



מכון ירושלים
לחקר ישראל

תבחינים לבחינת קידומן של רשויות מקומיות ואזוריות בישראל

ישראל קמחי, מאיה חושן, יאיר אסף-שפירא

ספטמבר 2012

תבחינים לבחינת קידומן
של רשויות מקומיות ואזוריות בישראל
ישראל קמחי, מאיה חושן, יאיר אסף-שפירא

מבוא

בחינת מצבה של רשות מקומית או אזורית, מידת התקדמותה לפי תכנית קיימת או בהתאם ליעדים וחזון שנקבעו בעבורה באמצעות תבחינים (אינדיקטורים) משמשת כיום כלי רב ערך של רשויות מוניציפאליות ברבות מארצות העולם המערבי. הרעיון המרכזי בבניית מערכת תבחינים לעיר אינו בדיקה של תפקוד הרשות המקומית כי אם מעקב והערכה של התקדמות העיר לאור חזונה ויעדי התפתחותה.

יש וממשלות מחייבות רשויות מקומיות להכין מערכת תבחינים, המעודכנת תקופתית, כדי לבחון אם אכן מתקדמות הרשויות לפי היעדים שקבעו לעצמן.

בישראל, השימוש בכלי זה, עדיין נמצא בחיתוליו. עיריית תל אביב הכינה לעצמה מערכת תבחינים מסודרת לבחינת התקדמותה בהתאם לחזונה התכנוני, נעשו גם ניסיונות לבניית תבחינים שונים בערים אחרות בארץ אך יש מקום להרחיב את הנושא לרשויות מקומיות ואזוריות נוספות רבות.

א. המטרה

התבחינים נועדו לשמש כלי מדידה לאבחון מצבה של עיר ולמעקב אחר כיווני התפתחותה. התבחינים מאפשרים למקבלי ההחלטות בדרג המקומי, בראש ובראשונה לראש העיר, לעקוב אחרי מגמות השינוי בעיר לטוב ולרע. התבחינים מהווים מעין תסמינים המעידים על המגמות או השינויים בתהליכי התפתחותה של העיר בשורה ארוכה של נושאים מרכזיים. היה והוגדרו לעיר על ידי ראשיה, בתכנית אסטרטגית, או בתכנית מתאר יעדים להשגה יספקו התבחינים כלי אובייקטיבי ואמין למעקב אחר התקדמותה או נסיגתה מהשגתם. התבחינים יאפשרו למקבלי ההחלטות, לאנשי מקצוע ולציבור הרחב לעקוב אחר ההתפתחות העירונית בשורה של נושאים חשובים ולסייע למקבלי ההחלטות להתוות את הכיוון הרצוי והדרך הנכונה להשגת יעדי הפיתוח או למימוש החזון שנקבעו לעיר על ידי העומדים בראשה.

ב. המתודולוגיה להכנת תבחינים

סוגי תבחינים

ניתן לחלק את סוגי התבחינים לשתי קבוצות עיקריות:

א. תבחינים אוניברסאליים – כאלה המתאימים לבחינת מצבה של כל עיר באשר היא;

ב. **תבחינים ספציפיים** - המתאימים לבחינת תנאיה, מצבה והתפתחותה של עיר מסוימת

לאור היעדים הייחודיים שקבעה לעצמה.

את התבחינים אפשר לחלק למספר קבוצות על-פי מאפייניהם:

1. תבחיני תוכן ומצב העיר, הבודקים שינויים בטווח נושאים רחב: חברתיים, כלכליים, וסביבתיים;
2. תבחיני תוצאות (output), הבודקים את המדיניות שהופעלה והאם היא משיגה את יעדיה;
3. תבחינים של "אפקט עיקרי", הבודקים מהי ההשפעה העיקרית על העיר - לאו דווקא בהקשר ליעדיה של תכנית אב כוללת או מדיניות עירונית כוללת

בנוסף ניתן להפעיל תבחינים עבור אזורים שונים בעיר במגמה להשוות בין שכונות וקהילות שונות במרחב העירוני. ניתן להפעיל תבחינים בסדרות עיתיות, לאורך זמן וכן לבצע השוואות רוחביות לערים אחרות באותו סדר גודל מבחינת האוכלוסייה, או מול השוואות לתקנים מקובלים. ניתן גם להגדיר תבחינים עתידיים ותבחינים לתחנות ביניים.

ג. **אמות מידה לבחירת התבחינים**

חשוב שהתבחינים יהיו זמינים ומובנים לכל בעלי העניין. לשם כך יש לשאוף שניסוחם יהיה פשוט והצגתם מובנת ומאירת עיניים, גם אם דרך בניית התבחין וצורת החישוב שלו עשויה להיות מסובכת.

אמות המידה הן:

1. **רלוונטיות למדיניות** - האם ניתן לקשר את התבחין למדיניות המשפיעה בנושא או במספר נושאים? אם אין קשר בין המדד לתהליך קבלת ההחלטות או למדיניות, קשה להניח שהמדד יניע פעולה;
2. **פשטות וקלות הבנה** - האם משקף התבחין נכונה את העובדות? האם שיטת המדידה קבילה מבחינה מדעית? האם ניתן לאמת את המדידה? תבחין תקף זוכה לאמינות אצל המומחים והציבור כאחד;
3. **תוקף מדעי** - באיזו מידה קיים המידע בסדרות עיתיות לאורך תקופה המאפשרת השוואות;
4. **עלות מול תועלת** - האם המידע והנתונים באיכות טובה וזמינים בעלות סבירה? או שקיימת כדאיות ליזום בעתיד תהליך מדידה לנושא מסוים בעלות סבירה?
5. **רגישות** - עד כמה רגיש התבחין לשינויים קטנים במערכת? והאם השינויים האלה רלבנטיים למערכת?
6. **אמינות** - האם ניתן להגיע לאותן תוצאות במדידה חוזרת?
7. **קבילות מבחינה פוליטית** - עד כמה מקובל התבחין בעיני מקבלי ההחלטות?

8. שיתוף ותמיכת הציבור - תבחין הבוחן את מידת היעילות של מעורבות הציבור והשפעתו על מקבלי החלטות.

לכל תבחין יש לקבוע טווח זמן רלבנטי לעדכון, יש גם לקבוע את המסגרת המרחבית אותה הוא מייצג: העיר כולה, רובע בעיר או יחידה גיאוגרפית קטנה יותר וכמובן את מקור הנתונים וזמינותם.

ד. השימוש בתבחינים – מעקב וניטור

המטרות העיקריות של השימוש בתבחינים הוא לרוב, מעקב וניטור אחר ביצוע תכנית או מדיניות עירונית באמצעות:

- מתן כלי, המבוסס על נתונים אמיתיים, בידי מקבלי החלטות המאפשר להם לבחון את דרכי הפיתוח של העיר;
- מתן דין וחשבון לציבור;
- שיפור דרכי המימוש של תכנית או של מדיניות פיתוח, שתביא לשיפור במצבה של העיר;
- בקרה פנימית של מקבלי החלטות על מימוש מדיניות הפיתוח העירונית, הן לגבי התכנית עצמה והן על תהליכי התכנון והדרכים להגשמתה.

הניטור עוזר לקבל תשובות לשאלות: האם ובאיזו מידה משיגה המדיניות את יעדיה? האם למדיניות תוצאות בלתי צפויות? האם ההנחות מאחורי המדיניות עדיין תקפות? האם המטרות מושגות? האם דרך המימוש נכונה ומובילה למטרתה? האם יש לתקן את כיוון העשייה ואם כן לאיזה כיוון?

יש מדינות בהן תהליך הניטור מעוגן בחוק ובתקנות. כך למשל באנגליה מוטלת חובה על כל רשות מקומית להגיש דו"ח שנתי למשרד הפנים, הכולל מידע על יישום מסגרת הפיתוח המקומית (local development scheme) ומידת ההשגה של מטרותיה. מתכונת הגשת הדו"ח ותוכנו מעוגנים אף הם בתקנות. בארץ אין חובה כזאת ואנו נמצאים רק בראשית הדרך.

ה. התחומים האוניברסאליים להם ניתן לבנות תבחינים

לכל עיר אפשר להכין קבוצת תבחינים הבוחנת את מצבה כיום כמסד לבחינת התקדמותה בעתיד וזאת בתחומים הבאים.

- א. אוכלוסייה - יחס כמותי בין קבוצות אוכלוסייה שונות בעיר, שינוי בשיעורי הגידול השנתיים, שינויים במבנה הגילים, שיעורי הגירה אל העיר וממנה ועוד;
- ב. חינוך - , שיעור בני 3-4 בגני ילדים, שינוי במספר התלמידים בזרמים שונים, שיעור הזכאים לתעודת בגרות, בניית כיתות לימוד למגזרים שונים, , שיעורי נשירה מבתי ספר, מספר מחשבים לפי אזורים, מספר סטודנטים לפי תארים, מספר המוסדות להשכלה גבוהה בעיר וכד';

ג. **תרבות** – הקף פעילויות תרבות, מספר אירועי תרבות לשנה, מספר כנסים בינלאומיים, מספר מינויים לתיאטרון ולקונצרטים אירועי מוזיקה, אחוז התקציב העירוני לפעולות תרבות;

ד. **בריאות** – מספר מרפאות ומספר רופאים ל-1,000 נפש, עליה/ירידה בשיעורי תחלואה מסוימים, לידות במשקל נמוך כשיעור לידות חי, שיעורי תמותה ממחלות לב, מסרטן ריאות, שיעור הלא מבוטחים בביטוחים משלימים מכלל האוכלוסייה.

ה. **איכות חיים עירונית** – **עיר מקיימת**: שביעות רצון תושבים משכונתם, שיעור שטחים פתוחים לנפש, שינוי ברמת התרבות בעיר (מספר מוסדות, מספר הצגות, קונצרטים, הרצאות) זמינות ומגוון דיור, מספר תלונות לרשות המקומית לפי אזורים, מעורבות הציבור - מספר המשתתפים בפעילות ציבורית הנוגעת לעתיד העיר, רווחת הדיור לפי אזורים (נפשות למ"ר או לחדר), צפיפות אוכלוסייה (נפשות לדונם) לפי אזורים. מגוון מסחרי, גידול בשטחי מדרחוב להולכי רגל, מספר גנים ציבוריים, שבילים לרכיבה על אופניים, מספר מגרשים ומועדוני ספורט לשימוש תושבים וכד';

ו. **ביטחון אישי וציבורי** - שיעורי פשיעה לפי סוג הפשע, מספר תיקים פליליים הנפתחים מדי שנה, דיווח על אלימות במשפחה לפי אזורים, שיעורי פשיעה של נוער, מספר תאונות דרכים לפי אזור, מספר עבירות תנועה חמורות לפי אזור, מספר שרפות לפי אזור וכד';

ז. **איכות הסביבה הציבורית ואיכות החיים בעיר**: שיעורי העלייה ברמת המינוע, שיעור כלי רכב מונעים בדלקים חלופיים?, שיעור החריגות מהתקן המקובל בזיהום אוויר, שיעור שטחים פתוחים מגוננים ל 1,000 נפש, נגישות רגלית לשטחים פתוחים ברדיוס הליכה. שטחי נפש ברדיוס של 5 ק"מ, רמת נגישות לא מוטורית למסחר ושירותים, מרחק ממוצע למקום העבודה או נגישות לעבודה ללא רכב פרטי, מספר העצים הבוגרים והשמורים ל-1,000 נפש;

ח. **כלכלה** - שיעור מועסקים ל-1,000 נפש בהשוואה לערים אחרות, שיעורי אבטלה והשתנותם לאורך זמן בהשוואה לערים אחרות, ביקוש לעובדים (השוואתי)?, מספר הפונים לשירותי התעסוקה, שיעור המועסקים המתגוררים בעיר מכלל המועסקים, תחולת העוני, רמת הכנסה לנפש לפי מגזרי אוכלוסייה ולפי תחומים כלכליים, מספר עסקים חדשים שנפתחו בעיר, שינויים בפדיון העסקי (השוואתי) שיעור המועסקים בענפי כלכלה שונים, התוצר השנתי לנפש בעיר ביחס לישראל, מספר התעשיות עתירות הידע, הכנסה חצינית, שיעורי האבטלה בהשוואה לערים אחרות, אחוז הסטודנטים בעיר, היקף השקעות הון סיכון בעיר, גובה פדיון עסקים, מספר תיירים המבקרים בעיר ועוד;

ט. **בנייה** – תוספת דירות חדשות כשיעור מכלל הדירות בעיר ומכלל הדירות באזורים שונים בעיר, שיעור הדירות שהורחב, תוספת בנייה שאינה למגורים, מחירי דיור לפי גודל הדירות, זמינות דירות בנות השגה בעיר, שיעורי ההשקעה בפרויקט שיקום והתחדשות שכונות;

י. **תחבורה** – שיעור הגידול בשימוש בתחבורה הציבורית לנפש ביחס לשיעור הגידול בשימוש ברכב הפרטי, רמת המינוע, היקף הכיסוי מחדש באספלט של דרכים קיימות, שיעור תאונות הדרכים ל – 1,000 נפש, גידול במספר מקומות החנייה, השינוי באורך הרחובות הסגורים לתנועה;

יא. **עיר שוויונית** – רמת הכנסה לפי מגזר, מגדר ואזור; כיתות לימוד חסרות לפי מגזר, אורך דרכים ללא מדרכות, מספר הפטורים מארנונה לפי אזור, מספר מקבלי קצבה להשלמת הכנסה לפי אזור, שטח גינות ציבוריות לפי אזורים, פער דיגיטלי (**רמת המיחשוב באזורי עיר שונים**)

יב. **עיר מקיימת** – רמת הצריכה העירונית (מגורים, עסקים ומוסדות) של משאבי הסביבה (אנרגיה, מים, נסועה, קרקע, פסולת מוצקה) לנפש בהשוואה לממוצע הארצי; היקף המחזור הביתי (שימוש חוזר במים, בפסולת בניין ובפסולת מוצקה); מידת הקידום של כלכלה ירוקה – רמת החדשנות, רכישה ירוקה ושימוש בשירותים לעומת רכישת מוצרים; קידום בריאות הציבור באמצעות תזונה נכונה ופעילות גופנית; רמת המעורבות הקהילתית והשקיפות בקבלת החלטות – נגישות למידע, הזדמנויות להבעת דעות, פעילות התושבים, גינות קהילתיות, מפגשים ציבוריים וכד'.

ו. תבחינים לתחומים ספציפיים לעיר

בחירת תבחינים לניטור אחרי תחומי פעולה או מטרות ספציפיות וייחודיות שנקבעו לעיר זו או אחרת מתבצעת לאחר הכנת מערכת תבחינים אוניברסאלית לאותה עיר. זאת מאחר שהתבחינים האוניברסאליים מאפשרים השוואה רוחבית לערים אחרות בארץ או השוואה לממוצעים ארציים. התבחינים הספציפיים באים לבחון ולעקוב אחר נושאי פיתוח או יעדים להשגה, החשובים לרשות ספציפית, ונקבעו על ידי אבות העיר כיעדים ומטרות הראויים להשגה. כך למשל, אם קבעו אבות העיר כי העיר תגדל בשיעור קבוע לחומש הקרוב או לעשור הקרוב, יקבעו תבחינים מתאימים למעקב אחר שיעור הגידול השנתי, או אם נקבעה לעיר מטרה מיוחדת בתחום הישגי מערכת החינוך יקבעו תבחינים שימדדו את הישגי המערכת. לכל עיר תכונות מיוחדות ומטרות שונות שראשי העיר קבעו כיעדים להשגה ולכן, ברוב המקרים, יוכנו תבחינים המודדים שורה של נושאים רלבנטיים וספציפיים לאותה עיר.

ז. דרכי הצגת התבחינים

יש חשיבות רבה לצורת הצגת התבחינים לכן יש לקבוע מראש בעבור מי הם נועדו. האם למקבלי החלטות או לדרג מקצועי, או גם לציבור הרחב. עבור כל קבוצה נכון יהיה לקבוע את צורת ההצגה במתכונת שתהיה מובנת וקליטה. אם התבחינים פונים לקהל הרחב חשוב ניסוח בשפה ברורה וקולחת כשהטקסט מלווה באיורים מסבירים ופשוטים. לבעלי מקצוע אפשר להציג תבחינים גם

בצורות גרפיות שונות המלוות בלוחות סטטיסטיים, איורים והסברים מורכבים יותר. למקבלי החלטות דרושה הצגה תמציתית חדה וברורה המלווה באמצעים ויזואליים מסבירים.

ח. מתכונת העבודה

בכל מהלך העבודה עם הרשות המקומית מתקיים שיתוף פעולה הדוק בין צוות החוקרים לנציגי הרשות האחראיים על תחומי הפעולה השונים בעיר בבחירת התבחינים ובחינת התאמתם. לרוב נוטלים חלק בתהליך ראשי אגפים, מתכנני העיר ונושאי תפקידים אחרים במנגנון העירוני. הניסיון מראה כי חשוב מאד לבנות את התבחינים בתאום עם נושאי התפקידים השונים ועל דעתם. התבחינים הנכונים והמתאימים ביותר נבחרים למעקב וניטור על ידי צוות החוקרים וועדת ההיגוי שחברים בה נציגי הרשות המקומית. ההחלטות מובאות לאישורו של ראש העיר. העבודה כולה היא תהליך מתמשך ופרי של שיתוף פעולה הדוק בין אנשי הרשות המקומית וצוות החוקרים. התבחינים אינם מפורסמים לפני קבלת האישור של מועצת העיר וראשה.

פרוט סוגי התבחינים

התחומים ופרוט התבחינים בכל תחום הם דוגמאות כלליות לסוגיות שניתן לאבחן ברשויות מקומיות ואזוריות שונות. מאליו מובן שניתן להציע תחומים ותבחינים נוספים המתאימים לרשות ספציפית על פי קביעתם של מקבלי ההחלטות והדרגים המקצועיים בכל רשות.

א. תבחינים בתחום האוכלוסייה

הרציונאל - התבחינים העוסקים באוכלוסייה בוחנים את גודלה ומבנה הגילאים שלה. השאיפה להגיע להרכב גילים מאוזן, הכולל מגוון גילים ושיעור משמעותי של משפחות עם ילדים. ההנחה היא שהיצע מגוון של שירותים עירוניים ומיגוון של יחידות דיור בגדלים ובמחירים שונים יתרמו ליצירה של מבנה גילים מאוזן.

תבחינים מוצעים:

1. גודל האוכלוסייה

תאור ומהות: תבחין זה מודד את השתנות גודל האוכלוסייה ברשות המקומית.

מדידה והשוואה: לאורך שנים מדידה של:

א. מגמות השינוי במספר התושבים ברשות המקומית – (ללא השוואה לרשויות אחרות);

ב. מגמות השינוי בשיעור האוכלוסייה ברשות מתוך כלל האוכלוסייה בישראל ומתוך אזור הרלוונטי לרשות המקומית – מטרופולין, מחוז או נפה.

מגמות עיקריות: תאור וניתוח המשמעויות של שינוי גודל האוכלוסייה האבסולוטי וכן הבדלים במגמות השינוי בגודל האוכלוסייה ברשות כשיעור מאוכלוסיית ישראל ומאוכלוסיית האזור.

מקור הנתונים: השנתון הסטטיסטי לישראל של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) לשנים המתאימות

2. שיעור הילדים באוכלוסיית הרשות המקומית

תאור ומהות: תבחין זה מודד את שיעור הילדים בני 0-14 מכלל אוכלוסיית הרשות המקומית ונועד להצביע על מגמות השינוי בחלקם של הילדים באוכלוסייה. קבוצת גיל זו משמעותית בבחינת האיזון הדמוגרפי ברשות ובבחינת כיוונים של פיתוח מערכת החינוך ברשות והשירותים העירוניים האחרים הניתנים לקבוצת גיל זאת. התבחין מציג גם את השינוי בגודל המוחלט של הילדים ברשות. ניתן כמובן לחלק את קבוצת הגיל לשתי קבוצות משנה, גילאים צעירים יותר ומבוגרים יותר.

מדידה והשוואה: לאורך שנים, שיעורים מכלל האוכלוסייה, ללא השוואה.

מגמות עיקריות: תאור מגמות השינוי לאורך זמן בשיעור אוכלוסיית הילדים ברשות המקומית וניתוח המשמעויות הדמוגרפיות וההשלכות על השירותים העירוניים בכלל ושירותי החינוך בפרט.

מקור הנתונים: השנתון הסטטיסטי לישראל של הלמ"ס. החישוב מתבצע לפי אוכלוסייה ממוצעת או נתונים אחרים של הלמ"ס לרשויות קטנות.

3. יחס בין מספר הילדים למספר הקשישים

תאור ומהות: תבחין זה מודד את היחס בין מספר הילדים בני 0-14 לבין מספר הקשישים בני 65+. כאשר מספר הילדים והקשישים זהה, ערך התבחין יהיה 1. ככל שהמדד גבוה מ-1 כך מספר הילדים גבוה ממספר הקשישים. ככל שהמדד נמוך מ-1 כך מספר הקשישים גבוה ממספר הילדים.

מדידה והשוואה: צורת המדידה: לאורך שנים, לאזור רלוונטי

מגמות עיקריות: תאור מגמות השינוי במדד לאורך השנים הן ברשות המקומית והן באזור הרלוונטי להשוואה. ניתוח משמעות השינוי ברשות המקומית תוך מתן דגש על המשמעות שבהבדלים במצב הקיים ובמגמות השינוי ברשות המקומית אל מול האזור הרלוונטי לה.

מקור הנתונים: שנתון סטטיסטי לישראל לשנים המתאימות, הלמ"ס. החישוב מתבצע לפי אוכלוסייה ממוצעת. ונתוני למ"ס אחרים לרשויות קטנות.

4. שיעור משקי בית עם ילדים מכלל משקי הבית

תאור ומהות: התבחין מודד את שיעור משקי הבית עם ילדים עד גיל 17, מכלל משקי הבית ברשות המקומית.

מדידה והשוואה: לאורך שנים, שיעור משקי הבית בשלוש נקודות זמן בעשור האחרון. השוואה: לרשויות אחרות ולישראל.

מגמות עיקריות: תאור המגמה וניתוח השינוי, בתוך הרשות וביחס לישראל. גודל משק הבית והשתנותו מצביעים על מאפייני האוכלוסייה והשתנותה, קשור לפוטנציאל ההכנסה לנפש ועל צרכים לדירור. מדד זה ראוי שייבחן גם ביחס להכנסות של משקי בית והן בהקשר של רווחת הדירור.

מקור הנתונים: משקי בית - תכונות כלכליות וצפיפות דירור, עפ"י סקרי כוח אדם משקי בית וילדים עד גיל 17 במשק בית, לפי מספר מפרנסים, צורת היישוב ומספר ילדים במשק בית. עיבודים מתוך נתוני סקרי כוח אדם ופרסומי הלמ"ס וכן ממפקד האוכלוסין לשנת 2008.

ב. תבחינים בתחום החינוך

הרציונאל - תבחינים העוסקים בחינוך נועדו לבחון באיזו מידה החינוך ברשות המקומית איכותי, שוויוני ומגוון.

החינוך הוא מהתחומים המובילים והמשפיעים על עתידו של דור הצעיר ועל כן חשובים ביותר להורים, לרשות המקומית ולמדינה. מערכת חינוך איכותית תורמת לחיזוק אוכלוסיית העיר ומעמדה העתידי ומקרינה על זהות העיר ומיתוגה. מכאן שמערכת חינוך איכותית מהווה גם גורם משיכה לאוכלוסייה צעירה עם ילדים ולאוכלוסייה מבוססת ו"מרתקת" את המשפחות ליישוב ותורמת בכך במגוון תחומים ביניהם יצירת תמהיל אוכלוסייה מאוזן. בשל חשיבות החינוך הרשויות המקומיות משקיעות יותר ויותר בעיצוב מערכת החינוך ושיפורה.

שיעור הזכאות לתעודת בגרות הוא אחד התבחינים המקובלים להצלחתה של מערכת החינוך. ככל ששיעור הזכאות לתעודת בגרות של התלמידים תושבי הרשות גבוה יותר (בהשוואה לשיעור הזכאות של תלמידים תושבי ישובים אחרים שרמתם החברתית-כלכלית דומה), כך היא מתקדמת למימוש של מערכת חינוך איכותית.

אולם איכות מערכת החינוך ברשות המקומית נמדדת לא רק ברמת ההישגים של בוגריה אלא גם במידת הצלחתה למנוע נשירה של תלמידים ממערכת החינוך (ממוסדות עירוניים וממוסדות לא עירוניים). חשוב שגם התלמידים שלא יהיו זכאים לתעודת בגרות, יתמידו וישארו בתוך מערכת החינוך וירכשו כישורי חיים ומיומנויות שיסייעו להם להשתלב בשוק העבודה ובחברה הנורמטיבית. לפיכך, ככל ששיעור הנושרים נמוך יותר, העיר מתקדמת להשגת היעד של חינוך איכותי ושוויוני.

יש לציין ששיעור נוספים גבוה משפר את שיעור הזכאות לבגרות (משום ששיעור הזכאות מחושב רק מתוך הלומדים במערכת). מסיבה זו, כאשר מעריכים את איכות מערכת החינוך, יש לבחון גם את שיעורי הנשירה. שיעור זכאות גבוה לתעודת בגרות המלווה בשיעור נשירה גבוה אינו מעיד על מערכת חינוך איכותית או שיויונית.

התבחינים המוצעים:

1. זכאות לתעודת בגרות

תאור ומהות: התבחין מודד את ההישגים בחינוך ברשות המקומית, באמצעות השוואת שיעורי הזכאות לתעודת בגרות ברשות לאלה של כלל התלמידים בישראל וכן ביחס לשיעור הזכאות לבגרות של רשויות שנמצאות באשכול טיפוח דומה לרשות (נמוך, בינוני או גבוה). התבחין מאפשר להשוות את הישגי התלמידים ברשות להישגי כלל התלמידים בישראל ולהישגי התלמידים המתגוררים בישובים שרמתם החברתית-כלכלית דומה לזו של הרשות)

ראוי למדוד גם את אחוז הזכאות לבגרות ברשויות שבאזור רלוונטי סמוך לרשות משום שבדרך כלל קיימת תחרות הגדולה ביותר בין רשויות על אוכלוסייה ממעמד הסמוך גבוה יותר. מאחר שמערכת חינוך איכותית יכולה להיות גורם משמעותי בבחירת יישוב מגורים של משפחות עם ילדים בגיל בית ספר ראוי שתיערך גם השוואה זו.

מדידה והשוואה: אחוזי זכאות לבגרות. לאורך זמן. שיעור הזכאות לתעודת בגרות בקרב כלל תושבי הרשות הלומדים בכיתות יב' (בין אם במערכת של הרשות ובין אם מחוצה לה) בהשוואה לשיעור הזכאות בקרב כלל תלמידי יב' בישראל ולשיעור הזכאות בקרב הלומדים באשכול טיפוח דומה. במידה וישנם לרשות נתונים על הישגי הלומדים אלו יוצגו כמרכיב השוואה נוסף.

מגמות עיקריות: תיאור המגמות ברשות וניתוח השינויים שחלו ברשות ביחס להישגים בישראל ובהשוואה לרשויות מאשכול עירוני דומה.

מקור הנתונים: משרד החינוך, המינהל הפדגוגי - מינהל תקשוב ומערכות מידע, נתוני בחינות בגרות לשנים המתאימות.

2. נשירת בני נוער מלימודים

תאור ומהות: התבחין מודד את שיעור בני הנוער מכיתות יב' שנשרו מבתי ספר ברשות המקומית ואינם לומדים במוסד חינוכי אחר, וכן את מידת אי השיוויון בין אזורי העיר השונים.

מדידה והשוואה: שיעור הנושרים מכלל התלמידים הלומדים בכיתות יב' בכל בתי"ס ברשות המקומית (מספר הנושרים כולל את כל התלמידים מקרב בני שנתון מסוים שנשרו במהלך השנים עד סיום לימודיו בכיתה יב').

השוואה: לאורך זמן.

מגמות עיקריות: תיאור המגמות ברשות, ניתוח השינויים שחלו ברשות וביחס להישגים בישראל וביחס לרשויות המשתייכות לאשכול טיפוח דומה.

מקור הנתונים: משרד החינוך .

ג. תבחינים בתחום התרבות

הרציונאל: פיתוח תחום התרבות הוא בעל חשיבות רבה לפיתוח הרשות המקומית בתחומי הכלכלה, איכות החיים והקיימות. אם בשנות ה-60 נתפסה התרבות כגורם שמזוהה עם מטרות פוליטיות וחברתיות, בשנים האחרונות חלחלה ההבנה כי לתרבות תרומה משמעותית לכלכלה ולהתחדשות העירונית. בערים רבות בעולם אסטרטגיית התרבות נחשבת למנוע הכלכלי הראשי.

התבחינים בנושא התרבות נועדו לבחון את ההיצע שעומד לרשות התושבים. את מגוון שרותי התרבות ברשות בתחומי היצירה, את היקף התקציב ברשות המוקצה לפעילויות בנושא תרבות. את מספר המבקרים באירועי תרבות המשקף מציאות של יצירה ברשות, ושל צריכת תרבות.

התבחינים המוצעים:

1. מבקרים באירועי תרבות ברשות

תאור ומהות: התבחין מודד את שיעורי השינוי במספר המבקרים באירועי תרבות - הצגות תיאטרון, קונצרטים (כולל מקהלות ואופרה), מופעי מחול ומוזיאונים בהשוואה לשיעור השינוי באותם תחומים בישראל באותה תקופה.

מדידה והשוואה:ההשוואה תהא לאורך שנים, בהשוואה לישראל בכלל ולערים אחרות באותו אשכול חברתי - כלכלי

מגמות עיקריות: המדד יציג את השינוי בהיקף ההשתתפות של התושבים באירועי תרבות לאורך זמן כאינדיקציה להתפתחות תחום התרבות בישוב או דעיכתו. כל זאת בהשוואה לישראל, או לערים אחרות באותו אשכול טיפוח. ההשוואה תציג את עצמת השינוי ביחס לכלל התהליכים בישראל.

מקור הנתונים: פילת, המרכז למידע ולמחקרי תרבות.

2. מגוון סוגי המופעים וחללי התצוגה

תאור ומהות: תבחין זה מודד את מגוון היצע התרבות ברשות המקומית. מגוון היצע מתבטא במספר המופעים לפי סוגיהם (הצגות, מוסיקה, פרינג', מחול וכו'), והתערוכות במוזיאונים לאמנות.

מדידה והשוואה: צורת המדידה: מספרים מוחלטים – מספר פעילויות תרבות שבועיים בשני מועדים. תקופה: שנה קובעת ובהמשך לאורך זמן. ללא השוואה.

מקור הנתונים: הנתונים יקובצו מתוך העיתון המקומי של הרשות או הרשויות השותפות באותו עיתון למשל עיתון כמו "עכבר העיר" הסוקר את המופעים בעיר במהלך שבוע.

שיטת החישוב המוצעות מתבססת על הניסיון שנצבר בייעוץ לעיריית תל אביב בהכנת מדדים לבחינת מצב העיר

שיטת החישוב ומגבלות: הנתונים בתל אביב למשל נלקחו מהעיתון המקומי "עכבר העיר", והובאו לפי הקטגוריות המופיעות בו. העיתון מתבסס על דיווח של מוסדות התרבות עצמם, והחלוקה שלו לקטגוריות אינה מתבצעת לפי קריטריונים ברורים, לכן שינוי בנפח הפעילות בקטגוריה מסוימת או בסך- הכל יכול לנבוע משינוי בדיווח של מוסדות, או בצורת הרישום בעיתון.

ד. תבחינים בתחום הבריאות

הרציונאל: בחינת מצב העיר מבחינת רמתם של שירותי הבריאות ומצב בריאותם של התושבים.

התבחינים המוצעים:

1. מספר מרפאות ו/או רופאים ל- 1,000 נפש

תאור ומהות: תבחין זה מודד את מספר המרפאות בהשוואה למקומות אחרים או בין אזורים שונים בעיר ביחס לגודל האוכלוסייה וזאת בהנחה שיותר מרפאות מטיבות את מצב הבריאות בעיר.

מדידה והשוואה: מספר מרפאות מסוגים שונים, או מספר רופאים מתמחים ביחס למספר התושבים. ההשוואה לתקנים של משרד הבריאות או אחרים ליישובים מאשכול טיפוח דומה.

מקור הנתונים: קופות חולים, משרד הבריאות, **רשימות בעירייה**

2. עליה/ירידה בשיעורי תחלואה מסוימים

תאור ומהות: התבחין מודד, בהשוואה לסטטיסטיקות מקובלות, האם ברשות מסוימת שיעורי התחלואה גבוהים מהמקובל, וזאת כדי לקבוע אם יש תנאים סביבתיים המשפיעים על שיעורי תחלואה מסוימים

מדידה והשוואה: היקפי תחלואה ביחס לגודל האוכלוסייה בהשוואה לנורמות מקובלות

מקור נתונים: קופות חולים, משרד הבריאות, בתי חולים בעיר או באזור.

3. שיעורי תמותה ממחלות מסוימות

תאור ומהות: התבחין בודק אם ברשות הספציפית שוררים תנאים המשפיעים על סוגי מחלות מסוימות.

מדידה והשוואה: שיעורי תמותה ממחלות מסוימות ביחס לגודל האוכלוסייה ובהשוואה לממוצעים ארציים

מקור הנתונים: בתי חולים, לשכות בריאות מחוזיות

4. שיעור הלא מבוטחים בביטוחים משלימים מכלל האוכלוסייה

תאור ומהות: חשיבות השמירה על בריאות התושבים לעתיד והיכולת להתמודד עם מצבם הבריאותי של התושבים.

מדידה והשוואה: מספר הלא מבוטחים ביחס למספר משקי הבית או האוכלוסייה וביחס לממוצעים ארציים או ברשויות דומות.

מקור הנתונים: קופות חולים, חברות ביטוח, משרד הבריאות

ה. תבחינים בתחום הכלכלי

הרציונאל: התבחינים הכלכליים נועדו לבחון את מצבה הכלכלי של הרשות ואוכלוסייתה בהשוואה לרשויות אחרות בארץ ולממוצע הארצי. ההשוואה בין הרשויות יכולה להתבצע על בסיס מאפיינים שונים, בין אם על פי האשכול החברתי-כלכלי, על פי הדירוג במדד הפריפריאליות או על פי העדפותיו של ראש הרשות.

התבחינים המוצעים:

1. תוצר עירוני שנתי לנפש

תאור ומהות: תבחין זה מודד את סך-כל ההכנסה של מועסקים העובדים ברשות, ביחס למספר תושביה. סך-כל ההכנסה הוא המשתנה המשמעותי ביותר בתוצר המקומי הגולמי. על מנת לאפשר השוואה לערים אחרות ולישראל, סך-כל ההכנסה מחולק במספר תושבי העיר. מדד זה הוא קירוב למדד המקובל של תוצר מקומי גולמי (תמ"ג) לנפש.

מדידה והשוואה: ההכנסה הגולמית מחושבת על ידי הכפלת מספר המועסקים בהכנסה הממוצעת לשכיר בענף כלכלי זה או אחר. שיטה זו אינה מביאה בחשבון את פער ההכנסות בין שכירים לעצמאיים, ואת פער ההכנסה בתוך הענף הכלכלי בין העיר הנבחרת לשאר הערים בארץ. המדד המתאים ביותר הוא התמ"ג לנפש. היות ולא קיימים נתונים המאפשרים לחשב את התמ"ג העירוני, פותח מדד של תוצר מקומי לנפש, שהוא קירוב לתמ"ג. נתוני ההכנסה הם של כלל המועסקים בעיר, בעוד שנתוני האוכלוסייה הם רק של תושבי העיר. ההשוואה היא לרשויות אחרות באותו אשכול טיפוח או באזור.

מקור הנתונים: שנתון סטטיסטי לישראל של הלמ"ס

2. הכנסה ממוצעת/חצינית ואחוז המשתכרים עד השכר הממוצע

תאור ומהות: השכר מעיד על הרמה הכלכלית של האוכלוסייה. נעדיף שכר חציני משום שהשכר הממוצע מושפע יותר מהערכים בקצות הסקאלה (העשירונים העליונים והתחתונים).

מדידה והשוואה: השכר החציני (שכר שחצי מהשכירים משתכרים מעליו וחצי מתחתיו) או השכר הממוצע (שכר ממוצע של העובדים מיישוב מסוים). השוואה לרשויות אחרות במחוז או לרשויות אחרות בארץ באותו אשכול.

מקור הנתונים: השכר הממוצע הוא נתון נגיש באתר הלמ"ס

3. שיעור השכירים המשתכרים עד שכר מינימום

תאור ומהות: ככל שהשיעור נמוך יותר כך הסבירות שמצבה הכלכלי של התושבים הוא טוב יותר.

מדידה והשוואה: שיעור השכירים המשתכרים עד חצי מהשכר החציוני במשק = שכר המינימום בשוואה לרשויות מתאימות אחרות

מקור הנתונים: הרשויות המקומיות באתר הלמ"ס.

4. שיעור ההכנסות העצמיות של הרשות

תאור ומהות: שיעור ההכנסות העצמיות הוא תבחין למידת החוזק והעצמאות הכלכלית של הרשות המקומית והבחנה בין שיעור ההכנסות מתושבים ומעסקים.

מדידה והשוואה: הכנסות עצמיות הם כספים העוברים ישירות מן האזרחים והעסקים שבתחומי הרשות המקומית לקופת הרשות. המקורות להכנסות העצמיות הם: תשלומי הארנונה, שימוש בשירותים עירוניים בתשלום, הכנסות מנכסי הרשות (כגון משכר דירה), תקבולים, אגרות והיטלים שונים. ככל שהכנסות העצמיות, בפרט מהמגזר העסקי, גבוהות יותר מעיד הדבר על עוצמה כלכלית. בהשוואה לרשויות אחרות באותו אשכול.

מקור הנתונים: הרשויות המקומיות, הלמ"ס

5. מדד ג'יני

תאור ומהות: מדד ג'יני תורם לבחינת מידת השיוויון או אי השיוויון ברמה החברתית-כלכלית ברשויות מקומיות.

מדידה והשוואה: זהו מדד סטטיסטי הבוחן את מידת השיוויון בחלוקת ההכנסות. מקדם ג'יני הוא מספר מ-0-1. המספר 0 פירושו הכנסה שווה (לכולם אותה הכנסה), ואילו המספר 1 מייצג אי שיוויון מוחלט (כל ההכנסה נמצאת אצל אדם אחד). המדד המקומי ישווה למדד הארצי וכן למספר אזורי בחו"ל.

מקור הנתונים: הרשויות המקומיות, הלמ"ס.

6. שיעור ההשתתפות בכוח העבודה

תאור ומהות: תבחין זה תורם לבחינת גודלו של שוק העבודה אל מול אוכלוסיית העיר. ההנחה היא כי ככל ששיעור ההשתתפות בכוח העבודה גדול יותר כך מצבה הכלכלי של האוכלוסייה ושל העיר, טוב יותר.

מדידה והשוואה: שיעור ההשתתפות נמדד כשיעור בני ה-15 ומעלה המשתתפים בכוח העבודה. השוואה לרשויות אחרות באותו אשכול או בישובי המחוז ובמקומות אחרים.

מקור הנתונים: סקר כוח אדם של הלמ"ס (ישובים מעל 100,000 תושבים)

7. מועסקים על-פי ענף כלכלי ו/או לפי משלח היד

תאור ומהות: התבחין בודק את תמהיל שוק העבודה בעיר ותורם להבנת הבסיס הכלכלי העירוני או בוחן את סוג התעסוקה של העובדים, המצביע על רמת השכר.

מדידה והשוואה: מספר המועסקים על פי ענפי הכלכלה או משלח היד. השוואה לישובים אחרים באותו סדר גודל.

מקור הנתונים: סקר כוח אדם של הלמ"ס.

8. פתיחה וסגירה של עסקים

תאור ומהות: התבחין בודק דינאמיות עסקית ומסחרית בעיר. מספר גבוה יותר של פתיחת עסקים יכול להעיד על התפתחות עסקית אם כי שיעור גבוה של סגירות יכול להעיד על כשלים וחסמים כלכליים שונים. בחינה זו תביא בחשבון גם את סוג העסקים (מסחר, תעשייה זעירה, מסורתית והי-טק)

מדידה והשוואה: בפתיחת עסקים כלולים אלה שדווח על תחילת פעילותם ברשויות המע"מ במהלך השנה. בכלל זה גם עסקים שנחשבו סגורים ודווח על חידוש פעילותם. בסגירת עסקים כלולים עסקים שדווח על סגירתם ברשויות המע"מ במהלך השנה. העסקים הנכללים במניין הפתיחות והסגירות משתייכת למגזר העסקי בלבד (ללא גופים ציבוריים). השוואה לישובים אחרים בסדר גודל דומה.

מקור הנתונים: הלמ"ס בבקשה מיוחדת ניתן להשיג נתונים בסיסיים. אפשרות נוספת היא להשיג נתונים מכל עיר בנפרד על פי רשימות הארנונה או רישיונות עסק.

9. בעלות על מוצרים בני-קיימא

תאור ומהות: בעלות על מוצרים בני-קיימא הוא תבחין לרמה החברתית-כלכלית של אוכלוסיית העיר. שיעור גבוה של בעלות על "חבילה" של מוצרים בני-קיימא עשויה להעיד על רמה חברתית-כלכלית גבוהה.

מדידה והשוואה: שיעור האוכלוסייה שבבעלותה מוצר מסוים כגון: מקרר, מזגן, מדיח כלים, מחשב, טלפון נייד ועוד. השוואה לישובים דומים באשכול ובאזורים אחרים באותו סדר גודל.

מקור הנתונים: סקר הוצאות למשקי בית של הלמ"ס הנתונים באתר האינטרנט של הלמ"ס מתייחסים לערים שלהן אוכלוסייה של למעלה מ-100 אלף תושבים.

10. מספר החברות הציבוריות

תאור ומהות: מספר החברות הציבוריות הרשומות בעיר והנסחרות בבורסה כתבחין לרמת "המורכבות העסקית" הקיימת בעיר.

מדידה והשוואה: כל חברה ציבורית רשומה בעיר מסוימת. השוואה לערים אחרות.

מקור הנתונים: אתר האינטרנט של הבורסה לניירות ערך.

11. התפלגות החברות על פי גודל חברה ותחום תעשייתי

תאור ומהות: זיהוי חוזקות פוטנציאליות של הרשות ומבט על הסביבה העסקית (למשל חברות הזנק מול חברות גדולות)

מדידה והשוואה: מיפוי חברות פרטניות

מקור הנתונים: מאגר המידע של איגוד קרנות ההון סיכון בישראל IVC

ו. התבחינים בתחום התחבורה

הרציונאל: מטרת העל בנושא התחבורה הן הבטחת נגישות טובה בין מוקדי הפעילות העירונית לאזורי המגורים מחד, וצמצום השימוש והתלות ברכב הפרטי מאידך. נגזרת מכך היא המטרה של הרחבת השימוש בכלי תחבורה חלופיים, ובמיוחד בהליכה, שלה תופעות לוואי חיוביות רבות. צמצום השימוש ברכב פרטי גורר גם צמצום בפליטות פחמן - מטרה סביבתית גלובלית, כמו גם שיפור (קרוב לוודאי) באיכות האוויר העירונית.

תבחינים מוצעים:

1. גידול בשימוש ברכב פרטי לעומת גידול בשימוש בתחבורה ציבורית ובאמצעי תחבורה חלופיים אחרים, ובמיוחד הליכה ברגל.

תאור ומהות: שיעור הגידול בתחבורה הציבורית ובאמצעים החלופיים האחרים ידביק את שיעור הגידול בשימוש ברכב הפרטי.¹

מדידה והשוואה: שיעור המגיעים לעבודה באמצעים שאינם רכב פרטי (כנהג).? מתוכם שיעור המגיעים ברגל. השוואה לישובים אחרים באותו סדר גודל.

¹ התבחין לקוח מאינדיקטור 12 של תכנית לונדון

מקור הנתונים: הנתונים לתבחין קיימים במפקד האוכלוסין, אך אינם נאספים באופן שוטף על-ידי הלמ"ס. מוצע לרשות המקומית לערוך סקר תקופתי לאיסוף הנתונים לתבחין.

משתנים חלופיים שניתן לבחון הם:

- ההוצאה הכספית של משק בית ברשות המקומית לתחבורה ציבורית לעומת הוצאתו על רכב פרטי.²
- שיעור משקי הבית שלרשותם עומד רכב פרטי אחד או יותר.³

2. מידת התאמתו של המרחב הציבורי להליכה ולרכיבה על אופניים.

תאור ומהות: המרחב הציבורי יהיה מותאם להליכה ברגל ולרכיבה על אופניים. מומלצות שתי צורות מדידה:

מדידה והשוואה: מדד ראשון: מומלץ להשתמש במדד הקומפקטיות החדש של הלמ"ס. המדד בודק עד כמה תחום הרשות מורכב ממינימום של מרחבים מבונים מנותקים זה מזה, ומרחקים קטנים ככל האפשר בין אותם מרחבים בנויים.⁴

מדד שני: אורך שבילי אופניים ביישוב ביחס לאוכלוסייה ומידת קיומם של שירותים לאופניים ולרכביהם (מתקנים לקשירה, מקלחות במקומות התעסוקה וכו'). ערכו של תבחין זה ייקבע על-ידי פורום כלשהו ברשות

השוואות: נותנות לרשות קנה-מידה למצבה ביחס לרשויות דומות לה, על-מנת להציב יעדים ולקבוע מדיניות. בנושא תחבורה ישנה משמעות למיקום הגיאוגרפי, ולכן ההשוואה המוצעת היא לרשויות דומות מבחינת מדד הפריפריאליות, המשקלל את גודל האוכלוסייה ואת המרחק ממרכז הארץ. השוואה רלוונטית נוספת שכדאי לבדוק היא לרשויות דומות מבחינת המעמד החברתי-כלכלי.

הדגמה: על העיר נתניה

שיעור המגיעים לעבודה:

1995			2008				
בהליכה ברגל	בתחבורה ציבורית	ברכב פרטי	כל היתר	בהליכה ברגל	באוטובוס או ברכבת	ברכב פרטי	נתניה
17%	30%	39%	22%	11%	21%	46%	

² זמין מתוך סקר הוצאות משק הבית, אותו ניתן לקנות כ-PUF. אני משער שמשם ניתן להפיק תוצאות ברמת הישוב.
³ מתפרסם באופן שוטף רק לערים שאוכלוסייתן היא 100,000 ומעלה (סקר הוצאות משק הבית). ליתר הרשויות ניתן לקנות נתוני PUF.

⁴ http://cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201124079

			16%	9%	12%	63%	ממוצע (לא משוקלל) לאשכול פריפריאליות 7
12%	24%	45%	19%	11%	18%	52%	ממוצע ארצי
8%	26%	39%	27%	10%	22%	41%	אשדוד
13%	22%	43%	20%	10%	18%	52%	חדרה

ז. התבחינים בתחום הבנייה

הרציונאל: בנושא הבנייה קיימות מספר מטרות-על: אספקת מלאי דירות מספיק מדי שנה; שמירה על מחיר בר-השגה; הסרת חסמים בפני פיתוח תעסוקה. בנוסף, בנייה היא מרכיב אורבני משמעותי מאוד, וראוי שמטרות אורבניות יוטמעו במדדי הבנייה. מטרות אלה יכולות לכלול, למשל, ציפוף עירוני, עירוב שימושים ויצירת רחובות שוקקי חיים.

בנוסף, יש מטרות חברתיות שהבנייה היא, לעיתים, חלק מהמרכיבים בהשגתן: טיפול באזורי מצוקה; מניעת היווצרותם של אזורי מצוקה חדשים ועידוד התחדשות של אזורים.

מרחב הבחירה במגורים חוצה פעמים רבות את גבול השיפוט של רשויות, ולכן יש לשים לב ולבחון כל רשות לפי מצבה - שיעור גידול האוכלוסייה, קבוצת האוכלוסייה, סמיכות לשוב גדול ועוד.

התבחינים המוצעים:

1. אספקת יחידות דיור

תאור ומהות: אספקה נכונה, כמותית ואיכותית, של תמהיל יחידות הדיור תשפיע על מימוש מטרות האכלוס וגודל היישוב, כמו גם מניעת הגירה שלילית של צעירים. מדי שנה תקודם כמות מספקת של יחידות דיור בכל אחד משלבי הבנייה של יחידת דיור. כתקן כללי ייקבע מספר יחידות הדיור האמורות לעבור בכל שנה לשלב התכנוני הבא, לפי גידול האוכלוסייה השנתי מחולק בגודל משק הבית הממוצע ביישוב, או לקבוע ששיעור הגידול ביחידות הדיור צריך להיות דומה לשיעור הגידול באוכלוסייה.

מדידה והשוואה: מספר היחידות שעברו בכל שנה את השלבים הבאים: הפקדת תב"ע, אישור תב"ע, היתר בנייה,⁵ התחלת בנייה וגמר בנייה.⁶ לשם ההשוואה דרוש גם מספר יחידות הדיור הכללי הקיים ביישוב.

בנוסף, ייבדק שיעור התחלות/גמר בנייה ביישוב כשיעור מכלל התחלות/גמר בנייה בנפה. השיעור צריך להיות דומה לשיעור אוכלוסיית היישוב מתוך אוכלוסיית הנפה. ההתקדמות בבנייה של יחידות דיור תיבדק גם ביחס לרשויות ספציפיות קרובות, דומות בגודלן.

מקור הנתונים: למ"ס, הרשות המקומית-היתרי בנייה

2. דיור ותעסוקה/עסקים

תאור ומהות: איזון בין דיור לתעסוקה, תוך התחשבות במטרות הרשות (במקרה שזו חותרת להגדלת שיעור העסקים, או לחילופין - למשיכת יותר מגורים).

מדידה והשוואה: גביית ארנונה והתחלות בנייה - השוואה בין מגורים ולא-למגורים. המטרה היא לאזן בין השניים, תוך התחשבות במטרות הרשות.

תקופת הבדיקה תהיה שנתיים - וההשוואה תהיה לשנתיים שקדמו להן, ולרשויות דומות מבחינת היחס שבין גבייה ממגורים וגבייה שלא ממגורים, בדגש על רשויות באשכול חברתי-כלכלי זהה, רשויות קרובות, ורשויות באשכול פריפריאליות זהה.

מקור הנתונים: למ"ס ונתוני הרשות

3. התחדשות המרקם הבנוי הקיים

תאור ומהות: התחדשות רציפה של מרקמים בנויים קיימים למניעת התדרדרות של אזורים, ניצול יעיל יותר של הקרקע והתאמה למדיניות הארצית של חסכון בקרקע.

מדידה והשוואה: מוצעים שלושה תבחינים:

- **שיעור התחלות בנייה בבניינים ישנים קיימים.** ממוצע נע של שנתיים, ביחס לרשויות דומות (מעמד חברתי-כלכלי, פרפריאליות, נפה/מחוז).
- התחלות בנייה בתחומי השטח הבנוי ברשות. (לפי אזורים סטטיסטיים).
- מספר הבניינים שעברו התחדשות באמצעות תמ"א 38, ביחס לממוצע הארצי.

⁵ יש להניח כי לקבלת הנתונים עד כאן יידרש שיתוף פעולה של הרשות המקומית, אם כי לאחרונה מפרסם גם משרד הפנים את הפרטים הללו בצורה שניתן לאסוף לגביהם נתונים.

⁶ התחלת בנייה וגמר בנייה - נתונים מהלמ"ס (מחולל בינוי).

ח. תבחינים בתחום איכות החיים ואיכות הסביבה

הרציונאל: איכות הסביבה הציבורית משפיעה רבות על איכות החיים בעיר ועל שביעות רצונם של התושבים מהשירותים הניתנים להם על ידי הרשות. לכן יש חשיבות להציע תבחינים שונים המודדים את התקדמותה של העיר לקראת שיפור באיכות הסביבה הציבורית ביישוב.

התבחינים המוצעים:

1. שטחים פתוחים ציבוריים לנופש ברדיוס הליכה או נסיעה

תאור ומהות: שטחים פתוחים מגוננים או טבעיים מהווים רכיב בעל חשיבות רבה לאיכות החיים של תושבי שכונה. אם שטחים אלה קיימים ואם כן האם הם מתוחזקים כראוי.
מדידה והשוואה: קיום שטחים אלה הנמדדים במ"ר לנופש ברדיוס של 200 מ' באזורי מגורים ביישוב או ברדיוס של 500 מ' לנסיעה. ההשוואה יכולה להיות ליישובים אחרים באותו סדר גודל ובאותה מתכונת בנייה של אזורי המגורים.
מקור הנתונים: אגף שפ"ע או גננות בעירייה, ניתוח תצלומי אוויר, נתוני ארנונה לפי גושים וחלקות.

2. עצים בוגרים ועצים אחרים בתחום העירוני

תאור ומהות: החשיבות שיש לעצים בוגרים באשר למיקרו אקלים בעיר המתבטאת במתן צל, ספיחת חלקיקים מזיקים, נוי ויצירת אווירה סביבתית נאותה המושכת תושבים לעיר.
מדידה והשוואה: מספר עצים בוגרים ליחידת דיור, השוואה ליישובים אחרים באותו סדר גודל.
מקור נתונים: אגף שפ"ע עירוני, פקיד היערות, קק"ל, תצלומי אוויר, וסקרים עד-הוק.

3. רמת הנגישות בהליכה לאזורי מסחר ושירותים אישיים

תאור ומהות: מתן אפשרויות לתושבי היישוב לצרוך את השירותים החיוניים ללא שימוש ברכב פרטי או ציבורי.
מדידה והשוואה: אחוז התושבים המתגורר במרחק שבין 200 ל – 500 מ' מאזורי מסחר ושירותים אישיים שונים. השוואה אפשרית ליישובים אחרים באותו סדר גודל, בתנאי טופוגרפיה דומים ובצורת בנייה דומה.
מקור נתונים: הארנונה בעיר, עיבוד מיוחד לפי רדיוסים סביב מרכזי שירותים.

4. נגישות לעבודה שלא באמצעות רכב פרטי

תאור ומהות: נגישות השווה לכל נפש, חסכון במקומות חנייה, הפחתת זיהום אוויר ותרומה לבריאות הציבור.
מדידה והשוואה: אחוז התושבים המגיעים לעבודה ללא שימוש ברכב פרטי. השוואה לערים אחרות בגודל דומה.

מקור נתונים: סקרי חגורה של משרד התחבורה או יחידת התחבורה ברשות המקומית, נתוני הלמ"ס על אופן ההגעה לעבודה.

5. ניקיון השטח הציבורי

תאור ומהות: רמת התחזוקה של השטחים הציבוריים מעידה על רמת המשילות הציבורית ויחס הרשות לרווחת התושבים ובריאותם.

מדידה והשוואה: מספר תלונות הציבור על שטחים ציבוריים מלוכלכים שאינם מתוחזקים כהלכה. סקר תקופתי של המחלקה לשיפור פני עיר. מספר מיכלי אשפה בשטחים ציבוריים לתושב והשוואה לערים בסדר גודל דומה.

מקור נתונים: סקר שביעות רצון של הלמ"ס או סקרים של הרשות המקומית.

6. מספר החריגות באיכות האוויר מהתקן (PM10, NO2, CO2) באזורי מגורים ובמרחבים ציבוריים וחשיפה לרעש מעל התקן המותר באזורי מגורים בשעות מנוחה.

תאור ומהות: ככול שמספר המפגעים גדול והחשיפה של תושבים רבים גדולה יותר, איכות החיים ואיכות הסביבה מבחינת בריאות התושבים ירודה יותר. חלק מהתבחינים מכון ל: ערים בהן יש תעשייה, זיהום אוויר מהווה אחד הרכיבים בהגברת תחלואה, פגיעה בתוחלת החיים ובאיכות החיים בעיר. בכל עיר בה מתקיימת תנועה מוטורית רבת היקף החוצה אזורי מגורים זיהום האוויר גדל.

מדידה והשוואה: אחוז המדידות של מזהמים שונים ורעש מעל לתקן המותר שנקבע על ידי הרשויות. וכן מספר ממוצע של יחידות דיור הנחשפות לזיהום ו/או לרעש.

מקור הנתונים: יחידות סביבתיות בערים, תחנות ניטור של המשרד להגנת הסביבה, סקירה של מקורות הפליטה. מדידת רעש על ידי יחידות הניטור ומיפוי כבישים רועשים. מדידת היקפי התנועה וחישוב פליטות רכב.

7. העומס על השירותים הסביבתיים: כמויות הפסולת המוצקה לנפש המועברת לטיפול ולסילוק וכן כמות השפכים לנפש המועברים לטיפול

תאור ומהות: הפחתת פסולת מוצקה במקור, שימוש חוזר במים אפורים וחסכון במים מטילים מעמסה פחותה על הסביבה ומטיבים עם התושבים והטבע.

מדידה והשוואה: ק"ג פסולת לשנה לנפש ברשות ביחס לממוצע הכלל ארצי או ממ"ק לשנה ביחס לממוצע הכלל ארצי. השוואה לממוצע הארצי ולרשויות אחרות.

מקור הנתונים: נתוני מחלקות הניקיון, המים והביוב של הרשות המקומית הרלבנטית או התאגידים הרלבנטיים אם קיימים ברשויות השונות. מים מושבים לפי נתוני מכוני הטיהור.

ט. תבחינים בתחום העיר המקיימת

הרציונאל: גידול בצריכה הביתית הוא המניע העיקרי לפגיעה בסביבה. ככול שרמת הצריכה במשקי הבית, במוסדות ובשירותים תקטן ויפחת השימוש המוגבר במשאבי הסביבה, יוגדר היישוב כמקיים יותר לפי סטנדרטים לאומיים ובינלאומיים.

התבחינים:

1. התייעלות השימוש במשאבי הסביבה.

תאור ומהות: פגיעה מופחתת בסביבה תטיב עם האוכלוסייה ביישוב ובארץ בכלל. **מדידה והשוואה:** הפחתת השימוש באנרגיה, מים ונסועה ומזעור כמויות הפסולת המוצקה. צריכה לנפש בכל אחד מהתחומים מתחת לממוצע הארצי ואחוז המחזור של כל חומר מסך כל הפסולת. **מקור הנתונים:** למ"ס, המשרד להגנת הסביבה. נתוני מחזור פסולת ברשויות המקומיות ובגופים הממחזרים.

2. פליטת גזי חממה

תאור ומהות: נכונותם של תושבי העיר לתרום את תרומתם לבעיה סביבתית גלובלית **מדידה והשוואה:** רמת פליטה ברשות מתחת לממוצע הארצי. **מקור הנתונים:** רשויות החתומות על אמנת הרשויות המקיימות (Local governments for Sustainability).

3. חומרים לשימוש חוזר – מחזור ביתי, שימוש במים אפורים, בפסולת בניין ותהליכי ייצור מעגלי בתעשיות מקומיות.

תאור ומהות: נכונות היישוב לנקוט בתהליכים המפחיתים את העומס על משאבי הסביבה. **מדידה והשוואה:** אחוז המחזור של כל חומר מסך כל הפסולת של חומר זה. השוואה יישובית וארצית. **מקור נתונים:** נתוני מחזור של הרשויות ושל הגופים העוסקים במחזור.

4. בריאות

תאור ומהות: קידום בריאות הציבור תשתפר על ידי תזונה נכונה ואורח חיים בריא. **מדידה והשוואה:** מספר תכניות חינוך לחיים בריאים, אחוז המשתתפים באירועי ספורט ופעילות גופנית, מספר הרשומים בחוגי הרזיה ובאגודות הספורט לסוגיו. **מקור הנתונים:** אגפי נוער וספורט ברשויות, אגודות ספורט, מכוני כושר ובריאות, מתוך סקרים של ערים המשתתפות בפעילות "ערים בריאות".

5. שקיפות ומעורבות תושבים

תאור ומהות: קידום דמוקרטיה השתתפותית תשפר את תחושות התושבים כשותפים לעשייה וניהול העיר.

מדידה והשוואה: מספר מינהלים קהילתיים או ועדי שכונות פעילים, מספר הפעילים הנוטלים חלק בפעילויות מעורבות הציבור פתיחות הועדות העירוניות להשתתפות התושבים, מספר התנגדויות לתכניות עירוניות גדולות ומספר עמותות העוסקות בפעילות ציבורית מקומית.

מקור הנתונים: הרשויות המקומיות, רשם העמותות, מספר תושבים פעילים בועדות עירוניות.

י. ביטחון אישי וציבורי

הרציונאל: ביטחון אישי תורם לאיכות החיים בעיר וכוח משיכה לאוכלוסייה מבוססת ויצרנית. ככול שתחושת הביטחון האישי גבוהה יותר כוח המשיכה של הרשות יגבר למול מקומות אחרים בהם הביטחון האישי נמוך.

התבחינים:

התבחינים אותם אפשר להשוות למקומות אחרים יהיו: שיעורי פשיעה לפי סוג הפשע, מספר תיקים פליליים הנפתחים מדי שנה, דיווח על אלימות במשפחה לפי אזורים, שיעורי פשיעה של נוער, מספר תאונות דרכים לפי אזור, מספר עבירות תנועה חמורות לפי אזור, מספר שרפות לפי אזור.

תאור ומהות: כל התבחינים הללו יבחנו את מצב הפשיעה או המפגעים האחרים ביחס לגודל האוכלוסייה כדי לעמוד על מצב העיר בתחומים האלה אל מול ערים אחרות או סטנדרטים מקובלים.

מדידה והשוואה: מספר מקרי פשיעה או תאונות שונות ביחס לגודל האוכלוסייה בהשוואה למקומות אחרים בגודל דומה.

מקור הנתונים: משטרת ישראל; משרד התחבורה לגבי תאונות, או מכבי האש ברשות לגבי מספר שרפות במקום.

יא. עיר שוויונית

הרציונאל: רמת השוויון בתוך חלקי העיר השונים נותנת תחושה טובה לתושבים והזדהות עם מקום מגוריהם. ככול שהשוויון בין חלקי העיר השונים גדול יותר לא נוצרים חיכוכים על רקע של פערים חברתיים וכלכליים.

התבחינים:

1. רמה כלכלית-חברתית של אזור

תאור ומהות: הרמה הכלכלית-חברתית היא התבחין החשוב ביותר למדידת הפערים בחברה והיא זו שמשפיעה גם על תחומי חיים אחרים של התושבים באזורי העיר השונים.
מדידה והשוואה: שימוש במדד החלוקה של העיר לאשכולות המודדים את הרמה החברתית-כלכלית של התושבים באזורים שונים (תתי-רובע או אזורים סטטיסטיים).
מקור הנתונים: נתוני הלמ"ס

2. כיתות לימוד חסרות או צפיפות בכיתות לפי מגזר

תאור ומהות: ישנם אזורים, בעיקר בערים מעורבות, בהן קיים מחסור בכיתות לימוד בין מגזרי האוכלוסייה השונים. מצב זה מעיד על חוסר שוויון בין אוכלוסיות שונות בעיר.
מדידה והשוואה: הקף התלמידים באזורי העיר השונים מחולקים במספר כיתות הלימוד.
מקור הנתונים: הרשות המקומית ומשרד החינוך.

3. אורך דרכים ללא מדרכות

תאור ומהות: מצב שירותי התשתית באזורי עיר שונים מצביע על רמת השוויון בין האוכלוסיות המתגוררות באותן שכונות. שכונות או אזורים בהן התשתיות לקויות, הן לרוב האזורים הירודים בעיר לעומת אזורים אחרים. ההשוואה בין אזורי עיר שונים.
מדידה והשוואה: אורך הכבישים באזור שאין לצידם מדרכות או אבני שפה.
מקור הנתונים: מחלקות הדרכים והתשתיות ברשות המקומית או סקרי שדה.

4. מספר הפטורים מארנונה לפי אזור

תאור ומהות: ריכוז פטורים מארנונה עירונית באזורים מסוימים מצביע על הרמה החברתית-כלכלית של תושבי אותו אזור.
מדידה והשוואה: מספר הפטורים ביחס למספר הדירות של אותו אזור.
מקור הנתונים: רשימות הארנונה העירונית.

5. מספר מקבלי קצבה להשלמת הכנסה לפי אזור

תאור ומהות: בדומה לתבחין דלעיל מצביע מספר מקבלי השלמת הכנסה על מעמדו של אזור או שכונה עירונית. ריכוז משפחות המקבלות השלמת הכנסה מצביע על מצבו החברתי-כלכלי של אזור בהשוואה לאזורי עיר אחרים.
מדידה והשוואה: מספר מקבלי השלמת הכנסה ביחס למספר המשפחות באזור ולמול הממוצע העירוני או המצב בשכונות אחרות.
מקור הנתונים: נתוני הביטוח הלאומי לפי ריכוז כתובות באזורים סטטיסטיים.

6. שטח גינות ציבוריות לפי אזורים

תאור ומהות: חוסר שוויון בין אזורים שונים בעיר יבוא לביטוי בשטחים הפתוחים והמגוננים העומדים לרשות התושבים.

מדידה והשוואה: מספר המטרים הרבועים של שטחים מגוננים לתושב.

מקור הנתונים: מחלקת הגינון העירונית, נתוני הלמ"ס לגבי האוכלוסייה באזור נתון.

7. פער דיגיטלי

תאור ומהות: התבחין בוחן את הפער הדיגיטלי (מספר מחשבים) לתושב באזורי עיר שונים. ההנחה שככול שאזור משופע יותר במחשבים רמתו החברתית-כלכלית גבוהה יותר.

מדידה והשוואה: מספר המחשבים באזור מחולקים במספר התושבים או המשפחות בהשוואה בין אזורי העיר השונים.

מקור הנתונים: סקרי שדה, נתוני הלמ"ס בסקרי הוצאות משפחה. נתוני חברות התקשורת וחיבורים לאינטרנט.

מקורות:

- Local Development Framework Monitoring: A Good Practice Guide, The Office of the Deputy Prime Minister, London, March 2005
website: www.odpm.gov.uk
direct link:
http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_planning/documents/page/odpm_plan_035638.pdf

חוברת זו התפרסמה על-ידי משרד סגן ראש הממשלה באנגליה, במטרה להנחות רשויות מקומיות ביישום עקרונות ניטור כמתחייב בחוקים ובתקנות שחודשו לאחרונה, ולקראת תום התקופה שהוקצתה לרשויות לפיתוח מסגרת תכנון מקומית כוללת. הפרסום כולל הנחיות מפורטות וניתוח.

- The London Plan - Spatial Development Strategy for Greater London, Mayor of London, February 2004. chapter 6: Implementing the London plan, pp.281-318
direct link:
http://www.london.gov.uk/mayor/strategies/sds/london_plan/lon_plan_6.pdf

פרק 6 בתכנית של לונדון מתייחס ליישום. בפרק זה מובא גם ארגז האינדיקטורים הבסיסי, ותבנית לדוח הניטור השנתי.

- London Plan Annual Monitoring Report 1, Mayor of London, January 2005.
direct link:
http://www.london.gov.uk/mayor/planning/docs/monitoring_report.pdf

בדוח הניטור הראשון מופיעים האינדיקטורים הראשיים (key performance indicators), ומלל המפרט את פעולות העירייה ותוצאותיהן בשנה החולפת.

- A Window on Ottawa 20/20, Ottawa's Growth Management Strategy, City of Ottawa, 2003

website: www.ottawa.ca

direct links:

http://www.ottawa.ca/city_services/planningzoning/2020/window/index_en.shtml

http://www.ottawa.ca/city_services/planningzoning/2020/window/pdf/wrapup_en.pdf

חברת זו היא תקציר של תכנית אוטווה 20/20 וכוללת התייחסויות למגוון נושאים. למידע ספציפי על התכנית ראו גם:

http://www.ottawa.ca/city_services/planningzoning/2020/index_en.shtml

- Vital signs - the vitality of the Greater Toronto Area, Toronto Community Foundation, Toronto, 2001;2003;2004

website: http://www.tcf.ca/vital_signs/vitalsigns2004/index.html

חברת זו היא חלק מפרויקט של ניטור אזור טורונטו, שנערך על-ידי קרן לפיתוח קהילתי, בשיתוף מספר גופים אזרחיים, ביניהם אוניברסיטאות מקומיות, רשויות מקומיות, וארגונים קהילתיים, במטרה לעודד דיון ציבורי ולתת תשתית עובדתית לדיון כזה, ולהביא לשינוי לאורך זמן.

Measuring Edinburgh's performance - A review of progress on the City Plan 2003, The City of Edinburgh Council, Edinburgh, 2003

website: www.edinburgh.gov.uk

direct link:

http://www.edinburgh.gov.uk/downloads/CommunityPlanning/measuring_edinburghs_performance_2003.pdf

העיר אדינבורו - בירת סקוטלנד - בודקת את התקדמותה בתכנית, שפורסמה בשנת 1999. הבדיקה היא חלק מתהליך ניטור רב-שנתי אך דוח זה מתפרסם גם לקראת עדכון התכנית. הדוח מופץ בקרב תושבי העיר, ונועד לעורר את הדיון.

- City of Johannesburg Annual Performance Report 2003/04, Johannesburg, March 2005

website: www.joburg.org.za

direct link:

http://www.joburg.org.za/city_vision/index_documents.stm

http://www.joburg-archive.co.za/city_vision/idp2004/ch6.pdf

- 1st Strategic Metropolitan Plan of Barcelona, 2002

website: http://www.bcn2000.es/en/default_en.aspx

direct link: http://www.bcn2000.es/en/2_plan_estrategico/1r_pla_Estrategic.pdf

- State of the Region - Measuring Buffalo Niagara's performance, Institute for Local Governance and Regional Growth. website: www.regional-institute.buffalo.edu/sotr

אתר האינטרנט של המכון לשלטון מקומי וצמיחה אזורית, באוניברסיטת ניו-יורק, בפאלו מקיים מאז 1999 ניטור של האזור. לאחרונה עבר הניטור לפורמט אינטרנט בלבד, ושיפר בהרבה את הנגישות לנתונים. אתר זה מספק מידע ונתונים, הסברים והפניות למקורות והכל בצורה נגישה ונוחה.

- Key Indicators of Community Change, City of Wichita (Kansas, USA), November 2004.

website: www.wichita.gov

direct link:

[http://www.wichita.gov/NR/rdonlyres/2A48218A-89C4-4EED-94A6-](http://www.wichita.gov/NR/rdonlyres/2A48218A-89C4-4EED-94A6-C322CA94E798/0/keyindic04.pdf)

[C322CA94E798/0/keyindic04.pdf](http://www.wichita.gov/NR/rdonlyres/2A48218A-89C4-4EED-94A6-C322CA94E798/0/keyindic04.pdf)

העיר ווצ'יטה הוציאה פרסום זה הכולל אינדיקטורים לפי תחומים. הניטור הוא חלק מהבקרה על התכנית של האזור, העוברת עדכון מדי פעם.

- Social Cohesion in Canada: Possible Indicators, by: Canadian Council on Social Development (Andrew Jackson and others), for: Social Cohesion Network; Department of Canadian Heritage; Department of Justice, November 2000
- The Montreal Urban Indicators System Project, The McGill School of Urban Planning; The Urban Ecology Centre; The Woodstock Foundation, November 2003
- A "Triple Bottom Line" for London - An index of London's sustainability, London First - Sustainability Unit, December 2000
- Global Urban Indicators - Version 2, UN - HABITAT, 2003
http://hq.unhabitat.org/programmes/guo/guo_indicators.asp
 urban indicators tool kit - guide:
http://hq.unhabitat.org/programmes/guo/guo_guide.asp
 qualitative data: <http://hq.unhabitat.org/programmes/guo/qualitativedata.asp>
- Index 2005 of Silicon Valley, Joint Venture - Silicon Valley Network, 2005
 website: www.jointventure.org
 direct link: <http://www.jointventure.org/publications/index/indexofsiliconvalley.html>

שותפות אזרחית של אנשים מתחומים שונים: אנשי עסקים, חוקרים, אנשי ממשל וגופים אזרחיים שונים, מוציאה מאז אמצע שנות התשעים פרסומים בנושאי תכנון, מדיניות וניטור של אזור עמק הסיליקון. פרסום זה נלווה לאסטרטגיה שפרסמה השותפות בשנת 1998, והוא בודק את התקדמות האזור לאור המטרות שנקבעו באסטרטגיה, באמצעות כ-30 אינדיקטורים.

- Bay Area Indicators - Measuring Progress Toward Sustainability, Bay Area Alliance for Sustainable Communities, January 2003
www.bayareaalliance.org ; www.ncccsf.org
- The reform of metropolitan governance (policy brief), OECD, October 2000
www.oecd.org/publications/Pol_brief/
- Integrated Monitoring – A Manual for Practitioners, Environment Waikato (New Zealand), June 1999
direct link:
http://www.qp.org.nz/uploads/best_practice/pubs/council_reports/3578.pdf
- Christchurch City Council's City Plan Monitoring Programme, September 2000.
website: <http://www.ccc.govt.nz/CityPlan/>
- www.sviva.gov.il/bin/en.jsp?enPage=BlankPage&enDisplay=view&enDispWhat=Zone&enDispWho=indicators_s&enZone=indicators_s

אתר המשרד לאיכות הסביבה מציג חומרים על פיתוח בר-קיימא והתייחסות לאינדיקטורים לקיימות

- <http://www.iisd.org/measure/principles/bp.asp>

עבודה של צוות מומחים שפיתחו בשנת 1996 כללים לתהליך הערכה של התקדמות לקראת פיתוח בר-קיימא (The Bellagio Principles). הכללים נועדו לשמש כלי עזר בתהליכי בנייה של מדדים ותהליכי הערכה של קיימות.

- ערן פייטלסון, אינדיקטורים לפיתוח בר-קיימא בישראל, דוח מסכם, שלב א', מכון ירושלים לחקר ישראל, המרכז למדיניות סביבתית, ירושלים, 2004