

התקציב ברשות המקומית



ההרצאה במסגרת מרתון לחברי
המליאה

מועצה אזורית עמק חפר

הוכן ע"י שוקי פדר, יועץ בכיר לרשויות מקומיות, מנהל בקבוצת ברניר

רח' ז'בוטינסקי 1, רמת גן

טל במשרד: 03-6102828, נייד: 052-3644369



ינואר 2019

התקציב ככלי לניהול הרשות

יתרונות של ניהול תקציב ככלי להשגת יעדי הרשות

חוקיות

התקציב משמש הרשאה חוקית לביצוע הוצאות.
התקציב מטיל אחריות ואתגרים לגביית ההכנסות.

בחירת הדרך להכנת התקציב

ישנן שתי גישות מרכזיות לבניית תקציב לרשות:

1. על בסיס מצב קיים.
2. תקציב על בסיס אפס.

קביעת יעדים

התקציב משקף את היעדים של ראש הרשות ושל הנבחרים. ביצוע התקציב הלכה למעשה והמעקב אחריו מראה במהלך השנה את אופן השגת היעדים (הן בצד ההוצאה והן בצד ההכנסה) וכן את השגת המשימות שהושגו בהשוואה לתכנון. לימוד הסטיות וניתוחם והפקת לקחים בגין החודשים שנותרו עד סוף התקופה.

יצירת מרכזי אחריות - מרכזי בקרה

התקציב יוצר מרכזי אחריות שמפקחים על עצמם כגון:
מנהלי אגפים, מנהלי מחלקות ומנהלי מדורים שעוקבים אחר העלויות וההכנסות בהשוואה לתקציב.



קבוצת ברנד

כמו כן יש מעקב אחר מוקדי הוצאות כגון:

- ✓ שכר (כח אדם, תנאים נלווים, ש.נ., פנסיונרים וכד')
- ✓ עלויות של הוצאות מנהל לפי סוגים
- ✓ עלויות של פעולות לטובת הציבור
- ✓ עבודות קבלניות מסוימות
- ✓ השתתפויות
- ✓ פירעון מלוות
- ✓ הוצאות מימון
- ✓ משקים סגורים
- ✓ פיקוח על הכנסות – קביעת צו ארנונה, מדיניות מגבוה
- ✓ פיקוח על הכנסות ממשרדי ממשלה

השוואה רב שנתית

הכנת התקציבים מדי שנה והרישומים במערכת הרישום והדיווח של הרשות על פי התקציב

מאפשרת השוואה רב שנתית, הפקת לקחים כבסיס להכנת תקציבים טובים יותר לשנים



קבוצת ברנד

הבאות. **BDO**
ד"ר האפט

יתרונות נוספים בשלבי הכנת התקציב



הכנת התקציב מקרבת את ראש הרשות לכל מנהלי האגפים והמחלקות.

שיתוף המנהלים ודרג הביניים של מרכזי האחריות מפרים את מכיני התקציב בעצות חיוניות.

מנהלים שנעשים שותפים בהכנת התקציב מרגישים תחושת אחריות להשגת המטרות שנקבעו.



קביעת מדיניות מראש



התקציב מהווה מדיניות שנקבעה מראש.

את המדיניות יש לפרסם בתוך הארגון כדי שאנשים ירגישו שותפות, אחריות וקבלת סמכויות

לדרג המבצע . (מומלץ באתר האינטרנט של המועצה) .

הכשרת "עתודת מנהלים"



שיתוף היחידות השונות בהכנת התקציב משמשת אמצעי להכשרת עתודת מנהלים, לימוד עקרונות

המדיניות בפעילויות השונות.



קבוצת ברניד

הצמדת נתוני התקציב לפעילות הכלכלית החזויה

אסור שהתקציב יהיה מנותק מהמציאות הכלכלית לשנה הקרובה, לעיתים על "משקי הבית" (להלן הצרכנים) המקומיים עוברות תקופות גאות ושפל בעסקים. ואת התופעות הצפויות יש לשקף בתקציב בהתאם (יכולת הגביה, מצב התעסוקה, מצב סוציו-אקונומי וכו').

הכנה ופיתוח תכנית פעולה מאוזנת

התקציב צריך לבטא ראייה כוללת של הפעילות תוך איזון תוכניות ההשקעה, הרכש, ההוצאות הקבועות וההוצאות המשתנות, הגבייה המימון החיצוני וכן מתן תקצוב הולם ומאוזן של:

המנהל הכללי

המנהל הכספי

המנהל לשירותים מקומיים

המנהל לשירותים ממלכתיים

המנהל של המפעלים

תשלומים בלתי רגילים ובלתי צפויים וזאת כדי למנוע קיפוח בין משימות.

תיאום פעולות בתקציב – סינכרוניזציה

התקציב אינו מהווה תזרים מזומנים, אך המעקב התקציבי מחייב מציאת קשר מתמיד בין זרם ההכנסות לזרם ההוצאות כדי לא להגיע למצב של משבר.

הניסיון מלמד, כי משבר לא נוצר ביום אחד, והוא נוצר בעקבות תהליך ממושך, או נקודת מוצא משברית.



קבוצת ברנד

לדוגמא קיימת המלצה להפריד בין כספי תקציב רגיל לתקציב בלתי רגיל וכספי קרנות והיטלים. רשויות שינהגו כאמור, קיים סיכוי שימנעו מעצמם כניסה למשברים, כתוצאה משימוש בכספי הפיתוח למטרת התקציב הרגיל.

➤ ביקורת על הפעילות

התקציב והמעקב התקציבי משמש כלי בקרה ופיקוח על ההוצאות ועל הפעולות האופרטיביות.

➤ גילוי נקודות חלשות בשרשרת הארגונית

המעקב התקציבי עשוי לגלות:

➤ חולשה של חלק מהמנהלים שנמנעים מלקבל על עצמם אחריות.

➤ מנהלים שאינם משתפים פעולה.

➤ מנהלים שאינם מתאימים לתפקידם.

➤ ניצול כח אדם המקומי וציוד

➤ התקציב מהווה גורם הממצא את ניצול כח האדם הקיים (או כח אדם שאינו מתאים,

שנשחק וכדומה) וכן את הפעלת הציוד בצורה אופטימלית.

➤ לעיתים רשויות משאלות ציוד שמנוצל באופן חלקי לרשויות שכנות כדי לנצל

את מלוא הפוטנציאל של הציוד.



קבוצת ברנד

מניעת בזבז ➤

הבדיקה של כל הזמנת טובין או שרות לפני ביצועה ביחידות מרכזי האחריות על המעקב התקציבי במשך השנה, תוך השוואה לתקציב מסייעת במניעת בזבזים ועוצרת תהליכים ודחפים מקומיים.

שימוש במתקנים ➤

ניתן להשתמש בתמחיר תקן לביצוע פעולות מסוימות. קביעת התקן עצמו לחלק מהפעילויות מביאה ליעילות בכך, שהביצוע מושווה לתקן והפער מצביע על העדר יעילות.

עדכניות ותדירות הדיווח ➤

עמידה בלוח הזמנים בהכנת הדיווח החודשי, והרבעוני, לימוד הסטיות לצורך קבלת החלטות, תסייע לרשות המקומית למלא את יעודה.

עונתיות ➤

התקציב לוקח בחשבון את העונתיות הרב שנתית הקיימת בשלטון המקומי (קייטנות, חוסר פעילות בבתי הספר בחודשי קיץ וכו').



קבוצת ברנד

הכנת תכניות "מגירה" כאשר לא מתממשות הכנסות



כל רשות צריכה להיות ערוכה למצב של אי ודאות בתקציב כגון: אי מימוש הכנסות עצמיות

הוצאות בלתי רגילות

מצב פוליטי מסוים שהשתנה ברשות או בארץ

שינוי במצב בטחוני במהלך השנה

התקציב צריך להיות ערוך לאפשרות שחלק מהתחזיות לא יתממשו, ואז צריך "לשלוף" את תכנית "המגירה" שהוכנה. במקרה כזה, יש לשתף את השלטון המרכזי בפתרון משותף של הבעיה.

השוואה אופקית בין רשויות



מערכת הרישומים והדיווחים של התקציב בצורה אחידה בכל הרשויות המקומיות מאפשרת השוואה בין רשות אחת לרשות הומוגנית אחרת.

השוואות כלל ארציות



סעיפי התקציב האחידים והרישומים החשבונאים האחידים מאפשרים:

למשרד הפנים - לקבל תמונה כוללת על כל הסקטור.

למרכז השלטון המקומי - לקבל תמונה על כל הסקטור לצרכי לימוד ומחקר וכן לצורך קיום דיונים עם השלטון המרכזי.



קבוצת ברנד

למרכז המועצות האזוריות - לקבל תמונה על כלל המועצות האזוריות לצרכי לימוד ומחקר

וכן לצורך התדיינות עם הגורמים המתאימים בשלטון המרכזי.

תוספות והשלמות נדרשות על מנת להביא

את התקציב למצב אופטימלי

התקציב והמעקב התקציבי הוא במונחים כספיים



הנתונים מוצגים במונחים כספיים לכן יש לקבל דברי הסבר התומכים בנתונים הכספיים. התקציב אינו מדבר על תפוקות. כדי להשלים חסרון זה יש לקבל דיווחים מראשי האגפים ומהמנהלים את הנתונים הכמותיים כדי לבדוק את הישגים של המערכת לעומת הנתונים הפיזיים שהוצגו בהצעת התקציב.

ראיה אסטרטגית בתקציב השנתי



התקציב הרגיל הוא תקציב שנתי והוא נטול ראיה אסטרטגית רב שנתי. את החיסרון הזה יש להשלים באמצעות בניית הצעות תקציב רב שנתיות, כי בפועל גם בסוף השנה יש המשכיות של "חיי הרשות", המשך פעילות בתי ספר, המשך תעסוקת העובדים והקבלנים וכד'. גם התקציב הבלתי רגיל הבודד הוא חסר מעוף כי הוא מטפל באתר מסוים ואין הוא מצביע על קווי המגמות של פיתוח היישוב. את החיסרון הזה יש להשלים בהכנת תקציב פיתוח רב שנתי של 3 שנים לפחות אותן יש לעדכן מידי שנה ל- 3 שנים קדימה על פי תכניות אב ועל פי סדרי עדיפויות. בחלק מהרשויות קיימות יחידות אסטרטגיות שתפקידן לעקוב אחרי תהליכים של מספר עשורים אחורה וקדימה כדי לסייע להנהלת הרשויות לחזות מראש תהליכים דמוגרפים מקומיים וגם אצל רשויות שכנות לצורך קבלת החלטות.



קבוצת ברנד

מקדמי התייקרויות והנחיות לתקציב



מידי שנה, משרד הפנים נותן הנחיות לרשויות המקומיות של מקדמי התייקרויות בקידום התקציב (בד"כ מבוסס על מקדמי תקציב המדינה).

בפועל חישוב ההתייקרויות שונות מההנחיות ולכן על עורכי התקציב להשתמש במקדמים ראליים כדי למנוע את הסטיות בעת בחינת ביצוע התקציב.



התקציב הבלתי רגיל ➤

1. הוא תקציב שרובו מיועד לשמש מסגרת תקציבית לתקציבי פיתוח.
2. יחודו של תב"ר – במקורות המימון שלו ו/או ביעדיו. לפעמים עפ"י צורך לא צפוי מראש.
3. התקציב איננו שנתי והוא יכול להתפרס על פני מספר שנים.
4. יש להכין את התקציב ולהביאו לאישור המועצה, כך שיאפשר למועצה לדון בו ולאשרו.
5. מקורות המימון לתב"ר: - הלוואות, תרומות, מענקים, השתתפות ממשלה, השתתפות בעלים, היטלי השבחה, תמורה ממכירת קרקעות ועוד.
6. תב"ר מתאפיין ביחודיות - הכספים מושקעים לצורך מסוים, בזמן מסוים, ובמקום מסוים, לכן בד"כ לא ניתן לקבוע כללים אחידים לאילו מטרות יוקצו התקציבים וכל מקרה נדון לגופו, לפי צרכי השעה והמקום ולפי מקורות המימון העומדים לרשות הפרוייקט.
7. רצוי כי בפני המועצה תוצג תוכנית פיתוח המפרטת את תוכניות הפיתוח השונות הנדרשות והמתוכננות בתחום הרשות. כאשר המועצה תקבע את סדר העדיפויות.
8. ההכרעה בדבר המטרות להם מעדיפה המועצה להקצות את מקורותיה צריכה להיות עניינית וסבירה.



חוקי העזר מסדירים את פעילות הרשות מקומית ומקיפים תחומים רבים בחייה של הרשות. בעזרת חוקי העזר מממשת הרשות את סמכויותיה כלפי תושבי המקום ומסדירה את דרכי הפעילות של מחלקותיה, במתן השירותים לתושבים.

באמצעות חוקי העזר יכולה הרשות להטיל על בעלי נכסים או מחזיקיהם לבצע בנכסים פעולות מסוימות או להימנע מפעילויות אחרות. לדוגמא: שיפוץ חזיתות בתים וניקוי מדרכות על ידי בעלי המקרקעין הגובלים ברחוב.

בעזרת חוקי עזר היא קובעת את דרכי הפיקוח והאכיפה ואת סדרי הרישוי לפעולות שונות של התושבים. לדוגמא: אישור תוכניות לבנייה ומתן רישיונות לעסקים טעוני רישוי.

המועצה קובעת בהוראותיה סדרים, נהלים וכללי התנהגות הקובעים את איכות חייו של הפרט בתחומי הרשות, בהתחשב בצרכים ובאינטרסים השונים של תושבי הישובים. לדוגמא: תברואה, ניקוז, גינון, תרבות, רווחה, רישוי עסקים, הסדרת תנועה עירונית, כבאות, שמירה, הבטחת בנייה נאותה וכדומה.

חוקי העזר מחייבים אישור המועצה ולאחר מכן קבלת אישור משרד הפנים ופרסומם לתושבי המועצה לפני הפעלתם.

תרומתו של חבר מועצה באישור התקציב ובכלל

13

- השתתפות בקביעת היעדים והמטרות בתקציב.
- קיום דיון מהותי בשירותים המסופקים ע"י המועצה ליישוביה.
- בקרה על התוצאות הרבעוניות והשנתיות של המועצה.
- השתתפות בדיונים כלכליים והשפעה על סדרי עדיפות בסעיפי התקציב.
- לחברי המועצה סמכות ליזום עשייה חדשה במסגרת התקציב.
- חברי המועצה הם שומרי הסף של האינטרס הציבורי.
- חבר מועצה רשאי וצריך לדרוש את עיקרון השקיפות וזכות העיון, המאפשר לו לבצע עבודה יעילה בלימוד החומר וניתוחו.



"המטרה אינה לנבא את העתיד, אלא לספר לך
את מה שאתה צריך לדעת כדי לנקוט
בפעולה בעלת-משמעות בהווה."
Stanford University - פרופ פאול סאפו, 2007 ,



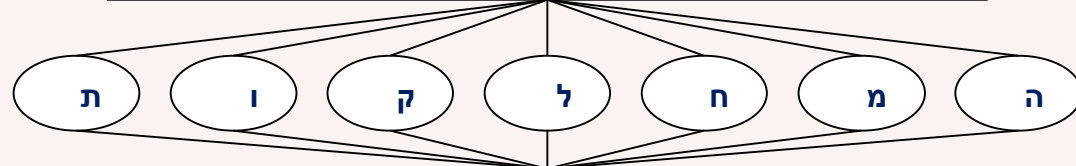
1. התקציב הוא כלי תכנוני חשוב להשגת יעדי הרשות.
2. התקציב יוצר מרכזי אחריות המדווחים להנהלה.
3. התקציב מאפשר מעקב אחר מוקדי הוצאות ובקרה עליהם.
4. התקציב נותן כלי לניהול ושליטה וקבלת החלטות.
5. התקציב מאפשר השוואה רב שנתית והפקת לקחים.
6. המנהלים נעשים שותפים ואחראים להשגת המטרות.
7. קיימת מעורבות ודו - שיח בין ראש הרשות למנהלים.
8. מאחר ומדובר בהיקפי תקציב ענקיים בד"כ, אין תחליף ניהולי לשימוש בתקציב, בתמחיר, במעקב תקציבי ובדיווחים.
9. התקציב מאפשר גילוי נקודות חלשות בשרשרת האירגונית.
10. רשויות שמנוהלות בצורה תקינה, מצביעים בד"כ על רמה ניהולית גבוהה הן של דרג המנהלים והן של גזברות הארגון.
11. עמידה בלוח הזמנים תסייע לרשות בקבלת החלטות.
12. רשויות בהם קיימים קשיים ניהוליים ותקציביים תמידיים, עסוקות בחיפוש אשמים והטלת אחריות על גורמים חיצוניים.
13. לקבלת תמונה מלאה יש להוסיף נתונים כמותיים לתקציב.
14. משרד הפנים מסייע לרשויות כאשר הוא מאבחן כי מדובר בניהול מקצועי ואמין למרות הכניסה למשבר זמני.
14. רשות המנוהלת באופן קבוע תוך התעלמות מהמקורות עשויה להידחות בקבלת סיוע ממשלתי ואף לקרוס.
15. מצ"ב התהליך להכנת התקציב השנתי ברשות.



קבוצת ברניד

תהליך אישור תקציב רגיל

הנחיות משרד הפנים להכנת תקציב
הרשות והנהלה הדגשי היעדים והמדיניות של ראש הרשות
הנחיות הגזבר למחלקות



החלטות הנהלה

ריכוז ולימוד הדרישות
מו"מ עם מנהלי האגפים והמחלוקת
דיונים וקביעת עדיפויות עם
ראש הרשות

הכנת הצפי לפרעון
המלוות

עיבוד אומדן ההכנסות
עיבוד הצעת התקציב הוצאה
קלט לתוכנת תקציב- הדפסה והגהה

הכנת תקן כח אדם

דיון בהנהלה ו / או ועדת כספים

דיון ואישור מועצת הרשות

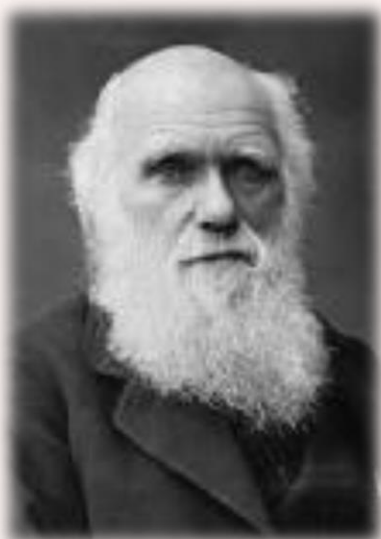
העברה לאישור הממונה

משלוח למשרד הפנים

העברת התקציב לאגפים ולמחלקות

הוראות ביצוע
למחלקות





לא החזק ביותר
או האינטליגנטי ביותר
הוא זה ששורד,
אלא זה שמתאים את עצמו בדרך
הטובה ביותר לשינויים
(צ'ארלס דרווין)



התקציב העירוני למתחילים - מורה נבוכים

ההרצאה במסגרת קורס תכנון אסטרטגי לרשויות
מקומיות של מפעם דרום



למידה על מבנה התקציב



קבוצת ברנד

פברואר 2018

BDO
ד"ר האפט

א. מבנה התקציב

1. **מבנה תקציב אחיד לכלל הרשויות - לכל הרשויות המקומיות בארץ יש מבנה תקציב אחיד ומחייב, כמפורט בחוברת מבנה התקציב הרגיל של רשות מקומית משנת 1994.**

2. **מספר החשבון התקציבי** מספר בן 9 ספרות (בנוסף למספר ה"ספר" ומספר הביקורת) באמצעותו תרשום הרשות בספרי חשבונותיה את כל פעולותיה הכלכליות (הוצאות או הכנסות).

מספר החשבון התקציבי מתחלק לשלושה חלקים (משמאל לימין): מספר יחידת התקציב, נקודה, סעיף תקציבי.

מספר יחידת התקציב	סעיף תקציבי
813200	750

ב. מבנה התקציב

תקציב הרשות מחולק ל - 10 חלקים:

חמישה חלקי תקבולים (הכנסות): .1,2,3,4,5

חמישה חלקי תשלומים (הוצאות): .6,7,8,9,0

קיימת הקבלה בין חלקי התקבולים
2,3,4

לחלקי התשלומים
.7,8,9

ג. חלוקת התקציב לעשרה חלקים

תשלומים	התקציב	תקבולים
-	מיסים ומענק כללי	1
6	הנהלה כלליות ומלוות	-
7	שירותים מקומיים	2
8	שירותים ממלכתיים	3
9 (פרט ל 99)	מפעלי הרשות	4
99	תקבולים ותשלומים בלתי רגילים	5
0	תקציבי עזר	-

בחשבון התקציב 813223.743
 הספרה 8 הראשונה בצד שמאל של החשבון
 התקציבי מייצגת את חלק השירותים הממלכתיים



קבוצת ברניד

8		השרותים המלכתיים	3	
תשלומים				תקבולים
81	➔	חינוך	⊕	31
82	➔	תרבות נוער וספורט	←	32
83	➔	בריאות	←	33
84	➔	רווחה	←	34
85	➔	דת	←	35
86	➔	קליטת העליה	←	36
87	➔	איכות הסביבה	←	37
-				-
-				-

ד. חלוקת חלקי התקציב לפרקים



דוגמא: בחשבון התקציבי 813223.743
שתי הספרות 81 הנמצאות בצד שמאל של החשבון התקציבי הן:
פרק החינוך בשירותים הממלכתיים - 8.

81	חינוך	31
תשלומים 81		תקבולים 31
811	➔ מינהל החינוך	← 311
812	➔ חינוך קדם יסודי	← 312
813	➔ חינוך יסודי	← 313
814	➔ חטיבות הביניים	← 314
815	➔ חינוך על יסודי	← 315
816	➔ חינוך גבוה	← 316
817	➔ שירותים נוספים למוסדות חינוך	← 317
818	➔ חינוך מבוגרים	← 318
-		

ה. חלוקת פרקי התקציב לפרקי משנה

דוגמא: בחשבון התקציבי 813223.743 שלוש הספרות 813 הנמצאות בצד שמאל של החשבון התקציבי הן פרק המשנה "חינוך יסודי" בפרקי החינוך 81 בשירותים הממלכתיים – 8



813	חינוך יסודי	313
תשלומים 813		תקבולים 313
8131	מינהל החינוך היסודי	3131
8132	בתי"ס יסודי	3132
8133	חינוך מיוחד	3133
8134	חוגים לתלמידים מחוננים ומוכשרים	3134
8135	ישיבות קטנות ותלמודי תורה	3135
8136	חינוך משלים בבי"ס	3136
8137	קייטנות לימודיות וחודש לימוד	3137
8138	חינוך מבוגרים	3138
		-

חלוקת פרקי המשנה ליחידות תקציב

דוגמא: בחשבון התקציבי

813223.743

ארבע הספרות הראשונות

8132 בצד שמאל הן

יחידת התקציב בתי-ספר

יסודיים

בפרק משנה 813 - חינוך יסודי

בפרק 81 - חינוך

בחלק 8 - שירותים ממלכתיים



קבוצת ברניד

ז. טבלת סעיפי תקבולים

	תקבולים		
	➔	ארנונות	← 1
	➔	אגרות	← 2
	➔	היטלים	← 3
	➔	שרותים ושכ"ל	← 4
	➔	החזרות	← 5
	➔	רכוש ומפעלים	← 6
	➔	השתתפות מוסדות ותרומות	← 7
	➔	השתת' בעלים ע"ח עבודות פיתוח	← 8
	➔	השתתפות משרדי ממשלה	← 9

דוגמא
 בחשבון התקציב
 313200.920
 הספרה 9 מימין
 לנקודה מציינת כי מקור
 ההכנסה הוא משרד
 ממשלתי והספרה 2
 אחרי 9 וביחד 92
 = משרד החינוך



קבוצת ברניד

ט. סעיפי תשלומים



תודה על ההקשבה
ובהצלחה בתפקידכם
החשוב!

