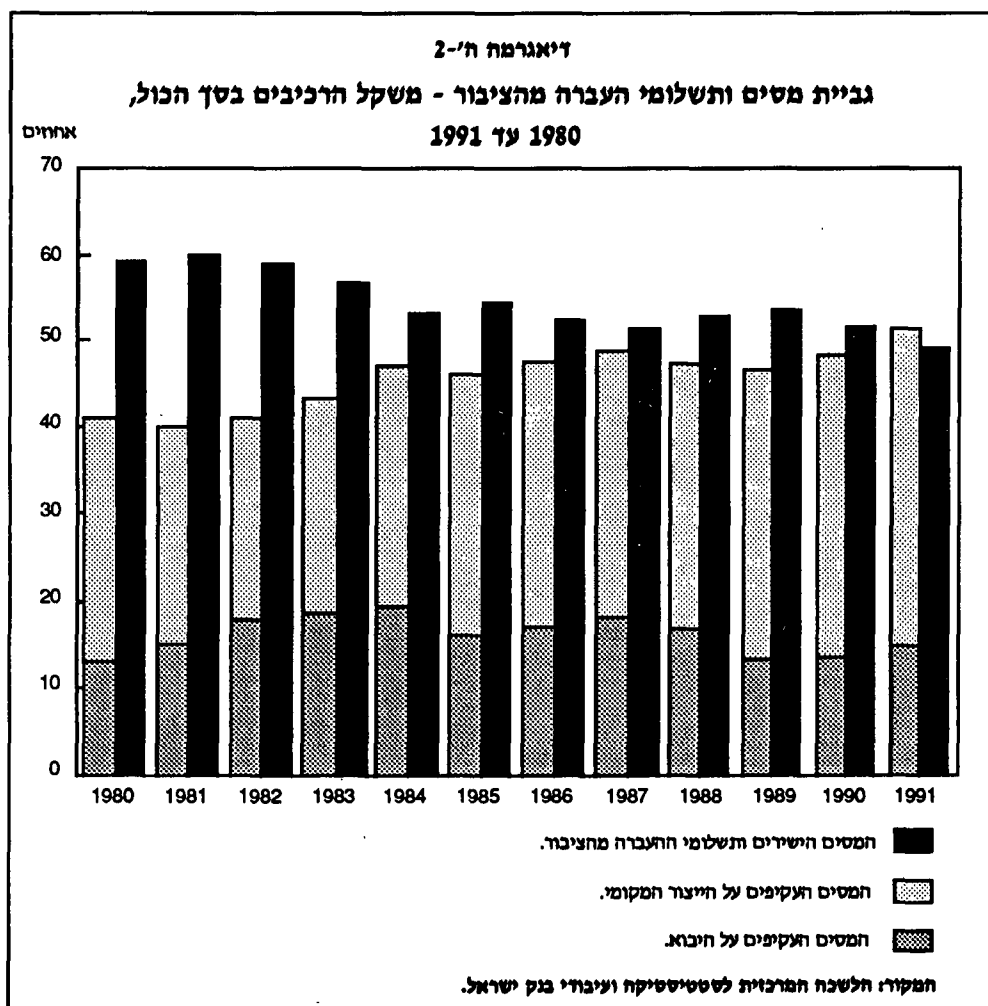
המסים העקיפים עלו השנה עלייה ריאלי, ולראשונה עלה היקפם במידה משמעותית על זה של המסים הישירים (ריאגרמה ה'–2). ההתפתחות השנה מקורה בפעילות מוגברת בתחום החקיקה, שהחלה עוד במהלך השנה הקודמת, ובהתגברות הפעילות הכלכלית. הפעילות האינטנסיבית בתחום החקיקה בשנתיים האחרונות נבעה מן הצורך לממן את תוספת ההוצאה הציבורית לקליטת גל העלייה הצפוי — סיבה פיסקאלית — ומהרצון לצמצם עיוותים וחוסר יעילות שיוצרת מערכת המס במגזרים שונים במשק, תרומה לקידום יעד צמיחתו של המשק.

כשני שלישים מהגידול השנתי של המסים העקיפים מקורם במס ערך מוסף (מע"מ), מתוכם כ־44 אחוזים הם פרי יזמות החקיקה, והשאר נובע מהתרחבות הפעילות הכלכלית. המע"מ מוטל בשיעור אחיד וזהה על הייצור המקומי והיבוא, ואף שהוא דומה לשיעור המקובל ברוב ארצות השוק המשותף או נמוך ממנו, שיעורו האפקטיבי גבוה יותר, כי הוא חל כמעט על הצריכה כולה, בעוד שבחול חלק מהצריכה פטור ממע"מ או ממוסה בשיעורים נמוכים. זהו מס כללי על ההוצאה, בניגוד למסים עקיפים אחרים, שהם ספציפיים יותר. בישראל נהוגים שלושה סוגי מע"מ: מע"מ עוסקים (ב־1.3.1990 הועלה שיעורו מ־15 אחוזים ל־16 אחוזים וב־1.1.1991 — ל־18 אחוזים); מע"מ מלכ"רים (ב־1.1.1991 הועלה שיעורו מ־6.7 אחוזים ל־9 אחוזים); ומע"מ מוסדות כספיים (ב־1.1.1991 הועלה שיעורו מ־16 אחוזים ל־18 אחוזים). בניגוד לעוסקים הרגילים, המלכ"רים והמוסדות הכספיים אינם זכאים להחזר מס על תשומותיהם, המס מוטל על השכר שהם משלמים לעובדיהם, ובמקרה של המוסדות הפיננסיים — גם על הרווחים. מע"מ הוא מס יעיל במיוחד — משום בסיסו הרחב, נוחות גבייתו והיות שיעורו, על מירב הפעילות המשקית, אחיד וזהה. העלאת שיעורי מע"מ, השנה ובשנה הקודמת, סייעה במידה רבה לקידום המטרה הפיסקאלית ובהשוואה לכל מס עקיף אחר פגיעתו בקידום יעד הצמיחה קטנה.

היזמה הממשלתית להגברת היעילות הכלכלית במשק באמצעות מערכת המס באה לידי ביטוי ביישום הדרגתי של רפורמה בתחום מיסוי הרכב (ראה להלן), בביטול ההיטל על קניית מטבע חוץ ובהמרת הגבלות ארמיניסטרטביות במכסים על יבוא מוצרים שונים. עם זאת, מערכת המס כוללת עדיין מסים שאין להם כל הצדקה מבחינה כלכלית ופיסקאלית, והם יוצרים מטריד מינהלי ניכר. הבולט בקטגוריה זו הוא מס המעסיקים, שהונהג בעבר מסיבה פיסקאלית, ועתה, לאחר שהסיבה לקיומו כמעט נעלמה, נותרה פגיעתו ביעילות ההקצאה בשוק העבודה. ביטול מס זה, כמו הפחתת הפרשות המעסיקים לביטוח הלאומי, יקטין את עלות העבודה, ובכך יסייע לקידום הצמיחה. מס בולים הוא דוגמה נוספת למס שאינו מוצדק מבחינה כלכלית ופיסקאלית, ויוצר מטריד מינהלי. יש לציין, כי ביטול של שני סוגי מס אלה וכן ביטול מס הנסיעות כלולים בתכנית רב־שנתית של מינהל הכנסות המדינה, אולם, אלה צריכים להשתלב במסגרת הגירעון.

בשנות השמונים עקב מימוש ההסכמים שנחתמו עם ארצות השוק המשותף וארה"ב, הוסט סחר החוץ של המשק בהדרגה לכיוון ארצות אלה. אפליה זו נגד הארצות השלישיות הביאה לפגיעה חמורה במערכת היתרונות היחסיים של ישראל, עם ההתרחבות העצומה בסחר הבינלאומי של ארצות מזרח אסיה. בספטמבר 1990 החליטה הממשלה עקרונית על חשיפה הדרגתית של המשק ליבוא מארצות שלישיות, ולקראת סוף 1991 ננקטו צעדים ראשונים ליישומה.

בתחום מיסוי הרכב הוחל, כאמור, בביצוע רפורמה, שנועדה לייעל את גביית המסים הן מהבחינה המשקית והן מהבחינה הניהולית. המסים המוטלים על כלי רכב חדשים הם מכס, מס קנייה, היטל יבוא כללי ומס ערך מוסף. נוסף על כך מוטל בלו דלק ומסים על יבוא חלקי חילוף לרכב. (יוצאי דופן הם החלפים הבטיחותיים הפטורים לחלוטין ממס קנייה). במסגרת הסכמי הסחר עם ארצות השוק המשותף וארה"ב הורדו המכסים על מכוניות בכמה שלבים, במהלך שנות השמונים, עד לביטולם המלא ב-1.1.1989. לאחר מכן הוחל בהפחתה הדרגתית של שיעורי המכס על יבוא מכוניות מארצות שלישיות.



לוח ה' - 9

מסים עקיפים ותמיכות לייצור מקומי, 1985 עד 1991

השינוי הריאלי לעומת השנה הקודמת												
1991	1990	1989	1988	1987	1991	1990	1989	1988	1987	1986	1985	
(אחוזים)					(מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים)							
12.3	9.7	0.6	2.8	4.4	19589.0	14660.0	11409.0	9432.0	7889.4	6302.1	3685.8	1. המסים העקיפים על הייצור המקומי
14.6	10.1	0.5	3.2	0.3	14865.4	10904.1	8453.5	6993.3	5827.7	4846.8	2920.9	מסי פעילות
20.5	6.0	1.2	10.0	2.9	11188.0	7805.0	6286.0	5167.0	4039.0	3276.0	1929.0	מס ערך מוסף ²
-12.6	-15.0	-9.9	-7.0	-5.9	470.0	452.0	454.0	419.0	387.6	343.6	187.0	מס קנייה
21.2	43.1	2.6	14.9	-12.0	1494.0	1036.0	618.0	501.0	375.1	355.8	276.8	מס דלק
0.8	2.5	-3.4	-18.1	-24.9	830.0	692.0	576.0	496.0	521.0	579.0	315.9	מס מעסיקים
-19.2	51.0	5.3	-30.1	44.1	883.4	919.1	519.5	410.3	505.0	292.4	212.2	מסי פעילות אחרים ³
4.1	21.5	21.2	30.0	10.5	337.0	272.0	191.0	131.0	86.6	65.4	40.3	מסי רכוש
6.3	9.8	3.2	1.7	17.8	3623.0	2865.0	2226.0	1794.0	1518.0	1075.0	537.0	מסי רשויות
3.7	-1.9	-12.8	-3.3	21.1	763.6	618.9	538.5	513.7	457.0	315.0	187.6	מסים אחרים ⁴
14.0	-3.3	-22.3	1.9	2.5	3135.0	2310.0	2038.0	2181.0	1841.0	1498.3	1434.4	2. תמיכות לייצור מקומי
23.2	1.1	-17.3	21.0	0.6	2552.0	1741.0	1470.0	1479.0	1051.0	872.0	951.0	תמיכות ישירות
-13.9	-14.5	-32.7	-23.6	5.2	583.0	569.0	568.0	702.0	790.0	626.3	483.4	זקיפת סכסוד אשראי (ללא זקיפת הון)
												3. מסים נטו על הייצור המקומי
10.8	10.9	3.9	0.0	5.1	17037.0	12919.0	9939.0	7953.0	6838.4	5430.1	2734.8	לא כולל זקיפת סכסוד אשראי
12.0	12.5	7.5	3.1	5.1	16454.0	12350.0	9371.0	7251.0	6048.4	4803.8	2251.4	כולל זקיפת סכסוד אשראי

(1) מנוכה במדד המחירים לצרכן, ממוצע שנתי.

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

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

(4) עודף רשויות הדואר והנמלים ומסים מהכנסה מיועדת.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

ועתה הוא עומד על 7 אחוזים. כדי לצמצם את ההפסד הפיסקאלי שנבע מהפחתות שיעורי המכס, הועלה מס הקנייה על מכוניות, אך העלאה זו לא פיצתה על מלוא הירידה של תקבולי המכס. מס הקנייה הוא עתה המס העיקרי על כלי רכב, ומאז 27.5.1991 הוא מוטל על כל סוגי כלי הרכב הפרטי בשיעור אחיד של 100 אחוזים.

משקלם של סך כל המסים על רכב בסך הערך לצורך מכס נע בין 160 אחוזים ל-172 אחוזים. זאת לעומת הטווח שבין 235 אחוזים ל-275 אחוזים בשנת 1978. למרות הורדות ניכרות של המסים על רכב פרטי במשך השנים, אלה עדיין גבוהים בהשוואה למקובל במדינות המערב. לעומת זאת שיעור המס על בנזין נמוך אצלנו הרבה יותר (כ-50 אחוזים לעומת כ-70 אחוזים באירופה). הוועדה לבדיקת המיסוי על רכב המליצה, בהתבססה על שיקולים כלכליים, שיקולי בטיחות, חלוקת הכנסה ושיקולים נוספים, על רפורמה שתעלה את משקל המס על דלק על חשבון יתר רכיבי המס על רכב, והדבר מיושם בשלבים מאז יולי 1990. העלאת שיעורי הבלו על דלק תרמה לתקבולי המס ב-1991 260 מיליוני ש"ח.⁶

מס מעסיקים: מס מעסיקים מוטל על כל תשלומי השכר של המעסיקים, פרט להחזר הוצאות, אולם זהו מס מעוות, שכן פטורים ממנו התעשייה, החקלאות, הבנייה למגורים, בתי מלון וחברות שיווק ליצוא. באמצע השנה הופחת שיעור מס זה בסקטור העסקי מ-4 אחוזים ל-3 אחוזים (בסקטור הציבורי נשאר 4 אחוזים), אולם סך תקבולי המס במחירים קבועים גדל בפחות מאחוז אחד. השינוי בחקיקה תרם להקטנת תקבולי המס בכ-60 מיליוני ש"ח, וזו קווצה בגידול תקבולי המס כתוצאה מהתרחבות הפעילות הכלכלית. מס המעסיקים היווה השנה כ-4 אחוזים מסך המסים העקיפים, אולם מאחר שמס זה הוא הוצאה מוכרת לצורך מס הכנסה, גבייתו נטו נמוכה עוד יותר, דבר המעמיד בספק את כראיותו גם מהבחינה הפיסקאלית.

המסים על היבוא: סך המסים על היבוא האזרחי עלה ריאלי בכ-15.8 אחוזים, בהמשך לעלייה שהחלה בשנה הקודמת. עלייה תלולה זו ניכרת ברוב רכיבי היבוא. בין הגורמים שתורמו לעלייה ב-1991 ניתן למנות את הגידול הכמותי הבולט של סך יבוא הסחורות והשירותים — בעוד שמחירי היבוא עלו רק ב-10 אחוזים (במטבע מקומי), לעומת עלייה בת 22 אחוזים של מחירי התוצר — את העלאת שיעורי המע"מ על היבוא, ואת הטלת המכס על יבוא מארצות שלישיות.

מגמת העלייה של ההכנסות ממכס נמשכה גם ב-1991, בעקבות המרת ההגבלות הכמותיות והלא מכסיות על היבוא מארצות שלישיות — במכס. צעדים אלו ננקטו לשם הגנה על הייצור המקומי, וכדי לאפשר למשק להסתגל לתחרות מארצות אלו. הגדלת שיעורי המכס היא זמנית, ובהתאם לתכנית החשיפה יילכו ויפחתו בהדרגה במשך 5 עד 7 השנים הבאות, בהתאם לדרגת רגישותם של המוצרים.

ג. תשלומי העברה

ב-1991 נרשם גידול ריאלי של אחוז אחד בלבד בתשלומי הקצבות של המוסד לביטוח לאומי — הרכיב העיקרי של תשלומי ההעברה — ובמונחים לנפש גידול זה משמעו ירידה. סך תשלומי ההעברה לציבור נטו גדל השנה, ריאלי, ב-30 אחוזים, ומשקלם בתוצר עלה לכדי 12 אחוזים. זאת, כתוצאה מהתרחבות יוצאת דופן של ההעברות על חשבון הון שהוענקו לפרימות — התרחבות המשקפת בעיקר את הסיוע לזימים בענף הבנייה, ובמידה מסוימת גם את השאיפה ליצירת מקומות תעסוקה.

⁶ ב-1.4.1991 בוטל ההיסל הייעודי, ובמקום זאת הועלה שיעור הבלו על בנזין מ-45 אחוזים, על סולר מ-10 אחוזים ל-21 אחוזים, ועל נפט מ-16 אחוזים ל-24 אחוזים. ב-2.6.1991 הועלה שיעור הבלו על בנזין ל-48 אחוזים (במסגרת הרפורמה), וב-1.12.1991 הוא הועלה פעם נוספת — ל-52 אחוזים (מסיבה פיסקאלית).

לוח ה' - 10

מסים ותמיכות ליבוא, 1985 עד 1991

השינוי הריאלי לעומת השנה הקודמת												
1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1987	1988	1989	1990	1991	
(מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים)						(אחוזים)						
1. מסים על יבוא אורחי	1991	3517	4714	5132	4584	5763	7944	11.8	-6.4	-25.7	7.3	15.8
מס ערך מוסף	820	1245	1666	1713	1857	2635	3875	11.7	-11.6	-9.8	21.1	23.6
מכס ²	392	774	791	796	421	518	708	-14.8	-13.4	-56.0	5.0	14.9
מס קנייה	541	1268	1950	2245	1986	2388	3155	28.3	-1.0	-26.4	2.6	11.0
מסים אחרים	239	230	307	378	320	222	206	11.6	5.8	-29.6	-40.8	-22.0
2. יתמיכות ליבוא	-82	-109	-88	-88	-25	17	-44	-32.9	-13.8	-76.4	-158.0	-317.5
3. מסים נטו על יבוא אורחי	2073	3626	4802	5220	4609	5746	7988	10.5	-6.5	-26.6	6.4	16.8
4. מסים על יבוא ביטחוני	414	376	731	643	546	731	1074	62.2	-24.3	-29.4	14.3	23.5
5. תמיכות ליצוא	506	564	736	919	1047	963	798	8.9	7.4	-5.3	-21.5	-30.4
תמיכות ישירות	438	560	732	916	1044	960	794	9.1	7.6	-5.2	-21.5	-30.5
זקיפת סבסוד אשראי	68	4	4	3	3	3	4	-14.8	-30.6	-22.7	-14.7	12.0
6. מסים נטו על סחר חוץ	1635	3066	4069	4304	3565	4786	7194	10.7	-9.0	-31.1	14.6	26.3
לא כולל זקיפת סבסוד אשראי	1567	3062	4065	4301	3562	4783	7190	10.8	-9.0	-31.1	14.6	26.3
כולל זקיפת סבסוד אשראי												

(1) מנוכה במדר המחירים לצרכן, ממוצע שנתי.

(2) למעט קנסות. מ"83 כולל היטל על היבוא.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לוח ה' - 11

המסים הישירים והעקיפים לפי לוח 19 של החשבונאות הלאומית, 1981 עד 1991
(השינוי הריאלי, שנה לעומת קודמתה — אחוזים)

	1991	1990	1989	1988	1987	1986	1985	1984	1983	1982	1981
סך כל המסים	7.4	4.6	-8.6	1.0	4.8	10.6	10.4	-11.0	4.9	7.6	6.5
מסים ישירים — סך הכול	0.6	0.0	-7.7	4.2	0.5	8.2	13.6	-14.5	1.4	0.5	8.1
1. מסים ישירים	0.2	-1.4	-10.7	5.0	0.6	9.5	17.0	-20.8	1.0	8.1	5.4
1.1 מסי הכנסה סה"כ	0.2	-1.4	-10.7	5.3	3.7	9.7	12.9	-20.8	1.0	8.1	5.4
מס הכנסה סה"כ	0.2	-1.4	-10.7	5.3	3.7	9.9	13.1	-17.1	2.3	1.8	6.7
שכר	-1.1	1.9	-2.3	14.0	12.0	-7.0	-10.3	-3.4	6.2	1.5	4.8
חברות	4.9	-13.5	-34.7	15.4	-16.1	36.9	159.0	-63.6	-12.8	-5.5	7.5
עצמאים	0.7	9.0	-8.1	-14.0	-2.3	18.6	37.8	-16.0	-8.9	8.7	2.9
מנהלי חברות וחברי קואופרטיבים	0.5	1.9	-4.2	-6.8	21.6	0.1	11.2	-2.4	17.6	1.3	11.7
נכויים אחרים במקור	0.4	-10.2	-12.9	1.8	2.2	28.5	13.1	-21.7	8.0	7.5	11.3
מס יתר על מלאי	0.0	0.0	0.0	-100.0	-132.2	-104.3	-26.4	-14.9	62.9	85.7	-68.3
מלווה שלום הגליל	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-100.0	-99.6	-21.4	0.0	-100.0
1.2 היטל רכוש חד פעמי	0.0	0.0	0.0	-100.0	-90.3	4.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2. אגרות היטלים וקנסות	-0.2	1.9	6.6	6.2	34.3	46.7	44.9	-16.1	26.7	-4.8	-7.2
3. תשלומים לבט"ל — סה"כ	1.6	3.5	-0.7	1.8	-2.0	3.1	4.7	-5.9	-1.5	-2.8	12.7
3.1 שכר — סה"כ	1.7	5.7	-1.1	1.9	-4.3	-0.9	0.5	-6.8	-1.7	-2.5	13.8
ע"ח העובד	4.4	3.1	-2.1	9.2	5.7	28.7	11.6	-6.8	-1.4	-2.3	14.9
ע"ח המעביד	0.2	7.1	-0.5	-1.8	-8.8	-10.1	-2.5	-6.8	-1.9	-2.5	13.5

לוח ה' - 11 (המשך)

המיסים הישירים והעקיפים לפי לוח 19 של החשבוונאות הלאומית, 1981 עד 1991
(השינוי הריאלי שנה לעומת קודמתה — אחוזים)

1991	1990	1989	1988	1987	1986	1985	1984	1983	1982	1981	
1.4	-8.2	1.4	1.0	12.5	38.0	64.2	9.9	3.2	-7.6	-2.1	אחר 3.2
12.3	9.7	0.6	2.8	4.4	15.4	16.9	-2.0	11.9	2.0	-4.4	מיסים עקיפים על הייצור המקומי
20.5	6.0	1.2	10.0	2.9	14.6	11.7	-3.9	18.6	19.0	6.6	מס ערך מוסף
0.8	2.5	-3.4	-18.1	-24.9	23.7	-9.9	1.9	10.7	-3.1	-24.9	מס מעסיקים
-12.6	-15.0	-9.9	-7.0	-5.9	24.0	-6.5	11.7	6.8	-24.3	-0.1	מס קנייה
12.0	33.2	-9.2	-16.8	4.9	17.0	10.0	-8.1	5.5	-11.1	-15.5	מס טבק, בלו, מלט ובולים
21.2	43.1	2.6	14.9	-12.0	-13.2	39.5	-8.8	10.5	10.1	-14.6	מס דלק
4.1	21.5	21.2	30.0	10.5	9.7	107.5	-47.1	-7.5	-43.9	-49.2	מס רכוש
-19.5	20.5	-3.0	-17.6	47.9	-4.3	48.6	-18.9	1.5	-29.7	-8.9	מיסים אחרים
6.3	9.8	3.2	1.7	17.8	35.1	50.8	23.9	-4.1	0.0	22.4	מיסי רשויות מקומית
16.7	8.0	-26.1	-8.8	16.7	9.3	-4.8	-7.5	8.7	24.2	23.3	מיסים עקיפים על הייבוא
15.8	7.3	-25.7	-6.4	11.8	19.2	-8.4	-13.0	11.1	30.3	23.6	ייבוא אזורי — סך הכל
23.6	21.1	-9.8	-11.6	11.7	2.5	-5.3	-6.0	-1.8	33.9	15.5	מס ערך מוסף
14.9	5.0	-56.0	-13.4	-14.8	33.4	-10.2	-21.9	-5.7	40.4	28.7	מכס והיטלים
9.8	-2.7	-28.1	0.6	26.3	38.5	-16.9	-17.8	38.9	17.7	30.7	מס קנייה ואחרים
-11.2	-11.5	-9.6	-8.2	18.4	-26.8	75.1	89.3	311.5	0.0	0.0	מס נסיעות
23.5	14.3	-29.4	-24.3	62.2	-38.7	17.6	51.2	-11.9	-11.2	21.6	יבוא בטחוני

הקצבאות העיקריות של הביטוח הלאומי, להוציא קצבת הילדים, צמודות לשכר הריאלי במשק. ב־1991 גדל במידה ניכרת מספר הזכאים לקצבות הביטוח הלאומי, וכמקביל ירד השכר הריאלי — שני גורמים שהשפיעו בכיוונים מנוגדים על ההיקף הריאלי של הקצבאות.

בקצבות הילדים הוכנסו בשנים האחרונות שינויי חקיקה רבים, שהביאו לצמצום משקלן בסך הקצבאות שהמוסד לביטוח לאומי משלם למשקי הבית. עד 1985 שולמה לכל משפחה קצבת ילדים בגין כל ילד שטרם מלאו לו 18 שנה. מאז הוגבלה בהדרגה זכאות המשפחות, והזכאות הושתתה על מבחן הכנסה. מבחני ההכנסה שלהלן הופעלו, רק ביחס למשפחות שלהן עד שלושה ילדים, בעוד שמשפחות שלהן ארבעה ילדים או יותר, ממשיכות לקבל קצבאות עבור כל ילד. ב־1985 נקבע, כי רק משפחות שלהן עד שלושה ילדים, והמפרנס העיקרי בהן משתכר פחות מ־95 אחוזים מהשכר הממוצע במשק, יהיו זכאיות לקצבת ילד ראשון. באוקטובר 1990 הוחל מבחן הכנסה גם לגבי הילד השני, ונקבע שרק אותן משפחות שבהן המפרנס העיקרי משתכר פחות מ־150 אחוזים מהשכר הממוצע יהיו זכאיות לקצבה. באפריל 1991 הוחמר מבחן ההכנסה פעם נוספת, ומאז כל המשפחות שבהן הכנסת המפרנס העיקרי עולה על 95 אחוזים מהשכר הממוצע אינן זכאיות עוד לקצבת ילד ראשון ושני. עקב שינויי החקיקה הצטמצמו קצבות הילדים ריאלי, למרות גידולה הרב של האוכלוסייה בשנתיים האחרונות. יש לציין, כי משפחות עולים זכאיות לקצבת ילד ראשון במשך שנתיים מיום הגיען ארצה. בקצבות הזיקנה והשאירים נרשם ב־1991 גידול ריאלי ניכר, בעקבות התרחבות רבה של מספר הזקנים.

הגמלאות האחרות (סעיף ג' בלוח ה'–נ'–2), שעיקרן הוא הסיוע לעולים, עלו עלייה תלולה במרוצת השנתיים האחרונות, וב־1991 הגיע היקפן לכדי 2.1 מיליארדי ש"ח, לעומת כ־0.3 ו־1.2 מיליארדים בשנתיים הקודמות. סעיף זה גדל חרף ירידת מספר העולים ארצה — מכ־200 אלף ב־1990 לכ־171 אלף ב־1991, וזאת משום שרוב עולי 1990 היו זכאים לסל הקליטה ולדמי הקיום גם במשך שנת 1991 (ראה לוח ה'–נ'–3).

תשלומי ההעברה על חשבון הון למפעלים התרחבו השנה במידה יוצאת דופן, בעקבות הפעולות שנקטה הממשלה לשם עידוד הבנייה למגורים. ההעברות למטרות שיכון הסתכמו השנה בכ־3 מיליארדי ש"ח, לעומת כחצי מיליארדי ש"ח ב־1990 (לוח ה'–נ'–2 סעיף א'), וכשליש מסכום זה הופנה לרכישת קראוואנים ומגורונים לעולים.

אשר להיקף הכללי של תשלומי ההעברה, יש לציין מספר דברים נוספים ראשית, במהלך 1991 הפסיקו כ־200 אלף עולים לקבל סל קליטה ודמי קיום. עולים אלה זכאים אוטומטית לקצבות ביטוח לאומי לפי הקריטריונים הרגילים, כך שהפסקת סל הקליטה איננה מקטינה את תשלומי ההעברה במידה מלאה. שנית, בשלהי השנה הקודמת בוטל הפטור ממסים על מוצרים שונים, ובמקומו ניתן לעולים מענק כספי — שינוי המעלה את תשלומי ההעברה ואת תקבולי המסים גם יחד. שלישית, עד חודש אפריל ניתן רבע מערכו של סל הקליטה באמצעות הסוכנות, והשאר באמצעות משרד הקליטה; מאז מעמידה הסוכנות לרשות העולים הלוואה בתנאים נוחים, במקום המענק, דבר התורם להקטנת תשלומי ההעברה.