

פרק ה'

הסקטור הציבורי

1. קווי ההתפתחות העיקריים

ב־1988 נפלו הכנסות הסקטור הציבורי¹ מהוצאותיו, ולראשונה מאז הפעלת תכנית הייצוב נרשם גירעון ניכר בפעולותיו הכספיות. הגירעון הכולל נאמד ביותר מ־4 אחוזי תוצר, והגירעון המקומי — ביותר מ־5 אחוזים. את עיקר הגירעון השנה ניתן לייחס לגורמים מחזוריים וארעיים — ההאטה בפעילות הכלכלית, פירעון מילוות חובה והחזרי מסים. המדיניות הפיסקאלית הנייטרלית שנקטה הממשלה איפשרה לה לגונן על יעדים קצרי טווח של התכנית הכלכלית — בעיקר מניעת עלייה של קצב האינפלציה ושל הגירעון בחשבון השוטף והרחבת החוב הלאומי — בלי להעמיק את ההאטה, שהשתררה השנה בפעילות הכלכלית. עם זאת, האינדיקטורים על גודלו היחסי של הסקטור הציבורי, על מידת מעורבותו בפעילות המשקית, ועל תרומתו ליעילות שוק ההון וליעילות הקצאתם של גורמי הייצור במשק, מלמדים, שבתחומים אלה היתה השנה נסיגה. נסיגה זו יש לה השפעות מקרריכליות שליליות על המשק בטווח הארוך.

כמה גורמים הביאו השנה להתרחבות הגירעון של הסקטור הציבורי: (א) ההאטה, שהשתררה בפעילות הכלכלית (שלא היתה תוצאה של מדיניות פיסקאלית), פגעה בהכנסות של סקטור זה; (ב) התהליכים הפוליטיים, שהוצאו ב־1988 (שנת בחירות), השפיעו על סדר העדיפויות הכלכלי ועל ציפיות הציבור לגביו, וכך תרמו להגדלת היקף ההוצאה הציבורית האזורית ולשינוי ההרכב של סעיפי מימון הגירעון; (ג) החזר מסים בהיקף חריג, בעקבות הפיגור ביישום הרפורמה במס הישיר של 1987; (ד) פירעון רב היקף של מילוות חובה.

ההתרחבות המהירה של גירעון הסקטור הציבורי חלה במחצית השנייה של השנה, ומרביתה מומנה באמצעות מכירת מטבע חוץ לציבור, שגברה לקראת סוף השנה, עם התגברות הציפיות לפיחות השקל (לוח ה'–1, סעיף 4 א'). במקביל, גייס הסקטור הציבורי הון מהציבור, מעבר לדרוש למימון הגירעון ולמיחזור החוב — הכול במטרה לקדם קשיים אפשריים במיחזור מניות הבנקים, שהגיעו לפדיון ברביע האחרון של השנה. פעילות מחודשת זו של הסקטור הציבורי בשוק ההון המקומי מחלישה את האפקטיביות של צעדי הרפורמה, שתחילתה ב־1987, צעדים שנועדו להקצות מחדש את מקורות המימון לטובת הסקטור הפרטי.

הביקושים המקומיים הישירים של הסקטור הציבורי התרחבו השנה, במונחים ריאליים, בכ־3 אחוזים, לאחר עלייה דומה של כל אחד מרכיביהם (לוח ה'–1 א', סעיפים 2 א', 2 ב', ו־3). משקל הביקושים הישירים המקומיים בתוצר, במחירים שוטפים, עלה לשיעור ששרר ב־1985 (בקירוב; לוח ה'–2), וכן עלה משקל הצריכה הציבורית המקומית בסך השימושים של המשק. השנה, לראשונה מזה שלוש שנים, עלו תעריפי השכר בסקטור הציבורי בשיעור גבוה יותר מאשר במגזר הפרטי (אם כי באופן מצטבר הפיגור לא נסגר), ותשומת העבודה עלתה בשיעור רב יותר מאשר בתקופה שבין 1982 ל־1987. מהאמור לעיל ניתן ללמוד, כי גברה מעורבות הסקטור הציבורי במשק, ובמיוחד בשוק העבודה — דבר

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

לוח ה' - 1
הוצאות, הכנסות, גירעון ציבורי ומימון, 1980 עד 1988
(המשקל בתוצר הלאומי הגולמי — אחוזים, מחירים שוטפים)

	-1985		-1980						
	1988	1987	1986	1985	1984	1983	1982	1988	1984
1. סך ההוצאות הציבוריות	62.8	62.7	65.5	71.2	73.3	67.4	72.5	65.6	72.8
א. הוצאות ציבוריות מקומיות	54.9	53.3	54.0	57.0	60.2	58.6	61.4	54.8	61.2
ב. הוצאות ציבוריות בחו"ל	7.9	9.4	11.5	14.2	13.1	8.8	11.1	10.8	11.6
2. סך ההכנסות	58.2	61.4	67.4	68.6	54.5	59.3	59.2	63.9	58.4
א. הכנסות מקומיות	49.3	50.8	51.5	48.8	42.7	50.4	50.3	50.1	48.3
ב. הכנסות מחו"ל	8.9	10.6	15.9	19.8	11.8	8.9	8.9	13.8	10.1
3. הגירעון (-)									
העודף (+) הציבורי									
א. כולל	-4.6	-1.3	1.9	-2.6	-18.9	-8.1	-13.3	-1.7	-14.4
ב. מקומי	-5.6	-2.5	-2.5	-8.2	-17.5	-8.2	-11.1	-4.7	-12.9
ג. חו"ל	1.0	1.2	4.4	5.6	-1.3	0.1	-2.1	3.0	-1.4
4. מימון הגירעון/העודף הציבורי הכולל									
א. מילואות מחו"ל	4.9	-2.5	-1.8	-1.3	10.4	5.1	5.8	-0.2	6.5
ב. הרפסה (נטו)	-5.7	0.5	0.7	5.7	2.8	0.7	2.2	0.3	1.8
ג. מילואות פנים	3.8	0.0	-5.3	-7.2	-1.1	-1.1	0.8	-2.2	2.4
ד. שארית	1.8	3.3	4.5	5.4	6.8	3.5	4.5	3.7	3.6
5. החוב הציבורי									
א. פנימי	110.7	113.5	121.1	133.2	123.6	118.0	123.6	119.6	121.4
ב. חיצוני	29.0	31.4	39.8	51.0	49.3	40.8	37.5	37.8	40.2

הגדרות:

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

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

הכנסות מקומיות — מסים ותשלומי חובה והכנסות מרכוש.

הכנסה מחוץ לארץ — העברות חד צדדיות מחוץ לארץ 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.

ההרפסה נטו — השינוי בבסיס הכסף הצר (מזומנים שבידי הציבור ופיקדונות הבנקים המסחריים בבנק ישראל), בניכוי הוצאות בנק ישראל על בסיס הכסף (ריבית לבנקים על פיקדונותיהם בבנק ישראל, שינוי בהלוואה המוניטרית 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 מחוץ לארץ, הרפסה 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.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המחלקה לחשבונאות ניהולית אצל החשב הכללי באוצר ובנק ישראל.

הפוגע, בטווח הארוך, ביעילות הקצאתם של גורמי הייצור במשק, וסותר במידה רבה את תכנית הייצוב הכלכלי, שהותוותה ב־1985.

השנה לא חלו שינויים של ממש בשיעורי המס הסטטוטוריים. עם זאת עלו תקבולי המסים, ריאלי (מנוכה במדד המחירים לצרכן), בכ־1.1 אחוזים, עלייה המשקפת את נטל המס על הצרכן. כדי להעריך את הנתח שמקבלת הממשלה מתוך תוצר המשק, מורדים את תקבולי המסים במונחי תוצר. בשיטת מדידה זו מתקבלת ירידה בת 1.3 אחוזים, משום שעליית מחירי התוצר מהירה מזו של מדד המחירים לצרכן. השנה השתנה הרכב המסים: המסים הישירים עלו כמותית בכ־5 אחוזים בקירוב, כתוצאה מעליית השכר הריאלי במשק; המסים העקיפים על הייצור המקומי פחתו ריאלי בכאחוז אחד, לאחר שעלו ברציפות מאז 1985, בגלל האטת גידולו של התוצר; המסים על היבוא פחתו בכ־5 אחוזים, בשל ירידה ריאלי של נפח יבוא הסחורות.

נטל תשלומי המס על הציבור (המוגדר במונחי תוצר כסך המסים, בניכוי תשלומי ההעברה והתמיכות) פחת השנה במידה רבה, לאחר שאשתקד הגיע לשיאו. ירידת הנטל היא פרי שילוב של מספר גורמים: העיקרי שבהם היה גידול תשלומי ההעברה לציבור (בהם כלול פריון מילוות החובה); נוסף על כך ירדו המסים העקיפים על הייצור המקומי במונחי תוצר, וגם המסים על סחר החוץ. יש לציין, כי ירידת נטל המס, הנובעת, כאמור, בעיקר מגידול תשלומי ההעברה, איננה פרי יזמת הממשלה; תשלומי ההעברה צמודים לשכר במשק, והשנה הם עלו, באופן אוטומטי, מעבר לגידול התוצר (שפיגר אחר עליית השכר). הממשלה יכולה לשנות דפוס זה דרך שינויים במערכת החקיקה הסוציאלית — יזמה הכרוכה בפרומה מקיפה בתחום זה.

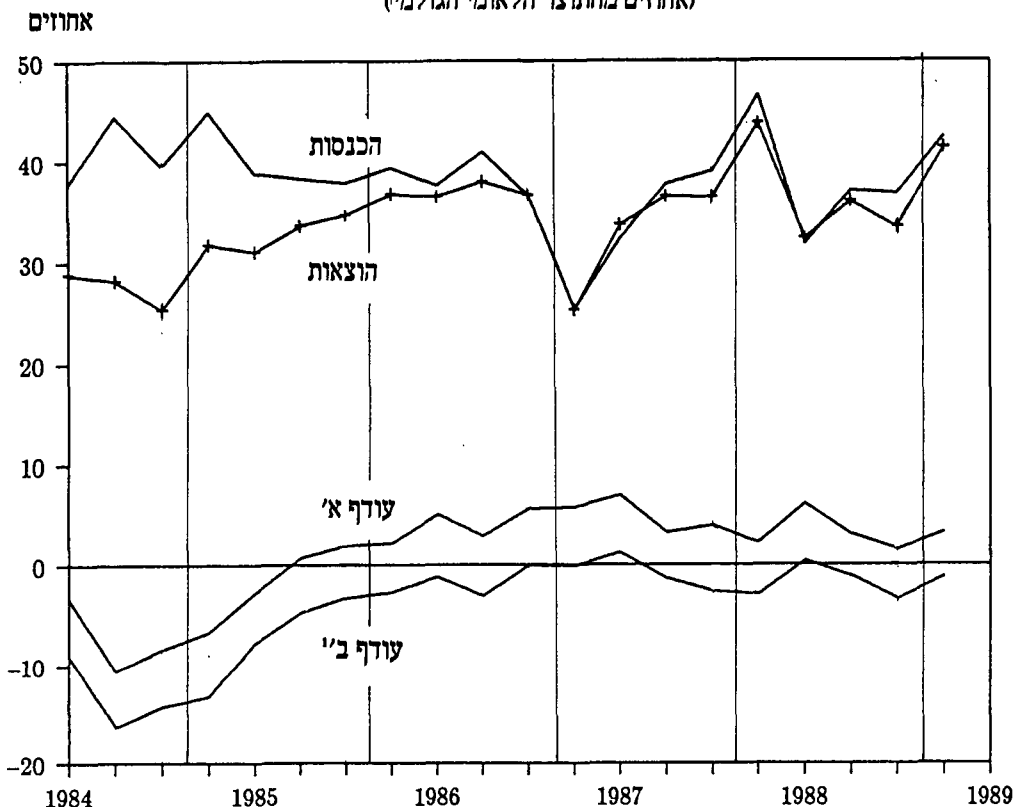
אינדיקציה להתפתחות גירעון הסקטור הציבורי במשך התקופה ניתן למצוא בנתוני החשב הכללי על ההכנסות, ההוצאות והגירעון הממשלתי, המוצגים בדיאגרמה ה־1. נתוני החשב הם על בסיס קופתי; אין הם כוללים את כל הגופים הנמנים עם הסקטור הציבורי, ולכן אינם זהים לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. עם זאת הם מציגים את ההתפתחויות לאורך השנה, ובזאת יתרונם. מנתונים אלה עולה, כי הגלישה לגירעון מקומי ניכר חלה במחצית השנייה של 1988. עד אז הלך הגירעון המקומי והתכווץ. (העודף, לפי העקום העליון בדיאגרמה ה־1, הלך והתרחב.)

2. המדיניות הפיסקאלית

בנתוני ההוצאות וההכנסות של הסקטור הציבורי משמשים בערבוביה שני סוגי מידע על השינויים בהוצאות וההכנסות — שינויים שיום הסקטור במסגרת מדיניות הפיסקאלית, ואלו שמקורם בהתפתחות רמת הפעילות הכלכלית במשק. מדיניות פיסקאלית מרסנת צריכה להתבטא בגידול התקבולים ממסים נטו, בעקבות שינויים בחקיקה שיום הסקטור הציבורי. ברם, עם הפעלת המדיניות יורדים הביקושים במשק, וירידתם גוררת ירידה של גביית המסים ומצמצמת את גידולם הראשוני — פעולה אוטומטית של המייצבים הפיסקאליים. בתקופה של האטה כלכלית, כמו השנה, עשויים המייצבים הפיסקאליים לברם להביא להיווצרות גירעון תקציבי. במצב כזה, כאשר המדיניות הפיסקאלית מכוונת להביא לאיזון תקציבי, היא יכולה לנטרל את פעולתם האוטומטית של המייצבים הללו, וכך להחמיר את ההאטה במשק. אם, לעומת זאת, קברניטי המשק מעוניינים להגביר את הפעילות בו — הישענות על המייצבים הפיסקאליים לברם יכולה להתגלות כבלתי מספקת; לשם כך נדרשים אמצעים מרחיבים אחרים.

כדי לברר ולהעריך את המדיניות שהפעיל, בסופו של דבר, הסקטור הציבורי, מקובל להשתמש באינדיקטור המכונה "מדד הגירעון בתעסוקה מלאה", המפריד בין שני סוגי הפעילות האמורים. האינדיקטור מודד את ההפרש בין (א) התקבולים שיווצרו באמצעות מכנה המס בשנת 1988, מס המופעל על ההכנסה במצב של תעסוקה מלאה, לבין (ב) הוצאות הממשלה למעשה. כאשר מדד זה שווה

דיאגרמה ה' - 1
הוצאות, הכנסות וגירעון בקופה, אפריל 1984 עד מארס 1989
(אחוזים מהתוצר הלאומי הגולמי)



(1) כולל ריבית.

ה מקור : המחלקה לחשבונאות ניהולית בחשב הכללי של משרד האוצר ועיבורי בנק ישראל.

לאפס, פירוש של דבר שהסקטור הציבורי לא נקט פעילות יזומה לשינוי הביקושים במשק. גירעון חיובי או שלילי מצביע על פעילות להרחבה או לריסון של הביקושים, בהתאמה. חישוב המרד האמור התבסס על הרברים הבאים: ראשית, התוצר של תעסוקה מלאה נקבע לרמה הגבוהה ב-5 אחוזים מזו שהתקיימה למעשה ב-1988; שנית, מבנה המס פוצל לשתי קבוצות — מסים על פעילות מקומית ומסים על סחר החוץ, שעבורם נקבעו שיעורי המסים ביחס לתוצר לפי הטור האחרון של לוח ה'-8. תוספת המסים — שחושבה לתוצר של תעסוקה מלאה, על בסיס שיעורי המס של 1988 — היתה 1.3 אחוזי תוצר. שלישית, הוספנו את החוזי המס החריגים בשנת 1988, שהגיעו ל-1.2 אחוזי תוצר (ראה דיון בסעיף המסים), ולבסוף, הוספנו על תקבולי המסים נטו את פירעון מילווה החובה בהיקף של 1.5 אחוזי תוצר, וזאת בשל אופיו הארעי של פירעון זה המשתרע על כשלוש שנים. מתוך חישוב זה עולה, כי תקבולי המסים נטו בתוצר של תעסוקה מלאה (לאחר שמוסיפים עליהם את השפעת החוזי המסים החריגים ואת ההשפעה הארעית של פירעון מילווה החובה ב-1988) גבוהים, במונחי תוצר, ב-4 אחוזים מהתקבולים בפועל, ולכן הגירעון הכולל של תעסוקה מלאה קרוב לאפס.

חישוב הגירעון בתעסוקה מלאה

אחוזי תוצר	
4.6	גירעון הסקטור הציבורי בהגדרה המקורית
1.2	החוזי מסים חריגים
1.3	תוספת מסים בתעסוקה מלאה
2.1	הגירעון בתעסוקה מלאה
1.5	פירעון מילווה חובה
0.6	הגירעון בתעסוקה מלאה בניכוי פירעון מילווה חובה

משמעות תוצאה זו היא, שב־1988 לא נקט הסקטור הציבורי פעולה ברורה להרחבת הביקושים או לריסונם, והגירעון בפועל נבע בעיקר מן השילוב של פעולת המייצבים הפיסקאליים ושל גורמים ארעיים, שפעלו השנה. יש לציין, כי הוצאות הממשלה עלו על המתוכנן בתקציב (לוח ה'–3), אולם הדבר לא גרר השפעה ניכרת על רמת הפעילות — בשל חריגה גבוהה עוד יותר בתקבולי המסים. המדיניות הפיסקאלית הנייטרלית של הממשלה לא סייעה אפוא לקידום יעדי המדיניות הכלכלית, שהותוותה ב־1985 (במיוחד היעדים המשפיעים בטווח הארוך), וזאת, כנראה, כדי למנוע החרפה של ההאטה בפעילות הכלכלית. התרחבות הגירעון במחצית השנייה של השנה דווקא, כאשר הרפיון בפעילות הכלכלית הורגש ביתר שאת, ולנוכח הבחירות הקרבות, יכולה לאשר טענה זו.

3. הביקושים הישירים

הביקושים הישירים של הסקטור הציבורי ירדו השנה, במונחים כמותיים, בכאחוז אחד, לאחר עלייתם התלולה אשתקד (לוח ה'–4, סעיף 4). התנודתיות הרבה של רמת הביקושים האלה מקורה ברכיב היבוא הביטחוני, בעוד שברכיב המקומי ההתפתחויות מתונות יותר. הביקושים המקומיים הישירים עלו השנה לכדי 31.3 אחוזים, במונחי תוצר, לעומת כ־30.8 אחוזים אשתקד, והעלייה כולה מוסברת בעליית הצריכה האזרחית.

ההתפתחות הבולטת ב־1988 בתחום התשומות שבשימוש הסקטור הציבורי היתה בתשומת העבודה: תשומת העבודה הכוללת במגזר הציבורי גדלה השנה בכ־3.5 אחוזים, לאחר שירדה במשך שלוש שנים רצופות. ההתפתחות השנה סותרת אפוא את אחד היסודות של התכנית הכלכלית — שחרור מועסקים מהסקטור הציבורי לטובת הסקטור העסקי.

תעריפי השכר בסקטור הציבורי עלו נומינאלית בכ־24 אחוזים, שיעור המשקף גידול ריאלי בן 7 אחוזים (כאשר מנכים בעליית מדר המחירים לצרכן). עליית תעריפי השכר היתה גבוהה יותר מאשר בסקטור העסקי — וזאת לאחר פער שכר ניכר, שהצטבר לחובת הסקטור הציבורי מאז הפעלת התכנית הכלכלית ב־1985. התפתחות מסוג זה תורמת להאטת הקצב של מעבר עובדים מהסקטור הציבורי לסקטור הפרטי, ולכן פוגעת בתהליך הייעול של הקצאת גורמי הייצור במשק ובקצב הצמיחה העתידי. הקניות המקומיות של המגזר הציבורי עלו השנה, במונחים ריאליים, פחות משעלתה תשומת העבודה, וזאת תוך עליית מחירים נמוכה יחסית, כ־14 אחוזים. התפתחויות אלה הגדילו את משקל ההוצאות לשכר, במחירים שוטפים, בסך הביקושים המקומיים הישירים של הסקטור הציבורי. העלייה הגבוהה־יחסית של תעריפי השכר ושל מספר המועסקים בסקטור הציבורי העלתה את משקל השכר במגזר הציבורי כחלק מסך תשלומי השכר במשק.

לוח ה' - 2

רכיבים עיקריים של ההוצאות וההכנסות, 1980 עד 1988
(המשקל בתוצר הלאומי הגולמי, אחוזים, מחירים שוטפים)

1980-1985									
1988	1987	1986	1985	1984	1983	1982	1988	1984	
62.8	62.7	65.5	71.2	73.3	67.4	72.5	65.6	72.8	1. סך ההוצאות הציבוריות
54.9	53.3	54.0	57.0	60.2	58.6	61.4	54.8	61.2	א. הוצאות מקומיות
31.3	30.8	30.4	31.9	35.3	35.1	35.8	31.1	35.4	ביקושים מקומיים ישירים
16.9	16.4	16.2	16.3	18.1	17.4	17.5	16.5	17.8	מזה: צריכה אזרחית מקומית
11.0	11.0	11.1	12.8	14.3	14.2	14.9	11.5	14.3	צריכה ביטחונית מקומית (נטו)
3.4	3.4	3.0	2.7	2.9	3.5	3.3	3.1	3.2	השקעות הסקטור הציבורי
									הוצאות מקומיות אחרות
3.5	3.2	3.1	4.8	6.3	5.8	5.8	3.7	5.7	תמיכות ישירות
13.0	11.4	11.5	10.5	10.3	10.9	11.5	11.6	11.3	תשלומי העברה
1.1	1.5	1.5	2.1	3.2	3.3	3.9	1.5	4.5	הטבות אשראי
5.0	5.5	6.6	6.8	3.9	2.5	3.5	6.0	3.4	תשלומי ריבית ריאלית לציבור
7.9	9.4	11.5	14.2	13.1	8.8	11.1	10.8	11.6	ב. ביקושים ישירים למטבע חוץ
6.2	8.7	5.1	9.1	7.7	5.0	7.1	7.3	8.1	מזה: יבוא ביטחוני ישיר
-1.2	-2.2	2.3	0.2	1.0	0.4	0.1	-0.2	0.2	מקדמות ע"ח יבוא ביטחוני
									תשלומי ריבית נומינלית נטו לחו"ל
2.8	3.2	3.7	4.8	3.9	2.2	2.2	3.6	2.1	2. הכנסות מקומיות
49.3	50.8	51.5	48.8	42.7	50.4	50.3	50.1	48.3	מסים ותשלומי העברה מהציבור
45.9	47.2	48.0	44.9	38.1	46.1	45.5	46.5	43.2	הכנסות מרכוש
0.9	1.0	0.9	1.3	1.8	1.6	1.9	1.0	2.3	הכנסות אחרות
2.6	2.7	2.6	2.6	2.8	2.7	2.8	2.6	2.8	

הגדרות:

צריכה אזרחית מקומית — צריכה ציבורית אזרחית, בניכוי יבוא ממשלה לנמ"א.
צריכה ביטחונית מקומית — סך הצריכה הביטחונית, בניכוי יבוא ביטחוני ישיר ובניכוי אומדן המכירות המקומיות של מערכת הביטחון (ראה הערה 2 בלוח ה'-2'א').

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

מסים — מסים ישירים ועקיפים (על הייצור המקומי והיבוא) ותשלומי העברה ממשקי 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 הסעיף "תשלומי ריבית", להלן.

הכנסות מרכוש — רווחים תפעוליים מקומיים של בנק ישראל, בתוספת הכנסות "אחרות" מרכוש (תקבולי ריבירגה, שכר

דירה ועוד) של הסקטור הציבורי ובניכוי תקבולי ריבית ריאלית על הלוואות הממשלה לציבור, המופיעים באומדן הטבות

האשראי.

יבוא ביטחוני ישיר — לרבות מסים על היבוא הביטחוני הישיר.

תשלומי ריבית נומינלית נטו, לחוץ-לארץ — תשלומי ריבית לחו"ל בגין החוב החיצוני, בניכוי תקבולי ריבית מחו"ל על

יתרות מטבע החוץ.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובנק ישראל.

לוח ה' - 3

הוצאות², ההכנסות, הגירעון התקציבי ומימונו, 1982 עד 1989
(אחוזים מהתל"ג, שנות תקציב)

	1988			1987	1986	1985	1984	1983	1982	
	הצעה	אומדן ביצוע	הצעה							
1.	סך הוצאות הממשלה ¹	65.2	61.2	62.8	59.3	57.4	51.5	52.0	51.5	51.2
א.	הוצאה מקומית	53.9	47.7	45.6	42.8	43.8	40.8	43.8	43.2	43.7
ב.	הוצאה בחו"ל	11.3	13.5	17.3	16.4	13.6	10.7	8.2	8.2	7.5
2.	סך ההכנסה הממשלתית	53.9	51.2	48.3	59.2	61.4	51.8	48.4	47.4	46.2
א.	הכנסות מקומיות	45.9	41.8	34.1	39.9	44.9	41.1	39.6	38.5	38.1
ב.	הכנסות במט"ח	8.0	9.5	14.1	19.2	16.5	10.7	8.9	8.9	8.0
3.	גירעון(-)/עודף(+)/ממשלתי כולל	-11.4	-10.0	-14.5	-0.1	4.0	0.7	-3.6	-4.1	-5.0
א.	גירעון מקומי	-8.0	-5.9	-11.4	-2.9	2.1	0.2	-4.2	-4.8	-5.5
ב.	גירעון בחו"ל	-3.4	-4.1	-3.1	2.8	2.8	0.1	0.6	0.6	0.5
4.	מקורות מימון הגירעון הכולל	11.4	10.0	14.5	0.1	-4.0	-0.4	3.6	4.1	5.0
א.	גיוס הון מהציבור	5.5	0.7	5.1	5.6	1.2	0.1	4.1	4.7	5.4
ב.	הלוואות מחו"ל	7.6	6.7	10.1	1.3	0.0	-0.8	-2.4	-1.3	-0.7
ג.	מימון מבנק ישראל	-1.8	2.6	-0.7	-6.8	-3.2	0.4	1.9	0.8	0.3

(1) אי התאמה בסיכומים נובעת מעיגול.

(2) כולל מתן אשראי נטו.

ה מקור : החידה לחשבונאות ניהולית בחשב הכללי של משרד האוצר, אגף התקציבים באוצר ועיבודי בנק ישראל.

לוח ה' - 4
הביקושים הישירים של הסקטור הציבורי, 1983 עד 1988

העלייה או הירידה (-) לעומת השנה הקודמת										
בכמויות						במחירים		הערך במחירים שוטפים		
1988	1987	1986	1985	1984	1983	1988	1987	1988	1987	1986
(אחוזים)						(מיליוני ש"ח)				
1. הצריכה הציבורית (נטו)										
2.6	3.1	-1.1	0.2	1.7	1.2	20.9	24.9	11,184	9,014	7,004
א. צריכה אזרחית										
-6.4	31.0	-17.5	6.8	10.6	-9.5	12.2	17.9	11,124	10,595	6,862
ב. צריכה ביטחונית (נטו)										
-2.4	16.9	-10.0	3.7	6.2	-4.5	16.5	21.0	22,308	19,609	13,866
ג. סך-הכול (נטו)										
2. הצריכה הציבורית המקומית (נטו)										
2.8	3.0	-0.6	-0.1	1.6	1.2	21.1	25.0	11,007	8,843	6,866
א. צריכה אזרחית מקומית										
3.2	2.2	-5.8	-2.5	-0.2	1.5	17.1	22.7	7,140	5,911	4,716
ב. צריכה ביטחונית מקומית (נטו)										
2.9	2.7	-2.8	-1.1	0.8	1.3	19.5	24.1	18,147	14,754	11,582
ג. סך-הכול (נטו)										
5.1	17.4	13.0	-3.3	-15.6	17.1	14.2	22.9	2,193	1,826	1,265
3. ההשקעות בענפי המשק										
4. הביקושים הישירים של הסקטור הציבורי										
-1.8	16.9	-8.4	3.2	4.2	-2.9	16.3	21.1	24,501	21,435	15,131
א. סך הכול										
3.2	4.1	-1.4	-1.3	-0.9	2.8	18.9	24.0	20,340	16,580	12,847
ב. מזה: ביקושים מקומיים										
-4.0	-4.8	-27.5	-20.5	-19.6	-17.3	18.4	24.6	320	282	238
5. בנייה ציבורית										

ה מקור : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

האינדיקטורים להתפתחותם של השירותים הציבוריים האזרחיים (לוח ה'-5) מלמדים בכירור, כי מגמת התכונות של המגזר הציבורי האזרחי, שהחלה בשנת 1985, הפכה השנה את פניה: כל האינדיקטורים מורים על כיוון אחיד — גידול משקלה של הצריכה הציבורית האזרחית. בחלק מהאינדיקטורים התקרבה רמתם לזו ששררה בשנת 1985 — דבר המעיד על שחיקה של מספר הישגים, שאליהם הגיעה המדיניות הפיסקאלית, במאמצים גדולים, בשנתיים הקודמות.

בשנים האחרונות, בגלל סידורי ההצמדה האוטומטיים, הנהוגים בחלק ניכר מסעיפי התקציב (ובמיוחד בתשלומי ההעברה הציבוריים למשקי הבית), התרכזו מאמץ הקיצוץ התקציבי דווקא בסעיפי הצריכה הציבורית האזרחית — כלומר בקיצוץ השירותים בעין ובעיקר שירותי החינוך והבריאות. אף שמהבחינה הכלכלית קיצוץ מהיר יכול להיחשב כהתפתחות חיובית (בגלל ההשלכות על הקצאת גורמי הייצור במשק), הרי מהבחינה החברתית השפעתו שלילית, בשל פגיעתו, בטווח הקצר, באיכות החיים במשק. התהליכים הפוליטיים הם אלה שמוסטים, בסופו של דבר, את עוצמת הכיוון בשירותים הללו לאורך זמן, ואין זה מן הנמנע שקיצוץ מהיר מדי יוביל מאוחר יותר דווקא להרחבתם. הדרכים למנוע תנודות חריפות בהתפתחות הסעיפים הללו במהלך קיצוצים בתקציב הן העברה מבוקרת של פונקציות חברתיות שונות לידי הסקטור הפרטי, וכן ייעול השימוש בשירותים אלו ואספקתם, אם באמצעות גביית תשלומים מסוימים עבורם מהציבור ואם באמצעות הגברת הפירון בייצורם ובאספקתם. את גידול היקפם של השירותים הציבוריים השנה ניתן להסביר על רקע התעצמות התהליכים הפוליטיים (לקראת הבחירות הכלליות, שהתקיימו בסופה, והבחירות המוניציפליות, בראשית 1989); תהליכים אלו תיקנו את קיצוץ היתר של השנתיים הקודמות, שבוצע ללא צעדי ייעול מספיקים, וכנראה גם ללא העברה מהירה די הצורך של משימות חברתיות אל הסקטור הפרטי.

ב-1988 גדל משקל הצריכה הציבורית האזרחית בתוצר בכמחצית האחוז, לאחר שנשאר יציב בשלוש השנים הקודמות. הגידול הרבייהסית של הצריכה האזרחית נובע מעלייתן המהירה של ההוצאות על שכר עבודה: בשנת 1988 עלתה תשומת העבודה ב-2.4 אחוזים, לאחר שבכל השנים האחרות במרוצת העשור האחרון לא חרג גידולה השנתי מאחוז אחד. לגידול תשומת העבודה נלוותה השנה עלייה ריאלית ניכרת של תעריפי השכר, וכתוצאה מכך עלה משקל ההוצאות לשכר בסך ההוצאות. הקניות המקומיות התרחבו השנה, במונחים ריאליים, ב-2.4 אחוזים בלבד, לאחר גידול חריג אשתקד — כ-12 אחוזים. הגידול הריאלי של הקניות במגזר האזרחי היה השנה שווה לגידול תשומת העבודה, אולם בעוד שההשפעה המקרוכלכלית הישירה של התרחבות הקניות היא, ככל הנראה, קצרת טווח — יש לגידול הרבייהסית של מספר המועסקים במגזר זה השנה, לעומת השנים הקודמות, השלכות ארוכות טווח על בסיס תקציבי הסקטור הציבורי, מאחר שהוא מצמצם את יכולתה של הממשלה לקצץ בהוצאותיה העתידיות.

מספר המועסקים בשירותים הציבוריים, הכוללים גם פעילויות המתבצעות מחוץ לסקטור הציבורי, גדל השנה בכ-4 אחוזים, וממוצע שעות העבודה למועסק נשאר קבוע. עיקר התוספת למועסקים בשירותים הציבוריים התרכזו השנה בשירותי החינוך: לפי נתוני סקר כוח אדם, גדל מספר העובדים בשירותים אלו בכ-12 אלף איש — כ-70 אחוזים מסך תוספת המועסקים בשירותים הציבוריים. בשירותי הבריאות עלתה תשומת העבודה, עקב עליית המספר הממוצע של שעות העבודה למועסק, בעוד שמספר המועסקים בשירותים אלה נשאר קבוע.

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. (תוצאה זו מתקבלת כאשר עורכים תיקנון של שנת 1984 — ראה לוח ה'-6.) מגמות ארוכות טווח נוספות הן עליית משקל שירותי

לוח ה' - 5
אינדקטורים לבחינת התפתחות השירותים הציבוריים האזרחיים, 1980 עד 1988
(אחוזים, מחירים שוטפים)

משקל גילאי 65+10-24 באוכלוסיה (1980 = 100)	השכר במגזר הציבורי האזרחי כחלק מסך השכר	אחוז המועסקים בשירותים הציבוריים האזרחיים מסך המועסקים האזרחיים	הצריכה הציבורית האזרחית לנפש ¹	הצריכה הציבורית האזרחית/הצריכה הפרטית ²	הצריכה הציבורית האזרחית/התוצר ³	
100.0	26.0	29.7	100.0	34.0	18.6	1980
99.7	25.7	30.2	100.4	32.3	18.3	1981
99.3	24.3	29.7	99.6	30.1	17.8	1982
99.2	24.0	29.2	99.6	29.3	17.7	1983
98.8	25.3	29.5	99.3	32.4	18.5	1984
98.7	23.7	29.9	97.8	27.7	16.8	1985
98.6	22.8	29.7	95.3	25.6	16.6	1986
98.6	22.1	28.8	96.6	25.3	16.8	1987
98.6	22.8	29.0	97.5	26.5	17.2	1988

(1) הצריכה הציבורית כולל לנמ"א.

(2) הצריכה הפרטית ללא צריכת מלכ"ד.

(3) במחירים קבועים (בשקלים, מחירי 1986).

ה מקור : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לוח ה' - 6

צריכת שירותים ציבוריים אזרחיים לפי יעדים¹, 1975 עד 1988

1988	1987	1986	1985	1984	1984	1983	1982	1981	1978	1975	
43	43	43	43	42	39	38	38	37	37	40	שירותי חינוך
18	20	19	18	18	24	24	24	24	23	19	שירותי בריאות
15	14	15	15	14	16	16	16	17	16	16	שירותי סעד ורווחה אחרים
77	77	77	76	74	79	78	78	78	76	75	סך צריכת שירותי הרווחה
23	23	23	24	26	21	22	22	22	24	25	שירותים כלכליים אחרים
100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	סך כל השירותים האזרחיים

(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 1985-1988 הם נתונים ארעיים, המתבססים על שיעורי גידול של משרות שכיר בענפים הכלכליים המתאימים.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

החינוך, בצד יציבות שירותי הבריאות והסעד. משקל שירותי החינוך המשיך ועלה ב־1988, בעוד שמשקל שירותי הבריאות פחת, וזוהי כנראה, תוצאת קצב הפרטה שונה של שירותים אלה. (בגלל אופיים של שירותי הבריאות, קצב ההפרטה שלהם יכול להיות מהיר מזה של שירותי החינוך והסעד.) בחינת התפתחותם של שירותי החינוך בשנות השמונים מלמדת, כי ירדה ההוצאה הציבורית הכוללת והממוצעת לתלמיד, וירידה זו התעצמה ככל שעלתה רמת הלימוד (להוציא ישיבות, שבהן היתה עלייה תלולה, וגני ילדים). ירידת הוצאות אלה מותנה, אולם לא קווצה במלואה, על ידי עליית המימון הפרטי — הן של מוסדות ללא כוונת רווח והן של שכר הלימוד.

ב. הצריכה הביטחונית

הצריכה הביטחונית ירדה ב־1988 בכ־6 אחוזים, התפתחות המוסברת כולה בירידתו הגדולה של היבוא הביטחוני. מנגד, עלתה הצריכה הביטחונית המקומית בכ־3.3 אחוזים, השיעור הגבוה ביותר מאז מלחמת לבנון. היבוא הביטחוני נתון לתנודות חריפות, הנובעות מעיתוי האספקה, ולכן ירידתו השנה, לאחר הגידול החריג אשתקד, אינה מצביעה בהכרח על מגמה כלשהי.
השנה בולטת במיוחד עליית תשומת העבודה בביטחון, 6.5 אחוזים — כתוצאה מהפעילות הביטחונית המוגברת בשטחי יהודה ושומרון וחבל עזה. עליית מספר המועסקים ב־1988 באה לאחר ירידתו בכל אחת משלוש השנים הקודמות. הקניות המקומיות עלו במונחים ריאליים בכאחוז אחד כלכד, ובעקבות זאת נמשכה המגמה שהחלה ב־1986 — ירידת משקל הקניות בסך הוצאות הביטחון במחירים שוטפים.

המושג "נטל הביטחון" הוא רבי־ממדי, ולמעשה אין אינדיקטור כמותי יחיד, שימצא 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 הראשונה לאחר הפעלת התכנית הכלכלית הצביעו כל האינדיקטורים הכמותיים המוצגים בלוח ה' - 7 על ירידת נטל הביטחון — הרי בשנתיים האחרונות מתפתחים האינדיקטורים, בתוך כל שנה, בצורה לא אחידה. הסיבה העיקרית לכך היא התנודתיות הרבה ביבוא הביטחוני; זו משפיעה בעיקר על שני האינדיקטורים הראשונים, שעלו מאוד ב־1987 וירדו ב־1988, כל זאת בהתאם

לוח ה' - 7

אינדיקטורים להוצאה הביטחונית¹ של ישראל, 1980 עד 1988
(אחוזים, מחירים שוטפים)

המשקל בתוצר הלאומי הגולמי

הצריכה הביטחונית	הצריכה הביטחונית	הצריכה הביטחונית	ההוצאה הביטחונית	משקל השכר
כאחוז מההכנסה	הכוללת (נטו)	הצריכה	המקומית, מט"ח	במגזר הביטחון
הגולמית מכלל	בניכוי מענקים	הביטחונית	חופשי ופירעון	בסך תשלומי
המקורות ²	ביטחוניים	המקומית ³	הלוואות ⁴	השכר
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
19.9	19.2	14.3	18.2	10.4
20.0	17.6	14.3	19.0	10.4
16.4	12.6	11.5	15.4	9.4
18.4	13.4	12.8	17.6	9.7
13.9	9.7	11.1	15.3	9.2
17.5	14.4	11.0	14.6	9.0
15.6	12.9	11.0	14.0	9.6

(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'-1א' שורה 72).

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

ה מקור : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וחישובי בנק ישראל.

להתפתחות היבוא הביטחוני. מבט רב-שנתי על נטל הביטחון עוזר להחליק את התנודתיות, וכך לבחון את המגמות ארוכות הטווח של נטל הביטחון. הצגה לפי תת-קופות (לוח ה'-7) מצביעה על ירידה בתקופה האחרונה (1985 עד 1988) לעומת קודמתה (1980 עד 1984) לפי כל האינדיקטורים — דבר שיש בו כדי להצביע על הקלה בנטל הוצאות הביטחון על המשק בתקופה האחרונה. שני האינדיקטורים הראשונים ירדו, כאמור, בעיקר בשל ירידת היבוא הביטחוני, (על הקשר של כל אחד מהאינדיקטורים הללו עם נטל הביטחון ראה דוח בנק ישראל לשנת 1987, עמ' 97). האינדיקטור השלישי, המשקף את לחץ הביקוש הביטחוני הישיר על התוצר, מורה, כי בשנת 1988 התייצב הנטל על הרמה של אשתקד.

האינדיקטור הרביעי בא לכדוק 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 אינדיקטור זה לרמתו הנמוכה ביותר מאז 1973.

האינדיקטורים שנסקרו עד כה מצביעים על הקלה מסוימת בנטל הביטחון ב-1988. האינדיקטור החמישי, הבוחן את נטל הביטחון דרך שוק העבודה, מצביע בכיוון ההפוך. עליית תשלומי השכר במגזר הביטחוני לעומת אלה ששולמו בכלל המשק מלמדת, כי לראשונה מזה ארבע שנים, גבר לחצו הישיר של המגזר הביטחוני על שוק העבודה, והנטל, כפי שהוא משתקף באינדיקטור זה, חזר לרמה של 1985.

ההשקעה הישירה של הסקטור הציבורי בענפי המשק גדלה ברציפות מאז 1985, ולאחר גידול מהיר יחסית בשנתיים הקודמות נרשמה בהן השנה עלייה איטית בלבד — כ־5 אחוזים. ההשקעות בתשתית (כבישים, מבנים, הכשרת קרקע, ניקוז וייעור), שהגיעו לשפל חסר תקדים ב־1985, עלו מאז במהירות יחסית, אולם טרם הגיעו לרמה הגבוהה, שהושגה במחצית הראשונה של שנות השבעים. בתוך כך יש לציין את ההשקעה בכבישים, שגידולה היה מהיר מזה של סעיפי ההשקעה האחרים, והיקפה הריאלי ב־1988 עלה במונחים ריאליים פי שניים ומעלה על ההיקף שנרשם ב־1985.

רמת ההשקעה הנמוכה יחסית בתשתית בעשור האחרון (על כך ראה גם בפרק ב', סעיף ההשקעות) יש בה משום פגיעה בפוטנציאל הצמיחה העתיד. אחד התנאים למעבר לקצב צמיחה מהיר בשנים הקרובות הוא הרחבת ההשקעה בתשתית, המגבירה את יעילות התשומות האחרות המשמשות בייצור.

4. תקציבי הממשלה

על אמצעי המדיניות המקרר-כלכלית שהממשלה נקטה, מלמדת ההתפתחות של ההוצאות, ההכנסות והגירעון הממשלתי ומימונו, על פי הצעות התקציב, אומדן ביצועו וביצועו בפועל (לוח ה'—3). בתקציב שאושר בכנסת לשנת 1988/89 תוכנן גירעון מקומי ניכר של כ־5 אחוזי תוצר, שיקוון חלקית בלבד על ידי עודף קטן בחו"ל. גירעון זה נובע מגידול של ההוצאות המקומיות בכ־2.5 אחוזי תוצר וירידה דומה של ההכנסות; זאת יחסית לתקציב בפועל של 1987/88.

יש לציין, שההוצאות המקומיות כוללות בתוכן את פירעון מילווה החובה, כ־2.5 אחוזי תוצר. אומדן ביצוע התקציב של השנה התקציבית 1988/89, המתבסס על התקציב הנוסף שאושר בכנסת בפברואר 1989, מלמד כי הגירעון התקציבי בפועל היה קטן מהגירעון המתוכנן. ההוצאות המקומיות בפועל גדלו מעבר להצעת התקציב בכ־380 מיליוני ש"ח, שהם כ־0.6 אחוזי תוצר וההכנסות בפועל עלו על המתוכנן בכ־732 מיליוני ש"ח, שהם 1.1 אחוזי תוצר.

את ההתפתחויות שגרמו לגידול הלא־מתוכנן של ההוצאות המקומיות ניתן לייחס לכמה גורמים: (א) חריגות של הצריכה הממשלתית בכ־650 מיליוני ש"ח: 200 מיליון — שכר אזרחי; 150 מיליון — שכר ביטחוני; 300 מיליון — קניות ביטחוניות. הגידול הלא־מתוכנן של השכר האזרחי וכן חלק מגידול השכר הביטחוני נובע מאומדן מוטא כלפי־מטה בהצעת התקציב של גידול השכר הנומינלי. בהצעת התקציב הונחה עלייה בת 16 אחוזים של השכר הממשלתי, בעוד שבפועל הוא עלה בכ־24 אחוזים. נוסף על כך, גדל השנה מספר המועסקים בירי הממשלה. חלקו השני של גידול השכר הביטחוני וגידול של הקניות הביטחוניות המקומיות, קשורים בהמשך הפעילות הביטחונית המוגברת בשטחי יהודה ושומרון וחבל עזה. (ב) חריגות של תשלומי ההעברה בכ־85 מיליוני ש"ח². זאת למרות ירידה בפועל של פידיון מילווה החובה בכ־365 מיליוני ש"ח לעומת הצעת התקציב. (ג) חריגה של ההעברות למוסד לביטוח הלאומי בכ־175 מיליוני ש"ח. (ד) ירידה בפועל של מתן אשראי נטו וסבסודו בכ־425 מיליון ש"ח. (ה) חריגה של התמיכות, כ־440 מיליון ש"ח — רובה ככולה בתמיכות למצרכי היסוד עקב אי־עידכון מחירי המוצרים והשירותים המסובסדים. (ו) ירידה של תשלומי הריבית לציבור בארץ בכ־545 מיליוני ש"ח.

² הגדרותיהם של סעיפי התקציב המיצרניים דלהלן שונות מאלו הנהוגות במשרד האוצר. כך, למשל, התקבולים ממילווה חובה ופירעונו מופיעים כאן (כלוח ה'—3) בחשבון ההוצאות וההכנסות, בעוד שלפי הגדרות האוצר הם נכללים בסעיפי מימון הגירעון.

בצד ההכנסות המקומיות נרשם גידול בפועל של תקבולי המסים ב־732 מיליוני ש"ח, לעומת הצעת התקציב. גידול זה נובע מעליה בת 856 מיליון ש"ח של המסים הישירים וירידה בת 124 מיליוני ש"ח של המיסים העקיפים. גידול המסים הישירים נובע מהערכה מוטת כלפי מטה של גידול השכר הריאלי בהצעת התקציב. ירידת המיסוי העקיף נובעת מהצטמצמות הפעילות במשק, התפתחות שלא נצפתה בעת תכנון התקציב ל־1988/89.

תקציב המדינה ל־1989/90 מבוסס על שמירת משקלן של ההוצאות המקומיות בתוצר ועל ירידת משקלן של ההכנסות המקומיות בתוצר בכ־1.5 אחוזי תוצר. בצד ההוצאות — בצריכה הציבורית האזרחית לא מתוכנן שינוי ריאלי, בצריכה הביטחונית המקומית מתוכננת ירידה ריאלית של יותר מ־8 אחוזים, הנובעת בעיקר מירידה ריאלית של יותר מ־10 אחוזים בקניות. בצריכה הביטחונית בחו"ל מתוכננת ירידה ריאלית, כך שמשקלה בתוצר צפוי לרדת, זו השנה החמישית ברציפות. בהשקעות מתוכנן גידול ריאלי רב, בתשלומי ההעברה, ללא מילווה חובה, לא מתוכנן שינוי ריאלי.

התפתחויות אלו מלמדות, כי בשנת התקציב 1989/90 עדיין מתוכנן גירעון מקומי גדול — 5.5 אחוזי תוצר, המהווים גידול בן 1.3 אחוזי תוצר לעומת אומדן הביצוע של 1988/89. גידול זה נובע מירידת משקלן של ההכנסות ממסים בתוצר, בעיקר במסים הישירים ובמסים על היבוא האזרחי — ירידה הנובעת מהפיגור בהשפעת ההאטה, שהשתררה בפעילות הכלכלית ב־1988.

יש להדגיש, שרוב הגירעון הזה מוסבר בשני סעיפים, שאופיים חד־פעמי: פירעון מילווה חובה (2.2 אחוזי תוצר) ואשראי לסיוע (1.7 אחוזי תוצר). גירעון זה יחייב את הממשלה להמשיך ולהתערב משמעותית בשוק ההון — וזאת בניגוד למטרה של צמצום מעורבותה בשוק זה.

5. מסים, תשלומי העברה ותמיכות

ב־1988 גדלה נומינלית גביית המסים ותשלומי ההעברה מן הציבור ב־17.5 אחוזים (תוספת של כ־4.5 מיליארדי ש"ח), ולעומתה עלו מחירי התוצר והמחירים לצרכן ב־18.4 ו־16.3 אחוזים, בהתאמה. חלקם של המסים ברוטו בתוצר ירד ב־1.3 נקודות אחוז, ל־45.9 אחוזים.³

השינויים הריאליים בתקבולי המסים השנה שיקפו התפתחויות השונות בכיוון השפעתן: האטת הפעילות הכלכלית לאחר הגידול הניכר של התוצר אשתקד, ותהליך ההתאמה בעקבות הרפורמה, שהונהגה בינואר ובאפריל 1987 בשיעור מס ההכנסה על חברות ויחידים גרמו לירידה של הגבייה נטו; המשך עלייתו של השכר הריאלי תרם, בטווח הקצר, לגידול הגבייה. על ממדי "נטל המס" הרובץ על המשק ניתן לעמוד משני היבטים: האחד, משקל המסים ברוטו בתוצר, קשור לצד ההיצע המיצרפי; השני, חלקו של המיסוי נטו בתוצר, נוגע יותר לצד הביקושים במשק דרך השפעתו על ההכנסה הפנויה. מדיניות הייצוב, ובעקבותיה ירידתה התלולה של האינפלציה, נוסף על השינויים שחלו במדיניות המסים ב־1985, הביאו לעלייה ניכרת, חד־פעמית, של משקל המסים ברוטו בתוצר, לאחר רמתם הנמוכה ב־1984. התפנית החריפה מוצתה ב־1986, ומאז ירד בהדרגה נטל המס ברוטו (לוח ה'–8). מגמה זו אמורה לסייע לחידוש הצמיחה במשק, דרך הגברת הביקוש לעבודה והרצון לעבוד, ליזום ולהשקיע. אם אכן תחודש הצמיחה — בין השאר, בסיוע הורדת שיעור המס בתוצר — תיתכן ירידה נוספת של נטל המס

³ שיעור המס מתוך התוצר המקומי הגולמי בשנת 1987 בישראל היה נמוך מזה שבארצות סקנדינביה והולנד וגבוה מאשר בכל שאר ארצות OECD.

⁴ ראוי להדגיש, כי בשל השינוי הבולט, שחל השנה במחירים היחסיים (מרד המחירים לצרכן, מחירי התוצר, היבוא והצריכה הפרטית), יש חשיבות מיוחדת לבחירת מרד המחירים הרכבני לחישוב שינויים ריאליים. גם המשקלות של המסים השונים בתוצר הושפעו משינויים במחירים היחסיים.

לוח ה' - 8

מסים, תמיכות ותשלומי העברה, 1980 עד 1988
(המשקל בתוצר הלאומי הגולמי, אחוזים, מחירים שוטפים)

		1980 - 1985							
		1988	1984	1988	1984	1988	1984	1988	1984
1.	מסים נטו (אי-כ"ד)	28.2	31.1	31.9	27.5	18.2	26.1	29.7	21.7
א.	סך המסים ותשלומי ההעברה מהציבור	45.9	47.2	48.0	44.9	38.1	46.1	46.5	43.2
ב.	סך התמיכות הישירות ותשלומי ההעברה לציבור	16.6	14.6	14.6	15.3	16.6	16.7	15.3	17.0
ג.	מסים נטו — ללא זקיפת סכסוד אשראי	29.3	32.6	33.4	29.6	21.5	29.4	31.2	26.3
ד.	זקיפת הטבות אשראי	1.1	1.5	1.5	2.1	3.2	3.3	1.5	4.5
2.	מסים ישירים נטו (ר"ח)	11.4	12.9	13.9	14.1	10.0	15.2	13.1	13.6
ו.	מסים ישירים, מילווות חובה ותשלומי העברה מהציבור	24.4	24.3	25.4	24.6	20.3	26.1	24.7	24.9
ז.	מזה: מס הכנסה	16.7	16.4	16.8	16.1	13.1	16.3	16.5	16.0
ח.	תשלומי העברה לציבור	13.0	11.4	11.5	10.5	10.3	10.9	11.6	11.3
3.	מסים נטו על הייצור המקומי (ט'-י'-י"א)	10.0	10.7	10.7	7.6	3.8	5.4	9.8	4.0
ט.	מסים עקיפים על הייצור המקומי	13.5	14.2	14.3	12.9	10.4	11.2	13.7	11.0
י.	תמיכות ישירות	2.4	2.0	2.1	3.5	4.7	3.9	2.5	4.4
י"א.	סכסוד אשראי (לעסקים)	1.1	1.5	1.5	1.8	1.8	2.0	1.5	2.6
4.	מסים נטו על סחר חוץ	6.8	7.5	7.2	5.8	4.5	5.8	6.8	4.6

ה מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

ברוטו כתוצאה מגידול התוצר. דרך חלופה להורדת נטל המס — הפחתת מסים — מותנית ומוגבלת ביכולת להפחית את היקף פעילותה של הממשלה במשק ובמדיניות הגירעון שלה. כרי לבטא את ממדיו של נטל המס נטו על המשק, מקובל להפחית מסך המסים ברוטו את תשלומי ההעברה והתמיכות. ב־1988 היה נטל המס בהגדרתו זו 28.2 אחוזים — שיעור הנמוך בכ־3 נקודות אחוז מאשר אשתקד. ירידה זו היא תוצאה השילוב של ירידת שיעור המסים בתוצר ועלייה דומה, במונחי תוצר, של חלק תשלומי ההעברה והתמיכות (כולל סכסוד אשראי). ראוי לציין, כי נטל המס נטו בארבע השנים האחרונות היה גבוה במידה רבה מזה ששרר במשק בראשית שנות השמונים. תמונה זו אינה משתנה גם כשמנכים את מילווות החובה מתשלומי ההעברה בשנים הנסקרות, בשל ההיקף יוצא הדופן של פירעון מילווות אלה בשנת 1988 (1.5 אחוזי תוצר). השינוי בהיקף הפירעון אינו משקף, כמובן, פעילות שוטפת או שינוי מדיניות (מילווות אלה הוטלו לפני 15 שנים) — אף שהיה ניתן לצפות, כי מדיניות התקציב תביא פירעון זה בחשבון. לאחר הניכוי האמור, היה חלקו של המס נטו בתוצר 1988 29.7 אחוזים, והממוצע מאז 1985 היה 30.5 אחוזים, לעומת 22.5 אחוזים בשנים 1980 עד 1984. בעוד ששנת 1987 עמדה בסימן הרפורמה במיסוי הישיר (שעיקרה היה הפחתת שיעורי מס ההכנסה על חברות ויחידים), הרי השנה לא חלו שינויים ניכרים במדיניות המסים, אף שניכרו בה השפעות של

שינויי המדיניות האמורים. זאת ועוד: השינויים החריפים בפעילות הכלכלית בשנתיים האחרונות (שהתבטאו בגידול מהיר של התוצר אשתקד והאטה השנה), נוסף על השפעת הרפורמה במס הישיר על חברות ויחידים אשתקד, הבליטו את הפיגור בהתאמת גביית המסים בפועל לשינויים כלכליים ותחיקתיים. ביטוי חריף לכך היה השנה הגידול הניכר של היקף החזרי מס ההכנסה לנישומים, ובעיקר לעצמאיים ולחברות. אלה משלמים למס הכנסה מקדמות, המתבססות על פעילות ותשלומי מס בשנים קודמות. כיוון שהמקדמות אינן מתעדכנות באופן שוטף, בהתאם לשינויים בפעילות הכלכלית, יש להן השפעה המתמירה מחזוריות כלכלית; במקרה של אי עדכון מקדמות המתחייב משינוי בשיעורי המס, השפעה זו אינה הכרחית.

כך, לדוגמה, ב־1987 אי הגדלת המקדמות, כמתחייב מהעלייה המואצת בפעילות, החריפה כשלעצמה את המחזוריות הכלכלית. השפעה הפוכה היתה לאי עדכון המקדמות באותה שנה בשל הפחתת שיעורי מס ההכנסה על עצמאיים וחברות.

על פי גידול התוצר בשנים 1987 ו־1988, היה ניתן לצפות השנה לגידול ריאלי בן 5 אחוזים בגביית המסים (במונחי מדד המחירים לצרכן) — אולם בפועל גדל סך תקבולי המסים ב־1.1 אחוזים בלבד (בניכוי מדד המחירים לצרכן). על פי חישובינו גרמו שינויי חקיקה במהלך השנים 1987 ו־1988 לירידת תקבולי המסים השנה ב־1.3 אחוזים, ואילו החזרי מס הכנסה מעל לרמה ממוצעת שנתית — המחושבת לשנים שבהן לא חלו שינויים אקסוגניים יוצאי דופן — תרמו לירידה בת 2.6 אחוזים נוספים בגבייה. סך כל החזרי מס ההכנסה לנישומים בשנת 1988 היה כ־1.15 מיליארדי ש"ח, 10.6 אחוזים מסך גביות מס ההכנסה נטו. ההחזר לעצמאיים ולחברות באותה שנה הסתכם ב־36 וכ־34 אחוזים, בהתאמה. היקף ההחזר החריג נאמד בסך הכול ב־790 מיליוני ש"ח, וחלק מההחזרים הוא בגין השנה השוטפת. בשנת 1988 לא היה, כאמור, המשך לרפורמה שהחלה אשתקד במיסוי הישיר, ולא הופעלו המלצות ועדת ששינסקי (המפורסות בדות בנק ישראל לשנת 1987). על כן לא הורחב בסיס המס על ידי ביטול פטורים והנחות מס, ולא צומצמו אפילו המס. ראוי לציין, שהפחתת שיעורי המס, שקדמה להמלצות הוועדה, לא לוותה בשעתה בהרחבת בסיס המס, והכול נהנו ממנה, אף כי לא במידה שווה; לעומת זאת קבלתן של המלצות הוועדה במלואן מחייבת גם פגיעה בחלק מההכנסות. על כן נראה, שהפעלת שדולות על ידי הנפגעים הפוטנציאליים, במיוחד בשנת בחירות, היתה אחד הגורמים החשובים במניעת יישומן של ההמלצות.

בשנת 1988, כאמור, באה לידי ביטוי מלא הפחתת שיעורי מס ההכנסה על יחידים והפחתת עלות העבודה דרך התשלומים למוסד לביטוח לאומי, שינויים שהוחל בהם במהלך 1987. במקביל גדלו במידה ניכרת גביות מס ההכנסה מהשכירים, בעקבות עליית השכר הריאלי וגידול מספר המועסקים, וכן יוצב שיעור המס הישיר הממוצע בפועל על שכר ברמה של אשתקד — כ־25 אחוזים⁵. עם זאת, מגמת הטווח הארוך היא של ירידה מתונה והדרגתית בשיעור המס (להוציא את עלייתו ב־1985, שתיקנה בשיעור דומה את ירידתו ב־1984, בעטייה של האצת האינפלציה; דיאגרמה ה'—2).

במיסוי הכנסות שלא משכר לא חל השנה שינוי משמעותי, ושיעור המס הממוצע בפועל היה 32 אחוזים. ראוי לציין, שירידת שיעור המס בשנת 1987 היא פרי הפחתתם של שיעורי המס מראשית אותה שנה, וכן שב־1988 בוטלה גביית מס היסך מבעלי הכנסות גבוהות־יחסית (ביניהם מנהלי חברות, ששכרם והמס עליו כוללים בחישובי שיעור המס בהכנסות שאינן משכר). כשמנכים מהמס על הכנסות שאינן משכר את הטבות האשראי והעברות ההון לעסקים, שפחתה השנה — מתקבל, כי שיעור המס נטו על הכנסות אלה עלה מ־25 ל־26 אחוזים בקירוב. בדיאגרמה ה'—2 בולטות מספר התפתחויות: התנודתיות הרבה (יחסית לשיעור המס על השכר) של שיעור המס על הכנסות שאינן משכר — תופעה שאפיינה את

⁵ המסים על שכר כוללים, בחישוב זה, מס מעסיקים, וכן את חלק המעביד בהפרשות המעסיקים למוסד לביטוח לאומי — ואינם כוללים את המס על שכר מנהלי חברות. ההכנסות שאינן משכר כוללות שכר מנהלי חברות.

דיאגרמה ה' - 2

שיעור המסים הישירים בפועל על שכר ועל הכנסות שאינן משכר, 1980 עד 1988

שיעור
מס ממוצע



(1) בניכוי שכר מנהלי חברות.

(2) כולל שכר מנהלי חברות.

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

ה מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

השנים שעד תכנית הייצוב — התחלפה ביציבות יחסית. התנודתיות של שיעור המס בעבר משקפת את רגישותו הרבה לשינויים בקצב האינפלציה ולשינויים תכופים בחוקי המס, שגם הם באו בפיגור וכמענה לפגעי האינפלציה בתחום המס. עם תכנית הייצוב ובלימת האינפלציה, נסתמנה עלייה תלולה של שיעורי המס האפקטיביים — שנמשכה, אף כי במידה פחותה, ב־1986 — ואחריה נסתמנה יציבות יחסית; מ־1985 הצטמצם הפער בין שיעורי המס ברוטו ונטו המוטלים על הכנסות שאינן משכר בסקטור העסקי, וזאת בשל צמצום בהטבות והעברות ההון לעסקים⁶; עד לתכנית הייצוב היה שיעור המס על שכר גבוה מזה שעל הכנסות שאינן משכר, ומאז 1986 התהפך יחס זה.

חלק מההתפתחויות דלעיל מתיישבות עם מדיניות המכוונת לחידוש הצמיחה. עם זאת ייתכן, שעליית שיעור המס על הכנסות שלא משכר היתה מעבר למה שניתן לשמור בטווח ארוך, ובהתחשב בתנאים השוררים בארצות הסוחרות עם ישראל.

⁶ בדיאגרמה ה' - 2 לא הוצג המס נטו על השכר, כי מדובר בשיעור המס על השכר, להבריל מהמס על שכירים; אין בידינו נתונים על התפלגות תשלומי ההעברה בין השכירים ומשפחותיהם לבין שאר האוכלוסייה, בעיקר משום שתשלומי ההעברה אינם ניתנים למשפחות על פי אמות מידה של פעילות הכלכלית.

גביית המסים הישירים עלתה השנה בשיעור גבוה, הודות לעליית השכר; הגבייה (הנומינלית) של המסים העקיפים עלתה בשיעור נמוך יותר, בשל האטת הפעילות, ועוד פחות מזה גדלה גביית המסים מהיבוא, עקב ירידת יבוא הסחורות ויציבות שער החליפין. התפתחויות אלה העלו השנה את היחס בין מסים ישירים לעקיפים בכ-8 אחוזים, לאחר ירידה רצופה מצטברת בת שנתיים בכ-12 אחוזים. היחס בין השניים בשנת 1988 היה 1.1, לעומת 1.5 בקירוב בשנת 1981. לשם השוואה, בארצות OECD היחס בין מסים ישירים לעקיפים הוא 1.6–1.7, והמגמה היא להקטין יחס זה, תוך מעבר למסים על צריכה — כדי לעודד את צד ההיצע. יש הרואים ביחס זה מדרד חלקי למידת הפרוגרסיביות של מערכת המסים: ככל שיחס זה גבוה יותר, מערכת המסים פרוגרסיבית יותר; אולם משמעות רבה יותר יש לבחינת מידת הפרוגרסיביות של כל המערכת הפיסקאלית. התפתחותו של יחס זה בישראל נובעת, כנראה, מהעובדה, שמרבית השינויים במדיניות המסים היו בתחום המסים הישירים, ונראה שבהם פגעה האינפלציה בשנות השמונים יותר מאשר במסים העקיפים. כן נראה, כי עלות אכיפתם של המסים הישירים גבוהה יותר, וכי השינויים בהם רגישים יותר מבחינה חברתית; כך, לדוגמה, נמנע ביטול פטורים והנחות במסים ישירים, שבמשך השנים הצטברו לממדים ניכרים.

מסים עקיפים נוטים להיות גרסיביים בהשפעתם על התחלקות ההכנסה. זאת ועוד: אם המסים מוטלים בשיעורים דיפרנציאליים, כמו בישראל, הם גורמים לעיוותים מצד הייצור ומצד הצריכה כאחד. אולם ראוי להביא בחשבון כי העיוותים נגרמים גם ממסים על ההכנסות, וכן שבישראל חלק נכבד

דיאגרמה ה' - 3

גביית מסים – משקלם של הרכיבים בסך הכול, 1980 עד 1988



ה מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

מהמסים העקיפים הוא מס ערך מוסף, המוטל בשיעור אחיד על מרבית המוצרים והשירותים במשק. מס ערך מוסף היווה ב־1988 48 אחוזים מכלל המסים העקיפים (34 אחוזים ממסי היבוא ו־57 אחוזים מהמסים על הייצור המקומי).

מסי היבוא נתונים בשנים האחרונות בתהליך של שינוי מבני. במסגרת הסכמי הסחר עם השוק המשותף ועם ארה"ב, מתנהל במשק הישראלי תהליך חשיפה הדרגתית ליבוא, תהליך המתבטא בהפחתת מכסים. השלבים החשובים היו בינואר 1987 ובינואר 1989 (עת בוטלו מרבית המכסים על יבוא מהשוק המשותף ועל חלק ניכר מהיבוא מארה"ב). הורדת המכסים לוותה בשינויים גם במסי הקנייה ובתוספות למסי הקנייה על היבוא.

הפחתת שיעור המס הכולל יחסית לתוצר באה להבטיח תנאים המעודדים צמיחה כלכלית מתמשכת, דרך הגדלת התמריצים לעבודה ולהשקעה. בהקשר זה חשוב גם הרכב המסים ובסיסם — המשפיעים על מבנה הביקושים ועל יעילות השימוש בגורמי הייצור. זאת ועוד: התרחבותה המתחדשת של הצריכה הציבורית השנה, תוך גידול הגירעון, עלולים לערער את אמינותה של הממשלה בדבר יציבות המדיניות של הפחתת המסים, ולהגביר את אי־הוודאות במשק, ולכך יש השלכות מזיקות על תהליך הצמיחה.

א. מסים ישירים

סך המסים הישירים ותשלומי ההעברה מן הציבור גדל ב־1988, ריאלית, בניכוי מרד המחירים לצרכן, ב־4.5 אחוזים. לעומת 1.5 אחוזים אשתקד, וחלקם בתוצר לא השתנה, אף שעליית התוצר היתה פחותה, בשל עליית המחירים היחסיים של התוצר.

הגורם המרכזי לעליית תקבולי מס ההכנסה הוא עליית השכר הריאלי (לוח ה'—9). אלמלא השפעת מיצוי הרפורמה בשיעורי המס על יחידים על פני שנה שלמה ב־1988 (לרבות הפסקת גביית מס היסף מהכנסות גבוהות בסוף 1987), היו תקבולי מס ההכנסה משכר צפויים לעלות עוד יותר — מעל לעליית השכר הממוצע ותוספת מספר השכירים — וזאת מפני הפרוגרסיביות של המס. ראוי להדגיש, שתשלומי מס ההכנסה של השכירים מגיבים כמעט מייד על שינויים בשיעורי המס, כדוגמת אלה שהופעלו באפריל 1987. לעומתם תשלומי המס של העצמאיים והחברות, המתבססים כאמור על מקדמות, מגיבים בפיגור, בשל אי התאמה מלאה ושוטפת של המקדמות לשינויים בשיעורי המס ובפעילות. כך נמצא, שהחזרי מס ההכנסה לנישומים השונים במהלך 1988 גדלו בשיעור ניכר, כמפורט לעיל. גידול חריג של היקף החוזרים נרשם גם ב־1984, לאחר משכר המניות הבנקאיות, כאשר הבנקים קיבלו בחזרה את המסים שנגבו מהם ב־1983. כמו כן נמשכה אז הפעלת חוק המיסוי בתנאי אינפלציה, שאיפשר קיזוז הפסדי הון בבורסה מההכנסה החייבת במס.

חלקם של השכירים (לרבות מנהלי חברות) בסך תקבולי מס ההכנסה הסתכם השנה ב־53 אחוזים, לעומת 52 אחוזים אשתקד — שיעור דומה לזה של 1982. בעת שיאה של האינפלציה, ב־1984, היה חלקם של השכירים בתקבולי המס 66 אחוזים.

מלוח ה'—10 עולה, כי בעוד שהשכר הממוצע למשרת שכיר עלה השנה ריאלית ב־6 אחוזים, עלה מס ההכנסה (התחשיבי) על השכר הממוצע מ־13.7 אחוזים אשתקד ל־14.2 אחוזים השנה, והשכר הפנוי עלה ריאלית ב־5.0 אחוזים; כך עלה גם השכר הפנוי לבעלי שכר כפול מהממוצע. בשכר ממוצע ריאלי קבוע (ברמה של ממוצע 1986) היה המס פוחת ב־3.3 אחוזים, ושיעור השכר הפנוי היה עולה לכדי 89 אחוזים מהשכר ברוטו; זאת עקב המשך עדכון הריאלי של מדרגות המס, והורדת שיעורי מס ההכנסה על יחידים אשתקד, שינויים שתחולתם המלאה התממשה ב־1988.

ברוחות קודמים עמדנו על החשיבות המכרעת שיש לערכון מדרגות מס ההכנסה לגבי יחידים. ב־1988 התמתנה עליית ערכן הריאלי של מדרגות המס, כפי שניתן ללמוד מדיאגרמה ה'—4: הערך הריאלי של מדרגת המס 35 אחוזים עלה השנה ב־3.2 אחוזים, לאחר עלייה מהירה מאז המחצית השנייה של 1985 במסגרת ה"רפורמה השקטה" במס ההכנסה (שהתבטאה בהעלאת ערכן הריאלי של

לוח ה' - 9

מסים ישירים, מילואת חובה ותשלומי העברה¹, 1984 עד 1988

העלייה או הירידה (-) הריאלית ² לעומת השנה הקודמת									
1988	1987	1986	1985	1988	1987	1986	1985	1984	
(א ח ו ז י ם)				(מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים)					
6.0	3.7	9.9	13.1	10,867	8,814	7,092	4,355	952	1. מס הכנסה
14.1	12.0	-7.0	-10.3	4,501	3,393	2,528	1,835	506	א. שכר
1.0	-0.9	22.3	39.6	6,366	5,421	4,564	2,520	446	ב. לא-שכר
17.9	-16.2	36.9	159.0	1,899	1,385	1,379	680	65	חברות
-11.6	-2.3	18.6	37.8	1,240	1,207	1,031	587	105	עצמאיים
-7.0	21.6	0.1	11.2	1,285	1,188	815	550	122	מנהלי חברות וחברי קואופרטיבים
1.8	2.2	28.5	13.1	1,942	1,640	1,339	704	154	ניכויים במקור
1.8	-2.0	3.1	4.7	3,774	3,188	2,715	1,777	419	2. ביטוח לאומי
2.0	-4.4	-0.9	0.5	3,179	2,680	2,338	1,593	392	א. שכר
0.8	12.5	38.0	64.2	595	508	377	184	28	ב. לא-שכר
		-104.3	-26.4	0	0	-1	9	3	3. מס יתר על מלאי
-100.0	-90.3	4.7	0.0	0	28	244	157	0	4. היטל רכוש חד-פעמי
3.0	34.0	47.2	49.0	359	299	186	85	14	5. תשלומי חובה וקנסות
4.6	0.5	8.3	13.6	14,999	12,330	10,236	6,384	1,388	6. סך המסים הישירים (1) + (2) + (3) + (4) + (5)
0.0	0.0	0.0	-100.0	0	0	0	0	0	7. מילואות חובה
4.6	0.5	8.3	13.6	14,999	12,330	10,236	6,384	1,389	8. סך המסים הישירים ומילואות חובה (6) + (7)
11.3	7.1	14.0	3.6	6,299	4,866	3,790	2,245	535	9. תשלומי העברה שוטפים למשקי בית
12.7	3.1	15.2	8.7	4,686	3,576	2,894	1,696	386	א. דרך המוסד לביטוח לאומי
7.5	20.1	10.3	-9.4	1,613	1,290	897	549	150	ב. העברות ותגמולים אחרים

לוח ה' - 9 (המשך)

מסים ישירים, מילואות חובה ותשלומי העברה, 1984 עד 1988

2.0	4.2	17.9	-14.8	358	302	242	138	40	10. תשלומי העברה למלכ"ר
1.9	3.9	18.5	-13.8	334	282	226	129	37	א. העברות שוטפות
3.3	8.5	9.9	-26.4	24	20	15	9	3	ב. העברות בחשבון ההון
5.6	15.0	-0.6	-23.7	872	710	515	350	113	11. העברות הון לעסקים
226.2	-34.5	115.4	-58.0	955	252	321	101	59	12. פירעון מילואות חובה
18.7	5.5	15.9	-6.4	8,484	6,147	4,863	2,834	748	13. סך תשלומי ההעברה לציבור (9) עד (12)
2.3	21.3	21.6	-18.3	885	744	512	284	86	14. תשלומי העברה מהציבור
41.3	16.7	3.0	-37.1	145	88	63	41	16	א. בחשבון השוטף ממשקי בית וממלכ"ר
-2.9	22.0	24.8	-13.9	740	656	449	243	70	ב. בחשבון הון
10.8	7.1	14.1	2.7	6,609	5,129	3,997	2,365	569	15. תשלומי העברה שוטפים נטו
21.0	3.6	15.2	-4.8	7,599	5,403	4,352	2,550	662	16. סך תשלומי ההעברה נטו (14)-(13)
4.5	1.5	8.8	11.8	15,884	13,074	10,748	6,668	1,474	17. מסים ישירים והעברות מהציבור (14)+(8)
-8.1	-1.8	3.6	30.4	7,401	6,927	5,885	3,834	726	18. מסים ישירים ומילואות חובה בניכוי תשלומי העברה נטו (16)-(8)

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

(2) מנוכה במודד המחירים לצרכן, ממוצע שנתי.

(3) הסך הכול 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 הבנסה ומס רכיש, ובנק ישראל.

לוח ה' - 10

שכר, מסים ושכר סנני למשרת שכיר¹, 1983 עד 1988

העלייה או הירידה (-) הריאלית ²						
לעומת השנה הקודמת			באחוזים מהשכר ברוטו			
1988	1987	1986	1988	1987	1985	1983
6.0	8.2	11.6				
10.5	9.1	-7.6	14.2	13.7	16.4	19.0
11.0	10.8	4.7	16.7	16.0	16.6	18.2
5.0	7.7	12.9	83.3	84.0	83.4	81.8
-3.3	-8.0	-27.2	11.7	12.1	18.0	18.9
-16.2	-16.1	-19.2	10.6	12.7	18.7	18.1
2.4	2.9	4.4	89.4	87.3	81.3	81.9
6.0	8.2	11.6				
8.4	7.9	-5.1	26.9	26.3	31.0	32.4
8.4	8.4	0.5	30.8	30.1	33.4	34.0
4.9	8.1	17.1	69.2	69.9	66.6	66.0
-2.1	-6.3	-20.3	23.9	24.4	32.7	32.3
-1.9	-5.5	-15.8	27.6	28.1	35.4	34.0
0.7	2.3	8.6	72.4	71.9	64.6	66.0

- שכר למשרת שכיר, לפי הגדרות המוסד לביטוח לאומי.
 - היות והמשכורות משולמות ברוכנ בתחילת החורש; גם מדר המחירים לצרכן נאמר לתחילת החורש, זאת ע"י ממוצע של שני מדדי מחירים עוקבים.
 - מס הכנסה חושב בהנחה, שרק ראש המשפחה עובד, ואין ניכויים וזיכויים נוספים. בין יולי 1982 לאפריל 1983 כולל מס הכנסה גם את מלווה שלום הגליל.
 - מסים נטו: מס הכנסה וביטוח לאומי, פחות קצבות ילדים.
ביטוח לאומי: תשלום העובד בלבד, בהנחה שכל ההכנסה חייבת בתשלום דמי ביטוח לאומי עד להכנסה המרבית.
קצבות ילדים: בהנחה שלשכיר יש שני ילדים.
 - ברמה של ינואר עד דצמבר 1986.
- ה מקור: המוסד לביטוח לאומי, נציבות מס הכנסה ועיבודי בנק ישראל.

מדרגות המס) ועלייה מתונה יותר ברפורמה של אפריל 1987. ב־1988 נמשכה ירידתו של סף מס ההכנסה כאחוז מהשכר הממוצע במשק — ירידה שראשיתה ב־1986 — והשכיר המייצג (אב לשני ילדים שאשתו אינה עובדת) לא חויב במס כשהכנסתו החודשית הממוצעת היתה נמוכה מ־47 אחוזים מהשכר הממוצע במשק, לעומת 59 אחוזים בראשית 1986 (ריאגרמה ה'—5). זאת מאחר שערך נקודות הזיכוי לא השתנה (ריאגרמה ה'—6), ואילו השכר הריאלי עלה עלייה ניכרת. סף מס ההכנסה נקבע על ידי שיעור המס המינימלי וכן מספרן וערכן של נקודות הזיכוי הניתנות. על פי נתוני מינהל הכנסות המדינה, 44 אחוזים מהשכירים ו־40.3 אחוזים מכלל המפרנסים בינואר 1989 נמצאו מתחת לסף מס ההכנסה; זאת לעומת 49.9 אחוזים ו־45.5 אחוזים, בהתאמה, בסוף 1987.

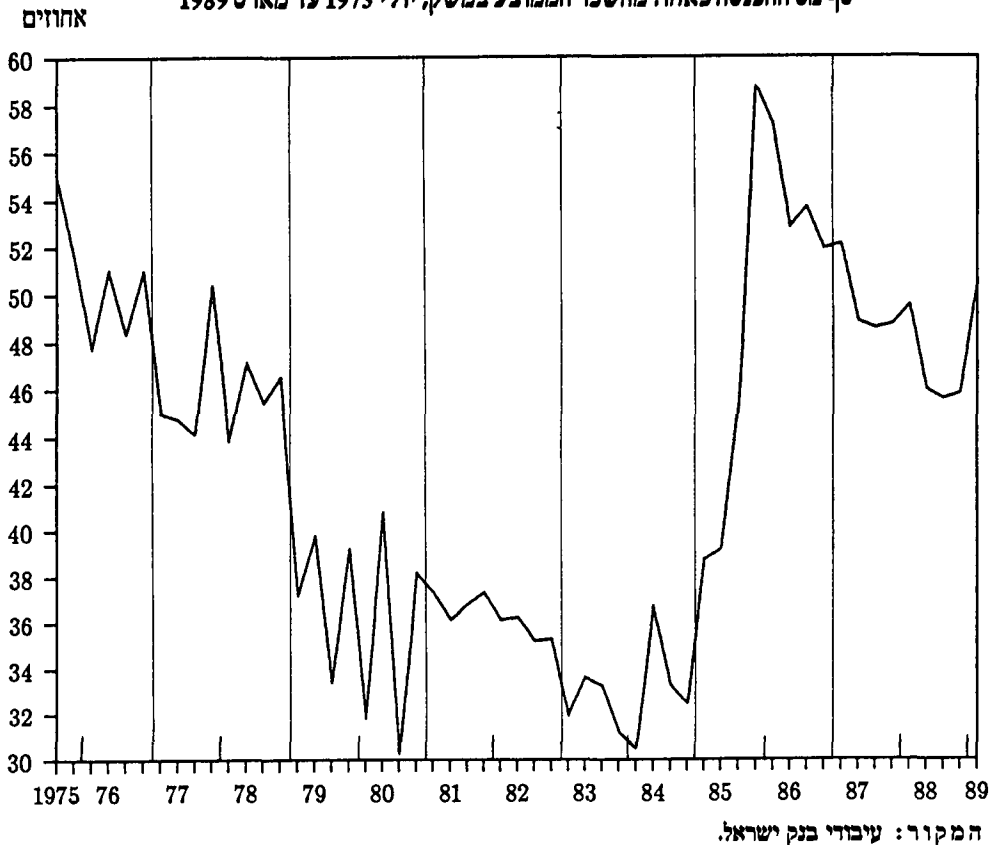
דִּי אֲגָרָמָה ה' - 4
ערכה הריאלית של מדרגת המס של 35 אחוזים, יולי 1975 עד מארס 1989
 (1986 = 100)



התשלומים למוסד לביטוח לאומי, שהיוו ב־1988 36 אחוזים ממס ההכנסה, עלו השנה בשיעור מתון, לאחר שירדו אשתקד בשיעור רומה. שיעורו המתון של גידול התשלומים לביטוח הלאומי בולט על רקע עליית השכר הריאלי שאליו הם צמודים. ההסבר נעוץ בהמשך מדיניות הממשלה להפחתת עלות העבודה בהתאם ל"חוק יציבות המשק", שלפיו מופחת השיעור הכולל שמשלם המעביד ב־4.5 אחוזים (הפחתה חודשית שוטפת). הפחתה נוספת של 2.7 אחוזים מבוצעת מתוקף הסדר עם האוצר, על ידי ביטול מקדמות מספר פעמים בשנה. הממשלה מפצה את המוסד על הפסד הכנסותיו אלה. אילמלא מדיניות זו, היו תשלומי הציבור לביטוח הלאומי גדלים השנה ריאלית ב־7.2 אחוזים. השיפוי שהעבירה הממשלה למוסד לביטוח הלאומי הסתכם השנה בכ־1.5 מיליארדי ש"ח — גידול ריאלי ניכר; זאת, במידה רבה, משום שב־1988 פיצתה הממשלה את המוסד לביטוח לאומי עבור ההפחתה החודשית השוטפת בכל חודשי השנה, ואילו ב־1987 בוצע התשלום רק מאפריל. על פי חישובינו, ובהתחשב בעובדה שתשלומי המעסיקים מוכרים לצורכי מס הכנסה, נוסף על הפחתת השיפוי למעסיקים הציבוריים — הסתכם השיפוי האפקטיבי לסקטור העסקי השנה ב־1.6 אחוזי תוצר עסקי וב־2.7 אחוזי שכר בסקטור העסקי.

דיאגרמה 5 -

סך מס ההכנסה כאחוז מהשכר הממוצע במשק, יולי 1975 עד מארס 1989



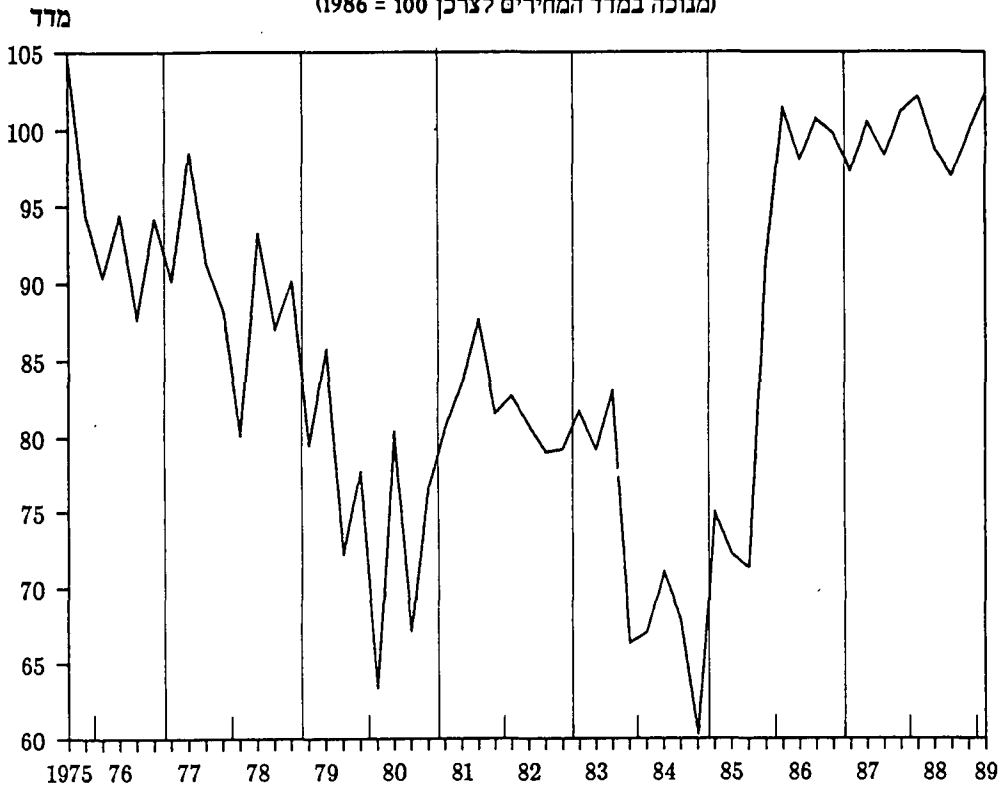
ב. תשלומי העברה

סך תשלומי ההעברה לציבור, מנוכה במדר המחירים לצרכן, עלה בשנת 1988 בשיעור יוצא דופן, 18.7 אחוזים, וחלקם במונחי תוצר גדל ב־1.6 נקודות אחוז, לכדי 13.0 אחוזים. הסיבה העיקרית לעלייה זו היא פירעון מילואות חובה, שגדל השנה פי 3.3, ומשקלו בתוצר ב־1988 היה 1.5 אחוזים. כאמור לעיל, יש לראות בפדיון זה אירוע חולף, שבניכוי השפעתו גדלו תשלומי ההעברה לציבור ב־9.7 אחוזים, ריאליים.

משקי הבית נטלו ב־1988 כ־84 אחוזים מכלל תשלומי ההעברה (למעט פירעון מילואות חובה). כשלושה רבעים מתוכם היו קצבות הביטוח הלאומי⁷, שגדלו השנה ב־12.7 אחוזים. השינויים השנתיים בקצבי הגידול של קצבות המוסד לביטוח לאומי משקפים שינויים דמוגרפיים באוכלוסיית מקבלי הקצבאות ושינויים בערך הקצבה. מרבית הקצבאות צמודות הצמדה אוטומטית — שהשתכללה במהלך שנות האינפלציה המהירה — לשכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי, או למדר המחירים לצרכן. אלה מתעדכנים אחת לשנה וכן במועדי תשלום תוספת היוקר לכלל השכירים במשק. מבין מקבלי הקצבאות יש הזכאים לקבל השלמת הכנסה, הנוספת על הקצבה הבסיסית.

⁷ תשלומי הביטוח הלאומי לחיילי המילואים אינם כלולים בתשלומי ההעברה, אלא בהוצאה הביטחונית.

דיאגרמה ה' - 6
ערכה הריאלי של נקודת זיכוי אחת, יולי 1975 עד מארס 1989
 (מנוכה במדד המחירים לצרכן 100 = 1986)



המקור: עיבודי בנק ישראל.

קצבות הזקנה והשארים (45 אחוזים מהקצבאות) צמודות לשכר הממוצע, והן גדלו השנה ב־10–11 אחוזים; מספר הזכאים להן עלה ב־2 אחוזים בממוצע שנתי, וערך הקצבה הממוצעת עלה ב־8 אחוזים ויותר. סך תשלומי קצבות הילדים, הצמודות למדד המחירים לצרכן, עלה השנה ב־2 אחוזים. כמחצית מן הגידול ניתן לייחס לגידול מספר הזכאים, ואת הנותר — לעליית ערך הקצבה הממוצעת. ערכן הריאלי של נקודות הזיכוי ממס הכנסה, המשמשות גם נקודות קצבה לקצבות הילדים, לא השתנה השנה (דיאגרמה ה'–6 ולוח ה'–11). מהשוואת ערך הקצבאות ב־1988 לעומת מחצית השנה שלפני תכנית הייצוב, בולטת הירידה הניכרת של ערך הקצבה לשני ילדים — עקב ביטול קצבת הילד הראשון ועלייתה הריאלית של הקצבה לארבעה ילדים.

גידול ניכר, בן 50 אחוזים, נרשם השנה בדמי האבטלה שמשלם המוסד לביטוח לאומי (3–4 אחוזים מסך הקצבאות); גידול זה משקף עלייה של כ־30 אחוזים במספר מקבלי דמי אבטלה, והשאר הוא שילוב של עליית ממוצע ימי האבטלה המשולמים למובטל ושינוי בערך הקצבה הממוצעת, שנקבעת על פי הרכב המובטלים לפי שכרם האחרון.

יצוין, כי החוק אמנם אינו מתנה תשלום דמי אבטלה בהסבה מקצועית או הכשרה מקצועית של המובטלים, אך מאפשר למובטלים הזכאים העושים כן לקבל השלמה לדמי המחיה שמשולמים להם בתקופת הקורס — לסכום המגיע להם כדמי אבטלה.

העלייה או הירידה (-) הריאלית בקצבה חודשית ממוצעת לעומת השנה הקודמת			1988 לעומת התקופה ינואר עד יוני 1985
1988	1987	1986	
(אחוזים מעוגלים)			
מנוכה במדר המחירים לצרכן ¹			
0.1	-0.7	-12.5	-33.1
קצבה לשני ילדים			
0.4	-0.8	25.0	28.5
קצבה לארבעה ילדים ²			
5.9	-4.0	5.4	2.8
הכנסה מינימלית לבורד ³			
מנוכה במדר השכר הממוצע למשרת שכיר ¹			
-5.7	-8.0	-17.1	-40.7
קצבה לשני ילדים			
-5.5	-8.2	14.8	13.9
קצבה לארבעה ילדים ²			
-0.3	-11.2	-3.0	-3.4
הכנסה מינימלית לבורד ³			

(1) כולל קצבת יוצאי צבא.

(2) שיעורי השינוי של קצבת הנכות והים לשינוי בהכנסה המינימלית המובטחת.

(3) ניכוי חודשי.

ה מקור: המוסד לביטוח לאומי ועיבודי בנק ישראל.

ג. מסים עקיפים ותמיכות לייצור המקומי

האטת הפעילות הכלכלית במשק, בצד שינויים תחיקתיים ומינהליים באחדים מהמסים (דלק, טבק ומע"מ), השתקפו השנה באישינוי ריאלי בגבייה, בניכוי מדר מחירי הצריכה הפרטית. בגלל השינוי החריף במחירים היחסיים, קיים, כאמור, קושי בהערכת השינוי הריאלי במסים אלה. כאשר מפחיתים מתקבולי המסים העקיפים את התמיכות הישירות לייצור המקומי (שעלו) וכן את רכיב סבסוד האשראי לייצור המקומי (שירד), מתקבל, כי חלקם-בתוצר של המסים נטו על הייצור המקומי ירד ל-10 אחוזים — רמה גבוהה פי 2.5 מהממוצע השנתי בשנים 1980 עד 1984. השינוי שחל מאז התבטא בעליית חלקם-בתוצר של המסים העקיפים ברוטו, מחד גיסא, ומירידה הדרגתית של חלק התמיכות הישירות והטבות האשראי לייצור המקומי מאידך. השנה היתה סטייה מסוימת ממגמה זו (לוחות ה'-8 וה'-12). בין השינויים האקסוגניים העיקריים ראויות לציון ההתפתחויות הבאות: (א) במאי 1987 עברו מעסיקים גדולים לתשלום דוחודשי של מס ערך מוסף; שינוי זה הקטין אפקטיבית ל-11 את מספר חודשי גביית מס זה בשנת 1987; (ב) הרפורמה בשוק מוצרי הדלק הביאה ביולי 1988 לביטול קרן ההשוואה לדלק, ובמקביל — לעליית הבלו על הדלק והטלת "היטל ייעודי", שנועד לממן תמיכות שונות במשק הדלק, וכן לתרום לייצוב מחיריהם של מוצרי הדלק, והוא מתקצב במתכונת של הוצאה מותנית בהכנסה. השפעתם נטו של שינויים אלה על היקף המיסוי אינה ברורה עדיין; (ג) שינוי במדיניות מסוי טבק וסגירות מייצור מקומי (ומיבוא) גרם לירידת היקף המס הנגבה.

לוח ה' - 12

מסים עקיפים ותמיכות לייצור מקומי, 1984 עד 1988

העלייה או הירידה (-) הריאלית' לעומת השנה הקודמת					מהערך במחירים שוטפים			
1988	1987	1986	1985	1984	1988	1987	1986	
		(אחוזים)			(מיליוני ש"ח)			
-0.9	5.5	16.2	15.4	-5.4	8,787	7,631	6,037	1. סך המסים העקיפים על הייצור המקומי
-1.9	4.8	13.4	11.2	-6.5	6,714	5,888	4,686	מסי פעילות
10.9	4.0	16.8	10.6	-9.6	5,005	3,881	3,112	מס ערך מוסף
-7.5	-5.9	24.0	-6.5	11.7	417	388	344	מס קנייה
11.9	-12.0	-13.2	39.5	-8.8	488	375	356	מס דלק
-26.7	-24.9	23.7	-9.9	1.9	444	521	579	מס מעסיקים
-57.2	104.2	-5.9	58.0	-7.7	361	724	296	מסי פעילות אחרים ²
29.7	10.5	9.7	107.6	-47.1	131	87	65	מסי רכוש
0.7	6.6	34.9	45.3	20.9	1,506	1,287	1,008	מסי רשויות
1.9	10.8	8.6	4.5	-20.1	436	368	277	מסים אחרים ³
6.4	3.0	-29.3	-25.4	14.2	2,294	1,853	1,502	2. תמיכות לייצור מקומי
28.6	1.4	-37.9	-31.3	24.1	1,589	1,063	875	תמיכות ישירות
-23.3	5.2	-12.5	-10.2	-5.1	704	790	626	זקיפת סבסוד אשראי (ללא זקיפת הון)
								3. מסים נטו על הייצור המקומי
-5.7	6.2	36.3	54.4	-21.1	7,198	6,567	5,162	לא כולל זקיפת סבסוד אשראי
-3.3	6.3	47.7	85.5	-27.0	6,494	5,777	4,535	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 לדלק (מ'1985).

(3) עודף רואר ונמלים ומסים מהכנסה מיועדת.

ה מקור : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

בחלקן בתוצר של התמיכות לייצור המקומי נרשמה גם השנה, זו השנה השלישית ברציפות, יציבות — 3.5 אחוזים. זאת לעומת רמה של 7 אחוזי תוצר, ששררה בין 1980 ל־1984, עד התפנית שחוללה תכנית הייצוב ב־1985. השנה נמשך ואף התחזק הצמצום של סבסוד האשראי לייצור המקומי, וזאת בעיקר הודות להקפאת שער החליפין ולירידת קצב עליית המחירים, בממוצע שנתי. הטבות האשראי הכלולות כאן הן, רובן ככולן, פירעון התחייבויות הממשלה לספק ביטוח שער והצמדה ליתרת ההלוואות שניתנו בעבר לסקטור העסקי. לעומת זאת חלה השנה תפנית בתמיכות הישירות לייצור המקומי, ובמיוחד בתמיכות במחירי מוצרי הסוד, שב־1988 היוו 73 אחוזים מכלל התמיכות הישירות. הפעלת תכנית הייצוב הביאה עמה קיצוצים חריפים בתמיכות הישירות בשנים 1985 ו־1986 והתייצבות אשתקד. לעומת זאת ב־1988 עלה סך התמיכות הישירות, ריאלית, בכ־29 אחוזים (בניכוי מדד המחירים לצרכן), והתמיכות במחירים האמירו עוד יותר — כ־46 אחוזים. למען השמירה על יציבות המחירים במשק, וכתמיכה במדיניות שער החליפין, לא התאימה הממשלה (בממוצע שנתי) את מחירי המוצרים והשירותים המסובסדים במידה המתחייבת מהתייקרות ייצורם (לרבות התייקרות גרעיני המספוא המיובאים והשפעה עקיפה של האירועים בשטחים) ומהרחבת תפוקתם יצוין, שבמהלך 1988 האיצה הממשלה את ערכון המחירים. (ראה פרק ג'). בממוצע שנתי נרשמו השנה עליות ריאליות ניכרות של היקף הסובסידיות, והבולטות ביניהן היו לחלב, לביצים ולתחבורה הציבורית; לראשונה, אחרי מספר שנים, נתמכו במהלך השנה גם מחירי אחדים ממוצרי הדלק. התמיכות במוצרים ושירותים התרכזו גם השנה בתחבורה הציבורית (42 אחוזים) ובמוצרים חקלאיים (39 אחוזים, בעיקר למוצרי הלול וחלב בקר).

ד. מסים על היבוא

המסים על היבוא האזרחי בניכוי מדד מחירי היבוא האזרחי של סחורות ושירותים עלו השנה ריאלית בכ־2 אחוזים (ירידה בת 5 אחוזים בניכוי מדד המחירים לצרכן), וחלקם בתוצר ירד מ־8.9 אחוזים אשתקד ל־8.1 אחוזים ב־1988. ראוי להדגיש, שגביית מסי היבוא מושפעת במידה רבה מהיבוא של מוצרים בני־קיימא, בהיותם עתירי מס. נפח יבוא מוצרים אלה התייצב בשנת 1988, ומחירים עלה בממוצע רק ב־1.4 אחוזים, לעומת עליית מחירים בת 7.1 אחוזים של סך היבוא האזרחי (למעט הון). התפתחות זו תרמה להאטת גידולם של תקבולי מסי היבוא.

במהלך 1988 לא חלו שינויים משמעותיים בשיעורי המסים על היבוא — לאחר הפחתות במס והאחדה מסוימת של שיעורי מס הקנייה בראשית 1987, על פי הסכמי סחר בינלאומיים⁸. על פי הסכמים אלה בוצע בינואר 1989 שלב נוסף בחשיפת המשק ליבוא: בוטלו מכסים על יבוא מהשוק האירופי המשותף ומארה"ב, ומשיקולים פיסקאליים הועלו במקביל שיעורי מס הקנייה על מכוניות; כדי למנוע עיוותים של הטיית סחר, הופחתו שיעורי המס על "ארצות שלישיות" (ארצות שאינן כלולות בהסכמי הסחר עם אירופה וארה"ב), וצומצם השימוש בשיטה המעלה את הבסיס לחישוב מס הקנייה ביבוא (תמ"א). כמו כן צומצמה רשימת המוצרים המקומיים, שעליהם חל פטור ממס קנייה אם שולם מס קנייה על חומרי הגלם שיובאו לשם ייצורם — שיטה המעניקה הגנה רבה לאחרים מענפי התעשייה בישראל. החשיפה ליבוא והאחדת שיעורי המס בשנתיים האחרונות הם תהליכים חיוניים ליעול המשק הישראלי. אולם ראוי להזכיר, שמלבד המסים על היבוא, שהוטלו בשיעורים מפלים, עדיין מוטלות על היבוא הגבלות אדמיניסטרטיביות; אלו פוגעות, אולי יותר מאפליות בשיעורי המס, ביעילות הקצאתם של המקורות במשק, שכן הן מקילות על הנהגים מהן להפיק רווחים מונופוליסטיים — בלי לתרום להכנסות הממשלה. בעת חשיפת המשק לשוק העולמי, בכוח ההסכמים הבינלאומיים, יש חשש מהסתמכות יתר על הגבלות אדמיניסטרטיביות, המגבירות על החוסים בצלן מתחרות בינלאומית, ולכן

⁸ במהלך 1988 הופחת המס על סגירות מיובאות, שונה מס הקנייה החל עליהן, בוטל ההיטל על אשראי מחו"ל, ובראשית השנה בוטלה חובת ההפקדה על יבוא.

לוח ה' - 13
מסים ותמיכות ליבוא, 1984 עד 1988

העלייה או הירידה (-) הריאלית ¹ לעומת השנה הקודמת					הערך במחירים שוטפים			
1988	1987	1986	1985	1984	1988	1987	1986	
(אחוזים)					(מיליוני ש"ח)			
-5.0	11.2	19.2	-8.4	-13.0	5,176	4,688	3,517	1. מסים על יבוא אורחי
-9.8	11.7	2.5	-5.3	-6.0	1,748	1,666	1,245	מס ערך מוסף
-10.9	-17.6	33.5	-10.1	-21.9	792	765	774	מכס ²
0.5	25.8	29.7	-10.5	-14.5	2,636	2,257	1,497	מס קנייה ומסים אחרים ³
-7.3	-32.9	-9.8	30.0	-248.1	-95	-88	-109	2. תמיכות ליבוא
-5.1	9.9	18.1	-7.3	-8.9	5,270	4,776	3,626	3. מסים נטו על יבוא אורחי
-26.6	66.2	-38.3	16.8	52.2	650	762	383	4. מסים על יבוא ביטחוני
-5.4	10.3	26.7	-4.1	-13.3	4,459	4,055	3,068	5. מסים נטו על סחר חוץ
-5.4	10.3	32.0	18.2	-20.5	4,454	4,050	3,064	לא כולל זקיפת סבסוד אשראי
								כולל זקיפת סבסוד אשראי

(1) מנוכה במדד המחירים לצרכן, ממוצע שנתי.

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

(3) מסים אחרים כוללים מס נסיעות חוץ (מ'1982), רכיב המס בחובת הפקדה על היבוא ובהיטל קניית מטבע חוץ (מ'1983), היטל על יבוא שירותים (מ'1984), היטל על כרטיסי נסיעה

לחוץ לארץ (מ'1985), היטל על האשראי מתור"ל (מ'1987).

ה מקור : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

פוגעות ביעילותו של השימוש בשער החליפין לשמירת יציבות המחירים במשק. במקביל להפחתת ההגנה באמצעות המסים על היבוא, חשוב אפוא לצמצם את ההגבלות הללו.

ה. התחלקות ההכנסות

השפעה על התחלקות ההכנסות במשק נחשבת, בדרך כלל, לאחר מהתפקידים המרכזיים של המערכת הפיסקאלית, והיא נועדת להשגת יעדים כלכליים וחברתיים כאחד. הממשלה משפיעה על התחלקות ההכנסות הן דרך מערכת המסים והן דרך היקף הוצאותיה לתשלומי העברה, לסובסידיות ולצריכה ציבורית. מדידת כל אלה מוגבלת, בשל מגבלות המידע הסטטיסטי הקיים. סקרי הוצאות המשפחה האחרונים נסבים על השנים 1979/80 ו־1986/87, ומתייחסים לכלל האוכלוסייה העירונית — אולם מסיבות סטטיסטיות, לא ניתן להשוות את התחלקות ההכנסות בין שנים אלה. בסקרי ההכנסות השוטפים מצוי מידע בעיקר על האוכלוסייה העירונית של השכירים; לא מצויים נתונים על התחלקות הרכוש בישראל — שהם חשובים לדיון בהשפעות הכוללות של האינפלציה על התחלקות ההכנסות — ולא מידע על ההתחלקות של ה"מצרכים הציבוריים" וכן של תחולת ההוצאה הציבורית (לחינוך, בריאות וכו') והמסים העקיפים — בין משפחות השונות בהכנסותיהן. דיונו בהשפעותיה של המדיניות הכלכלית על התחלקות ההכנסות לוקה אפוא בחסר, בהסתמך על הסקרים הקיימים ועל עיבודיהם, כפי שהם מופיעים בדוחות שנתיים של המוסד לביטוח לאומי, ועל מחקרים בודדים.

בהשוואה בינלאומית (שנעשתה במסגרת ה־Luxembourg Income Study) של נתוני התחלקות הכנסה בשנים 1979 עד 1983 ב־10 ארצות⁹ דורגה ישראל במקום השישי על פי מדרג ג'יני, ששימשו למדידת אי־השוויון. מקדם הג'יני לישראל ולשווייץ היה זהה. אי־השוויון בארץ נמוך יותר מאשר בהולנד וגבוה יותר מאשר במערב גרמניה.

סקרי ההכנסות מלמדים, שבשנים 1979 עד 1983, על אף התנאים האינפלציוניים ששררו אז, גדל רק מעט אי־השוויון בהתפלגות ההכנסה הכלכלית של השכירים (ושאינם עובדים) — ב־1.1 אחוזים בלבד לפי מדרג ג'יני. כשמביאים בחשבון את תשלומי ההעברה לאוכלוסייה הנחקרת, מתקבל, שאי־השוויון אף פחת ב־1.1 אחוזים. אי־השוויון בהכנסה הפנויה ירד ב־5 אחוזים — הודות להשפעתם של המסים הישירים. מכאן, שהסכמי ההצמדה של השכר והקצבאות ושחיקת מדרגות המס (שהגדילה את פרוגרסיביות המס על השכירים) מנעו הרעה בהתחלקות ההכנסה, ואף צמצמו את אי־השוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה¹⁰.

תפנית חלה ב־1984 (בדומה למה שאירע ב־1979), כשהוצאה האינפלציה, ושיטות הערכון וההצמדה, למרות ששוכללו עם הזמן, לא הבטיחו עוד את ערכן הריאלי של הקצבאות. באותה שנה לא גדלה כמעט תרומתם של תשלומי ההעברה והמסים הישירים להקטנת אי־השוויון, וזה גדל, בעיקר עקב עליית ההפרשיות בשכר והתרחבות האבטלה.

מהשוואת נתוני סקר ההכנסות לשנת 1985, שנערך בתקופה שקדמה לתכנית הייצוב ומיד עם הפעלתה, לנתוני סקר 1987 — עולה, שמקדם אי־השוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה של השכירים, המותאמת לנפש סטנדרטית, ירד ב־2.8 אחוזים, וגדל ב־10 אחוזים אי־השוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה בקרב משקי הבית שראשיהם לא עבדו. משקי בית אלה אינם נהנים, כמובן, מתרומתה הפרוגרסיבית של מערכת מס ההכנסה.

⁹ הארצות לפי סדר עולה של אי־השוויון: נורבגיה, שבדיה, מערב גרמניה, ישראל, שווייץ, הולנד, בריטניה, קנדה, אוסטרליה, ארה"ב. הנתונים פורסמו ב־The Review of Income and Wealth מיוני 1988.

¹⁰ ראה עבודתם של ל' אחדות וד' ביגמן: האנטומיה של שינויים בעוני ואי־השוויון בהכנסות בתנאי אינפלציה מהירה: ישראל 1979–1984; ספטמבר 1987 (אנגלית).

עוד עולה מהשוואת שני הסקרים, כי בקרב השכירים (הממוינים לפי ההכנסה הפנויה לנפש סטנדרטית) השתפר מצבם של ששת העשירונים הנמוכים, ואילו חלקם של ארבעת העשירונים העליונים בהכנסה ירד בין שנים אלו. אי הכללתם של העצמאיים בסקר ההכנסות פוגם ביכולת לנתח את התפתחות אייהשוויון הכללי בהתחלקות ההכנסה, כיוון שאוכלוסיית העצמאיים מרוכזת (יותר מזו של השכירים) בעשירונים הנמוכים והעליונים. לעניין זה מתאים יותר סקר הוצאות המשפחה. סקר 1986/87 מלמד, שאייהשוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה במשק נמוך בכ־32 אחוזים מאייהשוויון בהתחלקות ההכנסה הכלכלית: תשלומי ההעברה מסבירים 58 אחוזים מהפער, והנותר מוסבר על ידי המסים הישירים ותשלומי החובה. תופעה דומה נצפתה גם בממצאי סקר 1979/80, שלפיו היה אי־השוויון בהכנסה הפנויה נמוך בכ־26.6 אחוזים מזה של ההכנסה הכלכלית — אולם אז תרמו תשלומי ההעברה 53 אחוזים לירידה. משמע, שבמשך הזמן גרלה השפעתם של תשלומי ההעברה על חלוקת ההכנסות.

על אופיים הפרוגרסיבי של תשלומי ההעברה והמסים הישירים ניתן ללמוד מנתוני סקר הוצאות המשפחה 1986/87: כאשר משקי הבית ממוינים לפי ההכנסה הכלכלית למבוגר מייצג, מתקבל, כי בהתחלקות תשלומי ההעברה (אלה המועברים ישירות למשקי הבית) נוטל העשירון התחתון 31.5 אחוזים מהם, ואילו העליון — 5.3 אחוזים. בשני העשירונים התחתונים תחולת תשלומי ההעברה היא 45 אחוזים, ובשני העשירונים העליונים — כ־10 אחוזים. במסים הישירים ותשלומי החובה, לעומת זאת, נושאים שני העשירונים התחתונים 0.5 אחוזים בלבד, ואילו שני העליונים — 67 אחוזים (48 אחוזים מתוכם לעשירון העליון).

ראוי להזכיר, כי מהורדת שיעורי המס ושינוי מדרגות המס בכ־1987 נהנו כמעט כל המפרנסים מיגיעה אישית, אך בעיקר בעלי ההכנסות הגבוהות־במיוחד. לעומת זאת ה"רפורמה השקטה" של 1985, שהתבטאה בשינוי ריאלי של מדרגות מס ההכנסה, עלתה בעצמתה ובמידת הפרוגרסיביות שלה (בין השכירים) על השינויים שהוכנסו בכ־1987 בתחום המס על יחידים. באותה "רפורמה" ירדו שיעורי המס הממוצעים על רמות השכר הגבוהות פחות מאלה החלים על בעלי שכר נמוך. בתחום תשלומי ההעברה יצוינו עליית רמתן של קצבות הזקנה והשארים וגידול ההכנסה המינימלית המובטחת בכ־1985, אולם באותה שנה הורחב המיסוי על קצבות הילדים, ובוטלה קצבת הילד הראשון לחלק גדול מאוכלוסיית המשפחות הקטנות. לעומת זאת מאז תכנית הייצוב גדלו ריאלית קצבות הילדים למשפחות הגדולות. בשלב זה קשה להעריך את התפתחותה של התחלקות ההכנסות במשק בכ־1988: עליית משקל התמיכות למצרכי היסוד שנודעת להן השפעה פרוגרסיבית, השנה, וכן השפעתו של חוק שכר המינימום, שהונהג במהלך 1987, מרמזים על ירידת אייהשוויון, ואילו ההשפעות של שינויים בהפרשיות השכר ושל גידול האבטלה אינן ברורות. משקלם של תשלומי ההעברה לציבור בתוצר עלה במקצת מאז תכנית הייצוב, ובמיוחד בכ־1988, אך חלק נכבד מהם כולל פירעון מילווה חובה, שהוא רגרסיבי באופיו (כשם שהיה פרוגרסיבי בעת גבייתו), ועל כן ההשפעה נטו אינה ברורה.

על מידת האינטנסיביות במעורבות הממשלה בחלוקת ההכנסות במשק ניתן ללמוד ממדר נוסף, שמתבסס על היחס בין תשלומי ההעברה והתמיכות לבין סך המיסוי ברוטו. להלן מובאים הנתונים הללו, כאשר תשלומי הריבית על החוב הפנימי ופירעון מילווה החובה כלולים בתשלומי ההעברה לציבור.

משקל תשלומי ההעברה והתמיכות בסך המסים ברוטו
(אחוזים)

1988	1987	1986	1985	1984	1983	1982	1981	1980
49.4	45.7	47.3	53.8	62.4	48.8	54.1	62.7	60.6

מן הנתונים עולה, כי מאז 1981 פחת והולך חלק המסים שמקדישה הממשלה לשינוי חלוקת ההכנסה במשק, כי מגמה זו התהפכה השנה, ובמקביל עלה חלק המסים הבא לממן את הצריכה וההשקעות הציבוריות. בולטת גם הירידה הממוצעת של מדדים אלה בתקופה 1985 עד 1988 לעומת 1980 עד 1984, והיא נובעת מעליית המסים ברוטו, מירידה בתמיכות, מיציבות יחסית של תשלומי ההעברה ומעלייה ניכרת של הריבית — כל אלה במונחי תוצר. השוואה בינלאומית לשנים 1981 עד 1984 מלמדת, כי בישראל רמת המיסוי ברוטו גבוהה יחסית לארצות OECD, והחלק המופנה לחלוקת הכנסה מתוך סך כל המסים דומה פחות או יותר; פירושו של דבר, שהמסים בישראל שימשו למימון הצריכה וההשקעות הציבוריות יותר מאשר לחלוקה מחדש של ההכנסה.

לוח ה' - א'
הביקושים הישירים של הסקטור הציבורי, 1983 עד 1988

העלייה או הירידה (-) לעומת השנה הקודמת'											
בכמויות						במחירים					
1988	1987	1986	1985	1984	1983	1988	1987	1988	1987	1986	1985
(אחוזים)						(מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים)					
1. הצריכה הציבורית											
הצריכה האזרחית											
2.4	0.8	-3.0	0.2	0.6	0.8	24.1	26.9	8,220	6,471	5,062	3,305
2.4	12.3	5.4	-0.2	6.1	2.8	13.8	15.4	1,826	1,567	1,210	788
2.6	3.1	-1.1	0.2	1.7	1.2	20.9	24.9	11,184	9,014	7,004	4,557
-5.5	6.3	-21.4	15.6	7.2	3.7	10.1	16.2	178	171	138	124
ד. מזה: ממשלה לנמ"א											
הצריכה הביטחונית											
6.5	-1.8	-6.3	-3.1	1.5	0.6	22.7	32.3	3,458	2,646	2,038	1,355
0.9	5.1	-5.4	-2.2	-2.4	0.6	11.9	15.8	3,705	3,281	2,695	2,123
-17.2	93.1	-35.0	24.1	36.4	-30.8	3.1	12.3	4,018	4,707	2,171	2,469
-6.3	30.7	-17.4	6.6	9.5	-10.6	12.2	17.8	11,181	10,633	6,903	5,947
29.4	-15.9	-6.5	-23.6	-51.8	-47.6	17.6	7.4	57	37	41	36
-6.4	31.0	-17.5	6.8	10.6	-9.5	12.2	17.9	11,124	10,595	6,862	5,911
-2.4	16.9	-10.0	3.7	6.2	-4.5	16.5	21.0	22,308	19,609	13,866	10,468
י. הצריכה הביטחונית (נטו)											
2. הצריכה הציבורית המקומית											
הצריכה האזרחית המקומית											
2.8	3.0	-0.6	-0.1	1.6	1.2	21.1	25.0	11,007	8,843	6,866	4,432
3.3	2.1	-5.8	-2.6	-0.7	0.6	17.1	22.6	7,163	5,926	4,733	3,478
ב. הצריכה הביטחונית המקומית											
ג. פחות הרכיב המקומי במכירות לחו"ל ²											
29.4	-15.9	-6.5	-23.6	-51.8	-47.6	17.6	7.4	23	15	17	14
ד. הצריכה הביטחונית המקומית (נטו)											
3.2	2.2	-5.8	-2.5	-0.2	1.5	17.1	22.7	7,140	5,911	4,716	3,464
2.9	2.7	-2.8	-1.1	0.8	1.3	19.5	24.1	18,147	14,754	11,582	7,896
5.1	17.4	13.0	-3.3	-15.6	17.1	14.2	22.9	2,193	1,826	1,265	742
-1.8	16.9	-8.4	3.2	4.2	-2.9	16.3	21.1	24,501	21,435	15,131	11,210
3.2	4.1	-1.4	-1.3	-0.9	2.8	18.9	24.0	20,340	16,580	12,847	8,638
-4.0	-4.8	-27.5	-20.5	-19.6	-17.3	18.4	24.6	320	282	238	209
3. סך כל הביקושים הישירים (נטו)											
4. מזה: ביקושים מקומיים (נטו)											
5. בנייה למגורים											

(1) שיעורי השינוי בכמויות ובמחירים חושבו על בסיס מחירי 1986.
(2) הרכיב המקומי במכירות לחוץ לארץ חושב כ-40 אחוזים מן המכירות, לפי היחס בין הקניות המקומיות (ללא בנייה) לסך הקנייה בממוצע רב שנתי.
ה מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל