

ביצועי השלטון המקומי בישראל

ניתוח עמדות תושבים והערכת מצב לאומית (2009)

נייר עבודה מספר 1

ד"ר איתי בארי



המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית
המרכז לניהול ומדיניות ציבורית
בית הספר למדעי המדינה
אוניברסיטת חיפה

נובמבר, 2009

ביצועי השלטון המקומי בישראל: ניתוח עמדות תושבים והערכת מצב לאומית (2009)

National Assessment Project of Local Government (NAPLG) 2009.
Paper Number 1: Citizens' Opinions and National Evaluation

נייר עבודה מספר 1

ד"ר איתי בארי – אוניברסיטת חיפה



המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית
והמרכז לניהול ומדיניות ציבורית
בית הספר למדעי המדינה
אוניברסיטת חיפה

אוקטובר, 2009

הערות ותגובות נא להפנות אל ד"ר איתי בארי, המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, בית הספר למדעי המדינה, אוניברסיטת חיפה, הר הכרמל, 31905, טל: 04-8288681, itaibeeri@poli.haifa.ac.il, <http://poli.haifa.ac.il/~itaibeeri/> החוקר מודה לגב' אלינה וילנסקי על עזרתה בביצוע המחקר ולסטודנטים בקורס ניהול תהליכי הבראה-2008, אוני' חיפה.

תוכן עניינים

עמוד

4

תרשימים ולוחות

6

הקדמה

8

חלק ראשון: מאפייני המחקר

8

1.1 - מערך המחקר ואוכלוסיית היעד

8

1.2 - מאפייני המדגם

9

1.3 - כלי המחקר

10

חלק שני: ביצועי השלטון המקומי בישראל בשנת 2009: ניתוח

עמדות התושבים

10

2.1 - שביעות רצון משירותים מקומיים

26

2.2 - אמון במשרתי ציבור מקומיים

38

2.3 - עמדות ותפיסות כלפי השלטון המקומי בישראל

39

2.3.1 - תדמית השלטון המקומי

40

2.3.2 - איכות כוח האדם, ההנהגה והניהול

41

2.3.3 - יוזמה וחדשנות

42

2.3.4 - שקיפות ואחריותיות

43

2.3.5 - היענות ותגובתיות

44

2.3.6 - נגישות, תקשורת וקשר עם הציבור

45

2.3.7 - פוליטיקה ארגונית

46

2.3.8 - אתיקה, מוסר ויושרה

47

2.3.9 - זיקה חברתית מול זיקה כלכלית/עסקית

48

2.3.10 - ניכור וקיפוח

49

2.3.11 - אמון במעורבות אזרחית

50

2.3.12 - ייצוגיות

52

2.3.13 - המדד המשולב

53

2.4 - השתתפות פוליטית במישור המקומי

55

2.5 - עמדות כלפי המשבר בשלטון המקומי

60

ניתוח מתאמים

62

סיכום

תרשימים ולוחות

עמוד

- 11 תרשים 1 – ממוצעי שביעות רצון משירותים מקומיים בשנת 2009
- 12 תרשים 2 – שביעות רצון מלשכת ראש הרשות המקומית
- 12 תרשים 3 – שביעות רצון מכספים
- 13 תרשים 4 – שביעות רצון מחינוך ותרבות
- 13 תרשים 5 – שביעות רצון משירותי רווחה
- 14 תרשים 6 – שביעות רצון מספורט
- 14 תרשים 7 – שביעות רצון מתברואה ואיכות הסביבה
- 15 תרשים 8 – שביעות רצון מגינון וחזות הרשות המקומית
- 15 תרשים 9 – שביעות רצון משירותים ווטרינרים
- 16 תרשים 10 – שביעות רצון מחופים
- 16 תרשים 11 – שביעות רצון מרישוי עסקים ופיקוח על עסקים
- 17 תרשים 12 – שביעות רצון מדוברות, קשרי חוץ והסברה
- 17 תרשים 13 – שביעות רצון מביטחון ושירותי חירום
- 18 תרשים 14 – שביעות רצון מתחזוקת מבנים
- 18 תרשים 15 – שביעות רצון ממים וביוב
- 19 תרשים 16 – שביעות רצון מעידוד תיירות
- 19 תרשים 17 – שביעות רצון ממוקד טלפוני עירוני
- 20 תרשים 18 – שביעות רצון מאתר האינטרנט של הרשות
- 20 תרשים 19 – שביעות רצון מתכנון, רישוי ופיקוח על הבנייה
- 21 תרשים 20 – שביעות רצון מתחבורה, תנועה ודרכים
- 21 תרשים 21 – שביעות רצון ממקומות חנייה בתחומי הרשות המקומית
- 22 תרשים 22 – שביעות רצון מפיקוח על חניה
- 22 תרשים 23 – שביעות רצון מפיקוח עירוני כללי
- 23 תרשים 24 – שביעות רצון מקידום תעסוקה
- 23 תרשים 25 – שביעות רצון מפיתוח וקידום אזורי תעשייה
- 24 תרשים 26 – שביעות רצון ממשד הפנים של ישראל
- 25 תרשים 27 – ממוצעי שביעות רצון משירותים מקומיים בישראל 2009
- 27 תרשים 28 – ממוצעי האמון במשרתי ציבור מקומיים ובחלוקה לנבחרים ובעלי תפקידים ממונים
- 28 תרשים 29 – רמת האמון בראש הרשות המקומית
- 28 תרשים 30 – רמת האמון בממלאי מקום וסגני ראש הרשות
- 29 תרשים 31 – רמת האמון בחברי מועצת הרשות המקומית
- 29 תרשים 32 – רמת האמון בראשי הסיעות ברשות המקומית
- 30 תרשים 33 – רמת האמון בראשי הועדות ברשות המקומית
- 30 תרשים 34 – רמת האמון בשר הפנים של מדינת ישראל
- 31 תרשים 35 – רמת האמון במנכ"ל/ מזכיר הרשות המקומית
- 31 תרשים 36 – רמת האמון במהנדס הרשות המקומית
- 32 תרשים 37 – רמת האמון בגזבר הרשות המקומית
- 32 תרשים 38 – רמת האמון במנהל מחלקת חינוך ברשות המקומית
- 33 תרשים 39 – רמת האמון במנהל מחלקת הרווחה ברשות המקומית
- 33 תרשים 40 – רמת האמון במנהל מחלקת התברואה ברשות המקומית

34	תרשים 41 – רמת האמון במבקר פנים ברשות המקומית
34	תרשים 42 – רמת האמון ביועץ המשפטי ברשות המקומית
35	תרשים 43 – רמת האמון בווטרינר הרשות המקומית
35	תרשים 44 – רמת האמון בפקחים עירוניים ברשות המקומית
36	תרשים 45 – רמת האמון בעובדי מחלקת הגבייה ברשות המקומית
36	תרשים 46 – רמת האמון בחברי ועדת התכנון והבנייה ברשות המקומית
37	תרשים 47 – ממוצעי רמת האמון במשרתי ציבור מקומיים בישראל 2009
39	תרשים 48 – תדמית השלטון המקומי
40	תרשים 49 – איכות כ"א הנהגה והניהול
41	תרשים 50 – יוזמה וחדשנות
42	תרשים 51 – שקיפות ואחריות
43	תרשים 52 – היענות ותגובתיות
44	תרשים 53 – נגישות, תקשורת וקשר עם הציבור
45	תרשים 54 – פוליטיקה ארגונית
46	תרשים 55 – אתיקה, מוסר ויושרה
47	תרשים 56 – זיקה חברתית מול זיקה כלכלית/עסקית
48	תרשים 57 – ניכור וקיפוח
49	תרשים 58 – אמון במעורבות אזרחית
50	תרשים 59 – ייצוגיות
51	תרשים 60 – השוואת עמדות ותפיסות כלפי שלטון מקומי בישראל 2009
52	תרשים 61 – המדד המשולב להערכת ביצועי השלטון המקומי בישראל 2009
53	תרשים 62 – השתתפות פוליטית במישור המקומי
54	תרשים 63 – השתתפות פוליטית במישור המקומי (המשך)
54	תרשים 64 – השתתפות פוליטית במישור המקומי (המשך)
55	תרשים 65 – עמדות כלפי תחושת משבר
56	תרשים 66 – סיבות למשבר- גורמים חיצוניים
57	תרשים 67 – סיבות למשבר- גורמים פנימיים
58	תרשים 68 – תמיכה במדיניות פיקוח והתערבות
59	תרשים 69 – תמיכה במינוי ועדה קרואה
59	תרשים 70 – תמיכה באיחוד רשויות מקומיות
60	לוח 1: מתאמי $Pearson's r$ עבור משתני המחקר - 2009
61	לוח 2: מתאמי $Pearson's r$ עבור משתני המחקר וסדרת משתנים דמוגרפים - 2009

הקדמה

זהו נייר עמדה ראשון, העוסק במעקב ודיווח אודות ביצועי השלטון המקומי בישראל. מטרתנו המרכזית הינה לזהות את עמדות הציבור כלפי שירותים וביצועים מקומיים וכלפי מדיניות השלטון המרכזי כלפי השלטון המקומי. זאת, על מנת לפתח חשיבה עמוקה והסברים ביחס לתהליכים בשלטון המקומי ויחסיו עם השלטון המרכזי. הדיווח מתבסס על דיווחים של מדגם מקרב תושבי ישראל הבוגרים. מדגם זה מייצג במידה רבה את המגזרים המרכזיים בחברה ואנו מאמינים כי ניתן להתבסס עליו לצורך השגת יעדי המחקר.

הממצאים בשנה הנוכחית מצביעים על ביצועים בינוניים עד נמוכים (בערכים מוחלטים) באשר לשירותים הניתנים על ידי השלטון המקומי בישראל. כמו כן, המסמך הנוכחי מציג ממצאים באשר למדדים סובייקטיביים שונים לבחינת תפקוד הרשויות המקומיות והעומדים בראשם. בסקר זה אנו צוברים נתונים בתקווה שהדבר יעודד מחקרים הערכתיים ותיאורטיים נוספים בעתיד ויאץ תהליכים מעשיים לשיפור השירות לתושב במישור המקומי.

בנייר עמדה זה נותר מקום נרחב לסקירה מפורטת של הממצאים ונמצאם ברקע התיאורטי שכבר הוסבר ונפרש בעבר, במקורות אחרים. בנייר העבודה הנוכחי נציג מדד משולב להערכת ביצועי השלטון המקומי ולהערכת איכותו של המנהל והמנהיגות בשלטון המקומי. מדד זה משלב את כל מדדי הביצוע שאנו בוחנים במסגרת סקר זה ומטרתו להוות אבן בוחן מרכזית להתרשמות מהערכת התושבים את השלטון המקומי בישראל בכללותו. מדד זה דומה למדדים נוספים המנסים להתחקות אחר טיב ביצועי המגזר הציבורי ואיכותו כפי שהם נתפסים על ידי אזרחי המדינה בארה"ב, קנדה, מדינות אירופה ומדינות מערביות אחרות (לדוגמה, ACSI-American Customer Service Index, ICCS-ISAC- (Institute for Citizen Center Services).

בסקר הנוכחי השתתפו 468 תושבים מ-101 רשויות מקומיות שנדגמו באקראי. המדגם מייצג במידה רבה את האוכלוסייה הבוגרת בישראל. מועד איסוף הנתונים היה בין מרץ ליוני 2009. במסגרת השאלון הנשאלים השיבו על חמישה מקבצי שאלות שבחנו את: (1) מידת שביעות הרצון משירותים מקומיים שונים; (2) מידת האמון במשרתי ציבור מקומיים, נבחרים וממונים כאחד; (3) אשכול מגוון נוסף של עמדות ותפיסות כלפי מערכת השלטון המקומי ועובדיה;

(4) השתתפות פוליטית במישור המקומי; (5) עמדות כלפי המשבר בשלטון המקומי ומדיניות השלטון המרכזי להתמודדות עימו.
מעבר להיבטים האקדמיים, אנו תקווה כי מחקר זה יתרום להשבחת השלטון המקומי בישראל, לחיזוק מעמדו בקרב תושבים ומקבלי החלטות ולשיפור איכות החיים במישור המקומי.

חלק ראשון:

מאפייני המחקר

1.1 - מערך המחקר ואוכלוסיית היעד

נתוני המחקר הנוכחי נאספו בסקר עמדות של תושבי ישראל על בסיס מדגם אקראי של האוכלוסייה הבוגרת (בני 18 שנים ומעלה). השאלון בחן עמדות, תפיסות, ונטיות התנהגות של התושבים ביחס לשלטון המקומי בישראל. מהימנות המדדים ותקפותם אוששה בכל המקרים בשיטת Cronbach's alpha והערכת שופטים-מומחים. השאלון הופץ לתושבים מאזורים גיאוגרפיים שונים באמצעות מראיינים שתודרכו על-ידי צוות המחקר. הו סבר למשתתפים ש השאלון אנונימי ושהמידע שימסרו באמצעותו ישמר בסודיות וישמש למטרות מחקר בלבד.

1.2 - מאפייני המדגם

468 נבדקים השתתפו במדגם. 44.4% מתוכם גברים ו- 55.6% נשים. 47.9% דיווחו כי הם נשואים. הגיל הממוצע של הנחקרים הינו 34 שנים (סטיית תקן של 11.6) והוא נע בין 20 ל-89 שנים; ממוצע שנות הלימוד 14.7 שנים (סטיית תקן של 2.7) וערכי שנות הלימוד נעים בין 3 ל- 29 שנים. הפיזור הגיאוגרפי של המשיבים רחב וכולל תושבי ערים גדולות וקטנות, מועצות מקומיות ואזוריות, בני ישובים כפריים וקיבוצים. שיעור היהודים בקרב המשיבים עומד על 81.2% ושיעור הלא יהודים עומד על 18.8%. מתוכם, 12.6% דרוזים, 2.7% מוסלמים, 2.1% נוצרים והיתר הגדירו עצמם כבני דת אחרת. השכר הממוצע במשק בתקופת חלוקת השאלונים עמד על כ- 8,000 ₪. בהתאם לכך, 63.6% משתכרים מתחת לממוצע, 18.4% קרוב לשכר הממוצע, ו- 18% מעל השכר הממוצע במשק.

468 הנחקרים התפלגו באקראי בין 101 רשויות מקומיות, מתוכן 85% רשויות מקומיות יהודיות. כמו כן, 66% מהרשויות המקומיות הן עיריות, 19% מועצות מקומיות ו- 15% מועצות אזוריות, המשקפים במידה נאמנה את ההתפלגות בין סוגי מעמדות מוניציפאליים באוכלוסיית המחקר על פי נתוני הלמ"ס.

כמו כן, פוקחו משתני מידת הדתיות (69% חילונים), הוותק בארץ בקרב אלו שאינם צברים (26 שנים בממוצע) ועבודה בשלטון המקומי (כ- 10% עובדים

בשלטון המקומי). מאפייני המחקר קרובים, גם אם לא זהים, לחתך האוכלוסייה בישראל (קבוצת המדגם מאופיינת בגיל צעיר מעט יותר ובהשכלה גבוהה מעט מזו של כלל תושבי מדינת ישראל, וכן בסטיות קלות משיעורם באוכלוסייה של מגזרי המיעוטים, על פי נתוני השנתון סטטיסטי, 2008).

1.3 - כלי המחקר

פיתוח כלי המחקר התבסס על פרסומים שיצאו לאור במהלך השנים האחרונות בכתבי עת מקצועיים בתחום המנהל והמדיניות הציבורית וכן בספרות העוסקת במחקרי דעת קהל. מסגרת תיאורטית זו הנחתה אותנו להתמקד בהערכת ביצועי השלטון המקומי, בעמדות ותפיסות לגבי הנהגת הרשות המקומית, בהתנהגות התושבים ובהערכת המדיניות הממשלתית. ניתוח זה התבצע בחמישה אשכולות:

- (1) שביעות רצון התושבים מרמת השירותים המקומיים ב-24 תחומים שונים.
- (2) מידת האמון שחש התושב כלפי משרתי ציבור, הן הדרג הנבחר והן בעלי תפקידים ממונים.
- (3) הערכת תושבים את הנהגת הרשות המקומית והעובדים בה בהיבטים מגוונים כגון פוליטיקה פנימית, תדמית, איכות כוח האדם ההנהגה והניהול, שקיפות ואחריותיות, הענות ותגובתיות, אתיקה מוסר ויושרה, יוזמה וחדשנות, זיקה עסקית/כלכלית מול זיקה חברתית, נגישות וזמינות, אמון במערכת האזרחית, ייצוגיות, ניכור וקיפוח ושיתוף בקבלת החלטות¹.
- (4) השתתפות פוליטית במישור המקומי.
- (5) עמדות כלפי המשבר בשלטון המקומי והסיבות שהביאו אליו וכן עמדות כלפי מדיניות השלטון המרכזי להתמודדות עם משבר זה, קרי, מינוי ועדות קראות ואיחוד רשויות.

¹ לפרוט הגדרתו המקורית של כל מרכיב ואופן מדידתו בפועל ראה יגודה-גדות ויובל (2001: 21-26), ביצועי המגזר הציבורי בישראל, נייר עבודה מס' 1. המדדים הותאמו לסביבת הרשות המקומית.

חלק שני:

ביצועי השלטון המקומי בישראל בשנת 2009:

ניתוח עמדות התושבים

2.1 - שביעות רצון משירותים מקומיים

בשנת 2009 שביעות הרצון הכללית של תושבי ישראל משירותים מקומיים הייתה 2.85 (על רצף הנע בין 1 - מאוד לא מרוצה, ל- 5 - מרוצה מאוד) עם סטית תקן של 0.67. בתרשים 1 הוצגה המגמה הכללית של שביעות הרצון משירותים מקומיים בהשוואה לשביעות הרצון הכללית משירותים ציבוריים (בתי חולים, בתי משפט, משטרה, תחבורה ציבורית וכדומה) בשנים האחרונות². באופן כללי נראה כי שביעות הרצון של תושבי ישראל ממערכות השירותים המקומיים הינה בינונית עד נמוכה. בנוסף, שביעות הרצון משירותים מקומיים אף נמוכה משביעות הרצון משירותים ציבוריים הניתנים על ידי גורם ממשלתי או לאומי.

תרשימים 2-25 מציעים מבט פרטני יותר בהפנותם את תשומת הלב

להבדלים בתנודות של שביעות רצון התושבים מסוגים שונים של שירותים מקומיים. תרשים 26, שביעות רצון ממשרד הפנים (2.88 בממוצע) של ישראל אינו ניתן המישור המקומי והוא הובא לשם השוואה. תרשים 27 מרכז את ממוצעי רמת שביעות הרצון של כלל השירותים המקומיים.

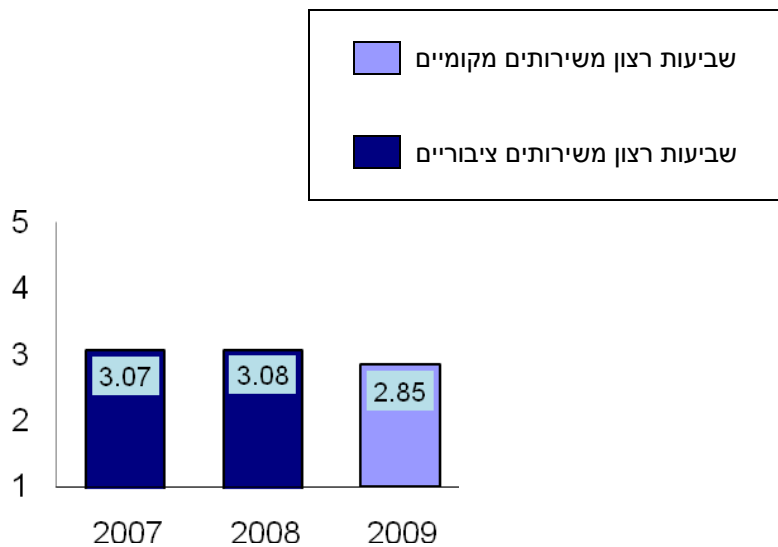
מתרשים 27 עולה כי ממוצע רמת שביעות הרצון הגבוה ביותר נמדד ביחס לשירותי גינון וחזות הרשות המקומית (3.30), תברואה ואיכות הסביבה (3.12) ומוקד טלפוני עירוני (3.12). ממוצע שביעות רצון גבוה יחסית נמדד גם באתר האינטרנט של הרשות (3.08), בשירותי חינוך ותרבות (3.05), בביטחון ושרותי חירום (3.05) ובשרותי רווחה (3.01).

בתחומים אחרים שביעות הרצון נמצאה כנמוכה יחסית. למשל, ממוצע

שביעות רצון התושבים מקידום תעסוקה (2.36), פיתוח וקידום אזורי תעשייה (2.58), פיקוח על חנייה (2.59) ועידוד התיירות (2.61).

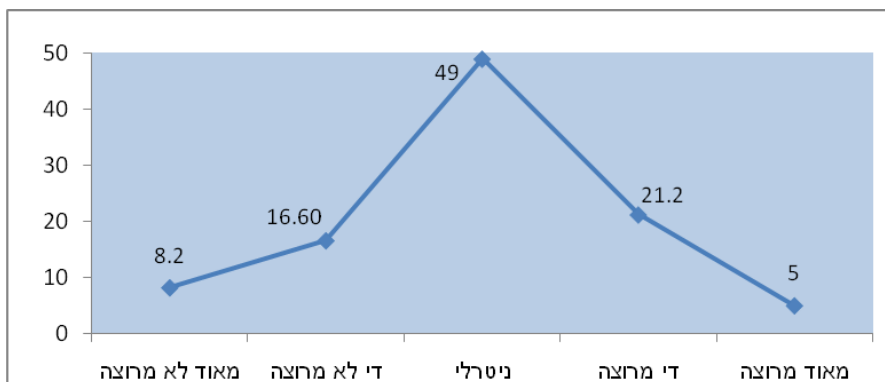
² הנתונים לגבי שביעות הרצון הכללית נלקחו מוידועה-גדות ומזרחי (2008). ביצועי המגזר הציבורי בישראל, נייר עבודה מספר 8, ניתוח עמדות אזרחים והערכת מצב לאומית.

**תרשים 1 – ממוצעי שביעות רצון משירותים מקומיים בשנת 2009 בהשוואה
לשירותים ציבוריים בין השנים 2007 – 2008**

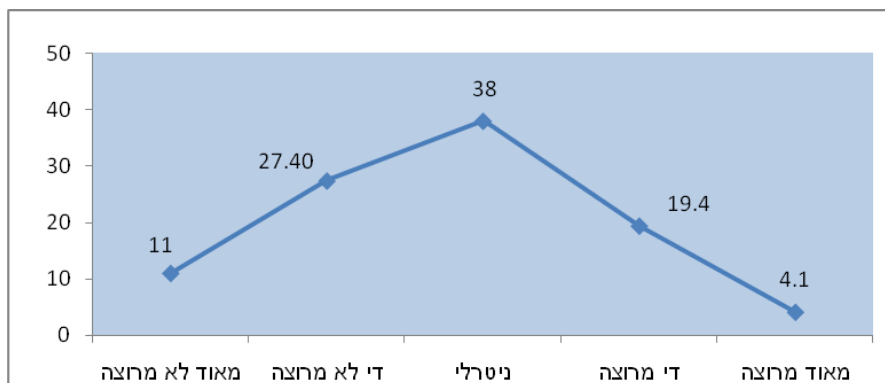


שביעות רצון משירותים מקומיים

תרשים 2 – שביעות רצון מלשכת ראש הרשות המקומית (אחוזים)

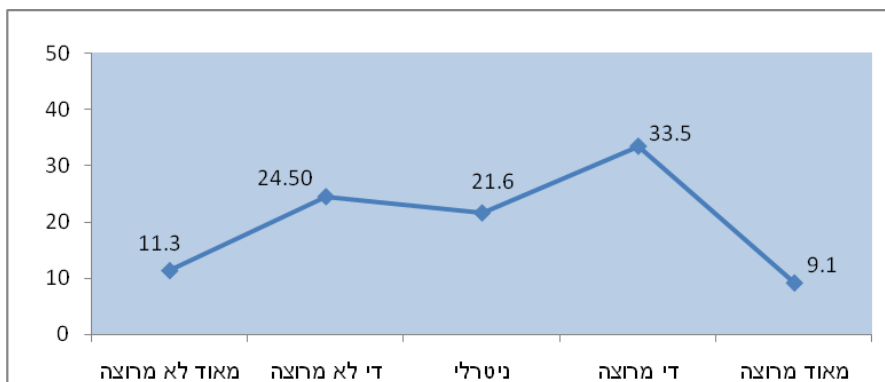


תרשים 3 – שביעות רצון מכספים (גבייה, תקציבים, שכר, הנהלת חשבונות) (אחוזים)

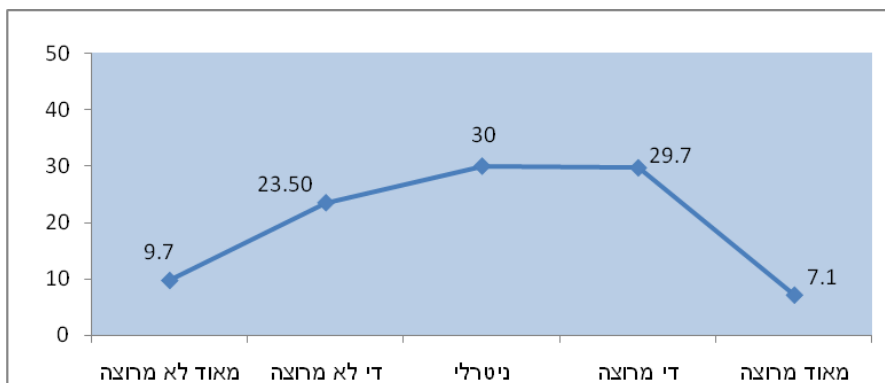


שביעות רצון משירותים מקומיים (המשך)

תרשים 4 – שביעות רצון מחינוך ותרבות (למשל, גני ילדים, בתי ספר, חינוך מיוחד, מוזיאונים) (אחוזים)

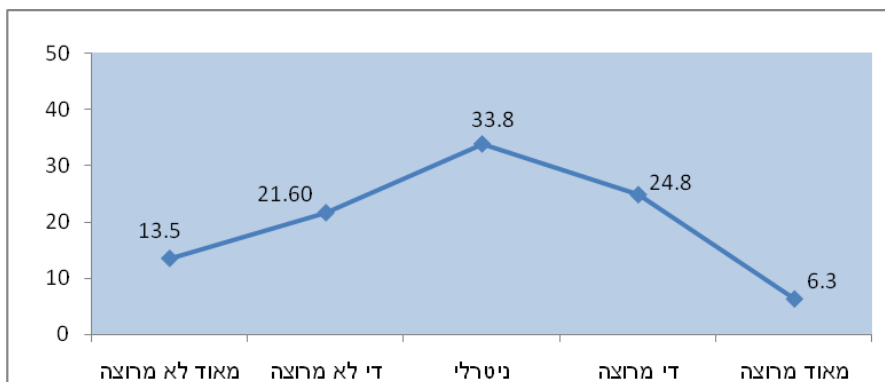


תרשים 5 – שביעות רצון משירותי רווחה (שירותים חברתיים, קידום נוער, עבודה קהילתית) (אחוזים)

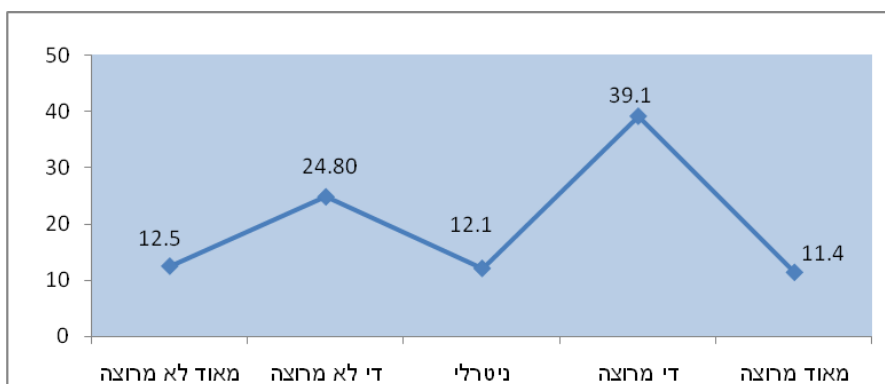


שביעות רצון משירותים מקומיים (המשך)

תרשים 6 – שביעות רצון מספורט (אחוזים)

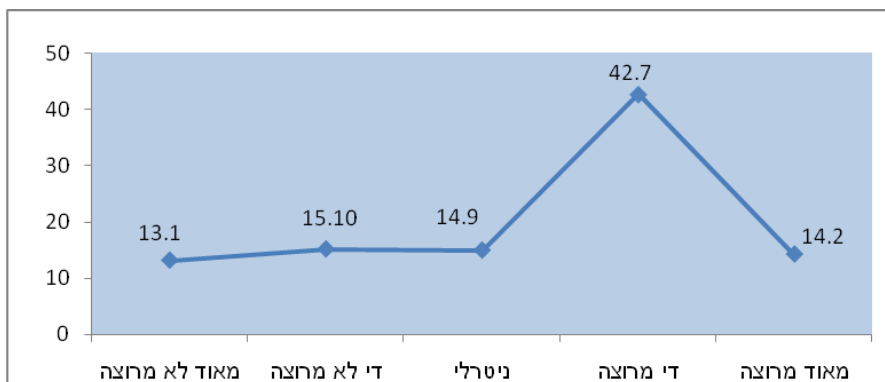


תרשים 7 – שביעות רצון מתברואה ואיכות הסביבה (ניקיון, פינוי אשפה, גנים ציבוריים) (אחוזים)

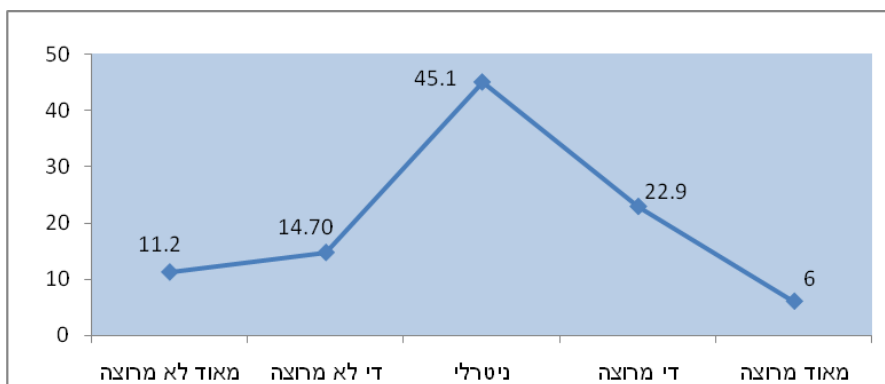


שביעות רצון משירותים מקומיים (המשך)

תרשים 8 – שביעות רצון מגיבון וחזות הרשות המקומית (אחוזים)

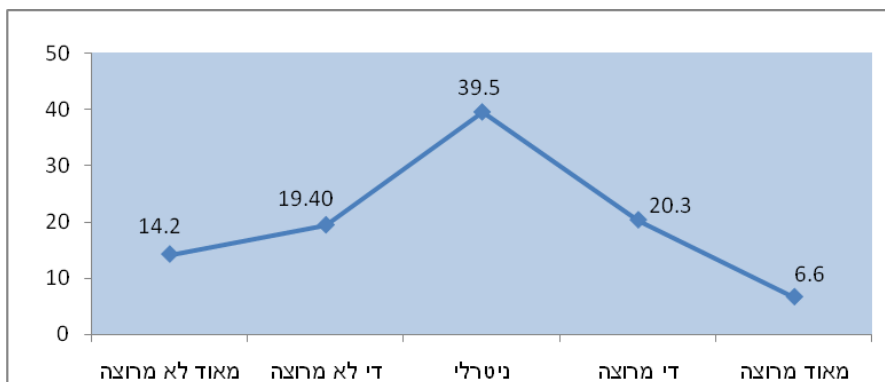


תרשים 9 – שביעות רצון משירותים ווטרינרים (אחוזים)

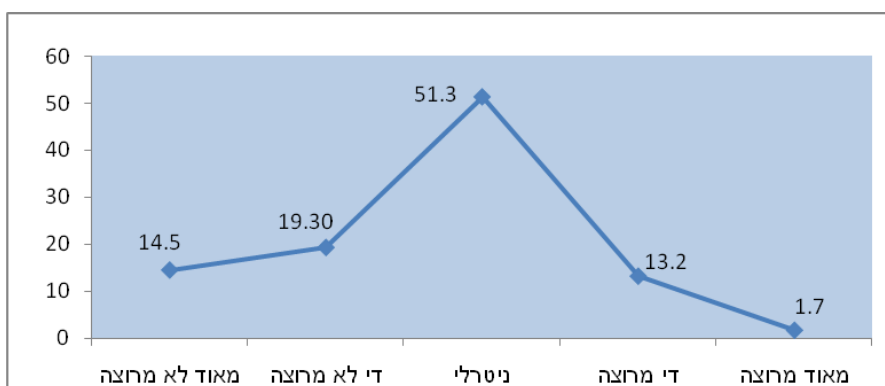


שביעות רצון משירותים מקומיים (המשך)

תרשים 10 – שביעות רצון מחופים (אחוזים)

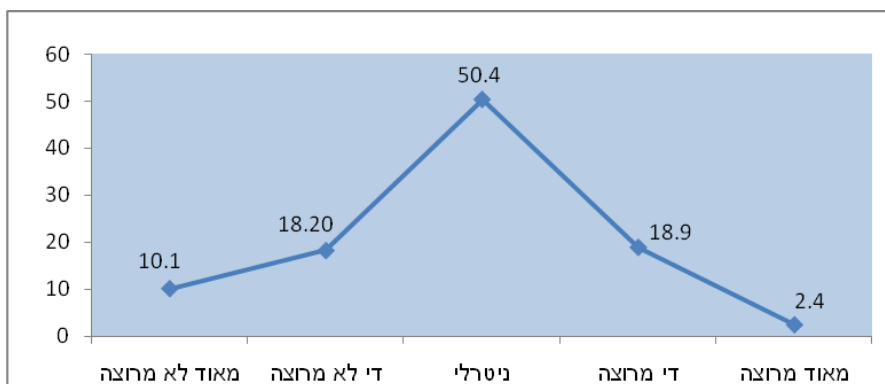


תרשים 11 – שביעות רצון מרישוי עסקים ופיקוח על עסקים (אחוזים)

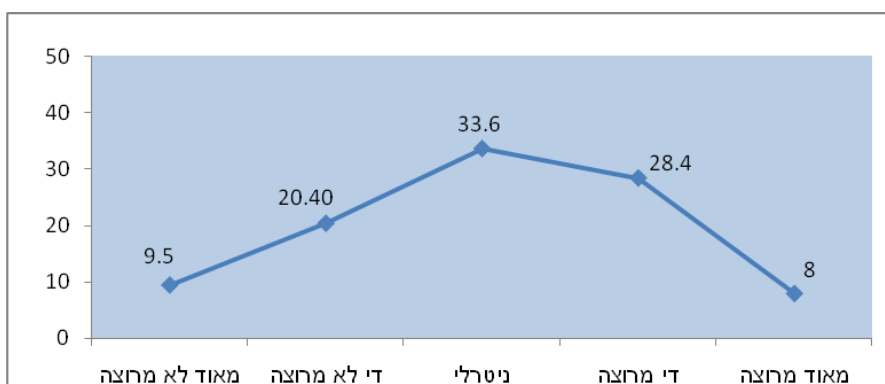


שביעות רצון משירותים מקומיים (המשך)

תרשים 12 – שביעות רצון מדוברות, קשרי חוץ והסברה (אחוזים)

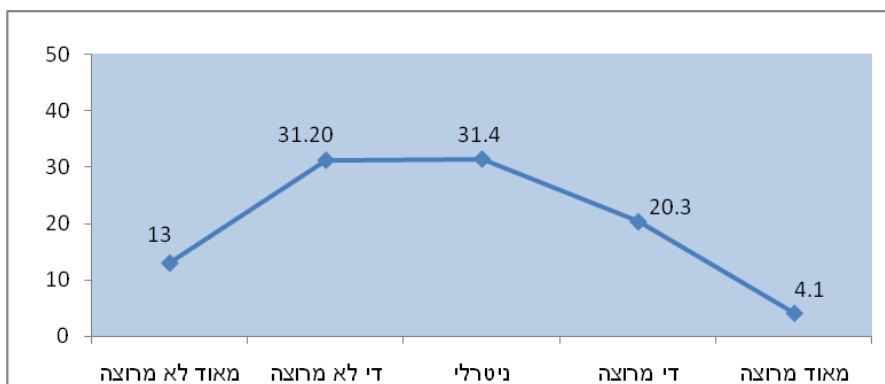


תרשים 13 – שביעות רצון מביטחון ושירותי חירום (אחוזים)

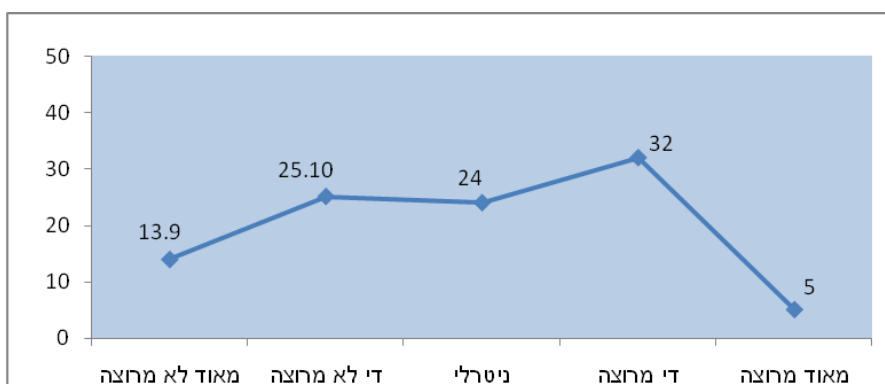


שביעות רצון משירותים מקומיים (המשך)

תרשים 14 – שביעות רצון מתחזוקת מבנים (אחוזים)

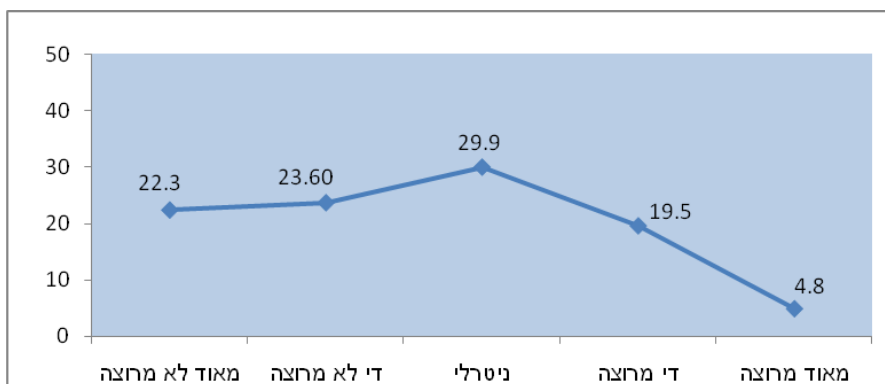


תרשים 15 – שביעות רצון ממים וביוב (אחוזים)

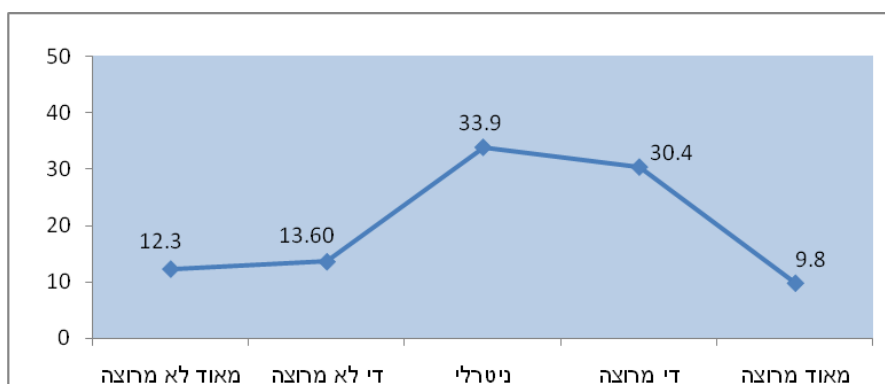


שביעות רצון משירותים מקומיים (המשך)

תרשים 16 – שביעות רצון מעידוד תיירות (אחוזים)

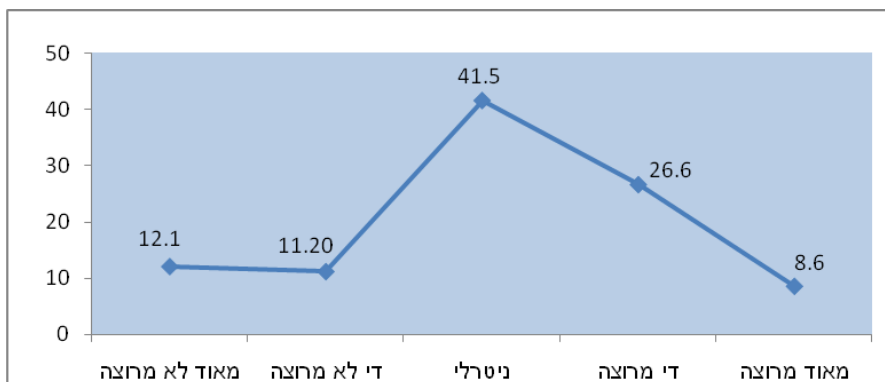


תרשים 17 – שביעות רצון ממוקד טלפוני עירוני (אחוזים)

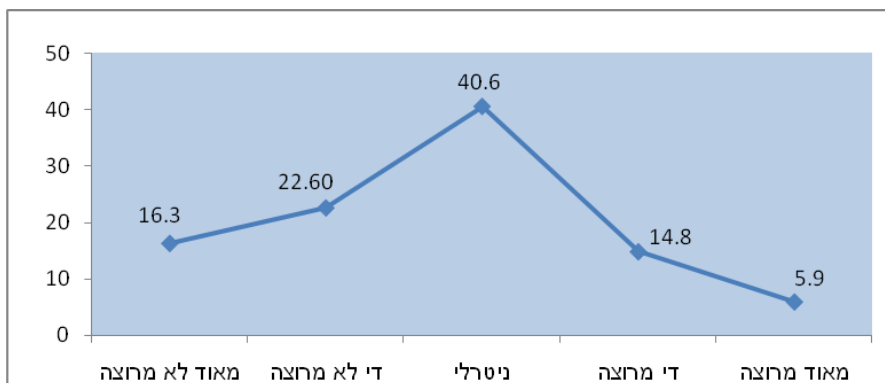


שביעות רצון משירותים מקומיים (המשך)

תרשים 18 – שביעות רצון מאתר האינטרנט של הרשות(אחוזים)

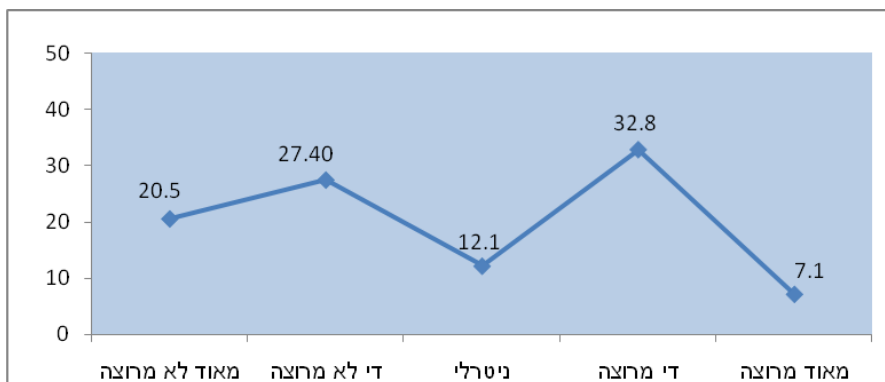


תרשים 19 – שביעות רצון מתכנון, רישוי ופיקוח על הבנייה(אחוזים)

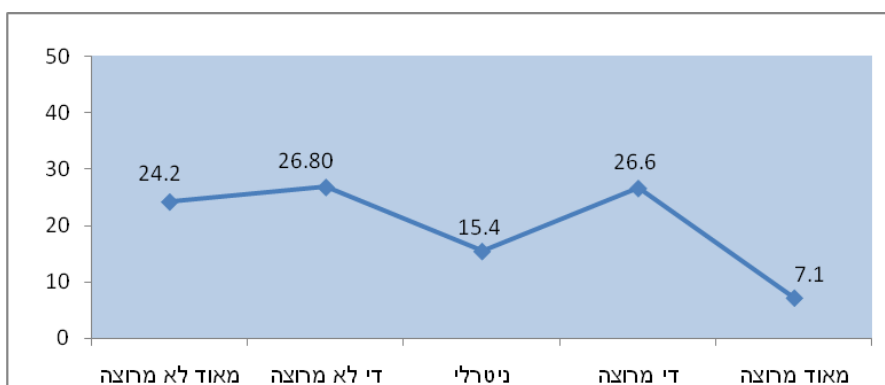


שביעות רצון משירותים מקומיים (המשך)

תרשים 20 – שביעות רצון מתחבורה, תנועה ודרכים (למשל, תחזוקת כבישים, מדרכות, תאורה) (אחוזים)

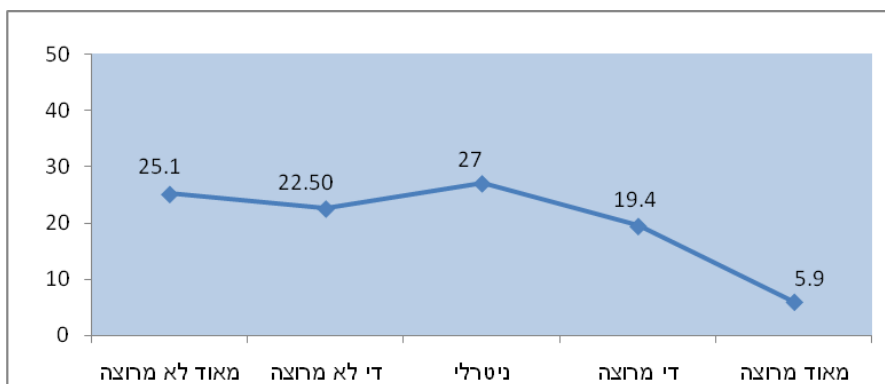


תרשים 21 – שביעות רצון ממקומות חנייה בתחומי הרשות המקומית (אחוזים)

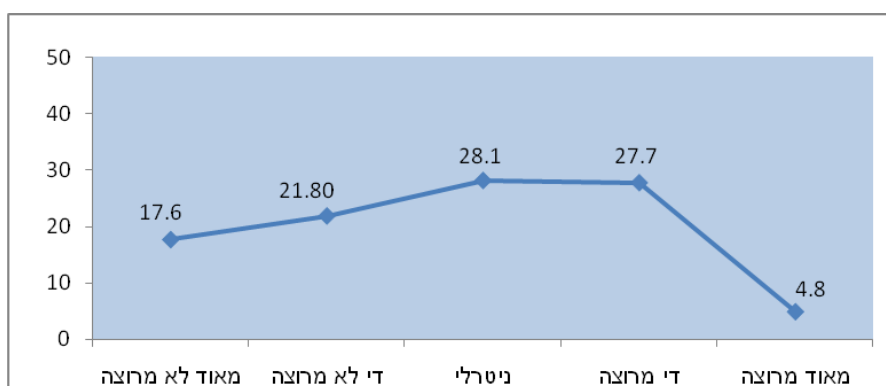


שביעות רצון משירותים מקומיים (המשך)

תרשים 22 – שביעות רצון מפיקוח על חניה (אחוזים)

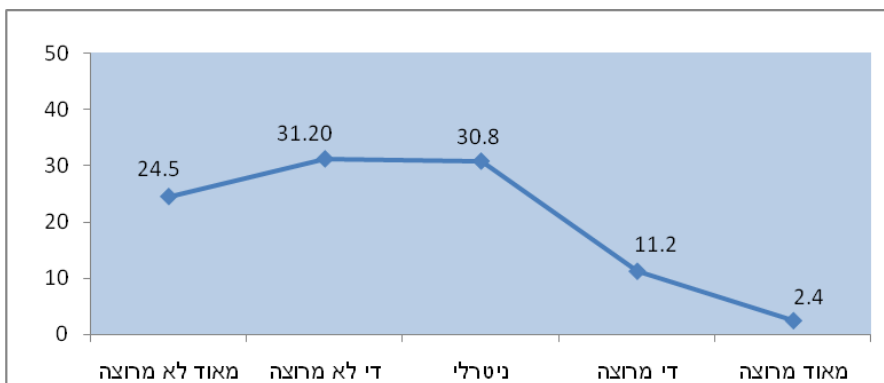


תרשים 23 – שביעות רצון מפיקוח עירוני כללי (שמירה על הסדר הציבורי) (אחוזים)

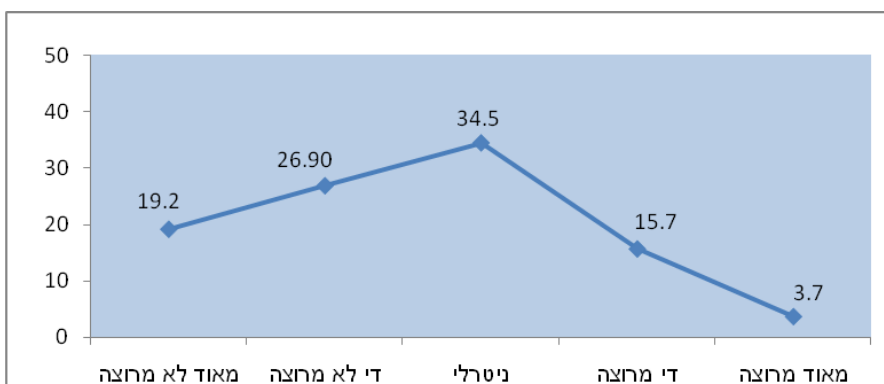


שביעות רצון משירותים מקומיים (המשך)

תרשים 24 – שביעות רצון מקידום תעסוקה (אחוזים)

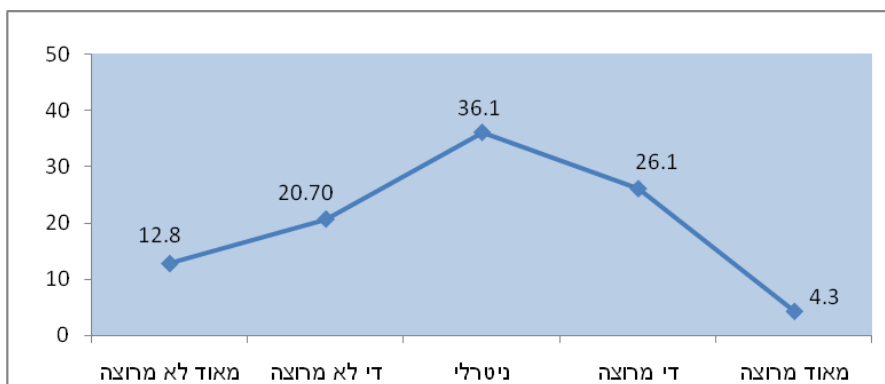


תרשים 25 – שביעות רצון מפיתוח וקידום אזורי תעשייה (אחוזים)



שביעות רצון משירותים ציבוריים

תרשים 26 – שביעות רצון ממשרד הפנים של ישראל (אחוזים)



תרשים 27 – ממוצעי שביעות רצון משרותים מקומיים בישראל 2009

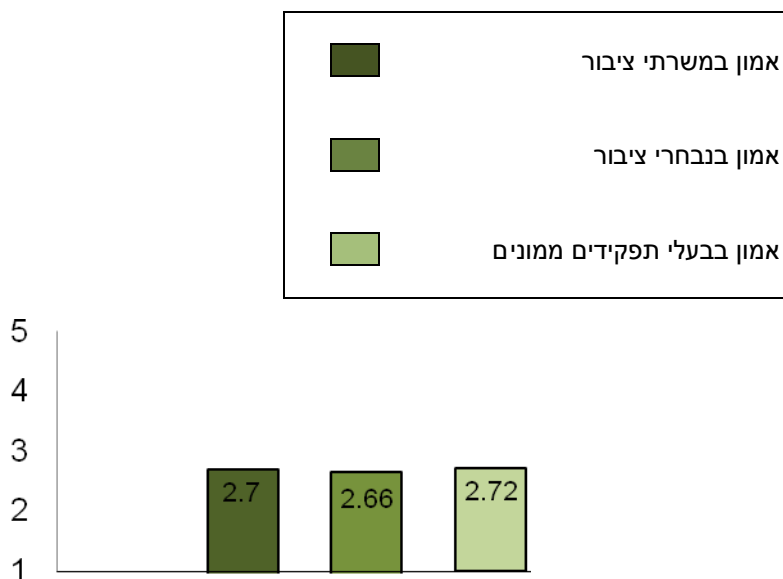


2.2 - אמון במשרתי ציבור מקומיים

בחנו סדרת שאלות העוסקות באמון ב משרתי ציבור ברשות המקומית (על רצף הנע בין 1 – אמון מועט מאוד ל- 5 – אמון רב מאוד) תוך מיקוד בשתי קבוצות: אמון בנבכרי ציבור ואמון בבעלי תפקידים ממונים. באופן כללי, רמת האמון הממוצעת במשרתי ציבור ברשות המקומית נמוכה (2.70 עם סטיית תקן 0.67). אמון זה הינו נמוך יותר בהשוואה לממוצע האמון במשרתי ציבור במערכת השרות הציבורי ברמה הלאומית (2.89 ו-2.98, ב-2007 ו-2008, בהתאמה). ההשוואה בין נבכרי ציבור ובעלי תפקידים ממונים במישור המקומי (תרשים 28) מעלה כי הציבור מביע רמה מעט גבוהה יותר של אמון בבעלי התפקידים הממונים (2.72 בממוצע עם סטיית תקן 0.68) בהשוואה לאמון הניתן בנבכרי ציבור (2.66 בממוצע עם סטיית תקן 0.79). על פירוט ההבדלים ברמות האמון להם זוכים נבכרי ציבור ובעלי תפקידים ממונים מתחומים שונים ניתן לעמוד מהפירוט שבתרשימים 29-46.

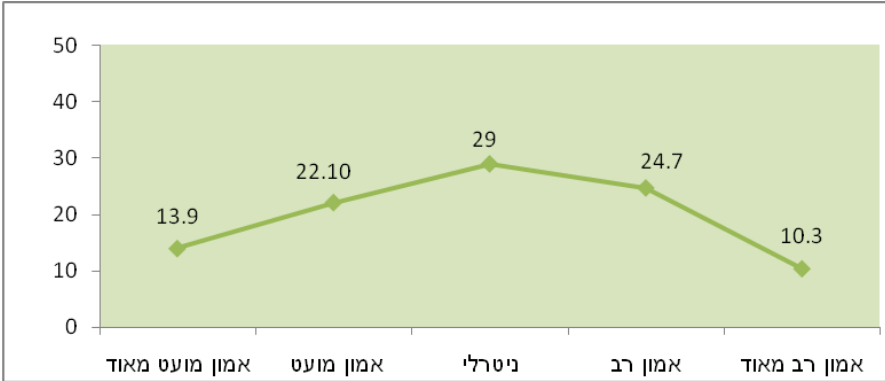
תרשים 47 מאפשר השוואה בין ממוצעי רמת האמון הניתנת למשרתי הציבור השונים. ניתן ללמוד מתרשים זה כי בקרב נבכרי הציבור ראש הרשות זוכה לרמת האמון הממוצעת הגבוהה ביותר (2.95). לעומתו, חברי המועצה, ראשי הסיעות, ראשי הועדות, וממלאי המקום והסגנים זוכים לאמון מעט נמוך יותר. האמון בשר הפנים, שהובא כאן לשם השוואה, הינו הנמוך ביותר מבין נבכרי הציבור (2.55). בקרב בעלי התפקידים הממונים וטרינר הרשות המקומית זוכה לרמת האמון הממוצעת הגבוהה ביותר (3.00) לעומתו חברי ועדת תכנון ובנייה ברשות המקומית אשר זוכים לרמת האמון הנמוכה ביותר (2.52).

**תרשים 28 – ממוצעי האמון במשרתי ציבור מקומיים
ובחלוקה לנבחרים ובעלי תפקידים ממונים**

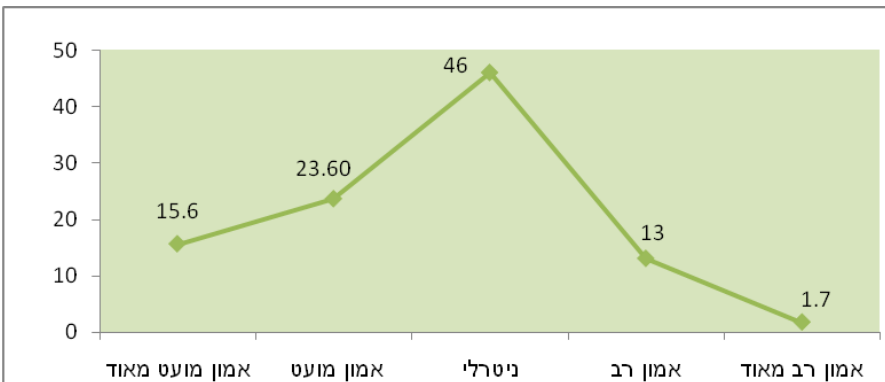


אמון בנבחרי ציבור מקומיים

תרשים 29 – רמת האמון בראש הרשות המקומית

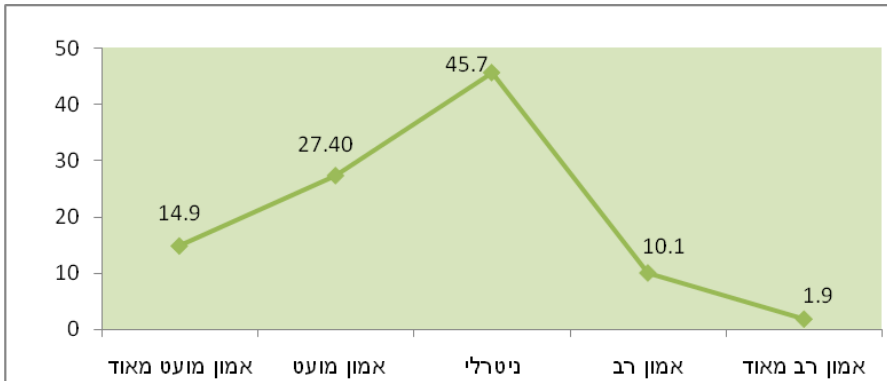


תרשים 30 – רמת האמון בממלאי מקום וסגני ראש הרשות

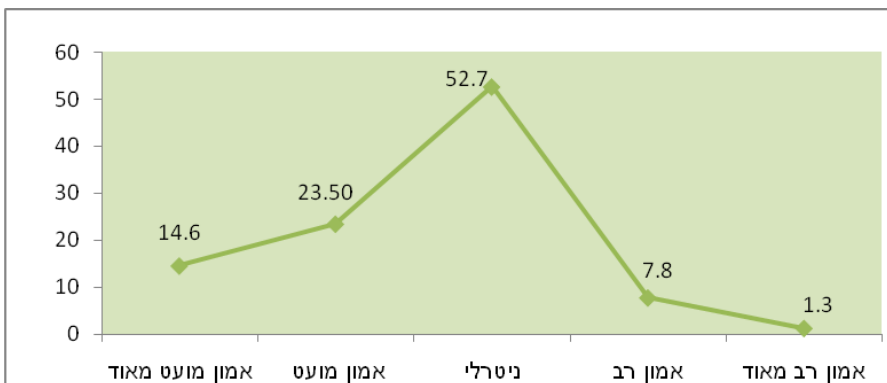


אמון בנבחרי ציבור מקומיים- המשך

תרשים 31 – רמת האמון בחברי מועצת הרשות המקומית

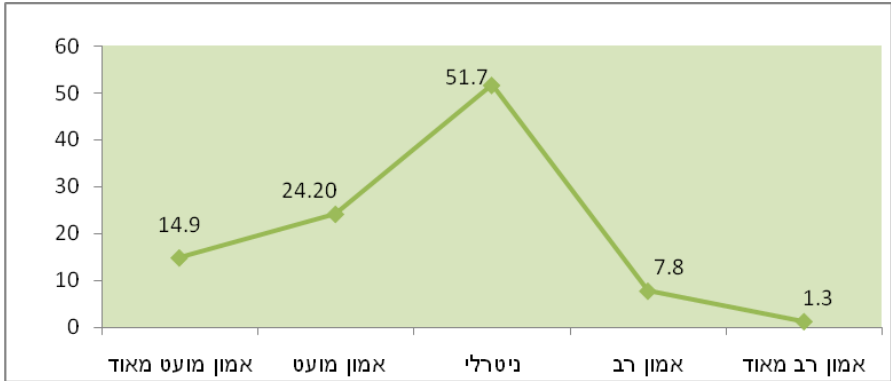


תרשים 32 – רמת האמון בראשי הסיעות ברשות המקומית



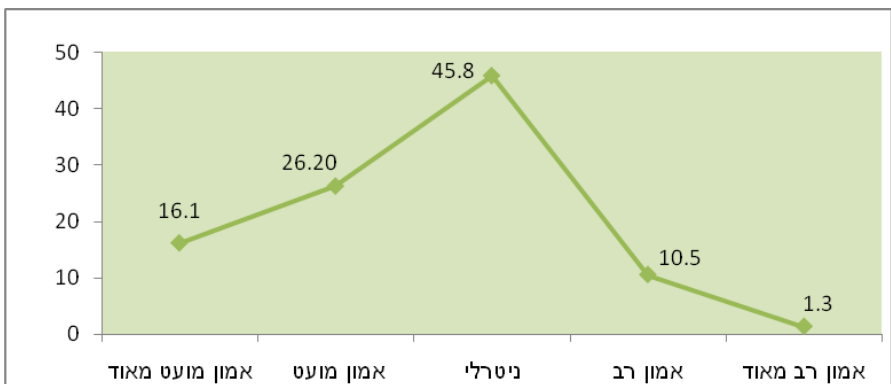
אמון בנבחרי ציבור מקומיים- המשך

תרשים 33 – רמת האמון בראשי הועדות ברשות המקומית



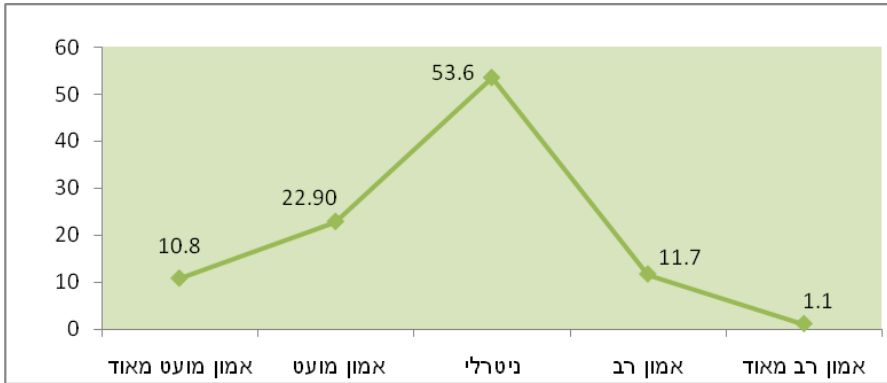
אמון בנבחרי ציבור

תרשים 34 – רמת האמון בשר הפנים של מדינת ישראל

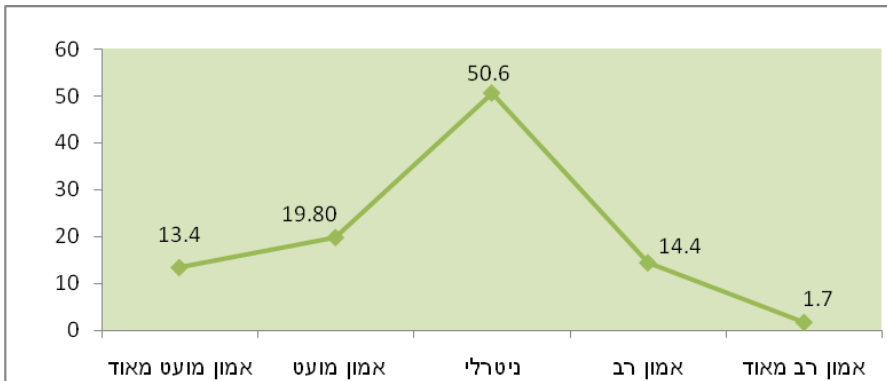


אמון בבעלי תפקידים ממונים מקומיים

תרשים 35 – רמת האמון במנכ"ל/ מזכיר הרשות המקומית

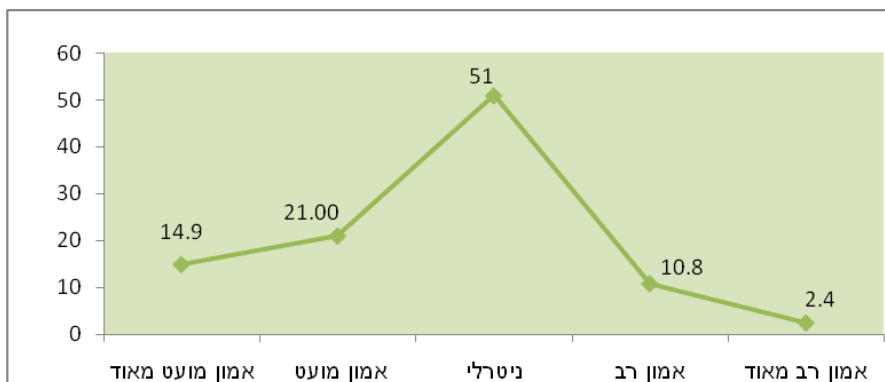


תרשים 36 – רמת האמון במהנדס הרשות המקומית

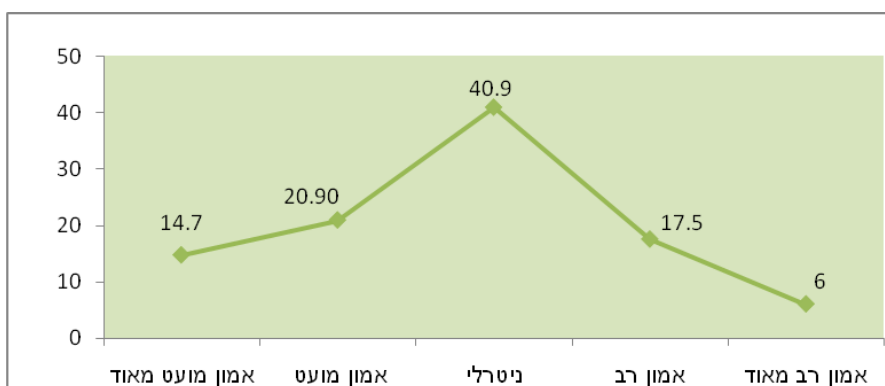


אמון בבעלי תפקידים ממונים מקומיים - המשך

תרשים 37 – רמת האמון בגזבר הרשות המקומית

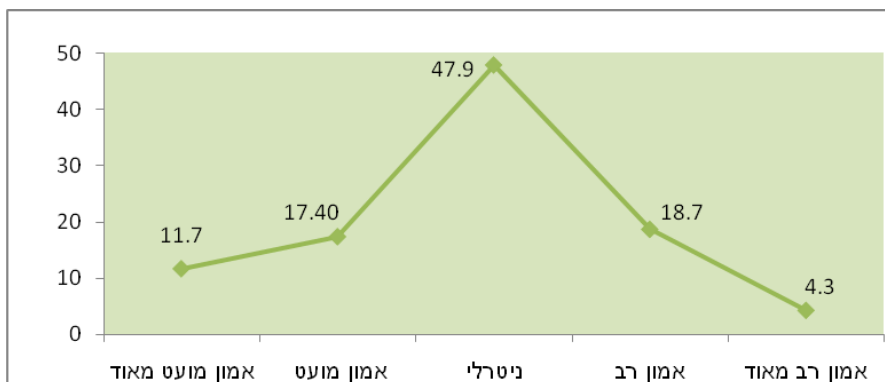


תרשים 38 – רמת האמון במנהל מחלקת חינוך ברשות המקומית

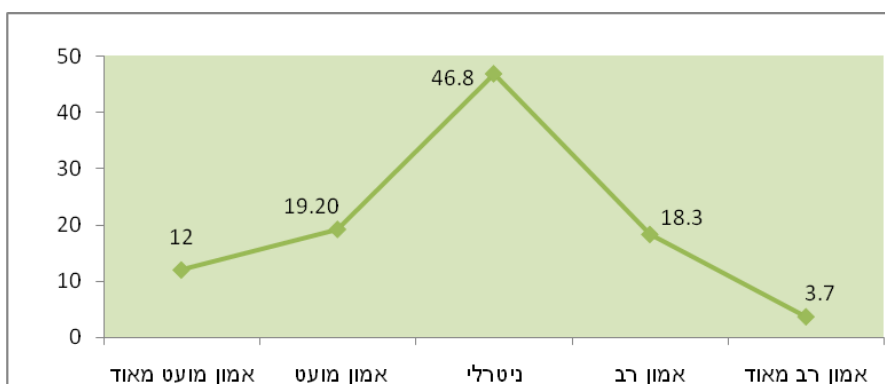


אמון בבעלי תפקידים ממונים מקומיים - המשך

תרשים 39 – רמת האמון במנהל מחלקת הרווחה ברשות המקומית

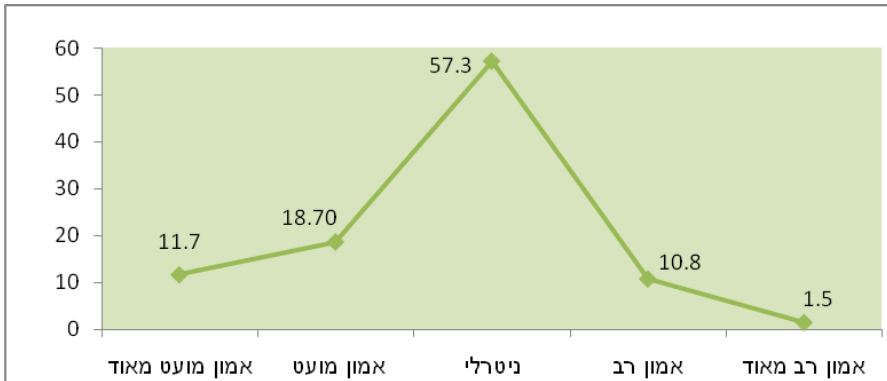


תרשים 40 – רמת האמון במנהל מחלקת התברואה ברשות המקומית

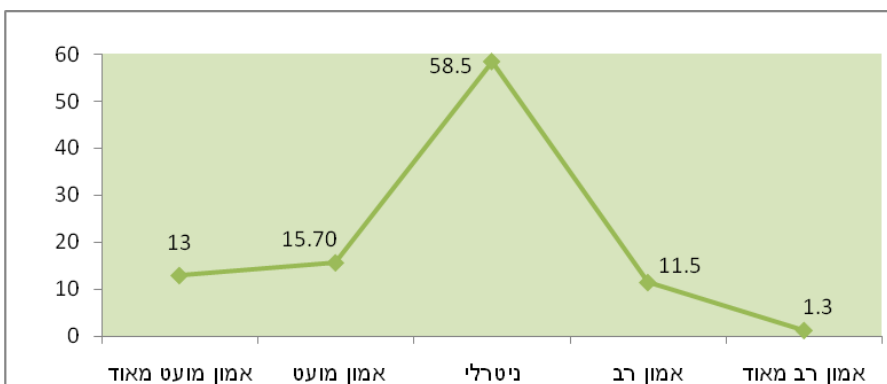


אמון בבעלי תפקידים ממונים מקומיים- המשך

תרשים 41 – רמת האמון במבקר פנים ברשות המקומית

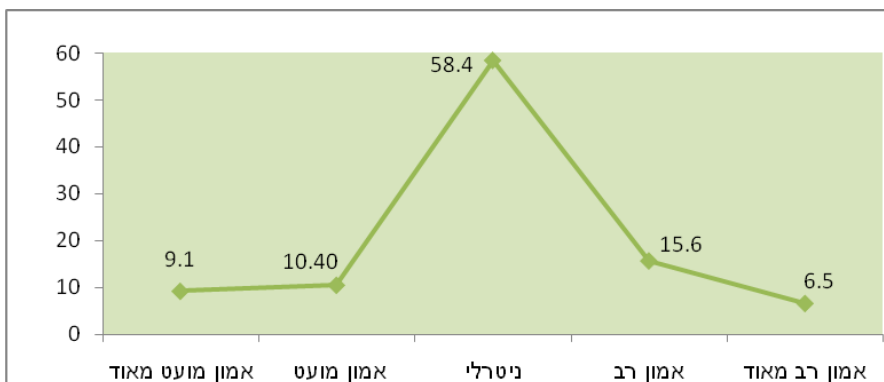


תרשים 42 – רמת האמון ביועץ המשפטי ברשות המקומית

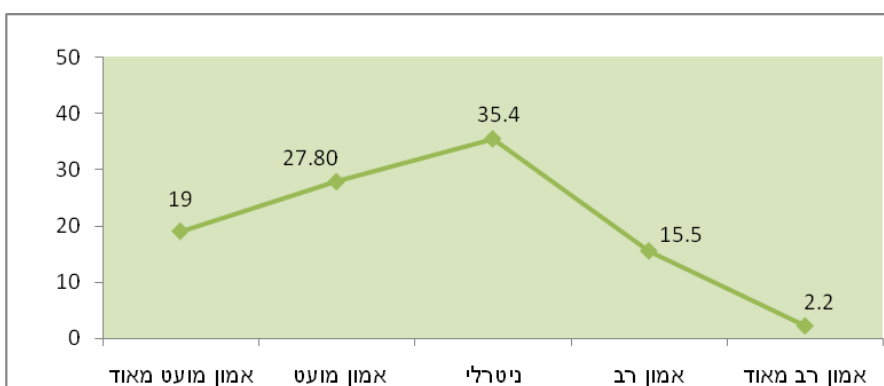


אמון בבעלי תפקידים ממונים מקומיים - המשך

תרשים 43 – רמת האמון בווטרינר הרשות המקומית

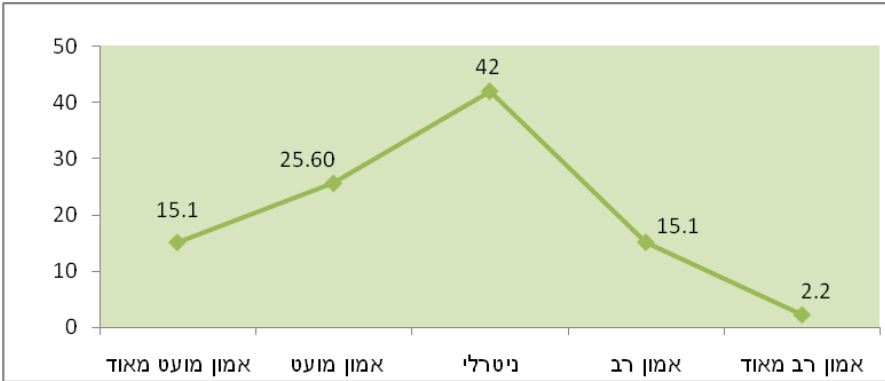


תרשים 44 – רמת האמון בפקחים עירוניים ברשות המקומית

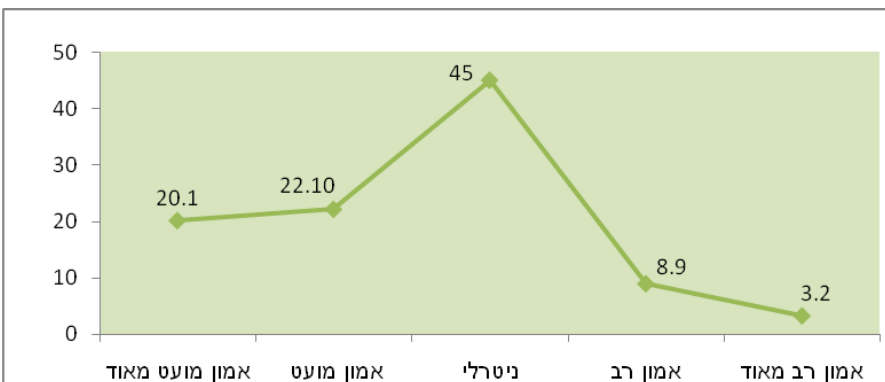


אמון בבעלי תפקידים ממונים מקומיים- המשך

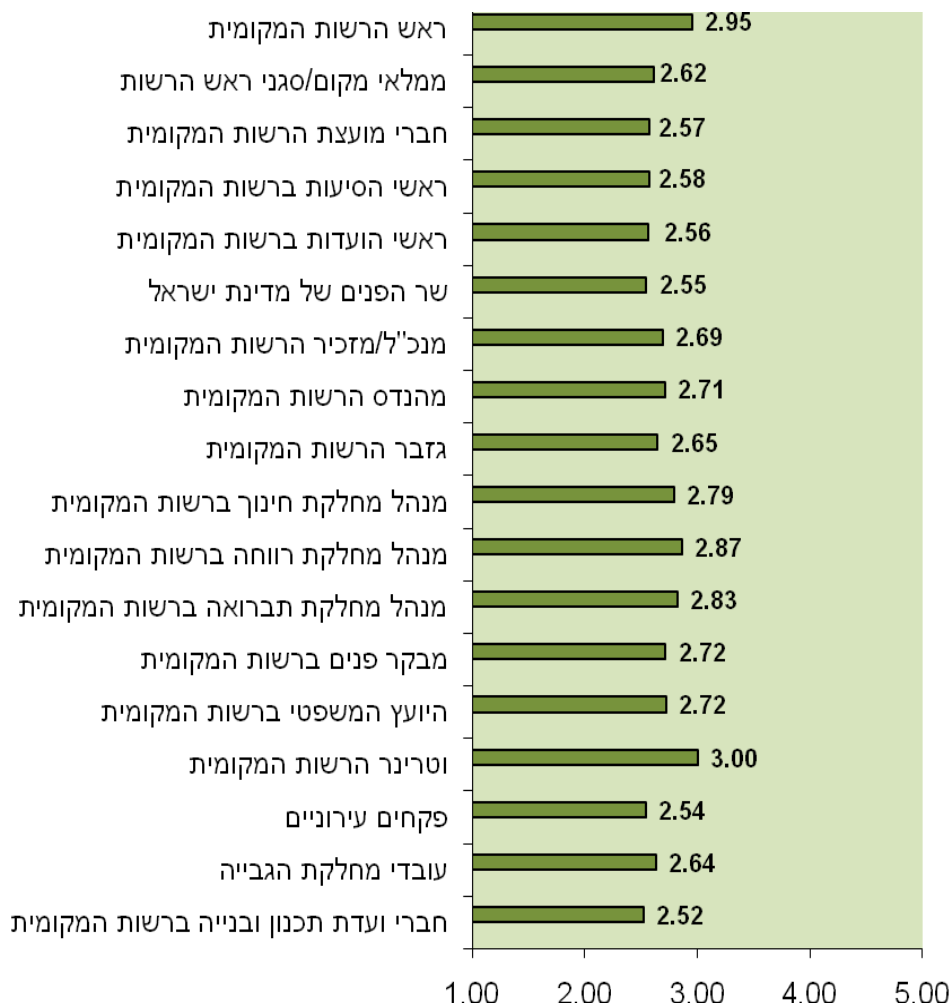
תרשים 45 – רמת האמון בעובדי מחלקת הגבייה ברשות המקומית



תרשים 46 – רמת האמון בחברי ועדת התכנון והבנייה ברשות המקומית



תרשים 47 – ממוצעי רמת האמון במשרתי ציבור מקומיים בישראל 2009



2.3 - עמדות ותפיסות כלפי השלטון המקומי בישראל

הממצאים אודות מדדי העמדות והתפיסות של התושבים כלפי מערכת השלטון המקומי, העומדים בראשה ועובדיה מובאים בתרשימים 59-48. ריכוז ממוצעי המדדים מוצג לאחר מכן, בתרשימים 60 (המשתנים נמדדו בסולם מ-1 (כלל לא מסכים) עד 5 (מסכים מאוד)). שאלות הפוכות (מסומנות ב- r) קודדו במהופך כך שהתרשים מייצג מגמה אחידה של המדד).

התפיסות והעמדות שנמדדו מייצגות את מידת ההלימה של השלטון המקומי עם כלים, ערכים ונורמות ברוח הניהול הציבורי החדש (New Public Management- NPM). ראשית, ניסינו לבחון את מידת ההערכה של התושבים את השלטון המקומי, את 'תדמית השלטון המקומי', את 'איכות כוח האדם, ההנהגה והניהול' ועד כמה הנהגה זו ניחנת ב'יוזמה וחדשנות'. שנית, בחנו כיצד התושבים תופסים את התנהלותן של הרשויות המקומיות במספר מישורים: 'שקיפות ואחריותיות', 'היענות ותגובתיות', ו'נגישות, תקשורת וקשר עם הציבור'. כמו כן, בחנו עד כמה התנהלות זו מופרעת על ידי 'פוליטיקה ארגונית' והאם היא פועלת על פי אמות מידה גבוהות של 'אתיקה, מוסר ויושרה'. בהמשך, התושבים התבקשו לבחון את המדיניות הציבורית במישור המקומי, כלומר, האם השלטון המקומי הוא בעל 'זיקה חברתית מול זיקה כלכלית/עסקית' ועד כמה מדיניות זו גורמת תחושת 'ניכור וקיפוח'. לבסוף, ניסינו להעריך עד כמה הציבור מאמין ביכולתו לעצב מדיניות זו ועד כמה היא מייצגת אותו בעזרת המדדים 'אמון במעורבות אזרחית' ו'ייצוגיות', בהתאמה.

באופן כללי, נמצא כי הציבור מעריך ותופס את השלטון המקומי כגוף שאינו נענע לאתגרים ולציפיות של התושבים. תדמיתו בעיני התושב שלילית, איכות הנהגתו ירודה והוא ממעט ליזום ולחדש. התנהלותו לוקה בשקיפות, היענות ונגישות נמוכות לצד מידה רבה של פוליטיקה ארגונית ולא בהתאם לכללי האתיקה. המדיניות המועדפת על השלטון המקומי היא בעלת זיקה כלכלית/עסקית ויתכן ויש לה השפעה על תחושת הניכור והקיפוח המאפיינת את התושבים. נקודת מבט אחרת חושפת כי הציבור חש כי אינו מיוצג כראוי בשלטון המקומי וכן שיכולתו להתערב ולהשפיע על הנעשה ברשות המקומית שלו מצומצמת.

2.3.1 – תדמית השלטון המקומי

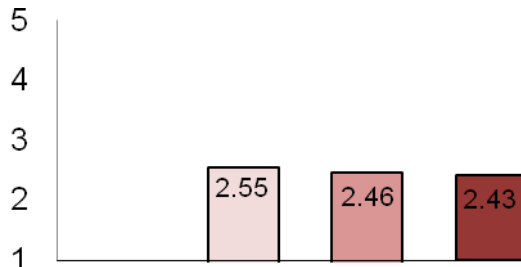
תדמית השלטון המקומי בעיני הציבור נוטה להיות אדישה עד שלילית (בממוצע, 2.48, S.D.=0.88). בעוד שבאופן כללי קיימת נטייה חלשה לראות בשלטון המקומי כבעל תדמית חיובית, קיימת הסכמה מעט רחבה יותר לגבי שיפור תדמיתו בשנים האחרונות. מגמה נוספת מעניינת הינה שאיפה גדולה יותר להשתלב בשלטון המקומי כמקום עבודה (אם בשל תנאי העסקה, ביטחון תעסוקתי או מציאת עניין) על אף הנטייה לראות בשלטון המקומי כבעל תדמית שלילית.

תרשים 48 – תדמית השלטון המקומי

○ אם הייתה לי אפשרות הייתי מעוניין לעבוד בשלטון מקומי

● תדמיתו של השלטון המקומי השתפרה מאד בשנים האחרונות

● אני חושב שלשלטון המקומי יש תדמית כללית חיובית

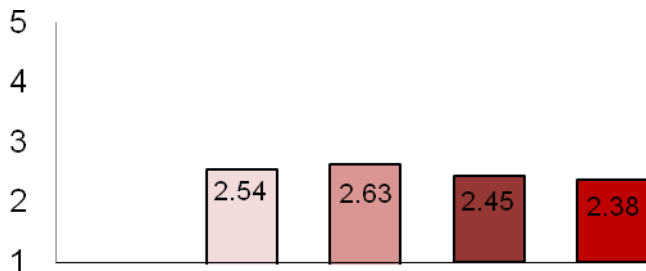


2.3.2 – איכות כוח האדם, ההנהגה והניהול

איכות כוח האדם, ההנהגה והניהול בשלטון המקומי נתפסים כירודים (בממוצע, $S.D.=0.85, 2.50$). על אף שבאופן יחסי קיימת נכונות גבוהה לעזור ולסייע, הן המנהיגים והן העובדים בשלטון המקומי מוערכים כבלתי מיומנים ומקצועיים דיים להגשמת נכונות זו. יתרה מכך, ראייה ארוכת טווח וגיבוש תפיסה חזונית, המהווים חלק מיכולת ניהול אסטרטגי וכושר מנהיגות, נתפסים כחלשים אף יותר באופן יחסי.

תרשים 49 – איכות כ"א הנהגה והניהול

- עובדי השלטון המקומי מגלים מיומנות ומקצועיות
- לרוב, עובדי השלטון המקומי מגלים נכונות לעזור ולסייע לאזרחים
- יש בשלטון המקומי מנהיגות מקצועית ואחראית
- למנהלים הבכירים בשלטון המקומי יש חזון וראיה ארוכת טווח

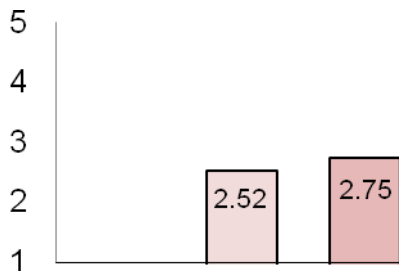


2.3.3 – יוזמה וחדשנות

מידת היוזמה והחדשנות בשלטון המקומי בישראל הינה בינונית עד חלשה (בממוצע, 2.63, S.D.=0.88). יוזמה וחדשנות המבוססים על טכנולוגיה מתקדמת (למשל, אתר אינטרנט המאפשר גישה מרחוק למידע ושירותים, מוקד פניות 106) זכו באופן יחסי להערכה גבוהה יותר מאשר יוזמה וחדשנות התלויים ביוזמת מחלקות ובעלי תפקידים.

תרשים 50 – יוזמה וחדשנות

- בשלטון המקומי בישראל יוזמים רעיונות וחידושים המשפרים את חיי התושבים
- השלטון המקומי בישראל משתמש בטכנולוגיה מתקדמת לשיפור השירות לתושב

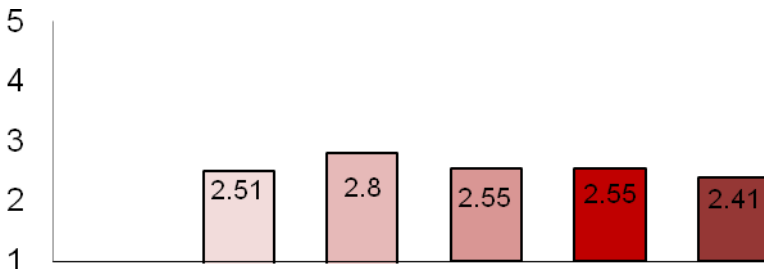


2.3.4 – שקיפות ואחריותיות

השלטון המקומי זוכה להערכה נמוכה ביחס למידת השקיפות והאחריותיות שהוא מגלה (בממוצע, 2.57, S.D.=0.82). נדמה כי באופן יחסי הדיווחיות, החשיפה לציבור ולתקשורת, אם ביוזמת הרשות המקומית ומנהיגיה ואם לבקשת התקשורת המקומית והארצית, הינה גבוהה. אולם, פתיחות הנוגעת בביקורת ושימוש בביקורת כמנוף לשיפור הביצועים הינם חלשים באופן יחסי. ברוח זו, ניכר כי הטמעת חשיבות הביקורת הציבורית ככלי להתייעלות ולשיפור השירות הינה בחיתוליהן שכן לדעת המשיבים, היא טרם נחלת העובדים.

תרשים 51 – שקיפות ואחריותיות

- השלטון המקומי פתוח לביקורת ולהצעות של הציבור
- כיום, יותר מבעבר, מוכן השלטון המקומי לחשוף עצמו לציבור ולתקשורת
- השלטון המקומי מנסה ברצינות לתקן ליקויים העולים בביקורת המדינה
- השלטון המקומי רואה בביקורת כלי חשוב להתייעלות ושיפור שירות
- נראה לי כי השלטון המקומי מחנך את עובדיו לקבל ביקורת ולהיעזר בה לשיפור השירות לתושב

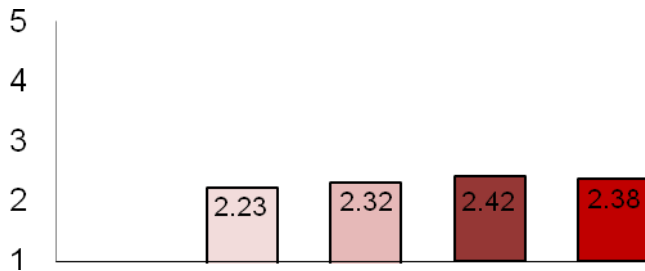


2.3.5 – היענות ותגובתיות

רשויות מקומיות נתפסות כנענות לדרישות וציפיות התושבים ומגיבות לפניותיהם במידה מעטה (בממוצע, 2.34, S.D.=0.85), קרי, באטימות. במיוחד בולט לטעמם של התושבים, קצב היענות והתגובה האיטיים של השלטון המקומי לפניות ולדרישות שהוצגו בפניו. על אף שהיענות זו אינה מהירה, באופן יחסי, קיימת הערכה מעט גבוהה יותר באשר לאיכות המענה.

תרשים 52 – היענות ותגובתיות

- השלטון המקומי מגיב במהירות לדרישות הציבור
- השלטון המקומי בישראל יעיל ונותן פתרונות איכותיים לצרכי הציבור
- השלטון המקומי בישראל רגיש לדעות הציבור ומנסה לספק את צרכיו
- נראה לי כי פניות אזרחים לשלטון המקומי נענים באופן הולם, מסודר ותוך זמן סביר



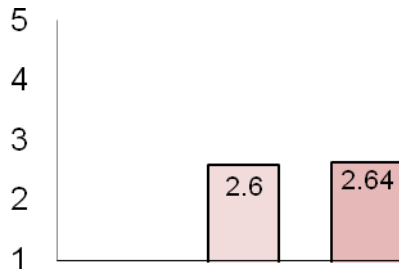
2.3.6 – נגישות, תקשורת וקשר עם הציבור

ככלל, מידת הנגישות, איכות התקשורת וטיב הקשר עם הציבור של השלטון המקומי זוכה להערכה בינונית עד נמוכה (בממוצע, 2.62, S.D.=0.91). באופן יחסי, הערכת התקשורת עם הציבור ביוזמת השלטון המקומי מעט גבוהה יותר מהערכת היכולת ליצור תקשורת יעילה ביוזמת התושב.

תרשים 53 – נגישות, תקשורת וקשר עם הציבור

כאשר נוצרת בעיה הדורשת טיפול של השלטון המקומי אני יודע בדיוק למי לפנות

נראה לי כי בשלטון המקומי מפתחים דרכים סבירות לעמוד בקשר עם הציבור

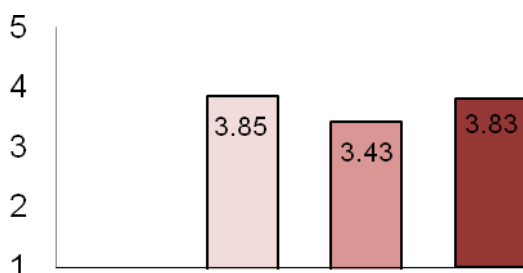


2.3.7 – פוליטיקה ארגונית

התושבים בישראל סבורים במידה רבה כי השלטון המקומי בישראל סובל מפוליטיזציה של המערכת ומקבלת החלטות לא עניינית (בממוצע, 3.64, S.D.=0.95). לדידם, שיקולים אישיים-פוליטיים צרים, לחצים פוליטיים וטובת היחיד גוברים על טובת הכלל.

תרשים 54 – פוליטיקה ארגונית

- קידום של עובדי השלטון המקומי בישראל נקבע לפי העדפות אישיות של מנהלים ולפי לחצים פוליטיים ולא לפי ביצועים בפועל.
- פעולות השלטון המקומי משרתות את מטרותיהם של מספר אנשים בלבד ולא את מטרות המערכת כולה או את מטרות הציבור.
- בדרך כלל פעולות השלטון המקומי ענייניות לא מושפעות מלחצים פוליטיים (r).

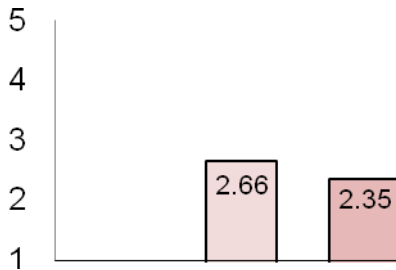


2.3.8 – אתיקה, מוסר ויושרה

באופן מכליל, קיימת בציבור הסכמה לגבי התנהלות רשויות מקומיות והעובדים בהן ככאלו שפועלים במידה מועטה פי כללי אתיקה, מוסר ויושרה (בממוצע, $S.D.=0.88$, 2.51). קרי, השלטון המקומי נתפס במידה לא מבוטלת כנגוע בשחיתות פוליטית. בעוד שבאופן יחסי, קיימת נטייה רבה יותר לראות בעובדים ישרים והגונים, קיימת נטייה קטנה יותר לראות בתופעת השחיתות תופעה חריגה ונדירה.

תרשים 55 – אתיקה, מוסר ויושרה

- הרוב הגדול של עובדי השלטון המקומי פועלים ביושר ובהגינות
- אם יש חריגות מנורמות מוסריות בשלטון המקומי בישראל הרי שהן מעטות וזניחות

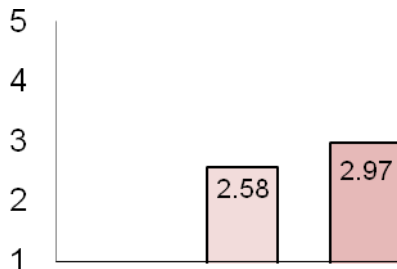


2.3.9 – זיקה חברתית מול זיקה כלכלית/עסקית

המשבר הכלכלי והתפקודי לצד הלחצים מהשלטון המרכזי מאלצים את השלטון המקומי לפעול בשתי זיקות אשר לעיתים קרובות סותרות זו את זו. במאבק בין שתי זיקות אלו מסתמנת תפיסה בקרב התושבים כי השלטון המקומי נוטה לפעול ברוח הזיקה הכלכלית/עסקית ולהעדיף אותה על פני הזיקה החברתית. כלומר, השלטון המקומי מעדיף לחתור לאיזון כלכלי על פני ניסיון אמיתי לעזור לאוכלוסיות חלשות ועל אף המחיר הכרוך בכך, אי התחשבות בחלשים.

תרשים 56 – זיקה חברתית מול זיקה כלכלית/עסקית

- השלטון המקומי בישראל באמת מנסה לעזור לאוכלוסיות חלשות וחסרות אמצעים
- השלטון המקומי בישראל מנסה להיות מאוזן כלכלית ולא מתחשב כראוי בחלשים

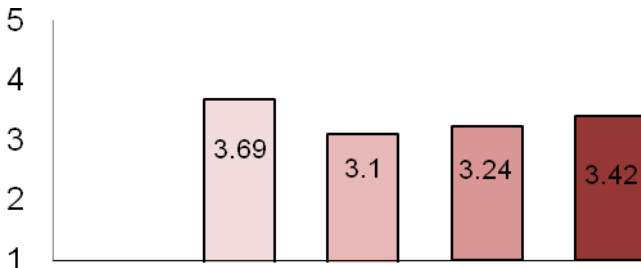


2.3.10 – ניכור וקיפוח

המדד ניכור וקיפוח מעיד למעשה על מידת השווינויות של השלטון המקומי בהענקת הטבות, שירותים והזדמנויות לתושביו. משיבי הסקר העידו על מידת ניכור וקיפוח בינונית עד גבוהה (בממוצע, 3.37, S.D.=0.81). בעיקר בולטת תחושת חוסר צדק חלוקתי וייצוג עודף של חלקים בקהילה.

תרשים 57 – ניכור וקיפוח

- יש אוכלוסיות שלא מקבלות ייצוג הולם בשלטון המקומי:
- לעיתים אני חש שהשלטון המקומי מקפח אנשים כמוני
- אם השלטון המקומי היה נותן שוויון הזדמנויות לכולם חיי וחיי משפחתי היו טובים יותר
- ישנם אנשים שאינם זוכים לתמיכה ולתגמולים להם הם ראויים מצד השלטון המקומי, ואני אחד מהם

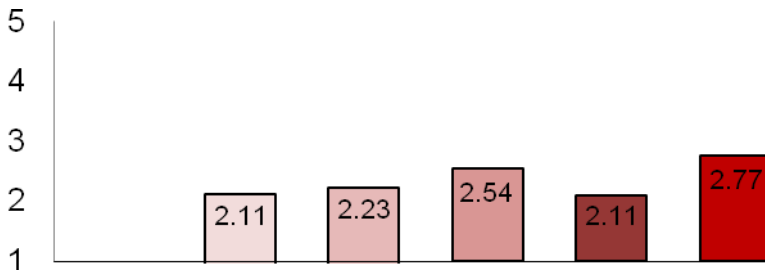


2.3.11 – אמון במעורבות אזרחית

היכולת הנתפסת להשפיע על אישים וקבלת החלטות במישור המקומי מוטלת בספק רב (בממוצע, 2.25, S.D.=0.75). מהנתונים עולה כי האפקטיביות של הפיקוח הציבורי, כלומר, השפעה והטיה הלכה למעשה של החלטות ומדיניות מקומית בעקבות תביעה ופנייה ישירה מהתושב היא נדירה. באופן יחסי, הנטייה להתחשב באופן כללי בהלכי הרוח של הציבור זוכה להערכה מעט גבוהה יותר.

תרשים 58 – אמון במעורבות אזרחית

- לציבור יש פיקוח רב ביחס למעשיהם של אנשי ציבור המכהנים בשלטון המקומי
- אדם ממוצע יכול להשיג הרבה בדרך המקובלת של פניה לאנשי ציבור בשלטון המקומי
- לרוב, מנהיגי השלטון המקומי מתחשבים בדעת הקהל
- לאזרח הממוצע יש השפעה ניכרת על ניהול השלטון המקומי
- אנשים כמוני לא מסוגלים להשפיע על מעשי השלטון המקומי (r).



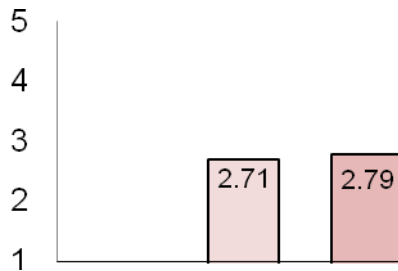
2.3.12 – ייצוגיות

על אף היותו של השלטון המקומי גוף שלטוני הקרוב יחסית לבוחר ועל אף שראש הרשות המקומית הוא נבחר הציבור היחיד בישראל הנבחר בבחירה ישירה, מידת תחושת הייצוגיות היא בינונית עד חלשה (בממוצע, $S.D.=0.99$, 2.76). הציבור נוטה להעריך כי ייצוגיות זו לוקה בשני מובנים. מחד, היכולת של התושבים לקבל ייצוג במוסדות השלטון המקומי באמצעות מערכת הבחירות המקומיות ובאמצעות התקשורת עם הרשות המקומית במהלך הקדנציה אינה משיעת רצון. מאידך, לאחר היבחרותם, נבחר הציבור לא מייצגים את הציבור הן בהרכבם והן באינטרסים שהם מקדמים.

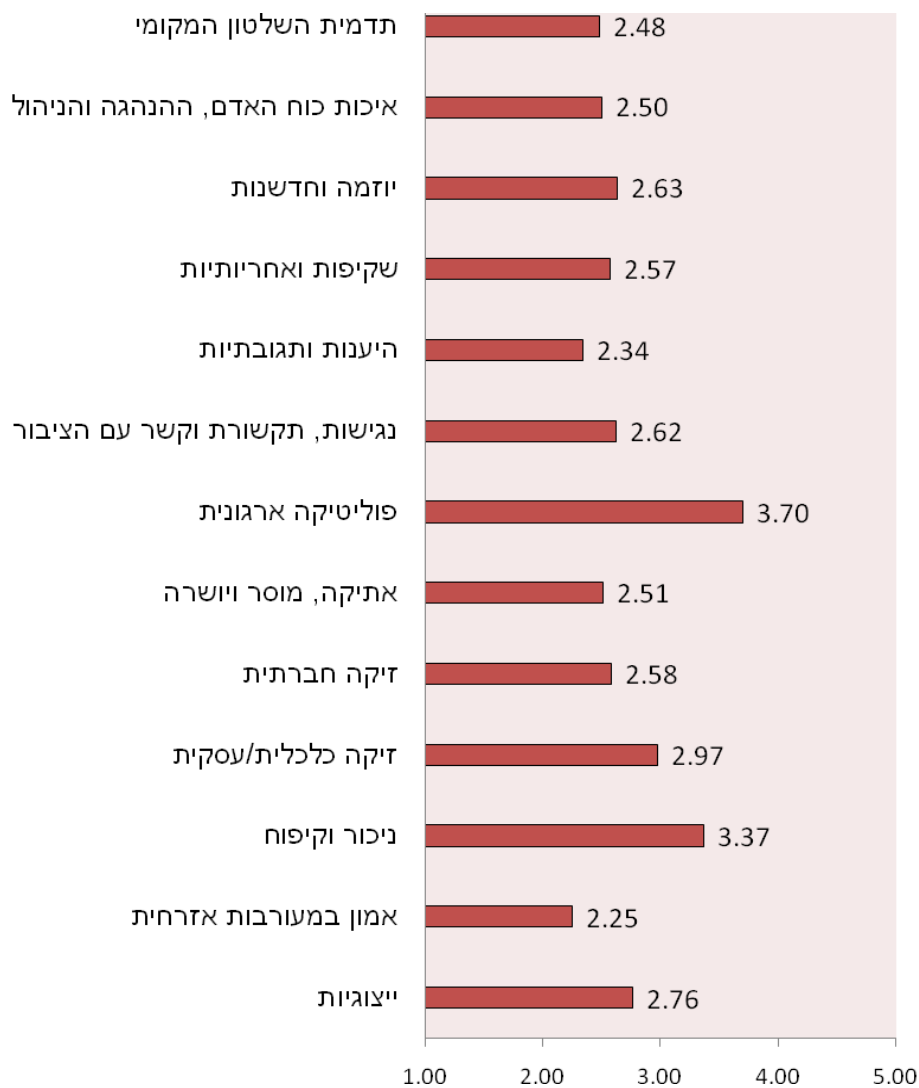
תרשים 59 – ייצוגיות

○ אנשים כמוני לא מיוצגים כראוי בשלטון המקומי (r).

○ השלטון המקומי לא מייצג אנשים כמוני (r).



תרשים 60 – השוואת עמדות ותפיסות כלפי שלטון מקומי בישראל 2009

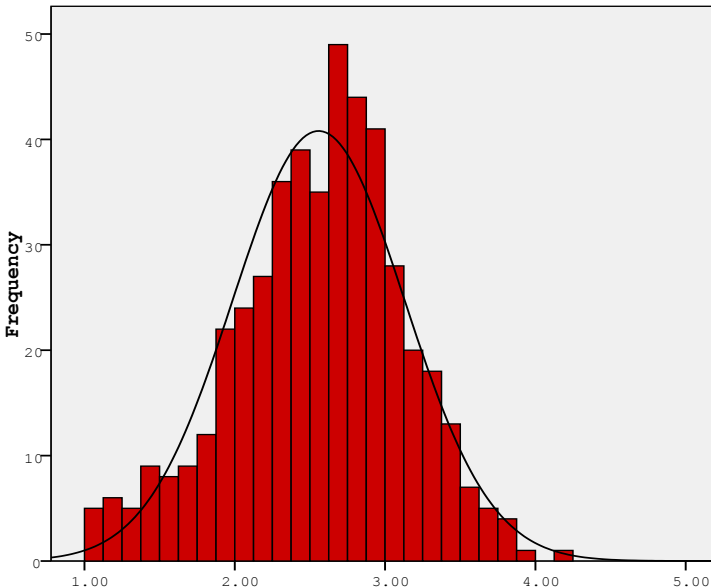


2.3.13 – המדד המשולב

המדד המשולב להערכת ביצועי השלטון המקומי ולהערכת איכותו של המנהל והמנהיגות בשלטון המקומי מבוסס על כל מדדי הביצוע שאנו בוחנים במסגרת סקר זה: שביעות רצון משירותים, אמון במשרתי ציבור, תדמית, איכות כוח האדם, ההנהגה והניהול, יוזמה וחדשנות, שקיפות ואחריותיות, היענות ותגובתיות, נגישות תקשורת וקשר עם הציבור, פוליטיקה ארגונית, אתיקה מוסר ויושרה, ניכור וקיפוח, אמון במעורבות אזרחית וייצוגיות (העמדות לגבי זיקה חברתית/כלכלית הושמטו מפני שהם מייצגים עמדה שיפוטית ופחות מכך, מדד ביצועים).

באופן כולל, מדד הביצועים המשולב עומד על 2.56 בממוצע עם סטיית תקן של 0.57. ממצא זה מעיד כי הציבור מעריך את כלל הביצועים בשלטון המקומי כירודים (ראה תרשים 61).

תרשים 61 – המדד המשולב להערכת ביצועי השלטון המקומי בישראל 2009

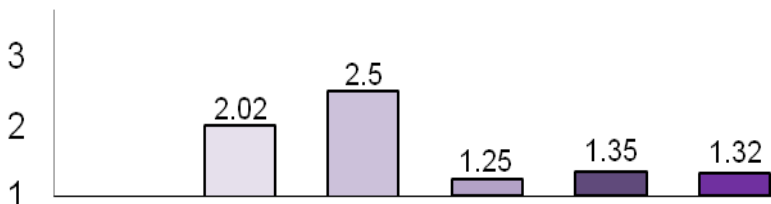


2.4 – השתתפות פוליטית במישור המקומי

לצד עמדות התושבים כלפי שירותים, בעלי תפקידים וביצועים כפי שהובאו לעיל, הממצאים הבאים מתארים מימד התנהגותי. השתתפות פוליטית נבחנה במסגרת היישוב, הקהילה והמוסדות הפועלים בה. מידת ההשתתפות הפוליטית במישור המקומי עומדת על 1.59, עם סטיית תקן של 0.41 (בסולם מ-1: השתתפות נמוכה עד 3: השתתפות רחבה) (תרשימים 61-63). מידת השתתפות זו הינה נמוכה יחסית להשתתפות פוליטית במישור הלאומי – 1.75³. מהנתונים עולה כי ההשתתפות הרווחת ביותר מאופיינת בתדירות נמוכה, מזדמנת ואקראית כגון הצבעה לבחירות המקומיות (2.50 בממוצע), עדכון לגבי המתרחש בפוליטיקה המקומית (2.02 בממוצע) ופיתוח שיחות או ויכוחים בעניינים פוליטיים מקומיים (2.01 בממוצע). לעומת זאת, ההשתתפות הדלה ביותר מאופיינת במחויבות, קביעות והשקעת זמן רב יותר כגון מועמדות לתפקיד ציבורי, שליחת מכתבי תמיכה, השתתפות בפעילויות תרבות, חברות בארגון התנדבותי ומעקב אחרי פעולת המועצה המקומית (1.25 – 1.38 בממוצע).

תרשים 61 – השתתפות פוליטית במישור המקומי

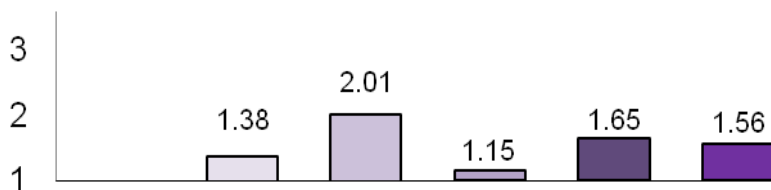
- אני דואג להתעדכן באופן קבוע לגבי המתרחש בפוליטיקה המקומית
- אני מצביע בבחירות לרשות המקומית
- לרוב אני שולח מכתבי תמיכה או מחאה לאנשי ציבור או לעיתונות במישור המקומי
- אני מתעדכן ומקבל מידע על סדר היום והחלטות המועצה או התקציב השנתי
- אני חבר בארגון מקומי/קהילתי כלשהו (למשל. ועד שכונה)



תרשים 62 – השתתפות פוליטית במישור המקומי (המשך)

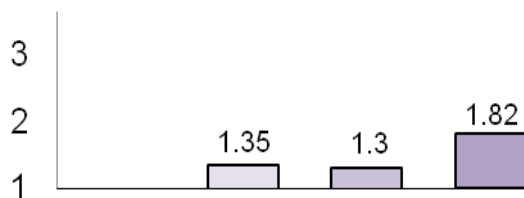
³ הנתונים לגבי השתתפות פוליטית במישור הלאומי נלקחו מוויגודה-גדות ומזרחי (2008), ביצועי המגזר הציבורי בישראל, נייר עבודה מספר 8, ניתוח עמדות אזרחים והערכת מצב לאומית.

- אני משתתף בהפגנות, כינוסים או ישיבות הנוגעים במישור המקומי
- אני מפתח לעיתים שיחות או ויכוחים בעניינים פוליטיים מקומיים
- אני משמש כמועמד לתפקיד ציבורי כלשהו במישור המקומי
- אני חותם על עצומות בעניינים פוליטיים מקומיים
- אני חבר בארגון או גוף התנדבותי הפועל למען הקהילה (קשישים, עולים, חיות)



תרשים 63 – השתתפות פוליטית במישור המקומי (המשך)

- אני חבר בוועד שכונה או ועד בית.
- אני חבר בוועד ההורים בכיתה או בית ספר של אחד מילדי.
- אני משתתף בפעילויות תרבות קהילתיות



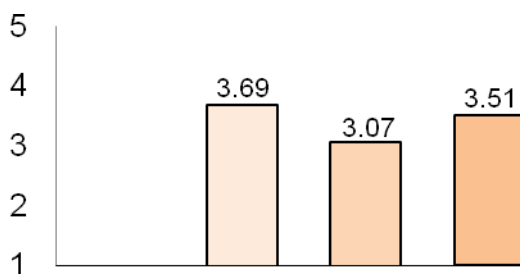
2.5 – עמדות כלפי המשבר בשלטון המקומי, סיבותיו ומדיניות הממשלה

להתמודדות עימו

בעקבות המשבר המתמשך בשלטון המקומי, הן מההיבט הפיננסי, התפקודי והפוליטי, נשאלו הנחקרים מספר שאלות בסוגיה זו. הנחקרים הביעו את עמדתם בסולם הנע בין 1: כלל לא מסכים ל- 5: מסכים מאוד (שאלות הפוכות מסומנות ב-2 וקודדו במהופך כך שהתרשים מייצג מגמה אחידה של המדד). מקבץ השאלות הראשון (תרשים 65) מנסה לבחון עד כמה הציבור ער וחש בקיומו של המשבר בשלטון המקומי. מהנתונים עולה כי הציבור מסכים במידה בינונית עד רבה (3.42 בממוצע, S.D.=0.81) כי אכן קיים משבר. על אף היותו של המשבר מתמשך, ההסכמה כי כיום השירותים הניתנים על יד השלטון המקומי אף ירודים מבעבר מצביעה על הידרדרות גוברת.

תרשים 64 – עמדות כלפי תחושת משבר

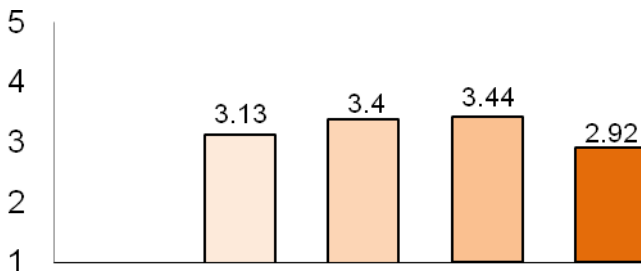
- השלטון המקומי בישראל מצוי במשבר
- ביחס לעבר, השלטון המקומי מספק כיום שירותים ירודים
- ביחס למדינות מערביות אחרות, השלטון המקומי מספק שירותים ירודים



מקבץ השאלות השני (תרשים 66 ו-67) בוחן את עמדות הציבור ביחס לסיבות שהביאו למשבר הנוכחי. ניתוח של הסיבות למשבר באופן דואלי מלמד כי הציבור מייחס לגורמים פנימיים (מנהיגות, מקצועיות, מאבקים פנימיים, שחיתות ושיעור גביית ארנונה) השפעה גדולה יותר (3.54 בממוצע, S.D.=0.70) מאשר לגורמים חיצוניים (תמיכה ומשאבים ממשלתיים, מאבקי שלטון מרכזי-מקומי והמצב הסוציו-אקונומי) (3.22 בממוצע, S.D.=0.81). מבין שלל הסיבות למשבר בשלטון המקומי, שחיתות של נבחרים ציבור מקומיים נתפסת כסיבה בעלת המשקל הרב ביותר (3.79 בממוצע) והמצב הסוציו-אקונומי של התושבים נתפס כסיבה בעלת המשקל היחסי הנמוך ביותר (2.92 בממוצע).

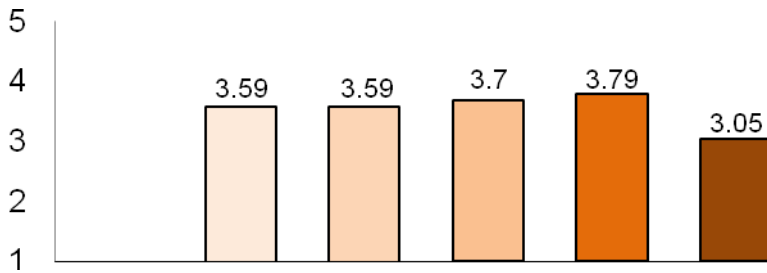
תרשים 65 – סיבות למשבר- גורמים חיצוניים

- המשבר בשלטון המקומי נובע מחוסר תמיכה פוליטית ואמון של הממשלה
- המשבר בשלטון המקומי נובע מחוסר משאבים ותקציבים מטעם הממשלה
- המשבר בשלטון המקומי נובע ממאבקים פוליטיים עם משרדי הממשלה
- המשבר בשלטון המקומי נובע מהמצב הסוציו-אקונומי של התושבים



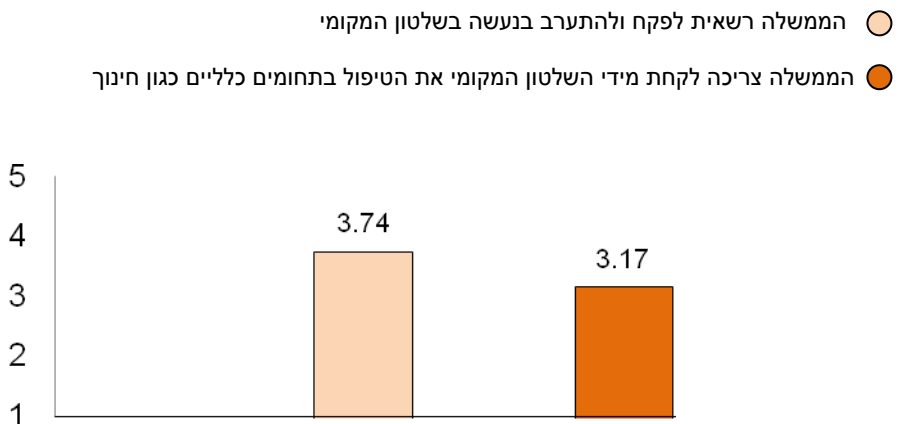
תרשים 66 – סיבות למשבר- גורמים פנימיים

- המשבר בשלטון המקומי נובע ממנהיגות חלשה ולא מקצועית ברשויות המקומיות
- המשבר בשלטון המקומי נובע מהעסקת עובדים לא מקצועיים ברשויות המקומיות
- המשבר נובע ממאבקים פוליטיים בקרב פוליטיקאים וסיעות במועצה
- המשבר בשלטון המקומי נובע משחיתות של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות
- המשבר בשלטון המקומי נובע מחוסר גבייה של ארנונה והיטלים מקומיים



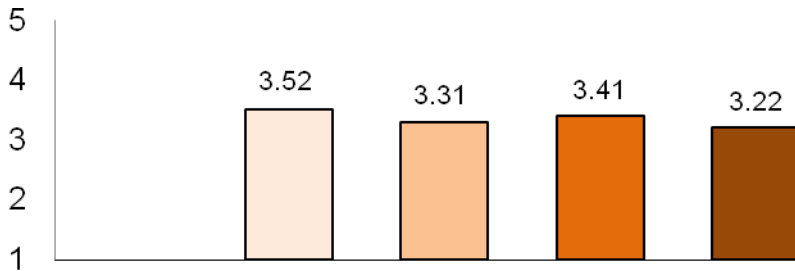
מקבץ השאלות השלישי עסק ביחסי שלטון מרכזי-מקומי ובמדיניות השלטון המרכזי להתמודדות עם המשבר בשלטון המקומי (תרשימים 68 עד 70). מגרף 68 עולה כי באופן כללי קיימת תמיכה בינונית עד רבה בפיקוח והתערבות של השלטון המרכזי בנעשה בשלטון המקומי. עם זאת, קיימת תמיכה בינונית בלבד בהעברת סמכויות וטיפול בתחומים כללים כגון חינוך מידי השלטון המקומי לשלטון המרכזי. עמדות באשר למדיניות הממשלה להתמודדות עם המשבר נבחנה לגבי שני פתרונות קצה: מינוי ועדה ממונה ואיחוד רשויות. מהנתונים עולה כי התמיכה במינוי ועדה קרואה גדולה יותר (3.44 בממוצע, S.D.=0.71) מאשר התמיכה באיחוד רשויות (2.82 בממוצע, S.D.=1.06). כלומר, באופן יחסי, החלפת המנהיגות המקומית בוועדה ממונה נתפסת כמדיניות ראויה יותר, דמוקרטית יותר ובעלת סיכויים גבוהים יותר להביא להבראה מאשר איחוד רשויות.

תרשים 67 – תמיכה במדיניות פיקוח והתערבות



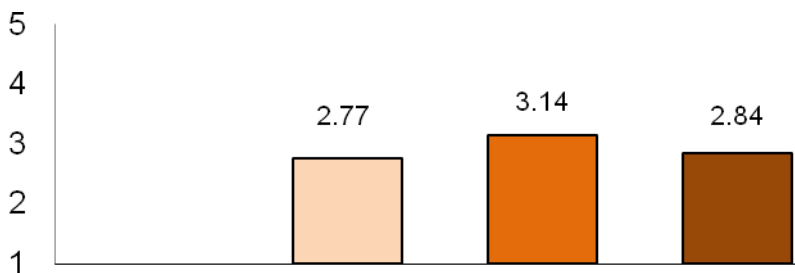
תרשים 68 – תמיכה במינוי ועדה ממונה

- כאשר מתגלה משבר ברשות המקומית החלפת המנהיגות הנבחרת היא החלטה ראויה
- ההחלטה להדיח את המועצה ולמנות במקומה ועדה קרואה הינה בלתי דמוקרטית (r)
- ההחלטה להדיח את ראש הרשות ולמנות יו"ר ועדה קרואה במקומו הינה בלתי דמוקרטית (r)
- לוועדה קרואה סיכויים גבוהים להביא להבראת רשות מקומית במשבר



תרשים 69 – תמיכה באיחוד רשויות מקומיות

- כאשר מתגלה משבר ברשות המקומית איחוד רשויות מקומיות היא החלטה ראויה
- ההחלטה לאחד רשויות מקומיות הינה בלתי דמוקרטית (r)
- לאיחוד רשויות מקומיות סיכוי גבוה לסייע בהבראת רשות מקומית במשבר



לוח 1: מתאמי *Pearson's r* עבור משתני המחקר (מובהקות α Cronbach בסוגריים) 2009-

משתנים	מוצע	ס.תקן	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
1. שביעות רצון משירותים מקומיים	2.85	(.93)																								
2. אמון במשרתי ציבור מקומיים	2.70	.67	.744**																							
3. אמון בבכחרי ציבור מקומיים	2.66	.79	.625**	.87																						
4. אמון בבעלי תפקידים ממונים מקומיים	2.72	.68	.739**	.744**	.91																					
5. תדמית השלטון המקומי	2.48	.88	.413**	.411**	.374**	.78																				
6. איכות כוח האדם, ההנהגה והניהול	2.50	.85	.528**	.555**	.452**	.581**	.79																			
7. יוזמה וחדשנות	2.63	.88	.536**	.506**	.422**	.459**	.504**	.67																		
8. שקיפות ואחריות	2.57	.82	.575**	.587**	.480**	.590**	.484**	.632**	.87																	
9. היענות ותגובתיות	2.34	.85	.539**	.497**	.394**	.505**	.459**	.656**	.697**	.88																
10. נגישות, תקשורת וקשר עם הציבור	2.62	.91	.460**	.450**	.371**	.425**	.344**	.435**	.492**	.512**	.66															
11. פוליטיקה ארגונית	3.64	.95	-.276**	-.291**	-.248**	-.289**	-.324**	-.408**	-.370**	-.331**	-.394**	-.249**	.72													
21. אתיקה, מוסר ויושר	2.51	.88	.478**	.483**	.384**	.491**	.438**	.575**	.527**	.518**	.380**	.394**	.73													
31. זיקה חברתית	2.58	1.01	.417**	.425**	.309**	.447**	.285**	.476**	.483**	.447**	.408**	.314**	.461**													
41. זיקה כלכלית/עסקית	2.97	1.11	.221**	.266**	.235**	.258**	.132**	.188**	.135**	.266**	.136**	.185**	.219**	N.S.												
51. ניכור יוקפוח	3.37	.81	-.224**	-.159**	-.154**	-.149**	-.231**	-.301**	-.219**	-.207**	-.287**	-.230**	.280**	-.273**	-.189**	N.S.										
61. אמון במעורבות אזרחית	2.25	.75	.477**	.510**	.426**	.509**	.391**	.495**	.604**	.563**	.283**	.490**	.493**	.180**	-.232**	.77										
71. ייצוגיות	2.76	.99	.250**	.209**	.200**	.196**	.277**	.320**	.241**	.293**	.288**	.297**	.211**	.133**	-.291**	.84										
81. השתתפות פוליטית במישור המקומי	4.1	1.59	N.S.	N.S.	-.110*	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	.81										
91. תחושת משבר	3.42	.81	-.405**	-.354**	-.273**	-.364**	-.352**	-.407**	-.388**	-.431**	-.400**	-.286**	.278**	-.332**	-.257**	.71										
02. סיבות למשבר- גורמים חיצוניים	3.22	.81	N.S.	N.S.	.100*	N.S.	.094*	.108*	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	.81										
12. סיבות למשבר- גורמים פנימיים	3.54	.70	-.282**	-.275**	-.264**	-.212**	-.331**	-.251**	-.236**	-.251**	-.184**	-.251**	.359**	.335**	-.177**	.69										
22. תמיכה במדיניות פיקוח והתערבות	3.46	.99	-.098*	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	-.144**	-.118*	-.105*	-.053	.277**	.161**	-.105*	N.S.	.48										
32. תמיכה במינוי ועדה קרואה	3.44	.71	N.S.	-.152**	-.181**	-.125**	-.211**	-.219**	-.125**	-.146**	-.300**	-.101*	-.158**	.300**	N.S.	.64										
42. תמיכה באיחוד רשויות מקומיות	2.82	1.06	.233**	.149**	.108*	.156**	.104*	.128**	.118*	.170**	.133**	.102*	.095*	N.S.	.76											

N = 436-467 * P<.05 ** P<.01 N.S. = Not Significant

ניתוח מתאמי פירסון מעלה מספר נקודות מעניינות

ההשתתפות הפוליטית במישור המקומי עולה ככל שהאמון בבכחרי ציבור מקומיים יורד וקיימת תפיסה חזקה יותר כי הסיבות למשבר הן פנים רשותיות.

ככל שתחושת המשבר גוברת, כך שביעות הרצון משירותים, האמון במשרתי ציבור והערכת הביצועים יורדים.

בהשוואה בין גורמים פנימיים וחיצוניים, לגורמים פנימיים מתאמים רבים, חזקים ושליילים יותר עם שביעות הרצון משירותים, האמון במשרתי ציבור והערכת הביצועים

ככל שיועד האמון במשרתי ציבור ויורדת הערכת הביצועים, עולה התמיכה במינוי ועדה קרואה. ככל שגוברת התפיסה שהסיבות למשבר נעוצות בגורמים פנימיים,

עולה התמיכה במינוי ועדה קרואה

ככל שעולה שביעות הרצון משירותים, עולה האמון במשרתי ציבור וגוברת הערכת הביצועים כך עולה התמיכה באיחוד רשויות מקומיות. ככל שגוברת התפיסה

שהסיבות למשבר נעוצות בגורמים חיצוניים, עולה התמיכה באיחוד רשויות מקומיות

לוח 2: מתאמי r פארסון עבור משתני המחקר וסדרת משתנים דמוגרפיים 2009

משתנים	מין (גבר)	גיל	מצב משפחתי (נשוי)	שנים בארץ (בקרוב מהגרים)	השכלה	דת (יהודי)	מדת דתיות (חילוני)	הכנסה	עובד שלטון מקומי
שביעות רצון משירותים מקומיים	-.142**	N.S.	-.117*	N.S.	N.S.	.470**	.115*	N.S.	-.156**
אמון במשרתי ציבור מקומיים	-.149**	-.122*	-.162**	N.S.	-.138**	.268**	N.S.	N.S.	N.S.
אמון בבחרי ציבור מקומיים	-.126**	-.114*	-.152**	N.S.	-.148**	.178**	N.S.	N.S.	N.S.
אמון בבעלי תפקידים ממונים מקומיים	-.149**	-.116*	-.152**	N.S.	-.121*	.288**	.101*	N.S.	N.S.
תדמית השלטון המקומי	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	-.103*	.188**	N.S.	-.105*	N.S.
איכות כוח האדם, ההנהגה והניהול	-.137**	-.102*	-.118*	N.S.	N.S.	.205**	N.S.	N.S.	-.105*
יודמה וחדשנות	-.102*	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	.275**	N.S.	N.S.	N.S.
שקיפות ואחריותיות	-.101*	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	.213**	N.S.	N.S.	N.S.
היענות ותגובתיות	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	.244**	N.S.	N.S.	N.S.
נגישות, תקשורת וקשר עם הציבור	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	.147**	.119*	N.S.	N.S.
פוליטיקה ארגונית	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	-.404**	.135**	N.S.	N.S.	.115*
אתיקה, מוסר ויושרה	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	.268**	.117*	N.S.	-.121*
זיקה חברתית	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	.162**	.112*	N.S.	-.108*
זיקה כלכלית/עסקית	N.S.	-.124*	-.137**	N.S.	N.S.	.098*	N.S.	-.122*	N.S.
ניכור וקיפוח	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	-.164**	-.098*	N.S.	N.S.
אמון במעורבות אזרחית	N.S.	N.S.	-.101*	N.S.	-.112*	.120*	N.S.	N.S.	N.S.
ייצוגיות	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	.113*	N.S.	N.S.	N.S.
השתתפות פוליטית במישור המקומי	.157**	.157**	.230**	N.S.	.149**	N.S.	N.S.	.099*	.187**
תחושת משבר	.148**	.137**	.137**	N.S.	-.226**	N.S.	N.S.	N.S.	.138**
סיבות למשבר- גורמים חיצוניים	-.147**	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.
סיבות למשבר- גורמים פנימיים	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	-.191**	N.S.	N.S.	.127**
תמיכה במדיניות פיקוח והתערבות	N.S.	.115*	N.S.	N.S.	N.S.	-.121*	N.S.	N.S.	N.S.
תמיכה במינוי ועדה קרואה	.153**	.191**	.135**	.284*	.127**	N.S.	N.S.	.169**	N.S.
תמיכה באיחוד רשויות מקומיות	.103*	.130**	N.S.	N.S.	N.S.	.356**	N.S.	N.S.	-.125**

N = 420-438 * P<.05 ** P<.01 N.S. = Not Significant

ניתוח מתאמי פירסון של המשתנים הדמוגרפיים מעלה מספר נקודות מעניינות:

- גברים נוטים להיות פחות שבעי רצון משירותים, לתת אמון מועט במשרתי ציבור, לחוש בקיום המשבר, להשתתף פוליטית ולתמוך במינוי ועדה קרואה ואיחוד רשויות.
- מבוגרים נוטים לתת אמון מועט במשרתי ציבור, להשתתף פוליטית, לחוש בקיום המשבר ולתמוך במינוי ועדה קרואה ואיחוד רשויות.
- משכילים נוטים לתת אמון מועט במשרתי ציבור, להאמין פחות במעורבות אזרחית אך להשתתף פוליטית יותר ולתמוך במינוי ועדה קרואה.
- יהודים שבעי רצון יותר משירותים, נוטים אמון רב יותר במשרתי ציבור, מעריכים את ביצועי השלטון המקומי כטובים יותר, חשים פחות ניכור וקיפוח, חשים פחות בקיום המשבר ותומכים יותר באיחוד רשויות מקומיות.

סיכום

נייר עבודה זה הינו ניסיון להתחקות אחר עמדות הציבור ותפישותיו ביחס להיבטים שונים של השלטון המקומי, תפקודו והמשבר בו הוא מצוי. ראוי לציין כי הנתונים נאספו כמחצית השנה לאחר הבחירות המקומיות שהתקיימו בנובמבר 2008. מכאן, שהנתונים משקפים ככל הנראה שילוב של ביצועים בהנהגת המנהיגות הקודמת (במקרים בהם היא הוחלפה) ונבחרי ציבור מכהנים.

המגמה המשתקפת מהממצאים שנאספו במהלך שנת 2009 מגלה עמדות מעניינות. באופן כללי הציבור מביע שביעות רצון נמוכה מהשירותים המקומיים הניתנים לו על ידי הרשויות המקומיות. כמו כן, האמון שנותן הציבור בנבחרים וממונים נמוך גם הוא. הממצאים לגבי ביצועי השלטון המקומי מתארים פער בין ציפיות והערכות. תדמית השלטון המקומי בעיני התושב שלילית, איכות הנהגתו ירודה והוא ממעט ליזום ולחדש. התנהלותו לוקה בשקיפות, היענות ונגישות נמוכות לצד מידה רבה של פוליטיקה ארגונית ולא בהתאם לכללי האתיקה. המדיניות המועדפת על השלטון המקומי היא בעלת זיקה כלכלית/עסקית ותחושת הניכור והקיפוח המאפיינת את התושבים היא בינונית עד רבה. נקודת מבט אחרת חושפת כי הציבור חש כי אינו מיוצג כראוי בשלטון המקומי וכן שיכולתו להתערב ולהשפיע על הנעשה ברשות המקומית שלו מצומצמת.

עמדות אלו באות לידי ביטוי גם בהערכה הרווחת כי השלטון המקומי מצוי במשבר. משבר זה נעוץ בשילוב של גורמים חיצוניים פנימיים עם נטייה לראות באחרונים כמשמעותיים יותר.⁴ על אף הריכוזיות הרבה והמתח בין השלטון המקומי למרכזי, הציבור תומך בהתערבות ופיקוח ממשלתי. עם זאת, פיקוח והתערבות זו בדמות ועדה קרואה מקבלים תמיכה רחבה יותר מאשר פיקוח והתערבות בדמות איחוד רשויות מקומיות.⁵ לאחרונה, אומצה במסדרת חוק ההסדרים החלטה על הקמת רשות פנים ממשלתית לבקרת רשויות מקומיות ולהערכתן הן במישור איכות השירותים, איכות הניהול והביצועים הפיננסיים. במידה ואכן תקום רשות זו ותפרסם את ממצאיה ברבים יהיה זה ראוי ומעניין לבחון את השינוי בתפישות והעמדות שהוצגו לעיל לאורך זמן.

⁴ הבדל זה נמצא כמובהק סטטיסטית ($t=-7.120_{df=436}$, $p<0.001$).
⁵ הבדל זה נמצא כמובהק סטטיסטית ($t=11.353_{df=436}$, $p<0.001$).