

פרק ה'

הסקטור הציבורי¹

1. קווי ההתפתחות העיקריים

המדיניות הכלכלית

בשנת 1981 חלה עלייה מהירה ביותר בשיעורי התמיכות², הורדו שיעורי מסים עקיפים על הייצור המקומי והיבוא, הודבק פיגור מצטבר בהתאמת מדרגות מס הכנסה, והיתה עלייה מהירה, יחסית לשנים האחרונות, בתשלומי העברה³.

הצריכה הציבורית המקומית גדלה ב-1981 בקצב מהיר במקצת מבשלוש השנים הקודמות, ומשקלה בתוצר (במחירים שוטפים), לא פחת ב-1981. השקעות הסקטור הציבורי בענפי המשק ובבנייה למגורים ירדו ב-1981. סך ההוצאה בתקציב הממשלה גדלה ב-1981/82 ב-150 אחוזים (נומינלית) בהשוואה לשנת התקציב הקודמת.

צעדים אלה: צמצום חריף בספיגה מהציבור (21 אחוזים), שעליו נוספה עלייה בביקושים המקומיים (2 אחוזים), הביאו לגידול רב בעודף הביקוש הציבורי המקומי⁴. במחצית הראשונה של 1981 מומן עודף הביקוש, בחלקו הגדול, באמצעות גיוס הון מהציבור, דבר שהתבטא גם בהקטנת גיוס ההון המופנה לסקטור הפרטי. במחצית השנייה של 1981 גדלה ההוצאה הכספית הממשלתית במהירות, ומימון עודף הביקוש נשען יותר על הזרמת הממשלה.

מדיניות הממשלה ב-1981 כוונה להאט את קצב האינפלציה, דרך פעולות ישירות על המחירים (תמיכות ומסים), ובאמצעות יצירת ציפיות להאטה עתידית של האינפלציה⁵. בחינה של אמצעי המדיניות, שהפעילה הממשלה ב-1981 להשגת מטרתה הנזכרת, מורה, כי אלו התרכזו בגזרה צרה יחסית: תחום המוצרים הנתמכים וחלק מהמוצרים שחל עליהם מס קנייה.

¹ הסקטור הציבורי כולל את הממשלה, הרשויות המקומיות והמוסדות הלאומיים. לממשלה מעמד מכריע בסקטור הציבורי, הן בקביעת המדיניות הכלכלית והן במשקלה בסך ההוצאות וההכנסות של הסקטור. פרק זה מתמקד בפעילות הריאלית של הסקטור הציבורי; לפירוט יתר של ההתפתחות המוניטרית — ראה להלן פרק ח'.
² הכוונה לתמיכות ישירות, לייצור מקומי, ליבוא וליצוא. תמיכות באמצעות אשראי מוזל תוזכרנה בפורש בהמשך.

³ שיעורי השינוי המובאים כאן הם כמונחים ריאליים — אלא אם צוין אחרת. הצריכה וההשקעה הציבוריים מנוכים במדדי מחירים ספציפיים, המקובלים בחשבונאות הלאומית. מסים, תמיכות ותשלומי העברה מנוכים במדד המחירים לצרכן.

⁴ עודף הביקוש הציבורי המקומי מוגדר בפרק זה כהפרש בין סך הביקושים הריאליים לבין הספיגה. הביקושים הריאליים המקומיים כוללים את הצריכה וההשקעה הציבורית המקומית. בספיגה כלולים מסים ישירים ועקיפים על יצור מקומי ויבוא, וכנגדם תשלומי העברה ותמיכות לייצור מקומי, יבוא ויצוא (ראה לוח ה"ו וכן לוח ה"ז א').

⁵ ראה, לדוגמה, תקציב המדינה — הצעה לשנת 1981, עיקרי התקציב, פברואר 1981, עמ' 31.

חלק מפעילויות הסקטור לא סייעו ליעד המרכזי של האטת האינפלציה ולעתים אף סתרוהו. הביקושים הישירים של הסקטור הציבורי גדלו במקצת השנה, ומשקל הצריכה הציבורית בתוצר לא פחת ב־1981. בתחום מרכזי של העלויות, תחום השכר, היו ב־1981 תוספות ניכרות בסקטור הציבורי. הגידול בעודף הביקוש הממשלתי, הנובע מצעדי המדיניות שנבחרו, הביא להזרמת נזילות רחבה למשק, ולפחות בטווח הארוך עלול תהליך זה להגביר את קצב עליות המחירים, או להגדיל את היבוא.

במהלך 1981 ניכרו סימנים להצלחה של מדיניות המחירים: הואטה העלייה במדד המחירים לצרכן, וקטנו השיעורים של תוספות היוקר; עם זאת, מדד המחירים הנגזר של תוצר הסקטור העסקי במחירי גורמי הייצור לא השתנה לעומת אשתקד. הגידול בשכר, הורדת המסים הישירים והגברת התמיכות הביאו לעלייה מהירה בהכנסה הפרטית הפנויה, יחסית לגידול התוצר (15 ו־5 אחוזים, בהתאמה); הדבר עלול להגביר את הביקוש למוצרים, ובעקבות זאת יעלו המחירים.

ב־1980 עמד המשק בצלו של "משבר הדלק השני" (1979–1980), שאיים על מאזן התשלומים, ותהליך נמשך של האצה בקצב האינפלציה. כתוצאה מכך נקטה או הממשלה מדיניות מרסנת, שעיקרה הפחתה בשיעורי התמיכות וריסון תקציבי, בעיקר בתחום האזרחי. ניסיונם של משקים מערביים מפותחים מראה, כי למדיניות פיסקלית ומוניטרית מרסנת יש השפעה ממתנת על האינפלציה; אולם מיתון אינפלציה בעזרת מדיניות מרסנת מחייב הפעלה עקבית של המדיניות במשך תקופה ארוכה, יחסית, תוך גביית מחיר חברתי כבד, של התרחבות האבטלה.

מדיניות הריסון של 1980 נשאה פירות בתחום הגירעון של מאזן התשלומים, והואט קצב הגידול של הצריכה וההשקעות המקומיים. בתחום המחירים לא פחתה האינפלציה, כמונחים מוחלטים, האבטלה גדלה, העלייה התמעטה, והירידה מהארץ גברה.

מטעמים שונים לא התמידה הממשלה במדיניות הריסון (התמדה שהיא, כאמור, תנאי הכרחי במדיניות כזו לבלימת האינפלציה). לקראת סוף 1980 הסתמן שינוי קל במדיניות הריסון, שעה שגדלו שיעורי הסבסוד של מספר מוצרים, והריסון התקציבי התרופף במקצת. מפנה של ממש במדיניות הממשלה הסתמן בתחילת 1981: המדיניות המרסנת של 1980 הומרה במדיניות מרחיבה, בעיקר בתחום התמיכות והמסים. אמצע המדיניות התרכזו בשנת 1981, כאמור, בגזרה צרה יחסית. היות שהמוצרים, הנתמכים מהווים כ־20 אחוזים מהסל המשמש למדד המחירים לצרכן, הרי כדי להשיג האטה של ממש במדד המחירים לצרכן, יש לסבסד מוצרים אלו בשיעורים נכבדים. כך אמנם נעשה, ועליית מדד המחירים לצרכן הואטה. ברם, עוד במהלך השנה התברר, כי המשך מדיניות הסבסוד מביא לנטל תקציבי גדול, לעיוותי הקצאה ולציפיות לביטול הסובסידיות. כך הואט קצב גידול שיעורי התמיכות במחצית השנייה של 1981, ובחלק מהמוצרים הופחתו שיעורי התמיכה.

אילו היו שיעורי התמיכות נשארים ברמתם שב־1980, היתה ב־1981 ההוצאה לתמיכות נמוכה בכ־10.5 מיליארדי שקלים מזו שהיתה בפועל. אם נצרף לכך גם את ההפחתות במסים עקיפים (מסי קנייה, דלק וטבק) נראה, כי אלו מסתכמים, בממוצע שנתי, בכ־10 אחוזים מהצריכה הפרטית — קירוב להורדה האפשרית במדד המחירים לצרכן, בממוצע שנתי, כתוצאה מהגדלת התמיכות והמפחתת שיעורי המסים העקיפים. (אומדן זה אינו מביא בחשבון השפעות שניוניות על מדד המחירים לצרכן דרך תוספות היוקר, מחד גיסא, ואת הגידול בהזרמה מאידך גיסא.)

לוח ה'1
אינדיקטורים לבחינת היקף פעולות הסקטור הציבורי, 1960 עד 1981

העלייה או הירידה (—) הריאלית לעומת השנה הקודמת													
1981	1980	1979	1978	1981	1980	1979	1978	— 1975 1977	— 1973 1974	— 1968 1972	— 1966 1967	— 1960 1965	
(אחוזים)				(אחוזים מעוגלים מהתל"ג, מחירים שוטפים)									
1.9	2.2	4.4	— 0.4	32	32	33	30	35	37	30	27	25	1. ביקוש ציבורי מקומי ישיר
— 20.7	— 1.0	24.4	11.3	17	24	25	21	20	22	24	21	22	2. ספיגה "רגילה"
													3. ספיגה הכוללת השפעה אינפלציונית
— 24.0	3.7	8.7	13.1	12	18	17	17	16					על רכוש הפרטים
98.2	5.7	— 13.0	— 9.2	15	8	8	10	14	16	6	6	3	4. עודף ביקוש מקומי "רגיל"
													5. עודף ביקוש מקומי הכולל השפעה
51.8	— 2.9	17.4	— 5.8	20	14	15	14	19					אינפלציונית על רכוש הפרטים
1.3	0.0	2.3	5.4	12	13	13	12	12	12	11	13	11	6. צריכה אזרחית
				19	19	20	19	18	18	17	19	17	7. צריכת שירותים ציבוריים
				30	29	29	27	28	25	24		21	8. המועסקים בשירותים האזרחיים
11.0	11.7	— 13.7	15.4	27	25	22	27	30	32	22	14	10	9. מסך המועסקים במשק
4.1	3.1	1.7	0.1	15	14	14	14	16	17	13	9	6	10. צריכה בטחונות
20.7	26.4	— 31.3	40.0	12	10	8	13	14	15	9	5	4	11. מזה: צריכה ביטחונית מקומית
— 4.5	— 16.5	10.5	— 0.8	4	4	5	5	5	6	5	5	5	12. מזה: יבוא ביטחוני ישיר
— 1.5	48.5	26.6	— 24.3	3	3	2	1	3	5	3	2	4	13. השקעות
													14. בנייה ציבורית
				47	51	59	45	41	35	51	98	115	15. צריכה אזרחית כוללת, מחולקת
													בצריכה ביטחונית כוללת
				114	141	32	79	85	25				16. הזרמת הסקטור הציבורי ביחס
													לבסיס הכסף הצר

הערות (1) עד (14) ראה לוחות ה'2 וכן ה'1א.
שורה 15 — הזרמת הסקטור הציבורי ביחס לבסיס הכסף בסוף שנה קודמת: בשנים 1978 עד 1981 נוכחה ההזרמה החדשית כמדד המחירים לצרכן והובאה לרמת של סוף התקופה הקודמת.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וציבורי בנק ישראל.

המדיניות האנטי-אינפלציונית לא נסתייעה בתחומים אחרים ואף נסתרה בהם: הצריכה הציבורית המקומית גדלה ב-1981 ב-3.5 אחוזים בהשוואה ל-2 אחוזים ב-1980, ומשקלה בתוצר לא ירד. ירידה מעין זו עשויה היתה להכשיר את הקרקע להאטה מתמשכת באינפלציה. תחום מרכזי בצד העלויות הוא השכר; השכר לשכיר בסקטור הציבורי עלה ב-1981 ב-136 אחוזים, לעומת עלייה של 117 אחוזים במדד המחירים לצרכן. אמנם שיטת תוספת היוקר גורמת לכך, שבתקופה שבה מואטת האינפלציה השיעור האפקטיבי של תוספות היוקר גבוה מהשיעור הרשמי. אולם כיוון שתוספות היוקר ב-1981 היו בנות 80 אחוזים בלבד, לא היה בהן בלבד כדי להעלות את השכר הריאלי. יתר על כן: הפחתת שיעורי מס הכנסה על השכר, באפריל 1981 (ראה להלן), יצרה רקע מתאים לאי העלאת השכר (ברוטו) מצד המעבידים, תוך שמירה על השכר הפנוי הריאלי של העובדים, דבר שהיה מקטין את לחץ העלויות מצד השכר. במתן תוספות שכר לעובדיה, ובהשפעה שנודעת לכך על עלויות השכר בסקטור העסקי, מנעה הממשלה שימוש בכלי מרכזי להאטת האינפלציה.

במהלך 1981 נראו סימנים להצלחה חלקית של מדיניות המחירים האמורה: קצב עליית המחירים לצרכן הואט לעומת 1980. תוספות היוקר, ששיעורן הגיע ל-21.6 ול-19.3 אחוזים בינואר ובאפריל 1981, הואטו ל-16.2 ו-11.5 אחוזים ביולי ובאוקטובר. אולם מדיניות המבוססת על מגזר צר של תמיכות ומסי עקיפין, איננה יכולה להתמיד זמן רב, ולקראת סוף השנה ותחילת 1982 הסתמנה האצה במדדי המחירים — ותוספות היוקר של ינואר ואפריל 1982 עלו ל-17.8 ול-16.6 אחוזים.

עיקרי הפעילות של הסקטור הציבורי

הצריכה הביטחונית עלתה השנה כ-11 אחוזים (11.7 אחוזים אשתקד). הרכיב שגדל בקצב מהיר יותר היה היבוא הביטחוני הישיר, והדבר נובע בעיקר מהיערכות צה"ל בנגב. מספר המועסקים בביטחון קטן ב-1981, לפי הערכות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ב-3.6 אחוזים; לעומת זאת התרחב סעיף הקניות המקומיות, הקשור בחלקו להיערכות צה"ל בנגב, במהירות יחסית (8.4 אחוזים).

הוצאות הביטחון מסתכמות בכרבע מהתוצר. גם אם ננכה את סיוע ממשלת ארה"ב מסך ההוצאה הביטחונית, יתברר כי משקלה של ההוצאה לביטחון, שמממן המשק הישראלי גבוה מאוד בהשוואה למשקים מערביים אחרים. נטל הביטחון, שעליו נוספה, החל מ-1973, הוצאה גדולה לאנגריה, מקשה על חידוש תהליך הצמיחה, שאיפיון את המשק עד 1973, ואלה תרמו להיווצרות התהליך האינפלציוני.

בשירותים הציבוריים האזרחיים (צריכה ציבורית אזרחית ומוסדות ללא כוונת רווח) היתה ב-1981 עלייה ריאלית קלה לנפש, לאחר ירידה של כ-2 אחוזים אשתקד. בתחום זה ניכרת מגמה ארוכת טווח של גידול במשקל המועסקים: בתחילת שנות השישים הועסקה חמישית מכלל המועסקים כמשק בשירותים האזרחיים; במחצית הראשונה של שנות השבעים עלה משקלם לרבע מכלל המועסקים, ואילו בשנים האחרונות הם נטלו כ-29 — 30 אחוזים. הרחבת השירותים הציבוריים האזרחיים, ורמה גבוהה של הוצאות ביטחוניות, אינן עולות בקנה אחד עם היעדים המרכזיים של המשק — חידוש הצמיחה, צמצום הגירעון במאזן התשלומים והקטנת האינפלציה.

התמיכות הישירות לייצור מקומי וליבוא עלו ב-1981, נומינלית, כמעט פי שש: מ-3 מיליארדי שקלים ב-1980 ל-17.5 מיליארד שקלים ב-1981. משקלן של אלה בתוצר הגיע השנה ל-7.4 אחוזים, משקל כפול (ויותר) מבאשתקד, וגבוה גם בהשוואה לשנים מרוחקות יותר. הגידול

המהיר בשיעורי הסבסוד התרכזו במחצית הראשונה של השנה, בעוד שבמחצית השנייה נמשכה העמקת הסבסוד רק במספר מוצרים, ובחלקם חלה ירידה בשיעורי הסבסוד. תשלומי הממשלה על חשבון התמיכות נעשים כמה חודשים אחרי הגדלת התמיכות. לפיכך התרכזו תשלומים אלה השנה במחצית השנייה של 1981 ואף גלשו ל-1982, והדבר התבטא בגידול ההוצאות הכספיות של הממשלה במחצית השנייה של 1981.

כבתחום התמיכות, כן חלו בתחום המסים שינויים של ממש במדיניות הממשלה ב-1981: בין פברואר לאוגוסט 1981 היה תהליך של הורדת שיעור מסי קנייה על מיגוון רחב של מוצרים (תוך העלאות מסוימות של תמ"א). כן הוקטנו השיעורים האפקטיביים של מסי דלק וטבק, ובוטל רובן של מס רכוש. סך קיצוצי המסים העקיפים הסתכמו, להערכתנו, בכ-4 – 5 מיליארד שקלים, מהווים כ-2 אחוזים מהתוצר.⁶

מדרגות מס הכנסה תוקנו תיקון נכבד באפריל 1981 (בעיקר במדרגה הראשונה, הנוגעת לאחוזים ניכרים באוכלוסייה). תיקון זה החזיר את מדרגות המס, פחות או יותר, לרמה המקורית ששררה בעת הנהגת הרפורמה במסוי הישיר, ב-1975.⁷ עדכון זה הביא, לפי הערכות האוצר, להקטנת הכנסות בהיקף של כ-2 מיליארד שקלים (לשנת התקציב 1981/82, במחירים שוטפים). כן מוסדה ההתאמה הרבעונית של מדרגות המס, והן הוצמדו במלואן למדד המחירים לצרכן.

עודף הביקוש ומימון

הירידה בספיגה והעלייה הריאלית בביקושי הסקטור הציבורי הביאו לגידול משמעותי בעודף הביקוש הציבורי המקומי ב-1981 לעומת השנה הקודמת. (יש לזכור, כי ב-1980 היה המשק שרוי במיתון, ותקבולי המסים היו נמוכים מאלה הנגבים במצב של תעסוקה מלאה; לכן היה גם עודף הביקוש ב-1980 גבוה מרמת עודף הביקוש של משק בתעסוקה מלאה.) משקלו של עודף הביקוש כתוצר עלה ב-1981 ב-7 נקודות האחוז, והגיע ל-15 אחוזים.

התמיכות באמצעות אשראי פחתו השנה, ריאלית, כתוצאה משחיקה נמשכת במשכנת האשראי המוזל ומההאטה באינפלציה. עודף הביקוש הציבורי המקומי, הכולל גם את ההשפעה האינפלציונית על רכוש הפרטים, גדל בקצב ממותן יותר (יחסית לעודף הביקוש ה"רגיל"), ומשקלו כתוצר עלה מ-14 ל-20 אחוזים.

עודף הביקוש המקומי של הסקטור הציבורי ממומן באמצעות גיוס הון לזמן ארוך ובינוני, באמצעות הזרמה, שמקורה מאשראי מבנק ישראל ומהמרת מטבע ממקורות שמחוץ לארץ. ב-1981 גדלה הישענותה של הממשלה על שוק ההון לצורך מימון עודף הביקוש, ומשקלה של ההזרמה במימון עודף הביקוש היה קטן יותר מאשתקד. (באומדנים המוצגים השנה יש הפרשי מימון גדולים, יחסית. נראה, שהפרשים אלה אינם מייצגים ברובם גורמים כלכליים, והם נובעים מן השוני במקורות ששימשו לאמידת הרכיבים השונים של עודף הביקוש ושל מימונו, וכן מארעיותם של חלק מהאומדנים.) לפי האומדנים שבידינו, היו עודפי המימון מחוץ לארץ ב-1981 נמוכים, מבחינה ריאלית, מבשנים הקודמות.

מעורבותה הרבה של הממשלה בשוק ההון מתבטאת במשקל ההון שהיא מגייסת מכלל גיוס ההון, וכן בקביעת תנאי חיסכון לחוסכים, שערי ריבית ללווים וקריטריונים למתן אשראי. שליטתה המלאה כמעט של הממשלה בשוק ההון מאפשרת לה לגייס הון מהציבור, ולהקצותו למימון פעילותה היא ופעילות הסקטור הפרטי. בשנת 1981 עלה סך גיוס ההון בידי הממשלה

⁶ מתן תמיכה למוצר חב-מע"מ מביא להקטנת ערך השוק של המוצר (לעומת אי מתן תמיכה), ולכן להקטנה של תקבולי מע"מ. התוספת הגדולה לתקציב הסובסידיות ב-1981 פגעה גם בתקבולי המסים העקיפים, בהיקף של מיליארד עד מיליארד וחצי שקלים.

⁷ המדרגות מנוכות במדד המחירים לצרכן. בשל העלייה הריאלית בשכר מ-1975, המס (הממוצע) על השכר, גם לאחר עדכון המדרגות, גבוה מזה ששרר במשק עם הנהגת הרפורמה.

לוח ה'2

עודף הביקוש של הסקטור הציבורי ומימונו, 1978 עד 1981

(מיליוני שקלים, מחירים שוטפים)

1981	1980	1979	1978	
א. עודף הביקוש המקומי				
35,622	8,290	3,394	2,187	1. עודף ביקוש מקומי
15,607	4,730	3,427	1,435	2. גיוס הון לטווח ארוך (מותאם)
10,240	2,590	811	1,107	3. הזרמת הסקטור הציבורי (מותאמת)
- 9,775	- 970	844	355	4. הפרשי מימון מקומיים (1)-(2)+(3)
ב. עודף הביקוש בחו"ל				
10,416	420	- 451	800	5. עודף ביקוש בחו"ל
12,862	6,932	2,861	1,508	6. מימון לטווח ארוך מחו"ל
2,446	6,512	3,312	708	7. הפרשי מימון מחו"ל (5)-(6)

הערות:

- שורה (1) - עודף ביקוש מקומי רגיל כמוגדר בפרק זה (ראה לוח ה'1א').
 שורה (2) - גיוס הון לטווח ארוך (של הסקטור הציבורי), בניכוי מתן אשראי לסקטור הפרטי ובתיקן חקבולי ריבית נטו, (הנרשמים בעודף הביקוש המקומי ובגיוס ההון) ובניכוי פירעון מילות חובה (שורה 4 בלוח ה'3א').
 שורה (3) - הזרמת הסקטור הציבורי בניכוי פדיון מוקדם של בונדס והזרמה בגין יצוא של מפעלים ממשלתיים (שורה 9 בלוח ה'3א').
 שורה (4) - כוללת מימון לטווח קצר וטעירות והשטנות.
 שורה (5) - עודף הביקוש של הסקטור הציבורי בחו"ל הוא ההפרש בין קניית הסקטור למענקים, הכנסות הסוכנות ורווחי בנק ישראל (ללא שערך) שורה 17 בלוח ה'3א').
 שורה (7) - הפרשי מימון מחו"ל מכילים לשינוי ביתרות מט"ח של הסקטור הציבורי, שינוי ביתרות אשראי בבנק ישראל ומימון העודף המקומי של הסקטור הציבורי. בהפרש זה כלולים הבדלים הגדולים בין אומדני ביצוע לפי החשבונאות הלאומית לבין נתוני קופה. כן כלולות בשורה זו טעירות והשטנות.
 המקור: בנק ישראל (לוח ה'3א').

בשיעור ריאלי של למעלה מ-40 אחוזים, והסתכם ב-18.3 מיליארד שקלים, לעומת כ-6 מיליארדים אשתקד⁸; 8.8 מיליארד שקלים מגיוס זה הופנו ב-1981 כאשראי לסקטור הפרטי (ירידה ריאלי של 15 אחוזים לעומת 1980). היתרה, שהופנתה למימון עודף הביקוש המקומי של הסקטור הציבורי, גדלה ב-1981 פי 3.5 במונחים ריאליים, בהשוואה ל-1980. הרחבת גיוס ההון ב-1981 הושגה תוך המשך תהליך השיפור בתנאי החיסכון באפיקים השונים. במהלך השנה שיפרה הממשלה את תכונות הנזילות, ואף את התשואה בתכניות חיסכון מקוצרות, והגמישה את תקופת החיסכון, כן גונו תכניות החיסכון, שכללו מסגרות חיסכון צמודות לדולר לתקופות שבין שלוש לשש שנים, ותכניות חיסכון לדיוור. נוסף על הגידול הריאלי המהיר בצבירה בתכניות החיסכון, נמשך הגידול בצבירה בקופות הגמל, שהן הרכיב העיקרי בגיוס ההון. לעומת זאת ירד גיוס ההון באמצעות איגרות חוב סחירות, ועמד על רמה שלילית של כ-2.7 מיליארד שקלים.

⁸ ראה לוחות ח'8 וכן ח'11 וח'19ב'.

זאת ועוד: שופרו התנאים של חלק מההפקדות החופשיות של הבנקים המסחריים, בכך שנפתחה בפניהם האפשרות לממש את הפיקדונות בתום 5 שנים, לעומת כ-17 עד 20 שנים בעבר. אפיק זה גדל מאוד, ריאלית, בין היתר בשל מדיניות הריסון שהפעיל בנק ישראל דרך תקרות אשראי, שהקשתה על הבנקים להעביר מקורות לציבור.

הזרמת הסקטור הציבורי גדלה ב-1981 בכ-50 אחוזים, ומשקלה במימון עודף הביקוש פחת השנה לעומת אשתקד. בחינת ההזרמה במהלך השנה מורה על עלייה מהירה ברביע השני והשלישי, והתמתנות לקראת סוף השנה.

מדיניות מוניטרית מרסנת וגידול ביבוא ובנכסים הכספיים של הציבור ספגו חלק גדול מהזרמת הממשלה, וייתכן שהיה בכך כדי להקטין את הלחץ לעליית מחירים, בטווח הקצר, כתוצאה מגדול מוניטרי מופרז. עם זאת נראה, כי בטווח הארוך אין בספיגת ההזרמה הממשלתית — באמצעות תכניות חיסכון, איגרות חוב ודומיהם — כדי לנטרל את השפעותיו האינפלציוניות של עודף הביקוש ושל ההזרמות הבאות בעקבותיו.

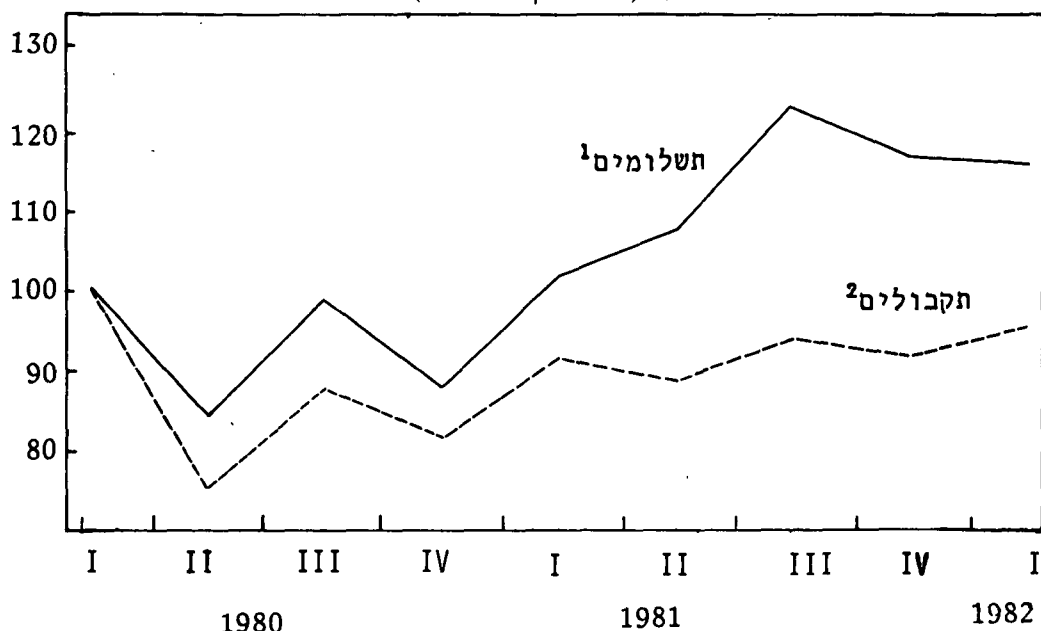
תקציב הממשלה לשנת הכספים 1981/2

עם הגשתו, הסתכם תקציב הממשלה (ברוטו) לשנת 1981/82 בכ-220 מיליארדי שקלים, לעומת תקציב (סופי) של 105 מיליארדי שקלים לשנת 1980/81. במהלך השנה נוספו לתקציב 4 מיליארד שקלים (כתוצאה מהגדלת תחזית ההכנסות בכ-4 מיליארד שקלים). לקראת סוף שנת התקציב הוגש תקציב נוסף בן 42 מיליארד שקלים. סך התקציב הגיע ב-1981/82 ל-265.5 מיליארדי שקלים — עלייה נומינלית של 153 אחוזים לעומת תקציב 1980/81.

דיאגרמה 1¹

מדר תשלומים ותקבולים ריאליים של הממשלה, 1980 עד מארס 1982

(רביע ראשון 1980 = 100)



(1) תשלומים על צריכה, השקעות ונכיה, תשלומי העברה וסכסוד אשראי (כולל גם מתן אשראי לסקטור הפרטי).

(2) תקבולים ממסים, תשלומי חובה ורכוש.

הנתונים נוכו במדר המחירים לצרכן.

המקור: נתוני ביצוע התקציב, החשב הכללי, משרד האוצר.

עריכת התקציב התבססה על הנחה, שעליית המחירים תסתכם כ-98 אחוזים במהלך השנה התקציבית, וב-115 אחוזים במוצע שנתי. הנחה זו התממשה בקירוב, במדדי מחירים מרכזיים⁹, אולם המחירים היחסיים של הוצאות הסקטור הציבורי גדלו יותר מהמתוכנן, הדבר התבטא בתת-תקצוב, וחייב תוספות תקציביות והגדלת הגירעון מעבר למתוכנן. החריגה העיקרית מהתקציב התרכזה בסעיף התמיכות למוצרי יסוד: בתקציב המקורי הוקצו לסעיף זה 6 מיליארד שקלים, אך התקציב הסופי הקצה לתמיכות אלה 16 מיליארדי שקלים¹⁰.
 בחינה של התפתחות ההוצאות (הקופתיות) של הממשלה מורה על מגמת גידול במהלך השנה, תוך עלייה חריגה ברביעי השלישי וירידה (עונתית בחלקה) ברביעי האחרון. העלייה ברביעי השלישי נובעת מתשלומים על חשבון סובסידיות, שהגיעו לפירעון רק בשלב מאוחר יחסית להחלת הסובסידיות. ההכנסות (הקופתיות) של הממשלה התפתחו בצורה סדירה יותר מההוצאות, והדבר התבטא בתנודות בהזרמת הממשלה.

2. הצריכה וההשקעה הציבורית

הצריכה הציבורית עלתה ב-1981 כ-7.7 אחוזים במחירים קבועים, לאחר עלייה דומה בשנת 1980. כאשתקד, גם השנה נובעת העלייה בביקושים מגידול חריג בקניות מערכת הביטחון כחוף לארץ (כ-21 אחוזים), בשל ההיערכות הצבאית בנגב לאחר הסכם השלום. ניתוח הצריכה הציבורית בטווח הקצר מתבסס על הרכיב המקומי של הצריכה, הן בשל תנודות שנחיות גדולות ובלתי סדירות ביבוא הביטחוני, והן על סמך ההנחה, כי היבוא הביטחוני ממומן במענקים ובמילונות מחוץ לארץ, שהשפעתם על הפעילות המקומית אינה מידית. בניכוי רכיבי היבוא הישירים, עלתה הצריכה הציבורית השנה ב-3.5 אחוזים, לאחר גידול של 1.7 אחוזים ו-2.8 אחוזים בשנים 1980 ו-1979, בהתאמה.

עם זאת, תרומת הצריכה הציבורית לביקושים במשק אינה משתקפת במלואה בשיעורי הגידול הכמותיים; יש להוסיף עליה את הביקוש העקיף שיוצר הסקטור הציבורי באמצעות תשלומי שכר גבוהים. כ-1981 שילם הסקטור הציבורי עבור צריכתו מחירים הגבוהים במוצע. ב-134 אחוזים מן המחירים אשתקד — שיעור גבוה במדה ניכרת מעליית מחירי התוצר הגולמי (126.4 אחוזים) או הצריכה הפרטית (118.5 אחוזים), והוא מבטא גידול נומינלי רב בתשלומי השכר הישיר והעקיף ובקניות מערכת הביטחון.

הפער הקיים, בין מחירי הצריכה הציבורית לבין מדד המחירים לצרכן, מוסבר במלואו בהשפעת הסובסידיות ומסי העקיפין על המחירים המקומיים. ניתוח הביקושים העקיפים של הממשלה באמצעות מדיניות התמיכות ומסי העקיפין יירחה אפוא להמשך הפרק. הגידול הנומינלי הרב בצריכת הסקטור הציבורי הביא לעליית חלקה של הצריכה המקומית בתוצר, מ-26 אחוזים ב-1980 ל-27 אחוזים ב-1981, דבר שאינו עולה בקנה אחד עם מדיניות ביקושים מרוסנת.

⁹ במוצע (לשנת תקציב) עלו מדדי המחירים לצרכן, התפוקה התעשייתית והתשומות לבנייה כ-110, כ-114 וב-122 אחוזים, בהתאמה. במשך השנה (התקציבית) עלו מדדים אלו כ-104, 106 ו-108 אחוזים, בהתאמה.

¹⁰ נתונים אלה הם ללא חלוקת רווחות. נראה, כי לאחר חלוקת רווחות יסתכם תקציב התמיכות ב-1981/82 בהוצאה של 20 מיליארד שקלים.

לוח ה' 3
הביקושים הישירים של הסקטור הציבורי, 1977 עד 1981

העלייה או הירידה (—) לעומת השנה הקודמת ¹												
במחירים				בכמויות								
1981	1980	1979	1978	1981	1980	1979	1978	1981	1980	1979	1978	1977
(מיליוני שקלים, מחירים שוטפים)												
(אחוזים)												
א. צריכה ציבורית												
צריכה אזרחית												
1.2	0.6	2.8	4.6	134.3	115.6	104.6	52.7	21,415	9,043	4,170	1,983	1,241
1.8	— 1.3	1.3	6.9	126.4	141.4	77.2	50.7	8,162	3,541	1,486	828	514
1.3	0.0	2.3	5.4	132.0	122.5	96.7	52.0	29,577	12,584	5,656	2,811	1,755
— 20.7	0.0	— 21.6	23.7	142.0	127.6	108.1	36.0	1,449	758	333	202	120
צריכה ביטחונית												
— 3.6	— 0.2	5.5	3.8	137.8	117.9	97.0	49.9	11,717	5,112	2,351	1,131	727
8.4	5.0	— 0.4	— 1.8	136.1	133.2	86.9	60.0	23,590	9,254	3,779	2,030	1,292
20.7	26.4	— 31.3	40.0	125.6	138.1	62.3	64.3	27,807	10,212	3,401	3,050	1,326
11.0	11.7	— 13.7	15.4	131.4	130.9	77.8	60.9	63,114	24,578	9,531	6,211	3,345
7.7	7.6	— 8.7	12.1	131.6	127.4	84.4	57.8	92,691	37,162	15,187	9,022	5,100
צריכה ציבורית מקומית												
2.7	0.0	4.4	4.1	131.5	122.2	95.4	53.3	28,128	11,826	5,323	2,609	1,635
4.1	0.3	5.3	1.4	132.8	119.6	97.3	54.5	17,411	7,184	3,261	1,570	1,012
— 0.4	— 0.8	3.8	8.0	129.5	125.4	92.5	51.2	9,415	4,119	1,844	923	565
7.6	0.3	0.0	8.1	131.6	134.5	87.9	57.8	1,302	522	218	116	68
4.1	3.1	1.7	0.1	136.1	127.2	90.7	56.4	35,307	14,360	6,130	3,161	2,019
3.5	1.7	2.8	1.8	134.0	124.8	93.1	55.1	63,435	26,186	11,453	5,770	3,654
ב. השקעות ביוזמת הסקטור												
— 4.5	— 16.5	10.5	— 0.8	128.4	119.9	79.2	69.1	8,384	3,843	2,093	1,057	630
— 8.1	— 14.2	6.1	— 2.8	132.0	122.8	81.0	63.6	6,873	3,223	1,686	878	552
— 1.6	48.5	26.6	— 24.3	133.1	158.9	117.9	64.5	6,542	2,853	742	269	216
6.4	6.4	— 5.5	8.9	130.6	128.7	84.3	59.8	107,617	43,858	18,022	10,348	5,946
2.1	2.2	4.4	— 0.4	133.2	127.5	92.2	57.1	76,850	32,268	13,881	6,917	4,422
ג. סך כל הביקושים הישירים												
מזה: ביקושים מקומיים												

(1) שינוי השינוי בכמויות ובמחירים חשבו לשנים 1978 עד 1980 על בסיס 1975 ול-1981 — על בסיס 1980.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וחשבון בנק ישראל.

א. הצריכה האזרחית

הצריכה האזרחית אופיינה השנה בגידול ריאלי קטן, של 1.2 אחוזים, בתשומות העבודה הפיסיות, בשיעור גידול של 1.8 אחוזים בקניות¹¹. עם זאת, ניכרה השנה עלייה גדולה בשכר הריאלי למועסק בסקטור האזרחי – 7.9 אחוזים (מנוכה במדד המחירים לצרכן). חלקה של הצריכה הציבורית האזרחית בתוצר היה דומה לשל אשתקד (12.3 אחוזים ב־1980 ו־12.4 אחוזים ב־1981, ראה לוח ה'־4), – רמה גבוהה לעומת ראשית שנות השבעים, וזאת על רקע גידול מואץ בתוצר הלאומי הגולמי ב־1981.

ניתוח שלם של הצריכה האזרחית יכול גם את צריכת המוסדות ללא כוונת רווח, שהיא תחליפית, במדה רבה, לצריכה הציבורית, ונעשית במימון ציבורי (בחלקו הגדול ממשלתי) ובהכוונה ממשלתית. ניתוח כולל מעין זה מלמד על מגמות דומות מאוד לאלה המצטיירות בצריכה הציבורית, דהיינו עלייה מתונה (2.1 אחוזים) בצריכה ב־1981 במחירים קבועים, ובחלקם של השירותים האזרחיים בתוצר (מ־18.7 אחוזים ב־1980 ל־18.8 אחוזים ב־1981). בחינת חלוקתה של צריכת השירותים האזרחיים לפי יעדים מורה על המשך המגמות הבסיסיות משנים עברו¹² – עלייה יציבה בחלקם של שירותי החינוך בכלל הצריכה, וירידה מקבילה בחלקם של השירותים הכלכליים (כעיקר שירותי מינהל, ראה לוח ה'־5).

עליית חלקם של השירותים האזרחיים בתוצר מתבטאת גם בגידול חלקם של השירותים הציבוריים בכלל המועסקים כמשק. למרות הריסון כמגזר הממשלתי, עלה השנה מספר המועסקים בשירותים הציבוריים והקהילתיים ב־3.6 אחוזים. הריסון המתמשך במספר המועסקים במשרדי הממשלה נסתר, זו השנה השנייה ברציפות, בעליית מספר המועסקים

לוח ה'־4

אינדיקטורים לבחינת הגידול בשירותים הציבוריים האזרחיים, 1970 עד 1981

(מחירים שוטפים)

1981	1980	1979	1978	1976	1974	1972	1970	
(אחוזים)								
12.4	12.4	13.1	12.0	11.3	10.5	10.0	10.3	הצריכה הציבורית האזרחית/תוצר ¹
21.9	22.4	22.4	21.2	19.4	18.9	19.5	18.8	הצריכה הציבורית האזרחית/צריכה פרטית ²
23.7	23.6	24.1	24.2	23.1	22.6	21.4	20.4	צריכה ציבורית אזרחית לנפש ³
18.9	18.9	20.2	18.7	17.6	17.1	16.1	16.9	השירותים הציבוריים האזרחיים/תוצר ⁴
33.2	34.3	34.7	33.1	30.3	30.5	31.3	30.6	השירותים הציבוריים האזרחיים/צריכה פרטית ²
36.7	36.6	37.4	37.2	36.0	34.9	33.0	31.3	השירותים הציבוריים האזרחיים לנפש ³

(1) הצריכה הציבורית, ללא "בונדס".

(2) הצריכה הפרטית ללא צריכת מלכ"ר.

(3) במחירים קבועים (מחירי 1975, בשקלים).

(4) השירותים הציבוריים האזרחיים כוללים את הסקטור הציבורי ואת סקטור המלכ"ר. המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

¹¹ לעומת גידול של 4.6 אחוזים בתוצר הלאומי הגולמי.

¹² ראה דוח בנק ישראל לשנת 1980, עמ' 78, ודוח בנק ישראל לשנת 1979, עמ' 168.

לוח ה-5
צריכת שירותים ציבוריים אזרחיים לפי יעדים, 1969 עד 1981¹
(אחוזים, מחירים קבועים)

התפלגות							העלייה או הירידה (-), ממוצע שנתי				
1981	1980	1978	1976	1974	1972	1969	— 1978 — 1981	— 1976 — 1978	— 1974 — 1976	— 1972 — 1974	— 1969 — 1972
41.2	40.8	39.2	37.8	37.4	37.0	34.5	5.1	6.0	4.9	5.8	9.5
21.2	20.0	19.7	21.3	20.5	20.2	18.2	6.5	-0.3	6.3	6.0	10.6
19.2	20.4	21.2	19.6	18.8	18.4	19.4	-3.2	8.4	6.4	6.4	4.8
81.6	81.2	80.1	78.7	76.7	75.6	72.1	3.4	5.0	5.6	5.9	8.5
18.4	18.8	19.9	21.3	23.3	24.4	27.9	-2.3	0.0	-0.3	2.8	2.0
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	2.2	3.9	4.3	5.2	6.8

(1) אומדני סך הצריכה הציבורית וצריכת המלכ"ר מבוססים על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. חישוב שיעורי הגידול ברכיבי השירותים האזרחיים, לתקופה 1969 עד 1979, התבסס על ההוצאה הציבורית האזרחית לפי יעדים. לתקופה 1979 עד 1981. התבסס החישוב על שיעור הגידול של מספר המשרות בענפים הכלכליים המתאימים.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומקורות הביטוח הלאומי.

במגזרים האחרים של הסקטור הציבורי, ואין בו כדי לעצור את מגמת גידול חלקו של סקטור זה בתעסוקה. חלקם של השירותים הציבוריים בכלל המועסקים במשק היה כ-1981 כ-30 אחוזים, לעומת 29 אחוזים ב-1980 וכ-25 אחוזים במחצית הראשונה של שנות השבעים (ראה לוח ה'-13).

ב. הצריכה הציבורית ונטל הביטחון

הצריכה הביטחונית עלתה השנה כ-11 אחוזים. עלייה זו משקפת גידול רב ביבוא הביטחוני (20.7 אחוזים) וגידול צנוע יותר ברכיב המקומי (4.1 אחוזים). היבוא הביטחוני נתון לתנודות שנתיות חריפות הנובעות מעתות אספקת הרכש הביטחוני, ומשום כך יש לנתחו על בסיס רב שנתי. נוסף על כך, אין ליבוא זה השפעה מידית על רמת הפעילות המשקית והמחירים המקומיים, ולפיכך מתבסס ניתוח ההתפתחויות בשנה השוטפת על נתוני הצריכה המקומית. רכיבי השכר והקניות המקומיות התפתחו השנה בכיוונים מנוגדים: הקניות המקומיות של מערכת הביטחון עלו בתלילות (8.4 אחוזים), ואילו תשומות העבודה פחתו כ-3.6 אחוזים. נוסף על כך, גדלו מאוד השנה מחירי השכר והקניות בסקטור זה, כאמור, עלה השכר למועסק בסקטור הביטחון כ-9.5 אחוזים, במונחי מדד המחירים לצרכן, וגם מחירי הקניות הביטחוניות עלו בשיעור חריג (ראה לוח ה'-3), דבר המשקף בחלקו עליית שכר במפעלי משרד הביטחון. לראשונה מאז 1978, עלה חלקה של הצריכה הביטחונית המקומית בתוצר. מ-14.1 אחוזים ב-1980 ל-14.8 אחוזים ב-1981 (ראה לוח ה'-1). חלק הצריכה הביטחונית בתוצר מהווה אינדיקטור לנטל הביטחון השוטף של המשק. למרות העלייה השנה, לא נראית בראייה רב-שנתית החרפה משמעותית בנטל הביטחוני השוטף בתקופה האחרונה. מדד נוסף לנטל זה הוא חלקה של ההוצאה התקציבית (הביטחונית-מקומית), בצירוף ההוצאות במטבע חוץ חופשי, ובצירוף פירעון הקרן והריבית על מילווה של ארה"ב לצורכי ביטחון מן התוצר. מדד זה (המובא בלוח ה'-6, טור (5) מגלה נטייה ליציבות, ואף לירידה קלה מאז שנת 1978, לאחר הירידה מרמת השיא של תקופת מלחמת יום הכיפורים וההצטיידות המזורזת שלאחריה (1973 עד 1975). לעומת הציביות במדדי הנטל הביטחוני השוטף, מגלה בחינת מדדי נטל הביטחון הכולל (לוח ה'-6 טורים (1) עד (3) שינויים שנתיים ניכרים. היחס בין הצריכה הביטחונית הכוללת לתוצר, וכן היחס בין הצריכה הביטחונית הכוללת בניכוי מענקי ממשלת ארה"ב (ושווה-ערך המענקים בהלוואות) לתוצר, ירדו בצורה חדה בשנת 1979, ומאז עלו בתלילות. בשנת 1981 חזר נטל הביטחון הכולל (הנמדד במדדים אלה) לרמתו ששררה בשנים 1976 עד 1978. למרות זאת, יש במגמה המסתמנת בשנתיים האחרונות כדי להדאיג, שהרי השינויים בתקופה זו משקפים עלייה גדולה ביבוא הביטחוני הישיר, שלווה רק בחלקה בגידול מענקי ממשלת ארה"ב. יתירה מזו, בשנתיים האחרונות נרשמה ירידה ניכרת במילווה האזרחיים (סיוע תומך), ועלייה מקבילה במילווה האזרחיים, לעומת המילווה הביטחוניים (רכיב מענק של 6 – 7 אחוזים), גרמו שינויים אלו לירידה גדולה בשווה-ערך המענק בהלוואות. משום כך מראה, בשנים 1979 עד 1981, היחס, אלו לירידה גדולה בשווה-ערך המענק בהלוואות. משום כך מראה, בשנים 1979 עד 1981, היחס,

¹³ דיון זה מתבסס על נתוני סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, והוא כולל גם את המועסקים בסקטור המלכ"ר, אשר חלק משמעותי מהוצאותיהם ממומן מתקציב הממשלה. לעומת זאת, מתבססים אומדני רכיבי השכר בצריכה האזרחית (ראה לוח ה'-3) על מדידה ישירה של מספר העובדים במשרדי הממשלה, ועל נתוני הביטוח הלאומי לגבי מספר המועסקים ברשויות המקומיות ובמוסדות הלאומיים. כמו כן מתוקנים נתונים אלו לשינויים במספר שעות העבודה למועסק (על פי סקרי כוח אדם), ומשוקלים לעובדים קבועים ולעובדים ארעיים, על פי שכרם בפועל. ב-1981 מתיישבים הנתונים משני המקורות, והגידול הרב, יחסית, במספר המועסקים בשירותים ציבוריים וקהילתיים נובע ברובו מסקטור המלכ"ר.

לוח ה' 6
אינדיקטורים להוצאה הביטחונית של ישראל, 1964 עד 1981
 (מחירים שוטפים)

משקל בסך תשלומי השכר	משקל בתל"ג				
	הוצאה ² ביטחונית מקומית	צריכה ¹ ביטחונית כוללת, בניכוי סך הכול מענקים	צריכה ¹ ביטחונית כוללת	צריכה ¹ ביטחונית כוללת	צריכה ¹ ביטחונית כוללת
שכר ביטחוני (6)	מט"ח חופשי ופירעון הלוואות (5)	צריכה ביטחונית מקומית (4)	צריכה ¹ ביטחונית כוללת, בניכוי סך הכול מענקים (3)	צריכה ¹ ביטחונית כוללת בניכוי מענקים ביטחוניים (2)	צריכה ¹ ביטחונית כוללת (1)
5		6	9	10	10
8		10	17	18	18
8		12	19	19	19
9	22	14	25	25	25
9	19	14	19	20	23
11	22	17	22	24	33
10	20	15	15	21	27
10	19	14	13	19	25
9	18	14	16	22	27
10	20	14	9	17	22
10	19	14	13	17	25
9	19	15	18	22	27

טורים (1) עד (4) וטור (6) מבוססים על הגדרת מחלקת החשבונאות הלאומית בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. אומדני ההוצאות המופיעים בטור (5) מבוססים על נתוני תקציב הממשלה, המותאמים לשנים אזוריות.
 (1) המענקים כוללים את שוה"ערך המענק במילונות ממשלת ארה"ב. הלוואות מסובסדות ניתן להפריד לשני רכיבים, רכיב הלוואה ושוה"ערך מענק, כאשר שוה"ערך המענק הוא ההפרש בין תקבולי המילונות לבין הערך הנוכחי של תשלומי ההלוואות. המענק בריבית אלטרנטיבית מסחרית רגילה. הריבית האלטרנטיבית לצורך החישובים כאן נלקחה כ-10 אחוזים לתקופה 1964-1977. 11.5 אחוזים בשנת 1978. 12 אחוזים ב-1979, 13 אחוזים ב-1980 ו-13.5 אחוזים בשנת 1981. (ראה גם: עודד לרמן, "מצבת החוב החיצוני של ישראל", סקר בנק ישראל 48-49, 1979.
 (2) פירעון הלוואות כולל החורי קרן וריבית על חשבוני מילונות הביטחון של ממשלת ארה"ב.
 המקור: טורים (1)-(4) ו- (6) — הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וחישובי בנק ישראל; טור (5) — משרד האוצר, אגף התקציבים, וחישובי בנק ישראל.

בין הצריכה הביטחונית הכוללת — המנוכה מסך כל המענקים ומשוה"ערך המענק בהלוואות — לבין התוצר, עלייה גדולה יותר מאשר המדרים האחרים. ייתכן שהשינויים הגדולים בשנים אלה קשורים בחלקם להבדלים בעתוי בין קבלת המענקים לבין אספקת הרכש הביטחוני; מכל מקום, מימון היבוא הביטחוני בהלוואות יתבטא במלואו רק בעוד שנים מספר בהכבדת הנטל הביטחוני השוטף.

ג. השקעות ובנייה למגורים של הסקטור הציבורי

השקעות הסקטור הציבורי פחתו בשנת 1981 ב-4.5 אחוזים, לאחר ירידה של 16.5 אחוזים בשנת 1980, מגמה המשקפת את מדיניות הריסון הממשלתי בשנתיים האחרונות. מדיניות זו נחלה הצלחה יחסית בריסון ההשקעות, שהן הרכיב הגמיש ביותר בהוצאות הסקטור הציבורי. עיקר ריסון ההשקעות התרכז בענפי השירותים הציבוריים (6.7 — אחוזים ב-1981 ו-22.7 — ב-

(1980), בעור שההשקעה במפעלים ממשלתיים (תקשורת, נמלים, שדות חעופה, רכבת, קווי גז) ובהכשרת קרקע פחתה ביתר מתינות (2 אחוזים ב־1981 ו־9.4 — אחוזים ב־1980).

הירידה בהשקעות הסקטור הציבורי מושפעת גם מן המגמה ארוכת הטווח של ירידת ההשקעות במבנים, יחסית לציוד. הרכב ההון של הסקטור הציבורי, ובעיקר השירותים הציבוריים, הוא עתיר מבנים, ומשום כך הירידה בהשקעות סקטור זה חריפה יותר מן הירידה בכלל המשק (ראה גם פרק ב').

הבנייה הציבורית למגורים פחתה במקצת השנה (1.6 — אחוזים), לאחר התרחבות גדולה בשנים 1979 ו־1980 (26.6 אחוזים ו־48.5 אחוזים, בהתאמה). הצמצום השנה נובע מהתמעטות התחלות הבנייה הציבורית למגורים ב־1980 בכ־15 אחוזים, לאחר עליות רצופות בשנים 1978 ו־1979.

יש לציין, כי בשנים האחרונות השתנה במדה רבה אופיה של הבנייה הציבורית: חל מעבר מתמיד מבנייה ישירה לבנייה של גורמים אחרים במימון של משרד השיכון, חלקי או מלא, או בהתחייבות לקבלנים לקנות מהם דירות לא מכורות במחירים הנקבעים מראש. מאז 1979 התייצבו במדה רבה התחלות הבנייה של הסקטור הציבורי, ונראה כי היא רגישה כיום פחות מבעבר לשינויים במדיניות המקרו־כלכלית של הממשלה (ראה גם פרק ו': ענפי המשק).

3. מסים, תשלומי העברה ותמיכות

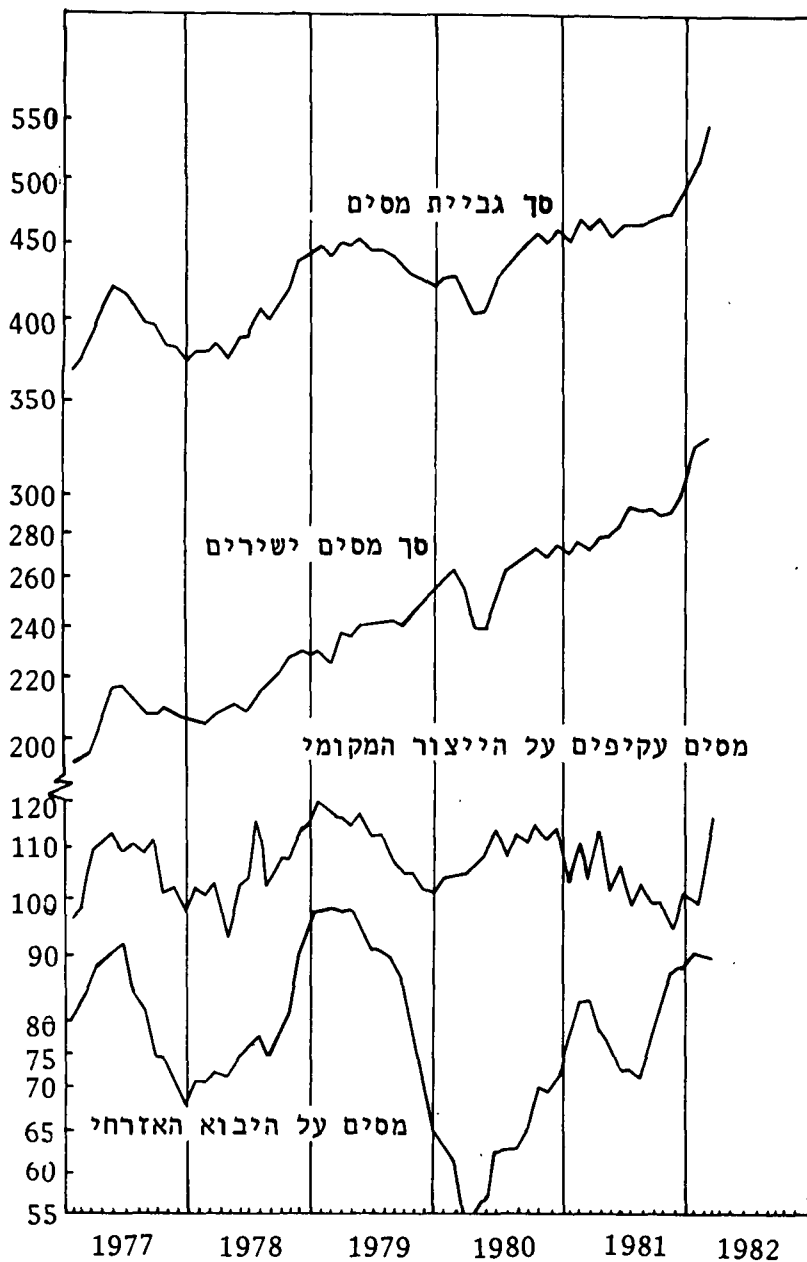
מערכת המסים והתמיכות שימשה בשנת 1981 כלי מרכזי בידי הממשלה להפעלת מדיניותה. התמיכות לייצור המקומי, ליבוא וליצוא גדלו, ריאלית, בכ־180 אחוזים; שיעורי המסים העקיפים הוקטנו, והדבר התבטא בירידה (3.5 אחוזים) במסים העקיפים על הייצור המקומי. הגידול המהיר ביבוא קיזז את ירידת השיעורים, וסך המסים המוטלים על היבוא עלו ריאלית (24 אחוזים). האטת האינפלציה, והתאמה טובה יותר של תשלומי העברה לאינפלציה, תרמו לעלייה ריאלית בתשלומי ההעברה.

נטל המס מהתוצר (דהיינו סך המסים פחות התמיכות ותשלומי ההעברה) פחת ב־1981 בהשוואה ל־1980, כ־5 עד 6 נקודות האחוז (בהתאם להגדרות השונות של נטל המס, ראה לוח ה־7).

כמה יתרונות, חברתיים בעיקרם, גלומים ברמה נמוכה של נטל מסים, המושגת באמצעות שיעורים גבוהים (יחסית לרמת הנטל) של מסים, מחד גיסא, ובאמצעות תשלומי העברה ותמיכות, מאידך גיסא. לעומת זאת עלולות להיות לרמה זו גם השפעות שליליות, כמו התחמקות ממס, הקטנת הרצון לעבוד ועוד. ייתכן, שהשפעת האינפלציה על חלוקת ההכנסות דרך מערכות המסים, לא היתה חיובית, והיא התבטאה בגידול בהטבות הקשורות בהון, מצד אחד, ובעלייה במסים על ההכנסות הנובעות מעבודה, מצד שני. מערכות המסים בישראל אינן נויטרליות לאינפלציה: האצה כאינפלציה לוותה בעלייה בשיעורים האפקטיביים של שיעורי המס הישירים אצל חלק מהנישומים, בירידה אצל אחרים ובשחיקה ריאלית של תשלומי העברה. עם זאת, גדלו ההטבות הגלומות באשראי המוכוון, כחלקן בהיקף בלתי צפוי. בדעבד התברר, כי האינפלציה לא תרמה להגדלה "אוטומטית" של הספיגה דרך מערכות המסוי ניסיון זה מלמד, כי יש לחתור להקטנת תלותה של מערכת המסים ותשלומי ההעברה באינפלציה.

דיאגרמה ה' 2
 גביית מסים, 1977 עד מארס 1982
 (מחירי 1976, ממוצע תלת חודשי של נתונים מנוכי עונתיות)

מיליוני שקלים

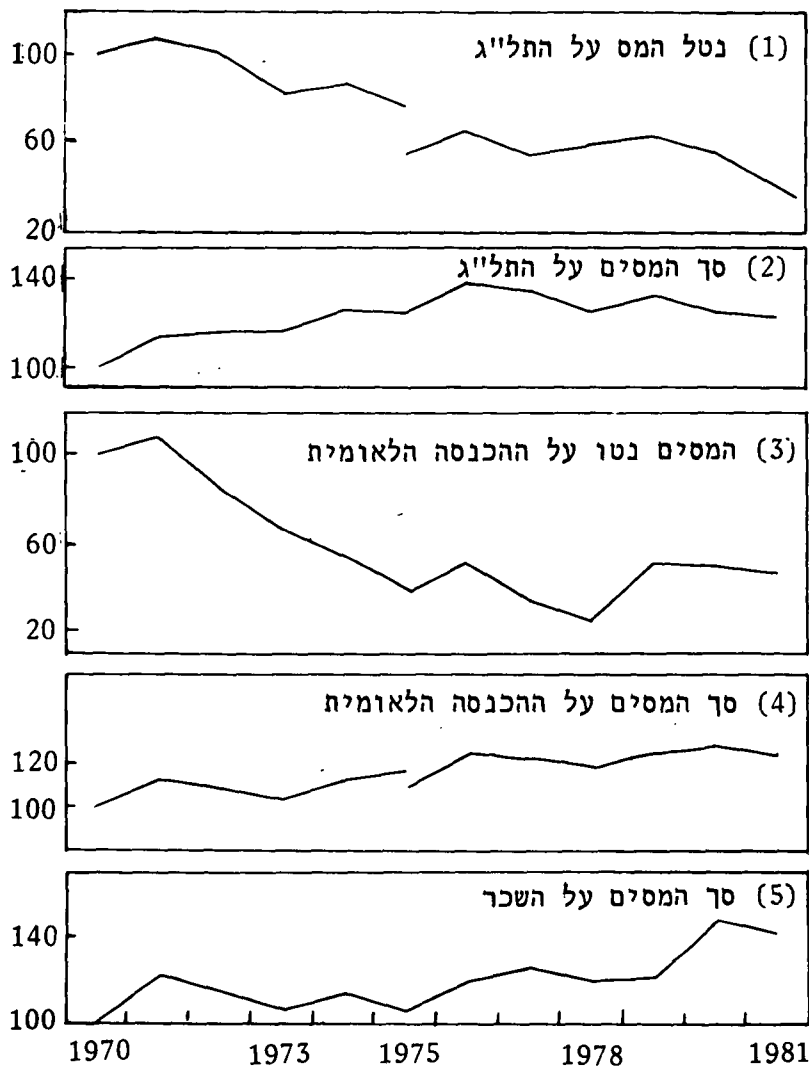


לוח ה' 7
מסים תמיכות ותשלומי העברה, 1970 עד 1981

העלייה או הירידה (—), הריאלית ⁵					משקל בתוצר הלאומי הגולמי									
					-1978 -1975 -1970									
1981	1980	1979	1978	1977	1981	1980	1979	1978	1977	1976	1981	1977	1974	
(אחוזים)					(אחוזים, מחירים שוטפים)									
— 22	— 2	23	13	— 7	17	23	24	21	20	23	21	20	19	א. נטל המסים ¹
— 25	0	5	25	— 15	9	14	14	14	12	15	12	13	..	ללא הטבות אשראי
7	— 2	11	1	5	45	46	47	45	48	49	46	46	38	עם הטבות אשראי
38	— 1	1	— 7	15	28	22	23	24	28	26	25	27	19	סך מסים
— 17	— 6	58	— 5	8	7	10	10	7	8	8	9	7	..	סך תמיכות ישירות ותשלומי העברה נטו ²
— 3	22	96	— 19	— 22	6	7	5	3	4	5	5	4	5	זקיפת סכסוד אשראי לעסקים
9	8	12	5	6	26	26	24	23	24	24	25	22	17	ב. מסים ישירים נטו ²
7	9	15	4	1	18	19	17	16	16	17	18	16	12	מסים ישירים
13	4	— 1	10	14	20	19	19	20	20	19	20	19	12	מס הכנסה
— 84	72	— 41	25	15	1	4	3	5	5	4	3	4	8	תשלומי העברה נטו ³
— 4	— 1	7	6	6	12	13	14	14	14	14	13	13	10	ג. מסים עקיפים על ייצור מקומי נטו
148	— 15	10	12	3	7	3	4	3	3	3	4	3	2	מסים עקיפים
— 20	— 19	43	— 8	3	4	6	8	6	7	7	6	6	..	תמיכות ישירות לייצור מקומי ⁴
16	— 54	— 5	69	— 27	3	3	6	6	4	6	4	5	5	הטבות אשראי לייצור מקומי
														ד. מסים על סחר חוץ

- (1) נטל המסים — מסים אורחים (ללא מסים על יבוא ביטחוני ישיר) למעט תמיכות והעברות. מסים אינם כוללים מילואות חובה, ותמיכות אינן כוללות פירעון מלוות חובה.
(2) מסים ישירים נטו — מס הכנסה, ביטוח לאומי ומס יתר על מלא, בניכור תשלומי העברה לציבור ומלכ"ר, תשלומי העברה לעסקים, ריבית ותשלומי העברה מהציבור.
(3) תשלומי העברה לא כולל פירעון מילואות חובה.
(4) תמיכות ישירות לייצור מקומי — ללא תמיכה באמצעות אשראי.
(5) שיעור הגידול הריאלי של המסים, התמיכות ותשלומי העברה נאמד על-ידי ניכוי במדד המחירים לצרכן.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ותיכודי בנק ישראל.

דיאגרמה ה' 3
מדדים שונים של שיעורי מסים, 1970 עד 1981
 (ממוצע 1970 = 100)



הערות לדיאגרמות:

- (1) המשקל בתוצר של המסים הישירים והעקיפים על הייצור המקומי ועל היבוא. בניכוי תשלומי ההעברה והתמיכות לייצור מקומי ולסחר החוץ. מ-1975 הוכללו בתמיכות גם תמיכות כאמצעות אשראי.
- (2) המשקל בתוצר של המסים הישירים והעקיפים על הייצור המקומי ועל היבוא.
- (3) המשקל בהכנסה הלאומית של המסים הישירים. בניכוי תשלומי ההעברה. מ-1975 כוללת ההכנסה הלאומית גם תמיכות כאמצעות אשראי.
- (4) משקל המסים הישירים בהכנסה הלאומית.
- (5) המשקל בשכר של המסים הישירים על השכר ומס מעסיקים.

סך המסים הישירים גדלו ב־1981 ב־9 אחוזים, בהשוואה לגידול של 15 אחוזים בהכנסה הלאומית. העלייה התמקדה בגביות מהביטוח הלאומי (14.6 אחוזים), בעוד שגביות מס הכנסה פיגרו השנה במקצת (7.5 אחוזים).

מהתבוננות בשיעורי המסים הנובעים מעבודה ושלא מעבודה נראה, כי ניכרים הבדלים בשיעורי המסים על הכנסות שונות, המפלים לרעה את ההכנסות מעבודה. הבדלים אלה עשויים לעורר העדפת השקעה בהון על פני שימוש בעבודה, והם עלולים לשבש את סדרי העדיפות במשק.¹⁴

מס הכנסה¹⁵

גביות מס הכנסה על חשבון שכר הואטו ב־1981 לעומת השנתיים הקודמות לה (עלייה של 6 אחוזים, לעומת 24 ו־16 אחוזים בשנים 1979 ו־1980). גביות מס הכנסה על חשבון הכנסות שאינן שכר תואמות, פחות או יותר, את הגידול בפעילות בשנת 1981.

סך גביות מס הכנסה ב־1981 פיגר אחר הגידול בהכנסות (עלייה של 133 אחוזים במס לעומת 155 אחוזים בהכנסה הלאומית). חלק ניכר מההאטה אינו מייצג גורמים כלכליים, ונובע משכיחה, אשר שיבשה את עבודת אגף מס הכנסה בשלהי 1981: חלק מהמסים, שהיו אמורים להיגבות ב־1981, נגבו ב־1982 (ברביע האחרון של 1981 היו גביות מס הכנסה גבוהות ב־2 אחוזים, ריאלית, מאשר בתקופה המקבילה אשתקד, וברביע הראשון של 1982 הן היו גבוהות ב־28 אחוזים מאשר ברביע המקביל ב־1981).

מאז הנהגת הרפורמה במס הכנסה ב־1975 ועד סוף 1979 נערך עדכון חלקי בלבד של תקרות ההכנסה. סמוך להחלת הרפורמה עודכנו המדרגות אחת לשישה חודשים, בשיעור של 70 אחוזים מעליית מדד המחירים לצרכן (בהתאם לכללי החישוב של תוספת היוקר). האינפלציה המהירה שחקה את מדרגות המס, דבר שהביא, מחד גיסא, לגידול בתקבולי המס, ומאידך גיסא — לתביעות לתוספות שכר. בהדרגה שופרה הצמדת מדרגות המס: החל מאוקטובר 1979 הוצמדו המדרגות בצורה מלאה לעליית מדד המחירים לצרכן, ומיולי 1980 נערכת התאמת המדרגות אחת לשלושה חודשים.

ב־1981 הוחלט לחקן את מדרגות המס, כדי להקטין את השחיקה שהצטברה בהן מהרפורמה ב־1975. מתוך מגמה להיטיב עם קבוצה רחבה של עובדים, עודכנה המדרגה הראשונה (25 אחוזי מס) והועמדה על רמה קרובה לזו שהיתה בעת החלת הרפורמה. במדרגות הגבוהות יותר נעשה עדכון נמוך יותר (אולם בעלי הכנסות גבוהות נהנו כמובן גם מההקלות שניתנו להכנסות הנמוכות).¹⁶

¹⁴ דברים אלה אינם מתייחסים לחלוקה הכוללת של ההכנסות בין עבודה להון. בהשוואה זו יש להוסיף למסים גם תשלומי העברה והטבות אחרות לשני גורמי הייצור.

¹⁵ גביות מס הכנסה מוגדרות כאן כסך הגביות ברוטו, בניכוי מילות, חוזרים, ביטולי קבלות והסדרי תשלום (דהיינו, מתן אשראי לנישומים לצורך תשלומי מס הכנסה. נציבות מס הכנסה כוללת הסדרי תשלום אלו בסך הגבייה של מסים, אך אנו רואים בהם מתן אשראי, ואיננו כוללים אותם בגביות. דיווחי הבנקים משמשים מקור לחישוב הסדרי תשלום, ואלו שונים מדיווחי נציבות מס הכנסה).

בשנת 1981 הוחל בשיטת סיווג חדשה בין הכנסות על חשבון שכר לבין המסים על הכנסות שאינן שכר. סיווג חדש זה מסייג, במדת מה, את משמעות שיעורי הגידול בין השנים 1980 ל־1981.

¹⁶ העדכון נעשה בהשוואה למדד המחירים לצרכן. מכיוון שמאז החלת הרפורמה היה גדול ריאלי, של כ־30 אחוזים, בשכר למשרת שכיר; ניכרת עלייה בשיעור המס (הממוצע) גם לאחר עדכון מלא של המדרגות לפי מדד המחירים לצרכן.

לוח ה' 8
שכר, מסים ושכר פנוי למשרת שכיר¹, 1977 עד 1981
(תחשיב, אחוזים מעוגלים)

העלייה או הירידה (—) הריאלית ²										
לעומת שנה קודמת					משקל בשכר ברוטו					
— 1978					— 1977					
1981	1980	1979	1978	1981	1981	1980	1979	1978	1977	1981
10	— 3	9	1	4	א. שכר ממוצע בפועל					
— 5	— 1	39	5	9	17	19	18	14	14	17
— 7	4	63	14	16	15	18	17	11	10	15
14	— 5	2	0	3	85	82	83	89	90	85
0	0	0	0	0	ב. שכר ממוצע (ריאלי קבוע)					
— 19	10	18	0	1	13	16	15	12	12	14
— 28	19	41	8	7	10	14	12	8	8	11
5	— 3	— 4	— 1	— 1	90	86	88	92	92	89
10	— 3	9	1	4	ג. שכר כפול מהממוצע בפועל					
2	— 1	30	6	8	30	32	31	26	25	29
3	3	32	8	11	31	33	32	26	25	30
13	— 6	1	— 1	2	69	67	68	74	75	70
0	0	0	0	0	ד. שכר כפול מהממוצע (ריאלי קבוע)					
— 15	6	12	3	1	24	28	27	24	23	25
— 14	8	14	5	3	25	29	27	24	23	26
6	— 3	— 4	— 1	— 1	75	71	73	76	77	74

(1) שכר למשרת שכיר בהגדרות המוסד לביטוח לאומי. שכר ריאלי קבוע — ברמה של יולי 1975.

(2) ניכור חודשי כמדד המחירים לצרכן.

(3) מס הכנסה חושב כהנחה שרק ראש המשפחה עובד ואין ניכויים חיכויים נוספים.

(4) מסים נטו: מס הכנסה וביטוח לאומי פחות קצבות ילדים.

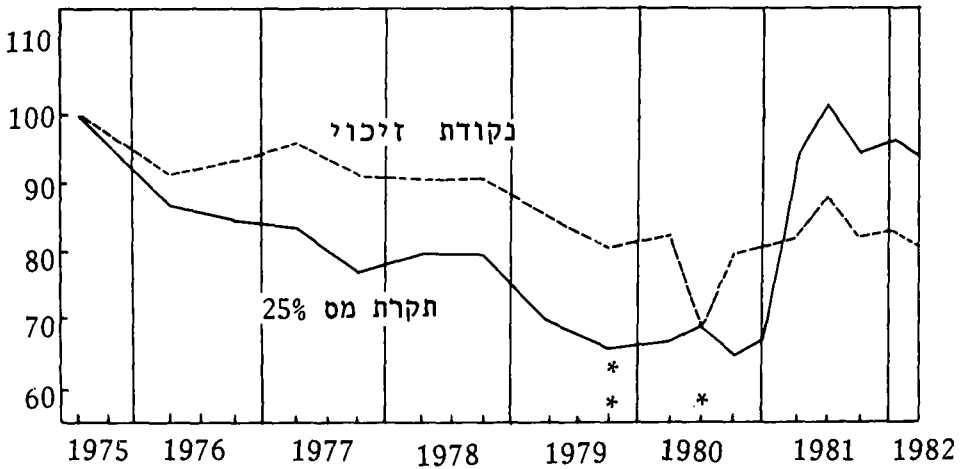
ביטוח לאומי: תשלום העובר בלבד. הנתח, שכל ההכנסה משכר חייבת בתשלום דמי ביטוח לאומי (עד להכנסת מקסימום).

קצבות ילדים: הנתח, שלשכיר יש שני ילדים.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובנק ישראל.

דיאגרמה ה' 4

מדד (ריאלי) של תקרת מס (25 אחוזים) ונקודת זיכוי, יולי 1975 עד אפריל 1982
(יולי 1975=100, ניכוי במדד המחירים לצרכן)



* התחלת התאמת מדרגות כל 3 חודשים.
** התחלת התאמת מדרגות ב-100 אחוזים למדד לפי נוסחת חוספת היוקר.

סך הגביות משכר עלה ב-1981 ב-6 אחוזים¹⁷, לעומת עלייה של 12 אחוזים בשכר. ההקלה בנטל המס מודגמת, בצורה תחשיבית, בלוח ה' 8: בהנחה שהשכר הריאלי אינו משתנה, היו עדכוני מס הכנסה מתבטאים אצל שכיר בעל הכנסה ממוצעת בירידה של 19 אחוזים בתשלומי המס ושל 15 אחוזים בהכנסה הכפולה מהממוצע. בגלל העלייה המהירה בשכר הריאלי, צומצמה הירידה (התחשיבית) ל-5 אחוזים בהכנסה ממוצעת, וגידול קל (של 2 אחוזים) התקבל בהכנסה הכפולה מהממוצע¹⁸.

ב-1981 ניתנו הקלות במס הכנסה לעבודה במשמרות בתעשייה (וכן לחיילים משוחררים). ניסיון העבר הוכיח, כי הקלות מס מסוג זה פותחות פירצה המאפשרת התחמקות ממס, גורמות למתחים חברתיים בין קבוצות עובדים ועוד. מאז הנהגת הרפורמה ב-1975, שביטלה את שיעורי המס הדיפרנציאליים והייחודיים, עבר המשק תהליך קשה וארוך של התאמת השכר לחוקי המס. הנהגת שיעורי מס מיוחדים ב-1981 הביאה להגדלת ההכנסה הפנויה למספר מצומצם של עובדים, והחלו בקשות להרחבת התחולה של שיעורי המס המוקטנים לקבוצות נוספות. בשעת כתיבת שורות אלו הוארכו התקנות בדבר שיעורי המס המוקטנים למשמרות לחלק משנת הכספים 1982/83.

גביות מס הכנסה על חשבון הכנסות שאינן שכר גדלו ריאלית ב-1981 ב-8.6 אחוזים¹⁷; עיקר הגידול הוא בסעיפי החברות ובניכויים במקור. (בסעיף הניכויים במקור כלולים גם תשלומים על חשבון חברות, עצמאיים ושכר.)

¹⁷ אומדן זה מוטה כלפי מטה, בגלל השכיחה בסוף 1981.

¹⁸ אינדיקטור נוסף: שכרם של העובדים הקבועים במשרדי הממשלה ובמפעליה עלה ב-1981 ב-7 אחוזים. שכרם נטו (בניכוי מס הכנסה וביטוח לאומי) עלה ב-11 אחוזים. מהנתונים האגרטיביים נראה, שגביות הביטוח הלאומי עלו השנה בקצב מהיר מאלו של מס הכנסה.

בעיית המסוי על הכנסות שאינן משכר בחקופת אינפלציה לא נפתרה גם בשנת 1981.¹⁹ בשנים 1980/81 ו-1981/82 ניתנה הנחה גלובלית ממס הכנסה לכל הסקטור העסקי, ללא קשר לפעילותה הספציפית של הפירמה. הסדרים מסוג זה (וכן הסדר "הקילת מלאי", שהוחל בו קודם לכן) אינם פותרים את הבעיה העקרונית של מסוי בתנאי אינפלציה, אך מקטינים את תקבולי האוצר ממס הכנסה. אשתקד הונחה הצעת חוק לפתרון בעיית המסוי האינפלציוני של חברות על ידי "הוועדה לבחינת המסוי בתנאי אינפלציה". הצעת חוק זו לא התקבלה. הצעה נוספת, שבמדה מסוימת מהווה המשך להצעה הקודמת, הוצגה בפני הציבור ב-1982. בשעת כתיבת שורות אלו היא נמצאת בשלבי דיון.

האינפלציה המהירה והממושכת חשפה מספר חסרונות של מנגנוני גביית המסים וחלוקתם מחדש, חסרונות הפוגעים ביעילות המשקית:

השוואה של תקבולי מס הכנסה מחברות לתשלומי הממשלה לסקטור העסקי (באמצעות החוק לעידוד השקעות הון, אשראי מוכון והטבות אחרות) מורה, כי הגבייה נטו, הנותרת למימון פעולות אחרות של הממשלה נמוכה ואולי אף שלילית. עם זאת, התפלגות משלמי המסים איננה זהה להתפלגות מקבלי ההטבות. כך משנה הממשלה את חלוקת ההכנסות בין חברות וענפי משק (ובצורה שניוניות — בין פרטים). יש לתהות אם לא ניתן להגיע לאופטימום משקי טוב יותר באמצעות הקטנת מסי הכנסה על חברות מצד אחד והקטנת ההטבות לחברות מצד שני.

ביטוח לאומי

סך הגביית של המוסד לביטוח לאומי עלה ב-1981 ב-14.6 אחוזים. הגידול התרכז בהכנסות משכר (16 אחוזים), ואילו בגביית מעצמאיים (שמשקלן קטן), היתה ירידה ריאלית. העלייה המהירה בגביית משכר נובעת מעלייה (ריאלית) בת 12 אחוזים בסך תשלומי השכר ומהגבהת תקרת ההכנסה החייבת בתשלומים לביטוח הלאומי: זו הועלתה באפריל 1980 לפי 3 מהשכר הממוצע. כיוון שהתקרה מותאמת פעמיים בשנה, היתה התקרה בפועל פי 2 מהשכר הממוצע ב-1980, ועלתה לפי 2.4 מהשכר הממוצע ב-1981.

ב. תשלומי העברה ישירים

סך תשלומי ההעברה לפרטים גדל ב-1981 ב-9 אחוזים, לאחר עלייה של 3—2 אחוזים בשנתיים הקודמות.

תשלומי ההעברה למשקי בית, בפרט אלו שמשלם המוסד לביטוח לאומי, הואצו ב-1981 בהשוואה לשנים הקודמות. הגידול המהיר, יחסית, בסעיף זה נובע בעיקרו משיפור שיטת ההצמדה של קצבאות שונות לעליית המחירים ומההאטה באינפלציה ב-1981. כך, לדוגמה, קצבות ילדים שנשחקו ברציפות מ-1977, עלו ב-1981, במונחים ריאליים, כתוצאה מהגדלת מספר הערכונים של הקצבאות מפעמיים — לארבע פעמים בשנה. הגידול בתשלומי העברה של המוסד לביטוח לאומי נובע גם מגידול באוכלוסיית הזכאים, ומהבשלת חוקי רווחה שהתקבלו בעבר.

הגידול המהיר בתקבולי הביטוח הלאומי ב-1981 (כתוצאה מגידול השכר ומהגבהת אפקטיבית של תקרת ההכנסה) הביא לגידול של 19 אחוזים בהעברות למוסדות ללא כוונת רווח על חשבון מס מקביל. בתשלומי העברה אחרים למלכ"ר לא היה שינוי, במונחים ריאליים, לעומת 1980.

¹⁹ ראה דוחות בנק ישראל לשנים קודמות.

לוח ה-9
אומדן שחיקת קצבאות שונות, 1977 עד 1981
(קצבה חודשית ממוצעת במחירי 1976)

העלייה או הירידה (—) הריאלית											
לעומת השנה הקודמת					יולי 1975 עד מארס 1976 ¹						
1981	1980	1979	1978	1981 לעומת התקופה יולי 1975 — מארס 1976	1981	1980	1979	1978	1977	1976	
(אחוזים מעוגלים)					(שקלים)						
מנוכה במדר המחירים לצרכן ⁴											
15	— 8	— 12	— 4	— 14	21.1	18.4	20.1	22.8	23.8	24.4	קצבה לשני ילדים
13	— 13	— 7	— 5	— 13	66.0	58.4	66.9	72.0	75.9	76.2	קצבה לארבעה ילדים ²
12	12	3	0	24	89.8	80.0	71.3	69.2	69.5	72.6	הכנסה מינימלית לבורד ³
מנוכה במדר השכר הממוצע למשרת שכיר ⁴											
4	— 5	— 19	— 6	— 33	16.1	15.5	16.4	20.3	21.5	24.0	קצבה לשני ילדים
2	— 10	— 15	— 7	— 33	50.5	49.2	54.5	64.1	68.9	75.1	קצבה לארבעה ילדים ²
2	15	— 6	— 2	— 4	68.7	67.2	58.3	61.7	63.1	71.6	הכנסה מינימלית לבורד ³

(1) סדרי הרפורמה נקבעו בחקופת אינסלציה של 40 אחוזים, כך שערכן של הקצבאות, שנקבעו בחודש יולי 1975, ירד מרי חודש בחודשו, עד למועד ערכונן הראשון באפריל 1976. הקצבה החודשית הממוצעת בחקופה זו משמשת קירוב לגודל שמערכת ההצמדה היתה אמורה לשמור.

(2) כולל קצבת יוצאי צבא.

(3) שיעור השינוי של קצבת הנכות וזהו השינוי בהכנסה המינימלית המובטחת.

(4) ניכור חודשי.

המקור: המוסד לביטוח לאומי ועיבודי בנק ישראל.

לוח ה-10
מסים עקיפים ותמיכות לייצור מקומי, 1976 עד 1981

העלייה או הירידה (—) הריאלית ¹											
1981	1980	1979	1978	1977	1981	1980	1979	1978	1977	1976	
(אחוזים)					(מיליוני שקלים)						
— 3.6	— 0.9	6.9	6.2	5.9	28,112	13,448	5,875	3,083	1,927	1,352	א. סך מסים עקיפים על הייצור המקומי
— 6.0	— 1.4	8.7	7.2	10.2	20,790	10,202	4,478	2,312	1,432	965	מסי פעילות
3.6	2.3	15.1	47.3	139.3	11,978	5,334	2,257	1,110	496	154	מס ערך מוסף
— 2.1	— 24.1	— 14.0	— 20.0	— 27.8	2,090	985	562	366	304	313	מס קנייה
— 14.6	— 10.1	32.2	— 24.9	— 20.5	1,722	930	448	190	168	157	מס דלק
— 26.1	13.2	23.3	8.8	28.1	3,042	1,900	726	331	202	117	מס מעסיקים
— 14.2	— 6.0	— 16.2	— 17.7	— 12.9	1,959	1,053	485	325	262	224	מסי פעילות אחרים ²
8.6	6.1	— 1.8	— 15.9	— 23.9	2,033	864	352	201	159	155	מסי רכוש
— 5.3	— 11.4	— 5.0	3.7	9.2	1,879	915	447	264	169	115	מסי רשויות
7.1	6.3	9.5	21.2	6.7	3,410	1,467	598	306	168	117	מסים אחרים ³
56.4	— 11.3	18.9	— 2.9	— 1.8	23,339	6,884	3,359	1,585	1,084	820	ב. תמיכות לייצור מקומי
147.9	— 14.9	10.1	11.6	3.1	15,967	2,971	1,511	770	458	330	תמיכות ישירות
— 13.1	— 8.3	27.2	— 13.5	— 5.1	7,372	3,913	1,848	815	626	490	זקיפת סבסוד אשראי
ג. מסים נטו על הייצור המקומי											
— 46.5	3.9	5.8	4.6	6.8	12,145	10,477	4,364	2,313	1,469	1,022	לא כולל זקיפת סבסוד אשראי
— 66.5	12.9	— 5.8	18.0	17.7	4,773	6,564	2,516	1,498	843	532	כולל זקיפת סבסוד אשראי

- (1) שיעורי הגידול מגוונים במדר המחירים לצרכן, ממוצע שנתי.
(2) מסי פעילות אחרים: מס טבק, כלו מלט, מס בולים, אגרות ורשיונות שונים, כול ביטוח.
(3) עודף דואר ונמלים ומסים מהכנסה מיתרת.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ותיכודי בנק ישראל.

תשלומי ההעברה בחשבון הון לעסקים גדלו ב־1981 כ־15 אחוזים. בסעיף זה כלולים פיצויים למפוני סיני, שגדלו השנה במהירות. עם זאת, חלק הארי של הפיצויים למפוני סיני ישולם במהלך השנה הקלנדרית 1982.

תשלומי ריבית על חשבון מילוות פנים כוללים, בין השאר, תשלומי ריבית של הממשלה לבנק ישראל, ואלו גדלו ב־1981 בצורה תלולה. לתשלומי ריבית של הממשלה לבנק ישראל יש משמעות כלכלית מוגבלת²¹. אם ננכה מסך תשלומי ההעברה את תשלומי הריבית על חשבון מילוות פנים, תהיה העלייה בתשלומי ההעברה מתונה — 2 אחוזים, במונחים ריאליים.

ג. מסים עקיפים על ייצור מקומי

הורדות של שיעורי המסים העקיפים מצד אחד והגברת הפעילות מצד שני הביאו, בסיכומו של דבר, לירידה בת 3.6 אחוזים בגביות המסים העקיפים על הייצור המקומי. ירידה תלולה יותר, בת 6 אחוזים, תתקבל, אם נתייחס רק למסים המוטלים על פעילות שוטפת (סך המסים העקיפים, בניכוי מסי רשויות ומסי רכוש). משקלם של המסים העקיפים המוטלים על הייצור המקומי בתל"ג ירד ב־1981 ל־12 אחוזים, לעומת כ־14 אחוזים בשנים 1976 עד 1979 ו־13 אחוזים אשתקד (ראה לוח ה־10' וה־7').

מס ערך מוסף

מס ערך מוסף, שהונהג במחצית השנייה של 1976, הפך תוך פרק זמן קצר, יחסית, למרכזי שבמסים העקיפים המוטלים על הייצור המקומי. בשנת 1981 היוו גביות מס ערך מוסף כ־40 אחוזים מסך גביות המסים העקיפים על הייצור המקומי.

בשנת 1981 נאמדה עלייה (ריאלית) של 3.6 אחוזים בגביות מס ערך מוסף על הייצור המקומי. שיעור זה נמוך משיעור העלייה בפעילות המקומית החייבת בתשלומי מס ערך מוסף — וזאת כתוצאה מהגדלת התמיכות ומהורדת שיעורי מס קנייה, ומסי דלק וטבק. ללא התמיכות היו ערכי השוק של המוצרים במשק גבוהים יותר, ולכן היו הסכומים הנגבים כמס ערך מוסף גדולים יותר. אילו נשארו התמיכות ומסי קנייה, דלק וטבק ב־1981 בשיעורי אשתקד, היה מס ערך מוסף על ייצור מקומי גדל השנה, ריאלית, ב־5 עד 6 אחוזים (במקום ב־3.6 אחוזים, כפי שנרשם בפועל).

השוואת הגביות הפוטנציאליות של מס ערך מוסף עוסקים, הנאמדות על-פי בסיס המס, מורות, כי ב־1981, כמו בשנים קודמות, תאמה הגבייה בפועל את הגבייה הפוטנציאלית. דבר המעיד על עקביות בדיווח לשלטונות המס וללשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מסי קנייה

מפברואר עד אוגוסט 1981 היו כמה גלים של הפחתות מסי קנייה. ההורדות חלו על רוב המוצרים החייבים במס קנייה, ושיעוריהן היו גדולים, יחסית, במוצרים בני־קיימא. שיעורי מס קנייה חולקו לשמונה קבוצות עיקריות.

כיוון ששיעורי מסי הקנייה הורדו במהלך שנת 1981, תתבטא השפעתן של ההורדות במלואה רק ב־1982, ואילו בשנת היתה, במונחים ריאליים, ירידה בת 2 אחוזים בלבד.

מסי רכוש

בוטלו מסי רכוש על כל הנכסים למעט קרקע (שאינה קרקע חקלאות). ביטול זה מחד וגביות על חשבון חובות מן העבר הביאו לירידה של כ־20 אחוזים (ריאליים) במסי רכוש.

²⁰ תשלומים אלו, בצירוף רווחים אחרים, מוחזרים לממשלה כרווחי בנק ישראל.

ג. תמיכות ישירות לייצור המקומי והטבות באמצעות אשראי

התמיכות הישירות לייצור המקומי היו, כאמור, כלי מרכזי בהפעלת מדיניות הממשלה ב-1981. הן גדלו, ריאלית, פי 2.5 לעומת 1980, והגיעו ל-16 מיליארד שקלים במחירים שוטפים. משקלן של תמיכות אלו כחל"ג הגיע ב-1981 ל-6.7 אחוזים — שיעור גבוה ביותר בהשוואה לעבר.

ב-1981 ניתוספו מוצרים רבים למעגל הסבסוד, ושיעורי התמיכה הלכו וגדלו. המוצרים המסובסדים העיקריים היו: שמן, מרגרינה, חלב ומוצריו, עופות, ביצים, תחבורה ציבורית, מספוא, חיטה, מים, דלק וחשמל. אין בדינו אומדנים מלאים על שיעורי התמיכה בכל מוצר ומוצר במהלך השנה, אך לפי הערכות חלקיות שהתקבלו מאגף התקציבים של משרד האוצר, נראה, כי לגבי רבים מן המוצרים הנתמכים הלך שיעור התמיכה ועלה במשך השנה. כך, לדוגמה, היה שיעור התמיכה בחלב ומוצריו 16 אחוזים (מהמחיר הנצפה בשוק) בתחילת 1981, הגיע ל-65 אחוזים באמצע 1981 ול-95 אחוזים בינואר 1982. דוגמה נוספת: שיעור התמיכה בדלק היה 8 אחוזים באפריל 1981, עלה ל-28 אחוזים באוקטובר 1981 וירד ל-13 אחוזים בינואר 1982. לקראת סוף 1981 ותחילת 1982 הותאמו מחירי המוצרים הנתמכים לעתים תכופות יותר, מתוך כוונה לבלום את גידול ההוצאות בתקציב התמיכות וכן להפחית את שיעורי התמיכה בחלק מהמוצרים.

מסך ההוצאה של 16 מיליארדי שקלים בשנה הקלנדרית 1981 הוצאו כ-44 אחוזים לתמיכה בדלק וחשמל. ראוי לציין, כי ב-1981 ירדו מחירי הדלק הגולמי בשווקים העולמיים, דבר שסייע בהאטת המכוונת של מחירי הדלק בישראל. ב-1981 השתנו יחסי המחירים של רכיבי הדלק — המוצרים ה"כבדים" התייקרו יחסית למוצרים ה"קלים".

תמיכות לתחבורה ציבורית היו הסעיף השני בגודלו בתקציב התמיכות ב-1981 — 13 אחוזים, ואחריהן התמיכות לחלב ומוצריו — כ-10 אחוזים.

הסקטור הציבורי העניק לסקטור הפרטי אשראי בריבית הנמוכה מזו ששררה בשוק האשראי החופשי. הגדלה מהירה של מצבת האשראי המזול ופיגור בהתאמת שערי הריבית על אשראי זה (לעומת העלייה המהירה בשערי הריבית הנומינליים כתוצאה מהאינפלציה) הרחיבו מאוד את מימדי ההטבות הגלומות בו. הטבות אלה אינן מוצאות כיום ביטוי מלא וגלוי במערכת החשבונות הלאומיים, שבה מוגדר חלקן כ"תמיכות" וחלקן — כ"תשלומי העברה". בפרק זה נקרא לשני הסוגים האלה בשם "הטבה".

הטבות אלה הגיעו לשיא של 10.5 אחוזים מהחל"ג ב-1979. כשנתיים האחרונות חלה בהטבות לעסקים ירידה ריאלית המצטברת ל-22 אחוזים, וירידה גדולה יותר היתה בהטבות למשקי בית.

הירידה בהטבות באמצעות אשראי נובעת מכמה גורמים:

(א) הטבות אלו גדלו במהירות והגיעו, כאמור, לרמה שנראתה גבוהה יתר על המדה; הדבר הניע את הממשלה לפעול לצמצומן.

(ב) כיוון שההטבות באמצעות אשראי תלויות בחלקן כקצב האינפלציה, הן אינן ניתנות לשליטה מלאה של נותן ההטבות, ומקבלן אינו יכול לחזותן בוודאות. לפיכך השפעתן על הייצור ועל הצריכה פחותה מזו של הטבה ודאית.

(ג) בדעיכה התברר, כי לא היה קשר חד-משמעי בין גודל ההטבה באמצעות אשראי לבין גדלים בעלי חשיבות כערך מוסף מפעלי.

(ד) גודלו של האשראי המוכוון הביא לירידת משקלו של האשראי החופשי, והדבר צמצם את מרחב התמרון של המדיניות המוניטרית.

לוח ה-11
השפעת האינפלציה על רכוש הפרטים, 1976 עד 1981

העלייה או הירידה (—) הריאלית ¹ לעומת אשתקד											
1981	1980	1979	1978	1977	1981	1980	1979	1978	1977	1976	
(אחרונים)						(מיליוני שקלים, מחירים שוטפים)					
— 14.9	— 15.2	— 10.9	2.9	— 1.3	37,986	20,585	10,513	6,624	4,275	3,218	1. מצבת אשראי מוזל לעסקים (ממוצע שנתי)
— 13.0	— 26.5	— 29.2	— 13.9	12.9	6,844	3,627	2,150	1,703	1,314	865	2. בסיס הכסף הצר (ממוצע שנתי)
											3. יתרת הלוואות לא צמודות למשקי בית
— 29.1	— 39.2	— 32.4	— 11.1	— 12.5	3,842	2,690	1,900	1,330	1,010	810	(סוף תקופה)
— 17.0	— 5.6	58.1	— 5.1	8.0	17,430	9,687	4,444	1,577	1,103	759	4. הטבה גלומה באשראי לעסקים ²
— 71.1	— 17.7	47.5	— 0.9	17.5	1,872	2,984	1,570	597	400	253	5. שחיקה אינפלציונית של בסיס הכסף ³
— 46.3	— 25.9	61.1	— 2.9	— 5.1	2,317	1,992	1,163	405	277	217	6. הטבה גלומה באשראי למשקי בית
— 5.2	— 6.8	63.5	— 6.2	0.7	17,875	8,695	4,037	1,385	980	723	7. חוספת לרכוש הפרטים (4) — (5) + (6)

- (1) מנוכה במדד המחירים לצרכן.
 (2) ראה גם לוח ח-3, שבו מופיעים אומדני הטבות באמצעות אשראי במטבעי ישראלי בלבד. בלוח זה נכללות גם הטבות בגין אשראי במטבע חוץ.
 (3) סכום (שנתי) של הירידה הריאלית בערך בסיס הכסף הצר מדי חודש בתחילתו, בניכוי הריבית הממוצעת המשולמת על בסיס הכסף הצר בגין הפקדת נכסים נזילים בבנק ישראל. סימן (—) בשיעור הגידול בסעיף זה משמעותו הפחתת מסים.
 המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובנק ישראל.

ב-1979 הוחלט להגדיל את ההצמדה של הלוואות שנותן הסקטור הציבורי. ביצוע החלטה זו, שנמשך תקופה ארוכה יחסית, וצמצום האשראי המוכוון ב-1981, הביאו לצמצום בהיקפן של ההטבות באשראי – יותר באשראי למשקי בית ולייצור המקומי פחות באשראי ליצוא. לצד ההטבה הנובעת מנטילת הלוואות "זולות", משלם הסקטור הפרטי "מס אינפלציה", כתוצאה משחיקת נכסים כספיים שאינם צמודים (בסיס הכסף הצר). עם התמשכותו של התהליך האינפלציוני, השכילו הפרטים להקטין "מס" זה, על-ידי צמצום ההזדקקות לנכסים כספיים שאינם מניבים תשואה ריאלית. ה"מסוי האינפלציוני" נטו – דהיינו שחיקת הנכסים הכספיים בניכוי הטבות האשראי – היה בשנים 1976 עד 1981 שלילי; במלים אחרות: הסקטור הפרטי הרוויח, כתחום זה, מהתפתחות האינפלציה. מאז 1979 ניכרת, כאמור, ירידה ברווחים האינפלציוניים של הציבור.

ד. מסים ותמיכות על סחר חוץ

עלייה בהכנסות הפרטיות ב-1981, הורדת שיעורי מסים על מוצרים מיבוא וירידה חריפה בצריכה הפרטית אשתקד חברו השנה לעלייה מהירה ביבוא מוצרי צריכה פרטית שהם עתירי מסים. סך המסים על היבוא האזרחי עלה, ריאלית, ב-24.2 אחוזים²². העלייה היתה מהירה יותר במסים המוטלים בעיקרם על מוצרי צריכה (מכס ומס קנייה עלו ב-29 אחוזים) ופחותה במע"מ על יבוא, שבסיסו רחב יותר (16 אחוזים).

לוח ה' 12
מסים ותמיכות ליבוא, 1976 עד 1981

העלייה או הירידה (—) הנומינלית לעומת השנה הקודמת					1981	1980	1979	1978	1977	1976	
1981	1980	1979	1978	1977	1981	1980	1979	1978	1977	1976	
(מיליוני שקלים, מחירים שוטפים)					(אחוזים)						
169.2	65.3	107.8	30.5	35.0	17,096	6,351	3,841	1,848	1,416	1,049	א. מסים על יבוא אזורי
152.3	88.7	112.1	141.0	180.4	6,822	2,704	1,433	676	280	100	מס ערך מוסף
175.9	56.2	92.3	— 11.0	19.7	4,370	1,584	1,014	527	592	495	מכס ¹
186.2	48.0	116.1	18.6	19.8	5,904	2,063	1,394	645	544	454	מס קנייה ומסים אחרים ²
1,683.2	— 43.8	74.2	67.2	93.3	1,694	95	169	97	58	30	ב. תמיכות ליבוא
146.2	70.4	109.7	28.9	33.3	15,402	6,256	3,672	1,751	1,358	1,019	ג. מסים נטו על יבוא אזורי
172.6	201.5	— 1.5	46.6	— 5.1	2,647	971	322	327	223	235	ד. מסים על יבוא ביטחוני

(1) ב־1976 וב־1977 כולל היטל על היבוא.

(2) מסים אחרים כוללים התאמות להגדרות הנהוגות במאזן השלומים, בשנים 1976 ו־1977 כוללים גם היטל על יבוא שירותים, מס נסיעות חוץ והיטל על דלק.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לוח ה'א'
עורך הביקוש המקומי, 1977 עד 1981

העלייה או הירידה (—) הריאלית ^ה לעומת השנה הקודמת									
1981	1980	1979	1978	1977	1981	1980	1979	1978	1977
(אחוזים)					(מיליוני שקלים, מחירים שוטפים)				
98.2	5.7	— 13.0	— 9.2	7.0	35,622	8,290	3,394	2,187	1,600
51.8	— 2.9	17.4	— 5.8	9.0	47,452	14,423	6,430	3,072	2,165
3.5	1.7	2.8	1.8	— 2.0	63,435	26,186	11,453	5,770	3,654
— 8.1	— 14.2	6.1	— 2.8	— 5.1	6,873	3,223	1,686	878	552
— 1.5	48.5	26.6	— 24.3	— 47.3	6,542	2,853	742	269	216
1.9	2.2	4.4	— 0.4	— 8.7	76,850	32,268	13,881	6,917	4,422
7.6	— 1.6	11.1	1.4	4.6	106,619	45,724	20,120	10,159	6,654
8.1	20.6	26.1	— 24.0	32.3	7,686	3,275	1,176	523	457
183.4	— 21.3	10.0	— 46.6	17.7	19,672	3,202	1,761	898	1,117
17.9	3.6	— 0.9	9.7	13.9	49,908	19,257	8,047	4,554	2,757
8.8	10.8	12.3	— 20.0	— 14.1	6,045	2,562	1,001	500	415
— 20.7	— 1.0	24.4	11.3	— 16.9	41,228	23,978	10,487	4,730	2,822
— 17.0	— 5.6	58.1	— 5.1	8.0	17,430	9,687	4,444	1,577	1,103
— 46.3	— 25.9	61.1	— 2.9	— 5.2	2,317	1,992	1,163	405	277
— 71.1	— 17.7	47.5	— 0.9	17.5	1,872	2,984	1,570	597	400
— 24.0	3.7	8.7	13.1	— 4.6	29,398	17,845	7,451	3,845	2,257

א. עורך הביקוש

1. עורך ביקוש רגיל (12) — (6)
2. עורך ביקוש, הכולל השפעת האינפלציה על רכוש הפרטים (16) — (6)

ב. ביקוש ציבורי מקומי ישיר

3. צריכה ציבורית מקומית¹
4. השקעות ציבוריות מקומיות
5. בנייה ציבורית למגורים
6. סך הביקושים המקומיים

ג. ספיגה

7. מסים²
8. הכנסות הסקטור הציבורי מרכוש
9. תמיכות³
10. חשלומי העברה, למעט פדיון מלוות חובה
11. חשלומים בגין סכסוד אשראי בפועל⁴
12. סך ספיגת "רגילה"⁵ (11) — (10) — (9) — (8) + (7)
13. חמיכה הגלומה באשראי לסקטור העסקי
14. חמיכה הגלומה באשראי למשקי בית⁶
15. שחיקה אינפלציונית של בסיס הכסף⁷
16. ספיגה הכוללת השפעה אינפלציונית על רכוש הפרטים (15) + (14) — (13) — (12) + (11)

(1) צריכה ציבורית מקומית — אורחית וביטחונית.

(2) מסים — ישירים ועקיפים (על ייצור מקומי וסחר חוץ למעט מלוות חובה).

(3) תמיכות — לייצור מקומי, ליצוא וליבוא (לא כולל תמיכות זקופות לאשראי).

(4) חשלומים בגין סכסוד אשראי בפועל — הסכום הוא חלקי לסעיף 12.

(5) ספיגה "רגילה" — של המס ללא חמיכה באשראי, (ללא חשלומים בפועל בגין סכסוד אשראי ובתוספת הכנסות סקטור ציבורי מרכוש).

(6) חמיכה גלומה באשראי למשקי בית — ההפרש בין ריבית ריאלית של 4 אחוזים לריבית הנומיןלית הממוצעת המושלמת עליידי משקי בית, מוכפלת ביותרה הממוצעת של האשראי הלא צמוד.

(7) שחיקה אינפלציונית של בסיס הכסף — הירידה בערך כסיס הכסף הצר כתוצאה מהאינפלציה. (בסיס הכסף הצר נלקח כממוצע שנתי).

(8) שיעורי הגידול הריאליים התקבלו לאחר ניכור מדר המחירים לצרכן, למעט סעיפי הביקוש הציבורי המקומי הישיר, שם נוכו הרכיבים במדדים הרלוונטיים לגביהם המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובנק ישראל.

לוח ה-2א'
מסים ישירים, מילואות חובה ותשלומי העברה, 1976 עד 1981

העלייה או הירידה הריאלית (—) ¹ לעומת השנה הקודמת											
1981	1980	1979	1978	1977	1981	1980	1979	1978	1977	1976	
(אחוזים)						(מיליוני שקלים)					
7.5	8.7	14.8	4.5	1.0	43,141	18,519	7,372	3,602	2,289	1,684	1. מס הכנסה
6.0	15.8	23.9	— 1.9	13.8	19,174	8,341	3,119	1,412	956	624	א. שכר
8.6	3.6	8.9	9.1	— 6.6	23,967	10,176	4,253	2,190	1,333	1,060	ב. לא שכר
9.2	— 16.4	8.8	7.0	— 20.9	8,489	3,585	1,857	957	594	558	1 חברות
3.3	— 1.6	6.7	13.8	8.0	4,946	2,209	971	511	298	205	2 עצמאיים
13.4	23.1	37.8	— 2.7	47.7	4,055	1,650	580	236	161	81	3 מנהלי חברות וחברי קואופרטיבים
9.3	40.2	— 2.6	15.3	— 3.7	6,477	2,734	844	486	280	216	4 ניכויים במקור
14.6	6.0	6.7	8.8	16.1	18,241	7,342	2,997	1,575	961	615	2. ביטוח לאומי
15.9	6.6	7.2	8.9	16.2	17,218	6,851	2,783	1,456	888	568	א. שכר ²
— 3.9	— 0.7	0.9	8.2	15.3	1,023	491	214	119	73	47	ב. לא שכר
— 79.1	— 23.0	— 60.9	— 44.0	61.6	29	64	36	51	61	28	3. מס יתר על מלאי
9.3	7.9	11.6	4.9	5.7	61,411	25,925	10,404	5,228	3,311	2,327	4. סך המסים הישירים (1)+(2)+(3)
...	— 87.5	19.7	2.2	— 8.7	0	183	634	297	193	157	5. מילואות חובה
...	— 87.5	21.9	6.0	18.0	0	181	628	289	181	114	מזה: מילואות חסכון מעבידים
8.5	2.4	12.1	4.7	4.8	61,411	26,108	11,038	5,525	3,504	2,484	6. סך מסים ומילואות חובה (4)+(5)
14.4	6.6	— 2.4	— 1.9	4.9	21,465	8,652	3,513	2,018	1,336	967	7. תשלומי העברה למשקי בית
18.0	8.0	— 1.4	1.9	1.7	14,959	5,845	2,342	1,332	868	634	א. דרך המוסד לביטוח לאומי
6.9	3.8	— 4.3	— 8.5	11.1	6,506	2,807	1,171	686	498	333	ב. העברות ותגמולים אחרים
5.7	— 1.3	10.0	17.3	15.9	13,014	5,678	2,490	1,270	719	461	8. תשלומי העברה למלכ"ד נטו
4.7	— 1.1	10.6	20.3	23.5	12,134	5,346	2,339	1,186	655	394	א. העברות שוטפות נטו
19.0	18.0	12.6	19.4	23.0	4,036	1,565	574	286	159	96	מזה: מס מקביל

22.3	- 4.8	0.8	- 12.8	- 29.0	880	332	151	84	64	67	ב. העברות בחשבון הון ³
15.1	19.3	49.1	5.7	3.4	3,000	1,202	436	164	103	74	9. העברות הון לעסקים ³
14.9	- 2.9	- 14.3	18.2	17.4	12,300	4,936	2,201	1,440	809	512	10. תשלומי ריבית על חשבון מילווה פנים
- 48.8	7.4	- 19.3	5.0	14.5	1,390	1,253	505	351	222	144	11. פירעון מילווה חובה
8.7	2.8	2.2	8.2	10.8	51,169	21,721	9,145	5,243	3,218	2,158	12. סך תשלומי ההעברה לציבור (8) עד (11)
- 7.8	- 11.6	- 1.6	- 6.5	- 17.5	2,421	1,211	593	338	240	216	13. תשלומי העברה מהציבור
5.6	- 14.6	- 19.8	- 22.9	- 3.8	1,021	446	226	158	136	105	א. בחשבון שוטף
- 15.6	- 9.8	14.4	14.9	- 30.4	1,400	765	367	180	104	111	ב. בחשבון הון ³
9.6	3.8	- 2.2	9.3	14.0	48,748	20,510	8,552	4,905	2,979	1,942	14. סך תשלומי ההעברה נטו (13) - (12).
13.4	3.6	- 0.9	9.7	13.9	47,358	19,257	8,047	4,554	2,757	1,798	15. תשלומי העברה נטו למעט פדיון מילווה חובה (11) - (14)
8.0	6.1	2.8	6.0	12.7	36,448	15,574	6,351	3,465	2,170	1,430	16. תשלומי העברה נטו למעט ריבית (10) - (14)
- 4.3	- 2.5	124.9	- 21.5	- 28.1	12,663	5,598	2,486	620	525	542	17. מסים ישירים ומילווה חובה בניכוי תשלומי העברה (14) - (6)
- 5.0	- 1.9	47.7	0.9	- 7.9	25,677	11,276	4,976	1,890	1,244	1,003	18. מסים ישירים ומילווה חובה בניכוי תשלומי העברה למשקי בית ועסקים (8) + (17)
- 2.8	22.4	96.1	- 19.1	- 22.2	14,053	6,668	2,357	674	554	529	19. מסים ישירים בניכוי תשלומי העברה למעט פירעון מילווה חובה (15) - (4)
- 1.1	10.2	39.8	1.4	- 4.5	27,067	12,346	4,847	1,944	1,273	990	20. מסים ישירים בניכוי תשלומי העברה למשקי בית ועסקים ופירעון מילווה חובה (8) + (19)

(1) מנוכה במדר המחירים לצרכן.
(2) כולל תשלומים על חשבון משכורת מנהלים.
(3) אומדן לשנת 1981 - ארצי.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נציבות מס הכנסה ומס רכוש ובנק ישראל.

לוח ה'3א'
מימון עודף הביקוש של הסקטור הציבורי, 1978 עד 1981
(מיליוני שקלים, מחירים שוטפים)

1981	1980	1979	1978	
				א. 1. גיוס מקורות לזמן ארוך נטו, בידי הסקטור הציבורי
9,527	1,059	526	- 68	
1620	886	- 757	- 235	2. פירעון מילווה חובה (נטו)
7,700	4,557	2,144	1,268	3. תשלומי ריבית (נטו)
15,607	4,730	3,427	1,435	4. גיוס הון לטווח ארוך (מותאם) (3)+(2)-(1)
- 2,663	1,217	117	- 456	5. גיוס הון באמצעות אג"ח סחירות
17,235	4,916	1,480	1,447	ב. 6. הזרמת הסקטור הציבורי
2,695	812	469	240	7. פדיון מוקדם של בונדס
4,300	1,514	200	100	8. הזרמת מפעלים ממשלתיים
10,240	2,590	811	1,107	9. הזרמת הסקטור הציבורי (מותאמת) (8)-(7)-(6)
14,572	6,136	1,597	991	10. הזרמה בסיסית (6)+(5)
24,067	5,163	1,537	1,139	11. הזרמת נזילות בגין עודף הביקוש (7)-(6)+(1)
30,767	11,590	4,141	3,431	ג. 12. קניית הסקטור הציבורי בחו"ל
2,647	971	322	327	13. מסיס על יבוא ביטחוני
28,120	10,619	3,819	3,104	14. קניות נטו של הסקטור הציבורי בחו"ל (13)-(12)
17,704	10,199	4,270	2,304	15. הכנסות מחו"ל
15,737	8,332	3,545	1,777	16. מזה: תשלומי העברה בין ממשלתיים
10,416	420	- 451	800	17. עודף ביקוש בחו"ל (15)-(14)

הערות:
שורה (1) ר"ה - לוח ח"8. תשלומים וחובות של רבית נרשמים בעודף הביקוש המקומי של הסקטור הציבורי ובגיוס ההון נטו (שורה 1). כדי למנוע כפילות יש להוסיףם לגיוס ההון נטו.
שורות (2) ר"ה - לוח ח"2א'.
שורה (5) - רכיב של שורה (1).
שורות (10) ר"ה - הזרמה בסיסית והזרמת נזילות בגין עודף הביקוש הם מתחים השגורים בפרק ח' להלן.
שורה (7) - לוח ח"11א'.
שורה (12) - לוח ח"3.
שורה (13) - לוח ח"12.
שורה (15) - מענקי ממשלת ארצות הברית. העברת הסוכנות למימון פעולתה בארץ - (הזרמת הסוכנות). רווחי בנק ישראל במט"ח (נטובניכור שערך).
המקור: בנק ישראל.