



מדינת ישראל
משרד הפנים

חוזר מנכ"ל

מספר 2/2020

ירושלים, שבת התש"פ
פברואר 2020

לכבוד:
ראשי הרשויות מקומיות

תוכן עניינים

- 3 .1 כללים להשקעת עודפים זמניים שנצברו בקרנות לפיתוח ועודפים זמניים אחרים
- 4 .2 נוהל הגשת בקשה לשינוי תחום שיפוט של רשות מקומית, חלוקת הכנסות, הקמת איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות, שינוי מעמד מוניציפאלי או איחוד רשויות מקומיות.

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.

בחודש 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. בחודש 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 תאגידיים 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 31ד לחוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985, סעיף 251ד לפקודת העיריות [נוסח חדש] וסעיף 5 לחוק הרשויות המקומיות (ייעוד כספי הקצבות והגנת נכסים למטרות חינוך) תש"ס-2000).

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

1. מים וביוב
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 וינהלו 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 הוועדה – 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 שתיקבע על ידי יו"ר הוועדה 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 שלהן :

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 2/2020
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 מיידית 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.

5. תיעוד מכל הצעה שתתקבל מבנקים בנושא השקעות.
6. עותק מהדו"חות התקופתיים שנערכו על ידי ועדת ההשקעות.
7. 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 ד.1. 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 בנוהל 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 – קוים 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

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

(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

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

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 המכרזי. 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.

החלת הכללים על איגודי ערים ותאגידי אחרים .ז

הכללים על פי חוזר זה חלים גם על איגודי ערים וכן על תאגידי אחרים בשליטת הרשות המקומית, זאת בשינויים המחויבים מהמבנה המשפטי של כל אחד מהגופים ובלבד שבאיגוד ערים ימונו חברי ועדת ההשקעות על ידי מועצת האיגוד ובתאגידי אחרים על ידי הדירקטוריון. באיגוד ערים, ימונה לתפקיד יו"ר הוועדה גזבר האיגוד ובתאגידי 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.

הנחיות לרישום בספרי הרשות המקומית .ח

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.

**2. נוהל הגשת בקשה לשינוי תחום שיפוט של רשות מקומית,
חלוקת הכנסות, הקמת איגוד ערים מסוג אשכול רשויות
מקומיות, שינוי מעמד מוניציפאלי או איחוד רשויות מקומיות**

1. מבוא

1.1. רקע

משרד הפנים מינה שש ועדות חקירה לשינוי תחומי שיפוט, חלוקת הכנסות ושינוי מעמד מוניציפאלי. הוועדות מחולקות לפי תאי שטח גאוגרפיים - הגליל העליון והעמקים; הגליל המערבי; חיפה; מרכז; ירושלים, שפלה, יהודה ושומרון; דרום. בנוסף לוועדות אלה, מונתה ועדת חקירה להסדרת תחום השיפוט של ועדים מקומיים במועצות אזוריות. שבע ועדות אלה (להלן – הוועדות הגאוגרפיות) דנות בנושאים המובאים לפתחן, בהתאם לכתבי המינוי שהוצאו לכל ועדה ומתעדכנים מעת לעת.

1.2. מטרת הוועדות

מטרתן של הוועדות היא לדון ולהמליץ לשר הפנים בסוגיות שונות ומוגדרות בנושאי גבולות שיפוט, חלוקת הכנסות ומעמד מוניציפאלי של רשויות המצויות במרחב שעליו הן מופקדות, וזאת מתוך ראייה אזורית ובחינה מתמדת של מרחב זה. בנוסף לכך, דנות ועדות אלה גם בהקמת איגודי ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות.

1.3. כתבי המינוי

הנושאים שבהם דנה כל ועדה מוגדרים בכתב המינוי של הוועדה. כתב המינוי מתעדכן מעת לעת, בהתאם למדיניות המשרד ולאחר עבודת מטה סדורה. החלטתו של מנכ"ל משרד הפנים להרחיב את כתב המינוי כך שיכלול נושא חדש, יכולה להתבסס על יוזמת משרד הפנים, בין על פי שיקול דעתו ובין על פי בקשות של ועדה גיאוגרפית, רשות מקומית, משרדי ממשלה או גורמים נוספים.

1.4. מטרת הנוהל

נוהל זה נועד להסדיר את אופן הגשת הבקשות על ידי רשות מקומית לבחינת הוועדה הגיאוגרפית, לעניין שינוי תחום שיפוט, קביעת אזור לחלוקת הכנסות, הקמת איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות, שינוי מעמד מוניציפאלי או איחוד עם רשות מקומית אחרת. הנוהל מתאר את אופן הטיפול והעבודה של משרד הפנים ביחס לתהליך הגשת בקשה של הרשות המקומית ובחינת הבקשה.

2. אופן הגשת בקשה על ידי רשות מקומית

א. רשות מקומית המבקשת לשנות את תחום שיפוט, ליטול חלק בחלוקת הכנסות, להקים איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות, לשנות את מעמדה המוניציפאלי או להתאחד עם רשות מקומית אחרת, תפנה בקשה

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

- למנכ"ל משרד הפנים, לראש מנהל הפיתוח ומנהל אגף תכנון מפת השלטון המקומי במשרד הפנים, באמצעות המייל vgg@moin.gov.il, המופיע באתר משרד הפנים. יובהר, כי ייתכן שהבקשה וצרופותיה יועברו לידיעה או להתייחסות של גורמים שונים ובכלל זאת לאלה הנוגעים לנושא הבקשה.
- ב. את כלל מסמכי הבקשה יש להגיש בגרסה אלקטרונית בחלוקה לקבצים נפרדים, כמפורט בסעיף 3 בחוזר זה, בנוסף למידע המבוקש בכל אחד מהסעיפים הספציפיים בהמשך הנוהל. יודגש, כי בקשה אשר תוגש ללא כלל המסמכים הנדרשים לא תיבחן.
- ג. לא תטופל בקשה של רשות מקומית שאינה מתייחסת לשטחים מוגדרים ומתוחמים, הן ביחס לשינוי גבולות והן ביחס לחלוקת הכנסות. משכך, אין לבקש העברת שטחים מרשות מקומית באופן כולל ולא חלוקת הכנסות מרשות מקומית באופן כולל, אלא ממתקנים או שטחים מוגדרים בלבד.
- ד. קיומו של שיח משותף בין הרשויות המקומיות המעורבות לפני הגשת הבקשה ותחילת עבודתה של הוועדה, יתרום ליעילות עבודתה ולהענקת המשקל הראוי להבנות בין הצדדים. על כן רואה משרד הפנים בחיוב את קיומו של שיח משותף בין הרשויות המקומיות כשלב מקדים להגשת בקשה.

ככל שלרשות המקומית אין גישה למערכות מידע גאוגרפיות, ניתן לפנות לאגף תכנון מפת השלטון המקומי במשרד הפנים בבקשה לקבלת סיוע טכני בהכנת המפות הנדרשות לצורך הגשת הבקשות, זאת לאחר הגשת כלל המסמכים כמפורט בהמשך חוזר זה.

3 מסמכי הבקשה

3.1 בעת הגשת בקשה ביחס לכל אחד מהנושאים האמורים בסעיף 3, יש לצרף את המסמכים הבאים:

- א. פרוטוקול של מליאת מועצת הרשות המקומית, המאשרת פנייה למשרד הפנים בבקשה כאמור.
- ב. מסמך תמציתי, המפרט את הסיבות והנימוקים המצדיקים, לדעתה של הרשות המקומית המבקשת, את עריכת השינויים המוצעים ואת ההשלכות הצפויות על הרשות המקומית המבקשת כתוצאה מהשינוי (כגון: השלכות כלכליות, ארגוניות, דמוגרפיות, חברתיות, תחבורתיות וכו'). יש לפרט במסגרת סעיף זה את רזרבות הקרקע המצויות כיום בידי הרשות, בין היתר לצורך פיתוח מגורים, תעשייה, מסחר, תעסוקה ומוסדות ציבור ומגמות ההתפתחות של הרשות המקומית בעשור הקרוב.

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

- ג. העתק מהודעה של ראש הרשות המקומית המבקשת לראש הרשות המקומית שממנה מבוקשת העברת השטח, חלוקת ההכנסות או שעמה מבוקש להתאחד, בדבר הגשת הבקשה כאמור למשרד הפנים.
- ד. פירוט פעולותיה של הרשות המקומית המבקשת אל מול הרשות המקומית שממנה מבוקשת העברת השטח, חלוקת ההכנסות או שעמה מבוקש להתאחד, לבחינה מוקדמת של הנושא, לרבות ההסכמות שאליהן הגיעו ונקודות המחלוקת.
- ה. פירוט כלל הבקשות ביחס לנושאים האמורים בסעיף 3, שהוגשו על ידי הרשות המקומית בחמש השנים שקדמו להגשת הבקשה הנוכחית.

3.2 בהתאם לנושא הבקשה יש לצרף, בנוסף לאמור בסעיף 3.1, גם את המידע הבא:

3.2.1 תחומי שיפוט

- א. מפת הבקשה וקבצי מיפוי (בגרסה אלקטרונית פתוחה לעריכה באמצעות מערכות מידע גיאוגרפיות), הכוללים את גבולות השטחים המבוקשים להעברה. פירוט לגבי אופן ההגשה של קבצי המיפוי מופיע בנוהל הגשת קבצי מיפוי, המצורף כנספח א' לחוזר זה.
- ב. פירוט ייעודו של השטח המבוקש להעברה וכלל התוכניות על פי תוכניות מתאר ארציות, מחוזיות ומקומיות תקפות ומוצעות באותו שטח. כמו כן, יש לציין מהו הפיתוח שהרשות המבקשת מעוניינת לקדם בשטח והאם המבוקש תואם את תוכניות המתאר הארציות, המחוזיות והמקומיות המפורטות.
- ג. התייחסות לשינויי גבולות של הרשות שנערכו בעשר השנים שקדמו להגשת הבקשה ופירוט של פעולות הפיתוח והשימושים שנעשו בשטחים שהועברו לתחום הרשות. ככל שמדובר בבקשה לצירוף שטח מניב לתחום הרשות המקומית, יש לצרף גם את המסמכים האמורים בסעיף 3.2.2. (ב) עד (ד).

3.2.2 חלוקת הכנסות

- א. מפת הבקשה וקבצי מיפוי (בגרסה אלקטרונית פתוחה לעריכה באמצעות מערכות מידע גיאוגרפיות), הכוללים את גבולות האזור שממנו מבקשת הרשות המקומית לבצע חלוקת הכנסות. פירוט לגבי אופן ההגשה של קבצי המיפוי מופיע בנוהל הגשת קבצי מיפוי המצורף כנספח א' לחוזר זה.

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

- ב. אומדן ההכנסות הצפויות באזור המבוקש לחלוקת הכנסות והשפעתה של חלוקת ההכנסות המבוקשת על תקציבה של הרשות המקומית המבקשת ועל יכולתה לספק שירותים לתושביה.
- ג. זיקתה של הרשות המבקשת לאזור המיועד לחלוקת הכנסות והשפעותיו של אזור זה על הרשות המקומית המבקשת (כגון: השלכות כלכליות, ארגוניות, דמוגרפיות, חברתיות, תחבורתיות וכו').
- ד. פירוט בדבר התנהלותה, מצבה הכלכלי והכנסותיה של הרשות המקומית המבקשת. במסגרת זו על הרשות המקומית המבקשת להתייחס לכלל מקורות הכנסתה הקיימים והעתידיים, שיעור גביית הארנונה בתחומה, שיעור הגירעון המצטבר ושיעור עומס המלוות שלה.

3.2.3 שינוי מעמד מוניציפאלי

- א. גודל האוכלוסייה הקיים והצפוי בעשור הקרוב, בהתאם לתוכניות פיתוח מאושרות ברשות המקומית.
- ב. יש לציין מה הן תוכניות המתאר הארציות, המחוזיות והמקומיות התקפות והמוצעות וכן לפרט את שימושי הקרקע הקיימים והמתוכננים ברשות.

3.2.4 איחוד רשויות

- א. מסמך ייזום לאיחוד הרשויות, שיכלול, בין היתר, את המרכיבים הבאים: מיפוי ראשוני של שיתופי פעולה קיימים בין הרשויות המקומיות הנכללות בבקשת האיחוד, נכסים ועוגנים מרכזיים ברשויות המקומיות ובאזוריהן, אשר יש בהם כדי לשמש מנוף להצלחת האיחוד והמטרות העיקריות שלשמן מבוקש לאחד את הרשויות.
- ב. גודל האוכלוסייה הקיים והצפוי בעשור הקרוב, בהתאם לתוכניות פיתוח מאושרות ברשות המבקשת וככל הניתן, גם בכל אחת מהרשויות המקומיות שאותן מבוקש לאחד.
- ג. פירוט מצבה הכלכלי של הרשות המקומית שמבקשת להתאחד לאורך 10 השנים האחרונות ובכלל זאת גביית ארנונה והיטלים, עמידה בהחזר חובות ואיזון תקציבי.
- ד. יודגש, כי הגשת בקשה לאיחוד רשויות מקומיות על ידי רשות מקומית יכולה להיעשות רק על ידי רשות מקומית הנכללת בבקשה לאיחוד.

3.2.5 הסדרת ועדים מקומיים

הוועדה הגאוגרפית להסדרת תחום השיפוט בוועדים המקומיים פועלת מתוקף כתב המינוי שלה לגבי כל המועצות האזוריות. ככלל, הוועדה פועלת על דרך בחינה והסדרה כוללת של תחומי הוועדים המקומיים בתחומי כל מועצה אזורית. עם זאת, מועצה אזורית המבקשת לערוך שינוי פרטני לאחר סיום הסדרת תחומה על ידי הוועדה, או המבקשת לבצע שינוי חלקי עובר להסדרת תחומה באופן מלא, נדרשת לצרף את המסמכים הבאים:

א. מסמך המפרט בתמצית את כלל הסיבות והנימוקים המצדיקים, לדעתה של הרשות המקומית המבקשת, את השינויים המוצעים, כמו גם את ההשלכות הצפויות על הוועדים המקומיים שאת תחומם היא מבקשת לשנות.

ב. ככל שמדובר בבקשה לביצוע שינוי חלקי טרם ביצוע בחינה והסדרה כוללת של כלל הוועדים המקומיים בתחומה, מסמך המבהיר את הצורך הקיים, לדעתה של הרשות המקומית המבקשת, בהסדרה החלקית המבוקשת, בנפרד וטרם ביצעו של הליך הסדרה כולל של כלל הוועדים המקומיים בתחום המועצה.

3.2.6 איגודי ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות

איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות (להלן – "אשכול") הוא איגוד ערים המוקם על מנת לעודד פיתוח אזורי ולקדם שיתוף פעולה בנושאים שונים בין הרשויות המקומיות החברות בו. בקשה להקמת אשכול תוגש באופן משותף על ידי כלל הרשויות המקומיות המבקשות להיכלל באשכול, זאת בהתאם למפורט ב"נוהל הקמת איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות", המצוי בעמוד האשכולות באתר משרד הפנים.

יצוין, כי במסגרת כלל השלבים שתוארו לעיל, יש באפשרותן של הרשויות המקומיות לפנות לאגף לתכנון מפת השלטון המקומי ולקבל סיוע והדרכה לגבי אופן הגשת הבקשה בכתובת המייל vgg@moin.gov.il.

4 בחינת הבקשה והעברת הנושא לבחינה בוועדה הגיאוגרפית הרלוונטית

4.1 עם הגשת בקשה על ידי הרשות המקומית בהתאם לנוהל, תיבחן הבקשה על ידי גורמי המקצוע במשרד הפנים. לאחר בחינת הבקשה, יעבירו גורמי המקצוע את חוות דעתם לשר הפנים או למנכ"ל המשרד שסמכות השר הואצלה לו, לצורך קבלת החלטתו בדבר מינוי ועדת חקירה בעניין הבקשה.

4.2 לאחר עיון בחוות דעתם של הגורמים המקצועיים ובבקשתה של הרשות המקומית, יחליטו שר הפנים או מנכ"ל משרד הפנים האם יש מקום לקבל את הבקשה למינוי ועדת חקירה במלואה, באופן חלקי או לדחותה.

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

4.3 אם יחליט שר הפנים או מנכ"ל משרד הפנים לקבל את הבקשה במלואה או באופן חלקי, יוכן כתב הרחבת מינוי לוועדה הגאוגרפית הרלוונטית וייחתם על ידיו.
4.4 אין לפנות לוועדה הגאוגרפית אלא רק לאחר פרסום הודעה על תחילת עבודתה, בעניינים שנמסרו לה בלבד ובהתאם לפרטי ההתקשרות המופיעים באתר האינטרנט של הוועדה.

5. עבודת הוועדה

5.1 במסגרת בחינת הנושאים המצויים בכתב המינוי של הוועדה, תקיים הוועדה דיונים פומביים הפתוחים לציבור הרחב, סיורים בשטח בהתאם לצורך ודיונים פנימיים.
5.2 גורמים המעוניינים להופיע בפני הוועדה, יעבירו למנהל הוועדה פנייה בכתב, שתמוען לוועדה כולה. בקשתם תיבחן בהתאם לשיקול דעתה של הוועדה ובהתאם ללוחות הזמנים של עבודתה. הפנייה למנהל הוועדה תיעשה בהתאם לדרכי ההתקשרות המופיעות באתר האינטרנט של כל ועדה. לא תתאפשר פנייה פרטנית לחברי הוועדה או עובדיה מחוץ למסגרת זו.

5.3 יודגש, כי הוועדות הגאוגרפיות הן ועדות מקצועיות ועצמאיות, הבוחנות את הנושאים שנמסרו להן באופן בלתי תלוי.

6. הגשת המלצותיה של הוועדה

6.1 בסיום עבודתה, תערוך הוועדה דו"ח מסכם בדבר עבודתה והמלצותיה בנוגע לנושא כפי שנקבע בכתב המינוי ותגיש אותו למשרד הפנים.

6.2 לאחר הגשת הדו"ח החתום על ידי חברי הוועדה, יתאפשר על ידי אגף תכנון מפת השלטון המקומי לרשויות המקומיות הרלוונטיות להעביר את התייחסותן לדו"ח.

6.3 לאחר מכן יוגש הדו"ח למנכ"ל משרד הפנים, אשר יגבש את המלצתו ויעביר אותה לשר הפנים. שר הפנים יחליט האם לדחות או לאמץ את המלצות הוועדה, במלואן או בחלקן.

6.4 יצוין, כי בהתאם להוראות סעיף 9ב' לפקודת העיריות, טרם החלטה סופית בעניין הכרזה על אזור חלוקת הכנסות נדרשת קבלת הסכמתו של שר האוצר.

6.5 יובהר, כי כל החלטה בדבר שינוי גבולות או חלוקת ההכנסות לא תיכנס לתוקפה אלא לאחר חתימת השר על הצו הנדרש ופרסומו ברשומות.

נוהל זה מחליף את הנוהל הקודם, שפורסם בחוזר מנכ"ל 4/2008 מיום 23 ביוני 2008.

נספח א - נוהל הגשת מפה וקבצי מיפוי בבקשה לשינוי גבולות שיפוט וחלוקת

הכנסות

רשות מקומית המבקשת להרחיב את תחום שיפוט או להכריז על אזור לחלוקת הכנסות, תצרף לפנייתה למשרד הפנים מפות שיוכנו בהתאם לנוהל זה. ככל שלרשות המקומית אין גישה למערכת GIS, ניתן לפנות לאגף תכנון מפת השלטון המקומי במשרד הפנים בבקשה לקבלת סיוע טכני בהכנת המפה, לאחר הגשת כלל מסמכי הבקשה לפי הנוהל.

בקשה לשינוי תחום שיפוט או הכרזת אזור לחלוקת הכנסות תכלול את הקבצים הבאים:

1. מפה

המפה היא חלק בלתי נפרד ממסמכי הבקשה של הרשות המקומית ותפקידה להמחיש את השטח המבוקש להעברה לתחומה או את האזור המבוקש לחלוקת הכנסות ואת גבולותיהם.
את המפה יש להגיש באופן הבא:

1. מפת הבקשה תוגש כקובץ נפרד, בפורמט JPG או PDF.
2. מפת הבקשה תציג את גבול השיפוט הקיים של הרשות המבקשת ואת השטח המבוקש להעברה או את האזור המבוקש לחלוקת הכנסות.
3. על מפת הבקשה יוצגו שם הרשות המבקשת ושם הרשות שממנה מבוקש להעביר את השטח או שבה ממוקם אזור מבוקש לחלוקת הכנסות. אם מדובר במועצות אזוריות, יוצגו על המפה גם גבולות ושמות של הוועדים המקומיים.
4. גבולות השיפוט של הרשויות המקומיות ישורטטו בהתבסס על הגבולות הסטטוטוריים המעודכנים ביותר של הרשויות המקומיות, כפי שהם מפורסמים באתר משרד הפנים.
5. גבולותיו של השטח המבוקש להעברה או של האזור לחלוקת הכנסות יתבססו על אחד או יותר מהפרמטרים הבאים:
 - קדסטר עדכני (גושים וחלקות).
 - תוכנית מאושרת, או הנמצאת בהליך תכנוני (יש לציין את מספר התוכנית).
 - תוואי שטח לפי אורתופוטו.
6. כאשר הבקשה כוללת העברת שטחים או אזורים לחלוקת הכנסות מיותר מרשות מקומית אחת, יש לציין באמצעות תוויות עבור כל אחד מהשטחים או האזורים מאיזו רשות מבקשים להעבירו.
7. כאשר הבקשה מתייחסת להעברת מספר שטחים מתוך נימוקים שונים, יש לשרטט כל גבול שטח באופן נפרד, בהתאם לנימוקים הרלוונטיים להעברתו.

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

8. כל שטח או מתחם מבוקש להעברה יסומן בערך ספרתי (1,2,3 וכו').

9. כל אזור מבוקש להכרזת חלוקת הכנסות יסומן בערך אלפביתי (א, ב, ג וכו').
 למפת הבקשה המציגה שטחים מבוקשים להעברה תצורף טבלת

שטחים כלהלן:

שטח בדונמים	מספר המתחם על המפה	
	1	שטח מבוקש להעברה מרשות (שם הרשות המעבירה) לרשות (שם הרשות המבקשת)
	2	
	סה"כ	

10. למפה המציגה אזור מבוקש להכרזה על חלוקת הכנסות תצורף טבלת

שטחים כלהלן:

שטח בדונמים	שם המתחם על המפה	(שם האזור)
	א	שטח ZZZ מבוקש לחלוקת הכנסות מרשות XXX לרשות YYY (יש לציין את שם האזור שלגביו מבקשת הרשות להכריז על חלוקת הכנסות ואת שם הרשות המקומית שבה הוא ממוקם)
	ב	
	סה"כ	

2. קבצי מיפוי של השטחים המבוקשים.

את הקבצים יש להגיש בתצורה הבאה:

1. הקבצים יוגשו בפורמט shp או dwg.

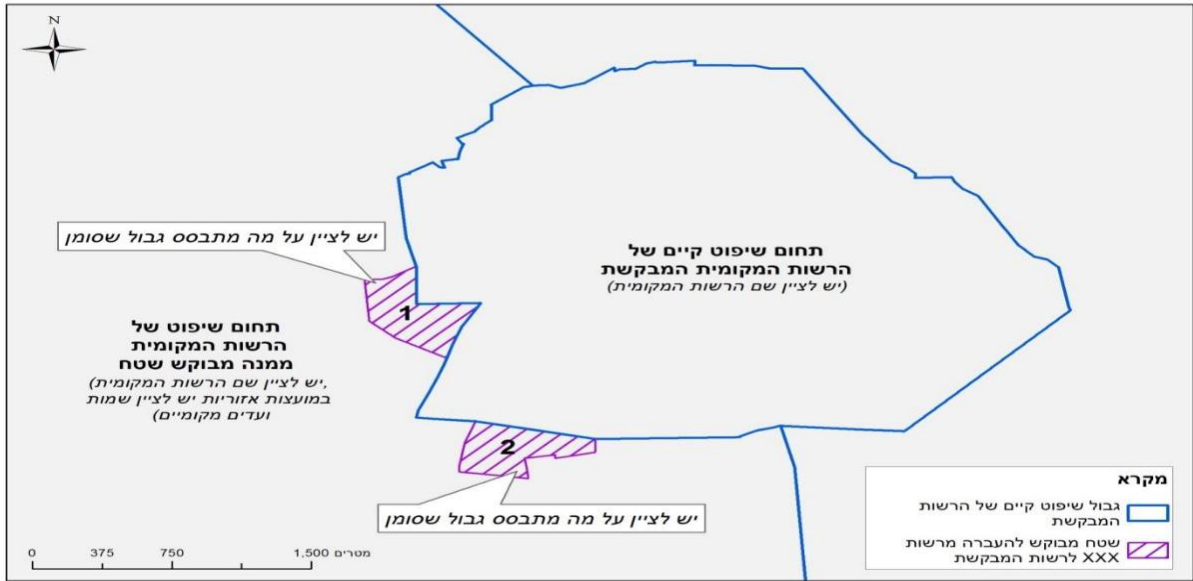
2. הקבצים יהיו מעוגנים ברשת ישראל החדשה (ITM)

3. על הקבצים להכיל רק את הפוליון של השטחים המבוקשים להעברה

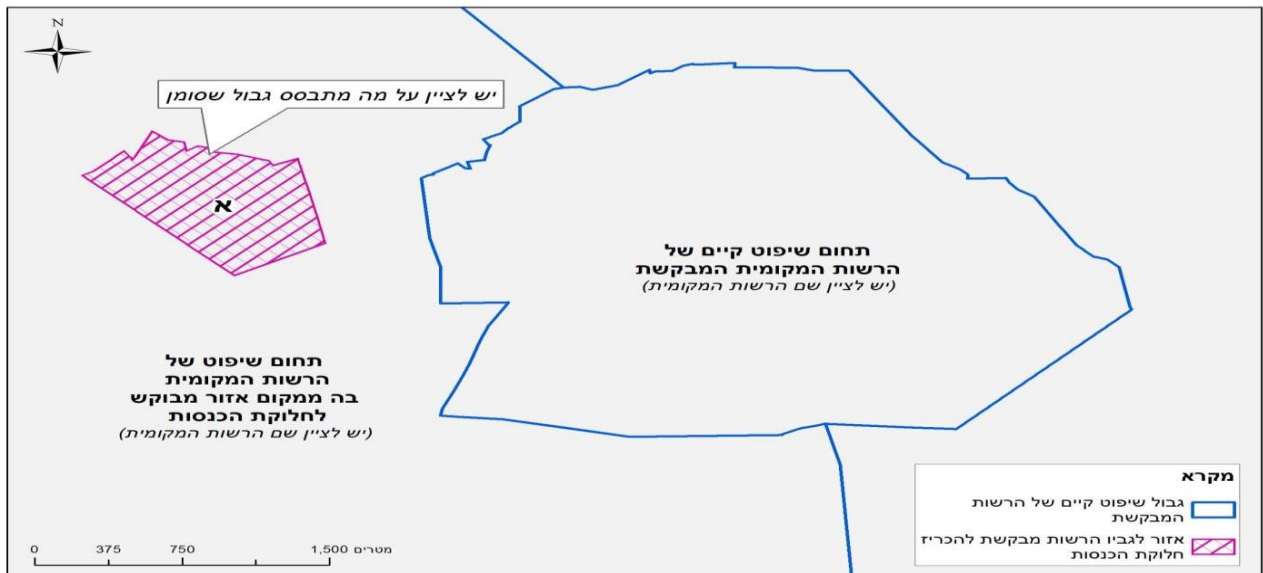
או אזור לחלוקת הכנסות.

דוגמא למפת שטחים מבוקשים להעברה:

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



דוגמא למפת אזור מבוקש להכרזה על חלוקת הכנסות :



בברכה,

מרדכי כהן
 המנהל הכללי

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