

ה' בכסלו התשס"ו
6 בדצמבר 2005

שמ. 2005-11729

אל : הממונה על המחוז

שלום רב,

הנדון : ביצוע החלטת ועדת שרים לעניני ביקורת המדינה בנושא תקציביים בלתי רגילים של רשויות מקומיות

1. מצ"ב החלטת ועדת שרים לעניני ביקורת המדינה מ- 31.8.04 הנוגעת לאשור וביצוע תקציבים בלתי רגילים (תבר"ים) בעירית מעלה אדומים, כפי שהובא בדו"ח מס' 55 א' של מבקר המדינה. ועדת השרים החליטה כי למרות שדו"ח הביקורת התייחס לנעשה בעירית מעלה אדומים, למעשה מדובר בנושא הנוגע לכלל הרשויות המקומיות בישראל.

2. כפי שהוחלט, צוות המורכב ממשרד הפנים ונציגי השלטון המקומי, גיבש כללים להכנת תכנית עבודה שנתית לכל פעולותיה של רשות מקומית האמורות להיכלל במסגרת התקציבים הבלתי רגילים, כאשר התכנית השנתית תתבסס על תכנית רב-שנתית. בכללים הנ"ל שגובשו, הורחב נוהל משרד הפנים המוזכר בסעיף 3 להחלטה, לכלל תכניות הפתוח של הרשויות המקומיות אשר קיבל בטוי בתכנית הפתוח הרב שנתית, המצ"ב.

3. בפגישה של הצוות שהתקימה אצלי בחודש מרץ 2005, הוחלט ליישם את ההחלטה בשלב ראשון בפיילוט שיורכב ממדגם מייצג של כ-20 עד 30 רשויות מקומיות, כאשר במהלך הפיילוט ימשיכו הרשויות המקומיות המשתתפות בו, להגיש תבר"ים גם במתכונת שהיתה נהוגה עד כה.

- מצ"ב סיכום הפגישה.

מצ"ב רשימת הרשויות המקומיות במחוזך אשר מוצע לכלול אותן בפיילוט. במדה שהמחוז סבור כי יש לערוך שנויים במדגם, נא להודיעינו על כך בדחיפות ונדון בכך שנית.

כפי שמוזכר בסיכום הפגישה מ – 21.3.05, צפוי קושי רב בביצוע ההחלטה בעיקר ברשויות המקומיות החלשות יחסית, התלויות במדה רבה בכספי ממשלה ומקורות מימון חיצוניים לצורך ביצוע פרויקטים.

יחד עם זאת, אשור תבר"ים במסגרת תכנית רב שנתית ושנתית כוללנית צפוי להביא לשיפור הטיפול של הרשויות המקומיות בתחום התכנון והבצוע של פעולות פתוח וכן להקל על תהליך אשורן והמעקב אחריהן, הן ע"י הרשות המקומיות והן ע"י המחוז.

אבקש את שתוף פעולת המחוז בביצוע הפיילוט.

נא להעביר את מתכונות התכניות המצ"ב לידיעת הרשויות המקומיות הכלולות בפיילוט ולבקש כי יפעלו בהתאם, החל משנת 2006.

ב ב ר כ ה,

אוסקר אבורזק
המנהל הכללי

העתק : מר יצחק בלק, משנה למנכ"ל
מר יהודה זמרת, עו"ד, היועץ המשפטי
מר אילן פרייס - ממונה על פיתוח שירותים מוניציפליים
מר גדי איזנרייך, ממונה על תקציבי פתוח

בבק/72.

ביקורת משרדי האוצר והפניס על עירית מעלה-אדומים -
דו"ח מס. 55א' של מבקר המדינה

מ ה ל י ס י ס

א. תקציב בלתי רגיל (תב"ר)

(1) ועדת השרים קובעת, כי נושא תקציב בלתי-רגיל
בוגע לכלל תרשויות המקומיות בישראל.

(2) צוות, בראשות נציג משרד הפנים ובחשתתפות
נציגי משרד האוצר ומרכז השלטון המקומי יבחן
ויגבש כללים לחכנת תכנית עבודה שנתית,
מתוקצבת במלואה ומראש, לכל פעולותיה של
רשות מקומית האמורות להיכלל במסגרת
התקציבים הבלתי-רגילים. התכנית השנתית
תתבסס על תכנית רב-שנתית אשר תגזר משדורי
עדיפות, בדיקת כדאיות של תלופות וצפי של
מקורות מימון, כדי לחקטין את משפרן חריג של
תבקשות להגדלת תב"רים.

הבחינה תיעשה תוך השתמכות על דו"ח מבקר
המדינה מס. 55א' בנושא על עירית מעלה
אדומים.

דיווח על הביצוע יועבר לאגף לביקורת המדינה
בתוך 3 חודשים.

(3) כוהל משרד הפנים שעניינו פרויקטים שישות
מקומית מבקשת עבור השתתפות ממשרד הפנים
(משכת 2002), יתוקן באופן שיחול גם על
תכניות פיתוח שתקצובן בא ממקורות שאינם של
משרד הפנים. הנוהל המעודכן יחייב את תקציבי
2005 של השלטון המקומי.

עם הוצאת כוהל זה תבוטל מקגרת התקציבים
הבלתי-רגילים.

סיכום פגישה בנושא כללים חדשים להכנה ואשור של תקציבים בלתי רגילים אשר התקיימה במשרד הפנים, ירושלים, ב-י' באדר ב' תשס"ה, 21.3.05

השתתפו: מר איציק בלק, משנה למנכ"ל ומנהל המינהל לשלטון מקומי
מר אמיר ברטוב, גזבר עיריית רעננה
מר דני בוסטין, גזבר עיריית כפר סבא
מר סאמי מרג'יה, גזבר מו"מ יפיע
מר גדי אייזנריך, ממונה על תקציב פתוח
מר אילן פרייס, ממונה על פתוח שירותים מוניציפליים

א. הרקע לפגישה

בעקבות דו"ח מבקר המדינה מס' 55 א' שהתייחס לעיריית מעלה אדומים, החליטה ב-31.8.04 ועדת שרים לענייני ביקורת המדינה כי הנושא הוא למעשה כלל – ארצי וכי צוות בראשות משרד הפנים ובהשתתפות נציגי משרד האוצר ומרכז השלטון המקומי, יגבש כללים חדשים בנדון, וידווח לאגף לביקורת המדינה על ביצוע החלטה תוך 3 חודשים

מצ"ב ההחלטה.

בחודש ינואר 2005 העביר אילן פרייס למר אמיר ברטוב ולערן פולק מאגף התקציבים באוצר, הצעה למתכונת תכנית פיתוח רב-שנתית, המבוססת על המתכונת ששימשה את משרד הפנים לצורך הקצאה של מענקי פתוח לרשויות.

כמו כן הועברה מתכונת התקציב השנתי (חלק פתוח), המבוססת על המבנה המשמש את הרשויות שנכללו בפיילוט "ביזור סמכויות".

מאחר שמדובר בשינוי משמעותי לעומת שיטת העבודה הקיימת כיום, שעל פיה הרשות המקומית מגישה תקציב בלתי רגיל (או שנוי לתב"ר) עבור כל פרויקט או פעולה, הומלץ לבצע בשנת 2005 פיילוט המורכב ממדגם מייצג של רשויות מקומיות (כולל מעלה אדומים).

ב. מהלך הפגישה

הגזברים מסרו שהבעיה העיקרית תיווצר ברשויות מקומיות המקבלות מענקים והתלויות במדה רבה בתקציבי פתוח ממשלתיים.
כל עוד משרדי הממשלה אינם מודיעים לרשויות המקומיות על התחייבויות רב-שנתיות להשתתפות במימון פרויקטים, הרשויות לא יוכלו להכין תקציבי פתוח רב-שנתיים.

פתרון אפשרי לבעיה הוא הכנת תכנית רב-שנתית המבוססת על אומדנים והערכות לענין הכנסות, כאשר חלק מההוצאות יהיה מותנה במימוש ההכנסות הרלוונטיות.
רשות מקומית תוכל להגיש שניים לתכנית בהתאם לשניים בתחזית ההכנסות.

ג. סוכם

1. הוחלט להרכיב פיילוט המורכב ממדגם מייצג של כ- 20 – 30 רשויות מקומיות, אשר יגישו תכניות פתוח לשנתיים (לפחות) וכן תקציבי פתוח שנתיים הנגזרים מהראשונות.
2. התכניות יכללו גם פרויקטים הנמצאים במהלך ביצוע- עם יתרת פתיחה, נתוני תזרים בפועל ותזרים חזוי, ברמת הפרויקט .
3. התכניות יכללו גם העברה של כספים לתאגידי הרשות.
4. הצוות יתכנס שוב, ביחד עם הממונים על המחוזות וקציני מחוזות, כדי לדון ביישום הנ"ל.

רשם : אילן פרייס

מדינת ישראל
משרד הפנים
המנהל לשלטון מקומי

כללים חדשים להכנה ואשור של תקציבים בלתי רגילים

להלן הכללים שגובשו לנושא הנ"ל ואשר ישמשו את הרשויות המקומיות אשר נכללו בפילוט:

- א. הרשויות המקומיות יכינו תכנית עבודה רב-שנתית (לפחות 2 שנים) במתכונת המצ"ב בנספח 1. ע"פ המתכונת על הרשות המקומית לרשום את כלל הפרויקטים או הפעולות המיועדות לתכנון או לבצוע במהלך שנות התכנית, לפי סדר עדיפות, לרשום לוחות זמנים משוערים לבצוע, אומדני עלויות ומקורות המימון ידועים או אפשריים. כמו כן על הרשות לציין השפעות אפשריות של הפרויקט או הפעולה על מצבת כח אדם ועל ההוצאות השוטפות בתקציבה הרגיל,
 - ב. הרשויות המקומיות יגורר מוחתכנית הרב-שנתית, תכנית עבודה שנתית במתכונת המצ"ב מספח 2 תכנית תכלול תקבולים ותשלומים בלתי מותנים (כאשר מקור המימון מובטח) וברשימה נפרדת, תקבולים ותשלומים מותנים (כאשר מקור המימון אינו מובטח). במקרים שבהם הרשות המקומית זקוקה לחייתרים לקבלת אשראי או היתרים מסוג אחר – הפעולות יוצגו כהוצאה מותנית בהכנסה. בנוסף לטופס אשור התקציב, הרשות המקומית תידרש להעביר פירוט הפרויקטים שבכוונתה לבצע ע"פ פרקי התקציב. על תכנית העבודה השנתית להסתמך במידת האפשר על תכנית אב או סקרים שנערבו, ועל בדיקות כלכליות של חלופות כאשר זה רלוונטי.
- הרשות המקומית תהיה רשאית לבצע שניים בתקציב במהלך השנה, במידת הצורך, ולקבל עליהם את אשור משרד הפנים.
- ג. לאחר חקפת לקחים, ובהתאם למדד הצלחת הפילוט, יוחלט האם להנהיג את הנחלים בכלל הרשויות המקומיות לקראת שנת 2007.
 - ד. הרשויות המקומיות שישתתפו בפילוט ימשיכו להגיש תבר"ים גם בשיטה הנוכחית לצורך בקרה וכן ידווחו למשרד על ביצוע התקציב השנתי במסגרת הדו"חות הרבעוניים.
 - ה. חתכניות יכללו גם פרויקטים הנמצאים במהלך ביצוע עם נתוני תזרים בפועל של תשלומים ותקבולים ותזרים חזוי.
 - ו. חתכניות יכללו גם העברה של כספים לסאגדי הרשות.

נספח 2 - הנחיות לאישור תקציב רגיל (חלק פיתוח)

אישור תקציב רגיל (חלק פיתוח) של רשויות מקומיות, יעשה באמצעות טופס המפרט את התקבולים והתשלומים של התקציב בהתאם להנחיות המשרד.

1. הנחיות למילוי הטופס

1.1 תקבולים

1. סעיפי "התקבולים" המופיעים בטופס, דומים לסעיפי התקבולים המופיעים בטופס התב"ר תוך פירוט של מספר סעיפים.

2. בכל סעיף בו ישנו פירוט, יש לציין את התקבולים בהתאם לפירוט ובנוסף יש למלא את הסך הכל של אותו סעיף.

3. תקבולים שמקורם בהלוואות (סעיפים 550, 560, 570) יחייבו קבלת היתר נפרד לגבי ההלוואות המבוקשות.

4. הכנסות מהלוואות, תרשמה בתקציב כ"הכנסה מותנית" באישור שר/שרים, באם טרם אושרו הלוואות אלו.

5. תקבולים שמקורם ממכירת מקרקעין, מחוייבים בהתאם לסעיף 188 לפקודת העיריות, בקבלת שני היתרים:

א. היתר למכירת מקרקעין.

ב. היתר לשימוש אחר בכספים שנתקבלו ממכירת מקרקעין.

במועצות מקומיות ואזוריות, יינתנו ההיתרים בהתאם לסעיפים המקבילים בפקודת המועצות המקומיות.

6. יש לצרף את רשימת הנכסים המיועדים למכירה לצורך מימון התקציב (רגיל ופיתוח).

7. הכנסות שמקורן מ"מכירת נכסים" תרשמה כ"הכנסה מותנית" באישור שר הפנים, באם טרם נתקבלו האישורים הדרושים.

8. הכנסות שמקורן בהלוואות ו/או ממכירת נכסים אשר אישור עבורם התקבל בעבר תרשמה כהכנסה לכל דבר.

1.2 תשלומים

1. סעיפי "התשלומים" תואמים את מבנה התקציב של רשות מקומית ברמה של של "פרקי תקציב".

2. יש לפרט התשלומים בהתאם לסעיפים אלו, תוך הקפדה על שיוך מדויק של התשלומים לפרקי התקציב.

3. פרקי התקציב בהם ישנם פרויקטים שמקור מימונם הינו הלוואות ו/או מכירת נכסים שטרם קיבלו אישור השר/שרים, יוצגו בתקציב כ"הוצאה מותנית בהכנסה".

2. פירוט פרויקטים

בנוסף לטופס אישור התקציב הבלתי רגיל, תעביר הרשות המקומית למשרד הפנים, פירוט הפרויקטים שבכוונתה לבצע במהלך השנה התקציבית. רשימת הפרויקטים תוגש בכל פרק תקציבי ובהתאם לטופס המצ"ב.

3. הלוואות פיתוח

רשות מקומית תגיש לאישור משרד הפנים במסגרת התקבולים את היקף מסגרת האשראי הנחוצה לה לצרכי פיתוח באותה שנה תקציבית. הלוואות אלו, לאחר אישורן, יש לממשן במהלך השנה התקציבית בה אושרו.

כל בקשה למימוש חלק מן הלוואות שאושרו, לאחר גמר השנה התקציבית תבחן לצורך אישור מחודש במסגרת אישור תקציב של השנה השוטפת.

4. שינויים ועדכון תקציב

רשות מקומית שתרכזה במהלך השנה התקציבית לבצע שינוי בתקציב, תצטרך להגיש בקשה לשינוי תקציב בהתאם לכללים המפורטים.