



ליווי רשויות מקומיות בהספקת שירותים חברתיים: מודל לזיהוי רשויות מתאימות

יניב ריינגוורץ אלכסנדר זבלוצקי

עריכת לשון: רויטל אביב מתוק
תרגום לאנגלית (תקציר ותמצית מנהלים): אוולין איבל
עיצוב גרפי: ענת פרקו-טולדנו

המחקר הוזמן על ידי אגף התקציבים במשרד האוצר ומומן בסיועו

מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל

ת"ד 3886 ירושלים 9103702

טלפון: 02-6557400

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

ירושלים | טבת תשפ"א | ינואר 2021

תקציר

מחקר זה מציע מודל לזיהוי רשויות מקומיות שעבורן ליווי רשותי עשוי להוביל לשיפור בהספקת שירותים חברתיים. המודל מתמקד בשני שירותים מרכזיים המסופקים על ידי רשויות מקומיות: חינוך ורווחה. במסגרת המודל פותחו שלושה מדדים לאפיון הרשות בתחומים האלה: (א) יכולות הרשות בתחום החינוך; (ב) יכולות הרשות בתחום הרווחה; (ג) מצבה הכלכלי-פיננסי של הרשות. כל אחד מן המדדים מכיל כמה פרמטרים כמותיים שבאמצעותם ניתן לאפיין את מצב הרשות בתחומים הללו. מתוך 255 הרשויות בישראל נבנו מדדי יציבות כלכלית ותפקוד מקצועי עבור 217 רשויות בתחום החינוך ועבור 244 רשויות בתחום הרווחה. בניית המדדים איפשרה לחלק את הרשויות הללו לארבע קבוצות לפי היציבות הכלכלית (גבוהה או נמוכה) ורמת התפקוד בתחום השירות (גבוהה או נמוכה). לפי המודל, ליווי רשותי הוא כלי מתאים לשיפור השירות עבור קבוצת הרשויות שהן יציבות כלכלית אך בעלות רמת תפקוד נמוכה בתחום השירות הרלוונטי. כתוצאה מן המדידה נמצאו 41 רשויות המתאימות לליווי בתחום החינוך (16% מסך כול הרשויות בישראל) ו-45 רשויות המתאימות לליווי בתחום הרווחה (18% מסך כול הרשויות בישראל). ממצאי המחקר עולה כי יש קשר חזק בין יציבות כלכלית ובין תפקוד הרשות בכל תחום שירות. כמו כן נצפה קשר חזק בין תפקוד הרשות בתחום החינוך ותפקודה בתחום הרווחה. נוסף על כך, נמצא קשר חזק בין הרמה החברתית-כלכלית של הרשות המקומית ובין רמת היציבות ורמת התפקוד שלה בתחומי חינוך ורווחה.

תמצית מנהלים

רקע

מחקר זה נערך במהלך שנת 2020 לבקשת אגף התקציבים במשרד האוצר. המחקר התמקד בבניית מודל שיזהה רשויות שבהן ניתן להפעיל תוכנית ליווי למען שיפור איכות השירותים החברתיים. רשויות המתאימות לליווי רשותי הן כאלו אשר מתקשות בהפעלת שירותי חינוך ורווחה אך הן בעלות יכולות ניהול-תפקוד נאותות.

מטרה ושיטת מחקר

מטרת המחקר הייתה לפתח מדדים לאפיון רמת התפקוד של הרשויות המקומיות השונות בתחומי החינוך והרווחה, וכן לפתח מדד לאפיון יציבות כלכלית.

לצורך כך פותחו שלושה מדדים נפרדים – האחד לאפיון מצבה הכלכלי-פיננסי של הרשות המקומית; השני לאפיון יכולות של רשויות מקומיות בתחום החינוך; והשלישי לאפיון יכולות של רשויות מקומיות בתחום הרווחה.

במדד היציבות הפיננסית שני פרמטרים:

1. איתנות פיננסית (על פי מסמך רגולציה דיפרנציאלית של משרד הפנים)

2. חוב מצטבר (סכום גירעון ועומס מלוות) כאחוז מהכנסות תקציב רגיל

במדד רמת תפקוד בתחום החינוך חמישה פרמטרים:

3. אחוז גביית ארנונה למגורים מסך כול החיובים בתקציב

4. אחוז הוצאות עצמיות על חינוך לתלמיד

5. מספר משרות חינוך לתלמיד

6. אחוז הזכאים לתעודת בגרות שעמדו בדרישות הסף של האוניברסיטאות מבין תלמידי כיתות י"ב – סטייה מן הממוצע באשכול חברתי-כלכלי

7. אחוז התלמידים הנושרים מבתי הספר ברשות – סטייה מן הממוצע באשכול חברתי-כלכלי

במדד רמת תפקוד בתחום הרווחה שלושה פרמטרים:

8. אחוז גביית ארנונה למגורים מסך כול החיובים בתקציב הרגיל

9. אחוז הוצאות עצמיות על רווחה למטופל

10. מספר משרות בתחום הרווחה למטופל

עבור כל אחת מן הרשויות חושב ציון תקן של כל אחד מן הפרמטרים. על סמך ציוני התקן נבנה מדד משולב המורכב משני ממדים, שבהם כל רשות מקבלת ציון סופי. הציון הסופי בממד הראשון – ממד היציבות הפיננסית – מחושב כממוצע של ציוני תקן של הפרמטרים 1-2. הציון הסופי בממד השני – ממד רמת התפקוד בתחום חינוך/ הרווחה – מחושב כממוצע של ציוני תקן של הפרמטרים 3-7 עבור חינוך והפרמטרים 8-10 עבור רווחה.

ממצאים

מתוך 255 הרשויות בישראל נבנו מדדי יציבות כלכלית ותפקוד מקצועי עבור 217 רשויות בתחום החינוך ועבור 244 רשויות בתחום הרווחה. הרשויות הללו חולקו לארבע קבוצות המייצגות את רמת התפקוד והמוכנות שלהן לליווי רשותי, תוך הבחנה והפרדה בין תחום החינוך ותחום הרווחה. ארבע הקבוצות הן:

1. רשויות יציבות ברמת תפקוד גבוהה
2. רשויות לא יציבות ברמת תפקוד גבוהה
3. רשויות יציבות ברמת תפקוד נמוכה
4. רשויות לא יציבות ברמת תפקוד נמוכה

לפי הגדרות המחקר, הקבוצה שבה לזוי רשותי ישפר את הספקת השירות הן רשויות יציבות מבחינה תקציבית אך בעלות תפקוד נמוך בתחום המקצועי (קבוצה 3). בתחום החינוך נמצאו 41 רשויות כאלה, 16% מסך כול הרשויות בישראל, ובתחום הרווחה נמצאו 45 רשויות כאלה, 18% מתוך סך כול הרשויות בישראל.

ממצאים נוספים שעלו בעקבות יישום המודל:

- יש קשר בין יציבות תקציבית ובין רמת התפקוד. כך, מרבית הרשויות משתייכות לקבוצה 1 (יציבות תקציבית ורמת תפקוד גבוהה) ולקבוצה 4 (אי יציבות תקציבית ורמת תפקוד נמוכה). ממצא זה אינו מפתיע מכיוון שיציבות כלכלית מאפשרת רמת תפקוד גבוהה וגם מושפעת מרמת התפקוד הכללית של הרשות המקומית, אשר מתואמת עם רמת התפקוד בתחומי הרווחה והחינוך.
- יש קשר בין רמת התפקוד בתחום החינוך ובין רמת התפקוד בתחום הרווחה. רוב הרשויות שמוגדרות כבעלות רמת תפקוד גבוהה בתחום החינוך הן בעלות רמת תפקוד גבוהה גם בתחום הרווחה, וכן להיפך, רוב הרשויות בעלות רמת תפקוד נמוכה בתחום החינוך מתפקדות ברמה נמוכה גם בתחום הרווחה.
- יש קשר בין הרמה החברתית-כלכלית של הרשות המקומית ובין רמת היציבות ורמת התפקוד שלה. רוב הרשויות המדרגות גבוה בממד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הן יציבות יותר כלכלית ובעלות רמת תפקוד גבוהה בתחומי החינוך והרווחה. מאידך, רוב הרשויות עם מדד חברתי-כלכלי נמוך הן יציבות פחות ובעלות רמת תפקוד נמוכה.

תוכן עניינים

1	1. מבוא
2	2. סקירת ספרות
4	3. מטרה ושיטת המחקר
6	4. ממצאים
6	4.1 תחום החינוך
18	4.2 תחום הרווחה
30	5. בדיקות רגישות
33	6 דיון ומסקנות
35	רשימת מקורות

רשימת לוחות

6	לוח 1: הרשויות בחלוקה לקבוצות לפי יציבות כלכלית ולפי רמת התפקוד בתחום החינוך
9	לוח 2: רשויות יציבות וברמת תפקוד גבוהה בתחום החינוך (קבוצה 1)
12	לוח 3: רשויות לא יציבות וברמת תפקוד גבוהה בתחום החינוך (קבוצה 2)
13	לוח 4: רשויות יציבות וברמת תפקוד נמוכה בתחום החינוך (קבוצה 3)
15	לוח 5: רשויות לא יציבות וברמת תפקוד נמוכה בתחום החינוך (קבוצה 4)
18	לוח 6: הרשויות בחלוקה לקבוצות לפי יציבות כלכלית ולפי רמת התפקוד בתחום הרווחה
20	לוח 7: רשויות יציבות וברמת תפקוד גבוהה בתחום הרווחה (קבוצה 1)
23	לוח 8: רשויות לא יציבות וברמת תפקוד גבוהה בתחום הרווחה (קבוצה 2)
25	לוח 9: רשויות יציבות וברמת תפקוד נמוכה בתחום הרווחה (קבוצה 3)
27	לוח 10: רשויות לא יציבות וברמת תפקוד נמוכה בתחום הרווחה (קבוצה 4)
31	לוח 11: בדיקת רגישות – תוצאות מבחני בגרות ללא המוסדות שאינם מגישים לבגרות
32	לוח 12: בדיקת רגישות – תוצאות מבחני בגרות ללא המוסדות שאינם מגישים לבגרות והוספת ציוני מיצ"ב

רשימת תרשימים

8	תרשים 1: הרשויות לפי ציון ביציבות פיננסית ורמת תפקוד בתחום החינוך
19	תרשים 2: הרשויות לפי ציון ביציבות פיננסית ורמת תפקוד בתחום הרווחה