



Sela Kolker

יועצים פיננסיים

חוות דעת מומחה

אי שוויון בחלוקת

תקציב רווחה

בין הרשויות המקומיות השונות
על ידי הממשלה

נובמבר 2016

סלע קולקר יועצים פיננסיים

יגאל אלון 65 תל אביב, מגדל טויוטה קומה 17
טלפון 03-6244610 • פקס 03-6244611

Sela Kolker Financial Advisers

Yigal Alon 65, Tel Aviv. Toyota Tower, Floor 17
Office: +972-3-6244610 Fax: +972-77-5558160

תוכן העניינים

1.	מנגנון תקצוב הרווחה בישראל	3
1.1	משרד הרווחה	3
1.1.1	תקציב שנתי	3
1.1.2	מסלולי שירותים לציבור	3
1.1.3	התניית ה-מאצ'ינג (Matching)	3
1.1.4	שיטת התיקצוב	4
1.1.5	תקנה 16.2 להוראות התע"ס	4
2.	אי שוויון בחלוקת תקציבי הרווחה	4
2.1	החלוקה בפועל	4
2.1.1	ניתוח על פי אשכולות	4
2.1.2	מספר נזקקים	5
2.2	אי שוויון – דוגמא להמחשה	5
2.2.1	תקציב פר תושב	5
2.2.2	תקציב פר מטופל	5
2.2.3	תקציב פר תושב לפי אשכול	6
2.2.4	הסבר אפשרי ראשון: אפליה	6
2.2.5	הסבר אפשרי שני: התניית המאצ'ינג	6
2.3	תקציב פר מטופל	7
2.3.1	מבקר המדינה 2006	7
2.3.2	תוצאות השנים 2012 - 2014	7
2.3.3	השוואה בין 2006 ל 2014	7
3.	ביטול התניית המאצ'ינג	8
4.	מקורות מידע	9
5.	אודות מחבר חוות הדעת	10

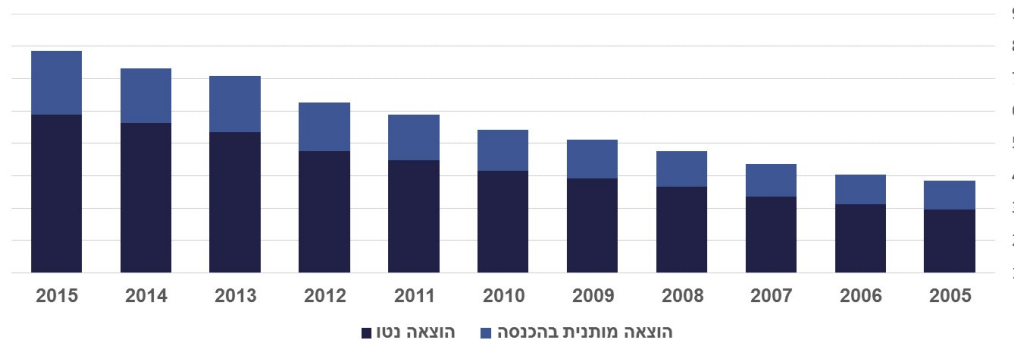
1. מנגנון תקצוב הרווחה בישראל

1.1 משרד הרווחה

1.1.1 תקציב שנתי

תקציב משרד הרווחה הסתכם בשנת 2015 בכ- 8 מיליארדי ₪, המהווים צמיחה של יותר מ- 100% מאז שנת 2005. חוות דעת זו מתמקדת בשנת 2014, לגביה קיימים מירב הנתונים. בשנה זו הסתכם תקציב משרד הרווחה בכ- 7.3 מיליארדי ₪.

תקציב משרד הרווחה 2015-2005
מיליארדי ₪



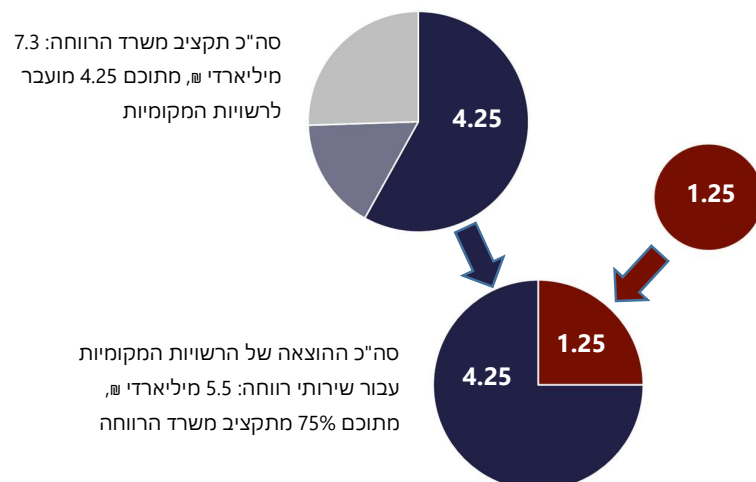
1.1.2 מסלולי שירותים לציבור

המסלול העיקרי באמצעותו מספק משרד הרווחה שירותים לציבור הם המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות (להלן: "מח"ש"). סעיף זה הסתכם בשנת 2014 בכ- 4.25 מיליארדי ₪, המהווים 60% מהתקציב. יתרת התקציב מסופקת לציבור, הן באמצעות יחידות שונות של משרד הרווחה, והן באמצעות תמיכה בעמותות וארגונים מהמגזר השלישי.

1.1.3 התניית ה-מאצ'ינג (Matching)

תיקצוב המח"ש ברשויות המקומיות מתבצע בתנאי שהרשויות עצמן מממנות 25% משירותי הרווחה (להלן: "מאצ'ינג"). בשנת 2014 הסתכמה ההוצאה על שירותי הרווחה המקומיות בכ- 5.5 מיליארדי ₪, מתוכם 4.25 מיליארדי ₪ במימון משרד הרווחה.

תיקצוב הרשויות המקומיות על ידי משרד הרווחה 2014
מיליארדי ₪



1.1.4 שיטת התיקוב

כ- 36% מהתקציב המועבר לרשויות, המוערכים בשנת 2014 בכ- 1.5 מיליארדי ₪, מחולקים בין הרשויות המקומיות השונות, על בסיס קריטריונים המפורטים בתקנה 16.2 להוראות "תקנות עבודה סוציאלית" של משרד הרווחה (להלן: "תע"ס"). יתרת ה- 64% מתחלקים ל-2 קבוצות: סעיפים מתוקף חוקים ותקנות שונות לנזקקים, וסעיפים שלא על פי קריטריונים ברורים ושאינם שקופים לציבור.

1.1.5 תקנה 16.2 להוראות התע"ס

נקודת המוצא הבסיסית למודל ההקצאה היא גודל האוכלוסייה. נקודת מוצא זו יוצרת עיוות וגורמת לאי שוויון בחלוקה, כפי שמפורט בהמשך. תקציב כל רשות מקומית נקבע קודם כל על סמך מספר התושבים בה, תוך כדי תיקונים כלפי מעלה או כלפי מטה בהתאם למספר אמות מידה כגון: נתוני רמה סוציאקונומית ביישוב ומספר הנזקקים שכבר נמצאים בטיפול, אולם, התיקון כלפי מעלה וכלפי מטה מוגבל לעד פי 2 בלבד, כך שהמשתנה המכריע בסופו של דבר הוא מספר התושבים.

2. אי שוויון בחלוקת תקציבי הרווחה

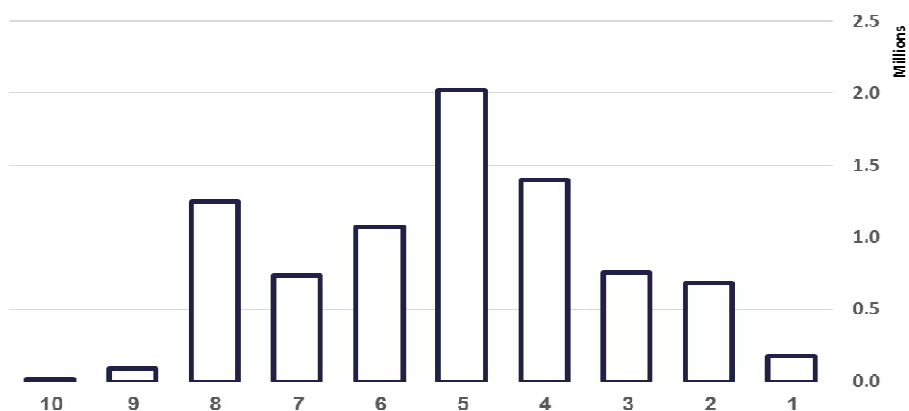
2.1 החלוקה בפועל

בסך הכל מחולקים 5.5 מיליארדי ₪ בין 258 רשויות מקומיות. המנגנונים ונוסחאות לחלוקת מרבית הסכום אינם ידועים, אולם התוצאה ידועה, וניתן לנתח האם היא משיגה את מטרתה, והאם היא שוויונית.

2.1.1 ניתוח על פי אשכולות

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מסווגת את היישובים בישראל לפי 10 אשכולות, כאשר אשכול מספר 10 מייצג את היישובים במעמד הסוציאקונומי הגבוה ביותר, וכולל בין היתר את היישובים סביון וכפר שמריהו, ואשכול מספר 1 מייצג את היישובים במעמד הסוציאקונומי הנמוך ביותר וכולל למשל את הרשויות המקומיות מודיעין עילית ואבו בסמה. אוכלוסיית ישראל, המונה כ- 8.2 מיליון איש, איננה מתפלגת באופן שווה בין האשכולות. כ- 2 מיליון איש (25%) גרים ביישובים המשויכים לאשכול 5, הכולל את אשדוד, נתניה ובאר שבע. ירושלים שייכת לאשכול 4, ותל אביב שייכת לאשכול 8.

התפלגות האוכלוסייה בישראל על פי שיוך רשויות מקומיות לאשכולות סוציאקונומיים
מיליונים



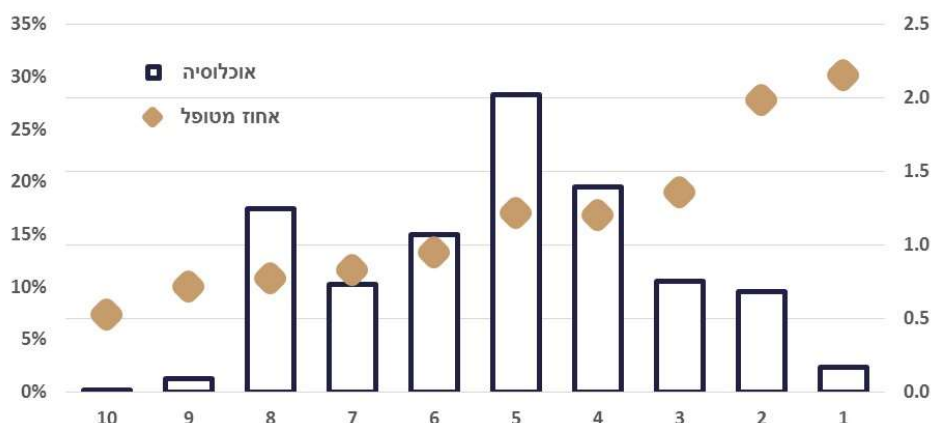
אשכול	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
ישוב	מודיעין עילית	רהט	בני ברק	ירושלים	אשדוד	ראשון לציון	חיפה	תל אביב-יפו	רמת השרון	סביון
ישוב	ביתר עילית	אום אל-פחם	בית שמש	רמלה	נתניה	פתח תקוה	רמת גן	כפר סבא	תל מונד	כפר שמריהו
ישוב	אבו בסמה	אלעד	נצרת	לוד	באר שבע	רחובות	נס ציונה	הרצליה	כוכב יאיר	עומר
אלפי תושבים	196	681	759	1,393	2,021	1,072	735	1,247	88	13

2.1.2 מספר נזקים

שירותי הרווחה מטפלים ב- 1.3 מיליוני איש שעד שנת 2014 נפתח להם תיק באחת הרשויות. שיעור המטופלים באשכולות 7 עד 10 נע סביב 10% מהאוכלוסייה. באשכולות 4-5 עולה שיעורם לכ- 18%, ובאשכולות 1-2 שיעור המטופלים עומד על כ- 30% מכלל האוכלוסייה.

שיעור המטופלים מתוך האוכלוסייה בחלוקה לפי אשכולות 2014

מיליונים



2.2 אי שוויון – דוגמא להמחשה

2.2.1 תקציב פר תושב

הניתוח הבא ממחיש את ההבדלים בין שלוש ערים בישראל בנות מספר דומה של תושבים (כ- 70 אלף): **רעננה** מאשכול 8, **לוד** מאשכול 4, ו- **רהט** מאשכול 2. הפרמטר המרכזי לחלוקת התקציב הוא כאמור מספר התושבים.

תקציב הרווחה הכולל, בסך של כ- 5.5 מיליארדי ₪ מחולק בין 8.2 מיליוני תושבים, כך שהתקציב לכל תושב הוא 673 ₪. בשל השפעת אמות המידה, ונתונים בלתי גלויים אחרים, נתון זה משתנה מישוב לישוב. ברעננה, התקציב לתושב נמוך מעט מהממוצע ועומד על 565 ₪. בעיר לוד, הפרמטרים הסובייקטיביים משפרים את התקציב פר תושב בערך פי 1.5 ל- 909 ₪, וברהט, שם ניתן היה לצפות לשיפור משמעותי יותר, הנתון הזה דווקא יורד, ומסתכם ב- 459 ₪ פר תושב בלבד (על כך יפורט בהמשך).

2.2.2 תקציב פר מטופל

מכיוון שברהט יש מטופל 1 לכל 3 תושבים, תקציב הרווחה פר מטופל בפועל עומד על כ- 1,450 ₪. מכיוון שברעננה יש מטופל אחד על כל 11 תושבים, התקציב פר מטופל בפועל עומד על כ- 6,300 ₪, שהם **פי ארבעה** יותר מאשר ברהט.

תקציב בפועל פר מטופל – השוואה בין הערים: רעננה, לוד ורהט

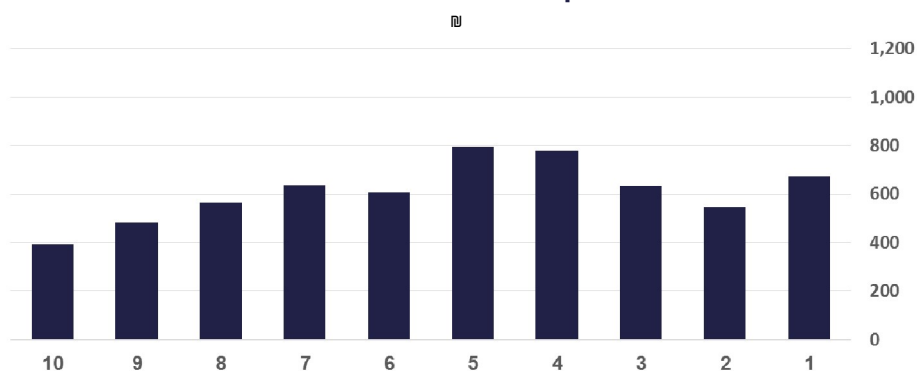
אלפי ₪, ו-1 ₪

ישוב	אשכול	אלפי תושבים	תקציב רווחה בפועל	תקציב בפועל פר תושב	מספר תושבים לכל מטופל	תקציב בפועל פר מטופל
רהט	2	60	28	459	3.1	1,445
לוד	4	72	66	909	4.2	3,825
רעננה	8	70	40	565	11.2	6,350
רעננה מול רהט		116%	143%	123%	357%	439%

2.2.3 תקציב פר תושב לפי אשכול

התקציב הממוצע לתושב בשנת 2014 הוא ₪ 673. השוני בין אשכול לאשכול איננו גדול ונע בין כ- 400 ₪ לתושב באשכול 10, לכ- 800 ₪ לתושב באשכול 5. העלייה בתקציב פר תושב מאשכול 10 לאשכול 5, מוסברת בירידה ברמה הסוציאקונומית. אולם, בניגוד לצפוי, מאשכול 5 ועד אשכול 1, ישנה ירידה בתקצוב פר תושב. לכך יכולות להיות שתי סיבות אפשריות.

תקציב לתושב לפי אשכול



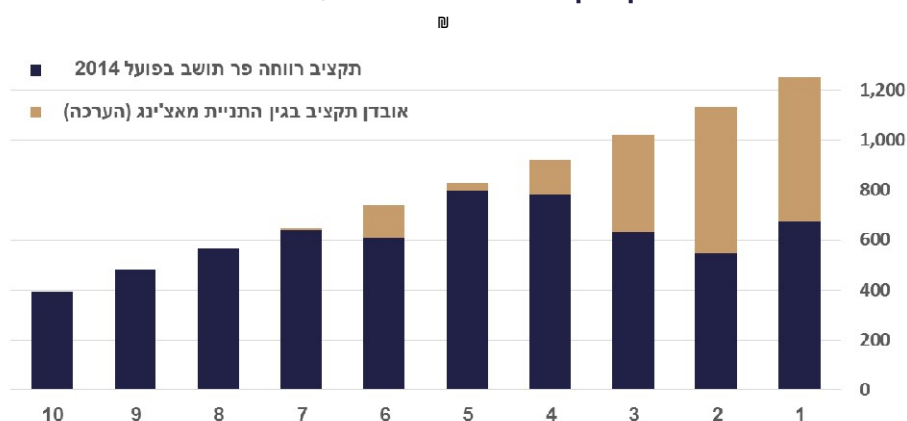
2.2.4 הסבר אפשרי ראשון: אפליה

הסבר אפשרי אחד הוא, שאמות המידה הבלתי גליות מפלות לרעה את הישובים באשכולות 1 עד 3. באשכולות אלה רב הישובים הם ישובים ערביים או ישובים דתיים. בהקשר זה, נערכה עבודה מקיפה של עמותת "סיכוי" בחודש ספטמבר 2011, המתארת בהרחבה, כיצד הרשויות המקומיות הערביות סובלות מהקצאה לא שוויונית ביחס לישובים היהודיים בחלוקת תקציבי משרד הרווחה על כל סעיפיו.

2.2.5 הסבר אפשרי שני: התניית המאצי'נג

הרשויות המקומיות באשכולות הנמוכים נמצאות בגרעון תקציבי, ומתקשות לגייס תקציבים למימון 25 אחוזים מפעילות רווחה, המהווים תנאי לקבלת מימון משרד הרווחה ליתרת 75 האחוזים. אי יכולתן לעמוד בהתניית המאצי'נג גורמת לאובדן תקציב. ללא התניה זו, יתכן ותקציבים נוספים היו מופנים לרשויות "עניות" ואי השוויון היה מצטמצם. יובהר, כי אין בנמצא נתונים אודות ההוצאה בפועל של הרשויות, ואדות התקציב המקורי, המוצג בהשתתפותן. להלן אילוסטרציה, המבוססת על הערכה בלבד, ומדגימה איך היה צריך להראות גרף האשכולות, אילו אכן הייו מבוצעים תיקונים בתקציב כלפי מעלה – עבור ישובים מרמה סוציאקונומית נמוכה יותר, באופן רציף. הפער בין הרצוי למצוי – מיוחס להתניית המאצי'נג.

אילוסטרציה – גרף תקציב פר תושב היפוטטי, ללא התניית המאצי'נג



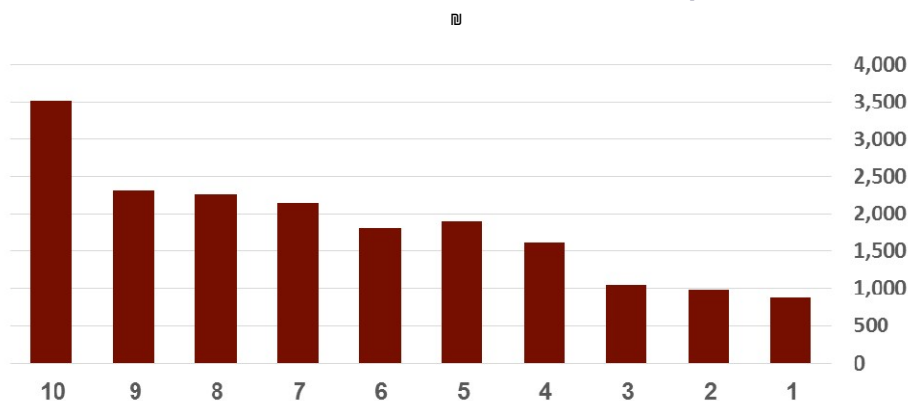
להערכתי, שילוב של שני ההסברים האפשריים המצויינים לעיל גם יחד, מביא לעיוות זה, ולאי השוויון בפועל. הישובים מהאשכולות הנמוכים מופלים לרעה, הן ברמת התקציב פר מטופל והן ברמת התקציב פר תושב.

2.3 תקציב פר מטופל

2.3.1 מבקר המדינה 2006

מבקר המדינה בדוח השנתי לשנת 2006, המחיש את אי השוויון באמצעות הצגת התקציב בפועל פר מטופל בשנת 2005 לפי אשכול.

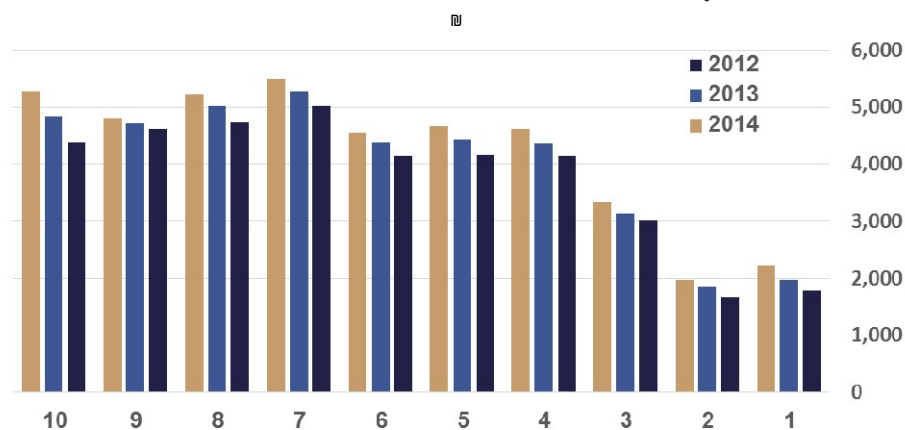
תקציב בפועל פר מטופל לפי אשכול בשנת 2005



2.3.2 תוצאות השנים 2012 - 2014

בשנים 2012 – 2014 התקציב בפועל באשכולות 1 עד 2 מסתכם בכ- 2,000 ₪ למטופל, ובאשכולות 4 עד 5, מסתכם בכ- 4,000 ₪ למטופל, ובאשכולות 7 עד 10, מסתכם בכ- 5,000 ₪ למטופל.

תקציב בפועל פר מטופל לפי אשכול – 2012 - 2014

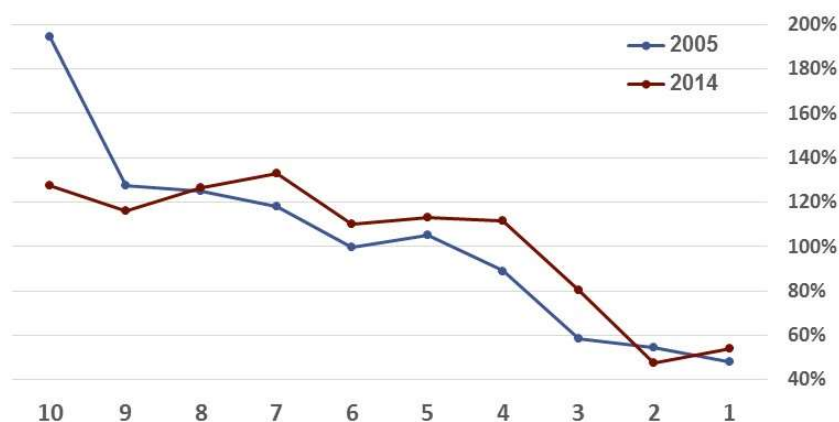


2.3.3 השוואה בין 2006 ל 2014

מאז דוח מבקר המדינה משנת 2006 ועד שנת 2014 לא חל שינוי מהותי במצב האי שוויון, למעט באשכול 10 הכולל 3 ישובים בלבד, וכ- 13 אלפי תושבים. סך תקציב הרווחה צמח ב- 10 השנים האחרונות פי 2, ומצבן של כל מחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, השתפר באופן מהותי לעומת מצבן בשנת 2005. אולם, בהיבט של צמצום אי השוויון – כמעט ולא חל שינוי.

בהשוואה בין אי השוויון בשנת 2005 לאי השוויון בשנת 2014, ישנה מגמה קלה בלבד של צמצום. עדין האשכולות העשירים יותר, זוכים לתקציב גבוה יותר פר מטופל. מצבו של אשכול מספר 2 אף הורע ביחס למצבו בשנת 2015.

תקציב בפועל פר מטופל לפי אשכול, ביחס לממוצע: שנת 2005 מול שנת 2014
אחוזים

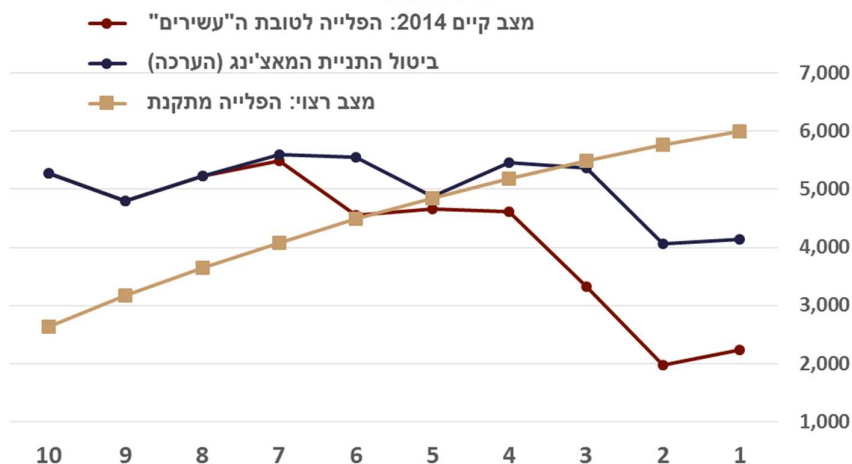


3. ביטול התניית המאצ'ינג

שיטת התיקצוב, מעבר להיותה בלתי שקופה, איננה קולעת למטרתה, שהיא הקצאת תקציבי רווחה בהתאם לצרכי האוכלוסייה. אולם, להערכתי ניתן לשפר את יעילות השיטה הקיימת במידה רבה, בעזרת תיקון קל יחסית:

ביטול התניית המאצ'ינג עשויה להביא לרמת שוויוניות גבוהה בין הישובים מהאשכולות 3 עד 10, ולשפר את מצבם של הישובים מהאשכולות 1 ו-2, אם כי, שם דרושים תיקונים נוספים.

תקציב בפועל פר מטופל לפי אשכול: מצב קיים, ואילוטרציית ביטול התניית המאצ'ינג
מ פר מטופל



להערכתי, במצב הרצוי, בגלל שבישובים בהם האוכלוסייה ענייה יותר, גם מעגלי התמיכה חלשים יותר, ישנה הצדקה שהתקציב פר מטופל באשכולות החלשים צריך להיות אף גבוה יותר מהתקציב פר מטופל באשכולות החזקים, ועל ידי העדפה מתקנת, לצמצם את אי השוויון.

בברכה, ובכבוד רב

סלע קולקר

4. מקורות מידע

1. תקציבי משרד הרווחה 2005 עד 2015
2. תקצוב רשויות מקומיות בשירותי הרווחה – אמות מידה.
 - א. מספר הוראה: 16.1 (הוראה 1 לפרק 16 בתע"ס) תאריך תחולה: 1.1.1996
 - ב. מספר הוראה: 16.2 (הוראה 2 לפרק 16 בתע"ס) תאריך תחולה: 1.4.2008
3. תשובת משרד האוצר לעו"ד חגי קלעי, היחידה לפניות הציבור וחופש המידע, ובכללה:
א. קובץ הקצבה כוללת לפי רשויות 2012, 2013, 2014
4. מפתח ישובים במועצות האזוריות, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2012
5. אומדני סך הכל אוכלוסייה ביישובים לפי אזורים סטטיסטיים מאוחדים וגיל, סוף 2014
6. דו"ח מבקר המדינה – תקצוב שירותי הרווחה לרשויות המקומיות – העדר שיוויון. 2006
7. "מחסמים לסיכויים", הקצאת תקציב משרד הרווחה ותקני עובדים סוציאליים למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות הערביות. ספטמבר 2011
8. מבחר נתונים על אוכלוסיית היעד של משרד הרווחה ועל תקציבו, מירי בן שמרון, רנטה גורבטוב. 2014
9. הצעת חוק תקצוב רווחה 2015

5. אודות מחבר חוות הדעת

סלע קולקר



בעל תואר שני MBA במנהל עסקים מאוניברסיטת תל אביב, עם התמחות במימון ותואר ראשון BA בכלכלה וניהול מאוניברסיטת תל אביב.

בעל ניסיון של למעלה מ-15 שנים בייעוץ כלכלי ופיננסי, ביצוע הערכות שווי, וכתיבת חוות דעת כלכליות.

החל את דרכו כיועץ פיננסי ומנהל המחלקה הכלכלית בחברת תבור כלכלה ופיננסים, שם צבר ניסיון רב בביצוע הערכות שווי, כתיבה של תכניות עסקיות ומודלים כלכליים. בהמשך דרכו שימש כסמנכ"ל המימון של חברת אמפא, וניהל את פעילות הנפקות האג"ח לשם גיוס הון מהשוק המוסדי. בתקופה זו השלים גיוס של מאות מיליוני שקלים באמצעות 10 סבבי הנפקה של אגרות חוב מגובות בנכסים פיננסיים, וצבר הכרות עם הגופים המוסדיים בישראל. בהמשך דרכו שימש כ-CFO של חברת אדקו טכנולוגיות.

בשנים הבאות, שימש כשותף בפירמת ראיית החשבון המובילה בייקר טילי, הקים וניהל את חברת הייעוץ "בייקר טילי פיננסים". בייקר טילי הינה אחת מ-8 הפירמות הגדולות בישראל ואחת מ-8 הפירמות הגדולות בעולם. בשנים אלו, חברת הדירוג BDI הגדירה את בייקר טילי כפירמת ראיית החשבון הצומחת ביותר בישראל. במהלך תקופה זו צבר ניסיון רב בביצוע הערכות שווי, עבודות impairment, הקצאת עלות רכישה (PPA) ובכתיבה של חוות דעת מומחה לבתי משפט בארץ ובחו"ל.

בשנת 2014 ייסד את חברת הייעוץ "סלע קולקר יועצים פיננסיים" ומאז, משמש כיועץ לחברות ציבוריות ופרטיות בתחומים של ליווי תהליכים עסקיים, כתיבה של חוות דעת כלכליות וחוות דעת מומחה לבית משפט, ביצוע הערכות שווי, ייעוץ בנושא שכר ותגמול למנהלים ולעובדים ועוד.

בין השאר שימש כיועץ הכלכלי של חברת פלאזה סנטרס מקבוצת אלביט הדמיה, בתהליך ההבראה והסדר חוב. ליווה כיועץ כלכלי את בעלי אגרות החוב בתהליך המשא ומתן מול הנהלת IDB, ושימש כמומחה כלכלי וכיועץ כלכלי עבור חברות פרטיות וציבוריות נוספות רבות כגון: תעשייה אווירית, כי"ל, נצבא, בנק מרכנתיל, אמפא מליבו, גלעם, פאנדר קרנות נאמנות, ערוץ זום מקבוצת סבן, גפן ביומד קסניה ון ליר, מרחביה, מעין ונצ'ורס, ועוד. ניסיונו כולל גם כתיבה של חוות דעת מומחה כלכלי לבתי משפט בתחומים של חדלות פרעון, הגבלים עסקיים, ותביעות ייצוגיות.