



משרד הפנים

המדריך המקצועי השלם לחשב המלווה ברשות המקומית

גרסה שלישית –
המדריך השלם, חשוון תשע"ט,
דצמבר 2018



משרד הפנים

מנהל לשלטון מקומי אגף בכיר לתיקצוב ובקרה

המדריך המקצועי השלם לחשב המלווה ברשות המקומית

כותבים:

דודו כהן | טל וינטר

עורכים:

דרור זקס

שמעון תורג'מן (פרסום 2007)

ניהול, הפקה וביצוע:

יאירה דונסקוי

מנהלת מפעם מישור יהודה

המתמחה במינהל הכספי ברשויות

צוות היגוי:

גב' לילי פיינטון - יו"ר הוועדה

מר ששי דקל | מר יוסי בנישתי | מר דוד בן שושן | גב' טל וינטר | מר דודו כהן | גב' יאירה דונסקוי | מר דרור זקס

הכנה לדפוס:

מפעם מישור יהודה (רחובות)



מערכת מרכזי הדרכה ופיתוח

**אגף בכיר
לניהול ההון האנושי**

ברשויות המקומיות

גרסה ראשונה סיוון תשס"ה, יולי 2005

גרסה שנייה טבת תשס"ז, ינואר 2007

גירסה שלישית - המדריך השלם, תשע"ט, דצמבר 2018

דבר מנכ"ל משרד הפנים

החשב המלווה משמש כבקר של משרד הפנים לכל אותן רשויות המתמודדות עם אתגר ניהולי ותקציבי. החשב המלווה נדרש לפעול במקצועיות ובשיקול דעת על מנת לסייע ולתמוך בהבראתה של הרשות המקומית, וזאת מבלי לפגוע, ואף לשפר, את רמת השירותים של הרשות המקומית לתושביה. משרד הפנים תומך ומלווה את פועלם של החשבים המלווים באמצעות הגורמים המקצועיים במשרד ובמחוזות הפועלים מטעמו, ובאמצעות תכניות ההכשרה וההדרכה המתקיימים במפעם מישור יהודה(רחובות). המדריך המקצועי לחשב המלווה 2018 הינו הפרסום המקיף והעשיר ביותר שפורסם עד היום בנושא עבודת החשב המלווה. מאמצים רבים הושקעו על מנת לכלול בפרסום את הפרקטיקה העדכנית ביותר בתפקיד החשב. אבקש להודות למפעם מישור יהודה (רחובות), לאגף התקציבים במשרד הפנים ולצוות המקצועי שעמל על פיתוח המדריך. אני מאחל לכלל החשבים המלווים הצלחה בתפקידם, ומקווה שתפיקו מפרסום זה את המירב. חשוב לזכור כי התנהלות מקצועית ברשויות המקומיות ואחריות תקציבית הינן מטרות המשרתות את התושב וזו תכלית העשייה של משרד הפנים.

בברכה

מרדכי כהן | מנכ"ל משרד הפנים

תוכן עניינים

המדריך השלם לחשב המלווה

9	חלק ראשון - תפקיד החשב המלווה
15	רקע - הצורך בתפקיד החשב המלווה
17	ליבת התפקיד של החשב המלווה
17	הבסיס המשפטי לעבודת החשב המלווה
19	סמכויות החשב המלווה
19	סמכויות נוספות לחשב המלווה
21	אתגרים בתפקיד החשב המלווה
22	ממשקי עבודה
26	אתיקה בתפקיד החשב המלווה
27	חלק שני - תפקיד החשב המלווה - ליווי הרשות המקומית הלכה למעשה
35	פרק א': אבחון הרשות המקומית
71	סיכום פרק אבחון הרשות המקומית
73	פרק ב': תוכנית העבודה של החשב המלווה והבקרה על פעילות הרשות
153	פרק ג': תוכנית ההבראה של הרשות המקומית
181	פרק ד': דיווחים
189	חלק שלישי - הבסיס המקצועי לעבודת החשב המלווה
199	פרק א': התקציב
235	פרק ב': הליכי הוצל"פ כנגד הרשות
241	פרק ג': גביה ברשות המקומית

רשימת איורים

- איור 1 - סדר פעולות לאישור התקשרות ברשות מקומית המלווה על ידי חשב מלווה 48
- איור 2 - תהליך גיבוש הסדרי נושים על פי הגורמים האחראיים
ולפי סדר הפעולות כמפורט בהוראת משרד הפנים 54
- איור 3 - תהליך בקשת תקציב מעבר לתקציב הנורמטיבי של משרדי הממשלה
(קול קורא ואחרים) 60
- איור 4 - שלבים בתהליך עבודת וועדת רכש 100
- איור 5 - שלבי הכנת התקשרות ממוחשבת ברשות מקומית 102
- איור 6 - תהליך הבקרה על מיצוי הכנסות חינוך ורווחה על פי הגורמים האחראיים
בשל דרישות תקציב שאינן עוברות באופן אוטומטי 130
- איור 7 - תהליך אישור תשלומים בגין עבודות פיתוח על פי הגורמים האחראיים 146
- איור 8 - סדר פעולות לתהליך ביצוע הבראה כספית ברשות מקומית המלווה
על ידי חשב מלווה 175
- איור 9 - תהליך חיוב אישי 177
- איור 10 - חלקי התקציב 208
- איור 11 - פרקי התקציב 209
- איור 12 - השלבים בהכנת התקציב הרגיל של הרשות המקומית 222
- איור 13 - תרשים זרימה מוצע לביצוע נוהל הכנת התב"ר 234

רשימת לוחות

- לוח 1 - חישוב סל תלמיד לפי מדד טיפוח 64
- לוח 2 - תוכנית עבודה של חשב מלווה במ.מ. משהד לתקופה: 1-5/2016 78
- לוח 3 - מקדמים להקצאת סייעות בבתי ספר לחינוך מיוחד א' - ט' 117
- לוח 4 - מקדמים להקצאת סייעות בכיתות חינוך מיוחד בבתי ספר יסודיים רגילים 117
- לוח 5 - מקדמים להקצאת סייעות בכיתות חינוך מיוחד שבהן הוארך יום הלימודים בגין חוק
החינוך המיוחד 118
- לוח 6 - מקדמים להקצאת סייעות בכיתות חינוך מיוחד בבתי ספר של החינוך הרגיל 118
- לוח 7 - תקן העובדים שאינם מורים בחטיבת הביניים 120

לוח 8 - מקדמי תקן משרות בחלוקה לסוגי כיתות.....	122
לוח 9 - תעריף מים לשנת 2017	133
לוח 10 - דוח מעקב חודשי שינויים בשכר (דוגמה)	144
לוח 12 - הרכב הכנסות עצמיות והוצאות מקבילות בתקציב הרגיל	163
לוח 13 - "ריכוז תשלומים ותקבולים בתקציב הרגיל".....	164
לוח 14 - "ריכוז החיסכון בסעיפי השכר"	166
לוח 14 א' - "פירוט העובדים המיועדים לפיטורים ועלויות הפרישה" - טבלת עלויות.....	168
לוח 14 ב' - פירוט העובדים המיועדים לפרישה ועלויות הפרישה	169
לוח - טבלה 14 ב' - חלק ב'	169
לוח 14 ג' - פירוט העובדים המיועדים לפרישה ועלויות הפרישה".....	170
לוח 15 - "פירוט קיצוץ בפעולות"	170
לוח 16 - "פירעון מלוות ומימון"	171
לוח 17 - "פירוט תמיכות והשתתפויות"	171
לוח 18 - "פירוט שינויים בהכנסה"	172
לוח 19 - "מפעל ביוב"	173
לוח 20 - "פירוט חברות עירוניות וגופי סמך".....	173
לוח 21 - חלוקת כללית של חלקי התקציב על פי הכנסות והוצאות	204
לוח 22 - תקציבי עזר על פי פרקים וסעיפים.....	207
לוח 23 - לוח זמנים להכנת התקציב לפי תקנות התקציבים תשל"א - 1971	225

תפקיד החשב המלווה <<<<<<<<

1 חלק

תוכן העניינים

חלק ראשון



15.....	רקע - הצורך בתפקיד החשב המלווה.....
15.....	משבר כספי ברשות המקומית.....
16.....	התפתחות תפקיד החשב המלווה.....
17.....	ליבת התפקיד של החשב המלווה.....
17.....	הבסיס המשפטי לעבודת החשב המלווה.....
19.....	סמכויות החשב המלווה.....
19.....	סמכויות נוספות לחשב המלווה.....
20.....	תחומי האחריות של החשב המלווה:.....
21.....	תחומי אחריות של הרשות המקומית בהם נדרשת מעורבותו של החשב המלווה.....
21.....	אתגרים בתפקיד החשב המלווה.....
21.....	מיצוי אופטימאלי של זמן ניהול.....
21.....	תרבות ארגונית לקויה ברשות המקומית.....
21.....	התנגדויות.....
22.....	ממשקי עבודה.....
22.....	ממשק העבודה של החשב המלווה עם מטה משרד הפנים.....
	ממשק העבודה של החשב המלווה עם האגף הבכיר לבקרה תקצוב
23.....	ופיתוח ברשויות המקומיות.....
23.....	ממשק העבודה של החשב המלווה עם המחוז.....
24.....	ממשק העבודה של החשב המלווה עם הנהלת הרשות המקומית.....
24.....	ממשק העבודה של החשב המלווה עם ראש הרשות.....
24.....	ממשק העבודה של החשב המלווה עם הגזבר.....
24.....	ממשק העבודה של החשב המלווה עם מהנדס הרשות.....

- 25..... ממשק העבודה של החשב המלווה עם מנהל מחלקת החינוך
- 25..... ממשק העבודה של החשב המלווה עם מנהל מחלקת הגביה
- 25..... ממשק העבודה של החשב המלווה עם היועץ המשפטי
- 25..... ממשק העבודה של החשב המלווה עם מנהל חשבונות / רו"ח
- 26..... ממשק העבודה של החשב המלווה עם מנהל מחלקת הרווחה
- 26..... אתיקה בתפקיד החשב המלווה

מכוון לקורא – חלק ראשון

המדריך המקצועי לחשב המלווה כולל שלושה חלקים:
חלק ראשון – תפקיד החשב המלווה.
חלק שני – ליווי הרשות המקומית – הלכה למעשה.
חלק שלישי – הבסיס המקצועי לעבודת החשב המלווה.

בחלק הראשון במדריך, תפקיד החשב המלווה, מפורטים הנושאים המרכזיים הבאים:

- רקע בנושא רשות מקומית בקשיים כספיים
- סמכויות החשב המלווה
- ממשקי העבודה של החשב המלווה
- אתגרים בתפקיד החשב המלווה

בנוסף, מפורטים נושאים נוספים, כגון הבסיס המשפטי לעבודת החשב המלווה, וחשיבותה של האתיקה המקצועית בתפקיד. בחלק זה עשויים למצוא עניין חשבים מלווים בתחילת תפקידם, או בעלי תפקידים אחרים אשר מעוניינים ללמוד על תפקיד החשב המלווה.

משבר כספי ברשות המקומית

משבר כספי ברשויות מקומיות נוצר כתוצאה מתהליך בלתי רצוי שבמהלכו צוברות הרשויות המקומיות גירעונות כספיים בתקציבים הרגילים ו/או בתקציבי הפיתוח.

לצבירת הגירעונות ברשויות יש מספר סיבות:

- חריגת הרשות מתקציב ההוצאות
- הגדלת מצבת העובדים ועלויות השכר
- אי אכיפת גביה וירידה בהכנסות העצמיות
- אי עדכון אגרות, היטלים וחוקי עזר
- כשל ניהולי המתבטא בניהול תקציבי לקוי
- מתן הנחות לא חוקיות בארנונה
- התקשרויות בהסכמים חריגים
- קיצוצי תקציב על ידי משרדי הממשלה
- אי עמידת הרשות על קבלת התקציבים הממשלתיים המגיעים לה

בתחילת התהליך הנ"ל, מימון הגירעונות נעשה על פי רוב באמצעות הגדלת החובות לכל הגורמים עמם יש לרשות המקומית קשר כספי:

- הגדלת החובות לספקים כולל ספקים חיוניים כגון: חברת החשמל, מקורות, בזק, הסעות תלמידים וכו'
- הגדלת החובות לבנקים באמצעות הגדלת אשראי לזמן קצר והלוואות חדשות לזמן ארוך
- הגדלת החובות למוסדות השכר - מס הכנסה, ביטוח לאומי, קרנות עובדים
- הגדלת חובות לאיגודי ערים (תברואה, איכות הסביבה ואחרים)
- הגדלת חובות למועצות דתיות
- הגדלת החובות לקרנות הפיתוח של הרשות על ידי שימוש בכספי היטלי פיתוח והיטלי השבחה למימון הגירעונות.
- הגדלת אשראי מספקים ונותני השירות על ידי הסדרי תשלום למיניהם, כגון מתן פקודות סילוקין לבנק, הסדרי תשלום וכו'.

השלב הבא בתהליך המוביל למשבר הכספי מתרחש כאשר קיימת תגובת נגד מצד אותם גופים שאינם מקבלים את הכספים המגיעים להם ו/או מצד הגורם המפקח, קרי משרד הפנים. שלב זה עשוי לבוא לידי ביטוי באלו:

- משרד הפנים אינו מאשר הגדלת האשראי לזמן קצר מהבנקים ו/או אשראי נוסף לזמן ארוך
- הבנקים אינם מעמידים אשראי נוסף לטובת הרשות
- הפסקת שירותים חיוניים ואחרים מצד הספקים/נותני השירות
- תביעות משפטיות
- עיקולי חשבונות בנקים
- עיקולי צד ג' נגד משלמי ארנונה גדולים

כל אלו מביאים לירידה בתיפקודה של הרשות, וברמת השירות שהיא מעניקה לתושביה. בהנחה שהרשות מחוייבת ראשית כל לתשלום שכר (נטו) לעובדים, ניתן לומר ברמת וודאות גבוהה כי שיאו של המשבר מתבטא באי יכולת הרשות לשלם שכר לעובדיה. גם מקרה זה גורר תגובת נגד: עיצומים, שביתת עובדים ותביעות על הלנת שכר.

משבר כספי טומן בחובו עלויות כספיות נוספות המובילות להחרפת המצב. הרשות מתמודדת עם הוצאות נוספות עבור: טיפול משפטי, הוצאות מימון גדולות, מחיר הכסף והרכש מתייקרים כביטוי להגדלת הסיכון, העסקת יועצים מסוגים שונים למציאת פתרונות ועוד.

חלק חשוב בתפקידו של החשב המלווה הוא בדיקה מעמיקה של הגורמים שהביאו את הרשות למשבר הכספי.

התפתחות תפקיד החשב המלווה

תפקיד החשב המלווה נוצר עבור רשויות מקומיות המתמודדות עם משבר הנובע מניהול כספי וארגוני בעייתי. החשב מספק מנגנון מבוקר ורציונלי להוצאות כספיות ברשות. תיקון 31 לחוק יסודות התקציב התשס"ד-2004, שעיגן את החובה של כל רשות מקומית שהצטרפה אליו במינוי של חשב מלווה לרשות על ידי משרד הפנים. משרד הפנים מינה בשנים האחרונות מספר רב של חשבים עבור רשויות מקומיות, נכון למועד פרסום זה מכהנים חשבים מלווים ב-75 רשויות.

ליבת התפקיד של החשב המלווה

ליבת התפקיד של החשב המלווה היא הכוונת הרשות המקומית להתכנסות תקציבית עד איזון תקציבי, תוך מעורבות בניהול התקציב הרגיל והבלתי רגיל.

ניהול התקציב מבטא למעשה את ההכנה, הביצוע, המעקב והבקרה של תוכנית ההבראה כפי שהיא באה לידי ביטוי בתקציב הרשות.

בנוסף, החשב המלווה יפעל לביצוע הנחיות משרד הפנים בעניינים שהם בתחום סמכותו וימסור דיווח שוטף למשרד הפנים לגבי מצבה הכספי של הרשות, תוך התייחסות לשינויים בנושא הניהול הכספי ובנושא התכנסות הרשות לאיזון תקציבי. הדיווח יעשה על פי ההנחיות המקצועיות, ובמועדים כפי שקבע המשרד (ראה בהמשך פרק זה – עבודת החשב – עבודת החשב המלווה עם מטה משרד הפנים).

הבסיס המשפטי לעבודת החשב המלווה

עד לשנת 2004 החשב המלווה פעל מתוקף הסמכות הסטטוטורית שניתנה לו על ידי שר הפנים להיות חותם שלישי לכל ההתחייבות של הרשות המקומית שיש בה ערך כספי, וכן מתוקף סמכות לא סטטוטורית לכל פעולה שבסופה המלצה לממונה על המחוז להפעלת סמכותו.

החל משנת 2004, עם כניסתו לתוקף של חוק המדיניות הכלכלית לשנת 2004, עוגן ומוסד תפקידו של החשב המלווה כחלק אינטגרלי ברשות מקומית הנמצאת במשבר כספי.

החוק קובע כי –

”השר רשאי לאחר שנתן לראש הרשות הזדמנות להשמיע את טענותיו ומנימוקים שירשמו, למנות לרשות חשב מלווה לתקופה שיקבע, בהתקיים אחד מאלה:

- שיעור הגירעון השוטף של הרשות, כפי שהופיע בדוח המבוקר האחרון, הוא עשרה אחוזים או יותר, ושיעור הגירעון המצטבר של הרשות הוא חמישה עשר אחוזים או יותר;
- תקציב הרשות או ענייניה הכספיים האחרים מנוהלים, לדעת השר, באורח לא תקין או שלא בהתאם להוראות כל דין;
- קיימות נסיבות מיוחדות בעטיין נדרש, לדעת השר, מנימוקים שיירשמו, למנות חשב מלווה לשם הבטחת ניהול כספי תקין של הרשות, כגון איחוד הרשות עם רשות מקומית אחרת לפי כל דין, או עריכת הסדר נושים לרשות לפי הוראות סעיף 146א.”

במצב של משבר כספי כמתואר לעיל, התערבות ממשלתית הכוללת סיוע כספי אינה בהכרח פותרת את המצב. כספי מענקים שמועברים לרשות המקומית באמצעות ”בנק דקסיה“ חשופים לעיקול מיידי על ידי הנושים, זאת כתוצאה מעיקולים הקיימים על חשבונות הבנק של הרשות. רקע זה הוביל לחקיקה ממשלתית בשנת 2004 במסגרת חוק יסודות התקציב (תיקון 31 והוראות שעה), התשס”ד-2004, ובו נקבע כי רשות מקומית אשר גיבשה תוכנית הבראה שאושרה על ידי משרד הפנים ושמונה לה חשב מלווה תפתח חשבון בנק מיוחד למימון תוכנית ההבראה, במטרה לפרוע את חובות העבר לנושיה ולהוצאות חד פעמיות הנדרשות בשל פיטורי עובדיה במסגרת תוכנית ההבראה. לשם כך נקבע כי הכספים בחשבון זה יהיו חסינים מעיקול, משעבוד או מהמחאה, עד תום תקופת תוכנית ההבראה. בדרך זו ניתן יהיה להבטיח כי הכספים המיועדים לכסוי הגירעון המצטבר לשם תשלום לנושיה ישמשו למטרה זו ולא ישולמו באופן מקרי לנושה זה או אחר כתוצאה מעיקול.

כן נקבע כי לתקופה של 3 חודשים כל ההכנסות השוטפות של הרשות יועברו לחשבון בנק מיוחד שאף הוא יהיה חסין מעיקול וייעודו לתשלום הוצאות חיוניות (מים, ביוב חשמל, שירותים לשעת חירום, שירותי רווחה, פינוי אשפה ושירותי תברואה, רשות דתית) ולתשלום שכר לעובדי הרשות לרבות תשלום פנסיוני. החוק קבע תקופה של 3 חודשים נוספים שבהם לחשבון המיוחד הנ"ל יועברו 50% מההכנסות השוטפות של הרשות.¹

1 להוצאות החינוך חשבון נפרד בהגדרה.

סמכויות החשב המלווה

החוק קבע את סמכויות החשב המלווה כולן או חלקן, כפי שיקבע השר, כמפורט:

- החשב המלווה יהיה ממונה על גביית מיסי הרשות
 - לא תינתן הנחה ממיסי הרשות ללא אישור החשב המלווה
 - דבר מינויו של החשב המלווה יצוין בכל מסמך של הרשות הכולל משמעות כספית או תקציבית, בנוסח שיקבע השר
 - כל התחייבות כספית לרבות תנאי העסקה מחייבת אישור מראש ובכתב של החשב המלווה, בכלל זאת גם התחייבות כספית בחוזה, בכתב התחייבות, במסמכי תשלום, בהסדר פשרה המוגש לבית משפט או לבית דין או בתעודה אחרת.
 - התחייבות כספית לא תחייב את הרשות אלא אם כן חתם עליה החשב המלווה כחותם שלישי בנוסף על החתימות הנדרשות (ראש רשות וגזבר).
 - חל איסור העסקת עובדים חדשים ללא אישור החשב המלווה. האישור יהיה מראש ובכתב ויכלול אישור העסקה ותנאי ההעסקה.
 - סמכות להעביר כספים מסעיף אחד שבתקציב למשנהו באישור השר זאת במקום הסמכות הנתונה לראש הרשות באישור הרשות ובאישור השר.
- ראש הרשות והעובדים חייבים למלא אחר הוראות החשב המלווה, וזאת מתוקף סמכויותיו ומכוחן.

סמכויות נוספות לחשב המלווה

במקרים שבהם נוכח השר כי הרשות אינה פועלת כנדרש לביצוע תוכנית ההבראה וכי הסמכויות הנתונות לחשב המלווה אינן מספיקות, רשאי השר, בהתייעצות עם שר האוצר, להקנות לחשב המלווה, לתקופה שלא תעלה על 6 חודשים, סמכויות נוספות הנתונות לפי חוק לראש הרשות, לרשות, לוועדותיה או למי מעובדי הרשות, כולן או חלקן, ככל שנדרש לצורך ביצוע תוכנית ההבראה, ובכלל זה:

- פיטורי עובדים
- התקשרות בהתחייבות כספית בשם הרשות
- קבלת אשראי
- הכנת תקציב ותקציב המילואים של הרשות והגשתו לאישור השר
- הטלת ארנונה כללית על הנכסים שבתחום הרשות, וכן הטלת שאר מיסי הרשות שהרשות מוסמכת להטילם על פי כל דין

תחומי האחריות של החשב המלווה:

- ייעוץ ובקרה על תהליך הכנת התקציב (רגיל ותב"ר) ברשות המקומית
- הכנת דוח מעקב חודשי
- בדיקת דוח רשות רבעוני
- יעוץ לרשות המקומית בהכנת דוח תזרים מזומנים והכנת דוח בקרה תקציבית
- הכנת דוח מעקב רבעוני לבדיקת יישום תוכנית ההבראה
- הכנת דוח הסיכום של החשב המלווה עם סיום ליווי הרשות המקומית
- הכנת דוח סטטוס תביעות משפטיות בשיתוף היועץ המשפטי של הרשות, לרבות העברת דיווח לממונה על המחוז
- בדיקת התמיכות השוטפות להן זכאית הרשות ממושרדי הממשלה
- פיקוח ובקרה שוטפים על גביית מיסים, היטלים וקנסות מטעם הרשות
- ניהול והובלת הפעולות לסגירת תיקי ההוצל"פ, בהתאם לדרך הפעולה מסוכמת ומאושרת שנקבעה עם הרשות המקומית
- אישור בכתב של הזמנות, התקשרויות, התחייבויות חוזיות וכספיות, מסמכי תשלום והסדרי פשרה
- אישורי העסקת שכר (העסקה בהתאם לנחיצות משרה, אישורי העסקה זמניים, תוספות ושינויים בשכר)
- בדיקת ואישור לוח היטל הארנונה טרם אישורו על ידי מליאת הרשות
- הכנת דוח סטטוס חובות שכר וקרנות עובדים
- דיווח לגורמים הממונים במשרד הפנים ומחוז לגבי יישום המלצות דוח ביקורת חקירתית
- הכנת דוח סטטוס תיקי הוצל"פ על פי התקדמות התוכנית לסגירת תיקי הוצל"פ
- עריכת דוחות מעקב מחייבים למנהל לשלטון המקומי ולממונה על הרשות במחוז
- הכנת טופס דיווח בנושא הערכת חשב מלווה
- הכנת דוח אבחון לגבי הרשות המקומית לרבות מעקב אחר ביצועו
- יעוץ וסיוע לגזבר הרשות בהכנת תכנית הבראה ובדיקתה, לרבות הגשת בקשות לשינויים ועדכונים
- יעוץ לגזבר להכנת תוכנית התייעלות ובדיקתה בטרם הגשתה לבדוק תכנית ההבראה
- הכנת תוכנית עבודה שנתית אישית ומעקב אחר ביצועה
- פיקוח ובקרה על הפעלה ויישום של סעיף תוכנית רב תחומית בתוכנית ההבראה של הרשות
- ניתוח התפתחות הגירעון וגיבוש הצעות ודרכי פעולה לצמצומו
- יעוץ לגזבר הרשות בהכנת תזרים מזומנים חודשי ושנתי ואישורו
- יעוץ והכוונת הגזבר בתהליך ביצוע סקר נכסים בתמיכה תקציבית של משרד הפנים

תחומי אחריות של הרשות המקומית בהם נדרשת מעורבותו של החשב המלווה

- הענקת הנחה למיסוי הרשות באישור בכתב של החשב המלווה
- הפחתת הגירעון הנצבר באמצעות גבייה מפיגורים וביטול הנחות בלתי חוקיות בארנונה
- בניית מערך התקשרויות עדכני ויעיל
- הכנת בקשה לגרייס על פיגורי הלוואות אוצרות שניתנו לרשות המקומית
- הובלת פרויקטים בתחום התכנון והבניה שתכליתם הגדלת מקורות הרשות וצמיחתה
- הכנת הסדרי נושים וחתימה על הסדרי נושים וולונטריים שחוב הרשות להם חלוט בהוצל"פ ולספקים ספר 6 על פי מתווה תוכנית ההבראה
- הכנת תוכנית לאכיפת הגביה המנהלית והמשפטית ברשות
- חקיקת חוקי עזר מניבים לצורך הגדלת פוטנציאל ההכנסות העצמיות של הרשות, עדכון ובקרת אכיפת חוקי עזר קיימים
- תיקון חריגות שכר
- צירוף הרשות לתאגיד מים וביוב ככל שנדרש
- ייזום פעילות מנהלית ותקציבית להפחתת פחת המים ברשות
- ביצוע סקר נכסים על פי צו המיסים

אתגרים בתפקיד החשב המלווה

מיצוי אופטימאלי של זמן ניהול

החשב המלווה פועל במסגרת מכסת שעות המוקצבת לו על ידי משרד הפנים. אחד האתגרים המרכזיים עבוד החשב הוא מיצוי מיטבי של שעות העבודה המוקצבות לו, וזאת בהלימה לצרכי הרשות המקומית ולשלב המתאים בתהליך ההבראה.

תרבות ארגונית לקויה ברשות המקומית

החשב המלווה נדרש להתוות תהליך של הבראה לרשות המקומית אותה הוא מלווה. על מנת שתוכנית זו תהיה ישימה ותשיג את מטרתה, על החשב לאבחן את מאפייני התרבות הארגונית של הרשות אותה הוא מלווה, ולבחון את המשמעויות לגבי הדרך הנכונה ביותר ליישום תהליכי ההבראה.

התנגדויות

- ברשות מקומית עלולים להימצא גורמים אשר מונעים מאינטרסים שאינם עולים בהכרח בקנה אחד עם הבראתה של הרשות ומקומית
- תפקידו של החשב המלווה לדאוג למיצוי סיכויי הרשות ליישום תוכניות העבודה וההבראה. על החשב המלווה להבין את המורכבות הפוליטית ברשות המקומית, ולהיות מודע למורכבויות עימן צריכים להתמודד השותפים לתהליכי הבראת הרשות



ממשק העבודה של החשב המלווה עם מטה משרד הפנים

החשב המלווה משמש כגורם מבצע מטעם משרד הפנים. החשב המלווה יפעל לביצוע הנחיות משרד הפנים בעניינים שהם בתחום סמכותו. בתפקידו החשב המלווה יעסוק בעבודה שוטפת עם דרגי משרד הפנים השונים, וכן יידרש למסור דיווחים שוטפים לגבי עבודתו ברשות והתקדמותה של הרשות ביישום תוכנית ההבראה. דיווחים אלו הוסדרו בנהלים והוראות העבודה המקצועית שהוציא משרד הפנים הכוללים את הדוחות והמועדים בהם נדרש החשב המלווה בדיווח².

להלן הנחיות משרד הפנים בענין זה:

- החשב המלווה ישתף את המחוז וידע אותו על מצבה של הרשות
- החשב המלווה ימסור דוחות תקופתיים ואחרים בהתאם לדרישות המשרד
- החשב המלווה ישמור על קשר רציף עם הרפרנט באגף הבכיר לבקרה תקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות במשרד הפנים
- החשב המלווה יעזר בעבודתו ביחידות המטה של משרד הפנים: לשכה משפטית, האגף פיתוח ההון האנושי ברשומ"ק, אגף הביקורת ומנהל התכנון (נכון למועד פרסום זה שייך המינהל למשרד האוצר)
- החשב המלווה ישתתף בישיבות עבודה של נציגי משרד הפנים עם הרשות המקומית הדנות במצבה הכספי, ובכל ישיבה אחרת הנוגעת למילוי תפקידו
- החשב המלווה ישתתף בפורום חשבים מלווים של המשרד

2 כמפורט במדריך זה בחלק ב', פרק ד' – דיווחים.

ממשק העבודה של החשב המלווה עם האגף הבכיר לבקרה תקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות

האגף הבכיר לבקרה תקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות ילווה את עבודה החשב בדרכים הבאות:

- מידע וידע: חיבור החשבים המלווים למקורות המידע של משרד הפנים בכלל, ומידע המופנה לגזברים ברשויות המקומיות בפרט. כגון אינטרנט, חוזרי מנכ"ל, פרסומים וכדומה. חשיפת המידע לחשב המלווה נדרשת בהתאם למעמדו, ולצורך ניהול התקין של תפקידו
- ייעוץ משפטי: יועץ משפטי מטעם משרד הפנים זמין לחשבים המלווים בכל בעיה הדורשת פתרון מיידי בתחומים הבאים: חוזים, חוקי עזר, אגרות והיטלים ובנושא הגנה על החשב המלווה (בטחונית ומשפטית)
- האצת תהליכים: כנציג משרד הפנים יכול החשב המלווה לתמוך בתהליכים הדורשים את אישור משרד הפנים, לרבות אישור חוקי עזר
- האגף מקיים השתלמויות וימי עיון: לחשבים המלווים למטרות עדכון והחלפת מידע

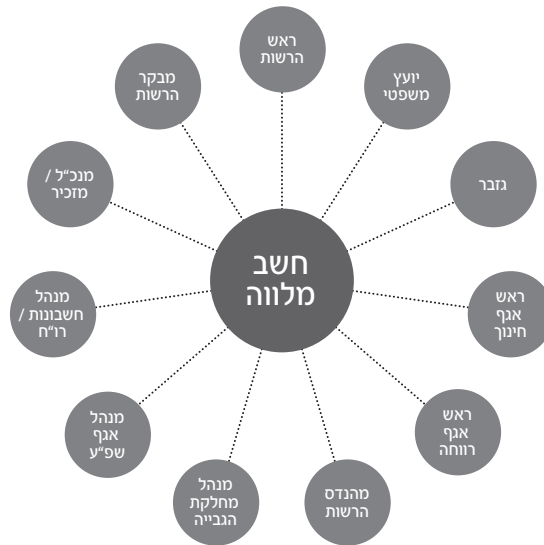
נוהל עבודה עם המשרדים הממשלתיים:

- המטה המקצועי באגף הבכיר לבקרה תקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות יידע את כל משרדי הממשלה לגבי מינוי החשב המלווה לרשות המקומית ומשמעות המינוי. עדיפות לעדכון הנושא באגפי החינוך, הרווחה וההנדסה.
- החשב המלווה יעסוק בבקרה בלבד של עבודת הרשות מול משרדי הממשלה.

ממשק העבודה של החשב המלווה עם המחוז

- כניסה לתפקיד: עם כניסתו לתפקיד על החשב המלווה להפגש עם בעלי התפקידים הפועלים בממשק עם הרשות המקומית, על מנת לקבל מידע אודות האתגרים העומדים לפניו במסגרת ליווי הרשות
- תכנון תהליך הליווי: על החשב המלווה להגיש דוח אבחון על הרשות שכולל יעדים לתקופת הליווי ברשות
- עבודה שוטפת: החשב המלווה נדרש לקיים פגישות עבודה עם הרפרנט במחוז הרלוונטי לצורכי עדכון שוטף בדבר התנהלות הרשות. הדיווח יכלול את הנושאים הנושאים הבאים:
 - ✓ תקציב הרשות המקומית
 - ✓ מנהל תקין
 - ✓ דיווח לגבי דרך ואופן הטיפול של בעלי התפקידים המרכזיים ברשות המקומית
 - ✓ משרות חדשות הדורשות אישור
 - ✓ תכנון ויישום תכנית ההבראה (במידה ורלוונטי)
 - ✓ היקף הגירעון המצטבר של הרשות ומגמה מסתמנת
- עבודתו השוטפת של החשב מול המחוז כוללת השתתפות בדיונים השונים המתקיימים עם נציגי הרשות, ככל שיש לדיונים אלו זיקה להיבטי התנהלות הרשות בכלל וההתנהלות התקציבית בפרט
- דיווח חריג: על החשב המלווה מוטלת האחריות לשתף את בעלי התפקידים במחוז בכל אירוע שנתפס על ידו כחריג בהתנהלות הרשות ו/או אירוע שיש בו כדי לסכל את העמידה של הרשות ביעדי התקציב ו/או לסכל את עמידת הרשות ביעדים שהוגדרו בתוכנית ההבראה

ממשק העבודה של החשב המלווה עם הנהלת הרשות המקומית



ממשק העבודה של החשב המלווה עם ראש הרשות

ממשק העבודה עם ראש הרשות הוא ממשק חיוני, שכן ראש הרשות הוא הגורם המוביל את פעילותה של הרשות, והוא הסמכות להנעת התהליכים אשר יובילו לאיזון כלכלי של הרשות. במקרים בהם מופעלים לחצים על הנהלת הרשות לקבל החלטות שאינן עולות בקנה מידה אחד עם מינהל תקין ו/או פוגעות בסיכויי ההבראה של הרשות המקומית, עשוי ראש הרשות להסתייע בסמכותו של החשב המלווה לאשר את סעיפי ההוצאות והתשלומים של הרשות, על מנת "להדוף" חלק מלחצים אלו. החשב המלווה נדרש לקיים תאום ציפיות ברור עם ראש הרשות המקומית ולהציג בפניו את תכולת העבודה שלו במסגרת האחריות והסמכות שניתנו לו על ידי משרד הפנים וכפי שנקבע בחוק. החשב המלווה הוא מורשה חתימה ברשות המקומית וצד הכרחי לכל עניין בעל משמעות כספית/תקציבית מבחינת הרשות. החשב המלווה יבהיר כי הוא ממונה על ידי משרד הפנים ואין הוא כפוף לראש הרשות בסדרי ההתנהלות שלו, אך ישאף ככל הניתן ליחסי עבודה תקינים ולשיתוף פעולה עם ראש הרשות.

ממשק העבודה של החשב המלווה עם המזכיר

החשב המלווה אינו מזכיר הרשות ולא נועד לשמש חלופה למזכיר הרשות. יחד עם זאת, על מנת לקיים מערכת בקרה יעילה להתנהלות הפיננסית של הרשות המקומית, נדרש החשב המלווה לקיים בקרה שוטפת לביצועי ההכנסה וההוצאה בתקציב הרשות מול התכנון. בנוסף נדרש מעקב שוטף ליכולת הרשות לקיים תזרים מזומנים המאפשר לרשות לעמוד בהתחייבויות השונות. החשב המלווה הוא מורשה חתימה לכל התחייבות כספית מטעם הרשות. לכן עליו להכיר את ההתחייבויות השונות של הרשות לעובדים, לספקים, לבנקים, ולגופים העוסקים בתשלומים פנסיוניים, ולנתב את ההוצאות בהתאם להיתכנות תזרים המזומנים של הרשות. בנוסף, יבחן החשב המלווה את תהליכי העבודה ביח' הכספים של הרשות המקומית, על מנת לוודא כי תהליכי ההתייעלות וההבראה מתקיימים כפי שנקבע ותואם עם המזכיר הרשות.

ממשק העבודה של החשב המלווה עם מהנדס הרשות

על החשב המלווה לקיים פגישת עבודה עם מהנדס הרשות ו/או הגורם הרלוונטי בתחום ההנדסה ברשות על מנת לקבל סקירה לגבי נכסי הרשות המקומית, ותהליכי התכנון והבניה המתקיימים. על החשב המלווה להכיר את הפעילויות השונות שמתבצעות ו/או עתידות להתבצע בתחום הפיתוח ברשות, את המשמעויות התקציביות של כל פרויקט, הן בהיבט ניהול התב"ר, והן לגבי התרומה העתידית להכנסותיה העצמיות של הרשות.

ממשק העבודה של החשב המלווה עם מנהל מחלקת החינוך

תחום החינוך ברשות המקומית הוא אחד התחומים החשובים לראשי הרשויות. ברשויות איתנות ויציבות, משמשת הכנסה פנויה של הרשות למימון שירותי חינוך מעבר לאלו המתקצבים על ידי משרד החינוך. ברשויות במצויות במשבר כלכלי, היכולת לספק שירותי חינוך מוגבלת לרוב לשימוש בתקציבי ההשתפות של משרד החינוך. מנהל אגף החינוך הנו בעל תפקיד בעל נסיון וידע בתחום הפדגוגי, אך לא בהכרח בתחום הפיננסי-מוניציפאלי. עם תחילת תהליך הליווי, על החשב המלווה לקיים פגישת עבודה עם מנהל מחלקת החינוך ו/או הגורם הרלוונטי בתחום החינוך ברשות על מנת לקבל סקירה על הפעילות. החשב ילמד מפגישות אלו את היבטי הניהול התקציבי של תחום החינוך ברשות מול גורמים במשרד החינוך ו/או מול גופים נוספים, ככל שהדבר רלוונטי. על החשב המלווה לבחון את הוצאות הרשות המקומית בתחום החינוך מול התיקצוב המתקבל ממשרד החינוך ומול התקציב השנתי המאושר של הרשות.

ממשק העבודה של החשב המלווה עם מנהל מחלקת הגביה

נושא הגבייה הוא נושא מהותי בהיבט ההתנהלות הפיננסית של הרשות המקומית. על החשב המלווה לבחון את התנהלותה של מחלקת הגבייה, לבדוק את השומה הקיימת וחישובה, ולחקור את סבירות השומה לאור סקר נכסים אחרון. בנוסף נדרש לקבל ממנהל מחלקת הגבייה מידע אודות התנהלות המחלקה. על החשב המלווה לקבל עדכונים שוטפים בנושאי הגבייה ולעקוב אחר עמידת הרשות ביעדי גבייה שהוגדרו עבורה (גבייה שוטפת, גביית פיגורים וגבייה נוספת בחתך סעיפי השומה השונים). בנוסף החשב המלווה יאשר את ההנחות שניתנות על ידי הרשות המקומית ואת ההליכים שמבצעת הרשות אל מול המחוז בנושא מחיקת חובות.

ממשק העבודה של החשב המלווה עם היועץ המשפטי

היועץ המשפטי הנו שותף מרכזי בתהליך ההבראה של הרשות המקומית. כאמור, הרשות המצויה בגירעון כספי, חשופה לרוב לתהליכי גביה, הגוררים עיקולים המקשים מאד על היכולת להמשיך ולספק שירותים חיוניים לציבור. היועץ המשפטי הנו הגורם הראשון לעצירת כדור השלג של הדרדרות מצבה הפיננסית של הרשות, והממשק עם החשב המלווה הנו קריטי לעניין זה. על החשב המלווה לקבל את סך התביעות המתנהלות נגד הרשות המקומית ופירוט סטטוס של כל תביעה ותביעה. החשב המלווה יבחן את התנהלות הרשות בכל תיק והפרשות שיש לעגן במסגרת תקציב הרשות לצורך עמידה בהסדרי תשלומים לנושים. בנוסף, אם מתנהל תיק איחוד / תיקים בהוצאה לפועל נגד הרשות, החשב המלווה יקבל עדכון על אופן ההתנהלות של הרשות בנושא, בהתחשב בהיתכנות תזרים המזומנים של הרשות, והיכולת להמשיך ולקיים את תיק האיחוד לאור הנתונים הפיננסיים של הרשות. על החשב המלווה להתעדכן בדיווחים שוטפים לגבי ההתנהלות המשפטית של הרשות בתיקים, קבלת פסקי דין, הגשת תביעות חדשות וכדומה. עם מינויו של חשב מלווה לרשות מקומית, על התובעים להמציא לחשב המלווה את כתב התביעה.

ממשק העבודה של החשב המלווה עם מנהל חשבונות / רו"ח

הנהלת החשבונות ברשות הינה המקור הראשון והמרכזי באמצעותו ניתן למפות פערים פיננסיים ברשות. מנהל החשבונות של הרשות, מחויב למסור לחשב המלווה את הדוחות ומסמכי הנהלת החשבונות הדרושים לו לצורך תפקידו. על החשב המלווה להגדיר בתאום ציפיות עם מנהל החשבונות, את מנגנון הדיווח ואת אופן המעקב והבקרה הנדרשים בנושאי הנהלת החשבונות של הרשות המקומית. על החשב המלווה לבחון את הרישומים החשבונאיים של הרשות על מנת לאתר התחייבויות שלא קיבלו ביטוי בדוחות ו/או קיבלו ביטוי אך שולמו שלא תועדו בספרי הנהלת החשבונות של הרשות כנדרש.

ממשק העבודה של החשב המלווה עם מנהל מחלקת הרווחה

כניסה לתפקיד: תחום הרווחה מתקצב ברובו, בדומה לתקציב החינוך, על ידי תקציב ההשתפות של המשרד הממשלתי האחראי. שיטת ההתחשבות בין הרשות המקומית למשרד הרווחה הנה מורכבת, ומחייבת מעקב ובקרה כספיים, על מנת למנוע התחשבות בחסר והגדלת הגירעון של הרשות.

מנהל יחידת הרווחה אינו תמיד בעל הנסיון והידע הדרושים לניהול יח' הרווחה בהיבט הפיננסי.

על החשב המלווה לקיים פגישת עבודה עם מנהל מחלקת הרווחה ו/או הגורם הרלוונטי בתחום הרווחה ברשות ולקבל סקירה על הפעילות במטרה לאבחן את הניהול הפיננסי של תקציב הרווחה, ולמפות פערים שיש בהם ניתן לטפל במסגרת תהליך ההבראה של הרשות.

א. אתיקה בתפקיד החשב המלווה

- החשב המלווה יקפיד על שמירתם של כללי התנהלות אתיים ומקצועיים, כמפורט:
 - ✓ עבודה מול דרגי הניהול, מבלי לאפשר עקיפת סמכות בממשק העבודה עמו
 - ✓ שמירה על דיסקרטיות ראויה בכל הקשור להפצת מידע ומסמכים אליהם נחשף החשב המלווה במסגרת תפקידו בקשות מצד נבחרים לדוחות, מכתבים וכל חומר אחר ייענו בהתאם לכללים באמצעות דרגי הרשות: ראש רשות, מנכ"ל וגזבר
- החשב המלווה נדרש לפעול בישוב הדעת, ולא לפעול בצורה אימפולסיבית ועל סמך שמועות טרם בירור העובדות
- החשב המלווה ימנע מלהתערב או להשפיע על התהליכים הפוליטיים המתקיימים בין נבחרים, ויתערב רק במקומות שבהם תהליכים אלו משפיעים לרעה ו/או מפריעים לעבודתו של הדרג המקצועי ברשות
- מומלץ שהחשב המלווה ימנע מהשתתפות בשיבות שוטפות של הרשות ו/או הוועדות, אלא במקרים בהם קיימת הצדקה עניינית לכך: ישיבות אישור תקציב, לוח היטל הארנונה ותוכנית הבראה
- החשב המלווה יפעל בהגינות ויושר אישי ומקצועי
- החשב יקפיד לשמור על עצמאותו – החשב המלווה אינו עובד הרשות המקומית ואינו כפוף למרותו של אף גורם ברשות המקומית
- החשב לא יבקש ו/או יקבל טובות הנאה מכל סוג שהוא, החזר הוצאות, ציוד משרדי וכדומה, מהרשות המקומית

תפקיד החשב המלווה – ליווי
הרשות המקומית הלכה למעשה

2 חלק

מכוון לקורא – חלק שני

המדריך המקצועי לחשב המלווה כולל שלושה חלקים:

חלק ראשון – תפקיד החשב המלווה.

חלק שני – ליווי הרשות המקומית – הלכה למעשה

חלק שלישי – הבסיס המקצועי לעבודת החשב המלווה

בחלק השני של המדריך, ליווי הרשות המקומית – הלכה למעשה, מפורטים הנושאים המרכזיים הבאים:

- אבחון הרשות המקומית
- תוכנית ההבראה של הרשות המקומית
- תוכנית העבודה של החשב המלווה והבקרה על פעילות הרשות
- דיווחים נדרשים בתהליך ליווי רשות מקומית.

חלק זה כולל למעשה את הפרקטיקה של תפקיד החשב המלווה.

ארגון הפרקים על פי הנושאים המצויינים לעיל, נעשה על מנת לסייע לחשבים מלווים הנמצאים בשלבים שונים של תהליך ההבראה למצוא בצורה קלה ופשוטה את המידע הדרוש להם לצורך תפקידם.

בכל תחום פעילות מפורט הנושא באופן הנועד נעשה נסיון להסדיר בין הפעולות המחייבות את החשב המלווה לבין פעולות ודגשים שהם בגדר המלצה, לאור נסיונם של חשבים מלווים ותיקים.

בחלק זה עשויים למצוא עניין חשבים מלווים המכהנים בתפקיד, ובעלי תפקידים בהנהלת הרשות המקומית אשר מעוניינים ללמוד על תכנון ויישום הליכי הבראה כלכליים ברשות מקומית.

תוכן עניינים חלק שני



פרק א' - אבחון הרשות המקומית.....	35
מבוא לפרק אבחון הרשות המקומית.....	36
ראשי פרקים לדוח האבחון הראשוני.....	36
נושאים בהם נדרש פירוט בהרחבה בדוח.....	37
איסוף נתונים לצורך ביצוע האבחון.....	39
מבוא.....	39
נתונים זמינים במשרד הפנים.....	39
נתונים זמינים ברשות המקומית.....	39
מנכ"ל / מזכיר הרשות / מנהל יח' משאבי אנוש ברשות המקומית.....	39
גזבר הרשות / הנהלת חשבונות.....	40
יועץ משפטי.....	40
מבקר הרשות.....	40
אבחון שכר כוח אדם ברשות המקומית.....	41
מבוא.....	41
חובותיו של החשב המלווה בנושא אבחון שכר כח אדם.....	42
דגשים מקצועיים לאבחון שכר כח אדם ברשות המקומית.....	46
מקורות נוספים בהם מומלץ לעיין.....	46
אבחון מערך ההתקשרויות.....	47
מבוא.....	47
חובותיו של החשב המלווה בנושא אבחון מערך ההתקשרויות.....	48
המקורות המחייבים את עבודת החשב המלווה בנושא אבחון מערך ההתקשרויות.....	52
דגשים מקצועיים לאבחון מערך ההתקשרויות.....	52
אבחון מצב חובות הרשות וסטטוס תיקי הוצל"פ.....	53
מבוא.....	53

54	חובותיו של החשב המלווה בנושא אבחון מצב חובות הרשות וסטטוס תיקי הוצל"פ.....
	המקורות המחייבים את עבודת החשב המלווה בנושא אבחון מצב חובות הרשות
55	וסטטוס תיקי הוצל"פ.....
55	דגשים מקצועיים לאבחון מצב חובות הרשות וסטטוס תיקי הוצל"פ.....
57	אבחון מיצוי ההכנסות העצמיות של הרשות המקומית.....
57	מבוא.....
	פעולות המחייבות את החשב המלווה באבחון מיצוי ההכנסות העצמיות
57	של הרשות המקומית.....
57	דגשים מקצועיים לאבחון מיצוי הכנסות עצמיות.....
59	אבחון מיצוי תקציבי השתתפות - חינוך.....
59	מבוא.....
60	חובותיו של החשב המלווה במסגרת אבחון מיצוי תקציב השתתפות - חינוך:.....
	חוקים והוראות המחייבים את עבודת החשב המלווה בנושא אבחון מיצוי תקציב
60	השתתפות - חינוך.....
61	דגשים מקצועיים לאבחון מיצוי תקציב השתתפות חינוך.....
65	אבחון מיצוי תקציבי השתתפות - רווחה.....
65	מבוא:.....
65	חובותיו של החשב המלווה במסגרת אבחון מיצוי תקציב השתתפות רווחה:.....
66	דגשים מקצועיים לאבחון מיצוי תקציב השתתפות רווחה:.....
69	הדוח המסכם את תהליך האבחון.....
70	דגשים מקצועיים לכתיבת דו"ח האבחון הראשוני.....
71	סיכום פרק אבחון הרשות המקומית.....
73	פרק ב' - תוכנית העבודה של החשב המלווה והבקרה על פעילות הרשות.....
75	מבוא.....
76	פורמט לתוכנית העבודה של החשב המלווה.....
80	תוכנית העבודה של החשב המלווה במסגרת איחוד רשויות.....
81	ליווי תהליך הכנת התקציב על ידי הרשות המקומית.....
81	מבוא.....
81	חובותיו של החשב המלווה במסגרת ליווי הכנת התקציב על ידי הרשות המקומית.....
	חוקים והוראות המחייבים את החשב המלווה בליווי הכנת התקציב
82	על ידי הרשות המקומית.....
83	דגשים מקצועיים לליווי הכנת התקציב על ידי הרשות המקומית.....
83	הנחיות להגשת מסמכי התקציב.....

85	הבקרה התקציבית על תקציב הרשות המקומית.....
85	מבוא.....
	חוקים והוראות המחייבים את החשב המלווה בנושא בקרה תקציבית
90	על פעילות הרשות.....
91	דגשים מקצועיים בנושא בקרה תקציבית על פעילות הרשות.....
92	הבקרה על התקשרויות הרשות המקומית.....
92	מבוא.....
93	חובותיו של החשב המלווה מתוקף תפקידו.....
102	חוקים והוראות המחייבים את החשב המלווה.....
103	הבקרה על הפעילות המשפטית של הרשות המקומית.....
103	מבוא.....
104	חובותיו של החשב המלווה בנושא הבקרה על הפעילות המשפטית של הרשות המקומית:.....
105	דגשים מקצועיים לבקרה על פעילות הרשות בתחום המשפטי:.....
105	חוקים והוראות מחייבים.....
106	טיפול בחובות הרשות מקומית.....
106	מבוא.....
106	חובותיו של החשב בנושא הבקרה על הפעילות המשפטית של הרשות המקומית.....
109	הבקרה על תחום הגביה ברשות המקומית.....
109	מבוא.....
109	חובותיו של החשב המלווה בנושא הבקרה על תחום הגביה ברשות המקומית.....
	חוקים והוראות המחייבים את החשב המלווה בנושא הבקרה על
112	תחום הגביה ברשות המקומית.....
113	בקרה על מיצוי תקציבי ההשתתפות של משרד החינוך.....
113	מבוא.....
	חובותיו של החשב המלווה בנושא הבקרה על מיצוי תקציבי ההשתתפות
113	של משרד החינוך.....
114	שיטות התקצוב של משרד החינוך ודגשים לבקרה.....
	חוקים והוראות המחייבים את החשב המלווה בנושא בקרה על
125	מיצוי תקציבי ההשתתפות של משרד החינוך.....
126	הבקרה על מיצוי תקציבי ההשתתפות של משרד הרווחה.....
126	מבוא.....
	חובותיו של החשב המלווה בנושא הבקרה על מיצוי תקציבי ההשתתפות
126	של משרד הרווחה.....

החוקים וההוראות המחייבים את החשב המלווה בנושא הבקרה	
על מיצוי תקציבי ההשתתפות של משרד הרווחה	127
דגשים מקצועיים בנושא הבקרה על מיצוי תקציבי ההשתתפות של משרד הרווחה ..	127
תאגידי המים והביוב	131
מבוא	131
מרכיבי תעריפי המים והביוב	132
הרפורמה בתעריפי המים והביוב במגזר העירוני	132
תפקידו של החשב המלווה ברשות שבה קיים תאגיד מים וביוב	133
ברשות המחוייבת על פי חוק - שלא מחוברת לתאגיד מים וביוב	133
מקורות בתחום תאגידי מים וביוב	134
בקרת תשלומי שכר כוח אדם ברשות המקומית	135
מבוא	135
חוקים והוראות המחייבים את החשב המלווה בנושא בקרת תשלומי שכר	
כוח אדם ברשות המקומית	138
דגשים מקצועיים בנושא בקרת תשלומי שכר כוח אדם ברשות המקומית	139
ניהול הבקרה על התב"רים - תקציב בלתי רגיל	145
מבוא	145
חובותיו של החשב בנושא הבקרה על מנהל תקין תב"רים - תשלום עבודות פיתוח ..	147
דגשים מקצועיים בנושא מנהל תקין תב"רים - תשלום עבודות פיתוח	147
פרק ג' - תוכנית ההבראה של הרשות המקומית	153
א. הבסיס החוקי לתוכנה של תכנית הבראה	154
ב. הגדרת "תכנית הבראה"	154
ג. פעולות נדרשות מר"מ במסגרת תכנית הבראה	154
ד. מקור מרכזי לתשלום חובות עבר	154
ה. הגדרת "תכנית התייעלות"	154
ו. תנאי סף במסגרת כניסת רשות מקומית לתכנית הבראה	154
ז. תהליך אישור תכנית הבראה	155
בדיקת הצוות המקצועי ומתן המלצה על אישור תכנית ההבראה	159
מבנה תוכנית ההבראה	160
דגשים לחשב המלווה במסגרת בדיקת תוכנית ההבראה המוגשת על ידי הרשות	174
סיכום לנושא תוכנית ההבראה	175
צורך חקירתי או פעילות מיוחדת	176

176.....	מבוא.....
178.....	חובותיו של החשב המלווה מתוקף תפקידו
179.....	חוקים והוראות מחייבים
179.....	דגשים מקצועיים
181	פרק ד' - דיווחים
182.....	הדיווח הנדרש מהחשב המלווה בעבודתו השוטפת מול משרד הפנים
182.....	מבוא.....
182.....	חובותיו של החשב המלווה בנושא הדיווח השוטף.....
182.....	דיווח עדכון שוטף
182.....	דוח חודשי
182.....	דוח רבעוני.....
184.....	דגשים מקצועיים בנושא הדוחות השוטפים.....
186.....	דוח הסיכום של החשב המלווה עם סיום ליווי הרשות המקומית

««««« אבחון הרשות המקומית

פרק א'

מבוא לפרק אבחון הרשות המקומית

שלב האבחון הנו ראשיתו של כל תהליך ליווי על ידי החשב המלווה. בין אם החשב המלווה מחליף חשב מלווה קודם, ובין אם הוא החשב המלווה הראשון של הרשות, שלב האבחון הנו שלב קריטי שאין לדלג עליו. החשב המלווה נדרש למסור למשרד הפנים דוח אבחון ראשוני 60 יום ממועד מינויו. הדוח יפרט את חוות דעתו בעניין כשלים בניהול הכספי של הרשות המקומית ומיפוי בעיותיה התקציביות. דוח זה יכלול את הצעדים המעשיים אותם ממליץ החשב המלווה לרשות המקומית לנקוט על מנת להתמודד עם הכשלים הניהוליים והבעיות התקציביות הקיימות. דוח זה יהיה מבוסס על הנתונים הבאים:

- נתוני משרד הפנים
 - נתוני הרשות המקומית
 - תוכנית ההבראה של הרשות (ככל שקיימת)
 - פעולות מחייבות מתוקף הוראות העבודה של משרד הפנים
- החשב המלווה ימלא את דוח האבחון הראשוני באתר האינטרנט של משרד הפנים תוך 60 יום ממועד כניסתו לתפקידו.³

ראשי פרקים לדוח האבחון הראשוני

- הקדמת העורך
- עיקרי הממצאים
- הנתונים עליהם מבוסס הדוח, עיבודם והכנת תוכנית עבודה
- דוח מעקב חודשי אחרון
- דוח חשב רבעוני אחרון
- דוח רשות רבעוני אחרון
- דוח כספי ודוח מפורט עדכני של רואה חשבון מטעם אגף הביקורת במשרד הפנים ברשות הרלוונטית, מעודכן ליום כניסת החשב המלווה לתפקידו ברשות.
- התפתחות הגירעון בתקציב הרגיל
- התפתחות הגירעון בתקציב הפיתוח (תב"רים)
- אחוז הגירעון השוטף מהכנסות הרשות
- אחוז הגירעון המצטבר מהכנסות הרשות
- נתוני האגף לניהול ההון האנושי ברשויות המקומיות לגבי מצבת כוח אדם של הרשות הכוללים את הנושאים הבאים:
 - ✓ חובות הרשות למוסדות שכר: ביטוח לאומי, מס הכנסה, קרנות השתלמות, קרנות פיצויים, קרנות תגמולים.
 - ✓ דפוסי קליטת עובדים בשנה האחרונה:
 - מספר משרות שהוספו או הופחתו
 - קליטת עובדים בכירים שלא כדין – ללא מכרז, או ללא קבלת אישור האגף לניהול ההון האנושי ברשות המקומית לנחיצות משרה
 - שינויים בהיקפי משרות
 - חריגות שכר
- חובות משמעותיים של הרשות המקומית לגופים סטטוטוריים כגון איגודי ערים, איגודי כבאות, חברות עירוניות,

3 מנחה להזנת דוח האבחון הראשוני באתר משרד הפנים ניתן למצוא בגרסה המקוונת של המדריך השלם לחשב המלווה, בכתובת www.chashav.co.il.

החברה למתנ"סים והמועצה הדתית

- פירוט תביעות משפטיות העומדות נגד הרשות והיקפן
- קיומן של תביעות בגין נושא ביטוח
- סטטוס תהליכי אישור ובקרה על פרויקטים חדשים הכרוכים בהוצאה כספית
- מערכת מעקב ובקרה ממוחשבת התומכות בתהליכי ניהול ובקרה של הרשות המקומית
- מקורות כספיים פוטנציאליים להגדלת הכנסות לרשות. לדוגמה:
 - ✓ ארנונה, מים וביוב – פוטנציאל גבייה מול גבייה בפועל
- המלצה לביצוע סקר נכסים
 - ✓ מצב קרנות הרשות
 - ✓ חוקי עזר שיש לעדכן בהם את תעריפי האגרות וההיטלים
 - ✓ פירוט מפעלים מרכזיים ברשות המקומית ומצבם הכלכלי
- תאגיד מים וביוב – דוח כספי מבוקר אחרון
- דוחות ביקורת שנערכו לרשות המקומית
- סטטוס תיק איחוד ותיקי הוצאה לפועל
- סיכום
- ריכוז המלצות החשב המלווה

נושאים בהם נדרש פירוט בהרחבה בדוח

תהליך האבחון שמקיים חשב מלווה נסמך פעמים רבות על המידע שנמסר לו על ידי החשב המלווה הקודם. במקרים אלו, באפשרותו של החשב המלווה להרחיב בדו"ח האבחון בנושאים המרכזיים המשמשים כתשתית לתכנית ההבראה.

א. **תזרים מזומנים** – החשב המלווה מתבקש לפרט בדוח האבחון לגבי נתונים המשפיעים על תזרים המזומנים, כגון חח"דים בבנקים, עיקולים בבנקים, חובות לפירעון מידי והסדרי חובות קיימים, חובות לקרנות עובדים, לספקים ולמוסדות ממשלתיים, איגודי ערים, מועצה דתית וכו'.

ב. **שכר וכוח אדם** – בנושא זה ניתן לפרט ולהרחיב בנוגע לרמות שכר וחריגות שכר (יש לפרט מספר עובדים בכל רמה וחריגה). פירוט זה יכלול נתונים לגבי היקף השעות הנוספות, מספר אחזקות רכב וכוננויות מאושרות, גמולים ותוספות שכר שונות. על הפירוט להתייחס גם לעובדים המועסקים באמצעות חברות כח אדם ותאגידים עירוניים.

ג. **הוצאות חריגות** – ובכללן הוצאות בגין תמיכות בהשוואה לשנים קודמות.

ד. **מיצוי תקציבי השתתפות ממשלתיים** – ניתוח הסבסוד הקיים בסעיפי החינוך והרווחה השונים, ופירוט האגרות אותם גובה הרשות בגין שירותים הניתנים לתושביה.

ה. **מפעל הביוב** – התייחסות לקיום משק כספי סגור או גירעון וסיבותיו (אי גביית אגרה / היטל / אגרה נמוכה ולא מעודכנת).

ו. **ארנונה ומים** –

- פירוט תעריפי הארנונה בסוגי הנכסים השונים
- פירוט פעולות הרשות בתחום האכיפה המנהלית והמשפטית לגביית החובות לרבות המסלול המקוצר בהוצל"פ
- ניתוח חובות הפיגורים ויכולת גבייתם
- התייחסות להיקפי ההנחות, ומתן הנחות שלא כדין

• פחת מים⁵

- ז. **מכירת שירותים** – פירוט שירותים אותם מספקת הרשות המקומית בתשלום.
- ח. **תקציבי פיתוח** – פירוט תחזית לגירעונות בתב"רים פעילים.
- ט. **עמידה ביעדי תוכנית ההבראה** – ככל שישנה
- י. **תיק איחוד** – פירוט התיקים הכלולים בתיק האיחוד, והסדרי הנושים (ככל שישנם) אליהם מחויבת הרשות
- יא. **הסדרי נושים על פי מתווה תוכנית ההבראה**
- יב. **הרחבה בנושא תביעות משפטיות**
- יג. **הרחבה סנוגע לממצאים אשר עלו מדוחות ביקורת קודמים**

5 ברשות שלא פועל בה תאגיד מים

איסוף נתונים לצורך ביצוע האבחון

מבוא

לקראת כניסתו של החשב לתפקידו עליו להעמיק היכרותו עם הרשות המקומית, וללמוד לעומק את הנתונים הכספיים והתיפקודיים שלה.

קיימים מקורות רבים ומגוונים מהם ניתן לשאוב נתונים ומידע על הרשות:

- משרד הפנים
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
- רשת האינטרנט
- הרשות המקומית

נתונים זמינים במשרד הפנים

א. המינהל לשלטון מקומי – האגף הבכיר לבקרה תקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות

- ערכת נתונים על הרשות
- כרטיס מענקים של הרשות
- חוות דעת של ראש האגף

ב. וועדות גיאוגרפיות

- פרוטוקלים והמלצות של הוועדות הגיאוגרפיות אשר עסקו בחלוקת הכנסות בעניינה של הרשות המקומית

ג. המינהל לשלטון מקומי – האגף לניהול ההון האנושי ברשויות המקומיות

- דוח האגף על מצבת כוח אדם של הרשות כולל חריגות שכר

ד. האגף לביקורת במשרד הפנים

- דוח סטטוס עדכני של ר"ח העובד מטעם האגף ברשות
- דוח אחרון מבוקר והסתייגות ר"ח, ככל שקיים
- דוחות ביקורת על הרשות, ככל שנעשו

ה. הממונה על המחוז

- חוות דעת של הממונה על המחוז אודות מצבה של הרשות
- הצעת תקציב / תקציב מאושר של הרשות לשנה השוטפת ולשנה הקודמת
- ארבעת הדוחות הרבעוניים האחרונים של הרשות

נתונים זמינים ברשות המקומית

על החשב המלווה לבקש מראש הרשות סקירה ומידע על הרשות, כולל מסמכים רשימות והדוחות מהגורמים הבאים:

מנכ"ל / מזכיר הרשות / מנהל יח' משאבי אנוש ברשות המקומית

- המבנה הארגוני של הרשות
- רשימת היחידות הארגוניות של הרשות על פי המבנה הארגוני (מינהלים, אגפים, מחלקות, יחידות, מדורים ומוסדות)
- רשימת עובדי הרשות, תפקידם, ותנאי שכרם
- רשימת גמלאי הרשות ותנאי גימלתם
- רשימת מנהלי המנהלים, האגפים, המחלקות, יחידות ומוסדות המועצה, כולל כתובת מעודכנת ומספרי טלפון
- רשימת חברי המועצה ותפקידיהם במועצה ובוועדותיה, כולל כתובת מעודכנת ומספרי טלפון
- רשימה הוועדות והרכבן ברשות (חובה ורשות)

- רשימת חוקי עזר בתוקף

גזר הרשות / הנהלת חשבונות

- רשימת עובדים המועסקים באמצעות גופים אחרים ועלות העסקתם
- רשימת יועצים בשכר, ועלות שרותיהם
- רשימת חוזים עם ספקי שרות לרשות
- רשימת תאגידים על פי חוק בהם חברה הרשות (איגודי ערים, רשויות ניקוז, ועדות תכנון ובנייה, מתנ"ס, מועצה דתית), כולל מצב התחשבות הרשות מולם
- רשימת תאגידים מתוקצבים בהמלצת ועדת תמיכות
- חברות כלכליות באחריות הרשות
- תוכנית ההבראה לרשות
- הצעת תקציב ותקציב מאושר אחרון של הרשות
- דוח כספי של הרשות ל-31/12 שנה קודמת
- דוח כספי רבעוני אחרון של הרשות
- רשימת חובות הרשות – כולל פירוט שמי של החובות הרשות שסכומם מעל 10,000 ₪
- רשימת פיגורי שכר, ונלוות של הרשות
- רשימת עיקולים על חשבונות הרשות (ככל שקיימים)
- דוח מצב חובות מגירה של הרשות בבנק דקסיה
- רשימת כל חשבונות הבנק של הרשות, בעלי זכות החתימה בכל אחד, והאשראי המאושר בכל אחד
- דוח יתרות בכל חשבונות הבנק של הרשות
- דוח הור"ק על פי חשבונות הבנק לחובת הרשות
- דוח שטרות לפירעון
- תחזית תזרים מזומנים של הרשות עד סוף שנת התקציב
- הסדרים עם ספקים אליהם מחויבת הרשות
- דוח מצב תב"רים ברשות
- נוהל הזמנות ורכישות ברשות
- דוח חריגות ביצוע מול תקציב מאושר של השנה הנוכחית

יועץ משפטי

- רשימת עורכי דין המטפלים בענייני הרשות, פירוט תפקידם ועלותם
- דוח תביעות נגד הרשות, כולל סטטוס התביעות
- דוח תביעות הרשות, כולל סטטוס התביעות
- פירוט הסכמי פשרה המחייבים את הרשות
- דוח סטטוס תיקי הוצל"פ ותיק איחוד

מבקר הרשות

- שני דוחות ביקורת אחרונים של המבקר
- דוח מעקב תיקונים אחרי ביקורת
- דוחות ביקורת חיצוניים על הרשות

מבוא

הוצאות הרשות המקומית לתשלום שכר עובדיה וגמלאיה הן חלק גדול מתקציבה הרגיל. לפיכך חלק עיקרי מתפקידו של החשב המלווה הוא הקפדה יתרה על בדיקת מערך השכר וביצוע תשלומיו כנדרש. עליו לבצע, סמוך ככל שניתן למועד כניסתו לרשות המקומית, בדיקה מקיפה של תשלומי השכר ברשות המקומית טרם יאשרם לתשלום. הכללים וההנחיות בנושא מערך השכר ברשויות המקומיות נקבעו בחוקים, בתקנות שונות, בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים ובחוזרי הממונה על השכר באוצר.

סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 קובע כי גוף מתוקצב או גוף נתמך לא יסכים על שינוי בשכר, בתנאי הפרישה או בגמלאות, או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, ולא ינהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר.

סעיף 142ג(א)4 לפקודת העיריות קובע כי "עירייה, ראש עירייה, מי שסמכויות ראש העיריה נאצלו לו לפי סעיף 17 לחוק הבחירה הישירה, ועובד העיריה, לא יתחייבו בהתחייבות כספית כלשהי מטעם העירייה, לרבות לעניין תנאי העסקה כהגדרתם בסעיף 33א(ד) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, אלא אם כן ניתן לאותה התחייבות אישור מראש ובכתב של החשב המלווה; בסעיף זה, "התחייבות כספית" – לרבות בחוזה, בכתב התחייבות, במסמכי תשלום, בהסדר פשרה המוגש לבית משפט או לבית דין על מנת לקבל תוקף של פסק דין, או בתעודה אחרת".

לאור האמור בסעיף 142ג(א)4 לפקודת העיריות לעיל, כל התחייבות הנוגעת לתנאי העסקה של עובדי הרשות המקומית הנעשית על ידי מחייבת את אישורו וחתימתו של החשב המלווה.

חובותיו של החשב המלווה בנושא אבחון שכר כח אדם

על פי הוראה מספר 12 של אגף בכיר לבקרה תקצוב ופיתוח ברשומ"ק במשרד הפנים בירושלים בנושא בחינת מערך השכר ברשות מקומית על החשב המלווה לנקוט בפעולות הבאות:

1. עליו לבצע, סמוך ככל שניתן למועד כניסתו לרשות המקומית, בדיקה מקיפה ומעמיקה לגבי תשלומי השכר לעובדיה, שמטרתה לבחון שלוש סוגיות עיקריות:
 - האם כל עובדי הרשות המקומית מועסקים בהתאם לתקן שאושר?
 - האם עובדי הרשות המקומית התקבלו לעבודתם בהתאם לחוק ולתקנות, ובמקרה שנדרש – התקבלו לאחר קיום מכרז פומבי?
 - האם השכר המשולם לעובדים בהתאם לחוקת העבודה ולמסמכים הרלוונטיים ובהתאם להסכמים שנחתמו עימם, לרבות רכיבי השכר, תשלום בגין שעות נוספות ושעות כוננות, ומעקב אחר ימי חופשה ומחלה?
2. ברשויות מקומיות בהן קיים מספר רב של עובדים, ובדיקה פרטנית כאמור לעיל בזמן קצר אינה אפשרית, יבצע החשב המלווה סמוך למועד כניסתו לתפקיד בדיקה כנ"ל בגין העובדים המועסקים בחוזה אישי ו/או כאחוז משכר מנכ"ל וכן בגין עובדים שעלות שכרם עולה על 20,000 ₪, ויכין תוכנית עבודה לבדיקת כלל עובדי הרשות המקומית במהלך החודשים העוקבים.
3. בנוסף על האמור לעיל, עליו לבצע בדיקה שוטפת מדי חודש אחר השינויים בשכר באמצעות "דוח פערי שכר", לבדוק ולאשר תוספות ושינויי שכר מחודש לחודש.
4. ההוראה הנ"ל אינה כוללת הנחיות לבדיקת קבלת עובדים חדשים לרשות המקומית. במקרה שנדרש, עליו לבדוק חוקיות קבלת העובדים בהתאם לתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), תש"ס-1979 או צו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), תשל"ז-1977, בהתאם לעניין.
5. במסגרת האבחון, על החשב המלווה לבחון האם מסגרת כוח האדם שנכללה בתקציב היא בהתאם לתקן כוח האדם שאושר לרשות המקומית, וככל שנוספו משרות שאינן דורשות אישור המשרד – קיים תקציב למימון משרות אלו. יש לשים לב כי ברשות מקומית שאושרה לה תוכנית הבראה לא תעלה מסגרת כוח האדם על המסגרת שאושרה בתוכנית ההבראה, ואילו תקציב השכר שיאושר לא יעלה על הסכומים שאושרו בתוכנית הבראה. ככל שנמצאו חריגות ממסגרת כוח האדם המאושרת, יתריע החשב המלווה בפני הגזבר טרם העברת התקציב לאישור מליאת המועצה בנוסף על הדיווח למחוז במשרד הפנים.
6. לשם ביצוע האבחון על החשב המלווה לקבל עם כניסתו לתפקיד רשימה מפורטת של עובדי הרשות המקומית הכוללת את שמות העובדים, תפקידם, דירוג ודרגת העובד, חלקיות המשרה בשעות ובאחוזים ולוודא שמצבת העובדים תואמת לתקציב כוח אדם של הרשות המקומית.
7. **מכרז פומבי** – על פי תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), תש"ס-1979 סעיף 2 (א) "התפנתה בעירייה משרה בדרגה 7 ומעלה של הדירוג המנהלי שיש עליה הקצבה בתקציב המאושר, או בדרגה 37 ומעלה של דירוג ההנדסאים והטכנאים, או בדרגה כלשהי של הדירוגים המקצועיים האחרים, ולא נתמלאה בדרך אחרת – יפורסם עליה מכרז פומבי". בהתאם, על פי צו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), תשל"ז-1977 סעיף 40(א) "התפנתה ברשות מקומית משרה בדרגה ט"ז ומעלה של הדירוג האחיד, או בדרגה 4 ומעלה של דירוג ההנדסאים והטכנאים, או בדרגה כלשהי של הדירוגים המקצועיים האחרים ולא נתמלאה באחת מהדרכים המפורטות בפרקים הרביעי, החמישי והשישי – יפורסם עליה מכרז פומבי". בהתאם לכך, עליו לוודא כי במקרה שקיים ברשות המקומית עובד בדרגה ז', בוצע בגינו מכרז פומבי כנדרש, אלא אם מדובר על הפטורים ממכרז כמופיע בסעיף 2(ב) לתקנות העיריות ובסעיף 40(ב) לצו המועצות המקומיות. כמו כן עליו לוודא כי העובד עמד בבחינות במקרה שנדרש לתפקיד, ונבחר כדין בהתאם לפרוטוקול ועדת הבחינה.
8. **אישור נחיצות משרה** – במועצה מקומית או מועצה אזורית, על פי צו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה),

- תשל"ז-1977, סעיף 4 "התפנתה משרה הנמנית על אחד הסוגים המפורטים בסעיף 5, ניתן למלאה רק לאחר קבלת אישור נחיצות מילוי המשרה מאת השר או מראש מנהל השירות". עליו לוודא קיום אישור נחיצות משרה לעובדים אלו.
9. **מכרז פנימי** – במועצה מקומית או מועצה אזורית, נקבע על פי צו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), תשל"ז-1977 סעיף 8 "התפנתה משרה ברשות מקומית ולא הועבר אליה עובד קבוע המועסק באותה רשות, יפורסם עליה מכרז פנימי". על החשב המלווה לוודא קיום אישור לביצוע מכרז פנימי, פרסום המכרז כנדרש בצו המועצות המקומיות וכן לוודא כי העובד עמד בבחינות במקרה שנדרש לתפקיד, ונבחר כדין בהתאם לפרוטוקול ועדת הבחינה.
10. **עובדים סטטוטוריים ועובדים בחוזה אישי** – בסעיף 170 לפקודת העיריות, סעיף 2 לחוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), סעיף 2 לחוק הרשויות המקומיות (יועצת לקידום מעמד האישה), סעיף 167 לפקודת העיריות, סעיף 34 (א) לפקודת המועצות המקומיות, חלה חובה על רשות למנות מנכ"ל (לעירייה), מזכיר (למועצה), גזבר, יועמ"ש, מהנדס, מבקר, מנהל מחלקת חינוך, רופא וטרינר, אחראי מעמד האישה ואחראי תלונות הציבור. עליו לוודא כי איוש משרות אלו וקליטתם של העובדים התבצע בהתאם לאמור לעיל. כמו כן במקרים בהם נחתמו חוזים אישיים, יש לוודא קיום אישור השר לחוזה העסקה והתאמת השכר המשולם כאחוז משכר מנכ"ל לחוזר מנכ"ל הרלוונטי לתאריך התשלום.
11. **העסקת קרובי משפחה** – על פי סעיף 174א(א) לפקודת העיריות "אדם שהוא קרוב משפחה של ראש העירייה או של אחד מסגניו לא יתקבל לעבודה בעירייה ולא יתמנה למשרה בה", סעיף (ב) "אדם, שקרוב משפחתו ממונה על יחידה מיחידות העירייה, לא יתקבל לעבודה באותה יחידה ולא יתמנה למשרה בה", סעיף (ג) "אדם, שקרוב משפחתו עובד ביחידה מיחידות העירייה, לא יתמנה לתפקיד הממונה על אותה יחידה, אלא אם כן המינוי אינו יוצר ביניהם יחסי כפיפות", סעיף (ד) "הוראות סעיפים קטנים (א) עד (ג) יחולו גם על קבלה לעבודה או על מינוי של עובד ארעי, של עובד המועסק בעירייה על פי חוזה מיוחד ושל אדם המועסק על ידי קבלן כוח אדם כהגדרתו בחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם", תשנ"ו-1996". סעיף 107א(א) לצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), תשל"ז-1977 "לא יתקבל אדם לעבודה ברשות מקומית ולא יועבר עובד למשרה שעליה ממונה קרוב משפחה שלו", סעיף 107ב(ב) "לא יועסק ולא יתמנה ממונה ביחידה של הרשות המקומית שבה עובד קרוב משפחה שלו ובתנאי שלא תהיה ביניהם כפיפות". בהתאם לאמור לעיל, עליו לוודא שלא מועסקים ברשות המקומית קרובי משפחה אלא אם התקבל אישור שר הפנים וועדת השירות להתיר העסקת קרוב המשפחה בנסיבות מיוחדות שיפורטו בכתב.
12. **דירוג ודרגה** – פרק ז' בחוקת העבודה לעובדים ברשויות מקומיות בישראל קובע את דרגות העובדים. עליו לוודא כי הדירוג שעל פיו משולם לעובד הוא בהתאם להשכלה ולקיום תעודה רלוונטית המתאימה לדירוג זה. כמו כן עליו לוודא כי הדרגה אותה מקבל העובד תואמת את הדרגה לתפקיד אותו ממלא העובד על פי חוברת מסלולי הקידום ועל פי חוקת העבודה וההסכמים הקיבוציים.
13. **הוצאות רכב והחזר הוצאות רכב** – במסגרת אבחון השכר ברשות, על החשב המלווה לבחון את רכיבי החזרי ההוצאות השונים המשולמים לעובדים תוך אבחנה בין סוגי התשלומים השונים כגון קצובת נסיעה - המשולמת לעובדים הזקוקים לתחבורה כדי להגיע למקום עבודתו. עליו לוודא כי הסכומים משולמים בהתאם לסעיף 26.902 בפרק ז' לחוקת העבודה. כמו כן לוודא כי אין לעובד המקבל קצובת נסיעה רכב צמוד שכן בהתאם לסעיף 26.910 בפרק ז' לחוקת העבודה "עובדים בעלי רכב צמוד אינם זכאים לקצובת נסיעה". אחזקת רכב - משולמת לעובד עבור שימוש ברכבו הפרטי לצורך ביצוע נסיעות עבודה. עליו לוודא כי לעובד רכב הרשום על שמו וכי אחזקת הרכב מגיעה לו בהתאם לתפקידו ולדרגתו. יש לשים לב כי כחלק מתשלומי אחזקת רכב משולמים "הוצאות קבועות" על פי רמת הניידות כפי שאושרה לעובד וכן "הוצאות משתנות" בהתאם לדוח נסיעות שעל העובד לצרף. על החשב המלווה לוודא קיום דיווח זה. במקרים בהם תנאי ההעסקה של העובד כוללים רכב צמוד, יש לוודא שהתקבל אישור לתנאי העסקתו הכולל רכב צמוד וכי העובד אינו מקבל "כפל נסיעות" כגון קצובת נסיעה כאמור לעיל.
14. **תוספות שכר** – על החשב המלווה לוודא כי במקרה שמשולמות תוספות שכר לעובדים, התוספות הן בהתאם לחוקת העבודה ובהתאם לתפקיד ולדרגת העובד.

15. **דיווחי נוכחות** – על פי סעיף 24 לחוק הגנת השכר, חלה חובה על יחידת השכר ברשות המקומית לנהל פנקס שכר – פנקס בדבר שכר העבודה המגיע לעובדים ופרטי השכר ששולם להם. כמו כן על פי סעיף 25(א) לחוק שעות עבודה ומנוחה "מעביד חייב לנהל פנקס בדבר שעות עבודה, שעות מנוחה שבועית, שעות נוספות, גמול שעות נוספות וגמול עבודה במנוחה השבועית, ובו יירשמו הפרטים שייקבעו בתקנות". לאור האמור, חלה חובה על המעסיקים לנהל מעקב אחר שעות העבודה של עובדי הרשות. החשב המלווה נדרש לוודא קיום רישום ודיווח שעות העבודה לעובדי הרשות המקומית, כמו כן עליו לבצע התאמות בין שעות העבודה כפי שדווחו לבין השכר ששולם לעובד בפועל, וקיום אישורים רלוונטיים במקרים של דיווחי שעות נוספות.
16. **שעות נוספות** – סעיף 5.3 להסכם הקיבוצי קובע כי "רכיב השעות הנוספות ו/או רכיב החזרי הוצאות מדווחות לצורך חישוב משכורתו של העובד. לעניין סעיף זה יהיה בשיעור הממוצע ששולם לאותו עובד ב-12 חודשי העבודה האחרונים". כמו כן פרק ח' בחוקת העבודה לעובדים ברשויות מקומיות בישראל קובע את תנאי תשלום בגין שעות נוספות, בסעיף 27.6(ב) "תשלום שעות נוספות לפי רישום – תשלום עבור עבודה בשעות נוספות יהיה באישור ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיך לכך, העובד ירשום את השעות הנוספות שעבד וידווח עליהן", בסעיף 27.6(ג) "אישור שעות נוספות רק אחרי מילוי מכסת שעות רגילות – עבודת שעות נוספות תאושר לעובד רק אחרי שמילא את מכסת שעות העבודה הרגילה", בנוסף בילקוט הפרסומים 3669 התשמ"ט עמוד 3349 ניתן היתר כללי להעסקה בשעות נוספות "במפעלים בהם עובדים שבוע עבודה בן חמישה ימים... בכל מקרה אסור שסך השעות הנוספות לשבוע יהיה מעל ל-15 שעות". על החשב המלווה לוודא כי במקרה ששולמו שעות נוספות לעובד, השעות שולמו בהתאם לנהלים ולחוקים כאמור לעיל ובאישור הגורמים המתאימים.
17. **קריאות פתע וכוננות לעובדים** – סעיף 27.8 בפרק ח' לחוקת העבודה נקבע כי "פיצוי על כוננות – העובדים ברשויות המקומיות בכל הדיורוגים שלגביהם לא נקבעו בהסכמים ארציים הוראות מיוחדות אחרות בנושא כוננות, ונדרשים להימצא בכוננות בביתם לרגל צרכי העבודה, אחרי שעות העבודה, יקבלו תשלום עבור הכוננות.
- בעד כוננות הנמשכת עד חמש שעות ושליש – תשלום של 100% בעד כל שעה של כוננות.
 - בעד כוננות הנמשכת מעל חמש שעות ושליש ועד שמונה שעות – תשלום של 100% בעד כל שעת כוננות ורק עבור חמש שעות ושליש.
 - בעד כוננות הנמשכת למעלה משמונה שעות – תשלום בסכום השווה למי שהועסק בכוננות של יותר מחמש שעות ושליש ועד שמונה שעות, בתוספת תשלום של 2/3 משכר של שעה רגילה בעד כל שעת כוננות שמעל השעה השמינית ואילך".
- במקרה שקיימים עובדים ששולם להם שכר בגין שעות כוננות, על החשב המלווה לוודא שאכן תפקידם מחייב הימצאות בכוננות, וכי דווח בהתאם לחוק ולהנחיות כאמור לעיל ונחתם ואושר על ידי הגורמים הרלוונטיים.
18. **ימי חופשה ומחלה** – על פי סעיף 26(א) לחוק חופשה שנתית "מעביד חייב לנהל פנקס חופשה שבו יירשמו ביחס לכל עובד הפרטים שייקבעו בתקנות", בהתאם לכך, על החשב לוודא קיום רישום ומעקב אחר ימי חופשה, ניצול חופשה בפועל ורישומם בפנקס החופשה. כמו כן על פי סעיף 7(א) לחוק חופשה שנתית "אין החופשה ניתנת לצבירה". בהתאם לכך, על החשב המלווה לוודא שלא נעשית צבירה מעבר לימים שאושרו בתקנות, ולוודא מחיקת ימי חופשה לעובדים שצברו מעבר למותר. כמו כן עליו לוודא מעקב אחר ימי מחלה ורישום מספר ימי מחלה המגיעים לעובד על פי סעיף 4(א) לחוק דמי מחלה "תקופת הזכאות לדמי מחלה לא תעלה על תקופה מצטברת של יום וחצי לכל חודש עבודה מלא שהעובד עבד אצל אותו מעביד או באותו מקום עבודה החל מהיום שבו חל עליו חוק זה ולא יותר מ-90 יום, בניכוי התקופה שבעדה קיבל העובד דמי מחלה על פי חוק זה", וכי בגין תשלום ששולם לעובד בזמן מחלה הומצא אישור מתאים וכי שולם רק בגין הרכיבים להם זכאי העובד (לא שולם בגין נסיעות וכדומה).
19. **שווי שימוש** – על החשב המלווה לוודא כי הטבות שנתנו לעובד כגון תלושי שי, רכב צמוד, טלפון נייד וכדומה נזקפו לחובת העובד בשווי השימוש שנקבע על פי חוק.

20. **העסקת עובד כמ"מ ובהסכם זמני** – על החשב המלווה לוודא כי במקרה שעובד מועסק ברשות המקומית כמ"מ ו/או בהסכם זמני, תקופת ההעסקה אינה חורגת מן התקופה המותרת על פי חוק, וכי הרשות המקומית נערכת לביצוע מכרז בזמן ובאופן אשר יאפשר איוש התפקיד מיד בתום תקופת העסקת העובד הזמני.

"יש לזכור כי אישור שעות נוספות, כונוניות, החזר הוצאות רכב, מילוי מקום וכיו"ב אמורות להיות מאושרות על ידי החשב המלווה, מראש ובכתב, כחלק מתפקידו כחותם שלישי על הוצאה כספית המחייבת את הרשות.

המקורות המחייבים את עבודת החשב המלווה בנושא אבחון שכר כח אדם

1. פקודת העיריות פרק תשיעי: עובדי העיריה.
2. תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), תש"ס-1979.
3. צו המועצות המקומיות (א), תשי"א-1950 פרק שמיני: סימן א': עובדי המועצה.
4. צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958 פרק שמיני: עובדים.
5. צו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), תשל"ז-1977.
6. צו המועצות המקומיות (שירות העובדים), תשכ"ב-1962.
7. חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), תשס"ח-2008.
8. חוק הרשויות המקומיות (יועצת לקידום מעמד האישה), תש"ס-2000.
9. חוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), תשל"ו-1975.
10. חוק הרשויות המקומיות (מהנדס רשות מקומית).
11. חוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידת נוער ומועצת תלמידים ונוער), תשע"א-2011.
12. תקנות הרשויות המקומיות (מנהל יחידת הנוער ומועצת התלמידים ונוער) (תנאים בדבר השכלה וניסיון למנהל יחידת נוער), תשע"ב-2011.
13. חוק הרשויות המקומיות (מנהל מחלקת חינוך), תשס"א-2001.
14. תקנות הרשויות המקומיות (מנהל מחלקת חינוך) (כשירות), תשס"ג-2003.
15. חוק הגנת השכר, תשי"ח-1958.
16. חוק חופשה שנתית, תשי"א-1951.
17. חוק דמי מחלה, תשל"ו-1976.
18. חוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א-1951.
19. חוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות.
20. הסכם קיבוצי מיום 3 למרץ 1999.
21. חוזרי הממונה על השכר במשרד האוצר.
22. חוזרי מנכ"ל משרד הפנים.
23. ילקוט הפרסומים 3669 התשמ"ט.

דגשים מקצועיים לאבחון שכר כח אדם ברשות המקומית

1. נתונים ומידע בנושא מערך השכר ברשות המקומית לרבות ממצאים על חריגות שכר וטעויות בתשלום שכר ניתן למצוא בדוחות הבאים:
 - דוח כספי מבוקר אחרון של רו"ח מטעם משרד הפנים
 - דוח ביקורת מפורט אחרון של רו"ח מטעם משרד הפנים
 - דוחות מבקר המדינה על הרשות המקומית (אם נעשו)
 - 3 דוחות ביקורת אחרונים של מבקר הפנים
 - דוח הממונה על השכר במשרד באוצר על חריגות שכר לכאורה (אם נעשה)
 - דוח מעקב חודשי אחרון
 - דוח מעקב רבעוני אחרון
 - דוח סיום של חשב מלווה קודם
2. החשב המלווה נדרש לקבל לידי רשימה מפורטת של עובדי הרשות המקומית, הכוללת את שמות העובדים, תפקידם, דירוג ודרגת העובד, חלקיות המשרה בשעות ובאחוזים וסטטוס מצבת העובדים, ולוודא רשימה זו תואמת לתקציב כוח אדם של הרשות המקומית.
3. דוח האבחון הראשוני יכול פרק התייחסות לרמות שכר וחריגות שכר (יש לפרט מספר עובדים בכל רמה חריגה). התייחסות זו תכלול נתונים לגבי:
 - היקף השעות הנוספות
 - מספר אחזקות רכב
 - כונויות מאושרות
4. על דוח האבחון לכלול פירוט לגבי עובדי הרשות המקומית ועובדי חברות כוח אדם ו/או חברות עירוניות.

מקורות נוספים בהם מומלץ לעיין

- אתר משרד הפנים/ שלטון מקומי/הון אנושי:
 - ✓ נושאים נבחרים
 - ✓ הנחיות לקליטת עובדים ברשויות
 - ✓ העסקת עובדים בחוזים אישיים
 - ✓ העסקת קרובי משפחה

מבוא

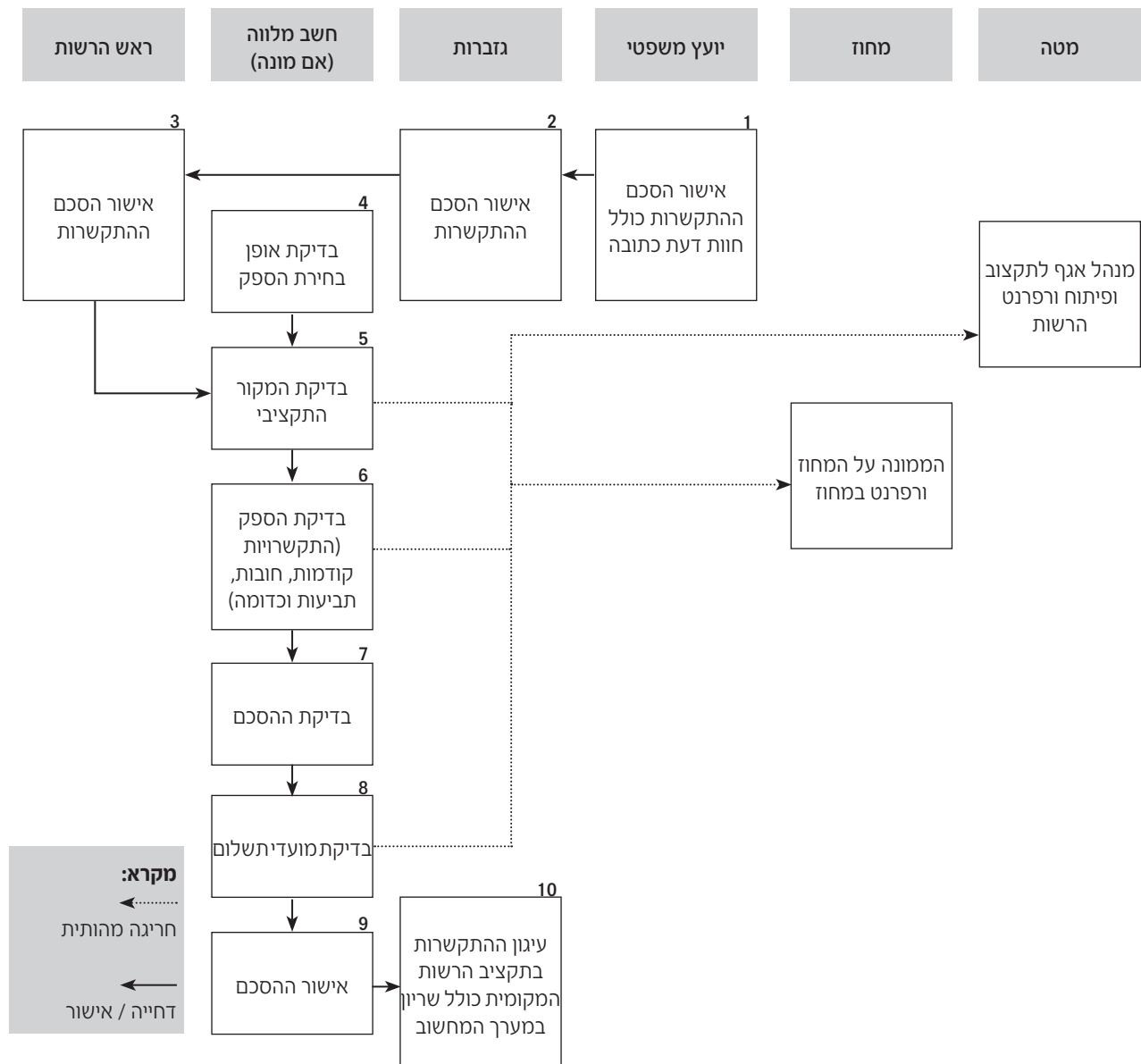
הכללים וההנחיות בנושא התקשרויות של רשויות מקומיות עם ספקים, נותני שירותים ויועצים נקבעו בחוקים, בתקנות שונות ובחוזרי מנכ"ל משרד הפנים.

על-פי סעיף 142ג (א) 4 לפקודת העיריות, כל התקשרות ו/או חתימת חוזה בעלי משמעות כספית הנעשים על ידי הר"מ מחייבים את אישורו וחתימתו של החשב המלווה.

ככלל, התקשרות ר"מ לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, תיערך במכרז באופן שקוף ככל הניתן בנסיבות העניין, הוגן ושוויוני.

הוראת משרד הפנים בנושא התקשרויות עם ספקים, נותני שירותים ויועצים מפרטת את ההנחיות שלפיהן יפעל החשב המלווה בקבלת ההחלטות לקראת ביצוע רכש/התקשרות ובמהלך ביצועו. מטרתה של הוראה זו נועדה לתת בידי החשב המלווה כללים והנחיות לביצוע תקין של התקשרויות ורכישות.

איור 1 - סדר פעולות לאישור התקשרות ברשות מקומית המלווה על ידי חשב מלווה



חובותיו של החשב המלווה בנושא אבחון מערך ההתקשרויות

במסגרת תהליך האבחון, מחובותיו של החשב המלווה לנקוט בפעולות הבאות⁶:

1. עליו להכיר את הכללים וההנחיות שנקבעו בתקנות, בפקודות ובצווים בנוגע לאישור התקשרויות ע"י רשות מקומית כמפורט להלן:
 - סעיף 195 (א) לפקודת העיריות קובע כי "ראש העיריה רשאי, על פי החלטת המועצה, להתקשר בחוזה בשם העירייה והוא רשאי לעשות כן גם ללא החלטת המועצה אם לכל הוצאה כספית הכרוכה בחוזה ניתנה הקצבה מתאימה בתקציב המאושר".
 - סעיף 196 לפקודה קובע כי "חוזה של עירייה למתן זיכיון או מונופולין, או חוזה שאין להוצאות הכרוכות בו הקצבה מתאימה בתקציב המאושר, טעון אישור המועצה וכן אישור השר בכתב".

6 הוראה מספר 4 של אגף בכיר לבקרה תקצוב ופיתוח ברשומ"ק במשרד הפנים בירושלים בנושא מערך ההתקשרויות

- מתוקף סעיף 142 ג (א) (4) לפקודה, על אף האמור בסעיפים 195 (א) לפקודת העיריות ו – סעיף 196 לפקודה לעיל, בר"מ אשר מונה לה חשב מלווה נדרש אישורו של החשב המלווה מראש ובכתב לכל התקשרות בחוזה אשר מהווה התחייבות כספית.
 - סעיף 197 לפקודת העיריות קובע "לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי".
 - סעיף 192 לצו המועצות המקומיות קובע "לא תתקשר מועצה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי הוראות התוספת הרביעית".
 - תקנות העיריות (מכרזים) והתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות מפרטות את הכללים לעריכת מכרז ואת הנסיבות בהן קיים פטור ממכרז.
 - בנושא עסקאות במקרקעין קיימת בנוסף לאמור לעיל הנחיה בסעיף 188 לפקודת העיריות לפיה "עירייה לא תהיה רשאית למכור מקרקעין, להחליפם או למשכנם אלא על פי החלטת המועצה ברוב חבריה ובאישור השר או מי שהוא הסמיך לכך". בנוסף מחייבת הפקודה אישור כאמור גם לעסקאות של השכרת מקרקעין לתקופה העולה על חמש שנים ולהשכרת נכסים שחוק הגנת הדייר חל עליהם.
 - חוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים) קובע בסעיף 2 כי "רשויות רשאיות להחליט כי לעניין פלוני או לסוג עניינים יתקשרו בחוזה להזמנת טובין, להזמנת שירותים או לביצוע עבודות לאחר פרסום מכרז פומבי משותף, ובלבד שלהוצאות המשוערות של ביצוע המכרז ניתנה הקצבה מתאימה בתקציבים המאושרים של הרשויות המקומיות או שנתנה הרשאה לכך משר הפנים".
 - חוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים) קובע בסעיף 9 כי "רשות מקומית רשאית, באישור שר הפנים, להתקשר בחוזה להזמנת טובין, להזמנת שירותים או לביצוע עבודות עם מי שזכה במכרז שפורסם מטעם משרד משרדי הממשלה או מטעם ארגון או מוסד ציבור".
 - בהמשך לאמור לעיל, בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים המתפרסמים מעת לעת נכללים אישורי התקשרות לפי סעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים) בנושאים שונים בהתאם למכרזים שנעשו על ידי החברה למשק וכלכלה או על ידי החשב הכללי במשרד האוצר.
 - איסור התקשרות בחוזים – סעיף 122 א' לפקודת העיריות וסעיף 103 א' בצו המועצות המקומיות קובעים כי חבר מועצה, קרובו, סוכנו או שותפו או תאגיד שיש לאחד מהם חלק העולה עשרה אחוזים בהון או ברווחיו או שאחד מהם מנהל או עובד אחראי בו לא יהיה צד לחוזה או לעסקה עם העירייה/המועצה. כמו כן, הסעיפים מפרטים את הסייגים לתחולת איסור זה.
 - בנושא רכש קובעות תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין) בסעיף 8 כי "לא תבוצע רכישה אלא באישור מראש מאת ועדת רכש ובלאי שניתן באמצעות מנהל רכש ואספקה ובכפוף להוראות כל דין", סעיף 9 לתקנות אלו קובע את המקרים בהם ניתן לבצע רכישות ללא אישור כאמור.
2. בבואו של החשב המלווה לאשר התקשרות עליו לוודא כי התקשרות זו עומדת בכל הכללים וההנחיות כמפורט לעיל, לשם כך יבצע בדיקות כמפורט להלן:
- בדיקת אופן בחירת הספק: יבדוק את היקף ההתקשרות הכולל ויוודא כי בחירת הספק נעשתה בהתאם לכללים בתקנות המתייחסים להיקף כאמור.
 - בהמשך לאמור לבדיקת אופן בחירת הספק, עליו לשים לב כי בהתאם לסעיף 5 לתקנות העיריות (מכרזים) הקובע כי אם בוצע פיצול חוזים בגין רכישת אותם טובין או ביצוע מספר עבודות המהוות למעשה עבודה אחת שלמה, יש לראות את כל אותם חוזים כאילו מדובר בחוזה אחד.
 - ככל שמדובר בהתקשרות שנעשתה בהתאם לסעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים) על החשב לוודא כי ההתקשרות נעשתה בהתאם לאישורים ולסכומים המופיעים בחוזר מנכ"ל הרלוונטי להתקשרות זו.

3. **בדיקת אופן בחירת הספק (ככל שמדובר בהתקשרות שנעשתה לאחר מכרז פומבי):**

- החשב המלווה יוודא כי ביצוע המכרז נעשה בהתאם לתקנות העיריות (מכרזים) – פרסום בעיתונות, טפסי המכרז, הופקד אומדן בתיבת המכרזים, קיומו של פרוטוקול ועדת פתיחה חתום כנדרש וכו'.
- על החשב המלווה לעבור על סיכומי הפרוטוקול של ועדת מכרזים ולוודא כי המלצת הוועדה ניתנה בהתאם לקבוע בתקנה 22 לתקנות העיריות מכרזים בדגש על הנושאים הבאים:
 - ✓ הוועדה המליצה על ההצעה הזולה ביותר.
 - ✓ המחירים המוצעים הם הוגנים וסבירים ביחס לאומדן שנמסר.
 - ✓ אם המליצה הועדה על הצעה שאינה הזולה ביותר קיימים בפרוטוקול נימוקים משכנעים להחלטה.
 - ✓ אם הוגשה הצעה יחידה או נותרה לדיון הצעה יחידה בפני הוועדה והמליצה הוועדה על הצעה זו, קיימים נימוקים משכנעים בפרוטוקול הוועדה להחלטה זו.
- על החשב המלווה לוודא כי החלטת מועצת הרשות בדבר בחירת הספק תואמת את המלצת ועדת המכרזים וככל שנבחר ספק אחר לבחון את נימוקי המועצה. מצא החשב כי נימוקי המועצה אינם סבירים ו/או כי נבחרה הצעה גבוהה יותר מההצעה שהומלצה ידרוש החשב הסברים נוספים וככל שלא שוכנע – לא יאשר את ההתקשרות.

4. **בדיקת אופן בחירת הספק (ככל שמדובר בהתקשרות שנעשתה לאחר מכרז זוטא):**

- על החשב המלווה לוודא כי היקף ההתקשרות אינו מחייב קיום מכרז פומבי בהתאם לסעיף 8(א) לתקנות העיריות מכרזים.
- על החשב המלווה לוודא כי הר"מ מנהלת רשימת קבלנים וספקים הרשאים להשתתף במכרז זוטא וכי הרשימה מנוהלת בהתאם לכללים המפורטים בסעיף 8(ב) – 8(ג) לתקנות.
- על החשב המלווה לוודא כי מספר הקבלנים/ספקים אליהם נשלחה ההודעה תואם לדרישות סעיף 8(ד) לתקנות בהתאם לערך החוזה.
- על החשב המלווה לוודא כי הצעות המחיר שהתקבלו הינן סבירות והגיגיות ביחס לאומדן עלות הטובין/השירותים כפי שמעריך הגורם המקצועי ברשות.
- על החשב המלווה לוודא כי ההתקשרות בוצעה עם הקבלן/ספק שהגיש את ההצעה הזולה ביותר.
- מומלץ כי החשב המלווה יבדוק אחת לשנה את רשימת הספקים והקבלנים אליהם פנתה הר"מ אשר ועדת המכרזים מחויבת לפרסם ויוודא כי אכן נשמרים עקרונות השוויוניות.

5. **בדיקת אופן בחירת הספק (ככל שמדובר בהתקשרות שנעשתה בפטור ממכרז):**

- על החשב המלווה לוודא כי הפטור שניתן הינו בהתאם לכללים שנקבעו בסעיף 3 לתקנות העיריות (מכרזים), ובהתאם להנחיות משרד הפנים כפי שמפורסמות מעת לעת.
- ככל שהפטור ניתן על פי סעיף 3 (3), מאחר וסכום החוזה נמוך מהסכום המינימלי המחייב מכרז, על החשב המלווה לוודא כי לא מדובר בפיצול של מספר חוזים לצורך רכישת אותם טובין, או ביצוע מספר עבודות המהוות עבודה אחת שלמה. בנוסף במידה ומדובר ברכישת טובין, על החשב המלווה לוודא כי התקבלו הצעות מחיר ממספר ספקים כפי שמחייבות תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסים, רישום וניהול טובין).
- ככל שהפטור ניתן על סמך סעיף 3 (4) לתקנות, מאחר ומדובר בספק יחיד או מומחה יחיד, יוודא כי ההתקשרות בוצעה בהתאם לחוזר מנכ"ל 8/2016 העוסק בהתקשרויות בפטור ממכרז.
- ככל שהפטור ניתן על סמך סעיף 3 (6) לתקנות, מאחר וקיימת דחיפות בביצוע ההזמנה, יוודא כי אכן נימוקי הדחיפות הינם סבירים, ולא מדובר בטובין או שירותים שהיה ידוע מראש כי יידרשו דחיפות בביצוע ההזמנה נעשתה על מנת לקבל פטור.
- פטורים שניתנו מסיבות אחרות על פי התקנות ייבחנו על ידו בהתאם לשיקול דעתו.
- לא הניח החשב את דעתו כי אכן הפטור ניתן מסיבה מוצדקת על פי התקנות, ידרוש מהר"מ לקיים הליך מכרז זוטא או פומבי בהתאם לנסיבות.

6. **בדיקת המקור התקציבי:** על החשב המלווה לוודא כי להוצאה הכספית הכרוכה בחוזה ניתנה הקצבה מתאימה בתקציב המאושר.
7. **בדיקת הספק:** על החשב המלווה לבדוק (ככל שניתן) את ההתקשרויות הקודמות עם הספק, חובות של הספק לר"מ ו/או חובות שלה לספק, ערכאות משפטיות / תביעות של הספק כנגדה ו/או שלה כנגד הספק. ככל שיימצא לנכון. לאור ממצאי בדיקתו, יפנה זאת לתשומת לב היועץ המשפטי, הגזבר, ראש הר"מ, המחוז והמטה במשרד הפנים.
8. **בדיקת ההסכם:** על החשב המלווה לוודא שההסכם למתן השירותים ו/או לביצוע העבודה כולל התייחסויות להיבטים הבאים:
- ככל שיש עבר בעייתי מצד התנהלות הספק יש לעגן בהסכם את התרופות המתאימות וכן לקבוע מנגנון לתשלום פיצויים מצד הספק / נותן השירותים על הפרת ההסכם ו/או חלק מההסכם ו/או מימוש אבני דרך מתוך ההסכם. יש לקבוע פיצוי מוסכם לכל אחת מההפרות הרלוונטיות.
 - יש להגיע למיצוי והסדר של חובות עבר בטרם תחל התקשרות חדשה עם הספק / נותן השירותים.
 - נותן השירותים יצהיר כי יש לו את היכולת והאמצעים הדרושים לרבות האמצעים הכספיים ומשאבי האנוש העומדים לרשותו וכן את הידע המקצועי, הניסיון והמומחיות הנדרשים לשם אספקת השירותים.
 - נותן השירותים יצהיר ויתחייב כי הוא מחזיק במסמכים והאישורים התקפים בהתאם להוראות כל דין לרבות המסמכים והאישורים התקפים מאת הרשויות המוסמכות. נותן השירותים יתחייב להציגם לר"מ לפני תחילת העבודה ובמהלכה במידה וידרש.
 - במקרה של הפרה יסודית של ההסכם מצד נותן השירותים או במקרה של ביצוע פשע על ידו – תהיה הר"מ רשאית לבטל הסכם זה ללא התראה מוקדמת.
 - בכל מקרה של ביטול ההסכם על-ידי הר"מ, לא תהיה עליה חובה לפצות את נותן השירותים או לשלם לו תשלום בשום צורה, למעט התמורה הקבועה בהסכם עבור השירותים שסיפק עד לביטול ההסכם.
 - יש לאפשר לר"מ לסיים ההתקשרות במתן התראה של 90 ימים, ובכל מקרה אין להתחייב בהתקשרות ארוכה מתקופת התקציב. ניתן להגדיר אופציות להארכת ההתקשרות.
 - בכל מקרה של הפסקת ההסכם מכל סיבה שהיא, נותן השירותים מחויב להעביר לר"מ את כל החומר השייך לרשות המקומית שברשותו, או את כל העבודה שעשה עבורה עד להפסקת ההסכם, ללא דיחוי וללא שום פגיעה. מובהר כי נותן השירותים אינו רשאי לעכב אצלו חומר כלשהו מכל סיבה שהיא, לרבות לא בשל תשלום המגיע לו.
 - תשלום יבוצע רק לאחר מתן השירותים לשביעות רצון הגורם הרלוונטי בר"מ ובהתאם לביצוע בפועל.
 - נותן השירותים מסכים ומצהיר בזאת כי הר"מ תהא רשאית לקזז מהתמורה שעליה לשלם לנותן השירותים על-פי הסכם זה על נספחיו ומכוח כל הסכם אחר – כל סכום המגיע לה מנותן השירותים על-פי הסכם זה או על-פי כל הסכם אחר או ע"פ דין.
 - גזבר הר"מ ו/או מבקר הפנים שלה ו/או החשב המלווה שמונה מטעם משרד הפנים לר"מ יהיו רשאים לקיים בכל עת, בין בתקופת ההסכם ובין לאחריה, ביקורת ובדיקה אצל נותן השירותים בכל הקשור במתן השירות, או בתמורה הכספית נשוא הסכם זה.
 - היה ולא מילא נותן השירותים חיוב מחויביו, רשאי משרד הפנים מבלי לגרוע מכל סמכות אחרת הקיימת לו בין אם לפי חוק ובין אם לפי הסכם זה לבצע, את אחת הפעולות הבאות או כולן ביחד:
 - ✓ לבצע במקום נותן השירותים את החיוב ולקזז את ההוצאות שנגרמו לו בשל כך מהתשלומים המגיעים לנותן השירותים לפי הסכם זה.
 - ✓ לבטל את ההסכם בהודעה בכתב.
 - על ההסכם להגדיר את השירות הנדרש באופן מדיד ואת אופן הבקרה, הדיווח והאימות על מתן השירות באיכות ובכמות הנדרשת.

- בטרם חתימה על חוזה התקשרות יוודא כי פרטי הספק (שם, ח.פ. וכו') תואמים לפרטי הספק הזוכה וכי המחירים והכמויות המפורטים בהסכם ההתקשרות תואמים להצעת הספק במכרז.
- 9. **בדיקת מועדי התשלום:** על החשב המלווה לוודא כי מועדי התשלום שהוגדרו בהסכם סבירים לנוכח ניהול תזרים המזומנים של הר"מ. אם הגורם המממן הוא משרד ממשלתי, או גורם חיצוני, יש לוודא כי מועד התשלום מקביל למועד קבלת התקבול (אין מימון ביניים).

המקורות המחייבים את עבודת החשב המלווה בנושא אבחון מערך ההתקשרויות

1. פקודת העיריות פרק 10 – נכסי העיריה ועסקיה.
2. פקודת המועצות המקומיות – פרק ג' – תקציב וחשבונות.
3. חוק יסודות התקציב, התשמ"ה – 1985 פרק ד' – "הוראות בקשר לתאגידים ורשויות מקומיות".
4. תקנות רשויות המקומיות (הכנת תקציבים) תשל"א – 1971.
5. קובץ הנחיות להגשת מסגרת תקציב הרשות המקומית לשנת 20XX.
6. תקנות העיריות (מכרזים).
7. תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין) – פרק ג.
8. צו המועצות המקומיות (א).
9. חוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים) תשל"ב – 1972.
10. תקנות הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), תשל"ג – 1973.
11. חוזרי מנכ"ל משרד הפנים המתפרסמים מעת לעת.

דגשים מקצועיים לאבחון מערך ההתקשרויות

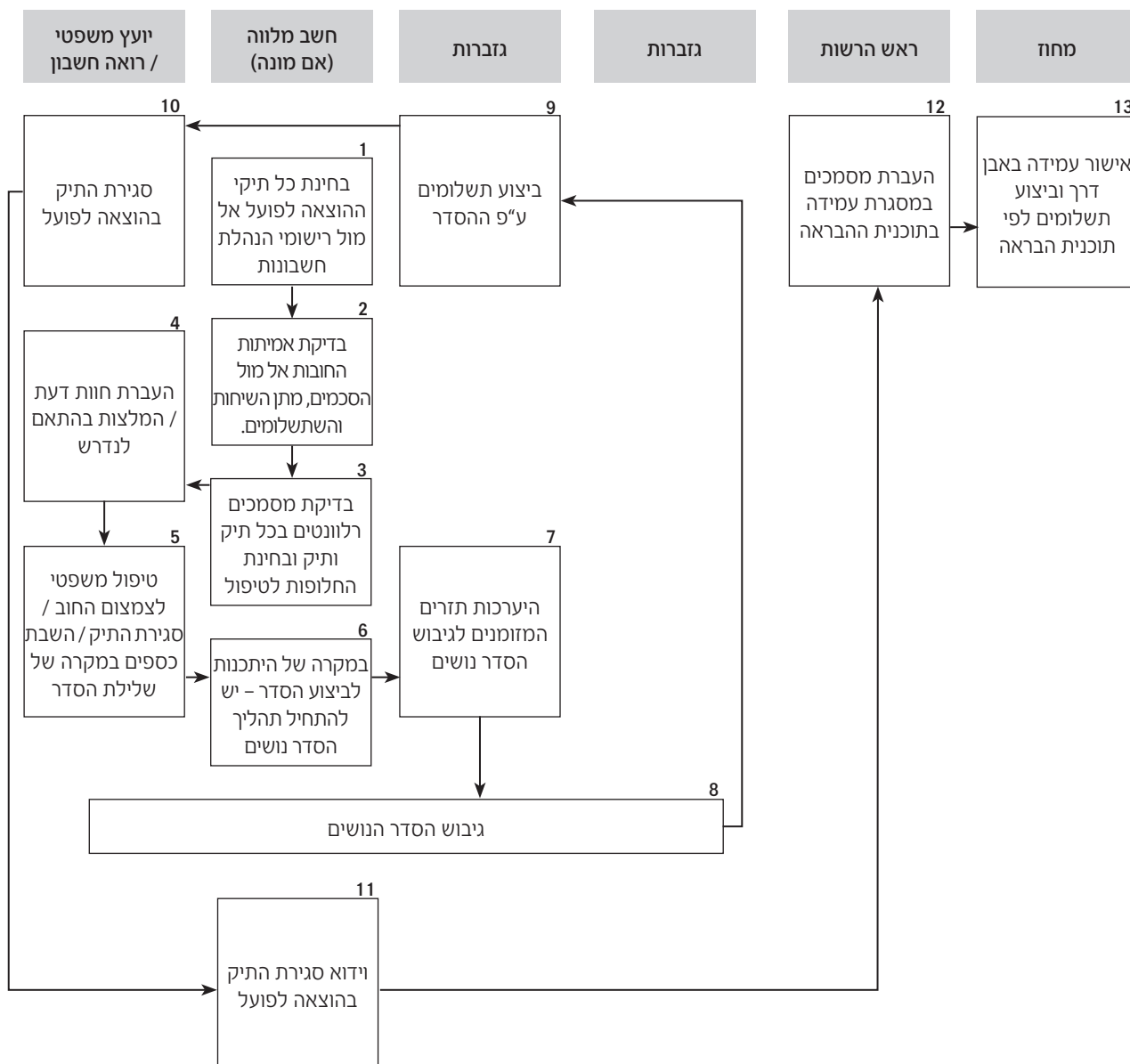
1. עם כניסתו לתפקיד יאסוף נתונים ומידע על מערך ההתקשרויות של הר"מ מהדוחות הבאים:
 - דו"ח כספי מבוקר אחרון של רו"ח מטעם משרד הפנים
 - דו"ח ביקורת מפורט אחרון של רו"ח מטעם משרד הפנים
 - דוחות מבקר המדינה על הר"מ (אם נעשו)
 - 3 דוחות ביקורת אחרונים של מבקר הפנים
 - דו"ח מעקב חודשי אחרון
 - דו"ח מעקב רבעוני אחרון
 - דו"ח סיום של חשב מלווה קודם

מבוא

חובות עבר של הרשות המקומית לספקים ולנותני שירותים עלולים לגרום לפתיחת תיקי הוצאה לפועל כנגד הרשות המקומית ולהטלת צווי עיקול על חשבונות הרשות המקומית ועל נכסיה. תוכנית ההבראה של הרשות המקומית כוללת את אופן ההסדרה והמקורות להקטנה ולצמצום של חובות אלה. על מנת שתכנית ההבראה תהיה אפקטיבית, על החשב המלווה לאבחן בצורה מקיפה ויסודית את מצבת החובות של הרשות המקומית, והסטטוס המשפטי של כלל הליכי הגביה המתנהלים כנגדה. במצבי קיצון, בהם מתקיימים כנגד הרשות המקומית מספר גדול של הליכי גביה, פועלת הרשות המקומית לאיחוד כלל התיקים שנפתחו כנגדה בהוצאה לפועל באמצעות הקמת תיק איחוד. הליך זה מאפשר הקפאת הליכים כנגד הרשות, ופריסת הסכום הכולל של כלל החובות לנושים שהליכי הגביה שלהם כלולים בתיק האיחוד. במסגרת הליך זה ניתן לבקש גם ביטול של עיקולים קיימים על חשבונות הרשות המקומית. הליך איחוד התיקים מתבצע על ידי היועמ"ש של הרשות המקומית או עו"ד המתמחה בכך. פתרון אחר להתמודדות עם החובות הוא ניהול משא ומתן פרטני עם כל אחד ואחד מהזכאים וגיבוש הסדר עם הזכאי. על פי סעיף 146 לפקודת העיריות / סעיף 39 לפקודת המועצות המקומיות, לבקשת נושה של עירייה או מועצה מקומית או לבקשת שר הפנים, באישור שר המשפטים, רשאי בית המשפט לקבוע כי הוראות הפרק השלישי לחלק התשיעי לחוק החברות, התשנ"ט-1999, יחולו, בשינויים המחויבים, על עירייה או מועצה מקומית. הפרק השלישי לחלק התשיעי לחוק החברות דן בנושאי פשרה או הסדר בין חברה לבין נושיה. בכל אחד מהפתרונות המוצגים לעיל בהם תבחר הרשות המקומית, לחשב המלווה תפקיד מרכזי. זאת הן בהגשת דוחות על מצבה הכספי של הרשות, ועל יכולתה לעמוד בתשלומים החודשיים והן בבדיקת החוב האמיתי לזכאי שבגינו נפתח לרשות המקומית תיק בהוצאה לפועל. על פי הוראה מספר 9 של אגף בכיר לבקרה תיקצוב ופיתוח ברשות המקומית במשרד הפנים בירושלים בנושא גיבוש הסדרי נושים, על החשב המלווה לבחון את חובות העבר של הרשות המקומית לספקים ו/לנותני שירותים על מנת לגבש הסדרי נושים. הוראה זו נועדה לתת בידי החשבים המלווים כלים לבחינת החוב, על מנת לגבש הסדרי נושים.

חובותיו של החשב המלווה בנושא אבחון מצב חובות הרשות וסטטוס תיקי הוצל"פ

איור 2 – תהליך גיבוש הסדרי נושים על פי הגורמים האחראיים ולפי סדר הפעולות כמפורט בהוראת משרד הפנים



לשלב האבחון, רלוונטיים הפעולות 1,2,3,4 בתרשים.

את הנתונים הנדרשים לביצוע האבחון ניתן למצוא במקורות הבאים:

- דוח כספי מבוקר אחרון של רו"ח מטעם משרד הפנים
- דוח ביקורת מפורט אחרון של רו"ח מטעם משרד הפנים
- דוחות מבקר המדינה על הרשות המקומית (ככל שנעשו)
- דוח ביקורת חקירתי על תיקי הוצל"פ (ככל שנעשה)
- תוכנית הבראה של הרשות
- רשימת תיקים לחייב מרישומי ההוצאה לפועל
- רשימת עיקולי הוצל"פ על כספי המועצה אצל מחזיקים שונים
- רשימת חובות לספקים בספר 6
- דוח מעקב חודשי אחרון
- דוח מעקב רבעוני אחרון
- דוח סיום של חשב מלווה קודם
- דוח אבחון ראשוני

המקורות המחייבים את עבודת החשב המלווה בנושא אבחון מצב חובות הרשות וסטטוס תיקי הוצל"פ

- חוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985.
- חוק פסיקת ריבית והצמדה, תשכ"א-1961.
- הוראת עבודה מספר 9 של משרד הפנים לגיבוש הסדרי נושים.
- הוראת עבודה מספר 12 של משרד הפנים לבקרה אחר תביעות משפטיות.
- הוראת עבודה מספר 5 של משרד הפנים לבקרת התקשרויות קיימות.

דגשים מקצועיים לאבחון מצב חובות הרשות וסטטוס תיקי הוצל"פ

במסגרת אבחון הרשות המקומית מומלץ:

1. לקבל מהיועמ"ש של הרשות המקומית תדפיס של כל תיקי ההוצאה לפועל הכולל את רשימת כל התיקים המתנהלים נגד הרשות המקומית בהוצאה לפועל, מצב החשבון לכל תיק ותיק וכן פירוט כלל החובות לרשות.
2. ללמוד את המקרים בתיקי ההוצאה לפועל, החל מפתיחת התיק ועד להגשת הבקשה לפריסת חובות וניהול תיק איחוד.
3. לבחון את אמיתות החוב: אם הרשות המקומית מבקשת לבצע איחוד תיקים או מבקשת להגיע להסדר עם אחד הנושים, על החשב המלווה לבצע בדיקה מקיפה לבחינת אמיתות החוב, מהות החוב וגובה החוב האמיתי. לצורך ביצוע בדיקה זו, על החשב המלווה לקבל מהיועמ"ש או מגזר הרשות המקומית את המסמכים הבאים:
 - במקרה של תיק הוצאה לפועל שנפתח בעקבות אי קיום פס"ד, יש לקבל את פס"ד, כתב ההגנה וכתב התביעה.
 - במקרה של תיק הוצאה לפועל שנפתח בעקבות שיק שחזר, שטר חוב שלא כובד, או הוראה בלתי חוזרת שלא נפרעה, יש לקבל את העתק המסמך הרלוונטי.
 - עליו להפיק כרטיסי הנהלת חשבונות הרלוונטיים לזכאים הנ"ל מספרי הרשות ומסמכים נוספים כגון: חשבוניות והסכמים, ככל הנדרש.
4. לבחון את המסמכים הרלוונטיים, ובכלל זאת כרטיס הנהלת חשבונות ומסמכים נוספים על מנת לבחון את אמיתות החוב לזכאי. במסגרת בחינת אמיתות החוב עליו לשים לב לנתונים אלו:
 - במקרה ומדובר בפס"ד שנחתם עקב הסכם פשרה, על החשב המלווה לוודא כי ההסכם נחתם כדין על ידי מורשי החתימה ברשות המקומית, לרבות החשב המלווה (במקרה שהיה באותה תקופה). אם ההסכם לא נחתם כדין עליו לדווח על כך למשרד הפנים, ולקבל הנחיות כיצד לנהוג.

- במקרה שמדובר בפס"ד שניתן במעמד צד אחד, או פסקי דין שניתנו בהיעדר הגשת כתב הגנה או רשות להתגונן על החשב המלווה לדווח על כך למשרד הפנים ולקבל הנחיות להמשך.
 - לוודא כי לא קיים תיק הוצל"פ נוסף בגין אותו זכאי. יש לבדוק זאת גם את תיקי ההוצל"פ הסגורים. משא ומתן בכל מקרה, ייערך על כל תיקי ההוצל"פ של הזכאי (ככל שקיימים). אין לחתום על הסכם עם נושה הכולל תיק הוצאה לפועל אחד אם קיימים לנושה תיקים נוספים כנגד הרשות המקומית. להלן דוגמאות למקרים בהם קיים חשש לקיום תיק הוצאה לפועל נוסף בגין אותו חוב המחייבים בדיקה מעמיקה:
 - ✓ תיקי הוצאה לפועל מאותו זכאי במשרדי הוצל"פ שונים.
 - ✓ תיקי הוצאה לפועל מאותו זכאי כאשר בגין כל תיק מספר הרשות שונה (לרשות מקומית ייתכנו כמה "מספרי זיהוי" בהוצאה לפועל).
 - ✓ הגשת תיק הוצל"פ בעקבות פס"ד ותיק נוסף שהוגש עקב שיק שחזר, ששולם עבור החוב שנתבע בתיק הראשון.
 - במקרה שהתשלומים לזכאי בוצעו באמצעות העברה לחשבון פיקדון של עו"ד, יש לוודא שאכן כל ההעברות שהועברו לעו"ד מופיעים במצב החשבון שהופק בהוצל"פ.
 - לוודא קיום רישום החוב המקורי בספרי הרשות (ספר 6 – ספקים או כרטיסי חו"ז עובדים ומוסדות). אם אין רישום בספרי הרשות המקומית יש לקבל הסבר מפורט מהרשות המקומית להוכחת החוב. אם לא התקבלו הסברים מספקים יש לדווח על כך למשרד הפנים ולקבל הנחיות כיצד לנהוג.
 - במקרה של תיק הוצאה לפועל שנפתח בעקבות שיק שחזר, יש לבחון האם מדובר בשיק שאינו "למוטב בלבד" במקרים אלו ייתכן והשיק הוסב לצד ג'. במקרה זה יש לאתר את הספק שלפקודתו נרשם השיק ולבחון את קיום החוב. כמו כן יש לוודא העדר תיקי הוצאה לפועל נוספים בגין הספק שלפקודתו נרשם השיק.
 - לוודא שלא רשומים בהוצאה לפועל תיקים לא סגורים, שלמעשה יתרת חובו סולקה בהסדר נושים והיה על הנושה לסגור אותם וטרם נסגרו.
 - לבחון כי חישובי הריבית הן במועד פתיחת התיק (חוב בפתיחה) והן במהלך התקופה אכן חושבו כנדרש.
5. לוודא כי תיקי ההוצל"פ רשומים כנדרש בהנהלת החשבונות, וכי יש להם ביטוי בתקציב.
 6. לבחון האם הרשות ערוכה תזרימית לעמידה בהסדר וביצוע התשלום הנדרש תוך פרק הזמן שהוקצב בהסכם.
 7. לוודא כי במידה ונקבע הסדר בתיק הוצל"פ או איחוד העברת התשלומים מתבצעת על ידי הרשות כנדרש.
 8. לבחון האם תיקי הוצל"פ שהטיפול בהם הסתיים (במקרים של פסיקה או הסדר ששולם) אכן נסגרו בהוצל"פ, וכי החוב נמחק מספרי הרשות המקומית.

אבחון מיצוי ההכנסות העצמיות של הרשות המקומית

מבוא

רכיב ההכנסות העצמיות הנו אחד מארבעת רכיבי ההכנסות של הרשות המקומית⁷. כבסיס לכל תוכנית הבראה, על החשב המלווה לבחון ולשקף לרשות המקומית, למחוז ומשרד הפנים את האם הרשות המקומית ממצה את פוטנציאל ההכנסות העצמיות שלה. אבחון איכותי יאפשר לבנות תוכנית הבראה אפקטיבית שתתן מענה מדויק לפערים במיצוי המקורות העצמיים.

פעולות המחייבות את החשב המלווה באבחון מיצוי ההכנסות העצמיות של הרשות המקומית

1. עם כניסתו לתפקיד יאסוף החשב המלווה נתונים ומידע על הכנסותיה העצמיות של הרשות המקומית מהדוחות הבאים:

- דוח כספי מבוקר אחרון של רו"ח מטעם משרד הפנים
- דוח ביקורת מפורט אחרון של רו"ח מטעם משרד הפנים
- דוחות מבקר המדינה על הרשות המקומית (אם נעשו)
- 3 דוחות ביקורת אחרונים של מבקר הפנים
- דוח מעקב חודשי אחרון
- דוח מעקב רבעוני אחרון
- דוח סיום של חשב מלווה קודם

2. עם כניסתו לתפקיד יקיים החשב המלווה בדיקה מעמיקה בנושא הכנסות עצמיות הכוללו:

- הכנסות מארנונה
- מים
- שימוש בשירותים עירוניים
- תקבולים שמקורם חוקי עזר
- אגרות והיטלים
- הכנסות מדמי שימוש בנכסי הרשות המקומית.

דגשים מקצועיים לאבחון מיצוי הכנסות עצמיות

במסגרת אבחון מיצוי הכנסות עצמיות מומלץ לחשב המלווה לבחון:

- את צו הארנונה של הרשות המקומית
- מתי בוצע סקר נכסים, והאם יש צורך בסקר נוסף
- האם מתבצע חיוב במבנים חדשים עם אכלוסם
- במידה ויש התקשרות עם חברת גביה – האם פעילותה מתבצעת כנדרש
- האם ניתנו הנחות ארנונה כדין
- האם מתקיים מעקב אחר הגביה בפועל
- האם מתבצעות פעולות אכיפה כנגד חייבים, והאם פעולות אלו מתבצעות באופן יעיל (סרבני תשלום, שיקים חוזרים וכו')
- האם קיים פוטנציאל לפיתוח שטחי מסחר ותעשייה
- האם חוקי עזר נחקקו כדין וקיבלו את אישור משרד הפנים

7 הרחבה בנושא ניתן למצוא בחלק השלישי "הבסיס המקצועי לעבודת החשב המלווה", פרק תקציב, עמוד 198

- האם קיימים חוקי עזר בנוגע להיטלי פיתוח, והאם תעריפי הגביה עדכניים, ונאכפים בפועל
- האם ספר הנכסים של הרשות המקומית עדכני
- האם קיימים הסכמי שכירות לנכסי הרשות והאם התשלומים בגין הסכמים אלו מתבצעים כנדרש

מבוא

דיני העיריות, המועצות המקומיות והאזורים קובעים כי כל רשות מקומית תפעל לפי תקציב שנתי, וכי שנת הכספים לכל הרשויות תתחיל ב-1 בינואר של כל שנה. התקציב הרגיל מבטא את המסגרת הכלכלית לפעילות של מחלקת החינוך ברשות המקומית. התקציב משמש כלי לניהול על פי מטרות ויעדים שנקבעו ומשקף את תמונת המצב של המבנה שלה: מספר העובדים והתפקידים שעל הרשות המקומית לבצע ואופן ביצועם.

התקציב הוא הצהרת כוונות של המחלקה לגבי תוכנית העבודה שלה בשנת התקציב, בהתבסס על אומדן של הכנסות והוצאות שחייבות להגיע לאיזון. התקציב שאושר הוא מסמך משפטי המחייב את הרשות המקומית. מנהל/ת מחלקת החינוך הוא האחראי על תקציב המחלקה, המקיף גם את כל תקציבי מוסדות החינוך בישוב. ההכנסות ממשרדי החינוך והרווחה הן עיקר ההכנסות ממשרדי הממשלה היעודים לפעילות השוטפת של הרשות המקומית בדגש על פעילותה באספקת שירותי חינוך ורווחה.

1. הנושאים המרכזיים אותם יש לכלול בדוח האבחון בנושא מיצוי תקציב חינוך:

- הסעות תלמידים
- גני ילדים
- סיעות ומלווים
- שירותי מזכירים

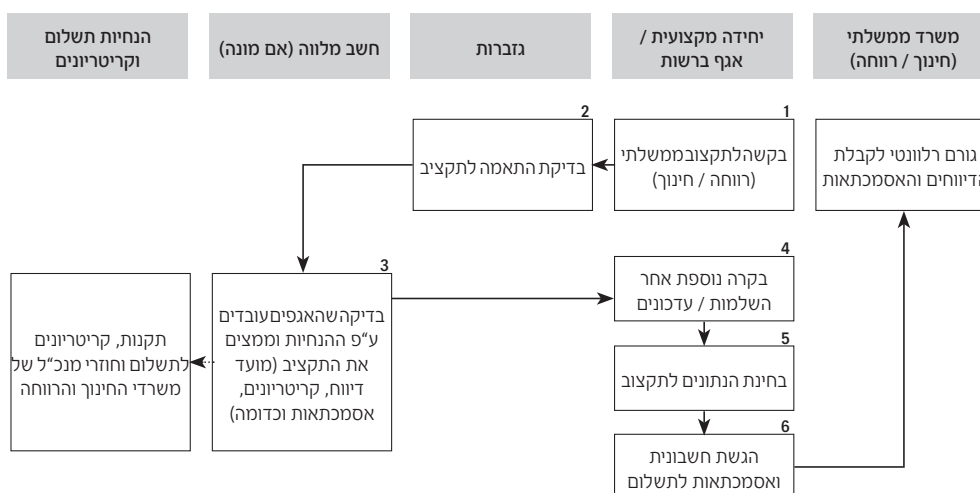
• שכר מורים המועסקים ישירות על ידי הרשות המקומית, הכנסות על יסודי.

התשלומים ניתנים על פי תקן וסל השירותים שקבע המשרד, ולא על פי ההוצאה בפועל של הרשות המקומית. כדי להבטיח את יציבותה של מערכת החינוך המוניציפלית, חוקק בחודש אוגוסט 2000 חוק הרשויות המקומיות (ייעוד כספי הקצבות למטרות חינוך), תש"ס-2000, שהסדיר את חובתה של הרשות המקומית להעביר את כל מקורות התקציב המיועדים לחינוך לייעודם בלבד. הליך זה מוסדר באמצעות פתיחת חשבון בנק נפרד המיועד להעברות כספיות מהמדינה לרשות המקומית בנושא חינוך, ובאמצעות קיום מערכת בקרה. החשבון חסין מעיקולים, מלבד מקרים מיוחדים על פי החלטת בית הדין לעבודה.

2. מקורות הכנסה נוספים שעל החשב המלווה להכיר בתחום החינוך:

- **סיוע ממוסדות ציבוריים** – תמיכה בפרויקטים מוגדרים באמצעות מפעל הפיס והסוכנות היהודית, עמותות וקרנות הפועלים לקידום נושאים ויעדים ספציפיים.
- **תרומות מהמגזר השלישי** – על פי רוב, ניתנים ככספי "התאמה" (Matching) ומיועדים לצרכים ספציפיים המותאמים למטרות העמותות ו/או הקרנות.
- **תשלומי הורים** – תשלומים עבור שירותים נוספים מעבר למתקצב במסגרת חוק לימוד חובה התש"ט-1949 הכוללים תשלומי חובה, תשלומי רשות ותשלומים מרצון המשולמים על ידי ההורים ומאושרים מדי שנה על ידי ועדת הכספים של הכנסת. על פי הוראה מספר 10 של אגף בכיר לבקרה תיקצוב ופיתוח ברשות המקומית במשרד הפנים בירושלים בנושא מיצוי הכנסות חינוך, על החשב המלווה לשמש גורם מבקר בפועלה של הרשות המקומית למיצוי מלוא הכנסותיה ממשרדי החינוך והרווחה. לשם כך, עליו להכיר את שיטת ההתחשבות של משרדים יעודים אלה, קביעת הזכאויות לתיקצוב ואופן העברת התשלומים לרשות המקומית.

איור 3 – תהליך בקשת תקציב מעבר לתקציב הנורמטיבי של משרדי הממשלה (קול קורא ואחרים).⁸



חובותיו של החשב המלווה במסגרת אבחון מיצוי תקציב השתתפות – חינוך:

- הכרת כל נושאי התיקצוב השונים במטרה למנוע "תיקצוב בחסר".
- בדיקת תיקצוב בחסר על ידי משרד החינוך עקב דיווח שגוי או דיווח חסר.
- הכרת הקריטריונים להשתתפות משרד החינוך בתקציבי השלטון המקומי המתפרסמים באתר מנהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך. החשב יודא שדיווחי הרשות המקומית למשרד זה תואמים את נתוני מערכות החינוך השונות בישוב.
- החשב יודא כי הרשות הקולטת תלמידי חוץ שלומדים במוסדות החינוך הרגיל או המיוחד שתחומה, גובה תשלום מהרשות השולחת "תשלום עבור ילדי חוץ".

חוקים והוראות המחייבים את עבודת החשב המלווה בנושא אבחון מיצוי תקציב השתתפות – חינוך

- אתר משרד הפנים/שלטון מקומי/רשויות מקומיות/ניהול פיננסי / תקציב רגיל / תקציב בלתי רגיל
- משרד הפנים – קובץ הנחיות להגשת מסגרת תקציב הרשות המקומית לשנת 20XX
- אתר משרד החינוך / מנהל כלכלה / קריטריונים לתיקצוב / תיקצוב מוניציפלי – תחזית תקבולים לרשויות מקומיות ומועצות אזוריות לשנת התקציב 20XX
- אתר משרד החינוך / מנהל כלכלה / קריטריונים לתיקצוב / השתתפות בתקציב רשויות מקומיות – השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות המקומיות והבעלויות לשנה"ל 20XX
- ההוראה המקצועית של אגף התקציבים במשרד הפנים: מיצוי הכנסות חינוך ורווחה, פרק ראשי: בקרה תקציבית, מספר הוראה: 10, פרק משני: הכנסות חינוך ורווחה, מהדורה: 01
- הנחיות להגשת מסגרת תקציב הרשות המקומית לשנת 20XX
- נוהל "דיווח על אירוע חריג" מיום 25.11.12 – מנהלת אגף בכיר לבקרה תיקצוב ופיתוח ברשות המקומית
- חוברת הנחיות משרד הפנים להגשת מסגרת תקציב הרשות המקומית לשנת 20XX, מדינת ישראל – משרד הפנים
- חוזר מנכ"ל משרד הפנים 23.06.2008, 4/2008 – השתתפות הרשויות המקומיות בתקציב מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי
- חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2009, 6.01.2009 – השתתפות הרשות המקומית בתקציב מוסדות החינוך שאינו רשמי (תיקון מס' 3)

8 כמפורט בהוראת משרד הפנים הנ"ל

דגשים מקצועיים לאבחון מיצוי תקציב השתתפות חינוך

1. משרד החינוך משתתף במימון שירותי החינוך הפורמלי של הרשות המקומית, ועשוי להשתתף בתכניות שונות בתחום החינוך הבלתי פורמלי.
2. בחינוך היסודי, משרד החינוך הוא המעסיק הישיר של המורים ומשכך הוא מממן את משכורותיהם. עובדי העזר (שרתים ומזכירים) עובדי חינוך אחרים (קציני ביקור סדיר, פסיכולוגים וקציני ביטחון) מועסקים על ידי הרשות המקומית. משכך, השתתפות המשרד בבתי ספר יסודיים היא לפי אחת משתיים:
 - תעריף ניהול עצמי
 - תחשיב עלות מישרה לכתהאת כיתות הגן מתקצב משרד החינוך לפי חלוקת הילדים הכללית (גיל חובה בנפרד וטרום חובה בנפרד). בחינוך העל יסודי, השתתפות המשרד היא לפי תעריף לתלמיד לפי מגמת לימוד ובהתאם לפרופיל ורמת השירות של בית הספר. בחטיבת ביניים, השתתפות המשרד היא לפי סל שירותים נלווים לתלמיד. ההשתתפות של המשרד בהוצאות אלה היא על בסיס עלויות תקניות (תחשיבים) ולא על פי הוצאות בפועל. לכן, במקרים רבים הוצאות הרשות המקומית בפועל גבוהות מההוצאות המוכרות על ידי המשרד.
3. כאמור, בנוסף לחינוך הפורמלי, משתתף המשרד במימון מגוון רחב של פעילויות ותוכניות החינוך הבלתי פורמלי (לרבות תוכניות בתחום הרווחה דוגמת קידום נוער, בתחום השכלת מבוגרים, ספריות ציבוריות, נוער וספורט). תקציבים אלה הם בגדר תקציבים המיועדים עבור חלק מהפעילויות. התיקצוב נעשה על סמך קריטריונים מוגדרים ופומביים, יתרת התקציב מתוקצבת על פי שיקול דעתם של הגורמים המקצועיים. ההשתתפות התקציבית היא במסגרת התקציב השוטף או בערוץ תמיכה ייעודי (באמצעות ועדת תמיכות). המשרד מפרסם, מדי שנה, חוברת המפרטת את מפתחות ההשתתפות ושיעורי ההשתתפות בשירותים השונים. תפקידו של החשב המלווה לפקח על ביצוע תקציב החינוך ברשות המקומית בכלל ומיצוי מקסימלי של ההכנסות ממשרד ייעודי זה בפרט. בשל מורכבות הנושא וחשיבותו החשב המלווה יעין בכל שנה בחוברת השתתפות המשרד בתקציב הרשות המקומית והבעלויות לשנת לימודים 20xx המרכזת את התבחינים להשתתפות המשרד בנושאים השונים בתקציב הרשויות המקומיות והמועצות האזוריות ובפרקים רלוונטיים בתקציב מוסדות החינוך שאינם רשמיים כלהלן:
 - מערכת תשלומים מאוחדת- מת"מ
 - נושאים רשמיים
 - גני ילדים
 - חינוך יסודי
 - חטיבות ביניים
 - חטיבה עליונה
 - החינוך המיוחד
 - מוסדות ייחודיים
 - נספחים

בחוברת זו נכללים רק נושאים שקיימים בהם תבחינים ברורים להשתתפות המשרד אשר משולמים במערכת תשלומים מאוחדת (מת"מ). התעריפים המצויינים הם רק לשם מתן קנה מידה ונקובים במחירי חודש ינואר של אותה השנה. התקציב כולל את ההתייקרויות החזויות במהלך השנה ואינו כולל הבראה וביגוד. מכיוון שהמערכת היא דינמית ושינויים מתבצעים בה במהלך השנה, מנהל כלכלה ותקציבים במשרד מפרסם מדי חודש באתר מית"ר חוזר ובו עדכונים והתראות בתשלום במערכת המת"מ. מומלץ לעיין בחוזר זה מדי חודש בחודשו. ניתן לעיין בחוברת זו גם באינטרנט באתר מנהל כלכלה ותקציבים

במשרד החינוך תחת לשונית קריטריונים לתיקצוב.

בנוסף מומלץ לעיין בכל שנה בחוברת "תיקצוב מוניציפלי" – תחזית תקבולים לרשויות מקומיות ומועצות אזוריות לשנת תקצב 20XX בה מתואר הנושא המתקצב, היחידה המדווחת ועלות היחידה. מטרת החוברת היא להציג באופן כללי את נושאי התיקצוב ודרך חישובם כגון –

- שכר לימוד על יסודי
- שרתיים
- קציני ביקור סדיר
- הסעות תלמידים
- סל תלמידי חטיבת ביניים

בדף האינטרנט "תיקצוב מוניציפלי" באתר משרד החינוך (להלן – "המשרד") ניתן לקבל תחזית שנתית של התשלומים שיועברו לרשות המקומית על ידי המשרד. תחזית התשלומים אינה בבחינת התחייבות של המשרד לגבי הזרמת מימון. השתתפות המשרד נקבעת בהתאם לחוק התקציב, שינויים מעת לעת והנחיות החשב הכללי. השתתפות המשרד תהיה בהתאם לנתונים בפועל ובכפוף לדיווח אם נדרש.

בשונה ממענק האיזון של משרד הפנים, השתתפות המשרד מחולקת לנושאים וכל נושא מחושב בנפרד לפי מספר התלמידים או מספר הכיתות בהתאם לחוברת התיקצוב המוניציפלי. הניסיון המצטבר מלמד שברשויות רבות הדיווחים לגבי נושאים שונים שגויים או חסרים. התנהלות זו גורמת לתת תיקצוב.

החשב המלווה נדרש לוודא כי יתוקנו דיווחים על פי שיטת הדיווח של המשרד ובמועדים כפי שנקבעו לכך ולא יאוחר מהמועד האחרון. נדרשת הקפדה על ביצוע השינויים לא יאוחר מהמועד האחרון שנקבע. על החשב המלווה לדעת כי דיווחים שיגיעו למשרד אחרי היום האחרון הקובע לא יובאו בחשבון וכתוצאה מכך ייגרם לרשות המקומית הפסד הכנסות ייעודיות.

בשלב הראשון של הכנת דוח האבחון, נדרש החשב המלווה לבקש ממנהל/ת המחלקה לחינוך ברשות המקומית דוח על כל אחד ממוסדות החינוך ברשות המקומית, אשר יכלול את הפרטים הבאים:

- מספר תלמידים
- מספר כיתות (כולל חינוך מיוחד)
- שמות המועסקים על ידי הרשות המקומית והיקף משרותיהם
- שטח המבנה של המוסד מספר המעבדות

כמוכן, על החשב המלווה ללמוד את הדוחות הקודמים שערך החשב המלווה שקדם לו בתפקיד, ככל שאלו קיימים. בשלב השני, של דוח האבחון יבצע החשב המלווה השוואה בין הנתונים שקיבל לבין הנתונים שמדווחים למשרד כפי שמופיעים בדוח מת"מ של הרשות שמתקבל כל חודש. דוח זה ניתן להשיג גם באתר משרד החינוך www.edu.gov.il/meytar. שימוש באתר יסייע לקיים פיקוח חודשי הדוק ומדויק על הכנסות ממשרד זה.

בשל "לו"ז קשיח לביצוע שינויים במידת הצורך, מומלץ לבדוק בתחילה את נושא גני הילדים ובתי הספר התיכוניים אשר בלא מעט רשויות מקומיות מייצרים גירעון בתקציב הרגיל. יש להדגיש כי צמצום שעות הוראה בבית ספר דורש היערכות מול אירגוני המורים עד 31 למאי, כולל הודעה בכתב למורה על צמצום היקף משרתו בשנה"ל הבאה. במקרים בהם קיים צורך בסגירת גן ילדים יש לוודא כי הרשות המקומית הודיעה למשרד החינוך בכתב עד 31 למרץ על השינויים שיחולו בשנה"ל שתפתח בחודש ספטמבר שאחריו.

להלן מספר דוגמאות למצבים של "תיקצוב בחסר" הנובעים מאי הכרת נושאי התיקצוב השונים:

1. **הסעות תלמידים** – המשרד מתקצב את הרשות המקומית בהתאם לקריטריונים לזכאות להסעה ולמיפוי בתי הספר שנקבע לרשות המקומית. רשות המאשרת שיבוץ תלמידים בבתי ספר שאינם תואמים את המיפוי או המאשרת הסעות למי שאינם זכאים תסבול מתיקצוב חסר. בנוסף המשרד משלם עבור הסעות תלמידים בחינוך הרגיל לפי תעריף לתלמיד ובחינוך המיוחד בהתאם למחיר למסלול כפי שאושר על ידי ועדת הסעות. על הרשות המקומית לבחון את

העלויות אותן היא משלמת בגין ההסעות ביחס לתעריפים לפיהם מתקצב אותה המשרד על מנת שלא ליצור גירעונות בסעיף זה (מעבר להשתתפות הרגילה של הרשות המקומית).

2. **דיווחים ותחשיבים** – לכל נושא תיקצוב קיים פירוט על אלו יחידות הוא מחושב (תלמידים/כיתות), אופן חישוב העלות ליחידה, כיצד מחושב התשלום החודשי ואופן חישוב התשלום השנתי (12 חודשים או 10 חודשים). על החשב לזווד שאכן מספר התלמידים/הכיתות שדווח למשרד מעודכן לשנת הלימודים הנוכחית וכי הכספים שהועברו בפועל תואמים לתחשיב הנ"ל.

3. **אגרת תלמידי חוץ** – בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך מתפרסמים מידי שנה התעריפים של אגרות החוץ בהתאם לסוגי החינוך ובהתאם לכיתות הלימוד, כמו כן בחוזר "הוראות קבע" עג/7(א) בסעיף 3.7-75 בנושא תשלום עבור תלמידי חוץ – מפורט נוהל הפניה לתשלום לרשות השולחת וכן הנתונים והמסמכים שיש לצרף לבקשה. תפקידו של החשב לזווד שהרשות המקומית אכן העבירה דרישה לרשות השולחת וכי הדרישה הועברה בהתאם לחוזר מנכ"ל. יש לציין, כי בהתאם לחוזרי מנכ"ל משרד החינוך במקרים בהם הרשות השולחת אינה מעבירה את התשלומים בגין תלמידי החינוך המיוחד בלבד, קיימת אפשרות לפנות למשרד החינוך על מנת שיקזז את סכומי החוב מהתשלומים שמעביר לרשות. התנאים לביצוע קיזוז זה והדרכים להגשת פניה למשרד מפורטים בחוזר מנכ"ל משרד החינוך.

אחת לשנה, מומלץ להסתייע ביועץ חיצוני מומחה לבדיקת תקציב משרד החינוך בכלל ומיצוי הכנסות החינוך בפרט. להלן מספר דוגמאות לנושאים אותן יש להפנות לטיפול גורם מקצועי חיצוני המתמחה בנושא תקציב משרד החינוך:

1. **שינוי אשכולות הלמ"ס** – הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה פרסמה בשנת 2016 דירוג חדש של הרשויות לפי האשכולות. אשכול הלמ"ס של הרשות המקומית משפיע על השתתפות המשרד על תיקצוב הרשות המקומית על ידי המשרד במספר נושאים כגון:

• סיעת שניה

אשכול	אחוז ההשתתפות
1-5	100%
6-10	80%

• דמי העשרה

אשכול	תיקצוב בש"ח לילד בשנה
1-4	161.3
5-6	96.8
7-10	31.3

• **הסעות חינוך מיוחד** (יש לבדוק יחד עם תנאים מצטברים נוספים)

תנאים מצטברים לקבלת השתתפות בשיעור 80%:

- ✓ אשכול 1-5
- ✓ 75,000 תושבים
- ✓ מענק איזון מעל 300 ₪ לתושב

2. **עדכון סל תלמיד לחטיבת ביניים** – בנושא סל תלמיד לחטיבת ביניים עלול להיווצר מצב בו המשרד משלם לכל רשות מקומית על פי מדד טיפוח 1. הטבלה הבאה מציגה את חישוב סל התלמיד לפי מדד טיפוח:

לוח 1 – חישוב סל תלמיד לפי מדד טיפוח

61,583.82	61,583.82	61,583.82	61,583.82	61,583.82	61,583.82	61,583.82	61,583.82	סכום לכיתה לשנה
4,931.00	4,931.00	4,931.00	4,931.00	4,931.00	4,931.00	4,931.00	4,931.00	סכום לכיתה לחודש
9,10	8	7	6	5	4	3	1,2	מדד טיפוח
29.5	30	30.5	31	31.5	32	32.5	33	תקן כיתה תקנית
167.10	164.39	161.70	159.09	156.57	154.12	151.75	149.45	סכום לחודש לתלמיד
17.73	14.94	12.25	9.64	7.12	4.67	2.30	-	תוספת לחודש לתלמיד
2188.28	2152.78	2117.50	2083.35	2050.28	2018.21	1987.18	1957.09	סכום לשנה לתלמיד
232.20	195.71	160.42	126.26	93.19	61.16	30.11	-	תוספת לשנה לתלמיד

3. מידע שניתן לקבל במערכות המידע של משרד החינוך

מערכת "תקנט"

מערכת "תקנט" מאפשרת ניהול ודיווח תלמידים, כיתות, שעות, חופשות חינוך מיוחד ועוד. במהלך שנת 2016 נחסמה האפשרות להיכנס למערכת תחת סיסמת מוטב (סיסמא שבידי הרשות המקומית) וניתן היה להיכנס למערכת אך ורק לכל מוסד בנפרד כאשר ההרשאה נתונה למנהל בית הספר בלבד. נוכח השינוי זה, הרשות המקומית אינה יכולה לצפות בדיווחים של בתי הספר.

מערכת "סייעותנט"

מערכת לדיווח על פעילותן של הסייעות (צמודות, כיתתיות, סייעת שניה בגנים וכו'). כפי שצוין, לרשות המקומית לא היתה אפשרות לצפות בדיווחי המוסדות וכך נמנעה אפשרות לעקוב ולאמת את הדיווחים⁹.

מקורות מומלצים נוספים לעיון

1. אתר משרד החינוך/מנהל כלכלה/ קריטריונים לתיקצוב/ תיקצוב מוניציפלי – תחזית תקבולים לרשויות מקומיות ומועצות אזוריות לשנת התקציב 2015
2. אתר משרד החינוך/מנהל כלכלה/ קריטריונים לתיקצוב/ השתתפות בתקציב רשויות מקומיות – השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות המקומיות והבעלויות לשנה"ל תשע"ז-2017
3. אתר איגוד הגזברים ברשויות המקומיות בישראל/תגיות/חינוך/עדכונים בתחום תיקצוב החינוך 7.12.16
4. חוברת הנחיות משרד הפנים להגשת מסגרת תקציב הרשות המקומית לשנת 2017, מדינת ישראל - משרד הפנים
5. חוזר מנכ"ל משרד הפנים 23.06.2008, 4/2008 – השתתפות הרשויות המקומיות בתקציב מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי
6. חוזר מנכ"ל משרד הפנים 6.01.2009, 1/2009 – השתתפות הרשות המקומית בתקציב מוסדות החינוך שאינו רשמי (תיקון מס' 3)

9 בעניין זה נעשתה פניה למנהל אגף אמו"י במשרד החינוך, בבקשה לבחון מחדש את הסוגיה כך שלרשות המקומית תוכל לערוך מעקב ופיקוח יעילים אחר תקציבי החינוך כאמור לעיל.

מבוא:

מנהל/ת מחלקת הרווחה הוא האחראי על תקציב המחלקה, המקיף גם את כל תקציבי מוסדות הרווחה בישוב. ההכנסות ממשרדי החינוך והרווחה הן עיקר ההכנסות ממשרדי הממשלה היעודים לפעילות השוטפת של הרשות המקומית בדגש על פעילותה בהספקת שירותי חינוך ורווחה.

תקציב הרווחה מורכב ממקורות שונים והם:

1. **משרד הרווחה (להלן – המשרד) והשירותים החברתיים** – המשרד מעביר בתחילת השנה דוח הקצבה ועדכונים מדי חודש באשר להקצבות רווחה לכל רשות מקומית. סך תקציב השירותים החברתיים ברשות המקומית ממומן ב-75% על ידי המשרד וב-25% מתקציבי הרשות המקומית. בסעיפים בודדים, המשרד מממן ב-100% את השרות. בשונה מסעיפי התקציב הכספיים, סעיפי התקציב הכמותיים בנויים מתעריף ליחידה כמותית (פר קפיטה). לפיכך, התחשבות המשרד עם הרשות מקומית היא על פי תעריף, וזאת לפי חישוב הכמות החודשית המצטברת. סעיפים אלו בעיקרם מיועדים לסידורים חוץ ביתיים ולסידורים במסגרות יומיות בקהילה. המשרד מעביר את תקציבו על פי שלושה פרמטרים:
 - לפי אמות מידה שוויוניות וגלויות (המפורסמות בהוראה 16.2 בתע"ס)
 - לפי הוצאות הנובעות מיישום חוקים או הסדרים, כגון חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), מרכזי חוק ביטוח סיעוד, מעונות יום שיקומיים
 - לפי פרויקטים המוגדרים לתקופה קצובה
 2. **הרשות המקומית** – מקצה תקציבים בהתאם לחלקיות השתתפותה עם המשרד, דהיינו 25%, אך לעיתים היא מקצה תקציבים בהתאם לשיקול דעתה ומצבה הכלכלי.
 3. **השתתפות עצמית של פונים** – השתתפות עצמית של הפונים ו/או משפחותיהם, אפשרית במקרים מסויימים. השתתפות עצמית זו מובאת בחשבון בעת ההתחשבות עם המשרד, הנעשית לאחר הפחתת ההשתתפות הנ"ל.
 4. **קרנות למיניהן** – ישנן קרנות המעבירות תקציבים לרשות השירותים החברתיים.
 5. **תרומות מגופים שונים בחו"ל** – תרומות אלו פטורות ממס הכנסה אך לא ניתן להעבירם ישירות לתקציבה של הרשות המקומית, אי לכך הן מועברות לעמותה כלשהי או למתנ"ס, כך שהתקציב מתקבל דרכם.
- משרד הפנים מייחס חשיבות רבה לתפקידו של החשב המלווה בהליך מיצוי מלוא הכנסות הרשות המקומית ממשרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- על פי הוראה מספר 10 של אגף בכיר לבקרה תקצוב ופיתוח ברשומ"ק במשרד הפנים בירושלים בנושא מיצוי הכנסות חינוך ורווחה, על החשב המלווה לשמש כגורם מבקר בפועלה של הרשות המקומית למיצוי מלוא הכנסותיה ממשרדי החינוך והרווחה. לשם כך, עליו להכיר את שיטת ההתחשבות של משרדים יעודים אלה, קביעת הזכאויות לתקצוב ואופן העברת התשלומים לרשות המקומית.

חובותיו של החשב המלווה במסגרת אבחון מיצוי תקציב השתתפות רווחה:

במסגרת אבחון מיצוי תקציב הרווחה על החשב המלווה:

1. לבחון האם מתקיים ברשות המקומית מעקב אחר המוסדות ודיווחיהם למשרד הרווחה והשירותים החברתיים בנושא מספר החוסים בהם במסגרות יומיות באמצעות מס"ר (מסגרות יומיות). בדיקה זו נדרשת שכן הרשות המקומית משתתפת ב-25% מתקצוב החוסים ובמקרה שהמוסד מדווח ביתר, המשרד יקזז מתקציבו ביתר.
2. לבדוק את הדיווח באמצעות מת"ס (מוקד תשלומי סעד) – ולבחון האם התקצוב מתבצע בהתאם לתע"ס (תקנון עבודה סוציאלית) על פי מערכת ממוחשבת המשלמת כספים ישירות ממשרד זה לספקים.

3. לבחון האם מתבצע דיווח באמצעות טופס ט"ז¹⁰ בהתאם לנושאי התקצוב השונים (טיפול בנכים, טיפול באדם המפגר, טיפול בילדים ובני נוער, טיפול בזקנים, פרט ומשפחה וכו'). בחלק מהסעיפים קיים מימון מלא של המשרד ובחלק אחר קיימת השתתפות בגובה 75% מההוצאה.
4. לבחון האם הדיווח באמצעות טופס ט"ז¹¹ מתבצע בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים¹¹.
5. לבחון האם המימון נעשה רק להוצאות על פי הוראות התע"ס המלוות בכל האסמכתאות הנדרשות, וכי ההוצאה מאושרת רק אם היא תואמת את הגדרת מטרות הסעיף התקציבי, על פי חוק התקציב ועל פי הנחיית התע"ס¹².

מקורות מחייבים את עבודת החשב המלווה:

- אתר משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים/יחידות המשרד/המחלקות לשירותים חברתיים/ שם התדריך תקצוב בשירותי הרווחה – מדריך שימושי למנהל/ת המחלקה לשירותים חברתיים.
- אתר משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים/יחידות המשרד/המחלקות לשירותים חברתיים/שם התדריך – תדריך למנהל/ת המחלקה לשירותים חברתיים ברשות מקומית חדשה.
- התחשבות עם משרד הרווחה- חומר רקע להדרכה, רו"ח חשבון רינה וייסלר, ו.ר.ד. חשבונאות וניהול בע"מ 2015.
- שם ההוראה המקצועית של אגף התקציבים במשרד הפנים: מיצוי הכנסות חינוך ורווחה, פרק ראשי: בקרה תקציבית, מספר הוראה: 10, פרק משני: הכנסות רווחה, מהדורה: 01.
- הנחיות להגשת מסגרת תקציב הרשות המקומית לשנת 2017.
- נוהל "דיווח על אירוע חריג" מיום 25.11.12 – מנהלת אגף בכיר לבקרה תקצוב ופיתוח ברשומ"ק.
- חוברת הנחיות משרד הפנים להגשת מסגרת תקציב הרשות המקומית לשנת 2017, מדינת ישראל – משרד הפנים.
- אתר משרד הפנים/שלטון מקומי/רשויות מקומיות/ניהול פיננסי/ תקציב רגיל/ תקציב בלתי רגיל
- משרד הפנים – קובץ הנחיות להגשת מסגרת תקציב הרשות המקומית לשנת 20XX.

דגשים מקצועיים לאבחון מיצוי תקציב השתתפות רווחה:

בנושא מימון שירותי הרווחה נמצא שהשתתפות המשרד אינה מכסה תמיד את הוצאות הטיפול בפועל של הרשות המקומית בכל התחומים. כתוצאה מכך, נוצרים גירעונות מתמידים בתחומים אלה. ההשתתפות התקציבית של המשרד כוללת שירותים שאינם ניתנים על ידי הרשות המקומית ואין לרשות המקומית אחריות ישירה עליהם לדוגמה: פנימיות ומסגרות חוץ ביתיות אחרות. משמע, ההשתתפות התקציבית הממשית וההכנסות לרשות המקומית בפועל, אינן משקפות את מלוא התקציב כפי שמופיע בפלטי התקציב של המשרד. המשרד טרם קבע קריטריונים מוגדרים ופומביים לתקצוב השירותים, ועל כן קיימת שונות רבה בין הרשויות המקומיות באשר להיקף וייעוד מימון המשרד. המשרד קובע בפועל את כללי הזכאות, את המכסות ואת מחירי העלות במוסדות הרווחה השונים, כך שהשתתפות הרשות המקומית הנגזרת מכך (25% מההוצאה) היא תוצאה של החלטות המשרד ללא יכולת השפעה של הרשות המקומית.

- 10 טופס ט"ז¹⁷ הוא טופס לביצוע החזר הוצאות ידני המוגש למשרד זה לאחר ביצוע הפריקט. על פי התע"ס ישנם מקרים בהם זכאי "נתמך סעד" לתשלום או לקבלת שירות מהרשות המקומית. במקרים אלו יש לוודא כי לאחר שהרשות המקומית מילאה את חובתה להעניק לאותו "נתמך סעד" את השירות לו הוא זכאי ולאחר הענקת השירות, הרשות המקומית תפנה למשרד בבקשה לקבל החזר הוצאות בהתאם לתע"ס.
- 11 דיווח הוצאות באמצעות טפסי ט"ז¹⁷ צריך להיעשות עד שלושה חודשים מביצוע התשלום בפועל על ידי הרשות המקומית (התמיכה מתבצעת לאחר ביצוע ולאחר קבלת חשבונית מהספק), כמופיע בהוראה מס' 1.18 של המשרד: "אין המשרד קולט דיווחים מעבר ל-3 חודשים רטרואקטיבית".
- 12 ברשות המקומית שהיקף הניצול התקציבי יהיה נמוך יופחת התקציב במחצית השנה, ולפיכך יש לבצע מעקב תקציבי אחר ניצול תקציבים אלו בהתאמה

הפיקוח על ביצוע תקציב הרווחה ברשות המקומית בכלל ומיצוי מקסימלי של ההכנסות ממשרד ייעודי זה בפרט הוא אחד מתפקידי של החשב המלווה ברשות המקומית. בשל מורכבות הנושא וחשיבותו עליו לעיין במדריך שימושי למנהל/ת המחלקה לשירותים חברתיים בנושא: תקצוב בשירותי רווחה באתר משרד הרווחה והשירותים החברתיים, באתר משרד הרווחה והשירותים החברתיים/ יחידות המשרד/ המחלקות לשירותים חברתיים/ שם התדריך – תקצוב בשירותי רווחה – מדריך שימושי למנהל/ת המחלקה לשירותים חברתיים ובהוראות והודעות בנושא תקצוב רשויות מקומיות המתעדכנות מעת לעת באתר זה. אחת לשנה, מומלץ להסתייע ביועץ חיצוני מומחה לבדיקת תקציב משרד הרווחה והשירותים החברתיים בכלל ומיצוי הכנסות הרווחה לרבות התחשבנות תקציבית עם המשרד בפרט.

בנוסף, על החשב המלווה לוודא כי הרשות המקומית מבצעת התחשבנות תקציבית עם המשרד כמפורט להלן:

1. **בדיקת יסודות ההתחשבנות בין משרד הרווחה לרשות המקומית:**

- לוודא כי מתקיימים התנאים הבאים על מנת שהמשרד ישתתף בהוצאה שהוציאה הרשות המקומית בנושא רווחה:
 - ✓ קיים תקציב מאושר לרשות המקומית
 - ✓ ההוצאה הספציפית אושרה עקרונית על ידי מפקח המשרד הרלוונטי
 - ✓ ההוצאה הספציפית שולמה מראש על ידי הרשות המקומית
 - ✓ הוגשו כל המסמכים הנאותים (חשבונית מס, חוזה וכו') אשר תומכים במצוין לעיל
 - ✓ דווח למשרד במועד על התקיימות כל הסעיפים המפורטים לעיל
 - ✓ נקלט במערכות המיכון של המשרד הדיווח האמור לעיל
- ✓ לוודא כי השתתפות המשרד היא בשיעור 75% מההוצאה כפי שנקלטה במערכות המיכון שלו, למעט סעיפים בודדים בהם ההשתתפות היא בשיעור 100% כגון אוטיסטים, עיוורים, נוער חרדי
- לוודא כי קצב הזרמת השתתפות המשרד הנו בשיעור ממוצע של 7.5% מהתקציב השנתי מדי חודש כאשר בחודש דצמבר מועברת לרשות המקומית יתרת התקציב המלא

2. **הכרת התנאים להשתתפות המשרד בתקציב הרווחה של הרשות המקומית:**

התקציב המוענק לרשות המקומית על ידי המשרד מתבסס על מספר גורמים:

- **גודל האוכלוסייה בישוב** – המשרד קולט אוטומטית את הנתונים ממשרד הפנים. ככל שתהיה התאמה בין הנתונים הרשומים במשרד הפנים לנתוני הישוב, כך יושפע התקציב המוענק ממשרד הרווחה לישוב. הניסיון מלמד כי נתוני משרד הפנים אינם תמיד תואמים את קצב גידול האוכלוסייה בישוב
- **הרמה הסוציאקונומית של האוכלוסייה בישוב** – הנתונים נלקחים ישירות מהלמ"ס
- **אבחנה מקצועית של המטופלים (מיון תיקים)** – המחלקות לשירותים חברתיים ברשות המקומית מנהלות תיקים לכל המטופלים הנזקקים לשירותן. בתיקים אלו רשומים נתוני היסוד של המטופל, הנזקקות והזכאות שלו לקבלת השירות. המשרד מחייב את המחלקות הנ"ל לדווח אחת לשנה על כל התיקים שבטיפולן בציון אפיון מהות הטיפול הנדרש. נתונים אלו שנקראים נתוני יסוד הם מרכיב חשוב בקביעת גודל התקציב וסיווגו. הליך קליטת נתוני היסוד במשרד מורכב ומסובך, ובתהליך המיחשוב נשמט מספר רב של תיקים. בהתאם לאמור לעיל ברוב הרשויות המקומיות קיימת חוסר התאמה בין מספר התיקים הרשומים במחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית לבין מספר התיקים שנקלטו במשרד. יש לפעול להתאמה מלאה של הרישומים הנ"ל במשרד ובמחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית.
- **אפיונים מיוחדים של הישוב: עדיפות לאומית, קווי עימות ומגזרים** – החלטות ממשלה לגבי אפיונים מיוחדים של ישובים אינן מיושמות באופן אוטומטי ויש לוודא כי המשרד מעודכן בהחלטות אלו ומיישם אותן בזמן אמת.

3. **אישור עקרוני של ההוצאה על ידי מפקחי המשרד**

האישור המקצועי שניתן על ידי מפקחי המשרד אינו בבחינת אישור תקציבי. יש לוודא כי אישור זה יהפוך לתקציב נוסף לרשות המקומית באמצעות תקציבי המשרד המחוזי (חיפה, מרכז וירושלים). יש לוודא עם המשרד את אישור התקציב **טרם** תחילת פעילות חדשה במחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית.

4. הוצאה ספציפית המשולמת מראש על ידי הרשות המקומית

בהתקשרויות עם המשרד נקבע כלהלן:

- תשלומים למסגרות מבצע המשרד ישירות על פי טפסי הועדות
- תשלומי שכר לעובדים מבצעת הרשות המקומית במערכת השכר
- תשלומים כספיים לתושבים, לספקים ונותני שירותים מבוצעים על ידי המשרד והרשות המקומית

5. **שיטת ההתחשבות** – המשרד מחייב ב-100% עבור התשלומים שהוא מבצע כמסלקה של הרשות ומזכה את הרשות המקומית בשיעור של 75% מהתקציב המאושר בגובה הניצול (הוצאה) בכפוף לאחוז המימון. יש לדעת כי זהו המקור העיקרי לפערים הגבוהים בין העלויות בפועל לרשות המקומית להשתתפות המשרד.

6. **תשלומים למסגרות** – המשרד משלם ישירות את התשלום הקבוע החודשי לכל המסגרות ובתמורה מחייב המשרד את הרשות המקומית במלוא התשלום (100%) ואינו בודק את החשבון שהוגש על ידי המוסד. ישנם תשלומים רבים שאינם מדויקים ומשולמים למוסדות. אומנם מחלקת הרווחה ברשות המקומית מקבלת את הפלט בו מופיעים כל פרטי החשבון הבאים: שמות המטופלים, תעריפים ותקופת החיוב אך דוח זה מגיע בדרך כלל כחודשיים לאחר שהתשלום כבר בוצע, ואין לגזברות הרשות המקומית אפשרות לעצור את התשלום, להפחיתו או לתקנו בטרם תחויב הרשות המקומית על ידי המשרד. בנוסף, לעיתים רשימת החיוב אינה תואמת את רשימת המטופלים בפועל שעבור השמתם נדרש התשלום. אין להסתפק במעקב אחר הפלטים של המשרד ויש לבדוק את התעריפים של המסגרות.

7. **שכר עבודה** – הרשות המקומית משלמת מדי חודש שכר לעובדי המחלקה לשירותים חברתיים. על מנת שהשתתפות המשרד תהיה מהשכר המלא יש לוודא כי הרשות המקומית תקיים את כל התנאים הבאים:

- העובד חייב ברישום בפנקס העובדים הסוציאליים
- התקציב-תקן לעובד אושר על ידי המשרד
- דיווח תנאי העסקתו של כל עובד על גבי טפסים מיוחדים
- העברת כל המסמכים הרלוונטיים לגבי תנאי השכר והעסקת העובדים למשרד
- הגדרת סוג העו"ס (חשוב לעניין התנאים והעברות התשלומים)
- קליטת כל האמור לעיל במערכות המיכון של המשרד

8. **תשלומים כספיים על ידי הרשות המקומית** – הרשות המקומית מוציאה תשלומים לספקים, נצרכים ונותני שירותים למיניהם. יש לוודא כי עובדי הזכאות במחלקות הרווחה ברשות המקומית ידווחו מדי חודש על כל ההוצאות ששילמה הרשות המקומית במהלך החודש. לדיווח זה (טופס ט"ז 17) עליהם לצרף מסמכי מקור המעידים על ביצוע התשלום. אין להשלים עם מצב ולפיו מדווחים אחת לרבעון ו/או אחת לחודשיים בעת שתשלומי הרשות המקומית מבוצעים אחת לחודש. יש להימנע ממצבים בהם הרשות המקומית מבצעת הוצאה ללא שקיבלה מסמכים נאותים. במקרים אלה לא דווח למשרד על ההוצאה וכך יצא שהרשות המקומית "מפסידה פעמיים". לאחר דיווח למשרד על ביצוע ההוצאה יש לוודא שהוא נקלט במשרד. בדרך כלל דיווח זה נקלט באיחור של כחודשיים. ישנם מקרים בהם המשרד מנכה ו/או מפחית מגובה הסכום הנדרש. יש לבדוק מדוע נעשה הדבר ולדרוש תיקון מהמשרד.

מומלץ לעיין ברשימת המקורות הבאים:

1. אתר משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים/יחידות המשרד/המחלקות לשירותים חברתיים/ שם התדריך – תקצוב בשירותי הרווחה – מדריך שימושי למנהל/ת המחלקה לשירותים חברתיים.
2. אתר משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים/יחידות המשרד/המחלקות לשירותים חברתיים/ שם התדריך – תדריך למנהל/ת המחלקה לשירותים חברתיים ברשות מקומית חדשה.
3. התחשבות עם משרד הרווחה – חומר רקע להדרכה, ר"ח חשבון רינה וייסלר, ו.ר.ד. חשבונאות וניהול בע"מ 2015.

הדוח המסכם את תהליך האבחון

תוך 60 יום ממועד מינויו של החשב המלווה ימסור למשרד הפנים דוח אבחון ראשוני, שהינו דו"ח מפורט ובו חוות דעתו בעניין כשלים בניהול הכספי של הר"מ וכן מיפוי בעיותיה התקציביות. דו"ח זה יכלול את הצעדים האופרטיביים שלדעתו על הר"מ לנקוט על מנת להתמודד עם הכשלים הניהוליים והבעיות התקציביות הקיימים.

על החשב המלווה להטעין את דוח האבחון הראשוני באתר האינטרנט של משרד הפנים 60 יום מיום כניסתו לתפקידו.

הסעיפים בדוח האבחון הראשוני יכללו:

- הקדמת העורך
- עיקרי הממצאים בדוח האבחון
- הנתונים עליהם מבוסס הדוח, עיבודם והכנת תוכנית עבודה
- דוח מעקב חודשי אחרון
- דוח חשב רבעוני אחרון
- דוח רשות רבעוני אחרון
- דו"ח כספי ודו"ח מפורט עדכני של רואה חשבון מטעם אגף הביקורת במשרד הפנים ברשות הרלוונטית, נכון ליום כניסת החשב המלווה לתפקידו ברשות
- התפתחות הגירעון בתקציב הרגיל
- התפתחות הגירעון בתקציב הפיתוח (תב"רים)
- אחוז הגירעון השוטף מהכנסות הרשות
- אחוז הגירעון המצטבר מהכנסות הרשות
- דו"ח על מצבת כ"א של הרשות שיכלול את הנושאים הבאים:
 - ✓ חובות הרשות למוסדות שכר: ביטוח לאומי, מס הכנסה, קרנות השתלמות, קרנות פיצויים, קרנות תגמולים
 - ✓ מספר משרות שהוספו או הופחתו
 - ✓ קליטת עובדים בכירים שלא כדין – ללא מכרז, או ללא קבלת אישור האגף לכ"א בשכר ברשומ"ק לנחיצות משרה
 - ✓ שינויים בהקיפי משרות
 - ✓ חריגות שכר
 - ✓ יחסים כספיים וחובות בעלי משמעות בין הרשות לגופים סטטוטוריים כגון: איגודי ערים, איגודי כבאות, חברות עירוניות, החברה למתנ"סים והמועצה הדתית
 - ✓ קיומן והיקפן של תביעות משפטיות העומדות נגד הרשות
- קיומן של תביעות בגין נושא ביטוח
- בקרה על תהליך ארגוני מובנה ותקין של אישור פרויקטים חדשים הכרוכים בהוצאה כספית
- קיום מערכת מעקב ובקרה ממוחשבים על פרויקטים חדשים
- מקורות כספיים פוטנציאליים להגדלת הכנסות לרשות. לדוגמא:
 - ✓ ארנונה, מים וביו – פוטנציאל גבייה מול גבייה בפועל. כמו כן האם החשב המלווה ממליץ להזמין סקר נכסים לעדכון חיובי ארנונה
 - ✓ מצב קרנות הרשות
 - ✓ היטלי פיתוח ואגרות – בדיקה התאמת התעריפים וחוקי העזר, עדכון חוקי העזר, כולל תעריפים אגרות והיטלים
 - ✓ מפעלים ושירותים ברשות המקומית – מעקב ובדיקה כלכלית של מפעלים ברשות המקומית, כגון: מפעל המים ומפעל הביוב, והגשת המלצות לשיפור המצב הקיים
 - ✓ תאגיד מים וביו – דוח כספי מבוקר אחרון
- דוחות ביקורת שונים

- תיק איחוד
- סטטוס תיקי הוצל"פ
- סיכום
- המלצות החשב המלווה

דגשים מקצועיים לכתיבת דו"ח האבחון הראשוני

על הדו"ח לכלול התייחסות לנושאים הבאים:

- תזרים מזומנים - התייחסות לגרעון המצטבר והסופי בתקציב השוטף ובתב"רים. בהתייחסות זו ייתן החשב המלווה את הדעת על נתונים נוספים המשפיעים על תזרים המזומנים, כגון: חח"דים בבנקים, עיקולים בבנקים, חובות לפירעון מידי והסדרי חובות קיימים, חובות לקרנות עובדים, לספקים ולמוסדות ממשלתיים, איגודי ערים, מועצה דתית וכו'.
- שכר וכ"א - התייחסות לרמות שכר וחריגות שכר (יש לפרט מס' עובדים בכל רמה וחריגה). התייחסות זו תכלול נתונים לגבי היקף השעות הנוספות, מס' אחזקות רכב וכוננויות מאושרות, גמולים ותוספות שכר שונות. על החשב המלווה לדווח הן על עובדי הר"מ והן על עובדים בר"מ באמצעות חברות כ"א ו/או חברות כ"א ו/או חברות עירוניות.
- הוצאות לפעולות - התייחסות להסכמים והוצאות חריגות, כמו גם התייחסות להיקפי תמיכות והשוואה לשנים קודמות.
- חינוך ורווחה - ניתוח הסבסוד הקיים בסעיפי החינוך והרווחה השונים. כמו כן, החשב המלווה ידווח האם הרשות גובה אגרות על שירותים ופעילויות ועומדת על קבלת התקציבים המגיעים לה מהמשרדים הייעודיים.
- מפעל הביוב - התייחסות לקיום משק כספי סגור או גירעון וסיבותיו (אי גביית אגרה/היטל/אגרה נמוכה ולא מעודכנת).
- ארנונה ומים:

✓ התייחסות לתעריפי הארנונה בסוגי הנכסים השונים

✓ התייחסות לפעולות הרשות בתחום האכיפה המנהלית והמשפטית לגביית החובות לרבות המסלול המקוצר בהוצל"פ

✓ ניתוח חובות הפיגורים ויכולת גבייתם

✓ התייחסות להיקפי ההנחות, ומתן הנחות שלא כדין

✓ פחת מים

✓ יתר עצמיות - התייחסות לקיומם של חוקי עזר מעודכנים וגביה בגינם בדגש על חוקי עזר מניבים. כמו כן, אם ישנה מכירת שירותים

• תקציבי פיתוח - התייחסות לאופן הניהול הכספי של תקציבי הפיתוח וניהול תקציבים מגורמי חוץ. כמו כן, תינתן תחזית לגירעונות סופיים בתב"רים זמניים

• עמידה ביעדי תוכנית ההבראה

• תיק איחוד

• הסדרי נושים על פי מתווה תוכנית ההבראה

• סטטוס תביעות משפטיות

• ליקויים מדוחות ביקורת שונים

דוגמאות לדוחות אבחון רשות מקומית ניתן למצוא בגרסה המקוונת של המדריך לחשב המלווה.

סיכום פרק אבחון הרשות המקומית

בפרק זה כיסינו את הנושאים אותם יש לכלול במסגרת תהליך האבחון, והתמקדנו בדגשים המקצועיים על פיהם יש לבצע כל אחד.

בתוכנית ההכשרה המחייבת לחשבים מלווים מוקדשת לבנת לימוד שלמה להעמקה מקצועית בנושא אבחון הרשות המקומית. אם לא עברת את תוכנית ההכשרה, מומלץ להסתייע בגורמים המקצועיים במחוז ובמשרד הפנים, העומדים לרשות החשבים המלווים בהכוונה והדרכה מקצועית.

«««««
תוכנית העבודה של
החשב המלווה והבקרה
על פעילות הרשות

פרק ב'

מבוא

תכנית העבודה השנתית של החשב המלווה הנה תכנית עבודה אישית, המציגה את תכנית הפעולה על פי מתכנן החשב המלווה לתת מענה לפערים המפורטים בדוח האבחון.

• הפעולה של החשב המלווה לטיפול בפערים בנושאים הבאים:

- ✓ תזרים מזומנים
- ✓ שכר וכוח אדם
- ✓ הוצאות לפעולות
- ✓ חינוך ורווחה
- ✓ מפעל הביוב
- ✓ ארנונה ומים
- ✓ יתר עצמיות
- ✓ תקציבי פיתוח

על פי הנחיית רכז חשבים מלווים צפון מיום 23.1.17 על החשב המלווה להכין תוכנית עבודה שנתית. חשבים מלווים אשר זו השנה הראשונה שלהם ברשות המקומית נדרשים להגיש את תוכנית העבודה תוך 60 יום מיום כניסתם לתפקיד ובמקביל להגשת דוח האבחון על הרשות. חשבים מלווים אשר זו השנה השנייה ומעלה ברשות המקומית נדרשים להגיש את התוכנית עד לסוף חודש ינואר של כל שנה.

את תוכנית העבודה יש להגיש לגורמים הבאים:

- רכז חשבים מלווים
- ממונה הרשות במחוז
- רפרנט הרשות במשרד הפנים

תוכנית העבודה תוגש על פי הפורמט שגובש להכנתה על ידי רכז חשבים מלווים צפון. החשבים המלווים נדרשים להגיש דוח ביצוע בתום מחצית כל שנה וכך גם בתום כל שנה.

על החשב המלווה להכין דוח מעקב רבעוני על יישום וביצוע מטרות העל לפי היעדים המוגדרים לפי סטטוס ביצוע של מדדי הצלחה – ולהגישו לגורמים הבאים:

- רכז חשבים מלווים
- ממונה הרשות במחוז
- רפרנט הרשות במשרד הפנים

פורמט לתוכנית העבודה של החשב המלווה

הפורמט המחייב לתוכנית עבודה שנתית של חשב מלווה ברשות מקומית הינו כדלקמן:

תוכנית עבודה לשנת 2016

שם הרשות	
שם החשב המלווה	

מטרות על:

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.

מס.	יעדים	מדדי הצלחה	לוח זמנים לביצוע
1			
2			
3			
4			
5			

דוגמאות למטרות על, יעדים ומדדי הצלחה:

מטרות על אפשרויות:

- מימוש פוטנציאל ההכנסות העצמיות של הרשות
- ביצוע התקשרויות מול הספקים, קבלנים ונותני שירותים על פי הנדרש בחוק
- ביצוע תקציב מאוזן ומבוקר
- סגירת תיקי ההוצל"פ

דוגמאות ליעדים במסגרת מטרת מימוש הכנסות עצמיות:

- עדכון שומת הארנונה
- הגדלת שיעור הגביה מארנונה
- עדכון חוקי עזר
- הנחות

דוגמאות למדדי הצלחה במסגרת מטרת מימוש הכנסות עצמיות:

- גמר ביצוע סקר נכסים ושילוט
- הגעה ליעד גביה שוטף של 80%
- ביצוע גביה לינארית לאורך כל השנה

לקראת גיבוש תוכנית העבודה השנתית מומלץ לנקוט בפעולות הבאות¹³:

1. ללמוד את מצבה של הרשות והכרת נתונים הכספיים והתיפקודיים שלה.
2. לאסוף נתונים ומידע על הרשות ממשרד הפנים, משרדי ממשלה, למ"ס, רשת האינטרנט, בנקים והרשות המקומית.
3. לקיים ראיונות עם ראש הרשות המקומית, גזבר, מנכ"ל/מזכיר, יועמ"ש ומנהלי האגפים והמחלקות ברשות.
4. לאתר מטרות על והגדרת יעדים ומדדי הצלחה מלימוד וניתוח המסמכים הבאים: דוח אבחון, דוח מעקב חודשי ורבעוני, תוכנית ההבראה של הרשות, תקציב רגיל מאושר של הרשות ודוחות ביקורת שונים על הרשות.

תוכנית עבודה לתקופה 1-5/2016

שם הרשות	מ.מ. משהד
שם החשב המלווה	דודו כהן

מטרות על:

- 1 מימוש פוטנציאל ההכנסות העצמיות של הרשות
- 2 ביצוע התקשרויות אל מול ספקים, קבלנים ונותני שירותים על-פי הנדרש בחוק ובתקנות
- 3 סגירת תיק איחוד
- 4 ביטול הנחות בלתי חוקיות בארנונה
- 5 עמידה ביעד איזון בתקציב הרגיל המאושר ל- 2016
- 6 הפניית גביית חובות באמצעות הוצל"פ
- 7 חריגות שכר

מס. מטרה	יעדים	מדדי הצלחה	לוח זמנים לביצוע
1	ביצוע סקר נכסים	השלמת ביצוע הסקר ע"י חברת אור הייטק והטמעתו במערכת הגבייה	עד סוף חודש מאי 2016
	הפניית חובות פיגורים למסלול המקוצר בהוצל"פ	חתימה על הסכם הצטרפות למסלול המקוצר בהוצל"פ	עד ליום 31.5.16
	גביית חובות עובדים ונבחרים בגין ארנונה ומים	גביית חובות עובדים ונבחרים והכללת הגבייה בגינם בבסיס תקציב ההכנסות בשוטף בסך 150 אל"ש	עד ליום 31.5.16
	הפחתת גרעון באמצעות גבייה מפיגורים	גבייה מפיגורים מעבר ליעד הגבייה השנתי היחסי בסך כ- 300,000 אל"ש	עד ליום 31.5.16
2	ביצוע התקשרויות עם ספקים, קבלנים ונותני שירותים על פי נוהל רכש וקניית, תקנות המכרזים בהתאם לתקציב הרגיל והבלתי רגיל המאושר בכל הוצאה כספית	ביצוע סעיפי פעולות ותבררים ללא חריגות תקציביות על פי הדוח הכספי הסקור והמבוקר	עד ליום 31.5.16
3	ביצוע הסדרי נושים בתיק איחוד (ממוצע הפחתה 40%)	יעד הפחתה בסך 300 אל"ש	עד ליום 31.5.16
	ביצוע הסדרי נושים במסגרת ספר 6 (ממוצע הפחתה 25%)	יעד הפחתה בסך 250 אל"ש	עד ליום 31.5.16
4	ביטול הנחות בלתי חוקיות בארנונה - דוח ביקורת של רו"ח מטעם משרד הפנים	רישום ביטול הנחות בלתי חוקיות בארנונה במערכת הגבייה על פי ממצאי דוח ביקורת של רו"ח מטעם משרד הפנים	עד ליום 31.5.16
	ביטול הנחות בלתי חוקיות בארנונה - דוח ביקורת של מבקר הפנים של המועצה	רישום ביטול הנחות בלתי חוקיות בארנונה במערכת הגבייה על פי ממצאי דוח מבקר הפנים של המועצה	עד ליום 31.5.16
5	יעד איזון על פי תקציב מאושר לסוף 5/16	איזון בתקציב הרגיל המאושר על-פי דוח מעקב חודשי ל- 5/16	עד סוף חודש 5/16
6	הפניית גביית חובות באמצעות הוצל"פ בסך 5,000 אל"ש	הסמכת עו"ד לפתיחת תיקי הוצל"פ, תשלום אגרת פתיחת התיקים ושליחת אתרעות לחייבים	עד סוף חודש אפריל 2016

7	תיקון חריגות שכר על פי ממצאי דוח מבקר משרד הפנים	יישום המלצות מבקר משרד הפנים לתיקון חריגות שכר על פי הדוח הכספי המבוקר לשנת הכספים 2014	עד סוף חודש 4/16
---	--	---	------------------

תוכנית העבודה של החשב המלווה במסגרת איחוד רשויות

בנוסף לתפקיד הרגילים של החשב המלווה ברשות רגילה ישנם מספר דגשים לחשב מלווה של רשויות באיחוד. תוכנית האיחוד מוגדרת מתווה, לפיה הרשויות המשתתפות הופכות לרשות אחת תוך פרק זמן מסוים, והיא כוללת הכנת מבנה ארגוני חדש של הרשות, הכנת תקציב מאוחד, לוחות זמנים לביצוע מכרזי כוח אדם ומכרזים לנותני השירותים וכדו'.

על פי החוק על ראש הרשות להכין את התוכנית ולהגישה לשר הפנים, אולם בפועל הוא נעזר ביועץ ארגוני הממומן באופן חלקי על ידי משרד הפנים.

התוכנית מחולקת לשלושה שלבים:

א - שלב האבחון

ב - שלב ההכנה

ג - שלב ההטמעה והיישום

על החשב המלווה להיות מעורב בכל שלב מהשלבים הנ"ל, על מנת לזהות, להתריע, ולמנוע מצבים שיהיו להם השלכות שליליות על התנהלותה הכספית של הרשות. בין היתר ייתן החשב המלווה את דעתו על הנושאים הבאים:

- על החשב המלווה לבדוק האם המבנה הארגוני שהוכן לרשות המאוחדת מתאים ליכולתה התקציבית תוך מתן תשומת לב לתקנים המיועדים בחינוך וברווחה
- על החשב המלווה לבחון העזר, ולוודא את התאמתם ועדכונם לכל שטחי הרשות
- על החשב המלווה לבחון את המבנה הארגוני של המערכת הכספית כולל גביה הנהלת חשבונות וכדומה, ולבחון את האופציה להפרטת מחלקות אלה תוך בחינת הכדאיות הכלכלית של המהלך
- על החשב המלווה לבחון את המשמעות הכספית של פיטורי עובדים כתוצאה מהאיחוד לעומת הפרשת עובדים לפנסיה מוקדמת
- על החשב המלווה לבחון את האפשרות להתקשרות באמצעות מכרזים משותפים לפנוי אשפה, הסעות, אחזקת רשת המים, גינון, שמירה, ניקיון מוסדות וכדו'
- על החשב המלווה לוודא את קיומה של תכנית לסילוק החובות של הרשויות המתאחדות וקיומו של תזרים מזומנים רב שנתי
- על החשב המלווה לבחון נושאים אחרים שיעלו במהלך האיחוד ויש להם השלכה על מצבה הכספי של הרשות

ליווי תהליך הכנת התקציב על ידי הרשות המקומית

מבוא

אפשר לחלק את תקציב הרשויות המקומיות לשניים: תקציב רגיל, המיועד לצריכה שוטפת, ותקציב "בלתי רגיל" (תב"ר) המיועד לפיתוח.

התקציב הרגיל

התקציב הרגיל מבטא את תוכנית העבודה השנתית של הרשות המקומית מבחינה תקציבית. בתקציב זה מפורטות ההוצאות וההכנסות של הרשות בשנה קלנדרית. בתמצית התקציב מוצגים במרכז הוצאות הרשות על פעולות שונות, תשלומי שכר ופירעון הלוואות מחד גיסא, והכנסות הרשות, ובכללן מענק איזון, מענקים מיועדים ממשרדי ממשלה שונים בעבור שירותים שהרשות נותנת והכנסות עצמיות כגון הכנסה מארנונה, היטלים ואגרות, הכנסות מחוקי עזר מאידך גיסא.

התקציב - מסמך כספי + מסמך מילולי המהווה דברי הסבר למסמך הכספי.

מענקי איזון ומענקי פיתוח - הרשויות המקומיות מקבלות סיוע ממשרד הפנים בעיקר באמצעות שני סעיפים בתקציב. בתקציב הרגיל, שבו כלולים מענקי האיזון, ובתקציב הפיתוח, שבו כלולות הקצבות לפיתוח תשתיות. מענקי האיזון נועדו לגשר בין הוצאות הרשות המקומית והכנסותיה ולהבטיח סל שירותים בסיסי לתושבים.

מצ'ינג (matching) - הדרך שבה משרדי ממשלה משתתפים במימון שירותים ופרייקטים שהרשות המקומית מפעילה. יש להבחין בין שני סוגי מצ'ינג: מצ'ינג רגיל - העברת תשלומים קבועים ממשרדי הממשלה לפי מפתחות ברורים וקבועים (לדוגמה, משרד החינוך) למימון שירותים מסוימים שהרשות המקומית נותנת; מצ'ינג פיתוח - השתתפות חד פעמית של הממשלה בתיקצוב פרויקט מסוים, למשל: משרד התחבורה מעביר תקציב לצורך בניית כיכר.

ארנונה - מס שנתי המוטל על תושבי המדינה המחזיקים בנכס ונגבה על ידי הרשות המקומית. מטרת הארנונה לממן את פעולות הרשות המקומית. תעריפי הארנונה שעליהם מחליטה מועצת הרשות המקומית, נקבעים בצו הארנונה והם שונים מרשות לרשות. עם זאת בתקנות ההסדרים במשק המדינה נקבעו סכומי מינימום ומקסימום של ארנונה. סכומים אלו חלים על כל הרשויות המקומיות ואין לחרוג מהם.

הוצאות שכר - הרשות המקומית מעסיקה כוח אדם בדירוגים שונים על פי תקן מאושר על ידי האגף להון אנושי במשרד הפנים. העסקת כוח אדם ברשות תהיה רק בהתאם להנחיות קליטת עובדים / נחיצות מישרה / מכרזים ודרישות תפקיד / תיאור תפקידים ועוד. חלק ניכר מהוצאות הרשות מוקדשת להוצאות שכר. ניהול מיטבי של ההון האנושי יאפשר לרשות ביצועים טובים יותר, התפתחות כלכלית ומתן שירותים איכותיים לתושבים.

הוצאות לפעולות - התקציב השוטף של הרשות המקומית משקף את כל הוצאותיה של הרשות בגין תפעולה השוטף: פינוי אשפה והטמנתו, גינון, תאורת רחובות, העסקת יועצים חיצוניים, עלויות משרדי הרשות, תשלומים מים, דלק, רכישות ועוד. **פירעון מלוות** - הוצאותיה של הרשות בגין התחייבויותיה להחזר מלוות. בתקציב יכללו ההוצאות בין קרן, ריבית, הצמדה, מימון וכן הלוואות חדשות אותן מתעתדת הרשות לקחת במהלך השנה הקלנדרית.

חובותיו של החשב המלווה במסגרת ליווי הכנת התקציב על ידי הרשות המקומית

"על פי סעיף 206(א) לפקודת העיריות "הגזבר יכין הצעת תקציב לעירייה, על פי הנחיות ראש העירייה, וראש העירייה יגישה לאישור המועצה לא יאוחר מחודשיים לפני תחילתה של שנת הכספים שאליה מתייחסת ההצעה. ראש העירייה יביא את הצעת התקציב לפני ועדת הכספים קודם שיגישה למועצה".

על פי סעיף 27 לפקודת המועצות המקומיות "מועצה מקומית תערוך בכל שנה תקציב בצורה שנקבעה המראה את אומדן ההכנסה וההוצאה שלה; התקציב יוכן ויאושר על ידי המועצה לפי הוראות סעיף 206 לפקודת העיריות, בשינויים המחויבים".

כאמור בסעיף 1.1, **הכנת התקציב באחריות גזבר הרשות והחשב המלווה אינו נוטל בה חלק**, אולם מאחר ומינוי החשב המלווה נועד, בין היתר, להבטחת ניהול כספי תקין של העירייה הרשות המקומית, על החשב המלווה לבדוק התקציב המוכן טרם הגשתו לאישור המועצה ולוודא שהתקציב מגלם באופן נכון את כלל ההוצאות וההכנסות הצפויות לרשות בשנת התקציב, ובהתאם להעביר התייחסות בכתב לממונה על המחוז ולגזבר הרשות המקומית וזאת בהתייחס בעיקר לסעיפים הבאים:

- שינויים ביחס לתוכנית ההבראה המאושרת – השינוי בכל אחד מהסעיפים בתקציב הרשות ביחס להצעת התקציב המופיעה בתוכנית ההבראה המאושרת
- יעדי תוכנית ההבראה – תקציב הרשות מביא לידי ביטוי את כל יעדי תוכנית ההבראה שצריכים להתבצע בשנת התקציב הקרובה (אלה מתייחס תקציב הרשות) וכן את יעדי תוכנית ההבראה שטרם מומשו עד כה. יש לשים לב כי בכל תוכנית הבראה גם "יעדים נוספים" שיש לשקלל בתקציב הרשות
- שינויים ביחס לשנה קודמת – השינוי בכל אחד מהסעיפים בתקציב הרשות בהשוואה לביצוע ולתקציב של שנה קודמת
- התקשרויות – תקציב הרשות מבטא את כל ההוצאות הצפויות בגין התקשרויות קיימות והתקשרויות צפויות
- הוצאות שכר – תקציב הרשות מביא בחשבון את כל ההוצאות הצפויות בגין העסקת עובדים לרבות קליטה / פרישת עובדים, עדכונים צפויים בגין הסכמי השכר, בהיקף ההטבות הסוציאליות, ברכיבי השכר הנוספים (שעות נוספות, אחזקת רכב וכדומה)
- הוצאות / הכנסות חינוך – תקציב הרשות מגלם את היקף התיקצוב ממשרד החינוך ואת היקף ההשתתפות של הרשות המקומית
- הוצאות / הכנסות רווחה – תקציב הרשות מגלם את היקף התיקצוב ממשרד הרווחה ואת היקף ההשתתפות של הרשות המקומית
- הוצאות משפטיות – תקציב הרשות מגלם את ההוצאות הצפויות בגין הוצאות משפטיות (פירוט הפרשות כספיות וסיכונים משפטיים פוטנציאליים) וזאת בהסתמך על דיווח בנושא מהיועץ המשפטי ומגזבר של הרשות המקומית
- השתתפויות של הרשות המקומית – תקציב הרשות מגלם את ההשתתפויות הצפויות בגין מועצה דתית, ועדת תכנון ובנייה, איגודי ערים, נציבות ארצית לכבאות וכדומה
- הכנסות עצמיות של הרשות המקומית – תקציב הרשות מגלם היקף ההכנסות הצפויות לנוכח הביצוע בסעיפי ההכנסות לשנת התקציב שהסתיימה, המדובר במיוחד בהכנסות ארנונה, אגרות והכנסות עצמיות מידת הגבייה של הרשות המקומית, היקף ההנחות הניתנות לתושבים. ככל שההכנסות כוללות סכומים שמותנים באישור של גורמים נוספים שלא ניתן במועד אישור התקציב יש לגלם את ההכנסות הללו במסגרת הכנסה מותנית

חוקים והוראות המחייבים את החשב המלווה בליווי הכנת התקציב על ידי הרשות המקומית

- פקודת העיריות פרק 11 – תקציב העיריה וחשבונותיה
- פקודת המועצות המקומיות – פרק ג' – תקציב וחשבונות
- חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 פרק ד' – "הוראות בקשר לתאגידים ורשויות מקומיות"
- תקנות רשויות המקומיות (הכנת תקציבים) תשל"א-1971
- קובץ הנחיות להגשת מסגרת תקציב הרשות המקומית לשנת 20xx
- הנחיות להגשת מסגרת תקציב הרשות המקומית לשנת 20xx
- חוק המדיניות הכלכלית שהתקבל בשנת 2004
- החלטת ממשלה 2899
- נוסחת העדכון האוטומטי בארנונה המופיע בחוק ההסדרים לשנת 2006

דגשים מקצועיים לליוי הכנת התקציב על ידי הרשות המקומית

בשנים האחרונות נהג משרד הפנים לאשר תקציב במתכונת חדשה לאישור מסגרת הפעילות הכספית של הרשות המקומית, אשר כוללת מגוון נושאים הקשורים לתקציבה (הרגיל והבלתי רגיל). שינוי זה נעשה מתוך השקפה כי ראוי שמסגרת תקציבי פעילות הרשות תכלול את כלל המקורות והשימושים הקיימים, תוך יצירת תמונה שלמה על התנהלותה. כמו כן, הונהגה הפרדה בין הרשויות המקומיות על פי רמת התנהלותן בהיבטים שונים, לרבות היבטים כלכליים וכספיים. ההפרדה באה לידי ביטוי, בין השאר, בהקלות שניתנו לרשויות המתנהלות כראוי, לרבות היקף המסמכים הנדרשים להגשה לשם קבלת אישור המשרד.

1. לצורך קבלת אישור משרד הפנים, על הרשות להגיש את מסגרת הפעילות הכספית לא יאוחר מיום 31.1.20XX.

2. מסגרת הפעילות הכספית מוגשת למשרד הפנים בשני האופנים כדלקמן:

עותק מודפס – יוגש למחוז

עותק מקוון – יוזן בצורה מקוונת על פי הנחיות משרד הפנים

יודגש כי חלה חובה לדווח באמצעות אתר האינטרנט של המשרד ולא יאושרו תקציבים אשר לא יופיעו במקביל באתר עד המועד האחרון למסירה. **בכל מקרה, העותק הקובע הוא העותק החתום האחרון שמוגש למחוז.**

הנחיות להגשת מסמכי התקציב

לצורך אישור תקציב הפעילות, הרשות המקומית נדרשת לצרף את המסמכים המפורטים ולפעול על פי ההנחיות שלהלן. הנספחים מופיעים באתר האינטרנט של המשרד, יש למלא ולשלוח אותם.

יודגש כי לא יאושר על ידי המשרד תקציב רשות מקומית, במקרה שלא יוגש במתכונת המלאה ובצירוף ההסברים המפורטים כנאמר במבוא להנחיות.

1. תקציב רגיל – נספח א'

מסגרת התקציב הרגיל מגלמת את סדרי העדיפויות של הרשות המקומית.

על הרשות המקומית להגיש את התקציב הרגיל בהתאם לטבלאות וההסברים המפורטים בנספח א'.

רשות הנמצאת בתוכנית הבראה מחוייבת כי תהיה תאימות בין התקציב המופיע בתוכנית הבראה לבין התקציב השנתי המוגש לאישור. בהעדר תאימות יש להצביע על השינויים בבהירות ולאשררם.

2. תוכנית פיתוח רב-שנתית ותקציב פיתוח (בלתי רגיל) שנתי – נספח ב'

רשות מקומית נדרשת להגיש תקציב פיתוח שנתי (תוכנית עבודה) הנגזר מתוכנית פיתוח רב-שנתית. תוכנית זו תיערך על פי סדרי העדיפויות של הרשות המקומית, תוך התחשבות בבדיקת כדאיות של חלופות והגדרת מקורות מימון פעילויות הפיתוח. הרשות נדרשת להגיש את תקציב הפיתוח השנתי ותוכנית הפיתוח הרב-שנתית, במטרה לשפר את הטיפול בתחום התכנון והביצוע ועל מנת להקל על תהליך האישור והמעקב.

משרד הפנים מודע לקושי בהסתמכות על התחייבויות רב-שנתיות של משרדי הממשלה השונים ומקורות מימון אחרים, ובשל כך מוגשת התוכנית השנתית והרב-שנתית בהתבסס על אומדנים והערכות לעניין ההכנסות, כאשר חלקן של ההוצאות בתקציב השנתי יהיה מותנה במימוש ההכנסות הרלוונטיות.

טופס המתכונת לתוכנית הרב-שנתית מופיע באתר האינטרנט של המשרד ביחידת "מינהל לשלטון מקומי" תחת תפריט המשנה של "התקציב הבלתי רגיל".

מסמך זה אינו פוטר את הרשות מהגשת כל תב"ר לאישור במועד הכוונה לממש אותו, על פי ההליך הקבוע.

3. **תוכנית גיוס אשראי – נספח ג'**

יש לצרף את תוכנית האשראי המתוכננת לשנת הכספים הקלנדרית. תוכנית זו תכלול את כל סוגי האשראי אותו מעוניינת הרשות המקומית לגייס בשנה זו למטרות הבאות: כיסוי גירעון מצטבר, תוכניות פיתוח והלוואות נוספות, ככל שקיימות.

רשויות אשר סך הלוואותיהן לזמן קצר בשיעור הגבוה מ-5%, נדרשות להגיש תוכנית להקטנת החח"ד עד לשיעור המותר על פי חוק.

4. **ערבויות תקפות לשנה הקלנדרית – נספח ד'**

על הרשות לצרף פירוט של ערבויות הרשות לטובת צדי ג', שהן ברות תוקף לשנת התקציב המוגשת.

5. **מדיניות ארנונה – סקר נכסים – נספח ו'**

בסעיף זה על הרשות לפרט את תעריפי הארנונה המינימליים והמקסימליים למגורים, לציין את תאריך סקר הנכסים האחרון שביצעה למגורים ולא למגורים, והאם הוא בוצע בצורה חלקית או מלאה וכמו כן האם בכוונתה להגיש בקשות להיתרים חריגים בשנת התקציב המוגשת.

6. **תיקון ליקויים**

על הרשות להגיש תוכנית לתיקון הליקויים המופיעים בדוח הכספי המפורט של הרשות לשנת הדוח הכספי האחרון המבוקר. על התוכנית לכלול תאריכי יעד להשלמת תיקון הליקויים. התוכנית תיחתם על ידי ראש המועצה והגזבר.

7. **חוקי עזר – נספח ח'**

על מנת לסייע במימון הגדלת ההכנסות העצמיות, על הרשות המקומית להגיש את הפירוט כמופיע בנספח ח' לגבי החוקי העזר הבאים:

היטל תיעול, סלילת רחובות, הוצאת אשפה, אגרות חניה, ואגרות מודעות ושלטים.

על פי החלטת ממשלה מספר 2899 משנת 2009 מחויבות כל הרשויות המקומיות לעדכן את התעריפים המופיעים בחוקי העזר **אחת לחמש שנים**.

ידגש כי על הרשות המקומית לפעול לפרסום כל חוקי העזר שבתחומה, באתר האינטרנט של הרשות.

8. **תקציב לפעילות הג"א מקומית – נספח ט'**

הנחיות להגשת תקציב הג"א לשנת הכספים מפורסמות מידי שנה.

9. **דוח חצי שנתי בגין פעילות חירום – נספח י'**

בעקבות לקחי מלחמת לבנון השנייה, הוחלט על ביצוע ריענון ומעקב אחר פעולות הרשויות המקומיות בנושא היערכות לשעת חירום.

במסגרת זו, הרשויות מתבקשות מידי שנה למלא את הטבלה שבנספח י' המתייחסת לפעולות שנקטו על ידי הרשות בגין פעילות לשעת חירום.

10. **תאגידים עירוניים – נספח יא'**

משרד הפנים רואה בתאגיד העירוני זרוע ביצועית של הרשות המקומית. מבדיקות וביקורות שנערכו על ידי המשרד עולה כי לעיתים, ניהולם הכספי של התאגידים העירוניים לוקה בחסר גם ברשויות מאוזנות ויציבות. יתרה מכך, קיימים תקדימים משפטיים לפיהם במצב שבו תאגיד עירוני נקלע לחדלות פירעון, הרמת מסך התאגיד הובילה להשתתפות חובותיו על הרשות המקומית המחזיקה בו.

לפיכך, במסגרת אישור תקציב הרשות המקומית יש לתת גילוי נאות גם לנושא התאגידים העירוניים.

הבקרה התקציבית על תקציב הרשות המקומית

מבוא

הבקרה התקציבית על פעילות הרשות היא אחת מהמשימות החשובות והרגישות מבין משימותיו של החשב המלווה, אם לא הרגישה שבהן. מצד אחד, קיימת חשיבות רבה ליצירת איזון תקציבי ברשות שנקלעה למשבר. מצד שני, "סגירת הברז" בצורה בלתי מושכלת וגורפת עלולה לפגוע בשירותים החיוניים לתושבי הרשות, וליצור משבר אמון עם הנהלת הרשות. החשב המלווה נדרש להפעיל שיקול דעת מושכל בתהליכי הבקרה שהוא מקיים, ולהשתמש בסמכויותיו בתבונה. בפרק זה ננסה לפרט מספר כללים ועקרונות מנחים בנושא.

החוקים וההוראות המחייבים את החשב המלווה בנושא בקרה תקציבית על פעילות הרשות¹⁴:

"אחד מתפקידיו העיקריים של החשב המלווה הינו הכוונת הרשות המקומית להתכנסות לאיזון תקציבי. לצורך כך נדרשת מהחשב מעורבות בניהול התקציב (הרגיל והבלתי רגיל) ומעקב אחר ביצועו בפועל. תקציב הרשות המאושר הוא המסגרת התקציבית לפעילות הרשות ומכאן שהוא הבסיס לאישור התחייבויות כספיות על ידי החשב המלווה. המעקב אחר ביצוע התקציב המאושר¹⁵ הוא כלי ניהולי הכרחי לקיום משק כספי מסודר ולשמירת המסגרות המאושרות התקציב הינו כלי תכנוני וכלי בקרה בידי הרשות והוא גם כלי לבקרה, שליטה ופיקוח בידי החשב המלווה. לראש הרשות, הגזבר והחשב המלווה, אחריות אישית לעמוד במסגרת התקציבית המאושרת. ההנחיות לחשבים המלווים מתמקדות בצד ההוצאות בתקציב שהינו החלק בו לחשב קיימת יכולת פעילות אקטיבית ושליטה עקב היותו מורשה חתימה ובעל הסמכות להתחייב בשם הרשות. אולם, ראיית מצב הרשות לטווח הארוך מחייבת את החשב למעורבות פעילה גם בנושא מיקסום הכנסות הרשות. תקציב פיתוח – תקציב בלתי רגיל (תב"ר) – תקציב המיועד לפעולות חד פעמיות או לפעולות מתמשכות והשקעות מעבר לשנת תקציב ולתחום פעילות מסוים הכולל אומדן תקבולים ותשלומים לאותה פעולה או לאותו תחום פעילות".

אישור תשלומים שוטפים:

סעיפים שונים בפקודת העיריות ובפקודת המועצות המקומיות מתייחסים לתקציב המאושר של הרשות מסגרת מחייבת לכל הוצאה והתחייבות של הרשות כדלקמן:

- על פי סעיף 190 לפקודת העיריות "כל ההוצאות שהעירייה מתחייבת בהן כדין לפי הוראות הפקודה או כל דין אחר, וכן כל סכום אחר המגיע ממנה כדין ייזקפו לחובת קופת העירייה וישולמו מתוכה, ובלבד שלא ישולם מקופת העירייה שום תשלום אלא אם הורשה על ידי התקציב השוטף או הורשה במיוחד על ידי המועצה באישורו של הממונה".
- על פי סעיף 191(א) לפקודה "כל פקודת תשלום או שובר תשלום או שיק לחובת קופת העירייה ייחתמו על ידי ראש העירייה, או פקיד אחר שהורשה לכך על ידי המועצה, וייחתמו חתימה שכנגד על ידי הגזבר ואם נחתמו כך רשאי הבנק לפרוע על פיהם".
- סעיף 192 לפקודה קובע: "הגזבר יהיה אחראי לביטחונה של קופת העירייה".
- על פי סעיף 195 לפקודה "ראש העירייה רשאי, על פי החלטת המועצה, להתקשר בחוזה בשם העירייה, והוא רשאי לעשות כן גם ללא החלטת המועצה אם לכל הוצאה כספית הכרוכה בחוזה ניתנה הקצבה מתאימה בתקציב המאושר.

14 על פי הנחיות משרד הפנים "בקרה אחר ביצוע התקציב השוטף ואישור תשלומים שוטפים"

15 באין אישור תקציב הרשות יש לעבוד לפי 1/12 מתקציב שנה קודמת, עד לאישור.

- על פי סעיף 28 לפקודת המועצות המקומיות "התקציב שאושר הוא התקציב השנתי למועצה המקומית ולא תשלם שום תשלום מכספיה ולא תקבל עליה שום התחייבות, אלא בהתאם לתקציב המאושר".
- סעיף 142ג לפקודת העיריות המפרט את סמכויותיו של החשב המלווה קובע בין היתר כי "עירייה, ראש עירייה, מי שסמכויות ראש העירייה נאצלו לו לפי סעיף 17 לחוק הבחירה הישירה, ועובד העירייה, לא יתחייבו בהתחייבות כספית כלשהי מטעם העירייה, לרבות לעניין תנאי העסקה כהגדרתם בסעיף 33א(ד) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, אלא אם כן ניתן לאותה התחייבות אישור מראש ובכתב של החשב המלווה" וכן כי "התחייבות כספית מטעם העירייה לא תחייב את העירייה אלא אם כן חתם עליה, נוסף על החתימות הנדרשות לפי פקודה זו, גם החשב המלווה; על כל התחייבות כספית יצוין בכתב כי מונה לעירייה חשב מלווה וכי זו תחייב את העירייה רק אם נחתמה על ידו כאמור; התחייבות כספית שלא נחתמה כאמור – בטלה"
- על פי סעיף 2170ג -
- ✓ הגזבר יהיה אחראי על ניהול ענייניה הכספיים של העירייה, ובין השאר על הכנת הצעת התקציב ותקציב המילואים של העירייה, על ניהול מערכת החשבונות של העירייה ועל הכנת הדוחות הכספיים לפי פקודה זו, וכן יפקח על שמירת מסגרת התקציב באופן שלא ייווצר גירעון שוטף, כהגדרתו בסעיף 140ג, בתקציב העירייה
- ✓ אין במינוי חשב מלווה לפי סעיף 142ב כדי לגרוע מאחריות המוטלת על הגזבר לפי פקודה זו
- בבואו ליישם את סמכותו להתחייב בשם הרשות כאמור בסעיף 142 ג', חלות על החשב אותן ההגבלות החלות על ראש הרשות והגזבר והוא רשאי לחתום על התחייבויות אשר יש להן מקור תקציבי מאושר
- יש להשתמש במערכות המיחשוב הקיימות ברשות על מנת ליצור מערכת בקרה ורישום אוטומטיים. אין להוציא הזמנות / התחייבויות / דרישות באופן ידני
- יש להשתדל להשתמש במס"ב ובכלי האוטומציה העומדים לרשותנו, על מנת למזער התערבויות ידניות
- החשב המלווה יחתום בחתימה על כל התחייבות כספית ועל כל מסמך בעל משמעות כספית: חוזה, התחייבות כספית, הזמנת טובין, המחאה, העברה כספית מכל סוג, קבלת עובדים, תנאי פרישה, שכר, תוספת שכר, העלאה בדרגה, אחזקת רכב, שעות נוספות, כונוניות, נטילת אשראי, מתן תמיכות והשתתפויות, פרסום מכרזים, הסכמי שכר, מתן הנחות, תעריפי ארנונה, אגרות והיטלים וכו'
- על כל מסמך כספי כאמור, יצוין בכתב, כי לרשות מונה חשב מלווה וכל מסמך כספי מחייב את חתימתו לצד חתימת ראש הרשות והגזבר וחתימת הרשות
- בנוסף על מגבלות התקציב, החשב המלווה כפוף למגבלות תזרים המזומנים של הרשות ועליו לאשר הוצאות ו/או תשלומים אך ורק בהתאם ליכולתה של הרשות לעמוד בהם בהתאם לתזרים המזומנים שלה
- החשב המלווה יבצע מעקב שוטף אחר תזרים המזומנים של הרשות ולא יאשר הוצאות ו/או תשלומים אשר אין להם כיסוי על פי תזרים המזומנים (ראה בנוסף גם הוראת נוהל איסור תשלום באמצעות שיקים מעותדים)
- החשב המלווה יאשר תשלומים אך ורק בגין הוצאות אשר נכללו בתקציב הרשות המאושר, ואשר עברו את ההליך החוקי ברשות המקומית (הזמנות, מכרזים, ועדת רכש, נהלי עבודה וכו"ב) ואשר קיים להן כיסוי על פי תזרים המזומנים ובתנאי כי הם עומדים באחד מהתנאים הבאים:
 - ✓ תשלומים על פי חוק (שכר ונלוות, מיסים וכו')
 - ✓ תשלומים על פי הסכמים שנחתמו כחוק, וככל שמדובר בהסכמים שנעשו בתקופה בה היה לרשות חשב מלווה, נחתמו גם על ידי החשב המלווה
 - ✓ תשלומים שקיימת בגינם הזמנה שאושרה כחוק ונחתמה על ידי כל הגורמים הרלוונטיים, לרבות החשב המלווה, ונתקבלו בגינה הצעות מחיר כנדרש
 - ✓ תשלומים בגין התחייבויות כספיות שאושרו על ידי החשב המלווה
 - ✓ תשלומים בגין הסדרי חובות שאושרו על ידי בית משפט ונבדקו על ידי החשב או הסדרים שנעשו על הרשות

ואושרו על ידי החשב המלווה

- החשב יקבע את סדר העדיפות באישור תשלומים בהתאם כדלקמן:
 - ✓ עדיפות ראשונה תינתן לתשלומי שכר ונלוות עובדים עלות
 - ✓ עדיפות שניה תינתן לתשלום הוצאות לפעילות שוטפת הכרחית של הרשות אשר אי תשלומן יפגע בתיפקוד השוטף של מוסדות חיוניים ברשות כגון חשמל, מים, ניקיון מוסדות חינוך ומוסדות רווחה, איסוף אשפה וכו' וכן הוצאות המתקצבות על ידי משרדי הממשלה כגון הסעות תלמידים
 - ✓ עדיפות שלישית תינתן לתשלומים במסגרת הסדרי חוב עם ההוצאה לפועל למניעת עיקולים על חשבונות הרשות
- על הרשות המקומית חל איסור לתת שיקים דחויים, ויש לתת עדיפות לביצוע תשלומים באמצעות מס"ב, ובכל מקרה לקיים מעקב אחר פירעון ההמחאות אשר אושרו על ידי החשב המלווה בבנק, וככל שקיימות המחאות כאלה שלא נפרעו בפרק זמן סביר, על החשב המלווה לוודא כי אכן ההמחאות נמסרו ליעדן

הנחיות בנוגע לאישור תשלומי שכר:

- על החשב לקבל מידי חודש ממדור השכר ברשות דוח על השינויים בשכר עובדים, ולוודא כי לא נעשו שינויים חריגים שלא אושרו מראש, לרבות קליטת עובדים חדשים ללא אישור, שינויים בדרגה ו/או ותק שלא על פי הנהלים, שעות נוספות שלא אושרו וכו'
- ככל שאותרו על ידי החשב שינויים חריגים שלא אושרו, עליו לדרוש את תיקונם טרם אישור תשלום השכר
- ככל שנכללו בתשלום השכר תשלומים בגין הסדרי פרישה ו/או פיטורין שנעשו במסגרת תוכנית ההבראה, על החשב לוודא כי התשלומים מבוצעים בהתאם לתנאים שנקבעו
- תשלומי שכר יכללו עלויות שכר בלבד כולל את כל ההפרשות למוסדות כנדרש על פי חוק. ככל שתזרים המזומנים של הרשות אינו מאפשר תשלום שכר מלא, יבוצע תשלום חלקי הן של השכר והן של ההפרשות למוסדות. **בשום מקרה לא יאושר תשלום שכר נטו**
- חשב הצופה כי לא יעמוד בתשלום שכר עובדים מלא או חלקי בחודש נתון, ידווח על כך במסגרת דוח אירוע חריג לרכז המחוזי, לרכז הארצי ולמחוז מייד עם היוודע לו חוסר היכולת לשלם
- על החשב המלווה לוודא בנוסף על חתימת ההמחאות לטובת הקרנות, מס הכנסה וביטוח לאומי כי המחאות אלו נפרעו בפועל
- רצוי ככל האפשר לבצע העברות למוסדות ולעובדים באמצעות מס"ב

ביצוע שינויים בתקציב הרשות

- הרשות רשאית להחליט על שינויים משני סוגים בתקציב השנתי, זאת בעקבות אירועים שונים והשתנות בצרכים ועדיפויות במהלך השנה: העברות מסעיף לסעיף או תוספת תקציב (תקציב מילואים)
- הפקודות קובעות הנחיות שונות בנוגע לביצוע שינויים במסגרת התקציב כדלקמן:
 - ✓ על פי סעיף 210(א) ראש הרשות המקומית רשאי להורות לגזבר להכין לרשות המקומית, בעת הצורך, הצעת תקציב מילואים; הוכנה הצעת תקציב כאמור יגישנה ראש הרשות המקומית לאישור המועצה; על ראש הרשות המקומית להביא את הצעת תקציב המילואים לפני ועדת הכספים טרם הגשתה למועצה; לא תאושר הצעת התקציב כאמור, 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.
 - ✓ על פי סעיף 211 לפקודת העיריות -
 - ✓ (א) ראש העירייה רשאי, באישור המועצה ובאישור השר להעביר בכל שנה שהיא - כספים מסעיף הוצאה אחד

- שבתקציב למשנהו, ובלבד שההוצאה שהורשתה על ידי העברה כאמור איננה בניגוד לפקודה או לכל דין אחר, ואין עוברים על סך כל ההוצאות שבתקציב ובתקציב המילואים שאושרו.
- ✓ על פי צו העיריות (העברות מסעיף הוצאה אחד בתקציב למשנהו) -
 - ✓ 1. "עירייה רשאית ללא אישור הממונה על המחוז להעביר מסעיף הוצאה אחד בתקציב למשנהו סכומים הכלולים בסעיף 4 עד 7 וסעיפי משנה שלהם המפורטים בתוספת הרביעית לתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים) ובלבד שהסעיפים האמורים באותו פרק יהיו כמפורט בתוספת השלישית לאותן תקנות.
 - ✓ 2. כל ההעברות בשנת הכספים מסעיף או סעיף משנה אחד לסעיף או סעיף משנה אחר כאמור בסעיף 1 לא יעלו על 20% מהסכום המאושר לאותו סעיף או סעיף משנה בתקציב לאותה שנת כספים.
 - ✓ על פי סעיף 142ג(א)(9) לפקודת העיריות, הסמכות להעביר כספים מסעיף אחד שבתקציב למשנהו, לפי הוראות סעיף 211, תהיה נתונה לחשב המלווה ולעניין זה ייקרא הסעיף האמור כך שבמקום "ראש העירייה רשאי באישור המועצה ובאישור השר" יבוא "חשב מלווה רשאי באישור השר".
 - ✓ למען הסר ספק, גם השינויים אותם מתיר הצו לרשות לבצע ללא אישור משרד הפנים דורשים את אישור החשב המלווה.

מעקב אחר ביצוע התקציב

- החשב המלווה מחויב בביצוע מעקב חודשי אחר ביצוע התקציב על פי נוהל מינוי חשבים מלווים, לצורך מעקב אחר ביצוע התקציב ידרוש החשב מהרשות את המסמכים והנתונים הבאים:
 - ✓ דוח גביה ממערכת הגביה מעודכן לחודש שהסתיים
 - ✓ מאזן בוחן לאחר הקלדת כל החשבוניות של אותו החודש
 - ✓ דוח נתוני שכר עובדים ממערכת השכר
- החשב יבחן את הביצוע בפועל לחודש הנבדק וכן את הביצוע המצטבר לאותה נקודת זמן מול התקציב היחסי לאותה תקופה ואת הסיבות לפערים
- ככל שקיימים פערים בהכנסות הרשות, יקיים החשב דיון בנושא עם מנהל הגביה ועם הגורמים הרלוונטיים לצורך בחינת הסיבות לפערים וקביעת תוכנית עבודה ו/או צעדים שיש לנקוט כדי לצמצם
- פערים בנושא גבייה הנם באחריות הגזבר, ויטופלו על ידי גזבר הרשות או מנהל מחלקת הגבייה על פי החלטת החשב המלווה
- פערים בנושא הכנסות ממשרד החינוך ו/או הרווחה יטופלו על ידי הרשות ומנהל המחלקה הרלוונטית
- הכנסות אחרות יטופלו על ידי מנהל המחלקה הרלוונטית וגזבר הרשות
- ככל שקיימים פערים בנושא ההוצאות הרי שעל החשב להיות מודע להם מאחר והוא הגורם המאשר את ההוצאות.
- על החשב המלווה לוודא כי כל חריגה, ככל שקיימת, אושרה על ידי הגורמים המתאימים
- על החשב המלווה לוודא כי ההוצאות בפועל תואמות את ההוצאות שאושרו על ידו על מנת לאתר מקרים בהם בוצעו תשלומים שלא באישור החשב
- החשב המלווה מחויב בנוסף על ביצוע מעקב חודשי לצורך בקרה גם בהגשת דוח מעקב חודשי למשרד הפנים (ראה הוראת עבודה מס' 7 בדבר הגשת דיווחים)

על פי הנחיות משרד הפנים "ניהול התקציב הבלתי רגיל – תשלומים"¹⁶:

תקציב הפיתוח (התקציב הבלתי רגיל) משמש למימון ביצוע פרויקטים חד פעמיים, שנמשכים לעיתים מעבר לשנת תקציב אחת. ההיקפים הכספיים של התב"רים והעובדה שהם עשויים להימשך מעבר לשנה אחת מחייבים תכנון, בקרה ופיקוח הדוקים.

פתיחת תב"ר מחייבת ביצוע תהליך ארוך הכולל מספר שלבים. התפוקות של כל שלב מועברות למשרד הפנים אשר מעניק בשלב א' אישור עקרוני לכלול את הפרויקט בתוכנית הפיתוח השנתית הרלוונטית ובשלב ב' אישור של התב"ר. ביצוע התב"ר בפועל יחל רק לאחר אישור הרשות ואישור משרד הפנים.

על פי סעיף 213א(ב) לפקודת העיריות כספים של תקציב בלתי רגיל ינוהלו בנאמנות בידי ראש העירייה והגזבר בנפרד מכספי חשבון התקציב שאינו בלתי רגיל. לא ייעשה כל שימוש בכספים של תקציב בלתי רגיל שלא למטרה שלשמה נועד.

אחד ממאפייני התב"ר הוא היותו משק סגור הכולל מקורות מימון ספציפיים ושימושים ספציפיים אשר הוגדרו ואושרו מראש. ועל כן יש לוודא כי כל פעילות המאושרת במסגרת התב"ר אכן עונה למטרות שהוגדרו וכי התקבלו מקורות המימון הרלוונטיים.

בדיקת תקינות התשלום והמסמכים הנלווים:

על החשב המלווה לוודא כי כל התב"רים הפעילים ברשות קיבלו את אישור משרד הפנים תוך מתן דגש לתב"רים חדשים שנפתחו.

על החשב המלווה לוודא כי אין ברשות תב"רים אשר אינם פעילים מעל שנה שטרם נסגרו. במקרה שקיימים תב"רים כנ"ל, יש לקבל הסברים מהרשות.

מומלץ כי החשב המלווה ילמד לעומק עם כניסתו לתפקיד את הפרטים של כל תב"ר ותב"ר על מנת שיהיה מודע לכל הפרטים הקשורים בו:

- מקורות המימון הצפויים ואבני הדרך להעברת התקציבים.
- מהות העבודות ו/או הרכישות הנכללות במסגרת התב"ר.
- הסכמים שנחתמו עם הזוכים במכרזים לרבות אומדן כמויות ועלויות, תעריפים ליחידות עבודה, תנאי תשלום וכו'.
- שלב הביצוע הנוכחי בו מצוי התב"ר.
- ככל שנמצאו על ידי החשב ליקויים במכרזים ו/או במסמכים אחרים עליהם התבסס המשרד באישור התב"ר ידווח החשב על הליקויים שמצא למרכז ולממונה הרשות במחוז.

10.1 בבואו לאשר תשלומים בגין עבודות ו/או רכישות אשר בוצעו במסגרת תב"רים יבדוק החשב את הנושאים הבאים:

- קיום יתרה תקציבית בסעיף המתאים בתב"ר.
- בחירת הספק נעשתה כדין בהתאם לתקנות העיריות (מכרזים).
- קיום הסכם התקשרות חתום כנדרש עם הספק.
- הסכום לחיוב חושב בהתאם לתימחור על פי הסכם ההתקשרות (על החשב לשים לב לחריגות, ככל שקיימות, בין הכמויות המדווחות בכתב הכמויות שצורף לחשבון לבין הכמויות כפי שהופיעו בכתב הכמויות במכרז ולא רק להתאמת הסך לתשלום).

- החשבונות שהוגשו לתשלום נבדקו ואושרו על ידי הגורמים הרלוונטיים:
- ✓ בפרויקטים בתחום בניה ותשתיות על ידי המהנדס המפקח וכן על ידי מהנדס הרשות והגזבר.
- ✓ בפרויקטים אחרים על ידי הגורם המקצועי וכן מנהל האגף/המחלקה הרלוונטי וכן על ידי הגזבר.
- בדיקת המקור התקציבי: המימון שהוגדר לתשלום בגין ביצוע הפרויקט נמצא תקף וניתן לשלם בהתבסס על מקור זה.
- בדיקת סטטוס הפרויקט: בדיקת השלב בו נמצא ביצוע הפרויקט מול ההסכמים והחביות של הספקים הרלוונטיים, מועד הסיום והעלויות בפועל. במקרה של שינוי / עדכון – יש לבחון את הסיבות ואת ביצוע העדכון הנדרש בהסכמים ו/או בתקציב הרלוונטי ו/או באיתור מקורות מימון נוספים להשלמת הפרויקט. יש לבדוק האם דרישות התשלום תואמות את שלב הביצוע של הפרויקט לפי תנאי התשלום שנקבעו בהסכם.
- בדיקת סדר העדיפות לתשלום: בהתאם להיתכנות לתשלום ולתזרים המזומנים בחשבון הייעודי לעבודות הפיתוח. יש לוודא כי תזרים המזומנים של הפרויקט תואם את התזרים החזוי וקיים כיסוי בחשבון התב"ר לכיסוי התשלומים.
- כאשר מדובר בחשבון סופי לפרויקט יש לבדוק גם את הנושאים הבאים:
- ✓ לא קיימת חריגה מהתקציב הן בסך ההוצאות לתב"ר והן בהוצאה הספציפית לכל סעיף וסעיף שלא אושרה מראש כנדרש.
- ✓ כל החשבונות הקודמים אושרו כנדרש כאמור לעיל (במקרה בו לא נבדקו על ידי החשב)
- ✓ ככל שבוצעה הקטנת חיובים לקבלן מסיבות שונות, יבדוק החשב את פירוט הטיעונים להקטנת החיובים ואת קיומן של אסמכתאות הרלוונטיות.
- ✓ בדיקה בעין כי אכן הפרויקט הסתיים.
- ✓ התקבל אישור מהגורמים המפקחים כי הפרויקט הסתיים.
- ✓ בוצע עיכוב תשלומים עד להמצאת ערבות על טיב הביצוע או קבלת ערבות טיב (בד"כ ערבות טיב היא ערבות לשנה).

חוקים והוראות המחייבים את החשב המלווה בנושא בקרה תקציבית על פעילות הרשות

- פקודת העיריות פרק 10 – נכסי העיריה ועסקיה ופרק 11 – תקציב העיריה וחשבונותיה
- צו העיריות (העברות מסעיף הוצאה אחד בתקציב למשנהו)
- פקודת המועצות המקומיות – פרק ג' – תקציב וחשבונות
- חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 פרק ד' – "הוראות בקשר לתאגידים ורשויות מקומיות"
- תקנות רשויות המקומיות (הכנת תקציבים) תשל"א – 1971
- קובץ הנחיות להגשת מסגרת תקציב הרשות המקומית לשנת 20XX

דגשים מקצועיים בנושא בקרה תקציבית על פעילות הרשות

אופן ביצוע הבקרה – "התמונה הגדולה"

בקרה מתאפשרת באמצעות ביצוע השוואה תקופתית של הביצוע מול התכנון, ומאפשרת לכל הנוגעים בדבר לקבל תמונת מצב כוללת ומפורטת בטווח הקצר. כך ניתן לפקח על מידת העמידה בתוכנית ולתקן "תוך כדי תנועה" את אשר נדרש לשיפור ותיקון.

מערכות המיחשוב אשר בהן משתמשות הרשויות המקומיות מאפשרות לבצע בקרה חודשית (חלוקה של סכום התיקצוב השנתי בחלוקה ל-12), בקרה רבעונית (חלוקה של סכום התיקצוב השנתי בחלוקה ל-4) ובקרה אחרי תקציבי הפיתוח בתוכנת ניהול התב"רים.

החשב המלווה מחוייב להזין את מערכת המיחשוב של משרד הפנים בהתייחסות חודשית (יש לשלוח במייל לרכז החשבים המלווים המחוזי בנוסף להזנה במחשב), ולהתייחס בכתב לדוח הרבעוני שמוציאה הרשות (יש לשלוח במייל לרכז החשבים המלווים המחוזי בנוסף להזנה במחשב).

כך, כאשר עולה מדוח הביצוע החודשי כי קיים צורך בנקיטת אמצעים מתקנים, קיימת שהות מספקת להפעיל אותם ולהשיג שיפור מיידי של התוצאות הרצויות.

מבוא

שירותיה של הרשות המקומית יכולים להינתן על ידי עובדים המועסקים על ידי הרשות המקומית או על ידי מיקור חוץ, קבלת שירותים מקבלן / נותן שירותים חיצוני.

מיקור החוץ ברשויות המקומיות נובע משלוש סיבות עיקריות: ציפייה לחיסכון בעלויות, רצון לשפר את השירות לתושב, וציפייה לעבודה מקצועית מבוססת טכנולוגיות מתקדמות ברמה גבוהה של הספקים. בקרב חלק מהרשויות קיימת סיבה משנית נוספת למיקור, והיא עידוד מצד השלטון המרכזי למקר פעילויות. קיים שוני בין מאפייני הרשויות השונות באשר לסיבות המובילות אותן למקר פעילויות ובאשר לתחומי הפעילות הממוקרים. מחקרים¹⁷ הראו כי ישנם קשרים והבדלים סטטיסטיים מובהקים רבים:

- בין גודל הרשות לבין הציפייה לעבודה מקצועית של הספקים, המתבססת על טכנולוגיות מתקדמות: לרשויות הקטנות העבודה המקצועית של הספקים חשובה יותר מאשר לרשויות הגדולות.
- בין המעמד החברתי-כלכלי של הרשות לבין הציפייה לשפר את גמישותה הניהולית: ככל שהרשויות חזקות יותר מבחינה חברתית-כלכלית, כך הן מצפות יותר שהמיקור ישפר את גמישותן הניהולית.
- בין עוצמת הרשות והשתייכותה לפורום ה-15 לבין הציפייה לשפר את השירות לתושב, אך הקשר שנמצא הוא הפוך: רשויות שנמנות עם פורום ה-15 מעוניינות לשפר את השירות לתושבים באמצעות מיקור חוץ פחות מאשר שאר הרשויות.
- בין מידת הפריפריאליות של הרשות לבין הציפייה לחיסכון בעלויות: ככל שהרשויות ממוקמות קרוב יותר למרכז הארץ (לצורך העניין - תל אביב), כך חשיבות הציפייה לחיסכון בעלויות פחותה. לעומת זאת, ברשויות הפריפריאליות חשיבות החיסכון הכספי גבוהה.
- בין המגזר אליו משתייכת הרשות לבין מידת היענותה למקר פעילויות עקב דרישת השלטון המרכזי: השלטון המרכזי מעודד את כלל הרשויות למקר, אך היחידות שצינו דרישה זו כמשפיעה על החלטתן למקר נמנות עם המגזר הלא יהודי. קשר דומה נמצא גם בין המעמד החברתי-כלכלי של הרשות לבין החלטתה למקר פעילויות בשל עידוד השלטון המרכזי: ככל שהמעמד החברתי-כלכלי של הרשות נמוך יותר, כך השלטון המרכזי משפיע יותר על החלטתה בנושא המיקור. התחומים הממוקרים ביותר: בניתוחים הסטטיסטיים שבוצעו נמצא הבדל מובהק בהיקפי המיקור בין תחומי הפעילות השונים הקיימים ברשויות המקומיות. תחום השירותים "הטכניים" (פינוי אשפה, גינון, ניקיון, שמירה ואבטחה, הסעות והובלות) ממוקר באופן ברור יותר מאשר התחומים האחרים. התחום מעניק מעטפת של שירותים שהרשויות מספקות לתושביהן, ורוב המועסקים בו הם עובדי כפיים לא מקצועיים וללא סמכויות מיוחדות. תחום השירותים "הניהוליים" (גזברות וניהול כספים, קביעת מדיניות/אסטרטגיה, הנדסה ותכנון ובנייה, רישוי עסקים) ממוקר באופן מובהק פחות מאשר כל התחומים האחרים, בייחוד ביחס לתחום השירותים הטכניים. הפעילות בתחום היא ליבת הפעילות ברשות המקומית, והמועסקים בו הם עובדים בכירים, מקבלי החלטות בעלי ידע מקצועי ו/או סמכות רבה. כל החלטה שהם מקבלים משפיעה על מארג החיים של כלל תושבי הרשות ועל תפישת מעמדה של הרשות בקרב אזרחי המדינה ורשויותיה.
- גם תחום השירותים "החברתיים" (שירותי רווחה אישיים, שירותים פסיכולוגיים, שירותי חינוך, תרבות ופנאי), שנחשבים לפעולות ליבה של כל רשות מקומית, ממוקר בהיקפים נמוכים יחסית. המועסקים בתחום זה הם עובדים מקצועיים, מיומנים ובעלי ניסיון ייחודי.

לאור האמור, קיים מערך שלם של התקשרויות, אשר מתפקידו של החשב לבחון אותו, לבחון את נחיצותו, היקפו הכספי, תקינותו (תקינות ההליך, תקינות מסמכים, סעיף תקציבי, הרשאה כספית ועוד).

חובותיו של החשב המלווה מתוקף תפקידו

סעיף 142ג(א) לפקודת העיריות קובע כי עירייה, ראש עירייה, מי שסמכויות ראש העירייה נאצלו לו לפי סעיף 17 לחוק הבחירה הישירה, ועובד העירייה, לא יתחייבו בהתחייבות כספית כלשהי מטעם העירייה, לרבות תנאי העסקה כהגדרתם בסעיף 33א(ד) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, אלא אם כן ניתן לאותה התחייבות **אישור מראש ובכתב של החשב המלווה**; בסעיף זה, "התחייבות כספית" – לרבות בחוזה, בכתב התחייבות, במסמכי תשלום, בהסדר פשרה המוגש לבית משפט או לבית דין על מנת לקבל תוקף של פסק דין, או בתעודה אחרת;

לאור האמור לעיל, כל התקשרות ו/או חתימת חוזה בעל משמעות כספית הנעשים על ידי הרשות המקומית מחייבים את אישורו של החשב המלווה וחתימתו בפועל.

בבואו של החשב המלווה לאשר התקשרות עליו לוודא כי התקשרות זו עומדת בכל הכללים וההנחיות כמפורט לעיל, לשם כך יבצע בדיקות כמפורט להלן¹⁸:

בדיקת אופן בחירת הספק: החשב יבדוק את היקף ההתקשרות הכולל ויוודא כי בחירת הספק נעשתה בהתאם לכללים בתקנות המתייחסים להיקף כאמור.

בהמשך לאמור, על החשב לשים לב כי בהתאם לסעיף 5 לתקנות העיריות (מכרזים) הקובע כי אם **בוצע פיצול חוזים בגין רכישת אותם טובין או ביצוע מספר עבודות המהוות למעשה עבודה אחת שלמה יש לראות את כל אותם חוזים כאילו מדובר בחוזה אחד**.

ככל שמדובר בהתקשרות שנעשתה בהתאם לסעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים) על החשב לוודא כי ההתקשרות נעשתה בהתאם לאישורים, לסכומים ולפרקי הזמן המופיעים בחוזר מנכ"ל הרלוונטי להתקשרות זו.

בדיקת אופן בחירת הספק (ככל שמדובר בהתקשרות שנעשתה לאחר מכרז פומבי):

החשב יוודא כי ביצוע המכרז נעשה בהתאם לתקנות העיריות (מכרזים) – פרסום בעיתונות, טפסי המכרז, הופקד אומדן בתיבת המכרזים, קיים פרוטוקול ועדת פתיחה חתום כנדרש וכו'.

החשב יסקור את פרוטוקול ועדת מכרזים ויוודא כי המלצת הוועדה ניתנה בהתאם לקבוע בתקנה 22 לתקנות העיריות מכרזים בדגש על הנושאים הבאים:

- הוועדה המליצה על ההצעה הזולה ביותר.
- המחירים המוצעים הוגנים וסבירים ביחס לאומדן שנמסר.
- אם הוועדה המליצה על הצעה שאינה הזולה ביותר קיימים בפרוטוקול נימוקים משכנעים להחלטה.
- אם הוגשה הצעה יחידה או נותרה לדיון הצעה יחידה בפני הוועדה והמליצה הוועדה על הצעה זו, קיימים נימוקים משכנעים בפרוטוקול הוועדה להחלטה זו.

החשב יוודא כי החלטת מועצת הרשות בדבר בחירת הספק תואמת את המלצת ועדת המכרזים. ככל שנבחר ספק אחר יבחן החשב את נימוקי המועצה – מצא החשב כי נימוקי המועצה אינם סבירים ו/או כי נבחרה הצעה גבוהה יותר מההצעה שהומלצה, ידרוש החשב הסברים נוספים וככל שלא שוכנע – לא יאשר את ההתקשרות.

החשב המלווה לא יתקשר בשום הסכם או חוזה עם הספק/הקבלן – ללא חוות דעת כתובה של היועמ"ש של הרשות המאשר את ההתקשרות. במקרים בהם לא השתכנע מנימוקי חוות הדעת הנ"ל יפנה בכתב ליועמ"ש של משרד הפנים לקבלת חוות דעת נוספת.

18 הוראת עבודה 04 "הוראת עבודה לאישור התקשרויות" מאפינת את עבודת החשב בתחום זה

בדיקת אופן בחירת הספק (ככל שמדובר בהתקשרות שנעשתה לאחר מכרז זוטא):

החשב המלווה יוודא כי היקף ההתקשרות אינו מחייב קיום מכרז פומבי בהתאם לסעיף 8(א) לתקנות העיריות מכרזים. החשב המלווה יוודא כי הרשות מנהלת רשימת קבלנים וספקים הרשאים להשתתף במכרז זוטא וכי הרשימה מנוהלת בהתאם לכללים המפורטים בסעיף 8(ב)-8(ג) לתקנות. החשב המלווה יוודא כי מספר הקבלנים/ספקים אליהם נשלחה ההודעה תואם לדרישות סעיף 8(ד) לתקנות בהתאם לערך החוזה. החשב המלווה יוודא כי הצעות המחיר שהתקבלו סבירות והגיוניות ביחס לאומדן עלות הטובין/השירותים כפי שמעריך הגורם המקצועי ברשות. החשב המלווה יוודא כי ההתקשרות בוצעה עם הקבלן/ספק שהגיש את ההצעה הזולה ביותר. מומלץ כי החשב יסקור פעם בשנה את רשימת הספקים והקבלנים אליהם פנתה העירייה אשר ועדת המכרזים מחויבת לפרסם, ויוודא כי אכן נשמרים עקרונות השוויוניות.

בדיקת אופן בחירת הספק (ככל שמדובר בהתקשרות שנעשתה בפטור ממכרז):

החשב המלווה יוודא כי הפטור ניתן בהתאם לכללים שנקבעו בסעיף 3 לתקנות העיריות (מכרזים). ככל שהפטור ניתן על פי סעיף (3), מאחר וסכום החוזה נמוך מהסכום המינימלי המחייב מכרז יוודא החשב **כי לא מדובר בפיצול של מספר חוזים לצורך רכישת אותם טובין או ביצוע מספר עבודות המהוות עבודה אחת שלמה**. בנוסף **יוודא כי התקבלו הצעות מחיר ממספר ספקים** כפי שמחייבות תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסים, רישום וניהול טובין). ככל שהפטור ניתן על סמך סעיף (4) לתקנות, מאחר ומדובר בספק יחיד או מומחה יחיד, יוודא החשב כי קיימת חוות דעת מומחה והיועמ"ש של הרשות בעניין היותו של אותו ספק או מומחה יחידים בארץ. ככל שהפטור ניתן על סמך סעיף 3(6) לתקנות, מאחר וקיימת דחיפות בביצוע ההזמנה, יוודא החשב כי אכן נימוקי הדחיפות הינם סבירים ולא מדובר בטובין או שירותים שהיה ידוע מראש כי יידרשו ודחיית ביצוע ההזמנה נעשתה על מנת לקבל פטור. פטורים שניתנו מסיבות אחרות על פי התקנות ייבחנו על ידי החשב בהתאם לשיקול דעתו. לא נחה דעתו של החשב כי אכן הפטור ניתן מסיבה מוצדקת על פי התקנות, ידרוש מהרשות לקיים הליך מכרז זוטא או פומבי בהתאם לנסיבות.

- **בדיקת המקור התקציבי:** החשב יוודא כי להוצאה הכספית הכרוכה בחוזה ניתנה הקצבה מתאימה בתקציב המאושר ויוודא הכנת הזמנת עבודה / טובין / שריון חוזה במערכת המיחשוב של הרשות המקומית.
- **בדיקת הספק:** החשב המלווה יבדוק ככל שניתן התקשרויות קודמות מול הספק, חובות של הספק לרשות המקומית ו/או חובות של הרשות המקומית לספק, ערכאות משפטיות / תביעות של הספק כנגד הרשות המקומית ו/או של הרשות המקומית כנגד הספק. ככל שיימצא לנכון, לאור ממצאי בדיקתו, יפנה זאת לתשומת לב היועמ"ש, הגזבר, ראש הרשות המקומית, המחוז והמטה במשרד הפנים.
- **בדיקת ההסכם:** על החשב המלווה לוודא שההסכם למתן השירותים ו/או לביצוע העבודה כולל התייחסויות להיבטים הבאים:

- ✓ ככל שיש עבר בעייתי מצד התנהלות הספק יש לעגן בהסכם את התרופות המתאימות וכן לקבוע מנגנון לתשלום פיצויים מצד הספק/נותן השירותים על הפרת ההסכם ו/או חלק מההסכם ו/או מימוש אבני דרך מתוך ההסכם. יש לקבוע פיצוי מוסכם לכל אחת מההפרות הרלוונטיות.
- ✓ יש להגיע למיצוי והסדר של חובות עבר טרם תחל התקשרות חדשה עם הספק/נותן השירותים.
- ✓ נותן השירותים יצהיר כי יש לו היכולת והאמצעים הדרושים לרבות האמצעים הכספיים ומשאבי האנוש העומדים לרשותו, וכי יש לו הידע המקצועי, הניסיון והמומחיות הנדרשים לשם אספקת השירותים.
- ✓ נותן השירותים הצהיר והתחייב בזאת כי הוא מחזיק במסמכים והאישורים התקפים בהתאם להוראות כל

דין לרבות המסמכים והאישורים התקפים מאת הרשויות המוסמכות, וכי הוא מתחייב להציגם לר"מ לפני ההתקשרות.

✓ במקרה של הפרה יסודית של ההסכם מצד נותן השירותים או במקרה של עבירה על החוק על ידו – תהיה הרשות המקומית רשאית לבטל הסכם זה ללא התראה מוקדמת.

✓ בכל מקרה של ביטול ההסכם על ידי הרשות המקומית, לא תהיה על הרשות המקומית חובה לפצות את נותן השירותים או לשלם לו תשלום מכל סוג ומין, למעט התמורה הקבועה בהסכם עבור השירותים שסיפק עד לביטול ההסכם.

✓ בכל מקרה של הפסקת ההסכם מכל סיבה שהיא, נותן השירותים מחויב להעביר לרשות המקומית את כל החומר שברשותו והשייך לרשות המקומית או את כל העבודה שעשה עבור הרשות המקומית עד להפסקת ההסכם, ללא דיחוי וללא שום פגיעה. מובהר כי נותן השירותים אינו רשאי לעכב אצלו חומר כלשהו מכל סיבה שהיא, לרבות לא בשל תשלום המגיע לו.

✓ תשלום יבוצע רק לאחר מתן השירותים לשביעות רצון הגורם הרלוונטי ברשות המקומית ואישורו בכתב ובהתאם לביצוע בפועל.

✓ על נותן השירותים להסכים ולהצהיר כי הרשות המקומית תהא רשאית לקזז מהתמורה שעל הרשות המקומית לשלם לנותן השירותים על פי הסכם זה על נספחיו ומכוח כל הסכם אחר – כל סכום המגיע לרשות המקומית מנותן השירותים על פי הסכם זה או על פי כל הסכם אחר או על פי דין.

✓ גזבר הרשות המקומית ו/או מבקר הפנים של הרשות המקומית ו/או החשב המלווה שמונה מטעם משרד הפנים לרשות המקומית יהיו רשאים לקיים בכל עת, בין בתקופת ההסכם ובין לאחריה, ביקורת ובדיקה אצל נותן השירותים בכל הקשור במתן השירותים, או בתמורה הכספית נשוא הסכם זה.

היה ולא מילא נותן השירותים חיוב מחיוביו, רשאי המשרד מבלי לגרוע מכל סמכות אחרת הקיימת לו בין אם לפי חוק ובין אם לפי הסכם זה לבצע, את אחת הפעולות הבאות או כולן ביחד: (1) לבצע במקום נותן השירותים את החיוב ולקזז את ההוצאות שנגרמו לו בשל כך מהתשלומים המגיעים לנותן השירותים לפי הסכם זה. (2) לבטל את ההסכם בהודעה בכתב.

✓ פירוט אופן הבקרה, הדיווח והאימות על מתן השירותים באיכות ובכמות הנדרשת.

✓ יש לאפשר לרשות המקומית לסיים את ההתקשרות, במתן התראה של 90 ימים. בכל מקרה אין להתחייב בהתקשרות ארוכה מתקופת התקציב. ניתן להגדיר אופציות להארכת ההתקשרות.

טרם חתימה על חוזה התקשרות יודא החשב כי פרטי הספק (שם, ח.פ. וכו') תואמים לפרטי הספק הזוכה וכי המחירים והכמויות המפורטים בהסכם ההתקשרות תואמים להצעת הספק במכרז.

• **בדיקת מועדי התשלום:** החשב המלווה יודא כי מועדי התשלום שהוגדרו בהסכם אפשריים לנוכח ניהול תזרים המזומנים של הרשות המקומית, ויקפיד לוודא כי אם הגוף המממן את הפעילות ו/או הרכישה הוא גוף חיצוני לרשות, את קיומו של הסעיף הרלוונטי בהסכם, כי התשלום יועבר עם העברת הכסף על ידי הגוף המממן.

הוראת עבודה 5 "בקרת התקשרויות קיימות" מאפיינת את עבודת החשב בדבר התייחסותו להתקשרויות קיימות. הוראה זו באה להוסיף על הוראה 4 לאישור התקשרויות, בה מפורטות הנחיות לאישור ביצוע התקשרויות במהלך כהונתו של החשב המלווה. על החשב המלווה לבצע סקירה של כל כרטיסי ההוצאות של הרשות ולאתר את הספקים העיקריים של הרשות (ספר 6). על החשב המלווה:

- לקבל את כל ההסכמים הקיימים ברשות, בדגש על הסכמים עם ספקים עיקריים כגון איסוף אשפה, גינון, הסעות, הנהלת חשבונות, גביה וכדומה.
- לסקור את כל ההסכמים ולוודא כי ההסכמים חתומים כנדרש על ידי כל הגורמים הרלוונטיים וכי ההסכם על כל צרופותיו (בכלל זה ביטוח וערבות) בתוקף.
- לדאוג כי תבוצע "רשימת מעקב" אחר תוקף ההסכמים השונים, תוך מתן תשומת לב להסכמים שתוקפם פג בתקופה

הקרובה, ולוודא כי הגורמים הרלוונטיים ברשות מודעים לנושא ומבצעים את ההליכים הנדרשים לצאת למכרז חדש במקרה שנדרש.

- לוודא כי כל ההסכמים החתומים, נחתמו לאחר ביצוע מכרז כנדרש, כי ועדת המכרזים בחרה בספק בהתאם לקבוע בתקנה 22 לתקנות העיריות (מכרזים) ולסעיף 22 בתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות וכי המכרז נערך בהתאם לתקנות העיריות (מכרזים), לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות ולהוראות וההנחיות השונות.
- לוודא כי התמורה, כמופיע בהסכם, תואמת להצעת המחיר כפי שהוגשה על ידי הספק, ותואמת לסכומים אותם משלמת הרשות לספק כיום, בתוספת התייקריות שחושבו כנדרש (אם נחתם כך בהסכם).
- לוודא קיום תיקצוב להוצאה בהתאם להסכמים שנחתמו עם הספק ובתוספת התייקריות במקרה שנדרש או תוספות לחוזה בהתאם לחוק (עד 25% הגדלה באישור מורשי החתימה, עד 50% באישור המליאה).
- במקרים בהם נערך מכרז זוטא, לוודא כי היקף ההתקשרות לא "גלש" מעבר למחויב על פי חוק – דהיינו קיום מכרז פומבי בהתאם לסעיף 8(א) לתקנות העיריות מכרזים.
- לוודא כי הרשות מנהלת רשימת קבלנים וספקים הרשאים להשתתף במכרז זוטא וכי הרשימה מנוהלת בהתאם לכללים המפורטים בסעיפים 8(ב)-8(ג) לתקנות וכי מספר הקבלנים/ספקים אליהם נשלחה ההודעה תואם לדרישות סעיף 8(ד) לתקנות בהתאם לערך החוזה.
- יש לשים לב למקרים חריגים לדוגמה:
 - ✓ פיצול הזמנות כדי שלא להיות מחויב במכרז, בניגוד לסעיף 5 לתקנות העיריות (מכרזים).
 - ✓ חוזה מעורב הכולל הן עבודה הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים הפטורה ממכרז על סמך סעיף 3 (4) לתקנות והן קבלת שירותים נוספים שאינם דורשים מומחיות.
 - ✓ הוספת פרט או הגדלת הסכם בהתאם לתקנת העיריות מכרזים.
 - ✓ התקשרות עם קרוב לחבר המועצה בניגוד לסעיף 122א לפקודת העיריות וסעיף 103א בצו המועצות המקומיות.
 - ✓ הזמנה שבוצעה ללא מכרז בשל דחיפות על סמך סעיף 3(6) לתקנות.
 - ✓ במקרים בהם לא בוצע מכרז, לוודא שאכן קיים פטור ממכרז להתקשרות זאת בהתאם לכללים שנקבעו בסעיף 3 לתקנות העיריות (מכרזים) ולתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות. יש לוודא מי נתן את הפטור והאם אכן עומד בסעיפי הפטורים ממכרז. אם מדובר במכרז משותף, יש לוודא כי בוצע בהתאם לסעיף 2 ולסעיף 9 בחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים).
- ככל שנמצאו על ידי החשב ליקויים בהליך הבחירה של מי מבין הספקים:
 - ✓ לבדוק בסיוע היועמ"ש של הרשות את נקודת היציאה הקרובה של הסכם ההתקשרות ו/או את הסעדים שנקבעו בהסכם במקרה של סיום ההתקשרות לפני תום ההסכם.
 - ✓ להעביר את ממצאי הבדיקה בצירוף הנתונים לעיל לרכז המחוזי ולממונה הרשות במשרד הפנים לצורך קבלת הנחיות בנוגע להמשך עבודה עם הספק.
 - ✓ להימנע מאישור תשלומים לספק עד לקבלת הנחיות כאמור.

מושגי יסוד לעניין התקשרויות:

וועדת המכרזים היא מוועדות החובה החשובות ברשות המקומית. הוועדה משמשת עוגן מקצועי המוסמך לדון בנושאי הליבה ובהתקשרויות הרשות המקומית עם גורמים אחרים, והיא הגורם המרכזי להתקשרויות הרשות המקומית. עיקר תפקידה של וועדת המכרזים הוא בחינת הצעות מחירים אשר הוגשו לעירייה במסגרת המכרז, לברור מתוכן את ההצעות העומדות בתנאי הסף, ולהמליץ בפני ראש הרשות על ההצעה הכשרה והזולה ביותר, במכרז להזמנת טובין, לביצוע עבודה או להעברת מקרקעין.

מועצת הרשות המקומית בוחרת את וועדת המכרזים הכוללת יושב ראש וחברי הוועדה מבין חברי המועצה, בדגש על מתן

ייצוג לחברי האופוזיציה. זאת בהתאם לסעיף 148 לפקודת הערירות, סעיף 123 לצו המועצות ו-40' לצו המועצות האזוריות. הוראות סעיף 150' לפקודת הערירות לעניין ההרכב הסייעתי של ועדת המכרזים, יחולו גם על בחירת חברי הועדה. יודגש כי ראש הרשות המקומית מנוע מלקחת חלק בוועדת המכרזים. ראש רשות שייקח חלק או יתערב בהחלטת ועדת המכרזים, יהא בכך משום חשש לניגוד עניינים ופעולה שהיא במנותק מסמכויותיו על פי דין.

בסיום הליכי המכרז, המלצות ועדת המכרזים מועברות להכרעת ראש הרשות המקומית. ראש הרשות המקומית אינו מחויב לקבל את המלצת ועדת המכרזים ואולם, החלטה כזו מחייבת נימוק. החלטתו לקבל הצעה אחרת מזו שעליה המליצה ועדת המכרזים, כפופה לאישור מליאת המועצה.

רשות מקומית מנועה מלהתקשר בחוזה, אלא בדרך של עריכת מכרז פומבי שפרסם ראש הרשות המקומית, להוציא את המקרים הפטורים המנויים בתקנה 3 לתקנות הערירות (מכרזים), תשמ"ח-1987 (להלן: "תקנות המכרזים"), בתוספת רביעית (סעיף 192) לצו המועצות ובתוספת שניה (סעיף 89) לצו המועצות האזוריות.

רשות מקומית לא רשאית להתקשר בחוזה הטעון מכרז, אלא אם הוא נדון קודם בוועדת המכרזים. פועל יוצא הוא, שבכל הנוגע למקרים בהם חלה חובת מכרז, אין בידי הרשות המקומית וראש הרשות לפעול בהעדר מעורבות ועדת המכרזים. ולכן, התנהלותה ואופן עבודתה של ועדת המכרזים משליכה, או עשויה להשליך, על פעילותה וסדר יומה של הרשות המקומית.

כאמור לעיל, תפקידה של ועדת המכרזים לבחון את הצעות המחיר אשר הוגשו לעירייה במסגרת מכרז פומבי, לברור מתוכן את ההצעות העומדות בתנאי הסף, ולהמליץ בפני ראש הרשות על ההצעה הכשרה והזולה ביותר להזמנת טובין או לביצוע עבודה או להעברת מקרקעין.

מעורבות ועדת המכרזים בהליך המכרז, ככלל מתחילה רק בשלב פרסום המכרז, עת נדרשים עורך המכרז, הנהלת הרשות המקומית, לתאם את המועדים להגשת ההצעות במכרז ולפתוח את תיבת המכרזים וההצעות על מנת לשלבם בפרסום ולהביאם לידיעת המציעים הפוטנציאליים. מעורבות ועדת המכרזים בכל שלב ושלב מרגע פרסום בהליך המכרז הינה כדלקמן:

- שלב פרסום המכרז – ועדת המכרזים אמורה להיות מתואמת ולקבוע את מועדי הגשת ההצעות. קיימת חשיבות רבה לכך, בעיקר בשל הצורך לפתוח את תיבת המכרזים ובשל חובת נוכחות של חברי ועדת המכרזים.
- הגשת מסמכי המכרז – יש להגיש את ההצעות לפקיד שאותו מינה ראש הרשות בהתאם לתקנה 14 לתקנות, ולהניח את מסמכי המכרז בתיבת המכרזים בלבד. הועדה תבדוק הגשת ההצעות במועד.
- פתיחת תיבת המכרזים ורישום ההצעות שהוגשו – נוכחות חבר ועדת המכרזים בפתיחה, רישום פרוטוקול באשר למספר ההצעות, שמות המציעים, הקראת סכום ההצעה, הקראת האומדן.
- בדיקת ההצעות שהוגשו – על ועדת המכרזים לבחור בהצעה הזולה ביותר, אולם נתון בידה שיקול הדעת, לבחור הצעה שאיננה הזולה ביותר, אך בעלת ערך מוסף, לעומת ההצעה הזולה.
- המלצת הועדה לראש הרשות – החלטת הועדה היא המלצה לראש העיר, אשר מחליט האם לאמצה אם לאו. רשות מקומית חייבת להקים בנוסף גם ועדת מכרזים לקבלת עובדים.

על ועדת המכרזים חלה חובה לפעול בהתאם לכללי הדין המנהלי ועקרונות היסוד של דיני המכרזים, ותפקידה המרכזי של ועדת המכרזים לשקול את **טיב ההצעות במכרז, כשירות המשתתפים בו ועמידתם בתנאי המכרז.**

הגם שאין לוועדת המכרזים יכולת השפעה על הכנת מסמכי המכרז, הרי שהליכי המכרז מסורים כולם לוועדת המכרזים, החל ממועד הגשת ההצעות, בדיקתן, ועד להמלצתה על ההצעה הזוכה. כל אלה מסורים לוועדת המכרזים ולשיקול דעתה. על ועדת המכרזים לתת את דעתה, בשלב בדיקת ההצעות וטרם ההכרעה בדבר המלצה על ההצעה הזוכה במכרז, על ועדת המכרזים לתת דעתה לא רק לבדיקה הטכנית של ההצעות, אלא גם לאופן הבדיקה, ובסופו של ההליך להחליט, בהתאם לסמכויותיה ולחובות החלות עליה בתקנות ובפסיקה, על זהות ההצעה הזוכה, תוך הפעלת שיקול דעת והקפדה על סבירות ההחלטה.

על מנת שתוכל לקבל החלטה ולהכריע בנושא המכרז, רשאית ועדת המכרזים לבצע כל פעולה, ולזמן בפניה כל אדם.

עוד חשוב לציין, כי הפקדת סמכות בידי מומחה לקבל החלטה, אינה מפחיתה מחובתה של הועדה להחליט בעצמה לאחר שקיבלה לידיה את ממצאיו של המומחה.

הלכה פסוקה היא כי בית המשפט לא ימהר להתערב בהחלטתה של וועדת מכרזים ולא יקבע מהי ההחלטה שהוא היה מקבל באותן נסיבות; הוא בוחן אם החלטת הרשות הייתה כדין; הוא בוחן אם ההחלטה שקיבלה הוועדה, תוך הפעלת שיקול דעתה, הינה בתוך מתחם הסבירות.

מחברי וועדת המכרזים נדרשת **שמירת סודיות**, כמו גם מהמשתתפים, המוזמנים וכל מי שלוקח חלק בעבודת הוועדה. תקנה 6 לתקנות קובעת כי "לא ימסור אדם שום ידיעה שהגיעה לידו בתוקף תפקידו בעניין מכרז העומד להתפרסם או שפורסם או בעניין מהלך הדיונים בוועדה והחלטתה, אלא לאדם שהוסמך כדין לקבל אותה ידיעה, ובדרך שנקבע בתקנות אלה".

חובת ההגיונות: חובתם של חברי ועדת המכרזים, במסגרת הדיונים בוועדה ובמסגרת החלטותיהם, להיות נקיי דעת וחסרי פניות, שכן כרשות ציבורית, המשתתפים מצפים ממנה לנהוג ביושר, ללא משוא פנים, בכל הליך בחינת ההצעות, הדיונים, ההכרעות ובעת הבעת ועדת המכרזים.

מוניעת ניגוד עניינים: בוועדת המכרזים הלכה היא, כי על חבר וועדת מכרזים אשר מצוי בקשרי משפחה ו/או עסקים וכיו"ב עם אחד המתמודדים, להודיע על כך ולפסול את עצמו, גם אם המדובר בקשרים זניחים ביותר.

פגמים מהותיים במכרז

1. ערבות בנקאית

יש לדאוג שהערבויות במכרזים ימולאו ככתבן וכלשונן, וזאת כדי לחסוך התדיינויות יקרות המעכבות לא אחת את ההליכים במכרז.

2. אי גילוי עובדות במסמכי המכרז

נקבע כי על מעצבי מכרז חלה חובת גילוי מלאה לגבי כל מידע שלמציעים עשוי להיות בו עניין, ועליהם להבטיח כי מסמכי המכרז ישקפו בצורה מלאה ומדויקת את המציאות.

3. אי רישום פרוטוקול

בהתחשב בכך שמדיניות הביקורת השיפוטית על עבודתה של וועדת המכרזים מעדיפה הימנעות מהחלפת שיקול הדעת המנהלי בשיקול דעת שיפוטי, והתערבות שיפוטית רק במקרים שבהם נפל פגם מהותי בעבודתה של וועדת המכרזים, הרי שלקיומה או להיעדרה של הנמקה עשויה להיות השפעה מכרעת על נטיית בית המשפט להתערב בהחלטותיה של ועדת המכרזים.

4. ניגוד עניינים

השאלה הרלוונטית לבחינת נפילת פגם במכרז בשל ניגוד עניינים היא, אם המסתכל מהצד המכיר את פרטי העניין, יסבור שקיים בנסיבות העניין חשש סביר לקיומו של משוא פנים.

5. ניסוח מסמכי המכרז

על חשיבות ניסוחם של מסמכי המכרז, נוטה לא אחת בית המשפט להעיר לעורכי המכרז, שכן ניסוח לא ברור או ניסוח דו משמעי או לא נהיר די צורנו, עלול לגרום לא אחת לכשלים בבדיקת ההצעות או לפסילת הצעות. אם כי ככלל, בית המשפט נוטה, כי במקום בו ניתנים לפירוש יותר מאחד, תבחר וועדת המכרזים את הפרשנות המקיימת ולא הפוסלת.

6. תצהיר כוזב

צירוף תצהיר שקרי הוא פגם המוביל לפסילה.

7. תכסיסנות

תכסיסנות בהצעת מציע תביא בהכרח לפסילת ההצעה. זיהוי הצעה כזו מתאפשר, בין היתר, במקום שיש פער ממשי

בין האומדן הריאלי של העסקה לבין ההצעה, או מקום שחלק מפריטי ההצעה אינם מתומחרים כלל, או מתומחרים בצורה מלאכותית. לעומת זאת, קיימת אפשרות לקבלת הבהרות והשלמת מסמכים מחוסר הבנה או טעות (לא מסמכים מהותיים).

החברה למשק וכלכלה

אחד מ"כלי העבודה" אשר לעיתים רבות מסייעים לחשב המלווה בתחום המכרזים, היא החברה למשק וכלכלה, אשר הוקמה בשנת 1974 על מנת לתת מענה לשירותים משקיים וכלכליים. בין תחומי העשייה של החברה: בינוי מוסדות חינוך ומבני ציבור, פיתוח תשתיות מים וביוב, רכש, הצטיידות ותחבורה, איכות הסביבה, אשפה ותברואה, שירותי אחזקה, שירותי מיקור חוץ, שירותי ביטוח, פיתוח עסקי, יזמות והפרטה.

וועדת רכש

מועצת הרשות תמנה מנהל רכש ואספקה וועדת רכש ובלאי - תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), התשנ"ח-1998 המדובר בתפקיד שהוכר **כחובה סטטוטורית** בעלת משמעות כבדה מבחינת ביקורת, פיקוח וניתוב מידע, ולפעולתו ותיפקודו השלכה מכרעת על הליכי רכישה תקינים. מנהל הרכש מתפקד במתחם "האזור המת" (Spot Blind) ברכישות הרשות הפטורות ממכרז - ומכאן עיקר החשיבות של התפקיד. תפקידי מנהל הרכש נגזרים מהוראות החוק, כתפקיד האמון על שמירת כללי המנהל התקין:

- ארגון מערכת איכות.
- שמירה על האינטרס הציבורי - בין היתר, רכישה בכפוף לתקציב מאושר, מתן סיכוי הוגן ושווה לספקים, שמירה על הליך נקי וללא פגמים, הקפדה על טוהר המידות שלו ושל הסובבים לו.
- הגדרת מדיניות ברורה ואופן קבלת החלטות והטמעתן.
- בקרה על יחסי ספק רשות - שמירה על כללי אתיקה ומניעת ניגודי עניינים שלו ושל גורמים ברשות.

בין תפקידי מנהל רכש

- תכנון צריכה תקופתית - הכנה בכל רבעון תחזית, ביחד עם גורמי הרשות, תחזית ותוכנית צריכה, בהתאם לצורכי היחידות והמחסנים ובהתאם לתקציב המאושר של העיריה באותה שנה ולתזרים המזומנים שלה.
- מתן אישורי רכישה בכפוף לאישור וועדת הרכש.
- רכישה במקרים דחופים בתקרה הפטורה ממכרז.
- ביצוע רכישות בסכום נקוב שאושר מראש על ידי וועדת הרכש.
- ניהול ואחזקת מחסנים.
- אחריות על ניהול ורישום מצאי אחת לשנה.

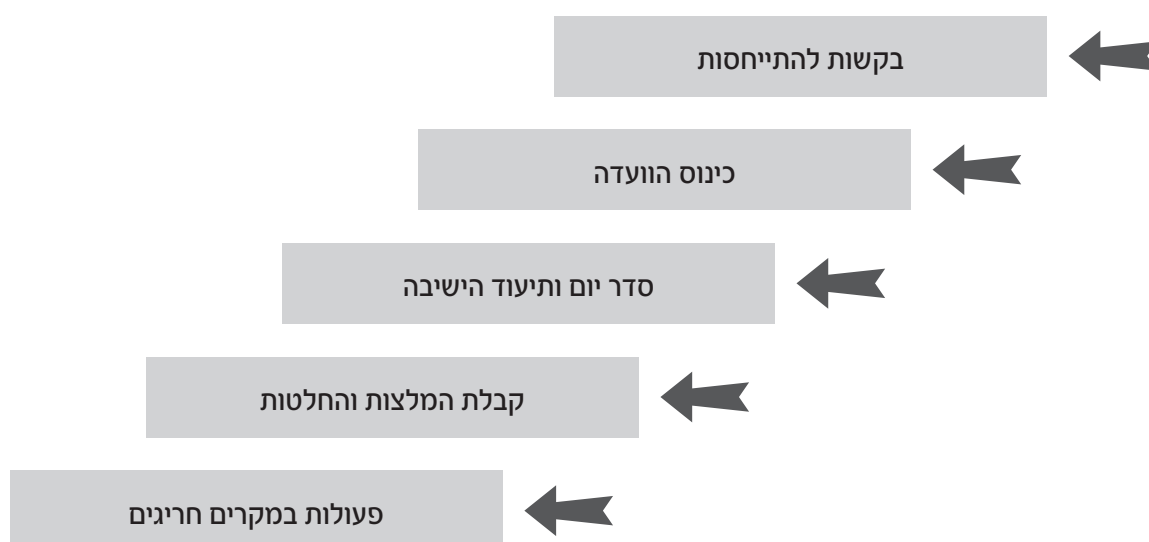
"וועדת רכש ובלאי" - וועדת חובה מקצועית של הרשות תפקידה העיקרי הוא להנחות ולבקר את תהליכי ההתקשרויות הפטורות ממכרז ואת ניהול המצאי.

הוראות התקנות העיקריות

1. מועצת העירייה תמנה מנהל רכש ואספקה וועדת רכש ובלאי.
2. וועדת רכש ובלאי תקבע את הפריטים שייכללו בתכנון הצריכה התקופתי.
3. לא תבוצע רכישה אלא באישור מראש מאת ועדת רכש ובלאי שניתן באמצעות מנהל רכש ואספקה, ובכפוף להוראות כל דין.

4. הרכב וועדת הרכש לפי הנחיות משרד הפנים, ובהתאם לאישור המועצה שניתן לכך, תכלול ככל הניתן את ממלאי התפקידים הבאים:
 - מזכיר / מנכ"ל הרשות
 - גזבר הרשות
 - היועמ"ש לרשות
5. על פי חוק, ועדת הרכש תופקד על פעילות הרכש, כגוף מחליט ומאשר וכן תבקר את רישומו וכן את רישומי הבלאי.
6. הוועדה מחליטה על ייעודם של טובין בלתי ראויים לשימוש ואינם ניתנים למכירה (בלאי).
7. וועדת הרכש והבלאי, כגוף מחליט ומאשר ביחד עם עבודתו המקצועית של מנהל הרכש, משמשים מסגרת הכוללת לניהול רכש וביצוע ההתקשרויות של הרשות הפטורות ממכרז.
8. יש לשים לב, כי זהו ההליך הפורמלי **עד** הגעת ההזמנות הממוחשבות לאישור שלוש מורשי החתימה של הרשות (במקום בו מכהן גם חשב מלווה).

איור 4 – שלבים בתהליך עבודת וועדת רכש



- לצורך מימוש אחריותה, על וועדת הרכש לקבוע נוהל מוסדר נהיר וברור לניהול הרכש לתהליך אישור הרכש ברשות המקומית
- בקשות – בקשות התקשרות עם ספקים או גריעה מהמצאי של טובין תעשה באמצעות פנייה של מנהל הרכש לוועדת הרכש.
- ניתן לקבוע בנוהל כי פניות מנהל הרכש לוועדה והתייחסות חברה אליהן יעשו באמצעות הדואר האלקטרוני/בפקס, אך בכל מקרה בתיעוד בכתב.
- פניית מנהל הרכש לוועדה תכלול את כל התיעוד הנדרש לה לבחינת הפניה לרבות:

- ✓ נוסח בקשת הצעות המחיר
- ✓ הצעות הספקים
- ✓ תיעוד ניתוחן והשוואתן בהתאם לנהלי הרכש התקפים
- ✓ המלצתו

תיעוד הישיבה

בכל ישיבה של וועדת הרכש, ינוהל פרוטוקול, במסגרתו יתועדו:

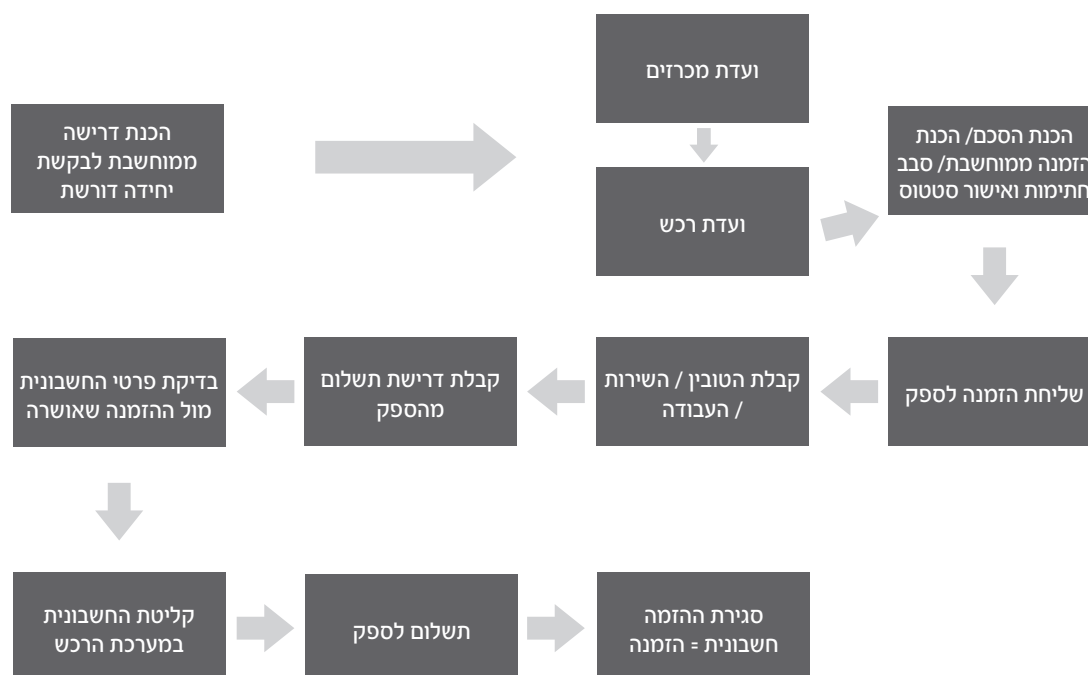
- זהות המשתתפים והנוכחים
 - מועד כינוס הועדה
 - נושאים שעל הפרק
 - רישום ההחלטות על ידי מנהל הרכש
- הפצת הפרוטוקול תיעשה בהקדם האפשרי

פטור קטגורי באישור ועדת הרכש (תקנה 9ב)

המלצה – על וועדת הרכש לאמץ נוהל לפיו רכישה העומדת בתנאים הבאים תהיה פטורה מאישור של ועדת הרכש, למשל בכפוף ל:

- כי סכום ההתקשרות הכולל אינו עולה על 5,000 ₪ + מע"מ
- כי התבקשו 3 הצעות מחיר לפחות – ותיבחר הזולה שבהם
- כי אחת ל-3 חודשים יימסר עדכון לוועדת הרכש אודות רכישות פטורות, גם אם טרם כונסה הועדה
- **בכל מקרה ההתקשרות תהיה בהזמנה כדין, חתומה על ידי מורשי חתימה כדין, על בסיס תקציב מאושר מראש (על שריון תקציבי יש לקרוא בנושא בקרה תקציבית).**

איור 6 – שלבי הכנת התקשרות ממוחשבת ברשות מקומית



התרשים מציג הליך סכמטי פשוט, אשר מאפשר טיפול בשגויים או ליקויים. הקפדה על קליטה בהליך מובנה מקלה על הליך הבקרה והשליטה.

(בהליך זה יש לשריין כל פעילות כספית שמבוצעת באמצעות התקשרות רשותית: חוזה / הסכם / הזמנת עבודה / הזמנת שירות). בנוסף להליך המובנה, יש לקבוע מי הם המורשים ובאיזה נושא:

- לבקש הכנת דרישה / הזמנה.
- לאשר קבלת טובין / עבודה / שירות על פי הנדרש.
- לאשר תקינות חשבונית.

ראש המועצה, גזבר המועצה והחשב המלווה הם שלושת מורשי החתימה המורשים להתחייב בשם הרשות על כל מסמך כספי.

חוקים והוראות המחייבים את החשב המלווה

- פקודת העיריות פרק 10 – נכסי העיריה ועסקיה
- פקודת המועצות המקומיות – פרק ג' – תקציב וחשבונות
- חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 פרק ד' – "הוראות בקשר לתאגידים ורשויות מקומיות"
- תקנות רשויות המקומיות (הכנת תקציבים) תשל"א-1971
- קובץ הנחיות להגשת מסגרת תקציב הרשות המקומית לשנת 20xx
- תקנות העיריות (מכרזים)
- תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין) – פרק ג
- צו המועצות המקומיות (א)
- חוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים) תשל"ב-1972

- תקנות הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), תשל"ג-1973
- חוזרי מנכ"ל המתפרסמים מעת לעת

הבקרה על הפעילות המשפטית של הרשות המקומית

מבוא

הסביבה בה פועלות כיום הרשויות הפכה למורכבת מתמיד. אחד מסימני ההיכר שלה הוא "משפטיזציה" הולכת וגוברת. פיתוחן של תביעות ייצוגיות, בצד תביעות אזרחיות (כגון חוזיות ונזיקיות) הביאו לכך שהיקף התביעות המוגשות לבתי המשפט בישראל נמצא כל העת במגמת עליה.

אך לא רק הרשות חשופה לתביעות. ראש הרשות, נושאי משרות ניהוליות, ועובדים אחרים יכולים גם הם למצוא את עצמם נאלצים להתמודד באופן אישי עם פעולות משפטיות המוגשות על ידי בעלי עניין, צדדים שלישיים ורשויות ממשלתיות בטענה להפרת חובותיהם החוקיות.

על פי חוק בכל עירייה מכהן יועמ"ש אשר תפקידו הוא להכווין את כלל פעולות הרשות בהיבט המשפטי והחוקי. היועץ המשפטי הוא עו"ד וחוות דעתו בנושאים השונים היא אורגנית ומשמעותית בעבודה השוטפת של הרשות.

ניתן לאפיין את תפקידי היועמ"ש על בסיס הבדלים בין רשויות:

- בגודלה של הרשות ובמבנה לשכת היועמ"ש – גדולה, בינונית וקטנה
- במידת ההסתמכות על משרדי עו"ד חיצוניים
- בסוג הרשות – עירייה, מועצה מקומית, מועצה אזורית (קובע האם הייעוץ יהיה חיצוני או פנימי)
- החתך הסוציו-דמוגרפי של הרשות

1. **גודל הרשות** – גודלה של הרשות משליך בדרך כלל על גודלה של הלשכה המשפטית ועל המבנה שלה. ההבדל המרכזי בתחום זה נעוץ בשאלה האם היועמ"ש עובד לבדו או מגובה בצוות פנימי. שאלה זו מגדירה במידה רבה את התנהלותה השוטפת של הלשכה המשפטית ואת סוג התהליכים הניהוליים המתקיימים בה.

רשות קטנה	רשות בינונית	רשות גדולה	
		X	מנהל צוות גדול
	X		מנהל צוות קטן
X	X	X	מנהל צוות חיצוני

2. **מידת ההסתמכות על משרד עו"ד חיצוני** – ככלל, כל היועצים המשפטיים בכל סוגי הרשויות נעזרים באופן מזדמן או באופן קבוע בשרותיהם של משרדי עורכי דין חיצוניים, במקרים כגון:

- הפניית תיקים במשימות טכניות/פשוטות
- הפניית תיקים שבהם נדרשת מומחיות ספציפית
- הפניית תיקים בעלי פרופיל ציבורי גבוה
- הפניית תיקים בנושאים אשר טופלו היסטורית על ידי משרד חיצוני
- מידת העומס על לשכת היועמ"ש

3. **סוג הרשות** – קיים שוני מסוים בתחומי העיסוק של היועמ"ש בהתאם לסוג הרשות, במועצות אזוריות יעסוק היועמ"ש בקשר בין היישובים השונים בתוך המועצה ובמשא ומתן עם ועדי היישובים בנושאים משפטיים שונים. בעוד שנושאים בעלי אופי "עירוני" יותר כמו חניה ותנועה יעסיקו אותו פחות.

במועצות המקומיות יהיו תחומי העיסוק דומים לאלו שבעיריות אולם היקפם מצומצם יותר ובהתאם לחקיקת העזר הרלוונטית באותה רשות.

4. **החתך הסוצי - דמוגרפי של הרשות** - עבודת היועמ"ש תלויה במידה רבה באופי הרשות, בסוג האוכלוסייה שלה ובתרבות השלטונית המקומית.

חובותיו של החשב המלווה בנושא הבקרה על הפעילות המשפטית של הרשות המקומית¹⁹:

1. **הכרת החוקים וההנחיות בעניין מינוי יועמ"ש:** על החשב המלווה להכיר את החוקים וההנחיות שנקבעו בנוגע למינוי יועמ"ש לרשות ולמסירת עבודות משפטיות לעורכי דין חיצוניים כמופיע בחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי) תשל"ו-1975 וחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2009 סעיפים (1) ו-(3).

2. **בחינת אופן ההתקשרות עם יועץ משפטי ברשות המקומית:**

- על החשב המלווה לוודא קיום ועדה מקצועית לבחינת הצורך במסירת עבודות משפטיות לעורכי דין חיצוניים וכן התאמת הרכב הועדה בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים, לרבות העדר ניגוד עניינים.
- על החשב המלווה לוודא קיום ועדה מקצועית שתפקידה להמליץ בפני ראש הרשות בדבר מינויו של יועמ"ש חיצוני קבוע בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2009 סעיף (1), לגבי רשות מקומית שלא הוטלה עליה חובה למנות יועץ משפטי על פי דין שהוא בגדר עובד הרשות המקומית.
- על החשב המלווה לוודא קיום יועמ"ש לרשות בהתאם לחוק הייעוץ המשפטי. בעירייה או במועצה מקומית היועמ"ש יהיה עובד העירייה או עובד המועצה (במועצה אזורית ניתן למנות יועמ"ש שאינו עובד הרשות).

2.2 **בחינת תכולת עבודת היועמ"ש:**

- ✓ ככלל, בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2009 (3) אין להעסיק עורכי דין חיצוניים לביצוע עבודות משפטיות בסוגי משימות שמעצם טיבן צריכות להתבצע על ידי היועמ"ש של הרשות. יחד עם זאת, קיימים סוגי עבודות משפטיות שרשות מקומית רשאית למסור לעו"ד חיצוני לדוגמה: ייצוג הרשות המקומית בהליך בפני בית משפט, בתי דין, בוררים, גופים בעלי סמכות שיפוטית או מעין שיפוטית וכדומה.
- ✓ במקרה שהרשות המקומית מסרה עבודות לעו"ד חיצוני, על החשב לבדוק כי מסירת העבודות התבצעה בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2009 סעיף (3), וכי קיים פרוטוקול ועדה מקצועית למסירת העבודה הנ"ל.

3. **ריכוז נתוני התביעות כנגד המועצה / מטעם המועצה**

- בהמשך לפעילות המבוצעת עם הכניסה לרשות בדוח האיבחון, שעיקרה ריכוז מידע המכיל תיאור תמציתי של תביעות תלויות או צפויות בהן מעורבת או עשויה להיות מעורבת הרשות כתובעת או כנתבעת -
- **מעקב רבעוני:** על החשב המלווה לקבל מהיועמ"ש **אחת לרבעון** תיאור תמציתי של תביעות תלויות או צפויות בהן מעורבת או עשויה להיות מעורבת הרשות כתובעת או **כנתבעת**, התיאור יכלול סכומי התביעה וכן הערכה לגבי התוצאה האפשרית של כל עניין רלוונטי, כולל הערכה כספית והערכה, במידת האפשר, למועד סיום העניין. בהערכה הכספית על היועמ"ש לציין האם סביר כי הרשות תחויב בתשלום סכומים כלשהם לתובע, האם לא סביר כי הרשות תחויב בתשלום כלשהו לתובע או שסיכוי התביעה קלוש.
 - התיאור התמציתי הנ"ל יכול שיתקבל מהיועמ"ש ישירות או מעורכי הדין החיצוניים שנשכרו על ידי הרשות בהתאם.
 - **בחינת סקר סיכונים²⁰:** על החשב המלווה לדווח אם המועצה לא מנהלת סקר סיכונים שמטרתו לבחון את הסיכונים המשפטיים של המועצה ו/או ליקויים מהותיים שיש בהם בכדי להגדיל את החשיפה של המועצה לתביעות בהקשר

19 בהתאם להוראת עבודה 12

20 פירוט בדגשים מקצועיים

לניהול הרשות המקומית. מדובר בנזק העלול **להיגרם** כתוצאה מכך שהרשות מקומית אינה ממלאת חובה לעשות מעשה או להימנע ממנו המוטלת עליה מכוח חוק, תקנה או פסיקה.

3.3 **בחינת התנהלות הרשות בתביעות כנגדה / שהיא מנהלת:**

- ✓ במקרה שנמצאו תביעות/פסקי דין שנידונו בבית המשפט מבלי שהרשות הגישה בקשה להתגוננות ו/או כתב הגנה על החשב המלווה לדווח על כך למחוז, למטה ולרכז המחוזי והארצי.
- ✓ במקרה שאין בידי הרשות תיאור תמציתי של התביעות התלויות שהוגשו כנגדה ואין בידה הערכה כספית לסכומים שיכול ותתחייב בהם, על החשב המלווה לדווח על כך למחוז, למטה ולרכז המחוזי והארצי.
- ✓ על החשב המלווה לוודא כי הרשות ביצעה הפרשה לתביעות תלויות בהתאם להערכה הכספית של היועמ"ש או עו"ד חיצוני לסכומים בהם סביר כי הרשות המקומית תחויב בתשלום.
- ✓ על החשב המלווה להפעיל שיקול דעת בהתאם למסמכים שהונחו לפניו האם ההפרשה לתביעות תלויות עומדת בתחום הסביר ואינה נמוכה מדי או גבוהה מדי (יש לבדוק גם את סכום ההפרשה שבוצע שנים קודמות בגין אותם תיקים).

- ✓ על החשב המלווה לבחון האם נעשה מיצוי של ההליכים המשפטיים נגד חייבים לרבות השימוש במסלול המקוצר בהוצאה לפועל ומיצוי הליכים כנגד חייבים / ספקים שקיבלו יתר תשלומים וכדומה.

3.4 **עדכון תקציב המועצה:** ככל שהחשב המלווה מוצא שהניהול המשפטי עשוי לחשוף את המועצה לסיכונים

פיננסיים עליו לדווח על כך ובהתאם להערכות ו/או חוות דעת לדרוש מהגורמים המוסמכים את עדכון תקציב המועצה **באופן שימזער את החשיפה**. בנוסף, ככל שיש שינויים חריגים בהיקף ההפרשות יש לבחון מדוע חל השינוי. מקרה שבו ניתן פסק דין כנגד המועצה ולא תוקצבה הפרשה מתאימה ו/או לא נערכו לתשלום כלל יחייב בקרה נוספת על היקף ההפרשות שמדווח במועצה.

כאן המקום להזכיר פעם נוספת, כמורשה חתימה, על החשב המלווה לערוך בדיקה מדוקדקת של כל הסכם / התחייבות / הסכם פשרה / חוזה ולקבל חוות דעת משפטית, לפני חתימתו ובהתאם לדרישתו.

דגשים מקצועיים לבקרה על פעילות הרשות בתחום המשפטי:

יש לקבל מהיועמ"ש של הרשות את הנתונים הבאים:

- רשימת תביעות משפטיות נגד הרשות המקומית / מטעם הרשות המקומית
- סטטוס טיפול משפטי בתביעות משפטיות נגד הרשות המקומית / מטעם הרשות המקומית
- הפרשה בגין תביעות משפטיות נגד הרשות המקומית

על החשב המלווה לוודא כי קיימת תוכנית עבודה לטיפול בתביעות משפטיות הכוללת: יעדים, מדדי הצלחה ולו"ז לביצוע. על החשב המלווה לבצע בקרה ודיווח רבעוני לרכז חשבים מלווים מחוזי על סטטוס תביעות משפטיות והיקף ההפרשות לתביעות שבוצעו על ידי הרשות המקומית. דוח זה יכלול:

- תיאור תמציתי של תביעות תלויות או צפויות בהן מעורבת או עשויה להיות מעורבת הרשות המקומית כתובעת או כנתבעת
- בחינת סקר סיכונים
- בחינת התנהלות הרשות המקומית בתביעות כנגדה/ שהיא מנהלת
- עדכון תקציב המועצה

חוקים והוראות מחייבים

- חוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), תשל"ו-1975
- חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 5/2009
- סעיף 142ג (א) לפקודת העיריות

מבוא

התמודדות מרכזית של רשויות הנמצאות במסגרת של תוכנית הבראה היא חובות עבר של הרשות המקומית לספקים ו/או נותני שירותים.

ניתן לחלק את התופעה, לשני סוגים של חובות מרכזיים:

חובות בהוצל"פ

במהלך השנים האחרונות נחשף משרד הפנים לתופעה רחבת מימדים של פסקי דין שלא כובדו על ידי רשויות מקומיות וכפועל יוצא נפתחו הליכי הוצל"פ על ידי הזוכים כנגד הרשות המקומית – מצב העלול להביא את הרשות לחוסר תיפקוד מוחלט בשל עיקולי הבנקים המהווים חלק בהליך גביית החוב.

בחלק נכבד מהמקרים, לא היתה לרשות המקומית שליטה מלאה בכל התיקים הפתוחים נגדה. בחלק גדול של המקרים, פסקי הדין שהביאו לפתיחת תיקי הוצל"פ היו תוצאה של הגנה לא ראויה ו/או התנהלות משפטית בעייתית.

זאת ועוד, המעקב והבקרה אחר התנהלות התיקים בהוצל"פ היתה לקויה מאוד ולמעשה ניתן לומר כי הזירה הוזנחה והושארה לטיפול הזוכים ובאי כוחם.

יש לציין כי גם בנושא חובת הדיווח החשבונאי, לא היתה תזכורת נאותה, ברוב המקרים, לעומק חובות הרשות המקומית ו/או מעקב אחר רישום נכון ומלא בהנהלת חשבונות.

במצבי קיצון פועלת הרשות המקומית לאיחוד כלל התיקים שנפתחו כנגדה בהוצאה לפועל בהליך של "איחוד תיקים". הליך זה מאפשר את פריסת התשלומים, ביטול העיקולים של הנושים שהחוב שלהם הוכנס לתיק האיחוד.

חובות של נישום בודד

בין אם נתבע החוב בבית המשפט ובין אם טרם נתבע החוב, הרשות יכולה להתמודד עם החובות בהליך של ניהול משא ומתן פרטני עם כל אחד ואחד מהזכאים²¹ וגיבוש הסדר עם הזכאי.²²

חובותיו של החשב בנושא הבקרה על הפעילות המשפטית של הרשות המקומית²³

עם כניסתו לתפקיד של החשב המלווה עליו לקבל מהיועמ"ש של הרשות תדפיס של כל תיקי ההוצאה לפועל הכולל את רשימת כל התיקים המתנהלים נגד הרשות בהוצאה לפועל, מצב החשבון לכל תיק ותיק וכן פירוט כלל החובות לרשות – זאת עושה החשב המלווה בשלב האבחון של הרשות המקומית.

לאחר שלב זה, בו אסף החשב המלווה את מסד הנתונים, עליו ללמוד את המקרים בתיקי ההוצאה לפועל, מפתחת התיק ועד להגשת הבקשה לפריסת חובות וניהול תיק איחוד.

בחינת אמיתות החוב – במקרה שהרשות מבקשת לבצע איחוד תיקים או מבקשת להגיע להסדר עם אחד הנושים או הזכאים, על החשב המלווה לבצע בדיקה מקיפה לבחינת אמיתות החוב, מהות החוב וגובה החוב האמיתי. לצורך ביצוע

21 בתיק איחוד יש לשים לב כי הסדר ואף משא ומתן עם נושה אחד עלול להחשב כהעדפת נושים.

22 על פי סעיף 146א לפקודת העיריות / סעיף 9 א לפקודת המועצות המקומיות, לבקשת נושה של עירייה או מועצה מקומית או לבקשת שר הפנים, באישור שר המשפטים, רשאי בית המשפט לקבוע כי הוראות הפרק השלישי לחלק התשיעי לחוק החברות, התשנ"ט-1999, יחולו, בשינויים המחויבים, על עירייה או מועצה מקומית, הפרק השלישי לחלק התשיעי לחוק החברות דן בנושאי פשרה או הסדר בין חברה לבין נושה.

23 הוראה מס. 9

בדיקה זו, על החשב המלווה לבקש מהיועמ"ש או מגזבר הרשות לקבל מסמכים כדלהלן:

- במקרה של תיק הוצאה לפועל שנפתח בעקבות אי קיום פסק דין, יש לקבל את פסק הדין, כתב ההגנה וכתב התביעה.
- במקרה של תיק הוצאה לפועל שנפתח בעקבות שיק שחזר, שטר חוב שלא כובד, או הוראה בלתי חוזרת שלא נפרעה, יש לקבל את העתק המסמך הרלוונטי.

- בכל המקרים יש לקבל כרטיסי הנהלת חשבונות הרלוונטיים לזכאים מספרי הרשות ומסמכים נוספים כגון חשבוניות והסכמים, התייחסות המחלקה מקבלת השירות וכל חומר רלוונטי אחר.

בחירת מסמכים: על החשב המלווה לבחון את המסמכים הרלוונטיים, בנוסף לכרטיס הנהלת חשבונות ומסמכים נוספים על מנת לבחון את אמיתות החוב לזכאי, במסגרת בחינת אמיתות החוב על החשב המלווה לשים לב לנתונים אלו:

- במקרה ומדובר בפס"ד שנחתם עקב הסכם פשרה, על החשב המלווה לוודא כי ההסכם נחתם כדין על ידי מורשי החתימה ברשות, לרבות החשב המלווה (אם היה באותה תקופה). אם ההסכם לא נחתם כדין על החשב לדווח על כך למשרד הפנים לקבלת הנחיות כיצד לנהוג
- במקרה ומדובר בפס"ד שניתן במעמד צד אחד או פסקי דין שניתנו בהיעדר הגשת כתב הגנה או רשות להתגונן וכדומה, על החשב לדווח על כך למשרד הפנים לקבלת הנחיות להמשיך
- יש לוודא קיום רישום החוב המקורי בספרי הרשות (ספר 6 – ספקים או כרטיסי חו"ז עובדים ומוסדות). אם אין רישום בספרי הרשות יש לקבל הסבר מפורט מהרשות להוכחת החוב. אם לא התקבלו הסברים מספקים יש לדווח על כך למשרד הפנים לקבלת הנחיות כיצד לנהוג
- במקרה של תיק הוצאה לפועל שנפתח בעקבות שיק שחזר, יש לבחון האם מדובר בשיק שאינו "למוטב בלבד", במקרים אלו ייתכן והשיק הוסב לצד ג'. יש לאתר את הספק שלפקודתו נרשם השיק ולבחון את קיום החוב, כמו כן יש לוודא העדר תיקי הוצאה לפועל נוספים בגין הספק שלפקודתו נרשם השיק
- על החשב המלווה לוודא כי לא קיים תיק הוצל"פ נוסף (גם בתיקים הסגורים) בגין אותו זכאי, או שמא יש חובות של הזכאי כלפי הרשות המקומית שטרם נתבעו או שולמו. משא ומתן עם הזכאי, אם יתקיים, ייערך על כל ההתחשבנות הכספית עם הזכאי (בכל מקרה יש להיזהר מלפעול במצב של העדפת נושים). אין לחתום על הסכם עם נושה הכולל תיק הוצאה לפועל אחד, בזמן שקיימים לנושה תיקים נוספים כנגד הרשות
- במקרה שהתשלומים לזכאי בוצעו באמצעות העברה לחשבון פיקדון של עו"ד, יש לוודא שאכן כל ההעברות שהועברו לעו"ד מופיעות במצב החשבון שהופק בהוצל"פ
- על החשב לוודא שלא רשומים בהוצאה לפועל תיקים לא סגורים, אשר למעשה יתרת חובו סולקה בהסדר נושים והיה על הנושה לסגור אותם וטרם נסגר
- החוב בהוצאה לפועל כולל ריבית והצמדה (בדרך כלל על פי השיעורים שנקבעו ב"חוק פסיקת ריבית"). על החשב לבחון כי חישובי הריבית הן במועד פתיחת התיק (חוב בפתיחה) והן במהלך התקופה אכן חושבו כנדרש

מתן ביטוי הולם בתקציב:

על החשב לוודא רישום תיקי ההוצל"פ כנדרש בהנהלת החשבונות.

היערכות בתזרים המזומנים:

יש להיערך תזרימית לעמידה בהסדר וביצוע התשלום האמור תוך פרק הזמן שהוקצב בהסכם.

גיבוש הסדר:

בחינת אופן הטיפול בחוב – לאחר גיבוש הממצאים השונים בעניין כל תיק ותיק יש לשקול, בשיתוף חוות דעת רלוונטית של רו"ח ועו"ד כיצד יש לנהוג. את השיקולים יש לבחון בהתאם להיתכנות לטיפול משפטי שיאפשר שינוי בגובה החוב (בקשת השבה של כספים / הגשת תביעה לבית המשפט / הגשת תלונה במשטרה וצעדים נוספים שעשויים להיות רלוונטיים) – בקרה שנמצאו ליקויים המצריכים זאת. במקרה שלא – יש לבחון תחילת משא ומתן עם הנושים לשם גיבוש הסדר. במקרה שרשות המקומית בתוכנית הבראה יש לפעול להעברת כלל המסמכים הבאים לבדיקתו של בודק תכניות הבראה מטעם משרד הפנים וכן לרכז המחוזי:

- טבלה בחתימת ראש הרשות, הגזבר והחשב המלווה שכוללת את רשימת ההסדרים, שם הספק, היקף החוב לפי ספרי הנהלת החשבונות, היקף ההפחתה על פי ההסדר, אחוז ההפחתה מתוך החוב בהנהלת החשבונות והיתרה לתשלום.

- כרטיסי הנהלת חשבונות של הגורמים עמם הגיעו להסדר.

- ההסדר החתום עם הנושה.

עמידה בהסדר – העברת התשלומים כפי שסוכם.

סגירת תיק ההוצאה לפועל – יש לוודא שהתיק נסגר.

עדכון ספרי הנהלת החשבונות – יש לוודא שהחוב נמחק מספרי הרשות המקומית.

הבקרה על תחום הגביה ברשות המקומית

מבוא

הכנסותיה העצמיות של הרשות המקומית הן מרכיב עיקרי בתקציבה והיחיד הנמצא בשליטתה ובאחריותה. מצבה הכלכלי של הרשות תלוי במידה רבה ביכולתה להגיע למיצוי הגביה במסגרת הכנסות אלו. אחת ה"רעות החולות" של רשויות הנדרשות לתוכנית הבראה, היא חוסר מימוש מלא (או רוב) פוטנציאל הרשות בתחום ההכנסות העצמיות, מסיבות שונות. הכנסותיה העצמיות של הרשות מורכבות ממספר סוגי הכנסות כדלקמן:

- ארנונה
- מכירת מים (לרשויות שטרם הקימו / לא מחויבות בהקמת תאגיד מים וביוב)
- הכנסות עצמיות אחרות שהן -
 - ✓ הכנסות עצמיות מחינוך
 - ✓ הכנסות עצמיות מרווחה
 - ✓ שימוש בשירותים עירוניים
 - ✓ תקבולים מחוקי עזר, אגרות והיטלים
 - ✓ הכנסות מדמי שימוש בנכסי הרשות

ראש הרשות, הגזבר וממונה הגביה אמונים על מיצוי ההכנסות העצמיות של הרשות המקומית לרבות מתן הנחות בחיובי התושבים על פי חוק, מיצוי הליכי גבייה מול חייבים (לרבות הטלת קנסות), שליחת התראות ומיצוי ההליך המשפטי אל מול החייבים.

בנוסף, אמונים ראש הרשות והגזבר על עדכון החיובים על פי גודל הנכסים בפועל תוך עדכון הרישומים והחיוב לתושב בהתאם לממצאי סקר נכסים שייערך אחת לחמש שנים באופן מלא ו/או תוך ביצוע עדכון מדורג הפרוס על פני מספר שנים, בחינת מערך החקיקה ברשות המקומית תוך עדכון תעריפים ובחינת הצורך בעדכוני חקיקה, אגרות והיטלים (היטל סלילת רחובות, היטל תיעול, היטל ביוב (היכן שרלוונטי), אגרות חניה, אגרות מודעות ושלטים נוספים). בנוסף, מופקדים ראש הרשות והגזבר על מיצוי היבטי ההכנסה בכל הקשור לנכסי הרשות המקומית, לרבות קבלת תקבולים בגין השימוש של גורמים אחרים בנכסי הרשות, קיום הסכמי שכירות, גביית ארנונה ו/או הוצאות נוספות מהשוכרים.

חובותיו של החשב המלווה בנושא הבקרה על תחום הגביה ברשות המקומית

1. על החשב המלווה לסייע לראש הרשות ולגזבר הרשות במטרה להגדיל את הכנסות הרשות.
2. דגשים לבדיקת הכנסות מארנונה²⁴ -
 - על החשב המלווה לוודא קיום צו ארנונה בתוקף מאושר על ידי שר הפנים.
 - על החשב המלווה לוודא כי צו הארנונה מקיף את כלל סוגי הנכסים ברשות לרבות מבנים, מחסנים וכדומה.
 - על החשב המלווה לוודא ביצוע סקר נכסים מדי חמש שנים ועדכון מחלקת הגביה בשינויים שנמצאו (הטמעת נתוני הסקר בנתוני מערכת הגביה). בדרך כלל סקר זה הוא מאבני הדרך הבסיסיות בכל תוכנית הבראה.
 - על החשב המלווה לוודא קיום קשר בין הועדה המקומית לבין מחלקת הגביה בכל הקשור בחיוב מבנים חדשים עם איכלוסם (ניתן לקבל אינפורמציה על מבנים בתהליך, לאור בקשת ההיתר, או מבנים שבנייתם נסתיימה, טופס 4 איכלוס).

- על החשב המלווה לוודא קיום חברת גבייה ו/או מחלקת גבייה פעילה ומתן הנחות כדין, תוך ביצוע מעקב אחר הגבייה בפועל. במקרים בהם חברת הגבייה ו/או מחלקת הגבייה אינם מתפקדים כנדרש, יש לשקול מעבר לחברת גבייה חיצונית או להחליף את חברת הגבייה.
 - על החשב המלווה לוודא מיצוי פעולות אכיפה כנגד חייבים, כגון משלוח מכתבי התראה, העברת חובות לטיפול עו"ד, ביצוע עיקולי מטלטלין ובנקים, רישום הערות אזהרה על הנכס וכדומה.
 - על החשב המלווה לבחון ולאשר כי מתן הנחות ארנונה ככל שניתנו הן בהתאם לתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחות מארנונה התשנ"ג-1993) על כל תיקונו.
 - במקרים חריגים בהם לדעת החשב הבעיה בגבייה נובעת מתיפקוד לקוי של מחלקת הגבייה/ממונה הגבייה ברשות, ימליץ החשב בפני הרכז המחוזי ובפני ממונה הרשות במחוז למנותו כגובה ממונה.
3. דגשים לבדיקת הכנסות משימוש בשירותים עירוניים:
- הכנסות שמקורן בתשלומי תושבים עבור שימוש בשירותים כגון שירותי תרבות וספורט וכדומה.
 - על החשב לוודא כי נגבית השתתפות כספית עבור פעילויות רשות המתבצעות על ידה לטובת התושבים, וכי קיים מנגנון גבייה להעברת התשלום לרשות. כל זאת באופן סביר המאפשר שמירה על כללי מנהל תקין.
 - דוגמאות להכנסות הנכללות בהכנסות אלו:
 - ✓ הכנסות עצמיות חינוך כגון פרויקטים שונים המתבצעים במשותף עם משרד החינוך ו/או קרנות שונות (כגון קרן קרב, קרן רש"י) בהשתתפות בתשלום של ההורים
 - ✓ הכנסות מאגרת חינוך ותלמידי חוץ (במקרה שאגרות חוץ לא מתקבלים ניתן לפנות למשרד החינוך ולקזזם מהרשות החייבת)
 - ✓ הכנסות מחוגים שונים
 - ✓ הכנסות יום לימודים ארוך (יול"א)
 - ✓ הכנסות ביטוח תלמידים
 - ✓ סל תרבות וכדומה
 - ✓ הכנסות עצמיות פעילות חינוך בלתי פורמאלי / תרבות כגון הכנסות מחוגי ספורט
 - ✓ הכנסות מהפעלת מקהלות
 - ✓ הכנסות מהופעות באולמי תרבות
 - ✓ הכנסות מבתי נוער וכדומה
 - ✓ הכנסות עצמיות רווחה כגון השתתפות קשישים בפעילויות ובמרכזי יום
 - ✓ השתתפות הורים במעש וכדומה. (שיעור הכנסות אלו
 - ✓ הנקראות השתתפות צד ג'
 - ✓ נקבעות על ידי משרד הרווחה ונחשבות להשתתפות הפונה בשירות המתקבל)
4. דגשים לבחינת הכנסות מחוקי עזר, אגרות והיטלים:
- חוק עזר הוא חוק שתקף בתחומה של רשות מקומית במדינת ישראל ונחקק על ידי הרשות המקומית. לפיכך על החשב המלווה לוודא כי ברשות קיימים חוקי עזר שנחקקו כדין וקיבלו את אישור משרד הפנים.
 - על החשב המלווה לוודא קיום חוקי עזר בכל הנוגע להיטלי פיתוח ובכלל זה היטל ביוב, אגרת ביוב והיטל צנרת מים (לרשויות שטרם הוקמו בהם תאגידי מים וביוב), היטל סלילה בגין סלילת כבישים ומדרכות, היטל תיעול בגין בניית תעלות ניקוז, היטל שצ"פ בגין הקמת שטחים ציבוריים כגון גנים, פארקים, היטל שמירה, אגרת אשפה עודפת וכדומה.
 - מעבר לקיום חוקי העזר הנ"ל ברשות, יש לעקוב האם מתבצעת בפועל גביית היטלי פיתוח והאם קיימות הכנסות מהיטלי פיתוח. במקרה שאין ברשות הכנסות מהיטלי פיתוח, על החשב המלווה לפנות לגזבר הרשות ולמנהל

מחלקת הגביה ברשות לקבלת הסברים. במקרה שלא התקבלו הסברים מספקים, על החשב לדווח לרכז המחוזי ולממונה הרשות במשרד הפנים.

• בנוסף להיטלי פיתוח, על החשב המלווה לסייע בידי הרשות לקדם חוקי עזר נוספים אשר יניבו לה הכנסות נוספות כגון –

✓ מודעות ושלטים – גביית אגרה על תליית שלטים ומודעות.

✓ מבני ציבור – היטל מבני ציבור לכיסוי הוצאות תכנון ועלויות מבני ציבור.

✓ העמדת רכב וחנייתו – מאפשר לרשות לקבוע אזורי חניה בתשלום ולגבות תשלום עבור חניה וכן להטיל קנסות חניה.

✓ פינוי אשפה – מאפשר לרשות לחייב בעל בניין להתקין מכלי אשפה ולהטיל קנסות על אי קיום החוק.

✓ פעולות פיקוח בקשר לכלבים – מאפשר לרשות לחייב בעל כלב לקשור את כלבו ולהטיל קנסות על בעלי כלבים משוטטים וכדומה.

✓ שמירת הניקיון – אוסר על הטלת פסולת במקום ציבורי ומאפשר לרשות להטיל קנסות על העובר על חוק זה.

• לאחר אישור חוקי העזר על החשב לוודא כי הרשות תיערך לביצוע פעולות גביה ואכיפה בהתאם לחוקים אלו, לדוגמה מינוי פקחים והפעלת מנגנון מתן קנסות וגבייתם בגין אי ציות לחוק.

5. דגשים לבחינת הכנסות מדמי שימוש בנכסי הרשות.

• על החשב המלווה לוודא כי קיים ברשות ספר נכסים וכי הספר משקף נאמנה את הנכסים שברשותה בפועל.

• על החשב המלווה לוודא כי קיימים ברשות תקבולים בגין שימוש גורמים אחרים בנכסי הרשות, קיום הסכמי שכירות, גביית ארנונה ו/או הוצאות נוספות מהשוכרים.

• יש לוודא כי גם אם הרשות אפשרה למוסד מסוים זכות שימוש בנכסים שבעלותה, אין בכך כדי לפטור את המוסד מתשלומי ארנונה, מים וחשמל בגין נכס הרשות.

• דמי השימוש תקפים גם כאשר הרשות פועלת באמצעות חברות כלכליות ותאגידים קשורים.

6. חובות עובדים ונבחרים (מקרה פרטי של חייבים)

• בדיקת נאותות החוב: טרם יורה החשב המלווה על קיזוז חובות עובדים / נבחרים ציבור יערוך בדיקה לגבי נאותות סכומי החובות. באופן הבא:

• החשב יבקש מרו"ח המבקר של הרשות את ממצאי הביקורת שערך בנושא חובות עובדים ונבחרים במסגרת עריכת הדוח המפורט של הרשות ויפעל לטיפול בממצאי הבדיקה.

• החשב יורה לגזר הרשות להעביר למחלקת הגביה את רשימת עובדי הרשות, נבחרים הציבור והספקים הפעילים תושבי הרשות.

• החשב יבקש ממחלקת הגביה ברשות פירוט יתרות החוב של העובדים / נבחרים הציבור והספקים.

• החשב יבדוק את נאותות חישוב יתרות החוב ויוודא כי נעשה מאמץ על ידי מחלקת הגביה לגבות חובות אלו.

• מתן התראה לפני קיזוז: גזר הרשות יעביר לעובדים החייבים הודעה בדבר חובם לרשות והאפשרות להסדיר את החוב טרם ביצוע קיזוז.

• ביצוע הקיזוז: ככל שהעובד לא יסדיר את החוב, יבוצע קיזוז בהתאם לתקרה המוגדרת.

• בעת פרישה או פיטורי עובד, החשב יוודא כי קוזזו חובותיו של העובד לרשות טרם תשלום כל זכויותיו.

7. קיזוז חובות ספקים ונותני שירותים (מקרה פרטי של חייבים)

בדיקת נאותות החוב: טרם יורה החשב המלווה על קיזוז חובות ספקים יערוך בדיקה על נאותות סכומי החובות. באופן הבא:

• על החשב לוודא כי קיימת זהות בין בעל החוב לבין הספק (התאמת עם מספר עוסק מורשה או מספר ח.פ.).

• טרם אישור ביצוע הקיזוז יקבל החשב המלווה מגזר הרשות והיועמ"ש אישור בכתב כי חוב הרשות המקומית לספק

קיים כדין וכי ניתן לבצע גבייה של חוב זה.

- מתן התראה לפני קיזוז – גזבר הרשות המקומית יוציא לחייב התראה לפני ביצוע הקיזוז. ההודעה תכלול את סכום החוב בצירוף פירוט יתרת החוב ונתונים לגבי חובות הרשות מהם יקוזז החוב.
- רישום הקיזוז בספרי הרשות – החשב יודא כי בוצע רישום נאות בספרי הרשות בגין הקיזוז בהתאם להוראות חוזר המנכ"ל ויבצע מעקב חודשי אחר רישום הקיזוזים.

חוקים והוראות המחייבים את החשב המלווה בנושא הבקרה על תחום הגביה ברשות המקומית

- פקודת העיריות (נוסח חדש)
- פקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש)
- צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950
- צו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג-1953
- צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958
- תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחות מארנונה התשנ"ג-1993)
- חוזר מנכ"ל משרד הפנים 7/2007 – נוהל קיזוז חובות ברשויות המקומיות
- חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2007 – נבחרים בעלי חובות ארנונה ומים
- חוק הגנת השכר התשי"ח-1958

בקרה על מיצוי תקציבי ההשתתפות של משרד החינוך

מבוא

תקציב החינוך הוא נדבך משמעותי בתקציבה של הרשות המקומית. רשויות משקיעות משאבים רבים, בתחום זה והתשלומים שהרשות מוציאה גבוהים לאין שעור מהתקבולים להם הרשות זכאית. תחום התקבולים ממשרד החינוך, עובר שינויים תקופתיים. בדיקת הנושא דורשת רמה מקצועית, וכן ניסיון וידע נרחב בהבנה והכרה של מערכת התקינה במשרד החינוך והקריטריונים השונים לקבלת הכספים. במקרים רבים רשויות מקומיות אינן שולטות היטב בתחום התיקצוב הדינמי, הקריטריונים ודרכי הדיווח למשרד החינוך. כפועל יוצא נפגעת הכנסתן בסכומים ניכרים.

חובותיו של החשב המלווה בנושא הבקרה על מיצוי תקציבי ההשתתפות של משרד החינוך²⁵

על החשב המלווה לשמש כגורם **מבקר** בפועלה של הרשות המקומית למיצוי מלוא הכנסותיה ממשרד החינוך. לשם כך, עליו להכיר את שיטת ההתחשבות של המשרד, קביעת הזכאויות לתקצוב ואופן העברת התשלום.

1. רשויות רבות אינן מודעות לעובדה כי הן מתקצבות בחסר על ידי משרד החינוך עקב דיווח שגוי או דיווח חסר.
2. על החשב המלווה להכיר את הקריטריונים להשתתפות משרד החינוך בתקציבי השלטון המקומי המתפרסמים באתר מנהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך ולוודא כי דיווחי הרשות למשרד החינוך תואמים את נתוני מערכות החינוך השונות ביישוב.

2.1 לכל נושא תקצוב קיים פירוט על בסיס איזה יחידות הוא מחושב (תלמידים/כיתות), איך מחושבת העלות ליחידה, איך מחושב התשלום החודשי ואיך מחושב התשלום השנתי (12 חודשים או 10 חודשים). על החשב המלווה לוודא שאכן הנתונים שדווח למשרד החינוך מעודכנים לשנת הלימודים הנוכחית וכי הכספים המועברים בפועל תואמים לתחשיב הנ"ל – כל נתון עפ"י שיטת הדיווח שלו.

2.2 אגרת תלמידי חוץ – רשות הקולטת למוסדות החינוך שלה תלמידים מרשויות אחרות, פועלת בהתאם לחוזרי מנכ"ל משרד החינוך המתפרסמים מידי שנה ובהם התעריפים של אגרות החוץ בהתאם לסוגי החינוך ובהתאם לכיתות הלימוד, כמו כן בחוזר "הוראות קבע" עג/7 (א) בסעיף 3.7-75 בנושא תשלום עבור תלמידי חוץ – מפורט נוהל הפניה לתשלום לרשות השולחת וכן הנתונים והמסמכים שיש לצרף, על החשב לוודא שהרשות אכן שלחה דרישה לרשות השולחת וכי הדרישה הועברה בהתאם לחוזר מנכ"ל.

מסמכים

- חוזר "הוראות קבע" עג/7 (א) – סעיף 3.7-75 "תשלום עבור אגרת תלמידי חוץ"
- הקריטריונים להשתתפות משרד החינוך בתקציבי השלטון המקומי

שיטות התקצוב של משרד החינוך ודגשים לבקרה

א. גנים

גני טרום חובה

תקן גני ילדים: התקן לגני ילדים מוכן ע"י המינהל לתיקשוב ומערכות מידע במשרד החינוך.

השתתפות המשרד באחזקת גני ילדים ילד בגיל 3 או 4 הוא ילד שתאריך הלידה שלו הינו על פי הפרסום בחוברת הרישום לגני הילדים לשנת הלימודים הקרובה.

ההשתתפות עבור תלמידים הנכללים בחוק חינוך חובה, גילאי 3-4 הינה בשיעור של 90% מעלות לילד.

על הרשות לדווח למערכת הממוחשבת על ביצוע הרישום בהקדם, על מנת שהתשלומים עבור חודש ספטמבר בכל שנה יכללו את כל התלמידים המשובצים בכתות הגן
נוסחת החישוב גני 3-4 רשמי:

עלות גן = עלות גננת רשמי + עלות עוזרת גננת רשמי + הוצאות שאינן שכר עלות ילד = עלות גן לחלק ל 31 (לרשות מקבלת מענק) או 33 (לרשות נטולת מענק).

נוסחת החישוב: עלות ילד $\times$ מספר ילדים $\times$ 90% = תשלום

שכר הגננות משולם ע"י משרד החינוך ומקוזז מהרשויות המקומיות בדוח ההתחשבנות (שכל"מ) – בשם "גננות עודפות".

סייעת שנייה

רקע כללי הגיל הרך הינו שלב בפני עצמו בהתפתחות האדם והוא מהווה בסיס ונקודת מוצא לעיצוב עתיד הילדים והחברה. חינוך וטיפול איכותיים בגיל הרך הם המפתח להמשך ההתפתחות ולבניית האישיות של כל ילד. על פי מחקרים בארץ ובעולם מספר הילדים בגן והיחס המספרי מבוגר-ילד הם מרכיבים מרכזיים באיכות החינוך בגיל הרך.

תנאי סף

תנאי סף לקבלת תקצוב עבור הסייעת הנוספת:

1. בגן הילדים עבורו מבוקש התקצוב מתחנכים 30 ילדים לפחות בגילאי 3-4 וכן לגן יש אישור בטיחות (גנים רשמיים) או רישיון בתוקף (גן של המוכר שאינו רשמי) והוא מפוקח ע"י המשרד;
2. על הבעלות להתחייב להשלים את התקצוב עבור הסייעת
3. על הבעלות להתחייב להעסיק סייעת ראשונה בגן בהתאם לכללי משרד החינוך וכן להעסיק את הסייעת הנוספת בהיקף של משרה מלאה (כלומר – הסייעת הנוספת אינה מחליפה את הסייעת הראשונה אלא מתווספת עליה).
4. על הסייעת הנוספת לעמוד בדרישות תפקיד שמפורסם באתר משרד הפנים.
5. אין לגבות תשלומי הורים בגין הסייעת הנוספת.
6. על הבעלות להתחייב להכשרת הסייעת הנוספת ברשות בהתאם לנהלים המפורסמים באתר משרד הפנים. מובהר בזאת שחל איסור על הבעלות לגבות מההורים תשלום בגין העסקת הסייעת.

גני חובה

גני חובה פועלים מכח חוקי החינוך והתקנות. אחריות המימון והתפעול מוטלת במשותף על משרד החינוך והרשות המקומית.

שכר הגננות משולם ע"י משרד החינוך שהן עובדות מדינה. שכר עוזרות הגננות משולם ע"י העירייה, ומשרד החינוך מחזיר לעירייה את שכרן עפ"י עלות שכר תיקנית בהתאם להסכם עם השלטון המקומי.

השתתפות המשרד מכסה את ההוצאה לשכר, בעוד שהוצאות התפעול ממומנות על ידי הרשות המקומית. ילדי החובה נחשבים ילדים שמלאו להם 5,6 שנים לפני יום א' בטבת של שנת הלימודים וכן ילדים שנשארים שנה נוספת בגן חובה באישור השירות הפסיכולוגי החינוכי.

תקן גני ילדים: התקן לגני ילדים מוכן ע"י המינהל לתיקשוב ומערכות מידע במשרד החינוך.

מקורות המידע לקביעת התקן: מספר ילדי החובה שנרשמו לרשות המקומית, מספר הגננות המועסקות בכל יישוב

ובכל מגמה ע"י משרד החינוך, אישור תוספת ילדי סטייה בחינוך המיוחד.

תהליך קביעת התקן: הנורמה לקביעת מספר משרות הגנות עומד על 31 ילדים (בשל היותה רשות מקבלת מענק).

ילדי השלמה: ילדי השלמה הם ילדים "פיקטיביים" בחינוך הרגיל. ניתן להגיש בקשה לילדי השלמה בגן מסויים במקרים הבאים:

- כיתות בעלות גודל פיזי מתחת למינימום הדרוש (כפוף להמצאת מסמכים ע"י הרשות המקומית).
- גנים ביישוב בודד או בשכונה מרוחקת אשר לא ניתן לעשות ויסות בינה לבין כיתות גן אחרות מאותה מגמה.
- מגמה ייחודית אשר לא נמצאו מספיק ילדים להשלמת מכסת כל הגן.

מכאן, לא מתוקצבים פר גנים אלא פר ילדים ומפתח משרות.

את משרד החינוך לא מעניין אם הגנים מלאים או לא, מבחינתם הם יממנו גם חלקיות משרות, המפתח הוא 31 ילדים לגן תמיד (ברשויות נטולות מענק 33 ילדים לגן).

ב. בתי ספר יסודיים

מורי בתי הספר היסודיים הם עובדי מדינה ושכרם משולם ע"י משרד החינוך. ההתחשבות עם משרד החינוך בנושא זה נוגעת במיוחד למערך שירותי העזר כולל שירותי היקף כוללים שאינם שירותי חינוך אך נחוצים לתפעול שוטף ויעיל של המערכת. במערך שירותי העזר כלולים הנושאים: שרתים, מזכירים, סיעות טיפוליות, אבטחת מוסדות חינוך, לבורנטים, ספרנים, עובדי אחזקה, אחראי לציוד אור-קולי ועובדי סיוע.

א. שרתים

שיטת ההשתתפות – השרתים מועסקים ע"י הרשויות המקומיות. המשרד מעביר תשלום לפי קריטריונים:

כיתות א' – ו' = 4.83 כיתות = 1 משרת שרת

כיתות ז' – ט' = 6.69 כיתות = 1 משרת שרת

שיעור ההשתתפות – בהתאם למוסכם השתתפות המשרד היא בעלות 87% של משרה לתקופה של 12 חודשים, ההשתתפות היא על פי עלות ממוצעת של משרה בדרגה 6 + 16 שנות וותק.

ב. חוות חקלאיות ומרכזים ימיים, בתי"ס למחוננים ובתי"ס מחוזיים אחרים

נוסחת החישוב על פיה מועברים התשלומים בגין שרתים ומזכירים במוסדות אלו היא לפי:

$$\text{סה"כ שעות שבועיות מאושרות} = \frac{\text{סה"כ כיתות לצורך החישוב}}{31 \text{ ש"ש}}$$

משרת שרת = 4.83 כיתות

משרת מזכיר = 15.23 כיתות

ג. מזכירים

שיטת ההשתתפות – המזכירים מועסקים ע"י הרשויות המקומיות. המשרד מעביר תשלום לפי הקריטריון של משרה לכל 15.23 כיתות.

שיעור ההשתתפות – השתתפות המשרד היא בעלות 87% של משרה, לתקופה של 12 חודשים. ההשתתפות היא על פי עלות ממוצעת של משרה בדרגה 7 + 18 שנות וותק.

ד. תקצוב פר תלמיד

שיטת תקצוב פר תלמיד חלה על כלל המוסדות היסודיים ובחטיבות הצעירות (חטצי"ם) השייכים לזרם הרשמי. בשיטה זו נבנה סל הכולל את תשלום המזכירים והשרתים על פי המפתחות להלן. ישנה הפרדה ועלות שונה בין שכבות הגיל א-ז ו ז-ח.

שרתים ומזכירים א-ז בחטצי"ם השתתפות רק בשכר מזכיר:

מפתח ההשתתפות בשכר שרתים ומזכירים הוא כדלקמן (במחירי ינואר 2016): נושא 571 כתות א-ז:

שרת – 0068.0 משרה לתלמיד מעלות שרת = 43.46 ₪

מזכיר – 0022.0 משרה לתלמיד מעלות מזכיר = 10.15 ₪

סה"כ לתשלום = 53.61 ₪.

נוסחת החישוב: מספר תלמידים $\times$ עלות לנושא = תשלום

שרתים ומזכירים ז-ח:

נושא 572 – תקצוב עבור שרתים ומזכירים לתלמידי ז-ח בחינוך הרגיל.

שרת – 0051.0 משרה לתלמיד מעלות שרת = 82.34 ₪

מזכיר – 0022.0 משרה לתלמיד מעלות מזכיר = 10.15 ₪

סה"כ לתשלום = 92.49 ₪

נוסחת החישוב: מספר תלמידים $\times$ עלות לנושא = תשלום

עובד סיוע ניהול עצמי

נושא 573 הינו תקצוב עבור עובד סיוע אשר משולם לתלמידי כיתות א-ח בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד ולתלמידי החטיבות הצעירות בשיטת פר תלמיד.

מפתח ההשתתפות

עובד סיוע – 0015.0 משרה לתלמיד מעלות משרת עובד סיוע = 77.10 ₪

נוסחת החישוב: מספר תלמידים $\times$ עלות תלמיד = תשלום

תוספת פדגוגית

נושא 574 הינו תקצוב לצרכים פדגוגיים של בית הספר אשר משולם לתלמידי כיתות א-ח בחינוך הרגיל, בחינוך המיוחד ולתלמידי החטיבות הצעירות.

מפתח ההשתתפות הינו דיפרנציאלי לפי הפירוט שלהלן:

בתי ספר ברשויות מאשכולות למ"ס 2-1 : 200 ₪ לתלמיד לשנה.

בתי ספר ברשויות מאשכולות למ"ס 4-3 : 150 ₪ לתלמיד לשנה.

בתי ספר ברשויות מאשכולות למ"ס 6-5 : 100 ₪ לתלמיד לשנה.

בתי ספר ברשויות מאשכולות למ"ס 10-7 : 50 ₪ לתלמיד לשנה.

התקציב מועבר מדי חודש בחלקיות של 1/12.

נוסחת החישוב: מספר תלמידים $\times$ עלות תלמיד לפי למ"ס = תשלום

סייעות חינוכיות – טיפוליות

הקצאת סייעות חינוכיות טיפוליות הינה על פי סוגי הקצאה המפורטת להלן:
הקצאה אוטומטית של סייעות למסגרות החינוך המיוחד – על פי סוג הכיתה כדלקמן:-

לוח 3 – מקדמים להקצאת סייעות בבתי ספר לחינוך מיוחד א' – ט'

קוד	סוג כיתה	מספר שעות עבודה בשבוע של סייעת כיתתית
16	פיגור קל רב – בעייתי	33.5
17	הפרעות התנהגותיות / רגשיות קשות	33.5
20	ליקויי למידה רב – בעייתיים	33.5
29	מעוכבי התפתחות	33.5
30	מעוכבי שפה	33.5

לוח 4 – מקדמים להקצאת סייעות בכיתות חינוך מיוחד בבתי ספר יסודיים רגילים

קוד	סוג כיתה	מספר שעות עבודה של סייעת כיתתית	
		בתי"ס יסודיים רגילים	חטיבות ביניים רגילות
11	חרשים / כבדי שמיעה רב בעייתיים	33.5	37.5
12	עיוורים / ליקויי ראייה רב בעייתיים	33.5	37.5
23	משכל גבולי רב – בעייתי	24	
16	פיגור קל רב בעייתי	24	
17	הפרעות התנהגותיות / רגשיות קשות	24	
20	ליקויי למידה רב בעייתיים	24	
29	מעוכבי התפתחות	24	
30	מעוכבי שפה	24	

שעות העבודה של הסייעת הבית ספרית בכל בתי הספר הרשומים לעיל, כוללות את שעות העבודה הנוספת הנדרשת מהסייעת מחוץ לשעות הלימודים בכל יום.

לוח 5 – מקדמים להקצאת סייעות בכיתות חינוך מיוחד שבהן הוארך יום הלימודים בגין חוק החינוך המיוחד

קוד	סוג כיתה	שעת סיום הלימודים בימים		מספר שעות העבודה של הסייעת	שיעור ההשתתפות	בתי ספר בישובים בהם מופעל שבוע לימודים בן 41 שעות
		א' - ה'	יום ו'			
15	פיגור בינוני רב בעייתי	14:30	11:50	42.5	100%	47
26	פיגור בינוני מורכב	14:30	11:50	42.5	100%	47
24	פיגור קשה/עמוק/סיעודיים	14:30	11:50	42.5	100%	47
21	אוטיסטים	16:45	12:45	56	100%	56
28	הפרעות נפשיות קשות (חולי נפש)	16:00	11:50	50	100%	50
19	משותקי מוחין ונכויות פיזיות קשות רב-בעייתיים	14:30	11:50	42.5	100%	47
11	חרשים/כבדי שמיעה רב בעייתיים	14:30	11:50	42.5	100%	47
12	עיוורים/ליקויי ראייה רב בעייתיים	14:30	11:50	42.5	100%	47

לוח 6 – מקדמים להקצאת סייעות בכיתות חינוך מיוחד בבתי ספר של החינוך הרגיל

קוד	סוג כיתה	שעת סיום הלימודים בימים		מספר שעות העבודה של הסייעת	שיעור ההשתתפות	בתי ספר בישובים בהם מופעל שבוע לימודים בן 41 שעות
		א' - ה'	יום ו'			
15	פיגור בינוני רב בעייתי	14:30	11:50	42.5	100%	47
26	פיגור בינוני מורכב	14:30	11:50	42.5	100%	47
24	פיגור קשה/עמוק/סיעודיים	14:30	11:50	42.5	100%	47
21	אוטיסטים	16:45	12:45	56	100%	56
19	משותקי מוחין ונכויות פיזיות קשות רב - בעייתיים	14:30	11:50	42.5	100%	46.5

סייעות צמודות

את השעות שנותרו לאחר הקצאת סייעות בית ספריות, מקצה אגף חינוך מיוחד, באמצעות אמו"י, להעסקת סייעות למחוזות. המכסה המחוזית מיועדת להשלמת צרכים.

סייעות בית ספריות (תגבור)

בנוסף להקצאה האוטומטית של סייעות כיתתיות, ניתן להקצות תוספת שעות סיוע מתוך מכסה מחוזית העומדת לרשות המחוז מדי שנה. מימון הסייעות הינו במימון של 70% עד 100% לפי קריטריונים שנקבעו.

החזר המשרד בגין סייעות טיפוליות:

לפי דרגה ממוצעת 7 + 11 שנות ותק

מימון ארוחות

משרד החינוך מעביר לבעלות תקציב המיועד למימון הארוחות לפי תחשיב עלות של 9.40 ש"ח לתלמיד ליום. המשרד אינו מממן ארוחות למסגרות חינוך המשולבות בבתי חולים, במסגרות הצמודות למוסדות בריאות ומסגרות פנימייתיות.

ג. הכנסות חטיבת ביניים

משרד החינוך מעסיק את מורי חטיבת הביניים ישירות.

העובדים האחרים כגון: מזכירים, שרתים, ספרנים, לבורנטים ועובדי אחזקה מועסקים ע"י הבעלות, והמימון עבורם מועבר באמצעות מערכת התשלומים המאוחדת (שכל"מ).

משרד החינוך אינו מתקצב לחטיבות הביניים הוצאות נוספות שאינן שכר כגון: אחזקה, ציוד, חומרים וכו'. הוצאות אלו הנין על הבעלות, המממנת את חלקן או את רובן ע"י גבייה מהתלמידים והשתתפות הרשות המקומית.

ההתחשבות בין משרד החינוך לבין הבעלות נעשית באמצעות דו"ח שאלת והשאלת מורים.

הגירעונות הנוצרים בדרך כלל בחטיבות הביניים נובעים מ:

- מתן עודף שעות הוראה מעבר לתקן
- מתן עודף משרות מנהל
- חריגה ברמת השכר מתקן המשרות הללו
- נטל ההוצאות השוטפות אשר אינן מתוקצבות כלל ע"י משרד החינוך

1. שעות ההוראה

תקן שעות הוראה בסיסיות

הקצאת שעות הלימוד לחטיבת הביניים הינה עפ"י תקן לתלמיד, שעות התקן יכללו את שעות הניהול ושעות החינוך ויוקצו לבית הספר עפ"י מספר התלמידים.

שעות התקן מוקצות על פי המתכונת הבאה:

הקצאת שעות התקן הבסיסי היא שיויונית אך היא משתנה בהתאם למספר התלמידים בכיתה ועל פי תחשיב שכבתי של מספר הכיתות הנורמטיביות המאושרות (כתה נורמטיבית - סה"כ התלמידים בשכבה מחולק ל-40 ומעוגל כלפי מעלה).

התקן הבסיסי מופרד מסל הטיפול ומהמאגר המחוזי.

שעות הטיפול ניתנות לפי מדד טיפוח, שעות אלה נותנות ביטוי לפרוייקטים שונים, תגבור והעשרה, קידום תלמידים חלשים ועידוד יוזמות ותכניות ייחודיות.

בנוסף לשעות הבסיסיות, ביה"ס מקבל שעות ייעודיות כמו שעות ערבית ושעות חנוך מיוחד (שעות מקדמות).

עובדים שאינם מורים

סל שירותים נלווים בחטיבות הביניים דומה לזה הניתן בחטיבה העליונה כאשר המפתח הוא 33 תלמידים בכיתה.

תקן העובדים שאינם מורים בחטיבת הביניים הוא כדלקמן:

לוח 7 - תקן העובדים שאינם מורים בחטיבת הביניים

התפקיד	מספר כיתות למשרה	עלות לתלמיד לחודש	הגדרת תפקיד
א. עובדי מינהל	4.35	47.81	מנהל, מזכירה
ב. עובדי שירותים	6.69	30.92	עובדי ניקיון, גנן, חצרן
ג. ספרנים	25	9.08	
ד. עובדי סיוע	3.8	57.27	לבורנט, עובדי אחזקה
ה. רכז חנוך חברתי	60	5.6	
סה"כ באופק חדש		145.08	
סה"כ ללא אופק חדש		150.68	

הוצאות שאינן שכר

תקן משרד החינוך לחטיבות ביניים אינו כולל תקציב להוצאות שאינן שכר. הוצאות ביה"ס לפעולות, חומרים, אחזקה, תפעול וכד' ממומנות ע"י הבעלות באמצעות תשלומי הורים והשתתפות הרשות המקומית.

2. עלות חטיבה העליונה

מורי החטיבה העליונה מועסקים ע"י הבעלות.

מאחר שאנו עוסקים בשיטת תקצוב לתלמיד, הרי שהתלמיד עומד במרכז מערכת התקציב ויש להגדירו היטב עפ"י המאפיינים העיקריים הקובעים את עלותו והם:

- דרגת הכיתה בה לומד התלמיד.
- מסלול לימודיו.
- מגמת לימודיו.
- סוג הכיתה (רגילה, ל"ב עיוני-מב"ר, ל"ב טכנולוגי-הכוון, מרכז חינוך)

כל מגמת לימוד משוייכת לקבוצת תקצוב

1. קבוצות תקצוב

- צרף מקצועות עיוני - מגמה 0099 - מגמת צרף מקצועות.
- צרף מקצועות עיוני-מדעי - מגמה 0097 - מגמה עיונית מדעית. מגמה זו מיועדת לתלמידים שמקצועות הבכירה שלהם הינו כימיה או פיסיקה או ביולוגיה ברמה של 5 יח"ל.
- עיוני רב התנסותי - רשימה סגורה של מגמות המאופיינות בשני מקצועות בחירה שהינם עתירי התנסות.

2. הגדרת המוסד

המשתנה הנוסף בקביעת התקצוב לתלמיד הינו המוסד בו התלמיד לומד

• **דרגת הותק וממוצע גמולי ההשתלמות המאופיינים למוסד**²⁶**

- הרכב כיתות הלימודים
- הגשת תלמידים לבחינות בגרות
- גוון הלימודים בביה"ס.

3. עלות התלמיד בחטיבה העליונה כוללת חמישה רכיבים:

- 3.1 מס' שעות ההוראה לתלמיד – הנגזרות מדרגת הכיתה, מסלול הלימודים, סוג הכתה, מגמת הלימוד, הרכב הכיתה וההגשה לבחינות הבגרות.
- 3.2 פרופיל המורים – דרגת הותק וממוצע גמולי ההשתלמות, ממוצע שעות הגיל ושיעור משרות המורים בכל סטאטוס של רפורמת עוז לתמורה (ללא רפורמה/ רפורמה מלאה) האופייניים לביה"ס בו לומד התלמיד, אשר מהם נגזרת עלות שעת הוראה לביה"ס. עלות השעה נגזרת מחישובי הפרופיל של המורים כאמור, בהתאם לדיווח מצבת המורים של ביה"ס.
- 3.3 מרכיב קבוע – שהוא סל אחיד של שירותים נלווים שניתן לתלמיד- הנגזר ממסלול הלימודים, סוג הכתה, מגמת הלימוד וסטאטוס רפורמת עוז לתמורה (ללא רפורמה/ רפורמה מלאה).
- 3.4 מרכיב חומרי הלימוד – הנגזר ממסלול הלימודים, סוג הכתה, מגמת הלימוד.
- 3.5 אחוז רמת השירות שנקבע למוסד – לכל שירות המתקצב בשכר הלימוד, נקבע "שיווי תקצובי" באחוזים:
 - ✓ בי"ס המספק את השירות לפי התקן המלא יקבל את מלוא האחוז שנקבע לרכיב.
 - ✓ לבי"ס שאינו מספק כלל את השירות, ינוכה מלוא האחוז שנקבע לרכיב.
 - ✓ לבי"ס המספק את השירות באופן חלקי, יקבע אחוז חלקי עפ"י פרופורציית הביצוע ביחס לתקן המלא.

נוסחת חישוב שכר הלימוד בחטיבה העליונה הינה:

(רמת שירות × (חומרים + מרכיב קבוע) + עלות ש"ש × ש"ש לתלמיד)

4. תקציב שעות לכיתה

- **ש"ש פרונטאליות** – שעות הוראה עיוניות במקצועות החובה, במקצועות הבחירה, שעות התנסות במקצועות בחירה
- **ש"ש פיצול חנ"ג** – השעה הניתנת עבור פיצול כיתה מעורבת וממוצעת של 36 תלמידים, לשתי קבוצות חנ"ג. 0.03 שעה לתלמיד
- **ש"ש להכנה לבחינות בגרות** – השעות הניתנות עבור גמולי הכנה לבגרות, לפי 3 דרגות זכאות (זכאות מלאה 0.21 שעה לתלמיד, 0.16 שעה לתלמיד זכאות חלקית גבוהה, 0.07 שעה לתלמיד זכאות חלקית נמוכה)

5. המרכיב הקבוע

מרכיב קבוע המרכיב הקבוע הוא סל אחיד של שירותים נלווים הניתן לתלמיד. המרכיב הקבוע כולל בתוכו הוצאות שכר והוצאות שאינן שכר. מרכיב קבוע, כולל עלויות שכר של עובדי מינהל, עובדי שירותים, עובדי אחזקה, עובדי סיוע ועלויות של הוצאות שאינן שכר.

²⁶ פרופיל המורים קובע את מחיר השעה

רמת השירות של ביה"ס קובעת את מכפלת מחיר השעה

דרוג התלמיד קובע את זכאותו למס' שעות הוראה

הוצאות שכר שכר עובדי שירותים, מינהל ואחזקה.
 עובדי מינהל עפ"י תקן של משרה ל-4 כתות. אחוז השתתפות 87%.
 עובדי שירותים עפ"י תקן של משרה ל-15.6 כתות. אחוז השתתפות 87%.
 עובדי סיוע. אחוז השתתפות 87%.

לוח 8 – מקדמי תקן משרות בחלוקה לסוגי כיתות

מישרה	תקן לכיתה עיונית	תקן לכיתה טכנולוגית
ספרן	מישרה ל- 25 כיתות	מישרה ל- 25 כיתות
סיוע טכני	מישרה ל- 3.8 כיתות	מישרה ל- 4 כיתות
רופא	מישרה ל- 200 כיתות	מישרה ל- 200 כיתות
אחות	מישרה ל- 80 כיתות	מישרה ל- 80 כיתות

המידע נלקח מחומרים המפורסמים באתר מינהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך. ניתן לקרוא ולהרחיב בנושאים הנ"ל ואופן חישובם ותקצובם בחוברת מערכת שכר לימוד לבתי ספר עיוניים וטכנולוגיים- בחטיבה העליונה המופיעה באתר מנהל כלכלה ותקציבים.

6. חומרים

מיועד לתלמידים בחינוך הטכנולוגי.
 קיימות 2 דרגות של תקצוב חומרים: –
 למגמות טכנולוגיות בכיתות רגילות וט"ב – דרגת חומרים 3 = 85.19 ₪ לתלמיד לחודש.
 למגמות טכנולוגיות בכיתות ייחודיות – דרגת חומרים 5 = 69.39 ₪ לתלמיד לחודש.

7. רמת שירות

לכל שירות המתקצב בשכר הלימוד, נקבע "שיווי תקצוב" באחוזים –
 בי"ס המספק את השירות לפי התקן המלא יקבל את מלוא האחוז שנקבע לרכיב. לבי"ס שאינו מספק כלל את השירות, ינוכה מלוא האחוז שנקבע לרכיב.
 לבי"ס המספק את השירות באופן חלקי, יקבע אחוז חלקי עפ"י פרופורציית הביצוע יחס לתקן המלא.

8. עוז לתמורה בחטיבה העליונה

בהסכם "עוז לתמורה" יכלו עובדי הוראה המלמדים בחטיבות עליונות לחתום על כתב הסכמה ממוחשב להצטרפות לרפורמה.
 חטיבות עליונות אשר שיעור המורים המסכימים להצטרפות לעוז לתמורה וגם עומדים בתנאי ההצטרפות עמד בסף הנדרש, קיבלו הודעה בכתב מהמינהל הפדגוגי, על אישור הצטרפותן לרפורמה ועל סטאטוס הרפורמה בביה"ס- יישום מלא או חלקי.
 מנכ"ל/י/ גזברי/ חשבי הבעלויות על בתי"ס נדרשו לחתום על "כתב התחייבות הבעלות ליישום רפורמת עוז לתמורה".
 במסמך זה הודיעה הבעלות, בין היתר, על מועד התחלת הפעלת שעון הנוכחות. בתי"ס אשר הצטרפו לרפורמת עוז לתמורה, הן באופן מלא והן באופן חלקי מחויבים בהתקנת שעון נוכחות. נוהל שעון הנוכחות מופיע באתר עוז לתמורה של המשרד.

התאמת נושא שכ"ל החטיבה העליונה בנוסף לנושא שכר הלימוד בחט"ע, המשולם בנושא 001 במערכת התשלומים, נוספו נושאים חדשים במערכת התשלומים (במוכרים), אשר יכללו השלמה של התקצוב הנדרש לשכר הלימוד בחטיבה העליונה, בהתאם להסכם עוז לתמורה, כדוגמת שעות פרטניות, שעות תומכות הוראה וכד'.

9. שירות פסיכולוגי ייעוצי

אופן ההשתתפות – הפסיכולוגים מועסקים ע"י הרשויות המקומיות. המשרד מעביר חלקו בשיעור של 1/12 מהעלות השנתית מידי חודש. שיטת השתתפות המשרד: 68% מעלות של פסיכולוג. העלות הממוצעת לפסיכולוג בהתאם למוסכם חושבה לפי דרגה 17+43 שנות וותק כולל זכויות סוציאליות ומע"מ, הוצאות רכב והוצאות מינהל בשיעור של 20%.

פסיכולוגים מתמחים השתתפות משרד החינוך בתקציב משרות פסיכולוגים מתמחים נועדה לאפשר למוסמכים בפסיכולוגיה שסיימו לימודיהם להתמחות במקצועם. הפסיכולוגים המתמחים יעבדו בתחנות קיימות במקביל לפסיכולוגים המוסמכים העובדים שם ותוך קבלת הדרכה וסיוע צמודים מהם. שיטת השתתפות – הפסיכולוגים המתמחים מועסקים על-ידי הרשויות המקומיות. שיעור השתתפות המשרד – 75% מהעלות של הפסיכולוג המתמחה. עלות ממוצעת לפסיכולוג מתמחה בהתאם למוסכם מחושבת לפי 38 מח"ר 9 שנות וותק, כולל זכויות סוציאליות ומע"מ.

10. קציני ביטחון – קב"טים

קב"ט מוסדות חינוך ברשות המקומית אחראי על כלל מערך האבטחה במוסדות החינוך – מונחה ע"י קב"ט המחוז ומשטרת ישראל. אחראי להערכות והתארגנות מוסדות החינוך לאירועי חירום בשגרה ולשעת חירום בעת מלחמה בהתאם להנחיות קב"ט המחוז ופיקוד העורף. מתאם בתחום פעילות הטיולים של ביה"ס ברשות המקומית בנושא בקרה על ביצוע הטיולים, השתלמות ומעקב באכיפת הוראות ביטחון. מפתחות למינוי קב"טים מוסדות חינוך ברשויות: לכל 25 בתי-ספר – משרה מלאה. 10 גני ילדים שווה ערך לבית ספר אחד. שיעור השתתפות המשרד – 75% מהעלות.

11. קציני ביקור סדיר – קבסי"ם

המחלקה לביקור סדיר מופקדת על הבטחת ביצוע חוק לימוד חובה ע"י מניעת נשירה והחזרתם של נושרים למערכת החינוך (גן חובה ועד תום כיתה י') ופועלת למען תפקוד תקין ומיצוי מלא של אחריות אותם גורמים המערכת החינוך ושירותי הרווחה שיש להם נגיעה לנושא הביקור הסדיר. אופן הקצאת המשאבים להשתתפות המשרד במשרת קצין ביקור סדיר הינה כדלהלן:

- עדיפות לרשויות בהן מספר הקב"סים נמוך מהממוצע הארצי ביחס לתקן הנורמטיבי.
- העדיפות נקבעת על-פי נוסחה המתבססת על אומדן מספר הנושרים הפוטנציאליים לפי מגזר(יהודי/ערבי) ומדרג

לימוד – בהתאם לשיעורים ארציים בפועל.

- מספר תלמידים עולים ושיעורי נשירה ידועים לגביהם.
 - רמה סוציו-אקונומית של היישוב (אותם פרמטרים המקובלים בתוכנית הרווחה החינוכית).
 - מתח הדרגות הינו בהתאם לבדיקה – נע בין ב.א. + 5 שנות ותק – ב.א. + 30 שנות וותק.
- השתתפות המשרד היא 75% מעלות משרה וכוללת דרגה ניידת א.

12. הסעות

הסעות התלמידים במערכת החינוך מסייעות ליישום חוק חינוך חובה לתלמידים שבאזור מגוריהם אין בית ספר או שבית הספר נמצא בריחוק ניכר מביתם. הבסיס להפעלת מערכת ההיסעים מושתת על קביעת מיפוי ואזור רישום, תוך הקפדה על ויסות נכון של תלמידים בין מוסדות החינוך. אוכלוסיית התלמידים הזכאים להסעות הינה לתלמידי גני חובה ובתי ספר בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד. השתתפות משרד החינוך בהוצאות הסעות תלמידים מבוססת על שתי שיטות תקצוב: "עלות מסלול" ו"פר תלמיד" כמפורט להלן:

א. תלמידי החינוך המיוחד

הסעות אלה מתוקצבות על בסיס "עלות מסלול". ישנה בעיתיות בשל החלטות הקפאה ואי מתן שיפוי על תוספת עלויות. בפועל ב. תלמידי החינוך הרגיל

השתתפות משרד החינוך בהסעות התלמידים בחינוך הרגיל מתקצבת לפי שיטת תקצוב פר תלמיד (פר נסיעה) השתתפות המשרד מבוססת על "תעריף לתלמיד ליום הסעה". התעריף אחיד לכלל התלמידים בחינוך הרגיל המוסעים ע"י אותה רשות.

קריטריונים:

תלמידים מגן חובה ועד כיתה ד' – מרחק של לפחות 2 ק"מ מהבית לביה"ס או לגן הקרוב למקום המגורים. תלמידים מכיתה ה' ועד כיתה י' – מרחק של לפחות 3 ק"מ מהבית עד ביה"ס הקרוב למקום המגורים. לאחרונה משרד החינוך הכריז באופן חד צדדי על הרעת הקריטריונים של הסעות הפר קפיטה הגדלת המרחק המזכה ל-3 ק"מ ו-4 ק"מ בהתאמה. החלטה זו טרם נכנסה לתוקף.

החזר המשרד:

למועצות אזוריות – 85%

לרשויות מקומיות – 50%

לרשויות נטולות מענק – 40%

יש לציין כי מחיר ה"פר קפיטה" נקבע הסטורית, ואינו מתעדכן. לאור זאת האחוזים הרשומים לעיל אינם עומדים במבחן המציאות.

13. ליווי הסעות

בתקנה 2 לתקנות הסעה בטיחותית לילדים נכים מהתשנ"ה 1995 נקבע כי לרשות המקומית יש אחריות לביצוע ליווי ילד נכה הזכאי לקבלה וגר בתחום שיפוט. ילד נכה זכאי לליווי במידה והוא אופיין בוועדת ההשמה כחולה נפש, כאוטיסט, כמי שסובל מהפרעות התנהגות קשות, כבעל פיגור עמוק, פיגור קשה או בינוני, או לחלופין משותק מוחין או בעל נכות פיזית קשה או נמצא זכאי לליווי עי ידי ועדת החריגים של משרד החינוך. משרד החינוך קבע מס' הנחות עפ"י מוחזר סכום פר מלווה:

- כל 3 ילדים יקבלו מלווה אחד.
 - השתתפות המשרד עומדת על 75% מעלות העסקת מלווה (25% ע"ח הרשות).
 - כל מלווה מתוקצב לפי 4 שעות עבודה ליום (2 איסוף + 2 פיזור).
 - ישנם בממוצע 277 ימי הסעה בשנה.
 - שכר המלווים מחושב לפי שכר מינימום בתוספת 35% עבור עלות מעביד.
- היות וההנחיות אינן ברות ביצוע, ברוב המקומות, גם כאן הסכומים ה"נופלים" על הרשות המקומית עולים על המוצהר.

חוקים והוראות המחייבים את החשב המלווה בנושא בקרה על מיצוי תקציבי ההשתתפות של משרד החינוך

- חוזר "הוראות קבע" עג/7 (א) – סעיף 7.3-57 "תשלום עבור אגרת תלמידי חוץ"
- הקריטריונים להשתתפות משרד החינוך בתקציבי השלטון המקומי

הבקרה על מיצוי תקציבי ההשתתפות של משרד הרווחה

מבוא

תקציב המדינה משקף את מדיניותה בנושאים השונים. תקציב משרד הרווחה משקף את מדיניות הממשלה בתחומים שהמשרד מופקד עליהם.

התקציב מיועד לאוכלוסיות הרשויות המקומיות ועל כן מועבר לרשויות המקומיות לצורך מתן השירותים. מדיניות משרד הרווחה דוגלת בהקצאת תקציבים לרשויות המקומיות על פי אמות מידה אובייקטיביות ושוויוניות. המשתנים המובאים בחשבון בכל סעיף משקפים את אופי הפעולה והאוכלוסייה הנהנית מהשירות באותה תקנה. המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות פועלות מתוקף חוק שירותי הסעד התשי"ח-1958 סעיף 32(א) וכן מתוקף תקנות ארגון לשכת הסעד (תפקידי המנהל וועדת הסעד) התשכ"ד-1963 (תיקון התשכ"ו). תוקפן החוקי של ההוראות, המופיעות בתקנון העבודה הסוציאלית (להלן: "תע"ס"), הוא מכוח התקנות לחוק שירותי הסעד, תקנות ארגון לשכת הסעד, התשכ"ד-1963, סעיף 4(א) (1), "מתן טיפול סוציאלי לנזקקים והגשת סעד על פי דין ובהתאם להוראות נוהל והנחיות המנהל הכללי של משרד הרווחה", מכוח תקנות שירות הסעד, טיפול בנזקקים התשמ"ו-1986, וכן מכוח שירותי הסעד, טיפול בנזקקים, התשנ"ו-1996.

הוראה 2.9 בתע"ס דנה בתקינה והשתתפות משרד הרווחה בשכר עובדי מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות.

פרק 16 בהוראות התע"ס דן בתיקצוב הרשויות המקומיות:

- הוראה 16.1 דנה בסעיפי התקציב.

- הוראה 16.2 דנה באמות מידה בתיקצוב הרשויות המקומיות.

משרד הרווחה מנהל את תקציבו מול הרשות המקומית בדוח התחשבות. בדוח זה נרשם תקציב הפעולה, ההוצאה החודשית והמצטברת בגינה, השתתפות המשרד החודשית והמצטברת בגינה, וסה"כ יתרה של כל סעיף. יתרות אלו מצטברות בסיכומו של הדוח לסכום זכות/חובה של הרשות.

בשונה מסעיפי התקציב הכספיים, סעיפי התקציב הכמותיים בנויים מתעריף ליחידה כמותית (הוועדה). סעיפים אלו בעיקרם מיועדים למימון סידורים חוץ ביתיים ומסגרות יומיות בקהילה.

חובותיו של החשב המלווה בנושא הבקרה על מיצוי תקציבי ההשתתפות של משרד הרווחה

מחובותיו של החשב המלווה:

1. לוודא כי הדיווחים נעשים במועד ועל פי כללי התיקצוב המאושרים (איחור הדיווחים יכול לגרור הסטת תקציבים מרשות אחת לרעותה, מתוך ההנחה כי השירות אינו נדרש).
2. לוודא כי ברשות המקומית מתקיים מעקב אחר המוסדות ואחר דיווחיהם למשרד הרווחה והשירותים החברתיים, על מספר החוסים במסגרות היומיות באמצעות מס"ר (מסגרות יומיות). היות והרשות המקומית משתתפת ב-25% מתיקצוב החוסים (בקיצוץ השתתפות צד ג'), במקרה שהמוסד מדווח ביתר, הכספים שיקוזזו לרשות יהיו ביתר.
3. לבדוק את הדיווח באמצעות מת"ס (מוקד תשלומי סעד), ולוודא כי התיקצוב יבוצע בהתאם לתע"ס (תקנון עבודה סוציאלית) על פי מערכת ממוחשבת המשלמת כספים ישירות ממשרד זה לספקים.
4. לוודא כי דיווח באמצעות טופס ט"ז 17 (טופס לביצוע החזר הוצאות ידני המוגש למשרד הרווחה לדיווח ביצוע פעולה) יעשה בהתאם לנושאי התיקצוב השונים (טיפול בנכים, טיפול באדם המפגר, טיפול בילדים ובני נוער, טיפול בזקנים, פרט ומשפחה וכו'). על החשב המלווה לדעת באלו מהסעיפים קיים מימון מלא של המשרד ובאילו קיימת השתתפות בגובה 75% מההוצאה (בניכוי השתתפות עצמית).

5. יש לדעת כי דיווח הוצאות באמצעות טפסי ט"ז 17 צריך להיעשות עד שלושה חודשים מביצוע התשלום/ הפעולה בפועל על ידי הרשות המקומית, כמופיע בהוראה מס' 1.18 של המשרד: "אין המשרד קולט דיווחים מעבר ל-3 חודשים רטרואקטיבית".
6. על החשב המלווה לדעת כי המימון יעשה רק להוצאות על פי הוראות התע"ס המלוות בכל האסמכתאות הנדרשות, וההוצאה תאושר רק אם היא תואמת את הגדרת מטרות הסעיף התקציבי, על פי חוק התקציב ועל פי הנחיית התע"ס.
7. יש לשים לב לכך כי אם היקף הניצול התקציבי מדווח כנמוך, יופחת התקציב על ידי משרד הרווחה בדוח ההתחשבות במהלך השנה. לפיכך נדרש ביצוע מעקב תקציבי אחר ניצול תקציבים אלו כנדרש, ואיתור כל עיכוב דיווח או אחר (והיה ולא יאוחר העיכוב, תישא הרשות בהוצאות, אם ביצעה, על חשבונה).

החוקים וההוראות המחייבים את החשב המלווה בנושא הבקרה על מיצוי תקציבי ההשתתפות של משרד הרווחה

- אתר משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים/יחידות המשרד/המחלקות לשירותים חברתיים/ שם התדריך – תיקצוב בשירותי הרווחה – מדריך שימושי למנהל/ת המחלקה לשירותים חברתיים.
- הוראות והודעות, מס' הוראה 16.1 (הוראה 1 לפרק 16 בתע"ס).
- הוראות והודעות, מס' הוראה 16.2 (הוראה 2 לפרק 16 בתע"ס).
- הוראות והודעות, מס' הוראה 2.9 (הוראה 9 לפרק 2 בתע"ס).

דגשים מקצועיים בנושא הבקרה על מיצוי תקציבי ההשתתפות של משרד הרווחה

1. הכרת התנאים להשתתפות המשרד בתקציב הרווחה של הרשות המקומית

התקציב המוענק לרשות המקומית על ידי המשרד מבוסס על גורמים הבאים

גודל האוכלוסייה בישוב – המשרד קולט אוטומטית את הנתונים ממשרד הפנים. ככל שתהיה התאמה בין הנתונים הרשומים במשרד הפנים לנתוני הישוב כך יושפע התקציב המוענק ממשרד הרווחה לישוב. הניסיון מלמד כי נתוני משרד הפנים אינם תואמים את קצב גידול האוכלוסייה בישוב. בדרך כלל המשרד מסתמך על נתונים הנלקחים בתחילת כל שנה, לקביעת התקציב לשנה הבאה ובפועל נוצר חוסר עדכון קבוע של כשנתיים בקביעת גודל האוכלוסייה בישוב.

הרמה הסוציאקונומית של האוכלוסייה בישוב – הנתונים נלקחים ישירות מהלמ"ס. בשל שינויים כלכליים ודמוגרפיים המתרחשים בקצב מהיר בשנים האחרונות נוצרות הלכה למעשה אי התאמות רבות הגורמות בפועל להקטנת התקציב המגיע מהמשרד לישוב.

אבחנה מקצועית של המטופלים (מיון תיקים) – המחלקות לשירותים חברתיים ברשות המקומית מנהלות תיקים לכל המטופלים הנזקקים לשירות. בתיקים אלו רשומים נתוני היסוד של המטופל, הנזקקות והזכאות שלו לקבלת השירות. המשרד מחייב את המחלקות הנ"ל לדווח אחת לשנה על כל התיקים שבטיפולן בציון אפיון מהות הטיפול הנדרש. נתונים אלו שנקראים נתוני יסוד הם מרכיב חשוב בקביעת גודל התקציב וסיווגו. הליך קליטת נתוני היסוד במשרד מורכב ומסובך ובתהליך המיחשוב נשמט מספר רב של תיקים. בהתאם לאמור לעיל במרבית הרשויות המקומיות קיימת חוסר התאמה בין מספר התיקים הרשומים במחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית לבין מספר התיקים שנקלטו במשרד. יש לפעול להתאמה מלאה של הרישומים הנ"ל במשרד ובמחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית.

אפיונים מיוחדים של הישוב: עדיפות לאומית, קווי עימות ומגזרים – החלטות ממשלה לגבי אפיונים מיוחדים של ישובים אינן מיושמות באופן אוטומטי ויש לוודא כי המשרד יעודכן בהחלטות אלו וישם אותן בזמן אמת. הניסיון המצטבר מלמד על החלטות ממשלה רבות שמחייבות התמודדות עם המשרד על מנת שהרשות המקומית תזכה להטבות שנקבעו בהחלטות אלו. קיים קושי ביישום החלטות אלו במקרים שהרשויות המקומיות ביצעו את הנדרש מהן על פי ההחלטה

ולא זכו להשתתפות המשרד. לעיתים המשרד מתקשה לדרוש את כל זכויותיו והוא נאלץ לספוג את העלויות או לא ליישמן במלואן. בסימונו של ההליך ובלא מעט מקרים מגלגל המשרד את הגירעון על הרשות המקומית.

אישור עקרוני של ההוצאה על ידי מפקחי המשרד – האישור המקצועי שניתן על ידי מפקחי המשרד אינו בבחינת אישור תקציבי. יש לוודא כי אישור זה יהפוך לתקציב נוסף לרשות המקומית באמצעות תקציבי המשרד המחוזי (חיפה, מרכז וירושלים). יש לוודא עם המשרד את אישור התקציב טרם תחילת פעילות חדשה במחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית.

שכר עבודה – הרשות המקומית משלמת מדי חודש שכר לעובדי המחלקה לשירותים חברתיים.

על מנת שהשתתפות המשרד תהיה מהשכר המלא יש לוודא כי הרשות המקומית תקיים את כל התנאים הבאים:

- העובד חייב ברישום בפנקס העובדים הסוציאליים.
- התקציב-תקן לעובד אושר על ידי המשרד.
- דיווח תנאי העסקתו של כל עובד על גבי טפסים מיוחדים.
- העברת כל המסמכים הרלוונטיים לגבי תנאי השכר והעסקת העובדים למשרד.
- הגדרת סוג העו"ס (חשוב לעניין התנאים והעברות התשלומים).
- קליטת כל האמור לעיל במערכות המיכון של המשרד.

2. סיווג התקציבים

התקציבים מורכבים משני סוגים עיקריים:

- תקציב כוח אדם – שכר
- תקציב פעולות:
- ✓ סעיפים כמותיים
- ✓ סעיפים כספיים

2.1 כוח אדם – שכר

מדובר בהשתתפות המשרד בעלות משכורות עובדי מחלקת הרווחה על כל יחידותיה, בהתאם לתקנים שאושרו על ידו.

2.2 התקציבים הכמותיים

גודלם נמדד **במכסות**, והמחלקה יודעת רק בדיעבד את העלות הסופית של כל מכסה ומכסה, אולם עלות השירות אינה מעניינה של המחלקה, שכן פעולותיה מתבצעות מההיבט המקצועי בלבד, ומבחינתה חובה שפעולות אלו תתבצענה (מתן שירות לתושב).

מתקציבים אלו ממנים את הפעולות הבאות:

- החזקת קשישים במעונות
- החזקת ילדים בפנימיות ומשפחות אומנה, חוק נוער
- החזקת מפגרים במוסדות
- החזקת נכים במוסדות
- סידור ילדים במפתנים
- מעונות יום ומשפחתונים
- מועדוניות למיניהן טיפוליות, גיל הרך, ביתיות, אומנה יומית.

- מסגרות למפגרים: מעונות יום טיפוליים, אמוניים, יום לימודים ארוך, מע"שים ומועדונים. במקרים אלה המוסדות/המסגרות מתקצבים על ידי המשרד על פי תעריף קבוע לאדם במוסד/מסגרת, לפרקי זמן קבועים. בשנים האחרונות מעודד המשרד, חזרה לקהילה ומתן השירות בתוך הישוב ולא מחוצה לו.

2.3 התקציבים הכספיים

כל התקציבים אשר נמדדים ביחידות מטבע ש"ח, אשר גובהם נאמד על ידי משרד הרווחה, בהתאם להקצבה שאושרה לעירייה. אופן ההזרמה התקציבית של סעיפי התקציב מותנה בסיווגם כדלהלן. הכלל קובע שההזרמה תהיה 1/12 מהתקציב מדי חודש.

2.4 סעיפים שנתיים

מדובר בסעיפים שההקצבה לגביהם היא עבור אירוע חד-פעמי כמו קייטנות בקיץ וחימום בחורף, וההזרמה של המשרד אינה 1/12 אלא בעת ביצוע ההוצאה כולה בפועל.

2.5 סעיפים - רשות

מדובר בסעיפים שההקצבה לגביהם מסתמכת על דיווחי העירייה, והוצאתם לפועל נעשית באמצעות תשלומים שהעירייה מבצעת. במקרה שדיווחי העירייה לוקים בחסר הרי שהתשלום בגינם יהיה אף הוא לוקה בחסר. לדוגמה: ההוצאות של מועדוני זקנים צריכות להיות משולמות במועדן מידי חודש, וכך גם הדיווח למשרד הרווחה נדרש להיות מידי חודש. ברשויות רבות הדיווח מוגש באיחור רב ולעיתים קרובות אחת לרבעון.

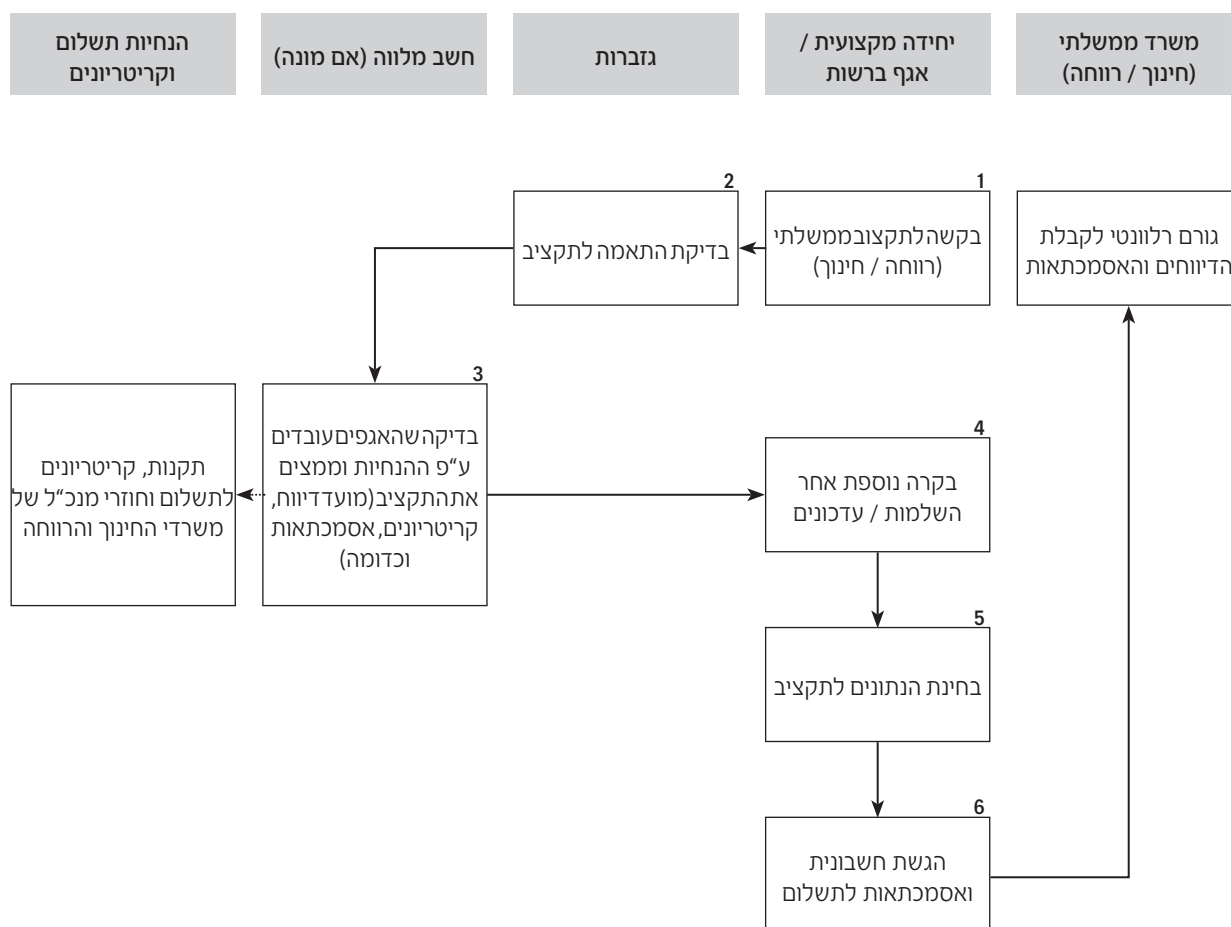
2.6 סעיפים - ארצי

מדובר בסעיפים המאופיינים בכך שביצועם אינו תלוי ברשות המקומית/מחלקת הרווחה אלא "הונחתו" על ידי המשרד ועל כן, כל הביצוע בהם יכוסה על ידי משרד הרווחה ללא קשר להקצבה שהוקצבה על ידי המשרד. למשל סעיף: "מקלטים לנערות". בסעיפים אלו, על העירייה לוודא כי אכן מדובר בתושבי העיר ולא בתושבי רשויות אחרות.

2.7 ביצוע התשלומים

משרד הרווחה נטל על עצמו ביצוע של חלק ניכר מהתשלומים המדווחים באמצעות העירייה. תשלומים אלו מבוצעים ישירות ממשרד הרווחה למוסד הזכאי להם (נותן השירות למחלקת הרווחה). מידי חודש מחייב המשרד את העירייה בגין ביצוע תשלומים אלו. לכאורה המשרד מבצע כאן את הוראת העירייה ומחייבה בהתאם מדי חודש. **אין זה מעניינו של המשרד לבדוק את נכונות התשלום** ו/או יתרת התקציב של העירייה. **לפיכך על העירייה לבדוק את נכונות הדיווחים המוגשים ישירות על ידי מוסדות אלה. הבדיקה צריכה להיות הן מבחינת כמות המושמים במסגרות והן מבחינת התעריף.** סך תקציב השירותים החברתיים ברשות המקומית ממומן ב-75% על ידי המשרד וב-25% מתקציבי הרשות המקומית (החלוקה לאחר הפחתת ההשתתפות העצמית של הפונה, על פי קביעת המשרד). בסעיפים מסוימים, המשרד מממן ב-100% את השרות. התרשים להלן, מדגיש את תפקידו של החשב המלווה כ"זרוע הארוכה" של משרד הפנים. תפקידו לוודא ביצוע, לבדוק ולהתעדכן במידע, כדי שיוכל לסייע לרשות למצות את מלוא פוטנציאל ההכנסה שלה מהשירותים הממלכתיים על ידי הדרכה, והכוונה, בדיקה והתרעה.

איור 6 – תהליך הבקרה על מיצוי הכנסות חינוך ורווחה
 על פי הגורמים האחראיים בשל דרישות תקציב שאינן עוברות באופן אוטומטי



מבוא

משק המים בישראל נמצא זה עשרות שנים במשבר גדול המתבטא בהידלדלות מקורות המים. המשבר אינו נובע רק מירידה בכמות המשקעים או מעלייה בהיקף האוכלוסייה, אלא במידה רבה גם מארגון כושל של משק המים. מאז חקיקתו של חוק תאגידי מים וביוב, תשס"א-2001 מתבצע בישראל ארגון מחדש של משק המים על ידי הקמת תאגידי מים. החוק קבע כי עד שנת 2007 על הרשויות המקומיות להקים תאגידי עירוניים לשירותי מים וביוב שממונים על משק המים והביוב העירוני ועל תיפעולו. החוק ביקש להבטיח כי משק המים ינוהל כמשק סגור, כלומר שההכנסות ממתן שירותי הספקת המים והביוב יושקעו במערכות המים והביוב ובהפעלתן. מטרת החוק היתה להנהיג ניהול עסקי, מקצועי ויעיל של מערכות המים והביוב ברשויות המקומיות, לעודד חיסכון במים ושמירה על מקורות המים ולעודד תחרות במתן השירותים לצרכנים. נוסף על כך, החוק מאפשר גיוס הון להשקעות במשק המים והביוב. בהמשך לכך, החל מ-2007, הפכה נציבות המים לרשות הממשלתית למים ולביוב. הרשות כפופה למשרד התשתיות, ואמורה לפקח על משק המים בישראל ולרכז את הסמכויות בידי גורם ממשלתי ומקצועי. בין שאר תפקידיה, רשות המים מבקרת ומפקחת על עלויות התאגידים. מועצת רשות המים אחראית על קביעת הכללים לחישוב עלות המים.

הקמת תאגידי המים והביוב העירוניים הינה רפורמה מהותית בישראל בשנים האחרונות. טרם הרפורמה, משק המים והביוב העירוני נוהל על ידי הרשויות המקומיות, ומצבו של משק זה, כאמור, היה רחוק מלהיות סביר: פחת המים היה גבוה מאד (אובדן של עשרות מיליוני מ"ק מדי שנה), ההשקעות בתשתית מים וביוב היו זעומות עד אפסיות ושיעורי הגבייה היו נמוכים מאד בעיקר בקרב היישובים החלשים. במסגרת הרפורמה, שוקמו תשתיות מים וביוב רבות, הושקעו כספים רבים בבינוי תשתיות חדשות, שופרה הגבייה באופן מהותי וצומצמו אובדני המים באופן ניכר. כל המשק הכספי של המים מנוהל תחת קורת גג אחת – תאגיד מים וביוב.

מטרת הרפורמה היא, בראש ובראשונה, לשפר את השירות לצרכן. הדבר נעשה, בין היתר, באמצעות ניהול עסקי, מקצועי ויעיל של משק המים והביוב וייעוד ההכנסות משירותי המים והביוב להשקעות הנדרשות בתחום זה. החל משנת 2010, עם כניסתם לתוקף של תעריפי המים והביוב החדשים, נדרשים כלל הצרכנים (כולל הרשויות המקומיות שהינן צרכני מים וביוב מרכזיים לצרכי גינון ציבורי, מוסדות ציבור וכדומה), לשלם תעריפי מים וביוב המשקפים את עלותם, כלומר את כל ההשקעות במשק המים והביוב העירוני (דוגמת הקמה ושדרוג של מתקני טיפול בשפכים) ואת כל ההשקעות במשק המים הארצי (דוגמת מתקני ההתפלה). תעריפי המים והביוב אותם גובים התאגידים נקבעים לפי עלות נורמטיבית (לפי נורמה) ולא לפי עלות בפועל, דבר המעודד התייעלות ומבטיח כי לא תיכללנה בתעריף עלויות מנופחות או שאינן מוסכמות. כל זאת ללא כל תמיכה ממשלתית ישירה מתקציב המדינה בתעריפים.

כפועל יוצא של מדיניות קביעת תעריפי מים וביוב מבוססת עלות, עלו התעריפים למגזר הביתי בשנת 2010 בשיעור ממוצע של 30%-35% (באופן מדורג בשתי פעימות). עליית התעריפים משקפת גם גילום החסר בהשקעות עבר וכן בהשקעות שוטפות במערכות אלו לצורך הבטחת אספקת מים והתמודדות עם משבר המים, ובראשן הקמת מתקני התפלת מים וחיבורם למערכת הארצית. כך, תוקן המעוות במצב הקודם, בו תעריפי המים והביוב היו נמוכים מעלות אספקתם – מצב שהוביל לצריכת מים בלתי מבוקרת, פגיעה במקורות המים והזנחה של התשתיות העירוניות המשמשות לאספקת שירותים אלו.

אין קשר ישיר בין המעבר לניהול משק המים והביוב על ידי תאגידים ובין עליית התעריפים. התעריפים עלו בהתאם להחלטת הממשלה להפסיק לסבסד את עלויות משק המים ולהשית את מלוא העלויות על הצרכנים כפי שמקובל בתשלומים על שירותי תשתית אחרים כגון חשמל.

מרכיבי תעריפי המים והביוב

מבחינת הרכיבים של תעריפי המים והביוב ניתן להיווכח, כי אין יסוד בטענה שהושמעה לאחרונה, כי עליית התעריפים נובעת מעצם הקמתם של תאגידי המים והביוב והמנגנונים השונים הקשורים להפעלתם.

שירותי מים וביוב הינם תחום תשתיתי מובהק, המאופיין בהשקעות גדולות וארוכות טווח. במקטע הפקת המים (הטבעיים) והולכתם פועלת בעיקר חברת "מקורות", שהעלויות המוכרות לה לצורך אספקת השירותים, מורכבות ברובן מעלויות הון (קידוחים, תחנות שאיבה, מאגרים, מערכות הולכת מים וכדומה), עלויות אנרגיה, עלויות רכישת מים מותפלים ועלויות תפעול ואחזקה קבועות. עלויות אלו מסתכמות, בממוצע משוקלל, בכ-4.2 ₪ למ"ק, בתעריף הצרכן הביתי, לפני מע"מ. יובהר כי בעלות ממוצעת זו כלול רכיב משמעותי בסך של 0.9-1 ₪ למ"ק המהווה סובסידיה לתעריפי המים לחקלאים (שפירים, קולחין ומליחים). סובסידיה זו הסתכמה לכדי 480 מיליון ₪ בשנת 2011. סובסידיה זו אמורה לקטון הדרגתית בהתאם למתווה הסכם החקלאים שנחתם בין ממשלת ישראל לחקלאי ישראל.

משק המים בישראל, המשלב מקורות מי תהום, מים עיליים ומים מותפלים ברשת אחת לכלל השימושים הינו מן המורכבים בעולם. האופי המשולב של משק המים מחייב אחזקת מתקני הפקה ממקורות המים, אשר שיעורי ההפקה מהם משתנים באופן ניכר משנה לשנה. מובן, כי הפקת מים מריבוי מקורות – מתקני מים עיליים, קידוחים רדודים וקידוחים עמוקים, כרוכה בהשקעות רבות בתשתיות המים, הבאות לידי ביטוי בעיקר בתעריפי חברת מקורות לספקים המקומיים (קרי: תאגידי מים וביוב, רשויות מקומיות ועוד).

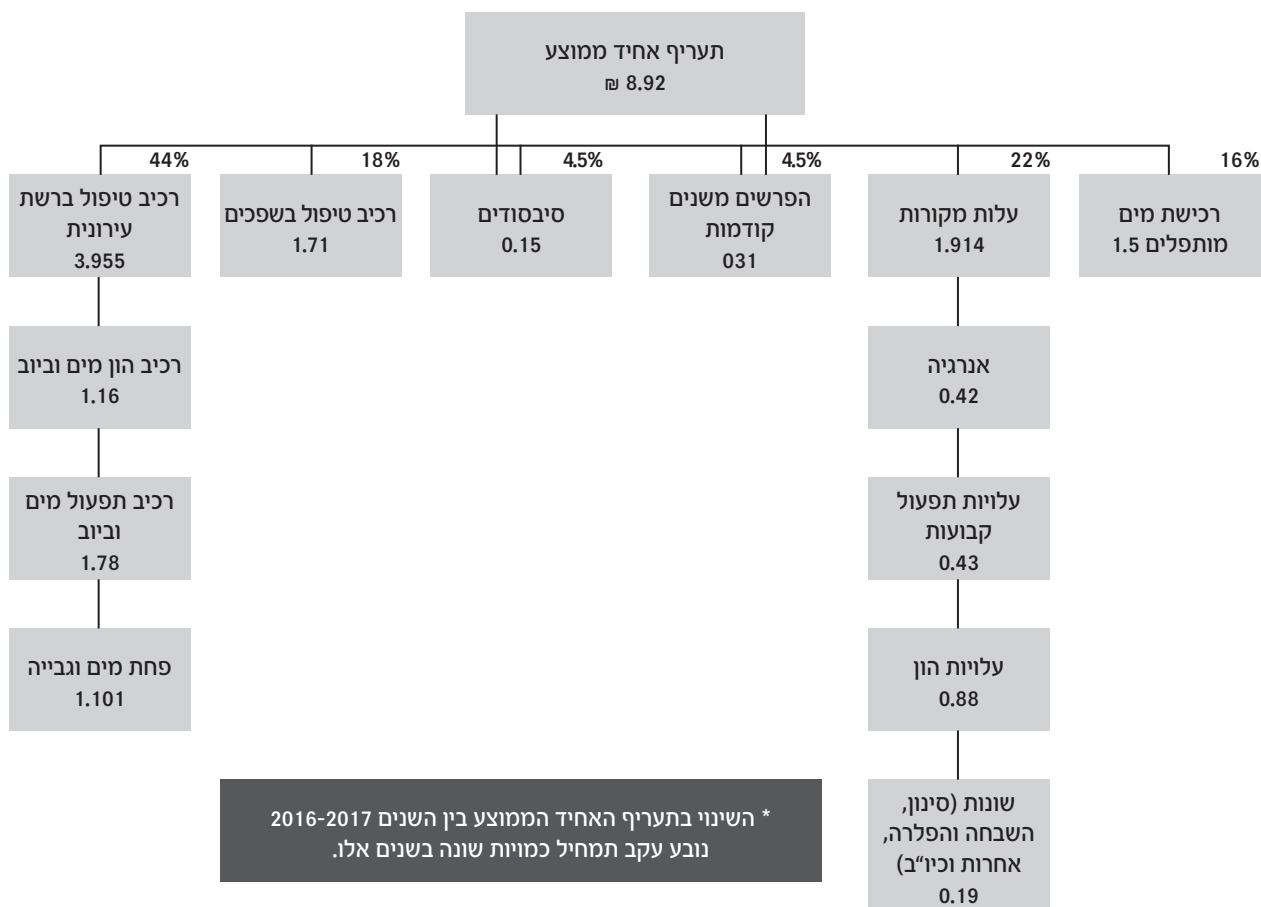
בנוסף, בשנים האחרונות, בכדי לעמוד מחד בביקוש ההולך וגדל למים, ומאידך, בעת שנרשמת ירידה משמעותית בהיצע המים הטבעיים, נכנסו לפעולה מתקני התפלת מי ים בשלושה אתרים ברחבי הארץ (אשקלון, פלמחים וחדרה). מתקנים אלו מספקים כ-20-25% מצריכת המים השפירים במדינה. מדובר בביצוע תשתיות בהשקעות עתק בהיקף של מיליארדי שקלים – הן בהקמת המתקנים, והן בחיבורם למערכת ההולכה הארצית והשינויים הנרחבים הנדרשים להתאמת המערכת הארצית לקליטת מים אלה לשם אספקתם לצרכנים.

הרפורמה בתעריפי המים והביוב במגזר העירוני

כחלק מייעול משק המים והביוב במגזר העירוני, נחקק בשנת 2001 חוק תאגידי מים, מכוחו הוקמו בשנים האחרונות תאגידי מים וביוב הנמצאים בבעלות מלאה של הרשויות המקומיות. תאגידים אלו, בהיותם מספקי שירותי חיוניים, הינם גופים מפוקחים הפועלים בסביבה עסקית. במקרים לא מעטים תאגידים אלו מתמודדים עם הזנחה רבת שנים של תשתיות המים והביוב העירוניות (כפי שצוין לא אחת בדוחות שנתיים של מבקר המדינה) ועצם הקמתם נועדה להביא לניהול יעיל של משק המים העירוני, המשוחרר משיקולים זרים.

העלויות המוכרות לתאגידי המים והביוב לצורך אספקת השירותים, אשר על בסיסן נקבעים תעריפי המים איסוף הביוב והטיפול בו, מורכבות בעיקר מעלויות הון (מערכות לחלוקת מים ואיסוף ביוב), עלויות תפעול ואחזקה, עלויות טיפול בשפכים, וכן פחת מים ופחת גבייה נורמטיביים.

תעריף אחיד ממוצע לשנת 2017 ב - ₪ למ"ק



חשוב לציין, כי התקנים הסביבתיים לעניין הטיפול בביוב הולכים ומחמירים, וכפועל יוצא, מחייבים ביצוע השקעות משמעותיות במקטע הטיפול בשפכים, השקעות הבאות לידי ביטוי בתעריפי המים והביוב.

תפקידו של החשב המלווה ברשות שבה קיים תאגיד מים וביוב

- לוודא כי לכל מוסד ציבורי ברשות ישנו מד מים.
- לוודא כי הרשות מחוייבת רק על מדי המים שברשותה (אין התחברויות לא חוקיות או טעויות רישום).
- לוודא כי הרשות ממצה את מלוא זכויותיה בהקצאת המים.
- לבדוק את החיובים והתאמתם לנתוני הרשות.
- לוודא קבלת חלקה היחסי של הרשות מרווחים לחלוקה (בהתאם להנחיות).
- לוודא כי מבוצעת בקרה, בהתאם להנחיות המשרד הביטחון פנים/כיבוי אש, בנוגע לעמידה בדרישות כיבוי אש.

ברשות המחוייבת על פי חוק – שלא מחוברת לתאגיד מים וביוב

- לוודא גביית מים כסדרה ברשות, בהתאם לתעריפים ובהתאם לחוק.
- לוודא כי לרשות נתונים על מספר הנפשות הגרות בפועל בכל יחידת דיור.

- לוודא כי לכל מוסד ציבורי ברשות ישנו מד מים.
- לוודא כי אין התחברויות לא חוקיות למדי הרשות.
- לוודא תשלום לספק המים של הרשות.
- לבצע התאמות חשבונאיות בין קניית המים למכירת המים ולוודא סבירות.
- לפעול בנחישות בשיתוף רשות המים ומשרד הפנים – להתחברותה של הרשות לתאגיד.
- (רשות שלא מתאגדת – ננקטות כנגדה סנקציות).
- לוודא ניהול פחת המים ברשות במגמה למזער פחת זה.
- לוודא טיפול שוטף במפגעים ותחזוקה שוטפת של רשת המים והביוב.
- לוודא כי הרשות פועלת בהתאם להנחיות שעת חרום.

מקורות בתחום תאגידי מים וביוב

- חוק תאגידי המים והביוב, תשס"א-2001
- תקנות רשות המים
- אתר רשות המים

מבוא

הוצאות שכר היא מההוצאות הגבוהות ביותר ברשות המקומית, לפיכך, משרד הפנים רואה בהקפדה יתרה על ביצוע תשלום שכר כנדרש כאחד מתפקידיו העיקריים של החשב המלווה. דרישה זו חייבת להתחשב במגבלות יכולתו וידיעותיו של החשב המלווה בתחום זה. חוקת העבודה ברשויות המקומיות אשר נחתמה בשנת 1959 מאגדת את תנאי ההעסקה של עובדי הרשויות המקומיות. במהלך השנים חלו מספר עדכונים בחוקה, המתווספים כל העת לאוגדן תנאי השירות. העדכון האחרון נוסף בפברואר 2002. חוקת העבודה מסדירה את זכויות העובדים ברשויות המקומיות וכוללת נושאים כגון **קבלת עובדים לעבודה**, לתקופת ניסיון או לעבודה זמנית, דרגות המשכורת, ימים ושעות עבודה, חופשות, כמו חופשה שנתית והבראה, חופשת מחלה וחופשת הריון ולידה, חגים ואירועים, פיטורין, פיצויים, תנאים והטבות כגון זכויות פנסיה, תגמולים וקרנות השתלמות. בכל תחום מעוגנים הסכמי העבודה הרלבנטיים לנושא.

מדובר בהסכמים רבים ומפורטים, ולכן בכל עניין ובעיה או שנראית כזו נדרש להתייעץ עם גורמים מקצועיים

על מנת לבחון את הנושא לעומק. חובותיו של החשב המלווה בנושא בקרת תשלומי שכר כוח אדם ברשות המקומית²⁷

- בהמשך לתוכנית הבקרה שגיבש עם כניסתו לתפקיד החשב המלווה על מערך כוח האדם והשכר ברשות המקומית, ההנחה היא כי במהלך כל רבעון יערוך החשב המלווה בדיקות בתחום כוח האדם – קליטתו ושכרו ברשות המקומית. בדיקה זו כוללת:
- בדיקה האם כל עובדי הרשות מועסקים בהתאם לתקן שאושר.
 - בדיקה האם עובדי הרשות המקומית התקבלו לעבודתם בהתאם לחוק ולתקנות, ובמקרה שנדרש התקבלו לאחר קיום מכרז פומבי.
 - בדיקה כי השכר המשולם לעובדים בהתאם לחוקת העבודה, למסמכים הרלוונטיים להסכמים שנחתמו עימם, לרבות רכיבי השכר, תשלום בגין שעות נוספות ושעות כוננות, מעקב ימי חופשה ומחלה ודיווחי נוכחות כנדרש פעמיים ביום (בכניסה וביציאה יש לשים לב כי דרישה זו קיימת גם לגבי מורי עוז לתמורה).
 - ברשויות בהן מספר רב של עובדים ובדיקה פרטנית בזמן קצר אינה אפשרית, החשב נדרש לבצע סמוך למועד כניסתו לתפקיד בדיקה כנ"ל בגין העובדים המועסקים בחוזה אישי ו/או כאחוז משכר מנכ"ל וכן בגין עובדים שעלות שכרם עולה על 20,000 ש"ח, וביצוע המשך הבדיקות במהלך שאר החודשים העוקבים.
 - על החשב המלווה לבצע בדיקה שוטפת מידי חודש אחר השינויים בשכר באמצעות "דוח פערי שכר" ולבדוק ולאשר תוספות ושינויי שכר מחודש לחודש. את דוח פערי השכר ניתן להפיק מתוכנות השכר אשר ברשויות המקומיות, אין להסתמך על דוחות אקסל המבוצעים באופן ידני.
 - בדיקת קבלת עובדים חדשים לרשות, ככל שנדרש, ואושר על בסיס נחיצות המשרה, על החשב לבדוק חוקיות קבלת העובדים בהתאם לתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), תש"ס-1979 או צו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), תשל"ז-1977, בהתאם לעניין.
 - על החשב לוודא כי מסגרת כוח האדם שנכללה בתקציב הינה בהתאם לתקן כוח האדם שאושר לה וככל שנוספו משרות שאינן דורשות אישור המשרד, קיים תקציב למימון משרות אלו. יש לשים לב כי ברשות מקומית שאושרה לה תוכנית הבראה לא תעלה מסגרת כוח האדם על המסגרת שאושרה בתוכנית הבראה, ואילו תקציב השכר שיאושר לא יעלה על הסכומים שאושרו בתוכנית הבראה. ככל שנמצאו על ידי החשב חריגות ממסגרת כוח האדם שאושרה יתריע בפני הגזבר טרם העברת התקציב לאישור המועצה בנוסף על הדיווח למחוז.

- על החשב המלווה לוודא שהפקודה תמולא בשלמותה לגבי האמור בתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), תש"ס-1979 סעיף 2 (א) אשר לפיו "התפנתה בעירייה משרה בדרגה 7 ומעלה של הדירוג המינהלי שיש עליה הקצבה בתקציב המאושר, או בדרגה 37 ומעלה של דירוג ההנדסאים והטכנאים, או בדרגה כלשהי של הדירוגים המקצועיים האחרים, ולא נתמלאה בדרך אחרת – יפורסם עליה מכרז פומבי". בהתאם על פי צו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), תשל"ז-1977 סעיף 40 (א) "התפנתה ברשות מקומית משרה בדרגה ט"ז ומעלה של הדירוג האחיד, או בדרגה 4 ומעלה של דירוג ההנדסאים והטכנאים, או בדרגה כלשהי של הדירוגים המקצועיים האחרים ולא נתמלאה באחת מהדרכים המפורטות בפרקים הרביעי, החמישי והשישי – יפורסם עליה מכרז פומבי".
- לקבלת הנחיות לתחולת העבודה של התפקיד, דרגתו ורמתו של העובד הנדרש, יש להיעזר בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2014 – הנחיות בדבר תיאורי התפקיד בשלטון המקומי או בשינויים שיקבעו על ידי המשרד מעת לעת.
- על החשב לדעת כי קיימים "פטורים ממכרז" כמופיע בסעיף 2(ב) לתקנות העיריות ובסעיף 40(ב) לצו המועצות המקומיות.
- על החשב לוודא קיום אישור נחיצות משרה לעובדים אשר נדרש להם אישור זה. אישור נחיצות משרה – במועצה מקומית או מועצה אזורית, על פי צו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), תשל"ז-1977 סעיף 4, אשר לפיו "התפנתה משרה הנמנית על אחד הסוגים המפורטים בסעיף 5, ניתן למלאה רק לאחר קבלת אישור נחיצות מילוי המשרה מאת השר או מראש מינהל השירות". ללא קבלת אישור, אין להתחיל בשום הליך.
- במקרה הצורך, על החשב המלווה לוודא קיום אישור לביצוע מכרז פנימי כנדרש בצו המועצות המקומיות וכן לוודא כי העובד עמד בבחינות במקרה שנדרש לתפקיד, ונבחר כדין בהתאם לפרוטוקול ועדת הבחינה.
- במועצה מקומית או מועצה אזורית, על פי צו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), תשל"ז-1977 סעיף 8, "התפנתה משרה ברשות מקומית ולא הועבר אליה עובד קבוע המועסק באותה רשות, יפורסם עליה מכרז פנימי".
- על החשב לוודא אישור משרות עובדים סטטוטורים וקליטתם החוקית. בנוסף, במקרים בהם נחתמו חוזים אישיים, יש לוודא קיום אישור משרד הפנים לחוזה העסקה והתאמת השכר המשולם כאחוז משכר מנכ"ל לחוזר מנכ"ל הרלוונטי לתאריך התשלום.
- עובדים סטטוטורים ועובדים בחוזה אישי – לפי סעיף 170 לפקודת העיריות, סעיף 2 לחוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), סעיף 2 לחוק הרשויות המקומיות (יועצת לקידום מעמד האישה), סעיף 167 לפקודת העיריות, סעיף 34(א) לפקודת המועצות המקומיות, **חלה חובה** על רשות למנות מנכ"ל (לעירייה ולמועצה), מזכיר (למועצה), גזבר, יועץ משפטי, מהנדס, מבקר, מנהל מחלקת חינוך, רופא וטרינרי, אחראי מעמד האישה ואחראי תלונות הציבור.
- על החשב לוודא שלא מועסקים ברשות **קרובי משפחה** אלא אם התקבל אישור השר הפנים וועדת השירות להתיר העסקת קרוב המשפחה בנסיבות מיוחדות שיפורטו בכתב. חוזרי מנכ"ל רלוונטיים: 3/2011, 4/2011, 1/2012.
- הגדרת העסקת קרוב משפחה – על פי סעיף 174(א) לפקודת העיריות "אדם שהוא קרוב משפחה של ראש העיריה או של אחד מסגניו לא יתקבל לעבודה בעירייה ולא יתמנה למשרה בה", על פי סעיף (ב) "אדם, שקרוב משפחתו ממונה על יחידה מיחידות העירייה, לא יתקבל לעבודה באותה יחידה ולא יתמנה למשרה בה", סעיף (ג) קובע כי "אדם, שקרוב משפחתו עובד ביחידה מיחידות העירייה, לא יתמנה לתפקיד הממונה על אותה יחידה, אלא אם כן המינוי אינו יוצר ביניהם יחסי כפיפות", סעיף (ד) קובע כי "הוראות סעיפים קטנים (א) עד (ג) יחולו גם על קבלה לעבודה או על מינוי של עובד ארעי, של עובד המועסק בעירייה על פי חוזה מיוחד ושל אדם המועסק על ידי קבלן כוח אדם כהגדרתו בחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, תשנ"ו-1996". סעיף 107(א) לצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), תשל"ז-1977 קובע כי "לא יתקבל אדם לעבודה ברשות מקומית ולא יועבר עובד למשרה שעליה ממונה קרוב משפחה שלו. לפי סעיף 107(ב) "לא יועסק ולא יתמנה ממונה ביחידה של הרשות המקומית שבה עובד קרוב משפחה שלו ובתנאי שלא תהיה ביניהם כפיפות".
- על החשב המלווה לבדוק ולהיות מודע לדברים הבאים:

✓ **דירוג ודרגה** – פרק ז' בחוקת העבודה לעובדים ברשויות מקומיות בישראל קובע את העובדים ודרגותיהם. על החשב לוודא כי הדירוג שעל פיו משולם לעובד הינו בהתאם להשכלה ולקיום תעודה רלוונטית המתאימה לדירוג זה.

✓ **הוצאות רכב והחזר הוצאות רכב** – על החשב לבדוק את רכיבי החזרי ההוצאות השונים המשולמים לעובדים תוך הבחנה בין סוגי התשלומים השונים כגון קצובת נסיעה – משולמת לעובדים הזקוקים לתחבורה כדי להגיע למקום עבודתו.

- על החשב לוודא כי הסכומים משולמים בהתאם לסעיף 26.902 בפרק ז' לחוקת העבודה. כמו כן על החשב לוודא כי אין לעובד רכב צמוד שכן בהתאם לסעיף 26.910 בפרק ז' לחוקת העבודה "עובדים בעלי רכב צמוד אינם זכאים לקצובת נסיעה". אחזקת רכב – משולמת לעובד עבור שימוש ברכבו הפרטי לצורך ביצוע נסיעות עבודה. על החשב לוודא כי לעובד רכב הרשום על שמו וכי אחזקת הרכב מגיעה לו בהתאם לתפקידו ולדרגתו. יש לשים לב כי כחלק מתשלומי אחזקת רכב משולמים "הוצאות קבועות" על פי רמת הניידות כפי שאושרה לעובד וכן "הוצאות משתנות" בהתאם לדוח נסיעות שעל העובד לצרף. על החשב לוודא קיום דיווח זה, ובמקרים בהם לעובד רכב צמוד, יש לוודא שהתקבל אישור לתנאי העסקתו הכולל רכב צמוד וכי העובד אינו מקבל "כפל נסיעות" כגון קצובת נסיעה כאמור לעיל.
- על החשב לוודא כי אם משולמות **תוספות שכר** לעובדים, התוספות הן בהתאם לחוקת העבודה ובהתאם לתפקיד ולדרגת העובד.
- על החשב לוודא קיום רישום ודיווח שעות העבודה לעובדי הרשות, כמו כן על החשב לבצע התאמות בין שעות העבודה כפי שדווחו לבין השכר ששולם לעובד בפועל, ולוודא קיום אישורים רלוונטיים במקרים של דיווחי שעות נוספות.
- על החשב לוודא קיום **רישום ודיווח** שעות העבודה לעובדי הרשות ולבצע התאמות בין שעות העבודה כפי שדווחו לבין השכר ששולם לעובד בפועל, וקיום אישורים רלוונטיים במקרים של דיווחי שעות נוספות.
- **הגדרת שעות עבודה ושעות נוספות** – על פי סעיף 24 לחוק הגנת השכר, חלה חובה על המעסיק לנהל פנקס שכר, פנקס שכר – פנקס בדבר שכר העבודה המגיע לעובדים ופרטי השכר ששולם להם, כמו כן על פי סעיף 25(א) לחוק שעות עבודה ומנוחה "מעביד חייב לנהל פנקס בדבר שעות עבודה, שעות מנוחה שבועית, שעות נוספות, גמול שעות נוספות וגמול עבודה במנוחה השבועית, ובו יירשמו הפרטים שייקבעו בתקנות", לאור האמור חלה חובה על המעסיקים לנהל מעקב אחר שעות העבודה של עובדיהם, לרבות שעות נוספות. סעיף 5.3 להסכם הקיבוצי קובע כי "רכיבי השעות הנוספות ו/או רכיבי החזרי הוצאות מדווחות לצורך חישוב משכורתו של העובד לעניין סעיף זה יהיה בשיעור הממוצע ששולם לאותו עובד ב-12 חודשי העבודה האחרונים", כמו כן פרק ח' בחוקת העבודה לעובדים ברשויות מקומיות בישראל קובע את תנאי תשלום בגין שעות נוספות, בסעיף 27.6(ב) "תשלום שעות נוספות לפי רישום – תשלום עבור עבודה בשעות נוספות יהיה באישור ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיך לכך, העובד ירשום את השעות הנוספות שעבד וידווח עליהן", בסעיף 27.6(ג) "אישור שעות נוספות רק אחרי מילוי מכסת שעות רגילות – עבודת שעות נוספות תאושר לעובד רק אחרי שמילא את מכסת שעות העבודה הרגילה", בנוסף בילקוט הפרסומים 3669 התשמ"ט עמ' 3349 ניתן היתר כללי להעסקה בשעות נוספות: "במפעלים בהם עובדים שבוע עבודה בן חמישה ימים... בכל מקרה אסור שסך השעות הנוספות לשבוע יהיה מעל ל-15 שעות", על החשב לוודא כי מקרה ששולמו שעות נוספות לעובד, השעות שולמו בהתאם לנהלים ולחוקים כאמור לעיל ובאישור הגורמים המתאימים.
- על החשב לוודא, כי במקרה שקיימים עובדים ששולם להם שכר בגין **שעות כונונות**, מדובר בעובדים שאכן תפקידם מחייב הימצאות בכונונות וכי דווח בהתאם לחוק ולהנחיות (להלן) נחתם ואושר על ידי הגורמים הרלוונטיים.
- **הגדרת קריאות פתע וכונונות לעובדים** – סעיף 27.8 בפרק ח' לחוקת העבודה "פיצוי על כונונות – העובדים ברשויות המקומיות בכל הדירוגים שלגביהם לא נקבעו בהסכמים ארציים הוראות מיוחדות אחרות בנושא כונונות, ונדרשים להימצא בכונונות בביתם לרגל צרכי העבודה, אחרי שעות העבודה, יקבלו תשלום עבור הכונונות על פי הפירוט הבא:

- כוננות הנמשכת עד חמש שעות ושליש התשלום של 100% עבור כל שעת כוננות עבור כוננות הנמשכת מעל חמש שעות ושליש ועד שמונה שעות – תשלום של 100% בעד כל שעת כוננות ורק עבור חמש שעות ושליש, עבור כוננות הנמשכת למעלה משמונה שעות – תשלום בסכום השווה למי שהועסק בכוננות של יותר מחמש שעות ושליש ועד שמונה שעות. בתוספת תשלום של 2/3 משכר של שעה רגילה בעד כל שעת כוננות שמעל השעה השמינית ואילך.
- על החשב לוודא כי לעובדים ששולם להם בגין ימי חופשה, התשלום הוא בהתאם לדיווח ובהתאם לחוק ולהנחיות (להלן) נחתם ואושר ע"י הגורמים הרלוונטיים.
- **ימי חופשה** – על פי סעיף 26(א) לחוק חופשה שנתית "מעביד חייב לנהל פנקס חופשה שבו יירשמו ביחס לכל עובד הפרטים שייקבעו בתקנות". בהתאם לכך, על החשב לוודא קיום רישום ומעקב אחר ימי חופשה, ניצול חופשה בפועל ורישום בפנקס החופשה, כמו כן על פי סעיף 7(א) לחוק חופשה שנתית "אין החופשה ניתנת לצבירה". בהתאם לכך על החשב לוודא שלא מתבצעת צבירת ימי חופש מעבר לימים שאושרו בתקנות, ככל שנצברו ימי חופש מעבר למותר הם ימחקו.
- על החשב לוודא מעקב אחר **ימי מחלה** ורישום מספר ימי מחלה המגיעים לעובד. על פי סעיף 4(א) לחוק דמי מחלה "תקופת הזכאות לדמי מחלה לא תעלה על תקופה מצטברת של יום וחצי לכל חודש עבודה מלא שהעובד עבד אצל אותו מעביד או באותו מקום עבודה החל מהיום שבו חל עליו חוק זה ולא יותר מ-90 יום, בניכוי התקופה שבעדה קיבל העובד דמי מחלה על פי חוק זה", כי בגין תשלום ששולם לעובד בזמן מחלה הומצא אישור מתאים וכי שולם רק בגין הרכיבים להם זכאי העובד (לא שולם בגין נסיעות וכדומה).
- על החשב לוודא כי **הטבות** שניתנו לעובד כגון: תלושי שי, רכב צמוד, טלפון נייד וכדומה, העובד חויב בשווי שימוש עבורם.
- על החשב לוודא כי במקרה שעובד מועסק ברשות **כמ"מ ו/או בהסכם זמני**, הרשות נערכת לביצוע מכרז לתפקיד לפני תום מועד העסקתו וכי הרשות אינה ממשיכה להעסיק עובד זה מעבר לתקופה המותרת על פי חוק²⁸.

חוקים והוראות המחייבים את החשב המלווה בנושא בקרת תשלומי שכר כוח אדם ברשות המקומית

- פקודת העיריות פרק תשיעי: עובדי העיריה.
- תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), תש"ס-1979.
- צו המועצות המקומיות (א), תשי"א-1950 פרק שמיני: סימן א': עובדי המועצה.
- צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958 פרק שמיני: עובדים.
- צו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), תשל"ז-1977.
- צו המועצות המקומיות (שירות העובדים), תשכ"ב-1962.
- חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), תשס"ח-2008.
- חוק הרשויות המקומיות (יועצת לקידום מעמד האישה), תש"ס-2000.
- חוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), תשל"ו-1975.
- חוק הרשויות המקומיות (מהנדס רשות מקומית).
- חוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידת נוער ומועצת תלמידים ונוער), תשע"א-2011.
- תקנות הרשויות המקומיות (מנהל יחידת הנוער ומועצת התלמידים ונוער) (תנאים בדבר השכלה וניסיון למנהל יחידת נוער), תשע"ב-2011.
- חוק הרשויות המקומיות (מנהל מחלקת חינוך), תשס"א-2001.

- תקנות הרשויות המקומיות (מנהל מחלקת חינוך) (כשירות), תשס"ג-2003
- חוק הגנת השכר, תשי"ח-1958
- חוק חופשה שנתית, תשי"א-1951
- חוק דמי מחלה, תשל"ו-1976
- חוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א-1951
- חוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות.
- הסכם קיבוצי מיום 3 למרץ 1999.
- חוזרי הממונה על השכר במשרד האוצר.
- חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2011, 4/2011.
- חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2012.
- חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2014 – הנחיות בדבר תיאורי התפקיד בשלטון המקומי.
- חוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות.
- הנחיות לגבי נחיצות משרה מופיעות באתר האינטרנט של המשרד במסמך
- תקן כ"א שאושר כחלק מתקציב הרשות המקומית (נספח שכר ומשרות).
- "הנחיות לקליטת עובדים במועצות מקומיות ואזוריות" וכן "הנחיות קליטת עובדים בעיריות".
- חוזרי מנכ"ל 3/2011, 4/2011, 1/2012 לעניין קרובי משפחה, לעניין מ"מ ועוד.
- ילקוט הפרסומים 3669 התשמ"ט.

דגשים מקצועיים בנושא בקרת תשלומי שכר כוח אדם ברשות המקומית

ימי עבודה ושעות עבודה ברשות המקומית

מספר שעות העבודה של עובדי רשויות מקומיות נקבע לפי מספר השעות העבודה המקובלות במשרדי הממשלה. בהסכם העבודה נקבע שהחל מתאריך 1.4.1989 תחום שעות העבודה יהיה 42.5 שעות שבועיות, שהן 184 שעות בחודש. עובד שבמסגרת ההסכמים המקומיים (עד הסכם 3/1999) **הועסק בהיקף משרה מלאה** פחות מ-42.5 שעות בשבוע, ימשיך לעבוד את אותו מספר שעות גם לאחר מעבר הרשות ל-5 ימים בשבוע. שבוע העבודה ברשויות המקומיות נקבע לחמישה ימי עבודה בימים א'-ה' ויום שישי נקבע בדרך כלל יום פנוי. ככל שהעבודה מחייבת שעות נוספות, ישולמו עבור שתי השעות הנוספות הראשונות שלאחר יום העבודה הרגיל 125% ולאחר השעתיים הללו 150% מהשכר לכל שעה נוספת. ברשויות המעניקות שירותי קהל גם בשעות אחר הצהריים, ניתן להפעיל יום עבודה מפוצל. תנאי העובדים ביום כזה יכללו הפסקת צהריים למשך של 3 שעות לפחות והעובד מחויב לעבוד שני ימים מפוצלים בשבוע לפחות ומסגרת השעות נותרת של 42.5 לשבוע עבודה. החל מתאריך 1.9.1993 הוכרה תוספת הפיצול כרכיב שכר לצורך חישוב גמלאות ומהווה **שכר עבודה** לכל דבר. עבור עבודה ביום מנוחה שבועי, ביום העצמאות או ביום **חג** זכאי העובד לפיצוי בגובה של כ-75% משכרו הרגיל ולשעת חופש אחת עבור כל שעה בה עבד. עבור השעות בהן הועסק בטווח **שעות הלילה**, זכאי העובד לפיצוי של כ-100% משכרו הרגיל ולחופשה בשיעור של שעה אחת עבור כל שעה בה הועסק.

חופשה שנתית והבראה לעובדי הרשויות

עובדים קבועים במשכורת שנתית זכאים לחופשה שנתית בתשלום מלא, כאשר בהסכם העבודה נקבע שמכסת החופשה השנתית החל מהתאריך 1.4.1986 נקבעת לפי דרגה, **ותק** וגיל העובד ברשות המקומית. למשל, עובד בדירוג מקצועי 2-3 המועסק בין שנה לחמש שנים ועובד חמישה ימים בשבוע, זכאי ל-16 ימים. החל מגיל 50 יהיה זכאי ל-22 ימים ועובד בדרגה 4 ומעלה, העובד שישה ימים בשבוע, יהיה זכאי ל-26 ימי חופשה. עובד זכאי לנצל את ימי החופשה שישה חודשים מיום תחילת עבודתו. עובדים מתחת לגיל 18 העובדים 5 ימים בשבוע, זכאים ל-13 ימים בשנה ועובדי מערכת החינוך של הרשות, ינצלו את החופשה השנתית בתשלום, בחופשת הקיץ, בסוכות, בחנוכה ובפסח. מבחינת השתתפות בהוצאות להבראה, עובד זכאי למענק **הבראה** גם בתקופת חופשת המנוחה שלו, בתקופת חופשת הלידה, כאשר העובדת מקבלת דמי לידה מהמוסד לביטוח לאומי, בתקופת חופשת מחלה עקב תאונת עבודה, כאשר העובד מקבל דמי פגיעה מהמוסד לביטוח לאומי ובתקופת חופשת מחלה, במקרה שהעובד הוכיח שהיה זקוק להבראה בחופשה זו. על העובד לצאת לחופשת הבראה של שבעה ימים לפחות באותה שנה, על מנת לקבל השתתפות בהוצאות הבראה בכל שנה. שנה מוגדרת לצורך הוצאות הבראה, כתקופה של 12 חודשים המתחילה ב-1 בינואר. בהסכם נקבע שהחל מתאריך 1.1.1993 יקבל העובד מענק הבראה שנתי, לפי מספר שנות שירותו ברשות. עשר שנות עבודה ראשונות מזכות בתשעה ימים לשנה. עבור 11-15 שנות עבודה 10 ימים לשנה, 16-19 שנות ותק, מזכות ב-11 ימים ועובד המועסק 20-24 שנים, יקבל 12 ימי קצובת הבראה לשנה. מ-25 שנות ותק ומעלה זכאי העובד 13 ימי קצובת הבראה שנתית. שיעור הקצובה לכל יום הבראה, מתאים לדמי הבראה הנקבעים **לעובדי שירות המדינה**, כאשר הקצובה תינתן אחת לשנה יחד עם משכורת חודש יוני.

חגים, אירועים, מועדים וימי זיכרון ברשויות המקומיות

ימי מועד בהם העובדים חופשיים מעבודתם הינם ימים א' ו-ב' של ראש השנה, יום הכיפורים, יום א' של סוכות ושמיני עצרת, ימים א' ו-ז' של פסח, חג שבועות ויום העצמאות. בימי חול המועד, ראשון של חנוכה, פורים וערב יום העצמאות מסתיים יום העבודה בשעה 13:00 ובערבי החגים של ראש השנה, סוכות, פסח, שמחת תורה, שבועות ושישי של פסח, מסתיים יום העבודה בשעה 12:00. עובד או עובדת העומדים בפני חתונה, חייבים למסור הודעה לרשות לפחות שבעה ימים טרם החתונה וזכאים לשלושה ימי היעדרות על חשבון הרשות ולפי הסכם מה-1.7.1995, עובד המשיא את בנו או בתו, רשאי להיעדר בשכר ביום הנישואין.

חופשת מחלה

כל עובד חודשי זכאי **לחופשת מחלה** בתשלום, משכורת מלאה בגובה של חודש לשנה ובזכות צבירה של כל שנות העבודה, כולל ניכוי הימים במהלכם היה חולה. כל עוד העובד מנצל את תקופת חופשת המחלה וכל עוד נותרים לזכותו ימי מחלה שלא ניצלו, הוא ממשיך להיות זכאי לזכויותיו הפנסיוניות, ימי חופשה, מחלה, הבראה, **ביגוד** וותק. עבור שני ימי מחלה ומעלה, על העובד להציג אישור רופא ובהסכם מיום 1.9.1999 נקבע שאם הוחלט על ידי **רופא תעסוקתי**, שעובד יעבוד רק חלק מהיום בגלל מחלה, העובד יהיה זכאי לשכר עבודה בגין השעות שעבד בפועל ויהיה זכאי במשך עד 6 חודשים לאורך כל תקופת העסקתו, לתשלום ימי מחלה על חשבון חופשת המחלה שצבר. עובד שהוא הורה לילד שטרם מלאו לו 16 שנים, זכאי לזקוף עד שישה ימי **היעדרות בשל מחלת ילד** בשנה, על חשבון תקופת

המחלה הצבורה שלו, בתנאי שכן הזוג עובד באותם ימים או שהילד בחזקה בלעדית של העובד. ניתן לזקוף עד 6 ימי עבודה בשנה בגלל מחלת הורה, שמלאו לו 65 שנים, על חשבון תקופת המחלה הצבורה שלו. **היעדרות מעבודה** בגלל מחלה ממושכת של בן הזוג אפשרית, אך על העובד להמציא אישור לפיו עליו לסעוד את בן הזוג הזקוק לטיפול רפואי צמוד וזאת על חשבון תקופת המחלה הצבורה של העובד.

חופשת הריון ולידה, מענק לידה והקלות לאחר הלידה

על עובדת להודיע לרשות על דבר הריונה עם הגיעה לחודש החמישי והיא יכולה להיעדר מעבודתה בחודשי ההריון, על סמך תעודה רפואית ולצורך בדיקות רפואיות. במקרה שההיעדרות היא לצורך פיקוח רפואי ובדיקות שגרתיות בתחנות לבריאות המשפחה, העובדת יכולה להיעדר על חשבון העבודה, כאשר תקופת ההיעדרות המותרת מחושבת לפי שיעור המשרה. אישה העובדת יותר מארבע שעות ביום במשך שבוע של 5 ימי עבודה, זכאית לעד 40 שעות מצטברות במשך כל תקופת ההריון. אישה העובדת פחות מארבע שעות ביום, במשך 5 ימי עבודה שבועיים, זכאית לעד 20 שעות מצטברות לאורך התקופה. למעסיק אסור להעסיק עובדת לפני או אחרי לידה במהלך 12 שבועות רצופים, כאשר לפחות שישה מהם ימשכו **לאחר הלידה**.

את שאר השבועות רשאית העובדת לנצל כרצונה לפני או אחרי הלידה. העובדת אינה מקבלת משכורת עבור תקופת ההיעדרות, אך היא **זכאית לפי החוק לתשלום דמי לידה** מהביטוח הלאומי. במהלך חופשת הלידה העובדת זכאית להמשיך ולהפריש את חלקה לקופת גמל ולטובת **קרן השתלמות**, במקביל להמשיך הפרשות מצד המעסיק, באותו שיעור שהיה נהוג עד לחופשת הלידה וזאת מתוקף ההסכם מתאריך 1.11.1994. על פי הסכמים קיבוציים, אם עובדת מניקה ילד עד גיל שנה זכאית לעבוד שעה אחת פחות מדי יום. כמו כן יכולה העובדת להיעדר מעבודתה עד תום 12 החודשים מיום הלידה, כאשר דין היעדרות זו כנהוג בהיעדרות בעת **חופשה ללא תשלום**.

הפסקת עבודה, פיטורים והודעה מוקדמת

לעובד ברשות מקומית משנה אחת עד חמש שנים, תימסר **הודעה מוקדמת** על פיטורים חודש אחד קודם לכן. לעובד מעל חמש שנים, תימסר הודעה חודשיים קודם לכן. באופן דומה תימסר הודעה על ידי העובד לרשות, במקרה והוא זה שמתפטר. לעובד שפוטר בגלל צמצומים תישמר הזכות במשך שנתיים להקדים מועמדים אחרים בקבלת המשרה שלו שהתחדשה או כאשר מדובר במשרה אחרת שהתפנתה. **פיטורי עובדים**, למעט עובדים בניסיון, יבוצעו מסיבה מספקת ובהסכמה בין הרשות **ועד העובדים** או מרכז הסתדרות הפקידים. אם אין הסכמה תעבור ההחלטה לבוררות. טרם הפיטורין תהא לעובד הזדמנות להשמיע טענותיו.

חובת תשלום פיצויים

עובד שפוטר לאחר תקופה של 11 חודשים לפחות, **זכאי לפיצויי פיטורין**. עובד מבוטח יקבל עבור תקופת הניסיון פיצויים מקרנות הביטוח. במקרה שאינו מבוטח, יקבלם מהרשות. שיעור מכסת הפיצויים, הוא משכורת של חודש אחד לכל שנת עבודה. עובד שהתפטר זכאי לפיצויי פיטורין אחרי שנת שירות אחת לפחות, וזאת בתנאי שהסיבה להתפטרותו היא אחת מאלה: מחלה בה לקה העובד, מחלה של בן זוגו או של בן משפחה מתחת לגיל 18, עובדת המתפטרת בתוך שנה אחת מיום הלידה, מחלה או תאונה אשר ועדה רפואית מוסמכת הגדירה ככזו, אשר העובד אינו יכול לעבוד בגללה גם בכל משרה אחרת ברשות. כך גם לגבי עובדת שנאלצה להעתיק מקום מגוריה עקב נישואין ואינה יכולה להגיע מהמקום החדש לרשות, עובד העובר להתיישבות חקלאית או התנחלות לפחות שנה אחת והוכח שהשתקע שם באופן קבוע וכן במקרה של התפטרות עקב **הרעת תנאים** בגלל מעבר לתפקיד אחר או שינוי במעמד העובד.

פנסיה, תגמולים וקרנות השתלמות

בנושא הפנסיה לזקנה, נכות, אלמנה וכדומה תנהג הרשות על פי חוק הגמלאות של עובדי המדינה. החל מיום 1.11.2001 חל על הצדדים הסכם מעבר לפנסיה צוברת.

עובד הממשיך לשרת ברשות המקומית, לתקופה נוספת לאחר 35 שנים בעבורן הוא זכאי לגמלאות, זכאי לפיצוי כספי מיוחד בגובה משכורת חודשית אחת עבור כל שנת שירות נוספת וזאת החל מיום 1.4.1980.

עובד הפורש לגמלאות זכאי לקבל דרגת פרישה בתנאי שתהא המלצת ממונה או בכפוף להחלטת ועד העובדים והנהלה, אם אין המלצה. עובד אשר שהה שלוש שנים באותה דרגה עד יום הפרישה, יועלה לדרגה שמעליה ועובד אשר ביום הפרישה תמלא שנה לפחות לשהייתו יועלה בחצי דרגה.

דרגת הפרישה משמעותית גם לצורך חישוב זכויותיו של העובד. בהסכם נקבע כי החל מיום 1.9.1998, סכום דרגת הפרישה הוא הבסיס לחישוב **זכויות העובד** בעת הפרישה, כאשר המונח זכויות לעניין זה, כולל **פדיון ימי חופשה** ומחלה שלא נוצלו, **חישוב פיצויים** וכדומה.

החל מתאריך 1.2.1992 מוכרת תקופת שירותו של עובד ברשות לצורך זכויות לגמלאות החל מגיל 15. בנוגע להפרשות לקופת גמל לדירוג עובדי המנהל והשירותים, בהסכם עבודה נקבע כי החל מיום 1.1.1994 יפרישו המעסיקים כספים לקופת גמל כגמול **שעות נוספות** ועבור פרמיות מדודות.

החל ממשכורת ינואר 1996 המעסיקים יפרישו מדי חודש כ-5% לקופת גמל וינכו ממשכורת העובד כ-5% מכל **רכיבי השכר** והתשלומים האחרים שאינם פנסיוניים.

העובד יהא זכאי בעת פרישתו לכל הסכומים שייצברו לזכותו בקופת הגמל ועל פי תקנון הקופה. לגבי קרן השתלמות המיועדת לעובדי הרשויות המקומיות, המדורגים בדירוג עובדי המנהל והשירותים ולעובדי חינוך, נוער, חברה וקהילה, הסכם העבודה קובע שהחל בתאריך 1.6.1988 אחוזי ההפרשה לקרן הם כ-7.5% הפרשת מעביד ועוד 2.5% הפרשת העובד.

קביעות וקידום ברשות המקומית

קידום עובדי הרשויות המקומיות מתאפיין במתן דרגות מסוגים שונים כמו דרגה תחילית, דרגת שיא ודרגה אישית וכמובן הדרגות שביניהן.

העברה מדרגה לדרגה תיעשה בהתחשב בתקן, בהכשרת העובד ובתפקידו ותוך התייעצות ההנהלה האחראית ועם ועד העובדים. משמעותה של תוספת שהייה בדרגה היא דרגת פלוס והיא נלקחת בחשבון במשכורת, כולל גמלאות, תגמולים ופיצויי פיטורין.

למשל, בעל תפקיד במערכת החינוך כמו מנהלן בבית ספר שבו מעל ל-20 כיתות, מזכיר ראשי מתחיל את שירותו בדרגה תחילית 7 ומתקדם כל שנתיים בדרגה עד הגיעו לדרגת שיא 10 ויעבור לדרגה אישית 10+ בתום שלוש שנים. קניין ראשי של הרשות יוכל להתקדם מדרגה 8 לדרגת שיא 10 ודרגה אישית 10+.

דוגמאות לדרגות בעלי תפקידים במערכת החשבונות הן דרגה תחילית 6, לחשב שכר שאחרי שנתיים יעבור לדרגה 7 ובתום שנתיים נוספות יעבור לדרגת שיא 8 ולאחר 3 שנים נוספות לדרגה 8+. מנהל חשבונות מסוגים 5-1 יתחיל בדרגה נמוכה יותר ויוכל להגיע לדרגה 7+.

דרגה תחילית של פקח עירוני תהא 5 ולאחר שנתיים יעבור לדרגה 6, לאחר שנתיים נוספות יעבור לדרגה 7 ובהמשך, לאחר עוד שנתיים, יתקדם לדרגת שיא 8 ו-8+.

מזכיר ראשי בבית משפט עירוני יוכל להתקדם מדרגה 7 ל-9 ולאחר שהות של 3 שנים בדרגה זו יתקדם לדרגה אישית 9+. מתח הדרגות של ספרן מורשה הוא 6 עד 9 וספרן בעל תואר שני, הבוגר מכללה בספרנות, 40-38 בדירוג המח"ר – אקדמאים במקצועות החברה והרוח.

תנאים מיוחדים לעובדי הרשויות

תשלומים נוספים כוללים החזרי נסיעות, קצובת טלפון, קצובת ביגוד ומכסת ביגוד, **קצובת אש"ל** - דמי כלכלה עבור אכילה שתייה ולינה.

קצובת ביגוד ומכסת ביגוד – הביגוד שעבורו ניתנת הקצובה, כולל בגדי עבודה ומדים וכן בגדי מגן. הקצובה ניתנת אחת לשנה לשם רכישת הביגוד.

הזכאים לביגוד הם עובדים בדירוג אקדמאים במדעי החברה והרוח, הנדסאים וטכנאים, מהנדסים, עיתונאים, עובדים סוציאליים, **עובדי הוראה**, אחים ואחיות, ביוכימאים ומיקרוביולוגים, רוקחים, רנטגניים, פיזיותרפיסטים, מרפאים בעיסוק ומשפטנים.

עובדים שעיסוקם כרוך בבלאי לבוש בלתי רגיל זכאים לקבל בגדי עבודה, ואלו שתפקידם מחייב לבוש מגן מיוחד זכאים לבגדי מגן. עובדים שבמסגרת תפקידם צריכים להיות יצוגיים, זכאים למדים, ועובדים שבאופן קבוע מקבלים קהל, זכאים לביגוד מקבלי קהל.

עובד זכאי לתשלום קצובת אש"ל אם הוא יוצא במסגרת התפקיד לשטח שמחוץ לתחום הרשות המקומית של אזור מגוריו ומרוחק יותר מ-10 קילומטרים מתחום שיפוט מקום העבודה. קצובת האש"ל כוללת זכאות לקצובה עבור ארוחות בוקר, צהריים, ערב ולינה, לפי השעות בהן נאלץ העובד לשהות מחוץ למקום עבודתו הרגיל.

עובד זכאי להוצאות לינה אם הוא נמצא בתפקיד מחוץ למקום עבודתו באופן רצוף, במשך 24 שעות לפחות ואם אכן הוציא הוצאות לינה.

דמי כלכלה ניתנים לעובד המועסק בשתי שעות נוספות לפחות ולעובד המועסק בתחום המשמרת השלישית, בין השעות 22:00 בערב ל-06:00 בבוקר למחרת, במשך 4 שעות לפחות על פי הסכומים הקבועים.

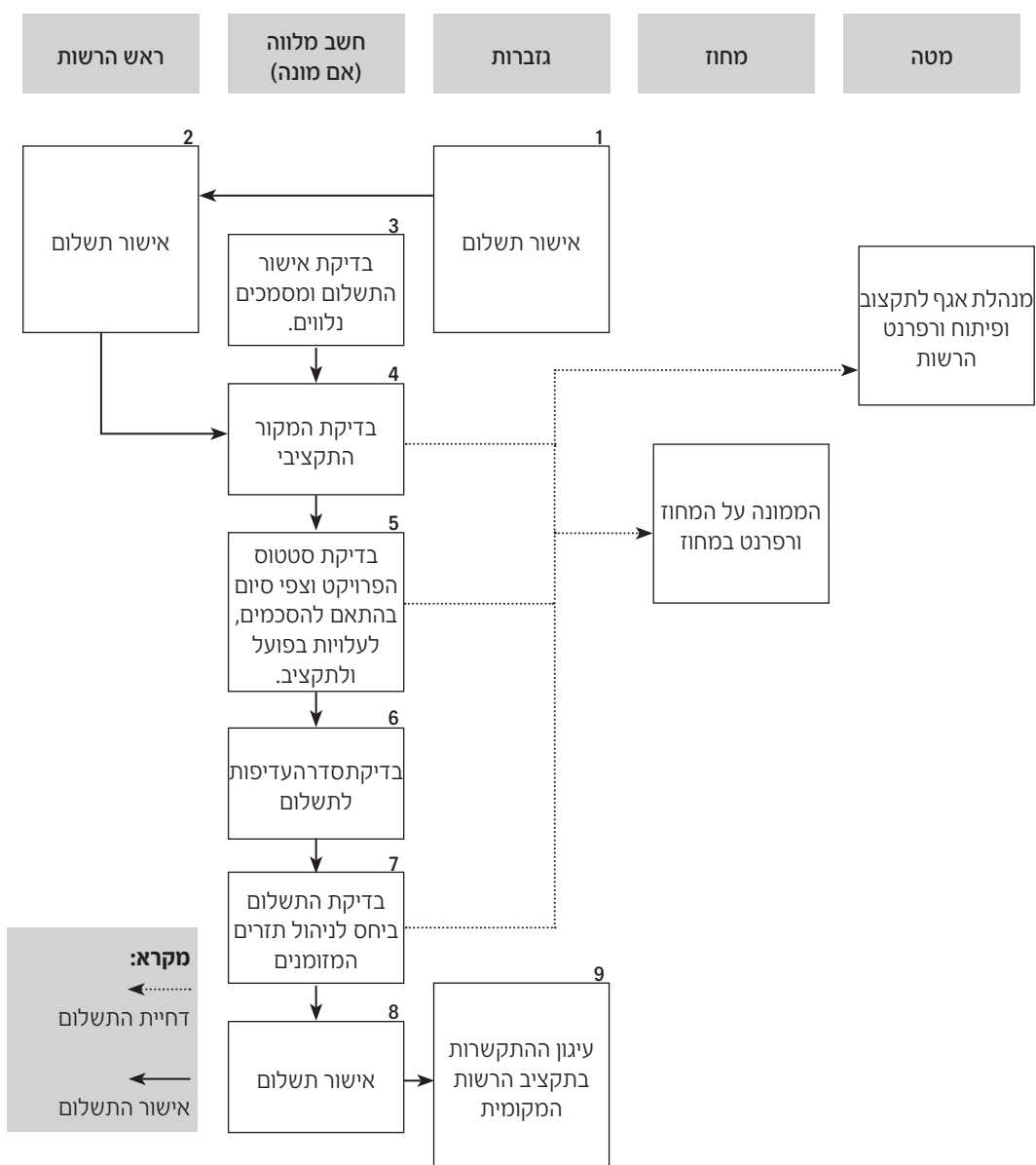
לוח 10 - דוח מעקב חודשי שינויים בשכר (דוגמה)

מספר רשות		שם הרשות				
מפעל						
סמל	0	סוג תנועה	ברוטו			
שדה השוואה		סוג השוואה	יחס מול חודש			
חודש בסיס	2015/12	חודש בדיקה	2015/11			
			2015-12	2015-11		
ת.ז. עובד	שם פרטי	שם משפחה	סכום בסיס	סכום בדיקה	הפרש	הערות
12345	XXXX	XXXX	5,829.40	6,107.30	277.90	הפרשים
23456	XXXX	XXXX	4,528.85	4,816.90	288.05	הפרשים
234567	XXXX	XXXX	6,165.85	6,476.70	310.85	הפרשים
45674	XXXX	XXXX	8,548.65	8,875.40	326.75	הפרשים
768903	XXXX	XXXX	2,115.00	2,450.00	335.00	הפרשים
124874	XXXX	XXXX	7,493.05	7,900.90	407.85	הפרשים
	XXXX	XXXX	1,050.00	1,500.00	450.00	הפרשים
	XXXX	XXXX	5,352.30	5,843.50	491.20	הפרשים
	XXXX	XXXX	5,345.05	5,845.50	500.45	הפרשים
	XXXX	XXXX	7,526.40	8,071.95	545.55	הפרשים
	XXXX	XXXX	1,167.50	1,766.50	599.00	הפרשים
	XXXX	XXXX	0.00	660.00	660.00	הפרשים
	XXXX	XXXX	0.00	660.00	660.00	הפרשים
	XXXX	XXXX	0.00	750.00	750.00	הפרשים
	XXXX	XXXX	4,512.70	5,366.20	853.50	הפרשים
	XXXX	XXXX	0.00	1,422.00	1,422.00	תגבורים תיכון
	XXXX	XXXX	0.00	1,560.00	1,560.00	ממלאת מקום שעתית
	XXXX	XXXX	3,500.00	5,082.65	1,582.65	ממלאת מקום שעתית
	XXXX	XXXX	3,460.00	5,082.65	1,622.65	הפרשים
	XXXX	XXXX	0.00	1,680.00	1,680.00	ממלאת מקום שעתית
	XXXX	XXXX	4,242.00	6,065.45	1,823.45	תגבורים תיכון
	XXXX	XXXX	9,935.90	11,870.80	1,934.90	תגבורים תיכון
	XXXX	XXXX	2,890.00	4,852.75	1,962.75	סייעת שניה בגן
	XXXX	XXXX	0.00	2,100.00	2,100.00	תגבורים חט"ב
	XXXX	XXXX	0.00	2,100.00	2,100.00	תגבורים חט"ב
	XXXX	XXXX	6,151.45	8,329.35	2,177.90	תגבורים תיכון
	XXXX	XXXX	11,623.25	13,880.45	2,257.20	תגבורים תיכון
	XXXX	XXXX	4,646.65	6,932.40	2,285.75	תגבורים תיכון
	XXXX	XXXX	0.00	2,300.00	2,300.00	ממלאת מקום שעתית
	XXXX	XXXX	0.00	2,300.00	2,300.00	ממלאת מקום שעתית
	XXXX	XXXX	7,896.10	10,267.95	2,371.85	תוכנית לאומית 360
	XXXX	XXXX	0.00	2,374.95	2,374.95	מורה חדש
	XXXX	XXXX	0.00	2,609.85	2,609.85	מזכירה רווחה
סה"כ לקובץ						

מבוא

במערכת הכספים המוניציפלית, קיים לצד התקציב הרגיל, סוג תקציב נוסף: התקציב הבלתי רגיל (תב"ר) – תקציב חד פעמי לפרויקטים הנושאים אופי של עבודות פיתוח ומוגדרים כהשקעה (השקעה: הוצאת משאבים בהווה למען תועלת עתידית). התב"ר משמש למימון ביצוע פרויקטים חד פעמיים אשר נמשכים לעיתים מעבר לשנת תקציב אחת. ההיקפים הכספיים של התב"רים והעובדה שהם עשויים להימשך מעבר לשנה אחת מחייבים תכנון, בקרה ופיקוח הדוק. פתיחת תב"ר מחייבת ביצוע תהליך ארוך הכולל מספר שלבים. תפוקותיו של כל שלב מועברות למשרד הפנים שמעניק בשלב א' אישור עקרוני לכלול את הפרויקט בתוכנית הפיתוח השנתית הרלוונטית ובשלב ב' אישור התב"ר. ביצוע התב"ר בפועל יחל רק לאחר אישור מליאת מועצת הרשות המקומית ואישור משרד הפנים. על פי סעיף 213א(ב) (תיקון: תשנ"ט) לפקודת העיריות (נוסח חדש) כספי תקציב בלתי רגיל ינוהלו בנאמנות בידי ראש העירייה והגזבר בנפרד מכספי חשבון התקציב שאינו בלתי רגיל. לא ייעשה כל שימוש בכספים של תקציב בלתי רגיל שלא למטרה לשמה 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. התב"ר הוא משק סגור הכולל מקורות מימון לשימושים ספציפיים אשר הוגדרו ואושרו מראש. על כן יש לוודא כי כל פעילות המאושרת במסגרת התב"ר אכן עונה למטרות שהוגדרו וכי התקבלו כל מקורות המימון הרלוונטיים. ההיקפים הכספיים של התב"רים והעובדה שהם עשויים להתמשך מספר שנים, מחייבים דרכי הפעלה ותיקצוב שיבטיחו ויאפשרו תכנון, בקרה ופיקוח הדוקים בעיקר בשלב התשלומים בגין עבודות פיתוח. משרד הפנים נותן חשיבות רבה למנהל כספי תקין של תקציבים בלתי רגילים כפי שבא לידי ביטוי בהנחיותיו בנושא כמפורט לעיל.

איור 7 – תהליך אישור תשלומים בגין עבודות פיתוח על פי הגורמים האחראיים



חובותיו של החשב בנושא הבקרה על מנהל תקין תב"רים – תשלום עבודות פיתוח

על פי הוראה מספר 03 של אגף בכיר לבקרה תיקצוב ופיתוח ברשומ"ק במשרד הפנים בירושלים בנושא אישור תשלומים בגין עבודות פיתוח והניסיון המקצועי המצטבר של חשבים מלווים מנוסים בתחום, על החשב המלווה לבצע את הפעולות הבאות במהלך תהליך בדיקה ואישור התשלומים הנ"ל, כולל סגירת התב"ר כלהלן²⁹:

- בדיקת תקינות התשלום והמסמכים הנלווים
- בדיקת המקור התקציבי
- בדיקת סטטוס הפרויקט וצפי לסיום
- בדיקת סדר עדיפות התשלום
- בדיקת התשלום ביחס לניהול תזרים המזומנים
- בדיקה ואישור של חשבון סופי
- סגירת התב"ר

חוקים והוראות המחייבים את עבודת החשב המלווה בבקרה על תשלומי עבודת פיתוח

- חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/98
- דוח מספר 55 א' של מבקר המדינה – החלטת ועדת שרים לענייני ביקורת המדינה בנושא אישור והגשת תב"ר
- אתר משרד הפנים / שלטון מקומי / רשויות מקומיות / ניהול פיננסי / תקציב רגיל / תקציב בלתי רגיל
- קובץ הנחיות להגשת מסגרת תקציב הרשות המקומית לשנת 20XX
- נוהל טיפול ביתרות מענקי פיתוח
- נוהל הקצאת מענקי פיתוח לשנת 20XX
- שם ההוראה המקצועית של אגף התקציבים במשרד הפנים: אישור תשלומים בגין עבודות פיתוח, פרק ראשי: בקרה תקציבית, מספר הוראה: 3, פרק משני: ניהול התקציב הבלתי רגיל – תשלומים, מהדורה: 01
- נוהל "דיווח על אירוע חריג" מיום 25.11.12 – מנהלת אגף בכיר לבקרה תיקצוב ופיתוח ברשומ"ק

דגשים מקצועיים בנושא מנהל תקין תב"רים – תשלום עבודות פיתוח

1. בדיקת תקינות התשלום והמסמכים הנלווים

- רשות מקומית המנהלת פרויקט במסגרת תב"ר נדרשת לפעול על פי חוקים, תקנות, חוזרי מנכ"ל משרד הפנים ונהלים שונים מחייבים. הנהלת משרד הפנים בירושלים, במחוז והנהלת הרשות המקומית מנהלים בקרת מנהל תקין. למרות זאת, קיימים מקרים רבים בהם נהוג בחלק מהרשות המקומית לקדם פרויקטים ולבצע תשלומים מבלי שנתקבלו כלל האישורים הנדרשים לכך, הסיבות לכך רבות, חלקן בכוונה תחילה ואחרות מקורן בשגגה.
- לפיכך, **בשלב הראשון** החשב המלווה ינקוט בצעדים הבאים:
- יוודא כי כל התב"רים הפעילים ברשות קיבלו את אישור הממונה על המחוז במשרד הפנים תוך מתן דגש לתב"רים חדשים שנפתחו.
 - יוודא כי אין ברשות המקומית תב"רים לא פעילים מעל שנה שטרם נסגרו ובמקרה שקיימים תב"רים מסוג זה יקבל הסברים בכתב מהגזבר והמראה חשבון של הרשות המקומית.
 - ילמד לעומק עם כניסתו לתפקידו את הפרטים של כל תב"ר בנפרד על מנת שידע את הפרטים הקשורים לתב"ר והם: ✓ מקורות המימון הצפויים ואבני הדרך להעברת התקציבים

29 בכל הקשור להליך ההתקשרות ושריון הכספים במערכת הכספית, ההליך זהה למבוצע בתקציב רגיל.

- ✓ מהות העבודות ו/או הרכישות הנכללות במסגרת התב"ר
- ✓ חוזים/הסכמים שנחתמו עם הזוכים במכרזים לרבות: אומדן כמויות ועלויות, תעריפים ליחידות עבודה, תנאי תשלום וכו'.
- ✓ שלב הביצוע הנוכחי בו מצוי התב"ר
- ✓ ככל שנמצאו ליקויים במכרזים ו/או במסמכים אחרים עליהם התבסס ממונה המחוז באישור התב"ר דיווח החשב המלווה על הליקויים שנמצאו לרכז חשבים מלווים מחוזי, לממונה הרשות במחוז ולרפרנט אגף בכיר לבקרה תיקצוב ופיתוח ברשות המקומית. במקרים חריגים נדרש לדווח לרכז חשבים מלווים מחוזי, על פי הנחיות מנהלת אגף בכיר לבקרה תיקצוב ופיתוח ברשות המקומית מיום 5.11.12 כמפורט בנוהל "דיווח על אירוע חריג" (פורמט נוהל דיווח חריג ניתן למצוא בגרסה המקוונת של המדריך לחשב המלווה).
- ✓ דוח מעקב חודשי ורבעוני אחרון של חשב מלווה קודם ברשות המקומית.
- ✓ דוח אבחון וסיכום של חשב מלווה קודם ברשות המקומית.
- יבדוק כי לפני אישור תשלומים בגין עבודות ו/או רכישות אשר בוצעו במסגרת תב"רים את הנושאים הבאים:
 - ✓ מליאת המועצה אישרה את התב"ר
 - ✓ התב"ר הוגש לאישור הממונה במחוז משרד הפנים, כולל כלל הנספחים המחייבים:
 - החלטת מועצה (מספר ישיבה, תאריך, צילום פרוטוקול)
 - מסמכי התחייבות של גורמי מימון נוספים
 - נספח 1 – תקציב בלתי רגיל
 - ✓ איזון תקציב התב"ר על פי תוכנית מימון מדויקת
 - ✓ קבלת אישור הממונה על המחוז במשרד הפנים על התב"ר
 - ✓ קיום חוזה/הסכם התקשרות מלא וחתום כנדרש לביצוע הפרויקט, הכולל גם ערבויות, בטחונות וביטוחים
 - ✓ כי החוזה/ההסכם המכילים היבטים כספיים חתומים על ידי מורשי החתימה של הרשות – ראש הרשות המקומית, הגזבר והחשב המלווה (הקודם/הנוכחי). ללא שלוש חתימות אלו המסמך לא יחייב את הרשות המקומית
 - ✓ קיום יתרה תקציבית בסעיף המתאים בתב"ר
 - ✓ בחירת הספק/הקבלן נעשתה כדין בהתאם לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993
 - ✓ הסכום הנדרש לתשלום חושב בהתאם לתמחור על פי חוזה התקשרות/הסכם. יש לבדוק חריגות, ככל שהן קיימות, בין הכמויות המדווחות בכתב הכמויות שצורף לחשבון לבין הכמויות במכרז ולא רק להתאמת סך התשלום
 - ✓ החשבונות שהוגשו לתשלום לגזברות הרשות נבדקו ואושרו בכתב על ידי הגורמים הבאים:
 - בפרויקטים בתחום בניה ותשתיות: על ידי המהנדס המפקח וכן על ידי מהנדס הרשות המקומית והגזבר.
 - בפרויקטים אחרים: על ידי הגורם המקצועי וכן מנהל המנהל / האגף / המחלקה הרלוונטי ברשות המקומית וכן על ידי הגזבר לרבות בדיקת הצמדות.
 - ✓ בדיקת איכות העבודה: בדיקת הכמויות על ידי המפקחים בשטח והשוואתם לחשבוניות המוגשות על ידי הקבלן. נדרש לבדוק היטב את המקרים בהם מגיש הקבלן חשבונות גבוהים בגין תנאי שטח קשים מהמצופה ובגין מגבלות והפרעות שלא היו ידועים בעת הכנת המכרז.
 - ✓ דיווחים לגורם המממן (דוחות ביצוע):
 - במצבים בהם שלבי התשלום המוסכמים עם הקבלן/הספק זהים לשלבי הדיווח הנדרשים מהגורמים המממנים, אזי יש לבצע נוהל דיווח אוטומטי לגורם המימון עם אישור החשבון לקבלן/לספק. במקרה שאין התאמה, אזי יש לעבוד על פי נוהלי הבקרה והדיווח כפי שיפורטו בהמשך.
 - כל מסמך שיש לו נגיעה להוצאה כספית כלשהי יהיה חתום על ידי ראש הרשות המקומית והגזבר.

- יבצע בקרה בהשוואה בין דוחות תזרים של הפרויקט בפועל לבין התזרים החזוי שהוכן לפרויקט.
- יתריע בפני גזברות הרשות המקומית על כל סטייה מהתזרים, וידרוש מגזבר הרשות הסבר בכתב על מהות הסטייה וליצור תחזית תזרים מזומנים חדשה בהתאם לשינויים הנדרשים.
- יוודא כי גזברות הרשות המקומית תדווח לגורמים המממנים על פי הקריטריונים שנקבעו על ידם, ובהתאם לדרישות הספציפיות של כל גורם מממן (בדרך כלל מוגדרים שלבים בביצוע הפרויקט והדיווח המתבקש מתבסס על שלבים אלה).
- במקרים בהם בין מקורות המימון נכללים גם אגרות והיטלים, יש לוודא כי גזברות הרשות המקומית תבצע מעקב אחר הסכומים הנגבים בפועל מאותם מקורות. גזברות הרשות המקומית תבצע הפרדה בין ההיטלים של כל תב"ר ותב"ר ותייחס לתב"ר הספציפי רק את ההיטלים השייכים אליו.
- יוודא כי גזברות הרשות המקומית תעדכן את טופס מעקב הביצוע לתב"ר הבודד ולכל התב"רים, בכל תקופת זמן נתונה (אחת לחודש).

2. בדיקת סדר עדיפות התשלום

החשב יוודא כי נקבעו סדרי עדיפות לתשלום התאם להיתכנות התשלום ולתזרים המזומנים בחשבון הייעודי לעבודות פיתוח.

3. בדיקת התשלום ביחס לניהול תזרים המזומנים

על החשב המלווה לווודא המלווה כי תזרים המזומנים של הפרויקט תואם את התזרים החזוי וכי קיים כיסוי בחשבון התב"ר לכיסוי התשלומים.

4. בדיקה ואישור של חשבון סופי

- החשב המלווה יוודא כי המימון (מקורות תקציביים/הרשאות תקציביות מגורמים מממנים) אשר הוגדר לתשלום בגין ביצוע הפרויקטים הנו בתוקף וניתן לשלם בהתבסס על מקור זה.
- הרשאה תקציבית שפג תוקפה עלולה לגרום לרשות המקומית אשר הסתמכה עליה לביצוע פרויקט מסוים גירעון בתב"ר שיוביל לקושי תזרימי, לתביעות משפטיות עד כדי שיתוק הרשות במקרים קיצוניים. מכך יש להימנע בכל האמצעים והכלים העומדים לרשות החשב המלווה מתוקף תפקידו וסמכויותיו.
- בהגשת חשבון סופי לפרויקט יש לבדוק את הנושאים הבאים:
- קבלת כל החשבונות המאושרים על ידי המהנדס המפקח, ובדיקתם על ידי מהנדס המועצה וגזבר הרשות המקומית, טכנית ועניינית.
- לא קיימת חריגה מהתקציב הן בסך ההוצאות לתב"ר והן בהוצאה הספציפית לכל סעיף וסעיף שלא אושרה מראש וכנדרש.
- כל החשבונות הקודמים אושרו כנדרש (במקרה בו לא נבדקו על ידי החשב המלווה).
- שינויים שבוצעו במהלך העבודה ומשמעותם הקטנת החיובים:
- ✓ אי ביצוע
- ✓ ביצוע בטיב לקוי או שלא על פי המפרט / כתב הכמויות
- ביצוע על ידי הרשות
- שימוש בשירותי הרשות המקומית
- קיזוז נזקים שנגרמו לרשות המקומית
- הפעלת סעיפי חוזה בגין איחור / אי עמידה בתנאי המכרז

- קיים פירוט ברמה אופרטיבית עם מסמכים נלווים לגבי כל טיעון להקטנת החיובים:
- ✓ עיכוב כספי של תשלומים מאושרים ולאחר קיזוז שנובע מביצוע בטיב לקוי או שלא על פי המפרט/כתב הכמויות עד להמצאת ערבות על טיב ביצוע לתקופה ובסכום כפי שמוגדרים בחוזה.
- ✓ יש לשמור את כתבי הערבויות בכספת הרשות ולוודא כי 60 יום לפני פקיעת הערבות, ייערך דיון בהשתתפות המתכנן/מהנדס הרשות המקומית, המפקח וגזבר הרשות המקומית (אם נדרש גם יועמ"ש), בנושא הצורך להפעיל את כתבי הערבויות. ככל שבוצעו הקטנות לקבלן מסיבות שונות, יבדוק החשב המלווה את פירוט הטיעונים להקטנת החיובים ואת קיומן של אסמכתאות רלוונטיות.
- בדיקה בעין כי אכן הפרויקט הסתיים.
- בוצע עיכוב תשלומים עד להמצאת כתב ערבות על טיב ביצוע.
- ערבות הקבלן תקפה לפרק זמן סביר העולה על 60 יום.
- קיזוז כל החובות החלוטים של קבלן/ ספק לרשות המקומית כגון פס"ד, ארנונה, מים, ביוב, אגרות, היטלים ותיקי הוצל"פ מיתרת חוב הרשות המקומית לקבלן / ספק כמפורט בכרטיס הנהלת חשבונות של התב"ר.

5. סגירת התב"ר

- סגירת התב"ר תתבצע עם סיומו הפיזי של הפרויקט וגביית כל סכומי הכסף המגיעים לרשות המקומית בגין הפרויקט ועל החשב המלווה לוודא כי ינקטו הפעולות הבאות:
- הגורמים המפקחים יאשרו בכתב וחתימתם כי העבודה הסתיימה לשביעות רצונם ובהתאם לתנאי המכרז.
- לאחר הדיווח של גזברות הרשות המקומית לגבי סיום הפרויקט לגורמים המממנים, נדרש לוודא כי גזברות הרשות המקומית קיבלה את כל הכספים המגיעים בהתאם ללו"ז הרגיל.
- גזברות הרשות המקומית תכין דוח מעקב ביצוע סופי שבו יוגדרו ההוצאות, ההכנסות ויתרת חיובים והגירעון או העודף הסופי לרשות המקומית.
- גזבר הרשות המקומית יביא להחלטת מליאת המועצה את סיום התב"ר כולל הגירעון/העודף.
- סגירת התב"ר לאחר החלטת מליאת המועצה ואישור משרד הפנים.
- עם סגירת התב"ר יועבר גירעון/העודף הסופי לקרנות.

מקורות מומלצים נוספים לעיון

1. דיני עיריות, בעריכת צבי ה. פרייזלר, עורך דין מעודכן עד 1.1.2016.
 - סעיף 208 פרק א. עיריות, פקודת העיריות (נוסח חדש)
 - פרק שני: תקציב בלתי רגיל, תקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), תשל"א-1971
2. דיני מועצות מקומיות, בעריכת צבי ה. פרייזלר, עורך דין מעודכן עד 1.1.2016.
 - סעיף 34 א. פרק א: מועצות מקומיות, פקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש)
3. דיני מועצות אזוריות, בעריכת צבי ה. פרייזלר, עורך דין מעודכן עד 1.1.2016.
 - סעיף 34 א. פרק א: מועצות אזוריות, פקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש)
4. דיני מועצות אזוריות, בעריכת צבי ה. פרייזלר, עורך דין מעודכן עד 1.1.2016.
 - סעיף 213 א. תקציב בלתי רגיל (תיקון תשנ"ט), פרק א. עיריות, פקודת העיריות (נוסח חדש)
5. דיני עיריות, בעריכת צבי ה. פרייזלר, עורך דין מעודכן עד 1.1.2016.
 - סעיף 190-191 פרק עשירי: נכסי העיריה ועסקיה, פקודת העיריות (נוסח חדש)
 - פרק אחד-עשר: תקציב העיריה וחשבונותיה, פקודת העיריות (נוסח חדש)
6. דיני עיריות, בעריכת צבי ה. פרייזלר, עורך דין מעודכן עד 1.1.2016.

- פרק ד': הוראות בקשר לתאגידים ורשויות מקומיות, חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985
- 7. דיני עיריות, בעריכת צבי ה. פרייזלר, עורך דין מעודכן עד 1.1.2016
- תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993
- 8. חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/98
- 9. דוח מספר 55 א' של מבקר המדינה – החלטת ועדת שרים לענייני ביקורת המדינה בנושא אישור והגשת תב"ר
- 10. אתר משרד הפנים / שלטון מקומי / רשויות מקומיות / ניהול פיננסי / תקציב רגיל / תקציב בלתי רגיל
- 11. קובץ הנחיות להגשת מסגרת תקציב הרשות המקומית לשנת 20XX
- 12. נוהל טיפול ביתרות מענקי פיתוח
- 13. נוהל הקצאת מענקי פיתוח לשנת 20XX
- 14. המדריך לחשב המלווה ברשות המקומית, כתיבה ועריכה שמעון תורג'מן ינואר 2007 עמודים: 63-69
- 15. הדרכת נבחרים ברשויות מקומיות-7 – ועדת כספים 2013, משרד הפנים מפעם ספטמבר 2013 עמודים 77-86
- 16. המדריך לגזבר ברשויות המקומיות, בהוצאת איגוד הגזברים ברשויות המקומיות בישראל ינואר 1997 עמודים 92-107
- 17. שם ההוראה המקצועית של אגף התקציבים במשרד הפנים: אישור תשלומים בגין עבודות פיתוח, פרק ראשי: בקרה תקציבית, מספר הוראה: 03, פרק משני: ניהול התקציב הבלתי רגיל – תשלומים, מהדורה: 01
- 18. נוהל "דיווח על אירוע חריג" מיום 25.11.12 – מנהלת אגף בכיר לבקרה תיקצוב ופיתוח ברשומ"ק.

תוכנית ההבראה של הרשות המקומית

פרק ג'

א. הבסיס החוקי לתוכנה של תכנית הבראה

- עפ"י סעיף 142 ד. לפקודת העיריות (נוסח חדש) ו-43 א. לפקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש) "בתכנית הבראה יפורטו, בין השאר, יעדי התכנית והדרכים להשגתם ובכלל זה -
- מקורות המימון לתכנית, לרבות המימון להסדר חובות עבר
- אמצעי התייעלות שתנקוט העירייה, לרבות צמצום הוצאותיה, העלאת שיעורי הגביה של מיסים, אגרות ותשלומי חובה המשתלמים לה, פיטורי עובדים וכן אמצעי התייעלות נוספים, ככל שנדרש, וביניהם: הגדלת מקורות ההכנסה האחרים של העירייה, מכירת נכסים ועריכת שינויים מבניים וארגוניים
- לוח הזמנים לביצוע התכנית, התקופה להשלמת ביצועה, והתנאות העברה של הקצבות שהן כספי הבראה מתקציב המדינה, ככל שניתנו כאלה, בלוח הזמנים האמור"

ב. הגדרת "תכנית הבראה"

תכנית הבראה לרשות מקומית נועדה להביא לכך שהוצאותיה של הרשות - בתקציבה הרגיל, בכל שנה, לא יעלו על הכנסותיה, וכן להסדיר את חובות העבר שלה, כולם או חלקם, לרבות בדרך של פשרה בין הרשות המקומית לבין נושיה בנוגע לחוב, פריסתו או אופן תשלומו.

ג. פעולות נדרשות מ"מ במסגרת תכנית הבראה

במסגרת תכנית הבראה הרשות נדרשת, בין היתר, לביצוע מקצת או כל הצעדים הבאים:

1. צמצום עלויות שוטפות
2. הגדלת הכנסות מארנונה, מים ויתר עצמיות
3. גביית חובות פיגורים
4. סקר נכסים
5. צמצום מצבת עובדי הרשות
6. ביטול חריגות השכר בהתאם לכללים
7. הפחתת חובות ספקים באמצעות הסדרי נושים וולנטריים
8. פריסת מלוות ע"י הבנקים
9. הפרטת פעולות
10. התייעלות בניהול משק המים והביוב
11. מכירת נכסים ופעילויות נוספות ועוד

ד. מקור מרכזי לתשלום חובות עבר

במסגרת תכנית הבראה המקור המרכזי לתשלום בגין חובות העבר של הרשות במסגרת הגרעון המצטבר בדו"חות הכספיים הינו באמצעות מתן מענקים ע"י משרד הפנים ומתן היתרים לרשות ליטול הלוואות.

ה. הגדרת "תכנית התייעלות"

פעילויות להבראת הרשות כאשר המקור המרכזי לתשלום בגין חובות - העבר של הרשות במסגרת הגרעון המצטבר בדו"חות הכספיים הינו באמצעות מתן היתרים לרשות ליטול הלוואות.

ו. תנאי סף במסגרת כניסת רשות מקומית לתכנית הבראה

תנאים שנקבעו בין משרדי הפנים -האוצר מגדירים את הרשויות הזכאיות להיכלל במסגרת תכנית הבראה. סיכום זה עשוי להשתנות מעת לעת בהתאם להחלטות המשרדים הנ"ל. נכון להסכם האחרון מאוגוסט 2010 להלן התנאים:

- שיעור גרעון מצטבר כולל (גרעון מצטבר בתקציב הרגיל וגירעונות סופיים בתב"רים) גבוה מ-17.5% מסך הכנסות הרשות
- שיעור מענק המודל גבוה מ-7.5% מסך הכנסות הרשות
- שיעור סך חוב הרשות (גרעון מצטבר כולל ועומס מלוות) גבוה מ-50% מסך הכנסות הרשות
- רשויות המדורגות בסוציו אקונומי הנמוך מ-7 (לא כולל 7, פרט למקרים חריגים אשר יתואמו - בין המשרדים הנ"ל)
- הסכמה של הרשות להפניית חובות פיגורים בארנונה למסלול הגבייה המקוצר של ההוצאה לפועל
- מינוי חשב מלווה לרשות המקומית
- מינוי יועץ ארגוני שילווה את הרשות במהלך תהליך ההבראה
- הסכמה של הרשות להצטרפות לתאגיד מים וביו

ז. תהליך אישור תכנית הבראה

הכנת תכנית הבראה על ידי הרשות - רשות אשר עונה על הקריטריונים להליך הבראה התייעלות נדרשת להכין תכנית הבראה ולהגישה, טרם החתימה לאישור משרד הפנים. כאמור, מטרת תכנית הבראה ברשות המקומית הינה הבאת הרשות לאיזון תקציבי, זאת באמצעות נקיטת צעדי התייעלות אותם מבצעת הרשות ובכללם: קיצוץ והתייעלות בצד הפעולות והשכר ו / או הגדלת הכנסות עצמיות. לצורך קבלת אישור משרד הפנים לתכנית הבראה, נדרשת הרשות להגיש את התכנית באופן המפורט בנוהל הגשת תכנית הבראה כספית ע"י הרשות המקומית על כל נספחיו.

להלן עיקרי נוהל הגשת תכנית הבראה כספית ע"י רשות מקומית:

א. כללי

לצורך קבלת אישור משרד הפנים לתוכנית ההבראה על הרשות להגיש את תכנית ההבראה בפורמט שנקבע. יש להקפיד למלא הנתונים וההסברים הנדרשים בהתאם לנספחים שנקבעו ולהנחיות כלהלן -

- תכנית ההבראה תוגש במתכונת אשר תכלול 2 חלקים עיקריים:
 - ✓ טבלת "הצעת התקציב הרגיל" -
- הרשות תפרט בטבלה את השינויים בין אומדן ביצוע לשנת העבודה לבין תכנית ההבראה המוצעת החל משנת העבודה העוקבת (במידה והתוכנית היא על פני מספר שנים יש להציג את השינויים במעבר בין השנים). כמו כן, הרשות תיתן גילוי נאות ככל שיידרש וכן פירוט נוסף של נתונים בהתאם לנספחים שנקבעו.
- ✓ תכנית לצמצום חריגות באשראי לזמן קצר - הרשות תגיש תכנית להפחתת האשראי לזמן קצר החורג מהשיעור המותר (5% מהתקציב המאושר).

• תכנית ההבראה תוגש בעותק מצולם וכן בדוא"ל לאגף התקציבים במנהל לשלטון מקומי ולבודק תכניות ההבראה. בודק תכניות ההבראה יבצע בדיקה של התוכנית, במסגרתה יפרט את ההתאמות הנדרשות על מנת לאשר את התוכנית ע"י משרד הפנים ובכלל זה ייקבעו המקורות העצמיים שישמשו את הרשות בכיסויי הגירעון הנצבר וכן היקף ההלוואות אשר יידרש לכיסוי, כך שהפירעון השוטף של ההלוואות כאמור יבוא לידי ביטוי בתכנית ההבראה.

• כיסויי הגירעון במסגרת תכנית ההבראה יעשה על בסיס מרכיבי הגרעון הנצבר ערב תחילת התוכנית, בהתאם לדוחות המבוקרים ככל שקיימים. במידה ולא קיימים נתונים מבוקרים הגירעון הנצבר אשר יילקח בחשבון הינו בהתאם לנתונים בדו"ח הרבעוני. הרשות תפרט את מרכיבי הגירעון הנצבר כפי שמופיע בספרי הרשות, על כל הפירוטים הנדרשים בנספח הרלוונטי.

ב. הבהרות

- מודגש בזה כי אין בהגשת תכנית ההבראה משום התחייבות מצד משרד הפנים לאשר את התוכנית. אישור התוכנית ייעשה באמצעות הסדר הבראה אשר יוגש לרשות לחתימה, במסגרתו יפורט הרכב המקורות לכיסוי גירעון. המשרד שומר לעצמו את הזכות לבטל את הסדר ההבראה אשר חתמה עליו הרשות ובכלל זה ביטול יתרות מענקים ואף קיזוז מענקים שהועברו לרשות במסגרת התוכנית, ככל שימצא לנכון כי הרשות אינה עומדת ביעדי התייעלות שונים ובכלל זה יעדי הסף והיעדים העיקריים בתוכנית ההבראה או כי הרשות מבצעת פעולות בניגוד להסדר ההבראה או מתנהלת באופן אשר יש בו בכדי לפגום בצורה מגמתית בתוכנית ההבראה בכללותה.
- על הרשות להקפיד על מהימנות הנתונים המוגשים בדוחות הרבעונים, במקרים בהם יתגלו הבדלים מהותיים בין הדוחות הרבעונים לדוחות המבוקרים ו/או הסקורים, המשרד שומר לעצמו את הזכות להפסיק את הטיפול בתוכנית ההבראה של הרשות ואף לנקוט צעדים משמעותיים נגד האחראים להכנת הדו"ח. על הרשות להגיש את הדוחות הרבעונים במועד שנקבע.

ג. יעדי סף ויעדים עיקריים בתוכנית ההבראה

לרשות יוגדרו "יעדים עיקריים" (כגון: הסדרת משק מים וביוב) מכלל היעדים אותם נדרשת לבצע. הגדרת יעדים עיקריים כאמור, מטרתה לצבוע יעדים ספציפיים ברשות אשר הכרחיים לקיום והצלחה של תכנית ההבראה ואי עמידה בהם תגרור סנקציות לגבי התנהלות הרשות והמשך הליך ההבראה. בנוסף ליעדים העיקריים המשרד קבע "יעדי סף" עקרוניים אשר כלל הרשויות תהיינה מחויבות לעמוד בהן ו/או לשלבן כחלק בלתי נפרד מתוכנית ההבראה ככל שאינן עומדות בהם. הנחת היסוד היא כי ככל שהרשות אינה עומדת ביעדי הסף בראשית תכנית ההבראה היא תפעל בתקופת ההבראה להשגת היעדים הללו ותיתן לכך ביטוי במסגרת הכנת תכנית ההבראה וקביעת יעדי התייעלות. אי עמידה ביעדים העיקריים וביעדי הסף במהלך תכנית ההבראה, תהווה עילה למימוש תקנה 5 לתקנות העיריות (כללים למינוי ועדה למילוי תפקיד ראש הרשות המקומית והמועצה, תשס"ד-2004).

פירוט יעדי הסף -

- **יעד איזון** - רשות אשר אושר לה גירעון במסגרת התוכנית, החריגה תיבחן ביחס ליעד הגירעון באותה שנה.
 - **יעדי גבייה** בהתאם לשיעורי מינימום - שיעורי המינימום יוגדרו בהתאם - לשיעורי הגבייה עפ"י החלטת ממשלה 2889 אשר מגדירה את יעדי הגבייה לעניין מענק מותנה, כך שבשנים 2008-2011 הרשויות נדרש לעמוד בשיעורי גבייה אינדיבידואליים (עפ"י מתווה החלטת הממשלה) כאשר החל משנת 2012 יעד הגבייה הנדרש עמד על 80% לכלל הרשויות. בהתאם להחלטת ממשלה 2899 רשויות מקומיות מחויבות ליעדי גבייה על בסיס החישוב כדלקמן - **יעד גבייה תקופתי** = (סה"כ גבייה שוטפת + 40% מגביית פיגורים)
- סך החיוב השוטף המצטבר נטו (לאחר ניכוי הנחות)

בהתאם להחלטת הממשלה יעד הגבייה יעמוד על 83% החל משנת 2018 ואילך.

שיעור הגבייה אליו תידרשנה הרשויות המקומיות להגיע יוגדל מ-80% ל-83% במהלך השנים 2016-2018 (תוספת של נקודת אחוז אחת בכל שנה).

היקף המענק המותנה ממענק האיזון יקבע באופן הבדלי בהתאם לשיעור עמידת הרשות המקומית ביעד הגביה של השנה הקודמת לשנת ההקצאה של מענק האיזון (ע"פ הדוח הכספי המבוקר של שנה זו) כמפורט להלן: שיעור העמידה ביעד הגביה היקף המענק המותנה

15% - 75% עד
10% - מעל 75% ועד 87%
5% - מעל 87% ועד 99.9%
0% - מעל 99.9%

- תעריפי החיוב בהתאם לתעריפי המינימום -
עפ"י תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות מקומיות) ולעדכוניהם עפ"י חוק.
במסגרת תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות) התשס"ז - 2007 נקבעו תעריפי מינימום לחיוב והם מתעדכנים מדי שנה בהתאם לשיעור העדכון, על פי הנוסחה הקבועה בסעיף 7 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב) התשנ"ג - 1992.
הרשות נדרשת לדווח בנספח הרלוונטי לגבי תעריפי החיוב הנקובים בצו הארנונה שלה לשנים 2010-2011 בסיווגים העיקריים המופיעים בנספח.
רשות אשר תעריפי החיוב בארנונה (מגורים \ לא מגורים) נמוכים מתעריפי החיוב המינימאליים בהתאם לתקנות כאמור, נדרשת לתת על כך גילויי נאות ולהציג תכנית לעמידה בתעריפים הנ"ל תוך פירוט מרכיב תוספת ההכנסה אשר יילקח בחשבון במסגרת יעדי הכנסות הארנונה בתכנית ההבראה.
- ביטול הנחות לא חוקיות
ככלל, הרשות נדרשת לבטל כל הנחה בגין ארנונה \ מים ובגין כל חיוב אחר אשר נתנה שלא כדין. במסגרת תכנית ההבראה הרשות תציג התייחסות להנחות שניתנו שלא כדין בהתאם לדרישת בודק תכנית ההבראה.
במסגרת הדוחות הרבעוניים, הרשות תגיש דו"ח מפורט (בהתאם לנספח הרלוונטי) לגבי ההנחות אשר נתנו בכל רבעון בליווי הצהרה חתומה ע"י הגזבר כי לא ניתנו הנחות בניגוד לחוק.
הבדיקה התקופתית לגבי התקדמות הרשות בתוכנית ההבראה תיעשה בכפוף הגשת הדיווח כאמור בלבד. הרשות תהיה מחויבת לעמוד באופן מלא במתווה ביטול ההנחות שהוצג בתוכנית כבר מהשנה הראשונה לחתימה על התוכנית.
- גביית חובות נבחרים ועובדים בגין ארנונה ומים
רשות אשר קיימים בה חובות נבחרים ועובדים בארנונה \ מים וכל חיוב אחר, נדרשת להציג תכנית לגביית החובות הנ"ל בהתאם לנספח הרלוונטי. הרשות תהיה מחויבת לעמוד באופן מלא במתווה גביית חובות הנבחרים \ עובדים שהוצג בתוכנית.
- ביטול חריגות שכר
רשויות החורגות בשכר וכ"א תידרשנה במסגרת התוכנית להציג פירוט של המרכיבים השונים ובתוך כך, תכנית מפורטת לביטול חריגות אלו. תכנית ההבראה לרשות תאפשר לאחר שנכלל בה ביטוי לביטול חריגות השכר, ככל שישנן כאלה.
הרשות תהיה מחויבת לעמוד באופן מלא במתווה ביטול חריגות השכר שהוצג בתכנית.
על הרשות להקפיד ולהגיש את כל הטבלאות הנדרשות ע"פ הנוהל, ממולאות כנדרש, ולצרף את כל הסברים הנדרשים. תכנית ההבראה תיבדק ותאושר ע"י הגורמים המקצועיים במשרד לרבות בודק תכניות ההבראה האמון על מתן יעוץ למשרד במסגרת ליווי הרשות בשלבי בניית התוכנית ואישורה הסופי, בדיקת ההתקדמות של הרשות בהליך ההבראה ועמידה באבני הדרך.
ככלל, בחינת העמידה ביעדי הסף תעשה בהתאם לדו"ח הסקור והדו"ח המבוקר לשנה הנבחנת.

ד. דגשים להכנת תכנית ההבראה

- **אגרות והיטלים** - הרשות נדרשת לפרט את חוקי העזר הקיימים בה ובכלל זה את המועד האחרון לעדכון התעריפים בכל חוק. בנוסף, הרשות נדרשת באשר לחוקי עזר שלא עודכנו במהלך 5 השנים האחרונות, להגיש תכנית לעדכון תוך פירוט מרכיב ההכנסה הנוספת (כתוצאה מעדכון החוק) אשר כלול ביעדי ההכנסות העצמיות של הרשות בתוכנית ההבראה. ככל שהרשות נדרשת לעדכן חוקי עזר, היא מחויבת לסיים את תהליך עדכון החוקים תוך 1/2 שנה ממועד החתימה על תכנית ההבראה.
- **פירעון מלוות שוטף** - במסגרת הכנת תכנית ההבראה, על הרשות לתת ביטוי לתוספת בפירעון המלוות השוטף אשר נוצר לה כתוצאה מקבלת מלוות במסגרת תכנית ההבראה. תוספת פרעון המלוות תפרסם בהלימה לתזרים ההלוואות של התכנית.
- **יועצים חיצוניים** - בהתאם להנחיות המשרד, רשויות בהבראה (לרבות רשויות שאמורות להיכנס לתהליך הבראה) אינן רשאיות להעסיק יועצים חיצוניים בתקופת ההבראה, אלא לאחר קבלת היתר חריג פרטני לסוג היועץ ממנהל לשלטון מקומי. הרשות נדרשת להציג את נתוני ההוצאה בגין יועצים חיצוניים, ככל שהייתה כלולה בשנת העבודה הקודמת, במסגרת הפירוטים בדבר צעדי ההתייעלות, אותן תמלא בנספח הרלוונטי.
- **תמיכות** - בהתאם להנחיות המשרד, רשויות בהבראה (לרבות רשויות שאמורות להיכנס לתהליך הבראה) אינן רשאיות להעניק תמיכות כלל בתקופת ההבראה, אלא לאחר קבלת היתר חריג פרטני לכל תמיכה ממנהל לשלטון מקומי. הרשות נדרשת להציג את נתוני התמיכות, אשר כלולות בנתוני הביצוע לשנת העבודה הקודמת ככל שניתנו, במסגרת הפירוטים בדבר צעדי ההתייעלות, אותן תמלא בנספח הרלוונטי.
- **תאגוד משק המים** - הרשות תציג נתונים אודות הליך תאגוד משק המים בהתאם לנספח הרלוונטי. ככל שהרשות לא התאגדה, תציג הסברים מפורשים. ככל שיווצרו שינויים כספיים הנובעים מתיאגוד, נדרש לתת לכך גילוי נאות.
- **תביעות משפטיות והפרשות** - במקרים בהם ישנן תביעות כנגד הרשות, יינתן על כך גילוי נאות, לרבות פירוט הסטאטוס המשפטי וההפרשות בגין התביעות כאמור אשר כלולות בגירעון הנצבר של הרשות. הרשות תציין האם הפרשות אחרות כלולות בגירעון הנצבר הפרשות נוספות וכן הפרשות בגין חובות מסופקים וחובות נוספים כגון מתנ"ס, מועצות דתיות ואיגודי ערים.
- **חובות ברי הפחתה** - הרשות תגיש בעת הכנת תכנית ההבראה, את פירוט החובות ברי הפחתה מסך החובות הכלולים בגרעון הנצבר.
- **תיק איחוד** - הרשות תפעל בכל הקשור לתיקי האיחוד, ובכלל זה במצבים של כניסה לתיק איחוד במהלך תכנית הבראה, בהתאם לאישור מפורש של משרד פנים ולהנחיותיו. רשויות אשר מצויות בתיק איחוד ליום חתימת הסדר ההבראה נדרשות לתת פירוט אודות התיקים המטופלים בתיק האיחוד בהתאם לנספח הרלוונטי.
- **פירוט בגין תב"רים סופיים** - במסגרת מסמכי תכנית ההבראה שהרשות מגישה, יש לצרף פירוט לפי תב"ר של הגירעונות הסופיים בתב"רים כפי שכלולים בספרי הרשות.

להלן נספחי נוהל הגשת תכנית הבראה כספית ע"י רשות מקומית:

אתר משרד הפנים - שלטון מקומי - ניהול פיננסי - הבראה ופיתוח

לבחור: הגשת תכנית הבראה

טפסים להגשת תכנית הבראה

2. בדיקת הצוות המקצועי ומתן המלצה על אישור תכנית ההבראה

תכנית ההבראה תועבר לבדיקה ראשונה אצל בודק תכניות ההבראה, במסגרתה יינתן דגש על היתכנות צעדי ההתייעלות שפורטו ע"י הרשות תוך התייחסות למאפייני הרשות, שינויים במשק ונסיבות ייחודיות נוספות שיש בהן בכדי להשפיע על יישום תכנית ההבראה בכללותה.

בודק תכניות ההבראה יעביר הערותיו לרשות לצורך ביצוע התאמות ולאחר שתוכנית ההבראה אושרה על ידו במסגרת דוח מרכז, תועבר התוכנית לאישור סופי במשרד הפנים.

במסגרת האישור הסופי של התכנית במנהל לשלטון מקומי יותווה ההסדר לכיסוי הגירעון הנצבר ברשות וכן ייקבעו אבני הדרך על פיהם תימדד התקדמות הרשות בתוכנית ההבראה וישוחררו המקורות הכספיים לכיסויי הגירעון הנצבר. במסגרת קביעת אבני הדרך, יוגדרו לרשות בתכנית הבראה יעדי סף וכן יעדי הבראה עיקריים אשר עליהם ימליץ בודק תכניות ההבראה כאבני דרך הכרחיות לקיומה של התוכנית.

אי עמידה בתנאי הסף ו/או יעדי -ההבראה העיקריים כנדרש יהווה עילה למימוש תקנה 1 לתקנות העיריות (כללים למינוי ועדה למילוי תפקיד ראש הרשות המקומית והמועצה), תשס"ד 2004.

בודק תכניות ההבראה מבצע מעקב מעמיק לעניין זה במסגרת הבדיקות השנתיות אותן הוא מבצע. המלצה על אישור תכנית ההבראה תיעשה תוך מתן התייחסות לחוות דעת מקצועיות של אגפים שונים במשרד ובכללם המחוז הרלוונטי, האגף לשכר וכ"א ברשויות המקומיות, האגף לביקורת ברשויות המקומיות וככל שיימצאו גורמים רלוונטיים נוספים.

לאחר אישור התכנית במנהל לשלטון מקומי, יועבר הסדר ההבראה לרשות לחתימה אשר כולל את תכנית ההבראה, פריסת אבני הדרך והסדר לכיסוי גירעון.

מבנה תוכנית ההבראה

עיקרי תוכנית ההבראה מפורטים בטבלאות

- לוח 11 – תוכנית ההבראה מוגשת במתכונת של "הצעת תקציב רגיל".
- בטבלה זו מפורטים ביצועי התקציב הרגיל על פי הדוחות הכספיים מפורטים בשנתיים שקדמו להגשת התוכנית. בנוסף מפרטת הרשות את התקציבים המוצעים על ידה בתקופת תוכנית ההבראה.

לוח 11 - התקציב הרגיל ע"פ תוכנית ההבראה של הרשות

מסגרת תקציב לשנת 2016	מס' פירוט / לשינויים כולל התייעלות	שינויים כולל התייעלות	תחזית ביצוע לשנת 2015 (מחירים שוטפים)	מסגרת התקציב לשנת 2015	מסגרת התקציב לשנת 2015 ע"פ תוכנית ההבראה	ביצוע שנת 2014 (מחירים שוטפים)	מסגרת התקציב לשנת 2014 ע"פ תוכנית ההבראה	ביצוע שנת 2013 (מחירים שוטפים)	הסעיף התקציבי
צד ההכנסות									
	נספח 8								ארנונה כללית
	נספח 8								מפעל המים
	נספח 8								עצמיות חינוך
	נספח 8								עצמיות רווחה
	נספח 8								עצמיות אחר
									סה"כ הכנסות עצמיות
	נספח 8								תקבולים ממשרד החינוך
	נספח 8								תקבולים ממשרד הרווחה
	נספח 8								תקבולים ממשלתיים אחרים
	נספח 8								מענק כללי לאיזון
	נספח 8								מענקים אחרים ממשרד הפנים
									סה"כ תקבולי ממשלה
	נספח 8								תקבולים אחרים
	נספח 8								הכנסות ח"פ ובגין שנים קודמות
									סה"כ הכנסות לפני הנחות בארנונה וכיסוי גרעון נצבר
	נספח 8								הנחות בארנונה
									הכנסה לכיסוי גרעון נצבר
									סה"כ הכנסות ללא מותנה
									הכנסה מותנה
									סה"כ הכנסות כולל מותנה

מסגרת תקציב לשנת 2016	מס' / פירוט / לשינויים כולל התייעלות	שינויים כולל התייעלות	תחזית ביצוע לשנת 2015 (מחירים שוטפים)	מסגרת התקציב לשנת 2015	מסגרת התקציב לשנת 2015 ע"פ תוכנית ההבראה	ביצוע שנת 2014 (מחירים שוטפים)	מסגרת התקציב לשנת 2014 ע"פ תוכנית ההבראה	ביצוע שנת 2013 (מחירים שוטפים)	הסעיף התקציבי
צד ההוצאות									
	נספח 4								שכר כללי
	נספח 5								פעולות כלליות
									מפעל המים
									סה"כ הוצאות כלליות
	נספח 4								שכר עובדי חינוך
	נספח 5								פעולות חינוך
									סה"כ חינוך
	נספח 4								שכר עובדי רווחה
	נספח 5								פעולות רווחה
									סה"כ רווחה
	נספח 6								פרעון-מלוות מים וביוב
	נספח 6								פרעון-מלוות אחר
									סה"כ פרעון-מלוות
									הוצאות מימון
									הוצאות ח"פ ובגין שנים קודמות
									סה"כ הוצאות לפני הנחות בארנונה וכיסוי גרעון נצבר
									הנחות בארנונה
									הוצאה לכיסוי גרעון נצבר
									סה"כ הוצאות ללא מותנה
									הוצאה מותנה
									סה"כ הוצאות כולל מותנה
									עודף (גרעון)
ראש הרשות גזבר הרשות חותמת הרשות תאריך									

• לוח 12 – "הרכב הכנסות עצמיות והוצאות מקבילות בתקציב הרגיל".

בטבלה זו מפורטים בצד ההוצאות, הוצאות בגין פירעון מלוות, הוצאות מחלקת הנדסה (פרק 73), סך כל הוצאות מים, לרשות שלא התאגדה (פרק 91), סך כל הוצאות ביו, לרשות שלא התאגדה (פרק 97). בצד ההכנסות מפורטות אגרות הבניה, העברות מקרנות הרשות, העברת היטלים, מכירת נכסים ואגרות מים וביוב (לרשות לא מאוגדת). תוכנית לצמצום חריגות באשראי לטווח קצר – בנוסף לוח 12, על הרשות להגיש תוכנית להפחתת האשראי לזמן קצר החורג מהשיעור 5% מהתקציב המאושר, המותר.

לוח 12 – הרכב הכנסות עצמיות והוצאות מקבילות בתקציב הרגיל

הערות	תקציב שנת 2015	ביצוע שנת 2015	תקציב שנת 2015	מסגרת התקציב לשנת תוכנית 2015 ע"פ ההבראה	ביצוע שנת 2014	מסגרת התקציב לשנת תוכנית 2014 ע"פ ההבראה	ביצוע שנת 2013	
								צד ההוצאות
								פרעון מלוות מים:
								פרעון מלוות ביוב:
								פרעון מלוות כבישים:
								פרעון מלוות תיעול:
								פרעון מלוות לפיתוח אחר:
								סה"כ פרעון מלוות לפיתוח:
								פרעון מלוות שלא לפיתוח:
								סה"כ פרעון מלוות:
								מחלקת הנדסה (פרק 73):
								סה"כ הוצאות מים (פרק 91):
								סה"כ הוצאות ביוב (פרק 97):
								צד הכנסות
								אגרות בניה:
								העברה מקרן היטלי השבחה:
								העברה מקרן היטלי מים:
								העברה מקרן היטלי ביוב:
								העברה מקרן היטלי כבישים:
								העברה מקרן היטלי תיעול:
								מכירת נכסים:
								אגרות ביוב:
								אגרות מים:

לוח 13 – "ריכוז תשלומים ותקבולים בתקציב הרגיל"

תשלומים										
תקציב 2016			תחזית ביצוע 2015			ביצוע 2014				
סה"כ	פעולות	שכר	סה"כ	פעולות	שכר	סה"כ	פעולות	שכר	שם הפרק	מס' פרק
									6 הנהלה וכלליות	
									מנהל כללי	61
									מנהל כספי	62
									הוצאות מימון	63
									פרעון מלוות	64
										סה"כ 6
									7 שירותים מקומיים	
									תברואה	71
									שמירה וביטחון	72
									תכנון ובניין עיר	73
									נכסים ציבוריים	74
									חגיגות ואירועים	75
									שרותים שונים	76
									פיקוח עירוני	78
										סה"כ 7
									8 שירותים ממלכתיים	
									חינוך	81
									תרבות	82
									בריאות	83
									רווחה	84
									דת	85
									קליטת עליה	86
									איכות סביבה	87
										סה"כ 8
									9 מפעלים	
									מים	91
									נכסים	93
									מפעל הביוב	97
										סה"כ 91-98
									99 תשלומים בלתי רגילים	
									פנסיה	
									הנחות ארנונה	
									הוצ' מיוחדות	
										סה"כ 99
									סה"כ תשלומים	

תקבולים										
תקציב 2016			תחזית ביצוע 2015			ביצוע 2014				
סה"כ	עצמיות	ממשלה	סה"כ	עצמיות	ממשלה	סה"כ	עצמיות	ממשלה	שם הפרק	מס' פרק
									1 מיסים ומענקים	
									ארנונות	11
									הנחות ארנונה	11
									אגרות	12
									היטלים	13
									מכסות	14
									מענקים כלליים	19
									סה"כ 1	
									2 שרותים מקומיים	
									תברואה	21
									שמירה וביטחון	22
									תכנון ובניין עיר	23
									נכסים ציבוריים	24
									חגיגות ואירועים	25
									שרותים שונים	26
									פיקוח עירוני	28
									סה"כ 2	
									שרותים ממלכתיים	
									חינוך	31
									תרבות	32
									בריאות	33
									רווחה	34
									דת	35
									קליטת עליה	36
									איכות סביבה	37
									סה"כ 3	
									4 מפעלים	
									מים	41
									נכסים	43
									מפעל הביוב	47
									סה"כ 4	
									5 תקבולים בלתי רגילים	
									הלוואות	
									קרנות	
									אחרות	
									סה"כ 5	
									סה"כ תקבולים	

לוח 14 – "ריכוז החיסכון בסעיפי השכר"

נושא	ביצוע 2013	מסגרת התקציב לשנת 2004 ע"פ תוכנית ההבראה	ביצוע 2014	חסכון 2014	הסבר מפורט	מסגרת התקציב לשנת 2015	תחזית ביצוע לשנת 2005 (מחירים שוטפים)	חסכון 2015	הסבר מפורט	תקציב 2016	חסכון 2016	הסבר מפורט
שכר כללי												
פיטורי עובדים												
פרישת עובדים												
צמצום השעות נוספות												
צמצום אחזקת רכב												
חד פעמי												
תיקוני חריגות שכר												
עידוד צמיחה												
תוספות שכר (-)												
משרות חדשות (-)												
אחר -הסכם												
סה"כ												
שכר חינוך												
פיטורי עובדים												
פרישת עובדים												
צמצום השעות נוספות												
צמצום אחזקת רכב												
חד פעמי												
תיקוני חריגות שכר												
עידוד צמיחה												

נושא	ביצוע 2013	מסגרת התקציב לשנת 2004 ע"פ תוכנית ההבראה	ביצוע 2014	חשכון 2014	הסבר מפורט	מסגרת התקציב לשנת 2015	תחזית ביצוע לשנת 2005 (מחירים שוטפים)	חשכון 2015	הסבר מפורט	תקציב 2016	חשכון 2016	הסבר מפורט
תוספות שכר (-)												
משרות חדשות (-)												
אחר -הסכם												
סה"כ												
פיטורי עובדים												
פרישת עובדים												
צמצום השעות נוספות												
צמצום אחזקת רכב												
חד פעמי												
תיקוני חריגות שכר												
עידוד צמיחה												
תוספות שכר (-)												
משרות חדשות (-)												
אחר -הסכם												
סה"כ												

לוח 14 א' – "פירוט העובדים המיועדים לפיטורים ועלויות הפרישה" – טבלת עלויות.

[illegible]

המשך הטבלה

[illegible]

לוח 14 ב' – פירוט העובדים המיועדים לפרישה ועלויות הפרישה

[illegible]

לוח - טבלה 14ב' - חלק ב'

[illegible]

לוח 14ג' – פירוט העובדים המיועדים לפרישה ועלויות הפרישה

[illegible]

לוח 15 – "פירוט קיצוץ בפעולות"

[illegible]

לוח 16 – "פירעון מלוות ומימון"

נספח 6 – פרעון מלוות ומימון

2017 בתוספת אשראי חדש *	2017 ע"פ עומס מלוות קיים	2016 בתוספת אשראי חדש *	2016 ע"פ עומס מלוות קיים	חזוי 2015	תקציב 2015	תקציב מקורי 2015 ע"פ תוכנית הבראה	ביצוע 2014	תקציב מקורי 2014 ע"פ תוכנית הבראה	ביצוע 2013	
										פרעון מלוות ביוב מקורי
										מחזור ביוב
										פרעון מלוות אחר
										סה"כ פרעון מלוות

* להציג היקף הלוואות חדשות.

יש להציג את עומס המלוות בשנה הנוכחית

יש לצרף לוח סילוקין של ההלוואות הקיימות עד לשנת 20XX

לוח 17 – "פירוט תמיכות והשתתפויות"

פרק-סעיף	שם גוף נתמך	ביצוע 2013	תקציב מקורי 2004 ע"פ תוכנית הבראה	ביצוע 2014	תקציב מקורי 2015 ע"פ תוכנית הבראה	תקציב 2015	חזוי 2015	הוצאה חזויה ב- 2016	חסכון ב- 2016	הסבר

לוח 18 – "פירוט שינויים בהכנסה"

טבלה בה על הרשות לציין מה הכנסתה מארנונה למגורים, מה צפי גידול השטחים לאורך חיי התוכנית, האם ברצונה לבקש אישור להעלאה חריגה בארנונה על מנת להגדיל את הכנסותיה, כנ"ל בארנונה שאינה למגורים.

פרק-סעיף	ביצוע 2013	תקציב מקורי 2014 ע"פ תוכנית הבראה	ביצוע 2014	תקציב מקורי 2015 ע"פ תוכנית הבראה	תקציב 2015	הסבר לשינויים	חזוי 2015	תוספת ב- 2016	הסבר לשינויים	הכנסה חזויה ב- 2016
ארנונה למגורים										
גידול שטחים										
העלאה חריגה										
אכיפת גביה (פיגורים נוספים)										
סה"כ										
ארנונה שלא למגורים										
גידול שטחים										
העלאה חריגה										
אכיפת גביה (פיגורים נוספים)										
סה"כ										
עצמיות *										
משרד הרווחה										
משרד החינוך										
ממשלתי אחר *										
מענק איזון										
מענקים מיועדים ממשרד הפנים, למעט מענק האיזון *										
תקבולים אחרים *										

בנוסף, נדרש לפרט בטבלה את הכנסותיה של הרשות בהכנסות עצמיות, משרדי ממשלה, מענקים ותקבולים אחרים.

לוח 19 – "מפעל ביוב"

לרשות שאין לה או שלא התאגדה בתאגיד מים וביוב.

שנה	ביצוע 2013	תקציב מקורי 2014 ע"פ תוכנית הבראה	ביצוע 2014	תקציב מקורי 2015 ע"פ תוכנית הבראה	תקציב 2015	תחזית ביצוע 2015	תקציב 2016	הערות
הוצאות								
סה"כ הוצאות שוטפות לתפעול ואחזקת מערכת הביוב								
פרעון הלוואות ביוב								
סה"כ הוצאות								
הכנסות								
אגרת ביוב								
העברה מקרנות הביוב לתקציב הרגיל								
סה"כ הכנסות								
עודף / גרעון שוטף								

לוח 20 – "פירוט חברות עירוניות וגופי סמך".

מס"ד	שם החברה / גוף	גרעון / עודף	מספר עובדים	שנת הקמה
1				
2				
3				
4				
5				
סה"כ				

הערה:

מטרתן של הטבלאות היא כלי עזר אחיד, בעזרתן יכולה הרשות להסביר בצורה מפורטת ומוסדרת את השינויים בין ביצוע הדוח המבוקר האחרון של הרשות לבין התיקצוב המוצע במסגרת תוכנית ההבראה לשנה שלאחר מכן ועד לאיזונה של הרשות, בהתאם להנחיות. השינויים בין שנה לשנה מוצגים במעבר בין שנים וכוללים הסבר מילולי והסבר כספי.

דגשים לחשב המלווה במסגרת בדיקת תוכנית ההבראה המוגשת על ידי הרשות

1. בדיקת תוכנית ההבראה על ידי החשב המלווה. הנחת העבודה בבדיקה זו היא שהתוכנית ריאלית ותואמת את המציאות והנסיבות המיוחדות של הרשות הספציפית.
 2. נדרשת הקפדה על מהימנות הנתונים המופיעים בתוכנית ההבראה והלימתם למציאות.
 3. נדרש לוודא כי אין סטיות מהותיות בין הדוחות הרבעוניים של הרשות לדוחות המבוקרים / סקורים.
 4. החשב המלווה, צריך לוודא כי יעדי ההתייעלות אותן מציגה הרשות הן בעלות מאפיין קבוע כדי ליצור תשתית להתנהלות מאוזנת בעתיד לטווח ארוך (יש לוודא כי השינויים שמציגה הרשות אינם ביטול של הוצאות חד פעמיות ו/או תוספת של הכנסות בעלות אופי חד פעמי).
 5. יש לוודא כי במסגרת דיווח גירעונות הרשות נכללו גם הגירעונות הסופיים בתב"רים (על פי פירוט פרטני של כל התב"רים).
 6. נדרש לוודא איזון הרשות בסוף התקופה – האיזון יימדד לפי חריגה שלא תעלה על 5% מתקציב הרשות. רשות אשר אושר לה גירעון במסגרת התוכנית, החריגה תיבחן ביחס לגירעון של כל שנה.
 7. יש לוודא כי הרשות אינה חורגת בכוח אדם ושכר במסגרת הנתונים אותם הגישה הרשות בתוכנית. במקרה שקיימות חריגות (ידועות), יש לוודא כי יעד הוצאות השכר יכלול הפחתה בגין ביטול חריגות שכר.
 8. במקרה שאחוז הגביה ברשות נמוך מהמקובל, נדרש לוודא העלאת אחוז הגביה והתכנסות לשיעורי המינימום הנדרשים בהתאם להחלטת ממשלה 2899 (מצ"ב), אשר מגדירה את יעדי הגביה לעניין מענק מותנה, כך שבשנים 2008-2011 הרשויות נדרשות לעמוד בשיעורי גביה, והחל משנת 2012 יעד הגביה הנדרש עומד על 80% לכלל הרשויות. בהתאם להחלטת הממשלה רשויות מקומיות מחויבות ליעדי גביה על בסיס החישוב כדלקמן:
$$\text{יעד גביה תקופתי} = (\text{סה"כ גביה שוטפת} + 40\% \text{ מגביית פיגורים})$$

סך החיוב השוטף המצטבר נטו (לאחר ניכוי הנחות)
 9. במסגרת תוכנית ההבראה, החשב המלווה יודא כי ברשות תעריפי חיוב הארנונה, בסיווגים העיקריים, שווים או עולים, על תעריפי המינימום שנקבעו לאותה שנה.
 10. במסגרת תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות) התשס"ז-2007 נקבעו תעריפי מינימום לחיוב והם מתעדכנים מידי שנה בהתאם לשיעור העדכון, על פי הנוסחה הקבועה בסעיף 7 לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב) התשנ"ג-1992.
 11. ככל שהתעריפים (מגורים ושאינם למגורים) נמוכים מתעריפי המינימום, יודא החשב כי במסגרת תוכנית ההבראה נכלל מתווה של העלאת תעריפים.
 12. במסגרת תוכנית ההבראה נדרשת הסדרת חובות נבחרים וחובות עובדים בארנונה ומים במסגרת התוכנית, כך שיעד הגביה במהלך התוכנית יכלול תוספת בגין גבייה זו.
 13. במסגרת התוכנית נדרש לוודא כי הרשות ביטלה לאלתר את כל ההנחות הלא חוקיות בארנונה.
 14. במסגרת התוכנית יש לבדוק את יעוצי המועצה, תפקידם, נחיצותם ושכרם והאם הוצאה זו עוגנה על פי דין בתקציב.
 15. במסגרת התוכנית יש לבדוק את כל ההתקשרויות/החוזים של המועצה – מהות השירות המתקבל, עלות ההסכם, האם סכומים אלו עוגנו בתוכנית ההבראה כנדרש (בשלב בדיקת ההתקשרויות, תיבחן נחיצותם, מועד המכרזים, ביטוחים, ערבויות וכיו"ב).
 16. משרד הפנים דורש כי לרשות יהיה סקר נכסי ארנונה תקף (סקר שבוצע בארבע השנים האחרונות). בהעדר סקר שכזה יש להכניס את הדרישה במסגרת אבני הדרך של התוכנית ולהתייחס לגידול בהכנסות שינבע ממנו.
 17. במסגרת התוכנית יש לוודא כי קיים טיפול בנושים ותביעות כנגד הרשות. יש לוודא כי הרשות ניתחה ופירטה את הסטטוס המשפטי וההפרשות הנדרשות בגין התביעות כנגד הרשות המקומית.
- חלק נכבד מהנתונים המזינים את תוכנית ההבראה, נסקרו על ידי החשב המלווה בדוח האפיון הראשוני, אותו יש לבצע ולהגיש למשרד הפנים, עד 60 יום מיום כניסת החשב המלווה לרשות.**



ההוראות האחרונות, בשלב זה, להכנת תוכנית הבראה, כתובות בחוזר מנכ"ל מיוחד בנושא תוכנית הבראה מיום 31 בינואר 2006. **חוזר מנכ"ל מיוחד מס' 2/2006.**

סיכום לנושא תוכנית ההבראה

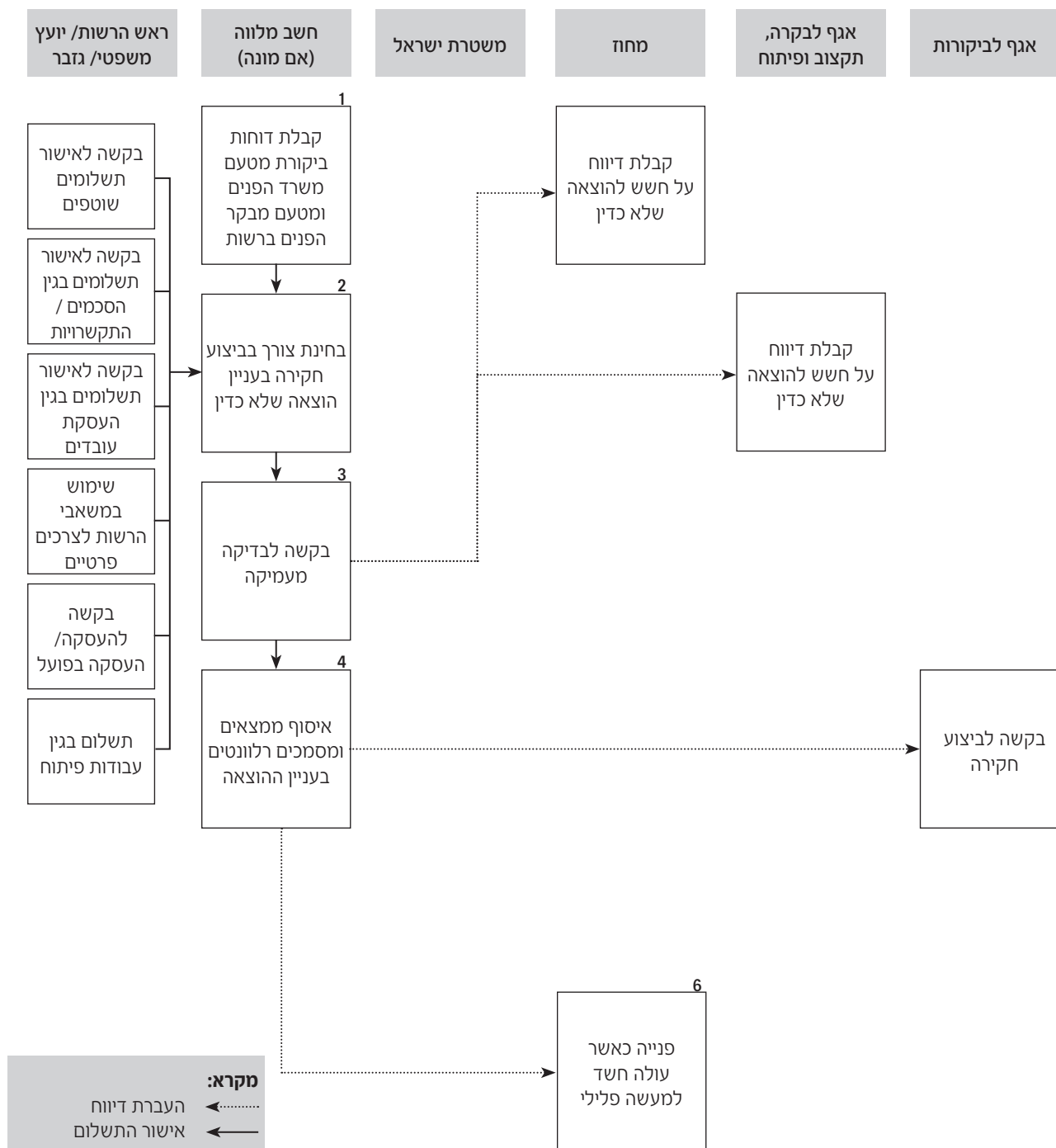
תוכנית ההבראה הנה בראש ובראשונה הצהרה של הרשות על כוונתה להוביל תהליך של הבראה כלכלית. החשב המלווה, גם אם אינו כותב את התוכנית, הנו גורם מפתח בתהליך הכנת התוכנית, הן ברמת ההכוונה המקצועית וההדרכה, הן ברמת התיאום והתיעול של משאבי הרשות ומשרד הפנים לתהליכים האפקטיביים ביותר לתהליך ההבראה, והן ברמה המנטלית – מתן התחושה בקרב הנהלת הרשות שהיא מלווה על ידי גורם מקצועי מלווה ותומך שילווה אותה לאורך כל הדרך.

מבוא

במהלך עבודתו של החשב המלווה, הוא נחשף להתנהלות הרשות המקומית. בין הדברים, התקשרויות והסכמים עם עובדים, חוזים אישיים, הסכמים עם ספקים, קבלנים ונותני שירותים, העסקת יועצים, כמו גם גביית ארנונה, הנחות, הסדרים, פשרות, הוצאה שאין לצידה תיקצוב ועוד פעילויות שונות הנעשות על ידי הרשות המקומית.

חלק מהפעילויות הנ"ל עלולות לעורר חשד כי מדובר בפעילויות לא חוקיות, ו/או ללא סמכות, ו/או תוך התרשלות מכוונת ו/או העדר ייצוג הולם, ו/או שינוי נתונים מכוון ו/או בניגוד לחוזר מנכ"ל והנחיות סדורות ועוד. חשדות אלו, יכול שיהיו, דורשות ביצוע חקירה מעמיקה או פעילות מיוחדת.

איור 9 – תהליך חיוב אישי



הנחיות דוח אירוע חריג של משרד הפנים ניתן למצוא בגרסה המקוונת של המדריך.

חובותיו של החשב המלווה מתוקף תפקידו³⁰

על החשב המלווה להכיר את הנוהל לחיוב אישי, כפי שפורסם בחוזר מנכ"ל 1/2009 – נוהל חיוב אישי של נושאי משרה ברשות המקומית.

עם כניסתו לתפקיד על החשב המלווה ליצור קשר עם ר"ח המבקר של הרשות המקומית, לקבל את דוח הביקורת המפורט וכן את הדוח המיוחד בנושא חיוב אישי ולבחון את הממצאים.

על החשב המלווה צריך לוודא בעקביות כי הליקויים שנמצאו והוטמעו בדוח לא יישנו ויתוקן הניתן לתיקון. כמו כן, חייב החשב המלווה להיות ער ולבחון מקרים מהם עולות אינדיקציות של חשש לביצוע מעשים פליליים ו/או מעשים המצריכים בדיקה מעמיקה יותר.

על החשב לוודא לפני חתימה על הסכם או הזמנה כל שהיא, כי הוצגו לפניו כל המסמכים וכי קיים אישור היועמ"ש למהלך. על החשב המלווה לבדוק את המסמכים שמוצגים בפניו ולוודא שההתחייבות או ההוצאה הצפויה בוצעה באופן חוקי בהתאם להנחיות בנוהל לאישור תשלומים בגין עבודות פיתוח ולנוהל לאישור התקשרויות קיימות והתקשרויות חדשות (מכרזים, התקשרויות, הצעות מחיר, ספר ספקים ועוד).

על החשב המלווה לפעול ללא ליאות למניעת המצבים שיפורטו להלן, ויתכן כי היתקלות באלו תחייב חקירה מעמיקה ומעורבות גורמים שונים במשרד הפנים

- עבודה ללא הזמנה מאושרת כדין על ידי שלושת מורשי החתימה של הרשות
- חתימה על חוזה ללא תקציב מאושר או ללא תקציב המכסה את כל העבודה
- חתימה על חוזה הדורש הליך מכרזי ללא ביצוע מכרז.
- חתימה על חוזה הדורש הליך ועדת בחירה ללא ביצוע ההליך.
- חתימה על הסכם ללא המצאת כל המסמכים הנדרשים במכרז (ביטוח צד ג', ביטוח מעסיקים, ערבות בתוקף – לפי הנוסח המפורסם וכיו"ב).
- ביצוע עבודות מחוץ למסגרת חוזית ו/או עבודות שלא אושרו במסגרת המכרז ו/או תקציב המועצה.
- תוספות ללא הרשאה.

על פי ההגדרות, ויתור על הכנסה כמוהו כהוצאה.

לפיכך על החשב המלווה לבחון בדקדקנות שלא אירע מקרה חריג בתחום זה, המחייב פעילות חקירתית או אחרת:

- גביית מס בחסר בניגוד לדין
 - מתן הנחות בארנונה בניגוד לתקנות ההסדרים במשק המדינה
 - מחיקת חובות בניגוד לנוהל מחיקת חובות
 - אי גביית חובות לאורך שנים
 - שינוי גודל נכס
 - קבלת מסמכים, שאינם תקינים, לצורך אישור
 - העברת נכס על שם זכאי להנחה בעורמה
- על החשב המלווה לבחון לפני אישור העסקת עובדים, האם העובד התקבל לעבודה בהתאם לחוקים ולהנחיות לקבלת עובדים או שיש העסקה המחייבת פעילות חקירתית ועירוב גורמים שונים במשרד הפנים:
- העסקת עובד ללא תקן וללא תקציב.
 - קבלת עובד מוניציפלי חדש לרשות, ללא קבלת אישור נחיצות מישרה.
 - קבלת עובד ייעודי בחריגה מתקני המשרד המממן (באופן מלא או חלקי).

- קבלת עובד בדרגה שאינה על פי מתח הדרגות כמופיע בחוקת העבודה.
 - קבלת עובד שהעסקתו מחייבת ביצוע מכרז, ללא קיום מכרז כדן.
 - קבלת עובד שאינו עומד בתנאי הגדרת התפקידים על פי חוזר מנכ"ל, ללא קבלת אישור.
- בכל מקרה שבו נחשף החשב המלווה לפעילות לגביה קיים חשש כי נעשתה בניגוד לחוק כאמור לעיל, על החשב לדווח על המקרים, בצירוף אסמכתאות למשרד הפנים. מקרים נוספים שעשויים להעלות חשש לביצוע מעשים בניגוד לחוק:
- אי התאמות שהתגלו בין דוחות הגביה להנהלת החשבונות.
 - שימוש בהכנסות ייעודיות שלא למטרות בגין נגבו (כגון שימוש בכספי משרד החינוך שלא למטרות חינוך, שימוש בהיטלי פיתוח לתקציב השוטף ללא אישור וכו').
 - תשלומים מופרזים לעובדים בגין שעות נוספות, שעות כוננות ואחזקת רכב.
 - ביצוע "עבודות נוספות" על ידי עובדי הרשות בזמן שאמורים להימצא ברשות.
 - ספקים "קבועים" הזוכים באותו מכרז שוב ושוב ו/או במספר רב של מכרזים.
 - תשלומים מופרזים ו/או תעריפים בלתי סבירים לביצוע התקשרויות ו/או עבודות.
 - העסקת מקורבים ו/או אנשי "שלומנו" על ידי ספקים / קבלנים זכיינים.
 - מקרים נוספים בהתאם לניסיונו וחוות דעתו של החשב המלווה.

חוקים והוראות מחייבים

- פקודת העיריות (נוסח חדש).
- פקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש).
- צו המועצות המקומיות תשי"א-1950.
- צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) תשי"ח-1958.
- חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 1/2009 – נוהל חיוב אישי של נושאי משרה ברשות המקומית.
- חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2011 – העסקת קרובי משפחה ברשות המקומית.
- טופס דיווח אירוע חריג.
- הנחות בארנונה בהתאם לחוק ותקנות משרד הפנים.

דגשים מקצועיים

סעיף 221 לפקודת העיריות (נוסח חדש) וסעיפים 33 ו-34 לפקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש) קובעים את הסמכות להטיל חיוב אישי על נושא משרה או תפקיד ברשות מקומית, בגין הוצאה שלא כדין מקופת הרשות המקומית לה היה אחראי. סמכות דומה קיימת גם מכוח סעיף 189 לצו המועצות המקומיות, תשי"א-1950, וסעיף 84 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח – 1958. ההוראות החלות על הטלת חיוב אישי בעיריות הוחלו אף על איגודי ערים, בהתאם לסעיף 11(ה) לחוק איגודי ערים, תשט"ז – 1955. סמכות דומה ניתנה אף לממונה על היישובים ביהודה ושומרון בסעיף 109ח' לתקנות המועצות המקומיות (יהודה והשומרון), התשמ"א-1981 וסעיף 90 ח' לתקנות המועצות האזוריות (יהודה והשומרון), התשל"ט-1979. בספטמבר 2001 גובש הנוהל לחיוב אישי על ידי מנכ"ל משרד הפנים והיועץ המשפטי לממשלה (וראו הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 8.2000), בשיתוף מרכז השלטון המקומי, ופורסם לראשונה במסגרת חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 5/2001. הוראות חוזר מנכ"ל זה הוחלו על היישובים בשטחי יהודה ושומרון בחוזר הממונה על היישובים מיום 23/9/2001. הנוהל לחיוב אישי קבע כי החלטה בעניין חיוב אישי תינתן על יסוד המלצת וועדה שמונתה לשם כך, אשר בחנה את פרטי המקרה וקיימה שימוע למי שיכול להיפגע מהמלצתה. חברי הוועדה הם היועמ"ש של משרד הפנים או נציגו, מנהל המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים או נציגו יו"ר הוועדה שהוא שופט בית משפט מחוזי בדימוס. המלצת הוועדה מועברת למנכ"ל משרד הפנים אשר מעבירה, בצירוף המלצה מצדו, אל שר

הפנים אשר לו הסמכות להטיל חיוב אישי (ביישובים בשטחי יו"ש הסמכות להטלת חיוב אישי הנה של הממונה על היישובים הישראליים ביו"ש).

אחר כמעט עשור של הפעלת דיני החיוב האישי פועלים בעשור האחרון, ניכרת בשלטון המקומי הרתעה משמעותית הנובעת מהפנמת האפשרות לפתיחה בהליך לחיוב אישי במקרים המצדיקים זאת. הרתעה זו מובילה לצמצום המקרים של הוצאות בניגוד לדין ולקיטון משמעותי בגירעונות הכספיים של הרשויות המקומיות.

לפי פרסום משרד הפנים, מאז הופעלו דיני החיוב האישי התקבלו 100 החלטות בנושא חיוב אישי, מתוכן 43 החלטות להטיל חיוב אישי על 83 נושאים תפקיד (בעיקר ראשי רשויות מקומיות וגזברים) בסכום כולל של 2,534,364 ש"ח. באתר משרד הפנים קיים קישור להמלצותיה של הועדה לחיוב אישי ואל החלטות השר.

דיווחים <<<<<<

פרק ד'

הדיווח הנדרש מהחשב המלווה בעבודתו השוטפת מול משרד הפנים

מבוא

סעיף 142 ב לפקודת העיריות וסעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות מסמיך את שר הפנים למנות חשב מלווה לרשות מקומית לאחר עריכת שימוע לראש הרשות. מינוי חשב מלווה עונה על הצורך במנגנון ביקורת על הוצאת הכספים ברשות המקומית, ובהנחלת דפוס התנהלות תקין ברשות. מינוי חשב מלווה הוא פועל יוצא של ניהול כספים לא תקין של הרשות המקומית ו/או ניהול כספים באופן המנוגד להוראות כל דין ו/או לנוכח נסיבות מיוחדות שבגינן דרוש מינוי של חשב מלווה לשם הבטחת ניהול כספים תקין ברשות המקומית.

אחד מכלי העבודה המרכזיים בקשר שבין החשב המלווה ומשרד הפנים (מחוז, ממונה תקציבים, המשרד המרכזי) הוא מנגנון הדיווח.

לאור חשיבותו של מנגנון זה, יש לנתח את הנתונים ולערך את הדיווח, בזהירות ומקצועיות יתרה.

חובתיו של החשב המלווה בנושא הדיווח השוטף

דיווח עדכון שוטף

הדיווח לעדכון שוטף כולל שני דוחות:

דוח חודשי

הדוח החודשי יימסר תוך 25 יום מסיום החודש.

הדוח החודשי יכלול –

- עמידת הרשות בתשלום שכר עובדים.
- צעדים אופרטיביים שננקטו במהלך החודש ואשר יש בהם כדי להשפיע על ביצוע התקציב.
- פירוט גורמים וסיבות לעיכוב בביצוע תוכנית ההבראה.
- קשיים שבהן נתקל החשב המלווה בעבודתו ברשות.
- התקדמות בהסדרים כספיים עם גופים מוסדיים כגון מס הכנסה, ביטוח לאומי, קרנות עובדים, מקורות, איגודי ערים.
- התקדמות בהסדר נושים.
- עיקולים וחובות מגירה בדקסיה ואחרים.
- עדכון בעניין תביעות משפטיות משמעותיות.
- דוח מובנה – הוצאות הכנסות, לפי פורמט משרד הפנים.
- יש לוודא כי הרישומים מלאים, ככל הניתן, ולהצליב מידע:
- בנוגע לנתוני הגבייה עם דוח מאזני הגבייה ממחלקת הגבייה.
- בנוגע להוצאות השכר עם דוח 66 + התאמות שכר.
- בנוגע לפעולות עם דוח 25 מפורט (תקציב מול ביצוע – לוודא רישום חודשי של חוזים והתחייבויות).
- בנוגע לנתוני כוח אדם – דוח מצבת.

דוח רבעוני

הדוח יוגש עד 10 ימים ממסירת הדוח הכספי הרבעוני של הרשות.

הדוח שיועבר למשרד הפנים יורכב מ-4 חלקים:

- התייחסות כללית.

- טבלת פירוט ביצוע הצעדים במסגרת תוכנית ההבראה ואחוזי הביצוע של הצעדים ביחס להתחייבויות.
- טבלת נתונים כספיים של ביצוע התקציב לפי טופס 2 בדוח הרבעוני.
- טבלת נתוני משרות כוח אדם וטבלת נתוני גביה בארנונה ומים (נספחים 3 ו-4).

✓ התייחסות כללית – התייחסות החשב המלווה תכלול סקירה כללית לנתונים הכספיים של הרבעון. תוך בחינת עמידת הרשות המקומית בתוכנית ההבראה. התייחסות זו תציין את סך הגירעון השוטף של הרשות בתקופת הדוח ביחס ליעד הגירעון השוטף/איזון על פי תוכנית ההבראה תוך התחשבות בנתונים שונים המעוותים את נתוני הביצוע, וכן את עיקר הפעולות שהרשות נקטה או לא נקטה ביחס לתוכנית ההבראה והסיבות לכך.

✓ הסקירה תכלול התייחסות להשפעת הצעדים שננקטו על ביצוע התקציב ברבעונים הבאים ובכך על השנה כולה. כמו כן, יש להביא בחשבון את התנהלות הרשות בנושא תקציבי הפיתוח (גירעונות סופיים וזמניים בתב"רים).

✓ פירוט צעדי תוכנית ההבראה – יש להכין טבלה המתייחסת לצעדים ופעולות שביצעה הרשות במהלך התקופה לגביה מוגש הדוח הכספי הרבעוני של הרשות. יש להקפיד לבצע תאום הגירעון לרבעון המביא בחשבון את מענק האיזון, תשלומי הבראה וביגוד, גבית ארנונה מראש ו/או דו-חודשי, מענקים מיוחדים וכו'.

הטבלה תכלול את העמודות הבאות:

מספר סעיף – מספר סעיף בהסכם ההבראה כפי שהוכן על ידי משרד הפנים ועליו חתומה הרשות. סעיף זה מתאר את הפעולה שעל הרשות לנקוט במסגרת תוכנית ההבראה.

תיאור הפעולה – תיאור הפעולה כפי שכתובה באותו סעיף בהסכם ההבראה החתום.

תאריך לביצוע – עד מתי התחייבה הרשות לבצע פעולה זו. עבור פעולות שנתיות יש לבחון את החלק היחסי של ביצוע הפעולה.

ביצוע – התייחסות החשב המלווה למידת הביצוע של הפעולה עליה התחייבה הרשות. ההתייחסות תהייה אחת מאלה: כן, לא, חלקי, עתידי.

הערות/הסבר – הסבר החשב המלווה לביצוע הפעולה. בעמודה זו יפרט החשב המלווה את הצעדים בפועל שנקטה הרשות ביחס לאותה פעולה בתוכנית ההבראה – סיבות לביצוע חלקי, סיבות לעיכוב בביצוע, מספר משרות שצומצמו ביחס להתחייבות הרשות, צעדים שנעשו בתחום הגביה, עדכון חוקי עזר, צמצום תמיכות, צמצום הנחות, פעולות שננקטו להקטנת הוצאות/הגדלת הכנסות וכו'. כן תהיה התייחסות להכנסות והוצאות מיוחדות המשפיעות על הנתונים הכספיים כגון תשלומי פיצויים על פרישת עובדים, הוצאות בגין תביעות משפטיות, מענקים מיוחדים שהתקבלו, גבית פיגורים חריגה. ההסבר ילווה בנתונים כספיים.

כמו כן, יש לציין פעולות וצעדים שבוצעו אשר הביטוי הכספי שלהם יהיה ברבעונים הבאים. במקרה הצורך, יש לציין בהסבר הכנסות ו/או הוצאות שאינן מתפלגות באופן שווה על פני השנה ואשר כתוצאה מכך מעוותות את תמונת ביצוע הפעולה בתוכנית ההבראה עד לרבעון עליו מתייחס הדיווח. במקרה כזה יש להציג השוואה ביחס לתקופה המקבילה בשנה הקודמת כך שניתן יהיה לראות את מידת העמידה בביצוע.

בנוסף, תצורף רשימה של פעולות וצעדים אשר הרשות נקטה ואשר מופיעים כסעיף כללי. למשל, בסעיף פעולות כלליות יפורטו הצעדים כדוגמת החלפת קבלן אשפה, שינוי מערך היסעים, הקטנת פעולות רכש וכדומה (לא בהכרח תתקיים חפיפה למפורט בסעיפי תוכנית ההבראה בשל מועד הוצאת הדוח הרבעוני).

◦ **נתונים כספיים של ביצוע התקציב** – הטבלה תכלול נתוני ביצוע שנתיים של השנה הקודמת ושל השנה השוטפת, ונתוני ביצוע של הרבעון המקביל בשנה קודמת. כמו כן, יוצגו נתוני התקציב (כפי שנקבע בתוכנית ההבראה), נתוני ביצוע חודשיים, עמודת סטייה מהתקציב היחסי בערכים כספיים, עמודה נוספת של הסטייה באחוזים והסבר לכל סטייה בין תחזית התקציב לביצוע בפועל. יש למלא את המס"ד הרלוונטי המפנה להסבר לסטייה.

- כמו כן, יש להתייחס להפרשות והוצאות חד פעמיות שביצעה הרשות וכן לביטולי הפרשות אם בוצעו.
 - **נתוני שכר וכוח אדם** – לדוח תצורף טבלת נתוני ביצוע בפועל עבור משרות כוח אדם ועלות שכר בהשוואה לתקציב (נתוני כוח אדם בהתאם לטופס 66).
 - בכל גידול בכוח אדם יש לצרף הסבר. במקרה של קליטת עובדים יש להעביר פירוט, אילו עובדים נקלטו, באילו משרות והאם נתקבל אישור משרד הפנים להעסקתם.
 - נתוני גבית ארנונה ומים – טבלת נתוני גביה בארנונה ומים בהשוואה לשנתיים הקודמות ולתחילת תוכנית ההבראה.
- נתוני הגביה בארנונה המוגדרים כשוטף יחושבו כגביה שוטפת מהחיוב השוטף נטו לאחר ניכוי ההנחות בגינם וללא הכללת פיגורים.
- על החשב המלווה להכיר את מערכת המיחשוב של הרשות ולהתחבר אליה כמשתמש (לא להסתמך רק על עריכת דוחות ומתן דוחות של הרשות המקומית או מי מטעמה).
- פורמט דוח חודשי בנספח ורבעוני ניתן למצוא בגרסה המקוונת של המדריך.

דגשים מקצועיים בנושא הדוחות השוטפים

• כללי

- הרשות המקומית מחוייבת לערוך ולהגיש דוחות רבעוניים.
- הרשות המקומית מחוייבת על פי החוק לערוך ולהגיש דוחות כספיים מבוקרים בגין השנה שנסתיימה.
- בהתאם לסמכות המוקנית בחוק לשר הפנים, נקבע כי הדוחות הכספיים השנתיים של הרשויות המקומיות יבוקרו והדוחות הכספיים החצי שנתיים יסוקרו על ידי רו"ח שימונו לשם כך על ידי משרד הפנים.
- הביקורות השוטפות נועדו לבדוק את הפעילות הכספית של הרשות המקומית בשנת הדוח ואת אופן הביצוע בנושאים שבוקרו.
- רשות בתוכנית הבראה ו/או עם ליווי של חשב מלווה, מחוייבת, באמצעות החשב המלווה לבדיקה ובקרה חודשית, בנוסף לאמור לעיל.
- דוחות הביקורת מהווים כלי ניהול חשוב ומרכזי בתהליך קבלת החלטות על ידי משרד הפנים ומשרדי ממשלה אחרים ומכאן החשיבות הגדולה בדיוק וטיוב הממצאים.

• דוח כספי מבוקר

- הוראות החוק מחייבות את הרשות המקומית לערוך דוחות כספיים שנתיים וחצי שנתיים ולהגישם למשרד הפנים לאחר שבוקרו את נסקרו על ידי רו"ח. נקבע כי ראש הרשות וגזבר הרשות יחתמו על הדוחות.
- במסגרת דוח הביקורת המפורט, נדרש רוח מידי שנה, לערוך בדיקות על מספר נושאים ותחומי פעילות של הרשות המקומית והוא כולל:
 - ✓ דוח רו"ח מבקרים
 - ✓ נתונים כללים על הרשות המקומית
 - ✓ הממצאים שהועלו בביקורת בצורה תמציתית
 - ✓ דוח מעקב אחרי תיקון ליקויים
 - ✓ הממצאים שהועלו בנושאים שנבדקו
 - ✓ דוח לתושב.

• דוח סקור

ההנחיות לרו"ח העורך ביקורת ברשות המקומית מטעם משרד הפנים כוללת סקירת הדוח החצי שנתי של הרשות ליום 30.6.XX.

• דוח מדדי ביצוע

דוח מדדי ביצוע, נערך על ידי הרשות המקומית ומוגש כדוח נוסף לדוחות הכספיים המבוקרים של הרשות. הדוח הוא חלק ממכלול הדוחות שיש להגיש.

• דוחות רבעוניים

דוחות שהרשות צריכה להגיש מידי רבעון.
דוח זה מועבר, על ידי החשב המלווה, לאחר שבדק אותו וחיווה את דעתו עליו, לרכז המחוזי של החשבים המלווים, לבדיקתו וחוות דעתו – לשם שחרור כספים בהתאם לעמידה בתוכנית ההבראה.
על החשב המלווה להזין את הדוח למערכת המחשוב של משרד הפנים.

• דוחות חודשיים

דוח שהחשב המלווה מגיש מידי חודש, על מנת לבצע מעקב "צפוף" על פעילותה של הרשות, ולמצוא בזמן אמת (כמה שיותר מהר) שינויים במגמות (לחיוב ולשלילה). דוח זה מחייב רישום במועד של פעילויות כספיות.
על החשב המלווה להזין את הדוח למערכת המחשוב של משרד הפנים.

דוח הסיכום של החשב המלווה עם סיום ליווי הרשות המקומית

עם סיום עבודתו של החשב המלווה ברשות המקומית ימסור החשב המלווה דוח סיום למשרד הפנים. הדוח יכלול את חוות דעתו בעניין כשלים שנותרו בניהול הכספים של הרשות המקומית, וכן מיפוי בעיותיה התקציביות של הרשות הדורשות מענה ופתרון עד למימוש כל היעדים בתוכנית ההבראה. הדוח יציג את המלצתו של החשב המלווה לגבי הצעדים האופרטיביים שעל משרד הפנים לנקוט על מנת להתמודד עם הכשלים הניהוליים והבעיות התקציביות הקיימים בתום תקופת כהונתו. דוח זה יכלול התייחסות לנושאים הבאים:

- סיכום תקופת עבודתו של החשב המלווה
- פירוט עמידה/אי עמידה ביעדי תוכנית ההבראה (אבני הדרך ויעדים נוספים) של הרשות המקומית והסיבות לכך
- אבחון מעודכן של מצבה הכספית של הרשות המקומית
- המלצות לדרכי פעולה נוספות שעל משרד הפנים לנקוט על מנת להתמודד עם הכשלים הניהוליים והבעיות התקציביות של הרשות המקומית
- המלצות על צעדים נוספים שעל הרשות המקומית לנקוט על מנת להתמודד עם כשליה ניהוליים ובעיותיה התקציביות

פעולות מחייבות מתוקף הוראות העבודה של משרד הפנים

על החשב המלווה להטעין את דוח הסיום באתר האינטרנט של משרד הפנים בסמוך למועד סיום כהונתו. להלן פירוט הסעיפים הכלולים בדוח הסיום:

1. הקדמת העורך
2. עיקרי הממצאים בדוח האבחון הראשוני
3. דוח מעקב ביצוע על המלצות דוח האבחון הראשוני
4. הנתונים עליהם מבוסס הדוח ועיבודם
5. דוח מעקב חודשי אחרון
6. דוח חשב רבעוני אחרון
7. דוח רשות רבעוני אחרון
8. דוח כספי ודוח מפורט עדכני של רו"ח מטעם אגף הביקורת במשרד הפנים ברשות הרלוונטית, נכון ליום סיום עבודתו של החשב המלווה ברשות המקומית
9. התפתחות הגירעון בתקציב הרגיל
10. התפתחות הגירעון בתקציב הפיתוח (תב"רים)
11. אחוז הגירעון השוטף מהכנסות הרשות
12. אחוז הגירעון המצטבר מהכנסות הרשות
13. דוח האגף לשכר וכוח אדם ברשויות המקומיות על מצבת כוח אדם של הרשות שיכלול את הנושאים הבאים:
 - 13.1 חובות הרשות למוסדות שכר: ביטוח לאומי, מס הכנסה, קרנות השתלמות, קרנות פיצויים, קרנות תגמולים.
 - 13.2 דפוסי קליטת עובדים בשנה האחרונה:
 - 13.2.1 מספר משרות שהוספו או הופחתו
 - 13.2.2 קליטת עובדים בכירים שלא כדין – ללא מכרז, או ללא קבלת אישור האגף לכוח אדם בשכר ברשות המקומית לנחיצות משרה
 - 13.2.3 שינויים בהקיפי משרות
 - 13.2.4 חריגות שכר
14. יחסים כספיים וחובות בעלי משמעות בין הרשות לגופים סטטוטוריים כגון איגודי ערים, איגודי כבאות, חברות עירוניות, החברה למתנ"סים והמועצה הדתית

15. קיומן והיקפן של תביעות משפטיות העומדות נגד הרשות
 16. קיומן של תביעות בגין נושא ביטוח
 17. בקרה על תהליך ארגוני מובנה ותקין של אישור פרויקטים חדשים הכרוכים בהוצאה כספית
 18. קיום מערכת מעקב ובקרה ממוחשבים על פרויקטים חדשים
 19. מקורות כספיים פוטנציאליים להגדלת הכנסות לרשות. לדוגמה:
 - 19.1 ארנונה, מים וביוב – פוטנציאל גביה מול גביה בפועל. כמו כן האם החשב המלווה ממליץ להזמין סקר נכסים לעדכון חיובי ארנונה
 - 19.2 מצב קרנות הרשות
 - 19.3 היטלי פיתוח ואגרות – בדיקה התאמת התעריפים וחוקי העזר, עדכון חוקי העזר, כולל תעריפים אגרות והיטלים
 - 19.4 מפעלים ושירותים ברשות המקומית – מעקב ובדיקה כלכלית של מפעלים ברשות המקומית, כגון מפעל המים ומפעל הביוב, והגשת המלצות לשיפור המצב הקיים
 20. תאגיד מים וביוב – דוח כספי מבוקר אחרון
 21. דוחות ביקורת שונים
 22. תיק איחוד
 23. סטטוס תיקי הוצל"פ
 24. המלצות החשב המלווה למשרד הפנים
 25. סיכום
- הדוח יכלול התייחסות לנושאים הבאים:
- תזרים מזומנים
 - שכר וכוח אדם
 - הוצאות לפעולות
 - חינוך ורווחה
 - מפעל הביוב
 - ארנונה ומים
 - יתר עצמיות
 - תקציבי פיתוח
 - עמידה ביעדי תוכנית ההבראה
 - תיק איחוד
 - הסדרי נושים על פי מתווה תוכנית ההבראה
 - סטטוס תביעות משפטיות
 - ליקויים מדוחות ביקורת שונים

הבסיס המקצועי לעבודת החשב המלווה <<<<<<<<

3 חלק

מכוון לקורא – חלק שלישי

המדריך המקצועי לחשב המלווה כולל שלושה חלקים:

חלק ראשון – תפקיד החשב המלווה.

חלק שני – ליווי הרשות המקומית – הלכה למעשה

חלק שלישי – הבסיס המקצועי לעבודת החשב המלווה

בחלק השלישי במדריך, הבסיס המקצועי לעבודת החשב המלווה, מפורטים הנושאים המרכזיים הבאים:

- הגדרות
- תקציב הרשות המקומית
- הרשות כחייב – הליכי הוצל"פ כנגד הרשות
- גביה ברשות המקומית

פרק התקציב הנו ארוך ומקיף, והנו מיועד לכל בעל תפקיד ברשות המעוניין ללמוד על תקציב הרשות ככלי \ המרכזי לתכנון ובקרה פיננסיים.

שני הפרקים הנוספים מיועדים לחשבים מלווים חדשים, או חשבים מלווים ותיקים המעוניינים לרענן את ידיעותיהם בנושא הוצל"פ, והליכי הגביה שמנהלת הרשות.

תוכן עניינים חלק שלישי



פרק א' - התקציב.....	199
תקציב הרשות המקומית ככלי בקרה בידי החשב המלווה.....	200
מהות התקציב והגדרתו.....	200
תפקידי מערכת התיקצוב:.....	200
חוקים בנושא תקציב הרשות המקומית.....	203
עיריות.....	203
מועצות מקומיות.....	203
מבנה התקציב הרגיל של רשות מקומית.....	204
כללי.....	204
חלוקת התקציב ל-10 חלקים.....	204
חלוקת הפרקים לפרקי משנה.....	205
חלוקת פרקי המשנה ליחידות תקציב.....	205
חלוקת יחידות תקציב ליחידות משנה - (רשות).....	205
חלוקת יחידות המשנה לתת יחידות משנה - (רשות).....	206
סעיפים.....	206
טבלאות לסיכום שיטת מבנה התקציב.....	208
שיטות התקציב.....	216
תקציב מצוי ורצוי.....	216
עקרונות של מערכת תיקצוב רצויה.....	216
שלבים בהכנת התקציב.....	218
הגדרת מדיניות הפעולה.....	218
התוכנית הרב שנתית.....	218
התוכנית השנתית.....	219
הגורמים המעורבים בתהליך התיקצוב.....	219
הכנת התקציב - עקרונות.....	220

220.....	הכנת התקציב - דרך העבודה
221.....	פירוט הפעולות המקדימות להכנת התקציב:
221.....	פעולות בשלב גיבוש הכנת הצעת התקציב
223.....	השפעת אופי ומבנה הרשות המקומית על היקף התקציב הרגיל
224.....	עונתיות שנתית בתקציב הרגיל
225.....	הכנת התקציב - דברי הסבר
225.....	דיון בועדת כספים / וועדת הנהלה
225.....	חלוקת הצעת התקציב לחברי מליאת הרשות
225.....	מועד התכנסות מליאת הרשות
225.....	קיום דיון מיוחד בתקציב (ישיבה שלא מן המניין)
226.....	אישור הצעת התקציב במליאת הרשות
226.....	אישור משרד הפנים
226.....	פרסום התקציב ברשומות
226.....	המעמד החוקי של התקציב
226.....	אחריות ראש הרשות והגזבר לאי חריגה מהתקציב
226.....	הפעלת התקציב
226.....	שינויים בתקציב
227.....	מעקב תקציבי
227.....	שריון תקציבי
228.....	דו"חות כספיים
228.....	אישור התקציב במועד - תיקון בחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004
228.....	התקציב הבלתי רגיל (תב"ר, תקציב פיתוח)
228.....	הגדרה כללית
229.....	מקורות התקציב הבלתי רגיל
230.....	נוהל הכנת תב"ר
232.....	הביצוע בפועל

פרק ב' - הליכי הוצל"פ כנגד הרשות	235
ההוצאה לפועל	236
איחוד תיקים	238
פרק ג' - גביה ברשות המקומית	241

הגדרות <<<<<<

פרק א'

1. **תוכנית הבראה:** תוכנית הבראה הרשות המקומית נועדה לדאוג שהוצאותיה השנתיות בתקציבה הרגיל לא יעלו על הכנסותיה, וכן להסדיר את חובות העבר שלה, כולם או חלקם, לרבות בדרך של פשרה בין הרשות המקומית לבין נושיה בנוגע לחוב, פריסתו או אופן תשלומה. לצד תוכנית ההבראה הכלכלית נדרשת תוכנית הבראה ארגונית וניהולית.
2. **גירעון מצטבר:** עודף התחייבויות על נכסים כאמור בדוח השנתי המבוקר האחרון של הרשות המקומית.
3. **הכנסות עצמיות:** כספים העוברים ישירות מהאזרחים והעסקים שבתחומי הרשות המקומית אל קופתה, מהמקורות הבאים:
 - **ארנונה:** מס המוטל על פי חוק על כל המחזיקים והמשתמשים בנכסים בשטח הרשות. ההכנסות מן הארנונה אינן מיועדות מראש לפעילות מסוימת, והרשות משתמשת בהן למימון פעולות ושירותים לפי ראות עיניה ולתשלום חלקה במימון השירותים הממלכתיים. הרשות מוגבלת בקביעת הארנונה על ידי טווח תעריפים (מזעריים ומירבי) אשר נקבע בחוק ההסדרים במשק.
 - **שימוש בשירותים עירוניים:** הכנסות שמקורן בתשלומי אזרחים עבור שימוש בשירותים, כגון ספרייה עירונית, פעילויות לקשישים, שירותי תרבות וספורט וכדומה.
 - **תקבולים מחוקי עזר, קנסות, אגרות והיטלים שונים:** אגרת שמירה, אגרת אשפה עודפת, בעלי חיים וכדומה.
 - **הכנסות מדמי שימוש בנכסי הרשות:** לדוגמה - שכר דירה.
 - **הכנסות עצמיות חינוך:** תשלומים שגובה הרשות המקומית בסעיף תשלומי הורים (תשלומי חובה ורשות). תשלומי חובה הם עבור ביטוח תאונות אישיות, ותשלומי רשות נועדו לפעילויות העשרה משלימות לחינוך הפורמלי.
 - **הכנסות עצמיות הרווחה:** תשלומים שהרשות המקומית גובה במסגרת השתתפויות התושבים בשירותי הרווחה שניתנים על ידה (כגון תשלומים עבור פעילויות לקשישים).
 - **הכנסות מימון:** הכנסות מימון כוללות את התקבולים של הרשות המקומית במסגרת הריבית המשולמת לה על ידי גופים שונים. זאת באמצעות כלים פיננסיים המבטיחים תשואה מסוימת בגין הפקדת הכספים של הרשות המקומית באותם אפיקים. ניתן לייחס את התקבולים לשנת התקציב בה הם מופיעים.
4. **השתתפות משרד הרווחה:** משרד הרווחה מממן כ-75% מעלותם של שירותי הרווחה, והרשות המקומית נדרשת להשלים את יתרת ה-25% מעלות השירותים. עלות השירותים נקבעת בפועל על ידי משרד הרווחה שמגדיר את כללי הזכאות, מספר המכסות ומחירי העלות במסגרת הרווחה. הכנסות הרשות המקומית ממשרד הרווחה הניתנות בגין שכר לעובדי הרווחה ועבור מתן שירותים לאוכלוסייה עם צרכים מיוחדים, כגון משפחות במצוקה בקהילה, ילדים במעונות יום, מרכזי טיפול באלכוהוליזם, משפחות אומנה, ילדים בסיכון, ילדים השהים בפנימיות, קשישים המשתתפים במעונות, נופשון לקשיש, מועדון לקשישים, מפגרים השהים במוסדות אובדן טיפולי, ילדים עיוורים השהים במוסדות, טיפול בנכים בקהילה, נכים השהים בפנימיה, הסעות למרכז יום שיקומי ועוד. פירוט על שיטות התיקצוב בפרק הבקרה.
5. **השתתפות משרד החינוך:** התשלום עבור מסגרות החינוך הפורמליות מתבסס על חישוב עלויות תקניות ולא על ההוצאות בפועל.
6. **השתתפות משרדים אחרים:** השתתפויות אלה הן נקודתיות, וכוללות מענקים ממשרד הפנים (להוציא מענק איזון), ממשרד החקלאות, ממשרד הקליטה וכדומה. משקלן של העברות אלה בתקציב הרשות המקומית נמוך יחסית, והוא קשור בדרך כלל לתוכניות התלויות במאפיינים מקומיים ייחודיים.
7. **מענקים:**
 - **מענק איזון:** סכום המועבר ממשרד הפנים שמטרתו להשלים פערים בין הכנסות הרשות המקומית על פינוסחה שנקבעה על ידי ועדה הציבורית. הנוסחה מגלמת היבטים שונים לשיקוף הפער בין ההכנסה הנורמטיבית לבין ההוצאה הנורמטיבית של הרשות המקומית.
 - **מענק מותנה:** 15% ממענק האיזון של רשות מקומית עשוי להינתן, בכפוף לקריטריונים, בהתקיים שיעור גבייה מינימלי. כתנאי לקבלת המענק המותנה, תידרשנה הרשויות המקומיות להגיש את פירוט ההנחות שניתנו על

ידן מתשלום הארנונה, בהתאם להנחיות ולטפסים שייקבעו על ידי משרד הפנים ובכפוף לחתימתם על ידי ראש הרשות, גזבר הרשות, מבקר המועצה וגורמי בקרה נוספים.

• משרד הפנים עשוי להפעיל את סמכויותיו על פי שיקולו כנגד רשות בה נתגלה כי לא הוגשו נתונים נכונים או מלאים או שהוענקו הנחות שלא כדין, לרבות הטלת חיוב אישי נגד הגורמים הנוגעים בדבר. לצורך חישוב שיעור הגביה בפועל, יתווסף לשיעור הגביה השנתית גם תוספת 40% מגביית חובות פיגורים בגין שנים קודמות שנגבו באותה שנה במזומן. רשות בעלת מענק מותנה נדרשת לעמוד ביעד של 80% שיעור גבייה בפועל. הנוסחה היא חיבור של הגבייה השנתית בתוספת 40% מגביית הפיגורים משנים קודמות לחלק לסך החיוב השוטף המצטבר נטו (לאחר ניכוי הנחות).

8. **הוצאות שכר:** שכר העבודה מגלם מספר רכיבים: שכר יסוד, תוספת ותק, שעות נוספות, גמול שעות נוספות, כוונות, דמי מחלה, קרן השתלמות, החזר הוצאות (כגון החזקת רכב, קצובת נסיעה, אחזקת טלפון, ביגוד וכדומה), תשלומים שהם טובת הנאה בעלת ערך כספי (כגון רכב צמוד, שי לחג וכדומה), ניכויי חובה מהשכר ברוטו (מס הכנסה, ביטוח לאומי, ביטוח בריאות וקופת גמל). הוצאות השכר הן הוצאה גבוהה באופן יחסי להוצאות אחרות של הרשות המקומית. בקרה נאותה לתשלומים במסגרת מערך תשלומי השכר נועדה למנוע מתן תוספות שכר שניתנו לעובדים שלא כדין, חריגות משכר העבודה המוגדר וחריגה מהתקנות בנושא.

9. **הוצאות מימון:** הוצאות מימון כוללות את התשלומים של הרשות המקומית במסגרת הריבית המשולמת עבור הלוואות שנטלה הרשות המקומית. ניתן לייחס את אותם התשלומים לשנת התקציב בה הם מופיעים (לרבות ההלוואות לזמן קצר, תשלומי ריבית על חשבון חובות לספקים, תשלומי ריבית במסגרת תיק האיחוד).

10. **הוצאות חינוך:** סך הוצאות החינוך של הרשות המקומית לרבות שכר המורים של בתי הספר התיכוניים המתוקצבים דרך הרשות המקומית, שכר אב בית ומזכירות בבתי הספר, שכר גננות עובדות מדינה, שכר הסייעות בגני הילדים, אחזקה שוטפת של ציוד ומבנים, מינהל החינוך ברשות המקומית, הסעות של תלמידים ומלווים, שירות פסיכולוגי, שמירה ואבטחה של מוסדות חינוך, יום לימודים ארוך, השתתפות הרשות המקומית בחינוך התלמידים הגרים בתחומה ולומדים ברשות מקומית אחרת (העברה תקציבית בין הרשויות), והשתתפות הרשות המקומית בחינוך התלמידים הלומדים בתחומה וגרים ברשות מקומית אחרת. על החשב המלווה לבצע בקרה כי ההוצאות תואמות לתיקצוב על ידי משרד החינוך. היקף ההוצאות כולל את סכום ההשתתפות של הרשות המקומית.

11. **הוצאות רווחה:** סך הוצאות הרשות המקומית לפעילויות הרווחה. היקף ההוצאות כולל את השתתפות הרשות המקומית בהוצאות הרווחה.

12. **הוצאה לפעולות כלליות:** הוצאות בגין ביצוע התקשרויות במסגרת פעילויות שנעשות על ידי גורמי חוץ. כגון פינוי אשפה, שירותי הובלה, דלק, חומרים, אחזקת מבנים, רכש וכדומה.

13. **הפרשה:** התחייבות אשר עיתוי פירעונה או סכומה אינו וודאי (הפרשה לתביעות משפטיות, הפרשה להוצאות פיצויים, הפרשה לחובות מסופקים). על פי כללי החשבונאות רישום ההפרשות נועד לשקף, ככל הניתן, את מצבת ההתחייבויות של הרשות ו/או את הסכומים שסביר שהרשות תשלם. קיימת חשיבות רבה לאומדן סביר של ההפרשות משום שהדבר משפיע על בחינת התנהלותה הכספית של הרשות המקומית. בנושא זה, קיימת חשיבות לניהול סיכונים מצד הרשות המקומית בשיתוף פעולה עם היועץ המשפטי, הגזבר וגורמים נוספים, ככל שיימצאו לנכון.

14. **גביה:** ברשויות המקומיות מוסדרת הגבייה של ארנונה ותשלומי חובה אחרים באמצעות פקודת המיסים (גבייה). אולם קיימות חלופות בדמות הגשת תובענה אזרחית לבית המשפט, גבייה באמצעות מערכת ההוצאה לפועל, קיזוז מכוח הוראת דין מפורשת או גבייה פסיבית שמשמעותה שהרשות המקומית אינה פועלת לגביית חוב האזרח אלא ממתינה עד שהאזרח יהיה זכאי לתגמול ממנה, או יזקק לקבל ממנה אישור או ביצוע פעולה כלשהי, ואז מתנה הרשות המקומית את ביצוע ההליך בתשלום החוב.

15. **הנחות ארנונה:** הרשות המקומית מוסמכת בהתאם לכללים הקבועים בחוק לאפשר הנחה בתשלומי הארנונה על פי קריטריונים (מבחן הכנסה, אזרח ותיק, נכות וכדומה) מעבר להנחות על פי חוק, מורשת הרשות לתת הנחות ל"מבקש

נזקק. הנחות אלו יש לעגן בוועדת ההנחות ברשות המקומית בהתאם להגדרות החוק בנושא. הנחות ארנונה נרשמות בהיבט החשבונאי, הן בצד ההכנסות והן בצד ההוצאות. אולם אין לדבר משמעות בהיבט תזרים המזומנים של הרשות משום שמדובר בפעולות רישומיות בלבד.

16. **הסדר נושים וולונטרי:** הסדר נושים מסוג זה מתבצע באופן וולונטרי ברוב המקרים במסגרת תוכנית הבראה. הסדר זה מתנהל מתוך רצון הדדי של החייב והנושה להגיע לפשרה ובדרך כלל בהמשך למשא ומתן שמתקיים בין הצדדים.

17. **הסדר נושים בחסות בית משפט:** סעיף 350 לחוק החברות מסדיר את סמכות בית המשפט לצוות על הקפאת הליכים במסגרת בקשה לאישור הסדר או פשרה בין החברה ובין נושיה או בעלי מניותיה. סעיף 39 לפקודת המועצות המקומיות קובע כי הרשאים לפנות בבקשה כזו הם נושה של המועצה, או שר הפנים, באישורו של שר המשפטים.

18. **איחוד תיקים בהוצאה לפועל:** הליך איחוד תיקים נועד להקל על מצוקת החייב (במקרה זה הרשות מקומית) שנתון ללחצים מצד נושים רבים. ההליך מאפשר לחייב לשלם לכל נושיו את החובות לפי תוכנית תשלומים שתתפרס על פני פרק זמן סביר ובהתאם ליכולתו.

תכלית החקיקה של פרק "איחוד תיקים" בחוק ההוצאה לפועל נועדה להגביר ולייעל את אכיפת החיובים, לקבוע אמות מידה סטטוטוריות למתן הצו, ולאפשר לחייב לפרוע את חובותיו בדרך של גבייה קולקטיבית על פי יכולתו, ללא לחצים גוברים של נושיו ובתקופת זמן מוגבלת. קיימת הצדקה להסדר איחוד תיקים במקרי בהם פעל החייב בתום לב, נכשל בעסקיו, הסתבך עם יותר מנושה אחד ואיננו מסוגל באמת ובתמים לפרוע באופן מיידי את כל חובותיו. נושיו מפעילים עליו לחץ מסיבי, פועלים בזמנית ועותרים למאסרו, לעיקול ומכירה של נכסיו. החייב מבקש להסיר מעליו לחץ זה, עותר לאיחוד תיקיו ומבקש פריסה מתאימה של חובותיו.

קיום "תיק איחוד" הינו כנגד תשלום חודשי של 3% מסך החוב בתיק האיחוד ובמקרה שלא יעמידה בצו התשלומים רשאי רשם ההוצאה לפועל להכריז שתיק האיחוד מפוזר, דבר שיעביע על התנהלות ההכספית של הרשות המקומית ונוכח הטלת עיקולים על חשבון הבנק של הרשות מצד נושים שונים.

התשלום במסגרת זו לא מקבל ביטוי חשבונאי בתקציב הרשות לשנת העבודה אך הרשות נדרשת לכלכל את צעדיה בתבונה ולקיים תזרים מזומנים שיאפשר הן עמידה בפעילויות השוטפות הנדרשות ממנה והן במסגרת עמידה בצו התשלומים שהוגדר לצורך שמירה על תיק האיחוד. על החשב המלווה לבחון את רישום ההוצאות בתיק האיחוד ולבצע הצלבות לבחינת הלימת הרישום החשבונאי, במטרה לשקף את מלוא התחייבויות הרשות המקומית.

התקציב <<<<<<<<

פרק ב'

תקציב הרשות המקומית ככלי בקרה בידי החשב המלווה

התקציב הוא כלי תכנוני בידי הרשות, והוא גם כלי לבקרה ופיקוח על ידי החשב המלווה. התכנון והבקרה התקציבית דרושים לרשות מקומית חזקה, נטולת מענק, וחסרת גירעון, ועל אחת כמה וכמה לרשות מקומית הנתונה בקשיים כלכליים, ובגירעונות. הפעילות הגירעונית של הרשות נבע בעיקר מהעדר בקרה תקציבית. היעד העיקרי של תוכנית ההבראה של הרשות הנו: הבאת הרשות לאיזון בתקציבה השוטף. על החשב המלווה לבחון את תקציב הרשות בעת תכנונו וטרם אישורו על ידי מועצת הרשות, ולוודא כי התקציב בנוי על פי עקרונות תוכנית ההבראה של הרשות, וכי הוא מתאים למסגרת התקציבית המאושרת לרשות לשנת הכספים הבאה. בשלב הביצוע על החשב המלווה לוודא כי הרשות עורכת מעקב תקציבי ולוודא כי על לכל הזמנה או תשלום שהוא מאשר יש כיסוי תקציבי. עקב חשיבות התהליך התקציבי של הרשות אנו מביאים להלן סקירה והסבר על תקציבי הרשות, מהותם, תפקידיהם ומבנם.

מהות התקציב והגדרתו

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

תפקידי מערכת התיקצוב:

1. לקבוע את היקף הפעולה לכל ענפי המינהל של הרשות בשנת כספים אחת.
2. להבטיח את המשאבים הדרושים למילוי המשימות הנ"ל.
3. התקציב מהווה בסיס חוקי לכל הוצאות הרשות כמסגרת מקסימאלית שאין לחרוג ממנה (סנקציות הוטלו על החורגים מהתקציב ב"חוק יסודות התקציב 1985")
4. יצירה ואגירה של נתונים לצורך קבלת החלטות.
5. כלי לשליטה של הנהלת הרשות בפעילות יחידותיה השונות.
6. מכשיר להטלת סמכויות מדרגים גבוהים לדרגים נמוכים, עם ביזור האחריות.
7. מתן מסגרת לתכנון הפעילויות השונות הרשות וכן להשוואת הביצוע של הפעולות אל התכנון.
8. מסגרת שגרתית לקביעת יעדים, תיקונים ביעדים ובחינת השגת היעדים.
9. מסגרת להקצאת אמצעים כספיים ואמצעים אחרים לפעולות השונות וליחידות השונות ברשות.
10. אמצעי להערכת האפקטיביות ויעילות הפעולות של היחידות השונות ברשות.
11. מתן אפשרות להשוואה הן של ההישגים, והן של העלויות, בתקופות שונות וביחידות שונות ברשות.
12. עזרה ליצירת מניע לשיפורים וליעול.
13. הגברת הידע של המנהלים בדבר הקשרים בין התפוקות ובין התשומות בתקציב היחידות שלהם עצמם.
14. מתן אפשרות של שיתוף דרגים נמוכים למדי בתהליך התכנון (דבר הגורם תכנון יותר ריאלי וכן יותר תחושת אחריות של הדרגים הנמוכים באשר לביצוע התכנון שבו השתתפו).
15. יצירת נתוני עלות המסייעים לרשות בהתחשבות עם גורמים שמחוצה לה.

התקציב - חוק של הרשאה

חוק התקציב במדינת ישראל הוא "חוק של הרשאה". כלומר הגוף רשאי להוציא את חסכום הנקוב בתקציב המאושר, זאת בניגוד לחוק בארה"ב, שם כל פעולה צריכה לעבור 2 דיונים: ראשון מסמך להוציא ולאחר מכן ועדה אחרת מאשרת את הקצאה. הסמכה והרשאה הן שתי פעולות נפרדות, החוק האמריקאי לאחר שאושר ע"י הקונגרס, למעשה אינו מותיר לנשיא (שהוא, למעשה, הרשות המבצעת) אפשרות שלא להוציא את הסכומים שבתקציב. הוא חייב להוציא אותם (בעיקר בסיוע חוץ).

טווח התקציב – תקציב שנתי ותקציב רב שנתי

ברוב מדינות העולם וגם בישראל, התקציב הוא לשנה אחת בלבד, למרות אי הנוחות הכרוכה בכך ולמרות שחלק ניכר מהתקציב הוא פעולות רצופות ומתמשכות, וקשה לשנות שינויים מהותיים משנה לשנה, הדבר נעשה בעיקר, כדי להגביר את הפיקוח הפרלמנטארי על הרשות המבצעת, כך שפעם בשנה תתייצב הממשלה (או במקרה שלנו – ראש הרשות), בפני הנבחרים לדווח על הנעשה ולבקש את אישורם.

מובן מאליו כי תקציב חד שנתי משמעותו מצומצמת מאוד; הגמישות שלו תהיה בהכרח קטנה ביותר והוא אינו אומר הרבה. גמישות עשויה לגדול כאשר מדברים במונחים של תקציב רב שנתי.

במספר מדינות בעולם ניסו להתגבר על הבעיה הזו. זכורות לנו בודאי "תוכנית החומש" של סטאלין בבריה"מ. באנגליה למשל, הממשלה מציגה בפני הפרלמנט אומדן הוצאות לחמש שנים, כאשר חוק התקציב כולל את השנה הראשונה בלבד, אך ההוצאות לארבע השנים הבאות הן למעשה התחייבות של הממשלה לשמירה על רמה מסוימת של פעולות ושירותים בהיקף הוצאות כספי מוגדר ומובטח בעתיד, למרות שההוצאות האלו אינן כלולות בחוק התקציב ובאישורו לאותה שנה. אגב, שם בבריטניה הגדולה הממשלה מגישה לפרלמנט לא רק את תקציב הממשלה אלא גם תקציב כולל של ההוצאה הציבורית כולה. הפתרון האנגלי המצביע על שיטה של "תקציב זוחל" שבו כל שנה מוסיפים אומדן לשנה נוספת (בשנה השנייה – לשנה השישית וכן הלאה) ומפחיתים מהתקציב החמש-שנתי את ההוצאה של השנה שחלפה.

מובן מאליו שתקציב רב שנתי יכול להיות רק במדינה שבה שוררת יציבות כלכלית והאינפלציה בה נמוכה ביותר, תנאים שמדינת ישראל לא התברכה בהם עד כה. אך החל משנת 1992 החליטה הממשלה להכין תוכנית תקציב רב שנתית, שתכלול את הצעת חוק התקציב לשנת 1992 וכן תוכנית תקציב לשתי השנים שבאו אחריה 1993 ו-1994.

עפ"י ההחלטה הנ"ל תניח הממשלה על שולחן הכנסת את תוכנית התקציב הרב שנתית יחד עם הצעת חוק התקציב. כל הצעת חוק תקציב שהממשלה תגיש לכנסת ההל מהצעת חוק התקציב לשנת הכספים 1993 תתבסס על תוכנית התקציב הרב שנתית שהוכנה והונחה על שולחן הכנסת בשנה הקודמת. מומלץ גם לרשויות המקומיות, למרות עידן אי הודאות שבו אנו שרויים, להכין תוכניות פעולה רב שנתית, לא רק בתחום תקציב הפיתוח אלא גם בתקציב השוטף.

תקציב רגיל ותקציב בלתי רגיל – תב"ר

מבחינים בין ה"תקציב רגיל" שאפשר להגדירו במונחים כלכליים כתקציב המיועד לצריכה שוטפת. לעומתו, ה"תב"ר" מיועד לפיתוח ולהשקעות.

התקציב הרגיל

בצד ההכנסה, התקציב בנוי על ההכנסות הרגילות של הרשות:

1. **הכנסות עצמיות** – הכנסות מתשלומים כחוק של בעלי הנכסים או המחזיקים בהם בתחומי הרשות, כגון הארנונה וכן אגרות והכנסות למימון שירותים ספציפיים. ובנוסף לכך תרומות השתתפויות ותקציבים המועברים הרשות מגורמים שאינם ממשלתיים.
2. **תשלומי העברה ממשרדי הממשלה** – מסים המועברים מהממשלה, כגון השתתפויות משרדי החינוך, הרווחה, הקליטה, איכות הסביבה למימון שירותים ממלכתיים המבוצעים על ידי הרשות.
3. **מענקים** של משרד הפנים לאיזון התקציב ומענקים מיוחדים.
4. **אשראי** בנקאי.

בצד ההוצאה, התקציב בנוי על ההוצאות השוטפות של הרשות:

1. **שכר עובדי הרשות** – המשכורת והשכר של כל המועסקים על ידי הרשות, בכל תחומי פעילותה לרבות חינוך, רווחה ושירותים מוניציפאליים.

2. **הוצאות לתפעול שירותי הרשות** – הוצאות ארגוניות, משרדיות, הוצאות אחזקה, רכישה של ציוד והפעלתו, העסקת קבלנים ויועצים, השתתפויות ותמיכות בתאגידים והוצאות תכנון חד פעמיות.

תקציב בלתי רגיל – תב"ר

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

בצד הכנסות – התב"ר בנוי על הכנסות בלתי רגילות של הרשות:

1. הקצבה מהתקציב הרגיל.
2. השתתפויות של בעלים כמתחייב מחוקי העזר של הרשות.
3. השתתפויות של משרדי ממשלה בעבודות פיתוח.
4. השתתפות מוסדות ותרומות לפיתוח.
5. יתרות מתב"רים קודמים.
6. הכנסות מקרנות הרשות.
7. מלוות מהאוצר.
8. מלוות מבנקים וממוסדות אחרים.
9. אשראי בנקאי וקבלנים.
10. הכנסות ממכירת רכוש.
11. הכנסות בעד עבודות לטובת משלמים.

בצד ההוצאות – התב"ר בנוי על ההוצאות הבלתי רגילות של הרשות:

1. עבודות קבלניות לפיתוח.
2. העברה לתקציב בלתי רגיל אחר.
3. העברה לתקציב רגיל.
4. רכישה של ציוד יסודי.
5. רכישה של נדל"ן.
6. הוצאות תכנון ופיקוח.
7. פירעון מלוות.

הקשר בין התקציב הבלתי רגיל לתקציב הרגיל

קיים קשר בין התקציב הרגיל לתב"ר. הקמת מבנה מתקציב הפיתוח, דורשת הגדלת התקציב הרגיל לאחזקת אותו מבנה, כנ"ל לגבי סלילת כביש או מדרכה, או הקמת מועדון וכדומה. ההבחנה בין התקציב הרגיל לתקציב הבלתי רגיל הנה לעיתים הבחנה דקה ביותר: שיפוצים במוסדות חינוך, זה תקציב פיתוח צביעה וסידור של אותם כיתות הוא תקציב רגיל. רכישת ריהוט לכיתה – פיתוח. רכישת ספרים לאותה כיתה – תקציב רגיל. קבלת הלוואות לזמן ארוך תעשה באמצעות תב"ר, ואילו סכומי פירעון המלוות השנתי של אותן הלוואות לזמן ארוך יכללו בתקציב השוטף של הרשות לשנת הכספים בה הן נפרעים. תקציב הפיתוח הרבה יותר גמיש לצמצומים וקיצוצים מאשר התקציב הרגיל.

המלצת וועדת ברנע לאיחוד התב"ר עם התקציב הרגיל

וועדת ברנע, שדנה בשינוי שיטת הדיווח הכספי ברשויות המקומיות, המליצה לאחד את התקציב הרגיל והתב"ר ולהציגם כתוכנית אחת שתכלול גם אלמנטים מסוימים של השקעות ופיתוח.

חוקים בנושא תקציב הרשות המקומית

עיריות

פרק 11 סימן א' וסימן ב'.
תוספת רביעית (סעיף 208).
צו העיריות העברות מסעיף הוצאה אחד בתקציב למשנהו.

מועצות מקומיות

פקודת המועצות המקומיות
פרק ג' – תקציב וחשבונות ע"מ 3.
צו המועצות המקומיות (א)
פרק אחד עשר – כספים ונכסים ע"מ 10.
פרק שנים עשר – תקציב חשבונות וביקורת ע"מ 10, 11.
כספים ופנקסים (ע"מ 76 – ע"מ 88)
מתן תמיכות (89-95)
יסודות התקציב (100-105)
חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004
ראה פירוט בדיני עיריות ובדיני המועצות המקומיות והאזוריות

מבנה התקציב הרגיל של רשות מקומית

כללי

חשבון התקציב מורכב (משמאל לימין) מיחידות התקציב (ארבע ספרות – חובה, ושתי ספרות – רשות), לאחר מכן תבוא נקודה מפרידה אשר מימינה ירשם הסעיף התקציבי (שתי ספרות – חובה, וספרה אחת – רשות):

חלוקת התקציב ל-10 חלקים

התקציב מחולק ל-10 חלקים. כל חלק בן ספרה אחת. 5 חלקי תקבולים ו-5 חלקי תשלומים. ישנה הקבלה בין חלק מחלקי התשלומים וחלק מחלקי התקבולים כדלהלן:

לוח 21 – חלוקת כללית של חלקי התקציב על פי הכנסות והוצאות

שם החלק	מס' החלק בהכנסות	מס' החלק בהוצאות
מסים ומענק כללי	1	-
הנהלה כללית	-	6
שירותים מקומיים	2	7
שירותים ממלכתיים	3	8
מפעלים	4	91-98
תקבולים בלתי רגילים	5	-
תשלומים בלתי רגילים	-	99
תקציבי עזר	-	09

חלוקת חלקי התקציב לפרקים

כל חלק בתקציב מתחלק לפרקי תקציב המיוצגים ע"י שתי ספרות. חלקי התקבולים מתחלקים לפרקי תקבולים וחלקי התשלומים לפרקי תשלומים.

לדוגמה: השירותים הממלכתיים מיוצגים בתקציב ע"י חלק 3 בתקבולים וחלק 8 בתשלומים ומתחלקים לפרקים:

31	תקבולי חינוך	81	תשלומי חינוך
32	תקבולי תרבות נוער וספורט	82	תשלומי תרבות נוער וספורט.
33 34 35 36 37 38		83 84 85 86 87 88	

חלוקת הפרקים לפרקי משנה

כל הפרקים מתחלקים לפרקי משנה המיוצגים ע"י 3 ספרות. לדוגמה: פרק החינוך (31, 81) מתחלק לפרקי משנה כמפורט להלן:

311	מינהל החינוך – תקבולים	811	מינהל החינוך – תשלומים
312	חינוך קדם יסודי – תקבולים	812	חינוך קדם יסודי – תשלומים
313	חינוך יסודי – תקבולים	813	חינוך יסודי – תשלומים
314, 316, 318, 713, 318		814, 816, 818, 718, 818	

חלוקת פרקי המשנה ליחידות תקציב

פרקי המשנה מתחלקים ליחידות תקציב המיוצגות ע"י 4 ספרות. לדוגמה: פרק משנה חינוך יסודי 313 בהכנסות ו-813 בהוצאות מתחלק ליחידות תקציב הבאות:

3131	מינהל חינוך יסודי – תקבולים	8131	מינהל חינוך יסודי – תשלומים
3132	בתי"ס יסודיים – תקבולים	8132	בתי"ס יסודיים – תשלומים
3133, 3134, 3135, 3136, 3137, 3138		8133, 8134, 8135, 8136, 8137, 8138	

זו כאמור רמת הפירוט המחויבת ע"י משרד הפנים ועבור יחידות אלו יש לפרט התקציב לפי סעיפי תקבולים וסעיפי תשלומים.

חלוקת יחידות תקציב ליחידות משנה – (רשות)

כאמור רשאית כל רשות לחלק את יחידות התקציב לשתי חלוקות משנה נוספות בהתאם לצרכיה המיוחדים ולהשתמש לכך בשתי ספרות נוספות (החמישית והשישית)

לדוגמה: יחידת התקציב בתי"ס יסודיים – 3132 בהכנסות ו- 8132 בהוצאות ניתנת לחלוקה ע"י הרשות ליחידות משנה בנות 5 ספרות כ"א המייצגות סוגי בתי"ס, כמו בלוד בה קיימים:

- בתי"ס יסודיים ממלכתיים כלליים (31322 – 81322)
- בתי"ס יסודיים ממלכתיים דתיים (31323 – 81323)
- בתי"ס יסודיים ממלכתיים ערביים (31324 – 81324)
- בתי"ס יסודיים חינוך מוכר (31325 – 81325)

חלוקת יחידות המשנה לתת יחידות משנה – (רשות)

ניתן לחלק גם את יחידות המשנה הנ"ל לתת יחידות משנה בנות 6 ספרות כ"א ובדוגמה שלנו נוכל לחלק את יחידת המשנה (81322, 31322) לתת יחידות משנה אשר ייצגו כל אחת בי"ס אחר:

בי"ס יסודי ממלכתי ע"ש ויצמן (818221, 313221)
בי"ס יסודי ממלכתי דתי מימון (813231, 313231)
בי"ס יסודי ממלכתי ערבי אלרשדיה (813241, 313241)
בי"ס יסודי חינוך תורני ע"ש הרשבי (813251, 313251)

סעיפים

סעיפי תקבולים

סעיפי התקבולים חולקו ל – 9 קבוצות עיקריות לפי מקור ההכנסה קבוצות 1 – 8 מייצגות הכנסות עצמיות ואילו קבוצה 9 מייצגת הכנסות משרדי ממשלה, לפי הפירוט להלן:

קבוצת 1 - ארנונות
קבוצת 2 - אגרות
קבוצת 3 - היטלים
קבוצה 4 - שירותים, ושכר לימוד
קבוצת 5 - החזרות
קבוצה 6 - רכוש ומפעלים
קבוצה 7 - השתתפות מוסדות ותרומות
קבוצה 8 - בעלים ע"ה עבודות פיתוח
קבוצה 9 - השתתפות משרדי ממשלה

סעיפי תשלומים

סעיפי התשלומים חולקו ל – 9 קבוצות עיקריות לפי סוגי ההוצאות. להלן פירוט:

קבוצה 1 - 3 - משכורת, שכר עבודה, פנסיה ופיצויים
קבוצה 4 - אחזקת בנינים ואספקת ציוד.
קבוצה 5 - הוצאות מנהליות.
קבוצה 6 - מימון ופירעון מלוות.
קבוצה 7 - הוצאות לפעולות.
קבוצה 8 - השתתפויות, תמיכות ותרומות.
קבוצה 9 - הוצאות חד פעמיות.

סיכום

כפי שהוסבר בסעיף 1.3. לעיל, כל חשבון תקציבי מורכב מ – 7 ספרות חובה ועוד 2 ספרות רשות.

להלן דוגמה:

השתתפות משרד החינוך בהוצאות בתי"ס יסודיים תסומן 313200.920 הוצאות לרכישת ציוד יסודי בבתי"ס יסודיים תסומן 813200.930

למען הסר ספק הננו מבהירים בזאת שמספר חשבון התקציב ימשיך להיות מורכב מתשע ספרות. היינו שש ספרות לסימון יחידות התקציב (מתוכן 4 ספרות ראשונות חובה ושתי ספרות אחרונות רשות) ושלוש ספרות לסימון סעיפי התקציב. בכל

מקרה שהסעיף מורכב רק משתי ספרות ניתן לפי הנוהל המפורט בסעיף 2 לעיל, להשתמש בספרה השלישית. בחוברת המצ"ב מפורטות יחידות התקציב עד לרמה מקסימאלית של ארבע ספרות. שאר הספרות ישמשו את הרשות המקומית על פי שיקול דעתה ובכפוף לאמור בסעיף 2 ו-3 להלן.

תקציבי עזר - 09

הוצאות לשירותים הניתנים על ידי יחידה ברשות המקומית ליתר היחידות ברשות או הוצאה משותפת למספר יחידות נרשמות במסגרת תקציב עזר. את תקציב העזר יש לאזן (לפזר) אחת ל-3 חודשים, ע"י זקיפת הוצאותיו כהשתתפות היחידות מקבלות השרות. השתתפות תרשם בסעיף מיוחד "השתתפות בתקציב העזר".

לוח 22 - תקציבי עזר על פי פרקים וסעיפים

פרקים - תשלומים		סעיפים - תשלומים	
091	גמלאות ופיצויים	391	השתתפות בתקציב עזר גמלאות ופיצויים (091)
092	משרד הרשות ושירותים	492	השתתפות בתקציב עזר משרד הרשות ושירותים (092)
093	מיכון	593	השתתפות בתקציב עזר מיכון (093)
094	אפסנאות ומחסנים	794	השתתפות בתקציב עזר אפסנאות ומחסנים (094)
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)
097	שירותי הסעה והובלה	597	השתתפות בת. עזר שירותי הסעה והובלה מנהליים (790)
		797	השתתפות בתקציב עזר הסעות והובלות תפעול (097)
098	החזקת נכסים ציבוריים	798	השתתפות בתקציב עזר תחזוקה (098)
099	פירעון מלוות	699	השתתפות בתקציב עזר פירעון מלוות

טבלאות לסיכום שיטת מבנה התקציב

חלוקת התקציב ל-10 חלקים

התקציב בנוי ומתחלק ל-10 חלקים: 5 חלקי תקבולים ו-5 חלקי תשלומים. החלקים מיוצגים על ידי הספרה הראשונה מצד שמאל בחשבון התקציב.

איור 10 – חלקי התקציב

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

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

חלוקת חלקי התקציב לפרקים

כל חלק בתקציב מתחלק לפרקי תקציב המיוצגים בחשבון התקציבי בשתי הספרות הראשונות מצד שמאל

איור 11 – פרקי התקציב

השירותים הממלכתיים				3	8
תשלומים		תקבולים			
18	⇒	חינוך	←	31	
82	⇒	תרבות נוער וספורט	←	23	
83	⇒	בריאות	←	33	
84	⇒	רווחה	←	34	
85	⇒	דת	←	35	
86	⇒	קליטת העלייה	←	36	
87	⇒	איכות הסביבה	←	73	
-				-	
-				-	

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

חלוקת הפרקים לפרקי משנה

פרקי התקציב מתחלקים לפרקי משנה פרקי המשנה מיוצגים בחשבון התקציבי בשלוש הספרות הראשונות בצד שמאל.

81	חינוך	31
תשלומים		תקבולים
118	➔ מינהל החינוך	← 311
812	➔ חינוך קדם יסודי	← 213
813	➔ חינוך יסודי	← 313
814	➔ חטיבות הביניים	← 314
815	➔ חינוך על יסודי	← 315
816	➔ חינוך גבוה	← 316
817	➔ שירותים נוספים למוסדות חינוך	← 317
818	➔ חינוך מבוגרים	← 318

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

חלוקת פרקי המשנה ליחידות תקציב

פרקי המשנה מתחלקים ליחידות תקציב יחידות התקציב מיוצגות בחשבון התקציבי על ידי 4 ספרות הראשונות בצד שמאל

813	חינוך יסודי		313
תשלומים			תקבולים
1318	➔	מינהל החינוך היסודי	← 3131
8132	➔	בתי"ס יסודי	← 2313
8133	➔	חינוך מיוחד	← 3133
8134	➔	חוגים לתלמידים מחוננים ומוכשרים	← 3134
8135	➔	ישיבות קטנות ותלמודי תורה	← 3135
8136	➔	חינוך משלים בבי"ס	← 3136
8137	➔	חוות חקלאיות	← 3137
8318	➔	קייטנות לימודיות וחודש לימודים נוסף	← 3138

דוגמה: בחשבון התקציבי 813223.743
 ארבע הספרות הראשונות בצד שמאל 8132 הן יחידת התקציב בתי-ספר יסודיים
 בפרק משנה 813 – חינוך יסודי,
 בפרק 81 – חינוך,
 בחלק 8 – שירותים ממלכתיים.

חלוקת יחידות התקציב ליחידות משנה (לא חובה)

כל רשות רשאית לתת פירוט משנה לפי צרכיה ליחידות התקציב המתחלקות ליחידות משנה ספרות הנמצאות בצד שמאל של חשבון התקציב.

8132	בתי"ס יסודיים	1312
תשלומים		תקבולים
12318	⇒ מינהל בתי"ס היסודי	← 31321
81322	⇒ בתי"ס יסודיים ממלכתיים	← 22313
81323	⇒ בתי"ס יסודיים ממ"ד	← 31323
81324	⇒ בתי"ס יסודיים ממלכתיים ערביים	← 31324
81325	⇒ בתי"ס יסודיים חינוך מוכר	← 31325

דוגמה: בחשבון התקציב 813223.743
 חמשת הספרות הראשונות בצד שמאל 81322 (בלוד) -
 הן יחידות המשנה בתי"ס יסודיים ממלכתיים,
 בתוך יחידת התקציב 8132 - בתי"ס יסודיים,
 בתוך פרק המשנה 813 - חינוך יסודי,
 בתוך פרק 81 - חינוך
 בתוך חלק 8 השירותים הממלכתיים.

חלוקת יחידות משנה לתת יחידות משנה (לא חובה)

כל רשות רשאית לתת פירוט נוסף ליחידות המשנה לפי צרכיה המיוחדים המיוצגים ע"י 6 ספרות הנמצאות בצד שמאל לנקודה בחשבון התקציבי זו חלוקת המשנה התקציבית המקסימאלית המותרת.

81322	בתי"ס יסודיים ממלכתיים (בלוד)		31322
תשלומים			תקבולים
122318	➔	בי"ס יסודי ממלכתי ע"ש ויצמן	← 313221
813222	➔	בי"ס יסודי ממלכתי ע"ש אשכול	← 222313
813223	➔	בי"ס יסודי ממלכתי ע"ש ספיר	← 313223
813224	➔	בי"ס יסודי ממלכתי ע"ש ז'בוטינסקי	← 313224
813225	➔	בי"ס יסודי ממלכתי ע"ש מעפילים	← 313225
813226	➔	בי"ס יסודי ממלכתי ע"ש הבנים	← 313226
813227	➔	בי"ס יסודי ממלכתי ע"ש הרצליה	← 313227
822318	➔	בי"ס יסודי ממלכתי ע"ש שלום עליכם	← 313228
922318	➔	בי"ס יסודי ממלכתי ע"ש ביאליק	← 313229

דוגמה: בחשבון התקציב 813223.743
 חמשת הספרות הראשונות בצד שמאל 81322 (בלוד) הן יחידות המשנה בתי"ס יסודיים ממלכתיים
 בתוך יחידת התקציב 8132 – בתי"ס יסודיים
 בתוך פרק המשנה 813 – חינוך יסודי,
 בתוך פרק 81 – חינוך
 בתוך חלק 8 השירותים הממלכתיים.

סעיפי תקבולים

סעיפי התקבולים חולקו ל - 9 קבוצות עיקריות הממוינות לפי מקור ההכנסה.
קבוצות 1-8 מייצגות הכנסות ממקורות עצמיים ואילו קבוצה 9 מייצגת הכנסות ממשרדי ממשלה.

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

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

סעיפי תשלומים

סעיפי התשלומים חולקו ל - 9 קבוצות עיקריות לפי סוג ההוצאה על ידי הספרה הראשונה מצד שמאל בחשבון התקציב.

סעיפי תשלומים				
1	➔	שכר לפי תקן		
2	➔	שכר ללא תקן		
3	➔	פנסיה ופיצויים		
4	➔	תחזוקת בנינים אספקה וציוד		
5	➔	הוצאות מנהליות		
6	➔	מימון ופירעון מלוות		
7	➔	הוצאות לפעולות		
8	➔	השתתפויות תמיכות ותרומות		
9	➔	הוצאות חד פעמיות		

דוגמה: בחשבון התקציב 813223.743

הספרה 7 מימין לנקודה מייצגת את הסעיף חשבון הוצאות לפעולות

והספרות 43 מימינו מפרטות אותו - רכישת כלים, מכשירים וציוד

תקציב מצוי ורצוי

1. נקדים ונאמר שאנו דנים בתקציב ברמת המיקרו, דהיינו בבעיות הקשורות בניהול התקציב ברשות מקומית כאשר במונח "תקציב" אנו כוללים את כל מכלול התהליכים הפעולות והמסמכים הקשורים בהכנת התקציב ובביצועו, כמו ההנחיות להכנת התקציב, הצעת התקציב, דברי ההסבר לתקציב ומערכת הדיווח הקשורה בו.
2. המצב המצוי כיום מצביע על מספר ליקויים בולטים בתהליך כמו:
 - היעדר הגדרה אופרטיבית של יעדים או של תפוקות כוללות והיעדר סדר עדיפויות ברור
 - היעדר מידע שיטתי של מימוש היעדים והתפוקות של הרשות/האגף/המחלקה/היחידה
 - מידע לקוי באשר לעלות של פעולות הרשות
 - מערכת מידע ומערכת דיווח לקויות באשר לביצוע הפעולות והתוכניות
 - היעדר התייחסות להשלכות לטווח ארוך של הפעולות המופיעות בתקציב
 - תיאום לקוי – ולפעמים אף היעדר תיאום – בין פעילויות התורמות להשגת אותה משימה
 - שימוש מועט – אם בכלל – של ניתוח עלות תועלת או עלות אפקטיביות בתהליך הכנת התקציב
 - מיעוט רעיונות חדשים וחדשניים בתהליך ייזום תוכניות ופרויקטים
 - היעדר בדיקה תקופתית ממוסדת של הפעולות והתוכניות
 - ריכוזיות רבה באשר להכנת התקציב ולביצועו
 - אי בהירות בנוגע לאחריות המנהלית לביצוע התוכניות והפעולות הנכללות בתקציב
 - ריבוי סעיפים ופריטים, המקשים על הבנת התקציב ומונעים התייחסות כוללת והתרכזות בעיקר ומרוב עצים (פרטים) לא רואים את היער (המטרה)
 - נוקשות תקציבית שאינה מעודדת מנהלים לנקוט יוזמה ומקשה עליהם להסתגל במהירות לתנאים הסביבתיים המשתנים

עקרונות של מערכת תיקצוב רצויה

- א. שתהיה רב ממדית המוצבת ממערכות משנה של היחידות השונות.
- ב. סידרת מסמכים שתהווה חלק מהתקציב המכוונת לדרג הבכיר ולהנהלה.
 1. ממוקדת על התפוקות העיקריות ומראה את העלות הכוללת שלהם.
 2. תתייחס לכל התחום ולא רק לחלקה של היחידה אלא גם ליחידות האחרות.
 3. תציג מידע לטווח ארוך תוך ציון מידת מימוש התפוקות ועלותו.
 4. תהיה מבוססת שהתיקצוב ישולב עם התכנון.
 5. תאפשר ראייה כוללת של המשימות העיקריות ותהיה תמציתית וסלקטיבית.
 6. תבטיח תיאום ע"י הצגת הפעילויות המתבצעות ע"י מספר יחידות לאותה תכלית.
 7. תבוסס על ניתוח שיתייחס למדדי השכלולים לפעילויות, יישום אפשרויות חדשות ופיתוח אמות מידה להערכתם.
 8. להקים יחידות מיוחדות לביצוע הניתוחים הנ"ל.
- ג. מערכת מידע נוספת לדרגי הניהול האופרטיבי שמאפייניה יהיו:
 1. הצגת מידע לפי יחידות ארגוניות ותת-יחידות על לרמה הנמוכה ביותר.
 2. המידע ימוקד על "תוצאות" ויצוין 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 תהיינה כפופות למנהלי היחידות.

ד. תובטח התאמה בין מערכות המידע השונות ברשות.

יתרונותיה של השיטה המוצעת הן בראיית התיקצוב ככלי ניהולי, בשילוב התיקצוב עם התכנון. שילוב אפקטיבי של דרגי הניהול בתהליך התיקצוב, מבטיח חלוקת עבודות רציונאלית ומגדירה תחומי אחריות וסמכות ברורים ומאפשרת גמישות גדולה יותר בהפעלת שיקול הדעת ותורמת להגברת הביזור.

תהליך התיקצוב

שלב בהכנת התקציב

- התקציב יכול לשמש ככלי תכנוני חשוב להשגת יעדי הרשות.
להשגת מטרה זו מוצע להכין את הצעת התקציב בשלושה שלבים:
1. הגדרת מדיניות הפעולה – באחריות הנהלת הרשות.
 2. הצעת תוכניות הפעולה – באחריות מנהלי המחלקות והיחידות.
 3. פירוט הצעת התקציב – באחריות הגזברות.

הגדרת מדיניות הפעולה

- הגדרת מדיניות הפעולה הנה באחריות הנהלת הרשות.
- משמעותה של המדיניות הנה התהליך הקובע שתוך X שנים רוצים להגיע למצב מסוים, כך שעל מסמך המדיניות להציג בפני צוות התכנון והביצוע (מחלקות ויחידות הרשות) את המטרות והנושאים העיקריים אותם רוצה הרשות להשיג בפרק זמן הנדון. המדיניות אינה עדיין בסיס לפעולה מאחר ואותה יש לתרגם למונחי תכנון רב-שנתי שיפורטו בהמשך.
- דוגמאות למדיניות העשויות להתאים לעיר מסוימת:
- יש לתכנן את פיתוח השירותים בעיר לאוכלוסייה של כ-100,000 תושבים עד שנת 20XX.
 - בעקבות הקמת מרכז הי-טק בעיר, יש להדגיש את לימודי המחשב במערכת החינוך.
 - עקב הצורך לצמצם את מצבת כוח אדם הרשות לייעל את העבודה, יש להפנות משאבים למכשור מיכון מיחשוב פעולות הרשות, זו משמעותה של מדיניות ואת זה תספק הנהלת הרשות למערכת המתכננת והמבצעת. הצוות המתכנן והמבצע (מחלקות ויחידות הרשות) יתרגמו את מסמך המדיניות לתוכניות פעולה בתוכנית הרב שנתית ובתכנון מפורט בתוכנית השנתית.

התוכנית הרב שנתית

- התוכנית הרב שנתית צריכה לכלול מידע תוכנית על הפרויקט עם לוח הזמנים. תקציב רב שנתי של התוכניות השונות ודרישות כוח אדם לביצועם. התוכנית הרב שנתית קושרת בין מדיניות לתוכנית השנתית.
- המוצר החשוב ביותר של התוכנית הרב-שנתית הן 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. התוכנית חייבת להיות תוכנית גמישה ולא להיכנע לניסיונות להכין תוכנית רב שנתית קשוחה ומדויקת.
- התוכנית אינה מיועדת להתבצע במדויק ויש בה הרבה מחוסר השלמות.
- התוכנית הרב שנתית הנה בעיקר מסגרת אינפורמטיבית. תהליך הכנתה הוא תהליך של ניסוי ותהיה, תהליך החוזר על עצמו ללא הפסק, בכל סיום שנה למעשה נעשה היזון חוזר על התוכנית הרב שנתית וזה 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. איזה פרויקטים יכנסו לעבודה בטווח השנים שמדובר עליו?
 2. אילו משאבים תקציביים עומדים לרשות בכל פרויקט (במונחים ריאליים)?
 3. איזה כוח אדם דרוש לכל פרויקט?
 4. כיצד תכנון המחלקה משתלב עם המחלקות האחרות?
- אחר שנקבעו הפרויקטים השונים המתוכננים, להתבצע במסגרת התוכנית הרב שנתית, תקבע הנהלת הרשות את סדר

העדיפויות בביצוע התוכניות השונות במיוחד בימים אלו של צמצום משאבים העומדים הרשות לביצוע התוכניות השונות. 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 במכלים לפינוי אשפה במכולות.
2. מיכון המערך הכספי והמערך ההנדסי של הרשות.
3. החלפת צי כלי הרכב של הרשות של שנות ייצור 20XX ומטה.

התוכנית השנתית

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 הרשות לשנת הכספים הנדונה. התוכנית צריכה להיות בנויה על פי הנחיות של הנהלת העיר. על ההנחיות לכלול קביעת סדר עדיפויות, הגדרת יעדים לשנה הבאה והנחיות למחלקה כיצד לפעול תחת סדרי עדיפויות ויעדים אלה.

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

המחלקות והיחידות צריכות לתרגם את מסמך היעדים של הנהלת הרשות 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 הרשות, אנו מגיעים לשלב האחרון בהכנת התקציב והוא תרגום תוכניות הפעולה למונחים כספיים.

המסגרת הכספית הכוללת של כל התוכניות ומקורות המימון, התקציב השנתי, המוכן בהתאם לעקרונות שהוסברו לעיל מהווה במהלך השנה כלי עבודה ובקרה של ביצוע תוכניות הפעולה שהותרו בתחילת השנה התקציבית.

הגורמים המעורבים בתהליך התיקצוב

בתהליך התיקצוב מעורבים גורמים רבים:

1. משרד הפנים: במתן הנחיות כלליות להכנת התקציב וכן בקביעת מסגרת תקציב מחייבת הרשות המקומית, או בקביעת גובה המענק לאיזון המאוסר לרשות.
2. המשרדים הייעודיים: משרד החינוך, משרד הרווחה, משרד הבריאות ועוד, בקביעת, היקף השתתפותם במימון הפעולות שבאחריות משרדיהם בתחום הרשות.
3. הנהלת הרשות: בקביעת מדיניות פעולה בתחומי פעולות הרשות.
4. מנהלי האגפים / מחלקות / יחידות הרשות: בהכנת תוכניות פעולה (שנתיות ורב שנתיות) ליישום המדיניות שנקבעה ע"י הנהלת הרשות.
5. גזבר הרשות: גזבר הרשות אחראי על תהליכי התיקצוב כולו ומלווה אותו מתחילתו ועד סיומו. הגזבר משמש כיועץ, כמנחה, מדריך ומתאם לביצוע כל הפעולות הקשורות לתיקצוב. כמו כן מסייע הגזבר בעזרת מחלקת התקציבים ברשות למנהלי האגפים והיחידות לתרגם את תוכניות הפעולה למונחים כספיים.
6. מועד הכנת התקציב: סעיף 206 לפקודת העיריות וסעיף 34 א' לפקודת המועדות המקומיות קובעים כי על כל רשות מקומית להכין תקציב עבור כל שנת כספים, לא יאוחר מחודשיים לפני תחילתה של שנת התקציב, ולאשרו עד ליום תחילתה של שנת הכספים שאליו הוא מתייחס.

רשויות איתנות (על פי סעיף 232 א' לפקודת העיריות) –

לצורך מעקב ובקרה מחויבות הרשויות שהוגדרו כאיתנות, בהתאם לאמור, להטעין את תקציבן במערכת הדיווחים. בנוסף, רשויות אלו אחראיות לפרסום תמצית התקציב הרגיל ברשימות בממשק ישיר מול הגורם הרלוונטי במשרד המשפטים, יתר הכללים לגבי הכנת התקציב, מתכונתו ועריכתו חלים עליה כמו על כל רשות אחרת.

רשויות יציבות –

למרות ההקלות בחובת הדיווח ולאור הבקרה והמעקב, על הרשות לעבוד על פי הכללים לגבי הכנת התקציב, מתכונתו ועריכתו אשר חלים עליה כמו על כל רשות אחרת.

על פי חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004, על הרשות המקומית לסיים את אישור תקציבה תוך שלשה חודשים מיום קבלת תקציב המדינה בכנסת.

שר הפנים רשאי לדחות את המועד להגשת תקציב הרשות לתקופה נוספת של עד 3 חודשים, אולם עליו לעשות זאת בתוך התקופה (כלומר: על הרשות לפנות בתוך התקופה הזו לשר ולבקש ממנו את דחיית המועד, כך שהוראת שר הפנים על דחיית המועד תגיע בתוך המועד המקורי שנקבע בחוק). שר הפנים רשאי לדחות את המועד להגשת התקציב, רק אם שוכנע כי קיים סיכוי של ממש, שהרשות תאשר את תקציבה בתוך תקופת ההארכה, וכי אי דחיית המועד עלולה להביא למצב בו יפגע הניהול הכספי התקין של הרשות, או שיגרם לה גירעון שוטף של למעלה מ-10%.

רשות מקומית שהגישה את תקציבה בתוך המועד המאושר, או בתוך זמן הארכת המועד כפי שאישר לה שר הפנים, ותקציב זה לא אושר על ידי השר, על השר לקבוע לרשות מועד חדש לתקופה שלא תעלה על 30 יום, כדי לתקן את תקציבה.

רשות שלא תאשר ותגיש לשר הפנים את תקציבה עד המועדים הנ"ל, או רשות שהוטל עליה לתקן את תקציבה והיא לא הגישה לשר הפנים את התיקון עד למועד שנקבע לה, על שר הפנים להורות על סיום כהונת המועצה, או המועצה והעומד בראשה, ולמנות תוך 14 ימים ועדה שתמלא את מקומם.

תהליך התיקצוב מתחיל זמן רב לפני כן ואינו מסתיים עם אישור התקציב אלא ממשיך 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 התיקצוב של השנה הבאה.

הכנת התקציב – עקרונות

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

1. יש לפעול תוך התאמה מלאה בין המבנה הארגוני-תקציבי ברשות לבין תהליך הכנת התקציב.
2. תהליך הכנת התקציב צריך להתבצע תוך גמישות מרבית בהפעלת בעלי התפקידים ברשות, ואפשרות טיפול בקשיים המתגלים לאורך הפעלת תהליך התיקצוב.
3. תהליך הכנת התקציב חייב לתת ביטוי כספי למשמעותן הכמותית של מטרות פעילות הרשות, כפי שהוגדרו על ידה.
4. תהליך בניית התקציב צריך להיות שיטתי, לוגי ומפורט כך שיאפשר התייחסות וניתוח סעיפיו השונים בכל דרך רצויה.
5. על התקציב, בעריכתו הסופית, להיות בנוי כך שיאפשר להשתמש בנתוניו השונים לצורך השוואת הביצוע בפועל, לאורך השנה לתכנון, וזיהוי סטיות ממנו.

הכנת התקציב – דרך העבודה

הפעלת התכנון התקציבי כך שיממש את העקרונות הנזכרים, מחייבת מספר שלבים מקדימים. אחדים מהשלבים הינם שלבים פורמאליים, המעוגנים בחוק, למשל שראש הרשות הוא המגיש את התקציב שקיבל מהגזבר, לאישור המליאה.

שלבים אחרים הינם 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 כמוזן מבלי לפגוע בהיררכיה החוקית של הכנת התקציב.

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

רשימת הפעולות המקדימות מכילה בעיקרה שני סוגי פעילויות:

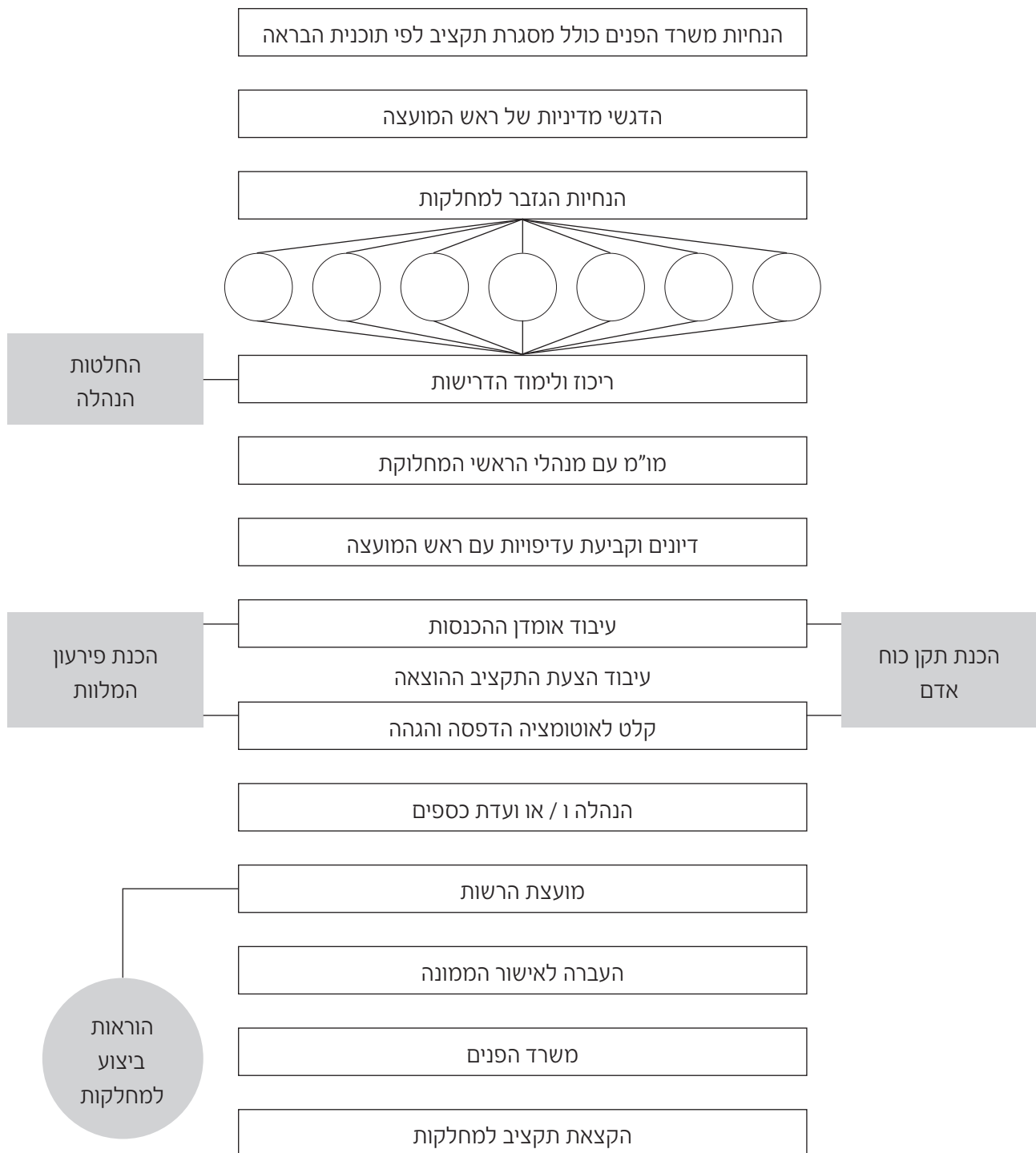
- א. פעילויות בעלות אופי פוליטי שהחלטות בעניין צריכות להתקבל על ידי הדרג הפוליטי-הנבחר ברשות.
- ב. פעילויות בעלות אופי טכני – שעיקרן מימוש ההנחיות הפוליטיות לכלל נתונים טכניים המוכרים לדרגי הביצוע הבסיסיים ברשות.

פירוט הפעולות המקדימות להכנת התקציב:

1. גיבוש מדיניות – על מליאת הרשות לגבש את עיקרי מדיניות הרשות לשנת התקציב הנדונה.
2. הקמת קבוצת עבודה להכנת הצעת התקציב והגשת טיוטה ראשונה לידי הגזבר, הממונה על עריכת התקציב. עיקר פעולתה של קבוצת עבודה זו תתמקד ב"תרגום" עקרונות המדיניות והיעדים שנקבעו על ידי הנהלת ברשות לכלל נוהלי תוכנית עבודה.
3. קביעת "סך" המשתתפים בתכנון, זאת אומרת מהו אותו דרג שממנו יחל איסוף נתוני האינפורמציה, והזרמתם "כלפי מעלה", ביחס לפעילויות הצפויות בתוכנית העבודה, שבבסיס התקציב המתהווה.
4. בחירת דרך בניית התקציב.

פעולות בשלב גיבוש הכנת הצעת התקציב

1. תדריך ראשי האגפים והמחלקות בנושאים הבאים:
 - הנחיות לגבי התקציב כפי שהתקבלו ממשרדי הממשלה (פנים, חינוך וכו') ומהמליאה.
 - ביטוי הכספי/תקציבי של שיטות תוכנית העבודה כפי שנקבעה על ידי הנהלת הרשות.
 - אפיון סוג המידע הנדרש מכל בעל תפקיד.
 - קביעת נוהלי איסוף המידע הנדרש מבעלי התפקידים.
 2. איסוף הדרישות התקציביות מבעלי התפקידים.
 - קביעת הסכומים הקשיחים המחייבים "שריון" תקציבי מוקדם על פי רמת הפעילות המוגדרת בחוק. (פירעון מלוות, תקציבי רווחה, חינוך, תברואה וכו').
 - ריכוז דרישות התקציב של כל אחת מיחידות הרשות, כפי שהוגדרו על ידה.
 - בחינה וניתוח של הדרישות המתקבלות, לאור מדיניות הרשות, ושיבוץן על פי סדר הקדימויות שנקבע. תהליך זה ילווה בסבב שיחות למוד והבהרה עם מגישי הדרישות.
 - גיבוש טיוטת הצעת התקציב.
- בסיומו של סבב השיחות תקבע קבוצת העבודה את טיוטת הצעת התקציב שערכה ותגיש אותה לדיון מקדים בועדת הכספים או הנהלת הרשות כפי שנקבע בחוק.
- בסיומו של התהליך, יגיש גזבר הרשות את הצעת התקציב לראש הרשות כאשר הוא בנוי על בסיס מדיניותה המוצהרת של הרשות, ומאוזן מבחינה תקציבית על פי המקורות הצפויים למימוש.
- להלן הצעת תרשים זרימה מומלץ המבטא את השלבים השונים בהכנת התקציב הרגיל הרשות:



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 מנהלה וכדומה).
- ב. **ריחוק** – מרחק הרשות המקומית ממרכז עירוני גדול משפיע על ההובלה וההסעות.
- ג. **מרכזיות** – ברשות הנמצאת במרכז נהנית משיתוף פעולה עם רשויות סמוכות.
- ד. **המעמד הסוציו אקונומי של האוכלוסייה** – כאשר יש יכולת תשלום גבוהה לתושבים, יש אפשרות להעלות את הארנונה על פי הכללים ולספק שירותים ברמה טובה יותר.
- ה. **אזור 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 לביטחון.
- ז. **פיתוח ציבורי מואץ והקמת מוסדות ציבור חדשים** – יביא להגדלת ההוצאות בתקציב.
- ח. **מצב/גיל הסביבה הבנויה** – ככל שהאזור מיושן יותר הוא גורם להוצאות גדולות בתקציב הרגיל, כגון עלות גבוהה של הטיפול בנושא תברואה, תחזוקת כבישים הרוסים, צנרת מים פגומה, צנרת ביוב מיושנת ומדרכות הרוסות.
- ט. **מעמד עיר עולים** – מאפשר חיוב של 100% ארנונה נכסי מדינה.
- י. **גודל אוכלוסייה** – הוספת שכונות חדשות, קליטת עולים, שינוי תכניות מתאר (בניה לגובה וכו') עשויים להגדיל את ההכנסות מארנונה מחד, וכן את המענק ממשרד הפנים.
- 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. ההצעות תועברנה ללא תוספת התייקרות חזויה, זו תחושב ע"י מחלקת התקציבים.
- ז. סעיפי השכר (310 ו 110), יתוקצבו ע"י מחלקת תקציבים.
- ח. את ההצעות יש להגיש עד לתאריך שיקבע ע"י הגזבר.
- ט. טפסים לשימושך למילוי הנתונים כאמור מצורפים בחוברת זו.
- י. השימוש בסעיפי התקציב הנו עפ"י הרשימות בחוברת מבנה התקציב של משרד הפנים.
- יא. כל יחידה תקציבית תגיש עם הצעת התקציב את הפרטים הבאים:

- מבוא כללי, דברי הסבר ונתונים סטטיסטיים על האגף.
- מבנה ארגוני של האגף.
- רשימת יחידות התקציב של האגף.
- רשימת מקומות פעילות האגף.
- רשימת עובדי האגף.
- רשימת עובדים באמצעות גופים אחרים.
- רשימת יועצים, חברות ונותני שירותים לאגף.
- רשימת חוזים שנתיים לאספקת שירותים לאגף.

עונתיות שנתית בתקציב הרגיל

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

- א. הפעלת בריכות שחייה ומזנון בבריכה בקיץ.
- ב. הפעלת חוף ים בעונה מסוימת.
- ג. חגיגות יום העצמאות, חגיגות יובל וכדומה.
- ד. תחזוקה והוצאות חד פעמיות לפתיחת גנים (בתי ספר ובקיץ).
- ה. הפעלת בתי ספר וגנים 10 חודשים בשנה בלבד.
- ו. הפעלת קייטנות בקיבוץ.
- 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. השקית 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 וכדומה).
- יט. שימוש בקבלנים עונתיים.
- כ. הסעות תלמידים בחודשי הלימודים בלבד.

התהליך	לוח זמנים
הגשה לדיון במליאת הרשות	לא יאוחר מחודשיים לפני תחילת שנת הכספים
משלוח הצעת התקציב לחברי הרשות	10 ימים לפחות לפני קיום הדיון במליאת הרשות
קיום דיון במליאת הרשות	לא יאוחר משבועיים מיום הגשתה
אישור התקציב	לא יאוחר מתחילת שנת הכספים
לוח זמנים לאישור התקציב ע"י משרד הפנים	עד חודשיים מאשורו והגשתו על ידי ברשות
על פי חוק המדיניות הכלכלית שהתקבל בשנת 2004	
הגשת התקציב המאושר למשרד הפנים	תוך 3 חודשים מיום אישור תקציב המדינה בכנסת. השר רשאי (בתוך התקופה) להאריך את המועד בעוד 3 חודשים.
הגשת תיקונים לתקציב ע"פ הוראות משרד הפנים	עד למועד שקבע השר, שלא יעלה על 30 יום.

הכנת התקציב – דברי הסבר

יש להכין הצעת תקציב ודברי הסבר להצעה, כמו כן יש לתמוך את הנתונים הכספיים גם בנתוני כוח אדם ונתונים פיזיים אחרים. החל מ-1994 ואילך יש להכין ולאשר את פירוט תקן כוח האדם שיועסק ברשות המקומית. פירוט התקן יכלול מספר משרות לכל סעיף תקציב של שכר.

דיון בוועדת כספים / וועדת הנהלה

הצעת התקציב תובא לדיון בוועדת הנהלה/כספים.

חלוקת הצעת התקציב לחברי מליאת הרשות

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

מועד התכנסות מליאת הרשות

לפי החוק, הדיון, צריך להתקיים חודשיים לפני תחילת שנת הכספים – דהיינו לכל המאוחר ב-31 לאוקטובר בכל שנה.

קיום דיון מיוחד בתקציב (ישיבה שלא מן המניין)

הדיון בתקציב ברשות מהווה דיון מיוחד ונפרד משאר דיוני ברשות. 1/3 מחברי המועצה יכולים לבקש שהדיון יארך לא פחות מ-8 שעות (ובכך יתפרס על פני שתי ישיבות).

אישור הצעת התקציב במליאת הרשות

1. התקציב המאושר ע"י מליאת הרשות יועבר לאישור שר הפנים.
2. במקרים שהמועצה אינה מגיעה לתמימות דעים, ואינה מאשרת את התקציב, עד ששנת התקציב החלה, הרשות רשאית להוציא 1/12, בהשוואה לסעיפי שנת התקציב הקודמת, ובאין שנה קודמת, בהשוואה להצעת התקציב המאושרת האחרונה (בצרוף תוספת מקדמים שהותרו על ידי השר).
3. משמעות הגבלת סעיף 2 היא, שלא ניתן להוציא כספים עבור סעיפים תקציביים שלא היו אשתקד.

אישור משרד הפנים

משרד הפנים יכול לאשר או לדחות פרטים בהצעת התקציב, כמו כן, הוא יכול להוסיף פרטים בהצעה, אם זה נובע משיקולים שהם טובת הכלל.

פרסום התקציב ברשומות

תמצית התקציב מתפרסמת בעיתון הממשלה הרשמי (רשומות).

המעמד החוקי של התקציב

לאחר שהתקציב אושר הוא מהווה מסמך משפטי מחייב בכפוף לחוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985. כאשר יש סתירה בין מדיניות הרשות, לבין חוק יסודות התקציב, החוק יגבר. הגבלות החוק מתייחסות לתקן כוח אדם, לאי ביצוע הוצאות מעבר לתקציב ולקבלת אשראי על פי הנהלים המקובלים.

אחריות ראש הרשות והגזבר לאי חריגה מהתקציב

על פי תיקון חוק יסודות התקציב מ-27/3/91 נקבע שיש אחריות משותפת לראש הרשות והגזבר על ביצוע חריגות ועל הפעלה נכונה של הכללים על פי החוק.

הפעלת התקציב

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

שינויים בתקציב

את התקציב השנתי מכינים ומאשרים בהתאם לעקרונות, שהוסברו לעיל. התקציב מהווה במהלך השנה כלי עבודה ובקרה של ביצוע תוכניות העבודה, שהותרו בתחילת השנה התקציבית. עם זאת, רשאית הרשות להחליט על שינויים בתקציב השנתי, בעקבות אירועים שונים והשתנות בצרכים ועדיפויות במהלך השנה.

- העברות מסעיף לסעיף (אין שינוי בסה"כ התקציב).
- תוספת תקציב (תקציב מילואים).

העברות מסעיף לסעיף, הן שינויים בתקציב השנתי המאושר, באופן שסה"כ כל התוספות לסעיפים תהיינה שוות בדיוק לסה"כ ההפחתות מסעיפים, דהיינו השינוי נטו בתקציב יהיה אפס. תוספת ו/או הפחתה בסעיף מסוים שאינה עולה על 20% מהסכום המאושר לאותו סעיף, ניתן לבצע ללא אישור השר (באישור מליאת הרשות). במקרים אחרים, חובה להגיש את השינויים המבוקשים לאישור מליאת הרשות ולקבל אישור משרד הפנים לשינוי. משאושרו השינויים בסעיפים ע"י שר הפנים, יהפוך התקציב המעודכן לתקציב המאושר של הרשות. תוספת תקציב (תקציב מילואים) הוא שינוי בתקציב המאושר, אשר מצביע על גידול בהכנסות מול גידול בהוצאות, כססה"כ

התוספת שומרת על תקציב מאוזן. שינויים אלו חייבים לקבל אישור מליאת הרשות ואישור שר הפנים. יש אפשרות להגיש לאישור תוספת תקציב (תקציב מילואים), הכוללת גם העברות מסעיף לסעיף, וכן הקטנות בהכנסות מסוימות, מול הקטנות בסעיפי הוצאה מסוימים, או כל אפשרות משולבת אחרת, כך שסה"כ השינוי בתקציב ישמור על תקציב מאוזן לאחר השינוי, שינויים אלה יש להגיש למשרד הפנים, 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 לסכום המוצע.
- וכן יש לציין את סה"כ השינויים נטו בהכנסות, והשינויים נטו בהוצאות.

תקציב המילואים ו/או העברות מסעיף לסעיף יוגשו ע"י ראש הרשות לועדת הכספים/הנהלה ואח"כ לאישור מליאת הרשות. המועצה תחל בדיוניה בהצעה לשינויים לא יאוחר משבועיים מיום הגשתה. לאחר אישור המועצה יועברו השינויים המאושרים לאישור שר הפנים. באם לא אישרה המועצה את השינויים בתקציב תוך חודשיים מיום שהוגשו לה, רשאי ראש הרשות להגיש את ההצעה לאישור שר הפנים, בצרוף הפרוטוקול משיבות במועצה בהן היא דנה בהצעה, אם דנה.

על פי הוראות חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004, ראש רשות שראה באחד הדו"חות הרבעוניים שהוגשו לו על ידי הגזבר, כי המשך פעילותה של הרשות על פי התקציב המקורי, יביא את הרשות למצב של גירעון שוטף, עליו להורות לגזבר להכין תקציב מילואים לרשות בתוך 30 יום, ולהגיש את התקציב הזה לאישור המועצה. על המועצה לאשר תקציב זה תוך 21 יום מיום שהוגש לה לאישור, לא אישרה המועצה תקציב זה רשאי יגיש ראש הרשות את התקציב לאישור שר הפנים, בצירוף פרוטוקול ישיבת המועצה בה דנו בתקציב זה, והשר רשאי לאשר את תקציב המילואים ללא אישורה של המועצה.

מעקב תקציבי

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

- ישנה חשיבות לקיום מעקב תקציבי ברשות 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.

שריון תקציבי

שריון תקציבי היינו רישום הוצאה צפויה במערך השריונים (במחשב או באופן ידני) בשלב מוקדם ככל האפשר, 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, הקצבה, פרויקט, מבצע וכו' נדרשת להעביר להנהלת החשבונות הזמנה המפרטת את ההוצאה הצפויה, היקפה ופרטים על המרכיבים הכספיים בה. ההזמנה טעונה אישור הגזברות. ללא אישור כזה אין לה תוקף.

הנהלת החשבונות תשרין (במחשב) את ההוצאה הצפויה על סמך ההזמנה המאושרת שקיבלה, בהתאם למסמכים ולוחות הזמנים המפורטים בהם.

במקרה שההוצאה הצפויה גדולה מיתרת התקציב לשריון העומדת לזכות הסעיף התקציבי, אין לאשר את ההזמנה. מערך השריונים אינו מאפשר את ביצוע השריון במקרה שהחשבון עולה על ההזמנה המאושרת. על מנהל החשבונות להתייעץ

עם הגזבר על המשך הטיפול עפ"י האפשרויות הבאות:

- בקשה לתוספת תקציב (תקציבים)
- בקשה להעברה מסעיף לסעיף (תקציבים)
- להחזיר החשבון החורג למנהל היחידה.

דו"חות כספיים

בהתאם לתקנות ולהנחיות, הרשות המקומית מחויבת להכין:

1. **דו"ח חודשי** – להגישו לראש הרשות עד 25 לחודש שאחריו. ההנחיות הכנת דו"ח חודשי זהות להכנת דו"ח רבעוני, למעט העובדה שבדו"ח חודשי אין צורך להכין את דף המאזן.
2. **דו"ח רבעוני מדי שלשה חודשים** – ההנחיות להכנת דו"ח רבעוני מבוססים על חוזר רואה חשבון לעיריות מ-14/2/93.
3. **דוח כספי שנתי** – יש להכין את הדו"ח הכספי הסוף שנתי ולהגישו עד סוף מאי של השנה שלאחר שנת הדו"ח. ההנחיות לעריכת דו"ח כספי סוף שנתי כולל דוגמה נמצאות בחוברת שהוצאה על ידי לשכת רואה חשבון לעיריות בחודש דצמבר 1987 שנקראת "הנחיות להנהלת חשבונות ודוח כספי ברשויות המקומיות".

אישור התקציב במועד – תיקון בחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004

על פי חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004, על הרשות המקומית לסיים את אישור תקציבה תוך שלשה חודשים מיום קבלת תקציב המדינה בכנסת³¹.

שר הפנים רשאי לדחות את המועד להגשת תקציב הרשות לתקופה נוספת של עד 3 חודשים, אולם עליו לעשות זאת בתוך התקופה (כלומר: על הרשות לפנות בתוך התקופה הזו לשר ולבקש ממנו את דחיית המועד, כך שהוראת שר הפנים על דחיית המועד תגיע בתוך המועד המקורי שנקבע בחוק). שר הפנים רשאי לדחות את המועד להגשת התקציב, רק אם שוכנע כי קיים סיכוי של ממש, שהמועצה תאשר את תקציבה בתוך תקופת ההארכה, וכי אי דחיית המועד עלולה להביא למצב בו יפגע הניהול הכספי התקין של הרשות, או שיגרם לה גירעון שוטף של למעלה מ-10%.

רשות מקומית שהגישה את תקציבה בתוך המועד המאושר, או בתוך זמן הארכת המועד כפי שאישר לה שר הפנים, ותקציב זה לא אושר על ידי השר, על השר לקבוע לרשות מועד חדש לתקופה שלא תעלה על 30 יום, כדי לתקן את תקציבה.

רשות שלא תאשר ותגיש לשר הפנים את תקציבה עד המועדים הנ"ל, או רשות שהוטל עליה לתקן את תקציבה והיא לא הגישה לשר הפנים את התיקון עד למועד שנקבע לה, על שר הפנים להורות על סיום כהונת המועצה, או המועצה והעומד בראשה, ולמנות תוך 14 ימים ועדה שתמלא את מקומם.

התקציב הבלתי רגיל (תב"ר, תקציב פיתוח)

הגדרה כללית

כפי שנזכר במבוא, קיים במערכת הכספים המוניציפאלית, בצד התקציב הרגיל, סוג נוסף של תקציב הוא התקציב הבלתי רגיל (תב"ר). התב"ר המשמש למימון ביצוע פרויקטים חד פעמיים, שנמשכים לעיתים מעבר לשנת תקציב אחת, ההיקפים הכספיים של התב"רים והעובדה שהם עשויים להמשיך מספר שנים, מחייבים דרכי הפעלה ותיקצוב שיבטיחו ויאפשרו תכנון,

31 כאשר נערכו בחירות לראשות העירייה בתוך תוקפת זמן של 6 חודשים קודם לאישור תקציב המדינה, הזמן הקובע לבגשת תקציב הראשות יהיה בתוך 6 חודשים מאישור תקציב המדינה.

בקרה ופיקוח הדוקים.

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

הגדרה

תב"ר (=תקציב בלתי רגיל) – הינו תקציב חד פעמי לפרויקטים הנושאים אופי של עבודות פיתוח ומוגדרים כהשקעה (השקעה: הוצאת משאבים בהווה למען תועלת עתידית).

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

1. התב"ר נועד לעבודות פיתוח או רכישת ציוד חד פעמית – הכוונה לפרויקטים פסיים בלבד.
2. התב"ר לא נועד לממן פעולות שוטפות של הרשות.
3. התב"ר יכול להיות רב שנתי עם העברת יתרות משנה לשנה.
4. לכל תב"ר יוגדרו מקורות המימון הספציפיים שלו וגם תקציב רגיל יכול להיות גורם
5. התב"ר ייסגר עם סיום הפרויקט וגביית כל סכומי הכסף מהגורמים החיצוניים שנועדו

דוגמאות לתב"רים

סלילת כבישים ומדרכות, בניית מבני ציבור, הנחת קווי מים וביוב, החלפת קווי מים וביוב, רכישת כלי רכב ומכונות (מסכום מסוים) וכו'.

מנגד, הוצאה חד פעמית לפעולה כלשהי כגון חגיגה ליום מסוים אינה יכולה להיחשב כתב"ר, שכן זוהי הוצאה לפעולה.

מקורות התקציב הבלתי רגיל

מקורות ההכנסה של הרשות המקומית מורכבים מהכנסות עצמיות. השתתפות משרדי ממשלה. השתתפות מוסדות. אשראי והכנסות אחרות:

הכנסות עצמיות

- השתתפות התקציב הרגיל.
- השתתפות בעלים.
- יתרות בתב"רים קודמים.
- השתתפות מקרנות רשות.
- מכירת רכוש.

השתתפות משרדי ממשלה

- מענקים ממשרד הפנים.
- מענקים ממשרד החינוך לבניית מבני חינוך.
- מענקים ממשרד התחבורה לפרויקטים תחבורתיים.
- מענקים ממשרד לענייני דתות למבני דת.
- מענקים ממשרד השיכון למבני ציבור ופיתוח תשתית.
- מענקים ממשרדי ממשלה אחרים.

השתתפות מוסדות ותרומות

- מענקים מיועדים ממפעל הפיס.
- מענקים מרשות הספורט ומועצת ההימורים.
- מענקים ממוסדות אחרים.
- תרומות.

אשראי

- מלוות מהאוצר.
- מלוות מכוונות.
- מלוות מבנקים.
- מלוות מקו אשראי (משרד הפנים).

היתרונות העיקריים הגלומים בתב"ר הינם

1. ניתן להשיג מממנים חיצוניים.
 2. ניתן לקיים פיקוח ובקרה הדוקים על כל שלבי הביצוע.
- החיסרון מנגד הינו בתהליך אישור התב"ר שהוא תהליך ארוך, הכולל מספר רב של מטלות ותנאים שיש לקיים לפני התחלת הפעלתו.

נוהל הכנת תב"ר

הכנת התב"ר הינו נושא מורכב הבנוי ממספר שלבי עבודה שכוללים מספר מטלות שיש לבצע.

שלב א' – יזום והצגת הפרויקט

1. הכרה והצגת הפרויקט – גיבוש הרעיון המרכזי הכללי של הפרויקט, מהותו ואופיו והסיבות העיקריות לביצועו.
2. בדיקת אישורים סטאטוטוריים (מטלה זו רלוונטית בעיקר לפרויקטים הכוללים שימוש בקרקעות). יש לוודא שהשטח שייך לרשות המקומית או שיש לה אישור מהבעלים להשתמש בו, ולוודא שהפרויקט תואם את תוכניות המתאר הקיימות ואת אתרי הבניה וייעודי הקרקע שישנם.
3. הכנת תוכנית רעיונית – הגדרה מדויקת של הפרויקט על כל פרטיו.
4. אומדן עלות – מתן אומדן עלויות כללי ובמחירים ריאליים. אומדן זה יבנה על פי מרכיב הפרויקט שהוגדרו בסעיף 3 לעיל. אומדן כזה ניתן להכין עפ"י פרויקטים דומים בעבר, עפ"י בקשת הצעת מחיר כללית ולא מחיבת מהקבלנים או בניית אומדן עפ"י נתוני מכרזים שמפרסם מרכז השלטון המקומי.
5. תוכנית מימון הפרויקט – הגדרת מקורות המימון של הפרויקט, על 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.
6. יש לאמוד את משך ביצוע הפרויקט, שלבי הביצוע ושלבי המימון המקבילים.
7. אם הפרויקט גולש מעבר לשנת התקציב הנוכחית יש לתת אומדנים לגבי שנה זו והשנים הבאות.
8. יש להעריך את ההשלכה של הפרויקט על התקציב הרגיל. הכוונה בעיקר לחיסכון בכ"א (לדוגמה: רכישת מכוונות טיאוט תחסוך בהעסקת עובדים לטיאוט רחובות) חסכון בהוצאות (לדוגמה: החלפת קווי מים תחסוך את הוצאות התיקונים התכופים בצנרת הישנה). יש לשלב את כל האגפים להם יש נגיעה לפרויקט הנ"ל.
9. התפוקה של שלב א' הנה: מסמך המציג את הנתונים שנאספו משמונת הסעיפים הקודמים, בצורה מסודרת וברורה לאישור הרשות והגשת התב"ר לאישור משרד הפנים.

10. שלב א-ו – שלב ביניים תכנון מפורט ויציאה למכרז.
שלב זה מותנה בקיומו של תקציב כללי לתכנון ברשות ואין צורך באישור ספציפי של הרשות על כל תכנון ותכנון.
רעיונות לפרויקטים "צצים" במהלך השנה, ובכדי להיות ערוכים בתחילת שנת התקציב עם רשימת הפרויקטים לאישור משרד הפנים שתכנס למסגרת התקציב של אותה השנה, יש צורך בקיומו של תקציב לתכנון פרויקטים עתידיים. תכנון מוקדם כזה יכול לחסוך זמן רב ולקצר תהליכים.
11. אישור עקרוני של הרשות להמשך הביצוע
ישנה חשיבות מרובה לכך שהרשות תאשר את הפרויקט על מרכיבי המימון שלו – במיוחד אם יש מימון עצמי או מימון ע"ח אגרות והיטלים.
12. הגדרת הגורמים המעורבים ותפקידו של כל אחד:
ראש הרשות – טיפול בייזום הפרויקט והובלתו.
גזבר – טיפול בצד הכספי – הכנה וביצוע.
מהנדסים וגורמים מקצועיים רלוונטיים – טיפול בצדדים המקצועיים.
ישנם פרויקטים הנוגעים למספר אגפים ברשות. לדוגמה – לסלילת כביש יש נגיעה להנדסה, מים, ביוב, תאורה וגינון.
13. אישור עקרוני של משרד הפנים.
קבלת אישור עקרוני ממשרד הפנים על הכללתו של הפרויקט בתוכנית הפיתוח השנתית הרלוונטית. אישור כזה מושג בפגישות מקדימות עם אנשי המחוז הרלוונטי ואנשי מ. הפנים המטפלים בתקציבי הפיתוח.

שלב ב' שלב האישורים

1. תכנון מפורט – פניה למתכננים על פי הנהלים לביצוע כל התכניות המפורטות הנדרשות, כולל מדידות, כתב כמויות ומפרט טכני למכרז.
2. יציאה למכרז עפ"י כתבי הכמויות שהתקבלו מביצוע שלב 1. לחלופין ניתן לקבל הצעות מחיר ממספר קבלנים, הכול בהתאם לחוק. יש לקבוע הגדרה לגבי ההצמדות של המחירים וקביעת תאריך אחרון להגשת המכרז.
יש להגדיר בחוברת המכרז כי על כל מסמך בעל היבט כספי יהיו חתומים מורשי החתימה של הרשות (בד"כ ראש הרשות והגזבר ובמקומות שקיים, גם החשב המלווה) וללא כל החתימות הללו המסמך לא יחייב את הרשות.
3. 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.
4. החלטת ועדת המכרזים על הקבלן הזוכה – ועדה זו אינה חייבת כמובן לקבל את המלצת האגף המקצועי.
5. ההחלטה תתקבל על בסיס הגורמים הבאים:
א. השוואה כספית.
ב. יכולת טכנית וניסיון של הקבלן.
ג. נושאים נוספים (אמינות, המלצות וכו').
6. הוועדה תמליץ גם לנהל מו"מ עם הקבלן הזוכה להורדת מחירים.
7. דיון בועדת הכספים על החלטת ועדת המכרזים.
8. אישור רשות מעשי לביצוע הפרויקט.
המלצות ועדת הכספים חייבות באישור הרשות. כאשר ישנה סטייה מהותית בין תוצאות המכרז לאומדן המקורי יש ליידע את הרשות ולקבל אישור מחודש. אישור כזה מתבקש גם כאשר יש שינוי מהותי בהרכב המממנים של הפרויקט וקיים צורך בהגדלת השתתפות של הרשות.

9. הגשת התב"ר לאישור משרד הפנים על כל המסמכים הנדרשים.
- א. החלטת רשות (מס' ישיבה, תאריך, צילום פרוטוקול).
- ב. מסמכי התחייבות של גורמי מימון נוספים.
- ג. נספח 1 – תקציב בלתי רגיל, ימולא ב-7 עותקים.
10. קבלת אישור ממשרד הפנים על התב"ר.

שלב ג' – הביצוע

1. התניות

שלב זה יתחיל אך ורק לאחר תום שני השלבים הקודמים כאשר עיקר הדגש הינו על:

1. אישור הרשות.
 2. אישור משרד הפנים.
 3. איזון תקציב התב"ר עפ"י תוכנית מימון מדויקת.
- על כל הביצוע כולל צו התחלת עבודה ולאו כל מסמך שיש לו נגיעה להוצאה כספית כלשהי יהיו חתומים ראש הרשות והגזבר.

הביצוע בפועל

סעיף	מס' תב"ר	ספר
הכנסות	_____	2
הוצאות	_____	2

1. התב"רים יירשמו בספר 2.
2. הספרה האחרונה במספר התב"ר מסמלת הוצאה או הכנסה:
 - 1 – הכנסה.
 - 2 – הוצאה.
3. סעיפיה הוצאה יהיו במתכונת סעיפי ההוצאה של התקציב הרגיל.
4. סעיפי ההכנסה יהיו כפי שהוגדרו בטופס התקציב הבלתי רגיל.
5. מספר התב"ר יהיה מספר רץ.

2. אישור החשבונות

1. 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.
 2. אישור מהנדס הרשות ו/או מנהל האגף הרלוונטי על הביצוע החלקי.
 3. אישור התשלום ע"י הגזבר ובדיקת ההצמדות.
 4. העברת דיווח לגורם המממן (דוחות ביצוע).
- במידה ושלבי התשלום המוסכמים עם הקבלן זהים לשלבי הדיווח הנדרשים מהגורמים המממנים אזי יש לבצע נוהל דיווח אוטומטי לגורם המימון עם אישור החשבון לקבלן.
- במידה ואין התאמה, אזי יש לעבוד עפ"י נהלי הבקרה והדיווח שיפורטו בהמשך.

שלב ד' – נוהלי בקרה ודיווח

1. הבקרה העיקרית הנה השוואה בין הדו"חות התזרימים של הפרויקט בפועל לבין התזרים החזוי שהוכן לפרויקט. יש להתריע על כל סטייה מהתזרים, להסביר את מהות הסטייה וליצור תחזית תזרים מזומנים חדש בהתאם לשינויים הנדרשים.
2. 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).
3. כאשר בין מקורות המימון נכללים גם אגרות והיטלים, יש לבצע מעקב על הסכומים הנגבים בפועל מאותם מקורות. יש לבצע הפרדה בין ההיטלים של כל תב"ר ותב"ר ולייחס לתב"ר הספציפי רק את ההיטלים השייכים אליו.
4. יש לעדכן את טופס מעקב הביצוע לתב"ר הבודד ולכל התב"רים, כל תקופת זמן נתונה (חודש).

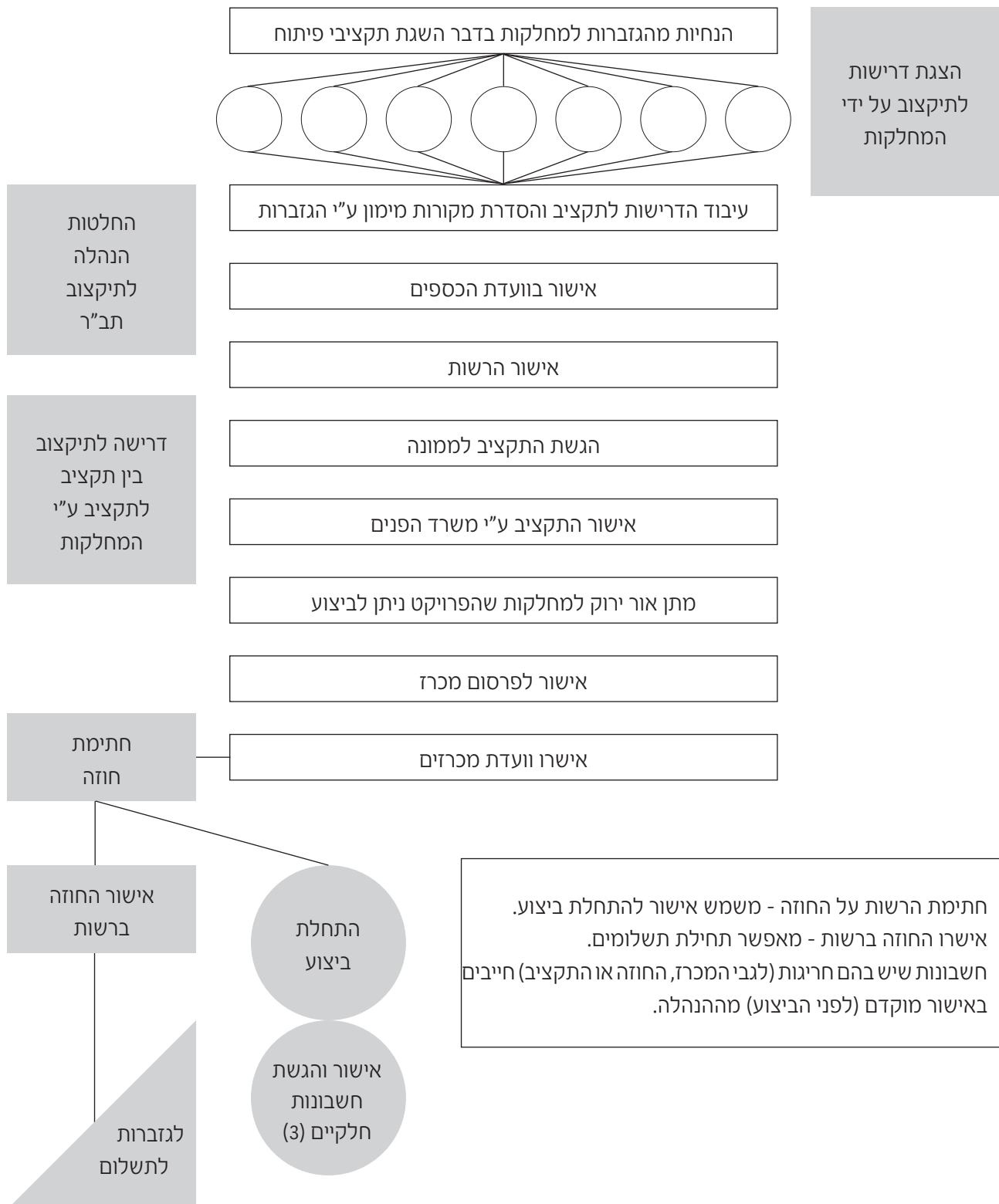
שלב ה' – חשבון סופי והתחשבות עם הקבלן המבצע ושאר הגורמים (תכנון, פיקוח, מבצעים שונים)

1. קבלת כל החשבונות המאושרים ע"י המהנדס המפקח, ובדיקתם ע"י מהנדס הרשות והגזבר, טכנית ועניינית.
2. שינויים שבוצעו במהלך העבודה ומשמעותם הקטנת החיובים:
 - א) אי ביצוע.
 - ב) 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 הטיעונים להקטנת החיובים.
3. עיכוב כספי של תשלומים מאושרים ולאחר קיזוז שנובע מסעיף 2 עד להמצאת ערבות על טיב ביצוע לתקופה ובסכום כפי שמוגדרים בחוזה.
4. 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.

שלב ו'. סגירת התב"ר

1. סגירת התב"ר תבצע עם סיומו הפיזי של הפרויקט וגביית כל סכומי הכסף המגיעים לרשות בגין פרויקט זה.
2. הפקחים בשטח יוציאו אישור שהעבודה הסתיימה לשביעות רצונם ובהתאם לתנאי המכרז.
3. אחרי הדיווח על הסיום למממני הפרויקט יש לוודא קבלת הכספים המגיעים בהתאם ללוח הזמנים הרגיל.
4. יש להכין דו"ח מעקב ביצוע סופי שבו יוגדרו ההוצאות, ההכנסות ויתרת חיובים והגירעון או העודף הסופי לרשות.
5. יש להביא להחלטת הרשות את סיום התב"ר כולל הגירעון / עודף.
6. יש להגיש למשרד הפנים בקשה לשינוי בתקציב הבלתי רגיל כאשר בטור התוספת בתקבולים, מול סעיף 510 (בהקצבה מתקציב רגיל) יופיע סכום הגירעון.
7. לסגור את התב"ר לאחר החלטת הרשות ואישור משרד הפנים.
8. עם סגירת התב"ר מועבר גירעונו או העודף הסופי לקרנות.

לסיכום מובא להלן תרשים זרימה המציג הצעה לביצוע נוהל הכנת התב"ר.



««««« הליכי הוצל"פ כנגד הרשות

פרק ג'

ההוצאה לפועל

הליכים שניתן לבצע בהוצאה לפועל

- בקשה לביצוע פסק דין: בקשה לביצוע פסק דין הינה פניה ללשכת ההוצל"פ, לאחר שבית משפט מוסמך דן ופסק בתיק שהתנהל בפניו והחייב טרם פרע את חובו.
- בקשה לביצוע שטר: אדם המחזיק כדין בשטר או שיק שלא נפרעו, זכאי לפנות במישרין להוצל"פ, ללא פניה מוקדמת לבית המשפט, לצורך מימוש החוב.
- תביעה על סכום קצוב שיש עליה ראייה בכתב: תביעה על סכום קצוב הינה תביעה מכוח התחייבות או חוזה שיש עליה ראייה בכתב או תביעה הבאה מכוח חיוב לשלם סום קצוב מכוח הוראה מפורשת בחקיקה (למשל: תשלום ארנונה לרשות מקומית, כרטסת הנה"ח וכיו"ב).

מבנה ההוצל"פ – רשמים ופקידים

- ראש ההוצאה לפועל: הפונקציה השיפוטית בהוצל"פ. ראש ההוצל"פ הוא בדרך כלל רשם של בית משפט שלום או שופט. תפקידו של הרשם לבצע את פסק הדין כמו שניתן ע"י ערכאות שיפוטיות. אין בסמכותו לפרש את פה"ד או לבצע בו שינוי, אפילו אם הוא מאתר שגיאה בפסה"ד. ראש ההוצל"פ אינו דרגת ערעור.
- המוציא לפועל: פונקציה מנהלית. המוציא לפועל הוא מעין מנהל אדמיניסטרטיבי של הלשכה, האחראי על יישום ההחלטות שניתנו ע"י ראש ההוצל"פ. למוציא לפועל מספר סמכויות מנהליות בהן אינו זקוק לאישור ראש ההוצל"פ כגון אישור הוצאות הזוכה בתיק.
- בעל תפקיד – הזרוע הביצועית של ההוצל"פ ומוכר לרוב בשם "המעקל". למעשה זהו קבלן משנה המוציא את העיקול אל הפועל, ויש לו תעודה מיוחדת המקנה לו סמכות לביצוע פעולה זו.

כמה עולה תיק בהוצל"פ?

- סכום החיוב עצמו, אשר נקבע בפס"ד ולא שולם ע"י החייב במועד הפירעון (המועד שנפסק או המועד שנקבע לתשלום בפסה"ד, לפי המאוחר בין השניים) נושא ריבית פיגורים (ריבית חשב כללי פיגורים – בין 8%-20%, תלוי בשנה) ממועד פסה"ד עד התשלום בפועל.
- על הזוכה לשלם אגרת פתיחת תיק בהוצל"פ. סכום האגרה שונה בין פס"ד לבין שטר. בשטרות ובהמחאות יעמוד סכום האגרה על 1.25% מסך החוב, ובמקרה של פס"ד יעמוד סכום האגרה על 1% מסך החוב המשוערך. סכום זה מצטרף לסכום החוב של החייב כהוצאות בית משפט.
- בתיקים בהם הזוכה מיוצג ע"י עו"ד, מוסיפים לחוב המקורי את שכר טרחת עו"ד לתיק. שכר טרחה א' מתווסף במועד פתיחת התיק ומהווה 10% + מע"מ מסך החוב במקרה של פסק דין, ובמקרה של שטרות והמחאות עומד על 15% + מע"מ. אם החוב לא נפרע במלואו תוך 20 יום, יתווסף לחוב שכר טרחה ב' שיהיה בשיעור 10% מיתרת החוב. ההליכים נגד החייב אינם ננקטים באופן אוטומטי ע"י לשכת ההוצל"פ, אלא נתונים כולם בידי הזוכה.

כיצד מתקזז החוב בתיק?

- כאשר חייב משלם תשלומים בתיק הוצל"פ, תשלומיו לא הולכים ישירות לקיזוז החוב עצמו, אלא קודם לכן להחזר ההוצאות שהיו לזוכה בתיק.
- הסכומים הראשונים שיתקבלו ישמשו לכיסוי האגרה ששילם הזוכה במועד פתיחת התיק.
- לאחר שיכוסה חוב זה, יועברו התשלומים לכיסוי שכ"ט עו"ד (א' וב').
- הסכומים הבאים שיתקבלו ישמשו לכיסוי ההוצאות הנוספות שהיו בתיק, כגון עיקולים, אחסנת רכוש וכיו"ב.
- לאחר שיכוסו כל אלה, הסכומים הנותרים ישמשו לכיסוי החוב עצמו.

אכיפת גביה באמצעות ההוצאה לפועל – עיקולים

- המצאת אזהרה לחייב – לאחר פתיחת התיק, ימציא מנהל לשכת ההוצל"פ אזהרה לחייב לפיה עליו למלא אחר חיובו או להגיש בקשה לצו תשלומים. רק לאחר המצאת האזהרה לחייב, בהמצאה מלאה, ולאחר שחלפה התקופה הקבועה בה, ניתן להתחיל בהליכים כנגד רכוש החייב.
- עיקול – הינו פעולה משפטית שמטרתה שימור המצב הקיים ומניעת הברחת נכסים. כאשר מוטל עיקול, מוגבלת זכותו של החייב (או מי שמחזיק בנכס מטעמו) לבצע עסקה בנכס וזאת לטובת מתן אפשרות לזוכה לממש את הנכס ובכך להיפרע.

איחוד תיקים מהו?

איחוד תיקים הינו הליך שמטרתו להקל על החייב המתמודד עם נושים רבים ואינו מסוגל לפרוע את כל חובותיו, בתשלומים מקבילים, לנושים שונים, בו זמנית.

איחוד תיקים מאפשר לחייב לפרוע את חובותיו לנושים השונים בצורה מרוכזת, בתיק אחד – תיק איחוד ובתוכנית תשלומים חודשית קבועה.

בנוסף, הקמת תיק איחוד מפסיקה את ההליכים השונים שהוטלו על החייב בתמורה להתחייבותו לשלם לתיק האיחוד סכום קצוב מידי חודש.

לפיכך, כחלק מהגשת בקשה לאיחוד תיקים, מפקיד החייב 3% מיתרת חובותיו בהוצל"פ כתנאי ראשוני לדון בבקשה. עד לקבלת תשובת רדם ההוצל"פ לבקשה לאיחוד תיקים, על החייב לשלם 3% נוספים מכלל חובותיו חודש בחודשו, אלא אם החליט רשם ההוצל"פ לפעול אחרת.

ניתן בהמשך להגיש בקשה להקטנת צו התשלומים לאחוזים נמוכים יותר.

בקשה לאיחוד תיקים תוגש ללשכת ההוצאה לפועל בה מתנהלים מרבית התיקים של החייב.

חייב אינו רשאי להגיש יותר מבקשה אחת לאיחוד תיקים בשנה.

בעקבות פס"ד של בית הדין העליון על קדימות תשלום שכר ומוסדות שכר בחלוקת כספי ההוצל"פ, מבוצעת הפרדה בין תיקי ההוצל"פ של שכר ועובדים (להלן "תיק מועדפים") לבין תיקי הוצל"פ של ספקים.

משמעות אופרטיבית של תיק איחוד –

- העיקולים נגד החייב מתבטלים באופן מיידי.
- כל תשלום לתיק מחולק באופן שווה לכלל הנושים בתיק.
- התנהגות החוב על פי כללי ההוצל"פ ממשיכה להתקיים.
- כל פעולה בתיק כפופה להסכמת כל הזוכים.
- לא ניתן להסדיר תשלומים עם זוכים מחוץ לתיק האיחוד.

תיק איחוד הינו הלואה יקרה וחונקת – המאפשרת קיום.

פיזור של תיק איחוד –

תיק איחוד שהחייב אינו עומד בצו התשלומים אליו יפוזר.

ניתן להגיש בקשה לראש ההוצל"פ לפזר את תיק האיחוד ולאחר מכן להגיע להסדר עם כל נושה בנפרד שבעקבותיו הנ"ל יסגור את התיק שפתח כנגד החייב.

רוב, תפעל רשות בצורה כזו רק לאחר שביררה עם כל נושה בנפרד, אם ניתן להגיע להסדר נפרד איתו – אם תפעל לפירוק התיק.

טענת פרעתי –

חייב הטוען כי מילא אחר פסה"ד כולו או חלקו, יכול להגיש בקשה לטענת פרעתי.

בטענת פרעתי מתבררים למעשה, אירועים ותשלומים שאירעו לאחר פסה"ד. טענת פרעתי מוגדרת בסעיף 19 לחוק הוצל"פ.

הכוונה למקרה בו החייב טוען כי מילא אחר פסה"ד או שאינו חייב עוד למלא אחריו. טענת פרעתי יכולה להתייחס לפסה"ד כולו או חלקו. בדרך כלל, עד לדיון והחלטה ראשי הוצל"פ לעכב ביצוע פסה"ד נגד החייב. בבקשה זו- חובת ההוכחה על החייב בלבד. המחאת זכות:

זכותו של נושה, לרבות זכות מותנית או עתידה לבוא, ניתנת להמחאה **ללא הסכמת החייב, זולת אם נשללה או הוגבלה עבירותה לפי דין, לפי מהות הזכות או לפי הסכם בין החייב לנושה.**

ההמחאה יכול שתהיה לגבי הזכות כולה או מקצתה, ויכול שתהיה מותנית או על דרך השעבוד. ניסיון העבר מלמד על "יצירתיות" רבה של "נושים" בפתיחת תיקי הוצל"פ נגד הרשות המקומית, להלן מס' קטן של דוגמאות:

תיקי הוצאה לפועל מאותו זכאי במשרדי הוצל"פ שונים.
תיקי הוצאה לפועל מאותו זכאי כאשר בגין כל תיק מספר הרשות שונה (לרשות מקומית ייתכנו מספר "מספרי זיהוי" בהוצאה לפועל).
הגשת תיק הוצל"פ בעקבות פס"ד ותיק **נוסף** שהוגש עקב שיק שחזר אשר היווה תשלום עבור החוב שנתבע בתיק הראשון. (כפל תביעה עבור אותו חוב).
סחר בתיקים (נושה מוכר תיק לנושה אחר תמורת כסף).
קיזוז מיסי ארנונה ביחס של 1:2 מול חוב בהוצל"פ (ללא קיזוז החוב בתיק).
הגדלת חוב בתיקים בסכומי עתק, בשל חוסר בדיקה ומעקב (ניפוח של תיק מ- 3,300 ₪ בשנת 2000 ל- 2,300,000 ₪ בשנת 2012).

איחוד תיקים

אחד הסימפטומים של רשות בקשיים הוא צווי עיקול המוטלים על חשבונותיה בבנקים וכן על נכסיה. תיקון 31 לחוק נותן פתרון זמני לשחרור הרשות מהעיקולים, אך על החשב להיערך לתקופה שלאחר ששת החודשים בהם יש הגנה לפי סעיף 31. אחד הפתרונות המוצעים הוא איחוד כל תיקי ההוצאה לפועל שנפתחו כנגד הרשות, לתיק אחד תוך פריסת התשלומים עד 48 תשלומים וביטול כל העיקולים.

ש- איך מבצעים את איחוד התיקים בפועל ?

ת- העבודה תתבצע בפועל ע"י היועץ המשפטי של המועצה או עו"ד המתמצא בהליכי הוצל"פ, בבקשה אשר תוגש לראש ההוצאה לפועל יש לצרף תצהירים של מורשי החתימה על מצבה הכספי של הרשות וכן על יכולתה לעמוד בתשלומים החודשיים לתיק האיחוד, יש לצרף גם סקירה על ידי רו"ח חיצוני אודות מצבה הכספי של הרשות, הקף החובות והקף ההכנסות החודשיות.

ש- האם ניתן להכניס לאיחוד התיקים את כל העיקולים ?

ת- לא, ניתן להכניס תיקי הוצל"פ בלבד, באשר ליתר העיקולים הטיפול יהיה כדלקמן:
א- עיקולים שהוטלו ע"י רשויות המס וביטוח לאומי אין כל אפשרות להכניס אותם לאיחוד והפתרון הוא פריסת התשלומים איתם בהסדר מחוץ לתיק.
ב- עיקולים שהוטלו ע"י בית המשפט והם עיקולים סופיים, הרשות יכולה לפתוח כנגד עצמה תיק הוצל"פ, ובמסגרתו להכניס את העיקול שהוטל ע"י בית המשפט, לתוך תוכנית איחוד התיקים.
ג- לגבי עיקולים זמניים הטיפול הוא שונה, משום שאי אפשר לפתוח הוצל"פ על עיקול זמני. לכן על היועץ המשפטי של המועצה להגיש בקשה לבית המשפט בכל אחד מהתיקים שהוטל בהם עיקול זמני לצורך ביטול העיקול, מהלך זה יהיה לאחר אישור איחוד התיקים ע"י ראש ההוצאה לפועל.

חשוב לציין פסק דין של בית המשפט המחוזי בנצרת (בר"ע 1042/03 מ.מ. כפר כנא נגד תופיק דראושה בע"מ) בו חייב כב' השופט אברהם את ראש ההוצל"פ לצרף את החוב של הקבלן לתיק האיחוד וביטל את העיקולים הזמניים שהוטלו ע"י בית המשפט.

כמו כן חשוב לציין כי ברשות שיש בה איחוד תיקים הסיכוי לקבל ביטול לעיקולים הזמניים הוא גבוה יותר.

גביה ברשות המקומית <<<<<<<

פרק ד'

1. דבר החקיקה העיקרי המסדיר את סמכויותיהן של רשויות המס לגבייה מינהלית הוא פקודת המסים (גבייה). פקודת העיריות [נוסח חדש] ופקודת המועצות המקומיות מעניקות לרשויות המקומיות סמכויות לאכיפה מינהלית של חובות בארנונה ובמים. במרץ 2000 החיל שר האוצר על תשלומי חובה עירוניים³² את הוראות פקודת המסים (גבייה), המקנה סמכויות רחבות מאלה שמקנה פקודת העיריות.
2. במרץ 2003 פרסם מנכ"ל משרד הפנים חוזר בנושא "נוהל העסקת חברות גבייה", הכולל הוראות להסדרת פעילות רשויות מקומיות הפועלות בתחום הגבייה באמצעות חברות פרטיות. על פי חוזר המנכ"ל, לחברת הגבייה לא תינתן סמכות החלטה בשאלות שבמדיניות הכוללות גם שיקול דעת, אלא סמכויות ביצוע בלבד.
3. פקודת המסים (גביה) משנת 1929, היא המקור הנורמטיבי לפתיחה ולשימוש בהליכי גבייה מנהליים נגד חייבים, לשם גביית חובות מסוגים מסוימים שהוכפפו להוראותיה. בין אלה, ניתן למצוא גם חובות לרשויות מקומיות שמקורם בעבירות ברירת משפט, זאת, מכוח הוראת סעיף 70 לחוק העונשין, הקובע כי קנס שלא שולם במועדו, יחולו על גבייתו הוראות פקודת המסים (גביה). אמצעי הגביה נשוא פקודת המסים שונים מאמצעי גביה אחרים המוסדרים בדברי חקיקה בעלי תכלית דומה עד זזה, כדוגמת חוק ההוצאה לפועל, תשכ"ז-1967 וחוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, תשנ"ה-1995. השוני הוא בכך שהליכי הגביה המנהליים נעדרי כל בקרה או פיקוח אינהרנטיים מטעם בתי המשפט, לשכות ההוצאה לפועל או המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות. משמע, הסמכות שהוענקה לרשות מכוח פקודת המסים, למעשה, פוטרת אותה לחלוטין מן הצורך לפנות לערכאות לשם הוכחת החוב וקבלת גושפנקא לגבייתו.
4. לא בכדי נחשבים הליכי הגביה המנהליים לאמצעי מהיר, נוח ו"יעיל" לגביית חובות. לא אחת נעשה ניסיון על ידי רשויות מקומיות לעקוף את דיני ההתיישנות החלים על חובות אלה, תוך ניסיון להעשיר את קופתן, גם מקום בו החוב הנוטען, כשלעצמו, שנוי במחלוקת.
5. לא מעט ביקורת נשמעת כלפי פקודת המסים וההליכים הננקטים מכוחה ויש המגדירים אותה "דרקונית" ו"ברוטלית", בייחוד לאור העובדה שרשויות מקומיות רבות מגייסות לצורך המלאכה חברות גביה פרטיות המרוויחות את שכרן מתוך הסכומים אשר הצליחו לגבות מן החייבים בפועל, תוך השתתפות הוצאות נלוות להליכי הגביה המנהליים, על החייב. מאידך, יש המבקשים להזכיר כי לנוכח מצבן הכלכלי העגום של מרבית הרשויות המקומיות, מתן כלי "יעיל" וכוחני לגביית חובות, עשוי, במידה רבה, להוות אינטרס ציבורי לגיטימי.
6. בית המשפט המחוזי בחיפה (כב' השופט גדעון גינת) נדרש לסוגיה זו, ובפסק דין יוצא דופן קבע כי השימוש בהליכי גביה מנהליים על ידי רשויות מקומיות כברירת מחדל לגביית חובות, אינו מידתי ולפיכך – אינו חוקתי. ראוי להביא את הדברים כלשונם:

"ספק בעיניי אם הגביה המינהלית היא חוקתית, בעידן שלאחר חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו... בעידן שלאחר חקיקתו של חוק היסוד, מובן כי יש לפרש בצמצום רב ככל האפשר את הסמכות של הרשות המקומית לנקוט בהליכי גביה מינהליים. בעידן שלאחר חקיקתו של חוק היסוד, יש לתת לסמכות שילטונית המגבילה זכויות יסוד, פרשנות צרה ככל האפשר... דין קודם יתפרש על רקע עקרונות היסוד הקבועים בחוקי היסוד...
 .. מצב כזה המוצג לפנינו, שבו הגביה המינהלית היא ברירת המחדל, אינו תקין. לא יתכן שהפניה בתביעה משפטית היא המוצא האחרון, ולא הראשון. הליך של גביה מינהלית צריך להיות המוצא האחרון. הוא צריך להיעשות במקום שבו כלו כל הקיצין...
 ... ככלל, הרשות המקומית אינה רשאית לפנות להליכי גביה מינהליים, טרם שמיצתה את האפשרות לנקוט בהליכים משפטיים רגילים.

32. אכרזת המסים (גבייה) (ארנונה כללית ותשלומי חובה לרשויות המקומיות) (הוראת שעה), התש"ס-2000; ק"ת מס' 6025 (16.3.00) עמ' 406. יצוין כי האכרזה ניתנה מלכתחילה לפרק זמן של שישה חודשים, והוארכה בכל פעם סמוך למועד פקיעתה.

...גם ההפניה של הליכי הגביה המינהליים לחברות גביה חיצוניות, כפי הנעשה בפועל במקרים לא מעטים, עשויה לעורר קושי. חברת גביה חיצונית פועלת למטרות רווח כספית. אמת, האישור הסופי לנקוט בהליכי גביה נעשה על ידי גורם ברשות המקומית. עם זאת, כל בר דעת מבין כי ברשות מקומית גדולה, לא ניתן לבחון כל מקרה לגופו. הרשות סומכת ידיה במרביתם של המקרים על שיקול הדעת של חברת הגביה. קיים חשש להפעלה לא ראויה של שיקול הדעת." (ההדגשות שלי)

7. למרות האמור, לא יצאה הלכה ברורה ומחייבת וחווה דעתו של כב' השופט לא אומצה על ידי אף לא גורם מוסמך. עד (אם) אשר תצא הלכה ברורה ומחייבת לעניין ההיבטים החוקתיים הקשורים בהליכי הגביה המנהליים, או עד אשר יאות המחוקק להתאים את פקודת המסים לרוח המהפכה החוקתית וליצור הרמוניה חקיקתית עם דברי חקיקה מקבילים לה, מובאת כאן רשימה שמטרתה לבאר מה הם תנאי הסף להפעלת הליכי גביה מנהליים על ידי רשויות מקומיות, לשם גביית חובות מאת חייבים:

א. נקודת המוצא

נקודת המוצא לפתיחה בהליכי גביה מנהליים, היא סעיף 4(1) לפקודת המסים:

הוצאה לפועל בשל אי-תשלומים

"(1) הוטל על אדם כחוק סכום כסף בקשר לאיזה מס שהוא, ולא שילם אותו אדם את הסכום בתוך חמישה עשר יום למן היום שהיה חייב לפרעו ולאחר שנשלחה אליו דרישה בכתב לשלם את הסכום שהוא חייב לפרעו ושלא פרעו, יתן פקיד גביה כתב הרשאה לגובה מסים ובו יצטוו לדרוש מאת החייב לשלם מיד את הסכום המגיע ממנו ולגבותו, אם לא ישלמו, על ידי תפיסתם ומכירתם של נכסי המטלטלים של החייב באופן המותנה להלן".

כאמור, זוהי נקודת מוצא בלבד ("באופן המותנה להלן") שאינה טומנת בחובה את הפרוצדורה כולה (אף שמקריאת הסעיף דומה שהוא מקיף את כולה), ויש לעקוב אחר יישומן המלא והכרונולוגי של הוראות פקודת המסים ותקנות המסים בדקדקנות, לשם מימוש הסמכות המנהלית כדין.

ב. תנאי סף ראשון – קנס שהוטל כדין, חוב חלוט

"הוטל על אדם **כחוק** סכום כסף בקשר לאיזה מס שהוא"

תנאי ראשון להפעלת אמצעי הגביה המנהליים הוא קנס שהוטל כדין והפך חלוט. על כן, תנאי לכניסה לדלת-אמותיה של פקודת המסים הוא קיומם של **כל** אלה. לדוגמה, כאשר מדובר בדוח חניה:

- דוח החניה ניתן כדין נגד מבצע העבירה, מכוח החוק המסדיר זאת;
- הקנס נשלח למבצע בדואר רשום בתוך שנה – או – בתוך שנתיים אם הוכיח בעל הרכב שלא חלה עליו אחריות לביצוע העבירה;
- חלפו 90 יום מעת שנמסרה למבצע הודעת הקנס, והנ"ל לא הגיש בקשה לביטול הקנס ו/או לא הגיש בקשה להישפט (משמע: הקנס הפך חלוט);
- המבצע לא שילם את הקנס;
- טרם חלפו עשר שנים מן המועד בו הקנס הפך חלוט ועד אשר ביצעה הרשות המקומית פעולה אקטיבית לשם מימוש גבייתו;

ג. תנאי סף שני – דרישה בכתב

"ולאחר שנשלחה אליו **דרישה בכתב** לשלם את הסכום שהוא חייב לפרעו ושלא פרעו"

- על הרשות המקומית לשלוח למבצע דרישה בכתב לתשלום הקנס.

- הדרישה תהא ערוכה לפי טופס 1 שבתוספת לתקנות המסים.
- אין חובה לשלוח את הדרישה לחייב בדואר רשום, אך הרשות תתקשה להוכיח את שליחתה אם לא תעשה כן.

4. תנאי סף שלישי – הוצאת כתב הרשאה על ידי פקיד גביה

”יתן פקיד גביה כתב הרשאה לגובה מסים”

בהתמלא שני התנאים הקודמים, על מנת להתחיל בפעולות גביה אקטיביות, על פקיד הגביה ברשות המקומית לתת כתב הרשאה בידו של גובה מס, המסמך אותו לסור למענו של החייב ולדרוש ממנו לפרוע את החוב מיידית (בפועל – לקבל מזומן או המחאה).

פירוט התנאים הנדרשים:

- פקיד גביה שהוסמך כדין
 - מדובר בעובד ציבור ששר האוצר מינהו להיות פקיד גביה.
 - נדרשת המלצת שר הפנים למינוי.
 - מילוי הוראות מנכ”ל משרד הפנים.
 - המינוי פורסם ברשומות.
 - גובה המס התמנה כדין.
 - גובה המס התמנה לתפקידו על ידי הממונה על הגביה ברשות המקומית.
 - כשהמדובר בגובה מס שהוא עובד **חברה פרטית** המספקת שירותי גביה, יש למלא אחר הוראות מנכ”ל משרד הפנים.
 - כתב ההרשאה יהא ערוך לפי טופס 2 שבתוספת לתקנות המסים.
- תמצית הוראות מנכ”ל משרד הפנים:

- על ראש הרשות המקומית לשלוח בקשה בכתב המפרטת את שם המועמד, מספר תעודת הזהות שלו ותפקידו ברשות המקומית.
- יש להמציא אישור מטעם היועץ המשפטי של הרשות שבו יצוין כי העובד שהומלץ למנותו הינו עובד ציבור ללא עבר פלילי, וכי הוא כשיר וראוי להתמנות לתפקיד.
- יש לצרף את פרוטוקול מליאת הרשות המקומית ובו החלטה המאשרת את המינוי.
- זהותו של המועמד לשמש גובה המס ידועה לרשות המקומית.
- מדובר בתושב ישראל שמלאו לו 21 שנים.
- המועמד לא הורשע בעבירה פלילית שיש עמה קלון או עבירה פלילית הכרוכה באלימות או בעבירות מרמה ב-10 שנים שקדמו למתן האישור, וכן לא מתנהלים נגדו למיטב ידיעתו באותו מועד חקירה פלילית או הליכים משפטיים בגין עבירה פלילית כאמור.
- עיסוקיו האחרים או מקצועו אינם עשויים ליצור ניגוד עניינים עם עבודתו בחברת הגביה.

5. תנאי סף רביעי – דרישת פירעון

”ובו יצטוו לדרוש מאת החייב לשלם מיד את הסכום המגיע ממנו”

- על גובה המס לדרוש מן החייב לפרוע את חובו.
 - דרישת הפירעון תהא ערוכה לפי טופס 3 שבתוספת לתקנות המסים.
- לשם הטלת עיקול על מטלטלי החייב – ראו תנאי סף שישי.

6. תנאי סף חמישי – אזהרת החייב

סרב החייב לפרוע את החוב, אף שנדרש לכך כדין על ידי גובה המס (תנאי רביעי):

- על גובה המס להמציא לחייב אזהרה לפני פריצה ערוכה לפי טופס 3א שבתוספת לתקנות המסים.
- יש למסור את האזהרה לחייב באופן אישי ("ככל האפשר לחייב עצמו"), ובהעדר יכולת לעשות כן, באחד האופנים הבאים:
 - המצאה למי שמצוי בבית החייב (שאינו קטין).
 - אם החייב או מי שמצוי בביתו מסרב לקבל את האזהרה – רק אז ניתן להדביק על הדלת החיצונית (יש לרשום את מועד הביצוע).
 - שליחה בדואר רשום (ישנה חזקת מסירה ביום השישי).

7. תנאי סף שישי – חלפו 48 שעות ממועד הדרישה ועד הטלת העיקול

- "ולגבותו אם לא ישלמו על ידי תפיסתם ומכירתם של נכסי המטלטלים של החייב"
- סרב החייב לפרוע את החוב, אף שנדרש לכך כדין על ידי גובה המס (תנאי רביעי):
- בחלוף 48 שעות ממועד הדרישה, או 8 ימים ממועד שליחתה בדואר רשום, רשאי גובה המס להיכנס לחצרי החייב ולתפוס את מטלטליו ולהטיל בהם עיקול.
 - העיקול יעשה בנוכחות עד אחד לפחות.

8. תנאי סף שביעי – ניתן כתב הרשאה מיוחד המאפשר לפרוץ לחצרי החייב

אם החייב לא פרע את חובו למרות שנדרש לכך כדין (תנאי סף רביעי), ולמרות שהוזהר כדין מפני פריצה לחצרו (תנאי סף חמישי), רשאי הממונה על הגביה לתת בידי גובה המס כתב הרשאה מיוחד המתיר לו לפרוץ בכוח לחצרי החייב.

פירוט התנאים הנדרשים:

- ממונה על הגביה, שהוסמך כדין, נתן בידי גובה המס כתב הרשאה נוסף.
- כתב הרשאה הנוסף ערוך לפי טופס 8 שבתוספת לתקנות המסים.
- חלפו 48 שעות ממועד המצאת האזהרה (תנאי סף חמישי), או 8 ימים ממועד שליחתה בדואר רשום.
- הפריצה תבוצע בשעות היום ובנוכחות שוטר.

סיכום

פקודת המסים מקנה לרשויות מקומיות סמכויות מרחיקות לכת בכל הקשור לגביית חובות שמקורם בקנסות. סמכויות אלה, למעשה, פוטרות את הרשות המקומיות מלפנות לבתי המשפט ולשכוח ההוצאה לפועל, כשאר בעלי חוב, לשם גביית חובות להם היא טוענת. אם לא די בכך, הרי שרשויות מקומיות רבות מפקידות את מלאכת הגביה בידיהן של חברות גביה פרטיות המעסיקות גובי מס – שעל הכשרתם וכישוריהם אין כל פיקוח, למעט היותם בני 21, נעדרי עבר פלילי.

מפאת העובדה שמדובר בפקודה דרקונית המאפשרת לפגוע בזכויות היסוד החוקתיות של האזרח, יש להקפיד על קלה כבחמורה ביישום הוראותיה. על כן, מקום בו לא התקיים תנאי סף מן המפורטים, במלואו, אזי חוקיותם של הליכי הגביה המנהליים פוקעת והעוסקים במלאכה עשויים להיות חשופים לביצוע **עבירות פליליות חמורות**, ביניהן – סחיטה בכוח או באיומים, הסגת גבול, היזק בזדון, תקיפה ועבירות פריצה והתפרצות שונות – בלא שיעמוד להם סייג לאחריות הפלילית.

www.moin.gov.il

אגף בכיר לניהול ההון האנושי ברשויות המקומיות