



הכנסת

מרכז המחקר והמידע
המחלקה לפיקוח תקציבי

**המדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
תיאור וניתוח השימוש בו להקצאת תקציבים לרשויות
המקומיות ותיאור מדדים נוספים**

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

ד' בתמוז תשע"ו

10 ביולי 2016

כתיבה: תמיר אגמון, כלכלן

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

תוכן העניינים

1	1. המדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הקיים
5	2. מדדים אחרים
5	2.1. מדד הפריפריאליות
9	2.2. מדד הקומפקטיות
11	2.3. מדד חוזק הרשות (מוצע)
11	3. השימוש במדד החברתי-כלכלי
11	3.1. שימוש במדד החברתי-כלכלי לצורכי תקצוב
12	3.1.2. הקצאת תקציבי משרד החינוך לרשויות המקומיות
14	3.1.3. הקצאת תקציבי משרד הרווחה והשירותים החברתיים לרשויות המקומיות
15	3.2. שימוש במדד החברתי-כלכלי לצורך השוואות סטטיסטיות
15	3.2.1. השוואות סטטיסטיות באמצעות המדד החברתי-כלכלי במשרד החינוך
16	3.2.2. השוואות סטטיסטיות באמצעות המדד החברתי-כלכלי במשרד הרווחה והשירותים החברתיים
17	4. עמדות הצדדים
17	4.1. מרכז השלטון המקומי
19	4.2. משרד האוצר
20	4.3. משרד הפנים
20	4.4. עיריית ירושלים

מסמך זה מוגש לחה"כ טלי פלוסקוב ונושאו המדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. המסמך כולל תיאור של המדד החברתי-כלכלי הקיים ושל תיאור מדדים אחרים, פירוט השימוש שנעשה במדד החברתי-כלכלי במשרדים ממשלתיים (משרד הפנים, משרד החינוך ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים) והצגת עמדות הצדדים בסוגיית השימוש במדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה להקצאת תקציבים לרשויות המקומיות.

1. המדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הקיים¹

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) גיבשה מדד לאפיון הרשויות המקומיות בישראל לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בהן. המדד משמש כלי להשוואת הרמה החברתית-כלכלית של אוכלוסיית כל יחידה גיאוגרפית ועשוי לסייע בזיהוי אזורים רווחה ואזורי מצוקה. כמו כן הוא עשוי לסייע בשיפור המדיניות של השלטון המרכזי כלפי הרשויות המקומיות. המדד נערך בשיתוף פעולה בין עובדי תחום ניתוח סטטיסטי בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לעובדי אגף המחקר והמידע במשרד הפנים, ונועד בין היתר לשמש אחד האינדיקטורים לצורך חלוקת מענקים לרשויות המקומיות (בעיקר מענקי איזון).² המדד חושב על בסיס נתונים דמוגרפיים, רמת חיים, השכלה וחינוך, תעסוקה, אבטלה וגמלאות. העיריות והמועצות המקומיות סווגו לפי ערכי המדד לעשרה אשכולות, שבהם אשכול 1 מציין את הרמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר ואשכול 10 מציין את הרמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר. **הסיווג האחרון לאשכולות נעשה על סמך נתוני המפקד של שנת 2008. אף שהנתונים אינם עדכניים, הסיווג עדיין משמש לקביעת פרמטרים שונים בהקשר של הרשויות המקומיות, דוגמת גובה מענקי האיזון.** בדיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת ה-19³ עלתה סוגיית העדכניות של נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. נציגים של רשויות מקומיות טענו בדיון זה כי המדד אינו מעודכן ואינו משקף את המצב האמיתי של הרשויות.⁴

במחקר שערכה הלמ"ס בשנת 2008 בהזמנת משרד הפנים, בנושא אפיון יחידות גיאוגרפיות ודירוגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה,⁵ נבחנו סוגים שונים של יחידות גיאוגרפיות וגובשו שלושה מדדים נפרדים כמפורט להלן:

- מדד חברתי-כלכלי אחד בעבור כל 252 הרשויות המקומיות:⁶ עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות. הרשויות המקומיות סווגו לעשרה אשכולות הומוגניים לפי ערך המדד הכלכלי-חברתי שלהן. באשכול 10 (הרמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר) סווגו רשויות מקומיות שההכנסה הממוצעת לנפש תקנית⁷ של תושביהן

¹ רינת בניטה, [רשויות מקומיות בישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 17 במאי 2015; הלמ"ס, [אפיון רשויות מקומיות](#); ד"ר נטליה ציבל, תחום ניתוח סטטיסטי, אגף מתודולוגיה סטטיסטית, הלמ"ס, [מדד חברתי-כלכלי](#); הלמ"ס, [הרשויות המקומיות בישראל – 2013](#), הודעה לתקשורת, 16 באפריל 2015, [אפיון יחידות גיאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2008](#), הודעה לעיתונות, 3 באפריל 2013, [אפיון יחידות גיאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2008 – הקובץ המלא](#), יוני 2013, [לוח 2א: מדד חברתי-כלכלי 2008 של הרשויות המקומיות](#), לפי סדר עולה של ערכי המדד, ושינוי באשכול לעומת 2006; הלמ"ס, האוניברסיטה העברית ואוניברסיטת בן-גוריון, [נייר עבודה מס' 77: דירוג רשויות – על-פי מדד חברתי-כלכלי](#), אוגוסט 2013, כניסות בתאריך: 5 בינואר 2016.

² הלמ"ס, [אפיון יחידות גיאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2008](#), הודעה לעיתונות, 3 באפריל 2013, [אפיון יחידות גיאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2008 – הקובץ המלא](#), יוני 2013.

³ ועדת הפנים והגנת הסביבה, פרוטוקול מס' 330, [השינויים בדירוג הסוציו-אקונומי של הרשויות המקומיות](#), 7 ביולי 2014.

⁴ רינת בניטה, [רשויות מקומיות בישראל](#), סעיף 3.2: אשכול חברתי-כלכלי, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 17 במאי 2015.

⁵ הלמ"ס, [אפיון יחידות גיאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2008](#), הודעה לעיתונות, 3 באפריל 2013, [אפיון יחידות גיאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2008 – הקובץ המלא](#), יוני 2013.

⁶ בשנת 2008, שבה נערך המפקד האחרון על-ידי הלמ"ס. ב-252 הרשויות המקומיות נכללות 199 עיריות ומועצות מקומיות ו-53 מועצות אזוריות. יחידות גיאוגרפיות שבהן שיעור דיירי המוסדות מכלל האוכלוסייה גבוה מ-50%, או עם חוסר (מלא או חלקי) בנתוני מפקד 2008, לא נכללו בעיבודים.

⁷ **הכנסה לנפש תקנית:** הכנסה כספית של משק הבית בחלוקה למספר הנפשות לפי סולם שקילות, מתוך הנחה שתוספת ההוצאות למשק הבית בגין נפש נוספת הולכת ויורדת. באמצעות סולם השקילות ממירים את מספר הנפשות במשק הבית למספר הנפשות ה"תקניות"



גבוהה (יותר מפי-9 מהממוצע באשכול 1), חציון גיל תושביהן גבוה (ממוצע 41 לעומת ממוצע 13.7 באשכול 1), ביחס תלות נמוך (ממוצע 80 לעומת ממוצע 166 באשכול 1), ובממוצע רמת מינוע גבוהה למשק בית (יותר מפי-5 מהממוצע באשכול 1).

- מדד חברתי-כלכלי ליישובים בתוך מועצות אזוריות. אופיינו 920 יישובים בתוך 53 המועצות האזוריות. בשל גודלם הקטן של רוב היישובים, שאינו מאפשר לחשב אומדנים מהימנים של המאפיינים החברתיים-כלכליים, לא פורסמו התוצאות ברמת היישוב. פורסמו שני אומדני פיזור של ערכי מדד היישובים בכל מועצה: (א) סטיית התקן משוקללת על-פי גודל האוכלוסייה; (ב) התחום הבין-רבעוני משוקלל על-פי גודל האוכלוסייה.

- מדד חברתי-כלכלי לאזורים סטטיסטיים⁸ בתוך ערים ומועצות מקומיות. בניתוח בעבור האזורים הסטטיסטיים נכללו הן אזורים סטטיסטיים ביישובים עירוניים גדולים (יותר מ-10,000 תושבים, שמחולקים בדרך כלל לאזורים סטטיסטיים עם 2,000-5,000 תושבים) והן המועצות המקומיות שאינן מחולקות לאזורים סטטיסטיים (עד 10,000 תושבים). כדי לחשב את המדד החברתי-כלכלי אוחדו אזורים סטטיסטיים עם פחות מ-2,000 תושבים עם אזורים סטטיסטיים סמוכים הדומים להם מבחינת מאפייניהם החברתיים-כלכליים. המדד חושב ל-1,616 אזורים סטטיסטיים (חלקם יחידים וחלקם מאוחדים), כולל היישובים הלא-מחולקים (כלומר יישובים הכוללים רק אזור סטטיסטי אחד, קרי עיריות ומועצות מקומיות שאינן מחולקות לאזורים סטטיסטיים). 1,616 אזורים סטטיסטיים אלה סווגו ל-20 אשכולות הומוגניים בהתאם לערך המדד החברתי-כלכלי שלהם.

במחקר שערכה הלמ"ס בשנת 2008 התאפיינו האזורים הסטטיסטיים באשכול 20 (הרמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר) ברמת הכנסה ממוצעת גבוהה לנפש סטנדרטית (יותר מפי-12 מהממוצעת באשכול 1), בחציון גיל גבוה (ממוצע 43 לעומת 12.5 באשכול 1), ביחס תלות נמוך (היחס בין סך בני 0-19 ובני 65 ומעלה לבין בני 20-64 – ממוצע 72 לעומת ממוצע 230 באשכול 1) ובממוצע רמת מינוע גבוהה יותר במשק בית (יותר מפי-7 מהממוצע באשכול 1). עבור 117 יישובים המחולקים לאזורים סטטיסטיים חושבו אומדני פיזור (סטיית תקן) של ערכי מדד האזורים הסטטיסטיים בתוך היישוב, כשסטיית התקן משוקללת על-פי גודל האוכלוסייה.

כל הניתוחים מבוססים על ניתוח של 16 משתנים מהתחומים האלה: דמוגרפיה, השכלה וחינוך, תעסוקה, אבטלה וגמלאות ורמת חיים (הכנסה כספית, רמת מינוע, תכונות דיור). להלן פירוט המשתנים המשתתפים בחישוב המדד משנת 2008:¹⁰

- **דמוגרפיה:** חציון גיל, יחס תלות, ממוצע נפשות למשק בית;
- **השכלה וחינוך:** ממוצע שנות לימוד של בני 25-54, שיעור בעלי תואר אקדמי מבני 25-54, שיעור העובדים במשלח יד אקדמי או בניהול;
- **תעסוקה וגמלאות:** שיעור בעלי ההכנסה מעבודה מבני 15 ומעלה, שיעור הנשים בנות 25-54 שאינן בכוח העבודה האזרחי, שיעור בעלי ההכנסה מעבודה מעל פעמיים השכר הממוצע, שיעור בעלי ההכנסה מעבודה מתחת לשכר המינימום, שיעור מקבלי הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה בזיקנה ובשאיירים;

בו. בסולם השקילות הנהוג בישראל ניתן משקל של 1.25 לנפש הראשונה, 0.75 לנפש השנייה, 0.65 לנפש השלישית, 0.55 לנפש הרביעית וכך הלאה. הלמ"ס, סקר הוצאות משקי בית 2011, **מבוא**, 21 במרס 2013.

⁸ אזור סטטיסטי: יחידת שטח רציפה שנוצרת מחלוקה גיאוגרפית-סטטיסטית של יישוב שבו יותר מ-10,000 תושבים. בדרך כלל באזור סטטיסטי בין 3,000 ל-5,000 תושבים. יש לציין כי אזור סטטיסטי הוא הנדבך הבסיסי בחלוקה ההיררכית של יישובים (בהתאם לגודל אוכלוסייתם) לרבעים ולתת-רבעים. הלמ"ס, **מילון מונחים**, כניסה בתאריך: 14 ביוני 2016.

⁹ מספר כלי רכב ל-1,000 תושבים.

¹⁰ ד"ר נטליה ציבל, אגף מתודולוגיה סטטיסטית, הלמ"ס, **מדד חברתי-כלכלי**, עמ' 5, כניסה בתאריך: 5 בינואר 2016.



- **רמת חיים:** הכנסה חודשית ממוצעת לנפש סטנדרטית, ממוצע כלי רכב בשימוש לבני 18 ומעלה במשק בית, ממוצע מספר החדרים לנפש במשק בית, ממוצע מספר חדרי השירותים לנפש במשק בית, שיעור משקי הבית עם מחשב וחיבור לאינטרנט.

באמצעות 16 המשתנים האלה חושב ערך המדד החברתי-כלכלי לכל יחידה גיאוגרפית. לאחר שחושבו ערכי המדד סווגו היחידות הגיאוגרפיות לעשרה או ל-20 אשכולות הומוגניים, לפי ערך המדד חברתי-כלכלי שלהן, כך שבתחתית המדרג החברתי-כלכלי נמצא אשכול 1. יש לציין כי האשכולות שונים בגודלם; החלוקה לאשכולות נעשתה בשיטה סטטיסטית (ניתוח אשכולות) הממזערת את שונות ערכי המדד בתוך האשכולות ובאותה עת ממקסמת את השונות ביניהם.¹¹ להלן פירוט השיטות הסטטיסטיות שבהן חושבו ערכי המדד החברתי-כלכלי (ניתוח גורמים) ונערכה החלוקה לאשכולות הומוגניים (ניתוח אשכולות):¹²

חישוב ערכי המדד החברתי-כלכלי

- בשיטת **ניתוח גורמים (Factor Analysis)** צומצמו 16 המשתנים לשלושה גורמים עיקריים (המרכיבים הראשיים), המסבירים כ-80% מהשונות בין היחידות הנחקרות.
- כל אחד משלושת הגורמים שהתקבלו הוא צירוף ליניארי¹³ של המשתנים המקוריים, המבחינים באופן המיטבי בין היחידות הנחקרות. את מקדמי הגורם (משקלות המשתנים) קובעים באופן מתמטי. הגורמים נקבעים באופן סדרתי, כלומר, במידה פוחתת והולכת של הסברם את השונות בין המשתנים.
- בעבור כל יחידה נחקרת ערך המדד החברתי-כלכלי מחושב כממוצע משוקלל של שלושת הגורמים, והשקלול נעשה בהתאם לשיעור השונות המוסברת על-ידי כל גורם.
- ערכי הקיצון של המדד החברתי-כלכלי שהתקבלו בעבור 252 הרשויות המקומיות במפקד של שנת 2008 הם: 1.79- (לקיה) ו-3.48 (סביון;¹⁴) ערכי הקיצון של המדד שהתקבלו בעבור 1,616 האזורים הסטטיסטיים הם: 2.95- (רהט, אזור סטטיסטי 10) ו-3.14 (סביון).

חלוקה לאשכולות

- בשיטת **ניתוח אשכולות (Cluster Analysis)** מחולקות היחידות הנחקרות לכמה קבוצות, הומוגניות ככל האפשר ביחס לערכי המדד המחושב.
- החלוקה מבוססת על פונקציית מרחק. בשיטה של Ward,¹⁵ הממזערת את השונות של ערכי המדד בתוך האשכולות וממקסמת את השונות בין האשכולות.
- באופן זה סווגו 252 הרשויות המקומיות לעשרה אשכולות.

¹¹ בשיטת ניתוח גורמים (factor analysis) חושב מדד המבטא את הרמה החברתית-כלכלית של אוכלוסיית היחידה הגיאוגרפית. לאחר מכן, בניתוח אשכולות (cluster analysis), נעשה סיווג של היחידות הגיאוגרפיות לקבוצות הומוגניות על-פי רמתן החברתית-כלכלית.

¹² ד"ר נטליה ציבל, אגף מתודולוגיה סטטיסטית, הלמ"ס, **מדד חברתי-כלכלי**, עמ' 7-8, כניסה בתאריך: 5 בינואר 2016.

¹³ **צירוף ליניארי:** סכום של מספר סופי של וקטורים שכל אחד מהם מוכפל בסקלר (איבר בשדה כלשהו).

¹⁴ פירוט של ערכי המדד החברתי-כלכלי לשנת 2008 של הרשויות המקומיות ראו: הלמ"ס, **לוח 2א: מדד חברתי-כלכלי 2008 של הרשויות המקומיות, לפי סדר עולה של ערכי המדד, ושינוי באשכול לעומת 2006**.

¹⁵ נעשה שימוש בשיטת Ward בסטטיסטיקה לניתוח אשכולות הייררכי. בשיטה זו התבחין לבחירת זוג האשכולות שימוזגו בכל שלב מבוסס על הערך האופטימלי של פונקציית המטרה; פונקציית המטרה יכולה להיות כל פונקציה המשקפת את מטרת החוקר. וורד (Joe H. Ward Jr.) השתמש בדוגמה לפונקציית מטרה כזו בסכום ריבועי שגיאות האמידה (Error Sum of Squares – ESS), ודוגמה זו ידועה בכינוי השיטה של Ward, או בשם שיטת השונות המזערית של Ward. בכללות, בשיטה זו מופעל אלגוריתם של ניתוח אשכולות מצרפי, כלומר עוברים מה"עלים" אל ה"גזע". קבוצות של "עלים" מאוגדות ל"ענפים", ה"ענפים" מאוגדים ל"ענפים ראשיים" ואלה מאוגדים ל"גזע". השיטה של Ward מתחילה עם n אשכולות בגודל 1 ונמשכת עד שהתצפיות מאוגדות לאשכול. הרחבה, ראו: The Pennsylvania State University, [Distances](#); Pennsylvania State University, [Cluster Analysis: Ward's Method](#), 2004. [between Clustering, Hierarchical Clustering](#), September 14, 2009.



- 1,616 האזורים הסטטיסטיים סווגו ל-20 אשכולות.
 - חושבו אומדני פיזור בעבור 53 המועצות האזוריות (בחישוב נכללו 920 יישובים).¹⁶
- ממצאי המחקר: אשכול חברתי-כלכלי 2008¹⁷

• **שש הערים הגדולות:**

ירושלים מדורגת באשכול חברתי-כלכלי 4, תל אביב-יפו באשכול 8, חיפה באשכול 7, ראשון-לציון ופתח-תקווה באשכול 6 ואשדוד באשכול 5.

• **סיווג רשויות מקומיות (עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות):**

באשכול 10 (הגבוה ביותר) נכללות הרשויות המקומיות עומר, כפר-שמריהו וסביון; **באשכול 1** (הנמוך ביותר) נכללות לקיה, מועצה אזורית אל-בטוף, תל-שבע, גיסר-א-זרקא, מודיעין-עילית, ביתר-עילית ומועצה אזורית אבו-בסמה.

• **סיווג אזורים סטטיסטיים בתוך עיריות ומועצות מקומיות:**

יישובים שבהם לפחות אזור סטטיסטי אחד סווג באשכול 20: חיפה, רמת-השרון, תל-אביב-יפו וסביון; **יישובים שבהם אחד מהאזורים הסטטיסטיים סווג באשכול 1:** רהט, תל-שבע, בית-שמש וערערה-בנגב.

מקורות הנתונים:¹⁸ הלמ"ס, מפקד האוכלוסין לשנת 2008, עם קישור לנתוני המוסד לביטוח לאומי (מקבלי קצבאות), משרד האוצר (רשות המסים – נתוני הכנסות) והמשרד לשירותי דת. מפקד האוכלוסין לשנת 2008 סיפק מידע ברמה כלל-ארצית ובפירוט גיאוגרפי מרבי על תכונות דמוגרפיות, חברתיות וכלכליות של נפשות ושל משקי בית לפי מקום המגורים. בכך אפשר המפקד למדוד את הרמה הכלכלית-חברתית של האוכלוסייה ברמות פירוט שונות, עד אזור סטטיסטי ביישוב עירוני.

תוצאות המחקר משמשות את משרד הפנים ומשרדי ממשלה אחרים, ובהם משרד החינוך, משרד הבינוי והשיכון, משרד האוצר, וכן מוסדות שונים, כגון מפעל הפיס ועוד.¹⁹

בדצמבר 2015 מונתה על-ידי הסטטיסטיקן הממשלתי ועדת היגוי בראשות פרופ' מומי דהאן שתלווה את עבודת הלמ"ס בנושא המדד החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת ברשות מקומית בתקופה שלאחר המפקד. הוועדה החלה לפעול זמן קצר לאחר מכן.²⁰ ועדת ההיגוי נועדה לבנות מדד חברתי-כלכלי חדש שישקף טוב יותר את החוזק החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת ברשות המקומית, ולא את חוזק הרשות המקומית עצמה (הרחבה ראו בסעיף 4.1: עמדת מרכז השלטון המקומי).²¹

במפה 1 שלהלן מוצגת חלוקת הרשויות המקומיות לפי אשכול חברתי-כלכלי של האוכלוסייה בשנת 2008.

¹⁶ אומדני הפיזור הם סטיית התקן והתחום הבין-רבעוני של ערכי המדד בכל מועצה אזורית, משוקללים בגודל האוכלוסייה.

¹⁷ הלמ"ס, [אפיון יחידות גיאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2008](#), 3 באפריל 2013.

¹⁸ ד"ר נטליה ציבל, אגף מתודולוגיה סטטיסטית, הלמ"ס, [מדד חברתי-כלכלי](#); הלמ"ס, [הרשויות המקומיות בישראל – 2013](#), הודעה לתקשורת, 16 באפריל 2015, [אפיון יחידות גיאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2008](#), הודעה לעיתונות, 3 באפריל 2013.

¹⁹ ד"ר נטליה ציבל, אגף מתודולוגיה סטטיסטית, הלמ"ס, [מדד חברתי-כלכלי](#), כניסה בתאריך: 5 בינואר 2016.

²⁰ סיוון להבי, המינהל לשלטון מקומי, משרד הפנים, שיחת טלפון, 19 ביוני 2016.

²¹ איתי חוטר, סמנכ"ל היחידה לכלכלה ולמידע במרכז השלטון המקומי וחבר ועדת ההיגוי, שיחת טלפון, 5 בינואר 2016.



רשות מקומית מבחינת מקומה הגיאוגרפי ביחס לריכוזי האוכלוסייה. המדד נבנה כממוצע של שני מרכיבים: **קרבה לגבול מחוז תל-אביב ונגישות פוטנציאלית (מרכיב זה מחושב כשקלול בין קרבת הרשות המקומית לכל הרשויות המקומיות ובין גודלן)**. ככל שרשות מקומית היא פריפריאלית יותר, הציון שלה במדד זה יהיה נמוך יותר. על-פי מפה מס' 2 שלהלן, באשכולות הפריפריאליים ביותר (1–3) נכללות בעיקר רשויות מקומיות בערבה ובנגב הדרומי והמרכזי, חלק מאזור ים-המלח, רמת-הגולן והגליל העליון, ובאשכולות המרכזיים ביותר נכללות בעיקר רשויות מקומיות באזור מטרופולין תל-אביב, וירושלים.²⁷ **מדד הפריפריאליות, כמו סיווג הרשויות המקומיות לאשכולות חברתיים-כלכליים שתואר לעיל בסעיף 1, הוא רכיב בחישוב מענקי האיזון הניתנים לרשויות המקומיות, אף שהוא מבוסס על נתונים לא עדכניים.**²⁸

אזור פריפריאלי מוגדר "אזור המרוחק מ- (מאופיין בנגישות נמוכה ל-) אפשרויות (שווקים, מקומות תעסוקה), פעילויות (עבודה, השכלה, קניות, פנאי) או נכסים הקיימים בכל האזורים, כולל האזור עצמו". מכאן שפריפריאליות היא ההפך מנגישות (accessibility), המדגישה את היתרון של מיקום האזור יחסית לכל האזורים האחרים, כולל האזור עצמו.²⁹

מדד הפריפריאליות פותח במסגרת פרויקט מקיף של אפיון רשויות מקומיות על-פי מגוון תכונות, לשם גיבוש מדיניות וקבלת החלטות. אפשר לעשות מגוון שימושים נוספים במדד זה, בעיקר בתחומי פיתוח אזורים והקצאת משאבים נבונה. מדד הפריפריאליות נועד לשרת גופים רבים, כגון משרדי הממשלה, המערכת האקדמית-מחקרית והרשויות המקומיות עצמן. הוא מאפיין את הרשויות המקומיות ומסווג אותן לפי מקומן הגיאוגרפי, כלומר על-פי קרבתן למרכזי הפעילות הכלכלית בארץ. כאמור, הוא מחושב כשקלול של שני מרכיבים (במשקל שווה), קרי כממוצע של ציוני התקן (standardized values) שלהם:

○ **מרכיב הנגישות הפוטנציאלית (potential accessibility) של רשות מקומית:** מרכיב זה משקלל את קרבת הרשות המקומית לכל הרשויות המקומיות בארץ על פי גודל האוכלוסייה שלהן. גודל האוכלוסייה מהווה קירוב לפרמטרים כלכליים, כגון: תעסוקה, נגישות לשווקים ולשירותים וכדומה. משקיעים ומהגרים מעדיפים בדרך כלל רשויות מקומיות גדולות. מדד הנגישות הפוטנציאלית מבוסס על "מודל הגרביטציה"³⁰, המיושם בעולם למדידת רמת הפריפריאליות.³¹

○ **מרכיב הקרבה של רשות מקומית לגבול מחוז תל-אביב,** הנחשב למרכז הכלכלי והעסקי של המדינה. מחוז תל-אביב מתלכד גם עם המרכז הגיאוגרפי של הארץ (קרוב לאמצע ציר האורך צפון-דרום או מטולה-אילת). לכן, הקרבה לגבול מחוז תל-אביב מודגשת כמרכיב נפרד, אף שהמרחק מכל רשות מקומית לרשויות המקומיות במחוז תל-אביב משוקלל גם במדד הנגישות הפוטנציאלית.

יש לציין כי הסמיכות הגיאוגרפית בין רשויות מקומיות נמדדה לפי הדרך הקצרה ביותר במערכת צירי התנועה בכבישים המעודכנת לשנת 2006 (ללא כביש 6), בהתחשבות באילוצים של חסימת כבישים הסגורים מטעמי בנייה או ביטחון.

²⁷ את אופן חישוב המדד ראו באתר האינטרנט של הלמ"ס, [מדד פריפריאליות של רשויות מקומיות 2004 – פיתוח חדש](#), 17 באוגוסט 2008, תאריך כניסה: 6 בינואר 2016. פירוט רשימת היישובים ראו: שם, [לוח 1. דירוג רשויות מקומיות לפי מדד הפריפריאליות ולפי כל אחד ממרכיבי המדד](#), תאריך כניסה: 6 בינואר 2016.

²⁸ רינת בניטה, [רשויות מקומיות בישראל](#), סעיף 3.1: מדד הפריפריאליות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, עמ' 7, 17 במאי 2015.

²⁹ ד"ר נטליה ציבל, אגף מתודולוגיה סטטיסטית, הלמ"ס, [מדד פריפריאליות](#), עמ' 3, כניסה בתאריך: 6 בינואר 2016.

³⁰ מודלים של אינטראקציה מרחבית (spatial interaction models) מכונים גם **מודלים של גרביטציה**. נעשה בהם שימוש לחיזוי גודל וכיוון זרימה של אנשים בין אזורים, על סמך גודל האוכלוסייה באותם אזורים וכפונקציה יורדת של המרחק ביניהם. ד"ר נטליה ציבל, שם, עמ' 7, כניסה בתאריך: 6 בינואר 2016.

³¹ בשנת 2004 היו בשני הקצוות של מדד זה חבל-אילות ורמת-גן (1.40 - (חבל-אילות); 4.09 (רמת-גן)). ד"ר נטליה ציבל, שם, עמ' 4, כניסה בתאריך: 6 בינואר 2016.



מדד הפריפריאליות חושב בעבור **252 רשויות מקומיות**, הכוללות 198 עיריות ומועצות מקומיות ו-54 מועצות אזוריות, בסוף שנת 2004, לא כולל המועצה האזורית חוף-עזה. דירוג הרשויות המקומיות מבחינה פריפריאלית הוא בסדר עולה מבחינת רמת המרכזיות, והרשויות מסווגות לעשרה אשכולות כך שבאשכול 1 מסווגות הרשויות המקומיות הפריפריאליות ביותר ובאשכול 10 מסווגות הרשויות המקומיות המרכזיות ביותר. בקצה הנמוך של סולם הפריפריאליות בשנת 2004 הייתה אילת (העיר הפריפריאלית ביותר, -3.01), ובקצה הגבוה (העיר המרכזית ביותר) דורגה רמת-גן (2.73; ראו להלן). החלוקה לעשרה אשכולות נעשתה (כמו בחלוקה לאשכולות הומוגניים בניתוח ובחישוב המדד החברתי-כלכלי) בשיטת Ward, הממוזעת את השונות של ערך המדד בתוך האשכולות, ולעומת זאת ממקסמת את השונות בין האשכולות. האשכולות מקובצים לחמש רמות פריפריאליות, כפי שמוצג להלן בטבלה 1, שמוצגות בה הרשויות המקומיות בהתפלגות לפי אשכול הפריפריאליות ולפי רמת הפריפריאליות בשנת 2004.

טבלה 1: התפלגות הרשויות המקומיות לפי אשכול הפריפריאליות ולפי רמת הפריפריאליות בשנת 2004³²

אשכול הפריפריאליות	מספר הרשויות באשכול	רמת הפריפריאליות	מקום גיאוגרפי	מספר הרשויות המקומיות בקבוצה	אחוז	אוכלוסייה	אחוז	
1	2	פריפריאלית מאוד	הערבה והנגב הדרומי, חלק מאזור ים-המלח, הגולן והגליל העליון	30	11.9%	278,077	4.1%	
	8							20
	20							
2	3	פריפריאלית	חלק מהגליל המערבי והגליל התחתון, ערבות-הירדן, מגילות ים-המלח, חלק מהנגב הצפוני	65	25.8%	756,568	11.1%	
4	65							
3	44	בינוני	לדוגמה: אשקלון, יהודה ושומרון, עמק יזרעאל, חיפה והכרמל	89	35.3%	1,996,197	29.3%	
	45							6
4	35	מרכזי	לדוגמה: חדרה, חוף השרון, חבל מודיעין, אשדוד	35	13.9%	907,729	13.3%	
5	19	מרכזי מאוד	אזור מטרופולין תל-אביב (כולל הטבעת התיכונה) וירושלים	33	13.1%	2,871,235	42.2%	
	10							4
	4							
6	252			252	100.0%	6,809,806	100.0%	

³² הלמ"ס, [מדד פריפריאליות של רשויות מקומיות 2004 – פיתוח חדש](#), הודעה לעיתונות, 17 באוגוסט 2008; ד"ר נטליה ציבל, אגף מתודולוגיה סטטיסטית, הלמ"ס, [מדד פריפריאליות](#), עמ' 9, כניסה בתאריך: 6 בינואר 2016.



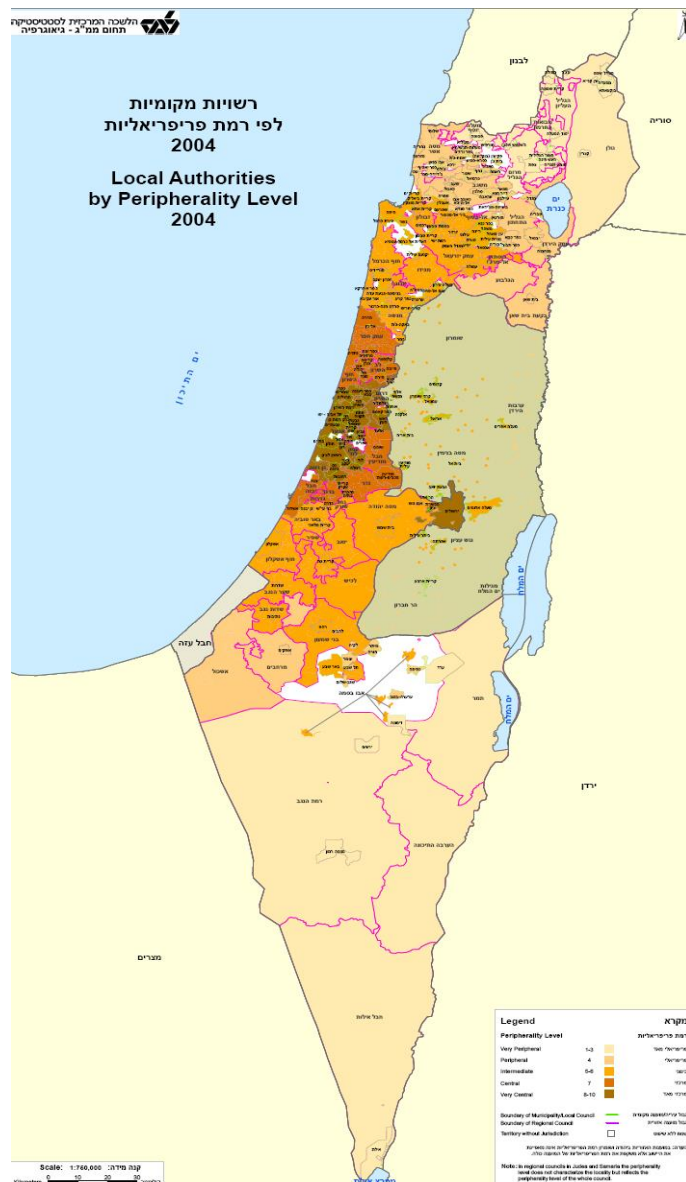
לפי הטבלה, בסוף שנת 2004 היו 89 רשויות (כ-35.3% מכלל הרשויות המקומיות בישראל בשנה זו) ברמת פריפריאליות בינונית, והתגוררו בהן כ-29.3% מכלל אוכלוסיית המדינה. 13.1% מכלל הרשויות המקומיות (33 רשויות) הוגדרו מרכזיות מאוד, ובהן התגוררו כ-42.2% מכלל האוכלוסייה. 65 רשויות, שהן כ-25.8% מכלל הרשויות המקומיות, הוגדרו פריפריאליות, והתגוררו בהן כ-11.1% מכלל האוכלוסייה. עוד עולה מהטבלה כי בשנת 2004 גרו כ-15.2% מכלל אוכלוסיית המדינה ברשויות פריפריאליות או פריפריאליות מאוד; כ-29.3% גרו ברשויות מקומיות ברמת פריפריאליות בינונית וכ-55.5% גרו ברשויות מרכזיות או מרכזיות מאוד.

חמש הערים הגדולות בישראל (בשנת 2004) מדורגות ברמות הפריפריאליות האלה: תל-אביב-יפו, ירושלים וראשון-לציון מוגדרות מרכזיות מאוד; אשדוד מוגדרת מרכזית; חיפה מוגדרת ברמת פריפריאליות בינונית. במפה 2 שלהלן אפשר לראות את רמות הפריפריאליות שהתקבלו במדד. **עשר הרשויות המקומיות הפריפריאליות ביותר** הן אילת, מועצה אזורית חבל-אילות, מועצה אזורית הערבה התיכונה, מגידל-שמס, עין-קנייא, מסעדה, בוקעאתא, מצפה-רמון, עיגיר ומטולה, ו**עשר הרשויות המקומיות המרכזיות ביותר**: רמת-גן, תל-אביב-יפו, גבעתיים, בני-ברק, גבעת-שמואל, חולון, מועצה אזורית אפעל, קריית-אונו, פתח-תקווה ובת-ים. מבחינת המקום הגיאוגרפי של האשכולות בקצוות סולם הפריפריאליות עולה כי:

- באשכולות הפריפריאליים ביותר (1, 2 ו-3) נכללות בעיקר רשויות מקומיות בערבה ובנגב הדרומי והמרכזי, באזור ים-המלח, ברמת-הגולן ובגליל העליון.
- באשכולות המרכזיים ביותר (8, 9 ו-10) נכללות בעיקר רשויות מקומיות באזור מטרופולין תל-אביב (כולל הטבעת התיכונה) וירושלים.



מפה 2: חלוקת הרשויות המקומיות לפי רמת פריפראליות בשנת 2004³³



2.2. מדד הקומפקטיות³⁴

בשנת 2011 השלימה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מחקר שהזמין משרד הפנים ועניינו מדידת הקומפקטיות של עיריות ושל מועצות מקומיות בישראל. מטרת המחקר הייתה לאפיין עיריות ומועצות מקומיות על-פי תבנית מרחבית של שטחים עירוניים. המחקר נעשה גם כדי לאפשר להבחין בין **יישובים קומפקטיים**,³⁵ שבהם ההתפתחות העירונית-מרחבית מתוחמת בתוך גבולות עם צורה פשוטה ומוגדרת, ובין **יישובים לא קומפקטיים**, שבהם ההתפתחות המרחבית מפוזרת ולא רציפה. מדידת ההתפתחות העירונית-מרחבית נדרשת כדי לבחון את כיווני השפעתה על אספקטים כלכליים, חברתיים ואקולוגיים. בפיתוח מדד הקומפקטיות השתמשה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשיטות מדידה שכבר מיושמות בעולם, והתאימה אותן לאופי ההתפתחות המרחבית של הרשויות

³³ ד"ר נטליה ציבל, אגף מתודולוגיה סטטיסטית, הלמ"ס, [מדד פריפראליות](#), עמ' 10, כניסה בתאריך: 6 בינואר 2016.

³⁴ ד"ר נטליה ציבל, [מדד קומפקטיות](#); הלמ"ס, [מדד חדש: קומפקטיות של עיריות ומועצות מקומיות](#), הודעה לעיתונות, 10 באפריל 2011.

³⁵ צורה גיאומטרית נחשבת קומפקטית אם היא תופסת מקום קטן יחסית או שקיימת קרבה פיזית בין חלקיה.



המקומיות בישראל ולנגישות הנתונים מתחום התשתית הגיאוגרפית, באמצעות מערכות המידע הגיאוגרפיות (GIS).³⁶

הלמ"ס חישה את מדד הקומפקטיות בעבור 197 עיריות ומועצות מקומיות על בסיס נתוני שנת 2006. בשני קצוות סקלת המדידה הרציפה הוגדרו הערכים "קומפקטי" ו"לא קומפקטי" לפי התבנית המרחבית של **המרקם העירוני**. המרקם³⁷ העירוני מוגדר: השטח בתוך גבול השיפוט של היישוב הכולל שטחים בנויים ושטחים פתוחים המוקפים בשטח בנוי, על-פי נתונים בדבר שימושי הקרקע ביישובים (במקרה זה: לשנת 2006). ביישובים שבהם אין רצף בנוי בתוך המרקם העירוני אפשר להבחין בין **מרקם מרכזי למרקמים מדלגים**.³⁸

במדד הקומפקטיות משוקללים ממדים מרחביים שונים של מרקם עירוני, המיוחסים לשני היבטים – שאינם בהכרח קשורים זה לזה – של התפתחות מרחבית:

- **תצורה**, כלומר ממדים הנדסיים כגון גודל, צורה או התפשטות;³⁹
- **ריכוז ורצף פנימי** של שימושי קרקע עירוניים.⁴⁰

יישוב נחשב קומפקטי יותר ככל שצורת המרקם העירוני בו מעגלית יותר, מספר השטחים המדלגים בתוכו מצומצם יותר והמרחקים ביניהם אינם גדולים, וככל שהשטחים הבנויים בו רציפים יותר.

במחקר נבחרו שבעה משתנים (לפי תכונות המאפיינים המרחביים של המרקם העירוני, זמינות הנתונים והדרישות הסטטיסטיות של מודל ניתוח הגורמים (ראו להלן), הנמדדים על הרצף שבין קומפקטי ל-לא קומפקטי. ערך מדד הקומפקטיות חושב בשיטת **ניתוח גורמים** על שבעת המשתנים.⁴¹ המדד מחושב כממוצע משוקלל של ערכי הגורמים, והמשקלות של כל גורם הן אחוזי השונות המוסברת על-ידי. ערכי המדד מנורמלים לצינוי תקן כך שהיישוב הקומפקטי ביותר מקבל את הערך המזערי (מזרעה: 2.207-) והיישוב הכי פחות קומפקטי מקבל את הערך המרבי (קציר-חריש: 4.189).⁴² לאחר מכן נעשה **ניתוח אשכולות**, שבו סווגו היישובים לעשרה אשכולות לא שווים בגודלם, לפי ערך המדד, כך שבאשכול 1 נכללים היישובים הקומפקטיים ביותר ובאשכול 10 היישובים הפחות-קומפקטיים. כאמור, שיטה זו ממזערת את השונות של ערכי המדד בתוך האשכולות וממקסמת את השונות בין האשכולות.

יש להדגיש כי מדד הקומפקטיות פותח כדי למדוד את התבניות המרחביות של ההתפתחות העירונית, אך **אינו מתייחס ספציפית לנסיבות של התפתחות עירונית מרחבית זו או אחרת**, כגון המאפיינים הגיאוגרפיים של

³⁶ מ"מ"ג (מערכת מידע גיאוגרפית – GIS) הוא שם כולל למערכות מידע גיאוגרפיות ותוכנות המשמשות למיפוי, התחמות את המרקמים העירוניים באופן ממוחשב על-פי תבחינים אחידים לכל הרשויות המקומיות שהוגדרו במחקר. בשכבת הנתונים הבסיסית, שלפיה הוגדרו המרקמים העירוניים, נכללים שימושי הקרקע הבנויים, פרט למבנים חקלאיים (מגורים, חינוך והשכלה, בריאות ורווחה, תרבות/פנאי/נופש וספורט, שירותים ציבוריים, תעשייה ותשתיות, מסחר ותחבורה). כמו כן נכללים בשכבת הבסיס השטחים הפתוחים המוקפים בשטח הבנוי. לעומת זאת נמחקו משכבת הבסיס מרקמים חסרי זיקה מוניציפלית מובהקת כגון שטחי כרייה וחציבה, מכלי גז ודלק, מתקני טיהור שפכים, מאגרי מים, בתי-קברות ומרקמים ששטחם קטן מ-60 דונם.

³⁷ **מרקם** – שטח רצוף מבחינה טריטוריאלית המורכב משטחים בנויים, המקיפים שטחים פתוחים.

³⁸ הגדרת המרקם כמרכזי או מדגל נעשית על-פי גודלו; המרקם בעל השטח הגדול ביותר מוגדר מרכזי, ויתר המרקמים מוגדרים מדלגים.

³⁹ **מאפייני התצורה**: גודל השטח של המרקם העירוני, מקדם ההשתנות של הקווים הרדיאליים, מדד צורה משוקלל. הלמ"ס, **מדד חדש: קומפקטיות של עיריות ומועצות מקומיות**, עמ' 4 ו-7, הודעה לעיתונות, 10 באפריל 2011.

⁴⁰ **מאפייני הריכוז והרצף הפנימי**: שיעור שטחם של המרקמים המדלגים בשטח המרקם העירוני, מרחק משוקלל של המרקמים המדלגים, שיעור שטח המרקם העירוני בשטח הפולגון (המצולע) המקיף המינימלי, ומידת הקרבה ההדדית. הלמ"ס, **ש**, עמ' 4, 8 ו-9.

⁴¹ שבעת המשתנים הם, כאמור, שלושת **מאפייני התצורה** (שטח המרקם העירוני, מקדם ההשתנות של הקווים הרדיאליים ומדד צורה משוקלל) וארבעת **מאפייני הריכוז והרצף הפנימי** (שיעור שטח המרקמים המדלגים בשטח המרקם העירוני, המרחק המשוקלל של המרקמים המדלגים, שיעור שטח המרקם העירוני בשטח הפולגון [המצולע] המקיף המינימלי ומידת הקרבה ההדדית). שני הגורמים הראשונים שהם צירופים ליניאריים של שבעת ציוני התקן מסבירים כ-75% מהשונות הכוללת של המשתנים המקוריים.

⁴² כל ערכי מדד הקומפקטיות, בסדר יורד של רמת הקומפקטיות (קרי, בסדר עולה של ערך המדד), לפי 197 העיריות והמועצות המקומיות (נכון לשנת 2006), ולפי שבעת המרכיבים של המדד, מופיעים בלוח 1.1: **דירוג עיריות ומועצות מקומיות לפי מדד הקומפקטיות ולפי כל אחד ממרכיבי המדד**, בהודעה לעיתונות של הלמ"ס **מדד חדש: קומפקטיות של עיריות ומועצות מקומיות**, הודעה לעיתונות, 10 באפריל 2011.



השטח, ההיסטוריה של הקמת היישובים, חוקיות הבנייה וכדומה. בטבלה 2 שלהלן מוצגת התפלגות העירויות והמועצות המקומיות לפי אשכול קומפקטיות בשנת 2006.

טבלה 2: התפלגות העירויות והמועצות המקומיות לפי אשכול קומפקטיות בשנת 2006⁴³

מידת הקומפקטיות	אשכול קומפקטיות	מספר היישובים	שיעורם בכלל היישובים	טווח הדירוגים
גבוהה	1	17	8.6%	17-1
	2	17	8.6%	34-18
	3	44	22.3%	78-35
	4	22	11.2%	100-79
בינונית	5	21	10.7%	121-101
	6	15	7.6%	136-122
	7	27	13.7%	163-137
נמוכה	8	19	9.6%	182-164
	9	12	6.1%	194-183
	10	3	1.5%	197-195
	סך הכול	197	100.0%	

לפי הטבלה, בטווח האשכולות 1-4 (קומפקטיים) נכללים 100 יישובים, שהם כ-50.8% מכלל היישובים בארץ; ברמות קומפקטיות 5-7 (קומפקטיות בינונית) נכללים 63 יישובים, שהם כ-32% מכלל היישובים, וברמות קומפקטיות 8-10 (לא קומפקטיים) נכללים 34 יישובים, שהם כ-17.2% מכלל היישובים.

2.3. מדד חוזק הרשות (מוצע)

מרכז השלטון המקומי מציע למסד **מדד** לחוזק הכלכלי של **הרשות המקומית**, בניגוד למדד החברתי-כלכלי, המודד את חוזקה הכלכלי-חברתי של **אוכלוסיית** הרשות המקומית ולא את חוזקה הפיננסי של הרשות. ועדת ההיגוי המשותפת לשלטון המקומי, למשרד הפנים ולמשרד האוצר בנושא מדדים מוניציפליים, שהוקמה בשנת 2012, דנה גם בצורך למסד מדד כאמור, של חוזק הרשות, אך היא לא התכנסה מאז, והנושא לא קודם. הרחבה על מדד חוזק הרשות המוצע ראו להלן בסעיף 4.1.

3. השימוש במדד החברתי-כלכלי

במדד החברתי-כלכלי נעשה שימוש לצורכי תקצוב והשוואות סטטיסטיות, כמתואר להלן.

3.1. שימוש במדד החברתי-כלכלי לצורכי תקצוב

3.1.1. הקצאת תקציבי משרד הפנים (מענקי איזון) לרשויות המקומיות

⁴³ ד"ר נטליה ציבל, אגף מתודולוגיה סטטיסטית, הלמ"ס, [מדד קומפקטיות](#), עמ' 11, כניסה בתאריך: 6 בינואר 2016.



המדד החברתי-כלכלי משמש להגדרת תקצוב הרשויות המקומיות, למשל באמצעות תשלום מענק איזון: בנוסחה של חלוקת מענקי האיזון (נוסחת גדיש) נעשה שימוש במדד החברתי-כלכלי.⁴⁴ יש לציין כי בשנת 2016 אושר תקציב מענק איזון לרשויות המקומיות בסך כ-2.75 מיליארדי ש"ח.⁴⁵

3.1.2. הקצאת תקציבי משרד החינוך לרשויות המקומיות

תקציב ההעברות של משרד החינוך לרשויות המקומיות בשנת 2014 היה כ-11 מיליארד ש"ח.⁴⁶ יצוין כי בדרך כלל משרד החינוך משתמש במדד הטיפוח⁴⁷ לניתוח ולפילוח תקציבי החינוך, ופחות במדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס.⁴⁸ עם זאת, כדי ליצור שוויון הזדמנויות בקרב תלמידי ישראל, משרד החינוך פועל ליישום מדיניות תקצוב דיפרנציאלית שלפיה השכבות החלשות יותר מבחינה חברתית-כלכלית מקבלות יותר.⁴⁹ לצורך זה הוא עושה את הקצאת המשאבים על-פי תבחין המדד החברתי-כלכלי בתחומים שלהלן:

- סיוע לבתי-ספר בחטיבה העליונה בפריפריה – קביעת תנאי סף;
- הסעות תלמידים – קביעת שיעור ההשתתפות בתקציב הרשות;
- בתי-ספר של החופש הגדול – קביעת גובה סבסוד תשלומי ההורים;
- ניהול עצמי של בתי-ספר בחינוך היסודי – קביעת גובה תוספת תקצוב דיפרנציאלית;
- תוכנית הצהרונים (ציל"ה) – יישום רק באשכולות הלמ"ס 1–3 ובירושלים;
- הזנת תלמידים על-פי חוק – קביעת גובה שיעור ההשתתפות בתקציב הרשות לפי הציון שקיבלה במדד;
- אגרת שכפול, חומרי מלאכה וערכות טכנולוגיות – קביעת שיעור ההשתתפות לרשות;
- סייעת שנייה לגילאי 3-4 – שיעור ההשתתפות בתקציב הרשות;
- הצטיידות והעשרה לגילאי 3-4 – שיעור ההשתתפות בתקציב הרשות;
- תקנת התקשוב – תקנת הצטיידות במינהל מדע וטכנולוגיה.

⁴⁴ הרחבה ראו: תמיר אגמון, [ניתוח מענקי האיזון ברשויות המקומיות בשנים 2014-2015](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2016.

⁴⁵ תקנה 18110101: מענק איזון לרשויות מקומיות. תקציב המדינה לשנת 2016, [אתר מאגרי המידע הממשלתיים Data.gov.il](#), כניסה בתאריך: 18 בפברואר 2016. כמו כן, ראו דבריו של מר יוסי עדס, רפרנט פנים ורשויות מקומיות באגף התקציבים במשרד האוצר, על הסיכום שהושג בין משרד האוצר ומשרד הפנים בנושא מענק האיזון משנת 2016 ואילך, בסעיף 8.1 במסמך של תמיר אגמון, [שם](#).

⁴⁶ הלמ"ס, [הרשויות המקומיות 2014](#), כניסה בתאריך: 29 ביוני 2016.

⁴⁷ **מדדי הטיפוח** של משרד החינוך נערכים בנפרד עבור כל שלב חינוך (יסודי, חטיבת ביניים, חטיבה עליונה) ומודדים חסך חינוכי בגופים שונים (מוסד, רשות מקומית, יישוב, שכונה ועוד). מדד הטיפוח משמש כיום את משרד החינוך להקצאת תשלומים דיפרנציאליים, כגון שעות הוראה. ועדת שטראוס, שהוקמה בסוף שנת הלימודים תשס"ו (2006-2007) כדי לבחון את מדדי הטיפוח של משרד החינוך ואת שיטת הקצאת שעות התקן בחינוך היסודי, החליטה שבמדד הטיפוח יהיו הרכיבים האלה: השכלת ההורה המשכיל ביותר (40%), רמת ההכנסה הנפש במשפחה (20%), פריפריאליות בית-הספר (20%), שילוב של הגירה ושל ארץ מצוקה (20%). המדד מחושב לכל תלמיד לפי שלב החינוך, וכל תלמיד מקבל "ציון". ציוני המדד נחלקים ברצף לעשר קטגוריות (עשירונים), מהנמוכה ביותר (עשירון 1 – אוכלוסייה חזקה שאינה זקוקה לטיפוח נוסף) לגבוהה ביותר (עשירון 10 – אוכלוסייה חלשה זקוקה ביותר לטיפוח נוסף). כדי להגיע לדיוק מרבי, נעשה שימוש במדד הטיפוח לא ברמת תלמיד יחיד, אלא רק בממוצע המדד בקבוצות של תלמידים. בית-ספר מקבל ערך מדד שהוא ממוצע העשירונים של התלמידים הלומדים בו. רשות מקומית, יישוב או שכונה מקבלים ערך מדד שהוא ממוצע העשירונים של התלמידים שגרים בהם. המדען הראשי, משרד החינוך, [מדד הטיפוח](#).

⁴⁸ למשל, משרד החינוך עושה שימוש במדד הטיפוח לשיקוף (ניתוח ופילוח) תקציבי החינוך. משרד החינוך, [ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי החינוך – תשע"ד](#), 31 ביולי 2015.

⁴⁹ יואב אזולאי, מנהל אגף א' כלכלה וסטטיסטיקה, מינהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך, דוא"ל, 22 במרס 2016; פירוט התחומים המשולמים לפי אשכול: סייעת שנייה והעשרה, סייעת שנייה בחינוך המוכר שאינו רשמי, תוכנית תקשוב – תשלומים שוטפים, תוכנית תקשוב – קיזוז רשויות, הזנת תלמידים, קיזוז הזנת גני-ילדים, קיזוז הזנה לא יוח"א (יום חינוך ארוך), ציל"ה (צהרונים) – הארכה של הלימודים שלא במסגרת יום חינוך ארוך, תשלומי הורים על חומרים, אגרת שכפול יסודי, אגרת שכפול פר-תלמיד, דמי שכפול על-יסודי, אגרת שכפול מופקים, אגרת שכפול – יוח"א. מירי כהן, מנהלת תחום עלויות, מינהל כלכלה ותקציבים, משרד החינוך, דוא"ל, 23 במרס 2016.



נוסף על כך יש בתקציב של משרד החינוך נושאים ותקנות שנעשה בהם שימוש מרכזי במדד החברתי-כלכלי, אולם הנושאים המצוינים לעיל הם המשמעותיים ביותר.



3.1.3. הקצאת תקציבי משרד הרווחה והשירותים החברתיים לרשויות המקומיות

בשנת 2014 היה תקציב ההעברות של משרד הרווחה והשירותים החברתיים לרשויות המקומיות כ-4.3 מיליארד ש"ח.⁵⁰ לפי משרד הרווחה והשירותים החברתיים,⁵¹ הקצאת תקציבו לרשויות המקומיות נפרסת על עשרות סעיפי תקציב, בחלוקה שלהלן: כשליש מהתקציב מוקצה בהתאם לחוקים רלוונטיים, כגון שיכון של חוסים עם מוגבלות שכלית והתפתחותית, כשליש מוקצה לפי פרמטרים של דמוגרפיה ורמה חברתית כלכלית של הרשות המקומית, כרבע מהתקציב מוקצה על-פי תבחינים טיפוליים, ויתרת התקציב (כ-5%) מוקצית בהתאם לתוכניות. הרמה החברתית-כלכלית של הרשות המקומית היא אחד הפרמטרים להקצאת התקציב, ומשקלה ברוב הסעיפים התקציביים הוא 25%.⁵² בדרך זו רשויות חלשות המדורגות באשכולות הנמוכים זוכות לקבל תקציבים גדולים יותר (באמצעות המקדם החברתי-כלכלי) מרשויות חזקות, המדורגות באשכולות הגבוהים. ועדה משותפת למשרד הרווחה והשירותים החברתיים, לרשויות המקומיות ולמרכז השלטון המקומי קובעת תבחינים להקצאת התקציב בסעיפים השונים ומעדכנת תבחינים קיימים.

בהוראת תע"ס (תקנון עבודה סוציאלית) מס' 16.2, מ-1 באפריל 2008, מפורטים סעיפי התקציב המוקצים בהתאם לתבחינים.⁵³ במרוצת השנים עודכנו חלק מהתבחינים ונוספו סעיפים תקציביים, וגם אלה מוקצים על-פי תבחינים במתכונת דומה, ובהם פעילות לאוטוסיטים, "בתים חמים" לנערות, תקציבי קהילה לנערות במצוקה ותקציבי קהילה לנוער ולצעירים. משרד הרווחה והשירותים החברתיים פועל בימים אלה לעדכון ההוראה. באופן דומה הוא מקצה גם תקציבים על-פי החלטות הממשלה, בהתאם לתבחינים, וכן מקצה תוכניות קצרות טווח בהתאם לתבחינים במתכונת דומה, כך שהרמה החברתית-כלכלית של הרשות המקומית משמשת מקדם משמעותי לרשויות חלשות. שימושים אחרים שהמשרד עושה במדד החברתי-כלכלי הם אלה:

- **התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון** – נעשה שימוש במדד לקביעת הזכאות של רשויות מקומיות להשתתף בתוכנית. כיום זכאיות להיכלל בתוכנית (על-פי החלטת הממשלה מס' 4244, מ-9 בפברואר 2012)⁵⁴ כל הרשויות המקומיות המדורגות באשכולות 1–5, רשויות שנכללו בהחלטת הממשלה מס' 2281 (שחר/7), מ-16 באוגוסט 2007,⁵⁵ ודורגו באשכולות גבוהים יותר, ורשויות שחיים בהן 100,000 תושבים או יותר בשכונות עם פרופיל דומה ליישובים המדורגים ברמה חברתית-כלכלית 1–5. המדד משמש גם כלי לקביעת ההקצאה לרשות המקומית, המאפשר מתן העדפה לרשויות באשכולות נמוכים יותר (נוסף עליו מובא בחשבון גם גודל הרשות).⁵⁶
- **אגף תקון** – נעשה שימוש במדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס לחלוקת תקציבים לפי תבחינים. לפי הנחיית אגף התקציבים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, משקל המדד בכלל התבחינים הוא 25%. המשרד משתמש בתבחינים לתקצוב פעולות של אוטוסיטים בסעיפי מועדוניות, תקצוב נופשוניים וסמך (טיפול בהורים ובילדיהם), וכן לתקצוב פעילויות סיוע לנוער ולצעירים בתקציב פעולה לנערים ולנערות במצוקה. כמו כן נעשה שימוש

⁵⁰ הלמ"ס, **הרשויות המקומיות 2014**, כניסה בתאריך: 29 ביוני 2016.

⁵¹ עו"ס ענת שגב, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למחקר, לתכנון ולהכשרה, דוא"ל, 6 באפריל 2016. סעיף זה נכתב בעזרת הגב' גלית רייכמן-מימון, סגנית מנהל אגף בכיר לתקצוב ולכלכלה במשרד הרווחה.

⁵² ראו: משרד הרווחה, הוראות והודעות: הוראה מס' 16.2 (הוראה 2 לפרק 16 בתע"ס – תקנון עבודה סוציאלית), 1 באפריל 2008. עו"ס ענת שגב, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למחקר, לתכנון ולהכשרה, דוא"ל, 6 באפריל 2016.

⁵³ שם.

⁵⁴ משרד ראש הממשלה, **החלטה מס' 4244 (חכ 258): הרחבת התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון**, 9 בפברואר 2012.

⁵⁵ שם, **החלטה מס' 2281 (שחר/7): אימוץ המלצות הוועדה הבינו-משרדית ליישום עיקרי המלצות הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ונוער בסיכון ובמצוקה (ועדת שמיד) – קביעת היישובים שבהם תיושם התוכנית בשלב הראשון**, 16 באוגוסט 2007.

⁵⁶ נוסף על כך התקבלו שלוש החלטות ממשלה בנושא התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון: **החלטת הממשלה מס' 477: אימוץ דין-חשבון הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני-נוער בסיכון ובמצוקה (ועדת שמיד)**, 12 בספטמבר 2006; **החלטת הממשלה מס' 3070: טיפול נוער בסיכון (הסדרת תקציב רב-שנתי לתוכנית)**, 3 בפברואר 2008, **והחלטת הממשלה מס' 212: אישור פריסת התוכנית לילדים ולנוער בסיכון (הסדרת הפריסה התקציבית הרב-שנתית של התוכנית)**, 12 במאי 2009. טלל דולב, מנהלת התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 17 באפריל 2016.



בתבחינים לקביעת סדר עדיפויות לרשויות בקבלת שירותים. שימוש נוסף שנעשה במדד הוא במבחני תמיכה, כגון מבחן תמיכה לרשויות מקומיות בשיפוץ ובהצטיידות של מפת"נים ושל מית"רים (השירות לשיקום נוער).⁵⁷ בסעיף ז'-12 במבחן התמיכה מצוין כי "רשות מקומית הנמצאת במדרג 1-4 למדרג הלמ"ס או באשכולות 1-3 למדרג הפריפריה, כמשמעו בהחלטת הממשלה מס' 3960 מ-24 באוגוסט 2008,⁵⁸ תהיה זכאית לתוספת של 5 נקודות".

- **האגף למוגבלות שכלית התפתחותית** – נעשה שימוש במדד החברתי-כלכלי בוועדות קרן שלם,⁵⁹ לצורך אישור פרויקטים לפיתוח שירותים בקהילה, וכן בוועדות הביטוח הלאומי, גם שם לצורך אישור פרויקטים. המדד משמש גם לתחשיב סכום ההקצאה במסגרת תקצוב הסעות למסגרות יום בקהילה של גילאי 21 פלוס.
- **מחוזות** – נעשה שימוש במדד החברתי-כלכלי (נוסף על מדדים אחרים) לוויסות תקציבי בין הרשויות המקומיות בסוף כל שנת תקציב, ומתן עדיפות לרשויות באשכולות נמוכים לכיסוי גירעונותיהן, ככל שהדבר מתאפשר. נטען כי לא משתמשים מספיק במדד החברתי-כלכלי לתקצוב שירותי רווחה. מבקר המדינה דרש ממשד הרווחה והשירותים החברתיים לכלול את המדד בהקצאת תקני העובדים הסוציאליים לרשויות המקומיות,⁶⁰ והציע כי מכיוון שחלק מהרשויות המקומיות מתקשות לממן את חלקן במימון התואם (25%), תישקל התרת מימון פרוגרסיבי בחלק ההוצאה של הרשויות המקומיות, במטרה לצמצם את הפערים בסכום ההוצאה הממוצעת למטופל. תגובת משרד הרווחה הייתה שהסיבה לחלק מהפערים היא הרכב השירותים הניתנים בכל רשות בהשוואה לרשויות אחרות; ברשויות החלשות ובאוכלוסיות מסורתיות יש יותר נטייה לטפל באוכלוסייה נזקקת בבית, במסגרות קהילתיות, ואילו ברשויות מקומיות חזקות יותר נוטים להשתמש בשירותים חוץ-ביתיים. עלות הטיפול במסגרת חוץ-ביתית גבוהה במידה ניכרת מעלות הטיפול במסגרות קהילתיות.⁶¹

3.2. שימוש במדד החברתי-כלכלי לצורך השוואות סטטיסטיות

3.2.1. השוואות סטטיסטיות באמצעות המדד החברתי-כלכלי במשרד החינוך

לפי אגף א' כלכלה וסטטיסטיקה שבמינהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך,⁶² נעשה שימוש במדד החברתי-כלכלי במסגרת פרסומי המשרד במערכת "שקיפות תקציבית"⁶³ לפילוח התקציבים לפי פרמטרים שונים, בין היתר גם לפי

⁵⁷ מסגרות אלה משמשות רשת ביטחון קהילתית לבני-נוער שמערכות החינוך הפורמליות אינן יכולות לתת מענה לצורכיהם הרב-ממדיים בתחומי התפקוד השונים. יש ארבע מסגרות טיפול לבני-נוער אלה בישראל: **מפת"ן (מפתח תעסוקה לנוער)** – מסגרת טיפולית שיקומית-חינוכית המיועדת לגילאי 13-18, ומקנה כלים בשלושה תחומים: רכישת כלים להתמודדות עם צרכים רגשיים והתנהגותיים, הכנה לחיי עבודה, ולימודים עיוניים (בשיתוף עם משרד החינוך); **מית"ר** – מרכז יום תומך רב-תחומי, המיועד לבני-נוער גילאי 12-18 הנמצאים על קצה רצף הסיכון, הסכנה והניתוק במתכונת של מרחבי פעילות בתחומי ספורט, מוזיקה, מועדון חברתי, יזמות עסקית ועוד; **מפת"ן משולב במית"ר** – מסגרת מפת"ן כאמור שפעילותה נמשכת עד שעות הערב בשילוב אמצעים של פעילות מית"ר; **מית"ר תעסוקתי** – מפעל תעסוקה המיועד לבני-נוער גילאי 15-18, שעל קצה הרצף של סיכון וניתוק. בני-הנוער מועסקים בשכר במפעל שהאוריינטציה שלו היא שיקומית טיפולית, במטרה לשלבם במערכות נורמטיביות בקהילה. משך התוכנית הוא עד שנה וחצי. לכל אחד מבני-הנוער המשתתפים מגובשת תוכנית תעסוקתית אישית והם עובדים במפעל לייצור חפצי אמנות המשווקים בשוק החופשי, ומשולבים בכל אחד משלבי הייצור: תכנון הייצור, ייצור, שיווק, מכירה וקשר עם הלקוחות. משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **סקירת השירותים החברתיים**, פרק 2 – קבוצה 2: האוכלוסייה שבטיפול השירות לשיקום נוער, עמ' 223-224, 230-232. כניסה בתאריך: 13 באפריל 2016.

⁵⁸ משרד ראש הממשלה, **החלטה מס' 3960: הכרזה על הפריפריה כאזור עדיפות לאומית**, 24 באוגוסט 2008.

⁵⁹ **קרן שלם** היא עמותה ציבורית, שנוסדה בשנת 1983 על-ידי מרכז השלטון המקומי בשיתוף משרד הרווחה כדי לתת סיוע מקיף בתחום פיתוח שירותים לאנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית (פיגור שכלי) ברשויות המקומיות.

⁶⁰ משרד מבקר המדינה, **דוח שנתי 2016, לשנת 2006, תקצוב שירותי הרווחה לרשויות מקומיות – היעדר שוויון**, כניסה בתאריך: 19 ביוני 2016.

⁶¹ הרחבה ראו: אילן ביטון, **תקצוב שירותי הרווחה בישראל הניתנים על-ידי הרשויות המקומיות**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2012.

⁶² יואב אזולאי, מנהל אגף א' כלכלה וסטטיסטיקה, מינהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך, דוא"ל, 22 במרס 2016; פנחס קליין, מרכז בכיר, אגף א' כלכלה וסטטיסטיקה, מינהל כלכלה ותקציבים, משרד החינוך, שיחת טלפון, 17 במרס 2016.

⁶³ משרד החינוך, **מערכת שקיפות תקציבית – גירסת Beta, תקציב לפי חיתוכים שונים (כולל לפי אשכול הלמ"ס)**, כניסה בתאריך: 28 במרס 2016.



אשכול הלמ"ס. למשל, שיעורי ההצלחה בבחינות הבגרות מוצגים לפי אשכול הלמ"ס. תחומים נוספים המפולחים לפי אשכול הלמ"ס במערכת השקיפות התקציבית הם: תקציב שכר ותשלומים, תקציב מוסדות חינוך עם תלמידים, מספר כיתות, מספר תלמידים, שירותי עזר, עלות שעות הוראה, עלות תקצוב שעות הדרכה, שכר לימוד, תקציב הסעות, פרויקטים והעברות לרשויות מקומיות ובעלויות, גני-ילדים ועוד. עם זאת, כפי שצוין לעיל, השימוש שמשדר החינוך עושה במדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס לניתוח ולפילוח תקציבי החינוך הוא **פחות** מהשימוש שהוא עושה במדד הטיפוח לאותה מטרה.

שימוש מועט יחסית במדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס נעשה גם בתחום המדידה וההערכה של הישגים בחינוך.⁶⁴ הרשות הארצית למדידה ולהערכה בחינוך (ראמ"ה) משתמשת במדד הטיפוח של משרד החינוך המחושב לכל בית-ספר בנפרד. נתוני המדד מחושבים על-ידי ראמ"ה ברמה מצרפית (כגון: מחוזות משרד החינוך, סוג בתי-הספר וכו'). לעומת זאת, השימוש העיקרי שראמ"ה עושה במדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס הוא **בדוחות המיצ"ב הרשתיים**,⁶⁵ הנמסרים מדי שנה לרשויות המקומיות. נתוני הרשות המקומית משווים לנתונים מקבילים של רשויות מקומיות הדומות לה מבחינת הרקע החברתי-כלכלי של התושבים. בדוחות האלה נעשה שימוש השוואתי במדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס מתוך הנחה שהוא מוכר לרשות המקומית ומשמש אותה גם בהשוואות בתחומים אחרים.

שימוש נוסף אך נדיר יותר עושה ראמ"ה במדד החברתי-כלכלי בהליכי **דגימה בעבור מחקרים**. שימוש זה מאפיין יותר את העבר, אשר בו המידע שהצטבר ממדד הטיפוח של משרד החינוך לא היה מלא, ונוצר צורך בעריכת דגימה תוך בקרת האשכול החברתי-כלכלי של הרשות המקומית או האזור הסטטיסטי שבו יחידת הדגימה נמצאת (למשל גן-ילדים במחקר על גני-ילדים, וכדומה).

יש לציין כי משרד החינוך מפרסם נתונים על הקצאת תקציבים לבתי-ספר לפי כמה מאפיינים (מגזר, **מדד טיפוח**, מעמד משפטי וסוג פיקוח). בנתונים נכללים התקציבים של משרד החינוך שהיה אפשר לקשור ישירות לפעילויות חינוך ברשויות מקומיות ובמוסדות חינוך.⁶⁶

3.2.2. השוואות סטטיסטיות באמצעות המדד החברתי-כלכלי במשרד הרווחה והשירותים החברתיים

משרד הרווחה והשירותים החברתיים⁶⁷ מפרסם דוח שנתי בשם "סקירת השירותים החברתיים",⁶⁸ ובו מוצגות השוואות סטטיסטיות על פעילות המשרד ועל המקבלים שירות ממנו, ובהן גם פילוח לפי המדד החברתי-כלכלי.⁶⁹ בתרשים 1 שלהלן מוצגים, לדוגמה, הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים (מש"חים) בשנת 2014, לפי אשכול חברתי-כלכלי.

⁶⁴ ד"ר חגית גליקמן, מנכ"לית הרשות הארצית למדידה ולהערכה בחינוך (ראמ"ה), דוא"ל, 29 במרס 2016; [הרשות הארצית למדידה ולהערכה בחינוך \(ראמ"ה\)](#), כניסה בתאריך: 28 במרס 2016.

⁶⁵ הרשות הארצית למדידה ולהערכה בחינוך (ראמ"ה), משרד החינוך, [דוחות מיצ"ב רשתיים](#), כניסה בתאריך: 7 באפריל 2016. **מיצ"ב (מדדי יעילות וצמיחה בית-ספרית)** – מערכת של מבחנים וסקרים שראמ"ה עורכת במקצועות האלה: מדע וטכנולוגיה, שפת אם (עברית או ערבית), מתמטיקה ואנגלית, במטרה לתת למנהלי בתי-הספר מידע פדגוגי אובייקטיבי על בית-ספרם, שיוכלו להשתמש בו לבניית תוכניות עבודה ולשיפור ההוראה והאווירה בבית-הספר.

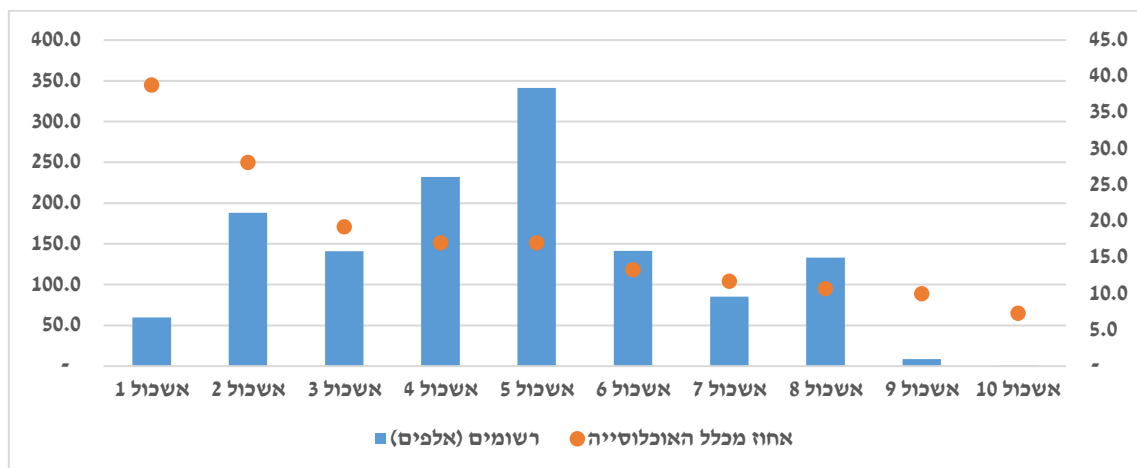
⁶⁶ הרחבה ראו: ענת לוי, [תיאור וניתוח הצעת תקציב משרד החינוך לשנים 2015-2016](#), פרק 3: תקצוב דיפרנציאלי במערכת החינוך, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אוקטובר 2015.

⁶⁷ עו"ס ענת שגב, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למחקר, לתכנון ולהכשרה, דוא"ל, 6 באפריל 2016. סעיף זה נכתב על-ידי הגב' מירי בן שמחון, סטטיסטיקאית, האגף למחקר, לתכנון ולהכשרה במשרד.

⁶⁸ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [סקירת השירותים החברתיים](#), כניסה בתאריך: 13 באפריל 2016.

⁶⁹ הפילוח באמצעות המדד (אשכול) החברתי-כלכלי של הלמ"ס נערך בעשרה פרקים של [הסקירה](#): פרק 1 - חלק א': מבחר נתונים על אוכלוסיות היעד של המשרד ועל תקציבו; פרק 2 - חלק א': ילדים מלידה עד גיל 18 הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים; פרק 2 - קבוצה 1א: האוכלוסייה שבטיפול שירות המבחן לנוער; פרק 2 - קבוצה 2א: האוכלוסייה שבטיפול רשות חסות לנוער; פרק 2 - קבוצה 2ב: האוכלוסייה שבטיפול השירות לשיקום נוער; פרק 4 - חלק א': אוכלוסיית המתמכרים לסמים, לאלכוהול ולהימורים; פרק 5: אוכלוסיית האזרחים הוותיקים; פרק 6 - חלק א': אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית; פרק 6 - חלק ב': אנשים עם מוגבלות פיזית, לקות שמיעה ולקוחות למידה מורכבת; פרק 6 - חלק ד': אנשים עם אוטיזם.





4. עמדות הצדדים

4.1. מרכז השלטון המקומי⁷¹

בשנת 2012 הקים משרד הפנים ועדת היגוי משותפת לשלטון המקומי, למשרד הפנים ולמשרד האוצר בנושא מדדים מוניציפליים בראשות פרופ' מומי דהן. לפי מרכז השלטון המקומי, הוא שכנע את משרד הפנים להכיר גם בצורך מיסודו של מדד חוזק הרשות.⁷²

בדיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת ה-19 העלו נציגי מרכז השלטון המקומי את הטענה כי המדד החברתי-כלכלי משקף את חוזק האוכלוסייה ולא את חוזק הרשות המקומית. לפיכך הוצע למסד מדד חדש, שיבטא את חוזק הרשות ללא תלות בחוזק האוכלוסייה המתגוררת בה ויהיה מדד חלופי למדד החברתי-כלכלי לצורך תקצוב הרשויות על-ידי משרדי הממשלה. יו"ר הוועדה דאז, חה"כ מירי רגב, קראה בדיון לשר הפנים לעדכן בדחיפות את המדד וביקשה שמרכז השלטון המקומי יגיש מסמך עמדה על הסוגיות של אופן העדכון וקביעת הפרמטרים למדד.⁷³ מר חיים ביבס, יו"ר מרכז השלטון המקומי וראש עיריית מודיעין-מכבים-רעות העביר מכתב בנושא זה ליו"ר הוועדה.⁷⁴

לפי מר ביבס, כיום השיקול העיקרי שבבסיס הקצאת התקציבים הממשלתיים לרשויות המקומיות הוא המדד החברתי-כלכלי, ובמיעוט המקרים ההקצאה מתבססת גם על המדד הפריפריאלי, אולם מרכז השלטון המקומי (מש"מ) מזהה בעייתיות בשימוש במדד החברתי-כלכלי לצורך תקצוב הרשויות המקומיות, מהסיבות שלהלן:

- המדד החברתי-כלכלי מודד את החוזק הכלכלי-חברתי של האוכלוסייה בתחום הרשות המקומית ולא את החוזק הפיננסי של הרשות. רשויות מקומיות לא מעטות מתאפיינות באוכלוסייה חזקה מבחינה חברתית-כלכלית אף שהן עצמן חלשות מבחינה פיננסית. דוגמה לרשות מקומית כזו היא כפר-ורדים, שמשאביה

⁷⁰ משרד הרווחה, סקירת השירותים החברתיים, פרק 1 - חלק א': מבחר נתונים על אוכלוסיות היעד של המשרד ועל תקציבן, עמ' 36, כניסה בתאריך: 13 באפריל 2016. מספר הרשומים לפי אשכול גדול ממספר כל הרשומים, שכן יש אנשים שרשומים בכמה רשויות.

⁷¹ איתי חוטר, סמנכ"ל היחידה לכלכלה ולמידע במרכז השלטון המקומי וחבר ועדת ההיגוי לתכנון ולביצוע חישוב המדד החברתי-כלכלי החדש (בראשות פרופ' מומי דהן), שיחת טלפון, 5 בינואר 2016; מכתב מיו"ר מרכז השלטון המקומי וראש עיריית מודיעין-מכבים-רעות ליו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה חה"כ מירי רגב בנושא: מדדים מוניציפליים, 24 ביולי 2014, איתי חוטר, מרכז השלטון המקומי, דוא"ל, 5 בינואר 2016.

⁷² שם; שם.

⁷³ פירוט על דיון שהתקיים בנושא ראו: ועדת הפנים והגנת הסביבה, פרוטוקול מס' 330, השינויים בדירוג הסוציו-אקונומי של הרשויות המקומיות, 7 ביולי 2014. כניסה בתאריך: 5 בינואר 2016.

⁷⁴ מכתב מיו"ר מרכז השלטון המקומי וראש עיריית מודיעין-מכבים-רעות ליו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה, חה"כ מירי רגב, בנושא: מדדים מוניציפליים, 24 ביולי 2014, איתי חוטר, מרכז השלטון המקומי, דוא"ל, 5 בינואר 2016.



הכלכליים הנדרשים כדי לתת את השירותים הבסיסיים לתושביה הם מצומצמים. רשויות אלה הן בדרך כלל קטנות פיזית, והכנסותיהן מארנונה לא למגורים (מסחר, שירותים ותעשייה) נמוכות בהשוואה לסך ההכנסות העצמיות, מצב המנוגד לרשויות איתנות מבחינה כלכלית, שבהן ההכנסות מארנונה לא למגורים הן רוב ההכנסות העצמיות של הרשות המקומית. לדברי מר איתי חוטר, סמנכ"ל היחידה לכלכלה ולמידע במרכז השלטון המקומי וחבר ועדת ההיגוי לתכנון ולביצוע חישוב המדד החברתי-כלכלי החדש,⁷⁵ רשות מקומית שעיקר הכנסותיה העצמיות הוא מארנונה למגורים היא רשות חלשה.

- נקודה נוספת שהעלה מר חוטר היא שבמידת החוזק הכלכלי של רשות מקומית עולה השאלה של סוג התקציב שיש לבדוק: התקציב השוטף של הרשות או תקציב הפיתוח שלה; יש רשויות מקומיות שתקציבי הפיתוח שהן מקבלות מהממשלה גבוהים ואילו התקציב השוטף שלהן נמוך, למשל באר-יעקב וזיכרון-יעקב, המשופעות בתוכניות פיתוח של בניית אלפי יחידות דיור, ולכן הוקצבו להן על-ידי המדינה מיליוני ש"ח בעבור תקציבי הפיתוח, אך תקציביהן השוטפים מצומצמים, וגם אסור להן לערוב בין שני סוגי התקציבים הללו.
- למדד החברתי-כלכלי משקל גדול מדי בתקצוב הרשויות המקומיות על-ידי משרדי הממשלה, כך שכל שינוי בו מוביל לשינויים רחבי היקף בתקציבי הרשויות המקומיות. למשל, רשות מקומית שעלתה בסיווג החברתי-כלכלי מאשכול 3 לאשכול 4 תינזק מבחינת התקציבים המועברים אליה (מענק איזון, תקציב החינוך, תקציב הרווחה ושאר תקציבי משרדי הממשלה) בעשרות אחוזים, אף שבפועל לא חל שום שינוי ברשות עצמה או באוכלוסייתה פרט למדידה.
- מלבד הטענה שבמדד החברתי-כלכלי לא נמדד חוזק הרשות, נטען שגם המצב הכלכלי-חברתי של אוכלוסיית הרשות המקומית אינו נמדד באופן תקין על-ידי המדד, וכך נגרמים עיוותים מהותיים בהקצאת המשאבים הכספיים לרשויות. המדד החברתי-כלכלי מודד את רמת ההכנסות של הפרטים, אך אינו משקלל ואינו מודד את השווי הריאלי של נכסי הנדל"ן שבידיהם. לדברי מר ביבס, מחיר דירות עם מאפיינים זהים (מספר חדרים, שטח וכו') במרכז ובפריפריה מוערך כשווה, ולדבריו, זו הסיבה לכך שלמשל אוכלוסיית כפר-שמריהו ואוכלוסיית עומר מדורגות במעמד חברתי-כלכלי זהה (אשכול 10).
- המדד החברתי-כלכלי מסתמך על נתוני מפקד שנערך בשנת 2008. לפיכך הנתונים אינם מעודכנים דיים, ויש טעם לפגם בכך שתקציבי מדינה המוקצים לרשויות המקומיות בשנת 2014 (מועד כתיבת המכתב על-ידי מר חיים ביבס לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת) מתבססים על נתונים שנמדדו בשנת 2008.

מר ביבס הציע במכתבו כמה פתרונות לכשלים שמָנה :

- לצורך פתרון הבעיה הראשונה, של מדידת החוזק הכלכלי-חברתי של אוכלוסיית הרשות המקומית במקום את החוזק הפיננסי של הרשות עצמה, מוצע למסד "**מדד חוזק רשות**", שימדוד את החוזק הכלכלי של הרשות המקומית וישקף בצורה הטובה ביותר את איתנותה הפיננסית, וכך יימנע מצב שבו הרשויות מתוקצבות בהתאם לחוזק הכלכלי של תושביהן.⁷⁶ לפי מר איתי חוטר, במדד צריכים להיות כמה פרמטרים, ומאחר שמדובר בסוגיה המצריכה בניית מודל מורכב, יש לדון בה בשיתוף פעולה של כמה גופים, ובהם מרכז השלטון המקומי, משרד הפנים, משרד האוצר ועוד. לדבריו, גוף אובייקטיבי ובלתי תלוי כמו הלמ"ס צריך לבנות את המדד ולעדכן אותו. לשם בניית מדד כזה צריכות להישאל השאלות האלה :

⁷⁵ איתי חוטר, שיחת טלפון, 5 בינואר 2016.

⁷⁶ לפי איתי חוטר, ועדת ההיגוי לתכנון ולביצוע חישוב המדד החברתי-כלכלי החדש בראשות פרופ' מומי דהן אינה עוסקת בבניית מדד חוזק הרשות אלא רק בתיקונים למדד החברתי-כלכלי הקיים.



- האם במדידת החוזק הכלכלי של רשות מקומית יש לבחון את הרשות בנקודת הזמן העכשווית, או את יכולתה הפוטנציאלית להתפתח בעתיד? למשל, התפתחות פוטנציאלית עתידית של רשות מקומית יכולה להתקיים כאשר בידיה תב"עות מאושרות לבנייה, שיאפשרו את צמיחתה בשנים הבאות.
- האם יש להתייחס לתקציב השוטף ולתקציב הפיתוח של הרשות המקומית יחד או בנפרד? האם יש לחשב מדד משוקלל לכל סוג של תקציב?
- לפי מר חוטר, במדד חוזק הרשות יש לכלול פרמטרים אובייקטיביים, אקסוגניים לרשות המקומית, כלומר כאלה שאינם תלויים בפעילותה.
- מרכז השלטון המקומי אינו פוסל את השימוש שנעשה במדד החברתי-כלכלי לצורך תקצוב הרשויות המקומיות, אולם הוא מחייב זיקה בין התקציבים המועברים לרשות ולשירות שניתן ובין מצב האוכלוסייה ברשות. למשל, לפי תפיסתו, בהסתמך על המדד החברתי-כלכלי, תקציבי רווחה צריכים להיות מופנים לרשויות שאוכלוסייתן חלשה מבחינה חברתית-כלכלית, שההוצאה שלהן על שירותי רווחה אכן גדולה ביחס לתקציבה. מאידך גיסא, הקצאת תקציבי פיתוח (כגון בניית מבני ציבור, כבישים ותשתיות, מגרשי ספורט ועוד) על-ידי המדינה לרשות מקומית צריכה להתבסס על מדד שונה מהמדד החברתי-כלכלי, כזה שבדק את יכולתה של הרשות המקומית להשתתף במימון תואם (מאצ'ינג, matching), כלומר **מדד חוזק הרשות**.
- לצורך פתרון הבעיה השנייה, מרכז השלטון המקומי מציע להשתמש **בסט של מדדים** לתקצוב הרשויות המקומיות, לצורך פיזור סיכונים. עמדתו היא כי שימוש **במדד נוסף** על המדד החברתי-כלכלי הקיים ימזער את החשיפה של הרשויות המקומיות לשינויים במדד החברתי-כלכלי, וכך יפחית את הנזק התקציבי הנגרם לכמה מהן עקב הפחתת תקציבי הממשלה המוקצים להן על-ידי משרדי הממשלה עם כל שינוי בו. כמו כן, לפי מרכז השלטון המקומי, עד למיסודו של מדד חוזק הרשות יש לצמצם בנוסחת תקציב האיזון את השפעת המעבר מאשכול אחד של המדד החברתי-כלכלי לאשכול אחר, כלומר, בעיקר למזער את הקיצוץ במענקי האיזון ובתקציבי החינוך והרווחה ובשאר תקציבי הממשלה הנובע מעלייה באשכול החברתי-כלכלי.
- לצורך פתרון הבעיה השלישית מרכז השלטון המקומי מציע להוסיף משתנים שאינם קיימים כיום במדד החברתי-כלכלי, אשר יאפשרו מדידה נכונה יותר של החוזק הכלכלי-חברתי של אוכלוסיית הרשות המקומית.

4.2. משרד האוצר

לדברי מר יוסי עדס, רפרנט פנים באגף התקציבים במשרד האוצר,⁷⁷ המדד החברתי-כלכלי שהלמ"ס מפרסמת הוא המדד הרשמי היחיד של חוזק הרשות המקומית או של חוזק תושבי הרשות. הוא משמש את משרדי הממשלה להקצאת תקציבים לרשויות המקומיות בתחומים שונים. בתחום הפנים המדד משמש פרמטר בנוסחת האיזון (נוסחת גדיש) בהקצאות השונות. יש טענה כי הוא משקף את חוסנם הכלכלי של התושבים ולא את חוסנה הכלכלי של הרשות המקומית עצמה, ולדבריו היבט זה הוא בעייתי כאשר בהקצאות מסוימות יש להביא בחשבון את מקורות ההכנסה של הרשות דווקא, ולא של התושבים.

בהחלטת הממשלה מס' 361, מיום 5 באוגוסט 2015,⁷⁸ הוחלט לבנות **מדד משולב** שישוקללו בו המדד החברתי-כלכלי, מדד הפריפריאליות וכן היקף (אחוזוני) שטחי הארנונה שלא-למגורים (בסיווגים: תעשייה, מלאכה, בנקים ומלונאות) לנפש. בעשירונים 1–5 ייכללו רשויות מקומיות שמודל מענק האיזון שלהן הוא חיובי (הוצאה גבוהה מהכנסה, בהתאם לנוסחת גדיש), ובעשירונים 6–10 ייכללו רשויות מקומיות שמענק המודל שלהן הוא שלילי (עודף

⁷⁷ יוסי עדס, רפרנט פנים, אגף התקציבים במשרד האוצר, דוא"ל, 5 באפריל 2016.

⁷⁸ משרד ראש הממשלה, [החלטה מס' 361: כלי סיוע לטיפול בעוני וליצירת שוויון הזדמנויות](#), סעיף 3(ו'), 5 באוגוסט 2015.



הכנסה נורמטיבית).⁷⁹ מדד זה ישקף אפוא את החוזק החברתי-כלכלי של האוכלוסייה ביחידה גיאוגרפית מסוימת. דוגמאות לחלק מהפרמטרים שעל-פיהם יימדד החוזק במדד זה הן: המקורות הכספיים של התושבים, דיור, חינוך והשכלה ומאפייני תעסוקה ואבטלה. נוסף על חוזק האוכלוסייה יימדד גם החוזק הכלכלי של הרשות המקומית, כפי שהוא בא לידי ביטוי בתמהיל אחוזוני שטח הארנונה לנפש ובמקומה הגיאוגרפי של הרשות. לפי משרד האוצר, מדד משולב מוצע זה ישקף את מקורות ההכנסה העצמיים של הרשות המקומית ויקיים מתאם ישיר וחזק עם עשירוני ההכנסות העצמיות של הרשויות.

4.3. משרד הפנים⁸⁰

לדברי הגב' לילי פיינטוך, מנהלת אגף בכיר לבקרה, תקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות במשרד הפנים, המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס בודק את חוזק התושבים (לפי הפרמטרים של השכלה, מספר החדרים בדירה, מספר המכוניות בבעלות משק הבית ועוד), אך אינו בודק את החוזק הכלכלי של הרשות המקומית. לכן, משרד הפנים מפתח כיום את מדד חוסן הרשות, שישקף את החוסן הכלכלי של הרשויות המקומיות. מדד זה יבדוק את הרכב ההכנסות של הרשויות עצמן. בדרך כלל מתקיים מתאם חיובי בין חוזק התושבים לחוזק הרשות, אך בכמה מקרים מצב התושבים חזק ממצב הרשות, כמו ברשויות המקומיות מיתר, כפר-ורדים, רמת-ישי ועוד. המדד המוצע יבדוק את חוסן הרשות למשל לפי הרכב הארנונה שהיא גובה, ולפיו, למשל, אם יש לרשות מקומית 90% ארנונה למגורים ו-10% בלבד ארנונה לא למגורים, מצבה הכלכלי אינו שפיר, ולהפך.

לדברי הגב' פיינטוך, כרגע המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס הוא הכלי הנכון ביותר שבידי משרד הפנים, אולם גם לאחר שיפותח מדד חוסן הרשות היא מעריכה שהתוצאות לא יהיו שונות בהרבה מאלו שהמדד החברתי-כלכלי מראה. בשוליים יהיו שינויים, אך כאמור, בדרך כלל יש קורלציה בין חוזק התושבים ובין חוזק הרשות.

לגבי מדדים חלופיים למדד החברתי-כלכלי, לדברי הגב' פיינטוך, מדד הקומפקטיות ומדד הפריפריאליות יתווספו למדד חוסן הרשות ואף ישתלבו בו ויהיו חלק ממנו.

4.4. עיריית ירושלים⁸¹

לדברי מר גיל ריבוש, מנהל אגף מדיניות ותכנון אסטרטגי בעיריית ירושלים,⁸² המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס אינו משקף נכונה את מצבן הכלכלי של הרשויות המקומיות. יש אנומליות רבות בין המצב החברתי-כלכלי של התושבים לבין מצבה הכלכלי של הרשות המקומית; רשות מקומית יכולה להיות במצב כלכלי חלש אף שאוכלוסייתה היא במעמד חברתי-כלכלי גבוה. לחלופין, רשות מקומית יכולה להיות מדורגת במדד חברתי-כלכלי גבוה אף שההוצאות (בש"ח) לתושב בה נמוכות מאוד או שיעור הוצאות הרווחה מסך תקציבה גבוה מאוד. כמה דוגמאות שמציינים בעיריית ירושלים לאנומליות כאלה הן:⁸³ אבן-יהודה, המדורגת במדד חברתי-כלכלי 8 (כמו תל-אביב ורעננה), אף שתקציבה לתושב בשנת 2013 היה 4,781 ש"ח, ואילו ברעננה התקציב לתושב הוא 9,680 ש"ח ובתל-אביב – 9,875 ש"ח. כמו כן, באבן-יהודה שיעור הוצאות הרווחה מסך התקציב הוא כ-11%, ואילו ברעננה שיעורן כ-8% ובתל-אביב כ-9%. לעומת זאת, כאשר משווים את אבן-יהודה לבית-שאן, המדורגת נמוך יותר במדד החברתי-כלכלי באשכול 4, רואים כי ההוצאות של בית-שאן לתושב הן יותר מכפולות מאלו של אבן-יהודה, ובשנת 2013 הן היו 9,729 ש"ח, ושיעור הוצאות הרווחה מסך התקציב (הרגיל) באבן-יהודה בשנת 2013 היה כ-14.3%.

⁷⁹ לפי החלטה זו, מענק הבירה ייחשב כמענק איזון.

⁸⁰ לילי פיינטוך, מנהלת אגף בכיר לבקרה, תקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות, משרד הפנים, שיחת טלפון, 5 באוגוסט 2015.

⁸¹ גיל ריבוש, מנהל אגף מדיניות ותכנון אסטרטגי, עיריית ירושלים, שיחת טלפון, 6 בינואר 2016; רויטל נחמני, האגף לתכנון אסטרטגי, עיריית ירושלים, שיחת טלפון, 6 בינואר 2016, ודוא"ל, 10 בינואר 2016; עיריית ירושלים, תקצוב דיפרנציאלי 2020, מצגת, 28 ביולי 2015.

⁸² גיל ריבוש, שם.

⁸³ רויטל נחמני, האגף לתכנון אסטרטגי, עיריית ירושלים, דוא"ל, 10 בינואר 2016.



גבוה מזה שבבית-שאן (כ-11.1%). המסקנה העולה מהאמור לעיל היא שיש קושי בהתבססות על הנתון של המדד החברתי-כלכלי בלבד ורצוי לבחון נתונים נוספים של הרשות המקומית.

