



י"ג סיון תשע"ו  
19 יוני 2016

לכבוד,  
ועדת הפטור המרכזית  
החשב הכללי – משרד האוצר

**הנדון: הבהרות לצורך אישור פטור ממכרז (מיזם משותף עם הג'וינט) – תכנית האשכולות האזוריים**

לבקשתכם, באמצעות מר ראני נוגידאט, להלן הבהרות לצורך קבלת אישור ועדת הפטור להתקשרות עם הג'וינט במסגרת המיזם המשותף-תכנית האשכולות האזוריים שמקדם המשרד בשנים האחרונות.

**רקע והתפתחות המיזם**

1. מיזם האשכולות התחיל באופן רשמי ב-2012 עת החליטו משרדי הפנים והאוצר לעודד הקמת אשכולות אזוריים לקידום שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות על בסיס עקרונות יתרונות לגודל ואיגום משאבים. במסגרת כך, התקשר המשרד ב-2/2012 עם ג'וינט ישראל לצורך סיוע בהקמת וליווי האשכולות.
2. בשלב הראשון של המיזם (בערך עד אמצע 2013), עסקנו בעיקר בהקמת חמשת האשכולות האשכולות, ובכלל זה: גיבוש ופרסום מדיניות וקול קורא לרשויות (12/2012), מיון הבקשות, גיוס מנכ"לים (אמצע/2013) וליווי התאגדות האשכולות כאתגידים עירוניים (תהליך זה נמשך עד סוף 2015 בשל מורכבות הנושא).
3. **בפברואר/2014**, ומעבר לליווי שקיבלו האשכולות מהג'וינט, סכום בין משרדי הפנים והאוצר, על תכנית תמריצים בשווי של 15 מיליון ש"ח המיועדים לתכנון, קידום וביסוס שירותי ליבה משותפים בחמשת האשכולות בהתאם למדריך ההפעלה שפורסם ומנחה את האשכולות בנוגע לסוג השירותים הנתמכים על ידי משרד הפנים<sup>1</sup>.
4. **ב-2015** הוחלט על ידי משרדי הפנים והאוצר לסייע במימון תפקיד נוסף באשכול, מעבר למנכ"ל האשכול על מנת לחזק את מטה האשכול בנוסף להפניית צוערים להשמה באשכולות – הכל תוך שמירה על עקרון בסיסי של מודל 'מטה רזה' והימנעות מגידול לא יעיל במספר העובדים באשכול. החלטה זו התקבלה תוך רצון לחזק את האשכול כארגון. במסגרת המדיניות להפסיק הדרגתית את ליווי האשכולות על ידי הג'וינט לקראת סוף 2017 תחילת 2018 (כמפורט בהמשך).
- נכון להיום (6/2016) חלק מהאשכולות גייסו לאחרונה עוזרי מנכ"ל וחלקם נמצאים עוד בשלבי איוש התפקיד.
5. **כיום**, להערכתנו – המיזם כולו נמצא בנקודת תפנית ולקראת מעבר משלב ההיערכות והתכנון לשלב מינוף העשייה במגוון תחומים. חלק מהאשכולות התחילו להפעיל שירותי ליבה משותפים וחלקם נמצאים בשלבים מתקדמים של תכנון והיערכות. בנוסף, מעבר לשירותי ליבה הנתמכים על ידי משרד הפנים, האשכולות מפעילים מיזמים ופרויקטים אזוריים נוספים במגוון תחומים הנתמכים על ידי רשויות האשכול, משרדי ממשלה וגופים נוספים.
6. **תכניות לעתיד**: המשרד מקדם גיבוש הצעה לשינוי חקיקה במטרה להקנות לאשכולות מעמד חוקי חזק יותר שיאפשר להאציל להם סמכויות שלא ניתן היום להעביר להם (לאור צורת ההתאגדות הנוכחית, היינו תאגידים עירוניים). הצעת החוק תאפשר להפוך את האשכולות לאיגודי ערים מיוחדים (רב תחומיים).

לעניין ההתקשרות עם הג'וינט, המשרד החליט על המשך ליווי הג'וינט את חמשת האשכולות הקיימים למשך שנה וחצי-שנתיים נוספים תוך יציאה הדרגתית והעברת הידע לאשכולות ולמשרד. (פירוט בהמשך)

<sup>1</sup> שירותי ליבה: שירותים מוניציפאלים קיימים ברשויות שאספקתם על ידי האשכול מייצרת יתרון לגודל ומביאה להתייעלות כלכלית.

**ועדת היגוי ואופן ניהול התכנית**

7. קיימים מספר מנגנונים לניהול המיזם, בראשם עומדת ועדת היגוי עליונה שתפקידו לקדם החלטות אסטרטגיות הקשורות למיזם ומעקב אחר התקדמותו. להלן חברי ועדת ההיגוי:

- מנהל המינהל לשלטון מקומי, משרד הפנים (יו"ר)
- נציג אגף תקציבי במשרד האוצר
- נציג ג'וינט ישראל

8. ועדת ההיגוי מתכנסת לפחות פעם בשנה ומוזמנים לשיבותיה יו"ר (ראשי רשויות) ומנכ"ל האשכולות וכן נציג מרכז שלטון מקומי. יש לציין כי ראשי הרשויות מעורבים גם ברמה האזורית/אשכולית במסגרת דירקטוריון האשכול ופורום ראשי הרשויות ומאשרים למעשה כל פעולה שהאשכול מבצע.

9. במסגרת תכנית התמריצים המשותפת עם משרד האוצר (כאמור בסעיף 3), פועלת ועדה מקצועית משותפת של שני המשרדים המלווה על ידי חברת יעוץ ובקרה. תפקיד הוועדה ללוות ולאשר פרויקטים של האשכולות בתחום שירותי הליבה הנתמכים. הוועדה עושה זאת במסגרת תהליך סדור של בחינת היתכנות כלכלית ובדיקת אישור הרשויות את ביצוע השירות במסגרת האשכול.

10. מתוקף תפקיד משרד הפנים – כמשרד שמוביל את המיזם ומתקצב אותו, מפעיל המינהל לשלטון מקומי מספר כלי ניהול ובקרה במסגרת שני אגפים:

- אגף פיתוח כלכלי: האגף מנהל את המיזם על כל היבטיו המקצועיים מתוך תפיסה של פיתוח והתייעלות כלכליים.
- אגף בכיר לתאגידים עירוניים: האגף מוביל את תחום הרגולציה על האשכולות (דוחות כספים, אישור כ"א ושכר ועוד).

**תפקיד הג'וינט במיזם**

11. הג'וינט פועלים בשתי רמות עיקריות:

a. ברמה הארצית: במסגרת השותפות והחברות בועדת ההיגוי, מלווה הג'וינט את משרד הפנים במגוון נושאים רוחביים הקשורים בגיבוש תפיסת האשכולות, פיתוח ידע, פיתוח שיטת מדידה ופעילות רוחבית נוספת.

b. ברמה האזורית: ליווי והדרכת האשכולות ומנכ"לי האשכולות בתחום יצירת וחיזוק השותפויות בתוך האשכול (הן ברמה של גיבוש ראשי הרשויות והן ברמה של כינוס פורמים מקצועיים שמהווים למעשה את תשתית המקצועית לפעילות האשכול).

12. ניתן לחלק את פעילות הג'וינט ל-3 תקופות:

**א. ליווי להקמת האשכולות 2012-2013**

עיקר הפעילות בתקופה זו, התמקדה בסיוע למשרד בגיבוש תפיסת האשכולות, ליווי בפרסום קול קורא להקמת האשכולות ולהגדרת תפקיד מנכ"ל האשכול. וכן, ליווי האשכולות עצמם בשלב ההתגבשות וההקמה וגיוס מנכ"לי האשכולות.

הליווי בשלב זה כלל גם אלמנטים של סיוע מינהלי לאשכולות (כגון העסקת יועצים משפטיים ויועצים מקצועיים) בשל חסמים תפעוליים טרם אסדרת נושא ההתאגדות והתקצוב הישיר לאשכולות.

**ב. ליווי לביסוס האשכולות 2014-2015**

עם הקמת האשכולות וגיוס המנכ"לים, ליוו הג'וינט את הקמת פורמים של ראשי רשויות ופורמים מקצועיים - שתפקידם להתוות את הדרך לאשכול ולהצביע על כיווני פעולה להמשך פיתוח על ידי מנכ"ל האשכול.

לאור מורכבות קיום פורמים מסוג זה, נדרש הליווי של הג'וינט שהעמיד מנחים צמודים לאשכולות אשר מומחים בתחום של ניהול תהליכים ופיתוח שותפותות. התפקיד שלהם היה לסייע לאשכולות בבניית וניהול הפורמים הנ"ל והן בהבטחת התקיימות תהליך עבודה סדור ופרודוקטיבי.