



משרד הפנים
המינהל לשלטון מקומי
האגף לפיתוח כלכלי

נהלים והנחיות להקמת והפעלת
איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות

משרד הפנים

כ"א אייר תשע"ז, 17 מאי 2017



תוכן עניינים

2	מבוא
3	נוהל הקמת איגוד ערים מסוג "אשכול רשויות מקומיות"
3	1. הגשת בקשה להקמת אשכול רשויות מקומיות
4	2. תהליך אישור בקשה להקמת אשכול רשויות מקומיות
4	3. בקשה להקמת אשכול רשויות על בסיס אשכול קיים
6	נוהל הפעלת איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות
6	1. מוסדות האשכול
7	2. סמכויות ותפקידי האשכול
8	3. מכרזים וחוזים
9	4. הצטרפות רשות לאשכול קיים ופרישת רשות
9	5. כספים ותקציב
12	נספח 1, טופס בקשה להקמת איגוד ערים מסוג אשכול רשויות
14	נספח 2, בקשה להקמת איגוד ערים מסוג אשכול על בסיס אשכול שהוקם כתאגיד עירוני אזורי
15	נספח 3, מודל מומלץ לקביעת מכסות הרשויות בתקציב האשכול

נהלים והנחיות להקמת והפעלת אשכול רשויות מקומיות

מבוא

אשכול רשויות מקומיות הינו איגוד ערים מיוחד המוקם כדי לעודד פיתוח אזורי וקידום שיתופי פעולה, בנושאים שונים, בין הרשויות המקומיות החברות בו.¹

האשכול מבוסס על התאגדות וולונטארית² של רשויות מקומיות במטרה להביא ל-

- ✓ **אספקה משותפת ויעילה של שירותים** מוניציפאליים ע"י איגום משאבים וניצול יתרון לגודל;
- ✓ **שיפור באיכות חייהם של התושבים** ע"י העלאת רמת השירות וצמצום פערים;
- ✓ **הנגשת שירותים חדשים ומותאמים** ע"י יצירת סף כניסה מתאים לאספקת שירותים מסוימים;
- ✓ **פיתוח אזורי** על ידי הובלה ותכלול של מהלכים אזוריים במגוון תחומים כלכליים, חברתיים וסביבתיים.

בתחילת הדרך ולשם התנעה גמישה של מיזם האשכולות, הוגדרו האשכולות הראשונים כתאגיד עירוני אזורי לפי הכללים החלים על תאגידי עירוניים. במרוצת הזמן ועם התפתחות האשכולות הראשונים, עלה הצורך בביסוס מעמדם המשפטי. בדצמבר 2016, אושר תיקון חוק איגודי ערים, תשט"ו-1955, במסגרתו הוגדרו האשכולות האזוריים כ"איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות" בהתאם לפרק א'1 שנוסף לחוק ועוסק באשכולות.

החקיקה החדשה נועדה לשדרג את מעמדם של האשכולות ולאפשר כלים לפעילותם בתחום הסמכויות והמכרזים. לצד זה, החקיקה משמרת את עקרון הוולונטריות שהוגדר על ידי משרד הפנים לפיו הקמת האשכול והגדרת תחומי פעילותו ייעשו על פי יוזמה של הרשויות עצמן.

קובץ נהלים זה כולל הנחיות לעניין הקמת והפעלת אשכולות מכוח הוראות חוק איגודי ערים והוראות רלוונטיות נוספות.

בנוסף, על מנת לעודד הקמת אשכולות וקידום המטרות הנ"ל, מעמיד משרד הפנים תקציבים ייעודיים ותוספתיים לתמיכה הן בהקמה ובפעילות השוטפת של האשכולות והן בקידום תכנון והפעלת שירותים משותפים בין רשויות האשכול והובלת מיזמים אזוריים נוספים. הנושאים בהם תומך משרד הפנים ואופן הקצאת התקציב יפורטו בנהלי התקצוב לאשכולות שיפרסם משרד הפנים.

¹ סעיף 1ד17 – חוק איגודי ערים, תשט"ו-1955 (פרק א'1: אשכול רשויות מקומיות) – (להלן: "חוק איגוד ערים")
² לפי סעיף 1ד17(1) לחוק איגודי ערים, לא יוקם אשכול אלא לבקשת הרשויות האמורות להיכלל בתחומן.

נוהל הקמת איגוד ערים מסוג "אשכול רשויות מקומיות"

חוק איגודי ערים, התשט"ו-1955

סעיף 17(ד1) "בכפוף להוראות סעיף 2, לא יוקם אשכול אלא לבקשת הרשויות המקומיות האמורות להיכלל בתחומו".

סעיף 2 (א) "שר הפנים, לאחר התייעצות עם שר האוצר, רשאי להקים, בצו שיפורסם ברשומות (בחוק זה – הצו המקים), איגוד ערים". (לעניין נוהל זה, גם איגוד ערים מסוג אשכול)

(ב) "לא יעשה שר הפנים שימוש בסמכותו האמורה בסעיף קטן (א) אלא לאחר שציווה על עריכת חקירה בדבר הקמת איגוד ערים על ידי ועדה שלפחות אחד מחבריה אינו עובד המדינה (בסעיף זה – ועדת חקירה) ולאחר שעיין בתזכיר שהוגש על ידה; ועדת החקירה תיתן אפשרות לכל רשות מקומית הנוגעת בדבר, בין שהיא אמורה להיכלל ובין שאינה אמורה להיכלל בתחום האיגוד, להשמיע את טענותיה בפניה".

1. הגשת בקשה להקמת אשכול רשויות מקומיות

רשויות מקומיות המבקשות להקים בתחומן אשכול רשויות מקומיות, כמשמעותו בחוק איגודי ערים – פרק א'1, תגשנה בקשה בהתאם להוראות המפורטות בנוהל זה.

הבקשה להקמת אשכול תוגש באופן משותף על ידי כלל הרשויות המבקשות להיכלל באשכול ותכלול את המסמכים הבאים:

1.1 **מכתב פניה**: מכתב פניה חתום על ידי כל ראשי הרשויות המבקשות את אישור השר להקמת האשכול בהתאם לטופס הבקשה ולמצע האסטרטגי כמפורט להלן.

1.2 **מצע אסטרטגי לפעילות האשכול**: בעת הגשת הבקשה להקמת אשכול, על הרשויות המבקשות להגיש "מצע אסטרטגי לפעילות האשכול" שיכלול, בין היתר, התייחסות לנושאים הבאים:

- חזון ראשוני לפיתוח אזורי ושיתופי פעולה בין הרשויות המבקשות להקים את האשכול;
- מיפוי ראשוני של שיתופי פעולה קודמים; נכסים ועוגנים מרכזיים ברשויות ובאזור אשר ישמשו מנוף לפעילות האשכול ופיתוח אזורי;
- זיהוי התחומים האסטרטגיים המרכזיים לפעילות אזורית ולשיתופי פעולה במסגרת האשכול והמטרות העיקריות לשמן מוקם ויפעל האשכול;

1.3 **טופס בקשה**: הבקשה המשותפת, בצירוף המסמכים הנ"ל, תוגש בהתאם לטופס "בקשה להקמת איגוד ערים מסוג אשכול רשויות" (נספח מס' 1). טופס הבקשה יכלול בין השאר פרטי הרשויות, תמצית המטרות והתחומים המשותפים, שם מוצע לאשכול והתייחסות לאופן חישוב מכסת השתתפות הרשויות בתקציב האשכול בהתאם לאמור בסעיף 1.5 א. לנהל הפעלת אשכול.

הבקשה המשותפת על כל נספחיה תוגש לאגף פיתוח כלכלי במשרד הפנים באופן מרוכז על ידי איש קשר אחד שימונה על ידי הרשויות לצורך ריכוז הגשת הבקשה ותיאום ישיבות והשלמות מול שאר הרשויות. בטופס הבקשה יש לציין את פרטי איש הקשר מטעם כל רשות ואת פרטי איש הקשר שמרכז את בקשה.

2. תהליך אישור בקשה להקמת אשכול רשויות מקומיות

- 2.1. בקשות שיוגשו לפי נוהל זה ייבדקו על ידי הגורמים המקצועיים במשרד הפנים. במסגרת הבדיקה ייבחנו הנושאים הבאים:
- גודל האשכול המבוקש;
 - קיומו של רצף גיאוגרפי;
 - מרחקים בין רשויות האשכול;
 - תמהיל הרשויות והאוכלוסיות שמרכיבות את האשכול;
 - עוצמתן וחוזקתן של הרשויות המרכיבות אותו;
 - תרבות ארגונית תומכת שיתופי פעולה – לרבות על סמך שותפויות, בעבר ובהווה, בין הרשויות המקומיות שמרכיבות את האשכול המבוקש;
 - תועלות והזדמנויות בהקמת האשכול;
 - היתכנות כלכלית;
 - נושאים נוספים רלוונטיים.

2.2. בהתאם לסעיף 2 לחוק איגודי ערים, בטרם ההחלטה על הקמת אשכול רשויות – **תידון הבקשה במסגרת ועדת חקירה מטעם שר הפנים** אשר תיתן אפשרות לכל רשות מקומית הנוגעת בדבר להשמיע את עמדתה.

בפני הוועדה תוצג חו"ד הגורמים המקצועיים במשרד הפנים בנוגע להקמת האשכול וסיכויי הצלחתו, בין היתר בהתאם לאמור בסעיף 2.1 ובהתאם לשיבות מקצועיות עם הרשויות הרלוונטיות.

במסגרת דיוני הוועדה הרשויות שיימצאו מתאימות ורלוונטיות יתבקשו להמציא **אישור מליאת המועצות** להקמת האשכול בהתאם להנחיות ולמועדים שיינתנו על ידי משרד הפנים. האישור יכלול פירוט מלא של הישיבה בה התקבלה ההחלטה להקים את האשכול – תוך ציון הרשויות השותפות לבקשה. הפירוט יכלול פירוט הנוכחים, רשימת חברי המועצה והתפלגות ההצבעה.

אין מניעה לקדם אישור המועצות במקביל להגשת הבקשה וטרם הדיון בה.

להלן נוסח מוצע: "המועצה מאשרת קידום הקמת אשכול רשויות בהתאם לחוק איגודי ערים, התשט"ו-1955 (פרק א'1: אשכול רשויות מקומיות). להלן פירוט הרשויות שאמורות להיכלל באשכול שיוקם: ..."

2.3. המלצות הוועדה ואישור מליאת מועצות הרשויות יועברו לאישור שר הפנים וחתימה על צו מקים. הצו יכלול התייחסות לשם האשכול; הרכב הרשויות המתאגדות; תחום האשכול; מטרת תפקידים וסמכויות האשכול; הנחיות בדבר הרכב מועצת האשכול ותקופת כהונתה וסוגיות רלוונטיות נוספות.

3. בקשה להקמת אשכול רשויות על בסיס אשכול קיים

3.1. אשכול שהוקם לפי נוהל הקמה והפעלה של תאגיד עירוני אזורי באחזקת אשכול רשויות של משרד הפנים (אגף בכיר לתאגידים עירוניים) (להלן: "אשכול קיים"), רשאי לפנות בבקשה מיוחדת להקמתו כאשכול רשויות מקומיות כמשמעותו בחוק איגודי ערים, התשט"ו-1955 (פרק א'1).

הבקשה תוגש בהתאם לאמור בסעיף 1 לנוהל זה בכפוף לשינויים שלהלן:

- **מכתב פנייה**: במקום מכתב חתום בידי כלל הרשויות, ניתן להגיש מכתב של יו"ר האשכול בלבד לפיו הוא מבקש הקמת האשכול לפי חוק איגודי ערים ועל סמך בקשת ואישור הרשויות כמפורט להלן.
 - **מצע אסטרטגי**: אין צורך בצירוף מצע אסטרטגי כנדרש בסעיף 1.2. במקום זה, ניתן להמציא נייר מסכם של יו"ר האשכול/מנכ"ל של הנושאים המרכזיים שהאשכול מוביל תוך פירוט עיקר התכניות והפרויקטים שבאחריות האשכול.
 - **טופס בקשה**: הטופס יהיה בהתאם לנוסח בנספח 2. הטופס יכלול התייחסות לאופן חישוב מכסת השתתפות הרשויות בתקציב האשכול בגין חברותן – בהתאם לחלופות המפורטות בנוהל הפעלת אשכול (סעיף 5.א.1).
 - **אישור מליאת מועצות הרשויות**: יש להמציא עבור כל רשות אישור מליאת מועצת הרשות להקמת האשכול הקיים בהתאם לחוק איגודי ערים. האישור יכלול פרוטוקול מלא של כל אחת ממועצות הרשויות החברות באשכול או רשויות שמבקשות להצטרף לאשכול לפיו המועצה מאשרת הקמת האשכול כאיגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות.
- 3.2. אשכול קיים שמעוניין לקבוע בצו המקים סמכויות ותפקידים יפעל בהתאם לנוהל הפעלת אשכול רשויות (סעיף 2.ג.2 - תפקידים וסמכויות שמפורטים בצו המקים).
- 3.3. הבקשה להקמת אשכול רשויות על בסיס אשכול קיים תידון כמפורט בסעיף 2 הני"ל.
- 3.4. החל מינואר/2018 לא תתאפשר תמיכה תקציבית ממשרד הפנים באשכולות שהוקמו כתאגיד עירוני אזורי ולא עברו תהליך הקמה בהתאם לחוק איגודי ערים כאמור לעיל. אשכולות שהחלו במהלך שנת 2017, ומסיבה שאינה תלויה באשכול לא הושלם התהליך – יובא עניין המשך תקציב התאגיד העירוני האזורי לאישור חריג של מנכ"ל משרד הפנים.

נוהל הפעלת איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות

בהעדר הוראה אחרת בחוק או בצו המקים, כל ההוראות החלות על איגודי ערים יחולו, בשינויים המחויבים, גם על איגוד ערים מסוג אשכול רשויות, לרבות הוראות צו איגוד ערים (הוראות אחידות), תשל"ז-1977 (להלן: "צו הוראות אחידות").

להלן הוראות שונות לעניין אופן פעילות אשכול רשויות וריכוז עיקר הוראות החוק וצו ההוראות האחידות לעניין זה:

1. מוסדות האשכול

א. מועצת האשכול

1.א. האשכול יתנהל על ידי מועצת האשכול, המורכבת מנציגי הרשויות המקומיות המאוגדות באשכול. בידי מועצת האשכול יהיו כל התפקידים והסמכויות הנתונים לאשכול.

2.א. בהעדר הצדקה מיוחדת, כל רשות תהיה מיוצגת במועצת האשכול על ידי נציג אחד בלבד (שהינו ראש רשות א בעל תפקיד בכיר ברשות שאינו נבחר ציבור), ובלבד שלפחות מחצית מחברי המועצה יהיו מקרב עובדי הרשויות המקומיות שבתחום האשכול.

אין מניעה כי יסכימו הרשויות ביניהן על סבב חילופי נציגים. לדוגמא בקדנציה הראשונה לכהונת מועצת האשכול יכהנו לפחות מחצית מהחברים מקרב עובדי חלק מהרשויות, ובקדנציה השנייה לכהונה ייקבע הסדר הפוך.

לצד מועצת האשכול מומלץ לקיים פורום ראשי רשויות שמלווה ומוביל את אסטרטגיית האשכול.

3.א. תקופת כהונת של מועצת האשכול היא 4 שנים.

4.א. הוראות נוספות בעניין כהונת מועצת האשכול; כהונת חברי מועצת האשכול; ישיבות המועצה; מניין; סדרי עבודה והראות נוספות מפורטים בפרק ב' לצו הוראות אחידות.

ב. ועדות ובעלי תפקידים באשכול

1.ב. **יו"ר מועצת האשכול:** המועצה תבחר באחד מחבריה ליו"ר מועצת האשכול. היו"ר ממונה על ביצוע החלטות המועצה. (סעיף 18 לצו הוראות אחידות)

2.ב. **סגן יו"ר מועצת האשכול:** המועצה תבחר מבין חבריה לפחות סגן אחד ליו"ר מועצת האשכול. (סעיף 19 לצו הוראות אחידות)

3.ב. **ועדות:** מועצת האשכול רשאית לבחור מבין חבריה, מבין עובדי האשכול או מבין אנשים מתאימים אחרים – ועדות קבועות או ארעיות לטפל בעניינים או במקרים מסוימים. (סעיפים 25+26 לצו הוראות אחידות)

חובה בכל אשכול לקיים ועדת הצעות ומכרזים.

הנחיות למינוי בעלי תפקידים, העסקת עובדים באשכול וקביעת רמת שכרם יפורסמו על ידי משרד הפנים.

2. סמכויות ותפקידי האשכול

א. אשכול רשויות מוקם כדי לעודד פיתוח אזורי וקידום שיתופי פעולה, בנושאים שונים, בין הרשויות המקומיות החברות בו.

ב. האשכול רשאי לעסוק בפעילות שהיא בגדר סמכויותיה של רשות מקומיות אשר הואצלה לו או הוסמך לבצעה על ידי אותה רשות ומועצת האשכול או מכוח הצו המקים של האשכול או מכוח החוק.

ג. להלן הדרכים בהן ניתן להאציל סמכות לאשכול או להטיל עליו תפקיד:

1.ג. האצלת סמכויות והטלת תפקידים על ידי הרשויות, או חלק מהן (סעיף 17(2) לחוק איגודי ערים)

- רשות מקומית החברה באשכול **רשאית**, על פי הצעת ראש הרשות שאושרה בידי מועצת הרשות, לאצול לאשכול מסמכותה על פי כל חיקוק או להטיל עליו תפקיד שהוטל עליה על פי כל חיקוק;

- הנ"ל יובא לאישור מועצת האשכול לאחר שהשתכנעה שלא יהיה בכך כדי לפגוע ביכולתו של האשכול למלא את תפקידיו. האשכול והרשות יפרסמו באתרי האינטרנט שלהם הודעה על כך לצורך ידוע הציבור.

- האצלת סמכויות והטלת תפקידים כאמור לעיל יכולה להתבצע עבור חלק מהרשויות בלבד.

- **סמכות מקבילה**: על פי סעיף 17(2)(ד) על תפקידים וסמכויות אלה לא יחול סעיף 10 לחוק איגודי ערים. כלומר, הרשויות לא יהיו משוחררות מחובותיהן וסמכויותיהן שהואצלו או הוטלו על האשכול. שחרור רשות מחובותיה – לבקשתה – טעון אישור שר הפנים כמפורט בסעיף 2.ג שלהלן (נדרש במיוחד בתפקידים סטטוטוריים בהן לא מתאפשרת סמכות מקבילה).

2.ג. העברת סמכויות ותפקידים לאשכול שיפורטו בצו המקים (סעיף 17(3) לחוק איגודי ערים)

- שר הפנים מוסמך לקבוע בצו המקים, לרבות במסגרת תיקונו, תפקידים וסמכויות ספציפיים שהאשכול יעסוק בהם. במסגרת כך, שר הפנים רשאי לאשר בקשת הרשויות להעברת סמכויות לאשכול, תוך שחרורן מחובותיהן עבור סמכויות אלה שיפורטו בצו. (הדבר נדרש בעיקר כשמודבר בתחומים סטטוטוריים בהן לא מתאפשרת העברת פעילות לאשכול על דרך של הטלת תפקיד או האצלת סמכות כאמור בסעיף 1.ג הנ"ל).

- ככל שהרשויות מבקשות לקבוע בצו המקים תפקידים וסמכויות ספציפיים שיועברו לאשכול כאמור לעיל – יש להגיש **בקשה למשרד הפנים** ובה יפורטו הסמכויות שהרשויות מבקשות להעביר לאשכול. לבקשה יצורפו המסמכים הבאים:

1. **פרוטוקול מליאת מועצת הרשות** שמאשרת, על פי הצעת ראש הרשות, את העברת הסמכויות לאשכול (ניתן להגיש בקשה עבור חלק מהרשויות בלבד – במקרה הזה הסמכויות שיועברו לאשכול יהיו אך ורק בתחומם של אותן רשויות).

2. **תכנית הפעלה מטעם האשכול** ובה יפרט האשכול את מטרות והיקף השירותים שהאשכול יספק ומשמעויות תקציביות ותפעוליות להפעלת

הסמכות על ידי האשכול ונושאים רלוונטיים נוספים בהתאם להנחיות שיינתנו על ידי משרד הפנים

3. אישור מועצת האשכול

ד. **חוקי עזר**: אשכול רשאי, באישור שר הפנים, להתקין חוקי עזר לביצוע תפקידיו של האשכול או לשימוש בסמכויותיו; הוראות סעיף 99 לפקודת העיריות, יחולו, בשינויים המחויבים לפי העניין, על חוקי עזר כאמור, ובלבד שלא יטיל האשכול אגרות והיטלים אלא לכיסוי הוצאות הקמתו של מפעל שהקמתו היא מתפקידי האשכול, או לשם החזקתו של מפעל כאמור כל עוד ובמידה שהאשכול מחזיק בו. (סעיף 14 לחוק איגודי ערים)

3. מכרזים וחוזים

א. **ועדת הצעות ומכרזים**: למועצת האשכול תהיה ועדת הצעות ומכרזים קבועה שתפקידה לבדוק הצעות מחירים המוגשות למועצת האשכול ולחוות דעתה עליהן. (סעיף 35 לצו הוראות אחדות).

ב. **חובת מכרז** (סעיף 36 לצו הוראות אחדות)

1. לא יתקשר האשכול בחוזה להעברת או להזמנת טובין או מקרקעין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי.

2. צורת המכרז ודרכי הזמנתו וקבלתן של הצעות המחירים, וכן סוגי החוזים שהאשכול יהיה רשאי להתקשר בהם ללא מכרז פומבי או ללא מכרז בכלל, יהיו לפי האמור בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, בשינויים המחויבים לפי העניין.

ג. **עריכת מכרז על ידי האשכול עבור הרשויות החברות בו** (סעיף 217 לחוק איגודי ערים)

1. נוסף על התפקידים והסמכויות שנקבעו לאשכול בצו המקים או שהוענקו לו על ידי הרשויות ומועצת האשכול, רשאי האשכול לערוך ולפרסם מכרז להזמנת טובין או שירותים או לביצוע עבודות, כדי שהרשויות המקומיות החברות בו יוכלו להתקשר עם מי שזכה בו לצורך מילוי תפקידיהן.

2. על מכרז כזה שיערך על ידי האשכול יחולו הוראות המכרזים החלות על האשכול כאמור בסעיף קטן ב' שלעיל, והיקף ההתקשרות המרבי על פי המכרז ייכלל במסמכי המכרז.

3. רשות מקומית החברה באשכול רשאית להתקשר בחוזה להזמנת טובין או שירותים או לביצוע עבודות עם מי שזכה במכרז שפורסם על ידי האשכול, ובלבד שהיקף ההתקשרות המצטבר הכולל על פי המכרז לא יעלה על ההיקף שצוין במסמכי המכרז.

ד. **העברת חוזים מרשות לאשכול**: חוזה שעשתה רשות מקומית לפני שהשתייכה לאשכול בקשר לעניינים הנתונים במסגרת תפקידים האשכול, יראו אותו כאילו נעשה בידי האשכול, ובכל מקום בחוזה שבו מדובר "ברשות מקומית" – כאילו מדובר "באשכול", ובלבד שמועצת האשכול החליטה על כך והצדדים לחוזה הסכימו. (סעיף 34 לצו הוראות אחדות).

ה. **התקשרות בין האשכול לרשות מקומית** (סעיף 11 לחוק איגודי ערים)

התקשרות בחוזה למכירת טובין מרשות מקומית החברה באשכול לבין האשכול, לצורך מילוי תפקידיו, אינה טעונה מכרז, ובלבד שמועצת האשכול ברוב חבריה החליטה על כך, לאחר שהונחה לפני חוות דעת גזבר האשכול שלפיה התמורה המשולמת בעבור הטובין אינה חורגת מהתמורה המקובלת לטובין כאמור.

4. הצטרפות רשות לאשכול ופרישת רשות

שר הפנים רשאי לתקן את הצו המקים ולהורות על צירוף רשות לאשכול או פרישת רשות מאשכול, כמפורט להלן:

הצטרפות רשות מקומית לאשכול (סעיף 17(3)א לחוק איגודי ערים)

4.1. הצטרפות רשות מקומית לאשכול טעונה הסכמת מועצת האשכול ומליאת מועצת הרשות המיועדת לצירוף (על פי הצעת ראש הרשות), אלא אם ראה שר הפנים מטעמים המצדיקים זאת להפעיל את סמכותו בהעדר הסכמת מועצת האשכול;

4.2. הבקשה להצטרפות לאשכול קיים תוגש בכתב לשר הפנים עם העתק לאגף פיתוח כלכלי במשרד הפנים. לבקשה יצורפו המסמכים שלהלן:

- פרוטוקול מליאת מועצת הרשות שמאשרת את ההצטרפות לאשכול (על פי הצעת ראש הרשות);
- פרוטוקול מועצת האשכול שמאשרת את הצירוף;

פרישת רשות מקומית מאשכול (סעיף 17(3)ב לחוק איגודי ערים)

4.3. פרישת רשות מקומית מאשכול טעונה התקיימות אחד מאלה:

- מועצת הרשות המקומית המיועדת לפרישה ביקשה זאת;
- מועצת האשכול, ברוב של שני שלישים מחבריה, ביקשה זאת, ושר הפנים שוכנע כי הרשות המקומית המיועדת לפרישה פוגעת בניהולו התקין של האשכול;

4.4. בקשה לפרישת רשות מאשכול תוגש בכתב לשר הפנים, בצירוף הסדר מוצע לפרישת הרשות כמפורט בהמשך.

4.5. שר הפנים יקבע הסדרים לפרישת רשות מאשכול, כגון הקניית רכוש, הטלת חובות, תיאום חשבונות וחלוקת חובות בין הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר לבין עצמן, ובניהן לבין האשכול.

הסדרי הפרישה ייקבעו לפי הצעת הרשות הנוגעת בדבר ומועצת האשכול. במידה ולא הושגה הסכמה אמור, יקבע שר הפנים את ההסדרים ואת המועדים למימושם.

5. כספים ותקציב

א. מקורות והכנסות האשכול: להלן מקורות ההכנסה העיקריים של האשכול –

א.1. השתתפות כללית של רשויות האשכול עפ"י מכסות: באישור שר הפנים ובכפוף למגבלות הקבועות בצו המקים, רשאית מועצת האשכול להטיל על הרשויות המקומיות שבתחומן תשלומי כסף למימון תקציב האשכול, לפי מכסות שיקבע. (סעיף 12 לחוק איגודי ערים)

מכסות אלה מהוות השתתפות כללית בתקציב האשכול השוטף והן נקבעות עבור חברותן של הרשויות באשכול ואינן מיועדות לכיסוי שירותים ופרויקטים שמקדם האשכול כמפורט בסעיף א.2.

לצורך קביעת כללים מנחים, גיבש משרד הפנים מודל מומלץ על בסיס הידע שנצבר בניהול האשכולות הוותיקים.

בעת הקמת האשכול, יציינו הרשויות אם בדעתם לאמץ את **מודל המכסות המומלץ שגובש על ידי משרד הפנים שמפורט בנספח 3 לנהל זה או להציע הסדר אחר לאישור השר**. המודל המומלץ מחושב על בסיס מכסות קבועות לרשויות (לפי גודלן) ותוך שילוב מקדם מצב סוציאקונומי ומקדם פריפריאליות של הרשויות.

2.א. **העברות מרשויות מקומיות בגין שירותים ופרויקטים**: מעבר למכסות הכלליות, כל רשות תישא בחלק היחסי בתקציב האשכול למימון פעילות במסגרת תפקידים שהוטלו על האשכול או סמכויות שהואצלו לו על ידי אותה רשות ועבורה.

עם הטלת תפקיד או האצלת סמכות על ידי הרשות לאשכול, ייקבע חלקה היחסי של הרשות בתקציב האשכול בגין פעילות זו, בהסכם שייחתם בין הצדדים, אשר יפרט את השירות שהאשכול מתחייב לספק לרשות וכנגד את ההשתתפות התקציבית שהרשות מתחייבת להעביר לאשכול למימון חלקה בפעילות.

3.א. **העברות ממשרדי ממשלה וגופים נוספים**: כל תשלום המשולם לאשכול מאת המדינה, לרבות מענק ותשלומי העברה מכוח חוק תקציב שנתי; קול קורא; החלטות ממשלה וכו', וכן תשלומים מגופים וקרנות שונים.

4.א. **הלוואות**: בכפוף לכל הגבלה שבצו המקים, ובאישור שר הפנים, רשאי האשכול ללוות כספים לביצוע תפקידיו ולשעבד לשם כך את הכנסותיו ואת נכסיו, כולם או מקצתם; מטרת ההלוואה תפורש בהחלטת האשכול ובאישור שר הפנים. (סעיף 13 לחוק איגודי ערים)

הבקשה לאישור הלוואה תוגש לאגף בכיר לתאגידיים במושרד הפנים בהתאם להנחיות האגף.

5.א. **תרומות**: אשכול רשאי לקבל תרומות ולפעול לגיוס תרומות בהתאם לנהלים החלים על רשויות מקומיות כמפורט בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2016: "1. נוהל לאישור גיוס וקבלה של תרומות על-ידי רשויות מקומיות".

6.א. **הכנסות אחרות**: לרבות הכנסות עצמיות של האשכול למשל מדמי ניהול של פרויקטים או מפרויקטים מניבי הכנסות.

ב. הכנת תקציב האשכול ואישורו

1.ב. האשכול יערוך בכל שנה **הצעת תקציב** המראה אומדן הכנסותיו והוצאותיו; הצעת התקציב תוגש **לשר הפנים לאישור**.

2.ב. התקציב שאושר כאמור יהיה תקציב האשכול לאותה שנה ולא ישולם סכום מכספי האשכול אלא על פי התקציב הזה ולא יתחייב האשכול בשום התחייבות אלא לפיו או לפי החלטת האשכול שנקבלה כדן ואושרה על ידי שר הפנים.

3.ב. **תקציב בלתי רגיל**: זהו תקציב של האשכול המיועד לפעולה חד-פעמית או לתחום פעילות מסוים, הכולל אומדן תקבולים ותשלומים לאותה פעולה או לאותו תחום פעילות, וכספים שיועדו על פי דין למטרות שאינן תקציב רגיל.

בהתאם לסעיף 213א לפקודת העיריות, כספים של תקציב בלתי רגיל ינוהלו בנאמנות בידי יו"ר מועצת האשכול והגזבר, בנפרד מכספי חשבון התקציב שאינו בלתי רגיל; לא



ייעשה כל שימוש בכספים של תקציב בלתי רגיל שלא למטרה שלשמה נועד, ובכלל זה לא ייעשו כל פעולות קיזוז בין כספים של תקציב בלתי רגיל לכספים של תקציב שאינו בלתי רגיל, זולת בתום כל פעולה שלה יועד התקציב הבלתי רגיל; כספים של התקציב הבלתי רגיל אינם ניתנים לשעבוד שלא לטובת הפעולה שלה מיועד התקציב הבלתי רגיל.

ב.4. עריכת ואישור תקציב האשכול השנתי והתקציב הבלתי רגיל יבוצעו בהתאם להנחיות שיינתנו על ידי משרד הפנים.

ג. עריכת דוחות כספיים: האשכול יערוך דוחות כספיים רבעוניים, חצי שנתיים ושנתיים.

מתכונת הדוחות הכספיים ומועדי הגשתם יהיו בהתאם להנחיות שיפורסמו על ידי משרד הפנים.

ד. הוראות רלוונטיות נוספות לעניין הנהלת חשבונות; רואה חשבון; גישה לספרי המועצה; התחייבות האשכול; מחיקת חובות והמצאת ידיעות לרואה חשבון מפורטות בפרק ו' ופרק ז' לצו הוראות אחידות.



נספח 1 – טופס בקשה להקמת איגוד ערים מסוג אשכול רשויות

(יש למלא את הטופס באופן ממוחשב. טופס פתוח לעריכה נמצא באתר משרד הפנים)

	שם האשכול המוצע
--	-----------------

(א) פרטי רשויות שמגישות את הבקשה

פרטי איש הקשר ברשות על קידום הבקשה				שם הרשות
שם	תפקיד	טלפון ישיר	דוא"ל	
				סה"כ רשויות

יש לסמן ב-* את איש הקשר שמרכז את הבקשה כאמור בסעיף 1.3 לנוהל ההקמה.

האם קיימות רשויות נוספות פוטנציאליות שמסיבה כלשהי לא נכללו בבקשה ? במידה, וכן יש לפרט את שמות הרשויות והסיבה בגינה לא נכללו בבקשה.

(ב) פרטי האשכול המוצע

1. **תמצית המצע האסטרטגי** – נא לציין באופן מתומצת את התחומים האסטרטגיים המשותפים שזוהו על ידי הרשויות בשלב זה לפעילות האשכול. במידה וקיימים פרויקטים משותפים/פוטנציאלים בטווח הקרוב, נא לצייןם.



2. האם האשכול מוקם על בסיס פורום אזורי קודם ?

במידה וכן יש לצרף נספח שמפרט את שמות הרשויות החברות בפורום, משך פעילות הפורום והמסגרת בה הוקם והפועל, לרבות ציון פרטי הגורמים המלווים כגון משרדי ממשלה או מגזרי שלישי.

3. האם במרחב האשכול פועלים גופים אזוריים אחרים? (כגון איגוד ערים, אזור תעשייה מרחבי וכו')

במידה וכן יש לצרף נספח ובו פרטי גופים אלה, מועד ייסודם, הרשויות השותפות ותחומי הפעילות.

4. אופן חישוב מכסת השתתפות הרשויות בתקציב האשכול בגין חברותן בו (נא לסמן את ההסדר שהוחלט עליו על ידי הרשויות)

אימוץ ההסדר המומלץ על ידי משרד הפנים כמפורט בנספח 3 ובסעיף 1.א.5 לנוהל הפעלת אשכול.

הצעת הסדר אחר לאישור שר הפנים (יש לצרף פירוט)

(ג) נספחים לבקשה

נא לסמן V ליד מסמכי החובה שצורפו לבקשה:

מכתב פנייה חתום על ידי כלל ראשי הרשויות המבקשות להקים את האשכול

מצע אסטרטגי לפעילות האשכול

נא לציין נספחים נוספים ככל שצורפו לבקשה:

--



נספח 2 – בקשה להקמת איגוד ערים מסוג אשכול על בסיס אשכול שהוקם כתאגיד עירוני אזורי

לכבוד: משרד הפנים

	שם האשכול
	רשימת הרשויות החברות באשכול ומבקשות להמשיך להיות חברות במסגרת הקמתו כאיגוד ערים מסוג אשכול רשויות
	רשימת הרשויות החברות באשכול אשר אינן מעוניינות להמשיך להיות חברות במסגרת הקמתו כאיגוד ערים מסוג אשכול רשויות (במקרה הזה יש להמציא הודעה כתובה של ראש הרשות).
	רשימת הרשויות שמבקשות להצטרף לאשכול
<p>אימוץ ההסדר המומלץ על ידי משרד הפנים כמפורט בנספח 3 ובסעיף 1.א.5 לנוהל הפעלת אשכול.</p> <p>הצעת הסדר אחר לאישור שר הפנים (יש לצרף פירוט)</p>	<p>אופן חישוב מכסת השתתפות הרשויות בתקציב האשכול בגין חברותן באשכול</p> <p>(נא לסמן את ההסדר שהוחלט עליו על ידי הרשויות כמפורט בסעיף 1.א.5 לנוהל הפעלת איגוד ערים מסוג אשכול רשויות)</p>

חתימת יו"ר האשכול

שם יו"ר האשכול

נספחים לבקשה:

1. מסמכי התאגדות האשכול הקיים:
 - אישור רשם החברות על הקמת התאגיד העירוני האזורי (האשכול הקיים);
 - אישור אגף בכיר לתאגידי עירוניים על הקמת התאגיד האזורי/האשכול;
2. אישור מליאות כלל הרשויות הרלוונטיות בהתאם לנוהל הקמת אשכול רשויות – סעיף 3;
3. בקשה להעברת סמכויות – במקרה בו האשכול והרשויות, או חלק מהן, מבקשות להעביר לאשכול סמכויות ספציפיות שצוינו בצו המקום, כאמור בנוהל הפעלת אשכול רשויות - סעיף 2.ג.2.



נספח 3 – מודל מומלץ לקביעת מכסות הרשויות בתקציב האשכול

הרשויות המקומיות ישתתפו בתקציב האשכול עפ"י מכסות שייקבעו על ידי האשכול באישור משרד הפנים. מכסות אלה מהוות השתתפות כללית בתקציב האשכול השוטף והן נקבעות עבור חברותן של הרשויות באשכול, ואינן מיועדות לכיסוי שירותים ופרויקטים שמקדם האשכול – עבורם בדרך כלל מתקבלים תקציבים נוספים מהרשויות ו/או ממשרדי הממשלה.

לצורך קביעת כללים מנחים, גיבש משרד הפנים מודל מומלץ על בסיס הידע שנצבר בניהול האשכולות הוותיקים.

בעת הקמת האשכול, יציינו הרשויות אם בדעתם לאמץ את מודל המכסות המומלץ שגובש על ידי משרד הפנים כמפורט להלן, או להציע הסדר אחר לאישור.

להלן פירוט אופן חישוב התשלום השנתי שמשלמת כל רשות:

לכל רשות נקבע סכום קבוע לפי מספר התושבים (A), סכום זה מוכפל בתעריף לתושב (B) תוך חישוב מקדם סוציאקונומי (C) של הרשות ומקדם פריפריאליות כמפורט להלן:

$(A + B * C * D)$ אוכלוסיית הרשות * רשויות האשכול £

10,000	A - סכום קבוע לרשות מתחת ל-15000 תושבים
12,000	A - סכום קבוע לרשות בין 15,000 ל-30,000 תושבים
15,000	A - סכום קבוע לרשות מעל ל-30,000 תושבים
4	B - שקל לתושב
30%	C - מקדם סוציו 1-3
50%	C - מקדם סוציו 4-5
75%	C - מקדם סוציו 6-7
100%	C - מקדם סוציו 8-10
30%	D - מקדם פריפריאליות 1-3
50%	D - מקדם פריפריאליות 4-5
75%	D - מקדם פריפריאליות 6-7
100%	D - מקדם פריפריאליות 8-10

ניתן לחשב סימולציה עבור כל רשות/אשכול באמצעות המחשבון שנבנה על ידי משרד הפנים והועלה לאתר המשרד.