



האוניברסיטה העברית בירושלים

הפקולטה למדעי החברה

בית הספר למדיניות ציבורית

השפעת ועדות ממונות על איכות השירותים העירוניים

עבודת גמר לתואר מוסמך במדיניות ציבורית

בהדרכת פרופסור ערן רזין

מוגשת על-ידי : דולב גוטליב (1-04036764)

מועד הגשה : דצמבר 2011

תוכן עניינים

5	תקציר עברי
6	מבוא
7	רקע תיאורטי
7	מדדי ביצוע
8	הגדרת רשויות כושלות
10	טיפול ברשויות כושלות
11	המקרה הישראלי
12	מדיניות כלפי הבראה
15	חלופות להתמודדות עם המשבר
18	שיטות מדידה שונות
18	מדידת ביצועים בישראל
19	שאלות והשערות מחקר
20	שיטת מחקר
21	סוגי מדדים
28	ממצאים
28	ירוחם
28	רקע היסטורי
31	פרמטרים לניתוח והשוואה
42	סיכום
43	העיר ערד
43	רקע היסטורי
44	מערכת מדדים
54	סיכום
55	העיר לוד
55	רקע היסטורי
57	מערכת מדדים
71	סיכום
73	מסקנות
78	ביבליוגרפיה
85	תקציר באנגלית

תוכן עניינים – תרשימים

9	תרשים 1 : תפיסת הרשות המקומית ככושלת
31	תרשים 2 שינויים בהכנסות (בתקציב הרגיל) של המועצה המקומית ירוחם בשנים 2004-2010
32	תרשים 3 : התפתחות ההכנסות העצמיות במועצה המקומית ירוחם בשנים 2004-2010 (באלפי ₪)
33	תרשים 4 : התפתחות ההוצאות במועצה המקומית ירוחם בשנים 2004-2010
33	תרשים 5 : עומס המלוות של המועצה המקומית ירוחם בשנים 2004-2009
34	תרשים 6 : שינויים באחוז הגרעון השנתי והגרעון המצטבר ביחס להכנסות המועצה המקומית ירוחם בשנים 2004-2009
35	תרשים 7 : אחוז גביה למים במועצה המקומית ירוחם בשנים 2004-2009
36	תרשים 8 : אחוזי גביית ארנונה במועצה המקומית ירוחם בשנים 2004-2009
38	תרשים 9 : שינויים באחוז הניגשים ומקבלי תעודת בגרות, שינויים באחוזי העומדים בדרישות הסף במועצה המקומית ירוחם מול האחוז הכלל ארצי 2004-2007
39	תרשים 10 : שינויים באחוזי פחת המים בשנים 2004-2008
41	תרשים 11 : מספר מכוניות פרטיות לאלף תושב במועצה המקומית ירוחם בשנים 2004-2009
45	תרשים 12 : גובה הוצאות עיריית ערד בשנים 2006-2009
45	תרשים 13 : גובה עומס המלוות של עיריית ערד בשנים 2005-2009
46	תרשים 14 : עודף גרעון מצטבר בתקציב הרגיל של עיריית ערד בשנים 2005-2009
47	תרשים 15 : אחוזי גביית ארנונה בעיר ערד בשנים 2005-2009
48	תרשים 16 : מספר משרות ל-1000 תלמידים בחינוך הפורמאלי בערד בשנים 2005-2009
49	תרשים 17 : אחוז ההוצאות על חינוך פורמאלי מסך התקציב הרגיל של עיריית ערד בשנים 2005-2009
50	תרשים 18 : אחוז הזכאים לתעודת בגרות שעמדו בדרישות הסף של האוניברסיטאות מבין תלמידי כיתות י"ב בעיר ערד בשנים 2005-2009
51	תרשים 19 : מאזן ההגירה השלילית מערד בשנים 2005-2009
52	תרשים 20 : שכר ממוצע לחודש של שכירים בעיר ערד ביחס לממוצע הכלל ארצי, בשנים 2005-2009
53	תרשים 21 : מכוניות פרטיות ל-1000 תושבים בעיר ערד בשנים 2005-2009, ביחס לממוצע הכלל ארצי
57	תרשים 22 : הכנסות הרשות בשקלים ל-1000 תושב בעיר לוד בשנים 2004-2009
58	תרשים 23 : אחוז ההכנסות העצמיות מכלל הכנסות הרשות, ברשות המקומית לוד מול כלל הרשויות
59	תרשים 24 : אחוז הוצאות המימון מסה"כ ההוצאות בתקציב הרגיל בעיריית לוד בשנים 2005-2009
59	תרשים 25 : אחוזי הגבייה עבור שירותי מים בעיר לוד בשנים 2005-2009
60	תרשים 26 : אחוזי גביית ארנונה של עיריית לוד בשנים 2005-2009
62	תרשים 27 : שינויים בכוח- האדם בעיריית לוד בשנים 2005-2009
65	תרשים 28 : אחוזי ההצלחה בבחינות הבגרות בעיר לוד בשנים 2005-2009
66	תרשים 29 : מספר תאונות דרכים ביחס ל-1000 תושבים וביחס ל-1000 רכבים בעיר ערד

- תרשים 30 : אחוז פחת המים לשנים 2004-2009 בלוד בהשוואה כלל ארצית..... 67
- תרשים 31 : תקבולים בסעיף תקציב בלתי רגיל, לוד, 2004-2009 67
- תרשים 32 : מאזן הגירה בעיר לוד בשנים 2005-2009..... 68

תקציר עברי

רשויות מקומיות רבות בארץ ובעולם סובלות זה שנים מקשיים במימון השירותים בתחומן. בישראל משבר זה מושפע מניהול כושל ומיחסי גומלין מורכבים עם השלטון המרכזי. בידי משרד הפנים קיימת האפשרות להדיח את ראש הרשות והמועצה הנבחרת ולמנות במקומם נציגים מטעמו של השלטון המרכזי. מבין המדינות הדמוקרטיות בעולם היקף ההתערבות בבחירה הדמוקרטית בכלים אלה ייחודי לישראל ולכן השפעתה על התושבים ראויה לבדיקה.

מחקר זה בוחן את השפעת ועדות ממונות על איכות השירותים המוניציפאליים. המחקר כלל בדיקה של שלוש רשויות מקומיות בהן הודח ראש הרשות ומונתה ועדה ממונה: ירוחם, ערד ולוד. תפקוד הרשויות נבחן לאורך תקופה קצרה שקדמה למינוי הוועדה הממונה ובזמן כהונתה. בחלק מהמקרים, לקראת סיום כתיבת המחקר, הוכנסו גם מספר נתונים המצביעים על התפתחויות שחלו לאחר סיום תפקידה של הוועדה הממונה.

המחקר מצא שוועדה ממונה מביאה במרבית המקרים לשינוי חיובי בתקופת כהונתה, אך השפעה זו עלולה להתפוגג זמן קצר לאחר סיום תפקידה. מינוי ועדה ממונה יכול לתרום באמצעות סיום תפקידם של נבחרים ציבור שתפקודם היה כושל, כאשר שיקום הרשות מותנה, במידה רבה, בתקצוב נוסף המתקבל מהשלטון המרכזי. ואולם, כאשר חוזרת הרשות המקומית לידי נבחרים ציבור והסיוע המיוחד נפסק מופיעות מחדש לפחות חלק מהבעיות שאפיינו את הרשות המקומית לפני מינוי הוועדה הקרואה. חומרת הבעיות מותנת כמובן באיכות תפקודם של נבחרים הציבור החדשים בהשוואה לאלה שכיהנו בתקופה שלפני מינוי הוועדה.

במקרה העיר לוד ניתן לראות "דריכה במקום" במרבית השירותים שניתנו בתקופת כהונתה של הוועדה הממונה ואף הדרדרות בחלק מהם, כאשר השינוי התמקד בצד הפיסקאלי בלבד, ולא השפיע על איכות השירותים לתושב. כישלונה של הוועדה הממונה נבע מאי הצלחתו של יו"ר הוועדה להתמודד עם המערכות הביורוקרטיות השלטוניות. במקרים מתונים יותר כמו בירוחם ובערד אפשר לראות השפעה חיובית נקודתית, שקיים קושי רב לשמרה לאחר סיום כהונת הוועדה הממונה.

"הכנסה שנתית של עשרים לירות והוצאה שנתית של תשע עשרה לירות, תשעה עשר שילינג ושישה פני מביאות אושר. הכנסה שנתית של עשרים לירות והוצאה שנתית של עשרים לירות ושישה פני מביאות אסון..." (Dickens, 1850)

מחקר זה מנסה לשפוך מעט אור על מערכת היחסים המורכבת בין הרשויות המקומיות, השלטון המרכזי והאזרח במדיניות הציבורית הישראלית. דרך בחינת מדדים כלכליים וחברתיים מנסה המחקר לעמוד על ההשלכות של מדיניות הממשלה בעניין רשויות מקומיות כושלות על האזרח.

לשאלה מהי רשות כושלת יש תשובות רבות, והבחירה באחת מהן תלויה במדינה, במדיניות ולעתים בצביון הפוליטי בנקודת זמן מסוימת. הגדרות מוחלטות על כישלון רשויות ציבוריות ניתן למצוא במחקרים העוסקים במינהל עסקים, אך לא מצאתי מחקרים כאלה בתחום המדיניות הציבורית. עם זאת, בחינת כישלון רשויות אינה עומדת במחקר בפני עצמה.

המחקר בוחן את תפקידה של הוועדה הממונה במארג היחסים שבין האזרח ובין השלטון המרכזי: האם ועדה כזאת נועדה לייצב את המערכת ולהביא לשינויים, או להיות גורם מרתיע במערכת השיקולים הנוגעים לניהול העיר והרשויות המקומיות? השאלה המרכזית שניסיתי לבחון במחקר זה היא: איזו תועלת צומחת לציבור מהתערבות גסה כל כך של השלטון המרכזי בבחירה הדמוקרטית של תושבי העיר.

בשנת 2008 נודמן לי לעבוד כמה חודשים בעיריית לוד. עירייה זו מצויה במשבר זמן רב, ועוד יפורט על כך רבות במחקר זה. במסגרת עבודתי בעירייה התעמתתי מדי יום עם השאלה את מי בעצם משרתת הוועדה הממונה – את הציבור שלא בחר בה ובכל זאת היא מושלת בו, או את הממשלה שמינתה אותה? הרהורים בשאלה זו הביאו אותי לנסות ולבחון אותה בפרספקטיבה רחבה יותר ועמוקה יותר במחקר זה.

בבסיס המחקר עומד רקע תיאורטי, הסוקר את היחסים בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי בישראל לאורך השנים, בהשוואה למודלים אחרים בעולם, את התייחסות השלטון המרכזי לרשויות מקומיות כושלות ולחלופות שהוצבו להן ואת ההתמודדות עם כישלונן.

החלק השני של המחקר יתמקד בשלוש רשויות מקומיות: לוד, ירוחם וערד. יסקרו בו ההיסטוריה השלטונית של רשויות אלו והתהליכים שהובילו להקמת ועדות ממונות בהם. בכל רשות יפורטו כמה מדדי ביצוע שנבדקו בתקופת הוועדה הממונה ובתקופות שלפני כהונתה. באמצעות בחינת המדדים ינסה המחקר לענות על השאלה האם לוועדה ממונה יש השפעה חיובית או שלילית על רמת השירותים לתושב.

"... דמוקרטיה בלתי יעילה, שאינה מצליחה לקיים סדר טוב ולספק שירותים טובים, לא זו בלבד שהיא מחטיאה את מטרותה אלא היא אף מסכנת את עצם קיומה"

(זמיר בדנג"ץ 1913/97 מואסי נ' שר הפנים)

מדדי ביצוע

בשנים האחרונות ניכרת עלייה בעיסוק במדדי ביצוע של ארגונים ציבוריים בארץ ובעולם (Walshe, 2004; Harvey, Hyde & Pandit, 2006; בן-אליא, 2006). הדרישה לביצועים באיכות גבוהה עולה ומתחזקת בארגונים ציבוריים רבים עם התחזקות המגמות של רפורמת המינהל הציבורי החדש (Baker, 1995). השימוש במדדי ביצוע מקבל משנה תוקף בניסיון להגדיר כישלון של ממשלות מקומיות ובהתמודדות איתו (Dollery, Crase & Byrne, 2006).

ממשלות בעולם המערבי עושות מאמצים למדוד את ביצועי הרשויות המקומיות (לדוגמה: בריטניה – Audit Commission, קנדה – International City/County Management Association's ICMA) במהלך העשורים האחרונים (בן-אליא, 2006; ; Dollery, Crase, & Byrne, 2004; Audit Commission website, 2004). תפקוד הרשויות והתנהלותן היה ונשאר במוקד ההתעניינות של מעצבי המדיניות. ממשלת בריטניה בולטת בתחום זה ואף מובילה אותו באמצעות רשות ממשלתית שהוקמה לצורך מדידת ביצועים של רשויות מקומיות.

הקשיים התקציביים שנתגלו בישראל במימון השירותים המקומיים אינם ייחודיים לה ומזכירים במידה רבה תהליכים דומים אשר התרחשו במספר מדינות במערב אירופה בשנות השבעים ואשר הביאו להתפקחות ושינויי מדיניות החל משנות השמונים. המדיניות הנפוצה ביותר היא מדיניות של צמצום היקף השירות הציבורי וייעול של הפעולות והשירותים הנותרים במסגרת המינהל הציבורי (Sanderson, 2001). צמצום המשאבים יחד עם לחץ להגיב ולענות באופן יעיל יותר על צרכי הקהילות המקומיות, מגבירים את הלחץ לשלב חשיבה מחודשת להערכת ביצועים (Baker, 1995).

השינויים התקציביים מגבירים את הצורך לבחון את יעילות תפקודן של המערכות השלטוניות (Hood, 1991) ומחזקים את החשיבות של מדידת איכות השירותים ויעילות התפקוד של מוסדות השלטון השונים (Kloot, 1999). לצורך כך נעשה שימוש בכלי ניהול המושאלים מהמגזר הפרטי-עסקי (Vicente & Isabel, 2009; Zafra-Gomez et al., 2009). לצורך מדידת איכות ביצועים ולעידוד מצוינות (Sanderson, 2001). איכות הביצועים מדגישה את חשיבות מתן התמורה הטובה ביותר עבור המשאבים הקיימים והיחס הקיים בין התשומות לתפוקות (Brignall & Modell, 2000; Dollery et al., 2004).

אחת הדרכים הנפוצות למדידת ביצועים של השלטון המקומי היא באמצעות בחינה תקציבית בכלים כלכליים ופיננסיים. אינדיקטורים אלו מאפשרים לערוך השוואה בין רשויות בעלות מאפיינים דומים של מצב פיננסי ויכולת אשראי, על איכות התפקוד הפיננסי שלהן.

מודל זה נבנה על פי המודל של זפרא, גומאז ואח', העוסק בבחינת המצב הפיננסי של רשות ואיכות הביצועים התקציביים שלה. המודל בנוי ממספר שלבים: הראשון הוא קביעת אופייה הכלכלי והחברתי של הרשות, השני, יצירת חיבור בין רשויות בעלות מאפיינים דומים, והשלישי, בחינת יכולת הפירעון התקציבי וגודל התקציב השנתי (Zafra-Gomez et al, 2009).

אך נקודת מבט פיננסית בלבד צרה מכדי למדוד איכות שלטון. ממשל תקין אינו מתאפיין אך ורק במדדי ביצוע כלכליים ותקציביים, אלא גם באופן שבו הוא מקיים בקרה עצמית על ניהול תקין ברשויות (כלב, 2009). בריטניה היא דוגמה בולטת למדידת איכות השירותים ברשויות, דרך בחינת ביצועים בתחום רחב של היבטים – חברתיים, סביבתיים, ניהוליים וכלכליים, ולא דרך מדדים כלכליים בלבד. מדדים אלה מאפשרים לממשלה המרכזית לקבוע את מידת האוטונומיה הניהולית וחופש הפעולה של הרשות המקומית. רשות מקומית שאיכות הביצוע שלה יהיו גבוהות תזכה למרחב פעולה ולעצמאות רבה יותר באספקת השירותים ובקבלת המשאבים מהממשל המרכזי (Kloot & Martin, 2000). זאת לעומת רשויות מקומיות שביצוען יהיה נמוך וחלק מסמכויותיהן יינטלו על ידי הממשל המרכזי דרך מעקבים בירוקרטיים חיצוניים לרשות (Mwita, 2000). ממשלות רבות בעולם נעזרות בכלי זה על מנת לעמוד על אופי השימוש בתקציב העירוני והממשלתי (Palmer, 1993) אולם בבריטניה ואוסטרליה כוללים גם מדדי איכות בתחומים כמו: תרבות ארגונית, איכות השירות, ערכי חדשנות ופיתוח יוזמות (בארי, 2009).

בשנים האחרונות איכות הביצועים של השלטון המקומי נראית לעין וניתנת להבחנה ברורה יותר מאשר בעבר (Joyce, 2004). מחקרים בתחום המדיניות והניהול הציבורי מוצאים שלמנהיגות ולצוות העובדים יש השפעה על איכות השירותים הניתנים לציבור. המנהיג מייצר אסטרטגיה חדשה לחזון שהוא מביא, למנהיג השפעה על רמות האנרגיה וההשקעה של מנהלים ועובדים בארגון (Bennis Nanus & , 1985) ובדרך זו הוא עשוי לייצר שינוי באיכות ביצוע השירותים (Joyce, 2004).

הרשות לבקרה והערכה (The Audit Commission) של הממשלה הבריטית מהווה גוף בלתי תלוי שמטרתו למדוד תפוקות, לפקח על איכות הניהול ולהעצים את התנהלות הרשויות המקומיות. פעולות אלו מכוונות להשגת איכות גבוהה של שירותים מקומיים, תוך הבטחת ניצולו של הכסף הציבורי באופן חסכוני, יעיל ואפקטיבי. במסגרת תפקידה מפיצה הרשות לבקרה והערכה מידע לגבי איכות השירותים הניתנים בפועל והמלצות אופרטיביות להשגת מצוינות במתן שירותים. מקורן של הערכות אלה במדידה לאומית, בדיווחים של הרשויות המקומיות, בהערכת עובדי הרשות לצורך המחקר ובנתונים הנאספים בשטח. סוגי ההערכות כוללים נתונים על כמות התפוקות (כגון בשיעורי נשירה מבית הספר); איכות התפוקות (בחומרתן של תאונות הדרכים בשטח הרשות); אפקטיביות פורמאלית (באחוזי גביית מסים); יעילות (בחישובי עלות-תועלת) ושביעות רצונם של התושבים. לצד היתרונות נשמעת גם ביקורת כלפי המדידה והערכה של הרשות באנגליה. הטענות המרכזיות הן, כי המדדים הופכים להיות עיקר העשייה וכולם עסוקים בתוצאות ולא בניהול הרשות והנהגתה. טענה נוספת אומרת, כי מדידת הביצועים ממוקדת במדדים צרים וטכניים שתורמתם הכוללת לציבור מוטלת בספק. כמו כן נשמעת טענה באשר לאיכות ביצוע המדידה ולהוצאה הציבורית הרבה למימון המדידה (בארי וקואל, 2008).

הגדרת רשויות כושלות

מספר טקסונומיות ניסו לתת הגדרה ברורה ל"ממשלה כושלת" (Dollery et al., 2006), אולם מרביתן סובייקטיביות וניתנות לפרשנויות שונות (Walshe et al., 2004). על פי Dollery ממשלה כושלת מוגדרת

כגוף חסר יכולת להשיג את מטרותיו באופן יעיל כלכלית תוך ביצוע איכותי, בנדבך אחד או יותר (Dollery et al., 2006). טיפולוגיה מקיפה מצויה אצל וויסבורד (Weisbrod, 1978) ומתייחסת לארבע קבוצות של כשלים: כישלון ניהולי, אכיפה כושלת, כשל שיפוטי וכשל חקיקתי. אולם בדומה להגדרות אחרות גם כאן חסרים מדדים כמותיים לאבחנה בין כישלון להצלחה (Walshe et al., 2004). בניגוד לארגונים למטרות רווח הבוחנים הצלחה וכישלון דרך ביצועים פיננסיים של תשואה והשקעה. בממשלות מקומיות כוחות השוק לא יכולים לבטא הצלחה או כישלון, ונדרשים מדדים ברורים המגדירים את איכות הביצועים והיעילות בביצוע המשימות (Grand, 1991).

הגדרה מותאמת יותר למגזר הראשון היא זו של Pandit, הרואה בנקודת הכישלון של ארגון ירידה עד לכדי סכנה קיומית, אולם גם ניסוח זה לא אין בו מהווה משום הסבר לתהליך שמאפיין כישלון ואינו מתייחס כלל לנסיבות ה"סכנה הקיומית" (Pandit, 2000). הגדרה זו לא מאפשרת לנו להבין של מה צריך או אפשר לעשות לאחר הכישלון. בארגונים ציבוריים כמו רשויות מקומיות לרוב אין במשבר איום קיומי ממשי, אלא איום זמני ומוגבל על תפקוד הארגון וסכנה למספר בעלי משרות (Walshe et al., 2004).

על פי המודל האנגלי תפיסת הרשות המקומית ככושלת רחבה וכוללת מספר רצפים של איכות ביצוע. לעומת זאת, תפיסת הכישלון בישראל צרה יותר כאשר והרשות המקומית תיחשב ככושלת רק אם לא הצליחה בהיבט הניהול הפיננסי, וליתר דיוק בשמירה על איזון תקציבי (בארי, 2009). יוצא מכך, שמקרים רבים המוכרים ככושלים על פי התפיסה האנגלית, אינם נתפסים ככאלה על פי התפיסה הישראלית. תחום החפיפה בין התפיסות, כלומר רשויות מקומיות הנחשבות כושלות גם על פי המקרה האנגלי וגם על פי המקרה הישראלי, מצומצם.

החפיפה בין הצירים, הארגוני והפיננסי, מאפשרת להבחין בין ארבעה סוגי רשויות. האחת מצטיינת הן בתחום הפיננסי והן בתחום השירותים, רשות זו לא תיתפס ככושלת הן על פי הגישה האנגלית והן על פי זו הישראלית. אפשרות שניה, היא רשות "קפואה", רשות שביצועיה הארגוניים ירודים אך מצבה הפיננסי מניח את הדעת, והיא שומרת על תקציב מאוזן. ניתן להניח שברשות כזאת ההכנסות יהיו נמוכות, אך גם ההשקעה בשירותים תהיה קטנה. במצב בו שיעורי הגבייה נמוכים ומאוזנים על ידי אי-מתן שירותים נאותים, הגרעון אינו תופח. רשות מסוג זה תאופיין בתדמית שלילית, הנהלה ומנהיגות רופסים ואקלים ארגוני שלילי (תרשים 1).



מתוך על פי: בארי וקואל, 2008

שתי הרשויות האחרות במטריצה נמצאות בצד בו הביצועים הפיננסיים נמוכים. אחת תהיה רשות מקומית גירעונית עם ביצועים ארגוניים טובים ושירות איכותי אך בעלת ביצועים פיננסיים ירודים. אפשר שמצב כזה יהיה תוצאה של ירידה בהכנסות ממקורות ממשלתיים או ירידה באחוז הגבייה, אולם השירותים לאזרח יינתנו בצורה איכותית. מנגד המקרה הרביעי יאופיין בביצועים ארגוניים ירודים וביצועים פיננסיים ירודים (בארי, 2008).

הגישה האמריקאית רואה בפשיטת רגל עניין משפטי הדומה לפשיטת רגל של חברה פרטית. אולם, בניגוד לפשיטת רגל מסחרית כאן זוכה העניין לעיסוק מצומצם במסגרת הדיון המשפטי. בניגוד לפשיטת רגל של חברה מסחרית, רשות מקומית נדרשת לשמור אמון מול בעלי החובות שלה (בארי, 2009). משבר פיננסי המתרחש בקרב רשויות מקומיות הינו תופעה אוניברסאלית (Honadle, 2003; Park, 2004). משברים פיננסיים זכו להתייחסות כבר ב-1938 בארה"ב בחוק צ'נדלר (The Chandler Act) שנועד להסדיר פשיטות רגל של רשויות מקומיות. בשווייץ יצאו הסדרים כבר ב-1885 (Lili Liu, word bank, 2008). בדרום אפריקה לדוגמא, נוצרים לעיתים קרובות חובות וגירעונות בקרב רשויות מקומיות רבות נוכח היעדר כישורים מתאימים של בכירי הממשלות המקומיות והיעדר תמיכה ממשלתית מספקת. ביפן, נובע המשבר בעיקרו מהפער ההולך וגדל בין של הכנסות נמוכות כתוצאה ממיסים נמוכים של חברות מול דרישה הולכת וגדלה לרמת שירותים גבוהה (Takahashi, 1999). הפיתוי להוצאה על קיום שירותים ברמה העולה על יכולת המימון מהווה גורם מרכזי להעמקת המשבר גם בישראל (דהן וכן בסט, 2009).

טיפול ברשויות כושלות

התפנית מכישלון לשיפור הביצועים מוגדרת ככלל הפעולות שנקטו להביא לשינוי הביצועים. כל הגדרה של תפנית צריכה לטפל בשתי סוגיות: סוגיית הגדרת הביצועים וסוגיית המדידה שלהם (Pandit, 2000) בפועל – בדרך כלל נמצא שתהליך ההבראה כולל בתוכו החלפת אנשי מפתח בארגון ושינוי אופי הניהול והמנהיגות, חיפוש פתרונות לטווח קצר ומתן תשומת לב לתהליכים גדולים. במקרים קיצוניים יש לאפיין ולעצב מחדש את הארגון לטווח ארוך.

מרבית המחקרים העוסקים בשינוי ארגוני המתחולל כתוצאה ממצב של כישלון מיחסים חשיבות רבה להחלפת ההנהלה. ההנהלה בארגון תופסת חלק מרכזי בתהליך הבראה (Walshe et al., 2004).

בארה"ב, בדומה לישראל, מיחסים את הטיפול ברשות כושלת להיבטים הפיננסיים, באמצעות שלושה גורמים: תושבי העיר, הנושים והמדינה. חלק מהפתרונות משלבים את שלושת הגורמים יחד, אך חלוקה זו מאפשרת התייחסות ממוקדת יותר לכל פתרון (קמחי, 2008). במדינות ארה"ב מוכרות ארבע דרכים להתמודדות מונעת עם המשבר כלכלי של רשויות מקומיות בתחומן. הראשונה – 'צפייה מראש', על המדינה לנסות לחזות את המשבר הכלכלי ברשות מקומית על מנת להתכונן יחד עם הרשות להתמודדות עם המשבר או להזהיר את הרשות. השנייה – 'מניעה', אם למדינה יש ראיות לכך שרשות מקומית מידרדרת למשבר כלכלי, המדינה רשאית ליזום פעולות סיוע לרשות על מנת שימנעו את הנפילה למשבר. שלישית – 'הקלה', ברגע שרשות חווה משבר כלכלי המדינה רשאית לנקוט בצעדים שיסייעו לרשות המקומית לחזור לאיזון פיננסי או לכל הפחות לקדם את הטיפול במשבר. הגישה האחרונה – 'מניעת הישנות', לאחר שראשות מקומית חוותה משבר כלכלי, המדינה רשאית לנקוט צעדים למניעה חוזרת של משבר נוסף (Honadle, 2003).

פתרון פיננסי בלבד עלול להטיל את העלות של המשבר על תושבי העיר. משמעות הדברים היא, שבעקבות המשבר הכלכלי שיעור המיסים עולה ו/או רמת השירותים העירוניים יורדת. צעדים אלה אמורים להביא להקטנת הגירעון ולהבראה כלכלית. בסוג זה של פתרון, הגירעון כולו ממומן בלעדית על ידי העיר. העיר אינה מקבלת כספים בשל המשבר (קמחי, 2008).

בארה"ב היחס לרשויות כושלות פיננסית ממוקד בשדה המשפטי, לאחר הכרזה על פשיטת רגל. בבריטניה מתמקדת רשות ההערכה והמדידה של רשויות מקומיות בגילוי מוקדם של הדרדרות באיכות הביצועים של הרשות. לרשויות מקומיות שזוהו ככושלות, בעלות כוכב אחד או שניים (המדד הבריטי מחולק לחמישה כוכבים כשחמישה מראה על איכות ביצועים גבוהה וכוכב אחד על איכות ביצועים נמוכה) הופנו משאבים מוגברים שכללו תמיכה והנחיה. באנגליה מופעלת מערכת שיטתית וייחודית למדידת ביצועים, המאפשרת מעקב אחר תהליכי הבראה ברשויות מקומיות כושלות. המדידה מקדמת את ערכי המינהל הציבורי החדש: חסכנות (Economy), יעילות (Efficiency) ותוצאותיות (Effectiveness). הביצועים נמדדים תחת מספר ערכים מרכזיים: תחרות לצד למידה ארגונית, שקיפות, חופש מידע ואחריותיות.

התמודדות עם משבר מצריכה תהליך של שיקום. תהליך המתמצה בהקפאת הליכים וכיסוי גירעון מהווה תיקון קוסמטי זמני (קמחי, 2008; Walshe et al., 2004). אם חדלות הפירעון נובעת ממצוקה תקציבית מחיקת החובות לא תצמצם את גורמי המחלה. לעירייה שהגיעה למשבר כתוצאה מבעיות מבניות (כגון שחיקה בבסיס המס, מערכת גבייה לקויה, מערכות תשתית קורסות וכו') לא תעזור מחיקת חובות, משום שהעירייה זקוקה לרפורמה מקיפה שתתמודד עם הגורמים שהביאו למצב זה. ללא התמודדות עם בעיות היסוד של העיר, לאורך זמן, בעיות אלה ירימו ראש ומצבה של העיר שוב ידרדר. אכן, עיריות שסבלו מחדלות פירעון ועברו תהליך של הקפאת הליכים חזרו תוך זמן קצר לסורן (דוגמא לכך ניתן למצוא בישראל במקרה של העיר טייבה והעיר לוד). הליך הקפאת הליכים לא שיקם אותן, ועד מהרה שב והתפתח גירעון תקציבי.

המקרה הישראלי

התפיסה הרווחת בישראל כלפי רשויות כושלות מבוססת על הפרדיגמה הכלכלית. תפיסה זו מובילה למדיניות מגבילה בכל הקשור למדידת הביצועים, תפיסת הכישלון ברשות מקומית ודרכי ההתערבות וההבראה (בארי, 2009). על אף הכלים המגוונים והרחבים הקיימים במדינות מערביות שונות לטיפול בארגונים ציבוריים כושלים, ישראל נותרה עם מספר מוגבל של חלופות הנוגעות להיבט הפיננסי בלבד (בן-בסט ודהן, 2008).

ועדות ממונות הן כלי התערבות של משרד הפנים להתמודדות עם רשויות מקומיות כושלות. כישלון הרשויות בישראל מאובחן לרוב דרך גודל הגירעון אך לתופעה זו היבטים רבים ביניהם הספקת שירותים ירודה, קושי בתשלום שכר לעובדים, גידול חד בחובות לספקים, לבנקים ולמוסדות אחרים, מניעת אשראי בנקאי, בעיות נזילות, פיגור בתשלום הוצאות שוטפות, תביעות משפטיות ועיקולים וקשיי משילות. לעיתים מלוות בעיות אלו בתופעות שחיתות (בן-אליא, 1999; Beeri, 2009). תופעות אלה הולכות ומתרחבות ככל שמתמשך המשבר ומקשות על תפקודן של הרשויות המקומיות המצויות בו, מערערות את יציבותן הכלכלית והחברתית ומאיימות על רווחת תושביהן. למשרד הפנים ישנם מספר כלים להתערבות, ביניהם: תכנית הבראה, חשב מלווה, גובה ממונה ועוד, אך מבין כל דרכי ההתערבות של משרד הפנים, ועדה ממונה גובה את המחיר הגבוה ביותר של פגיעה בייצוגיות, "גרעון דמוקרטי" של התושבים בניהול יישום (בן-בסט

ודהן, 2009). אולם, השופט זמיר אף העמיק במשמעות הדמוקרטית וטען כי דמוקרטיה משמעה "לא רק חירויות האדם, ואף לא רק כבוד האדם, אלא גם רווחת האדם" (דג"צ 1913/97 מואסי נ' שר הפנים). כלי התערבות זה מדגיש, אם כן, את המתח בין ניהול יעיל לניהול דמוקרטי (בארי וקואל, 2008) ולכן יש לבחון את השלכות השימוש בו.

מדיניות כלפי הבראה

נקודת המפנה של רשות כושלת ממוקדת בנקודה בה נעשות פעולות לשינוי דרך ההתנהלות. כלי ההתערבות הראשוני הוא החלת תכנית הבראה על הרשות. תמיכת הממשלה בתכנית הבראה של הרשות המקומית כפופה לקריטריונים שמעידים בדרך כלל על הצטברות של חוב גדול, העומד על חוב מצטבר בתחום שבין 17.5% ל-50% מההכנסה השנתית וגירעון שוטף העולה על 15% מההכנסה. הצטרפות לתכנית הבראה מקנה יתרונות לרשות המקומית ולכן גם יישובים שחובם קטן יחסית נוטים להצטרף לתכנית כזו. כלומר, השתתפות בתכנית הבראה אינה מעידה בהכרח על כך שהרשויות שהצטרפו אליה עומדות על סף פשיטת רגל, אך ניתן להגדיר קבוצה זו כרשויות בסיכון גבוה מאוד יחסית. טיפול מוקדם בבעיה מקטין את הסיכוי שרשויות אלה תיקלענה למשבר חמור שיחייב צעדים חריפים יותר (בן-בסט ודהן, 2008).

מתוך 252 רשויות מקומיות הקיימות בישראל בשנת 2008, כ-139 מתוכן היו מצויות נכללו בתכנית הבראה. וניתן להניח כי תהליך זה יימשך, שכן רשויות רבות אינם מודעות למצבן המדרדר (Bradbury, 1982). הידרדרות זו נמשכת שנים רבות וסימניה הראשונים מופיעים החל משנות ה-80 של המאה ה-20 (משרד הפנים, 2008; הכט, 1997; בן-אליא, 1999) ונובעת משינויים כלכליים ופוליטיים שהתרחשו בישראל ובעולם בשלושת העשורים האחרונים.

השינוי הבולט ביותר נראה במישור הכלכלי. השלטון המקומי מתמודד עם פער הולך וגדל בין עלייה בנפח הפעילות המקומית ובין צמצום המשאבים המוקצים. שינוי זה אינהרנטי לצמצום מדינת הרווחה מחד והציפייה לממשל יעיל ואפקטיבי מאידך (Butler, Traves & Adonis, 1997; אצל: בארי וקואל, 2008). שינוי נוסף חל במישור הפוליטי – בחירה ישירה של ראשי רשויות משפיעה באופן ניכר על מעמד ומחויבותם לתושבי העיר ברמת השירותים ואיכותם ולעיתים עלולה להביא למדיניות היוצרת גירעון, בתמיכת התושבים (Brender, 2003).

ב-1975 התקבל חוק בחירה אישית, ישירה לראשי ערים. ראשי ערים הם הנבחרים היחידים השואבים את סמכותם ישירות מהתושבים (דרי, 1994). ראש הרשות הנבחר באופן ישיר הוא בעל כוח רב מחד אך כבול במחויבויות כלפי מקורבים רבים שסייעו לו בדרך, מאידך. בחירתו תלויה מותנית בתושבים אך סמכויותיו ומרחב אחריותו מוקנה מן השלטון המרכזי. הפרדה זו מפתחת מתח רב בין הגדרתו כרשות שלטונית עצמאית ובין היותו קבלן ביצוע לשלטון המרכזי (Deri, 1998). התוצאה היא שבפועל ראש הרשות נושא בכפל התפקידים כנציג הציבור מול בוחריו וכמנהל הכללי של עניני הרשות (רזין וחזן, 2008; 2008, Chandler). מתחים אלה מציבים את ראש הרשות בפני אתגר מורכב (בארי וקואל, 2008).

ראשי רשויות העומדים למבחן הציבור מתפתים להרחיב את ההוצאה על השירותים על מנת לאפשר רמת שירותים איכותית ונרחבת (שלעיתים אינה עומדת בקנה אחד עם ההעדפות האמתיות של התושבים (Brender, 2003; Baker, 1995). תופעה זו מחמירה יותר בסמוך למועד הבחירות כדי להגדיל את הסיכויים להיבחר מחדש (בסט ודהן, 2009, 17; IADB, 1997). מונטסינוס (2006) מדגיש את חוסר הידע של התושב

באשר לביצועים הפיננסיים של נבחרי הרשות המקומית כאשר הוא נדרש להצביע בבחירות, נתון זה לא עומד במסגרת שיקולי הבחירה שלו בין המועמדים השונים (Brusca & Montesinos, 2005).

הוצאה על שירותים עירוניים מעבר לזו שתושבי הרשות היו מוכנים לממן מכיסם יוצרת נתק בין היקף המיסוי הנדרש מתושבי הרשות ולבין ההוצאות המקומיות על השירותים המקומיים (Eichengreen & Von Hagen, 1996). בן בסט ודהן תולים תופעה זו בחולשת המנהיגות המקומית. לדעתם, ניתן להתגבר על המשבר התקציבי אם קברניטי הרשות יקפידו על אחוזי גבייה והתאמת השירותים ליכולת התושבים לממנם (בן בסט ודהן, 2009, 70). גישה זו מבליטה את האחריות לכישלון הרשויות בישראל כמותנה באיכות ואופי המנהיגות של ראשיהם. הגדרת הבעיה בדרך זו מעודדת פתרון הכרוך בהחלפת הצוות הניהולי (בארי וקואל, 2008).

בשנים האחרונות מתקיים בכל העולם המודרני תהליך מואץ המחזק את מעמדו הציבורי והמקצועי של השלטון המקומי. תופעה זו נובעת מהיחלשות מעורבותו של השלטון המרכזי בעניינים מקומיים מחד, והרחבת תחומי פעילותו של הרשויות המקומיות מאידך (רזין וחזן, 2008; Beer, 2009; בן-אליא, 1999). במקביל לעולם גם בישראל חל תהליך מוניציפליזציה – מעבר ממבנה שלטוני מרכזי למערכת מבוזרת (בן-אליא, 2004) אולם שינויים אלה בישראל מתקיימים ללא חלוקת התפקידים מוסדרת מחד ואחריות תקציבית מעורפלת בין הממשל המרכזי למקומי מאידך. השלטון המרכזי מתפתה לצמצם את הגירעון הממשלתי דרך הטלת משימות שונות על הרשויות המקומיות, ללא התייעצות, ללא הכנה מוקדמת וללא הכלים התקציביים הנדרשים כדי לעמוד בהן (דרי, 1994, 19). התוצאה היא 'התבזרות' סטיכית והעברת הגירעון מהרמה הארצית למקומית. הממשלה מציגה גירעון מוקטן והרשויות מנגד נאלצות להגדיל את הוצאותיהן כפועל יוצא (דרי, 1994, 21-25).

באמצע שנות השמונים חלו שינויים תקציביים נוספים בתמהיל ההכנסות של הרשויות המקומיות. עם השנים ירד אחוז ההכנסה מהשתתפויות בלתי מיועדות (מענקים), ירידה מ-50% מהכנסות הרשות ל-15% (רזין, 2003). חלק מהמענק הפך כלי לעידוד אחוז הגבייה ברשות, והפך להיות מענק מותנה. בשנת 2008 הסתכם היקף המענק המותנה ב-12% מכלל המענק, והוא עלה בהדרגה ל-15% עד 2012. במקביל יעד הגבייה המינימלי הועלה בהדרגה מהשיעור הנוכחי ל-80% (בן בסט ודהן, 2008). כמו כן הוכפל חלקן של ההכנסות העצמיות מסך התקציב (דהן ובן בסט, 2009). בשנת 1980 היוו ההכנסות העצמאיות 33% מסך הכנסות הרשויות המקומיות בממוצע, ב-1995 עמד חלקן מסך ההכנסות על 60% (רזין, 1998) ובשנת 2003 על 63% (פדר, 2007). שינוי זה מגביר את התלות באחוז הגבייה ברשות, בכמות אזורי העסקים והתעשייה וברמה הסוציו-אקונומית של תושבי הרשות. במידה רבה, מתקיימת אוטרקיה רשותית (בן-אליא, 2004), רמת מידת ההכנסה של תושבי הרשות משפיעה על חוסנה החברתי-כלכלי (בן בסט ודהן, 2009). עיקר הפגיעה שנגרמה בשל קיצוץ מענקי הממשלה היה ברשויות בהם מתגוררת אוכלוסייה חלשה מבחינה כלכלית (נבון, 2006), במקביל, ההוצאה לנפש ברשויות מקומיות עלתה ב-3.4% בממוצע בשנים 1994-2000.

משרד הפנים קובע ומבקר את גובה גביית הארנונה על ידי הרשות. הממשלה, באמצעות אישור חוק ההסדרים בכנסת, קובעת מדי שנה את הסכום המקסימאלי אותו ניתן לגבות (מרכוס, 2004), והשינויים בגבייה מותנים באישור מיוחד של משרד הפנים. קביעת גובה המיסים יחד עם שינוי בגובה המענקים המגיעים מהממשלה מדגישים את האחריות להכנסות אך ללא הסמכות הנדרשת על מנת לקיים אותם (דרי, 1994). הביזור של הרשויות המקומיות, אם קיים, מהווה ביזור דה פאקטו, ומרבית ראשי הרשויות,

על אף הלגיטימציה הפוליטית הישירה, מוגבלים במרחב התמרון התקציבי (Drey, 1998). מלבד המיסים הנגבים על ידי הרשות המקומית ניתנים לרשויות המקומיות תקציבים באמצעות משרדי הממשלה השונים למתן שירותים בתחום הרווחה, החינוך ונושאים נוספים (מענקים מיועדים). מרבית הרשויות בישראל נדרשות להעברות התקציב והמענקים כדי לספק שירותים עירוניים בסיסיים לתושבים. אך במקרים רבים התקציבים המיועדים המועברים אינם עונים על הצורך לקיום וקיימת דרישה מתמדת למשאבים מוגדלים מצד הרשויות המקומיות. מנגד, משרד האוצר ומשרד הפנים מקדמים מדיניות של ריסון תקציבי והרשויות נדרשות למצוא לכך פתרונות עצמאיים לכיסוי ההוצאות על שירותים (בן-אליא, 1999; פז ולוי, 2004; בן-אליא, 2004).

הכנסה נוספת לרשויות מקומיות ניתנת מתקציבים בלתי מיועדים שמעבירה הממשלה. אולם, במשך שנים רבות לא היו כלל תבחינים המגדירים מהו גובה הסכום הנדרש לכל רשות (Torgovnik, 1978). העברות ללא נוסחה ברורה הובילו ראשי ערים רבים לנהוג בתקציב בחוסר איזון בידעה כי בסופו של יום יינתן התקציב בהתאם ללחץ ולקרבה הפוליטית לשלטון המרכזי (רזין, 1998; Deri, 1998). אך כאשר לא הגיע התקציב לכיסויי הגירעון אוטומטית (בן-אליא, 2004), הלכו ותפחו הגירעונות לממדים בלתי נשלטים מצד הרשות, והשלטון המרכזי ראה בכך הצדקה חוסר אחריות תקציבית וחשש להעביר תקציבים נוספים.

במקרים רבים בעולם, רשויות מקומיות, שאינן נושאות בעלות השירותים שהן מספקות, נוטות להגדיל את ההוצאות (Niskansen, 1971). (בן-אליא וכנעני, 1996) אולם, מנגד, גישה של ריכוזיות תקציבית מצד השלטון המרכזי עלולה לפגוע ביכולת להעריך בצורה מדויקת ורגישה יותר את צרכי המקום (Boyne, 1992). יעילות מלאה מושגת לרוב רק על ידי 'פדרליזם פיסקאלי', דהיינו: מצב בו תושבי המקום נושאים במימון השירותים המקומיים שהם מעדיפים (Musgrave, 1976; Tiebout, 1956; Oates, 1972).

משבר כלכלי ובטחוני בשנים 2003-2004 גרם לממשלה לבצע שינויים תקציביים במערכת השלטון המקומי בישראל והביא לאקטיביזם שלטוני בטיפול במשבר. בעיקרם נעשו ניסיונות לקדם את איחוד הרשויות בישראל אולם צעדים תקציביים נוספים הביאו לקיצוץ מצטבר של 45% במענקי האיוון של הממשלה לרשויות המקומיות (דהן ובן בסט, 2009; פז ולוי, 2004). קיצוץ זה השפיע באופן משמעותי על גירעון הרשויות המקומיות ביחס לשנים קודמות (אפרתי, רזין, וברנדר, 2004). חלק מן התקציבים שקוצצו הופנו למימון "תכניות הבראה" פרטניות ברשויות. כמו כן הוענקו בחוק ההסדרים סמכויות מרחיקות לכת לשר הפנים לביצוע צעדים כמו מינוי גובה ממונה, מינוי חשב מלווה בעל סמכויות רחבות, הדחת ראש רשות מקומית, פיזור מועצה ומינוי ועדה ממונה בתנאים מרחיבים מאוד (אפרתי, רזין, וברנדר, 2004; החלטת ממשלה מס. 1475, 8.2.2004). כלים אלה הפכו בולטים מאוד בקרב מקבלי ההחלטות להתמודדות עם משברים ברשויות המקומיות בשנים שבאו לאחר מכן.

בן-אליא הבחין בין חוסר איזון תקציבי זמני לבין חוסר איזון תקציבי מתמשך. נמצא, כי משבר פיננסי הנמשך לאורך זמן נובע לרוב ממקורות הכנסה דלים (בן-אליא, 1999) ולא בהכרח מניהול כושל. אולם, כפי שטען ביילי (Bailey, 1985) נמצא קשר בין משבר פיננסי מתמשך לבין משבר פוליטי, ועוד נמצא, כי משברים פיננסיים ופוליטיים ברשויות מקומיות באים לרוב בצמידות.

שמירה על יציבותו הפיננסית של שלטון מקומי הינה תהליך מתמשך הכולל הערכה מתמדת אודות האיוון הכלכלי. לעיתים סימני האזהרה אינם נראים ולעיתים הם נראים בשלב מאוחר מדי, עת המשבר כבר בלתי נמנע (Honadle & Jones, 1998). חוקרים רבים העוסקים בכלכלה מקומית ושלטון מקומי מדגישים את

הצורך להעמיק את המחקר סביב הנסיבות המובילות למשבר פיננסי ברשויות מקומיות ולהתמודדויות המובילות ליציאה מהמשבר (Park, 2004; Honadle, 2003; Carmeli, 2008). זיהוי מוקדם של משבר צפוי והתמודדות עמו עלול להיתפס כצעד לא פופולארי מצד ראשי ערים העומדים לפני בחירות ועלולים לסכן את בחירתם מחדש על ידי הציבור (Honadle, 2003, 1434).

חלופות להתמודדות עם המשבר

בישראל דרכי ההתמודדות עם משבר פיסקאלי מתמקדות בהיבט הניהולי. על פי פקודת העיריות משרד הפנים יכול להתערב במספר דרכים – החל מפיקוח על התקציב ועד הדחת ראש הרשות. לרוב נקבעת תכנית הבראה מקיפה המחייבת את הרשות ומאפשרת למשרד הפנים להעביר מענקים שיאפשרו הבראה של הרשות ולא יממשו אינטרסים פוליטיים קצרי טווח. בידי משרד הפנים מספר כלים נוספים להתמודד עם משבר פיסקאלי – חשב מלווה ('לייט'), גובה ממונה, החלפת מועצת הרשות במועצה ממונה, חשב מלווה ('פורטה') (סדן-סמט, 2009).

שלושה סעיפי חוק בפקודת העיריות מתירים לשר הפנים לפזר את המועצה המקומית ולהדיח את העומד בראשה. סעיפים 143, 143א' ו-206 מונים מקרים בגינם ניתן לפזר את המועצה ולהדיח את ראש הרשות. סעיף 143 מתיר לשר הפנים למנות ועדה קרואה במקרים בהם מועצת העיר אינה מתפקדת או במקרים בהם, לעניות דעתו של השר, המועצה וראש העיר אינם ממלאים את תפקידם, או בעת שוועדת חקירה מטעם משרד הפנים מוצאת את המועצה או את ראש העיר ככאלה שאינם מסוגלים למלא את תפקידם כראוי. עד לשנת 2004 הדחת ראש הרשות והמועצה נעשתה יחד, אולם בשנת 2004 תוקנה החקיקה ונוספו לפקודת העיריות סעיפים 143א' ו-206, המאפשרים לפזר את המועצה או להעביר את ראש הרשות מתפקידו או את שניהם יחד במידה וקיימים ליקויים בניהול הפיננסי, הנבחן לאור גידול הגירעון ושיעורי גבייה נמוכים. כלי פיקוח אלה מרחיבים במידה ניכרת את סמכותו של שר הפנים ואת הסנקציות שניתן להפעיל על רשויות שניהולן לא תקין. "הזכות לבחור ולהיבחר, אין מדובר בזכות מוחלטת אלא בזכות יחסית, שיש לכבדה ולהעדיפה ככל שאין בכך כדי לפגוע בהתנהלות התקינה של הרשות. דברים אלה, כך נטען, מתעצמים בענייננו, כאשר מדובר בהוראת חוק הקובעת חזקה בדבר פיזור המועצה ומותירה פתח מוגבל להחליט על הותרת ראש המועצה בתפקידו במקרים המתאימים בלבד" (פס"ד אלמקייס, בגץ 10769/05).

נימוקים נוספים המתירים לשר הפנים להדיח את ראש הרשות והמועצה הם כישלון בהגשת תכנית ההבראה או אי עמידה בה. תנאי נוסף המופיע בסעיף 206 לפקודת העיריות מחייב את שר הפנים להדיח את ראש הרשות והמועצה במקרה של אי אישור תקציב (פקודת העיריות, 2005). החקיקה בעניין זה מדגישה, כי בישראל, ראש רשות ומועצה מכהנים יחדיו רק עקב רשלנות פיננסית.

בפועל ניתן להבחין במרחב שיקול דעת הנתון לשר הפנים ומאפשר לו להגמיש את הקריטריונים. שיקול הדעת עולה בכל שלב בתהליך הדחת ראש הרשות, החל משלב השימוע בו יכול השר לקבל או לדחות את עמדתה של הרשות, עד הקביעה על חומרת החריגות מתכנית ההבראה. מינוי ועדה ממונה והדחת ראש הרשות, מהווים צעד התערבות קיצוני ביותר של משרד הפנים (השלטון המרכזי) ביחס לכלים האחרים העומדים לרשותו. צעד זה מהווה את הפגיעה המשמעותית ביותר בערך הייצוגיות של השלטון המקומי (עידית סדן-סמט, 2009). "הזכות לבחור ולהיבחר היא זכות יסוד חוקתית מוכרת במדינת ישראל... וכזו היא הזכות בבחירות לשלטון המקומי" (בג"צ 7364/03 ג'בארה נ' שר הפנים פורז, עמ' 777). הפקעת

השלטון המקומי מנבחריו מנטרלת את האחריות הקיימת כלפי התושבים ומוחלפת באחריות כלפי הדרג הממונה (כלב, 2009). יש לבחון את האחריות הנוטרת כלפי התושב ואת מידת יישומה באמצעות איכות השירותים העירוניים.

חלופה זו מדגישה את ההנחה כי ההידרדרות של הרשות המקומית וכישלונה תלוי בנסיבות פנים ארגוניות, ואלה נשלטות על ידי המנהיגות הפוליטית המקומית (Paul, 2004). תפיסה זו מדגישה כי ארגון כושל זקוק למאיץ שינוי חיצוני על מנת להתמודד עם מצבו. הפתרון הינו מנהיגות כפויה העשויה להביא להבראה (בארי וקואל, 2008).

בארי (Beerli, 2009, 104) מציין כי ניהול גרוע עשוי להיות אחד הגורמים המרכזיים לכישלון ארגוני (Audit Harker & Commission, 2005; Walshe et al., 2004), לפיכך, הצוות הניהולי מהווה סוכן שינוי מרכזי (Harker & Sharma, 2000). חוקרים רבים מצביעים על החלפת הצוות הניהולי ככלי נפוץ והכרחי ליצירת הבראה בארגון כושל (Boyne & Dahya, 2002; Hofer, 1980; Turner et al., 2004; Walshe et al., 2004).

במדינות שונות בעולם קיימת חקיקה שעניינה הדחת ראש עיר במסגרת הרגולציה של השלטון המקומי. מדינות רבות נוהגות להתערב בשלטון המקומי על מנת להביא את הרשות לאיזון תקציבי מחודש ולקדם הבראה של השלטון (חוק השלטון המקומי האנגלי בתוך: Berman, 1995). ב 20% ממדינות OECD, בדומה לישראל, נפגעת עצמאותה הניהולית של הרשות המקומית אם היא חורגת חריגה של ממש מהכללים הפיסקאליים (עידית סדן-סמט, 2009). בברזיל אף ניתן לאסור את ראש העיר ופקידי עירייה בשל חוסר אחריות תקציבית, באירלנד מחליפים את פקידי הרשות על ידי פקידים ממונים, ביפן משרד הפנים לוקח אחריות על ניהול הרשות (Joumard & Kongsrud, 2003).

דרך אחרת להתמודדות עם כישלון רשות מקומית נלמד מאנגליה. על פי שיטה זו, בעת כישלון, ראש הרשות נותר לכהן בתפקידו יחד עם המנהיגות הפוליטית וצוות מנהליו, אך תחת תוך פיקוח צמוד ומתן הכוונה ותמיכה מקצועית, זאת על אף שמבחינה פורמאלית גם באנגליה רשאי שר הפנים להדיח את ראש הרשות וחברי המועצה מתפקידם (בארי וקואל, 2008).

למינויה של ועדה ממונה יש עשוי להביא מספר יתרונות. החלפת הנבחרים באנשי מקצוע נעדרי מחויבויות ושאיפות פוליטיות עשוי עלול לעודד תהליך קבלת החלטות רציונאלי, חוסר מחויבות להסכמים קואליציוניים וחסכון במשאבים ניהוליים המופנים למתחים פוליטיים מקומיים. "לועדה ממונה יש יותר כלים. (דבר) אחד, המדינה נותנת יותר כלים ואמון, דבר שני, אין פוליטיקה, יש ועדה מצומצמת של חמישה חברים, כולם אנשי מקצוע, (כמו) במקרה שלי, (וה) החלטות מתקבלות בעצם כמו בדירקטוריון, וזה מקל מאוד." (עמרם מצנע, ראיון ערוץ 10, לונדון וקירשנבאום, 23.8.10). אולם, מבחינתו של התושב, עלולים לראות עצמם ראשי הוועדה הממונה ככפופים למשרד הפנים ויעדיו גם אם זה בא על חשבון איכות השירותים המקומיים.

קרבתה של הוועדה הממונה למערכות הבירוקרטיות של הממשלה המרכזית עשויה לאפשר לה לקבל תקציבים מיוחדים ותמיכה רבה יותר מהשלטון המרכזי (בארי, 2009). בנוסף, באופן בלתי רשמי, זוכים ראשי ועדות ממונות "לאוזן קשבת" והקלות בירוקרטיות בהשוואה לראשי רשויות נבחרים (טל, 2008). לעיתים נראה כי אין זה לטובת התושבים שנבחריהם ימשיכו לכהן במועצה שאינה מסוגלת לתפקד לרווחתם. התפיסה הניהולית של משרד הפנים הינה יתרונם של יושב ראש ועדה ממונה וחברי המועצה

הממונה הפועלים בסדר יום רציונאלי ללא מניעים אישיים ופוליטיים, וגוף זה רואה לנגד עיניו בראש ובראשונה את טובת הציבור (בארי וקואל, 2008). אולם, ראוי לבחון מה השפעת הניתוק מן המתחים הפוליטיים על שיפור המיצוב הפנימי (בעיני התושבים) והחיצוני (בעיני כלל תושבי ישראל). עד כמה ועדה ממונה תפעל לקידום תדמיתה של הרשות בעיני תושבי המקום וכלל תושבי ישראל כפי שצפוי לעמוד לנגד עיניו של ראש רשות הנבחר בבחירה ישירה (משרד הפנים, 2005).

בהצעת חוק ההסדרים לשנת 2009 הוצע להאריך את פרק הזמן המינימלי לפעילות ועדות ממונות ברשויות המקומיות לשלוש שנים, לפי החלטת ממשלה מ-24 באוגוסט 2008. הממשלה הנוכחית אישרה מחדש סעיף זה בחוק ההסדרים ב-12 במאי 2009. החלטה זו נועדה לאפשר את שיקום הרשויות, שמונו בהן ועדות קרואות, לטווח ארוך מבחינה כלכלית וניהולית (אגמון ושוורץ, 2009).

מאחר שפקודת העיריות קובעת כי ועדה קרואה תכהן עד הבחירות הקרובות אך לא פחות משנתיים. אם פוזרה המועצה הנבחרת (או הודח ראש הרשות) שנה ו-11 חודשים לפני הבחירות, תכהן הוועדה הקרואה עד לבחירות, שיערכו כעבור כמעט 7 שנים. כלומר, ועדה קרואה יכולה לכהן עד 7 שנים. הארכת משך כהונתה המינימלי של ועדה קרואה ל-3 שנים, כפי שמוצע בהצעת חוק ההסדרים, פירושה שהיא תוכל לכהן עד 8 שנים. כלומר, אם תמונה ועדה קרואה שנתיים ו-11 חודשים לפני הבחירות, היא תוכל לכהן עד לבחירות שלאחר מכן, שיערכו כעבור כמעט 8 שנים (טל, 2009).

תפקידו הראשון של השלטון המקומי בישראל מוגדר כאספקה וניהול של השירותים הממשלתיים (אלעזר וקלכהיים, 2001). לפי גישה זו, העיר פותרת כשל שוק שהיה נגרם אילו היו השירותים הציבוריים מסופקים באמצעות השוק הפרטי, ותפקידה המרכזי של העיר הוא להביא להספקה יעילה של שירותים אלו (Fisher, 1996). החל משנות ה-90 של המאה ה-20 משקיעות ממשלות רבות בעולם המערבי מאמצים לשיפור הביצועים של הרשויות המקומיות בתחומם (Beer, 2009). במדינות העולם התפתחה בשנים אלו תרבות "המינהל הציבורי החדש", רפורמה הממחישה את הצורך של השלטון המרכזי להשביח את ביצועי הרשויות המקומיות דרך קידום היעילות והאפקטיביות שלהן במתן שירותים ציבוריים (Atkinson & Wilks-Heeg, 2000). קידום ערכים אלה בתוך השלטון המקומי מעצים את איכות השירותים הניתנים לאזרח ומגדיל את שביעות רצון האזרח מהשלטון המרכזי (Carvalho, Fernandes, Lambert, & Lapsley, 2006). במחקר זה אנסה לעמוד על השיפור ביעילות ובאיכות השירותים באמצעות השימוש בכלי הוועדה הממונה.

מדידת ביצועים של רשויות מקומיות – התפתחות תרבות מדידת ביצועים

בשני העשורים האחרונים מתאפיין ניהול השלטון המקומי בעולם באימוץ רפורמות שמטרתן לשפר את היעילות באספקת שירותים ציבוריים. צעדים אלה נועדו להגביר את השקיפות דרך הצגת דין וחשבון מעמיק של הממשלות ולספק שירותים טובים יותר. ממשלות מקומיות רבות ראו בכך דרך להגברת הדמוקרטיה ויזמו מתוכם חשיפה של נתונים ומדדי ביצוע של הרשות. תחילתן של רפורמות אלו במדינות אנגלו-סקסיות כגון בריטניה, אוסטרליה, ניו-זילנד וארה"ב. וזמן קצר לאחר מכן החלו תהליכים דומים במדינות מערביות נוספות (Brusca, 2009).

בישראל גיבש בן-אליא (2006) מערכת מדדים לבחינת השלטון המקומי בישראל. מודל זה מבוסס בעיקרו על בחינת התקציב השנתי של הרשות וחלוקת המשאבים בתוך הרשות. מחקר זה מבוסס על השימוש במודל ככלי לבחינת תפקוד הרשות והשוואה בין רשויות דומות במאפייניהם. אולם, בדומה למודלים

אחרים המבוססים על ההיבט הפיננסי, גם מודל זה חסר את מדידת איכות הביצוע של השירותים, ערכים ותרבות ארגונית.

בתחום הבקרה התקציבית על התנהלות הרשויות, נתגבשה תפיסה של "מדדים פיננסיים" אשר לפיהם פועל משרד הפנים. המדדים הכלכליים, כפרמטר לעיצוב הדיפרנציאליות בביזור, אינם נותנים מענה לרב הממדים של הביזור ולשורה של רציונלים המעוררים את הצורך בפיקוח. נדרשת ראייה רחבה יותר כדי למנוע תוצאות בלתי רצויות ובלתי צפויות מן הביזור, כמו גם כדי ליהנות מן הפירות המצופים ממנו (כלב, 2009).

לצורך השוואה, נפריד בין ביצועים פיננסיים לכאלה שאינם, בניגוד לתפיסת משרד הפנים וחוק העיריות הבוחן את כישלון הרשות דרך המדדים הפיננסיים בלבד. אנסה להציג, בדומה לתפיסה הבריטית, גם מדדי ביצוע ארגוניים הנוגעים לאיכות השירות. שילוב שני המדדים ירחיב ויעמיק את המסקנות באשר לאיכות ביצועי הרשות (בארי וקואל, 2008).

שיטות מדידה שונות

הדוגמאות הבולטות בעולם למדידת ביצועים של רשויות מקומיות עולות מתוך תהליכים ממשלתיים באנגליה (Audit Commission website) והתפתחות מושגים ומדדים בקנדה (ICMA). התפתחויות אלה מצביעות בעיקר על מדידה לצורך השוואה בין רשויות מקומיות על מנת לאפשר לציבור להעריך טוב יותר את ניהול הרשות ביחס לרשויות אחרות במדינה. מדידה זו שונה ממדידת הביצועים בישראל הנוגעת במרבית המקרים למצב היחסי של הרשות עצמה לאורך השנים דרך דוחות ביקורת שנתיים וניתוחים פיננסיים (משרד הפנים, 2005 ; בר-לב, 2009).

אפשרות נוספת היא בחינת איכות הביצועים באמצעות סקר שביעות רצון, שאלון על קבוצת מדגם סטטיסטית שמתאר את שביעות הרצון של האזרחים מהשירותים. מדד זה קיים במדינות רבות באירופה, ארה"ב וקנדה (לדוגמה - Institute for ACSI-American Customer Service Index, ICCS-ISAC - Citizen Center Services ; בארי, 2009).

מדידת ביצועים בישראל

משרד הפנים תומך בשנים האחרונות בתהליכי מדידת ביצועים ברשויות המקומיות. עד כה לא נקבעה מערכת מקיפה של מדדים בשלטון המקומי, אך נראה כי משרד הפנים מקדם מתכונת זו באמצעות מספר כלים שפיתח.

הכלי הבולט והשימושי ביותר עד כה מצוי במערכת מדדים פיננסיים (בארי, 2009). מדי שנה ממנה משרד הפנים רואה חשבון לביצוע ביקורת על הרשות. בידי רואה החשבון מופקדות שתי משימות: האחת, אחריות לבקר את הדו"חות הכספיים של הרשות בהתאם לכללי החשבונאות; המשימה השנייה, כתיבת דו"ח ביקורת מפורט העוסק בבקרת דרכי ההתנהלות ברשות (כלב, 2009). אולם, לרשויות המקומיות בישראל אין כיום כלים למדידת ביצועים. המערכת הנוכחית ממוקדת בהקצאה כספית ובהתנהלות הכספית ואין בה לשקף את ביצועיה של הרשות במונחי תפוקה. מחקר זה מתמקד במערכת מדדים מסוגים שונים, מרביתם מדדים כספיים מתוך דו"חות ביצוע שהרשויות מגישות מדי שנה למשרד הפנים וחלקם מדדי תוצאות ביצועים (הישגים בבחינות בגרות, תאונות דרכים ברשות וכו').

שאלות והשערות מחקר

מחקר זה בוחן את הקשר בין כינון ועדה ממונה בישראל לבין השינוי באיכות השירותים לאזרח, כאשר כינון ועדה ממונה הוא המשתנה הבלתי תלוי במחקר ואילו רמת השירותים העירוניים הוא המשתנה התלוי. השערת המחקר היא כי כינון ועדה קרואה מביא לשיפור איכות השירותים העירוניים. יש מקום להבחין בין הסיבות למינוי הוועדות הקרואות, ולקשור בין סיבות אלו ובין השינוי באיכות השירותים (טל, 2009). שיפור השירותים עשוי להיות מותנה בנסיבות הקמתה של הוועדה הממונה כגון אי העברת תקציב כמו במקרה של עיריית ערד ואי עמידה בתוכנית הבראה כמו במקרה של עיריית לוד. השיפור גם מושפע מאופי הבעיות איתן מתמודדת הרשות המקומית ולא מכישוריו ואופי פעולתו של יו"ר הוועדה הממונה. בהתאם לכך ישנן שתי השערות מחקר נוספות:

(1) לא יחול שיפור באיכות השירותים העירוניים, מלבד בהיבטים הפיננסיים, ברשות שמונתה בה ועדה קרואה כתוצאה ממשבר פוליטי. ועדה ממונה שאינה עומדת למבחן הבחור וממונה בשם משרד הפנים, עשויה לנקוט במדיניות פיננסית זהירה ושקולה יותר מראש רשות נבחר לכן השקעתה בשירותים לתושבים עשויה להיות מתונה יותר.

(2) יחול שיפור בכל השירותים ברשות שמונתה בה ועדה קרואה כתוצאה מאי עמידה בתכנית הבראה. תוספת התקציבים שמצליחה לגייס ועדה ממונה מרווחת את התקציב ומאפשרת יותר השקעות בשירותים עירוניים.

(3) ככל שהרשות גדולה יותר כך השיפור באיכות השירותים יהיה נמוך יותר, מכיוון שקיים קושי להביא לשינויים משמעותיים בדפוסי תפקוד בפרק זמן קצר.

מחקר זה יאבחן את הקשר בין מינוי ועדה קרואה לרשות מקומית ובין השינוי שחל במדדים כספיים ובאיכות השירותים העירוניים בעקבות מינוי הוועדה. מתאם חיובי יוכיח את השערת המחקר ויראה כי מינוי ועדה ממונה מעלה את רמת השירותים העירוניים, ואילו קשר שלילי יראה כי מינוי ועדה ממונה מוריד את איכות השירותים העירוניים להם זוכה תושב הרשות. המחקר גם דן בהשלכות לטווח ארוך של מינוי ועדה ממונה כאשר בשתיים משלוש הרשויות המקומיות הנבדקות סיימה הוועדה הממונה את תפקידה והשלטון חזר לידי נבחר ציבור.

שיטת מחקר

במחקר זה ייעשה שילוב בין שיטת מחקר איכותנית לבין שיטת מחקר כמותנית. במחקר אספתי נתונים כמותיים פיזיים וכספיים. הנתונים הפיזיים כללו מידע לגבי אוכלוסייה, חינוך, רווחה, תשתיות. הנתונים הכספיים כללו נתוני ביצוע תקציב מתוך הפרסומים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומתוך הדו"חות השנתיים המבוקרים שמפרסם משרד הפנים.

נוסף על הנתונים הכמותיים שילבתי כלים איכותניים. ערכתי רעיונות עומק עם כל יושבי ראש הועדות הממונות הנכללות במחקר, עם חלק מחברי הועדות הממונות, פקידים ברשויות המקומיות ומנהיגי ציבור שונים. במהלך הראיונות בלטו הערכים הגלויים והסמויים בניהול הרשות בתקופת הועדה הממונה ולפניה ונמצאו הסברים לחלק מהנתונים הכמותיים. בכל רשות מקומית ראיינתי נציגים ברשות התומכים בוועדה הממונה וכאלה המתנגדים לה על מנת לגבש תמונה מקיפה.

הנתונים סווגו לשבעה תחומים מרכזיים: פיננסי, גביה, כוח-אדם, חינוך, תשתיות, איכות חיים, וניהול תקין. בכל אחד מהתחומים גיבשתי מספר מדדים המעידים על רמת ההישגים בתחום, ומידת ההשקעה בו. ברשות מקומית תחומים מרכזיים נוספים כמו רווחה, תברואה וכו' שאינם כלולים במחקר זה בגלל מגבלות בקבלתם ואיסופם.

המחקר יתמקד בשלוש רשויות מקומיות שמונו בהן ועדות קרואות: ירוחם, ערד ולוד, ברשויות אלו הוחלפו המועצה וראש הרשות גם יחד. כלומר, ניהול העיר כולו היה מופקד בידי פקידים ממונים, ללא קשר לנציגות או לפוליטיקה המקומית. בעיר לוד מונתה ועדה קרואה בשנת 2007, בפעם השנייה בתקופה של פחות מעשר שנים. בעיר ערד מונתה ועדה בשנת 2007, ושלטה בעיר עד אפריל 2010. במועצה המקומית ירוחם מונתה ועדה בשנת 2005, שסיימה את תפקידה בשנת 2010.

בכל שלוש הרשויות אבחן את תפקוד הרשות המקומית בשלוש תקופות. התקופה הראשונה, כשנתיים לפני מינוי הועדה הממונה, הנתונים בתקופה זו מציגים את תמונת המצב של הרשות טרם התערבות משרד הפנים בניהול הרשות. התקופה השנייה, בתקופת פעולתה של הועדה הממונה. התקופה השלישית היא אחרי סיום תפקידה של הועדה הממונה. בירוחם ובערד התקיימו בחירות בסיום כהונת הועדה הממונה ואפשר כבר לבחון את השפעת הועדה הממונה בטווח הקרוב אחרי סיום כהונתה. בלוד מונתה ועדה ממונה חדשה מיד עם סיום תפקידה של הועדה הממונה הנחקרת בעבודה זו. עד למועד סיום המחקר לא התפרסמו נתונים כמותיים על התקופה שאחרי סיום כהונת הועדות הממונות, אך ישנם נתונים ומידע שמקורם בנתונים איכותניים ובראיונות ופרסומים בתקשורת.

מחקר זה מתמקד ביו"ר הועדה הממונה ובראש הרשות הנבחר כגורמים מרכזיים המחוללים את השינוי ברשות המקומית. למועצת הרשות יכולה להיות השפעה ניכרת ואף מכרעת על אופי השירותים ורמתם (Heilig & Mundt, 1984), אולם לא כללנו את השפעתה במקרה זה מתוך הנחה, כי המועצה, במקרה של ועדה ממונה, אינה מהווה גורם משפיע על אופי ניהול העיר.

המדדים לבחינת איכות השירותים כוללים חלוקה לשבעה תפקידי ליבה במתן השירותים לתושב ברשות מקומית. המדדים מחולקים לנושאים הללו: מאזן, גבייה, ניהול כוח אדם, חינוך ורווחה, תשתיות, איכות חיים וניהול תקין. חלוקה זו דומה למודלים למדידה הקיימים בארץ ומערכות מדדים בעולם.

חלק מהמדדים נבחנים בכלים כמותיים וחלקם בכלים איכותניים. עבודה זו ברובה מבוססת על מערכת המדדים שבנה בן-אליא עבור משרד הפנים וחלקה הקטן מתבסס על מדדים המצויים בפרסומים השנתיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. באמצעות המדדים הנכללים ישנו ניסיון לספק תמונה תמציתית ומקיפה ככל שניתן, של מגוון נושאים הנוגעים לניהול הרשות בהיבט הפיננסי ובאיכות השירותים במדדי הביצוע.

בדומה למערכת המדדים של בן-אליא, גם במחקר זה נחלקים המדדים לשישה תחומים: מדדים בתחום הניהול הכספי, מדדים הקשורים בביצועי ההנהלה, מדדי ביצוע בתחום הגבייה, שירותים מקומיים, שירותים ממלכתיים ותשתיות.

מערכת מדדים

1. מאזן פיסקאלי

איזון תקציבי מצביע על היחס בין כלל ההוצאות של הרשות לכלל הכנסותיה. מדד זה מרכז בתוכו את כלל מרכיבי המשילות ופעמים רבות יכול להצביע על איכות הניהול ושיקול הדעת של העומדים בראש. קנדי (1991) הגדיר זאת כך: "האתגר המרכזי של השלטון המקומי של שנות התשעים. האיזון מהווה שיקול מרכזי והחשוב ביותר בתהליך התקצוב. במקרים רבים תקציב לא מאוזן יכול להעיד על חוסר יציבות פוליטית ועל קשיי משילות ולהביא לידי חדלות פירעון ופשיטת רגל" (Lewis, 1994).

המאזן השנתי נמדד באמצעות הגירעון השנתי של הרשות המקומית. גירעון שנתי יכול להיות מושפע ממענקים חריגים, או החזר מלוות גבוה. נתון זה מופיע מדי שנה בדוחות המבוקרים של הרשויות המקומיות, כפי שמפרסם משרד הפנים.

א. הכנסות

מדידת כלל הכנסות הרשות. ירידה בשיעור ההכנסות של הרשות המקומית מגבילה את יכולת הרשות לממן שירותים. הכנסות כוללות את ההכנסות העצמיות והכנסות ממענקים. הכנסות נמוכות עלולות לגרור את הרשות למשבר פיסקאלי בטווח הקצר או הארוך, ומגבירות במידה רבה את סיכויי החשיפה למשבר (דהן ובן בסט, 2009). מדד זה מושפע משינויים במענקים מהממשלה וכן שינויים באחוזי הגבייה של הרשות. כלל ההכנסות מפורסמות בדוח המבוקר של הרשויות המקומיות.

ב. הכנסות עצמיות

ההכנסות העצמאיות מהוות את מקור ההכנסה העיקרי בתקציב הרשויות המקומיות היהודיות כ-60% (אבו-חבלה, 2010). הכנסותיה העצמאיות של רשות מקומית משקפות במידה רבה את שיעורי תקבולי הארנונה בצד הכנסות ממקורות עצמאיים נוספים (אגרות, היטלים וכו') (דהן ובן בסט, 2009). שינויים

בהיקף ההכנסות העצמיות יכולים להעיד גם על שינויים בהיקף הגבייה והיקפי הפיתוח העסקי בשטחה של הרשות (אבו-חבלה, 2010; רזין וחזן, 1998).

ההכנסות העצמיות ימדדו בשתי דרכים:

- חלקן של ההכנסות העצמיות מתוך סך כל הכנסות הרשות המקומית בתקציב הרגיל. מדידת חלקן של ההכנסות העצמיות יחושב כאחוז ההכנסות העצמיות מסך הכנסות הרשות המקומית. מדד זה משקף את החוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל ועצמאותן (רזין, 1999; דהן ובן בסט, 2009). מדד זה מושפע מאחוז הגבייה ומהיקף האוכלוסייה הזכאית להנחות או הקלות בתשלום. נתונים אלה מופיעים בדוחות המבוקרים שמפרסם משרד הפנים מדי שנה.
- הכנסות עצמיות לנפש. בחינה של מספר נפשות ברשות המקומית מול כלל ההכנסות העצמיות. רמה גבוהה של הכנסות עצמיות לנפש משקפת על פי רוב חוסן תקציבי (רזין, 1998). מדד זה מושפע מהרמה הסוציו-אקונומית של תושבי הרשות, מעומק הגבייה וממקורות ההכנסה הקשורים בפיתוח כלכלי ואזורי תעשייה. מספר התושבים מחושבים מדי שנה באמצעות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וההכנסות עצמיות מופיעות בדוחות המבוקרים של הרשויות המקומיות מדי שנה.

ג. הוצאות

הוצאות לנפש בתקציב הרגיל. מדד זה מחושב על ידי חילוק סך ההוצאות ברשות במספר התושבים. הוצאות נמוכות לנפש מצביעות על יעילות כלכלית בתפקוד הרשות המקומית, וקשר הפוך בין ההוצאות לנפש לגודל הרשות מצביע על קיום יתרונות לגודל. מדד זה מושפע מסל השירותים שמספקת הרשות. שינוי בסל השירותים עלול להגדיל את ההוצאות לנפש. רשויות אמידות, הנהנות מהכנסות גבוהות לנפש, יכולות לספק שירותים רבים יותר וברמה גבוהה יותר מאשר רשויות חלשות. היקף ההכנסות משפיע גם הוא על ההוצאה לנפש. הוצאות נמוכות מאוד לנפש משקפות, ככל הנראה, מתן שירותים בהיקף מצומצם וברמה נמוכה (רזין, 1999). סך ההוצאות מופיעות בדוח המבוקר המפורסם מדי שנה על ידי משרד הפנים, ומספר התושבים מעודכן מדי שנה על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ד. פרעון מלוות

עומס המלוות משקף את ההתחייבויות לזמן ארוך של הרשות כלפי המערכת הבנקאית. פרעון המלוות משפיע על גמישות התקציב בשל הנטל הכספי המוטל על הרשות. ככל שההוצאה על פרעון מלוות גדולה יותר, כך קטנה יכולת הרשות להעניק שירותים לציבור בשל הצורך להפנות משאבים לכיסויי התחייבויות אלו.

פרעון מלוות בא לידי ביטוי בהוצאות המימון הנדרשות. חלק מהוצאות אלה לא מופיע בדוחות הכספיים ועלול להתבטא באשראי לספקים באופן גלוי וסמוי. רשויות רבות, בשל מצבן הכספי, מצליחות לדחות תשלומים לספקים במחיר של גידול משמעותי בעלות השירותים/המוצרים הנקנים ובחייבים נלווים בשל אי-עמידה בלוח תשלומים (בן-אליא, 1998).

ה. גירעון

המשתנה המקובל בספרות לבחינת הגירעון, באמצעות חוב חלקי הכנסות. משקלו והיקפו של הגירעון מלמד על מצבה התקציבי הכולל של הרשות. ישנו קשר חזק בין היקף החוב למשבר תקציבי ברשות, חוב בהיקף גדול עשוי לפגוע באיתנותה הפיננסית של הרשות. מדד זה מבחין בין הגירעון השנתי התפעולי לבין יתרת הגירעון המצטבר.

בחינת היקף הגירעון של הרשות המקומית בתקופת הועדה הממונה עלול להיות מושפע מפעולות שנעשו בעבר, ואינן בשליטת השלטון המקומי הנוכחי, אולם ניהול אחראי ישאף לצמצם את הגירעון, גם אם הוא ירושת העבר. גודל הגירעון המצטבר מתפרסם מדי שנה בדוחות המבוקרים של הרשויות המקומיות ויש לחלק אותו בהיקף ההכנסות, שגם הוא מופיע בדוח זה.

שינויים בגירעון לרוב מעידים על שינויים בהקצאת המשאבים או במקורות המימון. לדוגמה, במחקר של בנק ישראל עלה, כי בעיירות הפיתוח (באשכולות 4-5), התאמת התקציב לגידול בגירעון נעשית באמצעות פגיעה בשירותים לתושבים (נבון, 2006). שעורי הגבייה השתפרו מאוד משנת 2004, אז החל הפיקוח של משרד הפנים וכן הומר חלק ממענק האיזון במענק המותנה בשיעור הגבייה. הרשויות מחויבות לשפר את שיעורי הגבייה במסגרת תכנית ההבראה. הגידול בשיעור הגבייה מקורו הן בהקפדה גדולה יותר על מתן הנחות על פי קריטריונים בחוק והן באכיפת הגבייה על החייבים (בן בסט ודהן, 2008).

2. גבייה (חוב שנתי וחוב כולל)

בחינת אחוז הגבייה הכולל של תשלומים עבור הרשות המקומית מודדת את ההכנסה העצמית הפוטנציאלית הלא ממומשת. חוסר יעילות בגביית מיסים מהווה גורם מרכזי לפגיעה בהכנסות העצמיות (רזין, 1998). ככל שתקבוליהן של הרשויות המקומיות מההכנסות העצמיות גדולים יותר, כך גדלה עצמאותן התקציבית וביסוסן הכלכלי, ופוחתת הזדקקותן לתמיכה מהמדינה (דו"ח מבקר המדינה, 1996). נטל מימון השירותים הציבוריים נחלק בין התושבים בתוך הרשות המקומית באופן שוויוני יותר (בעיית הטרמפיסט). מדד זה מושפע משינויים בבסיס הגבייה – אוכלוסיות המקבלות הנחות על-פי חוק.

א. מים

ניהול גביית התשלומים עבור שירותי המים ברשות משפיעים על הכנסות הרשות המקומית. בתקופת הבחינה של מדד זה עברו מרבית הרשויות בארץ, וביניהן גם הרשויות הנמדדות במחקר זה, לניהול משק המים באמצעות תאגיד חיצוני. מהלך זה מסיר את השפעת הגבייה על תקציב הרשות.

ב. ארנונה

גביית ארנונה מצביעה על הקשר בין נכונות האזרחים לשלם לבין יכולתו של השלטון לגבות את המיסים העירוניים. קשר זה נבחן מהיבטים רבים, ונמצא שמידה מסוימת של היענות התושבים לשלם הכרחית להכנסה. ככל שהפער בין היקף המיסים לאיכות השירות גדול יותר, כך גוברת התנגדות הציבור לתשלום (פדר, 2007).

ג. אובדן הכנסות והנחות

מטרתה העיקרית של הארנונה העירונית היא לאפשר מתן מכלול של שירותים לתושבי העיר. כולם נהנים משירותיה של העירייה, לכן ראוי כי כולם יחויבו בתשלום ארנונה על-פי אמות-מידה מסויימות שתיקבענה. פטור או הנחה, הניתנים לתושב או לתושבים, עלולים להביא להעלאת גובה הארנונה המוטלת על התושבים האחרים ולקיצוץ בשירותים הניתנים לתושבים, גם לאלה הנושאים בעול הארנונה במלואה; פטורים או הנחות עלולים גם ליצור גירעון כרוני בתקציבי העירייה. לכן חשוב לעמוד על טיב ההנחות והיקף אובדן ההכנסות הנובע מהן כאשר בוחנים את כלל הכנסות הרשות.

3. כוח-אדם

שינויים בתמהיל כוח-האדם, מצביעים על סדרי עדיפויות בהשקעה בנושאים השונים. דרך בחינת התפלגות בעלי התפקידים עולה תמונת סדרי העדיפויות.

א. מוניציפאלי

הוצאות "הנהלה כללית" בנויות בחלקן הגדול מהוצאות קבועות, שאינן משתנות עם השינוי בגודל האוכלוסייה ברשות המקומית. הוצאות אלה מופנות לאחזקה ולמשכורות של לשכות ראש הרשות המקומית, הגזבר, המזכיר וסגן ראש הרשות, אם קיימת משרה כזאת (עיר ואזור, 23).

ב. חינוך

בדיקת מספר המשרות החינוך ביחס לתושב מאפשרת לערוך בחינה השוואתית. ככל שמספר המשרות ביחס לאוכלוסייה נמוך יותר, כך גדלה יכולת הרשות להפנות משאבים לשירותים ישירים ולתקציבי פעולה (בן-אליא, 2006).

ג. רווחה

מספר המשרות ביחס לתושב מאפשר לערוך בחינה השוואתית. ככל שמספר המשרות ביחס לאוכלוסייה נמוך יותר, כך גדלה יכולת הרשות להפנות משאבים לשירותים ישירים ולתקציבי פעולה (בן-אליא, 2006).

ד. מספר המשרות ביחס לתושב

מספר המשרות ביחס לתושב מאפשר לערוך בחינה השוואתית. ככל שמספר המשרות ביחס לאוכלוסייה נמוך יותר, כך גדלה יכולת הרשות להפנות משאבים לשירותים ישירים ולתקציבי פעולה (בן-אליא, 2006).

4. חינוך

א. מימון עצמי

רשות מקומית השואפת לשיפור שירותי החינוך, תשאף לפצות על תקצוב ממשלתי דרך מימון עצמי (בן-אליא וכנעני, 1996).

ב. ממוצע תלמידים לכיתה

הקטנת מספר התלמידים בכיתה בתוספת שינויים פדגוגיים, תורמת להעלאת ההישגים הלימודיים (מכון סאלד, ארנה מושל ויצחק פרידמן, 1995). אולם, יש להדגיש כי אין בהכרח מתאם בין המספר הממוצע של התלמידים בכיתה ברשות מקומית מסוימת לבין הדירוג החברתי-כלכלי שלה (וייסבלאי, 2005).

ג. זכאות לבגרות ודרישות סף לקבלה לאוניברסיטה

בחינות הבגרות משמשות מדד עיקרי להערכת התלמידים, בתי הספר ומערכת החינוך כולה. בהיותן כלי מרכזי לבחינת הישגים ולמיון, הן נעשות גורם רב-השפעה בחייהם של בוגרי מערכת החינוך (סחייק, 2003). מחקר של בנק ישראל מצביע על קשר מובהק בין אחוז ההצלחה בבחינות הבגרות ובין איכות ביצועיו של ראש העיר בעיני התושבים (השפעת ביצועי התקציב על תוצאות הבחירות, בנק ישראל).

5. תשתיות

א. תאונות

החוק קובע, כי על הרשות המקומית לפקח על הדרכים, המדרכות והכבישים, למנוע ולהסיר מכשולים ולנקוט אמצעי זהירות נאותים נגד תאונות בשעת בנייתם או תיקונם לרבות ביבים ותעלות. בידי הרשות המקומית מגוון כלים המאפשרים שינוי במצב הבטיחות בדרכים בתחום המוניציפאלי (אור ירוק, 2002). הרשות המקומית, כמנהיגה של הקהילה המקומית, יכולה ליצור שיתופי פעולה בין הגופים והכוחות הממסדיים, הציבוריים והוולונטריים ולאגם משאבים על מנת לתכנן, לנהל ולבצע תכניות פעולה לצמצום תאונות דרכים במרחבי הרשות המקומית (משרד הפנים, 2008, המדריך לנבחר הרשות המקומית, 224). כל רשות מקומית מחויבת להקים ועדה לבטיחות בדרכים המיועדת לעניין זה (פקודת העיריות, סעיף 149 ו).

ב. פחת מים

פחת מים הוא ההפרש בין כמות המים שנמדדת בשער העיר, ברכישה ממקורות ובהפקה עצמית, לבין הכמות שנמדדת אצל הצרכנים ואשר כנגדה נשלחים חשבונות לגבייה. בפחת המים נכללים אבדני מים בדלף, מים לגינון ציבורי (אם אינם נמדדים), מים בברזים לכיבוי שריפות, מים אחרים שאינם נמדדים ואף גניבות מים. בפחת הגבייה נמצאים חשבונות המים שנמסרו לצרכנים ולא שולמו.

שינויים בשיעור הפחת מצביע על רמת היעילות בניהול משק המים העירוני. ירידה בשיעור הפחת יכולה להעיד על התייעלות בניהול מערכת התשתיות או על שיפור ברמת אחזקתה. מנגד, שיעור פחת גבוה גורר הפסד כספי ניכר לרשות המקומית ואף מעיד על בזבז מים כאשר מדובר בפחת פיזי.

ההתמודדות העיקרית עם פחת פיזי מחייבת תחזוקה, החלפה ושיקום סדירים של תשתיות המים והביוב. ההתמודדות עם פחת שאינו פיזי בעיקרו יכול להיעשות על ידי התאמת מוני המים להספקים שהם נדרשים למדוד, החלפת מדי מים, התקנת מונים במבנים ציבוריים ואיתור גניבות מים ומניעתם (אילון, ברון, ואליםלך, 2009).

ג. תקציב פיתוח

פיתוח וניהול פארק תעשייה מקיף מגוון רחב של פעולות שנועדו להגדיל את כוח המשיכה של הפארק ולתרום לפיתוח הכלכלי המקומי. פעולות נוספות אלה וכן רבים מהנושאים שטופלו בעבר על ידי גורמי השלטון המרכזי נופלים כיום על כתפיהן של הרשויות המקומיות (חזן ורזין, 1996).

תקציבי פיתוח עולים באמצעות סעיף תקציב בלתי רגיל בדוח הנתונים הכספיים של הרשות המקומית. השקעה מהותית ו/או פעולות פיתוח יחשבו על ידי תקציב בלתי רגיל ברשות.

6. איכות חיים

א. הגירה

הגירה שלילית משפיעה על מבנה האוכלוסייה, המצב הכלכלי והמרקם החברתי (חושן, 1989). ההחלטה להגר מעיר לעיר מושפעת מההשוואה בין יעד ההגירה ובין מקום המוצא. מחקרים רבים (Kain & Quigley, 1970) מצביעים על הקשר בין איכות או רמת שירותים ירודה במקום המגורים לבין הגירה ממנו (קשר זה בולט באופן מיוחד בעירות פיתוח בישראל) (אלפנדרי, ט' ושפר, ד', 1992). עזיבה של יישוב או אזור עשויה להעיד על קיומה של בעיה שם, גם אם בשלב ראשון קשה למדוד או אף להגדיר במפורש מהי (בנק ישראל). ממצא נוסף מעלה, כי אוכלוסייה בעלת רמת הכנסה גבוהה נוטה להגר יותר מאוכלוסייה חלשה (שחר וליפשיץ, 1980), כך שמאזן הגירה שלילי מצביע על מגמה שלילית. האפיון הבסיסי של המשפחות המהגרות אל עיירות הפיתוח ומהן דומה למאפייני המהגרים בכל הארץ: המהגרים הם צעירים, משכילים ובדרך כלל בעלי הכנסה גבוהה יותר בהשוואה לתושבי עיירות הפיתוח שלא עברו יישוב. השכלת העוזבים והמגיעים דומה, אולם מאחר שמספר העוזבים גדול ממספר המגיעים הרי שההשפעה השלילית של ההגירה על עיירות הפיתוח היא איכותית ולא רק כמותית: מדובר בעזיבה נטו של אוכלוסייה שרמת השכלתה גבוהה משמעותית מזו של האוכלוסייה הנשארת ביישובים (בנק ישראל).

יש לסייג את הסיבות להגירה אם בשל גורמים אקסוגניים הכוללים את גבולות היכולת להגר בשל מצב כלכלי של המהגרים, מלאי הדירות ומצב השוק, ואם על ידי סדר עדיפויות נורמטיבי חיצוני אליו הם שואפים.

ב. דורשי עבודה

ראשי רשויות מעורבים באופן פעיל בפיתוח הכלכלי של היישוב, בתכנון ובהקצאה של שטחים עבור פעילויות כלכליות (תעשייה, מסחר, תיירות וכד') ובפעילות יזומה למשיכת יזמים ומפעלים לעיר. אולם עד לאחרונה תהליך זה לא לווה בתהליך מקביל של גיבוש מדיניות תעסוקה ובפיתוח תשתית מקומית לטיפול בתושבים הבלתי מועסקים ובקשייהם להשתלב בשוק העבודה.

ג. מחירי הדירות

במחירי הדירות משתנים בהתאם לאיכות השירותים בעיר (Kain J F, Quigley J M, 1970). ניתן לבחון את השינוי במחירי הדירות ביחס לשנים השונות וביחס ליישובים קרובים, המהווים חלופת דיור דומה.

ד. הכנסה ממוצעת לנפש

ההכנסה הממוצעת ביישוב מלמדת על יכולתם הכלכלית של התושבים. היכולת הכלכלית מתבטאת, כמובן, ברמת חיים, אך היא מלמדת גם על המשאבים הפרטיים שעליהם יכולה להתבסס פעילות ציבורית ביישוב. בנוסף, ההכנסה הממוצעת לנפש מלמדת על אפשרויות התעסוקה של תושבי היישוב (שורץ, 2005).

ה. מכוניות פרטיות ל-1,000 איש

רמת המינוע של התושבים מעידה במידה רבה על המצב הסוציו-אקונומי ברשות. נתון זה מרכיב את המדד החברתי-כלכלי ומצביע על המצב הכלכלי (ברנרד, 2005). בשנים האחרונות, עם התגברות התופעה של קבלת רכבים ממקום העבודה נתון זה מאבד מתקפותו משום שחלק מן התושבים הרשומים כחסרי רכב פרטי מחזיקים בפועל ברכב בבעלות מקום העבודה. משתנה נוסף שעלול להשפיע על תקפות הנתון, הוא הימצאותן של חברות בעלות מספר רב של כלי רכב בשטח הרשות. במקרה זה ירשמו לטובת החברה מספר רב של כלי רכב שבעליהם אינם בהכרח תושבי הרשות.

7. ניהול תקין

א. ליקויים חוזרים

משרד הפנים מקיים מדי שנה בקרה באמצעות רואה חשבון המפרסם דוח על ליקויים שנתגלו בנושאים שונים. רוב הליקויים קשורים לעניינים כספיים אך לא רק. עם זאת, מרבית הליקויים הנזכרים בדוח חוזרים ומופיעים בו מדי שנה. בחינת הדוח, היקף ההערות בו וההערות החוזרות על עצמן, מאפשרת לקבל תמונת מצב על רמת המינהל התקין בניהול הרשות וטוהר המידות (כלב, 2009).

ב. שומרי הסף

מערך הבקרה והביקורת הפנימית בתוך השלטון המקומי נשענים על שני אדנים, האחד: הדרג הנבחר, דהיינו המועצה וועדותיה ומתוכו בפרט האופוזיציה, והשני: עובדי ציבור המכהנים בתפקידי שומרי הסף, בפרט היועץ המשפטי לרשות, המבקר, והגזבר (כלב, 2009). מערכת היחסים בין אלה לאלה אינה מוגדרת בחקיקה ראשית או משנית. עובדים אלה מכונים עובדים סטטוטוריים (משרד הפנים, 2005) וכשומרי סף המבצעים את תפקידם באופן מקצועי הם יכולים להיות כלי לשיפור ניהול הרשות אך גם חלק מהמכשולים בדרך לרפורמה.

ג. ניהול פנקסי חוזים ומכרזים

ישנו משנה חשיבות לשאלה האם הרשות מנהלת פנקס חוזים ופנקס מכרזים תקפים ומעודכנים ולו בשל העובדה כי הם תורמים לשקיפות וליכולת לנתר בעיות בתחום המינהל התקין וטוהר המידות. מעקב אחר קיומם של פנקסים אלה הינו פשוט והוא נותן אינדיקציה ממשית למצבה הפיננסי של הרשות כמו גם על אופן התנהלותה.

ירוחם

רקע היסטורי

ירוחם נוסדה כמעברה בחודש ינואר 1951, ונחשבת לעיירת פיתוח ולפריפריה כלכלית וחברתית. תושביה היו בעיקר עולים מארצות צפון אפריקה ורומניה, שהגיעו לארץ בשנות החמישים, ועל אף שעם השנים נוספו ליישוב אוכלוסיות מגוונות נוספות, יוצאי עדות המזרח הם עדיין הרוב המכריע. קצב גידול האוכלוסייה בירוחם נמוך ביחס לערי פיתוח דומות ומספר הנפשות עמד על פחות מ-9,000 תושבים בשנת 2010. מאז שנות התשעים ניכר שיפור במעמדה הסוציו-אקונומי של ירוחם (דהן, 2009) המונע משני תהליכים עיקריים – האחד דמוגרפי והשני מנהיגותי.

ב-18 השנים הראשונות ליסודה הייתה ירוחם מונהגת על ידי פקידים ממונים. תושבי ירוחם נתפסו על ידי פקידי הממשלה כ"מובלים פריפריאליים, כפרימיטיבים וככאלה שאין להטיל עליהם את האחריות לניהול העצמאי של חייהם" (אביבה שחל, בתוך: בן סימון, 2002).

עם השנים חל שינוי בתמהיל התרבותי ובאופי האוכלוסייה. החל מסוף שנות השבעים החלו להגיע לירוחם מספר "גרעינים" דתיים ודתיים לאומיים (ריכנר, 2009) ובשנות התשעים הושפעה ירוחם מגל העלייה של יוצאי מדינות חבר העמים. שינויים אלה התקבלו לעיתים תוך התנגדות מצד המנהיגות המקומית. ראשי העיר (מר ברוך אלמקייס ומר מוטי אביסרור) פנו לממשלה בבקשה לצמצם את מספר העולים המגיעים לעיר, מתוך חשש כי נטל הטיפול בהם יכביד יעמים על המועצה שנמצאת בקשיים גם כך (צמרת, 2009). ירוחם נמצאת באשכול השלישי ובמקום ה-72 במדרג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. על אף השטחים הנרחבים המצויים בתחום שיפוט, פוטנציאל הפיתוח בהם מצומצם. ירוחם מדורגת במקום ה-80 ביחס לרשויות המקומיות בישראל במדד הקומפקטיות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עם 3 מרקמים מדלגים ובציון של 0.409- (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מדד קומפקטיות של עיריות ומועצות מקומיות, 10.04.2011). למרות שטח השיפוט הנרחב יחסית שלה, ירוחם חסרה בסיס כלכלי עירוני, כך שהעוגן הכלכלי היחידי של היישוב הוא מפעלי התעשייה המסורתית הקשורה לענף הבניין, ומעסיקה כ-1,120 עובדים. מקורות תעסוקה נוספים נמצאים באזורי התעשייה הסמוכים – בקמ"ג, במפעלי ים המלח, ב'רותם דשנים' ועוד, אולם היישוב אינו נהנה מהכנסות בגינם (ברוך, 2004).

ההיסטוריה המנהיגותית-פוליטית של המועצה רווייה מתחים ושערוריות פוליטיות. מרבית המנהיגים המקומיים בשנים הראשונות הגיעו מחוץ למועצה, אולם גם בתקופות בהן נבחרו ראשי המועצה בבחירות מקומיות המועצה התאפיינה בהתערבות רבה מבחוץ. מאז סוף שנות השבעים ועד לשנת 2006 פוזרה המועצה המקומית של ירוחם שלוש פעמים.

באוגוסט 1979 הודח ראש העיר מר חיים אביצרור, שנבחר שמונה חודשים קודם לכן על ידי משרד הפנים, בשל חוסר יציבות קואליציונית ויחסים עכורים בהרכב המועצה (טבצ'ניקוב, 1987, 101). למועצה המקומית מונתה וועדה ממונה בראשות ירח גלטר, מנהל המתנ"ס המקומי. תקופה זו הביאה תקווה לירוחם בעקבות כמה נקודות מפנה כלל ארציות ומקומיות – פריסה מחודשת של צה"ל בנגב בעקבות הסכם השלום עם מצרים, פרויקט שיקום שכונות שהגיע בשנים אלה לירוחם וירידה במאזן ההגירה השלילי מהיישוב (טבצ'ניקוב, 1987, 104-120).

הבעיות הניהוליות, שהביאו לכינונה של הוועדה הקרואה בירוחם, דומות למאפיינים של ניהול המועצה שנתגלו גם כשמונו בה ועדות קרואות בשנים הבאות. לדוגמה: מנגנון מועצה מנופח המשלב מחויבויות חמולתיות ופוליטיות של נבחרי הציבור מן העבר יחד עם ועד עובדים כוחני, תקציב לא מאוזן וניהול לא מקצועי. בשנה הראשונה למינוי הוועדה קוצץ מנגנון כוח האדם ב-6%. עובדים חדשים התקבלו דרך מסננת של מכון אבחון חיצוני בהתאם לכישוריהם, עובדים רבים נשלחו להשתלמויות מקצועיות. בתחום התשתיות חלו שינויים – מערכת הביוב והמים עברה תיקונים ושינויים בתפקוד ושיפורה את איכות השירותים לתושב, הוקמו גנים ציבוריים, התפתחה הבנייה הציבורית, נוספו מבני חינוך ותרבות ותוכננו תכניות מתאר לשיפור וחיזוק המבנים הישנים (טבצ'ניקוב, 1987).

בתום תקופת כהונתה של הוועדה הממונה הראשונה בירוחם, נערכו בחירות ובהן נבחר מר ברוך אלמקייס, שהודח תשע שנים לאחר מכן. בדוח של ועדת החקירה, שהקים משרד הפנים, נכתב שהוא רכש דירות מאנשים פרטיים מתוך תקציב המועצה ללא "כל שיקול של כדאיות כלכלית", השקיע השקעות תמוהות, ו"פעל, במובהק ובצורה גלויה, בניגוד לכל חוק ומינהל תקין". ועדה זו המליצה להרחיקו "מכל תפקיד ציבורי אחראי המחייב קבלת החלטות" (רפפורט, 2005; דרי, 1994). בעקבות המלצות הוועדה, החליט שר הפנים דאז, מר אריה דרעי, להדיח את ראש המועצה ברוך אלמקייס ולקיים בחירות מחודשות בירוחם (דהן, 2009).

בבחירות שנכפו על המועצה נבחר מר מוטי אביסרור, אשר הביא עמו נקודת מבט שונה. גישתו הבליטה את המסר לפיו הגיע הזמן להשאיר מאחור את תרבות התלונות ואת תרבות ה"מגיע לך". לדעתם של אנשי אביסרור היה זה מאבק ה"מיואשים" ב"אופטימים" (בן-סימון, 2002; רפפורט, 2005). סיסמתו של אביסרור הייתה – "בלי הקלות, בלי אפליות, כל אחד יכול". בשנים אלה נצפו הישגים בולטים בתחום החינוך (רפפורט, 2005; דהן, 2009). משרד הפנים אף העניק לרשות פרס על ניהול תקין בשנת 2002 (אביב, 2002), אולם בתקופה זו מספר התושבים לא גדל ואילו מספר המובטלים הלך וגדל (רפפורט, 2005).

בבחירות לראשות המועצה שנערכו בשנת 2003 נבחר שוב מר אלמקייס. השנתיים בהם כיהן אלמקייס מאופיינות בירידה כמעט בכל תחומי החיים בירוחם. מנהלים רבים עזבו את המועצה ובמקומם הגיעו עובדים בלתי מיומנים שערב הבחירות הובטחו להם משרות (רפפורט, 2005). כתבות רבות שהתפרסמו בתקשורת מעידות, כי תקופה זו התאפיינה בתרבות ניהול קלוקלת במסגרתה לא נערכו ישיבות מסודרות ולא מולאו כללים מחייבים במינהל תקין, באישור תקציבים ובהתחייבויות מול ספקים, לרבות מהלך של קיצוץ בשכר כלל העובדים מלבד בשכר של ראש המועצה (סופר, 2005). כלפי חוץ ניכר שתרומות רבות הפסיקו להגיע למועצה ויחסי ראש המועצה עם משרד הפנים הגיעו עד לכדי תלונה של מנכ"ל משרד הפנים על תקיפה מצד של אלמקייס (פרץ, 2005). ברוך אלמקייס הצטייר כמנהיג פרובוקטיבי, קולני וכוחני, המוחה נגד הממסד (דהן, 2009).

תחילת ההידרדרות שהביאה למינוי ועדה ממונה בעיירה ירוחם החלה בניסיון לאשר את תקציב המועצה לשנת 2005. בישיבת המועצה המקומית בחודש יוני 2005 לאישור תקציב המועצה לשנת 2005, העמיד ראש המועצה המקומית להצבעה שתי הצעות תקציב שעמדו אחת אל מול השנייה, וזאת במקום להציע תקציב אחד שניתן לאשר או לדחות. כך למעשה שלל ראש המועצה מחבריה את האפשרות להצביע נגד אישור התקציב. עם סיום הישיבה כינסו חברי המועצה ישיבה נוספת בה הודיעו כי הם מצביעים נגד הצעת התקציב שלכאורה אושרה, אולם ראש המועצה אלמקייס דיווח למשרד הפנים, כי לשיטתו, אושרה ההצעה

השנייה כתקציב המועצה לשנת 2005. בעקבות כך, הודיע משרד הפנים לראש המועצה כי תקציב המועצה לא אושר כדין ומשכך האריך את המועד לאישור התקציב למועצה עד לחודש אוגוסט 2005.

בשל הדחייה, כאמור, באישור התקציב החליט שר הפנים למנות ועדת בדיקה, כמתחייב בחוק. ועדת הבדיקה העלתה ממצאים חמורים ביחס להתנהגותו של אלמקייס. כך, ציינה ועדת הבדיקה בממצאיה, כי מערכת היחסים בין חברי האופוזיציה וגזבר המועצה לבין ראש המועצה הינה גרועה ביותר; כי השדרה הניהולית של המועצה התדלדלה באופן דרסטי וכי המועצה פועלת באופן בלתי תקין בהליכי הזמנת עבודות, הקצאת כספים, התקשרויות ותשלומים שונים. ממצאים דומים לממצאי הוועדה עולים אף מדוח ביקורת מפורט שנערך לשנת 2004 בעניינה של המועצה. בעקבות המלצות ועדת הבדיקה כונסה המועצה פעם נוספת ביום 29.9.05 במטרה לאשר את התקציב, אולם גם ניסיון זה לא צלח ותקציב המועצה לשנת 2005 לא אושר. על כן, ובהתאם להוראות סעיף 206 לפקודת העיריות והמלצות ועדת הבדיקה, הורה שר הפנים למנות ועדה ממונה למועצה בחודש נובמבר 2005.

לראשות הוועדה הממונה של ירוחם מונה האלוף (במיל') עמרם מצנע, אשר כיהן קודם לכן משך 9 שנים בראשות עיריית חיפה, לאחר מכן כיהן בראש מפלגת העבודה ואף התמודד לראשות הממשלה. לזכותו עמד ניסיון מוניציפאלי רב שנים בעירייה גדולה והיכרות מקיפה ומעמיקה עם המערכת הפוליטית וראשיה.

1. מאזן פיסקאלי

בתקופת הוועדה הממונה, קרי בשנים 2005-2010, השתפר המצב הפיסקאלי של ירוחם במידה ניכרת. ירוחם הצליחה בתקופה זו להתגבר על הגירעון השוטף והגירעון התקציבי, על אף שקיצוץ בהעברת מענקים ממשלתיים ומענקים לכיסויי גירעון, הביאו את המועצה בשנים 2009-2010 לקחת הלוואות לצורך איזון. מהלך זה יצר עומס מלוות של 32 מיליון ₪ (ראיון עם מיכאל ביטון באתר NRG, 8.1.2011) ובשנת 2011 עמדה המועצה המקומית בירוחם בפני מחסור תקציבי בגובה 14 מיליון ₪ (ראיון עם מוטי דהן, מ"מ גזבר, 2.5.2011).

א. הכנסות

בתקופת כהונתה של הוועדה הממונה גילו משרד הפנים ומשרד האוצר גמישות מפתיעה בהזרמת כספי הסיוע הממשלתיים לירוחם, גמישות שספק אם הופגנה כלפי ראשי רשויות מקומיות אחרות החוות משבר כלכלי בדומה לירוחם. בהתאם למדיניות משרד הפנים ועל מנת לחזק את מעמדה היה על הרשות המקומית ליטול הלוואות בהיקף כספי דומה לגובה מענק ההבראה שניתן לה על ידי המשרד, אולם הכללים הקשיחים הוגמשו לטובת ירוחם בראשות מצנע. בדבריו של יו"ר הוועדה הממונה, עמרם מצנע, על אותם ימים, אמר: "סיכמנו עם אנשי האוצר ומשרד הפנים שלצד מענק ההבראה בסך 21 מיליון שקלים, ירוחם תיטול הלוואה לכיסוי הגירעון הנצבר בסך 13 מיליון שקלים, ובמשך שנתיים, עד שנת 2007, החזר ההלוואה ימומן מכספי הממשלה" (הארץ, 25.1.10; ראיון עם עמרם מצנע, 22.3.10).

תרשים 2 שינויים בהכנסות (בתקציב הרגיל) של המועצה המקומית ירוחם בשנים 2004-2010¹

	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004
ארנונה	13,647	13,457	13,863	13,986	12,202	8,894	8,947
מים	2,350	5,101	4,672	4,982	3,948	3,692	3,263
משרד החינוך	6,976	6,386	6,647	7,040	5,573	5,385	8,314
משרד הרווחה	8,247	8,223	8,106	7,723	6,218	6,345	6,255
משרדים אחר'	1,309	1,077	782	829	996	438	868
מענק כללי	11,538	9,444	17,299	17,501	17,725	18,875	17,067
הלוואות לתקציב	6,000	5,500	-	-	-	-	-
כלל הכנסות	65,973	65,009	73,059	66,280	51,382	50,589	

מקור: לשכה המרכזית לסטטיסטיקה יחד עם תמצית נתונים כספיים מבוקרים של הרשות המקומית במשרד הפנים לשנים הרלוונטיות

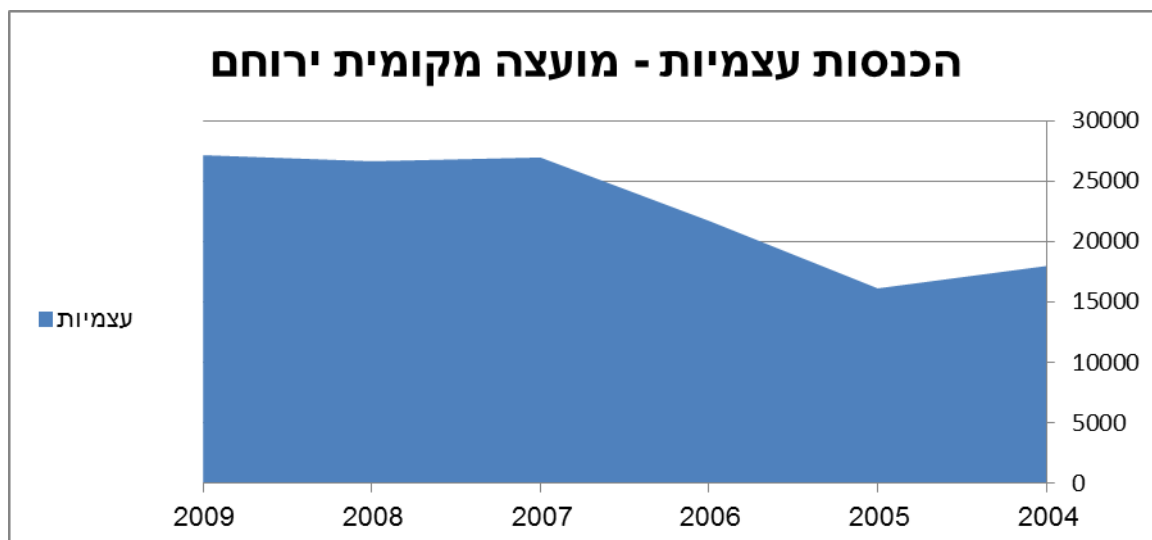
1 הלוח מתייחס להכנסות בתקציב הרגיל, בארנונה הסכום מתייחס לארנונה כללית ללא הנחות, במים מוצגים הנתונים מתוך הכנסות מפעל המים לפני המעבר לתאגיד חיצוני, במשרד החינוך והרווחה אלה תקציבים המועברים לרשות לפי נוסחה מדי שנה, מענק כללי מתייחס להשתתפות הממשלה לפי מפתחות שונים כגון כושר כלכלי של הרשות, מענקים להקטנת גרעון וכו', כלל ההכנסות לא מהווה סכום לשאר הנתונים בטבלה אלא סך כל ההכנסות בתקציב הרגיל, ללא מלוות איזון.

בתום השנתיים האמורות ההלוואה נמשכה מדי שנה ללא ההחזרים של משרד הפנים או האוצר. ההישגים באיזון התקציבי של השנתיים הראשונות הלכו ופחתו בשנים 2009-2010, בהן התקשתה הוועדה לספק את השירותים המינימליים המצופים ממנה ועל כן נאלצה ליטול הלוואות נוספות בגובה 5-6 מיליון ₪ בשנה (תרשים 2).

הכנסות עצמיות

בתקופת הוועדה הממונה ניכרת עליה בהכנסות העצמיות של המועצה המקומית ביחס לתקופה שקדמה לה (תרשים 3). בהתאם לדו"חות הכספיים המבוקרים של המועצה המקומית, עברה המועצה מירידה בהכנסות העצמיות של 6.4% בין 2003 ל-2004, לעליה של 24% בין השנים 2006 ל-2007 (עיבוד נתוני דוחות מבוקרים). כבר בשנת 2006 גדלה הכנסת המועצה מארנונה ב-54%, שעיקרן כתוצאה מעליה באחוז הגביה ובעליה בגובה הארנונה ב-13.4% בשנת 2006. (לשכה מרכזית לסטטיסטיקה; הארץ, 25.1.10; סיכום ישיבת מועצת ירוחם מה-10 בדצמבר 2008). יחס ההכנסות העצמיות של המועצה מכלל הכנסותיה השתנה בין השנים 2004 ל-2009, כך שמהכנסות בשיעור של 35.5% בשנת 2004 עלה אחוז ההכנסות העצמיות מכלל הכנסות המועצה המקומית, ל-41.1% בשנת 2009. אולם, בשנתיים הראשונות לכינונה לא השכילה המועצה ליצור הכנסות עצמיות חלופיות שיגשרו על צמצום ההכנסות מהממשלה בשנים הבאות ויאפשרו יציבות גם כאשר הגיעו קיצוצים במענקים.

תרשים 3 : התפתחות ההכנסות העצמיות במועצה המקומית ירוחם בשנים 2004-2010 (באלפי ₪)

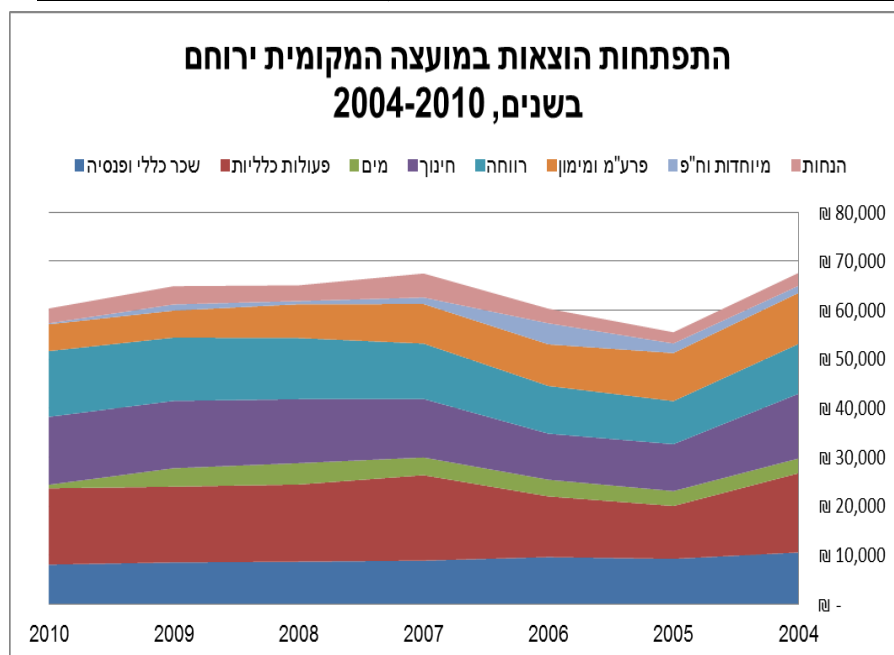


מתוך : עיבוד נתונים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

ב. הוצאות

בשנים שקדמו למינוי הוועדה הממונה, היו הוצאות המועצה גבוהות מגובהן בתקופת כינונה (תרשים 4). להוציא את שנת 2007, ניתן לראות ירידה משמעותית בהוצאות, בעיקר בתחום הוצאות השכר והוצאות על מים. נראה, אם כך, כי בשנות כינונה של הוועדה הממונה, ירוחם צמצמה את הוצאותיה באופן ניכר (תוך שנלקחה בחשבון ההתייקרות הכללית במשק בתקופה הרלוונטית). בתקופת הוועדה הממונה הוטמעה תרבות ארגונית של שמירה על מקורות תקציביים והוצאה בהתאם לתקציב מאושר.

תרשים 4 : התפתחות ההוצאות במועצה המקומית ירוחם בשנים 2004-2010



מתוך : חוברת סיכום עבודת הועדה הממונה בירוחם, 2011

חלק מהוצאות המועצה גדלו בשנת 2011 בעקבות הצטרפותה לתאגיד המים שהעמיס הוצאות נוספות בעלויות המים למבני ציבור. בעיני מועצת ירוחם תאגיד המים מהווה כפל תפקידים על בעלי תפקידים שקיימים במועצה. בצד העלייה בהוצאות צריכת המים התייקר היטל ההטמנה שראשיתו בשנת 2006. שירות בולט לתושב במועצה, שהצטמצם לאחרונה, הוא שירות הסעות התלמידים למוסדות הלימוד. בעקבות צמצום המשאבים המועברים מהמדינה לטובת מתן השירות האמור (בגובה של כמיליון ₪) המועצה נאלצה לשאת בחלק נכבד מההוצאה (בגובה של כ-300,000 ₪ בשנה) ובשל הקושי צומצם היקף השירות.

ג. פירעון מלוות

עומס המלוות של המועצה המקומית בירוחם בסוף שנת 2004 עמד על כ-28 מיליון ₪, ובסוף שנת 2010 עמד על סכום דומה, זאת למרות הירידה בעומס המלוות ל-16.5 מיליון ₪ בשנת 2006. עולה כי הועדה הממונה לא השכילה לשמור על גובה מלוות נמוך וכך נותר עומס המלוות בסיום כהונתה של הועדה כפי שקיבלה אותו בכניסתה למועצה.

תרשים 5 : עומס המלוות של המועצה המקומית ירוחם בשנים 2004-2009



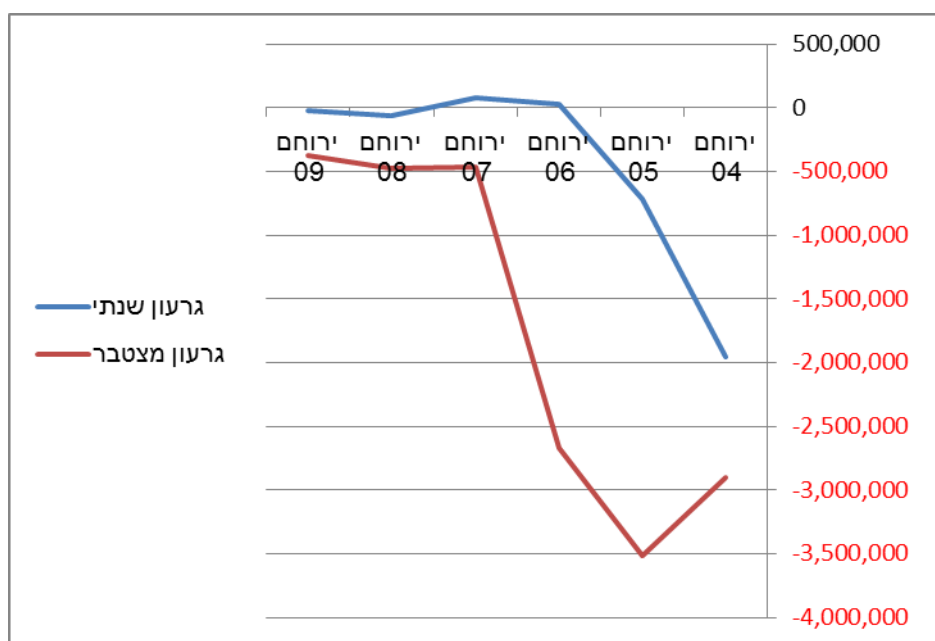
מקור : דוחות מבוקרים, אתר משרד הפנים, לשנים הרלוונטיות

בתקופת הוועדה הממונה ירד עומס המלוות ביחס לתקופה שלפני מינוי הוועדה הממונה (תרשים 5) אולם, עם סיום תפקידה של הוועדה בירוחם כאמור, הצטברו הלוואות נוספות בגובה של כ-14 מיליון ₪ שנלקחו בשנתיים האחרונות לכינון הוועדה (2009-2010). החזר הלוואות אלה מעמיסות על תקציב המועצה לשנת 2011 קרוב ל-10% (ראיון עם גזבר המועצה מוטי דהן, 2.5.11).

ד. גרעון

בתקופת הוועדה הממונה ירד אחוז הגרעון המצטבר של המועצה כך שבשנת 2004 היווה הגרעון כ-37% מסך התקציב הרגיל של הוועדה ואילו כעבור שנתיים (שנת 2007) עמד על כ-5% בלבד (ניתוח דוחות מבוקרים). הגרעון השנתי בשנת 2004 עמד על כ-17 מיליון ₪ המהווים כ-25% מסה"כ התקציב הרגיל של המועצה, ובשנת 2007 הסתיימה השנה בעודף תקציבי של כ-200 אלף ₪ (תרשים 6). בשנת 2004 עמד שיעור החובות המסופקים או המיועדים למחיקה של המועצה על כ-42% (ביקורת רו"ח 2004) ובשנת 2008 נאמד היקף החובות המסופקים של המועצה ב-24,069,000 ₪ שהם 77% מסך יתרות החייבים בסוף השנה (ביקורת רו"ח 2008). מעדויות מתוך ועדת הפנים של הכנסת עולה, כי כיסוי הגרעון המצטבר של המועצה התאפשר בעיקר בזכות מענקים שניתנו לה על ידי משרד הפנים. בשנים 2007 ו-2008 העביר משרד הפנים למועצה מענקים בסך 8.3 מיליון ₪, ו-8 מיליון ₪ בהתאמה (רני פינצי, ועדת הפנים והגנת הסביבה, 5.8.2008).

תרשים 6: שינויים באחוז הגרעון השנתי והגרעון המצטבר ביחס להכנסות המועצה המקומית ירוחם בשנים 2004-2009



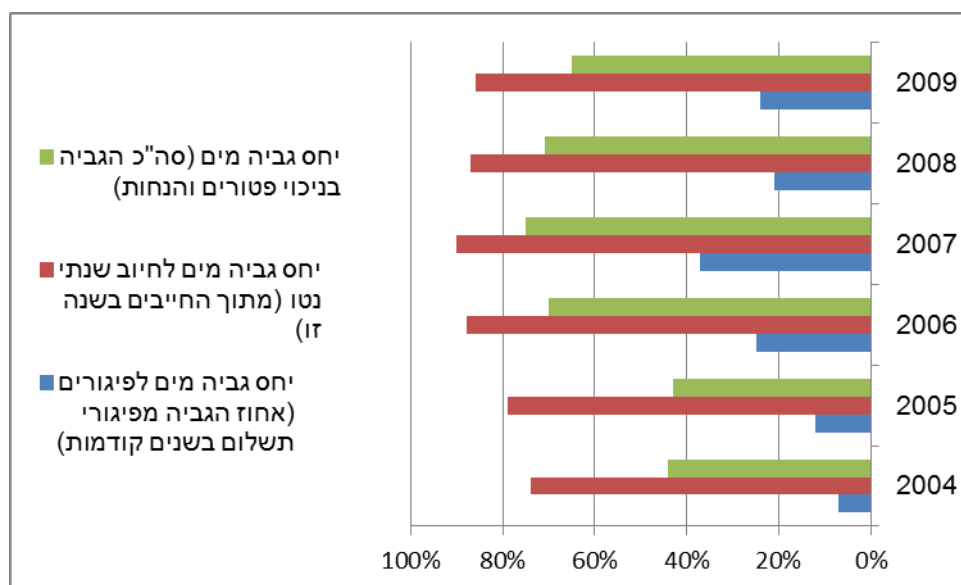
מקור: עיבוד המחבר מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנים 2004-2009

2. גבייה

א. מים

עד לחודש אפריל 2011 הפעילה המועצה המקומית ירוחם את שירותי הביוב והמים בעצמה וללא סיוע של חברה חיצונית (דוח מבוקר). בשנים בהן נוהלה המועצה על ידי הוועדה הממונה עלו אחוזי הגבייה לפיגורים מ-7% בשנת 2004, עד למעלה מ-20% כל שנה בין השנים 2006-2009. בנוסף, ניכרת עלייה בגבייה בחיוב השנתי מ-74% בשנת 2004 ל-86% בשנת 2009, כאשר האחרון היווה את האחוז הנמוך ביותר ביחס לשנים 2006-2009 (תרשים 7). אחוז הגבייה הכולל למים עלה מ-44% בשנת 2004 ל-65% בשנת 2009.

תרשים 7: אחוז גבייה למים במועצה המקומית ירוחם בשנים 2004-2009



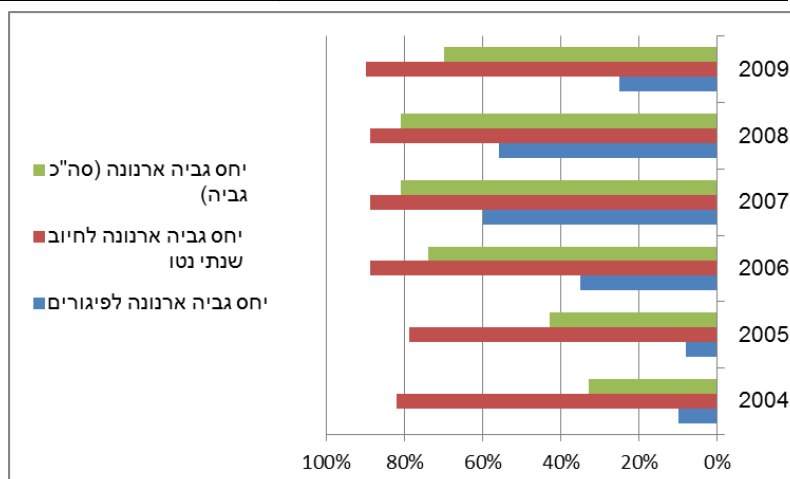
מתוך : תמצית נתוני הדוחות הכספיים לשנים אלו, אתר משרד הפנים

כתוצאה מהמעבר לתאגיד מים בשנת 2010, בתקופת הוועדה הממונה, מפסידה המועצה המקומית בירוחם כ-3 מיליון ₪ בשנה (ראיון עם מיכאל ביטון).

ב. ארנונה

שינוי משמעותי ביותר נצפה ביחס לגביית הארנונה בתקופת כהונתה כינונה של הוועדה הממונה ביחס לשנים שקדמו לה. בשנת 2007 גבתה המועצה 60% מתשלומי הארנונה לפיגורים לעומת 10% בלבד שנגבו בשנת 2004. בגבייה שנתית עלתה הגבייה מ-82% בשנת 2004 ל-90% בשנת 2009 (תרשים 8). העלייה באחוזי הגבייה בתקופת הוועדה הממונה מהווה נדבך נוסף לגידול בבסיס החיוב בירוחם בשנים אלה.

תרשים 8: אחוזי גביית ארנונה במועצה המקומית ירוחם בשנים 2004-2009



מתוך: דו"ח כספי מבוקר, אתר משרד הפנים

כמו כן, חובות של נבחרים ציבור, עובדי מועצה ועובדי המועצה הדתית למועצה, נגבו וטופלו בתקופת הוועדה הממונה (דו"ח ביקורת 2004).

ג. אובדן הכנסות והנחות

על אף כל המאמצים המתוארים לעיל, בביקורת רואי החשבון של המועצה בשנים 2004-2008 צוין כי המועצה לא נקטה אמצעי אכיפה מספיקים על מנת לגבות חובות פיגורים וחובות שוטפים (למש; ביקורת רו"ח לשנים אלה).

החל מסוף שנות התשעים היה נהוג שהמועצה מעניקה לתושביה הוותיקים פטור מלא מתשלום דמי ארנונה. נהוג זה נמשך גם בתקופה הוועדה הממונה (צו הארנונה לשנת 2007) בניגוד לתקנות משק המדינה להנחה מארנונה ושונה בתחילת ינואר 2010 (מתוך דוח ביקורת מפורט מועצה מקומית ירוחם 2009). מוטי דהן, ממלא מקום גזבר המועצה, סבור כי נהוג זה השתרש בשל ההכנסות הנמוכות של האוכלוסייה המבוגרת במועצה, אשר מרביתם זכאים להבטחת הכנסה וזוכים לפטור בתשלומים בכל מקרה.

3. כוח-אדם

הקיצוץ התקציבי הבולט ביותר בתקציב המועצה בתקופת הוועדה הממונה היה בעלויות כוח-אדם. טרם כינון הוועדה הממונה, ובעקבות הבטחות והתחייבויות שונות של ראש המועצה, מינה ראש המועצה, אלמקייס, תושבים רבים לתפקידים שונים במועצה. התחייבויות אלו גררו הוצאות כספיות בלתי מבוטלות למועצה (ראיון עם אהרון אופיר, 23.11.10). המחויבויות הרבות למינויים והעלויות המתחייבות מהן חייבו את הוועדה הממונה לקצץ בכוח-האדם השכיר במועצה, מהלך אשר איפשר לנייד תקציבים לשירותים אחרים במועצה. אולם, מבקר המדינה מצא, כי עד חודש יולי 2008, לא אויש במועצה התפקיד הסטטוטורי של מהנדס המועצה, או תפקיד מנהל משאבי אנוש, שהוא תפקיד מפתח בהליכי קיצוץ משמעותי בכוח-אדם (דוח מבקר המדינה, 2009).

בתחילת עבודתה של הוועדה הממונה ירדה מצבת כוח-האדם במועצה בכ-20% ומרבית העובדים שגויסו למועצה בתקופה זו היו בתחום הרווחה. למר מצנע היה תפקיד מרכזי בבחירת חברי הוועדה הממונה, וכך, האמין, בנה ועדה ממונה מקצועית ביותר בהיבט המוניציפאלי (ראיון עם עמרם מצנע, 22.3.10).

א. מוניציפאלי

הוצאות הנהלת המועצה בתקציב הרגיל של המועצה ירדו בצורה ניכרת. מ-4.45% מסך הוצאות ההנהלה בתקציב הרגיל בשנת 2004, ירדה ההוצאה לכ-3.38% מסך הוצאות ההנהלה בתקציב הרגיל של המועצה לשנת 2009.

האגף שנפגע קשה ביותר בקיצוצי כוח-האדם במועצה היה אגף שפ"ע (שיפור פני העיר). מרבית העובדים שנשארו באגף מתקרבים לגיל הפנסיה והאגף מתקשה מאוד לעמוד במשימותיו. אף על פי כן נראה, כי חל שיפור בפינוי האשפה והגינון, בעיקר באמצעות פרויקטים בתקציב בלתי רגיל.

4. חינוך

אחד השינויים הבולטים בתקופת הוועדה הממונה היה הקמת ישיבה תיכונית – "בלבב שלם" ואולפנה לבנות, בהשקעה כוללת של כ-4 מיליון ₪. מוסדות לימוד אלו אפשרו לתושבים הדתיים להישאר ולהתחנך בירוחם במקום ביישובים אחרים (מתוך חוברת סיכום עבודת הוועדה בירוחם).

א. מימון עצמי

בתקופת הוועדה הממונה חלה ירידה במימון העצמי של המועצה ובשכר בעלי תפקידים מטעם המועצה בתחום החינוך וכן חלה עלייה ניכרת במימון העצמי של פעילויות חינוך במועצה. בשנות כינונה, הוועדה הממונה שיפרה את התשתיות וההשקעה בחינוך באופן ניכר.

חלק מפעילות החינוך הייתה משותקת בתקופה שלפני כינון הוועדה הממונה. לא היה מנהל אגף חינוך והשירות הפסיכולוגי היה סגור. ואילו בתקופת הוועדה חודשה הפעילות של השירות הפסיכולוגי ומונה מנהל לאגף חינוך. במקביל, בתקופת הוועדה הממונה הוקמו שני בתי ספר לאוכלוסייה הדתית לאומית המופעלים על ידי רשת עמית, והמועצה משתתפת במימון הגירעון של בתי הספר.

בחינת התקציבים והתרומות שהועברו למועצה דרך קרן ירוחם בשנים 2007 ו-2008 מצביעה על השקעות רבות בחינוך. ב-2007 הוקצו מקרן ירוחם החדשה מעל 1.6 מיליון ₪ לחינוך, וב-2008 הוקצו מעל 2 מיליון ₪ מכספי קרן ירוחם החדשה לחינוך. כל אלה לא כוללים השקעה מטעם עמותות ותכניות העשרה חיצוניות כמו קרן רש"י ו"קדם עתידים". "כמות התקציבים והמשאבים שהושקעו כאן בתחום החינוך הפורמלי והבלתי פורמלי בשנים האחרונות היא חסרת תקדים" (עמרם מצנע, יו"ר הוועדה הממונה, אצל: רוסו, 2010).

ב. ממוצע תלמידים לכיתה

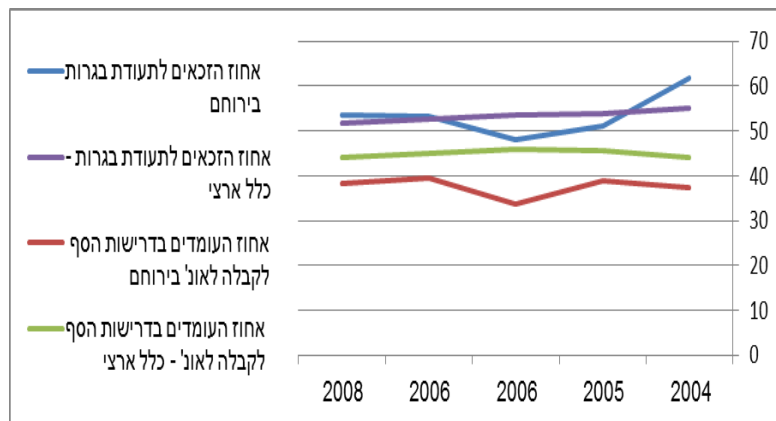
בתקופת כהונתה של הוועדה נשאר הממוצע 19 תלמידים לכיתה, כפי שהיה בתקופה שלפניה.

ג. אחוז הזכאות לבגרות ועמידה בדרישות הסף לקבלה לאוניברסיטה

יש לסייג את מדידת איכות הביצועים בחינוך בהישגי התלמידים באותן השנים. בין השנים 2004 ל-2008 חלה ירידה ניכרת, 7%, באחוז התלמידים הזכאים לתעודת בגרות (לעומת ירידה של 3% בכלל הרשויות) אך אחוז הזכאים להתקבל לאוניברסיטה מבין הזכאים לתעודת בגרות עלה באחוז אחד, שינוי דומה לשינוי בממוצע הארצי באותן השנים. ככלל, קשה להצביע על תוצאות מיידיות, וניתן להניח כי בשנים הבאות אפשר יהיה לבחון טוב יותר את תוצאות ההשקעה בחינוך (תרשים 9).

תרשים 9: שינויים באחוז הניגשים לבחינות בגרות ומקבלי תעודת בגרות, שינויים באחוזי העומדים

בדרישות הסף במועצה המקומית ירוחם מול האחוז הכלל ארצי 2004-2007



מקור: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בשנים 2004-2007.

5. תשתיות

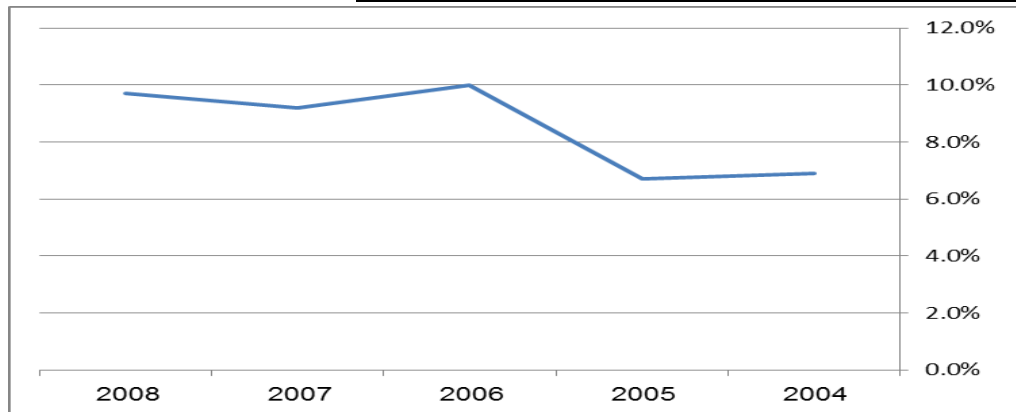
א. תאונות דרכים

בשנות כהונת הוועדה הממונה הופנו תקציבים גדולים לנושא תשתיות כבישים ובטיחות בדרכים. ב-2008 – 67,667 נהגים לבטיחות בדרכים, 22,000 נהגים ב-2009 ו-35,555 נהגים ב-2010. חל שינוי בשיעור תאונות הדרכים עם נפגעים בשנים 2004 לעומת 2009. מ-3.6 תאונות ל-1,000 כלי רכב ל-1.2 תאונות ל-1,000 כלי רכב בהתאמה. גם כמות הנפגעים מתאונות דרכים ל-1,000 תושבים ירדה מ-0.6 ל-0.2 ל-1,000 תושבים (שנת 2008 התאפיינה בכמות תאונות חריגה ולא מצביעה על המגמה הכוללת).

ב. פחת מים

אחוז הפחת בירוחם היה ונשאר נמוך (תרשים 10) ביחס לרשויות אחרות. בעשר השנים האחרונות הוחלפה הצנרת בירוחם והתשתיות הן באיכות גבוהה יחסית. איכות נכסי המים הובלטה באמצעות ערך הנכסים בזמן מכירת תשתיות המים לתאגיד. ערך הנכסים עמד על מאה מיליון ₪. ערך גבוה באופן יחסי לגודל האוכלוסייה.

תרשים 10 : שינויים באחוזי פחת המים בשנים 2004-2008



מקור : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל בשנים 2004-2008

בשנת 2008 הוקם בירוחם מתקן לטיהור שפכים. המתקן משרת את הגינות הציבוריות בירוחם ואת תושבי ירוחם ומקדם את הזרמת המים לאגם ירוחם. הקמת המכון התעבה שנים רבות והצלחה בהקמתו מיוחסת לוועדה הממונה בעיר. (ועדת הפנים והגנת הסביבה, 5.8.2008)

ג. תקציב פיתוח

ניתוח התקציב בשנים 2010-2008, מראה כי מעל 40% מתקציב הפיתוח הופנו לפרויקטים הנוגעים לתשתית ולנוער. מיליון וחצי ש"ח, בפריסה של שלוש שנים, הוקצו להקמת כפר הסטודנטים "איילים".

תקציבי פיתוח רבים הופנו לשיפוץ תשתיות התחבורה והקמת כיכרות ברחוב המרכזי של המועצה. שיפוץ התשתיות הביא לירידה של קרוב ל-60% בתאונות הדרכים הקטלניות והנפגעים מתאונות דרכים הן ביחס לאוכלוסייה והן ביחס למספר כלי הרכב.

6. איכות חיים

א. הגירה

בשנותיה הראשונות של הוועדה הממונה בירוחם ניכר מאזן הגירה שלילי מהמועצה המקומית. ב-2004 עמד אחוז ההגירה השלילי על 1.7%, בשנת 2007 עמד אחוז ההגירה השלילי על 2.3%. הגירה זו יחד עם דירות פנויות של עמידר הביאה למועצה אוכלוסיות חלשות, שלא נמצא להם דיור מתאים במקום אחר. מגמה זו הייתה קיימת לפני כינון הוועדה ונשמרה גם בתקופת כהונתה של הוועדה הממונה במועצה.

המטרה המרכזית של ועדת ההיגוי, שהוקמה על ידי יו"ר הוועדה הממונה בתחילת דרכו, הייתה להגדיל את מספר התושבים. מטרה זו לא הושגה ויותר מכך, מספר התושבים ירד מ-8,700 תושבים בשנת 2004 ל-8,100 תושבים ב-2009 לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (יש פער של קרוב ל-1,000 תושבים בין נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לבין הנתונים המופיעים במשרד הפנים ובדוחות המבוקרים). מגמת ההגירה השלילית בירוחם, כמו ביישובים רבים בפריפריה, מונעת בעיקר משיקולי תעסוקה, איכות מגורים וסביבה (ברוידא ונבון, 2006).

ב. דורשי עבודה

תקופת הוועדה הממונה מאופיינת בירידה באבטלה הן ברמה המקומית והן ביחס לירידה באבטלה בכלכלת ישראל בכלל. ב-2006 היה שיעור האבטלה בירוחם 9.8%, בעוד שהממוצע הארצי היה 8.4% בלבד. בפברואר 2010 היה שיעור האבטלה בירוחם 7.6% – קרוב מאוד לממוצע הארצי שהיה 7.3% (דוחו"ת שירות התעסוקה הישראלי לשנים אלה).

ג. מחירי הדירות

בנובמבר 2006 אישרה הממשלה סבסוד פיתוח של שטחים לבניית יחידות דיור בירוחם. החלטה זו כללה גם את מצפה רמון ומרחב עם (החלטת ממשלה מספר 830(נ7/)). עיר הבהד"ים (בסיסי ההדרכה של צה"ל) מעודדת מגורים בירוחם באמצעות גובה המענקים לאנשי קבע שיבחרו לגור בה (החלטה מס. נג13/ של ועדת השרים לפיתוח הנגב והגליל מיום 26.07.2010).

ב-2008 אושרה במשרד הפנים תכנית מתאר לירוחם עד שנת 2020. תכנית זו קובעת יעד של 20 אלף תושבים, מבני נופש ותיירות מדברית. למרות התכניות והחלטות הממשלה בפועל לא ניתן לראות שינוי משמעותי. קשה לבחון את הנדל"ן בירוחם בכלים של שינויי מחירים בשל המחירים הנמוכים וחוסר הביקוש הקיים עדיין. "אין כמעט שטחים לשיווק לתעשייה, אין תיקי תכנון ליזמים המבקשים להשקיע, ויש סיפורים רבים על יזמים שהתחזו רק כדי לקבל המלצות מיושב ראש הוועדה הקרואה עמרם מצנע." (מיכאל ביטון, 2011). כיום תושבים רבים מעידים כי לא ניתן למצוא דירות פנויות בירוחם.

ד. הכנסה ממוצעת לנפש

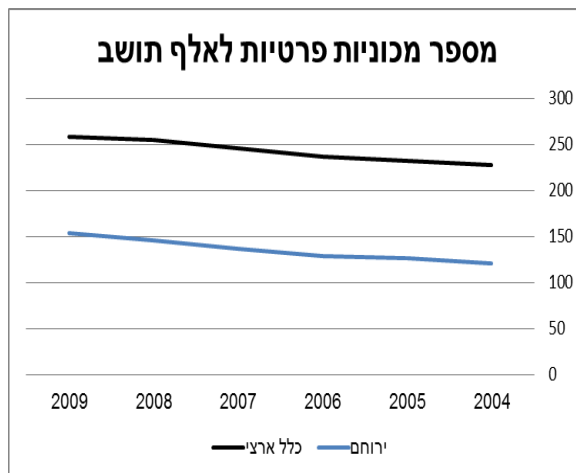
ההכנסה הממוצעת לנפש על פי ההכנסה הממוצעת של שכיר בירוחם לא השתפרה בתקופה זו. בשנים 2008-2005 נרשמה עלייה של 14% בהכנסה הממוצעת לשכירים לעומת עלייה של 16% בהשוואה כלל ארצית. לאורך כל התקופה נשמר הפער של 12%-13% בין השכר הממוצע של שכיר בירוחם לבין הממוצע הכלל ארצי.

מכאן ניתן ללמוד כי האוכלוסייה בירוחם לא שיפרה את מצבה הכלכלי ביחס לשאר היישובים בארץ ובשל השיפור הכלל ארצי הפער רק הולך וגדל.

ה. מכוניות פרטיות ל-1000 איש

מספר המכוניות הפרטיות לאלף תושבים עמד על 121 בשנת 2004 ועלה ל-153 מכוניות לאלף תושבים בשנת 2009. עלייה זו דומה למגמה בכל הרשויות המקומיות בישראל. היחס הישיר משמר את הפער הגדול בין ירוחם לכלל הרשויות שעומד על הבדל של 100 מכוניות נוספות לאלף תושבים (תרשים 11).

תרשים 11 : מספר מכוניות פרטיות לאלף תושב במועצה המקומית ירוחם בשנים 2004-2009



מתוך : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל, לשנים אלה

7. ניהול תקין

א. ליקויים חוזרים

ביקורת רואי החשבון מעלה בשנת 2004 כ-18 ליקויים בהתנהלות המועצה מתוכם 10 שהופיעו גם בעבר, לעומת כ-8 ליקויים ב-2008 אשר רק 6 מהם הופיעו בעבר.

ב. שומרי הסף

ביולי 2009 סיים מבקר העירייה את תפקידו, ולא מונה לו מחליף (דוח ביקורת משרד הפנים, 2009). כמו כן, הודח הגזבר במועצה ומונה במקומו גזבר ממלא מקום שנשאר לכהן גם אחרי סיום תפקידה של הוועדה הממונה. ממלא מקום הגזבר עבד באגף הנדסה ומונה לתקופה קצרה, ונשאר בתפקידו, אלא שהוא אינו עומד בתנאי הסף של משרד הפנים.

ג. ניהול פנקסי חוזים ומכרזים

בתקופה שקדמה למינוי הוועדה הממונה נמצא שמונו מנכ"ל ודובר ללא מכרז. בתקופת הוועדה הממונה לא נמצאו ליקויים בתחום זה. מעבר לכך, בראיונות עם ראש המועצה שקדם לוועדה הממונה, מר אלמקייס, ועם בעלי תפקידים בוועדה הממונה ובמועצה, עולה, שתקופת הוועדה הממונה התאפיינה בהקפדה יתרה בשמירה על נהלים ובקיום הנחיות.

בכל המדדים הנבחנים, מצבה של ירוחם בהשקעה ובאיכות הביצוע עלה בתקופת הוועדה הממונה ביחס לתקופה שקדמה לה. גם מבקר המדינה מציין כי עד יולי 2008 הייתה עבודתה של הוועדה הקרואה בירוחם מוצלחת, ומצבה של המועצה השתפר לאין שיעור (דו"ח מבקר המדינה, 2009). בתקופתו של מצנע המתנ"ס העירוני חזר לתפקד, תקציבים רבים מתוך המועצה ומתורמים הופנו לחינוך הפורמאלי והבלתי פורמאלי, הוקם תיכון לבנים ותיכון לבנות במגזר הדתי ובולטת ההשקעה בצעירים בוגרי צבא.

ב-2008, כשנתיים לאחר כינונה של הוועדה, עתרו תושבים לבג"ץ בטענה שיש להחזיר לידיהם את הזכות לבחור ולהיבחר. כ-700 תושבים חתמו על עצומה שקראה לסיים את תפקיד הוועדה. מיד אחר-כך הוגשה עצומה עליה חתמו למעלה מ-1,000 תושבים שקראו להשאיר את הוועדה על מכונה (אתר עבודה שחורה, בג"ץ 6365/08). יש להניח, על פי מספר החותמים על העצומות, שגם בקרב התושבים בלטה תרומתה החשובה של הוועדה לשיפור מצבה של ירוחם.

אולם, שנת 2008 היוותה נקודת מפנה בתפקוד הוועדה. החלפת הממשלה יחד עם המשבר הכלכלי בעולם שינו באופן בולט את מדיניות הממשלה והדבר בא לידי ביטוי בהקטנת התקציבים שהועברו לירוחם. בשנים 2009-2010 התחיל להצטבר עומס מלוות שנלקחו כדי לסגור את הפער שנוצר לאחר הקיצוצים בהעברת כספים מהממשלה. חלק מהשירותים נפגעו, לדוגמה, היקף הסעות הילדים לבתי הספר, שמומנו על ידי המדינה עד 2008, הצטמצם משמעותית, מימון רופא ששהה בלילה במועצה בוטל ונעשו קיצוצים בפעילות הספורט היישובי. הוועדה הממונה נאלצה לקחת הלוואות, בתחילה עם כיסוי על ידי הממשלה ובהמשך הלוואות ללא כיסוי ממשלתי. לקראת סיום תפקידה אישרה הוועדה הממונה תקציב לשנת 2011 שחבוי בו גירעון של 14 מיליון ₪. מצבה הפיננסי של ירוחם מצוי במרחק לא כל כך רב ממצבה טרם מינוי הוועדה. נדמה כי דווקא סיום כהונתה של הוועדה ב-2008 היה יוצר נקודת פתיחה טובה יותר למועצה מקומית נבחרת.

עם סיום תפקידה של הוועדה הממונה, על אף שתקופה זו איננה נבחנת במחקר זה, עולה שתופעות פוליטיות ומנהליות רבות, ששררו במקום לפני מינוי הוועדה, חוזרות על עצמן, ביניהן: סחבת באישור חוקי עזר, סכסוכים פנימיים בין חברי המועצה וקשיים רבים בהעברת החלטות מועצה. קשה לקבוע האם אלה קשיים של התחלה חדשה או חזרה להרגלים ישנים.

קשה לראות שינוי כאשר הוועדה הממונה מחזירה יישוב למנהיגות דמוקרטית נבחרת עם גירעון שוטף של רבע מתקציבו השוטף של היישוב. למרות הצלחות שרשמה הוועדה בשנים אלה בתכנון סטטוטורי, גיוס משאבים, חינוך ושיפור תדמיתה של ירוחם, מצבו הכלכלי של היישוב לא התאזן והוא דומה יותר לירוחם של 2005 מאשר לירוחם של 2008. השיפור הפיסקאלי היה זמני, השיפור בתרבות ניהולית ובדפוסי ניהול – ימים יגידו. ברשות קטנה כמו ירוחם הרבה מאוד תלוי בראש הרשות וביכולתו להתעלות מעל לחצים שיוכיים מקומיים.

רקע היסטורי

ערד הוקמה בשנת 1962, שלוש שנים אחר כך קיבלה מעמד של מועצה מקומית עצמאית וב-1995 הוכרה כעיר. בשונה מיישובים רבים בפריפריה, ערד נחשבת לעיר שהוקמה ב"מחשבה תחילה" במטרה לתקן את שגיאות העבר ולהפיק לקחים מן הניסיון שנצבר עם הקמתן של ערי הפיתוח שנבנו בשנות החמישים (טרואן, 2009). אחד הלקחים הבולטים שנלמד מן הניסיון שנרכש בשנות החמישים היה שיש לעודד מדיניות אכלוס מבוקרת, כזו שתאפשר תעסוקה יציבה ורמה סוציו-אקונומית גבוהה (אפרת, 2009). אי לכך תושביה של ערד סוננו בקפידה על ידי ועדות קבלה והגיעו אליה מתוך רצון חלוצי. רבים מהם היו בני קיבוצים ומושבים ובעלי אמצעים. ערד התפתחה בהצלחה עד שנות התשעים (אפרת, 1976).

עם גל העלייה מברית המועצות לשעבר, בשנות התשעים, השתנתה המדיניות והעלייה הגדילה את האוכלוסייה בערד מ-13 אלף תושבים ל-24 אלף תוך שלוש שנים. שינוי זה השפיע על ההרכב הסוציו-אקונומי ותרבותי בעיירה שהפכה לעיר באותן השנים. עדות לכך ניתן למצוא בנתוני שירותי הרווחה שהגדילו את היקפם בכ-650% בשנים 1989-1997 (צפדיה, 2009). בערד, כמו בערים נוספות, החלו להתגבש קבוצות פוליטיות דומיננטיות בקרב עולי ברית המועצות לשעבר. קבוצות אלו החלו להוביל תהליכים פוליטיים ואף לזכות בעוצמה פוליטית ולהשפיע על תהליכים בעיר. במקביל להגעתם של עולים חדשים לערד, החל תהליך עזיבה של דור המייסדים ושל תושבים "חזקים" ותיקים (בן סימון, 2004).

באמצע שנות התשעים, בעקבות חתימת הסכמי אוסלו ותחושה של ירידה באיומים הביטחוניים, הוזרמו תקציבים רבים ליישובי הדרום וביניהם ערד. תקופה זו חוללה מהפך בתשתיות ובשירותים העירוניים. אולם, המשבר ברשויות המקומיות לא פסח על עיריית ערד (בן סימון, 2004) והתקציבים שקוצצו בערד כמו בשאר הרשויות המקומיות גרמו להיווצרות גירעון מצטבר שנתי של 16 מיליון ₪. על מנת להתמודד עם הגירעון הפעילה העירייה בתחילת שנות האלפיים שתי תכניות הבראה במסגרתן קוצצו 40 משרות בעירייה (פז ולוי, 2004).

בתוך המציאות הכלכלית-תרבותית של ערד נבחר ד"ר מוטי בריל לתפקיד ראש העיר בסיבוב שני (נובמבר 2003). תרומתו העיקרית של ד"ר בריל הייתה צמצום הגירעון באמצעות קיצוץ בשירותי הרווחה והחינוך. למרות הניהול התקציבי האחראי של בריל, התקשה ראש העיר ביצירת תמיכה פוליטית. המחלוקות הפוליטיות מנעו ממנו להעביר את תקציב 2007, ובהתאם לסמכויות שר הפנים, הוחלט להחליפו ולהקים לערד ועדה ממונה, תחילה בראשות אבי הלר (אוגוסט 2007) ובאוקטובר החל את תפקידו רו"ח גדעון בר-לב, מנכ"ל משרד הפנים לשעבר (אטינגר, 2007). מינוי הוועדה הממונה נעשה עקב מחלוקת בתוך המועצה על סדרי עדיפויות בהקצאת תקציבים ולא בשל הקשיים התקציביים בעיר (דו"ח מבקר המדינה, 2009).

1. מאזן פיסקאלי

לפני כהונתו של דר' בריל ב-2003 סבלה ערד מגירעון של מעל ל-30 מיליון ש"ח מצטבר, וגירעון שנתי של מעל 11 מיליון ש"ח. בעקבות תכנית הבראה, בשנים 2004-2006, שנכפתה על עיריית ערד על ידי משרד הפנים, שמרה עיריית ערד החל מ-2006, עוד לפני מינוי הוועדה הממונה, על איזון תקציבי בתקציב השוטף וצמצמה את הגירעון המצטבר. לאורך השנים האחרונות עמד היקף התקציב השנתי של ערד על סך של כ-124 מיליון ₪. הוועדה הממונה לא שינתה את האיזון הפיסקאלי ולא הגדילה את התקציב.

א. הכנסות

הוועדה הממונה נכנסה לתפקידה כשברקע הבקשה של עיריית ערד לקבל חלק מהכנסות "מישור רותם". ועדת החקירה, שבדקה את העניין, המליצה על פתרון זה אך בפועל לא נעשה דבר. בתקופת כהונת הוועדה הממונה לא חל שינוי בהרכב הכנסות העיר. ויש לציין שגם ראשי העיר הנבחרים שהיו לפני ואחרי הוועדה הממונה לא הצליחו להביא לפשרה ופתרון הנושא.

בתקופת הוועדה הממונה לא חל שינוי מהותי בהכנסות העירייה, מלבד המענק של למעלה מ-4 מיליון ₪ מדי שנה (מתוך דוח ביקורת מפורט לשנת הכספים 2008 של עיריית ערד, עמ' 10). עם זאת, לדעתה של ראש העיר, שנבחרה לאחר כהונת הוועדה הממונה, מענק זה היה משמעותי ובעל השפעה ניכרת על היכולת לנהל את התקציב (ראיון עם טלי פלוסקוב, ראש העיר ערד, 11 באוגוסט 2011).

ב. הכנסות עצמיות

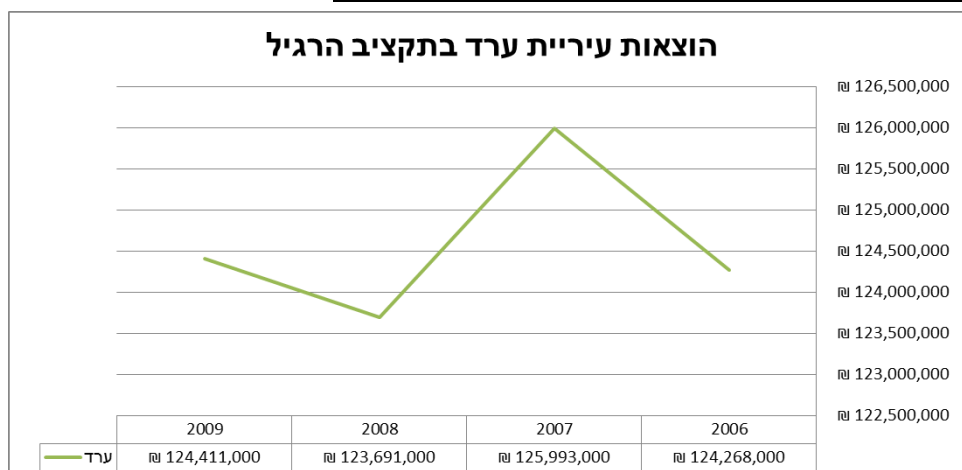
ב-2009 קיבל יו"ר הוועדה הממונה בעיר, מר בר-לב, הצעה מחברת סלקום לקיים פסטיבל ווליום ערד בתשלום של 14 מיליון ש"ח עבור השימוש בשירותים העירוניים למשך שלושה ימים. פסטיבל ערד היה למסורת בשנות התשעים אך לרוב גרם גירעונות לעירייה. במקרה זה זכתה העירייה בחברה חיצונית שארגנה את האירוע, מימנה אות וייצרה הכנסות לעירייה (ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, 2.11.09). מנגד נשמעו טענות כי העיר "נמכרה" במחיר זול לחברה מסחרית, ואין זה ראוי "למכור" עיר (סולומון, 2009). אירוע זה מהווה ניסיון נקודתי ליצור הכנסות עצמיות נוספות לעיר, אך יש לראות בו אירוע חד פעמי חסר השפעה לעתיד.

אחת התמורות המרכזיות שהביאה הוועדה הממונה בערד, בדומה לירוחם, זו היכולת לקדם ולהגדיל קבלת תקציבים לאיזון מהממשלה, דרך מלוות ומענקים. בשנים 2007-2008 התקבל מלווה לאיזון בסך 4 מיליון ₪ במסגרת התקציב הרגיל. בשנת 2007 התקבל מענק איזון בסך 24.452 מיליון ₪ וב-2009 התקבל מענק של 24.455 מיליון ₪ (מתוך דוח ביקורת מפורט לשנת הכספים 2008 של עיריית ערד, עמ' 9). אולם, עם סיום כהונת הוועדה הממונה נסגרה גם הגמישות התקציבית למענקים ומלוות (ראיון עם טלי פלוסקוב, ראש העיר ערד, 11 באוגוסט 2011).

ג. הוצאות

לא חל שינוי בהיקף ההוצאות בתקציב הרגיל של הרשות המקומית בתקופות של כהונת הוועדה הממונה וכהונת מועצת העיר הנבחרת. הוצאות דומות ניתן לראות גם בתקציב הבלתי רגיל בתקופות אלו. כמו כן, לא מסתמן שינוי במסגרת התקציב, אלא שינויים נקודתיים בנושאים ממוקדים שונים (תרשים 12).

תרשים 12 : גובה הוצאות עיריית ערד בשנים 2006-2009

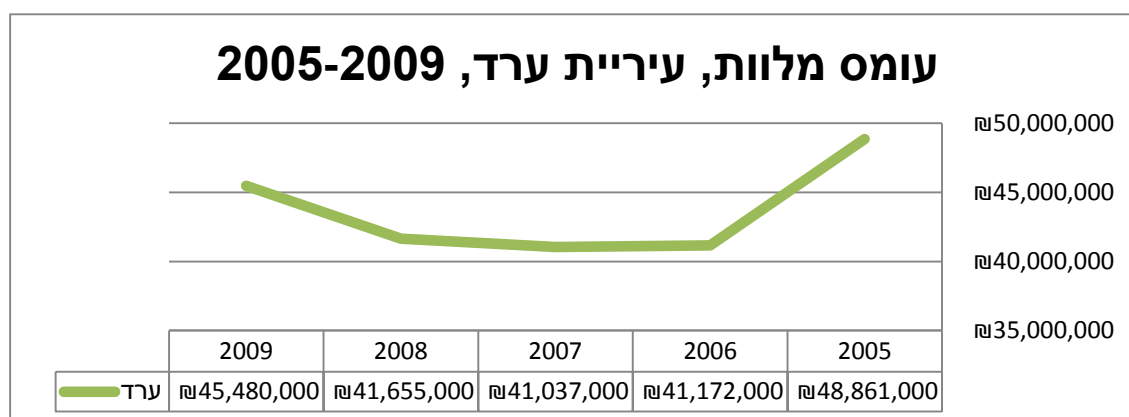


מקור : ניתוח דוחות כספיים מבוקרים לשנים אלה, משרד הפנים

ד. פרעון מלוות

צמצום ההוצאה על פרעון המלוות מתאפשר בעקבות צמצום הגרעון המצטבר, ומאפשר להגדיל את ההוצאה על שירותים לתושב.

תרשים 13 : גובה עומס המלוות של עיריית ערד בשנים 2005-2009



מקור : ניתוח דוחות כספיים מבוקרים לשנים אלה, משרד הפנים

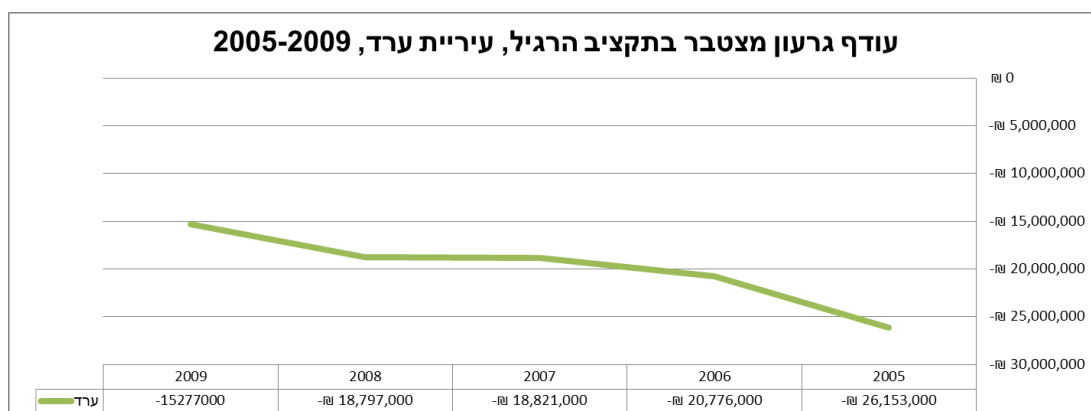
מעקב אחר עומס מלוות העירייה מראה כי מול צמצום הגרעון יש עלייה בעומס המלוות. מגמה זו בולטת כאשר משווים בין השנים 2007-2005, בכהונת המועצה הנבחרת, ששם חלה ירידה בעומס המלוות, לבין השנים 2009-2008, שבה נראית עלייה בעומס המלוות (תרשים 13). ראש העיר הנבחרת, שנכנסה לתפקידה

בסיום עבודת הוועדה הממונה בעיר, טוענת, כי "צמצום הגירעון היה על חשבון הלוואות של 3.8 מיליון ₪ לסגירת גירעון מצטבר." (טלי פלוסקוב, ראש העיר ערד).

ה. גרעון

עיריית ערד לא הייתה בגירעון שוטף טרם כהונת הוועדה הממונה בה, ובגירעון המצטבר נמשכה המגמה שאפיינה את צמצום הגירעון גם לפני כהונת הוועדה הממונה בעיר (תרשים 14). על אף שיו"ר הוועדה הממונה רואה הישג בצמצום הגירעון המצטבר, נראה כי בפועל המשיך את מגמת צמצום הגירעון של קודמו הנבחר.

תרשים 14 : עודף גרעון מצטבר בתקציב הרגיל של עיריית ערד בשנים 2005-2009



מקור : ניתוח דוחות כספיים מבוקרים לשנים אלה, משרד הפנים

2. גבייה

אחוזי הגבייה בערד לא השתנו. הם היו ונשארו גבוהים לפני כהונת הוועדה הממונה, בזמן כהונתה וגם לאחריה (במחקר זה הצלחנו לבחון את הדיווחים המבוקרים עד שנת 2009).

א. מים

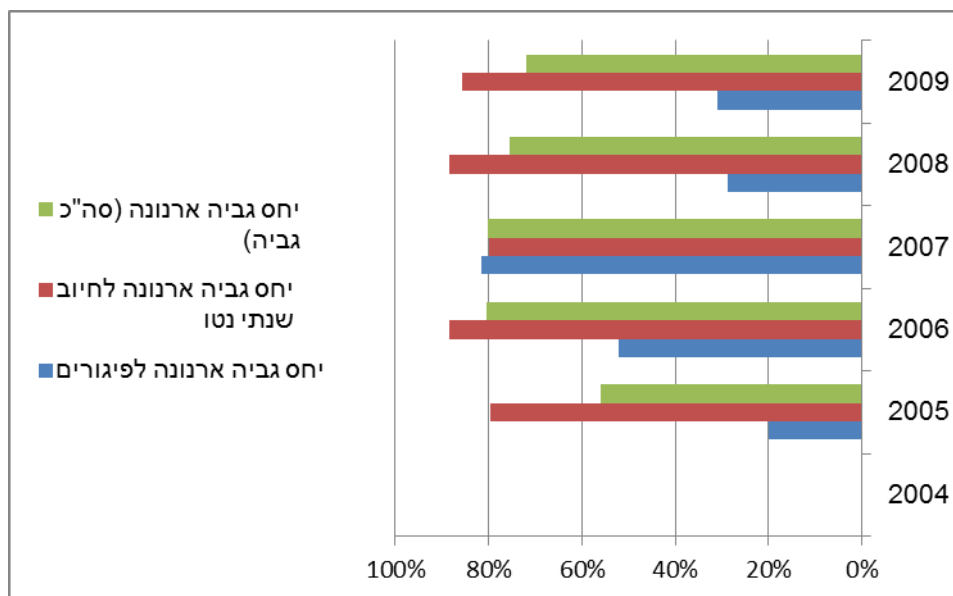
אחוזי הגבייה בערד בתחום זה לא השתנו, הם היו ונשארו גבוהים, אולם, במהלך כהונת הוועדה הממונה בעיר, החל מאפריל 2010, הופנו ההכנסות ממים לתאגיד המים שהוקם באיחור של ארבעה חודשים מול דרישת משרד הפנים.

ב. ארנונה

מאז שנת 2000 דנה ועדת חקירה של משרד הפנים בנושא שינוי גבולות תחומי השיפוט המוניציפליים של אזור התעשייה מישור-רותם. הוועדה העוסקת בשטח המריבה (אשר שמו "מקבץ 62 במחוז הדרום") המליצה ביוני 2003 לחלק את המועצה האזורית "תמר" בין ערד ובין דימונה, וכך להגדיל את הכנסותיהן של שתי ערים אלה מארנונה, אולם החלטה זו טרם מומשה. למרות זאת הממשלה מתירה לעיריית ערד לקחת הלוואות בגובה 4 מיליון ₪ בגין הכנסות עתידיות שיועברו ממועצה אזורית תמר. נושא זה טרם הוסדר רשמית עד היום, הוועדה הממונה לא הצליחה עד כה להגיע לפתרון מוסכם ומוסדר בנושא (טלי פלוסקוב, ראש העיר ערד ; סטקולב, 2008).

גביית הארנונה של תושבי ערד גבוהה, ולא חל בכך שינוי משמעותי בתקופת הוועדה הממונה בעיר (תרשים 15). למרות זאת נמצאה דווקא בדוחות הביקורת בשנות כהונת הוועדה הממונה הערה בנוגע להנחות בארנונה שהוענקו גם במקרים בהם החייבים לא פרעו את חובם משנים קודמות. למרות ההערה, ליקוי זה אף הוא לא תוקן (מתוך דוח ביקורת מפורט לשנת הכספים 2008 של עיריית ערד).

תרשים 15 : אחוזי גביית ארנונה בעיר ערד בשנים 2005-2009



מקור : ניתוח דוחות כספיים מבוקרים לשנים אלה, משרד הפנים

3. כוח-אדם

בתקופת הוועדה הממונה לא חלו שינויים יוצאי דופן בהרכב כוח-האדם בעיר למעט החלפת גזבר ומנהל כוח-האדם. בתקופה זו ניכרת גם עלייה בכמות המשרות הקשורות בחינוך.

א. מוניציפאלי

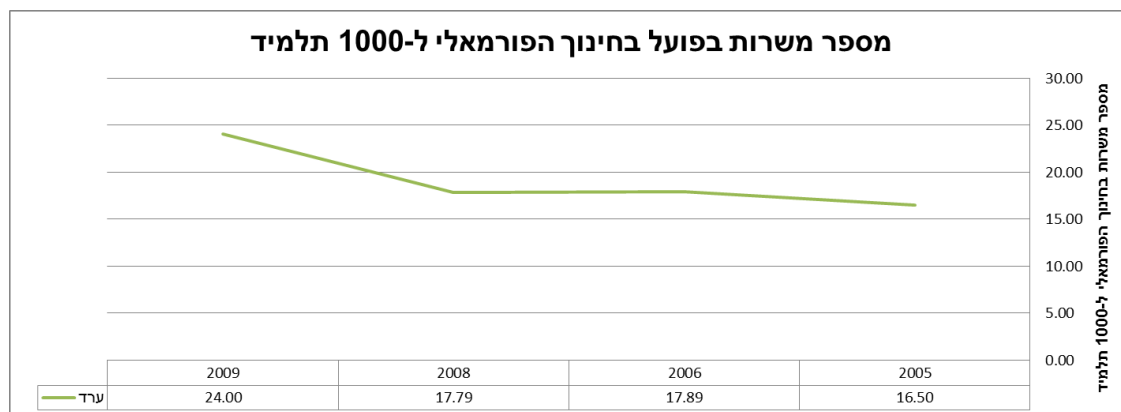
ראש הוועדה הממונה החליף במהלך תפקידו את הגזבר, המנכ"ל, היועץ משפטי ומנהל כוח-האדם. גזבר ויועץ משפטי הינם תפקידים מרכזיים של "שומרי סף" בניהול העיר והעירייה. החלפת הגזבר נעשתה משום שכישוריו לא היו מספקים (ראיון עם רו"ח בר-לב). בעלי התפקידים האחרים עזבו מסיבות שונות שלא נמצא קשר ביניהם לבין קיום הוועדה הממונה בעיר, אלא שמינוי מחליפים בתקופת הוועדה הממונה משפיע על איכות "שומרי הסף" של ראשי העיר הבאים ואלה בעלי משקל רב בפקוח משפטי ותקציבי בתפקוד העירייה. פיקוח זה יכול לקבוע במידה רבה את יכולת הגמישות של המערכת, את יכולתה לקבל החלטות ואת היכולת להוציא החלטות אל הפועל.

ב. חינוך

בשנת 2008 היו בערד כ-3,540 תלמידים במוסדות החינוך (לא כולל את מוסדות החינוך העצמאי), מתוכם 664 בגני ילדים וצהרונים, 1,428 בחמישה בתי ספר יסודיים, 654 בשתי חטיבות הביניים בעיר וכ-794 בתיכון (מתוך דוח ביקורת מפורט לשנת הכספים 2008 של עיריית ערד). על פי הדוחות הכספיים של עיריית

ערד לשנים 2009-2005 עולה כי עיקר הגידול בכוח-אדם בעירייה היה בשירותי החינוך בעיר. השינוי חל בעיקר בעקבות העברה של משרות ממנהל חינוך בעיר למשרות לימוד. בחינת מספר המשרות ל-1,000 תלמיד ממחישה את העלייה – משש עשרה משרות חינוך ל-1,000 תלמידים ב-2005, ל-24 משרות ל-1,000 תלמידים בשנת 2009 (תרשים 16).

תרשים 16 : מספר משרות ל-1000 תלמידים בחינוך הפורמאלי בערד בשנים 2005-2009



מקור : ניתוח דוחות כספיים מבוקרים לשנים אלה, משרד הפנים

ג. רווחה

במחלקת הרווחה בעיריית ערד מועסקים 32 עובדים שהם 7% מכלל העובדים בעירייה (דוח כספי מבוקר לשנת 2008). מחלקת הרווחה טיפלה בשנת 2008 בכ-4,545 פונים ומתוכם 2,021 תיקים פעילים בתוך אותה שנה. מרבית התיקים (615) עוסקים בקשישים זכאי חוק סיעוד, ומבעיות הנובעות מזקנה (537 תיקים) (מתוך דוח ביקורת מפורט לשנת הכספים 2008 של עיריית ערד). אין שינוי בנתון זה לאורך השנים, למרות הצהרותיו של ראש העיר הנבחר, דר' בריל, שיש לקצץ ו/או להפסיק את שירותי הרווחה בעיר (פז ולוי, 2004). דר' בריל מחה על שיעור ההשתתפות הנהוג בכל הרשויות המקומיות בשירותי הרווחה. לא חל כל שינוי במספר עובדי הרווחה לפני ובתקופת הוועדה הממונה.

ד. ביחס לתושב

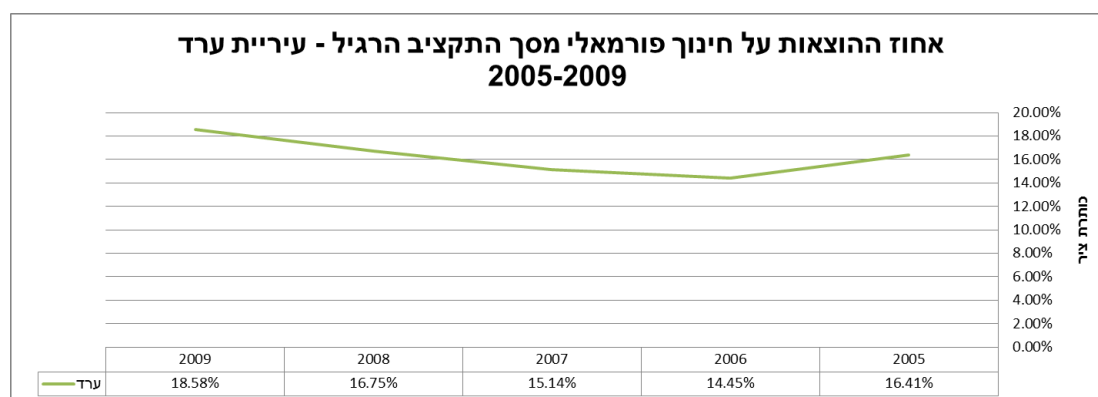
כמות כוח האדם בעירייה ביחס לכמות התושבים לא השתנתה בתקופת הוועדה הממונה בעיר. בתחום ה"הנהלה הכללית" עמד היחס על 2.4 משרות ל-1,000 תושב, יחס זה נשמר גם בשנים בהן ניהלה את העיר הוועדה הממונה. גם בתחום השירותים המוניציפליים לא חל שינוי וכמות העובדים ל-1,000 תושבים הייתה ונשארה 5.3 משרות.

4. חינוך

א. מימון עצמי

הוועדה הממונה הפנתה לחינוך את החלק הארי מן המענק שקיבלה מהממשלה (ראיון עם טלי פלוסקוב, ראש העיר ערד). אחוז ההשקעה בחינוך מסך התקציב גדל בתקופת הוועדה הממונה בעיר והמשיך את מגמת העלייה בהשקעה בחינוך כפי שאפיינה את עיריית ערד גם בתקופת מועצת העיר הנבחרת (תרשים 17).

תרשים 17 : אחוז ההוצאות על חינוך פורמאלי מסך התקציב הרגיל של עיריית ערד בשנים 2005-2009



מתוך : דוחות מבוקרים של עיריית ערד כפי שהוגשו למשרד הפנים בשנים אלה

ב. ממוצע תלמידים לכיתה

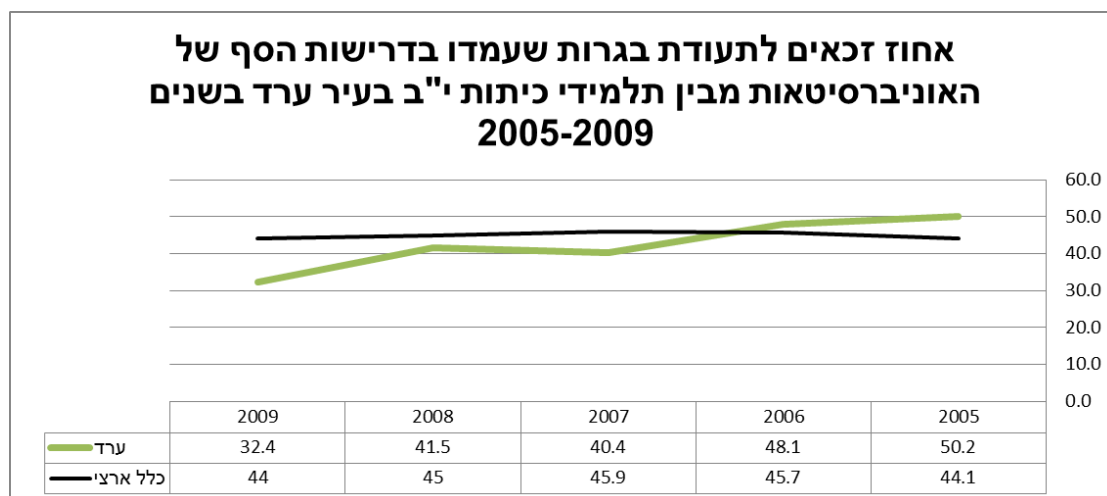
ממוצע התלמידים לכיתה עמד לאורך כל התקופה הנבדקת (2009-2005) על 24-25 תלמידים בכיתה (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה). נתון זה לא השתנה בעקבות מינוי הוועדה הממונה בעיר בעיקר משום שלא חל כל שינוי במספר הכיתות ובמספר התלמידים לאורך השנים.

ג. זכאות לבגרות ועמידה בדרישות הסף לאוניברסיטה

הירידה באחוזי התלמידים הזכאים לבגרות בקרב תלמידי כיתות י"ב בערד נמשכה. מגמת הירידה בולטת גם באחוז התלמידים בעלי תעודות הבגרות וגם באחוז התלמידים העומדים בדרישות הסף לאוניברסיטאות. יש לציין, כי תקופת הכהונה הקצרה של הוועדה הממונה, שנתיים, עשויה להביא לתוצאות שיראו, אם בכלל, רק בשנים לאחר מכן (תרשים 18).

תרשים 18 : אחוז הזכאים לתעודת בגרות שעמדו בדרישות הסף של האוניברסיטאות מבין תלמידי כיתות

י"ב בעיר ערד בשנים 2005-2009



מקור : נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מתוך הרשויות המקומיות בישראל

5. תשתיות

השינוי הבולט ביותר בערד בתקופת הוועדה הממונה היה בתחום התשתיות. מרבית הכספים הנוספים והמענקים לעיר הופנו לתקציבים בלתי רגילים לשיפור התחבורה הציבורית והפרטית, ולשיפור פני העיר. חברות מסחריות החלו לתכנן מרכזי קניות בכניסה לעיר בהשקעה של 80 מיליון ₪ על שטח של 10,000 דונם. הוקם מסוף לתחבורה ציבורית במבנה חדש. המרכז המסחרי של העיר עבר שיפוץ. הוקם היכל ספורט עירוני, שופץ המתנ"ס, הוקם מכון לטיפול בשפכים ושופצו מוסדות חינוך. שינוי משמעותי נוסף, שאישורו התקדם בתקופת הוועדה הממונה, היה הרחבת כביש 31, מערד לצומת שוקת, בעלות של 750 מיליון ₪.

א. תאונות

לא נצפה שינוי בולט בכמות תאונות הדרכים בעיר בשנים אלה – 0.7-1.4 תאונות דרכים ל-1,000 תושב, ו-3-3.5 תאונות ל-1,000 כלי רכב, על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ב. פחת מים

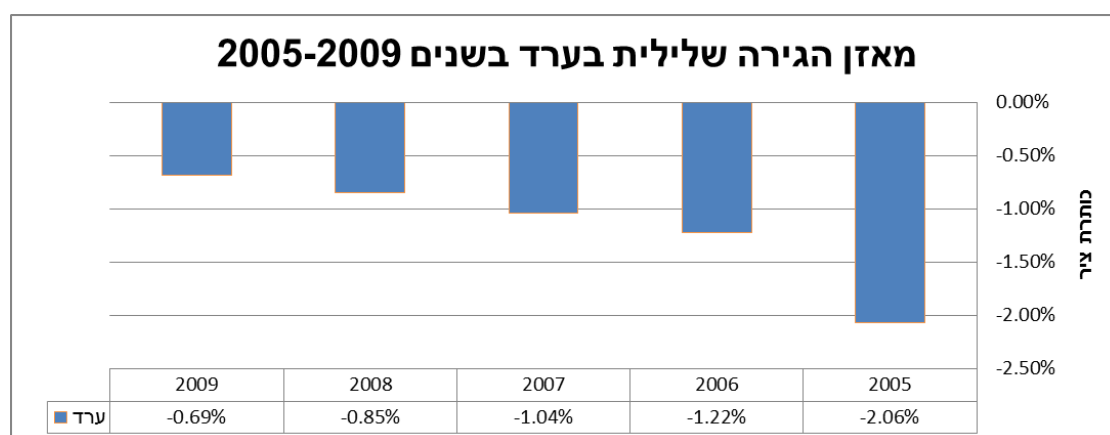
פחת המים בערד גבוה וחריג ועמד על 17% בשנת 2007, לפני תקופת הוועדה הממונה, ועלה לכ-20.75% בתקופת הוועדה הממונה. פחת המים הגבוה יכול להצביע על תשתיות מים לקויות או על גניבות מים רבות מאזורים עירוניים. מערכת המים בערד עברה לאחריותו של תאגיד מים וביוב באפריל 2010.

6. איכות חיים

א. הגירה שלילית

ערד צמצמה את ההגירה השלילית ממנה בשנים האחרונות מגמה זו נמשכה גם בתקופת הוועדה הממונה בעיר. לא ניכר שינוי יוצא דופן במגמה זו (תרשים 19).

תרשים 19 : מאזן ההגירה השלילית מערד בשנים 2005-2009



מקור : נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל

ניתוח עומק של נתוני האוכלוסייה מצביע על ירידה בשכבות הגיל הצעירות עד גיל 20 ואחוז גבוה של תושבים מעל גיל 65. המשמעות היא שהאוכלוסייה בערד מתבגרת ונמצאות בה פחות משפחות צעירות. ההסברים לכך נטועים בעיקר בהיצע התעסוקתי הנמוך בעיר ובתחושה כי ישנה ירידה ברמת האוכלוסייה בעיר.

ב. דורשי עבודה

השינויים באחוזי דורשי העבודה בערד דומים למגמות הכלל ארציות באבטלה. בשנת 2006 עמד אחוז הבלתי מועסקים בערד על כ-5.6%, לעומת שנת 2008 בה היו אחוזי האבטלה 4.4%. בשנת 2009 שוב עלו האחוזים לכ-5.5%. לא ניתן לקשר בין השינויים הללו לבין פעולות או השפעות של הוועדה הממונה בעיר או פעולות שנעשו על ידי ראש העיר הנבחר (מתוך עיבוד נתוני לשכת התעסוקה לשנים אלה).

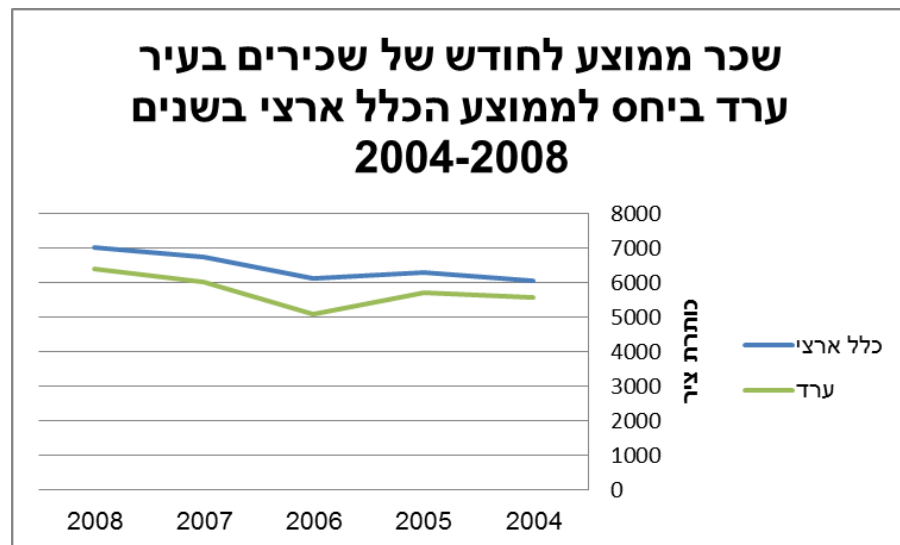
ג. מחירי הדירות

מחירי הדירות בערד נשארו נמוכים למרות השינויים הכלל ארציים במחירי הדירות. השינויים במחירי הדירות בולטים דווקא לקראת שנת 2010, אז החלו להתממש עבודות תשתית המשפיעות על מצב הנדל"ן בעיר. ישנן הערכות לפיהן בין שנת 2010 לשנת 2011 עלו מחירי הנכסים בערד בין 8.5% לכ-20%. אפשר לראות קשר בין עלייה זו לבין ההשקעה בתשתיות של הוועדה הממונה בעיר (בר-מאיר, 2009 ; בר-גיל, 2009).

ד. הכנסה ממוצעת לנפש

שינויים ברמת השכר הממוצעת בערד (תרשים 20) מלמדים על יכולתם הכלכלית של התושבים. ניתן לראות כי הרמה עלתה באופן מתון ביחס לממוצע הכלל ארצי וביחס לעיר ערד עצמה לאורך תקופת כהונתה של הוועדה הממונה בעיר. ערד גם בולטת בהכנסה גבוהה לנפש ביחס לשכנותיה (באר-שבע, דימונה, ירוחם קריית גת וכו'). היכולת הכלכלית מתבטאת, כמובן, ברמת חיים, אך היא מלמדת גם על המשאבים הפרטיים שעליהם יכולה להתבסס פעילות ציבורית ביישוב. בנוסף, רמת השכר מלמדת על אפשרויות התעסוקה של תושבי היישוב (שורץ, 2005).

תרשים 20: שכר ממוצע לחודש של שכירים בעיר ערד ביחס לממוצע הכלל ארצי, בשנים 2004-2008

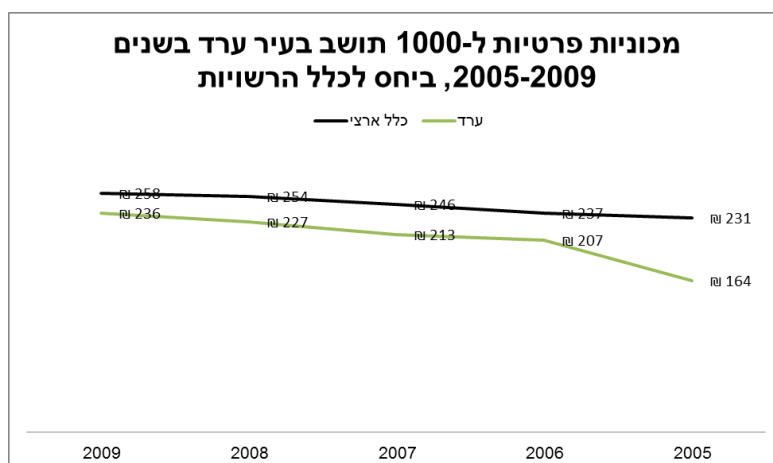


מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל

ה. מכוניות פרטיות ל-1,000 איש

כמות המכוניות הפרטיות ל-1,000 תושב מעידה על רמת המינוע בעיר, ולרוב ישנו קשר בין רמת מינוע גבוהה ובין רמת הפיתוח הכלכלי ואיכות החיים. בערד רואים במקביל לעלייה בהכנסה גם עלייה ברמת המינוע ובכמות המכוניות ביחס לממוצע הארצי. למרות מיקומה הנמוך ערד מצמצמת את הפער בינה ובין הממוצע הכלל ארצי (תרשים 21). שינוי זה מקל על הקשר בין ערד למרכזים מסחריים אחרים כמו באר-שבע ואף מרכז הארץ. אפשר להניח, כי זה אחד המקדמים שהובילו להאצת תהליכי אישור הרחבת כביש 31, ושיפור תשתיות בתחום זה.

תרשים 21 : מכוניות פרטיות ל-1000 תושבים בעיר ערד בשנים 2005-2009, ביחס לממוצע הכלל ארצי



מתוך : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל

7. ניהול תקין

א. שומרי הסף

ראש הוועדה הממונה החליף במהלך כהונתו גם את הגזבר וגם את היועץ משפטי (דוח ביקורת 2008, משרד הפנים). החלפת שני שומרי סף כה מרכזיים בתהליכי קבלת ההחלטות בעיר יכולה להעיד על שינוי בסטנדרטים ובתהליכים הארגוניים המתקיימים בעירייה. יועץ משפטי וגזבר מהווים את השדרה המרכזית בבקרה ובניהול תהליכים של קבלת החלטות והתוויית מדיניות, והחלפתם מעידה במידה רבה על שינוי תרבות ניהולית.

הנסיבות שהביאו למינוי הוועדה הממונה בערד שונות בתכלית מהנסיבות בגינם ממנים את מרבית הוועדות. במקרה זה, בניגוד לירוחם ולוד, לא מונתה הוועדה בגלל ניהול כושל של העיר או גרעונות קיצוניים, אלא בגלל אי אישור תקציב, ליקוי שנסיונותיו יכולות להעיד על איכות המשילות של ראש העיר או על כישוריו הפוליטיים, כאשר במקרים דומים אחרים של אי אישור תקציב, פוזרה המועצה בלבד וראש הרשות נשאר בתפקידו.

אופק ניהולי קצר של שנתיים בלבד לוועדה ממונה, מקשה לקיים תהליכי עומק ארוכי טווח. בר-לב, בעל כישורים, ידע וניסיון בתמרון בתוך המערכת הביורוקרטית, הצליח להביא פרויקטים ומימון לפרויקטים בעיר בסכום של 4.5 מיליון ₪. אפשר גם למנות הישגים נקודתיים כמו קיומו המחודש של פסטיבל ערד אחרי שנים רבות ושינוי משמעותי בתשתיות. לא נמצאו בפרמטרים שניבחנו שינויי עומק בשירותים לתושב, אך מלכתחילה לא זו הייתה הבעיה שהביאה למינוי הוועדה.

שנתיים של רגיעה פוליטית אפשרו לחסוך תקציבים שונים הקשורים בהסכמים קואליציוניים, בבעלי תפקידים ובמינויים פוליטיים. אולם לוואקום הדמוקרטי יש השפעות נוספות. מרואיינים רבים בעיר טענו בביקורת, כי בר-לב, בשל היותו איש העוסק בביורוקרטיה, פקיד ממשלתי, נתן תחושה "קרירה" לתושבים – "הרגשנו שאין מי שמקשיב, אין אבא לעיר" (טלי פלוסקוב, ראש העיר ערד).

מתברר כי גם ועדה ממונה נדרשת לכישורים פוליטיים בעיקר בקרב השלטון המרכזי על מנת לאפשר משילות לאורך זמן שתממש אופק ניהולי. החלפת הוועדה הממונה וההליכה לבחירות הגיעו באופן בלתי צפוי והותירו חוסר יציבות בתהליכים רבים שהתחילו בתקופת הוועדה הממונה, בעיקר סביב פרויקטים בפיתוח, שטרם הושלמו.

בבחינת פעולות הוועדה הממונה לא נמצאו הישגים הקשורים להתנהלות הפוליטית בעיר. בהנחה שהגדרת הבעיה היא חוסר היציבות והמשילות של ראש העיר, אפשר להניח, כי חלופות, שיצמצמו תופעות כאלו, היו מביאות לחיזוקה של ערד לטווח ארוך. אולם הוועדה הממונה לא עשתה, ואולי אין בידה לעשות, שום פעולה משמעותית בתחום זה. אם כך, נשאלת השאלה, מה היתה תכלית מינויה?

רקע היסטורי

העיר לוד החדשה הוקמה סביב הגרעין ההיסטורי של העיר לוד הערבית. השכונות שהוקמו החל משנות החמישים דמו באופיין לשכונות העולים ולעיירות הפיתוח, שנבנו באזורים אחרים בארץ, אך שלא כמותן לוד התפתחה והתרחבה מהר, כפי הנראה בשל קרבתה לתל אביב. על אף שהתפתחה במהירות, הן בהקמת שיכונים חדשים והן בהקמת אזורי מלאכה ומפעלים, נמצאת לוד בקשיים רבים מבחינה דמוגרפית, מבחינת רמת הפשיעה ומן ההיבט הכלכלי-חברתי (אלישע, 2009).

במשך השנים התיישבו בלוד אוכלוסיות בעלות מאפיינים מגוונים. מלבד עולים רבים שהגיעו לעיירה בשנות ה-50 ובשנות ה-90, התגוררו בלוד גם שוהים בלתי חוקיים, משתפי-פעולה משטחי יהודה ושומרון ודרום לבנון, בדואים מדרום הארץ ועוד. בסוף שנות ה-80 היוו הערבים 10%-12% מאוכלוסיית העיר לוד, מעט פחות משיעורם בכלל האוכלוסייה בישראל באותה עת. בסוף שנות ה-90 עלה שיעור הערבים בלוד לכ-20% (שבט, 2002). הקמתם של היישובים שוהים ומודיעין שימשה כמפלט נוח לאוכלוסייה היהודית האמידה שהתגוררה בלוד ובשנות ה-90 החלה מסתמנת תנועה של הגירה מהעיר. כתוצאה ממגמות אלה עלה בהרבה אחוז האוכלוסייה הלא-יהודית בעיר וירדה הרמה הסוציו-אקונומית.

השינוי הדמוגרפי האמור יחד עם גידול טבעי באוכלוסייה הערבית והגירה של אוכלוסיות ערביות חדשות, יצר מחסור חמור בדיור לאוכלוסייה הערבית ובעקבותיו החלה להתרחב תופעת הבנייה הבלתי חוקית בעיר. הפרת חוקי הבנייה והשתלטות על שטחים בדרך פיראטית הולידה בעיות נוספות של תברואה, קושי בגביית ארנונה וירידה באספקת השירותים העירוניים לתושבים.

השנים 1998-2002 התאפיינו במאבקי כוח ושליטה פוליטיים. בשנת 1997 חתם ראש העיר, מר בני רגב, לדרישת משרד הפנים, על תכנית הבראה לעיר לצמצום מצבת כוח האדם בעירייה והפחתת הגירעון, אי עמידה בביצוע השינויים הנדרשים בתוכנית ההבראה הביא לכך שזו חודשה פעם נוספת בשנת 1999 בעקבות הבחירות לרשויות המקומיות שנערכו בשנת 1998. לאחר שהעירייה לא עמדה בקיום התכנית והגירעון תפח, מונתה לעיר, בשנת 2000, הוועדה הממונה הראשונה, שסיימה את תפקידה בשנת 2002. יש הטוענים כי ועדה זו לא היטיבה עם מצב השירותים ועם מצבה הפיננסי של העיר (אבו חדרה, 2010; דוח מבקר המדינה, 2009). אחרים, בעיקר מקרב התושבים, מוסיפים כי לא מילאה את יעודה ולא שיפרה את איכות החיים בעיר ואת האיתנות הפיננסית של העירייה (דוח ביקורת משרד הפנים 2007). מצבה של לוד המשיך להידרדר ובשנת 2003 נחתמה תכנית הבראה נוספת לעיר עם דרישות דומות לאלו שכבר היו: צמצום 'כוח האדם בעירייה וצמצום הגירעון. בראשית מרס שנת 2004 מינה מנכ"ל משרד הפנים, גדעון בר-לב, ועדת חקירה שנועדה לבדוק את אופן תפקודם של ראש העיר וחברי המועצה. מסקנות הוועדה היו שהפעולות הנדרשות לשיפור המצב בעיר דרסטיות מדי, והיכולת הנדרשת אינה מצויה אצל נבחרי העיר המכהנים. לכן המליצה הוועדה לפזר את מועצת העירייה בפעם השנייה, להעביר את העומד בראשה מכהונתו, ולמנות תחתיהם ועדה ממונה. ההמלצה להקמת ועדה ממונה לא התקבלה על ידי מנכ"ל משרד הפנים בשלב זה, וחודשה פעם נוספת הדרישה לקיום תכנית הבראה.

בסוף שנת 2006 התגוררו בלוד כ-67,000 תושבים (כ-76% יהודים ואחרים וכ-24% ערבים). דירוגה החברתי-כלכלי של העיר היה בינוני עד נמוך, והעירייה סבלה מניהול כושל, מהיעדר אכיפה, משיעורי

פשיעה גבוהים בעיר ומתחרות עם יישובים אטרקטיביים יותר, שהוקמו סביב לה. השנים 2006-2007 התאפיינו בתפקוד ירוד מאוד בשירותים העירוניים – לא פונתה אשפה, לא שולמו משכורות לעובדי העירייה, ברוב השכונות לא פעלו המתנ"סים ולא התקיימו פעילויות קהילתיות (אלה התקיימו רק בשכונות בהן התושבים רכשו את השירותים מכספם). אמנם תכנית ההבראה שהוצעה לעיר חייבה צמצום כוח אדם אך הצמצום גרם לכך שדווקא עובדים חזקים רבים עזבו מרצונם בגלל אי-תשלום שכר (ראיון עם ליאה שטיינברג, 17.3.2011). בעקבות המשך ההידרדרות במצבה של העיר מינה משרד הפנים, בתום שנת 2006, ועדת חקירה נוספת לבחינת תפקוד מועצת העיר והעומד בראשה.

המלצות ועדת החקירה היו להעמיד בראשות העיר ועדה ממונה, בפעם השלישית, לתקופה שלא תפחת משלוש שנים, על מנת לייצב את הניהול הכספי של העיר ולהבטיח את השירותים המוניציפליים הבסיסיים הנדרשים. כמו כן המליצה ועדת החקירה להעמיד בראש הוועדה הממונה אדם בעל כישורי מנהיגות וניהול מערכות ארגוניות מורכבות, המכיר את המערכות הרגולטוריות ומשרדי הממשלה (דוח אבו חדרה, 2010).

בשונה מהמלצות הוועדות הקודמות, קיבל שר הפנים את המלצות הוועדה הזו והדיח את ראש העיר בני רגב מתפקידו. בראשית שנת 2007 מונה מר סאמי תלאוי, סגן הממונה על מחוז מרכז במשרד הפנים דאז, ליושב ראש זמני של הוועדה, ובחודש אפריל 2007 מונה אילן הררי, תת אלוף במיל', ליושב ראש הוועדה הממונה השלישית של העיר (דוח מבקר המדינה, 2009).

1. מאזן פיסקאלי

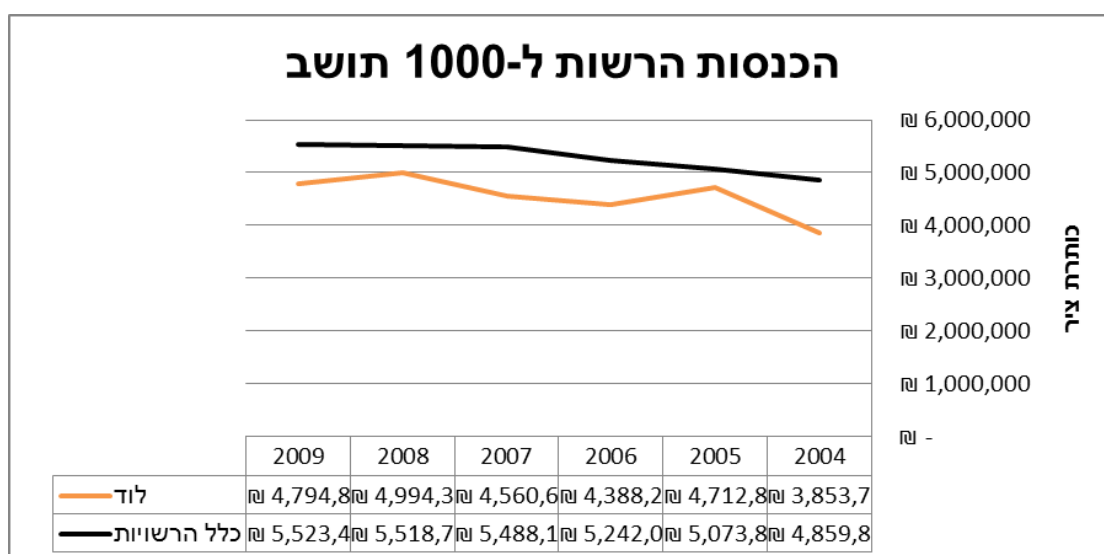
בשנת 2008, כשנה לאחר מינוי הוועדה הממונה השלישית בעיר, הושג בלוד איזון בתקציב השוטף. היתרות התקציביות של לוד באותה שנה, עמדו על יותר מ-1.5 מיליון ש"ח, ומיקמו אותה במקום השמיני ברשימת חמישים הרשויות המקומיות הגדולות בישראל בדירוג חברת האשראי "דן אנד ברדסטריט" (D&B), זאת לעומת מיקומה במקום ה-22 שנה קודם לכן. דירוג זה מצביע, יותר מכל, על השיפור הניכר בניהול התקציב בעיר תודות לוועדה הממונה.

הישג זה ראוי לבחינה יחד עם המענקים וההלוואות שהתקבלו בלוד במהלך השנים שקדמו לאיזון, הצמצום בהוצאות והשפעתם. כאשר הוצאות המימון עולות בזמן שלא חל שינוי בהכנסות, ניתן להניח כי כיסוי הגירעון צמצם את ההוצאות לשירותים עירוניים.

א. הכנסות

למרות כינונה של הוועדה הממונה השלישית, ועל אף האיזון התקציבי שהושג בתקופתה, לא נצפה גידול בהכנסות העירייה. למעשה נמצא שהגידול בהכנסות בלוד דומה לגידול שהיה טרם קיום הוועדה הממונה ותואם את המגמה הכלל ארצית (תרשים 22).

תרשים 22 : הכנסות הרשות בשקלים ל-1000 תושב בעיר לוד בשנים 2004-2009



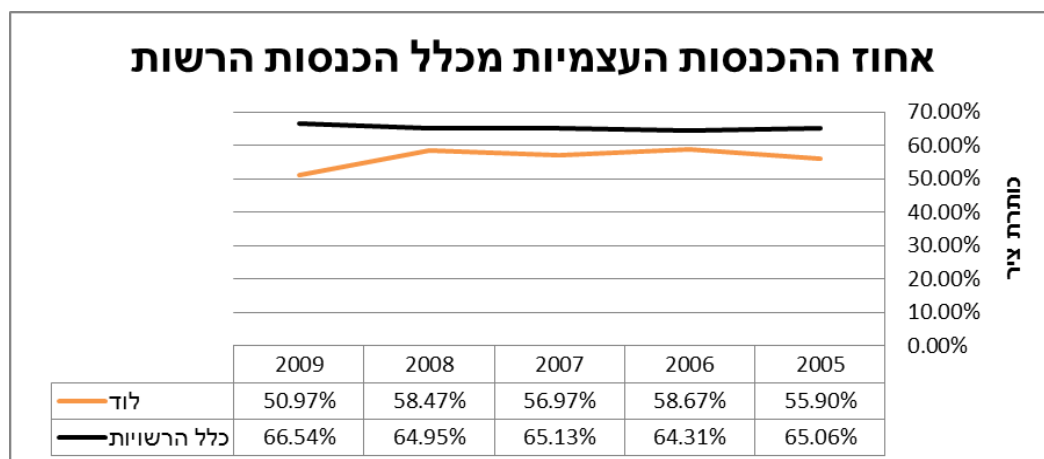
מקור : עיבוד מנתוני הלמ"ס

בשנת 2008 הקפיא משרד הפנים את המשך העברת כספי ההבראה לעיר משום שלא עמדה ביעדי ההכנסות העצמיות ולא ביצעה את תכנית ההתייעלות שהוכנה לה ואשר עסקה, בין היתר, בפרישה של מספר מסוים של עובדים. בדיון שניהל מנכ"ל משרד הפנים במאי 2008, בהשתתפות יו"ר הוועדה הקרואה בלוד, הדגיש המנכ"ל כי בהיותו נציג משרד הפנים חייב יו"ר הוועדה להקפיד הקפדה יתרה על קיום ההנחיות ושמירה על סדרי מינהל תקין (דו"ח מבקר המדינה, 2009). תגובתו של יו"ר הוועדה הממונה בוועדת הכנסת היתה, כי "אנשים האמינו בנו ונתנו לנו תקציב כי לבד אנחנו לא מסוגלים" (ועדת ביקורת המדינה, 13.7.10).

במבחן המעשה לא הגיעו תקציבים חדשים ולא גדלה מסגרת התקציב מעבר לשינויים בכלל הרשויות בארץ. הוועדה הממונה בעיר לא הצליחה לקדם אפיקי הכנסה חדשים ולא הצליחה להכניס כספי מענקים מעל לכספים שהיו טרם מינוי הוועדה הממונה.

ב. הכנסות עצמיות

תרשים 23: אחוז ההכנסות העצמיות מכלל הכנסות הרשות ברשות המקומית לוד מול כלל הרשויות



מתוך: עיבוד נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנים אלה

על פי הנתונים המופיעים בתרשים 23, הוועדה הממונה בלוד לא הצליחה לגייס מקורות תקציב משמעותיים נוספים. בשנת 2008 החלה עיריית לוד לקדם יוזמה חדשה – גביית אגרת שמירה מהתושבים, שהניבה 130 אלף ש"ח בחודש. אגרה זו נועדה, על פי הבטחותיו של יו"ר הוועדה, להגדיל את מספר ניידות הסיור בעיר ולהתקין מצלמות אבטחה ומחסומים. בפועל, מרבית הפעולות לא נעשו ואלה שנעשו היו סמליות, זמניות ולא אפקטיביות, מכאן שלא ניכר שינוי בשירות שנתנה העירייה לתושביה (ראיון עם ליאה שטיינברג, 17.3.2011).

ג. הוצאות

ההוצאה לנפש בעיר לוד בתקופת הוועדה הממונה, בשנים 2006-2008, גדלה בכ-10% עד למינוי החשב המלווה. עם מינוי החשב המלווה ב-2008 ירדה ההוצאה לתושב בכ-5%. ירידה זו מחזקת את מסקנתם של סדן-סמט (2009) שמסתמנת מגמת צמצום בהוצאה לנפש ביישובים בהם מינתה הממשלה חשב מלווה.

דוח מבקר המדינה מציין, בהסתמך על עיון במסמכי משרד הפנים והדוחות הכספיים של העירייה בחודשים אפריל-מאי לשנת 2008, כי ניהול המשק והכספים של עיריית לוד, בראשותו של מר הררי, לא היה תקין, ואף עלה, בין היתר, בגידול של כ-5 מיליון ש"ח בתקופה זו בהוצאות השכר (דוח מבקר המדינה, 2009).

ד. פירעון מלוות

עיריית לוד טוענת (בתגובתה לדוח אבו חדרה) כי הוצאות המימון של העירייה בשנת 2009 היו נמוכות ב-9% ביחס לאלו משנת 2006 (תשובת עיריית לוד לדוח אבו חדרה). אלא שהתייחסות זו אינה עומדת בקנה אחד

עם נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והדוחות הכספיים על הוצאות המימון, שכמעט והכפילו עצמם בשנים 2006 - 2009 (תרשים 24). בשנת 2006 עמדו הוצאות המימון של העירייה על 1,410,000 ש"ח ובשנת 2009 עמד אותו הנתון על 2,778,000 ש"ח².

תרשים 24 : אחוז הוצאות המימון מסה"כ ההוצאות בתקציב הרגיל בעיריית לוד בשנים 2005-2009



מתוך : דו"חות מבוקרים, משרד הפנים, 2005-2009

העלייה בהוצאות המימון עומדת בניגוד ליעדי תכנית ההבראה (קליין-זאבי, 2003) ופוגעת בתקציב המופנה לפיתוח שירותים עירוניים.

ה. גרעון

מצב הגרעון, שהיה קיים בעיריית לוד, השתפר באופן ניכר כשנה לאחר מינוי הוועדה הממונה בעיר. הגרעון השוטף, שעמד על מעל 8 מיליון ₪, התאפס כבר בשנה הראשונה לכהונתה של הוועדה (2008) והגרעון המצטבר, שעמד על כמעט 190 מיליון ₪ בסוף שנת 2009 צומצם בכ-116 מיליון ₪ בין השנים 2007 ל-2009. מלבד כיסוי הגרעון הצליחה העירייה להפנות יתרות תקציבים של כ-20 מיליון ₪, לתקציב הבלתי רגיל ב-2009 והגדילה את תקציבי הפיתוח (פניני, 2009).

2. גביה

שיעורי הגבייה של העירייה בשנת 2007 היו נמוכים בפועל משיעורי הגבייה בשנת 2006, טרם כינונה של הוועדה השלישית. גם בשנים הבאות לכהונתה של ועדה קרואה זו לא ניכר שיפור משמעותי במערך הגבייה בעיר, ושיעור הגבייה נותר נמוך ביותר (55%) בשנת 2009.

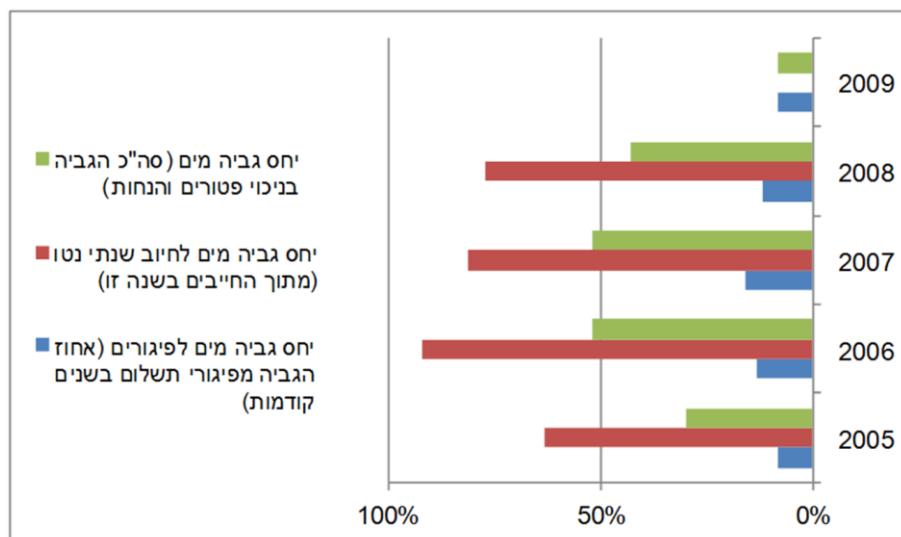
א. מים

בתקופת כהונתה של הוועדה הממונה השלישית בעיר, לא הוצאה אל הפועל תכנית פעולה כלשהי שתחייב את השכונות הערביות בעיר לשלם לעירייה בגין ארנונה ומים, כך שאף בהיבט זה מצבה של העירייה בתקופת הוועדה הממונה לא היה שונה ממצבה קודם למינוי הוועדה (תרשים 25).

2 בדו"ח אבו חדרה טוענת העירייה כי הוצאות המימון בשנת 2009 עמדו על 1,283 אלף ₪. הנתון שהובא לעיל מבוסס על הדוח המבוקר שהוגש למשרד הפנים ואושר על ידו

במהלך כהונת הוועדה הממונה הוקם בלוד, בעקבות הנחיות משרד הפנים, תאגיד "מי-לוד", שנועד להסדיר את משק המים בעיר, אולם, בפועל לא ניכר שיפור בשירות, וכמות התלונות של התושבים לא פחתה.

תרשים 25: אחוזי הגבייה עבור שירותי מים בעיר לוד בשנים 2005-2009

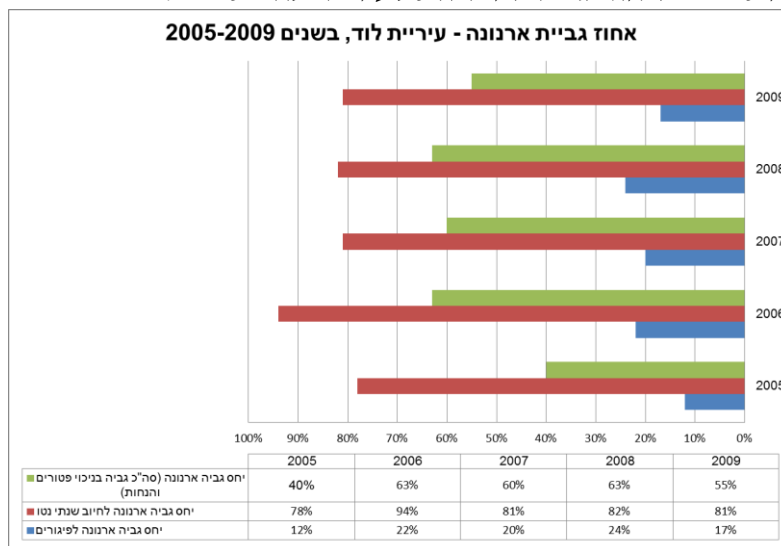


מתוך: משרד הפנים, דו"חות ביקורת ללוד

ב. ארנונה

הוועדה הממונה לא שיפרה את מצב גביית הארנונה בעיר (תרשים 26).

תרשים 25: אחוזי גביית ארנונה של עיריית לוד בשנים 2005-2009



מתוך: משרד הפנים, דו"חות ביקורת שנתיים לעיריית לוד

בשנתיים הראשונות לכינון הוועדה הממונה בלוד נערך על ידי חב' "מגער" סקר מדידות שטחים על מנת לשנות את בסיס חיוב הארנונה בעיר וכן על מנת לטפל בגבייה רטרואקטיבית של חובות ארנונה. תוצאות סקר המדידות שינו את התעריפים הקיימים בעיר והגדילו את עלויות הארנונה של שטחים משותפים, שלא נכללו בתשלום הארנונה עד אותו מועד. בתובענה ייצוגית שהוגשה לבית המשפט נגד העירייה בגין חיובי

הארנונה הרטרואקטיביים בשנת 2010 הצהירה העירייה כי חרגה מסמכותה ולא יכולה הייתה לשנות את בסיס חיוב הארנונה באופן רטרואקטיבי ועליה להשיב לתושבים את החוב בגין הגבייה העודפת (פס"ד משה גנץ ואח' נגד עיריית לוד, 2010).

אירוע זה מדגיש את התקשורת הלקויה שהייתה קיימת בין התושבים לבין העירייה. אומנם שינוי בסיס החישוב ומדידת שטחים הינו מהלך חשוב לקיום הליך מסודר ותקין של גבייה, אולם בעיר שבה המצב הסוציו-אקונומי של התושבים נמוך וקיים קושי לעמוד בתשלומי הארנונה, ראוי ונכון היה לבחון בתהליך משותף את שינוי בסיס החיוב לעתיד ובוודאי לתכנן בהתחשבות את הגבייה הרטרואקטיבית.

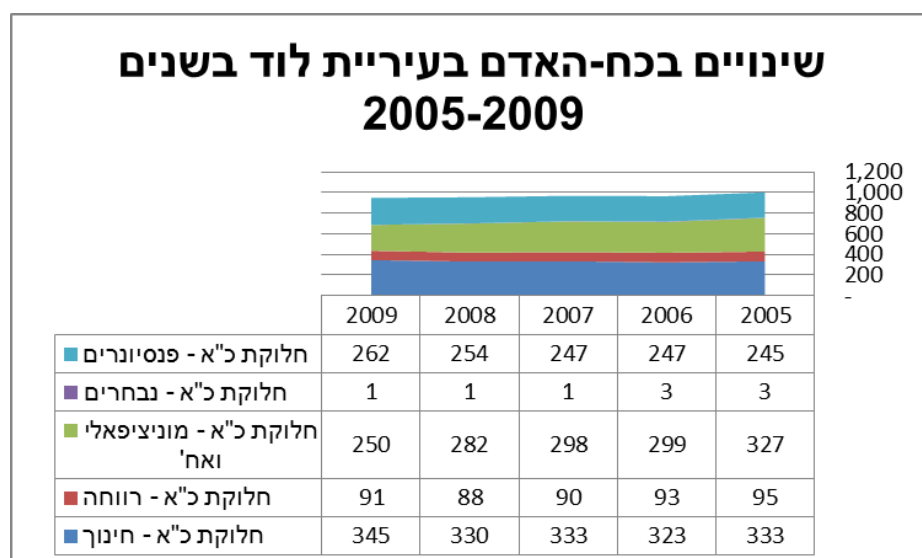
ג. אובדן הכנסות והנחות

בתקופה שקדמה לכינון הוועדה הממונה, לא טיפלה העירייה כראוי בגביית חובות עבר של נישומים וכך קרה אף בתקופת כהונתה של הוועדה הקרואה. חבריה לא השכילו לתעד ולטפל בחובות הנישומים לתקופה שקדמה לכהונתה (החל משנת 2003), וכתוצאה מהעדר תיעוד וטיפול הועברו חובות רבים לסטטוס משפטי של התיישנות כך שלא ניתן היה לגבות אותם (ציון הדר, ישיבת מועצה, 6.10.10). גם בשנים שלאחר מכן, על פי דוח אבו חדרה, לא נעשו מיפוי ובדיקה של חובות התושבים במערך הגבייה, ולא הוצאה אל הפועל תכנית לגביית החובות שבפיגור, המוערכים במאות מיליוני שקלים. אוזלת ידה של העירייה בגביית חובות הביא לאובדן של 90% מסכום החובות הכולל (דו"ח אבו חדרה, 2010).

3. כוח-אדם

במסגרת תכנית ההבראה, עליה חתמה עיריית לוד בשנת 2007, היא התחייבה לצמצם את הוצאות השכר בעירייה תוך צמצום מצבת כוח-האדם (תרשים 27). העירייה ניהלה משא ומתן עם נציגי ההסתדרות והסוגיה הועברה להחלטת בורר, שאישר במסגרת פסק הבוררות לפטר, ב-2008, 61 עובדים. אולם, רק במחצית שנת 2008 נחתם הסכם קיבוצי מיוחד בין העירייה ובין העובדים והעירייה נאלצה לשלם משכורות בגובה של כ- 600,000 ש"ח בחודש עד להשלמת הליך הפיטורין.

מהלכי ההבראה שננקטו בעיר, ובפרט פיטורי העובדים, לוו בחילוקי דעות בין התושבים לבין חברי הוועדה הממונה אשר הועברו לבחינת מבקר המדינה ומשרד הפנים. תוצאות הבדיקה חשפו ליקויים כגון קליטת עובדים חדשים ללא מכרז וביצוע עבודות עבור העירייה ללא הזמנות עבודה. דוח מבקר המדינה ומשרד הפנים קבעו כי הוועדה הממונה בלוד פעלה בניגוד לכללי המינהל התקין בתחומים אלה (דוח מבקר המדינה, 2009).



מקור : דוחות מבוקרים עיריית לוד, משרד הפנים

כאמור, לוד הינה עיר מעורבת המשלבת בתוכה הן אוכלוסייה יהודית והן אוכלוסייה ערבית, אולם הרכב אוכלוסייה מעורב זה אינו משתקף במערך כוח-האדם המועסק על ידי העירייה. על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עומד אחוז האוכלוסייה הערבית בלוד על 23%, ואילו אחוז המועסקים הערבים בעירייה, נכון לשנת 2008, עמד על 11.2% בלבד, אחוז הנמוך ב-50% מייצוגם באוכלוסייה. במשך תקופת כהונת הוועדה הממונה לא הוצגה תכנית לשינוי מצב זה.

א. מוניציפאלי

התקופה שקדמה למינוי הוועדה הממונה התאפיינה בכך שהניהול השוטף של העירייה נעשה על ידי מנכ"ל העירייה והגזבר שלה, ומעורבותו של ראש העיר בניהול היתה מצומצמת. נראה, כי נוהג פסול זה ליווה גם את התנהלות העירייה בתקופת הוועדה הממונה. אחת מחולשותיו של יו"ר הוועדה התבטאה בהיעדר ניסיון מוניציפאלי כך שבתקופת כהונתו התקשה ליזום שינויים ולקדם החלטות משלו. בתחילת תפקידו ניסה יו"ר הוועדה למנות לו יועץ כלכלי, שיסייע לו להתמודד עם הקשיים התקציביים של העיריה, אולם התנגדותו הנחרצת של גזבר העירייה תרמה לסיום כהונתו של היועץ (מתוך ראיונות עם עובדי עירייה בכירים).

מראיונות שנערכו עם עובדי עירייה ותושבי העיר עולה כי הגזבר והחשב המלווה היו את הדרג המחליט, המבצע והמבקר בעירייה. החשב המלווה מעיד על עצמו כי שימש שותף מרכזי בניהול העיר וענייניה המוניציפאליים, הרבה מעבר לעניינים הפיננסיים, החל ממשמעת העובדים ועד לקביעת סדרי עדיפות במשימות תשתית או פיתוח. לדבריו, גם יו"ר הוועדה הממונה ראה את תפקידו כתפקיד מורחב בשל הניסיון המוניציפאלי הרב שהביא עמו (פניני, 2009).

כאמור לעיל, נראה היה, כי בפועל, גזבר העירייה והחשב המלווה ניהלו את ענייניה השוטפים של העירייה והוציאו לפועל את מדיניות משרד הפנים. עובדי עירייה רבים מעידים, כי התשובות שקיבלו על פניותיהם היו ש"אין כסף לכלום, וגם הכסף שיש חוזר חזרה כי אין כסף כדי להוציא את הכסף לפועל". מעין מעגל

קסמים (ליה שטיינברג; הוועדה לענייני ביקורת המדינה, 26.10.2010, ראיון עם ציונה כסיף, ראש מינהל חינוך בעיר).

דוגמא נוספת להתנהלות בלתי תקינה בגיוס עובדים ובמערך כוח-האדם הוא הניסיון לקלוט קליטת ראש מינהל תפעול לעירייה. בראשית שנת 2008 פרסמה העירייה מכרז חיצוני לקליטת ראש מינהל תפעול. במכרז נבחר מר פנחס צברי, וזאת טרם קבלת אישור ממוסד הפנים. יש לציין כי במועד בחירתו שימש מר צברי כחבר מועצה בעיריית בני ברק מטעם מפלגת ש"ס ואילו אחד מחברי הוועדה הקרואה בלוד שימש באותו הזמן כיועץ כלכלי של שר בכיר ממפלגת ש"ס. היכרותם המוקדמת של השניים, ככל הנראה, לא היתה ידועה לכל חברי הוועדה במועד בחירתו של מר צברי והיכרות זו אף לא נרשמה בפרוטוקול ועדת הבחינה כנדרש. זאת ועוד, מאחר שהעירייה לא הציגה למשרד הפנים אישור גזבר, כי המשרה מתקצבת מתקציבה והבהרה כיצד תואם הגיוס את תכנית ההבראה שלה, לא אישר משרד הפנים את העסקתו של מר צברי בתפקיד ראש מינהל תפעול של עיריית לוד, בשל חריגה מכללי המינהל תקין בכל הנוגע להליך המינוי ולקבלת אישור משרד הפנים טרם פרסום המכרז (דוח מבקר המדינה, 2009).

ב. חינוך

בתקופת הוועדה הממונה התווספו 22 משרות בעירייה בתחום החינוך, וזאת על אף תכנית ההבראה והקיצוץ החד בכוח-האדם בעירייה. יצוין, כי למרות הצהרת יו"ר הוועדה הממונה, כי העירייה אינה מלינה את שכר עובדיה, נמצא שבקרב נושאי המשרה בתחום החינוך ישנם מורים ששכרם לא שולם מספר חודשים בשל גירעונות תקציביים של בית הספר³.

ג. רווחה

אגף הרווחה בעיריית לוד הינו בין הבודדים שלא חלו בו שינויים לאורך כל תקופת כהונתה של הוועדה הממונה. נכון לשנת 2007, כל אדם רביעי בעיר, 4.4, מטופל באגף הרווחה – כ-17,000 איש. בעירייה קיימים כ-37 תקנים לעובדי רווחה לעומת 57 תקנים בשנת 2003. מסיבות שונות רוב התקנים שקוצצו באגף בוטלו טרם מינוי הוועדה הממונה בעיר (הוועדה לביקורת המדינה, 29.5.2007).

ד. מספר עובדי עירייה ביחס לתושב

בתקופת הוועדה הממונה חלה ירידה של 2.5% בהוצאות שכר ביחס לתושב (תשובת עיריית לוד לדוח אבו חדרה). נתון זה מורכב מירידה בכוח-האדם הפעיל בעירייה בעקבות הפיטורים שנדרשו בתכנית ההבראה.

4. חינוך

הוועדה לבחינת תפקוד העיר לוד, שמסקנותיה הביאו להדחת ראש העיר הנבחר ולמינוי ועדה ממונה, קבעה במסקנותיה כי ראוייה לציון מערכת החינוך בעיר⁴. אולם עם כינונה של הוועדה הממונה הוחלפה מנהלת אגף החינוך בעיר ונראה שגם בתחום זה לא ניכר שיפור. השינוי המרכזי איתנו התמודדה הוועדה הממונה בתחום החינוך היה פירוק איגוד הערים רמלה-לוד לחינוך, אשר היה אחראי לארבעה בתי ספר בעיר⁵.

3 ראומה יצחקי – מורה, בית ספר "פסגה", ועדת החינוך, התרבות והספורט בכנסת, 22.6.2009

4 הוועדה לבדיקת תפקוד העיר לוד: סיכום מסקנות והמלצות, 31.1.2007, בראשות עוזי וקסלר

5 דו"ח ועדת חקירה לבחינת תפקודו של איגוד הערים באזור רמלה-לוד לענייני מוסדות חינוך על יסודיים, דצמבר 2007

למרות שמרבית התלמידים בבתי ספר אלה הם תושבי לוד, ולמרות המלצת הוועדה להעביר את ארבעת בתי הספר ללוד, למורת רוחם⁶ של חברי הוועדה הממונה הועבר ללוד רק בית הספר הממלכתי דתי "פסגה" בגירעון של מיליון וחצי ₪.⁷ עד למחצית שנת 2008 היה בית הספר בבעלות "איגוד ערים לחינוך רמלה-לוד", שאיגד ארבעה בתי ספר תיכוניים: רמלה-לוד, התיכון הערבי, תיכון לחינוך מיוחד ערבי ותיכון דתי "פסגה". בספטמבר 2008 קיבלה עיריית רמלה שלושה בתי ספר שהיו גירעוניים ועם חובות, ושיקמה אותם. העירייה נערכה לקליטתם במשך חצי שנה, בוצעה בהם התייעלות ובתי הספר עלו על דרך המלך. לוד, לעומת רמלה, קיבלה תיכון דתי אחד בלבד וכעת היא סוגרת אותו, כנראה בשל הקשיים התקציביים של העיריה, למרות שבית הספר עבר תהליך התייעלות ופיטר מורים ואנשי צוות בשלב ראשון (ynet, 21.05.09).

הקשיים במערכת החינוך בולטים בעיקר במערכת החינוך הערבית בעיר ובמשאבים המוקצים לה. לפני כשנה סגר את שעריו התיכון הערבי רמלה-לוד. בני המגזר הערבי נאלצים להסתפק בתיכון ממלכתי אחד, שפועל לצד בית ספר פרטי נוסף.

בעיה גדולה עוד יותר מתגלה לאחר שעות הלימודים. הילדים יוצאים מבתי הספר ומוצאים עצמם חסרי מעש – "אין מתנ"סים למגזר. לפני חמש שנים היה מתנ"ס ששירת 30,000 ערבים ומאז שהוא נשרף לא שיפצו אותו למרות ההבטחות" (ynet, 9.10.10).

היעדר מימון לפעילות עמותת "אזרחים בונים קהילה" הוא דוגמא נוספת לכך שהוועדה הממונה לא השכילה לשפר את רמת החינוך בעיר, או לכל הפחות לשמר את המצב הקיים. החל משנת 2004 פועלת בלוד עמותת "אזרחים בונים קהילה", שהפעילה כשישה מועדוני נוער לפעילות פנאי וחינוך. הפעילות מומנה ברובה על ידי קרן רש"י והביטוח הלאומי, אולם, משמימון זה הופסק, לא מצאה העירייה לנכון להקצות כחצי מיליון ש"ח להמשך פעילותה. הפסקת המימון פגעה עמוקות בפעילות החיובית לבני הנוער בעיר שבה הפעילות לנוער כה דלה ורמת הפשיעה כה גבוהה. צעד זה זכה לביקורת חריפה ממבקר המדינה (דוח מבקר המדינה, 2010) ומן הוועדה לביקורת המדינה (הוועדה לענייני ביקורת המדינה, 26.10.2010).

א. מימון עצמי

בתקופת הוועדה הממונה גדלו הכנסות העירייה ממושרד החינוך בלמעלה מ-43% לעומת הכנסותיה בשנת 2006 (תשובת עיריית לוד לדוח אבו חדרה), אולם, אחוז ההשתתפות של הרשות בחינוך פחת מ-12% בשנת 2005 ל-10.5% בשנת 2009. נראה כי בתקופת הוועדה, לא נתן יו"ר הוועדה את הדעת לכך שרשות מקומית השואפת לשיפור שירותי החינוך, תשאף אף להשלים את התקצוב הממשלתי דרך מימון עצמי, במיוחד ברשות כגון לוד, בה החינוך זקוק לחיזוק מיוחד (בן-אליא, 2006).

ב. ממוצע תלמידים לכיתה

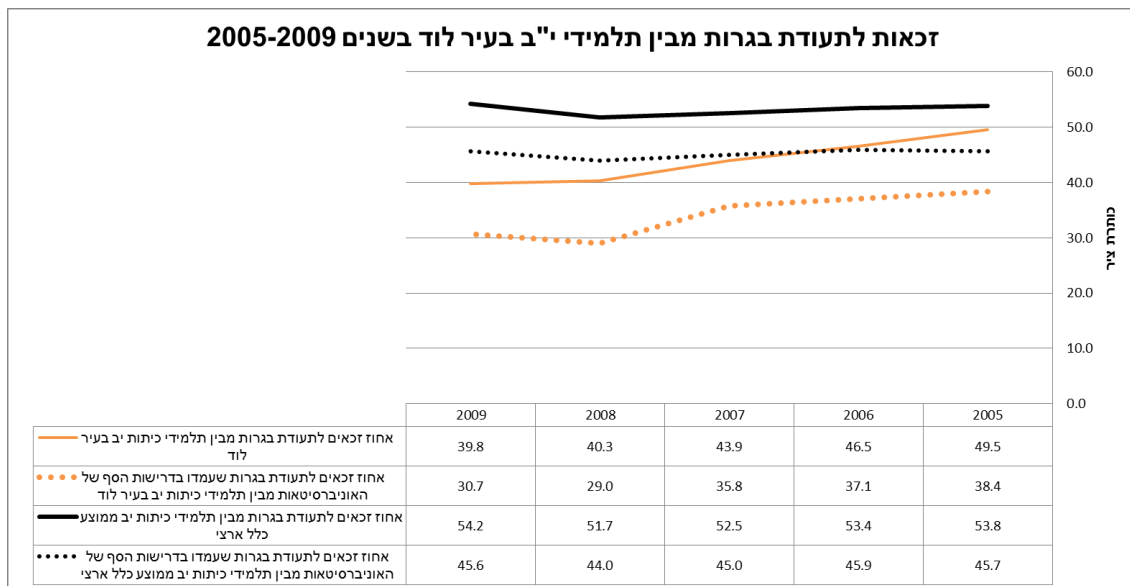
בטרם כינון הוועדה ובמהלך כהונתה עמד ממוצע התלמידים לכיתה בלוד על בין 24 ל-26 תלמידים, מכאן שאין שינוי במדד זה והנתון דומה לממוצע הארצי (נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה).

6 מכתבו של יו"ר הוועדה הממונה, אילן הררי לשרת החינוך ולשר הפנים מתאריך: 7 באוגוסט 2008

7 דברי יו"ר הוועדה הממונה של לוד אילן הררי בועדת החינוך, התרבות והספורט בכנסת, 22.6.2009

ג. זכאות לבגרות ועמידה דרישות סף לאוניברסיטה

תרשים 27 : אחוזי ההצלחה בבחינות הבגרות בעיר לוד בשנים 2005-2009



מתוך : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל

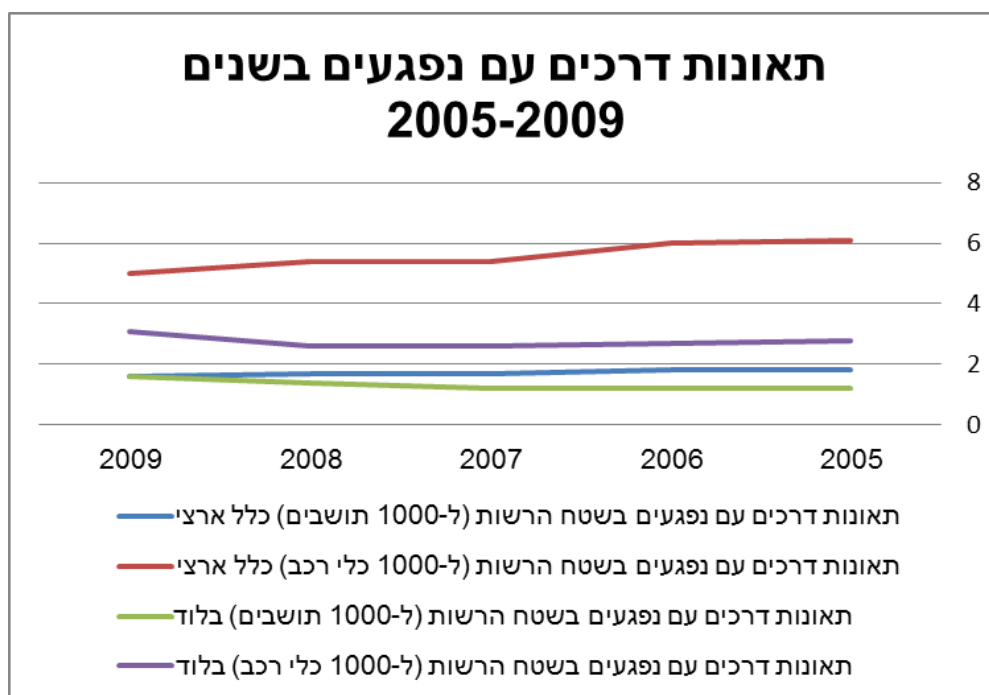
מהנתונים (תרשים 28) עולה כי הוועדה הממונה ומנהלת אגף החינוך הנכנסת לא הצליחו לעצור את מגמת הירידה בהישגי הבגרות של תלמידי לוד. לפי ההסבר הבולט יש שני גורמים למגמת הירידה: הגורם האחד הוא הירידה ברמה הסוציו-אקונומית של האוכלוסייה במהלך השנים והגורם השני הוא יציאתם של תלמידים רבים, בעיקר בעלי רמת ציונים גבוהה, ללמוד בבתי ספר מחוץ (ראש אגף חינוך, ציונה כסיף, 2011). בעיה זו נוצרה בעיקר בשל מחסור בפתרונות לצרכים המגוונים של האוכלוסייה בעיר. לאחר החלפת הוועדה הממונה הצהיר מחליפו של מר הררי, כי ינקוט צעדי מדיניות שיקדמו לימוד של תושבי לוד בעיר עצמה ולא בבתי ספר מחוץ לעיר (הודעת דובר העיריה, 1/6/2011).

5. תשתיות

שני הישגים בתחום התשתיות הושגו בתקופת הוועדה הממונה, האחד, קבלת אישור להקמת 3,000 יחידות דיור בשכונת אחיסמך, והשני, אישור להקמת בית המשפט המחוזי בלוד. יצוין כי הטיפול בפרויקטים אלו החל עוד לפני תקופת הוועדה, אולם ביצועם לא היה מובטח. הקמת יחידות הדיור בשכונת אחיסמך מעוררת מחלוקת רבה על מידת תרומתה לעיר. כמות כה גדולה של יחידות דיור ללא מחלף תחבורתי המאפשר להתמודד עם עומסי התנועה הצפויים בכניסה וביציאה מהשכונה עלולים להפוך את השכונה לכישלון תכנוני (מסיבה זו לא אושרה תכנית השכונה עד לכהונתה של הוועדה הממונה).

א. תאונות

תרשים 28 : מספר תאונות דרכים ביחס ל-1000 תושבים וביחס ל-1000 רכבים בעיר לוד



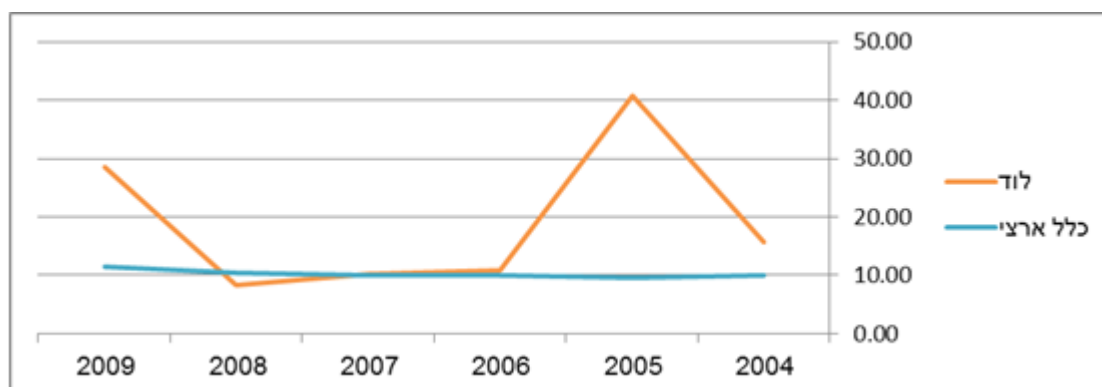
מתוך : נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל, לשנים אלה

בתקופת הוועדה הממונה החלה עיריית לוד להפעיל תכנית לבטיחות בדרכים. תכנית זו תוקצבה על ידי משרד התחבורה ומונה לה מנהל, אולם המנהל לא השקיע הרבה בהובלת תכניות לצמצום מספר התאונות בעיר. תפקידו של הממונה על הבטיחות בדרכים היה לרכז את עבודת מועצת הנוער העירונית ועיקר הפעילות התמקדה בהעברת תוכניות לימוד בבתי הספר בתחום זה (ראש אגף חינוך, ציונה כסיף, 2011). למרות הפעילות בקרב הנוער לא חל שינוי משמעותי בהיקף תאונות הדרכים בעיר (תרשים 29).

ב. פחת מים

לוד סובלת מצנרת מים מיושנת, נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על פחת המים מראים שבשנה הראשונה לקיום תאגיד המים העירוני (2009), פחת המים בלוד שילש את עצמו והגיע כמעט ל-30% מצריכת המים של העיר, אחוז גבוה ביחס למדד הארצי (תרשים 30).

תרשים 29 : אחוז פחת המים לשנים 2004-2009 בלוד בהשוואה כלל ארצית

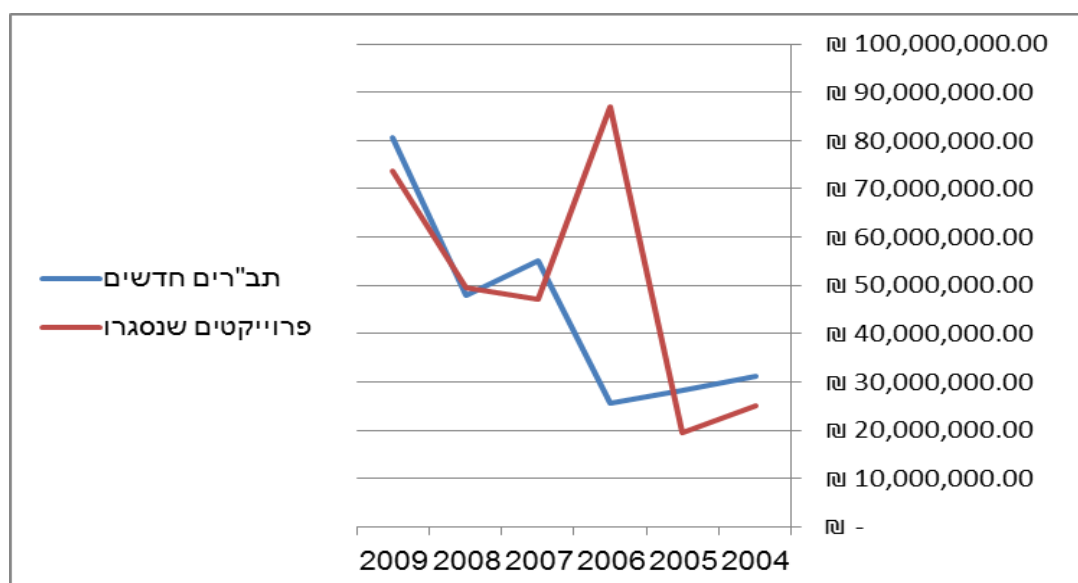


מתוך : עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

ג. תקציב פיתוח

החל משנת 2007 חלה עלייה חדה בתקציבים הבלתי רגילים שהוזרמו ללוד ועלייה במימושם (תרשים 31). נתון זה מעיד על עלייה בהשקעה מהותית של העירייה בפעולות פיתוח ובפרויקטים, בתקופת הוועדה הממונה.

תרשים 30 : תקבולים בסעיף תקציב בלתי רגיל, לוד, 2004-2009



מקור : תמצית נתוני הדוחות הכספיים לשנים 2004-2009

בעקבות גרעונות של החברה הכלכלית היא צפויה להסגר בשנת 2011 (פניני, 2009)

6. איכות חיים

בתקופת כהונתה העידה הוועדה הממונה, כי ברצונה לקדם את שיפור פני העיר באופן משמעותי, לחזק את מרכיב הביטחון האישי של התושבים ואת המרכיבים של מתן שירות לציבור על ידי

העירייה. כבר בראשית כהונתה הצהירה הוועדה הממונה על הקמת מערכת מצלמות ומחסומים בלוד לחיזוק הביטחון האישי, אולם מועד יישום המהלך נדחה פעם אחר פעם. ראוי להדגיש, כי גם במועד סיום כהונתו של יו"ר הוועדה הממונה, פעלו בעיר מצלמות בודדות בלבד ומחסומים לא קמו.

א. הגירה

בדוח ועדת החקירה של משרד הפנים משנת 2007 לבחינת תפקודה של העיר לוד עלה, כי העיר סובלת מהגירה שלילית של תושבים ממעמד סוציו-אקונומי חזק (באופן יחסי), חוסר אטרקטיביות לזוגות צעירים, ירידה בדימויה של העיר וירידה במחירי הנכסים. מסקנות הוועדה היו, בין היתר, כי היעדר טיפול בבעיות אלה פוגע בחיזוק העיר ובהבאת אוכלוסייה ברמה סוציו-אקונומית גבוהה יותר. יצוין כי בחינת הנתונים מראים כי לא חל שינוי בולט במאזן ההגירה בעיר זה גם בתקופת כהונת הוועדה הממונה בעיר (תרשים 32).

תרשים 31 : מאזן הגירה בעיר לוד בשנים 2005-2009



מקור : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל

ב. דורשי עבודה

אחוז דורשי העבודה מאומדן כוח העבודה בלוד בינואר 2011, החודש האחרון לכהונת הוועדה הממונה בלוד, הם 6.6%, כלומר, מעל הממוצע הארצי (6.1%) ומעל לשכנתה רמלה (5.2%). בשנת 2006, השנה האחרונה לכהונת ראש העיר והמועצה הנבחרת בלוד, עמד שיעור דורשי העבודה על 4.4% לעומת 4% בממוצע הארצי ובעיר רמלה (מתוך אתר שירות התעסוקה הארצי).

ההשוואה בין השנים קשה בשל הטיית על ידי נתוני תכנית מהל"ב (מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה) שלא משקללת בין הערים השונות. אולם ההשוואה לרמלה ולממוצע הארצי מלמדת, שבזמן שרמלה עשתה דרך חיובית וצמצמה את אחוז דורשי העבודה ביחס לממוצע הארצי, לוד דרכה במקום ושמרה על האחוז הגבוה ביחס לממוצע הארצי.

נתון זה מלמד על טבען של האוכלוסיות שנשארו או הגיעו ללוד יותר מאשר על מדיניות מכוונת של העירייה בנושא זה. חלופות התעסוקה קיימות לתושבי לוד כמו לתושבי אזור המרכז כולו ולכן

למקומות התעסוקה שנפתחים בעיר חשיבות נמוכה יחסית. מכאן שאחוז זה מדגיש את חולשתה הסוציו-אקונומית של האוכלוסייה בעיר.

ג. מחירי הדירות

על פי מדד מחירי הנדל"ן של דה-מרקר ויד2 עלו מחירי הדירות בלוד עלו באחוזים גבוהים בשנות כהונת הוועדה הממונה. את עליית המחירים ניתן ליחס למספר רב של משתנים, החל מהעלייה הכוללת של מחירי הנדל"ן והדירות בארץ ועד לצמצום האפשרויות לרכישת דירות במרכז הארץ במחירים נמוכים. ניכרת גם השפעה לתחושת התקווה, שקשה לאמוד את מידתה, שעורר עצם קיום הוועדה הממונה בלוד.

איכות השירותים העירוניים, מצב הביטחון האישי הנמוך ואיכות האוכלוסייה בעיר, היו חסמים לעלייה גבוהה יותר של מחירי הנדל"ן בלוד. לעומתה, מצבה של רמלה היה ונשאר טוב יותר (The Marker, 8.6.2010).

ד. ביטחון אישי

כאשר הוועדה הממונה נכנסה לתפקידה הכריז היו"ר שלה, כי על רקע הפשיעה הקיימת בלוד, היעד המרכזי של הוועדה הממונה יהיה שיפור הביטחון האישי. התושבים נתבקשו לשלם אגרת שמירה, החל משנת 2008, כדי לממן פעולות אלה. אלא שמרבית העבודה בתחום זה קשורה בעבודת המשטרה האחראית לאכיפה והרתעה, ואיננה קשורה היררכית כלל לעירייה ולעומדים בראשה.

המשטרה יודעת להצביע על הישגים רבים שהושגו בלוד החל משנת 2003, בעזרת מול משאבים יוצאי דופן. הישגים אלה נוגעים בעיקר לאכיפת החוק על משפחות פשע בשכונות הערביות וצמצום היקף הסחר בסמים. בוונדליזם ובהתנהגות האלימה של התושבים לא חל שינוי יוצא דופן. כל התייחסות של יו"ר הוועדה הממונה, אילן הררי, ליעדים ולהישגים של העירייה נפתחת בדרך כלל בנושא הביטחון האישי והיעדים וההישגים של המשטרה, אך הקשר בין הישגי המשטרה להישגי העירייה אינו ברור.

בשנת 2007 צורפה העיר לוד, בזכות הוועדה הממונה, לתכנית "עיר ללא אלימות", שמטרתה להוריד את האלימות ולחזק את הביטחון האישי. צירופה של העיר לתכנית איפשר להפעיל תקציב של קרוב לשני מיליון ₪ בהתאם להשתתפות של 25% השלמה (מציינג) של העירייה. במשך שלוש וחצי שנות כהונתה של הוועדה הממונה הוחלפו חמישה רכזים עירוניים לתכנית, ונראה כי נעשה מעט בתחום זה. המוקד העירוני החל לפעול 24 שעות ביממה, הוקמו מספר מצלמות בודדות וסוירים של חברת שמירה בחלק מהשכונות.

אירועים אלימים בקנה מידה ארצי הביאו פרסום שלילי לעיר לוד לאורך כל תקופת הוועדה הממונה. אלה חיזקו את הדימוי שלה כעיר אלימה ומסוכנת והוכיחו שהביטחון האישי לא רק שלא השתפר אלא אף הורע (שוקי עמרני, הוועדה לענייני ביקורת המדינה, 26.10.2010).

7. ניהול תקין

א. ליקויים חוזרים

הביקורת של מבקר העירייה נראית דלה בשנים שלפני מינוי הוועדה הממונה (דוח ביקורת 2007). מתוך הראיונות שנערכו עם בעלי תפקידים בעירייה ועם תושבים נוצר הרושם כי הוועדה הממונה בלוד בהחלט נתפסת כישרה והגונה אולם, נמצא על ידי מבקר המדינה, כי הוועדה הקרואה אישרה תקציבים בלתי רגילים שלא על פי הנהלים ולא הכינה פרוטוקולים כנדרש. כדי לקדם את הטיפול בתשתיות העיר, אישרה הוועדה הקרואה תקציבים בלתי רגילים באישור טלפוני בלבד באופן חריג (דוח מבקר המדינה, 2009).

ב. שומרי הסף

כשנתיים לפני מינוי הוועדה הממונה לא היה לעיר לוד יועץ משפטי. הייעוץ ניתן על ידי סגנית היועצת המשפטית הקודמת ולא על ידי יועץ משפטי שמונה ונבחר על ידי מועצת העיר (דוח ביקורת 2007).

גזבר עיריית לוד, מר ציון הדר, מתאפיין כבעל התפקיד הדומיננטי ביותר בעיר. עם תחילת תכנית ההבראה, ב-2005, הפך מר הדר להיות מעורב באופן דומיננטי בניהול העיר לוד – "הוא למעשה הופך להיות מנהל כוח-האדם בפיטורים, הוא היועץ המשפטי ונחשב מנכ"ל על של העירייה". עד היום נטען כלפיו כי אפילו ליו"ר הוועדה הממונה אין אפשרות לקבוע "אם יהיה או לא יהיה דיו במדפסת" בלי החלטה של הגזבר (ראיון עם ליאה שטינברג, 17.3.11; ציונה כסיף, 2011; פניני, 2009).

החילופים התכופים בתפקיד המנכ"ל הביאו את מר הררי למנות את הגזבר למנכ"ל העירייה לתקופה קצרה. ביום 17.10.10 אושר מינויו של מר ציון הדר למנכ"ל העירייה, זאת בניגוד להוראות משרד הפנים, אך מעבר לכך היה פה איחוד בין החתול לשמנת (מתוך הפנייה של התנועה לאיכות השלטון בתאריך, 07/11/2010), דהיינו, איחוד שתי המשרות פוגע באיזונים ובלמים בניהול הרשות.

סעיף 142 לפקודת העיריות קובע כי שר הפנים רשאי למנות לעירייה חשב מלווה לתקופה שתיקבע בהתקיים אחד מכמה תנאים ובהם: שיעור הגירעון השוטף של העירייה, כפי שהופיע בדוח המבוקר האחרון, הוא 10% או יותר, ושיעור הגירעון המצטבר שלה הוא 15% או יותר. בשל טענות שעלו בעניין התנהלותה של הוועדה הקרואה בעיריית לוד, שנבעו בעיקרן מהיעדר ידע בכל הנוגע לנהלים המוניציפליים ולכללי משרד הפנים, החליט משרד הפנים למנות לעיריית לוד חשב מלווה. נוסף על פיקוח, אישור הוצאות העירייה וסיוע ביישום תכנית ההבראה, נדרש החשב המלווה לסייע בידי הוועדה הקרואה לנהל את העירייה על פי הכללים, החוקים והתקנות המחייבות, וכן לסייע לה להטמיע נהלי עבודה סדורים, לטפח כוח אדם ניהולי שבבוא היום יוכל ליטול את המושכות מידי הוועדה הקרואה ולסייע בידי נבחרי הציבור לנהל את העיר לטובתם ולרווחתם של תושביה (דו"ח מבקר המדינה, 2009).

הוועדה הקרואה, בראשות מר הררי, הציבה לעצמה מטרות ויעדים לטווח הקצר ולטווח הארוך: בטווח הקצר – לייצב את המערך השלטוני של הרשות תוך יצירת של מסגרת תפקודית וארגונית המאפשרת לבצע ביעילות תהליכי עבודה אפקטיביים, ולשפר את מצבה הכספי של העירייה תוך השגת איזון תקציבי ומתן שירותים בסיסיים לתושבים ברמה סבירה. בטווח הארוך – להפוך את לוד לעיר מטופחת ובטוחה שמובילה בתחום החברתי והחינוכי ומהווה מוקד משיכה לאוכלוסייה (דוח מבקר המדינה, 2009).

בתקופת הוועדה הממונה השיגה עיריית לוד הישגים כלכליים משמעותיים בתחום האיוון התקציבי אך נכשלה בעיקר במתן השירותים לתושבים. ההישגים לא כללו גידול בהכנסות (למעט בתחום הפיתוח) אלא בעיקר צמצום בהוצאות השוטפות. התוצאה הייתה שבתחום החינוך, הרווחה והביטחון לא חל שיפור כלל, במקרה הטוב, ולרוב אף הידרדר המצב לנקודת שפל חדשה.

ניתן ליחס את כישלון הניסיון לשפר את רמת השירותים בלוד לחוסר האיוון בין רמת הכישורים הנמוכה של בעלי התפקידים בעירייה לבין גזבר דומיננטי בעל סמכויות והשפעה רבה. הישגיה הנמוכים של הוועדה הממונה בתחום השירות לתושב והישגיה הטובים בתחום הפיננסי מדגישים את החשיבות והכוח הקיימים בידי שומרי הסף בתחום הפיננסי לעומת הפער הקיים בתחום הביצועים המקצועיים של ראש רשות ומועצה שאינם נבחרים על ידי התושבים, אינם מחויבים להם ובמקרה זה גם אינם בעלי ידע וניסיון בניהול עיר ובשירותים העירוניים.

הוועדה הממונה בעיר לא הצליחה לסחוף אחריה כוח-אדם איכותי ומחויב שיביא לשינוי. גם כאשר הגיע כוח-אדם כזה, הוא מצא את דרכו החוצה – חמישה חברי ועדה הוחלפו וכמותם גם ארבעה מנהלי אגף לוגיסטיקה ושני מנכ"לים. בתקופת הוועדה הממונה הוחלפו בלוד כ-27 מנהלים בכירים. רבים מהמנהלים שעבדו עם הררי מצביעים על חוסר מנהיגות, חוסר גיבוי והבטחות ללא כיסוי (בעיקר ללא כיסוי תקציבי). קשה לראות עירייה שמסוגלת להוביל שינוי כה עמוק כאשר אין צוות מגובש ויציב שיוכל את התהליך. השינויים התכופים בכוח-האדם והסכסוכים שליוו אותם מעידים במידה רבה על מערכות יחסים עכורות, חוסר אמון, קונפליקטים וחוסר מנהיגות.

לוד היא עיר גדולה במרכז הארץ בעלת אוכלוסייה מעורבת שסובלת מקשיים המאפיינים בדרך כלל ישובים פריפריאליים קטנים. חוסר יציבות שלטונית והדרדרות בשירותים העירוניים עלולים להיות קרקע פורייה לפשע, אלימות ומאבקים לאומיים. בשנים אותן אנו סוקרים בעבודה זו מתרחשים בעיר אירועים חריגים רבים הקשורים בתחומים אלה. קבוצות לאומיות מהמגזר היהודי והערבי מקיימות פעילות רבה בעיר ומנצלות את חולשת המנהיגות המקומית על מנת לקדם אג'נדה דתית-לאומית המעצימה את הקונפליקטים בעיר. כישלון הוועדה בלוד משפיע אמנם בעיקר על העיר לוד, אך למעשה השפעתו החיצונית על החברה הישראלית גדול מערכו הסגולי בה. ניתן להניח שהפשע, ההזנחה והמאבקים הלאומיים לא יישארו בגבולות המוניציפאליים של העיר ועלולים להשפיע על מעגלים רחבים יותר בחברה הישראלית.

הוועדה הקרואה בלוד פועלת ללא תכנית עבודה, ללא יעדים מוגדרים, זאת למרות שבעת כניסתו של הררי לתפקיד הוצג חזון העיר. ראש הוועדה הכין עם מנהלי המחלקות תכניות עבודה שנתיות

וחדשיות, אך אלה לא בוצעו. הסיבות לאי יישום התכניות מיוחסות לרמה האנושית והמקצועית של מנהלי המחלקות (פניני, 2011) ולתרבות הארגונית ויחסי האנוש העכורים (על פי דוח אבו חדרה עמ' 12). שלא כמו בירוחם ולמרות ההצהרות של הממשלה על היות לוד יעד לאומי, לא הצליחה הוועדה הממונה להביא תקציבים נוספים משמעותיים לעיר.

הוועדה הממונה בלוד נחשבת כוועדה שנכשלה. גרוע מכך, מדובר בוועדה שנייה שנכשלת בעשור האחרון. ואף על פי כן, ולמרות כישלונן של שתי הוועדות, בחר משרד הפנים למנות ועדה ממונה נוספת ובראשה אדם בעל ניסיון מוניציפאלי. האם פתרון זה מעיד על כך שהבעיה בוועדה הממונה הקודמת הייתה במינוי יו"ר ועדה חסר ניסיון מוניציפאלי? אם כן, הרי שיש כאן התייחסות מצמצמת לנסיבות שהובילו לכישלון הוועדה. יחד עם זאת, אין להתעלם מחוסר הניסיון של יושב ראש הוועדה הממונה כחסם מהותי להבראת המערכת בעיר.

מחקר זה עמד על הקשר בין כינון ועדות ממונות לרשויות מקומיות בישראל לבין השינוי באיכות השירותים לאזרח, כאשר כינון ועדה ממונה עשוי להיות מטעמים שונים – חלקם קשורים בכישלון בהעברת תקציב כמו במקרה של ערד וחלקם בכישלון תכנית הבראה וגירעון כמו במקרה של העיר לוד. ממצאי המחקר מאמתים רק באופן חלקי את הטענה על פיה כינון הוועדה מביא לשיפור באיכות השירותים. השינוי ברמת השירותים הוא ייחודי לכל מקרה ומקרה. במועצה המקומית ירוחם הצליחה הוועדה הקרואה לשפר את רמת השירותים, לעומת זאת בלוד לא חל שינוי בולט לטובה ברמת השירותים בחלק מן המדדים אף נצפתה הידרדרות.

בעיר ערד היה שיפור קל באיכות השירותים העירוניים, אך יש לציין שמינוי הוועדה בעיר לא נעשה בשל כישלון תפקודי של הרשות אלא כתוצאה ממשבר פוליטי. ניתן גם להסביר את השיפור בכך שיו"ר הוועדה הממונה היה אדם בעל כישורים וניסיון רלוונטי (מנכ"ל משרד הפנים לשעבר), שידע לקדם נושאים שונים ולהביא משאבים נוספים על מנת להעצים את פעילות הוועדה.

בירוחם ובלוד, מונו ועדות בשל ניהול כושל ואי עמידה ביעדי תכנית ההבראה של הרשות המקומית. עם זאת, למרות שנסיבות מינוי הוועדות הממונות בשתי הרשויות היו דומות, התוצאות היו שונות בתכלית. הוועדה הממונה בלוד נחשבת כוועדה כושלת, שלאחר מונה מיד ועדה ממונה נוספת. לעומתה, הוועדה הממונה בירוחם נחשבת להצלחה בתחום שיפור השירותים העירוניים ושיפור דפוסי הניהול במועצה. גודל הרשות המקומית מספק הסבר חלקי להבדל זה. קל יותר ליצור שינוי ברשות מקומית קטנה מאשר בעיר גדולה.

במחקר זה בולט במיוחד כישלונה של הוועדה הממונה בלוד, שהישגיה היו בהיבטים הפיננסיים בלבד, בצד קיצוץ בהוצאות. הסיבות נעוצות במכלול האתגרים איתם נאלצה להתמודד הוועדה. העיר לוד סובלת מקשיים ניהוליים וכלכליים מזה שנים רבות ובשונה מערד, הוועדה הממונה לא קמה בשל כשל נקודתי פוליטי, אלא בגלל בעיות הנמשכות מזה שנים במתן השירותים העירוניים ובעיות של שחיתות שלטונית. גודלה והרכב אוכלוסייתה של לוד מקשה על יצירת שינויים מהירים. מספר תושבי לוד גדול פי עשרה ממספר תושבי ירוחם והרכב אוכלוסייתה מגוון. השינוי בעיר גדולה קשה יותר משינויים במועצה מקומית קטנה, ביחוד ליו"ר ועדה ממונה שאינו מגיע מהשדה הפוליטי המוניציפאלי. יו"ר הוועדה הממונה בירוחם, הגיע אחרי ניסיון בתפקיד ראש עיר גדולה, והיה בעל היכרות טובה עם המערכות הביורוקרטיות, נוסף על כך ניסיונו הרב בפוליטיקה ארצית כמתמודד לראשות הממשלה הקנה לו את הקשרים במשרדים השונים על מנת לקדם את ענייני המועצה. לעומתו בלוד, יו"ר הוועדה הגיע אחרי שנים ארוכות של שירות בצה"ל, ללא ניסיון ניהולי במנהל הציבורי, ועם חשב מלווה וגזבר דומיננטיים מאוד בקבלת ההחלטות.

שלושת הוועדות הממונות הנסקרות במחקר זה השיגו הישגים בתחום הפיננסי. הישגים אלה מושפעים בעיקר מתקציבים ומענקים ממשלתיים שלא היו לראשי הרשות שהודחו ולא יהיו לראשי הרשות שיבואו אחריהם. בירוחם הצליח יו"ר הוועדה הממונה לגייס כספים מתרומות רבות מחוץ למועצה המקומית בקהילות יהודיות בעולם. אולם גם משאבים אלה הגיעו בזכות דמותו ועברו של יו"ר הוועדה עמרם מצנע ומרביתם נפסקו עם סיום תפקידו. בחינת הכנסות

הרשויות שנבדקו במחקר זה מגלה כי לא נעשה באף אחת מהן שינוי בתחום הפיתוח כלכלי להגדלת הכנסות הרשות לטווח ארוך. נושאים הקשורים בפיתוח מקומות תעסוקה חדשים, מרכזי עסקים ועידוד יזמים לפיתוח בתחומי הרשות, נראה מצומצם מאוד במסגרת הועדות הממונות במחקר. שלושת הרשויות במחקר זה נתנו תשומת לב רבה לגביית הארנונה, מיד עם תחילת עבודת הועדה הממונה. בירוחם הייתה עליה בגבייה בשנה הראשונה לקיום הועדה, בלוד העלו את הגביה וביצעו מדידות נכנסים להגדלת בסיס הגבייה. ההכנסות מארנונה, מענקי הממשלה ואף התרומות לא הביאו לשינוי פרדיגמה בצורת החשיבה המסורתית של הגדלת הכנסות הרשויות המקומיות הנחקרות. כלים ושיטות אלה משמרים את המבנה התקציבי הקיים וסביר להניח שיניחו גם את היסודות למשברים דומים בעתיד.

המדדים במחקר מצביעים על כך שלשומרי הסף ברשות המקומית השפעה רבה על ההצלחות של ועדות ממונות. בשתי הועדות שהצליחו בתפקידם במהלך תקופת כהונתם, ערד וירוחם, הוחלפו הגזבר והיועץ המשפטי. לעומתם בלוד לא הוחלפו בעלי תפקידים אלו. שומרי-הסף ממלאים תפקיד חשוב על איזה מידע יגיע אל מקבל ההחלטות ומשפיעים במידה ניכרת על איך יוצג המידע בפני ראש הרשות. אחריותם על הצלחות או כשלים בתפקוד הרשות רבה, והשפעתם על מוקדי הכוח ובצמתי קבלת ההחלטות ניכרת. הבראת רשות מקומית ללא החלפת גורמים אלה עלולה להיות קשה ואולי אף בלתי אפשרית. קשה לקבוע אחריות ישירה בין כשלון הביצועים של הועדה הממונה בלוד ובין תפקודם של שומרי הסף, אך יחד עם הדוגמאות החיוביות מירוחם וערד והבנת תפקידם, ניתן להניח כי קיים קשר בין החלפת שומרי הסף בהבראת הרשות ובין הצלחת התהליך.

שלושת הרשויות במחקר זה הציבו את שירותי החינוך כיעד מרכזי בהצהרות ובהשקעות. נראה כי זה התחום הבולט ביותר, מלבד הנושא הפיננסי שזוכה לתשומת לב מרכזית. על אף שבערד ולוד שירותי החינוך נחשבו טובים טרם מינוי הועדה הממונה, יושבי הראש של הועדות הממונות נדרשו לתת את דעתם לנושאים הקשורים בשימור ופיתוח החינוך ברשות. המקרה הבולט ביותר בתחום זה, היא המועצה המקומית בירוחם שהקצתה את מרבית ההכנסות החדשות של המועצה בתחום החינוך הפורמאלי והבלתי פורמאלי.

אחת ההשלכות הבולטות של ועדה ממונה, חסרת מחויבויות פוליטיות, היא קיצוץ במינויים ותפקידים בכוח האדם ברשות המקומית. בחינת כוח האדם כמדד ביצוע, מקבל משנה תוקף ברשויות כושלות כמו ירוחם ולוד הנדרשות לקיצוצים בתקציב ולעמידה בתוכנית הבראה. ברשויות אלה נראים פיטורים של עובדים רבים, חלקם מצויים בתפקידם בגלל השפעתם וקשריהם הפוליטיים ועזיבתם מלווה בלחצים רבים. קולות ביקורת חריפים נגד הועדה הממונה עולים מתוך אותם קבוצות מפוטרים המאבדים את מקום עבודתם וטעוניהם במוטיבציה להביא לסיום כהונת הועדה הממונה. במקרים רבים אלה יהיו הראשונים לבטא ביקורת נגד הועדה הממונה בתקשורת ובאמצעות נציגים פוליטיים בועדות הכנסת.

הועדה הממונה, אולי מנותקת באופן יחסי ממחויבות קואליציוניות מוניציפאליות אך אינה מנותקת פוליטית מהנעשה בממשלה. ועדה ממונה שאינה מתפקדת בקנה אחד עם מדיניות הממשלה עלולה לסיים את תפקידה בפרק זמן קצר כמו במקרה של ערד או לזכות לכתף קרה בסיוע תקציבים ותמיכה כמו במקרה של לוד. בזמן פעילות הועדה הממונה ישנם זרמי עומק של

מנהיגות מקומית, מטעם המפלגות הפוליטיות הגדולות, הבוחנים את העיתוי הנכון להחזרת השלטון המקומי לידי הבוחרים. לא די בכך שראש הועדה הממונה יהיה בעל כישורים מקצועיים מפותחים או כישורי ניהול. עליו לדעת להתמודד בשדה הפוליטי המקומי והארצי ולנטרל מכשולים פוליטיים בדרך.

פרשנות ודעה אישית

כישלון רשויות מקומיות בישראל, בדומה לגופים כלכליים אחרים, סובל ממעגל קסמים של היעדר משאבים המוביל לחוסר תכנון. בשל חוסר התכנון לא נמצאים מקורות תקציביים להגדלת ההכנסות וחוסר בהכנסות מחייב צמצום בהוצאות וירידה ברמת השירותים. פרשנות כזאת מעלה את האופציה להתערבות מבחוץ כדרך לשינוי ושבירת המעגל. אולם, ספק אם שינוי בכלים הנוכחיים משיג את התוצאה הנדרשת לאורך זמן.

ההשלכה המרכזית למדיניות זו היא פגיעה נוספת ברשויות החלשות דווקא. ברשויות אלו אחוז גדול מהתושבים נזקק לשירותים ציבוריים מתוגברים ומעמיס הוצאה תקציבית על הרשות העירונית, שתקציבה דל מלכתחילה בשל בסיס גביית ארנונה נמוך. לעומת זאת, ברשויות מקומיות, בהן התושבים מגיעים ממעמד סוציו-אקונומי מבוסס, חלקם מצליחים לממן שירותים רבים מכספם ואינם נשענים על תקציב הרשות.

ניהול כושל של העירייה מחייב את הממשלה להוציא יותר תקציבים ממשלתיים עבור ניהול העיר. אולם, הנפגעים המרכזיים הם "הלקוחות", תושבי הרשות, שאיכות השירותים שהם מקבלים נפגעת. "המשברים הרבים והמציאות הקשה בלוד, הביאו את העירייה לבצע תכנית הבראה קשה וכואבת... אשר באה לידי ביטוי בין היתר... בירידה ברמת השירות לתושב." (תשובת עיריית לוד לדוח אבו חדרה, 12 במאי 2010). אין מדד מוגדר לשירותים בסיסיים עבור תושב ברשות מקומית והרשות רשאית לצמצם את השירותים ככל העולה על רוחה ובתנאי שתעמוד במסגרת התקציב. גישת המדידה המצמצמת של משרד הפנים מסווה פגיעות אלה ומבליטה הישגים פיננסיים בלבד.

מחקרים רבים בארץ ובעולם מקדמים גישות מדידה לאבחון ואיתור ירידה בתפקוד של רשות מקומית. ממשלת ישראל אף קיבלה החלטה בעניין, אולם, עדיין אין תוצאה נראית לעין בנושא. אני ממליץ ליישם את החלטת הממשלה להקים גוף מדידה מקצועי ועצמאי שיגדיר מדדים ותקנים להצלחה של רשות לשמור או לשפר את איכות השירותים שהיא נותנת לתושבים. באמצעות מדדים אלה ניתן יהיה לאתר את המשבר בשלבים מוקדמים ולאפשר מרחב תמרון רב יותר להתערבות (בארי, 2009).

במדינות מערביות מסוימות נתפס היקף השימוש במנגנון הוועדות הקרואות בישראל כנרחב ודרקוני מדי. במדינות אלו יש דרכים שונות לאכוף מינהל תקין ברשויות מקומיות, ולשיטתם אף אם מודח ראש רשות מקומית, אין פירושו של דבר שוועדה קרואה היא הפתרון העדיף. אפשר, למשל, לגשת לבחירות בעקבות הדחת ראש רשות מקומית במקום למנות לה ועדה קרואה או לחשוב על כלים להעצמת המנהיגות הנבחרת וחזוקה. החלפת מנהיגות לא מאפשרת שינוי לאורך זמן ומחיר ההתערבות מבחוץ עלול להביא נזק גדול מהתועלת.

אם המשימה היא שיקום הרשות המקומית, יש צורך להתקדם צעד קדימה ולדאוג שהליך השיקום יזכה לשיטה וכלים נדרשים (בארי, 2009). מינוי ועדה ממונה מותנה בהחלטת שר הפנים אך התמיכה ביו"ר הוועדה וברשות המקומית מותנה בכישורו של האחרון ובקשריו במשרדי הממשלה. בכל המקרים בהם מונו ועדות ממונות ושנבחנו במחקר זה, נמצא שיש פער בין ציפיות משרד הפנים והתושבים מהוועדה הממונה לתהליכי הבראה ושיקום, לבין מיעוט הליווי המקצועי, הכלים והמשאבים שהוקצו לתהליך כזה. במקרה של לוד, לדוגמה, ביקש יו"ר הוועדה הממונה להתפטר אחרי שנתיים בשל מחסור בכלים ומשאבים.

לאחרונה החל תהליך במשרד הפנים המגדיר את מיומנויות הסף הנדרשות ממועמד ליו"ר ועדה ממונה. במקביל נכתב מדריך ליו"ר ועדה ממונה על מנת לתת לו כלים להתמודדות עם כניסתו לתפקיד ניהולי בתוך ארגון כושל. צעדים אלה חשובים, ויש להוסיף עליהם ליווי אישי ליו"ר הוועדה, הכשרה מוניציפאלית ומקורות מימון עבור תהליך ההבראה. מינוי יו"ר ועדה ממונה מחייב לצייד אותו בכלים להתמודדות עם המצב אליו הוא נכנס.

כיום חסרה הגדרה כלשהי בדבר הכישורים הנדרשים מחברי ועדה ממונה. העדר התייחסות לכך תמוה במיוחד, שכן במקרה זה מדובר על מי שנוטלים אחריות גורפת על ניהול הרשות (בן-אליא, 1998). בנובמבר 2007 תוקן הנוהל הקודם ונקבע כי ניסיון ניהולי יכול לשמש תחליף לניסיון המוניציפאלי הנדרש למועמד לתפקיד יו"ר ועדה קרואה. לדעת משרד מבקר המדינה, מערכת השלטון המקומי היא מורכבת ביותר, ולנוכח תפקודן של הוועדות הקרואות והציפייה שישקמו רשויות מקומיות בתוך זמן קצר, על המשרד לשקול שוב אם די בניסיון ניהולי לשם מועמדות לראשות ועדה קרואה (דו"ח מבקר המדינה, 2009). מתוך ראיונות ובדיקת חומרים רבים הקשורים בוועדות הממונות בלוד, ירוחם וערד, ניכר כי לכישוריו ויכולתו של יו"ר הוועדה הממונה לתמרן בין משרדי הממשלה ולגייס משאבים מתוך הממשלה ומחוצה לה תפקיד מכריע בהצלחתו או אי-הצלחתו בתפקיד. מעמדו וקשריו של מר עמרם מצנע יחד עם ניסיונו המוניציפאלי איפשר לקיים תהליכים רבים עבור המועצה המקומית ירוחם, ומנגד, נסיונו הצבאי-ניהולי של יו"ר הוועדה הממונה, אילן הררי, לא עמדו לו כאשר נאלץ להתמודד עם פקידות בירוקרטית מוניציפאלית ועם הצורך לגייס משאבים ממשרדי ממשלה ומקורות חדשים אחרים.

לאורך כתיבת המחקר חזרה ועלתה השאלה בנוגע לבחירה הרציונאלית של התושבים. זכות זו, הניתנת להם באופן מוגבל (כל עוד אין חריגות תקציביות או כישלון באישור תקציב) אינה מגובה בכלים ומידע מספיק לקבלת החלטות. שקיפות ושיתוף הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות ברשות יכולה להשפיע באופן חיובי על בחירה מושכלת יותר של התושבים. כלים רבים שפותחו בעקבות מהפכת האינטרנט ונגישות המידע מאפשרים לקיים מערכות מדידה שיסייעו לתושב לקבל החלטה על בסיס ידע ונתונים כאשר הוא ניגש להצביע. הדוגמה של רשות המדידה בבריטניה מהווה סמן ימני לכך, אולם גם ניסוחים בהירים יותר של דוחות מבוקרים בשילוב נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שיעשו על ידי גוף חיצוני בלתי תלוי, יכולים לאפשר התקדמות בתחום זה.

מגבלות והמלצות למחקרים עתידיים

המחקר הנוכחי מוגבל במספר היבטים. המחקר לא כלל רשויות ערביות בישראל, למרות שהשימוש בוועדות ממונות ברשויות אלה תופס חלק מרכזי מן המינויים של ועדות אלה בכלל ובחינת הכלי ברשויות אלה עשוי להיות מהותי. המחקר לא התייחס לשינויים פוליטיים בממשלה ובמשרד הפנים כגורם משפיע על איכות הביצועים של הוועדות הממונות.

השימוש בוועדה ממונה ככלי מדיניות מצריך המשך עריכת מחקרים מקיפים יותר, הכוללים מספר רב יותר של ועדות ממונות מהן ניתן להסיק על כלל הוועדות, ומדדים מדויקים יותר לאיכות השירות לתושב.

יש לבחון את השפעת חברי הוועדה הממונה על תפקוד הוועדה. לעיתים מינויים נעשה על ידי משרד הפנים ולעיתים מינויים מושפעים במידה רבה מרצונו של יו"ר הוועדה. מן הרצוי לבחון מה השפעת כל אחת מהדרכים למינוי הוועדה הממונה, מה כישוריהם של חבריה, ועד כמה הם ממלאים את חלקם בהשפעתם על קבלת ההחלטות?

- Carmeli, A., Yitzhak, Y. & Vinerski-Peretz, H. (2008). Fiscal Distress in Local Authorities in Israel: the Convened Committee as a Method and a Solution. *Local Government Studies*, 323-347.
- Chandler, J A. (2008). Liberal Justifications for Local Government in Britain: The Triumph of Expediency over Ethics .*Political Studies*.373–355 ,
- Kain, J. & Quigley, J M. (1970) .Evaluating the quality of the residential environment, *Environment and Planning*.32 – 23 ,
- Atkinson ,H & ,Wilks-Heeg ,S .(2000) .'Local government from Thatcher to Blair: the politics of creative autonomy .Cambridge, UK: Polity Press.
- Avellaneda, C N .(2008) .'Municipal Performance: Does Mayoral Quality Matter ?*The Public Management Research Association*.285-312 ,
- Baker, F. P .(1995).Marketing in a local authority .*Journal of Marketing Practice: Applied Marketing Science*.84 - 73 ,
- Beeri, I. (2009).Turnaround Management Strategies and Recovery in Local Authorities .*PH.D. THESIS* . national university of Ireland: Ireland.
- Bennis, W & ,Nanus , B .(1985) .'Leaders: The Strategies for Taking .New York: Harper and Row.
- Berman, D. R .(1995) .'Takeovers of Local Governments: An Overview and Evaluation of State Policies .*Publius*.55-70 ,
- Bradbury, K. L., Downs, A. & ,Small ,K. A. (1982). *Urban decline and the future of American cities* .Washington, DC : Brookings Institution Press.
- Brender, A. (2003). The Effect of Fiscal Performance on Local Government Election Results in Israel: 1989-1998 .*Journal of Public Economic* ,2187-2205.
- Brignall, S. &Modell, S.(2000). An Institutional Perspective on Performance Measurement and Management in the 'New Public Sector .'As published in *Management Accounting Research*.
- Brusca, I. &Montesinos, V .(2005) .Are Citizens Significant Users of Government Financial Information ?*Public Money & Management*.205-209 :(4)26 ,
- Carmeli , A & ,Cohen, A .(2001) .The financial crisis of local authorities in Israel: A resource-based analysis .*Public Administration*.871-891 ,
- Carvalho, J. Fernandes, M. Lambert, V. & ,Lapsley, I .(2006). Measuring fire service performance: a comparative study .*International Journal of Public Sector Management* .Emerald Group Publishing Limited.
- Dery, D .(1998) .'Elected mayors and de facto decentralisation, Israeli style .*Local Government Studie*,45-55.
- Dickens, C. (1850). *David Copperfield* .London: evans brothers limited.

- Dollery, B, Crase, L. & Byrne, J. (2006). Local Government Failure: Why Does Australian Local Government Experience Permanent Financial Austerity ? *Australian Journal of Political Science* ,pp. 339 – 353.
- Grand, J. (1991). The Theory of Government Failure. *British Journal of Political Science*, pp. 423-442.
- Heilig, P. & Mundt ,R. J. (1984). *Your voice at city hall: the politics, procedures, and policies of district representation* .New-York: State Univ of New York Pr.
- Honadle, B. W. (2003). The States' Role in U.S. Local Government Fiscal Crises: A Theoretical Model and Results of a National Survey .*International Journal of Public Administration* ,pages 1431-1472.
- Honadle, B. W.(2005) Incrementalism Redux: State Roles in Local Government Fiscal Crises .*the 59th International Atlantic Economic Conference* .London: University of Cincinnati.
- Hood, C. (1991). A Public Management For All Seasons, *Public Administration* 3-19
- Joyce, P. (2004). The Role of Leadership in the Turnaround of a Local Authority, *Public Money & Management* ,pp 235-242.
- Kloot, L. (1999). Performance measurement and accountability in Victorian local government .*International Journal of Public Sector Management*, pp. 565-684.
- Kloot, L. & Martin ,J. (2000). Strategic performance management: A balanced approach to performance management issues in local government . *Management Accounting Research*, pp. 251–231 .
- Lewis, C. W .(1994). Budgetary Balance: The Norm, Concept, and Practice in Large U. S. Cities .*Public Administration Review* ,Volume: 54, Issue: 6, pp. 515-524.
- Liu, L. (2008).Creating a Regulatory Framework for Managing Subnational Borrowing .In: S. W. Jiwei Lou ,*Public finance in China: reform and growth for a harmonious society* , Washington DC: World Bank Publications.
- Montesinos, V.& Brusca, I. (2009). Towards Performance, Quality and Environmental Management in Local Government: the Case of Spain .*Local Government Studies* , pages 197-212.
- Mwita, J. I .(2000). Performance management model: A systems-based approach to public service quality .*International Journal of Public Sector Management* , pp.19 - 37.
- Palmer, A. J. (1993). Performance measurement in local government .*Public Money &Management* , pp. 31-36.
- Pandit, N. R .(2000) .'Some Recommendations For Improved Research on Corporate Turnaround .*M@n@gement* ,<http://www.management-aims.com/PapersMgmt/32Pandit.pdf>.

- Zafra-Gomez, J. L., Lopez-Hernandez, A. M., & Hernandez-Bastida, A. (2009). Evaluating financial performance in local government: maximizing the benchmarking value. *International Review of Administrative Sciences*, pp. 151-167.
- Park, K. (2004). Municipal bankruptcy in the United States: The causes, procedures, and remedial strategies. *Journal of Budgeting*, pp. 228-256.
- Sanderson, I. (2001). Performance Management, Evaluation and Learning in 'Modern' Local Government. *Public Administration*. 313–297 ,
- Shaw, A. (1901). *Municipal Government in Continental Europe*. New York: London, Macmillan Co.
- Takahashi, H. (1999). *Fiscal Crises In Japan's Prefectures And The Debate On Corporate Tax Reform*. JEI Report No. 40A.
- Torgovnik, E. (1978) Central Aid and Local Policy. *Public Finance Review*. 211-239
- Walshe, K., Harvey, G., Hyde, P. & Pandit, N. (2004) Organizational Failure and Turnaround: Lessons for Public Services from the For-Profit Sector. *Public Money & Management*, pp. 201-208.
- Weisbrod, B. A. (1978). Problems of Enhancing the Public Interest: Toward a Model of Governmental Failures. ב- B' A' Weisbrod, J' F' Handler, & N' K' Komesa, Public Interest Law (pp. 30-41). London: University of California Press.
- The Audit Commission. (2009). כניסה ב- 17 מרץ 2009, מתוך <http://www.audit-commission.gov.uk/>: <http://www.audit-commission.gov.uk/Pages/default.aspx>
- אגמון, ת', ושוורץ, א'. (2009). *התקציב והמדיניות של משרד הפנים לשנת הכספים 2009*. ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, כנסת ישראל.
- אור ירוק. (2002). *מושב 5- התמודדות עם תאונות דרכים באמצעות רשויות מקומיות וקהילה*. אוחר ב- 2010, מתוך אור ירוק: <http://www.oryarok.org.il/>
- אטינגר, י'. (26 אוקטובר 2007). תושבי ערד מאמינים בעצמם לא בפוליטיקאים. הארץ, עמ' <http://www.haaretz.co.il/misc/1.1452811>
- אילון, א', ברון, י', ואלמלך, א'. (2009). *הגדלת היצע המים בישראל ע"י צמצום פחת מים ומניעת דליפות ביוב*. ירושלים: מוסד שמואל נאמן.
- אלישע, א'. (2009). *עיירות הפיתוח בישראל*. בתוך: צ' צמרת, א' חלמיש, וא' מאיר-גליצנשטיין, *עיירות פיתוח (עמ' 37-71)*. ירושלים: יד בן-צבי.
- אלעזר, ד', וקלכהיים, ח'. (2001). *השלטון המקומי בישראל*. ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.
- אפרתי, י', רזין, ע', וברנדר, ע'. (2004). *רפורמה בשלטון המקומי: ביזור לראויים ואבזור לנחשלים. פרום קיסריה*. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בארי, א'. (2009). *ביצועי השלטון המקומי בישראל: ניתוח עמדות תושבים בישראל והערכת מצב לאומית*. חיפה: בית הספר למדעי המדינה, אוניברסיטת חיפה.
- בארי, א', וקואל, א'. (2008). *מדריך ליו"ר ועדה ממונה ברשות המקומית*. ירושלים: משרד הפנים.
- בן סימון, ד'. (2002). *עסקה אפלה בדרום*. ירושלים: כתר הוצאה לאור בע"מ.

- בן-אליא, נ' (1998). משבר הרשויות המקומיות בישראל: הכשל הניהולי ודרכים לשיקום. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן-אליא, נ' (1999). המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן-אליא, נ' (2004). הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן-אליא, נ' (2006). מערכת מדדי ביצוע בשלטון המקומי. ירושלים: משרד הפנים - מפעם.
- בן-אליא, נ', וכנעני, ש' (1996). אוטונומיה מקומית "ללא-עלות", סוגיית מימון הפיתוח הפיזי של מוסדות חינוך. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן-בסט, א', ודהן, מ' (2008). המשבר ברשויות המקומיות. יעילות מול ייצוגיות. קיסריה: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בן-סימון, ד' (30 יולי 2010). אוי לא ממש כמו דימונה. הארץ.
- בר-גיל, א' (9 יוני 2009). ראש עיריית ערד: "אם לא נשקיע בערד, נאבד את האזור". גלובס, עמ' 14.1.2010. <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000456191>
- ברוידא, ק', ונבון, ג' (יולי 2006). הגירה פנימית בישראל. סדרת מאמרים לדיון. ירושלים: בנק ישראל, מחלקת מחקר.
- ברוך, נ' (2004). היבטים של אי שוויון מרחבי בהקצאת משאבים מוניציפאליים. מרכז עדאללה.
- בר-מאיר, ע' (23 יולי 2009). בערד מצפים לשבע שנים טובות. Mynet, עמ' 31.7.2010. <http://www.mynet.co.il/articles/0,7340,L-3750818,00.html>
- דניאל, ב' (28 יולי 2004). אוי לא, ממש כמו דימונה. הארץ.
- דרי, ד' (1994). מי שולט בשלטון המקומי. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, הוצאת הקיבוץ המאוחד.
- המדינה, ד' מ' (1996). דוח על הביקורת בשלטון המקומי, התשנ"ו-1996. ירושלים: מבקר המדינה.
- וייס, ש' (1972). השלטון המקומי בישראל. תל-אביב: עם עובד.
- וייסבלאי, א' (2005). מספר תלמידים בכיתה במערכת החינוך בישראל. ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, כנסת ישראל.
- זיאד, א' (21 דצמבר 2010). נכשלו בחשבות. רואה חשבון, עמ' <http://www.icpas.org.il/articles/?currpage=2&questionstring=&stat=&searchT=type=&cat=1&catA=0&orderby> כניסה ב-29.1.11.
- זמיר, י' (1996). הסמכות המנהלית. נבו.
- חזן, א', ורזין, ע' (2008). חיוב אישי בשלטון המקומי. ירושלים: מחקר פלורסהיימר.
- טל, א' (2008). ועדות ממונות (ועדות קרואות). ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, כנסת ישראל.
- טל, א' (2009). משך פעילותן של ועדות ממונות. ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, כנסת ישראל.
- טרואן, א' (2009). תכנון העיר החדשה. ב- צ' צמרת, א' חלמיש, וא' מאיר-גליצנשטיין (עורכים), עיירות פיתוח (עמ' 19-37). ירושלים: יד בן-צבי.

כלב, ב'. (2009). נייר עמדה: מנגנוני הבקרה והביקורת שמפעיל משרד הפנים על התנהלות הרשויות המקומיות בהתאם לכללי מינהל תקין וטוהר המידות, אוני' ת"א, בית ספר לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטוך. תל-אביב: אוני' ת"א, בית הספר לממשל ומדיניות.

מאגיד, א', ורוזנפלד, ה'. (1990). השלטון המקומי הערבי בישראל. גבעת חביבה: המכון ללימודים ערביים.

מירון, ר'. (27 מאי 2005). השד העדתי משתולל בירוחם. הארץ.

מרכוס, ת'. (2004). קריטריונים לקביעת תעריפי ארנונה עירונית. ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, כנסת ישראל.

נבון, ג'. (דצמבר 2006). הדינמיקה התקציבית ברשויות מקומיות. סקר בנק ישראל 79, 139-172. ירושלים: בנק ישראל, מחלקת מחקר.

סדן-סמט, ע'. (2009). תהליך התקצוב ברשויות המקומיות להלכה ולמעשה. מתוך: בן-בסט, א' ודהן מ', הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות (עמ' 125-176). ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

סולומון, עידו, (8 באוקטובר 2009) כמה עולה עיר, The Marker

סופר, ר'. (5 אפריל 2005). עובדי מועצת ירוחם: המשכורת קוצצה לפני פסח. Ynet, עמ' <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3073860,00.html> כניסה ב-12.11.10.

סחייק, ד'. (2003). בחינות הבגרות. ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, כנסת ישראל.

סטקלוב, ע'. (2008). על תקציבים, פיקוח ורשויות מקומיות, תזה לתואר שני, בית הספר למדיניות ציבורית, האוני' העברית, ירושלים.

פדר, ח'. (2007) השפעות מאפיינים כלכליים, חברתיים ופוליטיים על שיעור גביית הארנונה ברשויות מקומיות בישראל, בית הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית, ירושלים.

פז, ש', ולוי, ב'. (2004). סגירת מחלקת הרווחה בעיריית ערד. ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, כנסת ישראל.

פרסמן, א'. (27 מאי 2010). עיריית לוד מציגה: החלף עובדים ככל יכולתך. Ynet, עמ' <http://www.mynet.co.il/articles/0,7340,L-3894984,00.html> כניסה ב: 25.7.10.

פרץ, ס'. (7 נובמבר 2005). ראש מועצת ירוחם, ברוך אלמקייס, הודח מתפקידו. גלובס.

צפדיה, א'. (2009). מרוסיה באהבה? הקליטה הגדולה בשנות התשעים. ב- חלמיש אביבה, א' מאיר-גליצנשטיין, וצ' צמרת, עיירות פיתוח (עמ' 217-233). ירושלים: יד בן-צבי.

קופלמן, ח'. (1981). וועדות קרואות בשלטון המקומי: פרק ביחסי הגומלין בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. אוני' חיפה: עבודת גמר לתואר מוסמך.

קליין-זאבי, נ'. (2003). העיר לוד מידע ונתונים. ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, כנסת ישראל.

קמחי, ע'. (2009). הבראת רשויות מקומיות: הערות לפתרון שבהצעת חוק העיריות, כתב עת חוקים, ירושלים: האוני' העברית.

רוסו, ר'. (19 יוני 2010). "ירוחם של מצנע המריאה, התושבים נותרו על הקרקע". www.nrg.co.il

רזין, ע'. (1998). פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

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

שביט, א'. (15 מאי 2002). לוד כמשל. הארץ.

שורץ, א'. (2005). מקום מגורים ורמת שכר בישראל 2002. תל-אביב: מרכז אדווה.

שפר, ד', ואלפנדרי, ט'. (1992). הגירה אל ומערי פיתוח בישראל. חיפה: מוסד שמואל נאמן.

פסיקה:

בג"צ 233/86 צדוק בן חיים נ' שר הפנים, פ"ד מ(4) 505

בג"צ 7364/03 ג'בארה נ' שר הפנים פורז, פ"ד נח(1)

תזכיר חוק העיריות (התשס"ו - 1995)

פקודת העיריות [נוסח חדש]

ת.א. 111/09 משה גנץ ואח' נגד עיריית לוד (בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו 7 דצמבר 2010)

ראיונות:

ראש עיריית ערד, הגב' טלי פלוסקוב, 11 באוגוסט 2011

ראש מועצה מקומית ירוחם, מר' מיכאל ביטון, 17 במאי 2011

ממלא מקום גזבר מועצה מקומית ירוחם, מר' מוטי דהן, 2 במאי 2011

יו"ר הועדה הממונה במועצה המקומית ירוחם, מר' עמרם מצנע, 22 במרץ 2010

חשב מלווה עיריית לוד, רו"ח גד פניני, 27 במרץ 2009

יו"ר הועדה הממונה של עיריית ערד ומנכ"ל משרד הפנים לשעבר, רו"ח גדעון בר-לב, 8 באפריל 2009

ראש מחלקת החינוך עיריית לוד, הגב' ציונה כסיף, 14.8.2011

נציגת עמותת תושבים למען מנהל תקין בלוד, הגב' ליאה שטיינברג, 17.3.2011

עוזרת אישית של יו"ר הועדה הממונה בלוד, פזית פפושדו, 10 ליוני 2010

חבר הועדה הממונה בירוחם (וחבר הועדה בלוד בשנה הראשונה), אהרון אופיר, 23.11.10

מקורות ראשוניים

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה:

- הרשויות המקומיות בישראל, 2003-2009

מבקר המדינה:

- דו"ח מבקר המדינה. (2009). דוחות על הביקורת בשלטון המקומי. ירושלים: מבקר המדינה.
- דו"ח מבקר המדינה. (2010). דוחות על הביקורת - בשלטון המקומי לשנת 2009 (הדוח המלא) / מעורבותן של רשויות מקומיות בהקניית חינוך לערכים לבני נוער. ירושלים: מבקר המדינה.

כנסת ישראל :

- פרוטוקול ישיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה, 2.11.09, כנסת ישראל
- פרוטוקול ועדת ביקורת המדינה, 13 ביולי 2010, כנסת ישראל
- פרוטוקול הוועדה לביקורת המדינה, 29 במאי 2009, כנסת ישראל
- החלטה מס. נג7/ של ועדת השרים לפיתוח הנגב והגליל מיום 20.11.2006 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 07.12.2006 ומספרה הוא 830(נג7).

משרד הפנים :

- משרד הפנים. (2007). הוועדה לבדיקת תפקוד העיר לוד : סיכום מסקנות והמלצות. ירושלים : משרד הפנים.
- משרד הפנים, האגף לביקורת בשלטון המקומי. (2003-2011). נתונים כספיים מבוקרים (ליישובים : ערד, ירוחם ולוד לשנים 2003-2009). ירושלים : משרד הפנים.

שירות התעסוקה :

- שירות התעסוקה הישראלי, דו"חות לשנים 2006-2011, www.taasuka.gov.il, כניסה ב: 25.6.11

עיריית לוד :

- דו"ח אבו-חדרה, עיריית לוד – בדיקת תפקוד העירייה דו"ח מסכם, 22.9.09
- תשובת עיריית לוד לדו"ח אבו חדרה, תיקון ליקויים לדו"ח רו"ח אביב אבו-חדרה, מאי 2010, עיריית לוד
- מכתב הודעה של יו"ר הוועדה הממונה בלוד על התפטרותו מראשות הוועדה, 16.07.09

המועצה המקומית ירוחם :

- חוברת סיכום עבודת הוועדה בירוחם (2010)
- קרן ירוחם החדשה. (2008). דו"ח כספי

Many local authorities in Israel and worldwide have difficulties in financing municipal services. In Israel, this crisis is affected by mismanagement and complex interactions with the central government. The Ministry of the Interior has the authority to dismiss the head of the local authority and its elected council replacing them with an appointed mayor and council. The scope of intervention in the democratic choice, using these tools, is unique and therefore its impact on residents should be examined.

The study included three local authorities in which the mayor was dismissed and a nominated council was appointed: Yeruham, Arad and Lod. The performance of the local authorities was examined over a short period of time prior to the appointment of the mayor and council and during its tenure. In some cases, I also inserted some data indicating developments that occurred following the termination of the appointed council's term and the return to democratic elections.

The study found that in most cases an appointed mayor and council bring a positive change during their tenure, but this effect disappears within a short time after the end of their functioning. Appointed councils can contribute by ending the role of poorly functioning elected politicians' rehabilitation which largely depends upon receiving additional funding from the central government. However, when the local authority returns to the hands of an elected politician and special assistance terminates, some of the problems that characterized the local authority before the dismissal of the elected mayor and council re-appear. The severity of the problems is conditioned, of course, by the quality of the performance of the new elected mayor and council compared to those who served prior to the appointed council.

In the case of the city Lod one can see "stagnation" in most services rendered during the term of the appointment council and even a decline in some of them, as the improvement is focused only on fiscal changes that do not affect the quality of services provided to residents. The failure of the appointment council derived from the lack of success of the appointed mayor to deal with both of municipal and national bureaucracies. In milder cases such as Yeroham and Arad one can see a positive impact but it is very difficult to sustain it after the end of the term of the appointed council



The Hebrew University of Jerusalem

The Effect of Appointed Local Councils on the Quality of Municipal Service

M.A, Thesis

Under the Supervision of

Professor Eran Razin

Submitted By: Dolev Gotlib

Dec, 2011