

מיצוי תקציבי הרשויות המקומיות במשרדי הממשלה

1. משרד החינוך
2. משרד הרווחה

מבוא

משרדי הממשלה, המופקדים על מערכות החינוך והרווחה בישראל, מסתייעים ברשויות המקומיות, לביצוע ויישום חוקים, עליהם הם מופקדים.

הרשויות המקומיות, מבצעות את כל הפעולות אשר "הונחתו" עליהן לביצוע, מבלי כל יכולת להשפיע על ביצוען ועלותן של פעולות אלו.

שיטת ההתחשבות הנהוגה כיום, גורמת לכך שרשויות מקומיות יבצעו את הפעולות, ישלמו עבורן ורק לאחר מכן יתחשבו עם משרדי הממשלה.

שיטה זו גורמת, בהכרח, לעיוותים קשים בהפעלת השירותים של הרשויות המקומיות, זאת מאחר ובשיטה זו אין הבחנה מי מהרשויות יכולה/ מסוגלת לעמוד בנטל כספי כה כבד, ולפיכך נמנעת מליתן שירותים חיוניים אלו לתושבים.

כך יוצא איפה, כי רשויות עשירות ומבוססות "מסוגלות" / "רוצות" / "יכולות" להעניק את השירותים הרבה מעבר לסל הנדרש על ידי משרדי הממשלה ואילו הרשויות המקומיות המתקשות לשאת בנטל, אינן מעניקות את מלוא השירותים החיוניים.

במהלך 20 שנות עבודתנו בתחומים אלו, ברשויות המקומיות, בנינו דרכי התחשבות מול משרדי הממשלה אשר עשויים להקל ולהעניק את התקציבים המגיעים לרשויות המקומיות, ומסיבות אלו ואחרות, אינם מגיעים.

במסמך זה, רוכזו עקרונות ההתחשבות עם משרדי הממשלה, בתקווה כי אלו יסייעו לרשויות המקומיות לזכות בהשתתפות ממשלתית גדולה יותר.

בכבוד רב,

מפעם מישור יהודה /מה-8902

וייסלף רינת-19"n

התחשבות עם משרד החינוך

כללי

משרד החינוך מופקד על ביצוע החוקים המעניקים "חינוך חינוך" לתושבים.

הרשות המקומית מפעילה את מערכת החינוך בעיר, הכוללת:

1. החינוך הקדם יסודי.
2. החינוך היסודי.
3. החינוך בחטיבות הביניים.
4. החינוך העל יסודי.
5. החינוך המיוחד.
6. הסעות.
7. שירותים נלווים למערכת החינוך:
 - (1) השירות הפסיכולוגי.
 - (2) יום לימודים ארוך.
 - (3) מועדוניות.
 - (4) הזנה.
 - (5) קציני ביקור סדיר.
 - (6) אבטחה.
 - (7) שמירה.

לכל אחד מהשירותים, שיטת התחשבות שונה.

להלן מפורטות דרכי ההתחשבות בכל אחת מהיחידות המצוינות לעיל.

החינוך הקדם יסודי

1. על הרשות המקומית להפעיל גני ילדים לכל התלמידים, אשר הגיעו לגיל 3.
2. על הרשות המקומית להקצות מבנה ראוי לפעילות הגן.
3. על הרשות המקומית להעסיק סייעת לגננת.

משרד החינוך משתתף בעלות הפעלת גני-ילדים על פי הנוסחא הבאה:

ש"ח

131,895	1. עלות גננת -
<u>102,200</u>	2. עלות סייעת -
<u>234,095</u>	סה"כ עלות הפעלת גן

עלות זו מחולקת ל-31 תלמידים ברשות מענקית ול-33 תלמידים ברשות אשר אינה מענקית.

התוצאה הינה התעריף לתלמיד לשנה"ל.

משרד החינוך מעביר לרשות המקומית תקציב עבור כל אחד מהתלמידים הלומדים בגנים, בהתקיימות שני תנאים מצטברים:

1. התלמיד דווח כלומד בגן תקני.
2. התלמיד דווח כתושב העיר.

לפיכך, יש לוודא מול מערכות המחשוב במשרד החינוך, התאמה מלאה של נתוני התלמידים בפועל, לנתונים המצויים במשרד החינוך.

כל העדר התאמה במספר התלמידים, יחייב את הרשות המקומית!

החינוך היסודי

בתי הספר בחינוך היסודי, מופעלים ומתוחזקים על ידי הרשות המקומית.

העסקת עובדי ההוראה הינה על חשבון משרד החינוך.

הרשות המקומית מעסיקה רק את העובדים המנהלתיים: אב בית ומזכירה.

משרד החינוך מתקצב את הרשויות המקומיות על פי מפתחות המושתתים על מספר הכיתות הפועלות בכל אחד מבתי הספר.

שכר אב הבית והמזכירה, נקבע על ידי המשרד, וממנו השתתפות המשרד הינה בשיעור 87% בלבד והיתרה על חשבון הרשות המקומית.

השתתפות משרד החינוך במשרת אב בית היא כלהלן:

כיתות א'–ו' – 4.44 מזכה במשרת אב בית.

כיתות ז'–ט' – 6.15 מזכה במשרת אב בית.

עלות מעביד תקנית לאב בית – 89,873 ש"ח לשנה.

על הרשות המקומית להקפיד בקיום תנאי העסקה של אבות הבית, בהתאם למפתחות הללו. כל חריגה מתקנים אלו, תיפול למעמסה על כתפי הרשות המקומית.

יצוין כי, ניתן להעסיק חברות ניקיון בתקציב המיועד לאבות הבית.

השתתפות משרד החינוך בשכר מזכירה

הרשות המקומית מעסיקה את המזכירה, כאשר השתתפות משרד החינוך הינה, מזכירה אחת לכל 14 כיתות.

עלות שנתית תקנית של שכר המזכירה הינה – 90,362 ש"ח.

על הרשות המקומית לבחון את הנתונים בכל אחד ממוסדות החינוך בישוב ולהעסיק מזכירה בהתאם למפתח שצוין ובהתאם לשכר התקני, שנקבע על ידי משרד החינוך.

חטיבות הביניים

בחטיבות הביניים, עובדי ההוראה מועסקים על ידי משרד החינוך.

הרשות המקומית מפעילה ומתחזקת את ביה"ס ומעסיקה את המזכירים, אבות הבית ועובדי סיוע למערכת החינוך.

משרד החינוך קבע "סל-לתלמיד" תקני אשר מכיל את כל השירותים המוענקים על ידי הרשויות המקומיות.

סל זה נקבע כתעריף בסך 2,070 ש"ח לתלמיד, בשנה.

משרד החינוך משלם לרשות המקומית עבור כל אחד מהתלמידים המדווחים כלומדים בחטיבת הביניים.

ככל שיקלטו נכונה מספר התלמידים, כך תהיה השתתפות משרד החינוך מתאימה יותר.

גם כאן נקבע גודל תקני לכיתה, כאשר גודל זה נע בין 29 ל- 36 תלמידים בכיתה.

רשות מקומית, המפעילה כיתות לימוד באכלוס תלמידים נמוך מהתקן, עלולה להסתכן באי כיסוי מלוא העלויות בהן עמדה.

על הרשות המקומית לוודא עם משרד החינוך כי אכן, כל התלמידים הלומדים בחטיבות הביניים נקלטו ומעודכנים.

החינוך העל-יסודי

מערכת החינוך העל-יסודי, מהווה מוקד למשיכת תושבים לעיר. ככל שהרשות מצליחה להשיג הישגים גבוהים במערכת החינוך העל יסודי, כך עולה גאוותה.

במערכת חינוך זו, כל העלויות הינן על חשבון הרשות המקומית, ורבות הרשויות המקומיות אשר השכילו להבין כי אין ביכולתן לעמוד במעמסה כבדה זו ועל כן, שכרו שירותים מרשתות חינוך עצמאיות, אשר מפעילות את מערכות החינוך העל יסודי בישוב.

אולם, קיימות רשויות מקומיות המתגאות במערכת חינוך על יסודי עשירה ומצטיינת.

משרד החינוך קבע כללים לתקצוב הרשות המקומית, כאשר לכל תלמיד במערכת החינוך העל יסודי הוקצו שעות לימוד, על פי המגמה שבה הוא לומד.

עיקר ההתחשבות עם משרד החינוך מושתת על מספר התלמידים המדווחים למשרד, כפול התעריף לכל אחד מהתלמידים.

התעריף לתלמיד נקבע על פי רמת השירות שפועל בבית הספר ופרופיל המורים המלמדים בבית הספר.

משרד החינוך מאפשר לביה"ס להעסיק מורים טובים יותר, בעלי תארים וותק, העולים יותר מאלו הצעירים.

בשקלול דרגת המורה והוותק שלו, נקבע פרופיל ביה"ס – על פיו מועברת ההשתתפות עבור כל אחד מהתלמידים.

גם כאן, יש להקפיד על אכלוס כיתות מלא שכן, ככל שמספר התלמידים בכיתה קטן מ-36 תלמידים, תלך ותפחת השתתפות משרד החינוך בתקציב הפעלת בית הספר.

יצוין כי ה"סל-תלמיד" המוקצב על ידי משרד החינוך מכיל השתתפות משרד החינוך, הן בבעלות שעות ההוראה והן בהפעלת/ החזקת בית הספר, לרבות שכר העובדים המנהלתיים.

הסעות

משרד החינוך משלם לרשות המקומית בעבור הסעתו של כל אחד מהתלמידים הזכאים למוסד חינוכי.

על הרשות המקומית להפעיל מערכת הסעות בישוב, אשר תיתן מענה לכל אחד מהתלמידים הזכאים.

התלמידים הזכאים מאופיינים בשתי קבוצות:

1. תלמידי החינוך המיוחד.
2. תלמידי החינוך הרגיל.

הסעות לתלמידי החינוך המיוחד -

לתלמידי החינוך המיוחד, יש להקצות כלי רכב מתאים (מעלון) ומלווה צמוד.

על הרשות המקומית להתקשר עם חברת ההסעות ולהתאים את המסלול המתאים לכל אחד מהתלמידים בחינוך המיוחד.

משרד החינוך מאשר את המסלול ומשלם לרשות המקומית, רק על פי המחיר שנקבע על ידו וזאת לאחר שהרשות המקומית העבירה למשרד החינוך את ההסכמים שבהם התקשרה עם חברת ההסעות לכל שנת לימודים.

כמובן שהרשות המקומית חייבת להקפיד כי תעריף זה, המשולם על ידה, זהה לתעריף שנקבע על ידי משרד החינוך.

שיעור השתתפות משרד החינוך בהסעות החינוך המיוחד:

- | | |
|-----|-------------------------------|
| 40% | 1. רשויות נטולות מענק - |
| 50% | 2. רשויות מקבלות מענק - |
| 85% | 3. מועצות אזוריות - |
| 80% | 4. רשויות העומדות במדד החדש - |
| 90% | 5. רשויות באזור ביטחון - |

הסעות לתלמידי החינוך הרגיל -

בחינוך הרגיל, משתתף משרד החינוך, בעלות הסעת תלמיד זכאי בלבד.

על פי מערכת (GIS) המופעלת על ידי משרד החינוך, בה נקבע מי מהתלמידים זכאי, על פי המרחק בין כתובת מגוריו למוסד החינוכי בו הוא שובץ (מעל 2 ק"מ לתלמיד הכיתות א'-ד' ומעל 3 ק"מ לתלמיד הכיתות ה' ואילך).

על הרשות המקומית להקפיד ולוודא כתובת מדויקת של כל אחד מהתלמידים, על מנת שתוכל לזכות בהשתתפות משרד החינוך בהסעה.

התחשבות עם משרד הרווחה

רקע

למחלקת הרווחה תקציב, המאפשר לה את פעילותה למתן שירותי רווחה, שמעניקה הרשות המקומית לתושביה. רוב רובה של פעילות מחלקת הרווחה, ממומן בשיעור 75% ע"י משרד הרווחה. המשרד, בהתאם למגבלות התקציב שלו, מתקצב את הרשות המקומית על פי מפתחות, הנקבעים על ידו (מספר התושבים בישוב, מצב סוציו-אקונומי, מיון תיקים וכו'). תקציב זה של המשרד קטן מצרכיה של הרשות, ועל-כן בדרך כלל נאלצת הרשות להוסיף מתקציבה היא על מנת לתת מענה הולם לצרכי מחלקת הרווחה.

ניצול התקציב באופן שוטף על פני השנה מתבצע אך ורק על סמך דיווחים שמדווחת מחלקת הרווחה ברשות המקומית למשרד הרווחה.

לאור האמור לעיל, במידה ואין מעקב הדוק של מחלקת הרווחה על כל הדיווחים למשרד הרווחה, עלולה הרשות המקומית להפסיד סכומים משמעותיים של השתתפות המשרד בניצול התקציב.

אופן העבודה מול משרד הרווחה :

פעילות מחלקות הרווחה ברשויות צריכה להיות מושתתת בעיקרה על ניצול נכון של התקציב, המוקצב על ידי משרד הרווחה. מגבלות התקציב של משרד הרווחה בשנים האחרונות גרמו בהכרח למחלקות הרווחה ברשויות המקומיות בכל הארץ לבצע את כל הפעולות לרווחת התושבים, גם כשלא היה אישור תקציבי של המשרד לפעולות אלו (מפאת מגבלות המשרד). אולם יחד עם זאת שומה על המחלקות להתמיד בפניותיהם למשרד הרווחה להגדלת התקציבים.

בניגוד למשרדי ממשלה אחרים, תקציב מחלקת הרווחה ניתן לשינוי ועדכון על פי הצרכים האובייקטיביים בשטח. אופי העבודה הוא שהרשות המקומית היא המוציאה לפועל של תקנות ומדיניות משרד הרווחה, אשר מממן 75% מעלויות הפעולות, המתקצבות על ידו. עלויות אחזקה ותקורה אינן זכאיות להשתתפות המשרד.

כל פנייה של תושב העיר לקבל עזרה כלשהי עוברת אישור של עובדי מחלקת הרווחה, הנסמך על הוראות התע"ס (תקנון עבודה סוציאלית). כתוצאה מכך, מרבית הוצאות הרווחה ברשות המקומית הינן על דעת משרד הרווחה, ולפיכך השתתפות המשרד צריכה להיות מובטחת (בהתחשב בתקציב המשרד). אולם, על מחלקת הרווחה

ברשות המקומית לדאוג באופן מתמיד להגיש בקשות להגדלת תקציב במידה והצרכים גדלים לצורך הבטחת קבלת השתתפותו של משרד הרווחה במימון.

בדרך כלל, משלם משרד הרווחה מדי חודש את החלק ה- 1/12 בלבד של התקציב המאושר (קצב מימון). למעשה, הדיווח על ההוצאות לא נקלט במלואו במשרד הרווחה (מיכון) ובמועד (חודש ביצוע ההוצאה), אלא באיחור רב. כך נוצר מצב בו "כאילו" לא דיווחה המחלקה על הוצאות שביצעה, וכתוצאה מכך המשרד לא משתתף בביצוע התשלום.

סיווג התקציבים

התקציבים מורכבים משני סוגים עיקריים :

* תקציב כוח אדם - שכר.

* תקציב פעולות : * סעיפים כמותיים.

* סעיפים כספיים.

1. כוח אדם – שכר

מהווה השתתפות המשרד בעלות משכורות עובדי מחלקת הרווחה על כל מסגרותיו, בהתאם לתקנים שאושרו על ידו.

2. התקציבים הכמותיים

גודלם נמדד במכסות, והמחלקה יודעת רק בדיעבד את העלות הסופית, אולם אין זה מעניינה עלות השירות-שכן פעולותיה מתבצעות מההיבט המקצועי בלבד. מתקציבים אלו ניתן לממן :

1. החזקת קשישים במעונות.

2. החזקת ילדים בפנימיות ומשפחות אומנה, חוק נוער.

3. החזקת מפגרים במוסדות.

4. החזקת נכים במוסדות.

5. סידור ילדים במפתנים.

6. מעונות יום ומשפחתונים.

7. מועדוניות למיניהן : טיפוליות, גיל הרך, ביתיות, אומנה יומית.

8. מסגרות למפגרים : מעונות יום טיפוליים, אמוניים, יום לימודים ארוך, מע"שים, מועדונים.

במקרים אלה המוסדות/המסגרות מתוקצבים ע"י המשרד על פי תעריף קבוע לאדם במוסד/מסגרת.

בשנים האחרונות מעודד המשרד, חזרה לקהילה ומתן השירות בתוך הישוב ולא מחוצה לו.

3. התקציבים הכספיים

כל התקציבים אשר נמדדים ביחידות מטבע ש"ח, אשר גודלם נאמד ע"י משרד הרווחה בהתאם להקצבה שאושרה לרשות המקומית.

אופן ההזרמה התקציבית של סעיפי התקציב מותנה בסיווגם כדלהלן, כאשר הכלל קובע שההזרמה הינה 1/12 מהתקציב מדי חודש:

3.1 סעיפים שנתיים:

אלו סעיפים שההקצבה לגביהם היא עבור אירוע חד-פעמי כמו קייטנות בקיץ וחימום בחורף, וההזרמה של המשרד אינה 1/12 אלא בעת ביצוע ההוצאה כולה בפועל.

3.2 סעיפים - רשות:

אלו סעיפים שההקצבה לגביהם מסתמכת על דיווחים של העירייה, והוצאתם אל הפועל נעשית באמצעות תשלומים שהעירייה מבצעת. במידה ודיווחי הרשות המקומית לוקים בחסר הרי שהתשלום בגינם יהיה אף הוא לוקה בחסר. לדוגמא: מועדוני זקנים-ההוצאות, הצריכות להיות משולמות במועדן כל חודש, והדיווח למשרד הרווחה צריך להיות אף הוא מדי חודש. ברשויות רבות הוא מוגש באיחור רב ולעיתים קרובות הוא אחת לרבעון.

3.3 סעיפים - ארצי:

אלו סעיפים המאופיינים בכך שביצועם אינו תלוי ברשות המקומית / מחלקת הרווחה אלא "הונחתו" על ידי המשרד ועל כן, כל הביצוע בהם יכוסה ע"י משרד הרווחה ללא קשר להקצבה שהוקצבה ע"י המשרד. למשל סעיף: "נוער חרד מנותק" (נח"מ).

ביצוע התשלומים

משרד הרווחה נטל על עצמו ביצוע של חלק ניכר מהתשלומים המדווחים באמצעות הרשות המקומית.
תשלומים אלו מבוצעים ישירות ממשרד הרווחה למוסד הזכאי להם (נותן השירות למחלקת הרווחה).
מדי חודש מחייב המשרד את הרשות המקומית בגין ביצוע תשלומים אלו. לכאורה המשרד מבצע כאן את הוראת הרשות ומחייבה בהתאם מדי חודש. אין זה מעניינו של המשרד לבדוק את נכונות התשלום ו/או יתרת התקציב של הרשות המקומית.
לפיכך על הרשות לבדוק את נכונות הדיווחים המוגשים ישירות ע"י מוסדות אלה.
הבדיקה צריכה להיות הן מבחינת כמות הנתמכים וסיווגם והן מבחינת התעריף.

סוגי הדיווחים למשרד הרווחה

כללי

על הרשות המקומית לבצע את הדיווחים במועד ובמלואם למשרד הרווחה, על מנת שזה יוכל להעביר את השתתפותו לרשות המקומית.

להלן פירוט סוגי הדיווחים -

1. פלט כוח אדם-

זהו סוג דיווח המכיל את כל פרטי רכיבי השכר שהרשות המקומית משלמת לעובדי המחלקה, ומשרד הרווחה משתתף בו בהתאם להסכמי השכר שנחתמו.

2. הוצאות דרך רשות-

זהו סוג דיווח, המועבר למשרד, המכיל את כל ההוצאות שהוצאו ע"י קופת הרשות המקומית, בהתאם לצרכי המחלקה ועל פי הנחיותיו.

3. הועדות-

זהו סוג דיווח המורה למוסד לקבל חניך למסגרתו, ומאשר את חיוב הרשות המקומית בגינו (בתי אבות, מעונות יום, פנימיות וכו'), והשתתפות משרד הרווחה (כשיש תקציב).

4. מת"ס-

זהו סוג דיווח, המאפשר למחלקת הרווחה להזמין המחאות ישירות ממשרד הרווחה לטובת מוטבים שנקבעו על ידי מחלקת הרווחה.

5. סמך מקצועי-

זהו סוג דיווח, המאפשר למחלקת הרווחה להזמין עבודה של בעלי תפקידים מחברות סיעוד לטובת מוטבי מחלקת הרווחה.

רק קליטת חמשת סוגי הדיווח, המצוינים לעיל על ידי המשרד מדי חודש, תבטיח השתתפות מלאה ובמועד.