

פרק ראשון

## **נושאים מערכתיים**



# סל שירותים מוניציפליים

## ברשויות המקומיות

---

### תקציר

לפי הדינים החלים על הרשויות המקומיות, ובהם פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות, על הרשות המקומית להעניק לתושביה שירותים מסוגים שונים, ממלכתיים (כגון חינוך ורווחה) ומוניציפליים (כגון ניקיון), כדי להבטיח תנאי חיים נאותים. לשירותים אלה השפעה ישירה על איכות חייהם ורווחתם של התושבים. קביעת סל שירותים מוניציפליים שעל הרשות המקומית להעניק לתושביה, יש בה כדי להגדיר את השירותים הנדרשים ואת רמתם. כדי להבטיח את מתן השירותים בכל אחד מהתחומים שנכללו בסל ברמה הנדרשת יש להשתמש במנגנון הערכת תוצאות, המבוסס לרוב על מדדי ביצוע.

בדין הקיים לא נקבע סל שירותים מפורט שמחויבת הרשות המקומית לספק לתושביה, ואף לא נקבעה רמת השירותים המזערית שהיא מחויבת לספק בכל תחום ותחום.

### פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2011-יוני 2012 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בנושא סל השירותים המוניציפליים ברשויות המקומיות: נבדקו פעולות משרד הפנים להגדרה של סל שירותים וקביעת רמות שירות מזעריות ולקיום תהליכי מדידה והערכה של ביצועים. כן נבדקו הפעולות שעשו בנושא זה עיריות ירושלים, חולון, רעננה ותל אביב-יפו. בדיקת השלמה נעשתה במשרד ראש הממשלה.

### עיקרי הממצאים

משרד הפנים עוסק בנושא קביעת סל שירותים יותר מארבעה עשורים, אולם טרם קבע סל שירותים, ולו מזערי, מחייב. ישנו סל תקציבי, כפי שהוא משתקף בספר התקציב של הרשויות המקומיות, שמשרד הפנים עיצב כתבנית אחידה לכלל הרשויות המקומיות, ובו מפורט התקציב המיועד לכל סוג של שירות. אולם ספר התקציב, שעניינו תשומות, אינו מלמד בהכרח על מתן השירותים בפועל מבחינת התפוקות, וגם אין בו תקן בנוגע לרמת השירות - כלומר, התוצאות שהושגו בעקבות ההשקעה התקציבית.

כמה רשויות מקומיות החלו להגדיר לעצמן סל אשר הן רואות כבסיסי ומחייב והחלו גם בהטמעת מדדי ביצוע, במטרה לשפר את ניהולן ואת השירות לתושב.

משרד הפנים הכין מאז תחילת שנות האלפיים מערכת מדדי ביצוע, אולם הללו אינם מעודכנים ואינם מתפרסמים לציבור, ואין נעשה בהם שימוש לבקרה ולפיקוח על הרשויות המקומיות.

ביוני 2012, בחלוף שלוש שנים ממועד קבלת החלטת הממשלה על הקמת רשות פנים-ממשלתית לבקרת רשויות מקומיות ולהערכתן, טרם ביצע משרד הפנים את ההחלטה.

## סיכום והמלצות

ייעודה העיקרי של הרשות המקומית הוא לתת שירות לתושב. בהיעדר הגדרה של השירות המחייב, עלול השירות המסופק לתושבים להיות לקוי או חסר. על משרד הפנים להמשיך לפעול לקידום הכנת סל שירותים כדי להבטיח אספקת שירותים מוניציפליים לכלל תושבי ישראל ברמה הבסיסית לכל הפחות. המודלים השונים הנגזרים ממערכי סל השירותים וממדדי הביצוע שבנו עיריות ירושלים, חולון, רעננה ותל אביב-יפו עשויים לשמש את משרד הפנים בעבודתו בנושא. גם רשויות מקומיות אחרות ראוי שילמדו מניסיוןן של הרשויות הללו.

מן הראוי שמשרד הפנים ישקול להביא את מדדי הביצוע שקבע לידיעת כלל תושבי המדינה, כדי להעניק להם כלי להשוואה בין הרשות שבתחום שיפוטה הם מתגוררים ובין רשויות אחרות, ובכך לעודד את הרשויות לשפר את תפקודן. עליו להשתמש במדדי הביצוע בבקרה ובפיקוח שהוא מקיים ברשויות, כדי להעלות את רמת השירותים שהן מספקות לתושב.

על משרד הפנים לקיים את החלטת הממשלה בדבר הקמת רשות פנים-ממשלתית לבקרת רשויות מקומיות והערכתן ולהקים את רשות הבקרה - שתאפשר לתושבי רשויות מקומיות ללמוד על רמת השירותים המסופקים להם ותאפשר לממשלה לפקח ביעילות על הביצועים התקציביים והפיזיים של הרשויות.



## מבוא

על הרשות המקומית לדאוג לפיתוח היישוב ולהעניק לתושבים שירותים מסוגים שונים כדי להבטיח תנאי חיים נאותים. לצורך מימון השירותים משתמשת הרשות המקומית הן במקורות עצמיים, שעיקרם ארנונה, אגרות והיטלים שהיא גובה; והן במקורות חיצוניים - בעיקר ממשלתיים.

לשירותים שמספקות הרשויות המקומיות השפעה ישירה על איכות חייהם ורווחתם של תושביהן. תהליכי הביזור והעברת תחומי פעילות שונים מידי השלטון המרכזי לידי השלטון המקומי חזקו את הקשר שבין ניהול תקין של הרשויות המקומיות, מבחינת ההיקף והאיכות של השירותים שהן מעניקות לתושביהן, ובין רמת חייהם של התושבים. מומחים סבורים כי ההבדלים בין רמות

השירותים ביישובים שונים נגרמים לא רק מהבדלים בהיקף המשאבים של הרשות המקומית או בטעמי התושבים, אלא גם מכשלים של הרשות המקומית, בעיקר בתחום הניהול<sup>1</sup>.

סל שירותים נועד להגדיר את השירותים שעל הרשות המקומית להעניק לתושביה מנקודת מבט של תפוקה<sup>2</sup>, כגון מספר הפעמים בשבוע שבו יטואט כל רחוב ביישוב. כדי להבטיח את רמת השירותים בכל אחד מהתחומים שנכללו בסל, נדרשת גם מערכת המאפשרת פיקוח על יישום הנורמות שנקבעו בסל השירותים מנקודת מבט של תוצאה - למשל, שהרחובות אכן נקיים.

בחודשים נובמבר 2011-יוני 2012 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בנושא סל השירותים ברשויות המקומיות: נבדקו פעולות משרד הפנים להגדרה של סל שירותים וקביעת רמות שירות מזעריות ולקיום תהליכי מדידה והערכה של ביצועים; כן נבדקו הפעולות שעשו בנושא זה עיריות ירושלים, חולון, רעננה ותל אביב-יפו; בדיקת השלמה נעשתה במשרד ראש הממשלה.

### סוגי השירותים שמעניקות הרשויות המקומיות

השירותים שמעניקות הרשויות המקומיות לתושביהן נחלקים לשניים: (א) שירותים ממלכתיים שהם באחריותם ובפיקוחם של משרדי ממשלה, אך הרשויות המקומיות הן המספקות אותם, כגון שירותי חינוך ורווחה; (ב) שירותים מוניציפליים (להלן גם - מקומיים) שהן מספקות לפי החובות והסמכויות שנקבעו לגביהן בדיון, כגון שירותי ניקיון.

השירותים הממלכתיים הם בעלי זיקה ישירה למשרדי ממשלה שונים, המכונים "יעודיים", שעיסוקם בתחום השירות הניתן. באמצעות תקציבים 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<sup>3</sup>.

השירותים המוניציפליים הם כאמור השירותים שהרשויות המקומיות מספקות לפי חובותיהן וסמכויותיהן שבדין, ובהענקתם הן אינן כפופות במישרין להסדרה ולפיקוח ממשלתיים, ובכלל זה של משרד הפנים. אמנם, פעמים רבות ממומן מתן שירותים אלה ממקורות ממשלתיים, וחלקם ניתנים בהתאם להנחיות השלטון המרכזי, אולם הרשות המקומית היא האחראית לאספקתם והיא המתקצבת אותם. עמם נמנים בייחוד "שירותי הליכה", המיועדים לתחזוקת הסביבה הפיזית - דרכים<sup>4</sup>, תאורה, ניקיון ונוי (להלן - תחומי הליכה) - ולשיפורה<sup>5</sup>. הללו נתמכים בשירותים נוספים כגון הפעלת מוקד עירוני ומתן שירותי מידע. לפי נתוני משרד הפנים, ב-2010 - השנה האחרונה שלגביה פורסמו נתונים - הסתכמו התשלומים מהתקציב הרגיל לשם מתן שירותים מוניציפליים בכלל הרשויות המקומיות בכ-8.2 מיליארד ש"ח<sup>6</sup>. דוח ביקורת זה עניינו שירותים מוניציפליים בלבד.

1 נ' בן-אליא, **מסל שירותים לשירותי ליכה - הרחבת האחריות המיניסטריאלית של משרד הפנים** (2006), עמ' 10-11, 28. הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי (בראשות מר משה זנבר), **השלטון המקומי בישראל** (יוני 1981). וראו גם: [www.audit-commission.gov.uk](http://www.audit-commission.gov.uk); וכן [www.idea.gov.uk](http://www.idea.gov.uk).

2 בן-אליא, לעיל הערה 1, עמ' 12.

3 שם, עמ' 18-19.

4 לעניין תחזוקת כבישים, ראו בדוח זה הפרק על "תחזוקת דרכים ציבוריות בידי רשויות מקומיות".

5 מלבד שירותי הליכה יש שירותים שלטוניים שמעניקה הרשות המקומית בתחומי התכנון והבנייה ורישוי עסקים, אלא שהללו פעמים רבות מוסדרים על ידי משרד הפנים.

6 סכום זה כולל את התשלומים עבור השירותים האלה: תברואה, שמירה וביטחון, תכנון ובניין העיר, נכסים ציבוריים, חגיגות, מבצעים ואירועים, שירותים עירוניים שונים, פיתוח כלכלי, פיקוח עירוני ושירותים חקלאיים.

רבים מתחומי הליכה נעדרים מסגרת הסדרה כוללת הקובעת את מאפייניהם ורמתם. דוגמה מובהקת היא תחום הניקיון, שכן ברמה הלאומית, במובדל מיזמה מקומית של רשות מקומית זו או אחרת, אין הגדרה של תקן ניקיון ראוי.

### סל שירותים ומדדי ביצוע

סל השירותים מהווה הגדרה של תמהיל השירותים שעל הרשות הציבורית להעניק, ושל אמות מידה לאיכות שירותים אלה.<sup>7</sup> מסגרות להבטחת אספקת שירותים נאותה ידועות בשמות שונים, כגון "אמנת שירות", ולעתים הן מהוות למעשה סל שירותים.

מההגדרה שלעיל נגזרת חשיבותה הראשונה במעלה של הבטחת איכות השירות. מאחר שעסקינן בעיקר במוצרים ציבוריים,<sup>8</sup> כגון ניקיון וטיפול הנוף, הרשות המקומית אינה יכולה לבחון את איכותם בדרך של בדיקת הביקוש להם או הרווח הנובע מהם. נדרשת אפוא, לצד קביעת תמהיל השירותים, מערכת ברורה של ניהול ביצועים באמצעות מדדים מוגדרים.

לדברי ד"ר נחום בן-אליא,<sup>9</sup> קיים קשר משמעותי בין משאביה של הרשות ובין השירותים שהיא מספקת, אולם במקרים רבים יש הבדלים ניכרים בין איכות השירותים שנותנות רשויות מקומיות המקצות למתן השירותים תקציבים דומים (יחסית לשטחן או לגודל אוכלוסייתן). תופעה זו מבליטה, לדעתו, את חשיבותם היחסית של משתנים נוספים הקשורים בתפקוד המקצועי של הרשות.

### ההיבט הנורמטיבי

קיימת מערכת ענפה של חקיקה ראשית ומשנית, וכן הנחיות ונהלים, העוסקים במישרין או בעקיפין בחובתן של הרשויות המקומיות לספק שירותים לתושביהן. עם אלה נמנות בראש ובראשונה פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) ופקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] על מכלול הצווים, התקנות, ההנחיות והנהלים שהותקנו מכוחן; חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968; חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965; פקודת בריאות העם - 1940; פקודת בריאות הציבור (מזון) [נוסח חדש], התשמ"ג-1983; חוק שירותי הכבאות, התשי"ט-1959; ואף חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

בסעיפים 235-248 לפקודת העיריות מפורטת רשימה של פעולות "חובה" אשר על העירייה לבצע לרווחת התושבים: תחזוקת רחובות, בניינים, מערכת ביוב ומפעלי מים, הסדרת שווקים, הפעלת משק לשעת חירום ונקיטת אמצעים לתברואה ולהבטחת בריאות הציבור - פינוי אשפה וכו'; בסעיף 249 לפקודה מפורטת רשימה של "סמכויות"<sup>10</sup> שבידי הרשות המקומית: הקמת בנייני ציבור וביצוע עבודות ציבוריות, נטיעת עצים וגנים ציבוריים, סלילה וניקוי של המדרכות ועוד.

7 ראו גם בן-אליא, לעיל הערה 2, ובייחוד ההפניות בפרק על המודל הבריטי, עמ' 37-33; וכן משרד הפנים, **מערכת מדדי ביצוע בשלטון המקומי** (2006).

8 מוצר או שירות שלא ניתן להציעם באופן תחרותי ולא ניתן למנעם ממי שאינו משלם עבורם. דוגמה מובהקת היא ביטחון המדינה והציבור.

9 ד"ר בן-אליא הוא יועץ בתחום התכנון והניהול האסטרטגי. שירותיו נשכרו על ידי משרד הפנים לבניית כלי אופרטיבי למדידת ביצועים מוניציפליים (ראו להלן).

10 בפסיקה עצם ההבחנה בין "חובות" ל"סמכויות" שנויה במחלוקת; ראו א' וינוגרד, **דיני רשויות מקומיות** (2010), עמ' 363.

בדינים האמורים לא נקבע סל שירותים מפורט שמחויבת הרשות המקומית לספק לתושביה, ובכלל זה רמת השירותים המזערית שהיא מחויבת לספק בכל תחום ותחום. גם לא נקבעה חובה לבדוק את רמתם - אם בדרך של מדידת ביצועים בתחומי הפעילות השונים של הרשויות המקומיות ואם בכל דרך אחרת. מנגד, גם אם אין אמות מידה לרמת שירות, ניתן לגזור מהפסיקה הקיימת<sup>11</sup> - אשר הכירה בזכות החוקתית ל"קיום אנושי בכבוד" - את החובה לספק סף מזערי.

גם הצעת חוק העיריות, התשס"ז-2007, אינה עוסקת בסל שירותים. בפרק 16 בהצעת החוק נקבעו "תפקידי העירייה וסמכויותיה", אולם הללו נוסחו בלשון כללית - לדוגמה: "לספק ולהסדיר שירותי ניקיון, תברואה ואיכות הסביבה" - ולא נקבעו בה דרישות סף מזעריות בתחום השירות לתושב ורמתו.

**לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום לשקול קביעת סל שירותים נורמטיבי, ולפיו תובטח האיכות והתדירות של פעולות הרשות, יוגדרו באופן מפורט וכולל השירותים המקומיים מבחינת מעמדם היחסי והחובה לספקם, ותיקבע חובה לבדוק את רמתם. כל זאת, כדי להבטיח אספקת שירותים מוניציפליים לכלל תושבי ישראל ברמה הבסיסית לפחות.**

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2012 הודיע משרד הפנים כי הוא ומשרד האוצר פועלים להקים צוות משותף לבחינת סוגיה זו (וכן סוגיות נוספות) על כל משמעויותיה. עמדת המשרד תגובש לאחר סיום עבודת הצוות.

## **איכות השירותים המוניציפליים בראי דוחות מבקר המדינה**

בדוחות מבקר המדינה שפורסמו לאורך השנים הועלו ממצאים רבים הנוגעים לאיכותם של השירותים המוניציפליים במגוון רחב של תחומים, כגון ניקיון ופינוי פסולת<sup>12</sup>; תחזוקת מרחבים תיירותיים ברשויות המקומיות - עניין המשלב מגוון שירותים שיש להם השפעה ישירה גם על איכות חיי התושבים המתגוררים ביישובים שנבדקו ולא רק על המבקרים בהם<sup>13</sup>; ניהול שווקים ופיקוח עליהם<sup>14</sup>; הקמה ותחזוקה של גני משחקים<sup>15</sup>; שימור מבנים ואתרים<sup>16</sup>; טיפול השירותים הווטרינריים בכלבים ובחתולים משוטטים<sup>17</sup>.

להלן שתי דוגמאות: (1) בביקורת על טיפולן של המחלקות הווטרינריות בכלבים ובחתולים משוטטים ברשויות המקומיות מצא משרד מבקר המדינה כי לא נקבע תקן מחייב על פיו יש לקבוע את היקף ההעסקה של וטרינר הרשות, וכתוצאה מכך כמה מהרשויות המקומיות העסיקו את וטרינר

- 
- |    |  |  |
|----|--|--|
| 11 | בג"ץ 366/03  | עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, תק-על 2005(4), 2605. |
| 12 | מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2008), בפרק "עיריית ירושלים - דוח מעקב - ניקיון העיר", עמ' 715-752; דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2010), בפרק "המועצה האזורית אבו בסמה - אספקת שירותים ופיתוח תשתיות", עמ' 691-760. |  |
| 13 | מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2009), בפרק "אתרי תיירות בתחומי השיפוט של הרשויות המקומיות", עמ' 221-290.   |  |
| 14 | מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2006), בפרק "שווקים וירידים - ניהול ופיקוח של רשויות מקומיות", עמ' 111-170.   |  |
| 15 | מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2008), בפרק "גני משחקים ציבוריים ברשויות המקומיות", עמ' 239-284.  |  |
| 16 | מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2005), בפרק "שימור מבנים ואתרים", עמ' 57-136.   |  |
| 17 | מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2010), בפרק "הטיפול בכלבים ובחתולים על ידי המחלקות הווטרינריות ברשויות המקומיות", עמ' 437-474.  |  |

הרשות שלהן בהיקף משרה שאינו מאפשר לספק באופן ראוי את השירותים שבסמכותו ובהם הטיפול בכלבים וחתולים. למשל, נמצא כי חלק מוטרינרי הרשויות לא פעלו לאיתור כלבים מסוכנים המוחזקים על ידי בעליהם ללא רישיון, ולא הפעילו את הסמכות הנתונה להם בחוק לתפיסתם - חרף המידע שהיה ברשותם. (2) בביקורת בנושא "אתרי תיירות בתחומי השיפוט של הרשויות המקומיות" נמצא בין היתר כי רמת התחזוקה והניקיון באתרי תיירות של רוב הרשויות שנבדקו הייתה ירודה.

**לדעת משרד מבקר המדינה התמונה המצטיירת מתוך הדוחות שצינו לעיל מחזקת את הצורך בהסדרת נושא "סל השירותים" ומדידתו.**

## מודלים להפעלת סל שירותים בישראל

במהלך הביקורת אותרו שני מודלים עיקריים בתחום סל השירותים ומדדי הביצוע. האחד, שמופעל בעיריית ירושלים, מתמקד בניהול הרשות - ומטרתו להביא להעלאת איכות הניהול; השני, המופעל בעיריית חולון, מתמקד ברמת השירות לתושב - ומטרתו להביא לשיפור שירות זה. להלן סקירה של מודלים אלה, וכן של שני מודלים משולבים שלפיהם פועלות עיריית תל אביב-יפו ורעננה.

**1. עיריית ירושלים:** מאז תחילת שנת 2009 פועלת עיריית ירושלים על פי מודל ניהולי המכוון לתוצאות. בשנת 2011 החלה העירייה לפעול לפי תכנית עבודה מובנית ולה 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.

העירייה קבעה עקרונות מרכזיים למודל הניהולי מוכוון התוצאות, שבמסגרתו נבדק כיצד השפיעה פעילות נתונה של העירייה על הנעשה בעיר - זאת בשונה מניהול המוכוון על ידי תפוקה, שבו בודקים אם פעולה שתוכננה אכן בוצעה, בלי לבחון אם ביצועה השיג את המטרה. לכל תכנית בניהול מוכוון התוצאות מוגדרים כמה פרמטרים - המטרה, תיאור התכנית, מדדי הצלחה, התקציב המיועד להשגת המטרה ועוד. מדדי הצלחה מציגים באופן כמותי איזו תוצאה תיחשב הצלחה. כמו כן, לצדו של כל מדד הצלחה מצוין הקשר ספציפי - לדוגמה, מה שיעור אורכם של הכבישים שאמורים להיסלל מחדש בעיר מתוך אורכם הכולל של כבישיה.

עיריית ירושלים מצויה עדיין בתהליך פיתוח של המודל, ולפניה עבודה מרובה עד אשר תיושם במלואה השיטה בכלל מחלקות העירייה. כך למשל, נמצא כי קביעת תדירות ניקוי הרחובות ופינוי האשפה עדיין נעשית, כמו בעבר, שלא לפי תכנון מפורט, הדרוש לפי המודל שאימצה העירייה<sup>18</sup>.

**2. עיריית חולון:** העירייה מפרסמת לציבור בכל שלוש שנים אוגדן שירותים הכולל פירוט של השירותים שהיא מספקת לתושביה ולעובדיה, ואת אמנת השירות לאספקתם; האמנה

18 וראו לעניין זה גם מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2008), עמ' 723-725 - דוח מעקב בנושא ניקיון העיר ירושלים; שם נקבע, בין היתר, לגבי ניקיון המרחב הציבורי, כי מן הראוי שעיריית ירושלים תבחן מדי פעם בפעם את תוצאות פעולותיה על פי אמות מידה שהיא תקבע; לגבי פינוי אשפה נקבע כי בהיעדר תכנית עבודה מפורטת ומחייבת ובהיעדר תיעוד של ביצוע התכנית נפגעת יכולתה של העירייה לוודא שפינוי האשפה נעשה על פי העקרונות שנקבעו; עלה חשש כי חריגות מעקרונות התפעול שקבעה העירייה בנוגע לתדירות פינוי האשפה אינן מזהות ואינן מטופלות, ועלולים להיווצר מפגעים.

מתעדכנת באופן שוטף באתר האינטרנט העירוני. כל שינוי בסל השירותים או ברמות השירות - המושפע משינוי בצרכים - מתעדכן באופן שוטף באתר האינטרנט של העירייה. האוגדן האחרון התפרסם ב-2011.

העירייה קבעה עוד בשנות התשעים של המאה הקודמת אמנת שירות המשמשת כתב התחייבות ותיאום ציפיות בין נותן השירות, דהיינו העירייה, ובין לקוחותיו - תושבים, בעלי עסקים, בעלי נכסים, וכן יחידות העירייה ועובדיה. העירייה החלה בתהליך הטמעת אמנת השירות לפני כ-15 שנה, ומאז חתמו עליה 24 היחידות המרכזיות בעירייה. סעיפי האמנה הנוגעים לכל יחידה מבוססים על הגדרת סל השירותים הכולל את השירותים העיקריים שמעניקה אותה יחידה. לגבי כל שירות נקבעו רמת השירותים הדרושה ומדדים כמותיים לעמידה בה, וכן כלים למעקב ולבקרה - לצורך שיפור וייעול מתמידים. תפיסת הניסוח והיישום של אמנת השירות בעירייה מבוססת על שיתוף מרבי של הנהלת העירייה ועובדיה, משלב החשיבה והתכנון, דרך שלב הניסוח ועד שלב המעקב והבקרה. לשם כך הוקם צוות היגוי אשר מלווה את הפרויקט על כל שלביו, בסיוע האגף לפיתוח משאבי אנוש.

נוסף על כך קבעה העירייה מדדים לביצוע פעילויות שגרתיות. כך למשל, פינוי מכלי אשפה בעיר נעשה שלוש פעמים בשבוע. תדירות זו מבוססת על יכולת הקיבול של מכלי האשפה, שהמדד למיקומם ולקביעת גודלם היה מספר יחידות הדיור באזור. מדד נוסף הוא תדירות ניקוי רחובות העיר. במטרה לשמור על "רצף הניקיון" קבעה העירייה כי הרחובות הראשיים ינקו בכל יום, והרחובות הצדדיים - פעמיים-שלוש בשבוע. לאחר חישוב אורך רחובות העיר וגזירת תפוקתו הממוצעת של עובד ניקיון, נקבע גם מספר העובדים הדרוש לביצוע המשימה.

**3. עיריית רעננה:** סל השירותים לתושב שקבעה עיריית רעננה משמש אותה הן לצורכי ניהול פנימיים והן להבטחת רמת שירות נאותה לתושבי העיר. הסל נגזר מתקני ISO של מכון התקנים הישראלי שעל פיהם היא פועלת<sup>19</sup>, ועל כן נתונה פעילותה לביקורת שנתיית של המכון. עוד לפני ביקורת המכון נבדקת העמידה בתקנים גם על ידי בודקים של העירייה שהוכשרו לכך. התקנים מחייבים גם את קבלני העבודה הפרטיים הזוכים במכרזי העירייה.

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. העירייה מטפחת תרבות ארגונית שבה העובדים מרגישים אחריות אישית כלפי התושב המקבל מהם שירות<sup>20</sup>. בתום כל שנת פעילות מציגים מנהלי יחידות בעירייה לפני פורום העובדים את מידת מימושם של היעדים שהוצבו בתחילת השנה, תוך הפקת לקחים.

גם עיריית רעננה קבעה מדדים לביצוע פעילויות שגרתיות. לשם קביעת התדירות של פינוי האשפה בעיר הכפילה העירייה את הכמות הממוצעת של הפסולת שמייצר אדם ביום במספר התושבים (כולל התפלגות לפי גילאים). מכאן גזרה העירייה תקציב הכולל את העלויות הכרוכות בפינוי האשפה. במטרה לממש את חזון הקיימות וחזון העיר הירוקה<sup>21</sup> הכינה העירייה בשנת 2010 תכנית אב לפסולת שבחנה חלופות להפחתת פסולת ומיחזור. לאחרונה החלה בתהליך של הפרדה בין

19 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 הרחוב מופעלת על פי תקן ישראלי 1862.

20 למשל, תכנית העבודה לשנת 2010 של אגף משאבי אנוש בעירייה כללה קיום פעילויות והדרכות לכל עובדי העירייה בין היתר בנוגע לכתיבה ולהטמעה של קוד אתי ולעידוד ההתנדבות של עובדים בקהילה, וכן קורסי מצוינות בשירות לעובדים ומנהלים.

21 החזון מתבטא בראיית העיר כעיר מובילה בקהילה בארץ ובעולם בכל הנוגע להבטחת השמירה על משאבי הטבע ולקיום סביבת חיים בריאה לתושבים. למימוש החזון הקימה העירייה מינהלה עירונית לקיימות.

אשפה רטובה ליבשה, תוך צמצום ימי פינוי האשפה, בשאיפה להפחית את השימוש במשאיות ואת עומסי התנועה בשכונות, ובדרך זו גם את זיהום האוויר בהן. תדירות ניקיון העיר נקבעת על פי תקציב העירייה, גודלם ומאפייניהם של שטחיה (בכלל זה אופי המוסדות הממוקמים בהם) ואמצעי הניקיון. כמו כן נלקחו בחשבון גורמים רבים נוספים כגון אירועים עירוניים או נקודתיים.

**4. עיריית תל אביב-יפו:** העירייה מקיימת תהליך שנתי לבחינה, הצגה ואישור של תכנית עבודה מפורטת, הכוללת מטרות, מדדים, יעדים ותקציב. התכנית השנתית נגזרת מהתכנית האסטרטגית של העיר וממדיניות הפיתוח של הנהלת העירייה. ההנהלה מגדירה מטרות מרכזיות ודגשים אופרטיביים לכל מטרה (גורמי הצלחה), ומקיימת דיוני תכנון עם כל יחידות העירייה - 67 במספר. היחידות נדרשות להציג מדדים ויעדים כמותיים הנגזרים מגורמי הצלחה שהגדירה ההנהלה. בכל נושא נקבעת רשימה של מטרות מובילות ורשימה של גורמי הצלחה ומדדים להשגת כל מטרה. אחת לחצי שנה מתפרסם באתר האינטרנט של העירייה דוח מעקב אחר הביצוע וההתקדמות אל היעדים שנקבעו.

נפחם של מכלי האשפה המוצבים בשכונות וסוגיהם ותדירות פינוי האשפה בעיר נקבעים על פי כמה מאפיינים, ובהם: הערכות לגבי שיעור הפסולת היבשה המעורבת ושיעור הפסולת הרטובה האורגנית, סוגי הבניינים המצויים בשכונות המאוכלסות (רבי קומות, שיכונים או צמודי קרקע), מאפיינים דמוגרפיים ויעודם של האזורים בעיר (מסחר, בילוי או תעשייה). פינוי הפסולת מבתי התושבים נעשה חמישה ימים בשבוע בממוצע, ואילו פינוי פסולת תעשייתית ומסחרית - לפי סוג הפסולת ולפי תדירות התמלאות מכלי האשפה. תדירות ניקוי הרחובות נקבעת לפי העומס הצפוי בהם, מאפייני הקהל ויעוד השטחים (מסחר, תיירות וכו'). כ-78% מרחובות העיר מנוקים בכל ימות החול, ואזורים מסוימים בה - בהם אתרי בילוי, הטיילת, חופי הים וצירים מסחריים - מנוקים גם בשבת.

**לדעת משרד מבקר המדינה, 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.**

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2012 הודיע משרד הפנים כי מונה צוות של המינהל לשלטון מקומי כדי לבחון את "סוגיית סל השירותים וקביעת סל שירותים נורמטיבי". עוד ציין המשרד בתשובתו כי בתחילת 2012 הודיע לכל הרשויות המקומיות על כוונתו לקבוע שקיום אמנת שירות ברשות יהיה אחד הקריטריונים למתן פרס שר הפנים<sup>22</sup>. עד כה פנו אליו עשרות רשויות וביקשו ממנו לבחון את האמנות שהפעילו, ורשויות אחרות דיווחו לו כי הן נמצאות בשלבים שונים של כתיבת אמנות השירות שלהן והפעלתן.

## פעולות משרד הפנים

משרד הפנים הוא הגוף הממשלתי המופקד על האסדרה (רגולציה) של השלטון המקומי בישראל. למשרד הפנים סמכויות נרחבות בנוגע לפעילותן של הרשויות המקומיות<sup>23</sup>. המשרד מפקח על הרשויות המקומיות, ולצורך זה גם מפרסם נהלים, הנחיות והוראות<sup>24</sup>.

לרשות משרד הפנים עומדים מגוון אמצעים להתערבות כל אימת שרשות מקומית חורגת מהוראות הדין ומכללי המינהל התקין ואינה ממלאת את חובותיה המוניציפליות כלפי תושביה. בסמכותו להתערב, בין היתר, כאשר הרשות מנהלת תקציב גירעוני וצוברת חובות, אך גם כאשר אינה מספקת שירותים חיוניים. אמצעי ההתערבות העומדים לרשות משרד הפנים מיועדים למנוע פגיעה בתושבי הרשות ובזכויו כספי ציבור. בין אמצעי ההתערבות ניתן למנות מינוי "חשב מלווה", בדרך כלל רואה חשבון, שחתימתו נדרשת לכל הוצאה של הרשות; החלת תכנית הבראה על הרשות, מטעמה או מטעם המשרד; הטלת חיוב אישי על נושאי תפקידים ברשות המקומית; ואף מינוי ועדה ממונה למילוי תפקידי ראש הרשות המקומית וחברי המועצה או למילוי תפקידי חברי המועצה בלבד.

משרד הפנים בוחן זה כ-40 שנה את האפשרות להגדיר סל שירותים נורמטיבי ולקבוע מודי ביצוע ברשויות המקומיות. להלן עיקרי הפעולות שעשה בתחום זה.

### קביעת סל שירותים

#### פעולות משרד הפנים להגדרת סל שירותים באמצעות מענקי איזון

עוד ב-1974 עשתה מחלקת המחקר במשרד הפנים עבודת מטה "במטרה לאפשר לרשות המקומית סל שירותים רצוי לתושביה"<sup>25</sup>. 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.

#### ועדת זנבר

בהתבסס על עבודת מטה זו המליצה ועדת זנבר<sup>26</sup> בתחילת שנות השמונים של המאה העשרים על יצירת סלי שירותים בתחומים שונים של פעילות הרשויות המקומיות.

ועדת זנבר סברה כי יש לקבוע שיטת מימון שבה האיזון התקציבי תלוי באופן בלעדי בתקינות הניהול המקומי ובנכונות לשאת בנטל ההוצאות של השירותים שאין חובה ממלכתית לספקם, וכי את פירות ההתייעלות והחסכון יש להשאיר בידי הרשות המקומית כתמריץ נוסף ליעול ולשיפור.

- 23 סמכויות אלה נקבעו בעיקר בפקודת העיריות ובתקנות שחוקקו מכוחה; בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985; בחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968; ובחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.
- 24 משרד הפנים הוא גם משרד ייעודי בכמה תחומים שבהם השירות מוענק על ידי הרשויות המקומיות, בדומה למשרדים ייעודיים אחרים.
- 25 "הסל הרצוי" הוא סל שיבטא את המינימום המומלץ של השירותים אשר הרשות המקומית תידרש לספק לתושביה, בהתאם לחובותיה לפי דין, וייקבעו בו מחירי תקן לכל שירות ושירות.
- 26 הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי בראשות מר משה זנבר (1981) עסקה במעמד הרשויות המקומיות ובמארג היחסים בינן ובין השלטון המרכזי והציעה רפורמה בשלטון המקומי.

לכל רשות ייקבע "סל שירותים" תקני משלה, על פי אמות מידה אובייקטיביות המתאמות לסוגה ולגודלה. סך המימון שתעמיד הממשלה לשימוש הרשות ייגזר מסל השירותים האמור.

להמלצות ועדת זנבר לא היו תוצאות מעשיות<sup>27</sup>, ומכל מקום הן לא הביאו לקביעת סל שירותים נורמטיבי המפרט את רמתו המזערית של כל שירות.

#### ועדת סוארי

בשנת 1993 המליצה ועדת סוארי<sup>28</sup> על אמות מידה למתן מענקי איזון. מענק האיזון הוגדר על ידי הוועדה כמענק כללי שסכומו הוא כסכום ההפרש שבין הוצאותיה המוכרות של הרשות ובין הכנסותיה המוכרות.

הוועדה קבעה כי השלטון המרכזי אחראי להבטחת רמה מזערית של שירותים. בהתאם לכך, אישורו של תקציב הרשות המקומית והעברת תקציבים לידיה ממשרד הפנים תלויים בשירותים שהיא מעניקה לתושביה. סכום ההוצאה המזערית המוכרת לנפש שחשבה הוועדה נגזר מנתוני הביצוע (הוצאה בפועל) של כלל הרשויות לשנת 1991, למעט תקציבי הפיתוח ופירעון ההלוואות - אך לא מרמת השירות בפועל. נתוני הביצוע האמורים נגזרו מהעלויות של אספקת שירותים מוניציפליים, וסעיפי התקציב שכללה הוועדה בחישוב הם מים וביוב<sup>29</sup>, שירותי חינוך, רווחה וסעד ומימון פנסיה תקציבית. נקבע שההוצאה המזערית של הרשות תחושב על פי שני משתנים - מספר הנפשות ברשות והמצב החברתי-הכלכלי שלה<sup>30</sup>. (עקב הפריסה הרחבה של יישובים במועצות האזוריות המגדילה את עלות אספקת השירותים, ניתן משקל גם לשטח השיפוט הכולל של המועצה האזורית ולריחוקם של היישובים ממרכז השירותים שלה.)

מהאמור לעיל עולה כי המנגנון לחישוב מענק האיזון שקבעה ועדת סוארי מבוסס על מדדי ביצוע כספיים. הוועדה לא הגדירה תמהיל שירותים מחייב וממילא גם לא את רמתם של השירותים. ההוצאה המזערית שחושבה לא נגזרה מרמות שירות נורמטיביות אלא מההוצאה בפועל בשנה מסוימת. לפיכך מנגנון זה אינו תחליף לסל שירותים נורמטיבי.

#### ועדת גדיש

בפברואר 2000 מינה שר הפנים דאז, מר נתן שרנסקי, ועדה ציבורית בראשות מר יעקב גדיש ז"ל לשם בחינת אמות המידה להקצאת מענק האיזון (להלן - ועדת גדיש). בין השאר, נקבע בכתב המינוי כי יש להבטיח שאמות המידה לא יביאו לאחריה ממסגרת התקציב. כלומר, כתב המינוי הגביל את הוועדה בקביעת רמת ההוצאה של הרשות המקומית. על כן, במסקנות הוועדה, שהוגשו בספטמבר 2001 לשר הפנים דאז מר אלי ישי, נקבעה ההוצאה המזערית לנפש על פי נתונים על ההוצאות שהוציאו הרשויות המקומיות בשנת 1999, בניכוי הוצאות אחרות.

מכאן שכתב המינוי שניתן לוועדת גדיש לא נועד מלכתחילה להביא לקביעת סל שירותים נורמטיבי לתושב, מאחר שהנחת היסוד הייתה המגבלה התקציבית והגבלת רמת ההוצאה המזערית לנפש, והקביעה לא נועדה להיעשות על סמך בחינה של השירותים הנדרשים.

27 ד"י אלעזר וח' קלכהיים, **השלטון המקומי בישראל** (2001), בעמ' 164.

28 הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאת מענקי האיזון לרשויות המקומיות, בראשות מר יצחק סוארי, פרסמה את המלצותיה באוגוסט 1993.

29 בינתיים הועברה אספקתם של שירותים אלה לתאגידי מים עירוניים או אזוריים.

30 על פי הדירוג שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדי פעם בפעם.

נוסחת חלוקת מענקי האיזון שהציעה ועדת גדיש שימשה את משרד הפנים החל משנת 2004. לפי הנוסחה, מענק האיזון מתבסס על חישוב ההוצאות וההכנסות של הרשות המקומית. ההוצאה המזערית לנפש נגזרת ממספר הנפשות ברשות המקומית, וגידול במספר הנפשות ברשות מקטין את ההוצאה לנפש המובאת בחשבון בנוסחה (ההוצאה השולית פוחתת עם הגידול במספר הנפשות). בשנת 2011 החליט משרד הפנים, לאור הניסיון שצבר, לעשות בנוסחה כמה תיקונים. על פי הנוסחה העדכנית, מחושב המענק לנפש לכל רשות כהפרש בין ההוצאה לנפש ובין ההכנסה לנפש, סכום זה מוכפל במספר הנפשות ברשות, ומתווסף לו סכום הוצאות מחושבות של תשלומי פנסיה ופירעון מלוות.

## O

באתר האינטרנט של משרד הפנים מוגדר מענק האיזון כסכום שמטרתו לאפשר לכל הרשויות להעניק לתושביהן שירותים בסיסיים, שאת חלקם הן מחויבות לספק על פי חוק. ואולם במשך השנים נמנע משרד הפנים מלהגדיר את השירותים הבסיסיים שעל רשות מקומית לספק לתושביה ואת רמתם. מענק האיזון המשולם כיום אינו מבוסס על רמה נורמטיבית של שירות<sup>31</sup>.

רשויות מקומיות רבות סובלות מהידרדרות חדה ומתמשכת במשאבים העומדים לרשותן. בשל כך ובהיעדר הגדרה מפורטת של שירותים מזעריים וקביעת מדדים להערכת השירותים ברשויות המקומיות, מתושבים רבים במדינה נמנעים שירותים, חלקם חיוניים, ואלה הניתנים להם הם לעתים ברמה ירודה ביותר.

### הוועדה הציבורית לבחינת סל השירותים ברשויות המקומיות

ביולי 2005 מינה שר הפנים דאז, מר אופיר פינס-פז, ועדה ציבורית "לבחינת סל השירותים ברשויות המקומיות" בראשות מר גד יעקבי ז"ל. מטרת הוועדה 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. בכתב מינוי נוסף שניתן לוועדה כעבור זמן מה היא התבקשה לחוות את דעתה גם על המשקל הניתן לשירותים בנוסחת גדיש<sup>32</sup> ועל העיוותים הנוצרים עקב יישומה, ולהציע הצעות לשיפור.

בדוח הביניים שהגישה הוועדה ביולי 2006 לשר הפנים דאז, מר רוני בר-און, צוין ש"מתברר כי קיים מצב המחייב תיקון והסדרה: ההבדלים ברמת השירותים המוניציפאליים לתושבים במדינת ישראל הם ניכרים". כמו כן קבעה הוועדה בדוח הביניים כי בשלב הראשון יש להבחין באורח ברור בין החובות המוטלות על השלטון המרכזי ובין החובות המוטלות על השלטון המקומי, וכי "יש לקיים מנגנון פיקוח, בקרה ואכיפה כדי שכל צד יבצע חובותיו בהיקף ובמועד הנדרש". בשלב השני יש לקבוע סל שירותים מזערי, את היקף השירותים שייכללו בו, את תדירות הענקתם ועוד, וכן לקבוע סל "מורחב" שהרשות המקומית רשאית לספק ממקורותיה העצמיים.

31 על הקצאת מענקי איזון לרשויות המקומיות ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2008) 58, בעמ' 985-1003.

32 הנוסחה שהייתה נהוגה באותה עת להקצאת מענקי איזון לרשויות המקומיות, על פי הקריטריונים שעליהם המליצה ב-2001 ועדת גדיש.

הוועדה העירה כי לרוב השתתפותו הפעילה והמסייעת של משרד הפנים בעבודת הוועדה שהוא עצמו מינה לא הייתה מוסדרת.

**נמצא כי לאחר שפרש מתפקידו ראש הוועדה, מר גד יעקבי ז"ל, הפסיקה הוועדה לפעול והרוח הסופי לא פורסם.**

**בהקשר זה ראוי להזכיר שמשרד מבקר המדינה העיר לאחרונה על שלא תמיד הקפידו ממני הוועדות כי יתקיים דיון בהמלצותיהן, ולעתים אף מינו ועדות נוספות לטיפול באותו עניין בטרם נדונו המלצותיהן של הוועדות הקודמות.<sup>33</sup>**

**בשל חוסר עקביות בעבודת משרד הפנים, נמנע דיון מעמיק במסקנות הביניים של הוועדה - שמינויה נועד לקדם הקצאת משאבים שוויונית בין כלל התושבים - ובכללן ההמלצה לקבוע סל שירותים מזערי לכלל הרשויות המקומיות.**

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2012, הודיע משרד הפנים כאמור כי יוקם צוות משותף לו ולמשרד האוצר לשם בחינת סוגיית סל שירותים על כל משמעויותיו, והוא ייקח בחשבון את המלצות הוועדות הקודמות.

### **פעולות משרד הפנים בנושא סל השירותים מאז 2011**

בתחילת 2011 התפרסמה תכנית העבודה של משרדי הממשלה לאותה שנה. קביעת רמת השירות המחייבת ברשויות המקומיות צוינה בתכנית זו כיעד מרכזי. בין היתר מוגדרות לגבי יעד זה המשימות האלה: מיפוי השירותים שהרשויות המקומיות נותנות בעתות רגיעה; גיבוש אמות מידה לרמת השירות שעל הרשויות המקומיות להעניק; ועידוד הרשויות המקומיות לגבש אמנות שירות ולפרסמן.

במאי 2011 פנה משרד הפנים אל שתי חברות מחקר כדי לקבל מהן הצעות לביצוע מחקר בנושא סל השירותים ברשויות המקומיות. בפנייה צויין כי המשרד מחשיב נושא זה כמרכזי ואסטרטגי במדיניותו בכל הנוגע לשלטון המקומי. באוגוסט 2011 נבחרה אחת החברות, ובדצמבר אותה שנה היא הכינה "סקירת ספרות ומיפוי חקיקה בנושא סל שירותים" בעניין הפעולות שהרשות המקומית מחויבת לבצע. המחקר היה אמור להסתיים עד אמצע שנת 2012. במועד סיום הביקורת, ביוני 2012, טרם הסתיים המחקר וממילא לא הוגשו המלצות לדיון.

**סיכומו של דבר, מאז ניתנו המלצות ועדת זנבר (בשנת 1981) עדיין אין סל שירותים מוכר על ידי השלטון המרכזי. ישנו סל תקציבי, כפי שהוא משתקף בספר התקציב של הרשויות המקומיות, שמשרד הפנים עיצב כתבנית אחידה לכלל הרשויות המקומיות, ובו מפורט התקציב המיועד לכל סוג של שירות. אולם ספר התקציב, שעניינו תשומות, אינו מלמד בהכרח על מתן השירותים בפועל מבחינת התפוקות, וגם אין בו שום תקן בנוגע לרמת השירות - כלומר, התוצאות שהושגו בעקבות ההשקעה התקציבית.**

**למרות החשיבות של הגדרת סל שירותים נורמטיבי בסיסי ברשויות המקומיות, נמנע משרד הפנים בדרך כלל מלהציב את הנושא במרכז עבודתו, וזאת אף על פי שעוד בשנות השבעים של המאה העשרים הומלץ להגדיר סל כזה. חרף הניסיונות שנעשו בתחום זה במשך ארבעה עשורים, עבודת המטה לא הסתיימה עד מועד סיום הביקורת.**

33 מבקר המדינה, קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011 (דצמבר 2011), "ועדות בשירות המדינה", עמ' 33-9.

**ייעודה העיקרי של רשות מקומית הוא לתת שירות לתושב. בהיעדר הגדרה של השירות המחייב, עלול השירות המסופק לתושבי הרשויות להיות לקוי או חסר. על משרד הפנים, שהגדיר את קביעת רמת השירות המחייבת ברשויות המקומיות כיעד מרכזי, להמשיך לפעול לקידום הכנת סל השירותים כדי להבטיח אספקת שירותים מוניציפליים לכלל תושבי ישראל ברמה הבסיסית לכל הפחות.**

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2012 הודיע משרד הפנים כי יפעל עם משרד האוצר לקידום הכנת סל שירותים על פי תוצאות המחקר האמור.

### מדדי ביצוע

1. מדד ביצוע (Performance Indicator) הוא יחידת מידע המתבססת על מדידת פעילות באופן כמותי ואמין. המידע שמספק מדד הביצוע עשוי לשקף, בין היתר, את אופן הקצאת המשאבים (מדד תשומות), את סוגי הפעילויות והשירותים המופקים (מדד תפוקות), את היחס בין תשומות לתפוקות (מדד יעילות), את השגת המטרות (מדד תוצאות), את העמידה בתקן מקצועי (מדד איכות), וכן את הדרך שבה מעריכים מקבלי השירות את השירות הניתן להם (מדד סובייקטיבי של איכות).

מדדי ביצוע בשלטון המקומי נחשבים לתחום חדש יחסית. במדינות כמו בריטניה וניו זילנד הוטמעו מדדי הביצוע כחלק מתפיסת ניהול כוללת של המגזר הציבורי. בבריטניה נוצרה מערכת ה-Best Value Performance Indicators (אשר הוחלפה בינתיים ב-National Indicators Set). זוהי שורת מדדים מחייבים שמטרתם לשקף את ביצועיהן של הרשויות המקומיות במגוון מוגדר של שירותים ולזהות תחומים הטעונים שיפור<sup>34</sup>.

2. במטרה להנחיל בקרב השלטון המקומי בישראל תפיסות ניהוליות מתקדמות ולבנות כלי אופרטיבי למדידת הביצועים המוניציפליים, יזם משרד הפנים בשיתוף המפעם<sup>35</sup> בתחילת שנות האלפיים עשיית מחקר בנושא הערכת ביצועים ברשויות המקומיות. במאי 2006 פורסם הדוח המסכם את המחקר, "מערכת מדדי ביצוע בשלטון המקומי", בעריכתו של ד"ר נחום בן-אליא.

מערכת מדדי הביצוע שגובשה בדוח כוללת ברובה מדדים כספיים של הוצאות הרשות על אספקת שירותים (68 מתוך 90 מדדים), וכן יש בה מדדים לא כספיים, בין היתר בתחומי הניהול של מתן שירותים שונים - לרבות רישוי עסקים, שירותי תברואה, שמירה וביטחון, נכסים ציבוריים, חינוך, תרבות ועוד.

**רוב המדדים שקבע משרד הפנים בדוח המדובר הם כאמור מדדים כספיים, שנועדו לבחון יעילות ואינם משקפים הגדרה של הסל הבסיסי הנורמטיבי של השירותים שאמורה הרשות המקומית לספק. כמו כן לא נקבעו מדדים לאיכות השירות.**

בהתבסס על המחקר האמור הכין משרד הפנים שלושה דוחות שכללו נתונים על מדדי ביצוע ברשויות המקומיות, אולם אלו לא היו עדכניים דיים:

34 משרד הפנים, מערכת מדדי ביצוע בשלטון המקומי (2006). וראו גם: Audit Commission, Performance Indicators 2002/3

וכן:

Ministry of Municipal Affairs by Housing, Municipal Performance Measurement Program (2003).

35 מערכת מרכזי הרכה ופיתוח בשלטון המקומי - גוף משותף למשרד הפנים ולרשויות המקומיות המסייע לרשויות בקידום תהליכי התמקצעות, ניהול ותהליכים ארגוניים.

רק באוגוסט 2009 ובאוגוסט 2010 פרסם משרד הפנים, בתפוצה פנימית בלבד, דוח מדדי ביצוע ברשויות המקומיות לשנים 2006 ו-2007, בהתאמה. הכנת הדוח לשנת 2008 הסתיימה רק במרץ 2012. למשרד מבקר המדינה נמסר כי מאחר שהנתונים אינם עדכניים לא פורסם הדוח כלל, אף לא במשרד הפנים עצמו. באותה עת עדיין עמל משרד הפנים על פרסום מדדי הביצוע לשנים 2009 ו-2010.

עוד נמצא כי מדדי הביצוע שהכין משרד הפנים אינם משמשים אותו בעבודת הבקרה והפיקוח על הרשויות המקומיות.

**הזמן שחולף בין המועד שאליו נוגעים הנתונים ובין מועד הפקת המדדים המבוססים עליהם פוגם במידת הרלוונטיות של מדדי הביצוע - כפי שהעלה משרד הפנים עצמו. לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי כי משרד הפנים ישקול להביא את מדדי הביצוע לידיעתם של תושבי המדינה, כדי לספק להם מידע על השירותים שהם מקבלים ואף להעניק להם כלי להשוואה בין הרשות שבה הם גרים ובין רשויות אחרות, ובכך לעודד את הרשויות לשפר את ביצועיהן. על משרד הפנים להשתמש במדדי הביצוע, שהוא עצמו הגדיר כחשובים, בבקרה ופיקוח שהוא מקיים ברשויות המקומיות.**

בתשובתו מיולי 2012 למשרד מבקר המדינה, הודיע משרד הפנים כי "הוא מודע היטב לצורך בשימוש במדדי ביצוע במהלך בקרה שהוא מבצע ברשויות ויפעל ליישום בנושא".

#### **הקמת רשות פנים-ממשלתית לבקרת רשויות מקומיות ולהערכתן**

במאי 2009 קיבלה ממשלת ישראל את החלטה מס' 193 בעניין הקמת רשות פנים-ממשלתית לבקרת רשויות מקומיות (להלן - רשות הבקרה). בנימוקים להחלטה נאמר כי אף שהממשלה מזרימה לרשויות המקומיות כספים רבים, הציבור בכללותו והממשלה בפרט אינם נהנים ממידע שוטף, ברור וזמין בנוגע להתנהלותן הכלכלית והתפעולית של הרשויות המקומיות, וכי פעמים רבות ייעודם של הכספים לוט בערפל. לציבור התושבים אין למעשה אפשרות לדעת כיצד מתנהלות הרשויות המקומיות, ובכך נמנעת בקרה אפקטיבית של בעלי העניין. מנימוקי החלטה עולה עוד כי עקב חולשתה של הממשלה בפיקוח על הרשויות המקומיות, משברים בתפקודן מתגלים באיחור רב מדי.

במטרה לטפל בכשלים האמורים, ייעדה החלטת הממשלה לרשות הבקרה בין היתר את התפקידים האלה: קביעת מדדי הערכה ליעילותן של רשויות מקומיות ולאיכות השירותים שהן מספקות; וכן דירוג הרשויות לפי מדדי הערכה ופרסום פומבי של תוצאות הדירוג.

לפי החלטת הממשלה היה על שר הפנים להקים את רשות הבקרה בתוך 90 יום ממועד קבלת החלטה. לצורך זה החלטת הממשלה הקימה "ועדת הקמה" לרשות הבקרה בראשות מנכ"ל משרד הפנים ובהשתתפות הממונה על התקציבים במשרד האוצר ונציב שירות המדינה, או מי מטעמם.

**נמצא כי במרץ 2012, שלוש שנים לאחר קבלת ההחלטה האמורה, טרם התכנסה "ועדת ההקמה" ולא הוקמה רשות הבקרה.**

**משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו לפעול לפי החלטת הממשלה ולהקים את רשות הבקרה - שמטרתה, בין היתר, לאפשר לתושבי רשויות מקומיות ללמוד על רמת השירותים המסופקים להם ולהשוותה לרמת השירותים שמספקות רשויות מקומיות אחרות, ולאפשר לממשלה לפקח ביעילות על הביצועים התקציביים והפיזיים של הרשויות.**

בתשובותיו למשרד מבקר המדינה מיולי ומאוגוסט 2012 הודיע משרד הפנים כי עמדת הדרג המקצועי במינהל השלטון המקומי במשרדו היא שאין מקום להקים יחידת בקרה, ובמקום זאת יש לחזק את מנגנון הבקרה הקיים במשרד הפנים. עוד מסר המשרד בתשובתו מאוגוסט 2012 כי צוות שהוקם כדי לעסוק בנושא יגבש את המלצותיו בשבועות הקרובים, וכי המשרד מתנגד להקמת רשות בקרה עצמאית, מאחר ש"הרשות אינה המטרה, אלא איכות מנגנון הבקרה. המינוח רשות ממשלתית מטעה ויש להתמקד במשימה - בקרה איכותית ברשויות המקומיות".

**משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים שאם הוא מסתייג מהחלטת הממשלה, עליו לפעול לתיקונה, אולם כל עוד החלטת הממשלה בתוקף, עליו ליישמה. ראוי להזכיר כי משרד מבקר המדינה כבר העיר בעבר בעניין אופן יישומן של החלטות ממשלה<sup>36</sup>.**

מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר הראל לוקר, מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2012 כי בהחלטת הממשלה צוין מפורשות כי את הפעולות הנדרשות לשם יישום החלטה יבצעו משרד הפנים, משרד האוצר ונציבות שירות המדינה, בהובלת מנכ"ל משרד הפנים או מי מטעמו. מינוי ראש הרשות הוטל על שר הפנים. לדבריו, "יישום החלטה 193 הינו בהובלה ובאחריות של משרד הפנים".

## סיכום

ייעודה העיקרי של הרשות המקומית הוא לתת שירות לתושב. בהיעדר הגדרה של השירות המחייב, עלול השירות המסופק לתושבים להיות לקוי או חסר. על משרד הפנים להמשיך לפעול לקידום הכנת סל שירותים כדי להבטיח אספקת שירותים מוניציפליים לכלל תושבי ישראל ברמה הבסיסית לכל הפחות. המודלים השונים הנגזרים ממערכי סל השירותים וממדדי הביצוע שבנו עיריות ירושלים, חולון, רעננה ותל אביב-יפו עשויים לשמש את משרד הפנים בעבודתו בנושא. גם רשויות מקומיות אחרות ראוי שילמדו מניסיוןן של הרשויות הללו.

מן הראוי שמשרד הפנים ישקול להביא את מדדי הביצוע לידיעת כלל תושבי המדינה, כדי להעניק להם כלי להשוואה בין הרשות שבתחום שיפוטה הם מתגוררים ובין רשויות אחרות, ובכך לעודד את הרשויות לשפר את תפקודן. עליו להשתמש במדדי הביצוע בבקרה ובפיקוח שהוא מקיים ברשויות, כדי להעלות את רמת השירותים שהן מספקות לתושב.

על משרד הפנים לקיים את החלטת הממשלה בדבר הקמת רשות פנים-ממשלתית לבקרת רשויות מקומיות והערכתן ולהקים את רשות הבקרה - שתאפשר לתושבי רשויות מקומיות ללמוד על רמת השירותים המסופקים להם, ותאפשר לממשלה לפקח באופן יעיל על הביצועים התקציביים והפיזיים של הרשויות.

36 מבקר המדינה, דוח שנתי 53ב (2005), בפרק "עבודת מטה במשרדים ובמזכירות הממשלה לפני החלטות ממשלה ומעקב אחר ביצוען".

