

מדריך מקצועי למנהל כספים ברשות מקומית: סוגי תקציבים ומבנה התקציב השנתי

1. מבוא: המסגרת התקציבית ברשות המקומית

1.1 חשיבות התקציב ככלי ניהולי ותכנוני מרכזי

תקציב הרשות המקומית מהווה את המסגרת הכלכלית המרכזית שלפיה היא פועלת. אין מדובר במסמך פיננסי גרידא, אלא בכלי ניהולי ותכנוני רב עוצמה המשקף את חלוקת המשאבים הציבוריים, את סדרי העדיפויות של הרשות בחלוקתם, ואת תוכנית העבודה השנתית שלה.¹ משרד הפנים מגדיר את תקציב הרשויות המקומיות ככלי העיקרי ליישום תוכניות העבודה השנתיות שלהן.¹ באמצעות התקציב, הרשות מתכננת את פעילותה הכלכלית ומקצה משאבים לרווחת תושביה. יתרה מכך, התקציב מאפשר מעקב ובקרה שוטפים אחר ביצוע היעדים וההתחייבויות של הרשות המקומית.²

השקיפות התקציבית תופסת מקום מרכזי בניהול תקין של רשות מקומית. היא מהווה דרך להנגיש מידע לציבור, לקדם את אמונו ברשות ולמנוע תופעות של שחיתות.¹ היקף התקציבים המנוהלים על ידי כלל הרשויות המקומיות בישראל, אשר עמד בשנת 2021 על קרוב ל-100 מיליארד ש"ח (76.9 מיליארד ש"ח בתקציב הרגיל ו-22.2 מיליארד ש"ח בתקציב הבלתי רגיל), מדגיש את החשיבות היתרה של שקיפות זו.¹

מעבר להיותו כלי תכנוני ופיננסי, חשוב להכיר בכך שהתקציב הוא גם מסמך בעל משמעות פוליטית עמוקה. הוא משקף את חזונו של ראש הרשות והקואליציה הנבחרת ואת סדרי העדיפויות שהם מבקשים לקדם. אישור התקציב במועצת הרשות מהווה אבן דרך קריטית ביציבות השלטון המקומי, שכן הוא דורש רוב פוליטי. לפיכך, תהליך גיבוש התקציב ואישורו כרוך מטבעו במשא ומתן, לעיתים מורכב, בין גורמים שונים בתוך הרשות ומחוצה לה. מנהל הכספים, על אף היותו גורם מקצועי א-פוליטי, פועל בממשק הדוק עם הדרג הפוליטי וחייב להבין את הדינמיקה הייחודית הזו ולהיות ערוך לה.

1.2 המסגרת החוקית והרגולטורית לניהול תקציבים מוניציפליים

ניהול התקציבים ברשויות המקומיות בישראל מעוגן במסגרת חוקית ורגולטורית מוגדרת. **פקודת העיריות [נוסח חדש] ופקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]** מהוות את הבסיס החוקי לפעולתן הכוללת של הרשויות, ובכלל זה ניהול כספים ותקצוב.³

חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, קובע עקרונות יסוד לניהול תקציבי, לרבות החובה להכין תקציב מאוזן, הוראות הנוגעות לניהול כוח אדם בתאגידים ציבוריים (ובכללם רשויות מקומיות), והסדרים נוספים הנוגעים להתנהלות הכספית.³

משרד הפנים, מתוקף סמכותו כרגולטור של השלטון המקומי, מפרסם **חוזרי מנכ"ל והנחיות שנתיות** מפורטות להכנת התקציב. הנחיות אלו מפרטות את מבנה התקציב הנדרש, אופן הגשתו לאישור, לוחות זמנים, דרישות דיווח ספציפיות, והתייחסות לנושאים אקטואליים (כגון

שיעורי ארנונה, מענקי איזון, תוכניות הבראה).³ חשוב לציין את ההבחנה הקיימת בין רשויות המוגדרות כ"איתנות" מבחינה פיננסית, הנהנות מגמישות רבה יותר באישור תקציבים ובצוע פעולות כספיות, לבין רשויות אחרות הכפופות לאישור פרטני של משרד הפנים למהלכים רבים.⁷

המסגרת הרגולטורית ההדוקה, במיוחד עבור רשויות שאינן מוגדרות כ"איתנות", נובעת מרצון המדינה להבטיח יציבות פיננסית ואספקת רמת שירותים מינימלית לכלל התושבים. עם זאת, יש להכיר בכך שריבוי ההנחיות והצורך בקבלת אישורים ממשרד הפנים עלולים לעיתים לייצר בירוקרטיה ולהאריך תהליכים.⁵ מצב זה יוצר מתח מובנה בין הצורך בפיקוח מרכזי לבין השאיפה לאפשר לרשויות גמישות ניהולית ויעילות תפעולית. על מנהל הכספים להכיר לעומק את דרישות משרד הפנים ולהיערך אליהן מבעוד מועד, על מנת לצמצם עיכובים אפשריים בתהליך אישור התקציב וניהולו השוטף.

2. סוגי תקציבים ברשות המקומית: תקציב רגיל ותקציב בלתי רגיל (תב"ר)

תקציב הרשות המקומית בישראל נחלק לשני סוגים עיקריים: התקציב הרגיל והתקציב הבלתי רגיל, המכונה תב"ר (תקציב בלתי רגיל).¹ לכל אחד מסוגי התקציבים מאפיינים, מטרות, מקורות מימון וכללי ניהול ייחודיים.

2.1 הגדרת תקציב רגיל: מטרות, מאפיינים ומימון פעולות שוטפות

התקציב הרגיל מהווה את המסגרת הכלכלית השנתית לפעילותה השוטפת והסדירה של הרשות המקומית.¹ הוא משמש ככלי העבודה המרכזי של הרשות ליישום תוכנית העבודה השנתית שלה מבחינה תקציבית.¹ התקציב הרגיל בנוי משני מרכיבים מרכזיים שסכומיהם חייבים להיות זהים: צד ההכנסות, המבטא את הצפי למקורות הכספיים שיעמדו לרשותה של הרשות המקומית בשנת התקציב מכלל המקורות (בעיקר הכנסות עצמיות והכנסות מהממשלה), וצד ההוצאות, המבטא את השימושים שהרשות המקומית תעשה במקורות כספיים אלו.¹ דרישת האיזון, קרי שההכנסות יהיו גדולות או שוות להוצאות, היא עיקרון יסוד בתקציב הרגיל.¹¹

מטרתו העיקרית של התקציב הרגיל היא לממן את כלל הפעולות השוטפות והקבועות של הרשות, כגון תשלומי שכר לעובדי הרשות, אספקת שירותים מוניציפליים חיוניים (חינוך, רווחה, תברואה, תרבות ועוד), הוצאות תפעול ואחזקה שוטפות, וכן פירעון מלוות שנטלה הרשות.² התקציב הרגיל מאושר, ככלל, בתחילת כל שנת כספים על ידי מועצת הרשות המקומית, ולאחר אישורו הוא מהווה "חוק של הרשאה" – קרי, מגבלה חוקית שאין לחרוג ממנה ללא אישור מתאים.¹

הדרישה המחייבת לאיזון התקציב הרגיל מציבה אתגר מתמיד בפני מנהל הכספים והנהלת הרשות. תכנון ההכנסות, התלוי בגורמים רבים כגון שיעורי גביית ארנונה ותקבולי מענקים, אינו תמיד ודאי. מנגד, צד ההוצאות, ובפרט הוצאות השכר, נוטה להיות קשיח ואף לגדול עם הזמן.

מצב זה מחייב תכנון ריאלי ומדוקדק של הכנסות והוצאות, ולעיתים קבלת החלטות לא פשוטות בנוגע לקיצוצים בהוצאות או איתור מקורות הכנסה נוספים על מנת לעמוד ביעד האיזון. מנהל הכספים נדרש, אפוא, לניהול פרויקטיבי של סיכונים תקציביים, לזיהוי מוקדם של פערים פוטנציאליים בין צפי ההכנסות להתחייבויות ההוצאה, ולבחינה מתמדת של חלופות להבטחת האיזון התקציבי.

2.2 הגדרת תקציב בלתי רגיל (תב"ר): מטרות, מאפיינים ומימון פרויקטים חד-פעמיים ועבודות פיתוח

התקציב הבלתי רגיל (תב"ר), המכונה לעיתים קרובות גם "תקציב פיתוח", משמש את הרשות המקומית, ככלל, למימון פרויקטים שונים הנושאים אופי של עבודות פיתוח ומוגדרים כהשקעה לטווח ארוך.¹⁰ על פי דיני הרשויות המקומיות, תב"ר הוא "תקציב של עירייה המיועד לפעולה חד-פעמית או לתחום פעילות מסוים, הכולל אומדן תקבולים ותשלומים לאותה פעולה או לאותו תחום פעילות, וכספים שיועדו על פי דין למטרות שאינן תקציב רגיל".¹⁰

דוגמאות נפוצות לפרויקטים הממומנים באמצעות תב"רים כוללות: סלילת כבישים, סלילת מדרכות, הקמה או שיפוץ של מבני ציבור (כגון בתי ספר, גני ילדים, מתנ"סים), הנחת תשתיות מים וביו, רכישת כלי רכב ייעודיים ומכונות, הקמת פארקים וגנים ציבוריים, ופרויקטים נוספים של פיתוח עירוני.⁷

בשונה מהתקציב הרגיל, המנוהל על בסיס שנתי קבוע, התב"ר אינו נקבע על בסיס שנתי אלא על בסיס פרויקטלי.¹ משמעות הדבר היא שתקציב התב"ר מותאם למסגרת הזמן הנדרשת לביצוע הפרויקט הספציפי, ויכול להתפרס על פני מספר שנים.¹⁰

מקורות המימון לתב"ר הם מגוונים וייעודיים לרוב לפעולות פיתוח. הם כוללים: הכנסות עצמיות של הרשות (כגון היטלי פיתוח שונים, דמי השתתפות בעלים בפרויקטים), השתתפויות של משרדי ממשלה ומוסדות ציבור אחרים (כגון מפעל הפיס), תרומות ייעודיות, הלוואות שנלקחות במיוחד למימון פרויקטי פיתוח, הקצבות מהתקציב הרגיל (במקרים מסוימים ובכפוף לכללים), הכנסות מקרנות הרשות המקומית, ומכירת רכוש של הרשות.⁷

ניהול תב"רים דורש מיומנויות תכנון וניהול פרויקטים מורכבות. זאת, בשל הצורך לגייס מקורות מימון מגוונים, לעיתים ממספר גורמים במקביל, לעמוד בלוחות זמנים מוגדרים לביצוע הפרויקט, ולתאם בין גורמים רבים המעורבים בתהליך (קבלנים, ספקים, משרדי ממשלה, ובמקרים מסוימים גם תושבים). הצלחתו של פרויקט תב"ר תלויה לא רק בניהול הפיננסי הקפדני שלו, אלא גם ביכולת ניהול הפרויקט באופן יעיל ומתואם. על כן, מנהל הכספים נדרש לעבוד בשיתוף פעולה הדוק עם אגפי ההנדסה, התפעול והתכנון ברשות, ולהיות מעורב בשלבי התכנון המוקדמים של הפרויקט, בגיוס המשאבים עבורו, ולא רק בשלב ביצוע התשלומים.

2.3 ההבדלים המהותיים בין תקציב רגיל לתב"ר: בסיס שנתי מול פרויקטלי, מקורות מימון, כללי ניהול והעברת כספים

ההבחנה בין תקציב רגיל לתקציב בלתי רגיל (תב"ר) היא מהותית ומשפיעה על כל היבטי הניהול הכספי ברשות המקומית. להלן ריכוז ההבדלים העיקריים:

מאפיין	תקציב רגיל	תקציב בלתי רגיל (תב"ר)
ייעוד	מימון פעולות שוטפות וקבועות של הרשות על בסיס שנתי. ¹	מימון פרויקטים חד-פעמיים בעלי אופי פיתוחי והשקעתי, כגון עבודות תשתית ובנייה. ¹⁰
תקופת תוקף	שנתי. ¹	לרוב רב-שנתי, בהתאם למשך הפרויקט הספציפי. ¹
מקורות מימון	בעיקר הכנסות קבועות ושוטפות: ארנונה, אגרות שירותים, מענקי איזון והשתתפויות ממשלתיות שוטפות. ¹	מגוון מקורות ייעודיים וחד-פעמיים: היטלי פיתוח, השתתפות משרדי ממשלה, הלוואות לפיתוח, תרומות, מכירת רכוש. ¹⁰
ניהול כספים	מנוהל במסגרת חשבון התקציב הרגיל של הרשות. ¹⁰	כספי התב"ר מנוהלים בנאמנות על ידי ראש העירייה והגזבר, בנפרד מכספי התקציב הרגיל, לעיתים בחשבונות בנק ייעודיים. ⁴ ככלל, לא ניתן להשתמש בכספי תב"ר שלא למטרה שלשמה נועדו. ⁷
העברת כספים	העברות בין סעיפים בתקציב הרגיל כפופות לנהלים ואישורים.	ככלל, אסור לבצע קיזוז בין כספי תב"ר לכספי תקציב רגיל, אלא בתום הפעולה שלשמה יועד התב"ר. העברת כספים מתב"ר לתקציב רגיל אפשרית רק במקרים חריגים ובכפוף לכללי משרד הפנים. ⁴
אישור ושינויים	דורש אישור מועצת הרשות המקומית ולעיתים אישור משרד הפנים (לרשויות שאינן איתנות). ¹	דורש אישור מועצת הרשות המקומית, ולעיתים קרובות גם אישור משרד הפנים (לרשויות שאינן איתנות), במיוחד לשינויים במקור המימון או בהיקף הפרויקט. ⁷

שקיפות ופרסום	חובת פרסום תמצית התקציב הרגיל חלה על עיריות. פרסום ספר התקציב המלא אינו מחויב תמיד על פי דין. ¹	אין חובת פרסום מפורשת וגורפת של תב"ר, אם כי חוק חופש המידע תומך בשקיפות רחבה יותר. ¹
מאזן	חייב להיות מאוזן מדי שנה (הכנסות שוות להוצאות). יכול לצבור עודפים או גירעונות לאורך שנים, אך השאיפה היא לאיזון שנתי. ¹¹	כל תב"ר צריך להיות מאוזן בסיום הפרויקט (הכנסות מכסות הוצאות). עודף או גירעון סופי בתב"ר מועבר לקרנות הרשות. ⁷
מסגרת חוקית עיקרית	פקודת העיריות/מועצות מקומיות, חוק יסודות התקציב, הנחיות משרד הפנים. ³	פקודת העיריות/מועצות מקומיות (סעיפים ייעודיים לתב"ר), הנחיות משרד הפנים. ¹⁰

ההפרדה הקשיחה בין שני סוגי התקציבים, ובמיוחד האיסור על קיזוז והעברת כספים מתב"ר לכיסוי גירעונות שוטפים בתקציב הרגיל, נועדה בראש ובראשונה למנוע "זליגה" של כספים המיועדים לפיתוח לטובת מימון הוצאות תפעוליות שוטפות. זהו עיקרון חשוב לשמירה על יכולת ההשקעה של הרשות לטווח ארוך. עם זאת, יש להכיר בכך שהפרדה זו עלולה ליצור קשיים תזרימיים לרשות במצבים מסוימים. לדוגמה, רשות עלולה להיתקל בקשיי תזרים בתקציב הרגיל עקב עיכובים בגביית ארנונה או בקבלת מענקים, ובמקביל להחזיק ביתרות כספים בחשבונות תב"ר שאינן ניתנות לשימוש מידי לכיסוי קשיים אלו (במיוחד אם הן משועבדות לפרויקטים ספציפיים). מצב זה מחייב את מנהל הכספים לניהול נזילות מתוחכם, הכולל פיתוח מנגנוני חיזוי תזרים מזומנים מדויקים, בחינת אפשרויות מימון לטווח קצר (בכפוף לאישורים הנדרשים), וניהול מיטבי של יתרות הנזילות של הרשות בשני סוגי התקציבים.

3. מבנה התקציב השנתי: מקורות הכנסה עיקריים

הכנסות הרשות המקומית, הן בתקציב הרגיל והן בתקציב הבלתי רגיל, מגיעות ממגוון מקורות. הבנה מעמיקה של מקורות אלו, מאפייניהם והמגבלות החלות עליהם, חיונית לניהול תקציבי תקין.

3.1 ארנונה (בעיקר תקציב רגיל)

הארנונה היא מס שנתי המוטל על ידי הרשות המקומית על המחזיקים בנכסים (מבנים וקרקעות) הנמצאים בתחום שיפוט.¹⁴ הארנונה מהווה את מקור ההכנסה העצמי העיקרי והמשמעותי ביותר עבור מרבית הרשויות המקומיות בישראל, והיא חיונית למימון פעולותיהן השוטפות.¹⁵

המסגרת החוקית להטלת הארנונה כוללת את פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות, המסמיכות את הרשויות להטיל מס זה.¹⁵ **חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992**, הסדיר את סמכות המועצות לחוקק צווי הטלת

ארנונה, קבע מונחים אחידים לחיוב, שיעורי מינימום ומקסימום לתעריפים בסיווגים השונים, וכללים אחידים למתן הנחות.¹⁵ מועצת הרשות המקומית קובעת מדי שנה, במסגרת **צו הארנונה**, את תעריפי הארנונה לסוגי הנכסים השונים בתחומה. צו זה כפוף להוראות תקנות ההסדרים, ובמקרה של חריגה מהתעריפים המותרים, נדרש אישור מיוחד של שר הפנים ושר האוצר.¹⁹

עקרונות החיוב בארנונה נקבעים כמכפלה של שטח הנכס (במטרים רבועים) בתעריף שנקבע על ידי מועצת הרשות המקומית לאותו סוג נכס ושימוש.²¹ הקריטריונים העיקריים המשפיעים על קביעת תעריף הארנונה הם:

- **סוג הנכס:** מגורים, מסחר, משרדים, תעשייה, מלאכה, בנקים, בתי מלון, קרקע תפוסה (קרקע שאינה חקלאית ואינה חלק ממבנה), אדמה חקלאית ועוד.¹⁵
- **גודל הנכס:** שטח הנכס במ"ר. קיימות שיטות מדידה שונות (נטו, ברוטו, נטו-נטו, ברוטו-ברוטו) הנקבעות בצו הארנונה של כל רשות.²²
- **מיקום הנכס:** האזור הגאוגרפי בו ממוקם הנכס בתוך הרשות (למשל, מרכז העיר, אזור תעשייה, שכונת מגורים).¹⁵
- **השימוש בנכס:** התכלית שלשמה משמש הנכס (למשל, מגורים, עסק, משרד, מפעל).¹⁵

הרשות המקומית רשאית, ובמקרים מסוימים אף מחויבת, להעניק **הנחות ופטורים מתשלום ארנונה** על בסיס קריטריונים שונים, כגון מבחני הכנסה, נכות, מעמד אזרח ותיק, חיילים בשירות חובה, נפגעי פעולות איבה, ועוד, והכל בהתאם להוראות הדין.²¹ במקרה של זכאות לשתי הנחות או יותר, הנישום יהיה זכאי להנחה אחת בלבד, הגבוהה מביניהן.²¹

התלות הגבוהה של הרשויות המקומיות בהכנסות מארנונה, בשילוב עם המגבלות החוקיות על העלאת תעריפים (הדורשות אישורי שרים) והצורך במתן הנחות סוציאליות נרחבות, יוצרת לחץ מתמיד על תקציבן. רשויות רבות נאלצות לחפש דרכים "יצירתיות" להגדלת בסיס המס (למשל, על ידי עידוד בנייה למסחר ולתעשייה, המניבים ארנונה גבוהה יותר, לעיתים על חשבון שטחים המיועדים לשימושים אחרים) או ליעל את תהליכי הגבייה. מאמצים אלו עלולים לעיתים להוביל לחיכוכים עם תושבים ועסקים סביב חיובי הארנונה. כמו כן, הלחץ התקציבי עלול להוביל לחיפוש אחר "הכנסות חד פעמיות" בתקציב הרגיל, שאינן בנות קיימא לטווח הארוך, כפי שצוין בהנחיות משרד הפנים.⁵

3.2 מענקי איזון (תקציב רגיל)

מענקי האיזון, המועברים לרשויות המקומיות על ידי משרד הפנים, מהווים כלי מרכזי לצמצום פערים כלכליים בין רשויות חזקות לחלשות, ולהבטחת יכולתן של כלל הרשויות לספק לתושביהן רמת שירותים בסיסית נאותה.²³ מטרתם העיקרית היא לגשר על הפער הקיים בין ההוצאות הנורמטיביות הנדרשות לרשות מקומית לצורך מתן שירותים לתושביה, לבין פוטנציאל ההכנסות העצמיות שלה.²⁴

הקריטריונים והנוסחה לחישוב מענק האיזון מתבססים, החל משנת 2004, על המלצות

"ועדת גדיש"²⁵ מודל גדיש קובע נוסחה מורכבת הלוקחת בחשבון, מחד, את **ההוצאה הנורמטיבית לנפש** של הרשות. הוצאה זו מחושבת על בסיס נוסחת רגרסיה סטטיסטית המתחשבת בגודל האוכלוסייה, ומתואמת באמצעות מקדמי העדפה שונים המשקפים את מאפייני הרשות, כגון: האשכול החברתי-כלכלי אליו היא משתייכת (כאשר רשויות באשכולות נמוכים מקבלות מקדם גבוה יותר), הרכב דמוגרפי (שיעור ילדים וקשישים), מאפיינים גאוגרפיים (למשל, מועצות אזוריות), והיותה רשות קולטת עלייה או ממוקמת בקו עימות.²⁶ מאידך, הנוסחה מתחשבת בהכנסה הפוטנציאלית לנפש של הרשות, הכוללת בעיקר הכנסות מארנונה (על בסיס תעריפים נורמטיביים ושיעורי גבייה נורמטיביים) והכנסות עצמיות אחרות.²⁶ הפער בין ההוצאה הנורמטיבית להכנסה הפוטנציאלית מהווה את מענק האיזון הראשוני לנפש. סך המענק המחושב לרשות כולל גם התחשבות בהוצאותיה לפירעון מלוות ולתשלומי פנסיה, בהתאם לכללי משרד הפנים.²⁴ חשוב לציין שלא כל הרשויות המקומיות זכאיות למענק איזון; רשויות אשר על פי נוסחת המודל הכנסותיהן הפוטנציאליות בפועל גבוהות מהוצאותיהן הנורמטיביות, אינן מקבלות מענק איזון.²⁴

מענק האיזון מהווה **רכיב הכנסה מרכזי בתקציב הרגיל** של רשויות מקומיות רבות, ובפרט אלו המשתייכות לאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים יותר. בשנים האחרונות, וביתר שאת בשנת 2024, חלה הגדלה משמעותית בסכום הכולל של מענקי האיזון המוקצים על ידי המדינה. הגדלה זו נבעה, בין היתר, מהצורך להתמודד עם התייקרויות במשק, אינפלציה, וההשפעות הכלכליות של אירועים לאומיים כגון מגפת הקורונה ומלחמת "חרבות ברזל".²³

למרות מטרתו המוצהרת של מענק האיזון לצמצם פערים סוציו-אקונומיים בין הרשויות, עצם קיומו והתלות הגבוהה של רשויות רבות בו מצביעים על אי-שוויון מבני עמוק במקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות בישראל. שינויים בנוסחת חישוב המענק (כפי שאירע בעבר עם הוצאת רכיב אזורי עדיפות לאומית מהמודל²⁵) או קיצוצים בתקציב המדינה המיועד למענקי איזון, עלולים להשפיע באופן דרמטי על יציבותן הפיננסית של הרשויות התלויות במענק זה. מענק האיזון הוא אפוא כלי חיוני, אך גם כזה המשמר במידה מסוימת תלות של רשויות בשלטון המרכזי ומדגיש את הפערים המובנים ביכולתן של רשויות שונות לייצר הכנסות עצמיות מספקות. על מנהל הכספים ברשות התלויה במענק לעקוב באופן צמוד אחר פרסומי משרד הפנים בנושא, להבין לעומק את נוסחת החישוב והקריטריונים, ולפעול ככל הניתן, בשיתוף עם הנהלת הרשות, להגדלת בסיס ההכנסות העצמיות של הרשות במטרה להפחית תלות זו בטווח הארוך.

3.3 היטלים (בעיקר תקציב בלתי רגיל, אך חלקם יכולים לממן פירעון מלוות בתקציב הרגיל)

היטלים מהווים מקור הכנסה חשוב נוסף לרשויות מקומיות, וברוב המקרים הם מיועדים למימון פעולות פיתוח ספציפיות במסגרת התקציב הבלתי רגיל (תב"ר). עם זאת, במקרים מסוימים, ניתן להשתמש בחלק מהכנסות ההיטלים גם בתקציב הרגיל.

3.3.1 היטלי פיתוח

מטרתם של היטלי הפיתוח היא לממן הקמה של תשתיות מוניציפליות חדשות או שדרוג של תשתיות קיימות בתחום הרשות המקומית.²⁷ הכספים הנגבים מהיטלי פיתוח מיועדים אך ורק למימון עבודות הפיתוח הקשורות לסוג ההיטל הספציפי שנגבה.²⁸

הסוגים העיקריים של היטלי פיתוח כוללים:²⁷

- היטל סלילת כבישים ומדרכות.
- היטל תיעול וניקוז מי גשמים.
- היטל ביוב (להנחת תשתית לניקוז ביוב).
- היטל צנרת מים (להנחת צינורות הולכת מי שתייה).
- היטל שטחים ציבוריים פתוחים (שצ"פ), המיועד לפיתוח שטחים כגון גנים ציבוריים.

הבסיס החוקי להטלת היטלי פיתוח נובע מפקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות, המסמיכות את הרשויות לגבות תשלומים אלו. עם זאת, הרשות המקומית מחויבת לעגן את גביית כל היטל פיתוח **בחוק עזר עירוני** ספציפי לאותו היטל, אשר טעון אישור של משרד הפנים.²⁷ חוק העזר מגדיר את התשתיות שהרשות צריכה להקים, את אופן מימון התשתית (היטל או דמי השתתפות), את הגדרת החייבים בתשלום, את "אירועי המס" (האירועים המחייבים תשלום, כגון קבלת היתר בנייה), את התעריפים ואת שיטת הצמדתם.²⁷

אופן חישוב היטלי הפיתוח ותעריפיהם נקבעים על ידי כל רשות מקומית בחוק העזר שלה. לרוב, החיוב מבוסס על מכפלת שטח הקרקע ו/או השטח הבנוי בתעריף למ"ר שנקבע בחוק העזר.²⁷ התחשיב הכלכלי העומד בבסיס קביעת התעריפים אמור להתבסס על עלויות הפיתוח בפועל של התשתיות הרלוונטיות ולשמור על עיקרון של "משק כספים סגור" – כלומר, סך ההכנסות הצפויות מההיטל אמור לכסות את סך הוצאות הרשות לצורך פיתוח אותה תשתית ספציפית.²⁹ משרד הפנים מפרסם נהלים מפורטים לעריכת תחשיבי היטלי פיתוח, שעל הרשויות לפעול לפיהם.³⁰

ייעוד הכספים: כספי היטלי הפיתוח מנוהלים, על פי רוב, בקרנות ייעודיות במסגרת התקציב הבלתי רגיל (תב"ר) של הרשות, ומשמשים למימון ישיר של פרויקטי הפיתוח הרלוונטיים. עם זאת, קיימת אפשרות, בכפוף להנחיות משרד הפנים, להשתמש בחלק מהכנסות היטלי הפיתוח בתקציב הרגיל, בעיקר למימון פירעון מלוות שנלקחו בעבר לצורך פיתוח אותן תשתיות, או למימון חלקי של הוצאות שוטפות של מחלקת ההנדסה ברשות.⁵

3.3.2 היטל השבחה

הגדרתו ומטרתו של היטל השבחה הן תשלום חובה הנגבה על ידי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מבעל נכס (או חוכר לתקופה ארוכה), במקרים שבהם אישרה הוועדה תוכנית בניין עיר (תב"ע), הקלה בנייה או שימוש חורג, אשר הביאו לעלייה בשווי אותו הנכס.³¹ מטרת ההיטל היא לאפשר לוועדה המקומית לכסות את הוצאותיה הכרוכות בתכנון ופיתוח, ברכישת מקרקעין לצרכי ציבור, בהוצאות שימור אתרים, ובתשלום פיצויים לבעלי נכסים שנפגעו מתוכנית (לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה).³¹ הרשות המקומית רשאית, בתנאים מסוימים, להשתמש

ביתרת כספי היטל ההשבחה גם להשקעה בחינוך.³¹

הבסיס החוקי להיטל ההשבחה הוא **חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965**, ובפרט התוספת השלישית לחוק.³¹

מועד התשלום ושיעור ההיטל: היטל ההשבחה משולם בעת "מימוש הזכויות" במקרקעין, כלומר, לרוב בעת מכירת הנכס המושבח או בעת קבלת היתר בנייה או שימוש המנצל את ההשבחה.³¹ שווי ההשבחה עצמו מחושב ליום אישור התוכנית, ההקלה או השימוש החורג שהביאו לעליית הערך. שיעור ההיטל הקבוע בחוק הוא 50% משווי ההשבחה, לאחר שניתן לקזז הוצאות מסוימות שהוצאו לשם מימוש זכויות הבנייה.³¹

פטורים והנחות: החוק קובע מספר מקרים בהם ניתן פטור מלא או חלקי מתשלום היטל השבחה. בין היתר, מדובר על השבחה בדירת מגורים עד לשטח מסוים (כיום 140 מ"ר) בתנאי שהבעלים או קרובו יגורו בדירה תקופה מסוימת לאחר סיום הבנייה, בניית מרחב מוגן דירתי (ממ"ד) בשטח המינימלי הנדרש, פרויקטים של התחדשות עירונית כגון תמ"א 38 ופניו-בניו (בתנאים מסוימים ולעיתים בשיעורי היטל מופחתים), קרקעות בשכונות שיקום, ועוד.³¹

ההבדל המהותי בין היטל השבחה למס שבח הוא שהיטל השבחה משולם לוועדה המקומית לתכנון ובנייה (ולא לרשות המיסים, כפי שמשולם מס שבח), ומטרתו, כאמור, היא השתתפות בעלויות התכנון והפיתוח הציבורי. היטל ההשבחה מחושב על עליית ערך הנכס כתוצאה מפעולה תכנונית ספציפית. לעומת זאת, מס שבח מחושב על הרווח הכולל (השבח) הנוצר ממכירת זכות במקרקעין, קרי ההפרש בין מחיר המכירה למחיר הרכישה, בניכוי הוצאות מותרות.³¹

היטלי הפיתוח וההשבחה מהווים מנגנון חשוב למימון צמיחה והתפתחות עירונית, שכן הם מאפשרים "לגלגל" חלק מעלויות הפיתוח הציבורי על אלו הנהנים ממנו באופן ישיר – יזמים ובעלי נכסים. עם זאת, גובה ההיטלים, אופן חישובם והשימוש שנעשה בכספים הנגבים הם נושאים רגישים, העלולים להוביל למחלוקות משפטיות ולדין ציבורי ער. קיים מתח מובנה בין הרצון של המדינה והרשויות לעודד פיתוח (למשל, באמצעות מתן פטורים מהיטל השבחה בפרויקטים של התחדשות עירונית) לבין הצורך של הרשות המקומית לממן את התשתיות הציבוריות הנרחבות הנדרשות לתמיכה באותו פיתוח. פטורים מהיטלים, גם אם הם מוצדקים משיקולי מדיניות, מקטינים את מקורות המימון העצמיים של הרשות לפיתוח. על מנהל הכספים להיות מעורב בדיונים על מדיניות ההיטלים ברשות, להבין את ההשלכות התקציביות של פטורים והנחות, ולוודא שהכספים הנגבים מנוהלים בהתאם לחוק, מנותבים למטרותיהם הייעודיות, ושהרשות עומדת בדרישות החוק והפסיקה בנושא, על מנת למנוע תביעות משפטיות והפסדי הכנסה פוטנציאליים.

3.4 הלוואות (תקציב רגיל למימון גירעונות או תזרים, תב"ר למימון פרויקטים)

הלוואות מהוות מקור מימון נוסף העומד לרשות הרשויות המקומיות, הן לצרכים שוטפים והן

למימון השקעות ופרויקטי פיתוח.

סוגי הלוואות ומקורות אשראי: רשויות מקומיות נוטלות הלוואות לטווח קצר, המיועדות בדרך כלל למימון פעילות שוטפת במסגרת התקציב הרגיל או לניהול תזרים המזומנים של הרשות. בנוסף, הרשויות נוטלות הלוואות לטווח ארוך (מלוות), המשמשות על פי רוב למימון פרויקטי פיתוח והשקעה במסגרת התקציב הבלתי רגיל (תב"ר).³⁵ מקורות האשראי העיקריים העומדים לרשות הרשויות המקומיות בישראל הם הבנקים המסחריים. עם זאת, קיימת אפשרות, שאינה מנוצלת במידה מספקת על ידי רוב הרשויות, לגייס חוב גם ממשקיעים מוסדיים (כגון חברות ביטוח וקרנות פנסיה) או באמצעות הנפקת איגרות חוב מוניציפליות בשוק ההון.³⁶

תנאים ורגולציה: נטילת הלוואות על ידי רשויות מקומיות כפופה לרגולציה הדוקה ולאישור של שר הפנים, ובמקרים מסוימים גם של שר האוצר. אישור זה נדרש במיוחד עבור הלוואות לטווח ארוך, הלוואות בסכומים משמעותיים, או כאלו החורגות ממסגרות החוב המותרות לרשות.³⁵ משרד הפנים בוחן כל בקשת הלוואה באופן פרטני, תוך התחשבות במצבה הפיננסי של הרשות, יכולת ההחזר שלה, והמטרה שלשמה מבוקשת ההלוואה.³⁶ קיימות מגבלות סטטוטוריות על יתרת החוב המצטבר שהרשות רשאית לצבור ועל שיעור ההחזרים השנתיים הקבועים מסך תקציבה.³⁶

תקצוב קבלת הלוואות והחזרן:

- קבלת כספי ההלוואה נרשמת כהכנסה בתקציב הרשות. אם ההלוואה מיועדת למימון פרויקט פיתוח, היא תירשם לרוב כהכנסה בתקציב הבלתי רגיל (תב"ר) הספציפי לאותו פרויקט. אם ההלוואה נלקחה לצורך כיסוי גירעון מאושר בתקציב הרגיל (בכפוף לאישור משרד הפנים), היא תירשם כהכנסה בתקציב הרגיל.
- פירעון קרן ההלוואה והריבית הנלווית לה מתוקצבים כסעיף הוצאה בתקציב הרגיל השוטף של הרשות, לאורך כל תקופת ההלוואה.²
- תוכנית גיוס האשראי השנתית של הרשות מהווה חלק אינטגרלי ממסמכי התקציב המוגשים לאישור משרד הפנים. תוכנית זו כוללת פירוט של כל סוגי האשראי שהרשות מעוניינת לגייס במהלך שנת התקציב, מטרות ההלוואות (כיסוי גירעון מצטבר, תוכניות פיתוח, הלוואות נוספות), סכומיהן, ותנאיהן הצפויים (משך ההלוואה, ריבית, החזר שנתי).⁵

ההסתמכות הכמעט בלעדית של הרשויות המקומיות בישראל על אשראי מהמערכת הבנקאית, והיעדר ניצול מספק של אפיקי מימון חוץ-בנקאיים מתוחכמים יותר כגון הנפקת איגרות חוב מוניציפליות, עלולים לייקר את עלויות המימון של הרשויות ולהגביל את גמישות הפיננסית. מצב זה נובע, ככל הנראה, משילוב של גורמים, ביניהם חסמים רגולטוריים, חוסר ידע וניסיון ברשויות עצמן בנוגע לאפיקי מימון אלו, או חשש מהמורכבות הכרוכה בהם. עלויות מימון גבוהות יותר עלולות, בסופו של דבר, להקטין את המשאבים הפנויים לשירותים לתושבים ולפרויקטי פיתוח. כמו כן, תלות מוחלטת במערכת הבנקאית עלולה להגביל את כושר המיקוח של הרשויות לגבי תנאי האשראי. על מנהל הכספים, בשיתוף עם הנהלת הרשות, לבחון מעת לעת אפשרות לגיון מקורות האשראי של הרשות. מהלך כזה דורש, אמנם, מומחיות והיערכות

מתאימה, ולעיתים גם התגברות על חסמים רגולטוריים או תפיסתיים, אך עשוי להניב יתרונות משמעותיים בטווח הארוך.

4. מבנה התקציב השנתי: סעיפי הוצאה עיקריים

התקציב השנתי של הרשות המקומית, הן בחלקו הרגיל והן בחלקו הבלתי רגיל (תב"ר), מורכב ממגוון רחב של סעיפי הוצאה. הבנת המבנה והמהות של סעיפים אלו חיונית לניהול תקציבי יעיל.

4.1 שכר והוצאות עבודה נלוות (תקציב רגיל)

סעיף השכר והוצאות העבודה הנלוות מהווה, ברוב המכריע של הרשויות המקומיות, את **סעיף ההוצאה המרכזי והקשיח ביותר בתקציב הרגיל**. הוא כולל את המשכורות ותנאי השכר של כלל עובדי הרשות המקומית. ניתן להבחין בין שני סוגי עובדים עיקריים: **עובדים ייעודיים**, המועסקים למטרות ספציפיות (כגון עובדי הוראה, עובדים סוציאליים) והיקף משרותיהם נקבע וממומן, לפחות בחלקו, על ידי משרדי ממשלה ייעודיים (כגון משרד החינוך, משרד הרווחה); ו**עובדים רשומים**, המועסקים וממומנים ישירות מתקציב הרשות המקומית עצמה.⁴

מרכיבי השכר כוללים שכר יסוד, תוספות שונות כגון ותק, תוספות מקצועיות, גמולי השתלמות, תשלום עבור שעות נוספות, והחזרי הוצאות שונים כגון הוצאות נסיעה, אחזקת רכב וטלפון.³⁷

בנוסף למשכורת הישירה, סעיף זה כולל גם **תנאים סוציאליים והוצאות עבודה נלוות** משמעותיות, כגון הפרשות לקופות גמל ופנסיה, הפרשות לקרנות השתלמות, תשלומי ביטוח לאומי ומס בריאות, דמי הבראה שנתיים, קצובת ביגוד, ובמקרים מסוימים גם הפרשות לפיצויי פיטורין.³⁷

עלויות השכר ברשויות המקומיות מושפעות באופן ישיר מה**הסכמים קיבוציים** ארציים וענפיים, מחוקי העבודה הכלליים במדינה, ומהנחיות ספציפיות של משרד הפנים הנוגעות לתקינת כוח אדם ולשיא שכר מותר ברשויות.⁴ למשרד הפנים יש סמכות לקבוע לרשות מקומית את שיא כוח האדם המותר לה להעסקה.⁴

הקשיחות הגבוהה של הוצאות השכר, הנובעת ברובה מהסכמים קיבוציים ומחויבויות סטטוטוריות, מגבילה באופן משמעותי את הגמישות הפיננסית של הרשות המקומית במסגרת התקציב הרגיל. לרשות יש שיקול דעת מועט מאוד בשינוי תנאי שכר קיימים ללא הסכמת ארגוני העובדים או שינוי בחקיקה. כתוצאה מכך, יכולת הרשות לנהל את הוצאות השכר שלה מוגבלת בעיקר לשליטה על מספר המשרות המאושרות (בכפוף לאישור משרד הפנים) ולמניעת חריגות שכר אסורות. על מנהל הכספים להקפיד על עמידה מלאה במסגרות התקן המאושרות, לוודא חישוב מדויק של עלויות השכר על כלל מרכיביהן בעת הכנת התקציב, ולבחון כל אפשרות להתייעלות שאינה פוגעת בזכויות העובדים המעוגנות בדן (למשל, באמצעות נידוד עובדים בין מחלקות, צמצום שעות נוספות עודפות שאינן חיוניות,

ובחינת מבנה ארגוני יעיל).

4.2 הוצאות תפעול שירותים מוניציפליים (תקציב רגיל)

סעיף זה בתקציב הרגיל כולל את כלל ההוצאות הנדרשות לצורך אספקת השירותים השוטפים והיומיומיים לתושבי הרשות המקומית, מעבר להוצאות השכר הישירות של עובדי הרשות. זהו סעיף רחב ומגוון, המשקף את מכלול תחומי הפעילות של הרשות.

דוגמאות לשירותים מוניציפליים עיקריים והעלויות הכרוכות בתפעולם כוללות:

- **חינוך:** הוצאות על אחזקת מוסדות חינוך (בתי ספר, גני ילדים), לרבות חשמל, מים, ניקיון, ותיקונים (מעבר לשכר המורים הממומן ברובו על ידי משרד החינוך). כמו כן, הוצאות על הסעות תלמידים, תוכניות העשרה חינוכיות, רכישת ציוד לימודי מתכלה, הפעלת שירותים פסיכולוגיים EMI חינוכיים, ועוד. חלק מהוצאות אלו עשויות להיות ממומנות באופן חלקי על ידי השתתפויות הורים או תקצוב ייעודי ממשרד החינוך.⁴⁰
- **רווחה:** הוצאות תפעול של לשכות הרווחה, תמיכות כספיות וסיוע למשפחות נזקקות, הפעלת מועדוניות לילדים ונוער, מתן שירותים ופעילויות לקשישים ולאנשים עם מוגבלויות.⁴⁰
- **תברואה ואיכות סביבה:** עלויות פינוי אשפה ופסולת (כולל תשלום לקבלנים, דלק למשאיות, תחזוקת כלי רכב), ניקיון רחובות ושטחים ציבוריים, שירותי הדברה, רכישה ואחזקה של פחי אשפה, וטיפול במפגעים סביבתיים.⁴⁰
- **תרבות, נוער וספורט:** הוצאות על הפעלת מתנ"סים, ספריות ציבוריות, מרכזי נוער, ארגון אירועי תרבות ופנאי, ואחזקת מתקני ספורט עירוניים.⁴⁰
- **שירותים כלליים ואחרים:** קשת רחבה של הוצאות הכוללת אחזקה שוטפת של מבני ציבור, גינון וטיפול שטחים ירוקים, תאורת רחובות, שירותי ביטחון מקומי (כגון שיטור עירוני, אבטחת מוסדות חינוך), הפעלת שירותים וטרינריים, השתתפות הרשות בתקציבי כיבוי אש והצלה, הוצאות משרדיות כלליות (ציוד משרדי, דואר, תקשורת), רכש ציוד מתכלה, העסקת קבלני שירותים ויועצים חיצוניים במגוון תחומים, ותמיכות בתאגידים עירוניים ובגופים אחרים.¹¹

איכותם והיקפם של השירותים הניתנים לתושבים תלויים באופן ישיר בהיקף התקציב המוקצה לסעיפי התפעול השונים. קיצוצים בסעיפים אלו, גם אם הם נדרשים לעיתים לצורך עמידה ביעדי איזון תקציבי, עלולים להוביל לפגיעה ישירה ברמת החיים של התושבים ובשביעות רצונם מהרשות המקומית. בעת לחץ תקציבי, סעיפי התפעול (שאינם שכר) עשויים להיראות "נוחים" יותר לקיצוץ מאשר סעיף השכר הקשיח. לכן, קיים סיכון מתמיד שרשויות יפחיתו את איכות או היקף השירותים הניתנים לתושבים על מנת לעמוד במגבלות התקציביות. על מנהל הכספים יחד עם הדרג המקצועי והנבחר ברשות, לבצע ניתוחי עלות-תועלת קפדניים, לבחון חלופות לאספקת שירותים (כגון שימוש במיקור חוץ, פיתוח שיתופי פעולה בין-רשויותיים, או הטמעת טכנולוגיות ליעול), ולתעדף את השירותים החיוניים ביותר לרווחת התושבים.

4.3 הוצאות פיתוח (תקציב בלתי רגיל - תב"ר)

הוצאות הפיתוח הן ההוצאות המיועדות לביצוע פרויקטים חד-פעמיים של השקעה בתשתיות פיזיות ובנכסים ארוכי טווח. הוצאות אלו ממומנות ומנוהלות באמצעות התקציב הבלתי רגיל (תב"ר) של הרשות המקומית.¹²

סוגי הפרויקטים הממומנים מתקציבי פיתוח הם מגוונים וכוללים לרוב:

- **תשתיות:** סלילת כבישים חדשים, שיקום כבישים קיימים, הקמת מדרכות, יצירת מערכות ביוב וניקוז, הנחת קווי מים, והקמת תשתיות תאורה ציבורית.⁷
- **מבני ציבור:** בנייה או שיפוץ מקיף של בתי ספר, גני ילדים, מעונות יום, מתנ"סים, ספריות עירוניות, אולמות ספורט, מרפאות ציבוריות, ומבני מנהלה של הרשות.⁷
- **פיתוח סביבתי ונופי:** הקמת פארקים עירוניים, גנים ציבוריים, פיתוח שטחים ירוקים פתוחים, ושיקום אתרי טבע עירוניים.⁷
- **רכישות גדולות ופרויקטים מיוחדים:** רכישת כלי רכב הנדסיים כבדים (כגון משאיות פינוי אשפה, מנופים), רכישת ציוד טכנולוגי מתקדם (למשל, מערכות "עיר חכמה", מצלמות אבטחה), ופרויקטים ייחודיים אחרים בעלי אופי השקעתי.⁷

מנגנוני המימון לפרויקטי פיתוח בתב"ר הם מגוונים, כפי שפורט בסעיף 3 הדן במקורות ההכנסה לתב"ר. הם כוללים, בין היתר, השתתפויות של משרדי ממשלה, היטלי פיתוח והיטל השבחה, הלוואות ייעודיות לפיתוח, שימוש בכספי קרנות פיתוח של הרשות, תרומות, ומכירת נכסים.⁷

החלטות על ביצוע פרויקטי פיתוח הן החלטות אסטרטגיות בעלות השפעה ניכרת על אופייה של הרשות המקומית ועל איכות החיים של תושביה לטווח הארוך. תכנון לקוי של פרויקטי תב"ר, חריגות משמעותיות מהתקציב המאושר, או עיכובים בלתי סבירים בביצוע הפרויקטים, עלולים לגרום נזק כלכלי ותדמיתי לרשות. דוחות מבקר המדינה הצביעו לא פעם על ליקויים בתחום זה, כולל יצירת גירעונות בתב"רים שקשה לכסותם בהמשך.⁹ ניהול תב"רים הוא אפוא תחום המועד לסיכונים, ומחייב בקרה הדוקה. על מנהל הכספים להיות שותף פעיל בבקרת התב"רים, לוודא קיום מקורות מימון מובטחים ומאושרים לפני תחילת כל פרויקט, לעקוב באופן שוטף אחר התקדמות הביצוע הפיזי והכספי של הפרויקט מול התקציב המאושר, ולהתריע בפני הנהלת הרשות על חריגות צפויות או על בעיות במימון.

4.4 פירעון מלוות (תקציב רגיל)

סעיף פירעון המלוות בתקציב הרגיל כולל את התשלומים השנתיים שהרשות המקומית נדרשת לשלם בגין קרן וריבית על הלוואות שנטלה בעבר.² הלוואות אלו יכלו להילקח למטרות שונות, כגון מימון גירעונות שוטפים (באישור מיוחד), גישור על פערים תזרימיים, או למימון פרויקטי פיתוח והשקעה גדולים (שמומנו במקור דרך תב"ר, אך החזר ההלוואה מתבצע מהתקציב הרגיל).

היקפו של סעיף הוצאה זה תלוי ישירות ברמת החוב הכוללת של הרשות המקומית ובתנאי ההלוואות הספציפיות שנטלה (גובה הריבית, משך תקופת החזר, סוג ההצמדה וכו'). נטל חוב

גבוה עלול להכביד באופן משמעותי על התקציב הרגיל של הרשות, ולצמצם את המשאבים הכספיים הפנויים למימון שירותים שוטפים לתושבים ולפעולות אחרות. לפיכך, ניהול מושכל של החוב הקיים, כולל בחינה תקופתית של אפשרויות למיחזור חוב בתנאים עדיפים יותר (כגון ריבית נמוכה יותר או פריסה נוחה יותר), הוא קריטי לשמירה על יציבותה הפיננסית של הרשות בטווח הארוך. החלטות על נטילת הלוואות חדשות, במיוחד כאלו המיועדות לכיסוי גירעונות שוטפים, משפיעות על התקציב הרגיל לשנים רבות קדימה. על מנהל הכספים לנהל מעקב שוטף אחר מצבת החובות של הרשות, לתכנן את פירעון במסגרת התקציב השנתי והרב-שנתי, ולייעץ להנהלת הרשות לגבי כדאיות נטילת הלוואות חדשות והשפעתן ארוכת הטווח על האיתנות הפיננסית של הרשות. חשוב גם לבחון באופן שוטף את תנאי הריבית של ההלוואות הקיימות והמוצעות, כפי שהומלץ גם בדוחות ביקורת.¹⁰

4.5 דוגמאות לסעיפי הוצאה והכנסה במבנה התקציב

להלן טבלה המדגימה סעיפי הכנסה והוצאה אופייניים בתקציב הרגיל ובתקציב הבלתי רגיל (תב"ר) של רשות מקומית, תוך התייחסות למבנה הסעיפים המקובל על פי הנחיות משרד הפנים (המספרים בסוגריים הם דוגמאות לקודי סעיפים אפשריים, בהתאם לשיטת המספור המקובלת¹¹):

סוג תקציב	צד	פרק ראשי (דוגמה)	תחום פעולה / סעיף משנה (דוגמה)	סוג הכנסה/הוצאה (דוגמה)
תקציב רגיל (1)	הכנסות	1 - הכנסות כלליות	110 - ארנונה כללית	1110 - ארנונה ממגורים
			120 - מענקים מהממשלה	1210 - מענק איזון
		2 - שירותים מקומיים	210 - הכנסות מחינוך	2115 - השתתפות הורים בגני ילדים
	הוצאות	6 - הוצאות כלליות ומימון	610 - הנהלה ומינהל כללי	6111 - שכר עובדי מינהל
			640 - פירעון מלוות	6410 - החזר קרן וריבית
		7 - שירותים מקומיים	710 - חינוך	7121 - הוצאות תפעול בתי ספר יסודיים (לא כולל שכר הוראה)

730 - תברואה	7312 - פינוי אשפה (קבלנים)			
110 - השתתפות משרדי ממשלה	1110 - השתתפות משרד הבינוי והשיכון (לפרויקט ספציפי)	1 - מקורות מימון לפיתוח	הכנסות	תקציב בלתי רגיל (תב"ר) (2)
120 - הכנסות מהיטלים ואגרות פיתוח	1210 - היטל סלילה			
130 - מלוות לפיתוח	1310 - הלוואה מבנק לפרויקט X			
810 - פיתוח תשתיות כבישים	8111 - סלילת כביש רחוב Y (עבודות קבלניות)	8 - פרויקטים ועבודות פיתוח	הוצאות	
820 - הקמת מבני ציבור	8221 - בניית בית ספר חדש (תכנון, פיקוח, ביצוע)			

הבנת המבנה ההיררכי של סעיפי התקציב, כפי שמודגם בטבלה, וההבדלים בסוגי ההכנסות וההוצאות המופיעים בכל אחד מסוגי התקציבים, חיונית למנהל הכספים. היא מסייעת להתמצא ב"שפת התקציב" המקובלת, לנתח את התקציב בצורה מובנית, להכין כראוי את הצעת התקציב בהתאם להנחיות משרד הפנים, לנתח דוחות ביצוע תקציב, ולהשוות נתונים בין שנים או בין רשויות שונות. כמו כן, הבנה זו מקלה על התקשורת עם משרד הפנים ועם גורמי ביקורת שונים.

5. הפרדת תקציבי פעולות (שוטף) מתקציבי פיתוח (תב"ר)

ההפרדה בין תקציבי הפעולות השוטפות (התקציב הרגיל) לבין תקציבי הפיתוח (התקציב הבלתי רגיל - תב"ר) היא עיקרון יסוד בניהול הכספי של רשויות מקומיות בישראל. להפרדה זו רציונל ברור ומטרות חשובות.

5.1 הרציונל מאחורי ההפרדה

- שקיפות ובקרה:** ההפרדה התקציבית מאפשרת מעקב ברור ומובחן אחר השימוש בכספים המיועדים לפעילות שוטפת ויומיומית של הרשות, לעומת כספים המיועדים להשקעות ולפרויקטי פיתוח ארוכי טווח.⁴ שקיפות זו חיונית הן לבקרה הפנימית של הרשות והן לדיווח לגורמים חיצוניים ולציבור.

- **ייעוד כספים (Earmarking):** המטרה המרכזית של ההפרדה היא להבטיח שכספים שגויסו במיוחד למטרות פיתוח (למשל, כספי היטלי פיתוח, הלוואות ייעודיות לפיתוח, או מענקים ממשלתיים לפרויקטים ספציפיים) אכן ישמשו למטרות אלו ולא "יזלגו" למימון הוצאות שוטפות של הרשות.⁴ עיקרון זה נועד להגן על ההשקעות העתידיות של הרשות.
- **מניעת גירעונות בפיתוח וניהול פרויקטלי:** ניהול כל פרויקט תב"ר כיחידה תקציבית נפרדת, עם מקורות מימון מוגדרים וברורים, מסייע למנוע יצירת גירעונות בפעולות הפיתוח, או לפחות מאפשר לזהותם ולטפל בהם באופן נקודתי וממוקד לפרויקט הרלוונטי.⁴
- **תכנון ארוך טווח:** ההפרדה בין התקציבים מעודדת את הרשות לקיים תהליכי תכנון רב-שנתיים עבור פרויקטי פיתוח, במנותק מהלחצים התקציביים השוטפים והיומיומיים של התקציב הרגיל.⁵ תכנון כזה חיוני לפיתוח מושכל ובר-קיימא של הרשות.

5.2 עקרונות ושיטות ההפרדה בניהול הפיננסי

ההפרדה בין התקציב הרגיל לתב"ר מתבטאת במגוון היבטים של הניהול הפיננסי והחשבונאי:

- **חשבונות בנק נפרדים:** חוזר מנכ"ל משרד הפנים (4/2008) מחייב רשויות מקומיות לפתוח חשבונות בנק נפרדים לחמישה נושאים עיקריים של תקציבי פיתוח: מים וביוב, כבישים ומדרכות, היטלי השבחה, עשייה במקרקעין, וקרן כללית.¹⁰ בנוסף, סעיף 31ד' לחוק יסודות התקציב מחייב רשות מקומית לנהל הקצבות לפיתוח (שהן חלק מהתקציב הבלתי רגיל) בחשבון בנק נפרד המיועד אך ורק למטרה זו.⁴
- **ספרים ראשיים נפרדים ומספרי חשבון שונים:** תקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות) קובעות קיום ספרים ראשיים נפרדים לרישום הפעולות הכספיות של התקציב הרגיל (ספר 1) ולרישום הפעולות הכספיות של התקציב הבלתי רגיל (ספר 2). כמו כן, אינדקס החשבונות של התקציב הרגיל שונה מזה של התקציב הבלתי רגיל, כאשר מספרי החשבון בתקציב הרגיל כוללים לרוב קידומת "1" ואילו בתב"ר קידומת "2".⁴
- **ניהול כספי תב"ר בנאמנות:** סעיף 213א(ב) לפקודת העיריות קובע במפורש כי כספי התקציב הבלתי רגיל ינוהלו בנאמנות על ידי ראש העירייה והגזבר, בנפרד מכספי חשבון התקציב שאינו בלתי רגיל.⁴
- **איסור קיזוז והעברות (ככלל):** קיים איסור מפורש לבצע פעולות קיזוז בין כספים של תקציב בלתי רגיל לבין כספי תקציב רגיל, אלא בתום הפעולה שלשמה יועד התקציב הבלתי רגיל ובכפוף לכללים. כמו כן, לא ייעשה שימוש בכספי תב"ר שלא למטרה שלשמה נועדו.⁴ העברת כספים מתב"ר לתקציב רגיל אפשרית רק במקרים מסוימים ומוגדרים, ובכפוף לקבלת אישור משרד הפנים.⁷
- **דיווח כספי נפרד:** הדוחות הכספיים של הרשות המקומית (הן הדוחות הרבעוניים והן הדוח הכספי השנתי המבוקר) נדרשים להציג באופן נפרד וברור את ביצוע התקציב הרגיל (הכנסות והוצאות) ואת ביצוע התקציב הבלתי רגיל (לפי מקורות מימון וסוגי תשלומים, ולפי פרויקטים).⁴ גם הגירעונות מוצגים בדוח הכספי באופן נפרד: גירעון בתקציב הרגיל, גירעונות סופיים בתקציב בלתי רגיל, וגירעונות זמניים נטו בתקציב בלתי רגיל.⁴

5.3 הנחיות משרד הפנים בנושא

משרד הפנים, באמצעות חוזרי מנכ"ל והנחיות שנתיות להכנת תקציב, מדגיש באופן עקבי את החובה החלה על הרשויות המקומיות להפריד באופן מוחלט בין ניהול התקציב הרגיל לניהול התקציב הבלתי רגיל. ההנחיות מפרטות את הצורך לנהל חשבונות בנק נפרדים, למנוע שימוש בכספי פיתוח למטרות שוטפות, ולדווח באופן נפרד ומפורט על כל אחד מסוגי התקציבים.⁴ מטרת הנחיות אלו היא להבטיח ניהול כספי תקין, שקוף ובשליטה של הרשויות המקומיות.

ההפרדה החשבונאית והניהולית בין התקציב הרגיל לתב"ר היא, ללא ספק, קריטית וחיונית. עם זאת, האתגר האמיתי והמורכב יותר טמון בהפרדה המהותית בין שני סוגי התקציבים כבר בשלבי קבלת ההחלטות. לעיתים קרובות, פרויקטי פיתוח המבוצעים במסגרת התב"ר יוצרים "התחייבויות נגררות" ועלויות עתידיות שישפיעו על התקציב הרגיל. לדוגמה, הקמת מבנה ציבור חדש (כגון בית ספר או מתנ"ס) במסגרת תב"ר, תגרור בעתיד הוצאות שוטפות בתקציב הרגיל בגין תחזוקת המבנה, כוח אדם להפעלתו, חשמל, מים, ניקיון וכדומה. אי-התחשבות מספקת בהשלכות אלו של פרויקטי פיתוח על התקציב הרגיל העתידי עלולה להכביד עליו באופן משמעותי ולפגוע ביכולת הרשות לספק שירותים אחרים. לכן, בעת אישור תב"ר לפרויקט פיתוח חדש, חיוני שמנהל הכספים והנהלת הרשות יבצעו ניתוח מקיף של "עלות מחזור החיים" (Life Cycle Cost) של הפרויקט. ניתוח כזה צריך לכלול לא רק את עלות ההקמה הראשונית (שתמומן מהתב"ר), אלא גם אומדן של עלויות התפעול והאחזקה השוטפות שיידרשו לאורך שנות קיומו של הנכס (שימומנו מהתקציב הרגיל). יש לוודא שהתקציב הרגיל העתידי יוכל לעמוד בהוצאות הנוספות הללו. ואכן, הנחיות משרד הפנים דורשות התייחסות להשפעת הפרויקט המתוכנן על הוצאות שוטפות ומצבת כוח אדם כבר בעת הגשת תוכנית פיתוח רב-שנתית לאישור.⁵

6. תהליך הכנת התקציב השנתי, אישורו ובקרתו

תהליך התקציב ברשות המקומית הוא מחזור שנתי הכולל מספר שלבים מרכזיים, החל מהכנתו, דרך דיונים ואישורים במוסדות הרשות ובמשרד הפנים, וכלה בביצועו ובבקרה עליו.

6.1 שלבי הכנת התקציב

- **איסוף נתונים וגיבוש הצעות ראשוניות:** בשלב הראשון, הגורמים המקצועיים במחלקות השונות של הרשות המקומית (כגון אגפי חינוך, רווחה, הנדסה, תרבות וכו') מעבירים לגזברות הרשות את הצעות התקציב שלהם לשנת הכספים הבאה. הצעות אלו אמורות לכלול את תוכניות העבודה המתוכננות של כל יחידה, את סדרי העדיפויות שלה להוצאות, ואת מקורות המימון הצפויים לפעולותיה (למשל, הכנסות עצמיות, השתתפויות משרדי ממשלה ייעודיים).¹¹
- **הכנת טיוטת תקציב מאוחדת:** גזבר הרשות, בשיתוף פעולה הדוק עם ראש הרשות והמנכ"ל, מרכז את כלל ההצעות שהתקבלו מהמחלקות השונות. הגזברות בוחנת את ההצעות אל מול הנחות יסוד תקציביות, כגון צפי ההכנסות הכולל של הרשות (מארנונה, מענקים וכו'), הנחיות עדכניות של משרד הפנים, ומדדים מאקרו-כלכליים רלוונטיים (כגון

שיעור אינפלציה צפוי). על בסיס זה, מגובשת טיוטת תקציב מאוחדת, השואפת להיות מאוזנת.¹¹ שלב זה כולל גם הכנה של תוכנית פיתוח רב-שנתית ותקציב פיתוח שנתי (תב"ר), המפרטים את הפרויקטים המתוכננים והמקורות למימנם.⁵

- **התייחסות להנחיות משרד הפנים:** לאורך כל תהליך הכנת התקציב, יש לתת משקל רב להנחיות השנתיות שמפרסם משרד הפנים. הנחיות אלו כוללות, בין היתר, את מסגרת התקציב המותרת, גובה מענק האיוון הצפוי לרשות, הנחיות לגבי שיעורי הארנונה, התייחסות לתוכניות הבראה (במידה והרשות נמצאת בתהליך כזה), ודרישות ספציפיות נוספות.³

6.2 דיונים ואישור בוועדות הרשות ובמועצת הרשות

- **דיון בוועדת כספים/הנהלה:** הצעת התקציב המגובשת מובאת תחילה לדיון מעמיק בוועדת הכספים של הרשות המקומית. במידה וברשות לא קיימת ועדת כספים ייעודית, הדיון ייערך בוועדת ההנהלה של הרשות.⁷
- **דיון ואישור במועצת הרשות:** לאחר הדיון בוועדה הרלוונטית, ראש הרשות מגיש את הצעת התקציב לאישור מליאת מועצת הרשות המקומית. על פי החוק, הגשת ההצעה למועצה צריכה להתבצע לא יאוחר מחודשיים לפני תחילת שנת הכספים אליה מתייחס התקציב. המועצה נדרשת לדון בהצעה ולאשרה, עם או בלי שינויים, עד ליום תחילת שנת הכספים.³
- **חשיבות ההכנה לדיונים והשתתפות חברי המועצה:** על מנת לאפשר דיון ענייני ומעמיק, טיוטת התקציב צריכה להיות מונחת בפני חברי המועצה זמן מספק לפני הדיון (לרוב, לפחות 10 ימים). על חברי המועצה מוטלת האחריות לבחון את הצעת התקציב לעומקה, להשוותה לתקציבי שנים קודמות ולביצוע בפועל, לזהות פערים או חריגות, ולהעלות שאלות והצעות לשינויים.¹¹

6.3 הגשה ואישור משרד הפנים (לרשויות שאינן איתנות)

- לאחר אישור התקציב במליאת מועצת הרשות, התקציב המאושר מועבר למשרד הפנים, בדרך כלל למחוז הרלוונטי שבתחומו פועלת הרשות. ההגשה צריכה להתבצע בפורמט הנדרש על ידי משרד הפנים, ולכלול את כל המסמכים הנלווים, כגון פרוטוקולים של דיוני המועצה, הסברים מפורטים לסעיפים השונים, ותוכניות נלוות (כגון תוכנית גיוס אשראי, תקן כוח אדם).⁵
- רשויות מקומיות שהוכרזו על ידי משרד הפנים כ**"רשויות איתנות" מבחינה פיננסית, פטורות, ככלל, משלב זה של קבלת אישור פרטני ממשרד הפנים לתקציבן.⁸
- משרד הפנים (באמצעות המחוזות) בודק את התקציב שהוגש, ומוודא שהוא עומד בהוראות החוק, בהנחיות המשרד, ושהוא מאוזן ובר-קיימא. במידת הצורך, המשרד עשוי לדרוש הבהרות, תיקונים או התאמות בתקציב. רק לאחר קבלת אישור משרד הפנים, התקציב נכנס לתוקף באופן סופי.⁵ יודגש כי תקציב שלא יוגש למשרד הפנים כנדרש, או שלא יאושר על ידו, עלול למנוע מהרשות לקבל אישורים לפעולות כספיות שונות ואף להוביל לסנקציות.⁵

6.4 מנגנוני בקרה ופיקוח

ניהול התקציב ברשות המקומית כפוף למערכת מורכבת של מנגנוני בקרה ופיקוח, פנימיים וחיצוניים:

- **בקרה פנימית ברשות:** גזבר הרשות המקומית נושא באחריות המרכזית למעקב ובקרה שוטפים אחר ביצוע התקציב, לוודא עמידה במסגרות התקציביות המאושרות, ולדווח באופן סדיר להנהלת הרשות ולמועצת הרשות על מצב הביצוע.⁴ בנוסף, **ועדת הביקורת** של הרשות המקומית וה**מבקר הפנימי** של הרשות ממלאים תפקידים חשובים בפיקוח על תקינות הניהול הכספי והתקציבי.
- **משרד הפנים:** משרד הפנים, מתוקף תפקידו כרגולטור של השלטון המקומי, מפקח באופן שוטף על התנהלותן הכספית של הרשויות. פיקוח זה כולל אישור תקציבים (כאמור לעיל), אישור שינויים בתקציב במהלך השנה, אישור נטילת הלוואות, ובמקרים של ניהול כושל או גירעונות כרוניים וחריגים, משרד הפנים מוסמך להתערב באופן אקטיבי יותר, למשל על ידי מינוי חשב מלווה לרשות, כפיית תוכנית הבראה, ובמקרים קיצוניים אף פיזור המועצה ומינוי ועדה ממונה.³
- **מבקר המדינה:** משרד מבקר המדינה עורך ביקורות תקופתיות על היבטים שונים של ניהול הכספים והתקציבים ברשויות המקומיות. דוחות הביקורת של מבקר המדינה, המתפרסמים לציבור, כוללים ממצאים מפורטים והמלצות לתיקון ליקויים.³ דוחות אלו מצביעים לעיתים קרובות על ליקויים חוזרים ונשנים בתחומי התכנון התקציבי, ביצוע התקציב (במיוחד תב"רים), עמידה במסגרות מאושרות, ודיווח כספי.
- **שקיפות ודיווח לציבור: חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998,** ותקנותיו, מחייבים רשויות ציבוריות, ובכללן רשויות מקומיות, לפרסם מידע אודות פעילותן, כולל דוחות כספיים ותקציבים.³ רשויות מקומיות נדרשות לפרסם את תקציבן המאושר באתר האינטרנט שלהן, על מנת לאפשר לציבור לעיין בו.³

ריבוי גורמי הפיקוח – פנימיים, משרד הפנים, מבקר המדינה – אמור להבטיח ניהול תקין, יעיל ושקוף של כספי הציבור ברשויות המקומיות. עם זאת, המציאות מלמדת, כפי שעולה מדוחות מבקר המדינה, שעדיין קיימים ליקויים משמעותיים ברשויות רבות. ליקויים אלו נוגעים במיוחד לתחום התכנון והניהול של תקציבים בלתי רגילים (תב"רים), לעמידה במסגרות תקציביות מאושרות, ולשלמות ואמינות הדיווח הכספי.¹⁰ מצב זה מצביע על אתגרים מתמשכים ביישום אפקטיבי של מנגנוני הפיקוח הקיימים, או על צורך בחיזוקם ובשיפורם. ייתכן שהדבר נובע מקשיי אכיפה, ממחסור במשאבים המוקצים לפיקוח, או מהמורכבות האינהרנטית של המערכת השלטונית והתקציבית. על כן, מעבר לעמידה בדרישות הפיקוח החיצוני, על מנהל הכספים מוטלת אחריות כבדה להוביל ולחזק את מנגנוני הבקרה הפנימיים בתוך הרשות, ליזום תהליכי הפקת לקחים מממצאי ביקורת, ולהטמיע תרבות ארגונית של אחריות, דיווח ובקרה.

7. סיכום והמלצות למנהל הכספים

ניהול תקציב ברשות מקומית הוא משימה מורכבת ומאתגרת, הדורשת מומחיות מקצועית, הבנה מעמיקה של המסגרת החוקית והרגולטורית, ויכולת ניהולית גבוהה. המדריך הנוכחי נועד לספק למנהל הכספים ברשות המקומית תמונה מקיפה של סוגי התקציבים, מבנה התקציב השנתי, מקורות ההכנסה וסעיפי ההוצאה העיקריים, והתהליכים הכרוכים בהכנתו, אישורו ובקרתו.

7.1 דגשים לניהול תקציבי מיטבי ברשות המקומית

- **הבנה מעמיקה של סוגי התקציבים:** חיוני להבין את ההבדלים המהותיים בין התקציב הרגיל (השוטף) לבין התקציב הבלתי רגיל (תב"ר), ולנהל כל אחד מהם בהתאם למאפייניו ולכללים החלים עליו.
- **תכנון הכנסות ריאלי ומיצוי פוטנציאל:** יש לבסס את תחזיות ההכנסה על הנחות ריאליות, ולפעול באופן מתמיד למיצוי מלא של פוטנציאל ההכנסות העצמיות של הרשות (בעיקר ארנונה והיטלים), במקביל לגיוס יעיל של מקורות חיצוניים (כגון מענקים ממשלתיים והלוואות בתנאים מיטביים).
- **ניהול הוצאות קפדני ומבוקר:** נדרש ניהול הדוק של כלל סעיפי ההוצאה, תוך בקרה מתמדת על הוצאות השכר, חתירה להתייעלות בתפעול השירותים המוניציפליים, ותכנון מבוקר וזהיר של פרויקטי פיתוח במסגרת התב"ר, תוך הימנעות מחריגות תקציביות.
- **שמירה על הפרדה תקציבית:** יש להקפיד על הפרדה מוחלטת, חשבונאית וניהולית, בין כספי התקציב הרגיל לבין כספי התקציב הבלתי רגיל, בהתאם להנחיות משרד הפנים.
- **עמידה בהוראות הדין והרגולציה:** חובה לפעול בהתאם להוראות פקודת העיריות/המועצות המקומיות, חוק יסודות התקציב, תקנות רלוונטיות, וחוזרי מנכ"ל והנחיות משרד הפנים.

7.2 שיטות עבודה מומלצות וכלים מעשיים

- **תכנון רב-שנתי:** מומלץ לבנות תוכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות מפורטות, הכוללות יעדים מדידים ומדדי ביצוע, אשר ישמשו בסיס איתן להכנת התקציב השנתי ולמעקב אחר ביצועו.⁷
- **שימוש במערכות מידע:** יש לעשות שימוש במערכות מידע כספיות ותקציביות מתקדמות לצורך ניהול, מעקב ובקרה יעילים על התקציב (לדוגמה, מערכת "זווית מקומית" של משרד הפנים, במידה והיא רלוונטית ומוטמעת כראוי ברשות).¹⁰
- **ניתוחים פיננסיים:** חשוב לבצע באופן שוטף ניתוחי רגישות תקציביים, תחזיות תזרים מזומנים, וניתוחי עלות-תועלת לפרויקטים ולפעולות משמעותיות.
- **היערכות לביקורת והפקת לקחים:** יש להיערך באופן מקצועי לביקורות של משרד הפנים ומבקר המדינה, ולפעול להפקת לקחים מממצאי ביקורת קודמים וליישומם.
- **למידה והתעדכנות מתמדת:** מומלץ להשתתף באופן פעיל בהכשרות מקצועיות, ימי

עיון ופורומים של גזברים ומומחים בתחום המוניציפלי, על מנת להתעדכן בשינויי חקיקה, רגולציה ופרקטיקות מיטביות.⁴³

- **תקשורת ושיתוף פעולה:** יש לטפח קשרי עבודה רציפים, מקצועיים ושקופים עם הגורמים הרלוונטיים במשרד הפנים, ובפרט עם הממונה על המחוז.

מעבר למומחיות הטכנית הנדרשת בניהול כספים, הצלחתו של מנהל הכספים ברשות המקומית תלויה במידה רבה גם ביכולתו לתקשר את המורכבות הפיננסית והתקציבית למגוון רחב של גורמים – ראש הרשות, חברי המועצה, מנהלי מחלקות, עובדי הרשות, ואף התושבים עצמם. בניית אמון, הנעת תהליכי שינוי והתייעלות, והפיכת התקציב מכלי טכני גרידא למסמך אסטרטגי המובן לכלל בעלי העניין ברשות, מהווה משימה מרכזית וחשובה. קידום "אוריינות תקציבית" בקרב מקבלי ההחלטות והציבור הרחב יכול לתרום לקבלת החלטות מושכלות יותר, לחיזוק אמון הציבור בפעולת הרשות, ובסופו של דבר, לשיפור איכות החיים של התושבים.