

פעולות הסקטור הציבורי¹

1. הסקטור הציבורי² — חשבון מאוחד

היקף פעולות הסקטור הציבורי³ עלה בשנת 1961 ב־290 מיליון ל"י בקירוב, או ב־14.1 אחוזים, לעומת 1960, והסתכם ב־2,350 מיליון ל"י. בשנת 1960 היה שיעור הגידול השנתי נמוך יותר — 11.2 אחוזים.

העלייה הקיפה את כל סוגי ההוצאות, ובעיקר ההוצאות השוטפות — סעיפי המשכורות והפרמיות ליצוא. הצריכה הציבורית עלתה ב־14 אחוזים, בקירוב; מזה כ־6 אחוזים בגלל עליית המחירים, וכ־8 אחוזים — גידול ריאלי. ההוצאות על השקעות ומימון, לרבות מימון הבנייה למגורים, עלו אף הן ב־13 אחוזים, מזה כ־8 אחוזים בגלל עליית המחירים ו־5 אחוזים — גידול ריאלי; ב־1960 לא גדלו הוצאות אלה כלל.

בצד התקבולים עלתה גביית המסים, בעיקר המסים העקיפים, ב־25 אחוזים לעומת 1960, או בסכום הניכר של 285 מיליון ל"י. סכום זה שווה כמעט לכלל הגידול בהוצאות, ויחד עם התוספת הניכרת במלוות פנים ארוכי מועד הוא איפשר צמצום ביתרות האשראי קצר המועד⁴. יתרות אלה ירדו ב־20 מיליון ל"י לעומת עלייה ב־90 מיליון ל"י ב־1960 וב־85 מיליון ל"י ב־1959.

כן הביא הגידול הניכר בגביית המסים להתפתחות שאין לה תקדים במשק הכספי של הסקטור הציבורי: ההכנסות השוטפות עלו זו הפעם הראשונה על כלל ההוצאות השוטפות, לרבות אלה של המוסדות הלאומיים ועודף, או "חיסכון", זה הסתכם ב־50 מיליון ל"י. בכל אחת מן השנים הקודמות היה לסקטור הציבורי חיסכון שלילי.

גם ב־1961 נמשכה המגמה של ירידת משקל התקבולים מחוץ לארץ בתוך כלל התקבולים, שתחילתה לאחר מבצע סיני. דברים אלה אמורים במלוות, נטו מהחזרות, ובתקבולים החד־צדדיים כאחד. אף הסכום המוחלט של תקבולים אלה ירד; התקבולים החד־צדדיים גדלו, אמנם, אולם

¹ הנתונים בפרק זה מבוססים בעיקרם על דינים וחשבונות כספיים של רשויות הסקטור הציבורי, ובחלקם — על עיבודי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ומתייחסים בדרך כלל לשנת הלוו. הנתונים לגבי השנה הנסקרת מבוססים על סיכומים חודשיים ארעיים, שכן טרם פורסמו דינים וחשבונות לשנת הכספים 1961/62. הנתונים לגבי השנים 1959 ו־1960 הם נתונים מתוקנים.

² הממשלה (לרבות המוסד לביטוח לאומי), המוסדות הלאומיים (הסוכנות היהודית, ההסתדרות הציונית העולמית, הקרן הקיימת לישראל וקרן היסוד) והרשויות המקומיות (לרבות המועצות הדתיות). לא נכללו כאן ההכנסות וההוצאות השוטפות של המפעלים המסחריים (כגון הדואר, הרכבת ומפעלי המים של הרשויות המקומיות) פרט לעודף או לגירעון שלהם.

³ לפי רישום ברוטו של המלוות לזמן ארוך, ורישום נטו של המלוות לזמן קצר.

⁴ בניכוי פקדונות ויתרות חייבים.

"מאזן התשלומים" של הסקטור הציבורי, לפי סוגי התקבולים והתשלומים, 1959 עד 1961

(מיליוני ל"י)

העלייה או (-) הירידה		1961	1960	1959	תשלומים	העלייה או (-) הירידה		1961	1960	1959	תקבולים
מ"מ 1960 ל"מ 1961	מ"מ 1959 ל"מ 1960					מ"מ 1960 ל"מ 1961	מ"מ 1959 ל"מ 1960				
העברות ועסקות במוצרים ושירותים											
131	99	1,055	924	825	קניות : בחשבון שוטף *	284	166	1,439	1,155	989	מסים *
35	3	223	188	185	בחשבון הון	21	33	229	208	175	הכנסות שונות בארץ
30	51	268	238	187	תשלומי העברה ומענקים	-22	13	—	22	9	מכירות בחשבון הון בחוץ לארץ
52	34	239	187	153	תמיכות						
						283	212	1,668	1,385	1,173	סך הכל
						35	-8	263	228	236	תקבולים חד-צדדים מחוץ לארץ
248	187	1,785	1,537	1,350	סך הכל	318	204	1,931	1,613	1,409	סך הכל
עסקות בנכסים פינאנסיים											
הלוואות לזמן ארוך						גביות על חשבון הלוואות					
41	-5	415	374	379	והשתתפות בהון חברות	4	15	56	52	37	לזמן ארוך
פירעון מלוות לזמן ארוך :						מלוות לזמן ארוך :					
9	10	116	107	97	בחוץ לארץ	-20	24	231	251	227	מחוץ לארץ
-7	15	33	40	25	בארץ	97	-41	149	52	93	בארץ
						אשראי לזמן קצר, נטו :					
						-11	17	25	36	19	מחוץ לארץ
						-75	6	-17	58	52	בארץ **
						-22	-18	-26	-4	14	ממערכת הבנקאות ***
43	20	564	521	501	סך הכל	-27	3	418	445	442	סך הכל
291	207	2,349	2,058	1,851	סך כל התשלומים	291	207	2,349	2,058	1,851	סך כל התקבולים

* להוציא מכס ומס קניה ששולמו על ידי משרדי הסקטור הציבורי או נתקבלו כהתחייבות בנקאית.

** פרט לאשראי ממערכת הבנקאות, ולרכות ניירות ערך קצרי מועד.

*** לרכות מלוות לזמן ארוך וניירות ערך.

המקור : דוחות ז"ס, 15' וז"י 17.

מאידיך, קטנו ההכנסות ממלוות, הן לזמן ארוך והן לזמן קצר, ואילו ההוצאות על פירעון חובות הוסיפו לגדול.

(א) עסקות הסקטור הציבורי

"מאזן התשלומים" של הסקטור הציבורי לשנים 1959 עד 1961, לפי סוגי התקבולים והתשלומים, מובא בלוח ז'1. בלוח זה נעשתה הבחנה בין העברות ועסקות במוצרים ושירותים — "החשבון הריאלי" — לבין עסקות באשראי — "החשבון הפינאנסי"2.

בשנת 1961 עלו התקבולים ממסים ומהעברות בארץ ומחוץ לארץ על התשלומים, בחשבון שוטף ובחשבון הון, בסכום של יותר מ־145 מיליון ל"י לעומת 75 מיליון ל"י ב־1960 ו־60 מיליון ל"י ב־1959. במקביל לכך עלו ההלוואות, נטו, שניתנו על ידי הסקטור הציבורי לשאר הסקטורים במשק — לצורכי פיתוח ושיכון — על הגידול בהתחייבויותיו בארץ ובחוץ לארץ.

עודף התקבולים ב"חשבון הריאלי" נובע כולו מן התקבולים החד־צדדיים מחוץ לארץ. ההוצאות השוטפות וההשקעות עולות במידה ניכרת על ההכנסות המקומיות, שעיקרן ממסים. הפער ביניהן — המהווה את "עודף הביקוש" של הסקטור הציבורי3 — נוטה, אמנם, להצטמצם בשנים האחרונות, אולם ב־1961 הוא הסתכם עדיין ביותר מ־115 מיליון ל"י.

דיאגרמה ז'1 מראה את התפתחות התקבולים והתשלומים של הסקטור הציבורי בארבע השנים האחרונות. מצד התקבולים הולך וגדל בתקופה זו משקלם של המסים וההכנסות השונות בארץ, ואילו משקלם של המלוות המקומיים — ובשנת 1961 גם של המלוות מחוץ לארץ — יורד. כן יורד בהדרגה משקלם של התקבולים החד־צדדיים מחוץ לארץ. יש לציין, שהירידה היחסית במלוות המקומיים נובעת מהירידה ההדרגתית בהזדקקות לאשראי בנקאי במרוצת התקופה וכן מצמצום האשראי ממקורות מקומיים אחרים, ב־1961; משקלם של המלוות המקומיים לזמן ארוך הולך ועולה. נראה שבצד ההוצאות עלה במשך התקופה כולה משקלם של ההוצאות השוטפות (קניות, העברות ותמיכות) ופירעון החובות, וירד משקלן של ההוצאות על השקעות ומימון השקעות, אם כי בשנת 1961 גופה לא חל כמעט שינוי בהרכב התשלומים לעומת 1960. הירידה במשקל ההשקעות קשורה במציאת מקורות מימון חדשים, שמחוץ לתקציב הפיתוח של הממשלה, לצורכי חברות הסקטור הציבורי בענפי החשמל, המחצבים והמיכרות4, וכן בעובדה שבשנים האחרונות נספקה הקמת יישובים חדשים על ידי מחלקת ההתיישבות של הסוכנות היהודית.

המסים עלו לא רק לעומת שאר תקבולי הסקטור הציבורי, אלא גם לעומת כלל ההכנסות במשק. נטל המסים, בכל צורה שלא נגדיר אותה, אם כאחוז מכלל ההכנסה הלאומית ואם כאחוז מכלל ההכנסה הפרטית, הכוללת גם העברות בארץ ומחוץ לארץ, נמצא בתקופה הגידולה בקו עלייה. התפתחות דומה מצטיירת גם מתוך חישוב המסים הנקיים (כלומר, לאחר ניכוי התמיכות) כאחוז מכלל התוצר הלאומי הנקי או התוצר הלאומי הגולמי (ראה לוח ז'2).

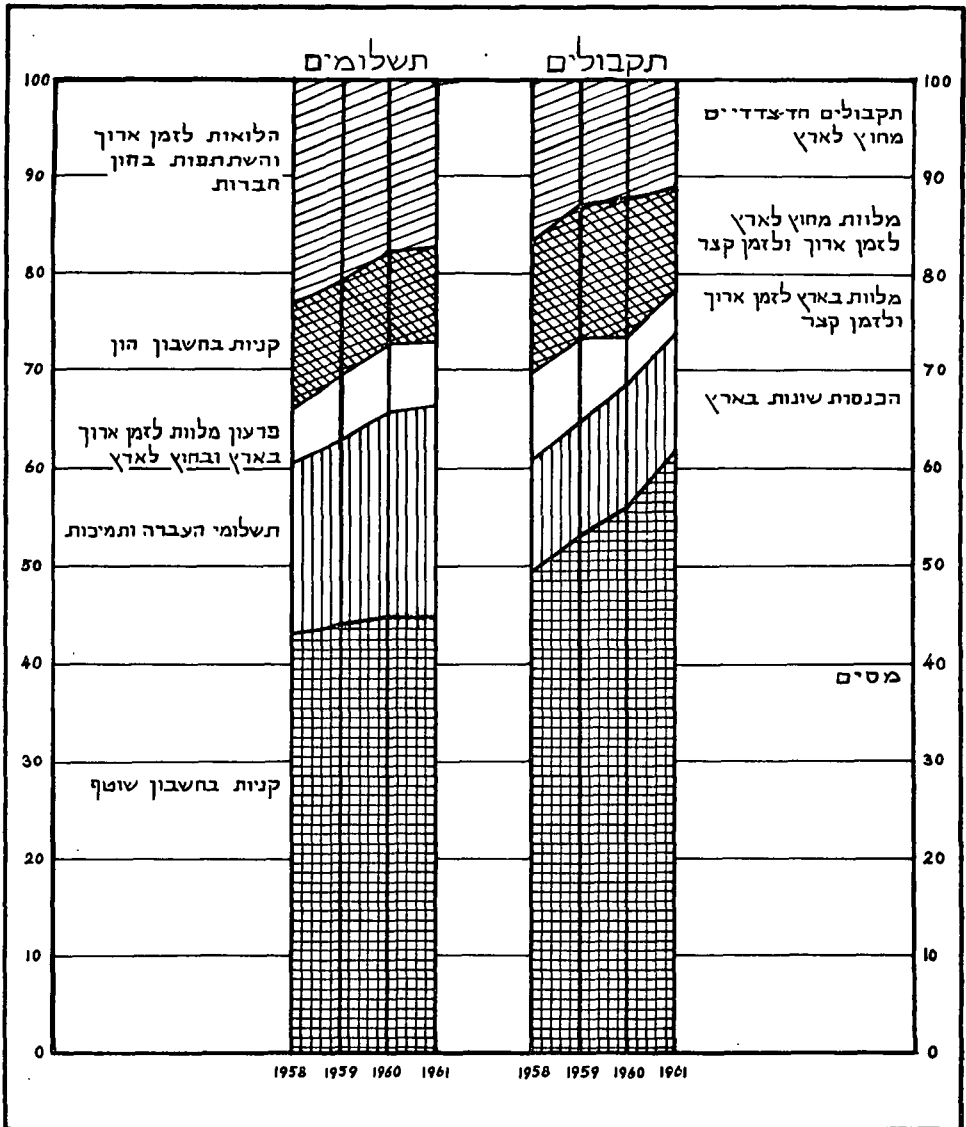
יש לציין בהקשר זה את העלייה הגדולה במיוחד בהיטלים על היבוא, בין המסים, ובפרמיות ליצוא, בין התמיכות. שני אלה קשורים בהעלאת שער המטבע האפקטיבי. כ־35 אחוזים מתוספת הגבייה של המסים בשנים 1958 עד 1961 באו מן היבוא. באותו פרק זמן הוקדשו 85 אחוזים

¹ חשבון המוצרים והשירותים הוא בעיקרו חשבון שוטף, הואיל ולא יוחסו לסקטור הציבורי פעולות השקעה ישירות רבות, אלא מרבית ההוצאות למטרות השקעה סווגו כהלוואות לשאר חלקי המשק (לרבות מימון השיכון על כל צורותיו, במסגרת תקציב הפיתוח של הממשלה, ומימון ההתיישבות החדשה על ידי מחלקת ההתיישבות של הסוכנות היהודית). הסברים על שיטת עריכת "מאזן התשלומים" בפרק זה הובאו בנספח לדו"ח בנק ישראל, 1959.

² ראה הדיון בפרק ט"ו, "זרמי הכספים במשק", להלן.

³ ראה להלן, בקטע הדין במימון במסגרת תקציב הפיתוח של הממשלה.

התקבולים והתשלומים של הסקטור הציבורי, 1958 עד 1961
(אחוזים)



מתוספת ההוצאות על תמיכות — ליצוא. במספרים מוחלטים גדלו, כמובן, מסי היבוא יותר מאשר הפרמיות ליצוא, הואיל והיבוא גדול פי שניים מהיצוא.¹
הרכב התקבולים והתשלומים שונה בחלקים השונים של הסקטור הציבורי (ראה לוח ז"ז-3). הממשלה והרשויות המקומיות נשענות בעיקר על המסים ועל הכנסות מקומיות אחרות, ואילו

¹ על ההתפתחות בשנת 1961 — ראה דיון להלן, בקטע הדן במסים העקיפים של הממשלה.

נטל המסים, 1958 עד 1961

1961	1960	1959	1958	
מיליוני ל"י				
1,439	1,155	989	810	(1) המסים הישירים והמסים העקיפים *
239	187	153	112	(2) התמיכות *
1,200	968	836	698	(3) המסים, נטו (1)-(2)
אחוזים				
				המסים כאחוז מתוך:
35.3	33.6	31.9	29.5	ההכנסה הלאומית
31.8	30.0	29.0	27.0	ההכנסה הפרטית **
				המסים, נטו, כאחוז מתוך:
24.5	23.4	22.3	21.5	התוצר הלאומי הנקי ***
22.5	21.5	20.6	19.8	התוצר הלאומי הגולמי

* הנתונים לגבי המסים העקיפים והתמיכות, בפרק זה, שונים במקצת מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה המובאים בפרק ב', "המקורות, התוצר וההכנסה", משתי בחינות: (א) כאן אין המסים כוללים מכס ומס קנייה ששולמו על ידי רשויות הסקטור הציבורי; (ב) הנתונים כאן הם לגבי ההכנסות וההוצאות במזומנים, בשנת הלוח. הפרשים אלה אין בהם כדי לשנות את האחוזים בלוח זה.

** ההכנסה הלאומית בצירוף ההעברות לציבור, נטו, מהסקטור הציבורי ומחוץ לארץ, ובניכוי הכנסות הסקטור הציבורי מרכוש (ריבית ועמלה, דיבידנדות ושכר דירה).

*** כפי שנמדד על ידי הפחתת הכלאי מהתוצר הלאומי הנולמי.

המקור: ל'נבי המסים, והתמיכות — לוח 2' — 1; ל'נבי שאר הנתונים — הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (ראה לוח ב' 12).

המוסדות הלאומיים — על תקבולים חד-צדדיים מחוץ לארץ ועל מלוות. הרשויות המקומיות תלויות במידה לא קטנה גם בהעברות והלוואות מהממשלה, שכן יותר מ-90 אחוזים מכלל המסים נגבים על-ידי הממשלה, ואילו הרשויות המקומיות גובות 9 אחוזים בלבד, בעוד שחלקן בהוצאות השוטפות של הממשלה והרשויות גם יחד מגיע ל-12.5 אחוזים.

אצל הממשלה יש לציין בצד התשלומים את משקלן הרב של ההוצאות השוטפות הנובעות מעומס הבטחון והתמיכות, המוטל כמעט בשלמותו עליה. כל חלקי הסקטור הציבורי מפרישים חלק נכבד מתקציביהם להגברת ההשקעה במשק; אצל הרשויות המקומיות והקרן הקיימת נעשה הדבר על ידי השקעות ישירות, ואילו אצל הממשלה והסוכנות היהודית — בעיקר על ידי מימון השקעות של סקטורים אחרים¹, בין במזומנים ובין בסחורות. משקלו של פירעון החובות לזמן ארוך גדול במיוחד אצל המוסדות הלאומיים, בגלל גודלה והרכבה של מצבת החובות שלהם; בעוד שהמלוות מחוץ לארץ, שקיבלה הממשלה, הם לזמן ארוך, לרבות מלוות ל-30 שנה, במסגרת עודפי המזון מממשלת ארצות הברית ומלוות ל-12 שנה במסגרת מלוות העצמאות והפיתוח, הרי חלק הארי של מלוות החוץ של המוסדות הלאומיים הם לתקופה שאינה עולה על חמש שנים.

¹ ראה הערה 1 בעמוד 72.

הרכב התקבולים והתשלומים של רשויות המקדור הציבורי, 1961
(אחוזים)

הממשלה	המוסדות הלאומיים	הרשויות המקומיות	כלל הסקטור הציבורי	
התקבולים				
68.5	—	45.6	61.3	מסים
10.6	7.8	22.6	12.1	גביות והכנסות שונות
8.0	50.7	—	11.2	תקבולים חד-צדדיים מחוץ לארץ
16.7	12.9	11.3	16.2	מלוות לזמן ארוך ובינוני (נטו)
-3.8	21.2	2.7	-0.8	אשראי לזמן קצר, (נטו)
—	7.4	17.8	—	עסקות בתוך הסקטור, (נטו)
100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכל
מזה:				
(80.2)	(37.3)	(98.3)	(77.9)	מקורות פנים
(19.8)	(62.7)	(1.7)	(22.1)	ממקורות חוץ
התשלומים				
43.7	34.6	50.0	44.9	קניות שוטפות
23.3	12.9	11.6	21.6	תשלומי העברה ותמיכות
67.0	47.5	61.6	66.5	סך הכל
5.4	10.6	33.6	9.5	קניות בחשבון הון
18.0	32.7	—	17.7	הלוואות והשתתפות בהון מניות
6.1	9.2	*4.8	6.3	פרעון מלוות לזמן ארוך
3.5	—	—	—	עסקות בתוך הסקטור (נטו)
100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכל

* פרט לפרעון חובות לממשלה.

(ב) הצריכה הציבורית¹

הצריכה הציבורית — הקניות השוטפות של הסקטור הציבורי, בניכוי המכירות השוטפות — עלתה ב-1961 ב-14 אחוזים לעומת 1960 והסתכמה ב-1,045 מיליון ל"י, בקירוב. בשנת 1960 היה שיעור הגידול 12.4 אחוזים. המחירים עלו ב-8 אחוזים, בעיקר בגלל העלאת שיעורי השכר, והגידול הריאלי מגיע, אפוא, ל-6 אחוזים בקירוב. הצריכה הציבורית מהווה כ-20 אחוזים

¹ הנתונים לגבי הצריכה הציבורית שבפרק זה שונים במקצת מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה המובאים בפרק ב', "המקורות, התוצר וההכנסות". הנתונים שבפרק זה שונים בכך, שנוכו מהם מכס ומס קנייה ששולמו על ידי משרדי הסקטור הציבורי; שנכללה כל הריבית ששולמה, פרט לעסקות בתוך הסקטור, בארץ ובחוץ לארץ; ושלא נכללו בהם ההוצאות המוניציפליות של הקיבוצים והמושבים.

מהתוצר הלאומי הגולמי. יחס זה כמעט ולא נשתנה בארבע השנים האחרונות, לא במחירים שוטפים ולא במחירים קבועים.

תשלומי השכר והמשכורת מהווים 37 אחוזים מכלל הצריכה הציבורית; הוצאות הביטחון והתקציבים המיוחדים של הממשלה — 34 אחוזים; תשלומי הריבית — 12 אחוזים; 17 האחוזים הנותרים משמשים לקניית סחורות ושירותים, לשימוש השוטף של משרדי הממשלה, כגון תשלומי אש"ל, הוצאות דואר, טלפון וצורכי משרד, החזקת כלי רכב, וכן ההוצאות השוטפות של מתקנת העבודות הציבוריות.

תשלומי השכר והמשכורות, פרט לאלה של משרד הביטחון ושל המפעלים העסקיים, עלו ב-1961 ב-13.3 אחוזים לעומת 1960, והסתכמו ביותר מ-380 מיליון ל"י.¹ מספר העובדים גדל ב-4 אחוזים, ואילו השכר לעובד, לרבות תוספת היוקר, שהוגדלה במחצית השנייה של השנה, ולרבות המקדמות ותשלומים ריטוראקטיביים על חשבון תיקוני השכר, עלה ב-9 אחוזים, בממוצע. תשלומי הריבית הסתכמו ב-1961 ב-125 מיליון ל"י, מזה יותר ממחצית על חשבון חובות החוץ. לפי הרישום של 1.80 ל"י לדולר, והיתר — על חשבון חובות הפנים. תשלומים אלה גדלו ב-10 אחוזים בלבד לעומת 1960, לאחר שבשנתיים הקודמות חל בהם גידול של 20 עד 30 אחוזים לשנה.

בין 1958 ל-1961 גדלה הצריכה הציבורית, במחירים קבועים, ב-30 אחוזים, בקירוב, ובמונחים נומינליים — ב-50 אחוזים. תשלומי השכר עלו בארבע שנים אלה אף הם ב-50 אחוזים, מזה כרבע בשל עלייה במספר העובדים, וכשלושה רבעים — בשל העלאות בשכר הממוצע, לרבות הגדלת תוספת היוקר ב-7 אחוזים. תשלומי הריבית לחוץ לארץ גדלו ב-50 אחוזים, ואילו תשלומי הריבית בארץ, בעיקר על איגרות חוב ואשראי קצר מועד, גדלו פי שניים.

הצריכה של הממשלה מהווה קרוב ל-80 אחוזים מכלל הצריכה הציבורית, המקיפה גם את צריכת המוסדות הלאומיים — 7 אחוזים — ואת צריכת הרשויות המקומיות — 14 אחוזים. בחלוקה זו חלו שינויים קלים בארבע השנים האחרונות. משקלם של המוסדות הלאומיים ירד, בייחוד לאחר שבאפריל 1960 הועברו חלק מפעולותיהם והתחייבויותיהם בארצות הברית לידי גוף חדש, שהוקם בניו-יורק. לעומת זאת הלך וגדל משקלן של הממשלה ושל הרשויות המקומיות. אצל הרשויות היה שיעור הגידול גבוה מאשר אצל הממשלה עקב התפתחות המהירה של השלטון המקומי בתקופה זו.

(ג) החיסכון של הסקטור הציבורי

התפתחות בולטת, שאין לה תקדים, ציינה את שנת 1961, והיא — יצירת עודף של תקבולים על התשלומים בחשבון השוטף — כלומר, חיסכון חיובי — בסקטור הציבורי המאוחד. עודף זה הסתכם ב-50 מיליון ל"י לעומת "חיסכון שלילי" של 40 מיליון ל"י ב-1960. אמנם, הצריכה הציבורית גדלה ב-125 מיליון ל"י, אולם התקבולים ממסים, בניכוי התמיכות, מתשלומי העברה, נטו, ומריבית עלו עוד יותר — ב-215 מיליון ל"י (ראה לוח ז'-4).²

הגידול הניכר ב"חיסכון" הממשלה, בסכום של 100 מיליון ל"י, הוא שאיפשר יצירת עודף, נטו, בחשבון הכללי, למרות גידול החיסכון השלילי של המוסדות הלאומיים (כלומר גידול הוצאותיהם השוטפות, שכן, למעשה, אין להם כמעט "הכנסה שוטפת"). ברשויות המקומיות עלו ההוצאות השוטפות וההכנסות השוטפות במידה שווה, זו השנה השלישית, והן לא היו, איפוא, גורם לשינויים בחיסכון של כלל הסקטור הציבורי.

¹ כל הנתונים לגבי השכר והמשכורת בפרק זה הם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

² פירוט נוסף של לוח זה יובא בנספח הסטטיסטי לדו"ח זה שיפורסם בקרוב.

חיסכון הסקטור הציבורי, 1958 עד 1961

(מיליוני ל"י)

1961	1960	1959	1958	
1,093	876	766	627	(1) הכנסה (נטו) בחשבון שוטף, ממסים, העברות וריבית *
1,043	916	815	691	(2) קניות (נטו) בחשבון שוטף, כולל ריבית **
				(3) החיסכון או החיסכון השלילי (-) של הסקטור הציבורי
50	-40	-49	-64	(2)-(1)
				העלייה בחיסכון או הירידה בחיסכון השלילי
90	9	15		לעומת השנה הקודמת

* מסים, לרבות נכיות הביטוח הלאומי, בניכוי המיכות; תקבולי העברה, בניכוי תשלומי העברה שוטפים; והכנסה מרכוש, כולל ריבית שנתקבלה.

** קניות שוטפות, לרבות ריבית ששולמה, בניכוי מכירות שוטפות.

ההתקדמות בהגדלת החיסכון של הסקטור הציבורי ב-1961 היא ניכרת, אולם יש להסתייג במידת-מה מהגודל המוחלט המובא כאן. בחישוב (ראה לוח ז' 4) נכלל רק הפחת החשבונאי על הרכוש במפעלי הדואר והתחבורה של הממשלה, בעוד שהפחת הממשי שלהם וכן הפחת על שאר הרכוש הציבורי לא הובאו בחשבון כלל.

בפרק כ', "החיסכון", להלן, נעשה ניסיון לאמוד את הפחת הממשי על כל רכוש הסקטור הציבורי, ואומדן זה גדול מאומדן הפחת כאן ב-40 מיליון ל"י. על-יסוד אומדן הפחת הכולל מסתכם החיסכון, נטו, של הסקטור הציבורי ב-1961 ב-10 מיליון ל"י בלבד. אולם על אותו בסיס מסתכם החיסכון השלילי ב-1960 ב-75 מיליון ל"י, בקירוב, ונמצא, שגם לפי חישוב מתוקן זה היתה העלייה בהכנסות ב-1961 גדולה ב-90 מיליון ל"י מאשר העלייה בהוצאות.

אין, כמובן, לזהות את חישוב החיסכון עם עודף בתקציבים הרגילים; חלק מההכנסות השוטפות, לרבות ההכנסות, נטו, מהמוסד לביטוח לאומי ומקרן הארנונה, היה מיועד למימון השקעות בתקציב הפיתוח של הממשלה ולא להוצאה שוטפת בתקציב הרגיל¹. לעומת זאת לא הובאו כאן בחשבון התקבולים החד-צדדיים של המוסדות הלאומיים, מחוץ לארץ, אם כי חלק מהם מיועד מלכתחילה להוצאות שוטפות.

יש לציין, שעד פברואר 1962 היו ההוצאות השוטפות בחוץ לארץ (הכוללות יבוא סחורות ויבוא שירותים, כגון ריבית, וכן את הוצאות משרד החוץ ומשרד הבטחון) רשומות לפי השער הרשמי של 1.80 ל"י לדולר.

(ד) הרכב ההוצאה לפי הייעוד

פעילות הסקטור הציבורי במשק הישראלי מקיפה תחומים רבים — התחום הבטחוני, המשקי והסוציאלי. בלוח ז' 5 מובאים נתונים על ייעודי ההוצאה של הסקטור המאוחד ועל הרכב ההוצאה מבחינת הרשויות המהוות את הסקטור — הממשלה, המוסדות הלאומיים והרשויות המקומיות.

¹ ואילו בצד ההוצאה אצל הרשויות המקומיות רשום כלל פרעון החובות (כולל תשלומים על חשבון הקרן) בתקציבים הרגילים שלהם.

שירותים כלכליים

100.0	-15.5	1.1	33.5	80.9	14.0	278	החקלאות ופיתוח המים
100.0	- 0.6	3.7	0.6	96.3	8.1	161	התעשייה, מחצבים והחשמל
100.0	—	11.3	—	88.7	8.0	159	התחבורה (לרבות כבישים וקוי נפט), והתקשרות
100.0	—	—	2.6	97.4	1.9	38	שירותים וכללי
100.0	- 6.9	4.3	14.9	87.7	32.0	636	סך הכל

שירותים שאינם ניתנים לסיווג

100.0	- 5.6	9.3	14.8	81.5	5.5	108	תשלום ריבית
100.0	****-54.0	—	—	154.0	2.5	50 ***	שונות
100.0	-20.8	6.3	10.1	104.4	8.0	158	סך הכל
100.0	- 5.4	12.6	9.6	83.2	100.0	1.986	סך הכל כולל

* פרט לתשלום חובות ופרט להוצאות שוטפות של מפעלי הסקטור הציבורי (כגון הדואר, הרכבת ומפעלי המים של הרשויות המקומיות). הנתונים בלוח זה מתייחסים לשנת הכספים ולכן שונים מהנתונים בלוח ז"א אשר מתייחסים לשנת הלוח

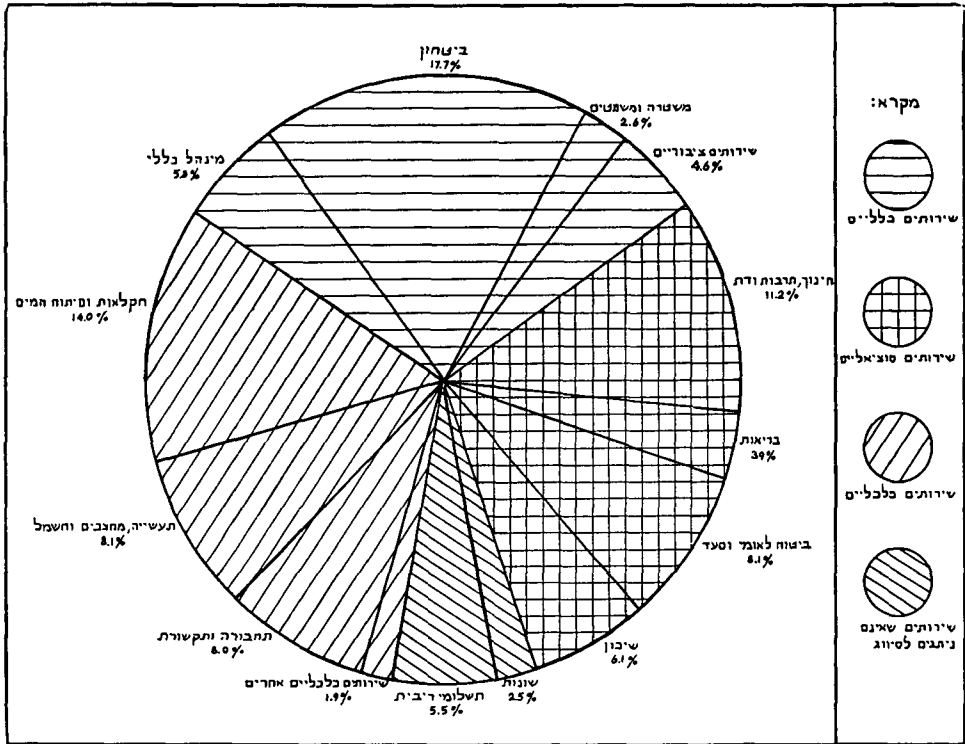
** בעיקר תברואה וכיוב, השקעות במפעלי המים, הסקה וטיפול ראשון בעולים, מאזרחות, נגים ציבוריים, תכנון ערים, תחנת השידור, השירות המטאורולוגי, מהקר כללי.

*** הטבות למעבירי הון, תמיכות במצרכי יבוא ורכישת מניות במוסדות בינלאומיים.

**** העברות והחזאות לרשויות המקומיות שלא למטרות מוגדרות.

ה מקור: לוחות ז"א, 14, 61, ז"א, 18.

הרכב ההוצאות של הסקטור הציבורי, לפי הייעוד, 1960/61
(אחוזים)



נתונים אלה מתייחסים לשנת הכספים 1960/61, להבדיל משאר הנתונים בפרק זה, המתייחסים לשנת הלווה.

בהוצאות כלולות הן הפעולות הישירות של הסקטור הציבורי והן המימון בצורת הקצבות והלוואות לסקטורים אחרים.¹ ההוצאות מתחלקות כדלקמן: 31 אחוזים — לשירותים כלליים, שהם שירותי ממשל מובהקים, כגון ביטחון; 29 אחוזים — לשירותים סוציאליים, כגון חינוך, בריאות, סעד ושיכון; 32 אחוזים — לשירותים כלכליים; 8 אחוזים הנותרים הם הוצאות שאינן ניתנות לסיווג לפי פונקציות, כגון תשלומי ריבית. פירעון מלוות וכן ההוצאה השוטפת של מפעלי הסקטור הציבורי — הדואר, הרכבת וכו' — אינם כלולים בדיון זה.² (ראה דיאגרמה ז"ז-2).

הגדול מבין סעיפי המשנה הוא סעיף הביטחון ותקציבים מיוחדים, המהווה למעלה משישית מכלל ההוצאה. שני הוא סעיף החקלאות, שהוצאות הסקטור הציבורי בו הסתכמו ב־280 מיליון ל"י, בקירוב, שהן שביעית מכלל ההוצאה. עשרה אחוזים הוצאו על חינוך, לרבות שירותי תרבות ודת. ההוצאות בסעיפי הסעד (לרבות הביטוח הלאומי), התעשייה והמחצבים, וכן התחבורה (לרבות כבישים והשקעות בדואר), הסתכמו ב־8 אחוזים בכל סעיף, וההוצאות לשיכון — ב־6 אחוזים.

¹ מיון הפונקציות נעשה לפי הגדרות האו"ם. הסבר מפורט יובא בנספח הסטטיסטי לז"ז זה שיפורסם בקרוב.

² פרט לגרעונות השוטפים, העודפים רשומים בין התבולים ממסים עקיפים.

הסעיף "מינהל כללי" מהווה חלק מצומצם ביותר מכלל ההוצאה — שכן רוב ההוצאות המנהליות חולקו לפי הפונקציה שבה הן קשורות. כך, למשל, כלולות כלל ההוצאות המנהליות של מערכת החינוך בסעיף ההוצאות על חינוך, וכלל ההוצאה של מנגנון מחלקת ההתיישבות של הסוכנות היהודית — בהוצאות בסעיף החקלאות. הסעיף "מינהל כללי" מקיף, איפוא, בעיקר פעולות ממשל מובהקות, כמו גביית מסים, החזקת נציגויות בחוץ לארץ, והוצאות הכנסת ומועצות העיריות. פעולות אלה מסתכמות ב־6 אחוזים בלבד מכלל ההוצאה, או ב־8.5 אחוזים — אם נצרף אליהן גם את הוצאות המשטרה ובתי המשפט. כ־110 מיליון ל"י, שהן 5.5 אחוזים מכלל התשלומים, הוצאו על ריבית. שמונת האחוזים הנותרים מתחלקים בין "השירותים הציבוריים", שהם בראש וראשונה שירותים מוניציפליים, כגון ניקוי ותאורת רחובות, וכן ההוצאות הישירות על שירותי העלייה (סעד וטיפול ראשון בעולים), לבין הוצאות שונות, שאינן ניתנות לסיווג לפי פונקציות.

ב"שירותים הסוציאליים" בולט משקלם הרב של הסעיפים "ביטוח לאומי וסעד" ו"שיכון"¹, המהווים יחד קרוב למחצית ההוצאה בתחום זה. לעומת זאת מגיע חלקם של שירותי הבריאות לשמינית בלבד, שכן בישראל מהווה הסקטור הציבורי גורם משני בשטח הבריאות: רוב בתי החולים והמרפאות הוקמו ומוחזקים על ידי גופים ציבוריים שונים, שמחוץ לסקטור הציבורי, בעיקר קופת־חולים ו"הדסה". חלקו של הסקטור הציבורי בחינוך גדול יותר. אמנם, במישורן מממן הוא בעיקר את שירותי החינוך לילדים בגיל חינוך החובה, אולם יש לו משקל נכבד במימון החינוך העל־יסודי — החינוך התיכוני, המקצועי, החקלאי והגבוה — ומשקל זה גדל משנה לשנה. ההוצאות על שירותים כלכליים מתחלקות כדלקמן: לחקלאות — קרוב ל־45 אחוזים; לתעשייה ולתחבורה — 25 אחוזים לכל אחד; ששת האחוזים הנותרים — לענף השירותים (בעיקר בתי מלון) ולשירותים הכלכליים הכלליים, כגון פעולותיהם של רשות ההשקעות ושל המכון לפיריון העבודה. בולט במיוחד חלקה הנכבד של החקלאות, לרבות פיתוח מקורות המים, המיועדים בעיקר לצורכי השקיה. נוסף על הלוואות ופעולות ישירות, כלולות כאן גם תמיכות במוצרים חקלאיים, כגון חלב וביצים, שאפשר לראותן כמיועדות להוזלת המחירים לצרכן, וכן תמיכות ליצוא. ראוי לציין גם את משקלו הנכבד של ענף התחבורה, שרוב הפעולות הכלכליות הישירות של הסקטור הציבורי מתרכזות בו, שכן במסגרתו כלולים הכבישים, הנמלים, הרכבת, הדואר ושדות התעופה; כן מחזיק הסקטור הציבורי ברוב המכריע של הון המניות של שתי החברות העיקריות בענפי הספנות והתעופה. ההוצאות בענף התעשייה מורכבות מהלוואות והשתתפות בהון מניות של חברות ומתמיכות ביצוא.

בלוח ז'־5 מובא חלקן של רשויות הסקטור הציבורי — הממשלה, המוסדות הלאומיים והרשויות המקומיות — בכל אחד מן הייעודים. כאן בולט משקלה המכריע של הממשלה בכל סעיף וסעיף, הן בביצוע והן במימון². יוצא מכלל זה סעיף ה"שירותים הציבוריים", שהם בעיקרם שירותים מוניציפליים מובהקים, אשר בו כלולים גם שירותי העלייה הישירים, המצויים בתחומה הבלעדי של הסוכנות היהודית. בתחום החינוך מגיע חלקן של הרשויות המקומיות לשליש מכלל ההוצאה, שכן הן המפעילות את רשת החינוך היסודי, אם כי משכורות המורים משתלמות על־ידי הממשלה במישורן. בתחום החקלאות נעשו שליש מכלל ההוצאות על ידי המוסדות הלאומיים, אולם מחצית הסכום שהוצא — מקורו בתקציב הפיתוח של הממשלה.

המינהל הכללי ותשלומי הריבית הם, כמובן, נחלת כל רשויות הסקטור הציבורי. מסתבר שהוצאות הממשלה על מינהל כללי קטנות מאלה של שאר חלקי הסקטור. חלקן של הרשויות המקומיות בכלל ההוצאה מגיע ל־12 אחוזים, ואילו בהוצאות המינהל הוא מגיע ליותר מ־25

¹ בהתאם להגדרות של האו"ם כלולות פעולות השיכון כאן בין השירותים הסוציאליים.

² הסכומים עצמם (6) "העברות בתוך הסקטור" הם כמעט כולם העברות הממשלה לחלקים האחרים של הסקטור הציבורי, והם מייצגים את החלק שמומן על ידי הממשלה והוצא על ידי רשות אחרת.

אחוזים. נתוני לוח ז' 5- אינם מהווים בסיס לניתוח מדויק של יעילותן היחסית של הרשויות השונות המהוות את הסקטור הציבורי, אולם אין ספק, שאמנם הוצאות המינהל בשלטון המקומי הן גבוהות במיוחד. במידת-מה הרי זו תופעה בלתי נמנעת, שכן מספרן של הרשויות המקומיות מגיע ל-184, וליד כל אחת מהן מועצה נבחרת, גזברות ומנגנון גבייה משלה. בסעיף הריבית בולט חלקם הגדול יחסית של המוסדות הלאומיים. מצבת החובות שלהם גבוהה יחסית ולשם כיסוי הגירעונות נזקקו הם במשך שנים רבות לאשראי קרצ'מועד, שהריבית עליו גבוהה במיוחד.

2. הממשלה

סך התשלומים של הממשלה¹, לרבות פירעון חובות לזמן ארוך, עלה בשנת 1961 ב-14.5 אחוזים לעומת 1960, והסתכם ב-1,910 מיליון ל"י.

העלייה הקיפה כמעט את כל סוגי ההוצאה. בסעיפי ההוצאות השוטפות עלו בעיקר המשכורות והתמיכות ליצוא. בין ההוצאות במסגרת תקציב הפיתוח עלו בעיקר מימון הבנייה וענפי התעשייה (לרבות המספנה) וכן ההשקעות במוביל המים הארצי ובציוד לדואר. ההוצאות על פירעון חובות בארץ ירדו במקצת לאחר עלייה ניכרת בשנים 1959 ו-1960, שבהן הגיע זמן פירעונם של כמה סדרות של איגרות-חוב.

בצד התקבולים חלה בשנה הנסקרת עלייה ניכרת מאוד בגביית המסים. תוספת הכנסות אלה יחד עם הגידול במלוות פנים לזמן ארוך איפשרו לממשלה את כיסוי הגידול בהוצאותיה, החזרת חובות קצרי-מועד ואת הגדלת פקדונותיה בבנקים בעת ובעונה אחת. משקלם של התקבולים מחוץ לארץ — התקבולים החד-צדדיים והמלוות (נטו מהחזרות) — ירד שוב, זו השנה הרביעית, אם כי חלה עלייה בסכומם המחולט. התקבולים החד-צדדיים עלו, ואילו התקבולים מהמלוות, נטו, ירדו.

(א) "מאזן התשלומים" של הממשלה

בלוח ז' 6- מובא "מאזן התשלומים" של הממשלה לשנים 1959 עד 1961, לפי סוגי התקבולים והתשלומים העיקריים. זרמי הכספים בן הממשלה לבין יתר חלקי הסקטור הציבורי הופרדו מכל הסעיפים האחרים המופיעים בלוח, ונרשמו בנפרד, בחשבון נטו. התקבולים והתשלומים עלו ב-240 מיליון ל"י לעומת 1960. התקבולים ב"חשבון הפינאנסי", ממלוות ומגביות על חשבון הלוואות, ירדו לעומת השנים הקודמות, ואילו תקבולי המסים והתקבולים החד-צדדיים עלו בשיעור ניכר. על-ידי כך גדל עודף ההכנסות על ההוצאות ב"חשבון הריאלי" — ואף נוצר עודף של הכנסות עצמאיות על ההוצאות בחשבון שוטף ובחשבון הון. במקביל לכך גדל עודף התשלומים ב"חשבון הפינאנסי" — בעיקר הלוואות שניתנו — על התקבולים ממלוות לזמן ארוך וממלוות לזמן קצר. כן עלו במקצת ההפרשות לשאר חלקי הסקטור הציבורי.

(ב) התקבולים

1. המסים

הכנסות הממשלה ממסים² עלו ב-260 מיליון ל"י, שהן 25 אחוזים, לעומת 1960, והסתכמו ב-1,300 מיליון ל"י. בשנת 1960 היה שיעור הגידול 16.5 אחוזים.

¹ לרבות המוסד לביטוח לאומי.

² לרבות גביות הביטוח הלאומי ולהוציא גביות מכס ומס קנייה ממשרדי הממשלה. לגבי הגדרת המסים בפרק זה — ראה הערה בלוח ז' 7.

"מאזן התשלומים" של הממשלה, לפי סוגי התקבולים והתשלומים, 1959 עד 1961
(מיליוני ל"י)

העלייה או הירידה (-)		1961	1960	1959	תשלומים	העלייה או הירידה (-)		1961	1960	1959	תקבולים
מ־1960 ל־1961	מ־1959 ל־1960					מ־1960 ל־1961	מ־1959 ל־1960				
העברות ועסקות במוצרים ושירותים											
					קניות:	261	149	1,306	1,045	896	מסים *
100	85	834	734	649	בחשבון שוטף	11	23	148	137	114	הכנסות שונות בארץ
19	- 9	103	84	93	בחשבון הון	-22	13	—	22	9	מכירות בחשבון הון בחוץ לארץ
24	43	212	188	145	תשלומי העברה ומענקים	250	185	1,454	1,204	1,019	סך הכל
					תמיכות	33	11	153	120	109	תקבולים חד־צדדיים
51	32	233	182	150	סך הכל	283	196	1,607	1,324	1,128	מחוץ לארץ
194	151	1,382	1,188	1,037							סך הכל
עסקות בנכסים פינאנסיים											
					הלוואות לזמן ארוך (לרבות הוצאות לשיכון)	4	16	54	50	34	גביות על חשבון הלוואות לזמן ארוך
8	-14	243	235	249	השתתפות בהון חברות						מלוות לזמן ארוך:
31	- 2	101	70	72	סך הכל	6	9	212	206	197	מחוץ לארץ
39	-16	344	305	321	פרעון מלוות לזמן ארוך:	85	-25	107	22	47	בארץ
7	13	99	92	79	בחוץ לארץ						אשראי לזמן קצר, נטו:
-5	9	16	21	12	בארץ	-16	12	13	29	17	מחוץ לארץ
						-76	- 6	-37	39	45	בארץ **
					סך הכל	-44	- 9	-48	-4	5	ממערכת הבנקאות ***
41	6	459	418	412		-41	- 3	301	342	345	סך הכל
עסקות עם המוסדות הלאומיים והרשויות המקומיות											
-1	31	15	16	-15	למוסדות לאומיים, נטו						
8	5	52	44	39	לרשויות מקומיות, נטו						
242	193	1,908	1,666	1,473	סך כל התשלומים	242	193	1,908	1,666	1,473	סך כל התקבולים

* לרבות גביות על חשבון הביטוח הלאומי וקרן הארנונה, ולמעט מכס ומס קנייה ששולמו על ידי משרדו הממשלה.
 ** פרט לאשראי ממערכת הבנקאות; לרבות ניירות ערך קצרי מעור.
 *** לרבות מלוות לזמן ארוך וניירות ערך.
 המקור: מעובד לפי נתוני החשב הכללי (משרד האוצר), המוסד לביטוח לאומי ומאזן התשלומים של המדינה.

שיעור הגידול של המסים היה גבוה יותר משיעור הגידול של ההכנסה הלאומית, בה חל גידול של 18.5 אחוזים. זה שנים מספר גדלות ההכנסות ממסים בשיעור גבוה יותר מאשר ההכנסה הלאומית.

שיעורי המסים הישירים לא עלו, ואילו שיעוריהם של המסים העקיפים, ככלל, הועלו בהרבה, והעלאות אלה חלו כמעט בכל מס ומס. בכך נמשכה המגמה המצינית כמעט את כל השנים האחרונות. להוציא את 1960, של עליית משקלם של המסים העקיפים בתוך כלל הגביות. בגביית המסים על מכוניות נוסעים ומוצרים בני קיימא אחרים, בעיקר מיבוא, חלה עלייה ניכרת. עלייה זו נבעה בעיקר מגידול רב בצריכה, שבו השתקפו עליית ההכנסות והתגברות החששות מפחות, וכן מהעלאות שיעורי המסים. בכל אחת מארבע השנים האחרונות היוו המסים על היבוא יותר ממחצית כלל המסים העקיפים, ובחלק מהם — כגון המכס שהוטל בשנה הנסקרת על ציוד מיבוא — יש לראות תחליף לשער חליפין מציאותי יותר מאשר השער הרשמי.

א. המסים הישירים

גביות מס ההכנסה עלו ב־18.5 אחוזים לעומת 1960 והסתכמו ב־380 מיליון ל"י. בשיעורי המס לא חלו שינויים בשנת הכספים 1961/62, לאחר הורדת השיעורים באפריל 1960¹, אולם הוחל בניכוי במקור של מס על הכנסות מריבית, ובחודשים האחרונים של השנה הוחל בגביית "מלווה הקליטה"², שהיוותה למעשה העלאה של שיעורי המס ב־12 אחוזים. גביות המס משכירים עלו ב־20.5 אחוזים³ — מזה כ־2 אחוזים על חשבון מלווה הקליטה — בעוד שסך תשלומי השכר במשק עלו ב־19 אחוזים, לרבות הגדלת תוספת היוקר, הפטורה ממס הכנסה. הגביות מהעצמאיים והחברות, להוציא את מלווה הקליטה, עלו במידה מועטת יותר מאשר אצל השכירים — ב־17 אחוזים, בקירוב³. ההפרש בשיעורי הגידול של המס משכירים ומעצמאיים משקף כנראה את ההורדות בשיעורי המס וההקלות השונות, שנכנסו לתוקפן באפריל 1960. גביות הביטוח הלאומי עלו ב־22 אחוזים לעומת 1960. בשיעורי המס לא חלו שינויים, לאחר שבאפריל 1960 הועלו הן השיעורים והן תקרת השכר החייב במס.

ב. המסים העקיפים

עלייה כללית חלה במסים העקיפים, הן כתוצאה מהעלאות רבות בשיעורי המסים עוד במחצית השנייה של 1960 ובחודשים הראשונים של 1961, והן בגלל גידול היקף הקניות שעליהן חלים המסים. כ־40 אחוזים מתוספת תקבולי המסים יש לזקוף על חשבון ההעלאות בשיעורי המסים. ההכנסה ממס כללי וממס קנייה, המהווה מחצית מכלל ההכנסה מהמסים העקיפים, עלתה בשליש לעומת 1960 — בכלל זה עלייה של 50 אחוזים בגביות מס הקנייה על מצרכי השוק המקביל, גביית מסי הדלק עלתה ב־30 אחוזים, וההכנסה מדמי רשיונות לכלי רכב, ממס בולים והעודף השוטף של שירות הדואר והטלפונים — בשיעור גבוה עוד יותר. ההכנסות מבלו ומדמי רשיונות ואגרות שונות עלו אף הן, ביותר מ־20 אחוזים. ההכנסה ממסי רכוש, בניכוי ההחזרות על חשבון המקדמה משנת הכספים 1960, עלתה ב־17 אחוזים. ההכנסה ממס נסיעות חוץ ומס שעשועים עלתה במידה מתונה לעומת שאר המסים — 8 אחוזים בלבד (ראה לוחות ז'7 ו'9). חלק הארי של ההעלאות בשיעורי המסים חלו השנה לפני תחילת שנת הכספים. ב־1960 חל פיגור רב בגביית המסים העקיפים לעומת האומדן שבתקציב, בעוד שההוצאות השוטפות לא

¹ דיון מפורט בשינויים אלה הובא בדו"ח בנק ישראל 1960, עמ' 63 ו־64.

² בניכוי "מלווה הקליטה" על הכנסות משכר הוחל בנובמבר לגבי משכורת אוקטובר, ואילו העצמאיים והחברות חויבו בתשלום בתקופה מאוחרת יותר.

³ להוציא גביות על חשבון הכנסות מריבית משכירים ולא שכירים גם יחד בסכום של 4.5 מיליון ל"י ב־1961.

הכנסות הממשלה ממסים* 1959 עד 1961

(מיליוני ל"י)

העלייה או הירידה (-)				1961	1960	1959	
אחוזים	מיליוני ל"י						
מ"מ 1960	מ"מ 1959	מ"מ 1960	מ"מ 1959				
ל"מ 1961	ל"מ 1960	ל"מ 1961	ל"מ 1960				
18.4	19.0	59	51	379	320	269	מסים ישירים
22.3	27.2	23	22	126	103	81	מס הכנסה**
							ביטוח לאומי
19.4	20.8	82	73	505	423	350	סך הכל
							מסים עקיפים
33.2	7.9	63	14	253	190	176	מכס כללי
34.4	27.1	42	26	164	122	96	מס קנייה
23.8	5.0	20	4	104	84	80	מס בלו (טבק, משקאות, מלט וצמיגים)
30.7	21.0	23	13	98	75	62	מס דלק (כולל קרן השוואה)
17.1	57.7	7	15	48	41	26	מסי רכוש
27.8	—	10	—	46	36	36	מס בולים, בול ביטחון ומס שעשועים
5.7	-12.5	2	-5	37	35	40	עודפי קרנות השוואה (מזון וחקלאות)
31.8	37.5	7	6	29	22	16	העודף השוטף מפעלי הדואר והנמלים
41.7	20.0	5	2	17	12	10	דמי רשיונות כלי רכב
9.1	37.5	1	3	12	11	8	מס נסיעות חוץ
21.4	27.3	3	3	17	14	11	רשיונות, אגרות ודמי שירותים שונים
28.5	14.4	183	81	825	642	561	סך הכל
24.9	16.9	265	154	1,330	1,065	911	סך הכל כולל
				-24	-20	-15	בניכוי מסים עקיפים ששולמו על ידי משרדי הממשלה
				1,306	1,045	896	סך כל המסים מן הציבור
							אחוזים
				38.7	40.5	39.1	מזה: המסים הישירים
				61.3	59.5	60.9	המסים העקיפים

* הגדרת המסים, הן הישירים והן העקיפים, כאן מבוססת על הכללים המקובלים בחשבונות הלאומיים, והיא שונה במקצת מההגדרה המקובלת אצל החשב הכללי. ובלוח ז' 3 בדין וחשבון בנק ישראל, 1960. בלוח זה לא נכללו תשלומי החובה המוגדרים לפי כללי החשבונות הלאומיים כהעברות, והם: מס עיבוי, מס שבח מקרקעין, קנסות, ודמי רשיונות ושירותים מסוימים (כגון דמי רשיונות נהיגה ודמי דרכון). מאידך, נכללו כאן הרווחים הנקיים מפעלי הדואר והנמלים (נירעונות מפעלי הרכבת ושדות תעופה כלולים בתמיכות).

** לאחר ניכוי תחורות ומסים שנתקבלו כהתחייבות בנקאית, ולרבות נביית יהב מנן (על חשבון שנים קודמות) ומלווה הקליטה (החל בחורשים האחרונים של 1961).

ה מקור: החשב הכללי והמוסד לביטוח לאומי.

קטנו, ועל-מנת למנוע התהוות גירעון ניכר הועלו השיעורים של מסים רבים עוד לפני תום שנת הכספים 1960/61. העלאות אלה הקיפו סעיפים רבים של המכס ומס הקנייה וכן את מס הדלק, רשיונות הרדיו, רשיונות כלי הרכב והבלו על טבק, על משקאות ועל מלט.

עם תחילת שנת הכספים 1961/62 הונהגו שינויים נוספים במערכת המסים, שהביאו להגדלת ההכנסות ממסים. מכס בשיעור של 20 אחוזים הוטל על הציוד מיבוא, אשר עד אז היה ברובו פטור ממכס. שלושת סוגי מס הרכוש — קרן הפיצויים (מס ארנונה), מס הרכוש העירוני ומס הרכוש החקלאי — אוחדו תוך העלאת השיעורים והרחבת בסיס המס. גם המסים על מסמכים (מס בולים ובול הביטחון) אוחדו ושיעוריהם הועלו במידה ניכרת. שיעורי מס נסיעות חוץ על ערך הכרטיס הוקטנו תוך הטלת מס קצוב, שמטרתו היתה מציאת פיצוי לירידה בהכנסות המס כתוצאה מריבוי הנסיעות לטווח קצר והנסיעות הנוולות יחסית. במקביל לביטול אגרת היתר היציאה באוקטובר הוגדל המס הקצוב. במשך השנה הוטלו היטלים חדשים על נסיעות באוטובוסים ועל רשיונות כלי רכב, שנועדו לקרן הבטיחות בדרכים, וכן על שינויי בעלות של כלי רכב.

בין המוצרים, שהמסים המוטלים עליהם הועלו ב-1961, יש לציין במיוחד את מכוניות הנוסעים ומוצרים בני קיימא אחרים, לרבות מכשירי חשמל וגז; את חומרי הבניין, החל בחומרי היסוד: מלט, עץ וברזל — וכלה במוצרי מותרות מובהקים; את הדלק, וכן סוגי מזון שונים כגון קפה, קקאו ומשקאות קלים וחרifiים.

מאידך, הופחתו שיעורי המסים על כמה מצרכים, ביניהם — טרנזיסטורים, חלקים לייצור מזגנטי-אוויר ועבודות נגרות בניין.

לוח 8'

ההכנסות ממסים עקיפים, לפי קבוצות עיקריות, 1959 עד 1961

העלייה				מיליוני ל"י			
מ"מ 1960 ל"מ 1961	מ"מ 1959 ל"מ 1960	מ"מ 1960 ל"מ 1961	מ"מ 1959 ל"מ 1960	1961	1960	1959	
אחוזים		מיליוני ל"י					
מסים על הוצאה:							
29.5	13.1	99	39	435	336	297	מסים על היבוא *
27.1	11.9	61	24	286	225	201	מסים על הייצור המקומי **
17.1	57.7	7	15	48	41	26	מסים על רכוש ***
40.0	10.8	16	3	56	40	37	דמי רשיונות ואגרות ****
28.5	14.4	183	81	825	642	561	סך הכל
				52.7	52.0	52.9	מזה: אחוז המסים על היבוא

- * לרבות מכס כללי, מסי דלק ומס קנייה על מוצרי יבוא, עודפי קרנות המזון וההקלאות מיבוא, מס נסיעות חוץ ומס היתרי יציאה. כולל גם מסים ששולמו על ידי משרדי הממשלה. אין נתונים נפרדים לגבי הכלל על תוצרת חוץ ומס שעשועים על הופעות אמנים מהחוץ לארץ, אולם משקלם הוא קטן.
- ** לרבות מס הקנייה ומס הדלק על הייצור המקומי, הכלל, העודף השוטף של מפעלי הדואר והנמלים, מס שעשועים, כול ביטחון על נסיעות פנים, טלפונים, דואר וטלגרף, חשמל ובירה, וכן היטלים שונים על יצרנים מקומיים.
- *** לרבות נביות קרן הארנונה (לרבות ההכנסה על חשבון המקדמה ולהוציא את ההחזרות), מס רכוש עירוני, מס רכוש חקלאי ודמי רישום בספרי האחוזה.
- **** להוציא דמי רישום בספרי אחוזה ומסים על היתרי יציאה (ראה הערות * ר"י ללוח זה) ולרבות מס בולים ובול בטחון על אגרות ורשיונות.

ההכנסות מהמסים על היבוא — כפי שהם מוגדרים בלוח ז' 8 — גדלו ב־100 מיליון ל"י לעומת 1960. סכום זה מהווה 37 אחוזים מתוספת ההכנסות מכלל המסים, הן הישירים והן העקיפים. חלק ממסים אלה יש לראות כתחליף לפיחות רשמי של הל"י, ויש איפוא לציין, בהקשר זה, שהוצאות הממשלה על עידוד היצוא עלו אף הן במידה ניכרת — ב־50 מיליון ל"י, בקירוב, לעומת 1960. סך תשלומי הפרמיה ליצואנים ולמעבירי הפיצויים האישיים — תשלומים שאף הם קשורים בפיחות בפועל של הל"י — הסתכמו ב־1961 ב־170 מיליון ל"י, השקולות כנגד 40 אחוזים מההכנסות ממסי יבוא.

יותר מ־60 אחוזים מהגידול בהכנסות ממסים על היבוא נבעו מגידול היבוא החייב במס, ופחות מ־40 אחוזים — מהעלאות בשיעורי המס, לרבות הטלת מכס על ציוד שקודם לכן היה פטור ממכס. בין המוצרים, שיבואם גדל במידה ניכרת, היו כאלה ששיעורי המס עליהם גבוהים במיוחד, כגון מכונות נוסעים לשימוש פרטי ומוצרים בני קיימא אחרים, שיבואם גדל ב־30 אחוזים¹. הגידול ביבוא הוא בחלקו פרי החששות מפיחות או מהעלאות מסים נוספות, ובחלקו — תוצאה של עליית ההכנסות במשק.

עלייה ניכרת חלה גם ביבוא במסגרת השוק המקביל, שהוא, כנראה, תוצאה מהגידול בהכנסות הפרטיות, שכן מצרכים אלה — שבהם כלולים פירות יבשים, אגוזים, תבלינים מסויימים, קוקוס, משקאות חריפים וסיגריות מתוצרת חוץ — מהווים ברובם מצרכי מותרות. מחצית ההכנסות מיבוא זה נובעת ממוצרי מזון וטבק, והשאר — ממוצרי תעשייה, כגון טרנזיסטורים, סרטי צילום, לוחות פורמייקה ומכשירי חשמל לשימוש ביתי. למרות הפחתה ניכרת בשיעורי המס על טרנזיסטורים, מ־7 ל־5 ל"י לדולר, עלו ההכנסות ממס זה כתוצאה מגידול היבוא. ב־1961 הגיעו הכנסות הממשלה ממסים מהשוק המקביל ל־7 ל"י, בממוצע, לדולר, ובסך הכל — ל־17 מיליון ל"י לעומת 11.5 מיליון ל"י ב־1960.

ההכנסות ממסי דלק עלו ב־30 אחוזים, בעוד שכמות הדלק המיובאת גדלה ב־5 אחוזים בלבד. עם הירידה ביבוא המספוא לעומת 1960, שבה חל גידול ביבוא זה עקב הבצורת, ירדו גם ההכנסות מקרן ההשוואה בחקלאות. כנגד זה עלו עודפי קרן ההשוואה של אגף המזון. ההכנסות ממס נסיעות חוץ עלו בפחות ממיליון ל"י או ב־8 אחוזים בלבד לעומת 1960, אם כי מספר הנוסעים עלה ב־15 אחוזים. המס הממוצע לנוסע ירד בגלל ריבוי הנסיעות הזולות יותר² וירידה בטווח הנסיעות הממוצע, וכן בגלל עלייה במספר הנוסעים הפטורים ממס, בעיקר — מקבלי פיצויים אישיים.

ד. המסים על הייצור המקומי

המסים על הייצור המקומי הם בעיקר מס הקנייה על הייצור המקומי והבלו. גביות המס על מכשירי חשמל, גז וכלי בית מייצור מקומי, המהוות את הסעיף הגדול ביותר בהכנסות ממס קנייה, עלו ב־1961 ב־40 אחוזים לעומת 1960. ההכנסות ממסים על חומרי בניין, מוצרי איסנטלציה ורהיטים עלו בשליש למרות ביטול המס על נגרות בניין בקיץ 1961 ועלייה זו היא בחלקה תוצאה של הרחבת היקף הבנייה. עם חידוש הייצור המקומי של מכונות נוסעים ב־1961 הגיעו הכנסות ממס הקנייה מהן ל־6 מיליון ל"י לעומת 3 מיליון ב־1960; חלק הארי של הכנסות מס הקנייה על מכונות מקורו ביבוא כלי הרכב. הגידול בצריכת ההלבשה וההנעלה ב־1961

¹ כלל הקניות הפרטיות של מכונות נוסעים, לרבות מכונות מייצור מקומי, גדלו ב־40 אחוזים לעומת 1960.

² כתוצאה משולבת מריבוי הנסיעות המאורגנות, שלגביהן יש תעריף מוזל, מכניסתן של חברות ספנות זרות, המפעילות אניות נוסעים עממיות, לקו הים התיכון, ומעליה יחסית במספר הנוסעים בדרך הים לעומת הנוסעים בדרך האוויר.

ההכנסות ממס קנייה, לפי סוג הסחורה, 1959 עד 1961

(מיליוני ל"י)

סוג הסחורה	1959	1960	1961	העלייה או הירידה (-) באחוזים		התפלגות תוספת המס ב-1961	
				מ-1959 ל-1960	מ-1960 ל-1961	מיליוני ל"י	אחוזים
חשמל, גז וכלי בית	30.9 *	33.0	46.5	6.8	40.9	13.5	32.0
כלי רכב וחלקיהם	10.2	17.1	27.3	67.6	59.6	10.2	24.2
מוצרי טקסטיל ועור	18.0	20.5	24.0	13.9	17.1	3.5	8.3
חומרי בניין ואינסטלציה	10.7	17.1	20.3	59.8	18.7	3.2	7.6
רהיטים	5.9	6.8	8.8	15.2	29.4	2.0	4.7
נייר	4.5	5.0	7.7	11.1	54.0	2.7	6.4
מקלטי רדיו							
ומכשירים מוסיקליים	4.4	4.8	6.2	9.1	29.2	1.4	3.3
תמרוקים וחומרי ניקוי	3.0	3.5	4.4	16.7	25.7	0.9	2.1
משקאות קלים	2.5	2.8	3.7	12.0	32.1	0.9	2.2
צורכי כתיבה							
וצורכי משרד	2.0	2.3	3.6	15.0	56.5	1.3	3.1
שעונים, תכשיטים,							
מכשירי צילום ואופטיקה	2.2	2.5	3.1	13.6	24.0	0.6	1.4
צעצועים, ספורט ושונות	5.2	5.8	7.8	11.5	34.5	2.0	4.7
סך הכל	99.5 *	121.2	163.4	21.8	34.8	42.2	100.0

* לשם השוואה נכללו בהודשים ינואר עד מארס ההיטלים על מקררים, שהוחלפו במס קנייה החל בראשית שנת הכספים 1959/60.
המקור: לשכת הממונה על הכנסות המדינה, האוצר.

פיגר אחרי גידול שאר הצריכה הפרטית, וההכנסות ממסים על מוצרים אלה מהייצור המקומי עלו ב-14 אחוזים בלבד — על אף ההעלאות בשיעורי המס. הכנסות הבלו על משקאות וטבק עלו עם גידול הצריכה, בעיקר של הסוגים היקרים יותר, וכן כתוצאה מהעלאות השיעורים. ההכנסות מהבלו על מלט עלו אף הן: שיעור המס הועלה בתחילת 1961 וכן גדל השיווק המקומי עם הגברת קצב הבנייה. ההכנסות מבול הביטחון על נסיעות פנים עלו בעקבות ההיטל החדש לקרן הבטיחות בדרכים, וכן כתוצאה מגידול במספר הנוסעים.

ה. מסי רכוש

בשנת הכספים 1961/62 הועלו במידה ניכרת שיעורי מסי הרכוש. העלאה זו תיתן את אותותיה במלואם רק לאחר תום החזרת המקדמה שהוטלה עוד בשנת 1960/61. ההכנסות מדמי הרישום בספרי האחוזה עלו במידה ניכרת מאוד, הן כתוצאה מעלייה במספר העסקות והן כתוצאה מעלייה במחירי המקרקעין.

1. שאר המסים העקיפים

מסים אלה כוללים בעיקר אגרות כלי רכב, דמי רשיונות להחזקת מקלטי רדיו, לרבות בול ביטחון, ומס בולים. שיעוריהם של כל המסים הללו הועלו במידה ניכרת, ועל כן עלו גם ההכנסות. בהכנסות מאגרות כלי רכב היה הגידול רב במיוחד, והגיע ל-40 אחוזים. גידול זה הוא תוצאה של גידול ב-26 אחוזים במספר כלי הרכב ושל העלאת השיעורים, לרבות הטלת היטלים חדשים על שינוי בעלות של כלי רכב ועבור קרן הבטיחות בדרכים.

2. הכנסות שונות בארץ

ההכנסות מתשלומי העברה, ממכירות ומריבית הסתכמו ב-150 מיליון ל"י, בקירוב. גביות הריבית על ההלוואות מתקציב הפיתוח¹ הסתכמו ב-60 מיליון ל"י, ש-45 אחוזים מהן — מחברות הסקטור הציבורי. רווחי בנק ישראל שהועברו לידי הממשלה הסתכמו ב-20 מיליון ל"י. שאר ההכנסות נובעות ממקורות שונים: תשלומי חובה שאינם מוגדרים כמסים², דמי אשפוז בבתי חולים ממשלתיים, מכירת תוצרת של בתי ספר חקלאיים, בתי סוהר וכו', מכירת רכוש ממשלתי על ידי רשות הפיתוח והפרשות לבלאי במפעלי הדואר והתחבורה.

3. תקבולים חד-צדדיים מחוץ לארץ

התקבולים החד-צדדיים מחוץ לארץ עלו ביותר מ-30 מיליון ל"י לעומת 1960 הסתכמו ב-150 מיליון ל"י, בקירוב. עלייה חלה הן בהכנסות מהשילומים והן במענק ממשלת ארצות הברית.

4. גביות על חשבון הלוואות

גביות הממשלה על חשבון ההלוואות מתקציב הפיתוח¹ הסתכמו ב-1961 ב-54 מיליון ל"י לעומת 50 מיליון ל"י ב-1960 ו-34 מיליון ל"י בלבד ב-1959. יותר מ-40 אחוזים מגביות אלה באו מחברות הסקטור הציבורי. הגביות היו כ-4.4 אחוזים מיתרת ההלוואות בסוף מארס 1961 (להוציא את השקעות הממשלה בהון מניות). בחלק מהלוואות אלה טרם הוחל בפירעון הקרן. ב-1961, כב-1960, היווה פירעון ההלוואות כ-16 אחוזים מכלל המימון במסגרת תקציב הפיתוח באותה שנה, הן בצורת הלוואות והן בצורת השתתפות בהון מניות. בעקבות החלטת הממשלה מאוגוסט 1960 הוצמדו לדולר כל ההלוואות, שהיו מיועדות למימון קניות בחוץ לארץ, ואילו לגבי הלוואות אחרות ניתנה לווה הברירה בין הצמדה למדד המחירים, בשיעור של 80 אחוזים מערך ההלוואה, לבין הצמדת מלוא ההלוואה לדולר. בסוף 1961 היתה כמחצית יתרת ההלוואות מתקציב הפיתוח (להוציא את השקעות הממשלה בהון מניות) צמודה לדולר.

5. הגידול בהתחייבויות

בין סוף 1960 לסוף 1961 גדלו התחייבויות הממשלה לזמן ארוך ולזמן קצר, בארץ ובחוץ לארץ, ב-130 מיליון ל"י לעומת גידול של 180 מיליון ל"י ב-1960 ושל 220 מיליון ל"י ב-1959. המלוות לזמן ארוך שנתקבלו, נטו מהחזרות, הסתכמו, אמנם, ב-205 מיליון ל"י, אולם החובות קצרי המועד פחתו ב-70 מיליון ל"י — מזה ירידה של 48 מיליון ל"י בחוב, נטו, למערכת הבנקאות.

¹ פרט לגביות מהמוסדות הלאומיים והרשויות המקומיות.

² מס שבח מקרקעין ומס עיזבון, דמי רשיונות נהיגה, דמי דרכון וקנסות.

העלייה או הירידה (-) בהתחייבויות הממשלה, לפי זמן הפירעון
ולפי סקטור המלווה, 1959 עד 1961

הרכב התוספת להתחייבויות הממשלה			העלייה או הירידה (-)		1961	1960	1959
1961	1960	1959	מ' 1960 ל' 1961	מ' 1959 ל' 1960			
מיליוני ל"י							
אחוזים							
לפי זמן הפירעון							
מלוות לזמן ארוך ובינוני*							
סך הכל							
244	228	319	-16	91			
בניכוי: פירעון							
91	113	115	22	2			
מלוות לזמן ארוך							
ובינוני, נטו							
153	115	204	-38	89			
אשראי לזמן קצר,							
נטו**							
67	64	-72	-3	-136			
סך הכל, נטו							
220	179	432	-41	-47			
לפי הסקטור							
חוץ לארץ							
135	143	126	8	-17			
המוסדות הכספיים							
ומוסדות הגמל							
36	20	86	-16	66			
והביטוח							
5	-4	-48	-9	-44			
מערכת הבנקאות							
44	20	-32	-24	-52			
שאר המשק							
220	179	132	-41	-47			
סך הכל, נטו							

* לתקופה של שלוש שנים ומעלה. להוציא את המלוות למערכת הבנקאות, הכלולים כולם באשראי לזמן קצר, וכן ההלפת אינדרתיחוב באמיסיה חדשה והפרשי הצמדה, שטרם שולמו ואשר אינם כלולים בלוח זה. לרבות נידול הקרן באינדרות החיסכון של מלווה העצמאות והפיתוח

** השינוי נטו מסוף שנה לסוף שנה ביתרות האשראי (בניכוי יתרות החייבים והפקדונות בכנקים) בתוספת ניירות ערך קצרי מועד.

המקור: מעובד עריסוד מצבת החובות ו"מאזן חובות והתחייבויות השוטפות" של החשב הכללי וכן עריסוד מאזני הסקטורים השונים.

לעומת זאת עלו יתרות האשראי בשנתיים הקודמות ב־65 מיליון ל"י לשנה, והיוו שליש מכלל תקבולי האשראי באותן השנים (ראה לוח ז' 10).

6. מלוות חוץ

תקבולי המלוות לזמן ארוך מחוץ לארץ ירדו ב־20 מיליון ל"י לעומת 1960, אולם הסתכמו עדיין ב־125 מיליון ל"י. ב־1961, כבשנים קודמות, היו מלווה הפיתוח וכן הסיוע ממשלת ארצות הברית — אשר פירעונו ייעשה בלירות ישראליות — עיקר המקורות של מלוות החוץ. המלוות החדשים לזמן ארוך לא ירדו. אולם עלו תשלומי הפירעון ואילו האשראי לזמן קצר צומצם.

האשראי מבנקים בחוץ לארץ ירד. פקדונות ממשלת ארצות הברית במסגרת הענקת עודפי המזון גדלו שוב, אולם במידה פחותה מאשר ב-1960.

7. מלוח פנים

התקבולים, נטו, מהפצת איגרות חוב לזמן ארוך¹ עלו מ-4 מיליון ל"י ב-1960 ל-17 מיליון ל"י ב-1961, אולם מקור התקבולים העיקרי בשנה זו היו איגרות החוב שהונפקו על ידי גופים אחרים, כגון בנקים שונים למשכנתאות ובנק התעשייה לישראל. כספים אלה גויסו כדי לממן הלוואות במסגרת תקציב הפיתוח, שניתנו באמצעות מוסדות כספיים אלה² והיו מיועדות לבנייה הציבורית למגורים ולתעשייה. בתנאים, ששררו בשוק ההון, לא יכלו מוסדות כספיים אלה לתת את ההלוואות שלא בתיווך הממשלה, שכן תנאי הריבית ותנאי הפירעון של הלוואות אלה היו נוחים יותר מהתנאים שקיבלו עליהם המוסדות המלווים באיגרות החוב שלהם, ובחלק מהמקרים היו גם תנאי ההצמדה שונים. הממשלה מצידה העדיפה צורה זו של גיוס הון על הנפקת ניירות ערך משלה.

החוב, נטו, למערכת הבנקאות פחת, כאמור, ב-48 מיליון ל"י, בעיקר כתוצאה מהגדלת פקדונות הממשלה במטבע חוץ. חלק מפקדונות אלה מהווים קרן לפירעון איגרות מלווה העצמאות והפיתוח, שמועד פירעון יגיע בשנים הקרובות. כן צומצמו החובות לקבלנים ולספקים וכן לחברות הסקטור הציבורי ולמוסדות כספיים שהפקידו כספים אצל החשב הכללי בשנים שעברו.

(ג) התשלומים

הוצאות הממשלה, פרט לפירעון חובות, הסתכמו ב-1961 ב-1,795 מיליון ל"י לעומת 1,555 מיליון ל"י ב-1960 — גידול של 15.5 אחוזים. בשנת 1960 היה שיעור הגידול 12.2 אחוזים.

1. קניות בחשבון שוטף

הקניות השוטפות של הממשלה, בעיקר תשלומי שכר ומשכורות, הוצאות ביטחון ותשלומי ריבית, עלו ב-13.5 אחוזים. ב-1960 היה שיעור הגידול 13 אחוזים. ההוצאות על שכר וקניות שונות עלו בשיעור רב מאשר ב-1960, ולעומת זאת ירד במקצת שיעור הגידול של הוצאות הביטחון ותשלומי הריבית.

ההוצאות על שכר ומשכורות (פרט לאלה של משרד הביטחון, מפעלי הדואר והתחבורה ועבודות התעסוקה) עלו ב-30 מיליון ל"י, שהן 14 אחוזים, לעומת 1960, והסתכמו ב-245 מיליון ל"י בקירוב. מספר העובדים גדל ביותר מ-6 אחוזים, והשכר הממוצע — ביותר מ-7 אחוזים. במחצית השנייה של השנה שולמה תוספת יוקר מוגדלת, ובאוגוסט ניתנו לעובדי המדינה מקדמות מיוחדות על חשבון תיקוני שכר שייקבעו בעתיד. כן קיבלו המורים סמוך לגמר המשאיומתן הממושך על שכרם מקדמות ותשלומים רטרואקטיביים על חשבון העלאות השכר, שתקבענה במועד מאוחר יותר³. לעומת זאת ירדו ההוצאות על עבודות תעסוקה ב-12 אחוזים⁴ כתוצאה מצמצום האבטלה.

¹ להוציא את איגרות החיסכון של מלוח השיכון והמלוח קצר המועד, הכלולות בתקבולי האשראי לזמן קצר. דיון מפורט בעניין הנפקת איגרות החוב הממשלתיות מובא בפרק כ', "שוק ניירות הערך".

² ובאמצעות חברת "עמידר".

³ דיון מפורט מובא בפרק ט', "השכר".

⁴ בקניות השוטפות כלולות בעיקר עבודות תעסוקה של קשישים, במסגרת "המשקם", ושל מוגבלים. סך כל הוצאות הממשלה על עבודות תעסוקה, לרבות העברות לרשויות המקומיות ולקרן הקיימת לישראל וכן עבודות השקעה בחקלאות, ירדו ב-1961 ב-25 אחוזים לעומת 1960, והסתכמו ב-19 מיליון ל"י.

קניות הממשלה בחשבון שוטף ובחשבון הון, 1959 עד 1961

(מיליוני ל"י)

העלייה או הירידה (-)					
מ־1960 ל־1961	מ־1959 ל־1960	1961	1960	1959	
					קניות בחשבון שוטף
					שכר עבודה ומשכורות
30	20	243	213	193	לעובדים אזרחיים *
-2	—	15	17	17	עבודות תעסוקה **
10	23	100	90	67	תשלומי ריבית ***
27	8	120	93	85	קניות אחרות (פרט לביטחון) ***
65	51	478	413	362	סך הכל
35	34	356	321	287	ביטחון ותקציבים מיוחדים ****
100	85	834	734	649	סך הכל בחשבון שוטף
					קניות בחשבון הון
					מפעלי הדואר והתחבורה
3	5	33	30	25	השקעות
16	-21	9	-7	14	שינוי במלאי
19	-16	42	23	39	סך כל קניות המפעלים
9	20	40	31	11	מוביל המים הארצי
-3	-2	3	6	8	השקעות אחרות בחקלאות
-3	-6	8	11	17	ובפיתוח הערבה *****
3	2	18	15	13	קווי נפט וסלילת כבישים
-4	-14	-2	2	16	בניינים ציבוריים ושונות
-2	7	-6	-4	-11	השקעות במלאי
19	-9	103	84	93	אגף המזון *****
119	76	937	818	742	אגף השיכון ושונות
					סך הכל בחשבון הון
					סך כל הקניות

* לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
 ** כולל רק חלק מכלל הוצאות הממשלה על עבודות תעסוקה. חלק מהוצאות אלה רשומות בפרק זה כהעברות למוסדות האזרחיים או לרשויות המקומיות, והשאר — כקניות בחשבון הון (ראה הערה ***** ללוח זה).
 *** להוציא את הריבית למוסד לביטוח לאומי ולקרן הארנונה, ולרכות הריבית המצטברת על איגרות החיסכון של מלוח העצמאות והפיתוח.
 **** פרט לתשלום מכס ומס קנייה.
 ***** מלבד ההשקעות הישירות של משרד החקלאות, כלולות כאן הוצאות לעבודות תעסוקה בשימור קרקע, הכשרת קרקע וניקיו.
 ***** לרכות מלאי שנרכש באשראי.

הוצאות הביטחון והתקציבים המיוחדים גדלו ב-11 אחוזים, והם מהווים יותר מ-40 אחוזים מכלל הקניות השוטפות.

ההוצאות על ריבית בחוץ לארץ ובארץ עלו ב-11 אחוזים, שיעור נמוך לעומת השנים הקודמות. תשלומי הריבית על המלוות לזמן ארוך גדלו, אמנם, גם השנה, אולם התשלומים על המלוות לזמן קצר ירדו ב-10 מיליון ל"י, בקירוב, לעומת 1960. גם לאחר ירידה זו היו הוצאות הריבית על מלוות לזמן קצר ועל פקדונות שהופקדו בידי הממשלה¹ יותר מרבע מכלל תשלומי הריבית. עד פברואר 1962 נרשמו תשלומי הריבית על מלוות במטבע חוץ ועל איגרות-חוב הצמודות לדולר לפי השער של 1.80 ל"י לדולר; לאחר הפיחות תגדלנה הוצאות אלה בשני שלישים.

2. קניות בחשבון הון

הקניות בחשבון הון גדלו ב-1961 ביותר מ-20 אחוזים לעומת 1960, במחירים שוטפים. במחירים קבועים הגיע הגידול ל-12.5 אחוזים. בעיקר גדלו ההשקעות במוביל המים הארצי ובמפעלי הדואר והנמלים. מאידך ירדו ההשקעות האחרות בחקלאות וכן ההשקעות בקווי נפט ובמלאי חומרי הבניין במחסני הממשלה.

ההשקעות במוביל המים הארצי גדלו ב-20 אחוזים, במחירים קבועים. כן הוחשו עבודות ההרחבה בנמל חיפה ובשדה התעופה בלוד, והחלה בניית הנמל החדש באשדוד. להרחבת מרכזיות הטלפונים הובא ציוד מחוץ לארץ, אשר טרם הותקן. גדלו גם ההשקעות בכבישים, עם הפעלת תכנית מורכבת המיועדת להגברת הבטיחות בדרכים, וההשקעות בהקמת בניינים למשרדי הממשלה.

עם הירידה בהיקף האבטלה צומצמו העבודות היוזמות בשימור קרקע ובהכשרת קרקע. השלמת העבודה בהנחת קו הנפט אילת-חיפה הביאה לירידה בסעיף זה. מלאי אגף השיכון ירד, בעוד שמלאי אגף המזון כמעט ולא עלה.

3. תשלומי העברה ותמיכות

סך כל התמיכות ותשלומי ההעברה של הממשלה, לרבות ההקצבות לרשויות המקומיות, עלו ב-20 אחוזים לעומת 1960 והסתכמו ב-490 מיליון ל"י, בקירוב (ראה לוח ז'-12). מכלל הגידול של 80 מיליון ל"י עלו קרוב ל-50 מיליון ל"י בחלקן של הוצאות עידוד היצוא, אשר בדומה ל-1960, חל בהן גידול של 50 אחוזים. תשלומי הפרמיות הסתכמו ב-145 מיליון ל"י — מזה מחצית ליצוא התעשייתי, כרבע ליצוא החקלאי, לרבות יצוא ההדרים, והרבע הנותר — ליצוא הסמוי, לרבות פרמיות לשירותי הספנות והתעופה וההטבה לתיירים בשיעור של עשרים אחוזים מהשער הרשמי. ב-1961 הושוותה הפרמיה ליצוא הדורים לזו שניתנה לשאר היצוא — 85 אגורות לדולר של ערך מוסף. בשיעור הפרמיה ליצוא התעשייתי לא חל כמעט שינוי.

תשלומי ההעברה למיניהם גדלו ב-1961 בשיעור מתון יחסית — 10 אחוזים בלבד לעומת 30 אחוזים ב-1960. לא גדלו כלל הוצאות הממשלה על ההטבה מעל לשער החליפין הרשמי למעבירי הון, אם כי העברות כספי הפיצויים האישיים מגרמניה הוסיפו לגדול. בשל התגברות הציפיות לפיחות העדיפו רבים יותר ממקבלי הפיצויים שלא להמיר את מטבע החוץ שברשותם. ההוצאות על מיכסות הסעד, הניתנות בעיקר באמצעות לשכות הסעד המקומיות, עלו במידה מצומצמת בלבד — עם שיפור מצב התעסוקה במשק. שיעורי מיכסות הסעד לא נשתנו ב-1961. ההקצבות לחינוך העלייסודי, לרבות ההקצבות במסגרת שכר הלימוד המודרג וההקצבות למוסדות חינוך גבוה, הוסיפו לגדול במידה ניכרת.

¹ וכן פקדונות מטבע חוץ של תושבי ישראל, מקבלי פיצויים, שהופקדו בבנק ישראל.

תשלומי העברה, מענקים ותמיכות על ידי הממשלה, 1959 עד 1961
(מיליוני ל"י)

העלייה או הירידה (-)		1961	1960	1959	
מ"מ 1960	מ"מ 1959				
ל"י 1961	ל"י 1960				
תשלומי העברה ומענקים					
למשקי בית					
10	18	84	74	56	ביטוח לאומי
—	8	24	24	16	הטבות למעבירי הון
6	10	54	48	38	תשלומי העברה אחרים
16	36	162	146	110	סך כל ההעברות והמענקים למשקי בית
8	7	50	42	35	למוסדות שלא למטרת רווח
24	43	212	188	145	סך כל תשלומי העברה
תמיכות					
48	31	144	96	65	לעידוד היצוא
-6	9	9	15	6	לנפגעי בצורת
9	-8	80	71	79	לייצור ולצריכה
51	32	233	182	150	סך כל התמיכות
השתתפות בתקציבים הרגילים					
5	8	45	40	32	של הרשויות המקומיות
80	83	490	410	327	סך הכל כללי

גם ביתר תשלומי העברה נמשך הגידול, אם כי בקצב אטי מאשר בשנים הקודמות. תשלומים אלה כוללים, בין השאר, את גמלאות הביטוח הלאומי, את התגמולים לנכי המלחמה בנאצים ולנכי צה"ל, את הפנסיה לעובדי המדינה, את ההקצבות למוסדות הבריאות, ואת ההשתתפות בהוצאות הרשויות המקומיות על הזנת הילדים בבתי הספר, גני הילדים והקייטנות. מענקי הזיקנה, המהווים מחצית מסך הגמלאות, הניתנות על-ידי המוסד לביטוח לאומי, עלו ב-17 אחוזים עם העלאת שיעור המענק, כפיצוי על ההתייקרות שחלה בשנים האחרונות.

בסכום התמיכות המקומיות לא חל כמעט גידול לעומת 1960. פיצויי הבצורת פחתו בעוד שב-1960 חל בהם גידול ניכר. כן צומצמו התמיכות במסגרת הסכם הירקות עם הירידה בעודפים. בתמיכות לחלב, אשר בשנים קודמות עלו במידה ניכרת, לא חל גידול. לעומת זאת עלו שוב התשלומים במסגרת הסכם הביצים — בחלקם, כנראה, על חשבון השנה הקודמת. כן גדלו התמיכות למגדלי הכותנה עם הרחבת הייצור בענף זה.

המימון במסגרת תקציב הפיתוח גדל ב-1961 ב-13 אחוזים לעומת 1960 וב-6 אחוזים לעומת 1959, והסתכם ב-345 מיליון ל"י. בהתחשב בעליית המחירים ב-1961 הגיע הגידול הריאלי ל-5 אחוזים בלבד. כ-245 מיליון ל"י ניתנו בצורת הלוואות, ו-100 מיליון ל"י — כהשתתפות בהון מניות של מוסדות כספיים ציבוריים וחברות ממשלתיות¹, לרבות חברת "עמידר". לידי המוסדות הלאומיים והרשויות המקומיות הועברו כ-60 מיליון ל"י נוספות. למעלה ממחצית תוספת המימון ב-1961 נועדה לבנייה הציבורית למגורים ולהקמת המספנה.

במשקל תקציב הפיתוח בתוך כלל ההשקעות במשק מסתמנת ירידה בשנים האחרונות. במונחים ריאליים היה היקף המימון במסגרת זו בשנים 1961 ו-1960 נמוך מאשר ב-1959 למרות הגידול הרב במימון אניות מכספי השילומים בשנתיים אלה. תופעה זו קשורה, במידה לא קטנה, במציאת מקורות מימון אחרים לחלק מהחברות הממשלתיות, אשר קודם לכן היו תלויות כמעט לחלוטין במימון הממשלתי. דברים אלה אמורים בעיקר בחברת החשמל, במפעלי ים המלח, בחברת דשנים וחמרים כימיים ובחברת הפוספטים. המימון מתקציב הפיתוח לענפי החשמל והמחצבים ירד מ-40 מיליון ל"י ויותר ב-1958 ל-30 מיליון ל"י ב-1959 ול-8 מיליון ל"י בלבד ב-1961. ירידה זו לא היתה מלווה בירידה בהיקף השקעותיהן של החברות, אלא בשינוי מקורות מימון בלבד. בשנים האחרונות הנפיקו חברות אלה לציבור מניות ואיגרות-חוב צמודות בערבות הממשלה. השינוי בצורת המימון הוא תוצאה של מדיניות מכוונת של הממשלה, והוא נתאפשר על ידי התפתחותו של שוק ניירות הערך².

בלוח ז'-13 מובא פירוט הוצאות המימון מתקציב הפיתוח, לפי ענפי המשק העיקריים ולפי הסקטור הלווה.

הוצאות הממשלה על בנייה למגורים עלו ב-1961 לאחר ירידה ב-1960. בעיקר גדלו ההוצאות על בנייה לעולים, עם התגברות העלייה. מימון ענפי התעשייה והמלאכה גדל ב-15 אחוזים, במחירים קבועים. קרוב למחצית התוספת נועדה למספנה הנבנית בנמל הקישון. כן חל גידול נוסף במימון לענף הספנות — לאחר הגידול הניכר ב-1960. ב-1961 נמסרו האניות האחרונות במסגרת הסכם השילומים וכן אניות משא שנקנו מחוץ למסגרת השילומים. עלייה חלה בהשתתפות הממשלה בהוצאות המימון של החברות העוסקות בחיפושי נפט, וירידה — במימון הממשלה בענף המחצבים והמכרות. ענף החשמל כמעט ולא זכה למימון ממשלתי כלל, זו השנה השנייה. ההלוואות לחקלאים הגיעו להיקף מצומצם יותר מאשר בשנים הקודמות, פרט ל-1960. בענף השירותים עלה המימון המיועד לבתי מלון, ואילו המימון למטרות אחרות ירד.

ניתוח המימון במסגרת תקציב הפיתוח, לפי הסקטורים השונים, במשק, מלמד, כי ב-1961 התחלקו ההלוואות כדלקמן: חברות הסקטור הציבורי (בעיקר "עמידר", "צים", "מקורות", "אל-על" ו"מספנות ישראל") — 120 מיליון ל"י; משקי-הבית (בעיקר בניית דירות שאינן נשארות בבעלותה של "עמידר") — 85 מיליון ל"י; והעסקים הפרטיים (בתעשייה, בחקלאות ובספנות) — 80 מיליון ל"י. כן השקיעה הממשלה בהון מניות של מוסדות כספיים ציבוריים כ-50 מיליון ל"י.

סך ההלוואות לעסקים פרטיים עלה לעומת 1960. עליה זו מורכבת מגידול ניכר במימון חברות הספנות שבבעלות פרטית וירידה בהלוואות לתעשייה³ ולחקלאות. כן עלה היקף ההלוואות

¹ פרט להפיכת פקדונות למתן הלוואות, משנים קודמות, להון מניות.

² בשנה הנסקרת הובטח גם מימון ממקורות חוץ, בקנה מידה גדול, לחברת "מפעלי ים המלח" (על ידי מלווה מתבנק העולמי) ול"דשנים וחמרים כימיים" (על ידי משקיעים זרים), אשר יקטין את חלקה של הממשלה במימון תכניות ההרחבה של חברות אלה.

³ אם כי סך המימון לתעשייה, לרבות השתתפות הממשלה בהון המניות של בנק התעשייה לישראל, גדל.

המימון* במסגרת תקציב הפיתוח, לפי הענף הכלכלי ולפי הסקטור הלווה,

1959 ע" 1961

(מיליוני ל"י)

העלייה או הירידה (-)		1961	1960	1959	
מ' 1960 ל' 1961	מ' 1959 ל' 1960				
					לפי הענף הכלכלי
16	-30	121	105	135	שיכון
17	1	86	69	68	תעשייה ומלאכה
8	35	70	62	27	תחבורה
3	- 9	39	36	45	חקלאות והשקיה**
					מתצבים, מכרות
- 4	- 2	8	12	14	וקידוחי נפט
—	-18	—	—	18	חשמל
- 1	7	20	21	14	שירותים ושונות
					סך הכל מחוץ
39	-16	344	305	321	לסקטור הציבורי
					לפי הסקטור
					הלווה***
-14	9	120	134	125	חברות הסקטור הציבורי
15	-19	86	71	90	משקי בית
16	- 2	81	65	67	עסקים פרטיים
					מוסדות כספיים
19	- 4	50	31	35	ציבוריים****
1	—	3	2	2	מוסדות שלא למטרת רווח
2	—	4	2	2	מוסדות בחוץ לארץ
					סך הכל מחוץ
39	-16	344	305	321	לסקטור הציבורי
- 2	—	41	43	43	למוסדות הלאומיים*****
6	—	19	13	13	לרשויות המקומיות
43	-16	404	361	377	סך כל המימון

* לרבות הלוואות והשתתפות בהון מניות של חברות, ולהוציא את השקעות הממשלה (ראה לוח ז' 11). הלוואות באמצעות בנקים ומוסדות כספיים אחרים כלולות בסקטור שאליז הן מיועדות ולא בסקטור הכספי.

** פרט להלוואות למוסדות הלאומיים ולהלוואות לצורכי שיכון.

*** המיון בלוח זה שונה מהמיון בלוח ט"ז שבדו"ח בנק ישראל, 1960; בהתאם לכך מוינו מחדש הנתונים לשנים 1959 ו-1960.

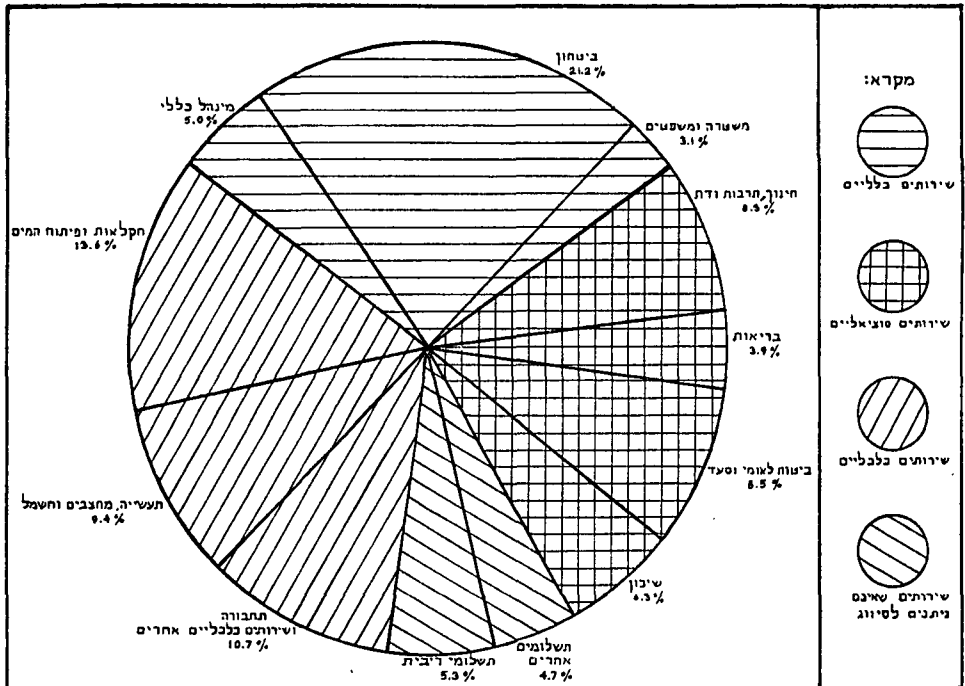
בלוח זה רשום מימון השיכונים שנשארו בבעלותה של חברת "עמידר" כהלוואה לסקטור הציבורי ולא כהלוואה למשקי הבית, כפי שהיה נהוג קודם. כמו כן תוקנה הלוקת ההקצבות לבנק התעשייה לישראל בין השתתפות בהון המניות (הרשום כמימון לסקטור "מוסדות כספיים ציבוריים") לבין סקדונות למתן הלוואות (הרשום בסקטור "עסקים פרטיים", כאמור בהערה * ללוח זה). התיקונים נעשו בהתאם למאזני החברות.

**** השתתפות בהון מניות של הבנק לפיתוח התעשייה, הבנק לפיתוח התיירות ובנק החקלאות לישראל, הנתונים הם לפי מאזני המוסדות, בניכוי החלפת הלוואות שניתנו בשנים קודמות להון מניות.

***** לצורכי ההתיישבות החדשה ועבודות ייעור.

הרכב הוצאות הממשלה, לפי היעוד, 1960/61

(אחוזים)



למשקי הבית, לצורכי בנייה למגורים, ולמוסדות הכספיים — בעיקר השתתפות בהון המניות של בנק התעשייה לישראל והבנק לפיתוח התיירות. לעומת זאת ירדו ההלוואות לחברות הסקטור הציבורי — למרות גידול ניכר במימון המספנה. הסיבה לכך היא הירידה בהלוואות לחברת "צים" לעומת היקף השיא של ההלוואות שקיבלה החברה בשנה הקודמת, שבה נמסרו לידיה מספר רב של אניות מכספי השילומים. כאמור, חלה בשנים 1961 ו-1960 ירידה ניכרת במימון לחברות בענפי החשמל, המחצבים והמכרות, ולעומת 1959 — גם לחברת "עמידה" ¹

ההלוואות למוסדות הלאומיים, לצורכי התיישבות וייעור, ירדו. ואילו ההלוואות לרשויות המקומיות עלו במידה ניכרת. חלק מאלה נועדו לסילוק חובות קצרי מועד של הרשויות.

5. התשלומים, נסו, לרשויות המקומיות ולמוסדות הלאומיים

כפי שצוין, מקציבה הממשלה לרשויות המקומיות ולמוסדות הלאומיים כספים באמצעות מענקים והלוואות. הוצאות אלה, לאחר ניכוי תקבולי הממשלה מגופים אלה ², הסתכמו ב-1961 67 מיליון ל"י לעומת 60 מיליון ל"י ב-1960. כל הגידול חל בהעברות והלוואות לרשויות המקומיות.

¹ הניתוח כאן מבוסס על המאזן הזמני של החברה לסוף השנה ואינו יכול לשקף את מלוא הגידול בבנייה לעולים ב-1961, שכן המסירה נעשית תמיד בשלב מאוחר יותר.

² על חשבון קרן וריבית, מכירות רשות הפיתוח והשתתפויות שונות.

הוצאות הממשלה * לפי הייעוד, 1960/61.

מיליוני ל"י	אחוזים	
שירותים כלליים		
69	4.2	מינהל כללי
351	21.2	ביטחון ותקציבים מיוחדים
51	3.1	משטרה ומשפטים
13	0.8	תחנת השידור ומחקר כללי
484	29.3	סך הכל
שירותים סוציאליים		
137	8.3	חינוך, תרבות ודת
64	3.9	בריאות
140	8.5	ביטוח לאומי וסעד
105	6.3	שיכון
446	27.0	סך הכל
שירותים כלכליים		
225	13.6	החקלאות ופיתוח המים
155	9.4	התעשייה, המחצבים והחשמל
141	8.5	התחבורה (לרבות כבישים וקווי נפט) והתקשורת
37	2.2	שירותים וכללי
558	33.7	סך הכל
שירותים שאינם ניתנים לסיווג		
88	5.3	תשלום ריבית
77	4.7	אחרים **
165	10.0	סך הכל
1,653	100.0	סך הכל כללי

* פרט לתשלום חובות ולהוצאות שוטפות של מפעלי הדואר והתחבורה, ולרבות כלל הוצאות המוסד לביטוח לאומי. הנתונים בלוח זה מתייחסים לשנת הכספים ולכן הם שונים מהנתונים שבלוח ז"ז המתייחסים לשנת הלוח.

** לרבות מענקים והלוואות לרשויות המקומיות, הטבות למעבירי הון, תמיכות במצרכי יבוא ורכישת מניות במוסדות בינלאומיים.

ה מקור: מעובד לפי נתוני החשב הכללי ואגף התקציבים, האוצר.

דיון נוסף בעסקות הגומלין בין הממשלה לבין המוסדות הלאומיים והרשויות המקומיות מובא להלן, בקטעים הדנים בגופים אלה (ראה גם לוחות ז' 11 וז' 13).

(ד) הרכב ההוצאה לפי הייעוד

חלוקת הוצאות הממשלה בשנת הכספים 1960/61 לפי הייעודים מובאת בלוח ז' 14 ובדיאגרמה ז' 3. כאן בולט משקלן של הוצאות הביטחון המהוות למעלה מ-20 אחוזים מכלל ההוצאות. השירותים הכלכליים מהווים שליש מכלל ההוצאות, והשירותים הסוציאליים — 27 אחוזים. התמונה המצטיירת מתוך ניתוח זה דומה במידה רבה לזו שתוארה לעיל, בקטע הדן בפעולות הסקטור הציבורי, שכן יש להוצאות הממשלה משקל מכריע בתוך כלל הוצאות הסקטור הציבורי.

3. המוסדות הלאומיים¹

סך התשלומים של המוסדות הלאומיים, לרבות פירעון חובות לזמן ארוך², עלה ב־1961 באותה מידה כב־1960 — 10 מיליון ל"י, שהן 5.5 אחוזים בלבד. עם גבור קצב העלייה גדלו ההוצאות להסעת עולים ולקליטתם הראשונה. לעומת זאת כמעט שלא גדלו התקבולים החד־צדדיים, ואילו בתקבולים מחוץ־לארץ ממלוות לזמן ארוך חלה ירידה. משום כך גדלה ההודקקות לאשראי קצר מועד, בעיקר ממערכת הבנקאות.

היקף ההוצאות של המוסדות, פרט להוצאות לטיפול ראשון בעולים, הוקפא או אף צומצם. ההוצאות על מימון ההתיישבות החדשה, השקעות הקרן הקיימת והפעולות במסגרת "עליית הנוער" לא גדלו לעומת 1960, למרות עליית המחירים.

(א) מאזן התשלומים של המוסדות הלאומיים

בלוח ז' 15 מובא "מאזן התשלומים" של המוסדות הלאומיים לשנים 1959 עד 1961, לפי סוגי התקבולים והתשלומים. זרמי הכספים בין המוסדות לבין הממשלה הוצאו מכלל הסעיפים האחרים שבלוח, ונרשמו בנפרד, בחשבון נטו.

בגלל המבנה המיוחד של המוסדות, שעיקר תקבוליהם באים מחוץ לארץ, קיים אצלם "עודף ביקוש" גדול ביותר; כלומר, ההוצאות על מוצרים, שירותים והעברות בחשבון שוטף ובחשבון הון גבוהות לאין שיעור מהכנסותיהם העצמאיות בארץ.

קו נוסף שאיפיין את חשבונות המוסדות הלאומיים הוא עודף התקבולים שלהם ב"חשבון הריאלי" הכולל; כלומר, התקבולים החד־צדדיים מחוץ לארץ יחד עם הכנסותיהם המקומיות היו גדולים מהוצאותיהם השוטפות. ההפרש איפשר להם מתן הלוואות לשאר המשק, בעיקר להתיישבות החדשה, בסכומים גדולים מאלה שהם עצמם לוו, וכן, עד לשנת 1960 — העברת סכומים לא מבוטלים לתקציבי הממשלה.

בשלוש השנים האחרונות הלכו וקטנו התקבולים החד־צדדיים, בעוד שמחירי הצריכה וההשקעה עלו, ומתוך כך הצטמצם עודף זה של התקבולים על התשלומים, ב"חשבון הריאלי", מ־35 מיליון ל"י בשנת 1959 ל־15 מיליון ל"י בשנת 1960 ול־2 מיליון ל"י בלבד בשנה הנסקרת. ההלוואות, שהמוסדות נותנים במסגרת מחלקת ההתיישבות ולמטרות שיכון, הן עדיין גדולות

¹ הסוכנות היהודית לארץ ישראל, ההסתדרות הציונית העולמית, הקרן הקיימת לישראל וקרן היסוד. להלן ייקראו המוסדות הלאומיים בפרק זה "המוסדות".

² פרט לתשלום הקרן והריבית על חשבון חובות לממשלה.

לוח ז' 15

"מאזן התשלומים" של המוסדות הלאומיים, לפי סוגי התקבולים והתשלומים, 1959 עד 1961

(מיליוני ל"י)

העלייה או הירידה (-)		1961	1960	1959	תשלומים	העלייה או הירידה (-)		1961	1960	1959	תקבולים
מ-1960 ל-1961	מ-1959 ל-1960					מ-1960 ל-1961	מ-1959 ל-1960				
העברות ועסקות במוצרים ושירותים											
קניות בחשבון שוטף:						2	-19	110	108	127	מחוץ לארץ: תקבולים חד-צדדיים
5	6	53	48	42	בארץ **	-1	—	17	18	18	הכנסות שונות *
4	-7	22	18	25	בחץ לארץ						
3	—	22	19	19	קניות בחשבון הון **						
					תשלומי העברה,						
1	3	28	27	24	מענקים ותמיכות						
13	2	125	112	110	סך הכל	1	-19	127	126	145	סך הכל
עסקות בנכסים פינאנסיים											
הלוואות לזמן ארוך											מלוות לזמן ארוך:
2	11	71	69	58	פרעון מלוות לזמן ארוך:	-25	12	14	39	27	מחוץ לארץ
1	-4	15	14	18	בחץ לארץ	5	-19	14	9	28	בארץ ***
-5	3	5	10	7	בארץ						אשראי לזמן קצר, נטו:
						5	5	12	7	2	מחוץ לארץ
						6	12	15	9	- 3	בארץ ***
						20	-10	19	-1	9	ממערכת הבנקאות
-2	10	91	93	83	סך הכל	11	—	74	63	63	סך הכל
עסקות עם הממשלה											
						-1	31	15	16	-15	מן הממשלה, נטו
11	12	216	205	193	סך כל התשלומים	11	12	216	205	193	סך כל התקבולים

* רכבות נכיות על חשבון הקרן. בסכום של 2 עד 3 מיליון ל"י כל שנה.

** להוציא סחורות ושירותים, שנמסרו כהלוואה או כהעברה.

*** פרט למלוות ממערכת הבנקאות.

המקור: מעוטר לפי נתוני הסוכנות היהודית, ההסתדרות הציונית העולמית, הקרן הקיימת לישראל וקרן היסוד.

מתקבוליהם ממלוות, נטו. זו השנה השנייה שהפרש זה מכוסה למעשה על ידי הפרשות מתקציב הממשלה. יש לציין, כי בכל התקופה שמסוף מארס 1958 ועד פברואר 1962 המירו המוסדות את תקבולי מטבע החוץ שלהם בשער של 1.80 ל"י לדולר¹.

התקבולים מחוץ לארץ — לרבות תרומות, מלוות (נטו מהחזרות) ואשראי — היו כ-60 אחוזים מהתשלומים. תקבולים אלה ירדו ב-1961 ב-20 מיליון ל"י, בערך, לעומת 1960 ו-1959.

(ב) התקבולים

1. התקבולים החד-צדדיים

התקבולים החד-צדדיים מחוץ-לארץ מורכבים בעיקר מהכנסות ממגביות ומחלקה של הסוכנות היהודית בשילומים מגרמניה. בשנים 1961 ו-1960 הסתכמו תקבולים אלה ב-110 מיליון ל"י, כלומר ב-20 מיליון ל"י פחות מאשר בשנים 1959 ו-1958. החל במארס 1960 הועברו חלק מהתקבולים מהמגבית היהודית המאוחדת, וכן חלק מהוצאותיהם והתחייבויותיהם של המוסדות בחוץ לארץ, לידי גוף חדש, שהוקם בניו יורק.

2. העברות וגביות בארץ

הכנסותיהם המקומיות של המוסדות — מתשלומי חכירה לקרן הקיימת, מתרומות, מתשלומים בעד שירותים שונים, וכן מפירעון הקרן ותשלומי הריבית על חשבון הלוואות מחלקת ההתיישבות — מהוות כ-8 אחוזים בלבד מסך התקבולים.

בשנה הנסקרת הגיעה הנהלת הסוכנות היהודית לידי הסכם עם הממשלה, שלפיו הועברו לזכות הממשלה חלק מחובות המתיישבים תמורת ביטול חלק מחוב הסוכנות לממשלה.

3. גידול בהתחייבויות

התקבולים (נטו מהחזרות) ממלוות לזמן ארוך וממלוות לזמן קצר הסתכמו ב-1961 ב-55 מיליון ל"י, בקירוב, לעומת פחות מ-40 מיליון ל"י בכל אחת מהשנתיים הקודמות. חלק הארי מתקבולים אלה ב-1961 הוא אשראי לזמן קצר.

4. המלוות לזמן ארוך

המלוות מחוץ לארץ לזמן בינוני — למעשה אין המוסדות מקבלים מלוות-חוץ לזמן ארוך — שנתקבלו ב-1961, שימשו לפירעון חובות בלבד. מקור המימון העיקרי היה חברת "אמפל".

המקורות העיקריים למלוות לזמן ארוך ממקורות פנים היו איגרות-חוב במטבע חוץ, שהוצאו בחוץ לארץ בשם חברת הסוכנות "הוליס", אולם נמכרו לתושבי ישראל — לרוב למקבלי פיצויים אישיים מגרמניה. תקבולים אלה הסתכמו ב-1961 ב-10 מיליון ל"י, בקירוב. זו השנה השלישית שהסוכנות מוציאה איגרות-חוב כאלה. עד 1961 נמכרו איגרות-חוב ב-4 מיליון ל"י.

5. האשראי לזמן קצר

תקבולים אלה הסתכמו ב-1961 ב-45 מיליון ל"י, המהוות 20 אחוזים מכלל ההוצאות, לרבות פירעון חובות לזמן ארוך.

¹ לפני כן עמד השער על 1.50 ל"י לדולר.

למעלה מ-40 אחוזים מאשראי זה באו ממערכת הבנקאות, רבע — מחוץ לארץ, והשאר — ממקורות שונים בארץ.

התקבולים ממערכת הבנקאות כוללים גם משיכות על חשבון מלוות חוץ, שנתקבלו על ידי הקרן הקיימת בסוף שנת 1960 והופקדו זמנית בבנק ישראל. כן כלולים כאן מלוות במטבע חוץ, שהועמדו לרשות הסוכנות היהודית בחוץ לארץ על-ידי בנק ישראל.

בשנה הנסקרת היו המלוות לתקופה של פחות משלוש שנים מתצית מכלל המלוות החדשים מחוץ לארץ, בעוד שבשנתיים הקודמות היו רוב מלוות החוץ לתקופה ארוכה יותר.

6. השתתפות הממשלה

ההפרשות מתקציב הפיתוח של הממשלה לרשות מחלקת ההתיישבות של הסוכנות היהודית, וממשרד העבודה לצורכי פעולות הייעור של הקרן הקיימת לישראל, עולות זו השנה השנייה על העברות המוסדות לממשלה, על חשבון פירעון חובות (קרן וריבית).

לפני שנת הכספים 1960/61 הגיעה השתתפות הסוכנות היהודית בהוצאות הממשלה על שיכון וקליטת עולים לסכומים גדולים יותר מהעברות הממשלה אליה, אך בעקבות השינויים הארגוניים, שחלו באפריל 1960, נפסקה השתתפות זו, בעוד שהקצבות הממשלה נמשכו. התקבולים, נטו, מהממשלה הסתכמו ב-1961, כב-1960, ב-15 מיליון ל"י, בקירוב.

(ג) התשלומים

ב-1961 עמדו הוצאות המוסדות בסימן העלייה המוגברת. באותה שנה היה היקף העלייה גדול יותר מאשר בכל אחת משלוש השנים הקודמות, ומשום כך חל גידול ניכר בהוצאות הסוכנות על הסעת עולים ועל קליטתם הראשונה בארץ.

ההוצאות השוטפות על משכורות עלו ב-6.5 אחוזים בלבד: שיעורי השכר — לרבות תוספת היוקר המוגדלת, החל בחודש יולי — עלו יותר, ואילו מספר העובדים שוב ירד במקצת. סעיף המשכורות, לרבות משכורות מדריכי מחלקת ההתיישבות ועובדי מחלקת הקליטה, מהווה קרוב ל-40 אחוזים מסך הצריכה השוטפת. 20 אחוזים נוספים הוצאו על תשלום ריבית בארץ ובחוץ לארץ.

השקעות הקרן הקיימת לישראל כמעט ולא עלו ב-1961 בעקבות צמצום הוצאות הממשלה על עבודות תעסוקה בייעור. בהתחשב בעליית המחירים חל למעשה צמצום בהיקף הפעולות. המלאי במחסני הסוכנות הוסיף לרדת.

בסך ההוצאות על תשלומי העברה ותמיכות כמעט ולא חל שינוי לעומת 1960. גדלו, אמנם, ההוצאות על סידור ראשון לעולים וההקצבות למוסדות חינוך גבוה, אולם לעומת זאת, ירדו שאר ההקצבות, פרט לתשלומים במסגרת מפעל "עליית הנוער", שנשארו ללא שינוי.

סעיף ההלוואות מורכב בעיקר מאספקת ציוד והקצבות להתיישבות החדשה, ובמידה קטנה יותר — מהוצאות על שיכון עולים. זה שנים מספר שלא הוקמו יישובים חדשים, וכל הלוואות מחלקת ההתיישבות הוקדשו לביסוסם של יותר מ-50 יישובים קיימים ולהרחבתם של 30 יישובים אחרים. הוצאות אלה כמעט ולא עלו לעומת 1960, בעוד שמחירי ההשקעות בחקלאות עלו ב-9 אחוזים, בקירוב. ההלוואות הקשורות בעידוד ענף ההדרים בהתיישבות החדשה ובמפעלי מים אזוריים עלו — ואילו כל שאר ההלוואות ירדו.

(ד) הרכב ההוצאה לפי הייעוד

התחלקות ההוצאה של המוסדות הלאומיים בשנת 1960/61 לפי ייעודיה, מובאת בלוח ז' 16 ובדיאגרמה ז' 4. תשלומי פירעון החובות אינם כלולים בנתונים אלה.

בהשוואה לפעילות המסועפת של הממשלה פועלים המוסדות הלאומיים כיום בכמה תחומים מוגבלים בלבד — חקלאות וייעור, עלייה, חינוך ושיכון. עיקר ההוצאה — עד כדי 50 אחוזים מהסכום הכולל — מיועדת לחקלאות. כאן כלולות כלל הוצאותיה של מחלקת ההתיישבות של הסוכנות היהודית, וכן השקעות הקרן הקיימת בייעור ובכשרת קרקע. רבע מההוצאה מוקדש לשירותים הסוציאליים — בעיקר חינוך ושיכון — והרבע הנותר — לשירותי עלייה ישירים, למינהל ולתשלומי ריבית. ההוצאות על שירותי העלייה כוללות

לוח ז' 16

הוצאות המוסדות הלאומיים*, לפי הייעוד, 1960/61

מיליוני ל"י	אחוזים	
שירותים כלליים		
מינהל כללי	15	7.9
עלייה **	14	7.4
סך הכל	29	15.3
שירותים סוציאליים		
חינוך, תרבות ודת	24	12.6
בריאות	1	0.5
סעד	9	4.7
שיכון	16	8.5
סך הכל	50	26.3
שירותים כלכליים		
חקלאות	93	48.9
אחרים	2	1.1
סך הכל	95	50.0
שירותים שאינם ניתנים לסיווג		
תשלום ריבית	16	8.4
סך הכל כולל	190	100.0

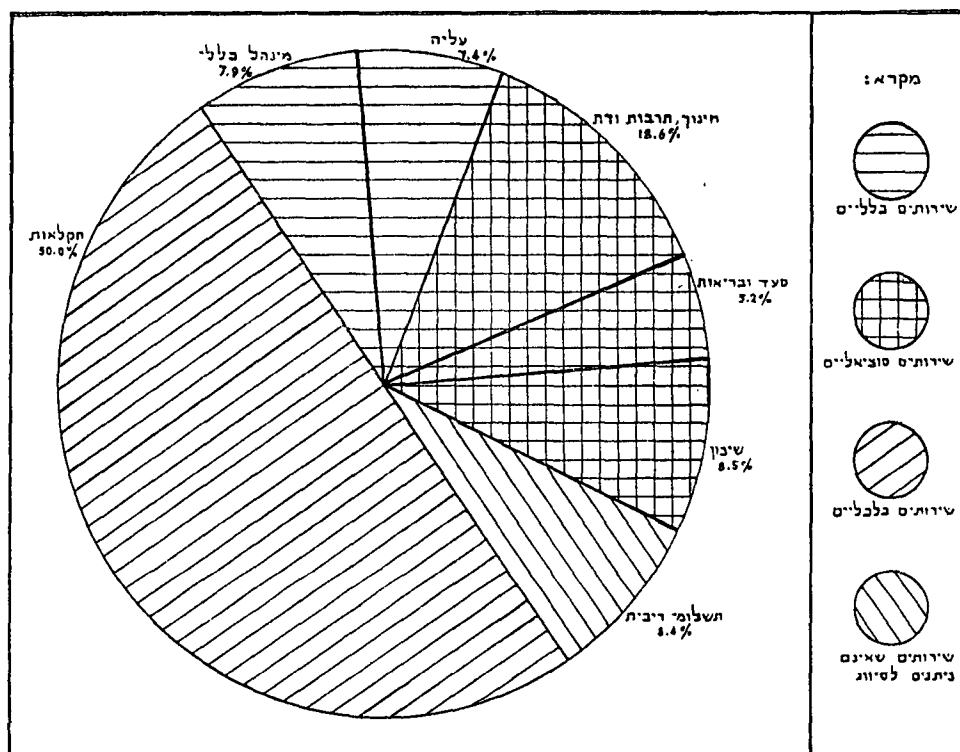
* פרט לתשלום חובות. הנתונים בלוח זה מתייחסים לשנת הכספים ולכן הם שונים מהנתונים בלוח ז' 15 אשר מתייחסים לשנת ה'לוח.

** הוצאות הסעה וטיפול ראשון בעולים.
ח מ ק ו ר : מועדכד לפי נתוני הסוכנות היהודית, הסמדרות הציוניות העולמיות, קרן הקיימת לישראל וקרן היסוד.

כאן את ההוצאות להסעת העולים ארצה ולטיפול ראשון בארץ בלבד — לו חרגנו ממסגרת הגדרה מצומצמת זו, ניתן היה לכלול בסעיף זה כמעט את כלל הוצאות הסוכנות היהודית, שכן העלייה וקליטתה הם טעם קיומה. בהוצאות החינוך כלולות הוצאות "עליית הנוער" וכן פעולות החינוך בתפוצות ובקרב קבוצות נוער מחוץ לארץ, המשתלמות בארץ.

הרכב ההוצאות של המוסדות הלאומיים, לפי הייעוד, 1960/61

(אחוזים)



משקל הריבית בסך הוצאות המוסדות הוא גדול למדי בגלל ההודקקות הרבה למלוות, ובייחוד לאשראי לזמן קצר, הניתן בשער ריבית גבוה יחסית. ההוצאות על מינהל כללי כוללות, נוסף על הוצאות המינהל הרגילות, כגון גזברות ומזכירות כללית, גם את הוצאות הנשיאות של ההסתדרות הציונית העולמית, החזקת משרדים בחוץ לארץ והוצאות על גיהול הקרקעות שברשות הקרן הקיימת.

4. הרשויות המקומיות¹

היקף הפעולות של הרשויות המקומיות עלה ב־1961 45 מיליון ל"י לעומת 1960 והסתכם ב־290 מיליון ל"י. שיעור הגידול במחירים שוטפים הגיע, בדומה לשנתיים הקודמות ל־18 אחוזים. אולם כיוון שמחירי הצריכה וההשקעה עלו בשיעור גבוה פי שניים מאשר ב־1960, חלה, למעשה, האטה בשיעור הגידול הריאלי — 9 אחוזים לעומת 13.5 אחוזים בשנת 1960. הגידול בתקבולים השוטפים, בעיקר ממסים, הדביק את הגידול בהוצאות השוטפות, ובחיסכון השלילי של הרשויות המקומיות לא חל, איפוא, גידול. כלל התקבולים התקציביים אף עלו על כלל התשלומים ונוצר עודף תקציבי מסוים.

¹ העירוניות, המועצות המקומיות, המועצות האזוריות והמועצות הדתיות.

"מאזן התשלומים" של הרשויות המקומיות, לפי סוגי התקבולים והתשלומים, 1959 עד 1961
(מיליוני ל"י)

העלייה או (-) הירידה		1961	1960	1959	תשלומים	העלייה או (-) הירידה		1961	1960	1959	תקבולים
מ-1960 ל-1961	מ-1959 ל-1960					מ-1960 ל-1961	מ-1959 ל-1960				
העברות ועסקות במוצרים ושירותים											
22	15	146	124	109	קניות : בחשבון שוטף	23	17	133	110	93	מסים *
13	12	98	85	73	בחשבון הון	11	9	66	55	46	הכנסות שונות
6	7	34	28	21	תשלומי העברה						
41	34	278	237	203	סך הכל	34	26	199	165	139	סך הכל
עסקות בנכסים פינאנסיים											
פרעון מלוות לזמן ארוך :											
3	3	12	9	6	בארץ	-1	3	5	6	3	מלוות לזמן ארוך :
1	1	2	1	—	בחוץ לארץ	7	3	28	21	18	מחוץ לארץ
											בארץ **
						-5	—	5	10	10	אשראי לזמן קצר, נטו :
						2	1	3	1	—	בארץ **
											ממערכת הבנקאות
4	4	14	10	6	סך הכל	3	7	41	38	31	סך הכל
עסקות עם הממשלה											
						3	7	40	37	30	השתתפות נטו
						5	-2	12	7	9	מלוות נטו
						8	5	52	44	39	סך הכל
45	38	292	247	209	סך כל התשלומים ***	45	38	292	247	209	סך כל התקבולים ***

* לרבות דוחים נטו ממפעלי מים ומפעלים אחרים.

** פרט למלוות ממערכת הבנקאות.

*** מספרים אלה שונים מסך כל התקבולים והתשלומים בדיונים וחשבוניות של הרשויות המקומיות, בכך שההכנסה השוטפת מן המפעלים, המלוות מקבלנים, ספקים ובנקים וכן העסקות עם הממשלה רשומים נטו.

המקור : לנבי 1959 ו-1960 — הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ; לנבי 1961 — אומדן בנק ישראל לסי מרגם.

בסוף שנת 1960 הוקמה קרן מיוחדת, בסכום של 10 מיליון ל"י, מכספי האוצר, חברות העובדים ובנקים, שנועדה לרשויות המקומיות, בעיקר לשם הסדרת חובותיהן. כספים אלה הועמדו לרשותן בשנה הנסקרת ולכן חלה עליה ניכרת בפירעון החובות לזמן קצר.

(א) "מאזן התשלומים" של הרשויות המקומיות

"מאזן התשלומים" של הרשויות המקומיות לשנים 1959 עד 1961, לפי סוגי התקבולים והתשלומים העיקריים, מובא בלוח ז' 17. זרמי הכספים בין הרשויות המקומיות לבין הממשלה הוצאו מכל הסעיפים האחרים, המופיעים בלוח, ונרשמו בנפרד, בחשבון נטו. למרות הגידול המהיר בהיקף ה"מאזן" כמעט ולא חל שינוי בהרכבו. בכל אחת משלוש השנים הכלולות בלוח הגיעו המסים ותשלומי החובה האחרים ל-70 אחוזים בלבד מהיקף ההוצאה ב"חשבון הריאלי" (כלומר, הקניות בחשבון שוטף ובחשבון הון ותשלומי ההעברה). השאר מומן בשיעור של שליש על ידי מענקים ומלוות מהממשלה ושני שלישים — על ידי מלוות ואשראי, נטו, ממקורות אחרים.

(ב) התקבולים

1 מסים

הכנסותיהן של הרשויות המקומיות ממסים עלו ב-1961 ב-21 אחוזים לעומת 18 אחוזים ב-1960 ו-16 אחוזים ב-1959, והסתכמו ב-135 מיליון ל"י, בקירוב. העלייה נבעה הן מהעלאות בשיעורי המסים והן מהרחבת בסיס המס, עם תוספת חדרי מגורים חדשים, שהם הבסיס העיקרי למסים. המוניציפאליים.

בשנת הכספים 1961/62 הועלו שיעורי הארנונה ברשויות מקומיות רבות, בתוכן שלוש הערים הגדולות, ב-10 אחוזים ומעלה. המסים על מגרשים פנויים הועלו במידה רבה יותר, בין אם על ידי שינויים בשיעורי המס ובין אם על ידי העלאת השומות. ההכנסה ממס העסקים עלתה הן בשל העלאות בשיעורי המס בתל-אביב ובירושלים, והן בשל הקמת עסקים חדשים. כן גדלו ההכנסות מדמי רשיונות הבנייה עם הרחבת הבנייה ועקב העלאה כללית בדמי הרשיונות לאחר פרסום חוקי עזר מיוחדים לצורך זה.

2 תשלומי חובה אחרים

ההכנסות מתשלומי העברה וממכירות בחשבון שוטף ובחשבון הון עלו ב-1961, ב-20 אחוזים. בדומה לשנת 1960, והסתכמו ב-65 מיליון ל"י. כמחצית הסכום באה מתשלומי חובה, שהוטלו על בעלי בתים וקרקעות בתורת השתתפות בהוצאות פיתוח על כבישים, מדרכות, ביוב, וכן על חשבון התקנת מדי-מים; תקבולים אלה מכסים קרוב לשליש מכלל ההשקעות. כ-40 אחוזים הם דמי השתתפות בשירותים, לרבות אגרות חינוך בבתי-ספר יסודיים, שכר לימוד בגני ילדים ובתי ספר תיכוניים של הרשויות, דמי אשפוז בבתי חולים עירוניים וכן השתתפות בהוצאות הזנה לילדים בבתי הספר ובקייטנות. שאר ההכנסות מקורן בשכר דירה מרכוש הרשויות וממכירת מקרקעין.

3 השתתפות הממשלה

הקצבות הממשלה לרשויות המקומיות, לאחר גיכוי תשלומי ריבית והשתתפויות שונות בהוצאות הממשלה, הסתכמו ב-1961 ב-40 מיליון ל"י. שיעור הגידול השנתי הגיע ל-10 אחוזים בלבד לעומת 20 אחוזים ב-1960.

המענק הכללי, המהווה כמחצית ההעברות, נטו, הוגדל ב־20 אחוזים, לאחר עלייה יוצאת מגדר הרגיל ב־1960 כתוצאה משינוי בשיטת החישוב. השתתפות משרד החינוך עלתה אף היא ב־20 אחוזים. לעומת זאת, צומצמו שוב, עם הירידה הנוספת באבטלה במשק, הוצאות משרד העבודה על חשבון עבודות יזומות ברשויות המקומיות, ואילו השתתפות משרד הסעד, שמשקלה בכלל תשלומי הממשלה לרשויות הוא רב, עלתה במידה קלה בלבד. העברות משרד הבריאות לא עלו, לאחר שחלק מהוצאותיו בתל-אביב הועברו למסגרת תקציב העיריה.

השתתפות הממשלה בהוצאות הרשויות בתחומי החינוך, הבריאות, הסעד, הדת והתעסוקה ניתנת על בסיס שונה מאשר המענק. סכום ההשתתפות בשירותים השונים נקבע לגבי כל הרשויות, בעיקר לפי מספר הילדים בגיל חינוך חובה, מספר מקבלי הסעד, וכו'. לעומת זאת, נקבע המענק לפי מצבה המיוחד של כל רשות ורשות, בעיקר מבחינת כושר המסוי שלה והרכב אוכלוסייתה. משום כך זוכות הרשויות הקטנות יותר, בעיקר ריכוזי העולים, למענק גדול יותר לנפש, מאשר הערים הגדולות והמבוססות.

ארבע הערים הגדולות שחלקן בכלל הקניות — הן בחשבון שוטף והן בחשבון הון — מגיע ל־50 אחוזים, נהנות מ־20 אחוזים בלבד מכלל הקצבות הממשלה, בכלל זה, חלקה של ירושלים שהוא גדול במיוחד¹. ערים אלה זקוקות פחות משאר הרשויות לעזרה ממשלתית, שכן רבות יותר אפשרויותיהן להטלת מסים: הן גובות למעלה מ־60 אחוזים מכלל המסים המקומיים, יש לציין גם, שבשנים האחרונות הקטינה הממשלה את המענק לרשויות אלה, פרט לירושלים, בד בבד עם ויתורה על חלקה במסים על כרטיסי קולנוע בערים אלה.

4 הגידול בהתחייבויות

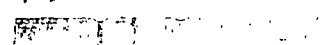
ההכנסה ממלוות (נטו מהחזרות) לזמן ארוך ולזמן קצר, לרבות מלוות מהממשלה, הסתכמה ב־1961 ב־40 מיליון ל"י, בקירוב, לעומת כ־35 מיליון ל"י ב־1960 וכן ב־1959. משקל האשראי מקבלנים וספקים בכלל המלוות שנתקבלו היה קטן מאשר בשנתיים הקודמות. בין המלוות כלולים כספי הקרן המיוחדת, שהוקמה בסוף 1960 על-ידי הממשלה, מוסדות כספיים ובנקים, על-מנת לאפשר קונסולידציה של חובות על-ידי הרשויות המקומיות.

כבשנים הקודמות היה תקציב הפיתוח של הממשלה המקור העיקרי למלוות לזמן ארוך. מקורות נוספים הם המוסדות הכספיים (לרבות החברה להשקעות של בנק לאומי לישראל ואוצר השלטון המקומי), מפעל הפיס וגורמים בחוץ לארץ. המלוות ממפעל הפיס, המיועדים לבניית בתי ספר גדלים משנה לשנה; ב־1961 הסתכמו מלוות אלה ב־7 מיליון ל"י.

עד לפני שנים מועטות כמעט ולא קבלו הרשויות המקומיות מלוות ישירים מחוץ לארץ. בשתיים-שלוש השנים האחרונות קיבלו שלוש הערים הגדולות, וכן באר שבע, מימון מגורמי חוץ לשם ביצוע עבודות פיתוח — כגון מלוות מ"אמפל" ואשראי מקבלנים וספקים. המלוות מבנקים, לרבות משיכות מהקרן החדשה, גדלו לעומת השנים הקודמות והסתכמו ב־6 מיליון ל"י (נטו מהחזרות). הפקדונות גדלו אף הם, ובסוף 1961 עלו ב־3.5 מיליון ל"י על הפקדונות בסוף 1960. החוב, נטו, למערכת הבנקאות גדל, איפוא, ב־1961 ב־2.5 מיליון ל"י, בערך.

האשראי החדש מקבלנים וספקים הוסיף לגדול, אולם בשל פירעון חובות מוגבר עלו יתרות החוב במידה פחותה מאשר בשנים הקודמות.

לפי סיכומים ארעיים נראה, שבשנת הכספים 1960/61 וכן בשנת 1961 כולה נוצר עודף



¹ מצבה של ירושלים הבירה הוא מיוחד במינו. חלק מהשתתפות הממשלה בתקציב העיריה הוא, למעשה, פיצוי על הפטור ממסים עירוניים הניתן למשרדי הממשלה המרוכזים בעיר זו.

תקציבי מסויים. על־כן פחתו החובות הפתוחים לספקים, ואילו הפקדונות בבנקים עלו, כאמור, וכן גדלו ההשקעות במלאי.

מצבת החובות של הרשויות המקומיות הולכת וגדלה, והיא מהווה מעמסה כבדה על התקציב הרגיל.¹ לפי נתונים ארעיים של הלשכה למחקר מוניציפלי שליד משרד הפנים הסתכמו חובות הרשויות בסוף שנת הכספים 1960/61 ב־194 מיליון ל"י, ואילו ההוצאות על חשבון הקרן והריבית — ב־36 מיליון ל"י, שהן כ־17 אחוזים מכלל התשלומים בתקציב הרגיל, ושליש מההכנסות בסעיף המסים.

(ג) תשלומים

הוצאות הרשויות המקומיות, פרט לפירעון חובות לזמן ארוך ולזמן קצר ופרט להוצאות השוטפות של המפעלים, עלו ב־1961 ב־40 מיליון ל"י לעומת 1960 והסתכמו ב־280 מיליון ל"י, בקירוב. שיעור הגידול השנתי במחירים שוטפים הגיע ל־17 אחוזים בדומה לשנת 1960. גם התחלקות התוספת היתה שווה בכל אחת משתי השנים — שני שלישים להוצאות שוטפות, ושליש — להשקעות. אולם, עליית המחירים ב־1961 היתה רבה יותר ושיעור הגידול הריאלי היה, איפוא, נמוך יותר, אם כי גידול האוכלוסיה ב־1961 היה מהיר יותר.

1 קניות שוטפות ותשלומי העברה

תשלומי השכר והמשכורת, המהווים כשני־שלישים מכלל הקניות השוטפות, עלו ב־5 אחוזים במחירים קבועים, לעומת 6.5 אחוזים ב־1960. אולם כתוצאה מעלייה ניכרת בשכר הממוצע לעובד. בשיעור של כ־13 אחוזים, עלו סך תשלומי השכר בשיעור גבוה יותר מאשר ב־1960 — 18 אחוזים — והסתכמו ב־100 מיליון ל"י, בקירוב.² נוסף על הגדלת תוספת היוקר במחצית השנייה של השנה נבעה העלייה הניכרת בשכר הממוצע מהעלאות בדרגה וכן מהעלאות שכר למורים בבתי הספר התיכוניים ולרופאים בבתי החולים של העיריות. בעירית תל־אביב־יפו, למשל, הועלו בדרגה בקיץ 1961 כרבע מכלל העובדים הקבועים.

כבכל שנה חל גידול בשירותי החינוך עם גידול מספר הילדים בגיל חנוך חובה. כן גדלו ההוצאות על בריאות עם פתיחתו של בית החולים העירוני החדש על שם איכילוב בתל־אביב. ההוצאות על שירותי הסעד עלו במידה מתונה בלבד — עם כניסתם של חלק ממקבלי הסעד לשוק העבודה המתרחב. תשלומי העברה עלו, אמנם, ב־20 אחוזים, שכן נוסף על מיכסות הסעד כלולות בסעיף זה הוצאות המזון במוסדות החינוך והבריאות והשתתפות הרשויות בשכר הלימוד המודרג. בשנת 1960 הגיע הגידול בתשלומי העברה לשיעור ניכר יותר — 33 אחוזים — אם כי עליית המחירים היתה מתונה יותר.

2 קניות בחשבון הון

הקניות בחשבון הון עלו ב־1961 ב־15 אחוזים לעומת 1960. בהתחשב בעליית המחירים הגיע הגידול הריאלי ל־5 אחוזים בלבד לעומת 12 אחוזים, בקירוב, ב־1960. כאמור, נועד ב־1961 חלק מתקבולי הרשויות ממלוות להחזרת חובות ולא לעבודות פיתוח חדשות. תשלומים אלה הסתכמו ב־100 מיליון ל"י בקרוב וכללו בעיקר השקעות בשירות החינוך, בכבישים ובביוב

¹ לפי הוראות משרד הפנים רשומים תשלומי הקרן בתקציב הרגיל.

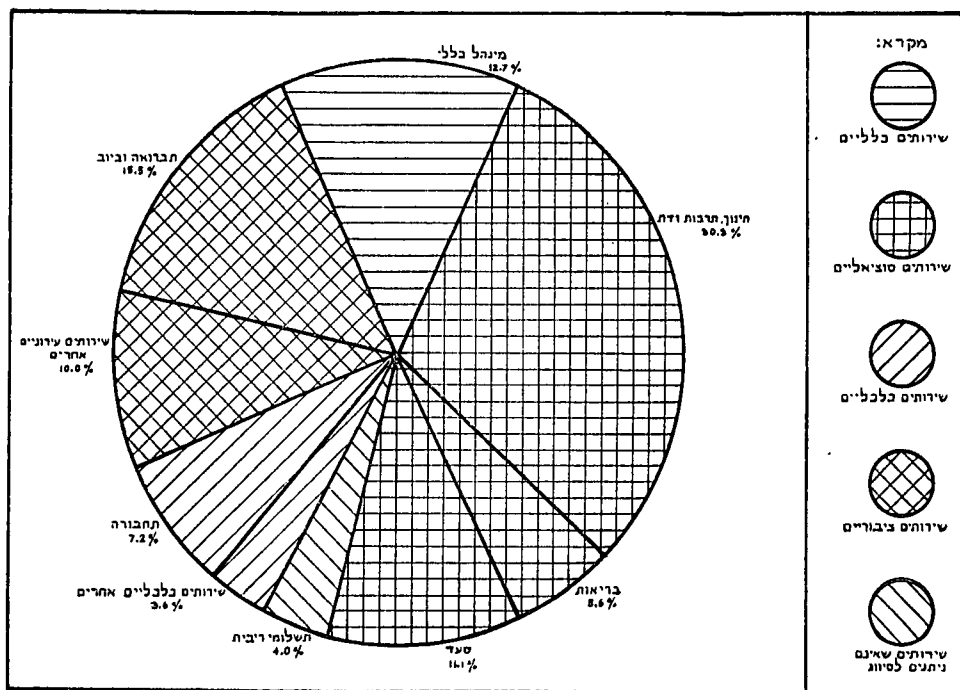
² לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. לרבות השכר במועצות הדתיות, ולהוציא את השכר במפעלים העסקיים ובחשבון הון, וכן משכורות המורים והגננות בבתי ספר לילדים בגיל חינוך חובה, אשר הממשלה משלמת אותן במישרין.

בשנת הכספים 1960/61 היוו סעיפים אלה 70 אחוזים מכלל ההוצאות בתקציב הבלתי רגיל — וכן רכישת קרקע ובנינים קיימים.

זה שנים מספר משקיעות הרשויות המקומיות סכומים ניכרים בהרחבת בתי הספר היסודיים לשם חיסול המשמרת השנייה בבתי הספר ולשם הוצאת המבנים הרעועים מן השימוש. בסוף 1961 הושלמה העבודה בהקמת מכון לטיהור מי שופכין באיזור חיפה, שנמשכה שנתיים והושקעו בו 8 מיליון ל"י. הוחל בביצוע התכנית לטיהור שפת הים של תל-אביב ונמשכו העבודות בהתקנת

דיאגרמה ז' 5

הרכב ההוצאות של הרשויות המקומיות, לפי הייעוד, 1960/61 (אחוזים)



מדיימים בבתים על-מנת להגדיל את החיסכון במים על ידי הצרכנים הפרטיים. בשלוש הערים הגדולות בוצעו תכניות לחיסול שכונות העוני. הובא ציוד נוסף לשירותי מכבי האש; על פי החלטת הכנסת מלפני שנתיים הועברו שירותים אלה במקומות רבים מרשותם של ארגוני מתנדבים לתחום אחריותן הישירה של הרשויות המקומיות.

(ד) הרכב ההוצאות לפי הייעוד

הרכב ההוצאות של הרשויות המקומיות בשנת הכספים 1960/61 לפי הייעוד מובא בלוח ז' 18 ובדיאגרמה ז' 5. פירעון החובות על חשבון הקרן לא נכלל במסגרת זו. הרשויות המקומיות פועלות בעיקר בתחומי החינוך, הסעד והשירותים המוניציפאליים

הוצאות הרשויות המקומיות*, לפי הייעוד, 1960/61

מיליוני ל"י	אחוזים	
שירותים כלליים		
31	12.3	מינהל כללי
1	0.4	ביטחון
32	12.7	סך הכל
שירותים ציבוריים (ל.נ.מ.א.)		
39	15.5	תברואה וביוב
8	3.2	אספקת מים**
7	2.8	גנים ציבוריים
4	1.6	תכנון ערים ופיקוח על הבנייה
6	2.4	שירותים אחרים***
64	25.5	סך הכל
שירותים סוציאליים		
76	30.3	חינוך, תרבות ודת
14	5.6	בריאות
27	10.7	סעד
1	0.4	שיכון
118	47.0	סך הכל
שירותים כלכליים		
18	7.2	תחבורה (לרבות כבישים)
5	2.0	תעשייה וחשמל
4	1.6	חקלאות ואחרים
27	10.8	סך הכל
שירותים שאינם ניתנים לסיווג		
10	4.0	תשלום ריבית
251	100.0	סך הכל כולל

* פרט לתשלום חובות ולהוצאות שוטפות של מפעלי המים. הנתונים בלוח זה מתייחסים לשנת הכספים ולכן הם שונים מהנתונים בלוח ז' 17 המתייחסים לשנת הלוואה.

** השקעות בלבד (ראה הערה *).

*** בעיקר מאור ותחבורה, וכיבוי אש.

ה מק ז ר : מעובד מפיכומי הרשויות הכספיים של הרשויות המקומיות על-ידי השכח המרכזות לסטטיסטיקה.

המובהקים, כגון תברואה ותאורת רחובות. בתחום הכלכלי¹ מוגבלות פעולותיהן לענף תחבורה בלבד.

קרוב למחצית ההוצאה מיועדת לשירותים הסוציאליים ובראש וראשונה לחינוך. ההוצאות על חינוך, תרבות ודת מסתכמות ב-75 מיליון ל"י, והן כוללות את הוצאות החזקה וההזנה בבתי הספר היסודיים, בגני הילדים לילדים בגיל חינוך חובה ובקייטנות; החזקה והשתתפות בבתי ספר תיכוניים, מקצועיים, וחקלאיים ובחינוך המשך לנוער עובד; וכן כלל ההוצאות של המועצות הדתיות. הוצאות הסעד מהוות קרוב לרבע מההוצאות על שירותים סוציאליים, ולמעלה מ-10 אחוזים, בממוצע, מכלל ההוצאה. בערים הגדולות והמבוססות, פרט לירושלים, קטן יותר חלקן של הוצאות אלה, ואילו ברשויות הקטנות והבלתי מפותחות, ובעיקר אלה שבהן רב מספר העולים החדשים, גדול משקלן יותר.

"השירותים הציבוריים" מהווים רבע מכלל ההוצאות, והם כוללים בעיקר הוצאות תברואה וביוב, השקעות במפעלי מים, בגנים ציבוריים, בתכנון ערים ובפיקוח על הבנייה, בתאורת רחובות ובשירותי מכבי-אש.

הרבע הנותר מתחלק בין הוצאות המינהל וההוצאות על החזקה וסלילה של כבישים ומדרכות — שהם השירות הכלכלי (כפי שמוגדר כאן) היחיד שהרשויות עוסקות בו. הוצאות המינהל מהוות כשמינית מכלל ההוצאה. שירותים אלה כוללים את הוצאותיהן של מועצות-הרשויות, הגזברות, מנגנון גביית המסים, החזקת בנייני העיריות והמועצות, ניהול הקרקעות ובניית בנייני הרשויות. כאמור, גבוהות הוצאות אלה לעומת שאר הסקטור הציבורי. הוצאות הריבית, לרבות ריבית לממשלה, מסתכמות ב-10 מיליון ל"י ומהוות 4 אחוזים מכלל ההוצאות.