תוכן עניינים

[הקדמה: תקציב? מה זה קשור אלי? למה זה מעניין אותי? 2](#_Toc368329066)

[פרק 1: רשויות מקומיות בישראל 2](#_Toc368329067)

[תקציב הרשות המקומית, מסגרת חוקית: 3](#_Toc368329068)

[המבנה הארגוני של הרשות המקומית: 4](#_Toc368329069)

[פרק 2: מהו תקציב? 5](#_Toc368329070)

[עקרונות התקצוב במשטר דמוקרטי: 6](#_Toc368329071)

["תקציב אפס" מול "תקציב תוספתי" 6](#_Toc368329072)

[פרק 3: מבנה התקציב ברשות המקומית 7](#_Toc368329073)

[מקורות ושימושים: 7](#_Toc368329074)

[תקציב רגיל מול תקציב פיתוח: 10](#_Toc368329075)

[הצצה למבנה התקציב הרגיל 11](#_Toc368329076)

[פרק 4: תהליך קביעת התקציב ברשויות המקומיות 13](#_Toc368329077)

[הכנת התקציב (הרגיל) ברשויות 13](#_Toc368329078)

[הצגת תכנית עבודה מתוקצבת בפני הנהלת העירייה. 14](#_Toc368329079)

[אישור על ידי משרד הפנים. 14](#_Toc368329080)

[ביצוע 14](#_Toc368329081)

[מה קורה במקרה של גירעונות וכשלים פיסקאליים בתקציבי הרשויות? 15](#_Toc368329082)

[פרק 5: איך מתקדמים מכאן? 16](#_Toc368329083)

# הקדמה: תקציב? מה זה קשור אלי? למה זה מעניין אותי?

מה המצב בחצר האחורית שלי? האם אני מרוצה ממנו?

לא חוכמה רק לקטר. צריך, ראשית כל, לדעת ולהבין.

**התקציב הוא המפה של המדיניות**. הבנה של מבנה התקציב המקומי יכולה להסביר מהם סדרי העדיפויות של הרשות, איך הם משתנים לאורך זמן ואיך הם נראים ביחס לרשויות אחרות. קריאה בתקציב מאפשרת הבנה גם של המבנה המערכתי של הרשות, מבחינת סיווגי המחלקות והאגפים השונים, וכן מבחינת סוגי ההוצאות השונות.

פרויקט "תקציב מקומי פתוח" מציג את התקציב המקומי באופן אמין ונגיש ויזואלית, ובשלב מתקדם מאפשר השוואה תקציבית זהירה ובטוחה לאורך זמן ובין רשויות שונות.

# פרק 1: רשויות מקומיות בישראל

בישראל יש 254 רשויות מקומיות, מתוכן 75 עיריות; 126 מועצות מקומיות ו 53 מועצות אזוריות. ב2010 התגוררו כ75% מתושבי ישראל בתחומי העיריות, כ14.9% במועצות מקומיות וכ9.4% במועצות אזוריות.[[1]](#footnote-1)

נתונים: משרד הפנים והלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל 2010.

חלוקה לאשכולות חברתיים: קיימים מדדים מורכבים לקביעת הרמה החברתית- כלכלית ברשות. המדדים פותחו בשנת 2006 ומבוססים על 14 משתנים מהתחומים דמוגרפיה, רמת חיים, השכלה, חינוך, תעסוקה ואבטלה.[[2]](#footnote-2) הגרף הבא מציג את התפלגות מספר הרשויות המקומיות באשכולות החברתיים כלכליים לפי המדד האחרון (2007).

נתוני מקור: הלמ"ס, [חלוקה לאשכולות חברתיים לפי סקר 2008](http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201324087).

* באשכול 10, הגבוה ביותר, נכללות עומר, כפר שמריהו וסביון. באשכול 1, הנמוך ביותר, נמצאות לקיה, מועצה אזורית אל בטוף, תל שבע, ג'סר א-זרקא, מודיעין עלית, ביתר עלית ומועצה אזורית אבו בסמה.
* מבין שלוש הערים הגדולות ירושלים נמצאת באשכול חברתי-כלכלי 4, תל אביב-יפו באשכול 8 וחיפה באשכול 7.
* בשנת 2011 נרשם גירעון תקציבי ב - 88 רשויות מקומיות, לעומת 103 רשויות ב2010.[[3]](#footnote-3)

## תקציב הרשות המקומית, מסגרת חוקית:

פקודות העיריות, פקודת המועצות המקומיות ופקודת המועצות האזוריות, שמקורן בתקופת המנדט הבריטי, הן המסמכים החוקתיים העיקריים בנוגע לפעילות השלטון המקומי[[4]](#footnote-4). מאז שנכתבה ב 1934 ועברה לנוסח חדש בשנת 1964, תוקנה פקודת השלטון המקומי כ - 120 פעמים, לרוב במסגרת חוק ההסדרים. בין השאר מסדירה הפקודה את סמכות שר הפנים לכונן רשות או לבטלה, את המקרים בהם רשאי שר הפנים להתערב בניהולה, ובמקרה הקיצוני- אף לפזר את המועצה הנבחרת ולמנות ועדה קרואה למילוי תפקידה מטעמו.

קיימת ביקורת ציבורית על כך שחקיקה וכלי ניהול שמקורם בתקופת המנדט משמשים עד היום בסיס להתנהלות השלטון המקומי. התפיסה שעמדה מאחורי כלים אלו בתקופת המנדט היא שעל הנציב העליון לקבל סמכויות מרחיקות לכת "על רשויות מקומיות מפגרות במדינה מתפתחת"[[5]](#footnote-5). הטענה היא שעם הקמת המדינה עברו סמכויותיו של הנציב העליון לשר הפנים, והקו העקרוני שהנחה את השלטון המנדטורי ממשיך להנחות את השלטון המרכזי עד היום.

כדוגמא, למרות שהאחריות לטיפול בנושאים רבים הועברה בשנים האחרונות מהמדינה לשלטון המקומי, הסמכות והתקציב הדרושים לשם ניהולים התקין של תחומים אלו לא הועברו לרשויות במלואם בהתאם. כך נשאר השלטון המקומי כבול לשלטון המרכזי בתחומים שונים: הוא מוגבל ביכולת שלו לחוקק חקיקת עזר ולקבוע סדר יום, סמכויות האכיפה שלו חלקיות, יכולת קביעת גובה המיסים וגבייתם אינה בשליטתו המלאה, ועצמאותו הכלכלית מוגבלת.[[6]](#footnote-6)

חוקים נוספים עוסקים בשלטון המקומי וקובעים את מסגרתו החוקית. כך למשל חוק יסודות התקציב שנחקק בשנת 1985 משליך בהרבה נושאים על הרמה המקומית.[[7]](#footnote-7) הצעת חוק יסוד: השלטון המקומי (2005) וכן הצעת חוק העיריות (2007), באות לקדם רפורמה שתביא לביזור סמכויות מהשלטון המרכזי למקומי בתחומי חקיקת העזר, החינוך, התשתיות ועוד, ותשנה את מהות היחסים בין הרשויות ומשרד הפנים. הצעות החוק טרם אושרו בכנסת.[[8]](#footnote-8)

## המבנה הארגוני של הרשות המקומית:

קיימים שלושה סוגים של רשויות שלטון מקומי בישראל: עירייה, רשות מקומית ורשות אזורית. עירייה היא הרשות השלטונית שפועלת בערים. מועצה מקומית היא רשות שלטונית שאחראית לניהול יישובים קטנים ובינוניים שאינם מוגדרים כערים. מועצה אזורית מנהלת אזור גיאוגרפי הכולל כמה יישובים קטנים.

בכל הרשויות קיים דרג נבחר ודרג מקצועי. הדרג הנבחר ברשות מורכב מראש הרשות וחברי המועצה שלה. הבחירות ברשויות המקומיות מתקיימות אחת לחמש שנים, ומאז 1978 כוללות הצבעה בשני פתקים נפרדים, למועמד לראש הרשות ולרשימת חברי המועצה.[[9]](#footnote-9)

ראש הרשות הוא סמכות נבחרת ומבצעת במקביל- הוא אחראי לקבלת ההחלטות ולהוצאתן לפועל.[[10]](#footnote-10) המועצה משמשת כבית הנבחרים המקומי: תפקידה לחוקק, לבקר ולהתוות מדיניות. מספר חברי המועצה הנבחרת נע בין 5 ל-31 בהתאם לגודל הרשות.[[11]](#footnote-11)

מבנה השלטון המקומי בישראל מבוסס על עיקרון הריכוזיות ואי- ההפרדה בין הדרג הנבחר והדרג המקצועי: ראש הרשות הוא אחראי בלעדי על המנהל המקצועי, וכן בעל השפעה על תחום החקיקה- שבאחריות המועצה הנבחרת.

המבנה הארגוני של הדרג המקצועי ברשות משתנה מהותית בין רשויות, בהתאם לגודלה של הרשות ולמדיניות של העומדים בראשה, ומעצב באופן שונה את היחסים בין הדרג הנבחר והדרג המקצועי ברשות.[[12]](#footnote-12) מנכ"ל הרשות הוא לרוב איש אמונו של העומד בראשה, ואחד מתפקידיו הוא לשמש גורם מתווך בין בעלי אינטרסים אישיים לבין מוקד קבלת ההחלטות. כמו כן אחראי המנכ"ל לתאם בין היחידות השונות, לייעץ לנבחרי הרשות ולפקח על פעילותה.[[13]](#footnote-13)

# פרק 2: מהו תקציב?

התקציב הוא **תכנית עבודה המוצגת במונחים כמותיים**. תהליך קביעת התקציב, המכונה גם תהליך התקצוב, הוא תהליך פוליטי במהותו: זהו כלי מדיניות המשקף הכרעות ערכיות וסדרי עדיפויות.[[14]](#footnote-14)

התקציב הוא נדבך חיוני בפעילותה של כל רשות שלטונית. הוא משמש לקביעת היקף הפעולה של כל ענפי המנהל ברשות, מבטיח את המשאבים הדרושים לשם כך ומהווה בסיס חוקי לכל הוצאות הרשות. התקציב משמש כלי בידי הנהלת הרשות לשליטה ביחידות השונות והוא אמצעי להערכת אפקטיביות ויעילות הפעולות שלהן.[[15]](#footnote-15)

חשוב לזכור שתקציבי ציבור אינם אמורים להיות מבוססים על שיקולי תועלת כספית ורווח, אלא מטרתם להבטיח את מימון צרכי האזרחים וטובתם.[[16]](#footnote-16) בשל החשש מפני השחתה של השימוש בכסף קיימים עקרונות לניהול תקין של התקצוב במשטר דמוקרטי.

## עקרונות התקצוב במשטר דמוקרטי:[[17]](#footnote-17)

1. כוללנות- כל כסף שהוא העובר אצל השלטון המרכזי או המקומי חייב להיכלל בתוך תוכנית התקציב.
2. תקופתיות- קיימת מסגרת זמן שאליה מתייחסים נתוני התקציב. תהליך התקצוב הוא תהליך מחזורי שבו לוח זמנים ברור ושקוף.
3. דיוק ועקביות- התקציב צריך לשקף את ההוצאות וההכנסות באופן מדויק ועקבי משנה לשנה.
4. אחריות- צריך להיות ברור תמיד על מי מוטלת האחריות החוקית והמעשית להוצאות ולהכנסות שבתקציב.
5. פומביות- התקציב חייב להיות נגיש לציבור, ברור וידידותי למשתמש.
6. שיח ציבורי- התקציב צריך להיות תוצר של דיון ציבורי תוך כדי תהליך האישור שלו, בכנסת או במוסדות השלטון המקומי.

## "תקציב אפס" מול "תקציב תוספתי"

'תקציב אפס' הוא תקציב שהמסגרת שלו נבנית מאפס כל שנה מחדש.

'תקציב תוספתי' הוא תקציב שבנוי נדבכים על החלטות מצטברות מהעבר, כך שאין בו שינויים מרחיקי לכת בין שנה לשנה.

רעיונית, יש הרבה תועלת ב'תקציב אפס' שאינו תלוי בהיסטוריה ואינו מקובע לרעיונות ישנים. עם זאת, תקציב כזה אינו לוקח בחשבון מחויבות ארוכת טווח כלפי האזרחים והבוחרים. בפועל, מרבית הרשויות פועלות בשיטה של 'תקציב תוספתי'- שיטה זו מתאימה יותר למשטר דמוקרטי דינמי בו קיימים אילוצי זמן ומתקבלות החלטות תקציביות ארוכות טווח. החיסרון של תקציב מסוג זה הוא שהנטייה לפעול לפי התחייבויות עבר מונעת יזמות תקציבית ושינויים מבניים.[[18]](#footnote-18)

# פרק 3: מבנה התקציב ברשות המקומית

התקציב המקומי בנוי מכמה תקציבים שונים, דוגמת חינוך, רווחה וביטחון. כשאנחנו ניגשים לבחון את תקציבי הרשויות המקומיות בחתך רוחב, יש לזכור כי התקציב המקומי המסועף מושפע מגורמים רבים, מגלם צורות חשיבה שונות וכן עומד תחת אילוצים מורכבים. עוד נזכור כי קיימת שונות מהותית בין רשויות שנבדלות בגודלן, באשכול החברתי כלכלי בו הן נמצאות ובסיווגן כעירייה, מועצה מקומית או מועצה אזורית. מאפיינים מקומיים רבים נוספים משפיעים משמעותית על תקציב הרשויות ומכתיבים את אופיו.

## מקורות ושימושים:

ככל תקציב, תקציב מקומי מורכב מצד של הכנסות ('מקורות') ומצד של הוצאות ('שימושים'). צד ההוצאה בתקציב נקבע בהתאם למסגרת תקציב שנקבעת על פי צפי הכנסותיה של הרשות. תקציב מאוזן הוא תקציב שמקיים שוויון בין צד ההוצאות וההכנסות.

מקורות ההכנסה של הרשויות:

ניתן לסווג את מקורות ההכנסה של רשות מקומית לשני סוגים- הכנסות עצמיות והכנסות חיצוניות. מאז שנות השמונים, כ-65% בקירוב מהכנסות הרשויות בממוצע מגיע מהכנסות עצמיות, וכ-35% בקירוב מההכנסות מגיעות מבחוץ.[[19]](#footnote-19) עם זאת קיימים הבדלים מהותיים בין הרשויות: כך למשל בשנת 2011 היוו ההכנסות העצמיות בתל אביב יפו 87.8% מהכנסות העירייה, לעומת 22.4% ברהט.[[20]](#footnote-20)

הכנסות עצמיות:

מרבית ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות מקורן בתקבולי הארנונה ממשקי בית ומעסקים, ובהכנסות מאגרות והיטלים - כגון תשלומים על שימוש בשירותים עירוניים, קנסות חניה ועוד. גבולות תעריפי הארנונה, הקריטריונים להטלתם וכן גובה האגרות העירוניות אחידים ונקבעים על ידי שרי האוצר והפנים.[[21]](#footnote-21)

כאמור, קיימת שונות גדולה בגובה ובהתפלגות ההכנסות העצמיות לנפש בין הרשויות השונות. שיעור הכנסות הארנונה ממשקי בית, כמו גם שיעור הגבייה שלה, עולה ביחס ישר עם עליית ההכנסה והמעמד החברתי- כלכלי של הרשות.[[22]](#footnote-22)

ההכנסה מארנונה של בתי עסק היא בעלת מאפיינים מורכבים יותר. היא מושפעת בין השאר מכמות העסקים שברשות מסוימת, ממיקום גיאוגרפי, מהימצאות של אוצרות טבע בתחום הרשות וממגזר. כך למשל ההכנסה מארנונת עסקים לנפש ברשויות יהודיות גדולה פי 10 ויותר מזו שביישובים הערביים.[[23]](#footnote-23)

מימון ממשלתי[[24]](#footnote-24)

באחוזים, כשליש מהמימון הממשלתי מועבר לטובת אספקת שירותים עירוניים, וכשני שלישים בגין אספקת שירותים ממלכתיים:

* שירותים ממלכתיים - חינוך ורווחה

הרוב המכריע של הכספים עבור השירותים הממלכתיים מועבר לרשויות עבור חינוך ורווחה. מימון זה מוקצה לרשויות לפי קריטריונים קבועים לפי חוק. גובה התמיכה לרשויות השונות אחיד ברוב תחומי הפעולה, ולעתים משתנה בין הרשויות - בתחומים מסוימים אמורה להיות עדיפות לרשויות מאשכולות סוציו אקונומיים נמוכים.

עם זאת, בפועל התמיכה הממשלתית הממוצעת לשירותים ממלכתיים ברשויות חזקות גבוהה יותר מהתמיכה הניתנת לרשויות חלשות. לפי מחקר שנעשה במכון הישראלי לדמוקרטיה בשנת 2010, ההוצאה הממשלתית על חינוך לתלמיד ברשויות החזקות גבוהה יותר, ויש פער עצום בין הוצאה ממשלתית בתחום הרווחה למטופל בין האשכולות התחתונים והעליונים[[25]](#footnote-25). סיבה עיקרית לכך היא שחלק מהמימון הממשלתי לצרכי חינוך ורווחה מותנה במימוש חלקה של הרשות המקומית במימון הסעיף ([שיטת המצ'ינג](http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02193.pdf)). כך לדוגמא, משרד החינוך מציע לממן 75% מעלות העסקת פסיכולוג מתמחה בבתי ספר, ורשויות חלשות שאינן יכולות להרשות לעצמן להשלים את הסכום בוחרות שלא להעסיק פסיכולוג מתמחה.[[26]](#footnote-26) כלומר, בפועל ההוצאה הממשלתית על שירותים ממלכתיים עשויה לתרום להעמקת הפערים הקיימים בין הרשויות.[[27]](#footnote-27)

* השתתפות לא ייעודית של הממשלה:

הרשויות מקבלות גם כספים **לא ייעודיים** מהשלטון המרכזי. משרד הפנים מעביר מדי חודש כספים עבור רשויות שנמצאות בתכניות הבראה, מענקי ביטחון למשמר האזרחי, מענק מיוחד לירושלים המכונה 'מענק הבירה' וסכומים גדולים עבור *מענקי איזון*.

מטרתו של מענק האיזון היא להשלים את הפערים בין הכנסות הרשות המקומית לבין הוצאותיה, ולאפשר לכל הרשויות להעניק לתושביהן שירותים בסיסיים, שאת חלקם הן מחויבות לספק על פי חוק. מתוך 254 רשויות בישראל, 21 רשויות המוגדרות 'מאוזנות', מאחר והכנסותיהן בפועל גבוהות מהוצאותיהן- אינן מקבלות מענק איזון כלל. בין הרשויות המאוזנות נמנות עיריית תל אביב- יפו, עיריית הרצליה, מועצה מקומית כפר שמריהו, עיריית פתח תקווה, עיריית חולון, עיריית חיפה ומועצה אזורית תמר.[[28]](#footnote-28)

בעבר נהגו לחלק מענקי איזון בהתאם למצב התקציבי השוטף של הרשות- מצב ההכנסות העצמיות בפועל ביחס להוצאות הרשות. חלוקה זו יצרה תמריץ לרשויות לפתוח גירעונות ולכסות עליהם מאוחר יותר בעזרת המענקים. החל משנת 2000, בעקבות המלצות ועדה ציבורית בראשות יעקב גדיש ז"ל, שונתה הנוסחה, והחלה חלוקת מענקים בהתאם למעמדה החברתי כלכלי של הרשות וגודלה.[[29]](#footnote-29) כמו כן, בנוסחה החדשה חלק מהמענק מותנה בגביית הכנסות עצמיות שמקורן בארנונה ומסים, מאחר ובחלק ניכר מהרשויות אין אכיפה מלאה של תשלומים אלו ואחוזי הגבייה נמוכים. הקצאת מענק האיזון לפי נוסחת גדיש יצרה תמריצים להתייעלות, אולם היא לא פתרה את בעיית הפער בין הוצאות הרשויות והכנסותיהן.[[30]](#footnote-30)

התרשים הבא מתאר את ממוצע התפלגות ההכנסות של הרשויות נכון לשנת 2010:

נתוני מקור: [הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תקבולים ותשלומים של הרשויות המקומיות לפי מקור.](http://www.cbs.gov.il/shnaton63/st10_14.pdf)

## תקציב רגיל מול תקציב פיתוח:

תקציב הרשויות המקומיות מחולק, בצד ההוצאות ובצד ההכנסות, לשני ספרי תקציב שונים- תקציב רגיל ותקציב פיתוח, המכונה גם תקציב בלתי רגיל או תב"ר.

**התקציב הרגיל** הוא התקציב השנתי השוטף של הרשות והוא כפוף לאישור משרד הפנים בפורמט קבוע.[[31]](#footnote-31)

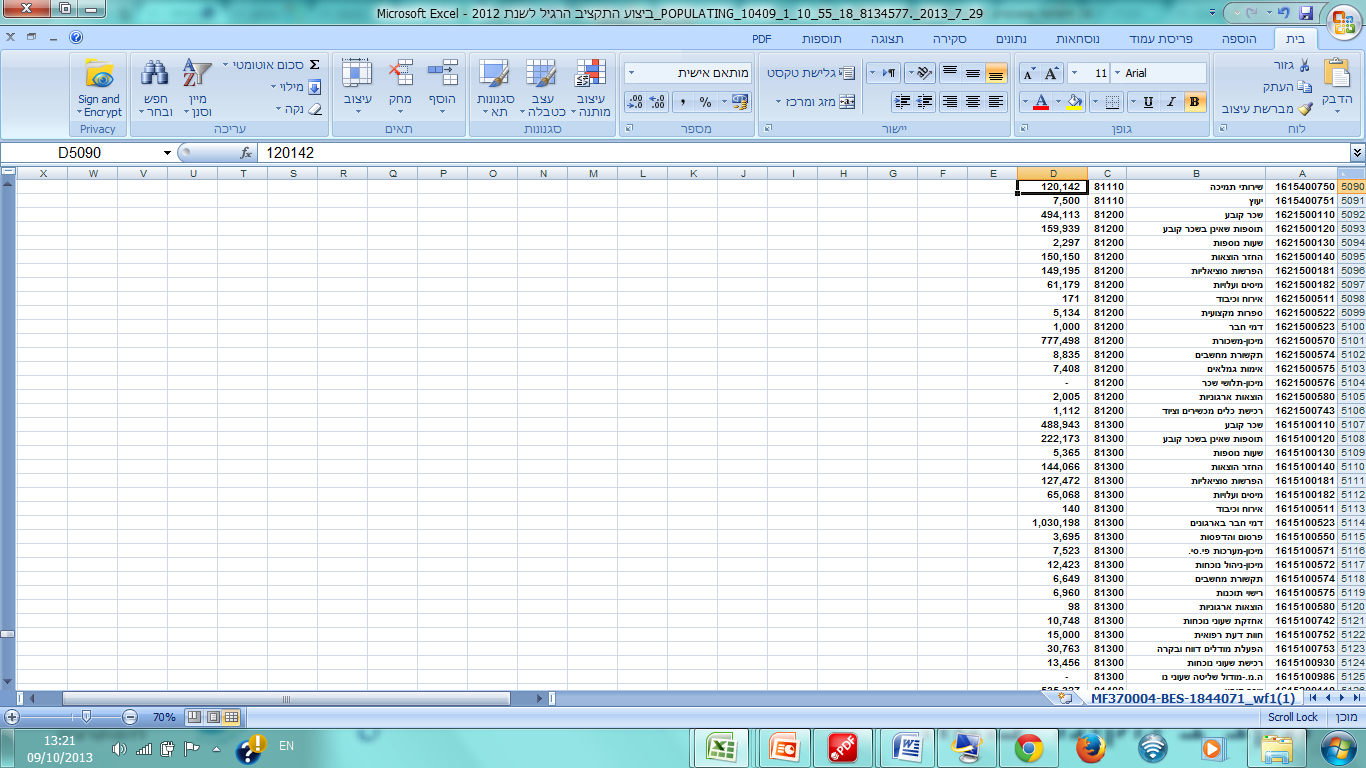
**התקציב הבלתי רגיל** (תב"ר) הוא תקציב חד פעמי ורב שנתי, המיועד לפרויקטים בעלי אופי של עבודות פיתוח והשקעות פיזיות, שמוגדרים כהשקעה למען תועלת עתידית. דוגמאות לתב"רים הן סלילת כבישים ומדרכות, בניית מבני ציבור, הקמת קווי מים וביוב, ורכישת כלי רכב ומכונות. תהליך התקצוב בנוגע לתב"רים שונה מתהליך התקציב הרגיל ומשתנה משמעותית בין רשות לרשות.

כספי התב"ר מתאפיינים בייחודיות שלהם: הכספים מושקעים לצורך מסוים, בזמן מסוים ובמקום מסוים. מסיבה זו לא ניתן לקבוע קריטריונים ברורים בנוגע לתוכן הבקשה.[[32]](#footnote-32) התב"ר נסגר עם סיום הפרויקט וגביית סכומי הכסף מגורמי המימון הספציפיים שנועדו לו. חוסר האחידות בתהליך הגשת תב"רים מייצר מצב בו יש קושי לעקוב אחר תקציבי הפיתוח ולפקח עליהם.

על אף ההפרדה בין השניים, קיים קשר בין התקציב הרגיל והתב"ר: כך, לדוגמא, הקמת מבנה מכספי התב"ר, דורשת הגדלת התקציב הרגיל עבור אחזקת אותו מבנה. ההבחנה בין שני התקציבים היא לעתים דקה - בעוד שיפוצים במוסדות חינוך נכללים בתקציב פיתוח, צביעה ואבזור של אותם מבנים נכללים בתקציב הרגיל.[[33]](#footnote-33)

## הצצה למבנה התקציב הרגיל

בינואר 1994 בוצעה רפורמה במבנה התקציב הרגיל של הרשויות המקומיות, והוצג מבנה אחיד ומחייב לכלל הרשויות המקומיות. צעד זה היווה מהפכה של ממש בכיוון של הצגה סטנדרטית של תקציב השלטון המקומי.[[34]](#footnote-34) איך זה נראה בפועל?

הצצה אקראית בתקציב עיריית באר שבע נראית כך:[[35]](#footnote-35)

**איך ניגשים לזה?**

על פי דרישות משרד הפנים, מספר החשבון התקציבי מורכב מ-10 ספרות ב-10 משבצות קבועות:

המשבצת הסגולה, הראשונה משמאל מסמנת אם הסעיף שייך לספר התקציב הרגיל או לספר התקציב הבלתי רגיל. לכן כל סעיף תקציבי מתחיל במספר 1 (תקציב רגיל) או 2 (תב"ר).

1 או 2

ארבע המשבצות הכחולות מסמלות את נושאי ההוצאות או ההכנסות של הרשות (בהתאם לפורמט משרד הפנים). לדוגמה: חינוך, רווחה או תברואה. כך למשל, סעיף תקציבי ששייך להוצאות בשירותים ממלכתיים, יסומן תמיד בספרה 8 במשבצת הכחולה הראשונה, וסעיף תקציבי ששייך להכנסות בשירותים מקומיים יסומן תמיד בספרה 2 באותה המשבצת.

שתי המשבצות הירוקות משמאל הן ספרות שעומדות לרשות הרשויות אם ברצונן להוסיף סעיפים נוספים, עבור נושאים שרלוונטיים לרשות באופן ספציפי.

3 המשבצות הכתומות, שאחרי הנקודה, הן סעיפי תשלומים או תקבולים שמסמלים את יעד ההוצאה- לדוגמה: שכר או עבודה קבלנית.

**דוגמה 1:** מהי משמעות הסעיף התקציבי 1813223.743 בתקציב עיריית לוד? לכל סיפרה בסעיף זה יש משמעות.

תקציב רגיל

שירותים ממלכתיים- הוצאה

הוצאות לפעולות

חינוך

רכישת ציוד

חינוך יסודי

בתי ספר יסודיים

בתי"ס יסודיים ממלכתיים

בית הספר היסודי על שם ספיר

כלומר, משמעות הסעיף היא **הוצאה על רכישת ציוד בבית הספר היסודי ע"ש ספיר בעיריית לוד[[36]](#footnote-36)**

**דוגמה 2:** מה משמעות סעיף תקציבי 1731000.110 במועצה מקומית חורה ?

תקציב רגיל

שירותים מקומיים- הוצאה

השכר הקובע (שכר בסיס ותוספות)

תכנון ובניין עיר

משכורות לעובדים לפי תקן

משרד מהנדס הרשות

כלומר, משמעות הסעיף היא **הוצאה על השכר הקובע במשרד מהנדס הרשות במועצה מקומית חורה.** ניתן להבין מדוגמה זו כי בסעיפים רבים אין צורך בכל 10 המשבצות שמרכיבות את הסעיף. במקרים כאלו יסומנו המשבצות שאינן בשימוש בספרה 0.[[37]](#footnote-37)

# פרק 4: תהליך קביעת התקציב ברשויות המקומיות

התקציב הרגיל של הרשות הוא שנתי, והוא כפוף למסגרת זמן ואישורים ברמה המקומית והמרכזית. תהליך התקצוב מחולק לארבעה שלבים:

* הכנת התקציב ברשות עצמה
* אישורו על ידי מועצת הרשות
* אישורו על ידי משרד הפנים
* שלב ביצוע התקציב[[38]](#footnote-38)

התקציב הבלתי רגיל הוא רב- שנתי והנהלים להעברתו ברשות ובמשרד הפנים גמישים יותר.

## הכנת התקציב (הרגיל) ברשויות

הרשויות מתחילות לעבוד על הצעת התקציב מספר חודשים לפני ה-31 לדצמבר, מועד תחילת שנת הכספים.

שלב הכנת התקציב בתוך הרשות מתבצע בשלוש רמות:

* הדרג הנבחר של הרשות מגדיר את המדיניות
* מנהלי המחלקות והיחידות מציעים את תכניות הפעולה
* באחריות הגזבר לפרט ולהציג את הצעת התקציב הסופית שתעלה להצבעה

הכנת התקציב ברשות מבוססת על אומדן כולל של מקורות מימון והוצאות הכרחיות שנקבע על סמך תחזיות שונות כמו עליית מחירים שנתית, הסכמי שכר ו'תחזית סיכונים' שמחשבת החלטות ממשלה ומצבי משבר. קיים חוסר ודאות רב בזמן קביעת האומדנים בעיקר בקרב רשויות חלשות, מאחר שמענקי האיזון שמשתנים תדיר, מתפרסמים רק לאחר שלב ההכנה.[[39]](#footnote-39)

עם סיום קביעת האומדנים, נעשית השוואה בין המקורות והשימושים הצפויים, ובהתאם לדגשים שהציב ראש העיר, ניתנת לכל יחידה עירונית ונושא מכסת גג המכונה 'מסגרת תקציב'. היחידות השונות כפופות למסגרות אלו והן מתבקשות להציג תכניות ריאליות בהסתמך על סדר העדיפויות של היחידה. שיטה זו מפחיתה את הצורך בתקציבים נוספים במהלך השנה.[[40]](#footnote-40)

## הצגת תכנית עבודה מתוקצבת בפני הנהלת העירייה.

בשלב שני, מובא התקציב בפני ועדת כספים (בעיריות) או וועדת ההנהלה (במועצות המקומיות והאזוריות), שמוסרת אותה בליווי הערות למליאת מועצת הרשות. חברי המועצה מקבלים עותק של ההצעה, לא יאוחר מחודשיים לפני מועד תחילת שנת הכספים,[[41]](#footnote-41) ולאחר מכן מתקיים דיון במליאה על סעיפי התקציב. על התקציב להיות מאושר במליאת מועצת הרשות לא יאוחר ממועד תחילת שנת הכספים. בפועל, רשויות רבות מאשרות את התקציב לאחר מועד זה.[[42]](#footnote-42) לפי אותו הסעיף בחוק, באם לא אישרה הרשות את התקציב שלושה חודשים ממועד אישור תקציב המדינה, בסמכות שר הפנים לפזר את המועצה. כך שמועד זה הוא למעשה המועד החוקי האחרון לאישור התקציב.[[43]](#footnote-43)

## אישור על ידי משרד הפנים.

לאחר השלמת תהליך הכנת התקציב ברשויות, נדרש אישורו במשרד הפנים.

תקציב שיש בו, לדעת משרד הפנים, אומדן הכנסות לא ריאלי או חריגות נוספות מההנחיות, לא יאושר ויוחזר לרשות בליווי הערות לתיקון. מחסור בכח אדם במשרד הפנים מגביל את יכולתו להקדיש את הזמן הנחוץ לליווי תהליך התיקון, כך שבפועל פועלות מרבית הרשויות תקופה ארוכה ללא תקציב מאושר.[[44]](#footnote-44)

מאז 2007 נוהג משרד הפנים במדיניות דיפרנציאלית לאישור תקציבי הרשויות השונות, בהתאם לביצועים הפיסקאליים שלהן. רשויות איתנות, שעמדו בסטנדרטים של מנהל תקין ושל ניהול תקציבי יציב, זוכות לדרגת חופש גבוהה בתהליך ופטורות מחובות דיווח שונות. לעומתן, רשויות בתכנית הבראה ייבדקו בקפידה מול תכנית ההבראה, ויידרשו להסביר חריגות.

## ביצוע

במהלך השנה הרשות רשאית להעביר תקציבים בין סעיפי הוצאה, בתנאי שהיא עומדת במסגרת סך ההוצאות שאושרו בתקציב. תוספת או הפחתה בשיעור של עד 20% מהסכום המאושר בסעיף מחייבת את אישור מועצת הרשות. שינוי בשיעור גבוה יותר מחייב את אישור שר הפנים.[[45]](#footnote-45)

גם לאחר אישור התקציב במשרד הפנים, קיים מערך של בקרה תקציבית שנועד לפקח על פעילות הרשויות, בהתבסס על דוחות רבעוניים, חצי שנתיים ושנתיים שהרשויות מחויבות להעביר על פי חוק.

יש לציין כי יכולת הבקרה התקציבית של משרד הפנים היא מוגבלת; המאזן הכספי אינו משקף תמיד את איתנותן של הרשויות בשל שיטות הרישום שהן נוהגות, שמייצרת מצב בו התמונה המלאה יכולה להתקבל רק באמצעות נתונים ודוחות משלימים שמציגים את הנכסים וההתחייבויות של הרשות. [[46]](#footnote-46) כאמור, תקציבי הרשויות מאושרים במשרד הפנים לרוב רק לאחר תחילת שנת תקציב, מה שגורם לבקרה תקציבית על תקציב שלא אושר, ועל קושי לאותת על משבר תקציבי ברשות. נוצר מצב שבמקרה של צורך בהתערבות, מפעיל משרד הפנים את סמכותו רק בדיעבד.

### מה קורה במקרה של גירעונות וכשלים פיסקאליים בתקציבי הרשויות?

עד אמצע שנות התשעים התמודדות הממשלה עם משברים תקציביים ברשויות כללה בעיקר תכניות הצלה לכיסוי גירעונות. מדיניות זו אפשרה פתרון זמני של הבעיות הכספיות ברשויות, אולם יצרה תמריצים לרשויות לפתוח גירעונות תקציביים.[[47]](#footnote-47)

מאז תחילת שנות האלפיים חל שינוי במדיניות זו, והחלה התערבות ממשלתית ברמות שונות של השלטון המרכזי ברשויות מקומיות.[[48]](#footnote-48) במסגרת חוק התכנית הכלכלית שעבר באותה שנה,[[49]](#footnote-49) מוסמך שר הפנים, לפי עומק הכשל הפיסקאלי, להפקיע סמכויות מהדרג המקצועי והנבחר ברשויות ולמנות בעלי תפקידים מטעמו.

לפי התוכנית שנוסחה בחוק,[[50]](#footnote-50) קיימים מספר סוגי התערבות של השלטון המרכזי ברשויות המקומיות:

* *סמכות חיוב אישי* היא סנקציה המעוגנת בחוק מזה שנים רבות,[[51]](#footnote-51) אבל הוכנסה לשימוש רק בשנת 2001, כשהגדיר מנכ"ל משרד הפנים נוהל לחיוב אישי. לפי החוק, בעל תפקיד מקצועי ונבחר יכולים לשלם על הפסד שגרמו, מה שמשמש גורם מרתיע אצל בעלי תפקידים ברשויות. במבחן התוצאה, מאז הפעלת נוהל זה הוטל חיוב אישי על 51 נושאי תפקיד בכירים ברשויות המקומיות, בסכום כולל של מעל שני מיליון שקלים.[[52]](#footnote-52)
* *מינוי חשב מלווה וגובה ממונה* מטעם משרד הפנים, היא סנקציה עדינה באופן יחסי שמופעלת על פי קריטריונים ברורים. משמעות המינוי היא שעל הרשות לקבל אישור מהחשב המלווה על כל פעולה בעלת משמעות תקציבית.
* *תכנית הבראה* מופעלת ברשויות חלשות, גם היא על פי קריטריונים ברורים, חמורים יותר, של גודל גירעון מצטבר ביחס להכנסה שנתית. על רשות שנכנסת לתכנית הבראה להציג צעדי התייעלות לפי לוח זמנים, שעמידה בו היא תנאי להעברת כספי ההבראה אל הרשות.
* *מינוי ועדה ממונה/ קרואה* הוא הסנקציה הקיצונית ביותר, ומשמעותה פיזור מועצת הרשות והעברת סמכויותיה אל ועדה ממונה עד לבחירות לשנתיים לפחות. הקריטריונים להפעלת סנקציה זו גמישים יחסית, וכוללים ניהול פיסקאלי כושל, אי עמידה בתנאי תכנית הבראה, אי הגשת תכנית הבראה ואי אישור תקציב.[[53]](#footnote-53)

מאז שנת 2004 החל משרד הפנים להפעיל סנקציות התערבות ברמות השונות ברשויות המקומיות. כך למשל בשנת 2010 הופעלה התערבות משרד הפנים ב - 80 רשויות, מתוכן בכ - 25 רשויות מונתה ועדה קרואה.[[54]](#footnote-54) מחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה משנת 2013 חוקר את סוגי ההתערבויות השונות שהופעלו ברשויות ואת השפעתן על ניהולן התקין של תקציבי הרשויות המקומיות ועל שיפור אספקת השירותים הציבוריים המקומיים. תוצאות המחקר מצביעות על מינוי חשב מלווה כהתערבות היעילה ביותר מבחינת ירידה בהוצאות הרשויות לתושב ועלייה בהכנסות מארנונה.[[55]](#footnote-55)

# פרק 5: איך מתקדמים מכאן?

תפיסת היסוד של כולנו, רשויות ואזרחים כאחד, צריכה להיות כי הבשילו התנאים לאמץ עקרונות של שקיפות וממשל פתוח: נגישות למידע אודות התקציב המקומי היא צורך השעה.

אבל, עבודה רבה לפנינו. התקציב המקומי אינו חושף תמיד את התמונה התקציבית המלאה של הרשות, וקיים קושי מובנה להשוות בין הרשויות השונות.

למשל: התקציב הבלתי רגיל הוא מקור מרכזי לעמימות; הוא אינו כפוף לתנאים סטנדרטים, תהליך האישור שלו משתנה בין רשות לרשות, אין פיקוח על פרטי הביצוע שלו, אין התפרטות של סעיפים לרזולוציות גבוהות ולעתים קיימת כפילות בנתונים שמופיעים בו ובתקציב הרגיל. לכן, צריך ללחוץ לכיוון פיקוח וסטנדרטים יותר מחמירים לגבי התקציב הבלתי רגיל.

או למשל: כל שנה מופנים תקציבים גדולים לייעודים שונים בהתאם להחלטות של ועדת הכספים ברשות, שאינן מתבטאות בתקציב השוטף, והוצאות של חברות עירוניות שנותנות שירותים לרשות אינן שקופות. יש לדרוש הסברים מדויקים לגבי החלטות שמתקבלות בועדת כספים והוצאות של חברות עירוניות.[[56]](#footnote-56)

או למשל: קיים קושי מהותי להשוות בין רשויות, שנבדלות מהותית זו מזו בגודלן, במצבן הכלכלי, בסטאטוס שלהן כ'עירייה' 'רשות מקומית' או 'רשות אזורית', בשטחן, בכמות העסקים שבשטחן, במפעילי מערכות החינוך שלהן ועוד. לכן, חלק מהשינויים בין רשויות הם מובנים ומוצדקים. צריך רק לשאול ולבקש תשובות.

פרויקט 'תקציב מקומי פתוח' נועד להפוך את התקציב המקומי למובן ונגיש יותר עבור תושבי הרשויות המקומיות בישראל. הבנה של המתרחש בחצר האחורית תביא לפיקוח על מעשי השלטון המקומי, תגביר את האמון בין הרשות והתושב ותעודד את הרשויות לרישום סטנדרטי, שקוף יותר, של נתוני התקציב. בשנים הקרובות נרחיב את מעגל הרשויות המשתתפות בפרויקט, כך שיותר ויותר תושבים יוכלו ללמוד ולהבין את תקציבי הרשויות המקומיות שלהם.

1. משרד הפנים והלמ"ס, **הרשויות המקומיות בישראל 2010 חלק א'.** ירושלים 2012. <http://www.cbs.gov.il/publications12/local_authorities10/pdf/h_print.pdf> [↑](#footnote-ref-1)
2. הלמ"ס: אפיון יחידות גיאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2008 <http://www.cbs.gov.il/webpub/pub/text_page.html?publ=100&CYear=2008&CMonth=1> [↑](#footnote-ref-2)
3. הלמ"ס, **הרשויות המקומיות בישראל** 2011. <http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201324091> [↑](#footnote-ref-3)
4. פקודת העיריות (נוסח חדש) <http://www.nevo.co.il/law_html/law01/P182_001.htm>

   פקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש) <http://www.nevo.co.il/law_html/law01/211_001.htm>

   צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) <http://www.m-yehuda.org.il/uploads/n/1301086914-1.pdf>

   [↑](#footnote-ref-4)
5. דוד דרי, **מי שולט בשלטון המקומי?** ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1994 <http://www.forum15.org.il/art_images/files/34/misholetbasilton.pdf> [↑](#footnote-ref-5)
6. דוד נחמיאס ודורון נבות, לקראת הגדרת מעמדו החוקתי של השלטון המקומי בישראל, בתוך: **ההיבטים החוקתיים המשטריים והפרוצדורליים של השלטון המקומי**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, יוני 2003. עמ' 145. [↑](#footnote-ref-6)
7. חוק יסודות התקציב <http://www.nevo.co.il/law_html/law01/P233_001.htm> [↑](#footnote-ref-7)
8. הצעת חוק יסוד: השלטון המקומי <http://www.forum15.org.il/art_images/files/34/Hokyesod.pdf>

   הצעת חוק העיריות <http://www.forum15.org.il/art_images/files/34/hazaathokhairiot.pdf> [↑](#footnote-ref-8)
9. חוק הרשויות המקומיות <http://www.nevo.co.il/law_html/law01/p213_033.htm>. [↑](#footnote-ref-9)
10. גדליה אורבך, ניהול ומנהל בשלטון המקומי בתוך: **יסודות השלטון המקומי**, ירושלים: האוניברסיטה הפתוחה, 2004. עמ' 26. <http://books.google.co.il/books?id=wFhc3J4YQO8C&printsec=frontcover&hl=ar&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false> [↑](#footnote-ref-10)
11. פקודת העיריות, סעיף 19. [↑](#footnote-ref-11)
12. גדליה אורבך, עמ' 21. [↑](#footnote-ref-12)
13. שם, עמ' 28. [↑](#footnote-ref-13)
14. יצחק גל נור, ג'ניפר אושר ואלמה גדות- פרז, **הסביבה הפוליטית של קביעת מדיניות ציבורית בישראל** ירושלים: הוצאת ספרים ע"ש י"ל מאגנס, האוניברסיטה העברית, 2012. [↑](#footnote-ref-14)
15. משרד הפנים, האגף למנהל מוניציפאלי, **הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות**- חוברת מספר 7: ועדת כספים, רקע והסבר על תקציב הרשות המקומית, 2003. פרק ג', עמ' 26. <http://www.moin.gov.il/SubjectDocuments/hakdama.pdf> [↑](#footnote-ref-15)
16. שם, שם. [↑](#footnote-ref-16)
17. שם, שם. [↑](#footnote-ref-17)
18. שם, שם. [↑](#footnote-ref-18)
19. בן בסט ודהן, **הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות**. <http://www.idi.org.il/media/248913/ALL_HEB.pdf> [↑](#footnote-ref-19)
20. מתוך אתר הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל- 2011. <http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201324091> [↑](#footnote-ref-20)
21. בן בסט ודהן, עמ' 32. [↑](#footnote-ref-21)
22. שם, שם. [↑](#footnote-ref-22)
23. שם, שם. [↑](#footnote-ref-23)
24. משרד האוצר, אגף החשב הכללי: מסמך סיכום העברות משרדי הממשלה לרשויות המקומיות: http://www.ag.mof.gov.il/NR/rdonlyres/359BF32E-B35D-42E4-833B-8F86EAE6FB6E/0/%D7%94%D7%A2%D7%91%D7%A8%D7%95%D7%AA%D7%9C%D7%A8%D7%A9%D7%95%D7%99%D7%95%D7%AA%D7%9E%D7%A7%D7%95%D7%9E%D7%99%D7%95%D7%AA.doc [↑](#footnote-ref-24)
25. בן בסט ודהן, עמ' 40. [↑](#footnote-ref-25)
26. יניב רונן, **מימון תואם (matching) של משרדי ממשלה ורשויות מקומיות**. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2008. <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02193.pdf> [↑](#footnote-ref-26)
27. אבי בן בסט, מומי דהן ואסטבן קלור, **ייצוגיות ויעילות ברשויות המקומיות**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013. [↑](#footnote-ref-27)
28. אתר משרד הפנים, <http://www.moin.gov.il/Subjects/MaanakeyHamisrad/Pages/default.aspx> [↑](#footnote-ref-28)
29. המנהל לשלטון מקומי, **דברי הסבר להקצאת מענק האיזון לשנת 2009** <http://www.moin.gov.il/SubjectDocuments/Izun25.pdf> [↑](#footnote-ref-29)
30. תמיר אגמון, **ניתוח מענקי האיזון ברשויות המקומיות**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2010. <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02620.pdf> [↑](#footnote-ref-30)
31. על תפקיד משרד הפנים בתהליך התקצוב המקומי ראו בפרק 4 במסמך זה. [↑](#footnote-ref-31)
32. משרד הפנים, **תהליך אישור תב"ר ברשויות המקומיות** חוזר מס' 1/98 בתוך אתר משרד הפנים <http://www.moin.gov.il/Subjects/TaktzivBiltiRagil/Pages/default.aspx#3;#Subjects/TaktzivBiltiRagil/Pages/TahalichIshur.aspx> [↑](#footnote-ref-32)
33. שמעון תורג'מן, **המדריך לחשב המלווה ברשות המקומית**, המדריך לרשות שירותי ייעוץ והדרכה מוניציפאליים בע"מ, 2005. בתוך אתר משרד הפנים <http://www.moin.gov.il/SubjectDocuments/Hvraa03.pdf>

    עמ' 30. [↑](#footnote-ref-33)
34. משרד הפנים, האגף למנהל מוניציפאלי, **הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות**, ועדת כספים, פרק ג', עמ' 32. [↑](#footnote-ref-34)
35. אתר עיריית באר שבע, ביצוע התקציב הרגיל לשנת 2012. <http://www.beer-sheva.muni.il/openning.asp?Lang=1> [↑](#footnote-ref-35)
36. משרד הפנים, האגף למנהל מוניציפאלי, **הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות**- חוברת מספר 7: ועדת כספים, רקע והסבר על תקציב הרשות המקומית, 2003. פרק ג', עמ' 18. [↑](#footnote-ref-36)
37. למבנה המלא של התקציב הרגיל ראו באתר משרד הפנים, ועדת כספים- רקע והסבר על תקציב הרשות המקומית, נספח 4 <http://www.moin.gov.il/SubjectDocuments/Nispach4.pdf> [↑](#footnote-ref-37)
38. עדית סדן-סמט, תהליך התקצוב ברשויות המקומיות להלכה ולמעשה, בתוך: **הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2003. עמ' 126. [↑](#footnote-ref-38)
39. שם, עמ' 127. [↑](#footnote-ref-39)
40. המדריך לחשב המלווה, עמ' 48. [↑](#footnote-ref-40)
41. פקודת העיריות (נוסח חדש) סעיף 206. [↑](#footnote-ref-41)
42. עדית סדן- סמט, עמ' 131. [↑](#footnote-ref-42)
43. המדריך לחשב המלווה, עמ' 57. [↑](#footnote-ref-43)
44. עדית סדן- סמיט, עמ' 134. [↑](#footnote-ref-44)
45. משרד הפנים, האגף למנהל מוניציפאלי, **הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות**, ועדת כספים, פרק ג', עמ' 33. [↑](#footnote-ref-45)
46. עדית סדן סמט, עמ' 137. [↑](#footnote-ref-46)
47. אבי בן בסט ומומי דהן, **ייצוגיות ויעילות ברשויות המקומיות**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013. עמ' 25. [↑](#footnote-ref-47)
48. שם, עמ' 140 [↑](#footnote-ref-48)
49. חוק התכנית הכלכלית, 2004 <http://www.nevo.co.il/law_html/law01/999_241.htm#Seif16> סעיף 50. [↑](#footnote-ref-49)
50. פקודת העיריות (נוסח חדש), סעיף 142א, 142א-ד, 143 [↑](#footnote-ref-50)
51. שם, סעיף 221 [↑](#footnote-ref-51)
52. אתר משרד הפנים <http://www.moin.gov.il/Subjects/PersonalObligation/Pages/default.aspx> [↑](#footnote-ref-52)
53. עדית סדן סמט, עמ' 145. [↑](#footnote-ref-53)
54. שם, עמ' 29. [↑](#footnote-ref-54)
55. שם, עמ' 53-36. למחקר המלא: <http://www.idi.org.il/media/2452465/00330813.pdf> [↑](#footnote-ref-55)
56. חלק מהרעיונות והמידע במסמך זה נלקחו מתוך סדנה של שתי"ל- **שימוש אזרחי בנתוני התקציב**, שהועברה על ידי נועם הופשטטר וערן קליין בחודשים מרץ- אפריל 2013. [↑](#footnote-ref-56)