

הפעולות הכספיות של הממשלה

הוצאות הממשלה למטרות ביטחון פחתו במידה ניכרת בשנת 1957, בעוד שעלו ההוצאות הקשורות בקליטת עלייה, ובעיקר שיכון עולים, בהשוואה לשנת 1956. ההכנסות ממסים ותשלומי חובה אחרים גדלו במידה ניכרת, אך עדיין נבע לחץ אינפלציוני רב מפעולותיה הכספיות של הממשלה, אם כי, במידה קטנה יותר מאשר בשנת 1956.

הירידה בהוצאות הבטחוניות, הקטינה במידה רבה את הקניות של הממשלה בחוץ לארץ, וההוצאות המוגברות לקליטה נעשו בעיקר בדרך של מימון הביקוש של הציבור על-ידי מתן הלוואות מתקציב הפיתוח. לכן חלה ירידה בסך הקניות הישירות של מוצרים ושירותים על-ידי הממשלה. לעומת זאת הביאו הגדלת שיעורי המסים והרחבת היקפם, שנכנסו לתוקפם בעקבות החמרת המצב הבטחוני ב-1956, לגידול ניכר בהכנסות ממסים ותשלומי חובה בשנה הנסקרת, משום שבשנת 1957 נגבו מסים אלה במשך השנה כולה. אולם, על אף הגידול בהכנסות ממסים ותשלומי חובה שנגבו מהציבור, לא הספיקו הכנסות אלה לממן את כל קניות המוצרים והשירותים של הממשלה בארץ ובחוץ לארץ, ונשאר פער של 79 מיליון ל"י בין המסים לקניות. פער זה, בהשוואה עם הנתונים החלקיים המצויים בידינו לחודשים אפריל-דצמבר 1956, הצטמצם במידה ניכרת.

בעוד שהסך הכולל של מוצרים ושירותים שנקנו על-ידי הממשלה ירד, לא חלה ירידה בקניות מהציבור בארץ, וכן, במקביל לעלייה בגבויות מסים ותשלומי חובה מהציבור, חלה גם עלייה ניכרת במתן הלוואות לציבור במסגרת תקציב הפיתוח. שינויים אלה, שהיו השינויים העיקריים ביחסיה הכספיים של הממשלה עם הציבור בשנת 1957, הביאו להזרמת סכום של 140 מיליון ל"י לציבור מעל לסכום שגבתה ממנו, ועל-ידי כך הגדילה את הנוזלות של הציבור באותו סכום. עודף תשלומים זה של הממשלה לציבור, מומן על-ידי עודף תקבולים על תשלומים מחוץ לארץ בסכום של כ-86 מיליון ל"י ועל-ידי אשראי ממערכת המוסדות הבנקאיים בסכום של כ-54 מיליון ל"י. מנתונים חלקיים לחודשים אפריל-דצמבר 1956, הנמצאים בידינו, נראה שעודף התשלומים של הממשלה לציבור היה קטן בשנת 1957 מאשר בשנה הקודמת. כן חל גם שינוי בולט באופי מימון עודף זה: בעוד שבשנת 1956 מומן כשליש מעודף התשלומים לציבור על-ידי תקבולים מחוץ לארץ, וכשני שלישים על-ידי מערכת המוסדות הבנקאיים, הרי היחס בין שני מקורות אלה בשנת 1957 הינו הפוך. יש לזכור, שהגידול בנוזלות נגרם בחלקו על-ידי העברת תקבולי הממשלה מחוץ לארץ לידי הציבור.

נתונים אלה על הפעולות הכספיות של הממשלה, מאפשרים להשתמש בשני אינדיקטורים כדי למדוד את הלחץ האינפלציוני שנבע מפעולות אלה בשנת 1957. אינדיקטור אחד מודד את השפעת הממשלה על הביקוש הכולל של המשק, מצד אחד כגורם המצמצם את ביקוש הציבור על-ידי גביית מסים ותשלומי חובה המקטינים את הכנסתו, ומצד שני כגורם המבקש להשתמש בחלק המקורות העומדים לרשות המשק. אינדיקטור שני מודד את השפעת הפעולות הכספיות של הממשלה על ביקוש הציבור דרך שינויים בנזילות שלו. השפעת הממשלה על נזילות הציבור מתקבלת על-ידי השוואת סך תשלומי הממשלה לציבור, כולל הלוואות במסגרת תקציב הפיתוח, לסך התקבולים ממנו, בין אם עבור שירותים ובין בעסקות פיננסיות.

שני האינדיקטורים, הגדלת הביקוש הכולל במשק בסכום של כ-79 מיליון ל"י והגדלת נזילות הציבור בסכום של כ-140 ל"י, מראים על הלחץ האינפלציוני הניכר שנבע מהפעולות הכספיות של הממשלה בשנת 1957. עודף היבוא מחוץ לארץ החליש את השפעתו של לחץ אינפלציוני זה על רמת המחירים במשק.

1. "מאזן התשלומים" של הממשלה

בפרק זה נעשה ניסיון לערוך "מאזן תשלומים" של הממשלה, המקיף, עד כמה שניתן בהתחשב בחומר הנמצא בידנו, את כל הפעולות הכספיות של הממשלה עם חוץ לארץ, מערכת המוסדות הבנקאיים והציבור. כן נעשה ניסיון לסווג פעולות אלה לפי סוגי התקבולים והתשלומים, תוך הפרדה בין העברות ועסקות בשירותים ומוצרים לבין עסקות פיננסיות. יש להדגיש, שעד אשר ייערך מאזן מאוחד של הממשלה, הרשויות המקומיות, והמוסדות הלאומיים, אין אפשרות לתת תמונה שלמה ונאמנה על היחסים ההדדיים ביניהם בתחום הכספים, ואף לא על פעולותיהם הכספיות של הגופים הציבוריים האלה עם שאר הסקטורים.

על מנת לקבל תמונה מלאה ככל האפשר על זרמי הכספים שבין הממשלה לבין שאר הסקטורים, ניתנו הסכומים ברוב סעיפי התקבולים והתשלומים בצורה גולמית (ברוטו). שלא בדומה לנוהג בדינים וחשבונות כספיים של החשב הכללי במשרד האוצר, כלולים בשני צדי המאזן הסכומים של השתתפות הסוכנות היהודית במימון הבנייה שנעשית על ידי אגף השיכון, הוצאות המוסד לביטוח לאומי, הכנסות מקרנות השוואה, החזרת מסים, הכנסות מיועדות וכו'. מאידך, לא נכללו ב"מאזן התשלומים" ההכנסות וההוצאות השוטפות של המפעלים המסחריים של הממשלה (רכבת, דואר ונמלים), פרט לעודף או לגירעון שלהם. כן לא נכלל הפדיון מן העסקות המסחריות של הממשלה וחברת השילומים כיבואנים (של מזונות, למשל), פרט לרווחים או הפסדים מעסקות אלה ופרט לשינויים במלאי המחסנים. ה"מאזן" שבא להקיף את כל זרמי הכסף, מתבסס נוסף על דינים וחשבונות של ביצוע התקציב הרגיל ותקציב הפיתוח, גם על החשבונות הכלולים על-ידי החשב הכללי בדינים וחשבונות "זכויות והתחייבויות שוטפות של אוצר המדינה". הכללה זו של זכויות והתחייבויות שוטפות נותנת אפשרות לרשום פעולות ממשלתיות שאינן מתבטאות בתקציבים, וכן לרשום את הפעולות לפי מועד התשלום לממשלה.¹

¹ הסבר מפורט יותר לשיטת עריכת מאזן התשלומים הובא בפרק כ' של דו"ח בנק ישראל 1956, בו פורסם לראשונה "מאזן התשלומים" של הממשלה לתקופה אפריל-דצמבר 1956. בגלל רישום הסכומים ב"מאזן" לשנת 1957 בצורה גולמית יותר מאשר במאזן אפריל-דצמבר 1956, אין להשוות באופן ישיר שני מאזנים אלה.

2. סוגי תשלומים ותקבולים עיקריים

בלוח י"ז-2 מובא "מאזן התשלומים" של הממשלה לפי סוגי התשלומים והתקבולים העיקריים. אף שאי אפשר להשוות את הנתונים לכל שנת 1957 עם הנתונים המובאים כאן לחודשים אפריל-דצמבר 1956 בלבד, ניתן לערוך השוואה בין שתי השנים בקווים כלליים. בעוד שנראה כי לא חל שינוי ניכר בהיקף הכללי של התשלומים והתקבולים בשתי השנים, ניתן להצביע על מספר שינויים חשובים במבנה התקבולים ובמבנה התשלומים.

הירידה בהוצאות הביטחון, אחרי מבצע סיני, הביאה להקטנת קניות הממשלה בחשבון שוטף ובעיקר לצמצום הקניות בחוץ לארץ. לעומת זאת חלו עליות ניכרות בסעיפי ההוצאה האחרים: תמיכות להוזלת מוצרי צריכה, מתן הלוואות במסגרת תקציב הפיתוח ותשלום חובות לזמן ארוך, בעיקר לחוץ לארץ.

בצד התקבולים בולטת העלייה בהכנסות ממסים ותשלומי חובה אחרים, ובעיקר מס הכנסה, "יהב המגן" והיטלים. סך האשראי וההלוואות נטו שניתנו לממשלה, המשיך לגדול בסכום של כ-109 מיליון ל"י, אך גידול זה הינו קטן מהגידול בסך ההלוואות והאשראי בשנת 1956 ומסתמנת ירידה בחשיבות מימון הממשלה על-ידי הגדלת התחייבויות. בייחוד מסתמנת ירידה במימון על-ידי אשראי לזמן קצר, עם הקטנת האשראי לזמן קצר מחוץ לארץ, ומעבר מימון על-ידי הגדלת אשראי לזמן קצר ממערכת המוסדות הבנקאיים למימון על-ידי הגדלת אשראי בנקאי לזמן ארוך, על-ידי הפיכת חלק מהמקדמות השוטפות מבנק ישראל ל"מקדמת ביטחון" לזמן ארוך. בלוח י"ז-1 מובא ריכוז התקבולים שנבעו מגידול בהתחייבויות הממשלה לחוץ לארץ, לציבור, למערכת המוסדות הבנקאיים ולמוסדות הלאומיים.

לוח י"ז-1

העלייה או הירידה (-) בהתחייבויות הממשלה, 1957

(מיליוני ל"י)

אשראי לזמן קצר (נטו)	העלייה (נטו) (1)-(2)	הלחאות לזמן ארוך		
		פירעון הלחאות	קבלת הלחאות	
(4)	(3)	(2)	(1)	
2.3	59.8	49.2	109.0	חוץ לארץ
- 6.0	35.7	6.7	42.4	הציבור
-11.2	65.0	—	65.0	מערכת המוסדות הבנקאיים
-36.6	—	—	—	מוסדות לאומיים
-51.5	160.5	55.9	216.4	סך הכל

הערות: אינו כולל כל שינויים בהתחייבויות שלא התבטאו בורם תקבולים או תשלומים.
המקור: עובד לפי נתוני החשב הכללי, האוצר.

"מאזן התשלומים" של הממשלה לפי סוגי התקבולים והתשלומים*, 1957

(מיליוני ל"י)

תשלומים		תקבולים	
העברות ועסקות במוצרים ושירותים			
(חשבון שוטף וחשבון הון)			
488.8	קניות מוצרים ושירותים בחשבון שוטף	705.2	הכנסות ממסים ותשלומי חובה אחרים **
118.1	קניות מוצרים ושירותים בחשבון הון	10.4	תשלומי העברה מפרטים
	תשלומי העברה	47.4	השתתפות המוסדות הלאומיים
71.7	לפרטים	140.1	תקבולים חד-צדדיים מחוץ לארץ
90.4	לרשויות מקומיות		
97.1	תמיכות		
794.4	סך הכל	903.1	סך הכל
עסקות בנכסים פיננסיים			
254.5	הלוואות לזמן ארוך מתקציב הפיתוח	216.4	הלוואות לזמן ארוך
55.9	פירעון הלוואות לזמן ארוך	36.8	גביות על חשבון הלוואות
36.6	פירעון מקדמות מהמוסדות הלאומיים		
14.9	פירעון אשראי לזמן קצר (נטו)		
361.9	סך הכל	253.2	סך הכל
1,156.3	סך כל התשלומים	1,156.3	סך כל התקבולים

* הנדרות ודרכי החישוב של הנתונים המופיעים בלוח זה יפורסמו כנספח נפרד שיופיע בעוד מספר שבועות.

** כולל הכנסות מקרנות השחאה המיועדות לממן תמיכות.

המקור: עובד לפי נתוני החשב הכללי, האוצר.

לוח י"ז
 "מאזן התשלומים" של הממשלה לפי סקטורים*, 1957

(מיליוני ל"י)

תשלומים		תקבולים	
חוץ לארץ			
		תקבולים חד-צדדיים	קניות של מוצרים ושירותים
	84.7	הלוואות לזמן ארוך	בחשבון שוטף
115.8	31.1	אשראי לזמן קצר (נטו)	בחשבון הון **
49.2			פירעון הלוואות לזמן ארוך
165.0		סך הכל	סך הכל
הציבור			
		מסים ותשלומי חובה (כולל העברות)	קניות של מוצרים ושירותים
	404.1	גביות על-חשבון הלוואות	בחשבון שוטף
491.1	87.0	הלוואות לזמן ארוך	בחשבון הון
		השתתפות המוסדות הלאומיים	תשלומי העברה
	71.7		לפרטים
90.4	18.7		לרשויות מקומיות
97.1			תמיכות
254.5			הלוואות לזמן ארוך
6.7			פירעון הלוואות לזמן ארוך
6.0			פירעון אשראי לזמן קצר (נטו)
36.6			פירעון מקדמות מהמוסדות הלאומיים
982.4		סך הכל	סך הכל
המוסדות הבנקאיים			
		אשראי (נטו) ***	53.8

* הנדרות ודרכי החישוב של הנתונים המופיעים בלוח זה יפורסמו כנספח נפרד שיופיע בעוד מספר שבועות.

3. היחסים הכספיים של הממשלה עם שאר הסקטורים

בלוח י"ז-3 מובא "מאזן התשלומים" של הממשלה עם שאר הסקטורים: חוץ לארץ, הציבור ומערכת המוסדות הבנקאיים. ביחסים עם הציבור כלולים תשלומי הממשלה לרשויות המקומיות ולמוסדות הלאומיים, מתוך הנחה שכספים אלה מועברים מיד לידי הציבור והשתתפות הסוכנות בתקציב השיכון הממשלתי, מתוך הנחה שהשתתפות זו נתאפשרה על-ידי תקבולים מהציבור ומהממשלה. גישה זו מאפשרת ניתוח "מאזן התשלומים" של הממשלה, למרות שעדיין לא נערך מאזן מאוחד של היחסים הכספיים של כל הסקטור הציבורי עם שאר הסקטורים.

"מאזן התשלומים" של הממשלה עם שאר הסקטורים מאפשר לנתח את פעולות הממשלה כקונה בשוק המוצרים ושירותים, בהשוואה לפעולות הממשלה המצמצמת את ביקוש הציבור למקורות, שהממשלה רוצה להשתמש בהם. האמצעי היעיל ביותר העומד לרשות הממשלה להקטנת ביקוש הציבור, הוא הקטנת הכנסות הפרטים על-ידי מסים ותשלומי חובה אחרים. הפער שבין ערך קניות מוצרים ושירותים על-ידי הממשלה בארץ ובחוץ לארץ לבין הקטנת הכנסות הפרטים על-ידי מסים ותשלומי חובה, יכול להצביע על עודף הביקוש במשק, שנבע מפעולות הממשלה. כפי שמראה לוח י"ז-4 הגיע פער זה בשנת 1957 ל-79 מיליון ל"י בקירוב.

לוח י"ז-4

קניות הממשלה, מסים ותשלומי חובה, 1956-1957

(מיליוני ל"י)

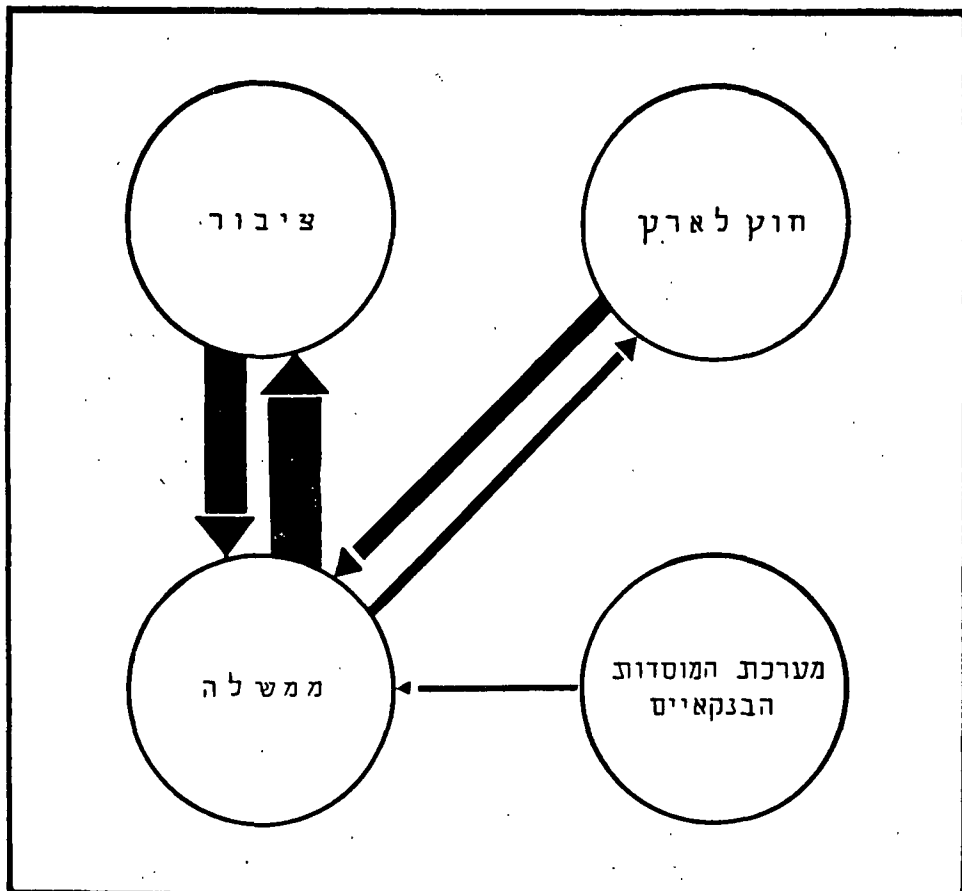
1957	אפריל-דצמבר 1956	
606.9	536.6	קניות מוצרים ושירותים בארץ ובחוץ לארץ
528.1	355.9	מסים ותשלומי חובה (נטו) *
78.8	180.7	הפער

* הכנסות ממסים ותשלומי חובה אחרים ותשלומי העברה בניכוי תשלומי העברה ותמיכות מהממשלה.
ה מ כ ו ר : עובד דסי נתוני החשב הכללי, האוצר.

נראה, איפוא, שעודף הביקוש במשק, שנבע מסקטור הממשלה, קטן במידה ניכרת מהעודף שנמדד באותה דרך בחודשים אפריל-דצמבר 1956, והגיע אז ל-181 ל"י בקירוב. עודף ביקוש זה יכול לשמש אינדיקטור ללחץ האינפלציוני שנבע מפעולות הממשלה, אולם, מקיום לחץ אינפלציוני זה אין להסיק על הכוחות שפעלו לעליית רמת המחירים, ויש צורך לשלב בניתוח את היחסים הכספיים שבין שאר המשק לחוץ לארץ. קיום עודף יבוא, שבחלקו נתאפשר על-ידי תקבולים חד-צדדיים והלוואות לזמן ארוך לממשלה, החליש במידה רבה את השפעת הלחצים האינפלציוניים של הממשלה ושל הציבור על רמת המחירים.

יש להדגיש, כי מדידת הלחץ האינפלציוני, שנבע מהממשלה בדרך הנ"ל, הינה חלקית בלבד, כי מצד אחד השתמשה הממשלה גם בדרכים אחרות, בעיקר בדרך של קבלת מלוות לזמן ארוך

זרמי כספים * בין הממשלה לבין שאר הסקטורים, 1957



* עובי הקו יחסי לגודל הזרם.

מהציבור ובמיוחד על-ידי הפצת ניירות ערך, כדי להשפיע על הקטנת ביקוש הציבור. מצד שני יש לזכור, כי בתנאי המשק הישראלי ההבחנה בין ביקוש ישיר של הממשלה למוצרים ושירותים, לבין מימון ביקוש הציבור על-ידי הלוואות במסגרת תקציב הפיתוח, הינה שרירותית למדי. ראשית, משום שחלקן של הלוואות מתקציב הפיתוח, שניתנו למפעלי פיתוח ציבוריים, עשוי ליהפך במשך הזמן למענקים. שנית, משום שההבחנה בין השקעות ישירות של הממשלה לבין מימון פעולות חברות ממשלתיות, הינה במקרים רבים ארעית ועשויה להשתנות. מסיבות אלה, ייתכן כי עדיף להשתמש באינדיקטור של השפעת סך כל הפעולות הכספיות של הממשלה על נזילות הציבור, שהוא אינדיקטור מקיף יותר. אינדיקטור זה מעמיד את כל תשלומי הממשלה לציבור מול כל התשלומים של הציבור לממשלה, ללא הבחנה עקרונית אם זרמים אלה משפיעים על הכנסת הציבור, או על הרכב נכסיו, ואם הם משפיעים באותה מידה על ביקוש הציבור.

מתוך סיכום היחסים הכספיים של הממשלה עם הציבור, המובאים בלוח י"ז-5, מתברר, שעודף התשלומים של הממשלה לציבור על התקבולים ממנו, הגיע בשנת 1957 ל-140 מיליון ל"י בקירוב. כשני שלישים מעודף התשלומים מומן על-ידי קרנות תמורה לתקבולים חד-צדדיים ומלוות מחוץ-לארץ, שהיוו את מקור ההכנסה העיקרי של תקציב הפיתוח. השליש הנותר מעודף התשלומים עם הציבור מומן ע"י אשראי ממערכת המוסדות הבנקאיים.

לוח י"ז-5

תשלומים, תקבולים ומימון עודף התשלומים של הממשלה לציבור,

1957

(מיליוני ל"י)

תשלומים		
	491.1	מוצרים ושירותים
715.7	<u>224.6</u>	אשראי והלוואות (נטו)
תקבולים		
		תשלומי חובה, העברות והשתתפות
575.5		המוסדות הלאומיים (נטו)
140.2		עודף התשלומים על התקבולים
מימון עודף התשלומים		
	86.4	מחוץ לארץ (נטו)
140.2	<u>53.8</u>	ממערכת המוסדות הבנקאיים (נטו)

ה מקור: עובד לפי נתוני החשב הכללי, האוצר.

סך תשלומי הממשלה לציבור¹, הגיע ל-992 מיליון ל"י בקירוב. כמחצית סכום זה היתה לתשלומי שכר לעובדי המדינה ולקניות מוצרים ושירותים בארץ. כ-255 מיליון ל"י הוזרמו לציבור כהלוואות לזמן ארוך, במסגרת תקציבי הפיתוח. בלוח י"ז-6 ניתנת חלוקת סכומי ההלוואות מתקציב הפיתוח לחלקי הציבור השונים.

כ-97 מיליון ל"י הועברו לציבור בצורת תמיכות, בעיקר להוזלת מחירי מוצרי צריכה וליצוא. סכום של 72 מיליון ל"י הועבר לפרטים בצורת תשלומי העברה. תשלומי הממשלה לסוכנות ולרשויות המקומיות הסתכמו ב-55 מיליון ל"י בקירוב. אחרי ניכוי העסקות הפיננסיות שבין הציבור לממשלה, מתקבל זרם של כ-225 מיליון ל"י נטו, שהועבר לציבור בצורת פירעון חובות והלוואות לזמן ארוך. סכום זה, בתוספת 491 מיליון ל"י שהוזרמו לציבור כתמורה בעד מוצרים ושירותים, מביאים את סך התשלומים נטו לציבור ל-716 מיליון ל"י בקירוב.

¹ לפני ניכוי העסקות הפיננסיות.

הלוואות במסגרת תקציבי הפיתוח לפי סוג הלווה, 1957

הלווה	מיליוני ל"י	אחוזים
חברות ממשלתיות *	97.9	38.5
מוסדות לאומיים	43.6	17.1
רשויות מקומיות	9.5	3.7
פרטים	103.5	40.7
סך הכל	254.5	100.0

* חברות שהממשלה מחזיקה ברוב מניותיהן. לפי רשימת האיגודים הממשלתיים המופיעה בדברי הסבר להצעת תקציב 1958/59, בתוספת "מקורות", שהממשלה והסוכנות היהודית מחזיקות ברוב מניותיהן.
המקור: עובד לפי נתוני החשב הכללי, האוצר.

לעומת תשלומים אלה גבתה הממשלה מהציבור כ-725 מיליון ל"י מסים, תשלומי חובה ותשלומי העברה. כן קיבלה הממשלה מהמוסדות הלאומיים השתתפות של כ-47 מיליון ל"י ומהציבור הלוואות לזמן ארוך על-ידי הפצת ניירות ערך בסכום של כ-42 מיליון ל"י, וגבתה על חשבון הלוואות כ-37 מיליון ל"י. אחרי ניכוי תשלומי העברה ותמיכות לציבור מהמסים ותשלומי החובה שנגבו ממנו, מתקבלים 576 מיליון ל"י נטו שנשאבו מהציבור, ונוצר הפרש של כ-140 מיליון ל"י בין התקבולים לתשלומים.

הפרש זה מומן על-ידי עודף תקבולים על תשלומים מחוץ לארץ, בסכום של 86 מיליון ל"י. עודף זה נוצר על-ידי תקבולים חד-צדדיים של הממשלה בסכום של כ-140 מיליון ל"י, סכום של 109 מיליון ל"י הלוואות לזמן ארוך, ואשראי לזמן קצר בסכום של 2 מיליון ל"י. כנגד תקבולים בסכום כולל של 251 מיליון ל"י, שילמה הממשלה סכום של כ-165 מיליון ל"י, שכלל 116 מיליון ל"י לקניות של מוצרים ושירותים בחוץ לארץ, ופרעה הלוואות לזמן ארוך בסכום של 49 מיליון ל"י.

יתרת עודף התשלומים בין הציבור לממשלה מומנה על-ידי אשראי ממערכת המוסדות הבנקאיים בסכום של 54 מיליון ל"י.

4. המדיניות הפיסקאלית

הכנסות הממשלה ממסים בשנת 1957 היו 518 מיליון ל"י, שהם 19 אחוזים מסך ההכנסה הפרטית, בעוד שבשנת 1956 הן היו 426 מיליון ל"י, והיון 18.8 אחוזים מההכנסה הפרטית של אותה שנה. ההכנסות ממסים גדלו מ-1956 ל-1957 ב-92 מיליון ל"י — גידול של 21.6 אחוזים. ההכנסה הפרטית גדלה ב-463 מיליון ל"י, שהם 20.4 אחוזים, ומכאן ששיעור גידול ההכנסות ממסים עבר על שיעור הגידול של ההכנסה הפרטית. אולם, גידול ההכנסות ממסים לא היה בו כדי למנוע את הגדלת הביקוש בשיעור ניכר, כך שהמדיניות הפיסקאלית של הממשלה, בצד המדיניות הכספית, היתה אחד הגורמים העיקריים לרמת הפעילות הכלכלית הגבוהה וללחץ האינפלציוני שהורגש במשק.

עם זאת, הנתונים הללו אינם מייצגים את שיעור הגידול בהכנסות הממשלה לשנת הכספים 1957/58, מאחר שחלק יחסי יותר גדול של הגביות, ובפרט של מס הכנסה, נגבה בשנת כספים זו בחודשים ינואר-מארס 1958.

ההחלטה לגבי היקף הוצאות הממשלה בישראל נקבעת במידה רבה מתוך שיקולים חברתיים. לפי שיקולים אלה קובעת הממשלה גם את סכום הכסף שניתן לספוג מהאוכלוסייה באמצעות מסים או בצורה של מלוואת. כתוצאה מכך עלול להיווצר הפרש בין הוצאות הממשלה לבין הכנסותיה, המהווה את גירעון הממשלה. בשנת 1957 מומן הגירעון על ידי יבוא הון מחוץ-לארץ, ואשראי בנקאי, שהוא בעיקר אשראי מבנק ישראל.

שיקולים פיסקאליים טהורים קובעים, בעיקר לגבי ההחלטות על הצורות השונות של גביית המסים.

בין שתי צורות המס העיקריות — מסים ישירים ומסים עקיפים — ניכרת בשנים האחרונות מגמה להגדלת חלקם של מסי העקיפין ביחס למסים הישירים¹. בשנת 1957 לא בא דבר זה לידי ביטוי בגלל השפעת "יהב המגן", שהיה מס ישיר, אשר הוטל באופן ארעי בקשר להוצאות ביטחון מיוחדות. המגמה הנדונה התבטאה בעיקר בכיווני החקיקה הפיסקאלית, שנתכוונה להורדת שיעורי המיסוי הישיר ולהגדלת מספר המצרכים החייבים במיסוי עקיף.

כתוצאה מגביית מס "יהב המגן" במשך כל שנת 1957, בעוד שב-1956 נגבה מס זה רק בחלק מהשנה, עלה חלקם של המסים הישירים בכלל ההכנסות ממסים מ-45.3 אחוזים ל-46.6 אחוזים, וחלקם של מסי העקיפין ירד מ-49.5 אחוזים ל-48.5 אחוזים. מסי העברות ודמי רשיונות ירדו מ-5.2 אחוזים ל-4.9 אחוזים. אחוז המסים הישירים, פרט ל"יהב המגן", ירד מ-43.3 אחוזים ל-41.7 אחוזים ומסי העקיפין עלו מ-51.3 אחוזים ל-52.9 אחוזים.

בלוח י"ז-7 ניתנת חלוקת ההכנסות ממסים לפי מקורותיהם וגידול ההכנסה ממסים שונים מ-1956 ל-1957.

הרקע למגמה של גידול חלק המסים העקיפים, נובע מהכרת המגבלות שבמסים הישירים, שהם בעיקרם מסים על הכנסה, ומהרצון להגדיל את חלק המיסוי על ההוצאה, שהוא בעיקרו בצורת מסי עקיפין. המדיניות המשפיעה על מגמה זו מבוססת על ההנחה, כי בעוד ששיעורי המס על ההכנסות הנמוכות והגבוהות אינם מופרזים, הרי השיעורים המוטלים כיום על ההכנסות הבינוניות בישראל הם כה גבוהים, עד שהם מביאים לרפיון ברצון לעבודה, להתמרמרות הפוגעת במוסר המס וללחץ מטעם קבוצות קטנות של עובדים למתן הקלות מיוחדות. בד בבד עם המעבר למיסוי בצורת מסי עקיפין, ניכרת במדיניות המסים הישירים גם מגמה להורדת שיעורי המס, תוך כדי ביטול הקלות והנחות מיוחדות, במגמה לאחד את שיעורי המס לגבי כל האוכלוסייה.

הערכת המשרדים העוסקים בקביעת המסים היא, שיש אפשרות להרחיב עוד את מספר משלמי המס, לשכלל את הגבייה ולהעלות את מוסר תשלום המס. כתוצאה מכך תגדל ההכנסה, במידה אשר תפצה את אובדן ההכנסה מהורדת השיעורים.

¹ הגדרת המסים הישירים שונה מזו המופיעה בפרק ב', המקורות, התוצר וההכנסה הלאומית, בכך, שבפרק הנ"ל נכללים, בהתאם להגדרת מוסדות האומות המאוחדות, הביטוח הלאומי וקרן המילואים, ולא נכללים מסי רכוש, מס שבח מקרקעין ומס עיבוב הכלולים כאן.

ההכנסות ממסים, 1956-1957

אחוז העלייה או הירידה (-) מ-1956 ל-1957	1957		1956		
	אחוזים	אלפי ל"י	אחוזים	אלפי ל"י	
					מסים ישירים
13.6		197,669		173,943	מס הכנסה
118.4		34,068		15,602	"יהב מגן"
18.8		3,408		2,868	מס רכוש עירוני
50.8		1,220		809	מס רכוש חקלאי
81.9		1,088		598	מס שבח מקרקעין
122.7		568		255	מס עיזבון
22.6	46.0	238,021	45.5	194,075	סך כל המסים הישירים
					מסי עקיפין
16.0		92,564		79,779	מכס: כללי
3.7		35,710		34,420	דלק
28.5		27,074		21,062	בלו: מלט
27.8		26,002		20,349	טבק
33.4		2,525		1,893	צמיגים
18.5		10,831		9,143	משקאות
55.6		28		18	שונות
35.1		52,397		38,786	מס קנייה
37.8		3,721		2,701	מס נסיעות חוץ
16.1		4,253		3,662	מס שעשועים
20.4	49.2	255,105	49.7	211,813	סך כל המסים העקיפים
					מסי העברות ורשיונות
-15.2		1,364		1,609	רשיונות רדיו
4.1		5,786		5,556	רשיונות כלי רכב
164.4		957		362	רשיונות נהיגה
54.4		3,648		2,362	מס העברת קרקעות
31.9		6,523		4,945	מס בולים
0.1		2,953		2,950	אגרות ורשיונות משרד המשפטים
55.4		3,777		2,431	אגרות ורשיונות שונים
					סך כל המסים
23.7	4.8	25,008	4.8	20,215	מהעברות ורשיונות
21.6	100.0	518,134	100.0	426,103	סך הכל כללי

בשנת 1957 שונתה בארץ שיטת המיסוי הישיר ושיטת הזיכויים הוחלפה בשיטת הניכויים. לפי שיטת הזיכויים התבטאה כל זכות סוציאלית, כגון: נישואים, אבהות לילדים, גיל, הוצאה הכרוכה במקצוע ועוד, בהפחתת סכום קבוע מהמס, שהנישום היה חייב לשלם. לפי שיטת הניכויים תתבטא כל זכות סוציאלית בהפחתת סך ההכנסה החייבת במס של הנישום. הקטנת סך ההכנסה החייבת במס, תביא להקטנת סכום המס שהנישום ישלם, בסכום הגדל ככל שההכנסה גדלה.

המטרה העיקרית במעבר זה, היא להקל על בעלי הכנסות בינוניות ובעיקר בתחום שבין 4,000 ל"י לשנה ל-12,000 ל"י לשנה. בשנת 1957 היה מס ההכנסה, בצירוף "יהב המגן" הישיר, אשר גם הוא פרוגרסיבי ביחס להכנסה, בעל שיעורים שוליים של 35 אחוזים בהכנסה של 4,800 ל"י לשנה, 47 אחוזים בהכנסה של 6,000 ל"י, 55 אחוזים בהכנסה של 7,200 ל"י ו-59 אחוזים בהכנסה של 8,400 ל"י לשנה. כל זה לגבי אדם נשוי ואב לשני ילדים. כתוצאה משיעורים שוליים גבוהים אלה, היה אף המס הממוצע גבוה והגיע ל-25.3 אחוזים בהכנסה של 7,200 ל"י ול-29.6 אחוזים בהכנסה של 8,400 ל"י לשנה.

המגמה של הרחבת המיסוי העקיף באה לידי ביטוי בהרחבת מספר המוצרים, עליהם מוטל המס. בשנת 1957 הוטל לראשונה מכס על חומרי גלם לתעשיית הפלסטיקה, בשיעור של 45 אחוזים, על צמר מנופך, בשיעור של 30 אחוז, על זהורית — 30 אחוז ועל כימיקלים, בצורת העלאת השער מ-1 ל"י לדולר ל-1,800 ל"י לדולר. כן הוטל מס על כלי עבודה, כגון: פטישים, מכושים ועוד. מטרתם העיקרית של מסים אלה היתה פיסקאלית-הכנסתית. עם זאת, יש להם גם משמעות כלכלית כללית בכך, שהם מביאים לידי ייקורם של חומרי גלם מיבוא ולשינוי במחירים היחסיים של תוצרת חוץ בהשוואה לתוצרת מקומית, ומגבילים את הצריכה של המוצרים עליהם מוטל המס.

נוסף על כך הועלו השיעורים של מסי הקנייה על מוצרים שונים. הצורות העיקריות של העלאת המסים היו מכס על סחורות היבוא, מס קנייה על המוצרים המוגמרים והיטלים היכולים להיות מוטלים בכל שלב של ייצור, החל בחומר הגלם וכלה במוצר המוגמר.