

תיקון הנוהל לתמיכות מתקציב המדינה במוסדות ציבור

לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985

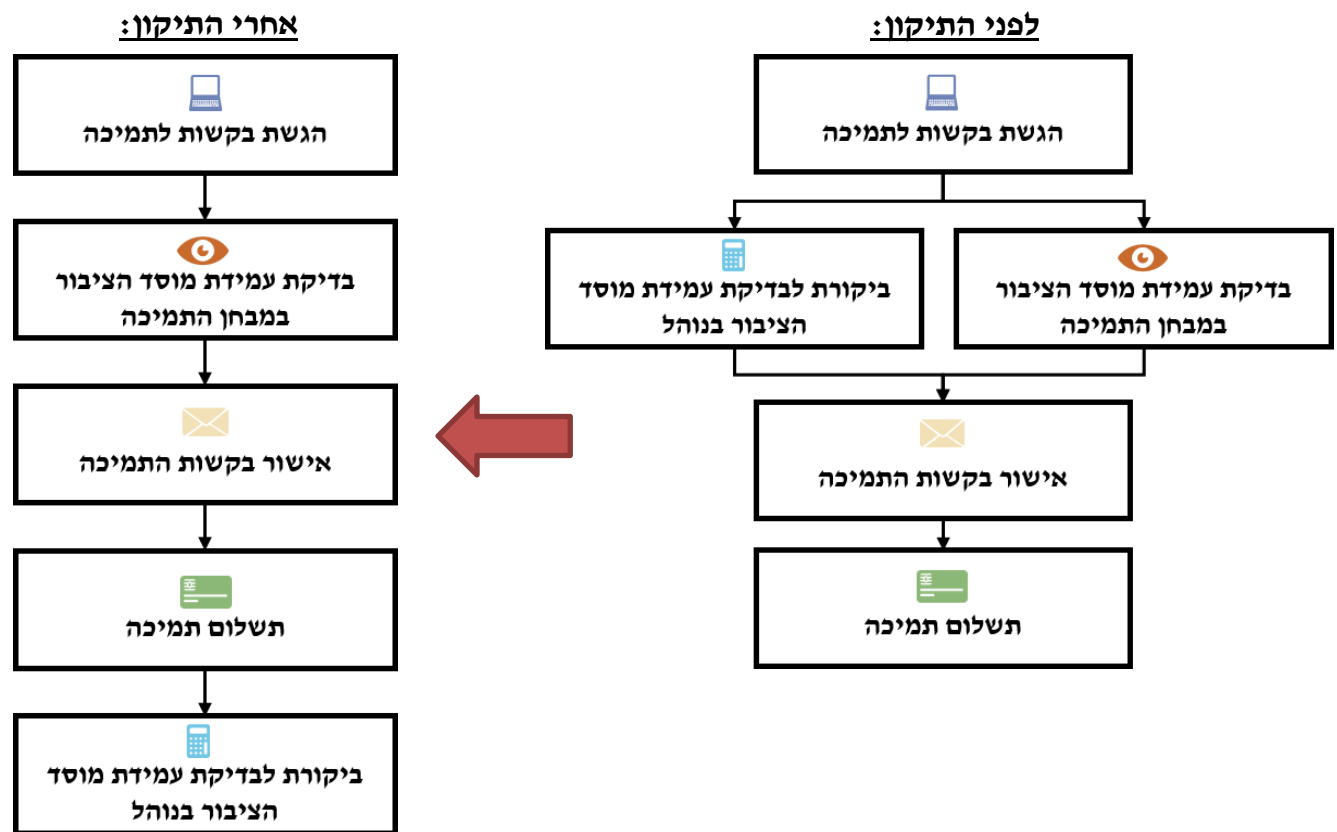
מטרת מסמך זה היא להסביר את עיקרי התיקון שנעשה בנוהל לתמיכות מתקציב המדינה במוסדות ציבור. אין באמור במסמך זה כדי ליצור התחייבות של המדינה או מי מטעמה ובכל סתירה בין האמור במסמך זה לבין הוראות הנוהל לתמיכות מתקציב המדינה במוסדות ציבור, יגברו הוראות הנוהל.

ביום 23 באוקטובר 2019 פורסם נוסח חדש לנוהל לתמיכות מתקציב המדינה במוסדות ציבור לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – הנוהל).

מהו השינוי העיקרי?

השינוי העיקרי שבוצע בנוהל הוא באופן הגשת בקשת התמיכה למשרדי הממשלה ואופן ביצוע הביקורת השנתית שעורך אגף החשב הכללי לבדיקת עמידת מוסדות הציבור בנוהל.

לפי הנוהל הקודם, מוסדות ציבור שהגישו בקשות לתמיכה מתקציב המדינה עברו שני תהליכים במקביל בטרם בקשתם אושרה – בדיקה מקצועית על עמידה בהוראות מבחן התמיכה וביקורת שנתית בנוגע לעמידה בהוראות הנוהל. בהתאם לנוהל החדש, הביקורת השנתית תעשה בשנה שלאחר שנת התמיכה, בדיעבד, על בסיס דיווחים כספיים מבוקרים של מוסד הציבור אודות פעילותו בשנת התמיכה, ולא עוד כחלק מובנה מבדיקת בקשת התמיכה כפי שהיה נהוג עד היום. להלן תרשים המציג את השלבים העיקריים בתהליך חלוקת התמיכות:



כיצד התיקונים יבואו לידי ביטוי?

להלן ההנחיות בנוגע לפרסום ההזמנות להגשת בקשות תמיכה ("קול-קורא") והגשת בקשות התמיכה בגין שנת 2020 ואילך:

1. פרסום הזמנה להגשת בקשות תמיכה

פרסום ההזמנה להגשת בקשות תמיכה ייעשה באתר האינטרנט של המשרד, ובמקרים בהם סברה ועדת התמיכות שיש צורך בכך, בשים לב לאופי הפעילות הנתמכת וסוג מוסדות הציבור הזכאים להיתמך, תפורסם גם בעיתון.

2. הגשת בקשות תמיכה

2.1. הגשת בקשת תמיכה תחשב רק אם הוגשה על כל המסמכים הנדרשים, למעט אישור ניהול תקין אותו ניתן להשלים עד ליום 31 בדצמבר לשנה שקדמה לשנת התמיכה.

2.2. המסמכים הנדרשים להגשה לפי הנוהל:

כל המסמכים כאמור מוטעמים בפורטל הגשת בקשות תמיכה ויופיעו באופן אוטומטי בתהליך הגשת בקשת התמיכה.

האם יש שינוי?	שם המסמך	סוג מסמך
ללא שינוי	תעודת רישום	יסוד
	כתובת המשרד והסניפים	
	מסמכי יסוד של המוסד (תקנון וכיוצא באלה)	
	אישור מעמד המוסד במשרדי מס ערך מוסף	
	פרטי חשבון בנק ואישור בדבר הסכמה בלתי חוזרת לשימוש בנתוני הבנק	
ללא שינוי	בקשה והנמקה	בקשה
	מסמך גוף נתמך לראשונה בתחום הפעילות	
חדש***	מסמך גוף נתמך לראשונה לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב	גוף שנתי
חדש***	התחייבות והצהרות	
פורמט חדש	הצהרת המנהל הכללי	
פורמט חדש	טופס ריכוז תמיכות והתקשרויות	
ללא שינוי	אישור ניהול תקין	
	אישור ניהול ספרים וניכוי מס במקור	
	אישור עו"ד על מורשה חתימה של מוסד הציבור	
ללא שינוי	מסמכי מקרקעין	מקרקעין

2.3. פירוט המסמכים שירדו משלב הגשת בקשת התמיכה ולא יוצגו בשלב זה בפורטל הגשת בקשות התמיכה:

2.3.1. טופס מאגד שכולל פרטי בעלי תפקידים, דוח הוצאות הנהלה וכלליות, דוח בעלי שכן ודוח מקורות ושימושים;

2.3.2. אישור רו"ח על בקשות וביאור שווי כסף;

2.3.3. דוח תקציב מול ביצוע לפעילות הנתמכת ולכלל פעילות המוסד;

2.3.4. פירוט צדדים קשורים;

2.3.5. דוחות כספיים מבוקרים.

2.4. ***הסבר על מסמכים חדשים:

2.4.1. מסמך גוף נתמך לראשונה לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב - מוסד ציבור שלא נתמך לפי סעיף

3א לחוק יסודות התקציב ב-8 השנים האחרונות יידרש להגיש בעת הגשת בקשת התמיכה דו"ח

כספי מבוקר דו"ח תקציב מול ביצוע לפעילות הנתמכת בכדי לבדוק את עמידתו בסעיפים 7, 8 ו-11 לנוהל.

2.4.2. מסמך גוף נתמך לראשונה בתחום פעילות - מוסד ציבור שלא נתמך לפי סעיף 3 לחוק יסודות התקציב ב-8 השנים האחרונות בתחום הפעילות בגינו מבקש מוסד הציבור לקבל תמיכה יידרש להגיש בעת הגשת בקשת התמיכה דו"ח תקציב מול ביצוע לפעילות הנתמכת בכדי לבדוק את עמידתו בסעיף 11 לנוהל.

3. הגשת דו"ח על שנת הפעילות הנתמכת (לעניין זה ראו פרק ח' לנוהל)

3.1. כללי:

3.1.1. הגשת הדו"ח על שנת הפעילות הנתמכת (להלן – הדו"ח) משקפת את התהליך החדש שמטרתו להחליף את הביקורת השנתית שנעשתה כתנאי לאישור התמיכה בוועדת התמיכות.

3.1.2. הגשת הדו"ח על שנת הפעילות כוללת הגשת נתונים מבוקרים, כספיים ואחרים, על שנת התמיכה שבאמצעותם תיבדק עמידה בהוראות הנוהל.

3.1.3. מועדי ההגשה של הדו"ח על שנת הפעילות:

3.1.3.1. הגשה במועד – עד יום 31 יולי בשנה העוקבת לשנת התמיכה;

3.1.3.2. הגשה מאוחרת - החל מיום 1 באוגוסט עד יום 31 באוקטובר בשנה העוקבת לשנת התמיכה.

3.1.4. אי הגשת הדו"ח על שנת הפעילות עד למועד האחרון להגשתו תיחשב כאי עמידה בהוראות הנוהל ותוביל לשלילה מלאה של התמיכה שניתנה.

3.1.5. הדו"ח על שנת הפעילות כולל את המסמכים הבאים (ישנו פורמט דו"ח מצומצם לגופים שאושרה להם תמיכה מצטברת, מכל משרדי הממשלה, הנמוכה מ-100,000 ₪):

3.1.5.1. דוחות כספיים מבוקרים;

3.1.5.2. דוח מקורות ושימושים;

3.1.5.3. דוח הנהלה וכלליות;

3.1.5.4. דוח השכר של חמשת מקבלי השכר הגבוה ביותר ובעלי תפקידים ניהוליים;

3.1.5.5. חוות דעת רואה חשבון בדבר נכונות הפרטים שבדוח הנהלה וכלליות והשכר;

3.1.5.6. פירוט העברות כספיים והתקשרויות.

3.1.6. פורמט הדו"ח על שנת הפעילות נבנה בהתאם לדרישות שאוחדו מול רשם העמותות בתכנית להקלת הנטל הרגולטורי על עמותות וחברות לתועלת הציבור, כך שחלק מהנתונים יעודכנו בפורטל הגשת בקשות התמיכה באופן ישיר מרשם העמותות. החשב הכללי יפרסם בהוראות תקנון כספים ומשק (תכ"מ) בעניין הגשת הדו"ח על שנת הפעילות הנתמכת במסגרתה יפורט כל המידע הנדרש בנוגע לממשקי העברת המידע, מתכונת הדו"ח ועוד.

3.1.7. בהתאם לנוהל החדש, בעת הגשת בקשת תמיכה תיווצר דרישה להגשת הדו"ח על שנת הפעילות הנתמכת עם תאריך עתידי לשנה שלאחר שנת התמיכה. לגבי הדו"ח בגין שנת 2020, הדרישה להגשתו תתווסף לפורטל התמיכות במהלך שנת 2020.

3.1.8. מוסד ציבור יידרש בשנה שלאחר שנת התמיכה להיכנס באופן יזום לפורטל להגשת בקשות תמיכה ולהגיש את הדו"ח כנדרש.

3.1.9. במקרים מסוימים, בהתאם לכללים שייקבעו בהוראת התכ"מ, תאושר לגבי מוסדות ציבור מסוימים, הפחתת תדירות הגשת הדו"ח על שנת הפעילות הנתמכת למתכונת דיווח דו-שנתית.

3.2. הגשת דו"ח על שנת הפעילות בשנת 2020 :

בשנת 2020 ידרשו מוסדות הציבור להגיש דו"ח במתכונת דו-שנתית בגין השנים 2018-2019, כאשר התאריך האחרון להגשתו יהיה ביום 31 בדצמבר 2020. הדרישה להגשת הדו"ח בפורטל התמיכות תתווסף במהלך שנת 2020 לגבי הבקשות שהוגשו בגין השנים 2018-2019.

להלן יפורטו שינויים מרכזיים נוספים שבוצעו בנוהל:

יובהר כי האמור להלן כולל את השינויים המרכזיים שבוצעו בנוהל וישנם שינויים נוספים שאינם מופיעים במסמך זה, והכל כמפורט בנוהל.

פרק א': מבוא והגדרות

1. הגדרת "תמיכה ציבורית" תוקנה כך שכספי עיזבונות יגרעו ממנה ומשכך יחשבו למקורות עצמיים. עוד תוקנה הגדרת "מקורות עצמיים" כך שיובהר המצב הקיים לפיו הלוואות לא יסווגו כמימון עצמי.
2. כמו כן, נוספו הגדרות חדשות עבור מוסד ציבור הנתמך לראשונה, אישור תמיכה, תשלום תמיכה ועוד.

פרק ב': כללים להתנהלות מוסד ציבור נתמך

3. סעיף 4 "שיעור תמיכה מרבי ומימון עצמי": הובהר כי עלות הפעילות הנתמכת, תחושב בהתאם להיקף המקורות העצמיים שמוסד הציבור גייס בפועל. כמו כן, הובהר כי בכל מקרה התמיכה הציבורית המרבית במוסד ציבור לא תעלה על 90% מעלות הפעילות הנתמכת. כן, הוסדרו הכללים לפיהם ניתן להכיר בהוצאות והכנסות ב"שווה כסף" ושווי עבודת מתנדבים לטובת חישוב עלות הפעילות הנתמכת ושיעור המקורות העצמיים.
4. סעיף 5 "שיעור הוצאות הנהלה וכלליות": עודכנו התנאים לפיהם מוסד ציבור רשאי שלא לחשב את עלות שכר המנהל הכללי או של בעל תפקיד אחר העוסק בפעילות הנתמכת, להוצאות הנהלה וכלליות. כך, סכום המחזור עלה ל-600 אלפי ₪ בשנה ובתנאי ששכר המנהל אינו עולה על 50% מהמחזור. כמו כן, חודדו הכללים בהם ניתן להכיר בהוצאות והכנסות ב"שווה כסף" ושווי עבודת מתנדבים לטובת חישוב מחזור הפעילות לצורך עמידה במגבלת הוצאות ההנהלה והכלליות. בנוסף, ועדת התמיכות הוסמכה לאשר, במקרים שייקבעו על-ידי החשב הכללי בהוראת תכ"מ, חריגה משיעור המרבי של הוצאות ההנהלה והכלליות ללא פנייה לוועדה המיוחדת.
5. סעיף 6 "עלות שכר של בעל תפקיד ניהולי": עודכנה עלות השכר המרבית של ממלא תפקיד ניהולי במוסד ציבור לסכום של 630 אלפי ₪ בשנה וכן נקבע מנגנון עדכון של עלות השכר המרבית מעת לעת בהתאם לשינויים במדד המחירים לצרכן.
6. סעיפים 7 "יתרת נכסים נטו לשימוש לפעילויות שלא יועדו" ו-8 "גרעון מצטבר בנכסים נטו לשימוש לפעילויות שיועדו ולא ייעדו": נקבע כי השנה שביחס אליה יש לעמוד בהוצאות אלה היא השנה שקדמה לשנת התמיכה, ואולם לגבי מוסד ציבור הנתמך לראשונה, בשנתיים שקדמו לשנת התמיכה. הדבר מתיישב עם שינוי מועדי הביקורת כך שביחס למוסד ציבור שאינו נתמך לראשונה, הביקורת תעשה בשנה שלאחר שנת התמיכה ועל בסיס נתונים מבוקרים. כמו כן, הוסדרו הכללים בהם ניתן להכיר בהוצאות והכנסות ב"שווה כסף" ושווי עבודת מתנדבים לטובת חישוב מחזור הפעילות לצורך עמידה במגבלה זו. בנוסף, נוספה האפשרות לאשר תמיכה למוסד ציבור הנתמך לראשונה שלו גירעון העולה על המותר בהתאם לקבוע בסעיף לאחר אישור תכנית לצמצום הגירעון על ידי ועדת התמיכות, בהתייעצות עם החשב הכללי.

7. סעיף 9 "העברות כספים": נוסח הסעיף תוקן והובהרו המקרים בהם מוסד ציבור רשאי להעביר את כספי התמיכה לצדדים שלישיים. כמו כן, הובהרו המקרים בהם מוסד ציבור רשאי להעביר כספים אחרים, שאינם כספי תמיכה, לצדדים שלישיים לדוגמא במקרה של הלוואה קצרת מועד. נוסף על האמור, נוספה הוראה חדשה לפי ההגבלות על העברת כספים אחרים, שאינם כספי תמיכה, לא יחולו על מוסד ציבור אשר היקף התמיכה הציבורית בו נמוכה מ-25%.
8. סעיף 10 "אישור ניהול תקין": תוקנו ההוראות הנוגעות לאישור ניהול תקין כך שמוסד ציבור נתמך יידרש להציג אישור ניהול תקין התקף מיום 1 בינואר לשנת התמיכה עד ליום 31 בדצמבר לשנת התמיכה. לצד זאת, נקבעו מקרים חריגים בהם ועדת התמיכות רשאית לאשר תמיכה למוסד ציבור אשר יש בידו אישור ניהול תקין עם תחילת תוקף במועד מאוחר יותר. כך, ניתן לאשר בנסיבות מיוחדות שירשמו כי תחילת תוקף האישור תהיה לא מאוחר מיום 31 בינואר לשנת התמיכה, וכהוראת מעבר לשנים 2020 ו-2021 – לא יאוחר מיום 28 בפברואר. בנוסף, במקרים בהם ההזמנה להגשת בקשות תמיכה פורסמה באיחור ביחס למועדים הקבועים בנוהל, ניתן לאשר למוסד הנתמך לראשונה הגשת אישור ניהול תקין עם תחילת תוקף אף במועד מאוחר יותר. כמו כן, נקבעו הוראות המסדירות את תשלום התמיכה במקרה של ביטול האישור הניהול התקין במהלך שנת התמיכה.
9. סעיף 13 "דיווח עצמי": הובהר כי על מוסד ציבור אשר התברר לו במהלך שנת התמיכה שלא עומד בהוראות הנוהל, לדווח על כך למשרד התומך ולאגף החשב הכללי. כמו כן נוספה הוראה לפיה ועדת התמיכות רשאית לקבוע כי מוסד ציבור שחרג מהוראות הנהל ודיווח על כך כאמור בסעיף זה, ישיב את סכום התמיכה המתחייב מעצם החריגה בלבד, אם התרשמה, על פי בקשה מנומקת, כי החריגה נעשתה בתום לב וכי הדיווח בוצע בטרם נערכה במוסד הציבור ביקורת. קביעה כאמור תעשה לכל היותר אחת לשלוש שנים ביחס לכל מוסד ציבור. אופן הפנייה לפי מנגנון זה יעוגן בהוראת תכ"מ שתפורסם על-ידי החשב הכללי בהמשך.
10. סעיף 14 "התחייבות מוסד הציבור הנתמך": כחלק משינוי אופן הגשת בקשת התמיכה ומועד הביקורת השנתית, מוסד ציבור יידרש, בעת הגשת בקשת התמיכה, לחתום על התחייבות לעמידה בהוראת הנהל בנוסח מפורט יותר מכפי שהיה בעבר ובטופס שייקבע לכך על ידי החשב הכללי.

פרק ג': ועדת התמיכות

11. סעיף 18 "החלטת ועדת התמיכות": הורחבה מתכונת הודעת ועדת התמיכות למוסד הציבור על החלטתה בנוגע לבקשתו. כמו כן נקבע כי כל החלטה לשנות, לעכב או להפסיק תמיכה במוסד ציבור או לקבוע כי קיבל תמיכה באופן פסול או תוך הטעייה, תעשה לאחר שניתנה למוסד הציבור הזדמנות להשמיע את טענותיו בפני ועדת התמיכה. במקרים בהם דחתה ועדת התמיכות את טענותיו של מוסד ציבור בהליך שימוע, רשאי מוסד הציבור לפנות לוועדה המיוחדת בבקשה מנומקת לבחון את עניינו, תוך צירוף כלל האסמכתאות הנדרשות לשם בדיקת טענותיו, בתוך 60 יום מיום קבלת החלטת ועדת התמיכות בעניין הליך השימוע.

פרק ז' – תשלום תמיכה

12. סעיף 30 "תשלום תמיכה": נוספה הוראה לפיה במקרים בהם קיים חשש, בהתאם לדו"ח ביקורת שנערך על ידי מערך הביקורת בחשב הכללי, כי מוסד ציבור לא עמד בהוראה מהוראות הנהל ועליו להשיב כספי תמיכה למשרד, וועדת התמיכות לא קיבלה החלטה בעניין הממצאים כאמור בתוך 3 חודשים מיום הגשתם אליה, לא ישולמו לאותו מוסד כספי תמיכה בהיקף הכספים שעל מוסד הציבור להשיב למשרד על פי הביקורת עד לקבלת החלטה בעניינו. ועדת התמיכות רשאית להאריך את להחליט כי נדרש פרק זמן נוסף לקבל החלטה שלא יעלה

על 3 חודשים נוספים. כמו כן, ועדת התמיכות הוסמכה לא לשלם כספים כאמור אף אם טרם חלף פרק הזמן לקבלת החלטה.

13. סעיף 34 "תשלום בגין הוצאות תקורה": נוסף סעיף המסדיר את תשלום התמיכה בגין הוצאות תקורה של מוסד ציבור. במסגרת סעיף זה נקבע כי לא תשלום תקורה למוסד ציבור, אלא בהתאם לשיעור המרבי שייקבע במבחן התמיכה, אם נקבע. שיעור התקורה המרבי ייקבע בכל מבחן תמיכה בנפרד, בשים לב למהות הפעילות הנתמכת. לצד זאת, הובהר כי תעשה בדיקה על שיוך של הוצאות התקורה על פעילויות מוסד הציבור לפי בסיסי העמסה סבירים, בהתאם להנחיות חשב המשרד. על משרדי הממשלה לעגן את סכום התקורה המרבי המותר לתשלום במבחני התמיכה הנוגעים לעניין עד ליום 1 בינואר 2023. בתקופת הביניים, כהוראת שעה, יפרסמו משרדי הממשלה המעוניינים בכך הנחיות פומביות בנושא.

פרק ח' – דו"ח על שנת הפעילות הנתמכת: פרק חדש בו רוכזו מכלול ההוראות בנוגע לביקורת השנתית של מערך הביקורת המרכזי על גופים נתמכים מתקציב המדינה.