

הפעולות הכספיות של הרשויות הציבוריות

I. הממשלה

1. תקציבי הממשלה

בשנת הכספים 1955/56 הגיע אומדן תקציבי הממשלה (הכוללים את התקציב הרגיל, את תקציב הפיתוח ואת ההכנסות המיועדות) ל-670 מיליון ל"י בשנת הכספים הקודמת. אם נוסיף את אומדן התקציב המיוחד לקרן המגן, בסך של 50 מיליון ל"י, יגיע אומדן תקציב הממשלה ל-867.0 מיליון ל"י, סכום העולה ב-29 אחוז בקירוב על ההוצאות למעשה בשנה הקודמת. עלייה זו בהיקף התקציבים היא בחלקה תוצאה של עליית המחירים והשכר, ובחלקה – תוצאה של גידול ממשי בהיקף הפעילות הממשלתית.

השוואת ההכנסה-למעשה של התקציב הרגיל ותקציב הפיתוח בתשעת החודשים הראשונים של השנה, בשתי שנות-התקציב הנדונות*, מראה אף היא על עלייה של קרוב ל-25 אחוז, מ-443.2 מיליון ל"י בשנת 1954 ל-552.9 מיליון בשנת 1955.

לוח 141

פירוט ההכנסות וההוצאות לפי סוגי התקציבים, 1954/55 ו-1955/56

(במיליוני ל"י)

אומדן ל-1955/56		1954/55		
הוצאות	הכנסות	הוצאות	הכנסות	
483.4	482.9	332.7	344.9	התקציב הרגיל
				תקציב הפיתוח, תשלום חובות
371.3	371.3	295.7	316.4	והוצאות מיוחדות
12.3	12.3	9.1	9.1	ההכנסה המיועדת וההוצאה המיועדת
—	0.5	33.0	—	עודף הכנסה או עודף הוצאה
867.0	867.0	670.4	670.4	

המקור: דוחות כספיים של החשב הכללי, האוצר.

* בשעת כתיבת דין-וחשבון זה עמד לרשותנו הדו"ח הכספי של החשב הכללי לחודשים אפריל-דצמבר 1955, ללא ציון ההכנסות המיועדות.

(א) התקציב הרגיל

משקלו היחסי של התקציב הרגיל עלה ל-55 אחוז מן ההוצאות וההכנסות של תקציבי 1955/56, לעומת 51 אחוז בשנת התקציב 1954/55. הוא משקף את תוכנית הפעולה הסדירה של משרדי הממשלה השונים ואת המיסים ושאר תקבולים המשמשים מקור מימון לפעולות אלה. שני סעיפים נוספים הם תשלומי ההעברה למיניהם, כגון גימלאות, תשלומי סעד, פיצויים וכולי, והריבית למילווה – אף אם מילווה אלה נתקבלו לצרכי פיתוח, והוצאת הקרן מופיעה בתקציב הפיתוח. הכנסות והוצאות מועברות הן הסכומים שביחס אליהם משמשת הממשלה סוכן בלבד, הן לגבייה והן לתשלום.

לוח 142

התקציב הרגיל, 1954/55 ו-1955/56

(במיליוני ל"י)

ההכנסות	ההכנסה למעשה 1954/55	אומדן 1955/56	ההוצאות	ההוצאה למעשה 1954/55	אומדן 1955/56
הכנסה רגילה	288.9	367.0	הוצאה רגילה	277.3	368.7
הכנסה מועברת	15.3	19.4	הוצאה מועברת	15.2	19.4
תרומות לקרן המגן	—	50.0	קרן המגן	—	50.0
הכנסות משרדי			הוצאות משרדי		
הדואר והתחבורה	40.7	45.2	הדואר והתחבורה	40.3	45.3
העברת עודף			כיסוי הפרשי-		
הכנסה מ-1954/55	—	1.2	שערים משנים		
			קודמות	11.0	—
עודף הוצאה	—	0.5	עודף הכנסה	1.2	—
סך הכל	344.9	483.4		344.9	483.4

המקור: דוחות כספיים של החשב הכללי, האוצר.

(ב) תקציב הפיתוח

לעומת זאת, ירד משקלו היחסי של תקציב הפיתוח ל-43 אחוז מאומדן תקציבי 1955/56, לעומת 47 אחוז מהכנסות שנת 1954/55. ירידה זו נובעת בשל הכללת קרן המגן בתקציב הרגיל. תקציב זה משקף את תכניות הפיתוח הממשלתיות או הנתמכות על-ידי הממשלה, ואת מקורות המימון שלהן. כ-60 אחוז מהתקציב, בכל אחת מן השנים 1954/55 ו-1955/56, הופנו לפיתוח הסקטור המייצר מוצרים ולהחזר חוב, ואילו ההפרש מתחלק בין השירותים השונים.

תקציב הפיתוח, תשלום חובות והוצאות מיוחדות, 1954/55 ו- 1955/56

(במיליוני ל"י)

ההכנסות	1954/55	(° 1955/56)	ההוצאות	1954/55	(° 1955/56)
קרנות תמורה	233.0	237.0	חקלאות, פיתוח הערבה, תעלת הירדן	80.3	96.0
מילואות	43.0	77.5	תעשייה, מחצבים וחשמל	40.3	84.4
הכנסות מרכוש והחזר הלוואות העברה מהתקציב הרגיל	40.5	39.6	תחבורה ודואר	27.1	34.7
	—	9.0	שיכון	27.4	37.7
העברת עודף הכנסה מ-1954/55	—	8.3	הלוואות לרשויות המקומיות	6.1	12.0
			תשלום חובות דמי-מחזור שונות	59.5	50.0
			עודף הכנסה	41.9	36.7
				20.8	—
סך הכל	316.5	371.3	סך הכל	316.5	371.3

(° אומדן.

(°° כולל מילווה-חזק מיוחד לרכישת מגירות חברת החשמל לא"י.

(°°° כולל 23.6 מיליון ל"י לרכישת מגירות חברת החשמל לא"י.

ה מקור : דו"חות כספיים של החשב הכללי, האוצר.

מצד המקורות, סיפקו קרנות התמורה השונות למעלה מ-63 אחוז מן ההכנסות ב-1955/56, וכ-73 אחוז ב-1954/55. הירידה נבעה מהופעת מילואות חדשים בצד התקבולים — המילואה העממי והמילואה המיוחד, ומעליית המילואות מהמוסד לביטוח לאומי.

(ג) הכנסה מיועדת והוצאה מיועדת

אומדן ההוצאה המיועדת לשנת 1955/56 מסתכם ב-12.3 מיליון ל"י, לעומת ההוצאה למעשה בשנת התקציב 1954/55, שהיתה בגובה של 9.1 מיליון ל"י. העלייה, ב-3.2 מיליון ל"י, היא בשיעור של 34 אחוז, אך מכיוון שהסכום המוחלט הוא קטן, אין היא משתקפת כלל בתקציב. הסיבה לעלייה זו נעוצה בהרחבת פעולותיהם של השירותים הממשלתיים.

"הוצאות מיועדות" פירושן אותן הוצאות שהותנו בגביית סכומי-הכנסה מסויימים על-ידי המשרד המתאים, והמופיעות כניכוי מן ההוצאה, ולא כסכום חיובי בהכנסה. חלקם בכלל התקציבים לא עלה בהרבה על אחוז אחד, בשתי השנים.

2. הזכויות וההתחייבויות השוטפות של האוצר

סכום הזכויות וההתחייבויות השוטפות של האוצר עלה כתשעת החודשים הראשונים של שנת-הכספים 1955/56 ב-50 מיליון ל"י, והגיע ל-287 מיליון ל"י.

היקף חשבון זה והרכבו, יחד עם התקציבים השונים, נותנים תמונה מלאה יותר על המצב הפינאנסי של משק המדינה ועל השפעת הסקטור הממשלתי על המשק בכללו. בלוח 144 ניתן מצב הזכויות והחובות של האוצר ב-31.12.55, בהשוואה למצב ב-31.3.55.

השינויים העיקריים שחלו בצד הזכויות הם גידול בסעיף "מחסנים ומקדמות", ועודף ההוצאות על ההכנסות. בצד ההתחייבויות נראה בעיקר מעבר ממימון על-ידי מלווה הביטוח באמצעות הסוכנות היהודית – למימון על-ידי בנק ישראל ובנקים שונים בחו"ל. כן חלה עלייה בסכום הקרנות, וחוסל עודף ההכנסה של שנת-התקציב 1954/55. מפעלים שזכויותיהם וחובותיהם צמודים מופיעים כסעיפים מקבילים.

סקירה מפורטת על האשראי שקיבלה הממשלה ממערכת הבנקאות בישראל מובאת בפרק ט"ו.

לוח 144

חשבון הזכויות וההתחייבויות השוטפות של האוצר, 31.3.55 ו-31.12.55*

(במיליוני ל"י)

13.12.55	31.3.55	התחייבויות	31.12.55	31.3.55	זכויות
		סכומים שהופקדו	68.8	64.4	חשבוניות בבנקים
34.8	37.8	אצל הממשלה			
91.9	39.1	זכאים – בנקים	13.9	22.6	השקעות בניירות-ערך
65.2	91.4	זכאים – הלוואות	40.0	35.5	חייבים
		תובעים על-חשבון	122.7	103.8	מחסנים ומקדמות
33.2	31.1	ביצוע תקציבים			
					גרעון על-חשבון הפרשי-
30.4	14.1	קרנות	8.8	10.4	שערים משנים קודמות
		חשבוניות זכות			
22.8	13.6	של הכנסה			
					עודף הוצאות על
		עודף ההכנסה על			הכנסות (כולל
-	9.5	ההוצאה	24.2	-	קרן המגן)
					מפעלים צמודים
					להתחייבויות (חסכון
		מפעלים צמודים			לבנין, והלוואות
16.0	-	לזכויות	16.0	-	לאניות)
294.4	236.8		294.4	236.8	

* הפרשי הסיכום נובעים מעיגול מספרים.

המקור: דו"חות כספיים של החשב הכללי, האוצר.

3. מקורות התקבולים

סעיפי ההכנסה בתקציבים מתחלקים לארבע קבוצות עיקריות: (א) מיסים ודמי־רשיונות; (ב) מילואות; (ג) מענקים; (ד) מפעלים ושירותים. בגלל הגיוון הרב של הקבוצה הרביעית נדון בפרק זה בשלוש הראשונות בלבד.

(א) מיסים

אומדן גביות הממשלה ממיסים הגיע בשנת התקציב 1955/56 לכדי 442.6 מיליון ל"י, כלומר חלה עלייה של כ־25 אחוז לעומת שנת התקציב 1954/55, בה היווה סעיף זה 353 מיליון ל"י. חלו שינויים קלים גם בהרכב המיסים, וחלק המיסים הישירים בכלל ההכנסות עלה מ־38.9 אחוז ל־40.4 אחוז בשנת התקציב 1955/56. לעומת זאת, מראה הביצוע של תשעת החודשים הראשונים של שנת התקציב 1955/56 ירידה קלה דווקא בגביית המיסים הישירים (ראה לוח 145).

לוח 145

מיסים, 1954/55 ו־1955/56*

(במיליוני ל"י)

הכנסות למעשה, אפריל עד דצמבר 1955	אומדן ל־1955/56	ההכנסות למעשה ב־1954/55	סוג התקבולים
98.3	156.0	119.1	מס הכנסה
1.9	3.5	3.2	מיסי רכוש (עירוני וחקלאי)
0.6	1.0	0.8	מיסים ישירים אחרים (שבח־מקרקעין, עובון)
2.8	5.3	5.3	מס רכוש (כופר)
103.6	165.8	128.4	סך כל המיסים הישירים
42.3	65.0	43.7	מכס – כללי
24.8	35.0	30.5	– דלק
14.3	24.0	15.6	בלו – מלט
12.8	17.5	15.0	– טבק
5.6	9.5	8.8	– משקאות
1.4	2.0	1.2	– צמיגים
24.8	36.8	24.1	מס קנייה
1.3	1.7	1.3	מס נסיעות חוץ
2.5	3.0	2.8	מס בולי שעשועים
3.0	4.0	2.6	מס בולים כללי
6.3	9.5	8.6	מיסים עקיפים שונים ודמי־רשיונות
139.1	208.0	154.2	סך כל המיסים העקיפים

* ההפרשים בסיכום נובעים מעיגול המספרים הבודדים.

ה מקור : דוחות כספיים של החשב הכללי, האוצר.

בשנת 1955*) עלה עומס המיסים הישירים והמיסים העקיפים, אחרי ניכוי הסובסידיות להוזלת המיצרכים, ל-20.4 אחוז מן ההכנסה הלאומית שנתקבלה, לעומת 17.5 אחוז בשנת 1954, כפי שמראה לוח 146.

העלייה בעומס המיסים נבעה בעיקר מגידול המיסים העקיפים וירידת הסובסידיות באותה תקופה, ואילו המיסים הישירים לא עלו בשיעור דומה.

(ב) מילווה

המילווה, כמקור-תקבולים שני, מתחלקים למילווה-פנים ולמילווה-חוץ. בסוף שנת 1955 (אחר ביצוע תשעת החודשים הראשונים של תקציב 1955/56) הגיעו יתרות מילווה-הפנים ל-332.7 מיליון ל"י, לעומת 299.5 מיליון ל"י בסוף שנת התקציב 1954/55, כלומר שחלה עלייה בשיעור של 33.2 מיליון ל"י, שהם 11.1 אחוז.

השינויים העיקריים שחלו במילווה בשנת הכספים 1955/56 הם הגידול בסכום המילווה העממיים, והמילווה שניתן על-ידי המוסד לביטוח לאומי לאוצר המדינה (והכלול בסעיף "מילווה-פנים אחרים" – ראה לוח 147).

יתרת-החוב של מילווה-החוץ בסוף שנת-הלוח 1955 היא בגובה של 351.3 מיליון ל"י לעומת 297.5 מיליון ל"י בסוף שנת התקציב 1954/55. העלייה, ב-53.8 מיליון ל"י או 18.1 אחוז גדולה יותר מאשר במילווה-הפנים באותה תקופה.

השינויים העיקריים שחלו בשנת הכספים 1955/56 הם עלייה של כ-10 אחוזים ביתרת החוב של מילווה העצמאות ומילווה הפיתוח, והיווצרות חובות חדשים כגון תמורת עודפי-המזון, ושינוי באופן רישום החוב לבנקים בריטיים על-חשבון קניית מניות חברת החשמל לא"י. בשאר הסעיפים לא חלו אלא שינויים קלים בלבד.

החזרת מילווה ישנים שנרשמו לפי שער-החליפין שחיו נוהגים בשעת קבלת המילווה, וקבלת מילווה חדשים לפי שער של 18.00 ל"י לדוסאר, הביאו לעלייה בשער-החליפין הממוצע שלפיו רשומים כל מילווה-החוץ, מ-0.800 ל"י בסוף מארס 1955 עד ל-0.960 ל"י בסוף דצמבר של אותה שנה.

לוח 146

מיסי הממשלה בהשוואה להכנסה הלאומית שנתקבלה, 54 ו-1955

1955		1954		
באחוזים	במיליוני ל"י	באחוזים	במיליוני ל"י	
100.0	1663	100.0	1461	ההכנסה הלאומית שנתקבלה
9.3	155	8.1	119	מיסים ישירים
11.1	185	9.4	137	מיסים עקיפים

המקור: בנק ישראל.

* בקטע זה נערכים החישובים לפי שנות-לוח, משום שנתוני התפוקה וההכנסה הלאומית שבידי הבנק חושבו בדרך זו.

לוח 147

מילווּת־פְּנִים : יתרות החוב ל־31.3.55 וּל־31.12.55 (*)

(במיליוני ל"י)

סוג המילווה	היתרה ל־31.3.55	היתרה ל־31.12.55	השינויים במיליוני ל"י
שטרי אוצר	69.4	69.4	—
שטרי מקרקעין	77.3	77.3	—
מילווה מלחמה	6.0	5.2	— 8.0
מילווה מוסדות			
כספיים	16.5	19.5	+ 3.0
מילווה עממיים	16.0	28.6	+12.6
מילווה חובה	29.3	30.4	+ 1.1
מילווה צמודי־דולאר	11.9	15.8	+ 3.9
מילווה־פְּנִים			
אחרים	73.1	86.5	+134
סך כל מילווה־הפנים	299.5	332.7	+33.2

המקור : דו"חות כספיים של החשב הכללי, האוצר.

לוח 148

מילווה־חוץ : יתרות החוב ל־31.3.55 וּל־31.12.55

(במיליוני דולאר)

המילווה	היתרה ל־31.3.55	היתרה ל־31.12.55	השינוי, במיליוני דולאר
מילווה העצמאות ומילווה הפיתוח	169.4	189.1	+17.7
מילווה מן הבנק ליצוא ויבוא	121.9	120.8	— 1.1
מילווה מיוחד בארה"ב	0.8	0.8	—
חוב לממשלת ארה"ב על־חשבון			
עודפי־מוזן	—	21.7	+21.7
חוב בלירות שטרלינג	5.4	5.2	— 2.0
חוב לבנקים בריטיים	—	13.7	+13.7
סך כל מילווה־החוץ	297.5	(351.3)*	+53.8
סך כל מילווה־החוץ, במיליוני ל"י (**)	236.9	338.3	101.4

(*) סיכום זה שונה מסכום התחייבויות המדינה שבפרק ג' בגלל אי־הכללת הבטחות האוצר, המהוות התחייבויות במאזן התשלומים בלבד.

(**) ערכן הרשום — בל"י — של ההתחייבויות במטבע־חוץ.

המקור : דו"חות כספיים של החשב הכללי, האוצר.

(ג) תקבולים חד-צדדיים

שני המקורות לתקבולים החד-צדדיים הם השילומים, והמענק האמריקני. האומדן לשנת הכספים 1955/56, בדבר הכנסות קרנות התמורה במטבע מקומי מכל אחד משני מקורות אלה, היה 72 מיליון ל"י. בגלל פיגור בקבלת סחורות השילומים על-ידי הקונים הישראליים, נשאר לזכות הממשלה – משנת התקציב הקודמת – סכום של 23.3 מיליון ל"י. הביצוע למעשה, בשתי השנים, ניתן בלוח 149.

לוח 149

האומדן והביצוע של קרנות התמורה, 1954/55 ו-1955/56
(במיליוני ל"י)

אומדן ל-1954/55	ביצוע 1954/55	אומדן ל-1955/56	ביצוע אפריל עד דצמבר 1955	
115.5	92.2	95.3	74.3	קרן התמורה של השילומים
79.7	80.1	72.0	57.8	קרן התמורה של המענק האמריקני
195.2	172.3	167.3	132.1	סך הכל

המקור: דוחות כספיים של החשב הכללי, האוצר.

לוח 150

הוצאות המדינה לפי ייעודן הכלכלי, 1954/55 ו-1955/56
(באחוזים)

הייעוד	הוצאה למעשה, 1954/55	אומדן, 1955/56
הוצאות שוטפות	38.1	40.8
פרעון חוב ציבורי	12.8	9.1
תשלומי העברה		
למוסדות וליחידים	14.6	14.9
הוצאות על-חשבון הון	34.5	32.7
רזרבה	—	2.5
סך-הכל	100.0	100.0

המקור: שלב ראשון בניתוח התקציב, משרד מבקר המדינה, ינואר 1956.

4. הוצאות המדינה, לפי הייעוד

השוואת הוצאות הממשלה לפי הייעוד הכלכלי מגלה שינויים קלי-ערך בין האומדן לשנת התקציב 1955/56, לבין ההוצאות למעשה בשנת 1954/55. חלקן היחסי של ההוצאות השוטפות עלה במקצת, וכן הופיע סעיף חדש – רזרבה. לעומת זאת, חלה ירידה קלה בתשלום על חשבון החוב הציבורי ובהוצאות על-חשבון הון. לוח 150 משקף את השינויים שחלו בתקופה זו.

מחלוקת הסכומים הללו לפי תפקידי המדינה, ומהשוואה בין שתי שנות-התקציב האחרונות, בולטים השינויים שחלו בתקופה זו. באף אחד מן הסעיפים לא חלו שינויים מרחיקי-לכת, והשינויים היחידים שאפשר לגלות הם צימצום קל, יחסית, בהוצאות המינהל הראשי והחוב הציבורי, ובהוצאות על חקלאות ומים, וגידול-מה באחוז הוצאות הבטחון וההוצאות לפיתוח התעשייה והמסחר.

לוח 151

ההוצאות בתקציבים לפי תפקידי המדינה

(באחוזים)

אומדן ל-1955/56	ההוצאות למעשה, 1954/55	
		מינהל ראשי וחוב
19.9	22.1	ציבורי
23.9	21.1	חוק, משטרה ובטחון
6.5	6.4	חינוך, מחקר ודת
3.4	2.8	סעד וענייני עבודה
3.4	3.5	בראות
6.9	6.1	שיכונים
12.1	13.5	חקלאות ומים
13.7	11.7	פיתוח התעשייה והמסחר
10.2	12.8	תחבורה וקשר
100.0	100.0	סך הכל

המקור: שלב ראשון בניתוח התקציב, משרד מבקר המדינה, ינואר 1956.

II. הרשויות המקומיות

בשנת הכספים 1955/56 החלה להסתמן הרעה במצב המשק הכספי של הרשויות המקומיות. שהצליחו לשמור במשך השנתיים הקודמות על איזון יחסי של תקציביהן, על-אף הגידול שחל בשנים אלה בהיקף התקציבים הרגילים ותקציבי הפיתוח שלהן.

שינוי לרעה זה בפעולות הכספיות של הרשויות המקומיות עדיין אינו מתבטא במלואו באומדן התקבולים הרגילים שלהן, שהוגדל בשנת הכספים 1955/56 ב-31 אחוז בהשוואה לשנה הקודמת, והועמד על 109.5 מיליון ל"י. אומדן התשלומים הרגילים הוגדל ב-33 אחוז והועמד על 108.9 מיליון ל"י, ובגלל העליה המהירה יותר של התשלומים ירד עודף התקבולים על התשלומים מ-1.6 מיליון ל"י בשנת 1954/55 לאומדן של 0.6 מיליון ל"י בשנת 1955/56. העודף, של 0.6 מיליון ל"י, אינו מראה כמובן את הגרעון הממשי בתקציבי הרשויות המקומיות, מאחר שבגדר התקבולים הרגילים נכללים גם מילווות-ייצוב, שאין לראותם כמקור-הכנסה רגיל. חלקם של מילווות-ייצוב אלה במסגרת תקבולי התקציב הרגיל עלה במידה ניכרת ביותר, והוא נאמד בשנת 1955/56 ב-10 עד 11 מיליון ל"י, בה-שוואה ל-2.2 מיליון ל"י בלבד בשנת 1954/55. מילווות הייצוב היוו לפחות 10 אחוזים מכלל אומדן התקבולים במסגרת התקציב הרגיל, בעוד שבשנה הקודמת היוו המילווות כ-3 אחוזים בלבד מתקבולים אלה. ריכוז תקציבי העיריות, המועצות המקומיות והמועצות האזוריות בשנים 1953/54 ו-1954/55, ואומדן התקציבים לשנת 1955/56, ניתנים בלוח 152*.

הרעת מצבן הכספי של הרשויות המקומיות בראשית שנת 1955/56 באה בעיקר משתי סיבות: מצד אחד, התקשו הרשויות להגדיל את הכנסותיהן ממיסים במקביל לעליית ההוצאות, על-ידי הגברת יעול הגבייה ומניעת השתמטות ממיסים בלבד, בלא שיעלו את שיעורי המיסים עצמם; מצד שני, רוב הרשויות המקומיות לא העלו בראשית שנת הכספים 1955/56 את שיעורי המיסים. עם זאת, הגדילו בהמשך שנת הכספים רשויות מקומיות רבות את שיעורי ארנונת-הרכוש והארנונה הכללית שלהן, כדי להגדיל את הכנסותיהן ממיסים אלה. כן אישרה הכנסת חוק המעלה את מס-העסקים המכסימאלי שהרשויות המקומיות רשאיות לגבותו מ-1000 ל"י ל-2000 ל"י לשנה, ונדונה האפשרות של אמיסיה משותפת של איגרות-חוב על-ידי הרשויות המקומיות, בסכום של 15 מיליון ל"י, שיופצו בציבור, לצורך ייצוב חובותיהן ומימון מפעלי פיתוח.

* הגידול בתקציבים הרגילים נובע במידה מסוימת מעלייה במספר הרשויות הנבדקות, שהגיע בשנת 1953/54 ל-104, ב-1954/55 ל-141, ובאומדן לשנת 1955/56 — ל-149, מתוך 152 הרשויות שהיו קיימות בהתחלת שנת תקציב זו. דבר זה נעשה על-ידי הקפת מועצות אזוריות ומועצות מקומיות נוספות שתקציביהן לא נבדקו בשנים קודמות, ועל-ידי בדיקת תקציביהן של מועצות חדשות. אולם בגלל משקלן הקטן יחסית של הרשויות שלא נבדקו, אין בכך כדי לשנות את המסקנות בדבר ההתפתחות הכללית בתקציבי הרשויות המקומיות.

גורם אחר לקשיים הכספיים של הרשויות המקומיות נעוץ בפיגורים הגדלים והולכים בגביית מיסים, אגרת-המים וההיטלים על בעלי-נכסים תמורת עבודות פיתוח. פיגורים אלה הגיעו בסוף חודש מארס 1955 ל-36.0 מיליון ל"י, בהשוואה ל-32.1 מיליון ל"י במארס 1954.

אפשר להסביר במידה מסויימת את הפיגורים בגביית ארונות-הרכוש וההיטלים על בעלי-נכסים בכך שלא כל הבעלים החייבים בתשלומים אלה (המוטלים על הנכסים עצמם שבתחום כל רשות) הם גם תושבי המקום. לעומת זאת, תלויים הפיגורים בגביית הארנונה הכללית, אגרת-המים ומס העסקים בראש וראשונה במנגנון-הגבייה של הרשויות המקומיות עצמן, וביכולתן להתגבר על התקלות המינהליות שגרמו לרוב הפיגורים בגביית מיסים אלה.

לוח 152

התקציבים הרגילים של הרשויות המקומיות, 1953/54 עד 1955/56

(במיליוני ל"י)

תשלומים			תקבולים			
אומדן ל-			אומדן ל-			
1955/56	1954/55	1953/54	1955/56	1954/55	1953/54	
84.1	64.1	53.8	84.2	65.5	51.8	עיריות
17.3	12.7	9.0	17.7	12.9	8.8	מועצות מקומיות
7.5	5.3	3.4	7.6	5.4	3.4	מועצות אזוריות
108.9	82.1	66.3	109.5	83.7	64.0	סך-הכל

המקור: לשנים 1953/54 ו-1954/55 — דו"ח מבקר המדינה, מס' 5 ומס' 6; לשנת 1955/56 — חישובי בנק ישראל.

כן החלו להכביד על תקציבי הרשויות המקומיות החובות, בסכום של 24.4 מיליון ל"י, שמועד פרעונם חל בשנת 1955/56, ושהיוו כרבע מכלל התקציבים הרגילים של הרשויות, בהשוואה לחובות בסכום של 17.5 מיליון ל"י שמועד פרעונם חל בשנת 1954/55. החובות שמועד פרעונם חל בשנת 1955/56 כללו מילווה מתקופה של יותר משנה אחת בסכום של 11.5 מיליון ל"י, בהשוואה ל-7.7 מיליון ל"י בשנת 1954/55; חוב פתוח לספקים, בסכום של 10.3 מיליון ל"י בהשוואה ל-8.3 מיליון ל"י; ומשיכות-יתר במוסדות בנקאיים, בסכום של 1.3 מיליון ל"י בהשוואה ל-1.4 מיליון ל"י.

בעוד שחלק מחובות אלה נפרע על-ידי יצירת חובות חדשים, נאמד הסכום שהוקצב לפרעון חובות במסגרת התשלומים הרגילים של הרשויות המקומיות בשנת 1955/56 ב-12 עד 13 מיליון ל"י, בהשוואה ל-5.5 מיליון ל"י בשנת 1954/55.

סך כל המילווה לתקופות של יותר משנה אחת עלה עד סוף מארס 1955 ב-6.3 מיליון ל"י, והגיע ל-53.7 מיליון ל"י — בהשוואה ל-47.4 מיליון ל"י בסוף מארס 1954. עם זאת, חלה האטה מסויימת בקצב הגידול של כלל המילווה, מ-8.5 מיליון ל"י, שהם 22 אחוז, בשנה שנסתיימה במארס 1954, לגידול של 13 אחוז בשנה שלאחריה.

כפי שאפשר להיווכח מלוח 153, ניתנה לרשויות המקומיות מחצית המילווה לתקופות של יותר משנה אחת על-ידי אוצר המדינה, פחות מהמחצית השנייה ניתנה על-ידי מערכת הבנקאות, והחלק הנותר — על-ידי קבלנים שונים.

המילואות לרשויות המקומיות, 1955/31.3

(במיליוני ל"י)

המלווה		במיליוני ל"י	באחוזים
האוצר (כולל)			
ממשלת המנדט		26.0	48.3
מוסדות בנקאיים		24.9	46.3
קבלנים		2.9	5.4
סך-הכל		53.8	100.0

המקור: דו"ח מבקר המדינה, מס' 6.

אומדן התקבולים הרגילים בשנת 1955/56

באומדן התקבולים הרגילים של העיריות לשנת 1955/56, שתקציביהן מהווים כשלושה-רבעים מכלל תקציבי הרשויות המקומיות (*), עלה במידה מסויימת משקלם היחסי של ההכנסה מיסים והיטלים ישירים, ושל מילואות הייצוב, בהשוואה למשקלם בשנת 1954/55. לעומת זאת, ירדה באופן ניכר השתתפות הממשלה במימון הוצאותיהן של הרשויות המקומיות, ובעיקר – תשלום משכורת המורים בבתי-הספר היסודיים, השתתפות בתשלום המשכורות לגננות, וב- הוצאות לאישפוז, לרפואה מונעת, למרפאות, ולפעולות דת וסעד.

תקבולי העיריות לפי המקורות, 1954/55 ו-1955/56

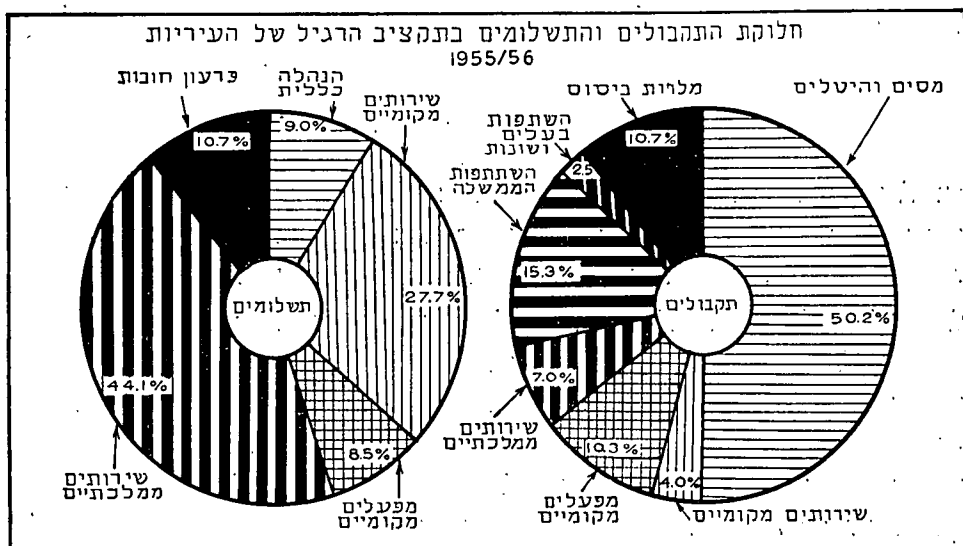
(במיליוני ל"י)

אומדן ל- 1955/56		1954/55		סוג התקבולים
במיליוני ל"י	באחוזים	במיליוני ל"י	באחוזים	
42.3	50.2	31.1	47.5	מיסים והיטלים
3.4	4.0	1.2	1.8	שירותים מקומיים
8.7	10.3	7.5	11.4	מפעלים מקומיים
5.9	7.0	5.6	8.5	שירותים ממלכתיים
12.9	15.3	14.4	22.0	השתתפות הממשלה
2.1	2.5	5.7	3.7*	השתתפות הבעלים
—	—			שונות
9.0	10.7	2.0	3.1	מילואות-ייצוב
84.2	100.0	65.5	100.0	סך-הכל

* אומדן.

המקור: לשנת 1954/55 – דו"ח מבקר המדינה, מס' 6; לשנת 1955/56 – הישובי בנק ישראל.

* בעת כתיבת דין-וחשבון זה עמד לרשותנו רק אומדן כולל, בלי פירוט סעיפי התקבולים והתשלומים, של תקציבי המועצות המקומיות והאזוריות, המהווים כרבע מכלל תקציבי הרשויות המקומיות.



אומדן התשלומים לשנת 1955/56

באומדן התשלומים של העיריות לשנת 1955/56, שתקציביהן מהווים כשלושה-רבעים מכלל תקציבי הרשויות המקומיות, ירד משקלן של ההוצאות לשירותים ממלכתיים, כגון שירותי חינוך, ומוסדות בריאות, דת וסעד. לעומת זאת, עלה משקלן של ההוצאות לשירותים מקומיים, כגון שירותי תברואה וניקוי, תכנון, שמירה והחזקת רכוש, ומשקל ההוצאות לפרעון חובות, בהשוואה להוצאות אלה בשנת 1954/55.

לוח 155
תשלומי העיריות לפי הסוגים, 1954/55 ו-1955/56
(במיליוני ל"י)

סוג התשלומים	אומדן ל- 1955/56		1954/55	
	במיליוני ל"י	באחוזים	במיליוני ל"י	באחוזים
הנהלה כללית	7.6	9.0	6.1	9.5
שירותים מקומיים	23.3	27.6	15.5	24.2
מפעלים מקומיים	7.2	8.5	6.4	10.0
שירותים ממלכתיים*	37.1	44.1	31.0	48.4
שונות	—	—	1.4	2.2
פרעון חובות	9.1	10.8	3.7	5.7
סך-הכל	84.1	100.0	64.1	100.0

* יש להניח שסכומים אלה נמוכים מההוצאה למעשה לשירותים ממלכתיים, משתי סיבות:
(א) ההוצאות כוללות, ברוב הרשויות, רק את משכורת-הגטו של מורים בבתי-הספר היסודיים-ממלכתיים, לאחר ניכוי מס הכנסה, מס הסתדרות המורים וניכויים אחרים.
(ב) קיימות רשויות מקומיות שאינן כוללות את משכורת המורים בבתי-הספר היסודיים-ממלכתיים בתקציבן הרגילים אלא בהכנסות וההוצאות המועברות, ואילו אחרות אינן רושמות כלל הכנסות והוצאות אלה.

המקור: לשנת 1954/55 — דו"ח מבקר המדינה, מס' 6; לשנת 1955/56 — השובי בנק ישראל.

בלוח 155 ניתן פירוט סעיפי ההוצאה בתקציבים הרגילים של העיריות בשנת 1954/55, ואומדן סעיפים אלה לשנת 1955/56.

התקציבים הבלתי-רגילים

ברוב הרשויות המקומיות קיים תקציב בלתי-רגיל, או תקציב פיתוח, הכולל רק הוצאות לפעולות חד-פעמיות כגון רכישת נכסים קבועים ועבודות ציבוריות, שמימוןן הוא מהכנסות בלתי-רגילות כגון הלוואות והשתתפות גורמים שונים בביצוע עבודות פיתוח. בניגוד להתפתחות שנראתה בתקציבים הרגילים, שהיקפם עלה במידה גדולה מבלי שיחולר שינויים ניכרים במיבנה התקבולים והתשלומים, לא חלה בשנת 1954/55 עלייה בהיקף התקציבים הבלתי-רגילים בהשוואה לשנת 1953/54. לעומת זאת, השתנה במידה רבה משקלם היחסי של מקורות-המימון: המימון על-ידי הלוואות מתקציב הפיתוח ומבנקים ירד במידה ניכרת, ובאופן מקביל חלה עלייה גדולה בהשתתפות בעלי-הנכסים בעבודות פיתוח. גם משקלם היחסי של סעיפי ההוצאה שונה במידה מסויימת בשנת 1954/55 בהשוואה ל-1953/54, עם ירידת חלקן של ההוצאות לעבודות ציבוריות, ועליית ההשקעות במפעלים המקומיים של הרשויות.

בלוח 156 ניתן פירוט התקבולים והתשלומים בתקציבים הבלתי-רגילים של הרשויות המקומיות בשנים 1953/54 ו-1954/55.

לוח 156

ריכוז התקציבים הבלתי-רגילים של הרשויות המקומיות, 1953/54 ו-1954/55

(במיליוני ל"י)

1954/55	1953/54	תשלומים	1954/55	1953/54	תקבולים
17.5	18.0	עבודות ציבוריות	6.1	11.8	מילות
3.3	1.1	פיתוח מפעלים	11.1	4.2	השתתפות הבעלים
			1.4	1.2	שונות
20.8	19.0	סך-הכל	18.6	17.2	סך-הכל

המקור: דוחות טבקר המדינה, מס' 5 ו-6.

רבות מהרשויות המקומיות אינן מכינות אומדן תקבולים ותשלומים בלתי-רגילים בראשית שנת התקציב, אלא מאשרות בדרך-כלל את ההוצאות בעת שנמצאים המקורות למימון תשלומים אלה. לפיכך, אפשר להעריך את הגידול בהיקף התקציבים הבלתי-רגילים בשנת 1955/56 רק לפי ההוצאות שהוצאו למעשה בתשעת החודשים הראשונים של שנת התקציב. כפי שמתברר מהדוחות של חלק ניכר מהעיריות, ומספר מועצות מקומיות ומועצות אזוריות – עלו התשלומים הבלתי-רגילים ביותר מ-30 אחוז בהשוואה לשנה הקודמת, בעיקר בעקבות הגברת העבודות הציבוריות בחלקה הראשון של שנת התקציב, כך שאפשר לאמוד את העלייה בכלל ההוצאות בכל הרשויות המקומיות מ-20.8 מיליון ל"י בשנת 1954/55 ל-27.0 מיליון ל"י בערך בשנת 1955/56. אולם לפי שעה קשה לקבוע באיזו מידה תתגלה עלייה מקבילה בתקבולים הבלתי-רגילים של הרשויות המקומיות.

בשנת 1954/55 חלה התקדמות בגביית מיסי הרשויות המקומיות באמצעות הבנקים. כפי שמראה בדיקה מיוחדת שנערכה על-ידי מבקר המדינה¹, היתה שיטת-גבייה זו, שהיא חדשה יחסית, נהוגה באותה שנה כ-27 רשויות מקומיות מבין הנבדקות, ובעיקר בעיריות, שבהן הגיע הסכום שניגבה בדרך זו ל-3.7 מיליון ל"י, אשר היוו כ-14 אחוז מכלל גביית המיסים ואגרת-המים. במועצות המקומיות ובמועצות האזוריות הגיעו הגבויות באמצעות הבנקים ל-0.2 מיליון ל"י, שהיוו רק כ-4 אחוזים מכלל גביית המיסים ואגרת-המים.

עיקר הגבייה של המיסים ואגרת-המים נעשה במישרין, על-ידי קופות הרשויות המקומיות. בדרך זו נגבו ברשויות שנבדקו על-ידי מבקר המדינה כ-18.0 מיליון ל"י, שהיוו 52 אחוז מכלל גביית המיסים. באמצעות גובים נגבו ברשויות אלה בשנת 1954/55 כ-12.7 מיליון ל"י, שהיוו כ-37 אחוז מכלל גביית המיסים. הוצאות הגבייה באמצעות גובים הגיעו ל-0.8 מיליון ל"י, שהיוו במוצא כ-6 אחוזים מהסכום שנגבה אותה שנה על-ידי הגובים.

* בדיקה מיוחדת זו הקיפה את כל העיריות, 54 מועצות מקומיות ו-11 מועצות אזוריות, ובסך הכל 85 רשויות מקומיות שהכנסותיהן ממיסים ומאגרות-מים היו בשנת 1954/55 כ-93 אחוז מהכנסות אלה בכל הרשויות המקומיות.