

פרופ' גילה מנחם • פרופ' אסף מידני •
ד"ר אמיר חפץ • ד"ר יורם עידה • עו"ד אלעד כהן

המרחב העירוני בישראל: מי ישרת אותך?

היבטים משפטיים, משילותיים, סוציו-כלכליים ומרחביים
בהחלת סל שירותים מוניציפלי מותאם רשות



פרופ' גילה מנחם • פרופ' אסף מידני •
ד"ר אמיר חפץ* • ד"ר יורם עידה* • עו"ד אלעד כהן

המרחב העירוני בישראל: מי ישרת אותך?

היבטים משפטיים, משילותיים, סוציו-כלכליים ומרחביים
בהחלת סל שירותים מוניציפלי מותאם רשות

חלק א':

פרספקטיבת היחסים בין שלטון מרכזי ומקומי - היבטים משפטיים, משילותיים ותרבות פוליטית
פרופ' אסף מידני ועו"ד אלעד כהן

חלקים ב' - ד':

פרספקטיבת היחסים בין הרשות המקומית ותושביה כאזרחים מקומיים וכצרכנים ולקוחות של סל השירותים המקומי

פרספקטיבת הפערים הסוציו-כלכליים בין הרשויות המקומיות וסוגית החלת סל שירותים
הפרספקטיבה המרחבית של אספקת שירותים ברשויות המקומיות - קומפקטיות ופריפריאליות
אספקת שירותים
פרופ' גילה מנחם, ד"ר אמיר חפץ* וד"ר יורם עידה*

עריכה מדעית: הראל נחמני

נובמבר 2017

* הופעת שמות כותבים אלה על פי סדר האלף בית

מחקר זה הוזמן ונתמך על ידי מפעל הפיס ומרכז השלטון המקומי, אולם תוכנו, לרבות מסקנותיו והמלצותיו, גובש על ידי החוקרים ללא התערבות הגופים המזמינים

אודות המחברים

גילה מנחם:

פרופ' גילה מנחם הינה ראשת התוכנית למוסמך במדיניות ציבורית למנהלים באוניברסיטת תל אביב. מחקרה עסקו בין השאר בתהליכים עירוניים ומדיניים עירוניים. ערכה יחד עם דוד נחמיאס שלושה כרכים של "מחקרי תל-אביב – תהליכים ומדיניות ציבורית". פרסמה מאמרים העוסקים בהשלכת הגלובליזציה על העיר, השפעת הון חברתי על מינהל עירוני ועוד. ספרה האחרון יחד עם ד"ר עמוס זהבי "Policy Analysis in Israel" יצא בהוצאת Policy Press ב-2015.

E-mail address: gilam@post.tau.ac.il

Personal Website: <https://social-sciences.tau.ac.il/profile/gilamen>

אסף מידני:

פרופסור מן המניין ודיקן ביה"ס לממשל וחברה באקדמית תל-אביב יפו. פרסומיו עוסקים בתחומי המדיניות הציבורית, המשפט והפוליטיקה. ספרו האחרון The Anatomy of Human Rights in Israel, Constitutional Rhetoric and State Practice (Cambridge University Press 2014) זכה בפרס הספר המצטיין לשנת 2015 מטעם האגודה הישראלית למדע המדינה. אסף היה חבר צוות המחקר לבחינת הצעת חוק העיריות (המרכז לשלטון מקומי והמרכז הבינתחומי הרצליה, 2011) וחבר הועדה לקידום חוק יסוד השלטון המקומי (המרכז לשלטון מקומי, 2012). כיום משמש כיו"ר ועדת ההיגוי – פרויקט מדד שקיפות ברשויות המקומיות, מטעם שקיפות בינ"ל-ישראל וחבר הועדה הציבורית מטעם חוק מיומן מפלגות בכנסת ישראל.

E-mail address: assafmei@mta.ac.il

Personal Website: <https://www.mta.ac.il/he-il/staffsite/pages/assafmei.aspx>

אמיר חפץ:

ד"ר אמיר חפץ התמחה בנושאי שלטון מקומי ועוסק בהשוואה בין שווקים תחרותיים ושווקים שיתופיים באספקת שירותים מוניציפאליים ובסיכונים בחוזי התקשרות. עבודת הדוקטור שלו בנושאים אלה צוינה כראויה לשבח על ידי האגודה הישראלית למדע המדינה. מאמריו התפרסמו בכתבי עת מדעיים בינלאומיים כגון, Journal of Public Administration Research and Theory.

E-mail address: ahefet01@campus.haifa.ac.il

Personal Website: <https://pmpc.hevra.haifa.ac.il/index.php/he/researchers-heb/120-2013-12-03-12-33-68>

אלעד כהן:

עו"ד ומוסמך החוג למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל אביב. תחומי מחקרו הם משפט ופוליטיקה, פוליטיקה בעולם העבודה, מנהל ציבורי, מדיניות ציבורית ושלטון מקומי. בעל משרד עורכי-דין. משנת 2008 מכהן כחבר במועצה מקומית אורנית ומשנת 2012 כסגן ראש מועצה (לא בשכר).

E-mail address: elad@avitalcohen-law.com

יורם עידה:

חבר סגל בכיר במחלקה למנהל ומדיניות ציבורית במכללת ספיר. עמית הוראה בחוג למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל אביב. תחומי מחקר עיקריים: היבטים כלכליים וחברתיים של מדיניות תחבורה; תחרות ורפורמות ברגולציה על שירותי התחבורה הציבורית בישראל; רפורמות ושנויים מבניים במדיניות העסקת מהגרי עבודה בישראל.

E-mail address: idayoram@post.tau.ac.il

Personal Website: http://college.sapir.ac.il/sapir/dept/publicadmin/m.a/lecturers/Yoram_Ida.htm

תודות:

תודתנו נתונה לכל הגורמים ששיתפו פעולה עם המחקר ומסרו לנו מידע וחומרים, ובמיוחד לכל המרואיינים מקרב נבחרי וממלאי תפקידים ברשויות המקומיות, שתרמו לנו מהידע הנרחב, ההבנה והזמן שלהם. תודה לעו"ד איילת פישמן על הסיוע הרב בריכוז המחקר והבאת הדו"ח לדפוס. תודה מיוחדת להראל נחמני, תלמיד תואר שלישי בחוג למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל אביב, על תרומתו הרבה בעריכה המדעית של הדו"ח.

הרשויות המקומיות אמונות על דאגה לרווחת התושבים הנמצאים תחת שיפוטן ועל מתן מענה לצורכיהם היום-יומיים, כשלהיקף ואיכות השירותים שמספקת בפועל רשות מקומית השפעה ישירה ומובהקת על איכות חייהם ורווחתם של תושביה. פערים משמעותיים באספקת שירותים בין הרשויות המקומיות השונות מובילים לכך שבחלק מהרשויות בישראל ניתנים למעשה שירותים מוניציפליים ברמה נמוכה מדי. פערים אלה יוצרים נדבך של אי שוויון שמקורו ביישוב המגורים, בנוסף לגורמים של אי שוויון שמקורם בשוק העבודה, ההשכלה ושיוך מגדרי וקבוצתי.

על אף קיומה של מערכת ענפה של חקיקה ראשית, חקיקת משנה ותקנות מנהלתיות שונות באשר למגוון רחב של נושאים, אין בכל אלה הגדרה חוקית ברורה של השירותים שעל הרשויות המקומיות לספק. כן נעדרת הכרעה בסוגיית מעמדו היחסי של כל שירות, רמתו ומידת החובה של הרשות המקומית לספקו. החלת סל שירותים מחייב ברשויות המקומיות יכולה להיות אחת הדרכים להתמודד עם פערים אלה.

בעבודה זאת נבחנת סוגיית החלת סל שירותים מחייב ברשויות המקומיות מארבע פרספקטיבות:

(א) פרספקטיבת היחסים בין שלטון מרכזי ומקומי – היבטים משפטיים, משילותיים ותרבות פוליטית.

(ב) פרספקטיבת היחסים בין הרשות המקומית ותושביה כאזרחים מקומיים וכצרכנים ולקוחות של סל השירותים המקומי.

(ג) פרספקטיבת הפערים הסוציו-כלכליים בין הרשויות המקומיות וסוגיית החלת סל שירותים.

(ד) הפרספקטיבה המרחבית של אספקת שירותים ברשויות המקומיות – השפעת מידת קומפקטיות הישוב ומידת הפריפריאליות על אספקת שירותים.

פרספקטיבת היחסים בין שלטון מרכזי ומקומי – היבטים משפטיים, משילותיים ותרבות פוליטית: סקירת החקיקה בתחום זה בישראל מלמדת כי בישראל אין הגדרה ברורה ומחייבת של סל שירותים שהרשות מחויבת לספק לתושביה, לרבות הגדרה ואמות מידה לאיכותם (למעט בתחום המים והביוב). חובות הרשויות מנוסחות באופן כללי למדי ללא פירוט רמת השירותים המינימאלית, לא נקבעה חובת בדיקת ביצועם ואיכותם של השירותים, כל שכן לא נקבעו זכויות צרכניות למקרה של אי קיום החובות הנ"ל. משרד הפנים שהוא הגוף הממשלתי המופקד על האסדרה של השלטון המקומי בישראל בוחן כבר כמה עשורים את האפשרות להגדיר סל שירותים נורמטיבי ולקבוע מדדי ביצוע ברשויות מקומיות, אולם עד כה הוא נמנע מכך. קריאתו של מבקר המדינה למשרד הפנים לעשות כן בדו"ח שפרסם בשנת 2012 טרם נענתה. גם בחלוף כ-5 שנים מאז קריאתו זו טרם הוגדר סל שירותים נורמטיבי בישראל ועל כך אף עמד מבקר המדינה גם בדו"ח ביקורת שפורסם אך לאחרונה.

המחקרים הקיימים גורסים שאת היעדר הגדרת סל שירותים, כל שכן סל שירותים נורמטיבי, יש להסביר על רקע חששו של השלטון המרכזי כי יהיה חשוף לדרישות מצד השלטון המקומי והאזרחים לתקצב סל שירותים כזה, כמו גם מהצורך ליצור שוויון יחסי בין רשויות שיחייב הכרעות קשות ומסכנת תביעות ועתירות לבג"צ לאכוף את קיומו של סל שירותים מחייב. הסברה כי השיקול התקציבי מהווה גורם מרכזי לגרירת הרגליים מצד משרד הפנים מקבלת חיזוק משמעותי מתשובת משרד הפנים למבקר המדינה שנזכרת בדו"חות על הביקורות בשלטון המקומי לשנת 2016.

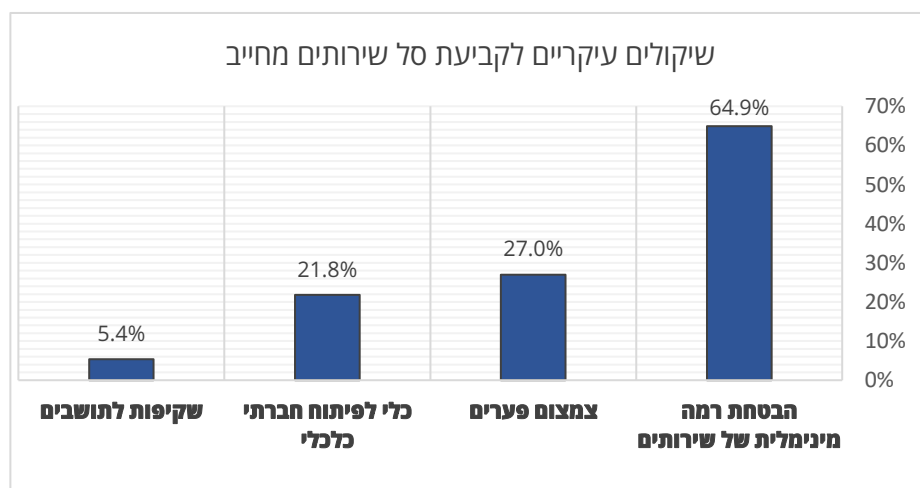
על רקע הימנעותו של השלטון המרכזי מלהסדיר ולהגדיר סל שירותים, החלו חלק מהרשויות בשנים האחרונות להגדיר לעצמן סל שירותים אשר הן רואות כבסיסי ומחייב והחלו גם בהטמעת מדדי ביצוע במטרה לשפר את ניהולן ואת השירות לתושב ואשר נסקרו במחקר הנוכחי, אף שברור כי יוזמות מקומיות אלה אינן יכולות להוות תחליף ראוי לקביעת סל שירותים מחייב. לאור הכשלים והקשיים הנובעים מהיעדר הגדרה ברורה של סל שירותים והיעדר הגדרה ואמות מידה לאיכות השירותים, מן הראוי כי משרד הפנים ישלים את התהליך שהחל בו כבר לפני כמה עשורים, יסדיר ויגדיר סל שירותים נורמטיבי שיכלול גם אמות מידה ומדדי ביצוע, כשההסדרה הקיימת בישראל בתחום הביוב והמים, היוזמות שנקטו חלק מהרשויות בישראל, כמו גם שיטת מדדי הביצוע הנהוגה זה מכבר במדינות אחרות כפי שנסקר במחקר הנוכחי, ראוי שישמשו כמודל מנחה בעניין זה.

במסגרת הליך הסדרת חובות הרשויות בישראל כלפי תושביהן, הואיל ואלה אינן מרוכזות בקודקס רשמי אחד והן פזורות למעשה על פני דברי חקיקה רבים, לרבות חוזרים והנחיות מנהלתיות, ראוי כי משרד הפנים, בצירוף כל הגורמים הרלבנטיים, לרבות הרשויות עצמן, יגבשו מסמך כדוגמת המסמך שגובש בבריטניה, אשר יציג את כלל החובות שנקבעו בחקיקה לרשויות המקומיות בישראל: תמצית החובה שנקבעה בחקיקה, האם נקבעה אמת מידה לקיומה של החובה והמטרה שבגינה נקבעה כל חובה. מסמך כאמור יהיה בבחינת משנה סדורה לכל הנוגעים בדבר ובפרט יהווה כלי עזר לתושבים ויסייע להם לעמוד על זכויותיהם אל מול הרשויות בכל הנוגע להספקת שירותים. בתהליך קביעת קודקס זה מן הראוי לשתף את הרשויות המקומיות, קבוצות בעלי עניין והציבור, בכדי לבחון מחדש את הרלבנטיות של כלל השירותים הניתנים נכון לימים אלה, כמו גם ההכרח להוסיף שירותים חדשים בשירותי החובה שיתאימו לעת הנוכחית. במקביל יש לבחון קביעת מדדי ביצוע - בין אם מחייבים, בין אם וולונטריים או אף שילוב של שני אלה - בהינתן אופי השירות ובחינת האפשרות לפרסום ברבים את ממצאי הממדים וקביעת סנקציה או תמריץ לאיכות נמוכה או גבוה של השירותים כדוגמת המודל הבריטי.

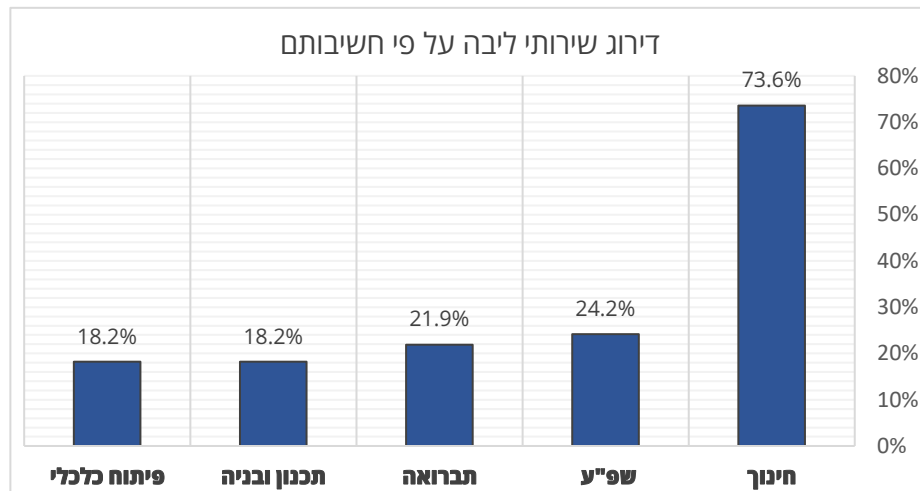
פרספקטיבת היחסים בין הרשות המקומית ותושביה כאזרחים מקומיים וכצרכנים ולקוחות של סל השירותים המקומי: בפרספקטיבה זאת אנו בוחנים את סוגית סל השירותים מנקודת התצפית של השלטון המקומי ושלושים בה ההיענות של הממשל המקומי לביטוי הייחודיות של הקהילה ולתפיסת התושבים כצרכנים ולקוחות כמו גם ביטוי היותו אורגן של השלטון המרכזי. לצורך בחינת היבטים אלה רואיינו כ-60 ממלאי תפקידים בכירים ונבחרים ברשויות המקומיות.

הממצאים העיקריים:

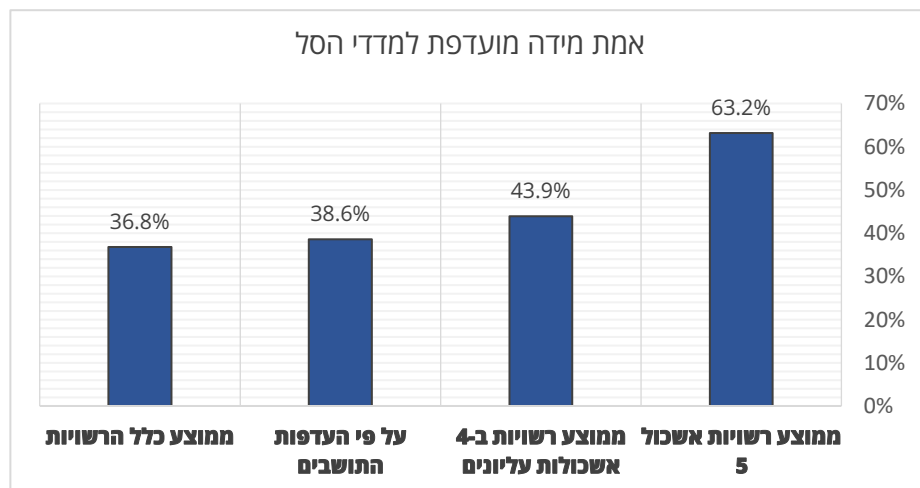
- ❖ הסכמה רחבה בין המרואיינים (69% תמיכה) כי חשוב או חשוב מאוד ליצור סל שירותים מחייב.
- ❖ יעד המדיניות העיקרי שצריך להנחות את קביעת הסל הוא הבטחת רמת שירותים מינימלית (כ- 65% תמיכה).



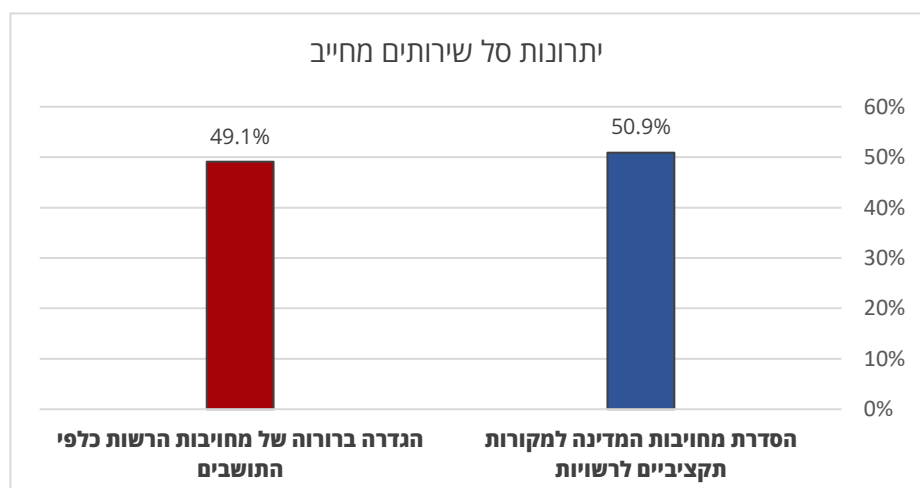
❖ רוב גורף (כ-74%) מבין המרואיינים דירגו את תחום שירותי החינוך במקום הראשון כשירות שיש לכלול אותו בסל שירותים מחייב.



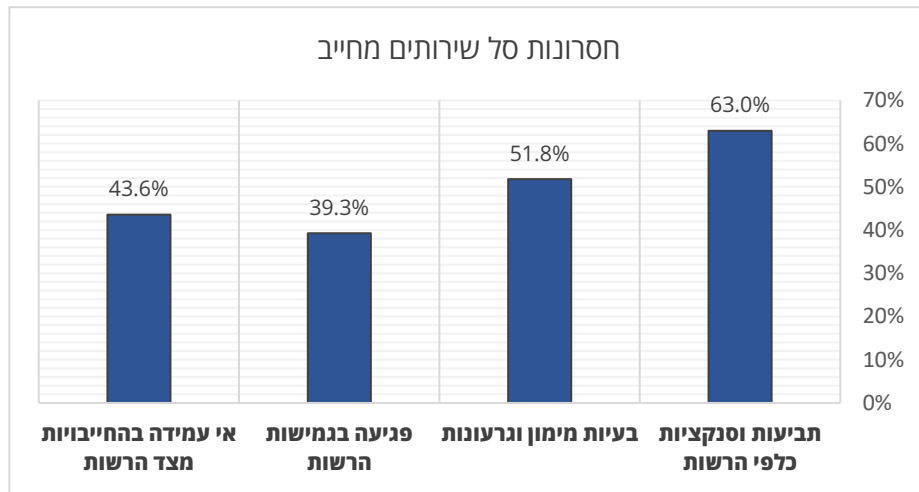
❖ רוב גורף של המרואיינים סבורים כי יש להעמיד את מדדי הסל המחייבים על רמת השירותים השוררת כיום ברשויות המקומיות הממוקמות באשכול סוציו-כלכלי 5.



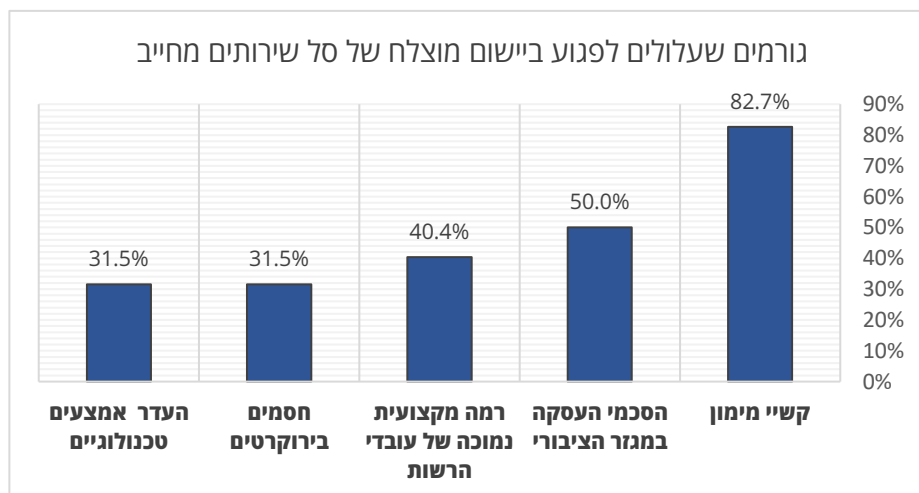
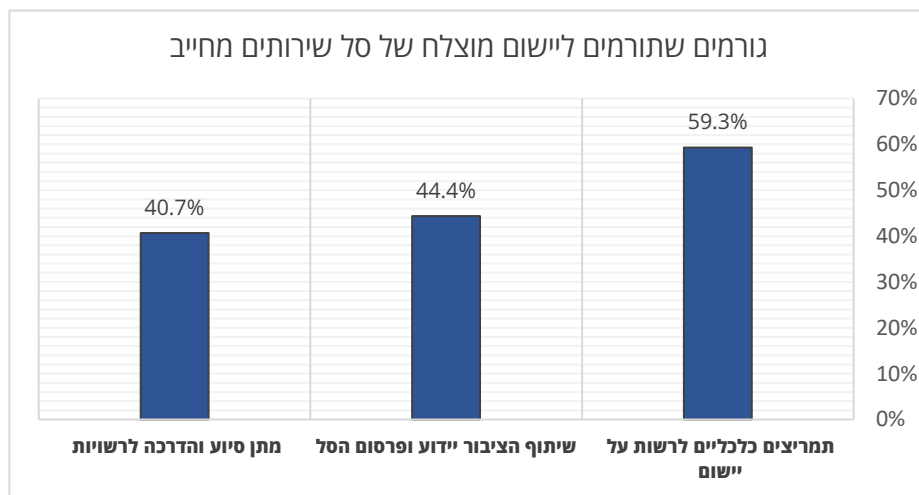
❖ המרואיינים מתחלקים כמעט שווה בשווה בתפיסת יתרונות מרכזיים של סל השירותים: מחציתם רואים את היתרון המרכזי בהסדרת מחויבות המדינה למקורות תקציביים לשירותים ומחציתם האחרת בהגדרה ברורה של מחויבות הרשות כלפי התושבים.



❖ הפניית תביעות וסנקציות כלפי הרשות נתפס על ידי כשני שליש מהמראיינים כחסרון העיקרי של החלת סל מחייב.



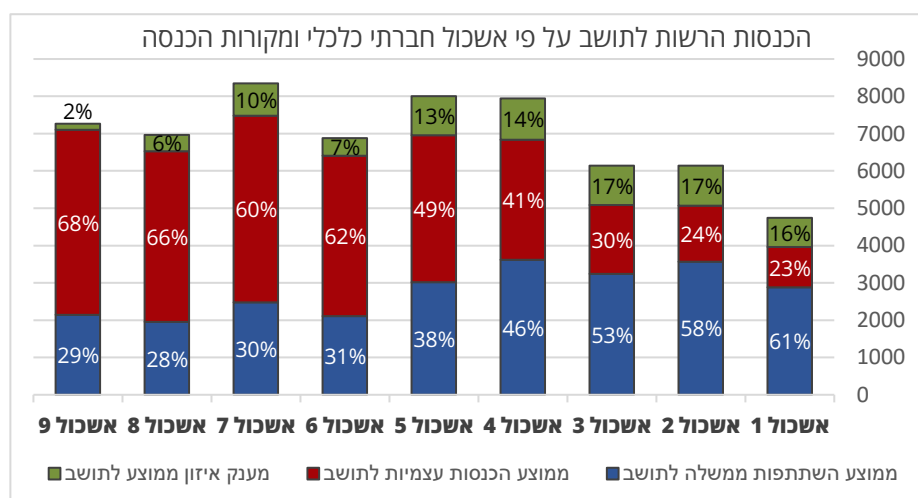
❖ הגורמים שיסייעו ליישום הסל הם, במקום ראשון, תמריצים לרשויות ובמקום השני שיתוף התושבים ויידועם. הגורמים שעלולים לפגוע ביישום מוצלח של הסל הם תקציביים בראש, אולם גם הסכמי שכר במגזר הציבורי, חסמים ביורוקרטיים והיעדר תשתית מקצועית וטכנולוגית.



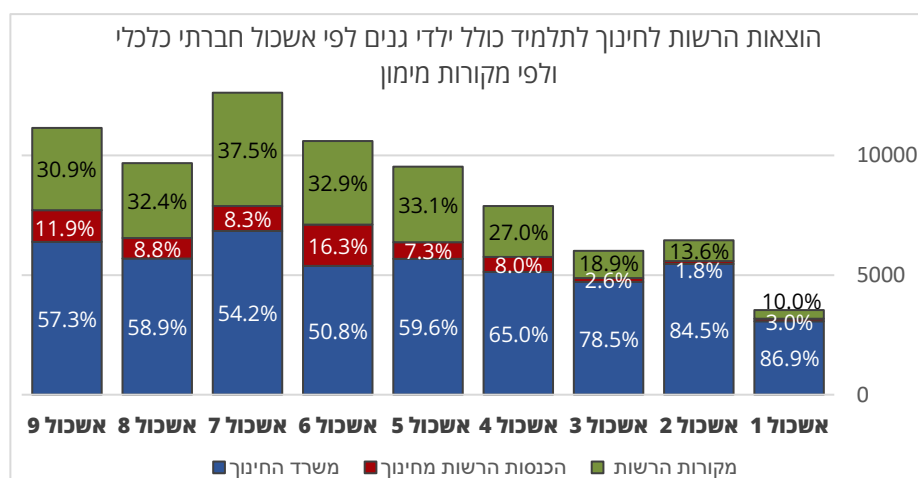
פרספקטיבת הפערים הסוציו-כלכליים הקיימים בין הרשויות והחלת סל שירותים מחייב:
מפרקספטיבה זאת נבחנים הפערים בהיקף המשאבים שבידי הרשויות המקומיות השונות, הפערים ברמת הנצרכות לרווחה בין הרשויות והפערים ברמת ההוצאות של הרשויות, וזאת באמצעות ניתוח נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הממצאים העיקריים:

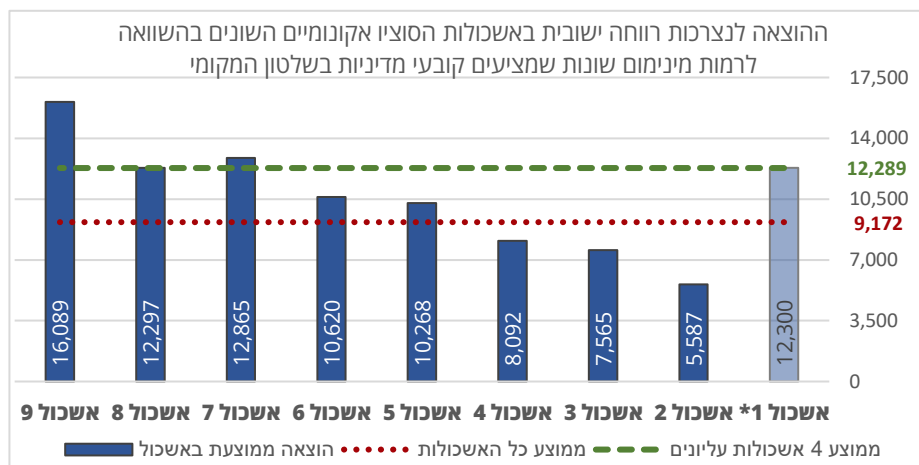
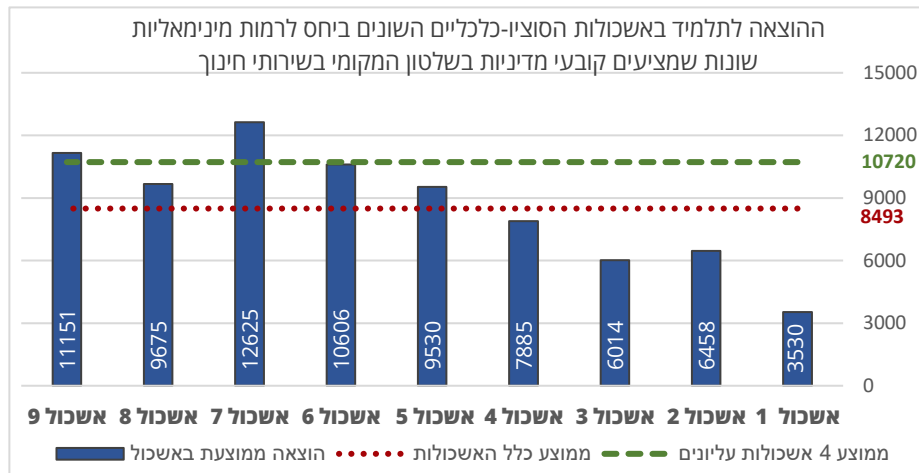
- ❖ קיימים פערים ניכרים בהכנסות הרשות לתושב ממקורות עצמיים. ההכנסות גבוהות יותר ככל שהאשכול הסוציו-כלכלי גבוה יותר.
- ❖ השתתפות הממשלה מצמצמת במידה ניכרת את הפערים אף כי לא מעלימה אותם לחלוטין.
- ❖ ההשקעה לנצרכות רווחה ישובית גבוהה יותר ככל שהאשכול הסוציו-כלכלי גבוה יותר.



- ❖ הוצאות הרשות לחינוך לתלמיד גבוהות יותר ככל שהאשכול הסוציו-כלכלי גבוה יותר ; הפער בין הרשויות נובע מההוצאות שמקורן בהכנסות ממקורות עצמיים, כולל פערים בגביית אגרות חינוך.



- ❖ ההוצאה הכוללת לחינוך לתלמיד מושפעת בכל אשכול סוציו-כלכלי ממידת הקומפקטיות המרחבית של הישוב - ככל שהישוב קומפקטי פחות, ההוצאה לתלמיד גבוהה יותר.
- ❖ ההוצאות הממונות ממקורות עצמיים מושפעות, כצפוי, מהאשכול הסוציו-כלכלי אך גם מהאיתנות הפיננסית של הרשות בכל אשכול, כאשר ביישובים המוגדרים בעלי איתנות פיננסית - ההוצאה העצמית לתלמיד גבוהה יותר. ההבדלים בין הרשויות במקורות אלה יוצרים את עיקר הפערים בהוצאות לשירותים.
- ❖ רמת ההוצאות לחינוך ממקור חיצוני מושפעת הן מהאשכול הסוציו-כלכלי והן ממידת הפריפריאליות: ברשויות באשכולות הסוציו-כלכליים הנמוכים יותר והפריפריאליים יותר חלק גדול יותר מההוצאות לצרכי חינוך ורווחה ממומן ממקורות חיצוניים.
- ❖ ניתוח המשלב את העדפות קובעי המדיניות ברשויות ביחס לרמת המינימום למדד הסל בתחום שירותי החינוך מראה כי הרשויות המצויות באשכולות 1-4 יצטרכו להגדיל את ההשקעה לחינוך לתלמיד ואת ההשקעה לנצרכות רווחה כדי להשוותן למדד סל הנתפס כמועדף על ידי המרואיינים במחקר.



* ראו הבהרה בטקסט להלן.

ממצאי הניתוחים הרב-משתניים מלמדים כי רמת השירותים ברשות מושפעת בו זמנית מהמאפיינים הסוציו-כלכליים של תושביה, המשאבים הזמינים לרשות, איתנותה הפיננסית ומאפייניה המרחביים. יוצא הדופן הוא אשכול 1, אשר בהינתן מספר קטן של יישובים (ביתר עילית, ג'סר א-זרקא, לקיה, מודיעין עילית ותל-שבע), ושונות גבוהה בין היישובים (קרי, הרשויות שבאשכול אינן הומוגניות), נצפה דפוס חריג של השקעה לנצרכות רווחה ביחס לשאר האשכולות הסוציו-כלכליים שנבדקו, ואין בידי המחברים להסביר חריגות זו באמצעות הנתונים ששימשו לניתוח.

במחקר זה מוצע כלי מתודולוגי ראשוני לבנית מודל של שירותים מותאם רשות. הכלי המוצע מבוסס על שילוב של המאפיינים הבאים של הרשות: האשכול הסוציו-כלכלי, מידת נצרכות הרווחה של התושבים, מידת הפריפראליות של הישוב, מידת הקומפקטיות ורמת האיתנות הפיננסית. הניתוח הרב-משתני שערכנו מציג את תרומתו של כל משתנה בהוצאות הרשות לאספקת שירותים בתחום מסוים. מנתון זה חושבה התוספת להוצאה על חינוך של היותו של הישוב לא קומפקטי או פריפריאלי. בדומה לכך חושבה גם התוספת להוצאות או הירידה שנובעת מהמיקום באשכול הסוציו-כלכלי או בהיקף נצרכות הרווחה.

ביישומו של כלי זה ניתן למקם כל אחת מהרשויות על פני מספר צירים המשקפים את מיקומה בכל אחד מהמשתנים: האשכול הסוציו-כלכלי בו מצויה הרשות, היקף הנצרכות לרווחה, מידת הקומפקטיות, מידת הפריפראליות ורמת איתנותה הפיננסית. מיקומה של רשות על פני כל אחד מצירים אלה מקנה לה יתרון או משית עליה נטל באספקת שירות נתון. מתודולוגיה זו מאפשרת לאמוד, במסגרת השיקולים שלקראת עיצוב של שירותים מנדטורי, את הפערים הקיימים בין הרשויות באספקת השירותים, את הנטלים שחלק מהרשויות יידרשו לעמוד בהם עם החלת מדד מינימלי מחייב ואת היקף המשאבים שיידרשו לכך, הן באופן פרטני לרשויות שונות והן לכלל הרשויות.

5	הקדמה
8	גישות ומתודולוגיות המחקר
9	יחסי שלטון מרכזי ומקומי - היבטים משפטיים, משילותיים ותרבות פוליטית
9	יחסי שלטון מרכזי ומקומי – היבטי משילות ותרבות פוליטית כמשפיעים על הסדרה של שינוי בשלטון המקומי
9	בין שלטון מקומי ומרכזי ומבנה הרשות המקומית
10	קשיי המשילות בישראל: מבט השוואתי והיסטורי
12	על ניהול ציבורי חדש – מבט השוואתי
14	סל שירותים מוניציפלי כהסדר המאזן על ידי בעיית ישימות
15	סל שירותים מוניציפלי - היבטים משפטיים והשוואתיים: סוגי השירותים שמספקות הרשויות מקומיות
15	מהו סל שירותים?
	עמדתו של השלטון המרכזי בנוגע לקיומו ונחיצותו של סל שירותים ומניעיו בעניין זה - ניסיונות השלטון המרכזי
19	להגדיר סל שירותים מחייב
22	סקירה וניתוח החקיקה בישראל בנוגע לחובות הרשויות לתת שירותים לתושביה
22	החקיקה בישראל – סקירה, ניתוח וכשלי משילות
27	תחום המים והביוב
28	מודלים קיימים מצד רשויות לקביעת סל שירותים
28	עיריית ירושלים
29	עיריית חולון
29	עיריית רעננה
30	עיריית תל אביב - יפו
30	קשיים וכשלים הנובעים מהמצב הקיים
32	מבט השוואתי בינמדינתי
37	היחסים בין הרשות המקומית ותושביה כאזרחים מקומיים וכצרכנים של סל השירותים
	פרספקטיבת סל שירותים כמרכיב ביחסים בין השלטון המקומי כמעניק שירותים לאוכלוסייה מקומית
37	והתושבים – ניתוח סקר נבחרים ובעלי תפקידים בכירים ברשויות המקומיות
38	ניתוח הממצאים
38	תפיסות המרואיינים ביחס לעיצוב סל שירותים ככלי מדיניות – יעדים ושיקולים בעיצוב סל שירותים
41	כיצד יש לקבוע את רמת המדד המחייבת לשירותים?
42	מהם היתרונות והחסרונות המרכזיים אותם רואים המרואיינים בקביעת סל שירותים מחייב?
43	לקראת יישום והערכה

47 הפערים הסוציו-כלכליים בין הרשויות המקומיות בישראל וסוגיית סל השירותים

48 פערם במרכיבי הכנסות הרשויות המקומיות והוצאותיהן לצרכי חינוך ורווחה

50 הוצאה לרווחה ומדד נצרכות רווחה ישובית

51 הוצאות הרשות לתלמיד על פי מאפייני הרשות

ניתוח רב גורמי של השפעת הגורמים הסוציו-כלכליים, המרחביים והאיתנות הפיננסית על הוצאות לחינוך

52 ורווחה ברשויות המקומיות

53 ממה מושפעת ההוצאה הכוללת לחינוך לתלמיד? ממצאי הניתוח הרב משתני

53 מהם הגורמים המשפיעים על ההוצאה לחינוך לתלמיד המתקצבת ממקור עצמי?

53 מהם הגורמים המסבירים את ההוצאות לחינוך המתקצבות ממקור חיצוני?

ניתוח משלב: ההשלכות התקציביות של תפיסות קובעי מדיניות ברשויות המקומיות לגבי המדדים שיש לאמץ

54 בקביעת סל השירותים

59 לקראת מודל מותאם רשות

לקראת אמידה כמותית של השפעת של המאפיינים הכלכליים והייחודיים של רשות על עלות אספקת שירותים

59 במסגרת סל מחייב

65 רשימת מקורות

רשימת תרשימים

תרשים 1 – אופן קביעת סל שירותים	39
תרשים 2 – שיקולים עיקריים לקביעת סל שירותים מחייב	39
תרשים 3 – דירוג שירותי ליבה על פי חשיבותם	40
תרשים 4 – אמת מידה מועדפת למדדי הסל	41
תרשים 5 – יתרונות סל שירותים מחייב	42
תרשים 6 – חסרונות סל שירותים מחייב	43
תרשים 7 – גורמים שעלולים לפגוע ביישום מוצלח של סל שירותים מחייב	44
תרשים 8 – גורמים שתורמים ליישום מוצלח של סל שירותים מחייב	44
תרשים 9 – הכנסות הרשות לתושב על פי אשכול חברתי כלכלי ומקורות הכנסה	48
תרשים 10 – הכנסה של הרשות לתושב מול הוצאה לתושב על פי אשכול חברתי כלכלי	49
תרשים 11 – מדד ההשקעה לנצרכות רווחה ישובית לפי אשכול חברתי כלכלי ולפי מקורות מימון	50
תרשים 12 – הוצאות הרשות לחינוך לתלמיד כולל ילדי גנים לפי אשכול חברתי כלכלי ולפי מקורות מימון	51
תרשים 13 – ההוצאה לנצרכות רווחה ישובית באשכולות הסוציו-כלכליים השונים בהשוואה לרמות מינימום שונות שמציעים קובעי מדיניות בשלטון המקומי	54
תרשים 14 – ההוצאה לתלמיד באשכולות הסוציו-כלכליים השונים ביחס לרמות מינימליות שונות שמציעים קובעי מדיניות בשלטון המקומי בשירותי חינוך	56
תרשים 15א – צירי אמידה של פיזור, קומפקטיות ופריפריאליות	60
תרשים 15ב – צירי אמידה של צרכים לעומת יכולות מימון	60
תרשים 15ג – צירי אמידה של איתנות ואשכולות סוציו-כלכליים	60
תרשים 16 – מודל רב מימדי מותאם לשירות מחייב לרשות	61
תרשים 16א – מודל רב מימדי מותאם רשות : דוגמת תל אביב ונתיבות	61

רשימת לוחות

לוח 1 : טבלת חקיקה ושירותים בישראל	22
לוח 2 : מבט השוואתי בינמדינתי על השירותים שבאחריות הרשויות המקומיות	32
לוח 3 : טבלת השוואה בין מדינתית בנוגע לסל שירותים ומדדי ביצוע	35
לוח 4 : הרשויות המקומיות לפי אשכולות בישראל ובמדגם המחקר	38
לוח 5 : שעור אוכלוסיית כל אחד מהאשכולות מתוך כלל האוכלוסייה	48
לוח 6 : אחוז נצרכי רווחה מאוכלוסית הרשות על פי אשכול סוציו-כלכלי	50
לוח 7 : שעור תלמידים כחלק מהאוכלוסייה על פי אשכול סוציו-כלכלי	51
לוח 8 : ההשלמה הנדרשת לנצרכות רווחה ישובית וסך ההוצאה התקציבית הנדרשת לכל חלופה, על פי רמות מינימליות שונות שמציעים קובעי מדיניות ברשויות המקומיות	55
לוח 9 : ההשלמה הנדרשת לתלמיד וסך ההוצאה התקציבית הנדרשת בכל חלופה על פי רמות מינימליות שונות שמציעים קובעי מדיניות ברשויות המקומיות בשירותי חינוך	56
לוח 10 : פיצוי לאשכול יעד במערכת התאמה לפי תכונות היישוב בהשוואה לממוצע אשכול חמש באלפי ש"ח	63

הרשויות המקומיות אמונות על דאגה לרווחת התושבים הנמצאים תחת שיפוטן ועל מתן מענה לצורכיהם היום-יומיים, כשלהיקף ואיכות השירותים שמספקת בפועל רשות מקומית השפעה ישירה ומובהקת על איכות חייהם ורווחתם של תושביה. אחת הסוגיות המאפיינות את השלטון המקומי בישראל היא קיומם של פערים משמעותיים באספקת שירותים בין הרשויות המקומיות השונות (בן בסט ודהן, 2008; בארי, 2013; להבי ורומנו, 2016). פערים אלה מובילים לתוצאה בלתי רצויה, לפיה בחלק מהרשויות בישראל ניתנים למעשה שירותים מוניציפליים ברמה נמוכה מדי (בן-אליא, 2006א': 9; מבקר המדינה, 2012; ¹ בארי, 2013, 2014) ואולי אף מתחת לנורמה המינימלית אשר תושב ישראל זכאי לקבל. פערים אלה יוצרים נדבך של אי שוויון שמקורו ביישוב המגורים, בנוסף על מקורות של אי שוויון הנובעים משוק העבודה, רמת ההשכלה ושיוך מגדרי וקבוצתי (בן-אליא, 2006ב': 14; בן בסט ודהן, 2008; ספקטור, 2010; להבי ורומנו, 2016; Menahem, et al., 2011). כמו זירות אי השוויון האחרות, אי שוויון בשירותים המוענקים על ידי הרשות המקומית עלול לצמצם את ההזדמנויות של פרטים ומשפחות, ולפגוע בסיכוייהם למוביליות חברתית, תנאי חיים נאותים וכדומה (בארי, 2013; מידיני וצור, 2015; Menahem, 2011).

את הפערים בהיקף השירותים ורמתם בין הרשויות המקומיות בישראל נהוג לייחס לגורמים שמקורם במשאבי הרשות והכנסותיה, המכתיבים מן הסתם את היקף השירותים ואיכותם שהרשות מסוגלת לספק (בלנק, 2004; שריג, 2014; בארי, 2014), כמו גם ההתנהלות הרשותית, היעדר מנגנוני בקרה ופיקוח מצד השלטון המרכזי על ביצועי הרשויות והסדרים של השתתפות המדינה במימון ההוצאות על השירותים הניתנים על ידי השלטון המקומי (בן בסט ודהן, 2006; בן-אליא, 2006א': 10-11, 2006ב'; בארי וקואל, 2010; מבקר המדינה, 2012: 4-5; בארי, 2013; מידיני, 2015: 171; Carmeli and Cohen, 2001). נוסף על אלה, על אף קיומה של מערכת ענפה של חקיקה ראשית, חקיקת משנה ותקנות מנהלתיות שונות באשר למגוון רחב של נושאים, אין בכל אלה הגדרה חוקית ברורה של השירותים שעל הרשויות המקומיות לספק. כן נעדרת הכרעה בסוגיית מעמדו היחסי של כל שירות, רמתו ומידת החובה של הרשות המקומית לספקו (בן-אליא, 2006א': 10; בארי, 2013, 2014) וקיים מקום לתמהיל ייחודי לרשות ול-"פרשנות" רשותית. החלת סל שירותים מחייב ברשויות המקומיות הינה אחת הדרכים להתמודד עם פערים אלה.

משרד הפנים, הגוף הממשלתי המופקד על אסדרת השלטון המקומי בישראל, בוחן כבר כמה עשורים את האפשרות להגדיר סל שירותים נורמטיבי ולקבוע מדדי ביצוע ברשויות מקומיות, אולם עד כה נמנע מכך, כפי שיפורט בהמשך. בעבודה זאת אנו מציעים לבחון את סוגית החלת סל שירותים מחייב ברשויות המקומיות מתוך שילוב של ארבע פרספקטיבות: פרספקטיבת היחסים בין שלטון מרכזי ומקומי – היבטיים משפטיים, משילותיים ותרבות פוליטית; פרספקטיבת היחסים בין הרשות המקומית ותושביה כאזרחים מקומיים וכצרכנים ולקוחות של סל השירותים המקומי; פרספקטיבת הפערים הסוציו-כלכליים בין הרשויות המקומיות וסוגית החלת סל שירותים; והפרספקטיבה המרחבית של אספקת שירותים ברשויות המקומיות - השפעת מידת קומפקטיות היישוב ומידת הפריפריאליות על אספקת שירותים.

(א) יחסי שלטון מרכזי ומקומי - היבטיים משפטיים, משילותיים ותרבות פוליטית

בפרספקטיבה זו נתמקד בהיבטיים משפטיים ומשילותיים הנוגעים לסל שירותים בישראל. שניהם קשורים במישרין ובעקיפין ליחסים שבין השלטון המרכזי והמקומי ולפועלם ועמדתם של כל אחד משחקנים אלה בזירת המדיניות בהקשר המבני והתרבותי. הבחינה של כל הסדר מבני נעשית במסגרת הכוללת של סביבתו המבנית והתרבותית. באופן זה, סל שירותים מוניציפלי כהסדר מבני ייבחן במסגרת יחסי שלטון מרכזי ומקומי. נבחן את היבטי המשילות במבט השוואתי והיסטורי, כמו גם את התרבות הפוליטית, כמשפיעים על הסדרה של שינוי בשלטון המקומי. נתחקה אחר מבנה הרשות המקומית ואחר הניהול הציבורי החדש כפרדיגמה הנמצאת בדיון בינלאומי שהובילה, בין היתר, לדיון אודות סל השירותים המוניציפלי. כמו כן נפרט בקצרה אודות בעיית הישימות של מדיניות ציבורית בישראל באופן שיסייע לנו בבחינת היתכנות המלצותינו בדיון וחשבון זה שלפנינו.

בפרק זה נבחן גם את עמדתו של השלטון המרכזי בנוגע לקיומו ונחיצותו של סל שירותים ומניעיו בעניין זה. כפי שנראה, עמדה זו שזורה ביחסים המבניים והתרבותיים המורכבים המאפיינים את הזירה המשילותית בישראל. על מנת לבחון האם יש בחקיקה הגדרה ברורה ומחייבת של סל שירותים שהרשות מחויבת לספק לתושביה, לרבות הגדרה ואמות מידה לאיכותם, נבחן את החקיקה בישראל בנוגע לחובות הרשות המקומית לתת שירותים לתושביה. נציין כי היבט זה נוגע גם ליחסים שבין השלטון המרכזי והמקומי, שכן מי שאמון על מלאכת החקיקה בתחום זה הוא השלטון המרכזי. נעסוק בקשיים ובכשלים הנובעים מהיעדרו של סל שירותים מחייב ברור ומוגדר היטב, נעמוד על תגובתן של הרשויות המקומיות להיעדרו של סל שירותים מחייב מצד השלטון המרכזי ונראה כי על רקע מחדלו של השלטון המרכזי להגדיר סל שירותים החלו חלק מהרשויות לפתח תחום זה ולהגדיר לעצמן סל שירותים. בנוסף נביא סקירה תמציתית השוואתית של קיומו של סל שירותים במדינות נבחרות.

(ב) פרספקטיבת היחסים בין הרשות המקומית ותושביה כאזרחים מקומיים וכצרכנים ולקוחות של סל השירותים המקומי

בפרספקטיבה זאת אנו בוחנים את סוגיית סל השירותים מנקודת התצפית על השלטון המקומי כמגלם את הסמכות המוענקת לתושבים לנהל את ענייניהם הציבוריים המקומיים, ולתפקד כאזרחים מקומיים. באופן מעשי, בתהליך אספקת השירותים על ידי השלטון המקומי שלובים גם היענות הממשל המקומי לביטוי הייחודיות של הקהילה ולתפיסת התושבים כצרכנים ולקוחות, כמו גם ביטוי היותו אורגן של השלטון המרכזי. מנקודת ראות זאת הממשל המקומי נתון בין המדינה ובין הקהילה המקומית (לוי ושריג, 2014).

הגדרות שונות של מהות סל שירותים מחייב משקפות את שני הפנים הללו של השלטון המקומי. הדיון בדואליות זאת מתבסס על סקר שערכנו בקרב נבחרים ובעלי תפקידים בכירים ברשויות המקומיות. לצורך המחקר הנוכחי רואינו כ-60 בעלי תפקידים, ברובם המכריע בראיון פנים אל פנים המתבסס על שאלון מובנה. השאלון כלל שאלות המתייחסות לסוגיות הכרוכות בקביעת סל שירותים מחייב כביטוי של המחויבות של הממשל המקומי לתושביו מחד ומחויבות הממשל המרכזי לשלטון המקומי מאידך. כמו כן נשאלו המראיינים מהם השירותים העיקריים אותם יש להכליל במסגרת סל שירותים מחייב, כיצד יש לקבוע את אמות המידה לרמת השירותים הנדרשת, מהם הגורמים שיסייעו ביישום של סל השירותים ומהם אלה שיפגמו בסיכויים ליישמו ועוד.

(ג) פרספקטיבת הפערים הסוציו-כלכליים בין הרשויות המקומיות וסוגית החלת סל שירותים

מאחר שהחלת סל שירותים מחייב נועדה ליצור אמות מידה דומות באספקת השירותים בין הרשויות השונות, אנו מציעים פרספקטיבה סוציו-כלכלית שתאיר את הפערים בין הרשויות בכל הנוגע לצרכים של תושביהן, במשאביהן ובטיב ואיכות השירותים שהן מספקות לתושביהן. מצד אחד יוצרים המאפיינים החברתיים, כלכליים ודמוגרפיים של התושבים מערך צרכי שירותים הייחודי לכל רשות. מצד שני, המשאבים אליהם יש לרשות נתונה גישה משחקים תפקיד ביכולות הרשות לספק את צרכי תושביה בתחומים השונים ובפערים בנושא זה בין הרשויות. בעבודה זאת אנו עושים שימוש במסדי נתונים קיימים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: "למ"ס") ובמדדים יחודיים שיצרנו במחקר זה כדי להאיר מזוויות שונות את סוגיות הצרכים הייחודיים שעמן מתמודדות הרשויות המקומיות ואת פערי המשאבים ביניהן וההשלכות על רמת השירותים.

(ד) הפרספקטיבה המרחבית של אספקת שירותים ברשויות המקומיות - ההשפעה של קומפקטיות הישוב ומידת הפריפריאליות על אספקת שירותים

המאפיינים המרחביים הנבדלים של הרשויות המקומיות הינם בעלי השלכות על השירותים הנדרשים על ידי התושבים מצד אחד ועל היכולת והעלות של אספקת שירותים אלה מצד שני. בעבודה זאת נשלב שני מדדים חדשים יחסית שהונהגו על ידי הלמ"ס – מדד הפריפריאליות ומדד הקומפקטיות כדי לאמוד באופן כמותי את העומס או הרווח הנוצר ממאפיינים המרחביים הייחודיים לכל רשות על היקף המשאבים הנדרשים כדי לספק שירותים לתושביה. שני המדדים עוסקים במימד המרחבי של הרשות. מדד הפריפריאליות (למ"ס, 2008ב) מודד מיקום ביחס למרכז, ואילו מדד הקומפקטיות (למ"ס, 2008א) מצביע על פריסת היישוב במרחב הגבול המוניציפאלי. המשותף לשני המדדים החדשים הללו הוא ההתייחסות למשאב הקרקע, וניהול נכון שלו בדומה למשאבים האנושיים והכלכליים. פריפריאליות מודדת קרבה למרכזי פעילות כלכלית או להזדמנויות כלכליות.

אזור פריפריאלי מוגדר על ידי הלמ"ס כאזור מרוחק מ- (מאופיין בנגישות נמוכה ל-) אפשרויות (שווקים, מקומות תעסוקה), פעילויות (עבודה, השכלה, קניות, פנאי) או נכסים הקיימים בכל האזורים, כולל האזור עצמו. הבסיס התיאורטי לפיתוח המדד הוא מודל המשיכה, גרביטציה, שבו פועלים יחד כוחות משיכה וכוחות דחייה. ככל שאוכלוסיית יישוב המטרה גדולה יותר, המשיכה של אוכלוסיית המוצא ליישוב היעד גדולה יותר, כאשר גודל האוכלוסייה הוא קירוב לאותם יתרונות מרחביים של יישוב גדול לעומת יישוב קטן. ככל שהמרחק ליישוב היעד גדול יותר, המשיכה קטנה, במילים אחרות, מחייבת השקעה גדולה בתנועה ליישוב הגדול. מדד הקומפקטיות לעומת מדד הפריפריאליות הבין-יישובי, הוא מדד תוך-יישובי. הגדרתו היא תבנית מרחבית של שטחים מבונים במרחב עירוני. על פי הלמ"ס, יישוב קומפקטי מאופיין על ידי התפתחות עירונית-מרחבית מרוכזת בתוך גבולות בעלי צורה פשוטה, לעומת התפתחות מרחבית מפוזרת ומקוטעת. ההגדרה מבוססת על הערכה של תצורות הבנייה ביישוב (למ"ס, 2008א).

שילובן של ארבע הפרספקטיבות הללו (היבטים משפטיים, משילותיים ותרבות פוליטית של סל מחייב, יחסי אזור-רשות, פערים סוציו-כלכליים, מבנה מרחבי, ומיקום מרחבי) יאפשר לנו דיון ביתרונות הנצפים, האילוצים והדרכים בהן ניתן להחיל סל שירותים מחייב לרשויות המקומיות.

גישות ומתודולוגיות המחקר:

הבחינה של ארבע פרספקטיבות אלה לסוגיות שונות של סל השירותים נעשית באמצעות שילוב של גישות מחקריות מגוונות, מסדי נתונים קיימים ומסדי נתונים ראשוניים שנוצרו במיוחד לצורך המחקר הנוכחי. לצורך בחינת פרספקטיבת היחסים בין שלטון מרכזי ומקומי - היבטיים משפטיים, משילותיים ותרבות פוליטית, נעשה שימוש בגישות מחקריות היסטוריות ומשפטיות המתבססות על ניתוח החקיקה הקיימת, פסקי ודין וכדומה כדי לפרוש את הסוגיות המשפטיות הכרוכות בסל שירותים מחייב לרשויות המקומיות.

הפרספקטיבה של יחסי השלטון המקומי עם התושבים כצרכני השירות של הרשויות המקומיות מתבססת על שאלון שהועבר ל-60 ממלאי תפקידים בכירים ברשויות המקומיות במסגרת המחקר הנוכחי ועסק בסוגיות שונות של סל השירותים. התובנות והמידע שעלו משאלון זה שולבו לניתוח מסכם של תפיסות לגבי הדרך לעיצוב מדדי סל השירותים ושל ההשלכות התקציביות הנובעות מכך. פרספקטיבת הפערים הסוציו-כלכליים עושה שימוש בניתוחים סטטיסטיים שמתבססים בעיקר על נתוני הלמ"ס בקובץ הרשויות המקומיות לשנת 2014 (למ"ס, 2014א). וכולל נתונים כספיים ופיסיים על הרשויות המקומיות וכן על קובץ המדרג את הרשויות המקומיות על פי מידת האיתנות הפיננסית שלהן (למ"ס, 2014ב). הנתונים לפיתוח הפרספקטיבה המרחבית של אספקת השירותים בשלטון המקומי שאובים מקבצים הכוללים את מידת הפריפריאליות ומידת הקומפקטיות של הרשויות המקומיות (למ"ס, 2008א, ב).

יחסי שלטון מרכזי ומקומי - היבטים משפטיים, משילותיים ותרבות פוליטית

יחסי שלטון מרכזי ומקומי - היבטי משילות ותרבות פוליטית כמשפיעים על הסדרה של שינוי בשלטון המקומי

הצורך ברפורמות מעמיקות במנהל הציבורי בישראל עולה חדשות לבקרים לדיון ציבורי. יעידו על כך הוועדות הרבות שפעלו בנושא,² דוגמת ועדת קוברסקי 1989,³ וההצעות הרבות שהועלו הן מקרב מומחים מהאקדמיה והן מקרב מומחים מהמנהל הציבורי עצמו לרפורמה מקיפה במנהל הציבורי (נחמיאס, דנון-קרמזין ויראוני, 1997; דרי ונאור, 1997; כפיר וראובני, 1998; גל-נור, רוזנבלום ויראוני, 1999).⁴ למרות ריבוי הוועדות וההצעות, מרבית התכניות אינן מבוצעות בפועל ומרבית החוקרים מסכימים שהתנהלות המנהל הציבורי בישראל אינה עומדת בסטנדרטים מערביים מקובלים אלא, להיפך, מידרדרת לעבר סטנדרטים של "העולם השלישי".

אף בתחום השלטון המקומי נעשו במהלך השנים ניסיונות לבצע רפורמות שכוונו לביזור הסמכויות מהשלטון המרכזי ולחיצוק עצמאותן הפוליטית, התקציבית והמנהלית, ואולם היוזמות הללו נכשלו (אלעזר וקלכהיים, 2001; רזין, 2003; בן-אליא, 2004; נחמיאס, 2004; רזין וברנדר, 2004; מידני, 2009; בארי, 2009; רובינשטיין, 2010). הצורך ברפורמות עולה במיוחד לאור הממצאים העולים מעבודתם של איתי בארי ופני יובל (2011) בדבר ניתוח עמדות התושבים בהקשר לביצועי השלטון המקומי בשנת 2011, המצביעים על הערכה בינונית עד נמוכה של השירותים הניתנים על ידי השלטון המקומי בישראל. יתר על כן, הערכת הביצועים של השלטון המקומי נמוכה יותר מן השנה הקודמת לה - 2010. המעניין שההצעות השונות כוונו לשינויים מוסדיים של מערכת היחסים שבין השלטון המרכזי למקומי ופחות במבנה הרשות המקומית.

ההנחה הבסיסית עליה נשענות רפורמות כגון אלה נובעת מהפרדיגמה המוסדית, לפיה מדיניות ציבורית הינה סך ההסדרים וכללי המשחק הנהוגים במדינה. לפיכך על מנת להשיג מטרות ויעדים מורכבים ומשמעותיים יש לשנות את ההסדרים וכללי המשחק הקיימים: רק רפורמה באלה תביא למאזן חדש של סמכויות, לתמרוץ שונה של התנהגות השחקנים השונים בחברה האזרחית, במגזר הפרטי ובמגזר הציבורי ולאפשרות לקבל החלטות שונות מאלה הרווחות בהווה. ברי כי הצלחתה של רפורמה תלויה במידה רבה בהלימה עם מאפייני התרבות הפוליטית הרווחת.

בין שלטון מקומי ומרכזי ומבנה הרשות המקומית

מערכת היחסים שבין השלטון המרכזי למקומי היא ריכוזית ומושתתת על פיקוח הדוק מצד השלטון המרכזי על סעיפי התקציב של הרשויות (השתתפות ייעוד - פירוט דקדקני של מטרות ההוצאה, ומענקי איזון - המענק העיקרי המועבר ממשרד הפנים לרשויות ונועד להשלים את הפער בין הוצאות הרשות והכנסותיה). במהלך השנים נעשו ניסיונות לבצע רפורמות שכוונו לביזור הסמכויות מהשלטון המרכזי ולחיצוק עצמאותן הפוליטית, התקציבית והמנהלית של הרשויות המקומיות, אולם היוזמות הללו נכשלו (אלעזר וקלכהיים, 2001; רזין, 2003; בן-אליא, 2004; נחמיאס, 2004; רזין וברנדר, 2004; מידני, 2009; בארי, 2009; רובינשטיין, 2010). בישראל דפוסי הפעולה השתנו מאוד, אך המסד החוקי-מינהלי לא הותאם לתנאים החדשים. כך, למשל, היחלשות השלטון המרכזי הובילה לחיצוק השלטון המקומי שלא חייב בדיווחיות לממשל ולתושבים ומתאפיין בהיעדר נשיאה באחריות.

הבחירה הישירה לראשי הרשויות חיזקה את ראש הרשות על חשבון חברי המועצה שאיבדו מכוחם. מרבית ההצעות לרפורמות בממשל המקומי עסקו בהסדרת היחסים שבין השלטון המקומי והמרכז ועסקו במידה פחותה במבנה הרשות המקומית (ועדת זנבר, 1976, המועצה החבלית, הסדרת מענקי האיוון; ועדת גדיש, 2000, איחוד רשויות; ועדת שחר, 1996, ביזור סמכויות לערים העצמאיות הצעת פורום ה-15, ועדת אפרתי, 2004).⁵

לדעת ערן רזין (2003) יש להתמקד בקביעת הסמכות והאחריות של הנבחרים לבחירהם ובתוך כך יש לבחון ביזור סמכות ועוצמה מראש הרשות המקומית למועצת הרשות, לפקידות המקצועית ולמערכות הביקורת. בנוסף, מעורבות גדולה יותר של האזרחים בבקרה על פעולות הרשות המקומית כתחזק את הדמוקרטיה המקומית, קרי: מעורבות עמוקה של האזרחים במסגרות הממשל המקומי והעלאת שיעורי ההצבעה לרשויות המקומיות. לדעת נחום בן-אליא (2004) המעבר משלטון מקומי פונקציונלי (יצרן של שירותים) לשלטון מקומי מסדיר ורגולטורי מחייב ביטול מעמדה המונופוליסטי של הרשות המקומית ועידוד ריבוי ספקי שירות וגמישות במתן השירות, שקיפות ציבורית מוגברת ודמוקרטיזציה של תהליכי קבלת החלטות, לרבות מעורבות אקטיבית יותר של הציבור בהחלטות קרדינליות.

בהצעת חוק העיריות, התשס"ז-2007,⁶ נבחנו רפורמה במערך הניהול, הבקרה והפיקוח ברשויות מקומיות, ביזור סמכויות לרשויות מקומיות המתנהלות ביעילות ובהתאם להוראות החוק ופיתוח כלים להפעלת סמכויות פיקוח ובקרה של השלטון המקומי. ההצעה קובעת מסגרת שלטונית דו-רובדית אשר מניחה מערך שלטוני מרכזי הכולל כלי ניהול ובקרה מרכזיים ביחד עם אוטונומיה מוגבלת לקהילה המקומית. לא נקבעו תכני האוטונומיה. לפי הצעה זו, המנהל הכללי של העיריה ימונה על ידי ראש העיריה (סעיף 94) לאחר אישור של ועדת מינויים (סעיף 95). אחריותו כלפי ראש העיריה והמועצה לביצוע החלטותיהם ולביצוע תפקידי העיריה (סעיף 96). ראש העיריה רשאי לסיים את כהונתו לאחר שנתן לו זכות שימוע (סעיף 99). נושאי משרה - המועצה תמנה לעיריה גזבר, יועמ"ש, מהנדס, מבקר ומנהל אגף חינוך בדרך של מכרז על ידי ועדת מכרזים (סעיף 100). נושא משרה יפטר על פי הצעת ראש העיריה ובאישור שני שלישים מחברי המועצה לאחר זכות שימוע (105 א)), יכול לערער לוועדת לבחינת פיטורי נושא משרה (105 ב)). עובדי העיריה - עיריה תעסיק עובדים בהתאם לתקן כוח אדם המאושר במסגרת הצעת תקציב מינוי עובד ושינוי בתנאי שכרו טעון אישור המנכ"ל והגזבר ועל פי מכרז, ועדת פיטורים רשאית להחליט על פיטורים. באשר להיבט הפיקוח והבקרה, הרי שהצעת חוק זו כוללת הקמת יחידת בקרה על עיריות (סעיף 271) במשרד הפנים שבראשה ממונה על הבקרה.

קשיי המשילות בישראל: מבט השוואתי והיסטורי

כדי להיות אפקטיבי – כלומר, כדי להשיג את יעדיו, ממשל דמוקרטי צריך לפעול בסביבה שיש בה תנאים הולמים ויציבים המאפשרים עיצוב, תכנון לטווח בינוני וארוך וביצוע מדיניות ציבורית המלווה במנגנוני בקרה, הערכה ותיקון. תנאים אלה לא מתקיימים בישראל ברמה ובאיכות הראויים. מאז כינון מוסדות השלטון הרשמיים שלה בשנת 1949 ועד 2017, משלו בישראל 34 ממשלות שונות. כלומר, האורך הממוצע של חיי ממשלה בישראל הינו כשנתיים. מצב זה מצביע על חוסר יציבות כרוני של הרשות המבצעת שמתבטא בחוסר יכולת יחסית להוציא לפועל תכניות

מדיניות ארוכות טווח. הוא מעניק עוצמה מעשית לגורמים הקבועים במערכת (קרי: הפקידות הגבוהה) שמעמדם אינו תלוי בהתפתחויות הפוליטיות, על חשבון הגורמים הפוליטיים המשתנים. הוא מעניק לבית המשפט עוצמת-יתר בגין יציבותו, מקצועיותו והיותו שחקן-שלישי, ניטרלי לכאורה, המוכן להעניק את שירותי התיווך שלו לנציגי רשויות השלטון האחרים. את אחד הגורמים העיקריים למצב זה ניתן לזהות במבנה המשטר הפרלמנטרי הנוהג בישראל שבו הגבולות בין רשויות השלטון מטושטשים. טשטוש זה הינו תוצאה של נסיבות היסטוריות מחד גיסא ועיצוב אינטרסנטי מאידך גיסא (דורון ומידני, 2007).

בגין היותה קטנה יחסית לתנועות היהודיות האחרות, אימצו לעצמם ראשי התנועה הציונית, שהוקמה בשלהי המאה ה-19, שיטה ייצוגית נדיבה שהיוותה מעין מדגם מייצג של התפוצה היהודית בגולה (לפחות באירופה). כך העניקה ההתכנסות התקופתית של הנציגות היהודית המגוונת בקונגרסים הציוניים להנהגה בסיס לגיטימי (ורחב) לפנות לראשי המעצמות האירופיות בשמו של העם היהודי (Peretz and Doron, 1997). הגיוון בייצוג נבע, ממש כמו שהוא נובע בדרך כלל גם בחברות אחרות, מחידוד אוריינטציות ונאמנויות מקומיות, משוני בין זהויות אידאולוגיות ופוליטיות ומאינטרסים אישיים וקבוצתיים. הנהלת התנועה היא שנעשתה לגורם הקבוע ועיסוקה העיקרי היה קידום האינטרסים של התומכים ברעיון הלאומי, לעיתים ללא קשר מובהק לדיונים ולהחלטות שהתקבלו בקונגרס (Vital, 1982).

הצורך הזה להציג חזית ציונית משותפת בפני אומות העולם, חזית המבוססת על הגיוון המירבי של הקבוצות מהן מורכבת התנועה, הביא בשנת 1947 להסכם הסטטוס-קוו בין הנציגים החילוניים ביישוב והנציגים הדתיים. הסכם זה זיהה והגדיר את אופי המתחים בין הקבוצות ומצא להם מענה על ידי הסכמה לחלוקה פונקציונלית והקפאת המצב. כיוון שמתחים אלה לא פוזרו ולא התבדרו הם עדיין מהווים תשתית למערכת ערכית ורגשית טעונה המתקיימת בין שתי הקבוצות ומאיימת מדי פעם לפרוץ החוצה ולכבוש את סדר היום הלאומי. יתר על כן, "ההזדמנות הגדולה", במילותיהם של ברייברוק ולינדבלום (Braybrook and Lindblom, 1963), שהעניקה ההכרזה על העצמאות בשנת 1948 ואחר כך הבחירות לאספה המכוננת בינואר 1949, להשתית מערכת ממשל יציבה על חשבון צמצום מה של ייצוגיות היתר, אף היא הוחמצה. הדיונים על כללי משחק חוקתיים נדחו לעתיד לא מוגדר ובמקומם אומצו "חוקי יסוד" גמישים יחסית. הייצוגיות הפוליטית קיבלה ביטוי לא רק בפרלמנט מפוצל אלא גם - ובמשך הזמן עם הירידה בדומיננטיות של מפא"י - בקומפוזיציה האנושית שמהן הורכבו הקואליציות הממשלתיות (גולדברג, 1994).

מצב דומה של ירידה הדרגתית בכוחה הפוליטי של מפלגת השלטון התרחש באיטליה שאף היא, היסטורית, מאופיינת בפיצול מפלגתי גדול (Arian and Barens, 1974). אך בשונה מהמצב האיטלקי שם מוקדי העוצמה הפוליטית הועתקו, בין השאר, לאזורי המדינה השונים, הפיצול בישראל נבע מהחלשת המפלגות הגדולות (קורן, 1998), והשינוי הנורמטיבי ששם את הפרט במרכז ההווה הציבורית. שינוי זה, ליברלי במהותו, התחולל במגזרי החברה השונים במהלך העשור האחרון של המאה הקודמת (דורון ולבל, 2003).

יוצא מכך שהפיצול הנסיבתי מחד גיסא והמעוצב מאידך גיסא המאפיין את הפוליטיקה הישראלית מאז שנוסדה התנועה הציונית, אינו מאפשר לנהל את ענייני המדינה ביציבות ובעקביות. היציבות היחסית ששררה בתקופת שלטונו של דוד בן גוריון ומפלגתו מפא"י ששלטה על שלושת רשויות

השלטון הוגדרה כבר כ-"נתיב חליפי לדמוקרטיה" (Etzioni, 1959). כלומר, מדובר בדינמיקה פוליטית שניתן להגדירה, אם כי לא תמיד בנוחיות רבה, כדמוקרטיה. לאור זאת, להחלטתו המנומקת של בינגהם פאול הבן (Powell, 1982) לא לכלול את ישראל במסגרת המחקר המשווה שלו על דמוקרטיות, יש הצדקה מהותית.

הפיצול הפוליטי השורר בישראל מחייב ממשל קואליציוני; ממשל הנוטה לטשטש לעיתים את הגבולות בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת. ראשי המפלגות נבחרים לרשות המחוקקת וממנה הם מתמנים לשרים ברשות המבצעת. במעבר הזה אין הם מוותרים על שליטתם על מפלגתם ועל האופציה השמורה לכאורה לאנשי הרשות המחוקקת - ליזום חקיקה. יוצא מכך, שחברי הכנסת יוזמים ומאמצים חקיקה מעצבת מדיניות חיונית רק לעיתים נדירות, או רק בנושאים שיש להם משמעות תקציבית זניחה. על רקע זה, הדרישה המוטלת על בית המשפט העליון ל"התיר קשרים" גם בנושאי מדיניות (Meydani, 2011) היא פועל יוצא של דינמיקה פוליטית שאינה מאפשרת להגיע להכרעות מדיניות ללא חשש מיצירת משבר פוליטי או חברתי. בית המשפט נדרש להוציא את הערמונים מן האש עבור המערכת הפוליטית, ובעשותו כן הוא נעשה, כמותם, שחקן פוליטי מובהק.

כאמור, משילות נמוכה מוגדרת כתופעה שבה המערכת הפוליטית מתקשה לקבל הכרעות יציבות ושיטתיות, לעצב מדיניות אפקטיבית וליישמה (נחמיאס וסנד, 1999). בישראל יש אינדיקציות רבות למידת משילות נמוכה (קורן, 1998; אריאן, נחמיאס ואמיר, 2002; דורון, 2006; מזרחי ומינדי, 2006). כפי שנראה בפרקים הבאים, חובות הרשויות הקבועות בחוק מנוסחות באופן כוללני למדי ללא הפירוט, ולו הקטן ביותר, בנוגע לרמת השירותים המינימאלית שהרשות המקומית מחויבת לספק בכל תחום. עניין זה נוגע למארג היחסים שבין השלטון המרכזי והמקומי, שכן על החקיקה בתחום אחראי השלטון המרכזי. בפרקים הבאים נראה עוד כי משרד הפנים בוחן כבר כמה עשורים את האפשרות להגדיר סל שירותים נורמטיבי ולקבוע מדדי ביצוע ברשויות מקומיות אולם זאת ללא הצלחה, כשאחת הסיבות המרכזיות לכך הם שיקולים תקציביים. חקיקה חסרה או לא שלמה וממצה בתחום מסויים מהווה בעיה של אי משילות (מינדי וצור, 2015), כל שכן כשמדובר בתחום המשיק לכלל האזרחים במדינה ולחיי היומיום שלהם, כגון היקף ואיכות השירותים הניתנים להם על ידי השלטון המקומי. כמו כן, היעדר רצון להסדיר את התחום בשל שיקולים תקציביים מעידה וקשורה גם כן לבעיית אי משילות. ניתן לסכם לומר כי הקשיים והכשלים הקיימים כיום בנוגע לסל שירותים קשורים ונובעים מבעיות אי המשילות הקיימות באופן כללי בישראל וביחסים שבין שלטון מרכזי ומקומי בפרט.

על ניהול ציבורי חדש - מבט השוואתי

לקראת המאה ה-21, על רקע ההתפתחויות הטכנולוגיות בשנות השמונים והתשעים של המאה ה-20, התגבשו רפורמות במנהל הציבורי בעולם ובישראל. הרפורמות נולדו בשל האכזבה משיטת המנהל הישנה והמסורבלת שלא עמדה במבחן הציבור, אכזבה ממבחן התוצאות הארגוניות, איכות השירות, היקפו וחלוקתו ההוגנת בין האזרחים. הרפורמות שהוצעו ביקשו לעמוד ביו היתר על הדילמה שבין הפרטה לבין שירות ציבורי; ההבחנה בין קביעת מדיניות ובין ביצוע מדיניות. הן היו שונות כגון "ניהול ציבורי חדש", המנהל הציבורי בעידן האלקטרוני "Electronic Government", ו"אמנת שירות הלקוח". סדר היום של מחוללי הרפורמות התבסס על סדרה מוגבלת של אתגרים

חדשים למנהל הציבורי בן זמננו: אתגר הקטנת הביורוקרטיה, אתגר ביזור הסמכויות, אתגר התרבות הניהולית החדשה, אתגר הערכת הביצועים ואתגר ההפרטה. מדינות כמו בריטניה, ארצות הברית, קנדה, אוסטרליה וניו זילנד קידמו תהליכי שינוי ורפורמות ועם זאת כל מדינה פעלה באופן שונה כפועל יוצא מהמבנה שלה ותרבותה הפוליטית (מאור, 2006; ויגודה-גדות, 2007; מידני, 2009; בארי, 2009).

כך, למשל, בבריטניה תהליכי הרפורמה החלו בסוף שנות ה-70 של המאה העשרים בימי שלטון הלייבור ובעיקר עם עלייתה של המפלגה השמרנית בראשותה של מרגרט תאצ'ר והנהגתה של מדיניות ציבורית שהתאפיינה בהפחתה דרמטית של מעורבות הממשל במתן שירותים ישירים לאזרח. היא כללה הפרטה מוגברת בתחומים כמו תחבורה ותקשורת במטרה ליצור תחרות והקטנת ביורוקרטיה במשולב עם סוכנויות ציבוריות וארגונים הקשורים אליהם. בשנת 1999 גובשה תוכנית ממשלתית שעיקריה: תכנון מדיניות ארוכת טווח, עידוד שירות ציבורי נענה ותגובתי, דגש על איכות ביצוע, דגש על שיפור טכנולוגי וזמינות מידע ושיפור תדמיתו של השירות הציבורי. הוקם מרכז חדש לניהול ולימודי מדיניות והוחל בדיווח מסודר אחר התקדמות בתחומים שונים. מוסד מבנה ביצועי תומך המורכב מגופי ביצוע / יחידות סמך הכפופים למשרדים הממשלתיים ואחראים הלכה למעשה לביצוע מדיניות המשרד. הרפורמה כללה, בין השאר, הפרטה של פונקציות ממשל רבות והעברת פונקציות לידי יחידות סמך הפועלות ליד משרדי הממשלה ומשמשות כיחידות הביצוע של הממשל. על כל יחידת סמך שכזו הופקד מנכ"ל, אשר היה אחראי בפני השר על פעילות משרדו. כך נוצר למעשה מנגנון דו-ראשי בו השר התווה את המדיניות אותה ביצעה היחידה הביצועית באחריותו של מנהל היחידה.

לצורת ארגון זו יתרונות רבים. בשל אופי ההתקשרות בין המשרד הממשלתי עם יחידת הסמך, הוגדרו מראש מדיניות יחידת הביצוע, תקציבו, מטרותיו, אופן ניהולו, אסטרטגיית הניהול, יעדים, תכניות לביצוע, מדדי ביצוע ויעילות וכו' - אלמנטים השאובים מהמגזר הפרטי ולא היו בנמצא באופן שוטף במשרד ממשלתי ממוצע. מבנה ארגוני זה אף יצר היקף אחריות שונה בפני הפרלמנט. לאחר הרפורמה אחראי השר על פעילות משרדו והמדיניות הנקטת בו, אך בכל הקשור לביצועי היחידה ואופן ניהול תקציבה, מופיע מנכ"ל היחידה בפני הפרלמנט ומייצגה. מנהל היחידה כפוף לשר וממונה על ידו, אך נהנה מאי כפיפות ביצועית לדרגים הניהוליים במשרד. הרפורמה יצרה למעשה מנגנון אחריות ודיווח מסודר יותר אך הבעייתיות עדיין נותרה בסוגיית אחריותו של השר למחדל או כשל של המנכ"ל.

בארצות הברית נחקק חוק מיוחד: חוק ביצועי השלטון ותוצאות פעולותיו (Government Performance and Results Act – GPRA) ובו הושם דגש על הגברת התמקדות בביצועי היחידות ומעקב אחריהן לאורך זמן, כאשר משרד ביקורת המדינה האמריקני (General Accounting Office) הופקד על ביצוע המשימה הזו. הממשל בארה"ב בנוי ממחלקות ניהול וגופי ביצוע נפרדים. הביקורת במדינות בארה"ב על הגופים השונים מבוצעת על ידי 56 מוסדות ביקורת מקצועיים, שהוקמו במיוחד למטרה זו. במישור הפדראלי, פועל משרד מבקר המדינה האמריקאי הפדראלי (GAO), שהוא למעשה הזרוע החוקרת של הקונגרס. נוסף על כך, מסתייעים מוסדות ביקורת המדינה במשרדי רואי חשבון (CPA), בביצוע סוגים מסוימים של ביקורת, בייחוד ביקורות כספים.

קנדה אף הרחיקה עשות כאשר בשנות התשעים של המאה העשרים ראתה כי חסרים תיאום והכוונה בעבודתן של סוכנויות ממשלתיות כמו גם אי העברה של ידע, כלים וניסיון מתחום לתחום. על כן בשנת 1995 הוקם כוח משימה לניהול מדיניות רוחבית שביקש לקדם ריכוז נושאי מדיניות הנוגעים ליותר ממשד אחד, ניהול טוב יותר של התיאום בעבודתן של הסוכנויות, יצירת תרבות שיתופית של קביעת מדיניות ויישומה, יצירת מחויבות בקרב הסוכנויות לעבודה מתואמת, העברת רעיונות מידע ולמידה הדדית מניסיון העבר.

אף בתחום השלטון המקומי אנו עדים לדפוסי ניהול ציבורי חדש במדינות שונות. כך, למשל, בטורונטו שבקנדה קיימת הפרדה בין מדיניות וביצוע כאשר מוסדו ועדות ביצועיות לעומת ועדות מדיניות כישויות סטטוטוריות נפרדות הכפופות למועצה. בניו יורק שבארצות הברית ראש העיריה ממנה משנים לראש העיריה במינויים פוליטיים כאשר קיים משנה ייחודי לענייני ביצוע שאליו כפוף מנגנון סטטוטורי עצמאי. בשטוקהולם שבשבדיה ראש העיריה מכהן כראש הוועדה העירונית המנהלת אשר מעצבת מדיניות; המדיניות מבוצעת על ידי מועצת ראשי העיריה בראשות ראש העיריה ו-11 סגני האמונים על הביצוע. באוסלו שבנורבגיה משרדי הסמך העירוניים מנוהלים מקצועית על ידי מנכ"ל ופוליטית על ידי סגני ראשי ערים, הממונים על ידי מועצת העיר. ברי הוא כי כל עיריה ומנגנונה, אך נדמה כי ההישג העיקרי הוא הנעתו של תהליך שיטתי לבחינת תוצרי מדיניות והערכת משמעותם. תהליך כזה, הנמשך לאורך זמן, מעודד חשיבה לטווח ארוך ותורם להחדרת תרבות ניהולית גמישה, מתחדשת ומשתפרת.

סל שירותים מוניציפלי כהסדר המאזן על ידי בעיית ישימות

המאפיינים הבולטים של הצעת חוק העיריות שתוארה לעיל הינם: השאיפה לשינוי מקיף ויסודי במנהל הציבורי בשלטון המקומי, השמת דגש רב על הכשרה ניהולית ומקצועית תוך נטרול השפעות פוליטיות, ניהול יעיל של כוח האדם, שיפור השירות הניתן לאזרח והקטנת הריכוזיות בהיבטים השונים (משרדי ממשלה, שלטון מרכזי-מקומי, חברות ממשלתיות). מנגד בולטים בהיעדרם פוליטיקאים והציבור הרחב כסוכני שינוי אפשריים או לפחות כשחקנים שיש להשיג את שיתוף הפעולה שלהם. חוסר זה מקבל משנה תוקף לאור הדיון הרחב בספרות בדבר ההעדפה הברורה של אינטרס אישי על פני אינטרס ציבורי והדומיננטיות של פוליטיקה אלטרנטיבית בחברה הישראלית. ללא התייחסות לגורמים אלו ולשחקנים המרכזיים במסגרתם (פוליטיקאים, קבוצות אינטרס והציבור הרחב) עלולה כל רפורמה, חדשה כישנה, מקיפה כחלקית – להיכשל במבחן היישומי הראשון שלה.

כאמור, רפורמות ביחסי השלטון המקומי והמרכזי הוצעו אך טרם יושמו, בתוך כך הצעת חוק העיריות ה"חדש" 2007 עדיין תקועה במסדרונות הממשל. לפיכך מוצע להתמקד בשלב הראשון בהשבת האמון והסולידאריות בין השחקנים השונים על ידי יצירת מנגנונים של אחריות ציבורית ובקרה תוצאתית אשר יישלבו את כל השחקנים הרלבנטיים בתהליך. מנגנונים אלה מן הראוי שימוסדו הן ברמת השלטון המרכזי והן ברמת השלטון המקומי.

נדמה כי בהינתן התנאים המבניים והתרבותיים בישראל, הרי שהשחקנים המרכזיים היו ועודם המפלגות המרכזיות, חברי הכנסת והמפלגות הקטנות, שבשל מבנה הקואליציה יכולות להיות ממוקמות כלשון מאזניים בהקמת קואליציה. אסטרטגיות מומלצות לקידום השינוי הן: מיקוד

השינוי המוסדי כאסטרטגיה שנועדה לאפשר קבלתו של שינוי מוסדי מצומצם יותר בעלויות נמוכות יותר; אסטרטגיות לגיוס משאבים הן ברמת הקבוצה היזמית והן ברמה כוללת יותר של גיוס הפרופסיה; הלימה עם אישיותו ויוקרתו של היזם הפוליטי; בחירת אנשים המנותבים אל האליטה, גם אם לא תפסו עמדות כוח פוליטיות רשמיות; ריכוז מיטב המומחים סביב כתיבת התוכנית בראייה רחבה; קידום הרעיון יקר ולכך יש לגייס מימון; אימוץ אסטרטגיות לגיוס השתתפות הציבור כמו למשל, שימוש בתקשורת להשפעה על זירות, עיצוב דעת קהל והעלאת הסוגיה לסדר היום; ניצול עיתוי משברי להעלאת נושא לסדר היום; שימוש בתמריצים ובמוצרים נלווים, מודעות בעיתונים, ראיונות של סוכני השינוי, עריכת כנסים ועצרות שיסוקרו בהרחבה; מיקוד הלובי בחברי כנסת ספציפיים ליצירת לחץ ואיתות על פגיעה בסיכוי ההיבחרות שלהם, כמו גם בראש הממשלה שמרכזיותו רבה בנוף המבני-ממשלי הישראלי, במוסדות המפלגה ויו"ר ועדת החוקה כגורמים מרכזיים ושיתוף פעולה בין יזמים פוליטיים חיצוניים לבין יזמים פוליטיים פנימיים - פרלמנטאריים.

סל שירותים מוניציפלי - היבטים משפטיים והשוואתיים: סוגי השירותים שמספקות הרשויות מקומיות

השירותים שמעניקות הרשויות המקומיות לתושביהן נחלקים לשתי קבוצות עיקריות (בן-אליא 2006א': 18-19; מבקר המדינה, 2012):

(א) שירותים ממלכתיים: שירותים אלה הם באחריותם ובפיקוחם של משרדי ממשלה, אך הרשויות המקומיות הן המספקות אותם, כגון שירותי חינוך, רווחה, בריאות, איכות סביבה. השירותים הממלכתיים הם בעלי זיקה ישירה למשרדי ממשלה שונים, המכונים "ייעודיים", שעיסוקם בתחום השירות הניתן. באמצעות תקציבם מפעילים משרדים אלה מערכי שירות שונים ברמה המקומית, באמצעות הרשות המקומית. הם משתתפים במימון השירות שבתחום אחריותם, ויש להם גם חלק מרכזי בקביעת מאפייני השירות ורמתו, הן באמצעות הנחיות והן באמצעות אסדרה (רגולציה) ופיקוח. המשרדים נושאים באחריות ישירה לטיב השירות הניתן.

(ב) שירותים מוניציפליים: שירותים אלה, שמכונים גם שירותים מקומיים, מסופקים לפי החובות והסמכויות שנקבעו לגביהן בדיון. בעת הספקת שירותים אלה הרשויות אינן כפופות במישרין להסדרה ולפיקוח ממשלתיים, ובכלל זה של משרד הפנים. שירותים אלה ממומנים לרוב באמצעות מקורות ממשלתיים, וחלקם ניתנים בהתאם להנחיות השלטון המרכזי, אולם הרשות המקומית היא האחראית לאספקתם והיא המתקצבת אותם. באלה נכללים שירותים כגון שירותי תברואה (כולל ניקיון, איסוף וסילוק אשפה וביוב), תכנון ובניין ערים, ניהול ותחזוקה של נכסים ציבוריים (כבישים, תאורה, גנים ומתחמים ציבוריים), ענייני בטחון מקומיים, כיבוי אש, אספקת מים וכן שירותים שונים לאזרח בהם מוקד עירוני ושירותי מידע (הכט, 1997; בן-אליא, 2006א': 18).

מהו סל שירותים?

הרעיון של סל שירותים מוכר בתחומים מגוונים של פעילות הרווחה בישראל והשימוש בו מקובל בשירותי הבריאות (סל שירותי בריאות וסל תרופות), בתחום קליטת העלייה (סל קליטה) ובתחומי שירות אחרים כגון סל סיעוד וסל תרבות (גל, 1996; גל ולשם, 1999; ינאי, 2006). בפרק זה נבחן מהו סל שירותים בהקשר הספציפי של שירותים שמספקות הרשויות המקומיות.

את המונח "סל שירותים" טבעה לראשונה עבודת מטה של מחלקת המחקר של משרד הפנים שהוכנה בשנת 1974, שמטרתה המוצהרת הייתה לאפשר לרשות המקומית לספק סל שירותים רצוי לתושביה. עבודה זו אוזכרה ואומצה בדו"ח וועדת זנבר לרפורמה בשלטון המקומי שהתפרסם בשנת 1981 ועליה

עוד נרחיב להלן.⁷ לגישתה, "סל שירותים" כולל את כל השירותים שחובת ביצועם מוטלת על הרשות המקומית לאחר שמנפים ממנו את השירותים שהרשות אינה מחויבת לספק (אלה הוגדרו על ידי הוועדה כ"שירותים חריגים"). הוועדה המליצה לקבוע "סל רצוי" לגבי כל רשות כזה שיבטא את המינימום המומלץ של שירותים אשר הרשות המקומית תידרש לספק לתושביה.

גישת "סל השירותים" הייתה חלק מהניסיון לעצב שיטה חדשה למימון הרשויות על ידי משרד הפנים באמצעות מענק איזון, שסל השירותים היה רק נדבך בה. מסיבה זו, ככל הנראה, מעבר להגדרה כללית ביותר של מהו סל שירותים והמתודולוגיה לחשבו, לא נמצא בדו"ח הוועדה דיון מעמיק בשאלה מהו סל השירותים ומה ראוי להיכלל בו. הוועדה התייחסה להיבט הכספי בלבד של השירותים ולא להיבט השירותי לתושב, וקשה היה להבין מהמלצות הוועדה אילו שירותים נכללו בסל, לא כל שכן מה אמורה להיות רמתם (בן-אליא, 2006א': 13). יישום המלצות עבודת המטה הנ"ל נתקל בקשיים ונזנח בתחילת שנות ה-80.⁸ יחד עם זאת, לעבודת המטה הנ"ל חשיבות לעניינו במישורים הבאים; הראשון, היא טובעת למעשה לראשונה את המושג "סל שירותים" ומגדירה אותו באופן כללי. השני, הקריאה לקבוע "סל רצוי" משקפת המלצה לשלטון המרכזי לקבוע סל שירותים נורמטיבי לכל רשות, כזה שיבטיח כאמור מינימום מומלץ של שירותים מצד הרשות. כפי שנראה להלן, קריאתה זו לא נענתה.

נושא סל שירותים נדון בצורה מעמיקה יותר בספרות המחקר שדנה באפשרות להגדיר סל שירותי רווחה בישראל כמענה אפשרי לקשיים שהתגלו בהספקת שירותים אלה, בין היתר, עקב מערכת היחסים שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי (גל, 1996; דורון, ינאי וגל, 1997). ספרות מחקר זו עסקה אומנם בסל שירותים בתחום הרווחה, אולם נראה כי את התובנות בנוגע לסל שירותים ניתן להרחיב ולהחיל גם על סל שירותים באופן כללי. סל שירותים הוא מכלול של שירותים וגמלאות, המוגדרים מראש וניתנים או מוצעים ליחידים ולקבוצות במסגרת המדינה או באמצעות גופים הפועלים עבורה על פי קריטריונים קבועים וברורים (גל, 1996; דורון, ינאי וגל, 1997). הרעיון של סל שירותים יוצר נורמות ואמות מידה, וביסודו הקביעה שזכותו של כל תושב לקבל שירות. סל השירותים מבטא תפישה חברתית, שבבסיסה ההכרה ששירותים אינם מתת חסד, אלא זכות בסיסית המוענקת לפרטים בגלל היותם תושבי המדינה (דורון וינאי, 1994; דורון, ינאי וגל, 1997).

על פי ינאי (2006) סל שירותים מהווה ערובה להבטחת שירותים חיוניים על בסיס אחיד ושוויוני ללא קשר למקום מגוריהם ולהשתייכותם החברתית והתרבותית של התושבים. סל השירותים צריך שיתבסס על שני יסודות: הבטחת זכויות מנהליות ועיגון חוקי. היסוד הראשון מתייחס לזכויות מנהליות, שיבטיחו שמבקש השירות יזכה לטיפול הוגן בכל התהליך המלווה את ההחלטה בדבר מתן השירות ואופן הגשתו. דבר זה ימנע שרירות לב בקבלת ההחלטות ויבטיח כי ההחלטה לגבי המענה תהיה מבוססת על שיקולים מקצועיים ומנהליים. היסוד השני מתייחס לעיגון הסל במסגרת חוקית מחייבת, ובכך להבטיח את זכות התושב לקבל את השירות. בכך הופך אדם ל"תובע" שירות ולא ל"מבקש" שירות, הנענה או לא נענה על פי שיקול דעתה ומשאביה של הרשות המקומית. גל (1996) סבור כי סלי שירותים המעוגנים בחוק הינם סלי חובה, כך שמוטלת חובה על הרשות המבצעת לספק את מרכיבי הסל לכל מי שעומד בתנאי הזכאות המוגדרים בחוק. מסגרת חוקית זו צריכה לכלול את העקרונות הבאים: מידע מלא על השירותים ותנאי הזכאות לסל, הגדרת חובת אספקת השירותים על ידי הגורם המספק את השירות, הבטחת המשאבים התקציביים הדרושים לכך והסדרת נושא

מימון הסל, הכללת מנגנוני הגנה שיבטיחו את אספקת הסל ללקוחות הזכאים וזכות הפונה לערער בפני רשות משפטית על אי קבלת מענה, או מענה שנראה לו כבלתי מתאים לצרכיו. דורון (1994),⁹ סבור כי חקיקה צריכה להסדיר באופן ברור את חלוקת האחריות בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי בכל הנוגע להספקת שירותים מצד הרשויות המקומיות ועליה לכלול את היסודות הבאים: ראשית, הגדרת סל שירותים אשר הרשות המקומית מספקת לתושביה שיתחלק לסל שירותי חובה, דהיינו סל שירותים בסיסים מנדטוריים שכל רשות מקומית חייבת לספק לכל תושב שיבטא את אחריות הרשות המקומית לסיפוק הצרכים הבסיסיים של התושבים, וכן סל שירותי רשות, דהיינו שורה של שירותים משלימים אשר הרשות המקומית תוכל לפתח על פי צורכי המקום וההעדפות הערכיות של הרשות המקומית הנבחרת. שנית, קביעה ברורה ומחייבת של סדרי המימון של סלי השירות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, בכדי להבטיח את המשאבים הנחוצים להספקת השירותים ובכדי להסדיר את השוואת הנטל בין הרשויות המקומיות השונות על פי צרכי המקום ויכולתם הכלכלית. שלישית, להסדיר כללי פיקוח על הרשויות המקומיות בנוגע להפעלה והגשה של השירותים.

סקירת הספרות הנ"ל, הגם שעוסקת כאמור בסל שירותי רווחה בלבד, ניתן להרחיבה ללא קושי גם לסל שירותים באופן כללי. מחקרים אלה מציגים לראשונה את הרעיון של סל שירותים, חשיבותו ויתרונותיו בהבטחת הספקת שירותים מצד הרשויות המקומיות וכן מציבים לראשונה את התושב במעמד של בעל זכות לדרוש את השירותים ולא כמי שנתון לחסדי הרשויות המקומיות. יחד עם זאת, נראה מהסקירה הנ"ל כי עדיין נעדר בהם דיון מפורט בנוגע לדרך קביעת סל שירותי חובה וכיצד ניתן להתמודד עם השאלות התקציביות והנורמטיביות הנובעות מכך, וכן בדרכים להבטיח את איכות השירותים שמסופקים לתושבים, בהיעדר דיון בנושא מדדי השירות. על ההכרח לקבוע אמות מידה ולהטמיע מדדי ביצוע לשם הבטחת איכות השירות ברעיון של סל שירותים עמד מבקר המדינה שנים רבות לאחר מכן.¹⁰ בדו"ח ביקורת בנושא "סל שירותים מוניציפליים ברשויות מקומיות" שפורסם בשנת 2012 הגדיר מבקר המדינה "סל שירותים" כ-"תמהיל השירותים שעל הרשות הציבורית להעניק ושל אמות המידה לאיכות שירותים אלה". הגדרה זו אינו שונה מהותית מההגדרות שהוצגו קודם לכן, אולם חדשנותה היא בכך שהיא כוללת בקונספט של סל שירותים גם מרכיבים של איכות ומדדי ביקורת. מדדי ביצוע בהקשר של סל שירותים, היה ליבת מחקרו המקיף של בארי (2013: 11) בנושא סל שירותים מחייב ברשויות מקומיות. על פי בארי, סל שירותים הינו הגדרה ל-2 היבטים אותם מספקת הרשות המקומית לתושביה, לבעלי העסקים בתחומה ולמבקרים בה בתקופת זמן מסוימת. הראשון, אוסף השירותים שהרשות מספקת כגון שירותי פינוי אשפה, שירותי חינוך, מענה לפניית תושבים. השני, איכות השירותים עצמם כגון רמת הניקיון ברשות, היקף הנושרים מבתי הספר וזמן המתנה ממוצע במוקד העירוני. הגדרה זו דומה במהותה להגדרה שהציע מבקר המדינה הנזכרת לעיל.

במסגרת הדיון בשאלה מהו סל שירותים ובדומה לדיון בסל הרווחה התייחס בארי (2013) בהקשר לסוגיית מדידת השירותים למושג "סל שירותים מינימאלי" שמשקף לגישתו את "רמת שירותים אשר מהווה את רמת השירותים הבסיסית ביותר אשר לה זכאי כל תושב במדינה". לדעת בארי קיימות שתי דרכים להגדרת סל כזה: האחת הגדרה "יחסית", והיא סל השירותים המסופק כיום ברוב הרשויות המקומיות והוא נמדד באופן דומה לחישוב מדד העוני על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ולפיו עוני נמדד כחצי מההכנסה החציונית במשק. השנייה הגדרה "ערכית", והיא -

"סל הכולל את אוסף הצרכים אשר השלטון המרכזי הגדירם כרמת החיים המינימאלית המחויבת להיות מסופקת על ידי השלטון המקומי". לגישת בארי, היתרון בשיטה הערכית הוא בכך שהיא מביאה לרמת החיים הבסיסית הרצויה ולא נגזרת מרמת החיים המצויה, והחיסרון הוא בכך שהיא נתונה לפרשנות ולעולם לא תוכל להיות מקובלת מבחינה ערכית על כלל הגורמים. נראה כי הגישה הערכית של הגדרת סל השירותים המינימאלי שמציע בארי דומה במהותה לגישת סל השירותים הנורמטיבי שעליה המליצה עבודת המטה שנזכרת בדו"ח ועדת זנבר בתחום הרווחה אליה התייחסנו לעיל.

במחקר שפרסם בשנת 2006 בנוגע ל-"סל שירותים", טבע בן-אליא (2006א') את המושג "שירותי ליבה". לדעתו, השונות הרבה בקרב הרשויות המקומיות באשר לסל השירותים שלהן, הן מבחינת הוצאה תקציבית,¹¹ והן מבחינת השירותים בפועל, מחייבת את משרד הפנים להגדיר חלק מהשירותים כ-"שירותי ליבה" אותם נכון וראוי להבטיח לכל אזרח במדינה באופן בלתי תלוי במקום מגוריו. לגישתו, ל-"שירותי ליבה", יהיה מעמד של שירותי חובה, אשר עדיפותם תיגזר משני הגורמים הבאים: הראשון, חשיבותם היחסית מבחינת חיוניותם לציבור, לרבות בטחון, בטיחותו ורווחתו. השני, עדיפויות ממלכתיות, בהתאם למדיניות ממשלתית מוצהרת. בן-אליא סבור כי יש לעבור מסל שירותים כללי לסל שירותי ליבה. לגישתו, על משרד הפנים לבצע תפנית אסטרטגית ולקבוע סטנדרטים לשירותי הליבה שכל רשות מקומית תידרש לספק, שיתייחסו להיבטים שונים של מתן השירות וביניהם, סדירות ההספקה (רציפות השירות), רמת השירות, כללים לטיפול בבעיות ההספקה, כללים לטיפול בצרכנים, זכויות הצרכן והציבור. בן-אליא מציע כי לגבי כל אחד משירותי הליבה תיקבע מערכת סטנדרטים אשר ישמשו בסיס להערכת השירות ולבחינת ביצועי הרשות המקומית אשר תתבסס על תקנים מקצועיים היכן שקיימים (כגון תקני איכות שתיה או רמת טיפול בשפכים), סטנדרטים ניהוליים תפעוליים המגדירים "Good Practice", סטנדרטים נגזרים מעקרון "Benchmarking" על פיו ביצועיה של רשות מובילה בתחום הם הבסיס לייחוס.¹² בן-אליא טוען מושג חדש הרלבנטי לענייננו, "שירותי ליבה", במובחן משירותים באופן כללי. גישת "שירותי הליבה" שמציע בן-אליא חדשנית, היא מציעה לסטות מהגישה המסורתית הרואה בשירותים כמקשה אחת ומציעה לשים את הזרקור על שירותים ספציפיים בעלי עדיפות, כשאותם בלבד על משרד הפנים יהיה להסדיר ולקבוע אמות מידה לגביהם.

גישת בן-אליא מעוררת קושי במספר מישורים. ראשית, קיים קושי לבצע את החלוקה הדיכוטומית שמציע בן-אליא, הדבר כרוך בהכרעות תקציביות ונורמטיביות לא פשוטות. נראה כי קשיים אלה דומים לקשיים בהם יתקל כל מי שיבקש ליישם את גישת ה"סל הרצוי" שהציעה זנבר ועדת זנבר. שנית, הקריאה לשים את הזרקור על שירותי ליבה בלבד משמעה בהכרח זניחת ההכרח לטפל בפער הקיים באיכות השירותים האחרים והכרח בפער זה, וספק אם זו הגישה הראויה. בן-אליא (2006א') סבור כי אי ההצלחה בקביעת "סל שירותים" נורמטיבי, והרתיעה המכוונת מפניו, יצרו את התנאים להתפתחות סל שירותים אלטרנטיבי והוא "סל שירותים בפועל". לגישתו, החל מראשית שנות ה-90 של המאה ה-20 הרשויות מחויבות להגיש את תקציבן לפי חלוקה מוגדרת ומוכתבת של הכנסות והוצאות, בפירוט רב ומוכתב של השירותים לסעיפים ותתי-סעיפים. דרך זו של הגשת התקציב, שמטרתה המקורית הייתה ליצור סטנדרטיזציה של סעיפי תקציב, מחייבת הלכה למעשה את הרשויות להציג עשרות רבות של שירותים בעלי זיהוי ממוקד. לדעת בן-אליא, שירותים אלה מהווים למעשה את סל השירותים בפועל של הרשות.

ההסתמכות על "סל השירותים בפועל" כמשקף את "סל השירותים של הרשות" מעוררת קושי בכמה מישורים: ראשית, העובדה כי שירותים מסוימים נכללים בסל השירותים בפועל אינה בהכרח מעידה כי כל השירותים שהרשות מחויבת לספק אכן כלולים בהם, באותה מידה, אין היא מלמדת כי כל השירותים שנכללו בהם הם שירותי חובה ולא הוטמעו בהם שירותים שאין חובה כלל בדין לספקם. שנית, גישת "סל שירותים בפועל" מבוססת על קיומה של הקצאה תקציבית מצד הרשות ואין היא מעידה בהכרח כי השירותים אכן ניתנים בפועל (כל שכן שאין בו התייחסות לאפקטיביות שלהם) כך שאין בהכרח הלימה בין "סל השירותים" ל-"סל שירותים בפועל". יחד עם זאת, ביקורת זו נכונה חלקית בלבד. זאת מאחר ובחינה באם הרשות סיפקה או לא סיפקה שירות מסוים יכולה להיעשות כשתפרסם הרשות את דוחותיה הכספיים או מעיון בספרי המועצה של שנת כספים נתונה,¹³ מה גם ומרבית השירותים וההוצאות של הרשויות הן קשיחות וקבועות ואין ממילא לרוב שינויים גדולים בין השנים. שלישית, גישה זו המתבססת על ההוצאות בפועל שהוציאה הרשות אינה נותנת מענה להיבט הנורמטיבי של סל השירותים כמו גם לשאלת איכות השירותים. נראה לכן כי הקונספט של "סל השירותים בפועל" של הרשות מהווה דרך יעילה ומעשית לאיתור "סל שירותים" בסיסי של הרשות, אך לא מעבר לכך.

עמדתו של השלטון המרכזי בנוגע לקיומו ונחיצותו של סל שירותים ומניעיו בעניין זה - ניסיונות השלטון המרכזי להגדיר סל שירותים מחייב

משרד הפנים שהוא הגוף הממשלתי המופקד על האסדרה של השלטון המקומי בישראל בוחן כבר כמה עשורים את האפשרות להגדיר סל שירותים נורמטיבי ולקבוע מדדי ביצוע ברשויות מקומיות. נקדים את המאוחר ונציין כבר עתה כי עד כה טרם הוגדר סל שירותים מחייב.¹⁴ הניסיון הראשון להגדיר סל שירותים בישראל היה עוד בשנת 1974 בעבודת מטה אליה התייחסו בעמודים הקודמים שמטרתה היתה כזכור "לאפשר לרשות המקומית סל שירותים רצוי לתושביה". העבודה התמקדה ברובה בגיבוש הליך מסודר להקצבת מענקים, וכללה ניתוח של כלל ההכנסות וההוצאות של הרשות המקומית. על בסיס נתוני הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות חושבו הוצאותיהן לנפש לצורך אספקת השירותים המחויבים על פי חוק. כמו כן חושבה ההוצאה הממוצעת לנפש למתן השירות בכל קבוצת רשויות רלוונטית, כדי לאפשר חישוב של ההוצאות הנדרשות מהן לשם אספקת סל שירותים לתושב. בהתבסס על עבודת מטה זו, המליצה ועדת זנבר בדו"ח שפרסמה בשנת 1981,¹⁵ על יצירת סלי שירותים בתחומים שונים של פעילות הרשויות המקומיות. הוועדה המליצה כי לכל רשות ייקבע "סל שירותים" תקני משלה, על פי אמות מידה אובייקטיביות המותאמות לסוגה ולגודלה. סך המימון שתעמיד הממשלה לשימוש הרשות ייגזר מסל השירותים האמור. להמלצות ועדת זנבר לא היו תוצאות מעשיות (אלעזר וקלכהיים, 2001: 164), ומכל מקום הן לא הביאו לקביעת סל שירותים נורמטיבי המפרט את רמתו המזערית של כל שירות.¹⁶

הוועדות הציבוריות שמינה משרד הפנים שעסקו בעקיפין בנושא סל השירותים הן ועדת סוארי שפרסמה את מסקנותיה באוגוסט 1993,¹⁷ ועדת גדיש שפרסמה את מסקנותיה בספטמבר 2001.¹⁸ מטרתן המוצהרת של הוועדות הנ"ל הייתה קביעת קריטריונים למתן מענקי איזון לרשויות המקומיות בכדי לאפשר להן לספק לתושבים שירותים ברמה המינימלית. עמדתן הייתה שסכום ההוצאה המינימלית המוכרת לנפש צריכה להיגזר מנתוני הביצוע (הוצאות בפועל) של הרשויות ולא מרמת השירות בפועל. לגישתן, את ההוצאה המזערית של הרשות יש לחשב על פי שני משתנים: מספר

הנפשות ברשות והמצב החברתי-הכלכלי שלה. וועדות אלה לא הגדירו תמהיל שירותים מחייב וממילא גם לא את רמתם של השירותים. ההוצאה המזערית שחושבה לא נגזרה מרמות שירות נורמטיביות אלא מההוצאה בפועל בשנה מסוימת. בכך מופלות לרעה הרשויות החלשות שמטבע הדברים מוגבלות ביכולת שלהם להוציא הוצאות גבוהות לשם הספקת שירותים באיכות גבוהה (לוי, 2014). המלצות וועדות סוארי וגדיש לא סייעו או קידמו את נושא הגדרת סל שירותים, כל שכן סל שירותים נורמטיבי.¹⁹

בחודש יולי 2005 מינה שר הפנים דאז מר אופיר פז-פינס "ועדה ציבורית לבחינת סל השירותים ברשויות המקומיות" בראשות השר לשעבר גד יעקבי ז"ל שמטרתה הייתה לבחון את היתכנות קביעתו של סל שירותים בסיסי וחיוני ברשויות המקומיות, שיאפשר לספק שירותים בסיסיים שווים לכל תושבי המדינה. בכתב המינוי התבקשה הוועדה להציע את מרכיביו של סל שירותים חיוני, את "מינון" השירותים הנכון, את תקציב הסל ומקורות מימונו ואת הדרך שבה יותאם למצב הרשות. בדוח הביניים שהגישה הוועדה כעבור כשנה צוין כי "מתברר כי קיים מצב המחייב תיקון והסדרה: ההבדלים ברמת השירותים המוניציפאליים לתושבים במדינת ישראל הם ניכרים". הוועדה המליצה לקבוע סל שירותים מזערי, את היקף השירותים שייכללו בו, את תדירות הענקתם וכן לקבוע סל "מורחב" שהרשות המקומית רשאית לספק ממקורותיה העצמיים. לאחר פרישת יו"ר הוועדה מר גד יעקבי ז"ל מתפקידו הופסקו דיוני הוועדה ודו"ח סופי של ועדה זו מעולם לא פורסם.²⁰

בשנת 2006 גיבשה מחלקת המחקר של משרד הפנים, בראשות ד"ר בן-אליא, כלי אופרטיבי למדידת הביצוע של הרשויות המקומיות (בן-אליא, 2006ג'),²¹ שאינו במישור הכספי בלבד, במטרה לשפר את מערך השירותים והתייעלותם. העבודה התמקדה בעיקר במדדים אשר יוכלו להעריך את התנהלותן של הרשויות המקומיות, בפרט בעיני השלטון המרכזי. המדדים נחלקו לארבעה תחומים מרכזיים: ניהול כספי, הנהלה כללית, ניהול השירותים המקומיים וניהול השירותים הממלכתיים. עבודה זו לא התיימרה לעסוק בשאלת הגדרתו של סל שירותים כי אם בגיבוש כלי אופרטיבי למדידת הביצוע של הרשויות המקומיות, מה גם שעבודה זו הייתה בגדר המלצה ולא זכתה למעמד מחייב.

בדו"חות על הביקורות בשלטון המקומי לשנים 2011-2012,²² בחן מבקר המדינה את נושא סל השירותים המוניציפליים ברשויות המקומיות.²³ המבקר קובע כי קביעת סל שירותים מוניציפליים שעל הרשות המקומית להעניק לתושביה, יש בה כדי להגדיר את השירותים הנדרשים ואת רמתם. המבקר מציין כי בכדי להבטיח את מתן השירותים בכל אחד מהתחומים שנכללו בסל ברמה הנדרשת יש להשתמש במנגנון הערכת תוצאות, המבוסס לרוב על מדדי ביצוע. המבקר קובע כי בדין הקיים לא נקבע סל שירותים מפורט שמחויבת הרשות המקומית לספק לתושביה, ואף לא נקבעה רמת השירותים המזערית שהיא מחויבת לספק בכל תחום ותחום. המבקר מציין כי משרד הפנים עוסק בנושא קביעת סל שירותים יותר מארבעה עשורים, אולם טרם קבע סל שירותים, ולו מזערי, מחייב. המבקר קובע כי על משרד הפנים להמשיך לפעול לקידום הכנסת סל שירותים כדי להבטיח הספקת שירותים מוניציפליים לכלל תושבי ישראל ברמה הבסיסית לכל הפחות.

בשנת 2013 פרסם אגף המחקר של משרד הפנים מסמך מדיניות בנושא סל מחייב בשלטון המקומי שנערך על ידי ד"ר איתי בארי ביחד עם חברת עדליא יעוץ כלכלי בע"מ (בארי, 2013). המטרה המוצהרת של המחקר הייתה להגדיר סל שירותים מינימאלי מחייב לרשויות מקומיות בכדי להשביח את מגוון, כמות ואיכות השירותים המוניציפאליים ובכך לשפר את איכות החיים של התושבים

בישראל תוך קידום השוויון וצמצום הפערים החברתיים. המחקר מונה תופעות בלתי רצויות שסל שירותים מחייב עשוי למנוע, בהן היעדר מידע אמין ומבוסס על עמידתן של הרשויות בחובות החוק בכל הנוגע לאספקת שירותים לתושבי הרשויות, היעדר פיקוח אפקטיבי, לאקונה משפטית ואי קיום החוק וחוסר מעורבות אפקטיבית של התושבים. במחקר נאמר כי הגדרת סל שירותים מינימאלי אשר יחייב את הרשויות המקומיות עשויה לחשוף חוליים חברתיים כגון חוסר שוויון, חוסר הזדמנויות, רמת חיים ירודה ושסעים מתרחבים בין בני מעמדות שונים, בין תושבי המרכז לפריפריה ובין בני דתות ועדות שונות, ולסייע בהתמודדות עמם. המחקר סוקר את המצב הקיים בארץ - הן סקירה משפטית והן דוגמאות של יוזמות של רשויות מקומיות בארץ ובעולם בנוגע לשירותים מוניציפליים ומדידת איכותם, ובהסתמך עליה מציע סל שירותים מינימלי המורכב מכ-60 מדדים, אשר בחלקם הינם "מדדי רצף" האומדים רמת מסוימת ובחלקם "מדדים בינאריים" האומדים ביצוע או אי-ביצוע של פעולה מסוימת. לדעת בארי, שני מדדים אלו מרכיבים את סל השירותים המינימלי ברשויות המקומיות.

בדו"חות על הביקורות בשלטון המקומי לשנת 2016, ייחד מבקר המדינה פרק לנושא איכות מתן השירות לתושב ברשויות המקומיות.²⁴ מבקר המדינה מצא לנכון להתייחס לנושא איכות השירות הן ברמה המערכתית והן בנושאים ספציפיים שמצא לנכון לבחון ברשויות מסוימות. מבקר המדינה שב וציין את חשיבות קביעת סל שירותים בישראל שיבטיח אספקת שירותים מוניציפליים לכלל תושבי ישראל ברמה הבסיסית לכל הפחות וציין כי משרד הפנים מתמחה בקידום קביעתו של סל שירותים כאמור. המבקר מציין כי מעבר לפרסום בחודש יוני 2013 של מחקר המדיניות בנושא "סל שירותים מחייב ברשות מקומית", אליו התייחסנו לעיל, לא חלה התקדמות כלשהי בנושא. המבקר הורה למשרד הפנים להגדיר כיעד מרכזי את קביעתו של סל שירותים מזערי מחייב לרשויות המקומיות וקבע כי עליו להמשיך בקידומו והכנתו של סל שירותים כדי להבטיח אספקת שירותים מוניציפליים לתושבים.

מהסקירה הנ"ל עולה כי משרד הפנים, שהוא הגוף הממשלתי המופקד על האסדרה של השלטון המקומי בישראל, בוחן כבר כמה עשורים את האפשרות להגדיר סל שירותים נורמטיבי ולקבוע מדדי ביצוע ברשויות מקומיות, אולם עד כה הוא נמנע מכך. קריאתו של מבקר המדינה למשרד הפנים לעשות כן בדו"ח שפרסם בשנת 2012 טרם נענתה, וגם בחלוף כ-5 שנים מאז קריאתו זו טרם הוגדר סל שירותים נורמטיבי בישראל, ועל כך התריע מבקר המדינה גם בדו"ח ביקורת שפרסם אך לאחרונה. את היעדר הגדרת סל השירותים, כל שכן סל שירותים נורמטיבי, נהוג להסביר על רקע חששו של השלטון המרכזי כי יהיה חשוף לדרישות מצד השלטון המקומי והאזרחים לתקצב סל שירותים כזה (להבי ורומנו, 2016), כמו גם מהצורך ליצור שוויון יחסי בין רשויות שיחייבו הכרעות קשות (בן-אליא, 2006ב'), ולתביעות ולעתירות לבג"צ לקיים את האמור בחוק שכזה (בארי ויובל, 2011; בארי, 2014). העמדה הנ"ל מקבלת חיזוק משמעותי מתשובת משרד הפנים למבקר המדינה שנוכרת בדו"חות על הביקורות בשלטון המקומי לשנת 2016. מהודעת משרד הפנים עולה כי שרי הפנים מודעים לחשיבות נושא הגדרת סל שירותים אך בד בבד הבינו את הקושי בקידומו המעשי אשר יצריך, בין היתר, מקורות תקציב נוספים, ללמדך כי השיקול התקציבי מהווה שיקול מרכזי בעניין זה.

סקירה וניתוח החקיקה בישראל בנוגע לחובות הרשויות לתת שירותים לתושביה

ההיבט שבו נתמקד בחלק זה הוא בחקיקה הקיימת בישראל הנוגעת לשירותים שעל הרשויות המקומיות לספק. נבקש לבחון האם ניתן לומר כי החקיקה הקיימת מגדירה סל שירותים ברור, כל שכן אמות מידה לאיכות השירותים. את הסוגיה הנ"ל נבחן בשני שלבים: בשלב הראשון נסקור את החקיקה בישראל בנוגע לחובותיהן של הרשויות לספק שירותים ונציג את הכשלים שאותרו בחקיקה הקיימת. בשלב השני תינתן סקירה אודות החקיקה הקיימת בתחום המים והביוב וזאת בשל השונות והייחודיות בתחום זה. נציין כי ההיבט המשפטי שבסל שירותים נוגע ליחסים שבין השלטון המרכזי והמקומי, שכן מי שאמון על מלאכת החקיקה בתחום הוא השלטון המרכזי.

החקיקה בישראל – סקירה, ניתוח וכשלי משילות

בחלק זה של העבודה נציג סקירה וניתוח של החקיקה הקיימת בישראל בנוגע לחובות הרשויות לספק שירותים. נקדים את המאחר ונציין כבר עתה כי לאור הסקירה הנ"ל, ניתן להצביע על שני כשלים מרכזיים בחקיקה הקיימת בישראל: הראשון, צורני במהותו – חובות הרשויות פזורות למעשה על פני דברי חקיקה רבים, דבר המקשה על בחינת השאלה אלו שירותים הרשות מחויבת לספק לתושביה. השני: חובות הרשויות מנוסחות באופן כוללני למדי ללא הפירוט, ולו הקטן ביותר, בנוגע לרמת השירותים המינימאלית שהרשות המקומית מחויבת לספק בכל תחום.

בישראל אין קודקס רשמי המשיב, באופן מוסמך וכולל, תשובה בהירה לשאלה אילו שירותים על הרשות המקומית לספק לתושביה. חובותיה וסמכויותיה של הרשות המקומית כלולים במסכת ענפה של חוקים, תקנות, הנחיות ונהלים אשר אינם מאפשרים, זולת אולי למשפטן מומחה, מענה ישיר וברור לסוגיה זו (בן-אליא, 2006א': 12). משנות ה-30 ועד היום התפתחה, בכל רוחב תחומי העיסוק של הרשות המקומית, מערכת מסועפת של חוקים ותקנות הקובעים ומסדירים את פיתוחם וקיומם של שירותים. דברי החקיקה המרכזיים הנוגעים בחובות הרשויות הן פקודת העיריות (נוסח חדש) ופקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש) על מכלול הצווים, התקנות, ההנחיות והנהלים שהותקנו מכוחן.²⁵ לצד אלה קיימים דברי חקיקה נוספים הנוגעים בתחומים ספציפיים המטילים חובות על הרשויות חובות בתחום נשוא דבר החקיקה הספציפי כגון בריאות הציבור, כבאות, תכנון ובניה. בטבלה המצ"ב כלוח 1 מוצגים דברי החקיקה המטילים חובות על הרשות בצירוף תמצית השירותים שנקבעו בכל דבר חקיקה.²⁶

לוח 1: טבלת חקיקה ושירותים בישראל

תחום הרווחה	
תמצית השירות	החקיקה
אספקת שירותי רווחה באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים, סעד וטיפול סוציאלי לנוזקים	סעיף 2 א לחוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958
	סעיף 6 א לחוק שירותי הסעד הנ"ל
	הוראות תקנון עבודה סוציאלית
	חוק הנוער (טיפול והשגחה), תשי"ד-1960
	סעיפים 1 ו-13 לחוק שירותי הסעד התשי"ח-1958
	תקנות שירותי הסעד (מבחני נזקקות), התשי"ל-1970
	תקנות שירותי הסעד (טיפול בנוזקים), תשמ"ו-1986
	תקנות שירותי הסעד (הסכם להחזקת נזק-מפגר במעוף), תשס"א-2001

תחום המים והביוב	
תמצית השירות	החקיקה
הספקה של ביוב ומים כולל תכנון תחזוקה של מערכות מים וביוב, פיקוח על תשתיות מים וביוב למניעת זיהומים	חוק תאגידי מים וביוב, תשס"א-2001
	אמות מידה לשירות לפי סעיף 99 לחוק תאגידי מים וביוב, תשס"א-2001
	כללי תאגידי מים וביוב (אמות מידה והוראות בעניין הרמה, הטיב והאיכות של השירותים שעל חברה לתת לצרכניה), תשע"א-2011
	כללי תאגידי מים וביוב (ניתוק אספקת מים), תשע"ה-2015
	תקנות המים (מניעת זיהום מים) (מערכת להולכת שפכים), התשע"ב-2011
פיקוח ואסדרה של מפעלי מים והספקת מים	חוק הרשויות המקומיות (ביוב), תשכ"ב-1962
	סעיפים 237-238 לפקודת העיריות, תשכ"ד-1964

תחום החינוך	
החקיקה	תמצית השירות
חוק לימוד חובה - 1949	קיום מוסדות חינוך רשמיים למתן חינוך חובה
חוק החינוך הממלכתי, תשי"ג-1953	חינם לילדים ולנערים בתחום שיפוט הרשום, לרבות רישום הקצאת ציוד, ניהול כרטיסיית ילדים ונערים בגיל לימוד חובה, ביטוח
חוק פיקוח על בתי-ספר, התשכ"ט-1969	הספקת שירותים נילווים במוסדות החינוך
תקנות לימוד-חובה וחינוך ממלכתי (רישום), התשי"ט-1959	הרשומים בתקנות כגון שירותי היגיינה, עזרה ראשונה, פיקוח סניטרי וכו'
תקנות לימוד חובה (שירותים מקובלים), תשי"א-1950	ניהול תשלומים שהתקבלו בעד מוסדות החינוך
תקנות לימוד חובה (ייעוד כספי תשלומים), תשס"ה-2004	השתתפות בהוצאות ילד חולה
חוק חינוך חינם לילדים חולים, תשס"א-2011	קיום מפעל הזנה במוסדות חינוך עבור תלמידי גן חובה וביה"ס יסודיים לרבות פיקוח
חוק ארוחה יומית לתלמיד, תשס"ה-2005	מתן שירותי חינוך מיוחד לילד בעל צרכים מיוחדים
חוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה במוסדות חינוך, התשע"ד-2014	
חוק חינוך מיוחד, תשמ"ח-1988	
חוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות, תשנ"ד-1994	הסעה של ילדים ופעוטות עם מוגבלות למוסדות חינוך
תקנות הסעה בטיחותית לילדים נכים (כללים ומבחנים לזכאות להסעה וללווי), התשנ"ה-1995	

תחום בריאות ובטיחות הציבור ואיכות הסביבה	
החקיקה	תמצית השירות
סעיף 239 לפקודת העיריות, תשכ"ד-1964 (להלן: "פקודת העיריות")	פיקוח אסדרה והקמה של שווקים ציבוריים ומקומות למכירה פומבית של מוצרים ומצרכי מזון
סעיף 240 לפקודת העיריות	פיקוח ואסדרה של בתי מטבחים לצורך שחיטת בהמות לצרכי אדם
סעיף 241 לפקודת העיריות	אסדרה ופיקוח על מלאכות מסוכנות
סעיף 242 לפקודת העיריות	אסדרה ופיקוח על תברואה, בריאות הציבור ונוחותו
סעיפים 233-234 לפקודת העיריות	אסדרה ופיקוח על תיאטרונים ומלונות
סעיף 247 לפקודת העיריות	פיקוח ואסדרה של החזקת בעלי חיים באופן שלא יהווה מטרד לציבור או מפגע בריאותי
חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968	רישוי הסדרה ופיקוח בנושא תברואה לבתי אוכל, עסקים, קייטנות, וכו'.
פקודת בריאות הציבור (מזון) [נוסח חדש], התשמ"ג-1983	
תקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים לבתי אוכל), תשמ"ג-1983	
תקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים לעסקים לא רפואיים לטיפול בגוף אדם), תשנ"ג-1992	
תקנות מחלות בעלי-חיים (בתי-שחיטה לעופות), התש"ך-1960	
תקנות בריאות הציבור (מזון) (בדיקת דגים), התשמ"א-1981	
חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), התשע"ו-2015	
תקנות רישוי עסקים (תנאים תברואיים לעסקים לייצור מזון), התשל"ב-1972	
תקנות רישוי עסקים (תנאים תברואיים בתחנות דלק), התש"ל-1969	
תקנות הקייטנות (רישוי ופיקוח), התשנ"ד-1994	
תקנות מחלות בעלי-חיים (בדיקה וטרינרית של בשר חזיר בר), התשל"ז-1977	
סעיף 7 (א)-(ג) לחוק שמירת הניקיון, תשמ"ד-1984	
סעיף 54 לפקודת בריאות העם 1940	
סעיף 12 לחוק למניעת אסבסט ואבק מזיק תשע"א-2011	
סעיף 21 ב' – (א) – (ב) לחוק שמירת ניקיון	
חוק איסוף ופינוי פסולת למחזור, תשנ"ג-1993	סילוק פסולת וגרוטאות רכב
סעיף 7 ג' לחוק אוויר נקי, התשס"ח-2008 (להלן: "חוק אוויר נקי")	סילוק מפגעים בתחום הרשות
סעיפים 9-12 לחוק אוויר נקי	פעולות חינוך והסברה בנושא שמירת ניקיון
סעיף 23 לחוק הסדרת הטיפול באריזות תשע"א-2011	הקמה של מרכזי מחזור פסולת (במידה והורה השר)
סעיף 7 לחוק מניעת עישון במקומות ציבוריים וחשיפה לעישון תשמ"ג-1983	מדידה והערכה של איכות אוויר (במידה והתקבלה הוראה מהשר)
חוק הגז (בטיחות ורישוי), התשמ"ט-1989	מניעה וצמצום של זיהום אוויר
סעיפים 27(2) ו-3 לפקודת בריאות העם 1940	הפרדה, איסוף פינוי והטמנה של פסולת אריזות
חוק להסדרת הפיקוח על כלבים, התשס"ג-2002	מניעת עישון במקומות ציבוריים
חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), התשנ"ד-1994	בטיחות ורישוי בתחום הגז
תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (החזקה שלא לצרכים חקלאיים), התשס"ט-2009	קיום בתי עלמין במצב תקין
חוק איסור גידול חזיר, התשכ"ב-1962	גידול בעלי חיים אחזקתם והגנתם
חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים), תשס"ח-2008	
	אכיפת חיקוקי סביבה המנויים בחוק

כבישים רחובות מבנים ומתחמים ציבוריים	
תמצית השירות	החקיקה
תחזוקה של רחובות והסרת מפגעים כולל ניקוז ומניעת שטפונות	סעיף 235 לפקודת העיריות, תשכ"ד-1964
שילוט ושמות רחובות	סעיף 235 לפקודת העיריות תקנות העיריות (מתן מספרים ושמות לרחובות וסימון בתים במספרים), תשל"א-1971
פיקוח על הקמה הריסה תיקון וכו' של מבנים, חצרות שטחים פתוחים	סעיף 236 לפקודת העיריות
פיקוח על הצגת מודעות ושילוט ברשות	סעיף 246 לפקודת העיריות
הנגשת המקומות ושירותים ציבוריים	חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1988 חוק הרשויות המקומיות (סידורים לנכה), תשמ"ח-1988 תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות הסדרת נגישות לשירותי תחבורה ציבורית) תשס"ג – 2003
מכשירי החייאה במקומות ציבוריים	חוק הצבת מכשירי החייאה במקומות ציבוריים, תשס"ח-2008
מתקני שתיה בבניינים ציבוריים	חוק בניינים ציבוריים (מיתקני שתיה למים צוננים), התשמ"ז-1986
החזקה וניהול ספרייה ציבורית בהתאם לצו שר החינוך והתרבות	חוק הספריות הציבוריות תשל"ה-1975
פיקוח והסדרה של חופי רחצה	סעיפים 1 ו-4 לחוק הסדרת מקומות רחצה, תשכ"ד-1964 חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004 צו הסדרת מקומות רחצה (מקומות רחצה אסורים ומוכרזים בים התיכון, בים כנרת, בנהר הירדן, בים המלח ובים סוף), תשס"ד-2004 צו הסדרת מקומות רחצה (סדרים ואיסורים במקומות רחצה מוכרזים), תשע"ו-2016
פיקוח על בריכות שחייה ציבוריות	תקנות הסדרת מקומות רחצה (בטיחות בבריכות שחיה), תשס"ד-2004 תקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים לבריכות שחיה), תשנ"ד-1994
פיקוח הסדרה של ניהול גנים ופארקים לאומיים	חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998

בטחון הציבור אכיפת הסדר הציבורי והכנת הרשות לשעת חרום	
תמצית השירות	החקיקה
הכנת הרשות לשעת חרום	סעיף 248 א' לפקודת העיריות תקנות ההתגוננות האזרחית (השתתפות רשויות מקומיות), תשט"ז-1955
שמירה ברשות (בהם חל צו שמירה)	חוק הרשויות המקומיות (הסדרת השמירה), תשכ"א-1961 תקנות העיריות (שמירה, אבטחה וסדר ציבורי ברשות מקומית), תשע"ב-2011
כיבוי אש ומניעת דלקות	סעיף 248 לפקודת העיריות חוק איגודי ערים, תשט"ו-1955
הקמה וניהול של מערך אכיפה עירוני בנוגע לעבירות שבתחום אחריותה	תקנות שירותי הכבאות (אספקת מים וברזי כיבוי), תשל"א-1971 חוק ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), תשע"א-2011 חוק ייעול הפיקוח והאכיפה העירוניים ברשויות המקומיות (תעבורה), תשע"ו-2016 תקנות התעבורה (הפעלת מצלמות בידי רשות מקומית לשם תיעוד שימוש שלא כדין בנתיב תחבורה ציבורית), תשע"ז-2016

שירותים שונים לתושב	
תמצית השירות	החקיקה
רישוי עסקים	חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 תקנות רישוי עסקים תקנות רישוי עסקים (טופס הרישוי), תשל"ה-1974 תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), תשס"א-2000
תכנון ובנייה	חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), תש"ל-1970
הקמה וניהול של אתר אינטרנט נגיש לציבור הכולל מידע שהרשות מחויבת לפרסם	סעיף 248 ב' לפקודת העיריות
קידום מעמד האישה	חוק הרשויות המקומיות (יועצת לקידום מעמד האישה), תש"ס-2000
קידום עניינים של האזרחים הוותיקים	חוק האזרחים הוותיקים, תש"ן-1989
מתן אפשרות לקיים פעילות ספורט במתקני ספורט, מבני ספורט ומבני ציבור ברשות	סעיף 13 חוק הספורט, תשמ"ח-1988

מעיון בחיקוקים הנדונים עולה כי לא נקבע במסגרתם סל שירותים מפורט שמחויבת הרשות המקומית לספק לתושביה. חובות הרשויות מנוסחות ככלל באופן כוללני למדי ללא הפירוט, ולו המזערי ביותר, בדבר רמת השירותים המינימלית שהרשות המקומית מחויבת לספק בכל תחום ותחום. בחיקוקים הנ"ל לא נקבעה חובה לבדוק את רמת השירותים, בין אם בדרך של מדידת ביצועים בתחומי הפעילות השונים של הרשויות המקומיות, ובין אם בכל דרך אחרת, כל שכן שלא נקבעו זכויות צרכניות למקרה של אי קיום החובות הנ"ל. שתי הדוגמאות הבאות ימחישו זאת.

הדוגמה הראשונה היא החובה הקבועה בסעיף 235 לפקודת העיריות לתחזק את הרחובות בתחום שיפוטה. סעיף 235 לפקודת העיריות [נוסח חדש] קובע בזו הלשון:

"בענין רחובות תעשה העיריה פעולות אלה:

- (1) תפקח על השיוור, הרום, הרוחב והבניה של כל רחוב;
- (2) תדאג לתיקונו, ניקויו, הזלפתו, תאורתו וניקוזו של רחוב שאינו רכוש הפרט;
- (3) תמנע ותסיר מכשולים והסגת גבול ברחוב;
- (4) תקרא שמות לכל הדרכים, הרחובות, הסמטאות והככרים, או תשנה שמותיהם כשיש צורך בכך, בכפוף לאמור בסעיף 235א, ותדאג לקביעתם במקומות בולטים ולסימון הבנינים במקומות אלה במספרים;
- (5) תנקוט אמצעי זהירות נאותים נגד תאונות בשעת בנייתם או תיקונם של רחובות, ביבים או תעלות."

סעיף 235 לפקודת העיריות (ההדגשות אינן במקור) מטיל אם כן על הרשויות, בין היתר, את החובה לתחזק את הרחובות שבתחום שיפוטה של הרשות המקומית. כפי שעולה מלשון הסעיף, מעבר לאופן הכוללני שבה מוצגת חובה זו, אין בסעיף 235 (כמו גם בכל מקור חוקי אחר הנוגע לחובה זו) פירוט של מה כוללת בפועל חובה זו, אילו צעדים מעשיים וממשיים על הרשות לנקוט בכדי לצאת ידי חובתה הנדונה, לא נקבעו סטנדרטים מקצועיים בנוגע לתחזוקת הכבישים, באופן שגם ינחה את הרשויות בקיום חובתן הנדונה וגם יאפשר לרגולטור או האזרח לבחון באם חובה זו אכן קוימה. סעיף 235 אינו מתייחס כלל להיבט השירותי של חובה זו, כגון אמות מידה בנוגע לטיפול במפגעים וזמני מענה לפניות התושבים בנוגע למפגעים הנוגעים לתחזוקת הכבישים.

הדוגמה השנייה היא חובת הרשויות המקומיות לספק שירותי רווחה לתושביהן, כשהחוק המרכזי בתחום הוא חוק שירותי הסעד תשי"ח-1958. חוק זה מחייב את הרשויות המקומיות לקיים לשכת סעד לטיפול סוציאלי בנזקקים, אולם אין בחוק הנ"ל כל הוראה חיובית אחרת לגבי תפקידי הרשויות המקומיות בחזית הרווחה. אין בחוק כל פירוט של סל השירותים שהרשות המקומית חייבת או רשאית להגיש לתושביה, המחוקק לא פירט ולא קבע אמות מידה לגבי היקף ומהות הסעד לו זכאי תושב שנוזקקו הוכרה על ידי הלשכה ואין גם בחוק כל אזכור של זכויות התושבים לקבלת שירותי הרווחה השונים (דורון, 1994; ינאי, 2006). בהסתמך על הסמכות שהקנה החוק הנ"ל, הותקנו במשך השנים תקנות שהגדירו והסדירו את אופן הגשת שירותי הרווחה בהתאם לסמכויות שנתן להם החוק.²⁷ תקנות אלה, שנקבעו במהלך השנים, עוסקות בעניינים מנהליים, אולם אינן נוגעות למהותן

ולחייכין של זכויות אנשים לסעד. בתחום הרווחה קיימות גם "הוראות והודעות" שמוציא מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים במסגרת תקנון העבודה הסוציאלית (תע"ס) המופץ למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות.²⁸

הוראות והודעות אלה ממלאות את החסר בחוק במידה חלקית בלבד. מדובר בהנחיות שמפיץ משרד העבודה והרווחה בקרב מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים. הן עוסקות באופן הפעלת מערכת שירותי הרווחה האישיים, הן אמורות לפרט את השירותים, שבהתקיים משאבים מתאימים, הרשות המקומית רשאית לספק לנזקקים זכאים, והן מגדירות את אופן אספקתם של שירותים אלה (גל, 1996). עם זאת, בהוראות יש מספר מגבלות משמעותיות (ינאי, 2006). הראשונה, אין מדובר כלל בדבר חקיקה ומדובר למעשה בהנחיות מנהליות שמעמדן הוא כשל חוזר מנכ"ל (שאל מעמדן ומשקלן עוד נתייחס להלן). השנייה, הנחיות מנהליות אלה מופצות לעובדי מערכת שירותי הרווחה בלבד ולא מובאות לידיעת הציבור הרחב. השלישית, גם אם הנזקקים היו מודעים לתוכן של ההנחיות המנהליות הנ"ל, אלה אינן מקנות זכויות משפטיות ברורות לנזקקים שאותן הן יכולות לדרוש ולאכוף, והן כוללות ממילא סעיף מגבלת תקציב שמרוקן אותן מתוכן.

הסקירה המובאת בפרק הבא אודות המצב הקיים בתחום הביוב והמים ממחישה יותר מכל את האופן החסר שבו מנוסחות חובות הרשויות בנוגע לאספקת שירותים ביתר התחומים.

מזה עשור תלויה ועומדת הצעת חוק העיריות התשס"ז-2007 שעברה בקריאה ראשונה אולם הליך חקיקתה טרם הושלם. בהצעת החוק ישנה הימנעות מאזכור מפורש של המונח שירותים, איכותם או פירוטם, וחובות הרשויות מנוסחות באופן כוללני למדי שאינו שונה באופן מהותי מהאופן בו מנוסחים הדברים בחקיקה הקיימת. גם בהצעת חוק זו אין התייחסות כלל להיקף השירותים או רמתם ולא נקבעו בה דרישות סף מזעריות בתחום השירות לתושב ורמת השירות,²⁹ כך שגם בהצעת החוק נמנע השלטון המרכזי מלהגדיר סל שירותים (בארי, 2009).

כאמור, מקור חשוב נוסף הקובע את חובות הרשויות הוא חוזרי מנכ"ל שמפרסמים מעת לעת משרדי הממשלה, בפרט משרד הפנים.³⁰ באופן פורמלי, חוזרי מנכ"ל אינם דברי חקיקה ומעמדם הוא כשל הנחיות פנימיות, אולם עם השנים זכו אלה למעמד מחייב והן הוכרו כמערכת נורמות המחייבת את הרשויות כשרק בנסיבות מיוחדות ניתן לסטות מהן.³¹ על תרומתם של חוזרי מנכ"ל בתחום הרווחה כבר ראינו לעיל. על תרומתם וחשיבותם של חוזרי המנכ"ל בכל הנוגע לשירותים שהרשויות מחויבות לספק ניתן ללמוד גם מתחום שירותי ההסעה לתלמידי הרשות. חוק לימוד חובה התש"ט-1949 קובע זכות לחינוך חובה אולם אינו מגדיר את היקף השירותים שלהם יזכה כל תלמיד במסגרת זכותו לחינוך חנם. תקנות לימוד חובה (שירותים מקובלים), התשי"א-1950 מפרטים רשימה של שירותים שעל הרשות לספק חנם לתלמידים, אולם שירותי ההסעה אינם נכללים בהם. בחוזר מנכ"ל שפרסם משרד החינוך נקבעו כללים והנחיות להסעות תלמידים על ידי הרשויות המקומיות למוסדות החינוך ומהם, הוטלו חובות על הרשויות בתחום זה והוא כולל גם התייחסות לשאלת השתתפות משרד החינוך במימון ההסעות.³² בחוזר המנכ"ל הנ"ל קיימת גם התייחסות לשאלת זכותה של הרשות המקומית לגבות תשלום עבור שירותי הסעות.³³ ברור לכן כי חוזר המנכ"ל הנדון הוסיף למעשה לרשויות חובה שלא היתה קיימת בחוק, דבר המעיד על תרומתם של חוזרי מנכ"ל לקביעת חובותיהן של הרשויות כלפי תושביהן.

יוצא אפוא כי, נכון להיום, חובות הרשויות המקומיות בישראל מנוסחות ככלל באופן כוללני למדי ללא הפירוט, ולו הקטן ביותר, בדבר רמת השירותים המינימלית שהרשות המקומית מחויבת לספק בכל תחום ותחום. העובדה כי אלה אינם מרוכזים בקודקס רשמי אחד ופזורות על פני דברי חקיקה רבים ואף חוזרים והנחיות מנהלתיות, מקשה עוד יותר על בחינת השאלת אילו שירותים הרשות מחויבת לתת ומהן אמות המידה המחייבות לכך.

תחום המים והביוב

במסגרת סקירת המצב הקיים בכל הנוגע לקיומו של סל שירותים בישראל יש הכרח לייחד פרק נפרד הסוקר את המצב הקיים בתחום המים והביוב וזאת בשל הייחודיות הקיימת בתחום זה בענייננו.

חוק תאגידי מים וביוב, תשס"א-2001 חולל שינוי מהותי בתחום שירותי המים והביוב העירוניים. מטרות החוק הנ"ל, כקבוע בסעיף הראשון של חוק זה, הן, בין היתר, להבטיח רמת שירות, איכות ואמינות נאותים במחירים סבירים ובלא הפליה בתחום שירותי המים והביוב, וכן להבטיח ייעוד של ההכנסות מממן שירותי אספקת מים וביוב לצורך השקעות במערכות המים והביוב, הפעלתן ומתן השירותים. החוק חולל שני שינויים מהותיים בתחום המים: הראשון הוא שינוי ארגוני-תפעולי ומשמעותו הפרדה מוחלטת של משק המים והביוב מיתר השירותים העירוניים והעברת הספקת שירותים אלה לתאגידים ייעודיים. השני, הפיכת השירותים לשירותים בפקוח בכדי להבטיח רמת שירות, איכות ואמינות לצרכן (בן-אליא, 2006א': פתאל, 2014).

בחוק הנ"ל הוקם, בין היתר, גוף רגולטיבי - "הרשות לשירותים ציבוריים מים וביוב", האמון על קביעת אמות המידה לשירותים האמורים להינתן על ידי התאגידים, לפקח על מילוי חובותיהם על פי סטנדרטים אלה ולהבטיח את זכויות הצרכנים. הרשות פרסמה בשנת 2005 אמות מידה לפי סעיף 99 לחוק תאגידי המים והביוב שכותרתו "סל שירותים"³⁴. אמות המידה מחולקות לשני חלקים. החלק הראשון מביא בפירוט רב סטנדרטים מקצועיים בנוגע לתחזוקה והספקה של משק המים והביוב. החלק השני נוגע להבטחת זכויותיו של הצרכן. במסגרת זו חויבו התאגידים לפרסם אמנת שירות, הכפופה לאישור הרשות, בכל העניינים הצרכניים הנוגעים להספקת מים וביוב לצרכן, כגון פרסום מידע, זמני תגובה לפניות הציבור בעניינים שונים, לרבות קביעת קריטריונים לפיצויים עקב אי עמידה בסטנדרטים אלה. מבחינת אופי השירות, הרפורמה מעניקה הכרה לכך ששירותי המים והביוב המקומיים הם בגדר "שירות חיוני מפוקח". משמעותה הציבורית של הגדרה זו היא שבפעם הראשונה בישראל שירות ציבורי מקומי מקבל לגיטימציה חוקית לכך שהוא טעון הגדרה מחייבת בדבר רמתו, איכותו, אמינותו ועלותו הסבירה, זאת תוך הבטחת הגנה לצרכני השירות (בן-אליא, 2009) האחריות להבטיח את עמידת הספקים בדרישות שירות אלה, מופקדת עתה בידי רגולציה ייעודית, המוקמת אף היא מכוח חוק התאגידים.

ניתן לומר אם כן כי חוק תאגידי המים והביוב וכלל האמצעים שנקבעו במסגרתו, קובע סל שירותים מקיף ומחייב בנוגע להספקת שירותים בתחום המים והביוב. בהסתמך על חוק זה נקבעו סטנדרטים מחייבים בנוגע לאמות המידה לשירות, זכויות צרכניות, מנגנוני הגנה ופיצוי לצרכן.

מודלים קיימים מצד רשויות לקביעת סל שירותים

ראינו, אם כן, כי השלטון המרכזי נמנע מלהגדיר סל שירותים ברור ומחייב. משכך, הרשויות המקומיות, לפחות חלקן, לא ישבו בחוסר מעש. בשנים האחרונות החלו חלק מהרשויות להגדיר לעצמן סל שירותים אשר הן רואות כבסיסי ומחייב והחלו גם בהטמעת מדדי ביצוע במטרה לשפר את ניהולן ואת השירות לתושב.³⁵ רשויות אלה החלו להוביל תהליכי מדידה יזומים כחלק מכלים ניהוליים פנימיים בהם הן משתמשות לצורך שיפור רמת השירות המקומית ויעולה.

ניתן להצביע על שני מודלים עיקריים בתחום סל השירותים ומדדי הביצוע שפיתחו הרשויות. האחד מתמקד בניהול הרשות ומטרתו להביא להעלאת איכות הניהול. השני מתמקד ברמת השירות לתושב ומטרתו להביא לשיפור שירות זה. ישנן רשויות שאימצו מודל משולב הכולל את שני המודלים הנ"ל.³⁶ במסגרת המודלים הללו ניתן להצביע על כלי ניהול ובקרה שונים כגון (בארי, 2013):

- **סקרי שביעות רצון:** מופנים למדגם תושבים ברשות המקומית ומשמשים בעיקר לתפיסת אופן מתן השירותים לתושבים באופן סובייקטיבי על ידי התושבים עצמם.
- **פיתוח מדדי ביצוע:** פיתוח מדדי ביצוע על פי מחלקות העירייה המודדים כל מחלקה בהתאם לביצועים שלה ולעמידה שלה ביעדים שנקבעו בתחילת השנה.
- **אמנת שירות:** גיבוש אמנות שירות כחלק מתפיסת שירות שהולכת ומתפתחת בשלטון המקומי לפיה מתחייבת הרשות המקומית כלפי תושביה לעמוד בתקנים שהיא מציבה לשירותים המוניציפאליים שהיא מספקת. ישנן רשויות מקומיות שמשקפות את התקנים והיעדים וישנן רשויות מקומיות שעדיין מנהלות את אמנות השירות ככלי פנימי. בדו"ח ביקורת לשנת 2016,³⁷ מציין מבקר המדינה כי אמנה לאיכות השירות מגדירה באופן פומבי את מחויבותו הכוללת של הארגון לשמירה על איכות גבוהה של שירותים בהתאם לצורכי הלקוחות, והיא מציינת את זמני התקן ואת רמת השירות במונחים מפורשים ומדידים ובכך מתאפשר לציבור לדעת את איכות השירותים לה הוא זכאי לצפות. המבקר מציין כי על הרשויות לקבוע אמנת שירות ולפרסמן בציבור בכדי להבטיח אספקת שירותים מוניציפאליים לתושבים.

להלן דוגמאות הממחישות את האופן בו מיושמים המודלים וכלי הניהול הנ"ל ברשויות שמצאו לנכון לאמץ אותם.

עיריית ירושלים:

עיריית ירושלים פועלת בהתאם לתוכנית שנתית הקובעת חזון ומטרות, שמהם נגזרים מדדים המאפשרים לבחון את מידת השגתן של המטרות הללו בתום תקופת תכנית העבודה. העירייה רואה את סך המדדים (מדדי הצלחה של תכניות העבודה, מדדי תפוקה ומדדי תוצאה) כמשקף, בין היתר, את סל השירותים.³⁸ העירייה פועלת על פי מודל ניהולי המכוון לתוצאות להבדיל מעיסוק בתפוקות.³⁹ בכל תכנית מוגדרים מספר פרמטרים כגון: המטרה, תיאור התכנית, מדדי הצלחה והתקציב המיועד להשגת המטרה. מדדי ההצלחה מציגים באופן כמותי איזו תוצאה תיחשב הצלחה. כמו כן, לצדו של כל מדד הצלחה מצוין הקשר ספציפי.⁴⁰ בעיריית ירושלים קיימת אמנת שירות המגדירה את יעדי השירות של עיריית ירושלים ומחלקותיה השונות וקובעת נורמות וסטנדרטים הנוגעים לרמת השירות ואיכותו.⁴¹ העירייה עורכת מדי שנה עשרות סקרי שביעות רצון בקרב תושבי העיר ומבקרה שמטרתם לבדוק את שביעות הרצון של לקוחות העיריה מהשירות שהם מקבלים בעמדות קבלת קהל ובערוצי התקשורת השונים. תוצאות הסקרים מהוות כלי ניהולי בידי הנהלת העיריה ומסייעות בתהליך הסקת מסקנות בכל הנוגע למתן שירות איכותי לתושב.⁴²

עיריית חולון:

המודל בעיריית חולון מתמקד ברמת השירות לתושב. עיריית חולון מפרסמת באתר האינטרנט שלה אמנת שירות של כל יחידות העיריה לתושביה ועובדיה. אמנת השירות מגדירה את "סל השירותים" של כל יחידה הכולל את השירותים העיקריים שניתנים על ידי אותה יחידה. לגבי כל שירות, נקבעו רמת השירותים הדרושה ומדדים כמותיים לעמידה בה וכן כלים למעקב ולבקרה - לצורך שיפור וייעול מתמידים.⁴³ העיריה רואה באמנת השירות העירונית ככתב התחייבות ותיאום ציפיות בין נותן השירות שהיא העיריה לבין לקוחותיה שהם צרכני השירות. אמנת השירות נבחנת באופן שוטף במספר רמות:⁴⁴ ברמה היחידתית - בהשוואה למדדי השירות ורמות השירות ובהשוואה לתקופות קודמות; ברמה האגפית/מינהלית - בהשוואה ליחידות אחרות; ברמה העירונית - בראיה כוללת ובחתכי השוואה שונים. לאור הפקת הלקחים מתוך הנתונים הנ"ל מתבצע משוב ומעודכנות רמות השירות בסל השירותים של היחידות השונות. לדעת העיריה, ניתוח נכון של תוצאות אמנת שירות מאפשר שיפור שירות, חסכון במשאבים והתייעלות. מעקב ובקרה מתבצעים באמצעות ניתוח תקופתי של עמידה ברמות השירות ובאמצעות תשאולי תושבים. האגף לתכנון אסטרטגי של העיריה עורך מעת לעת מחקרים וסקרים, המשמשים כבסיס מידע לצורך קביעת מדיניות וקבלת החלטות על ידי הנהלת העירייה ויחידותיה. המחקרים נעשים תוך שימוש במגוון שיטות מחקר איכותניות וכמותיות.

עיריית רעננה:

עיריית רעננה אימצה אמנת שירות הכוללת פירוט של השירותים הניתנים לתושבים המהווים למעשה את סל השירותים של העיריה. אמנת השירות כוללת הצהרה בדבר מחויבות נבחרי ועובדי העיריה לפעול למען התושבים תוך חתירה למצוינות ולשיפור מתמיד, וכן מדדי איכות וביצוע אליהם מחויבת העיריה בכל אחד מתחומי פעילותה (לפי חתך אגפי), לצד פירוט לוחות הזמנים ודרכי ההתקשרות לגורמים המבצעים.⁴⁵ מדדים אלו נקבעו במסגרת התקנים בהם הוסמכה העיריה. הסל נגזר מתקני ISO של מכון התקנים הישראלי שעל פיהם היא פועלת,⁴⁶ ועל כן נתונה פעילותה לביקורת שנתית של מכון התקנים. עוד לפני ביקורת המכון נבדקת העמידה בתקנים גם על ידי בודקים של העיריה שהוכשרו לכך. התקנים מחייבים גם את קבלני העבודה הפרטיים הזוכים במכרזי העיריה. תכניות העבודה של עיריית רעננה מקושרות לתקציב וכוללות מטרות, משימות ויעדים. הדבר מאפשר מעקב אחר התכנון לעומת הביצוע ואחר מידת העמידה ביעדים. קיימת העברת מידע בין כלל יחידות העירייה בנוגע לאספקת השירותים, ונעשה שימוש נרחב במידע המגיע למוקד העירוני ולממונה על פניות הציבור. בתום כל שנת פעילות מציגים מנהלי היחידות בעירייה לפני פורום העובדים את מידת מימושם של היעדים שהוצבו בתחילת השנה, תוך הפקת לקחים. העירייה עורכת מדי כמה שנים סקרי שביעות רצון בכדי לבחון את שביעות הרצון של התושבים מהשירותים שניתנים להם על ידי העיריה.⁴⁷

עיריית תל אביב - יפו:

עיריית תל-אביב-יפו מקיימת תהליך שנתי לבחינה, הצגה ואישור של תוכנית עבודה מפורטת הכוללת מטרות, מדדים, יעדים ותקציב. התוכנית השנתית נגזרת מהתוכנית האסטרטגית לעיר וממדיניות הפיתוח של הנהלת העיריה. הנהלת העיריה מגדירה מטרות מרכזיות, דגשים אופרטיביים לכל מטרה (גורמי הצלחה), ומקיימת דיוני תכנון עם כל יחידות העיריה - 67 יחידות מתכננות. היחידות נדרשות להציג מדדים ויעדים כמותיים, הנגזרים מגורמי ההצלחה שהוגדרו על ידי ההנהלה. אחת לחצי שנה מתפרסם באתר האינטרנט של העיריה דו"ח מעקב אחר הביצוע וההתקדמות של היעדים שנקבעו.⁴⁸ עיריית ת"א עורכת מידי כמה שנים סקרי שביעות רצון בכדי לבחון את שביעות הרצון של התושבים מהשירותים שניתנים להם על ידי העיריה וכן סקרים ממוקדים הבוחנים נושאים ספציפיים.⁴⁹ באתר העיריה לא אותרה אמנת שירות, ובמענה לפנייה בעניין זה ציינה נציגת העיריה כי "אנחנו מאמינים בעבודה ולא בשלטים ומוודים את השירותים שלנו באמצעות מערכות ממוחשבות וסקרים".⁵⁰

בדו"חות על הביקורות בשלטון המקומי לשנים 2011-2012⁵¹ מציין מבקר המדינה כי לדעתו המודלים השונים הנגזרים מהמערכים שבנו הרשויות שלעיל עשויים לשמש את משרד הפנים בעבודתו בנושא, וגם רשויות מקומיות אחרות ראוי שילמדו מניסיוןן של הרשויות המתוארות לעיל. ראוי לציין כי המודלים הנ"ל שימשו כמקור נוסף לגיבוש מדדי שירות רלבנטיים לשלטון המקומי בארץ. במסמך מדיניות של משרד הפנים בנושא סל מחייב בשלטון המקומי צוין,⁵² בין היתר, כי אמנות השירות משמשות את ראש הרשות ומועצת הרשות בהפקת לקחים לגבי תחומים בהם העמידה בתקנים לוקה בחסר ובמיקוד הטיפול של הרשות המקומית בנקודות החולשה האמיתיות שלה.

קשיים וכשלים הנובעים מהמצב הקיים

כאמור, אין בישראל הגדרה ברורה ומחייבת של סל שירותים שהרשות מחויבת לספק לתושביה, כל שכן אין הגדרה של איכותם. המצב הקיים גורם לשורה של חסרונות וקשיים שיש להם חלק במשבר שאליו נקלעו בעשור האחרון חלק מן הרשויות המקומיות בישראל (בארי, 2009, 2014).

הקושי הראשון הוא בכך שהיעדרו של סל שירותים מחייב מונע מהרשויות לדרוש מהשלטון המרכזי לתקצב את סל השירותים בצורה שוויונית ומלאה ואינו מאפשר דיון ענייני בנוגע למהו סל השירותים הנורמטיבי לו זכאי תושב בישראל (בארי, 2009, 2014). על מנת לוודא שהרשות תספק שירותים נאותים לתושב, יש צורך בקביעת השירותים המוניציפאליים שהרשות מחויבת לספק, בקביעת הרמה הנדרשת ובהתאם לכך, מהי רמת ההכנסות שהיא נדרשת לה (להבי ורומנו, 2016). בהעדר תקציב הולם מתקשות הרשויות לספק שירותים ברמה נאותה לתושבים וקיים פער משמעותי בין איכות השירותים של רשויות מבוססות לעומת רשויות עם בעיות תקציביות, כפי שנסקור בפירוט בפרקים הבאים.⁵³ החל משנות ה-80 גדל חלקן של ההכנסות העצמיות של הרשויות וקטן חלקן של ההעברות הממשלתיות (בלנק, 2004; בן-אליא, 2006ב': 51-33; בן בסט ודהן, 2008; בארי, 2009).

השתתפות המדינה בהוצאות הרשויות המקומיות ירדה באופן ריאלי ואילו המימון העצמי של פעולות הרשויות והשירותים שאותם הן מספקות – עלה (רזין, 1999; בן-אליא, 1999; בלנק, 2004). רשויות שלא הצליחו להגדיל את ההכנסות העצמיות נאלצות להסתפק בהכנסות ממשלתיות שנועדו לאפשר להן לספק את סל השירותים המינימלי שקבעה הממשלה (בן-אליא, 2006ב': שריג, 2014).

במישור הכלכלי מתמודד השלטון המקומי עם פער בין היקף הפעילות המקומית לבין המשאבים המוקצים לה הנובע מצמצום מדינת הרווחה. פער זה מביא לקונפליקט מובנה ומתמשך בין השלטון המרכזי למקומי, שכן לצד הדרישה לספק שירותים איכותיים יותר, השלטון המרכזי מתחמק מהגדרת סל שירותים ותקצובו, תוך היסמכות כפויה וגוברת על מקורות מימון עצמאיים (בארי וקואל, 2010; בארי ויובל, 2011).

הקושי השני הוא בכך שהעדרו של סל שירותים מחייב מקשה על מלאכת הפיקוח והבקרה מצד השלטון המרכזי על ביצועי הרשויות. רוב השירותים הניתנים על ידי הרשות המקומית נעדרים סטנדרטים מקצועיים וציבוריים הקובעים את רמת השירות הנדרשת (בן-אליא, 2006א': 21). רוב הפיקוח מצד השלטון המרכזי על הרשויות ממוקד בביצועים הפיננסיים שלהן ולא באיכות השירותים שניתנים לתושבים (בארי, 2013: 9).

הקושי השלישי הוא בכך שבאין סל שירותים מחייב מתקשה המנהיגות המקומית להבין אל נכון את הציפיות, את הדרישות ואת סדרי העדיפויות של השלטון המרכזי. לפיכך, חוסר הבהירות מקשה על עמידה בהתחייבויותיה של הרשות המקומית על פי חוק, ומותיר מרחב גדול יותר לטעויות ולסטיות לא מבוקרות (בארי, 2013).

הקושי הרביעי הוא בכך שבהיעדרו של סל שירותים מחייב, אין לתושבים כלים אשר יאפשרו להם להפוך ל"צרכנים דרשנים", כאלה שמציבים תביעות ברורות בפני הרשות המקומית. מעמדו של התושב הוא כשל צרכן שירותים של הרשות המקומית (בן-אליא, 2006ב': 146-118; בארי, 2009: 10), אולם לרוב אין לאזרח מעמד סטטוטורי המאפשר לו לדרוש מתן שירות. לכאורה, עובדת היות האזרח משלם מסים מקומיים אמורה להעניק לו זכויות בסיסיות. אולם, על פי הדין הקיים אין קשר ישיר בין תשלום זה לבין קבלת שירות. זאת מאחר ורוב השירותים ממומנים על ידי ארנונה שלגביה נקבע כי היא מוטלת ללא זיקה לשירות שניתן, כך שלכאורה קיימת חובת תשלום גם אם השירות לא מסופק, דבר המותיר את התושבים המשלמים ארנונה ללא זכויות וללא הגנה צרכנית אפשרית (בן-אליא, 2006א': 21-22). כמו כן, קביעת סל השירותים ושקיפות סביב מדידתו תאפשר לתושבים לדרוש מהרשות לספק להם מוצר ציבורי איכותי, ולא - לא יבחרו מחדש בנבחר הציבור שכשלו באספקת מוצר ציבורי איכותי ויעיל (שימוש נכון בכספי המיסים).

העובדה כי אין סל שירותים מוגדר ומפורט, כל שכן כזה הכולל אמות מידה ברורות, מסכל גם את האפשרות של התושבים לאכוף על הרשויות לספק שירות כזה או אחר בהליכים משפטיים, כל שכן שירותים ברמה ובאיכות מסויימת. ניסיון תושבים לאכוף באמצעות הליכים משפטיים על רשויות מקומיות לספק שירותים ברמה זהה, כמו גם טענות בדבר הפליה באיכות השירותים שמספקות הרשויות המקומיות לא צלח בארה"ב וזאת לאור הקשיים להכריע בטענות אלה עליהם עמד בית המשפט בהחלטותיו והרף הגבוה שהציב לקבלת טענות מעין אלה (Ratner, 1984; Merget, 1976). בשונה מהזירה הארצית, ניסיון דומה לא מוכר בישראל בזירה המקומית, אם כי לאור עמדת בתי המשפט כפי שהיא משתקפת מניסיונות דומים בזירה הארצית, יש להניח כי בתי המשפט יאמצו גישה דומה, בפרט לאור היעדר ההגדרה הברורה של חובות הרשויות לספק סל שירותים לתושבים, כל שכן שירותים ברמה או באיכות מסויימת.⁵⁴

לפערים בהיקף ואיכות השירותים בין הרשויות המקומיות, שאחד ההסברים לו הוא כאמור היעדר סל שירותים מחייב, יש השלכות ומשמעויות רחבות היקף, הן ברמת הפרט והן ברמת החברה כולה, בפרט שיש לכך השלכה ישירה על נושאי ליבה כגון חינוך בריאות.⁵⁵ פערים אלה מהווים קרקע פורייה לבעיות חברתיות שונות כגון היעדר שוויון, חוסר הזדמנויות, רמת חיים ירודה, קיטוב בין מעמדות שונים בחברה, בין תושבי המרכז והפריפריה ובין בני דתות ועדות שונות בחברה הישראלית, כל שכן שהפערים הנדונים אינם מסייעים בהתמודדות והקטנה של בעיות אלה. הפערים הגדלים בין ציפיות גבוהות וביצועים ירודים וכן היעדר שוויון באיכות ובכמות השירותים בין תושבי רשויות מקומיות שונות גורמים לציבור אי שביעות רצון וחוסר אמון במנהיגות המקומית (בארי, 2009; ; Carter, 2000; Hamilton, 2003).

מבט השוואתי בינמדינתי

להשלמת התמונה והסקירה בנוגע לסל שירותים בישראל, נציג בחלק זה סקירה תמציתית השוואתית של קיומו של סל שירותים במדינות נבחרות.

בעולם קיימת שונות רבה בנוגע למעמדו של השלטון המקומי, יחסיו עם השלטון המרכזי, עצמאותו ומקורותיו התקציביים, פועל יוצא של פרמטרים כגון שיטת הממשל בכל מדינה (לעיתים אף בתוך המדינה עצמה, כגון במדינות עם שיטת משטר פדרלי), הסדרים ושינויים מבניים ותרבות פוליטית.⁵⁶ חרף זאת, אין שונות רבה בשירותים שהרשויות המקומיות מספקות. במרבית המדינות מספקות הרשויות המקומיות שירותים כגון שירותי חינוך, רווחה, תכנון עירוני, כבישים ותחבורה, פינוי אשפה, מים וביוב, איכות הסביבה, פנאי ותרבות, כפי שניתן לראות בלוח 2.⁵⁷

לוח 2: מבט השוואתי בינמדינתי על השירותים שבאחריות הרשויות המקומיות⁵⁸

ארה"ב	בריטניה	גרמניה	צרפת	ניו זילנד	דנמרק	פולין	קנדה	אוסטרליה	א. אירלנד	אירלנד	
+	+	+	+	-	+	+	+	-	-	-	חינוך
-	+	+	+	-	+	+	-	+	-	-	שירותי רווחה
+	-	+	-	-	+	+	-	-	-	-	שירותי בריאות
+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	Housing – דיור
+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	תכנון עירוני
+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	כבישים ותחבורה
+	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	שיטור
+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	פינוי אשפה
+	-	+	+	+	+	+	+	+	-	-	מים
+	+	+	+	-	-	-	+	+	-	-	כבאות
+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	פנאי ותרבות
+	+	+	+	+	+	+	-	+	+	+	איכות הסביבה
-	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	General Competence – סעיף הסמכות הכללית ⁵⁹

ככלל, ניתן להצביע על שני מקורות המסמיכים את הרשויות המקומיות לספק שירותים לתושבים שבתחום שיפוטן: המקור הראשון הוא חקיקה ספציפית המקנה לרשויות המקומיות סמכות לספק שירותים, בין אם כחובה ובין אם ברשות, בתחום מסוים כגון חינוך ורווחה. המקור השני, הקיים בחלק מהמדינות והידוע כעקרון ה- "General Competence" – הסמכות הכללית, הוא סעיף כללי בחוק המרחיב את סמכותן של הרשויות המקומיות לבצע גם פעולות שהן הכרחיות לדעתן לקידום האינטרס הציבורי של התושבים שבתחום שיפוטן, בכפוף לכך שאין מדובר בפעולות שהן בסמכותו של גוף מוסמך אחר או הדורשת אישור של גוף מסמך, כגון הטלת מיסים וחוקי עזר.⁶⁰

סקירה מפורטת בנוגע לקיומו של סל שירותים מעבר לים אינה חלק ממחקר זה ומן הראוי כי תיערך באופן מדוקדק.⁶¹ לשם ההמחשה נביא סקירה תמציתית של מדינות המשקפות את הגישות השונות הקיימות בנוגע לשלטון מקומי.

בריטניה היא מדינה אוניטרית, דהיינו מתקיים בה מבנה שלטוני דו-רובדי, שלטון מרכזי ושלטון מקומי בלבד (רזין, 2003; בארי, 2009). בבריטניה קיימת חקיקה ענפה, בעיקר חקיקה ראשית, המטילה על הרשויות המקומיות חובה לספק שירותים לתושביהן. בדומה לישראל, חובות אלה לא רוכזו בקודקס אחד ופזורות על פני דברי חקיקה רבים שהתווספו עם השנים. יחד עם זאת, בשנת 2011 פרסם ה- Department for Communities and Local Government (DCLG) הבריטי מסמך המרכז את כלל החובות שנקבעו בחקיקה לרשויות המקומיות וכל זאת נכון ליום ה-30 ביוני 2011.⁶² מסמך זה מרכז את כל החקיקה הרלבנטית בקובץ אחד הכולל את הנתונים הבאים: המועד בו נחקק כל חיקוק, תמצית החובה שנקבעה בכל חיקוק, האם נקבעה אמת מידה לקיומה של החובה והמטרה שבגינה נקבעה כל חובה. במסמך נזכרות 1,294 חובות שונות של הרשויות המקומיות. המסמך נערך לאחר שהתבקשה תגובה של הרשויות המקומיות, גורמים בעלי עניין ואף הציבור עצמו, בנוגע לשאלה אילו חובות של הרשויות המקומיות לדעתם יש להותיר, לשנות או להוסיף, ולאחר שהתקבלו אלפי תגובות בכתב מצד גורמים שונים בעניין זה. ה-DCLG ציין כי ההערות והתגובות שקיבל סייעו לו להבין מהן הדרישות והציפיות העכשוויות מהרשויות הקיימות, מהם התחומים בהם חובות הרשויות הן קריטיות ומהם התחומים והחובות שאינם רלבנטיים עוד. ה-DCLG מציין כי עד שנערך המסמך הני"ל לא היה קיים מאגר אחד שכלל את כלל החובות שהוטלו על הרשויות וכן כי הוא סבור כי המסמך שפרסם סייע להבהיר את חובותיהן של הרשויות המקומיות ויהווה מאגר מידע זמין ויעיל בעניין זה. מעבר לעובדה כי המסמך מהווה משנה סדורה בנוגע לחובות שנקבעו בחקיקה לרשויות המקומיות,⁶³ מסמך זה נערך בשיתוף מלא של כל הנוגעים בדבר, דבר שהוא בעל ערך בפני עצמו.

לצד החובות שנקבעו בחוק, בבריטניה נקבעו מדדי ביצוע מנדטוריים, כחלק מתפיסת המנהל הציבורי החדש (NPM), שמטרתם להבטיח כי הרשויות המקומיות יספקו את השירותים באיכות גבוהה. מערכת ה-Best Value Performance Indicators (אשר הוחלפה בינתיים ב-National Indicators Set) קובעת מדדים מחייבים שמטרתם לשקף את ביצועיהן של הרשויות המקומיות במגוון מוגדר של שירותים בתחומים של בניית קהילות חזקות ובטוחות, ילדים ונוער, בריאות, רווחה, קידום שוויון זכויות, כלכלה מקומית, קיימות סביבתית ועוד, ולזהות תחומים הטעונים שיפור (בן-אליא 2006א'; 2006ג'; בארי, 2013; Kuhlmann, 2010; Brusca and Montesinos, 2016). ביצועי הרשויות מפורסמים ברבים ואלה מהווים בסיס לתוכנית עבודה שנתית שהיא בגדר תוכנית חובה

אשר במסגרתה אמורה הרשות לבצע את השיפורים הנדרשים. במידה והתגלו ממצאים המצביעים על כשל במתן שירות, ניתן לנקוט נגד הרשות בשורה של צעדים בכדי להבטיח הספקה של שירותים באיכות ראויה. קביעת מדדי ביצוע מנדטוריים שמטרתם להבטיח כי הרשויות המקומיות יספקו את השירותים באיכות גבוהה אומצה גם באוסטרליה (בארי, 2013; Pollanen, 2005) וניו-זילנד (בן-אליא, 2006; Callanan, 2011; Wearne, 2014), שהושפעו ממודל השלטון המקומי הבריטי.

גרמניה היא מדינה פדרלית (מנוחין ואייזנקג-קנה, 2004), שיטת ממשל המגלמת מערכת שלטון רשמית שבה פועלים מוסדות ראשיים (הממשל המרכזי) שהם בעלי סמכויות לגבי המדינה כולה, ורשויות משנה (השלטון האזורי - מחוזי או מקומי), שכל אחת מהן מנהלת אזור בעל עצמאות מסוימת בתוך יחידות השטח שמהן מורכבת המדינה. תחת 16 המדינות (Land) המרכיבות את גרמניה קיים דרג מקומי הכולל ערים, רשויות ומחוזות. למרות שאין דגם אחיד ומחייב, קיים בפועל דמיון אדמיניסטרטיבי בין המדינות השונות: ערים ומועצות קטנות שייכות למחוז האחראי על אספקת השירותים, בעוד שערים גדולות אינן שייכות למחוז (בן-אליא, 2006; Kuhlmann, 2010; Brusca and Montesinos, 2016). החקיקה בגרמניה קובעת את השירותים שהרשויות המקומיות חייבות לספק לתושביהן.⁶⁴ לצד החובות שנקבעו בחוק, בשנת 1993 גיבש איגוד הרשויות העירוניות בגרמניה, דגם ניהולי חדש - NSM - The New Steering Model - המקביל בעקרונותיו לתפיסת המנהל הציבורי החדש (NPM), הכולל מספר עקרונות, בין היתר מדדי ביצוע ופיתוח אוריינטציה שירותית לתושב (בן-אליא, 2006; Muller, 1999; Banner, 2000; Mizell, 2008). מודל זה אומץ על ידי מרבית הרשויות. המדידה במסגרת המודל הנ"ל היא וולונטארית – פרי יוזמה של איגוד הרשויות העירוניות בגרמניה ולא של השלטון המרכזי. אין אחידות במדדים והם משתנים בין האזורים בגרמניה, הרשויות רשאיות להחליט באם לפרסם ברבים את תוצאות המדידה ואין סנקציה או תמריץ לאיכות נמוכה או גבוהה של השירותים (Kuhlmann, 2010).

צרפת היא מדינה אוניטרית בעלת מבנה אזורי מוגבל (בן-אליא, 2006). מוסדות השלטון המקומי מורכבים מ-5 מעגלים: אזורים (Régions), מחוזות (Départements), נפות (Arrondissements), קנטונים (Cantons) וקומונות (עיריות ומועצות מקומיות – Communes) (מנוחין ואייזנקג-קנה, 2004; Brusca and Montesinos, 2016). החקיקה בצרפת מטילה על הרשויות המקומיות חובה לספק שירותים לתושביהן.⁶⁵ לצד החובות שנקבעו בחוק, בצרפת קיימים אמנם מדדי ביצוע, אולם אין מדובר במדדי ביצוע שנכפו על ידי השלטון המרכזי או פרי יוזמה של התאגדות כלשהי (כמו בגרמניה), כי אם במדדי ביצוע שהם פרי יוזמה מלאה של הרשויות. מדדי הביצוע הנ"ל אינם אחידים והם משתנים בין סוגי האזורים (כפרי או עירוני). הרשויות עצמן מחליטות באם לפרסם ברבים את תוצאות המדידה ואין סנקציה או תמריץ לאיכות נמוכה או גבוהה של השירותים (Kuhlmann, 2010; Brusca and Montesinos, 2016; Mizell, 2008).

שיטת הממשל בארה"ב היא פדרלית. תיקון 10 של חוקת ארה"ב קובע כי כל מדינה אחראית להגדיר את סמכויותיו ותפקידיו של השלטון המקומי בכל מדינה. כל מדינה מגדירה לכן בחוק את מעמדו ותפקידיו של השלטון המקומי תחת שיפוטתה, כך שבפועל, כפי ש-Savitch ו-Vogel (2005) מציינים: "in reality there are 50 systems of local government, not just one". יחד עם זאת, ככלל, השירותים שניתנים על ידי השלטון המקומי בכל המדינות זהים במהותם וכוללים לרוב את אלה הנזכרים בלוח 2 לעיל (Steytler, 2005). החקיקה בכל מדינה בארה"ב היא זו שמטילה על הרשויות

המקומיות הפועלות בשטחה את החובה לספק שירותים לתושביה.⁶⁶ מדידת ביצועים אינה מנדטורית בכל המדינות בארה"ב (Brusca and Montesinos, 2016). אולם, מדידת הביצועים היא חלק מהשגרה הניהולית של מספר הולך וגודל של רשויות מקומיות. בהעדר מסגרת מוסכמת ומחייבת למדידת ביצועים, המערכות שמצויות בשימוש הן לרוב פרי יוזמה ופיתוח מקומיים בסיוע גורמים מקצועיים. (בן-אליא, 2006; Holzer and Kloby, 2005; Svara and Hoene, 2008; Brusca and Montesinos, 2016). כתוצאה מכך אין אחדות בין סוגי המדדים, הגדרתם ושיטת הפקתם, ולכן אין אפשרות לבצע השוואות תקפות בין רשויות מקומיות.

לוח 3: טבלת השוואה בין מדינתית בנוגע לסל שירותים ומדדי ביצוע

מדינה	חקיקה + קודקס לחובות	תהליך היועצות בקביעת החובות	מדדי חובה / וולנטריים	מדדים אחידים / משתנים	שקיפות + פרסום ברבים	סנקציה / תמריץ על איכות השירותים
אנגליה – אוניטרי	חקיקה + קודקס ביוזמת השלטון המרכזי DCLG -	היועצות עם רשויות מקומיות ובעלי עניין	מדדי חובה שנקבעו ע"י השלטון המרכזי	מדדים אחידים	חובת פרסום	קיימת
גרמניה – פדרלי	חקיקה - אין קודקס	לא קיים	מדדים וולנטריים – יוזמת איגוד הרשויות – אומץ ע"י רוב הרשויות	מדדים לא אחידים – תלוי אזור	אין חובת פרסום	לא קיימת
צרפת – אוניטרי אזורי מוגבל	חקיקה - אין קודקס	לא קיים	מדדים וולנטריים – יוזמת הרשויות	מדדים לא אחידים – תלוי אזור	אין חובת פרסום	לא קיימת
ארה"ב – פדרלי	חקיקה - אין קודקס	לא קיים	מדדים וולנטריים – יוזמת הרשויות וגורמי מקצוע	מדדים לא אחידים – תלוי אזור	אין חובת פרסום	לא קיימת

היחסים בין הרשות המקומית ותושביה כאזרחים מקומיים וכצרכנים של סל השירותים

פרספקטיבת סל שירותים כמרכיב ביחסים בין השלטון המקומי כמעניק שירותים לאוכלוסייה מקומית והתושבים - ניתוח סקר נבחרים ובעלי תפקידים בכירים ברשויות המקומיות

בפרקים הקודמים סקרנו את הדיון בישראל, הן בקרב גופי הממשל כגון משרד הפנים, והן בקרב חוקרים ביחס לשאלה מהו סל שירותים, כיצד יש להגדירו, לקבוע מדדים לביצועו ולעקוב אחר ביצוע המחוייב בסל - מההתייחסות המוקדמת במחלקת המחקר של משרד הפנים שהוכנה בשנת 1974, דרך ועדת זנבר (1981) ובן-אליא (2006) שטבע את ההבחנה בין שירותי ליבה ואלה שאינם כאלה ועד עבודתו של בארי (2013) המדגישה פיתוח מדדי ביצוע.

במוקד הדיון מצויה השאלה כיצד יש לקבוע את שייכלל בסל השירותים ואת רמת השירותים שתידרש, או בניסוח מבקר המדינה בדו"ח ביקורת בשנת 2012 בנושא סל שירותים שהגדיר "סל שירותים" כ: "תמהיל השירותים שעל הרשות הציבורית להעניק ושל אמות המידה לאיכות שירותים אלה". בעבודה הנוכחית אנו מוסיפים נדבך לדיונים הקודמים באמצעות בחינת שאלות אלה מזווית הראיה של שחקנים מרכזיים ברשויות המקומיות. זיהוי העמדות וההערכות של נבחרים ציבור וממלאי תפקידים מינהליים בכירים ברשויות המקומיות בנושא היתכנות סל שירותים מחייב הינו בבחינת תשומה חיונית, הן לתהליך עיצוב מדיניות הסל והן להגדלת סיכויי מימושו.

לצורך כך רואיינו במחקר הנוכחי כשישים נבחרים וממלאי תפקיד בכירים ברשויות מקומיות שונות. שלושה מהמרואיינים הינם ראשי מועצות מכהנים, 36 מהמרואיינים הינם מנכ"לים ו-21 הינם חברי מועצה. 45 מהראיונות התקיימו באמצעות שאלון מובנה עליו ענו המרואיינים במפגש פנים אל פנים והיתרה באמצעות שאלון זהה שנשלח באינטרנט. הראיונות התקיימו בתקופה שבין מאי 2016 ועד אוקטובר 2016.

השאלות שנכללו בסקר מקיפות שלושה נושאים עיקריים: עיצוב כלי המדיניות, יישום המדיניות ונושא אופן הערכת תוצאות יישום סל השירותים.

(א) עיצוב סל שירותים ככלי מדיניות - יעדים ושיקולים: בנושא זה נכללו מספר מקבצי שאלות:

1. האם יש לקבוע סל שירותים מחייב; מהם היעדים שראוי שקביעת סל שירותים תקדם; ומהם יתרונותיו וחסרונותיו של מהלך זה.
2. מהם השירותים שיש להכליל במסגרת סל מחייב.
3. כיצד יש לקבוע את רמת השירות שתידרש, דהיינו: מה ראוי שיהיו המדדים לעמידה בדרישת סל שירותים.

(ב) יישום סל שירותים מחייב: בנושא זה נכללו שאלות בדבר התהליכים שיסייעו בקידום היישום, המשאבים והאמצעים הנדרשים והגורמים שעלולים לעכב יישום.

(ג) הערכת כלי המדיניות: נושא זה בחן מהי הדרך הראויה ליצירת תשתית מידע להערכת היישום של סל השירותים.

ניתוח הממצאים:

עד כמה מייצגות הרשויות הנכללות בסקר, מבחינת מיקומן באשכולות הסוציו-כלכליים, את כלל הרשויות המקומיות בישראל? מתוך שישים המרואיינים, שלושים ושמונה בלבד ציינו את הרשות אותה הם מייצגים. התפלגות הרשויות המזוהות על ציר האשכול הסוציו-כלכלי מראה כי חציון ההשתייכות לאחד האשכולות הוא באשכול ארבע. כפי שניתן לראות בלוח 4, חמש עשרה מבין הרשויות מדורגות באשכולות 1-5 על פי הפירוט הבא: רשות אחת באשכול 1, ארבע רשויות באשכול 2, רשות אחת באשכול 3, חמש רשויות באשכול 4 וחמש רשויות באשכול 5. שלוש רשויות משתייכות לאשכול 6, תשע רשויות לאשכול 7, שבע רשויות לאשכול 8, ושלוש רשויות לאשכול 9. בסך הכול עשרים ואחת רשויות במדגם משתייכות לאשכולות הגבוהים מאשכול 5. חלק המדגם של הרשויות המזוהות מוטה במעט לטובת רשויות חזקות יותר, אם כי לא ניתן לדעת מיהן הרשויות שהמרואיינים בהן העדיפו לא להיחשף. בשל כך ובשל מספר המרואיינים יש לראות בסקר זה מעין מחקר חלוץ לסקר נרחב יותר.

לוח 4: הרשויות המקומיות לפי אשכולות בישראל ובמדגם המחקר

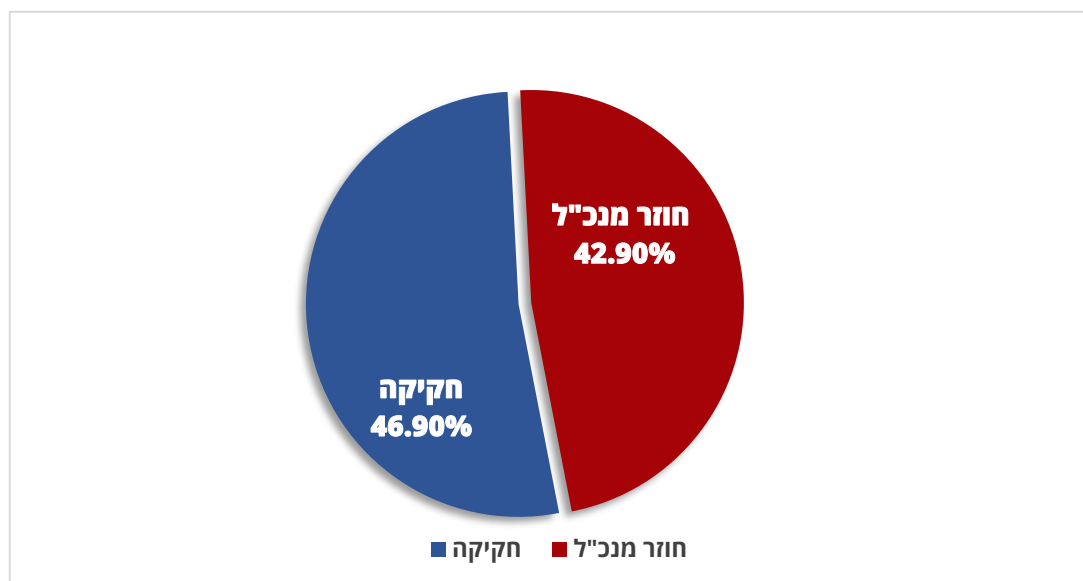
אשכול	מספר רשויות באשכול בישראל	אחוז הרשויות באשכול	מספר רשויות מזוהות באשכול במחקר	אחוז הרשויות המזוהות באשכול במחקר
1	5	2.5	1	2.6
2	47	23.7	4	10.5
3	28	14.1	1	2.6
4	25	12.5	5	13.2
5	34	17.1	5	13.2
6	14	7.0	3	7.9
7	13	6.5	9	23.7
8	23	11.6	7	18.4
9	7	3.5	3	7.9
10	3	1.5	-	0.0
סה"כ	199	100.0%	38	100.0%

* ללא מועצות אזוריות.

תפיסות המרואיינים ביחס לעיצוב סל שירותים ככלי מדיניות – יעדים ושיקולים בעיצוב סל שירותים

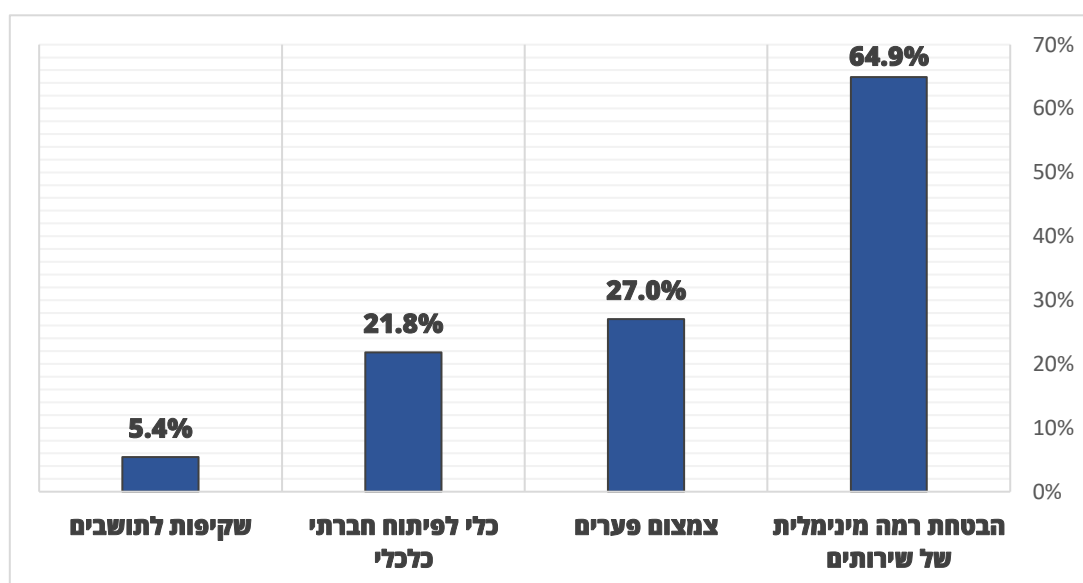
שאלנו: האם יש ליצור סל שירותים מחייב ומהם היעדים הראויים למהלך מדיניות זה? הממצא הראשון הוא כי שיעור גבוה (69%) מבין המרואיינים סבורים כי חשוב או חשוב מאוד ליצור סל שירותים מחייב ורק מיעוט קטן שולל זאת בוודאות. באשר לאופן בו יש להחיל את הסל נחלקים המרואיינים כמעט שווה בשווה, עם העדפה גבוהה במקצת להחלת הסל באמצעות חקיקה (46.9%) ו-42.9% סבורים כי חוזר מנכ"ל – היינו תקנה מינהלית - הוא הדרך המתאימה יותר.

תרשים 1 – אופן קביעת סל שירותים



מרבית המרואיינים סבורים כי היעד העיקרי של סל השירותים הוא לתרום באופן ישיר להבטחת רמה מינימלית של שירותים וזה אמור להיות השיקול המרכזי בעיצובו. 64.9% מהמרואיינים אשר התבקשו לדרג ארבעה שיקולים לפי סדר חשיבותם בבניית הסל סברו כי זהו השיקול המרכזי בבניית הסל. צמצום פערים נתפס על ידי 27% מהמרואיינים כשיקול מרכזי בקביעת הסל. קביעת סל מחייב נתפס ככלי לפיתוח חברתי-כלכלי ליישוב על ידי 21.8% מהמרואיינים ושיקפות לתושבים על ידי 5.4% מהם.

תרשים 2 – שיקולים עיקריים לקביעת סל שירותים מחייב



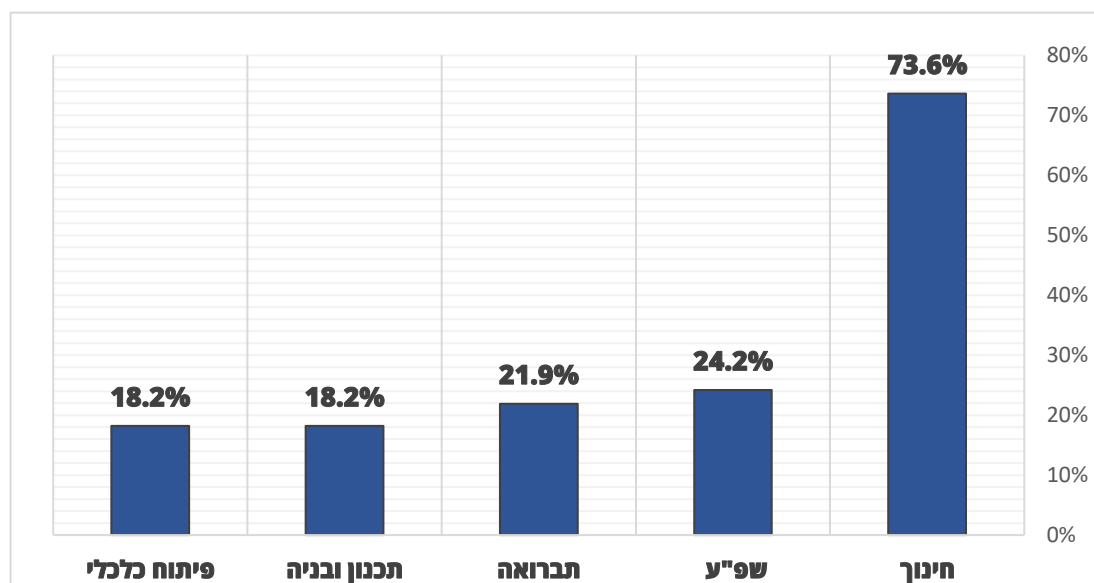
מהם השירותים שאותם יש לכלול במסגרת סל שירותים מחייב? כפי שסקרנו לעיל, מספר חוקרים הציעו להבחין בין שירותים שיש לראותם כשירותי ליבה של השלטון המקומי ואותם יש להכליל בוודאות בסל שירותים מחייב, לעומת שירותים שאין לראותם כשירותי ליבה ושאלת הכללתם בסל

מחייב הינה פתוחה (גל ולשם, 1996; בן-אליא, 2006; בארי, 2013). במחקרים אחדים, כמו למשל בתחום שירותי הרווחה, הוצע להבחין בין שירותים שייכללו בסל מחייב ואחרים שייכללו בסל משלים שאת השירותים שייכלול יבחרו הרשויות לפי צרכי אוכלוסייתן ובתהליך עליו יוסכם (ינאי וחובריו, 2007).

במחקר הנוכחי הוצעה למרואיינים רשימה של עשרה שירותים אשר חלקם נכללו במחקרים לעיל במסגרת שירותי הליבה וחלקם הוצעו כחלק מהסל אולם מעמדם לא הוגדר. מאחר שמטרתנו היתה לברר מה מזהים נציגי הרשויות המקומיות כשירותי ליבה, ביקשנו מהמרואיינים להצביע על חמשת השירותים מבין עשרת השירותים לעיל אשר חשוב ביותר לדעתם להכליל בסל שירותים מחייב. כמו כן, ביקשנו מהם לדרג את השירותים שבחרו מ-1 עד 5 על פי מידת החשיבות שהם מייחסים להכללת כל אחד מהם בסל המחייב.

רשימת השירותים כללה (לפי סדר הופעתם בשאלון): שירותי חינוך, סביבה, שיפור פני העיר (שפ"ע), רווחה, חירום וביטחון, חינוך לא פורמלי, פיתוח כלכלי, תכנון ובנייה, תחבורה ותשתיות, ותברואה. אנו מביאים את שיעור המרואיינים שדרגו את השירות בדרגה הגבוהה ביותר (1 מתוך 5) כמחייבת הכללתו בסל. התמונה העולה מהממצאים ברורה למדי: הרוב המכריע (73.6%) דירגו את שירותי החינוך בדרגת החשיבות הגבוהה ביותר להכללה בסל שירותים מחייב. שירותי שיפור פני העיר (שפ"ע) הוא השני בחשיבותו להיכלל בסל מחייב, אף שכפי שניתן לראות שיעור התמיכה נמוך בהרבה מאשר ההסכמה הגורפת על שירותי החינוך (24.2%). שירותי תברואה דורגו במקום השלישי (21.9%) ותכנון ובנייה וכן שירותי פיתוח כלכלי במקום הרביעי והחמישי (18.2%). אם מחברים את שתי הדרגות הראשונות של ההעדפה, כלומר את התשובה "מסכים ביותר" עם התשובה "מסכים", מתקבל סדר שונה במקצת. שירותי חינוך אמנם נותרים ראשונים בהעדפה להיכלל בסל שירותים על ידי הרוב המכריע (83.0%) וכך גם שפ"ע (57.6%) אולם שירותי רווחה הופכים להיות השירות השלישי בחשיבותו להיכלל בסל שירותים מחייב עם שיעור תמיכה של 23 אחוזים.

תרשים 3 – דירוג שירותי ליבה על פי חשיבותם

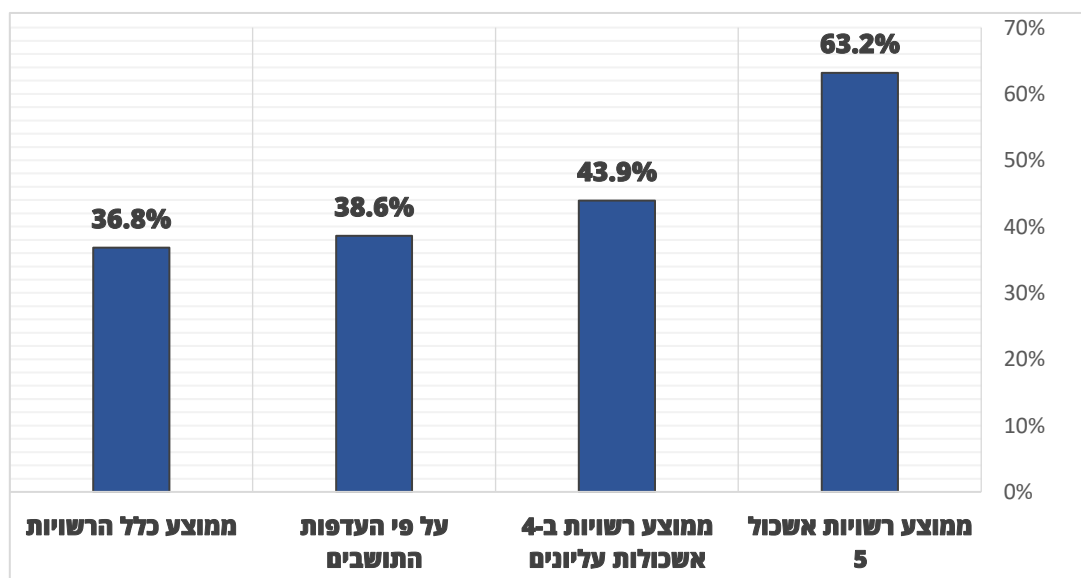


כיצד יש לקבוע את רמת המדד המחייבת לשירותים?

קביעת רמת אספקת השירות אשר תהפוך להיות המדד המחייב הינה אחת השאלות המורכבות ביותר בעיצוב מהלך של כינון סל שירותים מחייב ולפיכך ביקשנו לברר את תפיסות המרואיינים בנושא זה. בשאלון נוסחו ארבע אפשרויות שונות לקביעת המדד לרמה המינימלית של אספקת השירות שתהפוך למחייבת במסגרת הסל. המרואיינים התבקשו לבחור שתיים מבין ארבע אפשרויות שהוצגו לקביעת מדדי הסל לשירותים השונים ולדרג אפשרויות אלה על פי זו המועדפת ביותר והשניה בעדיפותה. בפועל התברר כי למרואיינים היה חשוב להביע את עמדתם ביחס לכל אחת מהדרכים שהוצעו לקביעת המדד לרמת השירותים המחייבת על ידי הסל. כל המרואיינים דירגו את כל ארבע האפשרויות שהצגנו על פני סולם מ-1 עד 4. לפיכך, הממצאים המוצגים משקפים את מספר הפעמים בהן כל אחת מהאפשרויות דורגה על ידי המרואיינים כמועדפת ביותר או שנייה בעדיפותה לקביעת רמת מדדי השירות.

התמיכה הגבוהה ביותר בקרב המרואיינים היא לקביעת המדד המינימלי המחייב כממוצע רמת השירותים המוענקים כיום ברשויות המצויות באשכול הסוציו-כלכלי 5, תוך שיתאפשר לכל רשות לבחור באותם תחומים בהם תעמוד ברף דרישות זה כמינימלי, ובין תחומים בהם תעמוד בממוצע כל הרשויות. 63.2% מהמרואיינים תומכים ברמה זו של המדד המחייב של הסל. לתמיכה נמוכה יותר אך לא מבוטלת (43.9%) זוכה העדפה שמציבה רף גבוה יותר, ומעמידה את ממוצע השירותים המוצע כיום בכלל הרשויות הממוקמות בארבעת האשכולות הגבוהים של המדד הסוציו-כלכלי כבסיס לרמת השירות המינימלית שתחויב בסל, תוך שיתאפשרו התאמות לפי האשכול בו מצויה הרשות הנתונה. התאמות אלה יתבטלו לאחר תקופת מעבר מוגדרת. לתמיכה מעט נמוכה יותר (38.6%) זוכה האפשרות כי הבחירה בגובה המדדים תהיה נתונה בידי תושבי כל רשות ותיעשה תוך שיתוף התושבים. מעניין לציין כי לשיעורי הבחירה הנמוכים ביותר (36.8%) זכתה ההצעה המציבה את הרף הנמוך ביותר, ולפיה המדד יקבע לפי הממוצע של כל האשכולות השורר כיום. דהיינו, ככלל, המרואיינים מציבים כאפשרות המועדפת לקביעת רף שירותים מינימלי מחייב רמה גבוהה יותר של שירותים המקובלת כיום מהאשכול החמישי ומעלה, ולא רמה נמוכה יותר המשקפת את ממוצע כל הרשויות כיום.

תרשים 4 – אמת מידה מועדפת למדדי הסל



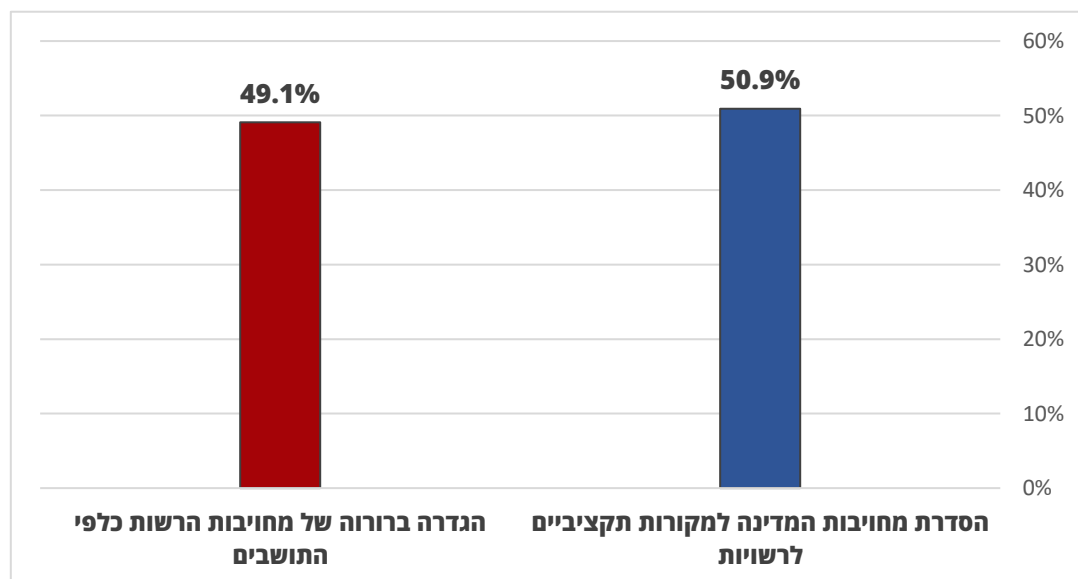
בקביעת מדדים להענקת שירותים ברשויות המקומיות נכרכות שתי סוגיות: האחת היא מתן ביטוי להתמודדות עם השונות הקיימת בין הרשויות, בין אם מקורה בפערים הסוציו-כלכליים הניכרים ביניהן ובין אם זו משקפת את העדפות סגנון החיים של תושביהן. הסוגיה האחרת נוגעת ליחסים בין השלטון המרכזי והמקומי. שתי סוגיות אלה נוגעות בשאלה: מהי מידת הגמישות שיש להקנות לרשויות בקביעת הסל? במענה לשאלה זאת השיבו 65.4% מהמראיינים כי יש להעניק גמישות רבה עד רבה מאוד ואילו 18.2% סברו כי עדיפה גמישות מועטה.

מהם היתרונות והחסרונות המרכזיים אותם רואים המראיינים בקביעת סל שירותים מחייב?

אחד ההיבטים החשובים בעיצוב מהלך מדיניות חדש הוא זיהוי היתרונות והחסרונות הגלומים במהלך כפי שתופסים זאת שחקנים מרכזיים בזירת המדיניות, ובמחקר הנוכחי - נציגי הרשויות המקומיות. זיהוי תפיסות אלה יכול לאותת על נושאים שיש לתת עליהם את הדעת בתהליך העיצוב של כלי המדיניות וכן למידת המחויבות שתהיה לשחקנים בצעדים המורכבים הנדרשים לקראת יישום מדיניות. לצורך הארת נושא זה ביקשנו מהמראיינים להצביע על היתרונות שהם רואים כמרכזיים ביישום סל שירותים מחייב, וזאת באמצעות דירוג ארבע אפשרויות שהעמדנו לרשותם וכן ביקשנו כי יצינו יתרונות נוספים שהם רואים כחשובים.

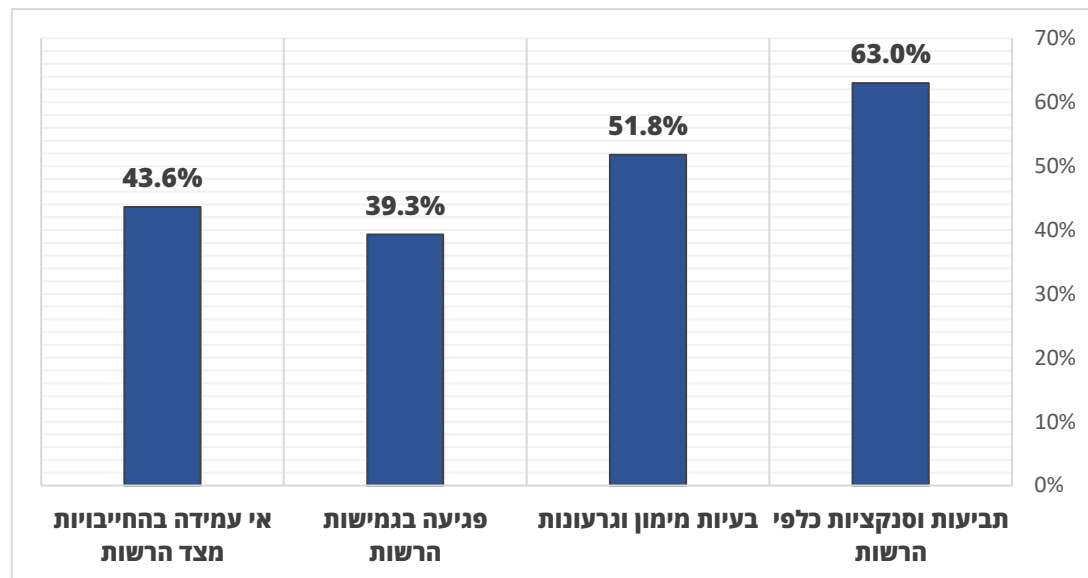
המראיינים הצביעו על שני יתרונות מרכזיים בקביעת סל שירותים מחייב: מצד אחד סבורים כמחצית המראיינים (50.9%) כי הגדרת הסל המחייב תוביל להסדרת נושא מחויבות המדינה למקורות התקציביים שיש להעמיד לרשותם לצורך מילוי ההתחייבות של הרשויות המקומיות, והם רואים יתרון זה בדרגת החשיבות המירבית. מצד שני ובאותה רמת תמיכה (49.1%) נתפס היתרון העיקרי של הסל בכך שקיומו יגדיר באופן ברור את מחויבויות הרשות המקומית כלפי תושביה. ניתן לומר כי תפיסת יתרונות זו משקפת בבירור את כפל התפקידים של הרשות המקומית.

תרשים 5 – יתרונות סל שירותים מחייב



מהלך קביעת סל שירותים מחייב נתפס גם כנושא חסרונות. את החששות המרובים ביותר מעוררת החשיפה של הרשות לתביעות וסנקציות במידה ולא תעמוד במחויבויות הנוצרות כתוצאה מקביעת סל שירותים מחייב. כ-63% מהמשיבים מדרגים סוגיה זאת בדרגת חסרון גבוהה. הנושא הבא המעורר חשש הוא בעיות מימון וגרעונות וכ-51.8% רואים זאת כחסרון בדרגה גבוהה. גם פגיעה בגמישות הרשות מעוררות חשש אך במידה פחותה (39.3%) וכן החשש כי הרשויות לא תוכלנה לעמוד במחויבויות (43.6%).

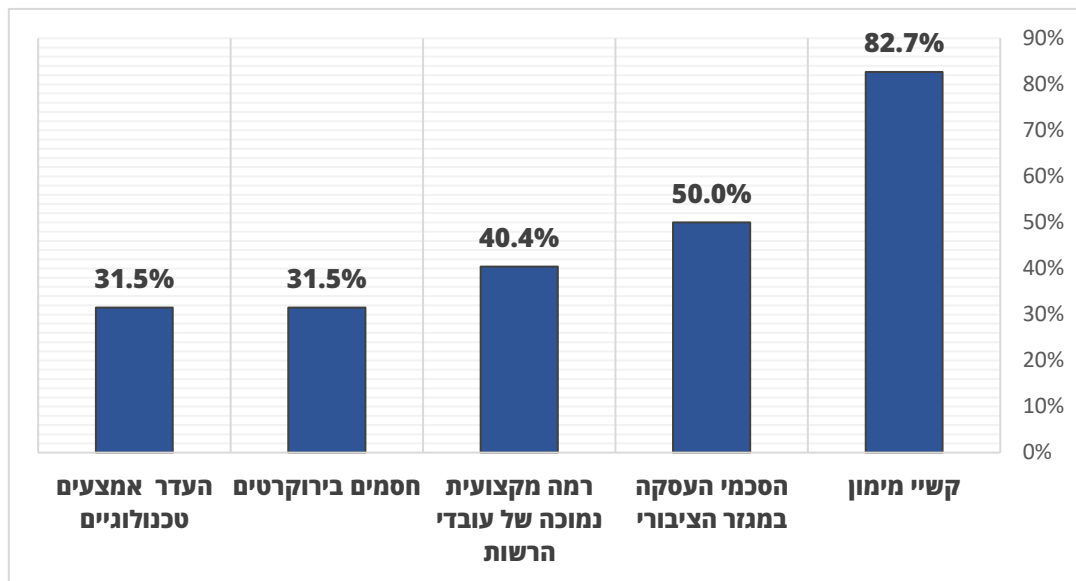
תרשים 6 – חסרונות סל שירותים מחייב



לקראת יישום והערכה

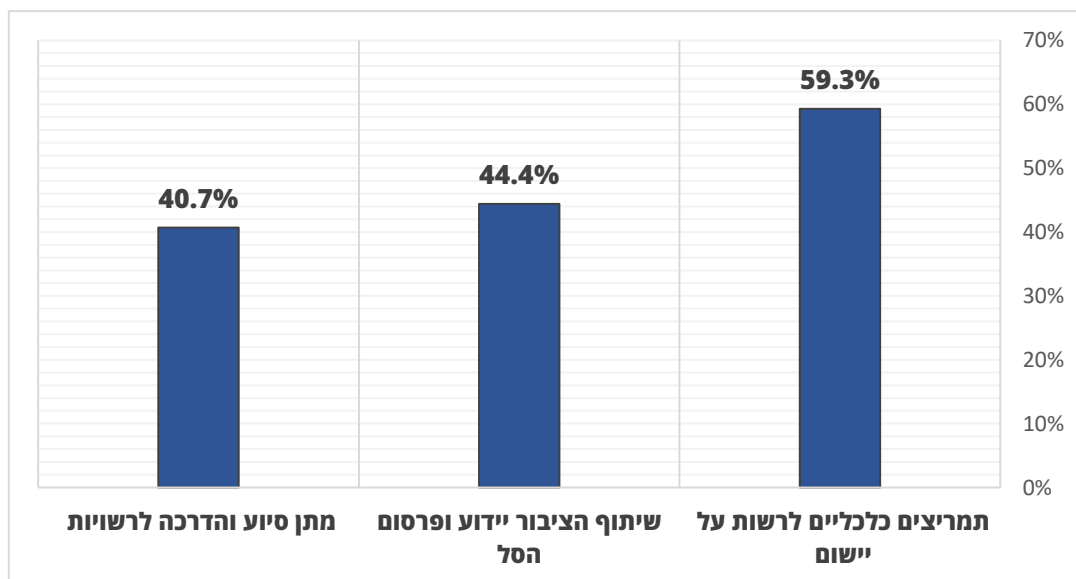
מהם הגורמים שעשויים לעודד מצד אחד יישום מוצלח של סל השירותים ומצד שני עלולים להאט ולפגום ביישום המוצלח כפי שרואים זאת ממלאי התפקידים ברשויות המקומיות? נתייחס תחילה לגורמים שעלולים לפגום בתהליך היישום של סל השירותים. לא במפתיע ה"חשוד הצפוי" של קשיי מימון כעלול לפגוע בסיכויי יישום סל השירותים אכן מועלה במקום הראשון ובתמיכה של למעלה מ-82% מהמראיינים. עם זאת, מענין לצפות בשיעורי התמיכה בגורמים הנוספים שעלולים לפגום ביישום מהלך מדיניות של כינון סל שירותים: הסכמי העסקה במגזר הציבורי נתפסים כגורם מעכב יישום מוצלח של סל שירותים על ידי מחצית המראיינים (50%). 48.1% רואים בסוגיית מידת שיתוף הפעולה עם משרדי הממשלה אבן נגף ליישום המדיניות, 40.4% רואים ברמה מקצועית נמוכה של עובדי הרשויות המקומיות כטומנת בחובה פגימה ביישום מדיניות הסל, 31.5% רואים בחסמים ביורוקרטיים שונים מקור לשיבושים, ואותו שיעור של 31.5% רואים בהיעדר רמה ואמצעים טכנולוגיים ותקשוביים שונים מחסום בפני יישום מוצלח של המדיניות. דהיינו, אף שהיעדר משאבים נתפס כגורם מרכזי לפגיעה בסיכויי היישום המוצלח, הרי שיעורים גבוהים של המראיינים רואים מצד אחד גורמים המצמצמים את גמישות הניהולית של הרשויות המקומיות ובהם הסכמי העסקה במגזר הציבורי וחסמים ביורוקרטיים ומצד שני רמה נמוכה של מקצועיות ודלות משאבים מקצועיים-טכנולוגיים ברשות כפוגעים בסיכויי היישום של סל השירותים.

תרשים 7 – גורמים שעלולים לפגוע ביישום מוצלח של סל שירותים מחייב



הגורמים אותם רואים המרואיינים כעשויים לתרום לסיכויי היישום של סל השירותים הם במידה הגבוהה ביותר וכצפוי מתן תמריצים כלכליים (59.3%) ליישום הסל, אולם מעניין כי המרואיינים רואים בשיתוף הציבור, ביידוע הציבור ובפרסום הסל גורם שני בחשיבותו להצלחת היישום (44.4%), וכן במתן סיוע בהדרכה וייעוץ לרשויות המקומיות בנושא מדיניות הסל (40.7%), אולי כדי להתמודד עם מה שצוין קודם לכן והוא רמה מקצועית נמוכה של כוח האדם ברשויות המקומיות.

תרשים 8 – גורמים שתורמים ליישום מוצלח של סל שירותים מחייב



בחינת נושא ההערכה של מדיניות סל השירותים הינה מוגבלת מטבע הדברים, לפחות בשל השלב המוקדם בו אנו מצויים. יחד עם זאת, כדי שההערכה תתבצע בשלב מאוחר יותר נדרש בסיס מידע שישמש את תהליך ההערכה. מעניין לכן כי יצירת בסיס לאפשרות של הערכת המדיניות מוסכמת ומקובלת על מרביתם המכריע של המרואיינים, וזאת בדרך של חיוב הרשויות לאסוף מידע ולדווח על אספקת השירותים ועל מידת העמידה בדרישות המדדים של הסל. ואכן רוב מכריע (79.3%) מכלל המרואיינים סבורים כי יש לחייב את הרשויות למדידה ולדיווח על איכות השירותים שהן מעניקות, ובכך ליצור את הבסיס להערכת המדיניות.

הפערים הסוציו-כלכליים בין הרשויות המקומיות בישראל וסוגיית סל השירותים

כפי שמלמדת ההיסטוריה המוסדית של גלגולי מושג "סל השירותים" שנסקרה לעיל, הדיון בסל שירותים ברשויות המקומיות היה פועל יוצא של העניין ביצירת נוסחה למענק איזון לרשויות המקומיות תוך התייחסות לשוני ולפערים במאפיינים הסוציו-כלכליים של הרשויות, בשילוב נוסחת עלויות תקניות (בן-אליא, 2006). סוגיה זאת של הפערים הסוציו-כלכליים וזיקתם לשירותים הניתנים על ידי הרשויות המקומיות היא עדיין מרכזית ביותר בכל דיון בנושא זה. הפערים הסוציו-כלכליים בין הרשויות המקומיות משקפים שני מקורות שבחלקם קשורים ובחלקם עצמאיים זה מזה:

(א) פערים סוציו-כלכליים כמשקפים את סך ההבדלים במאפיינים הסוציו-כלכליים של התושבים, כפי שבא לידי ביטוי במשתנים המהווים את הבסיס למדרג האשכול הסוציו-כלכלי של הרשויות הנערך על ידי הלמ"ס (למ"ס, 2014א) וכולל מאפייני הכנסה של התושבים, שילוב בשוק העבודה, מבנה משפחתי ודמוגרפי וכיוצא באלה. פרופיל מאפיינים אלה של התושבים ברשות נתונה מצביע על צרכי אספקת השירותים על ידי הרשות (כגון אספקת שירותי חינוך הקשורה למבנה הדמוגרפי ביישוב, ואספקת שירותי רווחה הקשורה הן למבנה הדמוגרפי-גילאי והן לעתירות משאבי התושבים).

(ב) פערים המשקפים את המשאבים והמקורות העצמיים בהם יכולה הרשות לעשות שימוש: המשאבים העומדים לרשות הרשות לצורך אספקת השירותים מושפעים גם מן המאפיינים הסוציו-כלכליים של התושבים, שכן הם משליכים על יכולת השתתפות התושבים במימון חלק מהשירותים בדמות ארנונות מגורים, אגרות וכדומה, המהוות מרכיב בהכנסות העצמיות של הרשות. עם זאת, במידה לא פחותה ניזונות ההכנסות העצמיות של הרשות ממאפיינים רשתיים, בראשם קיום אזורים מניבי משאבים כמו אזורי תעשייה ומסח ביישוב (Hananel, 2009) וקובעים את היקף ההכנסה העצמית של הרשות המקומית. מחקרים קודמים (בן בסט ודהן, 2006) ניתחו פערים אלה לפני למעלה מעשור. לעיון באפשרות לקידום מדיניות בנושא סל שירותים מחייב מתבקשים נתונים עדכניים על היקף הפערים ועל הגורמים העיקריים המסבירים אותם.

תחילה אנו בוחנים את הפערים במשאבים העומדים לרשות הרשויות המקומיות לצורך אספקת השירותים ואת השוני ברמת השירותים המסופקת כפי שהיא באה לביטוי בהוצאות בשני תחומי שירותים מרכזיים: חינוך ורווחה. בהמשך אנו מרחיבים במחקר הנוכחי את הגורמים הנבדקים להסבר הפערים בין הרשויות באספקת השירותים באמצעות ניתוחים רב משתניים שבדקים השפעה של המאפיינים הבאים של הרשויות:

- (א) המיקום במדרג האשכולות הסוציו-כלכלי
- (ב) מידת אי השוויון בין התושבים בתוך הרשות המקומית
- (ג) מידת הפריפריאליות של הישוב
- (ד) מידת הקומפקטיות של הישוב
- (ה) רמת האיתנות הפיננסית של הרשות

בתחום החינוך נבדקה ההשפעה המשולבת של המאפיינים הללו על שלושה מרכיבים של אספקת שירותי חינוך:

- (א) הוצאה לחינוך לתלמיד
- (ב) הוצאה לחינוך לתלמיד המתקצבת ממקור עצמי
- (ג) הוצאה לתלמיד המתקצבת ממקור חיצוני

הנתונים ששימשו לצורך ניתוחים אלה מקורם בקבצי נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על הרשויות המקומיות (הלמ"ס 2014א, ב). בעיבודים לא נכללו המועצות האזוריות, הן בשל השוני המהותי בדפוסי ההכנסות והן השוני במאפייניהן המרחביים משאר הישובים העירוניים (בשל המספר הקטן של הרשויות ושיעור האוכלוסייה באשכול 10, לא נכלל האשכול בחלק מהניתוחים).

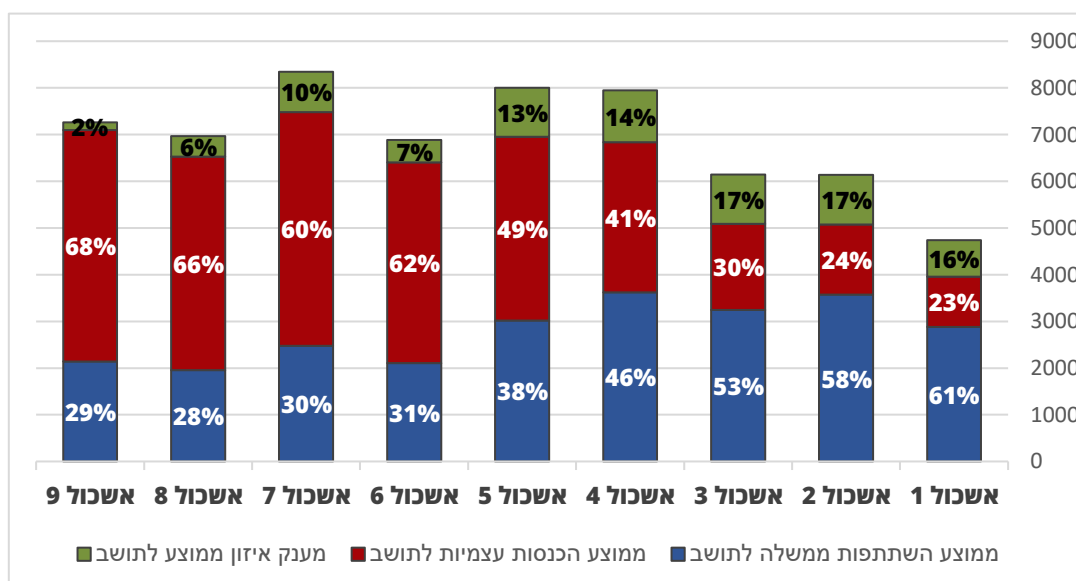
לוח 5: שיעור אוכלוסיית כל אחד מהאשכולות מתוך כלל האוכלוסייה

אשכול	1	2	3	4	5	6	7	8	9
אוכלוסיית האשכול / כלל האוכלוסייה	2%	9%	10%	19%	24%	8%	12%	15%	1%

פערים במרכיבי הכנסות הרשויות המקומיות והוצאותיהן לצרכי חינוך ורווחה

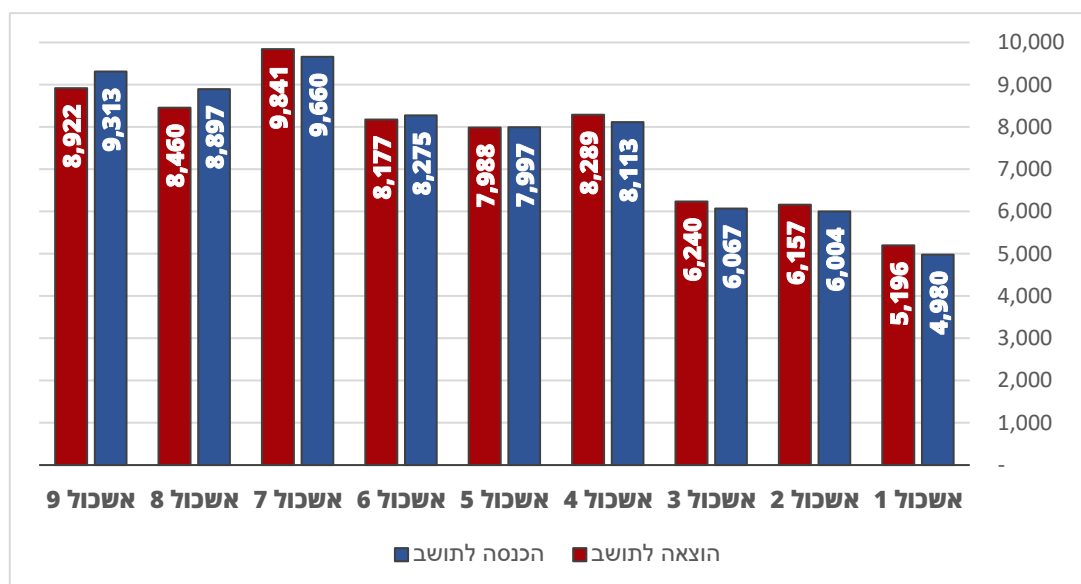
כאמור לעיל, קיימים פערים ניכרים בהיקף הכנסות הרשויות ממקורות שונים. תרשים 9 מציג את כלל הכנסות הרשות לתושב ממקורות שונים מול הוצאה לתושב על פי אשכול חברתי כלכלי ומקורות הכנסה.⁶⁷

תרשים 9 – הכנסות הרשות לתושב על פי אשכול חברתי כלכלי ומקורות הכנסה (2014)



הכנסות הרשות לתושב מייצגות את רמת היכולת הכלכלית של הרשות לספק רמת שירותים. קשר זה מושפע בחלקו מהמאפיינים הסוציו-כלכליים של התושבים כפי שהוזכר לעיל, ובחלקו ממאפיינים רשמיים כגון אזורי תעשייה מניבים. תרשים 9 המראה את כל מקורות ההכנסה של הרשות מצביע על קשר בין ההכנסה הרשותית הממוצעת לתושב לרמת האשכול הכלכלי חברתי: ככל שהאשכול החברתי כלכלי של הישוב גבוה יותר, כך הכנסות הרשות לתושב גבוהות יותר. עם זאת, בחינה על פי מקורות ההכנסה, כפי שניתן לראות, מעלה שההפרשים הגבוהים יחסית בהכנסות העצמיות הם אלה שיוצרים את הפערים. ההכנסות ממקור עצמי באשכולות 2 ו-3 הינו כמחצית ההכנסה העצמית באשכול 4 ויורד לכדי כ-40% בהשוואה להכנסות העצמיות באשכול 9. מעניין לציין כי ההכנסות הגבוהות ביותר נצפות באשכול 7. השתתפות הממשלה בהכנסות לתושב גבוהה יותר באשכולות הנמוכים, דהיינו השתתפות הממשלה פועלת למיתון הפערים. חרף זאת, התוספות לתקציב המקומי ממקורות חיצוניים, היינו מענקי האיוון והשתתפות הממשלה, אינם מביאים לשיוויון בהכנסות הרשויות, אי שיוויון שמקורו כאמור בפערי ההכנסות העצמיות.

תרשים 10 – הכנסה של הרשות לתושב מול הוצאה לתושב על פי אשכול חברתי כלכלי (2014)



תרשים 10 מציג את ההוצאה הממוצעת לתושב המייצגת את היקף הפעילות המוניציפלית ובכלל זאת את השירותים המוניציפליים הניתנים לתושבים, וזאת בהשוואה להכנסות לתושב (יש להעיר כי הפערים בין סך ההכנסה למרכיביה והפערים בין ההוצאה לתושב להכנסה לתושב נובעים ממקורות לא שוטפים בתקציב). כפי שניתן לראות, ככל שהאשכול החברתי כלכלי של הישוב גבוה יותר, כך ההוצאה לתושב היא גבוהה יותר. ממצאים אלה דומים לממצאים של בן בסט ודהן שנערכו על נתוני 2006 וקביעתם כי "לרמה חברתית כלכלית של היישוב יש השפעה משמעותית על רמת ההוצאה לנפש - ככל שהיישוב נמצא באשכול גבוה יותר, רמת הוצאותיו לנפש גבוהה יותר". (בן בסט ודהן, 2008: 15). לענייננו חשוב לציין כי אף שהצטמצמו במהלך העשור האחרון (להבי ורומנו 2016), פערים אלה עדיין ניכרים. במידה שההוצאות לשירותים משקפות את רמת השירותים, ניתן לומר כי רמת השירותים המסופקת לתושבים ברשויות המשתייכות לאשכול חברתי כלכלי גבוה יותר, גבוהה יותר בהשוואה לזו המסופקת לתושבים באשכולות הנמוכים.

הוצאה לרווחה ומדד נצרכות רווחה ישובית

שיעור צרכני השירותים הממלכתיים המרכזיים כמו חינוך ורווחה מכלל האוכלוסייה משתנה בין רשויות. לכן, על מנת לבחון את רמת השירותים המסופקת בתחומים אלה ואת ההבדלים בין רשויות הנמצאות באשכולות חברתיים כלכליים שונים יש לבחון את ההוצאה יחסית למספר צרכני שירותים אלה ברשות.

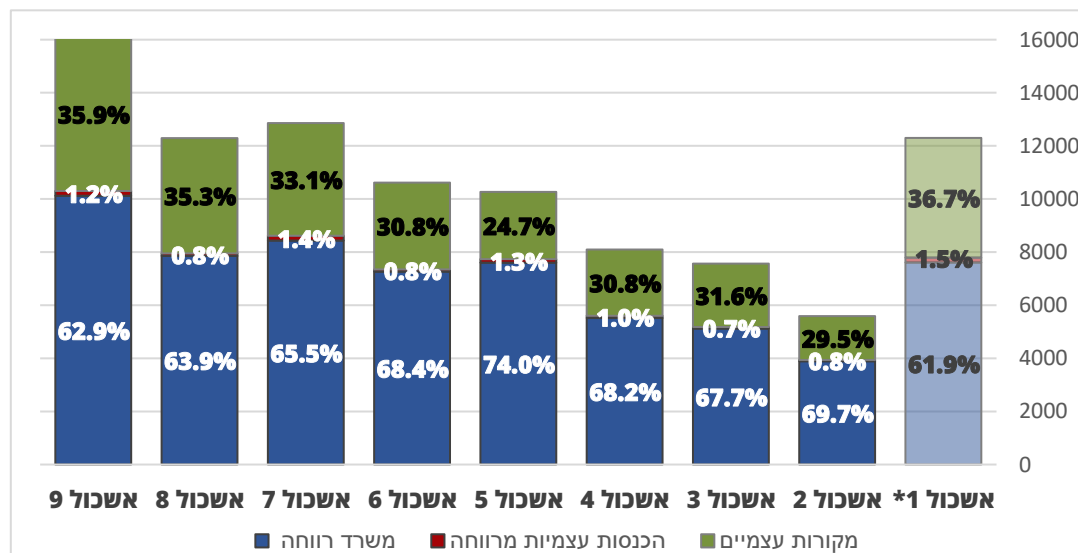
לוח 6: אחוז נצרכי רווחה מאוכלוסית הרשות על פי אשכול סוציו-כלכלי

אשכול	1	2	3	4	5	6	7	8	9
נצרכי רווחה / אוכלוסיית האשכול	10%	13%	8%	10%	11%	8%	9%	6%	3%

בעוד הנתון של מספר צרכני שירותי החינוך הוא נתון זמין בקובץ הרשויות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הנתון ביחס למספר הצרכנים בתחום שירותי הרווחה אינו זמין בקובץ זה. במחקרים קודמים נעשה שימוש במספר תיקי הרווחה המצויים בלשכות הרווחה הישוביות כמדד לנצרכות הישוב (בן בסט ודהן, 2008). חרף חשיבותו של מדד זה, יתכן שמספר תיקי הרווחה הנפתחים ברשות יש בו כבר שיקוף של הבדלים ביכולות הרשות, שכן רשויות אמידות יותר יכולות להרחיב את מספר התיקים הנפתחים. במחקר הנוכחי חיפשנו מדד אשר לא ישקף את המשאבים והיכולות של הרשות, כי אם את מאפייני צרכי הרווחה של התושבים בלבד. בהנחה כי זכאות לקיצבה המשתלמת על ידי הביטוח הלאומי איננה משקפת מאפייני רשות כי אם מאפייני תושב, יצרנו מדד המתבסס על שיעור "ארועי" הרווחה הקיצבתיים. במדד זה נכללו מספר מקבלי הקצבאות הבאות ביישוב: השלמת הכנסה, סיעוד, נכות כללית, נכות מעבודה וניידות. לא נכללו במדד קצבת אזרח ותיק (קצבת זקנה) ודמי אבטלה. הנימוק לאי הכללת הראשונה הוא כי נכללות בה גם אוכלוסיות שאינן נזקקות רווחה, ואילו קצבת דמי אבטלה משולמת לתקופה מוגבלת ולכן אינה מבטאת מצבי רווחה מתמשכים כיתר הקצבאות הנכללות במדד. אנו מכנים מדד זה "נצרכות ביישוב" והוא מודד את מספר הקצבאות הללו ביישוב ל-1000 תושבים. ניתן לראות מהתרשים להלן כי קיימת ירידה בשיעור נצרכי הרווחה באשכולות הסוציו-כלכליים הגבוהים בהשוואה לאשכולות הנמוכים יותר.

על בסיס מדד זה של מספר הקצבאות ביישוב בנינו את מדד "ההשקעה לנצרכות רווחה ישובית" שהוא רמת ההוצאות לרווחה ברשות, מחולק למספר הקצבאות ממקור של המדינה להם זכאים תושבי הרשות.

תרשים 11 – מדד ההשקעה לנצרכות רווחה ישובית לפי אשכול חברתי כלכלי ולפי מקורות מימון (2014)



* ראו הבהרה בטקסט להלן.

מתרשים 11 ניתן ללמוד כי מדד ההשקעה לנצרכות רווחה ישובית הולך ועולה ככל שהאשכול החברתי כלכלי גבוה יותר. תוצאה זו נובעת בעיקר מההבדלים במקורות העצמיים של הרשות ובהכנסות העצמיות של הרשות מרווחה. עם זאת בתרשים ניתן גם לראות שהשתתפות הממשלה בהשקעה לפי נצרכות רווחה ישובית גבוהה יותר באשכולות החברתיים כלכליים הגבוהים. יוצא הדופן הוא אשכול 1, אשר בהינתן מספר קטן של יישובים (ביתר עילית, ג'סר א-זרקא, לקייה, מודיעין עילית ותל שבע), ושונות גבוהה בין היישובים (קרי, הרשויות שבאשכול אינן הומוגניות), דפוס ההשקעה לנצרכות רווחה הנצפה הינו חריג לשאר האשכולות הסוציו-כלכליים שנבדקו, ואין בידי המחברים בכדי להסביר חריגות זו באמצעות הנתונים ששימשו לניתוח.

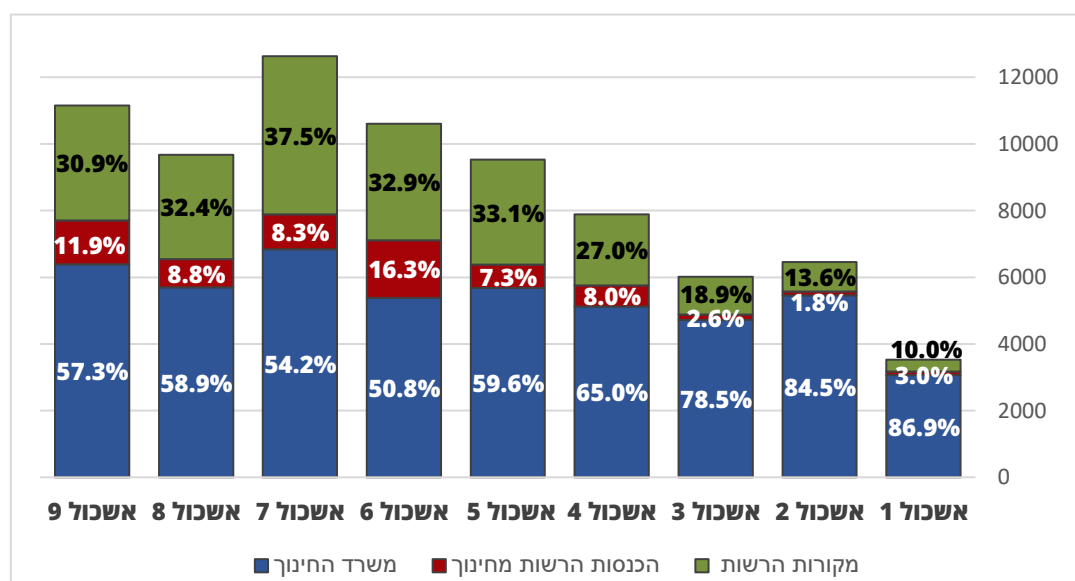
הוצאות הרשות לתלמיד על פי מאפייני הרשות

לוח 7: שיעור תלמידים כחלק מהאוכלוסיה על פי אשכול סוציו-כלכלי

אשכול	1	2	3	4	5	6	7	8	9
שיעור תלמידים / אוכלוסיית האשכול	43%	33%	31%	28%	21%	22%	20%	21%	27%

תרשים 12 מציג את הוצאות הרשות לחינוך לתלמיד כולל ילדי גנים לפי אשכול חברתי כלכלי ולפי מקורות מימון לשנת 2014.

תרשים 12 – הוצאות הרשות לחינוך לתלמיד כולל ילדי גנים לפי אשכול חברתי כלכלי ולפי מקורות מימון



בתרשים 12 ניתן לראות כי ככל שהאשכול החברתי כלכלי של הישוב גבוה יותר, כך ההוצאה לתלמיד היא גבוהה יותר. מצב זה נובע בעיקר מההבדלים בין אשכולות שונים במקורות העצמיים של הרשות המוקצים לחינוך ומהכנסות הרשות מחינוך. עם זאת, ניתן לראות שגם השתתפות הממשלה בהוצאה לחינוך לתלמיד גבוהה יותר במקצת באשכולות הגבוהים. נציין שממצאים אלה דומים לממצאי המחקר של בן בסט ודהן (2008: 16) שבחנו את ההוצאה הממוצעת לתלמיד בשנת 2005, "יש פערים ניכרים בשירותי החינוך המסופקים לתלמיד על ידי הרשות המקומית. חלק מהפערים מקורם במדיניות הממשלתית. אולם עיקר הפערים נובע מהמימון המשלים של הוצאות החינוך על ידי הרשויות המקומיות, ככל שמעמדה החברתי כלכלי של הרשות גבוה יותר, הוצאותיה לתלמידי ממקורות עצמיים גדולות".

ניתוח רב גורמי של השפעת הגורמים הסוציו-כלכליים, המרחביים והאיתנות הפיננסית על הוצאות לחינוך ורווחה ברשויות המקומיות

כאמור למעלה, כדי לעמוד על ההשפעה המשולבת של גורמים שונים על ההוצאות לשירותים חברתיים, בנוסף להשפעה הנבדקת בדרך כלל של האשכול הסוציו-כלכלי, בדקנו את התרומה של מידת אי השוויון (מדד ג'יני) בין התושבים בתוך הרשות המקומית, מידת הפריפריאליות של היישוב, מידת הקומפקטיות ורמת האיתנות הפיננסית. כלומר, בדקנו השפעה משולבת של 5 משתנים שיש מקום לחשוב שתהיה להם השפעה על רמת ההוצאות לחינוך ורווחה ברשויות המקומיות. נסביר בקצרה את משמעות כל אחד מהמשתנים.

מדד אי השוויון ג'יני: בעוד שהאשכול הסוציו-כלכלי מדרג את הרשות ביחס לרשויות אחרות, הרי שמידת אי השוויון בתוך הרשות, הנמדדת על ידי מדד ג'יני, מציינת מאפיין של הפערים הסוציו-כלכליים בתוך היישוב (למ"ס 2011). רשויות בהן אי השוויון הפנימי גבוה יותר ניצבות בפני צרכים שונים מרשויות שאי השוויון בתוכן קטן יותר. ברשויות אלה, לדוגמה, חלק מהתושבים יכול להתמודד ביתר קלות עם אגרות על שימוש במתקנים שונים ברשות ואילו חלקם איננו יכול לעמוד בכך ועל הרשות ליצור דרכים להתמודד עם פערים אלה בדמות הנחות ופטורים מתשלום וכדומה. נתוני מדד אי השוויון ג'יני ביחס לכל רשות נשאבו מקובץ הרשויות המקומיות של הלמ"ס.

מדד הקומפקטיות ומדד הפריפריאליות: מאפיינים מרחביים הינם ייחודיים לכל רשות וגם הם בעלי השפעה על הצרכים ועל המדיניות. במחקר זה בדקנו שני משתנים מרחביים עליהם מספקת הלמ"ס נתונים: מידת הקומפקטיות של היישוב ומידת הפריפריאליות שלו. הקומפקטיות של יישוב יכולה להשפיע על היקף ההוצאות בתחום החינוך לדוגמה, עקב הצורך לספק שירותי הסעות ופיזור של המבנים החינוכיים. מידת הפריפריאליות של היישוב יכולה להשפיע לדוגמה על סיכויי מציאת תעסוקה ומכאן על שיעורי אבטלה ורמות הכנסה של התושבים ובעקבות כך על זכאות להנחות ופטורים מתשלומים שונים לרשות המקומית. ניתוח נפרד שערכנו על הגורמים המסבירים את שיעור מקבלי דמי אבטלה ביישובים ל-1000 נפש אמנם מראה כי מידת הפריפריאליות קשורה לשיעור מקבלי האבטלה ביישוב באופן מובהק וזאת בנוסף להשפעה המובהקת של האשכול הסוציו-כלכלי, אך אנו משערים שלשני משתנים מרחביים אלה יש השפעה שהיא עצמאית מהמשתנים הסוציו-כלכליים.

מדד האיתנות הפיננסית: לאחרונה נוסף מיון חדש של הרשויות המקומיות: על פי מידת האיתנות הפיננסית שלהן (משרד הפנים, 2014). משתנה זה, אף שהוא יכול להיות קשור לאשכול הסוציו-כלכלי, איננו זהה לו. בשונה מהאשכול הסוציו-כלכלי, מדד האיתנות איננו משקף את מאפייני התושבים כי אם את מידת האיתנות הפיננסית של הרשות עצמה, הנמדדת באמצעות המקורות העומדים לרשותה, התנהלותה וביצועיה הכספיים. חוק הרשויות האיתנות מבחין בין רשויות איתנות לכאלה שאינן איתנות על בסיס סדרה של מדדי ביצוע כלכליים. למשל, יחס חוב שאינו עולה על עשרה אחוזים מסך התקציב המיוחד; לעירייה מקורות עצמיים העולים על שישים וחמישה אחוז מסך המקורות; יתרת האשראי אינה עולה על שליש ממהמקורות בתקציב הרגיל; יתרת האשראי שפירעונו בשנת הכספים הקרובה אינה עולה על חמישה אחוז מסך המקורות של העירייה בתקציב הרגיל. בסך הכול מדובר באבחון המעצים רשויות שמציגות עצמאות רבה בהתנהלותן, ואינן תלויות במקורות ממלכתיים לכיסוי פעילותן השוטפת והמיוחדת. אנו בחנו את התרומה העצמאית של משתנה זה להסבר על ידי כך שהוספנו אותו לניתוח בשלב מאוחר, לאחר שבדקנו את תרומת המשתנים האחרים שהוזכרו.

ממה מושפעת ההוצאה הכוללת לחינוך לתלמיד? ממצאי הניתוח הרב משתני

שני משתנים מסבירים נמצאו מובהקים בהשפעתם על ההוצאה הכוללת לחינוך לתלמיד ברשויות המקומיות בניתוח הרב משתני: (א) המדד חברתי כלכלי: ככל שהישוב משתייך לאשכול גבוה יותר כך ההוצאה לתלמיד גבוהה יותר; (ב) מדד הקומפקטיות: ככל שהישוב קומפקטי פחות, ההוצאה לתלמיד גבוהה יותר. כל אחד ממשתנים אלה מסביר קצת פחות משליש מהשונות, והשונות המוסברת עומדת על $R^2 = 0.296$; $Adjusted\ R^2 = 0.281$ בהתאמה. המשתנים המסבירים האחרים - מדד אי השוויון ומדד הפריפריאליות - לא נמצאו כבעלי השפעה מובהקת. גם המשתנה של מידת האיתנות הפיננסית של הרשות לא נמצא מובהק בהשפעתו על ההוצאה לחינוך. כלומר, בקרב הרשויות הנמצאות באותו אשכול סוציו-כלכלי, מידת האיתנות הפיננסית של הרשות איננה קשורה לרמת ההוצאה הממוצעת לחינוך לתלמיד, הממומנת מההמקורות העצמיים והחיצוניים גם יחד.

מהם הגורמים המשפיעים על ההוצאה לחינוך לתלמיד המתקצבת ממקור עצמי?

הנתונים מאפשרים לנו לבחון בנפרד את ההוצאות לחינוך הממומנות על ידי מקורות עצמיים של הרשות המקומית לעומת אלה שממומנות ממקור חיצוני. כצפוי, האשכול הסוציו-כלכלי הינו בעל השפעה מובהקת על ההוצאות לחינוך שמקורן עצמי, וככל שהישוב משתייך לאשכול גבוה יותר כך ההוצאה לתלמיד ממקור עצמי גבוהה יותר. אולם לצידו גם המשתנה של איתנות פיננסית הוא בעל השפעה מובהקת ויישובים שמוגדרים בעלי איתנות פיננסית, ההוצאה העצמית בהם לתלמיד גבוהה יותר. יתר על כן, הניתוח מראה כי הכנסת איתנות פיננסית לניתוח עדיין מותירה את השפעת האשכול הסוציו-כלכלי כמובהקת, אך מוסיפה לכושר ההסבר של המודל שעולה משונות מוסברת של כ-39% לכ-42%. כלומר, גם האשכול הסוציו-כלכלי וגם מידת האיתנות הפיננסית של הרשות תורמים להסבר רמת ההוצאה לחינוך ממקורות עצמיים. רשויות בדירוג סוציו-כלכלי גבוה ורמת איתנות גבוהה יותר מתאפיינות ברמת הוצאה גבוהה יותר לחינוך ממקורות עצמיים.

מהם הגורמים המסבירים את ההוצאות לחינוך המתקצבות ממקור חיצוני?

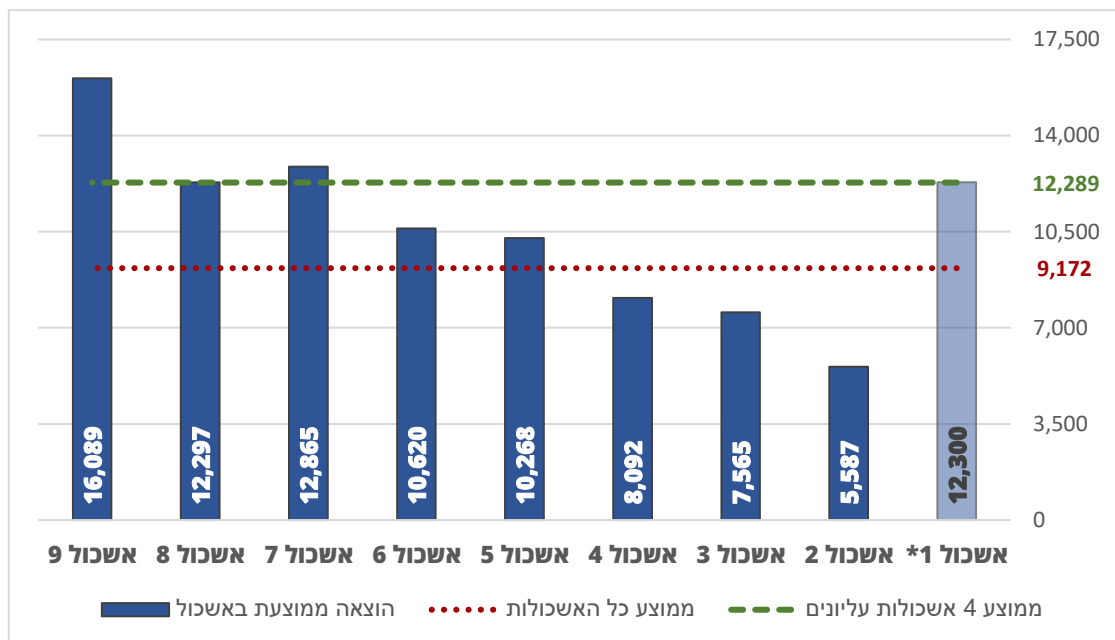
ראשית יש לציין כי כוח ההסבר של מודל זה הוא נמוך ועומד על כ-6% מהשונות. כלומר, המשתנים שנבחנו - המדד חברתי כלכלי של הרשות, רמת אי השוויון הפנימי בין תושבי הרשות, מדד הפריפריאליות ומדד הקומפקטיות - מסבירים רק מעט מהשוני בין הרשויות ביחס להוצאות לחינוך שמתקצבות ממקור חיצוני. אף ששני משתנים נמצאו מובהקים והם מידת הפריפריאליות והאשכול החברתי כלכלי, ששניהם קשורים באופן חיובי להוצאה ממקורות חיצוניים, הרי כוח ההסבר הנמוך מלמד כי את השוני בתקצוב ממקורות חיצוניים יש לבחון באמצעות משתנים נוספים שלא נכללו במחקר הנוכחי.

ניתוח משלב: ההשלכות התקציביות של תפיסות קובעי מדיניות ברשויות המקומיות לגבי המזדים שיש לאמץ בקביעת סל השירותים

בחלק זה של המחקר שילבנו את התפיסות של המרואיינים קובעי המדיניות ברשויות המקומיות לגבי האופן שבו יש לקבוע את הסף המינימלי של השירותים שיחייבו את הרשויות המקומיות, עם הניתוח שבוחן את רמת ההוצאות הנוכחית של הרשויות המקומיות שהבאנו לעיל, והצבענו על ההיקף של ההשלכות התקציביות שידרשו על מנת ליישם את הסל על פי תפיסות אלה. כזכור, המרואיינים בחרו מספר אפשרויות של קביעת הרף המינימלי של הסל המחייב: (א) רמת ההוצאות הממוצעת באשכול 5; (ב) ממוצע ההוצאה של 4 האשכולות הגבוהים; (ג) ממוצע כלל הרשויות. יש להזכיר שהעמדת גובה סל השירותים על הממוצע הקיים כיום באשכול 5 היתה החלופה המועדפת על הנבחרים וממלאי התפקידים ברשויות המקומיות. כמו כן, אפשרות נוספת שנבחרה על ידי המרואיינים, שהתייחסה להעדפות התושבים, לא נכללת בניתוח הנוכחי מאחר שלא ניתן להעניק לה ערך כמותי בשלב זה.

תרשים 13 משווה בין רמת ההוצאה הנוכחית לנצרכות רווחה ישובית באשכולות הסוציו-כלכליים השונים ובין רמות מינימליות שונות שהציעו המרואיינים לסל השירותים – כלומר רמה מינימלית לפי אשכול מספר 5, לפי ארבעת האשכולות הגבוהים, או לפי כלל הרשויות. התרשים מצביע על הפער בין רמת ההוצאה הנוכחית וזאת הנגזרת מכל העדפה של רמת המינימום לסל השירותים.

תרשים 13 – ההוצאה לנצרכות רווחה ישובית באשכולות הסוציו-כלכליים השונים בהשוואה לרמות מינימום שונות שמציעים קובעי מדיניות בשלטון המקומי



* ראו הבהרה בטקסט לעיל, עמ' 51.

בלוח 8 חושבו ההפרשים בין רמת ההוצאה הנוכחית לנצרכות רווחה ישובית בכל אשכול לבין רמות הוצאה מינימליות שונות שמציעים קובעי מדיניות ברשויות המקומיות. כמו כן, חושבה סך ההוצאה הנוספת שנדרשת לצורך עמידה ברמה המינימלית הנגזרת בכל אחת מן ההצעות.

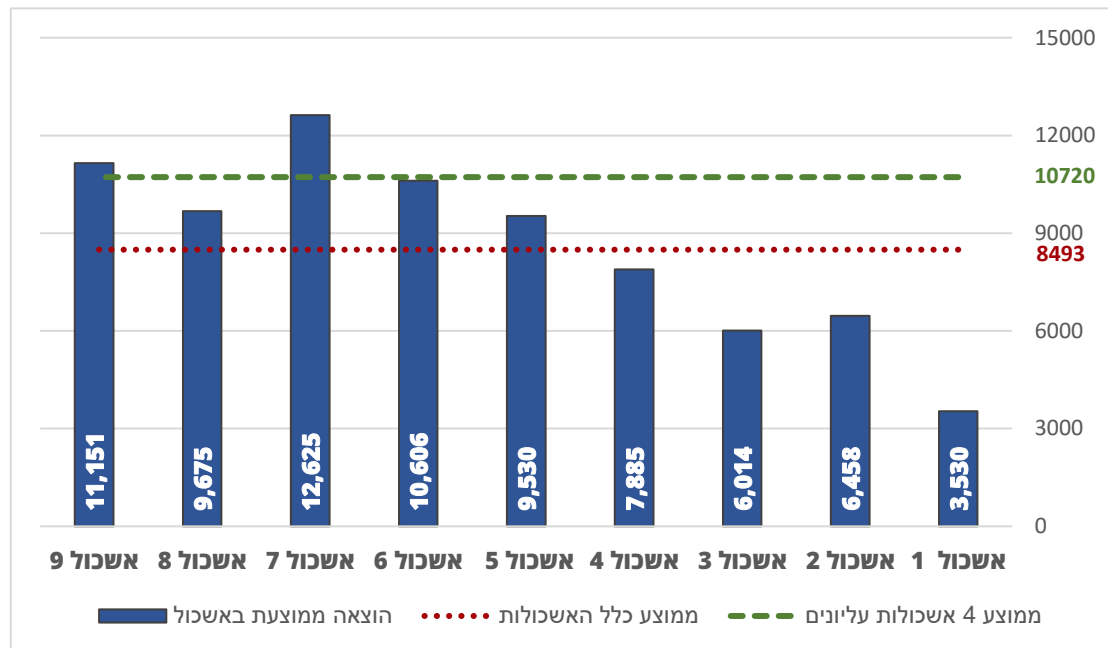
לוח 8: ההשלמה הנדרשת לנצרכות רווחה ישובית וסך ההוצאה התקציבית הנדרשת לכל חלופה, על פי רמות מינימליות שונות שמציעים קובעי מדיניות ברשויות המקומיות

אשכול	מספר נצרכי רווחה ישובית	הפרש על פי ממוצע הרשויות באשכול 5	סה"כ תוספת הוצאה נדרשת	הפרש על פי ממוצע כלל הרשויות	סה"כ תוספת הוצאה נדרשת	הפרש על פי ממוצע הרשויות ב-4 אשכולות עליונים	סה"כ תוספת הוצאה נדרשת
2	84,888	4,680	397,312,311	3,585	304,323,480	6,702	568,919,376
3	61,005	2,703	164,907,381	1,607	98,035,035	4,724	288,187,620
4	139,694	2,176	303,915,250	1,080	150,869,520	4,197	586,295,718
5	195,130					2,021	394,357,730
6	62,540					1,669	104,379,260
7	50,140						
8	66,426						
9	2,918						
סה"כ			866,135,442		553,228,035		1,982,139,704

מתרשים 13 ולוח 8 ניתן לראות שההשלמה הנדרשת לנצרך רווחה ישובית משתנה בכל אחת מן החלופות: כאשר הרמה המינימלית של מדד הסל המחייב היא ההוצאה הממוצעת לנצרך רווחה באשכול 5, נדרשת השלמה שנתית באשכולות 2-4 בלבד שנעה בין 4,680 ₪ ל- 2,176 ₪ לנצרך ומסתכמת בתוספת הוצאה שנתית של כ-866 מיליוני שקלים. כאשר הרמה המינימלית היא ההוצאה הממוצעת לנצרך רווחה בכלל האשכולות (2-9), נדרשת השלמה שנתית של 1,080 ₪ - 3,585 ₪ לנצרך רווחה באשכולות 2-4 בלבד, שמסתכמת בתוספת הוצאה שנתית של כ-568 מיליוני שקלים. כאשר הרמה המינימלית היא ההוצאה הממוצעת לנצרך רווחה בארבעת האשכולות העליונים (6-9) נדרשת תוספת הוצאה שנתית בערך של 6,702 ₪ - 1,669 ₪ לטיפול באשכולות 2-6, שמשמעה תוספת הוצאה שנתית בסך של כ-1.98 מיליארד שקלים. כלומר, בעוד שתוספת ההוצאה התקציבית הנדרשת למימון החלופה של קביעת רמה מינימלית של אשכול 5 גבוהה במעט, אך קרובה לחלופה של קביעת רמה מינימלית של ממוצע האשכולות 2-9, תוספת ההוצאה התקציבית הנדרשת למימון החלופה השלישית (קביעת רמה מינימלית בגובה ההוצאה הממוצעת לנצרכות רווחה בארבעת האשכולות העליונים (6-9), גבוהה באופן משמעותי מתוספת ההוצאה הנדרשת בשתי החלופות האחרות

תרשים 14 להלן מציג את ההוצאה לתלמיד באשכולות הסוציו-כלכליים השונים ביחס לרמות מינימליות שונות שמציעים קובעי מדיניות בשלטון המקומי בשירותי חינוך.

תרשים 14 – ההוצאה לתלמיד באשכולות הסוציו-כלכליים השונים ביחס לרמות מינימליות שונות שמציעים קובעי מדיניות בשלטון המקומי בשירותי חינוך



בלוח 9 חושבו ההפרשים בין רמת ההוצאה הנוכחית לתלמיד בכל אשכול, לבין רמות הוצאה מינימליות שונות שמציעים קובעי מדיניות ברשויות המקומיות. כמו כן, חושבה סך ההוצאה הנוספת שנדרשת לצורך עמידה ברמה המינימלית הנגזרת בכל אחת מן ההצעות.

לוח 9: ההשלמה הנדרשת לתלמיד וסך ההוצאה התקציבית הנדרשת בכל חלופה על פי רמות מינימליות שונות שמציעים קובעי מדיניות ברשויות המקומיות בשירותי חינוך

אשכול	מס תלמידים	הפרש על פי ממוצע אשכול 5 לתלמיד	סה"כ תוספת הוצאה נדרשת	הפרש על פי ממוצע כלל אשכולות לתלמיד	סה"כ תוספת הוצאה נדרשת	הפרש על פי ממוצע 4 אשכולות עליונים לתלמיד	סה"כ תוספת הוצאה נדרשת
אשכול 1	65,834	6,000	394,996,481	4,963	326,744,768	7,190	473,357,086
אשכול 2	214,535	3,072	658,972,910	2,035	435,578,725	4,262	914,346,170
אשכול 3	226,268	3,516	795,558,288	2,479	560,918,372	4,706	1,064,817,206
אשכול 4	370,697	1,644	609,604,252	608	225,383,776	2,835	1,050,925,995
אשכול 5	363,015					1,190	431,987,850
אשכול 6	185,938					114	21,196,932
אשכול 7	114,103						
אשכול 8	226,199					1,045	236,377,965
אשכול 9	22,778						
סה"כ			2,459,131,931		1,548,625,641		4,193,009,204

מתרשים 14 ולוח 9 ניתן לראות שההשלמה הנדרשת לתלמיד משתנה בין החלופות השונות: כאשר הרמה המינימלית היא ההוצאה הממוצעת לתלמיד באשכול 5 נדרשת השלמה באשכולות 2-4 בלבד, שנעה בין 3,516 ₪ ל- 1,644 ₪ לתלמיד, ומסתכמת בתוספת הוצאה שנתית של כ-2.06 מיליארדי שקלים. כאשר הרמה המינימלית היא ההוצאה הממוצעת לתלמיד בכלל האשכולות (2-9), נדרשת השלמה שנתית באשכולות 2-4 בלבד, של 2,479 ₪ - 608 ₪ לתלמיד, שמסתכמת בתוספת הוצאה שנתית של כ-1.22 מיליארד שקלים. כאשר הרמה המינימלית היא ההוצאה הממוצעת לתלמיד בארבעת האשכולות העליונים (6-9) נדרשת השלמה שנתית באשכולות 2-6 ובאשכול 8 של- 4,706 ₪ - 114 ₪ לתלמיד, שמסתכמת בתוספת הוצאה שנתית בסך של כ-3.71 מיליארדי שקלים. כלומר, גם בשירותי החינוך, כמו בשירותי הרווחה, ניתן לראות שתוספת ההוצאה התקציבית הנדרשת לחלופה של קביעת רמה מינימלית לסל השירותים ברמה הממוצעת של אשכול 5 כיום גבוהה ביחס לחלופה של קביעת רמה מינימלית של ממוצע האשכולות 2-9. גם במקרה זה, קביעת רמה מינימלית בגובה ההוצאה הממוצעת לטיפול בארבעת האשכולות העליונים (6-9), דורשת תוספת השקעה תקציבית שהיא גבוהה משמעותית מתוספת ההוצאה הנדרשת בשתי החלופות האחרות.

מערך שירותים מחייב ברשות מקומית הוא מפתח לשיוויוניות בין רשויות ברמת המשאבים המושקעת באזרח תושב הרשות. תהליך היישום של מערך כזה, לעומת זאת, הוא תהליך מורכב, שמשלב מספר יעדים. ראשית, ייחודה ועצמאותה של כל רשות חייבים להילקח בחשבון בתהליך היישום. עצמאות משמעה מתן דרגות חופש בהפעלת השירות לאזרחי הרשות, וייחודיות נובעת מהערכת המשאבים העומדים לרשותה של הרשות, והערכת הצרכים הנובעים מהרכב האוכלוסייה, מיקום ומבנה פיס. מטרת מודל המותאם לרשות שאנו מציעים כאן היא לשלב בין המרכיבים הללו במטרה להציע לכל רשות רמת שירות שאינה נופלת מרף מינימלי שנקבע על בסיס ניסיון נצבר (Best Value Practice) ומותאמת למאפייני הרשות.

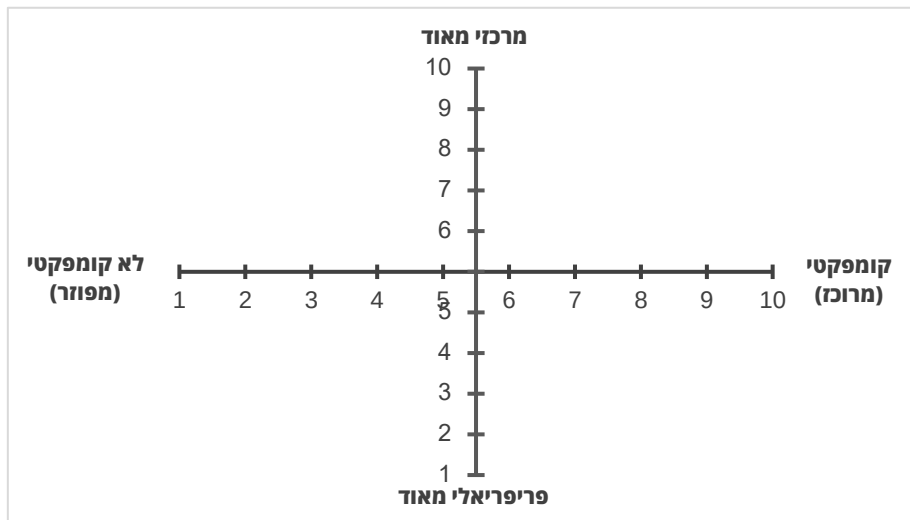
לקראת אמידה כמותית של השפעת של המאפיינים הכלליים והייחודיים של רשות על עלות אספקת שירותים במסגרת סל מחייב

הניתוח הרב משתני הראה שהיקף ההוצאה על שירות מושפעת ממספר מאפיינים של הרשות. האשכול הסוציו-כלכלי הוא מנבא מרכזי להיקף הוצאות הרשות, אולם גם פריפריאליות וקומפקטיות או ביזוריות וכן איתנות משפיעים על גובה ההוצאה לשירות.

בניתוח המוצע להלן אנו משתמשים בממצאי הניתוח הרב משתני שהניב תוצאה שמאפשרת לנו לתת אמדן כמותי ל"נטל" או ה"תרומה" של כל מאפיין של הרשות כגון האשכול הסוציו-כלכלי, מידת הקומפקטיות או הפריפריאליות וכן איתנותה הפיננסית להוצאותיה על אספקת השירותים. ממצאי הניתוח הרב משתני מצביעים על ה"נטל" או ה"תרומה" של כל יחידה של המאפיין להוצאות על השירות. לדוגמה: בכמה יש להגדיל הוצאות לרווחה או לחינוך ברשות באשכול הרביעי כדי שישתוו להוצאות של הרשויות באשכול החמישי? מהי העלות של היותה של רשות ממוקמת במדד הפריפריאלית ביחידה אחת יותר מאשר רשות אחרת באותו אשכול? מהו הנטל של היותה מבוזרת מרחבית, כלומר לא קומפקטית? על בסיס זה אנו מציעים שניתן למקם כל אחת מהרשויות המקומיות על פני מערכת צירים המשקפים את תכונותיה הייחודיות על פני מספר מימדים בו זמנית.

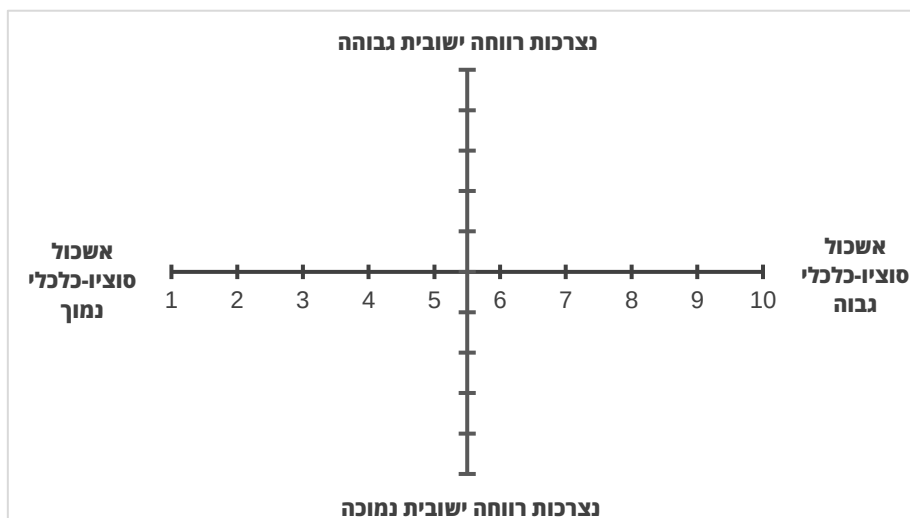
בתרשים 15 מתייחסים הצירים לתכונות המרחביות של הרשויות כאשר מדדי הלמ"ס של פריפריאליות וקומפקטיות מאפשרים למקם כל אחת מהרשויות בישראל על פני הצירים המרחביים הללו. ממצאי הניתוח הרב משתני שערכנו מאפשרים לנו לאמוד, כפי שנראה בהמשך, מהי העלות (היינו "הנטל") הנובע מהיותה של רשות בעלת מבנה מרחבי לא קומפקטי (מפוזר) או היותה פריפריאלית על אספקת שירותי החינוך לדוגמה.

תרשים 15א – צירי אמידה של פיזור, קומפקטיות ופריפריאליות



בדומה לכך ניתן למקם את הרשויות על פי רמת הצרכים של האוכלוסיה כפי שנמדד על ידי מדד "הנצרכות לרווחה" שיצרנו מצד אחד והיכולות הסוציו-כלכליות של התושבים כפי שנמדדים באשכול הסוציו-כלכלי כפי שמראה תרשים 15ב וכן על פי מידת האיתנות והעצמאות הפיננסית של הרשות כפי שמראה תרשים 15ג.

תרשים 15ב – צירי אמידה של צרכים לעומת יכולות מימון

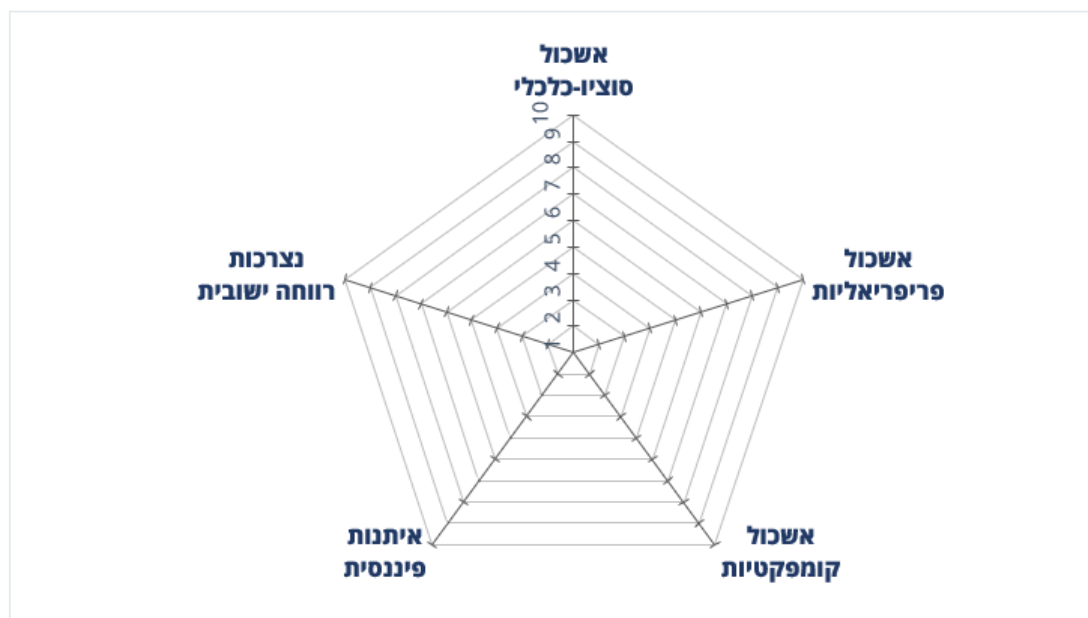


תרשים 15ג – צירי אמידה של איתנות ואשכולות סוציו-כלכליים

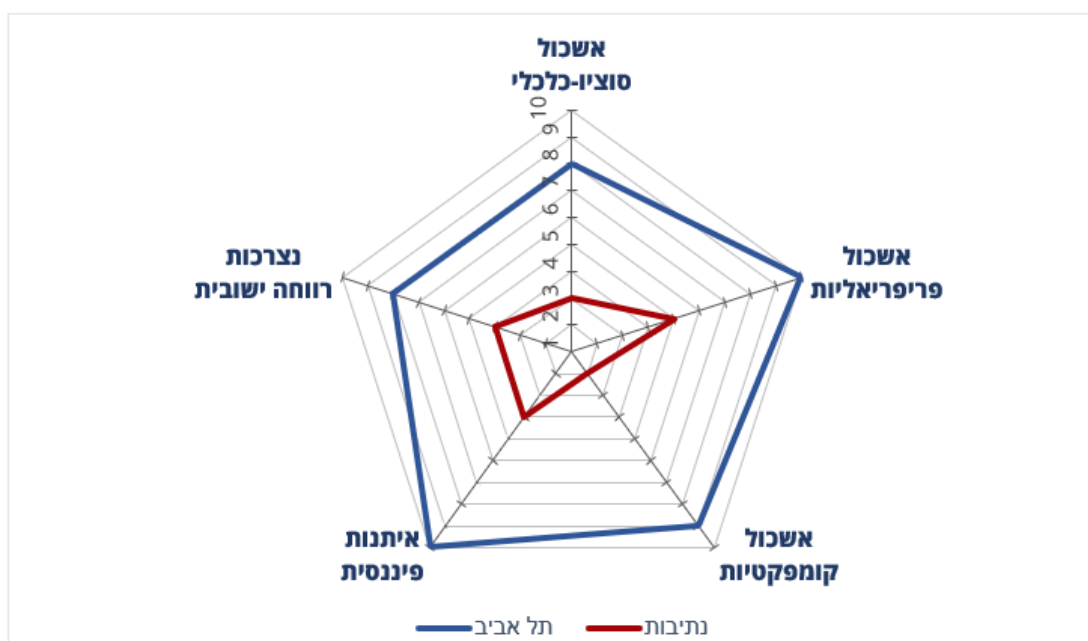


שלושת התרשימים שלעיל מציגים תכונות של רשויות, שעל פיהן ניתן לקבוע כמותית מהי ההתאמה הנדרשת להשוואה של השירות בין הרשויות.

תרשים 16 – מודל רב מימדי מותאם לשירות מחייב לרשות



תרשים 16א – מודל רב מימדי מותאם רשות: דוגמת תל אביב ונתיבות



תל אביב - יפו	נתיבות	
8	3	אשכול סוציו-כלכלי
10	5	אשכול פריפריאליות
9	2	אשכול קומפקטיות
5 (איתנה)	2 (בתכנית התייעלות)	איתנות פיננסית
8	4	נצרכות רווחה ישובית*

* דירוג נצרכות רווחה ישובית מ-1 המייצג את הרשויות הכי נצרכות ועד 10 המייצג את הרשויות הכי פחות נצרכות (רשויות עתירות).

הניתוח הרב משתני שהצגנו לעיל מאפשר לאמוד מהו המשקל השולי של כל יחידת קומפקטיות או פריפריאליות במונחים של הוצאה לחינוך. במילים אחרות, מהו השינוי ברמת ההוצאה על השירות, שנובע מריחוק מהמרכז או מבנה מבוזר, נוסף להוצאות הקשורות לאשכול הסוציו-כלכלי, ובכמה תגדל או תקטן ההוצאה על פי היות הרשות איתנה פיננסית או בתהליך הבראה? לכן, בעזרת תוצאות ניתוח זה נוכל לקבוע מהו ה"נטל" או ה"תרומה" של המיקום באשכול הסוציו-כלכלי וכן פריפריאליות או מבנה מבוזר מרחבית על שירותי החינוך או הרווחה.

הייחוד של המחקר הנוכחי הוא בכך שאנו יכולים לשלב בניתוח גם את ההעדפות של קובעי המדיניות ברשויות המקומיות, באשר לקביעת מדד המינימום שיהפוך למחייב כאשר מבקשים לאמוד את התוספות שתידרש כדי להשוות את הנטלים של הרשויות השונות. העדפה זאת של קובעי המדיניות עומדת על רמת ההוצאה הנוכחית של אשכול סוציו-כלכלי חמש כבסיס לקביעת הסל המחייב. לכן אנו משתמשים בשילוב של תוצאות הניתוח הרב משתני ותוצאות סקר קובעי המדיניות ואנו מחשבים בו זמנית את ההשלמה הנדרשת לחלק מן הרשויות כדי להגיע לרמת אשכול סוציו-כלכלי חמש, וכן כדי להתמודד עם הנטל או להינות מהתרומה שיש למאפיינים המרחביים שלהם, כלומר מידת הפריפריאליות או הקומפקטיות. אנו מדגימים ניתוח זה על שירותי החינוך והרווחה.

ניתוחי הרגרסיה הרב משתניים שהוצגו לעיל הראו שתוספת ליחידת פריפריאליות בחינוך היא 274₪ ותוספת כזאת לרווחה היא בגובה 867 ₪. כלומר: ההוצאה לתלמיד ביישוב פריפריאלי עולה ב-274₪ עם כל עליה במידת הפריפריאליות. בדומה לכך, לכל מקרה רווחה ביישוב פריפריאלי (אשכול פריפריאלי 1-4) יש להוסיף 867 ₪ לכל דרגת פריפריאליות. באותה צורה חושבו העלויות הנוספות של יישובים לא קומפקטיים בהשוואה לאלה הקומפקטיים בתחום החינוך והרווחה. העלות הנוספת לחינוך ביישובים לא קומפקטיים היא 142₪, והעלות הנוספת לרווחה עומדת על 194₪, היינו לכל תלמיד במערכת החינוך, ולכל תמיכה במערכת הרווחה, יש להוסיף בהתאמה 142₪ ו-194₪ ביישובים הלא קומפקטיים.

גישה זאת מאפשרת חישוב של התוספת הנדרשת לכל רשות על פי מיקומה על פני הצירים השונים וכן הערכה של התוספות עבור כל היישובים. עם זאת, ניתן לחשוב על ההשלמות כמערכת של פיצויים וחייבים. הרשויות הנמצאות מתחת לממוצע באחד מהמימדים יזכו לפיצוי המחושב על בסיס מידת ריחוקן מהממוצע באותו מימד, אולם אם הן מצויות במיקום שמעל הממוצע במימדים האחרים הרי שייגרע מהן פיצוי כמידת מיקומן הגבוה מהממוצע באותם מימדים, כך שההשלמה שתיקבע להן תשקף בו זמנית את מיקום הרשות על פני כל המימדים. לדוגמה, רשות שמשתייכת לאשכול סוציו-כלכלי נמוך מחמש זכאית להשלמה על בסיס מיקומה במימד הסוציו-כלכלי. אם בנוסף לכך היא מרוחקת מהמרכז וגם לא קומפקטית, היינו מבוזרת, תצטרף לכך השלמה שנובעת מהמאפיינים המרחביים האלה של הרשות. לעומת זאת, אם הרשות באשכול הסוציו-כלכלי החמישי קרובה למרכז וגם קומפקטית, ייגרע יתרון זה מהפיצוי להשלמה למיקומה במימד האשכול הסוציו-כלכלי. כלומר סך ההשלמה שיוקצה לרשות הוא שילוב של מיקומה על פני שלושת המימדים. בחלקם היא זכאית לתוספת תקציבית ובחלקם יתכן שהיא מחויבת בסך שירד מהפיצוי לו הרשות זכאית.

לצורך המחשה של גישה זאת חישבנו לאותן רשויות הזכאיות לתוספת על בסיס האשכול הסוציו-כלכלי גם את התוספת הנובעת מריחוק פריפריאלי ומבנה מבוזר. חישובים אלה ביחס לרשויות הנמצאות מתחת לאשכול 5 ניתן לראות בלוח 10 הן עבור אותם יישובים שעונים על קריטריון הפיצוי על בסיס סוציו-כלכלי וריחוקם מאשכול סוציו-כלכלי 5 והן עבור סעיפי הפריפריאליות והקומפטייות.

חישובים דומים ניתן להרחיב ולערוך על בסיסי פיצוי של יכולות וצרכים נוספים, כגון רמת נצרכות הרווחה ביישוב או היקף ההכנסות העצמיות מאזורי תעשייה וכדומה, אולם נושאים אלה הם מעבר להיקף העבודה הנוכחית ויכולים להוות נושא למחקרים נוספים. בנוסף אפשר לבחון רמות שונות של פיצוי וחיוב ביחס לחישוב שנעשה בפועל.

לוח 10: פיצוי לאשכול יעד במערכת התאמה לפי תכונות היישוב בהשוואה לממוצע אשכול חמש באלפי ש"ח

אשכול	2	3	4
פיצוי קומפקטיות	241,302	83,103	184,459
פיצוי פריפריאליות	72,330	62,072	56,981
פיצוי סך הכול	313,632	145,175	241,440

- אלעזר, ד. וקלכהיים, ח' (2001), השלטון המקומי בישראל, ירושלים : המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, עמ' 164.
- אריאן, א., נחמיאס, ד. ואמיר, ד. (2002), משילות והרשות המבצעת בישראל. ירושלים : המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בארי, א. (2009), הבראת רשויות מקומיות כושלות בישראל : מבט משווה לאור הניסיון האנגלי. ירושלים : מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בארי, א. וקואל, א. (2010), "בחירות ללא נבחרי ציבור מכהנים : ועדות ממונות והיבטים דמוקרטיים במערכות הבחירות ברשויות מקומיות", בתוך : בריכטה, א., ויגודה-גדות, ע. ופדה, ג. (עורכים), עיר ומדינה בישראל : שלטון מקומי לקראת העשור השביעי.
- בארי, א. (2013), סל שירותים מחייב ברשות מקומית, משרד הפנים המינהל לשלטון מקומי אגף המחקר.
- בארי, א. (2014), "השלטון המקומי כיחידת ניהול", בתוך : יגיל לוי ואיתי שריג (עורכים), השלטון המקומי- בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק, רעננה : האוניברסיטה הפתוחה, פרק 4.
- בארי, א. ויובל, פ. (2011), ביצועי השלטון המקומי בישראל ניתוח עמדות תושבים בישראל והערכת מצב לאומית. חיפה : בית הספר למדעי המדינה, אוניברסיטת חיפה.
- בלנק, י. (2004), מקומו של המקומי : משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל, משפטים לד 2, עמ' 197-299.
- בן-אליא, נ. (1999), המימון הממשלתי והמשבר הכספי, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות ירושלים.
- בן-אליא, נ. (2004), הדור הרביעי : שלטון מקומי חדש לישראל, ירושלים : מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן-אליא, נ. (2006א'), מסל שירותים לשירותי ליבה הרחבת האחריות המיניסטרילית של משרד הפנים. ירושלים : מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן-אליא, נ. (2006ב'), הדור הרביעי : שלטון מקומי חדש לישראל, מהדורה שנייה, ירושלים : מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן-אליא, נ. (2006ג'), מערכת מדדי ביצוע בשלטון המקומי, משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי, האגף למינהל מוניציפלי, המחלקה למחקר.
- בן-אליא, נ. (2009), משק המים התאגידי החדש : האם הרפורמה הוכרעה? ירושלים : מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן בסט, א. ודהן, מ. (2006), מאזן הכוחות בתהליך התקצוב. ירושלים : המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בן בסט, א. ודהן, מ. (2008), המשבר ברשויות המקומיות, יעילות מול ייצוגיות. פורום קיסריה, ירושלים : המכון הישראלי לדמוקרטיה.

- בן בסט, א. ודהן, מ. (2009), הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בס, ש. (2010), זכויות חברתיות ושירותי הרווחה האישיים בישראל. ירושלים, ישראל: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- ברור, א., אוהיון, כ., אנגלברג, ר., חמו, ז., קידרון, י. ושרביט, ר. (2000), משרד הרווחה האגף למחקר, תכנון והכשרה, נייר מטה: שלטון מרכזי, שלטון מקומי ומדיניות הרווחה בישראל, תרגיל מסכם במסגרת התכנית לפיתוח סגל בכיר במשרד העבודה והרווחה בשיתוף מכון מנדל.
- בריק, י. (1992), הצעה לשינוי מערך היחסים בין הממשלה לבין הרשויות המקומיות בתחום הרווחה, *הדעה הרווחת* 4, אביב תשנ"ב.
- גולדברג, ג. (1994), הבוחר הישראלי. ירושלים: הוצאת מאגנס, האוניברסיטה העברית.
- גל, ג. (1996), דין וחשבון בנושא סלי שירותים הקיימים במדיניות הרווחה בישראל. ירושלים: משו"ב.
- גל, ג. ולשם, א. (1999), "סל קליטה": לקחים למערכת הביטחון הסוציאלי. *חברה ורווחה*, י"ט. 1, עמ' 99-110.
- גל-נור, י., רוזנבלום, ד. ויראוני, א. (1999), "רפורמה במנהל הממשלתי בישראל" אצל נחמיאס, ד. ומנחם, ג. (עורכים) המדיניות הציבורית בישראל, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 117-158.
- דורון, א. (1994), שירותי רווחה אישיים בתפר שבין השלטון המרכזי ובין הרשויות המקומיות. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- דורון, א. וינאי, א. (1994), הצעה לקביעת סל שירותים אישיים בתחום העבודה הסוציאלית. *הדעה הרווחת* 10, עמ' 2-1.
- דורון, א., ינאי, א. וגל, ג. (1997), סל שירותי רווחה אישיים: מסמך לדיון. ירושלים: משו"ב.
- דורון, ג. ולבל, א. (2003), הפוליטיקה של השכול. תל אביב: הקיבוץ המאוחד (מהדורה שנייה).
- דורון, ג. (2006), משטר נשיאותי בישראל, ירושלים: הוצאת כרמל.
- דורון, ג. ומינדי, א. (2007), "בית משפט לחוקה כ"פתרון מבני" לבעיית אי משילות המערכת הפוליטית, האמנם? "עיונים בתקומת ישראל 17, עמ' 319-343.
- דרורי, מ. (1981), "מאפייני המשפט ביהודה ושומרון 1967-1977" בתוך: רפי ישראלי (עורך), עשר שנות שלטון ישראלי ביהודה ושומרון 1967-1977, המכון למחקר ע"ש הרי ס. טרומן למען קידום השלום, ירושלים: הוצאת מאגנס, האוניברסיטה העברית, עמ' 28-51.
- דרי, ד. (1994), מי שולט בשלטון המקומי, המכון הישראלי לדמוקרטיה, תל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד.
- דרי, ד. ונאור, א. (1997), יסודות המנהל הציבורי, תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
- הורקין, ה., כ"ץ, י. ומבורך, ב. (1998), גיבור מקומי, הבחירות לרשויות המקומיות בעידן הבחירה הישירה, תל אביב: רמות אוניברסיטת תל אביב.

הכט, א. (1997), שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (2008א), קומפקטיות של עיריות ומועצות מקומיות (הודעה לעיתונות, 10.04.2011).

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (2008ב), מדד פריפריאליות של רשויות מקומיות 2004 (הודעה לעיתונות 17.08.2008).

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (2011), דו"ח פני החברה בישראל, חלק 2 עמ' 77.

www.cbs.gov.il/publications12/rep_05/word/part02_h.doc

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (2014א), פרופיל הרשויות המקומיות [קובץ נתונים]. הורדה מ:

http://www.cbs.gov.il/reader/?MIval=cw_usr_view_SHTML&ID=357

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (2014ב), דירוג רשויות מקומיות [קבצי נתונים]. הורדה מ:

http://www.cbs.gov.il/www1/skarim/stat_an.htm

ויגודה-גדות, ע. (2007), "מנהל ציבורי – הדור הבא: תמורות ואתגרים ניהוליים בדרך לעיצובו של מגזר ציבורי מודרני". *המרחב הציבורי*, 1, עמ' 57-88.

ינאי, א. (2006), נייר עמדה: חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958: האומנם יסוד וערובה לרווחת האוכלוסייה? האוניברסיטה העברית בירושלים החוג לעבודה סוציאלית ומשרד הרווחה האגף למחקר, תכנון והכשרה.

ינאי, א., בראון, פ. וקושר, ח. (2007), שירותי רווחה אישיים בפרספקטיבה בינלאומית משווה נייר עמדה, משרד הרווחה. האגף למחקר, תכנון והכשרה.

כפיר, א. וראובני, י. (1998), המנהל הציבורי בישראל – 50 שנות מנהל ציבורי התפתחות, לקחים ואתגרים לקראת שנות ה-2000. תל אביב: גומא - ספרי מדע ומחקר.

להבי, ס. ורומנו, ח. (2016), כלכלת השלטון המקומי, פערים בין רשויות מקומיות ניתוח בישראל - משרד הפנים מסמך תשתית לפיתוח כלכלי מוניציפלי, פרסומי משרד הפנים המינהל לשלטון מקומי.

לוי, י. (2014), "ייחסי שלטון מרכזי – שלטון מקומי: מאפיינים מבנים ופוליטיים", בתוך: יגיל לוי ואיתי שריג (עורכים), השלטון המקומי - בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק. רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 83-134.

לוי, י. ושריג, א. (2014), השלטון המקומי - בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

מאור, מ. (2006), "מבנה השירות הציבורי" בתוך: אוריאל רייכמן ודוד נחמיאס (עורכים) מדינת ישראל - מחשבות חדשות, הבינתחומי הרצלייה, עמ' 181-200.

מזרחי, ש. ומידני, א. (2006), מדיניות ציבורית בין חברה למשפט, ירושלים: הוצאת כרמל.

מידני, א. (2009), אחריות ציבורית וצרכי פוליטית, תל-אביב: בורסי הוצאה לספרי משפט.

מידני, א. (2014), "משפט השלטון המקומי". בתוך: יגיל לוי ואיתי שריג (עורכים). השלטון המקומי- בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק. רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 141-203.

מידני, א. (2015), "שלטון מקומי וניהול ציבורי חדש: לקראת רפורמה במנה הרשות המקומית", בתוך: א. מידני (עורך) חזון המשילה הישראלית, תל-אביב יפו: המרכז הישראלי להעצמת האזרח ואוניברסיטת תל אביב, עמ' 169 – 187.

מידני, א. וצור, נ. (2015), "טוהר מידות ואמון הציבור בשלטון המקומי- דמוקרטיה מקומית ובית המשפט העליון", בתוך: בארי, א. ורזין, ע. דמוקרטיה מקומית בישראל – ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, האוניברסיטה העברית, עמ' 235-262.

מנוחין, נ. ואייזנקג-קנה, פ. (2004), יסודות השלטון המקומי, השלטון המקומי בעולם בן – זמננו, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, יחידות 2, 5.

נחמיאס, ד., דנון-קרמזין, מ. ויראונני, א. (1997), לקראת רפורמה מבנית במגזר הציבורי בישראל. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

נחמיאס, ד. וסנד, א. (1999), משילות ומדיניות ציבורית, בתוך: ד. נחמיאס וג. מנחם (עורכים) המדיניות הציבורית בישראל. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 11-34.

נחמיאס, ד., ארבל-גנץ, א., ומידני, א. (2010), מדיניות ציבורית בישראל, מאפיינים מוסדות ותהליכים, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

נחמיאס, ד. (2004), משילות השלטון המקומי בישראל ניתוח מדיניות ועיצוב מחדש, הרצליה: מפעלות המרכז הבינתחומי הרצליה.

ספקטור, ש. (2010), זכויות חברתיות ושירותי הרווחה האישיים בישראל, ירושלים, ישראל: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

פתאל, ו. (2014), תיאור וניתוח כלכלי של משק המים העירוני ושל תאגידי המים והביוב, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

קורן, ד. (1998), קץ המפלגות: הדמוקרטיה הישראלית במצוקה. תל אביב: הקיבוץ המאוחד.

רובינשטיין, א. (2010), "המקומי והמרכזי", המרחב הציבורי, 4, עמ' 9 - 44.

רוזן-צבי, י. (2005), ממקומיות לאזוריות: לקראת סדר יום חדש למשפט השלטון המקומי, דין ודברים ב', עמ' 159-210.

רזין, ע. (1999), פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות בישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ע. (2003), רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ע. וברנדר, ע. (2004), רפורמה בשלטון המקומי: ביזור לראויים ואבזור לנחשלים. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שריג, א. (2014), "כלכלת השלטון המקומי" בתוך: יגיל לוי ואיתי שריג (עורכים), השלטון המקומי- בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, פרק 5.

- Arian, A. and Barends, S. (1974), The Dominant Party System: A Neglected Model of Democratic Stability, *The Journal of Politics*, 36 (3), 592-614.
- Banner, G. (2000), Reinventing Local Government – the Case of Germany. Koln: Centre for Management Studies (KGSt).
- Bond, K. W. (1975), Toward Equal Delivery of Municipal Services in the Central Cities. *Fordham Urb. LJ*, 4, 263.
- Braybrook, D. and Lindblom, C. (1963), A Strategy of Decision. New York: The Free Press.
- Brusca, I. and Montesinos, V. (2016), Implementing Performance Reporting in Local Government: A Cross-Countries Comparison, *Public Performance & Management Review*, 39:3, 506-534.
- Callanan, M. (2011), Review of international local government efficiency reforms. Dublin, IR: *Institute of Public Administration*.
- Carmeli, A. and Cohen A. (2001), The Financial Crisis of the Local Authorities in Israel: A Resources Based Analysis, *Public Administration*, vol. 79, no.4.
- Carter, J., (2000), New Public Management and Equal Opportunities in the NHS, *Critical Social Policy*, 20, 1: 61.
- Etzioni, A. (1959), "Alternatives Ways to Democracy: The Example of Israel", *Political Science Quarterly*, 79, 196-214.
- Functions of Local Government - Metropolitan Local Government Review, 2011.
<http://metroreview.dlg.wa.gov.au/OpenFile.ashx>
- Hamilton, P.M., (2003), The Vital Connection: A Rhetoric on Equality, *Personnel Review*, 32, 6: 694.
- Hananel, R. (2009), Distributive justice and regional planning: the politics of regional revenue-generating land uses in Israel. *International Planning Studies*, 14(2), 177-199.
- Holzer, M., and Kloby, K. (2005), Sustaining citizen-driven performance improvement: Models for adoption and issues of sustainability. The Innovation Journal: *The Public Sector Innovation Journal*, 10(1), 1–20.
- Joyce, P. (2004), The role of leadership in the turnaround of a local authority. *Public Money and Management*, 24(4), 235-242.
- Kuhlmann, S. (2008), Reforming local public services, *Public Management Review*, 10:5, 573-596.

- Kuhlmann, S. (2010), "Performance Measurement in European local governments: a comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany", *International Review of Administrative Sciences*, 76:331.
- Menahem, G., Doron, G. and Itzhak Haim, D. (2011), Bonding and Bridging Associational Social Capital and the Financial Performance of Local Authorities in Israel. *Public Management Review*. 13: 5, 659-681.
- Menahem, G. (2011), The Impact of Community Bonding and Bridging Social Capital on Educational Performance in Israel. *Urban Education*, 46: 5, 1100-1130.
- Meydani, A. (2011), The Israeli Supreme Court and the Human Rights Revolution: Courts as Agenda Setters. Cambridge: Cambridge University Press.
- Merget, A.E. (1976), Equalizing Municipal Services: Issues for Policy Analysis. *Policy Studies Journal*, 4(3), pp.297-306.
- Mizell, L. (2008), "Promoting Performance: Using Indicators to Enhance the Effectiveness of Sub Central Spending", Working Paper No. 5 (O.E.C.D.).
- Muller, K. (1999), "Local Government Reform – An Empirical Analysis of Reasons, Approaches and First Experiences in German Local Governments". In: W. Jann, and H.G. Petersen [eds.]: The Public Sector in Germany and Australia: From Hierarchy to Contract Management. Berlin: University of Postdam.
- Parrado, S. D. (2005), Assigning Competences and Functions to Local Self-Government in Four EU Member States: A Comparative Review". Sigma.
- Peretz, D. and Doron, G. (1997), The Government and Politics of Israel, Boulder, Col.: Westview Press. Third Edition.
- Pollanen, R. M. (2005), Performance measurement in municipalities: Empirical evidence in Canadian context. *International Journal of Public Sector Management*, 18(1) 4-24.
- Powell, G. B. (1982), Contemporary democracies. Harvard University Press.
- Ratner, G.M. (1984), New Legal Duty for Urban Public Schools: Effective Education in Basic Skills. *Tex. L. Rev.*, 63, p.777.
- Sandford, M. (2014), Local Authorities: The General Power of Competence. SN/PC/05687. Parliament & Constitution Centre. NIdirect government services.
- Savitch, H. V., and Vogel, R. K. (2005), "The United States: executive politics", pp. 211-227 in B. Denters and L.E. Rose (eds.) Comparing Local Governance: Trends and Developments, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Steytler, N. (Ed.). (2005), The place and role of local government in federal systems. Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Svara, J., and Hoene, C. (2008), "Local Government Reforms in the United States", pp. 133-157 in B.E. Dollery, J. Garcea, and E.C. LeSage Jr. (eds.) Local Government Reform: A Comparative Analysis of Advanced Anglo-American Countries, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Vallier, F. (2016), Local and Regional Government in Europe.
http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CEMR_structures_and_competences_2016_EN.pdf
- Vital, D. (1982), Zionism: The Formative Years. Oxford: Clarendon Press.
- Wearne, M. (2014), Fitness For Purpose-New Zealand Local Government. Securing Integrity and Good Governance Within a Bipartite Constitution. Transparency International, Berlin.

פרסומים אחרים בישראל

- דו"ח ועדת זנבר, 1981, הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי (בראשות מר משה זנבר), השלטון המקומי בישראל (יוני 1981).
- דו"ח ועדת סוארי, 1993, המלצות הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאת מענק האיוון לרשויות המקומיות, תל אביב: משרד הפנים.
- דו"ח ועדת גדיש, 2001, המלצות הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאת מענק איוון לרשויות המקומיות <http://www.moin.gov.il/SubjectDocuments/Izun01.pdf>
- מבקר המדינה, 2012, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012 (כניסה אחרונה 09.11.2017).
- מבקר המדינה, 2015, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015 (כניסה אחרונה 09.11.2017).
- מבקר המדינה, 2016, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016 (כניסה אחרונה 09.11.2017).
- מדינת ישראל, משרד הפנים. (2014). רשימת הרשויות האיתנות. זמין ב: <http://www.moin.gov.il/PressAnnouncements/Pages/%D7%A8%D7%A9%D7%99%D7%9E%D7%AA-24-%D7%94%D7%A8%D7%A9%D7%95%D7%99%D7%95%D7%AA-%D7%94%D7%90%D7%99%D7%AA%D7%A0%D7%95%D7%AA----17-03-2014---.aspx>
- אמות מידה לשירות לפי סעיף 99 לחוק תאגידי מים וביוט תשס"א-2001 <http://www.water.gov.il/Hebrew/Rates/DocLib3/Services.pdf>
- אתר האינטרנט של משרד עו"ד ויינברגר ברטנטל ושות', אינדקס של חוזרי המנכ"ל של משרד הפנים <http://www.muni.co.il/node/3277>
- חוזר מנכ"ל תשע"ד/1(ב) פורסם ביום 27 באוגוסט 2013 <http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/3/3-3/HoraotKeva/K-2013->

אתר האינטרנט של עיריית רעננה:

<http://raanana.muni.il/Pages/default.aspx>

אתר האינטרנט של עיריית תל אביב - יפו:

<https://www.tel-aviv.gov.il/Pages/HomePage.aspx>

אתר האינטרנט של עיריית ירושלים:

<https://www.jerusalem.muni.il/Pages/default.aspx>

הצעת חוק העיריות התשנ"ז-2007 (מתוך: אתר הכנסת):

[http://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=lawsuggestionsse
arch&lawitemid=242279](http://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=lawsuggestionsse
arch&lawitemid=242279)

פסקי דין בישראל

בג"צ 366/03 עמותת מחוייבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר ס (3) 464

בג"צ 1661/05 - המועצה האזורית חוף עזה ואח' נ' ראש הממשלה - אריאל שרון ואח', פד נט(2), 481

דנג"צ 10350/02 - שר הפנים ואח' נ' עדנאן מטר - חבר מועצת מקומית כפר כנא ואח', פד נח(3), 255

בג"צ 6304/09 לה"ב נ' היועמ"ש פורסם בנבו 2.9.2010.

בג"צ 488/11 הסתדרות רפואית בישראל נ' שר הבריאות (פורסם בנבו ביום 19.6.11)

עע"מ 1761/12 - ועד ההורים של היישובים בנימינה וגבעת עדה ו - 47 אח' נ' ראש המועצה המקומית

גבעת עדה בנימינה ואח', תק-על 2012(3), 5982

בג"צ 256/15 איגוד מורי הנהיגה נ' שר התחבורה פורסם בנבו ביום 29.2.16.

דברי חקיקה בישראל

פקודת העיריות [נוסח חדש]

פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]

חוק תאגידי מים וביוב תשס"א – 2001

תקנון המועצות האזוריות (יהודה והשומרון), התשל"ט - 1979

תקנון המועצות המקומיות (יהודה והשומרון) התשמ"א - 1981

חוק לימוד חובה התשי"ט-1949

חוק שירותי הסעד תשי"ח-1958

הרשימה הנ"ל הינה בנוסף לדברי החקיקה הנזכרים בלוח 1.

- ¹ דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012 (להלן: "מבקר המדינה, 2012").
- ² ראו למשל ועדת מוזס 1965, ובמיוחד, החל משנות השמונים לדוגמה ועדת זנבר 1981, ועדת גבאי 1982, ועדת קוברסקי 1989 ועדת בן דרור 1995, ועדת דורון 2005.
- ³ ועדת קוברסקי הוקמה בשנת 1986 כוועדה ציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה. ראו פירוט לגבי ממצאיה בפרק 3.
- ⁴ ממשלת ברק, 1999; אולמרט ודינור, 2007.
- ⁵ ראו גם נחמיאס, דוד, (2004) משילות השלטון המקומי בישראל: ניתוח מדיניות ועיצוב מחדש, המרכז הבינתחומי הרצליה.
- ⁶ הצעת חוק העיריות, התשס"ז – 2007
<http://www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/CDB2C400-C3E1-448F-92C5-D022B0424562/7799/293.pdf>
- ⁷ הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי (בראשות מר משה זנבר), השלטון המקומי בישראל (יוני, 1981).
- ⁸ לדעת בן-אליא הדבר נבע מהחשש של השלטון המרכזי מהמחויבות הכספית הכלולה בה והצורך ליצור שוויון יחסי בין הרשויות. ראה: בן-אליא, 2006א': 14.
- ⁹ ראה על כך גם בריק, 1992; ברור, א, אוחיון, כ, אנגלברג, ר, חמו, ז, קידרון, י, שרביט, ר, 2000.
- ¹⁰ דוחות על ביקורת בשלטון המקומי לשנת 2011-2012. כאן המקום לציין כי גם בן-אליא במחקרו משנת 2006 קרא לכלול אמות מידה ולהטמיע מדדי ביצוע בקונספט של "סל שירותים" אולם זאת בהקשר של שירותי ליבה (בן-אליא, 2006א). למחקר זה נתייחס להלן. ראוי לציין בעניין זה גם את מחקרו של בן-אליא בנושא ממדי ביצוע בשלטון המקומי (בן-אליא, 2006ג') אליו נתייחס להלן.
- ¹¹ בן -אליא (2006א) ראה בהוצאה התקציבית "סל שירותים בפועל".
- ¹² הסבר נוסף על "Good Practice" ו-"Benchmarking" ראה בן-אליא, 2006ג'.
- ¹³ הדוחות הכספיים השנתיים של הרשות אינם כוללים את הפירוט בספר התקציב. יחד עם זאת, בפועל במרבית הרשויות ספר התקציב השנתי כולל נתונים אודות ביצוע בפועל של הרשות בכל סעיף בשנים קודמות. מנתונים אלה ניתן ללמוד על ההוצאה התקציבית המפורטת של שנים קודמות ומכאן באם מומשה ההוצאה התקציבית באיזה שיעור.
- ¹⁴ דוחות על ביקורת בשלטון המקומי לשנת 2011-2012, עמ' 11-14.
- ¹⁵ הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי בראשות מר משה זנבר (1981) עסקה במעמד הרשויות המקומיות ובמארג היחסים בינן ובין השלטון המרכזי והציעה רפורמה בשלטון המקומי.
- ¹⁶ סל שירותים 'מזערי' הינו מונח שנקבע בדוח מבקר המדינה משנת 2012 לעניינו מבטא את סל השירותים המינימלי הנורמטיבי המסופק לכל תושב.
- ¹⁷ הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאת מענקי האיוון לרשויות המקומיות, בראשות מר יצחק סוארי, פרסמה את המלצותיה באוגוסט 1993.
- ¹⁸ הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאת מענקי האיוון לרשויות המקומיות, בראשות מר יעקב גדיש פרסמה את המלצותיה בחודש ספטמבר 2001.
- ¹⁹ על הבדלי הגישה בנוגע לסל שירותים של וועדות סוארי וזנבר ראה: בן-אליא, 2006א, ב.
- ²⁰ דוחות על ביקורת בשלטון המקומי לשנת 2011-2012, עמ' 13-14.
- ²¹ עבודה זו בוצעה על ידי ד"ר נחום בן-אליא, בשיתוף גורמים רבים בשלטון המקומי, וביניהם המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים, פורום המנכ"לים ברשויות המקומיות, ראשי רשויות ועובדי מערכת המפעמים. ראה גם דוחות על ביקורת בשלטון המקומי לשנת 2011-2012, עמ' 15-16.
- ²² דוחות על ביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012.
- ²³ מבקר המדינה הבהיר כי דו"ח הביקורת עוסק בשירותים המוניציפליים בלבד ומכאן בהכרח כי אין הוא נוגע בשירותים הממלכתיים שמספקות הרשויות המקומיות. על סוגי שירותים אלה.
- ²⁴ דוחות על ביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016.

- ²⁵ ראוי לציין כי החקיקה החלה בישראל אינה חלה באופן אוטומטי על רשויות ביו"ש שכן מדינת ישראל לא סיפחה מעולם את השטחים ביו"ש. החקיקה השוררת כיום בשטחים מורכבת מטלאים על גבי טלאים של שילוב הוראות חוק הישראלי שהוחלו ספציפית על הרשויות והתושבים הישראליים וכן תחיקה ביטחונית על ידי המפקד הצבאי הממונה ביו"ש. בג"צ 1661/05 - המועצה האזורית חוף עזה ואח' נ' ראש הממשלה - אריאל שרון ואח', פד נט(2), 481; דרורי, 1981. דברי החקיקה המרכזיים החלים ביו"ש הם תקנות המועצות האזוריות (יהודה והשומרון), התשל"ט - 1979 ותקנות המועצות המקומיות (יהודה והשומרון) התשמ"א - 1981 וזאת לצד חוקים שהוחלו על יו"ש וכן צווים ותקנות שפרסם המפקד הצבאי.
- ²⁶ מבוסס על סקירת החקיקה המופיעה בבארי, 2013 וכן על עיון במאגרים המשפטיים תקדין ונבו.
- ²⁷ תקנת שירותי הסעד (תפקיד המנהל וועדת הסעד), התשכ"ד-1963; תקנות שירותי הסעד (פניה למתן סעד או טיפול סוציאלי), התשכ"ח-1967; תקנות שירותי הסעד (מבחני נזקקות), התש"ל-1970; תקנות שירותי הסעד (מינוי פקידי שיקום), תשל"ד-1974; תקנות שירותי הסעד (טיפול בנזקקים), תשמ"ו-1986; תקנות שירותי הסעד (סדרי הנוהל בועדות ערר), תשמ"ו-1986; תקנות שירותי הסעד (הסכם להחזרת מפגר-נזק במעון), התשס"א-2001.
- ²⁸ תוקפן החוקי של ההוראות המופיעות בתקנון העבודה הסוציאלית (תע"ס) הוא מכוח התקנות לחוק שירותי הסעד, תקנות ארגון לשכת הסעד (תפקידי המנהל וועדת הסעד), התשכ"ד - 1963, סעיף 4 (א) "מתן טיפול סוציאלי לנזקקים והגשת סעד על פי דין ובהתאם להוראות נוהל והנחיות המנהל הכללי של משרד הרווחה", וכן מכוח תקנות שירותי הסעד, טיפול בנזקקים התשמ"ו 1986.
- ²⁹ ראה הצעת חוק העיריות התשנ"ז-2007 אתר הכנסת.
- ³⁰ באתר האינטרנט של משרד עו"ד ויינברגר ברטנטל ושות' מצוי אינדקס של חוזרי המנכ"ל של משרד הפנים ומפלה אותם לנושאים נבחרים ולתתי נושאים כשהוא מעודכן ליום 26.12.13. <http://www.muni.co.il/node/3277>
- ³¹ דנגז 10350/02 - שר הפנים ואח' נ' עדנאן מטר - חבר מועצת מקומית כפר כנא ואח', פד נח(3), 255.
- ³² ראה חוזר מנכ"ל תשע"ד(ב) פורסם ביום 27 באוגוסט 2013. <http://cms.education.gov.il/educationcms/applications/mankal/etsmedorim/3/3-3/horaotkeva/k-2013-1-2-3-3-6.htm>
- ³³ זכותה של הרשות לגבות תשלומי הורים עבור שירותי הסעות נדונה ב-ע"מ 1761/12 - ועד ההורים של היישובים בנימינה וגבעת עדה ו - 47 אח' נ' ראש המועצה המקומית גבעת עדה בנימינה ואח', תק-על 3(3), 5982. נושא הסעת תלמידים למוסדות חינוך נבחן גם על ידי מבקר המדינה בדו"חות דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015.
- ³⁴ אמות מידה לשירות לפי סעיף 99 לחוק תאגידי מים וביוב, תשס"א - 2001.
- ³⁵ דוחות על ביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012, עמ' 8-10; בארי 2013: 40-41.
- ³⁶ דוחות על ביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012, עמ' 8-10.
- ³⁷ דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2016: <http://www.mevaker.gov.il/he/publication/Articles/Documents/shilton2016.pdf>
- ³⁸ דוחות על ביקורת בשלטון המקומי לשנת 2011-2012 עמ' 8.
- ³⁹ מתוך דף הערכה ומדידה מאגר הידע של דואלוג doalogue.co.il/wiki/מדידה_הערכה ביחס לתשומות שהושקעו. מדידה זו מכוונת לבירור היעילות של הארגון או היחידה המוערכת; מדידת תוצאות (outcomes) - בחינה של ההישגים שהושגו באמצעות התפוקות. מדידה זו מכוונת לבירור האפקטיביות של פעולות הארגון. השאיפה בתהליכי הערכה היא למדוד עד כמה שניתן את התוצאות והאפקט של פעילות הארגון או היחידה, אך לא פעם אין ברירה אלא למדוד את התפוקות, קרי - את הפעילות שהתבצעה על ידי פעילי הארגון.
- ⁴⁰ <https://www.jerusalem.muni.il/Municipality/Strategic/Work/Documents/1611219145.pdf>
- ראה דוגמה לתוכנית שנתית ומדדי ביצוע לשנת 2015: <http://jerpdbooks.jerusalem.muni.il/work2015/files/assets/basic-html/page-1.html>
- ⁴¹ <https://www.jerusalem.muni.il/Municipality/ServiceQualityDivision/Service/Divisions/Pages/charterservice.aspx>
- ⁴² <https://www.jerusalem.muni.il/Municipality/ServiceQualityDivision/Service/Divisions/Pages/Control.aspx>
- ⁴³ <http://www.holon.muni.il/Pages/amanatShrutRashi.aspx>
- ⁴⁴ <http://www.holon.muni.il/Pages/amanatShrut-Bakara.aspx>
- ⁴⁵ <http://www.raanana.muni.il/Residents/Services/ServiceQuality/Pages/default.aspx>
- ⁴⁶ בין התקנים שאימצה העירייה - תקן ניהול איכות ISO 9001: 2008 ומערכת ניהול סביבה ISO 14001: 2004. כמו כן אימצה את תו תקן ישראלי 50001 להקמה, ליישום, לתחזוקה ולשיפור מערכות ניהול אנרגיה, ותאורת הרוחב מופעלת על פי תקן ישראלי 1862.
- ⁴⁷ <http://www.raanana.muni.il/SiteCollectionDocuments/SatisfactionSurvey2012.pdf>

⁴⁸ <https://www.tel-aviv.gov.il/Transparency/Pages/Workplan.aspx>

⁴⁹ <https://tel-aviv.gov.il/Transparency/Pages/Advertisements.aspx>

⁵⁰ מייל תשובה שנשלח ביום 18.12.2016 על ידי הגב' דפנה הראל מנהלת השירות העירוני ופניות הציבור, עיריית תל אביב - יפו.

⁵¹ דוחות על ביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012.

⁵² דוחות ביקורת על השלטון המקומי 2016, עמ' 343.

⁵³ ראו למשל בן בסט ודהן (2008). במחקר זה נמצא כי בישראל סך ההוצאות על שירותים ממלכתיים (לדוגמה, שירותים הניתנים בלשכות לשירותים חברתיים) ושירותים מקומיים (לדוגמה, שירותי חינוך) נמוך יותר ברשויות מקומיות המדורגות באשכול חברתי-כלכלי נמוך יותר וברשויות מקומיות ערביות.

⁵⁴ בבג"צ 488/11 הסתדרות רפואית בישראל נ' שר הבריאות (פורסם ביום 19.6.11) נתבקש ביהמ"ש לקבוע כי על המדינה להוסיף 100 מיטות אשפוז במחלקות טיפול נמרץ בביה"ח ברחבי הארץ. ביהמ"ש דחה את העתירה. ביהמ"ש קובע כי הפרת הוראה הקובעת סטנדרטים ברורים יצדיקו בדרך כלל התערבות מצד בית המשפט אולם לא כך המצב מקום בו לא נקבעו בחוק סטנדרטים ברורים. ראה גישה דומה לגבי עתירה בנוגע לאיוש תקני בחוני נהיגה מעשית מקום שלא נקבעו תקנים בחוק בבג"צ 256/15 איגוד מורי הנהיגה נ' שר התחבורה פורסם ביום 29.2.16. סביר להניח שביהמ"ש יאמץ גישה דומה עת יידרש לשאלה האם רשות מקומית מסויימת קיימה את חובתה לספק שירות כזה או אחר בשים לב להעדרם של סטנדרטים ברורים. לכך יש להוסיף את העובדה כי ביהמ"ש נתקלים בקושי רב ונוהגים בריסון עת הם נדרשים לקבוע אמות מידה נורמטיביות להספקת שירות כזה או אחר מצד המדינה לאור ההיבטים התקציביים הכרוכים בכך. ראה לשם ההמחשה גישת ביהמ"ש בשאלה מהו הקיום החומרי הנדרש למימוש הזכות לכבוד או מהם תנאי הקיום המינימליים שעל המדינה לספק לאזרחיה. ראה למשל בג"צ 366/03 עמותת מחוייבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר ס (3) 464, בג"צ 6304/09 לה"ב נ' היועמ"ש פורסם ביום 2.9.2010. סביר להניח כי בקושי זה יתקל ביהמ"ש אם וכאשר ידרש לשאלה מהו סל שירותים נורמטיבי.

⁵⁵ לפערים בהוצאות הרשויות על חינוך ורווחה ראה על פערים בהוצאה על חינוך ורווחה בין הרשויות ראה: בן בסט ודהן, 2008; 14; בן בסט ודהן, 2009; בן-אליא, 2006ב'; 35-36. לנתונים עדכניים אודות פערי ההשקעה בין הרשויות לשנת 2014 ראה להבי, 2016.

⁵⁶ לסקירה אודות מאפייני השלטון המקומי במדינות שונות ראה: רזין, 2003; מנוחין ואייזנקג-קנה, 2004; בן-אליא, 2006; בארי, 2009; Callanan, 2011; Steytler, 2005; Huges, Clark, Allen and Hall, 1998).

⁵⁷ סקירה אודות תחומי שירותים שמספקות הרשויות המקומיות במדינות שונות מופיעה ב- (Huges, Clark, Allen and Hall, 1998; Steytler, 2005; Parrado, 2005; Callanan, 2011; Wearne, 2014; Brusca and Montesinos, 2016; Vallier, 2016).

⁵⁸ מבוסס על תרשים 4.1, עמ' 21, ב- Callanan, 2011, וכן על המחקרים הנזכרים בהערה 57 לעיל.

⁵⁹ על משמעות עקרון ה- general competence ראה עמ' 33 להלן, והערה 60 להלן.

⁶⁰ לפי עקרון ה- ultra vires, אין לרשויות המקומיות סמכות חוקית מעבר לזו שמעניק להן החוק. הן יכולות לעשות רק מה שמתיר להן החוק, ואינן יכולות לעשות את מה שאין החוק מתיר במפורש. אם הרשויות יפעלו מחוץ לגבולות שהתווה החוק, יהיו מעשיהן חסרי תוקף. עקרון ה- General Competence מסיר במעט את הקושי הנובע מהעיקרון הנ"ל ומאפשר יותר גמישות בפעולות הרשויות. עקרון ה- General Competence תומכת בתפיסה, שהרשות המקומית היא יישות הנושאת בסמכות ובאחריות פוליטית, וזכאית ואף חייבת לפעול לשם קידום רווחת האזרחים החיים בתחומה (דרי, 1994; מנוחין, אייזנקג-קנה, 2004; שריג, 2014; Huges, Clark, Allen, Hall, 1998; Parrado, 2005; Callanan, 2011; Sandford, 2014).

⁶¹ כאן המקום לציין כי לדעת להבי, רומנו, 2016 סל שירותים מחייב קיים במרבית מדינות ה- OECD ורמת השירותים ברשויות המקומיות נמדדת באופן שיטתי. יחד עם זאת, עיון במחקר הנ"ל יגלה כי נעדר ממנו בחינה מדוקדקת של קביעה זו, כל שכן דיון מעמיק ומבוסס על כך וראוי לקיימו.

⁶² Statutory duties placed on local government - <https://data.gov.uk/dataset/statutory-duties-placed-on-local-government>

⁶³ לא אותר עדכון למסמך הנ"ל כך שיש להניח כי אין מדובר במסמך עדכני והדברים הנ"ל יפים ונכונים נכון ליום 30.6.11.

⁶⁴ על רשימת השירותים והחקיקה נכון לשנת 2005, ראה Parrado, 2005 עמ' 46 Annex 1 Table 5.

⁶⁵ על רשימת השירותים והחקיקה נכון לשנת 2005, ראה Parrado, 2005 עמ' 34 Annex 1 Table 1.

⁶⁶ בשל ריבוי המדינות יש קושי מעשי להציג מקור לחקיקה בכל מדינה.

⁶⁷ בניתוח התייחסנו לאשכולות 2-9 בלבד כיון שבאשכולות 1 ו-10 יש מספר קטן של רשויות (5 ו-3 בהתאמה). עם ערכים קיצוניים שעשויים לא לשקף כראוי את התמונה הכללית.