

פרק כ"א

הפעולות הכספיות של הרשויות המקומיות

1. מצבן הכספי של הרשויות המקומיות

בשנת הכספים 1956/57 חלה הרעה ניכרת במצבן הכספי של הרשויות המקומיות. בחלקה ייתה הרעה זו תוצאה של המשך פעולתם של גורמים שפעלו כבר בשנת הכספים הקודמת, 1955/56, ובחלקה היא תוצאה של גורמים שנוספו בשנה הנדונה. ההרעה מתבטאת הן מבחינת ורכב ההכנסות וההוצאות, והן בגידול המימון הגרעוני וחובות הרשויות המקומיות, לעומת וכןנסותיהן ממקורות המימון הרגילים של תקציביהן, כגון מיסים ושאר תשלומי חובה.

עדיין אין בידינו נתונים על היקף התקבולים והתשלומים של הרשויות המקומיות במשך השנה, אך לפי אומדן כללי ביותר הגיעו הוצאות הרשויות בתקציב הרגיל והבלתי-רגיל לכדי 15 מיליון ל"י, בעוד שהכנסותיהן, כולל מלוות זטו שנתקבלו במשך השנה, הגיעו כמשוער ל-146 מיליון ל"י בקירוב.

כבר בשנת 1955/56 לא היה קיים למעשה איזון בתקציבי הרשויות המקומיות. אומדני ותקציבים הרגילים לאותה השנה, כפי שאושרו על-ידי שר הפנים, הראו עודף ההכנסות על הוצאות בסך 0.6 מיליון ל"י, אך ההוצאות למעשה בתקציב זה עלו על ההכנסות ב-4.3 מיליון ל"י. מצב זה התריף בשנת 1956/57, בה הראו האומדנים המאושרים של התקציב הרגיל עודף של 3.3 מיליון ל"י, בעוד שההוצאות למעשה עלו על ההכנסות למעשה בתקציב זה בסכום משוער של כארבעה מיליון ל"י.

במידה מסוימת יש לזקוף חוסר התאמה זו בין אומדני התקציבים לבין ביצועם למעשה ועובדה כי בחלק מן הרשויות המקומיות מתייחסים אל אומדן התקציב המוגש לאישור משרד פנים כאל דרישה פורמאלית מטעם החוק, ולאודווקא כאל מיסמך המבטא את אומדני התקבולים ההוצאות שהרשויות תראינה עצמן רשאיות להוציא. מאמצי משרד הפנים ומשרד מבקר המדינה לעקור גישה זו טרם נשאו את הפרי הרצוי, כפי שמראים מספרי לוח כ"א-2, המשווה את אומדני 1956/57 לתקבולים ולתשלומים למעשה ב-1955/56. לפי מספרים אלה עולים אומדני התקבולים התשלומים ב-40 אחוז בקירוב על המספרים המקבילים ב-1955/56.

בין הגורמים שפעלו בכיוון של חוסר איזון בשנה הנדונה יש למנות את ההוצאות הקשורות

תקציבים אלה כוללים את כל פעולותיהן הרגילות — בעיקר שירותים מקומיים וממלכתיים — של הרשויות המקומיות, וכן את הוצאותיהן לשכר ולמשכורת. אין הם כוללים את השקעות הרשויות, הכלולות בדרך כלל בתקציב הבלתי-רגיל.

במצב הבטחוני. מצד אחד, הטיל הדבר הוצאות מיוחדות על הרשויות המקומיות, שהתבטאו בהוצאות השמירה המוגברות בשטחי המועצות האזוריות, ובהוצאות המועצות המקומיות והעיריות לבניית מקלטים וסידורי בטחון אחרים. מצד שני, פגעה המערכה בגביית המיסים השוטפת. אם כי המיבצע עצמו היה קצר, נעדרו רבים ממשלמי המיסים ברשויות המקומיות מבתי המיסים השוטפת. אם כי ניכרות למדי, ואף לאחר ששוחררו לא חזרו מייד למעגל של משלמי מיסים רגילים. אם כי בשלושת החודשים הראשונים של 1957, שהם הרביע האחרון של שנת הכספים 1956/57, בלטה — ביחוד בשלוש הערים הגדולות — השיבה לסדירות בתשלומי המיסים ושאר תשלומי החובה המגיעים לרשויות, לא היה בתהליך כדי לעמת את התוצאות הכספיות של התקופה הקודמת. כאמור לעיל, אין מצויים עדיין הנתונים על ההכנסות וההוצאות של הרשויות המקומיות במשך כל שנת הכספים 1956/57, פרט לאומדנם הכולל, אולם בדיקה שנעשתה במידגם של רשויות לפי דוחותיהן הכספיים ל-31.12.56¹ מראה את היקף השיבוש במערכת הכספים של הרשויות המקומיות בתשעת החודשים הראשונים של שנת הכספים.

בלוח כ"א¹ ניתנים ההפרשים בין הכנסות הרשויות למעשה, והכנסותיהן לפי אומדן התקציב, הן לגבי כלל ההכנסות בתקציב הרגיל והן לגבי ההכנסות ממיסים, מאגרות ומהיטלים בלבד. כן מראה הלוח את היחס שבין כלל ההוצאות לבין כלל ההכנסות בתקציב זה באותה התקופה. יש להתייחס למסקנות שניתן להסיק מלוח זה בזהירות, הן משום היקפו המצומצם, יחסית, של המידגם עליו הן מבוססות; הן בשל העובדה שהוא משווה את ההכנסות למעשה של הרשויות המקומיות במשך 9 החודשים הראשונים של השנה לשלושה רבעים מהאומדן השנתי.

לוח כ"א¹

ההכנסות למעשה של הרשויות המקומיות * מתקציביהן הרגילים, לעומת
 $\frac{3}{4}$ מאומדן ההכנסות לשנת 1956/57, וההוצאות למעשה לעומת ההכנסות,
 אפריל עד דצמבר 1956, באחוזים מן האומדן

סוג הרשות המקומית	ההכנסות לעומת האומדן		עודף ההוצאות על ההכנסות באחוזים
	כל ההכנסות **	ממיסים ומדמי שירותים	
3 הערים הגדולות	-25.5	-24.0	+15.9
ערים אחרות	-41.6	-33.8	+ 5.3
ס"כ הערים	-28.4	-25.2	+14.4
מועצות מקומיות	-30.8	-25.4	+39.6
מועצות אזוריות	-20.4	-20.2	- 5.8
ס"כ הרשויות	-28.3	-25.2	+13.8

* משקליהם של סוגי הרשויות, לפי הוצאות הרשויות בשנת 1955/56, הם: 3 הערים הגדולות — 49.3 אחוזים, ערים אחרות — 24.6 אחוזים, ס"כ הערים — 73.9 אחוזים, מועצות מקומיות — 18.2 אחוזים, מועצות אזוריות — 7.9 אחוזים.
 ** כולל הכנסות ממיסים, דמי שירותים (אגרות והיטלים), השתתפות הממשלה, תשלומי חובה אחרים, והכנסה ממילואים — במידה ששימשו למטרות התקציב הרגיל.
 מקור: חישובי בנק ישראל.

¹ מידגם זה כלל את שלוש הערים הגדולות, 8 ערים אחרות, 12 מועצות מקומיות ו-8 מועצות אזוריות.

בעוד שחלק גדול יותר של הכנסות הרשויות המקומיות מתרכז בדרך כלל בסוף שנת-הכספים ; ובעיקר משום שההתפתחות בשלושת החודשים האחרונים של שנת-הכספים צימצמה, כאמור, במידה מסויימת את חריפות המצב, ביחוד בשלוש הערים הגדולות, אך לא חיסלה אותה כליל. פיגור ההכנסות לעומת האומדן ולעומת ההוצאות-למעשה גבוה יותר בערים הבינוניות והקטנות ובמועצות המקומיות, נמוך יותר בערים הגדולות, ונמוך עוד יותר במועצות האזוריות, שהצליחו אף בתנאיה המיוחדים של שנת 1956 לשמור על איזון בתקציביהן, ואף הראו על עודף קטן ב־31 בדצמבר 1956.

ההסבר לתופעה זו נעוץ בעובדה כי המועצות האזוריות אינן גובות את מיסיהן ואגרותיהן ישירות מהתושבים בשטח־שיפוט, אלא באמצעות הוועדים המקומיים, דבר המיעל בהרבה את הגבייה, והמקטין את הוצאות המינהל של הרשות המקומית. המצב בעיריות ובמועצות המקומיות מראה כי בעוד שהעיריות שיפרו בהרבה את דרכי-הגבייה שלהן, על־ידי הנהגת תשלום מיסים גם באמצעות הבנקים, מיכון מחלקות הגבייה שלהן וכולי, אין הדבר כך במועצות המקומיות (אמנם לא כל הניתן להיעשות בעיריות, כגון מיכון, ניתן להיעשות במועצה מקומית, אולם יש להניח כי עם שיפור הגבייה, על־ידי ריכוזה ועל־ידי פיתוח דרכי-גבייה חדשות, תצלחנה הרשויות לשמור על איזון בתקציביהן, הן בתום שנת-הכספים והן בתוכה). מאמצים בכיוון זה נעשים על־ידי הרשויות המקומיות ועל־ידי משרד הפנים.

2. התקציבים הרגילים

התקציבים הרגילים של הרשויות המקומיות לשנת-הכספים 1956/57, כפי שאושרו על־ידי שר הפנים, מראים עלייה בצד ההוצאות לעומת ההוצאות-למעשה בשנת 1955/56, של כ־40 אחת.

לוח כ"א-2

ריכוז התקציבים הרגילים לשנת 1956/57 שאושרו, בהשוואה להכנסות-למעשה ולהוצאות-למעשה בשנת 1955/56, במיליוני ל"י

** 1955/56		* 1956/57		
ההוצאות	ההכנסות	ההוצאות	ההכנסות	
72.2	69.0	103.0	106.0	העיריות
17.3	16.2	22.9	23.2	המועצות המקומיות
7.3	7.2	9.5	9.5	המועצות האזוריות
96.8	92.4	135.4	138.7	ס"כ הרשויות המקומיות

* משני צידי התקציב לשנת 1956/57 יש לנכות כ־9 מיליון ל"י, המיועדים לתשלום חובות. אין בדינו פרטים על חלוקת הסכום בין הרשויות המקומיות לסונייהן.

** לשם ההשוואה, נכלל אותו חלק מן התשלומים למורים ולגננות המכבוע על־ידי הממשלה ונרשם רישום פנקסי בספריהן של חלק מן הרשויות המקומיות, בסך 11.2 מיליון ל"י. הסכומים אינם כוללים 1.2 מיליון ל"י שהועברו למימון התקציבים הבלתי-רגילים.

ה מקור : משרד מבקר המדינה, וחישובי בנק ישראל.

1956/57 — מילואים לרבייה-ההסבר של שר הפנים בכנסת, לשנת הכספים 1957/58, בחוזאת משרד הפנים.

ועלייה בהכנסות של כ-50 אחוז; אולם כאמור לעיל, אומדני ביצוע התקציב משני צדדיו נמוכים מהמספרים שאושרו. אומדני התקציבים ניתנים בלוח כ"א-2.

3. התקציבים הבלתי־רגילים

עדיין אין מצויים נתונים על היקף התקציבים הבלתי־רגילים של הרשויות המקומיות בשנת 1956/57, שכן בשל אופיים המיוחד מסכמים אותם רק תקופת־מה לאחר תום שנת־הכספים. יש יסוד להנחה כי בעוד שהיקף תקציבים אלה, הכוללים בעיקר את השקעות הרשויות המקומיות בבניינים ובמפעלים, עלה במידה מסוימת לעומת היקפם בשנת 1955/56, הרי שיעור העלייה לא היה כה רב כבתקציבים הרגילים, והוא הסתכם ב־15 אחוזים, בקירוב.¹ ההוצאות בתקציבים אלה במשך השנה הסתכמו איפוא בכ־33 מיליון ל"י; ההכנסות היו נמוכות אך במעט מההוצאות; והגרעון, במידה והיה, הוא קטן יחסית.

הגידול המצומצם יותר בתקציבים הבלתי־רגילים נובע מאופיים ומדרך מימנם. בניגוד לתקציב הרגיל, הפעולות בתקציב הבלתי־רגיל אינן נעשות כל עוד לא הובטחו מקורות־המימון לכל פעולה ופעולה, ואין הן מובאות לאישור מועצת הרשות המקומית בתחילת שנת־הכספים בכללותן, בצורת הצעת־תקציב, אלא כל אחת בנפרד, משנמצאו המקורות למימנה. דבר זה נעשה הן בשל אי־רצונן של הרשויות להיכנס מראש להתחייבויות כספיות, ולעיתים אף להסתבכויות העלולות לנבוע מהן, והן משום שלעיתים אין באפשרותן להשיג אשראי, בשל ההגבלות הכמותיות והאיכותיות על האשראי.

כבתקציבים הרגילים, בולטת גם בתקציבים הבלתי־רגילים העובדה כי המועצות האזוריות הוסיפו לקיים איזון, וכן עשו זאת במידה רבה גם העיריות.

4. חובות הרשויות המקומיות וגרעונותיהן

הוצאות הרשויות המקומיות היו בשנת־הכספים 1956/57 151 מיליון ל"י. הן נתממנו על־ידי מיסים, אגרות, היטלים ושאר־תשלומי־חובה, וכן על־ידי המענק הממשלתי — 124 מיליון, הלוואות נטו² — 22 מיליון; והגרעון, שהוא ברובו חוב לספקים — 5 מיליון.

בעוד שאין הפרדה מדויקת בין גרעונות הרשויות המקומיות לבין חובותיהן, וייתכן כי אף קיימת חפיפה מסוימת ביניהם,³ יש להניח כי סכום הגרעון בצירוף סכום החובות מבטא בקירוב מסוים את עומס התחייבויותיהן של רשויות אלה.

ההלוואות שקיבלו הרשויות המקומיות במשך שנת 1956/57, המסתכמות ב־22 מיליון ל"י בקירוב, כוללות 7.5 מיליון ל"י שנתקבלו תמורת מכירת החלק הראשון של איגרות־החוב שהנפיקו הרשויות המקומיות במשותף במשך השנה. יתרת הסכום כוללת הלוואות ממערכת הבנקאות (כולל אשראי מתוך פקדונות הממשלה) בסכום של כ־6 מיליון ל"י, הלוואות שניתנו באורח

¹ אומדן על־סמך נתונים חלקיים.

² הלוואות מהאוצר וממוסדות כספיים אחרים, לתקופות ארוכות, יחסית, המתאשרות בדרך־כלל על־ידי משרד הפנים.

³ דבר זה אינו ניתן לקביעה כל זמן שאין ברשותנו מאזן מרוכז (בניגוד לזר"ח כספי בלבד) של הרשויות המקומיות.

שיר מהאוצר, הן לפי התקציב והן כמקדמות, הלוואות למימון חלק מהוצאות הבטחון, אף הן מהאוצר, הלוואות מיפעל הפייס לבניית בתי-ספר ובתי-חולים (בעיקרן פעולות בתקציב הבלתי-רגיל), וכן הלוואות מחברות-בת וחברות להשקעות של המוסדות הכספיים. אשראי נוסף קיבלו הרשויות מקבלנים המבצעים בשבילן עבודות שונות, ובמידה שאשראי זה לא סולק בסוף שנת-הכספים, הרי הוא נכלל בגרעון.

סכום הלוואותיהן של הרשויות בסוף שנת-הכספים 1956/57 נאמד בכדי 88 מיליון ל"י. הגרעון במשך השנה הגיע כאמור לעיל ל-5 מיליון ל"י, ואילו הגרעון המצטבר — ל-21.4 מיל"יון ל"י. מלוח כ"א-3 אפשר ללמוד על התפתחות מצבת ההתחייבויות.

לוח כ"א-3

גרעונות והלוואות הרשויות המקומיות, 1955/56 ו-1956/57, במיליוני ל"י

ס"כ התחייבויות הרשויות המקומיות ***	החובות		הגרעונות הקופתיים		סוף שנת הכספים
	החוב המצטבר **	ההלוואות נטו * במשך השנה	שנצטברו	במשך שנת הכספים	
82	66	13	16.4	5.2	1955/56
109	88	22 ****	21.4	5.0	1956/57

* ההלוואות שנתקבלו מהות תשלומים על-חשבון הקרן של הלוואות קורסות. ** יתרות-קרן בלבד.

*** סה"כ הגרעונות הקופתיים והחובות. יש להתייחס למספרי טור זה בהסתייגות, בגלל החסימה ואי-הבחירות בהנדרות.

**** כולל 7.5 מיליון ל"י — הכנסות מסכירות איגרות-החוב של הרשויות מקומיות.

ה מ ס ו ר : 1955/56 — משרד פבקר המדינה.

1956/57 — אומדני בנק ישראל.

בעוד שעול ההלוואות של הרשויות המקומיות אינו מכביד עליהן ביותר, פרט לחובות קצרי-המועד לספקים, שבדרך-כלל הריבית הזקופה עליהם היא גבוהה, ומעמדן של הרשויות כלות — איתן למדי, כתוצאה מדיוקן במועדי התשלומים ומערבויותיהן, הרי קיים הרושם כי הרשויות סבורות כי בסופו-של-דבר תקבל על עצמה הממשלה את מעמסת גרעונותיהן הקופתיים, ותסיר מעליהן את עול הגרעונות המצטברים.

כשליש מהלוואותיהן של הרשויות המקומיות הוא מאוצר המדינה. בחלקן הקטן אלה הן הלוואות שהרשויות קיבלו עוד בתקופת המנדט, ואילו בחלקן המכריע ניתנו הלוואות-האוצר מתקציב הפיתוח. עד כה היו הרשויות פורעות מדי שנה רק חלק מחובותיהן (הן תשלומי קרן והן תשלומי ריבית), על-חשבון ההלוואות שקיבלו מתקציב-הפיתוח ואילו יתרת הסכום העומדת לתשלום, שנעה בין שליש מהסכום הכללי למחציתו, היתה נדחית למועד מאוחר יותר (פרט לשנת-הכספים 1955/56, בה לא אישר האוצר את דחיית התשלומים). כדי להגיע להסדר קבוע, וכדי להקטין את הסכומים שעל הרשויות לשלם מדי שנה בשנה, הסכימו האוצר ומשרד הפנים על תוכנית לקונסולידאציה של חובות הרשויות המקומיות המורכבים מהלוואות מתקציב-הפיתוח. לפי התוכנית,

בוטלו מועדי הפרעון — הקצרים, יחסית — של יתרות החובות ל-31.12.57, ופרעונם נקבע לתקופה של 15 שנה, החל משנת-הכספים 1957/58. כן הושג הסדר בנוגע למועדי הפרעון של הלוואות חדשות והלוואות שאושרו בתקציבים קודמים וטרם בוצעו. לפי הסדר זה תהיה הריבית על הלוואות אלה 5.25 אחוזים, ומועדי פרעונן יהיו כעבור 8 עד 22 שנה, לפי מטרת ההלוואה ולפי סוג הרשות המקומית המקבלת אותה. התשלום הראשון של הריבית ייעשה שלושה חודשים לאחר קבלת ההל-וואה, ואילו תשלום הקרן — שנתיים לאחר קבלתה.

עם כל ההקלה שהקונסולידאציה עשויה להביא לרשויות המקומיות, אין להתעלם מן העובדה כי עיקר ההכבדה בחובותיהן של הרשויות נגרם על-ידי ההלוואות קצרות-המועד, אשר רק בחלקן הקטן הן מופיעות כחלק מה"חובות", ואילו רובן כלול בגרעון הקופתי. הנתונים על הלוואות הרשויות המקומיות ב-31.3.57 טרם סוכמו, אך יש משום עניין בעקיבה אחר התפתחות גידול עומס ההלוואות וחלוקתו בין סוגי הרשויות המקומיות בין 31.3.55 ל-31.3.56. נתונים אלה מובאים בלוח כ"א-4.

לוח כ"א-4

ההלוואות לרשויות המקומיות*, 1955 ו-1956, באלפי ל"י

הגידול נטו, באחוזים	היתרה ב-31.3.56	נתקבלו נטו** במשך 1955/56	היתרה ב-31.3.55	
+19.1	42,732	6,865	35,867	העיריות
+32.3	10,732	2,622	8,109	המועצות המקומיות
+37.8	12,258	3,361	8,897	המועצות האזוריות
+24.3	65,723	12,849	52,874	ס"כ הרשויות המקומיות

* הקרן בלבד.
 ** הלוואות שנתקבלו במשך השנה, פחות תשלומים על-חשבון הקרן של הלוואות קודמות.
 ח מ ק ו ר : דו"חות מבקר המדינה.

בעוד שבמספרים מוחלטים מרוכזים רוב החובות, הן אלה שנוספו במשך 1955/56 והן כלל החובות, בידי העיריות, יש לציין כי באופן יחסי לתקציביהן חובות המועצות האזוריות הם הגדו-לים ביותר, ושיעור-הגידול בהם היה גדול מאשר בכל שאר סוגי הרשויות. עובדה זו סיבתה כנראה כי המועצות האזוריות הן הצעירות שברשויות, והן זקוקות למימון מיוחד לפעולותיהן הראשונות. יש להניח כי תהליך זה של גידולם המהיר של החובות יחלוף עם התבססותן של הרשויות הנוגעות בדבר.