ועדת כספים

2024

מהדורה שישית שבט התשפ"ד, ינואר 2024

אגף הכשרות: hachsharot@moin.gov.il

אתר הידע המוניציפלי: מרכז ידע מוניציפאלי(www.gov.il)

האמור בפרסום זה מהווה חומר עזר שנועד לסייע בלימוד הנושא. למען הסר ספק, אין הוא בא במקום הנחיות הניתנות על-ידי הגורמים המוסמכים ואינו מהווה אסמכתא משפטית. החומרים המתפרסמים מעודכנים למועד הפרסום בלבד.

חומר מעודכן נמצא ב'המדריך לנבחר ברשות המקומית' – מהדורת האינטרנט באתר:

www.moin.gov.il

הכתיבה בלשון זכר הינה לשם הנוחות בלבד

אם נתקלת בשגיאות, אי התאמות או פערים בתוכן הכתוב, אנו מזמינים אותך לפנות אלינו באמצעות הדואר האלקטרוני בכתובת madrichim@adalya.co.il.

בעת שליחת התיקון, יש לכלול את שמך המלא, תפקידך ופרטי קשר (כגון כתובת דואר אלקטרוני ומספר טלפון). כדי לסייע לנו לטפל בבעיה בצורה יעילה, יש לציין את המדריך המדובר ולספק התייחסות ברורה למיקום הרלוונטי במדריך.

אודות האגף הבכיר לפיתוח ההון האנושי ברשויות המקומיות

האגף הבכיר לפיתוח הון אנושי ברשויות המקומיות עוסק בקידום איתנות ומצוינות הרשויות המקומיות לשיפור רמת השירות לתושב ולצמצום הפערים בין הרשויות. זאת, באמצעות סט כלים המבוסס על תפיסה משולבת של פיתוח המשאב האנושי והארגוני ברשויות:

מקומות, ביה"ס לניהול בכיר בשלטון המקומי: הכשרה מקצועית וניהולית לסגל הבכיר ברשויות

קהילות לומדות בשלטון המקומי: קהילות למידה מקצועיות למנהלי ביניים ובכירים בשלטון המקומי

צוערים לשלטון המקומי: ערוץ הזנה איכותי לדרגי כניסה בשלטון המקומי

מקום: תוכנית מנהיגות לעתודות ניהוליות לסגל הבכיר בשלטון המקומי

תהליכי שינוי ופיתוח ארגוני: יצירת מבנה ארגוני בר קיימא, תהליכי עבודה וחדשנות ברשויות

פיתוח ידע ותורה מקצועית: פיתוח ידע, מדריכים וכלים לאתגרי השלטון המקומי

מערך ההכשרה לבחירות 2024

מערכת הבחירות המוניציפאלית מזמנת שינויים פרסונליים של כ-50% מנבחרי הציבור בעמדות ההנהגה המקומית בראשות הרשויות ובמועצות ובמליאות הרשויות המקומיות.

משרד הפנים מוביל מערך הכשרות וליווי מקצועי לבעלי התפקיד החדשים מתוך ראיית חשיבות חיזוק

הדמוקרטיה המקומית ושמירה על איכות השירות לתושבים. מטרתו לסייע לנבחרי הציבור לקצר את "עקומת הלמידה" ולהקנות ידע וכלים רלוונטיים לביצוע אפקטיבי של תפקידם כמו גם מתן היכרות ראשונית עם הסביבה הארגונית, המשפטית והמקצועית ברשויות המקומיות.

כתיבת ועריכת המהדורה השישית:
אגף בכיר בקרה וכלכלה בשלטון המקומי
ורד פלהיימר, רו"ח
ייעוץ כלכלי חברת ADALYA בע"מ

עריכת וכתיבת מהדורת 2018 – בתפקידם נכון לשנת 2018:
מר גל לניאדו - גזבר עיריית יהוד-מונוסון; רינה וייסלר - רו"ח

המדריך שלפניכם מהווה בסיס איתן לכניסתכם לתפקיד באופן מקצועי ומספק להבנת עבודת הרשות והוועדה. המדריך לא בנוי פרק על פרק וניתן לדלג בו לפי העניין והצורך. מדריך זה הינו חלק מסדרת מדריכים לנבחרי הציבור ("הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות"). להרחבה אודות ועדות הרשות ונושאים נוספים בעבודת הרשות המקומית ניתן לראות באתר "נבחרי ונבחרות הציבור".
אנו מאחלים לכם קריאה נעימה, מועילה ובעיקר הצלחה רבה בתפקידכם החדש.

אגף הכשרות וידע, אמון על ההכשרות וכן לפיתוח ידע עבור מנהלים ועובדים ברשויות המקומיות. המדריך שלפניכם הינו חלק מסדרת מדריכים מפורטים יותר על ועדות הרשות וכן חלק מכלים אותם מפתח האגף עבור נבחרי הציבור.
האגף יעמיד לרשותכם בשנת הבחירות כלים נוספים כגון כנסי אוריינטציה, למידה מקוונת ועוד.
להרשמה לפרסומים השוטפים וכן לכל שאלה, הצעה ובקשה בענייני הכשרות, הדרכה, וידע, ובכלל נשמח שתפנו אלינו בכתובת - Hachsharot@moin.gov.il.

האמור בפרסום זה מהווה חומר עזר שנועד לסייע בלימוד הנושא. למען הסר ספק, אין הוא בא במקום הנחיות הניתנות על-ידי הגורמים המוסמכים ואינו מהווה אסמכתא משפטית. החומרים המתפרסמים מעודכנים למועד הפרסום בלבד. חומרים נוספים מעודכנים וכן גרסה אינטרנטית של המדריך שלפניכם נמצאים ב"מרכז ידע מוניציפלי" בכתובת -
https://www.gov.il/he/departments/units/municipal-info/govil-landing-page
וכן באתר האינטרנט לנבחרי ונבחרות הציבור בכתובת -
https://govextra.gov.il/moin/elected-officials/home/

אם נתקלת בשגיאות, אי התאמות או פערים בתוכן הכתוב, אנו מזמינים אותך לפנות אלינו באמצעות הדואר האלקטרוני בכתובת madrichim@adalya.co.il. בעת שליחת התיקון, יש לכלול את שמך המלא, תפקידך ופרטי קשר (כגון כתובת דואר אלקטרוני ומספר טלפון). כדי לסייע לנו לטפל בבעיה בצורה יעילה, יש לציין את המדריך המדובר ולספק התייחסות ברורה למיקום הרלוונטי במדריך.

תוכן העניינים

ברכות ..... שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.

פרק א': ועדת הכספים, תפקידה הרכבה וסדרים מנהליים לעבודתה 8

1. תפקידי הוועדה ומהותה 8
2. הרכב הוועדה 8
3. סדרים מנהליים לעבודת הוועדה 9

פרק ב': תקציב הרשות ככלי תכנוני להשגת יעדיה 12

1. התקציב 12
2. שיטות התקציב 13
3. התקציב ככלי ניתוח ובקרה 14
4. מבנה התקציב 16

פרק ג': מקורות מימון והוצאות בתקציב הרגיל 19

1. מקורות מימון 19
2. הוצאות 22

פרק ד': תהליך הכנת התקציב וביצועו 24

1. התקציב ככלי תכנוני חשוב להגשמת החזון והמדיניות של הרשות ולהשגת יעדיה 24
2. תהליך התקצוב 25
3. גיבוש הצעת התקציב 29
4. שלבי אישור התקציב 31
5. הפעלת התקציב ומעקב 36

פרק ה': התקציב הבלתי רגיל (תב"ר) 40

1. הגדרה כללית 40
2. מקורות התקציב הבלתי רגיל 40
3. ניהול התקציב הבלתי רגיל (תב"ר) 41
4. שינוי בתקציב הבלתי רגיל 43
5. סגירת התב"ר 44
6. מעקב תקציבי 44

פרק ו': העקרונות לניהול החשבונות ברשות מקומית 46

1. תפקיד החשבונאות ברשות המקומית 46
2. עקרונות חשבונאיים מקובלים כללים - מבוא 46
3. הבסיס החוקי העיקרי שנקבע בשלטון המקומי לגבי ניהול חשבונות 46
4. עקרונות חשבונאיים מקובלים שיושמו בשלטון המקומי 47
5. רישומי עזר ומערכות מידע נוספים 50
6. החלת ההוראות לניהול חשבונות 50
7. עליונות ההוראות של רואה חשבון לעיריות לגבי ניהול חשבונות ודיווח כספי 50
8. ביקורת רואי חשבון ברשויות המקומיות 51

פרק ז': השקעות ותזרים מזומנים 52

תזרים מזומנים 53
סיכום 54

נספחים 55

נספח מס׳ 1 : מבנה התקציב של רשות מקומית 56
נספח מס׳ 2 : הצעה לרשימת מסמכים להכנת התקציב הרגיל 65
נספח מס׳ 3 : טופס אישור תב״ר וטופס שינויים 66

ביבליוגרפיה 67

ברכת מנהל המינהל לשלטון מקומי

ראשי רשויות וחברי מועצה יקרים - ראשית ברכות על היבחרכם.
התפקיד אליו אתם נכנסים בימים אלו מאפשר לכם הזדמנות יוצאת דופן וזכות גדולה להשפיע על המרחב המשמעותי ביותר בישראל - המרחב המוניציפאלי.
השלטון המקומי נמצא בחוד החנית של העשייה הציבורית והשירות לתושבים וכשמו כן הוא, מערכת שלטונית סטטוטורית ועצמאית, המייצגת את הקהילה ונותנת ביטוי לרצונות ולצרכים של האוכלוסייה המקומית.
הרשות המקומית, הינה גוף ציבורי, אשר לנגד עיניה עומדת מטרה מרכזית והיא לספק שירותים ברמה הגבוהה ביותר לכלל תושביה. במסגרת זו עליה להיות חדשנית, למצות את היתרונות היחסיים שלה, את המשאבים הכלכליים והאנושיים, לתכנן אסטרטגית לעתיד המשתנה וכל זאת, תוך שמירה על התנהלות תקינה, שומרת חוק, המביאה לידי ביטוי ערכי שוויון הזדמנויות, שקיפות, ושיתוף ציבור.
תפקידו של נבחר הציבור הינו קריטי בהובלת המערכת למימוש יעדיה אלו תוך שמירה על האיזונים המחויבים מגוף ציבורי כאמור.
משרד הפנים משקיע מאמצים ומשאבים רבים בחיזוק ארגז הכלים המוניציפלי שברשותכם. אנו מאמינים שידע הוא כוח והמדריך שלפניכם מבקש לבאר מושגים ותהליכים על מנת שתצליחו לבצע את תפקידכם טוב יותר.
מעתה זהו הזמן שלכם לממש את האמון שקיבלתם מהציבור ולהצעיד את הרשות שלכם קדימה.
אני רוצה להודות לאגף הבכיר לפיתוח הון אנושי ברשומ"ק על כתיבת מדריך זה ובניית מערך הכשרה מקצועית נלווית לאורך הקדנציה כולה לטובת נבחרי הציבור ובעלי התפקיד ברשויות המקומיות.

בהערכה רבה,
תומר ביטון, רו"ח
מנהל המנהל לשלטון מקומי
משרד הפנים

ברכת מנהלת אגף בכיר פיתוח ההון האנושי ברשומ"ק

נבחרות ונבחרים יקרים!
התקופה המאתגרת שחווינו בשלוש השנים האחרונות, עם התפרצות נגיף הקורונה, חוסר היציבות השלטונית והמלחמה בעזה, הבליטה את השלטון המקומי כגורם המוביל בקשר הישיר של התושבים עם הממסד השלטוני. כולנו נוכחנו בכוחות שנמצאים בשלטון המקומי, ובפוטנציאל והיכולת הגדולים להשפיע לטובה על חייהם של כלל תושבי המדינה.
מתוך ההכרה בכך שההון האנושי הוא המפתח לביסוס היכולות בשלטון המקומי בישראל, משקיע משרד הפנים משאבים רבים בפיתוח הכלים שייסעו בידי נבחרי הציבור, נשות ואנשי המקצוע ברשויות המקומיות להוציא לפועל מדיניות מבוססת ידע לטובת כלל התושבים.
מזה כעשור, המשרד מוביל את הדרך ביישום החלטת הממשלה המשמעותית "עתודות לישראל" שקבעה כי משרדי הממשלה יפעלו על מנת להשקיע באופן שיטתי בהון האנושי במגזר הציבורי. מטרת התוכנית - בניית עתודה ניהולית מחוללת שינוי, למען צמצום פערים בין רשויות וחיזוק חוסנה החברתי-כלכלי של מדינת ישראל, מתממשת היום, כאשר 77% מכלל בוגרות ובוגרי התוכנית נשארים בעמדות השפעה גם שנתיים מתום תקופת ההשמה. בוגרינו מהווים את חוד החנית של קידום ההון האנושי בשלטון המקומי ובמגזר הציבורי כולו.
בחמש השנים האחרונות, המשרד משקיע מיליוני שקלים ביצירת קפיצת מדרגה ברשויות המקומיות ע"י הטמעת תהליכי שינוי ופיתוח תשתיות ארגוניות. תוכניות הפיתוח ארגוני לרשויות שבהחלטות ממשלה, בהמראה או בתהליכי דיור מואץ הוכיחו אפקטיביות בשיפור תחומי פעילות מרכזיים שהרשות פועלת בהם. התאמת המבנה הארגוני, מיסוד תהליכי עבודה מבוססי נתונים ושגרות ניהול שתומכים בהפיכת הרשות המקומית לארגון המתאים להתמודד עם אתגרי המאה ה-21.
והחידוש האחרון - ביה"ס "מקומות" לניהול מוניציפאלי בכיר, מוסד לאומי להכשרת 15 בעלי התפקיד המהווים את הסגל הניהולי הבכיר ברשויות המקומיות. ביה"ס מהווה בית לנשות ואנשי המקצוע מרגע כניסת לתפקיד ולכל אורך חיי התפקיד באמצעות מערך הכשרות, פורומים ניהוליים וקהילות מקצועיות, וכמובן, איגום ידע, שיתוף והפצה.

מאחלת לכם שתמצאו את מקומכם על מפת העשייה הציבורית בשלטון המקומי, כל אחת ואחד בתפקידו המקצועי והציבורי. שיהיו בכם הכוחות להוביל שינויים נדרשים תוך התמודדות עם האתגרים הלא מבוטלים ושתעשו חיל למען עתיד טוב יותר לחברה הישראלית כולה.
אני מבקשת להודות לצוות המעולה באגף הכשרות וידע, אשר עמל על סדרת מדריכים אלו לניהול הרשות המקומית ומוביל את כלל תוכנית ההכשרה לנבחרי ציבור ובעלי תפקיד בכירים בשלטון המקומי.
תודות לכל צוות האגף הבכיר לפיתוח הון אנושי ברשויות המקומיות ולכל שותפינו בממשלה, בשלטון המקומי ובחברה האזרחית, שרואים תמיד את טובת תושבי ישראל לנגד עיניהם.

בהצלחה!
עיינה אדלר
מנהלת אגף בכיר פיתוח ההון האנושי ברשומ"ק

פרק א': ועדת הכספים, תפקידה הרכבה וסדרים מנהליים לעבודתה

1. תפקידי הוועדה ומהותה

1.1. ועדת הכספים הנה ועדת חובה בעיריות, אך במועצות מקומיות ובמועצות אזוריות הנה ועדת רשות,והנושאים נדונים בועדת ההנהלה שהיא ועדת חובה בהם.

1.2. ועדת הכספים, כגוף פעיל ויעיל, מטרתה לנווט את הרשות מבחינה כלכלית, ולשמש כגורם בולם ומבקר לפני אישור התקציב. כמו כן עליה לעקוב אחר מימוש התקציב במהלך כל שנת הכספים.

1.3. הוועדה צריכה לבחון את ההקצאות השונות של משאבי הרשות, לאזן את ההתאמה בין צרכי הרשות לבין תקצובם בסעיפי התקציב.

1.4. הפיקוח של הוועדה יעודד שמירה והקפדה על הנהלים, הכללים והחוקים המחייבים אתיקה ציבורית בכל פעולות הרשות.

1.5. הוועדה צריכה לעודד חשיבה כלכלית בהחלטות הרשות ובפעולותיה.

1.6. ועדת הכספים תייעץ למועצה בכל עניני הכספים של הרשות. תפקיד זה מהווה כר נרחב לפעילותה. תפקידי הוועדה רבים, מגוונים וחשובים ומכאן החשיבות והיוקרה של הוועדה.

1.7. הוועדה דנה במכלול נושאים: התקציב השנתי, תקציב המילואים, דיון בהעברה מסעיף לסעיף, הצעת התקציב הבלתי רגיל, הלוואות לזמן ארוך, אשראי לזמן קצר, היטל הארנונה, ועוד.

1.8. לוועדה אין סמכות פורמאלית לאשר תקציבים, לדחות אותם, או לערוך בהם שינויים (סמכויות אלו ניתנו למועצה). על הוועדה מוטלת החובה לדון ולברר היטב את כל העניינים הכספיים של הרשות. על כל ראש רשות להציג תחילה בפני ועדת הכספים את הצעת התקציב, ובמקרה הצורך את תקציב המילואים[1], ורק אח"כ להציגן בצירוף הערות ועדת הכספים לדיון ואישור מועצת העיריה.

1.9. מסקנות הוועדה והמלצותיה עשויים לשמש תשתית להסתייגות או לאישור העניין הכספי הנדון במליאת מועצת הרשות.

1.10. לגבי מועצות מקומיות ומועצות אזוריות, קובע החוק כי ראש המועצה יביא את כלל הנושאים הכספיים בפני ועדת הכספים, כוועדת רשות, ואם אין באותה רשות ועדת כספים - הוא יביא אותם בפני ועדת הנהלה (שהיא ועדת חובה במועצות מקומיות ובמועצות אזוריות) קודם שיביאם לאישור המועצה.

2. הרכב הוועדה

המועצה תבחר ועדת כספים ויושב ראש לועדה מתוך חברי המועצה.

ההרכב הסיעתי של חברי המועצה בוועדת הכספים יהיה תואם ככל שניתן את ההרכב הסיעתי של המועצה ובלבד שיהיה בה נציג אחד לפחות מהאופוזיציה. סיעה רשאית למנות ממלא מקום קבוע מטעמה בלבד לכל אחד מנציגיה בועדה.

במועצה מקומית לפחות רבע מחברי הוועדה ובמועצה אזורית לפחות חצי מחברי הוועדה (במידה ובחרו להקימה), יהיו חברי המועצה, והשאר- בעלי זכות להיבחר כחברי המועצה שאינם פסולים לכהונה. ההרכב הכולל של הועדות נדרש להיות יחסי להרכב הסיעתי של המועצה.

יושב הראש הוועדה ייבחר על ידי חברי המועצה מבין חבריה (במועצה אזורית הנציג ייבחר מתוך חברי הוועדה).

אין חובה שהרכב ועדת הכספים יהיה בהתאם להרכב הסיעתי של המועצה, ובלבד שההרכב הכולל של כל הוועדות ובכללן ועדת כספים יהיה בהתאם להרכב הסיעתי של המועצה.
המועצה תבחר מבין חבריה את יו"ר הועדה.
ברשויות רבות, עקב העיסוק המשותף בכספים, חברי ועדת המשנה לתמיכות הם ברובם גם חברי ועדת הכספים של הרשות (אך אין זו חובה).
גזבר הרשות או נציגו, והיועץ המשפטי של הרשות או נציגו, יוזמנו דרך קבע להשתתף בדיוני הוועדה.

3. סדרים מנהליים לעבודת הוועדה

3.1 תקופת כהונת הוועדה וחבריה

א. הוועדה תכהן בתפקידה לאורך תקופת כהונתה של אותה מועצה. המועצה מוסמכת לבטל את הוועדה או לשנות את הרכבה בכפוף להוראות הפקודה.
ב. חבר מועצה שנבחר על ידה לוועדה, חברותו בוועדה נפסקת כשנפסקת חברותו במועצה.
ג. חבר הוועדה שאיבד את זכותו להיבחר כחבר מועצה, יחדל מלהיות חבר בוועדה.
ד. חבר הוועדה רשאי להתפטר מתפקידו בהודעה בכתב לראש הרשות.

3.2 מניין חוקי (קוורום)

א. רוב חברי הוועדה, בהשתתפות גזבר הרשות, או נציגו ; היועץ המשפטי של הרשות, או נציגו ; הם מניין חוקי בישיבות הוועדה.
ב. במועצות מקומיות, רוב חברי ועדה הם מניין חוקי בישיבותיה. אם לא נכח מניין חוקי בשתי ישיבות רצופות של הוועדה, יהיה שליש מחברי הוועדה ובנוכחות גזבר הרשות או נציגו (היועץ המשפטי של הרשות או נציגו) בישיבתה השלישית, בגדר מניין חוקי לגבי כל עניין שעמד על סדר היום של שתי הישיבות הקודמות אשר לא התקיימו עקב היעדר קוורום.
ג. במועצה אזורית, רוב חברי הועדה הם מניין חוקי. אם לישיבת הוועדה במועצה אזורית לא הגיע מניין חוקי בשעה שנקבעה לישיבה, תידחה הישיבה לשעה אחת. לאחריה, תהיה הישיבה חוקית אם נוכחו בה לפחות שליש מחברי הוועדה בנוכחות גזבר הרשות או נציגו, והיועץ המשפטי של הרשות או נציגו. אם לא נאספו שליש מחבריה, תידחה ישיבת הוועדה בשבעה ימים.
לאחר שבעה ימים תתכנס הוועדה ותהיה חוקית לגבי כל עניין שעמד על סדר היום של הישיבה הקודמת של הוועדה, אם יהיו נוכחים בה לפחות שליש מחבריה.

3.3 יו"ר הוועדה

א. יו"ר הוועדה ייבחר ע"י המועצה. יו"ר הוועדה הוא איש המפתח של הוועדה, כוחו וחשיבותו אינם תלויים רק בסמכויותיו הרשמיות, אלא קשורים להשפעתו על איכות עבודת הוועדה וליכולתו להעניק תוקף ועוצמה להתנהלותה התקינה. בידי יו"ר הועדה מופקדים מספר כלים אשר ביכולתו ובסמכותו להשתמש בהם על מנת לנתב את עבודת הוועדה בדרך מקצועית ויעילה.
ב. יו"ר הוועדה קובע את סדר היום של ישיבות הוועדה, בכך ניתנת לו האפשרות ליישם הלכה למעשה את תפיסתו בדבר סדרי העדיפויות של עבודת הוועדה.

ג. יו״ר הוועדה יכין מבעוד מועד נתוני רקע על הנושאים שיידונו בוועדה. בעת הצורך יזמן היו״ר מומחים, נציגי ציבור, עובדי הרשות ומייצגים של אינטרסים שונים.

ד. יו״ר הועדה ישב בראש כל ישיבותיה וינהל אותן. בהיעדרו- ינהל את ישיבת הוועדה סגנו, ובהעדר שניהם יפתח את הישיבה זקן החברים המשתתף בישיבה וינהל את ראשיתה, כאשר הסעיף הראשון שעל סדר היום הוא בחירת יו״ר הישיבה.

ה. יו״ר הוועדה, כמי שמנהל את הישיבה, ינווט בין הנושאים שעל סדר היום, ויחלק את זכות הדיבור לחברי הוועדה ולמוזמנים שהוזמנו להופיע בפניה.

ו. יו״ר הוועדה ידאג לכתיבת פרוטוקול על מהלך הישיבות של הוועדה לאישורו ולהפצתו בין חברי הוועדה.

ז. יו״ר הוועדה ידאג שהישיבה תתנהל באווירה נוחה, נעימה ועניינית. אם הרוחות מתלהטות, יעשה כל מאמץ להרגיען ולהוביל את הדיון לקראת סיכום והחלטות.

ח. יו״ר הוועדה קובע באישיותו - ובמיומנותו את האופן בו מתנהלות ישיבות הוועדה, את איכות הדיונים ומקצועיותם.

ט. יו״ר הוועדה יקפיד שוועדתו לא תגלוש לעיסוק מיותר בפרטים קטנים ושוליים. הוא עצמו מצווה לא לטפח אינטרסים אישיים ולא להרבות בפרסום עצמי. עליו לפעול לשיתוף פעולה עם גורמים שונים בוועדה, במועצה, ברשות המקומית ומחוצה לה.

י. יו״ר הוועדה יפעל לאישור המלצות הוועדה במועצה ולמימושן בשטח.

3.4 תדירויות ישיבות הוועדה

א. יו״ר, הוועדה יכנס את הוועדה בכל עת שימצא לנכון, בכפוף להוראות הפקודה.

ב. בעירייה, יושב ראש הוועדה חייב לכנסה עפ״י החלטות הוועדה, או על פי דרישת שליש או יותר מחבריה או על פי בקשת המועצה או בקשת ראש העירייה.

ג. במועצות מקומיות ובמועצות אזוריות, יושב ראש הוועדה רשאי לקרוא בכל עת לישיבת הוועדה שהוא יושב הראש בה והוא חייב לקרוא לישיבה על פי החלטה הוועדה או על פי דרישה מאת ועדת ההנהלה או ועדת הביקורת.

ד. בעיריות על הוועדה להתכנס אחת לשלושה חודשים. אם לא כונסה הוועדה כאמור, יורה ראש הרשות לכנסה, והוא יקבע את סדר היום של ישיבתה אשר יכלול גם את הנושאים אשר הגורמים אשר דרשו את כינוסה ביקשו להעלות לדיון בה.

ה. אם לא נכח יו״ר הוועדה בישיבה או סירב לנהלה, ינהלה סגנו. בהיעדר הסגן או אם סירב לנהל את הישיבה יפתח את הישיבה זקן החברים כאשר הסעיף הראשון שעל סדר היום יהיה בחירת יו״ר הישיבה.

ו.

3.5 הזמנות לישיבות הוועדה

א. לכל ישיבת וועדה יש לשלוח לחבריה הזמנה בכתב חתומה על ידי מזכיר המועצה או ע״י מזכיר הוועדה.

ב. בהזמנה יש לפרט את סדר יומה של הישיבה, את, התאריך והשעה ואת מקום קיום הישיבה, ההזמנה תימסר לכל חברי וועדה לפחות 24 שעות לפני מועד הישיבה.

ג. אם ההזמנה נשלחת בדואר, יש לשולחה לפחות 48 שעות לפני מועד הישיבה, ואילו במועצות האזוריות 36 שעות לפני מועד תחילת הישיבה.

ד. הזמנה לישיבת הוועדה אשר תישלח בדוא״ל, מחייבת קבלת אישור הנמען 24 שעות לפני כינוס הישיבה

3.6 סדרי ההצבעה

א. החלטות הוועדה מתקבלות ברוב קולותיהם של חבריה המצביעים ואשר יש בה מניין חוקי. ההחלטות טעונות אישור המועצה.

ב. <u>אם היו הקולות שקולים בהצבעה:</u>
בעירייה - יובאו ההצעות השקולות להכרעת המועצה.
במועצה מקומית ומועצה אזורית - ההצעה נדחתה.

ג. במועצות מקומיות ואזוריות נוהל ההצבעה בוועדה הוא בהרמת יד. על פי דרישת שליש לפחות מחברי הוועדה של מועצה אזורית הנוכחים בישיבה, תהיה ההצבעה חשאית.

ד. במקרים דחופים, ולאחר שנתקבל אישור כל חברי הוועדה, רשאי יו"ר הועדה לקיים את ההצבעה בין חבריה באמצעות הדוא"ל.

3.7 פרוטוקול

א. בכל ישיבה של הוועדה יש לרשום בפרוטוקול (ובמועצות אזוריות גם להקליט את מהלך הישיבה) את שמות חברי המועצה או הוועדה הנוכחים, את שמות המשתתפים שאינם חברי הוועדה, את התאריך והשעה ואת מקום קיום הישיבה, וכן את מהלך הדיונים, את ההצעות ואת תוצאות ההצבעות.

ב. יו"ר הוועדה הוא האחראי לניהול הישיבה ולרישום התקין של הפרוטוקול.

ג. בעירייה ובמועצה מקומית - יו"ר הישיבה יאשר בחתימת ידו את הפרוטוקול של הישיבה וידאג שהעתקים מהפרוטוקול יישלחו לכל חברי הוועדה.

ד. לא הגיש חבר הוועדה ליו"ר הוועדה התנגדות לפרוטוקול של ישיבתה עד לפתיחת הישיבה שלאחריה, רואים את הפרוטוקול כמאושר על ידי הוועדה.

ה. במועצה אזורית - יו"ר הישיבה יחתום על הפרוטוקול באותה ישיבה או בישיבה שלאחריה, וידאג שהעתקים מפרוטוקול יישלחו לחברי הוועדה שבעה ימים לפחות לפני הישיבה הבאה. היה והוגש ערעור על פרט מפרטי הפרוטוקול, יועמד הערעור לדיון בראשית הישיבה החדשה. אם לא הוגש ערעור רואים את הפרוטוקול כמאושר על ידי הוועדה.

3.8 תוקף הדיונים בוועדה

החוק קובע כי תוקפו של דיון בוועדה לא ייפגע משום שהתפנה מקומו של אחד מחבריה, או מחמת פגם שחל בבחירתו, או בכושרו של אחד מחבריה, או מחמת ליקויים בסדרי הישיבה, או בדיונים, כל עוד אלה לא השפיעו על התוצאות.

3.9 אישור המועצה להחלטות הוועדה

בהתאם לסעיף 166(א) לפקודת העיריות, החלטות הוועדה טעונות אישור המועצה.

3.10 העמדת פנקסי הרשות ומסמכיה לרשות הוועדה

בהתאם לסעיף 140א לפקודת העיריות, לפי דרישת יו"ר הוועדה, יועמדו פנקסי הרשות ומסמכיה לרשותה של הוועדה בזמן ישיבתה, במידה שהם נוגעים לנושא שעל סדר יומה .

פרק ב': תקציב הרשות ככלי תכנוני להשגת יעדיה

1. התקציב

1.1. רקע

ביסוד עבודת הרשות המקומית מונח המשק הכספי שלה. אחרי הממשלה, הרשויות המקומיות הן הנושאות בעול העיקרי של השירותים הציבוריים והתפקידים הציבוריים. הצלחת פעולותיה של הרשות המקומית תלויה בתכנונו וביעילותו של המשק הכספי שלה. בניגוד למשק המסחרי המבוסס על כדאיות ורווח, מטרת המשק הכספי של הרשות המקומית היא מימון השירותים הניתנים לאזרח ללא יצירת רווח מסחרי. צרכי תושביה וטובתם, והפעלת המערכת ביעילות מרבית, הם שצריכים לעמוד נגד עיני הרשות.

1.2. מהות התקציב והגדרתו

התקציב הנו תוכנית פעולה כלכלית, ותוכנית לביצוע תפקידי הרשות לתקופה מוגדרת של שנת כספים אחת המתחילה ב-1 בינואר של שנה פלונית ומסתיימת ב –31 בדצמבר של אותה שנה.

1.3. תפקידי מערכת התקצוב

א. לקבוע את היקף הפעולה לכל יחידות הרשות בשנת כספים אחת.
ב. להבטיח את המשאבים הדרושים למילוי המשימות הנ"ל.
ג. התקציב מהווה בסיס חוקי לכל הוצאות הרשות, כמסגרת מקסימאלית שאין לחרוג ממנה (סנקציות, עד כדי הטלת אחריות אישית, הוטלו על החורגים מהתקציב ב"חוק יסודות התקציב 1985").
ד. יצירה ואגירה של נתונים לצורך קבלת החלטות.
ה. כלי לשליטה של הנהלת הרשות בפעילות יחידותיה השונות.
ו. מכשיר לפיזור הסמכויות מן הדרגים הגבוהים לדרגים הנמוכים, עם ביזור האחריות.
ז. מתן מסגרת לתכנון הפעילויות השונות ברשות וכן להשוואת הביצוע של הפעולות אל התכנון.
ח. מסגרת שגרתית לקביעת יעדים, תיקונים ביעדים ובחינת השגת היעדים.
ט. מסגרת להקצאת אמצעים כספיים ואמצעים אחרים לפעולות השונות וליחידות השונות ברשות.
י. אמצעי להערכת האפקטיביות ויעילות הפעולות של היחידות השונות ברשות.
יא. מתן אפשרות להשוואה הן של ההישגים, והן של העלויות, בתקופות שונות וביחידות שונות ברשות.
יב. עזרה ליצירת מניע לשיפורים ולייעול.
יג. הגברת הידע של המנהלים בדבר הקשרים בין התפוקות ובין התשומות בתקציב היחידות שלהם עצמם.
יד. מתן אפשרות של שיתוף דרגים נמוכים בתהליך התכנון (דבר המביא לתכנון ריאלי יותר וכן הגברת תחושת האחריות של הדרגים הנמוכים באשר לביצוע התכנון בו הם השתתפו).
טו. יצירת נתוני עלות המסייעים לרשות בהתחשבנות עם גורמים שמחוצה לה.

1.4. טווח התקציב השנתי ורב שנתי

התקציב הוא לשנה אחת בלבד, למרות אי הנוחות הכרוכה בכך, ולמרות שבחלק ניכר מהתקציב מדובר בפעולות רצופות ומתמשכות, דבר המקשה על עריכה של שינויים מהותיים משנה לשנה.
התקציב נושא אופי כזה בעיקר כדי להגביר את הפיקוח על ביצועו, כך שפעם בשנה ראש הרשות מתייצב בפני המועצה ומבקש את אישורם.
מובן מאליו כי תקציב חד שנתי משמעותו מצומצמת יותר, הגמישות שלו תהיה בהכרח קטנה ביותר והוא אינו מלמד הרבה. גמישות עשויה לגדול כאשר מדברים במונחים של תקציב רב שנתי, ולכן מומלץ גם לרשויות המקומיות להכין תוכניות פעולה רב שנתיות, לא רק בתחום תקציב הפיתוח אלא גם בתקציב השוטף.

2. שיטות התקציב

2.1. <u>עקרונות של מערכת תקצוב רצויה</u>

א. המערכת תהיה רב ממדית, ובנויה ממערכות משנה של היחידות השונות ובהתאמה למדיניות הרשות.

ב. המערכת תכלול סידרת מסמכים המהווה חלק מהתקציב המכוונת לדרג הבכיר ולהנהלה:
(1) תשקף את חזון הרשות ומדיניותה בתחומים השונים.
(2) ממוקדת על התפוקות העיקריות ומצביעה על העלות הכוללת שלהם.
(3) תתייחס לכל תחום במלואו, ולא רק לחלקה של היחידה אלא גם ליחידות האחרות.
(4) תציג מידע לטווח ארוך תוך ציון מידת מימוש התפוקות ועלותו.
(5) תהיה מבוססת כך שתכניות העבודה ישולבו עם התקציב..
(6) תאפשר ראייה כוללת של המשימות העיקריות ותהיה תמציתית וסלקטיבית.
(7) תבטיח תיאום ע"י הצגת הפעילויות המתבצעות ע"י מספר יחידות לאותה משימה.
(8) תבוסס על ניתוח שיתייחס למדדי הישג כוללים לפעילויות, יישום אפשרויות חדשות ופיתוח אמות מידה להערכתם.

ג. מערכת מידע נוספת לדרגי הניהול האופרטיבי שמאפייניה יהיו:
(1) הצגת מידע לפי יחידות ארגוניות ותת יחידות עד לרמה הנמוכה ביותר.
(2) המידע ימוקד על "תוצאות" ויציג את הקשר בין הפעילויות למחירן.
(3) תבוסס על תוכנית עם לוח זמנים מפורט לביצוע כל שלב.
(4) תהווה בסיס ליישום שיטת האחריות הניהולית ע"י הגדרת ההישגים.
(5) תציין מדדי יעילות ברורים וע"י כך תעודד חסכון ויעילות.
(6) תסתייע ביחידות ניתוח קטנות אשר תהיינה כפופות למנהלי היחידות.

ד. תובטח התאמה מלאה בין מערכות המידע השונות ברשות.

יתרונותיה של השיטה המוצעת הן בראיית התקצוב ככלי להשגת החזון ומדיניות הרשות, ככלי ניהולי, בשילוב תכניות העבודה עם התקציב.. שילוב אפקטיבי של דרגי הניהול בתהליך התקצוב, מבטיח חלוקת עבודות רציונאלית, מגדיר תחומי אחריות וסמכות ברורים, מבטיח תיאום בין היחידות השונות, מאפשר גמישות גדולה יותר בהפעלת שיקול הדעת ,יעילות וחיסכון.

2.2. <u>בחירת דרך בניית התקציב</u>

כעקרון, קיימות שתי גישות מרכזיות לבניית תקציבו של ארגון:

א. תקציב על בסיס מצב קיים

(1) בבסיס שיטת תקצוב זאת, מונחים נתוני ביצוע תקציב השנה הקודמת, לגביו מופעלים עדכונים המתחייבים בעיקר משינויי מערכת המחירים במשק והתחייבויות חדשות שנתקבלו במהלך השנה . הנתונים המתקבלים הם שמהווים, למעט שינויים מזעריים בשוליים, את הבסיס לחלקו העיקרי של התקציב לשנת התכנון.

(2) יתרונות שיטת תקצוב זו שהיא קלה ומהירה לביצוע ואיננה כרוכה במערכת דיונים מורכבים באשר לפעילות הרשות.

(3) חסרונות שיטה זו הם: שהיא מעניקה יתרון לתקצוב פעילויות קיימות לעומת פעילויות חדשות. כמו כן, שימוש בדרך תקצוב זו מונע אפשרות של ביקורת יעילות הפעילות המתוכננת, המתבססת בעיקר על המצב הקיים. כמו כן, קיים בה פוטנציאל ליצירת התנגדויות מצד מחלקות הרשות, בכך שכל הצעה לפגיעה ברמת פעילות קיימת מחייבת וויתור על תקציב המבטא למעשה פגיעה ביחידה המתוקצבת.

שיטה זו מנציחה קבעון ואינה מאפשרת יצירתיות ויוזמות חדשות, ואינה גמישה דיה מול שינויי מדיניות מצד מועצת הרשות.

ב. תקציב על בסיס אפס

(1) שיטת תקצוב זו מבוססת על קביעה ראשונית של מסגרת ההכנסה הצפויה מהמקורות השונים המהווה את סך התקציב העומד לרשות המועצה לפעולותיה. בשלב השני קובעים את הצרכים התקציביים הנחוצים לשנה הקרובה והיקפי הפעילות הנדרשים וסדרי העדיפויות לביצוען. זאת, ללא קשר האם התבצעו פעולות דומות בעבר. בשלב הבא נעשית התאמה בין הפעולות הרצויות והמבוקשות למסגרת ההכנסה הצפויה וזאת בהתאם לסדרי העדיפויות שנקבעו לכל פעולה וסוג הוצאה. כלומר, בכל פעילות נבחנת זכות חשיבותה היחסית, כל שנה מחדש, בטרם תיכנס לספר התקציב.

(2) יתרונותיה של שיטה זו שהיא נותנת ביטוי בתקציב הנבנה על פיה-לחזון ומדיניות הרשות, לצרכיה המעודכנים של הרשותעל פי סדר העדיפות שנקבע על ידי הנהלת הרשות.

(3) חסרונה העיקרי של שיטת תקצוב זו, שהיא מחייבת עבודת שטח רבה ומעמיקה , דיונים מורכבים ושיתופי פעולה בין היחידות הגוזלים זמן ומשאבים רבים..

3. התקציב ככלי ניתוח ובקרה

א. בניית מסגרת תקציב לפעולות, מיועדת בין היתר לקביעת ההיקף הכספי אשר אותו מייעדת הרשות לפעולה מסוימת, לא רק משיקולים כספיים, אלא מתוך מכלול שיקוליה, לרבות יעדים חברתיים, כלכליים, תרבותיים ואחרים והשגתם ביעילות ארגונית וכלכלית: קביעת סדרי עדיפות וחלוקת משאבים, מראש.

ב. ניתוח דו"ח התקציב מאפשר לבדוק את יעילות ביצוע הפעולות ולהסיק מסקנות, בין היתר – לגבי המשך פעולה מסוימת וכדאיותה, התייעלות נדרשת וכיו"ב.

(1) הניתוח יכול ורצוי שיתבצע במספר מישורים כדלקמן:

ניתוח היעדים ואוכלוסיות היעד. שלבי ניתוח זה יכללו:

- הגדרת היעדים, לרבות סוגי הפעולות והאוכלוסייה לה הם מיועדים.

- הגדרת סדרי עדיפות.
- גיוס המשאבים לפעולות.
- הקצאת המשאבים לפעולות.

ניתוח זה מן הראוי שיתבסס על השקפת עולמם של מציעי התקציב והמאשרים אותו, לרבות – ראשי היחידות, הגזבר, ראש הרשות וחברי המועצה.

(2) ניתוח מקורות המימון. האם נוצלו המקורות ליעדים הכדאיים ביותר, מבחינה כלכלית/ חברתית/ ארגונית/ אחרת.

(3) ניתוח התקציב מול הביצוע בפועל ובדיקת היקף הפערים (גירעון או עודף תקציבי) ומקורם.
מקור הפערים יכול שיהיה בין היתר מהסיבות הבאות:

- תחזית שגויה בדבר עלות ביצוע הפעולה
- חריגה בביצוע הפעולה מעבר למתוכנן
- דחיית הוצאות / הכנסות או הקדמתן
- קצב התקדמות הביצוע שונה מהמתוכנן
- בזבוז משאבים והעדר בקרה נאותה

בדיקת מקור הפערים מאפשרת קבלת החלטות על המשך הפעולה והיקפה, או על הצורך בתיקון התקציב, לשנה השוטפת ו/או לשנים הבאות.

תיקון תקציב השנה השוטפת דורש, כמובן, אישורים מתאימים ומן הראוי להימנע מראש מלהגיע למצב זה.

ג. ניתוח הביצוע בפועל אל מול התקציב של השנה הנוכחית, ואל מול התקציב והביצוע בפועל של השנה הקודמת ו/או של שנים קודמות בכלל. ניתוח מסוג זה מאפשר לבדוק את התאמת נתוני התקציב וסבירותם ביחס לביצוע בשנים הקודמות, תוך התחשבות בנתונים המיוחדים ששררו בתקופות הקודמות ובהתפתחויות המתאימות לשנה הנדונה.

ד. ניתוח התכנון ו/או הביצוע אל מול התכנון ו/או הביצוע של רשויות מקומיות אחרות, שהן בסדר גודל דומה ובאפיונים רלבנטיים אחרים דומים.
ניתוח מסוג זה מאפשר לבחון –

(1) מקור הפערים כאמור ברשות המקומית הנידונה, לעומת ההתנהלות ברשויות האחרות (הערכה נמוכה/ גבוהה של הוצאה, אומדן שגוי של היקף פעולה וכיו"ב).

(2) הפקת לקחים מתוצאות התכנון והביצוע ברשויות אחרות לצורך אישור תקציבן של פעולות חדשות, בעיקר אלה אשר קשה לקבוע מראש את היקפן ואת המשאבים הדרושים לביצוען.

(3) חשיפה מוקדמת של בזבוז משאבים (כגון – קביעת שכר גבוה מהמקובל, רכישת פריטים מיותרים, סגירת עסקאות כושלות עם ספקים וכיו"ב).

(4) מבנה ותהליך ארגוני אופטימאלי למימוש פעילות.

(5) עמידה על קצב התקדמות של פרויקטים ברשויות אחרות, הדומות בגודלן ובאופי אוכלוסייתן.

(6) נציין כי ניתוח זה מתבסס על נתוני רשות אחרת אשר יתכן שאינם תמיד זמינים, אך כדאי לפתח חילופי מידע הדדיים לתועלת כל השותפים לכך. משרד הפנים מפרסם את הדוחות הכספיים המבוקרים של כל הרשויות המקומיות מדי שנה.

ה. מניתוח התקציב ניתן להסיק, מבעוד זמן, לגבי רזרבות ו/או גירעונות צפויים מפעולה מסוימת ומסך כל הפעולות. רזרבות יכולות להוביל לקבלת החלטה בדבר ביצוע פעולות נוספות, לרבות בתחום פיתוח, הקמה ורכישת ציוד, ואילו לגירעונות יש למצוא מקורות מימון מתאימים, ו/או לצמצם היקף הפעילות הגירעונית.

ו. ניתוח התקציב מן הראוי שיבוצע עבור ראש הרשות המקומית ועבור כל מקבלי ההחלטות והגורמים המשפיעים ברשות, כגון: חברי הוועדות השונות וחברי המועצה. הגזבר יכול לסייע בעריכת הניתוח, בהשגת הנתונים הדרושים לניתוח התקציב, כמתואר לעיל, והצגת נתונים אחרים, לפי דרישת ראש הרשות, המועצה וועדת הכספים.

לגזבר הנתונים הדרושים, מתוקף תפקידו ותחומי אחריותו, אשר כוללים בין היתר:

(1) תחזית המשאבים הכספיים שיעמדו לרשותה של הרשות המקומית, הן מהכנסות עצמיות והן ממקורות חיצוניים שונים.

(2) רישום וניהול ספרי עזר וספרי מלוות, ומערכת של מעקב תקציבי ומעקב חשבונאי אחר תכנון מול ביצוע, על פי כללי משרד הפנים.

מחויבתם של חברי המועצה בכלל, ושל וחברי ועדת הכספים בפרט,היא לקבל את כל הנתונים, הדו״חות והניתוחים התקציביים על מנת שיוכלו לבצע את תפקידם נאמנה לטובת הציבור.

4. מבנה התקציב

מבנה תקציב אחיד לכלל הרשויות

לכל הרשויות בארץ יש מבנה תקציב אחיד ומחייב. בינואר 1994 בוצעה רפורמה במבנה התקציב הרגיל של הרשויות המקומיות. המבנה החדש של התקציב מופיע בחוברת ״מבנה התקציב של רשות מקומית״. וכן בעדכונים ספציפיים להצגה שמפורסמים מעת לעת. מבנה תקציב זה, במתכונתו החדשה, מחייב את כל הרשויות המקומיות.

סוגי התקציב

תקציב הרשות המקומית מורכב מתקציב רגיל ומתקציב בלתי רגיל (תב״ר). את התקציב הרגיל אפשר להגדיר במונחים כלכליים, כתקציב המיועד לצריכה השוטפת. לעומתו, התב״ר מיועד לפיתוח ולהשקעות. הרשות המקומית תוכל בעת הצורך לאשר תקציב נוסף (מילואים) לתקציב הרגיל, או להכניס שינויים לתב״ר במהלך השנה. סעיפי התקציב בנויים בהתאם ליעדי השימוש ובאופן שיהיה ברור ונוח לכל הגורמים המשתמשים בו.

א. <u>התקציב רגיל</u>

התקציב הרגיל יכלול את כל סעיפי ההכנסות וההוצאות הרגילים ברשות המקומית.

(1) **בצד ההכנסה**, התקציב בנוי על ההכנסות הרגילות של הרשות[2]:

- הכנסות עצמיות- ארנונה: הכנסות מתשלומים כחוק של בעלי הנכסים או המחזיקים בהם שבתחומי הרשות המקומית.לפי הסיווגים השונים – מגורים,תעשיה ומסחר וכו׳.
- הכנסות עצמיות אחרות:הכנסות מתשלומים של תושבים ובעלי עסקים , לרבות שימוש בשירותים עירוניים,שירותי חינוך , תרבות, רווחה, תקבולים מחוקי עזר, אגרות , קנסות חנייה והכנסות מדמי שימוש בנכסי הרשות.

[2] מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תיאור וניתוח תקציבי של הרשויות המקומיות (דצמבר 2017)

- השתתפות משרדי הממשלה: הכנסות המועברות ממשרדי הממשלה לרשות המקומית לצורך מימון שירותים ממלכתיים הניתנים על-פי חוק, בעיקר חינוך ורווחה,שמירה,איכה"ס, עליה ופרויקטים שונים.
- מענקי ממשלה: מענקי איזון, מענקי הבראה, מענקים מיוחדים.
- מלוות לאיזון.

(2) **בצד ההוצאה**, התקציב בנוי על ההוצאות השוטפות של הרשות:

- שכר עובדי הרשות – המשכורת והשכר של כל המועסקים על ידי הרשות בכל תחומי פעילותה לרבות חינוך, רווחה ושירותים מוניציפאליים, לרבות תשלום גמלאות לעובדים שפרשו מהרשות וזכאים לפנסיה תקציבית.
- הוצאות לתפעול שירותי הרשות – הוצאות ארגוניות, משרדיות ומחשוב, הוצאות אחזקה, רכישה של ציוד והפעלתו, העסקת קבלנים ויועצים,פעולות תרבות וחינוך, ירועים, פעולות רווחה וקליטת עליה וכו'
- השתתפויות בתאגידים ותמיכות בעמותות הפועלות בתחום הרשות.
- הוצאות מימון ופירעון מלוות.

ב. <u>התקציב הבלתי רגיל – תב"ר</u>

התב"ר כולל את כל הכנסות וההוצאות החזויות בגין פעולות בתחום הפיתוח וההשקעות.

(1) **בצד ההכנסות**, התב"ר בנוי על הכנסות בלתי רגילות של הרשות:

- הקצבה מהתקציב הרגיל
- השתתפויות של בעלים כמתחייב מחוקי העזר של הרשות
- השתתפויות של משרדי ממשלה בעבודות פיתוח
- השתתפות מוסדות ותרומות לפיתוח
- יתרות מתב"רים קודמים
- הכנסות מקרנות הרשות
- מלוות מהאוצר
- מלוות מבנקים וממוסדות אחרים
- אשראי בנקאי וקבלנים
- הכנסות ממכירת רכוש
- הכנסות בעד עבודות לטובת משלמים

(2) **בצד ההוצאות**, התב"ר בנוי על ההוצאות הבלתי רגילות של הרשות

- עבודות קבלניות לפיתוח
- העברה לתקציב בלתי רגיל אחר
- העברה לתקציב רגיל
- רכישה של ציוד יסודי
- רכישה של נדל"ן
- הוצאות תכנון ופיקוח

- פירעון מלוות

ג. הקשר בין התקציב הבלתי רגיל לתקציב הרגיל

(1) קיים קשר והשפעה הדדית בין התקציב הרגיל לתקציב הבלתי רגיל ולהיפך. הקמת מבנה מתקציב הפיתוח, דורשת הגדלת התקציב הרגיל לאחזקת אותו מבנה,להעסקת כח אדם להפעלתו, סלילת כביש או מדרכה , או הקמת פארק דורשת הגדלת התקציב הרגיל לאחזקה וניקיון שוטפים וכד׳.

(2) מקורות התקציב הבלתי רגיל יכולים לממן חלק מהתקציב הרגיל וזאת בהתאם לכללי משרד הפנים בעניין.

(3) ההבחנה בין התקציב הרגיל לתקציב הבלתי רגיל הנה לעיתים הבחנה דקה ביותר: שיפוצים במוסדות חינוך מוגדרים כתקציב פיתוח בעוד שצביעה וסידור של אותן כיתות מוגדרים כתקציב רגיל. רכישת ריהוט לכיתה חדשה - תקציב פיתוח, ולעומתה, רכישת ספרים לאותה כיתה - תקציב רגיל. קבלת הלוואות לזמן ארוך תרשם באמצעות התב״ר, ואילו סכומי פירעון המלוות השנתי, של אותן הלוואות לזמן ארוך יכללו בתקציב השוטף של הרשות לאותה שנת הכספים בה הן נפרעים.

פרק ג': מקורות מימון והוצאות בתקציב הרגיל

1. מקורות מימון

1.1 מבוא למקורות המימון – צד ההכנסות

מקורות ההכנסה של הרשות המקומית מורכבים בעיקר מהכנסות עצמיות, השתתפויות ממשלה ומענקים.

1.1.1 הכנסות עצמיות

א. הכנסות מארנונה
ב. הכנסות מאגרות מים וביוב (ברשויות שטרם התאגדו בתאגידי מים)
ג. הכנסות מאגרות
ד. הכנסות מדמי שירותים
ה. הכנסות מימון
ו. הכנסות מחוקי עזר
ז. הכנסות עצמיות אחרות

1.1.2 הכנסות ממשלתיות

א. הכנסות ממשרדי ממשלה ומוסדות ציבור
ב. מענק איזון

1.1.3 הכנסות אחרות

א. הכנסות מרשויות שכנות
ב. תרומות ממוסדות פרטיים
ג. מלוות לאיזון
ד. הכנסות אחרות

1.2 ארנונה

הארנונה הכללית היא מס המוטל לפי חוק (פקודות העיריות / צו המועצות המקומיות / צו המועצות האזוריות) על המחזיקים בנכסים המשמשים למגורים ובכל נכס שאינו משמש למגורים כגון: חנויות, משרדים, תעשיה, חניונים, קרקעות ועוד. ההכנסות מהארנונה הכללית אינן "מיועדות", והן משמשות למימון פעולות ושירותים מקומיים שונים והשתתפות במימון השירותים הממלכתיים. מועצת הרשות מחליטה כל שנה על הטלת הארנונה הכללית, וקובעת את התעריפים לפי אזורי המס והשימושים בנכס בכפוף לחוקים ותקנות. החלטת המועצה בדבר הטלת ארנונה חייבת להתקבל לא יאוחר מיום 1 ביולי שלפני שנת הכספים שלגביה מוטלת הארנונה. על המועצה לפרסם באתר האינטרנט של הרשות, בתוך 15 ימים מיום קבלת החלטת מליאת המועצה בדבר אישור הצו.
חוק ההסדרים במשק המדינה קובע מדי שנה בעבור כל הרשויות המקומיות בארץ את שיעורי ההעלאה של החיובים לעומת אלו של השנה הקודמת, וכן תעריפים מזעריים ומרביים בהתאם לסוגי השימושים השונים. חוק ההסדרים החל בשנים האחרונות גרם לצמצום העצמאות של השלטון המקומי. בקשות הרשות לשינויים חריגים בתעריפי הארנונה צריכים להיות מאושרים על ידי שר הפנים ושר האוצר לפני תחילת שנת הכספים.
1.2.1 הכנסות מאגרות מים וביוב ברשויות שטרם התאגדו בתאגידי מים.

1.3 הכנסות מגביה עבור שירותי חינוך ורווחה

הכנסות משירותים, אותם מספקת הרשות וגובה מהמשתמשים חלק מעלותם, כגון: שירותי תרבות נוער וספורט, פרויקט תהיל"ה, ספריות מקומיות, הפעלת צהרונים, פעילויות לקשישים, שירותים הנדסיים שאינם חובה וכד'.

1.4 הכנסות עצמיות אחרות

- אגרות המוטלות עפ"י חוקי עזר ותקנות ארציות, כגון: אגרת בנייה, אגרת ביוב, אגרת שמירה, אגרת שילוט, אגרת חנייה / דוחות חנייה/ שמירת הנקיון וכיו"ב
- הכנסות משכירות וחכירת נכסי הרשות
- הכנסות מריבית על פקדונות ויתרות עו"ש של הרשות
- קנסות בית משפט, לרבות בגין פיקוח על הבנייה
- הכנסות מקרנות הפיתוח בהתאם לכללי משרד הפנים
- הכנסות עצמיות אחרות

1.5 מענק איזון

משרד הפנים פועל במסגרת תקציבו לסייע לרשויות המקומיות. הסיוע ניתן בעיקר באמצעות מענקים שנכללים בשני סעיפים נפרדים בתקציב המדינה – בתקציב הרגיל ובתקציב הפיתוח. בתקציב הרגיל כלולים מענקי האיזון ובתקציב הפיתוח כלולות ההקצבות לפיתוח תשתיות. מענק האיזון נועד להשלים את הפער בין הכנסותיהן הפוטנציאליות העצמיות של הרשויות המקומיות (כגון ארנונה, תשלומי מים ואגרות), להוצאות הנורמטיביות הנגזרות מנוסחת הקצאה, וזאת כדי להבטיח כי כל הרשויות המקומיות יוכלו לספק לתושביהן רמה מינימאלית של שירותים מוניציפאליים. המענק הניתן לרשות, מחושב על פי נוסחה (נוסחת ועדת גדיש, על עדכוניה) המביאות בחשבון את הנתונים של כל רשות מקומית הזכאית למענק איזון. נכון להיום רוב הרשויות המקומיות זכאיות למענק איזון.

1.6 מענקים מיועדים ממשרד הפנים

מענקים מיועדים הם הקצבות שמשרד הפנים מאשר לפעילויות מיוחדות, למשל: אחזקת חופי ים, משמר אזרחי, וכד'.

1.7 הכנסות ממשרד החינוך

משרד החינוך משתתף במימון שירותי החינוך הפורמאלי של הרשות ועשוי להשתתף, בתוכניות שונות בתחום החינוך הבלתי פורמאלי.

בחינוך היסודי ובגני הילדים מממן משרד החינוך את משכורות המורים והגננות באופן ישיר וכמעסיק, ובאמצעות הרשות את משכורות עובדי העזר (עוזרות לגננות, שרתים ומזכירים) וכן עובדי חינוך אחרים (קבס"ים, פסיכולוגים וקציני בטחון).

בחינוך העל יסודי, השתתפות המשרד היא לפי מספר תלמידים ותעריף לכל כיתה בהתאם לפרופיל ורמת שרות של ביה"ס.

בחט"ב, השתתפות המשרד היא לפי סל שירותים נלווים לתלמיד.

ההשתתפות של משרד החינוך בהוצאות אלו הוא על בסיס של עלויות תקניות (תחשיבים) ולא עפ״י הוצאות בפועל. לכן במקרים רבים הוצאות הרשות בפועל גבוהות מההוצאות המוכרות ע״י המשרד.
משרד החינוך משתתף בהסעות החינוך המיוחד על פי מסלולים מאושרים בתעריף שקבע המשרד. בהסעות בחינוך הרגיל – בעלות הסעת תלמיד ״זכאי״ על פי המרחק מכתובתו למוסד בו שובץ ולפי גילו.
משרד החינוך משתתף בגפ״ן על פי הסל הבית ספרי המופיע בפורטל לרשויות ובעלויות.
כאמור, בנוסף לחינוך הפורמלי, משתתף משרד החינוך במימון מגוון רחב של פעילויות ותוכניות החינוך הבלתי פורמאלי (לרבות תוכניות בתחום הרווחה דוגמת קידום נוער, בתחום השכלת מבוגרים, , נוער וספורט,תכנית ניצנים,בי״ס של החופש הגדול, מוזיאונים וכו׳).
תקציבים אלה הם בגדר תקציבים מיועדים עבור חלק מהפעילויות, התקצוב נעשה על סמך קריטריונים מוגדרים ופומביים, יתרותיהן מתוקצבות עפ״י שיקול דעתם של הגורמים המקצועיים. ההשתתפות התקציבית היא במסגרת התקציב השוטף או בצורת תמיכה (באמצעות ועדת תמיכות).
משרד החינוך מפרסם, מדי שנה, חוברת המפרטת את מפתחות ההשתתפות ושיעורי ההשתתפות בשירותים שונים.

1.8 הכנסות ממשרד הרווחה

משרד הרווחה משתתף במימון שירותי הרווחה (שירותים סוציאליים ושירותי קהילה) הניתנים ע״י הרשות המקומית. על פי הסדרים שהתגבשו במהלך השנים, המשרד מממן כ–75% בממוצע מעלותם המוכרת ואילו היתרה (25%) ממומנת ע״י הרשויות.
בדומה למצב שתואר לעיל בנושא מימון שירותי חינוך, גם בתחום שירותי הרווחה נמצא שהשתתפות המשרד אינה מכסה תמיד את הוצאות הטיפול בפועל של הרשות לכל הפונים הנזקקים. כתוצאה מכך נוצר מימון יתר של הרשויות מתמידים בתחומים אלה.
מן הראוי לציין שההשתתפות התקציבית של המשרד כוללת שירותים שאינם ניתנים ישירות ע״י הרשות ואין לרשות אחריות ישירה עליהם (פנימיות ומסגרות חוץ ביתיות אחרות). כלומר, ההשתתפות התקציבית והכנסות לרשות בפועל אינה משקפת את מלוא התקציב כפי שמופיע בפלטי התקציב של המשרד.
משרד הרווחה טרם קבע קריטריונים מוגדרים ופומביים לתקצוב השירותים ועל כן קיימת שונות רבה בין הרשויות באשר להיקף ויעוד מימון המשרד.
משרד הרווחה קובע בפועל את כללי הזכאות, את המכסות (סידורים למוסדות רווחה) ואת מחירי העלות במוסדות הרווחה השונים, כך שהשתתפות הרשות הנגזרת מכך (25% מההוצאה) היא תוצאה של החלטות משרד הרווחה ללא יכולת השפעה של הרשות.

1.9 הכנסות ממשרדים אחרים

בקבוצה זו נכללים משרדים אחרים אשר משקלם היחסי בתקציבי הרשות הוא פחות דומיננטי: משרד הבריאות,המשרד לביטחון פנים, משרד הדתות, משרד הקליטה, משרד התחבורה, משרד הבינוי והשיכון, משרד האנרגיה, משרד החקלאות והמשרד לשיוויון חברתי המשרד לנגב והגליל,.
ההשתתפות של המשרדים הנזכרים בתקציב השוטף, קשורה לרוב בתוכניות ספציפיות אשר אינן בהכרח נחלת כלל הרשויות המקומיות. דוגמה להשתתפות סלקטיבית מסוג זה היא הסיוע במימון של משרד הקליטה לצורך קליטת עליה – השתתפות ממנה יכולים ליהנות רק יישובים בהם קיים מספר גבוה יחסית של עולים חדשים. דוגמה אחרת יכולה לשמש ההשתתפות של משרד התחבורה במימון המטה המקומי למלחמה בתאונת דרכים .בנוסף מפרסמים משרדי הממשלה קולות קוראים לפרויקטים שונים אשר רשויות העונות על הקריטריונים בהם ועומדות בדרישות הבצוע והדיווח נהנות מהם.

1.10 הכנסות ממוסדות ציבור

ישנם מוסדות ציבוריים שונים המסייעים לרשויות המקומיות, אם לצורך פיתוח פיסי (דוגמת מפעל הפיס והמועצה להסדר הימורים בספורט), ואם לצורך קידום פרויקטים חברתיים וכלכליים (ג'וינט ישראל, הסוכנות היהודית). תפקיד מימוני מיוחד ממלא מפעל הפיס, שכן הוא גורם מרכזי בפיתוח מתקנים קהילתיים (דוגמת אולמי ספורט, מועדונים וכד').
בדומה לאמור לעיל, גם מקורות אלו אינם כלליים והסיוע מותנה בנכונות הרשות לקדם תוכניות ייעודיות שנקבעו על ידי מוסדות אלו ולהשתתף בחלק ממימונן.

1.11 הכנסות אחרות

בתקציב הרגיל קיימות הכנסות נוספות. אשר אינן כלולות בהגדרת הכנסות עצמיות ו/או הכנסות ממשלה והן הכנסות שונות אחרות:

- הכנסות מרשויות שכנות – הן במסגרת צווים לחלוקת הכנסות והן בשל פעילויות מוניציפאליות שפעילותן חורגות מהתחום הטריטוריאלי של רשות אחת, ולכן משתתפות מספר רשויות (שכנות) במימון הפעילות (תלמידי חוץ ברשויות שכנות, מימון פעולות איכות סביבה משותפות וכד').
- השתתפות במימון פעילות הג"א נפה, יחידה אזורית לאיכות הסביבה וכו'.
- תרומות לרשות המקומית מתורמים מוסדיים (בארץ ובחו"ל) וגם תרומות מאנשים פרטיים, למימון פעילויות בתקציב הרגיל כגון: רכישת מצרכי מזון לנזקקים בחגים, סיוע לאוכלוסיות רווחה, רכישת ציוד וריהוט למוסדות חינוך ע"י הורים ו/או אחרים וכו'.

2. הוצאות

הוצאות בתקציב הרגיל כוללות את כל הוצאות התפעול השוטף של הרשות.

2.1 מבוא להוצאות

החלוקה להוצאות יכולה להתבצע לפי שתי רמות חיתוך:
לפי סוג ההוצאה/סעיפים (שכר, פעולות ומימון) וחיתוך לפי נושאים (הנהלה וכלליות, שירותים מקומיים, שירותים ממלכתיים, מים וביוב, נכסים, תחבורה ותשלומים בלתי רגילים)

- **חיתוך לפי סוג ההוצאה**

הוצאות שכר: כוללות שכר מוניציפאלי, שכר שירותים ממלכתיים (בעיקר חינוך ורווחה) פיצויים ושכר פנסיונרים.

הוצאות לפעולות: כוללות את כל ההוצאות השוטפות ברשות המקומית שאינן שכר, פנסיה, הוצאות מימון ופרעון מלוות. סוגי ההוצאות לפעולות הינן: אחזקה וכלליות, רכישות, עבודות קבלניות והשתתפויות.

הוצאות מימון: כוללות הוצאות מימון של הלוואות לזמן קצר ואשראי ספקים, עמלות בנקים, הנחה בגין תשלום מראש והוראות קבע למשלמי ארנונה ופרעון הלוואות לזמן ארוך (קרן, ריבית והצמדה).

- **חיתוך לפי נושאי ההוצאה (פרקים)**

מנהל כללי וכספי: כולל שכר נבחרים, הנהלה ומזכירות, יעוץ משפטי,מבקר,משאבי אנוש,דוברות, מנהל כספי.

שירותים מקומיים: כולל תברואה (פינוי אשפה, טיאוט רחובות, הדברה ושירות וטרינטרי), שמירה ובטחון, תכנון ובניין עיר (ועדה לבניין עיר, אגף הנדסה ופיקוח על הבנייה), נכסים ציבוריים (כולל אחזקת כבישים, מדרכות וניקוז, תאורת רחובות, חופים ובריכות עירוניות וגינון ציבורי), חגיגות ואירועים, פיקוח עירוני,מוקד עירוני.

שירותים ממלכתיים:

א. **חינוך:** מנהל חינוך, הפעלת גני ילדים, בתי ספר יסודיים וחט״ב ובתי ספר על יסודיים, שירות פסיכולוגי,קב״טים, קב״סים, שירותי שמירה במוסדות החינוך, הסעות ומלווים .

ב. **תרבות:** פעולות תרבות, הפעלת ספריות, מתנ״סים ומוסדות מוסיקה ומחול, הפעלת מוקדי תרבות, תרבות תורנית, פעילות נוער וספורט.

ג. **בריאות:** הפעלת מרפאות ושירותי חירום רפואיים.

ד. **רווחה:** הפעלת כל מערך הרווחה ברשות המקומית .

ה. **דת:** תקצוב מועצות דתיות והפעלת שירותי דת.

ו. **נכסים:** אחזקת נכסי הרשות המקומית למעט מוסדות המספקים שירותים ממלכתיים

ז. **תחבורה:** אחזקת כלי רכב בבעלות הרשות השתתפות במרכז בקרת תנועה אזורי

ח. **תשלומים בלתי רגילים:** כוללים הפרשות לקרנות תקציביות, רזרבה תקציבית והוצאות מיוחדות ובלתי נצפות מראש, הנחות ממיסים לפי חוק והעברות לכיסוי גרעון.

ט. **מים וביוב:** תפעול ואחזקת משק המים והביוב ברשויות שטרם הקימו תאגידי מים וביוב עירוניים

פרק ד': תהליך הכנת התקציב וביצועו

1. התקציב ככלי תכנוני חשוב להגשמת החזון והמדיניות של הרשות ולהשגת יעדיה

1.1 שלבים בהכנת התקציב

התקציב נועד להיות כלי תכנוני חשוב להשגת יעדי הרשות.

להשגת מטרה זו מוצע להכין את הצעת התקציב בשלושה שלבים:

א. הגדרת מדיניות הפעולה – באחריות הנהלת העירייה.

ב. הצעת תוכניות הפעולה – באחריות מנהלי המחלקות והיחידות.

ג. פירוט הצעת התקציב – באחריות הגזברות.

1.2 הגדרת החזון ומדיניות הפעולה

א. הגדרת החזון הרשותי ומדיניות הפעולה הנה באחריות הנהלת העירייה.

ב. משמעותה של המדיניות הנה התהליך הקובע שתוך X שנים רוצים להגיע למצב מסוים. דהיינו, על מסמך המדיניות להציג בפני צוות התכנון והביצוע (מחלקות ויחידות העירייה) את המטרות והנושאים העיקריים אותם רוצה העירייה להשיג בפרק הזמן הנדון.

ג. החזון והמדיניות הינם הבסיס לפעולה מאחר ואותם יש לתרגם למונחי תכנון רב–שנתי שיפורטו בהמשך.

1.3 התוכנית הרב שנתית

א. התוכנית הרב שנתית צריכה לכלול אינפורמציה תוכניתית על פרויקט עם לוח זמנים. תקציב רב שנתי של התוכניות השונות ודרישות כוח אדם לביצועם. התוכנית הרב שנתית קושרת בין מדיניות לתוכנית השנתית.

ב. המוצר החשוב ביותר של התוכנית הרב שנתית הנן ההנחיות שהוא נותן לתוכנית השנתית. כל מה שנאמר בתוכנית הרב שנתית לטווח העולה על שנה, יזדמן שוב לדבר עליו ביתר פירוט בתוכנית השנתית בה הוא מתוכנן להתבצע. קשה לתכנן את התוכנית השנתית מבלי לראות את התמונה הכוללת הניתנת בתוכנית הרב שנתית.

ג. התוכנית חייבת להיות תוכנית גמישה ולא להיכנע לניסיונות להכין תוכנית רב שנתית קשוחה ומדויקת.

ד. התוכנית הרב שנתית הנה בעיקר מסגרת אינפורמטיבית. תהליך הכנתה הוא תהליך של ניסוי וטעייה, תהליך החוזר על עצמו ללא הפסק. למעשה, בכל סיום שנה נעשה משוב על התוכנית הרב שנתית, והוא מתעדכן בהתאם לביצוע שהיה בשנה החולפת ובהתחשב בניסיון ובנתונים החדשים אשר התוודענו אליהם בשנה החולפת.

התוכנית הרב שנתית צריכה לענות על השאלות המרכזיות הבאות:

(1) אלו פרויקטים יכנסו לעבודה בטווח השנים שמדובר עליו?

(2) אלו משאבים תקציביים עומדים לרשות בכל פרויקט (במונחים ריאליים)?

(3) איזה כוח אדם דרוש לכל פרויקט?

(4) איך תכנונה של המחלקה משתלב עם המחלקות האחרות? מהם שיתופי הפעולה הנדרשים בין המחלקות השונות?

(5) אחר שנקבעו הפרויקטים השונים המתוכננים להתבצע במסגרת התוכנית הרב שנתית, תקבע הנהלת העירייה את סדר העדיפויות בביצוע התוכניות השונות, במיוחד בימים אלו של צמצום משאבים העומדים לרשות העירייה לביצוע התוכניות השונות.

(6) התהליך של בניית תוכנית רב שנתית צריך להיות רחב ידיים, כל מי שיהיה מעורב בעתיד בהחלטה או בביצוע התוכנית רצוי שיהיה שותף בבנייתה.

דוגמאות לתוכניות רב שנתיות דהיינו תוכניות בעלות טווח זמן מעל שנה אחת.

(1) הכנת תשתית למעבר משיטת פנוי אשפה במיכלים לפינוי אשפה במכולות.

(2) מחשוב המערך הכספי והמערך ההנדסי של העירייה.

(3) החלפת צי כלי הרכב של העירייה לדגם חדש יותר.

1.4 התוכנית השנתית

א. התוכנית השנתית מהווה חלק מהתוכנית הרב שנתית. השגת יעדי התוכנית היא שלב בהשגת היעדים הכלליים של התוכנית הרב שנתית. התוכנית הנ"ל צריכה לכלול את כל תוכניות הפעולה של העירייה לשנת הכספים הנדונה. התוכנית צריכה להיות בנויה על פי מדיניות מונחת של הנהלת העירייה. על ההנחיות לכלול קביעת סדר עדיפויות, הגדרת יעדים לשנה הבאה והנחיות למחלקה כיצד לפעול תחת סדרי עדיפויות ויעדים אלה.

ב. התוכנית השנתית צריכה לכלול תקציב שנתי מפורט של כלל הפעולות והפרויקטים המתוכננים להתבצע באותה שנה, וכן תכנון מפורט של הקצאת משאבים שיעמדו לרשות העירייה באותה שנה. בתוכנית השנתית יקבעו ציוני דרך להישגים צפויים לכל פעולה ולכל פרויקט במסגרת הקצאת המשאבים המתוכננת.

ג. מחלקות ויחידות העירייה צריכות לתרגם את מסמך היעדים של הנהלת העירייה לתוכניות פעולה מפורטות, לציין את הצרכים עליהם עונות התוכניות וכן האמצעים (כוח אדם, ציוד וכו') הדרושים לביצוע התוכניות. לאחר גמר שלב זה של הכנת תוכניות הפעולה הדרושות להשגת יעדים אשר נקבעו ע"י הנהלת העירייה, אנו מגיעים לשלב האחרון בהכנת התקציב והוא תרגום תוכניות הפעולה למונחים כספיים.

ד. המסגרת הכספית הכוללת של כל התוכניות ומקורות המימון, תהווה את תקציב העירייה לשנה הבאה. התקציב השנתי המוכן בהתאם לעקרונות שהוסברו לעיל, מהווה במהלך השנה כלי עבודה ובקרה של ביצוע תוכניות הפעולה שהותוו בתחילת השנה התקציבית.

2. תהליך התקצוב

2.1. הגורמים המעורבים בתהליך התקצוב

בתהליך התקצוב מעורבים מספר גורמים:

א. **משרד הפנים**: במתן הנחיות כלליות להכנת התקציב כולל מדדי מעבר משנה לשנה , וכן בקביעת גובה המענק לאיזון המאושר לרשות.

ב. **המשרדים הייעודיים**: משרד החינוך, משרד הרווחה, משרד הבריאות ועוד, בקביעת היקף השתתפותם במימון הפעולות שבאחריות משרדיהם בתחום הרשות.

ג. **הנהלת הרשות**: בקביעת חזון ומדיניות הפעולה בתחומי פעולות הרשות.

ד. **מנהלי האגפים / מחלקות / יחידות ברשות**: בהכנת תוכניות פעולה (שנתיות ורב שנתיות) ליישום המדיניות שנקבעה ע"י הנהלת הרשות.

ה. **גזבר הרשות** אחראי על תהליכי התקצוב כולו ומלווה אותו מתחילתו ועד סיומו. הגזבר משמש כיועץ, כמנחה, מדריך ומתאם לביצוע כל הפעולות הקשורות לתהליך התקצוב. כמו כן מסייע הגזבר בעזרת מחלקת התקציבים ברשות למנהלי האגפים והיחידות לתרגם את תוכניות הפעולה למונחים כספים. הגזבר מסייע בידי ראש הרשות והנהלת הרשות בקבלת החלטות על הצעות התקציב שהוגשו ע"י יחידות הרשות. הגזבר מגיש את התקציב לראש הרשות שמגישו לועדת כספים ולאישור המועצה.

מועד הכנת התקציב והגשתו:

א. בהתאם לסעיף 206(א) לפקודת העיריות, יש להגיש את הצעת התקציב לאישור מועצת הרשות לא יאוחר מחודשיים לפני תחילת שנת הכספים שאליה מתייחסת ההצעה. יש לשלוח את הצעת התקציב לפחות 10 ימים לפני קיום הדיון במליאת המועצה ועל המועצה לדון בהצעה ולאשר תקציב עד היום הראשון של שנת הכספים שאליה מתייחסת ההצעה בדיון מיוחד שלא מן המניין.

ב. תהליך התקצוב מתחיל זמן רב לפני כן ואינו מסתיים עם אישור התקציב, אלא ממשיך הוא במשך כל השנה באיסוף ועיבוד נתונים לקראת הכנת התקציב לשנה הבאה. לצורך זאת, כל נתון הקשור לפעולה הנעשית בשנה זו ע״י הרשות נצבר ומשמש כנתון לצורך התקצוב של השנה הבאה.

2.2. עקרונות בניית תהליך הכנת התקציב

היות והתקציב מבחינת הצגתו הינו תכנית במונחים פיזיים כספיים המפרטת את פעילות המחלקות השונות הפועלות ברשות לאורך זמן, הרי שעל עורכי התקציב לפעול בתהליך הכנתו בכפוף למספר עקרונות בסיסיים:

א. יש לפעול תוך התאמה מלאה בין המבנה הארגוני תקציבי ברשות לבין תהליך הכנת התקציב.

ב. תהליך הכנת התקציב צריך להתבצע תוך גמישות מרבית בהפעלת בעלי התפקידים ברשות, ואפשרות טיפול בקשיים המתגלים לאורך הפעלת תהליך התקצוב.

ג. תהליך הכנת התקציב חייב לתת ביטוי כספי למשמעותן הכמותית של מטרות פעילות הרשות, כפי שהוגדרו על ידה.

ד. תהליך בניית התקציב צריך להיות שיטתי, לוגי ומפורט כך שיאפשר התייחסות וניתוח סעיפיו השונים בכל דרך רצויה.

ה. על התקציב, בעריכתו הסופית, להיות בנוי כך שיאפשר להשתמש בנתוניו השונים לצורך השוואת הביצוע בפועל לאורך השנה, לתכנון וזיהוי סטיות ממנו.

2.3. הכנת התקציב- דרך העבודה

הפעלת התכנון התקציבי כך שיממש את העקרונות הנזכרים, מחייבת מספר שלבים מקדימים. אחדים מהשלבים הנם שלבים פורמאליים, המעוגנים בחוק, למשל העובדה כי ראש הרשות הוא המגיש את התקציב שקיבל מהגזבר, לאישור המועצה.

שלבים אחרים הנם שלבים מעשיים, הנובעים מהמבנה הספציפי של כל רשות ורשות, המבנה הפוליטי שלה, המבנה הארגוני שלה וכו׳, הם שקובעים מי בפועל יטפל בכל אחד משלבי הכנת התקציב. כל זאת כמובן מבלי לפגוע בהיררכיה החוקית של הכנת התקציב.

בשל מורכבות תהליך הכנת התקציב, והתנאים הייחודיים בכל רשות ורשות, קיימות מספר דרכים לביצוע של שלבי הכנת התקציב. להלן הצעה של מסלול אפשרי לשלבי העבודה ופירוטם:

רשימת הפעולות המקדימות מכילה בעיקרה שני סוגי פעילויות:

א. פעילויות בעלות אופי פוליטי, קביעת חזון ומדיניות הרשות - ההחלטות בעניינן צריכות להתקבל על ידי הדרג הפוליטי הנבחר ברשות.

ב. פעילויות בעלות אופי טכני - עיקרן מימוש המדיניות לכלל נתונים טכניים לדרגי הביצוע ברשות.

2.4. פירוט הפעולות המקדימות להכנת התקציב

א. גיבוש מדיניות למימוש החזון: על מליאת הרשות לגבש את עיקרי מדיניות הרשות לשנת התקציב הנדונה.

ב. הקמת קבוצת עבודה להכנת הצעת התקציב והגשת הטיוטה הראשונה לידי הגזבר, הממונה על עריכת התקציב.

ג. עיקר פעולתה של קבוצת עבודה זו תתמקד ב"תרגום" עקרונות המדיניות והיעדים שנקבעו על ידי הנהלת הרשות לכלל נוהלי תכנית עבודה.

ד. קביעת "סך" המשתתפים בתכנון, ז"א מהו אותו דרג שממנו יחל איסוף נתוני האינפורמציה, והזרמתם "כלפי מעלה", ביחס לפעילויות הצפויות בתכנית העבודה, שבבסיס התקציב המתהווה.

ה. בחירת דרך בניית התקציב.

2.5. פעולות בשלב גיבוש הכנת הצעת התקציב

א. תדריך ראשי האגפים והמחלקות בנושאים הבאים:

(1) הנחיות לגבי התקציב כפי שהתקבלו הן ממשרדי הממשלה (פנים, חינוך וכו') והן ממליאת הרשות.

(2) ביטוי כספי/תקציבי של שיטות תכנית העבודה כפי שנקבעה על ידי הנהלת הרשות.

(3) אפיון סוג המידע הנדרש מכל בעל תפקיד.

(4) קביעת נוהלי איסוף המידע הנדרש מבעלי התפקידים.

ב. איסוף הדרישות התקציביות מבעלי התפקידים.

(1) קביעת מסגרת ההכנסות הפוטנציאליות של הרשות, העצמיות והממשלתיות. מסגרת שתהווה את מסגרת התקציב לשנה הנידונה.

(2) קביעת הסכומים הקשיחים המחייבים "שריון" תקציבי מוקדם על פי רמת הפעילות המוגדרת בחוק. (פירעון מלוות, תקציבי רווחה, חינוך, וכו').

(3) ריכוז דרישות התקציב של כל אחת מיחידות הרשות, כפי שהוגדרו על ידה.

(4) ניתוח הדרישות המתקבלות, בחינתן וניתוחן על פי מדיניות הרשות ושיבוצן על פי סדר הקדימויות שנקבע על ידי הרשות.

(5) תהליך זה ילווה בסבב שיחות לימוד והבהרה עם מגישי הבקשות התקציביות.

(5) גיבוש טיוטת הצעת התקציב.

(6) הגשת הצעת התקציב לדיון מקדים בוועדת הכספים או ההנהלה של הרשות כפי שנקבע בחוק.

(7) בסיומו של התהליך, יגיש גזבר הרשות לראש הרשות את הצעת התקציב, כאשר ההצעה בנויה על בסיס מדיניותה המוצהרת של הרשות, ומאוזנת מבחינה תקציבית על פי המקורות הצפויים למימושה.

להלן תרשים זרימה מומלץ להכנת תקציב הרשות המקומית ותהליך אישורו:


הנחיות משרד הפנים
הדגשי מדיניות ראש הרשות
הכנת מסגרת תקציב
הנחיות הגזבר למחלקות
ריכוז דרישות המחלקות
דיונים וקביעת סדרי עדיפויות
עיבוד הצעת התקציב הסופית
דיון בועדת כספים/הנהלה
אישור המועצה
אישור משרד הפנים
הקצאת התקציב למחלקות

3. גיבוש הצעת התקציב

3.1. השפעת אופי ומבנה הרשות המקומית על היקף התקציב הרגיל

היקף התקציב משתנה מרשות אחת לרעותה והדבר נובע מהסיבות כדלקמן:

א. **יתרון יחסי לגודל** (לעומת חסרון לקוטן). ההוצאות הבסיסיות לניהול רשות מקומית גדולה, בינונית וקטנה אינן משתנות בצורה ליניארית בהשוואה למספר התושבים, מאחר ומדובר בחלק של הוצאות קבועות (הוצאות מינהלה וכד').

ב. **ריחוק**. מרחק הרשות מקומית ממרכז עירוני גדול משפיע על התייקרות ההובלה וההסעות.

ג. **מרכזיות**. רשות הנמצאת במרכז נהנית משיתוף פעולה עם רשויות סמוכות.

ד. **מעמד סוציו-אקונומי של האוכלוסייה**. כאשר יש יכולת תשלום גבוהה לתושבים יש אפשרות לספק שירותים ברמה ובאיכות טובים יותר.

ה. **איזור עדיפות לאומית**. רשויות אשר נמצאות באזורי מדינה הזוכים לעידוד באמצעות הקלות במס הכנסה, חוק לעידוד השקעות הון או קיום מס ערך מוסף בשיעור אפס (כמו באילת), יכולות לדרבן הקמת מפעלים ועסקים אשר יגרמו לפיתוח התעסוקה, העלאת ההכנסות מארנונה והעלאת רמת השירותים.

ו. **אזורי ביטחון וספר**. רשויות מקומיות בספר מוציאות יותר הוצאות הקשורות בנושא בטחון.

ז. **פיתוח ציבורי מואץ והקמת מוסדות ציבור חדשים**. גורם להגדלת ההוצאות בתקציב הרגיל.

ח. **מצב / גיל הסביבה הבנויה**. ככל שהאזור מיושן יותר הוא גורם להוצאות גדולות בתקציב הרגיל, כגון עלות גבוהה של הטיפול בנושאי תברואה, תחזוקת כבישים הרוסים, צנרת מים פגומה, צנרת ביוב מיושנת ומדרכות הרוסות.

ט. **גודל אוכלוסיה**. הוספת שכונות חדשות, קליטת עולים, שינוי תכניות מתאר (בניה לגובה וכו') עשויים להגדיל את ההכנסות מארנונה מחד, ואת המענק ממשרד הפנים (ברשות שאינה נטולת מענק) מאידך.

יש לבסס את ההנחיות על תקציב שנה קודמת וכן לכלול בו את החלטות הנהלת הרשות המתייחסות לשנת התקציב הקרובה. ההנחיות יכללו:

א. הצעת התקציב תוגש בהתאם לנתוני ביצוע של פעולות שהתקיימו ואומדני ביצוע של הפעולות העתידיות.

ב. יש לאמוד את סעיפי ההכנסות של האגף / מחלקה מגביה עצמית וממשרדים ממשלתיים.

ג. יש להגיש רשימה מפורטת של פעולות ורכישות חד פעמיות מתוכננות.

ד. כל סעיף ילווה בהסברים כמותיים מפורטים וביסוס לאומדנים ולהערכות.

ה. יש להכין את הצעת התקציב במחירים ריאליים כולל מע"מ.

ו. סעיפי השכר (310 ו 110), יתוקצבו ע"י מחלקת השכר.

ז. את ההצעות יש להגיש עד לתאריך שיקבע ע"י הגזבר.

ח. השימוש בסעיפי התקציב הינו עפ"י הכללים האחידים המופיעים בחוברת מבנה התקציב של משרד הפנים.

ט. כל יחידה תקציבית תגיש עם הצעת התקציב את הפרטים הבאים:

(1) מבוא כללי, דברי הסבר ונתונים סטטיסטיים על האגף.

(2) מבנה ארגוני של האגף.

(3) רשימת יחידות התקציב של האגף.

(4) רשימת מקומות פעילות האגף.

(5) רשימת עובדי האגף.

(6) רשימת עובדים באמצעות גופים אחרים.

(7) רשימת יועצים, חברות ונותני שירותים לאגף.

(8) רשימת חוזים שנתיים לאספקת שירותים לאגף.

(9) רשימת עמותות ותאגידים מתוקצבים.

3.2. עונתיות שנתית בתקציב הרגיל

על תקציב הרשות משפיעים נושאים עונתיים וחד פעמיים אשר עשויים להשפיע על היקף התקציב היחסי באותו חודש ובאותו רבעון. את העונתיות הזאת יש לנתח ולהכיר ולהביא בחשבון כגון:

א. הפעלת בריכות שחייה ומזנון בבריכה בקיץ

ב. הפעלת חוף ים בעונת הרחצה

ג. חגיגות יום העצמאות

ד. תחזוקה והוצאות חד פעמיות לפתיחת גנים (בתי ספר ובקיץ)

ה. הפעלת בתי ספר וגנים 10 חודשים בשנה בלבד

ו. הפעלת קייטנות

ז. כוננות לפינוי שלגים באזורים הקרים

ח. טיפול במערכות ניקוז לפני בוא החורף

ט. עבודות ריסוסי קיץ

י. עבודות ריסוסי חורף

יא. עבודות תיעול לפני בוא הגשמים

יב. חידוש גנים, שתילת פרחים בסוף החורף ובתחילת האביב

יג. השקיית גינות בקיץ ובסתיו

יד. שינויים בזמני תאורת רחובות

טו. שמירת שדות בעונות הפרי (שירותים חקלאיים)

טז. העסקת מדריכים עונתיים

יז. רכישת ציוד יסודי באופן חד פעמי

יח. עיתוי של אכלוס שכונות חדשות והשפעתו על התקציב, על מערכת החינוך, הרווחה, השירותים המקומיים והמפעלים (מים, ביוב וכד')

יט. שימוש בקבלנים עונתיים

כ. הסעות תלמידים בחודשי הלימודים בלבד

כא. השפעת התברים על התקציב השוטף – בינוי ותשתיות.

כב. הסכמי שכר חדשים שנחתמו וכאלה הצפויים להיחתם.

3.3. לוח זמנים להכנת התקציב לפי תקנות התקציבים תשל"א – 1971

התהליך	לוח זמנים
הגשה למועצה	לא יאוחר מחודשיים לפני תחילת שנת הכספים
משלוח הצעת התקציב לחברי המועצה	10 ימים לפחות לפני קיום הדיון במליאת המועצה
קיום דיון במועצה	לא יאוחר משבועיים מיום הגשתה
אישור התקציב ע"י המועצה בדיון מיוחד	לא יאוחר מתחילת שנת הכספים
לוח זמנים לאישור התקציב ע"י משרד הפנים	עד חודשיים מאישורו והגשתו על ידי הרשות (רשויות איתנות פטורות מאישור משרד הפנים)

3.4. הכנת דברי הסבר לתקציב

א. יש להכין הצעת תקציב ודברי הסבר להצעה, כמו כן יש לתמוך את הנתונים הכספיים גם בנתוני כוח אדם ונתונים פיזיים אחרים.

ב. התקציב יוכן בהתאם להוראות התוספת הרביעית.

ג. יש להכין ולאשר את פירוט תקן כוח האדם שיועסק ברשות המקומית. פירוט התקן יכלול מספר משרות לכל סעיף תקציב של שכר.

ד. לפני גוף התקציב יבואו תמציות פרקי התקציב וסעיפיו בטורים השוואתיים – שנה קודמת, נוכחית ולשנה הבאה.

ה. תקציב עירייה איתנה יכלול סעיף רזרבה כללית, שישמש לכיסוי הוצאות נדרשות ובלתי צפויות במהלך שנת הכספים; שיעור הרזרבה הכללית לא יפחת מאחוז אחד מסך הסכום הנקוב כהוצאה בתקציב השנתי של העירייה.

4. שלבי אישור התקציב

4.1. דיון בוועדת כספים / ועדת הנהלה

הצעת התקציב תובא לדיון בוועדת כספים/הנהלה.

4.2. חלוקת הצעת התקציב לחברי מליאת המועצה

יש להגיש את הצעת התקציב 10 ימים לפחות לפני קיום הדיון במליאת המועצה כדי לאפשר לכל חבר מליאה להתכונן כיאות.

4.3. מועד התכנסות המועצה

לפי החוק, הגשת הצעת התקציב למועצה צריכה להיות לא יאוחר מחודשיים לפני תחילת שנת הכספים – דהיינו לכל המאוחר ב– 31 לאוקטובר בכל שנה, וקיום הדיון לא יאוחר משבועיים מיום הגשתה.
בעירייה איתנה – לא תאושר הצעת התקציב אלא אם כן צורפה להצעה חוות דעתו של הגזבר שלפיה התקציב המוצע מאוזן וכן כי הוא בר בצוע בהתחשב בהכנסות הכלולות בו ובהכנסות העירייה בשנים שקדמו לאותה שנת כספים.(נוסח זה יופיע גם באישור שינויים בתקציב).

4.4. קיום דיון מיוחד בתקציב (ישיבה שלא מן המניין)

הדיון בתקציב הרשות מהווה דיון מיוחד ונפרד משאר דיוני המועצה. בעיריות ומועצות מקומיות, 1/3 מחברי המועצה יכולים לבקש שהדיון יארך לא פחות מ 6 שעות.

4.5. אישור הצעת התקציב במליאת המועצה

א. התקציב המאושר ע"י מועצת הרשות יועבר לאישור שר הפנים.עירייה איתנה פטורה מאישור משרד הפנים.

ב. במקרים בהם החלה שנת התקציב החדשה אולם המועצה אינה מגיעה לתמימות דעים ואינה מאשרת את התקציב – הרשות רשאית להוציא 1/12 (בצרוף תוספת מקדמים שהותרו על ידי השר, ובעירייה איתנה - המועצה), בהשוואה לסעיפי שנת התקציב הקודמת, ובאין תקציב שנה קודמת הרי שיצטרכו לפנות להצעת התקציב המאושרת האחרונה בכפוף למקדמים.

ג. משמעות ההגבלה לפי סעיף ב היא, שלא ניתן להוציא כספים עבור סעיפים תקציביים שלא היו בתקציב המאושר האחרון.

ד. (1) לא אישרה המועצה את תקציב העיריה בתוך שלושה חודשים מיום קבלת חוק התקציב השנתי בכנסת, ואם לא חלפו שישה חודשים מיום עריכת הבחירות לראש העיריה – בתוך שישה חודשים מיום קבלת חוק התקציב השנתי בכנסת, תסתיים כהונת המועצה או כהונת המועצה וראש העיריה, כפי שיורה שר הפנים, והשר ימנה, בתוך 14 ימים מתום התקופה כאמור, ועדה למילוי תפקידי המועצה וראש העיריה או תפקידי המועצה.

(2) השר רשאי, במהלך שלושת החודשים או ששת החודשים האמורים בפסקה (1), לפי הענין, להאריך את התקופה לאישור התקציב על ידי המועצה לתקופה נוספת שלא תעלה על שלושה חודשים ; לא יאריך השר את התקופה אלא אם כן שוכנע כי קיים סיכוי של ממש שהמועצה תאשר את התקציב בתוך התקופה שיאריך, וכי המשך פעילות העיריה בלא תקציב שנתי מאושר בתקופה שיאריך לא יביא ליצירת גירעון שוטף בתקציב העיריה, בשיעור של עשרה אחוזים או יותר בחישוב שנתי, או לניהול כספי העיריה באופן בלתי תקין.

4.6. אישור משרד הפנים

משרד הפנים יכול לאשר או לדחות פרטים בהצעת התקציב, כמו כן, הוא יכול להוסיף פריט להצעה, אם הוספתו היא , לדעתו, חיונית לטובת הציבור מחמת נסיבות חורגות מהרגיל הקשורות בעירייה.
הגשת הצעת תקציב למועצה באיחור ואישור שניתן להצעת תקציב באיחור, אין בהם כדי לגרוע מתקפו של התקציב שאושר.

4.7. פרסום התקציב ברשומות

תמצית התקציב מתפרסמת ברשומות.

4.8. המעמד החוקי של התקציב

א. התקציב המאושר, הינומסמך משפטי מחייב והוא כפוף לחוק יסודות התקציב התשמ"ה– 1985.
ב. כאשר יש סתירה בין מדיניות הרשות לבין חוק יסודות התקציב, הרי החוק יגבר.
ג. חוק התקציב במדינת ישראל הנו "חוק של הרשאה". כלומר, הרשות רשאית להוציא את הסכום הנקוב בתקציב המאושר, אך אינה מחויבת בכך.
ד. לאחר אישור התקציב הוא מהווה מגבלה חוקית שאין לחרוג ממנה בצד ההוצאות כולל התייחסות לתקן כח אדם וכן קבלת אשראי על פי הנהלים המקובלים מחד, ויש למצות את פוטנציאל ההכנסות הצפוי מאידך.

4.9. חוק יסודות התקציב

חוק יסודות התקציב, התשמ"ה– 1985, מהווה מסגרת להוראות שונות, המתעדכנות מעת לעת, והחלות על גופים מתוקצבים ונתמכים ותאגידים בהם משתתפת הממשלה בדרך של בעלות, מימון, פיקוח וכיו"ב. במסגרת הגופים המתוקצבים, על פי ההגדרה שבחוק, כלולות גם הרשויות המקומיות ותאגידים הסמוכים להן.
בין הוראות חוק יסודות התקציב החלות על רשויות מקומיות:

א. אם קיימת ברשות מקומית חריגה מהתקציב – הן כתוצאה מביצוע פעולה והן כתוצאה מהעסקת עובדים, וכן באם בוצעה פעולה שחוזה לעשייתה לא אושר כחוק – רשאי שר הפנים להפחית את סכום החריגה מסכום המענק שנקבע לאותה רשות ולהורות לרשות להפסיק הפעולה הבלתי מאושרת ו/או העסקת עובדים המועסקים בחריגה מהמסגרת שנקבעה. אם בעקבות הצעדים לעיל אין החריגות מתוקנת, רשאי שר הפנים, ביחד עם שר האוצר, להפחית את סכום החריגה מכל סכום המועבר אל הרשות מהממשלה.
ב. גוף מתוקצב, לא ינהיג שינויים בשכר ובתוספות הסוציאליות הנלוות לו אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר.
ג. גוף מתוקצב, חייב להגיש לממונה על השכר דין וחשבון שנתי על תנאי העסקת "בעלי תפקידים" בשנת הכספים הקודמת, ועל תנאי עבודה של עובדים נוספים, על פי דרישתו.
ד. הגדרות אחריות אישית וצעדים כנגד העוברים על הוראות החוק.

4.10 אחריות לאי חריגה מהתקציב

לראש הרשות, לגזבר ולשאר עובדי הרשות ונבחריה, יש אחריות אישית על עמידה בדרישות החוק לגבי כל הוצאה כספית אותה הם מאשרים. משמעותה של אחריות זו הנה, בין השאר, כי כל הוצאה כספית של הרשות חייבת להיות מתוקצבת בתקציב השנתי. הוצאה שאושרה ואשר לא הייתה מעוגנת בתקציבה השנתי – אינה חוקית, ומשרד הפנים עשוי לחייב את מאשרי ההוצאה להשיבה לקופת הרשות בהליך של חיוב אישי. במשרד הפנים פועלת כיום ועדה לחיוב אישי, המפעילה משרדי רואי חשבון, במגמה לאתר את אלו שניתן לתבוע מהם השבת כספי הרשות במסגרת ההליך של החיוב האישי.

4.11 פעולות אכיפה למניעת חריגות תקציב ואשראי

הגזבר מגיש על פי החוק בתוך 60 ימים לאחר תום כל רבעון דו"ח רבעוני על פי מתכונת שנקבעה לראש הרשות, למועצת הרשות, לועדת הכספים, לועדת הבקורת ולמשרד הפנים. על סמך דיווח זה יינקטו הצעדים שיקבעו בחוק, אשר יאלצו את הרשות המקומית למלא אחר המסגרות בהן היא מחויבת.

צעדים אלו ייעשו בשלבים ובדירוג בהתאם להיקף החריגה מהתקציב ו/או להיקף החוב החיצוני. צעדים אלו מעוגנים בחוק ויופעלו, כאשר הנסיבות יחייבו זאת.

בין צעדי האכיפה האפשריים:

א. נקיטת צעדים המופיעים בחוק יסודות התקציב

ב. מינוי חשב מלווה לרשות אשר בסמכותו לפקח ולאשר בחתימתו כל פעילות ומסמך כספי ברשות, אותה הוא מלווה

ג. פיזור המועצה של הרשות ומינוי ועדה ממונה, על ידי שר הפנים

ד. הטלת חיוב אישי על נושאי משרה ברשויות המקומיות

<u>נוהל חיוב אישי של נושאי משרה ברשות (חוזר מנכ"ל משרד הפנים 01/2009 ועדכונו ב 6/2014)</u>

סעיף 221 לפקודת העיריות (נוסח חדש): קובע את הסמכות להטיל חיוב אישי על נושאי משרה או תפקיד ברשות מקומית, בגין הוצאה בלתי חוקית מקופת הרשות המקומית לה היה אחראי. סעיף 223 לפקודה קובע כי כל חבר מועצה שהשתתף בישיבה בה אושרה ההוצאה, יראה כמסכים לה כל עוד לא הוכח ההיפך. הוראות דומות בנוגע למועצה מקומית ולמועצה אזורית מצויות בסעיף 189 לצו המועצות המקומיות תשי"א – 1950, ובסעיף 84 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) תשי"ח – 1958.

ביסוד ההסדרים האלה עומדת התפיסה לפיה למשרתי הציבור בשלטון המקומי, בין נבחרים ובין עובדים, הוענקו על פי דין סמכויות נרחבות, ולצידן גם חובות שמטרתן להבטיח שיפעלו במסגרת תפקידם כנאמני הציבור, במחויבות ובאחריות לטובת ציבור שולחיהם. הפרתה של חובה זו מחייבת נקיטת סנקציות, לרבות סנקציה אישית כלפי המפר.

כבר ב 1989 קבע בית המשפט העליון, כי ההוראות לעניין חיוב אישי הן "מבין החשובות בפקודת העיריות (ובדומה בצווי המועצות המקומיות והאזוריות), וראוי כי ייעשה שימוש בסמכויות אלה למען תקוים ביקורת יעילה ומועילה על הפעולות הכספיות של הרשות המקומית, ולמען הקפדה על סדרי מנהל תקינים" (בג"צ 1065/89, גולני נ' שיש, מה (1) 441; בג"צ 2937/91 טרייסטר נ' שליטא פד, מ"ז (2) 857).

אל מול תכלית הרתעתית זו, קיימת תכלית מנוגדת, והיא החשש מפני הרתעת יתר של נבחרי ציבור ועובדי ציבור. האיזון בין שתי תכליות אלו חייב לעמוד בבסיס פרשנות הנורמות האמורות, ובבסיס שיקול הדעת שבהפעלתן. עמד על כך בית המשפט בפרשת טרייסר בקובעו: "השימוש בסמכות זו תחייב, מצד אחד, להיעשות בזהירות, רק לאחר בירור יסודי של העובדות ובהתחשב גם בנסיבות ובאילוצים שבהם פעלו אלה שהוציאו או הרשו את ההוצאה ובשיקול שלא להרתיע מועמדים רציניים ומתאימים מלקבל על עצמם תפקיד ציבורי כפוי טובה. אך מצד שני, אל לו לבעל הסמכות לנהוג יתר סלחנות בהפעלת סמכותו זו."

אף שהוראות הדין לעניין הנדון אינן זהות לחלוטין בנוגע לעיריות, למועצות מקומיות ולמועצות אזוריות, הרי שלמען קיום הרמוניה תחיקתית והפעלה אחידה ושוויונית של נורמות ציבוריות אלה, מן הראוי כי סמכות זו תופעל על פי אמות מידה אחידות.

לשם קיום הוראת המחוקק והנחיות בית המשפט העליון, ומתוך התחשבות בצורך ליצור איזון ראוי בין הפגיעה בנבחר ובעובד הציבור לבין אינטרס הציבור לאכיפת נורמות של מינהל תקין בשלטון המקומי, ולאחר התייעצות עם מרכז השלטון המקומי, נקבעו אמות המידה המפורטות להלן:

א. בנוהל זה "הוצאה שלא כדין" – הוצאה בדרך של התקשרות או בכל דרך אחרת, שבוצעה בחריגה מהוראות הדין, לרבות חריגה מהוראות הדין המהותי, חריגה מדרישות דין שבנוהל או כל חריגה מהדין - פוגעת בתוקפה החוקי של ההוצאה.

כדוגמאות לפעולות שיחשבו שלא כדין, ניתן למנות: הפרת כללים הקבועים בדין לעניין תנאים מוקדמים לביצוע התקשרות או פעולה אחרת בעלת השלכות כספיות, כגון התקשרות או פעולה ללא אישור המועצה, או ללא אישור השר במקום שאלה נדרשים; התקשרות או פעולה טרם אישור תקציב בלתי רגיל או מבלי שנערך מכרז, במקום שאלה נדרשים; מתן הנחה או תמיכה מבלי שהתקבלה על כך החלטה בגופים המוסמכים לכך; מתן הנחה בחריגה מתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה); מתן תמיכה לגוף שאינו עומד בקריטריונים הקבועים בנוהל למתן תמיכות; הוצאה שהיא בבחינת תעמולת בחירות אסורה; או הוצאה בעניין שבו הרשות המקומית אינה מוסמכת לפעול.

ב. בדו"חות השנתיים, המוגשים על ידי רואי חשבון אשר ממנה משרד הפנים לבקר את חשבונותיהן של הרשויות המקומיות, יתבקשו רואי החשבון לפרט הוצאות שהוצאו על ידי הרשות או התקשרויות שהיא צד להן ואשר נעשו, למיטב הבנתו, שלא כדין. כן יפרטו רואי החשבון את זהות החתומים על מסמכי ההתקשרות או ההוצאה, והאחראים לה. במקום בו התקבלה החלטה על ביצוע התקשרות או פעולה כאמור, על ידי מועצת הרשות יציין רואה החשבון את זהות חברי המועצה שנטלו חלק באותה החלטה. כל רואה חשבון יצרף לדו"ח כל מידע נוסף בדבר מהות ההוצאה או ההתקשרות והנסיבות בהן הוצאו, שיש בהם לדעתו כדי להשליך על ההחלטה להפעיל את הסמכות לחיוב אישי, וכן רשאי הוא לציין עמדתו, האם ראוי בנסיבות העניין ולאור עקרונות נוהל זה, להטיל חיוב אישי של מי מהאחראים להוצאה.

ג. האגף לביקורת הרשויות המקומיות במשרד הפנים ירכז את החומר שיוגש על ידי רואי החשבון, ויביא אותו לדיון בוועדה שהרכבה יהיה שופט בדימוס או אדם הכשיר לכהן כשופט של בית משפט מחוזי שימונה על ידי שר הפנים על דעת היועץ המשפטי לממשלה והוא יהיה היושב ראש, מנהל המינהל לשלטון מקומי או נציגו, והיועץ המשפטי למשרד הפנים או נציגו (להלן: הוועדה). כמו כן, ירכז האגף לביקורת הרשויות המקומיות במשרד הפנים מידע לגבי הוצאות בלתי חוקיות שהגיע למשרד הפנים מכל גורם אחר. לצורך בדיקה ראשונית של מידע מעין זה ואיסוף מידע נוסף, יוכל האגף להסתייע ברואה חשבון או בגורם אחר, כפי שימצא לנכון. במידה וימצא האגף כי בידיו מידע המצביע לכאורה על הוצאה שלא כדין – יועבר המידע לוועדה.האגף לבקורת או רואה החשבון שמונה על ידו לשם כך, יקיימו טרם העברת המידע לועדה ,בירור עם הגורמים הנוגעים בעניין ברשות המקומית, ובכלל זאת עם הגורמים שעולה לכאורה כי עלול להיות מוטל עליהם חיוב אישי, טרם הגשת ממצאי הבדיקה ויציגו בפניהם את החשדות הראשוניים העולים מבדיקתם.במסגרת זו, הממצאים לכאורה יוצגו, ככל האפשר, בפני הגורמים האמורים, ויתאפשר להם להתייחס לטענות אלה.

ד. הוועדה תבדוק בדיקה ראשונית את החומר שהוגש על ידי רואה החשבון ותחליט מה הן ההוצאות או ההתקשרויות שאכן בוצעו, לכאורה שלא כדין. מצאה הוועדה שיש צורך בבדיקה או במידע נוספים לצורך המשך הטיפול, תטיל על האגף לביקורת או על רואה החשבון לבצע את ההשלמות הנדרשות.

ה. נמצא כי הייתה לכאורה הוצאה לא חוקית, יתבקשו הרשות המקומית ונושאי המשרה או התפקיד הנוגעים בדבר, להעביר התייחסותם בתוך 30 ימים, באשר לחוקיות ההוצאה ולנסיבות ביצועה. במקביל ובנוסף, ברשות מקומית שאינה עירייה, תתבקש התייחסות גם של הממונה על המחוז הרלבנטי במשרד הפנים.

ו. עם קבלת ההתייחסות, או עם חלוף המועד האמור, תבחן הוועדה פעם נוספת את ההוצאות הנדונות בהתייחס בין השאר לתגובות ולהתייחסויות שהתקבלו, ותגבש המלצותיה בתוך 30 ימים לגבי כל מקרה בו יש לדעתה הצדקה להפעיל את הסמכות להטלת חיוב אישי.

ז. מצאה הוועדה שיש לכאורה הצדקה להפעלת הסמכות, תאפשר הוועדה למי שצפוי, לפי המלצתה, להיות מחויב בחיוב אישי להשמיע את טענותיו בפניה, אם בכתב ואם בעל פה, לפי בקשתו, וזאת בתוך 30 הימים

ובמסגרת תקופת 60 הימים שנקצבו כאמור לגיבוש המלצתה. המליצה הוועדה להטיל חיוב אישי, תתייחס בהמלצתה גם לסכום החיוב שראוי לדעתה להטיל.

ח. הוועדה תגיש המלצותיה בכל הנוגע לעירייה לממונה על המחוז ובכל הנוגע לרשות מקומית שאינה עירייה למנכ"ל המשרד, בצירוף כל החומר ששימש יסוד להמלצותיה.

ט. המנכ"ל או הממונה, לפי העניין, יחליט בהקדם האפשרי, על יסוד ההמלצות והחומר שהוצג בפניו, האם להפעיל את סמכותו לחיוב אישי; החליט המנכ"ל או הממונה לקבוע חיוב אישי, יקבע גם את סכום החיוב שיוטל.

המלצות הוועדה והחלטת המנכ"ל או הממונה, לפני הענין, ישקפו את כלל נסיבות העניין, לרבות השיקולים הבאים:

(1) רמת המודעות לכך שמדובר בהוצאה בלתי חוקית (ביודעין / תוך עצימת עיניים / ברשלנות);

(2) היקף החריגה מהוראות הדין בהן לקתה ההוצאה הבלתי חוקית, משכה ותדירותה;

(3) היקפה הכספי של ההוצאה הבלתי חוקית;

(4) קיומה של נורמה ברורה ממנה חרגה ההוצאה או ההתקשרות;

י. ככלל, לא יוטל חיוב אישי אלא על מי שהיה אחראי על ההוצאה הבלתי חוקית, כגון מי שהיה חתום על מסמכי ההתקשרות או ההוצאה הבלתי חוקיים, או, מקום בו התקבלה ע"י מועצת הרשות החלטה על ביצוע התקשרות או פעולה כאמור– על חברי המועצה שנטלו חלק באותה החלטה. לא יוטל חיוב על מי שהיה אחראי כאמור להוצאה, אם יוכיח להנחת דעתו של ההמנכ"ל או הממונה לפי העניין, כי לא ידע, ולא יכול היה לדעת, כי מדובר בהוצאה בלתי חוקית, כגון הסתמכות על חוות דעת מפורשת של היועץ המשפטי של הרשות או של גזבר הרשות, אשר אישרה מראש את תקינות הפעולה.

יא. בקביעת סכום החיוב האישי, ניתן להתחשב, בין היתר, גם בנסיבותיו האישיות של האדם עליו מוטל החיוב, ובאפשרות לחלק את סכום החיוב בגין אותה פעולה - בין מספר אנשים.

יב. בהתחשב בהימנעות של משרד הפנים מלהפעיל את הסמכות לחיוב אישי עד כה, הוצאה שלא כדין שבוצעה קודם למועד נוהל זה תהווה עילה לחיוב אישי במקרים חריגים בלבד.

יג. ההחלטות יפורסמו כולם או חלקם בציון תפקידו של החייב בחיוב אישי בהתאם להנחיות שיקבעו על ידי המנכ"ל.

יד. השר רשאי, אם נתבקש לכך על ידי האדם שחוייב, לבטל או להקטין את החיוב, אם ראה כי לפי נסיבות המקרה ראוי לעשות כן, ובלבד שהבקשה הוגשה תוך 30 ימים מהיום שהודיעו למבקש על החיוב.

5. הפעלת התקציב ומעקב

5.1. הפעלת התקציב

הגזבר יעביר ליחידות השונות ברשות את התקציב היחידתי שאושר, והנחיות לביצועו.

5.2. שינויים בתקציב

את התקציב השנתי מכינים ומאשרים בהתאם לעקרונות שהוסברו לעיל. התקציב מהווה במהלך השנה כלי עבודה ובקרה של ביצוע תוכניות העבודה, שהותוו בתחילת השנה התקציבית.

עם זאת, רשאית הרשות להחליט על שינויים בתקציב השנתי, בעקבות אירועים שונים ושינויים בצרכים ובעדיפויות במהלך השנה בשני אופנים:

(1) העברות מסעיף לסעיף (אין שינוי בסה"כ התקציב)

(2) תוספת תקציב (תקציב מילואים)

1. העברה מסעיף לסעיף

רשות מקומית רשאית להעביר מסעיף הוצאה אחד בתקציב למשנהו, ובלבד שיתמלאו בין השאר התנאים הבאים:

(1) ההעברה איננה בניגוד לפקודה או לכל דין אחר.

(2) אין עוברים על סך כל ההוצאות שבתקציב ובתקציב המילואים שאושרו, דהיינו השינוי נטו בתקציב יהיה אפס.

(3) תוספת או הפחתה בסעיף מסוים, שאינה עולה על 20% מהסכום המאושר מחייבת רק את אישור המועצה. שינוי גדול יותר מחייב גם את אישור השר (סמכות השר לעניין זה הואצלה לממונים על המחוזות).

(4) בעיריות איתנות הסמכות לאישור ניתנה למועצת הרשות בכפוף לחו"ד הגזבר לפיה לא יהיה בהעברה כדי ליצור גירעון בסעיף ההוצאה שממנו הועברו הכספים.

(5) משאושרו השינויים בסעיפים יהפוך התקציב המעודכן לתקציב המאושר של הרשות..

(6) לא תאושר העברה מסעיף הרזרבה הכללית בתקציב עירייה איתנה לסעיף הוצאה אחר, אלא אם כן אישרה המועצה שההוצאה שבשלה מתבקשת ההעברה נדרשת ובלתי צפויה מראש.

(7) על אף הוראה הנ"ל ניתן להעביר בסוף כל רבעון סכום שאינו עולה על רבע מסכום הרזרבה , ובלבד שלאחר ההעברה לא יפחת הסכום בסעיף הרזרבה הכללית מהסכום שנקבע בתקציב כשהוא מוכפל במספר הרבעונים שנותרו עד לתום שנת הכספים ומחולק בארבע.

2. תקציב נוסף (תקציב מילואים)

על פי הפקודות החלות על הרשויות המקומיות ותקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים):

(1) ראש הרשות רשאי להורות לגזבר להכין לרשות, בשעת הצורך, הצעת תקציב נוסף לתקציב הרגיל או לתקציב הבלתי רגיל ולהגישה לוועדת הכספים, באין ועדת כספים – בפני ועדת הנהלה ואחר כך להביאה לאישור המועצה. לא תאושר הצעת התקציב כאמור בעירייה איתנה, אלא אם כן צורפה להצעה חוות דעתו של הגזבר שלפיה התקציב המוצע מאוזן וכן כי הוא בר-ביצוע בהתחשב בהכנסות הכלולות בו ובהכנסות העירייה בשנים שקדמו לאותה שנת כספים.

(2) המועצה תחל בדיון בהצעה לא יאוחר משבועיים מיום הגשתה והיא רשאית לאשר אותה בשינויים או בלא שינויים בתוך 21 יום מיום שהוגשה לאישורה.

(3) תקציב מילואים טעון אישורו של השר. השר רשאי לשנות או לדחות או להוסיף פריט בתקציב, בדומה לתקציב הראשי. אין דרישה לאישור שר הפנים במקרה של עירייה איתנה.

(4) לא אישרה המועצה את הצעת תקציב המילואים תוך חודשיים מיום שהוגשה לה, לא תהא עוד ההצעה טעונה אישור המועצה, וראש המועצה יגיש את ההצעה לאישור השר, בצירוף פרוטוקול ישיבות המועצה שבהן דנה המועצה בהצעה, אם דנה.

(5) מתכונת התקציב הנוסף כמתכונת התקציבים הראשיים והוא חייב לשמור על תקציב מאוזן לאחר השינוי.

(6) את השינויים יש להגיש בהתאם להנחיות הכנת התקציב תוך ציון הפרטים הבאים:

מספר סעיף, מספר פרק תקציבי, ולגבי כל פרק וסעיף:

- סכום מודפס, סכום התקציב המאושר באותו סעיף.
- סכום מוצע – הסכום החדש לאחר השינוי באותו סעיף.

- הגדלה – ההפרש החיובי בין הסכום המוצע לסכום המודפס.
- הקטנה – ההפרש החיובי בין הסכום המודפס לבין הסכום המוצע.

וכן יש לציין את סה"כ השינויים נטו בהכנסות, והשינויים נטו בהוצאות.

בית המשפט העליון [3] הבהיר כי "כל עוד לא אושר תקציב המילואים בכללו או לא אושר מרכיב ממרכיביו אין לפעול על פי אותו תקציב או על פי אותו מרכיב שבתקציב, הכל לפי המקרה, בטרם אושר על ידי השר".[4]

5.3. מעקב תקציבי

המעקב אחרי ביצוע התקציב המאושר הוא כלי ניהולי הכרחי לקיום משק כספי מסודר ולשמירת המסגרות המאושרות.

ישנה חשיבות לקיום מעקב תקציבי ברשויות וזאת גם בשל אחריותם האישית של ראש הרשות והגזבר לעמוד במסגרת התקציבית שאושרה.

המעקב התקציבי צריך להיות מבוצע תוך שיתוף פעולה של כל היחידות. הגזבר צריך ליידע אותם ולהשיג את שיתוף הפעולה המרבי.

5.4. שריון תקציב

שריון תקציבי הינו רישום הזמנה להוצאה צפויה בתקציב טרם ביצוע השרות/העבודה/הרכש, תוך חיזוי ריאלי של עלותה במידה הניתנת.

השריון הוא מכשיר לפיקוח ושליטה על מנת לשמור על התקציב המאושר לכל סעיף וסעיף.

תהליך השריון

יחידה המתכננת הוצאה כספית כגון: התקשרות עם ספק, קבלן, נותן שירותים, רכש וכו', נדרשת לשריין במערכת התקציבית הזמנה המפרטת את ההוצאה הצפויה, היקפה ופרטים על המרכיבים הכספיים בה. ההזמנה טעונה אישור מורשי החתימה של הרשות דהיינו ראש הרשות והגזבר או ב"כ.. ללא אישור כזה אין לה תוקף.

במקרה שההוצאה הצפויה גדולה מיתרת התקציב לשריון העומדת לזכות הסעיף התקציבי, אין לאשר את ההזמנה.

כמו כן במידה וסכום חשבון הביצוע עולה על סכום ההזמנה המאושרת אין לאשר את החשבון.

המשך הטיפול בחריגות הנ"ל יכול להתבצע עפ"י האפשרויות הבאות:

- בקשה לתוספת תקציב כנגד הכנסות צפויות.
- בקשה להעברה מסעיף לסעיף בהתאם לנדרש.

---

[3] בג"ץ 85/609 צוקר נ' ראש עיריית תל- אביב -יפו, פ"ד מ(1) 775 ,783(1986) מתוך דוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי, התשפ"ב-2022.

[4] מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2016), "עיריית טייבה: היבטים בטיפול בעירייה במשבר ובניהולה", עמ' 689.

5.5. דוחות כספיים

בהתאם לתקנות ולהנחיות, הרשות המקומית מחויבת להכין:

א. **דו"ח חודשי**, הגזבר יכין עד ה-25 בכל חודש דין וחשבון חודשי מצטבר לגבי החודש שחלף ויגישו לראש הרשות. ההנחיות להכנת דו"ח חודשי זהות להכנת דו"ח רבעוני, למעט העובדה שבדו"ח חודשי אין צורך להכין את דף המאזן.

ב. **דו"ח רבעוני** (מדי שלושה חודשים)- הגזבר יגיש בתוך 60 ימים לאחר תום כל רבעון, דו"ח כספי לגבי אותו רבעון לראש הרשות, לועדת כספים, למועצה ,לועדת הבקורת ולמשרד הפנים. בדו"ח יתייחס הגזבר , בין השאר, לביצוע התקציב ביחס לאותו רבעון ולאומדן ביצוע התקציב ביחס לתקציב השנתי כולו. ההנחיות להכנת דו"ח רבעוני מבוססות עלההנחיות המקצועיות לרואי החשבון היוצאות לאור מדי שנה על ידי האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים.

דו"ח כספי שנתי וחצי שנתי – הרשות תערוך דוחות כספיים שנתיים וחצי שנתיים. ראש הרשות והגזבר יחתמו על הדוחות הנ"ל. רואה החשבון שמונה ע"י משרד הפנים יבקר את הדוחות השנתיים ויסקור את הדוחות החצי שנתיים. הדוחות יידונו בועדת הכספים ובמועצת הרשות ויוגשו לממונה על ביקורת החשבונות במשרד הפנים. תמצית הדוחות השנתיים תפורסם כנדרש בפקודה לא יאוחר מיום ה 1 באוקטובר של כל שנה לעניין הדוח המתייחס לשנה הקודמת. הדוחות השנתיים נשלחים גם לידיעת מבקר המדינה.

ראוי לציין כי קיימת מגמה חשובה של הרחבת השימוש בדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות בתהליך קבלת החלטות ע"י משרד הפנים וגורמים נוספים. גם חברי ועדת הכספים ברשויות עשויים להפיק מידע חשוב מדוחות אלו אשר יסייע להם בעבודתם הציבורית החשובה.

פרק ה': התקציב הבלתי רגיל (תב"ר)

1. הגדרה כללית

כפי שנזכר לעיל, קיים במערכת הכספים המוניציפאלית, בצד התקציב הרגיל, סוג נוסף של תקציב: התקציב הבלתי רגיל (תב"ר). התב"ר מיועד למימון ביצוע פרויקטים חד פעמיים, שנמשכים לעיתים מעבר לשנת תקציב אחת. ההיקפים הכספים של התב"רים והעובדה שהם עשויים להמשיך מספר שנים, מחייבים דרכי הפעלה ותקצוב שיבטיחו ויאפשרו תכנון, בקרה ופיקוח הדוקים.

נהלי מימוש והפעלת תבר"ים, כפי שמפורטים בהמשך, אכן נותנים ביטוי לחשיבות הרבה שמייחסת המערכת הציבורית לשמירת נוהלי העבודה התקינים בביצוע התקציב הבלתי רגיל.

1.1. הגדרה

תב"ר (תקציב בלתי רגיל), הינו תקציב המיועד לפעילות חד פעמי או לתחום פעילות מסויים, בד"כ לפרויקטים הנושאים אופי של עבודות פיתוח ומוגדרים כהשקעה (השקעה: הוצאת משאבים בהווה למען תועלת עתידית).

התב"ר כולל אומדן תקבולים ותשלומים לאותה פעולה ומורכב הלכה למעשה מ 3 חלקים – מהות הפעולה, מיקום הפעולה ומקורות המימון שלה.

התב"ר מאופיין ע"י מספר פריטים המבדילים אותו מתקציב רגיל:

א. התב"ר נועד לעבודות פיתוח או רכישת ציוד חד פעמית – הכוונה לפרויקטים פיסיים בלבד

ב. התב"ר לא נועד לממן פעולות שוטפות של הרשות

ג. התב"ר יכול להיות רב שנתי עם העברת יתרות משנה לשנה

ד. לכל תב"ר יוגדרו מקורות המימון הספציפיים שלו (גם תקציב רגיל יכול להיות גורם מימון לגיטימי)

ה. התב"ר ייסגר עם סיום הפרויקט וגביית כל סכומי הכסף מהגורמים החיצוניים שנועדו למימונו

ו. הכספים של התב"ר ינוהלו בנפרד מכספי חשבון התקציב שאינו בלתי רגיל. לא ייעשה כל שימוש בכספים של תקציב בלתי רגיל שלא למטרה שלשמה נועד, ובכלל זה לא ייעשו כל פעולות קיזוז בין כספים של תקציב בלתי רגיל לכספים של תקציב שאינו בלתי רגיל, זולת בתום כל פעולה שלה יועד התקציב הבלתי רגיל; כספים של התקציב הבלתי רגיל אינם ניתנים לשעבוד שלא לטובת הפעולה שלה מיועד התקציב הבלתי רגיל.

1.2. דוגמאות לתב"רים

סלילת כבישים ומדרכות, בניית מבני ציבור וחינוך, הנחת או החלפת קווי מים וביוב, רכישת כלי רכב ומכונות הקמת פארקים וכו'.

2. מקורות התקציב הבלתי רגיל

מקורות ההכנסה של הרשות המקומית מורכבים מהכנסות עצמיות, מהשתתפות משרדי ממשלה, מהשתתפות מוסדות, אשראי והכנסות אחרות.

3. ניהול התקציב הבלתי רגיל (תב"ר)

<u>ייזום ואישור התב"ר:</u>

בהכנת התבר מעורבים 3 גורמים עיקריים:

1. ראש הרשות – ייזום הפרויקט.
2. גזבר הרשות – טיפול בצד הכספי – הכנה וביצוע.
3. מהנדס הרשות וגורמי מקצוע רלוונטים – טיפול בהכנה ובביצוע המקצועי.

תהליך אישור התב"ר כולל 4 חלקים:

1. שלב ההתארגנות – תכנון, אומדן ומציאת מקורות מימון.
2. פתיחת התב"ר ע"י הרשות.
3. הבאת התב"ר לדיון בועדת הכספים ולאישור מועצת הרשות.
4. אישור התב"ר ע"י משרד הפנים.

<u>פירוט התהליך:</u>

א. הכרה והצגת הפרויקט. גיבוש הרעיון המרכזי הכללי של הפרויקט, מהותו, אופיו והסיבות העיקריות לביצועו.

ב. בדיקת אישורים סטטוטוריים (מטלה זו רלוונטית בעיקר לפרויקטים בעלי אופי של שימוש בקרקעות). יש לוודא שהשטח אכן שייך לרשות המקומית או שיש לה אישור מהבעלים להשתמש בו. יש לוודא שהפרויקט תואם את תוכניות המתאר הקיימות ואת אתרי הבניה וייעודי הקרקע שישנם.

ג. הכנת תכנית רעיונית. הגדרה מדויקת של הפרויקט על כל פרטיו.

ד. אומדן עלות. מתן אומדן עלויות כללי ובמחירים ריאליים. אומדן זה ייבנה על פי מרכיבי הפרויקט שהוגדרו בסעיף ג לעיל. אומדן כזה ניתן להכין עפ"י פרויקטים דומים בעבר, או בניית אומדן עפ"י נתוני מכרזים שמפרסם מרכז השלטון המקומי או פניה למתכננים הליך שמותנה בקיום תקציב כללי לתכנון פרויקטים עתידיים ברשות.

ה. תכנית מימון הפרויקט. הגדרת מקורות המימון של הפרויקט, ופירוט מקורות מימון. לגבי כל מקור מימון חיצוני אחר יש לקבל התחייבותו בכתב של הגורם המתחייב. כאשר מקור המימון הינו אגרות והיטלים, יש לחשב במדויק את היקף החיובים ולתת אומדן לגביה בפועל.

ו. יש לאמוד את משך ביצוע הפרויקט, שלבי הביצוע ושלבי המימון המקבילים.

ז. אם הפרויקט גולש מעבר לשנת התקציב הנוכחית, יש לתת אומדנים לגבי שנה זו והשנים הבאות.

ח. יש להעריך את ההשלכה של הפרויקט על התקציב הרגיל. יתכן שהפרויקט יביא לחיסכון בכ"א (לדוגמה: רכישת מכונות טאטוא תחסוך בהעסקת עובדים לטאטוא רחובות), או לתוספת כ"א (לדוגמא: כ"א לניהול מבנה הציבור). יתכן שהפרויקט יביא לחסכון בהוצאות (לדוגמה: החלפת קווי מים תחסוך את הוצאות התיקונים התכופים בצנרת הישנה) או לתוספת הוצאות (כגון: ניקיון ותחזוקת פארקים חדשים).

ט. יש לשלב את כל האגפים להם יש נגיעה לפרויקט הנ"ל.

התוצאה מכל הנ"ל היא: מסמך המציג את הנתונים שנאספו, הצגתו בטופס אישור תב"ר לפי הנחיות משרד הפנים, הבאתו לדיון בועדת הכספים, לאישור המועצה ולאישור משרד הפנים עם כל המסמכים הנילווים הנדרשים.

התברים מנוהלים בספר 2 (להבדיל מתקציב רגיל המנוהל בספר 1).

סעיפי ההוצאות וההכנסות ירשמו כפי שהוגדרו בטופס התבר (ראה נספח מס' 3)

<u>ביצוע התב"ר:</u>

שלב הביצוע יתחיל רק לאחר אישור התב"ר ע"י המועצה ומשרד הפנים וקיומה של תכנית מימון מלאה לביצועו.

<u>פירוט:</u>

א. תכנון מפורט – פניה למתכננים על פי הנהלים לביצוע כל התכניות המפורטות הנדרשות, כולל מדידות, כתב כמויות ומפרט טכני למכרז.

ב. יציאה למכרז עפ"י כתבי הכמויות שהתקבלו מביצוע שלב 1. לחלופין ניתן לקבל הצעות מחיר ממספר קבלנים, הכל בהתאם לחוק.

ג. קבלה ובדיקת המכרזים / הצעות מחיר והמלצה של האגף המקצועי על הקבלן הזוכה: בד"כ ימליץ האגף על הקבלן הזול ביותר, אלא אם ישנן סיבות כבדות משקל מדוע קבלן זה פסול. יו"ר ועדת מכרזים וגורם מקצועי יכינו את טבלת ההשוואה בין ההצעות השונות על בסיס מכנה משותף, כאשר יבדקו נושאי העמידה בתנאי המכרז. במידה ונפסלת הצעה כלשהי, יש לקבל אישור בחוות דעת של היועץ המשפטי לפסילת ההצעה.

ד. החלטת ועדת המכרזים על הקבלן הזוכה – ועדה זו אינה חייבת כמובן לקבל את המלצת האגף המקצועי. ההחלטה תתקבל על בסיס הגורמים הבאים:

(1) השוואה כספית.

(2) יכולת טכנית וניסיון של הקבלן.

(3) נושאים נוספים (אמינות, המלצות וכו').

ה. הוועדה רשאית גם להמליץ לנהל מו"מ עם הקבלן הזוכה להורדת מחירים.

ו. דיון בוועדת הכספים על החלטת ועדת המכרזים.

ז. המלצות ועדת הכספים חייבות באישור המועצה. כאשר ישנה סטייה מהותית בין תוצאות המכרז לאומדן המקורי, יש ליידע את המועצה ולקבל אישור מחודש. אישור כזה מתבקש גם כאשר יש שינוי מהותי בהרכב המממנים של הפרויקט, וקיים צורך בהגדלת השתתפות של הרשות.

ח. חתימה על החוזה עם הזוכה לביצוע הפרוייקט, על כל מרכיביו: ערבויות, בטחונות וביטוחים, על ידי הגזבר או ב"כ וראש הרשות או ב"כ.

ט. שריון ההזמנה בתקציב התב"ר

<u>אישור חשבונות הביצוע:</u>

<u>פירוט:</u>

א. בדיקת איכות העבודה: בדיקת הכמויות ע"י המפקחים בשטח והשוואתם לחשבוניות המוגשות ע"י הקבלן. יש לבדוק היטב את אותם מקרים בהם מגיש הקבלן חשבונות גבוהים בגין תנאי שטח קשים מהמצופה ובגין מגבלות והפרעות שלא היו ידועים בעת הכנת המכרז.

ב. אישור מהנדס הרשות ו/או מנהל האגף הרלוונטי על הביצוע החלקי.

ג. אישור התשלום ע"י הגזבר וראש הרשות או ב"כ.

ד. העברת דיווח לגורם המממן (דו"חות ביצוע).

<u>נהלי בקרה ודיווח</u>

א. הבקרה העיקרית הנה השוואה בין דו"חות תזרים של הפרויקט בפועל לבין התזרים החזוי שהוכן לפרויקט.

ב. יש להתריע על כל סטייה מהתזרים, להסביר את מהות הסטייה וליצור תחזית תזרים מזומנים חדשה בהתאם לשינויים הנדרשים.

ג. הדיווח לגורמים המממנים יהיה על פי הקריטריונים שנקבעו על ידם, ובהתאם לדרישות הספציפיות של כל גורם מממן (בד"כ מוגדרים שלבים בביצוע הפרויקט והדיווח המתבקש הינו על פי שלבים אלו).

ד. כאשר בין מקורות המימון נכללים גם אגרות והיטלים, יש לבצע מעקב על הסכומים הנגבים בפועל מאותם מקורות.

ה. יש לבצע הפרדה בין ההיטלים של כל תב"ר ותב"ר ולייחס לתב"ר הספציפי רק את ההיטלים השייכים אליו.

<u>חשבון סופי והתחשבנות עם הקבלן המבצע ושאר הגורמים (תכנון, פיקוח, מבצעים שונים)</u>

א. קבלת כל החשבונות המאושרים ע"י המהנדס המפקח, ובדיקתם ע"י מהנדס המועצה והגזבר, טכנית וענייינית.

ב. שינויים שבוצעו במהלך העבודה ומשמעותם הקטנת החיובים:

(1) אי ביצוע.

(2) ביצוע בטיב לקוי או שלא עפ"י המפרט / כתב הכמויות.

ג. ביצוע ע"י הרשות.

ד. שימוש בשירותי הרשות.

ה. קיזוז נזקים שנגרמו לרשות.

ו. הפעלת סעיפי חוזה בגין איחור / אי עמידה בתנאי מכרז.

נדרש פירוט ברמה אופרטיבית עם מסמכים נלווים לגבי כל טיעון להקטנת החיובים.

(1) עיכוב כספי של תשלומים מאושרים ולאחר קיזוז שנובע מסעיף 2 עד להמצאת ערבות על טיב ביצוע לתקופה ובסכום כפי שמוגדרים בחוזה.

(2) יש לשמור את הערבויות בכספת הרשות ולוודא כי 60 יום לפני פקיעת הערבות, יערך דיון בהשתתפות המתכנן / מהנדס הרשות, המפקח והגזבר (אם נדרש, גם יועץ משפטי), בנושא הצורך להפעיל את הערבויות.

4. שינוי בתקציב הבלתי רגיל

לעיתים יש צורך בשינוי בתב"ר. כל שינוי מצריך דיון בועדת כספים , אישור מועצת הרשות ואישור משרד הפנים. השינוי מתבצע על טופס השינויים בתברים (נספח מס' 3).

המקרים בהם נדרש שינוי הם :

1. שינוי במקור המימון.
2. הגדלה/הפחתה של היקף הפרויקט מהאומדן שנקבע לראשונה בתקציב התבר.
3. שינוי טכני של שם התב"ר, הרחבת התכולה והמיקום, הוספת הערות וכד'.

5. סגירת התב"ר

א. סגירת התב"ר תתבצע עם סיומו הפיזי של הפרויקט וגביית כל סכומי הכסף המגיעים לרשות בגין פרויקט זה.

ב. הפקחים יאשרו שהעבודה הסתיימה לשביעות רצונם ובהתאם לתנאי המכרז.

ג. אחרי הדיווח על הסיום לממני הפרויקט יש לוודא קבלת הכספים המגיעים בהתאם ללוח הזמנים הרגיל.

ד. יש להכין דו"ח מעקב ביצוע סופי שבו יוגדרו ההוצאות, ההכנסות ויתרת חיובים, והגרעון או העודף הסופי לרשות.

ה. יש להביא להחלטת המועצה את סיום התב"ר כולל הגרעון / עודף.

ו. יש להגיש למשרד הפנים בקשה לשינוי בתקציב הבלתי רגיל (נספח 2) כאשר בטור התוספת בתקבולים, מול סעיף 510 (בהקצבה מתקציב רגיל) יופיע סכום הגרעון.

ז. לסגור את התב"ר לאחר החלטת המועצה ואישור משרד הפנים.

ח. עם סגירת התב"ר מועבר גרעונו או העודף הסופי לקרנות.

6. מעקב תקציבי

א. המעקב התקציבי מתייחס לכל תב"ר בנפרד, ובאותו תב"ר הוא מתייחס לכל מקור ההכנסה ולכל סוג הוצאה.

ב. המעקב התקציבי על ההוצאות מתבצע במתכונת המעקב בתקציב הרגיל – קיום שריון להזמנות וחשבונות בהתאם תוך שמירה על היעדר חריגות.

ג. דיווח עדכני לגורמים המממנים: כל גורם מממן קובע כללי דיווח (טפסים שונים לדיווח למשרדי הממשלה השונים, מפעל הפיס ועוד).

ד. כל עיכוב בהגשת הדיווח ישפיע לרעה על תזרימי המזומנים.

ה. תנאי תשלום לקבלני פיתוח – תנאי התשלום יקבעו בהתחשב בגורמי עיכוב אובייקטיביים של הכספים המיועדים למימון הפרויקט.

ו. תנאי המימון צריכים להיכלל בתנאי המכרז וכן בחוזים.

ז. פרויקטים ללא תנועה במשך 12 חודשים: פרויקטים שאין בהם פעילות מעל 12 חודשים רצופים, יבוטלו. אם הרשות תרצה להפעילם מחדש עליה להביאם לאישור מחדש כאילו מדובר בתב"ר חדש. ביטול התב"ר יבוצע באותם מקרים שאין סיבה מוצדקת להפעלת הפרויקט נשוא התב"ר.

ח. יתרות עודפים סופיים – יש לזקוף לקרן פיתוח.

ט. יתרות גירעונות סופיים שלא נמצא להם מקור מימון – בשנת הכספים הראשונה הסכומים יוצגו בנפרד במאזן כגירעונות סופיים בתבר"ים ואם לא נמצא להן מקור מימון במשך שנה שלמה הם יזקפו לגרעון המצטבר השוטף לאחר אישור מליאת הרשות ומשרד הפנים. דהיינו, כיסוי הגרעון על ידי התקציב הרגיל.

פרק ו': העקרונות לניהול החשבונות ברשות מקומית

1. תפקיד החשבונאות ברשות המקומית

תפקיד החשבונאות ברשות המקומית הוא לרשום כל הכנסה וכל הוצאה בזמן אמת, ובהתאם להנחיות להנהלת החשבונות בסעיפי התקציב המתאימים. הנהלת החשבונות ברשות צריכה להוות בסיס לדיווחים הכספיים, עפ"י העקרונות החשבונאיים המקובלים בהתאמה לנוהלי רשויות מקומיות.

2. עקרונות חשבונאיים מקובלים כללים - מבוא

מדובר במערכת כללים שנתגבשו במשך השנים, ומהווים שפה משותפת לקוראי דו"חות כספיים. הכללים ממשיכים להשתנות מתקופה לתקופה מכיוון שהמציאות הכלכלית משתנה, והסביבה העסקית נמצאת כל הזמן בשינויים.

העקרונות התגבשו ב:

א. חוקים

ב. תקנות

ג. הוראות נוהל של משרדי ממשלה וגילויי דעת של לשכת רואי חשבון בישראל ותקנים חשבונאיים.

3. הבסיס החוקי העיקרי שנקבע בשלטון המקומי לגבי ניהול חשבונות

א. תקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשמ"ח-1988

ב. פקודת העיריות [נוסח חדש]

ג. פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]

ד. צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשנ"ח–1958.

ה. הנחיות להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות מקומיות של רואה חשבון לעיריות אפריל 2017

ו. תקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות) התשמ"ז 1988

ז. תקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים) תשל"א–1971

ח. מבנה התקציב הרגיל של רשות מקומית בהוצאת משרד הפנים מדצמבר 1993

ט. תקנות מס הכנסה בקשר לניכויים משכר

י. תקנות מס הכנסה בקשר לניכויים שאינם משכר

יא. חוק מע"מ בקשר לעסקאות אקראי

יב. תקנות מס הכנסה בקשר למקדמות על הוצאות עודפות – חוק מס שכר

יג. חוק מס מעסיקים

יד. חוק הביטוח הלאומי

טו. הוראות מנכ"ל, ממונה על הביקורת ורואה חשבון לעריות וחוזרי לשכת רואה חשבון לעיריות מדי פעם בפעם

4. עקרונות חשבונאיים מקובלים שיושמו בשלטון המקומי

4.1 עקרון השמרנות / עקרון הזהירות

שיטת הדיווח הכספי היחודית לרשויות המקומיות מגלמת בתוכה באופן חזק ומובהק את עקרון השמרנות והזהירות. כך לדוגמה, הוצאות מחושבות על בסיס צבירה והכנסות נרשמות על בסיס תקבולים במזומן, כך שהכנסות ארנונה נרשמות בעת קבלתן בפועל ולא בעת הוצאת החיוב. המחאות מאוחרות שנתקבלו אינן מהוות הכנסה.

פרעון הלוואות לזמן ארוך לרבות קרן, ריבית והפרשי הצמדה נרשמים כהוצאה, דבר שמביא כבר בעת עריכת ובניית התקציב הרגיל לשריון מקור תקציבי ותזרימי עבורן.

ניתן להיווכח כי עקרון השמרנות דומיננטי בשיטת המזומנים המתוקנת החלה ברשויות המקומיות.

4.2 שיטת החשבונאות האחידה

הרשויות מנהלות חשבונות ומדווחות בצורה אחידה, כך שהדבר מאפשר לכל רשות מקומית להשוות את עצמה לרשות מקבילה לה, וכך מאפשר לשלטון המרכזי (משרד הפנים), מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות לקבל תמונה כוללת על הסקטור המוניציפאלי.

4.3 היחידה החשבונאית

החשבונאות והדיווח הכספי כוללים את עיקר הפעילות של התאגיד המשפטי שנקרא רשות מקומית (הם אינם כוללים את הפעילות המוניציפאלית העצמאית שמתנהלת בוועד המקומי במועצה האזורית, כמו כן אינם כוללים את תקציב הפעולות במימון הורים ואחרים המתבצעים במוסדות החינוך ואשר מנוהלים על פי חוזר מנכ"ל תשמ"ג).

4.4 התקופה החשבונאית

ניהול החשבונות והדיווח הכספי נקבע לפי שנת תקציב המדינה, דהיינו מה 1 בינואר עד 31 בדצמבר.

על מנת לאפשר להנהלת הרשות לקיים מעקב תקציבי נאות, קיימת גם דרישה להכנת דו"חות ביניים לתקופות קצרות: דו"חות כספיים חודשיים כספיים רבעוניים כפי שיפורט בהמשך.

4.5 עקרון החשבונאות הכפולה

הרישומים בהנהלת החשבונות המרכזית הם לפי שיטת הרישום הכפול. כלומר, כל פעולה חשבונית נרשמת פעמיים: פעם בחובה ופעם בזכות, תוך ציון הדדי של החשבון הנגדי, ולכן מערכת החשבונות חייבת להיות מאוזנת.

לא כן הדבר במערכת החשבונות של החייבים המנוהלת במינהל ההכנסות. שם מדובר במערכת רישומים חד צדדית אשר נתונים חלקיים ממנה נכללים בדו"ח הכספי כאחד הנספחים.

4.6 עקרון המטריאליות / מהותיות

מערכת החשבונות בקובץ התקציב הרגיל מביאה בחשבון פתיחת סעיפים תקציביים בעלי אופי מהותי (הן לצרכי רישום והן לצרכי דיווח), וזאת על מנת לקבל תמונה ברורה על הפעילות המהותית ללא פרטים מיותרים.

4.7 עקרון העקביות

בד"כ, מנוהלת החשבונאות מדי שנה על פי העקרונות שנקבעו בשנים קודמות, וזאת על מנת לאפשר השוואה נאותה בין השנים. במקרים שהחוק מחייב שינוי בעקרון העקביות של נושא מסוים או שהנהלת הרשות המקומית מאמצת שינוי מבני כל שהוא שיכול להשפיע על השוואה בין השנים – יש לתת על כך באור מתאים אשר יבהיר את מהות השינוי ואת השפעתו על הדו"ח הכספי.

4.8 עקרון הפומביות, עקרון הגלוי הנאות

א. תמצית התקציב של כל רשות מקומית מתפרסמת בילקוט הפרסומים הממשלתי, וכל אזרח יכול לדעת על כל תקציב של כל רשות מקומית.

ב. תקציב הרשות המקומית והדו"ח הכספי שלה מועברים לידיעת ולאישור כל חברי מועצת הרשות, משרדי ממשלה, מוסדות בנקאיים, מבקר המדינה ועוד.

4.9 עקרון החשבונאות המנהלית

א. מערכת החשבונות של התקציב (הרגיל והבלתי רגיל) כוללת בתוכה גם את נתוני התקציב וגם את נתוני הביצוע, וכך מתאפשרת השוואה של הניצול התקציבי.

ב. הדבר מהווה כלי עבודה ניהולי ממדרגה ראשונה המאפשר להנהלה לבקר את עצמה ואת פעולותיה וכן להיות כלי עזר לקבלת החלטות.

ג. הדוחות הכספיים המבוקרים של כל רשות מקומית מפורסמים באתר האינטרנט של משרד הפנים וכל אזרח יכול לדעת את מצבה הכספי של כל רשות מקומית.

4.10 שיטת רישום חשבונאי על בסיס מזומן מתוקן

החשבונאות משלבת בתוכה אלמנטים של רישום על בסיס הצבירה מחד (רישום הוצאות והכנסות ממשרדי ממשלה וגופים ציבוריים) ומאידך הכנסות מתושבים נרשמות על בסיס מזומן, ואפילו המחאות מאוחרות אינן מהוות הכנסה.

4.11 עקרון המבנה, המיון, הסיכום ברישום והדיווח בתקציב רגיל (כולל תקציב עזר) ובתקציב הבלתי רגיל

הכנסות והוצאות לפי מקורות מיעדים מחלקתיים (כל מחלקה בנפרד), או על פי מקורות ויעדים כוללים של כלל הרשות לפי סיווג כלכלי (סוג מקור ההכנסה וסוגי ההוצאות – כגון משכורת, פעולות, הוצאות מימון, תמיכות וכד').

4.12 מבנה מערכת החשבונות "הקבצים" ("ספרים")

להלן מערכת הקבצים שנקבעו בתקנות להנהלת חשבונות ובהנחיות של רואה החשבון לעיריות.
הקבצים הראשיים חולקו על פי השיטה העשרונית ל – 10 קבוצות כדלקמן:

	מס' קובץ	מהות הספר
חשבונות תקציביים	0	חשבונות תקציבי עזר, חשבונות מקבילים של חשבונות בקרה (כגון המחאות מאוחרות)
	1	תקבולים ותשלומים לפי הסעיפים המאושרים של התקציב הרגיל
	2	תקבולים ותשלומים של התקציב הבלתי רגיל באופן שיאפשר התייחסות לכל תקציב בלתי רגיל שאושר בנפרד
חשבונות לא תקציביים	3	חשבון קופה חשבונות בנקים פיקדונות בבנקים אגרות חוב ממשלתיות סחירות
	4	פיקדונות קרן לעבודת פיתוח קרנות מתוקצבות

	מס' קובץ	מהות הספר
	5	מקדמות השקעות במימון קרנות מתוקצבות מלאי במחסן בלתי מתוקצב
	6	חייבים בגין הכנסות מתוקצבות שטרם נגבו חייבים בגין תשלומים לא מתוקצבים גרעון בתקציב הרגיל
	7	זכאים (מכל הסוגים) עודף בתקציב רגיל
	8	חשבונות למעקב
	9	חשבונות המלוות לשלם

5. רישומי עזר ומערכות מידע נוספים

כל רשות מקומית חייבת לנהל רישומי עזר, לפחות, בגין הנושאים הבאים:

א. מערך החייבים של התושבים והעסקים: יש לנהל חשבון אישי נפרד לכל חייב ולערוך פירוט נושאים של החוב לפי סוג החוב: ארנונה, היטלים, אגרות, השתתפויות דמי שירותים וכד'

ב. מערך המלוות לשלם

ג. חשבונות מקבילים של המלוות שניתנו

ד. חשבונות מקבילים של ערבויות שניתנו

ה. חשבונות מקבילים של שטרות ושיקים דחויים וערבויות שנתקבלו

ו. פנקס העובדים

ז. פנקס החוזים

ח. פנקס הציוד – מיטלטלין בני קיימא (אינוונטר)

ט. רשימת אינוונטר ומלאי

י. רשימות הרכוש הקבוע והנכסים של הרשות.

יא. רשימות הערבויות שנתקבלו

יב. רשימות הערבויות שניתנו.

יג. רשימת השיעבודים.

6. החלת ההוראות לניהול חשבונות

כללי

על פי סעיף ההגדרות של תקנות ברשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשמ"ח– 1989, נקבע בסעיף 1 ש"רשות מקומית" הנה:

- עירייה
- מועצה מקומית
- מועצה אזורית
- איגוד ערים
- למעט ועד מקומי

7. עליונות ההוראות של רואה חשבון לעיריות לגבי ניהול חשבונות ודיווח כספי

בעמוד 1 של ההוראות בסעיף 3, נקבע שכל עקרון חשבונאי שיקבע על ידי חיקוק הוא הקובע אף אם הוא נוגד עקרון חשבונאי מקובל שנקבע ע"י אנשי מקצוע.

8. ביקורת רואי חשבון ברשויות המקומיות

א. הרשויות המקומיות נדרשות על פי חוק לערוך ולהגיש דו״חות כספיים רבעוניים ושנתיים. דו״חות אלו מהווים מרכיב חשוב במערכת הפיקוח והבקרה התקציבית וכפונקציה ניהולית בתהליך קבלת החלטות ע״י הנהלות ומועצות הרשויות, ע״י משרדי הממשלה וע״י גורמים פיננסיים. מכאן נובעת החשיבות והצורך שהדו״חות הכספיים ישקפו באופן מדויק ונכון את הפעילות הכספית ותוצאותיה ואת מצבן הכספי של הרשויות המקומיות.

ב. משרד הפנים עורך ביקורת באמצעות משרדי רואי חשבון בכל הרשויות המקומיות ומידי שנה.

ג. ביקורת זו על הדו״חות הכספיים של הרשויות מבוצעת במסגרת האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים. היא כוללת את: מינוי רואי החשבון, המעקב אחר העסקתם, קבלת דו״חות הביקורת, בדיקתם והפצתם לראשי הרשויות המקומיות, להנהלת המשרד, ולממונים על המחוזות, לצורכי בקרה ומעקב אחר תיקון הליקויים. יצוין כי עותק מהדו״ח הכספי המבוקר ומהדו״ח המפורט נשלח גם לידיעת משרד מבקר המדינה.

ד. החל משנת 1996, האגף לביקורת מפיק דו״ח שנתי הכולל את תמצית הנתונים הכספיים המבוקרים של כלל הרשויות המקומיות. כלולים בדו״ח נתונים כספיים מבוקרים לגבי כל אחת מהרשויות המקומיות וכן ריכוז נתונים לפי חתכים שונים וקטגוריות של הרשויות. לאחרונה נכללים בדו״ח גם דירוג הרשויות לפי פרמטרים שונים. אשר מצביעים על איתנותה הכלכלית של הרשות המקומית.

ה. מן הראוי לציין כי קיימת מגמה חשובה של הרחבת השימוש בדו״חות הביקורת הכספי המבוקר בתהליך קבלת החלטות ע״י משרד הפנים וגורמים נוספים. גם חברי ועדת הכספים ברשויות עשויים להפיק מידע חשוב מדו״חות אלו אשר יסייע להם בעבודתם הציבורית החשובה.

פרק ז': השקעות ותזרים מזומנים

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2022 קובע כי עודפי המזומנים אשר מתקבלים מהיטלי השבחה, עבודות פיתוח, תמורה ממכירת מקרקעין, כספי פנסיה, השתתפות עובדים בפנסיה תקציבית וכיו"ב ואשר לא צפוי בהם שימוש בשנת הכספים הקרובה, יושקעו במטרה לשמור על ערכם הריאלי בתוספת התשואה הריאלית שניתן לקבל בשוק ההון להשקעות בעלות סיכון נמוך.
קרנות הפיתוח ינוהלו בחשבונות בנק נפרדים, ירשמו וינוהלו בקרן ייעודית באופן שיאפשר מעקב חשבונאי.

<u>ועדת השקעות:</u>
בכל רשות מקומית תמונה ועדת השקעות. להלן הרכב הועדה:

- יו"ר הועדה – גזבר הרשות המקומית.
- עובד אחד או שניים מעובדי הרשות המקומית שהם בעלי השכלה או הכשרה מתאימות בתחום זה שימונו על-ידי ראש הרשות המקומית על-פי המלצתו של גזבר הרשות המקומית .
- עובד אחד או שניים נוספים מבין עובדי הרשות המקומית שימונו על ידי ראש הרשות המקומית .

ישיבות הוועדה תיערכנה על-פי הצורך, בתדירות שתיקבע על ידי יו"ר הועדה ובתנאי שהוועדה תתכנס לדיון לפחות אחת לשלושה חודשים .
החלטות הוועדה יובאו לידיעת ועדת הכספים של הרשות המקומית ומועצת הרשות המקומית.

<u>מעקב ודיווח על ידי ועדת ההשקעות:</u>
ועדת ההשקעות תערוך דו"ח לא יאוחר מ60- ימים לאחר תום כל רבעון .
הדו"ח יוגש לראש הרשות המקומית וליו"ר ועדת הכספים של הרשות המקומית (להלן – "דו"ח תקופתי").
הדו"חות התקופתיים יהיו פתוחים לעיונם של חברי מועצת הרשות המקומית .
הדו"ח התקופתי יכלול את הנתונים הבאים:

1. מספר הישיבות שקיימה הוועדה במהלך הרבעון
2. מדיניות ההשקעות
3. הרכב תיק ההשקעות הכולל של הרשות המקומית לסוף הרבעון והתשואות הכוללות שהושגו בו במהלך הרבעון בסכומים, ובמידת האפשר גם בשיעור מסך ההשקעות.
4. הסכום הכולל מתוך כלל ההשקעות שנוהלו על ידי החברות לניהול ההשקעות (במידה והניהול עבר אליהם לפי הכללים בנוהל).
5. התשואה הכוללת שהושגה על ידי כל אחת מאותן חברות בסכומים ובשיעור מסך ההשקעות.

<u>מדיניות ההשקעות – קוים מנחים:</u>
1 . התבססות על תזרים מזומנים - גזבר הרשות המקומית יערוך תזרים מזומנים (ראה פירוט מטה) בפרקי זמן בהתאם לנסיבות, לפי שיקול דעתו, שבו יובאו בחשבון ההכנסות וההוצאות הצפויות בחלוקה לשני פרקים מרכזיים: הכנסות והוצאות שוטפות במסגרת התקציב הרגיל והכנסות והוצאות במסגרת תקציבי הפיתוח.
2 . מדיניות ההשקעות - ועדת ההשקעות ברשות המקומית תמליץ בפני המועצה על קביעת מדיניות ההשקעות של הרשות המקומית. לצורך קביעת מדיניות ההשקעות ייבחנו אפיקי ההשקעה האפשריים, במטרה להבטיח את הערך

הריאלי של ההשקעה ולקבל תשואה מרבית, על פי ובהתאם לתחזית תזרים המזומנים של הרשות המקומית, לתקופות הנגזרות מתזרים מזומנים זה ולעודפים הצפויים באותן תקופות.

<u>מדיניות ההשקעות:</u>

1.עודפי מזומנים שלגביהם נראה כי צפוי בהם שימוש במהלך שנת הכספים הקרובה יופקדו בפיקדונות לזמן קצוב כדלקמן:

1.1. פיקדונות כספיים במוסדות פיננסיים – שקלים או במטבע חוץ (לגבי מטבע חוץ ראה סעיף 2(ו) להלן).

1.2. תעודות מלווה קצר מועד של בנק ישראל (מק"מ).

2.עודפי מזומנים שלגביהם נראה כי לא צפוי שימוש בהם במהלך שנת הכספים הקרובה יושקעו כדלקמן:

(א) איגרות חוב של מדינת ישראל הנסחרות בבורסה.

(ב) תעודות מלווה קצר מועד של בנק ישראל .

(ג) פיקדונות לזמן קצוב.

(ד) 1.אג"ח חברות בדירוג מעלות A ומעלה או 2 Aומעלה במדרוג – בהיקף של עד 25% מכלל תיק ההשקעות.

2. עד 15% נוספים מכלל תיק ההשקעות, השקעה באג"ח חברות בדירוג AA ומעלה או דירוג מקביל לו .

(ה) מניות של חברות הנכללות במדד ת"א 125 של הבורסה לניירות ערך, בהיקף של עד 10% לרשויות מקומיות שהוכרזו כרשויות מקומיות איתנות ובהיקף של עד 5% ליתר הרשויות המקומיות .

(ו) תעודות סל וקרנות נאמנות המשקיעות באפיקי ההשקעה ,במגבלות ההשקעה הנזכרים בסעיפים קטנים (א) – (ה) לעיל ,ובכפוף למגבלות הבאות:

1.השקעה באג"ח חברות ובמניות תהיה בשיעור של עד 3% למנפיק אחד מכלל תיק ההשקעות

2.במקרים שבהם יש לרשות המקומית התחייבויות או התקשרויות במטבע חוץ, או כאשר קיימת הצמדה למטבע חוץ ,כדוגמת התחייבות לרכישת ציוד, או לביצוע עבודות שבהן קיים מרכיב תשומות במטבע חוץ – תשקול ועדת ההשקעות ,בין היתר, לבצע השקעות בפיקדונות במטבע חוץ או בקרנות נאמנות שבהן הרכב הנכסים הוא במטבע חוץ, וזאת באותו מטבע שבו קיימת ההתחייבות האמורה.

<u>מדי שנת כספים, לעת אישור התקציב השנתי ,תובא מדיניות ההשקעות לדיון בוועדת הכספים של הרשות המקומית ולאחר מכן תובא לאישור מליאת המועצה.</u>

תזרים מזומנים

הנהלת חשבונות משקפת את הפעולות שבוצעו בפועל, כאשר חלקן נרשם על בסיס מזומן (הכנסות מתושבים) וחלקן על בסיס מצטבר (הוצאות והכנסות ממשרדי ממשלה).

יש צורך במכשיר פיננסי נוסף, אשר יבטא את המצב הכספי (יתרות הנכסים, הנזילות בלבד, ליום מסוים), את אומדן התקבולים הצפויים ותחזית התשלומים המתוכננים וההכרחיים לתקופה עתידה (שנה, 6 חודשים, 3 חודשים, חודש וגם שבוע קדימה).

מכשיר פיננסי זה יאפשר חיזוי של פערי נזילות בתקופה מסוימת, אשר מחייב טיפול בהשגת מקורות מימון חלופיים (הלוואות, משיכות יתר לזמן קצר או הלוואות לזמן ארוך לכיסוי גירעונות וכד'), או ביצוע תכניות הבראה קצרות מועד או ארוכות מועד אשר יאפשרו למערכת לעמוד בהתחייבויותיה הכספיות.

מומלץ להכין את תזרים המזומנים החודשי לקראת סוף החודש - בגין החודש העתידי, וכשיחלוף החודש העתידי, יש להשוות את התחזית למצב שקרה בפועל כדי להסיק מסקנות ולהפיק לקחים לתחזיות הקרובות.

גם רשות מקומית שבה מצב הנזילות טוב מאוד, כדאי שתכין תזרים מזומנים כדי שתוכל לכלכל את השקעותיה (כתוצאה של כספים פנויים) לזמן ארוך יותר. זאת על מנת לקבל תשואה טובה יותר.
הכנת הדו״ח בצורה נאותה עשויה להביא תועלת רבה לגזבר ולמקבלי החלטות ברשות המקומית.

סיכום

עיקר עבודת הוועדה היא בהיותה ממליצה למועצה בכל הקשור בענייניה הכספיים של הרשות בכלל ובנושא התקציב הרגיל והבלתי רגיל בפרט.

התקציב ככלי תכנוני חשוב להגשמת החזון והמדיניות של הרשות ולהשגת יעדיה ומכאן חשיבותו הרבה.
לאחר אישור התקציב ובשל היותו המקשר בין תכניות העבודה לביצוען, משמשת הבקרה עליו אפשרות להשגת יעדים בשני היבטים:

א. האם אומנם הושגו היעדים שנקבעו על פי החזון והמדיניות שנקבעו לו, על פי השקפת עולמם של ראש הרשות וחברי המועצה, והאם תהליך מימושם בוצע ביעילות ארגונית- כלכלית מתאימה.
ב. ניתוח סעיפי התקציב המתוכנן מול הביצוע בפועל וזיהוי הסיבות לפערים הקיימים ביניהם, בדיקת מקור הפערים, אם נערכה בשלב מוקדם, מאפשרת עדכון התקציב עוד בשנה שוטפת, או לפחות לעדכן את בסיס הנתונים לגבי שנת התקציב הבאה.

התקציב איננו רק מערכת חשבונאית חזויה, אלא גם מערכת המתאמת את פעולתם של יחידות העירייה מנהליה ועובדיה, יוצרת ביניהם תקשורת ומניעה אותם לפעול במשותף לכיוון מטרה מסוימת , למימוש חזון הרשות.

במשימה זו רב חלקם של חברי המועצה בכלל, וחברי ועדת הכספים בפרט. חשוב ורב מקומו של חבר ועדת הכספים בתהליכי התכנון, הבקרה והביצוע של התקציב, כך שייערכו על פי כללי המינהל היעיל והטוב, ויתנו ביטוי הולם לצרכיהם של תושבי הרשות.

מידת מעורבותו של חבר הוועדה בהשגת אותן מטרות תלויה במידת רצונו להשקיע בלימוד החומר הרלוונטי לנושא המינהל הכספי ברשות, ומידת נכונותו להיות מעורב בעשייה הפוליטית של הרשות, שהלימוד והכרת החומר הינם השלב המקדים וההכרחי להם.

נספחים

1. מבנה התקציב של הרשות המקומית
2. הצעה לרשימת מסמכים להכנת התקציב הרגיל
3. טופס אישור תב"ר וטופס שינויים

נספח מס' 1 : מבנה התקציב של רשות מקומית

פרקים תקציביים

1	תקבולים	4	מפעלים	7	שירותים מקומיים
11	מסים ומענק כללי	41	מים	71	תברואה
12	ארנונות	42	בתי מטבחיים	72	שמירה וביטחון
13	אגרות	43	נכסים	73	תכנון ובניין עיר
14	היטלים	44	תחבורה	74	נכסים ציבוריים
15	מכסות	45	מפעלי תעסוקה	75	חגיגות מבצעים ואירועים
16	השתתפות כללית של מוסדות	46	חשמל	76	שירותים עירוניים שונים
17	הכנסות מימון	47	מפעל הביוב	77	פיתוח כלכלי
18		48	מפעלים אחרים	78	פיקוח עירוני
19	מענקים כלליים	49		79	שירותים חקלאיים
2	**שירותים מקומיים**	**5**	**תקבולים בלתי רגילים**	**8**	**שירותים ממלכתיים**
21	תברואה	51	ריבית והחזר הוצאות משנים קודמות	81	חינוך
22	שמירה וביטחון	52		82	תרבות
23	תכנון ובניין עיר	53		83	בריאות
24	נכסים ציבוריים	54		84	רווחה
25	חגיגות מבצעים ואירועים	55		85	דת
26	שירותים עירוניים שונים	56		86	קליטת עליה
27	פיתוח כלכלי	57		87	איכות הסביבה
28	פיקוח עירוני	58		88	
29	שירותים חקלאיים	59	החזר מקרנות והכנסות מיוחדות	89	
3	**שירותים ממלכתיים**	**6**	**הנהלה כללית**	**9**	**מפעלים**
31	חינוך	61	מינהל כללי	91	מים
32	תרבות	62	מינהל כספי	92	בתי מטבחיים
33	בריאות	63	הוצאות מימון	93	נכסים
34	רווחה	64	פירעון מלוות	94	תחבורה
35	דת	65		95	מפעלי תעסוקה
36	קליטת עליה	66		96	חשמל
37	איכות הסביבה	67		97	מפעל הביוב
38		68		98	מפעלים אחרים
39		69		99	תשלומים בלתי רגילים
				0	**תקציבי עזר**

מסים ומענק כללי (חלק 1)

1	מסים ומענק כללי	הערות
11	**ארנונות**	
111	ארנונה כללית	פירוט פרק 111 ל– 4 ספרות הינו רשות
1111	ארנונה כללית למגורים – גביה שוטפת	
1112	ארנונה כללית למגורים – גביה מיתרת פיגורים	
1113	ארנונה כללית שלא למגורים גביה שוטפת	
1114	ארנונה כללית שלא למגורים גבית מיתרת פיגורים	
112	הכנסות במקום ארנונה	
113	הנחות מימון (ארנונה מראש והסדרי תשלומים)	ראה פרק מקביל 632
115	הנחות לזכאים	ראה פרק מקביל 995
116	הנחות ועדה בגין מצב חומרי	

1	מסים ומענק כללי	הערות
117	הנחות ועדה אחרות	
12	**אגרות**	
121	תעודות ואישורים	
122	אגרת רישיונות לשלטים	
124	מודעות ופרסומים	
1241	מודעות על לוחות	
1242	מודעות על בדי קולנוע	
1243	מודעות על רכב ציבורי	
1244	פרסום חוצות	
1245	פרסום בכבלים	
129	אגרות שונות	
13	**היטלים**	
14	**מכסות**	
141	מכסות הועדים המקומיים	
142	מכסות לאיגודי ערים	
15	**השתתפויות כלליות של מוסדות**	
155	השתתפות הסוכנות היהודית	
156	השתתפות ההסתדרות הכללית	
157	השתתפות מוסדות אחרים	
16	**הכנסות מימון**	
19	**מענקים כלליים**	
191	מענק כללי לאיזון	
192	מענקים חד פעמיים	
193	מענק חבירה (ירושלים)	
194	מענק לקליטת העלייה	
195	מענקי הסדר	
196	מענקים אחרים	
197	מענק – רזרבה להתייקרות	

הנהלה כללית (חלק 6)

6	הנהלה כללית	הערות
61	**מינהל כללי**	
611	הנהלת הרשות	
6111	ראש הרשות המקומית וסגניו	
6112	מועצת הרשות	
612	מבקר הרשות	
613	מזכירות	
614	הסברה ויחסי ציבור	
615	מנגנון	
616	או״ש והדרכה	
617	שרות משפטי	
618	תכנון ומחקר	
619	בחירות ברשויות המקומיות	
62	**מינהל כספי**	
621	הגזברות	
6211	הנהלת הגזברות	
6212	תקציבים וכלכלה	

6	הנהלה כללית	הערות
6213	הנהלת חשבונות	
6214	תשלומים	
6215	יחידת שכר	
6216	מעקב אחר הכנסות	
6217	מיכון ואוטומציה	
622	שומה	
623	גבייה	
6231	מזכירות ומינהל	
6232	גביית ארנונה	
6233	גביית אגרות והיטלים	
6234	גביית תשלומי בעלים	
6235	גבייה ממשרדי ממשלה	
6236	הוצאות לפועל	
624	פקוח על חברות הרשות	
63	**הוצאות מימון**	
631	עמלות והוצאות בנקאיות	
632	הוצאות מימון	
64	**פירעון מלוות**	
648	פירעון מלוות לפירעון עצמי	
649	פירעון מלוות מוכר	
6491	פירעון מלוות מוכר לא למחזור	
6492	פירעון מלוות מוכר למחזור נטו	

שירותים מקומיים (חלקים 2,7)

תקבולים		תשלומים		תקבולים		תשלומים	
2	**שירותים מקומיים**	**7**	**שירותים מקומיים**	**2**	**שירותים מקומיים**	**7**	**שירותים מקומיים**
21	תברואה	71	תברואה	2321	תכנון כללי	7321	תכנון כללי
		711	מינהל תברואה	2322	תוכנית אב	7322	תוכנית אב
212	שירותי ניקיון	712	שירותי ניקיון	2323	מדידות	7323	מדידות
2121	מינהל שירותי ניקיון	7121	מינהל שירותי ניקיון	233	רישוי ופיקוח על הבניה	733	רישוי ופיקוח על הבניה
2122	ניקוי רחובות	7122	ניקוי רחובות	2331	אגרות, רישיונות בניה	7331	אגרות, רישיונות בניה
2123	אסוף ובעור אשפה	7123	אסוף ובעור אשפה	2332	פקוח על הבניה	7332	פקוח על הבניה
2124	ניקוי חצרות	7124	ניקוי חצרות	2333	פיקוח על בנינים מסוכנים	7333	פיקוח על בנינים מסוכנים
2125	בתי שימוש ציבוריים	7125	בתי שימוש ציבוריים	2334	ועדה מקומית לתכנון ובניה	7334	ועדה מקומית לתכנון ובניה
213	פיקוח תברואי	713	פיקוח תברואי	24	נכסים ציבוריים	74	נכסים ציבוריים
2131	מינהל הפיקוח התברואי	7131	מינהל הפיקוח התברואי	241	מינהל נכסים ציבוריים	741	מינהל נכסים ציבוריים
2132	פקוח תברואי כללי	7132	פקוח תברואי כללי	242	דרכים ומדרכות	742	דרכים ומדרכות
2133	פיקוח על עסקים ומוסדות	7133	פיקוח על עסקים ומוסדות	2421	כבישים עורקיים	7421	אחזקת כבישים עורקים
214	שרות וטרינרי	714	שרות וטרינרי	2422	כבישים פנימיים ומדרכות	7422	אחזקת כבישים פנימיים ומדרכות
2141	מינהל שרות וטרינרי	7141	מינהל שרות וטרינרי	243	תאורת רחובות	743	תאורת רחובות
2142	פיקוח וטרינרי	7142	פיקוח וטרינרי	244	בטיחות בדרכים	744	בטיחות בדרכים
2143	מלחמה בכלבת	7143	מלחמה בכלבת	2441	רמזורים ואיי תנועה	7441	תחזוקת רמזורים ואיי תנועה
215	תברואה מונעת	715	תברואה מונעת	2442	מעברים תת קרקעיים וגשרים	7442	תחזוקת מעברים תת קרקעיים וגשרים
2151	מכירת חומרי תברואה	7151	מכירת חומרי תברואה	2443	מעקות ואמצעי בטיחות	7443	מעקות ואמצעי בטיחות

2152	הדברת מחלות מדבקות	7152	הדברת מחלות מדבקות	2444	שלטים תמרורים וסימוני כבישים	7444	שלטים תמרורים וסימוני כבישים
2153	דמי שרות להדברת מזיקים	7153	שרות להדברת מזיקים	2445	מטה בטיחות עירוני	7445	מטה בטיחות עירוני
22	שמירה וביטחון	72	שמירה ובטחון	245	תיעול וניקוז	745	תיעול וניקוז
221	מינהל שמירה וביטחון	721	מינהל שמירה ובטחון	246	גנים ונטיעות	746	גנים ונטיעות
222	שמירה ביטחונית	722	שמירה ביטחונית	2461	גינות ציבוריות	7461	גינות ציבוריות
2221	משמר אזרחי	7221	משמר אזרחי	2462	טיפוח פינות נוי	7462	טיפוח פינות נוי
223	הג"א	723	הג"א	2463	מזרקות ואלמנטי רחוב אומנותיים	7463	מזרקות ואלמנטי רחוב אומנותיים
224	כבוי אש	724	כבוי אש	2464	ריהוט רחוב ומתקני משחקים	7464	ריהוט רחוב ומתקני משחקים
225	בטיחות	725	בטיחות	247	חופים, בריכות ומרחצאות	747	חופים, בריכות ומרחצאות
226	מל"ח ופס"ח	726	מל"ח ופס"ח	2472	חופי רחצה	7472	חופי רחצה
2261	מל"ח	7261	מל"ח	2473	בריכות שחיה	7473	בריכות שחיה
2262	פס"ח	7262	פס"ח	2474	מרחצאות	7474	מרחצאות
227	הגמ"ר	727	הגמ"ר	248	בתי עלמין	748	בתי עלמין
229	כסוי הוצאות לשעת חירום	729	כסוי הוצאות לשעת חירום	249	נכסים ציבוריים	749	נכסים ציבוריים אחרים
23	תכנון ובנין עיר	73	תכנון ובנין עיר	25	חגיגות מבצעים ואירועים	75	חגיגות מבצעים ואירועים
231	משרד מהנדס הרשות	731	משרד מהנדס הרשות	251	חגיגות יום העצמאות	751	חגיגות יום העצמאות
232	תכנון עיר	732	תכנון עיר	252	חגיגת וטכסים אחרים	752	חגיגות וטכסים אחרים
2	**שירותים מקומיים**	**7**	**שירותים מקומיים**	**2**	**שירותים מקומיים**	**7**	**שירותים מקומיים**
253	פעולות אימוץ	753	פעולות אימוץ	273	חברות עירוניות	773	חברות עירוניות
254	קשרים בינלאומיים	754	קשרים בינלאומיים	2731	הון מניות	7731	הון מניות
256	כנסים ואירועים בינלאומיים	756	כנסים ואירועים בינלאומיים	2732	הלוואות בעלים ושטרי הון	7732	הלוואות בעלים ושטרי הון
26	שירותים עירוניים שונים	76	שירותים עירוניים שונים	28	פיקוח עירוני	78	פיקוח עירוני
261	מוקד עירוני	761	מוקד עירוני	281	פיקוח על חוקי עזר	781	פיקוח על חוקי עזר
242	מידע לציבור	762	מידע לציבור	282	בית משפט עירוני	782	בית משפט עירוני
243	השתת' בהוצאות מועצות אזוריות			29	שירותים חקלאיים	79	שירותים חקלאיים
264	תרבות הדיור	764	תרבות הדיור	291	ארנונה כללית על אדמה חקלאית	791	מינהל שירותים חקלאים
265	מוסדות כלליים	765	מוסדות כלליים	292	שרות השדה	792	שרות השדה
266	ועדים מקומיים	766	ועדים מקומיים	293	מלחמה במזיקים לחקלאות	793	מלחמה במזיקים לחקלאות
267	בטוח אלמנטארי לרשות	767	בטוח אלמנטארי לרשות	294	תצפיות ותחנות ניסיוניות	794	תצפיות ותחנות ניסיונות
268	מפעם- מרכז הדרכה אזורי	768	מפעם-מרכז הדרכה אזורי	295	הדרכה חקלאית	795	הדרכה חקלאית
269	הכנסות שונות	769	שירותים שונים	296	עבודות ניקוז מקומי ואזורי	796	עבודות ניקוז מקומי ואזורי
27	פיתוח כלכלי	77	פיתוח כלכלי	297	שמירת שדות	797	שמירת שדות
271	עידוד קייט ותיירות	771	עידוד קייט ותיירות	299	שירותים חקלאיים אחרים	799	שירותים חקלאיים אחרים
272	ייעד תעשיה ומלאכה	772	עידוד תעשיה ומלאכה				

שירותים ממלכתיים (חלקים 3,8)

תקבולים		תשלומים		תקבולים		תשלומים	
3	**שירותים ממלכתיים**	**8**	**שירותים ממלכתיים**	**3**	**שירותים ממלכתיים**	**8**	**שירותים ממלכתיים**
31	חינוך	81	חינוך	3165	בתי מדרש למורים	8165	בתי מדרש למורים
311	מינהל החינוך	811	מינהל החינוך	3166	מכללות	8166	מכללות
312	חינוך קדם יסודי	812	חינוך קדם יסודי	3167	אמנות	8167	אמנות
		8121	מינהל החינוך הקדם יסודי	3168	קרן מלגות עירונית	8168	קרן מלגות עירונית
3122	גני ילדים גיל חובה	8122	גני ילדים גיל חובה	317	שירותים נוספים לבתי"ס וגני"	817	שירותים נוספים לבתי"ס וגני"
3123	גני ילדים טרום חובה	8123	גני ילדים טרום חובה	3171	קב"ט שמירה ובטחון מוסדות חינוך	8171	קב"ט שמירה ובטחון מוסדות חינוך
3124	מעונות ופעוטונים	8124	מעונות ופעוטונים	3172	מרכזיה פדגוגית	8172	מרכזית פדגוגית
3125	גני מועדון וצהרונים	8125	גני מועדון וצהרונים	3173	שרות פסיכולוגי חינוכי	8173	שרות פסיכולוגי חינוכי
3126	גני ילדים לחינוך מיוחד	8126	גני ילדים לחינוך מיוחד	3174	שרות בריאות לתלמיד	8174	שרות בריאות לתלמיד
3128	קייטנה/חודש לימודים נוסף לגני"	8128	קייטנה/חודש לימודים נוסף לגני"	3175	בטוח תלמידים	8175	בטוח תלמידים
313	חינוך יסודי	813	חינוך יסודי	3176	רווחה חינוכית	8176	רווחה חינוכית
3131	מינהל החינוך היסודי	8131	מינהל החינוך היסודי	3177	קב"סים	8177	קב"סים
3132	בתי"ס יסודיים	8132	בתי"ס יסודיים	3178	הסעות ילדים	8178	הסעות ילדים
3133	חינוך מיוחד	8133	חינוך מיוחד	3179	שירותים אחרים	8179	שירותים אחרים
3134	חוגים לתלמידים מחוננים ומוכשרים	8134	חוגים לתלמידים מחוננים ומוכשרים	318	חינוך מבוגרים	818	חינוך מבוגרים
3135	ישיבות קטנות ותלמודי תורה	8135	ישיבות קטנות ותלמודי תורה	319	שירותי חינוך מיוחדים	819	שירותי חינוך מיוחדים
3136	חינוך משלים בבתי"ס	8136	חינוך משלים בבתי"ס	3191	חינוך מוכר שאינו רשמי	8191	חינוך מוכר שאינו רשמי
3137	חוות חקלאיות	8137	חוות חקלאיות	32	תרבות	82	תרבות
3138	קייטנות/לימודיות וחודש לימוד נוסף	8138	קייטנות לימודיות וחודש לימוד נוסף	321	מינהל התרבות	821	מינהל התרבות
314	חטיבות ביניים	814	חטיבות ביניים	322	פעולות תרבות	822	פעולות תרבות
315	חינוך על יסודי	815	חינוך על יסודי	323	ספריות עירוניות	823	ספריות עירוניות
3151	מינהל החינוך העל יסודי	8151	מינהל החינוך העל יסודי	324	מתנ"סים	824	מתנ"סים
3152	בתי"ס על יסודיים עיוניים	8152	בתי"ס על יסודיים עיוניים	325	מוסיקה ומחול	825	מוסיקה ומחול
3153	בתי"ס ערב על יסודיים	8153	בתי"ס ערב על יסודיים	3251	קונסרבטוריון	8251	קונסרבטוריון
3154	ישיבות תיכוניות אולפנות ומתיבתאות	8154	ישיבות תיכוניות אולפנות ומתיבתאות	3252	תזמורת עירונית	8252	תזמורת עירונית
3155	בתי"ס על יסודיים מקצועיים	8155	בתי"ס על יסודיים מקצועיים	3254	מקהלה עירונית	8254	מקהלה עירונית
3156	בתי"ס על יסודיים חקלאיים	8156	בתי"ס על יסודיים חקלאיים	326	מוקדי תרבות	826	מוקדי תרבות
3157	בתי"ס על יסודיים מקיפים	8157	בתי"ס על יסודיים מקיפים	3261	תיאטרונים	8261	תיאטרונים
316	חינוך גבוה	816	חינוך גבוה	3261	תיאטרונים	8261	תיאטרונים
3162	אוניברסיטאות	8162	אוניברסיטאות	3262	מוזיאונים	8262	מוזיאונים
3163	מוסדות להשכלה טכנולוגית גבוהה	8163	מוסדות להשכלה טכנולוגית גבוהה	3262	מוזיאונים	8262	מוזיאונים
3164	ישיבות גבוהות וכוללים	8164	ישיבות גבוהות וכוללים	3263	גן חיות	8263	גן חיות
3	**שירותים ממלכתיים**	**8**	**שירותים ממלכתיים**	**3**	**שירותים ממלכתיים**	**8**	**שירותים ממלכתיים**
3263	גן חיות	8263	גן חיות	3472	חסות נוער	8472	חסות נוער
3264	מוקדי תרבות אחרים	8264	מוקדי תרבות אחרים	3473	סמים	8473	סמים
327	תרבות תורנית	827	תרבות תורנית	3474	מפתנים	8474	מפתנים
328	נוער	828	נוער	348	עבודה קהילתית	848	עבודה קהילתית
3281	מינהל הנוער	8281	מינהל הנוער	3482	מרכזים קהילתיים	8482	מרכזים קהילתיים
3282	מוקדי הפעלת נוער	8282	מוקדי הפעלת נוער	3483	התנדבות	8483	התנדבות
3283	חוגי נוער	8283	חוגי נוער	3484	שרות יעוץ לאזרח שי"ל	8483	שרות יעוץ לאזרח שי"ל
3284	קייטנות נוער	8284	קייטנות נוער	3485	שיקום שכונות	8485	שיקום שכונות

3289	תנועות נוער	8289	תנועות נוער	349	שירותים לעולים	849	שירותים לעולים
33	בריאות	83	בריאות	35	דת	85	דת
332	מרפאות	832	מרפאות	351	שירותים דתיים יהודיים	851	השתתפות בתקציב הרשות הדתית
3321	מרפאות יעוד	8321	מרפאות יעוץ	352	שירותי דת לקראים	852	שירותי דת לקראים
3322	מרפאות כלליות	8322	מרפאות כלליות	353	שירותי דת למוסלמים	853	שירותי דת למוסלמים
3323	מרפאות שיניים	8323	מרפאות שיניים	354	שירותי דת לעדות נוצריות	854	שירותי דת לעדות הנוצריות
3324	תחנות אם וילד	8324	תחנות אם וילד	355	שירותי דת לדרוזים	855	שירותי דת לדרוזים
333	בתי חולים	833	בתי חולים	356	שירותי דת יהודיים כלליים	856	שירותי דת יהודיים כללים
3331	בתי חולים כלליים	8331	בתי חולים כלליים	357	שירותי דת במועצות אזוריות	852	שירותי דת במועצות אזוריות
3332	בתי חולים אחרים	8332	בתי חולים אחרים	359	שירותי דת שונים	859	שירותי דת שונים
3466	נכים – אחזקה במסגרות יום	8466	נכים – אחזקה במסגרות	36	קליטת עליה	86	קליטת עליה
3467	נכים – טיפול בקהילה	8467	יום נכים – טיפול בקהילה	369	שירותים שונים לקליטת העלייה	869	שירותים שונים לקליטת העלייה
3469	נכים – שיקום במפעלי תעסוקה	8468	נכים – שיקום במפעלי תעסוקה	37	איכות הסביבה	87	איכות הסביבה
347	שירותי תיקון	847	שירותי תיקון	379	שירותים שונים לאיכות הסביבה	879	שירותים נוספים לאיכות הסביבה
3471	טיפול בחבורות רחוב ונוער במצוקה	8471	טיפול בחבורות רחוב ונוער במצוקה				

מפעלים (חלקים 4,9)

תקבולים		**תשלומים**		**תקבולים**		**תשלומים**	
4	**מפעלים**	**9**	**מפעלים**	**4**	**מפעלים**	**9**	**מפעלים**
41	מים	91	מים		תחבורה	94	תחבורה
411	מינהל המים	911	מינהל המים	442	אוטובוסים	942	אוטובוסים
412	גביה	912	גביה	4421	שרות אוטובוסים בהפעלת הרשות	9421	שרות אוטובוסים בהפעלת הרשות
413	משק המים	913	תפעול ואחזקת משק המים	4422	שרות אוטובוסים ציבוריים	9422	שרות אוטובוסים ציבוריים
4131	אגרות מים (צריכה שוטפת)	9131	קנית מים	4423	תחנות אוטובוסים	9423	תחנות אוטובוסים
4132	אגרות מים אחרות (מוני מים)	9132	אחזקת מערכת הפקת מים	443	חניה למכוניות	943	חניה למכוניות
42	בתי מטבחיים	92	בתי מטבחיים	4431	מגרשי חניה	9431	מגרשי חניה
422	בתי מטבחיים עירוניים	922	בתי מטבחיים עירוניים	4432	כרטיסי חניה ומדחנים	9432	כרטיסי חניה ומדחנים
423	בתי מטבחיים באגוד ערים	923	בתי מטבחיים באגוד ערים	444	חניה למוניות	944	חניה למוניות
43	נכסים	93	נכסים	445	רכבות	945	רכבות
431	מינהל הנכסים	931	מינהל הנכסים	45	מפעלי תעסוקה	95	מפעלי תעסוקה
432	דירות	932	דירות	46	חשמל	96	חשמל

תקבולים		תשלומים		תקבולים		תשלומים	
433	משרדים ועסקים	933	משרדים ועסקים	47	מפעל הביוב	97	מפעל הביוב
434	מבני מלאכה ותעשיה	934	מבני מלאכה ותעשיה	471	מינהל הביוב	971	מינהל הביוב
435	קרקעות	935	קרקעות	472	ביוב עירוני	972	ביוב עירוני
436	אכסניות נוער	936	אכסניות נוער	473	טיהור מי ביוב	973	טיהור מי ביוב
437	שווקים	937	שווקים	474	ריקון בורות שופכין	974	ריקון בורות שופכין
438	משרדי הרשות	938	משרדי הרשות	48	מפעלים אחרים	98	מפעלים אחרים
439	נכסים אחרים	939	נכסים אחרים				

בלתי רגילים (חלק5 ופרק 99)

תקבולים		תשלומים		תקבולים		תשלומים	
5	תקבולים בלתי רגילים			5	תקבולים בלתי רגילים		
51	ריבית והחזר הוצאות משנים קודמות			5919	החזרות מקרנות אחרות	9919	הפרשה לקרנות אחרות
511	ריבית ודיבידנדים					992	רזרבה תקציבית (כולל התייקרויות)
513	תק' מהחזר הוצאות משנים קודמות					993	תשלומים להחזר הכנסות מש.ק.
59	החזר מקרנות והכנסות מיוחדות	99	תשלומים בלתי רגילים	594	הכנסות מיוחדות ובלתי נצפות מראש	994	הוצ' מיוחדות ובלתי נצפות מראש
591	החזרות מקרנות	991	הפרשות לקרנות תקציביות			995	הנחות ממסים לפי חוק או תקנות
5911	החזרות מקרך למחסנים	9911	הפרשה לקרן למחסנים	599	הכנסות לכיסוי גרעון	999	העברות לכיסוי גרעון
5912	החזרות מקרו למניות	9912	הפרשה לקרן למניות	5991	העברת מענק לכיסוי גרעון מצטבר	9991	הע' מענק לכיסוי גרעון מצטבר
5913	החזרות מקרן הלוואות לעובדים	9913	הפרשה לקרן הלוואות לעובדים	5992	יתרה מתקציבים רגילים קודמים	9992	הע' עודף תקציבי לכיסוי גרעון
5914	החזרות מקרך גמ"ח לועדים מקומיים	9914	הפרשה לקרן גמ"ח לועדים מקומיים	5999	הלוואות לאיזון התקציב הרגיל	9999	העברת הלוואות לכיסוי גרעון
5915	החזרות מקרן לחידוש רכב וציוד	9915	הפרשה לקרן לחידוש רכב וציוד				
5916	החזרות מקרן לשיכונים	9916	הפרשה לקרן לשיכונים				

תקציבי עזר – 09

פרקים – תשלומים		סעיפים – תשלומים		פרקים – תשלומים		סעיפים – תשלומים	
091	גמלאות ופיצויים	391	השתתפות בתקציב עזר גמלאות ופיצויים (091)	097	שירותי הסעה והובלה	597	השתתפות בתקציב עזר שירותי הסעה והובלה מנהליים (097)
092	משרד הרשות ושירותים	492	השתתפות בתקציב עזר משרד הרשות ושירותים (092)			797	השתתפות בתקציב עזר הסעות והובלות תפעול (097)
093	מיכון	593	השתתפות בתקציב עזר מיכון (093)	098	החזקת נכסים ציבוריים	798	השתתפות בתקציב עזר תחזוקה (098)
094	אפסנאות ומחסנים	794	השתתפות בתקציב עזר אפסנאות ומחסנים (094)	099	פירעון מלוות	699	השתתפות בתקציב עזר פירעון מלוות
095	בתי מלאכה	795	השתתפות בתקציב עזר בתי מלאכה (095)				
096	מוסך ורכב	596	השתתפות בתקציב עזר מוסך ורכב מינהלי (096)				
		796	השתתפות בתקציב עזר מוסך ורכב תפעולי (096)				

סעיפי תקבולים (רשימה מפורטת)

1	ארנונות	7	השתתפות מוסדות ותרומות	54	החור מחברת ביטוח	94	השתתפות משרד הבריאות
2	אגרות	71	השתתפות ועדים מקומיים	58	החזרות מקרנות	95	השתתפות משרד הקליטה
21	אגרות מים וביוב	72	השתתפות חברות תחבורה	59	החזרות אחרות	96	השתתפות משרד החקלאות
22	אגרות בגין שירותים וחומרים	73	השתתפות מוסד לביטוח לאומי	6	הכנסות מרכוש ומפעלים	97	השתתפות משרד הביטחון
29	אגרות אחרות	74	השתתפות מפעל הפיס	61	מכירת חומרים	98	השתתפות משרד השיכון
3	היטלים	75	השתתפות הסוכנות היהודית	62	מכירת ציוד יסודי	99	השתתפות משרדי ממשלה אחרים
31	היטלים	77	השתתפות קהילות מחו"ל	63	מכירת נכסי דלא ניידי		
4	שירותים ושכר לימוד	78	אשראי / הלוואה ממוסד בנקאי	64	שכ"ד ודמי מפתח		
41	שכל"מ מתושבים	79	השתתפות מוסדות אחרים	65	דמי שימוש		
42	השתתפות תושבים בשירותים משלימים	8	השתתפות בעלים ע"ח עבודות פתוח	66	הכנסות מימון		
43	השתתפויות מוסדות ורשויות בשכל"מ	81	השתתפויות בעלים	661	ריבית הצמדה והפרשי שער		
44	השתתפות מוסדות ורשויות בשירותים משלימים	9	השתתפות משרדי ממשלה	662	מדיבידנד		
49	שונות	91	השתתפות משרד הפנים	663	מדמי ניהול ותאגידים		
5	החזרות	92	השתתפות משרד החינוך והתרבות	67	הכנסות מזיכיונות		
51	החזרות מתקציב רגיל קודם	93	השתתפות משרד העבודה והרווחה	69	הכנסות שונות		

סעיפים – תשלומים

1	**משכורות וש"ע לעובדים לפי תקן**	433	חומרי ניקיון	57	מיכון ועיבוד נתונים	735	שכירת רכב
11	השכר הקובע	434	שירותי ניקיון	58	הוצאות ארגוניות שונות	74	כלים, מכשירים וציוד
12	תוספות שאינן נכללות בשכר הקובע	44	ביטוח	581	הוצאות משפטיות (אגרות בולים)	741	השכרת כלים, מכשירים וציוד
13	שעות נוספות	441	ביטוח	59	השתתפות בתקציבי עזר	742	אחזקת כלים, מכשירים וציוד
14	החזר הוצאות	442	שיפוי עבור נזקים	593	מיכון ת. עזר 093	743	רכישת כלים, מכשירים וציוד
18	נלוות לשכר	443	השתתפות עצמית	596	מוסך ורכב ת. עזר 096	75	עבודות קבלניות
181	הפרשות סוציאליות	45	רהוט והחזקתו	597	שירותי הסעת והובלה ת. עזר 097	76	קניית שירותים מרשויות ומוסדות
182	מסים ועלויות	47	ציוד משרדי מתכלה	**6**	**מימון ופירעון מלוות**	77	חשמל ומים לפעולות
2	**משכורות וש"ע לעובדים בלי תקן**	492	השתתפות בתקציב עזר 092	61	עמלות	771	חשמל לפעולות
21	השכר הקובע	**5**	**הוצאות מנהליות**	62	ריבית משיכות יתר	772	מים לפעולות
22	תוספות שאינן נכללות בשכר הקובע	51	אש"ל וכיבודים			78	הוצאות שונות
23	שעות נוספות	511	אירוח וכיבוד	63	ריבית מחזור	79	השתת' בתקציבי עזר
24	החזר הוצאות	512	אשל ונסיעות	64	ריבית ביטוח לאומי ומס הכנסה	794	אפסנאות תקציב עזר 094
28	נלוות לשכר	513	נסיעות לחו"ל	65	ריבית פיגורים לספקים ונותני שרות	795	בתי מלאכה ת"ע 095
281	הפרשות סוציאליות	514	רכישת מתנות	66	ריבית על קרנות הרשות	796	מוסך תקציב עזר 096
282	מסים ועלויות	52	השתלמויות וספרות מקצועית	68	ריבית על הוצאות אחרות	797	הסעות תקציב עזר 097
3	**פנסיה ופיצויים**	521	השתלמויות	69	שונות	**8**	**השתתפויות תמיכות ותרומות**
31	פנסיה	522	ספרות מקצועית ועיתונות	691	תשלום ע"ח קרן	81	השתתפויות ותרומות למוסדות עפ"י חוק והסכמים
32	פיצויים	523	דמי חבר בארגונים	692	תשלם ע"ח ריבית	82	הקצבות בהמלצת ועדת ההקצבות
391	השתתפות בת"ע גמלאות ופיצויים 091	53	הוצאות רכב מינהלי	693	תשלום ע"ח הצמדת וערך	84	תמיכות רווחה
4	**אחזקת בנינים ואספקה וציוד**	531	דלק ושמנים	699	השתתפות בת"ע פירעון מלוות (099)	85	מלגות לתלמידים וסטודנטים
41	שכר דירה ודמי חכירה	532	תיקונים	**7**	**הוצאות לפעולות**	86	הנחות
42	תחזוקת מבנים	533	רישוי ובטוח	71	הובלות והסעות קבלניות	87	תמיכות ביחידות סמך ומוסדות הרשות
421	ענודה קבלנית	535	מכירת רכב	72	חומרים	**9**	**הוצאות חד פעמיות**
422	חומרים	54	הוצאות תקשורת	73	תחזוקת רכב תפעולי	91	השתתפות בתקציב בלתי רגיל
43	חשמל, מים, וחומרי ניקיון	55	הוצאות פרסום	731	דלק ושמנים	92	הוצאות לעבודות פתוח
431	חשמל	56	הוצאות משרדיות	732	תיקונים		
432	מים			733	רישוי ובטוח		

הסבר לסעיפי משכורת ושכר עבודה

1. השכר הקובע (11 ו– 21)

כולל: שכר משולב, וותק, תוספת יוקר, תוספת שחיקה, תוספת איזון, גמולים, פרמיות ותוספות למיניהם הכלולים ב "משכורת הקובעת".

2. תוספות שלא נכללות בשכר (12 ו – 22)

דוגמה: הבראה, ביגוד, טלפון, גמולים, קצובות, פרמיות, כוננות ותוספות אחרות.

3. שעות נוספות (13 ו – 23)
4. החזר הוצאות (14 ו24)

כולל: רכב, אש"ל, נסיעות , החזרים והטבות אחרות וגילום מס הכנסה כמתחייב.

5. הפרשות סוציאליות (181 ו – 281)

כולל: ביטוח לאומי, קרנות תגמולים והשתלמות, ביטוח בריאות, ארגוני עובדים וכו'

6. מסים ועלויות (182 1 – 282)

כולל: מס מעסיקים, מס שכר וכו'.

נספח מס' 2: הצעה לרשימת מסמכים להכנת התקציב הרגיל

מכתב מנהל האגף

מבוא כללי, דברי הסבר נתונים כללים וסטטיסטיים על האגף

מבנה ארגוני של האגף

רשימת יחידות התקציב של האגף

רשימת מקומות פעולה של האגף

רשימת עובדי האגף על פי המחלקות

רשימת עובדי האגף המועסקים באמצעות גופים אחרים

רשימת יועצים לאגף

רשימת חוזים שנתיים לאספקת שירותים כלליים לאגף

רשימת מוסדות ותאגידים המקבלים הקצבה / השתתפות / תמיכה מתקציב האגף

הגדרת מדיניות הפעולה של האגף והמחלקות המרכיבות אותו

סקירה על יחידות האגף, ופירוט תכנית העבודה

פירוט תקציב כל מחלקה באגף:

פירוט תקציב ההוצאות ליחידה

פירוט תקציב ההכנסות ליחידה

ריכוז תקציב היחידה הוצאות / הכנסות

ריכוז תקציב הוצאות האגף לפי יחידות תקציב .

ריכוז תקציב הכנסות האגף לפי יחידות תקציב

נספח מס׳ 3: טופס אישור תב״ר וטופס שינויים

משרד הפנים

מסמך אישור לבקשת תקציב בלתי רגיל (1)

שם הרשות:			
מס׳ תב״ר	שנת כספים	תת סוג בקשה	שם תב״ר

סה״כ תקציב מאושר	סה״כ תקציב קודם	פרק משנה/עזר	אושר בישיבת מועצה מס׳-תאריך

תקבולים

סעיף	שם הסעיף	פירוט	סכום מאושר ₪	סכום קודם ₪	תוספת/הפחתה ₪
סה״כ תקבולים					

תשלומים

סעיף	שם הסעיף	פירוט	סכום מאושר ₪	סכום קודם ₪	תוספת/הפחתה ₪
סה״כ תשלומים					

תיאור העבודה והערות:

חתימת ממונה על מחוז במשרד הפנים

(1) נתאשר לפי סעיף 206 לפקודת העיריות (נוסח חדש) ולפי סעיף 19 לתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים)

(2) בתוקף סמכותי לפי סעיף 201 לפקודת העיריות (נוסח חדש) ולפי סעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות , הנני מאשר בזה שהמועצה מורשת ללוות את הסכומים המפורטים לעיל

ממונה מחוז
משרד הפנים
חתום דיגיטלית

מספר תב״ר:

1/1

ביבליוגרפיה

1. **דיני עיריות,** מעודכן עד 1.1.2007, צבי ה. פרייזלר – עו"ד.,כתובים ירושלים
2. **דיני מועצות,** מקומיות מעודכן עד 1.1.2007, צבי ה. פרייזלר – עו"ד.,כתובים ירושלים
3. **דיני מועצות אזוריות**, מעודכן עד 1.1.2007, צבי ה. פרייזלר – עו"ד., כתובים ירושלים
4. **מבנה התקציב הרגיל של רשות מקומית (1993),** שמעון תורג'מן, משרד הפנים
5. **המדריך לגזבר ברשות מקומית,** (199 7) , שמעון תורג'מן, איגוד הגזברים
6. **המדריך לנבחר ברשות המקומית - מהדורת אינטרנט,** עדכון אחרון יולי 2008, דוד סלומון, משרד הפנים
7. **הדרכת נבחרים ברשויות מקומיות- ועדת כספים,** (1999, 2003) ,שמעון תורגמן, משרד הפנים
8. **אתר האינטרנט של משרד הפנים,** www.moin.gov.il
9. **אתר האינטרנט של משרד האוצר,** www.mof.gov.il
10. **אתר האינטרנט של כנסת ישראל,** www.knesset.gov.il