

ג'וינט ישראל אלכא  
המכון למנהיגות וממשל  
יחד בעשייה חברתית



משרד הפנים



משרד האוצר

# אשכול אזורי של רשויות מקומיות מדריך הפעלה

**הכנת המדריך (צוות מקצועי של חברת אורבניקס בע"מ):**

- **גב' איריס אפרת**, מנכ"ל אורבניקס, מנהלת הפרויקט ויועצת אסטרטגית לפרויקט אשכולות
- **מר ארז קרייזלר**, פרוייקטור ויועץ אסטרטגי לפרויקט אשכולות
- **גב' יפית בר און**, מנהלת המחלקה הכלכלית, אורבניקס, יועצת כלכלית לפרויקט אשכולות
- **עו"ד רינה לפידות**, יועצת משפטית לפרויקט אשכולות
- **מר ראובן ליבוביץ**, יועץ ארגוני לפרויקט אשכולות

## מהו האשכול?

האשכול הינו תאגיד המאגד רשויות מקומיות לצורך אספקת שירותים יעילה ואפקטיבית לתושבים בתחום שרותי הליבה והשירותים המועדפים כפי שיקבעו מעת לעת, בהתאם לצרכי הרשויות והתושבים ובכפוף לבחינת כדאיות כלכלית, כל זאת לשם העלאת איכות חיי התושבים ולשם חיסכון בעלויות, תוך חיזוק נוכחות הרשויות למול השלטון המרכזי. האשכול ימנה 10-5 רשויות בפריפריה, עם אוכלוסייה כוללת של לפחות 50,000 תושבים, ויכלול מגוון רשויות (עיריות, מועצות מקומיות, מועצות אזוריות, רשויות יהודיות וערביות / בני מיעוטים), בתמהיל מאוזן של חוזק, ובסמיכות גיאוגרפית המאפשרת אספקת שירותים יעילה, כאשר כל הרשויות הביעו רצון והתחייבו להתאגד על מנת לפעול בשת"פ אזורי בדרך של "אשכול".

**האשכול יפעל ל:**

1. ייצום, פיתוח ותפעול רשת שירותים תפקודית אזורית לתושבי האזור תוך איגום משאבי ידע, יכולות ומקורות מימון
2. קידום שיתופי פעולה בין הרשויות ופיתוח ראייה אזורית
3. יצור וניצול יתרונות כלכליים ותפעוליים לגודל
4. מיצוב הרשויות השותפות כ"אזור" המוכר על ידי כל מוסדות הממשל במדינה
5. שיפור רמת השירות ברשויות המקומיות ע"י הגדרת כלל תושבי האשכול כלקוחותיו תוך קבלת אחריות לשביעות רצונם.
6. קידום "קפיצת מדרגה" אזורית, בין היתר: קידום ההון החברתי, חיזוק מקומו של הממשל המקומי מול השלטון המרכזי, שיפור איכות החיים של תושבי האשכול, צמצום פערים כלכליים - תעסוקתיים - תרבותיים - פיזיים בין קהילות וקבוצות שונות באשכול ועידוד השוויון בנגישות לשירותים השונים.

האשכול יהווה גורם המוביל מדיניות אזורית, עמו יתדיינו משרדי הממשלה בנושאים שונים. הממשלה תסייע לאשכולות העוסקים בתמהיל שירותים. ההתארגנויות לשיתופי הפעולה האזוריים יהיו וולנטריים, אך מחייבים מרגע ההתאגדות.





**פרק א'  
פעילות האשכול - תכנים ואופן הפעילות**

**תכנים ואופן פעילות האשכול****1. רקע**

אשכול יעסוק במגוון שירותים: "שירותי ליבה", "שירותי בחירה מועדפים" ושירותים נוספים.

בהקשר לפעילות האשכול, תתבצע הבחנה בין שתי תקופות: תקופת התהוות/הרצת האשכול (להלן: "תקופת האינקובציה") והתקופה שלאחריה (להלן: תקופת "טרם - עצמאות" האשכול).

**2. הגדרות****הגדרת התקופות :****1. תקופת "אינקובציה" ("הרצה"):**

תקופת הרצת והתהוות האשכול, החל מיום הקמתו, למשך כשנה.

**2. תקופת "טרם - עצמאות":**

התקופה שתתחיל לאחר "תקופת האינקובציה", למשך שנתיים.

במהלך תקופה זו, יבסס האשכול עצמאותו, ויעמיק פעילותו ב"שירותי ליבה" ובשירותים מחוללי הכנסות.

**הגדרת תחומי הפעילות לאשכול:****1. "שירותי ליבה":**

שירות העונה על שלושת התנאים הבאים במצטבר:

- שירות אשר ההוצאה עליו הינה בעלת היקף כספי משמעותי, לפחות בשיעור 1% מהיקף התקציב של כל אחת מהרשויות השותפות
- שירות אשר ביצועו ע"י האשכול יביא לידי ביטוי יתרון לגודל ויצור חיסכון של לפחות 15% מעלות השירות בכל אחת מהרשויות המקומיות
- שירות אשר מהווה את "ליבת השירותים" הנדרשים להיות מסופקים ע"י הרשות המקומית בכל מקרה, שירות יוכר כ"שירותי ליבה" רק לאחר הגשת תכנית מפורטת ע"י האשכול, אשר תבחן את ההיבטים הכלכליים - משפטיים - ארגוניים ותציג יתרון לגודל וחיסכון בעלויות.

**2. "שירותי בחירה מועדף":**

שירות אשר עונה על לפחות אחד מהתנאים הבאים:

- שירות שוטף שאינו קיים או שקיים חלקית כיום אצל חלק או כלל הרשויות ואספקתו ע"י האשכול לכלל הרשויות המקומיות החברות בו, תיצור "סף כניסה" לאספקתו ותביא לשיפור באיכות החיים של תושבי האשכול
  - שירות אשר ביצועו ע"י האשכול יביא לידי ביטוי יתרון לגודל וחיסכון כספי לרשויות.
- בכל מקרה, שירות יוכר כ"שירותי בחירה מועדף" רק לאחר הגשת תכנית מפורטת ע"י האשכול אשר תבחן את ההיבטים הכלכליים - משפטיים - ארגוניים.

**3. פרויקט מחולל הכנסות**

פרויקט בעל היקף הכנסות נטו של למעלה מ-1 מיליון ₪ בשנה, המבוצע ע"י האשכול ומייצר הכנסות לטווח הארוך, ומאפשר ומחזק עצמאותו הכלכלית של האשכול.

<sup>1</sup> מסה קריטית של אוכלוסייה המייצרת כדאיות ביצירת שירות ואספקתו.

### 3. עקרונות ודרכי פעולה

1. כל אשכול יגדיר חזון לפעילותו ויכין תכנית עבודה רב שנתית המפרטת את מכלול השירותים בהם יעסוק, תוך התייחסות מפורטת לשתי התקופות המצוינות לעיל.
- אשכולות חדשים יתאגדו רק לאחר הכנת תכנית כאמור, הכוללת תיעודף הפרויקטים המיועדים לביצוע באשכול וכן תכנית עסקית לפחות לשלושה שירותים שיסופקו על ידם. תכנית זו תאושר ע"י משרדי הפנים והאוצר.
2. בתקופת ה"אינקובציה", יידרש האשכול לעסוק בלפחות שלושה שירותי "בחירה מועדפים". בתקופת "טרם העצמאות" יידרש האשכול לעסוק בשלושה שירותי "ליבה" לפחות וזאת בנוסף לשירותים שביצע בתקופת ה"אינקובציה".
3. תכנית העבודה של האשכול תוגש לאישור משרדי הפנים והאוצר אשר יבחנו אותה ביחס לעקרונות המנחים ויחליטו על אופן והיקף התמיכה להם יזכה האשכול.
4. האשכול יגבש מנגנון אשר ימנע פגיעה ביעילות הכלכלית והתפעולית של אספקת שירות מסוים, בעת יציאה של רשות מקומית.
5. התכנית תכלול גם פרויקטים מחוללי הכנסות אשר יאפשרו יצירת מקורות מימון עתידיים ופעילות האשכול בעתיד.

### דרכי הפעולה וההתנהלות של האשכול האזורי

המבנה הארגוני של האשכול יבנה במתכונת חברה מנהלת וככזה יהיה מבנה בעל מספר נמוך של רמות היררכיה ארגונית עם גמישות מרבית לצמיחה ולפיתוח של תחומי והיקפי פעולה. ככל שניתן, השירותים יינתנו ע"י קבלנים חיצוניים ובהעסקה מינימלית של עובדים. כחלק מהפעילות האינטגרטיבית של האשכול, יוקמו צוותים אזוריים חוצי רשויות, סקטורים ומגזרים, להטמעת חשיבה ופעולה אזורית.

#### • קבלת החלטות

החלטות באשכול האזורי יתקבלו ע"י הדירקטוריון ו/או האסיפה הכללית, בהתאם לקבוע בתקנון ובנוהל ההקמה וההפעלה. הגורם המבצע יהיה המנכ"ל, ועדות הדירקטוריון או מנהלים בחברה, עפ"י העניין. ההחלטות תתקבלנה ברוב מוגדר ובקוורום מתאים כמוגדר בתקנון ההתאגדות. בתקנון האשכול מומלץ לקבוע רוב יחסי של 75-80 אחוז להחלטות תקציב ואישורי דו"חות ולרוב רגיל לכל החלטות האחרות.

#### דירקטוריון האשכול והאסיפה הכללית יקבעו את מדיניות האשכול, מטרותיו וייעודו.

מתוך מדיניות זו יגזרו: **תחומי פעילותו, קהל לקוחותיו, יעדיו ותכניתו.**

**מנכ"ל האשכול** יגיש לאישור הדירקטוריון והאסיפה הכללית תכנית פעולה מתועדפת, אשר תכלול פרויקטים המוגדרים כשירותי ליבה אזוריים ולוח זמנים לתפעולם.

**התוכנית המפורטת** לכל פרויקט ו/או שירות שיבצע האשכול תיבנה במתכונת **תכנית עסקית** מקיפה על כל מרכיביה תוך שימת דגש על מרכיבים כמו: תכנון תזרים המזומנים, ניתוחי רגישות, מקורות מימון, תקופת החזר השקעה, יכולת עמידה בהתחייבויות כספיות, תחומי עיסוק, הנחות העבודה, וצפי הוצאות והכנסות. כמו כן, ייבחנו במסגרת התכנית ההיבטים המשפטיים והארגוניים.

תוקם ועדה פעילה של אנשי מקצוע בכירים מהרשויות החברות באשכול, כצוות מלווה לאשכול שיסייע בקידום וביצוע תכניות העבודה והפרויקטים.

#### מקורות מימון:

1. **מקורות מימון השותפים** - כחלק ממחויבותם לאשכול האזורי, תשקיע כל רשות שותפה בתקציב הקמה והפעלה שוטפת של האשכול לכל שנה (ראו פרק עקרונות התקציב להלן).
2. **גורמי ממשל** - סיוע ממשלתי ככל שיוחלט (ראה פרק תמריצים להלן).
3. **הכנסות** ממכירת שירותים, ביצוע משימות וגבייה ממשתמשים בהתאם לכללים ובניצול יתרונות לגודל.
4. **שותפים כלכליים אסטרטגיים** בפרויקטים נדרשים וייחודיים.

## תהליך התכנון והעבודה באשכול על פי שלבים:

### אשכול חדש

1. כל אשכול יגדיר חזון לפעילותו ויכין תכנית עבודה רב שנתית המפרטת את מכלול השירותים בהם יעסוק, תוך התייחסות מפורטת לשתי התקופות המצוינות לעיל.
2. אשכולות יתאגדו רק לאחר הכנת תכנית כאמור, הכוללת תיעודף הפרויקטים המיועדים לביצוע באשכול וכן תכנית הבוחנת את ההיבטים הכלכליים - משפטיים - ארגוניים, לפחות לשלושה שירותים שיסופקו על ידם. תכנית זו תאושר ע"י משרדי הפנים והאוצר.

### אשכול קיים

1. מנכ"ל האשכול יערוך פגישות עם ראשי רשויות האשכול או מי מטעמם, ויכין מסמך יעדים עקרוני ראשוני הכולל נושאים אפשריים לפעילות האשכול. המסמך יוגש לדירקטוריון האשכול ולאסיפה הכללית ועל בסיסו תוכן התכנית האסטרטגית לפעילות האשכול.  
לו"ז: מסמך ראשוני יוגש ע"י המנכ"ל לדירקטוריון ולאסיפה הכללית תוך חודש מיום מינויו.

2. תוכן תכנית אסטרטגית שתכלול את חזון האשכול, יעדיו ומטרותיו, אשר יגובשו בשיתוף הרשויות. במסגרת התכנית האסטרטגית יתבצע תיעודף של הנושאים האפשריים, כפי שהועלו במסמך הראשוני שהוכן ע"י המנכ"ל, וייקבעו הנושאים בהם יעסוק האשכול.

#### הקריטריונים המומלצים לתיעודף פרויקטים ופעילות בתכנית הינם:

- עיסוק בשירותי ליבה
  - עיסוק בשירותים המשפרים את איכות חיי התושבים בעלי היקף כלכלי משמעותי
  - עיסוק בשירותים פשוטים יחסית ליישום
  - פעילות בעלת נראות ציבורית גבוהה
- לו"ז: תכנית אסטרטגית תוכן תוך חודשיים מיום הגשת המסמך הראשוני לדירקטוריון ולאסיפה הכללית.

3. לפחות לשלושה שירותים שייבחרו בתכנית העבודה הראשונית, תוכן תכנית עסקית מפורטת, הכוללת אומדן כלכלי לעלות השירות. כמו כן תבחן התכנית את ההיבטים המשפטיים והארגוניים של הפרויקט.  
לו"ז: תוך חודשיים מיום אישור התכנית האסטרטגית בדירקטוריון האשכול ו/או באסיפה הכללית.

4. לאחר עריכת תכניות עסקיות לשירותים שנבחנו, תוכן תכנית עבודה דו שנתית, מתוקצבת ומתועדפת, שתובא לאישור הדירקטוריון ו/או האסיפה הכללית וגוף מקצועי שימונה לצורך זה ע"י משרדי הפנים והאוצר.  
לו"ז: תוך חודש מיום אישור התכנית העסקיות ע"י הפנים והאוצר.

### דרכי ביצוע ומתן שירותים

1. האשכול יבחר ויחליט על דרכי הביצוע ומתן השירותים תוך שאיפה לקידום מטרותיו וניצול יתרונות לגודל וכדאיות כלכלית. לצורך כך, יוכל האשכול לפעול באופנים הבאים:
  - להגיע להסכמות עם הרשויות השותפות על ביצוע שירות מסוים באמצעות אחת השותפות באשכול, אשר יש לה יכולות מתן שירות איכותיות.
  - פניה לספקים חיצוניים וביצוע מכרזים לבחירת נותן השירות והמבצע המתאימים ביותר.
  - לאפשר השתתפות רשויות שותפות בתהליכי מכרז פומביים (מכרז פתוח בו משתתפים קבלנים וחברות וגם רשויות חברות באשכול).



2. עם השקת שירות מסוים באשכול האזורי, יפעל האשכול ליצירת המודעות הנדרשת בקרב מקבלי השירות, כמו גם הקמת מערכת הגביה המתאימה של התשלומים הרלוונטיים.
3. מיד עם הקמתו, יפעל האשכול להסדרת מערך קבלת הכספים והתשלומים של הרשויות השותפות באשכול **לקופת האשכול**. האשכול ידאג לקבל התחייבות ואופן העברת הכספים של הרשויות השותפות, לשלב ההקמה ולפעילות השוטפת. טרם תחילת אספקת שירות כלשהו באמצעות האשכול, הרשויות תידרשנה להגיע לסיכום לגבי סוגיות אלו כולל מנגנונים להבטחת אספקת שירות סדירה.
4. האשכול יוודא כי הרשויות השותפות **תאשרנה בתקציביהן תקציב מיועד להפעלת האשכול בכל שנת פעילות**.
5. האשכול יערוך **הסכמים ברורים ומחייבים המגובים בערבויות קשיחות (בנקאיות ואחרות)**, על היקף ודרך ביצוע התשלומים לאשכול עבור שירותים אותם יספק האשכול עם כל רשות חברה באשכול בנפרד.
6. האשכול ייצור **שותפויות למתן שירותים ולשיתופי פעולה אזוריים עם גורמי ממשל ומסד ייעודיים, תוך ניצול תקציביים ממלכתיים רלוונטיים**. במסגרת זו יגייס האשכול משאבים ושותפים לקידום פרויקטים גם עם ארגונים כלכליים, פילנתרופיים וארגוני המגזר השלישי.
7. האשכול יבנה בכל שנה דו"ח **תזרים מזומנים אשר יאפשר לו שליטה מרבית ביכולות הביצוע וההתחייבויות שלו**.
8. **פיקוח ובקרה**: הגוף המקצועי שימונה מטעם משרדי הפנים והאוצר, יערוך בקרה אחת לרבעון, בהתאם לדו"חות ביצוע של האשכול.





# פרק ב' מבנה ארגוני לאשכול

## אשכול אזורי-מבנה ארגוני ודרכי פעולה האשכול כחברה מנהלת

**המבנה הארגוני של האשכול יבנה במתכונת חברה מנהלת** וככזה יהיה מבנה בעל מספר נמוך של רמות הירארכיה ארגונית עם גמישות מרבית לצמיחה ולפיתוח של תחומי והיקפי פעולה.

### מוסדות האשכול האזורי

- **דירקטוריון** ובו חברים כל נציגי הרשויות השותפות (עיריות, מועצות מקומיות, מועצות אזוריות) באשכול האזורי. כשליש יהיו מקרב ראשי הרשויות ו/או מי מטעמם, שליש נושאי משרה ברשויות השותפות ושליש נציגי ציבור שאושרו על ידי הועדה הממונה. לחילופין, ניתן יהיה לאשר הרכב דירקטוריון שכל חבריו יהיו ראשי הרשויות החברות באשכול. חברי הדירקטוריון יפעלו בחובת נאמנות מלאה לאשכול וימנעו מלהיכנס למצבי ניגוד אינטרסים עם שולחיהם ובכלל.

### • ועדות:

- ביקורת, כספים, מכרזים, תחומי עיסוק, תאום בין רשויות. יו"ר הועדות והחברים בהן יהיו מתוך חברי הדירקטוריון ובשילוב אנשי מקצוע מומחים הכל על פי העניין ועל פי דרישות החוק התקנון והנהלים. הדירקטוריון יגדיר לוועדות את תחומי אחריותן וסמכויותיהן. לוועדות יזומנו דרך קבע אנשי המקצוע הרלוונטיים מהרשויות המקומיות החברות באשכול.

### • מנכ"ל:

- ימונה עפ"י נוהלי משרד הפנים ויקבל אחריות ניהולית לביצוע מדיניות הדירקטוריון ומשימות האשכול. האשכול יקבל סיוע במימון שכר המנכ"ל במהלך שלוש השנים הראשונות.



# פרק ג' סיוע ותמריצים לאשכול

## תמריצים

### הגדרות:

#### 1. "שירות ליבה":

שירות העונה על שלושת התנאים הבאים במצטבר:

- שירות אשר הוצאה עליו הינה בעלת היקף כספי משמעותי, לפחות בשיעור 1% מהיקף התקציב של כל אחת מהרשויות השותפות
- שירות אשר ביצעו ע"י האשכול יביא לידי ביטוי יתרון לגודל ויצור חיסכון של לפחות 15% מעלות השירות בכל אחת מהרשויות המקומיות
- שירות אשר מהווה את "ליבת השירותים" הנדרשים להיות מסופקים ע"י הרשות המקומית בכל מקרה, שירות יוכר כ"שירות ליבה" רק לאחר הגשת תכנית מפורטת ע"י האשכול, אשר תבחן את ההיבטים הכלכליים - משפטיים - ארגוניים ותציג יתרון לגודל וחסכון בעלויות.

#### 2. "שירות בחירה מועדף":

שירות אשר עונה על לפחות אחד מהתנאים הבאים:

- שירות שוטף שאינו קיים או שקיים חלקית כיום אצל חלק או כלל הרשויות ואספקתו ע"י האשכול לכלל הרשויות המקומיות החברות בו, תיצור "סף כניסה"<sup>2</sup> לאספקתו ותביא לשיפור באיכות החיים של תושב האשכול
  - שירות אשר ביצעו ע"י האשכול יביא לידי ביטוי יתרון לגודל וחסכון כספי לרשויות.
- בכל מקרה, שירות יוכר כ"שירות בחירה מועדף" רק לאחר הגשת תכנית מפורטת ע"י האשכול אשר תבחן את ההיבטים הכלכליים - משפטיים - ארגוניים.

#### 3. פרויקט מחולל הכנסות

פרויקט בעל היקף הכנסות נטו של למעלה מ-1 מיליון ₪ בשנה, המבוצע ע"י האשכול ומייצר הכנסות לטווח הארוך, מאפשר ומחזק עצמאותו הכלכלית של האשכול.

### מטרות:

1. סיוע לאשכול בשלבי התהוותו והרצתו, באופן שיאפשר היערכות, גיבוש דפוסי עבודה והבניית יחסי אמון בין הרשויות לבין עצמן ובין מוסדות האשכול.
2. עידוד הרשויות לבצע שירותים משותפים, באופן קבוע ומתמשך לאורך זמן.
3. עידוד האשכול ביצירת מקורות הכנסה אשר יאפשרו עצמאותו הכלכלית בטווח הארוך.

### עקרונות:

1. יינתנו תמריצים לאשכול הפועל על פי העקרונות המוצעים בהתייחס לנוהל ההקמה וההפעלה.
2. במיידית עם הקמת האשכול, ו/או בחירת מנכ"ל, יינתן סיוע חד פעמי בשלבי הקמת האשכול והרצתו, להוצאות הקמה חד פעמיות, הוצאות מינהל וכן הוצאות לקידום פעילות האשכול בשירותי ליבה (ראה הגדרת "מענק הקמה" להלן).
3. תמריצים ישירים לביסוס השירות יינתנו בגין עיסוק ב"שירותי ליבה", הן בתקופת ה"אינקובציה" והן בתקופת "טרם העצמאות", לצורך הוצאות חד פעמיות הנדרשות לביסוס השירות, בתהליך המעבר משירות המבוצע ע"י כל רשות בנפרד לשירות המבוצע ע"י האשכול לכלל הרשויות במשותף.
4. יינתנו מענקי "בונוס" לאשכול העוסק במספר רב של שירותי "ליבה" ופרויקטים מחוללי הכנסות.
5. האשכול יינהל מהנחייה, ליווי ובקרה שוטפים.

<sup>2</sup> מסה קריטית של אוכלוסייה המייצרת כדאיות ביצירת שירות ואספקתו.

6. משרדי הפנים והאוצר יוכלו, עפ"י שיקול דעתם ובהתאם להערכת פעילות האשכול, על בסיס מדדי ביצוע מוגדרים ומוסכמים, להחליט על הארכת התקופה במהלכה יוכל האשכול לממש זכאותו לתמריצים השונים.
7. **אשכול שלא יתקדם בהתאם ליעדים שהותוו לו במסגרת תכנית העבודה שגובשה מראש, לשביעות רצון משרדי הפנים והאוצר, יחדל להנות ממערך התמריצים המפורט במסמך זה.**
8. **עקרונות התימרוץ יתעדכנו מעת לעת.**

סוגי התמריצים:

1. השתתפות בשכר מנכ"ל האשכול יקבל סיוע במימון שכר מנכ"ל במהלך 3 השנים הראשונות.
2. מענק הקמה
 

**הגדרה:** מענק חד פעמי לצורך הוצאות התארגנות חד פעמיות והוצאות מינהל, כמפורט להלן:

  - כל אשכול שיוקם ו/או יופעל עפ"י נוהל ההקמה וההפעלה, יהיה זכאי למענק הקמה חד פעמי, בלתי מותנה, למטרות הצטיידות, הקמה וכיו"ב. **סכום זה לא ישמש להוצאות קבועות כגון שכר.**
  - **כל אשכול שיוקם ו/או יופעל עפ"י נוהל ההקמה וההפעלה ויתחייב לעסוק לפחות בשלושה "שירותי ליבה" וגם בשלושה שירותי "בחירה מועדפים" ו/או בשלושה פרויקטים מחוללי הכנסות, יהיה זכאי למענק הקמה חד פעמי נוסף. מתוך מענק זה:**
  - יוגדר סכום שיוכל לשמש למימון פעולות מינהלה כגון הנה"ח וביקורת, ייעוץ משפטי, שכר דירה וכיו"ב. הסכום שיוגדר לטובת פעולות המינהלה ילך ויפחת בכל שנה.
  - יוגדר סכום נוסף שיוכל לשמש למטרות: תכניות עבודה, תכניות עסקיות, תכניות אסטרטגיות, סקרים, ופעולות אחרות המיועדות לקדם את פעילות האשכול ב"שירותי ליבה". תנאים לקבלת המענק:
  - אישור דירקטוריון האשכול לגבי שירותים אשר יסופקו במשותף כ"שירותי ליבה" או שירותי "בחירה מועדפים"
  - אישורי משרדי הפנים והאוצר כי קיים פוטנציאל לחיסכון כספי משמעותי בשירותים שנבחרו ואושרו ע"י הדירקטוריון
  - השתתפות הרשויות בתקציב ההקמה ו/או הוצאות מינהל, עפ"י העקרונות שנקבעו לעניין זה (ראה פרק עקרונות התקציב להלן).
3. **תמריצים ישירים לביסוס השירות**

כל עיסוק בשירות "ליבה" כמוגדר בסעיף הגדרות שלעיל, יזכה את האשכול בתמריצים חד פעמיים לביסוס השירות, קרי התאמת אספקת השירות לצורה משותפת במסגרת אשכול.

יובהר כי תמריצים ישירים יינתנו רק לאחר אישור תכנית מפורטת ע"י משרדי הפנים והאוצר, בנוגע לשירות ה"ליבה" שנבחר ע"י הדירקטוריון ובכפוף לכך שהתכנית תבחן את ההיבטים הכלכליים - משפטיים - ארגוניים ואכן תצביע על חיסכון כספי משמעותי.
4. תמריצי "בונוס" למטרות פיתוח אזורי
 

**הגדרה:** תמריצים עבור אשכולות שעוסקים במספר רב של שירותי "ליבה" ו/או בפרויקטים מיצרי הכנסות עצמיות בהיקף כספי משמעותי.

תמריצים אלו יינתנו לאחר ביסוס שירות ה"ליבה" ו/או יצירת ההכנסות, קרי לאחר תקופה של כשנה לפחות מיום תחילת אספקת השירות, לאחר שהוכחה אספקת שירות רציפה, מתמשכת ובת קיימא לשביעות רצון של הרשויות המקומיות החברות באשכול.

שני האשכולות הראשונים שיעסקו בתקופת ה"אינקובציה" לפחות בשני "שירותי ליבה" ובפרויקט מייצר הכנסות, עפ"י ההגדרה שלעיל, יקבלו, בנוסף למענק ההקמה ולתמריצים הישירים לביסוס השירות, גם תמריצי "בונוס".
5. תמריצים נוספים
 

יצירת תנאים מאפשרים לזכייה בקולות קוראים והליכים מכרזיים ממשלתיים המיועדים לשלטון המקומי, לכל אשכול שיוקם ו/או יופעל עפ"י נוהל ההקמה והפעלה לאשכול.

סיכום דרישות ותמיכות, עפ"י תקופות זמן:

<u>תקופת "טרומ העצמאות"</u>	<u>תקופת ה"אינקובציה"</u>	<u>דרישות / תמיכות</u>
מסיום תקופת האינקובציה למשך כשנתיים	מיום הקמת האשכול למשך כשנה	<u>מועדים:</u>
שלושה שירותי "ליבה" לפחות וזאת בנוסף לשירותים שבוצעו בתקופת ה"אינקובציה"	לפחות שלושה שירותי "בחירה מועדפים"	<u>שירותים נדרשים:</u>
השתתפות בשכר מנכ"ל, ולא יותר משנתיים בתקופה זו (סה"כ למשך 3 שנים כולל התמיכה בתקופת האינקובציה)	השתתפות בשכר מנכ"ל	<u>תמיכות: השתתפות בשכר מנכ"ל</u>
	מענק הקמה חד פעמי, בלתי מותנה, למטרות הצטיידות, הקמה וכיו"ב	<u>מענק הקמה</u>
לאשכול שיתחייב לעסוק לפחות בשלושה "שירותי ליבה" וגם בשלושה שירותי "בחירה מועדפים" ו/או בשלושה פרויקטים מחוללי הכנסות - מענק הקמה מרכיב שיועד למטרות מינהלה <b>שיינתנו בתקופת האינקובציה או בתקופת טרום העצמאות</b> ומרכיב שיועד למטרות: תכניות עבודה, תכניות עסקיות, תכניות אסטרטגיות, סקרים, ופעולות אחרות המיועדות לקדם את פעילות האשכול ב"שירותי הליבה" <b>שיינתנו בתקופת האינקובציה או בתקופת טרום העצמאות</b> , בכפוף לתנאים המפורטים לקבלת המענק.	לאשכול שיתחייב לעסוק לפחות בשלושה "שירותי ליבה" וגם בשלושה שירותי "בחירה מועדפים" ו/או בשלושה פרויקטים מחוללי הכנסות - מענק הקמה מרכיב שיועד למטרות מינהלה <b>שיינתנו בתקופת האינקובציה או בתקופת טרום העצמאות</b> ומרכיב שיועד למטרות: תכניות עבודה, תכניות עסקיות, תכניות אסטרטגיות, סקרים, ופעולות אחרות המיועדות לקדם את פעילות האשכול ב"שירותי הליבה" <b>שיינתנו בתקופת האינקובציה או בתקופת טרום העצמאות</b> , בכפוף לתנאים המפורטים לקבלת המענק.	<u>מענק הקמה נוסף</u>
תמריץ כספי לכל שירות ליבה, בכפוף לתנאים המפורטים לקבלת המענק.	תמריץ כספי לכל שירות ליבה, בכפוף לתנאים המפורטים לקבלת המענק.	<u>תמריצים לביסוס שירותי ליבה</u>
שני האשכולות הראשונים שיעסקו בתקופת האינקובציה לפחות בשני "שירותי ליבה" ובפרויקט מייצר הכנסות, יקבל בתקופת טרום העצמאות תמריצי בונוס כמפורט.		<u>תמריצי בונוס למטרות פיתוח אזורי</u>
מסלול ירוק בהליכים בירוקרטיים, העדפה בקולות קוראים.	מסלול ירוק בהליכים בירוקרטיים, העדפה בקולות קוראים.	<u>תמריצים אחרים</u>





# פרק ד' תקציב האשכול

## תקציב האשכול

### עקרונות

#### תקציב אשכול יתבסס על העקרונות הבאים:

1. **תקציב הקמה ותקציב שוטף** - ייבנה תקציב נפרד לצרכי הקמה של האשכול ותקציב נפרד לצרכי פעילות שוטפת ואספקת שירותים
2. **תקציב מותנה ותקציב בלתי מותנה** - הן תקציב ההקמה והן התקציב השוטף יחולקו לתקציב מותנה, אשר ביצעו יהיה בכפוף לקבלת תקציבים המותנים בדרישות כלשהן, ותקציב בלתי מותנה אשר יתבצע ממקורות שאינם מותנים בדרישות כלשהן.  
לדוגמא: תקציב ההקמה יחולק לתקציב בלתי מותנה אשר מקורותיו יהיו השתתפות הרשויות החברות ומענק ההקמה הממשלתי ולתקציב מותנה אשר מקורותיו יהיו מענקי ההקמה המוגדלים והוא יבוצע רק במידה והאשכול יעמוד בדרישות ובתנאים הנדרשים לקבלת המענק.
3. **תקציב מינהלה** - ימומן מתמיכה ממשלתית שתלך ותפחת בשלוש השנים הראשונות ומהשתתפות הרשויות המקומיות שתלך ותגדל בשלוש השנים הראשונות, עד לעצמאות החל מהשנה הרביעית.
4. **תקציב בגין אספקת שירותים** - תינתן תמיכה ממשלתית בביסוס השירות כאשר עלות אספקת השירות תמומן ע"י הרשויות.
5. **השתתפות הרשויות המקומיות** - השתתפות הרשויות המקומיות החברות באשכול תוגדר נגד סעיפי ההוצאה הרלוונטיים, עפ"י העקרונות הבאים:
  - תקציב לפעולות מינהלה של האשכול ימומן מתמיכה ממשלתית שתלך ותפחת (ראה פרק תמריצים) ומהשתתפות הרשויות המקומיות. ככל שאשכול ייצר הכנסות מפרויקטים מניבים ומחוללי הכנסות, כך תוכל לקטון השתתפות הרשויות החל מהשנה השלישית ואילך.
  - בתקציב ההקמה ותקציב הניהול השוטף, השתתפות הרשויות המקומיות בתקציב תורכב משני חלקים: חלק המועמס על כלל הרשויות באופן שווה (כ- 30% מהעלות), ויתרת התקציב המועמסת על הרשויות ביחס לפרמטרים של גודל / היקף אוכלוסייה / פרמטרים אחרים המשקפים את השונות באספקת השירותים בין הרשויות.
  - תקציבים בגין אספקת שירותים בהם יעסוק האשכול, יועמסו עפ"י נוסחא המשקללת פרמטרים הרלוונטיים לתקציב אספקת השירות עצמו (שטח הרשות / אוכלוסייה / רמת שירות / מורכבות אספקת השירות וכיו"ב).
  - בכל מקרה, נוסחת השתתפות הרשויות בתקציב, תאושר ע"י דירקטוריון התאגיד.
6. **איזון** - התקציב שיוגש יהיה תקציב מאוזן, קרי סך המקורות יהיו שווים לסך השימושים.
7. **אישור התקציב** - התקציב יאושר ע"י האסיפה הכללית של התאגיד ויוגש לאישור משרדי הפנים והאוצר.

מבנה תקציב האשכול  
תקציב הקמה

<u>שימושים</u>	<u>מקורות</u>

תקציב שוטף

<u>שימושים</u>	<u>מקורות</u>
<u>מינהל:</u> <u>שירות ליבה / בחירה / פרויקט מחולל הכנסות:</u>	<u>מינהל:</u> <u>שירות ליבה / בחירה / פרויקט מחולל</u> <u>הכנסות:</u>





# פרק ה' קריטריונים להקמת אשכולות

**תנאים וקריטריונים להקמת אשכול**

קיימים מספר מאפיינים גיאוגרפיים, דמוגרפיים, חברתיים, כלכליים, ואירגוניים של אשכול רשויות אשר יאפשרו פעילות אפקטיבית שלו.

להלן הפרמטרים העשויים לסייע להצלחת האשכול בהתבסס על הידע והניסיון הנצבר בארץ ובעולם. פרמטרים אלה מטרם בעתיד לסייע לבנות את מפת האשכולות הארצית, ולתת כלים לבחינה של כניסת ויציאת רשויות לאשכול מוצעים.

**תנאי סף:**

1. **גודל** - האשכול ימנה לפחות 5 רשויות מקומיות ולפחות 50,000 תושבים. כמו כן, האשכול לא יכלול למעלה מ-10 רשויות מקומיות וכן לא יכלול ערים המונות למעלה מ-100,000 נפשות.

2. **אשכול סוציו אקונומי** - ממוצע האשכול הסוציו אקונומי של הרשויות המקומיות החברות באשכול, לא יעלה על 6.

3. **פריפריאליות** - האשכול לא יכלול רשויות מקומיות אשר מדד הפריפריאליות שלהן עולה על 5 (במקרים חריגים, בהם רשות בודדת מהווה רצף גיאוגרפי ישיר לאשכול ומדד הפריפריאליות שלה גבוה מ-5, תישקל אפשרות לכלול אותה באשכול).

**אמות מידה:**

1. **מרחקים וזמני נסיעה בין רשויות באשכול** - האשכול יכלול רשויות שהינן, ככל שניתן, בסמיכות גיאוגרפית המאפשרת אספקת שירותים יעילה, ומרחקי הרדיוס לא יעלו על 30 ק"מ.

2. **סוגי הרשויות המקומיות באשכול** - תמהיל הרשויות המקומיות שיכללו באשכול יהיה מגוון ויכלול רשויות מקומיות מסוגים שונים: עיריות, מועצות מקומיות, מועצות אזוריות.

3. **אוכלוסייה ממוזרים שונים** - האשכול יכלול לפחות רשות מקומית אחת שלמעלה מ-50% מתושביה הינם בני מיעוטים.

4. **עצמתו וחזקתו של אשכול** - האשכול יכלול תמהיל מגוון של רשויות מקומיות חזקות וחלשות (לעניין זה ייבחן מדד ה"חוזק" עפ"י שקלול המדד הסוציו אקונומי יחד עם ההכנסות העצמיות לנפש).

5. **תרבות ארגונית התומכת שת"פים** - קיום שותפויות בין הרשויות המקומיות החברות באשכול, בעבר ובהווה.



