

## 2. מדדים נבחרים לאפיון רשויות מקומיות

### 2.1. מדד הפריפריאליות

מדד הפריפריאליות פותח בעבור משרד הפנים על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 2008 ומבוסס על נתונים משנת 2004. מדד זה מתייחס לממד הקרבה למרכזי פעילות כלכלית או לאפשרויות של פעילות: מדובר במדידת הפריפריאליות של רשות מקומית מבחינת מיקומה הגיאוגרפי ביחס לריכוזי האוכלוסייה. המדד נבנה כממוצע של שני מרכיבים: קרבה לגבול מחוז תל-אביב, והנגישות הפוטנציאלית (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' 1 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שמוצגת בהמשך המסמך, באשכולות הפריפריאליים ביותר (1–3) נכללות בעיקר רשויות מקומיות מהערבה ומהנגב הדרומי והמרכזי, חלק מאזור ים המלח, רמת-הגולן והגליל העליון, ובאשכולות המרכזיים ביותר נכללות בעיקר רשויות מקומיות מאזור מטרופולין תל-אביב והעיר ירושלים.<sup>10</sup> **מדד הפריפריאליות, כמו סיווג הרשויות המקומיות לאשכולות חברתיים-כלכליים, שיתואר להלן, הוא רכיב בחישוב מענקי האיזון הניתנים לרשויות המקומיות, אף שכאמור הוא מבוסס על נתונים לא עדכניים.**

### 2.2. אשכול חברתי-כלכלי

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה גיבשה מדד לאפיון הרשויות המקומיות בישראל לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה. המדד הוא כלי להשוואת הרמה החברתית-כלכלית של אוכלוסיית היחידות הגיאוגרפיות, והוא עשוי לסייע בזיהוי אזורי רווחה ואזורי מצוקה. כמו כן, המדד עשוי לסייע בשיפור המדיניות של השלטון המרכזי כלפי הרשויות המקומיות. המדד נערך בשיתוף פעולה בין עובדי הגף לניתוח סטטיסטי שלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לעובדי אגף המחקר והמידע במשרד הפנים, ונועד בעיקר לשמש אחד האינדיקטורים לצורך חלוקת מענקים לרשויות המקומיות.<sup>11</sup> המדד חושב על בסיס נתונים דמוגרפיים, רמת חיים, השכלה וחינוך, תעסוקה, אבטלה וגמלאות. העיריות והמועצות המקומיות סווגו לעשרה אשכולות, שבהם אשכול 1 מציין את הרמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר ואשכול 10 מציין את הרמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר. **הסיווג לפי אשכולות נעשה על סמך נתוני מפקד 2008. כפי שצוין קודם לכן, 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-19 עלתה סוגיית עדכניות הנתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. נציגים של רשויות מקומיות טענו בדיון כי המדד אינו מעודכן ואינו משקף את המצב האמיתי של הרשויות. כמו כן עלתה טענה מצד נציגי מרכז השלטון המקומי 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 אלטרנטיבי למדד החברתי-כלכלי לצורך תקצוב הרשויות

<sup>10</sup> את אופן חישוב המדד ראו באתר האינטרנט של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [מדד פריפריאליות של רשויות מקומיות 2004 – פיתוח חדש](#), 17 באוגוסט 2008, כניסה אחרונה: 16 במרס 2015. פירוט רשימת היישובים ראו: שם, [לוח 1. דירוג רשויות מקומיות לפי מדד הפריפריאליות ולפי כל אחד ממרכיבי המדד](#), כניסה אחרונה: 16 במרס 2015.

<sup>11</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [אפיון יחידות גיאוגרפיות וסיווג לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2008](#), כניסה אחרונה: 11 במרס 2015.



על-ידי משרדי הממשלה. יו"ר הוועדה דאז, חה"כ מירי רגב, קראה בדיון לשר הפנים לעדכן בדחיפות את המדד וביקשה ממרכז השלטון המקומי להגיש מסמך עמדה על הסוגיות של אופן העדכון וקביעת הפרמטרים למדד.<sup>12</sup>

במפה 1 שלהלן מוצגת התפלגות היישובים בישראל על-פי אשכולות חברתיים-כלכליים ורמת פריפריאליות. לפי המפה, כ-90% מהרשויות בשלושת האשכולות הנמוכים ביותר (1–3) הן במגזר הערבי (כולל המגזר הבדואי והדרוזי).<sup>13</sup>

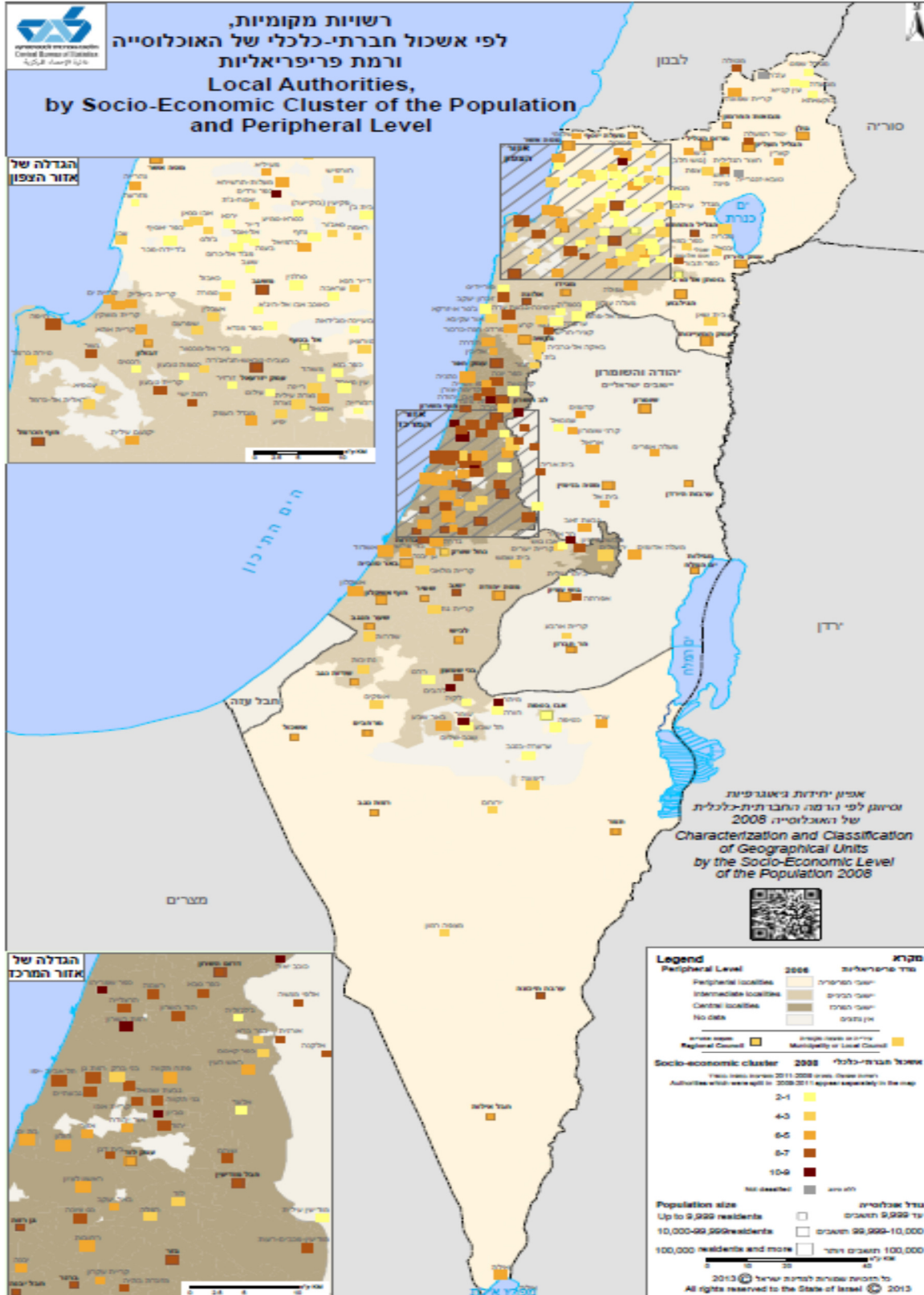
---

<sup>12</sup> לדיון שהתקיים בנושא ראו ועדת הפנים והגנת הסביבה, פרוטוקול מס' 330, [השינויים בדרוג הסוציו-אקונומי של הרשויות המקומיות](#), 7 ביולי 2014. כניסה אחרונה: 11 במרס 2015.

<sup>13</sup> לפירוט רשימת היישובים לפי אשכולות, ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [לוח א-2- מדד חברתי- כלכלי 2008 של הרשויות המקומיות](#). כניסה אחרונה: 11 במרס 2015.



מפה 1 : רשויות מקומיות לפי האשכול חברתי-כלכלי של האוכלוסייה ורמת הפריפריאליות



## 2.3. רשויות איתנות

ב-10 בפברואר 2014 אישרה הכנסת את החוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 135), התשע"ד-2014, שהוגדרו בו התנאים להכרזה על "עירייה איתנה" ושונו סעיפי החוק שעניינם אופן התנהלותן של העיריות המוגדרות איתנות. התיקון לחוק נועד להבדיל בין רשויות מקומיות המתאפיינות בניהול יעיל ותקין (איתנות) לרשויות מקומיות שלא מתקיימים בהן מאפיינים אלה. על-פי התיקון לחוק, רשויות מקומיות שיוכרוזו איתנות יזכו בהקלות מסוימות בכל הקשור לתלותן בשלטון המרכזי, כדי להגביר את ביזור הסמכויות בין השלטון המרכזי ובין השלטון המקומי ולעודד ניהול של רשויות מקומיות על-פי כללי מינהל תקין. רשות שתוגדר איתנה תזכה לעצמאות בכל הקשור לאישור התקציב השנתי ולתפעולו, לאישור תקציב הפיתוח העירוני ולתפעולו, וכן בנושאים הקשורים לעשייה במקרקעין, לקידום מיזמים עירוניים, למתן זיכיון, לחתימה על חוזים ולעניין מחיקת חובות אבודים. לפי התיקון, שר הפנים יכריז על עירייה כאיתנה אם מתקיימים בה תנאים כלכליים מסוימים, כמפורט בסעיף 232א(ב).<sup>14</sup> בנתוני שנת 2015, 24 רשויות מקומיות הוכרוזו איתנות, בהן 15 עיריות,<sup>15</sup> ארבע מועצות מקומיות<sup>16</sup> וחמש מועצות אזוריות.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> חוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 135), התשע"ד-2014, כניסה אחרונה: 16 במרס 2015.

<sup>15</sup> אשדוד, אשקלון, באר-שבע, הרצליה, חולון, חיפה, כפר-סבא, נס-ציונה, נשר, פתח-תקווה, ראש-העין, ראשון-לציון, רמת-גן, רעננה ותל-אביב-יפו.

<sup>16</sup> אבן-יהודה, כפר-שמריהו, עומר וראש-פינה.

<sup>17</sup> באר-טוביה, גן-רווה, דרום השרון, רמת-הנגב ותמר.

