

תקציבי הממשלה וגופים ציבוריים אחרים במסגרת הכלכלה הלאומית

עמוד	
85	א. הערות מבוא
85	ב. עיקר מסקנות הסקר
86	ג. תקבולי הגופים הציבוריים והעברות הכספים ביניהם (טבלה 1)
	ד. מדד נביות הממשלה, הוצאותיה והשווי הריאלי לנפש לעומת התוצר הלאומי הגולמי וההכנסה הלאומית (טבלאות 2א' ו-2ב')
88	ה. הכנסות הגופים הציבוריים לפי סוגיהן (טבלאות 3א' ו-3ב')
90	ו. חלוקת מלוות הממשלה וחובותיה בבנקים לפי סוגי הנושים ליום 31.3.1958 (טבלה 4)
91	ז. השימוש בהכנסה הלאומית ובתוצר הלאומי הגולמי לסיפוק צורכי המינימום הדרוש לקיום, לתשלומי מסים ולשאר המטרות (טבלאות 5 א' (1) ו-5 ב' (1); וטבלאות 5 א' (2) ו-5 ב' (2))
92	ח. ההוצאות וההשקעות בתקציבים הממלכתיים-ציבוריים לפי מטרותיהן (טבלאות 6 א' ו-6 ב')
94	ט. חלקם של הגופים הציבוריים במימון ההשקעות בישראל (טבלה 7)
97	י. אומדן מעוגל של הוצאות הגופים הציבוריים לפי ייעודן הסופי (טבלה 8)
98	יא. יחסי הגומלין בין התקציבים הציבוריים ובין ההכנסה הלאומית והתוצר הלאומי הגולמי (טבלאות 9 א' ו-9 ב')

תקציבי הממשלה וגופים ציבוריים אחרים במסגרת הכלכלה הלאומית

א. הערות מבוא

סקר זה על תקציבי הממשלה וגופים ציבוריים אחרים במסגרת הכלכלה הלאומית הוא המשך לסקרים, שהובאו בדינים וחשבונות הקודמים של מבקר המדינה מאז הדו"ח השנתי מס' 3.

חלק ניכר מהחומר הכלול בסקר זה מבוסס כבשנים קודמות על דו"חות רשמיים של משרד האוצר, בנק ישראל וגופים אחרים וגם על בדיקות שונות, שנערכו במשרד מבקר המדינה.

מטרת הסקר היא להראות את מעמדו של משק הכספים הממלכתי-ציבורי ומשקלו במסגרת הכלכלה הלאומית כולה. כנקודת מוצא לנתוני הסקר משמש הדיווח של משרד האוצר לשנת הכספים המסתיימת ב-31 במארס 1958. על סמך נתונים אלו והחומר המצוי במשרד מבקר המדינה נבדקו יחסי הגומלין בין משק הכספים של הממשלה ומוסדותיה לבין גופים ציבוריים כגון הרשויות המקומיות, המוסדות הלאומיים והמוסדות הלא-ממשלתיים של הביטוח הסוציאלי - בעיקר קופת חולים של ההסתדרות הכללית. נעשה נסיון להגיע לידי חשבון מיוצב ומאוחד של הסקטור הממלכתי-ציבורי כולו ומוזה לתיאור מציאותי של סך כל התשלומים על ידי הסקטור הממלכתי-ציבורי ליתר הסקטורים המשקיים ושל סך כל התקבולים של הסקטור הממלכתי-ציבורי מהסקטורים האחרים במשך שנת הכספים הנסקרת.

ב. עיקר מסקנות הסקר

להלן מובאות עיקר המסקנות של הסקר על תקציבי הממשלה וגופים ציבוריים אחרים במסגרת הכלכלה הלאומית לשנת 1957/58 המסתברות במפורט מהטבלאות ומההסברים הבאים:

1. היחס בין ההכנסה הלאומית והתוצר הלאומי הגולמי לבין גביות הממשלה ושאר הגופים הציבוריים

גביות המסים וההיטלים של הממשלה ומוסדות הביטוח שלה, של הרשויות המקומיות ושל הביטוח הסוציאלי הלא-ממשלתי עלו בשנת 1957/58 ל-34% בקירוב מההכנסה הלאומית ובשנת 1956/57 ל-33%; במספרים אלו לא נכללו גביות לא-פיסקליות (כגון רבית), שהיו כדי 6% מההכנסה הלאומית בשנת 1957/58 לעומת 5% ב-1956/57 אם הגביות הנ"ל לא יושו להכנסה הלאומית אלא לתוצר הלאומי הגולמי (G.N.P.) כמקובל היום בקרב חוקרי הפיננסים הציבוריים, יהיו גביות אלה 28% מהתוצר הלאומי הגולמי, בעוד שהגביות הלא-פיסקליות יסתכמו ב-4%.

פירוט הנתונים מובא להלן בטבלאות א' ו-ב'.

2. התפתחות השווי הריאלי של גביות הממשלה

השוואת השווי הריאלי של המסים, תשלומי חובה, וגביות לא-פיסקליות של הממשלה ומוסדות הביטוח הממשלתיים בשנות 1956/57 ו-1957/58 מראה עלייה, לפי חישוב לנפש, בשיעור של 13% בשנת 1957/58 לעומת שנת 1956/57.

פירוט הנתונים מובא להלן בטבלא ב'.

3. השינויים במקורות המימון של התקציב הממשלתי

סכום המסים והגביות הפנימיות בשנת 1957/58 הגיע ל-825 מליון ל"י - 74% מכלל מקורות המימון להוצאות הממשלה באותה שנה - לעומת 629 מליון ל"י בשנת 1955/56 - 66% מכלל מקורות המימון באותה שנה.

כן חלה בשנת 1957/58 עלייה מוחלטת ויחסית בתקבולים מחוץ לארץ, שסכומם באותה שנה הגיע ל-265 מליון ל"י - 24% מכלל התקבולים - לעומת 220 מליון ל"י בשנת 1956/57 - 23% מכלל התקבולים באותה שנה.

לעומת זאת שוב ירד בשנת 1957/58 חלקם של התקבולים ממלוות פנימיים ל-2%, דהיינו לרמה של שנת 1955/56, לאחר שחלק זה עלה זמנית עד כדי 11% בשנת 1956/57. סכום המלוות הפנימיים בשנת 1957/58 הגיע ל-19 מליון ל"י לעומת 111 מליון ל"י בשנת 1956/57; בחישוב זה לא נכללו המלוות, שנתקבלו ממוסדות הביטוח הממשלתיים.

פירוט הנתונים מובא להלן בטבלאות 3 א' ו-3 ב'.

4. הכנסות תושבי הארץ הנובעות מהוצאות הגופים הציבוריים

34% מכלל הכנסותיהם של תושבי הארץ נוצרו בשנת 1957/58 על ידי הוצאות הגופים הציבוריים לעומת 36% בשנת 1956/57. בהשוואה לתוצר הלאומי הגולמי הגיע חלקו של מקור הכנסה זה ל-28% בשנה הנסקרת לעומת 29% בשנה הקודמת.

פירוט הנתונים מובא להלן בסעיף י"א ובטבלאות 9 א' ו-9 ב'.

ג. תקבולי הגופים הציבוריים והעברות הכספים ביניהם

בסיכום תקבולי הממשלה ומוסדות הביטוח הממשלתיים, המובאים בטבלה 1 (עמ' 87), לא נכללו מקדמות שילומים על חשבון השנים הבאות: סך 34 מליון ל"י בשנת 1957/58 וסך 19 מליון ל"י בשנת 1956/57. גם לא נכללו ההכנסות, שנתקבלו משרדים ממשלתיים ומוסדות אחרים - בפעם הראשונה בשנת 1957/58 - בעקבות ביטול הפטור המיוחד מתשלום מסים לגבי גופים ציבוריים.

בסיכומי הסקטור הממלכתי-ציבורי צוינו במלואן הפעולות המשתקפות בחשבונות התקציביים של המוסדות הנדונים, כולל מחלקות סגורות של הממשלה כגון דואר, נמל חיפה, רכבת, ורשות הפיתוח. כמו כן צוינו הפעולות של מוסדות הביטוח הממשלתיים - המוסד לביטוח לאומי וקרן הארנונה. מתוך הפעולות המסחריות של משרד המסחר והתעשייה והאיגודים הממשלתיים כלול בסיכומים אלה רק אותו חלק הרשום כהכנסה סדירה של הממשלה: רווחים ותשלומי דיבידנדה, רבית ופרעון הלוואות של המפעלים; לעומת זאת כלולות בסיכומים הנדונים השקעות האוצר במפעלים כאלה הרשומות כהוצאות בתקציב הפיתוח.

ט ב ל ה 1

תקבולי הגופים הציבוריים והעברות הכספים ביניהם

(טבלה זו באה במקום טבלה 1 שהייתה כלולה בדו"ח השנתי מס' 8 עמ' 52, תחת הכותרת "תקציבי הגופים הציבוריים והעברות הכספים ביניהם")

ס"ה	ה ג ו פ י ם ה מ ק ב ל י ם								מקורות המימון	
	ביטוח סוציאלי לא-ממשלתי		המוסדות הלאומיים		הרשויות המקומיות		הממשלה ומוסדות הביטוח הממשלתיים			
	1957/58	1956/57	1957/58	1956/57	1957/58	1956/57	1957/58	1956/57		
ב מ ל י ו נ י ל"י										
1107	957	65	64	25	15	129	94	888	784	1. הכנסות עצמיות א. ממקורות פנים ב. ממקורות חוץ סיכום ביניים: הכנסות עצמויות
388	399	—	—	123	179	—	—	265	220	
1495	1356	65	64	148	194	129	94	1153	1004	2. תשלומים הדדיים מ א ת : א. הממשלה ומוסדות הביטוח הממשלתיים ב. הרשויות המקומיות ג. המוסדות הלאומיים ד. ביטוח סוציאלי לא-ממשלתי סיכום ביניים: תשלומים הדדיים:
80	44	7	7	43	7	30	30	—	—	
5	3	(**)	(*)	—	—	—	—	4	3	
75	44	—	—	—	—	(**)	(*)	74	44	
1	—	—	—	—	—	—	—	1	(*)	
161	91	8	7	43	7	31	30	79	47	
1656	1447	73	71	191	201	160	124	1232	1051	ס"ה

(*) פחות מחצי מליון ל"י.

(**) ארעי.

התשלומים והתקבולים ההדדיים של הגופים הציבוריים מורכבים מהסוגים דלהלן:

א. מהממשלה לגופים האחרים

(1) המענקים הכלליים הניתנים לרשויות המקומיות על ידי הממשלה והשתתפויות ומענקים מיוחדים

כגון מענקי משרדים ממשלתיים למימון שירותים סוציאליים של הרשויות המקומיות;

(2) מתן הלוואות חדשות.

ב. מן הגופים האחרים לממשלה

- (3) השתתפות הרשויות המקומיות בהוצאות לשכות הבריאות המחוזיות של הממשלה;
- (4) פעולות קונסורציאליות, כגון המימון של חלק מפעולות השיכון הכלולות בתקציב הפיתוח הממשלתי על ידי הסוכנות היהודית;
- (5) ההשתתפות הכללית של הסוכנות היהודית בתקציב הרגיל של הממשלה;
- (6) השתתפותם של מוסדות לאומיים בשירותים סוציאליים מסוימים של הממשלה כשירותים אלה היו כרוכים בקליטת עולים חדשים;
- (7) תרומות, כגון הערך של מצרכי המזון שהועמדו על ידי "הדסה" לרשות המחלקה לתזונה במשרד החינוך והתרבות;
- (8) תשלומים המהווים תמורה לשירותים שנתקבלו, כגון "ההכנסה ממלבן" של האגף לבריאות הנפש;
- (9) שיעורי רבית וקרן על חשבון הלוואות, שניתנו על ידי הממשלה לגופים אחרים.

ג. בין הגופים השונים לא-ממשלתיים לבין עצמם

- (10) תשלומים ותקבולים בודדים, שלא פורטו בשלמותם בדוחות הגופים הנדונים.

ד. מדר גביות הממשלה, הוצאותיה והשווי הריאלי לנפש
לעומת התוצר הלאומי הגולמי וההכנסה הלאומית

ט ב ל ה 2 א'

ההתפתחות של גביות הממשלה ושאר הגופים הציבוריים והוצאותיהם לעומת
ההתפתחות של התוצר הלאומי הגולמי וההכנסה הלאומית (100 = 1954/55)

מ ס ר י מ ד ר			
1957	1956	1955	
114	108	104	האוכלוסייה הממוצעת
<hr/>			
1. התוצר הלאומי הגולמי במחירי			
173	144	119	השוק השוטפים
2. ההכנסה הלאומית הנומינלית			
170	142	119	
3. רמת המחירים הכללית (המחיר			
129	118	108	הממוצע של מרכיבי התוצר הלאומי)
4. כמות התוצר הלאומי הגולמי			
134	122	110	(היחס בין 1. לבין 3.)
5. כמות ההכנסה הלאומית			
132	120	110	(היחס בין 2. לבין 3.)

ט ב ל ה מ ס ' 2 א' (המשך)

מספרי מדר			
1957/58	1956/57	1955/56	
196	153	127	1. גביות פנימיות של כל הגופים הציבוריים
199	152	127	2. גביות פנימיות של הממשלה (כולל מוסדות ביטוח ממשלתיים)
165	153	117	3. הוצאות כל הגופים הציבוריים והשקעותיהם
168	153	119	4. הוצאות הממשלה ומוסדות ביטוח ממשלתיים והשקעותיהם

ט ב ל ה ב'

מדר השווי הריאלי - מחושב לנפש - של גביות והוצאות הממשלה ושאר הגופים הציבוריים לעומת התוצר הלאומי הגולמי וההכנסה הלאומית (100=1954/55)

שינוי יחסי ב-%		מספרי מדר			
שינוי 1957/58 לעומת 1955/56	שינוי 1957/58 לעומת 1956/57	1957	1956	1955	
+11	+ 4	118	113	106	1. התוצר הלאומי הגולמי
+10	+ 5	116	111	106	2. ההכנסה הלאומית
		1957/58	1956/57	1955/56	
+18	+10	133	121	113	1. גביות פנימיות של כל הגופים הציבוריים
+19	+13	135	120	113	2. גביות פנימיות של הממשלה (כולל מוסדות ביטוח ממשלתיים)
+ 7	- 7	112	121	105	3. הוצאות והשקעות של כל הגופים הציבוריים
+ 8	- 6	114	121	106	4. הוצאות והשקעות של הממשלה ומוסדות ביטוח ממשלתיים

הערה: הנתונים המתחסים לתוצר הלאומי, להכנסה הלאומית ולמחירי מרכיביהם חושבו על סמך פרסומי החשבונות הלאומיים בדו"חות של בנק ישראל ובסקריו.

טבלה ב2, עמודה: "שינוי יחסי ב-%" - שינוי 1957/58 לעומת 1956/57 - מראה, שבשנה הנסקרת גדלו - בחישוב השווי הריאלי לנפש - סיה הגביות הפנימיות של הממשלה ומוסדות ביטוח ממשלתיים במידה גדולה יותר מהתוצר הלאומי הגולמי. הוצאות הממשלה והשקעותיה - גם הן בחישוב השווי הריאלי לנפש - ירדו בהשוואה לשנה הקודמת, אולם היו גבוהות משל שנת 1955/56. בשנת הכספים 1956/57 הושפעו הוצאות הממשלה בעיקר על ידי מבצע סיני, בעוד שגביית ההיט-לים, שהונהגו למימון הוצאות מיוחדות אלו, עדיין לא באה לכיסויה המלא באותה שנת הכספים.

ה. הכנסות הגופים הציבוריים לפי סוגיהן

ט ב ל ה 3 א'

מקורות תקבולים במליוני ל"י

ס"ה	מקורות מחוץ לארץ			מלוות פנימיים ממקורות לא-ממשלתיים			מסים וגביות פנימיות אחרות מן הציבור			הגופים הציבוריים		
	57/58	56/57	55/56	57/58	56/57	55/56	57/58	56/57	55/56			
	ב מ ל י ו נ י ל"י									הממשלה ומוסדות		
1109	960	786	265	220	242	19	111	19	825	629	525	ביטוח ממשלתיים
129	94	80	—	—	—	25	14	16	104	80	64	רשויות מקומיות
148	194	123	123	179	108	17	10	10	8	5	5	מוסדות לאומיים
65	64	52	—	—	—	—	—	—	65	64	52	ביטוח סוציאלי
1451	1312	1041	388	399	350	61	135	45	1002	778	646	לא-ממשלתי
												ס"ה

מטרתה העיקרית של טבלה זו היא להראות את מקורות ההכנסות הפיסקליות; לפיכך נכללו התקבולים ממפעלי הדואר והתחבורה אחרי הפחתה של הוצאות התפעול (ראה הסבר לטבלה 1).

ט ב ל ה 3 ב'

מקורות תקבולים באחוזים

בשנים 1955/56 עד 1957/58	מקורות מחוץ לארץ			מלוות פנימיים ממקורות לא-ממשלתיים			מסים וגביות פנימיות אחרות מן הציבור			הגופים הציבוריים	
	57/58	56/57	55/56	57/58	56/57	55/56	57/58	56/57	55/56		
	ב א ת ו ז י ם									ממשלה ומוסדות	
100	24	23	31	2	11	2	74	66	67	ביטוח ממשלתיים	
100	—	—	—	20	15	20	80	85	80	רשויות מקומיות	
100	82	92	85	12	5	10	6	3	5	מוסדות לאומיים	
100	—	—	—	—	—	—	—	—	—	ביטוח סוציאלי	
100	27	30	33	4	10	4	69	60	63	לא-ממשלתי	
											ס"ה

הטבלאות 3 א' ו-3 ב' דלעיל מראות, שעליית ההכנסות התקציביות של הממשלה בשנת 1957/58 לעומת השנה הקודמת נבעה בראש וראשונה מהעלייה המוחלטת והיחסית, שחלה בתקבולים ממסים ומגביות אחרות, ובמידה קטנה יותר מתקבולי חוץ, שגדל סכומם המוחלט, אף על פי שלא חל שינוי ניכר בחלקם בסך כל התקבולים. לעומת זאת שוב הצטמצם בהרבה חלקם של מלוות פנימיים ממקורות לא-ממשלתיים במימון התקציבים. יש לזכור, שבשנה הקודמת חלה עלייה יוצאת מן הכלל במלוות פנים עקב מלווה הבטחון ומקדמת הבטחון. בסיכום הכולל של כל המוסדות הציבוריים-ממלכתיים בולטת הירידה בהעברות של המוסדות הלאומיים מחוץ לארץ.

**ג. חלוקת מלוות הממשלה והחובותיה בבנקים
לפי סוגי הנושים ליום 31.3.1958**

ט ב ל ה 4

החוב הממשלתי		סוגי המלוות
ב-%	במליוני ל"י	
		א. מלוות חוץ שיוחזרו במטבע חוץ (לפי שער החליפין 1.800 ל"י לדולר)
30	504	1. אגרות מלוות העצמאות והפיתוח
11	183	2. בנק ליצוא וליבוא
4	81	3. יתרות מלוות ומנושי חוץ שונים
2	35	4. גדילת הקרן (רביית מצטברת)
47	803	ס"ה א.
		ב. מלוות חוץ שיוחזרו במטבע ישראלי
11	177	1. מלוות ממשלת ארצות הברית
	5	2. מלוות ביסוס
11	182	ס"ה ב.
		ג. מלוות פנים
		1. אשראי ממערכת הבנקים והמטבע (חובות נטו בל"י ובמטבע חוץ)
13	215	(א) בנק ישראל (כולל גם שטרי אוצר ומקרקעין ומקדמת בטחון) (*)
5	88	(ב) בנקים אחרים: הלוואות (נטו) (**)
2	33	(ג) בנקים אחרים: ניירות ערך (***)
20	336	סיכום ביניים: ג.1.
		2. מלוות בידי מוסדות ממשלתיים
3	47	(א) רשות הפיתוח
9	159	(ב) מוסדות הביטוח הממשלתיים
	5	(ג) מוסדות ממשלתיים אחרים
12	211	סיכום ביניים: ג.2.
		3. מלוות שהופצו בקרב הציבור הישראלי
2	38	(א) מלוות חובה
		(ב) ניירות ערך צמודי דולר (לפי שער חליפין 1.800 ל"י לדולר)
	45	(1) סבי דולר
	19	(2) שטרי חסכון צמודי דולר
	57	(3) מלוות אחרים
7	121	סיכום ביניים: ג.3.
2	28	(ג) אגרות חוב אחרים בידי חוסכים ומוסדות לא-בנקאיים
	7	(ד) גדילת הקרן (****)
1	19	(ה) פחות ניירות ערך כג"ל בידי מוסדות בנקאים וממשלתיים
10	175	סיכום ביניים: ג.3.
42	722	ס"ה ג.
100	1707	ס"ה כ ל י

(*) בניכוי פקדונות הממשלה ומוסדותיה; ביום 31 במארס 1958 לא הופיעו במאזן בנק ישראל מקדמות הממשלה וחשבונות ממשלה אחרים.

(**) בניכוי פקדונות האוצר, שלא נוצלו למתן הלוואות לצורכים שלישיים; לא נזכרו פקדונות האוצר הנובעים ממתן הלוואות לחיילי מס הכנסה וכו'.

(***) כולל כ-21.5 מליון ל"י מלוות ממשלתי 3% המיועד להפצה בין מוסדות כספיים בלבד.

(****) עקב הצטברות רבית והצמדה למודד המחירים לצרכן.

טבלה 4 בנויה השנה על פי שיטת נטו בקשר לחובות הממשלה כלפי מערכת הבנקים והמטבע, ז.א. פקדונות הממשלה ומוסדותיה במוסדות הבנקאיים ונכו מחובות הממשלה כלפי אותם מוסדות בנקאיים. אם משווים את החוב בסוף שנת הכספים 1957/58 לחוב, שהיה קיים בסוף שנת הכספים 1956/57, יוצא, שיתרת החובות, שסוכמו בטבלה 4 דלעיל, עלתה ב-13% בקירוב, ז.א. במידה יותר קטנה מבשנה הקודמת. חלקם של החובות כלפי נושי פנים עלה בסוף מארס 1958 ל-42% מסיה החובות לעומת 38% בשנה הקודמת (לפי שיטת הסיכום החדשה).

גידול החוב הפנימי נבע בעיקרו מתוספת חובות בנקאיים ומחסכוונות חובה באמצעות מוסדות הביטוח הממשלתיים. הפצת אגרות חוב בשוק הפתוח תרמה סכום קטן בלבד למימון התקציב הממשלתי. חלקם של החובות כלפי נושי חוץ ירד מ-62% ל-58% מסיה של החובות שסוכמו בטבלה 4. אמנם חל גידול גם בסכום המוחלט של החובות כלפי נושי חוץ, אולם גידול זה נגרם ברובו על ידי תוספת חובות, שהתהוו בקשר לשימוש במענק האמריקני ובעודפי המזון; חובות אלו יוחזרו בלירות ישראליות.

ז. השימוש בהכנסה הלאומית לפיפוק צורכי המינימום הדרוש לקיום לתשלומי מפים ולשאר המטרות

טבלה 5א(1)

מסים והיטלים ביחס להכנסה הלאומית

באחוזים						סוגי המסים ושאר הגביות הפנימיות
מיתרת ההכנסה הלאומית העולה על המינימום			מההכנסה הלאומית הכוללת			
1957/58	1956/57	1955/56	1957/58	1956/57	1955/56	
49	46	46	27	26	25	1. מסים והיטלים של הממשלה ומוסדות הביטוח הממשלתיים
10	8	9	6	5	5	2. גביות עסקיות של הממשלה
59	54	55	33	31	30	(סעי' 1+2) סיכום ביניים (*)
7	7	8	4	4	4	3. מסי הרשויות המקומיות
6	6	6	3	3	3	4. ביטוח סוציאלי לא-ממשלתי
72	67	69	40	38	37	מסים וגביות
62	59	60	34	33	32	מסים וגביות פחות גביות עסקיות (סעי' 2 לעיל)

(*) גביות הממשלה בכללו לפי טבלה 3א.

ט ב ל ה 5 ב' (1)

השימוש בהכנסה הלאומית לפי 3 סוגי מטרות

1957/58	1956/57	1955/56	מטרות השימוש
ב- % מההכנסה הלאומית			
34 (*)	33	32	לתשלום מסים היטלים וביטוח סוציאלי
40	43	46	לסיפוק המינימום הדרוש לקיום
26	24	22	היתרה החופשית לשאר המטרות
100	100	100	ס-ה ההכנסה הלאומית

(*) כולל - כבשנה הקודמת - כ-13% מסים ישירים לממשלה ולרשויות המקומיות ו-3% תשלומי הציבור למוסדות הביטוח הממשלתיים. לא נכללו גביות פנימיות של המוסדות הלאומיים.

השימוש בתוצר הלאומי הגולמי לסיפוק צורכי המינימום

הדרוש לקיום, לתשלומי מסים ולשאר המטרות

ט ב ל ה 5 א' (2)

מסים והיטלים ביחס לתוצר הלאומי הגולמי

ב אחוזים						סוגי מסים ושאר הגביות הפנימיות
מיתרת התוצר הלאומי העולה על המינימום			מהתוצר הלאומי הכולל			
1957/58	1956/57	1955/56	1957/58	1956/57	1955/56	
35	34	34	23	21	21	1. מסים והיטלים של הממשלה ומוסדות הביטוח הממשלתיים
6	5	6	4	4	4	2. גביות עסקיות של הממשלה
41	39	40	27	25	25	(סע' 2-1) סיכום ביניים
4	5	5	3	3	3	3. מסי הרשויות המקומיות
3	4	3	2	3	2	4. ביטוח סוציאלי לא-ממשלתי
48	48	48	32	31	30	מסים וגביות
42	43	42	28	27	26	מסים וגביות פחות גביות עסקיות - (סע' 2 לעיל)

ט ב ל ה 5 ב' (2)

השימוש בתוצר הלאומי הגולמי לפי 3 סוגי מטרות

1957/58	1956/57	1955/56	מטרות השימוש
ב- % מהתוצר הלאומי הגולמי			
28 (**)	27	26	לתשלום מסים, היטלים וביטוח סוציאלי
34	36	38	לסיפוק המינימום הדרוש לקיום
38	37	36	היתרה החופשית לשאר המטרות (*)
100	100	100	ס-ה התוצר הלאומי הגולמי

(*) מזה ע"ה בלאי - לפי אומדני בנק ישראל - כ-6%.
 (**) כולל כ-11% מסים ישירים לממשלה ולרשויות המקומיות ו-2.5% בקירוב תשלומי הציבור למוסדות הביטוח הממשלתיים. לא נכללו גביות פנימיות של המוסדות הלאומיים.

ההכנסה הלאומית הריאלית לנפש עלתה בשנת הכספים 1957/58. לפיכך גדל גם אותו חלק של ההכנסה הלאומית העולה על המינימום הדרוש לקיום, ואילו החלק השווה למינימום הדרוש לקיום הוסיף להצטמצם. אולם גם סכום גביות הממשלה ומוסדות הביטוח הממשלתיים עלה בשנת 1957/58; לפיכך גדל משקלם היחסי באותו חלק של ההכנסה הלאומית העולה על המינימום הדרוש לקיום מ-54% ל-59%.

ההתקדמות שהושגה בחישובי החשבונות הלאומיים-החברתיים במדינת ישראל איפשרה את הרחבת שיטות החישוב באופן שניתן עתה למדוד את נטל המסים ויתר הייטלים הרובצים על תושבי המדינה בקנה המידה של התוצר הלאומי הגולמי נוסף על קנה המידה של ההכנסה הלאומית, בהשוואה לצריכת המינימום הדרוש לקיום ולעבודה יעילה. המדידה לפי התוצר הלאומי, המהווה סיכום מקיף יותר מן ההכנסה הלאומית, מתאימה יותר לקביעת משקלן של כל אחת משלוש מטרות השימוש הנוכחות. מסיבה זו ניתן השנה בטבלה ב'5⁽²⁾ גם החישוב על בסיס התוצר הלאומי הגולמי, נוסף על חישוב על הבסיס של ההכנסה הלאומית המובא בטבלה 5 ב'1⁽¹⁾. בשתי הטבלאות משתקפת כמובן אותה מגמת ההתפתחות.

ה. הוצאות וההשקעות בתקציבים הממלכתיים — ציבוריים לפי מטרותיהן

הסברים לטבלה א'6

סך כל ההוצאות וההשקעות של הממשלה ומוסדות הביטוח הממשלתיים, כפי שסוכמו בטבלה א'6 משתווים עם סך כל ההכנסות של הממשלה ומוסדות הביטוח הממשלתיים כדלקמן: לפי סיכומי הטבלה א'6 הגיעו בשנת הכספים 1957/58 ההוצאות וההשקעות של הממשלה ומוסדות הביטוח הממשלתיים לסך

1206 מליון ל"י

לעומת זאת הסתכמו תקבולי הממשלה ומוסדות הביטוח הממשלתיים, לפי טבלה 1, בסך

1232 מליון ל"י

בוה נכללה השתתפות הסוכנות היהודית בשיכון עולים, המובאת לחשבון בטבלה א'6 בהוצאות המוסדות הלאומיים ולא בהוצאות הממשלה, בסך

37 מליון ל"י

מהתקבולים, שסוכמו בטבלה 1, שימש לכיסוי ההוצאות, שסוכמו בטבלה א'6, סך

1195 מליון ל"י

התהווה אפוא עודף ההוצאות על ההכנסות בסך מזה ניתן כיסוי על ידי עודפי הכנסה משנים קודמות בסך הגרעון הנקי הגיע, אפוא, בסוף שנת 1957/58 לסך

11 מליון ל"י

6 מליון ל"י

5 מליון ל"י

ההוצאות וההשקעות בתקציבים הממלכתיים-ציבוריים לפי מטרותיהן

חשבון מאוחד ומעוגל במליוני ל"י

ס"ה הוצאות והשקעות			הגופים הציבוריים										סוגי ההוצאות וההשקעות				
			ביטוח סוציאלי לא-ממשלתי			מוסדות לאומיים			רשויות מקומיות			הממשלה ומוסדות הביטוח הממשלתיים					
			1957/58	1956/57	1955/56	(*) 1957/58	1956/57	1955/56	1957/58	1956/57	1955/56	1957/58				1956/57	1955/56
ב מ ל י ו נ י ל " י													א. הוצאות שוטפות רגילות מינהל, שירותים סוציאליים ושוונות 1. שירותים כלליים ומינהליים 2. תשלומי רבית 3. בריאות 4. חינוך ותרבות (כולל חינוך מקצועי) 5. סעד ובטחון סוציאלי (כולל פנסיות, גמלאות וקליטת עלייה) 6. משטרה 7. בטחון ותקציבים מיוחדים פעולות כלכליות 8. שירותים כלכליים (**) 9. סובסידיות ליצוא והענקות להזלת מצרכים 10. פיצויים לבזקי מלחמה ולהסתגרות (ארנונה) 11. מפעלי תחבורה ומים, שונות והתאמות (***)				
61	55	45	—	—	—	2	4	2	17	17	16	42				34	27
53	50	37	—	—	—	3	5	4	6	3	3	44				42	30
126	112	91	61	51	46	7	9	2	19	16	14	39				36	29
103	85	66	—	—	—	5	6	2	26	18	13	72				61	51
82	61	47	5	5	5	17	23	11	5	3	2	55				30	29
27	26	23	—	—	—	—	—	—	—	—	—	27				26	23
238	369	170	—	—	—	—	—	—	4	3	2	234				366	168
113	81	65	—	—	—	2	4	2	13	5	4	98				72	59
112	57	48	—	—	—	—	—	—	—	—	—	112				57	48
1	1	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1				1	1
74	68	61	—	—	—	—	7	10	14	11	9	60	50	42			
990	965	654	66	56	51	36	58	33	104	76	63	784	775	507			
504	379	362	5	4	4	104	121	70	32	17	22	363	237	266			
	38	27	—	—	—	—	—	—	—	—	—		38	27			
81	76	70	—	—	—	10	15	10	12	12	10	59	49	50			
585	493	459	5	4	4	114	136	80	44	29	32	422	324	343			
1575	1458	1113	71	60	55	150	194	113	148	105	95	1206	1099	850			
100%	100%	100%	4%	4%	5%	10%	13%	10%	9%	7%	9%	77%	76%	76%			

סיכום ביניים: א.

ב. הוצאות הון

- 12. השקעות והוצאות פיתוח
- 13. מלאי ופעולות מימון שונות
- 14. פרעון חובות (קרן בלבד)

סיכום ביניים: ב.

ס"ה כללי } הוצאות והשקעות באחוזים לפי הגופים הציבוריים

(*) ארעי.

(**) כולל הוצאות של משרדי האוצר, החקלאות, מסחר ומעשייה, עבודה (פרט לחינוך מקצועי), משרד הפיתוח, הסיוע הטכני והלשכות הראשיות של משרדי הדואר והתחבורה והחברה לתיירות.

(***) כולל כל ההוצאות של מפעלים משקיים ומסחריים; בסיכומי הכנסות התקציביות בטבלאות צ"ב-3 נכללו רק עודפי הכנסות מעל להוצאות הפעולה של המפעלים האלה.

ההוצאות וההשקעות בתקציבים ממלכתיים-ציבוריים
באחוזים לפי הסעיפים העיקריים שבטבלה א'6

1957/58	1956/57	1955/56	הסעיפים העיקריים שבטבלה א'6
ב א ח ר ז י ם			א. הוצאות שוטפות רגילות 1. שירותים כלליים (כולל מינהל) (סע' 6,1) 2. בטחון ותקציבים מיוחדים (סע' 7) 3. שירותים סוציאליים (סע' 3, 4, 5) 4. תשלומי ריבית (סע' 2) 5. סובסידיות (סע' 9) 6. פעולות כלכליות ושונוות (סע' 8, 10, 11)
6	5	6	
15	25	15	
20	19	19	
3	3	3	
7	4	4	
12	10	12	
63	66	59	סיכום ביניים: א.
ב. הוצאות הון			ב. הוצאות הון 7. השקעות ופיתוח (סע' 12, 13) 8. פערון חובות (סע' 14)
32	29	35	
5	5	6	
37	34	41	סיכום ביניים: ב.
100	100	100	ס"ה

ט. חלקם של הגופים הציבוריים במימון ההשקעות בישראל

ס"ה השקעות (°°)	מקורות מימון אחרים		מקורות מימון ציבוריים (תקציבי פיתוח, התישבות ושיכון)				התקופה
			סיכום ביניים הון ציבורי		גופים ציבוריים אחרים (°)		
	מליוני ל"י %	מליוני ל"י %	מליוני ל"י %	מליוני ל"י %	מליוני ל"י %	מליוני ל"י %	
100	333	28 96	72 237	17 57	55 180		1953/54
100	416	23 97	77 319	20 83	57 236		1954/55
100	551	23 125	77 426	17 96	60 (***)330		1955/56
100	655	33 219	67 436	22 142	45 (***)294		1956/57
100	840	38 317	62 523	15 126	47 (***)397		1957/58

(°) מוסדות לאומיים, רשויות מקומיות ומוסדות ביטוח סוציאלי לא-ממשלתיים.
 (°°) השנה הקלנדרית, ס"ה השקעה גולמית בשנים 1953 עד 1956 (ועד בכלל) לפי נתונים מוגהים של בנק ישראל.
 (°°°) כולל סחורות, שנתקבלו ע"ח תקציבי השילומים של השנים הבאות.

7. אומדן מעוגל של הוצאות הגופים הציבוריים לפי ייעודן הסופי

ט ב ל ה 8

אומדן הוצאות הגופים הציבוריים									הייעוד הסופי של הוצאה
ס"ה			מתשלומי גופים ציבוריים אחרים			מתשלומי הממשלה ומסודותיה			
			57/58	56/57	55/56	57/58	56/57	55/56	
						ב	מ	ל	1. משכורת ושכר עבודה (לעובדים אורחיים)
380	330	295	110	100	85	270	230	210	2. קניית סחורות ושירותים שונים בארץ
715	630	435	165	150	95	550	480	340	3. הענקות להזלת מצרכים ולעידוד היצוא
112	57	47	—	—	—	112	57	47	4. שירותי החוב הפנימי (°)
50	53	40	30	30	25	20	23	15	5. תשלומי סעד, פנסיות, גמלאות ותגמולים
82	61	38	27	31	12	55	30	26	6. שונות והתאמות
6	22	23	2	3	6	4	19	17	7. סיכום ביניים:
1345	1153	878	334	314	223	1011	839	655	תשלומים בפנים הארץ
230	305	235	35	45	40	195	260	195	8. יבוא סחורות ושירותים (תשלומים בחוץ לארץ) (°°)
1575	1458	1113	369	359	263	1206	1099	850	9. ס"ה כללי

(°) למלווים לא-ממשלתיים בלבד.
 (°°) בלי היבוא המסחרי של סוכנויות ממשלתיות ואיגודים ובלי חלקה של הממשלה ביבוא ע"ח תקציבי שילומים של השנים הבאות. פדיון מלוות העצמאות והפיתוח נכלל גם הוא במידה שבוצע על ידי תשלום בלירות ישראליות לתושבי חוץ לארץ.
 ה ע ר ה : השינויים הקלים במספרים בטבלה 8 לעומת המספרים, שהובאו בדו"ח השנתי מס' 8, נובעים מתיאומם למספרים סופיים.

סעיף 1 של טבלה 8 (משכורת ושכר כולל), מלבד שכרם של עובדי הגופים הציבוריים, שכרם של העובדים המועסקים בפעולות, שמומנו במישרין מכספי התקציבים, כגון עבודות ציבוריות - וביחוד עבודות פיתוח ודחק. נוסף על משכורת ושכר לעובדים אורחיים כנ"ל נמנים עם התשלומים של הגופים הממלכתיים-ציבוריים, המהווים במישרין הכנסה של תושבי הארץ, גם תשלומי רבית לגושים ישראלים, תשלומי העברה כגון פנסיות, סעד, והענקות וכן חלקם של משכורת, שכר עבודה ורווח מקניות מקומיות של מצרים ושירותים על ידי הגופים הציבוריים (מתוך הסעיפים 2, 3, 4, 5).
 ההכנסות האלה של תושבי הארץ מהגופים הציבוריים בשנה הנסקרת נאמדות (ראה טבלה 9א' ו-9ב') בסך 865 מליון ל"י - כ-64% מסך כל הוצאות של הגופים הציבוריים בפנים הארץ (סעיף 7) וכ-55% מסך כל הוצאות (סעיף 9).

באומדן הנ"ל חולקו הוצאות הגופים הציבוריים בין תשלומי הגופים האלה אל הציבור בארץ (סעיפים 1 עד 7) לבין היבוא הישיר של סחורות ושירותים על ידי הגופים הנ"ל. לא כל התשלומים הפנימיים לציבור מהווים במישרין הכנסות של תושבי הארץ; כוללות בהן למשל גם הוצאות על חומרים.

**יא. יחסי הגומלין בין התקציבים הציבוריים
ובין ההכנסה הלאומית והתוצר הלאומי הגולמי**

ט ב ל ה 9 א'

**יחסי הגומלין בין התקציבים הציבוריים
ובין ההכנסה הלאומית**

ההכנסה של תושבי הארץ מהגופים הציבוריים		תשלומי תושבי הארץ לגופים ציבוריים		השנה
ה-% מההכנסה הלאומית	הסכום במליוני ל"י	ה-% מההכנסה הלאומית	הסכום במליוני ל"י	
35	590	37	646	1955/56
36	750	38	778	1956/57
34	865	40	1002	1957/58

ט ב ל ה 9 ב'

**יחסי הגומלין בין התקציבים הציבוריים
ובין התוצר הלאומי הגולמי**

ההכנסה של תושבי הארץ מהגופים הציבוריים		תשלומי תושבי הארץ לגופים ציבוריים		השנה
ה-% מהתוצר הלאומי	הסכום במליוני ל"י	ה-% מהתוצר הלאומי	הסכום במליוני ל"י	
28	590	31	646	1955/56
29	750	31	778	1956/57
28	865	33	1002	1957/58

טבלאות 9א' ו-9ב' מראות מצד אחד את שאיבות הגופים הציבוריים, בצורת מסים וגביית עסקיות, הן מן ההכנסה הלאומית והן מן התוצר הלאומי הגולמי; מצד אחר משתקפות בהן ההכנסות של תושבי הארץ, שנוצרו במישרין על ידי הוצאות הגופים הציבוריים - גם הן בהשוואה להכנסה הלאומית ולתוצר הלאומי הגולמי.

מסתבר, שהכנסות התושבים מהגופים הציבוריים אמנם הוסיפו לגדול בהיקפן בשנת 1957/58, אם מודדים אותן במספרים מוחלטים; אולם חלקן בהכנסה הלאומית ובתוצר הלאומי הגולמי ירד במקצת ושוב התקרב ליחס שהיה קיים בשנת 1955/56.

לעומת זאת הוגדלו הגביית של הגופים הממלכתיים-ציבוריים מן הציבור במידה גדולה יותר מבשנה הקודמת; חלקן בהכנסה הלאומית עלה מ-38% בשנת 1956/57 ל-40% בשנת 1957/58, בעוד שחלקן בתוצר הלאומי הגולמי עלה מ-31% ל-33%.