

ביקורת בנושא תכנון וביצוע התקציב

1. כללי

- א. ביקורת בנושא תכנון וביצוע התקציב התקיימה בחודשים דצמ' 2011 - פבר' 2012.
- ב. לצורך הביקורת נתקיימה פגישה עם הגזבר ומנהלת מח' תקציבים ונתקבלו נתונים על התקציב והביצוע, לשנים 2009 - 2012.
- ג. טיוטת הביקורת מועברת לגזבר, לקבלת הערותיו.

2. רקע

- א. משרד הפנים מוציא הנחיות להגשת הצעות התקציב לשנת התקציב המתקרבת. לדוגמא - נתקבלו ההנחיות להגשת מסגרת התקציב לשנת 2011 לפעילות, לא יאוחר מיום 31.1.11 (חודש לאחר תחילת השנה התקציבית, דהיינו ההנחיות התקבלו לאחר שטיטת התקציב כבר סוכמה ואושרה ע"י המועצה ותואמה עם משרד הפנים). בהנחיות מפורטים עיקרי המדיניות הכלכלית, חוק ההסדרים, הדגשים לשנה הקרובה, המתכונת להגשת התקציב הרגיל ותקציב הפיתוח, כולל מקורות ההכנסה ותוכניות גיוס אשראי, תקציב הג"א ותאגידי עירוניים, שיאי כ"א רכישת שירותי עבודה ועוד.
- ב. כל עוד לא מאושר התקציב ע"י המדינה, ההקצבות לרשויות מוגבלות על פי החלק היחסי של התקציב המאושר לשנה הקודמת. למרות האמור, ההנחיות לרשות קבעו להגיש את החומר בהתאם למסגרת הצעת התקציב ובמקרה של שינוי, יעודכן התקציב. התקציב לשנת 2011 אושר ע"י מועצת העיר ב- 29.12.10, הוגש למשרד הפנים ב- 14.3.11 ואושר ע"י משרד הפנים בתאריך 21.5.11, לאחר שחלפו כחמישה חודשים (כ- 40%) משנת התקציב.
- ג. בהתאם להנחיות, הגשת המסמכים מחולקת לנספחים, התקציב הרגיל, תקציב הפיתוח, גיוס אשראי, תאגידי עירוניים, תקציב הג"א ועוד. להלן תתייחס הביקורת לתקציב הרגיל בלבד.

3. הכנת התקציב

- א. בהנחיות משרד הפנים להכנת התקציב לשנת 2011 (בעמ' 12 נספח א') נאמר: "לאישור התקציב הרגיל מבוקש להסביר את הגידול בתקציב בצורה מפורטת, מעבר לתקציב המעודכן לשנת 2010 בתוספת, 1% בשכר 0.6% בהוצאות ממשלה וארנונה ב- 1.4%) " הדבר גם נדרש בפקודת העיריות, בהוראות להכנת התקציב סעיף 11 - "דברי הסבר לגבי כל פרט בין ההוצאה המוצעת או ההכנסה הצפויה, לבין התקציב המאושר לשנה הקודמת".

בחוברת הצעת התקציב ובדברי ההסבר המועברים למשרד הפנים, לא מצאה הביקורת דברי הסבר לכל סעיף וגם לא לסעיפים ראשיים. נמצאו דברי הסבר מאוד כלליים ולא מספקים להבנת הגידול בהכנסות בסך 17.1 מ"ח (280,5 - 297,6 מ"ח) ובהוצאות בסך 14.7 מ"ח (282.9 - 297.6).

תגובת הגיזבר - אין דרישה בהנחיות משרד הפנים למתן הסבר, אלא רק לסעיפים המצוינים בטבלאות המפורטות בדפים 17 - 18 לחוזר מנכ"ל, כך שהדרישה לכל סעיף היא אבסורדית ומיותרת, ואינה נדרשת עפ"י ההנחיות.

הערות הביקורת - הן בחוק והן בחוזר משרד הפנים, והדבר צוטט, מתחייב הסבר לגידול בכל סעיף בנפרד. מהממצאים מתברר, שלא היה כל הסבר. אם הגזבר סבור שלשון החוק והנחיות משרד הפנים, אבסורדיים כלשונו, מן הראוי היה לפעול לשינוי החוק וההנחיות.

ב. בחוברת הצעת התקציב המוגשת למועצה, הן בתקבולים והן בתשלומים יש נתוני ביצוע רק ל- 9 חדשים ואין נתוני ביצוע שנתיים, כנדרש בפק' העיריות, הוראות להכנת תקציב סעיף 4 לפיו, ארבעה טורים- ביצוע השנה האחרונה במלואה (2009), תקציב מאושר שוטף (2010) תקציב מעודכן שוטף (2010) ותקציב השנה הבאה (2011). נתוני הביצוע על 9 חודשים בשנה השוטפת, משקפים פעילות חלקית וגם היא לא בדוקה, ולא מבוקרת. **תגובת המבוקר -** ניתן לשקול אפשרות נתוני ביצוע שנה קודמת - ההערה יושמה בחוברת התקציב, לשנת 2013. **הערות הביקורת -** הממצאים הם לשון החוק, שנדרשים ארבעה טורים, מהם טור על הביצוע של שנה קודמת, דבר שלא נכלל בהצעות התקציב שהוגשו.

ג. לדעת הביקורת דברי ההסבר ונתוני הביצוע, חיוניים שיהיו מוצגים בפני חברי המועצה, בטרם אישורם את התקציב.

4. התייקרות מוכרת בתקציב

א. לכאורה בהתאם להנחיות התקציב הוכרה תוספת לתקציב 2011, על בסיס התייקרויות באחוזים - שכר 1%, להוצאת ממשלה 0.6% ולארנונה 1.4% (בשנת 2010 הוכרה רק תוספת בארנונה 1.63% ואילו ב-2009 1.5% בשכר ו-4% בארנונה). מן האמור עולה, שאין מקדם התייקרויות לפעילות הכללית (למעט הוצאות הממשלה ב- 0.6%).

ב. לדעת הביקורת קיים קיצוץ ריאלי בפעולות הרשות מדי שנה, שכן גם התוספת לשכר לא מכוסה במלואה (הגידול בשכר ב- 2011 לעומת 2010 מסתכם ב- 10.7% בחלקו גידול ריאלי).

תגובת המבוקר - הערתך נכונה, קיים קיצוץ מסוים עקב אי העלאת הארנונה עפ"י הציפיות, עקב ההתייקרויות שחלו בתקציב.

5. תכנון התקציב

א. תכנון כללי

- 1) מתוך גידול כללי בתקציב 2011 לעומת 2010 בסך 20.9 משי"ח שהם כ-76 אחוזים רק כ-4.8 משי"ח יועדו לגידול, מהם כ-2 משי"ח לשיפור פני העיר ואילו 16.1 משי"ח (77% מהגידול) הופנו לשכר ולעבודות קבלניות (ללא פירוט). מזה השכר לזמניים הועלה ב-36.4 אחוז, הוצאות לכיבוד ב-17.3% והתקציב להשתלמויות גדל פי 5. (יצוין שמדובר בסכומים לא מהותיים בנושא ההשתלמות)
- 2) בשנת 2011 היה גידול בכל סעיפי הפעילות למעט הורדה מבנית בסעיף מים וביוב, שנבעה מהקמת תאגיד המים בינואר 2010.
- 3) הגידול הגבוה ביותר תוכנן בתקציב הרווחה 13.2 אחוז, בתכנון והנדסה 12.2 אחוז, בהנחות בארנונה 11.1 אחוז ובחינוך 10.5 אחוז, המצטברים יחד לכ-75% מהתקציב.
- 4) הנתח הגדול ביותר בתקציב מיועד - לחינוך 40.4%, לתפעול 17.8%, להנדסה ותכנון 8.3% ולרווחה 8.3%.
- 5) אם משווים את הגידול היחסי בתקציב הרשות לשנת 2011 לפי נושאים, בהשוואה לשנת 2010, נמצא שהגידול הגבוה ביותר היה בחינוך 1%, במינהל 0.4%, בתכנון והנדסה 0.3% ובהנחות בארנונה 0.3%.
- 6) שיעור הגידול בממוצע השכר לעובד ב-2011 לעומת 2010 מסתכם בממוצע ב-2.3 אחוז, אולם כאשר משווים את הגידול בשנתיים (2011 לעומת 2009) מגיע הגידול לשיעור 10.2 אחוזים. שיעורי הגידול הבולטים- בתרבות 21.8, רווחה 15.8, במשק 14.7 ואיכות הסביבה 11.7.
- 7) 3 סעיפים מוקצים להוצאות שונות, בהם חל גידול ב-2011 בשיעור של 16.8% שהם יותר מכפול מהגידול בתקציב השנתי (7.6%).
גם כאן אין הסבר לגידול, למרות שנדרש לכאורה.
- 8) הערה - התכנון בשנת 2010 (הוצאות והכנסות) היה נמוך מ-2009 בכ-4%, כאשר הביצוע בפועל היה גדול יותר, הן בהכנסות 12.5% והן בהוצאות גרעון של 13.8%.

ב. תכנון הוצאות דוגמאות

(1) **ריבית ועמלות בנקאיות** סעיף 610 תוקצב ב- 2009 ב- 650 אש"ח והביצוע 955 אש"ח - ב- 2010 תוכנן 800 אש"ח ובוצע 904 אש"ח. ב- 2011 תוכנן רק 800 אש"ח והביצוע 1,086 אש"ח, חריגה של 36%, תכנון נמוך מראש, למרות שניתן לחזות ביצוע גבוה יותר.

(2) **דואר וטלפון** סעיף 540 ב- 2009 תוכנן 2,380 אש"ח והביצוע 2,467 אש"ח, ב- 2010 תוכנן 2,335 אש"ח (נמוך בכ- 2% משנה קודמת) ובוצע 2,632 אש"ח (חריגה ב- 13%) ב- 2011 תוכנן 2,460 אש"ח בדומה לביצוע 2009) והביצוע 2,800 אש"ח, חריגה של כ- 14%.
הדבר מעיד על תיכנון לקוי ועל חריגה מתוכננת בתקציב.

(3) תקציב התמיכות הישיר ב- 2011 גדל ב- 25% מ- 3,044 אש"ח ל- 3,800 אש"ח והתמיכות העקיפות עלו ב- 75%, בהשוואה לגידול בתקציב של 7.6 אחוז בלבד.

ג. תכנון תקבולים

(1) בתקבולים מאגרות אחרות, סעיף 290 - התכנון התקציבי לשנת 2011, הסתכם ב- 3.7 מש"ח לעומת תקציב ב- 2010 בסך 2.8 מש"ח. התקבולים בפועל הסתכמו ב- 2010 ב- 7.4 מש"ח, סכום הגדול מהתכנון ב- 164%.

(2) החזר מקרנות סעיף 591 - תכנון 2010 - 22.3 מש"ח, לעומת ביצוע 17.4 מש"ח, נמוך בכ- 22% מהמתוכנן. ב- 2009 התכנון היה 23.1 מש"ח, לעומת ביצוע 19.8, נמוך בכ- 14% מהמתוכנן.

(3) להלן דוגמאות לנתוני הביצוע של תקבולים במספר סעיפים (באש"ח)

מס' סד'	הנושא	2008		2009		2010		2011		2012
		ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	תקציב
	א'	ב'	ג'	ד'	ה'	ו'	ז'	ח'	ט'	
1.	חוגי מחוננים	249	200	260	320	317	340	322	380	
2.	אגרת רישיון שלטים	866	750	773	750	706	800	1,171	1,800	
3.	אגרת רישיון כלב	273	300	293	300	279	300	298	300	
4.	ביטוח תלמידים	279	330	241	270	349	300	117	300	
5.	הכנסות מרישום חניה	139	500	501	1100	842	1100	1,493	1,300	
6.	אגרות תלמידי חוץ	766	700	757	800	745	800	739	800	

תגובת הגיזבר - אין אפשרות לדייק בתחזית ההכנסה מאגרות בנייה. כאשר השליטה היא בידי הקבלנים וסעיף הנ"ל קשור ישירות לנוסחה של העברות כספים מקרן פיתוח למימון הוצאות פיתוח בתקציב הרגיל. במידה וההכנסה בפועל מאגרות בנייה גבוהה מהתקציב הנ"ל, מועבר סכום מופחת בהתאם, מקרן פיתוח.

הערות הביקורת - בדוגמאות שהמציאה הביקורת, לא מדובר רק באגרות בנייה. נתוני הביצוע יכולים בהחלט לשמש לעיתים קנה מידה לתכנון בשנה העתידית.

6. עידכון התקציב

א. בתקציבים שנסקרו ע"י הביקורת, לא נמצאו פניות הרשות לשינויים בתקציב, הן בתקבולים והן בהוצאות, התקציב נותר כמות שהוא, למרות שהביצוע או אי הביצוע, חייב שינוי.

ב. דוגמאות בתחום התקבולים וההוצאות (מעוגל באש"ח)

מס' סד'	הסעיף א'	שנה ב'	התקציב ג'	הביצוע ד'	אחוז הביצוע ה'
1.	רזרבה לפיצויים	2011	500	926	185
2.	ברירת קנס	2010	150	55	37
3.	אגרת רישיונות	2011	800	1,476	185
4.	אגרת שולחנות	2011	60	6	10
5.	דמי בדיקה	2011	120	179	149
6.	אגרות בניה	2011	3,000	8,457	282
7.	הכנסות מזיכיון	2011	500	32	6
8.	החזר הוצאות	2011	100	225	225
9.	ביטוח תלמידים	2011	300	70	23
10.	סל עולים	2011	15	25	166
11.	מרכז יום שיקומי	2011	160	210	131
12.	קידום נוער	2011	90	17	19
13.	ליווי ילדים	2011	780	1,280	164
14.	אחזקת ילדים	2011	10	110	פי 11
15.	משאבי אנוש	2011	25	42	168
16.	גביית שכ"ד	2011	90	132	147
17.	ריבית משיכת יתר	2011	250	333	133
18.	מוקד שכ"ד	2011	56	105	187

ג. דוגמאות לביצוע ללא תקציב, כלומר חריגה בסעיפים שלא תוכננו להוצאה כלל

1) סעיפים תקציביים בהם היה ביצוע ולא היה תקציב, כלומר חריגה ב-100%, ללא כל הרשאה:

מס' סד'	הסעיף א'	שנה ב'	הביצוע ג'
.1	כל נושא הבריכה	2010	641
.2	דמי שימוש בקרקע	2010	202
.3	החזר הוצאות תיכנון	2010	393
.4	הכנסות משפטיות	2010	41
.5	בית תלמיד (135)	2009	32
.6	השתת' הורים בהסעות	2009	19
.7	מועדוניות (1345)	2009	59
.8	מרכזי ועדת חוק סיעוד	2009	34
.9	סידור מפגרים	2009	
.10	סידור מפגרים	2010	8
.11	מסגרת יום ארוך	2009	121
.12	מעון יום נפגעים	2010	17
.13	מעון יום נפגעים	2009	46
.14	עבודות קבל' בתיפעול	2010	45
.15	מעון יום לנפגעים	2009	17
.16	שעות נוספות נכסים	2009	5
.17	חוגי ספורט	2011	139
.18	הוצאות שנים קודמות	2010	463
.19	הוצאות שנים קודמות	2009	467
.20	יול"א בגני ילדים	2011	8
.21	תגבור לימודי יהדות	2011	61

2) דוגמאות הפוכות - סעיפים תקציביים שנפתחו ללא ביצוע במהלך השנה (לא פורטו כי הם רבים בכל שנה תקציבית).

תגובת הגיזבר - מניסיון העבר, העברות מסעיף לסעיף, מומלץ לבצע ברבעון השלישי של השנה, כאשר יודעים כמעט במדויק את תחזית הביצוע השנתית, ועפ"י זה אפשר לבנות תקציב מעודכן, כאשר העודפים מכסים את החוסרים ואפשר להגיש תקציב מאוזן ומוגדל, בהתאם לכך.

תגובת הביקורת - אין כאן מענה לממצאים, בכל השנים שבדקה הביקורת, לא הייתה פנייה לעדכון התקציב ובחלק מהמקרים, התכנון לשנה החדשה לא עודכן, בעקבות נתוני הביצוע.

7. מסקנות והמלצות

- א. דברי הסבר לתקציב - אין דברי הסבר לתקציב, אפילו בסעיפים ראשיים, הן בהוצאה והן בתקבולים, בניגוד להוראות. מומלץ לחייב במתן דברי הסברים מפורטים, כדי להבטיח שקיפות והבנת התקציב ע"י הנבחרים המאשרים וע"י הביקורת.
- ב. נתוני ביצוע להשוואה - חוברת הצעת התקציב, נעדרת השוואה עם נתוני ביצוע שנתיים. הדבר חיוני שיובא בפני המועצה בזמן הדיונים על התקציב. נתוני ביצוע חלקיים של 9 חודשים על השנה השוטפת ובמיוחד שהם לא סופיים, לא יכולים לפתור את הבעיה. מומלץ לחייב הוספת נתוני ביצוע לחוברת התקציב, כדי לאפשר ביצוע ניתוחי השוואה ובקרה.
- ג. הכרה בהתייקריות - משרד הפנים בהנחיותיו לתקציב, אינו מכיר במרכיבי הפעילות לצורכי התייקריות (שכר, שירותי ממשלה וארנונה - כל היתר נותר נומינלית, ללא הכרה בבסיס להתייקריות). מומלץ להציף את הבעיה, שכן התקציב מקוצץ בפועל ריאלית מידי שנה.
- ד. תיכנון התקציב - תכנון התקציב בכמה סעיפים לא תוכנן כראוי וסעיפים שהיו צריכים להיות, מוגדלים בתקבולים / בהוצאות לא קיבלו ביטוי. מומלץ להבטיח תקצוב נכון, הן בתחום התקבולים והן בתחום ההוצאות ולמנוע תקצוב בלתי סביר.
- ה. עידכון התקציב - הרשות אינה מגישה בקשה לשינויים בתקציב מידי שנה, הן בתקבולים והן בהוצאות, כי דבר הגורם לחריגות מודעות בתקציב. מומלץ להגיש בקשות לעדכון התקציב ובמיוחד בנושאים המתגלים במהלך השנה וניתן לתקנם ולתקצבם מחדש.

נספח א'

תקציב וביצוע 2009 - 2012

מס' סד'	הכנסות	2008		2009		2010		2011		2012
		ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	תקציב
	א'	ב'	ג'	ד'	ה'	ו'	ז'	ח'	ט'	
.1	הרשות	211.3	227.8	219.3	214.1	210.7	226.6	238.5	244.7	
.2	ממשלה	50.4	52.3	53.2	53.6	57.8	58.0	61.2	66.2	
.3	הנחות ארנונה	8.9	8.2	9.8	9.0	9.9	10.0	11.0	11.0	
.4	הכנסה מותנה	--	--	--	--	--	3.0	--	5.8	
.5	סה"כ	270.6	288.3	282.3	276.7	278.4	297.6	310.7	327.7	
	הוצאות									
.6	כלליות	150.7	148.1	143.1	127.0	132.6	138.2	140.8	146.4	
.7	חינוך	81.3	83.9	85.0	86.4	90.0	94.7	98.5	109.8	
.8	רווחה	19.9	21.9	20.3	21.9	22.0	24.8	23.2	26.7	
.9	פ. מלוות	24.3	24.8	24.8	25.8	25.9	25.9	26.7	27.0	
.10	ה. מימון	1.5	1.4	1.6	1.6	1.5	1.0	1.5	1.0	
.11	אחר	0.2	--	--	--	0.5	3.1	--	--	
.12	סה"כ	277.9	280.1	274.8	262.7	272.5	284.6	293.8	311.0	
.13	הנחות ארנונה	8.9	8.2	9.8	9.0	12.4	10.0	11.0	11.0	
.14	סה"כ	286.8	288.3	284.6	271.7	284.9	284.6	293.8	311.0	
.15	ה. מותנה	--	--	--	5.0	--	3.0	--	5.8	
.16	סה"כ	286.8	--	284.6	276.7	284.9	297.6	304.8	327.7	
.17	הוצאות פחות הכנסות	- 16.2	--	- 2.3	--	- 3.4	--	0.9	--	
.18	תקציב פחות ביצוע הוצאות		--	+ 3.7		8.2		- 19.9		

נספח ב'

התפלגות ההוצאות בהצעות התקציב (בסדר יורד) לשנים 2010 - 2011 (בש"ח) :

שיעור השינוי באחוזים		התקציב			התחום 'א'	מס' סד'
ג'		ב'				
2011	2010	הפרש בש"ח	2011	2010		
40.4	40.3	10.5	123.1	111.4	חינוך ותרבות	.1
17.8	18.4	4.3	53.1	50.9	תפעול	.2
9.1	9.9	- 2.2	27.0	27.6	פירעון הלוואות	.3
8.3	8.0	12.2	22.1	24.8	הנדסה ותכנון	.4
8.3	7.9	13.2	21.9	24.8	רווחה	.5
6.4	6.0	8.0	17.5	18.9	מינהל	.6
5.0	6.0	- 2.0	15.2	14.9	תשלומים לא רגילים	.7
3.3	3.0	11.1	9.0	10.0	הנחות ארנונה	.8
0.4	0.5	- 23.1	1.3	1.0	מים וביוב	.9
		7.6	276.7	297.6	סה"כ	.10

נספח ג'

הגידול ב- 2011 לעומת 2009	הגידול ב- 2011 לעומת 2010	ממוצע לעובד בש"ח			הגוף	משרות 2011 (מעוגל)	מס' סד'		
		ג'						ב'	א'
		2011	2010	2009					
ה'	ד'								
12.4	3.1	215.5	209.1	191.2	מינהל כללי	39.0	.1		
9.5	2.1	156.9	153.6	143.3	מינהל כספים	34.8	.2		
11.7	6.3	156.3	147.0	139.9	איכות הסביבה	21.0	.3		
2.4	3.1	138.3	134.1	135.0	שמירה וביטחון	6.0	.4		
5.7	3.9	157.2	151.3	148.6	הנדסה	65.1	.5		
14.7	4.7	134.9	128.9	117.6	משק	15.0	.6		
11.0	- 7.0	126.5	136.0	113.5	שירותים שונים	17.9	.7		
21.5	1.3	198.0	195.5	162.9	אזורי תעשייה	1.0	.8		
12.2	- 0.7	111.8	112.6	99.6	פיקוח עירוני	13.0	.9		
7.9	2.4	115.4	112.7	107.0	חינוך	423.8	.10		
21.8	9.6	140.3	128.0	115.2	תרבות	60.5	.11		
15.8	8.2	151.2	139.8	130.6	רווחה	28.5	.12		
39.6	18.5	194.0	163.7	139.0	מים	5.0	.13		
28.7	10.9	145.9	131.6	113.4	נכסים	7.1	.14		
17.5	16.5	134.0	115.0	114.0	מפעלים אחרים	1.0	.15		
20.2	1.1	118.2	119.5	98.3	פנסיה ופיצויים	107.0	.16		
סה"כ מש"ח									
10.2	2.3	130.7	127.7	118.6	ממוצע כולל	856	.17		

הערות: (1) בהצעה לשנת 2011, סה"כ 856 משרות ממוצע שכר למשרה 130.7 אש"ח לשנה, כאשר הנמוך ביותר הינו בפיקוח העירוני - 111.8 אש"ח לשנה והגבוה ביותר למעט מינהל כללי (מהגבוה לנמוך), הנדסה 157.2 אש"ח, כספים 156.9 אש"ח, איכות הסביבה 156.3 אש"ח, רווחה 151.2 אש"ח לשנה.

(2) הגידול בשכר בממוצע למשרה ב- 2011 בהשוואה ל- 2010 :
מים, 185%, נכסים 10.9%, תרבות 9.6%, בממוצע כולל, הגידול
הסתכם ב- 2.3% למשרה.

(3) הגידול למשרה ב- 2011 בהשוואה ל- 2009, מים - 39.6%, נכסים
28.7%, תרבות 21.8%, רווחה 15.8%, משק 14.7%, פיקוח עירוני
12.2% והממוצע הכולל 10.2%.