

הסקטור הציבורי¹

1. קווי ההתפתחות העיקריים

פעולות הסקטור הציבורי ב-1979 מתאפיינות בהרחבה מהירה יחסית של הביקושים הישירים המקומיים², לאחר ירידה בשנים הקודמות, גידול בהיקף התמיכות באשראי לסקטור הפרטי, והעלאות שכר משמעותיות לעובדי הסקטור הציבורי. פעולות מרחיבות אלה קוזזו בחלקן בגידול ריאלי רב בספיגה מהציבור.

אף שסך פעולות הממשלה ב-1979 הביאו להקטנה של עודף הביקוש (בהגדרתו המקובלת) לעומת 1978, לא תרמה הפעילות הממשלתית להאטת האינפלציה. קיומו של עודף ביקוש גדול יחסית ב-1979 ובשנים קודמות לה תורם לעליית מחירים, דרך הזרמת נזילות למשק. העלייה בביקושים הישירים של הממשלה והגידול המהיר בתמיכות להון לא תרמו ליצירת רקע נוח להאטת האינפלציה. תוספות השכר לעובדי הסקטור הציבורי השנה גררו לחצים ותביעות לעליות שכר במגזרים אחרים. ההעלאות בשיעורים האפקטיביים של המיסים הישירים מקטינות אמנם את ביקוש הציבור, אולם מצד שני, לוחצות לעליות ישירות של מחירים, ולעליות עקיפות דרך תביעות שכר.

כדי להקטין את האינפלציה, על הממשלה לצמצם את עודפי הביקוש שלה, דרך צמצום הביקושים הישירים, אי העלאה של שיעורי המסים ויצירת מסגרת מוסדית נאותה לקביעת שכר של עובדי הסקטור הציבורי, שתמנע עליות או ירידות חריפות בשכרם הריאלי. הרכיבים העיקריים, שבלטו בפעילות הסקטור השנה, היו עלייה ריאלית, של כ-5 אחוזים, במספר המועסקים במערכת הביטחון, גידול מהיר (21 אחוזים) בכנייה למגורים ביזמת הסקטור הציבורי, לאחר מספר שנות שפל, וגידול בכנייה הכיטחונית (14.5 אחוזים), עקב ההערכות הצבאית החדשה.

נראה כי במהלך 1979 גדלו הביקושים הציבוריים: האומדנים המתייחסים לשכר (בסקטור האזרחי והביטחוני) ולכנייה (ביטחוני ולמגורים) - מורים על גידול במחצית הראשונה והשנייה של 1979, לעומת התקופות הקודמות להן. אומדני הקניות - האזרחיות והביטחוניות - מורים על ירידה במחצית השנייה של 1979 (לעומת המחצית הראשונה), אולם המהימנות הסטטיסטית של אומדני הקניות נמוכה יותר מזו של האומדנים האחרים³. במחצית השנייה של 1979 היתה ירידה

¹ הסקטור הציבורי כולל את הממשלה, הרשויות המקומיות והמוסדות הלאומיים. הפרק מתרכז בפעילות הריאלית של הסקטור, ואילו הדיון בהתפתחויות המוניטריות מתרכז בפרקים ט"ו - י"ט להלן.

² הביקושים הישירים המקומיים של הסקטור הציבורי מוגדרים כסך הצריכה הציבורית וההשקעה הציבורית, בניכוי קניות אזרחיות וביטחוניות בחו"ל, ובניכוי היבוא הישיר להשקעה הציבורית.

³ ההערכה, כי היה גידול בביקוש הסקטור הציבורי במחצית השנייה של 1979, מתחזקת באומדני ההוצאות השוטפות של הסקטור הציבורי, שהיו גבוהות ריאלית במחצית השנייה ב-9 אחוזים, לעומת המחצית הראשונה (ראה לוח ט"ז-4). ראוי להדגיש, כי אומדני הביקושים של הסקטור הציבורי, המופיעים בפרק זה, מתייחסים לפעולות ה"פיסיות" של הסקטור, ולא בהכרח לזרמי התשלומים.

לוח י"א

אינדקטורים לבחינת היקף פעילות הסקטור הציבורי, 1960 עד 1979
(אחוזים מעוגלים מהתל"ג, מחירים שוטפים)

1979	1978	1977	1976—1975	1974—1973	1972—1968	1967—1966	1965—1960	
34	32	33	36	36	30	27	25	א. 1. ביקושים מקומיים
26	20	21	22	22	24	21	22	2. ספיגה בשער החליפין הרשמי
8	11	11	14	15	5	5	3	3. עודף הביקוש בשער החליפין הרשמי
14	8	9	7					4. תמיכה וקופה לאשראי
—6	—4	—4	—3					5. הירידה בערך בסיס הכסף הצר
13	12	13	11	11	11	13	11	ב. 6. צריכה אזורית
21	19	20	18	18	17	19	17	7. שירותים אזוריים
								8. המועסקים בסקטור הציבורי
29	29	28	28	25	24	..	21	מסך המועסקים במשק
23	28	25	33	32	22	14	10	9. צריכה בטחונות
15	14	15	17	17	13	9	6	10. מזה : צריכה ביטחונית מקומית
8	14	10	16	15	9	5	4	11. יבוא בטחוני ישיר
7	6	6	10	10	7	6	9	12. השקעות ובינוי
73	83	95	80	25				ג. 13. הזרמת הסקטור הציבורי ביחס לבסיס הכסף

- הגדרות: (1) ביקושים מקומיים — צריכה ציבורית מקומית, סך השקעות ובנייה כיוזמת הסקטור הציבורי.
(2) ספיגה בשער החליפין הרשמי — הכנסות ממסים ישירים ועקיפים, מילווה וזכה והכנסה מרכוש בניכר חשומי העברה, תמיכות בייצור מקומי, יצוא ויבוא וכן תשלומים בפועל בגין סיבסוד אשראי.
(3) עודף ביקוש בשער החליפין הרשמי — ביקושים מקומיים, בניכר ספיגה בשער החליפין הרשמי.
(4) תמיכה וקופה לאשראי — ההפרש בין הריבית האלטרנטיבית לבין הריבית ששולמה בפועל, מוכפל במצבת החובות ובלתי צמודים לעסקים.
(5) הירידה בערך בסיס הכסף — ההפרש בין הריבית האלטרנטיבית לבין הריבית ששולמה בפועל על בסיס הכסף וצר (בגין החזקת נכסים גוילים בבנק ישראל), מוכפל בבסיס הכסף וצר.
(6) הנתון לתקופה 1960-1965 מתייחס אך ורק לשנים 65—1964.
(7) הגדרת השירותים הציבוריים היא לפי סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שאנה חושפת את תדרת הסקטור הציבורי בחשבונות האומיים, הגדרת סקרי כוח אדם כוללת גם את המועסקים במלכ"ר, וכן מועסקים פרטיים בענפי החינוך והבריאות, ולעומת זאת, אינה כוללת חלק מעובדי הממשלה, רשויות מקומיות ומוסדות לאומיים, המסווגים בהתאם לפעילות הענפים שלהם, לפיכך הגדרת המועסקים בשירותים הציבוריים, לפי סקרי כוח אדם היא רחבה יותר. הנתון לתקופה 1960—1965 מתייחס אך ורק לשנים 1964—1965.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ויצבורי בנק ישראל.

של כ-3 אחוזים (לעומת המחצית הראשונה) בגביית מסים, ובגיוס הון נטו של הממשלה חלה אף ירידה נומינלית. כתוצאה מהגידול בהוצאות והירידה בהכנסות, הזרים הסקטור הציבורי במחצית השנייה של 1979 מיליארד ל"י, לאחר שספג כמיליארד ל"י במחצית הראשונה של השנה. בחינה ארוכת-טווח של הביקוש המקומי של הסקטור הציבורי מורה על מגמת עלייה בצריכה האזרחית ובשירותים האזרחיים (הכוללים גם את שירותי המלכ"ר). מגמה זו כולטת מאוד כמשקלם של המועסקים בסקטור הציבורי האזרחי מסך המועסקים במשק: מ-21 אחוזים בשנים 1964-65, עלה מספרם בהתמדה והגיע לשיעור של 29 אחוזים ב-1979. היקפם של השירותים האזרחיים, ובפרט מספר המועסקים בהם, אינו עולה בקנה אחד עם היעד המוצהר, של הפנית משאבים לפתרון בעית מאזן התשלומים והאינפלציה.

בצריכה הביטחונית המקומית היתה לאורך תקופה מגמת עלייה מהירה בהוצאה: מ-6 אחוזים מהתוצר בשנים 1960 עד 1965 גדלה ההוצאה, לאחר מלחמת ששת הימים, ל-13 אחוזים בשנים 1968-1972 והגיעה לרמה של 14-15 אחוזים ב-1978 ו-1979. הוצאה זו, הנובעת מהצרכים והמקורות המיוחדים של ישראל, מהווה לחץ משמעותי וקבוע על המקורות העומדים לרשות המשק הישראלי, ומקשה על ביצוע המדיניות הכלכלית. ראוי להדגיש, כי סך המענקים של ממשלת ארה"ב — הביטחוניים והאזרחיים — מימנו בשנים 1976-1979 את היבוא הביטחוני הישיר וכ-10 אחוזים מההוצאה הביטחונית המקומית; את יתרת ההוצאה המקומית — כ-90 אחוזים — מימן המשק הישראלי.

לוח י' 2

מימון עודף הביקוש של הסקטור הציבורי, 1977 עד 1979
(מיליוני ל"י)

1979	1978	1977	
35,190	25,850	16,070	עודף הביקוש המקומי
30,990	29,230	11,740	קניות נטו בחוץ לארץ
66,180	55,080	27,810	סך כל העודף למימון
25,120	(18,710)	(9,090)	אשראי ממשלתי מחוץ לארץ ¹
6,100	(3,800)	(2,470)	מימון הסוכנות מחוץ לארץ ²
21,430	(20,770)	(10,670)	מענקים מממשלת ארה"ב
52,650	43,280	22,230	סך כל המימון מחוץ לארץ
			עסקאות פיננסיות מקומיות נטו של הממשלה,
(—4,530)	(—8,580)	(—1,530)	לזמן בינוני וארוך
(19,600)	(12,810)	(3,680)	סעיפים פיננסיים הכלולים בעודף הביקוש ³
(—2,640)	(1,240)	(8,285)	אשראי מבנק ישראל ⁴
12,430	5,470	10,435	סך כל המימון המקומי
			שארית למימון לזמן קצר ⁵ (כולל מימון לזמן ארוך
1,100	6,330	—4,855	של רשויות מקומיות והסוכנות בארץ)
66,180	55,080	27,810	סך כל המימון

(1) כולל אשראי בנקי יבוא ביטחוני ישיר.

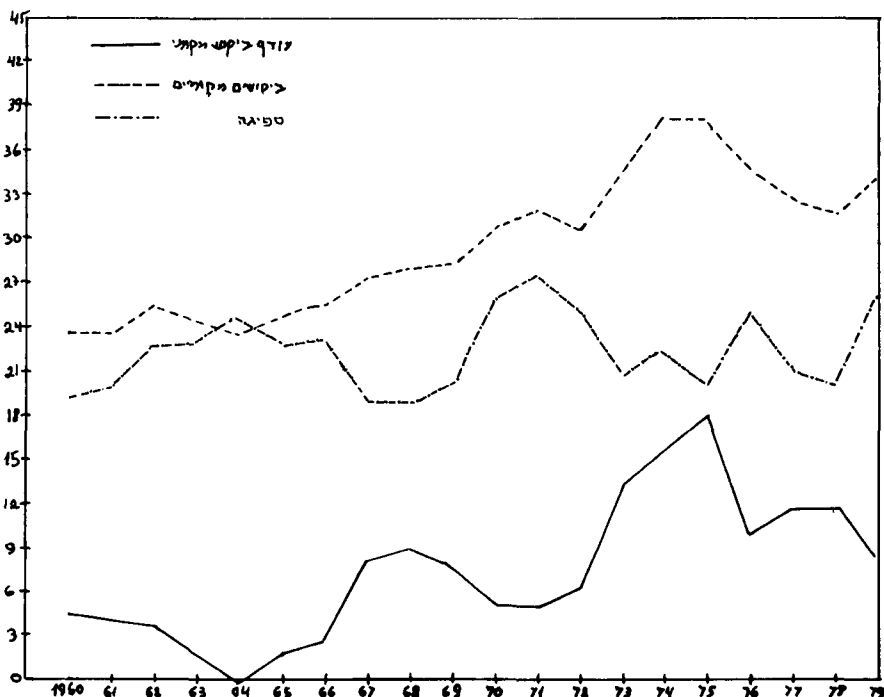
(2) הורמת הסוכנות.

(3) חלק מן העסקאות הפיננסיות הללו של הממשלה מהוות ביקוש עקיף, ומוגדרות גם כחלק מעודף הביקוש של הסקטור הציבורי (כגון תשלומי ריבית). ההשפעה נטו של פעולות אלה מנוכה כאן, כדי למנוע כפילות ברישום.

(4) בניכוי רווחי בנק ישראל (ראה לוח י"ז-א').

(5) סעיף זה הינו שארית, הגזורה מנתונים המופיעים בלוח זה: הנתונים התקבלו ממקורות שונים, ויש להתייחס אליהם כהתאם. המקור: מחלקת המחקר, בנק ישראל.

ביקושים, ספיגה ועודף ביקוש בשער החליפין הרשמי ביחס לתל"ג, 1960 עד 1979



בהכנסות נטו ממסים ומרכוש חלה ב-1979 עלייה ריאלית מהירה ביותר — 33 אחוזים. העלייה במסים נובעת מגידול ביבוא (ובעיקר ביבוא מוצרים בני קיימא), מעלייה ריאלית בשכר ומההאצה באינפלציה, שגרמה לעליית שיעורי המסים בפועל ושחיקת חלק מתשלומי ההעברה. ניתן לראות בעליית שיעורי המסים (נטו) כתוצאה מהאינפלציה מעין "מייצב אוטומטי", הפועל להקטנת ההכנסה והביקושים, אולם יש לזכור, כי הגידול בשיעורי המסים גורר אחריו תביעות להעלאות שכר ומחירים.

עד שנת 1979 העניקה הממשלה לסקטור הפרטי הלוואות בלתי צמודות, בשיעורי ריבית מועדפים שונים. כתוצאה מהאינפלציה בשנים האחרונות, הלך וגדל הפער בין הריבית, ששולמה על הלוואות אלו, לבין ריבית השוק. התמיכה בסקטור העסקי⁴, בגין הפרשי ריבית על ההלוואות הבלתי צמודות הגיעה ב-1979 לפי אומדני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לכ-60 מיליארד ל"י. תמיכות אלה לאשראי הן תוצאה של הצטברות הלוואות, שניתנו בעבר, ושל קצב האינפלציה הנוכחי, ואינן נובעות מפעילות יוצאת דופן של הממשלה ב-1979. עם זאת אין בדברים אלה כדי להקל במשמעות הכלכלית הנובעת מתמיכות באשראי, מה גם שניתן היה להטיל מסים על הפרשי הצמדה, כולם או מקצתם, כדוגמת המס המוטל על הלוואות שנותן מעביד לעובדיו.

⁴ האומדנים הכמותיים של ההלוואות הבלתי צמודות והתמיכה הגלומה בהן מתייחסים לסקטור העסקי. התמיכה באשראי למשקי בית איננה כלולה באומדנים אלה.

ב-1979 החליטה הממשלה להצמיד במלואן את ההלוואות הנתנות לסקטור העסקי, וכן להצמיד חלקים ניכרים מההלוואות, הניתנות לשיכון לזכאי דיור. החלטות אלו נכנסו לשלב ביצוע רק לקראת סוף 1979, והן יתנו את פריין בשנים הבאות.

אם נתייחס לתמיכות לאשראי, במלואן, כאל תמיכות רגילות, וננכה אותן מהספיגה ממסים, וכן אם נוסיף למסים את המסוי האינפלציוני על המזומנים שבידי הציבור (ובבנקים), תפחת מאוד הספיגה של הסקטור הציבורי בשנים האחרונות, וב-1979, תתקבל אף ירידה, במקום גידול, של שיעור הספיגה מהתוצר לעומת 1978.

הגידול בהיקף התמיכות לאשראי, המותנה אף הוא בקצב האינפלציה, סותר את העלויות בשיעורים האפקטיביים של המסים. זאת ועוד, התמיכות לאשראי אינן מתחלקות בצורה שווה באוכלוסייה – לא כל קבוצה, ששיעורי המסים (נטו) גדלו אצלה, קיבלה תמיכה לאשראי – ולהיפך.

עודף הביקוש מוגדר כפער בין הביקושים הישירים המקומיים של הסקטור הציבורי לבין הספיגה. עודף הביקוש, בהגדרתו ה"קונבנציונלית" הגיע בתקופת מלחמת יום הכפורים וסמוך לאחריה לשיא, ומאז הוא נמצא בתהליך ירידה.

על אף ירידה זו עדיין גבוה משקלו של עודף הביקוש ב-1979 בהשוואה לתקופה שלפני מלחמת יום הכפורים – בשנים שקדמו למלחמת ששת הימים, 1960 עד 1965 – היה משקלו של עודף הביקוש 3 אחוזים מהתוצר. "בין המלחמות" – בשנים 1968 עד 1972, הוכפל משקלו של עודף הביקוש והגיע ל-6 אחוזים. בשנת 1979 היה משקלו של עודף הביקוש גבוה יותר – 8 אחוזים.⁵

אם נתייחס לעודף הביקוש הכולל את התמיכות לאשראי לעסקים, יבליט הדבר את ההבדלים בגודלו היחסי של עודף הביקוש בשנים האחרונות לעומת עודפי הביקוש שהיו עד למלחמת יום הכפורים.⁶ יש לראות בעודפי ביקוש אלו אחד הגורמים היותר חשובים להתפתחות האינפלציה בשנים האחרונות.

השנה חל גידול נומינלי ממותן בדרישות המימון לעודף הביקוש המקומי והקניות הממשלתיות מחוץ לארץ (ובניכוי סעיפים פיננסיים, הכוללים בעודף הביקוש, היה הגידול מצומצם עוד יותר). כן ירדה העברת המקורות של הממשלה למימון פעילות פיננסית מקומית לזמן בינוני וארוך (ראה פרק י"ז). כאשתקד, כוסו עיקר צורכי המימון באמצעות העברת מקורות מחוץ לארץ; בהרכב מקורות זה יש לציין את הגידול במשקל האשראי מממשלות זרות והירידה במשקל המענקים. המימון באמצעות אשראי מבנק ישראל המשיך לרדת השנה.

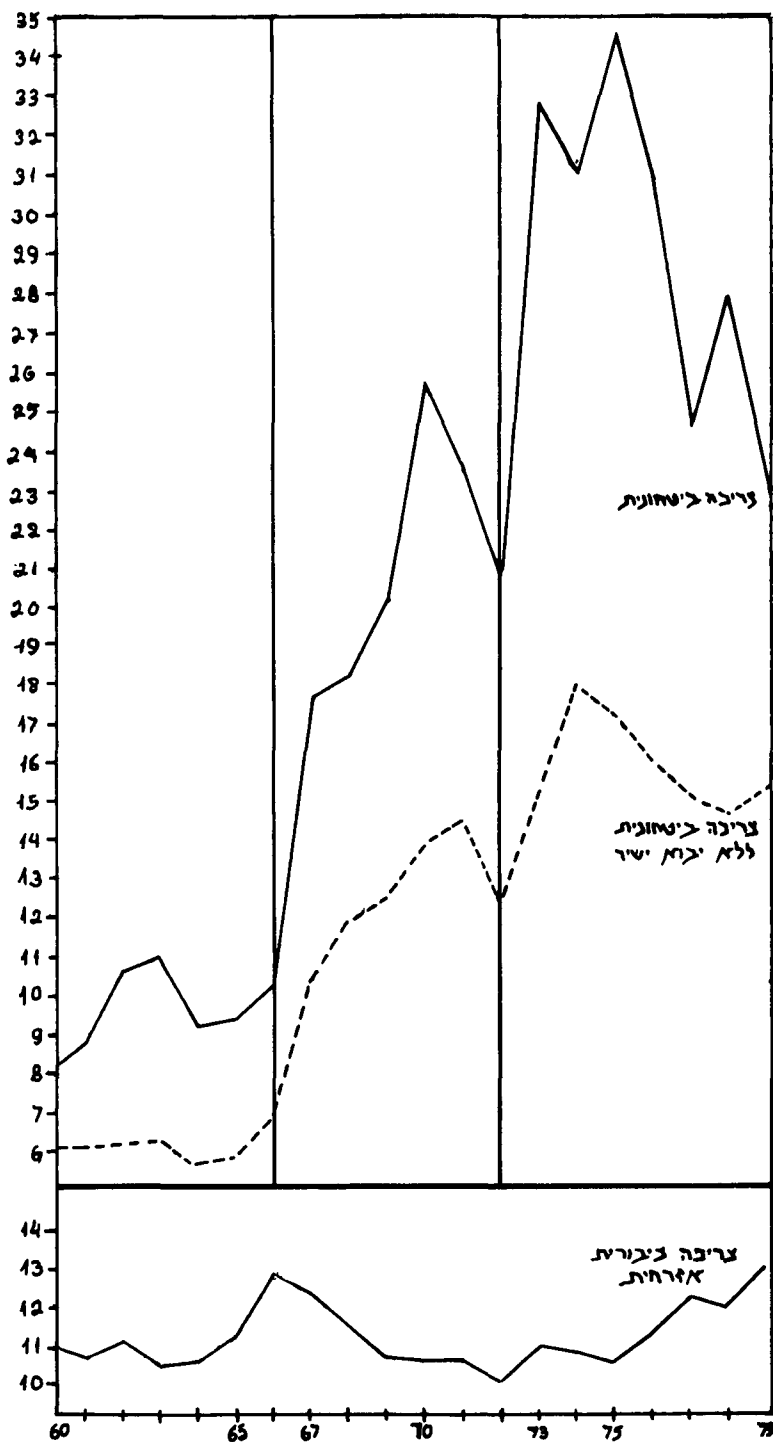
2. הצריכה הציבורית

סך כל הצריכה הציבורית פחתה בשנת 1979 במונחים ריאליים ב-8.8 אחוזים, עקב הקטנת קניות הסקטור הביטחוני מחו"ל ב-35 אחוזים, והסקטור האזרחי בכ-7 אחוזים. לעומת זאת, חל השנה גידול של 4.4 אחוזים בצריכה הציבורית המקומית, בהמשך למגמה, שהחלה בשנת 1978,

⁵ בעודף הביקוש המוצג כאן לא באות לכלל ביטוי ההשפעות השונות על הפעילות במשק, שיש לרכיבים השונים המרכיבים את עודף הביקוש. מסיבה זו יש לראות בהשוואה של עודפי הביקוש על פני שנים כמורה על קו מגמה בלבד, ואין לייחס חשיבות יתר להפרשים המוחלטים בין השנים השונות.

⁶ אומדן מלא יותר של עודף הביקוש היה אמור לכלול, נוסף על תמיכה באשראי לעסקים, גם תמיכה לאשראי למשקי בית (-בעיקר דרך הלוואות לשיכון). מאידך גיסא, יש לנכות את הפסדי הסקטור הפרטי, הנובעים מהחזקת מזומנים. ערכנו אומדן (ארעי) לגבי התמיכה הגלומה בהלוואות לשיכון בשנת 1979, והיא היתה שקולה, בשנת 1979, להפסד שנבע מאחזקת מזומנים.

משקל הצריכה הציבורית האזרחית והביטחונית בתוצר, 1960 עד 1979
(אחוזים, במחירים שוטפים)



הביקושים הישירים, 1976 עד 1979

העלייה או הירידה (—) לעומת השנה הקודמת						
1979	1978	1977	1979	1978	1977	1976
(מיליוני ל"י, מחירים שוטפים)			(אחוזים, מחירים קבועים)			
א. צריכה ציבורית						
צריכה ציבורית אורחית						
1. שכר	7,490	12,410	19,589	40,062	1.8	4.6
2. קניות	3,629	5,138	8,194	15,047	5.0	6.0
3. סך הכול	11,119	17,548	27,782	55,109	2.9	5.1
4. מזה : ממשלה לנמ"א	1,000	1,195	2,019	3,327	—18.2	23.7
צריכה ציבורית ביטחונית						
5. שכר	4,645	7,405	11,408	22,991	1.4	3.3
6. קניות מקומיות	10,815	13,805	21,106	40,960	—6.6	—4.4
7. קניות בחו"ל	14,357	13,262	30,500	31,838	—36.7	40.0
8. סך הכול	29,817	34,472	63,014	95,789	—19.1	13.7
9. סך כל הצריכה הציבורית	40,936	52,020	90,797	150,898	—13.0	10.9
צריכה ציבורית מקומית						
10. צריכה אורחית מקומית	10,119	16,353	25,163	51,782	4.9	3.7
מזה : ממשלה	5,931	10,024	15,111	31,970	4.8	1.3
רשויות מקומיות	3,705	5,645	8,893	17,675	4.4	7.0
מוסדות לאומיים	438	684	1,159	2,137	10.2	9.0
11. צריכה ביטחונית מקומית	15,460	51,210	32,514	63,951	—4.1	—1.8
12. הצריכה הציבורית המקומית	25,579	37,563	57,677	115,733	—0.5	0.5
ב. השקעות ביוזמת הסקטור הציבורי						
בענפי המשק	4,941	6,303	11,188	20,633	—9.0	—2.6
13. השקעות בניכוי רכיב יבוא ישיר	4,272	5,515	9,175	16,888	—5.1	—5.5
ג. בנייה למגורים ביוזמת הסקטור הציבורי	3,153	2,147	2,621	7,108	—47.7	—25.8
ד. סך כל הביקושים הישירים	49,030	60,470	104,606	178,639	—15.1	7.7
מזה : ביקושים ישירים מקומיים	33,004	45,225	69,473	139,729	—6.2	—1.9

הערה: מאז 1977 מסווגים תשלומי החזקת רכב בסעיפי השכר של הצריכה; לפני 1977 סווגו תשלומי החזקת רכב בסעיפי הקניות של הצריכה הציבורית. המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

שסיכתה עלייה בכל סעיפי הקניות ובתשומות העבודה⁷. נוסף על כך, יצרה הממשלה ב-1979 חוספת ביקושים עקיפה, כאמצעות תשלומי שכר ניכרים בסקטור הציבורי⁸. עליית השכר הריאלי למועסק בסקטור הציבורי בשיעור של כ-10 אחוזים בשנת 1979 יצרה בצורה עקיפה תוספת לביקושים של כ-5.7 מיליארד ל"י, מהם כ-4.1 מיליארד בסקטור האזרחי, וכ-1.6 מיליארד בסקטור הביטחוני. סכומים אלה מהווים 5 אחוזים מכלל הצריכה הציבורית המקומית ב-1979. אין ספק, כי בהגדלת הביקושים המקומיים, במשך הנתון ברמה גבוהה של הוצאות הממשלה מאז מלחמת יום הכיפורים טמונה השפעה מרחבת, שאינה עולה בקנה אחד עם הצורך לרסן את האינפלציה ולשפר את מאזן התשלומים, שהורע בעקבות עליית מחירי הדלק.

הצריכה האזרחית

הצריכה הציבורית האזרחית גדלה בשנת 1979 כ-3.3 אחוזים במחירים קבועים ושיעור הגידול של הצריכה המקומית היה אף גדול יותר (5.4 אחוזים), כהמשך למגמה ארוכת הטווח. שיעורי גידול אלה, בצירוף עלייה ריאלית מצטברת בשכר המועסקים בסקטור⁹, הרחיבו את חלקה של הצריכה האזרחית בתוצר ברציפות מאז ראשית העשור הנוכחי: היחס בין הצריכה האזרחית לבין התוצר הלאומי הגולמי (כמחירים שוטפים) עלה מ-10 אחוזים בתחילת העשור לכדי 13 אחוזים ב-1979.

בדומה לצריכה האזרחית, עולה בהתמדה גם חלקה של צריכת השירותים האזרחיים בתוצר¹⁰ (ראה לוח 4-י'). עלייה זו משקפת הרחבה מתמשכת בצריכת שירותי רווחה (חינוך, בריאות, סעד, דת ושירותי רווחה אחרים) וכנגדה קיפאון, ואף ירידה ריאלית, בצריכת שירותי ארמיניסטרציה ושירותים כלכליים¹¹. אחרים בחמש השנים האחרונות: שירותי הרווחה נטלו השנה 81 אחוזים מכלל צריכת השירותים, לעומת כ-72 אחוזים ב-1969. מאז 1970 גדלה ריאלית צריכת השירותים הציבוריים לנפש, בכ-2.6 אחוזים לשנה — היחס בין צריכת השירותים האזרחיים לבין הצריכה הפרטית עלה מ-30 אחוזים ל-34 אחוזים (במחירים שוטפים). גידול זה הוא תוצאת מדיניות רווחה נמרצת, שהחלה בסוף העשור הקודם; כמו כן הוא משקף הזדקנות מהירה יחסית של אוכלוסיית ישראל, המחייבת הוצאות מוגדלות לבריאות, ועליית שיעורי הלמידה, המרחיבה את הוצאות החינוך.

התרחבות הצריכה האזרחית מוצאת ביטוייה גם בתוספת של 3.4 אחוזים¹² למספר המועסקים בסקטור הציבורי: חלקם בכלל המועסקים במשק, אשר עלה בצורה תלולה בעשור האחרון (ראה

⁷ מהימנות הנתונים הרבעוניים של הקניות (בצריכה האזרחית והביטחונית) נמוכה מזו של הנתונים השנתיים, דבר המגביל את הערכת התפתחות הצריכה הציבורית על פני השנה.

⁸ הסכמי השכר בסקטור הציבורי הינם דו-שנתיים. בדרך כלל: ההסכמים לשנים 1978 ו-1979 נחתמו בראשית 1979, וכללו רכיב גדול של תשלומים רטרואקטיביים על חשבון השנה הקודמת. תשלומי שכר, שאינם מלווים בגידול תשומות העבודה הפיסיות, נאמרים בידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כשינוי במחירים, ואינם באים לידי ביטוי בנתונים הריאליים. מאחורי גישה זו עומדת הנחת שיעור גידול אפס כפריון הסקטור הציבורי, או, לחילופין, עליית מחירי העבודה בסקטור הציבורי, שאינה מייצגת עלייה באיכות כוח העבודה.

⁹ רכיב השכר מהווה כ-75 אחוזים מן ההוצאות.

¹⁰ בפרק זה אנו נוהגים לנתח את התפתחות הצריכה האזרחית במסגרת השירותים הציבוריים האזרחיים, הכוללת גם את צריכת המלכ"ר, בשל התחלופה הגבוהה בין "מוצרי" שני הסקטורים; שהרי מוסדות סקטור המלכ"ר מנוהלים, במדה רבה, על פי שיקולים ממלכתיים, ומימונם העיקרי נובע מקופת הסקטור הציבורי.

¹¹ שירותים אלו כוללים ניהול, מחקר הנדסי, חקר שווקים, ייעוץ, התקנת תקנות ופיקוח במחלקות, שעיסוקן בעניינים כלכליים ובענייני עבודה.

¹² על פי נתונים ממקורות הביטוח הלאומי, היה שיעור הגידול במספר המועסקים בשירותים הציבוריים גבוה יותר (כ-4.5 אחוזים). פער בין הנתונים בכיוון הפוך נרשם בשנת 1978 (שיעור גידול של 8.5 אחוזים בסקטור המלכ"ר כוח אדם ו-4.2 אחוזים בנתוני הביטוח הלאומי). שיעורי הגידול הריאליים של רכיבי השכר בצריכה הציבורית מתבססים על נתוני הביטוח הלאומי, תוך הכנסת תיקון לשינוי במספר שעות עבודה למועסק, כפי שנמדד בסקטור המלכ"ר.

אינדקסורים לבחינת הגידול בשירותים הציבוריים האזרחיים, 1970 עד 1979
(יחסים, אחוזים)

1979	1978	1976	1974	1972	1970	
13.1	12.2	11.2	10.5	10.0	10.3	הצריכה הציבורית האזרחית/תוצר ¹
22.0	21.0	19.4	18.9	19.5	18.8	הצריכה הציבורית האזרחית/צריכה פרטית ²
815	789	762	725	686	650	צריכה ציבורית אזרחית לנפש ³
20.9	19.4	18.2	17.6	16.7	17.1	השירותים הציבוריים האזרחיים/תוצר ⁴
						השירותים הציבוריים האזרחיים/צריכה פרטית ²
35.1	33.2	31.5	31.5	32.7	31.0	
1,325	1,294	1,264	1,210	1,143	1,045	השירותים הציבוריים האזרחיים לנפש ³

- (1) הצריכה הציבורית ללא "בונדס".
 (2) הצריכה הפרטית ללא צריכת מלכ"ר.
 (3) במחירים קבועים (מחירי 1970).
 (4) השירותים הציבוריים האזרחיים כוללים את הסקטור הציבורי ואת סקטור המלכ"ר.

לוח י"ד-1), המשיך לגדול השנה, אם כי בצורה מתונה יותר והגיע ל-29.2 אחוזים; זוהי רמה גבוהה מאד לעומת מדינות בעלות רמת הכנסה דומה¹³. בולטת העלייה במספר המועסקים בשירותי מינהל של הרשויות המקומיות (5.5 אחוזים), ובשירותי הבריאות (5.3 אחוזים). לעומת ירידה של 1.7 אחוזים במספר המועסקים בשירותי המינהל של הממשלה והסוכנות. הגידול המתון, יחסית, במספר המועסקים בעיקר במשרדי הממשלה והסוכנות, ב-1979 השתקף בהקטנת הזמנות לעובדים מלשכות התעסוקה (הממשלה הינה לקוח חשוב של לשכות אלה) וביצירת אוזרת שפל בשוק העבודה בפרט, ובמשק בכלל¹⁴.

הצריכה הביטחונית

הצריכה הביטחונית הכוללת הצטמצמה השנה בכ-14 אחוזים; הצריכה המקומית עלתה ב-3.6 אחוזים, אולם כנגדה פחתו הקניות בחו"ל ב-35 אחוזים. בשיעור הגידול של הקניות בחו"ל חלות תנודות ניכרות משנה לשנה, הקשורות למועדי ההספקה של הרכש הביטחוני, אך למרות זאת ניתן לקבוע, כי ניכרת בהן מגמת ירידה מן הרמה הגבוהה ששררה בשנים 1973-1975. על רקע הירידה ביכוא הביטחוני, בולט שינוי המגמה בצריכה הביטחונית המקומית: לאחר ירידה רצופה בשנים 1975-1978, גדלה השנה הצריכה המקומית ב-3.6 אחוזים. יש לזכור, כי השפעות ההערכות החדשה של צה"ל כנגב משתקפות רק בחלקן בנתוני 1979 שכן ההיערכות החלה בסוף השנה.

השפעת הרכיב המקומי ורכיב הקניות מחו"ל על הפעילות במשק שונה זו מזו: לרכיב המקומי השפעה ישירה ומיידית על רמת הפעילות במשק, בעוד שהשפעתו של רכיב היכוא עקיפה, והיא מתחלקת על פני מספר רב של שנים. משקל ההוצאות המקומיות בתוצר הלאומי הגולמי משמש

¹³ נושא זה נדון בד"ח בנק ישראל לשנת 1978, פרק י"א; ראה גם פרק י"ב בדו"חות לשנים 1977 ו-1978.

¹⁴ ראה פרק י"א להלן.

לוח י"ב-5

צריכת שירותים ציבוריים (צריכה ציבורית אזורית וצריכת מלכ"ר), 1969 עד 1979¹
(אחוזים, מחירי 1975)

	התפלגות לפי יעדים					העלייה או הירידה (—) בממוצע שנתי			
	1979	1978	1976	1974	1972	1969	1976~1979	1974~1976	1972~1974
שירותי חינוך	37.4	38.4	37.8	37.4	37.0	34.5	3.2	4.9	5.8
שירותי בריאות	21.5	21.6	21.3	20.5	20.2	18.2	4.6	6.3	6.0
שירותי סעד ורווחה אחרים	22.4	20.0	19.6	18.8	18.4	19.4	8.2	6.4	6.4
סך צריכת שירותי הרווחה	81.3	80.0	78.7	76.7	75.6	72.1	4.6	5.6	5.9
שירותים כלכליים ואחרים	18.7	20.0	21.3	23.3	24.4	27.9	—0.9	—0.3	2.8
סך כל הצריכה הציבורית האזורית וצריכת המלכ"ר	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	3.5	4.3	5.2

1. אומדני סך הצריכה הציבורית וצריכת המלכ"ר מבוססים על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. חישוב שעורי הגידול ברכיבי השירותים האזוריים מתבסס לגבי התקופה 1969 — 1977. על ההוצאה הציבורית האזורית לפי יעדים. ואילו לגבי התקופה 1977 — 1979 התבסס החישוב על שיעור הגידול של מספר המשרות בענפים הכלכליים המתאימים. המקור: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מקורות הביטוח הלאומי.

כאינדיקטור לגודלן היחסי של ההוצאות המקומיות, זה עלה ב־1979, לראשונה מאז 1974, והגיע ל־15 אחוזים, לעומת 14 אחוזים ב־1978. גידול ההוצאות המקומית התבטא בגידול הריאלי המואץ כמועסקים בסקטור הביטחוני (4.9 אחוזים). מגמה זו החלה כבר ב־1977, והיא הלכה והורוצה בשנתיים האחרונות.

מעיון בדיאגרמה י"2 עולה, כי לאחר העלייה התלולה בהוצאות הביטחון, בעקבות מלחמת יום הכיפורים, חלה ירידה במשך כמה שנים. מגמה זו הלכה ונחלשה וב־1979, כאמור, נסתמנה עלייה בהוצאות הביטחון. רמת הוצאות הביטחון (ביחס לתוצר) ב־1979 גבוהה מאד לעומת התקופה שקדמה למלחמת ששת הימים, וגם בהשוואה לתקופה שבין מלחמת ששת הימים למלחמת יום הכיפורים. יש לציין, שנוסף על הוצאות הביטחון הנמדדות, גדלו מאד מלחמת ששת הימים הרכיבים הבלתי נמדדים של הצריכה הביטחונית, כגון הארכת שירות החובה¹⁵, הנהגת סדרי שמירה במוסדות שונים, הקמת המשמר האזרחי, גידור ותאורה במקומות שונים ועוד. רמתן הגבוהה ומשקלן הניכר של הוצאות הביטחון המקומיות בתקציב המדינה, תרמו, ללא ספק, להתגברות התהליך האינפלציוני מאז 1973, והן מקשות בשנים האחרונות על ניהול מדיניות אנטי־אינפלציונית יעילה.

השפעתו של רכיב היבוא הביטחוני הישיר על הפעילות המקומית בטווח הקצר קטנה, שכן על־פי נסיון העבר, לווה היבוא הביטחוני הישיר כמענקים ובהלוואות מממשלת ארה"ב, שמימנו אותו כמלואו. אי־לזאת, הצטברותן של הלוואות בגין היבוא הביטחוני מטילה על המשק, בטווח הבינוני והארוך, מעמסת פירעון והחזר ריבית, אשר מקטינים את סך המקורות העומדים לרשות המשק לשימושים מקומיים.

ניתן להעריך את ההשפעה על המשק של החוב הנוצר בגין היבוא הביטחוני כאמצעות מדידת שירותי החוב, דהיינו הריבית על החוב המצטבר בגין היבוא הביטחוני הישיר. ריבית זו חושבה בשתי הנחות, המתחסרות לגודלו של החוב: בהנחה א' — מנוכים מהיבוא הביטחוני הישיר מענקי ממשלת ארה"ב, המוגדרים פורמלית כמענקי ביטחון. בהנחה ב' — נוכו סך המענקים, ביטחוניים ואזרחיים כאחד.

הריבית הזקופה על חלק החוב החיצוני, הנובע מיבוא ביטחוני ישיר¹ (מליוני דולרים)

	1979	1978	1975	1972	1969
הריבית בהנחה א'	750	690	490	250	120
הריבית בהנחה ב'	420	430	430	240	110

(1) לצורך החישובים הונח שער ריבית של 10 אחוזים לתקופה 1964-1977, 11.5 אחוזים ב־1978, ו־14 אחוזים ב־1979.

על אף הבדלים הכמותיים בין שני האומדנים, ניתן להצביע על עלייה מהירה כנטל שירותי החוב החיצוני, הנובע מהיבוא הביטחוני בין תחילת העשור לסופו. משקלו של נטל זה בתוצר ב־1979 נע בין 2.5 אחוזים ל־5 אחוזים, בהתאם לשתי הנחות. צירוף של נטל שירותי החוב החיצוני להוצאה הביטחונית המקומית מבלט את גודלן היחסי של הוצאות הביטחון, בהשוואה לתקופה שלפני מלחמת יום הכיפורים ומלחמת ששת־הימים.

¹⁵ שכרם של חיילי החובה, המופיע בצריכה הביטחונית, אינו מבטא את התמורה האלטרנטיבית של החיילים בסקטור האזרחי, ולכן סביר להניח, כי הארכת השירות הצבאי מגדילה את ההטיה כלפי מטה באומדני הצריכה הביטחונית.

3. ההשקעות והבנייה למגורים

לאחר שלוש שנים רצופות של ירידה, התחדשה השנה העלייה בהשקעות הסקטור הציבורי בענפי המשק (7.4 אחוזים), ובקצב איטי יותר ההשקעות, בניכוי רכיב יבוא ישיר (2.4 אחוזים). עיקר עליית השקעות מתרכז בהשקעות בציוד, מתוצרת מקומית (כ-35 אחוזים) ובציוד מיובא (96 אחוזים) למפעלי הסקטור הציבורי. לעומת זאת, עלתה רק כמעט ההשקעה בשירותים ציבוריים (1.5 אחוזים), ובהשקעות במכנים ועבודת עפר היתה אף ירידה של כ-3 אחוזים. יש להדגיש, כי העלייה בהשקעות במפעלים ובתשתית נועדה לסגור פער מתמשך, שנוצר בשנים קודמות.

הבנייה הציבורית למגורים עלתה השנה כ-21.4 אחוזים, לאחר צמצום שנמשך מאז 1975. עליית ההשקעות השנה היא תולדת הגידול במספר התחלות הבנייה למגורים כ-1979 ובעיקר כ-1978. החידוש בהתחלות בניית הדירות אירע השנה על רקע מחסור בהיצע דירות למגורים בשנים הקודמות, שלווה בעלויות מחירים חריפות. כך החלה השנה בנייה מואצת, ביוזמת הסקטור הציבורי.

בשל אופיו המיוחד של ענף הבנייה, מתפלגות ההשקעות באורח בלתי אחיד על פני כשלוש שנות בנייה. חלק הארי של הוצאות הבנייה (כ-60 אחוזים) מוצא בשנה השנייה של הבנייה, ולפיכך הגדילו התחלות הבנייה המחודשת כ-1978 באופן ניכר את ההשקעות בבנייה כ-1979. דחיית מספר רב של התחלות בנייה (עקב פיגורים בתכנון) לסוף 1979 מבטיחה את המשך הגידול בהשקעות גם כ-1980.

הבנייה למגורים של הסקטור הציבורי לא תרמה כעבר למיתון תנודות בהיצע הדירות ובמחיריהן. קיים ספק רב ביעילותה הכלכלית של הבנייה הציבורית הן בבנייה עצמה (המבוצעת בפועל באמצעות הסקטור הפרטי) והן בהקצאת הדירות לזכאים. משום כך, מומלץ לבחון מחדש את מעורבותה של הממשלה בשוק הדירות. במגמה שבתחום האיכלוס תתרכז המדינה בסיוע כספי לזכאים. בעיקר במרכזים העירוניים בהם אין מחסור בקבלנים המוכנים לבנות דירות למגורים¹⁶.

4. מסים, תשלומי העברה ותמיכות

בשנת 1979 ניכרת עלייה בשיעורי המסים הישירים, ירידה בשיעורי תשלומי העברה לציבור ובתמיכות הישירות לייצור המקומי. נטל המסים (דהינו מסים, פחות תשלומי העברה ותמיכות) עלה כ-1979 לעומת השנה הקודמת. העלייה בנטל המסים כ-1979 איננה נובעת, ברובה, משינויים בשיעורים הפורמליים של המסים ותשלומי העברה, אלא מהתפתחויות כלכליות: השיעורים האפקטיביים של המסים הישירים עלו כתוצאה מעלייה בהכנסה הריאלית ובשל התאמה חלקית של חוקי המס לקצב האינפלציה. השחיקה בתשלומי העברה נמשכה גם כ-1979, רובה עקב פיגורים בהתאמת תשלומים אלו לקצב האינפלציה.

שיעורי המסים העקיפים, המוטלים על הייצור המקומי, לא עלו השנה, לא השיעורים הפורמליים ואף לא האפקטיביים. בסוף 1979 קוצצו שיעורי התמיכות לייצור המקומי בצורה משמעותית, אך עיתורים גרם להשפעה קטנה בלבד על הממוצע השנתי.

העלייה המהירה ביבוא מוצרים בני קיימא, שהם עתירי מסים, תרמה לגידול מהיר של המסים על היבוא. בעיקר בתחילת השנה. בתמיכות הישירות ליצוא ובשיעור התמיכה ליבוא לא חלו כ-1979, שינויים משמעותיים.

¹⁶ ראה גם דיון בפרק ההשקעות והבניה.

**משקל המסים ומילואות החובה, משקל נטל המס נטו בתוצר הלאומי הגולמי
ובשימושים המקומיים, ע" 1970
(אחוזים מעוגלים)**

1979	1978	1977	1976	1975	1974	1973	1972	1971	1970	
										א. משקל המסים הישירים והעקיפים על היצור המקומי:
40	38	38	40	34	32	30	30	32	30	בתוצר הלאומי הגולמי
32	32	33	33	28	26	25	27	28	26	בשימושים מקומיים
										ב. משקל נטל המסים הישירים והעקיפים על התוצר המקומי:
18	13	14	16	13	14	15	18	21	20	בתוצר הלאומי הגולמי
14	11	12	14	11	11	13	16	18	17	בשימושים המקומיים
11	9	10	11	10						בתוצר הלאומי הגולמי ¹
9	7	9	9	8						בשימושים המקומיים ¹
										ג. משקל סך המסים בתוצר הלאומי הגולמי ובשימושים המקומיים
49	46	49	50	43	44	40	39	41	36	בתוצר הלאומי הגולמי
40	39	42	42	35	35	33	34	36	32	בשימושים המקומיים
										ד. משקל נטל סך המסים בתוצר הלאומי הגולמי ובשימושים המקומיים
26	21	19	23	18	21	20	23	25	24	בתוצר הלאומי הגולמי
21	17	17	19	15	16	15	19	22	21	בשימושים המקומיים
12	13	11	14	13						בתוצר הלאומי הגולמי ¹
10	10	9	12	10						בשימושים המקומיים ¹

הגדרות: סך מסים — מסים ומילואות חובה ממשלתיים (למעט היטל ומס ערך מוסף על יבוא ביטחוני) ומסי רשויות. לפי הגדרתם בפרק זה נטל מסים ישירים ועקיפים על ייצור מקומי — מסים ישירים ועקיפים על ייצור מקומי. פחות תשלומי העברה ותמיכות לייצור מקומי.

הערה: בחישוב האינדיקטורים כלוח זה התייחסנו למילואות החובה כאל מס. חישוב אלטרנטיבי, בניכוי מילואות החובה, מציייר תמונת התפתחות דומה על פני השנים.

(1) התמיכות בסעיפים אלה כוללות זקיפת סיכסוד אשראי.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

האינפלציה המואצת השנה פעלה גם להרחבת החמיכה, הגלומה בהלוואות הבלתי צמודות שהעניק הסקטור הציבורי¹⁷. הכללת תמיכה זו ממתנת, ואף מפחיתה את שיעורי נטל המסים ב-1979 לעומת 1978.

מקובל היה לראות בעלייה (האפקטיבית) של נטל המס בתקופת האינפלציה כעין "מיצב אוטומטי". שכן ההכנסה הפנויה קטנה, והדבר תורם להתמתנות הבקושים. ברם להעלאת נטל המס עלולות להיות השלכות שליליות, שכן כתנאי תעסוקה מלאה ובמערכת ההסדרים המוסדיים הקיימת במשק, מהווה עלייה בנטל המסים דחף לתביעות שכר ולהעלאות מחירים בתחומים שונים, והדבר תרם לסחרור אינפלציוני בשנים האחרונות.

כתלותה של מערכת המסים באינפלציה טמונים גורמים שלילים נוספים: תלות שיעורי המס באינפלציה עלולה להיות בלתי מבוקרת, ושיעורי המס עלולים לעלות ולהרקייע ולהגביר תופעות של העלמות מס ושל פגיעה במערכת הייצור בשל התמריץ השלילי להכנסה נוספת. מערכת מסים קשיחה, בתקופת אינפלציה עלולה להביא לשינויים בלתי רצויים בהחללקות ההכנסות; לפגוע במקבלי תשלומי העברה ובענפים מסוימים (בפרט מסחר ושירותים), הנאלצים לשלם מסים על רווחים שבחלקם הם אינפלציוניים. לעומת זאת, נהנים סקטורים אחרים מהסדרים מיוחדים, המקטינים את המסוי האינפלציוני, כגון "הקילת מלאי", וכן נהנים הם או אחרים מהלוואות בלתי צמודות, ששיעור הסובסידיה הגלומה בהן עולה ביותר בעת אינפלציה.

לאור דברים אלה, ובהתחשב בכך, שבתקופה של האטה בקצב האינפלציה יגרמו ההסדרים הקיימים לירידה בנטל המס ולהגדלת ההכנסה הפנויה, — נראה כי יש לחתור להקטנת תלותה של מערכת המסים ותשלומי ההעברה באינפלציה. ועדת בן-שחר, ברפורמה שהציעה במסים ב-1975, הניחה תשתית להתאמה לאינפלציה של שיעורי מס הכנסה על הכנסות מ"יגיעה אישית". באינפלציה המואצת של השנים האחרונות התברר כי קצב ההתאמות ועוצמתן לא הספיקו. נראה כי ב-1980 יחולו מספר התאמות נוספות: מדרגות המס תעודכנה ארבע פעמים בשנה, וייתכן שייעשו תיקונים באשר למסוי הכנסות שאינן משכר.

א. מסים ישירים

סך המסים הישירים (מס הכנסה וביטוח לאומי). ומילווות החובה גדלו ב-1979 ב-12 אחוזים (ויאליים) לעומת 1978. העלייה התמקדה בגביות מס הכנסה, ובפרט בגביות מהכנסות משכר. כתוצאה מכך עלו שיעורי המסים הישירים¹⁸ על הכנסות משכר ושלא משכר. השיעור הממוצע של מסים ישירים מהכנסות משכר עלה מ-29 אחוזים ב-1978 לכ-30 אחוזים ב-1979. בהכנסות שאינן משכר, עלו שיעורי המסים הישירים מ-31 ל-37 אחוזים, אולם אם כוללים גם את התמיכה באשראי חלה ב-1979 ירידה בשיעור הממוצע של המסים הישירים. אם ננכה מהמסים הישירים את הסבסוד הגלום באשראי לעסקים יחבר, כי נטל המסוי הישיר על הכנסות שאינן שכר הוא אפסי. ראוי להדגיש, כי קבוצת בעלי ההכנסות שאינן שכר איננה דומוגנית, וההכנסה הנובעת מסבסוד האשראי איננה מתחלקת בצורה שווה. בקבוצות מסוימות עלו השיעורים האפקטיביים של המסים הישירים כתוצאה מהאינפלציה, בצד עלייה בהכנסות, הנובעות מההלוואות הבלתי צמודות, ואילו בקבוצות אחרות מתבטאת האינפלציה אך ורק בהעלאת שיעורי המס.

¹⁷ טרם הוכרע כיצד לכלול את התמיכה הגלומה בהלוואות הבלתי צמודות לסקטור העסקי כחשבוונאות הלאומית. לצורך ההצגה כאן, כללנו את כל התמיכה הזו בחישובינו.

¹⁸ יש להדגיש כי הגדרות לוח המסים הישירים כוללות בנוסף על מס הכנסה וביטוח לאומי, גם את מס המעסיקים ומס יתר על המלאי

משקלות של המסים הישירים בהכנסות, 1970 עד 1979

(אחוזים, מעוגלים)

1979	1978	1977	1976	1975	1974	1973	1972	1971	1970	
30	29	29	28	25	28	25	27	29	24	הכנסות משכר
										הכנסות שאינן משכר
31	31	32	38	29	26	23	20	22	22	משכר
										הכנסות שאינן משכר,
25	26	26	30	25	—	—	—	—	—	כולל סיבסוד אשראי

הגדרות ומקורות:

מסים:

מסים ישירים על שכר מוגדרים כמס הכנסה, ביטוח לאומי ומס מעסיקים. בשנים 1970 עד 1975 כלולים בהם גם מילואות הובה. מסים ישירים על הכנסות שאינן שכר — מס הכנסה על חברות, עצמאים, מנהלי חברות וחברי קואופרטיבים, ניכויים במקור ומס יתר על מלא.

הכנסות:

שכר — סך השכר כמוגדר בחשבוונאות הלאומית בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
הכנסות שאינן שכר — תוצר מקומי גולמי עסקי במחירי גורמי ייצור, בניכוי שכר שכירים עסקי, ובתוספת שכר זקוף למנהלי חברות וחברי קואופרטיבים.
המקור: נציבות מס הכנסה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבורי בנק ישראל.

ב. מס הכנסה¹⁹

סך גביות מס הכנסה גדל ב-1979 כ-105 אחוזים, המהווים גידול ריאלי של 15 אחוזים. הגידול בגביות מס הכנסה היה מהיר מגידול התוצר (86 אחוזים) וההכנסה הלאומית (85 אחוזים). גביות מס הכנסה משכירים גדלו ב-1979 כ-120 אחוזים לעומת השנה הקודמת, בעוד שהשכר גדל בקצב איטי יותר: 92 אחוזים. הפרשים אלו בשיעורי הגידול נובעים ממספר גורמים:

1. באפריל 1979 היתה התאמה חלקית של מדרגות המס — 70 אחוזים מעליות מדד המחירים לצרכן (אולם נקודות הזיכוי הותאמו, כבעבר, במלואן).
2. מדרגות המס עודכנו רק פעמיים בשנת 1979. בשל האצת האינפלציה השנה, וכיוון שמס הכנסה משכר מנוכה סמוך למתן השכר (וזה התאים עצמו יותר מפעמיים בשנה) הביא הדבר לעלייה מהירה יותר של גביות מס הכנסה לעומת עליות השכר.

העלייה בשיעורים הממוצעים של מס הכנסה, בניכוי קצבת ילדים, מודגמת לגבי שכיר בעל "שכר ממוצע"²⁰. כדי להבחין בין העלייה בשיעורי המס, הנובעת מגידול בשכר הריאלי, לבין

¹⁹ גביות מס הכנסה מוגדרות כאן כסך הגביות ברוטו, בניכוי מילואות, החוזרים, ביטולי קבלות והסדרי תשלום. הסדרי תשלום מחושבים על-פי דיווחי הבנקים; אלה שונים מדיווחי נציבות מס הכנסה.

²⁰ הונח שכיר, נשוי, אב לשני ילדים. שאשתו אינה עובדת. משכורתו היא השכר הממוצע למשכורת שכיר, לפי מקורות הכיטוח הלאומי. החל משנת המס 1979 ניתנות לאשה נקודות זיכוי לכל ילד (קודם לכן — לכל ילד איזוגי). דבר זה ממתן את עליית שיעור המס ב-1979 לגבי נשים.

העלייה, שנגרמה כתוצאה משחיקת מדרגות המס, נאמד שעור המס גם בהנחה, שהמשכורת היתה נשארת קבועה (במונחים ריאליים) ברמת יולי 1975.

1979	1978	1977	1976	
				משכורת ממוצעת
7.7	4.5	4.2	4.5	משכורת ריאלית קבועה
12.6	7.4	6.5	5.6	משכורת בפועל
				משכורת כפולה מהממוצע
23.6	20.2	19.4	18.9	משכורת ריאלית קבועה
28.6	23.1	21.7	19.0	משכורת בפועל

אי ההתאמה המלאה של מדרגות המס תרמה ב-1979 לגרול של כ-3 נקודות האחוז בשיעורי מס ההכנסה, כעוד שהעלייה בשכר הריאלי, כפי שנמדד לפי מקורות הביטוח הלאומי, תרמה ב-1979 2 נקודות האחוז.

3. במהלך 1979 נחתמו הסכמי שכר בסקטור הציבורי לשנים 1978 ו-1979. כתוצאה מהסכמים אלו, שולמו ב-1979 הפרשי שכר משמעותיים (השכר הריאלי בסקטור הציבורי, כולל תשלומים רטרואקטיביים, גדל ב-1979 ב-10 אחוזים), — ובעקבותיהם גדלו גם גביות מס הכנסה.

גביות מס הכנסה מעצמאיים גדלו ב-1979 ב-5 אחוזים ריאליים לעומת 1978. סיווג הנישומים בקבוצת העצמאיים אינו חד-משמעי, שכן העצמאיים יכולים, במקרים לא מועטים למשוך משכורת ורווחים מעסקים בצורה של שכר — לפי הכדאיות היחסית הנובעת מחקנות המסים. לפיכך עדיף להתבונן בקבוצה מאוחדת של עצמאיים, מנהלי חברות וחברי קואופרטיבים (למרות שבאחרונים נכללים גם חברי קואופרטיבים, שבחלקם דומים לשכירים). סך הגבייה של מס הכנסה מקבוצה זו גדל ב-1979 ב-14.5 אחוזים בהשוואה לעלייה של 7.5 אחוזים בשנה הקודמת.

נראה כי ב-1979 הוגברו המאמצים לגבית "מס אמת" מקבוצת העצמאיים. בהעדר נתונים מהימנים על ההכנסות של קבוצה זו, לא ניתן להעריך בצורה כמותית אם מאמצי הגבייה ב-1979 נשאו פרי או לא. עם זאת, כאמור, חלה בקבוצה הרחבה יותר, של בעלי הכנסות שלא משכר ירידה בשיעור הממוצע של המסים הישירים.

ראוי לחזור ולהדגיש את חשיבות הנטרול של מערכת מסי הכנסה לגבי העצמאיים בתקופה של האצת האינפלציה. העצמאיים נהנים מהסדרים מוסדיים, המאפשרים להם לדחות את תשלומי המס במהלך השנה, ואף מעבר לזה. מנגד קיימים על הכנסות קבוצה זו גם מסים על "רווחים", שאינם רווחים של ממש, אך נרשמים כך בשל שמרנות ברישום החשבונאי ומוטל עליהם מס. גביות מס הכנסה על חברות עלו ב-1979 ב-9 אחוזים ריאלית. בשנת הכספים 1979/80 הוקטנו מספר שיעורי מס: על חברות תעשיתיות, (מ-35 אחוזים ל-20 אחוזים) ולמפעלים מאושרים (מ-40 ל-30 אחוזים). נוסף על כך, חלה ב-1979 הקילת מלאי לגבי הכנסות של חברות תעשיתיות. גבייה מ"ניכויים במקור" היתה ב-1979 ירידה ריאלית של 3 אחוזים. במהלך השנה הורחבה חובת הניכוי במקור, אך מלוא השפעתה לא התבטא בשנה הקלנדרית.

מס הכנסה וביטוח לאומי, לפי סוג הנישום, 1976 עד 1979

העלייה או הירידה (—) הריאלית ¹ לעומת השנה הקודמת						
1979	1978	1977	1979	1978	1977	1976
(אחוזים)			(מיליוני ל"י)			
16.2	2.9	14.9	59,018	28,681	18,437	11,918
על הכנסות משכר						
24.9	—2.4	13.8	31,191	14,119	9,559	6,242
מס הכנסה על שכירים						
8.0	8.7	16.2	27,827	14,562	8,878	5,676
ביטוח לאומי						
7.8	8.1	—5.6	44,695	23,090	14,059	11,069
על הכנסות שלא משכר						
מס הכנסה :						
8.9	5.4	—20.9	18,583	9,571	5,940	5,581
על חברות						
5.1	13.5	8.1	9,714	5,107	2,979	2,048
על עצמאיים						
על מנהלי חברות וחברי קואופרטיבים						
25.2	—3.5	47.7	5,800	2,360	1,610	810
ניכויים במקור						
—3.1	14.8	—3.7	8,459	4,862	2,799	2,159
ביטוח לאומי						
0.5	8.0	15.3	2,139	1,190	731	471

(1) מנוכה בעליית מרד המחירים לצרכן. לשנים 1978 ו-1979 חושבו שיעורי הגדול על בסיס ניכוי חודשי במרד המחירים לצרכן.
המקור: מס הכנסה — עיבודי בנק ישראל לפי נתוני נציבות מס הכנסה ומס רכוש, החשב הכללי, דיווחי הבנקים על מתן הלוואות לחייבי מסים;
ביטוח לאומי — המוסד לביטוח לאומי.

סך הגביות של המוסד לביטוח לאומי עלה ב-1979 ב-90 אחוזים — עלייה ריאלית של כ-7 אחוזים. העלייה היתה מהירה יותר מהכנסות משכר (תשלומי העובד והמעביד) — עלייה של 8 אחוזים ריאלית ואי שינוי (ריאלי) אצל העצמאיים. העלייה המהירה יותר אצל השכירים נובעת בחלקה מהגידול בשכר, ובחלקה — מהעלאת שיעורים (גביית היטל חינוך).
בשיעורי הבטוח הלאומי קיים יסוד של רגרסיביות: שיעור קבוע נגבה מהכנסות משכר מהלירה הראשונה ועד לתקרה מסוימת; בהכנסות הגבוהות מ"התקרה" יורדים שיעורי הביטוח הלאומי לאפס. צירוף מסי הביטוח הלאומי למסים הישירים האחרים — מס הכנסה ומס מעסיקים — מצמצם במדה משמעותית את הפרוגרסיביות הנראית במדרגות ובשיעורי מס ההכנסה²¹.
אי השינוי הריאלי בגביית דמי ביטוח לאומי מעצמאיים ב-1979 לעומת 1978 נובע מכך, שהגבייה מבוססת בעיקרה על שומות מס הכנסה, שנקבעו בעבר. כתוצאה מכך ומהאינפלציה מתבטא הדבר בשחיקה משמעותית של שיעורי הגביה מעצמאיים. יש לבחון מחדש את מדיניות הגבייה של המוסד לביטוח לאומי מעצמאיים ואת שיטותיה, ולערוך התאמות, הנגזרות מתנאים כלכליים משתנים.
מעניין לציין, שצורה זו של גביה — שיעור מס יחסי פרופורציוני ותקרת הכנסה, מאפשרת הקטנה של השיעור הממוצע האפקטיבי בגביית דמי ביטוח לאומי.

²¹ ראה גם דוח בנק ישראל לשנת 1978, עמ' 166.

ג. תשלומי העברה ישירים

סך תשלומי ההעברה (נטו) ירדו השנה כ-8 אחוזים, לאחר גידול של כ-10 אחוזים בכל אחת משלוש השנים הקודמות. שינוי המגמה נובע מהירידה הניכרת בתשלומי הריבית, אשר עלו בשיעור גבוה בשנים הקודמות.

בתחילת שנות ה-70 היתה חקיקה סוציאלית מרחיבה בהקף ניכר וכתוצאה מכך גדלו תשלומי ההעברה באמצעות המוסד לבטוח לאומי בממדים גדולים. בשנים 1976 — 1979 הסתמנה האטה משמעותית בפעילות החקיקה דבר שכלם את העליה המואצת בתשלומי המוסד לבטוח לאומי. זו השנה השלישית, שבה חלו שינויים קלים בלבד בתשלומי המוסד לבטוח לאומי (ולראשונה אף ירידה קלה). ירידה זו ב-1979 נובעת מהשפעות מנוגדות של מספר גורמים — שנויים דמוגרפיים הגדילו את אוכלוסית הזכאים לקצבאות בקצב מהיר מגדול האוכלוסיה — הזכאים לקצבאות ילדים גדלו ב-1979 כ-2.8 אחוזים וזכאי קצבות זיקנה ושאיירים כ-3.9 אחוזים — זאת לעומת גדול של 2.5 אחוזים באוכלוסית המדינה.

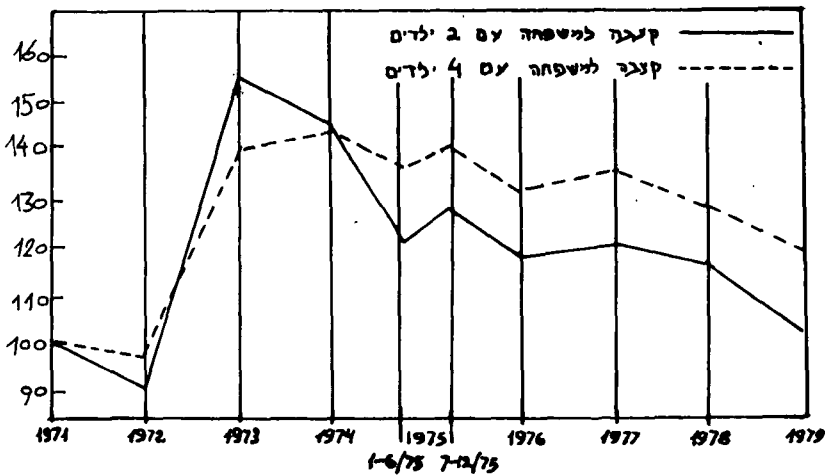
מצד שני השפיעה האצת האינפלציה השנה ואי התאמה מלאה של הקצבאות השונות להאטת הגידול הריאלי בקצבאות. גורמים אלו קוזזו זה את זה וכך לא ארעו גם השנה שינויים מהותיים בתשלומי המוסד לבטוח לאומי.

כדי להתגבר על הפגיעה בסכומים הריאליים של הקצבה לפרט הבודד, שוכללו הסדרי ההצמדה של מערכת הקצבאות לחלק מהזכאים (קשישים ואלמנות, מקבלי הטבה סוציאלית ונכים), כך שערכונן נעשה בתדירות ובשיעורים גבוהים יותר²². העדכון הגדיל ריאלית בכ-3.5 אחוזים את כוח הקנייה של קצבאות אלה בין 1978 ל-1979. ההסדרים החדשים לא חלו על קצבאות ילדים וזקנה,

דיאגרמה י-3

רמה ריאלית של קצבאות ילדים, 1971 עד 1979

(100 = 1971)



²² בהתאם להסדר החדש, שהחל בחודש יוני 1979, מעודכנות הקצבאות כל אימת שעולה מדד המחירים לצרכן ב-10 אחוזים לעומת המדד האחרון. ששימש בסיס לעדכון הקצבה. כתוצאה מכך, שונו קצבאות אלה ב-6 מתוך 7 החודשים האחרונים.

לוח 8

אומדן שחיקת הקצבאות השונות (קצבה חודשית ממוצעת, במחירי 1975) 1976 עד 1979

העלייה או הירידה (—) הריאלית לעומת השנה הקודמת									לתקופה יולי 1975 עד מארס 1976 ¹
(5)/(1)	1979	1978	1977	1976	1979 (5)	1978 (4)	1977 (3)	1976 (2)	(1)
(אחוזים)					(לירות ישראליות)				
מנוכה במדד המחירים לצרכן									
—17.4	—11.8	—4.0	2.2	—5.0	154	174	181	177	186 קצבה למשפחה בעלת 2 ילדים
—12.4	—7.0	—5.2	3.1	—3.6	510	548	578	561	558 קצבה למשפחה בעלת 4 ילדים ²
—1.3	3.7	—0.3	—0.6	—3.8	546	527	529	532	553 הכנסה מינימלית לבודד
מנוכה במדד השכר הממוצע למשרת שכיר									
—21.4	—7.1	—5.6	—6.9	—3.8	144	155	164	176	183 קצבה למשפחה בעלת 2 ילדים
—16.7	—2.3	—7.0	—6.1	—2.4	477	488	525	559	572 קצבה למשפחה בעלת 4 ילדים ²
—6.3	8.5	—2.0	—9.4	—2.6	510	470	480	530	545 הכנסה מינימלית לבודד ³

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

(2) כולל קצבת יוצאי צבא.

(3) שיעור השינוי של קצבת הנכות וזה לשינוי בהכנסה המינימלית המוכטחת.

ולפיכך אלה ירדו ריאלית בכ-3.5 אחוזים בקצבאות הזקנה, וב-12 ו-7 אחוזים בקצבאות ילדים, אצל משפחות, שלהן 2 ו-4 ילדים, בהתאמה. יש להדגיש, כי השחיקה בערך קצבאות הילדים נמשכת זה מספר שנים; עם זאת, גבוהה עדיין רמת קצבאות אלה מזו שהיתה בשנת 1971 (ראה דיאגרמה י"3).

בשנת 1979 באה לביטוי מלא השפעת חוק חינוך תיכון חינוג, שהיתה חלקית בשנה הקודמת. בחוק זה מצוי יסוד של רגרסיביות, שכן משפחות בעלות הכנסה נמוכה נהנו גם בעבר מפטור מתשלום שכר לימוד, ומעתה נהנות מהחוק גם משפחות מבוססות יותר. תוספת ההוצאה אמורה להיות ממומנת באמצעות היטל חינוך על-יסודי, הנגבה בידי המוסד לביטוח לאומי, ולפיכך אין החוק משפיע על ההכנסה הפנויה, אלא על התחלקותה.

ד. מסים עקיפים על הייצור המקומי

סך כל גביות המסים, המוגדרים כעקיפים, על הייצור המקומי, גדל ב-1979 ריאלית ב-6.5 אחוזים. אם ננכה ממסים אלו את מסי הרכוש ומסי הרשויות, שאינם קשורים ישירות עם הפעילות השוטפת, תירשם עלייה ריאלית של 8.5 אחוזים במסי "פעילות", המבטאת עליית מה בשיעור הממוצע של המסים העקיפים.

בהרכב המסים העקיפים נמשכו ב-1979 המגמות, ששררו בשנים האחרונות: עלייה במשקלו של מס ערך מוסף, וירידה בחלק המסים האחרים, כפרט מסי רכוש ומסי רשויות. העלייה המהירה מאוד בגביית מס ערך מוסף ב-1979 (15 אחוזים ריאליים) נובעת ברובה המכריע מגידול בשימושים שעליהם מוטל מס זה, ובמיעוטה — ממאמצי העמקת הגבייה.

ה. תמיכות לייצור מקומי וליצוא

התמיכות לייצור מקומי וליצוא כוללות שני רכיבים עיקריים: האחד, על פי ההגדרה המקובלת, הוא רכיב התמיכה במוצרים ושירותים (הכוללים מוצרי יסוד), אשר עלה ב-4 אחוזים לעומת 1978. ביטול התמיכות למספר מוצרי יסוד נעשה בסוף 1979, והשפעתו המלאה תורגש רק בשנה הבאה. הרכיב האחר משקף את זקיפת הסובסידיה השוטפת בגין האשראי הבלתי צמוד, הניתן לעסקים. זאת תוספת להכנסה ולרכוש הפרטים, והעלייה הריאלית בה נאמדת השנה ב-85 אחוזים. האשראי הזול ניתן ישירות בידי הממשלה, או בהכוונתה, באמצעות מוסדות בנקאיים וכידי בנק ישראל, בריבית נומינלית הנמוכה במדה ניכרת משיעור עליית המחירים. התמיכה השוטפת, הגלומה באשראי זה, הגיעה השנה, לפי אומדני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לכ-60 מיליארד ל"י (לעומת תמיכות בהגדרה המקובלת, שהגיעו ל-15 מיליארד בלבד²³). נוסף על החוב הבלתי צמוד של הסקטור הפרטי לממשלה בגין הלוואות לעסקים כולל מאזן הסקטור הפרטי גם התחייבויות בלתי צמודות (הלוואות) שניתנו למשקי בית. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה איננה אומדת את גודל התמיכה הנובעת מאשראי זה אשר לפי הערכתנו הגיעה בשנת 1979 לכ-19.5 מיליארד ל"י. לעומת זאת מחזיק הסקטור הפרטי כנכסים בלתי צמודים, אשר ערכם יורד כתוצאה מהאינפלציה. השפעתם נטו של שני גורמים אחרונים אלו ב-1979 לא היתה רבה כך שהתוספת הנזקפת להכנסת הפרטים משתנה אך כמעט (כ-55 מיליארד ב-1979, לעומת כ-15 מיליארד ב-1978) — גידול של כ-105 אחוזים.

הגורם העיקרי לגידול הניכר בערך הסובסידיה הזקופה היה ההאצה בעליית המחירים — 111

²³ אומדן ערך הסובסידיה נגזר מן ההפרש. הקיים בין הריבית הנומינלית, המשולמת על סוגי ההלוואות השונות, לבין הריבית האלטרנטיבית. במרבית המקרים הוגדרה הריבית האלטרנטיבית כריבית ריאלית של 4 אחוזים; בהלוואות כמט"ח — הריבית המקובלת בשוק, ועליה תוספת בשיעור 12 אחוזים.

לוח י-9

מסים עקיפים ותמכונות לייצור המקומי, 1976—1979

העלייה או הירידה (—) הריאלית ¹ לעומת השנה הקודמת							
1979	1978	1977	1976	1979	1978	1977	1976
(אחוזים)				(מיליוני ל"י)			
א. סך כל המסים העקיפים							
6.3	6.6	3.2	18.1	57,155	30,169	18,789	13,527
על הייצור המקומי							
				21,263	10,325	4,391	1,537
מס ערך מוסף ²							
				22,066	12,122	9,346	8,143
מסי "פעילות" אחרים ³							
				3,464	2,013	1,681	1,550
מסי רכוש							
				10,362	5,709	3,371	2,297
מסים אחרים ⁴							
3.8	17.0	3.1	23.4	14,936	8,072	4,580	3,300
ב. תמיכות לייצור מקומי							
68.4	—6.3	30.7	41.6	26,745	8,905	6,313	4,830
זקיפת סבסוד אשראי לייצור מקומי							
				42,219	22,097	14,209	10,227
ג. מסים נטו על הייצור המקומי							
מסים נטו על הייצור המקומי (כולל זקיפת סבסוד אשראי)							
				15,474	13,192	7,896	5,397

- (1) שיעורי הגידול מנוכחים במדד המחירים לצרכן.
 - (2) כולל מס שירותים על מוסדות פיננסיים, שנגבה עד להטלת מע"מ והוטמע בו.
 - (3) מס מעסיקים, מסי קניה, דלק, בולים, כלו, אגרות וחשבונות שונים.
 - (4) מסי רשויות מקומיות, עורף דואר ונמלים ומסים מהכנסה מיוערת.
- המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

אחוזים במשך²⁴ השנה, לעומת 48 אחוזים בשנה הקודמת. שני גורמים נוספים, שהשפעתם פחותה, פעלו השנה ככיוונים מנוגדים: האחד, "יקור הריבית האלטרנטיבית על הלוואות במט"ח ב-12 אחוזים, שגרר גידול רב ברכיב התמיכה על הלוואות אלה; האחר הצמדת הלוואות הפיתוח הניתנות לעסקים. לצעד זה תהיה, בלא ספק, השפעה ניכרת בעתיד, הן על היקף ההלוואות והן על הסובסידיה הגלומה בהן, אולם השנה משקלן של ההלוואות הצמודות הינו שולי, ומרבית ההלוואות נלקחו בריבית נומינלית של 30 אחוזים.

התמיכות בייצור המקומי, בהגדרה המקובלת, עלו ב-4 אחוזים לעומת השנה הקודמת. גם השינויים ברמת המחירים הממוצעת של מוצרי היסוד בין 1978 ל-1979 לא חרגו מהממוצע הכללי; אמנם ניכרה בשנת 1979 פעילות להעלאת מחירי מוצרי היסוד ולהקטנת התמיכה בהם, אך זו התמקדה במחצית השנייה של השנה, ובעיקר בנוכמבר, משבוטלה התמיכה בחלב ומוצריו בשמנים ובמוצרים אחרים, ובשל עיתויה, תחבטא פעילות זו במלואה רק בשנת 1980. לעומת זאת, מחיש צמצום הסובסידיות בטווח הקצר את עליית המחירים: מחירי מוצרי היסוד עלו במשך השנה כשיעורים הגבוהים כמדה ניכרת מהמחירים לצרכן. נראה כי ביטול הסובסידיות הוא צעד ממש ראשון לביצוע מדיניות, המוצהרת זה שנים, שתכליתה חיטול עיוותים הנובעים מממן התמיכות.

התמיכה באשראי המזל

העלייה או הירידה הריאלית ¹ לעומת השנה הקודמת									
1979	1978	1977	1976	1979	1978	1977	1976	1975	
(אחוזים)				(מילוני ל"י, מחירים שוטפים)					
1. מצבת האשראי המזול (סוף השנה)									
				127,931	75,107	48,778	35,816	27,015	
85.0	— 2.3	7.9	51.5	59,976	18,187	12,359	8,512	4,280	2. רכיב התמיכה באשראי
3. מזה: התמיכה ליצור מקומי									
68.4	— 6.3	— 2.9	41.7	26,745	8,905	6,313	4,830	2,597	
100.8	1.9	22.0	66.6	33,231	9,282	6,046	3,682	1,683	4. מזה: התמיכה ליצוא ²
5. בסיס הכסף הצר (סוף תקופה)									
				23,188	20,358	15,897	10,550	7,224	
6. ירידת ערך הכסף בגין האינפלציה ³									
66.0	— 3.6	23.3	40.4	24,485	8,276	5,701	3,434	1,862	

(1) מנכה במדד המחירים לצרכן.

(2) ראה הערה 2 בלוח י"א-10.

(3) ריבית ריאלית של 4 אחוזים. בניכוי הריבית הממוצעת המשולמת על בסיס הכסף הצר בגין הפקדת נכסים נזילים בבנק ישראל, מוכפל בבסיס הכסף.

1. מסים עקיפים על היבוא

הגביות של מסים עקיפים (נטו) על היבוא האזרחי עלו ב-1979 בכ-105 אחוזים (נומינליים). הגידול במסים נובע מעלייה בשער החליפין הממוצע (45 אחוזים), גדול של כ-27 אחוזים בסך היבוא (במונחי מט"ח) ועלייה משמעותית במשקל היבוא של מוצרים בני קיימא, שעליהם מוטלים מסים כבדים יחסית. לקראת סוף 1979 חל שינוי בהרכב היבוא: קטן יבוא מוצרים בני קיימא ובעקבותיו — חלה האטה בגביית מסי יבוא.

²⁴ בדו"ח בנק ישראל לשנת 1978 חושבה השפעת האינפלציה באמצעות עליית מחירים בין ממוצעים שנתיים, במקום עליית מחירים במשך השנה. כתוצאה מכך, ועקב תיקונים אחרים, שונו אומדני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לגבי הסובסידיה הזקופה החל משנת 1975.

לוח י"א 10

מסים ותמיכות ליבוא וליצוא, 1975-1979

העלייה או הירידה (—) לעומת השנה הקודמת									
1979	1978	1977	1976	1975	1979	1978	1977	1976	1975
(מיליוני ל"י)					(אחוזים)				
א. מסים נטו על יבוא אזרחי	5,962	10,041	13,284	17,744	36,599	68.4	32.3	33.6	106.3
מס ערך מוסף	—	1,001	3,034	7,429	15,504				
מסים אחרים ¹	6,912	9,341	11,150	11,610	23,986				
תמיכות ליבוא	950	301	900	1,295	2,891				
ב. מסים על יבוא ביטחוני	1,753	2,497	2,432	3,383	4,413				
ג. תמיכות ליצוא	2,302	3,453	6,010	305	540	50.0	74.1	—94.9	77.0
ד. זקיפת סבסוד אשראי ליצוא ²	1,683	3,682	6,046	9,282	33,231				
ה. תמיכות ליצוא, כולל זקיפה	3,985	7,135	12,056	9,587	33,771	79.0	69.0	—20.5	252.3

(1) כולל: מכס, מס קנייה, היטל על יבוא ומס נסיעות חוץ.

(2) זקיפת סבסוד האשראי ליצוא כוללת שני רכיבים:
האחד — אומדן הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לתמיכות ביצוא דרך אשראי מוכון כלהלן (במיליוני ל"י).

1979	1978	1977	1976	1975
14,481	3,286	1,798	894	521

האחר — אומדן בנק ישראל לגבי רכיב התמיכה ליצוא מתוך התמיכה הזקופה בגין אשראי לזמן ביטני וארוך. אומדן זה מתבסס על רכיב היצוא מתוך התוצר הנוכע מהתעשייה.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובנק ישראל.

לוח י"א
עודף הביקוש המקומי, 1975-1979

העלייה או הידודה (—) הריאלית לעומת השנה הקודמת				מחירים שוטפים					
1979	1978	1977	1976	1979	1978	1977	1976	1975	
(אחוזים)				(מיליוני ל"י)					
א. ביקושים ישירים									
4.4	0.5	—0.5	—3.6	115,733	57,677	37,563	25,579	20,330	1. צריכה ציבורית מקומית
10.6	—9.2	—24.7	—19.7	27,741	13,809	8,450	8,094	8,378	2. השקעות ובנייה ביוזמת סקטור ציבורי
5.6	—1.5	—6.7	—8.3	143,474	71,486	46,013	33,673	28,708	3. סך הביקושים הישירים המקומיים [(1)+(2)]
ב. ספיגה									
8.8	2.7	6.1	15.3	175,221	90,355	58,423	40,927	27,027	4. מסים ישירים, מסים על ייצור מקומי והכנסות מרכוש
16.3	—10.9	1.9	14.0	39,490	19,039	14,184	10,342	6,912	5. מסי סחר חוץ
—7.2	10.8	10.8	11.6	93,278	56,403	33,751	22,661	15,467	6. העברות ותמיכות לייצור מקומי
				3,431	1,600	6,910	3,754	3,252	7. תמיכות לסחר חוץ
				8,290	5,400	2,000	735	100	8. תשלומי הממשלה בגין סיבסוד אשראי בפועל
85.0	—2.3	7.9	51.5	59,976	18,187	12,359	8,512	4,280	9. הסובסידיה הגלומה באשראי לסקטור העסקי
33.1	1.2	—7.7	21.5	108,286	45,639	29,946	24,119	15,120	10. ספיגה בשער החליפין הרשמי [(8) — (7) — (6) — (5) + (4)]

11. (10) בתוספת השפעת השינויים ברמת השכר

בסקטור הציבורי²

15,120 24,119 29,946 45,639 108,286 20.4 —15.9 1.1 28.6

12. ספיגה בשער החליפין האפקטיבי

[(5)-(7)+(11)]

11,460 17,531 22,672 28,200 72,227 15.0 —15.1 —20.3 37.8

ג. עודף ביקוש — רגיל

13. עודף ביקוש בשער החליפין הרשמי

[(11)-(3)]

13,588 9,554 16,067 25,847 35,188 —40.2 13.9 —5.8 —35.2

14. עודף ביקוש בשער החליפין האפקטיבי

[(12)-(3)]

17,248 16,142 23,341 43,286 71,247 —23.8 1.7 14.2 —13.3

ד. עודף ביקוש, הכולל השפעות

על רכוש הפרטים

15. בשער החליפין הרשמי

15,906 13,897 20,725 30,358 62,389 —33.5 10.8 —2.7 15.3

16. בשער החליפין האפקטיבי³

17,883 16,803 21,953 38,515 65,217 —28.4 —2.9 16.5 —5.0

(1) אומדני השינויים במחירים קבועים. חושבו כדלהלן: רכיבי הביקושים הישירים במחירים קבועים — מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, רכיבי הספיגה השונים נוכח במדר מחירי צריכה פרטית.
(2) בחשבוונאות הלאומית הונחה יציבות כפריון השירותים הציבוריים. בהתאם לכך מיוחסת כאן להגדלת רמת שכר ריאלי השפעה של ביקוש עקיף הנבע מתוספת כוח הקנייה.
(3) נתון זה משקף גם את הסוכסדייה הנלווה כאשראי ליצוא (ראה גם לוח י"א-10).
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

היבוא הביטחוני של ישראל, מענקי ממשלת ארה"ב, העברות חריגתיות של מוסדות לישראל

(מיליוני

מספר ממשלת ארה"ב לצרכים אזרחיים (7)	סך כל המענקים ורכיב המענקים בהלוואות הביטחון של ממשלת ארה"ב (4) + (5) (6) =	רכיב המענק בהלוואות ממשלת ארה"ב לצורכי ביטחון ¹ (5)	מענקי ממשלת ארה"ב לצורכי ביטחון (4)	סך כל היבוא הביטחוני (1) + (2) (3) =	יבוא ביטחוני עקיף (2)	יבוא ביטחוני ישיר (1)	
86	—	—	—	422	98	324	1966—1964
14	30	30	—	1,121	254	867	1969—1967
50	310	310	—	2,103	453	1,650	1972—1970
436	1,989	389	1,600	5,349	995	4,354	1975—1973
1,533	2,353	340	2,013	5,092	1,042	4,050	1978—1976
433	620	150	470	1,500	342	1,158	1979
2,552	5,302	1,219	4,087	15,587	3,184	12,403	1979—1964

(1) רכיב המענק הוא ה-Grant Equivalent. המובא במאמרו של עודד לויטן בסקר בנק ישראל 48-49, עמ' 40.

תאלמנט המענק הגלום בהלוואות ממשלת ארה"ב ויהדות העולם, 1964 עד 1979

(דולרים)

רכיב המענק בהלוואות אזרחיות של ממשלת ארה"ב ¹ (8)	סך כל המענקים ורכיב המענקים בהלוואות אזרחיות של ממשלת ארה"ב (8) + (7) (9) =	סך כל המענקים ורכיב המענקים בהלוואות ממשלת ארה"ב (9) + (6) (10) =	העברות חד צדדיות של מוסדות לישראל (במזומן) (11)	רכיב המענק הגלום במילווה הפיתוח (בונדס) (12)	סך כל ההעברות החד צדדיות ורכיב המענק הגלום במילווה הפיתוח (12) + (11) (13) =	המענקים ורכיב המענק בהלוואות ממשלת ארה"ב ויהדות העולם (10) + (13) (14) =
—	86	86	283	60	343	429
—	14	44	657	105	762	806
—	50	360	824	140	964	1,324
—	436	2,425	1,653	180	1,833	4,258
375	1,908	4,261	1,433	150	1,583	5,844
170	603	1,223	456	60	516	1,739
545	3,097	8,399	5,306	695	6,001	14,400

לוח י"א 3

מסים ישירים, מילואות חובה ותשלומי העברה, 1975 עד 1979

העלייה או הירידה (—) הריאלית ¹ לעומת השנה הקודמת									
1979	1978	1977	1976	1979	1978	1977	1976	1975	
(אחוזים)				(מליוני ל"י)					
11.6	4.8	5.8	22.8	104,038	52,290	33,127	23,272	14,228	1. סך המסים הישירים
14.8	4.5	1.0	35.4	73,747	36,019	22,887	16,840	9,471	מס הכנסה
6.7	8.9	16.1	14.8	29,966	15,752	9,609	6,147	4,077	ביטוח לאומי
				325	519	631	285	680	מס יתר על מלאי
19.5	2.2	—8.6	—39.9	6,340	2,976	1,934	1,572	2,615	2. מילוות חובה
				6,280	2,889	1,807	1,144	888	מזה : מילווה חיסכון מעבידים
12.0	4.7	4.8	12.3	110,378	55,266	35,061	24,844	16,843	3. סך מסים ישירים ומילוות חובה
—2.4	—1.9	4.9	9.7	35,105	20,178	13,656	9,671	6,714	4. תשלומי העברה למשקי בית
—2.1	1.9	1.7	17.7	23,265	13,323	8,678	6,337	4,101	דרך המוסד לביטוח לאומי
—3.1	—8.6	10.9	—2.8	11,840	6,855	4,978	3,334	2,613	העברות ותגמולים אחרים
1.7	18.2	20.3	—6.7	23,020	12,701	7,137	4,409	3,599	5. תשלומי העברה למלכ"ר נטו
0.7	20.2	23.4	—7.7	21,310	11,864	6,556	3,948	3,259	העברות שוטפות נטו
9.5	19.2	22.9	8.1	5,575	2,855	1,590	961	677	מזה : מס מקביל
14.6	—4.3	—6.4	3.3	1,710	837	581	461	340	העברות בחשבון הון

419	734	1,051	1,650	2,651	33.4	6.4	4.2	-9.9	6. העברות הון לעסקים
3,410	5,183	7,681	14,055	19,600	15.8	10.1	21.5	-21.8	7. תשלומי ריבית בל"י
732	1,444	2,227	3,513	5,051	50.2	14.6	4.7	-19.4	8. פירעון מילוות חובה
14,874	21,441	31,752	52,097	85,427	9.8	10.0	8.9	-8.0	9. סך תשלומי העברה לציבור [(4) עד (8)]
1,444	2,080	2,581	3,414	5,660	9.7	-7.8	-12.2	-6.4	10. תשלומי העברה מהציבור
514	1,053	1,361	1,577	2,515	56.0	-4.0	-23.1	-10.6	בחשבון שוטף
930	1,027	1,220	1,837	3,145	-15.9	-11.7	0.0	-4.0	בחשבון הון
13,430	19,361	29,171	48,683	78,767	9.8	11.9	10.8	-8.1	11. סך תשלומי העברה נטו [(10)-(9)]
12,698	17,917	26,945	45,170	74,716	7.5	11.7	11.3	-7.2	12. תשלומי העברה נטו, למעט פדיון מילוות חובה [(8)-(11)]
10,020	14,178	21,490	34,628	60,168	7.8	12.6	7.0	-2.5	13. תשלומי העברה נטו, למעט ריבית [(7)-(11)]
3,413	5,483	5,890	6,583	30,510	22.4	-20.2	-25.8	-160.8	14. מיסים ישירים ומילוות חובה, בניכוי תשלומי העברה [(11)-(3)]
7,012	9,892	13,027	19,284	53,630	7.4	-2.2	-1.7	56.0	15. מיסים ישירים ותשלומי חובה, בניכוי תשלומי העברה למשקי בית ועסקים [(5)+(14)]

11. מנוכה במדד המחירים לצרכן, מיסים ישירים בשנים 1978 ו-1979. נוכי כמדד מחירים לצרכן מירי חדש. המקור: נציבות מס הכנסה ומס רכוש, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובנק ישראל.