

1. קווי ההתפתחות העיקריים

ב־1987 התאזן חשבון ההוצאות וההכנסות של הסקטור הציבורי, לאחר שאשתקד, לראשונה מזה תקופה ארוכה, היה בו עודף של 3 אחוזי תוצר בקירוב. המעבר מעודף הכנסות לאיזון נגרם בעיקר עקב סיום הסייע המיוחד של ארה"ב, והיה כרוך בשינויים קלים יחסית בסעיפי ההכנסות וההוצאות. העובדה שהסקטור הציבורי לא גלש השנה לגירעון מנעה הרעה משמעותית בחשבון ההתייבויות המקומיות והחיצוניות שלו. מאז הפעלת תכנית הייצוב הכלכלית התבטאה התפתחותו של חשבון ההכנסה וההוצאה הציבורית השוטפת (ולא השקעה בענפי המשק) בחיסכון חיובי של הסקטור הציבורי — תופעה שלא ידענו מאז תחילת שנות השבעים. חיסכון זה הסתכם ב־1985 בכמחצית האחוז, במונחי תוצר, ב־1986 בכ־6 אחוזים, וב־1987 בכ־3 אחוזים. ההשקעות של הסקטור הציבורי בענפי המשק גדלו השנה בקצב מהיר במיוחד, אם כי רמתן עדיין נמוכה מזו ששררה באמצע שנות השבעים.

ב־1987 הצטמצמה הפעילות המקומית הישירה של הסקטור הציבורי, יחסית לזו של הסקטור הפרטי, בשלושה שווקים מרכזיים: בשוק המוצרים המקומי ירדו הקניות המקומיות במונחי תוצר, בשוק העבודה פחת משקל המועסקים בסקטור הציבורי, ובשוק ההון הצטמצם חלקו של הסקטור הציבורי — הן בגיוס ההון הכולל והן במתן אשראי לציבור. על רקע היקפה הרחב של פעילות זו בתקופה הקודמת סביר להניח, כי יש בצמצום תרומה חיובית הן להקצאת המקורות וגורמי הייצור במשק והן לתפקודם היעיל של השווקים עצמם. כן יזמה הממשלה השנה הורדה של שיעורי המס, אך זו לא התבטאה בתקבולי המסים — הודות להתגברות הפעילות במשק, הכנסות הסקטור הציבורי אף גדלו, וכך התייצב גירעונו המקומי על רמה נמוכה. התפתחויות אלה של ההכנסות, ההוצאות וגירעון הסקטור הציבורי מנעו את התגברות הציפיות לפיחות השקל (דבר התורם ליציבות שוק מטבע החוץ), ואף יצרו רקע נוח לרפורמות בתחום המסים ובשוק ההון. ב־1987 הוחל בביצוען של רפורמות אלו. עם זאת יש להדגיש: אף שהשנה הצטמצמה הפעילות המקומית של הממשלה יחסית לזו של הסקטור העסקי — משקל הפעילות הממשלתית בתוצר נותר גבוה מאוד.

השנה הוכנסו שינויים במסים על ההכנסה: שיעורי המס הוקטנו, סף המס ליחידים הועלה, והורדו שיעורי המס על חברות ושיעור מס המעסיקים, החל על מסחר ושירותים. נוסף על כך בוצעה החשיפה במכס, על פי ההסכמים עם השוק האירופי המשותף ועם ארה"ב, והוכנס שינוי בסיווג הפריטים החייבים במס קנייה. בהתייחס לבסיס המס של השנה הקודמת, היו שינויים אלה במערכת המס, כשלעצמם, צריכים להוריד את תקבולי המסים בכ־3 אחוזי תוצר במונחי 1986 — אולם התרחבות הפעילות הכלכלית במשק, והעמקת הגבייה — הנובעת, בין השאר, מירידת קצב האינפלציה — הרחיבו את בסיס המס, ובכך היה כדי להביא לעליית תקבולי המס בכ־5 אחוזי תוצר (באותם מונחים; ראה סעיף המסים להלן). ברם, השפעתם המשולבת של שני גורמים אלו, כ־2 אחוזי תוצר במונחי 1986, לא התבטאה במונחי 1987, וזאת עקב גידולו המהיר של התוצר בשנה זו. היקף גביית המסים ותשלומי ההעברה נותר אפוא ברמת השנה הקודמת — כ־48 אחוזים במונחי תוצר, הרבה מעל לרמה ששררה במשק מזה שנים רבות, וגם מעל לזו המקובלת בעולם.

הביקושים הישירים המקומיים של הסקטור הציבורי עלו השנה עלייה מתונה (3.6 אחוזים; ראה לוח ה'א' סעיף 4), לאחר שירדו ברציפות בשלוש השנים הקודמות — כתוצאה מעלייה איטית של הצריכה האזרחית

¹ הסקטור הציבורי כולל את הממשלה, את המוסד לביטוח לאומי, את הרשויות המקומיות, את המוסדות הלאומיים וכן את המוסדות ללא כוונת רווח, שהגופים ח"ל מממנים את עיקר הוצאותיהם (קופות החולים, האוניברסיטאות ועוד. ראה לוח בנק ישראל לשנת 1986, עמ' 113-114).

לוח ה' - 1

הוצאות, הכנסות, גירעון ציבורי ומימון, 1980 עד 1987
(המשקל בתוצר הלאומי הגולמי — אחוזים, מחירים שוטפים)

	-1985		-1980						
	1987	1986	1985	1984	1983	1982	1981	1987	1984
1. סך ההוצאות הציבוריות	62.3	65.2	71.1	73.7	67.2	71.5	74.4	66.2	72.5
א. הוצאות ציבוריות מקומיות	52.6	53.4	56.3	59.4	57.7	60.4	62.0	54.1	60.3
ב. הוצאות ציבוריות בחוץ									
לארץ	9.7	11.8	14.8	14.3	9.5	11.1	12.4	12.1	12.1
2. סך ההכנסות	62.2	68.0	68.9	54.7	59.3	59.3	59.0	66.4	58.5
א. הכנסות מקומיות	51.4	52.0	49.0	42.8	50.4	50.3	48.9	50.8	48.3
ב. הכנסות מחוץ לארץ	10.8	16.1	19.9	12.0	9.0	9.1	10.2	15.6	10.2
3. הגירעון (-) / העודף (+) הציבורי									
א. כולל	-0.1	2.8	-2.2	-19.0	-7.8	-12.1	-15.4	0.2	-13.9
ב. מקומי	-1.2	-1.4	-7.3	-16.6	-7.3	-10.2	-13.2	-3.3	-12.0
ג. חוץ לארץ	1.1	4.2	5.2	-2.4	-0.5	-2.0	-2.2	3.5	-1.9
4. מימון הגירעון/ העודף הציבורי הכולל									
א. מילואות מחוץ לארץ	1.6	-1.8	-1.4	10.4	5.1	5.8	6.5	-0.6	6.6
ב. הדפסה (נטו)	0.6	0.7	5.7	2.6	0.7	1.6	1.6	2.3	1.7
ג. מילואות פנים	1.9	0.6	-1.8	2.9	-1.2	7.7	7.6	0.2	4.5
ד. שארית	-3.9	-2.2	-0.3	3.1	3.2	-3.0	-0.3	-2.1	1.2
5. החוב הציבורי									
א. פנימי	120.6	130.2	138.2	127.5	120.1	125.4	122.0	129.6	123.4
ב. חיצוני	33.8	38.9	51.1	50.0	41.5	37.8	37.7	41.3	40.5

הגדרות:

ההוצאות המקומיות — הצריכה הציבורית המקומית (אורחית וביטחונית), השקעות הסקטור הציבורי, תמיכות, תשלומי העברה ותשלומי ריבית מקומיים.

הביקושים הישירים למטבע חוץ — היבוא הביטחוני הישיר (בניכוי מסים על יבוא ביטחוני), יבוא ממשלה לגמ"א, תשלומי ריבית (נומינלית) לחו"ל והוצאות בנק ישראל על הטבעת מעות והדפסת שטרות בחו"ל.

הכנסות מקומיות — מסים ותשלומי חובה והכנסות מרכוש.

הכנסה מחו"ל — העברות חד צדדיות מחו"ל לסקטור הציבורי בתוספת תקבולי ריבית על יתרות מט"ח ובניכוי העברות לממשל בשטחים המוחזקים.

גירעון ציבורי — ההפרש בין ההכנסות להוצאות. הגירעון הציבורי הכולל בניכוי ההשקעות הציבוריות שווה לחסכון הסקטור הציבורי.

ההדפסה נטו — השינוי בבסיס הכסף הצר (מוזמנים שבידי הציבור ופיקדונות הבנקים המסחריים בבנק ישראל), בניכוי הוצאות בנק ישראל על בסיס הכסף (ריבית לבנקים על פיקדונותיהם בבנק ישראל, שינוי בהלוואה מוניטרית וכו'). ראה לוח ח'-6 שורה 7. מילואות מהציבור בארץ — גיוס הון מהציבור לפי אומדני המחלקה לחשבונאות ניהולית בחשב הכללי ובנק ישראל.

שארית — השארית בין הגירעון הציבורי הכולל לבין מילואות מחו"ל, הדפסה ומילואות מהציבור בארץ.

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 מטבע החוץ (שינוי ביתרות מטבע החוץ של המשק, בניכוי החזר קרן לחו"ל ומקדמות ביטחוניות).

האומדן השנתי של החוב הציבורי — הפנימי והחיצוני — חושב כממוצע של היחס חוב/תוצר בארבעת רבעי השנה.

ה מק ו : ה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המחלקה לחשבונאות ניהולית אצל החשב הכללי ובנק ישראל.

והביטחונות ועלייה תלולה של ההשקעות בענפי המשק. עליית הצריכה האזרחית היתה מלווה בגידול הקניות וביציבות של תשומת העבודה, בעוד שבמגזר הביטחוני גדלו הקניות, אך נמשכה ירידת תשומת העבודה, שהחלה ב-1985. ההשקעות הממשלתיות גדלו השנה במהירות, תוך שינויים בהרכבן — עלייה תלולה של ההשקעות בתשתית וירידת ההשקעה בציור.

נטל תשלומי המס על הציבור (המוגדר במונחי תוצר כסך המסים, בניכוי תשלומי ההעברה והתמיכות) פחת השנה במקצת, לאחר שאשתקד הגיע לשיאו. ירידתו הקלה של הנטל היא פרי שילוב של מספר גורמים — שינויים בחקיקה, שהפחיתו את שיעורי המס; התרחבות בסיס המס, וירידה קלה, במונחי תוצר, של תשלומי ההעברה והתמיכות שהממשלה מעניקה לציבור. יש לציין, כי הנהנים העיקריים מהרפורמה, שהונהגה השנה במיסוי הישיר, היו בעלי ההכנסות הגבוהות (כמוסבר בסעיף המסים), ובהתחשב בהיקפו הלא-משמעותי של השינוי בתשלומי ההעברה והתמיכות ניתן להעריך, כי הקלת נטל תשלומי המס השנה היתה בעיקר נחלתם של בעלי ההכנסות הגבוהות. (לעומת זאת אשתקד, הודות לירידת קצב האינפלציה, היה קצב ירידתם של שיעורי המס הממוצעים ברמות ההכנסה הנמוכות מהיר יותר מאשר בגבוהות).

תשלומי הריבית הריאליים לציבור על חשבון החוב הפנימי נשארו השנה גבוהים — כ־6 אחוזי תוצר. בשלוש השנים האחרונות היוו תשלומי הריבית הריאליים, בממוצע, 6.3 אחוזי תוצר, לעומת 3.3 אחוזי תוצר בלבד בשנים 1980 עד 1984. רמתם הגבוהה של תשלומי הריבית בתקופה האחרונה היא פרי שילובם של שני גורמים: (א) גידולו המהיר של החוב הפנימי של הסקטור הציבורי בתקופה שלפני 1985 הרחיב את הבסיס לתשלומי הריבית בפתח התקופה. (ב) הירידה התלולה של קצב האינפלציה במשך תקופה זו הקטינה את השחיקה הריאלית של תשלומי הריבית (בין השאר, עקב אי-הצמדת התשלומים למדד החודש האחרון). הקטנת תשלומי הריבית בעתיד, בתנאים של הורדת שיעור האינפלציה, מותנית אפוא בהקטנת משקל החוב הפנימי בתוצר, דרך יצירת עודף הכנסות על הוצאות.

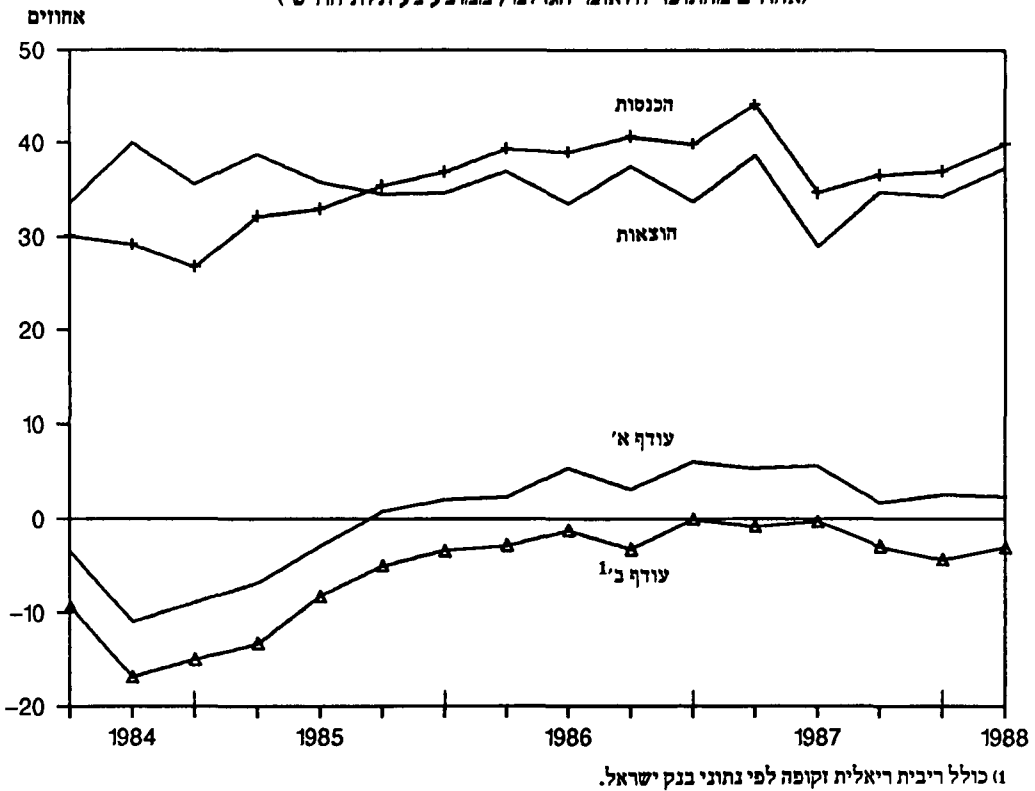
חיסול גירעונות הסקטור הציבורי הפחית את הזרקותו לאשראי מקומי, ופעילותו העיקרית בשוק ההון הצטמצמה למיחזור החוב הקיים. עם זאת, למרות שהשנה אוזנו ההכנסות וההוצאות, המשיך הסקטור הציבורי לגייס הון (לוח ה־1 סעיף 4 ג'), ובכך הביא לגידול החוב הפנימי² וללחץ על שוק ההון המקומי. אם הצעת תקציב המדינה לשנת 1988, כפי שהוגשה לאישור הכנסת, אכן תבוצע — עשוי משקלו של הסקטור הציבורי במשק להמשיך ולהצטמצם בשנה הקרובה: הצריכה הציבורית תגדל, אך משקלה במונחי תוצר יפחת; תימשך ההקלה בנטל המס — תשלומי המס במונחי תוצר יפחתו, ואילו תשלומי ההעברה יעלו עלייה גדולה יחסית (בשל פירעון ניכר של מילואות חובה); תגבר הזרקות הממשלה לאשראי מקומי — הגירעון הממשלתי יגדל, ובמקביל צפויה ירידה של החוב הממשלתי החיצוני. אינדיקציה לגידול הצפוי של הגירעון הממשלתי בשנת 1988 ניתן למצוא בנתוני החשב על ההכנסות, ההוצאות והגירעון הממשלתי, המוצגים בדיאגרמה ה־1. נתוני החשב הם על בסיס קופתי; לכן הם אינם זהים לנתוני התקציב — אך מציגים את ההתפתחויות לאורך השנה, ובזאת יתרונם. מנתונים אלו עולה, כי במחצית השנייה של 1987 פחת עודף ההכנסות של החשב הכללי, ורמתו נשארה נמוכה גם בריבוע הראשון של 1988. תמונה דומה מתקבלת כאשר כוללים בהוצאות את תשלומי הריבית הריאלית הזקופה לפי נתוני בנק ישראל (העקום התחתון בדיאגרמה), והיינו רמת הגירעון גבוהה יותר במחצית השנייה של 1987 וגם בריבוע הראשון של 1988.

2. המדיניות הפיסקאלית

נתוני ההוצאות וההכנסות של הסקטור הציבורי הם נתונים בדיעבד, ולפיכך הם משקפים, כד כבר, את השינויים שנוצרו בהוצאות ובהכנסות כיומת סקטור זה — במסגרת מדיניותו הפיסקאלית — ואת השינויים

² הנתונים על יתרת החוב הפנימי (לוח ה־1 סעיף 4א') מלמדים על ירידה בת 11 אחוזים של החוב במונחי תוצר. עם זאת, תרם גיוס ההון באמצעות מילואות פנים רווקא לעלייה בת 1.9 אחוזים של החוב הפנימי (סעיף 2.4). ההפרש בין שתי הסדרות נובע בעיקר משיעור סעיף החוב הצמודים לדולר ולמדד המחירים לצרכן, שיעורן שאינו נכלל בורם המוצג בסעיף 2.4.

דיאגרמה ה' - 1
הוצאות, הכנסות, וגירעון בקופה, יוני 1984 עד אפריל 1988
(אחוזים מהתוצר הלאומי הגולמי, ממוצע נע תלת חודשי)



שנגרמו בהוצאות ובהכנסות כתוצאה מביצועה של מדיניות זו. כך, למשל, הפעלת מדיניות מרחיבה באמצעות הקטנת שיעורי המס פועלת להקטנת התקבולים ממסים — אולם עם הפעלתה עולים הביקושים במשק, ועלייה זו גוררת עלייה בגביית המסים, דבר המקזז את הירידה הראשונית שנוצרה עם הפעלת המדיניות. קיזוז בכיוון ההפוך אנו מוצאים גם במקרה של מדיניות פיסקאלית מרסנת. לפיכך, בדיקת נתוני ההכנסות וההוצאות של הסקטור הציבורי בדיעבד אינה מאפשרת לנתח כיאות את אופיה של המדיניות הפיסקאלית שהפעיל סקטור זה. כדי להתחקות אחר מדיניות זו, יש להפריד בין השפעות החקיקה שיזמה הממשלה על ההכנסות וההוצאות — לבין ההשפעות שהן תוצאת המדיניות הזאת.

בתחילת שנת התקציב הוקטנו שיעורי המס הישיר, בוצעה חשיפה במכס, והוכנס שינוי בסיווג הפריטים החייבים במס קנייה. חישוב של השפעת מדיניות זו מלמד, כי היא היתה צריכה להביא לירידה בת כ-3 אחוזים של תקבולי המס. (ראה סעיף המסים להלן.) הורדת שיעורי המס כשלעצמה דוחפת את הביקושים המקומיים כלפי מעלה, ותורמת להגברת הפעילות הכלכלית במשק. להפחתת שיעורי המס יש השפעה חיובית גם על ההיצע של התוצר: הפחתת המס על ההכנסות משכר מגדילה את היצע העבודה, והפחתת המס על חברות מגדילה את כדאיות ההשקעה, וכך מביאה להרחבת היצע המוצרים.

לוח ה' - 2

רכיבים עיקריים של ההוצאות וההכנסות, 1980 עד 1987
(המשקל בתוצר הלאומי הגולמי — אחוזים, מחירים שוטפים)

1980 - 1985		1987 - 1988		1981 - 1982		1983 - 1984		1985 - 1986		1987 - 1988	
1987	1988	1987	1988	1987	1988	1987	1988	1987	1988	1987	1988
62.3	65.2	71.1	73.7	67.2	71.5	74.4	66.2	72.5	62.3	65.2	71.1
52.6	53.4	56.3	59.4	57.7	60.4	62.0	54.1	60.3	52.6	53.4	56.3
30.9	30.6	32.2	35.6	35.3	35.9	35.5	31.2	35.6	30.9	30.6	32.2
16.4	16.4	16.7	18.3	17.6	17.7	18.2	16.5	18.0	16.4	16.4	16.7
11.0	11.2	12.8	14.4	14.2	14.9	14.2	11.7	14.3	11.0	11.2	12.8
3.5	3.0	2.7	2.9	3.5	3.3	3.1	3.1	3.2	3.5	3.0	2.7
3.2	3.1	4.8	6.3	5.8	5.8	7.6	3.7	5.7	3.2	3.1	4.8
11.0	11.4	10.5	10.3	10.9	11.4	11.2	11.0	11.2	11.0	11.4	10.5
1.3	1.5	2.1	3.2	3.3	3.9	5.2	1.6	4.5	1.3	1.5	2.1
6.2	6.8	6.8	3.8	2.5	3.4	2.5	6.6	3.3	6.2	6.8	6.8
9.7	11.8	14.8	14.3	9.5	11.1	12.4	12.1	12.1	9.7	11.8	14.8
8.8	5.2	9.0	7.8	4.9	7.1	11.0	7.6	8.1	8.8	5.2	9.0
-2.2	2.5	0.2	1.0	0.4	0.1	-1.8	0.2	0.2	-2.2	2.5	0.2
3.4	4.0	5.5	5.0	3.0	2.2	2.1	4.3	2.7	3.4	4.0	5.5
51.4	52.0	49.0	42.8	50.4	50.3	48.9	50.8	48.3	51.4	52.0	49.0
47.6	48.4	45.1	38.2	46.1	45.5	42.6	47.0	43.2	47.6	48.4	45.1
1.1	0.9	1.3	1.8	1.6	1.9	3.5	1.1	2.3	1.1	0.9	1.3
2.7	2.6	2.6	2.8	2.7	2.8	2.8	2.6	2.8	2.7	2.6	2.6

הגרדית:

צריכה אזורית מקומית — צריכה ציבורית אזורית, בניכוי יבוא ממשלה לנמ"א.

צריכה ביטחונית מקומית — סך הצריכה הביטחונית, בניכוי יבוא ביטחוני ישיר ובניכוי אומדן המכירות המקומיות של מערכת הביטחון.

השקעות הסקטור הציבורי — בציוד ובמבנים. לא כולל בנייה ציבורית למגורים.

מסים — מסים ישירים ועקיפים (על הייצור המקומי והיבוא) ותשלומי העברה ממשיקי בית (לא כולל מסים על יבוא ביטחוני).

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

הטבות אשראי — תמיכות הגלומות באשראי לייצור המקומי וליצוא ומענקים על חשבון הון הגלומים באשראי.

תשלומי ריבית ריאלית. לציבור — סך תשלומי הריבית כפועל של הממשלה, הרשויות המקומיות, המוסדות הלאומיים ובנק ישראל לציבור בארץ, בניכוי התאמות על חשבון החזר קרן — ראה סעיף "תשלומי ריבית", להלן.

הכנסות מרכוש — רווחים תפעוליים מקומיים של בנק ישראל, בתוספת הכנסות "אחרות" מרכוש (תקבולי ריבית, שכר דירה ועוד) של הסקטור הציבורי ובניכוי תקבולי ריבית ריאלית על הלוואות הממשלה לציבור, המופיעים באומדן הטבות אשראי.

יבוא ביטחוני ישיר — לרבות מסים על היבוא הביטחוני הישיר.

תשלומי ריבית נומינלית נטו לחוץ לארץ — תשלומי ריבית ריאלית לחוץ לארץ בגין החוב החיצוני, בניכוי תקבולי ריבית מחוץ לארץ על יתרות מטבע חוץ.

ה מ ק ו ר : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובנק ישראל.

הצריכה הציבורית המקומית עלתה השנה בפחות מ־2 אחוזים — שיעור נמוך הן משיעור גידולו של התוצר והן מזה של התפוקה הפוטנציאלית (כלומר התפוקה הנאמדת בהנחת ניצול מרבי של גורמי הייצור¹). ההתפתחויות הללו מלמדות, שגידולה של הצריכה הציבורית לא דחק את השקעות הסקטור הפרטי החוצה. נהפוך הוא, הגידול המהיר יותר של התפוקה הפוטנציאלית ושל התפוקה בפועל השאיר יותר מקורות פנויים עבור הסקטור הפרטי. גידולה של הצריכה הציבורית לא קיזז אפוא את מלוא הרחבת הביקושים של הסקטור הפרטי, פרי הקטנתם של שיעורי המסים²; מכאן שהמדיניות הפיסקאלית בכללותה הביאה להרחבת הביקושים במשק.

נתוני הצעת התקציב ל־1987 תומכים בקביעה דלעיל: ראשית, נרשם בהצעת התקציב גירעון כולל בן 3 אחוזי תוצר — דבר היכול ללמד, כי המדיניות הפיסקאלית של הממשלה לשנת 1987 נועדה מלכתחילה להיות מדיניות מרחיבה; שנית, כאשר משווים את הצעת התקציב עם אומדן ביצועו בפועל, מתברר, כי ההכנסות המקומיות המתוכננות של הממשלה נפלו במידה ניכרת מאלה שנתקבלו בפועל — ומכאן שחלק ניכר מהרחיפה הראשונית, שגרמה הממשלה לביקושים במשק, אינו משתקף בנתונים־כדיעבד.

3. הביקושים הישירים

הביקושים הישירים של הסקטור הציבורי עלו השנה, במונחים כמותיים, עליה תלולה, שפיעתה אף מעבר לירידתם הרבה אשתקד. התנודתיות הרבה ברמת הביקושים הללו מקורה ברכיב היבוא הביטחוני, בעוד שברכיב המקומי ההתפתחויות מתונות יותר. הביקושים המקומיים, שירדו ברציפות במשך שלוש השנים הקודמות, עלו השנה ב־3.6 אחוזים — שיעור נמוך מקצב גידולו של התוצר במשק. ההתפתחות במגזר המקומי השנה היא תוצאה של עליית כל סעיפי הביקושים, דהיינו הצריכה הציבורית האזרחית, שעלתה בכ־1.5 אחוזים, הצריכה הציבורית הביטחונית, שעלתה ב־2.2 אחוזים, וההשקעות בענפי המשק, שעלו בכ־21 אחוזים בקירוב.

תשומת העבודה הכוללת, הנמדדת לפי מספר שעות העבודה בסקטור הציבורי, נשארה השנה יציבה, אך תעריפי השכר עלו נומינלית בכ־27 אחוזים — שיעור המשקף גידול ריאלי של כ־6 אחוזים. לעומת כ־4 אחוזים אשתקד (זאת בניכוי עליית מדר המחירים לצרכן). בשל גידולן המהיר יותר של קניות הסקטור הציבורי, ובמיוחד של הקניות בחו"ל, ירד משקל ההוצאה לשכר בכלל הצריכה הציבורית לכדי 48 אחוזים, לאחר שאשתקד הגיע משקלה לכדי 54 אחוזים.

השקעות הסקטור הציבורי בענפי המשק גדלו השנה בקצב מהיר — 20.8 אחוזים. עם זאת הן נופלות עדיין מההשקעה הציבורית בענפי המשק במחצית הראשונה של שנות השבעים. ההשקעות בתשתית (וכבישים, מבנים, הכשרת קרקע, ניקוז וייעור) גדלו השנה במונחים ריאליים בשליש, ובלטו במיוחד ההשקעות בכבישים, שגדלו ביותר מ־50 אחוזים. עם זאת נציין, כי משקלן של ההשקעות בתשתית בסך מלאי ההון נותר נמוך, וחרף גידולן המהיר הן לא חזרו למשקל הגבוה, שהושג באמצע שנות השבעים.

א. הצריכה הציבורית האזרחית

האינדיקטורים להתפתחותם של השירותים הציבוריים האזרחיים (לוח ה'־5) מלמדים, שבמגזר הציבורי האזרחי שוררת מגמת התכווצות מאז 1985. הדברים אמורים גם לגבי שנת 1987, אף שבחלק מהאינדיקטורים נבלמה המגמה האמורה. הצריכה האזרחית במונחים לנפש נשארה יציבה ב־1987 — וזאת לאחר ירידתה התלולה ב־1986, 3.4 אחוזים. ברומה לכך התפתחה גם הצריכה האזרחית במונחי תוצר: היא נשארה השנה קבועה במונחי השנה הקודמת, 16.7 אחוזים, לאחר שירדה אשתקד. בגלל השלכותיה על הקצאת גורמי הייצור נחשבת ירידת משקל

¹ כאשר מניחים, שכוח העבודה גדל בקצב גידולה של האוכלוסייה בגיל עבודה, וההון והפריון הפוטנציאליים גדלו בקצב גידולם בפועל — מתקבל כי התפוקה הפוטנציאלית של הסקטור העסקי עלתה ב־4.9 אחוזים.

² הצריכה הפרטית קשורה קשר שלילי לא רק עם המסים, אלא גם עם הצריכה הציבורית.

לוח ה' - 3

הוצאות¹, ההכנסות, הגירעון התקציבי ומימנו, 1981 עד 1988
(אחוזים מהתל"ג, שנות תקציב)

	1987		1986	1985	1984	1983	1982	1981	1988
	הוצעה	אומדן							הוצעה
1. סך הוצאות הממשלה	64.8	65.2	63.4	65.5	62.6	61.3	60.1	60.4	59.4
א. הוצאה מקומית	53.1	53.9	49.4	47.5	45.3	46.7	47.8	47.0	49.8
ב. הוצאה בחוץ-לארץ	11.8	11.3	14.0	18.0	17.4	14.6	12.3	13.3	9.6
2. סך ההכנסה הממשלתית	48.7	53.9	53.0	50.4	62.5	65.5	58.6	57.3	54.4
א. הכנסות מקומיות	38.6	45.9	43.3	35.6	42.2	48.0	45.8	43.6	44.3
ב. הכנסות במט"ח	10.1	8.0	9.8	14.8	20.3	17.6	12.8	13.8	10.1
3. גירעון(-)/עודף(+) ממשלתי כולל	-16.1	-11.4	-10.3	-15.2	-0.1	4.2	-1.5	-3.0	-4.9
א. גירעון מקומי	-14.4	-8.0	-6.1	-11.9	-3.1	1.2	-2.1	-3.4	-5.5
ב. גירעון בחוץ לארץ	-1.7	-3.4	-4.2	-3.3	3.0	3.0	0.6	0.4	0.6
4. מקורות מימון הגירעון הכולל	16.1	11.4	10.3	15.2	0.1	-4.2	1.5	3.0	4.9
א. גיוס הון מהציבור	8.2	5.5	0.8	5.3	5.9	1.3	2.2	2.3	5.4
ב. הלוואות מחו"ל	4.0	7.6	6.9	10.6	1.4	0.0	-1.1	-1.1	-1.5
ג. מימון מבנק ישראל	4.0	-1.8	2.7	-0.7	-7.2	-5.5	0.4	1.9	1.1

(1) כולל מתן אשראי נטו.

ה מקור : אגף התקציבים, מנהל הכנסות המדינה, החשב הכללי במשרד האוצר ועיבודי בנק ישראל.

לוח ה' - 4

הביקושים הישירים של הסקטור הציבורי, 1982 עד 1987

העלייה או הירידה (-) לעומת השנה הקודמת										
בכמויות						במחירים		הערך במחירים שוטפים		
1987	1986	1985	1984	1983	1982	1987	1986	1987	1986	1985
(אחוזים)						(מיליוני ש"ח)				
1. הצריכה הציבורית (נטו)										
1.5	-2.0	-0.1	2.0	1.3	1.2	24.9	55.1	8,925	7,037	4,628
א. צריכה אזרחית										
31.0	-17.5	6.8	10.8	-9.7	-12.4	17.5	41.8	10,564	6,862	5,867
ב. צריכה ביטחונית (נטו)										
16.1	-10.3	3.5	6.4	-4.5	-6.5	20.8	47.7	19,488	13,899	10,495
ג. סך הכול (נטו)										
2. הצריכה הציבורית המקומית (נטו)										
1.5	-1.5	-0.4	1.8	1.3	1.2	25.1	55.5	8,759	6,899	4,504
א. צריכה אזרחית מקומית										
2.2	-5.8	-2.5	-0.2	1.5	5.5	22.0	44.5	5,880	4,716	3,464
ב. צריכה ביטחונית מקומית (נטו)										
1.8	-3.3	-1.3	1.0	1.4	3.0	23.8	50.7	14,638	11,615	7,967
ג. סך הכול (נטו)										
20.8	11.0	-3.3	-15.6	17.1	8.2	23.4	50.9	1,853	1,243	742
3. ההשקעות בענפי המשק										
4. הביקושים הישירים של הסקטור הציבורי										
16.5	-8.9	3.0	4.4	-2.9	-5.5	21.0	47.9	21,342	15,142	11,237
א. סך הכול										
3.6	-2.1	-1.4	-0.7	2.8	3.4	23.8	50.7	16,492	12,858	8,709
ב. מזה: ביקושים מקומיים										
-4.5	-29.2	-20.5	-19.6	-17.3	-20.1	24.6	56.8	276	232	209
5. בנייה ציבורית										

ה מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לוח ה' - 5

אינדקסורים לבחינת התפתחות השירותים הציבוריים האזרחיים, 1980 עד 1987
(אחוזים, מחירים שוטפים)

מסקל גילאי 65+ 0-24 באוכלוסייה (1980 = 100)	השכר במגזר הציבורי האזרחי כחלק מסך השכר	אחוז המועסקים בשירותים הציבוריים האזרחיים מסך המועסקים האזרחיים	הצריכה הציבורית האזרחית לנפש (1980 = 100)	הצריכה הציבורית האזרחית / הצריכה הפרטית	הצריכה הציבורית האזרחית/ התוצר'	
100.0	26.0	29.7	100.0	34.4	18.8	1980
99.7	25.7	30.2	100.3	32.7	18.5	1981
99.3	24.3	30.2	99.5	30.4	18.0	1982
99.2	24.4	29.7	99.6	29.6	17.9	1983
98.8	25.6	29.7	99.6	32.7	18.7	1984
98.7	23.8	29.9	97.7	28.2	17.1	1985
98.7	22.7	29.7	94.3	25.7	16.7	1986
98.7	22.1	28.8	94.3	25.3	16.7	1987

(1) הצריכה הציבורית כולל לנמ"א.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וניבורי בנק ישראל.

הצריכה האזרחית בתוצר להתפתחות חיובית, אולם אליה וקוץ בה: צמצומה של צריכה זו — אם אינו מלווה בייעול של השירותים הציבוריים — פוגע, בטווח הקצר, באיכות החיים, ולכן קשה להורידה במהירות וברציפות. על רקע זה ניתן לראות את בלימת ירידתם של האינדיקטורים הראשון והשלישי בלוח ה־5 בשנת 1987. מגמת הצמצום של המגזר האזרחי היא תוצאה של מדיניות קיצוצים, שהופעלה ביולי 1985. ביטויה הבולט של מדיניות זו היה ירידתה התלולה של תשומת העבודה בסקטור הציבורי ב־1986 ועלייתה הקלה ב־1987. (ראה שינוי הכמויות בסעיף 1 א' של לוח ה־1א'). יש לציין, כי הביטוי הכספי של התפתחות זו חלש הרבה יותר — אם בשל הענקת תנאי פרישה נוחים לעוזבים (הגימלאות לעובדי המדינה נרשמות כתשלומי העברה לציבור) ואם בשל עליית תעריפי השכר בסקטור הציבורי (ראה שינויי המחירים בסעיף 1א' של לוח ה־1א'). הקניות במגזר האזרחי הוקפאו בשנה הקודמת, אולם עלו ב־1987 בכ־3 אחוזים. מכאן שבמדיניות הקיצוצים בשנתיים האחרונות לא היתה סימטריה בין שני רכיבי ההוצאה האזרחית, והדבר העלה במהירות את היחס קניות לעובד במגזר האזרחי. מספר המועסקים בשירותים הציבוריים, הכוללים גם פעילויות המתבצעות מחוץ לסקטור הציבורי, פחת השנה במקצת, לאחר גידול קל אשתקד. יציבות זו, לאחר שנים רבות של גידול מתמיד בשירותים אלו, בולטת השנה במיוחד, לנוכח עליית מספר המועסקים בסקטור העסקי בכ־4.5 אחוזים. הדבר עולה בקנה אחד עם החלטת הממשלה, במסגרת הצעת התקציב, להביא להפניית עובדים לסקטור העסקי.

השירותים הציבוריים האזרחיים מתחלקים לשירותי רווחה (חינוך, בריאות, סעד ושירותים קהילתיים) ולשירותים כלכליים (שירותי מינהל ממשלתיים, סדר ציבורי, תחבורה ותקשורת, חקלאות ועוד). בחינה של התפלגות צריכת השירותים הציבוריים האזרחיים מצביעה על מגמה ארוכת טווח — עליית משקלם של שירותי הרווחה על חשבון שירותי המינהל והשירותים הכלכליים (לוח ה־6). ב־1987 נשארה התפלגות צריכת השירותים הציבוריים יציבה. (משקל שירותי הבריאות עלה קלות על חשבון שירותי הסעד והרווחה האחרים.)

נתוני התפלגות צריכת השירותים הציבוריים הם אומדנים, המבוססים, בשנתיים האחרונות, על סקרי כוח אדם ומרדרי המחירים לצרכן בסעיפים המתאימים. סקר כוח אדם ב־1987 מצביע על עלייה קלה של מספר המועסקים בשירותי החינוך והבריאות (0.9 ו־0.2 אחוזים, בהתאמה), לעומת ירידה בת 3-2 אחוזים של מספר המועסקים בשירותים הציבוריים האזרחיים האחרים. מרדרי המחירים התפתחו בכיוון ההפוך, וקיוונו את ההשפעה הקודמת, כך שההתפלגות עצמה המבוטאת במחירים שוטפים נשארה יציבה.

לוח ה' - 6

צריכת שירותים ציבוריים אזרחיים לפי יעדים¹, 1975 עד 1986

	1987	1986	1985	1984	1984	1983	1982	1981	1978	1975	
שירותי חינוך	43	43	43	42	39	38	38	37	37	40	
שירותי בריאות	20	19	18	18	24	24	24	24	23	19	
שירותי סעד ורווחה אחרים	14	15	15	14	16	16	16	17	16	16	
סך צריכת שירותי הרווחה	77	77	76	74	79	78	78	78	76	75	
שירותים כלכליים אחרים	23	23	24	26	21	22	22	22	24	25	
סך כל השירותים האזרחיים	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	

(1) ההתפלגות לפי יעדים עד 1983 מתבססת על אומדני הצריכה הציבורית האזרחית וצריכת מלכ"ר. החל משנת 1984 הנתונים הם לפי הסיווג החדש של החשבונות הלאומיים. הטור הימני של 1984 הוא אומדן המתבסס על הסיווג הישן. נתוני 1985, 1986 ו־1987 הם נתונים ארעיים המתבססים על שיעורי גידול של משרות שכיר בענפים הכלכליים המתאימים.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ב. הצריכה הציבורית הביטחונית

הצריכה הביטחונית עלתה השנה, כמותית, יותר מאשר בכל שנה אחרת משנות השמונים, וזאת עקב גידול חריג, כמעט פי שניים, של היבוא הביטחוני. היבוא הביטחוני נתון לתנודות חריפות, הנובעות מעיתוים של מועדי האספקה, ולכן גידולו החריג השנה אינו מצביע בהכרח על תחילתה של מגמה כלשהי. רכיבי הצריכה הביטחונית המקומית התפתחו השנה בכיוונים מנוגדים, וכתוצאה מכך היא נשארה יציבה במונחים כמותיים. הקניות המקומיות גדלו השנה בכ־5 אחוזים, לאחר ירידה רצופה בת שלוש שנים, ונראה שגידולן השנה קשור בירידתן החריפה אשתקד. תשומת העבודה במגזר הביטחוני (שאיננה כוללת חיילים בשירות סדיר) המשיכה להתכווץ גם השנה — פועל יוצא של מדיניות הקיצוצים בתשומת העבודה בסקטור הציבורי כולו.

המושג נטל הביטחון הוא רבי־ממדי, ולמעשה אין אינדיקטור כמותי יחיד, שימצה את העומס שהביטחון מטיל על המשק. משום כך נהוג להשתמש בשורה של אינדיקטורים, שכל אחד מהם מאיר אספקט אחר של נטל הביטחון, ולהעריך את התפתחות הנטל על סמך המגמה הכללית של התפתחותם.

בעוד שבשנה הקודמת הצביעו כל האינדיקטורים הכמותיים (לוח ה־7) על ירידה של נטל הביטחון, הרי השנה שינו שני אינדיקטורים את כיוונם, והצביעו דווקא על עלייתו. שינוי זה קשור בהגדלה, מעבר לרגיל, של היבוא הביטחוני (כאמור לעיל), וכן בסיום קבלת המענק הדר־שנתי ממשלת ארה"ב, שניתן כסיוע לתכנית הכלכלית — דבר שהיה צפוי מראש. שני האינדיקטורים הללו הם תנודתיים במיוחד. ולכן יש מקום לבחון אותם גם במבט רב־שנתי. הצגה לפי תת־קופות (לוח ה־7) מצביעה על ירידה בתקופה האחרונה (1985 עד 1987) לעומת קודמתה (1980 עד 1984), לפי כל האינדיקטורים.

לוח ה' - 7

אינדיקטורים להוצאה הביטחונית של ישראל, 1980 עד 1987
(אחוזים, מחירים שוטפים)

המשקל בתוצר הלאומי הגולמי					
הצריכה הביטחונית כאחוז מההכנסה הגולמית מכלל המקורות ¹	הצריכה הביטחונית הכוללת (נטו) בניכוי מענקים ביטחוניים ²	הצריכה הביטחונית המקומית ³	ההוצאה הביטחונית המקומית, מט"ח חופשי ופירעון הלוואות ⁴	משקל השכר במגזר הביטחון בסך תשלומי השכר	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	
19.9	19.2	14.3	18.2	10.5	1980 עד 1984
17.3	17.8	14.2	18.0	10.1	1983
20.0	17.8	14.4	19.0	10.5	1984
16.6	12.6	11.7	15.9	9.3	1985 עד 1978
18.2	13.3	12.8	17.7	9.8	1985
14.0	9.7	11.2	15.4	9.2	1986
17.6	14.7	11.0	14.7	9.1	1987

(1) נתוני הצריכה הביטחונית אינם כוללים חיילים בשירות סדיר.

(2) התוצר הגולמי ועוד העברות חד צדדיות לפי שער חליפין אפקטיבי.

(3) הצריכה המקומית ברוטו, בניכוי רכיב המכירות המקומי. (ראה לוח ה' - 2א שורה ב' - 4.)

(4) פירעון הלוואות כולל החוזי קרן וריבית על חשבון מילווה הביטחון של ממשלת ארה"ב.

ה מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וחישובי בנק ישראל.

האינדקסור הראשון בלוח ה"7 מודד את הצריכה הביטחונית כאחוז מסך ההכנסה הגולמית של המשק מכלל המקורות החופשיים (תל"ג ועוד העברות חריגניות מחו"ל), ומבטא אותו חלק מהמקורות, שלא נוצר באמצעות גידול החוב החיצוני, והוקדש למטרות ביטחוניות. לפי אינדקסור זה הוכבר נטל הביטחון, בגלל ההצטמצמות החריפה של מענקי ממשלת ארה"ב, שהיתה, כאמור, צפויה מראש. כאשר מנכים מהצריכה הביטחונית הכוללת את המענקים לסוגיהם, ניתן לדעת איזה חלק מההוצאה הביטחונית מוטל ישירות על תושבי המדינה. האינדקסור השני הבוחר שאלה זו מצביע גם הוא על הכבדת נטל הביטחון ב"1987.

האינדקסור השלישי, המשקף את לחץ הביקוש הביטחוני המקומי הישיר על התוצר, מצביע על הקלה בנטל, הקלה הנמשכת מאז תחילת שנות השמונים.

האינדקסור הרביעי בא לבדוק את נטל הביטחון, כאשר מוציאים מהתמונה את הסיוע מממשלת ארה"ב ואת היבוא הביטחוני, הכבול אליו. לשם כך מסכמים את הצריכה הביטחונית המקומית, את הקניות בחו"ל שלא במסגרת המענק הביטחוני (מטבע חוץ חופשי) ואת שירותי החוב בגין ההלוואות למימון ההוצאות הביטחוניות בעבר (כולל שירותי החוב על הלוואות מממשלת ארה"ב). בשנה האחרונה ירד אינדקסור זה לרמתו הנמוכה ביותר מאז 1973.

האינדקסור האחרון בוחר את נטל הביטחון דרך שוק העבודה. ירידת תשלומי השכר במגזר הביטחוני לעומת אלה ששולמו בכלל המשק מלמדת, כי לחצו הישיר של המגזר הביטחוני על שוק העבודה פחת במקצת בשנתיים האחרונות, לעומת התקופה שהתחילה ב"1973.

4. תקציבי הממשלה⁵

על אמצעי המדיניות המקורי כלכלית שהממשלה נקטה, או מתכוונת לנקוט, מלמדת ההתפתחות של ההוצאה התקציבית השוטפת, של ההכנסות השוטפות ושל הגירעון הממשלתי ודרך מימון — לפי הצעות התקציב והתקציבים בפועל (לוח ה"3).

השוואת הצעת התקציב לשנת 1987 עם אומדן ביצועו מלמדת, כי ההוצאות המקומיות חרגו בכאחוז תוצר בקירוב מן התקציב שאישרה הכנסת — חריגה שחייבה את הממשלה להגיש תקציב נוסף. לעומת זאת גרלו הכנסות הממשלה ממסים מעבר למתוכנן, ביותר משני אחוזי תוצר, אך עלייה זו קוזה חלקית בירידה בת אחוז תוצר אחד של ההכנסות מחו"ל. סיכום החריגות הללו הפחית את הגירעון התקציבי בפועל לכמחצית מזה שתוכנן בעת הגשת התקציב לשנת 1987. את ההתפתחויות הלא-מתוכננות ניתן לייחס למספר גורמים: חריגת ההוצאות נבעה מהסכם השכר שנחתם במשך השנה ומגידול ההוצאה התקציבית (הוצאות המשרדים, תשלומי ההעברה והרחבת ההשקעות בתשתית). יש לציין, כי ההערכה בתקציב המקומי לגבי שער החליפין היתה מוטת כלפי מעלה, דבר שהביא ליירידת ההוצאות הצמודות למטבע חוץ. החריגות הכולטות בהוצאות היו בתחומים הבאים: השכר (כ"400 מיליוני ש"ח), התמיכה במחירי מוצרי יסוד (268 מיליוני ש"ח, רובן בתחבורה הציבורית) וההשתתפות בביטוח הלאומי (280 מיליוני ש"ח). בצד ההכנסות חרגו תקבולי המסים מהצעת התקציב בכ"1.4 מיליארד ש"ח; שני שלישים מסכום זה מקורם במסי הכנסה ורכוש, והשליש הנותר — בגידול ההכנסה ממסי הוצאה. (ההכנסות הצמודות למטבע חוץ פחתו לעומת אלה הצפויות, בגלל ההערכה הגבוהה-ידי של שער החליפין, כאמור לעיל). התפתחויות לא-מתוכננות אלה במסים נדונות להלן בסעיף המסים.

תקציב המדינה לשנת 1988 מבוסס על שמירת רמתה הריאלית של הצריכה הביטחונית, על גידול איטי של הצריכה האזרחית וההשקעות בתשתית ועל גידול מהיר-יחסית של תשלומי ההעברה הממשלתיים. גידולן המתוך-יחסית של הצריכה המקומית וההשקעה המקומית, ביחס לגידולו הצפוי של התוצר, יאפשר להמשיך ולהקטין את

⁵ הגדרותיהם של סעיפי התקציב המיצריים רלהן שונות מאלו הנהוגות במשרד האוצר. כך, למשל, התקבולים ממלווה חובה ופירעונו מופיעים כאן (ובלוח ה"3) בחשבון ההוצאות וההכנסות, בעוד שלפי הגדרות האוצר הם נכללים בסעיפי מימון הגירעון.

חלקו של הסקטור הציבורי במשק. עם זאת עולה מהצעת התקציב, כי גידול ההכנסות המקומיות יהיה קטן מגידול ההוצאות, וכך יתרחב הגירעון המקומי לכדי 5.5 אחוזי תוצר — פי שניים ויותר מאשר אשתקד. יש להדגיש, כי בהוצאות הממשלה כלול פירעון מילוות חובה, וצפוי כי רכיב זה יגרל בשיעור חריג, חד-פעמי, בשתי שנות התקציב הבאות. כאשר מנכים גידול חריג זה מהגירעון המקומי, מתברר כי הגירעון השנתי הצפוי ב־1988 לא יהיה שונה מזה ששרר בשנתיים הקודמות.

הקצב האיטי של גידול ההוצאות המקומיות, ועמו ירידת הספיגה המקומית (מסים פחות תשלומי העברה) למלמדים, כי בשנת הכספים הבאה תימשך (זו השנה השנייה ברציפות) ההרפיה הקלה במדיניות התקציב המרסנת, שהפעילה הממשלה ביולי 1985. נטל מימון הגירעון ייפול כולו על שוק ההון המקומי.

5. מסים, תשלומי העברה ותמיכות

גידולה של גביית המסים ותשלומי ההעברה מהציבור (ברוטו) במחירים קבועים הואט בשנת 1987 במידה ניכרת, ושיעורו היה 4 אחוזים — אמנם פחות מזה של גידול התוצר, אך הרבה מתחת לשיעור החריג של אשתקד, כ־12 אחוזים. תוספת המסים, במחירים שוטפים, הסתכמה בכ־5.1 מיליארדי ש"ח, וחלקם של המסים בתוצר ירד השנה בפחות מנקודת אחוז, ל־48 אחוזים בקירוב (לוח ה־8).

חרף הירידה הקלה של רמת המיסוי השנה, יחסית לתוצר, רמה זו עדיין גבוהה לעומת כל השנים מאז 1960 — להוציא את שנת 1986, שהיתה שנת שיא מבחינה זו. סך תשלומי ההעברה לציבור והתמיכות הישירות לייצור

לוח ה' - 8

מסים, תמיכות ותשלומי העברה, 1980 עד 1987
(המשקל בתוצר הלאומי הגולמי — אחוזים, מחירים שוטפים)

1980 - 1985								
1987	1986	1985	1984	1983	1982	1981	1987	1984
32.1	32.4	27.7	18.3	26.2	24.5	18.5	30.7	21.8
47.6	48.4	45.1	38.2	46.1	45.5	42.6	47.0	43.2
14.2	14.5	15.3	16.7	16.6	17.2	18.8	14.7	16.9
33.4	33.9	29.8	21.5	29.5	28.4	23.7	32.3	26.3
1.3	1.5	2.1	3.2	3.3	3.9	5.2	1.6	4.5
13.3	14.1	14.2	10.0	15.2	15.4	14.3	13.9	13.7
24.3	25.6	24.7	20.3	26.1	26.8	25.4	24.9	24.9
16.5	16.9	16.1	13.2	16.3	16.6	16.8	16.5	16.0
11.0	11.4	10.5	10.3	10.9	11.4	11.2	11.0	11.2
11.3	10.9	7.7	3.8	5.4	3.6	1.3	10.0	4.0
14.5	14.5	13.0	10.4	11.2	10.5	10.6	14.0	11.0
2.0	2.1	3.5	4.7	3.9	4.4	6.3	2.5	4.4
1.3	1.5	1.8	1.8	2.0	2.5	2.9	1.5	2.6
7.5	7.3	5.8	4.5	5.8	5.7	3.4	6.9	4.6

ה מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ותיכודי בנק ישראל.

המקומי ירד השנה במידה זעירה (לכדי 14.2 אחוזי תוצר, מזה 11 אחוזי תוצר תשלומי העברה לציבור), ועל כן ירד גם משקל המסים נטו בתוצר, במחצית נקודת האחוז. עם זאת יצוין, שב־1987 היתה רמת המיסוי נטו גבוהה במידה ניכרת מממוצע השנים 1980 עד 1984 — וזאת כתוצאה משילוב של עלייה ניכרת בסך המסים ברוטו, מחד גיסא, וירידה הדרגתית של סך התמיכות הישירות ותשלומי ההעברה לציבור בשנים האחרונות, מאידך.

מערכת המסים, על רכיביה השונים, נדרשת זה שנים לרפורמה מקיפה, הן מנקודת הראות של יעילות המערכת עצמה — שנעשתה, עם השנים, מורכבת ומסובכת — והן מחמת העיוותים שהיא יוצרת במשק בהקצאת המקורות ובחלוקת ההכנסות. המיסוי הישיר אופיין בשיעורי מס גבוהים ובמערכת ענפה ושרירותית של פטורים והנחות מס, שיצרה אפליה ניכרת בשיעורי המס בין הכנסות מהון להכנסות מעבודה ובין הכנסות אלה לבין עצמן. גם במערכת המיסוי העקיף (על ייצור מקומי ועל יבוא) שיעורי המס הם דיפרנציאליים; משום כך שונים גם שיעורי ההגנה מפני יבוא מתחרה, וחלקם אף מלווים בהגנה ארמיניסטרטיבית. למבנה כזה של מערכת המיסוי נודעות השלכות שליליות על היעילות בהקצאות המקורות, על הפיריון ועל התמריץ לעבוד ולהשקיע, דבר המפריע לצמיחה כלכלית, ובעקיפין — גם להורדת נטל המס (יחסית לתוצר). על אלה יש להוסיף את שיבוש השיקולים הכלכליים בתנאי אי־הוודאות שנוצרו עקב שינויים תכופים, חלקם רטרואקטיביים, במדיניות המסים. שינויים אלה התחוללו בעיקר בתקופת האינפלציה המואצת, כשמערכת המיסוי פעלה למניעת שחיקתם של תקבולי המסים. הירידה הניכרת של האינפלציה והצמצום המשמעותי של הוצאות הסקטור הציבורי, פרי מדיניות הייצוב משנת 1985, יצרו אפוא רקע נוח לרפורמות מס בשנת 1987, אך אלה בוצעו, לפי שעה, במידה חלקית בלבד.

בסוף 1986 הכריזה הממשלה על כוונתה לערוך רפורמה מקיפה בתחום המס הישיר, ורכיביה העיקריים היו אמורים להיות הורדת משמעותית של המסים על יחידים וחברות וביטול מקביל של פטורים והנחות מס בהיקף של כמחצית מהורדת המסים המוצעת. מאחר שהצעת הממשלה לבטל פטורים לא נתקבלה, הצטמצמה הרפורמה ב־1987 בהורדת שיעורי המס במידה פחותה מהמתוכנן, ואילו נושאים אחרים — ביטול הפטורים, פישוט המס, והפחתה נוספת שלו — הועברו לטיפול ה"ועדת ששינסקי". עם זאת הוגבלה הוועדה בהפחתת המס להיקף שיפוצה על ידי הרחבת בסיס המס, כך שסך תקבולי המסים יישמר. ההמלצות המרכזיות של הוועדה — שהוגשו לממשלה בפברואר 1988, וטרם מומשו — היו: חיוב במס של כל הכנסות הפרט מהון מכל הסוגים (ריבית, דיבידנדים ורווחי הון ריאליים) ומכל המקורות, ובשיעור אחיד ככל האפשר, וכן ביטול בפועל של פטורי מס אחרים — כל אלה תוך תוספת מדרגת מס והעלאת סף המס.

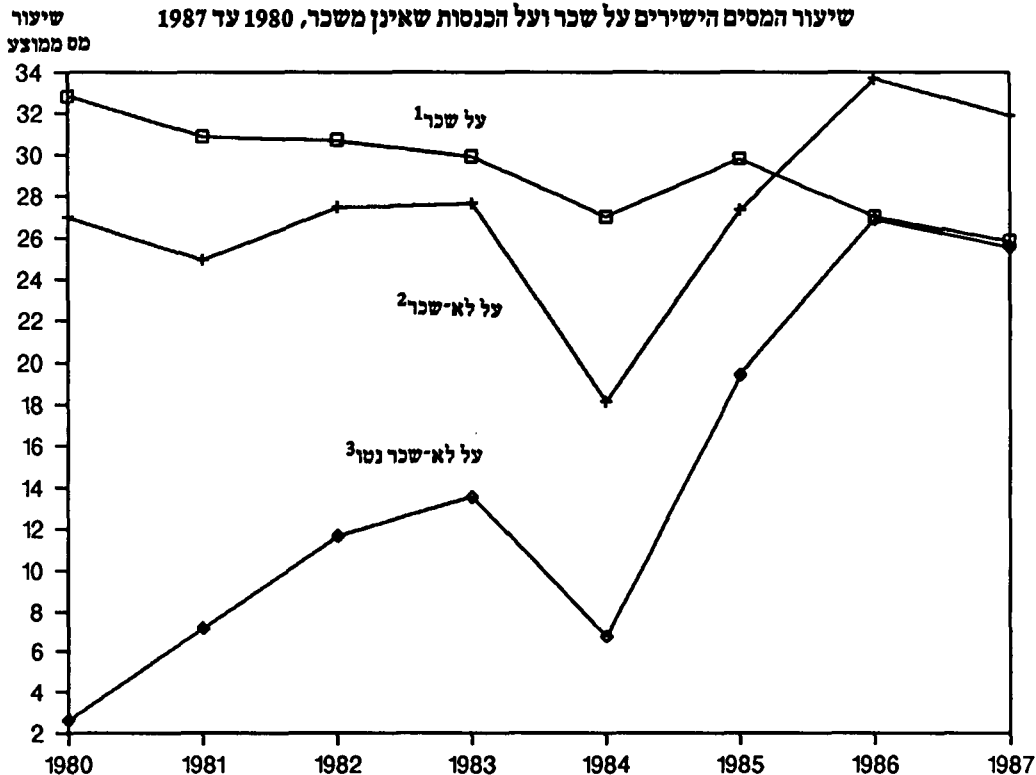
מערכת המיסוי פעלה אפוא השנה בסימן השלב הראשון של הרפורמה במיסוי הישיר, והדבר התבטא בעיקר בהורדת שיעורי מס ההכנסה על חברות ויחידים, בלוויית הפחתות במסים אחרים. הגורמים התחקיקתיים צמצמו השנה (על פי אומדן) את גביית המסים, במחירי 1986, ב־6 אחוזים. השינויים בצריכה הפרטית, ביבוא ובשכר תרמו לגידול של כ־7 אחוזים בגבייה, והאטת האינפלציה תרמה תוספת של 2 אחוזים. (נותרה שארית לא מוסכרת של אחוז אחד.)

הורדת שיעורי מס ההכנסה והפחתת עלות העבודה דרך התשלומים למוסד לביטוח לאומי הביאו ב־1987 להמשיך ירידת רמת המיסוי הממוצעת על השכר⁶, ירידה שנמשכה ברציפות מאז שנת 1981, להוציא את 1985 (ריאגומה ה־2). שיעור המס הממוצע על השכר הסתכם ב־26 אחוזים — קרוב לשיעור של 1975. ראוי לציין, שירידת שיעור המיסוי על השכר היתה השנה קטנה בעוצמתה, יחסית לירידה בין 1985 ל־1986, וזאת בעיקר בהשפעת ה"רפורמה השקטה", שהתחוללה במס ההכנסה האישי במחצית השנייה של 1985, ונבעה מעלייה ריאלית מהירה של מדרגות המס ונקודות הויכוי, עקב האטת האינפלציה והתכיפות החודשית של עדכון המדרגות. במיסוי ההכנסות שלא משכר חלה השנה תפנית — ירידה של כ־6 אחוזים בשיעור המס הממוצע על הכנסות אלה לכדי 32 אחוזים. זאת לאחר עלייה תלולה בשנים 1985 ו־1986, שנבעה בעיקר מהאטת האינפלציה ומיתר מיצוי של חוקי המס (כמפורט בדוחות לשנים אלה). על אף ירידתה של רמת המס הממוצעת השנה, היתה רמתו

⁶ ראוי להדגיש, שהמסים על שכר כוללים, בחישוב זה, מס מעסיקים וכן את חלק המעביד בהפרשות המעסיקים למוסד לבטוח לאומי — ואינם כוללים את המס על שכר מנהלי חברות. ההכנסות שאינן משכר כוללות שכר של מנהלי חברות.

דיאגרמה ה' - 2

שיעור המסים הישירים על שכר ועל הכנסות שאינן משכר, 1980 עד 1987



(1) בניכוי שכר מנהלי חברות.

(2) כולל שכר מנהלי חברות.

(3) כולל שכר מנהלי חברות ובניכוי הטבות אשראי והעברת הון לעסקים.

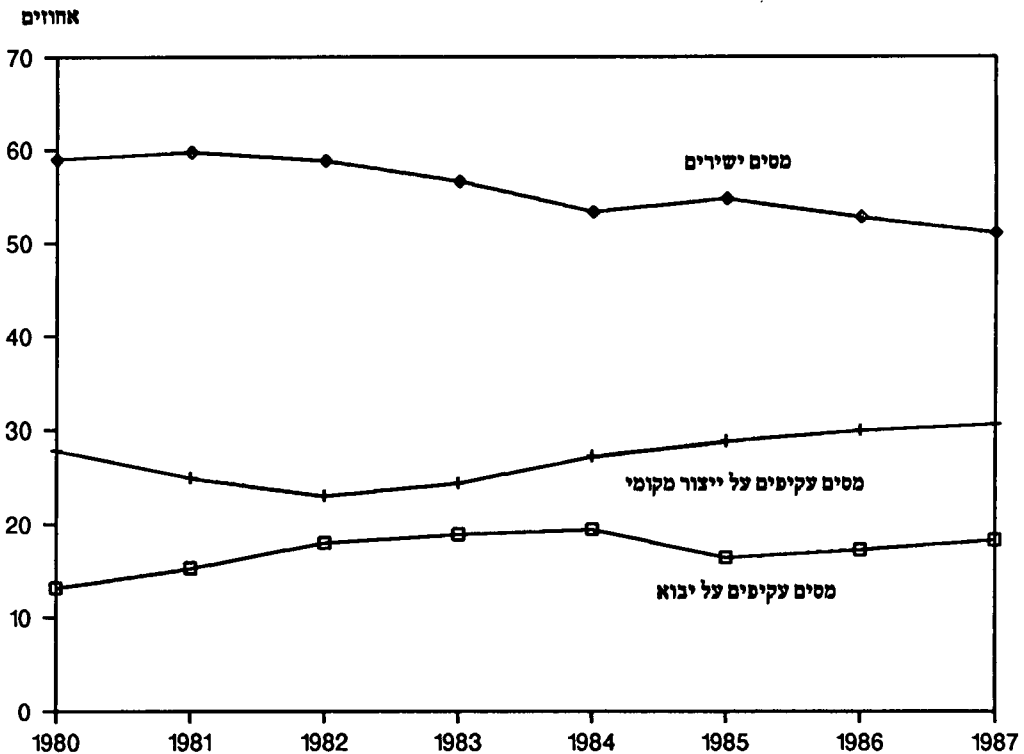
גבוהה מזו של השנים עד 1986, שבמרביתן היה המס נטו נמוך ביותר. זאת ועוד: שיעור המס הממוצע על הכנסות שלא משכר היה בשנתיים האחרונות גבוה מזה שעל השכר, בניגוד לשנים קודמות.

בעוד שגביית המסים הישירים ב־1987 גדלה בכאחוז אחד, נמשך הגידול במסי ההוצאה על מוצרים מייצור מקומי ומיבוא, אף כי בשיעור נמוך יותר מאשר ב־1986. כתוצאה מכך ירד ב־1987 חלקם של המסים הישירים בסך תקבולי המסים לרמה הנמוכה ביותר מאז 1980 — 51 אחוזים (דיאגרמה ה־3).

בשנת 1987 הורדו שיעורי המכס על יבוא במסגרת שלב נוסף בחשיפה, אך הורדה זו קווצה חלקית על ידי העלאה מקבילה של שיעורי מס הקנייה, שקובצו בקבוצות מס מעטות יותר, וכך פעלו לצמצום השונות בשיעורי המס על היבוא. אולם במקביל גבר השימוש בהגבלות ארמיניסטרטיות על היבוא, דבר המתבטא בהגנת יתר למפעלים מקומיים ובהסטת הסחר לארצות "יקרות".

התהליך האינפלציוני הממושך, ששרר במשך, דחף את מערכת המיסוי להעלאת שיעורי המס, לתוספת מסים ולשכלול מנגנוני ההצמדה וההתאמה — כדי לצמצם את פגיעתה של האינפלציה, ששחקה את תקבולי המסים.

דיאגרמה ה' - 3
גביית מסים - משקלם של הרכיבים בסך הכול, 1980 עד 1987



מאז בלימת האינפלציה עלתה גביית המסים, ריאלית, ובתקופה 1985 עד 1987 היתה השפעתו המצטברת של גורם זה חזקה בהרבה מהשפעת השינויים בחקיקה הפיסקאלית — שיכלה להיות ניכרת יותר, לולא חששה הממשלה מיצירת גירעון תקציבי. הצורך ברפורמה במערכת המיסוי בא אפוא להבטיח תהליך צמיחה מתמיד, על רקע עליית שיעורי המס האפקטיביים, עקב ירידת האינפלציה.

אם הורדת שיעורי המס אמנם תפעל להרחבת הפעילות הכלכלית, היא תביא גם להורדת נטל המס (הורות לעליית התוצר), ובתנאים מסוימים (שקיומם במשק הישראלי אינו מוכח) — אף לגידול היקף גבייתו. כיוון שהגורמים האנדרוגניים מגיבים בדרך כלל בפיגור — מידת השפעתם של השינויים שחלו במס ב־1987 על התוצר השנה עדיין אינה ברורה: מחד גיסא, חלק מהתפתחות התוצר השנה הוא פרי התפתחויות בעבר וגורמים אחרים שפעלו ב־1987, ומאידך — הרפורמה במיסוי הישיר לא מוצתה במלואה במשך השנה, וצפוי כי השפעותיה יתבטאו בשנים הבאות.

א. מסים ישירים

לאחר עלייה ניכרת, בת שנתיים, בגביית המסים הישירים ותשלומי ההעברה מן הציבור — הסתכם גידול הגבייה ב־1987 בכאחוז בלבד, ומשקלם של מסים אלה בתוצר ירד (לוח ה"8 ולוח ה"9).

הגורמים המרכזיים להתפתחות זו הם השינויים בשיעורי מס ההכנסה, המשך עלייתו של השכר הריאלי, המשך הפחתת עלות העבודה באמצעות תשלומי המעסיקים למוסד לביטוח לאומי (המקווצת בחלקה על ידי עליית מס ההכנסה עקב ירידת ההוצאה), הפסקת גביית היטל הרכב והמשך האטת האינפלציה.

לוח ה' - 9

מסים ישירים. מילואות חובה ותשלומי העברה, 1983 עד 1987

העלייה או הירידה (-) הריאלית ² לעומת השנה הקודמת				1987	1986	1985	1984	1983	
1987	1986	1985	1984	1987	1986	1985	1984	1983	
(אחוזים)				(מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים)					
3.7	9.9	13.1	-17.1	8,814	7,092	4,355	952	242	1. מס הכנסה
12.0	-7.0	-10.3	-3.4	3,393	2,528	1,835	506	110	א. שכר
-0.9	22.3	39.6	-28.6	5,421	4,564	2,520	446	132	ב. לא-שכר
-16.2	36.9	159.0	-63.6	1,385	1,379	680	65	38	תברות
-2.3	18.6	37.8	-16.0	1,207	1,031	587	105	26	עצמאיים
21.6	0.1	11.2	-2.4	1,188	815	550	122	26	מנהלי חברות וחברי קואופרטיבים
2.2	28.5	13.1	-21.7	1,640	1,339	704	154	41	ניכויים במקור
-1.7	3.1	4.7	-7.7	3,199	2,715	1,777	419	96	2. ביטוח לאומי
-3.9	-0.9	0.5	-6.8	2,692	2,338	1,593	392	89	א. שכר
12.3	38.0	64.2	9.9	507	377	184	28	5	ב. לא-שכר
-132.2	-104.3	-26.4	-14.9	0	-1	9	3	1	3. מס יתר על מלאי
-90.3	4.7	0.0	0.0	28	244	157	0	0	4. היטל רכוש חר-פעמי
14.4	47.2	49.0	-18.6	256	186	85	14	4	5. תשלומי חובה וקנסות
0.2	8.3	13.6	-14.5	12,297	10,236	6,384	1,388	343	6. סך המסים הישירים (1)+(2)+(3)+(4)+(5)
0.0	0.0	-100.0	-99.6	0	0	0	0	11	7. מילואות חובה
0.2	8.3	13.6	-17.2	12,297	10,236	6,384	1,389	354	8. סך המסים הישירים ומילואות חובה (6)+(7)
4.6	13.2	3.9	1.2	4,744	3,783	2,255	537	112	9. תשלומי העברה שוטפים למשקי בית
3.3	15.2	8.7	-2.3	3,582	2,894	1,696	386	83	א. דרך המוסד לביטוח לאומי
9.0	7.5	-8.5	11.6	1,161	889	559	151	29	ב. העברות ותגמולים אחרים

לוח ה' - 9 (המשך)

מסים ישירים, מלוות חובה ותשלומי העברה, 1983 עד 1987

העלייה או הירידה (-) הריאלית לעומת השנה הקודמת									
1987	1986	1985	1984	1987	1986	1985	1984	1983	
(אחוזים)				(מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים)					
0.1	7.0	-13.0	-7.4	252	210	132	38	9	10. תשלומי העברה למלכ"ר פרטי
0.1	7.5	-13.2	-7.5	245	204	128	37	8	א. העברות שוטפות
0.1	-8.1	-6.8	-2.9	7	6	4	1	0	ב. העברות בחשבון הוזן
8.8	-1.9	-25.4	-28.6	648	497	342	113	33	11. העברות הון לעסקים
-34.5	115.4	-58.0	52.5	252	321	101	59	8	12. פירעון מלוות חובה
2.3	14.8	-6.3	-2.8	5,896	4,810	2,830	747	162	13. סך תשלומי ההעברה לציבור (9) עד (12)
13.2	20.7	-13.2	-50.7	703	518	290	83	35	14. תשלומי העברה מהציבור
5.2	-0.6	-9.3	-6.7	88	70	47	13	3	א. בחשבון השוטף ממשיק בית וממלכ"ר פרטי
14.5	24.8	-13.9	-54.7	616	449	243	70	32	ב. בחשבון הון
4.4	13.0	2.8	0.6	4,982	3,982	2,379	572	120	15. תשלומי העברה שוטפים נטו
0.9	14.1	-5.5	10.6	5,192	4,292	2,540	664	127	16. סך תשלומי ההעברה נטו (14)-(13)
0.9	8.8	12.1	-20.2	13,000	10,754	6,673	1,471	389	17. מסים ישירים והעברות מהציבור (14)+ (8)
									18. מסים ישירים ומלוות חובה בניכוי
-0.3	4.4	31.1	-32.7	7,105	5,944	3,843	724	227	תשלומי העברה נטו (16)-(8)

(1) לא כולל תשלומי ריבית על חשבון מלוות פנים ותשלומי ריבית מהממשלה לבנק ישראל.

(2) מנוכה במודד המחירים לצרכן, ממוצע שנתי.

(3) הסך הכל כולל תשלום ישיר של עצמאיים לקופות החולים על חשבון מס מקביל לשנים 1980 עד 1983.

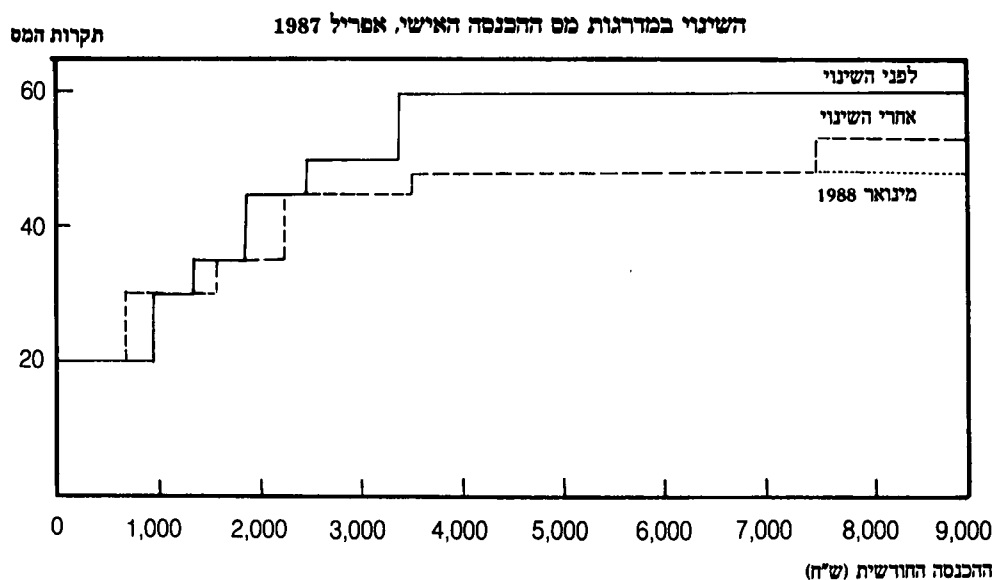
(4) כולל תשלומים על חשבון משכורת מנהלים.

(5) האומדן כולל היטל על מכירות ניירות ערך.

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

סך גביות מס ההכנסה עלו השנה בכ־4 אחוזים, לעומת עלייה בת 10 אחוזים בקירוב אשתקד. גם התפלגות רכיבי תוספת הגבייה השתנתה לעומת 1986: גביית המס משכר עלתה במידה ניכרת, לאחר ירידה רצופה במשך שלוש שנים, ואילו מיסוי ההכנסות האחרות ירד. זאת היתה תוצאת השילוב של עליית השכר הריאלי, התגברות הפעילות הכלכלית והחלת הרפורמה במס ההכנסה על חברות (מינואר) ועל יחידים (מאפריל). את היקף השפעתה של הרפורמה ואת קשרי הגומלין שלה עם הפעילות הכלכלית שהתנהלה השנה קשה עדיין לאמוד. כך, לדוגמה, עדיין אין בירינו נתונים על התפלגות תשלומי המס בפועל לפי עשירונים של התפלגות ההכנסה ושיעורי המס; אלה יאפשרו לקבוע, כיצד הורדה אפקטיבית של שיעורי המס משפיעה על היקף גביית המסים. זאת ועוד, הורדתם של שיעורי המס על עצמאיים טרם התבטאה בתשלומי המס השוטפים השנה, שכן המקדמות לא עודכנו בהתאם להורדה זו.

דִּיאָגְרַמָּה ה' - 4



הרפורמה במסוי החברות בלטה במיוחד בהורדת שיעור המס הכולל על הרווחים הלא מחולקים מ־61 אחוזים ל־45 אחוזים. כמו כן הוקטן, ל־42½ אחוזים, שיעור המס על מרבית החברות התעשייתיות, כפיצוי על ביטול הטבות מס מיוחדות שנהגו מהן (וזאת למשך שנת 1987 בלבד). יש לציין, שהחברות התעשייתיות נהנו משיעור המס המופחת (45 אחוזים) כבר ב־1986.⁷ הפחתת שיעורי המס, תוך התקדמות בהאחדתם, נועדה לסייע לשיפור הרווחיות (נטו) של החברות בסקטור העסקי, ולהגדיל את ההשקעות ואת הפעילות העסקית. אשר לשינויים במס ההכנסה על יחידים — בוטלו שתי מדרגות המס הגבוהות, 60 ו־50 אחוזים; שיעור המס השולי המרבי הורד ל־48 אחוזים; לתקופה אפריל עד דצמבר 1987 הוטל מס יסף (10 אחוזים) על הכנסות במדרגת

⁷ הפחתת שיעור המס על רווחים לא־מחולקים בוצעה באמצעות הפחתת שיעור מס ההכנסה על החברות מ־35 ל־28½ אחוזים. הרפורמה היטיבה גם עם חברות שיש להן מפעלים מאושרים, במסגרת החוק לעידוד השקעות הון, וזאת על ידי הפחתת שיעור מס החברות מ־30 אחוזים ל־25 אחוזים. (בחברות אחרות נשאר מס החברות בשיעור 40 אחוזים). במקביל הופחת (מינואר) שיעור המס על ריביתנים — מ־35 עד 45 אחוזים ל־25 אחוזים.

לוח ה' - 10

שכר, מסים ושכר פנוי למשרת שכיר¹, 1982 עד 1987

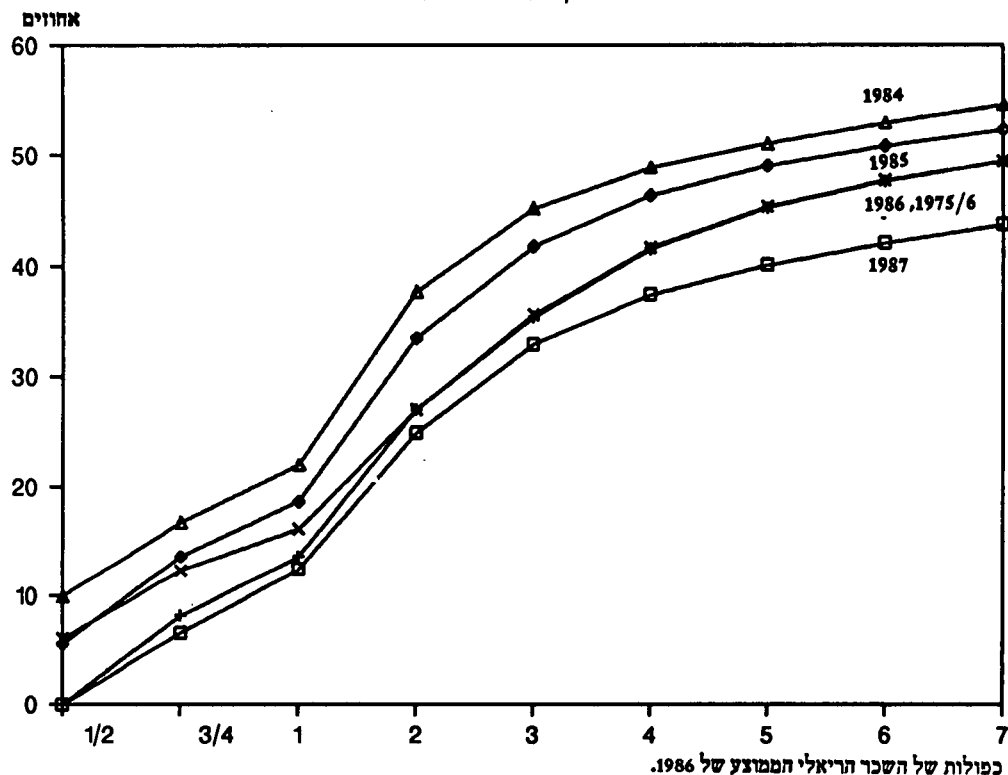
העלייה או הירידה (-) הריאלית לעומת השנה הקודמת			באחוזים מהשכר ברוטו			
1987	1986	1985	1987	1986	1984	1982
8.1	11.6	-6.8				שכר ממוצע בפועל
8.9	-9.8	-25.7	13.6	13.6	21.0	17.9
10.6	2.4	-24.2	16.0	15.6	20.9	16.9
7.7	13.4	-2.2	84.0	84.4	79.1	83.1
						שכר ממוצע (ריאלי קבוע) ²
-8.9	-26.9	-14.7	12.5	13.7	22.0	19.1
-11.1	-19.1	-11.6	14.0	15.8	22.0	18.5
2.1	4.6	3.3	86.0	84.2	78.0	81.5
8.1	11.6	-6.8				שכר כפול מהממוצע בפועל
5.6	-3.9	-20.6	26.3	26.9	36.7	31.3
6.4	1.6	-17.9	30.1	30.6	38.2	33.1
8.9	16.6	0.1	69.9	69.4	61.8	66.9
						שכר כפול מהממוצע (ריאלי קבוע)
-7.6	-19.5	-11.2	24.9	27.0	37.7	32.6
-6.7	-15.1	-7.9	28.7	30.7	39.2	34.5
3.0	8.5	5.1	71.3	69.3	60.8	65.5

- (1) שכר למשרת שכיר, לפי הגדרות המוסד לביטוח לאומי.
 - (2) היות שהמשכורות משולמות ברובן בתחילת החודש, גם מדר המחירים לצרכן נאמד לתחילת החודש; זאת על ידי ממוצע של שני מדדי מחירים עוקבים.
 - (3) מס הכנסה חושב בהנחה, שרק ראש המשפחה עובד, ואין ניכויים וזיכויים נוספים. בין יולי 1982 לאפריל 1983 כולל מס הכנסה גם את "מילווה שלום הגליל".
 - (4) מסים נטו: מס הכנסה וביטוח לאומי, פחות קצבות ילדים.
 - (5) ברמה של ינואר עד דצמבר 1986.
- ה מקור : המוסד לביטוח לאומי, נציבות מס הכנסה ועיבודי בנק ישראל.

המס המרבית, וזה העלה את שולי המס ל-52.8 אחוזים³; מדרגות המס הנמוכות הורחבו. (השינויים פורטו בדיאגרמה ה"4). נוסף על שינוי מדרגות המס, שונתה שיטת ערכונן (וכן נקודות הזיכוי, התקרות והנחות המס השונות), והן יעודכנו בכל חודש ינואר לפי שיעור עליית מדר המחירים במשך השנה (במקום לפי זה של מדר ממוצע תקופתי בפיגור). כן יעודכנו המדרגות (ב-100 אחוזים מאז העדכון האחרון) גם בכל עת שתשולם תוספת יוקר. כחלק מהרפורמה במס, חודש, באפריל 1987, המיסוי (שהופסק בספטמבר 1986) של קצבות הילד השני והילד השלישי במשפחות, שבהן עד 3 ילדים והכנסת האב היא בשולי מס של 45 אחוזים ויותר. כמו כן נשאר בתוקף ביטולה של קצבת הילד הראשון במשפחות קטנות, תוך העלאת האחוז היחסי מהשכר הממוצע המזכה בהחזר הקצבה.

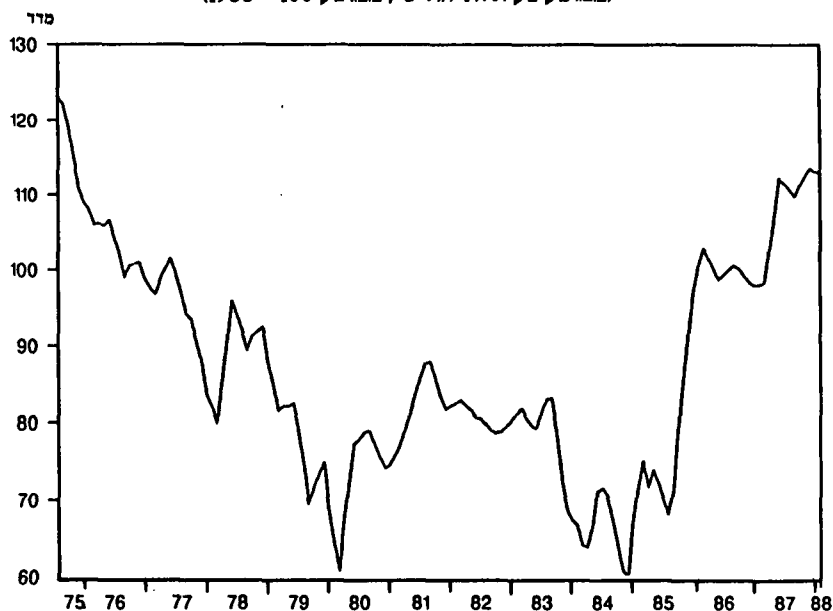
³ בשנת 1987 פולגה ההכנסה השנתית של הגישומים בין שתי מערכות של מדרגות המס ביחס $\frac{1}{4}$ ר $\frac{3}{4}$, כך ששיעור המס השולי המרבי (המשוקלל) היה 54.6 אחוזים.

דיאגרמה ה' - 5
שיעורי מס הכנסה ממוצעים לפי רמות שכר 1975/6 עד 1987
(שכר ריאלי קבוע של ממוצע 1986)

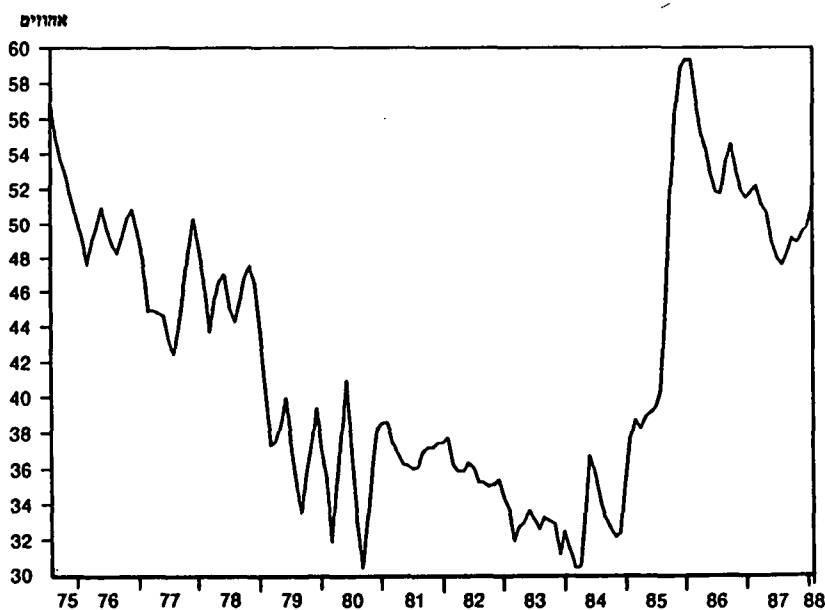


לוח ה"10 מלמד, כי שיעור מס ההכנסה (התחשיבי) על השכר הממוצע למשרת שכיר לא השתנה כלל בשנתיים האחרונות (13.6 אחוזים), וכי השכר הפנוי גדל בערך כמו של השכר הריאלי. זאת ועוד: ברמת שכר ריאלי קבוע (ממוצע 1986) היתה הרפורמה גורמת לירידת תשלומי המס ולעלייה בת כ"2 אחוזים של השכר הפנוי, ואילו שכרם הפנוי של המשתכרים פי שניים מהשכר הממוצע (הקבוע) היה עולה בשיעור גבוה יותר. עוד עולה מלוח זה (וכן מהמשכו לרמות שכר גבוהות יותר), כי מהורדת שיעורי המס ושינוי המדרגות ב"1987 נהנו כמעט כל המפרנסים (מיגיעה אישית), אך במיוחד (יחסית) בעלי רמות השכר הגבוהות פי ארבעה ויותר מהשכר הממוצע אשתקד (כ"3 אחוזים מהמפרנסים). "הרפורמה השקטה" של 1985 — שהתבטאה, כאמור, בשינוי ריאלי של מדרגות המס (דיאגרמות ה"5 וה"6) — עלתה בעוצמתה ובמידת הפרוגרסיביות שלה על השינויים שהוכנסו ב"1987 בתחום המס האיש. עוד מלמדת דיאגרמה ה"6, שבשנת 1986, הודות ל"רפורמה השקטה" של 1985, ירדו שיעורי המס הממוצעים על רמות השכר הגבוהות לרמה של 1975/76, ואילו בשכר הנמוך ירדו אף יותר. ב"1987 המשיכו שיעורי המס הממוצע לרדת, אך הפעם היתה הירידה חזקה יותר ברמות השכר הגבוהות ביותר. גם מנתונים תחשיביים של מינהל הכנסות המדינה על השפעת הרפורמה במס ההכנסה על התפלגות ההכנסה מיגיעה אישית ניתן ללמוד על התגברות אי-השוויון בהתחלקות ההכנסה כתוצאה מהשינויים של 1987. 75 אחוזים מ"הפסדי המס" נופלים בחלקו של העשירון הגבוה (התורם 70 אחוזים מתקבולי המסים). ראוי להדגיש, שבהעדר נתונים על התחלקות ההכנסות בשנים האחרונות, ראוי להשתמש בנתונים דלעיל רק כאינדיקציות לכיוון ההתפתחות של אי-השוויון בהתחלקות.

דיאגרמה ה' - 6
ערכה הריאלי של מדרגת המס של 35 אחוזים, 1975 עד 1987
(ממוצע נע תלת-חודשי, ממוצע 100=1986)



דיאגרמה ה' - 7
סך מס ההכנסה כאחוז מהשכר הממוצע במשק, 1975 עד 1987
(ממוצע נע תלת-חודשי)



סוף מס ההכנסה נגזר מערך נקודות הויכוי ומדרגת המס הנמוכה. סוף זה כאחוז מהשכר הריאלי ירד ב־1987, בממוצע שנתי, מאחר שהשכר הריאלי עלה השנה, ואילו הערך הריאלי של נקודות הויכוי נשאר יציב. סוף המס הממוצע הגיע השנה לכ־50 אחוזים בקירוב מהשכר הממוצע במשק, שיעור דומה לזה שהיה בעת הרפורמה של 1975/76. הירידה בשנת 1987 באה לאחר עלייה תלולה של סוף המס בשנים 1985 ו־1986 (ריאגרמה ה־7). כן יצוין, כי סוף המס בשנת 1987 עדיין גבוה מזה שבכל אחת מהשנים מאז 1987.

(2) ביטוח לאומי

תשלומי הציבור למוסד לביטוח לאומי פחתו ב־1987, ריאלי, בכ־2 אחוזים. ההסבר העיקרי לירידה נעוץ בצמצום ריאלי בן 12 אחוזים של הפרשות המעסיקים למוסד לביטוח לאומי בגין שכר עובדיהם, בעקבות הצעדים, שנקטה הממשלה מאז 1986 לשם הפחתת עלות העבודה. מאז מאי 1986 הופחת השיעור שנושאים המעסיקים מ־15.35 אחוזים מהשכר ברוטו (עד לתקרה שהיקפה פי שלושה מן השכר הממוצע במשק) ל־8.15 אחוזים, בעוד שחלקו של העובד נשאר קבוע — 5.35 אחוזים. 4.5 נקודות אחוז מרמי הביטוח הופחתו על פי חוק, מאפריל 1987. לפני כן התבצעה ההפחתה על פי הסדר, שביטל תשלום חלק מהמקדמות. בדרך דומה בוצעה גם החלטת הממשלה להפחית 2.7 אחוזים נוספים מרמי הביטוח, החל ממאסר 1987. הממשלה שיפתה את המוסד לביטוח לאומי בגין הפחתות אלה גם ב־1987, וזאת בהיקף (ברוטו) של 1,037 מיליוני ש"ח. התרומה נטו לסקטור העסקי מתבטאת ב־1.4 אחוזי תוצר מקומי עסקי, והתרומה לשכר בסקטור זה שיעורה כ־2.3 אחוזים מסך השכר ב"י. תשלומי העצמאיים לביטוח הלאומי עלו ב־1987 במידה ניכרת, הודות להעלאת שיעורי המס ובסיס המס במהלך 1986 ולעליית השכר הריאלי. היקפה של תקרת המס לעצמאיים היה ב־1987 פי ארבעה מן השכר הממוצע במשק, והיקפה של תקרת המס האפקטיבית הכוללת — בממוצע פי 2.7 משכר זה, לעומת פי 2.5 אשתקד. אילו נגבו סכומי השיפוי הממשלתי ישירות מהציבור, היו דמי הביטוח הלאומי גדלים השנה, ריאלי, בלמעלה מ־7 אחוזים.

ב. תשלומי העברה

סך תשלומי ההעברה לציבור עלה בשנת 1987 בשיעור נמוך מאשר אשתקד — 2 אחוזים לעומת 15 אחוזים, בהתאמה. חלקם של תשלומי ההעברה בתוצר ירד במקצת, והתייצב בשיעור של 11 אחוזים. שמונים אחוזים מסך תשלומי ההעברה הם תשלומי העברה שוטפים למשקי בית, והשאר הם בעיקר תשלומי העברה למעסיקים בחשבון ההון ופירעון מילווה חובה. הרכיב העיקרי בתשלומי ההעברה השוטפים למשקי בית הוא זה המועבר באמצעות קצבות הביטוח הלאומי (כ־7 אחוזי תוצר)⁹, והשאר הוא העברות, שעניינית היה ניתן לראות חלק גדול מהן כשכר, והן אינן בלתי תלויות בהתנהגות הכלכלית של מקבליהן. השינוי השנתי בערכן הריאלי של הקצבאות השונות משקף שינויים דמוגרפיים ושינויים בערך הקצבה. על מיגוון השיטות של ערכון הקצבאות ועל השינויים שחלו בהן בשנים האחרונות עמדנו בפירוט ברוח לשנת 1986. הפעם נציין רק, שאת מרבית הקצבאות מערכנים בהתאם לשכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי (שהוא שונה מהשכר הממוצע למשרת שכיר בפועל, ומחושב בכל חודש שבו משולמת תוספת יוקר לכלל השכירים במשק). חלק אחר, בעיקר קצבות הילדים, מערכנים על פי מדר המחירים לצרכן. עוד נציין, שבעקבות השינויים, שהוכנסו בשנים האחרונות בשיטות ההצמדה והערכון של הקצבאות בתגובה על התפתחויות כלכליות, נוצרו לעיתים פערים בין ערך הקצבה במונחי שכר, כפי שהוא נקבע בחוק, לבין הערך בפועל — ועל כן הופעלה שחיקה מכוונת של חלק מהקצבאות (נכות כללית, הבטחת הכנסה ואחרות).

⁹ כדי לקבל את התרומה נטו לסקטור העסקי, הפחתנו מסכום השיפוי ברוטו את השיפוי בגין ניכויים מהשכר בשירותים הציבוריים, וכן הבאנו בחשבון, כי הניכויים לביטוח הלאומי הם הוצאה מוכרת לצורכי מס, וכי חלק מהשיפוי לסקטור העסקי ניתן תמורת הפרשות שאינן משכר.

¹⁰ תשלומי הביטוח הלאומי לחיילי המילואים אינם כלולים בתשלומי ההעברה אלא בהוצאה הביטחונית.

לוח ה' - 11

אומדן ערך קצבאות שונות, 1975/76 עד 1987

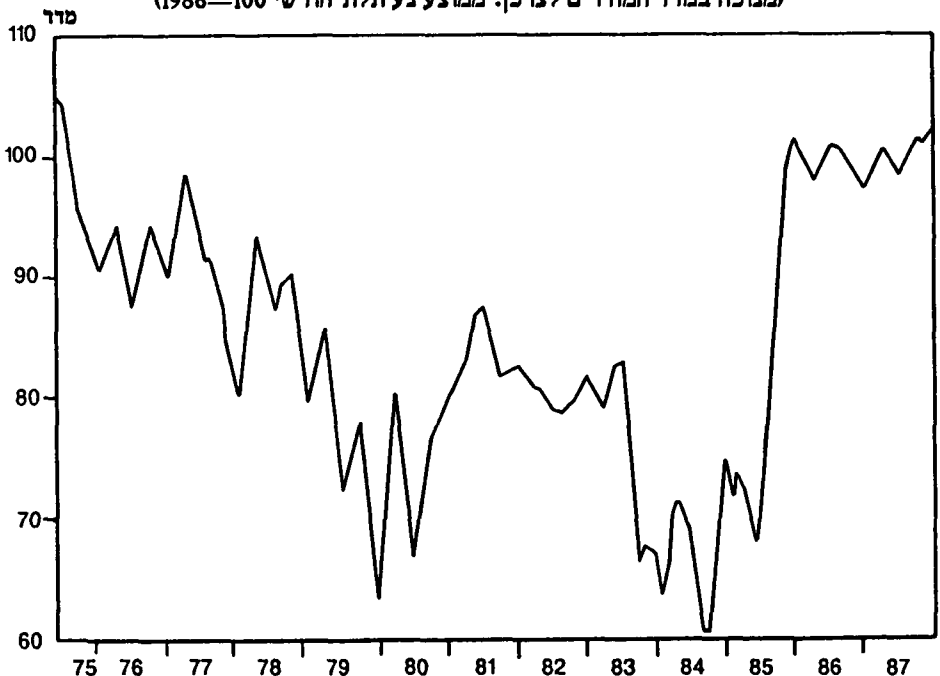
העלייה או הירידה (-) הריאלית בקצבה חודשית ממוצעת' לעומת השנה הקודמת				1987 לעומת התקופה יולי 1975 עד מארכ 1976	1975 עד
1987	1986	1985			
					מנוכה במדד המחירים לצרכן'
-0.3	-9.0	-12.4	-48.2		קצבה לשני ילדים
-0.5	28.7	30.3	28.7		קצבה לארבעה ילדים'
-3.7	8.6	12.4	41.3		הכנסה מינימלית לבודד'
					מנוכה במדד השכר הממוצע למשרת שכיר'
-8.0	-17.1	-7.4	-64.4		קצבה לשני ילדים
-8.1	14.8	40.9	-11.6		קצבה לארבעה ילדים'
-11.2	-3.0	21.3	-3.0		הכנסה מינימלית לבודד'

- (1) סדרי הרפורמה נקבעו בתקופת אינפלציה של 40 אחוזים, כך שערכן של הקצבאות, שנקבעו בחודש יולי 1975, ירד מדי חודש בחודשו, עד למועד עדכון הראשון באפריל 1976. הקצבה החודשית הממוצעת בתקופה זו משמשת קירוב לגורל שמערכת ההצמדה היתה אמורה לשמור.
 - (2) ניכוי חודשי.
 - (3) כולל קצבת יוצאי צבא.
 - (4) שיעורי השינוי של קצבת הנכות וזה לשינוי בהכנסה המינימלית המובטחת.
- ה מקור : המוסד לביטוח לאומי ועיבודי בנק ישראל.

דיאגרמה ה' - 8

ערכה הריאלי של נקודת זיכוי אחת

(מנוכה במדד המחירים לצרכן. ממוצע נע תלת-חודשי 1986=100)



לוח ה' - 12

מסים עקיפים ותמיכות לייצור המקומי, 1983 עד 1987

העלייה או הירידה (-) הריאלית לעומת השנה הקודמת					הערך במחירים שוטפים		
1987	1986	1985	1984	1983	1987	1986	1985
(אחוזים)					(מיליוני ש"ח)		
6.5	17.2	15.4	-5.4	11.9	7,770	6,088	3,508
5.5	13.4	11.2	-6.5	15.4	5,926	4,686	2,790
5.2	16.8	10.6	-9.6	18.6	3,924	3,112	1,798
-5.9	24.0	-6.5	11.7	6.8	388	344	187
-12.1	-13.2	39.5	-8.8	10.5	375	356	277
-24.9	23.7	-9.9	1.9	10.6	521	579	316
102.5	-5.9	58.0	-7.7	8.6	718	296	212
67.3	9.7	107.6	-47.1	-7.5	131	65	40
7.3	39.1	45.3	20.9	-4.2	1,337	1,039	505
5.6	16.4	4.5	-20.1	-0.8	376	297	172
-4.0	-29.3	-25.4	14.2	-10.3	1,727	1,502	1,434
-0.5	-37.9	-31.3	24.1	-6.5	1,044	875	951
-8.9	-12.5	-10.2	-5.1	-16.9	684	626	483
7.6	37.7	54.4	-21.1	24.9	6,726	5,213	2,557
9.9	49.4	85.5	-27.0	53.5	6,042	4,587	2,073

1. סך המסים העקיפים על הייצור המקומי

מסי פעילות

מס ערך מוסף

מס קנייה

מס דלק

מס מעסיקים

מסי פעילות אחרים¹

מסי רכוש

מסי רשויות

מסים אחרים¹

2. תמיכות לייצור מקומי

תמיכות ישירות

זקיפת סבסוד אשראי (ללא זקיפת הון)

3. מסים נטו על הייצור המקומי

לא כולל זקיפת סבסוד אשראי

כולל זקיפת סבסוד אשראי

(1) מנוכה במדד המחירים לצרכן, ממוצע שנתי.

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

(3) עודף רואר וגמלים ומסים מהכנסה מיועדת.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וניבוי בנק ישראל.

סך קצבות הזקנה והשארים (45 אחוזים מהקצבות) גדל ב־1987 ב־6 אחוזים, ומספר הזכאים עלה ב־2.3 אחוזים; כתוצאה מכך היתה עליית ערך הקצבה נמוכה מזו של השכר הממוצע במשק, שאליו צמודות קצבות הזקנה והשארים.

בסך תשלומי קצבות הילדים — רבע ומעלה מתשלומי הביטוח הלאומי — לא חל ב־1987 שינוי משמעותי, אף שערך של קצבאות אלה נשחק מעט (לוח ה־11 וריאגרמה ה־8). אמנם גדל מספר המשפחות הנהנות מקצבות ילדים וכן מספר הילדים הנהנים מהן, אך שיעור גידולה של אוכלוסיית הילדים במשפחות בנות 3 ילדים ומעלה היה נמוך מאשר במשפחות קטנות יותר. ההחלטה על ביטולה של קצבת הילד הראשון במשפחות קטנות לא השפיעה השנה על קצבות הילדים, שכן קצבה זו בוטלה עוד ביולי 1985.

ג. מסים עקיפים על הייצור המקומי

קצב הגידול של סך המסים העקיפים הואט בשנת 1987 במידה ניכרת, לאחר החשה בשנים 1985 ו־1986. עם זאת היה שיעור הגידול השנה גבוה במקצת מזה של התוצר, ומשקלם של המסים העקיפים בתוצר נשאר יציב — כ־15 אחוזים.

עליית תקבולי המסים העקיפים משקפת את גידול התוצר, ובמיוחד את גידול הצריכה הפרטית — אולם שיעור גידולם של מסים אלה השנה נפל מזה של הצריכה הפרטית, בעיקר משום שמש המעסיקים ירד. שיעורו של מס זה, המוטל על השכר בענפי השירותים, קוצץ בראשית השנה מ־7 ל־4 אחוזים, במסגרת המדיניות של הפחתת עלות העבודה; מס הקנייה על הייצור המקומי ירד אף הוא — ירידה מתמיהה, שאין לה עדיין הסבר מלא. ייתכן שחלק מההסבר נעוץ בהתגברות הנטייה לרכישת מוצרים בנ־קיימא מיובאים. על חשבון אלה המיוצרים בארץ. חרף ירידות אלה של המסים, רמה גידולם של המסים המוטלים על הפעילות המקומית לזה של התוצר (לוח ה־12). בשנת 1987 גדלו מאוד העודפים בקרן ההשוואה לרֶדֶק (המוגדרים בחשבונאות הלאומית כמסים עקיפים), והגיעו לכדי 5 אחוזים מסך המסים העקיפים. מסים אלה נקבעים לאחר התחשבות בין חברות הרֶדֶק ומינהל הרֶדֶק בגין שיערוכי מלאי הרֶדֶקים עקב שינויים במחיר הרֶדֶק הגולמי. מכין המסים האחרים בולט הגידול המתמשך במסי הרשויות המקומיות מאז 1984, אף שגידול זה הואט ב־1987: בתקופה 1980 עד 1987 עלו מסי הרשויות, ריאליית, פי שלושה, ואילו צריכת הרשויות נשארה יציבה יחסית. ראוי לציין, שב־1987 מימנו הרשויות המקומיות במסיהן יותר מ־70 אחוזים מפעילותן.

ד. תמיכות לייצור המקומי

בתמיכות לייצור המקומי נמשך ב־1987 הצמצום ההדרגתי, שראשיתו במחצית השנייה של 1985, עם הפעלת התכנית לייצוב המשק. רכיב התמיכות הישירות ירד במקצת, ורכיב סבסוד האשראי ליצוא המקומי ירד בכ־9 אחוזים. הטבות האשראי לייצור המקומי פחתו מ־2.6 אחוזי תוצר בשנים 1980 עד 1984 לכדי 1.3 אחוזים ב־1987, בעיקר הודות לירידת האינפלציה. הטבות הרשומות בסעיף זה הן, רובן ככולן, פירעון התחייבויות הממשלה לספק ביטוח שער והצמדה ליתרת ההלוואות שניתנו בעבר לסקטור העסקי.

אשר לתמיכות הישירות — אלה קוצצו השנה מעט, לאחר שנתיים של קיצוץ ניכר בהן. בשנת 1987 היווה חלקן של התמיכות במחירי מוצרי היסוד כשני שלישים מסך התמיכות הישירות, והן לא השתנו, ריאליית, אי־השינוי, לעומת ירידה בשנים קודמות, נובע בעיקר מהסכם בדבר יציבות המחירים במשק, הסכם שמנע את התאמת מחירי המוצרים לשינוי בעלויות במהלך השנה. התמיכות במוצרים ובשירותים התרכזו השנה בתחבורה הציבורית (46 אחוזים), במוצרים חקלאיים (כ־40 אחוזים, בעיקר בתוצרת הלול) ובמים (כ־9 אחוזים). התמיכות בחשמל, ברֶדֶק ובשמן נעלמו כליל מסל התמיכות. בהתחשב באופיים של המוצרים המסובסדים, נראה כי יקשה להמשיך ולצמצם, ריאליית, את התמיכות בהם.

ה. מסים על היבוא

עלייה איטית יותר מאשר אשתקד ציינה את המסים על היבוא האזרחי בשנת 1987. חלקם-בתוצר של המסים נטו על היבוא כמעט לא השתנה השנה לעומת אשתקד, והיה 8.8 אחוזים. בתקופה 1980 עד 1984 היה השיעור השנתי הממוצע 7.2 אחוזים.

גידול המסים על היבוא היה השנה נמוך מגידול היבוא של מוצרי הצריכה (במיוחד של מוצרים בנייניים) — שהתמתן אף הוא, כתוצאה משורה של שינויים במסים: שיעורי המכס הורדו במידה ניכרת במסגרת הסכמים בין לאומיים; מספר הקבוצות של שיעורי מס הקנייה צומצם, תוך האחדת שיעורי המס (במיוחד על כלי רכב); ההיטל בן 20 האחוזים על כרטיסי טיסה בוטל; שיעור ההיטל על שירותי קרקע לנוסעים לחו"ל הופחת (מ־32 ל־15 אחוזים); מס הנסיעות הקצוב הותאם ונקבע בשקלים, בלי שהוצמד, ושיעורי ההפקדות על היבוא הופחתו בהדרגה במהלך השנה. (חובת ההפקדה על היבוא בוטלה בינואר 1988).

שיעורי המס המוטלים על היבוא מאופיינים בשונות גבוהה. אמנם קיימת, זה שנים, מדיניות מוצהרת של הורדת שיעורי מס גבוהים במיוחד, המוטלים על מוצרי יבוא — אך כשנוצרים לחצים על מאזן התשלומים, יש, בדרך כלל, נטייה להעלות את המסים על "מוצרי מותרות", או על מוצרים המתחרים בייצור המקומי. כך, לדוגמה, ב־1984 הוטלה חובת הפקדה בגין יבוא בשיעורים גבוהים ודיפרנציאליים, והועלה שיעור מס הקנייה על היבוא. עם זאת קשה להבחין במגמת התפתחות ברורה בשיעור המיסוי היחסי על סוגי היבוא השונים. ראוי להדגיש, שנוסף על שיעורי המס הדיפרנציאליים מוטלות על היבוא הגבלות אדמיניסטרטיביות, המשמשות למעשה כהגנה על הייצור המקומי, והשפעתן הכמותית קשה לאמידה. מערכת מסי היבוא הקיימת פוגעת ביעילותה של הקצאת המקורות, מניחה לייצור המקומי ליהנות מכדאיות מלאכותיות, וכן מייקרת את היבוא, מסיטה אותו לארצות "יקרות", ולעיתים גם מסייעת לגורמים מונופוליסטיים במשק.

לוח ה' - 13

מסים ותמיכות ליבוא, 1983 עד 1987

העלייה או הירידה (-) הריאלית' לעומת השנה הקודמת					הערך במחירים שוטפים			
1987	1986	1985	1984	1983	1987	1986	1985	
(אחוזים)					(מיליוני ש"ח)			
10.6	18.5	-7.8	-13.0	11.0	4,659	3,517	2,003	1. מסים על יבוא אזרחי
9.8	2.5	-5.3	-6.0	-1.9	1,638	1,245	820	מס ערך מוסף
-17.6	29.6	-7.3	-22.0	-5.8	765	774	403	מכס
25.8	29.7	-10.5	-14.5	41.8	2,257	1,497	780	מס קנייה ומסים אחרים
-56.3	-2.5	30.0	-248.1	-729.4	-62	-118	-82	2. תמיכות ליבוא
8.4	17.7	-6.7	-8.9	8.8	4,721	3,634	2,085	3. מסים נטו על יבוא אזרחי
66.2	-35.9	10.8	54.3	-12.6	762	383	403	4. מסים על יבוא ביטחוני
								5. מסים נטו על סחר חוץ
8.6	26.6	-3.4	-13.3	6.0	4,019	3,087	1,646	לא כולל זקיפת סכסוד אשראי
8.6	31.8	19.1	-20.6	7.8	4,015	3,083	1,579	כולל זקיפת סכסוד אשראי

(1) מנוכה במדד המחירים לצרכן, ממוצע שנתי.

(2) למעט קנסות. מ־1983 כולל היטל על היבוא.

(3) מסים אחרים: מ־1982 כוללים מס נסיעות חוץ; מ־1983 כוללים גם רכיב המס בחובת הפקדה על היבוא ובהיטל קניית מטבע חוץ; מ־1984 כוללים גם היטל על יבוא שירותים; מ־1985 כוללים גם היטל על כרטיסי נסיעה לחוץ לארץ; מ־1987 כוללים גם היטל על האשראי מחו"ל.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לוח ה' - 1 א'

הביקושים הישירים של הסקטור הציבורי, 1982 עד 1987

העלייה או הירידה (-) לעומת השנה הקודמת'											
בכמויות						במחירים					
1987	1986	1985	1984	1983	1982	1987	1986	1987	1986	1985	1984
(אחוזים)						(מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים)					
1. הצריכה הציבורית											
הצריכה האזרחית											
א. שכר											
0.8	-3.0	0.2	0.6	0.8	0.4	25.4	57.6	6,390	5,054	3,305	1,018
ב. קניות											
3.1	-0.2	-2.0	7.1	3.3	4.3	20.9	45.9	1,559	1,251	859	205
ג. סך הכול											
1.5	-2.0	-0.1	2.0	1.3	1.2	24.9	55.1	8,925	7,037	4,628	1,351
ד. מזה: ממשלה לנמ"א											
3.4	-21.4	13.0	7.2	3.6	1.5	16.1	41.3	166	138	124	27
הצריכה הביטחונית											
ה. שכר											
-1.8	-6.3	-3.1	1.5	0.6	11.3	30.7	60.5	2,614	2,038	1,355	419
ו. קניות מקומיות											
5.1	-5.4	-2.2	-2.4	0.6	1.5	15.8	34.1	3,281	2,695	2,123	627
ז. קניות בחוץ לארץ											
93.1	-35.0	24.1	37.5	-31.4	-32.2	12.3	37.8	4,707	2,171	2,425	566
ח. הצריכה הביטחונית (ברוטו)											
30.7	-17.4	6.6	9.7	-10.8	-12.0	17.5	41.7	10,601	6,903	5,903	1,612
ט. פחות מכירות לחוץ לארץ											
-15.9	-6.5	-23.6	-51.8	-47.6	6.2	7.4	24.8	37	41	36	9
י. הצריכה הביטחונית (נטו)											
31.0	-17.5	6.8	10.8	-9.7	-12.4	17.5	41.8	10,564	6,862	5,867	1,603
יא. הצריכה הציבורית (נטו)											
16.1	-10.3	3.5	6.4	-4.5	-6.5	20.8	47.7	19,488	13,899	10,495	2,954
2. הצריכה הציבורית המקומית											
א. הצריכה האזרחית המקומית											
1.5	-1.5	-0.4	1.8	1.3	1.2	25.1	55.5	8,759	6,899	4,504	1,324
ב. הצריכה הביטחונית המקומית											
2.1	-5.8	-2.6	-0.7	0.6	5.5	22.0	44.4	5,895	4,733	3,478	1,045
ג. פחות הרכיב המקומי במכירות לחוץ לארץ											
-15.9	-6.5	-23.6	-51.8	-4.6	6.2	7.4	24.8	15	17	14	4
ד. הצריכה הביטחונית המקומית (נטו)											
2.2	-5.8	-2.5	-0.2	1.7	5.5	22.0	44.5	5,880	4,716	3,44	1,042
ה. סך כל הצריכה המקומית											
1.8	-3.3	-1.3	1.0	1.4	3.0	23.8	50.7	14,638	11,615	7,967	2,366
3. ההשקעות בענפי המשק											
20.8	11.0	-3.3	-15.6	17.1	8.2	23.4	50.9	1,853	1,243	742	211
4. סך כל הביקושים הישירים (נטו)											
16.5	-8.9	3.0	4.4	-2.9	-5.5	21.0	47.9	21,342	15,142	11,237	3,164
מזה: ביקושים מקומיים (נטו)											
3.6	-2.1	-1.4	-0.7	2.8	3.4	23.8	50.7	16,492	12,858	8,709	2,576
5. בנייה למגורים											
-4.5	-29.2	-20.5	-19.6	-17.3	-20.1	24.6	56.8	276	232	209	84

(1) שיעורי השינוי בכמויות ובמחירים חושבו כשנים 1979 עד 1980 על בסיס מחירי 1975 ומ' 1981 על בסיס מחירי 1980.

(2) הרכיב המקומי במכירות לחוץ לארץ חושב כ-40 אחוזים מן המכירות, לפי היחס בין הקניית המקומיות (ללא בנייה) לסך הקנייה בממוצע רב-שנתי.

ה מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.