

הבטחת סל שירותים מוניציפאלי שוויוני כנגד חובת תשלום הארנונה
מוגש לחבר הכנסת יוסף עטאונה

תוכן העניינים

2	מבוא	.1
2	עיקרי הדברים	.2
3	רקע: הגדרות, נתונים ומשמעותם	.3
3	הרשות המקומית	.a
4	ארנונה	.b
5	סל שירותים כנגד תשלום ארנונה: מהותו ומשמעות היעדרו	.c
7	המצב החקיקתי הקיים	.4
8	רקע נורמטיבי-היסטורי: התפתחות הטלת הארנונה בישראל	.a
8	הרשויות המקומיות: מאפיינים, סמכויות וחובות	.b
12	הצעת החוק בדבר הקמת "קרן ארנונה"	.c
13	המצב הפסיקתי הקיים	.5
13	שיקול הדעת של הרשות בגביית ארנונה: הכלל והחריג	.a
13	סל שירותים מינימלי כנגד תשלום ארנונה	.b
15	החובה להבטיח סל מינימלי: המהפכה החוקתית והשלכותיה בפסיקה	.c
16	משפט משווה	.6
16	בריטניה (אנגליה)	.a
20	צרפת	.b
21	ארצות הברית	.c
23	קנדה	.d
25	דיון והמלצות	.7
25	סל שירותים מינימלי לתושב: עיגון, הגדרה, אמות מידה ליישום ופיקוח	.a
27	דיגיטציה, מדידה והערכה של שירותים קיימים והנגשתם הלשונית	.b

1. מבוא

"ארנונה" היא מס שלטון מקומי, המוטל בישראל על תושבי המדינה המוגדרים כמחזיקים בנכס נדל"ן ו/או כבעליו.¹ הארנונה נועדה לממן את שירותי הרשויות המקומיות, ומהווה עבורן מקור הכנסה מרכזי.² למרות זאת, אין קודקס רשמי המעגן באופן כולל ובהיר את מכלול השירותים שהרשות צריכה לספק לתושביה.³ כך נוצר מצב בו לצד החובה החוקית והוודאית בדבר תשלום ארנונה,⁴ תושבים רבים עומדים בפני שוקת שבורה ביחס לשירותים להם הם זכאים כנגד תשלום הארנונה, היקפם ומשמעותם. לכך משמעות רבה, בפרט לנוכח אופיים של השירותים וחשיבותם, כפי שנראה.

מטרת היוזמה היא סקירת המצב הנורמטיבי (הדין) לגבי סל השירותים המוניציפליים המינימליים הניתנים כנגד תשלום ארנונה. נעסוק אפוא בדין הקיים (המצוי) בישראל ובמדינות המשפט המשווה שנבחרו לסקירה זו. בנוסף, נציע מודל מעשי לאימוץ סל שירותים מינימלי לתושב. זאת, לצד המלצות נוספות שמותאמות לשינויים הטכנולוגיים באספקת השירותים.

2. עיקרי הדברים

- **רקע: הגדרות, נתונים ומשמעותם:** פרק זה יכלול הסברים לגבי המושגים המרכזיים ביוזמה ובכללם רשות מקומית וארנונה, הצגת נתונים והסבר אודות סל שירותים ומשמעותו. הנתונים העולים מפרק זה, הם שהרשויות מעניקות שירותים באופן דיפרנציאלי. כך, ישנן רשויות שהשקעתן בתושב משמעותית, לצד רשויות שהשקעתן בינונית ואף מזערית. באופן זה, ישנם פערי הוצאה בולטים בין הרשויות השונות; נפגעות הזכויות החוקתיות של התושבים לשוויון ולקיום מינימלי בכבוד; עלייה בתחושת היריבות לצד ירידה בתחושת השותפות בין הפרט לרשות. המסקנה היא הצורך המרכזי בעיגון סל שירותים מינימלי לתושב, באופן שיצמצם את הקשיים האמורים, יחזק את הוודאות בקבלת השירותים ויסייע להבטחת מיצוי זכויות התושבים.
- **המצב החקיקתי הקיים:** פרק זה יסקור וינתח את החקיקה הקיימת לגבי סמכויות הרשות המקומית וחובותיה כלפי תושביה. כמו כן, תוצג סקירה קצרה של התפתחות הטלת הארנונה בישראל ומשמעותה. הניתוח מלמד שסמכויות הרשויות מפורזות בדברי חקיקה, תקנות וצווים רבים. כך, היעדר דבר חקיקה מאוחד ומקיף, פוגע בוודאות ביחס לחובות ומימושן; מייקר עלויות חיפוש ונגישות עבור תושבים רבים, בפרט אלו המוחלשים הזקוקים במיוחד לשירותים; ומקשה על מעקב וביקורת ציבורית אפקטיבית. המסקנה היא שהדין לא כולל חובות קונקרטיות על הרשות, לאספקת שירותים מוניציפליים לתושב. בנוסף, נתייחס קצרות להצעת החוק החדשה בדבר הקמת "קרן ארנונה" לרשויות המקומיות. למרות שהצעת חוק זו לא עוסקת באספקת שירותים מינימליים לתושב – דיון קצר בה חיוני להבנתנו, על מנת לעמוד על משמעויותיה של הצעת החוק והעובדה שהיא אינה מייתרת (ואינה מתיימרת ליתר) יצירת סל שירותים שוויוני מינימלי, כמוצע ביוזמה זו.

¹ רון הורן "פערים בין רשויות מקומיות בנטל הארנונה למגורים: ניתוח מגמות ופרספקטיבה בין-לאומית" מחקרי פלורסהיימר 19 (2008); אתי שריג "כלכלת השלטון המקומי" השלטון המקומי – בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק (יגיל לוי ואתי שריג עורכים) (2014). הארנונה מוגדרת כ"מס" גם בחקיקים נוספים. לדוגמה, ס' 2 לפקודת המיסים (גבייה).
² לדוגמה, בשנת 2019, הארנונה היוותה בממוצע כ-37.5% מהכנסות הרשויות. כ-20.9% נוספים הגיעו מהכנסות עצמיות אחרות (למשל, שימוש בשירותים עירוניים, קנסות חנייה ודמי שימוש בנכסי הרשות) ויתרת התקציב, כ-41.6%, הועברה מהממשלה. ראו מבקר המדינה דו"ח על הביקורת בשלטון המקומי (ביקורת כספית – ניהול התקציב ברשויות המקומיות) 739 (2022) (להלן: "דו"ח המבקר 2022").

³ גילה מנחם, אסף מידני, אמיר חפץ, יורם עידה ואלעד כהן המרחב העירוני בישראל: מי ישרת אותך? 22 (2017).
⁴ ס' 274ד לפקודת העיריות [נוסח חדש]; ס' 154 לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950; ס' 68 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.

• **המצב הפסיקתי הקיים:** הפרק יסקור את המצב הפסיקתי הקיים לגבי משמעות חיוב בארנונה והקשר בינה לבין אספקת שירותים מינימליים והבטחת הקיום בכבוד. הפרק ידון בפסיקה חשובה שניתנה לאחרונה, בה נדחתה עתירה לחייב את שר הפנים שיורה לרשות המקומית לקבוע סל שירותים מינימלי. המסקנה היא שמצב זה מנוגד להלכת הקיום המינימלי בכבוד,⁶ המטילה חובה פוזיטיבית על המדינה להבטחת רשת מגן לנזקקים לכך. להבנתנו, פער זה עלול להעמיק את אי-הוודאות ביחס לשירותים שעל הרשות לספק, ולפגוע ביכולתם של תושבים לקבל את השירותים המינימליים הנדרשים להבטחתם.

• **משפט משווה:** הפרק יערוך מחקר השוואתי ביחס לקיומו / היעדרו של סל שירותים מינימלי לתושבים, ומאפייני השירותים המקומיים במדינות שנבחרו: אנגליה, צרפת, ארצות הברית וקנדה. מסקנתנו תהיה כי ניתן לאמץ חלק מהחלופות המוצעות במדינות אלו ביחס לשירותים מינימליים (שירותי חובה), לרבות התמריצים לאכיפתם. החלופות שאומצו יוצגו בפרק הדיון וההמלצות, כהצעה לעיגונם בדן הישראלי.

• **דיון והמלצות:** הפרק יכלול שתי המלצות מרכזיות ומפורטות:

1. סל שירותים מינימלי לתושב: עיגון, הגדרה, אמות מידה ליישום ופיקוח – עיגונו של סל שירותים מינימלי לתושב, שיכול להיעשות באחת משתי חלופות שהוצעו (על יתרונותיהן / חסרונותיהן): חקיקה ראשית או חקיקת משנה; בנוסף, הוצעו שיטות להגדרתו של סל השירותים, וכן אמות מידה ליישום ופיקוח;

2. דיגיטציה, מדידה והערכה של שירותים קיימים והנגשתם הלשונית – הקמת מאגר נתונים שיכלול את מלוא המידע והנתונים, ביחס לשירותים המוניציפליים הקיימים ברשויות המקומיות בישראל. במקביל, יש לוודא שמאגר הנתונים יונגש כראוי מבחינה לשונית, בכל השפות הרשמיות בישראל.

3. רקע: הגדרות, נתונים ומשמעותם

פרק זה יעסוק בסקירת מושגים מרכזיים שיידונו ביוזמה זו, רקע אודותם ונתונים סטטיסטיים רלוונטיים בעניינם. חלק מהמושגים (למשל, הרשות המקומית) יוסברו כעת, ויידונו בהרחבה בהמשך (למשל, בפרק החקיקה). בנוסף, הפרק יסביר את חשיבות סל השירותים כנגד תשלום ארנונה, וההשלכות בשל היעדרו. כך, ניתן יהיה לעמוד כבר בפרק זה על חשיבותה וחיוניותה של יוזמה זו.

a. הרשות המקומית

רשות מקומית היא מסגרת ארגונית, שנועדה להעניק לתושבים שירותים מקומיים (מוניציפליים) ושירותים ממלכתיים, בהתאם להוראת הדין. תפקיד מרכזי נוסף של הרשות המקומית הוא הקמת מבני ציבור ופיתוח היישוב לרווחת התושבים. נכון לשנת 2022, פועלות בישראל כ-257 רשויות מקומיות שמחולקות באופן הבא: 75 עיריות, 126 מועצות מקומיות, 54 מועצות אזוריות ו-2 מועצות מקומיות תעשייתיות.⁷

⁵ בג"ץ 2489/19 אביב בגליל התנועה לצדק חברתי ומנהל תקין נ' שר הפנים (נבו) 27.04.2021.

⁶ בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, ס(3) 464, פס" 7 לפסק דינו של הש' לוי (2005). הלכת מחויבות אושרה אף בשני פסקי דין נוספים שיידונו בתמצית ביוזמה זו: בג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי, סה(1) 782 (2012);

בג"ץ 4988/19 רוזנצוויג מויסה נ' הרשות לשירותים ציבוריים חשמל (נבו) 20.01.2022.
⁷ דו"ח המבקר 2022, לעיל ה"ש 2, בעמ' 739.

מבחינה **מוסדית**, הרשות המקומית היא אחת משלוחות המנהל המרכזי (הממשלה). אולם, בשונה משלוחות מקומיות כמוסד לביטוח לאומי או המשטרה המקומית, הרשות המקומית היא רשות נבחרת ולא ממונה.⁸ במסגרת סמכותה, הרשות המקומית מחוקקת חוקי עזר, קובעת את תקציבה, מתווה מדיניות, מפקחת על ראש הרשות ועוד.⁹

מבחינה **נורמטיבית**, הרשות המקומית מוגדרת בשני מקורות מרכזיים: פקודת הפרשנות¹⁰ וחוק הפרשנות.¹¹ בתמצית, נראה שההבדל המרכזי בין ההגדרות, הוא שהפקודה מגדירה רשות מקומית בצורה רחבה / רשימה פתוחה ("רשות כיוצא באלה"); זאת, לעומת ההגדרה בחוק שכוללת רשימת פריטים שהם ורק הם מהווים רשויות מקומיות, ואין בלתי.

כל רשות מקומית חייבת לנהל את פעילותה הכספית, במסגרת תקציב שנתי,¹² המאושר על ידי מועצת הרשות המקומית.¹³ על תקציב הרשות להיות מאוזן, והרשות אינה רשאית לחרוג מתקציבה, אלא באישור הממונה על המחוז.¹⁴ ככל שהרשות חרגה מתקציבה ללא אישור, היא עשויה לחוב בסנקציות כספיות ואחרות.¹⁵ בנוסף, ייתכנו סנקציות אישיות – כספיות¹⁶ או משמעתיות¹⁷ – על בעל התפקיד שאישר את החריגה האמורה.

כאמור לעיל, השירותים שהרשות המקומית מעניקה לתושביה, נחלקים לשניים: שירותים **ממלכתיים**, אשר באחריות משרדי הממשלה ובפיקוחם אך הרשות המקומית מספקת אותם. אלו, למשל, שירותי חינוך, רווחה וקליטת עלייה; ושירותים **מקומיים (מוניציפליים)**, שהרשות המקומית מספקת לפי חובותיה וסמכויותיה שנקבעו בדין. אלו, למשל, שירותי תברואה, פיקוח עירוני ותכנון.¹⁸ השאלה אלו שירותים מספקות הרשויות כנגד תשלום ארנונה, תידון בהמשך פרק זה ובהמשך יוזמה זו.

b. ארנונה

כאמור, ארנונה היא מס שלטון מקומי, המוטל בישראל על תושבי המדינה המוגדרים כמחזיקים בנכס נדל"ן ו/או כבעליו.¹⁹ הארנונה מוטלת אחת לשנה.²⁰ שומת (תעריף) הארנונה נקבעת לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, שימושו ומיקומו.²¹ אם כך, השומה אינה נקבעת לפי שווי הנכס. זאת, כדי להימנע מההליך היקר של אומדן שווי הנכסים. לכן, כל רשות מקומית מגדירה תעריפים שונים לפי אזורים וסוגי מבנים בשטחה. ככלל, נכסים איכותיים יותר הממוקמים באזורים יוקרתיים יותר, משלמים את התעריפים הגבוהים ביותר למ"ר בכל רשות.²²

⁸ ס' 6א (הזכות לבחור) וס' 7 (הזכות להיבחר) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965.

⁹ יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** כרך א 442 (מהדורה שנייה מורחבת, 2010)

¹⁰ ס' 1 לפקודת הפרשנות [נוסח חדש]: "עירייה, מועצה מקומית או רשות כיוצא באלה שנתכוננו בכוח חוק בר-תוקף הקובע הוראות בדבר הקמת רשויות של שלטון מקומי".

¹¹ ס' 3 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981: "עירייה, מועצה מקומית, ועד מקומי או איגוד ערים".

¹² ס' 204 לפקודת העיריות, לעיל ה"ש 4; ס' 186א לצו המועצות המקומיות, לעיל ה"ש 4.

¹³ ס' 206 לפקודת העיריות. על הליך האישור, ראו: דו"ח המבקר 2022, לעיל ה"ש 2, בעמ' 781.

¹⁴ ס' 190 לפקודת העיריות, שם; להוראה דומה (אך לא זהה) לגבי המועצות המקומיות ראו: ס' 179 לצו המועצות המקומיות, שם. להרחבה על מסגרת התקציב לרשות המקומית והנחיות להגשה, ראו: "**תקציבים ואישורי תקציב משרד הפנים (כניסה אחרונה: 12.05.2023)**".

¹⁵ ס' 25-26 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

¹⁶ ס' 221 לפקודת העיריות, לעיל ה"ש 4.

¹⁷ ראו פרק ה לחוק יסודות התקציב, לעיל ה"ש 15. כן ראו: דו"ח המבקר 2022, לעיל ה"ש 2, בעמ' 740.

¹⁸ דו"ח המבקר 2022, שם, בעמ' 741.

¹⁹ לעיל ה"ש 1. מקור המילה "ארנונה" הוא מיוונית (eranos) / לטינית (annona). הארנונה נגבתה כבר בעת העתיקה, ומשמעותה הייתה מס חקלאי שנגבה מהתושבים בכסף או יבול. ראו: הורן, שם.

²⁰ ס' 274 לפקודת העיריות, לעיל ה"ש 4.

²¹ ס' 8א לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ב-1992 (להלן: "**חוק ההסדרים**").

²² הורן, לעיל ה"ש 1, בעמ' 9.

מטרת הארנונה היא לממן את פעילויות הרשות המקומית. כלומר, על פניו, התושבים והעסקים "קונים" את השירותים המוניציפליים שאותם הם מקבלים מהרשות (למשל, בריאות, חינוך, מים וביוב), בעצם תשלום הארנונה.²³ עם זאת, בפועל, הארנונה אינה נקבעת בזיקה לשירותים הניתנים לנישום. כך, למרות שהארנונה היא תשלום החובה, היא נגבית מבלי שהרשות המקומית מחויבת להעניק כנגדה תמורה ישירה.²⁴ כלומר, השירותים המוניציפליים שהרשות מעניקה מהכנסותיה מארנונה – הם בבחינת תמורה עקיפה, שלא קשורה לגובה תשלום המס (הארנונה) הנגבה. לכן, שיעור הארנונה גם אינו משקף את מחיר השירות הניתן (בעקיפין) תמורתו.²⁵

נכון לשנת 2019 ההכנסות העצמיות של כלל הרשויות המקומיות הסתכמו ב-41.6 מיליארד ₪, כאשר באותה שנה הארנונה היוותה 37.5% מהכנסות הרשויות.²⁶ הנתונים גם מלמדים שככל שהרשות מדורגת באשכול חברתי-כלכלי גבוה יותר, שיעור הכנסותיה העצמיות גדול אף הוא. לדוגמה, שיעור ההכנסות העצמיות של רשויות המדורגות באשכול חברתי-כלכלי 1 (הנמוך ביותר) הוא 17.5%, ואילו באשכול החברתי-כלכלי 10 (הגבוה ביותר) הוא 80.7% - פי ארבעה וחצי.²⁷

c. סל שירותים כנגד תשלום ארנונה: מהותו ומשמעות היעדרו

כפי שיפורט בהמשך, החקיקה המוניציפלית מעגנת סמכויות ובחלקה גם חובות, אשר חלות על הרשויות המקומיות ביחסן מול האזרח. אולם, החקיקה אינה נותנת מענה ברור לשאלות מרכזיות: מהו סל השירותים שהרשות חייבת להעניק, ולאזרח יש זכות לקבל, כנגד תשלום ארנונה? אלו שירותים הם "שירותי יסוד" ומשכך צריך לראותם כשירותים מינימליים, שחובה על הרשות לספק? ומהם הקריטריונים למדידה ולהערכה של אספקת השירותים?²⁸

שאלות אלו לא זכו למענה, למרות המלצות חוזרות ונשנות של ועדות ציבוריות בנושא. לדוגמה, בשנת 2005, המליצה ועדת יעקבי לקבוע סל שירותים מזערי; לעגן את היקף השירותים שייכללו בו; את תדירות אספקת כל שירות; וכן סל מורחב שהרשות רשאית לספק ממקורותיה העצמאיים.²⁹ דוגמות נוספות הן דו"חות מבקר המדינה, בעבר ובהווה.³⁰

מהאמור לעיל, עולה כי כבר משנות השבעים, דו"חות הוועדות הציבוריות ומבקר המדינה, שבים ומתריעים שהיעדר סל שירותים מינימלי לתושב כנגד תשלום הארנונה, והיעדר קריטריונים אחידים לתקצוב – פוגעים ברשויות השונות ובתושביהן.³¹ להבנתנו, ניתן לסווג את הפגיעות השונות באופן הבא:

²³ שם, בעמ' 21. כן ראו הנתונים לעיל בה"ש 2.
²⁴ בג"ץ 764/88 **דשנים וחומרים כימיים בע"מ נ' עיריית קריית אתא**, מו(1) 793, פס' 14 לפסק דינו של הש' לוי (1992). נציין שיש תשלומי חובה שנגדם כן ניתנת תמורה ישירה. אלו, למשל, "מחיר" ו"דמי השתתפות". להבחנה ולהרחבה, ראו: יוסף גרוס **דיני המס החדשים** 17-19 (מהדורה שלישית, 2003); פרשת **קריית אתא**, שם.
²⁵ פרשת **קריית אתא**, שם. הלכת **קריית אתא** אושרה בפסיקה. למשל, ע"א 9368/96 **מליסרון בע"מ נ' עיריית קריית ביאליק**, נה(1) 156, פס' 9 לפסק דינה של הש' דורנר (1999); בר"מ 7856/06 **איגוד ערים אילון נ' מועצה אזורית חבל מודיעין**, פס' 16 לפסק דינו של הש' דנציגר (נבו) 16.03.2008.
²⁶ דו"ח המבקר 2022, לעיל ה"ש 2, בעמ' 746.
²⁷ שם, בעמ' 747.
²⁸ נחום בן-אליא "מסל שירותים לשירותי ליבה: הרחבת האחריות המיניסטריאלית של משרד הפנים" **מחקרי פלורסהיימר** 13 (2006).
²⁹ טל מופקדי ורועי שלם **רפורמה במימון הרשויות המקומיות** 28 (נייר מדיניות, מכון אהרן למדיניות כלכלית הבינתחומי הרצליה, 2018). על הכנסות עצמאיות אחרות של הרשות, ראו לעיל ה"ש 2.
³⁰ **דוגמות**: מבקר המדינה **דו"ח שנתי 2011-2012** 546-547 (2011); מבקר המדינה **דו"ח על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012** 13-14 (2012); דו"ח המבקר 2022, לעיל ה"ש 2, בעמ' 969.
³¹ שם, בעמ' 761; מופקדי ושלם, לעיל ה"ש 2, בעמ' 28.

1) היעדר קריטריונים אחידים וודאיים להקצאת שירותים וטיבם: כך, אין בנמצא קריטריונים ברורים / מובהקים, ביחס לשירותים שאותם הרשות חייבת להקצות, לעומת שירותים שהרשות רשאית להעניק. בדומה, אין בנמצא אמות מידה בהירות ביחס למהות השירות, היקפו ואיכותו, לגבי רשויות מאשכולות כלכליים-חברתיים שונים.³²

2) פערי הוצאה משמעותיים בין הרשויות השונות לגבי השירותים המסופקים וטיבם: לדוגמה, בשנת 2019, ההוצאה הגדולה ביותר לתושב על שירותים מקומיים, הייתה של עיריית רמת השרון (2,189 ₪) – גבוהה פי ארבעה (כ-454% ויותר) מההוצאה המקבילה הקטנה ביותר, של עיריית מודיעין-עילית (482 ₪).³³ קיים קשר הדוק בין האשכול הכלכלי-חברתי ומדד הפריפריאליות³⁴ של הרשות, לבין אספקת השירות וטיבו. בדוגמה לעיל, רמת השרון מסווגת באשכול 9 ובמדד פריפריאלי 8; מנגד, מודיעין-עילית מסווגת באשכול 1 ובמדד 6.³⁵

3) אספקת שירותים מפלה ולקויה ופגיעה בזכויות יסוד מוגנות: להבנתנו, התוצאה הבלתי נמנעת של היעדר סל השירותים, היא אספקה מפלה ולקויה של שירותים לתושב, באופן שפוגע בשורה של זכויות יסוד מוגנות – בפרט בקרב תושבי הרשויות המוחלשות. אלו בעיקר הזכות לשוויון,³⁶ והזכות לקיום בכבוד שהמאגדת בתוכה שורה של זכויות יסוד, ובהן: ביטחון סוציאלי, בריאות, חינוך ודור.³⁷ הפגיעה חמורה במיוחד, כיוון שדווקא הרשויות המוחלשות, שראוי שיספקו לתושביהן את השירותים בהיקף המשמעותי ביותר – מתקשות לעשות זאת. דוגמה מובהקת היא ההוצאה המוניציפלית בתחום החינוך. תחקיר עיתונאי סיווג את הרשויות שהשקעתן בתלמיד היא הגבוהה / הנמוכה ביותר.³⁸ לפי הממצאים, ככלל, רשויות מקומיות שממוקמות באשכול חברתי-כלכלי גבוה יותר – משקיעות יותר.³⁹ יודגש: המסקנה אינה שככל שרשות ממוקמת גבוה במדד, כך השקעתה בחינוך גבוהה בהכרח מרשויות שממוקמות מתחתיה;⁴⁰ המסקנה הינה שככלל, ככל שהרשות חזקה יותר – השקעתה בחינוך גבוהה

³² "אשכול חברתי-כלכלי" הוא סיווג הנעשה על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס), ומציין את רמתה הכלכלית-חברתית של הרשות המקומית. אשכול 1 מציין את הרמה הנמוכה ביותר, ואשכול 10 מציין את הגבוהה ביותר. ראו: תמיר אגמון המדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (תיאור וניתוח השימוש בו, להקצת תקציבים לרשויות המקומיות, ותיאור מדדים נוספים) 8 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2016).

³³ דו"ח המבקר 2022, לעיל ה"ש 2, בעמ' 761. הנתונים מתייחסים לרשויות שנבדקו בדו"ח המבקר: רמת השרון, ראש העין, קריית מלאכי, מודיעין עילית, יוקנעם עילית ובאקה אל-גרבייה.

³⁴ מדד הפריפריאליות של למ"ס, מאפיין ומדרג את הרשויות המקומיות, לפי קרבתן למחוז תל-אביב ונגישותן הפוטנציאלית. כך, ככל שרשות מקומית פריפריאלית יותר, הציון שלה במדד יהיה נמוך יותר. ראו: שם.

³⁵ דו"ח המבקר 2022, לעיל ה"ש 2, בעמ' 755.

³⁶ הזכות לשוויון הוכרה כזכות חוקתית נגזרת מהזכות החוקתית לכבוד. ראו: בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת, סא(1) 619, במיוחד פס' 40 לפסק דינו של הנשיא ברק (2006).

³⁷ הזכות לקיום מינימלי בכבוד הוכרה כזכות חוקתית נגזרת מהזכות החוקתית לכבוד. ראו: פרשת מחויבות, לעיל ה"ש 6, פס' 14 ו-16 לפסק דינו של הנשיא ברק.

³⁸ שחר אילן, "כמה מושקע בחינוך של הילדים שלכם? תלוי איפה אתם גרים" שומרים (31.08.2020). התחקיר מבוסס על נתוני למ"ס ומשרד החינוך (ראו: שם).

³⁹ שם. ראו את טבלת הנתונים עליה נסמך המחקר. מקור: שחר אילן, "הפער נחשף: כך מנציחות רשויות חזקות אי-שוויון בחינוך" כלכליסט 31.08.2020.

⁴⁰ דוגמה: ההוצאה הגבוהה ביותר לחינוך בישראל נעשית על-ידי המועצה אזורית "תמר", שמשקיעה בתלמיד כ-54 אלף ₪ לשנה, פי 14 מההשקעה הממוצעת של רשות מקומית לתלמיד, העומדת על 3,800 ₪ לשנה. עם זאת, "תמר" ממוקמת באשכול חברתי-כלכלי 6. ההסבר להוצאה הגבוהה במיוחד של "תמר", לעומת רשויות אחרות, נעוץ בהכנסותיה המשמעותיות מארנונה לעסקים, כמו גם מהיבטים ייחודיים נוספים. ראו: אילן, לעיל ה"ש 38.

יותר, ולהפך.⁴¹ בהתאם, כל חמש הערים המובילות בהשקעה לתלמיד משתייכות לאשכולות 7-8;⁴² מנגד, כל חמש הערים שמשקיעות הכי פחות בתלמיד משתייכות כמעט כולן לאשכול 1 (ואחת מהן לאשכול 2).⁴³

4 העצמת תפיסת היריבות בין הרשות לתושב (ביחס לשירות כנגד ארנונה): להבנתנו, המפגש בין הרשות המקומית (שגובה את הארנונה) לבין התושב (שמקבל / מצפה לשירות העקיף תמורתה) כרוכה במתח מְבִנָּה:⁴⁴ בתמצית, בין המדינה (ובענייננו, הרשות המקומית) לפרט (ובענייננו, תושב הרשות) ישנם פערי כוחות מובהקים. בהתאם, קיים חשש מתמיד שהרשות תנצל את כוחה לפגוע בפרט ובזכויותיו.⁴⁵ אנו סבורים שעיון של שירותים כנגד חובת תשלום ארנונה עשויה לצמצם את תפיסת היריבות ולהעמיק את השותפות בין הפרט לרשות.⁴⁶ לדעתנו של שירותים מייצר בהירות וודאות ביחס לשירותים הניתנים לתושב; התושב מבין שיש תמורה ממשית (גם אם לא ישירה) לארנונה המוטלת עליו. הדבר חיוני **במיוחד** לגבי תושבי רשויות עניות, אשר תושביהן העניים עשויים לחוש ניכור וחשש בולטים כלפי המדינה / רשויותיה.⁴⁷

5 הנצחת הפערים החברתיים וניוד תושבים חזקים לערים חזקות: הפערים ב"חבילות השירותים" אותן מציעות רשויות שונות לתושביהן – מנציחות ומעמיקות את הבדלי המעמדות והתפתחותן של הרשויות. רשות ענייה, שאינה יכולה "לשווק" סל שירותים אטרקטיבי לתושביה – עשויה לתמרץ הגירה שלילית של תושבים חזקים לערים חזקות. כך, לא זו בלבד שנוצרים פערים בין הרשויות – אלא שהם מעמיקים ומונצחים.⁴⁸

לסיכום, כפי שראינו, הרשויות מעניקות שירותים לתושביהן באופן דיפרנציאלי. כך, ישנן רשויות שהשקעתן בתושב היא משמעותית, לצד רשויות שהשקעתן בינונית ואף מזערית. באופן זה, ישנם פערי הוצאה בולטים בין הרשויות השונות ביחס לתושביהן; נפגעות הזכויות החוקתיות של התושבים לשוויון ולקיום מינימלי בכבוד; וישנה עלייה בתחושת היריבות וירידה בתחושת השותפות שבין הפרט לרשות. המסקנה העולה מפרק זה, היא הצורך המרכזי בעיון של שירותים לתושב כנגד תשלום ארנונה. כך ניתן יהיה לצמצם / להפחית את הקשיים, לחזק את הודאות בקריטריונים מינימליים אחידים ולהבטיח מיצוי זכויות של התושבים.

4. המצב החקיקתי הקיים

פרק זה יסקור וינתח את החקיקה הקיימת בתחום הרשויות המקומיות, בדגש על סמכויות הרשות וחובותיה כלפי תושביה. הסקירה תלמד על היעדרו של קודקס חוקים מאוחד ומקיף בנושא זה, לרבות חסרונו של הדין

⁴¹ להבנתנו, דוגמה זו על אודות פערי ההוצאה המשמעותיים בין הרשויות ביחס לחינוך, מתקשרת למסקנה שהוצעה בספרות לפיה בהתחשב בסמכויותיהן רחבות ההיקף של הרשויות המקומיות, בפרט בתחום החינוך, – הרי שיש להן השפעה מהותית על החינוך בתחומן. הדבר אף מוביל באופן ישיר לפערים האדירים שנוצרים בהשקעות השונות בחינוך, בין הרשויות השונות, כמוסבר לעיל. ראו: ישי בלנק "ממלכתיות מבוזרת: שלטון מקומי, היפרדות ואי-שוויון בחינוך הציבורי" **עיוני משפט** כח 347, בעמ' 352, 359-358 (2004).

⁴² אלו הן קריית ביאליק (7), רעננה (8), נשר (7), תל אביב-יפו (8), רמת גן (8). המספר בסוגריים מציין את אשכול הרשות. ראו: טבלת הנתונים, לעיל ה"ש 39.

⁴³ אלו הן רהט (1), ערעה-בנגב (1), ביתר עילית (1), מודיעין עילית (1), קלנסווה (2). ראו: שם.

⁴⁴ השור: איל פלג **אתגר העוני של המשפט המנהלי**, במיוחד בעמ' 433-435 (2013). ראו גם: בג"ץ 164/97 **קונטרם בע"מ נ' משרד האוצר**, נב(1) 289, במיוחד פסי' 25 לפסק דינו של השי' חשין (ביחס ליריבות בין השלטון לפרט) (1998).

⁴⁵ פרשת **קונטרם**, שם, פסי' 3 לפסק דינו של הנשיא ברק.

⁴⁶ על תפיסת השותפות, הרואה את הפרט והרשות כשותפים ולא כיריבים, ראו: פרשת **קונטרם**, שם, פסי' 44 לפסק דינו של השי' זמיר. כן ראו: פלג, לעיל ה"ש 44, בעמ' 436-439 (מישור המאקרו: שותפות מדינתית).

⁴⁷ כפי שפלג מציין, תחושת היריבות בולטת במיוחד בקרב עניים ביחסם מול הרשות. ראו: פלג, שם, בעמ' 551-552.

⁴⁸ השור: פרשת **אביב בגליל**, לעיל ה"ש 5, פסי' 17 לפסק דינו של השי' שטיין.

המחיל חובות קונקרטיים וברורות על הרשויות, לאספקת סל שירותים מינימליים לתושב. לבסוף, נתייחס קצרות להצעת החוק בדבר הקמת "קרן ארנונה", שנמצאת בדיון ציבורי וחקיקתי רחב נכון לכתובת היוזמה. הצעת חוק זו, כפי שיובהר, אינה מתיימרת לעסוק באספקת שירותים מינימליים שוויוניים לתושב, אך בשל חשיבותה ומשמעותיותה – היא ראויה להבנתנו לאזכור ודיון קצר.

a. רקע נורמטיבי-היסטורי: התפתחות הטלת הארנונה בישראל

עד לשנת 1985, הרשויות המקומיות הוסמכו לקבוע את שיעורי הארנונה בתחומן ללא מגבלה. זאת, בהתאם לקריטריונים שקבעו לפי שיקול דעתו ובאישור שר הפנים.⁴⁹ אישור השר היה ניתן בדרך כלל כדבר שבשגרה, מבלי שנערכה בחינה מעמיקה מהם שיעורי הארנונה שנקבעו בכל רשות. הנחת המוצא הייתה שהרשות היא עצמאית להחליט על שיעורי המס בתחומה, באופן שיענה על צרכיה התקציביים.⁵⁰

בשנת 1985, בשל משבר האינפלציה והשלכותיו,⁵¹ נחקקו סדרת חוקים שנועדו לייצב את המשק הישראלי.⁵² חוקים אלו זכו לכינוי "חוקי (דיני) ההקפאה". הם הגבילו את כוחן ושיקול דעתן של הרשויות המקומיות בקביעת תעריפי ארנונה ובשינוים.

לחוקי ההקפאה היו שלושה רציונליים מרכזיים:⁵³ ראשית, למנוע מהרשויות להעלות משמעותית את תעריפי הארנונה, כפי שנהגו לעשות בעבר, לצמצום גירעונותיהן; שנית, להגביל את הרשויות במתן הנחות בארנונה; לבסוף, לקבוע קריטריונים אחידים בין הרשויות, כדי למנוע שרירותיות ולקדם אחידות, ודאות ושוויון.

משנת 1985 ועד 1993, הקפאת הארנונה נעשתה מכוח חוק הייצוב; משנת 1993 ועד היום, דיני ההקפאה מעוגנים בחוק ההסדרים, שהוא המסגרת החוקית להטלת ארנונה.⁵⁴ חוק ההסדרים הסמיך את שרי האוצר והפנים להתקין תקנות מיישמות,⁵⁵ שמגבילות, אפוא, את שיקול דעת הרשות. דוגמות: שינוי שיטת החישוב שלפיה ייקבע החיוב;⁵⁶ איסור על רשות לשנות את שיטת חישוב;⁵⁷ הגבלת גובה הארנונה המוטלת לראשונה על נכס⁵⁸ ועוד. אכן, הרשות רשאית לסטות מהיבטים מסוימים של דיני ההקפאה, אך זאת באישור שרי הפנים והאוצר בלבד. ייאמר, כי חישוב שטח הנכס אינו ניתן, ככלל, לשינוי – אפילו באישור השרים.⁵⁹

b. הרשויות המקומיות: מאפיינים, סמכויות וחובות

דיון בתפקידי הרשות המקומית וסמכויותיה, מחייב הערות מקדימות חשובות:

⁴⁹ ס' 274 לפקודת העיריות, לעיל ה"ש 4. כפי שנראה, הסעיף **בוטל**. ראו: ס' 5 לחוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 8) (ביטול ארנונת רכוש), התשכ"ח-1968. להלן נוסח הסעיף המקורי: "המועצה רשאית, באישור השר, להטיל בתחום העירייה לכל שנת כספים, את הארנונות המפורטות להלן, כולן או מקצתן, ולקבוע מועדים לתשלומן".

⁵⁰ שלום זינגר, **דיני שלטון מקומי – הווה ועתיד** 227 (2013).

⁵¹ על משבר האינפלציה שפקד את המשק הישראלי, והגיע לשיאו בשנות השמונים, ראו: משה נסים "רפורמת המס 1986" **רפורמות מס** (2005). תוכנית הייצוב הכלכלית, שהופעלה על-ידי הממשלה בשנת 1985 ואילך, נועדה לרסן את האינפלציה הדהרת (לתמצית הדברים: שם, בעמ' 238-240).

⁵² החוק לייצוב המשק, התשמ"ה-1985 (להלן: "**חוק הייצוב**"); חוק ההסדרים, לעיל ה"ש 21.

⁵³ רע"א 2453/13 **עמר נ' עיריית חדרה**, פס" 19, 21 לפסק דינו של הנשיא (בדימוס) גרוניס (נבו 14.04.2015).

⁵⁴ שם.

⁵⁵ אלו, בעיקרן, תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007 (להלן: "**תקנות ההסדרים**").

⁵⁶ תקנה 3(א), שם.

⁵⁷ תקנה 3(ב), שם.

⁵⁸ תקנה 5, שם.

⁵⁹ ס' 9(ב)2 לחוק ההסדרים ותקנה 10 לתקנות ההסדרים. ראו: פרשת **עמר**, לעיל ה"ש 53, שם.

- (1) רשות מקומית היא **רשות מנהלית**. ככזו, היא כפופה לעיקרון חוקיות המנהל. כלומר וככלל, סמכויות הרשות המקומית הן אלו שהמחוקק העניק לה.⁶⁰
- (2) סמכויות הרשויות אינן מנויות רק בחוקים המקימים אותן כמו פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות, כאשר חלקן מופיעות אף **בחוקים אחרים**. לדוגמה: חוק רישוי עסקים⁶¹ קובע רשימה ארוכה של עסקים טיעוני רישוי. החוק⁶² מסמיך את ראש הרשות המקומית כ"רשות רישוי" לצורך זה.
- (3) בהמשך להערה (2): בישראל, **אין** קודקס רשמי המעגן באופן כולל ובהיר את מכלול השירותים שהרשות צריכה לספק לתושביה. כפי שנראה, חובותיה וסמכויותיה של הרשות, אפוא, כוללים מסכת ענפה של חוקים, תקנות, הנחיות ונהלים.⁶³ לא למותר לציין, להבנתנו, כי היעדר דבר חקיקה מאוחד ומקיף פוגע בוודאות ביחס לחובות ומימושן; מייקר עלויות חיפוש ונגישות לשירות, עבור תושבים רבים – בוודאי המוחלשים והזקוקים במיוחד לשירותים; ומקשה על מעקב וביקורת ציבורית אפקטיבית.⁶⁴
- (4) על אף הבדלים מסוימים נורמטיביים (כפי שנראה), סוציולוגיים ואחרים בין הרשויות השונות (למשל, עירייה לעומת מועצה מקומית) – בית המשפט נוטה לפסוק שיש **אחידות בסמכויות** החלות על הרשויות השונות.⁶⁵ כלומר, אין להחיל דינים נפרדים על תושבי רשויות בעלות אופי שונה.⁶⁶

פקודת העיריות

חובותיה וסמכויותיה של העירייה מנויות בפקודת העיריות.⁶⁷ בין **החובות** שמעגנת הפקודה: אחזקה תקינה של הרחובות וניקיונם;⁶⁸ פיקוח על בניינים וחצרות;⁶⁹ תכנון ביוב;⁷⁰ תברואה, בריאות הציבור ונוחותו.⁷¹ חשוב לציין, כי הפקודה לא מתייחסת לגבי **היקף** החובות המפורטים. לדוגמה, הפקודה מחייבת את הרשות למנוע הצטברות אשפה במקום ציבורי, ולנקוט אמצעים להסרת מטרדים הנובעים מכך.⁷² אולם, הפקודה **לא**-מבהירה מהו היקפה המינימלי של החובה האמורה. זאת ועוד, חלק מהחובות מנוסחות באופן שמחייב את העירייה להסדיר עניינים מסוימים, אך אינו מטיל עליה בהכרח את חובת אספקת השירותים.⁷³ לדוגמה, העירייה **"תדאג** לתיקונו, ניקיונו... של רחוב שאינו רכוש הפרטי".⁷⁴

בנוסף, כאמור, הפקודה מעגנת את **סמכויות** העירייה.⁷⁵ בניגוד לסעיפי החובות המצומצמים יחסית באופיים – הסמכויות המוענקות לעירייה הן רחבות מאוד,⁷⁶ ביניהן: להקים ולנהל מפעלים לתועלת הציבור;⁷⁷ לספק

⁶⁰ הלכה זו נפסקה עוד בעשור הראשון למדינה. ראו: בג"ץ 36/51 **חת נ' מועצת עירית חיפה**, ה 1553, פס' 5 לפסק דינו של השי' ויתקון (1951).

⁶¹ חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968. ראו גם: זמיר, לעיל ה"ש 9, בעמ' 447.

⁶² ס' 5(א), שם.

⁶³ מנחם ואחרים, לעיל ה"ש 3, בעמ' 22 (2017).

⁶⁴ התייחסות לכל אלה תיעשה גם בפרק הדין וההמלצות (פרק 7) ביוזמה זו.

⁶⁵ בג"ץ 2838/95 **גרינברג נ' המועצה המקומית קצרין**, נג' (1), 1 במיוחד פס' 4 לפסק דינו של השי' גולדברג (1997); בג"ץ 10104/04 **שלום עכשיו נ' יוסף**, סא(2) 93, במיוחד פס' ל"ח לפסק דינו של השי' רובינשטיין (2006).

⁶⁶ לביקורת על תפיסה זו, ראו: זינגר, לעיל ה"ש 50, בעמ' 146.

⁶⁷ פרק שניים עשר (סימן ב') (ס' 235-248ג) לפקודת העיריות, לעיל ה"ש 4. ראו במיוחד את רשימת הסמכויות, בס' 249, שם.

⁶⁸ סעיף 235, שם.

⁶⁹ סעיף 236, שם.

⁷⁰ סעיף 237, שם.

⁷¹ סעיף 242, שם.

⁷² ס' 242(7), שם.

⁷³ זינגר, לעיל ה"ש 50, בעמ' 234.

⁷⁴ ס' 235(ד) לפקודת העיריות, לעיל ה"ש 4. ההדגשה לעיל ("תדאגי") אינה במקור.

⁷⁵ פרק שניים עשר (סימן ג') (ס' 249-268א), שם.

⁷⁶ ראו במיוחד את רשימת 33 הסמכויות המנויות בס' 249, שם.

⁷⁷ ס' 249(2), שם.

שיכון למיעוטי אמצעים;⁷⁸ לנקוט פעולות בתחום הניקיון העירוני, לרבות כניסה לבתים ובניינים, שיש חשד סביר לגבי ניקיונם, ולהוציא צווים לגביהם;⁷⁹ להקים, לקיים ולסייע למוסדות בריאות וחינוך הציבור⁸⁰ ועוד.

מעניין לציין, כי מלשון הפקודה, נראה שהסמכויות **אינן** בגדר חובה. לכאורה, היינו מניחים כי הרשות יכולה לבחור אם לממן או לקדם את המטרות שהחוק מסמיך אותה לקדם ואת היקפן. לדוגמה: כאמור, הרשות בעלת סמכות לספק דיור לאוכלוסיות מוחלשות, אך הפקודה אינה נוקטת בלשון חובה (ובהתאם, כמובן, אינה מפרטת את ההיקף הדרוש). עם זאת, זמיר⁸¹ מציין, כי "חובה" ו"רשות" הם מושגים יחסיים ופרשנותם תלויה נסיבות. לדוגמה, ייתכן שכאשר החוק קובע כי רשות מסוימת "רשאית" לתת רישיון, בית המשפט יפסוק כי בנסיבות שנוצרו – הרשות **חייבת**, על אף לשון החוק, לתת רישיון.⁸² באופן הפוך, סמכות המנוסחת כחובה, עשויה להתפרש, בנסיבות מסוימות, כסמכות רשות.⁸³

פקודת המועצות המקומיות והצווים מכוחה

פקודת המועצות המקומיות⁸⁴ מסדירה את הקמתן ותפקודן של שלושה סוגי רשויות מועצות: שני סוגים של מועצות מקומיות וסוג נוסף של מועצות אזוריות (שבו נדון בנפרד). מקוצר היריעה וכדי להתמקד בעיקר, לא נדון בשני סוגי הצווים ביחס למועצות המקומיות, ואף נציין כי **אין** הבדלים מרכזיים ביניהן.⁸⁵

צו המועצות המקומיות

צו המועצות המקומיות⁸⁶ נחקק כתחליף לצווי כינון מיוחדים לכל רשות ורשות והוא מעגן את סמכויותיהן.⁸⁷ בראש ובראשונה, מעוגנת סמכותה הכללית של המועצה "לפעול בכל עניין הנוגע לציבור בתחום המועצה".⁸⁸ לצד הסמכויות הכלליות, הוענקו למועצה סמכויות ספציפיות, ובהן: לקיים סדר, שלטון תקין וביטחון;⁸⁹ להקים, להחזיק ולנהל שירותים, מפעלים ומוסדות לתועלת הציבור;⁹⁰ להסדיר, להגביל או לאסור הקמת בתי עסק⁹¹ ועוד.

צו המועצות האזוריות

כאמור, צו האזוריות הוצא אף הוא מכוח פקודת המועצות המקומיות. בניגוד למועצה מקומית, שתחום שיפוטה מוגבל ליישוב אחד, הרי שמועצה אזורית מאגדת בתוכה קבוצת יישובים באזור מסוים.⁹²

⁷⁸ ס' 249(5), ש.ס.

⁷⁹ ס' 249(19), ש.ס.

⁸⁰ ס' 249(19), ש.ס.

⁸¹ זמיר, לעיל ה"ש 9, בעמ' 322.

⁸² למשל, בג"ץ 1067/08 **עמותת "נוער כהלכה" נ' משרד החינוך**, סג(2) 398, פס' 25 לפסק דינו של הש' לוי (2009).

⁸³ למשל, ע"ב 1/65 **ירדור נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית**, י"ט 365, פסק דינו של הש' זוסמן (1965).

⁸⁴ פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]

⁸⁵ זמיר, לעיל ה"ש 9, בעמ' 444-445.

⁸⁶ צו המועצות המקומיות, לעיל ה"ש 4.

⁸⁷ זינגר, לעיל ה"ש 50, בעמ' 141.

⁸⁸ ס' 146 לצו המועצות המקומיות, לעיל ה"ש 4.

⁸⁹ ס' 146(1), ש.ס.

⁹⁰ ס' 146(5), ש.ס.

⁹¹ ס' 146(7), ש.ס.

⁹² זמיר, לעיל ה"ש 9, בעמ' 45.

בדומה לס' 146 לצו המקומיות, פרק הסמכויות בצו האזוריות נפתח באותה הלשון, ומגדיר את סמכותה הכללית של המועצה האזורית.⁹³ בהמשך, ס' 63 מפרט את רשימת הסמכויות האזורית, שנוסחן שונה במידה זו או אחרת מהנוסח בצו המקומיות.⁹⁴

דברי חקיקה נוספים

כאמור, בהיעדר קודקס חקיקה מקיף וברור, סמכויות הרשות לאספקת שירותים שונים מפוזרים בחיקוקים נוספים. את הרשימה המעודכנת (נכון לשנת 2017) ניתן למצוא במחקרם של **מנחם ואחרים**.⁹⁵ להלן מספר דוגמות ספציפיות, לפי תמצית השירות והחיקוק המתאים:⁹⁶

דוגמות לשירותים ותמציתם	החקיקה ותכליתה / מטרתה
<p>רווחה: אספקת שירותי רווחה על-ידי המחלקות לשירותים חברתיים, סעד וטיפול סוציאלי בנזקקים.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>חוק שירותי הסעד:</u> ⁹⁷ תכלית החוק: החוק קובע שהרשויות המקומיות אחראיות למתן שירותי סעד (רווחה) לתושביהן הנזקקים, וכן מגדיר מהו אדם נזקק. • <u>חוק הנוער (טיפול והשגחה):</u> ⁹⁸ תכלית: החוק נועד להגן על שלומם של קטינים (עד גיל 18), המוגדרים על-פי חוק זה כ"נזקקים". החוק מגדיר את רשות הסעד (שעשויה להיות הרשות המקומית); תפקידיו וסמכויותיו של עובד סוציאלי (שפועל גם ברשות המקומית) לפי חוק זה ועוד.
<p>מים וביוב: אספקת שירותי ביוב ומים, לרבות תכנון תחזוקה של מערכות אלו, ופיקוח עליהן למניעת זיהומים.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>חוק תאגידי מים וביוב:</u> ⁹⁹ תכלית: החוק מסדיר את הפעלתו של משק מים מוניציפלי, באמצעות ייסוד תאגידי מים עירוניים. מטרתם היא לייצר "משק סגור" בתחום המים והביוב, שבמסגרתו יושקעו ההכנסות מאגרות המים והביוב בתחזוקתם, הרחבתם ושיפורם.¹⁰⁰
<p>חינוך: קיום מוסדות חינוך רשמיים למתן שירותי חינוך חובה חנם לילדים ונערים בתחום שיפוט הרשות. זאת, לרבות רישום, הקצאת ציוד וביטוח.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>חוק לימודי חובה:</u> ¹⁰¹ תכלית: החוק קובע אחריות המדינה לספק חינוך חובה במוסד חינוכי מוכר, לכל ילד ונער, כהגדרתם בחוק זה.¹⁰² בהתאם לחוק, השר מוסמך לצוות על רשויות מקומיות להקים מוסדות לחינוך חובה.¹⁰³
<p>בריאות וסביבה: אסדרה ופיקוח לגבי תברואה לבתי אוכל, עסקים ועוד; מניעה וצמצום של זיהום אוויר, טיפול בפסולת ועוד.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>חוק מניעת מפגעים:</u> ¹⁰⁴ תכלית: החוק מטיל מגבלות, ואף מאפשר הטלת אחריות בפלילים, על גרימת מפגעים שונים: רעש, ריח, זיהום אוויר, מפגע סביבתי ובריאותי. מכוח חוק זה הוטלה אחריות פלילית על מועצה מקומית, בגין מחדלה בטיפול במפגע סביבתי בשטחה.¹⁰⁵

⁹³ ס' 63 (א), שם: "המועצה מוסמכת, בשים לב להוראות השר ובמידה שאין בכך משום סתירה לכל דין, לטפל ולפעול בכל עניין הנוגע לציבור בתחום המועצה...".

⁹⁴ זינגר, לעיל ה"ש 50, בעמ' 141.

⁹⁵ ראו: מנחם ואחרים, לעיל ה"ש 3, בעמ' 22-24.

⁹⁶ יובהר: אלו דוגמות נוספות מעבר לדוגמות שצוינו בחוקים לעיל (פקודת העיריות, צו המקומיות וצו האזוריות).

⁹⁷ חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958.

⁹⁸ חוק הנוער (טיפול והשגחה), התשי"ד-1960.

⁹⁹ חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001.

¹⁰⁰ הלכה למעשה, מדובר בהפרטה של משק המים. ראו: ע"א 9535/06 אבו מסאעד נ' נציב המים, במיוחד פס' 33 לפסק דינה של

השי (בדימוס) פרוקצ'יה (נבו) 05.06.2011.

¹⁰¹ חוק לימוד חובה, התשי"ט-1949.

¹⁰² ס' 1-2, 7, שם.

¹⁰³ ס' 7, שם.

¹⁰⁴ חוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961.

¹⁰⁵ רע"פ 7861/03 מדינת ישראל נ' המועצה האזורית גליל תחתון (נבו) 08.05.2006.

סיכום: סמכויות וחובות הרשויות המקומיות – בחינה השוואתית

חשוב להשוות בין סמכויות וחובות הרשויות המקומיות השונות. זאת, על בסיס החלוקה הבאה: עיריות לעומת מועצות מקומיות ואזוריות:

- **המסגרת הנורמטיבית:** כאמור, המסגרת המסמיכה את העירייה היא פקודת העיריות, כלומר: חקיקה ראשית של הכנסת. מנגד, המסגרת המסמיכה את הרשות המקומית והאזורית, היא צנ, כלומר: חקיקת משנה, בדרגה נורמטיבית נמוכה יותר.¹⁰⁶ עם זאת, להבנתנו, אף שפקודת העיריות הינה חקיקה ראשית, ומשכך מצויה בדרגה נורמטיבית גבוהה יותר – הרי שהלכה למעשה, כאמור, מגמת הפסיקה לפרש את סמכויות הרשויות השונות באופן דומה.

- **סמכויות וחובות:** כאמור, לצד פרק הסמכויות, פקודת העיריות כוללת פרק העוסק בחובות העירייה. אולם, הפקודה אינה מעגנת כללים מהם ניתן לגזור את היקף השירותים, אותם העירייה מחויבת לספק לתושבים. ביחס לצווים המקומיים והאזוריים: אלו, כאמור, אינם כוללים פרק חובות, שעניינן מתן שירותים לתושב. אכן, צו המקומיות קובע שלמועצה יש סמכות לדאוג "לקידום ענייניהם הכלכליים, הסוציאליים, החברתיים והתרבותיים של תושביו".¹⁰⁷ אולם, להבנתנו: סמכות זו מנוסחת באופן רחב; אינה מוגדרת כחובה כשלעצמה; ולחלופין, אף אם נניח שניתן לפרשה כחובה, היא אינה מנוסחת כחובה קונקרטית.

המסקנה: הדין לא כולל חובות קונקרטיות המוטלות על הרשויות, בדבר אספקת שירותים עירוניים (מוניציפליים) לתושב.¹⁰⁸ לדעתנו: הטלת החובה יכולה להיעשות מכוח חוקי היסוד בדבר זכויות אדם והפרשנות שניתנה להן בפסיקה. בירור הסוגייה לעומקה יעשה בפרק הפסיקה להלן.

c. הצעת החוק בדבר הקמת "קרן ארנונה"

לא ניתן לחתום את פרק החקיקה, מבלי להתייחס בקצרה להצעת החוק שעניינה הקמת "קרן ארנונה" שעלתה לאחרונה לכותרות.¹⁰⁹ מטרת ההצעה היא צמצום הפערים הכלכליים בין הרשויות המקומיות השונות, ולעודדן להגדיל את היצע הדיור בתחומן כמענה למשבר הדיור.¹¹⁰ לפי ההצעה, תוקם קרן חוץ-תקציבית (שאינה חלק מתקציב המדינה). הכנסות הקרן יתקבלו מהרשויות המקומיות, באופן הבא: כל רשות תפריש לקרן, באופן דיפרנציאלי, אחוז מסוים מהכנסותיה מהארנונה עסקית (ארנונה ממבנים שאינם למגורים). כלומר, הרשויות החזקות כלכלית שהכנסותיהן מארנונה לעסקים משמעותיות יותר, ישלמו לקרן יותר מאשר רשויות חלשות. זאת, מתוך מטרה להעניק תמריץ לרשויות השונות ליתן היתרי בנייה למגורים, כך, ככל שיותר דירות חדשות יקבלו היתר בנייה ברשות החלשה – כך היא תקבל יותר כסף מהקרן.¹¹¹

לעמדתנו,, ובהתייחס לנושא יוזמה זו: הצעת החוק אינה עשויה להשפיע על ההצעה ליצירת סל שירותים שוויוני מינימלי בין הרשויות השונות: ראשית, ההצעה כאמור אינה עוסקת בתמורה שניתנת לתושב תמורה תשלום הארנונה. שנית, הסכומים שיפרישו הרשויות השונות לקרן משיעורי הגידול בארנונה – ושמחן מתעדת הקרן להפריש לרשויות הזקוקות לכך – הונמכו בהשוואה להצעת החוק המקורית.¹¹² משכך,

¹⁰⁶ פרשת גרינברג, לעיל ה"ש 65, פסי' 8 לפסק דינה של השי' דורנר.

¹⁰⁷ סי' 2)146 לצו המועצות המקומיות, לעיל ה"ש 4.

¹⁰⁸ זו גם מסקנת בית המשפט. ראו: פרשת אביב בגליל, לעיל ה"ש 5, פסי' 4 לפסק דינו של השי' שטיין.

¹⁰⁹ סי' 78-79 להצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023, ה"ח הממשלה 1612. (להלן: "הצעת חוק קרן הארנונה" / "הצעת החוק").

¹¹⁰ סי' 1 להצעת החוק, שם.

¹¹¹ דברי ההסבר לסי' 3-4 להצעת החוק, שם.

¹¹² יובל ניסני "הנוסח החדש של חוק קרן הארנונה בא לקראת הרשויות המקומיות" גלובס 16.5.2023.

להבנתנו, ההפרשות הנמוכות אינן יכולות לסייע דיין לרשויות המקומיות החלשות, לספק צרכים מינימליים באופן שוויוני לרשויות החזקות. לבסוף, מנגנון "קרן הארנונה" אינו מייצר (וכאמור, אינו מתיימר לייצר) סטנדרט ודאי ובהיר של שירותים מינימליים. כך, הוא אינו מחייב את הרשויות, אפוא, ליצור "חבילת שירותים" מינימלית אחידה.

5. המצב הפסיקטי הקיים

פרק זה יסקור את המצב הפסיקטי הקיים לגבי משמעות החיוב בארנונה והקשר בינה לבין אספקת שירותים מינימליים והבטחת הקיום בכבוד. הפרק יסקור בקצרה את הכלל והחריג ביחס לשיקול דעת הרשות בגביית ארנונה. להבנתנו, הדבר חשוב להבנת מרחב העצמאות של הרשות בגביית המקור העיקרי (חיוב הארנונה) להכנסותיה. בהמשך, נדון בהרחבה בפסק דין עדכני,¹¹³ שבו נדחתה עתירה לחייב את שר הפנים שורה לרשות לקבוע סל שירותים מינימלי; לבסוף, נדון בהתפתחות הזכות לקיום בכבוד בפסיקה, ומסקנתנו האפשרית בדבר היכולת לחייב את השר / הרשות לקבוע סל מינימלי, להבטיח את הקיום בכבוד של תושביה.

a. שיקול הדעת של הרשות בגביית ארנונה: הכלל והחריג

כמוסבר לעיל, "דיני ההקפאה" צמצמו והִבְנֵנו את מרחב שיקול הדעת של הרשות, בתחום הארנונה. בד בבד, כפי שנראה מיד, דיני ההקפאה הותירו מרחב של תמרון ועצמאות לרשות. זאת, מתוך תפיסה שלרשות הבנה טובה יותר של צרכי המקום, לעומת השלטון המרכזי. משכך, יש להותיר לה גמישות מסוימת, כדי שיהיה באפשרותה להגיב למציאות המקומית המשתנה.¹¹⁴

בהתאם, ובמגבלות דיני ההקפאה, נפסקה ההלכה, לפיה: ככלל, מתחם שיקול הדעת של הרשות המקומית בתחום הארנונה הינו רחב, ובית המשפט ימעט להתערב בו. החריג, המאפשר ומצדיק התערבות, הוא כאשר החלטת הרשות אינה סבירה, קיצונית ומאופיינת באי-צדק בולט, הגורם לעוול בולט.¹¹⁵ להבנתנו, הלכה זו משתלבת היטב עם שני עקרונות יסוד: ראשית, העיקרון הכללי בדבר התערבותו המצומצמת של בית המשפט בהחלטות מנהליות שעניינן מדיניות כלכלית-חברתית. זאת, אלא במקרי קצה בהם שיקול דעתה של הרשות המנהלית לוקה בפגם מהותי היורד לשורש העניין.¹¹⁶ שנית, העיקרון בדבר עצמאותו של השלטון המקומי. בהתאם, השלטון המרכזי מושך את ידיו מעיסוק בעניינים מוניציפליים, ומותיר את הסמכות לנהלם בידי הרשויות המקומיות ולפי שיקולן. זאת, כאמור, מתוך הבנה שהרשות המקומית היא שתגשים בצורה הטובה ביותר את רצון תושביה.¹¹⁷

b. סל שירותים מינימלי כנגד תשלום ארנונה

לכאורה, העובדה כי התושב משלם ארנונה הייתה אמורה להעניק לו מעמד סטטוטורי מול הרשות, כלומר: לדרוש מתן שירות כנגד התשלום. אולם, כאמור לעיל, הפסיקה רואה בשירותים המוניציפליים שהרשות

¹¹³ פרשת **אביב בגליל**, לעיל ה"ש 5.

¹¹⁴ פרשת **עמר**, לעיל ה"ש 53, פסי' 21 לפסק דינו של הנשיא גרוניס. לדעתנו, ניתן לראות את הרשות המקומית כ"שוקלת הטובה ביותר", כלומר: מי שיכולה לסקול בצורה הטובה ביותר את השלכות מעשיה, ולפעול לפי תוצאות שקילתה. משכך, היא הגורם שעליו מוטלת הסמכות – וגם האחריות. ראו והשוו: אריאל פורת **נזיקין** (כרך א) 31 (2013).

¹¹⁵ פרשת **קריית אתא**, לעיל ה"ש 22, פסי' 4 לפסק דינו של השי' לוין. הלכה זו אושרה בפסיקה. למשל, בג"ץ 397/84 **בנק דיסקונט בע"מ נ' עיריית גבעתיים**, (לט) 2(2) 013, פסי' 8(ב) לפסק דינו של הנשיא שמגר (1985); בג"ץ 7712/04 **וינברג נ' עיריית תל אביב-יפו**, סא(2) 735, פסי' 23 לפסק דינה של השי' נאור (2006).

¹¹⁶ פרשת **אביב בגליל**, לעיל ה"ש 5, פסי' 24 לפסק דינו של השי' שטיין.

¹¹⁷ שם, פסי' 26 לפסק דינו של השי' שטיין.

מעניקה מהכנסותיה מארנונה כתמורה עקיפה בלבד. כך, ובשים לב לעובדה שמרבית השירותים המקומיים נשענים על ארנונה כמקור הכנסה – התושב עומד בפני קושי משמעותי בקבלת השירות וודאותו.¹¹⁸ השאלה האם שר הפנים מחויב לקבוע סל שירותים מינימלי, שאותו הרשויות המקומיות יהיו חייבות לספק לתושביהן, נדונה והוכרעה לאחרונה בפסיקה.¹¹⁹ בשל חשיבותו הרבה של פסק הדין, נרצה לדון בו בהרחבה: בפרשת **אביב בגליל** נדונה עתירתה של תנועת "אביב בגליל" – התנועה לצדק חברתי ולמנהל תקין", כנגד שר הפנים. העותרת טענה כי על השר לתקן את החקיקה המוניציפלית,¹²⁰ כך שתחייב את הרשויות להעניק שירותים מינימליים. העותרת ביססה טענתה על שלושה טעמים:¹²¹

(1) פקודת המועצות המקומיות לפיה שר הפנים חייב לקבוע את חובות המועצה, לרבות באספקת שירותים בסיסיים לתושביה.¹²²

(2) לחלופין, גם אם לשון הפקודה לא מחייבת את השר, אלא זו סמכות שבשיקול דעת – הרי שאי-הפעלת הסמכות, בנסיבות העניין, חורגת ממתחם הסבירות. זאת, כיוון שהיעדר סל שירותים מינימלי, פוגע בעיקרון השוויון בין תושבי הרשויות השונים, שזוכים להיקפי שירותים שונים, תוך שימור הפערים החברתיים ביניהם.

(3) זאת ועוד, העותרת הלינה על המצב הקיים: מצד אחד, חובת תשלום הארנונה ברורה ומוגדרת; מנגד, הדין אינו מבטיח לתושבים שיסופקו להם שירותים ברמה מספקת.

מנגד, שר הפנים טען שקביעת סל מינימלי מחייבת את המדינה להעמיד תקציב, שאינה מסוגלת להעמיד כעת. לכל היותר, בכוונת השר לפתח כלים שתכליתם הגברת השקיפות וזמינות המידע לתושבים, ביחס לשירותים המוניציפליים המסופקים להם.¹²³

בפסק דינו, החליט בית המשפט לדחות את העתירה.¹²⁴ תחילה, בית המשפט עמד על חשיבות סל שירותים מוניציפליים בסיסיים: **ראשית**, בשל היעדר הלימה בין קיום החובה החוקית לשלם ארנונה לבין היעדר חובה משפטית לאספקת שירותים; **שנית**, בשל הקושי המשמעותי של תושבי הרשות, להעתיק מגוריהם ממקום אחד למקום אחר, שבו השירותים ואיכותם עדיפים. משכך, לרשויות אין תמריץ כלכלי משמעותי להעמיד לתושביהן חבילות אטרקטיביות של שירותים מוניציפליים.¹²⁵

למרות זאת, בית המשפט הבהיר שאין זה מתפקידו לחייב את השר לקבוע סל שירותים מינימלי, ולכל היותר בית המשפט יכול להמליץ לו לעשות כך ולעגן זאת בתקנות. זאת, משלושה נימוקים:

(1) הפקודה והצווים לעיל, **אינם** מטילים על השר חובה לקבוע חובות **ספציפיות** כלשהן כלפי הרשויות – ובפרט חובה לספק שירותים מוניציפליים מינימליים.¹²⁶

¹¹⁸ בן-אליא, לעיל ה"ש 28, בעמ' 21-22.

¹¹⁹ פרשת **אביב בגליל**, לעיל ה"ש 5, פס' 1, 10 לפסק דינו של השי' שטיין.

¹²⁰ ראו: פקודת העיריות (לעיל ה"ש 4); צו המועצות המקומיות (לעיל ה"ש 4) וצו המועצות האזוריות (לעיל ה"ש 67).

¹²¹ פרשת **אביב בגליל**, לעיל ה"ש 5, פס' 6-7 לפסק דינו של השי' שטיין.

¹²² ס' 1 לפקודה (שם) קובע שהשר הוא שייתן את פקודת הכינון; ס' 2(א) (שם) קובע את מהות הצו: "בצו הכינון יפורשו או יוסדרו הרכב המועצה המקומית וחובותיה...".

¹²³ פרשת **אביב בגליל**, לעיל ה"ש 5, פס' 14 לפסק דינו של השי' שטיין.

¹²⁴ שם, פס' 16 לפסק דינו של השי' שטיין.

¹²⁵ שם, פס' 17 לפסק דינו של השי' שטיין. תושבי הרשויות, לפי גישה מעניינת זו, הם "קהל שבוי" בידי הרשות.

¹²⁶ שם, פס' 19 לפסק דינו של השי' שטיין.

(2) סמכות השר היא סמכות שבשיקול דעת. לכן, הוא אינו חייב לקבוע הסדרים כאלה או אחרים, ובלבד שהחלטתו תימצא במתחם הסבירות. ¹²⁷ בענייננו, העותרת לא הוכיחה כי שיקולי השר לקו בחוסר סבירות שכזה. ¹²⁸

(3) סוגיית סל השירותים המינימלי היא בעלת השלכות רחב, שמשנה באופן יסודי את עצמאותן ואת התנהלותן של הרשויות, יחסייהן עם תושביהן ותקציב המדינה כשלעצמו. משכך, סוגייה זו ראויה לליבון והכרעה בידי המחוקק. התערבות בית המשפט בקביעת מדיניות חברתית-כלכלית מעין זו, תיעשה רק במקרי קצה, שבהם נופל פגם מהותי, היורד לשורש ההליך. בענייננו, זה אינו המקרה. ¹²⁹

להבנתנו, הכרעת בית המשפט בפרשת **אביב בגליל** ראויה לביקורת. זאת, בפרט לאור חשיבותה ומעמדה של הזכות לקיום בכבוד והשלכותיה. סוגייה זו תידון בתת-הפרק הבא.

ג. החובה להבטיח סל מינימלי: המהפכה החוקתית והשלכותיה בפסיקה

בשנת 1992, פוּנְנָה הכנסת שני חוקי יסוד בדבר זכויות אדם. ¹³⁰ בית המשפט פירש זאת כמהפכה חוקתית במעמד זכויות האדם. ¹³¹ אולם, הזכות לקיום בכבוד (כשאר הזכויות החברתיות) נותרה מחוץ לחוקי היסוד. אכן, מקום המדינה נעשו ניסיונות להעניק מעמד חוקתי לזכויות החברתיות, אך הן נכשלו. ¹³² לכן, פרשנות חוקי היסוד בפסיקה ובפרט הזכות לכבוד, הפכה למכרעת. זאת, בשל האפשרות להכיר בזכויות חוקתיות "נגזרות", כלומר: זכויות שלא-מנויות במפורש בחוקי היסוד, אך הן חיוניות כדי להגן על הזכות לכבוד, ויזכו להגנה חלקית במסגרתה. ¹³³

בענייננו, חשוב לדון בקצרה בזכות החוקתית לקיום מינימלי בכבוד. לדעתנו, ההתפתחויות בפסיקה לגבי מעמדה הנורמטיבי של הזכות, עשויות להטיל את חובת מימושה על שר הפנים ועל הרשות המקומית, בעיגון סל שירותים מינימלי והבטחתו.

הזכות לקיום בכבוד כוללת אוסף זכויות, שנועדו להבטיח קיום בכבוד, ובהן: הזכות לביטחון סוציאלי, בריאות, חינוך ודיוור. ¹³⁴ בפרשת **מחויבות** ¹³⁵ נפסק שהזכות לקיום בכבוד נגזרת מהזכות החוקתית לכבוד. הזכות לקיום בכבוד מחייבת את המדינה להעמיד "רשת מגן", שתאפשר לפרט את המינימום החומרי, דיוור, תנאי תברואה נסבלים ושירותי בריאות מספקים. ¹³⁶

¹²⁷ שם, פס' 20 לפסק דינו של השי שטיין.

¹²⁸ שם, פס' 27 לפסק דינו של השי שטיין.

¹²⁹ שם, פס' 24-25 לפסק דינו של השי שטיין.

¹³⁰ חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו ס"ח התשנ"ב 150; חוק-יסוד: חופש העיסוק, ס"ח התשנ"ד 90.

¹³¹ על תמצית המהפכה החוקתית, ראו: ע"א 6821/93 **בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי**, מט(4) 221, פס' 4 לפסק דינו של הנשיא ברק (1995).

¹³² לסקירה ממצה של ניסיונות לקידום ארבע הצעות חוק-יסוד: זכויות אדם (ובהן זכויות חברתיות), בשנים 1948-1992, ראו:

אהרן ברק **כבוד האדם: הזכות החוקתית ובנותיה** 549-550 והאסמכתאות שם (2014).

¹³³ שם, בעמ' 306-307.

¹³⁴ פרשת **מחויבות**, לעיל ה"ש 6, פס' 7 לפסק דינו של השי לוי (2005).

¹³⁵ שם. פס' 15-16 לפסק דינו של הנשיא ברק.

¹³⁶ שם. נציין שהעתירה נדחתה. נקבע שהעותרים לא-הציגו תשתית עובדתית מלאה שתאפשר לבחון את משמעות הפגיעה. ראו: שם, פס' 19, 23 לפסק דינו של הנשיא ברק.

בהמשך, בפרשת **חסן**,¹³⁷ נפסלה לראשונה חקיקה ראשית של הכנסת, שפגעה באופן לא-מידתי בזכות לקיום בכבוד.¹³⁸ ההגנה החוקתית על הקיום בכבוד זכתה לצעד נוסף בפסיקה מהעת האחרונה, שהכירה בזכות לחשמל כרכיב חיוני הדרוש לקיום בכבוד.¹³⁹ הנה כי כן, מודל "הקיום המינימלי", שמחייב את המדינה להעמיד רשת מגן לפרט, נקבע בפרשת **מחויבות**, שב ואושר בפרשות **חסן** ו-**רוזנצוויג מויסה**. המודל אף זכה לביקורת.¹⁴⁰ אך בענייננו, אימוץ סל שירותים מינימלי כנגד תשלום ארנונה, עשוי להלום / להבטיח את מימוש החובה הפסיקתית לקיום מינימלי בכבוד.

לסיכום, המצב הקיים עשוי להיות מנוגד לחובה הפוזיטיבית של המדינה להבטיח את הקיום המינימלי של אזרחיה. מצד אחד, כפי שראינו, בית המשפט ביסס את ההגנה על הקיום בכבוד כזכות חוקתית; מנגד, ההימנעות של בית המשפט¹⁴¹ לחייב את המדינה לקבוע סל שירותים מינימלי – עשויה במובן מסוים לרוקן מתוכן את הלכת "הקיום המינימלי" (הבטחת רשת מגן לנזקקים לכך). פער זה עלול להעמיק את אי-הוודאות ביחס לשירותים שעל הרשות לספק, ולפגוע ביכולתם של תושבים מרשויות שונות, לקבל את השירותים המינימליים הנדרשים להבטחתם.

6. משפט משווה

בפרק זה ייערך מחקר השוואתי ביחס לקיומו / היעדרו של סל שירותים מינימלי לתושבים. לשם כך, נבחרו שתי מדינות מאירופה (אנגליה וצרפת) ושתי מדינות מצפון אמריקה (ארצות הברית וקנדה). אנגליה וארצות הברית זוכות להתייחסות במחקר ישראלי השוואתי ביחס לשלטון המקומי ולשתיהן השפעה רבה על המשפט הישראלי בכללותו.¹⁴² הבחירה בשתי מדינות נוספות (צרפת וקנדה) נועדה לבחון חלופות / הסדרים נוספים, כדי ללמוד על יתרונותיהן וחסרונותיהן ביחס למודל הישראלי.

a. בריטניה (אנגליה)

מבוא: הממשל הבריטי והשלטון המקומי: בין ריכוז סמכויות לביזור

בריטניה היא מדינה אוניטרית (unitary). מדינה אוניטרית מתאפיינת במבנה שלטון דו-רובדי. ברובד העליון נמצא השלטון המרכזי ותחתיו השלטון המקומי.¹⁴³ לכן, בממשל אוניטרי (להבדיל מממשל פדרלי), סמכויות השלטון מרוכזות בידי השלטון המרכזי, האחראי לניהול המדינה באופן אחיד. בנוסף, השלטון המרכזי הוא שמכוון את רשויות השלטון הכפופות לו, כיצד לשרת את היעדים הנקבעים על-ידו. כתוצאה מכך, הממשל האוניטרי מאופיין בריכוזיות בניהול המדינה ובשאיפה להתאמת השלטון המקומי לכללים אחידים.¹⁴⁴

¹³⁷ בג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי, סה(1) 782 (2012).

¹³⁸ בתמצית: נפסק כי שלילה גורפת בחוק של זכאות לגמלת הבטחת הכנסה, ממי שבבעלותו או בשימושו כלי רכב, ללא בדיקה פרטנית האם יש לו הכנסה שתבטיח קיום בכבוד – פוגעת שלא כדין בזכות זו, ודינה בטלות. ראו במיוחד: פסי' 39-40, 42, 71 לפסק דינה של הנשיאה ביניש.

¹³⁹ בג"ץ 4988/19 רוזנצוויג מויסה נ' הרשות לשירותים ציבוריים חשמל, ראו במיוחד: פסי' 65, 70 לפסק דינה של השי' ברק-ארז (נבו) 20.01.2022.

¹⁴⁰ דוגמה בולטת היא דעת המיעוט של השי' לוי בפרשת **מחויבות**: לוי סבר שלא די ברשת מגן מינימלית ועל המדינה להבטיח לפרט תנאי מחיה נאותים, שמבטיחים יותר מאשר קיום הישרדותי וחסר מטרות. ראו: פרשת **מחויבות**, לעיל ה"ש 6, פסי' 3-2, 13 לפסק דינו של השי' לוי.

¹⁴¹ ראו ההכרעה בפרשת **אביב בגליל**, לעיל בעמ' 13-14 ביוזמה זו.

¹⁴² למשל: נחמיה אבנרי **משפט המקום: שלטון עצמי מקומי וחקיקה מקומית** 123-171 (2013);

¹⁴³ מנחם ואחרים, לעיל ה"ש 3, בעמ' 33.

¹⁴⁴ שריג, לעיל ה"ש 1, בעמ' 26.

מהאמור לעיל ניתן להבין ששיטת המשטר הבריטית מאופיינת בניהול הפרלמנט. זאת, מכוח יכולתו להתערב בענייני כל הגופים בממלכה ובהן הרשויות המקומיות. כך, השלטון המרכזי מעורב בניהול השירותים השונים ומתאים לפי צרכיו את מבנה וסמכויות הרשות המקומיות.¹⁴⁵

החוק המרכזי המסדיר את סמכויות הרשויות המקומיות, תפקידן ונוהליהן, הוא חוק השלטון המקומי.¹⁴⁶ בחוק קבועות הוראות בנוגע לשירותי הרווחה שמעניקה הרשות. אמנם, ההוראות מיושמות בהתאם לשיקול דעת הרשות לקידום כלכלתם, רווחתם וסביבתם של תושביה;¹⁴⁷ אולם, השלטון המרכזי מטיל מגבלות על שיקול דעתן של הרשויות: כך, כשהרשות נדרשת¹⁴⁸ להכין אסטרטגיה לקידום המטרות לעיל, עליה להתייחס להנחיות שפרסם מזכיר המדינה.¹⁴⁹ לדעתנו, בכך גלומים שני יתרונות: ראשית, ביסוס / וידוא מעמד השלטון המרכזי בקביעת המדיניות העקרונית (אסטרטגית) של השלטון המקומי; שנית, מדיניות אחידה וודאית, שתסייע להטמעה ומימוש השירותים בידי הרשויות כולן. החיסרון האפשרי, להבנתנו, נעוץ בכך שהשלטון המקומי מודע טוב יותר לצרכיו המשתנים והדינמיים, בהשוואה לשלטון המרכזי.

אנגליה: רקע כללי וחובת תשלום מס מועצה

אנגליה מאופיינת בשיטת ממשלת אוניטרית דואלית. בשיטה זו, השלטון המקומי פועל בנפרד מהשלטון המרכזי. כך, כל מועצה מקומית אחראית לספק את כלל השירותים בתחום שיפוט.¹⁵⁰ יצוין, כי השלטון המקומי ברוב אזורי אנגליה מאופיין בשתי שכבות: מועצות מחוזיות ומועצות רובעיות.¹⁵¹ נדון בכך בהמשך, ביחס לשירותים שכל מועצה חייבת / רשאית לספק.

באנגליה קיימת חובת תשלום ארנונה שנתית, הקרויה **מס מועצה (Council Tax)**. המס מוטל על נכסים שבעלותו של הנישום.¹⁵² המועצה המקומית גובה את המס מתושביה עבור השירותים אותם היא מספקת. בשונה מישראל, המס מחושב בהתאם לשווי השוק של הנכס, ונקבע לפי הקריטריונים הבאים: מיקום הנכס, נסיבות אישיות של דייריו (זכאות לפטורים או הקלות), ומידת הצורך של המועצה במימון שירותיה.¹⁵³ מלבד תשלום ארנונה, הכנסות הרשויות המקומיות מבוססות על שני מקורות נוספים: מענקי מימון ממשלתיים, ומיסי מועצה על נכסים שאינם למטרות מגורים.¹⁵⁴

השירותים המוניציפליים: שירותי חובה ושירותי רשות

בטרם נדון בשירותים הניתנים על-ידי הרשויות, ראוי לציין: השירותים נקבעו בחקיקה רבה ומפוזרת לאורך השנים. משכך, בשנת 2011, משרד השיכון, הקהילות והשלטון המקומי בבריטניה (DLUHC), פרסם מסמך

¹⁴⁵ זינגר, לעיל הי"ש 50, בעמ' 71.

¹⁴⁶ Local Government Act 2000

¹⁴⁷ Local Government Act 2000, c. 1, § 2. להבנתנו, בכך ישנו דמיון בין הרציונל המכונן את האוטונומיה של הרשות המקומית בישראל, לאוטונומיה הקיימת (אף היא) בבריטניה.

¹⁴⁸ Local Government Act 2000, c. 1, § 4(1)

¹⁴⁹ Local Government Act 2000, c. 1, § 4(3)

¹⁵⁰ שריג, לעיל הי"ש 1, בעמ' 27.

¹⁵¹ Understand how your council works: types of council, GOV.UK [Understand how your council works: Types of council - GOV.UK \(www.gov.uk\)](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/723999/Local_Government_Finance_Act_1992_c_1_1.pdf), (last visited apr. 14, 2023)

¹⁵² Local Government Finance Act 1992, c. 1, § 1

¹⁵³ Local Government Finance Act 1992, c. 1, § 2 + <https://www.moneyhelper.org.uk/en/homes/buying-a-home/how-to-save-money-on-your-council-tax-bill#>. בישראל, כאמור, שיטת החישוב היא שונה. ראו בעמ' 4 ביוזמה זו.

¹⁵⁴ UK, Ministry of Housing, Communities & Local Government, Local Government Financial Statistics England 2018. No.28

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/723999/Local_Government_Finance_Statistics_2018_publication_Web_Accessible.pdf

המאגד את כלל השירותים.¹⁵⁵ זאת, כדי להנגיש ולפשט את המידע לציבור הרחב, ביחס לזכויותיה וחובותיה של הרשות כלפיו.¹⁵⁶

מבחינת השירותים עצמם: החוק¹⁵⁷ אינו מגדיר את השירותים הנחשבים חיוניים. אולם, הוא מבחין בין שירותים שלרשות יש חובה לספק, לשירותים שאספקתם תהיה לפי שיקול דעתה. בין שירותי החובה המנויים בחקיקה: חינוך; טיפול סוציאלי בילדים ומבוגרים; איסוף אשפה; בריאות; תכנון ודיור; תחזוקת כבישים; ושירותי ספרייה.¹⁵⁸

זאת ועוד, החוק עורך הבחנה ביחס לזהות הגוף המספק את השירות. כך, המועצות המחוזיות אחראיות על אספקת השירותים הבאים: חינוך; תחבורה; תכנון; כיבוי אש ובטיחות ציבורית; טיפול סוציאלי; ספריות; טיפול בפסולת ותקני מסחר; ואילו המועצות הרבועיות (ששטחן קטן מהמועצות המחוזיות), אחראיות על שירותים כאיסוף פסולת; מחזור; גביית מס המועצה; דיור; ויישומי תכנון.¹⁵⁹

אכיפת השירותים, הבטחת איכותם וביקורת אודותם

על הרשויות המקומיות להציג דו"חות כספיים מפורטים באתרי האינטרנט שלהן. זאת, כדי לשקף לתושביהן בפומבי כיצד הן מוציאות את תקציביהן ועבור אילו מטרות.¹⁶⁰ יתרה מזאת: החוק קובע שעל הרשות לעמוד במדדים מחייבים באספקת השירותים. זאת, כדי להבטיח אספקת שירותים באיכות גבוהה.¹⁶¹ את המדדים קובע מזכיר המדינה, תוך איזון בין קריטריונים שונים כגון: חיסכון ויעילות.¹⁶²

את המדדים ניתן למצוא בהצהרת מדיניות האוצר של השלטון המקומי, המשתנה בהתאם לתוכנית שנקבעת לתקופה בת שנתיים.¹⁶³ בהתאם למדיניות שנקבעה לשנים 2023-2024, נראה כי הממשלה מכירה בכך שמתן ודאות רבה יותר למועצות לגבי מימון, חשוב במיוחד לקביעת המסגרת התקציבית של הרשויות וליכולתן להכין תוכניות ביצוע.¹⁶⁴

את תוכניות הביצוע על הרשות להכין בכל שנת כספים, בהתאם למדדים שנקבעו. הרשות אף נדרשת לפרט את איכות הביצוע של אספקת השירותים ואיכותם; לציין לוחות זמנים לביצוע יעדים ומעקב להשלמתם.¹⁶⁵ כך, ביצועי הרשות (שמפורסמים בפומבי, כאמור) מהווים בסיס לביקורת ציבורית ותוכנית עבודה מחייבת.

¹⁵⁵ [Department for Communities and Local Government - Publication Index | NBS \(thenbs.com\)](https://www.thenbs.com/publication-index)

¹⁵⁶ מנחם ואחרים, לעיל ה"ש 3, בעמ' 33. בישראל לא קיים מאגר דומה ואחיד של כלל השירותים הניתנים בידי הרשויות המקומיות. התייחסות לכך תיעשה על-ידנו בפרק ההמלצות.

¹⁵⁷ Localism Act 2011

¹⁵⁸ House of Lords, Local Authority Provision of Essential Services, Page 2, 2019.

¹⁵⁹ <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/LLN-2019-0006/LLN-2019-0006.pdf>

¹⁶⁰ Understand how your council works: types of council, GOVUK [Understand how your council works: Types of council - GOV.UK \(www.gov.uk\)](https://www.gov.uk/understand-how-your-council-works-types-of-council), (last visited apr.14, 2023).

¹⁶¹ Local Authority Provision of Essential Services Local Government Act 1999, c. 1, § 4

¹⁶² Local Government Act 1999, c. 1, § 4(3)

¹⁶³ Local government spending, GOVUK <https://www.gov.uk/regional-and-local-government/local-government-spending> (last visited apr.21, 2023).

¹⁶⁴ Local government finance policy statement 2023-24 to 2024-25 <https://www.gov.uk/government/publications/local-government-finance-policy-statement-2023-24-to-2024-25> (last visited apr.21, 2023).

¹⁶⁵ בהצהרה זו הממשלה הכריזה על תוספות תקציב משמעותיות לרשויות המקומיות (למשל, 4.7 מיליארד ליש"ט לטיפול סוציאלי, בשנים 2024-2025). הוודאות התקציבית, אפוא, מהווה תמריץ מבחינת הממשלה לשיפור מוחשי של הרשויות בטיפול סוציאלי במבוגרים ובאוכלוסיות נוספות הזקוקות לכך.

¹⁶⁵ Local Government Act 1999, c. 1, § 6

כחלק מניסיון לספק שירותים ברמה איכותית, ניתנת לתושבים אפשרות להגיש תלונה רשמית (בתוך שנים-עשר חודשים) כנגד המועצה אליה הם משתייכים. זאת, ככל שאספקת השירותים על-ידי הייתה לקויה, וכן שהתושב-המתלונן הוכיח שאספקה לקויה / רשלנית של השירות, פגעה בו.¹⁶⁶ בישראל, בהשוואה, קיימת אפשרות להגשת תלונה לממונה על תלונות הציבור ברשות המקומית.¹⁶⁷ כל אדם רשאי להגיש את התלונה, בנוגע למעשה שפגע בו במישרין, ככל שהמעשה נעשה "בניגוד לחוק או שנעשה בלא סמכות חוקית או בניגוד למנהל תקין, או שיש בו משום נוקשות יתירה או אי-צדק בולט".¹⁶⁸ להבנתנו, ייתכן שניסוח רחב זה מעניק אפשרות להגשת תלונה בגין אי-אספקת שירות כנדרש. התייחסות לכך תיעשה על-ידנו בפרק ההמלצות.

השאלה בדבר איכות השירות הניתן על-ידי הרשות, נבחנה והוצגה בדו"ח ה-NAO, בשנת 2018.¹⁶⁹ הדו"ח בודק את השפעת המימון הממשלתי על מתן שירותים חיוניים בידי הרשויות המקומיות.¹⁷⁰ לפי הדו"ח, בכל הקשור לשירותים שהרשות חייבת לספק מכוח חוק, כאמור – הרשות הקפידה על אספקת שירותים ברמה טובה.¹⁷¹ להשערת מחברי הדו"ח, עיגון השירות כחובה בחוק, היה תמריץ לרשות לספק ברמה טובה, כדי שלא לשאת באחריות לאי-אספקתו כנדרש. יתרה מזאת, התמריץ בדבר אחריות סטטוטורית משמעותית הוביל את הרשות לספק את השירות, גם במחיר של שימוש ברזרבות פיננסיות או בהפחתת שירותים אחרים. דוגמה לכך, היא בעניין טיפול הסוציאלי בילדים.¹⁷² עם זאת, מציינים מחברי הדו"ח, כי ייתכן שההפחתה במתן השירותים לא-בהכרח הובילה לצמצום באיכותם. ייתכן, אפוא, שהרשות מספקת את אותו השירות בצורה יעילה, הגם שבתקציב מופחת.¹⁷³

סיכום המודל הבריטי (אנגליה): יתרונות וחסרונות

מהסקירה לעיל, ניתן ללמוד על היתרונות במודל אספקת השירותים הבריטי:

- ניתן לראות את ההבחנה בחקיקה, בין שירותים שהרשות חייבת לספק, לשירותים שתלויים בשיקול דעתה. כך ניתן להבין מהם השירותים החיוניים (שניתן לראותם כמינימליים), ואיכות אספקתם.
- כאמור, לא די בעצם סיווג השירות כחיוני ועצם אספקתו. מדדי הביצוע מאפשרים להעריך את איכות השירות הניתן.
- האיכות נקבעת גם באמצעות חובת פרסום מאזניה של הרשות, ודו"חות ציבוריים (כדו"ח ה-NAO) שמנגישים מידע חיוני לתושבים. כתוצאה, הפרסום מאפשר ביקורת ציבורית אפקטיבית על הרשויות.
- עצם הטלת האחריות הסטטוטורית על הרשות (ביחס לשירותים שהיא חייבת לספק) – מתמרצת את הרשות לספק שירותים איכותיים, ואף לעשות שימוש ברזרבות פיננסיות לשם כך.

¹⁶⁶ How to Complain [How to Complain - Local Government and Social Care Ombudsman](#) (last visited apr. 22, 2023). ניתן לראות, כי בירור התלונה נעשה, תחילה, ברמת המועצה. ככל שבירורה לא נעשה כראוי, תיתכן אפשרות להגשת תלונה לנציב תלונות הציבור בשלטון המקומי.

¹⁶⁷ חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח-2008.

¹⁶⁸ סי' 5, שם.

¹⁶⁹ National Audit Office (NAO) הוא משרד הביקורת הלאומי של בריטניה. הפרלמנט נעזר בביקורת שמפרסם המשרד, ביחס לעבודת הממשלה. להרחבה, ראו: <https://www.nao.org.uk/about-us>.

¹⁷⁰ National Audit Office, Financial sustainability of local authorities 2018. <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2018/03/Financial-sustainability-of-local-authorities-2018.pdf>

¹⁷¹ שם, בעמ' 25.

¹⁷² National Audit Office, Financial sustainability of local authorities 2018. <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2018/03/Financial-sustainability-of-local-authorities-2018.pdf> page. 38

¹⁷³ National Audit Office, Financial sustainability of local authorities 2018. <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2018/03/Financial-sustainability-of-local-authorities-2018.pdf> page. 40

מנגד, ניתן לעמוד על **חסרונות** המודל:

- עיגון שירותים כ"שירותי חובה", לעומת שירותים שאספקתם נתונה לשיקול דעת, עלולים לתמרץ את הרשות להשקיע בשירותי חובה בלבד, כדי להימנע מנשיאת אחריות סטטוטורית בגין אי-אספקתם.
- חיסרון בולט במודל הבריטי, הוא **היעדר קביעת מינימום לאספקת השירות בחוק**. כך, נוצרים פערים באספקת השירותים בין הרשויות השונות – וכתוצאה מכך פערים ברווחת תושביהן.

b. צרפת

מבוא: הממשל הצרפתי – מאפיינים, סמכויות ועיקרון מנחה

בדומה לשיטת הממשל הבריטית, גם צרפת מתאפיינת בשיטת ממשל אוניטרית.¹⁷⁴ עם זאת, שיטת הממשל האוניטרית בצרפת היא ממוזגת, בה השלטון המרכזי והמקומי מתלכדים לדמותו של ה"פרפה" הצרפתי. זהו נציגו של משרד הפנים, הממונה ומוסמך לפקח מטעמו על הרשויות המקומיות.¹⁷⁵ אולם, משנת 1982, הועברו חלק מהסמכויות המסורתיות של ה"פרפה", לרשויות עצמן. כך, נוצרה השפעה שלטונית הדדית: מהמחוז כלפי מעלה, ולהפך.¹⁷⁶

הממשל הצרפתי מורכב משלוש רמות: אזוריים, מחלקות וקומונות (עיריות והמועצות המקומיות).¹⁷⁷ כל רמות הממשל תורמות לניהול ותכנון גיאוגרפי, פיתוח כלכלי, חברתי, בריאותי, סביבתי ומדעי.¹⁷⁸ הרשויות שואבות את סמכותן ותקציבן מתקנות שמסדירות את פעולתן.¹⁷⁹ עם זאת, המועצה האזורית יכולה להגיש הצעה לפרלמנט (סנאט), לשינויי חקיקה הנוגעים לסמכותן ופעולתן.¹⁸⁰

העיקרון המנחה את הממשל הוא חשיבותה של המדינה בחיי האזרח ואחריותה לספק שירותים לכלל האזרחים, באופן שוויוני. בהתאם, הרשויות המקומיות בצרפת בעלות סמכויות **שוות**, ללא קשר למספר תושביהן וגודל שטחן.¹⁸¹ אולם, החוק מאפשר חריג בשם עיקרון השוויון המהותי. כך, ניתן להבטיח כי הקצאת והפעלת הסמכויות של הרשויות המקומיות תיעשה תוך התחשבות בהבדלים אובייקטיביים (החוק אינו מפרט זאת) בין התושבים והטיפול הדרוש בהם.¹⁸² כל זאת בתנאי שהקצאת הסמכויות החריגות והפעלתן תיעשה באופן מידתי, ולתכלית החוק.¹⁸³

הכנסות והוצאות, שירותים מוניציפליים ומימון

המקורות התקציביים של הרשויות המקומיות בצרפת הם מגוונים: מס על נכסים הנקבע על-ידי הרשות המקומית (ארנונה); העברת נתח מהמס הממשלתי הכללי; תמיכה ייעודית לפיתוח פרויקטים שונים על-ידי משרדי ממשלה שונים; והלוואות לפיתוח המאושרות על-ידי הפרפה.¹⁸⁴

¹⁷⁴ על ממשל אוניטרי, ראו בתמצית, לעיל בעמ' 15 ביוזמה זו.

¹⁷⁵ שריג, לעיל הי"ש 1, עמ' 27.

¹⁷⁶ שם.

¹⁷⁷ שם.

¹⁷⁸ Code des communes [C.com.], [Code Of Communes](#), Expenditure, Art. L1111-2 (Fr.).

¹⁷⁹ <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/France-Introduction.aspx>

¹⁸⁰ Code des communes [C.com.], [Code Of Communes](#), Expenditure, Art. L4221-1 (Fr.).

¹⁸¹ Code des communes [C.com.], [Code Of Communes](#), Expenditure, Art L1111-3 (Fr.).

¹⁸² להבנתו, חוק מכוון להגשמת השוויון בתוצאה. לדוגמה: תקצוב דיפרנציאלי מוגבר לקשישים ממעמד סוציו-אקונומי נמוך, לעומת קשישים ממעמד סוציו-אקונומי בינוני-גבוה.

¹⁸³ Code des communes [C.com.], [Code Of Communes](#), Expenditure, Art L1111-3-1 (Fr.).

¹⁸⁴ שם, בעמ' 66.

החוק קובע רשימה של כ-28 הוצאות שחובה על הרשויות המקומיות לספק.¹⁸⁵ כך, בדומה לבריטניה, ניתן לראות שעל הרשות לספק שירותי חינוך; הצלה וכיבוי אש; שירותי רווחה; תחזוקת כבישים ושירותי משטרה. חובות נוספים נוגעות לשירותי קבורה,¹⁸⁶ טיהור שפכים¹⁸⁷ וכדומה.

מדדי הביצוע בצרפת הם ביוזמת הרשות, כך שאינם אחידים ומשתנים בין סוגי האזורים (כפרי או עירוני). כמו כן ובשונה מבריטניה, לרשויות שיקול הדעת האם לפרסם את מדדי הביצוע לאספקת השירותים שניתנו על-ידה במהלך השנה.¹⁸⁸

זאת ועוד, בשונה מבריטניה, בצרפת לא-מוטלת על הרשות אחריות משפטית בגין אספקת שירותים באיכות נמוכה. אולם, החוק מבהיר כי ככל שהרשות לא-מקצה את הכספים הנדרשים (באופן מלא / חלקי) למימון שירותי החובה – רשות עליונה יותר תחייב אותה לבצע את ההקצאה.¹⁸⁹ זאת ועוד, ככל שמשאבי הרשות אינם מספיקים בכדי לעמוד בהוצאות החובה, הן יסופקו בידי מועצת העירייה. ככל שהמועצה מסרבת לספקם, תעשה הרשות שימוש במשאבים עירוניים, בהחלטת רשות עליונה יותר.¹⁹⁰ מכאן, ניתן לראות את החשיבות שמקנה צרפת לאספקת שירותי החובה, ואף מאפשרת את מימוןם ממקור תקציבי אחר.

סיכום: המודל הצרפתי – יתרונות וחסרונות

- למודל הצרפתי חסרונות בולטים: הוא אינו מעגן בחוק מדדי ביצוע ומותיר את שיקול הדעת בעניין בעיני הרשויות עצמן. משכך, מדדי הביצוע אינם אחידים בין הרשויות השונות, ויוצרים פתח לפגיעה בשוויון, חוסר בהירות והיעדר ודאות. כך, בהשוואה לאנגליה, נראה כי המודל הצרפתי חסר ולא מקיף.
- מנגד, יתרון בולט במודל הצרפתי, טמון בכך שכאשר לרשות אין משאבים נדרשים לאספקת שירותים - קיימת אפשרות לאספקת השירותים ומימוןם ממקורות אחרים.

c. ארצות הברית

מבוא: הממשל הפדרלי והממשל המקומי

ארצות הברית היא ברית פדרלית המורכבת ממדינות רבות. לכל מדינה ממדינות אלה קיום ריבוני, חוקה משלה וזכות לעצב מבנה משטר ושיטת משפט ייחודיים לה. ריבוי המדינות והמגוון התרבותי והכלכלי יצרו שונות מרובה של צורות חיים קהילתיות.¹⁹¹ כך, בהתאם לחוקת ארצות הברית, כל מדינה אחראית להגדיר את סמכויות השלטון המקומי ותפקידיו תחת שיפוט.¹⁹² למרות הגיוון הרב, השירותים הניתנים על-ידי השלטון המקומי בכל המדינות, זהים במהותם וכוללים בעיקרם: חינוך ורווחה, בריאות, תכנון עירוני, שיטור, כבאות, איכות סביבה, תרבות ופנאי.¹⁹³

¹⁸⁵ Code des communes [C.com.], [Code Of Communes](#), Expenditure, Art L221-2 (Fr.)

¹⁸⁶ Code des communes [C.com.], [Code Of Communes](#), Expenditure, Article L221-2(16). (Fr.)

¹⁸⁷ Code des communes [C.com.], [Code Of Communes](#), Expenditure, Article L221-2(17). (Fr.)

¹⁸⁸ מנחם ואחרים, לעיל ה"ש 3, בעמ' 34.

¹⁸⁹ Code des communes [C.com.], [Code Of Communes](#), Expenditure, Article L221-9. (Fr.)

¹⁹⁰ שם.

¹⁹¹ אבנרי, לעיל ה"ש 142, בעמ' 137; אריאל פינקלשטיין **השלטון המקומי בישראל** 18 (מחקר מדיניות 157, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020).

¹⁹² U.S. CONST. the bill of rights. X, § 1. <https://www.archives.gov/founding-docs/bill-of-rights-transcript>

¹⁹³ מנחם ואחרים, לעיל ה"ש 3, בעמ' 32 (לוח 2).

החקיקה בכל מדינה היא שמטילה על הרשות את החובה לספק שירותים לתושביה.¹⁹⁴ דוגמה לכך, היא מדינת ניו-יורק. מחוזות, ערים וכפרים בשטח המדינה, הן יחידות של השלטון המקומי. משכך, מוטלות ומוענקות להן סמכויות רחבות, להסדרת איכות החיים ואספקת שירותים ישירים לתושבים.¹⁹⁵

מיסי ארנונה וחלוקתם

מיסי נכסים / רכוש (Property Taxes) הם מיסים עירוניים, הדומים לאלו המוכרים בישראל כמיסי ארנונה. אולם בשונה מישראל, הם מחושבים ומוערכים לפי השווי המוערך של הנכס, לפי המקום בו הוא נמצא.¹⁹⁶ בכל מחוז ומחוז ישנם כללי גבייה והקלות שונות. לדוגמה, במדינת וושינגטון, ישנן תוכניות סיוע בארנונה לשארים, לבעלי הכנסות נמוכות, לאזרחים ותיקים ואחרים.¹⁹⁷

לפי דו"ח של ה-Urban Institute לשנת 2020,¹⁹⁸ רוב השירותים הניתנים על-ידי הממשל המקומי והמדינתי, מסווגים לקטגוריות הבאות: חינוך, רווחה, בריאות, כבישים, משפט פלילי (לרבות משטרה ובתי משפט, דיור ופיתוח קהילתי. מטבע הדברים, השירותים משתנים ממדינה למדינה, בהתאם לקריטריונים גיאוגרפיים, דמוגרפיים, היסטוריים ואחרים. לכך יש להוסיף את השינויים הנובעים מחילופי שלטון / שינויים ממשליים, שמכתיבים מדיניות מס, תנאי זכאות שונים (מקלים / מחמירים) וכיו"ב. מעניין לציין, כי בשנת 2020, מדינת אלסקה הייתה בעלת ההוצאה הגבוהה ביותר לנפש (\$13,375), לעומת מדינת ג'ורג'יה (\$7,565) וטנסי (\$7,793) שהיו בעלות ההוצאה הנמוכה ביותר.¹⁹⁹

חשוב לציין, כי מסקירה של חוקים שונים, עולה כי במדינות שונות אין הגדרה בדבר סל שירותים מינימלי שעל המחוז לספק בתמורה לתשלומי ארנונה. דוגמה אחת היא מדינת קליפורניה. אכן, החוק מגדיר מגוון שירותים שעל המדינה לספק לתושבים,²⁰⁰ אולם, אין סעיף המגדיר מהו סל השירותים המינימלי שעל המחוז לספק. דוגמה נוספת, היא שירותים מינימלי. מדינת ניו-יורק. גם כאן, החוק מגדיר את שלל השירותים שעל המחוז לספק, אך שותק (אינו כולל) סל שירותים מינימלי.²⁰¹

הנתונים מלמדים, כי ההוצאה המוניציפלית המשמעותית בארצות הברית נעשית בעיקר בתחום החינוך. הוצאה זו היא גם הפופולארית והמוערכת ביותר בסקרי דעת קהל. כך לדוגמה, במדינת ניו-יורק, הוקצבו \$2,829 לתושב בתחום החינוך.²⁰² מנגד, בתחומי דיור ציבורי, פיתוח קהילתי, פארקים ומשאבי טבע, הוקצו \$243 בלבד לתושב. דוגמה נוספת היא מדינת קליפורניה. בדומה, במדינה זו הוקצו כספים רבים יותר לחינוך (\$1,756) מאשר תחבורה (\$463) או דיור וסביבה (\$211).²⁰³

¹⁹⁴ שם, בעמ' 34-35.

¹⁹⁵ Local Government Home Rule Power (2018), page 33.

¹⁹⁶ Julia Kagan, *Property Tax: Definition, What It's Used For, How It's Calculated* (Apr. 13, 22)

¹⁹⁷ <https://www.investopedia.com/terms/m/millrate.asp>

Department of revenue Washington state: *Property tax exemptions and deferrals* (May. 14, 23)

¹⁹⁸ <https://dor.wa.gov/taxes-rates/property-tax/property-tax-exemptions-and-deferrals>.

Urban Institute: *State and local backgrounders* (May. 14, 23) [https://www.urban.org/policy-centers/cross-center-](https://www.urban.org/policy-centers/cross-center-initiatives/state-and-local-finance-initiative/state-and-local-backgrounders/state-and-local-expenditures#Question1)

[https://www.urban.org/policy-centers/cross-center-](https://www.urban.org/policy-centers/cross-center-initiatives/state-and-local-finance-initiative/state-and-local-backgrounders/state-and-local-expenditures#Question1)

[https://www.urban.org/policy-centers/cross-center-](https://www.urban.org/policy-centers/cross-center-initiatives/state-and-local-finance-initiative/state-and-local-backgrounders/state-and-local-expenditures#Question1)

[https://www.urban.org/policy-centers/cross-center-](https://www.urban.org/policy-centers/cross-center-initiatives/state-and-local-finance-initiative/state-and-local-backgrounders/state-and-local-expenditures#Question1)

¹⁹⁹ Cal. Gov't Code § 53313 (West 2021)

²⁰⁰ Ny. Gov't code § CHAPTER 24 (west 2022), <https://www.nysenate.gov/legislation/laws/GMU>.

²⁰¹ What everyone should know about their state's <https://apps.urban.org/features/what-drives-state-spending>

²⁰² budget. Chart K-12 Education, line 4.

²⁰³ לעיל הי"ש 9 34, line transportation, chart.

לפי נתונים של Urban Institute לשנת 2022, בערך אחד מכל חמישה דולרים שמוציאים ממשלות מדינתיות ומקומיות (מקרנות משלהן ומקרנות פדרליות) הולך לחינוך יסודי ותיכוני.²⁰⁴ החינוך הוא פופולרי מאוד בקרב הבוחרים, ומדורג בעקביות בראש סדר העדיפויות בהוצאות בסקרי דעת קהל. **במדינת ניו יורק**, הוקצבו כ-2,829\$ לתושב בשנה בתחום החינוך²⁰⁵. לעומת זאת, בתחום הדיור והסביבה, תחום האמון על דיור ציבורי, פיתוח קהילתי, פארקים ומשאבי טבע, הוקצבו 243\$ לתושב בשנה²⁰⁶. בתחום התחבורה, תוך התמקדות בכבישים מהירים ותחבורה, תקצבה מדינת ניו יורק 353\$ לתושב בשנה.²⁰⁷ **במדינת קליפורניה** הוקצבו 1,756\$ לתושב בשנה בתחום החינוך.²⁰⁸ בתחום הדיור והסביבה, הוקצבו 211\$ לתושב בשנה.²⁰⁹ בתחום התחבורה, תוך התמקדות בכבישים מהירים ותחבורה, תקצבה מדינת קליפורניה 463\$ לתושב בשנה.²¹⁰

סיכום המודל האמריקאי (ארצות הברית): יתרונות וחסרונות

מהסקירה לעיל, ניתן ללמוד על **היתרון** במודל אספקת השירותים האמריקאי: כל מדינה ומדינה בארה"ב מתנהלת באופן ריבוני-אוטונומי, המאפשר להגדיר ולהתאים את סל השירותים לפי צרכי הרלוונטיים של כל מחוז. כך, ניתן מענה מותאם לקהילה הספציפית לפי צרכיה ומשאביה הייחודיים. סל השירותים, אפוא, הוא מבוסס ותלוי קהילה / הקשר.

מנגד, ניתן לעמוד אף על **חיסרון** בולט המודל האמריקאי: היעדר קביעת מינימום לאספקת השירות בחוק. כך, יש פערי תקציב משמעותיים באספקת השירותים בין הרשויות השונות; נפגעת הוודאות לגבי השירותים המסופקים; ונוצרים פערים משמעותיים ברווחת התושבים ובמיצוי זכויותיהם.

d. קנדה

קנדה היא מדינה בעלת מבנה פדראלי: מדינה ריבונית המאופיינת באיגוד אזורים או מדינות ריבוניות למחצה, תחת ממשל מרכזי. בקנדה ישנם עשרה מחוזות ושלוש טריטוריות. חקיקת השלטון המקומי היא ייחודית לכל מחוז וטריטוריה. חוקת קנדה מחלקת את הסמכויות בין המחוזות והטריטוריות השונות, בתחומן.²¹¹

מיסי הארנונה בקנדה הם מקור ההכנסה העיקרי של הרשויות המקומיות.²¹² הרשויות המקומיות אחראיות, ככלל, לשירותים בתוך ערים או אזורים, לרבות משטרה, מכבי אש, שירותי מים וביוב, פנאי ותחבורה ציבורית מקומית.²¹³ דוגמה מרכזית בה נתמקד, היא מחוז אונטריו: מחוז זה כולל בתוכו למעלה מ-400

What everyone should know about their state's budget. Chart K-12 Education, ²⁰⁴ [/https://apps.urban.org/features/what-drives-state-spending](https://apps.urban.org/features/what-drives-state-spending)

²⁰⁵ הייש 4,176 line

²⁰⁶ <https://www.tax.ny.gov/research/property/regional/orpts.htm> chart: housing & environment, line 5

²⁰⁷ שם, chart: transportation, line 46

²⁰⁸ שם, Chart K-12 Education, line 26

²⁰⁹ שם, chart: housing & environment, line 7

²¹⁰ שם, chart: transportation, line 34

²¹¹ Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c 3 (U.K.), reprinted in R.S.C. [/https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const](https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const) 1985, app II, no 5 (Can 92.2).

²¹² Josef Filipowicz and Steven Globerman, who bears the burden of property taxes in Canada's largest metropolitan areas? *page 6*, (2019), <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/who-bears-the-burden-of-property-taxes-in-canada.pdf>.

²¹³ **The Local government System in** http://www.clgf.org.uk/default/assets/File/Country_profiles/Canada.pdf (2017-2018) page 1, **Canada**

רשויות מקומיות.²¹⁴ החוק קובע שתפקיד העיריות הוא להיות אחראיות על העניינים אשר בתחום שיפוטן.²¹⁵ כך, לכל עירייה נתונות סמכויות וחובות, במטרה להבטיח אספקת שירותים לתושביהן. בין שירותים אלו ניתן למנות: שירותי בריאות, משטרה, חשמל, סיעוד ודיר, מים וביוב, תחבורה ציבורית ועוד.²¹⁶ הארנונה שהרשות המקומית מטילה, מועברת לצורכי חינוך או רווחה. בניגוד לישראל,²¹⁷ הארנונה מחושבת באמצעות הערכת השווי הנוכחי של הנכס, כפי שנקבעת על-ידי חברת הערכת הנכסים העירונית, והכפלתה בשיעורי המס העירוניים והחינוך המשולבים, עבור סוג הנכס הרלוונטי.²¹⁸ הרשות המקומית גובה את הארנונה, ומעבירה חלק מהסכום למחוז (כאשר חלק אחר נותר בידה).

התקנות הממשלתיות בקנדה, קובעות שהרשויות המקומיות יספקו את השירותים הבאים: חירום וכיבוי אש, חשמל, תעבורה, ניהול משאבי פסולת וביוב.²¹⁹ מתן השירותים מתחלק בין הממשלה הלאומית, המחוז והרשויות המקומיות, באופן הבא: שירותים באחריות בלעדית של כל גוף; שירותים באחריות משותפת; ושירותים שבאחריות הרשות בלבד ונתונים לשיקול דעתה לספקם, אם לאו.²²⁰ לדוגמה, שירותי המשטרה הם באחריות משותפת בין שלושת הגורמים. מנגד, שירותי רווחת המשפחה הם באחריות בלעדית של המחוז.

חשוב לציין, שהסמכויות העירוניות מעניקות לעיריות סמכות לספק שירותים מצד אחד – אך כפוף לשמירה על זכויות האדם, מצד שני. כך, החוק מחייב שהחלטות עירוניות יישקלו לטובת כל חברי הקהילה, וכי לא תהיה להן השפעה שלילית בלתי-מידתית על פרטים או קבוצות, שזכויותיהם עלולות להיפגע.²²¹ לדוגמה, חוק המשטרה הקנדי מפרט מהם העקרונות המנחים את שירותי המשטרה ביחס לתושבים: ²²² שמירת הזכויות של תושבי הקהילות, הקפדה על כבודם של נפגעי עבירה ועוד.

סיכום המודל הקנדי: יתרונות וחסרונות

מהסקירה לעיל, ניתן ללמוד על **היתרונות** במודל אספקת השירותים הקנדי:

- ניתן לראות את ההבחנה בחקיקה, בין שירותים שהרשות חייבת לספקם, לשירותים שתלויים בשיקול דעתה. כך ניתן להבין מהם השירותים החיוניים (שניתן לראותם כמינימליים), ואיכות אספקתם.
- קיימות הגדרות בסיסיות להתנהלות ערכית של גופים ציבוריים ביחס לציבור במדינה.

מנגד, ניתן לעמוד על **חיסרון** בולט במודל הקנדי: היעדר קביעת מינימום לאספקת השירות בחוק. בהתאם, לצד היתרון בדבר ההבחנה בין שירותי חובה לשירותי רשות – ישנו חיסרון בולט בדמות היעדר קביעה בדבר מינימום השירות שאותו על הרשות לספק. כך, עלולה להיווצר אי-ודאות ביחס לטיב השירות המסופק, וכן קיומם / העמקתם של פערים בין רשויות מקומיות שונות, ביחס לשירותים אלו.

²¹⁴ Ontario, municipal government, *page 1*, (May 16, 2022), <https://www.ontario.ca/document/ontario-municipal-councillors-guide/4-municipal-government#section-0>.

²¹⁵ <https://www.ontario.ca/laws/statute/01m25#BK2>

²¹⁶ AMO, [municipal 101](https://www.amo.on.ca/about-us/municipal-101), <https://www.amo.on.ca/about-us/municipal-101>.

²¹⁷ בישראל, כמוסבר לעיל, שיטת החישוב היא שונה. ראו בעמ' 4 ביוזמה זו.

²¹⁸ **Property tax** <https://www.ontario.ca/page/property-tax-0> (mar. 30 2022).

²¹⁹ Municipal Government Act CHAPTER 18 OF THE ACTS OF 1998

²²⁰ The local government System in Canada, לעיל הי"ש 197, בעמ' 55.

²²¹ <https://www.ohrc.on.ca/en/zone-housing-human-rights-and-municipal-planning/municipalities-have-rights>. **Municipalities have authority – and human**

authority-%E2%80%93-and-human-rights-obligations. Ontario human rights commission, **obligations**

Police Services Act, R.S.O. 1990, c. P.15 ²²²

7. דיון והמלצות

a. סל שירותים מינימלי לתושב: עיגון, הגדרה, אמות מידה ליישום ופיקוח

(א) עיגון נורמטיבי: חקיקה ראשית או חקיקת משנה (שר הפנים)

- **עיגון בחקיקה ראשית – יתרונות:**²²³
 - נושאים בעלי השלכות חברתיות ותקציביות משמעותיות – ראוי שיוכרעו בכנסת.²²⁴ זאת, בפרט שסל השירותים טומן בחובו נושאים הנוגעים לשורה של זכויות חוקתיות והבטחתן.²²⁵
 - העובדה שחקיקה ראשית קשיחה באופייה, מורכבת ואינה פשוטה לשינוי – תסייע להבטיח את עיגון החוק ומעמדו.
 - חקיקה ראשית לא-מייטרת את הצורך בתקנות. אדרבא, עיקרי הדברים יעוגנו בחקיקה ראשית (סל השירותים כהסדר ראשוני) ואמות הביצוע יוגדרו בחקיקת משנה (הסדר משני). השר, אפוא, אינו הגורם שאמור לקבוע סוגיות כה מרכזיות אלו בחקיקת משנה.²²⁶
- **עיגון בחקיקת משנה – יתרונות:**
 - חקיקה ראשית, מטבעה, היא יקרה ומורכבת לעיגון, להסכמה והפעלה: היא דורשת הסכמות רחבות והליכים ארוכים (בפרט חקיקה פרטית). זאת, בניגוד לתקנות שמותקנות על-ידי השר, ואינן דורשות הליך ממושך ומסועף כחקיקה ראשית.
 - צורכי הרשויות והתושבים דינמיים ומשתנים. זאת, בפרט בעידן שבו שירותים מסופקים באופן טכנולוגי.²²⁷ עד שמלאכת החקיקה הראשית תושלם – תיתכן חוסר הלימה בינה לבין שירותים המשתנים. עיגון הסל בתקנות, אפוא, יאפשר תגובה מהירה יותר מצד מחוקק המשנה לצרכים והשירותים הדינמיים.

(ב) הגדרת סל השירותים המינימליים לתושב

● **הערות מקדימות:**

- הבחירה בסל שירותים מינימלי כסל ההולם, נועדה להבטיח שכלל הרשויות יוכלו להבטיח את אספקתו והיקפו. זאת, בהשוואה לסל שירותים וולונטרי, אותו הרשות לא-חייבת לספק ומטבע הדברים, יסופק בידי רשויות אמידות יותר.
- בדומה לאנגליה, על החקיקה / התקנות לכלול פירוט של כלל השירותים המינימליים שאותן על הרשות לספק לתושבים. הפירוט אף יוצג / יונגש באתר אינטרנט של כל רשות. במקביל, ראוי שהמידע יוצג אף באתר אינטרנט ממלכתי ייעודי.
- **אלו (מהם) שירותים ייחשבו מינימליים:** כדי לקבוע זאת, ניתן להיעזר בקריטריונים הבאים:
 - ניתן להסתמך על הזכויות שנקבעו בפסיקה, כמבטאות (מגשימות) את הזכות לקיום מינימלי בכבוד, ומשכך על המדינה חובה לממשן. להבנתנו, כאמור, יש לעגן את זהות / מיהות הגורם המְמַש בחקיקה (למשל, האם על השר להתקין תקנות שיחייבו את הרשויות המקומיות?).

²²³ יתרונות חקיקת המשנה (כפי שיוצגו), הם חסרונות החקיקה הראשית, ולהפך.

²²⁴ ראו: פרשת **אביב בגליל**, לעיל ה"ש 5, והדיון בצמוד לה"ש 116.

²²⁵ ראו הדיון בפרק 3.3 ("סל שירותים כנגד תשלום ארנונה: מהותו ומשמעות העידרו") ובפרק 5.3 ("חובת הרשות להבטיח סל שירותים מינימלי: המהפכה החוקתית והשלכותיה בפסיקה") ביוזמה זו.

²²⁶ על כלל ההסדרים הראשוניים, חשיבותו וטעמיו, ראו: בג"ץ 3267/97 **רובינשטיין נ' שר הביטחון**, במיוחד פסי' 19-22 לפסק דינו של הנשיא ברק נב(5) 481 (1998).

²²⁷ ראו ה"ש 245 ביוזמה זו והדוגמות בה.

- דוגמות מרכזיות** לזכויות שנקבעו בהיבט המינימלי: בריאות (גישה לשירותי רפואה מודרניים ותנאי תברואה נסבלים);²²⁸ מים וביוב;²²⁹ דוור²³⁰ וחינוך.²³¹
- בדומה לארצות הברית,²³² ניתן להסתייע **בסקרי צרכים של הרשויות המקומיות והתושבים**, לגבי השירותים אותם הם מעריכים כשירותים **מינימליים**.
 - ✓ הסקרים ינוסחו **הן כצופי פני עבר: דוגמה**: כיצד התושבים מעריכים את שירותי החינוך שניתנו בשנת 2022); **והן כצופי פני עתיד: דוגמה**: מהם שירותי הרווחה שאזרחים ותיקים ברשות X מעריכים שחסרים להם. השאלון יכלול תשובות סגורות ופתוחות כאחד.²³³
 - ✓ המידע ייאסף **בנפרד הן על ידי הרשות והן על ידי התושבים**. הנימוקים: **ראשית**, הרשות היא בבחינת השוקלת הטובה ביותר שמודעת לצרכיה המשתנים ולתקציבה ויכולה לפעול לפי תוצאות שקילתה;²³⁴ **שנית**, ביישובים המוחלשים ו/או בשכונות המוחלשות (כלומר, גם ביישובים מאשכולות גבוהים, יחסית) – התושבים לא בהכרח יודעים להמשיג / לקרוא בשם השירות המינימלי לו הם זקוקים ושאותו הם רואים כחיוני.²³⁵ לכן, המידע שייאסף מהרשות (ולא מהתושבים בלבד) יסייע לגיבוש תמונת צרכים מבוססת ככל האפשר; **שלישית**, איסוף מידע מהתושבים עשוי לחזק את תפיסת השותפות מצידם כלפי הרשות, ובמקביל לצמצם את מינון היריבות.
 - ✓ על הסקרים להיערך באופן **תקופתי**, לפי מתודולוגיה **אחידה** שתיקבע על-ידי משרד הפנים, בכל הרשויות. כך, יובטח איסוף, עיבוד וניתוח מידע שיטתי.
 - ✓ תוצאות הסקר המקומי יוצג באתר האינטרנט של הרשות. לצד זאת, תוצאות כלל הסקרים בכל הרשויות, יוצגו באתר משרד הפנים / אתר ייעודי שיאפשר לרשויות ולתושבים לבחון ולבקר השוואתית את הצרכים הנדרשים בכל רשות.
 - ניתן להסתייע **באמות המידה למדידת עוני**, המקובלות על-ידי המוסד לביטוח הלאומי (הגישה היחסית)²³⁶ או למ"ס (הגישה מוחלטת)²³⁷ וכדומה.

(ג) אמות מידה ליישום ופיקוח

- **איסוף מידע שיטתי על כל תושבי הרשות**: כדי להבטיח מתן שירותים מינימליים הולמים ומעקב אחר אספקתם, על כל הרשויות לאסוף מידע שיטתי ביחס לאוכלוסיות ולשירותים בתחומן. **דוגמה**

²²⁸ פרשת **מחויבות**, לעיל ה"ש 6, במיוחד פס' 16 לפסק דינו של הנשיא ברק.
²²⁹ למשל, פרשת **אבו מסאעד**, לעיל ה"ש 100, במיוחד פס' 22-23 לפסק דינה של השי' פרוקציה (נבו 05.06.2011); בג"ץ 10541/09 **יובלים בע"מ נ' ממשלת ישראל**, במיוחד פס' 24 לפסק דינו של השי' גיובראן (נבו 05.01.2012).
²³⁰ פרשת **מחויבות**, לעיל ה"ש 6, שם.
²³¹ בג"ץ 7426/08 **טבקה נ' שרת החינוך**, סד(1) 820, במיוחד פס' 16 לפסק דינה של השי' פרוקציה (2010).
²³² לעיל בעמ' 22 ביוזמה זו.
²³³ **בדוגמה לעיל** (שירותים מינימליים לאזרחים ותיקים): להלן אפשרויות שיוצגו בשאלון: (1) יידוע קשיש ומשפחתו בדבר זכאותו לגמלאות שונות ותיווך למשרדי הממשלה / הקהילה הרלוונטיים (2) סבסוד תוכניות מקומיות לתמיכה בקשישים שמרותקים לביתם; (3) סיוע כספי למימון שירותי רפואה בסיסיים (תרופות, טיפולי שיניים וכדומה); (4) אחר (פרט): _____.
²³⁴ ראו והשוו: פורת, לעיל ה"ש 114.
²³⁵ תופעה זו מתקשרת למודל שהוצע לניהול מאבק משפטי. הטענה המרכזית היא שעילת תביעה אינה מציאות ברורה כשלעצמה, אלא תוצאה של תהליך. השלב הראשון הוא יכולתו של הפרט "לקרוא בשם" הפגיעה שחוה (**Naming**). לדוגמה, יכולתו של תושב לזהות שלא קיבל שירות ראוי ממחלקת הרווחה ברשות; השלב השני הוא יכולת להאשים את הגורם הרלוונטי לפגיעה (**Blaming**). למשל, יכולתו של התושב לעמוד מול גורמי הרווחה, לדרוש מהם להודות בפגיעה ולספק שירות כנדרש; השלב השלישי הוא שלב התביעה (**Calming**): אם הפוגע מסרב להודות בפגיעה ו/או לפצות – על הנפגע להיות מסוגל לתבוע סעד בבית המשפט. בענייננו, על התושב להיות בעל יכולת ואמצעים לתבוע את הרשות. ראו: דפנה ברק-ארוז "מזיהוי עולל לסעד משפטי: בעקבות Naming-Claiming" **מעשי משפט** ג 33 (2010).
²³⁶ למשל, המוסד לביטוח לאומי "מדידת העוני ומקורות הנתונים" **דו"ח שנתי** (2021): **נספת מדידת העוני ומקורות הנתונים**.
²³⁷ למשל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "מדידת עוני מוחלט בישראל" (2005): **מדידת עוני מוחלט בישראל**.

לכך היא שירותי הרווחה. מנתונים עדכניים, עולה כי הרשויות אינן אוספות בשיטתיות נתונים בנוגע לאוכלוסיות המתגוררות בתחומן, והזכאיות לשירותי רווחה אישיים.²³⁸

✓ המלצתנו, אפוא, היא כי כל הרשויות יחזיקו בנתונים מהימנים ומעודכנים. כך גם ניתן להבטיח גילוי והכרה של תושבים שלא מוכרים לשירותי הרווחה.

✓ **אתגר חשוב** באיסוף המידע ושמידתו, כרוך בהגנה על פרטיות התושבים, בפרט לגבי מידע רגיש (למשל, נתונים אודות מצבו הכלכלי / הבריאותי של אדם).²³⁹ מזעור נזקי הפגיעה בפרטיות יכול להיעשות באמצעים שונים. כך, למשל, התממת המידע (הפיכתו ממזוהה ללא-מזוהה).²⁴⁰

• **דו"ח שנתי לגבי השירותים שניתנו / לא-ניתנו:**

✓ בדומה לאנגליה,²⁴¹ כל רשות תפרסם דו"ח שנתי, שיכלול (בין השאר) את הפרטים הבאים: מידע לגבי שירותי החובה שניתנו ואלו שלא ניתנו; איכות הביצוע של אספקת השירותים שבוצעו; לוחות זמנים לביצוע יעדים ומערב להשלמתם.

✓ **יתרון מרכזי** הגלום בדו"ח הוא שפרסומו – לצד שאר מנגנוני האכיפה – יתמרצו את הרשות לייעל את תקציב אספקת שירותי החובה ולהבטיח את מימושו ואיכותם.

✓ **טענת נגד אפשרית** היא שהדו"ח יתמרץ אספקת שירותי החובה, אולם בד בבד יצמצם אספקת שירותי הרשות. כך יתרחש מעין "מרוץ לתחתית" בו הרשויות ישקיעו תקציבים בעיקר בשירותי החובה, ויזניחו שירותים שמעבר לצרכים מינימליים. לדעתנו, יש שני מענים עיקריים לטענה: **ראשית**, אנו מניחים שרשויות מבוססות יוכלו בכל מקרה לספק את שני סוגי השירותים.²⁴² **שנית**, אספקת שירותים מינימליים איכותיים לרוב תושבי הרשות, תסייע לשיפור רמת החיים, ואיתנותה של הרשות. אלו, בתורם, עשויים לסייע להגדלת תקציבה ולשדרוג מערך השירותים.

• **השלכות אי-אספקת שירותי החובה / אי-עמידה במדדי הביצוע לשירות מסוים:**

✓ בדומה לצרפת,²⁴³ ראוי שבמידה והרשות לא מקצה את הכספים הנדרשים למימון השירותים או מקצה באופן חלקי, ההקצאה תהיה על-ידי הרשות האמונה עליה.²⁴⁴ לדוגמה, בישראל, שר הפנים יורה לרשות המקומית על מתן השירות, או לחלופין יסייע במימון השירות ממשאבים שיוגדרו לכך מראש.

b. דיגיטציה, מדידה והערכה של שירותים קיימים והנגשתם הלשונית

בשנת 2015, התקבלה החלטת ממשלה שכותרתה "ישראל דיגיטלית".²⁴⁵ עיקרה הוא פיתוח חדשנות, שיפור וייעול השירותים הציבוריים, בעזרת שימוש בטכנולוגיות מידע. ההחלטה אינה כוללת דיון פרטני ברשויות המקומיות. אולם, מכוח ההחלטה, הוקם מיזם לאומי לפיתוח, שיתוף ידע ודיגיטציה ברשויות המקומיות.²⁴⁶

²³⁸ דו"ח המבקר 2022, לעיל ה"ש 2, בעמ' 975.

²³⁹ להגדרה המלאה של "מידע רגיש", ראו: ס' 7 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981. נציין, כי מאגר מידע שכולל מידע רגיש – חייב ברישום ואישור לניהולו מרשם מאגרי המידע. ראו: ס' 8, שם (הסעיף כולל אפשרויות חלופיות למאגרים החייבים ברישום).

²⁴⁰ להרחבה, ראו: רחל ארידור-הרשקוביץ ותהילה שוורץ-אלטשולר **אתגר הפרטיות בפרסום יזום של מאגרי מידע ממשלתיים** (הצעה לסדר 14, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2017).

²⁴¹ ראו לעיל בעמ' 17 ביוזמה זו.

²⁴² ראו, למשל, רשויות שמספקות לתושביהן שירותי חינוך ברמה גבוהה, תוך השקעה משמעותית לתלמיד. להלן ה"ש 40 והדיון בצמוד לה.

²⁴³ ראו לעיל בעמ' 21 ביוזמה זו.

²⁴⁴ - [MUNICIPAL FINANCES \(Articles L221-2 to L264-18\)](#), Expenditure, Article L221-9, [Code Of Communes](#), [Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

²⁴⁵ החלטה 1046 של הממשלה ה-33 "גיבוש מדיניות לאומית לשימוש בטכנולוגיות מידע ותקשורת, כחלק מאסטרטגיית חברתית-כלכלית". ראו: **החלטת ממשלה 1046 - ישראל דיגיטלית**.

²⁴⁶ **המיזם הלאומי 265**

המיזם כולל מידע לגבי שירותים דיגיטליים חכמים הניתנים לתושבים ברשויות השונות.²⁴⁷ עם זאת, המיזם אינו כולל מאגר נתונים ממלכתי-רשמי, ביחס לסל השירותים המוניציפליים הקיימים לתושבים. המלצתנו:

- **הקמת מאגר נתונים שיכלול את מלוא המידע והנתונים, ביחס לשירותים המוניציפליים הקיימים ברשויות המקומיות בישראל.**
 - ✓ המאגר יוקם לפי תקנות שיתקין שר הפנים בהתאם לסמכותו.
 - ✓ התקנות יכללו מדדי ביצוע ביחס לשירותים המינימליים שעל כל רשות לספק.²⁴⁸ הקמת מאגר בהתאם לתקנות, ובמסגרת אתר אינטרנט לאומי ("מיזם 265") – תבטיח מספר מטרות: ראשית, בהירות, ודאות ושוויון באיסוף הנתונים, מדידתם והצגתם;²⁴⁹ שנית, מעקב, ביקורת והשוואה אחרי השירותים הניתנים ברשויות השונות (למשל, רשויות עם מאפיינים סוציו-אקונומיים \ אשכולות דומים) ואיכותן. לא למותר לציין, המעקב ייעשה בראש ובראשונה על-ידי משרד הפנים ויחידותיו. אולם, מעקב משלים יכול להיעשות על-ידי ארגוני המגזר השלישי והתושבים עצמם; שלישית, נגישות התושבים למידע אודות השירותים הניתנים ביישובם וברשויות דומות.
- **הנגשה לשונית:** לא למותר לציין, כי על מאגר הנתונים להיות מוגש בכל השפות הרשמיות בישראל. זאת, בהתאם למדריך הסטנדרטים שפרסמה יחידת "ממשל זמין" הממשלתית.²⁵⁰ בהתאם, לדעתנו:
 - ✓ ברמה המקומית: האחריות להנגשה לשונית של כל אתרי המידע, בכל הרשויות המקומיות, צריכה להיות של הגורם הרלוונטי ברשות המפקד על נושא זה. דוגמות: אגף מחשוב ומערכות מידע, אגף חדשנות, האגף לשירות עירוני.
 - ✓ ברמה הארצית: האחריות להנגשה לשונית של מאגר הנתונים הארצי, תהיה של מערך "ממשל זמין".²⁵¹ למען הוודאות, היעילות והשוויון ביישום – ראוי שההנחיות והפיקוח אודות ההנגשה הלשונית, יינתנו לרשויות המקומיות על-ידי מערך "ממשל זמין".

מסמך זה נכתב ע"י: ראש הצוות – אלעד מויאל; חברי הצוות (סדר א"ב) – אופיר עוזיאל, גל צנגאוקר, הדר תשובה, יהב חסאן, ליאור בוקובזה, מור כהן.

בליווי: חבר צוות מחקר – עילי אטיאס.

נבדק ע"י: ראשת הסניף – נועה בן שמחון.

אושר לפרסום ע"י: מנכ"ל עומק – גיא יעקב.

תודה להערותיו המועילות של ד"ר רן לוסטיגמן ותרומתו למחקר.

²⁴⁷ דוגמות: טכנולוגיות פינני אשפה מתקדמות (עיריית באר שבע); איסוף והפצת מידע מכוון לתושב (רשויות מחוז תל אביב-יפו); אפליקציה עירונית (מועצה מקומית יפיע).

²⁴⁸ השוו למדדי הביצוע שנקבעים על-ידי מזכיר המדינה באנגליה: לעיל, בעמ' 18.

²⁴⁹ לדעתנו, הדבר דומה לנעשה בבריטניה, כאמור: האסטרטגיה הקהילתית לקידום המטרות נעשית על-ידי השלטון המקומי – אך בהכוונה עקרונית של השלטון המרכזי.

²⁵⁰ משרד האוצר – ממשל זמין "מדריך הסטנדרטים לאפיון, עיצוב, פיתוח וכתובת תוכן לאתרי ממשלה וערוצי הפצה מקוונים (מוביל, עמדות שירות, שירותים מקוונים ועוד)" (ינואר 2012).

²⁵¹ "מערך ממשל זמין" הינו יחידה בתוך רשות התקשוב הממשלתי וכפוף למשרד ראש הממשלה. מטרתו להנגיש לציבור מידע ושירותים ממשלתיים בצורה פשוטה, קלה ומהירה. ראו: מידע אודות אתר gov.il gov.il (2022).