

1974-2024

50



מאירס ג'וינט
ברוקדייל

מדדי ביצוע ברשויות המקומיות

יניב ריינגוורץ עדי ארד אלכסנדר זבלוצקי

עריכת לשון: רויטל אביב מתוק
תרגום לאנגלית (תקציר): עמי אשר
עיצוב גרפי: ענת פרקו טולדנו

מחקר זה הוזמן על ידי משרד האוצר ומומן בסיועו

מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל

ת"ד 3886 ירושלים 9103702

טלפון: 02-6557400

brook@jdc.org | brookdale.jdc.org.il

ירושלים | אייר תשפ"ד | מאי 2024

רקע

מדידת ביצועים של ארגון היא תהליך של איסוף נתונים על ביצועיו, ניתוחם ודיווח עליהם. בין אם המדידה היא של שירותים מוניציפליים, שירותים חברתיים, שירותי חינוך או פיתוח תשתיות, מדידת ביצועים בשלטון המקומי יכולה להיות כלי רב עוצמה המסייע לנבחרי ציבור וצוותיהם לשפר את איכות השירותים או התוכניות, תוצאותיהם ויעילותם. ממצאי סקירת הספרות מראים כי מדידה של ביצועים ברשויות המקומיות, כגון מעקב אחר תוצאות ואיכות השירות, היא כלי שנמצא בשימוש רחב יחסית בעולם. בפרט ישנו שימוש במדדי ביצוע מרכזיים (Key Performance Indicators – KPI) אשר משרתים שלוש מטרות עיקריות: הם עוזרים לרשות המקומית להציב ולמדוד יעדים אסטרטגיים, פיננסיים ותפעוליים, הם מסייעים לשלטון המרכזי לבצע בקרה מוצלחת יותר על השלטון המקומי, והם מספקים לאזרחים מידע המתאר את פעילות השלטון.

עם זאת, מערכת מדידת ביצועים בפני עצמה אינה מבטיחה שיפור בביצועים, ויש צורך ליישם תהליך של ניהול ביצועים המשתמש במדדי הביצוע לצורך ייעול עבודת הרשויות המקומיות. כמו כן כדי שמדדים יוגדרו יעילים עליהם להיות מדדים ספציפיים, ניתנים למדידה, מציאותיים וקבועים בזמן. נוסף על כך אומנם מדדי הביצוע משמשים גם להשוואה בין רשויות, אולם כאשר בוחנים את ההבדל בין הרשויות יש להביא בחשבון את השוני הרב ביניהן במונחי גודל, מיקום ויכולת כלכלית. מדדים יעילים הם מדדים המביאים בחשבון את ההבדלים הקיימים ביכולת הכלכלית ובחלוקת הסמכויות בין דרגי השלטון השונים במגזר הציבורי, ולכן מדדי הביצוע משתנים ממדינה למדינה, וכן מרשות לרשות.

מטרות

משרד האוצר פנה אל מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל בבקשה לערוך מחקר שמטרותיו:

1. לזהות את תחומי הפעילות של הרשויות המקומיות שיימדדו באמצעות מדדי הביצוע
2. להציע מדדי ביצוע ברשויות המקומיות, אשר יוכלו לתאר את כמות ואיכות הביצועים שלהן במגוון תחומי פעילות
3. להמחיש את השימושויות של מדדי הביצוע באמצעות אפיון הרשויות המקומיות המובילות
4. להשוות בין רשות מקומית לרשויות מקומיות אחרות בקבוצת ההשוואה שלה, וכך לספק אומדן מדויק יותר של יכולות הביצוע היחסיות שלה

שיטה

תחומי הפעילות ומדדי הביצוע נבחרו באמצעות סקירה של הספרות המקצועית והאקדמית בארץ ובעולם, תוך הסתמכות רבה על מחקר מקיף שבוצע בנושא בישראל לפני כ-20 שנה¹. נוסף על כך נערכו התייעצויות עם אנשי מקצוע מהרשויות המקומיות וכן עם אנשי אקדמיה שעוסקים בתחום השלטון המקומי. בחירת המדדים שמה דגש על זמינות הנתונים כדי להבטיח אפשרות לעקוב אחרי מדדי הביצוע לאורך זמן.

ממצאים

נבחרו 36 מדדי ביצוע בתשעה תחומי פעילות של הרשויות המקומיות – שירותים מוניציפליים, חינוך, רווחה, תכנון ובנייה, ארנונה, הנהלה וכלליות, תקציב, כספים ומדדים כלליים. מדדי הביצוע מתארים את ביצועי הרשויות המקומיות, ובמחקר מוצג דירוג של הרשויות המקומיות בכל מדד, תוך השוואה לרשויות דומות, ומודגם השימוש במדד באמצעות ניתוח חקר-מקרה עבור שלוש רשויות מקומיות.

31 מתוך 245 הרשויות הוגדרו כמובילות בתחום ספציפי כלשהו (כלומר נמצאות בין חמש הרשויות המובילות בדירוג בתחום), כאשר חלק מהרשויות מצטיינות בכמה תחומים. מן ההשוואה בין הרשויות המקומיות עולים גם פערים בין סוגים שונים של רשויות. כך לדוגמה רשויות יהודיות מדורגות גבוה יותר במדדי הביצועים – 27 (87%) מהרשויות המובילות הן יהודיות ו-4 הן רשויות ערביות. נוסף על כך רשויות מקומיות מדורגות גבוה במדד חברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס) מדורגות גבוה יותר במדדי הביצועים. אפשר לראות כי 13 מהרשויות המובילות הן רשויות עם מדד חברתי-כלכלי גבוה (8 ומעלה); 16 הן רשויות עם מדד חברתית-כלכלי בינוני (4–7); ו-2 הן רשויות עם מדד חברתי-כלכלי נמוך (2–3). לבסוף, הפיזור הגאוגרפי של רשויות מובילות הוא גדול יחסית – 9 מהרשויות המובילות נמצאות במחוז תל אביב ומרכז; 12 במחוז חיפה וצפון; 5 במחוז דרום; ו-5 באזור יהודה ושומרון. מכלל האמור עולה כי ישנה שונות בין הרשויות המובילות את הדירוג לפי כל תחום, אך עם זאת, ישנן נקודות דמיון בין הרשויות המובילות, אשר נוטות להיות מהאוכלוסייה היהודית ובמצב כלכלי-חברתי גבוה יחסית.

דין

הרשויות בישראל משקיעות מאמצים רבים כדי לתת את השירות הטוב ביותר ולשפר את איכות השירותים הניתנים לתושבים. לצורך כך, נדרשת מדידה של איכות השירותים כך שאפשר יהיה לבדוק אם אכן חל שיפור, הן ביחס לרשות עצמה הן ביחס לשאר הרשויות. מדידה של ביצועים בשלטון המקומי מספקת מידע על מידת היעילות והמועילות של השירות הציבורי הניתן לתושבים. מדידת הביצועים יכולה לסייע בבקרה על הרשויות – האם הן עושות את הנדרש מהן ומשיגות את התוצאות שישפרו את חיי התושבים. מחקר זה מציע כמה מדדי ביצוע שיכולים לשמש את קובעי המדיניות לשיפור ניהול ביצועי הארגון.

¹ בן אליא, נ. (2006). מערכת מדדי ביצוע בשלטון המקומי. משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי.

השימוש במדדי הביצוע יכול להתבצע בדרכים אחדות. ראשית השוואה נאיבית בין רשות ספציפית ובין ממוצע הרשויות יכול לספק אומדן התחלתי של יכולות הביצוע של הרשות המקומית. השוואה ממוקדת יותר, בין הרשות המקומית לרשויות אחרות בקבוצת ההשוואה שלה, יכולה לספק אומדן מדויק יותר של יכולות הביצוע היחסיות שלה. לבסוף, הסתכלות על כל אחד מהתחומים בנפרד תאפשר זיהוי של החוזקות והחולשות העיקריות של הרשות המקומית. הסתכלות על כל מדד בנפרד מאפשרת גם שימוש בערך המוחלט של הנתונים, ולא רק בדירוג היחסי.

במדדי הביצועים שמוצגים במחקר זה אפשר להשתמש בכמה אופנים. ראשית, אנשי המינהל הציבורי ברשויות המקומיות יכולים להשתמש במדדי הביצוע כדי לעקוב אחר הביצועים של אנשי הרשות השונים. שנית, משרדי הממשלה בשלטון המרכזי יכולים להשתמש במדדים אלו כדי לעקוב אחר המועילות של תוכניות סיוע לרשויות השונות, וכן כדי למקד תוכניות התערבות ברשויות מקומיות הזקוקות להן ביותר. לבסוף, תושבי הרשויות המקומיות יכולים להיעזר במדדי הביצוע כדי לעקוב אחר הביצועים של הרשות המקומית. יצוין כי למדדי הביצוע חסרונות אחדים – הם אינם כוללים את כל פעילות הרשויות המקומיות, חלקם מתייחסים לתשומות ולא לתוצאות עצמן, והם עלולים לתת תמונה חלקית של ביצועי הרשות בפועל. לכן מומלץ להשתמש במדדים בזהירות.

המלצות

- **הגברת הזמינות של נתונים נוספים:** מן ההתייעצות עם אנשי מקצוע עלה כי ישנו חוסר בנתונים, בעיקר בתחום הרווחה. מומלץ לאסוף ולפרסם נתונים על היקף שירותי הרווחה ברשות ועל עובדים המועסקים במיקור חוץ. למשל, כמה אנשים מקבלים מענים בקהילה, כמה תוכניות הרשות מפעילה, כמה שירותים ניתנים על פי חוק (המינימום שהרשות נותנת). כמו כן מומלץ לאסוף נתונים על מספר הפניות של התושבים בנושא רווחה, שבגינן נפתחו תיקים (האם התושבים שפנו לשירותי הרווחה אכן קיבלו מענה).
- **ביצוע מעקב אחרי מדדי הביצוע ופרסום נתוני המדדים:** בהינתן החשיבות של מדדי הביצוע עבור הרשויות המקומיות מומלץ לחזור ולבדוק בקביעות את ביצועי הרשויות בישראל כדי לבחון אם חל שינוי ושיפור ברשויות וכן לפרסם את נתוני המדדים לכלל הציבור.
- **סיוע לרשויות:** השלטון המרכזי יכול להשתמש במדדים אלו כדי לעקוב אחר המועילות של תוכניות סיוע לרשויות, וכן למקד תוכניות התערבות ברשויות מקומיות הזקוקות להן ביותר.

דברי תודה

אנו מודים מקרב לב לרון שני, עודד סטקלוב, תמי זוזל, יוגב שרביט, איתי בארי, טל ארזי, ערן רזין ומיטל ניסים, וכן לחברי ועדת ההיגוי – סלימה סלימאן, בדיע חוריה, מירב קפלן וקלייר סלע על הערות וההצעות המועילות.

תוכן עניינים

1	1. רקע
2	2. סקירת הספרות המקצועית
2	2.1 מדידת ביצועים ברשויות המקומיות
4	2.2 מערכות של מדידת ביצועים
7	2.3 מדידת ביצועים בעולם
10	2.4 ניהול ביצועים ברשויות המקומיות
11	3. מטרת המחקר
11	4. שיטת המחקר
13	5. מדדי ביצועים ברשויות המקומיות בישראל
21	6. דירוג הרשויות המקומיות לפי מדדי ביצוע
21	6.1 שימוש בנתונים
42	6.2 דוגמה לשימוש בלוחות
44	7. מגבלות המחקר
45	8. דיון, מסקנות והמלצות
47	עוד פרסומים של המכון בנושא
48	מקורות
54	נספחים
54	נספח א: שיטת כרטיס הנקודות המאוזן עם מדדי ביצוע באינדונזיה
55	נספח ב: מדדי ביצוע למחוזות במינסוטה, ארצות הברית
56	נספח ג: יעדים ומדדי ביצוע באירלנד
57	נספח ד: מדדי ביצוע באוסטרליה
58	נספח ה: מדדי ביצוע באיטליה
61	נספח ו: ניתוח גורמים משותפים

רשימת לוחות

13	לוח 1: רשימת מדדי הביצוע
23	לוח 2: חלוקה של הרשויות המקומיות לפי קבוצות השוואה
25	לוח 3: דירוג הרשויות המקומיות לפי מדדי הביצוע בתחום השירותים המוניציפליים
26	לוח 4: דירוג הרשויות לפי מדדי הביצוע בתחום החינוך

28	לוח 5: דירוג הרשויות לפי מדדי הביצוע בתחום הרווחה
29	לוח 6: דירוג הרשויות לפי מדדי הביצוע בתחום תכנון ובנייה
31	לוח 7: דירוג הרשויות לפי מדדי הביצוע בתחום ארנונה
33	לוח 8: דירוג הרשויות לפי מדדי הביצוע בתחום הנהלה וכלליות
35	לוח 9: דירוג הרשויות לפי מדדי הביצוע בתחום התקציב
37	לוח 10: דירוג הרשויות לפי מדדי הביצוע בתחום כספים ומימון
39	לוח 11: דירוג הרשויות לפי מדדי הביצוע בתחום המדדים הכלליים
41	לוח 12: דירוג הרשויות לפי המדד הכולל

רשימת לוחות בנספחים

54	לוח א-1: מדדי ביצוע מרכזיים בנושא שמירה על ניקיון
54	לוח א-2: מדדי ביצוע מרכזיים בנושא מסחר
55	לוח ב-1: מדדי ביצוע לפי תחומים, מינסוטה
56	לוח ג-1: יעדים ומדדי ביצוע, לפי תחומים נבחרים
57	לוח ד-1: ממדים של מחוון לביצועי שירות
57	לוח ד-2: ממדים של מחוון לביצועים פיננסיים
58	לוח ה-1: מחוון כללי לכלל התחומים
59	לוח ה-2: מחוון ספציפי לכל תחום
62	לוח ו-1: הרכיבים המרכזיים ברשויות היהודיות, לפי ניתוח PCA
64	לוח ו-2: הרכיבים המרכזיים ברשויות הערביות, לפי ניתוח PCA

רשימת תרשימים

22	תרשים 1: ציון התקן במדד אל מול האשכול החברתי-כלכלי
----	--