

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי | התשפ"ב-2022

ביקורת כספית

ניהול התקציב ברשויות המקומיות





ניהול התקציב ברשויות המקומיות

רקע

הרשויות המקומיות מחויבות לנהל את פעילותן הכספית במסגרת תקציב שנתי ועל פיו לתכנן את פעילותן הכלכלית. תקציב הרשויות צריך להיות מאוזן, והוא נחלק לתקציב רגיל, המיועד למימון פעולות שוטפות של הרשויות המקומיות, ותקציב בלתי רגיל, שהוא תקציב חד-פעמי המיועד בין היתר לפרויקטים הנושאים אופי של עבודות פיתוח. הצלחת פעולותיהן של הרשויות המקומיות תלויה, בין היתר, בתכנונו של המשק הכספי שלהן וביעילותו. תקציב הרשויות הוא כלי מרכזי לביצוע מעקב ובקרה בעניין העמידה שלהן ביעדים שנתיים ותקציביים.

נתוני מפתח

58%	71.71 מיליארד ש"ח	174.76 מיליון ש"ח	3.44 מיליארד ש"ח
שיעור ההכנסות העצמיות של הרשויות מסך תקציבן הרגיל בשנת 2019	הכנסות הרשויות המקומיות בתקציב הרגיל בשנת 2019. הוצאות הרשויות הסתכמו ב-71.89 מיליארד ש"ח	גירעון שוטף בתקציב הרגיל של הרשויות בשנת 2019	הגירעון המצטבר נטו בכלל הרשויות המקומיות בסוף שנת 2019, גידול של כ-3% יחסית לסוף שנת 2016, שבה הסתכם הגירעון ב-3.34 מיליארד ש"ח
19	3	9	41%
מספר הרשויות המקומיות שתקציבן לשנת 2021 לא אושר על ידי משרד הפנים (נכון לנובמבר 2021)	בשנת 2021 שלוש רשויות מקומיות לא אישרו תקציב במועצת הרשות המקומית; בשנת 2020 ארבע; בשנת 2019 שתיים; בשנת 2018 אחת	מספר הרשויות המקומיות שסיימו את שנת התקציב 2019 עם גירעון שוטף הגדול מ-10%	שיעור הרשויות המקומיות שסיימו את שנת התקציב 2019 עם גירעון תקציבי שוטף, עלייה של כ-25% יחסית לשנת 2015, שבה השיעור עמד על כ-34%



פעולות הביקורת

בחדשים יוני עד נובמבר 2021 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים בניהול התקציב הרגיל ברשויות מקומיות (להלן - התקציב). הבדיקה התייחסה לשלב הכנת התקציב וגיבושו, לניהול התקציב במהלך שנת העבודה על ידי הרשויות המקומיות, ולקשרי הגומלין עם מחוזות משרד הפנים המשמשים גורמי בקרה ואסדרה. הבדיקה נעשתה בעיריות **באקה אל-גרבייה, יוקנעם עילית, מודיעין עילית, קריית מלאכי, ראש העין ורמת השרון** (להלן - הרשויות המקומיות שנבדקו). נוסף על כך, הביקורת נערכה במינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים ובמחוזות מרכז וחיפה של משרד הפנים וכללה ביקורת השלמה במחוזות של המשרד: צפון, תל אביב, ירושלים, דרום ואגף בכיר יישובים ישראלים ביהודה ושומרון.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

שיעור הכנסות עצמיות לפי אשכולות חברתיים לשנת 2019 - נמצא כי ככל שהרשות מדורגת באשכול חברתי-כלכלי גבוה יותר, שיעור ההכנסות העצמיות שלה גדול יותר. לדוגמה, שיעור ההכנסות העצמיות הממוצע של רשויות המדורגות באשכול חברתי-כלכלי 1 הוא 17.5%, ואילו באשכול החברתי-כלכלי 10 הוא 80.7% - פי כארבע וחצי.

סך ההוצאה לתושב ברשויות המקומיות שנבדקו ופערים בתחום החינוך - יש שוני גדול בין שש הרשויות שנבדקו בהיקף ההוצאה על שירותים מקומיים וממלכתיים לתושב. לדוגמה, ההוצאה הגדולה ביותר לתושב על שירותים מקומיים, זו של עיריית **רמת השרון**, הייתה בשנת 2019 - 2,189 ש"ח, גבוהה פי יותר מארבעה (כ-454% יותר) מההוצאה המקבילה הקטנה ביותר, זו של עיריית **מודיעין עילית**, שהייתה 482 ש"ח. השוני בהוצאה לתושב על שירותים ממלכתיים קטן יותר - בהיבט זה הפער בין עיריית **רמת השרון** (4,956 ש"ח) ובין עיריית **מודיעין עילית** (2,622 ש"ח) הוא 189%. כמו כן, נמצאו פערים ניכרים בין הרשויות המקומיות שנבדקו בשיעור המימון העצמי להפעלת שירותי חינוך. למשל, בעיריית **רמת השרון**, המדורגת בדירוג חברתי-כלכלי גבוה (9), שיעור המימון העצמי להפעלת שירותי חינוך בשנת 2019 היה 48% ואילו בעיריית **באקה אל-גרבייה**, המשתייכת לאשכול חברתי-כלכלי נמוך (3), שיעור המימון העצמי היה 12%.

תוכניות אסטרטגיות ותוכניות מקושרות תקציב - עיריות **באקה אל-גרבייה, יוקנעם עילית ורמת השרון** לא הכינו תוכניות אסטרטגיות לשנים הקרובות, כאלה העוסקות בין היתר בהתפתחות העיר בעתיד, בגידול דמוגרפי ובצפי לגידול ההכנסות, ואין להן תוכניות עבודה מקושרות תקציב.

הנחיות משרד הפנים להכנת תקציב שנתי - ההנחיות להגשת מסגרת תקציב שפרסם משרד הפנים לשנת התקציב 2020 פורסמו בסוף דצמבר 2019, ולשנת 2021 בתחילת דצמבר 2020, כלומר בסמוך לפתיחת שנת התקציב, במועד שתקציב הרשויות המקומיות היה אמור להיות מוכן ולאחר שהועבר למועצת הרשות המקומית.



הגשת הצעת התקציב לחברי המועצה - עיריות באקה אל-גרבייה, יוקנעם עילית, מודיעין עילית, קריית מלאכי, ראש העין ורמת השרון הגישו את הצעות התקציב לעיון ולדיון של חברי המועצה במועד מאוחר מהקבוע בחוק: **באקה אל-גרבייה** - הצעת התקציב לשנת 2020 הוגשה לחברי המועצה בעיכוב של כארבעה חודשים. אין לעירייה אסמכתאות בעניין הזימונים שהוצאו לחברי מועצת העירייה לדיון בתקציבי השנים 2018 ו-2019; **יוקנעם עילית** - הצעות התקציב לשנים 2018 - 2021 הוגשו לחברי המועצה בעיכוב של 46 - 102 יום; **מודיעין עילית** - הצעות התקציב לשנים 2018 - 2021 הוגשו לחברי המועצה בעיכוב של 48 - 109 יום; **קריית מלאכי** - הצעת התקציב לשנת 2021 הוגשה לחברי המועצה באיחור של חודשיים. לעיריית **קריית מלאכי** אין אסמכתאות בעניין זימונים שהוצאו לחברי מועצת העירייה לדיון בתקציבי השנים 2018 - 2020; **רמת השרון** - הצעות התקציב לשנים 2018 - 2021 הוגשו לחברי המועצה בעיכוב של 79 - 214 יום; **בראש העין** - הצעות התקציב לשנים 2018 - 2021 הוגשו לחברי המועצה בעיכוב של 42 - 97 יום.

התכנסות ועדת הכספים - עיריות באקה אל-גרבייה, מודיעין עילית, קריית מלאכי ורמת השרון לא הקפידו לכנס את ועדת הכספים בתדירות של לפחות אחת לשלושה חודשים, כנדרש על פי הנחיות משרד הפנים. ועדת הכספים ב**באקה אל-גרבייה** התכנסה בשנים 2018 ו-2020 פעם אחת, ובשנים 2019 ו-2021 פעמיים בשנה; ב**מודיעין עילית** בשנת 2018 התכנסה פעם אחת, בשנת 2019 שלוש פעמים, ובשנים 2020 ו-2021 ועדת הכספים התכנסה פעמיים בכל אחת מהשנים; ב**קריית מלאכי** בשנת 2018 התכנסה פעם אחת, ובשנת 2021 שלוש פעמים; ב**רמת השרון** בשנת 2018 התכנסה שלוש פעמים, ובשנת 2021, עד למועד תום הביקורת, שלוש פעמים.

אישור התקציב במועצת הרשות המקומית - על פי מידע שהתקבל ממשרד הפנים, בשנים 2018 - 2021 היו כמה רשויות מקומיות שפעלו לאורך כל השנה ללא תקציב שאושר במועצת הרשות: בשנת 2018 **עיריית נצרת**; בשנת 2019 **עיריית טבריה והמועצה המקומית ירכא**; בשנת 2020 **עיריית אור עקיבא, המועצה המקומית גוש חלב, המועצה המקומית דבוריה והמועצה המקומית כפר מנדא**; בשנת 2021 **עיריית אור עקיבא, המועצה המקומית פקיעין והמועצה המקומית כפר מנדא**. בשנת 2021 כ-35% מהרשויות המשתייכות למחוז דרום במשרד הפנים לא אישרו את תקציבן במועד. נכון לסוף המחצית הראשונה של שנת 2021 כ-16% מכלל הרשויות המקומיות במדינה (40 רשויות מקומיות) לא אישרו את תקציבן במועצת הרשות המקומית, אף שהיו אמורות לעשות כן עד תחילת שנת התקציב.

אישור תקציב מילואים (אישור תוספת תקציב במהלך השנה) על ידי הרשויות המקומיות ומשרד הפנים - העיריות **יוקנעם עילית ורמת השרון** לא אישרו תקציבי מילואים לשנים 2018 ו-2019 אף שחרגו מתקציבן המאושר לאותן שנים ולא ביקשו את אישורו של משרד הפנים לחריגות כנדרש בחוק. עיריית **מודיעין עילית** אישרה את תקציב המילואים הראשון במועצת הרשות לשנת 2018 בסוף אוגוסט 2018 ואת השני בתחילת ינואר 2019 (לאחר תום שנת התקציב) ולשנת 2019 בסוף נובמבר 2019, ותקציב המילואים הסופי לשנת 2018 אושר במשרד הפנים חודש לאחר תום שנת התקציב ולשנת 2019 למעלה מחודשיים לאחר תום שנת התקציב. עיריית **קריית מלאכי** אישרה את תקציב המילואים שלה לשנים 2018 ו-2019 במועצת הרשות ביום האחרון של שנת התקציב של כל אחת מהשנים, ותקציב המילואים לשנת 2018 אושר על ידי משרד הפנים שלושה חודשים לאחר תום שנת התקציב ולשנת 2019 חמישה חודשים לאחר תום שנת התקציב.



לדברי חלק ממחוזות משרד הפנים הם מתקשים לקיים באופן מלא את הוראות החוק בכל הקשור לאישור שינויים תקציביים במהלך השנה, וזאת עקב מחסור במשאבים הנדרשים לשם כך. יודגש כי אישור תקציב מילואים על ידי מועצת הרשות המקומית בסמוך לסוף השנה התקציבית ועל ידי משרד הפנים לאחר שהשנה הסתיימה או חודשים רבים לאחר מכן הוא פעולה טכנית חסרת משמעות מעשית, מאחר שהאישור ניתן בדיעבד ואינו מאפשר הן למשרד הפנים הן לגורמי בקרה בתוך העירייה, כמו מועצת העירייה וועדת הכספים, לקיים בקרה אפקטיבית על ההתנהלות הכספית של העירייה.

בקרת מטה משרד הפנים על ניהול תקציבי הרשויות - אגף בקרה ותקצוב במשרד הפנים

קיים במהלך השנים 2018 - 2020 ישיבת בקרה אחת על התנהלותן התקציבית של הרשויות המקומיות (בראשות מנכ"ל משרד הפנים) בכל אחת מהשנים, ובשנת 2021, עד לנובמבר, לא קיים ישיבת בקרה, זאת אף שהאגף מסר כי ישיבה בפורום האמור צריכה להתקיים מדי רבעון. כמו כן לא נמצאו פרוטוקולים של דיונים אלה. **אגף בכיר לביקורת הרשויות המקומיות במשרד הפנים** - הדוחות הכספיים המבוקרים לשנת 2019 של הרשויות המקומיות שנבדקו הוכנו על ידי רואי חשבון שמונו על ידי האגף, עד שבעה חודשים לאחר המועד שקבע משרד הפנים. עוד עלה כי בשלוש מהרשויות (**קריית מלאכי, ראש העין ורמת השרון**) הדוחות הוכנו יותר משנה לאחר תום שנת הכספים. בתחילת אוגוסט 2021, כשבעה חודשים לאחר תום שנת הכספים 2020, האגף הוציא כתבי מינוי לרואי חשבון לעריכת ביקורת ל-150 רשויות מקומיות (שהן 58% מ-257 רשויות מקומיות), ונכון לסוף אוקטובר 2021, כעשרה חודשים לאחר תום שנת הכספים, לא הוגש למשרד הפנים שום דוח מבוקר של רשות מקומית.

אישור תקציבי הרשויות במחוזות - נכון לסוף המחצית הראשונה של שנת 2021 אושרו

במחוזות משרד הפנים תקציביהן של 57% מהרשויות המקומיות, משמע - נכון לאותה עת 43% מהרשויות התנהלו ללא תקציב מאושר. נכון לנובמבר 2021, חודש לפני סיום שנת התקציב, יש 19 רשויות מקומיות שתקציבן לא אושר על ידי משרד הפנים, ובהן עיריית **קריית מלאכי**. תקציב העירייה לשנים 2018 - 2020 אושר על ידי משרד הפנים שישה עד שמונה חודשים וחצי לאחר תחילת שנות התקציב האמורות, ותקציב העירייה לשנת 2021 אושר רק באמצע דצמבר 2021. בשנים 2020 ו-2021 לא אושר תקציב המדינה, ועל כן בשנים אלה לא היה אפשר להשתמש בסנקציה הקבועה בחוק לפיזור מועצותיהן של רשויות שלא אישרו את תקציבן במועד

פרסום תקציביהן של הרשויות המקומיות - עיריית באקה אל-גרבייה לא פרסמה

באתר המרשתת שלה את תקציבי השנים 2018 - 2021



עידוד הרשויות להגדלת ההכנסות העצמיות שלהן - משרד הפנים קיים פעילויות מגוונות לעידוד הרשויות המקומיות להגדיל את ההכנסותיהן העצמיות, ובכלל זה הקמת ועדות גיאוגרפיות¹; קבלת כמה החלטות ממשלה לטובת העצמה וחזוק של יישובים

1 שינוי בגבולותיהן המוניציפליים של הרשויות המקומיות, ובכלל זה רצון של רשויות מקומיות לקדם חלוקת הכנסות מרשויות הסמוכות אליהן או שינוי במעמדן המוניציפלי, מחייב המלצה של מנכ"ל המשרד ואישור של שר הפנים. כדי להחליט בנושא נדרש שר הפנים לקבל המלצה באמצעות ועדה ציבורית. מתוך אתר המרשתת של משרד הפנים - <https://www.gov.il/he/departments/topics/geographical/govil-landing-page>



"מוחלשים"²; הפעלת תוכנית "המראה", שמטרתה לסייע לרשויות מקומיות לקדם שיפורים בארגון, באופן התנהלותן וביכולתן ליצור מקורות הכנסה נוספים שיאפשרו להן לשפר את רמת השירותים המוניציפליים לתושביהן.

פרסום תקציבי הרשויות - העיריות קריית מלאכי, ראש העין ורמת השרון פרסמו באתר המרשתת שלהן מידע על תקציביהן באופן מפורט ונגיש.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד הפנים ומשרד החינוך יבחנו את תקצוב שירותי החינוך ברשויות המקומיות כדי לצמצם את הפערים בין הרשויות בתחום זה. על **העיריות באקה אל-גרבייה, יוקנעם עילית, קריית מלאכי, ראש העין ורמת השרון** לאשר את תקציביהן לפני תחילת שנת התקציב, בהתאם להוראות החוק ולהנחיות משרד הפנים. עוד מומלץ כי עיריות **באקה אל-גרבייה ויוקנעם עילית** יפעלו להכנת תוכנית אסטרטגית, וכי עיריית **רמת השרון** תשלם את הכנת התוכנית. כמו כן, על העיריות **יוקנעם עילית, מודיעין עילית, קריית מלאכי ורמת השרון** להקפיד לפעול על פי תקציב מאושר. במידת הצורך וככל שנדרש, עליהן לאשר תקציב מילואים במועצת העירייה ולהעבירו לאישור משרד הפנים מבעוד מועד.

מומלץ כי משרד הפנים יבחן כלים שבאמצעותם יוכל לוודא שכלל הרשויות המקומיות מגישות את תקציבן לאישור מוקדם ככל הניתן, יבחן אפשרויות להגברת המעקב והבקרה בעניין שינויים תקציביים שמבקשות הרשויות המקומיות לבצע במהלך שנת התקציב, יפרסם את ההנחיות להכנת התקציב מוקדם ככל האפשר כדי לאפשר לרשויות המקומיות להיערך להכנת התקציב במועד מוקדם ככל האפשר ולאשרו במועצותיהן בעוד מועד, יחדד את הנחיותיו לרואי החשבון העורכים את הביקורת על הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות בכל הנוגע להתנהלות הרשויות בחריגה מתקציבן המאושר, ללא הסדרה במסגרת תקציב מילואים, יקפיד לקיים בכל רבעון מעקב אחר מצבן הכספי והתקציבי של הרשויות המקומיות ויתעד בפרוטוקולים את עיקרי הממצאים וההחלטות שקיבל ויפעל לקיצור לוחות הזמנים להשלמת הדוחות המבוקרים של הרשויות המקומיות.

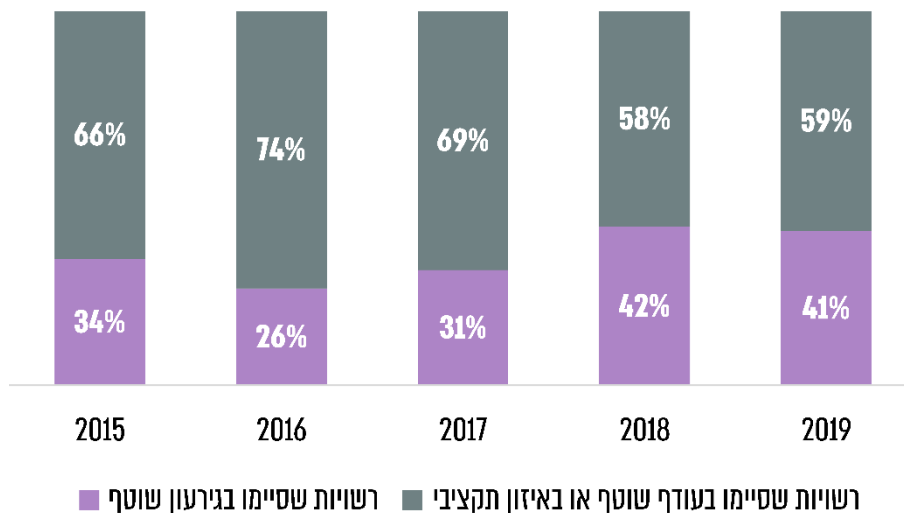
על עיריית **קריית מלאכי** להקפיד למלא אחר הוראות החוקים השונים ואחר הנחיות משרד הפנים בניהול תקציבה. מומלץ כי משרד הפנים יבחן את האפשרויות העומדות לפניו לפעול מול רשויות מקומיות שאינן ממלאות אחר הוראות החוק והנחיותיו, לרבות נקיטת פעולות באופן מדורג.

2 בין החלטות הממשלה: החלטה 959, **תכנית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרומיים והצ'רקסים לשנים 2019-2016** (ינואר 2016); החלטה 922, **פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020** (דצמבר 2015) (באוקטובר 2020 התוכנית הוארכה בשנה במסגרת החלטת ממשלה 468); החלטה 1480, **תכנית ממשלתית להעצמה ולחיוק כלכלי-חברתי של היישובים הבדואים בצפון לשנים 2016-2020** (יוני 2016) (באוקטובר 2020 התוכנית הוארכה בשנה במסגרת החלטת ממשלה 469); החלטה 2397, **פיתוח חברתי כלכלי - תכנית החומש למגזר הבדואי 2017-2021** (פברואר 2017); החלטת ממשלה 2262, **פיתוח כלכלי של מחוז הצפון וצעדים משלימים לעיר חיפה** (ינואר 2017).



מומלץ כי משרד הפנים יבחן הסדרה של פעולות (סנקציות) שיעמדו לרשותו בתקופות שבהן תקציב המדינה אינו מאושר, כדי שיוכל לפעול מול הרשויות על מנת לוודא שהן פועלות במסגרת תקציבית ויגבש נהלי עבודה מפורטים לכלל הגורמים במשרד העוסקים בנושא התקציב, ובכלל זה למחוזות המשרד, בנושא הבקרה על התנהלותן התקציבית של הרשויות המקומיות - אישור תקציבית וניהולו במהלך שנת התקציב.

התפלגות הרשויות המקומיות לאלו שסיימו את שנת התקציב בעודף או באיזון תקציבי ולרשויות שסיימו בגירעון תקציבי, 2015 - 2019



על פי נתוני אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סיכום

כל רשות מקומית מחויבת לפעול במסגרת של תקציב שנתי, שהוא הביטוי הכספי של תוכנית העבודה שלה, והוא אמור לשקף את יעדיה ואת סדרי העדיפויות שלה. חשיבותו של תקציב ברשות המקומית נעוצה בכך שהוא כלי מרכזי לתכנון פעילותה ולביצוע מעקב ובקרה בעניין העמידה שלה ביעדים השנתיים והתקציביים שלה. ממצאי הדוח מעלים ליקויים בניהול התקציב ברשויות המקומיות. כמו כן נמצאו ליקויים בפעילות משרד הפנים בפיקוח על התנהלות הרשויות בעניין זה. כדי לשפר את התנהלותן של הרשויות המקומיות ואת יעילותן מהבחינה הכספית והתקציבית, על משרד הפנים והרשויות המקומיות לפעול לתיקון הליקויים, לאשר ולנהל את תקציבי הרשויות בהתאם להוראות הדין ולבחון את הדרכים לייעול תהליכי התכנון התקציבי



והקצאת התקציבים על ידי הרשויות. נוסף על כך מומלץ כי **הוועדה הבין-משרדית לביזור סמכויות והוועדה הפנימית לביזור סמכויות במשרד הפנים** יבחנו את ממצאיו והמלצותיו של דוח זה במסגרת גיבוש המלצותיהן בדבר ביזור סמכויות לרשויות המקומיות.

