



מודל התקצוב של הרשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול

יניב ריינגוורץ

עריכת לשון: רויטל אביב מתוק
תרגום לאנגלית (תקציר): דוד סימר
עיצוב גרפי: אפרת ספיקר

המחקר הוזמן על ידי המשרד לקידום וחיזוק קהילתי 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"א | אפריל 2021

תקציר

רקע

הרשות למאבק באלימות, סמים ואלכוהול עברה בשנת 2020 להיות תחת המשרד לחיזוק וקידום קהילתי. המשרד ביקש ממכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל לבחון את המודל התקציבי של הרשות, וכן לבדוק את הקשר שבין פעילויות הרשות ובין יעדי המשרד.

מטרות

למחקר מהיר (Rapid Response) זה ארבע מטרות עיקריות:

- א. לתאר את מודל התקצוב של הרשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול;
- ב. לנתח את הקשר שבין מודל התקצוב ובין יעדי המשרד לקידום וחיזוק קהילתי ועד כמה צפוי המשרד להשיג את היעדים ביעילות;
- ג. לבדוק כיצד חלוקת התקציב צפויה להשפיע על הפערים בחברה;
- ד. להציג שני מקרי בוחן שמספקים לקחים ראשוניים בנוגע להשפעות התקציב על היישוב וכן בנוגע למדידה של ביצועים.

שיטה

המחקר הסתמך על בחינת מודל התקצוב של הרשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול, כולל בחינה של קובצי התקצוב המפורטים ברמת הרשות המקומית. כמו כן נערכו ארבעה ראיונות עומק; שניים עם בעלי תפקידים בכירים במשרד ושניים עם המנהלות היישוביות של הרשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול בשני יישובים – קריית מלאכי וטורעאן. הראיונות בוצעו במהלך החודשים נובמבר-דצמבר 2020.

ממצאים ותובנות

מודל התקצוב של הרשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול מתבסס על שלושה עקרונות: (א) תקצוב לפי גודל היישוב, תוך מתן תקצוב גבוה לתושב ביישובים קטנים; (ב) תוספת תקציב ליישובים שבהם יש מספר גדול של בני נוער; (ג) דרישה מן היישוב לתת חלק מן התקציב (מאצי'נג), כאשר חלק התקציב שהיישוב מממן תלוי במצבו החברתי-כלכלי ובמידת הפריפריאליות שלו. עקרונות התקצוב הללו הם עקרונות מקובלים וסבירים, והם דומים לעקרונות תקצוב של משרדי ממשלה אחרים. בפרט, עקרונות אלו מאפשרים לתת ליישובים חלשים לפי המדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) תמיכה רחבה יותר מן התמיכה הניתנת ליישובים חזקים לפי המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס. למרות השימוש בעקרונות מקובלים, ניתן לשפר את נוסחת התקצוב כדי להגדיל את ההלימה בינה ובין הצרכים של הרשויות המקומיות השונות. בחינת סוגי התוכניות שהרשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול מממנת מראה כי הם נמצאים בהלימה לחזון ולמטרות של המשרד לקידום וחיזוק קהילתי.

המלצות

מבחינת מודל התקציב עולה כי ניתן לשפרו כך שחלוקת הכספים תותאם באופן מדויק עוד יותר לצרכים של הרשויות השונות ולמצבן החברתי-כלכלי, וכן שניצול הכספים יתבצע ביעילות רבה יותר. להלן כמה המלצות בנושא:

- א. הוספת רכיב תקצוב לפי מדדי ביצוע – מתן תוספת תקציב ליישובים שעומדים במדדי ביצוע של התוכניות השונות.
- א. הוספת רכיב תקצוב לפי מצב צרכים בפועל – קביעת חלוקת התקציב בין היישובים השונים לפי רמת הנזקקות בתחומי הקהילה והנוער.
- א. שיפור שיטת המאצ'ינג בהתאם למדד החברתי-כלכלי של היישוב – חיזוק הקשר בין המדד החברתי-כלכלי של היישוב ובין שיעור ההשתתפות העצמית שלה הוא נדרש.
- א. מיתון הקשר השלילי בין גודל הרשות המקומית ובין התקציב לתושב – שינוי נוסחת התקצוב כך שלגודל הרשות המקומית יהיה תפקיד משמעותי פחות בתקצוב.
- א. חיזוק הקשר בין המדד החברתי-כלכלי של היישוב ובין רמת התקצוב שהוא מקבל – הגדלת המשקל שנוסחת התקצוב נותנת למדד החברתי כלכלי ולמדד הפריפריאליות.

דברי תודה

אני מבקש להודות לדובי גלר, לגונן ירום-אסא, לחנאן סבאח ולחנה מור מן הרשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול על המידע והנתונים שסופקו, וכן לעמיתי במכון ברוקדייל ברוך רוזן ורחל סבו-לאל על הסיוע והתמיכה.

תוכן עניינים

1	1. רקע
1	2. מטרת המחקר
1	3. שיטת המחקר
1	4. מודל התקצוב של הרשות
3	5. יעילות מודל התקצוב והשפעותיו על הפערים בחברה
6	6. מקרי בוחן
9	7. סיכום ההמלצות לשינויים במודל התקצוב
10	מקורות
11	נספח

רשימת לוחות

2	לוח 1: תקציב לתושב לפי גודל היישוב
5	לוח 2: מימון לתושב לפי מדד חברתי-כלכלי
11	לוח א-1: תקצוב לפי מספר תושבים
11	לוח א-2: נוסחת המאצ'ינג

1. רקע

הרשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול (להלן: הרשות), הועברה זה מכבר מן המשרד לביטחון הפנים אל המשרד לקידום וחיזוק קהילתי (להלן: המשרד). מעבר זה מזמין הסתכלות על המשימות והתקציבים של הרשות, תוך התייחסות ליכולת של הרשות לסייע למשרד לממש את יעדיו. הרשות פועלת להפחתת אלימות ושימוש בסמים ובאלכוהול דרך פעילות מניעתית בתחומים כגון חינוך, הסברה ופעילות קהילתית. המשרד לחיזוק וקידום קהילתי פועל להגברת החוסן הקהילתי ולהגברת הביטחון האישי של האזרחים. מחקר זה מתמקד בצד התקציבי של פעילויות אלו וביכולת של מודל התקצוב לשכר את יעילות ביצוען.

2. מטרת המחקר

למחקר מהיר (Rapid Response) זה ארבע מטרות עיקריות:

- א. לתאר את מודל התקצוב של הרשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול;
- ב. לנתח את הקשר שבין מודל התקצוב ובין יעדי המשרד לקידום וחיזוק קהילתי ועד כמה צפוי המשרד להשיג את היעדים ביעילות;
- ג. לבדוק כיצד חלוקת התקציב צפויה להשפיע על הפערים בחברה;
- ד. להציג שני מקרי בוחן שמספקים לקחים ראשוניים בנוגע להשפעות התקציב על היישוב וכן בנוגע למדידה של ביצועים.

3. שיטת המחקר

המחקר הוא מחקר מהיר המתבסס על קריאה וניתוח של דוחות מנהליים ודוחות כספיים ועל ראיונות עומק עם בכירים ברשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול.

4. מודל התקצוב של הרשות

רוב תקציבה של הרשות מופנה למימון פעילויות של רשויות מקומיות בתחומי הפעולה של הרשות. המשרד קובע הן את גודל התקציב הכולל לפעילות הרשות בכל יישוב והן כיצד האחריות למימון תקציב כולל זה יחולק בין המשרד ובין הרשות. קביעת גודל התקציב הכולל עבור כל אחת מן הרשויות המקומיות מתבצעת לפי שני קריטריונים: גודל היישוב ומספר בני הנוער בו בגילי 10-19.

גודל היישוב – כל רשות מקומית מקבלת סכום שתלוי במספר התושבים שלה. סכומים אלו מתוארים ב**לוח א-1** בנספח. בעוד הסכום הכולל עולה עם מספר התושבים, הרי שהתקציב לתושב יורד עם גודל הרשות. **לוח 1** להלן מראה את התקציב לתושב לפי גודל היישוב. כך לדוגמה, נניח רשות מקומית א' (מועצה מקומית קטנה) שבה מתגוררים 3,000 תושבים ורשות מקומית ב' (עיר

גדולה) שבה מתגוררים 200 אלף תושבים. רשות א' תקבל תקציב של 200,000 ש"ח, ואילו רשות מקומית ב' תקבל תקציב של 1,750,000 ש"ח. אומנם סך התקציב של רשות ב' גדול משמעותית מסך התקציב של רשות א', אבל התקציב לתושב של רשות ב', שעומד על 8.75 ש"ח לתושב, נמוך משמעותית מן התקציב לתושב של רשות א', שעומד על 66.67 ש"ח לתושב.

תוספת לבני נוער – לסעיף זה הוקדשו 30 מיליון ש"ח ב-2019 (שהם כ-22% מסך התקציב שהרשות מפנה לרשויות המקומיות). סכום זה התחלק בין הרשויות המקומיות השונות בהתאם למשקל היחסי של בני הנוער ברשות המקומית מתוך סך בני הנוער בארץ. כך לדוגמה, אם ברשות מקומית כלשהי התגוררו 1% מבני הנוער בארץ, הרי שהתוספת התקציבית שתקבל אותה הרשות תהיה שווה ל-1% מתוך 30 מיליון ש"ח, כלומר 300 אלף ש"ח. בסעיף זה הוגדר רף עליון של 700 אלף ש"ח לרשות מקומית אחת.

לאחר קביעת התקציב הכולל, מודל התקצוב מגדיר השתתפות עצמית של הרשות המקומית לפי מדד משולב. המדד המשולב נותן משקל של 50% לתיעדוף רשויות חלשות לפי המדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס), ומשקל של 50% לתיעדוף רשויות רחוקות מן המרכז לפי מדד הפריפריאליות של הלמ"ס. ההשתתפות העצמית של הרשויות המקומיות נעה בין 15% עבור רשויות שמדורגות 1-4 במדד המשולב, ועד להשתתפות עצמית של 65% עבור רשויות שמדורגות 9-10 במדד המשולב. **לוח א-2** בנספח מפרט את ההשתתפות העצמית עבור כל הרשויות בהתאם למיקומן במדד המשולב.

לוח 1: תקציב לתושב לפי גודל היישוב

גודל היישוב (עד מספר תושבים)	תקציב לתושב (בש"ח)
3,000	67
5,000	50
10,000	30
15,000	23
20,000	23
30,000	25
40,000	25
50,000	25
60,000	23
70,000	21
80,000	19
100,000	16
200,000	9
200,001 ויותר	9

5. יעילות מודל התקצוב והשפעותיו על הפערים בחברה

לפי הרצינול והחזון של המשרד לקידום וחיזוק קהילתי, המשרד שם לעצמו למטרה לקדם ביטחון אישי וחוסן קהילתי. קידום הביטחון האישי נותן מענה לצורך הקיומי של האדם להגנה על גופו, נפשו ורכושו. קידום החוסן הקהילתי מורכב מחיזוק הקשרים והאמון החברתי בין חברי הקהילה, חיזוק תחושת השייכות לקהילה וחיזוק מסוגלות ומנהיגות בקהילה.

הרשות מתקצבת כמה פעילויות, כאשר העיקריות שבהן הן הרחבה ותחזוקה של מערך טכנולוגי להגנה וביטחון יישובי באופן כללי (מערך מצלמות), מימון מדריכי מוגנות שמסייעים למניעת אלימות ושימוש בסמים ובאלכוהול בבתי הספר, תמיכה בפעילויות פנאי לנוער כגון פעילויות ספורט, הכשרות והסברה בתחומים של מניעת אלימות, סמים ואלכוהול, תמיכה בהתנדבות בקהילה ותמיכה בפעילויות הורים. מבחינת הפעילויות שהרשות מתקצבת עולה כי ישנה הלימה גבוהה בין המטרות של המשרד ובין פעילויות אלו.

להלן יפורטו המידה המשוערת שבה שיטות התקצוב השונות יסייעו בהשגת מטרות המשרד וכן השפעות מודל התקצוב על הפערים בחברה. במסמך נתמקד ביעילות שבה התקציב שמגיע מן הרשות מצליח לממן פעילויות ביישובים השונים. הפן הנוסף של יעילות, שבו לא נתמקד במסמך זה, הוא התוצאות של הפעילויות השונות – למשל עד כמה פעילות מסוימת מצליחה לשפר את מצב הקהילה ביישוב. נושא זה מורכב מאוד לבדיקה ולכן דורש מחקר נפרד וארוך טווח.

יעילות התקציב:

א. תקצוב לפי ביצוע – נכון להיום התקציב שמגיע ליישובים השונים אינו מותנה ביכולות ביצוע או בתוצאות של הפעילויות השונות לקידום הנוער והקהילה. כך לדוגמה – אם מועבר תקציב שיעודו הוא סדנה לפיתוח מנהיגות קהילתית, אין מדידה של התפוקות של הסדנה (כמה השתתפו, כמה יעיל היה תהליך הלמידה וכדומה). כמו כן אין מדידה של תוצאות הסדנה (האם חל שיפור במנהיגות הקהילתית ביישוב).

תקציבי מותנה תפוקות, לשם שיפור היעילות שבה מנוצל תקציב הרשות.

ב. יתרונות לגודל – מודל התקצוב נותן מימון גבוה במיוחד לרשויות קטנות במיוחד. התפיסה מאחורי מודל זה היא שכדי לתמוך ביישוב מסוים יש צורך ב"סכום סף" שיאפשר דריסת רגל במקום, עם עדיפות למימון של ממונה יישובי. אף שיש הגיון בתפיסה זו הרי שהיא מייצרת שלושה עיוותים – ראשית המשמעות היא מימון לא פרופורציונלי ולמעשה אפליה לרעה של יישובים גדולים. שנית, תפיסה זו מתעלמת מן היכולת ואף מן הצורך בשיתוף פעולה אזורי כאשר מדובר ביישובים קטנים. לבסוף, בהינתן שהמימון של הרשות קטן בדרך כלל מן המימון של היישוב, הרי שיש משמעות קטנה יותר ל"דריסת רגל" יישובית, מכיוון שהיישוב הוא שמפעיל את התוכניות ואחראי להן.

מודל התקצוב מניח יתרונות מאוד משמעותיים לגודל – הרשויות הקטנות מקבלות תקציב גבוה מאוד לתושב, בעוד הרשויות הגדולות מקבלות תקציב קטן מאוד לתושב. **לוח 1** מפרט את הקשר שבין התקציב לתושב ובין גודל היישוב. כפי שניתן לראות, הרשויות הקטנות ביותר מקבלות תקציב של 67 ש"ח לתושב, בעוד הרשויות הגדולות ביותר מקבלות תקציב של 9 ש"ח לתושב. הפער בתקציב לתושב הוא מאוד משמעותי גם בתוך הרשויות הקטנות עצמן. כך לדוגמה יישוב בגודל של 5,000 תושבים יקבל תקציב של 50 ש"ח לתושב בעוד יישוב בגודל של 10,000 תושבים יקבל תקציב של 30 ש"ח לתושב. מודל זה גורם למצבים רבים שאינם מתקבלים על הדעת. לדוגמה – אלקנה, יישוב שבו גרים 3,900 תושבים, מקבל תקציב בפועל של

171 אלף ש"ח, בעוד אלפי מנשה, יישוב דומה מאוד לאלקנה שבו גרים 7,800 תושבים מקבל תקציב בפועל של 215 אלף ש"ח. לפיכך, היכולת של אלפי מנשה לממן פעילויות היא דומה מאוד ליכולת של אלקנה, אך יש בו פי 2 תושבים ובני נוער כך שכל תושב/בן נוער יקבל ככל הנראה גישה לפחות פעילויות.

חלק מן הפעילויות של הרשות אכן מאופיינות ביתרונות לגודל, אך יש ספק רב שיתרונות אלו הם ברמה גבוהה כמו מודל התקצוב. נציין כאן כי מענק האיזון שמשרד הפנים נותן לרשויות המקומיות כולל מקדם יתרון לגודל שהוא משמעותי הרבה פחות. אם אכן מודל התקצוב מפצה ביתר תקציב על חסרונות לקוטן, אזי התקצוב ליישובים גדולים אינו מספק. נוסף על כך, מתן תקצוב יתר לרשויות קטנות מקטין את התמריץ לשיתופי פעולה אזוריים (כמו לדוגמה דרך האשכולות האזוריים). **מוצע למתן את הקשר החזק בין התקציב לתושב ובין גודל היישוב, ולהתאים אותו לקשר הקיים בנוסחת מענק האיזון.**

ג. תקצוב במדרגות – מודל התקצוב מקבץ את היישובים השונים לקבוצות גודל. תקצוב במדרגות אינו יעיל ועלול לייצר עיוותים בתקצוב. כך לדוגמה, לפי מודל התקצוב בסיס התקציב עבור היישוב ג'ש (גוש חלב) שבו 3,100 תושבים עומד על 250,000 ש"ח, בעוד בסיס התקציב עבור היישוב ע'ג'ר שבו 2,500 תושבים עומד על 200,000 ש"ח.¹ זהו הבדל של 50,000 ש"ח עבור הפרש של 600 תושבים! בד בבד, יישובים אחרים שיש ביניהם פער דומה במספר התושבים מקבלים תקציב דומה. כך לדוגמה היישוב מסעדה שבו כ-3,600 תושבים מקבל בסיס תקציב כמו ג'ש, אף שיש ביניהם הפרש של 500 תושבים (דומה להפרש בין ג'ש לבין ע'ג'ר). **מוצע להפוך את התקצוב לפי גודל לתקצוב רציף (נוסחה שתלויה לינארית בגודל היישוב).**

השפעת מודל התקצוב על הפערים בחברה:

א. מאצי'נג – השתתפות הרשות בתקציב של היישוב נעה כאמור בין 35% ל-85%. אף שהטווח עצמו הוא סביר, הרי שהפריסה שלו בין היישובים השונים לא מייצגת נכונה את הפערים הקיימים בין היישובים. בפרט, רשויות במדד משולב 7 מקבלות 65% מאצי'נג, שזה דומה לאחוז המאצי'נג של רשויות במדד משולב 5-6, המקבלות 75% מאצי'נג. ברם, יישובים במדד 7 הם ברוב המכריע של המקרים יישובים חזקים מאוד ולא דווקא כפיפריאליים, לדוגמה – מבשרת ציון, עומר, קדימה-צורן ופרדסיה. לעומת זאת יישובים במדד משולב 5-6 הם לעיתים קרובות יישובים חלשים מאוד ופיפריאליים, לדוגמה – מגדל העמק, קריית גת, נצרת עילית, כפר קאסם וכפר קרע. עולה מכך שהפערים הגדולים בין היישובים אינם תואמים להבדל בהשתתפות העצמית שנקבע לפי נוסחת התקצוב הנוכחית. **מוצע לשנות את נוסחת התקצוב כך שאחוז ההשתתפות העצמית הנדרש ייצג טוב יותר את הפערים בין היישובים השונים.**

ב. תקצוב לפי צרכים בפועל – כאמור, מודל התקצוב מבוסס על גודל היישוב ומספר בני הנוער בו, על מיקומו הפיפריאלי ועל המצב החברתי-כלכלי של תושבי היישוב. אף שהמצב החברתי-כלכלי מהווה קירוב מסוים לצרכים של התושבים בתחומים של מאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול וחיזוק קהילתי, שכן יישובים חלשים יותר הם לרוב בעלי צרכים רבים יותר, הרי שמדובר בקירוב בלבד. בפועל ישנם יישובים אשר ממוקמים במרכז הארץ ויש בהם אתגרים קהילתיים משמעותיים, או יישובים שמדרגים גבוה יחסית במדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס. **מוצע לקבוע את התקציב לפי מדדים ישירים בנוגע לחוזק הקהילה או בנוגע לרמת האלימות ביישוב כדי לסייע בהפניית הכספים ליישובים בעלי רמת הנזקקות הגבוהה ביותר.**

¹ התקציב בפועל שונה בין היישובים עקב הפרמטרים האחרים של נוסחת התקצוב.

ג. תקצוב לפי גודל – כאמור, אנו סבורים שנוסחת התקצוב היא נדיבה מדי ליישובים הקטנים, ולא מספיק נדיבה ליישובים הגדולים. הסתמכות על גודלו של היישוב בתור פרמטר התקצוב המרכזי עלולה להביא לגידול בפערים מכיוון שהיא מפנה תקציבים באופן יחסי לטובת יישובים קטנים (חלשים וחזקים) ועל חשבון יישובים גדולים (חלשים וחזקים). **מוצע להקטין את המשקל של קוטן היישוב בנוסחת התקצוב כדי לאפשר הפניית תקציבים גדולים יותר ליישובים חלשים יותר.**

ד. תקצוב לפי מדד פריפריאליות – משקלו של מדד הפריפריאליות במודל התקצוב גדול מאוד. לכך יש השפעות מהותיות על הפערים בחברה. ראשית, רשויות מקומיות עניות במרכז הארץ ידורגו נמוך במדד הפריפריאליות ולכן יאולצו לשלם השתתפות עצמית גבוהה יחסית. למשל – אור יהודה, לוד, אלעד וכפר קאסם. שנית, רשויות מקומיות פריפריאליות אך בעלות דירוג חברתי-כלכלי גבוה יקבלו סבסוד יחסית גדול. **לוח 2** מתאר את המימון לתושב לפי מדד חברתי-כלכלי. כפי שניתן לראות ישנה מגמה כללית של פרוגרסיביות במימון לתושב – רשויות שמדורגות באשכולות חברתיים-כלכליים 1, 2 ו-4 מקבלות מימון בגובה של 25 ש"ח לתושב, ואילו רשויות באשכולות 5 ומעלה מקבלות מימון של 10-19 ש"ח לתושב. ברם, ניכרים במגמה כללית זו לפחות שני עיוותים. ראשית, התקציב לתושב ביישובים באשכול 3 עומד על 13 ש"ח לעומת 25 שקלים באשכולות 2 ו-4.² שנית, נראה שאין הבדל ניכר בתקצוב לתושב בין אשכולות 5 ל-10, והוא נע בין 10 ש"ח (אשכול 8), ל-19 ש"ח (אשכול 9), כאשר בתווך נמצאים אשכולות 5, 6, 7 ו-10, ללא סדר ברור. כלומר, מתן משקל עודף למדד הפריפריאליות מייצר מצב שבו הפרוגרסיביות של המימון לתושב באה לידי ביטוי חלקי ביותר.

לוח 2: מימון לתושב לפי מדד חברתי-כלכלי

אשכול	תקציב לתושב (ש"ח)
1	25
2	25
3	13
4	25
5	16
6	16
7	13
8	10
9	19
10	17

חישוב התקציב לתושב מתייחס לחלק בפועל של המשרד במימון התקציב. החישוב סוכם את סך התקציב לרשויות המקומיות בכל אשכול, ומחלק אותו לסך התושבים בהן בכל אשכול.

² תוצאה זו נובעת כנראה מן העובדה שירושלים היא באשכול חברתי-כלכלי 3, אך מקבלת מימון קטן מאוד גם בגלל הגודל שלה וגם בגלל המיקום המרכזי שלה (מדד משולב 6).

6. מקרי בוחן

כדי ללמוד על הפעילות של הרשות ברמה היישובית, כולל סוגי הפעילויות, הרכב המימון המקומי והמועילות של הפעילות היישובית, ערכנו ראיונות עומק עם המנהלות היישוביות של הרשות בשני יישובים – קריית מלאכי וטורעאן. השוואה של הדומה והשונה בשני היישובים תספק לקחים ראשוניים בנוגע לנושאים אלו.

קריית מלאכי - סקירה כללית

קריית מלאכי היא עיר פריפריאלית עם אוכלוסייה חלשה יחסית. העיר מדורגת באשכול חברתי-כלכלי 3 וכ-40% מתושבי העיר מטופלים על ידי שירותי הרווחה. יחד עם זאת, בעיר יש הרבה מאוד יוזמות והתערבויות חיצוניות בתחומי החברה והקהילה.

הרשות פעילה בקריית מלאכי החל מ-2013. כוח האדם היישובי מונה 19 אנשי צוות: 11 מדריכי מוגנות, שני מדריכי פנאי, עו"ס משטרת, רכזת מניעה והסברה ("[דרך חדשה](#)"), רכזת הורים, מוקדנית, בן שירות שעוסק בשיווק/יחצנות וכמובן מנהלת יישובית. כוח האדם ממומן על ידי הרשות, העירייה ותוכנית [360^o - התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון](#).

אחד המאפיינים המרכזיים של עבודת הרשות בקריית מלאכי הוא שיתופי הפעולה הרבים עם הגורמים הפעילים בעיר. הפעילות של הרשות בקריית מלאכי היא פעילות עשירה וענפה, והיא מתבצעת בשישה תחומים עיקריים – התחום העירוני הכללי (הסברה, הדרכה ומניעה), אכיפה בשיתוף עם המשטרה, רווחה, חינוך וחינוך בלתי פורמלי (בהובלת מדריכי המוגנות), פנאי (מתנ"ס, אגף הנוער, מנהל חברה וספורט), "דרך חדשה". בכל תחום יש ועדה מתכללת, הכשרה, בקרה וליווי מקצועי.

מדידה והערכה

המנהלת היישובית עוסקת במדידה ובהערכה של הפעולות שהוזכרו לעיל, בעיקר במדדים של תפוקות (מספר משתתפים וכדומה), אך במידה מסוימת גם במדדים של תוצאות. בתחום ההדרכה נערך מעקב אחר מספרי המשתתפים, ויש תוכנית למדידה סדורה יותר של תשומות ותוצאות (למשל בתחום של פשיעה, נתוני מיצ"ב, הפצת סקר בקרב תושבים ועוד). העבודה העירונית של הרשות מתבצעת באמצעות תוכניות ליבה שמבוססות על תוכנית שנתית עם יעדים ועל הערכה אחת לרבעון.

טורעאן - סקירה כללית

טורעאן הוא יישוב עם בעיות אלימות קשות. הבעיות נובעות משני גורמים עיקריים – מתח בין חמולות ובעיה כרונית של אלימות בקרב בני נוער. האלימות מתבטאת במקרי ונדליזם חוזרים ונשנים (נזקים למבנים ציבוריים ופארקים, כולל שריפות), שריפות רכבים ואף מקרי רצח. יש נוכחות משטרתית גבוהה ביישוב אך זהו פתרון חלקי.

הרשות פעילה בטורעאן החל מ-2012. בתחילת הפעילות הושם דגש על התקנת מצלמות, אך המועילות של המצלמות הוערכה כנחותה אל מול הפעילות הקהילתית, ובחמש השנים האחרונות עברו להתמקד בה. כוח האדם היישובי מונה 7 אנשים: מנהלת יישובית, ארבעה מדריכי מוגנות ושני מדריכי פנאי.

הפעילות שלהם כוללת בעיקר את ההיבטים האלה:

- א. פעילות הדרכה והכשרה – למשל בחוגי בית.
- ב. פעילות קהילתית – תחרות צילום, הקרנת סרטים, תערוכות, אירועים סביב מועדי חגים.
- ג. פעילות של מדריכי המוגנות בבתי הספר – למשל פעילות של אומנות עם קבוצה של תלמידים שלא השתלבה בשיעורים.
- ד. פעילות פנאי של מדריכי הפנאי – בעיקר סביב פעילות ספורט במגרשים. מדריכי הפנאי עוזרים לתווך בין קבוצות נוער ומונעים ונדליזם. כמו כן הם מפעילים את מיזם "[שער שוויון](#)" – קבוצת כדורגל לילדים בעוני.

מדידה והערכה

מתבצעת מדידה והערכה של הפעילויות שהוזכרו לעיל, בין במדדים של תפוקות (מספר משתתפים וכדומה) ובין במדדים של תוצאות (מניעת מקרי ונדליזם, הקטנת פשיעה). את מדריכי המוגנות קל יותר להעריך – הפעילות שלהם מוגדרת וניתן לתעד ולמדוד תפוקות באופן ברור יחסית. כמו כן נעשה שימוש בכלי הערכה של תוכנית 360⁰ – התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון (אחד ממדריכי המוגנות מומן דרך תוכנית זו). בתחום ההדרכות נערך מעקב אחר מספר המשתתפים. בתחום הפנאי קשה יותר למדוד משתתפים ובמיוחד קשה למדוד תוצאות.

נציין כי למרות הפעילות הרבה והברוכה ישנה ככל הנראה עלייה בפשיעה בטורעאן. עלייה זו נובעת ככל הנראה מגידול באיתור פשיעה על ידי המשטרה, אך גם מגורמים אחרים.

טורעאן לעומת קריית מלאכי - השוואה תקציבית

בקריית מלאכי כ-22 אלף תושבים והיא מדורגת 4 במדד המשולב של הרשות. התקציב הכולל שמוקצה לפעילות של הרשות בקריית מלאכי הוא כ-820 אלף ש"ח. כאמור, בקריית מלאכי 19 אנשי צוות. טורעאן גם היא מדורגת 4 במדד המשולב. בטורעאן כ-13.5 אלף תושבים והתקציב הכולל של הרשות בטורעאן עומד על כ-413 אלף ש"ח. כאמור, בטורעאן מועסקים תחת המנהלת היישובית 6 עובדים.

ראשית, ניתן לראות כי התקציב לתושב עומד בקריית מלאכי על כ-37 ש"ח, בעוד התקציב בטורעאן עומד על כ-31 ש"ח לתושב. זאת על אף שטורעאן ממוקמת במיקום יותר פריפריאלי ועל אף שבאופן כללי יישובים קטנים מתוקצבים ביתר במודל התקצוב. הסיבה לכך היא שיטת התקצוב שמורכבת מ"מדרגות" (תקצוב לא לינארי) – שיטה שמייצרת עיוותים בתקצוב (ראה פרק 5 לעיל).

שנית, בעוד התקציב של קריית מלאכי גדול בערך פי 2 מתקציבה של טורעאן, הרי שמצבת כוח האדם ביישוב היא יותר מכפולה (19 לעומת 7 עובדים). הסיבה לפער זה היא שככל הנראה לקריית מלאכי ישנם מקורות תקציב נוספים, והעירייה מצליחה לממן עובדים נוספים (או בני ובנות שירות). כלומר, ככל הנראה הפערים הכלכליים בין היישובים הם גדולים, אף על פי ששניהם ממוקמים באשכול חברתי-כלכלי 3.

טורעאן וקריית מלאכי – מדידה והערכה

בשני היישובים עושים מאמצים למדוד את הפעילות ולהעריך את המועילות שלה. בשני המקרים מתבצעים מעקב אחר התשומות ומדידה שלהן, כלומר מתבצע מעקב אחרי הפעילויות השונות – האם הן מתבצעות ובאיזה אינטנסיביות. נוסף על כך, מתבצעת מדידה של התפוקות – מהו מספר המשתתפים בפעילויות השונות. לבסוף, בשני היישובים ישנם מאמצים התחלתיים למדוד את תוצאות הפעילות. מדדי התוצאה שבהם נעשה שימוש כוללים נתונים אדמיניסטרטיביים מתחום הרווחה וכן סקרים ושאלונים שהופצו בקרב תושבי היישובים ובקרב התלמידים.

מכיוון שמחקר זה הוא מחקר גישוש, אין ביכולתנו לבדוק את המועילות של עבודת הרשות בשני היישובים, כל שכן לבדוק את תוצאות הפעילות של עבודת הרשות. ברם, לאחר שיחות עם אנשי הרשות בשטח ובעמדות הניהול אנו סבורים כי ניתן למדוד את תוצאות הפעילויות, ולו במידה חלקית. מדידה שכזו תאפשר בעתיד לקשור בין מדדי ביצוע אלו ובין התקציב המופנה לכל יישוב.

7. סיכום ההמלצות לשינויים במודל התקצוב

הפעילות של הרשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול מתכתבת ישירות עם מטרות המשרד לקידום וחיזוק קהילתי. גם שיטת הפעילות של הרשות – מימון פעילויות של הרשויות המקומיות – היא מוצלחת. בפרט, האפשרות לאוטונומיה ניהולית יחסית של הרשות המקומית מאפשרת סל פעילויות שתואם את הצרכים בפועל בכל יישוב ויישוב. כמו כן חשוב להדגיש שהתקציב של הרשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול הוא קטן יחסית לתקציבים המופנים לנושאים הללו במימון ובתפעול ישיר של הרשויות המקומיות (שלא דרך הרשות).

בכל הנוגע למודל התקצוב עצמו, הרי שהמודל מספק מענה מוצלח יחסית לאתגרים של יעילות התפקוד וצמצום פערים. יחד עם זאת, אנו סבורים שניתן לשפר את ההלימה בין יעדים של יעילות וצמצום פערים ובין מודל התקצוב, בדרכים האלה:

- א. תקצוב לפי מדדי ביצוע
- ב. תקצוב לפי מצב צרכים בפועל
- ג. שיפור שיטת המאצ'ינג בהתאם למדד החברתי-כלכלי של היישוב
- ד. מיתון הקשר השלילי בין גודל הרשות המקומית ובין התקציב לתושב
- ה. שיפור הקשר בין המדד החברתי-כלכלי של היישוב ובין רמת התקצוב שהוא מקבל

מקורות

המשרד לביטחון הפנים, הרשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול. (2018). מודל תקציב 2019.

המשרד לקידום וחיזוק קהילה. (2020). חזון ומטרות.

המשרד לביטחון הפנים והרשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול. (2020). ספר תכניות לרשויות מקומיות

https://www.gov.il/BlobFolder/reports/program_book/he/PDF_%D7%A1%D7%A4%D7%A8%20%D7%AA%D7%9B%D7%A0%D7%99%D7%95%D7%AA%20%D7%94%D7%A8%D7%A9%D7%95%D7%AA%20162.pdf

לוח א-1: תקצוב לפי מספר תושבים

תקציב (ש"ח)	גודל יישוב (עד מספר תושבים)
200,000	3,000
250,000	5,000
300,000	10,000
350,000	15,000
450,000	20,000
750,000	30,000
1,000,000	40,000
1,250,000	50,000
1,350,000	60,000
1,450,000	70,000
1,500,000	80,000
1,600,000	100,000
1,750,000	200,000
1,900,000	200,001 ויותר

לוח א-2: נוסחת המאצ'ינג

השתתפות הרשות המקומית (%)	השתתפות המשרד לביטחון פנים (%)	מדד משולב
15	85	4-1
25	75	6-5
35	65	7
50	50	8
65	35	10-9