

מדינת ישראל
משרד הפנים
המינהל לשלטון מקומי
אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות

ט"ז בטבת תשפ"ד
28 בדצמבר 2023
0600-1073-2023-0001146

לכבוד
גזברי הרשויות המקומיות

שלום רב,

הנדון: מלחמת "חרבות ברזל" - הצגה של נתוני תקבולים ותשלומים בגין פעולות חירום

- כללי**
בתקופת מלחמת "חרבות ברזל" מועברים לרשויות המקומיות תקציבי סיוע לחירום, לפעמים בהיקפים ניכרים. על הרשויות המקומיות לדאוג למימוש תקציבים אלו על פי ייעודם. הנחייה זו תחול רק על פעולות שבוצעו בגין תקציבי סיוע לחירום שהועברו לרשויות המקומיות כאמור לעיל.
- הגדרות**
"תקבולים מפעולות חירום" – לעניין חוזר זה "תקבולים מפעולות חירום" הם תקבולים למימון ישיר של הוצאות חירום בתקופת מלחמת "חרבות ברזל", הנרשמים בתקציב הרגיל.
"תשלומים לפעולות חירום" – לעניין חוזר זה "הוצאות לפעולות חירום" הם הוצאות רכש או פעולות חירום בתקופת מלחמת "חרבות ברזל", הנרשמים בתקציב הרגיל ומקורן התקציבי הוא תקבולים מפעולות חירום.
(להלן יחד "פעולות חירום")
פעולות חירום הם רק תקבולים ותשלומים שזרמו ברשות המקומית החל מתאריך 07/10/2023.
- הצגה בדוחות הכספיים**
3.1. **רשויות מקומיות יהיו רשאיות לכלול את פעולות החירום** בתקציב הרגיל לשנת 2023 בשורת סיכום ייעודית שתופיע בחלקו התחתון של טופס 2, ולא ייכללו בפרקים הייעודיים.
3.2. סך התקבולים מפעולות חירום וסך התשלומים לפעולות חירום יסתכמו לסכום זהה.
3.3. הרכב התקבולים והתשלומים מפעולות החירום יוצג במסגרת ביאור לדוחות הכספיים, ובו יינתן מידע על מקורות המימון תוך הפרדה בין הכנסות ממשלה לבין הכנסות עצמיות, וכן מידע על מהות הוצאות החירום עבורן יועדו מקורות אלו.

בברכה,
אבי אגניהו

רו"ח אבי אגניהו
מנהל אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות
והממונה על החשבונות

העתיקים:

מר רונן פרוץ, המנהל הכללי
רו"ח תומר ביטון, מנהל המנהל לשלטון מקומי
עו"ד יהודה זמרת, היועץ המשפטי
ד"ר יוסי בנישתי, מנהל אגף בכיר בקרה וכלכלה
הממונים על המחוזות
רואי חשבון מבקרים ברשויות המקומיות



מדינת ישראל
משרד הפנים
אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות

רקע ודברי הסבר להנחיות:

הרשויות המקומיות מבצעות פעולות חירום ונדרשות להוצאות מיוחדות בתקופת מלחמת "חרבות ברזל". תקציבי הסיוע מועברים על יד משרדי הממשלה באמצעות הרשויות המקומיות ועליהן לדאוג למימוש תקציבים אלו על פי ייעודם.

מצב זה יכול להשפיע באופן ניכר על היקפי התקבולים והתשלומים הזורמים דרך התקציב הרגיל של הרשות המקומית, ולגרום להצגה של נפח פעילות שונה מהותית לעומת נפח הפעילות הרגיל באותה רשות מקומית בימי שגרה.

לצורך הבהרה נציג מספר דוגמאות:

דוגמה 1 – רשות מקומית קבלה מענק מהממשלה למימון שירותי לינה והארכה. הרשות המקומית מעבירה את הכספים לבתי המלון ו/או בתי הארחה שהעניקו שירותים אלו למפונים.

דוגמה 2 – מועצה אזורית קבלה מענק מהממשלה להעברה לוועד מקומי לצרכי חירום.

אגף בכיר לביקורת בחן את הצורך בהנחיה מיוחדת לגבי אופן הצגת התקבולים והתשלומים מפעולות חירום, בשל הנפח המשמעותי והשפעתם על המצגים בדוחות הכספיים.

תקנה 8 לתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות) התשמ"ח – 1988 קובעת כי "רישום נתוני הנהלת החשבונות ייערך ב"שיטת המזומנים המתוקנת...". סעיף קטן א לתקנה זו קובע כי " כל תקבול יירשם בחשבון התקציבי המתאים בקבצי התקבולים והתשלומים...". וסעיף קטן ז לתקנה זו קובע כי " כל הוצאה שהתמורה בגינה נתקבלה ואושרה על ידי הרשות, אף אם טרם שולמה, או התחייבות שהגיעה זמן פרעונה – תירשם בסעיף התקציבי המתאים בקובץ התקבולים והתשלומים...".

תקנה 19 לתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות) התשמ"ח – 1988 קובעת כי כל תקבול או תשלום יירשם במלואו, ללא קיזוז בין תקבולים ותשלומים.

למדנו מתקנות אלו כי תקבולים ותשלומים ברשות מקומית צריכים להרשם ברוטו, ללא קיזוז ועליהם לקבל ביטוי בתקציב התקבולים והתשלומים.

סעיף 2.4.3 להנחיות לניהול חשבונות ודיווח כספי ברשויות מקומיות מציין כי "מרבית עקרונות המדידה החשבונאית ברשויות מקומיות ... הינן שמרניות והן נובעות מהאופי המיוחד של הרשות המקומית...".

תקן חשבונאות בינלאומי מספר 1 קובע יסוד חשוב נוסף בכללי החשבונאות והוא עקרון השוואתיות. במטרות התקן נרשם במפורש כי "תקן זה קובע את הבסיס להצגת דוחות כספיים למטרות כלליות כדי להבטיח יכולת השוואה עם הדוחות הכספיים של הישות לתקופות קודמות וגם עם הדוחות הכספיים של ישויות אחרות..".



מדינת ישראל
משרד הפנים
אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות

עקרונות השמרנות וההשוואה מהווים, אפוא, עקרונות יסוד בכללי החשבונאות.

פעולות חירום, כהגדרתם בחוזר זה, נובעים מפעולות בלתי רגילות חריגות כתוצאה ממצב החירום שנוצר בתקופת מלחמת "חרבות ברזל", ואינם משקפים פעילות שוטפת שגרתית המאפיינת את הרשות המקומית. אי לכך, הצגתם בתקציב התקבולים והתשלומים (טופס 2 בדוחות הכספיים), כחלק מהפרקים הייעודיים, עלולה לפגוע ביכולת ההשוואה של הדוחות הכספיים הן כלפי הישות עצמה והן כלפי ישויות אחרות. מנגד פעולות אלו הן פעולות שוטפות ויש להציגן כדרישת **תקנה 8** "בקבצי התקבולים והתשלומים".

כפתרון הולם מצא אגף בכיר לביקורת להנחות כי תקבולים ותשלומים מפעולות חירום, כהגדרתם לעיל, יוצגו בטופס 2, אולם בנפרד מהפרקים הייעודיים הרגילים. פעולות החירום יוצגו בתחתית טופס 2 תוך מתן פירוט של הרכבם בביאורים לדוחות הכספיים.

יודגש כי הרשות המקומית תמשיך לרשום בספרי הנהלת החשבונות את התקבולים והתשלומים מפעולות חירום בספר 1 (תקציב רגיל) בסעיפי התקציב המתאימים, לפי ההנחיות הרגילות.

מטרת ההנחיה לשמור על אחידות הדיווח הכספי ועל בסיס ההשוואה בין הרשויות המקומיות, בין לבין עצמן, ובין השנים.