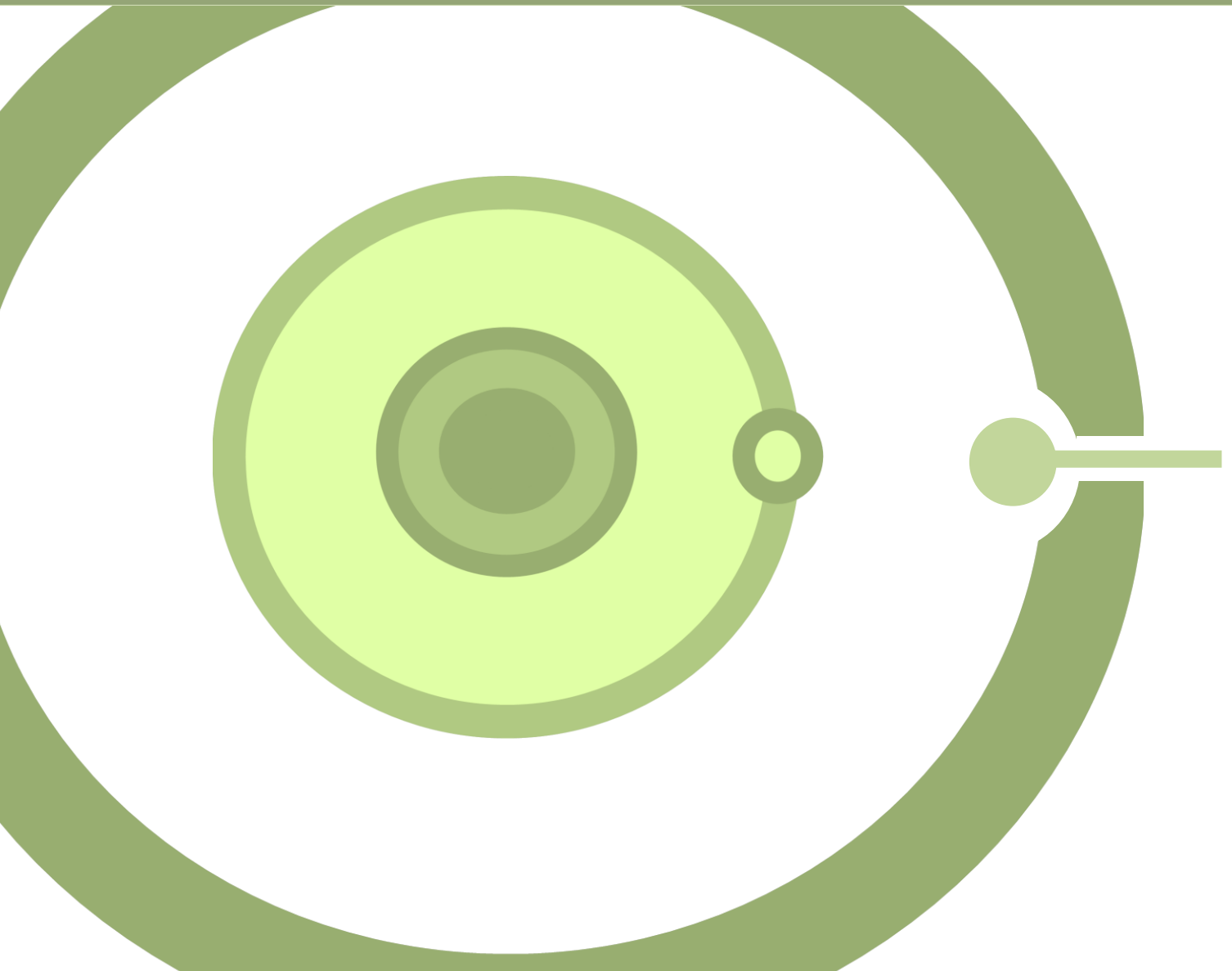




משרד הפנים
המינהל לשלטון מקומי
אגף בכיר למינהל מוניציפאלי
אגף מחקר ומידע

סל שירותים מחייב ברשות המקומית

סיוון תשע"ג, יוני 2013



האמור בנייר מדיניות זה מהווה בסיס תפיסתי ומתודולוגי בנושא הנדון.

אין הנ"ל בא במקום הנחיות הניתנות ע"י הגורמים המוסמכים.

המחקר בוצע בידי

עדליא ייעוץ כלכלי בע"מ וד"ר איתי בארי

© כל הזכויות שמורות למדינת ישראל

2013

תוכן

5	תמצית מנהלים	1.
9	מבוא	2.
9	התופעה הבלתי רצויה	2.1.
11	מהו סל שירותים?	2.2.
12	אתגרים ופתרונות אפשריים	2.3.
14	מטרת העבודה	2.4.
14	מטרת המדדים	2.5.
17	מתודולוגיה לביצוע העבודה	3.
17	שלבי הפרויקט	3.1.
20	מתודולוגיה	3.2.
21	חמישה דגשים למדדים	3.3.
22	מבנה המדדים	3.4.
26	סקירת המצב הקיים	4.
28	בארץ	4.1.
41	בעולם – סקירה בינלאומית	4.2.
56	סיכום נושאים מרכזיים כפי שעולים מסקירת הספרות	4.3.
62	סיכום סקירת הספרות	4.4.
64	תחומי ליבה בשירותים המוניציפאליים	5.
64	חינוך	5.1.
65	רווחה	5.2.
65	תברואה	5.3.
65	איכות הסביבה	5.4.
66	אחר	5.5.
67	רשימת מדדי ביצוע בישראל, כולל אמצעי מדידה	6.
67	רשימת המדדים	6.1.
73	סיכום והמשך התקדמות בפרויקט	7.
74	נספחים	8.
74	נספח א' – רשימת אינדיקטורים מלאה מתוך ה- NIS	8.1.
85	נספח ב' – רשימת אינדיקטורים נוספים שנבחנו ממקורות שונים	8.2.

85.....	נספח ג' – רשימת פגישות שנתקיימו	8.3.
86.....	נספח ד' – ביבליוגרפיה	8.4.

1. תמצית מנהלים

עבודה זו בחנה את נושא סל השירותים ברשויות מקומיות. כחלק עיקרי בתהליך העבודה, **בוצעה סקירת ספרות מעמיקה הן מהארץ והן ממדינות נבחרות בעולם, תוך התמקדות מיוחדת במודל הבריטי**, הנחשבת למדינה המובילה בעולם בכל האמור למדידת שירותים ברמה המקומית. חלק נוסף שבוצע היה לבחון את החקיקה הקיימת כיום בישראל בכדי להבין האם ניתן לחלץ ממנה מדדי ביצוע. שלב אחרון היה קיום פגישות ולמידה מחומרים מקצועיים הן ממשרדי ממשלה המבצעים מדידות שונות, והן מרשויות מקומיות המתחילות בשנים האחרונות לבצע מדידות עצמיות בכדי לספק תשתית ארגונית לשיפור.

ככלל, **התופעה הבלתי רצויה עימה התמודדנו בעבודה זו תנוסח כ"רמת שירותים מתחת לסף מינימלי לתושב ברשויות המקומיות"**. עם זאת, יודגש כי איננו יודעים כלל האם אכן קיימת תופעה שכזו כיום וזאת משתי סיבות עיקריות: ראשית, אין הגדרה פורמאלית מחייבת לרמה מינימלית, ושנית, אין מידע אודות רמת השירותים המסופקת כיום. לכאורה, כל הקורא את נוסחת תקציב האיזון התקפה כיום ("נוסחת גדיש"), יכול להסיק כי קיים סל שירותים מינימלי ברשויות מקומיות והוא מחושב כהוצאה הנורמטיבית של הרשות בנוסחא. הוצאה זו כאשר מחסירים ממנה את ההכנסה הנורמטיבית של הרשות מהווה את תקציב האיזון שלה, שהוא למעשה סכום כספי שהמדינה מעבירה לרשות המקומית בכדי לוודא שהיא מספקת את סל השירותים המינימלי לתושביה. לכן, ניתן לטעון כי רשות מקומית גירעונית כיום, מספקת שירותים מעבר לנדרש ממנה (לפחות בתחומים מסוימים שאולי כלל אינם הכרחיים) ומכאן שעליה לחזור לאיזון תקציבי האמור להספיק לה לצורך אספקת סל שירותים מינימלי (ע"פ נוסחת גדיש). עם זאת, רשויות מקומיות יטו לטעון כי התקציב שיש להן, כולל תקציב האיזון, אינו מספק לצורך קיום שירותים מוניציפאליים מינימליים וראויים לתושבים. סל שירותים מוגדר, יהווה פתרון לסוגיה זו, כאשר בשלבי העבודה הבאים יידרש גם לתמחר את הפעולות המופיעות בו בכסף.

למדידת שירותים ברשויות המקומיות ישנן שלוש מטרות עיקריות והן: א. שיפור תהליכי עבודה ברשות המקומית, ב. שקיפות מידע לציבור אודות השימוש בכספי המיסים שלו ו-ג. רגולציה על פעולות השלטון המקומי.

הסקירה הבינ"ל לימדה אותנו, כי מרבית מדינות ה-OECD מבצעות תהליך מדידת שירותים על הרשויות המקומיות. בחלק מהמדינות התהליך הינו וולנטרי ובחלק מנדטורי, בחלקן התהליך הינו בתצורת TOP-DOWN ובחלק BOTTOM-UP אך המגמה היא בהחלט להגדלת המדידות שמבצע הרגולאטור. מסקנה מרכזית העולה מהסקירה הינה כי לא ניתן בד"כ להשיג את שלוש המטרות לעיל באותה מידה. כלומר- רגולאטור שירצה לאמוד רמת שירותים ברשויות

המקומיות לא יוכל לצפות כי הרשות המקומית תוכל לבצע שיפור פנימי באמצעות שימוש בנתונים אלו. מכאן שיש צורך באמירה ברורה כי **מטרת מדידת השירותים על ידי משרד הפנים הינה לצורך בקרה על אספקת שירותים מינימליים ברשויות המקומיות**, ולא למטרות אחרות. לא מפתיע לכן לגלות כי במרבית המקרים, המתנגדים הגדולים למדידת השירותים הינם העובדים הבכירים ברשויות המקומיות, הטוענים כי מדידה זו רק מקשה על פעילותם ואינה תורמת דבר. ההמלצה הינה כמובן על השקעת משאבים מצד הרגולאטור בשיתוף השלטון המקומי הן בבחירת המדדים והן בכל תהליך הבקרה, אולם עדיין יש לזכור כי **קובץ המדדים ישרת בעיקר לצרכי רגולציה ובקרה ולא לצרכי שיפור פנימי ברשות**. נושא השקיפות לציבור הינו אחד המרכזיים בעבודות מסוג זה, שכן הוא מהווה מעין תמריץ או סנקציה על הרשויות המקומיות, שפתאום נחשפות בפני ציבור בוחריהן על ידי גוף מדידה אובייקטיבי.

אנו הצענו **סל שירותים מינימלי המורכב מכ-60 מדדים**, אשר בחלקם הינם **"מדדי רצף"**, **האומדים רמת שירות מסוימת, ובחלקם "מדדים בינאריים"**, **האומדים ביצוע או אי ביצוע פעולה מסוימת**. יחדיו, שני מדדים אלו ירכיבו את סל השירותים המינימליים ברשויות המקומיות. הגדרת המדדים בוצעה במידת האפשר תוך ניסיון שלא **"להמציא"** מדדים יש מאין, אלא להסתמך על מדדים קיימים, בין אם מחו"ל, ובין אם ממשרדי ממשלה בישראל או מרשויות מקומיות המבצעות מדידות שונות. נושא מרכזי בתחום פעילותה של רשות מקומית בדמות עבודת ועדת התכנון ואגפי התכנון הפיזי ברשות אינו מטופל במסגרת עבודה זו.

על פי המחקרים שנסקרו בעבודה זו, אל לו למשרד הפנים לעסוק בסוגיות שאינן מדידות אובייקטיביות, אלא רק בהיבטים הניתנים להגדרה ברורה. במובן זה, ניתן לומר כי **משרד הפנים אינו צריך לעסוק (לפחות בהקשר לעבודה זו) בסוגייה האם תושבים ברשויות מקומיות מרוצים מהשירות לו הם זוכים אלא רק בסוגייה האם הם מקבלים שירות מינימלי כפי שהוגדר**. הנחת מוצא זו גוזרת משמעויות על המדדים ועל אופן המדידה. על פי גישה זו, הגורם האמון על טיפול בשביעות רצון תושביו הינו ראש הרשות ומועצת הרשות, ועל התושבים להיות אלו שדורשים מהם לספק להם מוצר ציבורי איכותי, כאשר הסנקציה העומדת לרשותם הינה אי בחירה מחדש בנבחרי הציבור שכשלו באספקת מוצר ציבורי איכותי ויעיל (שימוש נכון בכספי המיסים). משרד הפנים, ראוי שיעסוק ברמת המינימום של האספקה הציבורית, אשר אי אספקה שלה מהווה כשל בלתי סביר ושם מקומו להתערב. בנוסף לנושא המדידה האובייקטיבית, **יש הכרח כי המדד ישקף תוצאה של פעילות הרשות המקומית ולא רק תיאור מצב נתון עליו לרשות יכולת השפעה מוגבלת**. כך למשל, מדד כגון רמת זיהום האוויר ברשות הינו חשוב בכל הנוגע לתושבים הבוחרים האם לגור במקום או לא, ואפילו לרשות עצמה בכדי לדעת האם לפעול כנגד מפעל כזה או אחר או אפילו כנגד רשות מקומית סמוכה, אולם הוא אינו יכול לשמש כמדד בתוך סל השירותים. זאת מכיוון שהשפעתה של הרשות על זיהום האוויר

בתחומה הינה מוגבלת. מדד כגון כמות הפסולת על הרצפה למי"ר או לתושב ברשות הינו דוגמא לממד המשקף גם רמת ביצוע וגם קשר ישיר לפעולות הרשות. לכן מדד שכזה הינו מדד ביצוע הראוי להיכלל בתוך סל השירותים. היבט אחרון שיש להדגיש הינו **יכולת ההבנה הציבורית של הממד**. הגדרת מדד אפקטיבי, אך לא ברור או בנוסחא לא מספיק נגישה, אינו מדד טוב שכן לא ניתן להסביר אותו למקבלי ההחלטות (הן הרגולאטורים והן הציבור). יש לשאוף לייצור מדדים פשוטים ובהירים, הן בנוסחא שלהם והן בהבנה הכללית של משמעותם.

ככלל, גופים המבצעים בדיקה פנימית לצורכי שיפור, בד"כ יטו לבחון תהליכי עבודה (מדדי יעילות) או השקעה שבוצעה (תשומות), כאשר לעתים יהיה ניסיון לאמוד תפוקות ותוצאות, וגם אז המטרה תהיה לרוב לבחון שביעות רצון מהשירות, באמצעות סקרי דעת קהל. זאת משום שלראש הרשות חשוב להבין האם תושביו מרוצים מהשירות אותו הוא מספק להם. **משרד הפנים, בכובעו כרגולאטור, יידרש למדוד בעיקר מדדי תוצאה ותפוקה, ובאמצעים אובייקטיביים**. שיטה זו הינה יקרה יותר, שכן היא מצריכה ביצוע פעולות מדידה ובקרה בלתי תלויים בשטח (כלומר- לא כחלק משגרת העבודה של הרשות ולא מבוצעים על ידה). לדוגמא: אם ניקח את תחום התברואה כתחום ביצוע עירוני, הרי שהתקציב המופנה לתברואה הינו מדידת תשומות, תקציב מחולק בטון אשפה מפונה הינו מדידת יעילות, כמות טון אשפה מפונה הינה מדידת תפוקות ואילו רמת ניקיון בצידי הפחים הינה מדידת תוצאה, כאשר זו כאמור ניתנת למדידה באמצעות סקר תושבים (אשר רשות מקומית לרוב תיטה להשתמש בו לצרכים פנימיים במידה והיא מבצעת תהליך מדידה) או באמצעות בדיקה מדגמית בשטח הרשות בכדי לבחון את הניקיון. בעבודה זו החלופה האחרונה היא זו המוצעת לביצוע על ידי משרד הפנים ובמימונו.

סיומו של שלב זה מהווה גם את סיומו של חלק ב, כאשר התרשים להלן מציג את שלבי העבודה:



השלב הבא בעבודה יהיה ביצוע פיילוט במספר רשויות מקומיות, עימן יסוכם התהליך. מוצע בשלב זה כי המידע שייאסף במסגרת הפיילוט יהיה חסוי, וישמש רק לצורך הפקת לקחים ושיפור מערך המדדים לקראת הביצוע בכלל הרשויות. חשוב לטעמנו לבצע בשלבים הבאים, טרם יציאה לביצוע כולל, פרסום לציבור הרחב של רשימת המדדים תוך בקשה לקבלת הערות עליהם. לכן, **בשלב זה רשימת המדדים שגובשה הינה בגדר המלצה לדיון**, כאשר עוד אפילו לפני הפיילוט סביר שאלו ישתנו במידת מה.

2. מבוא

2.1. התופעה הבלתי רצויה

אחת הסוגיות המאפיינות את השלטון המקומי (בארץ כמו גם בעולם) היא פערים משמעותיים באספקת השירותים בין הרשויות המקומיות השונות. פערים אלו מובילים לתופעה בלתי רצויה, אשר מהווה את הבסיס לעבודה שתוצג בהמשך. תופעה זו היא למעשה שירותים מוניציפאליים ברמה נמוכה מדי¹ בחלק מהרשויות המקומיות (המונח נמוכה מדי הינו למעשה: "שירותים מתחת לנורמה המינימאלית אשר תושב בישראל זכאי לקבל"). הגדרת סל שירותים מינימאלי, אשר יחייב את הרשויות המקומיות, עשויה לסייע בהתמודדות עם חוליים חברתיים כגון חוסר שוויון, חוסר הזדמנויות, רמת חיים ירודה ושערים מתרחבים בין בני מעמדות שונים, בין תושבי מרכז ופריפריה ובין בני דתות ועדות שונים. במילים אחרות, סל שירותים עשוי להיות עמוד תווך בהתמודדות עם רמת שירותים נמוכה מדי לזה זוכים תושבים ברשויות מקומיות. תופעה בלתי רצויה זו נעוצה ברשויות המקומיות עצמן ומחוצה להן, ונובעת מבעיות רחבות:

2.1.1. היעדר מידע - אין בידי משרד הפנים וגם בידי רוב הרשויות המקומיות מידע אמין ומבוסס בנוגע לעמידתן בחובות החוק בכל הנוגע לאספקת סל שירותים לתושביהן, בין אם מדובר בשירותים אשר החוק מגדיר במפורש ובין אם בשירותים שהחוק מגדיר רק את חובת הביצוע ללא רמה או פעולה פרטנית.

2.1.2. היעדר פיקוח אפקטיבי - כיום, רוב הפיקוח מצד השלטון המרכזי על רשויות מקומיות ממוקד בביצועים הפיננסיים שלהם, בעוד שהפיקוח, המדידה והאכיפה של מתן מגוון, כמות ואיכות השירותים המוניציפאליים לוקה בחסר.²

2.1.3. לקונה משפטית ואי קיום החוק - החקיקה בתחום השלטון המקומי מבוססת על פקודה מנדטורית ועשויה טלאי על טלאי. לראיה, אין כיום 'סל שירותים מחייב'

¹ יודגש כי המונח "נמוכה מדי" הינו מונח אשר יכול להיות גם כיהסי, לעומת רשויות אחרות וגם אובייקטיבי לעומת רף מינימלי מסוים שלא סביר שתושב בישראל לא יזכה לו. בנוסף, ראוי להבהיר כי למעשה אין לאיש כיום מושג לגבי קיומה של תופעה בלתי רצויה זו של שירותים ברמה נמוכה מדי. זאת עקב העובדה שאין מערך מידע מוסדר בנוגע לרמת השירותים המסופקת בשלטון המקומי בישראל כיום. במובן זה, אולי נכון יותר היה להגדיר תופעה בלתי רצויה נוספת והיא: "היעדר מידע בנוגע לרמת השירותים המקומית". תופעה זו אבל נוגעת בעיקרה למשרד הפנים ולא לרשויות המקומיות עצמן, ופתרונה (באמצעות נתונים שיופקו בעבודה זו) יבהיר גם האם אכן יש בעיה של רמת שירותים נמוכה מדי ברשויות המקומיות.

² יש לציין כי אין מדובר בליקוי, אלא מעין תפיסת עולם שהתפתחה, הגם שאינה מוסדרת. העיקרון המנחה הינו שבאחריות משרד הפנים לפקח על כך שהרשות המקומית אינה חורגת מתקציבה. זאת משום, שחריגה מתקציב הרשות פירושה העמסת עלויות לא מתוכננות על תקציב המדינה מחד ועל דור המשך של תושבי הרשות בעתיד. שני צדדים אלו כמובן לא נשאלו לגבי ההוצאות בהווה של הרשות ולכן באחריות הרגולטור למנוע כשל שוק זה בו הצד הנהנה (תושבי הרשות כיום), אינו נושא באחריות למימון העלויות (כשל שוק זה מכונה בכלכלה - Moral Hazard). כלומר, משרד הפנים מתמקד ביציבות הפיננסית של הרשות, ואילו הגורם האחראי על פיקוח על כך שתושבי הרשות יקבלו שירותים טובים הינם תושבי הרשות בעצמם, אשר מצופה מהם לבצע הליך בחירה רציונאלי ומושכל ולהחליף את ראש הרשות והמועצה במידה ואינם מספקים את השירות המיטבי עבורם. עבודה זו תתייחס גם לכך שאין ביכולתם של תושבי הרשות כיום לקבל החלטות מושכלות שכאלה, ללא מידע מהימן.

המוסדר בחקיקה, אולם קיימות בחקיקה דרישות שונות מרשויות מקומיות לאספקת שירותים, כאשר אין גורם מרכזי המפקח על יישומן. אי הסדרה זו מקשה על אכיפת החוק הקיים ומביאה לכך שחלק מן הרשויות המקומיות אינן מקיימות את חובתן החוקית כלשונה. יודגש כי אין זה בהכרח מעניינו של החוק לקבוע מדדי שירות פרטניים אלא רק קווים מנחים לביצוע, כאשר את רמת הביצוע ואופניה יכולה הממשלה עצמה לקבוע.

היעדר תמריצים - אין כיום תמריץ מספק לרשויות מקומיות לספק שירותים באיכות גבוהה (בין אם תמריץ חיובי ובין אם תמריץ שלילי). מצב שכזה עשוי להיגרם עקב העובדה כי לא בהכרח ברור מיהם בעלי המניות של השלטון המקומי. אם בעל המניות הינו ציבור התושבים ברשות, הרי שהתמריץ להנהלת הרשות המקומית, הייתה לרצות את תושביה ולספק להם שירות באיכות מקסימאלית (ושוב, יש לזכור כי היעדר שקיפות מביאה גם לתמריץ נמוך יותר לרמת שירות גבוהה). בניגוד לכך, אם בעל המניות הינו השלטון המרכזי, הרי שפונקציית המטרה של השלטון המקומי הייתה לספק שירות בעלות מינימאלית בכדי לעמוד ביעדי גירעון. בפועל, במצב הנוכחי, נראה כי הסנקציות (תמריץ שלילי) שמספק השלטון המרכזי (איום בפגיעה בעצמאות הנהלת הרשות) גבוהות מהסנקציות שמפעיל הציבור (איום בהדחה בבחירות של מועצת הרשות), ומכאן שבעוד אנו צופים בירידה עקבית בהיקף החובות והגירעון ברשויות המקומיות בעשור האחרון, לא ברור האם רמת השירותים השתנתה.

2.1.4. בעיה תקציבית - תחת הנחת מוצא כי לא ניתן לספק סל שירותים מינימאלי ללא מקור תקציבי מספק, ניתן להסביר את התופעה הבלתי רצויה של אי אספקת שירותים מוניציפאליים ראויים בהיעדר מקור שכזה. לחלק מן הרשויות המקומיות אין מקור תקציבי מספק.³ הפערים הסוציו-אקונומיים, העלויות הנקשרות בגודל הרשות המקומית ומיקומה הפריפריאלי וההיסמכות הגוברת על מקורות תקציביים פנימיים מגדילים את הפער בסך ההכנסות בין רשויות מקומיות, אשר מוקצות לשירותים מוניציפאליים.

2.1.5. איכות כוח האדם, המנהיגות והניהול - הרשויות המקומיות סובלות ממשבר ניהול כח אדם חריף, כך על פי דוח מבקר המדינה שעסק בנושא.⁴ בהתאם לכך, לעיתים,

³ זאת, למרות שבישראל, כמו במגוון רב של מדינות, קיים תקציב איזון שהוא תקצוב ממשלתי שנועד לספק רמת שירותים מינימאלית לכל תושב בישראל.
⁴ דו"ח ביקורת על השלטון המקומי, מבקר המדינה, דצמבר 2004

קבלת ההחלטות (למשל, בהקצאת מקורות מימון לשירותים מוניציפאליים) הינה מוטעית, ומוטה מטעמים פוליטיים ובלתי רציונאליים.⁵

2.1.6. חוסר מעורבות אפקטיבית של התושבים – מצב מתמשך של חוסר בשקיפות בנתונים עשוי להפוך את התושבים למצבו בו רק חלק קטן מהם משמשים כ'צרכנים דרשנים' אשר ממצים את זכויותיהם ב'משחק הדמוקרטי' המקומי. אשר על כן חלק מן הצרכים והזכויות של הקהילות השונות אינם מקבלים מענה הולם.

יודגש כי אין ביכולתנו בשלב זה להכריע בדבר מי מן הבעיות הנ"ל הינה המשפיעה על התופעה הבלתי רצויה ובאיזו מידה אם בכלל. מעבר לכך – עקב היעדר מדידה של סל שירותים בישראל, או הגדרה מחייבת של מה כולל סל זה, אין בנמצא כיום הגדרה למהו סל השירותים המינימאלי. מכאן שאין כיום מידע האם בכלל מתקיימת התופעה הבלתי רצויה שהוגדרה לעיל ובאיזה היקף.

2.2. מהו סל שירותים?

סל שירותים, הינו הגדרה לשני היבטים אותם מספקת הרשות המקומית לתושביה, בעלי עסקים בתחומה ולמבקרים בה בתקופת זמן מסוימת. שני ההיבטים הינם:

א. **אוסף השירותים** – לדוגמא – שירותי פינוי אשפה, שירותי חינוך, מענה לפניות תושבים וכו'.

ב. **איכות השירותים** – לדוגמא – רמת הניקיון ברשות, היקף הנושרים מבתי הספר, זמן המתנה ממוצע במוקד העירוני וכו'.

נכון להיום, נוסחת מענק האיזון (נוסחת גדיש) מבצעת חישוב של הכנסות נורמטיביות פחות הוצאות נורמטיביות של רשות מקומית בישראל לפי מספר פרמטרים, כאשר ההפרש הינו מענק האיזון המגיע לרשות, וזאת כאמור – לצורך אספקת סל שירותים בסיסי הזהה בכל רשות ורשות.

2.2.1. סל שירותים מינימאלי:

סל שירותים מינימאלי הינו בעצם, רמת שירותים, אשר מהווה את **רמת השירותים הבסיסית ביותר אשר לה זכאי כל תושב במדינה**. קיימות שתי דרכים להגדרת סל זה:

2.2.1.1. הגדרה "יחסית" – סל שירותים מינימאלי הינו זה המסופק כיום ברוב הרשויות המקומיות. במובן זה – סל השירותים המינימאלי נמדד באופן דומה לחישוב מדד העוני ע"י הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (כמו גם במדינות רבות

⁵ ע"פ Carmeli, Cohen 2001 רמת הניהול הבעייתית של הרשויות המקומיות הינה גורם המביא ליצירת גירעונות בהן. זו גם הייתה עמדתו של מנכ"ל משרד הפנים בעבר (רם בלינקוב) בדיון בועדת הכנסת בתאריך 26.02.2007, כאשר אמר כי ראש רשות מקומית שמעוניין בכך ינהל בצורה טובה את הרשות, שכן עומדים לרשותו תקציבים מספקים. "זו בחירה להיות גירעוני" הייתה רוח הדברים.

בעולם), ולפיו עוני נמדד כחצי מההכנסה החציונית במשק. היתרון בשיטה זו הינו בפשטות הפעלתה, כך שאין צורך להגדיר מבחינה ערכית ומקצועית מהו המצב הראוי, אלא הבדיקה מבוצעת רק מבחינה סטטיסטית. החיסרון בשיטה זו, הינו בכך שעשוי להיווצר מצב, בו גם תושבים ברשויות המצויות מבחינת רמת אספקת השירותים מעל ל"קו האדום" עדיין לא יזכו לקבל רמת שירות המוגדרת מבחינה אובייקטיבית כ"ראויה".

2.2.1.2. **הגדרה "ערכית"** – סל שירותים מינימאלי מכיל אוסף של צרכים, אשר הרגולאטור על השלטון המקומי מגדירם כ"רמת חיים מינימאלית המחויבת להיות מסופקת ע"י השלטון המקומי". היתרון בשיטה זו הינו, בכך שהיא מביאה לרמת החיים הבסיסית הרצויה ולא כנגזרת מרמת החיים המצויה. החיסרון בשיטה זו הינו בכך שהיא נתונה לפרשנות, ולעולם לא תוכל להיות מקובלת מבחינה ערכית על כלל הגורמים.

2.3. אתגרים ופתרונות אפשריים

מטבע הדברים והגדרת המשימה במקרה שלפנינו, עבודה זו תתמקד באתגרים ובפתרונות אפשריים המצויים בתחום אחריותו הישיר של משרד הפנים. לכן, חלק מן הבעיות שהוצגו לעיל לא יקבלו מענה ישיר בהצעה זו. כאמור, הבעיה המרכזית בשלטון המקומי העומדת לפתחנו הינה רמת שירותים מוניציפאליים נמוכה מדי ברשויות מקומיות מסוימות. בעיה זו תוצג במסגרת העבודה בין היתר, באמצעות איסוף נתונים כמותיים וניתוחם. פערים אלו נובעים משתי סיבות מרכזיות בהן נתמקד, השזורות אחת בשנייה:

2.3.1. התמקדות של הרגולאטור בהיבטים הכלכליים של ההתנהלות ברשות המקומית – כיום, משרד הפנים מפקח על הביצועים הפיננסיים ברשות המקומית. בהתאם, משרד הפנים מתערב, מתריע, מתנה מענקים, מחזיר לידיו סמכויות, בעיקר על פי שיקולים תקציביים. ניתן לתאר זאת בתרשים הבא:



מקור: בארי 2011

למעשה, הרגולאטור מתמודד עם שני סוגים של רשויות מקומיות בבואו לבחון את המצב בהן: רשות גירעונית, בה איכות השירותים ברמה סבירה אולם דבר זה בא על חשבון מצבה הפיננסי, ורשות קורסת בה גם איכות השירותים וגם הביצועים הפיננסיים נמצאים ברמה נמוכה. מיותר לציין, כי רשות מצטיינת אינה דורשת את התערבות הרגולאטור. מכאן, המצב לגבי הרגולאטור אינו מתייחס נכון להיום ורצוי שיתייחס בעתיד, הינו מצב בו הרשות המקומית קפואה, כלומר נמצאת במצב פיננסי סביר יחסית אולם מספקת שירותים ברמה נמוכה עד בלתי סבירה או חסרה. במציאות אופטימאלית ניתן היה לצפות שהתושבים יהיו אלו שישפטו את הנהלת הרשות המקומית בכל הנוגע לאיכות השירותים שהיא מספקת. יחד עם זאת, היעדר שקיפות ואחידות לגבי שירותים אלו, כפי שיובא בהמשך כסיבה נוספת לפערים בין הרשויות, והיעדרם של "צרכנים דרשנים" אינם מאפשרים לתושבים לשפוט הלכה למעשה את הנהלת הרשות המקומית באמצעות ההליך הדמוקרטי.

מצב זה מאפשר בין היתר לתושבים לקבל שירותים נמוכים ממה שהיו זכאים להם ולא לדעת מכך או לא לפעול לתיקון המצב

2.3.2. היעדר שקיפות ואחידות בנתונים לגבי ביצועי הרשויות המקומיות ובפרט איכות

השירות – אחת הבעיות המרכזיות בשלטון המקומי כיום הינה חוסר בנתונים שקופים ואחידים לגבי פעולות רבות. לשון אחר, נתונים המתייחסים לפעילות של רשות מקומית, אינם שקופים לאזרחי המדינה ככלל ולתושבי הרשות בפרט.⁶ כמו כן, נתונים הקיימים ביחידות שונות במשרדי הממשלה אינם מוגדרים חד משמעית וחד-חד ערכית ולכן קיימים חילוקי דעות בין משרדי ממשלה הנשענים על עמדות סובייקטיביות ופרשנות פוליטית בנוגע למשמעות הנתונים (האם מדובר בתקציב עבור פעילות אחת או אחרת). המשמעות היא כפולה: התושבים, אשר להם הזכות הדמוקרטית לשפוט את פעילותה של הנהלת הרשות המקומית וראשה באמצעות בחירות, מתקשים לעשות זאת בהיעדר יכולת להכריע האם קיבלו את השירותים הנדרשים במהלך השנה ומהי רמתם ביחס לרשויות מקומיות אחרות. מנגד, הרגולאטור המורכב מיחידות רבות בממשלה (משרד הרווחה, ביטוח לאומי, משרד הפנים, משרד האוצר ועוד) אינו מגיע להסכמה לגבי נתונים המייצגים ביצועים של רשויות מקומיות לגבי מצבן, ולגבי הצורך והכלים המתאימים להתערבות בה. בנוגע למונח "מדידת ביצועים" ניתן להציג את ההגדרה הפורמלית ע"פ Hatry 1999 ולפיה:

⁶ לטעמנו גם הנתונים הכספיים המפורסמים כיום אינם בהכרח שקופים ומובאים בפשטות לציבור הרחב שאינו בקיא בתחום החשבונאות המקומית. בדוח מבקר המדינה האחרון משנת 2013 מצוין כי "תכליתו של הפיקוח של משרד הפנים על תפקודן הכספי של הרשויות המקומיות היא להבטיח שהרשויות מנהלות את ענייניהן הכספיים ביעילות ובשקיפות ועל פי כללי מינהל תקין..." (עמוד 54)

מדידת שירותים (Performance Measurement), מוגדרת כשימוש באינדיקטורים כמותיים, במטרה לחשב את התוצאות והיעילות של תכניות ציבורית, יחד עם האיכות והאפקטיביות שלהן ביחס למשתמשים פרטניים.

2.4. מטרת העבודה

לאור האמור לעיל, מטרת העבודה הינה להגדיר סל שירותים מינימאלי מחייב לרשויות המקומיות, ומטרתו להשביח את מגוון, כמות ואיכות השירותים המוניציפאליים, ובכך לשפר את איכות החיים של התושבים בישראל תוך קידום השוויון וצמצום הפערים החברתיים.

2.5. מטרת המדדים

לשם הגדרת סל שירותים מינימאלי המחייב את הרשויות המקומיות, יש ליצור מדדי שירות וביצוע (סל שירותים), אשר באמצעותם ניתן יהיה למדוד את אופן אספקת השירותים המוניציפאליים לתושבי הרשויות המקומיות השונות ולהשוות ביניהן בכל הנוגע לאיכות ורמת השירותים המסופקים. למדידת סל שירותים ניתן למנות מהספרות המקצועית בעולם שלוש מטרות מרכזיות:

2.5.1. שיפור פנימי בפעילות הרשות המקומית - פעולה זו, הינה אולי הנפוצה ביותר (והיא מתקיימת גם בארץ כפי שיוצג להלן). רשות מקומית, ככל חברה עסקית, אמורה לספק שירות ללקוחות שלה כאשר לתושב ברשות מקומית יש בחירה ויכולת לעבור בין רשות אחת לשנייה על בסיס מספר פרמטרים וביניהם גם רמת השירות המוניציפאלי. לכן, רשות מקומית המעוניינת להתחרות על תושבים, יזמים ובעלי עסקים (ובדגש על החזקים), תבצע מדידת רמת השירותים לצרכי שיפור מתמיד בתפקוד הרשות כצעד מקצועי עסקי.

2.5.2. הגברת השקיפות לציבור - הנחת העבודה במטרה זו הינה כי תושב ברשות מקומית הינו "צרכן רציונאלי", אשר יעדיף תמיד רמת שירותים גבוהה על פני נמוכה. לכן, כאשר הרשות המקומית מספקת לו שירותים שאינם מספקים אותו הוא עשוי להעניש או לאיים בענישת הנבחרים על ידי החלפתם בבחירות הבאות לרשויות המקומיות, או בנטישה לרשות מקומית אחרת.⁷ עם זאת, לצורך קבלת החלטה מושכלת, נדרש צרכן

⁷ מודל זה ולפיו תושב רשות מקומית מבצע בחירה רציונאלית ומשווה בין רשויות מקומיות בכדי לקבל את המוצר המתאים לו ביותר מכונה מודל TIBOUT. במודל זה כל רשות מקומית בוחרת את היקף המיסוי המתאים לתושביה בהתאם להיקף השירותים הציבוריים שהיא מעוניינת לספק. בכך, כל תושב בוחר היכן להתגורר על בסיס פונקציית ההעדפות שלו. מכיוון שבפועל היקף המיסוי מפוקח על ידי השלטון המרכזי והמעבר של תושבים בין רשויות שונות אינו מהלך כה פשוט ככל מוצר צריכה אחר, נראה כי לפחות בישראל (כמו גם במרבית מדינות המערב) מודל זה מוגבל ביכולותיו להסביר את המציאות. לעניינינו - נושא השקיפות והשיפור ביכולתם של התושבים לקבל מידע אודות פעילות הרשות הינו אקט קריטי לצורך מתן אפשרות בסיסית למודל זה להתקיים.

שכזה לקבל מידע אמין בנוגע לרמת השירותים לה הוא זוכה. מידע זה לרוב נמצא בחסר ולכן יש לשאוף להגביר את היקף המידע המסופק ואת אמינותו.

2.5.3. בקרה ופיקוח מצד השלטון המרכזי – פעולה זו מתבססת על תפיסה ולפיה השלטון המרכזי אחראי על רמת השירות המסופקת על ידי השלטון המקומי, או לפחות על רמת שירות מינימלית. אחריות זו הינה עקב העובדה כי המשרד מממן תקציב מענק איזון לרשויות המקומיות שזוהי תכליתו – הבטחת רמת שירותים מינימלית אחידה לכל תושבי הרשויות. האחריות מתבטאת בפיקוח על רמת השירותים ובמובן זה השלטון המרכזי מגביר את סמכויותיו אל מול השלטון המקומי.

יש לציין כי שלוש מטרות אלו שהוגדרו לעיל באות לרוב זו על חשבון זו ואינן דרות במשותף. השוני יבוא לידי ביטוי ב"מה נמדד", ב"אופן המדידה" וב"היקף המדידה".

מתוך מטרה להתמודד עם הבעיות המרכזיות הנעוצות בתופעה הבלתי רצויה של רמת שירותים נמוכה מדי, תתמקד עבודה זו **במענה על בעיית הרגולציה**. כאמור לעיל, נכון להיום מבצע השלטון המרכזי פיקוח ובקרה פיננסיים בלבד (או כמעט באופן בלבדי). הרחבת הפיקוח ובקרה על אופן אספקת השירותים המוניציפאליים ייתן מענה על בעיה רחבה, אשר בעיות נוספות שזורות בה. בהמשך, בשלבי העבודה הבאים ייאמדו השירותים המוניציפאליים במונחים תקציביים, באופן שיחייב את ראשי הרשויות ומועצותיהן לאחריות תקציבית בכל הנוגע לאספקת השירותים ברמה הנדרשת בסל. סל זה יפורסם לציבור מטעם משרד הפנים ויהווה את מקור הנתונים הרשמי המתייחס לפעילויות הכרוכות במתן שירותים לתושבים בשלטון המקומי. כך, יתן סל השירותים מענה על הבעיות המרכזיות שנדונו לעיל.

תחילה תוצג מסגרת העבודה, באמצעות מתודולוגיה הכוללת את שלבי העבודה השונים עד ליצירת סל שירותים מינימאלי המחייב את כלל הרשויות המקומיות, ובפרט מתן דגש על השלב הנוכחי לביצוע העבודה. לאחר מכן, יוצג המצב הקיים בארץ ובעולם, הן בחקיקה הקיימת ובעבודות נוספות שבוצעו בארץ עד היום והן בספרות המחקרית אשר מציגה את המצב הקיים במדינות נבחרות בעולם. כמקרה בוחן פרטי וחשוב יוצג המקרה הבריטי, אשר ממנו ניתן ללמוד רבות על מדידת שירותים ברשויות המקומיות, בפרט לאור הניסיון הרב שהמדינה צברה בנושא. הפרק הבא יציג את תחומי הליבה בשירותים המוניציפאליים, בהתייחס לפרק הקודם ובתוך כך לחקיקה הקיימת, אשר מהווים תשתית לגיבוש סל השירותים בעבודה זו ואת תחומי השירותים המוניציפאליים אליהם התייחסו במסגרת העבודה. הפרק האחרון יציג את הרקע למדדים המוצעים על ידינו כאינדיקטורים למדידת השירותים המוניציפאליים. בין היתר יתאר הפרק את סוגי המדדים השונים ואת רשימת

המדדים המוצעת על ידינו למדידת השירותים המוניציפאליים לכלל הרשויות המקומיות.
ביאורים ככל שיידרשו יופיעו בסוף הרשימה.

3. מתודולוגיה לביצוע העבודה

3.1. שלבי הפרויקט



בשלב הראשון הוגדרה התופעה הבלתי רצויה המאפיינת את השלטון המקומי, קרי אי אספקת שירותים מוניציפאליים ברמה מינימאלית.⁸ בהמשך בוצעה סקירה של סלי שירותים במדינות נבחרות בעולם, ובפרט באנגליה, שם נעשה רבות בכל הנוגע למדידת שירותים מוניציפאליים. במהלך שלב זה ולקראת השלבים הבאים, גובשו קריטריונים לבחירת מספר רשויות מקומיות בארץ לביצוע פיילוט של מדידת סל שירותים. כיום, אנו נמצאים בסיומו של השלב השני בעבודה. בשלב זה ליבת העבודה התמקדה בגיבוש מדדי שירות בשני שלבי משנה מרכזיים, כמפורט כדלקמן:

3.1.1. סקירה רוחבית של תחום מדידת השירותים

בשלב משנה זה בוצעו מספר צעדים:

3.1.1.1. לימוד האינדיקטורים המרכיבים את מדדי השירות בבריטניה – בהמשך

לשלב הראשון, בו בוצעה סקירה נרחבת על תהליכי המדידה שהתקיימו לאורך השנים בבריטניה, בשלב זה נעשתה עבודה פרטנית ללימוד האינדיקטורים השונים המרכיבים את מדדי השירות באנגליה. האינדיקטורים נכללים ברשימה הנקראת NIS (National Indicators Set) ומונה 187 אינדיקטורים. לימוד האינדיקטורים נועד לבסס תשתית רלבנטית למדדי שירות בישראל, אשר

⁸ להרחבה על התופעה הבלתי רצויה הקשורה באספקת שירותים מוניציפאליים ומהווה את התשתית לעבודה זו, ראה [פרק 2.1](#)

תגובש מתוך ניסיון קיים (בבחינת "לא להמציא את הגלגל"). סקירה של המודל

הבריטי, המדדים השונים שגובשו והשתנו לאורך השנים, מופיעה בפרק 4.2.5.

3.1.1.2. לימוד מדדי ביצוע שגובשו בעבר במסגרות אחרות – באופן דומה, מדדים

שגובשו בעבר בפרויקטים דומים נלמדו. כך לדוגמא, מדדים שנקבעו בתכניות עבודה של משרד הפנים בשנים קודמות ובפרט מדדי הביצוע שנכתבו במהלך 2006 על ידי ד"ר נחום בן אליא עבור מינהל השלטון המקומי ובשיתוף מערכת המפעמים במשרד ופורום המנכ"לים ברשויות המקומיות, נלמדו לעומק בשלב זה. גם תכניות קיימות במשרדים אחרים נלמדו בשלב הזה, ובפרט ביחס לחקיקה המוניציפאלית הקיימת בתחומי השירות השונים.

3.1.1.3. לימוד מדדים הקיימים ככלי ניהול פנימי בחלק מהרשויות המקומיות –

בשלב זה התקיימו מספר פגישות עם רשויות מקומיות להבנת התהליכים הפנימיים המתקיימים אצלם בכל הנוגע למדידת שירותים מוניציפאליים. בפרט, התקיימו פגישות עם עיריית ירושלים, עיריית רעננה, ומכון ירושלים אשר ביצע עבודת מדידה לעיריית תל אביב. רשימת הפגישות מצורפת כנספח ג' למסמך. ככלל, ניתן לומר כי מרבית התהליכים הפנימיים המתבצעים ברשויות מקומיות שונות כוללים סקרי שביעות רצון בתחומי שירות מוניציפאליים ו/או אמות שירות. קיימות רשויות מקומיות אשר נוסף לסקרי שביעות הרצון, הניחו תשתית מדידה ככלי לניהול פנימי במסגרת אמות השירות שלהן. כך עשו עיריות כמו רעננה, תל אביב, ירושלים, סביון ואשקלון אשר נסקרו בעבודה זו. אמות השירות נלמדו בשלב זה על מנת להסיק מהן מה התחומים המהותיים עבור השלטון המקומי וכיצד הוא מודד אתם בעצמו ולטובתו.

3.1.2. הגדרת רשימת ראשונית למדדי ביצוע

3.1.2.1. חילוץ מדדים רלבנטיים לפעילות המוניציפאלית בישראל מתוך המקורות

השונים שנלמדו בשלב הקודם – מתוך מקורות אלו, לא רק שניתן להסיק על הפעילויות המוניציפאליות הנמצאות בסדר עדיפות גבוה, אלא ניתן אף להשתמש בחלק מהמדדים. בתחומי השירות הרלבנטיים, חולצו המדדים הרלבנטיים לפעילות המוניציפאלית בישראל. כך, לדוגמא מדד המתייחס לפעילות המשטרה באזור מסוים בבריטניה אינו רלבנטי בישראל מאחר והמשטרה בישראל היא גוף ממשלתי ולא מוניציפאלי. לעומת זאת, מדדים המתייחסים לפעילות הרשות המקומית בתחומי תברואה ואיכות הסביבה נלקחו בחשבון, גם תוך כדי ביצוע עדכונים נוספים.

3.1.2.2. עיבוד המדדים – חלק מהמדדים שחולצו התאימו באופן עקרוני לפעילות

המוניציפאלית בישראל אולם היה צורך בהתאמה שלהם למתרחש בישראל.

הצורך עלה בעיקר באינדיקטורים שחולצו ממבריתניה, מתוך רשימת ה-NIS. בנוסף, במידה ונדרשו התאמות לנוסחאות נוספות, פשוט שלהן או הרחבה שלהן כדי שיכללו קבוצות אוכלוסייה שונות מכלל תושבי הרשות, שינויים אלו בוצעו בתת שלב זה.

3.1.2.3 גיבוש מדדים נוספים – לאחר חילוץ מדדים רלבנטיים מהמקורות השונים, גובשו מדדים נוספים בתחומי השירות המוניציפאליים בהם עלה הצורך. גיבוש המדדים נעשה לאור ובהתאם למדדים האחרים שחולצו.

3.1.3 במסגרת ביצוע שלב זה התייחסנו למספר עקרונות מנחים:

3.1.3.1 התמקדות ברמת שירותים מחייבת – המטרה הינה להציג את רמת איכות החיים, ובעניינו, איכות השירותים המוניציפאליים, אשר משרד הפנים מגדיר כ"סף המינימום", אשר תושב במדינת ישראל בשנת 2013 זכאי לקבל. זאת, לצורך הפעלת מנגנוני טיפול ברשויות שאינן מספקות אותו.

3.1.3.2 מינימום מדדים "מומצאים" – אנו שאפנו לכך שרק מינימום מהמדדים יהיו חדשים, כלומר – כאלו שהומצאו לצורך הבדיקה החדשה שמשרד הפנים מעוניין לבצע. המשמעות הינה כי בוצעה סקירה מקיפה של מדדים ממגוון מקורות, ושאפנו לאיתור מדדים אשר "שרדו" תהליכי בקרה ארוכי שנים בארץ ובעולם.

3.1.3.3 השפעה של הרשות המקומית על המדד הנבחן – כל מדד שייבחר יידרש בסופו של דבר להיות, כפי שנכתב לעיל, רלוונטי לשירות לו זוכה תושב הרשות המקומית, אולם המדד צריך להיות גם נתון להשפעה מצד הנהגת הרשות המקומית. הכוונה לכך שאין טעם לבחון תמונת מצב מוניציפאלית, כאשר הגורם המשפיע על תמונת מצב זו אינו באופן מובהק הרשות עצמה.⁹ לא אחת יתקיים מתח מסוים בין שני ההיבטים הללו, כאשר מבחינת התושב אנו נשאף להציג מדד המהווה פרמטר לאיכות חיים, אולם מבחינת הנהגת הרשות מדד זה לא יוכל להיות פרמטר לתפקודה. בין שני ההיבטים הללו, אנו סבורים כי מכיוון שמטרת העבודה היא לבחון את רמת השירות המסופק על ידי הרשות המקומית, הרי שהיבט זה של איכות אספקת המוצר הציבורי המוניציפאלי יהיה גם המשמעותי יותר והוא גובר על השני. יתירה מזאת, גם פעילויות אשר מבוצעות בשטחי הרשות המקומית אולם הגורם האמון לכך הוא משרד ממשלתי כלשהו, כמו משרד החינוך (לדוגמא: הישגים של תלמידים במבחנים), לא נכללו ברשימת המדדים.

⁹ כך לדוגמא – מדד הבוחן את רמת זיהום האוויר ברשות המקומית הינו מדד בעל חשיבות קריטית לסוגיות רבות כגון הגירת תושבים לרשות, תחלואה וכו'. עם זאת, מדד זה אינו בעל השפעה בלבדית של הרשות המקומית, שכן גם רשות "שוחרת איכות סביבה" עשויה להיות בעלת אוויר מזוהם המגיע ממקור חיצוני, או אף ממקור פנימי לרשות העובד על פי תקנים מקובלים (לעומת רשות אחרת שבתחומה אין כלל מפעלים). לכן, אנו בעבודה זו מציגים מדדים אשר כולם בשליטה של הרשות.

3.2. מתודולוגיה

3.2.1. שלב זה של הגדרת מדדי ביצוע מחייבים נעשה במספר תתי שלבים, כפי שתואר בפרקים הקודמים. אנו נביא לצורכי נוחות את תמצית העקרונות שוב:¹⁰

3.2.1.1. סקירת חקיקה - מרגע שהוחלט כי המטרה היא לבחון את כל השירותים המינימאלי לו זכאי תושב בכל רשות מקומית בישראל, הרי שברור כי מדובר בשירותים שהם בגדר חובה. סקירת החקיקה נגעה במגוון רב של היבטים, אולם המאפיין הבולט הינו כי במרבית המקרים, החקיקה אינה מגדירה במפורש את רמת השירותים הנדרשת, אלא רק מבהירה את חובות הרשות.

3.2.1.2. סקירת הנחיות מנהליות - הנחיות מנהליות פירושן חוזרי מנכ"ל של משרדי ממשלה לרשויות המקומיות המנחים אותן מה לבצע, ברמת פירוט נמוכה יותר מאשר זו הנהוגה בחקיקה הראשית או המשנית.

3.2.1.3. סקירת מדדים לרמת שירותים שהוצגו ע"י משרדי ממשלה - משרדי ממשלה שונים נוטים לבצע מדידות של שירותים מסוימים הקשורים לתחומם. מדידות אלו אינן בהכרח ברמה המקומית, אולם ניתן להסיק מהן לגבי אופן הביצוע הרצוי של מדידות גם ברמה המקומית.

3.2.1.4. סקירת תכניות העבודה השנתיות של משרדי הממשלה ובדגש על משרד הפנים - תכניות עבודה אלו כוללות לעתים גם פרמטרים לביצוע כפי שנקבעו על ידי המשרדים בעבר. אנו ניסינו להתמקד בתכניות העבודה שהציג משרד הפנים בעבר וזאת בכדי לקבוע יעדים סבירים לביצוע על ידי הרשויות המקומיות, מתוך הנחה כי בעבר המשרד השקיע כבר את המחשבה בסיבה שנבחרו מדדים אלו.

3.2.1.5. סקירת מדדים הנהוגים בחו"ל - כפי שהוצג בפרקים הקודמים, במרבית מדינות המערב מבוצעת מדידה של שירותים מקומיים. מדידה זו כוללת בחובה יצירת אינדיקטורים רבים. ביצענו סקירה מלאה של כלל האינדיקטורים הנהוגים כיום במודל הבריטי העדכני, וכמו כן, ביצענו סקירה מקיפה ככל הניתן של אינדיקטורים אחרים כפי שהוצגו במסמכי ה-OECD.

3.2.1.6. סקירת מדדים המונהגים על ידי רשויות מקומיות כיום - מספר רשויות מקומיות מנהיגות כבר כיום מערכת של מדידת רמת השירות בהן. לרוב, מדובר ברשויות חזקות יחסית (כגון תל אביב, רעננה, סביון ועוד), אולם לא בהכרח הדבר כך כאשר גם רשויות שאינן מהחזקות ביותר (כגון ירושלים ואשקלון

¹⁰ יודגש כי חתרנו שלא "להמציא" מדדים יש מאין, אלא להסתמך, בין אם בהעתקה מדויקת, ובין אם בהתאמות הנדרשות, על מדדים קיימים ומוכחים מהארץ ומהעולם.

לדוגמא) מפעילות מערכת מדידה. לרוב, מדידה זו מבוצעת כחלק מאמנת שירות בין הרשות המקומית לתושביה. במסגרת תת שלב זה קיימנו מספר פגישות עם רשויות מקומיות ומכוני מחקר שסייעו בביצוע מדידות, ביניהן: עיריית רעננה, עיריית ירושלים ומכון ירושלים שסייעו לעיריית תל אביב בגיבוש מדדי ביצוע. בכל אחת מהפגישות נסקרו תחומי השירות המוניציפאליים השונים.

3.2.2. מינויים מחויבים - בנוסף למדדי השירות מוצגים בקובץ מספר דרישות למינויי עובדים ברשות המקומית, כפי שמוגדר על ידי החקיקה בישראל. מינויים אלו אינם על פי שיקול הרשות אלא דרישה חוקית, שעד כה לא בהכרח בוצע פיקוח עקבי בנוגע ליישומה ולא הוטלו סנקציות על ידי הרגולאטור במקרה של אי ביצוע המינוי. יודגש כי תושב הרשות המקומית אינו רואה במינוי שכזה כשיפור בהכרח בשירות, אולם ניתן לטעמנו לפרש את החקיקה בהקשר זה ככזו שללא מינוי עובדים אלו, לא תוכל הרשות המקומית לספק שירות מינימלי מחויב לתושבים בתחומים מסוימים.

3.2.3. פעולות לביצוע - בדומה למינויים המחויבים, קיימות גם מספר פעולות הכרחיות לביצוע, אשר מוגדרות בין אם בחקיקה ובין אם בחוזרי מנכ"ל למיניהם. אנו מציגים את המרכזיות שבהן כקובץ מחייב המופיע כדרישה בינארית (בוצע או לא בוצע) ללא רמת שירות מחייבת.

3.3. חמישה דגשים למדדים

3.3.1. יצירת "מדדים פשוטים" - על המדדים להיות פשוטים וברורים, גם להבנה אינטואיטיבית וגם לחישוב. יצירת מדדים מסובכים ומורכבים מדי לחישוב והבנה מצד הרגולאטורים, הרשויות המקומיות והציבור לא תשיג את מטרת העבודה, גם אם היא מביאה למדד נכון יותר מבחינה טכנית.

3.3.2. יצירת "מדדים מדידים" - על המדדים להיות ניתנים למדידה מבחינה טכנית בעלות סבירה. יצירת מדדים, הגם שהם נכונים מבחינת התוצר שהם יספקו, אבל בלתי ניתנים למדידה בעלות סבירה, לא ישרתו את מטרתם, שכן הם לא ייושמו.

3.3.3. יצירת "מדדי ליבה" - יש צורך לצמצם ככל האפשר את כמות המדדים ולהתמקד בחשובים ביותר בלבד. יצירת מדדים מרובים מדי תביא למצב של "מדידת יתר" בקרב הרשויות, והסטת תשומת הלב מאספקת שירותים לתושבים למדידת שירותים בלתי נגמרת. בעבודה זו הוגדר יעד של כ-40 עד 60 מדדים בסיס בלבד עם דגש על מדדים המהווים "תרגום" קרוב ככל האפשר לרוח החקיקה הקיימת בישראל כיום.

3.3.4. מדדים בהשפעת הרשות - המטרה לייצר מדדי ביצוע, אשר לרשות המקומית ישנה השפעה ישירה עליהם, ולא מדדים המושפעים מגורמים חיצוניים. זאת, משום שמשרד

הפנים, כרגולאטור, אינו בוחן את תמונת המצב ברשות, אלא את הפעולות שזו מבצעת.¹¹

3.3.5. נקודת מבטו של התושב- המדדים שיוצגו בדו"ח זה יהיו (לראשונה בישראל) מנקודת מבטו של התושב. כלומר, המדדים יבחנו האם מצבו של התושב הינו ראוי מבחינת אבסולוטית ובמובן זה הם ישאפו למדוד תוצאות ובמקרים מסוימים תפוקות. סקירת תשומות או יעילות תבוצע רק במידה ולא ניתן יהיה להגדיר תוצאות או תפוקות (זאת עקב ההנחה כי זהו תפקידה של הרשות המקומית עצמה לאמוד האם היא יעילה או האם היא משקיעה תשומות מספקות. מטרת משרד הפנים לטעמנו, הינה לבחון רמת שירות שאינה נאמדת בתשומות או יעילות).

3.4. מבנה המדדים

למסמך זה מצורף קובץ עם רשימת מדדים מוצעים למדידת שירותים מוניציפאליים מינימאליים ברשויות המקומיות. הקובץ מחולק לשני סוגים ראשיים של מדדים, מדדי שירות עם נוסחא למדידה ומדדים בינאריים אשר התשובה לכל מדד היא כן/לא (או לחילופין בוצע/לא בוצע). הרשימה מפרטת מספר שדות, כמפורט להלן:

3.4.1. תחום-

ישנם מספר תחומים להם הגדרנו מדדי ביצוע. תחומים אלו הוגדרו לאחר סקירת החקיקה שבוצעה, כשהם באים לבטא מעין "תרגום" לחקיקה הקיימת. התחומים שהוכללו בעבודה זו הינם:

- א. חינוך
- ב. רווחה
- ג. איכות סביבה
- ד. תחבורה ותשתיות
- ה. חירום וביטחון
- ו. תברואה ותחזוקת העיר
- ז. שירותים מוניציפאליים

3.4.2. מדד ופירוט המדד-

שתי עמודות אלה מציגות את שם המדד שנבחר ולאחר מכן פירוט קצר של מטרת המדידה.

¹¹ לדוגמא: מדד כגון רמת זיהום האוויר ברשות, הינו מדד חשוב לצורך הגדרת איכות החיים ברשות, או לצורך בחינות של תושבים האם להגר לשם או משם, אך השפעתה של הרשות המקומית על מדד שכזה אינה בלעדית. הזיהום יכול להגיע מרשות שכנה, או ממפעלים השוכנים ברשות, אך הפיקוח האמיתי עליהם הינו על ידי המשרד להגנת הסביבה למשל.

3.4.3. נוסחא-

לכל מדד מוצגת נוסחא מפורטת המבהירה איך מבוצעת המדידה. בעתיד יוכנס גם סולם מדידה שיגדיר מהי רמת הסף הנדרשת.

3.4.4. סוג מדד-

סוג המדד מתאר את מה הוא מודד (מלבד המדדים הבינאריים שפורטו לעיל):

3.4.4.1. תוצאה- מדד הבוחן את התוצר הסופי שרואה התושב. זהו המדד הטוב

ביותר בכדי לאמוד את רמת השירות אולם גם הקשה ביותר לאיתור (וכפועל יוצא מכך גם היקר ביותר).

3.4.4.2. תפוקה- מדד הבוחן את רמת הביצוע של הרשות המקומית. מדד זה יחסית

ניתן למדידה בצורה פשוטה יותר מאשר מדד תוצאה אולם אינו מצליח בהכרח להוות אומדן מיטבי לרמת השירות.

3.4.4.3. יעילות- תשומה לנפש / אחוז מהתקציב- מדד הבוחן את העלות שהשקיעה

הרשות המקומית בביצוע פעולה מסוימת. מדד זה פשוט מאד למדידה אולם לרוב אינו תורם מספיק להבנה האם מוצר מסוים סופק על ידי הרשות.

להלן תרשים המתאר את שלושת המדדים על שני צירים: אמידת רמת שירות

ופשטות מדידה-



בעוד מדדי יעילות למיניהם או מדדי תשומות בד"כ יעניינו את הרשות המקומית עצמה, בכדי להבין האם היא פועלת בצורה יעילה, שכן אחרת יכול להיות שיש לה יכולת לשחרר תקציבים פנימיים, הרי שהרגולאטור (לטעמנו) אינו אמור להתעניין בהם. זאת משום, שאין זה מתפקידו של הרגולאטור לקבוע האם רשות מסוימת מתנהלת בצורה יעילה, אלא האם הסל המינימלי סופק לתושב. סל מינימלי יכול להיות מסופק בעלות גבוהה או נמוכה כתוצאה מרמת היעילות ברשות כל עוד זו אינה חורגת מהמדדים הפיננסיים שמשרד הפנים, בכובעו האחר כמפקח על איזון תקציבי של הרשות, מגדיר לה, הרי שאל לו להעמיק בבחינת יעילות הפעולה.

אנו פעלנו להציג רשימת מדדים המורכבת ברובה המכריע ממדדי תוצאה ותפוקה ומיעוט של מדדי תשומות.

3.4.5. אופן הצגת הנתונים - הנתונים מוצגים בשתי אפשרויות :

3.4.5.1. כמותי - נתונים אשר נאמדים במספר או באחוז או באופן בינארי, אשר ניתן לקביעה בצורה ברורה ושאינה מתפרשת לשתי פנים.

3.4.5.2. איכותי - נתונים אשר נאמדים במלל.

שימוש בנתונים כמותיים הינו פשוט יותר מבחינת הגורם המפקח, שכן אין אפשרות לערער על הנתונים. עם זאת, לא אחת, מאבדים בשל כך את היכולת לבחון בצורה מיטבית את התוצאות (תיאור מילולי יכול להציג פרמטרים נוספים שנתונים כמותיים לא יכולים לאמוד).

3.4.6. בסך הכל מוצגים כרגע 40 מדדי ביצוע בתחומים הנ"ל ו-23 מדדים המוגדרים כ"בינאריים".

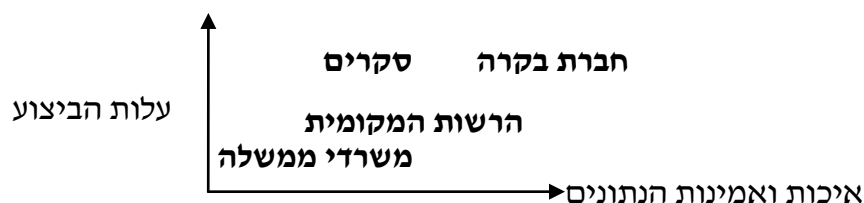
3.4.7. מקור הנתונים - סעיף זה מציג את האפשרויות השונות מהם יגיע מקור הנתונים לצורך יצירת המדד. אלו האפשרויות השונות :

3.4.7.1. הרשות המקומית בפקוח רואה החשבון המבקר - הרשות המקומית תאסוף את הנתונים, שבכל מקרה היא הגורם המייצר אותם. רואה החשבון המבקר, המופעל על ידי משרד הפנים, ישמש כגורם שיבצע בקרה על הנתונים שתספק העירייה, רק במידה ומדובר בנתונים פיננסיים. במידה ומדובר בנתונים שאינם פיננסיים הרי שתידרש חתימת מנכ"ל הרשות על הנתונים המועברים לאחר בדיקתו.

3.4.7.2. משרדי ממשלה - משרדי ממשלה שונים מקבלים באופן שוטף או מזדמן (בעקבות אירוע חריג) נתונים מרשויות מקומיות. ניתן יהיה להשתמש בנתונים אלו לאחר קבלתם ממשרדי הממשלה, וידוא כי הם אכן מבוקרים בצורה נכונה על ידם לאחר שהגיעו מהרשות.

חברת בקרה חיצונית - חברה שכזו, מטרתה לאסוף נתונים ודגימות מהשטח, ללא התערבות הרשות המקומית. הכוונה לנתונים שיידגמו באופן כמותי לאחר אפיון המדידה על ידי משרד הפנים או גורם מטעמו (למשל - רמת הניקיון ברשות בבדיקה של פחי אשפה או אזורים ברשות וכו'). במידה והמדד יציג סקר, הרי שחברת הבקרה תידרש בביצועו.

להלן תרשים המתאר את ארבעת המקורות לנתונים על שני צירים: איכות ואמינות הנתונים ועלות הביצוע -



חברת בקרה הינה האמינה ביותר בד"כ, שכן היא אינה מסתמכת כלל על דיווחים חיצוניים, אלא בוחנת את רמת השירות לפי אפיון שהוגדר לה (למשל- דומה למדד של המשרד להגנת הסביבה לבחינת רמת ניקיון בחופים לא מוכרזים כיום. במדד זה נבחנת רצועה מדגמית של 10 מ"ר בחוף לפי כמות הפלסטיקים שקיימת בה). עם זאת, עקב כך היא גם היקרה ביותר לביצוע. לעומת זאת, משרדי ממשלה בד"כ מקבלים דיווחים מהרשויות המקומיות ומסתמכים עליהם כמעט לחלוטין (זאת בניגוד למשרד הפנים שמפעיל מערך של רואי חשבון מבקרים) ולכן ייחשבו לטעמנו פחות מדויקים אך גם זולים יותר. נושא ביצוע הסקרים הינו מורכב. מצד אחד סקרים בוחנים את תמונת המצב שמשתקפת בעיני התושב, אולם תמונה זו מושפעת ממספר רב של גורמים סובייקטיביים. יש להדגיש כי בדרך כלל, סקרי דעת קהל משמשים רשויות מקומיות (בארץ ובעולם) בכדי לקבל תמונת מצב בנוגע לשירותים המסופקים ברשות ובכדי לדעת במה להשתפר.

לטעמנו, משרד הפנים אינו צריך לעסוק ברמת שביעות הרצון של התושבים ברשויות המקומיות, אלא ברמת השירותים לה הם זוכים ובדגש על רמת שירותים מינימלית.

מצב בו תושב שאינו מרוצה משירותי הרשות, אך זוכה לרמת שירותים גבוהה מהמינימום (לאחר בדיקת משרד הפנים) אינו מהווה בעיה וזאת בניגוד לתושב מרוצה שאינו מקבל מבחינה אובייקטיבית את רמת השירותים הנדרשת.

שימוש בסקרים למטרות של פיקוח ובקרה מצד משרד הפנים, עשוי להוות בעיה משום שקיימים הבדלים בסיסיים בהגדרות שמופיעות בסקרים בין תושבים ברשויות שונות, בכל האמור לגבי שביעות רצון.

3.4.8. אסמכתא- אנו שאפנו לכך שכל מדד שיוצג כפוטנציאלי הינו כזה שכבר נבחן והוצע או בוצע בעבר במקום כלשהו, בין אם בישראל ובין אם בעולם. חלק מהמדדים הינם "בהשראת" מדדים אחרים, וזאת מכיוון שמצאנו שהמדד המפותח עצמו הינו רלוונטי לבדיקה אולם הוא נדרש להתאמות מסוימות. האסמכתאות לנתונים הינן:

3.4.8.1. מדדים מבריטניה- בריטניה מהווה מזה כעשור את הדגם שבו השלטון המרכזי מודד בצורה יחסית קיצונית את ביצועי השלטון המקומי. מדדי ה-HDI וה-SDL האחרונים הינם פיתוחים חדשניים יחסית למדידות קודמות. אנו סקרנו אותם (מופיעים כנספח במלואם) וניסינו לאתר מהם מדדים רלוונטיים לישראל.

3.4.8.2. מדדים ממקורות אחרים במדינות ה-OECD- כפי שמצאנו בסקירת הספרות שביצענו, במרבית מדינות ה-OECD מתבצע פורמט כזה או אחר של מדידת

שירותים. בחלק מהמקרים ניסינו להיעזר בתחומי המדידה או בנוסחאות הפרטניות עצמן.

3.4.8.3 מדדים ממשרדי ממשלה ותאגידים ממשלתיים בישראל - מגוון משרדי ממשלה בישראל מפרסמים מדדים שונים לאמידת איכות מוצרים ושירותים המסופקים תחת אחריותם. חלק מן המדדים הללו רלוונטיים לרשויות מקומיות כבר כיום וחלק מהם נדרשים לעבור תהליך של התאמה, אולם הם יכולים לשמש כמדד ראוי. יודגש בהקשר זה כי חלק מהמדדים בקבוצה זו לקוחים מתכניות עבודה ישנות של משרד הפנים, שעל פי הערכתנו לא יושמו, אך אנו מניחים כי תהליך המחשבה שעבר המשרד לצורך גיבושם יכול לשמש כבסיס ליצירת המדד.

3.4.8.4 מדדים מרשויות מקומיות בישראל - רשויות מקומיות בישראל מבצעות תהליכי מדידה. תהליכים אלו הינם לצורך שיפור פנימי בתפקוד הרשות כפי שהוצג לעיל, אולם למרות זאת, חלק מן המדדים יכולים "לעלות מדרגה" לרמה הארצית, כמדדי ביצוע מחייבים לכלל הרשויות. במדדים אלו נדרשים לא אחת התערבות ושינוי וזאת גם בכדי להתאים את הנוסחא עצמה לרמה הארצית, וגם בכדי להתאים את הרמה המצופה לרמה הארצית. רוב המדדים הללו לקוחים מאמנות שירות מקומיות.

3.4.8.5 מדדים מגופי מגזר שלישי - תחום זה של מדידת שירותים, הינו תחום עיסוק של מגוון גופי מגזר שלישי. גופים אלו לרוב מציעים כחלק מעבודתם השוטפת אמצעים לבקר תפקוד של גופים שונים. אנו בחנו מספר דוחות של גופים שכאלו ומצאנו מספר מדדים, שלאחר התאמה קלה יכולים לשמש כמדדים רלוונטיים לבחינת תפקודן של רשויות מקומיות.

3.4.9. נוסף לרשימת המדדים המוצעת מצורף לקובץ האקסל גיליון נוסף המציג את המקורות השונים בהם השתמשנו לצורך גיבוש המדדים :

3.4.9.1 מדדים רלבנטיים מתוך ה-NIS בבריטניה

3.4.9.2 מדדים הנהוגים ברשויות מקומיות שונות בארץ (כאשר אנו מציגים את המדדים שפותחו ברעננה, המכילים בתוכם גם מדדים מרשויות מקומיות אחרות שנסקרו כגון אשקלון, ת"א, ירושלים, סביון וכו').

4. סקירת המצב הקיים

פרק זה יציג שלושה היבטים מרכזיים, אשר ישמשו כאבן היסוד לעבודה להגדרת סל השירותים בשלטון המקומי בישראל ואמצעים למדידתו והטמעתו.

ההיבט הראשון שיוצג יהיה סקירת נושא הגדרת השירותים בישראל בשלושה רבדים:

- א. סקירת חקיקה הרלוונטית לנושא פעולות אותן מחויבת הרשות המקומית לבצע כיום במסגרת תפקידה ואמצעי אכיפה המוטלים עליה מצד הרגולאטורים השונים.
 - ב. סקירת מדדי ביצוע רלבנטיים מתוך "מערכת מדדי ביצוע בשלטון המקומי", פרויקט שפותח על ידי ד"ר בן אליא בשיתוף גורמים רבים בשלטון המקומי והוצג במאי 2006 עבור המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים.
 - ג. סקירת מדדים המונהגים על ידי חלק מהרשויות המקומיות כיום ומופעלים ככלי ניהול פנימי ברשות המקומית.
- ההיבט השני** שיוצג יהיה סקירה עולמית של נושא הגדרת השירותים, כאשר אנו בחרנו לצורך נוחות הקוראים, להציג את המסמך כאוסף של עקרונות ביצוע ולקחים שהופקו מהעולם. כמובן, שהחומרים הגולמיים של סקירת כלל המאמרים ישמשו בהמשך התהליך לבניית מערך נכון הן של בניית סל השירותים והן של בניית מערך הטמעה יעיל שלו כולל מערך מדידה. ביבליוגרפיה מלאה של החומרים שנסקרו מופיעה [בנספח ד'](#).
- ההיבט השלישי** שיוצג יהיה סקירת מדדים להערכת ביצועים ברשויות המקומיות באנגליה, אשר נחשבת למובילה בעולם בכל הנוגע למדידת ביצועים ברשויות המקומיות. הסקירה בוצעה בכדי ללמוד מהניסיון העשיר של אנגליה בנושא סל השירותים ולהיעזר בו לגיבוש המדד בישראל.

4.1. בארץ

4.1.1. סקירת חקיקה

סקירת החקיקה תציג את התחומים השונים בהם מחויבת הרשות המקומית לספק שירות מסוים, וכן את אמצעי האכיפה הקיימים כיום לרגולאטורים השונים.

4.1.1.1. תחום הרווחה

בתחום הרווחה מחויבות הרשויות המקומיות ליתן את השירותים הבאים:

א. אספקת שירותי רווחה, באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים (להלן: "לשכות הרווחה/הסעד") [סעיף 2 (א) לחוק שירותי הסעד, תש"ח - 1958 (להלן: "חוק שירותי הסעד")]

הוראות תקנון עבודה סוציאלית (להלן: "תע"ס"), מגדירות את אחריותן של לשכות הרווחה כדלהלן: מתן שירותי אבחון, טיפול, תמיכה, מניעה, הגנה ושיקום; ביצוע תכנית הסעד של הרשות ותכנון תקציב שירותי הרווחה (הוראה 1.20 בתע"ס); וכן פעולה במסגרת העבודה הסוציאלית הקהילתית, לאיתור צרכים של אוכלוסיות בקהילה וייזום שירותים ותוכניות בהתאם (הוראה 7.1 בתע"ס).

ב. תביעת מזונות וגבייתם, בשמו של אדם נזקק ועל פי הרשאתו [סעיפים 6 (א) ו-7 (ב) לחוק שירותי הסעד].

ג. פיקוח על שלומו של קטין נזקק {סעיפים 3,11,19 לחוק הנוער [טיפול והשגחה], התש"ך-1960 (להלן: "חוק הנוער")}.

פיקוח על קיום ביצוע החובות המוטלות על-ידי הרשות

אכיפה מנהלית - מכוח סעיפים 2(ג)-(ח) לחוק שירותי הסעד שר הרווחה הקים וועדות ערר, אליהן ניתן לפנות במידה ובקשה לסעד ו/או טיפול סוציאלי נדחתה או לא טופלה בזמן סביר.

4.1.1.2. תחום החינוך

בתחום החינוך מחויבות הרשויות המקומיות ליתן את השירותים הבאים:

א. **מוסדות חינוך רשמיים** - קיום מוסדות חינוך רשמיים למתן חינוך חובה חנם, לילדים ולנערים הגרים בתחום שיפוטה, במשותף עם המדינה. [סעיף 7(ב) לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן: "חוק לימוד חובה")].

ב. **רישום** - עריכת רישום תלמידים למוסד חינוך מוכר (סעיף 3 לחוק לימוד חובה), בכפוף לנוהלי הרישום המוסדרים בתקנות.

ג. **ציוד לימודים** - אספקת ציוד הדרוש ללימודים לכל נער הלומד במוסד חינוך רשמי לנערים עובדים שבתחום [סעיף 6 (ו) לחוק לימוד חובה].

ד. **כרטיסיית ילדים** - ניהול כרטיסיית ילדים ונערים בגיל לימוד חובה (סעיף 12 לחוק לימוד חובה).

ה. **ביטוח** - ביטוח התלמידים הזכאים לחינוך חנם בתחום שיפוט הרשות, בביטוח תאונות אישיות [סעיף 6(ד1) לחוק לימוד חובה].

ו. **שירותים מנויים** - על הרשות לספק לתלמידים את השירותים המנויים להלן: שיעורי השלמה לעולים חדשים; חדרי קריאה; שירותי היגיינה (לרבות: חינוך להרגלי בריאות; עזרה ראשונה; הנהלת כרטיסי בריאות; ביקורי בית בקשר לענייני הגיינה ובריאות ועוץ להורים בענייני הגיינה של ילדיהם; פיקוח סניטרי על מוסד החינוך; יעוץ פסיכו-היגייני); טיפול מונע ע"י עובד סוציאלי ויעוץ מקצועי [תקנה 1 לתקנות לימוד חובה (שירותים מקובלים), תשי"א-1950].

ז. **ניהול תשלומים** - הסמכת גורמים כמוגדר בחוק, לניהול כספי התשלומים שהתקבלו בעד תלמידי מוסד החינוך [תקנה 2 (ב) לתקנות לימוד חובה (ייעוד כספי תשלומים), תשס"ה-2004].

ח. **ילד חולה** - השתתפות בהוצאות חינוך של ילד חולה,¹² בהתאם למוגדר בחוק (סעיף 4 לחוק חינוך חנם לילדים חולים).

ט. **מפעל הזנה** - קיום מפעל הזנה במוסדות חינוך, בעבור תלמידי גן חובה ובית ספר יסודי [סעיפים 2,5 לחוק ארוחה יומית לתלמיד, תשס"ה-2005 (להלן: "חוק ארוחה יומית לתלמיד")].

י. **חינוך מיוחד** - מתן שירותי חינוך מיוחד לילד בעל צרכים מיוחדים¹³ במוסד מתאים, קרוב ככל הניתן לאזור מגוריו, אף אם המוסד נמצא בתחום שיפוט של רשות מקומית אחרת (סעיף 3 לחוק חינוך מיוחד). הרשות תישא, במשותף עם המדינה, בהוצאות קיומם של מסודות לחינוך מיוחד¹⁴ הן בתחום שיפוט והן בתחום שיפוט של רשות

מקומית אחרת, במידה ושלחה אליה ילדים לקבלת השירותים כאמור [סעיפים 4(ב) - (ג) לחוק האמור].

פיקוח, בקרה וסנקציות על קיום ביצוע החובות המוטלות על ידי הרשות

א. אכיפה מנהלית - בסמכות שר החינוך לחייב, בצו, רשות חינוך מקומית, לפתוח ולקיים מוסד חינוך רשמי לחינוך חובה [סעיף 7 (ג) לחוק לימוד חובה]; וכן מוסד לחינוך מיוחד לילד בעל צרכים מיוחדים [סעיף 4(ד) לחוק חינוך מיוחד].

ב. סנקציות - הקצבות המדינה המעוברות לרשויות מקומיות למטרות חינוך -

על מנת להבטיח את יציבותה של מערכת החינוך בישראל באופן שהתקציבים למטרות חינוך ייעודו אך ורק למטרות שלשמן הן הועברו, אוסר הדין הקיים על רשות חינוך להשתמש בהקצבות המדינה, אלא למטרות שלשמן נועדו בחוק [סעיף 3 לחוק הרשויות המקומיות (ייעוד כספי הקצבות והגנת נכסים למטרות חינוך), תש"ס-2000 (להלן: "חוק ההקצבות")]. במקרה של שימוש פסול בהקצבות, שלא למטרות שלשמן נועדו, ניתן להפעיל את הסנקציות הבאות:

- המדינה תהא רשאית שלא להעביר לרשות את כספי הקצבות לחינוך, אלא להעבירם לחשבון, כפי שיוורה שר החינוך, ואשר ינוהל על ידי חשב משרד האוצר (סעיף 8 לחוק ההקצבות)
- נקיטת הליכים פליליים כנגד העושה שימוש פסול בהקצבה (סעיפים 9,11 לחוק ההקצבות).
- הטלת עיקול, בידי בית הדין לעבודה, על כספי ההקצבות (סעיף 10 לחוק ההקצבות).

4.1.1.3. שירותים ותשתיות

א. רחובות - הסדרת התחזוקה התקינה של רחוב שאינו רכוש הפרט; לרבות ניקיון, תאורה, תיקון וניקוז; וכן קריאת שמות לכל הדרכים, סימונם במקומות בולטים וכן סימון הבניינים במקומות אלה במספרים [סעיף 235 לפקודת העיריות (נוסח חדש), תשכ"ד-1964 (להלן: "פקודת העיריות") וכן תקנות שהותקנו מכוח הפקודה].

ב. בניינים - פיקוח על הקמתם, הריסתם, שינויים ותיקונם של בניינים, חצרות ושטחים פתוחים הקשורים לבניינים (סעיף 236 לפקודת העיריות).

ג. ניקוז רחובות ומניעת שטפונות - על רשות מקומית לדאוג לניקוז¹⁵ רחובות ולמניעת שיטפונות והיקוות של מים בתחום שיפוטה (חוק הניקוז וההגנה מפני שטפונות).

ד. שווקים ציבוריים - הקמת והסדרת שווקים ציבוריים ומקומות למכירה פומבית של מצרכים, מיטלטלין ומקרקעין; לרבות בדיקת איכות המצרכים המוצגים למכירה (סעיף 239 לפקודת העיריות).

ה. בתי מטבחים - הקמת והסדרת בתי-מטבחים לצורך שחיטת בהמות לצריכת אדם; תוך הבטחת: בדיקה סניטרית של בעלי חיים לפני שחיטתם, לצורך שמירה על בריאות הציבור (סעיף 240 לפקודת העיריות).

ו. מלאכות מסוכנות - סיווג והסדרת כל מלאכה העלולה להיות מקור סכנה לציבור, או שמבחינה אחרת של טובת הציבור ראוי הוא להסדירה (סעיף 241 לפקודת העיריות).

ז. תברואה, בריאות הציבור ונוחותו - טיפוחה ושמירתה של העיר, לרבות: עריכת בדיקות לאיתור מטרדים ציבוריים והסרתם; בדיקה והסדרה שוטפת של ביבים למיניהם; התקנה ותחזוקה של פחי אשפה ציבוריים; מחזור ופינוי אשפה מבתים ועסקים; ניקוי רחובות ושווקים שאינם רכוש הפרט; הדברת מזיקים ופינוי פגרים (סעיף 242 לפקודת העיריות).

ח. תיאטרונים ומלונות - הסדרת ובדיקת תיאטרונים ובתי עינוג ציבוריים, ובמידת הצורך להורות בדבר הגנת הציבור מפני דליקה בהם (סעיפים 243-244 לפקודת העיריות).

ט. מודעות - פיקוח ו/או איסור הצגתם של שלטים ולוחות מודעות במקומות-עסק או במקומות אחרים (סעיף 246 לפקודת העיריות).

י. כלבים ובעלי חיים אחרים - פיקוח והסדרת החזקת בעלי-חיים באופן שלא יהווה מטרד ציבורי או מפגע לציבור (סעיף 247 לפקודת העיריות).

¹⁵ "ניקוז" – כל פעולה שמטרתה לרכז, לאגור, להוביל או להרחיק מים עיליים או אחרים המזיקים או העלולים להזיק לחקלאות, לבריאות הציבור, לפיתוח הארץ או לקיום שירותים סדירים במדינה, לרבות ייבוש ביצות והגנה בפני שיטפונות ומניעתם, אך למעט טיפול במי ביוב, וכן ניצול מרבי ויעיל של מים עיליים או אחרים, שנעשתה לגביהם פעולה כאמור, לשם הבטחת השימושים השונים בהם בתחום משק המים [סעיף 1 לחוק חוק הניקוז וההגנה מפני שטפונות, תשי"ח-1957 (להלן: "חוק הניקוז וההגנה מפני שטפונות")].

יא. דליקות - התקנה וקיום של כל הכלים הנדרשים לשם בטיחות או שימוש במקרה של דליקה (סעיף 248 לפקודת העיריות).

יב. הכנת המשק לשעת חירום והפעלתו, בכפוף להוראות השר הממונה בתחום והחלטות הממשלה (סעיף 248א' לפקודת העיריות).

יג. הקמת והפעלת אתר אינטרנט נגיש לציבור, ללא תשלום (סעיף 248 לפקודת העיריות).

יד. הסדרת השמירה בישובים שעליהם חל צו שמירה, בחוק עזר [סעיפים 3,5 (א) לחוק הסדרת השמירה לחוק הרשויות המקומיות (הסדרת השמירה), תשכ"א-1961].

טו. אכיפת חיקוקי סביבה - על רשות מקומית גדולה, שמספר תושביה הרשומים עולה על 20,000 לפעול לאכיפת חיקוקי הסביבה השונים, המנויים בחוק [סעיפים 2 (א) ו- (ב) לחוק הרשויות המקומיות (אכיפת סביבתית - סמכויות פקחים), תשס"ח-2008]; כמפורט בהרחבה בסעיף איכות/הגנת סביבה.

טז. חובת הנגשה - מכוח חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן: "**חוק שוויון זכויות**") מחויבת רשות מקומית בהנגשת כל המקומות והשירותים הציבוריים שבאחריותה לאנשים עם מוגבלות [סעיפים 19 ח (א)-(ב); סעיפים 19א (א)-(ב) לחוק האמור], לרבות: שירותי תחבורה ציבורית [סעיף 19 (א) לחוק האמור]; ותחנות וסככות המתנה ברחובות [תקנה 7 (ב) לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (הסדרת נגישות לשירותי תחבורה ציבורית), תשס"ג-2003].¹⁶

יז. סנקציות, אמצעי פיקוח ובקרה - חוק שוויון זכויות מסדיר את הקמתה של נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (סעיף 20 לחוק האמור), ונציב הממונה על ביצוע תפקידיה (סעיף 22 לחוק), באמצעות 3 מנגנוני אכיפה, כדלהלן:

- אכיפה מנהלית - הוצאת "צו נגישות" למקום או לשירות, ובו פירוט התאמות נגישות שיש לבצע ולוח זמנים לביצוען [סעיף 19 מג (א)-(ה) לחוק שוויון זכויות].
- אכיפה פלילית - הפרת "צו נגישות", דינה הגשת כתב אישום פלילי (סעיף 19 מט לחוק שוויון זכויות) וקנס מתמשך לכל יום בו נמשכת ההפרה [סעיף 19 מח (ג)-(ד) לחוק שוויון זכויות]. החוק קובע החלת

¹⁶ החוק קובע החלה הדרגתית של חובת הנגישות, שתסתיים לא יאוחר מ-1 בנובמבר 2018 [סעיפים 19ט(ג), 19יב(ג) לחוק שוויון זכויות].

אחריות אישית על הדרג הניהולי, ולפיכך יוחלו הסנקציות האמורות גם כנגד נושא משרה בכיר ועובד אחראי ברשות ציבורית [סעיף 19 מח (ה)-(ו) לחוק שוויון זכויות].

• **אכיפה אזרחית** - הפרת חובת נגישות הינה עוולה אזרחית, בגינה רשאי בית המשפט לפסוק פיצויים בסכום של עד 50,000 ₪, ללא צורך בהוכחת נזק [סעיף 19 נא (א)-(ב) לחוק שוויון זכויות].

יח. הסדרת מעברי מדרכות לנכים [סעיפים 1, 2 (א) לחוק הרשויות המקומיות (סידורים לנכים), תשמ"ח-1988].

יט. מערך אכיפה עירוני - על רשות מקומית המנויה, בתוספת הראשונה לחוק,¹⁷ לקיים מערך אכיפה עירוני, שיורכב מיחידת פיקוח עירוני ייעודית של פקחים מסייעים ומכוח שיטור עירוני ייעודי (סעיף 7 לחוק לייעול האכיפה והפיקוח).¹⁸ לשם קיום החובה, רשאי ראש הרשות להסמיק פקחים עירוניים, מבין עובדי הרשות המקומית, לצורך פיקוח על ביצוע חוקי עזר [סעיף 3 (א) לחוק האמור]. רשאי השר לביטחון פנים, לבקשת הרשות ובהסכמת שר הפנים, להסמיק פקח עירוני כפקח מסייע לצורך סיוע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות (סעיף 10 (א) לחוק האמור).

כ. ספריה ציבורית - במידה וניתנה הוראה בצו ע"י שר החינוך והתרבות,¹⁹ על הרשות להקים, להחזיק ולנהל ספרייה ציבורית²⁰ בתחום שיפוטתה; במטרה לקדם את החינוך והתרבות בישראל ולהבטיח שירותי ספריה ציבורית, בזמינות ובאיכות סבירים (סעיפים 1א, 2 (א) לחוק הספריות הציבוריות).

בהתאם להצעת חוק העיריות החדש (שאושרה בקריאה ראשונה ב-2007, אך טרם אושרה בקריאה שנייה ושלישית), קיימות מספר הצעות הנוגעות לתחום התשתיות:

¹⁷ רשימת הערים בהתאם לתוספת הראשונה לחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות מקומיות (הוראת שעה), תשע"א-2011 (להלן: "חוק הייעול האכיפה והפיקוח"): אילת, בני ברק, גבעתיים, דימונה, טירה, כרמיאל, לוד, מגדל העמק, נצרת, נתניה, ערד, רמת גן.

¹⁸ בהתאם לאמור בסעיף 23 לחוק הייעול האכיפה והפיקוח: חוק זה יעמוד בתוקפו עד יום כ"ד באב התשע"ג (31 ביולי 2013).

¹⁹ בהתייעצות עם שר האוצר ושר הפנים וכל רשות מקומית הנוגעת בדבר [סעיף 2 (א) לחוק הספריות הציבוריות, תשל"ה-1975 (להלן: "חוק הספריות הציבוריות")].

²⁰ "ספריה ציבורית" – ספריה שהיא פתוחה לכל והוקמה לפי סעיף 2 או הוכרה לפי סעיפים 2 או 3 (סעיף 1 לחוק הספריות הציבוריות).

- א. **אחריות כוללת לתשתיות פיזיות, במובן הרחב** - תפקידי פיתוח, החזקה והסדרה של תשתיות שונות, דרכים ציבוריות וחניה ציבורית, מבני ציבור ושטחים לצורכי ציבור; מתן שמות לרחובות ושטחים; אספקת והסדרת שירותי ניקיון ותעבורה; הסדרת חזות העיר; הסדרת הצגתם של מודעות ושלטים [סעיפים 207(א) (1)-(13) להצעת חוק העיריות]:
- תכנון ופיתוח של תחום העיריה, לרבות: תכנון סטטוטורי ותכנון במובנו הניהולי והמנהלי
 - פיתוח, החזקה והסדרה של תשתיות שונות
 - פיתוח, הסדרה והחזקה של דרכים ציבוריות וחניה ציבורית
 - פיתוח, הסדרה והחזקה של מבני ציבור ושטחים לצורכי ציבור
 - מתן שמות לרחובות, כיכרות, מבני ציבור ושטחים לצורכי ציבור
 - אספקת והסדרת שירותי ניקיון ותברואה
 - הסדרת חזות העיר, לרבות חזות רחובות ובניינים
 - הסדרת הצגת המודעות והשלטים
 - הכנת המשק לשעת חירום ולהפעלתו, בכפוף להוראות שר הביטחון ובהתאם לתכנית שאישרה הממשלה
 - הסדרה וטיפול במבנים מסוכנים
 - הסדרת פעילותם של עסקים, מלאכות ותעשיות
 - סדרת רישומם והחזקתם של בעלי חיים, ומניעת מטרדים כתוצאה מהחזקתם.
 - הסדרת ואספקת שירותי איכות הסביבה.
- ב. **קידום רווחת התושבים** לרבות: אספקת שירותי רווחה, בריאות הציבור, חינוך, תרבות, ספורט ודת (סעיף 207(ב) להצעת חוק העיריות).
- ג. **הסדרת הביטחון והסדר הציבורי בתחום הרשות**, וזאת בסייגים שקבעו השר והשר לביטחון הפנים כאחד, ובהסכמת שר המשפטים [סעיף 207 (ג) להצעת חוק העיריות].
- ד. **ביוב ומפעלי מים** - "עיריה שלא הוקם בתחומה תאגיד מים כמשמעותו בחוק תאגידי מים וביוב-
- "תפעל למניעת בזבז, שימוש לרעה, צריכה יתרה או זיהום מים המסופקים לשימוש ציבורי או פרטי;

- תסדיר את אופן מדידת צריכת המים המסופקים על ידה. " (סעיף 209 להצעת חוק העיריות).

4.1.1.4 איכות/הגנת סביבה

א. **קיום בתי עלמין** - קיום בית עלמין במצב טוב ומתוקן, לרבות גידורו וניקוזו בהתאם להוראות הדין הקיים {סעיפים 2]7 ו-3] לפקודת בריאות העם, 1940 (להלן: "**פקודת בריאות העם**")}.

ב. **סילוק מפגע** - על הרשות הסניטרית המקומית²¹ למסור הודעה לאדם שמעשהו/מחדלו/הרשאתו מביאים לידי קיומו של מפגע בתחומה²²; ובה לדרוש את סילוקו של המפגע, במועד המפורט [סעיף 54 (1) לפקודת בריאות העם]. במידה ולא ניתן לאתר את האחראי למפגע, על הרשות לסלק את המפגע בעצמה ולנקוט בכל הפעולות הנדרשות על מנת למנוע את הישנותו [סעיף 54 (3)(ב) לפקודת בריאות העם].

ג. **מפגע אסבסט ברשות מקומית** - הודעה לממונה על קיומו של מפגע אסבסט בתחומה.²³ (סעיף 12 לחוק למניעת אסבסט).

- **אכיפה מנהלית** - המנהל²⁴ וכן הממונה רשאים לתת צו מנהלי לעניין אסבסט, לרשות המקומית שהמפגע נמצא בתחומה ובו לצוות על נקיטת האמצעים הדרושים למניעה, לצמצום או לסילוק של המפגע האמור ולמניעת חשיפת הציבור לו [סעיפים 49 (ב) ו-(ג) לחוק למניעת אסבסט].

ד. **סילוק פסולת וגרוטות רכב** - על רשות מקומית לקבוע אתרים לסילוק או לריכוז וטיפול בפסולת בנין, גזם, צמיגים או גרוטות רכב, בתחומה או

²¹ בהתאם לסעיף 2 לפקודת בריאות העם:

"הרשות הסניטרית המקומית" בתחום עירוני פירושה מועצת העיריה ובאזור המתנהל ע"י מועצה מקומית פירושה המועצה המקומית, ואילו בתחומים שאין בהם לא מועצה מקומית ולא מועצת עיריה פירושה - הממונה על איכות הסביבה כמשמעותו בסעיף 42א, ולענין סעיפים 66 עד 68 - בא כוחו המקומי של משרד הבריאות;

²² במידה ולא ניתן למצוא אדם זה, יש למסור את ההודעה למחזיק או לבעל המקום בו נוצר המפגע (סעיף 54 (1) לפקודת בריאות העם

²³ בהתאם לסעיף 2 לחוק למניעת אסבסט ואבק מזיק, תשע"א-2011 (להלן: "**חוק למניעת אסבסט**"):

"הממונה" - ממונה אסבסט שמונה לפי סעיף 47 לחוק;

"מפגע אסבסט" או "מפגע" - נוכחות של סיבי אסבסט באוויר או שחרור של סיבי אסבסט לאוויר, לרבות כל אחד מאלה:

(1) פליטה של אבק נראה לעין הנגרמת מעבודת אסבסט;

(2) אסבסט צמנט שרוף או מרוסק, וכן אסבסט צמנט שבור במידה ניכרת;

(3) אסבסט פריך החשוף לאוויר;

(4) מצבור של פסולת אסבסט החשוף לאוויר.

²⁴ "המנהל" - מנהל רישוי אסבסט שמונה לפי סעיף 47 לחוק (סעיף 2 לחוק למניעת אסבסט).

מחוצה לו (בכפוף לתיאום עם הרשות המקומית הנוגעת בדבר); ולפרסם ברבים הודעה על מקומם [סעיפים 7 (א)-(ג) לחוק שמירת הנקיון, תשמ"ד-1984 (להלן: "**חוק שמירת הנקיון**")].

• **אכיפה מנהלית** – השר להגנת הסביבה ראשי לתת צו לשמירת הנקיון לרשות מקומית שבתחומה הושלכה פסולת בניין, פסולת או גרוטות רכב או לוכלכה רשות הרבים, ובו לצוות על הפסקת הפעולה שלגביה ניתן הצו, או נקיטת האמצעים הדרושים למניעתה/ צמצומה והחזרת המצב לקדמותו, במידת האפשר [סעיפים 13 ב(א)(1), 13 ב(א)(2)(ד), 13 ב(א)(3) לחוק שמירת הנקיון].

ה. **יום נקיון ארצי** – קיום פעולות חינוך והסברה בנושאי שמירת הנקיון, הגנה על הסביבה ומחזור, במסגרת יום הנקיון הארצי, אשר יקבע מידי שנה ע"י השר לאיכות הסביבה [סעיף 21 ב(א)-(ב) לחוק שמירת הנקיון].

ו. **פסולת למיחזור** – במידה והורה השר לאיכות הסביבה, מחויבת רשות מקומית בהקצאת מקומות להקמת מרכזי מיחזור, לרבות אחריות על התקנתם, וכן קביעת הסדרים בחוקי עזר לאיסוף ופינוי פסולת למיחזור בתחומה [סעיפים 2 (א)-(ב) לחוק איסוף ופינוי פסולת למיחזור, תשנ"ג-1993 (להלן: "**חוק איסוף ופינוי פסולת למיחזור**")].

• **אכיפה מנהלית** – השר לאיכות הסביבה ממונה על ביצוע החוק ומוסמך, בהתייעצות עם שר הפנים (ובאין הסכמה בין השרים- בהתאם להחלטת ממשלה) להורות בתקנות או בצו לרשות מקומית על ביצוע חובה/מתן פטור בכל עניין הנוגע לביצועו של החוק [סעיפים 12 (א)-(ב) לחוק איסוף ופינוי פסולת למיחזור].

ז. **מדידה והערכה של איכות האוויר** – הקמת והפעלת תחנות ניטור אוויר, שיהיו חלק מהמערכת הארצי, במידה והתקבלה על כך הוראה משר הסביבה, בהסכמת שר הפנים [סעיף 7 (ג) לחוק אוויר נקי, התשס"ח-2008 (להלן: "**חוק אוויר נקי**")].

ח. **זיהום אוויר**²⁵ –

• **מניעת זיהום אוויר** – על רשות מקומית לפעול למניעת וצמצום זיהום אוויר הנגרם בתחומה [סעיף 9 (א) לחוק אוויר נקי]. לשם כך, רשאית היא לקבוע, בחוקי עזר הוראות מיוחדות, בהתחשב בתנאים

²⁵ "זיהום האוויר" – נוכחות באוויר של מזהם, לרבות נוכחות כאמור המהווה חריגה מערכי איכות האוויר, או פליטה של מזהם המהווה חריגה מערכי פליטה (סעיף 2 לחוק אוויר נקי).

המיוחדים של הרשות ובתושביה וכן בהוראות הדין הקיים (סעיף 10 לחוק אוויר נקי).

- **אזור נפגע זיהום אוויר** - הכריז השר לאיכות הסביבה על אזור כאזור נפגע זיהום אוויר, על רשות מקומית, שמספר תושביה הרשומים במרשם האוכלוסים עולה על 30,000, להכין תוכנית פעולה לנקיטת אמצעים באזור נפגע זיהום אוויר, לצורך שיפור איכות האוויר או להפסקת/מניעת הישנות החריגה מערכי הסביבה בתחומה [סעיף 12(א) לחוק אוויר נקי]. לאחר אישורה של התוכנית ע"י השר לאיכות הסביבה, על הרשות לפעול לביצועה בפרקי הזמן הקבועים בה [סעיף 12 (ו) לחוק אוויר נקי].

- **אכיפה מנהלית** - במידה ולא הוגשה תוכנית פעולה כאמור, או לא בוצעו הוראות של תוכנית פעולה לאחר אישורה, רשאי השר לאיכות הסביבה, לאחר התייעצות עם שר הפנים, להורות לרשות מקומית על הפעולות שעליה לנקוט לצמצום זיהום האוויר שבתחומה [סעיף 12 (ז) לחוק אוויר נקי].

ט. **הפרדה, איסוף, פינוי והטמנה של פסולת אריזות** - אחראי לפינוי פסולת²⁶ לקבוע הסדרי הפרדה, איסוף ופינוי של פסולת אריזות בתחומו, ולבצע את חובותיו המוסדרים, ע"י התקשרות עם גוף מוכר²⁷ אחד לפחות [סעיפים 23 (א) - (ב) (1) ו-(2) לחוק הסדרת הטיפול באריזות].

- **אמצעי אכיפה:**

אכיפה מנהלית - המנהל²⁸ בהתייעצות עם מנהל מינהל השלטון המקומי במשרד הפנים, רשאי לצוות על אחראי לפינוי פסולת לקבוע את ההסדרים האמורים, או להתקשר עם גוף מוכר, בהתאם להוראות שייקבע בצו, לרבות המועד והמחיר לקביעת ההסדרים או ההתקשרות האמורה [סעיף 24 (א) לחוק הסדרת הטיפול באריזות].

עיצום כספי - המנהל רשאי להטיל על אחראי לפינוי פסולת עיצום כספי בסך 500,000 ₪ בגין אי מילוי חובת ההתקשרות עם גוף מוכר לפי סעיף 23 (ב)(2) או אי מילוי הוראות הצו שניתן מכוח סעיף 24 (א)

²⁶ "אחראי לפינוי פסולת" - רשות מקומית, וכן כל מי שחייב לפי כל דין, למעט חובה מכוח חוק עזר, באיסוף ובפינוי של פסולת משטח שבעלותו או בהחזקתו [סעיף 2 לחוק הסדרת הטיפול באריזות, תשע"א-2011 (להלן: "חוק הסדרת הטיפול באריזות")].

²⁷ "גוף מוכר" - חברה שהמנהל הכיר בה לפי הוראות סעיף 12 (סעיף 2 לחוק הסדרת הטיפול באריזות).

²⁸ "המנהל" - מי שמונה כאחראי על תחום האריזות במשרד, לפי סעיף 47 (סעיף 2 לחוק הסדרת הטיפול באריזות).

לחוק הסדרת הטיפול באריזות [סעיף 34(ב) לחוק הסדרת הטיפול באריזות].

י. מניעת עישון במקומות ציבוריים-

- פרסום באתר האינטרנט של הרשות המקומית או בדרך אחרת, מספר טלפון שיהיה פעיל 24 שעות ביממה, לצורך הגשת תלונה למפקח²⁹ בגין הפרת חובות המחזיק במקום ציבורי³⁰ לפי סעיף 2א (ב) לעניין אכיפת איסור העישון במקום [סעיף 2א (ג) לחוק למניעת העישון].
- על ראש הרשות, להסמיק עובדים ברשות כמפקחים, הרשאים להיכנס, בכפוף להוראות הדין הקיים, לכל מקום ציבורי לצורך פיקוח ואכיפת הוראות החוק [סעיפים 6א(א), 7 לחוק האמור].
- מסירת דיווח שנתי, במהלך חודש ינואר, לשר הבריאות על פעולות הפיקוח שנקטה בשנה שקדמה לה, לרבות מספר המפקחים שהוסמכו ברשות [סעיף 6א(ב) לחוק האמור].

יא. הסדרת מקומות רחצה-

- שלטים-** הצבת שלטים לציון איסור הרחצה במקום שהרחצה אסורה בו ואשר נמצא בתחומה³¹ (סעיף 2 לחוק הסדרת מקומות רחצה).
- קיום הוראות שר הפנים** שנקבעו בצו לפי סעיפים 4(א)-(ב) לחוק הסדרת מקומות רחצה, ועניין: אמצעים לשמירת הבטיחות והתברואה במקום רחצה, סדרים לשימוש במקום רחצה, הגבלת פעילות העלולה להפריע לרחצה, דרכי פיקוח על סדרים ואיסורים וכשירותם, סמכויותיהם וחובותיהם של בעלי תפקידים שיתמנו לצורך ביצוע החוק האמור, לרבות תקנים לאיוש (סעיף 5 לחוק הסדרת מקומות רחצה).
- חוקי עזר-** קביעת הוראות, בחוקי עזר, לעניין ייעוד מקומות או זמנים לרחצה בלעדית של גברים, נשים או טף במקום רחצה מוכרז

²⁹ "מפקח"- שוטר וכן עובד של רשות מקומית שראש הרשות המקומית הסמיכו לענין חוק זה [סעיף 7 לחוק למניעת עישון במקומות ציבוריים וחשיפה לעישון, תשמ"ג-1983 (להלן: "חוק למניעת העישון")].

³⁰ "מקום ציבורי"- מקום המפורט בתוספת לחוק למניעת העישון.

³¹ איסור הרחצה במקום יקבע ע"י שר הפנים בצו, בהתאם לאמור בסעיף 1 לחוק הסדרת מקומות רחצה, תשכ"ד-1964 (להלן: "חוק הסדרת מקומות רחצה").

בחוף הים, הנמצא בתחומה; ובלבד שנתבקשה לכך מטעם חברי המועצה³² [סעיפים 6(א), 6(ב) לחוק הסדרת מקומות רחצה].

4.1.1.5. פיקוח ובקרה

חובותיה של עיריה, על-פי פקודת העיריות, מצויות בתחום המשפט הציבורי, והתרופה למקרה של הפרת חובה מן החובות המנויות היא סנקציה מנהלית או, במקרה ראוי, פניה לבית-המשפט הגבוה לצדק³³; כמפורט להלן:

א. אכיפה מנהלית -

סמכות הממונה על המחוז לאכוף את ביצוע חובותיה של רשות מקומית ע"י:

- הוצאת צו למילוי חובה [סעיף 141(א) לפקודת העיריות];
- מינוי אדם מתאים למילוי החובה או ביצוע העבודה [סעיף 141(ב)(1) לפקודת העיריות];
- סמכות שר הפנים לאכוף את ביצוע חובותיה של רשות מקומית ע"י:**
- הוראה על בחירת ראש עיריה חדש.
- פיזור מועצה; מינוי ועדה קרואה או מועצה ממונה (סעיף 143 לפקודת העיריות).

בהתאם להצעת חוק העיריות (ראה לעיל)

א. אכיפה מנהלית -

סמכות שר הפנים לאכוף את ביצוע חובותיה של רשות מקומית ע"י:

- מינוי אדם שיפעל ע"פ הוראותיו [סעיפים 312(א)-(ב)];
- הטלת תפקידי העיריה על רשות מקומית אחרת (עיריה ממלאת תפקיד), אשר תפעל על פי הכללים שקבע (סעיפים 314, 316);
- הוראה על מינוי ועדת חקירה, לבדיקת הצורך בהקדמת בחירות לעיריה או למינוי ועדה קרואה (סעיפים 326-327);
- פיזור מועצה; מינוי ועדה קרואה, בהתאם להמלצת ועדת החקירה (סעיף 329).

³² בהתאם לאמור בסעיף 6 (ב) לחוק הסדרת מקומות רחצה:

(1) ברשות מקומית שמספר חברי המועצה בה הוא פחות מ-17 - מטעם אחד מחברי המועצה;

(2) ברשות מקומית שמספר חברי המועצה בה הוא 17 לפחות - מטעם שניים מחברי המועצה.

³³ עא 343/74 רחל ו-אברהם גרובנר נ' עיריית חיפה, (ל1) 141.

4.1.2. עבודת מדדי הביצוע בשלטון המקומי ד"ר בן אליא 2006

בשנת 2006 גובשה עבודה מקיפה לאפיון של מערכת מדדי ביצוע בשלטון המקומי בישראל. 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. עבודה זו 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. מדדים רבים בעבודה זו מציגים מדידת תשומות, תפוקות או יעילות (תשומות לחלק לתפוקות). עבודה זו שימשה עבורנו מקור ללמידה ואף חלק מהמדדים הנכללים בה הומלצו על ידינו במסגרת רשימת המדדים. עם זאת, חלק ניכר ממדדים אלו הינם מדדי תשומות או מדדי יעילות, ואינם בגדר מדדי תפוקות או תוצאות, אשר הינם מעניינה של עבודה זו.

4.1.3. רשויות מקומיות שמנהלות תהליך מדידה

בשנים האחרונות, חלק מהרשויות המקומיות החלו להוביל תהליכי מדידה כחלק מכלים ניהוליים פנימיים בהן הן משתמשות לצורך שיפור רמת השירות המקומית וייעולה. במסגרת זו, החלו להתפתח מספר כלי ניהול, דוגמת:

4.1.3.1. סקרי שביעות רצון – מופנים למדגם תושבים ברשות המקומית, משמשים בעיקר לתפיסת אופן מתן השירותים לתושבים באופן סובייקטיבי על ידי התושבים עצמם.

4.1.3.2. פיתוח מדדי ביצוע – חלק מהרשויות המקומיות פיתחו מדדים ביצוע על פי מחלקות העירייה והן מודדות כל מחלקה בהתאם לביצועים שלה ולעמידה שלה ביעדים שנקבעו בתחילת השנה.

4.1.3.3. אמנת שירות – רשויות מקומיות החלו לגבש אמנות שירות כחלק מתפיסת שירות שהולכת ומתפתחת בשלטון המקומי. במסגרת אמנות השירות 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.

אנו בחנו במסגרת העבודה מספר אמנות שירות ומדדי שירות שגובשו ברשויות המקומיות, בפרט: עיריית רעננה, עיריית ירושלים, עיריית אשקלון, עיריית תל אביב ומועצה מקומית סביון. כל אחת מהן גם מפרסמת סקר שביעות רצון, על פי רוב בתדירות שנתית ובנוסף, אמנת שירות או מדדי ביצוע פנימיים. עיריית ירושלים לדוגמה מחלקת את אמנת השירות שלה למחלקות העירייה, ומודדת כל מחלקה על פי מדדי

ביצוע הקשורים בפעילות המחלקה, מדדי שירות (מספר הפניות למחלקה, עמידה בזמני תקן, פניות חוזרות ועוד) וניהול משאבי האנוש במחלקה (היעדרויות לעובד, תקן מול מצבה ועוד). 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. אמנות שירות אלו שימשו אותנו בעבודה כמקור נוסף לגיבוש מדדי שירות רלבנטיים לשלטון המקומי בארץ.

4.2. בעולם – סקירה בינלאומית

4.2.1. מבוא

ראשית, יש לענות על השאלה מדוע על הממשל המרכזי לטפל בכל סוגיית רמת השירותים בשלטון המקומי? התשובה לכך, כפי שמופיעה אצל **Barnes and Gill** 2000 היא בגלל ש:

קיים קשר שלילי ישיר בין רמת שירותים ירודה ובין אמון הציבור בממשל.

מכאן שהאסטרטגיה הנדרשת על ידי השלטון המרכזי היא לשפר את רמת השירותים שזוכה לה התושב בכדי להגביר את אמון הציבור במגזר הציבורי ככלל
(גונן 2011 ו-Torres2006)

ASPECTS OF GOOD CITY INDICATORS - היבטים ב"מדדי עיר" ראויים לקוח מ: ישראל קמחי, מאיה חושן, יאיר אסף-שפירא 2012 ו- Hoornweg D., Nunez F., Freire M., & Palugyai N. 2006	
מטרה	ברורה, מוגדרת, פשוטה להבנה
רלוונטיות	קישור ברור בין המטרות למדידה
מדידה	ניתנים לכימות בקלות וניתן לצפות בתוצאות
בקרה	הנתונים יכולים להיות מבוקרים על ידי גורם שלישי בקלות יחסית.
אמינות	ניתן להגיע לאותן תוצאות במדידה חוזרת
השוואות רוחב ואורך	ניתנים להשוואה גם לרוחב (אל מול רשויות דומות) וגם לאורך (אל מול אותה רשות לאורך השנים)
גמישות תפעולית	ניתן לבצע שיפורים תמידיים במודל על ידי כלל הגורמים הרלוונטיים
אפקטיביות	ניתן להשתמש בו ברמה המקומית לצורך שיפור מתמיד
חיסכון- עלות מול תועלת	המידע באיכות טובה, קל לשימוש ולא יקר לאיסוף
קישור	האינדיקטורים ייבנו בצורה קשורה זו לזו
עקביות ובר קיימאות של הנתונים- רגישות נמוכה	עצמאות לאינדיקטורים מהשפעות חיצוניות למיניהן
פשטות וקלות הבנה	משקף נכונה את העובדות, שיטת המדידה קבילה מבחינה מדעית,

ניתן לאימות, תקף וזוכה לאמינות אצל המומחים והציבור כאחד	
תוקף מדעי	סדרות עיתיות לאורך תקופה המאפשרת השוואות
קבילות פוליטית	מקובל בעיני מקבלי החלטות
שיתוף ותמיכת הציבור	מעורבות הציבור והשפעתו על מקבלי החלטות

באופן דומה, מדינות מסוימות ניסחו כללי אצבע להבטחת הצלחה בתכנית. דוגמא לכך הינה British Columbia, אחת מהפרובינציות בקנדה, אשר הנהיגה תהליך של מדידת שירותים מקומית - Performance Measurement. להלן שמונת העקרונות במדידה שהונהגה כרגולציה מחייבת ב-British Columbia³⁴:

- הסבר לציבור אודות מטרות המדידה.
 - חיבור בין יעדים לתוצאות.
 - מיקוד במספר מצומצם של היבטים קריטיים בביצועים.
 - קישור בין התוצאות לבין סיכונים ויכולת ביצוע.
 - קישור בין המשאבים, האסטרטגיות והתוצאות.
 - לספק מידע משווה בין הרשויות הנבחרות.
 - הצגת מידע אמין ומנותח בצורה ראויה והוגנת.
 - חשיפת הבסיס לדיווחי הרשויות.
- ככלל, חובת דיווח מנדטורית בקנדה לא היתה נהוגה בעבר והחלה להתפתח רק בשנים האחרונות. פרובינציית אונטריו שבקנדה, החלה מאז תחילת שנות ה-2000 לדרוש מהרשויות המקומיות בתחומה לדווח על כ-40 מדדים בעשרה תחומי שירות שונים בשם MPMP (Municipal Performance Measurement Program). הרציונאל בהפעלת התכנית היה:

“It is important that elected officials and public servants tell taxpayers what the government plans to achieve, what it is actually accomplishing and what public services cost”

כלומר, החשיבות במדידת השירותים היא ביכולת הדיווח למשלמי המיסים מה עלה בגורל כספם.

³⁴ Performance Reporting Principles For the British Columbia Public Sector : Principles Endorsed by Government, the Select Standing Committee on Public Accounts and the Auditor General of British Columbia, November 2003

אחד הלקחים מהמדידה המנדטורית בפרובינציה זו היה :

שימוש במדדי תוצאה חשוב יותר מאשר מדדי יעילות בכל האמור לדיווח לציבור (כולל לעובדי הרשות) על ההישגים.

ניתן לסכם היבט זה של סוגי המדדים בכך ששני סוגי המדדים (תוצאה ויעילות) ראויים לשימוש (כל אחד מהם לשימוש אחר), ויש להתמקד בעתיד בפיתוח מדדי תוצאה נוספים, למרות הקושי בביצוע מדידה שלהם Pollanen 2005.

מחקר מלווה שבוצע על התכנית מצא כי :

ההבדל העיקרי בין פעולת מדידה מנדטורית לעומת פעולת מדידה וולנטרית הינו בהתייחסות השלילית של המנהלים המקומיים למדידה מנדטורית

בפעולה מנדטורית המנהלים המקומיים רואים במדידה כטרחה שאינה מסייעת להם אלא רק מפריעה להם בתפקידם. בכך, קיימת פגיעה באיכות הדיווחים המועברים לרגולאטור. כראיה - כ-60% מהעיריות שנשאלו הביעו עמדה כי מטרת כל מערך המדידה הינו רק עבור הממשל המרכזי. לטענתן, כלל המידע שנאסף, אינו מועיל לאף גורם פרט לממשל המרכזי. ההצעה המרכזית על פי מסמך זה הינה לקיים הדרכות למנהלים אלו בכדי לגייסם לטובת תהליך המדידה, ובכך לשפר את איכות הדיווחים המועברים מהרשות Schatteman 2009.

4.2.2. הקריטריונים בהם כדאי להתחשב בגיבוש מדד ביצוע לפי מדידה שבוצעה בארה"ב :
ע"פ סקירת מדדים לאומית בארה"ב (1997)³⁵ נקבעו מספר קווים מנחים לקביעת מדדים יעילים והם :

- א. בעל חשיבות עבור הצרכן
- ב. מודד את השגת היעדים והמטרות
- ג. פשוט, ברור, הגיוני
- ד. מראה מגמה
- ה. מוגדר באופן חד משמעי
- ו. מאפשר איסוף נתונים חסכוני
- ז. תזמון נכון
- ח. רגיש לשינויים

³⁵ [CPMR, Discussion paper 15: Performance measurement in local Government, The criteria to be considered in selecting performance indicator, Richard Boyle.](#)

ניתן לסכם ולומר כי :

אינדיקאטור טוב מניע את הפעילות הנכונה.

כמו כן, הסקירה מגדירה מאפיינים נוספים הקשורים ליישום מערכת מדידת ביצועים מוצלחת. היא קובעת כי :

מערכת מדידה מוצלחת מורכבת ממספר היבטים עיקריים והם :

- א. סט מאוזן של מספר צעדים חיוניים מוגבלים ;
- ב. דוחות במועד ושימושיים במחיר סביר ;
- ג. מידע זמין, שקוף, ברור ונמצא בשימור הארגון ;
- ד. תמיכה בערכים של הארגון ובמערכת היחסים של הארגון עם לקוחות, ספקים ובעלי עניין.

4.2.3. טבלה השוואתית בנוגע למספר מדינות אירופאיות (כולל בריטניה שתוצג בהרחבה

בהמשך) בהן מופעל מערך מדידת שירותים (לקוח מ : Kuhlmann 2010)

מדינה/ היבטים במדידה	בריטניה (יוניטרית)	גרמניה (פדרציה)	צרפת (יוניטרית)	שבדיה (יוניטרית)
<u>הגורם היוזם</u>	Top Down התהליך מנוהל ומפוקח ע"י הממשל המרכזי	Bottom Up יזמות מקומית וולנטרית	Bottom Up יזמות מקומית וולנטרית	Bottom Up יזמות מקומית וולנטרית
<u>אופן יישום</u>	מוגדר כ"ביורוקרטיה של מדדים"	מוגדר כ"ביורוקרטיה של תוצרים"	פרגמטי. עדיין בשלב ניסויי	מוכוון לשימוש הציבור
<u>שקיפות וסנקציות</u>	שקיפות מידע מחוץ לרשות עצמה, כולל מערך סנקציות ותמריצים	היעדר שקיפות והפצת מידע החוצה לציבור. אין סנקציות או תמריצים	היעדר שקיפות והפצת מידע החוצה לציבור. אין סנקציות או תמריצים	שקיפות מידע מחוץ לרשות ומערך של סנקציות ותמריצים לרשויות

<u>אחידות במדדים</u>	מדדים אחידים לכל הרשויות	יש שינויים בין האזורים במדינה (בעיקר בין המזרח למערב)	יש שינויים בין סוגי האזורים (כפרי או עירוני)	מדדים אחידים לכל הרשויות
--------------------------	-----------------------------	---	---	-----------------------------

לסיכום, המודל הבריטי הינו הקיצון בעולם בכל האמור למדידת שירותים מקומיים, ויש ללמוד ממנו גם לחיוב אך גם לשלילה, כפי שיוצג בהרחבה בהמשך הסקירה. המודל השבדי במידה מסוימת מציג אפשרות "ידידותית" יותר, ולפיה המדדים צומחים כיוזמה מקומית, ותפקיד המדינה נהפך להיות הפצה אובייקטיבית לציבור שלהם. המודלים הגרמני והצרפתי, מפחיתים בתפקיד המדינה ומדגישים את השלטון המקומי כגוף המבצע ומפקח על רמת השירותים.

4.2.4. מדינות ה-OECD³⁶

ראשית, יש להדגיש כי כשליש מההוצאות במדינות ה-OECD הן ברמה המקומית (עולה עם השנים). המשמעות הינה כי תחום השלטון המקומי מהווה נדבך מרכזי בפעילות הציבורית במדינות ה-OECD. ממצאים מרכזיים:

4.2.4.1. יצירת אינדיקאטורים למדידת שירותים מסייעת ביעילות ובאפקטיביות באמצעות:

- א. חשיפת מידע והגברת שקיפות.
- ב. הצגת תמריצים להשתפרות ברמה המקומית.

4.2.4.2. הכנסת תמריצים לתוך התהליך הינו צעד הכרחי ולא אופציונאלי.

4.2.4.3. ארבע שאלות שהשלטון המרכזי צריך לשאול בבואו לנסח מערכת מדדים:

א. אלו מטרות המערכת אמורה לשרת?

המערכת יכולה לשרת מספר מטרות וביניהן: חלוקה מחדש של משאבים, שליטה בחלוקת המשאבים, שיפור האיכות וכמות המוצרים הציבוריים המקומיים, חיזוק מעמדם של התושבים כ"דרשנים" וכו'. בדיקה במדינות השונות מעלה כי המטרות העיקריות (בשאלון שנשאלו המדינות) לתהליך היו בד"כ:

- בדיקת ביצועים משווה ולימוד ממקרים הנחשבים מוצלחים.

³⁶ רוב החומרים בסעיף זה לקוחים ממסמך ה-OECD: Mizell L 2008.

- מדידת יעילות בתקצוב הציבורי.

נושא הפיקוח על ההיבטים התקציביים נראה כפחות משמעותי. יש לשים לב כי תושבים בד"כ נוטים להתעניין בהשוואה של רמת שירותים אותם הם צורכים ולא בהכרח ביחסי יעילות באספקת אותם שירותים. לכן:

שיטה השוואתית של רמת שירותים יכולה לדחוף רשויות לאספקת יותר מוצרים ציבוריים, אך בעלות גבוהה יותר.

בשיטה זו של השוואה בין רשויות נוקטות:

- אוסטרליה - ככלל, המודל האוסטרלי למדידת שירותים מחקה במידה רבה את המודל הבריטי, בעיקר בכל הנוגע להשוואות בין רשויות מקומיות ברמת השירותים המסופקת על ידן **Pollanen 2005**. בהסכם בין הממשל והמדינות באוסטרליה ב-1993 נקבע כי יסופק מידע על היעילות והאפקטיביות באספקת שירותים מקומיים. המידע מקיף כ-14 תחומים המהווים כ-60% מההוצאה הציבורית המקומית. הרלוונטיים לעניינינו הם: שירותי חירום, בריאות הציבור, טיפול בקשישים, שירותים למוגבלים, רווחה, חינוך.
- נורבגיה (KOSTRA) - מערכת מידע ציבורי מעיריות לממשל המרכזי הושקה ב-2002. כ-40 אינדקטורים ברמה המקומית המכסים כ-16 תחומים (ועוד כ-1000 אינדקטורים נוספים שאינם מוגדרים כמרכזיים. התכנית מוגדרת כמוצלחת בסך הכל ככלי לאספקת מידע.

ב. מהו תפקיד הממשל המרכזי בתהליך?

הממשל המרכזי עוסק בפעולה הניתנת להגדרה כ: "מדידת ביצועים" ולא ב"ניהול ביצועים". ע"פ **Radnor and McGuire 2004**:

"performance measurement is the act of measuring the performance whereas performance management aims to react to the "outcome" measure using it in order to manage the performance".

כלומר- יש צורך להפריד בין תהליך המדידה לבין תהליך שיפור הביצועים. ניתן להעלות השערה בעקבות הפרדה זו כי:

תפקידו של הרגולאטור יכול להיות במדידה אובייקטיבית של השירותים, אולם תהליך השיפור או הפקת הלקחים מהמדידה יכול להתבצע על ידי הדרג הניהולי ברשות.

המידה בה המערכת תוצג כאופקית או היררכית אורכית תלויה בהגדרת מטרת המדידה. באנגליה למשל, שיטת הביצוע כ- TOP DOWN תורגמה לשיפור ביצועים במגוון תחומים כגון חינוך, פשיעה ובריאות. לעומת זאת, בתחומים בהם נדרשת יותר למידה מקומית ובניית יכולות, הרי ששיטה שכזו לא בהכרח משיגה יעדים אלו. לתהליך המדידה שישה שלבים עיקריים והם:

- **ייזום התהליך** - בד"כ יבוצע ברמה הלאומית (13), כאשר מספר מדינות (8) מבצעות ברמה המקומית ומספר קטן עוד יותר (3) ע"י ארגונים חיצוניים.
- **בחירת המדדים** - בד"כ יבוצע ברמה הלאומית (13), כאשר מספר מדינות (8) מבצעות ברמה המקומית ומספר קטן עוד יותר (5) ע"י ארגונים חיצוניים.
- **איסוף המידע** - בד"כ יבוצע ברמה הלאומית (11), כאשר מספר מדינות (10) מבצעות ברמה המקומית ומספר קטן עוד יותר (4) ע"י ארגונים חיצוניים.
- **בדיקת הביצועים** - בד"כ יבוצע ברמה הלאומית (13), כאשר מספר מדינות (10) מבצעות ברמה המקומית ומספר קטן עוד יותר (4) ע"י ארגונים חיצוניים.
- **הצגת תגמול וסנקציות** - בד"כ יבוצע ברמה הלאומית (4), כאשר מספר מדינות (2) מבצעות ברמה המקומית ומספר קטן עוד יותר (1) ע"י ארגונים חיצוניים.
- **הפצת מידע** - בד"כ יבוצע ברמה הלאומית (12), כאשר מספר מדינות (9) מבצעות ברמה המקומית ומספר קטן עוד יותר (5) ע"י ארגונים חיצוניים.

ניתן ללמוד מכך שהממשל המרכזי הוא הגורם המניע תהליך שכזה של מדידת שירותים, אולם בחלק מהפעולות יש מקום להיעזר באופן רב על הממשל המקומי ובמידה מסוימת גם בארגונים אחרים.

ג. מה יימדד?

בקביעת האינדיקטורים הממשל המרכזי צריך לקבוע:

- איזה היבט ב"ייצור" הוא מעוניין לבחון (תשומות, תהליכים, תפוקות, תוצאות).

- איזה היבטים בביצוע, אשר יחייבו את הרשויות (יעילות, אפקטיביות וכו').

שילוב השלטון המקומי בשלב קביעת שני הפרמטרים הנ"ל הינו חשוב ביותר.

מדידת תשומות הינו צעד לצורך בחינת התנהלות פיננסית אבל היא אינה מגלה דבר לגבי רמת השירותים. המעבר לשיטה של בדיקת תפוקות ובשנים האחרונות יותר גם לכיוון של בדיקת תוצאות, הינו עקב הצורך לוודא כי לא רק מסופקים שירותים אלא גם מושגות המטרות שלשמן מתוקצבים שירותים אלו.

ד. **מי קהל היעד למדידה?** ברור כי גם הממשל המרכזי וגם הממשל המקומי הם קהלי היעד. הממשל המרכזי כולל בהיבט זה גם את משרדי הממשלה וגם את חברי הפרלמנט. עם זאת, אם המטרה היא לא רק רגולטורית, הרי שהדוח צריך להיות מפורסם בצורה נגישה לקהלים שונים.

מערכת שמתוכננת בצורה של TOP-DOWN בד"כ תהיה בעלת יכולת שימוש מוגבלת ברשויות המקומיות עצמן. המדדים חייבים להיות מוצגים בצורה נגישה ופשוטה לקורא הממוצע כי אחרת לא יהיה אינטרס לאיש להשתמש בהם.

ה. **אלו סוגי תמריצים?** כאמור, השאלה היא לא אם להכניס תמריצים חיוביים או שליליים אלא איך ובאיזו מידה לעשות זאת.

- **"תמריצים עקיפים"** משפיעים לא רק על הביצועים אלא גם על המידע המסופק. כך למשל- ניקוד של הרשויות על ידי הממשל המרכזי על בסיס המידע שנאסף, יכול מצד אחד להביא לשקיפות גבוהה ומכך לתמריצים גבוהים לרשויות, אך הוא עשוי ליצור גם תמריצים לא חיוביים לספק מידע מוטעה. מצד שני, פרסום של המידע ללא ציון עשוי להיות יעיל יותר בהיבט של התמריצים הנכונים, אולם הוא פחות שקוף.

- **"תמריצים ישירים"**- תמריצים אלו יכולים להיות משני סוגים:
 - פיננסיים- קבלת מענקים פיננסיים כתלות בביצועים.
 - אדמיניסטרטיביים- הקלות והחמרות בתנאים רגולטוריים שונים.

השימוש בשיטת התמרוץ הישירה היא מאתגרת משום שהיא מחייבת שהקשר בין התשומות, הפעולות, התפוקות והתוצאות יהיה ברור ומדיד, עם מינימום של "חורים שחורים" בדרך.

לא מעט פעמים, התוצאות הן לא מספיק מוגדרות ותחומות ולכן לא בהכרח בשליטת הרשות, או לחילופין יותר מדי "נקודתיות" ונהפכות לבדיקה פורמליסטית בלבד.

איטליה למשל הגדירה מדדים רכים וקשיחים (soft and hard), כאשר הקלים לא עירבו סנקציות אלא רק פרסום מדדים. גם בשיטה זו החלק הקשה היה הגדרת המדדים. כ-57% מהיעדים שהוצגו מראש הושגו בשיפור בתוצאות הרשויות, תוך שימוש בשיטת תמריצים ישירה זו.

בריטניה הנהיגה בשנת 2000 שיטת תמריצים ישירה כאשר הוגדרו 12 יעדים מרכזיים מבוססי תוצאה, כאשר עמידה תלת שנתית (LOCAL PUBLIC SERVICE AGREEMENTS) בהם מביאה למענק ביצוע בגובה של 2.5% מהתקציב השנתי של הרשות המקומית. הצד החיובי של התכנית היה שהרשויות אכן שיפרו בעקבות התמריצים הללו את אספקת השירותים שלהן, ובגיוס משאבים נוספים. מצד שני, היו כמה בעיות. הראשונה שבהן היא עלות הזמן של השלטון המרכזי והרשויות המקומיות ביישום הפרויקט שהתבררה כמשמעותית. השנייה, ההבנה היא מוגבלת באשר לקשר בין התוצאות של המדידות לבין אחריות הרשות המקומית אליהן. השלישית- המדידות וכיווני הבדיקה הוכתבו על ידי השלטון המרכזי, ולכן לא היו מתאימים לצרכי הרשויות המקומיות ולא שיקפו את העדפויות. הרביעית, מורכבויות אדמיניסטרטיביות הוכחו כקשות יותר ממה שחשבו בתחילה. המודל הבריטי שודרג בשנת 2007, כך שכלל 198 מדדים שמתוכם רשויות מקומיות יאמצו 35 ובגנים הם יימדדו לאחר אישור השלטון המרכזי.

ו. **סיכום לגבי השימוש במדדים-** השימוש העיקרי בכל נושא מדידת השירותים הינו לצורך פרסום ושקיפות הנתונים לציבור. רק ארבע מערכות מבצעות שימוש בסנקציות או תגמולים. ברוב המדינות ב-OECD מבוצעת בדיקת מדדים, כאשר שש המדינות בהן אין בדיקה שכזו דיווחו ב-2007 שהן פועלות בכדי ליישם מתודולוגיית בדיקה כלשהי. במספר מדינות יש חקיקה

המעצבת את הבדיקה הזו (טורקיה למשל), בחלק מהמדינות הבדיקה היא רק בתחומים חברתיים (ספרד).

ז. **מבחינת עלויות** רק חמש מתוך 16 המדינות שנבדקו דיווחו על כך שבוצעה הערכת עלויות לפרויקט- בברלין (12 רובעים שנבדקו) למשל דווחו עלויות של 1.26 מיליון אירו לתפעול המדד.

ח. **צמצום עלויות לרשויות המקומיות**- לקח נוסף שנלמד הינו בכך שהעלויות הקבועות באיסוף נתונים הינן גבוהות והמשמעות הינה כי רשויות קטנות נושאות בנטל יחסית גבוה. על מנת להתמודד עם עומס זה, הוקם באנגליה צוות משימה ממשלתי מיוחד שמטרתו היתה להפחית עלויות מהרשויות המקומיות. בין האמצעים שהשתמשו בהם: הצגת מתווה ברור לאיסוף הנתונים כדי למנוע מהרשות לבזבז משאבים על כך, שת"פ ממשלתי להעברת נתונים בין המשרדים השונים במקום לדרוש אותם מספר פעמים מהרשות, הפחתת מספר האינדיקטורים שהרשות נאלצת לאסוף בעצמה ועוד.

ט. **סיכונים בפרויקט**- רשויות מקומיות עשויות להימנע מ"יצירתיות" שכן זו אינה נמדדת והתעמקות רק במה שנמדד.

י. **בעיות בבחירה באינדיקטורים**- הבעיות לא מעטות ומורכבות בעיקר מחוסר היכולת לאמוד מוצר ציבורי בצורה יעילה ואמינה. קיימת מוגבלות טכנית ביכולת לאסוף נתונים השוואתיים ואמינים ובמחיר איסוף סביר. רוב המדינות שנשאלו ציינו את בעיית איכות הנתונים כבעייה המרכזית ולאחריה את יכולת ההשוואה בין הנתונים.

יא. **פיילוט**- הפיילוט קריטי במיוחד לנושא התמריצים הישירים אם אלו צפויים להיות חלק מהתכנית. בד"כ מונהגים בתכניות שינויים תכופים גם לאחר הפעלתן ואלו ברוב המדינות בוצעו בתחום הגדרת המדדים. במובן זה המדדים אינם סטאטיים אלא משתנים כל הזמן.

4.2.5. המקרה האנגלי

תקציר:

בשנת 2000 באנגליה החל ביצוע מקיף בדיקות של שירותי שלטון מקומיים, תחת חוק השלטון המקומי 1999.³⁷ במסגרת זו, בין השנים 2000-2011, בוצעו ופורסמו

³⁷ עוד לפני כן היו מהלכים מקדימים בבריטניה. המהלך המשמעותי הראשון נקרא: "Competitive Tender" ובו נדרשה רשות מקומית להתמודד במכרז על כל שירות שהיא מבצעת. שיטה זו (הייחודית רק לבריטניה ושבוטלה מאז) דרשה בעצם מהרשות המקומית להיות יעילה יותר מהשוק הפרטי בכל האמור בביצוע פעולות שונות, בכדי להיות מסוגלת לזכות במכרזי הביצוע שהיא עצמה מפרסמת. המהלך שהחליף שיטה זו נקרא "Best Value", ובו נדרשו הרשויות להציג תכנית עבודה המבהירה כיצד פעולותיה תומכות בהשגת היעדים המוצהרים שלה. פעולות אלו הביאו לשקיפות גדולה יותר בפעולות הרשויות המקומיות.

2,014 בדיקות של שירותים ממשלתיים מקומיים. על פי Nyhan and Martin 1999 המניע לכל תהליכי המדידה היה הרצון לשיפור מערך הפיקוח המרכזי על השלטון המקומי, לפחות בכל הנוגע לבריטניה ואוסטרליה, אשר הינן חלוצות עולמיות בתחום זה של מדידת שירותים. הדעה המקובלת היום היא שכתוצאה מכך שירותי השלטון המקומי בבריטניה השתפרו באופן משמעותי בתקופה זו.³⁸ כנגד דעה רשמית זו (כפי שמופיעה במסמכי הרשות לבקרה האנגלית), Bovaird and Gregory 1996 מציגים עמדה שונה בנוגע לשנים המוקדמות של המדידה לפני שנות ה-2000, ולפיה למרות הרושם הרב והמשמעותיות הסימבוליות במדידת השירותים, לא חל תהליך משמעותי של שינוי ברמת השירותים המסופקים בעקבות המדידות המבוצעות.

למרות הפן האובייקטיבי לכאורה של מדדי ביצוע, הרי שע"פ Chang L.C. 2009. (המאמר מתמקד בתחום הבריאות) הרי שיש מקום לומר באופן גלוי וברור כי:

מדדי ביצוע משקפים דעות פוליטיות ובאים לשרת מטרות ויעדים שהממשלה מעוניינת בהם. יש לזכור היבט זה כאשר בוחנים עד כמה מנותק מהממשלה יהיה הגוף הקובע את המדדים ולאחר מכן הגוף המבצע בקרה על המדדים.

להלן יוצג בהרחבה תהליך גיבוש המדדים כפי שהתרחשו באנגליה, החל ממדד ה-CPA, דרך מדד ה-CAA ועד היום.

4.2.5.1. מדד ה-CPA:

המדד הוצג לציבור בבריטניה בשנת 2002 בכדי לבצע ההערכה לגבי רמת אספקת השירותים של הרשות המקומית. המדד בוחן מגוון רחב של שירותים ומציג אותם בדירוג קל להבנה במדרג מ- 'גרוע' ועד 'מצוין'. גוף עצמאי – ועדת הביקורת – מעריכה את ביצועי הרשות המקומית בשילוב עם הערכות שנעשות ע"י גופים אחרים (גופי רווחה, חינוך וכולי) ומציגה זאת לטובת הציבור פעם בשנה.

מדד ה-CPA בנוי מהמרכיבים הבאים (כ-1,000 אינדיקטורים):

א. Resource Assessment: התבצע כל שנה ונועד להעריך כיצד הרשות מנהלת ומשתמשת במשאבים תקציביים. הערכה זו מכסה את התחומים

³⁸ <http://www.audit-commission.gov.uk/localgov/pages/default.aspx>

הבאים : דיווח פיננסי תקין (האם הרשות מדווחת ומכינה את הדוחות הכספיים בהתאם לרגולציה), ניהול פיננסי (האם לרשות יש אסטרטגיית תכנון פיננסי לטווח הבינוני), מצב פיננסי (האם התקציב מאוזן), בקרה פנימית (האם הרשות מבצעת בדיקות פנימיות על יעילות המערך הפנימי) והתמורה לכסף - Value for money (האם הרשות מספקת לתושביה שירותים זהים היקרים משמעותית מרשות דומה). שיפוט לגבי כל תחום משנה נעשה על ידי הוועדה על גבי סקאלה מ 1-4 בהתבסס על מספר קריטריונים. לאחר מכן משקללים את הניקוד בכל תחום ותחום בכדי ליצר ניקוד סופי לחלק זה.

ב. Service assessment : התבצע והתפרסם כל שנה להערכת את רמת

הביצוע ע"י אינדיקטורים (ע"י הוועדה עצמה או מפקחים פרטיים). התחומים העיקריים שהערכה זו מכסה נוגעים לנגישות (דוגמא : אחוז מעברי חצייה המותאמים לנכים), דיור (אחוז הזמן שבהם מחוסרי בית נמצאים בדיור זמני) ותרבות (מספר שעות ספרייה פתוחות לקהל פר 1,000 נפש). סך הניקוד לכל תחום נקבע על ידי שילוב הניקוד שהתקבלו באינדיקטורים ביחד עם הניקוד שהתקבל בבדיקה שנעשתה.

ג. Corporate assessment : כל שלוש שנים מתבצעת הערכת שת"פ אשר

בודקת כיצד הרשות פועלת בכדי לספק תוצאות טובות יותר לתושביה (כיצד הרשות מתפקדת, כיצד היא פועלת למילוי צרכי התושבים, כיצד הבנה זו מתורגמת לסדרי עדיפויות ויעדים ומה בפועל הרשויות משיגות. הערכה זו כוללת את התחומים הבאים : שאיפות הרשות לקהילה, סדרי עדיפויות, יכולות, ניהול ביצועים, הישגים וכו').

ד. Direction of Travel assessment : כל שנה מתפרסמת הערכת כיוון

כללי הערכה שאמורה לספק לתושבים את הביטחון כי הרשות עושה את הסידורים הנדרשים בכדי להבטיח שיפורים עתידיים.

כל המרכיבים לעיל משתלבים לאחת מחמש הקטגוריות : חלש, נמוך, סביר, טוב ומעולה ויוצרים את מדד ה - CPA.

רשויות אשר מציגות דירוג גבוה בצורה עקבית זוכות לפטור מבדיקות חיצוניות, הסרת מגבלה לגובה מקסימאלי של תעריפי מיסי עירייה והסרה של מגבלות שונות לקבלת מענקים (הרשות למעשה מקבלת יותר אוטונומיה). רשויות אשר מציגות דירוג נמוך מבוקרות לעיתים קרובות

יותר, ואף אפשר להטיל עליה ועדה חיצונית אשר תבקר את הרשות אחת לתקופה קצרה.

בחודש אפריל 2009, לאחר שספג ביקורות מגופים שונים, מדד ה-CPA הוחלף במדד חדש- CAA (Comprehensive Area Assessment).

4.2.5.2. מדד ה-CAA:

מטרתו העיקרית של ה-CAA הייתה למדוד את **טיב** אספקת השירותים הציבוריים לתושבים ואת יעילות השת"פ בין הגופים הציבוריים השונים במטרה לשפר את איכות החיים של התושבים ברשות לעומת ה-CPA אשר בעיקר נתן הערכה לתהליכים ולביצועים אינדיבידואלים של ארגונים שנים. מטרה נוספת של ה-CAA הייתה לספק מידע נגיש ופשוט לתושבים לגבי השירותים המקומיים שלהם בכדי להקל עליהם בקבלת החלטות מושכלות והחלטות השפעה. בנוסף, ה-CAA הציג מדדים לבחינה אזורית ולא ברמת רשות (כגון: עובדים שבאים מעיר אחרת המשתמשים בשירותים אשר נמצאים בתחום אחריותם של מספר שותפים אזוריים).

המדד הורכב משני אלמנטים עיקריים בעלי קשר הדוק אחד עם השני:

א. מדד להערכת שירותים אזוריים – מטרת המדד הינה לבחון כיצד

שירותים ציבוריים מקומיים מסופקים בצורה טובה יותר לאזרחים ברשות המקומית, תוך כדי התמקדות בנושאים מרכזיים כגון בריאות, השכלה, כלכלה וביטחון קהילתי וכיצד הם עשויים להשתפר בעתיד. מקורות המידע העיקריים לביצוע המדידה עבור כל רשות מקומית התבססו על מסדי נתונים ארציים (NIS)³⁹ ויעדי ביצוע אזוריים (LAA)⁴⁰

זמינים. המדידה התבצעה ע"י שישה גופים מבקרים: Care Quality Commission, HMI Constabulary, HMI Prisons, HMI Probation, Ofsted and the Audit Commission

³⁹ NIS (National Indicators Set) - המדריך מכיל כ-200 אינדיקטורים המחולקים ל-4 תחומים עיקריים:

1. קהילות חזקות ובטוחות יותר
2. ילדים ונוער
3. בריאות, רווחה, קידום שוויון זכויות
4. כלכלה מקומיות וקיום סביבתי

⁴⁰ LAA(Local Area Agreements) - הסכם בן שלוש שנים בין השלטון המרכזי לרשות המקומית המכיל סט של יעדי שיפור מקומיים ותוכנית עבודה הכוללת את הגדרת תפקידו של כל שותף בדרך להשגת יעדים הנ"ל.

המדד מספק ציון איכותי לביצועי הרשויות המקומיות. כלומר, אם מזהים אספקת שירותים לקויה באזור מסוים ואין סבירות להבאת שיפור- הרשות מקבלת **דגל אדום**. במידה ומזהים ביצועים יוצאי דופן, שיפור, או סיכויים מבטיחים לשיפור דרך חדשנות- הרשות מקבלת **דגל ירוק**.

שיטת ה"דגלים האדומים" סייעה בהנהגת שינוי, בעיקר בעידוד ההתמקדות בנושאים ספציפיים ובהשגת תוצאות.

ב. מדד להערכת ביצועים של המועצות המקומיות- המדד משלב את הערכתו של המבקר החיצוני והועדות המבקרות לגבי יעילות השימוש במשאבים ואיכות אספקת שירותים לתושבים. מקורות המידע העיקריים לגיבוש ממד זה התבססו על מסדי נתונים ארציים זמינים (NIS).

בנוסף, המדד נותן הערכה לביצועים ארגוניים בגופים ציבוריים גדולים ברשות כגון: משטרה, כיבוי אש והצלה ובתי סוהר. המדד מספק ציון המודד את המשאבים וביצועים ניהוליים של המועצות המקומיות בסקאלה של 1-4.

מסקנות מהמודל:

יתרונות: בשנה הראשונה חל שיפור בתהליכים המגבשים את המדד הכולל. בנוסף, CAA נתן דגש חזק יותר מהמדד הקודם בנושא הקיום והאי שוויון. **חסרונות:** השלטון המקומי בבריטניה מתח ביקורת על מדד ה-CAA בהיבטים הבאים:

א. לא משקף את הביצועים האמיתיים של המועצות- ציון בסקאלה של 1-4 / או מערכת בינארית של דגל אדום או ירוק נותן מעט מאוד תובנות לגבי הסיבה ל"צבע של הדגל", ולא נותן מספיק הבדל בין דגל ירוק של מועצה אחת לדגל ירוק של מועצה אחרת.

ב. נותן אינפורמציה מוגבלת לאזרחי הרשות ואינו מאפשר להם להיות מעורבים ולהשפיע בהחלטות למטרות שיפור השירותים הניתנים להם. גם אם מדד ה-CAA היה מספק אינפורמציה מפורטת, שימושית וניתנת להשוואה לציבור, לא חל שום שינוי בכוח בו הציבור מחזיק בכדי לפעול על סמך מידע זה.

- ג. גורם לרשות להתעסק בטפל ולא בעיקר- הרשויות מתמקדות בדירוג שלהן ע"י ועדת הביקורת ולא באספקת שירותים לתושבים.
- ד. עלויות גבוהות של איסוף הנתונים, דיווח ואינטגרציה בין האלמנט האזורי לארגוני.

במאי 2010 בוטל מדד ה- CAA כחלק מהצעה רחבה יותר לצמצם את הפיקוח על השלטון מקומי.

באוקטובר 2010 הוכרז ע"י מזכיר השלטון המקומי על נקיטת צעדים גורפים להפחתת קיצונית בדיווח הבירוקראטי של המועצות.⁴¹ המשמעות הייתה הפסקה מיידית של דיווח הרשויות המקומיות על 4,700 יעדים לממשלה, דבר שהיה צפוי לפטור אותן מעומסי עבודה יומיומיים. במקום זאת, רשויות מקומיות יכלו להתמקד בקביעת יעדים משלהן ומתן מענה לתושבים ע"פ ההעדפות המקומיות. בנוסף, אינדיקאטורים ארציים המשמשים לניטור ביצועי הרשויות – NIS הוחלפו ברשימה אחת מוסכמת ומצומצמת של דרישות ה-SDL⁴² (Single Data List) עבור השלטון המקומי. הסדרי שקיפות חדשים הבטיחו את שיתוף האינפורמציה עם התושבים.

4.2.5.3 רשימת ה-SDL:

SDL היא רשימה המרכזת את כל המידע, אשר השלטון המקומי מחויב להעביר לשלטון המרכזי והיא כוללת נתונים בתחום החינוך, הרווחה, תשתיות, תחבורה, דיור, מחזור ופינוי אשפה, צער בעלי חיים ואיכות הסביבה.⁴³ SDL מכילה מספר מצומצם של מדדים תוצאתיים, דבר המפחית את הנטל של איסוף הנתונים ומקל על דיווח המועצות המקומיות לממשלה.⁴⁴

ההבדל בין SDL ל NIS: מטרת ה-NIS הייתה לסייע לשלטון המרכזי במדידת ביצועים של השלטון המקומי. NIS הורכב ברובו מאינדיקאטורים למדידת ביצועים ולא מנתונים טהורים.

⁴¹ <https://www.gov.uk/government/news/councils-red-tape-cut-as-4-700-whitehall-targets-slashed>

⁴² <http://www.audit-commission.gov.uk/performance-information/performance-data-collections-and-guidance/nis/Pages/Default.asp>

⁴³ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/15039/Single_data_list_-_march_2012.pdf

⁴⁴ המועצות המקומיות לא ידרשו לספק מדדים מעבר לנדרש ב-SDL אלא אם כן קיבלו תקציב במיוחד למטרה זו.

SDL מהווה קטלוג של כל הנתונים אשר הממשלה דורשת מהשלטון המקומי למטרת שקיפות ולא לניהול ביצועים של רשויות מקומיות.

4.3. סיכום נושאים מרכזיים כפי שעולים מסקירת הספרות

4.3.1. שלושה שלבים לתהליך:

- א. **שלב ראשון** - הגדרת סל השירותים אותו מחויבת לספק הרשות המקומית - שלב זה, יכול שיבוצע ע"י הרגולאטור או ע"י השלטון המקומי בעצמו (כפי שיוצג בהמשך הסעיף).
- ב. **שלב שני** - מדידת רמת השירותים המקומית, הן בסדרה עתית אל מול ביצועי שנים עברו, והן בסדרה רוחבית אל מול ביצועי רשויות אחרות. תוצאות המדידה חייבות להיות גלויות לאחר מדידתן.
- ג. **שלב שלישי** - הטמעת שינויים ברשות בכדי להביא לשיפור ברמת השירותים המקומיים.

4.3.2. סל שירותים מנדטורי או וולנטרי? כפי שהוצג לעיל, הסוגיה הינה מיהו הגורם המפקח על הרשות המקומית:

4.3.2.1. בגישה הריכוזית, ולפיה הגורם המפקח הינו משרד הפנים בשם הממשלה, הרי שבסמכותו להגדיר סל שירותים מחייב לגופים הפועלים תחתיו. **אי אספקה של מוצר זה, תשמש לצורך העניין כאי עמידה ביעדים שהוצבו לגוף מנהל בחברה ומכאן שיביאו לפיטורי המנהלים (לצורך העניין, המנהלים יהיו בהקשר זה ראשי הרשויות המקומיות), אשר נכשלו באספקת המוצר אותו נדרשו לספק ע"י בעלי מניותיהם. בשיטה זו, משרד הפנים הינו הגורם המפרסם סל שירותים מינימלי מחייב ובוחן את איכות אספקתו ברשויות המקומיות, גם לצורך שקיפות אך גם לצורך בקרה ופיקוח על תפקוד הרשות.**

4.3.2.2. בגישה הביזורית, ולפיה הגורם המפקח הינם תושבי הרשות, הרי שאנו גם מניחים מראש כי אלו, יפעלו להדחת מנהלים (ראשי הרשויות), אשר אינם מספקים להם את המוצר עליו התחייבו. במובן זה **הכשל הקיים, אותו נדרש משרד הפנים לפתור הינו כשל המידע**, כאשר ההנחה הינה, כי לאחר שמידע בנוגע לסל השירותים יפורסם לציבור, הרי שזה יפעל למצות את הדין (לטובה או לרעה) עם נבחרי ברשות. **בשיטה זו, הרשויות המקומיות מגדירות סל שירותים שהן מעוניינות לספק, על פי קווי מתאר כללים המוגדרים להן על ידי משרד הפנים, כאשר קיים גוף מדידה אובייקטיבי הבוחן את עמידתן ביעדים שהציבו**

לעצמן. מטרת המדידה הינה בראש ובראשונה עבור הרשות עצמה בכדי לאפשר לה להשתפר באיכות השירות שהיא מעניקה.

4.3.3. מה מודדים? רשימת הנושאים הניתנים להגדרת מדידה הינה מרובה ויכולה לכלול לכאורה כל נושא בו עוסקת רשות מקומית, החל מפעולות הנדרשות ע"פ חוק, פעולות המבוצעות ע"פ הנחיית רגולאטורים שונים וכלה בפעולות וולנטריות שמבוצעות בכל רשות בנפרד.

4.3.4. מהו אופן המדידה? קיימים מספר אמצעים למדידת אופן אספקת מוצרים:

4.3.4.1. יעילות טכנית באספקת המוצר - פירוש המונח יעילות טכנית הינו חלוקה של התפוקה שנתקבלה בעלות האספקה שלה (או במדד אחר שיבטא את תשומות האספקה כגון מספר עובדים שנדרשו בכדי לספק את המוצר). מטרת שיטה זו הינה "לנרמל" את סל השירותים המסופק בכל רשות, ביחס לתשומות המושקעות בו. זאת בכדי למנוע השוואה בין רשויות רק של איכות השירותים, שכן אלו תלויים בתשומות:

("Spend more, get more" hypothesis). יעילות טכנית הינה לרוב המדד בו ניתקל במדידת איכות שירותים, וזאת עקב פשטות המדידה שלה. דוגמא ליעילות טכנית ניתן להציג כיחס בין עלות שירותי התברואה ברשות (תשומה כספית) לבין היקף האשפה שפונה בתקופה הרלוונטית.

4.3.4.2. אפקטיביות באספקת המוצר - פירוש המונח אפקטיביות הינו השגת תוצאות הפעולה. בשיטה זו, איננו מתעניינים בתשומות שהושקעו בכדי להגיע לתפוקה מסוימת, אלא האם התשומות שהושקעו אכן מביאות לתוצאה הרצויה. לרוב, אפקטיביות הינה שיטת מדידה לא נפוצה עקב הקשיים הטכניים במדידתה. שיטות המדידה שלה הן לרוב באמצעות סקרי דעת קהל, דגימות מקריות או חוות דעת של אנשי מקצוע, אולם שלוש שיטות אלו נחשבות כנתונות לפרשנות סובייקטיבית. יתר על כן, סקרי שביעות רצון נמוכים יכולים להעיד גם על רמת שירותים נמוכה, אולם לא פחות מכך - הם עשויים להעיד על מערכת ציפיות גבוהה מדי. דוגמא לאפקטיביות ניתן להציג כרמת הניקיון בסביבות פחי האשפה ברשות. ע"פ **Gomes, Avellaneda, Trevenzolli 2002** קיים קשר חזק יותר בין שביעות רצון תושבים לבין מדידת תפוקות (output), מאשר קשר בין שביעות רצון תושבים למדידת תשומות (input). בד"כ נהוג לחשוב כי תושבים לא יכולים באמת להעריך כראוי רמת שירות שהם מקבלים, או שהממשלה עשתה עבודה לא טובה בהסברת השירותים המסופקים. עם זאת, עדיין ברור כי יש ערך להערכת רמת שירותים באמצעות סקר תושבים, גם אם הדבר אינו תואם לציפיות שעולות מאמצעי מדידה אובייקטיביים יותר. היתרון בשימוש במדדים פורמאליים (מדדי

פעילות או מדדים פיננסיים) הוא ביכולתם להציג מעין סל שירותים מינימלי לרשויות קורסות, אך הם לרוב אינם מצליחים לספק תמריצים לרשויות מקומיות חזקות, שכן אלו בד"כ נמצאות במקום גבוה מעל המינימום. אחת הדרכים לטפל במצב זה הינו בשימוש באמצעים לא פורמליים (כגון סקרי אמון), אשר לבדם אינם מציירים תמונה מהימנה אולם השילוב בין השניים מצליח בכך

Exworthy et al. 2010.

4.3.4.3. שילוב בין אפקטיביות ליעילות טכנית - על מנת לאפשר השוואה בתחום

מסוים בין רשויות המשקיעות תשומות שונות, ניתן ליצור מדד המשלב את שני ההיבטים הללו. מדד זה ימדוד את רמת התוצאות בשטח ויקדד אותן במספרים. לאחר מכן תבוצע חלוקה שלהם אל מול התשומות שהושקעו. מדד זה יהווה אומדן לכמות התשומות הנדרשות בכדי לייצר תוצאה. תחת הנחה כי ניתן להגדיר נורמטיבית מהי תוצאה מינימאלית, הרי שניתן למדוד האם רשות מקומית הינה אפקטיבית ללא קשר לסוג הרשות ולרמה הכלכלית חברתית בה (למשל- ניתן להגדיר יחס אפקטיביות-יעילות טכנית מסוים כממוצע, כאשר כל מי שמתחת לו יוגדר כלא יעיל באספקת המוצר, גם אם הוא מספק מוצר המצוי מעל הסל המינימאלי שהוגדר).

אחריות הרגולאטור הינה לוודא אספקת שירותים לתושב ברמה מינימאלית מחייבת. באחריות הרשות המקומית לבצע זאת בצורה יעילה, אך הפיקוח על יעילות האספקה הינה סוגיה ניהולית מקומית ולא סוגיה הנדרשת בבקרה מצד השלטון המרכזי

4.3.5. אספקת סל שירותים מחייבת מדידה שלו

א. למה למדוד? הצגת של סל שירותים לו זכאי תושב ברשות מקומית, ללא שקיים גורם כלשהו המודד את איכות הסל (בין אם הרשות ובין אם הרגולאטור), הינה חסרת תוחלת.

ב. שיטת המדידה? המדידה יכול שתיעשה במגוון אמצעים כפי שהוצגו לעיל והם:

- מדידת תשומות.
- מדידת יעילות.
- מדידת תפוקות.
- מדידת תוצאות.

ג. כמה מודדים? המדידה יכולה לנוע בין מאות קטגוריות שונות לבין מספר מצומצם של תחומים. יחס התחלופה הינו בעצם בין ציר ה"הכלה" (מדידת

מקסימום מהשירותים (לתושב) לבין ציר ה"שקיפות" (חוסר יכולת להציג מסקנות ברורות ופשוטות להבנה המורכבות ממספר רב של שירותים נמדדים). נראה כי פרט לשיטה האנגלית (שגם היא הצטמצמה בשנים האחרונות), ברוב המדידות בוחנים מספר מצומצם של כ-5-8 תחומים בלבד.

4.3.6. איך מיישמים מדידת שירותים ברשות?

ע"פ Dusenbury, Liner, Blaine and Vinson 2000 קיימות ארבע טכניקות בהן ממשל מרכזי יכול לעודד רשויות מקומיות לאמץ מדדי ביצוע:

- א. רגולציה - תכנית מנדטורית המחייבת את הרשויות המקומיות למדידה ודיווח.
- ב. ייעוץ - סיוע לרשויות המקומיות באימון, ייעוץ והדרכה בנוגע לאיך מבצעים מדידת שירותים.
- ג. תמריצים - הצגת תמריצים בדמות פרסים כספיים, הכרה פומבית וכו'.
- ד. פרסום לציבור - תהליך שבמסגרתו התושבים יקבלו מידע אודות פעילות הרשות ובכך יחייבו את הרשות לשיפור.

4.3.7. סיכום ההמלצות בנוגע למדידת שירותים מנדטורית

4.3.7.1. פשטות ושקיפות - מטרתו של קובץ זה לשמש כמדד השוואתי. יצירת קובץ נתונים מורכב מדי יעמיס על אלו שיפנו לקבלת המידע (תושבים וגופים אחרים) בבחינת "תפסת מרובה, לא תפסת", ולא ישמש לצרכי אף גורם (רגולאטורים, הרשות עצמה ותושבי הרשות). במובן זה, נראה כי עדיף לוותר גם על היקף סל השירותים הנמדד וגם על "תחכום יתר" בשיטות המדידה (בד"כ יתבטא בשיטות סטטיסטיות מורכבות). כמן כן, יש לוודא כי כל התהליך מוסבר ומוצג בצורה שקופה לציבור הרחב.

4.3.7.2. מדידת שירותים שיש לרשות שליטה עליהם - חלק מהשירותים שמספקת הרשות, תלויים לחלוטין בה (למשל - פינוי אשפה), חלק הינם תוצאה של היות הרשות מעין קבלן משנה באספקת שירותים ממלכתיים (למשל - שירותי רווחה) וחלק מהשירותים הם כמעט לחלוטין לא בשליטת הרשות (למשל - שירותי רפואה בתחומה). יש צורך לבצע הפרדה כך שהשירותים שימדדו הינם אלו שלרשות שליטה מרבית עליהם.

4.3.7.3. תמריצים לרשויות - מטרת מדידת אופן אספקת השירותים, הינה בסופו של דבר לצורך שיפור תפקודן של הרשויות. אין כמעט ויכוח בעולם באם מדידת שירותים הינו צעד חשוב, אולם קיים ויכוח האם מדידת השירותים, אכן מסייעת לשיפור המצב ברשויות. לכן, יש צורך בהגדרת מערך תמריצים לרשויות, בין אם תמריצים חיוביים ובין אם תמריצים שליליים, בכדי לעודדן להשתמש במערך

המדידה ולהשתפר גם באופן יחסי אל מול רשויות אחרות וגם אל מול ביצועי עבר שלהן. כמו כן, יש להציג תמריצים גם לרשויות הנמצאות ברמת שירותים גבוהה.

4.3.7.4. תמריצים לעובדים – פרט לתשומות ניהוליות, בסופו של דבר, השיפור בביצועים חל עקב התנהלות טובה יותר של העובדים עצמם. רתימתם לתהליך זה תתבצע לאור תמריצים (שוב- חיוביים או שליליים) שיוגדרו ע"י הרשות, באישור הרגולאטור.

4.3.7.5. אוטומטיזציה של בדיקה – רצוי להשקיע משאבים בתחילת הדרך בפיתוח כלי בדיקה ובקרה אוטומטיים, ולבטל את הצורך בהקלדות נתונים. זאת, בכדי למנוע מצב בו המערכת נתפסת כ"עול" ולא ככלי תמיכה ניהולית.

4.3.7.6. הסברה ושיווק יעיל של הנושא – הטמעה יעילה של מדדי הבדיקה תתבצע רק באם אלו הוסברו לא רק לרשויות עצמן, אלא גם בקרב כלל גורמי הפיקוח הממשלתיים ולציבור עצמו. ללא הסברים שכאלו, התהליך יהפוך למעין "פיל לבן", כאשר לא יהיה גורם אינטרסנט בהפעלתו ובשימוש בו.

4.3.8. שילוב הרשות המקומית בהגדרת סל השירותים:

4.3.8.1. שילוב נבחרי הציבור בתהליך – תהליך שכזה מחייב שיתוף הדוק של נבחרי הציבור המקומיים. שילובם אינו רק ברמה ההצהרתית, אלא יש להגדיר חלק מסוים מסל השירותים (גדול או קטן כתלות בסעיף 4.3.2 לעיל), אשר יהיה נתון לקביעה על ידי כל רשות בעצמה. במובן זה- תפקיד הרגולאטור יהיה בקביעת מסגרת הגדרת הסל (החל ממסגרת לוחות הזמנים לדיון במועצה וכלה במסגרת הדיווח למשרד בגין מדידת הביצועים) ולאחר מכן בפיקוח על קבלת הנתונים ההשוואתיים ודאגה לפרסומם. יציאה למהלך של מדידת שירותים מקומיים ללא "רוח גבית" של נבחרי הציבור, גם אם תצליח להגדיר סל שירותים ברמה טובה ואפילו למדוד אותו, הרי שלא תצליח להביא להטמעת לקחי המדידה ברשות ולשיפור המצב.

4.3.8.2. שילוב פקידי הרשות בתהליך – שיווק המהלך כמהלך פוליטי בלבד, של תצוגה לציבור של הישגי הרשות, ולא כמהלך שנועד לייעל תהליכים ברשות, יביא לכך שהפקידות הבכירה ברשות תתנער ממנו, או בכל אופן לא תיישמו "במלוא המרץ". תחת ההנחה כי נבחרי הציבור מתחלפים בקצב מהיר יותר מזה של הפקידים ברשות, הרי שיש לוודא כי אלו מחויבים גם כן למהלך ורואים בו כאמצעי מקצועי לשיפור תפקודה של הרשות.

4.3.9. תוצרי לוואי (חיוביים ושליליים) של מדידת שירותים מקומיים:

4.3.9.1. הגברת האמון במערכת השלטון המקומי – העובדה כי מתבצעת מדידה (ובתנאי שזו מפורסמת לציבור), יכולה להגביר את אמון הציבור במערכת, שכן זו

הופכת ממערכת אטומה לביקורת ולהשוואות למערכת שקופה. שיפור ברמת השירותים, באם יתרחש בעקבות תהליך המדידה, אמור גם הוא, ע"פ המחקרים, להביא לשיפור באמון הציבור במערכת הפוליטית המקומית.

4.3.9.2. פיתוח מערכת ציפיות בלתי אפשרית - פרויקט מסוג זה, אמור לשפר את מצבו האובייקטיבי של הלקוח הסופי של הרשות והוא התושב. המונח שיפור הינו מונח אובייקטיבי, אולם בפועל, עשוי התושב לחוש ירידה ברמת השירות, וזאת לאו דווקא עקב ירידה אמיתית אלא עקב פיתוח מערכת ציפיות לא רציונלית. במובן זה, עשויה להתפתח תופעת נגד של ראשי הרשויות שישאפו להנמיך את רמת השירותים המחויבת למינימום, בכדי "להפגיע" את התושבים בביצועים טובים מהמצופה.

4.3.9.3. התמקדות הרשות ב"מה שנמדד" - ככל גוף המצוי ב"תחרות", כך גם רשות תחת מדידה תתנהג אחרת מרשות שאינה חשופה לביקורת. הרשות המקומית עשויה לבחור להפסיק להתעסק במה שאינו נמדד ולהזניח בכך תחומים מסוימים. כמו כן- גם בתחומים הנמדדים, הרשות יכולה לבחור להתמקד בהיבטים שנראה כי יהיה לה קל יותר להביאם לידי תוצאה טובה בזמן סביר ולא בהכרח בתחומים ה"נכונים" לעיסוק מבחינתה.

קיימים טיעונים לכאן ולכאן בכל האמור במדידת שירותים מקומית על ידי השלטון המרכזי, אולם מרבית מדינות המערב מבצעות כיום מדידת שירותים בשלטון המקומי למרות הבעיות הללו ומתוך ניסיון לטפל בהן. מכאן, היתרונות שבמדידת סל שירותים ע"י השלטון המרכזי גוברים על החסרונות שבכך.

4.4. סיכום סקירת הספרות

4.4.1. היבטים במדידה נכונה - קיימים מספר היבטים שהינם ברמת חשיבות גבוהה עד קריטית בבואו של השלטון המרכזי לבצע בקרה ופיקוח על השלטון המקומי וביניהם הגדרת מטרה ברורה, קשר בין המטרות למדידה, פשטות מדידה, בקרה אובייקטיבית וכו' כפי שהוצג בפרק בהרחבה..

4.4.2. תמריצים כחלק אינטגרלי מהתהליך - במסמך שפורסם על ידי ה-OECD בהקשר למדידת שירותים ברמה המקומית, עולה כי נושא התמריצים הינו נושא קריטי. לטענת הארגון, תמריצים הינם צעד הכרחי בתהליך זה ולא אופציונאלי, כאשר אלו יכולים להיות בדמות תמריצים חיוביים לרשויות הטובות או המשתפרות ותמריצים שליליים לכושלות והמידרדרות. השאלה שיש לענות עליה בהקשר זה עדיין הינה מה ההגדרה ל"תמריץ" (לדוגמא - פרסום התוצאות יכול להוות תמריץ, אך כך גם מענק כספי או תהליך הדחה לראש רשות שאינה עומדת במינימום הנדרש. רוב המדינות אינן משתמשות נכון לשנת 2008 בסנקציות או תגמולים כספיים בגין עמידה במדדי שירות). ישנם באופן כללי שני סוגי תמריצים :

4.4.2.1. תמריצים עקיפים - משפיעים לא רק על הביצועים אלא גם על המידע המסופק. כך למשל - ניקוד של הרשויות על ידי הממשל המרכזי על בסיס המידע שנאסף, יכול מצד אחד להביא לשקיפות גבוהה ומכך לתמריצים גבוהים לרשויות, אך הוא עשוי ליצור גם תמריצים לא חיוביים לספק מידע מוטעה. מצד שני, פרסום של המידע ללא ציון עשוי להיות יעיל יותר בהיבט של התמריצים הנכונים, אולם הוא פחות שקוף.

4.4.2.2. תמריצים ישירים - השימוש בשיטת התמרוץ הישירה היא מאתגרת משום שהיא מחייבת שהקשר בין התשומות, הפעולות, התפוקות והתוצאות יהיה ברור ומדיד, עם מינימום של "חורים שחורים" בדרך. תמריצים אלו יכולים להיות משני סוגים :

4.4.2.3. פיננסיים - קבלת מענקים כתלות בביצועים.

4.4.2.4. אדמיניסטרטיביים - הקלות והחמרות בתנאים רגולאטוריים שונים כתוצאה מעמידה ברמת שירותים נאותה (וכמובן תוך כדי עמידה באיזון תקציבי).

שאלת התמריצים דורשת דיון ציבורי עם הגורמים המעורבים, כמו עצם המדד עצמו. לאחר שסל השירותים יקבל תמיכה והסכמה בשיתוף, לפחות במידה מסויימת, ניתן יהיה לדון בכך. כעת, דיון בתמריצים עלול להוות מכשול.

4.4.3. מעבר מבדיקת תשומות לבדיקת תוצאות - התהליך שהתרחש במדינות העולם נראה כמזכיר את זה שהחל בישראל בעבר. מעבר הדרגתי ממצב בו הממשל המרכזי בוחן

תשומות או יעילות (דו"ח מדדי ביצוע שמשרד הפנים מכין בסיוע ד"ר נחום בן אליא) לבדיקת תפוקות ובסוף התהליך שאיפה למצב בו הממשל המרכזי בוחן תוצאות. זאת עקב הצורך לוודא כי השלטון המקומי לא רק מתקצב פעולות מסוימות או אפילו מספק שירותים מסוימים אלא גם בחינה של איכות השירותים המסופקים על ידו.

4.4.4. השלכות שליליות למדידת שירותים- קיימות מספר בעיות שיש לקחתן בחשבון בביצוע פרויקט מסוג זה ולחשוב מראש על דרכים להימנע מהן או לצמצמן :

4.4.4.1. בחירת המדדים- נושא זה הינו המורכב ביותר (כפי שעולה בסקר בו נשאלו

המדינות ב-OECD שמבצעות תהליכי מדידה). הבעיה נובעת בעיקר מחוסר היכולת לאמוד אספקת מוצר ציבורי בצורה יעילה ואמינה תוך עלות סבירה.

4.4.4.2. עלויות לרשויות המקומיות- יש להימנע ככל האפשר מהשתת עלויות על

הרשויות המקומיות, וזאת לצורך צמצום ההתנגדות לפרויקט. עלויות יכולות להיות גם בדרישות להשתתפות במדידה, אך לא פחות חשוב מכך- עלויות מינהליות בהעברת נתונים שונים בצורה כפולה. כלומר- יש לשאוף כי הרשות המקומית לא תרגיש כי היא נדרשת בעקבות יישום הפרויקט להשקיע משאבים כספיים או מינהליים בו.

4.4.4.3. צמצום יצירתיות ברשויות המקומיות- יש להיזהר מפני מצב בו הרשויות

יבצעו בצורה טובה את מה שנמדד ויזניחו פעולות נוספות שאינן נמדדות. מכאן שיש צורך גם בעבודת שיווק יעילה בקרב הרשויות, וגם בהרכבת רשימת מדדים מצומצמת מספיק שתבהיר כי מדובר במינימום בלבד. מהניסיון באנגליה עולה כי בכדי להפחית את התופעה השלילית של מרדף של מנהלים אחרי מה שמדיד - על חשבון מה שחשוב ודחוף (Ticking boxes), יש להקפיד על מדדים ממצים ומוציאים.

רוב מדינות ה-OECD מבצעות בדיקת מדדי שירות וביצוע ברשויות המקומיות. חלקן משתמשות במדדים אלו לצורך בקרה וחלקן לצורך פרסום והנגשת מידע לציבור בכדי שתושבי הרשויות יוכלו לבצע תהליכים של הערכת איכות השירות שהם מקבלים. החומרים צריכים להיות נגישים ופשוטים להבנה, גם אם המשמעות היא כמות קטנה יותר של מדדים.

5. תחומי ליבה בשירותים המוניציפאליים

רקע כללי לגבי העבודה שנעשתה למיפוי תחומי הליבה

המקורות לגיבוש מדדי השירות נסקרו קודם לכן בעבודה. אחד מהקווים המנחים לגיבוש רשימת מדדים פשוטה ושיימה, הינו התמקדות בתחומים המרכזיים בהם ניתנים שירותים מוניציפאליים. יתירה מזאת, החוק מגדיר את התחומים המרכזיים הללו, בכך שהוא מחייב טיפול של הרשות המקומית בכל אחד מהתחומים. כהשוואה, ישנם תחומי שירות מוניציפאליים אשר אינם מחויבים בחקיקה, והרשויות המקומיות בוחרות לספק אותם (כמו לדוגמא: פעילויות תרבות ופנאי, עידוד תעסוקה, עידוד תיירות ועוד).

כפי שהוצג, החוק מגדיר את החובות באספקת השירותים על ידי הרשות המקומית, אולם הוא לא מציג רמה מינימאלית או רמה כלשהי ונדרשת מלאכת תרגום בין החקיקה לבין הגדרת הנוסחה למדידת השירות והרמה המינימאלית לקביעת המדד המחייב. ככלל, ניתן למנות שבעה תחומי שירות מוניציפאליים מרכזיים בפעילות הרשות המקומית המחויבים בחקיקה הקיימת. פרק זה יגדיר את תחומי הליבה המוגדרים בחקיקה ומהווים את תחומי השירות המוניציפאליים בהם התמקדנו בעבודה. כל אחד מתחומי הליבה יוצג באופן פרטני, לרבות הרציונאל למדדים שפותחו במסגרתו.

5.1. חינוך

אחד מתחומי הליבה המרכזיים בפעילות המוניציפאלית, המהווים גם שיעור משמעותי בתקציב הרשות המקומית וחלק לא מבוטל ממנו מגיע מהעברות של הממשלה לרשות המקומית. בהקשר זה ראוי לציין, כי חלק מהעברות הממשלה בתחום החינוך היסודי אינו מועבר דרך הרשות המקומית אלא ישירות לפעילות עצמה (לדוגמא: שעות הוראה של מורים בבתי ספר יסודיים).

אחד הקווים המנחים במתודולוגיה של עבודה זו הינה להתמקד במדידת פעילות שהרשות המקומית אחראית ומשפיעה עליה ישירות ולא במדידת פעילות התלויה בגורמים חיצוניים. לפיכך, מדדי שירות כמו הישגי ציונים במבחנים לא נכללו ולעומת זאת שיעורי הנשירה בבתי ספר נכללו הואיל ומדובר בפעילות עליה יש לרשות המקומית השפעה רבה.

בנוסף, חשוב לציין כי פעילויות רבות המוגדרות בחקיקה מוצגות באופן בינארי. למשל, החובה לפרסם תכניות חינוכיות ותנאי השתתפות באינטרנט, החובה לרכז ועדות השמה המיועדות לתלמידים העולים לכיתה א' ועוד. מדדים אלו נכללו כמדדים בינאריים ברשימת המדדים שגובשה.

5.2.

רווחה

תחום ליבה נוסף בשירות המוניציפאלי הוא תחום הרווחה. ניתן לחלק את התחום לשני חלקים מרכזיים: הראשון הוא הפעילויות הרווחה המבוצעות לטובת קבוצות האוכלוסייה השונות ברשות המקומית. פעילויות אלו נעשות באמצעות עובדים סוציאליים, אשר מקבלים הנחיות מקצועיות. החלק השני הוא המעטפת הניתנת לטובת פעילויות הרווחה השונות, כמו הקצאת מבנים למרכזי רווחה לקבוצות האוכלוסייה השונות (מרכז לקשיש, מרכז לשיקום ועוד) והקמת מחלקת רווחה בעירייה, אשר תפקח על השירותים הניתנים ברשות המקומית. מדדי השירות שגובשו בתחום זה מתייחסים לפעילות העירייה בתחום הרווחה, בפרט לטיפול העירייה בפניות שנעשו אליה ומינוי תפקידי חובה ברשות המקומית אשר אמונים על הטיפול בתחום הרווחה.

5.3.

תברואה

אחד התחומים המוניציפאליים המובהקים ביותר הינו תחום התברואה ותחזוקת העיר. החקיקה מגדירה באופן ברור מה באחריות הרשות המקומית בתחום זה, ולמעשה, כלל הפעילויות הקשורות בתברואה ובתחזוקה של העיר נמצאים תחת אחריותה של הרשות המקומית. לפיכך, מדדי שירות רבים מתמקדים בתחום זה, אשר ההשפעה הישירה עליו נמצאת בידי הרשות המקומית, החל מפינוי אשפה וניקיון רחובות, דרך תחזוקה תברואתית של מתקנים בשטחי הרשות ועד להסרת מפגעים בטיחותיים.

5.4.

איכות הסביבה

תחום איכות הסביבה עבר שינויי חקיקה רבים בשנים האחרונות. כפי שניתן לראות בסקירת החקיקה שהוצגה לעיל סעיפים רבים הנוגעים לתחום הסביבה נמצאים באחריות הרשות המקומית, בין היתר תחומים כמו אכיפת עישון במקומות ציבוריים, אחריות לניטור זיהום אוויר, מחזור אשפה ועוד. המדדים שגובשו בתחום איכות הסביבה מתייחסים לאחריות הרשות המקומית בפעילויות המרכזיות לשמירה על איכות הסביבה מתוך מטרה להתמקד בחלק הארי של פעילות הרשות המקומית ולא להעמיס יתר על המידה במדדים נוספים, אשר אינם נמצאים בליבת הפעילות של הרשות.

5.5. אחר

שלושה תחומי שירות נוספים אשר להערכתנו מהווים תחומי ליבה המוגדרים בחקיקה הינם:

5.5.1. חירום וביטחון – הפעילות המוניציפאלית בתחומי הרשות המקומית המתייחסת לשמירה על הסדר הציבורי ועל ביטחון הציבור. הואיל וחלק נכבד מהפעילות בתחום זה הינו באחריות משטרת ישראל, לרשות המקומית ישנה אחריות בעיקר בשעות חירום (כמו לדוגמא מילוי מחסני חירום, אחריות לתקינות מקלטים ועוד) ואחריות על הביטחון במוסדות המוניציפאליים (דוגמת מוסדות החינוך).

5.5.2. תחבורה ותשתיות – תחום זה אינו מחויב ברובו בחקיקה, אולם להערכתנו מהווה תחום ליבה משמעותי, בפרט בכל הנוגע לתחזוקה של כבישים עירוניים ולבטיחות סביב מוסדות חינוך. אלו גם פעילויות אשר מקבלות ביטוי בהשתתפות הממשלה הואיל ולדעת הממשלה מדובר בפרויקטי תשתית באחריות הרשות המקומית, אשר מהווים פרויקטים בסדר עדיפות גבוה.

5.5.3. שירותים מוניציפאליים – יתר הפעילויות המחויבות בחקיקה, אשר מהוות לטעמנו שירות ליבה יסודי בפעילות המוניציפאלית ולא ניתן להכלילן בתחום נפרד, כמו לדוגמא: רישוי עסקים, אתר אינטרנט, יישום חוק חופש המידע ועוד.

6. רשימת מדדי ביצוע בישראל, כולל אמצעי מדידה

6.1. רשימת המדדים⁴⁵

לעבודה זו מצ"ב קובץ אקסל מפורט ובו גם הנוסחא המדויקת למדידה, ומקור המידע שממנו נלקח המדד הרלוונטי (בריטניה, מדינה אחרת בעולם, תכניות עבודה ממשלתיות, רשויות מקומיות בישראל, משרדי ממשלה ועוד). המדדים בשלב זה מוצגים לרוב לא כנוסחא מחייבת כאשר זו תיבנה באופן מפורט לקראת תחילת הביצוע, ובמשותף, עם הרשויות המקומיות שישתתפו בפיילוט ובשאיפה בתיאום עם משרדי הממשלה הרלוונטיים לתחום. חברת הבקרה במידה והיא הגורם המבצע את הבדיקה, תידרש לקבל אפיון מפורט של הבדיקה שעליה לבצע כולל המדגם הסטטיסטי, והיא תידרש בהצגת תכנית עבודה לביצוע בטרם תחל בעבודתה. במידה והנתונים נדרשים להיות מסופקים על ידי הרשות המקומית, הרי שתידרש חתימת המנכ"ל על כך שהנתונים נבדקו והרשות עומדת מאחורי אמינותם.

תחום	מדד	נוסחה	מקור הנתונים	אסמכתא
איכות הסביבה	עצים לנפש	מספר עצים בוגרים לנפש	חברת בקרה	"תבחינים לבחינת קידומן של רשויות מקומיות ואזוריות בישראל", מכון ירושלים, 2012
איכות הסביבה	שטחים פתוחים מטופלים לתושב	היקף במ"ר לתושב של שטחים פתוחים ברשות המטופלים ומטופחים על ידה (מדד זה אינו מודד רמת טיפוח אלא ביצוע טיפוח. עם זאת, ברור כי תידרש הגדרה של רמת טיפוח מינימלית)	חברת בקרה	"תבחינים לבחינת קידומן של רשויות מקומיות ואזוריות בישראל", מכון ירושלים, 2012
איכות הסביבה	מפגעי רעש	בדיקה מדגמית בשעות שונות בנוגע למפגעי רעש חריגים ברשות	חברת בקרה	עיבודים שלנו לאמנת השירות של רעננה
איכות הסביבה	דגירת יתושים	בדיקת האזורים הפתוחים ברשות המצריכים ביצוע הדברה (בשילוב המשרד להגנת הסביבה או משרד הבריאות) ע"י חברת בקרה, וקבלת דיווח מהרשות בנוגע להדברה בשטחים שסומנו כנדרשים	חברת בקרה	עיבודים שלנו לאמנת השירות של רעננה ולמודל שהוצע ב-NIS
איכות הסביבה	מניעת עישון במקומות ציבוריים	מספר ביקורות בנושא מניעת עישון שבוצעו ברשות למ"ר שטח עסקי	הרשות המקומית	סעיף 6 ו-7 לחוק למניעת העישון
חינוך	השתתפות הרשות בתקצוב שירותי מעטפת	תקצוב שרתים, קבס"ים, קבט"ים ופסיכולוגים חינוכיים כך שהתקציב הכולל לא יפחת מ-90% מהתקציב הנורמטיבי של משרד החינוך	הרשות המקומית	

⁴⁵ יש להבהיר כי כפי שסוכם מראש, המדדים עוסקים בכלל תחומי העיסוק של רשות מקומית פרט לתחום התכנון והבנייה, אשר נמצא תחת טיפולו של מינהל התכנון במשרד הפנים.

חינוך	תשתיות תקינות	הנוסחא בוחנת שונות בין בתי הספר ברשות באיכות התשתיות התקינות לתלמיד (כיתות לימוד, אודיטוריום/אולם ספורט, מגרש ומעבדות בעלי ציוד שבור או כל מפגע אחר המונע שימוש) בכל בית ספר ברשות והפער ביניהם. לפי הנוסחה: $(X-Y)$ חלקי X X - בית הספר בעל מספר הגבוה ביותר של כיתות תקינות פר תלמיד. Y - בית הספר בעל המספר הנמוך ביותר של כיתות תקינות פר תלמיד	חברת בקרה	
חינוך	רישום לגני ילדים ובתי ספר	קיום מנגנון רישום בטלפון או אינטרנט (ללא דרישה של הגעה פיזית) לבתי ספר וגני ילדים וקבלת תשובה תוך X ימים מרגע ההרשמה.	חברת בקרה	עיבודים שלנו לאמנת השירות של רעננה
חינוך	צמצום נשירה מבתי ספר תיכוניים	מספר תלמידים שנשרו מבתי ספר תיכוניים ואינם לומדים במסגרת לימודים חלופית/ מספר הילדים בגילאי כיתות י-יב ברשות.	הרשות המקומית	עיבוד שלנו ל NIS
חינוך	בטיחות במוסדות חינוך	מספר מפגעים בטיחותיים פר כיתה (כולל בשטחים ציבוריים בבית הספר).	חברת בקרה	בהשראת נוהל מס' 5 במשרד החינוך בנושא בטיחות, ביטחון ושעת חירום
חינוך	השרות הפסיכולוגי החינוכי	שיעור הפניות שקיבלו מענה בתוך פרק זמן שיוגדר מרגע הפנייה של בית הספר לרשות המקומית	הרשות המקומית	עיבודים על מדדי הביצוע - אמנת שירות עיריית רעננה
חינוך	ילדים שחוו בריונות בבית ספר	שיעור הילדים שחוו בריונות (יש להגדיר במשותף עם משרד החינוך מהי בריונות) מתוך סך הילדים הנבדקים במדגם	סקר תושבים	עיבוד שלנו ל NIS
חירום וביטחון	מוקד חירום ברשות	מענה אנושי בתוך פרק זמן מקסימלי שייקבע	חברת בקרה	עיבודים על דו"ח: "מדד שקיפות ברשויות המקומיות 2012" של עמותת שקיפות בינ"ל-ישראל
חירום וביטחון	בטחון מוסדות חינוך	אבטחה יעילה בכל אחד ממוסדות החינוך בעיר במשך כל זמני הפעילות	חברת בקרה	עיבודים על מדדי הביצוע - אמנת שירות עיריית רעננה
חירום וביטחון	בטחון מוסדות חינוך	ביצוע "תרגילי עירנות" למאבטחי מוסדות חינוך בתקופה מוגדרת על פי מפרט שיוגדר על ידי משרד החינוך	הרשות המקומית	עיבודים על מדדי הביצוע - אמנת שירות עיריית רעננה
חירום וביטחון	מחסני חירום	100% התאמה בספירות המלאי בין הרשום לקיים בפועל. התאמה של 100% בין הנדרש בתקן לבין הקיים במלאי. ביצוע ספירת מלאי לפחות אחת לשנה	רשות מקומית ומשרד הפנים	עיבודים על מדדי הביצוע - אמנת שירות עיריית רעננה
חירום וביטחון	מקלטים	ביצוע ביקורת שנתית לכל אחד המקלטים/ מרחבים מוגנים העירוניים. מילוי דוח ביקורת לכל מקלט והעברתו למשרד הפנים	רשות מקומית ומשרד הפנים	עיבודים על מדדי הביצוע - אמנת שירות עיריית רעננה
רווחה	תשתיות לשכת הרווחה	ביצוע בדיקה של תשתיות לשכת רווחה: 1. קיום מאבטח; 2. תשתית חיסיון מידע (נעילת דלתות, נעילת מחשבים)	חברת בקרה	
רווחה	תמיכת הרשות המקומית בשירותי הרווחה ברשות	סקר עובדים סוציאליים בהקשר לסיוע שהרשות המקומית מספקת להם.	חברת בקרה	
שירותים מוניציפאליים	קידום מעמד האישה ברשות	אחוז הנשים המכהנות בתפקידי דירקטוריות בתאגידים עירוניים (כולל עמותות)	הרשות המקומית ומשרד הפנים	עיבוד שלנו לחוק החברות הממשלתיות

			המקומית	
שירותים מוניציפאליים	אחוז העסקים בעלי הרשיון	סה"כ עסקים בעלי רישיון/סה"כ עסקים טעוני רישיון	הרשות המקומית	בן אליא/ לקוח גם מתכניות עבודה משרד הפנים לשנת 2011/2012
שירותים מוניציפאליים	אתר אינטרנט שימושי	באתר האינטרנט קיימת אפשרות לבצע באופן מקוון את ההיבטים הבאים: - לצפות בדו"ח מבקר הרשות לשנתיים האחרונות (החל מחודש אוקטובר יפורסם הדוח לשנה הקודמת) - לצפות בצו הארנונה של הרשות לשנה הקרובה. - לצפות בתקציב המאושר האחרון של הרשות והחל מחודש ינואר בכל שנה לצפות בתקציב העתידי של הרשות. - לצפות בדו"ח הכספי המבוקר האחרון של הרשות (החל מחודש אוקטובר יפורסם הדוח לשנה הקודמת) - לצפות בחוקי העזר המעודכנים של הרשות. - לשלוח תלונה לממונה על תלונות הציבור ברשות.	חברת בקרה	ע"פ סעיף 248 לפקודת העירייות ועיבודים שלנו על דו"ח: "מדד שקיפות ברשויות המקומיות 2012" של עמותת שקיפות בינ"ל-ישראל
תברואה ותחזוקת העיר	ניקיון בחופים	בדיקה אקראית (כמרחק מנקודת הכניסה הרשמית לחוף) ברצועה אורכית או רוחבית של 10 מטרים של כמות "חלקי הפלסטיק" למ"ר. החישוב הינו כדלקמן: $x/(y*10)^{20}$ x = הינו סך חלקי הפלסטיק ברצועה של 10 מטרים y = הינו רוחב החוף. ההכפלה ב-20 היא לצורכי נוחות בנייתוח הנתונים הרמה המינימאלית הנדרשת היא ציון של 5-2 המגדירה חוף נקי לפי המשרד להגנת הסביבה	חברת בקרה	מדד חוף נקי של המשרד להגנת הסביבה, מסמך מתאריך 30.05.2010
תברואה ותחזוקת העיר	פינוי פגרים	בדיקה מדגמית של רחובות ודרכים ברשות המקומית שנקיים מפגרים תחת הנוסחא: שיעור הרחובות והדרכים הנקיים מפגרים מסך ק"מ רחובות ודרכים ברשות	חברת בקרה	עיבודים שלנו לאמנת השירות של רעננה
תברואה ותחזוקת העיר	ניקיון רחובות	שיעור הרחובות הנקיים מסך הרחובות הנבדקים בשטח הרשות המקומית מתוך מדגם הרחובות שנבחר לסקר. ניתן להשתמש במדד דומה לזה של חופי הרחצה הנקיים, כלומר- שיעור פסולת נדגמת ל-10 מ"ר של רחוב בבחינה אקראית.	חברת בקרה	מודל דומה לזה של המשרד להגנת הסביבה לבדיקת ניקיון בחופים לא מוכרזים.
תברואה ותחזוקת העיר	מיכלי אשפה בשטחים פתוחים לנפש	ליטרים של מיכלי אשפה ציבוריים המוצבים בשטחים ציבוריים למ"ר שטחים ציבוריים	הרשות המקומית	לתבחינים לבחינת עיבודים שלנו" קידומן של רשויות מקומיות ואזוריות 2012, מכון ירושלים, "בישראל
תברואה ותחזוקת העיר	הסרת מפגעי בטיחות	בדיקה מדגמית של תאורת רחוב ברשות בכדי לבדוק האם קיימת ותקינה. הנוסחא תהיה מספר עמודי תאורה עובדים (כלומר- לא רק קיימים על פי דיווחי הרשות אלא גם תקינים ופועלים) ל-ק"מ כביש ברשות.	חברת בקרה	אוגדן מינהל מטה הבטיחות ברשות המקומית- הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים
תברואה ותחזוקת העיר	הסרת מפגעי בטיחות	בדיקה מדגמית של רמזורים ותמרורים ברשות בכדי לבדוק האם תקינים (רמזור עובד כשורה ותמרור עומד ישר ולא מחוק, מוסתר או שבור). הנוסחא תהיה: אחוז הרמזורים והתמרורים התקינים (במדגם שנבחר) מתוך סך הרמזורים והתמרורים שנבדקו.	חברת בקרה	אוגדן מינהל מטה הבטיחות ברשות המקומית- הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים

אוגדן מינהל מטה הבטיחות ברשות המקומית- הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים	חברת בקרה	בדיקה מדגמית של מדרכות ברשות בכדי לבדוק האם נקי והאם תקין (שבור או כל מפגע אחר שנמצא עליהן ומונע הליכה סדירה), כאשר הנוסחא תהיה : אחוז המדרכות הנקיות מפגמים (במדגם שנבחר) מתוך סך ק"מ המדרכות הקיימות ברשות.	הסרת מפגעי בטיחות	תברואה ותחזוקת העיר
עיבודים שלנו על אמנת השירות של רעננה	חברת בקרה	בדיקה מדגמית של גינות ציבוריות ברשות בכדי לבדוק האם נקי ותקין (שבור או כל מפגע אחר המונע שימוש נאות בגינה). המדד יהיה בדומה למדד לבחינת ניקיון בחופים עם נוסחא דומה.	הסרת מפגעי בטיחות וניקיון	תברואה ותחזוקת העיר
עיבודים שלנו על אמנת השירות של רעננה	חברת בקרה	בדיקה מדגמית של מתקנים ציבוריים ברשות בכדי לבדוק האם תקינים (שבור או כל מפגע אחר המונע שימוש בהם). המדד יהיה בדומה למדד לבחינת ניקיון בחופים. הנוסחא : אחוז המתקנים הציבוריים התקינים מפגמים מתוך סך המתקנים הציבוריים הקיימים ברשות.	הסרת מפגעי בטיחות	תברואה ותחזוקת העיר
עיבודים שלנו על אמנת השירות של רעננה	הרשות המקומית	נוסחא : שיעור המתקנים שעברו טיפול תחזוקה בשנה החולפת מתוך סך המתקנים בשטח הרשות המקומית. לחילופין- אחוז הפחת שמופרש ע"י הרשות לטיפול ותחזוקת מתקנים (כולל ווידוא חשבונאי שאכן מוצא בפועל למטרה זו)	תחזוקת מתקנים	תברואה ותחזוקת העיר
עיבודים שלנו על אמנת השירות של רעננה	חברת בקרה	בדיקה מדגמית של רחובות ודרכים בכדי לבדוק האם מסומנים (שילוט, תאורה, סימון חנייה, רחובות ומספרים). הנוסחא : אחוז הרחובות והדרכים התקינים מתוך ק"מ רחובות ודרכים ברשות המקומית.	שילוט	תברואה ותחזוקת העיר
עיבודים שלנו על אמנת השירות של רעננה	הרשות המקומית	בדיקה על ידי חברת בקרה שתבחן האם מצויים בשטחי הרשות בעלי חיים משוטטים (כלבים או בעלי חיים אחרים שיוגדרו)	טיפול בבעלי חיים משוטטים	תברואה ותחזוקת העיר
עיבוד שלנו ל NIS	חברת בקרה	בדיקה מדגמית של מפגעים תחבורתיים על שטח קבוע מראש. השטח לבדיקה יקבע לפי אחוז (קבוע) מתוך סך שטח הרשות. נוסחא : מס' המפגעים בתוך השטח שנקבע.	תאונות דרכים	תחבורה ותשתיות
עיבוד שלנו ל NIS	הרשות המקומית	$x/y \cdot 100$ x = אורך הכבישים בשטח הרשות בק"מ שתוחזקו במהלך השנה הנבדקת y = אורך הכבישים בשטח הרשות בק"מ שזקוקים לתחזוקה על פי הרשות המקומית משרד התחבורה יידרש להגדיר תחזוקה וכל כמה שנים הרשות צריכה לבצע תחזוקה. יעד סביר לתחזוקה שנמוך ממנו הינו השקעת חסר.	תחזוקת כבישים עירוניים	תחבורה ותשתיות
שלנו לתבחינים לבחינת עיבודים" קידומן של רשויות מקומיות ואזוריות ירושלים, 2012 מכון, "בישראל	חברת בקרה	אחוז מ"ר כבישים סלולים ללא מדרכה בצידם מתוך סך הכבישים ברשות	מדרכות	תחבורה ותשתיות
לקוח מדו"ח עמותת בטרם : "מדדים להערכת בטיחות בדרכים ברשויות המקומיות", אוקטובר 2011	הרשות המקומית בדו"ח השנתי המבוקר	אחוז התקציב עומד על מעל לאחוז שייקבע מתוך סך תקציב הרשות או פר ילד	בטיחות בדרכים בבתי ספר	תחבורה ותשתיות

6.1.1. מדדים בינאריים

תחום	מדד	פירוט	נוסחה	מקור הנתונים
מינוי חובה	תפקידי חובה ברשות המקומית	מהנדס	קיים פקיד בכיר שכזה	הרשות המקומית

מינוי חובה	תפקידי חובה ברשות המקומית	מנכ"ל עירייה / מזכיר מועצה	קיים פקיד בכיר שכזה	הרשות המקומית
מינוי חובה	תפקידי חובה ברשות המקומית	גזבר	קיים פקיד בכיר שכזה	הרשות המקומית
מינוי חובה	תפקידי חובה ברשות המקומית	יועמ"ש	קיים פקיד בכיר שכזה	הרשות המקומית
מינוי חובה	תפקידי חובה ברשות המקומית	מבקר וממונה על תלונות הציבור	קיים פקיד בכיר שכזה	הרשות המקומית
מינוי חובה	תפקידי חובה ברשות המקומית	מנהל יחידת חינוך	קיים פקיד בכיר שכזה	הרשות המקומית
מינוי חובה	ממונה חירום	מינוי ממונה על החירום ברשות	קיים פקיד כזה	הרשות המקומית
מינוי חובה	תפקידי חובה ברשות המקומית	קצין בטיחות בתעבורה	קיים פקיד כזה	הרשות המקומית
מינוי חובה	תפקידי חובה ברשות המקומית	מנהל רכש ואספקה	קיים פקיד כזה	הרשות המקומית
מינוי חובה	תפקידי חובה ברשות המקומית	יועצת לקידום מעמד האישה	קיים פקיד כזה	הרשות המקומית
מינוי חובה	תפקידי חובה ברשות המקומית	מנהל יחידת נוער	קיים פקיד כזה	הרשות המקומית
מינוי חובה	תפקידי חובה ברשות המקומית	יועץ לאזרחים ותיקים	קיים פקיד כזה	הרשות המקומית
מינוי חובה	תפקידי חובה ברשות המקומית	יועצת לקידום מעמד האישה ברשות המקומית	קיים פקיד כזה	הרשות המקומית
חינוך	שקיפות לציבור	פרסום תוכניות חינוכיות ותנאי השתתפות באינטרנט	בכל שנה באמצעות הפורטל	הרשות המקומית
חינוך	קיום ועדה	ועדות השמה	מתקיימות בכל שנה מחודש ינואר ועד 15.5 עד 30.5 לתלמידים העולים מגן לא'. עד 10 ימים מקיום הועדה תשלח תשובה על החלטת ועדת השמה.	הרשות המקומית
חינוך	בטיחות בדרכים בבתי ספר	מינוי רכז בטיחות בדרכים בכל בית ספר	קיים רכז בטיחות בדרכים בבית הספר	הרשות המקומית
שירותים מוניציפאליים	לשכה משפטית	סיוע משפטי לתושבי עיר קשישים בחינם	קיים או לא	הרשות המקומית
שירותים מוניציפאליים	אמנת שירות מקומית	אמנת שירות לתושב שאושרה במועצת הרשות	קיימת או לא	הרשות המקומית
שירותים מוניציפאליים	מערכת לרישום חיות מחמד	קיום מערכת לרישום חיות מחמד	קיים או לא	הרשות המקומית
חירום וביטחון	מרכזי הפעלה בחירום	רשויות מקומיות בהן קיימים מרכזי הפעלה בחירום	קיים מרכז מאושר או לא	יחידות משרד הפנים
חירום וביטחון	תקציב הג"א	רשויות מקומיות שהגישו אישור תקציב הג"א	אושר תקציב הג"א או לא	יחידות משרד הפנים

יחידות משרד הפנים	התקיימה הדרכה ותרגול אחד לפחות לשעת חירום	קיום הדרכה ותרגיל לשעת חירום	תרגיל חירום	חירום וביטחון
הרשות המקומית לאחר אישור משרד התחבורה	קיימת תכנית מיפוי או לא	קיומה של תכנית מיפוי בעיות בטיחות ברשות המקומית	בטיחות בדרכים בבתי ספר	תחבורה ותשתיות

7. סיכום והמשך התקדמות בפרויקט

עבודה זו מציגה את התשתית ליצירת סל שירותים ברשויות המקומיות. אנו הצגנו סקירת חומרים, אקדמיים ומקצועיים, מהארץ ומהעולם, כמו גם סקירת חקיקה, אשר נועדו לייצר את הבסיס עליו ייבנו מדדי הביצוע ברשויות המקומיות שמשרד הפנים יגדיר כסל שירותים מחייב ויבצע מדידה שלהם.

בסופו של דבר מוצגת רשימה הכוללת מעל ל-60 מדדים, במגוון תחומים, בהם פועלת רשות מקומית בישראל. כלל המדדים הינם בתחומים פרטניים אשר הרשות המקומית הינה הגורם האמון על החלק הארי של ביצועם. מדדים אלו הינם בגדר טיוטא אשר צפויה להשתנות עוד מספר פעמים לפני היציאה לביצוע כולל ברשויות המקומיות, וסביר כי גם לאחר מכן היא תשתנה מדי שנה במידה מסוימת.

השלב הבא בעבודה הינו היערכות לביצוע הפיילוט. מטרתו של הפיילוט הינה כפולה: א. לבחון האם המדדים שנבחנו היו נכונים וטובים, על פי הפרמטרים שמוגדרים בגוף העבודה. ב. לבחון מהו המינימום ה"נכון" לגבי כל מדד.

טרם היציאה לפיילוט יש כמובן להחליט על הרשויות המשתתפות ולקבל את אישורן ותמיכתן לכך, כולל הכנה של עובדי הרשות לתהליך. לאחר מכן יהיה צורך באיתור חברת בקרה, אשר תבצע את המדידות על פי המפרט שיוכן עבורה. השלב הסופי יהיה ניתוח מפורט של התוצאות. אנו מציעים לשקול אם בשלב זה נכון כבר להגדיר מינימום לכל מדד, או לחכות לפיילוט ורק לאחריו לשקול הגדרה שכזו. כמו כן, מוצע כי לא יינתנו ציונים לרשויות במהלך הפיילוט אלא רק הערכה כללית, וגם היא רצוי שתישאר בגדר "מידע לא פומבי". זאת בכדי לקבל את מלוא ההיענות והנכונות לסייע של הרשויות וללמוד מהתהליך, תוך הפחתה מקסימלית של הרצון שלהן להציג דווקא תוצאות טובות ככל האפשר.

8. נספחים

8.1. נספח א' – רשימת אינדיקטורים מלאה מתוך ה- NIS

Name	Purpose
NI 1 - Percentage of people who believe people from different backgrounds get on well together in their local area	Create strong and cohesive communities and thriving places.
NI 2 - Percentage of people who feel that they belong to their neighborhood	Create strong and cohesive communities and thriving places
NI 3 - Civic participation in the local area	Promote greater local participation in a range of civic activities.
NI 4 - Percentage of people who feel they can influence decisions	Build communities where individuals are empowered to make a difference to their own lives and area.
NI 5 - Overall/general satisfaction with local area	Assess how satisfied people are with their local area as a place to live.
NI 6 - Participation in regular volunteering	Create culture in which individuals are able to contribute to their communities by volunteering.
NI 7 - Environment for a thriving third sector	Creating a strong independent third sector to enable a fair and enterprising society.
NI 8 - Adult participation in sport	To measure delivery and take-up of sport at the local level.
NI 9 - Use of public libraries	To measure the proportion of the local population that use their public library service.
NI 10 - Visits to museums and galleries	To measure how many people in the local community attend museums and galleries.
NI 11 - Engagement in the Arts	To measure how many people in the local community attend and/or participate in the arts.
NI 14 - Reducing avoidable contact: Average number of customer contacts per resolved request.	To purpose is to reduce the number of unnecessary contacts that customers need to make.
NI 15 - Serious violent crime rate	Measuring the number of most serious violent crimes per 1,000 population.
NI 16 - Serious acquisitive crime rate	Measuring the number of serious acquisitive crimes per 1,000 population.
NI 17 - Perceptions of anti-social behavior	Measure the percentage of respondents with a high level of perceived anti-social behavior.
NI 18 - Adult re-offending rates for those under probation supervision	Impact of interventions and offender management on offending behavior in Probation Areas.
NI 19 - Rate of proven re-offending by young offenders	Measure re-offending by young people in the youth justice system
NI 20 - Assault with injury crime rate	Measuring the rate of Actual Bodily Harm (assault with injury) crimes per 1,000 population.
NI 21 - Dealing with local concerns about anti-social behavior and crime by the local council and police	Measure confidence in local agencies to tackle community safety issues that matter to local people.

NI 22 - Perceptions of parents taking responsibility for the behavior of their children in the area	Local Authority and partners initiative to encourage and support effective parenting.
NI 23 - Perceptions that people in the area treat one another with respect and consideration	Promote strong communities where community members treat one another with respect and consideration.
NI 27 - Understanding of local concerns about anti-social behaviour and crime by the local council and police	Measuring confidence in local agencies to seek views on ASB and crime in the local area.
NI 28 - Serious knife crime rate	The purpose of this indicator is to measure and drive performance in the reduction of serious violent crimes that involve the use of a knife or other sharp instruments.
NI 29 - Gun crime rate	Preventative action by local authorities can reduce the extent to which firearms are carried or used.
NI 30 - Re-offending rate of prolific and priority offenders	Measuring the number of convictions recorded against Prolific and other Priority Offenders.
NI 34 - Domestic violence – murder	To reduce the number of domestic violence-related homicides.
NI 35 - Building resilience to violent extremism	Communities where violent extremism and violent extremists are resisted and rejected.
NI 35a - Building resilience to violent extremism - Community Engagement	Communities where violent extremism and violent extremists are resisted and rejected.
NI 35b - Building resilience to violent extremism - Preventing Violent Extremism	Communities where violent extremism and violent extremists are resisted and rejected.
NI 35c - Building resilience to violent extremism - Resilience of communities and support vulnerable individuals	Communities where violent extremism and violent extremists are resisted and rejected.
NI 35d - Building resilience to violent extremism - Successful projects and actions	Communities where violent extremism and violent extremists are resisted and rejected.
NI 37 - Awareness of civil protection arrangements in the local area	Communicating/educating citizens to prepared to deal with the consequences of an emergency.
NI 39 - Alcohol-harm related hospital admission rates	To reduce the trend in the increase of alcohol related hospital admissions.
NI 40 - Drug users in effective treatment	To reduce the harms caused to health and well-being by frequent use of illegal drugs.
NI 41 - Perceptions of drunk or rowdy behaviour as a problem	Reduce the overall problem of drunk and rowdy behaviour in local communities.
NI 42 - Perceptions of drug use or drug dealing as a problem	Reduce the perceptions of drug use and drug dealing in local communities.
NI 43 - Convicted young people in Youth Justice System sentenced to custody	Measure percentage of custodial sentences given to young people as a proportion of young convictions
NI 44a - Ethnic composition of offenders on Youth Justice System disposals - white	Identify and reduce disproportionate representation within the youth justice system for BME groups
NI 44b - Ethnic composition of offenders on Youth Justice System disposals - mixed	Identify and reduce disproportionate representation within the youth justice system for BME groups
NI 44c - Ethnic composition of offenders on Youth Justice System disposals - black or black British	Identify and reduce disproportionate representation within the youth justice system for BME groups

NI 44d - Ethnic composition of offenders on Youth Justice System disposals - Asian or Asian British	Identify and reduce disproportionate representation within the youth justice system for BME groups
NI 44e - Ethnic composition of offenders on Youth Justice System disposals - Chinese/other	Identify and reduce disproportionate representation within the youth justice system for BME groups
NI 45 - Young offenders engagement in suitable education, employment or training	Measure proportion of young offenders who are actively engaged in education, training or employment
NI 46 - Young offenders access to suitable accommodation	Measure key factors associated with offending for young people in the youth justice system.
NI 47 - Change in road casualty rate: people killed and seriously injured	Measure total number of people/children killed or seriously injured (KSI) in road traffic accidents.
NI 48 - Change in road casualty rate: children killed and seriously injured	Measure total number of people/children killed or seriously injured (KSI) in road traffic accidents.
NI 50 - Emotional health of children	To capture the quality of children's relationships with significant others.
NI 51 - Effectiveness of child and adolescent mental health (CAMHS) services	To measure how effectively mental health services meet children's mental health needs.
NI 52a - Take up of school lunches - Primary School	Assess increase in healthy eating among children and young people by measuring school lunch take-up.
NI 52b - Take up of school lunches - Secondary School	Assess increase in healthy eating among children and young people by measuring school lunch take-up.
NI 53a - Prevalence of breast-feeding at 6-8 wks from birth - Prevalence of breastfeeding	Providing support services to mums to sustain breastfeeding, giving children a healthy start in life
NI 53b - Prevalence of breast-feeding at 6-8 wks from birth - Breastfeeding Coverage	Providing support services to mums to sustain breastfeeding, giving children a healthy start in life
NI 54 - Services for disabled children	Improving the quality of services for disabled children.
NI 55 - Obesity among primary school age children in Reception Year	Preventing obesity through interventions in early years.
NI 56 - Obesity among primary school age children in Year 6	Preventing obesity in primary school children through universal programmes.
NI 57 - Children and young people's participation in high-quality PE and sport	Increase percentage of 5-16 year olds participating in high quality physical education and sport.
NI 58 - Emotional and behavioural health of children in care	Progress in improving the emotional and behavioural health of children and young people in care.
NI 59 - Initial assessments for children's social care carried out within 7 working days of referral	How well multi-agency working arrangements are established in local authority areas.
NI 60 - Core assessments for children's social care carried out within 35 working days of commencement	Timely core assessments are initiated so that any serious harm to a child may be avoided.
NI 61 - Timeliness of placements of looked after children adopted following an agency decision for adoption	Improving the processes of adoption.
NI 62 - Stability of placements of looked after children: number of moves	Measuring the stability of care that a child has experienced.
NI 63 - Stability of placements of looked after children: length of placement	To increase the long-term stability of children who remain in care for significant periods of time.
NI 64 - Child protection plans lasting 2 years or more	Measuring the services necessary to bring about changes in the family situation.

NI 65 - Children becoming the subject of a Child Protection Plan for a second or subsequent time	Implement a child protection plan which leads to lasting improvement in a child's overall wellbeing.
NI 66 - Looked after children cases which were reviewed within required timescales	Improve LAs compliance with legal requirements under the Review of Children's Cases Regulations 1991
NI 67 - Child protection cases which were reviewed within required timescales	Measuring of the effectiveness of interventions provided to children with a Child Protection Plan.
NI 68 - Referrals to children's social care going on to initial assessment	To ensure all referrals to children's social care are conducted in a timely and efficient way.
NI 69 - Children who have experienced bullying	To measure progress in tackling bullying.
NI 70 - Hospital admissions caused by unintentional and deliberate injuries to children and young people	To measure hospital admissions by injury type, which will include both unintentional and deliberate.
NI 71 - Children who have run away from home/care overnight	Raise local area awareness to create a focus on the provision of services to this vulnerable group.
NI 72 - At least 78 points in Early Years Foundation, with at least 6 in the core areas.	To improve upon a child's early learning and development.
NI 73 - Achievement at level 4 or above in both English and Maths at Key Stage 2 (Threshold)	To improve performance in literacy and numeracy.
NI 73a - Achievement at level 4 or above in both English and Maths at Key Stage 2 (Threshold) - Girls	To improve performance in literacy and numeracy.
NI 73b - Achievement at level 4 or above in both English and Maths at Key Stage 2 (Threshold) - Boys	To improve performance in literacy and numeracy.
NI 75 - Percentage of 16 year old achieving 5+ GCSEs grades A*-C (inc. Eng & Maths)	To improve literacy and numeracy at the GCSE level
NI 75a - Percentage of 16 year old achieving 5+ GCSEs grades A*-C (inc. Eng & Maths) - Girls	To improve literacy and numeracy at the GCSE level
NI 75b - Percentage of 16 year old achieving 5+ GCSEs grades A*-C (inc. Eng & Maths) - Boys	To improve literacy and numeracy at the GCSE level
NI 76 - Number of schools where fewer than 55% of pupils achieve level 4 or above in both English and Maths at KS2	Standards and tackling underachievement by ensuring that more children master the basics.
NI 78 - Number of schools where fewer than 30% of pupils achieve 5 or more A*-C grades at GCSE and equivalent including GCSEs in English and Maths	Children master the basics and 5 A*-C GCSEs and equivalent including English and Maths.
NI 79 - Achievement of a Level 2 qualification by the age of 19	Report the percentages of young people attaining Level 2 by age 19 in a Local Authority area.
NI 80 - Achievement of a Level 3 qualification by the age of 19	Report the percentages of young people attaining Level 3 by age 19 in a Local Authority Area.
NI 81 - Inequality gap in the achievement of a Level 3 qualification by the age of 19	Reducing the inequality gap in the attainment of L3 qualifications by young people at the age of 19.
NI 82 - Inequality gap in the achievement of a Level 2 qualification by the age of 19	% of young people in receipt of free school meals at age 15 attaining L2 qualifications by age of 19

NI 84 - Achievement of 2 or more A*- C grades in Science GCSEs or equivalent	To improve the proportion of young people gaining two or more science GCSEs at grades A*-C.
NI 85a - Post-16 participation in physical sciences (A Level Physics)	Improve no. Of A-level entries in physics, chemistry and maths whilst maintaining entries to biology.
NI 85b - Post-16 participation in physical sciences (A Level Chemistry)	Improve no. of A-level entries in physics, chemistry and maths whilst maintaining entries to biology.
NI 85c - Post-16 participation in physical sciences (A Level Maths)	Improve no.of A-level entries in physics, chemistry and maths whilst maintaining entries to biology.
NI 86 - Secondary schools judged as having good or outstanding standards of behavior	To provide a general indicator of standards of behavior in secondary schools.
NI 87 - Secondary school persistent absence rate	To reduce the percentage of persistently absent secondary pupils
NI 88 - Number of extended schools	To measure progress and shape support for the development of extended schools.
NI 89a - Number of schools in special measures	Raising school standards.
NI 89b - Average time spent in special measures	Raising school standards.
NI 90 - Take up of 14-19 Learning Diplomas	Progress an area is making in offering and promoting Diplomas to young people.
NI 91 - Participation of 17 year-olds in education or training	Report percentage of young people at academic age 17 participating in Education /Work Based Learning
NI 92 - Narrowing the gap in the Early Years Foundation Stage Profile	Focus on narrowing the gaps between the lowest achieving and the rest.
NI 93 - Progression by 2 levels in English between Key Stage 1 and Key Stage 2	See the Progression in English between Key Stage 1 and Key Stage 2
NI 93a - Progression by 2 levels in English between Key Stage 1 and Key Stage 2-Girls	See the Progression in English between Key Stage 1 and Key Stage 2
NI 93b - Progression by 2 levels in English between Key Stage 1 and Key Stage 2-Boys	See the Progression in English between Key Stage 1 and Key Stage 2
NI 94 - Progression by 2 levels in Maths between Key Stage 1 and Key Stage 2	See the Progression in Maths between Key Stage 1 and Key Stage 2
NI 94a - Progression by 2 levels in Maths between Key Stage 1 and Key Stage 2-Girls	See the Progression in Maths between Key Stage 1 and Key Stage 2
NI 94b - Progression by 2 levels in Maths between Key Stage 1 and Key Stage 2-Boys	See the Progression in Maths between Key Stage 1 and Key Stage 2
NI 99 - Children in care reaching level 4 in English at Key Stage 2	Measure progress towards narrowing the gap between children in care and all children.
NI 100 - Children in care reaching level 4 in Maths at Key Stage 2	Measure progress towards narrowing the gap between children in care and all children.
NI 101 - Children in care achieving 5 A*-C GCSEs (or equivalent) at Key Stage 4 (inc. Eng & Maths)	Measure progress towards narrowing the gap between children in care and all children.
NI 102a - Achievement gap between pupils eligible for free school meals and their peers achieving the expected level at Key Stage 2	To narrow the gap in achievement between children from disadvantaged backgrounds and their peers
NI 102b - Achievement gap between pupils eligible for free school meals and their peers achieving the expected level at Key Stage 4	To narrow the gap in achievement between children from disadvantaged backgrounds and their peers

NI 103a - Special Educational Needs – statements issued within 26 weeks excluding exceptions	To monitor and encourage the prompt completion of statements.
NI 103b - Special Educational Needs – statements issued within 26 weeks	To monitor and encourage the prompt completion of statements.
NI 104 - The Special Educational Needs (SEN)/non-SEN gap – achieving Key Stage 2 English and Maths threshold	To encourage improvement in the attainment of children with Special Educational Needs (SEN).
NI 105 - The Special Educational Needs (SEN)/non-SEN gap – achieving 5 A*- C GCSE inc. English and Maths	To encourage improvement in the attainment of children with Special Educational Needs (SEN).
NI 106 - The gap between the percentage of young persons aged 15 from FSM. and non-FSM. backgrounds who progress to HE by age 19	To increase the proportion of young people from low income backgrounds progressing to HE.
NI 106a - Percentage of young persons aged 15 from FSM. and non-FSM. backgrounds who progress to HE by age 19 - Free School Meals	To increase the proportion of young people from low income backgrounds progressing to HE.
NI 106b - Percentage of young persons aged 15 from FSM. and non-FSM. backgrounds who progress to HE by age 19 - non Free School Meals	To increase the proportion of young people from low income backgrounds progressing to HE.
NI 106c - Percentage of young persons aged 15 from FSM. and non-FSM. backgrounds who progress to HE by age 19 - all pupils going onto HE	To increase the proportion of young people from low income backgrounds progressing to HE.
NI 107a - Key Stage 2 attainment for Black and minority ethnic groups: Gypsy, Roma and Traveller of Irish Heritage	Narrow gap in achievement between children in low attaining minority ethnic groups and their peers
NI 107b - Key Stage 2 attainment for Black and minority ethnic groups: Any Other White Background	Narrow gap in achievement between children in low attaining minority ethnic groups and their peers
NI 107c - Key Stage 2 attainment for Black and minority ethnic groups: Black Caribbean	Narrow gap in achievement between children in low attaining minority ethnic groups and their peers
NI 107d - Key Stage 2 attainment for Black and minority ethnic groups: White/Black Caribbean	Narrow gap in achievement between children in low attaining minority ethnic groups and their peers
NI 107e - Key Stage 2 attainment for Black and minority ethnic groups: Black African and White/Black African	Narrow gap in achievement between children in low attaining minority ethnic groups and their peers
NI 107f - Key Stage 2 attainment for Black and minority ethnic groups: Any Other Black Background	Narrow gap in achievement between children in low attaining minority ethnic groups and their peers
NI 107g - Key Stage 2 attainment for Black and minority ethnic groups: Pakistani	Narrow gap in achievement between children in low attaining minority ethnic groups and their peers
NI 107h - Key Stage 2 attainment for Black and minority ethnic groups: White British	Narrow gap in achievement between children in low attaining minority ethnic groups and their peers
NI 107i - Key Stage 2 attainment for Black and minority ethnic groups: Irish	Narrow gap in achievement between children in low attaining minority ethnic groups and their peers

NI 107j - Key Stage 2 attainment for Black and minority ethnic groups: White and Asian	Narrow gap in achievement between children in low attaining minority ethnic groups and their peers
NI 107k - Key Stage 2 attainment for Black and minority ethnic groups: Any Other Mixed	Narrow gap in achievement between children in low attaining minority ethnic groups and their peers
NI 107l - Key Stage 2 attainment for Black and minority ethnic groups: Indian	Narrow gap in achievement between children in low attaining minority ethnic groups and their peers
NI 107m - Key Stage 2 attainment for Black and minority ethnic groups: Bangladeshi	Narrow gap in achievement between children in low attaining minority ethnic groups and their peers
NI 107n - Key Stage 2 attainment for Black and minority ethnic groups: Other Asian Background	Narrow gap in achievement between children in low attaining minority ethnic groups and their peers
NI 107o - Key Stage 2 attainment for Black and minority ethnic groups: Chinese	Narrow gap in achievement between children in low attaining minority ethnic groups and their peers
NI 107p - Key Stage 2 attainment for Black and minority ethnic groups: Any Other Ethnic Group	Narrow gap in achievement between children in low attaining minority ethnic groups and their peers
NI 108a - Key Stage 4 attainment for Black and minority ethnic groups: Gypsy, Roma and Traveller of Irish Heritage	To improve performance at the KS4 level for BME groups
NI 108b - Key Stage 4 attainment for Black and minority ethnic groups: Any Other White Background	To improve performance at the KS4 level for BME groups
NI 108c - Key Stage 4 attainment for Black and minority ethnic groups: Black Caribbean	To improve performance at the KS4 level for BME groups
NI 108d - Key Stage 4 attainment for Black and minority ethnic groups: White/Black Caribbean	To improve performance at the KS4 level for BME groups
NI 108e - Key Stage 4 attainment for Black and minority ethnic groups: Black African and White/Black African	To improve performance at the KS4 level for BME groups
NI 108f - Key Stage 4 attainment for Black and minority ethnic groups: Any Other Black Background	To improve performance at the KS4 level for BME groups
NI 108g - Key Stage 4 attainment for Black and minority ethnic groups: Pakistani	To improve performance at the KS4 level for BME groups
NI 108h - Key Stage 4 attainment for Black and minority ethnic groups: White British	To improve performance at the KS4 level for BME groups
NI 108i - Key Stage 4 attainment for Black and minority ethnic groups: Irish	To improve performance at the KS4 level for BME groups
NI 108j - Key Stage 4 attainment for Black and minority ethnic groups: White and Asian	To improve performance at the KS4 level for BME groups
NI 108k - Key Stage 4 attainment for Black and minority ethnic groups: Any Other Mixed	To improve performance at the KS4 level for BME groups
NI 108l - Key Stage 4 attainment for Black and minority ethnic groups: Indian	To improve performance at the KS4 level for BME groups
NI 108m - Key Stage 4 attainment for Black and minority ethnic groups: Bangladeshi	To improve performance at the KS4 level for BME groups
NI 108n - Key Stage 4 attainment for Black and minority ethnic groups: Other Asian Background	To improve performance at the KS4 level for BME groups

NI 108o - Key Stage 4 attainment for Black and minority ethnic groups: Chinese	To improve performance at the KS4 level for BME groups
NI 108p - Key Stage 4 attainment for Black and minority ethnic groups: Any Other Ethnic Group	To improve performance at the KS4 level for BME groups
NI 109 - Delivery of Sure Start Children Centres	Measure progress against the national target to deliver 3,500 Sure Start Children Centres by 2010.
NI 110 - Young people's participation in positive activities	To measure young people's participation in structured positive activities.
NI 111 - First time entrants to the Youth Justice System aged 10 – 17	Reducing the number and rate of first-time entrants to the criminal justice system aged 10-17.
NI 112 - Change in conception rate of under 18 year olds	To reduce the under 18 conception rate by 50% by 2010
NI 113a - Testing of Chlamydia in under 25 year olds	Reducing prevalence of Chlamydia and improving young peoples sexual health.
NI 114 - Rate of permanent exclusions from school	Measuring standards of behaviour in schools, particularly secondary schools.
NI 115 - Substance misuse by young people	To measure progress in reducing the proportion of young people frequently misusing substances.
NI 116 - Proportion of children in poverty	Delivery of the key public services that are critical to improving poor children's life chances.
NI 117 - 16 to 18 year olds who are not in education, training or employment (NEET)	To get the percentage of 16 to 18 year olds who are not in education, employment or training (NEET).
NI 118 - Take up of formal childcare by low-income working families	To drive take-up of formal childcare by low income families.
NI 119 - Self-reported measure of people's overall health and wellbeing	Subjective measure of health and wellbeing of the general population
NI 120 - All-age all cause mortality	To increase the average life expectancy at birth and reduce health inequalities in England.
NI 121 - Mortality rate from all circulatory diseases at ages under 75	Reducing mortality rates will make a significant contribution to increasing life expectancy.
NI 121a - Mortality rate: circulatory diseases - Female	Reducing mortality rates will make a significant contribution to increasing life expectancy.
NI 121b - Mortality rate: circulatory diseases - Male	Reducing mortality rates will make a significant contribution to increasing life expectancy.
NI 122 - Mortality rate from all cancers at ages under 75	Reducing cancer mortality rates will make a significant contribution to increasing life expectancy.
NI 123 - Stopping smoking	Reducing smoking prevalence is a key priority in improving the health of the population.
NI 124 - People with a long-term condition supported to be independent and in control of their condition	Transforming the lives of people with long-term conditions.
NI 125 - Achieving independence for older people through rehabilitation/intermediate care	Measure benefit to individuals from intermediate care & rehabilitation following a hospital episode.
NI 127 - Self reported experience of social care users	Assessing Social Care users perceptions of services they receive.
NI 128 - User reported measure of respect and dignity in their treatment	Provide understanding of whether service users feel they receive care that respects their dignity.

NI 129 - End of life care – access to appropriate care enabling people to be able to choose to die at home	To improve end of life care allowing more patients the choice of dying at home.
NI 130 - Social Care clients and receiving Self Directed Support	Ensuring a clients care and support package is directly responsive to their individual needs.
NI 131 - Delayed transfers of care from hospitals	Measuring impact of hospital services and CBC in facilitating timely discharge for all adults.
NI 132 - Timeliness of social care assessment	Assistance for carers and users to arrive soon after problems have been referred to social services.
NI 133 - Timeliness of social care packages	Assistance for carers and users to arrive soon after problems have been referred to social services.
NI 134 - The number of emergency bed days	A measure of improved pro-active care of patients, particularly those with chronic conditions.
NI 135 - Carers receiving needs assessment or other services	Indicator measuring the engagement with, and support to, carers
NI 136 - People supported to live independently through social services (all ages)	Measuring the innovative approaches to support people to live independently in the community.
NI 137 - Healthy life expectancy at age 65	To increase life expectancy to be spent in good health.
NI 138 - Satisfaction of people over 65 with both home and neighbourhood	Measure satisfaction of how older people live their lives at the local level
NI 139 - The extent to which older people receive the support they need to live independently at home	Assess how far older people in a locality get the support and services needed to live independently
NI 140 - Fair treatment by local services	Measuring fair treatment by others.
NI 141 - Vulnerable people achieving independent living	How housing related support helps people move on in a planned way to independent living.
NI 142 - Vulnerable people who are supported to maintain independent living	Extent to which housing related support prevents service users from moving into institutional care.
NI 143 - Probation supervised offenders living in settled and suitable accommodation	To help improve accommodation outcomes for ex-offenders, a key group at risk of social exclusion.
NI 144 - Offenders under probation supervision in employment at the end of their order or licence	To help improve employment outcomes for ex-offenders, a key group at risk of social exclusion.
NI 145 - Adults with learning disabilities in settled accommodation	Improve settled accommodation outcomes for adults with learning disabilities.
NI 146 - Adults with learning disabilities in employment	To monitor the employment outcomes for adults with learning disabilities.
NI 147 - Care leavers in suitable accommodation	Indicator measuring accommodation outcomes for young adults formerly in care.
NI 148 - Care leavers in employment, education or training	Indicator measuring levels of participation in employment, education or training.
NI 149 - Adults in contact with secondary mental health services in settled accommodation	To monitor settled accommodation outcomes for adults with mental health problems .
NI 150 - Adults in contact with secondary mental health services in employment	To measure improved employment outcomes for adults with mental health problems.
NI 151 - Overall Employment Rate (APS)	Indicator measuring a local area's contribution towards the aspiration to achieve full employment.

NI 152 - Working age people on out of work benefits	Indicator measuring progress on reducing worklessness.
NI 153 - Working age people claiming out of work benefits in the worst performing neighbourhoods	Measuring how severe concentrations of worklessness exist within each LAA.
NI 154 - Net additional homes provided	To encourage a greater supply of new homes in England
NI 155 - Number of affordable homes delivered (gross)	To encourage a greater supply of affordable housing
NI 156 - Number of households living in Temporary Accommodation	To monitor progress towards halving the number of households in temporary accommodation
NI 157a - Processing of planning applications against major application types	To ensure local planning authorities determine planning applications in a timely manner.
NI 157b - Processing of planning applications against minor application types	To ensure local planning authorities determine planning applications in a timely manner.
NI 157c - Processing of planning applications against other application types	To ensure local planning authorities determine planning applications in a timely manner.
NI 157d - Processing of planning applications against county application types	To ensure local planning authorities determine planning applications in a timely manner.
NI 158 - Percentage of local authority-owned non-decent dwellings	To measure progress in ensuring all council homes meet the decent homes standard
NI 159 - Supply of ready to develop housing sites	LPAs maintaining, at least annually, a 5 year supply of deliverable sites for housing.
NI 160 - Local authority tenants' satisfaction with landlord services	Delivery of good housing management services by LAs where they retain ownership of council housing.
NI 161 - Learners achieving a Level 1 qualification in literacy	Improving upon skills activities to enhance economic development in which LAs have an important role
NI 162 - Learners achieving an Entry Level 3 qualification in numeracy	Improving upon skills activities to enhance economic development in which LAs have an important role
NI 163 - Working age population qualified to at least Level 2 or higher	Improving upon skills activities to enhance economic development in which LAs have an important role
NI 164 - Working age population qualified to at least Level 3 or higher	Improving upon skills activities to enhance economic development in which LAs have an important role
NI 165 - Working age population qualified to at least Level 4 or higher	Improving upon skills activities to enhance economic development in which LAs have an important role
NI 166 - Average earnings of employees in the area	Indicator measuring earnings allowing local areas to assess their economic output.
NI 167a - Variant 1 - Person journey time per mile during the morning peak on major inbound routes in the larger urban centres	Monitor the level of congestion during morning peak times.
NI 168 - Principal roads where maintenance should be considered	Indication of the proportion of principal roads where structural maintenance should be considered.
NI 169 - Non-principal roads where maintenance should be considered	Proportion of B and C-class roads where structural maintenance should be considered.
NI 170 - Previously developed land that has been vacant or derelict for more than 5 years	Gauge success of local authorities in facilitating re-use of brown field land.
NI 171 - Enterprise: VAT registrations per 10,000 adults	To measure the business start-up rate for each local area.

NI 172 - VAT registered businesses in the area showing growth	Monitoring employment growth within existing small businesses
NI 173 - People falling out of work and on to incapacity benefits	The strategy is central to the Government's aspirations of full employment and improved health.
NI 174 - Skills gaps in the current workforce reported by employers	This indicator helps understand whether employer skills needs are being met.
NI 175 - Access to services and facilities by public transport, walking and cycling	This indicator monitors the fostering of social inclusion through access to core services and facilities via non-private modes of transport, which may include, but is not limited to: public transport; demand responsive transport; walking; and cycling.
NI 176 - Working age people with access to employment by transport	Accessibility of sites of employment to population of working age by public transport
NI 177 - Local bus passenger journeys originating in the authority area	Measure total number of local bus and light rail passenger journeys originating in the LA area
NI 178a - Bus services - proportion running on time	Bus punctuality is a key outcome of the partnerships between local authorities and bus operators.
NI 179 - Value for money gains since the 2008-09 financial year	Achieving value for money in delivering higher quality public services.
NI 180 - Changes in Housing Benefit/ Council Tax Benefit entitlements within the year	To ensure that customers receive the correct amount of Housing Benefit/Council Tax Benefit.
NI 181 - Time taken to process Housing Benefit/Council Tax Benefit new claims and change events	This indicator is designed to ensure that LAs deal promptly with claims to HB and CTB.
NI 182 - Satisfaction of business with local authority regulation services	Improving the quality of regulation is important including how it is enforced and administered.
NI 183 - Impact of local authority regulatory services on the fair trading environment	Measures the outcome of activities carried out by LAs to create a fair trading environment.
NI 184 - Food establishments in the area which are broadly compliant with food hygiene law	Monitoring LA's performance in increasing compliance in food establishments with food law.
NI 186 - Per capita reduction in CO2 emissions in the LA area	Action by LAs is likely to be critical to achievement of Government's climate change policy.
NI 187a - Tackling fuel poverty - % of people receiving income based benefits living in homes with a low energy efficiency rating	Measure progress in tackling fuel poverty through improved energy efficiency of claimant households
NI 188 - Adapting to climate change	To ensure LAs manage risks to individuals, communities and businesses from a changing climate.
NI 189 - Flood and coastal erosion risk management	To record progress of LAs in delivering actions to manage long term flood and coastal erosion plans.
NI 191 - Residual household waste per head	Monitor LA's performance in reducing waste sent to landfill, incineration or energy recovery.
NI 192 - Household waste recycled and composted	Increasing the percentage of household waste reused, recycled and composted.
NI 193 - Municipal waste landfilled	Measure the proportion of municipal waste landfilled.
NI 195a - Improved street and environmental cleanliness - litter	Reducing unacceptable levels of litter, detritus, fly-posting and graffiti.
NI 196 - Improved street and environmental cleanliness – fly tipping	Reducing the incidents of illegally dumped waste or 'fly-tipping'.

NI 197 - Improved local biodiversity - active management of local sites	Measure the performance of Local Authorities for biodiversity.
NI 198a - Children travelling to school - mode of transport usually used - Pupils aged 5-10 - by car	Provides information to help local authorities monitor and manage road traffic.
NI 199 - Children and young people's satisfaction with parks and play areas	To ensure that local authorities invest in safe and stimulating play facilities.

8.2. נספח ב' - רשימת אינדיקטורים נוספים שנבחנו ממקורות שונים

מצורף בקובץ נפרד.

8.3. נספח ג' – רשימת פגישות שנתקיימו

8.3.1. עיריית רעננה- מירי נוימן (נציבת תלונות הציבור). כמו כן התקיימו מספר שיחות טלפוניות עם גורמים ברשות.

8.3.2. המכון לחקר ירושלים- ד"ר מאיה חושן.

8.3.3. עיריית ירושלים- גיל ריבוש (האגף למדיניות ואסטרטגיה).

8.3.4. משרד התחבורה, אגף תכנון ותיאום תשתיות תחבורתי – קרן טרנר, סמנכ"ל.

8.3.5. משרד להגנת הסביבה, אשכול כלכלה וטכנולוגיה - ד"ר אור גולדפרב, סמנכ"ל וגלית פלצור, ראש אגף כלכלה ותקינה.

8.3.6. משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים – מני מזרחי, מנהל תחום תקצוב מוניציפאלי.

8.3.7. ועדת היגוי לבחינת סל שירותים – בראשות מרדכי כהן, מנהל מינהל השלטון המקומי ובהשתתפות משה שגיא, מנהל מינהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך וקותי צבע, מנהל אגף בכיר למחקר במשרד הרווחה.

יצוין כי בחלק מהפגישות נתקבלו חומרים (לא בהכרח פומביים) ואנשי קשר נוספים, אשר סייעו לנו בתהליך העבודה.

Andrew G., "Editorial: Public Management by numbers", Public Money and Management", April 2007.

António A., & Fernandes S., "Measuring local government spending efficiency: Evidence for the Lisbon region" Regional Studies, 40:1, 39-53, 2006.

Balaguer-Coll, M.T., Prior-Jiménez, D., & Vela-Bargues J.M., "Efficiency and Quality in Local Government Management" The Case of Spanish Local Authorities. Departament d'economia de l'empresa, Universitat Autònoma de Barcelona, Feb. 2002.

Bernstein J.D., "Local government measurement use to focus on performance and results", Evaluation and Program Planning 24, 95-101, August 2000.

Bianchini L., "Municipal Spending and Urban Quality of Life: A Stochastic Frontier Analysis", Societa Italiana DI Economia Pubblica, sep 2010.

Breitbarth T., Mitchell R. & Lawson R., "Service Performance measurement in a New Zealand Local government organization", Business Horizons, Vol. 53, Issue 4, 2010.

Broom et al., "Performance measurement: Concepts and techniques". 3d ed. Washington, DC: Center for Accountability and Performance, the American Society for Public Administration, 1998

Carmeli A., Cohen A., "The Financial Crisis of the Local Authorities in Israel: A Resources Based Analysis", Public Administration, vol. 79, no.4, 2001.

Chan L.Y.C., "Performance Measurement and Adoption of Balanced Scorecards", The International Journal of Public Sector Management, Vol. 17, No. 3, 2004.

De Borger, B., Kerstens, K., Moesen, W. & Vanneste, J., "Explaining differences in productive efficiency: An application to Belgian municipalities". Public Choice, Vol. 80, N. 3-4, 1994.

De Borger, B. and Kerstens, K., "Cost efficiency of Belgian local governments: A comparative analysis of FDH, DEA and econometric approaches", Regional Science and Urban Economics, Vol. 26, N. 2, 1996.

Dusenbury P., Liner B., Vinson, E., "States, Citizens, and Local Performance Management", Washington, DC: Urban Institute, 2000

Edwards D. & Thomas J.K., "Developing a Municipal Performance Measurement System: Reflections on the Atlanta Dashboard", Public Administration Review, May/June, Vol. 65, No. 3, 2005.

Exworthy et al., "Decentralisation and Performance: Autonomy and Incentives in Local Health Economics", Research Report Produced for the National Institute for Health Research Service Delivery and Organisation Programme, England, March 2010.

Federico R., "Spend more, get more? An inquiry into English local government performance", Torino University, April 2008.

Gomes R.C. & Avellaneda C.N. & Trevenzolli M.R., "A Multiple Indicator Approach to Municipal Service Evaluation: Correlating Performance Measurement and Citizen Satisfaction Across Jurisdictions", Public Administration Review, Vol. 62, No. 5, September/October, 2002.

Hoornweg D., Nunez F., Freire M., and Palugyai N., "City Indicators: Now to Nanjing", Presented by the World Bank at the Third World Urban Forum, Vancouver, June 2006.

Ian M., "The Perils and Pitfalls of Performance Measurement: The CPA Regime for Local Authorities in England", Public Money and Management, April 2007.

Kuhlmann S., "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, 2010.

Mizell L., "Promoting Performance: Using Indicators to Enhance the Effectiveness of Sub Central Spending", Working Paper No. 5 (O.E.C.D), 2008.

Oliver J., "Evaluation the Expectations Disconfirmation and Expectations Anchoring Approaches to Citizen Satisfaction with Local Public Services", University of Exeter, November, 2007.

Pollitt, C. & Bouckaert, G., "Public Management Reform: a comparative analysis", Oxford University Press, 2004.

Rowena J., "How do performance Indicators Add up? An Examination of Composite Indicators in Public Services", Public Money and Management, April 2007.

Tat-Kei Ho. A., "Accounting for the Value of Performance Measurement from the Perspective of Midwestern Mayors" Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 16, 2005.

Vanden E.P., Tulkens, H. & Jamar, M.A., "Cost efficiency in Belgian municipalities" in **Fried, Lovell & Schmidt (eds.)**, "The Measuring of Productive Efficiency". Techniques and Applications, 1993.

Vigoda E. & Yuval F., "Managerial Quality, Administrative Performance and Trust in Governance: Can We Point to Causality?", Australian Journal of Public Administration, 2003.

CPMR, Discussion paper 15: Performance measurement in local Government, The criteria to be considered in selecting performance indicator, Richard Boyle.

http://icma.org/en/results/center_for_performance_measurement/home

בארי א., "ייחסי שלטון מרכזי-מקומי ורגולציה". מתוך "חוק העיריות- נייר עמדה", המרכז הבינתחומי הרצליה, דצמבר 2011.

בן-אליא נ., "מסל שירותים לשירותי ליבה – הרחבת האחריות המיניסטרילית של משרד הפנים" מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, מרס 2006.

ישראל קמחי, מאיה חושן, יאיר אסף-שפירא., "תבחינים לבחינת קידומן של רשויות מקומיות ואזוריות בישראל", ספטמבר 2012

המלצות הועדה לקביעת קריטריונים להקצאת מענק איזון לרשויות המקומיות (ועדת גדיש), ספטמבר 2001.

המלצות הועדה לקביעת קריטריונים להקצאת מענק איזון לרשויות המקומיות (ועדת סוארי), אוגוסט 1993.

משרד הפנים
המינהל לשלטון מקומי
אגף בכיר למינהל מוניציפאלי
אגף מחקר ומידע

