



# נהלי עבודה

## בין המועצה האזורית באר טוביה וייטוביה



## מסמך מדיניות – נהלי עבודה בין המועצה ויישוביה

### תוכן עניינים:

1. מטרות ורקע
2. חלוקת האחריות בין המועצה והיישובים
3. מודל התקצוב ליישובים ואופן חלוקת התקציב
4. מודל "הרמזור"
5. מיסים מוניציפאליים
6. נספחים

### 1. מטרות ורקע:

מטרות:

מטרתו של מסמך זה הוא להסדיר את מערכת היחסים בין המועצה ובין יישוביה. המסמך יגדיר את תחומי האחריות של כל אחד מהצדדים, את הסמכויות המואצלות לוועדים, הוא ישקף את מודל ואופן התקצוב שהמועצה מעבירה ליישובים ואת הציפיות של הצדדים במערכת היחסים. אנו סבורים כי מסמך מדיניות זה יאפשר עבודה טובה יותר של המועצה והיישובים כיוון שהוא ישקף את המדיניות של המועצה בנוגע לשאלות רבות העולות מהמשטח.

### רקע:

במועצה אזורית באר טוביה מתגוררים כ- 24,000 תושבים, הפרוסים ב 23 יישובים. במועצה קיים שלטון דו-רובדי - מועצה אזורית וועד מקומי. מטרתו של השלטון הדו רובדי היא לאפשר חלוקה של אחריות וסמכות בין הרובד העליון - המועצה האזורית או הרשות המקומית - ובין הרובד התחתון - היישוב והוועד המקומי הכפוף למועצה. הוועד המקומי גוזר את מרבית סמכויותיו וכוחו מהרובד העליון של המועצה. לכן, על מנת לאפשר לוועד המקומי לפעול, המועצה מאצילה מסמכויותיה לכל ועד מקומי.

סעיף 132 (א) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) תשי"ח- 1958 (להלן הצו) המתייחס לנושא

האצלת הסמכויות לוועד המקומי מאת המועצה האזורית קובע כך:

" לוועד מקומי יהיו בתחום הנהלתו, כל סמכויות המועצה שבתחומה, לפי סעיף 63 ככל שאצלה לו המועצה על

פי החלטתה ובהתאם לתנאים שנקבעו בה, לרבות התנאים והמגבלות בסמכויות אלה ובכפוף לסעיף 63 (ה),

הוועד המקומי יהיה רשאי לעשות שימוש בסמכויותיו, ככל שלא יהיה בכך סתירה להחלטות המועצה שהודיעה

עליהן לוועד ולחוקי העזר שלה".

משמעות האצלת הסמכויות לוועד המקומי הינה מתן אפשרות לוועד המקומי לפעול באותם תחומים בהם יואצלו לו הסמכויות, ובראש ובראשונה – לעשות שימוש בכספי הועד המקומי שבתקציבו המאושר, ויובהר, בעניינים אשר לא יוקנו לוועד המקומי סמכויות הוא לא יהיה רשאי לפעול, ולא יוכל לעשות שימוש בתקציבים שברשותו.

השלכה נוספת של האצלת סמכויות נוגעת להעסקת עובדים, שכן על פי סעיף 132 ב לצו:

"ועד מקומי רשאי להעסיק עובדים לשם ביצוע סמכויות שהמועצה אצלה לו ובלבד שיש למשרות אלה הקצבה

בתקציבו המאושר". באשר לעניינים אשר לא הואצלה סמכות לוועד המקומי, הוא יהיה מנוע מלקבל תקציבים בגינם,

להוציא כספים בגינם, להעסיק עובדים לצורך מימושם ולנקוט בכל פעולה ביחס אליהם.

## 2. חלוקת האחריות:

חלק זה עוסק בשאלת ליבה חשובה:

מה נמצא באחריות המועצה ומה באחריות היישובים?

לאחר שנקבע את חלוקת האחריות, נעבור בפרק הבא גם לשאלת אופן מימוש האחריות, קרי, התקציב.

**בנוגע לחלוקת האחריות - 2 עקרונות יסוד רלוונטיים לנושא זה:**

1. באחריות המועצה לפעול בנושאי ליבה מוניציפאליים ושתיות אב.

2. באחריות היישוב לפעול בתחומים אותם המועצה האצילה לו בהתאם לחוק.

## אחריות המועצה:

צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) מסדיר את פעולות המועצה האזורית. סעיף 63 לצו קובע את סמכויות המועצה

ואת התחומים בהם היא רשאית לפעול. יובהר כי אין המדובר ברשימה סגורה.

ככלל, המועצה פועלת בשני תחומים מרכזיים: נושאי ליבה מוניציפאליים ותחזוקה של תשתיות אב.

**נושאי ליבה מוניציפליים:**

- חינוך
- שפ"ה ופינוי פסולת
- רכיבי ביטחון מועצתיים
- ריכוז, ארגון והנחיות היערכות לחירום מועצתית
- שירותים חברתיים (רווחה)
- אירועי תנ"ס רוחביים (מעבר לפעילות יישובית)
- תכנון ובניה
- רישוי עסקים
- פיקוח (על כל סוגיו השונים)
- שירותי דת
- הדברה וריסוס בשטחים ציבוריים ומועצתיים
- אחזקת מבני ציבור מועצתיים
- שירות וטרינרי מועצתי
- איכות הסביבה

**תשתיות אב מועצתיות:**

- קווי ביוב ותחנות שאיבה לביוב
- מט"ש (מתקן טיהור שפכים)

- קווי מים (באזורי התעשייה וביישובים אחווה ועזר)
- כבישים במועצה וביישובים שאינם באחריות נת"י.
- כיכרות ראשיות במועצה
- נחלים מרכזיים בתחום השיפוט - ביחד עם רשות הניקוז (מפורט בנספח ב')
- תאורת חוץ (רחוב)
- אזורי התעשייה
- מוסדות חינוך מועצתיים
- גני משחקים תקינים

#### אחריות היישוב:

ככלל, האצלת הסמכויות לוועד המקומי לפעילות בתחום היישוב, איננה גורעת מאפשרותה וסמכותה של המועצה ע"פ דין מלקיים את פעילות המועצה. בכל מקום שהואצלה סמכות לוועד המקומי - ההאצלה כוללת חבות ואחריות ביחס לסמכויות ההאצלה וכן כל סמכות גלוות הנדרשת לצורך ביצוע הסמכות. במידה והסמכות לא תמומש על ידי הוועד, המועצה תיטול את הסמכות לביצוע ע"ה, תקציב היישוב.

האצלה זו באה בנוסף לחובות הקבועים בחוק ביחס להתנהלות הוועד המקומי לרבות ענייני ביקורת. על הוועד המקומי חלה החובה למסור דיווחים שונים למועצה לפי דרישה (דוגמת אישור/אימות מגורי תושבים/מספר נפשות וכדומה).

בישיבת המליאה מס' 1 מיום 9.4.24 האצילה מליאת המועצה הנוכחית לוועדים את הסמכות לפעול בנושאים מסוימים. עם זאת, כיוון שכל יישוב הינו בעל אופי אחר וצביון אחר, כמובן שיש ביניהם שוני באופן צריכת השירותים ורמת השירותים שהיישוב רוצה לתת. המועצה רואה בגיוון בין היישובים חוזקה מועצתית ורוצה לאפשר ליישובים לממש את הצרכים הפנימיים של התושבים באופן שבו הוא רואה לנכון, ובמסגרת הסמכויות שהוא הוסמך להם. לאור זאת, מסמך זה מפרט את התחומים אותם המועצה קובעת שהם באחריות היישוב ובהם הוא נדרש לפעול. בתחומים בהם יש ליישובים גמישות לבצע מעבר לפעולות הבסיסיות, הם כמובן רשאים לכך. לדוגמה: יישוב מסוים ירצה להשקיע כספים רבים בגינון ויישוב אחר יחליט שהוא מסתפק בגינון בסיסי.

#### **אחריות הוועדים תהיה בתחומים הבאים:**

- הפעלה ואחזקת מבני הציבור לרבות מתקני ספורט שבשטח היישוב (כולל ביטוח)
- גביית מיסי יישוב מוניציפאליים
- אחזקת שבילי גישה שאינם באחריות המועצה
- גינון ציבורי ביישוב
- הפעלת תנ"ס בתחומי היישוב, כולל העסקת מדריכים ועובדים
- נושאי דת (מקווה, בתי עלמין, בתי כנסת וכו')
- ניקיון פ
- רב"ש ושמירה ביישובים לרבות רכישה ואחזקה של מרכיבי בטחון
- הדברה וריסוס של שטחים פנים יישובים שאינם באחריות המועצה
- הפעלת מועדוני ותיקים
- תשלום חשמל מבני ציבור של היישוב
- תשתיות מים ביישוב - באחריות ספק המים (האגודות החקלאיות)

ניקוי וואדיות ותעלות ניקוז פנים יישוביות (שאינן בנספח ב') – בשיתוף האגודות החקלאיות

שמירה ותחזוקה של הדרכים החקלאיות – בשיתוף האגודות החקלאיות

**כל פעולות היישוב יתבצעו תוך שמירה על הוראות הדין, כללי המנהל התקין במלואם, ובהקפדה יתרה עפ"י כללי**

**הרכש והוראות והנחיות משרד הפנים, דרישות כללי הבטיחות ומגבלות שהמועצה תכתיב.**

### 3. מודל התקצוב ליישובים ואופן חלוקת התקציב:

במטרה לשפר את ניהול התקציב ומימושו מול המועצה, וכן מתוך רצון להעניק ליישובים עצמאות וגמישות בניהול הכספים, המועצה מפעילה מודל של התנהלות תקציבית עצמאית. במסגרת מודל זה, לכל יישוב מוקצה תקציב יישובי שנתי, אשר מועבר מהמועצה ב-4 פעימות לאורך השנה. מודל זה מאפשר ליישובים תכנון רב-שנתי, ניהול יעיל של משאבים, וקידום יוזמות מקומיות בהתאם לצרכים הייחודיים של כל יישוב.

#### עיקרי המודל מודל התקצוב:

א. **איחוד תקציבים:** העיקרון המנחה הוא כי ליישובים צריך שתהיה גמישות ונוחות במימוש התקציב. חלוקת התקציב למספר רב של סעיפים כפי שהיה נהוג בעבר, מקשה על ניהול ומימוש של תקציב המנוהל ברובו על ידי מתנדבים.

יחד עם זאת, קיימים תחומי ליבה או תחומי בסיס שאותם המועצה תמשיך למסגר בתקציב, אך אלו יהיו קטנים ומצומצמים יותר מבעבר.

לאור אלו – השאיפה היא כי מרבית התקציב ירוכז תחת "התקציב היישובי" אותו היישובים יוכלו לממש מול המועצה ודרך מימושו תהיה אחידה. המועצה תספק את הכלים הנדרשים לניהול התקציב, והוועדים המקומיים יהיו אחראיים לקבל החלטות תקציביות בהתאם לשיקול דעתם ובכפוף לנהלים.

#### ב. מפתח חלוקת התקציב:

- **תקציב בסיס** – מטרת תקציב זה היא לאפשר לכל יישוב ויישוב את הצרכים הבסיסיים הנדרשים להפעלת היישוב. תקציב זה מבוסס על ההנחה כי אמנם יש שוני בין האופי והגודל של היישובים במועצה אך יחד עם זאת יש צרכים בסיסיים שנדרשים בכלל היישובים.
- **תקציב לפי גודל יישוב** – תקציב המבוסס על מס' האנשים ביישוב. התקציב ייקבע לפי אחוז התושבים ביישוב מתוך סה"כ התושבים במועצה. המועצה תקצה בכל שנה סכום כסף שיהיה צבוע עבור נושא זה, כל יישוב יקבל את חלקו היחסי מתקציב זה.
- בנוסף לתקציב היישובי השנתי, לכל יישוב מוקצה תקציב ייעודי לרכז נוער יישובי, בסך של 189,000 ש"ח, אשר מנוהל במסגרת תקציב המועצה. תקציב זה מיועד לכיסוי עלות שכרו של רכז הנוער ולהבטחת פעילותו השוטפת כחלק ממערך הנוער היישובי (יודגש, כי תקציב זה אינו מיועד לביצוע פעולות במסגרת פעילות הנוער).

ג. **מועד העברת התקצוב:** בהתאם למודל התקצוב החדש, הוועדים יקבלו את התקציב ב-4 פעימות, ובכפוף לעמידה

בתוכנית הבקרה והתנאים שיפורטו. מועדי הפעימות: 20.1 | 20.4 | 20.7 | 20.10

ד. **אופן מימוש התקציב** – כיוון שהוועדים יקבלו את הכסף מראש, ובהתאם לפעימות המוצעות, מנגנון ההוצאה

יהיה עצמאי. הוועדים יוכלו להשתמש בתקציב שהועבר אליהם לצורך ביצוע תכנית העבודה והצרכים היישוביים.

היישוב יידרש לעמוד תמיד בכל כללי המנהל התקין ונהלי רכש בדומה למועצה ובשינויים המתחייבים, ועל פי כללי השלטון הדו-רובדי.

ה. **תכנית הבקרה:** תכנית הבקרה תחולק לכמה מישורי פעולה ובקרה.

ראשית, ביקורת פנים יישובית. לכל ועד קיימת ועדת ביקורת פנימית המחויבת לבדוק את התנהלות הוועד. יש לציין כי כל ועד מחויב להתנהל על פי כללי מנהל תקין הכוללים גם כללי רכש תקינים. כלי נוסף שאותו המועצה מבקשת לקדם הוא אלמנט "האחריות" (Accountability) בין הוועד והתושבים. הוועד נבחר על ידי התושבים על מנת לממש את המדיניות והפעולות שאותו הוא רצה לקדם. עם זאת, מנגנוני הבקרה על הוועד המקומי הם דלים ואינם מאפשרים לתושבים לבחון את פעילות הוועד באופן שוטף. במודל התקצוב החדש כל ועד יידרש להכין תכנית עבודה שנתית המקושרת לתקציב אותו הוא מקבל. כל תכנית כזו תהיה חתומה על ידי הוועד ותפורסם לציבור. העברה של התקציב הבסיסי תהיה תלויה בפרסום תוכנית עבודה חתומה על ידי הוועד. פורמט תוכנית עבודה מפורט בנספח ג'.

שנית, ביקורת מועצתית. המועצה שואפת כי היישובים ישתמשו בתוכנת הרכש המועצתית, וזאת על מנת להקל ולפשט את תהליכי הרכש בין המועצה והיישובים. באמצעות שימוש זה תוכל המועצה באופן "שקוף" לראות את פעילות הוועדים, וזאת מבלי "להפריע" לפעילות השוטפת. בנוסף, מחלקת יישובים והגזברות יבצעו בקרה פעמיים בשנה בכל יישוב.

<u>בקרה מועצתית</u>	<u>בקרה פנימית</u>	
פעמיים בשנה בסוף יוני ובסוף דצמבר	פרסום תכנית עבודה ליישוב בתחילת השנה + פעילות ועדת ביקורת לאורך השנה	<u>מועד</u>

4. מודל הרמזור

גובה התקציב היישובי יישאר זהה והפרמטרים שהונהגו בקביעת התקציב יישארו כפי שהיו בשנת 2025. לעומת זאת, אופן מימוש התקציב ישתנה וישקף את ההתנהלות בפועל של היישובים, כך שיישובים המתנהלים באופן עצמאי ואחראי יקבלו סמכות מלאה על תפעול התקציב שלהם, ומאידך יישובים שלא מתנהלים באופן זה תצומצם הסמכות שלהם.

מטרת המודל לעודד התנהלות תקינה ואחראית של היישובים.

המועצה קבעה 5 קריטריונים לפיהם תנוקד התנהלות היישוב והתוצאה תמקם את היישוב בסולם "רמזור".

הקריטריונים הם:

1. ניהול התקציב ועמידה בדוחות ביקורת ותוכניות העבודה = 20 נק'
2. ניהול אפקטיבי של היישוב = 20 נק'
3. פעילות מגוונת לכלל האוכלוסיות = 20 נק'
4. טיפוח, תחזוקה ונראות פני היישוב = 20 נק'
5. אחוזי הגבייה של מס המוניציפלי ביישוב = 20 נק'

המועצה תקים צוות מקצועי פנימי לצורך בחינה וניקוד של הקריטריונים.

המועצה בנתה מדרג של "רמזור" יישובים:

1. יישוב ירוק = עצמאות מלאה = 70 נק' ומעלה

2. יישוב צהוב = עצמאות חלקית = 50-70 נק'

3. יישוב אדום = מנוהל ע"י המועצה = 50 נק' ומטה

• פירוט הקריטריונים- בנספח ה'

## 5. מיסים מוניציפאליים:

על מנת שהיישובים יוכלו לנהל את היישוב ולמלא את תפקידם המוניציפלי, הם רשאים לגבות מס מוניציפאלי.

מס זה נגבה באמצעות הטלה של "צווי הטלה" שהם המקור החוקי לגביית מיסים.

א. מס מוניציפלי נגבה לפי מ"ר אחיד. כלומר, יש לקבוע תעריף למ"ר שיהיה זהה ואחיד לכלל החלק הבנוי. החלק

הבנוי יהיה ע"פ המדידה הקיימת במועצה במחלקת הארנונה.

ב. יישובים הגובים מס מוניציפאלי באמצעות מנגנון המועצה ישלמו תקורה של 7%.

## לסיכום,

אנו מאמינים כי על נבחריו הציבור לקחת אחריות על ניהול התקציב בחוכמה וביעילות.

השינויים המוצעים במערכת ניהול התקציבים יסייעו למועצה ולוועדים המקומיים לפעול בשיתוף פעולה, לצמצם בירוקרטיה, למקד את המשאבים בנושאים הדחופים והחשובים ביותר ולאפשר ליישובים את העצמאות והיכולת להוביל את היישובים לעתיד מוצלח.

<u>הערות</u>	<u>המבנה</u>	<u>מיקום המבנה</u>
	בניין המועצה	א.ת באר טוביה
שדות, מבואות, יד חזון, באר עמי, תיכון אמי"ת	בתי הספר, יד לבנים, השפ"ח	קריית החינוך
	ביה"ס רגבים	מושב אמונים
	ביה"ס נופים	כנות
	הקאנטרי והבריכה	מושב ערוגות
	גני הילדים המועצתיים 3-6	רחבי המועצה
	סניף האגודה למען החייל	אחוזה

**נספח ב' – נחלים ותעלות מרכזיים שבאחריות המועצה – בשת"פ עם רשות ניקוז**

<u>שם הנחל / התעלה</u>	<u>מיקום</u>	<u>הערות</u>
נחל האלה	מאזור תימורים עד החיבור עם כביש 4	
נחל ברקאי	מאזור יינון עד החיבור עם נחל האלה	
נחל גוברין	מאזור גיר בנים עד לחיבור עם נחל לכיש	
נחל לכיש	ממאגר משואות יצחק עד החיבור עם כביש 4	
נחל יבנה	מאזור כנות ונווה מבטח עד קצה שטח השיפוט של המועצה	
תעלת ניקוז כפר ורבורג	מהמכולת עד לוואדי	
תעלת ניקוז אביגדור	מכביש 40 עד כביש 3	
תעלת ניקוז בכפר אחים	ליד בסיס חצור	מאורלי פוקס עד הבסיס
ואדי חצב	מכביש 40 עד לתחנת השאיבה	

	מכיוון עזר וגבעתי, דרך אמונים עד לכביש 3711	ואדי גבעתי – עזר - אמונים
--	--	---------------------------

### נספח ג' – פורמט תכנית עבודה

כל יישוב יכין תכנית עבודה מקושרת תקציב ויפרסם אותה ליישוב באופן פומבי ונגיש ובנוסף כלל התוכניות יפורסמו

באתר המועצה.

1. שם היישוב:

2. חזון היישוב: תיאור החזון והערכים המרכזיים של היישוב.

3. מטרות שנתיות: מטרות ספציפיות שהיישוב שואף להשיג במהלך השנה.

4. **עמידה בסמכויות שהמועצה האצילה לוועד המקומי:** כיצד היישוב מתכנן לתת מענה לנושאים שבאחריותו ורשומים במסמך המדיניות. על היישוב לרשום את התוכניות המפורטות שבהם הוא יפעל ובהתאם לנושאים שהוא אחראי עליהם. בחלק זה ניתן להתייחס לוועדות שפעילות ביישוב.
5. **תקציב:** פירוט התקציב השנתי: מקורות הכנסה והוצאות מתוכננות. בחלק זה יש לפרסם איזה תקציב יינתן לכל אחד מהתחומים בסעיף מעלה שבאחריות היישוב. **לפי הפורמט המצורף כנספת ד'**
6. **תכנית בקרה:** תהליכי הביקורת שיבוצעו לאורך השנה על מנת לוודא עמידה במטרות והיעדים.



## פירוט קריטריונים מודל הרמזור – נספח ה'

הקריטריונים הם:

### 1. ניהול התקציב ועמידה בדוחות ביקורת ותוכניות העבודה = 20 נק'

- הצגת תוכנית עבודה מאושרת עד לסוף השנה הקודמת
- עמידה ביעדי ביצוע תוכניות עבודה לאורך השנה
- עמידה בתקציב – 0 חריגות
- עמידה בביקורות רכש ובקרה – לפחות 2 ביקורות בשנה

### 2. ניהול אפקטיבי של היישוב = 20 נק'

- קיים מנהל קהילה בשכר – כן / לא
- קיום של צוותי צח"י מתפקדים בהתאם לקריטריונים של המועצה
- קיום של ועדות יישוביות מתפקדות: נוער, ספורט, תרבות

### 3. פעילות מגוונת לכלל האוכלוסיות = 20 נק'

- הצגת תוכנית מגוונת לכלל האוכלוסיות ביישוב: ילדים ונוער, הורים צעירים, ותיקים.

### 4. טיפות, תחזוקה ונראות פני היישוב = 20 נק'

- גינון היישוב בשטחים הציבוריים ברמה נאותה
- תחזוקת השטחים הפתוחים שבאחריות היישוב (כולל הדברה)
- מצב ניקיון ביישוב - כולל עמדות הפסולת והמחזור

- תחזוקת המבנים הציבוריים שבאחריות היישוב
  - תחזוקת הדרכים החקלאיות והניקוזים (בשיתוף האגודה החקלאית)
5. אחוזי הגבייה של מס המוניציפלי ביישוב = 20 נק'
- אחוז הגבייה של המס המוניציפלי – הנקודות יהיו באופן יחסי אל מול שאר היישובים.