

מינוף תקציבי פיתוח ברשויות המקומיות

מחליטים

במטרה לחולל צמיחה בקרב הרשויות המקומיות על ידי גיוון, אטרקטיביות והפחתת עלויות מקורות המימון של פרויקטים מניבים ומנועי צמיחה, שיתרמו להגדלת הכנסותיהן העצמיות של הרשויות המקומיות, שיפור השירות לתושבים, הגברת עצמאותן הכלכלית והתייעלות בפעילותן:

1. לתקן את חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, באופן הבא:
 - א. סעיף 45א, שלפיו רשות מקומית ותאגיד הנשלט בידי רשות מקומית לא יתקשרו בהתקשרות ארוכת טווח לביצוע מיזם אלא על פי היתר של שר הפנים ושר האוצר, לא יחול על רשות מקומית איתנה ועל רשות מקומית יציבה.
 - ב. סעיף 46(ב), שמחייב רשות מקומית או תאגיד שנשלט על ידה במתן היתר לקבלת אשראי ממי ששר הפנים ושר האוצר הסמיכו לכך, לא יחול על הלוואה לתקציב הבלתי רגיל לפיתוח של רשות מקומית איתנה ולא יחול על הלוואה שהיקפה עד 10% מהתקציב הבלתי רגיל לפיתוח של רשות מקומית יציבה והן יהיו רשאיות בהתקיים התנאים כאמור לקחת אשראי ללא הגבלות או צורך בהיתר, וכך גם לגבי הלוואה של תאגיד שנשלט בידי אחת מאלה.
 - ג. סעיף 45ב יתוקן כך ש:
 - 1) רשות מקומית איתנה, או תאגיד עירוני שנשלט בידה, לא יידרשו להיתר אשראי עבור הלוואה שטיטול;
 - 2) רשות מקומית יציבה, או תאגיד עירוני שנשלט בידה, שייטלו הלוואה של עד 10% מהתקציב הבלתי רגיל של הרשות המקומית לפיתוח, לא יידרשו להיתר אשראי עבור כל הלוואה שלא תעלה על שיעור זה.
 - ד. סעיף 46(א,ב), אשר מגביל הנפקה של איגרת חוב על ידי רשות מקומית ותאגיד הנשלט בידי רשות מקומית, יתוקן כך שלא יחול על רשות מקומית איתנה.
2. לתקן את פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן – **פקודת העיריות**), באופן הבא:
 - א. סעיף 201, שמגביל סמכותה של עירייה ליטול הלוואות, לא יחול על עירייה איתנה ועל עירייה יציבה, והן יהיו רשאיות למשכן למלווה ארנונות או הכנסה אחרת של העירייה להבטחת תשלום הקרן והריבית של אותה הלוואה.
 - ב. לסעיף 232א(ב), אשר קובע באילו נסיבות תוכרז עירייה כאיתנה, יתווספו התנאים שלהלן, כך שרק בהתקיימם תוכל עירייה להיות מוכרזת כאיתנה:
 - 1) לא מונה לעירייה חשב מלווה, לפי סעיף 142ב, בתקופה של 24 חודשים שלפני מועד ההכרזה.
 - 2) לא מכהנת בעירייה מועצה ממונה, לפי סעיף 143(א).
 - 3) מונו כל בעלי התפקידים כנדרש לפי סעיף 167 לפקודה וסעיף 3 לחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), התשל"ו-1975.
 - 4) התנאי האמור בפסקה (3), יתוקן כך שהיחס בין ההכנסות העצמיות של העירייה לכלל הכנסותיה המפורטות בדוח השנתי המבוקר האחרון, למעט הכנסות כאמור לכיסוי הגירעון המצטבר והכנסות שנרשמו בשל הנחות מארנונה, יעלה על 50%.
 - 5) התנאי האמור בפסקה (6), יתוקן כך ששיעור גביית הארנונה של העירייה בכל אחת משלוש השנים שקדמו לשנת ההכרזה ביחס לחיוב השוטף מארנונה באותם שנים, יהיה 85% לפחות, על פי הדוחות המבוקרים לשנים אלה.
 - ג. לתקן את סימן ד' בפרק 11 ולקבוע בו כי עירייה שמתקיימים בה התנאים המפורטים להלן תוכרז עירייה יציבה:
 - 1) התקיים האמור בסעיף 232א(ב) (1) או (2) ובסעיף 232א(ב) (4) לפקודה ביחס לשיעור הגרעון המצטבר וליתרת האשראי, בדומה לנדרש מעירייה איתנה.
 - 2) התקיימו כל התנאים האמורים בפסקאות (1) עד (3) לגבי עירייה איתנה.
 - 3) היחס בין הכנסותיה העצמיות לכלל הכנסותיה המפורטות בדו"ח הכספי השנתי המבוקר האחרון, למעט הכנסות לכיסוי הגירעון המצטבר והכנסות שנרשמו בשל הנחות בארנונה, עולה על 25%.

- 4) העיריה זכאית למענק כללי לאיזון ממשד הפנים בשיעור מירבי של 20%, ובכל אחת משלוש השנים שקדמו לשנה שלגביה הדו"ח המבוקר האחרון, צברה גירעון שוטף בשיעור שלא עלה על 1% לפי הדוחות המבוקרים לשנים אלה.
- ד. סעיף 232(ג) יתוקן כך:
- 1) הוא יחול גם לעניין עיריה יציבה, בשינויים המחויבים.
 - 2) לא תידרש חוות דעת המנהל הכללי של משרד הפנים או מי מטעמו טרם הכרזה על עיריה כאיתנה, אך שר הפנים יהיה חייב לשקול חוות דעת כאמור ככל שתובא בפניו.
 - 3) חוות הדעת תתייחס, בין היתר, להסתייגות או להימנעות של רואה החשבון המבקר מטעם המשרד הפנים לדו"ח הכספי המבוקר האחרון של העיריה.
- ה. סעיף 232ב, לגבי ביטול הכרזה על עיריה כאיתנה, וסעיף 232ג, לגבי דיווח בענין עיריות איתנות, יחולו גם על עיריות יציבות, בשינויים המחויבים.
- ו. סעיף 188(ג), שלפיו התמורה שנתקבלה ממכירת מקרקעין תשמש אך לקניית מקרקעין אלא אם ניתן אישור שר הפנים, יתוקן כך שרשות מקומית איתנה או רשות מקומית יציבה תוכל להשתמש בתמורה גם לצורך פרויקטי פיתוח שמתקצבים בתקציב הבלתי רגיל של הרשות המקומית.
- ז. סעיף 196, אשר מחייב עיריה שאינה עיריה איתנה באישור שר הפנים לחוזה למתן זיכיון או מונופולין, יתוקן כך שלא יחול גם על עיריה יציבה, והיא תידרש לפרסום באתר האינטרנט שלה של הפרטים כאמור באותו סעיף.
- ח. סעיף 188, שמחייב עיריה שאינה עיריה איתנה באישור שר הפנים למכירת מקרקעין, החלפתם, משכונם או השכרתם לתקופה שמעל 5 שנים, יתוקן כך שלא יחול גם על עיריה יציבה ואולם היא תידרש לפרסום באתר האינטרנט שלה של הפרטים כאמור באותו סעיף.
- ט. עיריה תוכל ליטול הלוואה מתוך כספים שצברה בחשבון היטל מהיטלי הפיתוח ששולמו לה, לרבות היטלי סלילה, תיעול ושטחים ציבוריים פתוחים, בכפוף לתנאים הבאים:
- 1) הלוואה כאמור לא תעלה על שיעור של 25% מכלל הכספים באותו חשבון;
 - 2) ההלוואה תוחזר במלואה תוך 5 שנים;
 - 3) ההלוואה תוחזר בצירוף הצמדה למדד המחירים לצרכן;
 - 4) ניתנה בעניינה חוות דעת של גזבר ומהנדס העיריה, שלפיה נטילת ההלוואה לא תסכן את ביצוען של עבודות שיידרשו בתחום אותו היטל, עד למועד החזרת ההלוואה;
 - 5) ניתן אישור מועצת הרשות המקומית לנטילת ההלוואה כאמור, לאחר שהוצגו בפניה חוות הדעת האמורות.
3. לתקן את פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן – **פקודת המועצות המקומיות**), באופן הבא:
- א. סעיף 13, שמגביל סמכותה של מועצה מקומית ליטול הלוואות, לא יחול על מועצה איתנה ועל מועצה יציבה, והן יהיו רשאיות למשכן או לשעבד למלווה ארנונות או הכנסה אחרת של המועצה להבטחת תשלום הקרן והריבית של אותה הלוואה.
 - ב. לקבוע כי מועצה מקומית תוכל ליטול הלוואה מתוך כספים שצברה בחשבון היטל מהיטלי הפיתוח ששולמו לה, כמפורט בסעיף 2(ה) להחלטה זו.
4. לתקן את חוק איגודי ערים, התשט"ו-1955, כך שיתאפשר גם לרשויות מקומיות שאינן סמוכות זו לזו, להתאגד יחד לצורך שיתוף פעולה בביצועו של פרויקט פיתוח, אחד או יותר, באחת מהרשויות המקומיות שהתאגדו.
5. להנחות את המנהל הכללי של משרד הפנים, בתיאום עם הממונה על התקציבים, לתקן את חוזר מנכ"ל משרד הפנים בעניין כללים להשקעת עודפים זמניים שנצברו בקרנות לפיתוח ועודפים זמניים אחרים, ולקבוע כי רשות מקומית איתנה או יציבה תורשה להשקיע שיעור ניכר יותר מהכספים כאמור, וזאת במגוון רחב יותר של אפיקים בארץ ובעולם, לצורך הגדלת התשואה שלה ולפיזור מיטבי של סיכונה.
6. להקים ועדה בין משרדית להסרת חסמים למימוש וייזום פרויקטי פיתוח ברשויות המקומיות, שיחולו עליה כל אלה:
- א. הוועדה תבחן את מערך התמריצים של הרשויות המקומיות לייזום פרויקטי פיתוח, צעדים להגברת מומחיות בעלי תפקידים ברשות המקומית בייזום פרויקטים כאמור, מימנם וביצועם, ותמפה חסמים נוספים לייזום וביצוע פרויקטים כאמור וצעדים להסרתם.
 - ב. בראשות הוועדה יעמוד המנהל הכללי של משרד הפנים, וחבריה יהיו המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה והממונה על התקציבים במשרד האוצר, או נציגים מטעמם.
 - ג. לדיוני הוועדה יוזמנו באופן קבוע נציגי השלטון המקומי.

- ד. הוועדה תגיש לאישור הממשלה בתוך 120 ימים תכנית מפורטת בעניין.
7. להקים ועדה שתבחן צעדים להרחבה וטיוב של כלי המימון הזמינים לרשויות המקומיות, בדגש על תנאייהם התחרותיים, לצורך קידום פרויקטי פיתוח, שיחולו עליה כל אלה:
- א. בראשות הוועדה יעמוד הממונה על התקציבים במשרד האוצר, וחבריה יהיו המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה, המנהל הכללי של משרד הפנים והחשב הכללי במשרד האוצר, או נציגים מטעמם.
- ב. לדיוני הוועדה יוזמנו באופן קבוע נציגי השלטון המקומי.
- ג. הוועדה תגיש לאישור הממשלה בתוך 180 ימים תכנית מפורטת, אשר תכלול, בין היתר, המלצות בנושאים הבאים:
- 1) צעדים לקידום אג"ח מוניציפאלי פרויקטאלי;
 - 2) הרחבת ההשתתפות של גופים פיננסיים מוסדיים במתן הלוואות לרשויות מקומיות;
 - 3) בחינת אפשרויות לשיתוף פעולה של המגזר הפרטי והרשויות המקומיות;
 - 4) כלי מימון לפרויקטים משותפים למספר רשויות מקומיות;
8. להטיל על המנהל הכללי של משרד הפנים, הממונה על התקציבים והחשב הכללי במשרד האוצר, לגבש בתוך 60 ימים אינדיקטור למיצוי רשות מקומית את פוטנציאל מינוף תקציב הפיתוח שלה.
9. לקבוע כי מענקי פיתוח או כספים שמיועדים לתקציב הבלתי רגיל של רשות מקומית, במסגרת החלטת ממשלה או במסגרת קול קורא שאינם לביוני כיתות שיפורסם על ידי משרד ממשלתי, יינתנו רק לרשות מקומית שתעמיד מימון עצמי בסכום זהה, למעט רשות מקומית שממזה את פוטנציאל המינוף שלה, לפי האינדיקטור שייקבע כאמור בסעיף 8 או רשות מקומית שמצויה בתכנית הבראה, כהגדרתה בסעיף 140ד(ב) לפקודת העיריות ובסעיף 35ד(ב) לפקודת המועצות המקומיות.
10. להטיל על המנהל הכללי של משרד הפנים, בתיאום עם הממונה על התקציבים והחשב הכללי במשרד האוצר, לפרסם בתוך 120 ימים, נוהל אחוד בעניין התנאים והדרישות מרשויות מקומיות לנטילת הלוואה למטרות פיתוח, הלוואה לכיסוי גרעון מצטבר או שוטף, הלוואה לאיזון התקציב השוטף של הרשות המקומית, הלוואה למחזור הלוואה קיימת או הלוואה למטרות מיוחדות. במסגרת הנוהל כאמור ייקבע מסלול ירוק לעניין המימון העצמי שתידרש רשות מקומית להעמיד, בהתאם לסעיף 8 להחלטה זו, וכן ייקבע כי רשות מקומית שתבקש ליטול הלוואה בשיעור שיעלה על 5% מהתקציב השוטף שלה, תידרש להציג בפני מועצת הרשות המקומית דו"ח כדאיות כלכלית, בטרם תאשר את נטילת הלוואה.
11. להנחות את המנהל הכללי של משרד הפנים לקבוע בחוזר שעניינו התקשרות באמצעות שיטת שותפות ציבורית-פרטית (PPP – Public-private Partnership) כי בטרם תאשר מועצת הרשות פרסום מכרז להתקשרות ארוכת טווח מהסוג האמור, יוצג בפניה דו"ח כדאיות כלכלית.
12. בהחלטה זו –
- "פרויקט פיתוח"** - פרויקטים בתקציב הבלתי רגיל;
- "רשות מקומית איתנה"** כהגדרתה בסעיף 232א לפקודת העיריות ובסעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות ובכפוף לשינויים שיערכו בהגדרה זו כאמור בסעיף 2(א) להחלטה זו;
- "רשות מקומית יציבה"** - כהגדרתה בסעיף 2(ב) להחלטה זו.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

פרויקטי פיתוח ברשויות המקומיות כוללים הקמת תשתיות מוניציפליות, פרויקטים להתייעלות ולשיפור השירות לתושבים ופרויקטים שנועדו להגדיל את הכנסות הרשות המקומית, קרי, להרחיב את תקציבה. כך, פרויקטים כאמור מהווים מנוע לצמיחה כלכלית של הרשות המקומית. דוגמאות בולטות לפרויקטי פיתוח הן הקמת תשתיות ציבוריות, כגון כבישים או ניקוז, ריבוד כבישים, דיגיטציה, התקנת לוחות סולאריים והקמת חניונים.

נתוני תקציב הפיתוח של הרשויות המקומיות בפני עצמן ובהשוואה בינלאומית, מלמדים כי הרשויות המקומיות לא ממצות את פוטנציאל החוב בתקציב הפיתוח שלהן, ואחוז נמוך מתקציב הפיתוח שלהן מקורו בהלוואות. כך, מתוך 22.6 מיליארד ש"ח לפיתוח רק 3.7 מיליארד ש"ח מקורם בחוב, קרי, רק 16% מתקציב הפיתוח של הרשויות המקומיות נשען על חוב. זאת, כאשר 51% מסך החוב לפיתוח בקרב כלל הרשויות המקומיות נלקח על ידי שתי רשויות בלבד, תל אביב וירושלים. בהסתכלות בינלאומית, השוואה למדינות ה-OECD מראה ששיעור החוב של הרשויות המקומיות בישראל נמוך באופן

משמעותי ביחס לשאר החוב הציבורי וביחס לתמ"ג. זאת, למרות שבחינה של תנאי ההלוואות שמוצעות היום לרשויות המקומיות לא מלמדת על קושי בנטילתן.

החשיבות במימוש פוטנציאל החוב של הרשויות המקומיות להגדלת תקציב הפיתוח שלהן מתחדדת במצב הקיים, שבו במרבית הרשויות המקומיות ערכו הריאלי של תקציב הפיתוח נשחק ואילו מוצעים לרשויות המקומיות תנאים אטרקטיביים לנטילת הלוואות.

במצב הקיים, רוב הרשויות המקומיות אוגרות את תקבולי היטלי הפיתוח ואת יתרות התקציב השוטף שלהן בקרנות שונות בתקציב הבלתי רגיל, עד שהסכום שנצבר בקרן מסוימת מספיק לצורך השקעה בפרויקט מסוים שממומן מתוכה, ורק אז הן מבצעות את הפרויקט. בינתיים, בהתאם לנהלי משרד הפנים, הרשות המקומית מוגבלת באפיקי השקעה סולידיים מאוד להשקעת הכספים הצבורים באותן קרנות, עד כדי תשואות אפסיות, ולכן ערכן הריאלי של הקרנות יורד. זאת כאשר במקביל, תנאי האשראי המוצעים לרשויות מהבנקים אטרקטיביים ביותר ויכולים לאפשר ביצוע פרויקטים בעלות נמוכה יותר היום מאשר בעתיד (בהנחה שתמשיך אינפלציה חיובית ועלייה של מדדי התשומות המקובלים). הנה, כי מינוף תקציב הפיתוח באמצעות השקעה באפיקים מניבים ובאמצעות נטילת אשראי ופריסת ההחזר על פני שנים, אפשר ניצול יעיל יותר של תקציב זה.

החסמים העיקריים שמובילים לניצול הנמוך של פוטנציאל החוב על ידי הרשויות המקומיות הם שמרנות של השלטון המרכזי והשלטון המקומי, חוסר מוטיבציה ועודף רגולציה. כך, השלטון המרכזי נדרש במצב החוקי הקיים לאשר כל נטילת הלוואה של רשות מקומית, באופן שמעמיס על הרשויות בירוקרטיה ורגולציה, במשך שנים נהג השלטון המרכזי להפחית מענקים לרשות מקומית בגין כל סוג של חוב שנטלה ועוד. כפי שעולה מדו"ח מבקר המדינה מחודש נובמבר 2022, שעניינו הלוואות ומקורות אשראי של גופים שונים, המגבלות שמשיית השלטון המרכזי על הלוואות שנטול השלטון המקומי חריגות בהשוואה לעולם ומשך הזמן הנדרש לקבלת אשראי לפיתוח ארוך מאוד (עד שלושה חודשים) באופן שהופך את ההצעה התחרותית מהבנק ללא רלוונטית.

מצב דברים זה הביא ליצירת מערכת תמריצים שמעודדת רשויות מקומיות להימנע מחוב ומסיכונים גם בתקציבי הפיתוח שלהן. יתרה מכך, במסגרת תמריצים כזו, רק רשויות מקומיות בעלות נכסים אסטרטגיים או מיקום אסטרטגי יכלו לצמוח מעבר לתקציבן השוטף דרך השקעה בפרויקטים חסרי סיכון, ואילו רשויות חלשות או פריפריאליות יותר הונחו ונמנעו מכך. עובדה זו תרמה להעמקת הפער בין הרשויות החזקות לבין הרשויות החלשות יותר.

משכך, במטרה לאפשר לרשויות המקומיות שפוטנציאל החוב שלהן לא ממומש לפעול בעצמאות לפיתוח מקורות הכנסה, לשיפור השירות לתושביהן ולייעל את פעילותן, מוצעים צעדי מדיניות ותיקוני חקיקה בשלושה צירים:

1. ביזור סמכויות - עבור רשויות מקומיות המתנהלות באחריות תקציבית, מוצע להפחית רגולציה ובירוקרטיה בעת נטילת אשראי לפיתוח, הנפקת אגרות חוב, אישור יוזמות עסקיות בנכסים מוניציפליים ופרויקטים משותפים ליזמים פרטיים (PPP). הרשויות שבהן מדובר הן רשויות איתנות, בהתאם לעמידתן בתנאים שקבועים היום בפקודת העיריות וכפי שמוצע לתקן כעת, ורשויות יציבות, שהינו מדרג נוסף שמוצע כעת לקבוע בחקיקה. כמו כן, מוצע לפשט את הבירוקרטיה והמגבלות החלות על פעילות קרנות הפיתוח.
2. הגברת תמריצי השלטון המקומי ליזום פרויקטי פיתוח - מוצע לדרוש מימון משלים באשראי למענקי פיתוח שמקצה המדינה, יצירת אינדיקטור לבחינת רמת המינוף של תקציב הפיתוח של הרשות המקומית ותיקון מנגנונים המתגמלים רמות מינוף נמוכות.
3. פיתוח יכולות להרחבת הפיתוח ברשויות המקומיות - בחינת שכלול הכלים והיכולות של הרשויות המקומיות ליזום ולממן פרויקטי פיתוח באמצעות שתי ועדות בין-משרדיות, וכן יצירת מנגנון של שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות, באמצעות יצירת אפשרות להקמת איגוד ערים לרשויות מקומיות שאינן סמוכות זו לזו, להתאגד יחד לצורך שיתוף פעולה בביצועו של פרויקט פיתוח, אחד או יותר, באחת מהרשויות המקומיות שהתאגדו.

תקציב
אין.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם
אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא
אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים
2023 ו-2024.

מיוזמת