

הפעולות הכספיות של הרשויות המקומיות

בשנת 1957 חל גידול, הן בהכנסות הרשויות המקומיות ממסים ומהשתתפות הממשלה, והן בהוצאותיהן לצריכה ולהשקעות. חלק מהמסים שהוטלו בשעת חירום בשנה הקודמת נשארו בתוקף השנה, ואילו ההוצאות הקשורות במצב הביטחון צומצמו. מקור מימון להשקעות המוגברות, נוסף לתקציב הפיתוח של הממשלה, היוותה האמיסיה המשותפת לרשויות המקומיות.

1. "מאזן התשלומים" של הרשויות המקומיות

בפרק זה נעשה ניסיון לערוך "מאזן תשלומים" של הרשויות המקומיות במקביל ל"מאזן התשלומים" של הממשלה הניתן בפרק י"ז, הפעולות הכספיות של הממשלה.

לוח י"ח מביא את התקבולים והתשלומים של הרשויות המקומיות בשנת 1957 לפי חלוקה של עסקות במוצרים ושירותים מחד, ועסקות בנכסים פיננסיים מאידך. כיוון שצורה זו של הצגת החשבונות של הרשויות המקומיות שונה מן הסעיפים המקובלים של התקציב הרגיל והבלתי רגיל, יש לעמוד בקצרה על הגדרת הסעיפים לפני בדיקת הנתונים.

חלק "א" של הלוח מסכם את הפעולות של הרשויות המקומיות, כמקבלי מסים והענקות וכנותני שירותים לציבור. בסעיף "מסים ותשלומי חובה אחרים" כלולים מסי הרכוש, ההיטלים והאגרות, התשלומים בעד השירותים שהרשויות מספקות, השתתפות בעלי הבתים בסלילת כבישי גישה ובבניית מדרכות שהרשויות מבצעות, וכמו-כן עודף ההכנסות על ההוצאות השוטפות במפעלי המים והמפעלים האחרים של הרשויות. המענקים שהרשויות קיבלו כוללים השתתפות הממשלה, הסוכנות היהודית, מפעל הפיס ומתנות מחוץ לארץ.

התשלומים בחלק "א" של הלוח מתחלקים בין קניות על חשבון שוטף ועל חשבון הון לבין תשלומי העברה. הקניות על חשבון שוטף כוללות משכורות עובדי הרשויות והוצאות הנהלה אחרות, כל הפעולות הרגילות של הרשויות (פרט למפעלים), תשלומי הריבית ורוב ההוצאות על ביטחון. בקניות על חשבון הון כלולות ההשקעות הישירות של הרשויות בכבישים, בבתי ספר, במפעלי מים וכו'; אצל המועצות האזוריות כוללות הקניות על חשבון הון את כספי הפיתוח שהן מעבירות כהלוואות לועדים המקומיים. העבודות המבוצעות על-ידי ועדים מקומיים אלה, לא נכללו עדיין בשנה הנסקרת בתקציבי המועצות האזוריות. תשלומי העברה כוללים הקצבות לנצרכים באופן ישיר, למסדות המחזיקים נצרכים, למסדות בריאות, חינוך ותרבות והשתתפות של הרשויות בהוצאותיהן של המועצות הדתיות.

"מאזן התשלומים" של הרשויות המקומיות לפי סוגי התקבולים והתשלומים, 1957
(מילוני ל"י)

תקבולים		תשלומים	
א. העברות ועסקות במוצרים ושירותים			
(חשבון שוטף וחשבון הון)			
מסים ותשלומי חובה אחרים	98.9	קניית מוצרים ושירותים	
הענקות מן הממשלה ואחרים *	20.1	על חשבון שוטף	82.2
		על חשבון הון	47.4
		תשלומי העברה	9.9
סך הכל	119.0	סך הכל	139.5
ב. עסקות בנכסים פיננסיים			
מלוות לזמן ארוך	21.9	פירעון חובות לזמן ארוך	7.6
הלוואות לזמן קצר (נטו)	6.4	מזומנים בקופה ופקדונות בבנקים	1.8
טעויות והשמטות	1.6		
סך הכל	29.9	סך הכל	9.4
סך כל התקבולים	148.9	סך כל התשלומים	148.9

* מספעי הפיס, הסוכנות היהודית וחוקי-לארץ.

בחלק "ב" של לוח י"ח-1 כלולות העסקות הפיננסיות של הרשויות — ההלוואות לזמן ארוך ולזמן קצר שנתקבלו והחובות שהוחזרו — וכמו־כן שינויים במזומנים שבקופה. ההלוואות לקונסולידציה, לפיהן נדחה חלק מתשלומי הקרן והריבית על החובות של הרשויות לממשלה ולבנקים, כלולות בין ההלוואות מחד ותשלומי קרן מאידך.

הנתונים מהווים אומדן של כלל הפעולות הכספיות של הרשויות המקומיות בשנת הלוח 1957, לפי שני התקציבים (הרגיל והבלתי רגיל) וחשבון האקטיבה והפסיבה. הם מבוססים על ניתוח הריגנים והחשבונות הכספיים החודשיים של חלק מן הרשויות המקומיות, ומנתונים על ההענקות וההלוואות של הממשלה וגופים אחרים, שנמסרו לבנק ישראל על־ידי גופים אלה.

¹ המדגם הקיף את שלוש הערים הגדולות, 9 ערים אחרות, 9 מועצות מקומיות ו־3 מועצות אזוריות, שהיו לפי סיכומי מבקר המדינה שני שלישים מן התקבולים והתשלומים של כל הרשויות המקומיות בשנת הכספים 1956/57. נוסף על הריגנים והחשבונות הכספיים משלוש הערים הגדולות, נתקבלו פרטים נוספים מגזבריות הערים האלה.

מלוח י"ח¹ נראה, שהיקף הפעולות הכספיות של הרשויות המקומיות¹ הגיע לסך של 150 מיליון ל"י בקירוב בשנת 1957. הרשויות קיבלו מסך זה, בתור מסים ותשלומי חובה אחרים מן הציבור, פחות מ-100 מיליון ל"י או שני שלישים בלבד, ואת השליש הנותר מהענקות ומהלוואות שונות. בצד ההוצאות הוצאו כ-130 מיליון ל"י על קניות מוצרים ושירותים, כ-10 מיליון ל"י על תשלומי העברה לציבור וכ-8 מיליון ל"י על החזרת חובות לזמן ארוך. מסך הקניות הוצאו כשני שלישים על מינהל ומתן שירותים על חשבון שוטף, וכשליש על חשבון הון².

הוצאות הרשויות (פרט להחזרת חובות), עלו על הכנסותיהן ממסים בסכום של 40 מיליון ל"י, ועל ההכנסות ממסים וההענקות גם יחד בסכום של 20 מיליון ל"י. הפרש זה בין הכנסות להוצאות כוסה על-ידי הלוואות מן הממשלה לזמן ארוך ולזמן קצר, על-ידי הפצת ניירות ערך, ועל-ידי אשראי מקבלנים, ספקים ובנקים.

2. "מאזן התשלומים" של הרשויות המקומיות לפי הסקטורים

לוח י"ח¹ ניתן לחלוקה לפי ה"סקטורים": הממשלה, הציבור ומערכת המוסדות הבנקאיים בדומה ללוח י"ז¹ בפרק י"ז, הפעולות הכספיות של הממשלה. חלוקה זו נעשתה בלוח י"ח². מלוח י"ח² מתברר, שתשלומי הרשויות לציבור עלו על תקבוליהן מן הציבור ב-30 מיליון ל"י ושההפרש כוסה כמעט כולו על-ידי הממשלה בצורת הענקות והלוואות.

(א) הרשויות המקומיות והממשלה

השתתפות הממשלה בהוצאות הרשויות המקומיות הגיעה בשנת 1957 ל-20 מיליון ל"י בקירוב וכללה, נוסף על המענק הכללי והשתתפות משרד העבודה בהוצאות לעבודות דחק, השתתפויות משרדי הממשלה ב"שירותים ממלכתיים": חינוך, תרבות, בריאות וסעד — שירותים שהממשלה מחייבת להעניק לתושבי הרשויות. לא כלולות כאן הוצאות ישירות של משרד החינוך על משכורות המורים בבתי הספר היסודיים והגננות בגני הילדים לילדים בגיל חינוך חובה.

השתתפות הממשלה בהוצאות הרשויות עלתה בשנת 1957 ב-23 אחוזים על זו שבשנת הכספים 1956/57. שיעור עלייה זה היה דומה לעלייה משנת הכספים 1955/56 ל-1956/57.

המלוות מן הממשלה בשנת 1957 כללו, נוסף על מלוות מתקציב הפיתוח, מלוות לקונסולידציה של חובות הרשויות לממשלה (דחיית תשלומי קרן וריבית). פעולה אחרונה זו הקלה במידה לא קטנה על עומס ההתחייבות השוטפות של הרשויות באותה שנה. לעומת זאת, לא עלו המלוות שהרשויות קיבלו מתקציב הפיתוח על הסכום שנתקבל בשנת 1956. חלק ניכר מן ההלוואות מתקציב הפיתוח הועבר לרשויות באמצעות חבר השלטון המקומי (ארגון של הרשויות המקומיות). מוסדות בנקאיים ומוסדות פיננסיים אחרים.

בהלוואות הממשלה לזמן קצר כלולים החשבונות של שלוש הערים הגדולות עם משרדי

¹ אינו כולל מפעלי מים ומפעלים אחרים פרט לעודף הכנסות על ההוצאות השוטפות של מפעלים אלה.

² כולל השקעות שמומנו על-ידי המועצות האזוריות ובוצעו על-ידי הועדים המקומיים.

"מאזן התשלומים" של הרשויות המקומיות לפי סקטורים*, 1957

(מיליוני ל"י)

תקבולים		תשלומים	
ה מ מ ש ל ה			
הענקות	18.7		
מלוות לזמן ארוך (נטו)	6.8		
הלוואות לזמן קצר (נטו)	1.2		
סך הכל	26.7		
ה צ י ב ו ר			
מסים ותשלומי חובה אחרים	98.9	קניות מוצרים ושירותים על-חשבון	
הענקות (מפעל הפיס)	0.6	שוטף ועל-חשבון הון	129.6
מלוות לזמן ארוך (נטו)	6.0	תשלומי העברה	9.9
הלוואות לזמן קצר (נטו)	5.2		
סך הכל	110.7	סך הכל	139.5
מ ע ר כ ת ה מ ו ס ד ו ת ה ב נ ק א י י מ			
אשראי (נטו)	1.4	מזומנים בקופה ופקדונות בבנקים	1.8

* מחוסר נתונים מהימנים על חלוקת תשלומי הקרן לפי סקטורים, חושב אומדן ההלוואות, הן לזמן ארוך והן לזמן קצר. לפי השינוי ביתרה בלבד (דהיינו, נמו ולא ברוטו).

הממשלה השונים¹, וחשבון הסילוקין של הרשויות עם החשב הכללי במשרד האוצר. כלל החשבון מראה גידול בחוב נטו, למרות הירידה ביתרת החוב בחשבון הסילוקין.

(ב) הרשויות המקומיות והציבור

מסי רכוש מהווים את עיקר המסים המקומיים. שיעור המס מבוסס על גודל הדירה ולא על רמת ההכנסה. אי-גמישות מערכת המסים הקיימת הביאה לדרישות מצד הרשויות המקומיות לשינוי יסודי בשיטת המסים ולעצמאות ביתר בקביעת המסים המקומיים.

בהוצאות הרשויות יש מגמה מתמדת לעלייה, הן בגלל הגידול באוכלוסייה והרחבת השירותים, והן בגלל ההעלאות בתוספת היוקר ובשאר מרכיבי המשכורות. ההעלאות בשיעורי המסים הביאו בעבר לכל היותר להרחבת השירותים, אולם לא לצמצום הגירעון המצטבר ואף לא למניעת גירעון

¹ לגבי יתר הרשויות במדגם, לא היתה אפשרות להפריד בין החובות קצרי המועד שהרשויות חייבות למשרדים ממסלתיים לבין זכאים אחרים.

שוטף. גם בשנת 1957 נבלעו המסים הנוספים (כולל מסי החירום שנשארו בתוקף) על-ידי הגדלת ההוצאות. יחד עם גידול המסים והקניות השוטפות, חל בשנה הנסקרת גידול רב יותר בהשקעות הרשויות המקומיות — בבניית בתי ספר ובניינים ציבוריים אחרים; בהרחבת רשת הכבישים, הביוב והמים, בעקבות הבנייה המוגברת; ובהמשך העבודה להקמת הרכבת התחתית בחיפה. השקעות מוגדלת אלה מומנו בשנה הנסקרת, במידה רבה יותר מאשר בשנים קודמות, על-ידי מלוות מן הציבור, בעיקר על-ידי איגרות-החוב (האמיסיה) שהוצאו על-ידי מינהל המלוות המשותפים לרשויות המקומיות. "המינהל" העביר ל-46 רשויות מקומיות במשך השנה סך של 4.1 מיליון ל"י. כמו כן לוו הרשויות במספר ערים מלוות פנים, שהם בעיקר הלוואות לזמן בינוני, מהורים של ילדים בגיל בית הספר. "מפעל הפיס" העניק הלוואות בסכום של 1.6 מיליון ל"י לרשויות המקומיות, בשנה הנסקרת, לבניית בתי ספר ובתי חולים. בשנת 1957, כמו בשנים קודמות, נזקקו הרשויות להלוואות לזמן קצר מקבלנים וספקים.

(ג) הרשויות המקומיות ומערכת המוסדות הבנקאיים

הרשויות המקומיות אינן מקבלות אשראי בהיקף ניכר מאמצעי המוסדות הבנקאיים. יתרות החוב לבנקים ולאגודות השיתופיות לאשראי, גדל מסוף 1956 לסוף 1957 ב-1.4 מיליון ל"י, בהשוואה לגידול ב-1.3 מיליון ל"י מסוף 1955 לסוף 1956. לפי האומדן עלה הגידול במזומנים (בקופות ובפקדונות עובר ושב) על הגידול ביתרות האשראי הבנקאי. בשנה הנסקרת נמשכת מגמת השיפור במצב הקופתי של הרשויות, שהחלה כבר בשנת הכספים 1956/57.

3. הגירעון התקציבי

יש יסוד להניח, שגם בשנה הנסקרת לא הצליחו הרשויות המקומיות להגיע לאיזון כולל של תקציביהן, אולם ביחס לשנים קודמות חל שיפור במצבן הכספי. להקלה זו כמה סיבות: שיעורי המסים המוגברים, המלוות לקונסולידציה, שיפור בגבייה וההכנסות מכספי האמיסיה. חלק ממסי החירום נשארו בתוקף בשנה הנסקרת, ואילו ההוצאות לשעת חירום (כולל בניית מקלטים) צומצמו במידה ניכרת. כמו-כן נשארו בידי הרשויות יתרות מלוות שהוענקו להן לסידורים לשעת חירום ולא הוצאו.

מלוות הקונסולידציה שחררו את הרשויות מחלק מתשלומי הקרן והריבית שמועד פרעונם הגיע אולם כפי שמצביע הדין-וחשבון של מבקר המדינה, השיפור התקציבי הנובע ממלוות אלה הוא בחלקו מדומה. בצד ההכנסות גרשם סך תשלומי החובה שפרעונם נדחה, ואילו בצד ההוצאות גרשם רק החלק שפרעונו חל באותה שנה.

אין בידינו נתונים על מצב הגבייה לשנת הלוח 1957, אולם יש להניח שבגלל דחיית תשלום מסים בחודשים אוקטובר עד דצמבר 1956, בעקבות הגיוס שהיה בעת מבצע סיני, הגיע לקופות הרשויות בחודשים הראשונים של שנת 1957, חלק גדול יותר מן המסים (על חשבון שנת 1956/57) מאשר באותם החודשים בשנים קודמות.

כספי האמיסיה היוו השנה מקור נוסף חשוב למימון הוצאות הפיתוח של הרשויות המקומיות.