



מדינת ישראל
משרד הפנים

חוזר מנכ"ל

מספר 2/2020

ירושלים, שבת התש"פ
פברואר 2020

1. כללים להשקעת עודפים זמניים שנצברו בקרנות לפיתוח ועודפים זמניים אחרים

הרקע

הרשויות המקומיות מקבלות מקורות מימון מגורמים שונים. חלק ממקורות המימון מיועדים לשמש את הרשויות המקומיות בפרקי זמן ארוכים, העולים על שנת כספים אחת. בין אלה ניתן למנות היטלי השבחה, השתתפות בעלים בעבודות פיתוח, תמורה ממכירת מקרקעין, כספי פנסיה, השתתפות עובדים בפנסיה תקציבית וכדומה. מקורות מימון אלה מיועדים בעיקרם לביצוע עבודות פיתוח או לתשלומים עתידיים אחרים. מקורות מימון אחרים מיועדים לשמש את הרשות המקומית לפעילות שוטפת בפרקי זמן קצרים (בדרך כלל לתקופה שאינה עולה על שנת הכספים השוטפת). בין אלה ניתן למנות הכנסות מארנונה, אגרות, השתתפויות, תשלומי הורים מראש עבור חינוך והכנסות אחרות, המיועדות לשמש את הרשות המקומית במהלך שנת הכספים השוטפת.

בחדש אוגוסט 1994 פורסמו על ידי מנכ"ל משרד הפנים (חוזר מס' 8/94) הנחיות לרשויות המקומיות, שנועדו להנחות אותן בנושאים שונים הקשורים לקרן לעבודות פיתוח שטרם יועדה ולהשקעות של עודפים זמניים. בחדש אפריל 2008 פורסם על ידי מנכ"ל משרד הפנים (חוזר מס' 4/2008) עדכון להנחיות אלה.

הכללים הנוכחיים, המחליפים את ההנחיות האמורות, נועדו לתת מענה למפורט להלן:

1. לשינויים ולתמורות שהתחוללו בעשור האחרון בשוק ההון, שהתבטאו, בין היתר, בהוספת מגוון של אלטרנטיבות להשקעה על אלה שהיו קיימות בעבר.
2. להתאמת סוגי ההשקעות לפרקי הזמן שבהם עשויה הרשות המקומית להחזיק בעודפי מזומנים עד לשימוש בהם למטרות שלשמן התקבלו. זאת, תוך הבחנה בין השקעות של עודפים זמניים לזמן קצר, להשקעות של עודפים זמניים לתקופות ארוכות יותר.
3. לשמירה על הערך הריאלי של כלל תקבולי הרשות המקומית (מהתושבים בתחום שיפוטה ו/או מקופת המדינה), בתוספת התשואה הריאלית שניתן לקבל בשוק ההון להשקעות בעלות סיכון נמוך.
4. לפישוט הליכים, ככל שניתן, תוך קביעת מנגנוני בקרה ופיקוח על כספי הציבור המופקדים ברשות המקומית.
5. לצורך בהחלת הכללים שבהם מחויבות הרשויות המקומיות גם על איגודי ערים ועל תאגידים שבבעלותן או בשליטתן של הרשויות המקומיות.

א. ניהול כספי הקרנות

על הרשות המקומית לנהל קרנות פיתוח ייעודיות נפרדות לכל אחד הנושאים שלהלן, וזאת בכפוף להוראות כל דין בדבר החובה לנהל חשבונות בנק נפרדים (ראו, למשל: סעיף 31 לחוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985, סעיף 251 לפקודת העיריות [נוסח חדש] וסעיף 5 לחוק הרשויות המקומיות (ייעוד כספי הקצבות והגנת נכסים למטרות חינוך) תש"ס-2000).

חוזר המנהל הכללי 2020/2
ח' שבט, תש"פ, 3 פברואר, 2020

1. מים וביו
2. סלילת רחובות (כבישים ומדרכות)
3. תיעול
4. היטלי השבחה
5. שטח ציבורי פתוח
6. מכירת מקרקעין
7. קרן כללית לתקבולים עבור עבודות פיתוח (שלא עבור אחד הנושאים הקודמים)

הכספים המתקבלים עבור הקרנות לעיל ירשמו ויננהלו בקרן הייעודית המתאימה באופן שיאפשר מעקב חשבונאי ורישומי אחר תקבולי הקרן מכל מקור, ואחר זקיפות והוצאות שהוצאו מהקרן למטרות השונות. ניהול כספי הקרנות במסגרת האמורה יאפשר לרשות המקומית להשתמש באותם כספים אך ורק למטרות שלשמן התקבלו. התשואה שתנבע מהשקעת העודפים הזמניים, תיזקף ברישומים כהכנסה של הקרן הייעודית המתאימה.

ב. ועדת השקעות ברשות המקומית ודרכי עבודתה

1.ב. מינוי ועדת השקעות

בכל רשות מקומית תמונה ועדת השקעות. להלן הרכב הוועדה:

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

ישיבות הוועדה תיערכנה על-פי הצורך, בתדירות שתקבע על ידי יו"ר הועדה ובתנאי שהוועדה תתכנס לדיון לפחות אחת לשלושה חודשים.

ישיבות הוועדה תתקיימנה בהרכב שלא יפחת משלושה חברים ובתנאי שאחד מהם יהיה יו"ר הוועדה. במקרה של שוויון בהצבעה על נושא מסוים, יהיה ליו"ר הוועדה קול נוסף ומכריע.

החלטות הוועדה יובאו לידיעת ועדת הכספים של הרשות המקומית ומועצת הרשות המקומית.

2.ב. סמכות למסירת ניהול תיק השקעות לידי גורם חיצוני

1. ועדת ההשקעות רשאית להחליט על מינוי גורמים חיצוניים, שעיסוקם ניהול תיקי השקעות (להלן – "הגורם החיצוני"), לשם ניהול תיק ההשקעות של הרשות המקומית, או חלק ממנו.
2. בחירת הגורם החיצוני תיעשה כמפורט בסעיף ה' להלן.
3. הגורם החיצוני יפעל על פי מדיניות ההשקעות הכללית, כאמור בסעיף ד' להלן.

3.ב. מעקב ודיווח על ידי ועדת ההשקעות

ועדת ההשקעות תערוך דו"ח לא יאוחר מ-60 ימים לאחר תום כל רבעון. הדו"ח יוגש לראש הרשות המקומית וליו"ר ועדת הכספים של הרשות המקומית (להלן – "דו"ח תקופתי"). הדו"חות התקופתיים יהיו פתוחים לעיונם של חברי מועצת הרשות המקומית.

הדו"ח התקופתי יכלול את הנתונים הבאים:

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

4.ב. תיעוד הפעילות וההחלטות של ועדת ההשקעות

ברשות המקומית ינוהלו תיקים שבהם תתועדנה הפעילויות וההחלטות שלהלן:

1. החלטות ראש הרשות המקומית בדבר מינויה של ועדת ההשקעות ובדבר שינויים בהרכב החברים בה.
 2. החלטות בדבר בחירת גורם חיצוני לניהול תיקי השקעות או החלפתו, אשר התקבלו בהתאם לאמור בסעיף ה' לנוהל זה.
 3. דיון והחלטות בדבר מדיניות ההשקעות.
 4. פרוטוקולים מישיבותיה של ועדת ההשקעות.
 5. החלטות על השקעות:
- גזבר הרשות המקומית או עובד אחר שהוסמך על ידו, יכין לגבי כל השקעה תרשומת המסכמת את תנאי ההשקעה ומועד פירעונה. לתרשומת זו תצורפנה ההצעות שהתקבלו מהבנקים או המוסדות הכספיים (ראו סעיף 5 להלן).
 - ההוראות לבנק או לגורם חיצוני שמונה לנהל תיק השקעות לפי סעיף ה' לנוהל זה בדבר השקעות, תינתנה בכתב ותהיינה חתומות על ידי ראש הרשות והגזבר, או על ידי מי שהוסמכו לכך על ידם.

חוזר המנהל הכללי 2020/2
ח' שבט, תש"פ, 3 פברואר, 2020

הוראות ראש הרשות והגזבר או מי שיוסמכו על ידם בדבר רכישות או מימוש של פיקדונות **לזמן קצר** שיבוצעו בהוראה טלפונית, יינתנו ויבוצעו בכפוף לכך שתיערך תרשומת מידית בכתב של ההצעות שהתקבלו בשיחה הטלפונית על ידי אותו עובד שהוסמך לכך, בציון הנימוקים להחלטתו בדבר מתן ההוראות לביצוע. אין בהאצלת הסמכויות כדי לגרוע מאחריותם של מאצילי הסמכות על פי הוראות כל דין.

6. תיעוד מכל הצעה שתתקבל מבנקים בנושא השקעות.
7. עותק מהדו"חות התקופתיים שנערכו על ידי ועדת ההשקעות.
8. עותק מהדו"חות החודשיים שהוגשו על ידי כל אחת מהחברות לניהול תיקים.

ג. סמכות להחליט על השקעת עודפי המזומנים

ההחלטות על השקעת עודפי המזומנים תתקבלנה על בסיס תזרים המזומנים של הרשות המקומית (ראו סעיף 1.ד. לנוהל זה).

1.ג. השקעות עודפי מזומנים שלגביהם נראה במהלך הכנת התקציב השנתי, כי לא צפוי בהם שימוש במהלך שנת הכספים הקרובה (או לעת עידכון בנוגע לשנת הכספים הנוכחית), ייעשו בהתאם למדיניות ההשקעות שקבעה ועדת ההשקעות של הרשות המקומית ובכפוף למגבלות שנקבעו בנהל זה וכדלהלן:

עד 10% מסך היקף ההשקעות כאמור, או עד 10% מתקציב השנתי המאושר באותה שנת כספים במצטבר, לפי הנמוך מביניהם – באישור גזבר הרשות המקומית. הגזבר ידווח לוועדת ההשקעות אחת לרבעון על אישור שניתן כאמור. השקעה העולה על 10% מסך היקף ההשקעות, או העולה על 10% מתקציב השנתי המאושר באותה שנת כספים - באישור ועדת ההשקעות.

2.ג. השקעות עודפי מזומנים שלגביהם נראה במהלך הכנת התקציב השנתי, כי צפוי בהם שימוש במהלך שנת הכספים הקרובה (או לעת עידכון בנוגע לשנת הכספים הנוכחית) יופקדו בפיקדון בנקאי או בתעודות מלווה קצר מועד של בנק ישראל (מק"מ), באישורו של גזבר הרשות המקומית. לעניין סעיף זה, "הפקדה" - לרבות חידוש תקופת הפיקדון.

ד. מדיניות ההשקעות – קיום מנחים

1.ד. התבססות על תזרים מזומנים

גזבר הרשות המקומית יערוך תזרים מזומנים (בפרקי זמן בהתאם לנסיבות, לפי שיקול דעתו), שבו יובאו בחשבון ההכנסות וההוצאות הצפויות בחלוקה לשני פרקים מרכזיים: הכנסות והוצאות שוטפות במסגרת התקציב הרגיל והכנסות והוצאות במסגרת תקציבי הפיתוח (קרנות הפיתוח והתקציבים הבלתי רגילים). תשומת לב מיוחדת תינתן למועדי השימוש (הביצוע) הצפויים בתקבולים של תקציבי הפיתוח.

2.ד מדיניות ההשקעות

ועדת ההשקעות ברשות המקומית תמליץ בפני המועצה על קביעת מדיניות ההשקעות של הרשות המקומית. לצורך קביעת מדיניות ההשקעות ייבחנו אפיקי ההשקעה האפשריים, במטרה להבטיח את הערך הריאלי של ההשקעה ולקבל תשואה מרבית, על פי ובהתאם לתחזית תזרים המזומנים של הרשות המקומית, לתקופות הנגזרות מתזרים מזומנים זה ולעודפים הצפויים באותן תקופות. מדי שנת כספים, לעת אישור התקציב השנתי, תובא מדיניות ההשקעות לדיון בוועדת הכספים של הרשות המקומית ולאחר מכן תובא לאישור מליאת המועצה.

1. עודפי מזומנים כאמור בסעיף ג.2 לעיל יופקדו בפקדונות לזמן קצוב כדלקמן:

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

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

2. עודפי מזומנים כאמור בסעיף ג.1 לעיל, יושקעו כדלקמן:

(א) איגרות חוב של מדינת ישראל הנסחרות בבורסה.

(ב) תעודות מלווה קצר מועד של בנק ישראל.

(ג) פיקדונות לזמן קצוב.

(ד) (1) אג"ח חברות בדירוג מעלות A ומעלה או A2 ומעלה במדרוג – בהיקף של עד 25% מכלל תיק ההשקעות.

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

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

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

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

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

3. מדיניות ההשקעות שתכתיב ועדת ההשקעות לגורם החיצוני תהיה בהתאם לאמור בסעיפים קטנים 1 ו-2 לעיל.

ה. ניהול תיק השקעות על ידי גורם חיצוני

1. החלטה על מינוי גורם חיצוני שעיסוקו בניהול תיקי השקעות, לשם ניהול תיק ההשקעות של הרשות המקומית (כולו או חלק ממנו), תתקבל בהתאם לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, לנהלים החלים לעניין בחירה זו ובכפוף לכל דין. אם תתקבל החלטה כאמור, תיבחרנה לפחות שתי חברות על פי תוצאות ההליך המכריז. בחירת החברות תובא לאישור מועצת הרשות המקומית.
2. הגורם החיצוני יפעל על פי מדיניות ההשקעות הכללית כאמור בסעיף ד לעיל והוראות ראש הרשות וגזבר הרשות, או מי שיוסמכו על ידם, בדבר ניהול תיק ההשקעות. הוראות אלה יכללו, בין השאר, את המסגרת התקציבית המאושרת להשקעות ע"י הגורם החיצוני וכן, ככל הניתן, פרטים על הרכב ההשקעות המועדף.
3. ועדת ההשקעות תחייב כל אחת מהחברות שתיבחרנה להגיש לוועדה (באמצעות גזבר הרשות המקומית) בסמוך ולאחר תחילת כל חודש, דו"ח נכון לסוף החודש שקדם, על תיק ההשקעות המנוהל על ידה ובו פרטים על הרכב ההשקעות, עלותן, ערכן לסוף החודש שקדם, התשואה שהושגה באותו חודש, התשואה המצטברת מתחילת ניהול תיק ההשקעות על ידה וכן מידע נוסף, אם יידרש על ידי ועדת ההשקעות.
4. הדו"חות שיוגשו לוועדה ייבחנו על ידה ותיערך תרשומת ממסקנותיה לגבי התוצאות הנובעות מדו"חות אלה.
5. החלפת גורם חיצוני לניהול תיק השקעות באחר תיעשה בהתאם לאמור בסעיף קטן 1 לעיל, בשינויים המחויבים.

ו. שימוש זמני בכספים המיועדים לפיתוח לצרכים אחרים

1. קיימים מקרים שבהם נזקקת הרשות המקומית למשיכות יתר או הלוואות קצרות מועד, שעלותן גבוהה מהתשואה הצפויה מההשקעות של עודפי המזומנים הזמניים הנובעים מכספי הפיתוח.
- הרשות המקומית רשאית להשתמש באופן זמני בכספים אלה כמקור למימון פעולותיה השוטפות, בכפוף לאישור שר הפנים או מי שיוסמך על ידו, בדומה לנטילת אשראי אחר.

האישור לשימוש הזמני בכספים אלה יותנה בכך שהרשות המקומית תחייב את הוצאות התקציב הרגיל בריבית (שתיזקף כהכנסה לקרן או לתקציב הבלתי רגיל, בהתאם למקור המימון). שיעור הריבית לא יפחת משיעורה של ריבית החשב הכללי, המתפרסם מעת לעת.

ז. החלת הכללים על איגודי ערים ותאגידים אחרים

הכללים על פי חוזר זה חלים גם על איגודי ערים וכן על תאגידים אחרים בשליטת הרשות המקומית, זאת בשינויים המחויבים מהמבנה המשפטי של כל אחד מהגופים ובלבד שבאיגוד ערים ימונו חברי ועדת ההשקעות על ידי מועצת האיגוד ובתאגידים אחרים על ידי הדירקטוריון. באיגוד ערים, ימונה לתפקיד יו"ר הוועדה גזבר האיגוד ובתאגידים אחרים - בעל תפקיד מקביל לו (חשב התאגיד או מנהל הכספים).

שליטה משמעה הזכות למנות את מרבית חברי הדירקטוריון או ההנהלה של התאגיד, או החזקה בשיעור העולה על מחצית מהון התאגיד.

ח. הנחיות לרישום בספרי הרשות המקומית

התאמת ההנחיות לרישום ודיווח כספי ברשויות המקומיות למתחייב מכללים אלה, תיעשה על ידי מנהל האגף לביקורת והממונה על החשבונות במשרד הפנים. זאת, אם ימצא על ידו כי יש מקום לשנות את ההנחיות הקיימות בנושא רישום ודיווח.