

6. הגדרת סל שירותים לתושב

שירותי הרשויות המקומיות לתושבים נחלקים לשניים: **שירותים ממלכתיים**, שהם באחריותם ובפיקוחם של משרדי הממשלה אך הרשויות המקומיות מספקות אותם, כגון שירותי חינוך ורווחה; ו**שירותים מוניציפליים**, שהרשויות המקומיות מספקות לפי החובות והסמכויות שנקבעו להן בדין, כגון שירותי ניקיון.

לשירותים הממלכתיים זיקה ישירה למשרדי הממשלה העוסקים בתחום השירות הניתן. באמצעות תקציבם משרדים אלה מפעילים מערכי שירות שונים ברמה המקומית ובאמצעות הרשות המקומית. הם משתתפים במימון השירות שבתחום אחריותם, ויש להם חלק מרכזי בקביעת מאפייני השירות ורמתו, הן באמצעות הנחיות והן באמצעות רגולציה ופיקוח. אופן המימון של חלק מהשירותים הממלכתיים, וכן **היעדר הגדרה ברורה של סל שירותים** שיש לספק לתושבים, יוצרים הבדלים מהותיים בין הרשויות המקומיות במגוון השירותים הניתנים וברמתם.⁷⁹

לאורך השנים הוקמו כמה ועדות ציבוריות שעסקו ביחסי השלטון המקומי והשלטון המרכזי ובין היתר בנושא של הגדרת סל שירותים לתושב. הראשונה שבהן, הוועדה הממלכתית לשלטון המקומי (בראשות מר משה זנבר ז"ל), הוקמה ב-30 בדצמבר 1976 על-פי החלטת הממשלה מס' 273. ועדה זו קבעה במסקנותיה, שפורסמו ביוני 1981 בין היתר כי "הפרט החשוב להבטחת עצמאות השלטון המקומי הוא הצד הכספי. **דבר זה מחייב קביעת סל שירותים תקני, שאת מימונו תבטיח הממשלה והוא יכלול שירותי חובה ושירותי רשות.** הקביעה הסופית תהיה בידי הממשלה בשיתוף פעולה עם השלטון המקומי. **סל השירותים ייקבע לא רק לפי גודל היישוב אלא לפי הצרכים הרלוונטיים של אספקת השירותים**".⁸⁰ ועדות ציבוריות נוספות שהיו רלוונטיות לעניין סל השירותים המוניציפלי הן ועדת סוארי (1993) וועדת גדיש (2000). שתי הוועדות עסקו באופן הקצאת מענקי האיזון לרשויות המקומיות כדי שיוכלו לתת לתושביהן שירותים ברמה מינימלית. ביולי 2005 מונתה ועדה ציבורית לבחינת סל השירותים ברשויות המקומיות, בראשות גד יעקבי ז"ל. מטרת ועדה זו הייתה לבחון את ההיתכנות של קביעת סל שירותים בסיסי וחיוני ברשויות המקומיות שיאפשר לתת שירותים בסיסיים שווים לכל תושבי המדינה. בכתב המינוי התבקשה הוועדה להציע את מרכיביו של סל שירותים חיוני, את "מינון" השירותים הנכון, את תקציב הסל ומקורות מימונו ואת הדרך שבה יותאם למצב של כל רשות. בדוח הביניים, שהגישה הוועדה כשנה לאחר מכן, צוין ש"**מתברר כי קיים מצב המחייב תיקון והסדרה: ההבדלים ברמת השירותים המוניציפליים לתושבים במדינת ישראל הם ניכרים**". הוועדה המליצה לקבוע סל שירותים מזערי, וכן את היקף השירותים שייכללו בו, את תדירות מתן כל שירות ועוד, וכן לקבוע סל "מורחב", שרשות מקומית רשאית לספק ממקורותיה העצמיים.⁸¹

בדוח מבקר המדינה לשנים 2011-2012 נבחנה סוגיית סל השירותים ברשויות המקומיות. לפי דוח זה, **"קביעת סל שירותים מוניציפליים שעל הרשות המקומית להעניק לתושביה, יש בה כדי להגדיר את**

⁷⁹ נחום בן-אליא, מסל שירותים לשירותי ליבה: הרחבת האחריות המיניסטריאלית של משרד הפנים, מכון פלורסהיימר לחקרי מדיניות, ירושלים 2006.

⁸⁰ דברי הכנסת, מסקנות ועדת הפנים ואיכות הסביבה בנושא מימוש דוח הוועדה הממלכתית לשלטון המקומי (דוח זנבר), 28 במרס 1984, כניסה אחרונה: 30 באפריל 2015.

⁸¹ מתוך: משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012, עמ' 13-14, כניסה אחרונה: 17 בפברואר 2015.



השירותים הנדרשים ואת רמתם. עם זאת, בדין הקיים לא נקבע סל שירותים מפורט שהרשות המקומית מחויבת לתת לתושבים, ולא נקבעה רמת השירותים המזערית שהיא לתת בכל תחום ותחום, אף שמשרד הפנים עוסק בנושא כבר יותר מארבעה עשורים, ואף הוקמו כמה ועדות ציבוריות בנושא.⁸² עוד קובע מבקר המדינה בדוח כי "רשויות מקומיות רבות סובלות מהידרדרות חדה ומתמשכת במשאבים העומדים לרשותן. בשל כך, ובשל היעדר הגדרה מפורטת של שירותים מזעריים וקביעת מדדים להערכת השירותים ברשויות המקומיות, מתושבים רבים במדינה נמנעים שירותים, חלקם חיוניים, ואלה הניתנים להם הם לעתים ברמה ירודה ביותר".⁸²

בשנת 2013 פרסם אגף המחקר והמידע של משרד הפנים מסמך מדיניות בנושא סל שירותים מחייב בשלטון המקומי. על-פי מחברי המסמך, למדידת שירותים ברשויות המקומיות יש שלוש מטרות עיקריות, ואלה הן: שיפור תהליכי עבודה ברשות המקומית; שקיפות מידע לציבור על השימוש בכספי המסים שלו; רגולציה של פעולות השלטון המקומי. במסמך האמור נסקרים חסמים המעכבים הגדרת סל כזה, ובהם היעדר מידע, היעדר פיקוח אפקטיבי, פערים בין חקיקה ואכיפה, היעדר תמריצים, בעיות תקציביות ואיכות ניהול ירודה מצד הרשויות המקומיות. לפי המסמך, **הגדרת סל שירותים מינימלי אשר יחייב את הרשויות המקומיות עשויה לחשוף חוליים חברתיים כגון חוסר שוויון, חוסר הזדמנויות, רמת חיים ירודה ושסעים מתרחבים בין בני מעמדות שונים, בין תושבי המרכז והפריפריה ובין בני דתות ועדות שונות – ולסייע בהתמודדות עמם.** במילים אחרות, הגדרת סל שירותים מינימלי עשויה להיות כלי עזר משמעותי בהתמודדות עם רמת שירותים נמוכה מדי בהשוואה לרמת השירותים שתושבים מקבלים בחלק מן הרשויות המקומיות.⁸³

6.1 מנגנון המימון התואם (matching) למימון שירותים ממלכתיים בשלטון המקומי

ככלל, מנגנון המציג נפוץ מאוד במימון שירותי רווחה אישיים שרשויות הרווחה המקומיות נותנות. כיום, בגין כל הוצאה על כל אחד מהשירותים המוכרים על-ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומאושרים על-פי כללי תקנון העבודה הסוציאלית (תע"ס) יוחזר לרשות המקומית מהמדינה סכום בשיעור 75% ממנה. מכאן שהרשות המקומית נושאת ב-25% מההוצאה. חשוב לציין כי אף שרוב התקציב ממומן על-ידי המדינה, ספק אם כל הרשויות המקומיות מסוגלות לממן רבע מעלות שירותי הרווחה האישיים שהן נותנות. אם הרשות המקומית אינה ממציאה את חלקה, המדינה פטורה מחובתה לממן את יתר הסכום, 75% כאמור, וכך הנפגעות העיקריות הן דווקא קבוצות האוכלוסייה שזקוקות לשירותי רווחה אישיים ביישובים מאשכול חברתי כלכלי נמוך.⁸⁴ אבי בן-בסט ומומי דהן הציגו בספרם "הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות" (2009) נתונים על ההוצאה בפועל למטופל של משרד הרווחה בשנת 2005 לפי הדירוג החברתי-כלכלי של הרשויות המקומיות. הממצאים הראו כי **ככל**

⁸² שם.

⁸³ משרד הפנים – המינהל לשלטון מקומי, אגף מחקר ומידע, [סל שירותים מחייב ברשויות המקומיות](#), כניסה אחרונה: 17 בפברואר 2015.

⁸⁴ מתוך: שירי ספקטור בן ארי, [זכויות חברתיות ושירותי רווחה אישיים בישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 21 באוקטובר 2010.



שהרמה החברתית-כלכלית של הרשות המקומית גבוהה יותר, כך ההוצאה הממוצעת למטופל גדולה יותר.⁸⁵ מחברי הספר המליצו לצמצם את ההתניה בין ההקצאה הממשלתית לרווחה ובין שיעור ההשתתפות של הרשות המקומית, ולקבוע כי שיעור ההשתתפות של היישוב יהיה דיפרנציאלי (כלומר יגדל ככל שרמתו החברתית-כלכלית גבוהה יותר).⁸⁶ ההמלצה ליצור מדרג בשיעורי המימון התואם הנדרש מרשויות בהתאם למעמדן הכלכלי באה לידי ביטוי גם בדוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל (ועדת אלאלון) שפורסם ביוני 2014.⁸⁷

בשנת 2012 עתר פורום מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים באוכלוסייה הערבית לבג"ץ כי ייתן צו על-תנאי המורה למשרד האוצר ולמשרד הרווחה והשירותים החברתיים לנמק "מדוע לא תשונה שיטת המימון התואם של שירותי הרווחה ברשויות המקומיות בישראל... [ו]ייקבע הסדר תקצוב אשר יתווה מדרג השתתפות של הרשויות המקומיות במימון שירותי הרווחה שבתחומן על-פי מדדים של חוסן חברתי-כלכלי".⁸⁸ תשובת המדינה הייתה שאין מתאם בין האשכול החברתי-כלכלי שבו הרשות נמצאת ובין שיעורי ניצול תקציבי הרווחה שלה, וכי רשויות במעמד סוציו-אקונומי נמוך מנצלות באופן מלא או כמעט מלא את תקציבן. עוד צוין בהתייחסות המדינה כי "ישנם שירותי רווחה שבהם שיטת המימון שונה", אולם לפי תשובת פרקליטות המדינה, "שיטת מימון שירותי הרווחה ברשויות המקומיות היא עניין שבמדיניות וההחלטה לפעול על-פי שיטה של מימון תואם אחיד היא החלטה סבירה ועניינית, שאינה פוגעת בשוויון". משהעיר בג"ץ לעותרים כי הוא אינו מתערב במדיניות,⁸⁹ נמחקה העתירה "תוך שמירת זכותם של העותרים... לחזור ולפנות לבית-המשפט אם יתבררו עובדות חדשות".⁹⁰

⁸⁵ אבי בן בסט ומומי דהן (עורכים), **הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009.

⁸⁶ שם. המחברים ממליצים גם על שיעור השתתפות מרבי שלא יעלה על 25%.

⁸⁷ **דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל**, יוני 2014, כניסה אחרונה: 17 בפברואר 2015.

⁸⁸ **בית-המשפט העליון, בג"ץ 6853/12**, פורום מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים בקרב האוכלוסייה הערבית והמרזו הרפורמי לדת ומדינה נגד משרד האוצר ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים.

⁸⁹ עו"ד רותי כרמי, ב"כ העותרים, המרכז הרפורמי לדת ומדינה, שיחה טלפונית, 24 בפברואר 2015.

⁹⁰ בית-המשפט העליון, **בג"ץ 6853/12, תיק פסק-דין**, 11 בדצמבר 2013, כניסה אחרונה: 30 באפריל 2015.

