

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

מסל שירותים לשירותי ליבה

הרחבת האחריות המיניסטריאלית
של משרד הפנים

נחום בן-אליא



(or: Are You Being Served?)

מרס 2006

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES

Core Local Services

Expanding the Public Responsibility
of the Ministry of Interior

Nahum Ben Elia

עורכת אחראית: שונמית קרין

הכנה לדפוס: רות סובל

הדפסה: דפוס אחוה בע"מ

פרסום מס' 1/58 No. Publication

ISSN 0792-6251

© 2006 מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות בע"מ

רח' דיסקין 9 א', ירושלים 96440 טל: 02-5666243 פקס: 02-5666252

office@fips.org.il

www.fips.org.il

על המחבר

ד"ר נחום בן-אליא הוא יועץ בתחום התכנון והניהול האסטרטגי. עבודתו המקצועית מתמקדת בנושאי מדיניות וניהול מוניציפלי וכן פיתוח מקומי. מחקריו במכון פלורסהיימר עוסקים בפיתוח תפיסות חדשות בתחומי השלטון המקומי והשירותים המקומיים.

על המחקר

חיבור זה הוא פיתוח של נייר מדיניות שהוגש לשר הפנים בראשית 2005, כחלק ממקבץ נושאים אשר לדעת חוקרי מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות ראויים להיכלל בסדר היום של המשרד. החיבור נסמך על שני צירים מרכזיים: האחד, עקרוני – מציב את סוגיית זכותם של אזרחי המדינה לשירותים מקומיים ראויים; האחר, מוסדי – מציב את שאלת האחריות של משרד הפנים ותפקידו. החוליה המקשרת שני צירים אלה היא הצעה לביצוע תפנית אסטרטגית בתפיסת משרד הפנים. תפנית זו מושתתת על הצבת סוגיית השירותים הניתנים לתושב כחלק אינטגרלי מאחריותו המיניסטרילית של המשרד ועל העצמת מעמדו כמסדיר של שירותים.

על המכון

בשנים האחרונות גוברת בישראל המודעות לחשיבותו של מחקר המכוון לסוגיות של מדיניות. ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר יזם את ייסודו של מכון שיתר כרכז בסוגיות מדיניות ארוכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכים יסודיים שיעסיקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות ואת ההשלכות ארוכות הטווח של תהליכים אלה ולהציע לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה. תחומי המחקר המתנהל במכון הם: יחסי דת, חברה ומדינה בישראל; יהודים וערבים בישראל; ישראל ושכנותיה הערביות; חברה, מרחב וממשל בישראל.

חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר (י"ר), עו"ד י' עמיהוד בן-פורת (סגן י"ר), מר דוד ברודט, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר, ומר הירש גודמן, עמית-מחקר בכיר במרכז יפה ללימודים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל-אביב. ראש המכון הוא פרופ' עמירם גונן מהמחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים. משנה לראש המכון הוא פרופ' שלמה חסון מהמחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

רשימת פרסומים על ממשל ופיתוח מקומי

- ערן רזין, לקראת רפורמה מוניציפלית במטרופולין, תל-אביב בשנות התשעים, 1994
- דניאל פלזנשטיין, העיר כיום: קידום הפיתוח הכלכלי המקומי, 1994
- ערן רזין ואנה חזן, פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי, 1995
- דניאל פלזנשטיין, בין תכנון לשוק: מעמדו ומיסודו של הפיתוח הכלכלי המקומי בישראל, 1995
- ערן פייטלסון, מדיניות שטחים פתוחים בליבת ישראל, 1995
- נחום בן-אליא, מדיניות ביזור דיפרנציאלית בשלטון המקומי, 1995
- אפרים שלאין וערן פייטלסון, מדיניות שמירה על קרקע חקלאית, 1996
- ערן רזין, תמורות בשוליים העירוניים-כפריים במטרופולין תל אביב, 1996
- נחום בן-אליא, מעבר לניהול אסטרטגי בשלטון המקומי, 1996
- ערן רזין ואנה חזן, צעדים לבלמת הפרבור המפוזר: בקרה תכנונית או "שינוי כללי המשחק", 1996
- שלמה חסון, הסדר העירוני החדש: קואליציות ממשל עירוניות, 1997
- נחום ביגר וסטיבן פלאוט, איגרות חוב מוניציפליות בישראל?, 1997
- נחום בן-אליא ושי כנעני, אוטונומיה מקומית "ללא עלות": הפיתוח של מוסדות חינוך, 1997
- אריה הכט, שידור מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל, 1997
- אבי חפץ ושות', הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997
- ענת בביץ וקובי נבון, הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997
- שלמה חסון ואנה חזן, שותפויות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי, 1997
- יוסף שלהב, מינהל וממשל בעיר החרדית, 1997
- לביאה אפלבוט ודויד ניומן, התמורות במרחב הכפרי בישראל והשפעתן על השלטון המקומי, 1997
- נחום בן-אליא, היש מקום למינהל עיר מקצועי בישראל?, 1997
- דויד ג'אנר קלואזנר ודניאל פלזנשטיין, מקצועות חדשים ברשויות המקומיות בישראל, 1997
- ערן רזין, פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל, 1998
- ערן פייטלסון ואורי ברשישה, התפשטות היזמות הפרטית בקרקע ציבורית, 1998
- מארק רוזנטראוב וערן רזין, ממשל מטרופוליני ופיתוח: לקחים מאינדאנפוליס, 1998
- נחום בן-אליא, הפרטת תשתיות מים וביוב: בין יוזמה מקומית למדיניות ממלכתית, 1998
- עמירם גונן (עורך), ממשל ופיתוח מקומי: סוגיות והצעות של מדיניות, 1998
- נחום בן-אליא, משבר הרשויות המקומיות בישראל (נייר עמדה), 1998
- דניאל פלזנשטיין, ההימור המקומי הגדול: קזינו ככלי לפיתוח כלכלי מקומי בישראל, 1999
- רחל אלתרמן, בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקע עתידית לישראל, 1999
- ערן רזין, פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות, 1999

- יצחק שניל, עובדים זרים בדרום תל אביב-יפו, 1999
- אברהם דיסקין ואבי עדן, הבוחר הרציונלי בבחירות המקומיות בישראל, 1999
- נחום בן-אליא, המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל, 1999
- ערן רזין, פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות, האם מצטמצם הפער?, 2000
- נחום בן-אליא, "קופת התכנון" – הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות, 2000
- ערן רזין ואנה חזן, הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים: דמוקרטיה מקומית לעומת שליטה מלמעלה, 2000
- דני פלזנשטיין, יחסים חוצי גבולות ופיתוח כלכלי מקומי: הקזינו בטאבה והעיר אילת, 2000
- נחום בן-אליא, אזור החינוך בישראל: דה רגולציה, דמוקרטיזציה ואחריות מוגברת, 2000
- אברהם דיסקין, ימי ירושלים האחרונים: הדמוקרטיה הישראלית החדשה, 2001
- גדליה אורבך, יחסי שלטון מרכזי ומקומי בישראל: בראי קרוואנים ומגורונים, 1990-1992, 2001
- ערן רזין ואנה חזן, שינויי גבולות מוניציפליים והרשויות המקומיות הערביות, 2001
- ערן רזין, פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000: יציבות ותמורות בתקופה של תהפוכות פוליטיות, 2002
- יצחק שניל ומיכאל אלכסנדר, מדיניות עירונית כלפי מהגרי עבודה: לקחי המקרה של תל אביב-יפו, 2002
- לביאה אפלבוים, יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי: הסתגלות הדדית בסביבה משתנה, 2002
- ערן רזין, רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות, 2003
- שלמה חסון ומאיה חושן, המבנה החברתי-המרחבי של מטרופולין תל אביב, 2003
- אלי אברהם, קידום ושיווק ערים בישראל, 2003
- ערן רזין, עמדה: כיצד להבטיח איחוד רשויות מקומיות, 2003
- נחום בן-אליא, הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל, 2004
- גלעד רוזן וערן רזין, המרוץ אחר המכללה: תחרות בין רשויות מקומיות בישראל על מוסדות להשכלה גבוהה, 2004
- לביאה אפלבוים ואנה חזן, שיתוף פעולה בין רשויות קטנות בישראל – לקחים לישראל, 2005
- נחום בן-אליא, רשות נתונה: אופציות לעיצוב שלטון מקומי חדש, 2005
- ערן רזין ואנה חזן, חלוקת העושר המוניציפלי בישראל: צמצום פערים בהכנסות הרשויות מקומיות, 2006
- נחום בן אליא, הסדרים על-רשותיים למתן שירותים, 2006
- נחום בן אליא, מסל שירותים לשירותי ליבה, 2006

תוכן העניינים

9	מבוא
12	1 סל שירותים מקומיים
13	גישת סל השירותים: הסל שלא היה
18	2 פיקוח ובקרה על השירותים
18	משרדי הממשלה הייעודיים
23	3 לקראת תפנית מדיניות: משרד הפנים כמסדיר של שירותים
23	משרד הפנים כמסדיר של שירותים
31	4 הסדרה של שירותי ליבה: דגמי התייחסות
31	ישראל: ההסדרה של שירותי מים וביוב
33	בריטניה: הסדרה כביטוי למחויבות השלטון המרכזי לשירותים המקומיים
38	סיכום
41	מקורות

מבוא

חיבור זה הוא פיתוח של נייר מדיניות שהוגש לשר הפנים בראשית 2005, כחלק ממקבץ נושאים אשר לדעת חוקרי מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות ראויים להיכלל בסדר היום של המשרד. החיבור נסמך על שני צירים מרכזיים: האחד, עקרוני – מציב את סוגיית זכותם של אזרחי המדינה לשירותים מקומיים ראויים; האחר, מוסדי – מציב את שאלת האחריות של משרד הפנים ותפקידו. החוליה המקשרת שני צירים אלה היא הצעה לביצוע תפנית אסטרטגית בתפיסת משרד הפנים. תפנית זו מושתתת על הצבת סוגיית השירותים הניתנים לתושב כחלק אינטגרלי מאחריותו המיניסטרילית של המשרד ועל העצמת מעמדו כמסדיר שירותים.

כשלטון מרכזי, משרד הפנים נושא באחריות מיניסטרילית על השלטון המקומי ועל פעולותיו. אף כי המשרד מכיר בכך שהרשויות המקומיות הנן מסגרות ארגוניות שנועדו להעניק לתושבים שירותים מקומיים (מוניציפליים וממלכתיים), הוא לא פעל עד כה להגדרה ברורה של אילו שירותים יש להבטיח לאזרחי המדינה ולקביעת אמות מידה לנתינתם. זה שנים שהמשרד פועל על פי תפיסה הרואה ברשות המקומית ובדרך ניהולה יעד למדיניותו, ובאופן בלתי תלוי בשאלה אם אמנם הרשות מקיימת את ייעודה. הטיה תפיסתית זו מומחשת ב'פרדוקס הרשות המאוזנת'. עד לאחרונה לפחות, התקיימה בתודעת משרד הפנים (לא כל שכן משרד האוצר) זהות בעייתית בין רשות מקומית מאוזנת מבחינה כספית, לבין רשות מנוהלת היטב. זאת, ללא קשר, מבחינת המשרד, אם איזון תקציבי הוא חשבונאי בלבד ומשמעותו בפועל היא אי-מתן שירותים או מתן שירותים ברמה ירודה.

למיטב ידיעתי, אין למדינת ישראל קודקס רשמי המשיב, באופן מוסמך וכולל, תשובה בהירה לשאלה אילו שירותים על הרשות המקומית לספק. מצב זה פותח פתח ל"פרשנויות" מקומיות שונות. על אף קיומה של מערכת ענפה של חוקים ראשיים,

חקיקת משנה ותקנות מנהלתיות שונות באשר למגוון רחב של נושאים, אין בה, לגבי רבים מן השירותים, כדי להכריע בסוגיית מעמדו היחסי של כל שירות, רמתו ומידת החובה של הרשות המקומית לספקו. אם נבחן באופן השוואתי את מצבת השירותים הממלכתיים, אותו מכלול של שירותים בעלי זיקה למשרדים ממשלתיים ייעודיים (כגון שירותי חינוך והשכלה, רווחה, קליטה) ניווכח בנקל שזו מערכת של שירותים בה קיימת זהות בכותרתם, אך הם שונים למעשה. תחת כותרת אחידה, חינוך יסודי למשל, יכולות להתקיים מערכות מקומיות שונות מאד בארגון המרחבי-הפיסי, ביחס תשומות/תלמיד, בשירותים הנלווים ובתכניות ההעשרה המוצעות על-ידי כל רשות. כלומר, אפילו בתחום שירות האמור להיות אוניברסלי ומקביל, מתקבלת תמונה של שונות רבה – שונות המשתקפת היטב ברמת ההוצאות היחסית של כל רשות ורשות. מבלי להתעלם משונות הנובעת מאפשרויות מימון (לרבות מימון מפלה), הרי היא יכולה להיגזר גם מתמהיל שירותים שונה שכל רשות יצרה לעצמה. תמהילי שירות אלה, משקפים, כאמור, פרשנויות מקומיות שונות באשר למהות השירות, בין כתוצאה מפענוח נבדל של צרכים מקומיים ובין בגין "פיתוח מזדמן" של שירותים – תולדה של 'מבצעי שיוק' של תכניות ופרויקטים על-ידי המשרדים הרלוונטיים מעת לעת או יוזמות מקומיות. אי-בהירות וחוסר אחידות רבים יותר קיימים בתחום השירותים המקומיים, דהיינו אותו מכלול של שירותים מוניציפליים עמם נמנים שירותי תשתית (תחתיות ועיליות), שירותים סביבתיים (תברואה, ניקיון, נוי) ושירותים שלטוניים (שירותי תכנון, בנייה ואכיפת חוק). גם כאן מתגלית מערכת מסועפת של חוקים ותקנות המסדירה אותם, אך ללא יכולת להגדיר אילו שירותים בעין יש להבטיח לאזרח, באופן בלתי תלוי במקום מגוריו.

סוגיית השירותים המקומיים (במובנם הרחב) רחוקה מלהיות טריוויאלית. לשירותים אלה השלכה ישירה על רווחתם של אזרחי המדינה ועל איכות חייהם. תהליכי הביזור בשני העשורים האחרונים הביאו לידי כך שאחריותם התפעולית הופקדה בידי הרשויות המקומיות ועקב כך נוצר קשר ישיר בין שירותים אלה לבין אופן התנהלותן של הרשויות. לכאורה, ייעודה של רשות מקומית הוא להבטיח לתושבי המקום את השירותים להם הם זכאים. אך הקשר בין ייעוד זה לבין מימושו הלכה למעשה אינו ישיר ואף אינו מוצק. לא נדרשת מומחיות יתרה בתחום האורבני או המוניציפלי כדי להבחין בהבדלים בין רשויות מקומיות, מבחינת מגוון השירותים ורמתם. הבדלים אלה הם בלתי נמנעים נוכח השוני הסוציו-כלכלי ברמה היישובית וכן וברמת החוסן הכלכלי ויכולת הניהול של הרשויות המקומיות. בחלקם הבדלים אלה הם חיוביים שכן הם מבטאים עדיפויות מקומיות מוצהרות. אך לעתים קרובות מדובר בכשלים מקומיים שאינם ניתנים להצדקה ציבורית. כל דיון על הבדלים ברמת השירותים בין רשויות נוטה לסטות, בדרך כלל, לסוגיית המשאבים. כאן, הבדלים בהשתתפות הממשלתית ובהכנסות העצמיות של הרשויות

משמשים הסבר לשוני בשירותים המסופקים. אין ספק שקיים קשר משמעותי בין משאבי הרשות לשירותים שהיא מספקת. ברם קשר זה אינו כה ישיר. ניתוח השוואתי של הקצאות למתן שירותים מצביע, במקרים רבים, על הבדלים מוחשיים בין רשויות מקומיות שונות ברמת הקצאה מקבילה יחסית. תופעה זו מבליטה את חשיבותם היחסית של משתנים נוספים, הקשורים בהתנהלות הרשות – לרבות התנהלות שאינה עומדת בסטנדרטים ראויים, בין מבחינה פוליטית-ציבורית ובין מבחינה מקצועית.

התפנית במדיניות הכלכלית-תקציבית של הממשלה מאז שנת 2003 חידדה עוד יותר את סוגיית השירותים. הקיצוצים הדרסטיים בתקצוב הממשלתי והתדרדרות כספית מהירה של המשק המוניציפלי הביאו לשיתוקן של רבות מן הרשויות המקומיות. זולת המחיר הפוליטי-ציבורי של עשרות אלפי עובדים המתקשים לקבל את משכורתם, השבתת רשויות במשך חודשים רבים לא הטרידה את מנוחת הממשלה. בכל תקופת המשבר, לא זכורה לי התייחסות מהותית לפן המשלים של משבר זה, לאמור, העובדה שמאות אלפי אזרחי המדינה ואולי אף למעלה מזה נותרו תקופה ארוכה ללא שירותים או עם שירותים ברמה בסיסית.

התפקיד המסורתי של משרד הפנים, על פי תפיסתו העצמית, כממונה על השלטון המקומי ועל פעולותיו אינו מספק עוד. באותה מידה שמשרד החינוך מופקד לא רק על מסגרות ארגוניות (בתי ספר) אלא על תוצרתן ותוצאותיהן (חינוך), כך יש לצפות שאחריותו של משרד הפנים תחול לא רק על תפקודן התקין של הרשויות המקומיות אלא גם על השירותים הניתנים על-ידן. על רקע זה, חיבור זה בוחן אחדות מן הסוגיות הכרוכות בתפנית האסטרטגית המוצעת, ובהן:

- הגדרת השירותים שרשות מקומית חייבת להבטיח לכל תושב, מבחינת סוג שירות ורמה נדרשת (גישה דיפרנציאלית).
- קיום רגולציה של השירותים הניתנים, לרבות קביעת זכויות צרכניות.
- פיתוח מנגנונים לשיפור רמת השירותים הניתנים.
- הפקעת סמכויות, תוך מציאת ספקי שירות אלטרנטיביים, מרשויות אשר אינן מסוגלות להבטיח סף שירותים מחייב.

1 סל שירותים מקומיים

אחת המשימות המורכבות ביותר של כל מי שמתעניין בסוגיית השירותים המקומיים (במובנם הרחב) הוא מיפויים והבנת מעמדם: אילו שירותים אמורים להינתן ומה מידת החיוב לנתינתם. כפי שצינתי בפתיח הדיון, אין למדינת ישראל, למיטב ידיעתי, קודקס רשמי המשיב, באופן מוסמך וכולל, תשובה בהירה לשאלה איזה שירותים על הרשות המקומית לספק. חובותיה וסמכויותיה של הרשות המקומית בתחום זה, כלולים במסכת ענפה של חוקים ותקנות אשר אינם מאפשרים – זולת אולי למשפטן מומחה – מענה ישיר וברור לסוגיה זו. 'פקודת העיריות', הבסיס החוקי המכונן של השלטון המקומי בישראל, ממחישה מאז התקופה המנדטורית את מעמדם המעורפל של השירותים המקומיים. הקורא נדרש לדלג על 248 הסעיפים הראשונים של הפקודה על מנת להגיע לפרק (ה-12) המגדיר לראשונה אילו שירותים על הרשות המקומית לספק. אין כאן אמירה ציבורית-ערכית באשר לזכות האזרח לקבלת שירותים אלה רשימה "טכנית", בעלת היררכיה וחלוקה משונה, של פעולות 'חובה' (סעיפים 235-248) ופעולות 'סמכות' (סעיף 249).¹ בעוד ש'פקודת העיריות' מכירה במושג 'חובה', הרי מתן שירותים במסגרת המועצות המקומיות והמועצות האזוריות הוא בגדר 'סמכויות כלליות'.² משנות ה-30 ועד היום התפתחה, בכל רוחב תחומי העיסוק של הרשות המקומית, מערכת מסועפת של חוקים ותקנות הקובעים ומסדירים את פיתוחם וקיומם של שירותים. אף על פי כן, כאמור, מערכת זו אינה מספקת תשובות ברורות לשאלות מרכזיות: אילו שירותים יש לספק, מהי חובת נתינתם ומה הן אמות המידה המחייבות? גם שינויי החקיקה המתהווים אינם מספקים תשובה לשאלות אלה. חוק העיריות החדש, הנמצא בשלבי גיבוש סופיים, מתעלם משאלות אלה תוך התייחסות בלתי מחייבת לסמכויות כלליות.³

1 פקודת העיריות (נוסח חדש).

2 ראו סעיף 146 ב'צו המועצות המקומיות' (1950) סעיף 63 ב'צו המועצות האזוריות' (1958).

3 ראו סעיף 208 בטיטת החוק (משרד הפנים 2005).

גישת סל השירותים: הסל שלא היה

השאלה המוצגת, ולו גם בנוסחתה הבסיסית ('אילו שירותים רשות מקומית חייבת לספק'), מעסיקה כל שר פנים חדש, שכן, כבר בשלב די מקודם לכהונתו הוא נחשף לפערים המתגלים בין רשויות מקומיות ולדרישות תקציביות למען פיתוח שירותים חסרים. כל שר פנים חדש מופתע לגלות שאין 'סל שירותים' מוגדר ואף מומלץ לו, על-ידי הסגל המקצועי, לא לעסוק בכך שכן יש לסוגיה זו השלכות מורכבות.

המושג 'סל שירותים', שהוא חלק מההיסטוריה המוסדית של משרד הפנים, השתמר בזיכרון המוסדי שלו באופן עמום ואף מטעה. מקורו של מושג 'סל שירותים' הוא בעבודת מטה שהוכנה לפני כשלושה עשורים ואשר קבלה לגיטימציה ציבורית, שנים מספר לאחר מכן, בדו"ח ועדת זנבר לרפורמת השלטון (1981). העבודה הוכנה בשנת 1974, על-ידי מחלקת המחקר במשרד הפנים, במטרה "לאפשר לרשות המקומית לספק סל שירותים רצוי לתושביה"⁴.

על פי הגישה המוצעת, ה'סל' התייחס לאותו מכלול של שירותים ופעילויות שהרשות המקומית מחויבת לספק, להבדיל משירות ופעילויות שהם בגדר אופציות הנתונות לשיקולה של כל רשות ורשות. ברוח זו, "לאחר ניפוי" השירותים החריגים (שירותים שאינם מעניינה של הרשות המקומית ושאינן הצדקה שהרשות המקומית תוציא בגינם כספים), הגדרתית נקבל, שסך כל השירותים שנתרו, אלה הם השירותים הרלוונטיים, כלומר שחובת ביצועם מוטלת על הרשות המקומית. אלה יהיו לכן הגדרתית – "סל שירותים" אותו נדרשת הרשות המקומית לספק לתושביה"⁵.

חשוב להדגיש שבמהותה גישת 'סל השירותים' לא התייחסה לפן השירותי אלא לפן הכספי. אף כי ניתן להתרשם שהיה כאן רצון אמיתי לחזק את יכולת הרשויות המקומיות לספק את השירותים הנדרשים לתושביהם, הרי מהתיעוד הקיים אני מתקשה להבין אילו שירותים נכללו ב'סל' ומה הייתה אמורה להיות רמתם. 'סל השירותים' היווה בסיס להבניית שיטה משופרת למימון הרשויות המקומיות על-ידי משרד הפנים באמצעות 'מענק האיזון'. מכאן אופייה המתודולוגי של הגישה. פועל יוצא מכך הוא הצבת נוסחת מימון על בסיס מעין סל תקני של שירותים ועלות תקנית לכל שירות. מצד ההוצאות נקבעו כיחידות התייחסות 'הוצאות מיועלות': "הוצאות מיועלות = שירות לפי תקן לפי

4 הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי (1981), נספח א', עמ' 121. נספח זה מהווה תקציר עבודתו של ברזל (1974) שהוכנה במסגרת משרד הפנים.

5 שם, עמ' 124.

מחיר לפי תקן".⁶ מחיר לפי תקן נועד לשקף עלות הפעלת שירות אשר, לאחר ניתוח של הוצאות, ניתן יהיה לנכות ממנה גורמי אי-יעילות. ניתוח סטטיסטי של ההוצאות בפועל הביא להצעה לקבוע חמש קבוצות של עיריות ומועצות מקומיות על בסיס של מדרג, לפי גודל אוכלוסייה וקרבה בבסיסי ההוצאה. בתוך כל קבוצה ב'סל השירותים', נקבעה לכל סעיף הוצאה ממוצעת, האמורה לשקף את התקן להוצאה לנפש. 'סל השירותים' לכל רשות, לפיכך, הוא תוצאה חישובית של מכפלת ההוצאות התקניות במספר התושבים.⁷

על פי תיאורו של הכט, אשר ליווה את תהליך פיתוח הגישה ואת יישומה, ניתן להתרשם שתרגום התפיסה הבסיסית לשיטה אופרטיבית לקביעת מענק האיזון התאפיין על-ידי מורכבות הולכת וגדלה.⁸ בראשית שנות ה-80 ננטשה השיטה החדשה ועמה נעלמה תפיסת 'סל השירותים'. צעד זה הקל על המשרד שכן היה בתפיסה זו מידה מסוימת של "איום". המחויבות הכספית הכלולה בה והצורך ליצור שוויון יחסי בין רשויות חייבו הכרעות קשות, וספק אם משהו במשרד הפנים הצטער על היעלמותה. למרות התוצאה, גישה זו ראויה להיזכר ולו רק בשל היותה הניסיון הראשון והכן ביותר במשרד הפנים לראות בשירותים שעל הרשות המקומיות להבטיח לתושביה חלק אינטגרלי ממדיניותו (כאן מדיניות תקציבית). בהקשר זה ניתן להבליט את ההבדל שבין גישת 'סל השירותים' המקורית לבין גישתה של ועדת סוארי עשור שנים לאחר מכן. כידוע, ועדה זו מונתה על-ידי הממשלה בראשית שנות ה-90 במטרה לקבוע קריטריונים להקצאת 'מענק האיזון' לרשויות המקומיות. נהוג להתייחס לוועדה זו כפורום בעל אופי "טכני" וכך גם להמלצותיה. אך במידה רבה ועדת סוארי הייתה גם ועדה אידאולוגית. היא נתנה ביטוי ישיר לתפיסה הערכית המעצבת את המדיניות הציבורית בישראל בשני העשורים האחרונים, לרבות את המדיניות המוניציפלית. ברוח זו יש לראות את קביעת הוועדה ש"אחריות השלטון המרכזי, בהקשר הנוכחי, מתמקדת בהבטחת רמה מינימלית של שירותים, בקביעת הסדרים לניהול תקין של רשויות מקומיות, בקביעת מסגרות כלליות למיסוי מקומי ולאשראי ובהתערבות מונעת בתחום הכספי".⁹ ציטוט זה מבליט את ההבדל התפיסתי-אידאולוגי בין גישת 'סל השירותים' המקורית לבין גישת ועדת סוארי (שהיא, כאמור, הגישה השלטת עד כה). גישת 'סל השירותים' הייתה סלקטיבית שכן היא אמורה הייתה לכלול "מינימום מומלץ של שירותים אשר הרשות המקומית תידרש לספק

6 שם, שם.

7 לכך נוספו כמה גורמי תיקון "גורמי אופי ומבנה" שאמורים היו לבטא שונות מקומית, כגון מיקום, טופוגרפיה, אקלים, מבנה כלכלי-תעסוקתי ועוד.

8 הכט (1987).

9 הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאת 'מענק האיזון' לרשויות המקומיות. (1993), עמ' 66; ההדגשה במקור.

לתושביה"¹⁰ אך על אף סלקטיביות זו ('מינימום מומלץ של שירותים'), הדגשת החובה להבטיח שירותים ראויים שקפה ציפיה נורמטיבית מצד משרד הפנים. גישה של ועדת סוארי בדבר "הבטחת רמה מינימלית של שירותים" שונה בתכלית, למרות השימוש המשותף בשם התואר 'מינימלי'. אין זה מקרה שהיא נמנעה מלאמץ המלצה בדבר הוצאה תקנית לנפש, למימון של שירותים ראוי, והעדיפה הוצאה מינימלית לנפש – על בסיס הוצאה ממוצעת בפועל בסוגי רשויות שונים.¹¹

סל שירותים בפועל: הסל התקציבי

אי-הצלחה בקביעת 'סל שירותים' נורמטיבי והרתיעה המכוונת מפניה אשר גילה משרד הפנים בהמשך, יצרו את התנאים להתפתחות 'סל שירותים' אלטרנטיבי: סל שירותים בפועל בעל אופי תקציבי. סל שירותים זה אינו משקף בהכרח, בשל סיבות שאבהיר בהמשך, שירותים מוחשיים אך הוא מקבל ביטוי פורמלי במבנה התקציב של הרשות המקומית.

במחצית הראשונה של שנות ה-90 נעשתה קודיפיקציה של סעיפי התקציב של הרשויות המקומיות, תוך עיצוב תבנית אחידה לכלל הרשויות המקומיות.¹² 'מבנה התקציב הרגיל של הרשות המקומית' הוא מיון שיטתי של הכנסות והוצאות הרשות לפי פרקים, תתי-פרקים וסעיפים תקציביים מוגדרים. במסגרת זו מוצגים בפירוט שתי קבוצות ראשיות של שירותים: השירותים המקומיים והשירותים הממלכתיים. (קבוצה שלישית של סעיפי הוצאות קשורה למנגנון הכללי של הרשות – 'הנהלה כללית'. זו בעיקרה מסגרת לשירותים פנים-רשותיים, אך כלולים בה שירותים אחדים לאזרח, כגון שירותי שומה וגבייה, ושירותי מידע.) מערכת זו מציגה עשרות רבות של שירותים, בעלי זיהוי ממוקד. הסטנדרטיזציה של סעיפי התקציב, על פי קטגוריות שירות, נועדה להבטיח אחידות ברישום החשבונאי. בפועל, מסגרת זו קיבלה משמעות אמיתית שכן רוב הסעיפים התקציביים הם סעיפים פעילים, המבטאים ביצוע הכנסות והוצאות. מעמדם הפעיל של רוב הסעיפים התקציביים משקף את ריבוי מקורות המימון של הרשויות המקומיות – ממלכתיים ועצמיים. המקורות הממלכתיים באים לידי ביטוי במגוון רחב של הוצאות – חלקן במסגרת שירותים סדירים, כגון שירותי חינוך ורווחה, ויתרן במסגרת תכניות מיוחדות, פרויקטים ומיזמים משותפים על בסיס של matching.

01 הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי (1981), נספח א', עמ' 121.

11 ראו: הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאת 'מענק איזון' לרשויות המקומיות (1993) עמ' 49. הוצאה תקנית הייתה מבטיחה שוויון בין הרשויות המקומיות בעוד שהוצאה ממוצעת בפועל מנציחה פערים קיימים.

12 ראו "מבנה התקציב הרגיל של הרשות המקומית", משרד הפנים (1994).

קיומו של 'סל' שירותים בפועל', כפי שבא לידי ביטוי בהוצאות תקציב הרשות, מעלה שאלות עקרוניות, ביניהן:

- מהות של 'סל' שירותים זה.
- אמתותם של השירותים המתוקצבים.
- רמת השירותים המתוקצבים.

מהות 'סל' השירותים בפועל'

השירותים המתוקצבים על-ידי הרשות המקומית הם בליל מורכב של שירותים מחויבים על פי דין (חוקים – כגון חוק חינוך חובה; תקנות – דוגמת תקנות בריאות הציבור), שירותים הנגזרים מיזמות ממלכתיות (החלטות ממשלה, יוזמות משרדיות, תעודף של נושאים), תכניות ופרויקטים בשיתוף גופים ציבוריים שונים, וכן פעילויות בגין מדיניות מקומית. מערך השירותים המתוקצבים משקף זמינות מימון ללא היררכיה ברורה של חשיבות וצורך. עד לאחרונה לפחות, הפרקטיקה הרשותית העניקה מעמד שווה לכל שירות, כל עוד נמצא עבורו מקור מימון – לו גם חלקי. למיטב ידיעתי, אין בידי משרד הפנים מיון ומדרוג שיטתיים של השירותים הניתנים על-ידי הרשויות המקומיות, על פי מידת החיוב שבנתינתם או מרכזיותם היחסית. ספק רב אם תהליך זה נערך במרבית הרשויות המקומיות.

אמתותם של השירותים המתוקצבים

'סל' שירותים בפועל' מבטא הקצאה תקציבית אך אין קשר ישיר בינה לבין שירותים בעין. העובדה שרשות מקומית מציגה הוצאה תקציבית בקטגוריה שירותית נתונה, אינה מלמדת על קיומו של שירות מוחשי שניתן לאזרח. גם קיומו של בעל תפקיד (ברוב השירותים הוצאות השכר מהוות את הרכיב העיקרי) אינו מצביעה על קשר הכרחי עם מתן שירות. תשומות, כשלעצמן, אינן אמות מידה לשירות בעין. שירות נבחן על פי מידת האפקטיביות שלו ותוצאותיו בפועל. לא מעט שירותים שב'סל' בפועל', נכשלים במבחן האפקטיביות והתוצאות. הסיבות לכך הן רבות. לעתים, התקצוב הזמין מאפשר קיומו ה"נומינלי" של שירות אך אין בו כדי להבטיח את מלוא התנאים הנדרשים להפעלת שירות אפקטיבי. לפרקים, התקצוב הזמין מספק, אך בהיעדר תורת הפעלה מוכחת ומחייבת אין בפעילות המתקיימת כדי להבטיח שירות נאות.

רמת השירותים המתקצבים

סוגיית ההוצאה בפועל מתחדדת בהקשר לנושא רמת השירותים. כאשר עבור מרבית השירותים אין סטנדרטים מוגדרים ומחייבים של רמת שירות (כמות, נגישות, כיסוי, איכות) הרי כל הוצאה הופכת ל"לגיטימית". בהקשר זה עולות שאלות שונות, ואלה הן:

- **תמחיר השירותים** – כיצד ניתן להסביר הבדלים ברמת הוצאה בשירותים סטנדרטים ומקבילים?
- **הצדקת ההוצאה** – האם ראוי לקיים שירות ירוד עקב משאבים מוגבלים?
- **יכולת ניהולית ומקצועית** – מתן שירותים ברמה ירודה בגין כשלים מקומיים ללא קשר לרמת התקצוב.

סוגיות אלה לא זכו עד כה להתייחסות ראויה, לא מצד משרד הפנים ולא מצד השלטון המקומי. קשה לקבוע מהי הסיבה לתופעה זו. אין ספק שהדומיננטיות של הסוגיות הכספיות, חלקן קיומיות, משחקת כאן תפקיד מרכזי, אך ספק אם היא מספקת. עובדה היא שדיון מסוג זה לא התקיים גם בתקופות בהן הייתה מדיניות תקציבית מרחיבה.

2 פיקוח ובקרה על השירותים

הבטחת מתן שירותים, לא כל שכן, הבטחת מתן שירותים ברמה נאותה, מניחה קיומו של מנגנון הסדרה ופיקוח שלטוני. בהקשר לשירותים שבאחריות הרשויות המקומיות, מנגנון זה הוא בעל מורכבות רבה. מורכבות זו היא פועל יוצא של אופיים המגוון של השירותים, הזיקה של משרדי ממשלה שונים לחלק מהם, וכן זמינותם ומעמדם של סטנדרטים לשירות.

משרדי הממשלה הייעודיים

בעולם המוניציפלי מוכרת קבוצה של משרדים ממשלתיים כמשרדים ייעודיים. קבוצה זו כוללת משרדים שונים, ביניהם משרד החינוך, משרד הרווחה, המשרד לאיכות הסביבה, משרד התחבורה, משרד הקליטה ומשרד הבריאות. משרדים אלה מבטיחים, באמצעות תקצובם המיועד, הפעלת מערכי שירות שונים ברמה המקומית. המשרדים הייעודיים משתתפים במימון השירותים אך תפקידם אינו סביל, הם מעצבים את השירותים ומכתיבים דפוסי הפעלה, תוך נטילת האחריות המוצהרת עליהם. אחריות זו באה לידי ביטוי באמצעי הסדרה ופיקוח שונים.

מנגנון ההסדרה והפיקוח, מצד משרדי הממשלה הייעודיים, אינו אחיד. הוא משקף תפיסות מקצועיות, תרבויות ארגוניות ויכולות לוגיסטיות שונות. כך ניתן להבחין, למשל, במידת המעורבות הרבה של משרדים כגון משרד הרווחה או משרד החינוך, לעומת ההתערבות הסלקטיבית יותר של משרד הבריאות או המשרד לאיכות הסביבה. מעורבות המשרדים החברתיים באה לידי ביטוי בקביעת השירותים, הגדרת תנאי פעילות, הליווי הצמוד אחר הפעלת השירותים, והישגיהם. משרדים אחרים, כגון משרד הבריאות או המשרד לאיכות הסביבה, שמים את הדגש על בקרת תוצאות והתערבות בעת חריגה. כאן

מערכת של קריטריונים מקצועיים ומדדים אובייקטיביים, דוגמת רמת מזהמים במי שתייה או רמת טיפול של מי קולחין, מאפשרים בקרה מרחוק והתערבות מיידית בעת כשל.

באופן בלתי תלוי משוונות זו, המכנה המשותף של המשרדים הייעודיים הוא נטילת אחריות, בסופו של דבר, על השירותים הניתנים. מכיוון שמשרד החינוך אינו יכול להשתחרר מאחריותו משירותי החינוך הניתנים על-ידי הרשויות המקומיות, מנגנוני הבקרה והפיקוח השונים נועדו להבטיח לא רק הפעלה סדירה של בתי ספר כי אם גם הישגים לימודיים סבירים. באופן דומה מנגנוני הבקרה והפיקוח של משרד הרווחה אמורים להבטיח לא רק את עצם הפעלתם של שירותי רווחה אלא גם מתן סעד נאות לפונים אליהם.

אין לי ספק שמעמדם ואופן מעורבותם של המשרדים הייעודיים בתחום השירותים הניתנים ברמה המקומית הם מושא לויכוח, הן ביחס למידת האחריות לשירותים (ראו התכחות הדרגתית של משרדי ממשלה שונים לצרכים ולבעיות) והן באשר למידת המעורבות (ראו הסגנון המעין-מנדטורי של משרד התחבורה בתכנון התנועת המוקומי). אך באופן בלתי תלוי מתפקודם האמיתי, משרדים אלה נושאים באחריות ציבורית ואינם יכולים להתכחש לה מבחינה שלטונית. על רקע זה בולט מעמדו היחודי של משרד הפנים.

המעמד הדואלי של משרד הפנים

בהקשר לרשויות המקומיות למשרד הפנים מעמד דואלי. מעמד זה משתקף בפר הייעודי של המשרד, על פיו הוא נושא באחריות ישירה לשירותים אחדים, הנבדל מהפן השלטוני המוכר כנושא באחריות הכוללת על תפקודן של הרשויות המקומיות.¹³

כמשרד ייעודי נושא משרד הפנים באחריות ישירה על מספר שירותים הנוגעים לביטחון הציבור ולבטיחות האזרח המסופקים על-ידי הרשויות המקומיות. עם שירותים אלו נמנים שירותי כבאות והצלה, שירותים לשעת חירום, שירותי פיקוח על רישוי עסקים, שירותי פיקוח על אתרי רחצה ועוד. כמשרד ייעודי, מעמדו של משרד הפנים אינו שונה מזה של משרדים ייעודיים אחרים, מבחינת התווית נהלי הפעלה מקצועיים, קביעת סטנדרטים וקיום אמצעי בקרה ופיקוח.

מעמד זה אינו מתקיים לגבי השירותים הניתנים ברמה המקומית אשר אינם באחריות הייעודית. אם נגרע מכלל השירותים הניתנים על-ידי הרשויות המקומיות את אותם

¹³ ישנו פן שלישי של המשרד והוא ספק ישיר של שירותים שלטוניים, כגון שירותי מרשם האוכלוסין. אך בהיות אלה שירותים כלליים (לא-מקומיים) לא יבואו לדיון כאן.

השירותים אשר הם בפקוח המשרדים הייעודיים (השירותים הממלכתיים ואותם שירותים אמורים שבאחריות משרד הפנים) הרי נותרת קבוצה רחבה של שירותים אשר אינם כפופים להסדרה ולפקוח ממשלתי. שירותים אלה מתחלקים לשלוש קבוצות עיקריות:

- שירותים המיועדים לתחזק את הסביבה הפיסית ולטפח את איכותה (בנייה שירותי ניקיון ופקוח תברואי; מרחבים ומתקנים ציבוריים שונים, לרבות דרכים ומדרכות; גנים ונוי).
- שירותי שלטון (תכנון ובנייה, פיקוח עירוני – אכיפת חוקי עזר, ביטחון הציבור)
- שירותים שונים לאזרח (מוקד עירוני, שירותי מידע).

על אף ריבוי של חוקים והוראות מנהלתיות החלים על שירותים אלה הם, כמכלול, שירותים "יתומים". הם נעדרי מסגרת כוללת המסדירה את פעילותם או כתובת משרדית אחת היכולה לפקח על קיומם הנאות. אין, למשל, מנגנון האמור לבקר את רמת הניקיון ברשויות מקומיות, כהגדרה פוזיטיבית של סטנדרט ניקיון ראוי, להבדיל ממפגעים סביבתיים או תברואתיים חמורים העלולים לסכן את בריאות הציבור (הגדרה על דרך השלילה) המצריכים התערבות של משרד ממונה (כגון משרד הבריאות או המשרד לאיכות הסביבה). דוגמה אחרת, מי אמור לבקר את קיומם של תנאים נאותים של רווחה סביבתית, במונחי שטחים ירוקים לרשות הציבור? הסוגיה כאן אינה רק קיומו של שטח מיועד מבחינה תכנונית (גינה ציבורית ככתם צבע בתשריט) אלא זמינותו הממשית של שטח ירוק, מפותח ומתוחזק, המאפשר לכל תושב הנאה ופנאי.

אף כי שירותים אלה הם באחריות מלאה של הרשות המקומית, אין למשרד הפנים אחריות על הסדרתם או הבטחת נתינתם. תופעה זו אינה מקרית. היא משקפת את היעדר ראיית השירותים המקומיים (במובנם הרחב) כחלק אינטגרלי מאחריות המשרד. הפיקוח שמשרד הפנים מקיים כיום מיועד להבטיח את התנהלותן התקינה של הרשויות המקומיות, בעיקר מבחינה תקציבית. מבלי לגרוע מחשיבות נושא זה ברור שאין בו, כפי שכבר הודגש, כדי להבטיח מתן שירותים בעין ברמה נאותה.

פיקוח ובקרה על-ידי הרשות המקומית

למען השלמת התמונה מן הראוי להתייחס כאן למעמדה ולתפקידה של הרשות המקומית בפיקוח ובקרה על השירותים. בהקשר זה עולות שתי סוגיות:

- מעמד הפיקוח והבקרה ברשות המקומית.
- סוגיית הסטנדרטים (רמת שירות).

הרשויות המקומיות בישראל נעדרות מנגנונים מובנים לבקרה ולפיקוח על השירותים הניתנים על-ידן. הבקרה והפיקוח מתקיימים, לרוב, על בסיס התרשמותי (סיור ראש הרשות, למשל), בעקבות כשל בולט, עקב תלונות או על-ידי הציבור. מכיוון שמרבית השירותים מופעלים על-ידי הרשות עצמה, קיים קושי מובנה בכך שמנהלי הרשות מבקרים את עצמם. הנכונות הגדולה יותר לקיים פיקוח ובקרה כאשר השירותים ניתנים על ידי קבלן חיצוני, מבליטה את הקושי האמור.

עוד גורם המקשה על פיקוח ובקרה על-ידי הרשות המקומית הוא חולשתם של הסטנדרטים המקצועיים ואכיפתם. רוב השירותים הניתנים על-ידי הרשות המקומית חסרים סטנדרטים מקצועיים וציבוריים הקובעים רמת שירות נאותה. גם כשסטנדרטים אלה קיימים, אין וודאות לאמידה בהם בשל היעדר שקיפות תפעולית וציבורית. תופעה זו נכונה גם לגבי רשויות המוכרות בשל טיב השירותים הניתנים על-ידן.

מעמד הציבור וסוגיית זכויות צרכן

הקשר המוחשי, היום-יומי, בין האזרח לבין השלטון המקומי הוא בראש ובראשונה באמצעות השירותים שרשות מקומית מספקת. אף-כי לכאורה צריך להיות דמיון אינטרסים בין הרשות המקומית לבין האזרחים שהיא אמורה לשרת, הוא אינו מתקיים לרוב. האינטרסים של הרשות המקומית כארגון, ובפרט כיצרנית שירותים, לא עולים בקנה אחד עם אינטרס הציבור כצרכנים. להבדיל ממוצרים או שירותים בני בחירה, מרבית השירותים המקומיים הם במהותם מונופוליסטיים ומוכתבים. מעמדו של האזרח כצרכן שירותים של הרשות המקומית – גם אם היא אמורה לייצג אותו ולשמור על רווחתו – אינו שונה ממעמדו ביחס לספקי שירותים מונופוליסטיים אחרים: הוא "צרכן שבו" ובשל כך הוא טעון הגנה.¹⁴

חולשתו של האזרח כצרכן שירותים נובעת גם מחופש בחירה מוגבל. להבדיל ממוצרים או שירותים בני בחירה, מרבית השירותים המקומיים ניתנים על-ידי הרשות עצמה או גורמים אחרים מטעמה. הניסיון למצוא ספק שירות אלטרנטיבי הוא בדרך כלל בלתי אפשרי, בשל המונופול המרחבי שיש לרשות. גם כאשר קיימת אופציה לבחירה היא מתקיימת תחת אילוצים כבדים בשל שיקולים רשותיים שונים (ענייניים ואינטרסנטיים).

חולשה זו היא מהותית יותר וקשורה לעובדה שביחס לרוב השירותים הניתנים על-ידי הרשות המקומית אין לאזרח מעמד סטטוטורי המאפשר לו לדרוש מתן שירות. לכאורה, עובדת היות האזרח משלם מסים מקומיים אמורה הייתה להעניק לו זכויות בסיסיות.

14 הסוגיות הנכללות בתת-פרק זה נדונו בהרחבה בחיבור קודם, ראו בן-אליא (2005).

ברם, אין קשר ישיר בין תשלום זה לבין קבלת שירות. המחויבות הכספית המרכזית שהאזרח נדרש לקיים היא תשלום ארנונה, המהווה מקור הכנסות עצמי ראשי של הרשות המקומית. הלכה משפטית היא שמס הינו "תשלום המוטל דרך כפייה על-ידי רשות ציבורית, באין כנגדו שום תמורה ישירה הניתנת מידי הרשות למשלם המס".¹⁵ זאת, בניגוד לאגרת גבייה שלתשלומה יש זיקה לשירות מסוים. בפסיקה כבר נקבע בעבר כי הארנונה הנה מס במהותה ולכן היא מוטלת ללא זיקה ישירה לשירות הניתן.¹⁶ במצב זה וכאשר מרבית השירותים המקומיים נשענים על הארנונה כמקור הכנסה, אזרחים שומרי חוק, המשלמים את חובותיהם כלפי הרשות המקומית כדין, נותרים ללא זכויות וללא הגנה צרכנית אפשרית.

15 ויתקון ונאמן (תשכ"ו), עמ' 4.

16 ראו, למשל, בג"ץ 764/88 דשנים וחומרים כימיים בע"מ נ' עיריית קריית אתא; ע"א 474/89 קריב נ' רשות השידור; ע"א 154/83 שופרסל בע"מ נ' איגוד ערים אזור רמת גן, בני-ברק וגבעתיים (בתי מטבחיים, בתי שחיטה, ופיקוח וטרינרי); ת"א 002359/00 שירותי בריאות כללית נ' עיריית ירושלים.

3 לקראת תפנית מדיניות: משרד הפנים כמסדיר של שירותים

על רקע סוגיות שנדונו עד כה, מוצע לבצע תפנית במדיניות משרד הפנים במסגרתה תורחב אחריותו המיניסטריאלית, ויוצב נושא הבטחת השירותים המקומיים ואיכותם כנושא מרכזי במדיניותו המוניציפלית. שינוי זה ישקף תפקיד פעיל יותר, מצד משרד הפנים, בשמירה על רווחתם של אזרחי המדינה ועל זכותם לשירותים נאותים.

משרד הפנים כמסדיר של שירותים

מקובל לראות ברגולציה מערכת אמצעים, המאפשרת לממשלה להסדיר את פעילותם של גופים חיצוניים (כגון פירמות עסקיות), תוך קביעת כללי התנהגות וסטנדרטים ארגוניים-מקצועיים המבטיחים את אינטרס הציבור וזכויות הצרכן, ואת אכיפתם. אך הצורך בהסדרה מתקיים גם בתוך המגזר הציבורי בעקבות תהליכי ביזור ושינוי מעמדו של השלטון המרכזי. ריבוי של גורמים ציבוריים האמונים על מתן שירותים לציבור – חלקם שלטוניים, כדוגמת הרשויות המקומיות – מצריך הסדרת פעילות על פי כללים מחייבים. התפתחות משטר רגולטיבי מעוררת לא מעט פולמוס בשל החשש להשתלטות מחדש, באמצעות פיקוח ובקרה, של השלטון המרכזי על המערכת המבוזרת, ליתר בירוקרטיזציה,

ולהגדלה מיותרת של הוצאות ציבוריות.¹⁷ הצורך בממשל יעיל ותוצאתי מעודד, במקביל, טובנות וגישות חדשות לשיפור ההסדרה הציבורית.¹⁸

בבואי לעלות את הרעיון של משרד הפנים כמסדיר של שירותים, איני מתעלם מהפיקוח המוגבר שהוא מקיים מאז שנות ה-90. הצורך של הרשויות המקומיות להזדקק לאישורים שונים מהמשרד – ביטוי מתמשך של המסורת ה"מנדטורית", דרישותיו לדיווחים כספיים (תקופתיים ושנתיים) והביקורת על פעילות הרשויות יצרו במרוצת השנים עומס פיקוח משמעותי. ההסדרה המוצעת נזהרת מהסכנה לפיקוח יתר שכן היא במהותה הסדרה אסטרטגית. היא מיועדת להבטיח שהשירותים המקומיים הרלוונטיים:

- יינתנו על פי סטנדרטים מוגדרים.
- יענו על צורכי הציבור וציפיות הצרכנים.
- ישיגו את התוצאות המיועדות.
- יתנהלו ביעילות כלכלית מרבית.
- יהיו תחת פיקוח רגולטיבי סלקטיבי ומידתי.

ביצוע התפנית המוצעת כרוך במענה לסוגיות שונות, ובהן:

- הגדרת סוגי השירותים שעל משרד הפנים להבטיח.
- קביעת אמות מידה (סטנדרטים) למתן שירות.
- הגדרת זכויות צרכניות.
- קביעת מנגנון יעיל ואפקטיבי לרגולציית השירותים הנכללים במסגרת זו.
- פיתוח תהליכים מובנים להתערבות מסייעת במקרה של כשלים מקומיים במתן שירות.
- הגדרת תנאים להפקעת סמכויות על-ידי של משרד הפנים במקרה של כשל רשותי מהותי, ומציאת ספק שירות אלטרנטיבי.

'שירותי ליבה'

נוכח השונות הרבה בקרב הרשויות המקומיות באשר לסל השירותים שלהן, הן מבחינת הוצאה תקציבית (ראו 'סל שירותים בפועל', בפרק 1) והן מבחינת שירותים בפועל

17 סוגיה זו זוכה להתייחסות ציבורית ומחקרית רבה, בעיקר בבריטניה. ראו בין היתר, Cope and Goodship (1999); Hood et al., (1999); James (2000a); James (2000b)

18 ראו, למשל, צוות המשימה (ה-Better Regulation Task Force) אשר הוקם בבריטניה ב-1997 והמייעץ לממשלה עד היום בדבר שיפור ויעול המנגנונים הרגולטיביים.

(שירותים בעין), יש חשיבות ציבורית רבה לכך שמשרד הפנים יבחן מחדש סוגיות אלו ויקבע עמדה נורמטיבית – כשלטון מרכזי – באשר לשירותים שנכון וראוי להבטיח לכל אזרח במדינה, באופן בלתי תלוי ממקום מגוריו. לשירותים אלה, אשר יוגדרו כשירותי ליבה, יהיה מעמד של שירותי חובה. שירותי ליבה הם מקבץ סלקטיבי של שירותים אשר עדיפותם נגזרת מ-:

- חשיבותם היחסית מבחינת חיוניותם לציבור, לרבות ביטחוננו, בטיחותו ורווחתו.
- עדיפות ממשלתית, בהתאם למדיניות ממשלתית מוצהרת (כלל הממשלה או מדיניות משרד הפנים).

המונח סלקטיבי בא להדגיש ראייה ממוקדת של השירותים שמשרד הפנים אמור להסדיר. כלומר, אין כאן חזרה לסל שירותים כוללני או לאימוץ סביל של השירותים המתקצבים כאילו הם שירותים בעין. בעולם של אילוצים תקציביים ברור שלא יהיה זה מציאותי להניח שכל השירותים האפשריים יכלו להינתן בכל רשות או ברמה נאותה.

לא יהיה נכון, בשלב כה מוקדם של העלאת הרעיון, להציע רשימה של שירותים ספציפיים הראויים להיכלל במקבץ שירותי ליבה. ככלות הכול, קביעה זו אמורה לבטא מדיניות מחייבת המצריכה בחינה ושקלול של שיקולים ציבוריים ואזרחיים שונים. כן ניתן להצביע על רוחב הבחירה של שירותי ליבה. לדעת, מרחב הבחירה הטבעי של משרד הפנים הוא מכלול השירותים המקומיים בעלי אופי מוניציפלי מובהק, שהם שירותים ישירים לאזרח ואשר להם השלכה ישירה על איכות חיינו. מסגרת זו כוללת, נזכיר שוב, שלוש קבוצות ראשיות של שירותים: (א) שירותים המיועדים להבטיח סביבה פיסית נאותה, כגון תשתיות עיליות (דרכים ומדרכות ושאר השטחים הציבוריים), שירותי חזות עיר (ניקיון ופיקוח תברואי, גינון ונוי); (ב) שירותים האמורים להבטיח חוק, ביטחון וסדר (שירותים הקשורים בתכנון ובנייה, אכיפת חוקי עזר, ושירותי חירום); (ג) שירותים שונים לאזרח (מוקד עירוני, שירותי מידע). לכל אלה יש להוסיף, את שירותי המים והביוב, באותן הרשויות שימשיכו לספק שירותים אלה ולא במסגרת תאגידיים מקומיים או אזוריים.

אמות מידה למתן שירות

חלק אינטגרלי ממשטר רגולטיבי הוא קביעת אמות מידה לפעילות המוסדרת. על כן, אם אכן יאמץ משרד הפנים את הרעיון המוצע, עליו לפעול לקביעת סטנדרטים לשירותי הליבה שכל רשות מקומית תידרש לספק. תפקידם של סטנדרטים אלה הוא לקבוע אמות

מידה ברורות לשירות האמור להינתן. אמות מידה אלה צריכות להתייחס להיבטים שונים של מתן השירות, וביניהם:

- סדירות ההספקה (רציפות השירות).
- רמת השירות.
- כללים לטיפול בבעיות ההספקה.
- כללים לטיפול בצרכנים.
- זכויות הצרכן והציבור.

לגבי כל אחד מהשירותים אשר יכללו במסגרת שירותי ליבה, תיקבע מערכת סטנדרטים אשר ישמשו בסיס להערכת השירות ולבחינת ביצועי הרשות המקומית. מערכת זו עשויה להתבסס על:

- תקנים מקצועיים, היכן שקיימים ומחייבים (כגון תקני איכות מי שתייה או רמת טיפול של מי שפכים).
- סטנדרטים ניהוליים-תפעוליים המגדירים good practice.
- סטנדרטים נגזרים מעקרון ה-benchmarking, על פיו ביצועיה של רשות 'מובילה' בתחום הם הבסיס לייחוס.

'שירותי ליבה' צריכים להיות, כמוצע כאן, בעלי אופי אוניברסלי – דהיינו הם אמורים להיות מסופקים בכל רשות מקומית באופן מחייב. אך אין בחיוב כולל זה הכרעה גורפת לגבי מידת הדמיון או השוני של השירותים בין רשויות מקומיות שונות, בעיקר באשר לרמת השירות. כאן יש צורך להבחין בין שירותים לגביהם קיימים תקנים מקצועיים מחייבים על פי חוק (כגון תקני איכות המים) לבין שאר השירותים. לגבי הקבוצה הראשונה, עמידה באמות המידה אינה נושא לפרשנות מקומית; גם אם קיימת אי-עמידה באמות המידה מצופה המשרד הממונה הרלוונטי לפעול לקיומן. בשירותים לגביהם לא ניתן לקבוע קריטריונים מקצועיים מחייבים, הבסיס להערכתם צריך להיקבע באופן מושכל, הן על פי קריטריונים של good practice והן על פי קריטריונים של ייחוס (benchmarking). כאן צפויה בהחלט שונות בין רשויות מקומיות שונות, שונות הנגזרת בחלקה מיכולות כלכליות שונות (על כך בהמשך). אך גם אם צפויה שונות בין רשויות, אין בה כדי להימנע מקביעת סף ראוי. סף ראוי כשמו הוא – הוא אמנם סף בסיס אך הוא איננו בגדר תת-שירות. השימוש במושג 'ראוי' הוא מכוון ונועד ליצור הבדלה ברורה בינו לבין המושג 'רמה מינימלית' של שירות (ראו קביעת ועדת סוארי, פרק 1 לעיל). סף ראוי מבטיח שירות נאות, גם אם עדיין נחות לעומת רשויות אחרות, ועל כן הבסיס לקביעתו אף פעם לא יהיה הרמה המינימלית האפשרית למתן שירות.

רמת שירות ויכולת מימון

קיים קשר ברור בין רמת השירות שרשות מקומית יכולה להבטיח לתושביה לבין האמצעים הכספיים העומדים לרשותה, אך קשר זה טעון פענוח וביאור. בנקודה זו חשוב להבחין בין שני סוגי שירותים: שירותי תשתית ושירותי הסדרה, תפעול ותחזוקה. הסוג הראשון מתייחס לתשתיות פיזיות, כגון כבישים, מדרכות, גינות ציבוריות ועוד. שירות תשתיתי מתאפיין על-ידי הזהות שבינו לבין התשתית כאובייקט – מדרכה מרובדת או מרוצפת המאפשרת תנועה נוחה ובטוחה של הולכי רגל היא שירות, כפי שגינה ציבורית המעניקה מקום למשחק או לפנאי היא בגדר שירות. הסוג השני של שירותים קשור לפעילות ייעודית המתורגמת לשירות. כאן לא קיומה (או אי-קיומה) של התשתית הפיזית היא הקובעת אלא מידת התחזוקה שלה; יחס הרשות להסדרת השירות הוא הקובע אם, למשל, גינה עירונית היא מקום שמיש לפנאי ורוגע או שטח ציבורי מוזנח.

מבחינה תקציבית קיים שוני בין משאבים הנדרשים לצורכי פיתוח לבין משאבים הנדרשים להפעלת שירותים שוטפת. תקציבי פיתוח הם משאב מוגבל עבור רשויות מקומיות רבות ועל כן ההכרה בתשתיות כחלק משירותי ליבה מצריכה התייחסות לנושא מימון הקמתן. עבור אותן רשויות שאין ביכולתן לממן את הקמת התשתיות (או את שיקומן מעת לעת) ממקורות עצמיים (היטלי פיתוח, למשל), יהיה צורך להסדיר אמצעי מימון אלטרנטיביים. דרך אחת היא סיוע ממשלתי מוגבר, כמקובל ברבות מן המדינות המפותחות. דרך אחרת היא גיוס הון מהשוק החופשי, דוגמת אגרות חוב מוניציפליות. התמורה שחלה בנושא זה בשנת 2005 (ראו הגיוס שבוצע על ידי עיריית רמלה או התאגיד העירוני של עיריית ראשון לציון) מחזקת את היתכנות המימון מסוג זה. לגבי שאר השירותים, כלומר שירותים שאינם בגדר תשתיות פיזיות, סוגיית המימון מתערבבת עם סוגיית ניהול השירותים ועל כן רצוי לחדדן.

מימון השירותים המקומיים, רצוי להזכיר, מוטל בעיקרו על כתפיה של הרשות המקומית. זולת השתתפויות ממשלתיות חלקיות, לשירותים המקומיים חסר אותו בסיס תקצוב רחב המאפיין את השירותים הממלכתיים (השתתפות ממשלתית של 75 אחוז, על פי המפתח הנומינלי). גם אם מתקיים סיוע תקציבי מצד משרד הפנים, באותן הרשויות הזכאיות למענק האיזון, אין זיקה ישירה בין סיוע זה לבין מימון השירותים המקומיים. בשל תלותם במימון הפנים-רשותי, השירותים המקומיים נמצאים תחת לחץ מתמיד. ללחץ זה שני מקורות: אחד עקרוני והשני תקציבי. במישור העקרוני, ניתן לטעון שהשירותים המקומיים הם בעלי מעמד "נחות". עובדה מוצקה היא שחלקם של השירותים המקומיים בתקציב הרשויות המקומיות הוא תמיד קטן משמעותית מזה של השירותים הממלכתיים. ניתוח מפורט של הוצאות אלה במדגם רשויות מקומיות, הצביע על כך שאחוז ההוצאות לשירותים מקומיים (לאחר ניכוי הוצאות שאינן שירותים) נע בין

13-28 אחוז מהתקציב הרגיל, כאשר ההוצאה של רוב הרשויות היא מתחת ל-20 אחוז.¹⁹ האם מצב זה הוא תוצאה של העדפה עקרונית מוצהרת? לא בהכרח. בהקשר זה ניתן לראות את תקצוב השירותים המקומיים כמעין תקצוב שארי. היקף התקציבים המיועדים לתחום זה הוא, במידה רבה, ה"יתרה" המתקבלת לאחר קיזוז שאר הוצאות העירייה: הנהלת הרשות כמנגנון מרכזי, התחייבויות ופירעון מלוות, הוצאות מימון והוצאות לשירותים הממלכתיים.

אם אכן תהיה הכרה בחלק מהשירותים המקומיים כ'שירותי ליבה', הרי שמשרד הפנים יצטרך להבטיח שההטיה התקציבית לרעת השירותים המקומיים תצטרך להתבטל. יתכן אף שמשרד הפנים יצטרך להפעיל שיקול דעת במתן מענק האיזון שהרי, במידת מה, מענק זה מאפשר סבסוד השירותים הממלכתיים. האם אמנם חובתו של משרד הפנים היא לממן את פערי התקצוב שיוצרים משרדים אחרים?

גם עם תיקון העיוותים האמורים, סך המקורות שבידי הרשות המקומית לא יספיק על מנת לקיים את השירותים שהרשות מעוניינת לספק. במצב זה, צפויה להתבקש מהרשות בחינה מחודשת של תחומי העיסוק שלה. בחינה זו יכולה להוביל לאחת משתי מסקנות: מיקוד בפעילות ב"שירותי ליבה" תוך הבטחת סף ראוי – כחלופה לפיזור משאבים במגוון רחב של שירותים, המסופקים ברמה ירודה, או ייזום העברת מתן שירות למסגרות אחרות (על כך בהמשך).

מבלי להמעיט מחשיבותם של האילוצים התקציביים, רצוי לזכור שברשויות מקומיות לא-מעטות, סיבה מרכזית לרמתם הירודה של השירותים היא ניהולית-תפעולית. במקרים אלה, הגברת המחויבות של נבחרי הציבור לשירותים איכותיים ושיפור היכולת הניהולית של סגל הרשות, היו תורמים רבות להעלאת רמת השירותים.

הבטחת זכויות צרכניות

כפי שכבר הודגש בשלב מוקדם של הדיון, מרבית השירותים הניתנים על-ידי הרשות המקומית (או האמורים להינתן על-ידה) הם חסרי הגדרה נורמטיבית באשר לחיוב נתינתם, תכולתם או רמתם. לתופעה זו פן נלווה והוא היעדר זכות מוקנה לאזרח, כתושב וכצרכן, לתבוע מתן שירות (במקרה של אי-נתינתו) או שיפור שירות (אם רמתו ירודה). על רקע זה, מתבקש – כחלק מהמדיניות המוצעת – עיגון משפטי של שירותי ליבה, כחובת הרשות המקומית כלפי התושב. על מנת שחובה זו לא תישאר בגדר חובה

19 הממצאים מתבססים על ניתוח רב-שנתי (שנות תקציב 1999-2000) בקרב רשויות עירוניות והם הופקו במסגרת פרויקט 'מדדי ביצוע בשלטון המקומי', פרויקט חלוץ אשר המחבר פיתח עבור משרד הפנים. תוצאות עבודה זו אמורות לראות אור במחצית הראשונה של 2006.

נומינלית, יהיה צורך לפתח מנגנונים שונים אשר יבטיחו את מימושה וחיזוק זכויות התושבים. בהקשר זה מוצע לשקול שלושה מנגנונים עיקריים:

- הנהגת אגרת שירותים כאמצעי למימון.
- יצירת מערכת להשוואת ביצועים.
- הגדרת אמצעים רגולטיביים במקרה של כשל במתן שירות.

הנהגת אגרת שירותים היא מרכיב מרכזי במהלך המוצע ונועדה לקיים זיקה בין תשלום כספי לבין הזכות לקבלת שירות. צעד זה ייצור פיצול מכוון בהכנסות העצמיות של הרשות, בין אגרות שירותים לבין הארנונה הכללית. האגרות ישמשו באופן מיועד למימון שירותי ליבה – כל שירות ואגרתו. הארנונה הכללית, המופחתת בהכרח, תיוותר כקרן כללית של הרשות. הנהגת אגרות שירותים עשויה להגדיל את ההכנסות העצמיות של הרשות שכן, במקרים רבים, הנכונות המוגבלת של תושבים לשלם את חובותיהם לעירייה אינה נובעת בהכרח מהשתמטות כי אם מאי-קבלת שירותים ראויים. המעבר לאגרות שירותים כרוך בבחינת המשמעויות הכלכליות של מהלך זה, לאור הדרישות של כל שירות. דרישות אלה נגזרות מהגדרה ממוקדת של השירותים שיש לספק. בטרם תמחור השירותים השונים, קשה יהיה לדעת באיזו מידה ניתן לבססם אך ורק על אגרות. בהקשר לשירותי תשתית, הכרוכים בהוצאות פיתוח ושיקום, יהיה צורך לבחון את הזיקה שבין אגרות והיטלים – האם ימשיכו להתקיים במקביל או שמרכיב ההון (להשקעות פיתוח) ייכלל כחלק אינטגרלי באגרת השירותים.²⁰

המנגנון השני הוא הנהגת פרסום שנתי של ביצוע השירותים הניתנים על-ידי הרשויות המקומיות. פרסום מדדים אשר ישקפו היבטים ניהוליים ותפעוליים שונים (כגון מדדי ביצוע בתחום עלות יחידת שירות, נפח הפעילות, מידת האפקטיביות של השירות, תוצאות השירות), יאפשר למשרד הפנים ולציבור להשוות מתן שירותי ליבה – בין הרשות לה הוא משתייך לבין רשויות אחרות. מדרוג המדדים יאפשר לזהות את יכולתן של הרשויות המקומיות השונות לספק את השירותים הנדרשים, על פי אמות המידה שנקבעו.

המנגנון השלישי הוא התערבות רגולטיבית בעקבות כשל רשותי. חזיון חוזר בשנים האחרונות של אוכלוסיות שלמות הנותרות ללא שירותים בסיסיים אינו תופעה קבילה, מבחינה ציבורית.

20 פתרון מסוג זה מוצע כיום בהקשר שירותי המים והביוב – ראו הרשות הציבורית לשירותי מים וביוב (2005).

מנגנון זה צריך להתבסס על מדרג של התערבויות אפשריות, ביניהן:

- מתן התראה מוקדמת לרשות, במצב של החלשת מתן שירותי ליבה.
- התערבות מסייעת במקרה של כשל ניהולי או מקצועי נקודתי (חיזוק יכולת הרשות).
- הפקעת סמכויות למתן שירות, במקרים של כשל קיצוני, והצבת ספק שירותים חלופי.

משרד הפנים, כמסדיר של שירותי ליבה, יידרש לפתח יכולת בקרה ופיקוח על שירותים בפועל הניתנים על-ידי הרשויות המקומיות. יכולת זו היא הכרחית להתמודדות במצבים של אי-מתן שירות, שירות לא סדיר או ברמה לא נאותה. אם הבעיה היא בעלת אופי ניהולי או מקצועי יהיה בהחלט לגיטימי לסייע לרשות להשיג את רמת המיומנות הנדרשת, כמקובל כיום במשרד הפנים בתחום הפיתוח הארגוני. אך התערבות רגולטיבית צריכה לקחת בחשבון תסריט קיצוני יותר, לאמור אי-יכולת מובנית של הרשות לספק שירות מסוים או את כלל שירותי ליבה. במצב זה וכאמצעי אחרון, על משרד הפנים להפקיע את הסמכות המקומית למתן שירות ולהציב ספק שירותים חלופי. ספק זה עשוי להיות קבלן שירותים, רשות מקומית שכנה או הסדר אזורי למתן שירותים.²¹

21 האפשרות לעברת האחריות למתן שירותים לתאגיד אזורי על-רשותי נדונה בהרחבה בחיבור מקביל העומד לראות אור בקרוב (ראו בן-אליא, 2006).

4 הסדרה של שירותי ליבה: דגמי התייחסות

ההיגיון והסבירות של הרעיונות המוצעים אינם ערטילאיים. הרפורמה המתבצעת בתחום שירותי המים והביוב, אשר לה היה משרד הפנים שותף ומיישם עיקרי, כוללת את רוב היסודות המוצעים כאן (הסדרת שירות, קביעת סטנדרטים של שירות, זכויות צרכניות ומנגנוני הגנה במצב של כשל תפקודי-תפעולי). מכיוון שיש בהתפתחות זו כדי להמחיש את המימוש האפשרי של הרעיונות המוצעים, אתייחס בחלקו הראשון של הפרק למאפייניה העיקריים של ההסדרה המתגבשת. עם זאת, היכולת להפיק לקחים מניסיון זה היא בהכרח מוגבלת שכן הוא בראשית דרכו. בשל כך אנו נדרשים לדגם מפותח יותר ולצורך זה אתמקד, בחלקו השני של פרק זה, בסקירת הניסיון הבריטי בתחום ההסדרה של שירותים מקומיים.

ישראל: ההסדרה של שירותי מים וביוב

כידוע, חקיקת חוק תאגידי מים וביוב (התשס"א-2001) יצרה שינויים מרחיקי לכת בתחום שירותי המים והביוב העירוניים. שינוי אחד הוא ארגוני-תפעולי ובא לידי ביטוי בהעברת האחראיות למתן שירות מהרשות המקומית לתאגידים ייעודיים (מקומיים או אזוריים) אשר יוקמו למטרה זו. השינוי השני, מהותי יותר מבחינת הדיון הנוכחי, הוא הפיכת השירותים לשירותים *בפיקוח*. חשיבותו של שינוי זה היא במתן הכרה לכך ששירות ציבורי מקומי טעון הגדרה מחייבת בדבר רמתו, איכותו, אמינותו ועלותו הסבירה, ובצורך להבטיח הגנה לצרכנים.

במסגרת חוק תאגידי מים הוקמו שני מנגנונים האמורים לפקח על התנהלות התאגידים ועל מתן השירות:

- הממונה על התאגידים.
- הרשות לשירותים ציבוריים – מים וביוב.

הממונה הוא פונקציה רגולטיבית אשר תפקידיה העיקריים הם להגדיר את אזורי השירות, להעניק רשיונות לחברות שירותים, לפקח על ניהולן התקין ומילוי חובותיהן, לכפות מתן שירות ברוח החוק ולהפקיע רשיון למתן שירות במקרה של כשל תאגידי חמור.²² הרשות לשירותים ציבוריים – מים וביוב, גוף רגולטיבי עצמאי, אמון על קביעת אמות המידה לשירותים האמורים להינתן על-ידי התאגידים, לפקח על מילוי חובותיהם על פי סטנדרטים אלה ולהבטיח את זכויות הצרכנים. תפקידים נוספים הקשורים ל'הרשות לשירותים ציבוריים – מים וביוב' הם הסדרת כללים לקביעת עלויות ותעריפים ובקרת עלויות. ברוח המנדט שלה, קידמה הרשות גיבוש של שירותים הקובע אמות מידה לשירותים שעל חברה למתן שירותי מים וביוב לספק.²³ סל שירותים זה, מפרט את מכלול התנאים והדרישות שעל התאגיד לעמוד בהם על מנת להבטיח, הן במונחים תפעוליים-טכניים והן מבחינת ציבור הצרכנים, שהשירותים יסופקו בסטנדרטים שנקבעו. בחלקן אמות מידה אלו הן בגדר הקבצה של הוראות מקצועיות באשר לאופן ניהול משק מים וביוב מקומי, אך ערכן המיוחד – בהקשר הנוכחי – הוא בכך שהן הופכות עתה לאמות מידה מחייבות ותנאי להמשך פעילותן של החברות. לכך מתווספים מנגנונים שונים להגנה צרכנית. אחד מהם הוא חיובה של אמת שירות, הכפופה לאישור הרשות הרגולטיבית, האמורה לכלול התחייבויות כלפי הצרכנים באשר לפרמטרים שונים הקשורים בשירות: סדירות האספקה, הבטחת איכות המים המסופקים, זמן תגובה מרבי לטיפול בבעיות והסרת מפגעים, דרכי טיפול בפניות צרכנים, אספקת מידע ועוד. במקביל החלה הרשות בתהליך הסדרת תעריפי השירותים.²⁴

אין בהמחשה זו כדי לגזור שוויון בין שירותי המים והביוב לבין שירותי ליבה אחרים.

אני מודע היטב לייחודיות של שירותים אלה, בעיקר לאספקת המים, לעומת שירותים מקומיים אחרים. אך הנקודה החשובה כאן היא העובדה שבפעם הראשונה בתולדותיה הייתה המדינה מוכנה להסדיר שירות מקומי, תוך קביעת אמצעים סטטוטוריים באשר לאמות המידה לשירות, לזכויות הצרכנים ולדרכי הגנתם. בשל כך יש בגישה שנקבעה תוקף כללי יותר והיא נוגעת למגוון רחב של שירותים ציבוריים מקומיים. עם זאת, הזמן הקצר שעבר מאז הקמת המשטר החדש אינו מאפשר הסקת מסקנות לגבי האפקטיביות שלו. כך גם מצבו של הממונה על התאגידים. מאז מיסוד פונקציה זו הולכים ומוקמים התאגידים החדשים על פי הכללים שנקבעו, אבל בשל ראשוניות התהליך טרם נבחנה

22 תפקיד הממונה על התאגידים הופקד בידי משרד הפנים, כיום, באמצעות ראש מינהל המים ברשויות המקומיות.

23 ראו הרשות לשירותים ציבוריים מים וביוב (2005).

24 ראו הרשות לשירותים ציבוריים מים וביוב (2005 ב').

סמכות הממונה להתערב במקרה של כשל תפקודי – לא כל שכן הפקעת הרשיון מתאגיד והעברת חובת מתן השירות לספק חלופי.

בריטניה: הסדרה כביטוי למחויבות השלטון המרכזי לשירותים המקומיים

מאז עלייתה לשלטון בשנת 1997, מקדמת ממשלתו של טוני בלייר מדיניות מקיפה לקידום השירותים הציבוריים, לרבות השירותים המקומיים. מדיניות זו חותרת להבטיח לאזרחי בריטניה שירותים ציבוריים איכותיים, תוך הקפדה על שימוש מושכל של משאבים והשגת יעילות מרבית בהפעלתם. משום התפקיד המרכזי שממלאות הרשויות המקומיות בתחום השירותים, נוצר קשר ישיר בין שיפור השירותים לבין שיפור הרשות המקומית עצמה. בנייר מדיניות אשר פורסם בשנת 1998, אחד ממסמכי המדיניות הראשונים שהפיקה הממשלה החדשה עם כינונה, נקבע ש"שיפור איכות השירותים המקומיים הניתנים לציבור, יעילות הפעלתם והאפקטיביות שלהם הם יעד מרכזי של הממשלה בבואה לקדם את התחדשות השלטון המקומי".²⁵

המחויבות לשירותים המקומיים חזרה במחזור חדש של שינויים בשלטון המקומי הבריטי בשנת 2001 עם ראשית הקדנציה השנייה של ממשלת בלייר:

Reform is needed because Government has a responsibility to ensure that wherever people live in this country, they have access to good quality public services. Where local government is responsible for providing these services, it must be held to account for achieving appropriate standards across the country.²⁶

מחויבות זו מצאה ביטוי משלים בחוסר נכונות להשלים עם כשל במתן השירותים המקומיים. עמדת הממשלה בנושא זה היא בהירה וחד-משמעית:

The Government will not tolerate poor performance or failing councils and services. They let down the people councils represent and serve. They damage the reputation of the rest of local government... Where a council or service is poor or failing we will expect councils to act to put things right and where necessary we will take decisive and tough action.²⁷

25 ראו Department of the Environment, Transport and the Regions (1998)

26 Department of the Environment, Transport and the Regions (2001)

27 'Tackling poor performance', שם.

מדיניות ה-Best Value

ממשלת בלייר אימצה מדיניות אקטיביסטית לקידום המדיניות האמורה וכבר בעת שינוי החקיקה הראשית ב-1999 הונהגה מערכת פיקוח על מתן השירותים המקומיים: מערכת ה-Best Value.²⁸ היא נועדה להביא את הרשויות המקומיות לשיפור מתמיד של השירותים המסופקים, על ידי מערכת מובנית של תכנון השירותים והערכה מתמדת של ביצועים.²⁹ בתהליך זה הרשויות המקומיות נדרשות לבחון את פעילותן לאור ארבעה עקרונות, המוכרים תחת הכינוי The four Cs:

- Challenge (אתגר)
- Consult (התייעץ)
- Compare (השווה)
- Compete (התחרה)

העיקרון הראשון (challenge) מחייב את הרשות לבחון את נחיצותו של כל שירות והצדקתו: לשם מה הוא נדרש? האם השירות הוא אכן התשובה לצורך שעליו הוא אמור לענות? האם הוא משתלב היטב אם המדיניות הכוללת של הרשות המקומית ועם יעדיה? האם השירות מתחרה עם שירותים אחרים? העיקרון השני (consult) נועד להבטיח שקולו של הציבור יישמע: כיצד הציבור רואה שירות ספציפי? כיצד הוא מעריך את איכותו? מה מידת שביעות הרצון של צרכנים שונים? תהליך זה של היוועצות כולל בעלי עניין שונים, בתוך הרשות המקומית ומחוצה לה. העיקרון השלישי (compare) מחייב להשוות את ביצועי השירות ביחס לאלה של רשויות אחרות או גורמי ייחוס אחרים (גופים ציבוריים ופרטיים) וביחס למדדי ביצוע ארציים. השוואה זו משמשת בסיס לקביעת תכנית השיפורים. העיקרון הרביעי (compete) מציב את סוגיית היעילות הכלכלית כאבן בוחן למתן השירות. כאן הרשות המקומית נדרשת לבחון את עלות השירות, על פי דגם ההפעלה שלה, ביחס לעלויות המקבילות בקרב גופים אחרים – ציבוריים ופרטיים. השוואה זו יכולה לשמש בסיס לדרישה לנטישת ההפעלה העצמית לטובת דגם הפעלה חלופי (כגון מיקור-חוץ).

28 ראו כמסמכי רקע:

Department of the Environment (1997); Department of the Environment, Transport and the Regions (1998;1999).

29 מערכת זו אינה בלעדית לשלטון המקומי והיא חלה גם על גופים ציבוריים אחרים (משטרה, שירותי כיבוי).

על בסיס של העקרונות האמורים גובשה מדיניות המכתיבה שיפורים מתמידים מצד הרשויות המקומיות, הבאה לידי ביטוי מוחשי בתכניות עבודה שנתיות מכוונות שיפור (performance plans). תכניות אלה מיועדות לפרט אילו שירותים בכוונת הרשות המקומית לספק, אופן אספקתם, הסטנדרטים על פיהם יסופקו השירותים וכיצד תובטח – באופן אופרטיבי – העמידה בסטנדרטים אלה.

הערכת השירותים ופיקוח

בחינת השירותים המקומיים מתבצעת באמצעות שני מעגלים שונים של בקרה מרכזית: האחד, כוללני, הקשור להערכה מערכתית של תפקוד הרשות וביצועיה (Comprehensive Performance Assessment) והאחר המתמקד בפיקוח על שירותים ספציפיים.³⁰

הערכת השירותים מתבססת על תוצאה משוקללת של:

- תוצאות מדדי ביצוע רלוונטיים לכל שירות.
- תוצאות של פיקוח שירותים בפועל.

מדדי ביצוע הם יחידות מידע בעלי אופי כמותי, הנשענים על פרמטרים אחידים. המדדים מופקים מדי שנה על-ידי כל הרשויות המקומיות בבריטניה ואליהם עשויים להצטרף מדדים ממקורות אחרים. תוצאות המדדים נבחנות ביחס לשני ספי ייחוס – האחד המוגדר כ'סף נמוך' והאחר כ'סף גבוה'. הסף הנמוך משקף רף מינימום לשירות (לכל שירות יש ספי ייחוס ייחודיים) על פי סטנדרטים ארציים שנקבעו על-ידי השלטון המרכזי או, בהיעדר סטנדרט מחייב, את הרמה של הרבע התחתון (המאון ה-25) של תוצאות מדדי הביצוע על בסיס ארצי. הסף הגבוה משקף את רמת הבסיס של הרבע העליון (המאון ה-75) של תוצאות מדדי הביצוע על בסיס ארצי. שיטה זו מגדירה מדרג בעל ארבע דרגות של רמת שירות, בהתאם למיקום תוצאות המדדים ביחס לספים האמורים.

הפיקוח על השירותים, המתבסס על ביקורת עומק של השירות הנבדק ברמת השטח, נועד לתת תשובה לשתי שאלות עקרוניות:

- מה רמת השירות (הספציפי) הניתן על ידי הרשות המקומית הנבדקת?
- מה הם הסיכויים לשיפור השירות במקרה של תת-ביצועים?

30 ראו Audit Commission (2005 c; 2005 b; 2005 a).

מערכת קריטריונים מוגדרת, אחידה ומנחה ומערך בדיקות שטח מובילים להפקת ציונים משוקללים. ציונים אלה מתכנסים למטריצת דירוג משולב המשמש בסיס לקביעת ההערכות המסכמות ולתכנון השיפורים הנדרשים, בהתאם:

Council ability to improve	Overall service score			
	1	2	3	4
1	poor	poor	weak	n/a
2	poor	weak	fair	good
3	weak	fair	good	excellent
4	n/a	good	excellent	excellent

המקור: Audit Commission

מידת הדחיפות של השיפור הנדרש מוכתבת על ידי מיקומו של השירות במטריצה. הטווח 1 עד 3 מצביע על מצבים המצריכים בחינה מעמיקה של השירות וגיבוש תכנית שיפור בהתאם. תוצאות תכנית זו תיבחנה במחזור הפיקוח הבא.

רגולציה והכתבת שיפור

על פי מדיניות ה-Best Value, ההסדרה הבריטית מכתיבה שיפור מתמיד. מכיוון שהממצאים הם פומביים הרי נוצר תמריץ, בין לצורך שמירה על יוקרה ובין כחץ ציבורי מקומי, לשיפור ביצועיה של הרשות המקומית. במקביל, שומרת הממשלה על חובתה להבטיח שהשיפור מתבצע כחלק ממחויבותה לקיום שירות ציבורי איכותי. תת-ביצוע (poor performance) אינו מצב קביל על הממשלה הבריטית ועל כן היא מחויבת להתערבות מתקנת במקרה של כשל במתן שירות.³¹ נוכח ממצאים המצביעים על כשל במתן שירותים מקומיים, לרבות כאמור איכות ירודה, וכאשר הרשות המקומית אינה מתרגמת ממצאים אלה לתכנית שיפור מובנית, מופעל מערך התערבויות מדורג הכולל:

- חיוב התייחסות לממצאים ודיון משותף עליהם.
- שכנוע כהמרצה לפעולה רצויה, לרבות מתן תמיכה לביצוע השינויים הדרושים.
- כפיית שיפור, לרבות האפשרות של העברת השירות לגורם אחר.³²

31 סמכות זו נקבעה בחוק השלטון המקומי משנת 1999 (ראו (HMSO, (1999). ראו גם (ODPM, (2002).

32 ראו (Audit Commission (2002).

הפעלת אמצעי כפייה היא סמכות מוקנית לממשלה אך אינה שכיחה. נראה שההתערבות הרכה, לרבות הסיוע המקצועי בתכנון השיפורים והטמעתם מספיקה ברוב המקרים להשיג את התוצאות הרצויות. על פי סקר שנערך בנושא זה, רוב מוחלט של רשויות מקומיות הצביעו על האפקטיביות של ההתערבות.³³

רגולציה בהתאמה מתמדת

ההסדרה הבריטית נמצאת בהתאמה מתמדת שכן גם היא מושא לשינויים שמדיניות ה-Best Value מכתובה לכלל המגזר הציבורי. במרוצת השנים הועלו השגות שונות באשר לאופי ההסדרה של השלטון המקומי, עלותה והישגיה. אופייה נגזר מהדרך הארגונית שבחרה הממשלה לקדם את הפיקוח על השירותים המקומיים. פיצול הפיקוח בין גורמים שונים לא תרם ליעילות התהליך.³⁴ פועל יוצא מכך היה עלות לא מבוטלת למשלם המסים. כחלק מתהליכי הלמידה המהירים המאפיינים את הממשל הבריטי, משתנה תפיסת הרגולציה במגזר הציבורי, ועמה הרגולציה של השלטון המקומי. יש מעבר ל'רגולציה אסטרטגית', במסגרתה מתמקד הפיקוח ברשויות מקומיות ובשירותים. היא מידתית וממוקדת וביחס ישיר ל'סיכון' הציבורי שבסוגיות על הפרק.³⁵ יעד מודגש נוסף הוא הסדרה המבליטה את הצרכים והאינטרסים הצרכניים בעיני הצרכנים עצמם.³⁶ במקביל מתוכננת רציונליזציה של המערכת על-ידי איחוד זרועות הפיקוח בתחום השירותים המקומיים.³⁷ למרות מורכבותה של מערכת זו והעומס היחסי שהיא מטילה על הרשויות המקומיות, מחקרי מדיניות שונים מראים הערכה חיובית מתחזקת לגבי תפקיד הפיקוח בקרב השלטון המקומי הבריטי, ובמיוחד לגבי תרומתה להמרצת תהליכי שיפור והתחדשות.³⁸

הניסיון הבריטי בתחום ההסדרה של שירותים מקומיים מספק חומר למחשבה באשר לפיתוח גישה מקבילה בישראל. לקחים רבים ניתן ללמוד לגבי מה לא לעשות, בעיקר ההימנעות מיצירת מנגנון מכביד ותובעני מבחינת המשאבים. אך אין בכך כדי להמעיט בערכה של הגישה העקרונית המנחה את המדיניות הבריטית: המחויבות לשירותים מקומיים איכותיים וחיוניותה של רגולציה יעילה ואפקטיבית לצורך הבטחת שירותים אלה.

ש.ם 33

ראו, למשל, (2001) Davis et al., 34

ראו, (2004) Davis et al., 35

Prime Minister Office, (2006) 36

ראו (2005) ODPM, 37

ראו, למשל, (2004) Davis et al., (2003) Martin et al., 38

סיכום

האחריות המיניסטריאלית של משרד הפנים על פעילות השלטון המקומי אינה יכולה להצטמצם עוד לפן הטכני של תפקוד הרשויות הפעילות. עם מלוא ההבנה לחשיבות של ניהול תקין ואיזון כספי הם אינם מהות הייעוד של הרשויות המקומיות. כל עוד הן מתפקדות כרשויות פונקציונליות, הבוחן האולטימטיבי לפעילותן הוא הערך הציבורי שהן מספקות מבחינת שירותים בעין – זמינותם, אמינותם, איכותם ויעילותם. היעדר הגדרה ברורה ומחייבת של השירותים שעל הרשויות המקומיות לספק הוא תופעה בלתי סבירה, הן מהיבט של מדיניות ציבורית והן מהיבט אזרחי. במשך שנים רבות מדי משרד הפנים העדיף להתעלם מסוגיה זו והותיר את פרשנותה לכל רשות מקומית. במקצת מהרשויות המקומיות פרשנות זו הובילה לפיתוח שירותים ראויים לציון; ברבות אחרות, פרשנות מקומית לקויה הניבה שירותים נחותים ואף אי-נתינתם כלל.

הכללת נושא השירותים המקומיים כחלק אינטגרלי מאחריותו המיניסטריאלית של משרד הפנים כרוכה בביצוע תפנית בתפיסתו העצמית. תפנית זו אמורה ליצור איזון פנימי חדש בין אחריות על אופן התנהלות הרשויות המקומיות לבין אחריות על פעילותן המוחשית, במונחי שירות. בהקבלה למעמדם של משרדים ממשלתיים אחרים, הנושאים באחריות על שירותים שבתחום המנדט המיניסטריאלי שלהם גם אם הם ניתנים על-ידי הרשויות המקומיות, הוצע כאן שינוי במעמדו של משרד הפנים. אחריות זו אינה בהכרח תפעולית ומימונית, כדוגמת המשרדים הייעודיים כי אם אחריות רגולטיבית המיועדת להסדיר שירותים אשר בשל חשיבותם הציבורית והשפעתם על רווחת התושבים יוגדרו כ'שירותי ליבה'. אלה יהיו שירותים אשר כל רשות מקומית תידרש לספק, על פי אמות מידה מחייבות. מעמדם של שירותים אלה יהיה מקביל לזה של כל שירות ציבורי מפקח אחר. על מנת להבטיח את נתינתם ישונה בסיס המימון של השירותים תוך הנהגת אגרות שירות. מהלך זה יבטל את חוסר הזיקה הנוכחי בין תשלום מסים (ארנונה) לבין חובת אספקת שירות על-ידי הרשות המקומית.

התפקיד המיועד של משרד הפנים כמסדר של שירותים יחייב אותנו:

- להגדיר את השירותים שהרשות המקומית חייבת להבטיח לכל תושב באופן בלתי תלוי ממקום מגוריו (שירותי ליבה),
- לקבוע אמות מידה למתן שירות ולקביעת זכויות הצרכנים.
- לפתח מערך מושכל של בקרה ופיקוח על השירותים הניתנים.
- להתערב במקרה של כשלים בולטים במתן שירות – בין כהתערבות מסייעת לצורך שיפור השירות ובין כהתערבות כופה במקרה של היעדר יכולת מובנית לספק את השירות הנדרש.

מבחינת משרד הפנים השינוי המוצע הוא בגדר תפנית חשיבתית אך גם ערכית. הוא מציב אחריות שלטונית מוצהרת כלפי אזרחי המדינה באשר לשירותים שהם זכאים לקבל ולהבטחת זכויותיהם הצרכניות. סיסמתו של המשרד – 'משרד הפנים עם הפנים אליך' – עשויה עתה לקבל רלוונטיות חדשה.

הצבת משרד הפנים כמסדר של שירותים עלולה לעורר חששות שונים. חשש ראשון קשור לסוגיית האוטונומיה המקומית. יהיה מי שיטען שאי-מתן שירותים או מתן שירותים ברמה נחותה הן סוגיות פוליטיות ועל כן צריכות להיות מוכרעות על-ידי התושבים והנבחרים בזירה המקומית. טענה זו היא אכן נכונה אך, לדעתנו, לא מספקת. ראשית, הכרעה בדרך זו עלולה להיות איטית אם היא קשורה לתהליך האלקטורלי – אין זה סביר להמתין שנים עד לקיום בחירות מקומיות על מנת למצוא סעד לאי-מתן שירות. שנית, בשל היעדר שקיפות ומנגנונים מובנים המאפשרים לתושבים להתדיין במעמד שווה עם הנבחרים והרשות, הסיכוי להמרצה על-ידם הוא מוגבל; תמיד יוכל נבחר ציבור לטעון שאין חובה לספק את השירות או שבהיעדר מימון הולם לא ניתן לשפרו. פן אחר לפגיעה האפשרית באוטונומיה מקומית קשור לזכות הרשות המקומית לקבוע את עדיפויותיה. כאן נשאלת השאלה האם אין בהגדרת חלק מהשירותים כשירותי חובה כדי לפגוע בזכותה של כל רשות להגדיר אילו שירותים ברצונה לספק? איני חושב שקביעה מסוג זה, מצד השלטון המרכזי, שונה מכל קביעה אחרת בתחום השירותים. לא זו בלבד שזכותו של השלטון המרכזי לקבל החלטות מחייבות בתחום זה אלא שזו חובתו השלטונית כל עוד יש בחיוב זה כדי לקדם את רווחת הציבור ולהבטיח את אינטרס הציבור. בהקשר זה מעמדם של שירותי ליבה אינו שונה מזה של הרבה שירותים אחרים – ראו שירותי חינוך חובה, שירותי רווחה המוכתבים על פי חוק או סטנדרטים מקצועיים בתחום בריאות הציבור או איכות הסביבה. אין בקביעה זו לגבי זהות השירותים ורמתם כדי לפגוע באופן מתן השירות על-ידי הרשות המקומית. כאן כל רשות

תוכל להכריע כיצד לספק את השירות ואם ברצונה לספק שירות אשר רמתו עולה על הסף שנקבע.

חשש אפשרי שני הוא בתחום הכספי. ההצעה שהועלתה כאן באשר לביסוס השירותים על אגרות היא ניטרלית מבחינה פיסקלית: המרת המימון מהארנונה הכללית לאגרות שירותים אינה כרוכה בהגדלת הוצאות ואין בה אובדן הכנסות. אך אין ספק שבחיוב מתן שירות יש כדי להגביל את חופש התמרון הכספי של הרשות המקומית. כל עוד חיוב זה לא מתקיים, יכולות הרשויות לווסת משאבים בין נושאים שונים ולהפלות שירותים מסוימים לטובת שירותים אחרים. זוהי מהות ההסדר המוצע – אם אכן יש הצדקה ציבורית להכריז על שירותים מסוימים כשירותי ליבה אזי אין מקום לשיקול דעת ולהפלייתם הכספית של שירותים אלה לטובת הוצאות אחרות. בשל הרצון לשמור על האפשרות לוויסות משאבים בהחלט יש לצפות להתנגדות רשויות שונות לרעיון המוצע. חשש שלישי כרוך באפשרות להיווצרות מנגנון ביורוקרטי מכביד, בעל תועלת מוגבלת. חשש זה הוא לגיטימי ועל כן תכנון המערכת הרגולטיבית המוצעת יידרש לערנות מרבית ולזהירות רבה.

בעת סיכום חיבור זה (סוף שנת 2005), משתנה סדר היום הציבורי ונושאי פנים זוכים לעדיפות מיוחדת בשיח הפוליטי. אף כי שיח זה מתמקד בנושאי רווחה (צמצום פערים חברתיים, סיוע לקבוצות במצוקה וכד'), יש לראות בשינוי ביטוי ראשוני למגמה כוללת יותר. סדר יום אזרחי חדש הולך ומתעצם גם אם המערכות הפוליטיות והשלטוניות מתקשות לזהותו או דוחות את ההכרה בחשיבותו.³⁹ חלק אינטגרלי מסדר יום זה הוא שאלת הבטחת זכאותם של אזרחי המדינה לשירותים ציבוריים ראויים, ביניהם השירותים המקומיים. התמודדות מושכלת בשאלה זו כרוכה בשינוי תפיסות ודרכי פעולה מסורתיות. על כן, ניתן לראות את הנושאים שהועלו בעבודה זו לא רק בהקשר מוניציפלי צר אלא גם בהקשר מקיף יותר.

39 נושא סדר היום האזרחי החדש כמגמה מעצבת הודגש בדיון מורחב קודם, ראו בן-אליא (2004).

מקורות

- בן-אליא, נ' (2006). **משינוי המפה לשינוי המבנה: הסדרים על-רשותיים למתן שירותים**. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות. ירושלים.
- בן-אליא, נ' (2005). **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל**. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות. ירושלים.
- ברזל, י' (1974). **יחסי שלטון מקומי – שלטון מרכזי: אספקטים פיננסיים**. האגף לניהול מוניציפלי. משרד הפנים. ירושלים.
- ברזל, י' (1981). **סל שירותים**. נספח א'. ד"ח הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי. הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי (1981). **השלטון המקומי בישראל**. ירושלים.
- הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאת 'מענק האיזון' לרשויות המקומיות. (1993) **ד"ח מסכמ**. ירושלים.
- הכט, א' (1987). 'מימון הרשויות המקומיות'. בתוך: **השלטון המקומי בישראל** (עורכים: ד' אלעזר וח' קלכהיים). המרכז הירושלמי לענייני ציבור המדינה. ירושלים.
- הרשות לשירותים ציבוריים מים וביוב (2005 א'). **סל שירותים**. ירושלים.
<http://www.wsa.gov.il>
- הרשות לשירותים ציבוריים מים וביוב (2005 ב'). **ד"ח הוועדה המייעצת להסדרת תעריפי תאגידי מים וביוב**. ירושלים. <http://www.wsa.gov.il>
- ויתקון, א' וי' נאמן (תשכ"ט). **דיני מסים**. הוצאת שוקן. ירושלים.
- משרד הפנים (2005). 'תזכיר חוק העיריות התשס"ו – 2005. לשכת היועץ המשפטי. ירושלים (לא פורסם).

פסקי דין

בג"ץ 764/88 דשנים וחומרים כימיים בע"מ נגד עיריית קריית אתא.

ת"א 002359/00 שירותי בריאות כללית נגד עיריית ירושלים.

ע"א 474/89 קריב נגד רשות השידור.

ע"א 154/83 שופרסל בע"מ נגד איגוד ערים אזור רמת גן, בני-ברק וגבעתיים.

Audit Commission (2002). *A Force for Change: Central Government Intervention in Failing Local Government Services*. London.

Audit Commission (2005 a). *CPA – The Harder Test*. London.

Audit Commission (2005 b). *Service Assessment Framework*. London.

Audit Commission (2005 c). *Approach to Service Inspections*. London.

Cope, S. & Goodship, J. (1999) 'Regulating Collaborative Government: Towards Joined-up Government'. *Public Policy and Administration*. Vol. 14, No. 2.

Davis, H. et al. (2001). *External Inspection of Local Government: Driving Improvement or Drowning in Detail?*. York: Joseph Rowntree Foundation.

Davis, H. et al. (2004). *The changing role of Audit Commission inspection of local government*. York: Joseph Rowntree Foundation.

Department of the Environment (1997). *The Principles of Best Value*. London

Department of the Environment, Transport and the Regions (1998). *Modernising Local Government: Improving Local Services Through Best Value*. London.

Department of the Environment, Transport and the Regions (1999). *Modern Local Government: In Touch with the People*. London.

Department of the Environment, Transport and the Regions (2001). *Strong Local Leadership – Quality Public Services*. London.

HMSO (1999). *The Local Government Act 1999*. London.

Hood, C. Scott, C. James, O. Jones, G.W. Travers, T. (1999). *Regulation Inside Government: Waste Watchers, Quality Police and Sleazebusters* Oxford: Oxford University Press.

James, O. (2000a) 'The Study of Regulation: Entering a mid-life Crisis?'. *Public Administration* Vol. 78, No. 1: 241-244.

- James, O. (2000b) 'Regulation Inside Government: Public Interest Justifications and Regulatory Failures'. *Public Administration*. Vol. 78, No. 2: 327-343.
- Martin, S. et al. (2003). *Long-term impact of the Best Value regime: Baseline report*. Centre for Local & Regional Government Research, Cardiff University. Cardiff.
- Office of the Deputy Prime Minister (2002). *Tackling Poor Performance in Local Government*. London.
- Office of the Deputy Prime Minister (2005). *Inspection Reform: The Future of Local Services Inspection*. Consultation Paper. London.
- Prime Minister Office (2003). *Inspecting for improvement: Developing a Customer Focused Approach*. Office of Public Services Reform. London.