

21/3/2021
ח' ניסן תשפ"א

**הגורמים המשפיעים על עלות שירותים ציבוריים
בשלטון המקומי בכלל ובמועצות האזוריות בפרט
לפיתוח מדד ליכולת רשויות**

**מרץ 2021
ניסן תשפ"א**

©

כל הזכויות שמורות
שיטות הניתוח הכלכלי - גאוגרפי הן הקניין הרוחני של המחבר

תקציר

חלק גדול מהמודלים לתקצוב רשויות מקומיות המשמשים את משרדי הממשלה מתבססים בעוצמה גדולה על המדד החברתי-כלכלי. טענת הרשויות היא שהמדד החברתי-כלכלי מודד את יכולות התושבים, ולא את יכולות הרשויות, ומכאן שהמודלים מקצים תקציבים באופן לא מידתי ונכון. במשך זמן רב הרשויות מבקשות ממשרד הפנים לפתח מדד שיבטא את יכולת הרשויות.

לאחרונה משרד הפנים והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הגיעו להסכמה לפתח מדד יכולת רשויות, והציגו זאת למרכז השלטון האזורי. בשיחות הוצג שמועצה אזורית היא ישות שונה מעירייה או מועצה מקומית, בהיותה במבנה דו-רובדי המאגם ישובים כפריים קטנים הפרושים במרחקים גדולים, וכתוצאה מכך העלות לאספקת שירותים ציבוריים גבוהה יותר לעומת ערים המרוכזות במקום גאוגרפי קטן יחסית ובצפיפות גבוהה. עבודה זו מציגה את ההבדלים ברמה התיאורטית, בוחנת את האפשרויות למדידה, וממליצה על כווני פעולה אפשריים כבסיס לפיתוח מדד יכולת.

מודגש ההבדל בין ניתוח הכנסות הרשות המצלם מצב קיים ללא תלות בעלות השירותים וברמתם, לבין ניתוח מאפייני הרשות המצביע על קושי ועלות אובייקטיביים במתן השירותים.

המדד אמור לכלול הן את היכולות השוטפות של הרשות והן את הדרישות לפיתוח שאינן מכוסות בתקציבי מדינה, ולהתייחס למצב תשתיות קיים ביחס לתקינה.

מדד יכולת אמור לבטא את היכולת היחסית של הרשויות לספק שירותים ציבוריים ברמת שירות מוגדרת, ולכן מומלץ שמרכיב מאפייני הרשויות במדד יהיה גדול ביחס למרכיב ההכנסות בפועל של הרשות.

תוכן העניינים

2	תקציר
4	הקדמה
5	מטרה
6	המסד התיאורטי
8	הדוחות הכספיים
10	מאזן עצמי
11	מתודולוגיות בחינה והשוואה
12	ניתוח הדוחות הכספיים
12	אשכולות רב-ממדיים
13	השוואה לקו בסיס
14	בחינת תכונות הרשויות
17	חינוך
17	אפשרויות בניית מדד יכולת
18	מטריצת מאפייני רשויות
19	ניתוח עלויות מול מאפיינים ורמת שירות
19	סיכום והמלצות
8	טבלה 1 : טופס מספר 2 בדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות
15	טבלה 2 : תקורה – הנהלה וכלליות
15	טבלה 3 : שירותים מקומיים
15	טבלה 4 : שירותים ממלכתיים
16	טבלה 5 : מפעלים
18	טבלה 6 : רשימת מאפייני הרשויות
13	איור 1 : דוגמה לשני ממדים – צפיפות אוכלוסייה מול הכנסה לנפש
13	איור 2 : הוצאות תקורה לתושב
14	איור 3 : הוצאות תברואה לטון אשפה

הקדמה

מועצה אזורית היא רשות שילטונית יוצאת דופן במדינת ישראל ובעולם: רשות המאגדת מספר גדול של ישובים קטנים, ומהווה את הסמכות המוניציפאלית המרכזית עבור אותם ישובים. מבנה המועצות האזוריות הוא דו-רובדי: ברובד התחתון נמצאים הישובים בהם הסמכות השילטונית היא הועד המקומי, וברובד הביניים המועצה האזורית, שפועלת ביתרון לגודל באיגום הישובים ואספקת השירותים כגוף מרכזי. בישראל 54 מועצות אזוריות ובהן 1,013 ישובים.¹

אפשר להתבונן במועצות האזוריות משתי נקודות מבט שונות: האחת כפדרציה של ישובים שהתארגנו לקבלת שירותים בהם יש יתרון לגודל כדוגמת איגוד ערים או אשכול ישובים, והשנייה כישות המוניציפאלית הסטטוטורית, אשר הסמכויות מוקנות לה, והיא נעזרת בארגון היישובי (הועד המקומי) במשטר פדרטיבי.

נקודת המבט הראשונה היא מהישוב כלפי מעלה: העלאת הסמכות מהתושבים והישובים למועצה, בעוד שנקודת המבט השנייה היא מהמועצה כלפי מטה: הורדת הסמכות מהמועצה לישובים. אפשר לשאול מדוע זה משנה, שהרי לפי המצב החוקי הסמכות מואצלת מהמועצה לישובים (חננאל ופישמן, 2017; רסיס ואפלבום, 2009). תורת הפדרליזם הפיסקלי שמה דגש על סמכויות הממשל המקומי (Oates, 1972, 2005, 2008), ובאנלוגיה לממשל הדו רובדי של המועצות האזוריות – הועד המקומי יודע טוב יותר מה תושבי היישוב רוצים, ויכול לספק להם את השירותים הציבוריים טוב ומותאמים יותר מהרמה מעליו. גישה זו תומכת בנקודת המבט הראשונה.

נקודת המבט השנייה מראה את המועצה האזורית כמזוג לא שלם של הישובים הכפריים, על היתרונות והחסרונות שהוא מביא. במחקר קיימים חילוקי דעות לגבי היתרונות של מזוג רשויות בין אלו שהראו שמתקיים יתרון לגודל (Reingewertz & Serritzlew, 2019; Reingewertz, 2012), לבין אלו המטילים ספק ביעילות הפיננסית (Steiner & Kaiser, 2017).

נוצר כאן קונפליקט בין המצב החוקי לתיאורית הפדרליזם הפיסקלי, מצב אותו המערכת האזורית של המועצות והישובים נדרשת ליישב. מצב זה יוצר ייחודיות של הממשל המוניציפאלי בישראל בו ישנם שני טיפוסים ממשל: הרשויות המקומיות הנמצאות במבנה חד-רובדי, והמועצות האזוריות הנמצאות במבנה דו-רובדי ובו קונפליקט מובנה. מכאן שיש לקחת זאת בשיקולים כאשר בוחנים את השילטון המקומי.

למרות זאת, ההתייחסות למועצות האזוריות במקרים רבים היא כישות דומה לערים ולמועצות האזוריות, שופטים את כולם על בסיס פרמטרים דומים אם לא אחידים (להבי ורומנו, 2016; שחור, 2010), ולא מתייחסים למבנה השונה.

¹ למספר הישובים יש להוסיף מוסדות במרחב הכפרי ללא סמל ישוב, ו-52 מוקדי תעסוקה

כאשר מבצעים השוואה בין רשויות על בסיס אותם משתנים, ובעיקר הכנסות לתושב, מאבדים את המאפיינים הייחודיים של המועצות האזוריות: מרחקים גדולים, ישובים קטנים ומרוחקים, קווי לוגיסטיקה ארוכים ומוטת שליטה ארוכה, מאפיינים המתבטאים בהוצאות גדולות יותר של המועצות האזוריות, וכן מאבדים את ההתבוננות בישוב הכפרי עצמו.

המועצות האזוריות חולשות על שטחים גדולים (כ- 85% משטח המדינה). בשטחים אלו נמצאים בסיסי צבא, אוצרות טבע, דרכים וקווי תשתיות, חקלאות ואזורי מסחר ותעשייה. בשל כך יש למועצות האזוריות הכנסות ממיסים (ארנונה שלא ממגורים) יחסית יותר מהרשויות המקומיות, אך גם הוצאות גבוהות יותר.

בארגון הכלים של הממשלה נמצאים מעט כלים למדידה והשוואה של רשויות מקומיות שיכולים לשמש כבסיס לתקצוב. מבין הכלים, המדד החברתי-כלכלי מקבל משקל גבוה, אך מבטא את יכולות התושבים ולא את יכולות המועצה. היו בעבר ניסיונות לפתח מדד שיבטא את יכולות הרשויות, אבל הם לא הגיעו לקו הגמר. לאחרונה משרד הפנים והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הגיעו להבנה על פיתוח מדד כזה, ועבודה זו מציגה אפשרויות שונות לבסיס השוואה עבור המדד.

עבודה זו בוחנת את השונה והדומה בין המועצות האזוריות והרשויות המקומיות, תוך הצעת כלי השוואה שיאפשרו בחינה של השאלה האם המועצות האזוריות מוציאות יותר לאספקת שירותים כי הן יכולות (כי יש להן יותר הכנסות), או שהן מוציאות יותר כי עלות השירותים גבוהה יותר, ולכן הן נדרשות ליותר הכנסות.

מטרה

בין המועצות האזוריות לרשויות המקומיות (עיריות ומועצות מקומיות) יש קווי דמיון, אבל יש גם שוני: מועצה אזורית חולשת על שטח נרחב, המרחקים בין הישובים גדולים, כאשר כל ישוב קטן, ומכאן שיעילות אספקת השירותים אמורה להיות נמוכה, ועלויות השירות גבוהות יותר מאשר ברשויות המקומיות (Hefetz et al., 2012).

ניתוחים רבים שנעשו מראים שההכנסה וההוצאה לתושב במועצות האזוריות גבוהות לעומת הרשויות המקומיות. השאלה היא האם המועצות האזוריות יעילות או לא באספקת השירותים, ומתקצבות את השירותים יותר כי יש להן הכנסות גבוהות יותר, או שהמועצות האזוריות משתדלות להגיע לאופטימום בעלות השירותים ולייעל אותם ככל שניתן, אך העלות הבסיסית גבוהה יותר.

מטרת העבודה להציע אפשרויות שונות של בחינת היכולת של הרשויות המקומיות בכלל ושל המועצות האזוריות בפרט באופן שיראו את הייחודיות שלהן.

השערת העבודה היא שישנם פרקי הוצאה כמו תקורה או תברואה בהם הרשויות משתדלות להוציא את המינימום הנדרש לאספקת שירותים ברמה סבירה (כזו הנתפסת כסבירה על ידי התושבים).

בפרקים אלו ההשערה היא שרמת ההוצאה לתושב תהיה דומה בכל הרשויות. ואם אכן זה כך, הרי שנוצר קו בסיס להשוואה בין הרשויות, שיראה התנהגות רציונאלית דומה של הרשויות.

מטרה נוספת היא לכמת את היחס שבין עלויות השירותים שמועצה אזורית מספקת לעומת הרשויות המקומיות, יחס שיאפשר שיקלול ונירמול ככל שהמדד יבחן וימדוד את צד ההכנסות.

למעשה השאלה כאן היא של הסיבה והתוצאה: האם המועצות האזוריות מוציאות יותר כי יש להן יותר הכנסות, או שעלות השירותים במועצות האזוריות גבוהה יותר, ולכן הן נדרשות להכנסות גבוהות יותר. מטרת העבודה להציע דרכים לענות על כך.

המסד התיאורטי

המבנה הזו רובדי של המרחב הכפרי בישראל ייחודי בכך שהוא מפריד את הישובים הכפריים מהישובים העירוניים באותו תא שטח. בעולם קיימים מודלים דו-רובדיים (Cole & Boyne, 1996), אך הם כוללים עיירות וכפרים, ולעיתים גם ערים גדולות ברובד התחתון, וישויות מרחביות כמו מחוז ונפה ברובד העליון (חננאל ופישמן, 2017; רסיס ואפלבוים, 2009).

המועצות האזוריות החלו כארגון חד-רובדי בתקופת המנדט הבריטי למטרות שכוללות ייצוגיות מול השלטון, ביטחון ופיתוח, חינוך וייעול מתן שירותים, כאשר המועצה האזורית הראשונה הייתה עמק חפר שנוסדה בשנת 1940. הישובים היו מאורגנים כועד מקומי וואו אגודה שיתופית שעסקו בניהול ענייני הישוב בלבד, ללא ייצוגיות והסמכה סטטוטורית. רק לאחר קום המדינה פורסם צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) שהגדיר את המבנה הדו-רובדי הקיים עד היום במרחב הכפרי (אפלבוים וניומן, 1997; רסיס ואפלבוים, 2009).

ממשל דו רובדי מוכר בעולם, אבל ביישום אחר מישראל. רבדי השילטון המקומי באנגליה, לדוגמה, הם המחוז (County), והנפה (District), לעומת הממשל בישראל בו רובו הוא רובד אחד (unitary authority), ורק המועצות האזוריות הן במבנה דו רובדי. בממשל דו-רובדי יש יחס כלכלי בין הרובד העליון לתחתון, בו הרובד העליון משפיע על התנהגות הרובד התחתון. כאשר המחוז מעלה את מס הנכסים, הוא מוריד את המשאבים הזמינים לרשויות המקומיות, ומכאן הדרישה לתיאום והבנת ההשלכות ההדדיות. השירותים שהרשויות מספקות משלימים לשירותי המחוז עם גמישות מסוימת (Revelli, 2003). התבוננות מרחבית זו תואמת ליחסים בתוך מועצה אזורית בין המועצה לישובים. במערכת דו רובדית ישנם שירותים אנכיים ואופקיים, כאשר יש קשר וגורמי איזון ביניהם, בדומה לשירותים הניתנים בישוב הכפרי מול השירותים הציבוריים שהמועצה האזורית מספקת, והתחרות ביניהם על בסיס המס. Tiebout (1956) הגדיר כי תחת תנאים של מידע מושלם וניידות תושבים התחרות בין הרשויות תביא לאספקת שירותים ציבוריים מותאמים וטובים יותר לתושבי הישוב. מערכת כזו מתקיימת בין יישובי המועצה האזורית בפרט והישובים באותו אזור בכלל, ומתפקידה של המועצה לנהל ולאפשר את התחרות הזו כתחרות בונה. מערכת זו לא מתקיימת ברמת השילטון המקומי בישראל, בשל הריכוזיות הגבוהה והשליטה של הממשלה ברוב הפעולות והסמכויות (Ivanyna & Shah, 2014).

חננאל ופישמן (2017) חקרו את המבנה הייחודי וחלוקת האחריות לשירותים בין המועצות האזוריות לשובים, ומראות את הסיבוכיות באספקת השירותים במבנה הדו-רובדי של מועצות אזוריות ושובים, ואת התפתחות העברת האחריות לשירותים מהאגודות היישוביות למועצות האזוריות והועדים המקומיים במהלך השנים.

משרד הפנים הגדיר בזמנו מערך מדדים לבחינת יעילות השירותים שהרשויות המקומיות מספקות (בן אליא, 2006). עקרונות המדדים פורסמו, אך חישוב המדדים לא הופץ לרשויות המקומיות. המדדים מאפיינים בעיקר את הרשויות המקומיות, ולא בוחנים משתנים ספציפיים למועצות האזוריות.

רוב ההשוואות בין הרשויות המקומיות בוחנות את ההוצאה או ההכנסה לנפש בין אם לכל התקציב השוטף או לפרקים בתוכו, אך לא מתייחסות למבנה ההוצאות, ולתקציבים שהמדינה מפעילה ישירות ברשויות, והבולט מכולם הוא החינוך. השוואות אלו לא מתייחסות לשונות הקיימת בין הרשויות, ולדוגמה רשות בה מערך החינוך העל-יסודי מופעל ישירות ע"י הרשות, או שהועבר למיקור-חוץ להפעלת רשת.

ניתוח בזווית אחרת של הכלכלה המוניציפאלית ניתן במחקרם של להבי ורומנו (2016) שבדקו את דפוסי הפעולה של הרשויות המקומיות מול החוסן הכלכלי. מחקרם מחלק את הרשויות לקבוצות: איתנות, יציבות, רשויות במצב ביניים, רשויות בתכנית התייעלות ורשויות בתכנית הבראה, ועורך ניתוחים של ההכנסות לתושב בחתכים שונים. הניתוח שלהם מראה שיש קשר ברור בין קבוצת הרשויות לשיעור הארנונה שלא ממגורים, כך שככל שהרשות איתנה יותר האחוזה גבוהה יותר.

התיאוריה מראה שככל שהממשל המקומי מסתמך יותר על מקורות עצמיים רואים ריסון והתנהגות פיסקלית מצמצמת, לעומת מצב בו הממשל המרכזי תומך יותר, או מחלף רשויות מגרענות, ששם ההתנהגות הפיסקלית המקומית מובילה להגדלת המנגנון ויצירת חובות במה שמוגדר "תקציב רך" (בן בסט, דהן, קלור 2013; Rodden et al., 2003), או תופעת flypaper effect בה רואים שההוצאה הציבורית גדלה יותר כאשר מקור התקציב הוא בהעברות ממשלה לעומת הכנסות עצמיות (Hines & Thaler, 1995; Inman, 2008; Romer & Rosenthal, 1980).

הספרות מציעה מודלים רבים לבחינת האיתנות הכלכלית של רשויות מקומיות, בעיקר לבחון כמה הרשות רחוקה מפשיטת רגל, אבל אף מודל לא הוכר כמודל שולט. המודלים כוללים אנליזה של יחסים, בעיקר יחסים פיננסיים, מבחן 10 הנקודות המרחיב את אנליזת היחסים לעוד ממדים, וכן מבחן כושר הפרעון (Brown, 1993; Carmeli, 2002, 2008; McDonald, 2017).

עבודה זו תציע אפשרויות נוספות לבחינת היכולת של רשות לספק שירותים ציבוריים, ובמיוחד תוך שימוש במאפיינים (amenities) של הרשות.

הדוחות הכספיים

כל רשות מקומית חייבת לפרסם דוחות כספיים מבוקרים מדי שנה. משרד הפנים קבע תצורה אחידה להגשת דוחות כספיים לכל השילטון המקומי, כאשר את הביקורת מבצעים רואי חשבון הממונים ומבוקרים על ידי משרד הפנים. הדוחות הכספיים מכילים את מאזן הרשות, ואחריו מגיעים טפסים ונספחים בתבניות קבועות המוגדרות בנהלי המשרד.

הניהול החשבונאי ברשויות המקומיות נערך על בסיס שיטת המזומנים המתוקנת, בהפרדה בין הפעילות השוטפת לפעולות חד-פעמיות (תב"ר – תקציב בלתי רגיל). בשיטה זו ההכנסות נרשמות על בסיס מזומן, וההוצאות על בסיס מצטבר.

החלק הראשון בדוחות הכספיים הוא המאזן, ולאחריו סידרת טפסים לנושאים שונים. הניתוח המוצע מתבססת על טופס מספר 2, המציג את ההכנסות וההוצאות של הרשות בפרקים מוגדרים, כאשר התקבולים מוצבים מול התשלומים בכל פרק, למעט בחלק הראשון בו התקבולים הם ההכנסות הלא מיועדות, והתשלומים הם תקורות הניהול.² הטבלה להלן מציגה את טופס 2:

טבלה 1: טופס מספר 2 בדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות

סעיף	תקבולים	סעיף	תשלומים
11	מיסים	61	מנהל כללי
12	אגרות	62	מנהל כספי
13	הטלים	63	הוצאות מימון
14	מכסות	64	פרעון מלוות - למעט ביוב
15	השתתפות מוסדות ומענקים מיוחדים		
16	הכנסות מימון		
19	מענקים כלליים		
שירותים מקומיים			
21	תברואה	71	תברואה
22	שמירה וביטחון	72	שמירה וביטחון
23	תכנון ובנין עיר	73	תכנון ובנין עיר
24	נכסים ציבוריים	74	נכסים ציבוריים
25	חגיגות מבצעים ואירועים	75	חגיגות מבצעים ואירועים
26	שירותים עירוניים שונים	76	שירותים עירוניים שונים
27	פיתוח כלכלי	77	פיתוח כלכלי
28	פיקוח עירוני	78	פיקוח עירוני
29	שירותים חקלאיים	79	שירותים חקלאיים
שירותים ממלכתיים			
31	חינוך	81	חינוך
32	תרבות	82	תרבות
33	בריאות	83	בריאות
34	רווחה	84	רווחה
35	דת	85	דת
36	קליטת עלייה	86	קליטת עלייה

² פירוט של כל הסעיפים נמצא בספר "מדריך לנבחר" בהוצאת משרד הפנים, [אתר משרד הפנים](#)

סעיף	תקבולים	סעיף	תשלומים
37	איכות הסביבה	87	איכות הסביבה
מפעלים			
41	מים	91	מים
42	בתי מטבחים	92	בתי מטבחים
43	נכסים	93	נכסים
44	תחבורה	94	תחבורה
45	מפעלי תעסוקה	95	מפעלי תעסוקה
46	חשמל	96	חשמל
47	מפעל הביוב	97	מפעל הביוב כולל פרעון מלוות
48	מפעלים אחרים	98	מפעלים אחרים
	תקבולים בלתי רגילים	99	תשלומים בלתי רגילים
51	ריבית והחזר הוצאות משנים קודמות		פנסיות
59	החזרה מקרנות		הנחות ממיסים
	הכנסות לכיסוי גרעון		הפרשות לקרנות, כיסוי גרעון

החלק השני מראה את השירותים המקומיים, הכנסות מול הוצאות. אלו השירותים שהרשות המקומית צריכה לספק לתושבים, כאשר רוב המקור המימוני הוא מההכנסות העצמיות וההכנסות הלא מיועדות, כדוגמת מענק איזון שרשות מקבלת ממשד הפנים בהתאם לקריטריונים מוגדרים.

החלק השלישי מציג את השירותים הממלכתיים, הכנסות מול הוצאות. אלו שירותים שהמדינה דורשת מהשילטון המקומי לספק, כאשר המדינה מממנת את רוב ההוצאות. הרשויות המקומיות נדרשות להשלים תקציב מעבר להשתתפות המדינה, והן רשאיות להוסיף ולתגבר את השירותים הללו ככל שיחליטו ויש באפשרותן. עיקר התקציב בפרק זה הוא החינוך, ואחריו רווחה.

החלק הרביעי הוא מפעלים: אלו שירותים שונים שהרשויות מספקות, או שפעם ספקו (לדוגמה מים וביוב שעברו לתאגידי המים והביוב, או בתי מטבחים), והם יכולים להיות מנוהלים כמרכזים עצמאיים בדו"ח הכספי. נושאים נוספים הכלולים בפרק זה כוללים תחבורה, חניות, מפעלי תעסוקה, נכסים שונים של הרשות ועוד. ההשתתפות העצמית בפרק זה אמורה להיות נמוכה ביותר אם בכלל, ורצוי שאפילו יהיה עודף חיובי שיעזור לרשות במימון פרקים אחרים.

החלק האחרון מראה תקבולים ותשלומים בלתי רגילים, בעיקר נושאים פיננסיים של ריבית ודיבידנדים, הפרשות והחזרים מקרנות הרשות, הכנסות לכיסוי גרעון, והנחות ממיסים שהרשות מעניקה.

מוצע לבחון כל פרק וסעיף בטופס 2 כהוצאות מול הכנסות - "מאזן העצמי" – ההפרש בין ההוצאות להכנסות בכל פרק וסעיף, המבטא את ההשקעה ממקורות עצמיים של כל רשות באותו פרק.

הפרקים הרשומים בטופס מספר 2 הם ברמה של "שתי ספרות" במפתח החשבונאות שמשרד הפנים הגדיר. היה רצוי לקבל ממשד הפנים את הדוחות הכספיים של כלל הרשויות ברמה של "שלוש ספרות", לבחון ולנתח את ההוצאות וההכנסות של הרשויות ברמה מפורטת יותר.

נהוג בדוחות כספיים להכין דוח הכנסות והוצאות ("מקורות ושימושים", "רווח והפסד" "P&L") בהם מתחילים בפרקי ההכנסות, ואח"כ מורידים את ההוצאות בקבוצות שונות, עד שנשארת שורת הרווח (או העודף) בחתכים שונים (רווח לפני מיסים, EBIT, EBITDA,³ וכו'). חשבונאות זו מתאימה לארגונים ששואפים למקסם את שורת הרווח (תוך עמידה ביעדים נוספים). רשויות מקומיות לא נכללות בקטגוריה זו: לרשות מקומית אין מטרה למקסם את שורת הרווח, אלא להעניק שירותים לתושבים. לכן דוח המקורות והשימושים חשוב (זה למעשה טופס מס' 2), אבל הוא נותן תמונה חלקית של מצב הרשות.

מוצעת כאן התבוננות נוספת על הביצועים הפיננסיים של רשות מקומית: **מאזן עצמי**.

הכנסות רשות מקומית מגיעות בעיקר משני מקורות: הכנסות עצמיות, והכנסות מהממשלה. ההכנסות מחולקות לשתי קטגוריות: הכנסות מיועדות, שניתן להוציאן אך ורק למטרות שלשמך נתנו, והכנסות חופשיות (שאינן מיועדות) אשר הרשות מקצה במסגרת תקציבה לשירותים השונים.

המאזן העצמי מבוסס על ההנחות הבאות: (1) מקורן של הכנסות הרשות משני זרמים לפחות (העברות ממשלה והכנסות עצמיות), (2) חלק מההכנסות הן מיועדות וחלק חופשיות, ו-(3) תקציבי הממשלה המיועדים מבוססים על נוסחה או מודל המתחשב בעלויות השירות ברשויות השונות. המאזן העצמי מצביע כיצד הרשות מחלקת את המשאבים בהם יש לה שליטה, ומבטא את מדיניות הרשות והעדיפויות שלה.

המאזן העצמי מנטרל את העברות הממשלה בפרקים השונים, ואת השוני בין הרשויות בפרקים אלו. לדוגמה ברשות בה מערך החינוך מנוהל ישירות, העברות משרד החינוך לרשות הן גבוהות לעומת רשות שהעבירה את ניהול בתי הספר העל יסודיים לרשת חיצונית, ואז משרד החינוך מעביר את התקציבים ישירות לרשת ולא דרך הרשות. במקרים אלו המאזן העצמי יראה את הקצאת הרשות מהתקציבים העצמיים בלבד, ובכך יאפשר השוואה של הרשויות על אותו בסיס.

יש אמירה שרשות לעולם תוציא את כל הכסף שיש ברשותה, ואם לרשות יש הכנסות גבוהות יותר, גם ההוצאות יהיו גבוהות יותר, פשוט כי היא יכולה, ולא בהכרח צריכה. אמירה זו נכונה גם לגבי ניתוח המאזן העצמי: רשות תוכל לתקצב יותר שירות במידה ויש לה יותר הכנסות פנויות.

בכדי לבחון אמירה זו מוצע לבחון את המאזן העצמי בפרקים בהם לרשות אין אינטרס להגדיל את ההוצאה כמו תברואה, ופרקים בהם לרשות יש אינטרס להגדיל את ההוצאה כמו תקורת ניהול המאפשרת כיבודים פוליטיים. אם ימצא שאין הבדלים גדולים בין הרשויות בפרקים הללו ניתן יהיה להניח שהרשויות מתנהגות באופן בסיסי דומה ולכן ביתר הפרקים שוני בהוצאות מראה שוני בעלות השירותים.

³ Earnings Before Interest and Taxes (Depreciation and Amortization)

מתודולוגיות בחינה והשוואה

קיימות שתי שיטות עיקריות להשוואה בין רשויות: ניתוח כספי וניתוח מאפייני הרשויות. ניתוח כספי הוא השוואה פוזיטיביסטית הבוחנת את ההכנסות וההוצאות בפועל, ומסיקה מכך את הערך המוחלט (כסף ליחידה) לכל רשות או קבוצת רשויות ולפי פרקי הניתוח. ניתוח מאפייני הרשויות הוא השוואה נורמטיבית הבוחנת את מאפייני הסביבה, הגאוגרפיה והדמוגרפיה, ובונה מודל יחסי המראה את הקושי של הרשות לספק שירותים ציבוריים. כמובן שניתן לשלב בין השיטות ולבנות מודל השוואה הלוקח בחשבון הן את הניתוח הכספי והן את ניתוח מאפייני הרשות.

היתרונות של ניתוח כספי הם שהמידע ברובו זמין מהדוחות המבוקרים, בין אם ברמה של 2 או 3 ספרות, ושהספרות מראה מודלים שונים של ניתוחים, שבעיקרם שאלו כמה הרשות רחוקה מפשיטת רגל.⁴ ככל שהרשות רחוקה מפשיטת רגל מצבה איתן יותר. מדד זה מבטא את היכולת הניהולית של הרשות ולא את היכולת הכלכלית שלה: יתכן מצב בו רשות שאין לה משאבים רבים מורידה את רמת השירותים. זה החיסרון במדידה פוזיטיביסטית: צילום המצב הנוכחי ולא בחינת יכולת. חיסרון נוסף הוא שמדידת ההוצאה לשירות מסתירה את רמת השירות הניתן. יתכן מצב בו שתי רשויות מוציאות את אותו תקציב סגולי לשירות נתון, אך בשל שוני במאפייני הרשות, עלויות אספקת השירות שונות, ואז רמת השירות ברשות אחת בהכרח גבוהה מרמת השירות הזה ברשות השנייה. לכן יש להשלים את הניתוח הכספי בבחינת רמת השירות.

אפשרות נוספת לניתוח כספי היא בחינה של רמת ההוצאה הסגולית בפרקי השירותים השונים (לתושב, לתלמיד לדוגמה), והשוואה בין רשויות תוך דירוג היררכי. גם כאן החיסרון הוא של צילום המצב: האם יש קשר לעלות השירות?

היתרונות של ניתוח מאפייני הרשויות הם מדידת רמת הקושי או אינדיקציה לעלות אספקת השירות בתלות במשתנים אקסוגניים ככל שניתן, וניתן לדרג את הרשויות באופן יחסי. יתרון נוסף הוא שמאפייני הרשות מייצרים בסיס לרמת השירות, ובכך מתגברים על השונות ברמות השירות. החסרונות הם שלא תמיד ברור האם משתנים אלו משפיעים על עלות השירות ובכמה. חיסרון נוסף הוא הקושי באיסוף הנתונים, ובמיוחד במועצות אזוריות בהן המשתנים עשויים להשתנות בתלות במיקומם של הישובים השונים במועצה.

מאחר ומטרת פיתוח המדד היא לאפשר כלי נוסף לתקצוב רשויות, כלי שיבטא את הקושי והעלות של הרשות באספקת השירותים הציבוריים, הרי שהדרך המומלצת היא ניתוח מאפייני רשויות, בשילוב עם ניתוח כלכלי, ככל שניתן, של השפעת מאפייני הרשות על עלות השירותים ורמתם.

התוצאות האפשריות מהניתוח הן:

1. תוצאה מוחלטת – ערך מוחלט לכל רשות, כאשר הרשויות מסודרות בסדר היררכי.

⁴ מעין מודל Z score של אלטמן המותאם לרשויות ציבוריות

2. תוצאה יחסית – ערך יחסי לכל רשות, כאשר הרשויות מסודרות לפי מדרג.

בפרק זה יוצגו מספר אפשרויות למתודולוגיות להשוואה בין הרשויות, הן לניתוח הכספי והן לניתוח מאפיינים.

ניתוח הדוחות הכספיים

השיטות לניתוח דוחות כספיים מוכרות, ולא יפורטו בעבודה זו. השיטות כוללות בחינת פרקי ההוצאה וההכנסה לתושב \ תלמיד, ניתוח מאזן ליחסים פיננסיים שונים, שיעור הכנסות ארנונה אחרת מנורמל לעלות שירותים נורמטיבית, בחינת קרנות הרשות, הגרעון האקטוארי בהתחייבויות (פנסיה לדוגמה), גרעון שוטף ומצטבר, עומס מלוות, ועוד.

בכדי להשוות כל סעיף כשהוא מנורמל למספר התושבים, יש קודם לוודא מה אותו סעיף כולל ומהי רמת השירות. את זאת ניתן להשיג רק באמצעות דגימת הרשויות. לדוגמה, יש רשויות בהן בתי הספר העל יסודיים הינם בניהול הרשות, ואז כל ההוצאות וההכנסות של בתי הספר הללו יקבלו ביטוי בדוחות הרשות, אך יש רשויות אחרות בהן בתי הספר העל יסודיים, כולם או חלקם, נמסרו לניהול רשת חיצונית, ואז הדוחות הכספיים של הרשות לא כוללים את ההכנסות וההוצאות של בתי הספר הללו. בנוסף ישנן רשויות בהן רוב התלמידים לומדים בבתי ספר ברשות, אך ישנן רשויות שאין בהן בתי ספר, והן מסיעות את התלמידים לבתי ספר ברשויות שכנות.

ניתוח נוסף שהוצע לעיל הוא המאזן העצמי, המאפשר בחינת הקצאת המשאבים העצמיים של הרשות לשירותים הציבוריים השונים, תוך ניטרול השונות בהעברות הממשלה לרשויות.

ניתוח הדוחות הכספיים נדרש להתחשב גם ביעילות כלכלית: יתרון לגודל ולצפיפות, או לפחות הציפיה ליתרון, שהרי לא ניתן להשוות עלות שירות בתל אביב הנהנית מיתרון לגודל, לעלות אותו שירות בדרום השרון.

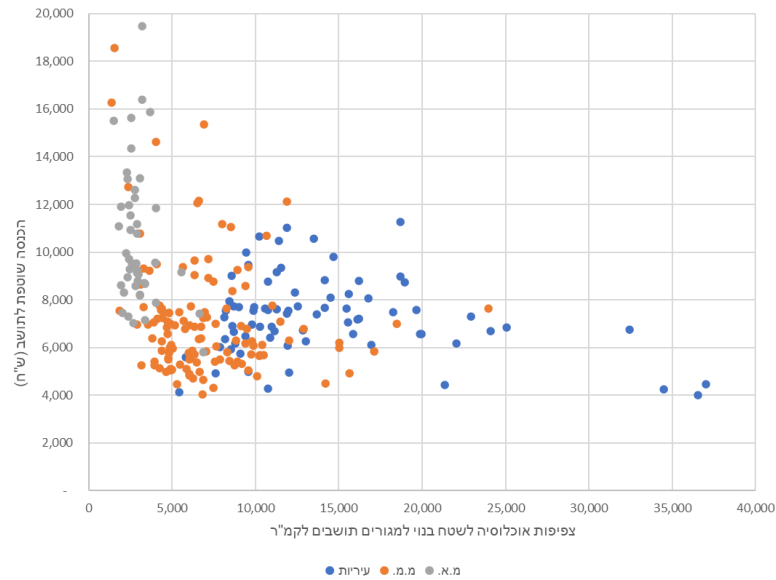
יש להשלים את ניתוח הדוחות הכספיים במדידת רמת השירות, ובחינת ההוצאה הסגולית וההוצאה במאזן עצמי סגולי בהתאם לרמת השירות של כל פרק שירות. בניתוח המועצות האזוריות יש להוציא את מועצה אזורית תמר כיוצאת דופן מהניתוח בשל האנומליה הקיימת בה של מספר תושבים קטן מול הכנסות גבוהות.

אשכולות רב-ממדיים

המדדים שהלמ"ס מפרסמים הם סרגל בממד אחד: מהקטן לגדול. מדד כזה הינו אינטואיטיבי וקל לשימוש, בין אם משתמשים בערך הרציף של הממד, במיקום הרשות, או בניתוח אשכולות. החיסרון בממד כזה הוא שכל המידע מצטמצם לממד אחד היררכי, המסתיר את מורכבות השונות בין קבוצות הרשויות.

בשל השוני הגדול בין קבוצות הרשויות מוצע לשקול חלוקה לשניים או יותר ממדים שיביאו לידי ביטוי תכונות שונות של הרשויות. ממד צריך להיות כזה שהמדידה שלו אחידה בכל הרשויות. דוגמה לשני ממדים: צפיפות המגורים בממד אחד והכנסה משוקלת לתושב בממד שני.

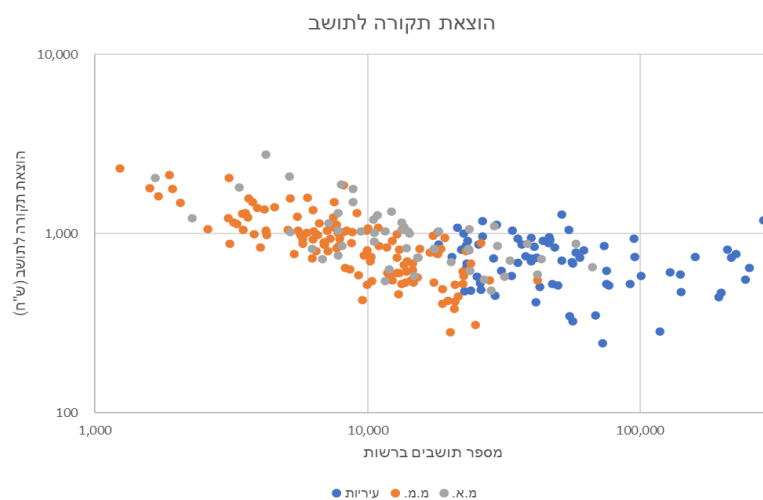
איור 1: דוגמה לשני ממדים – צפיפות אוכלוסייה מול הכנסה לנפש⁵



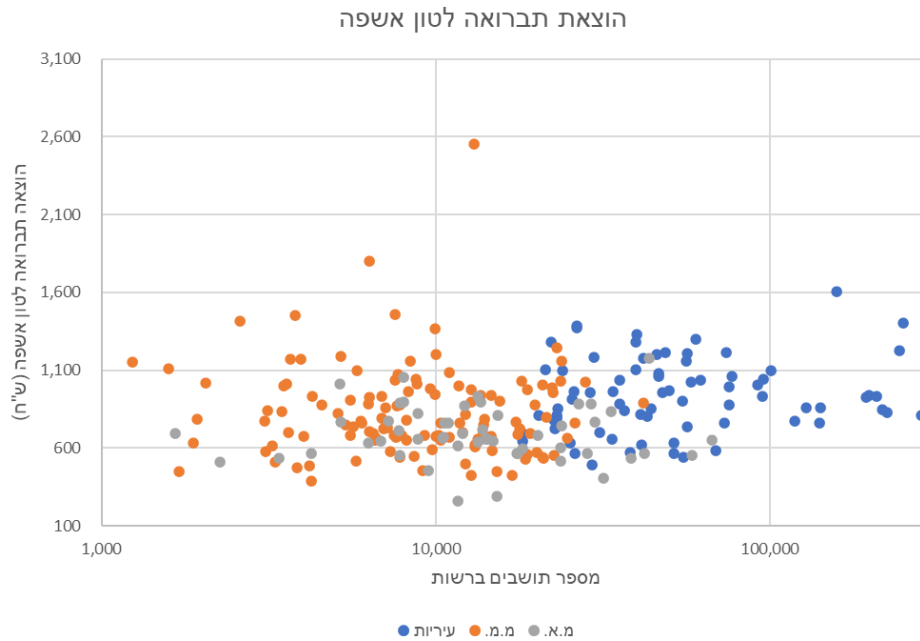
השוואה לקו בסיס

יצירת קו בסיס אחיד לכלל הרשויות, והשוואה של כל רשות לקו הבסיס בפרקי שירותים בהם לכל הרשויות לא אמור להיות תמריץ להגדילם, תאפשר השוואה בפרקי שירותים בהם רואים שונות בין הרשויות. בין פרקים אלו ניתן למנות את התקורה הניהולית לתושב (הוצאות הנהלה וכלליות לתושב בתלות בגודל הרשות), או הוצאות תברואה לפסולת לתושב. איורים 2 - 3 להלן מציגים את האפשרויות הללו:

איור 2: הוצאות תקורה לתושב



⁵ מקור הנתונים: קובץ ישובים למ"ס 2018. לנוחות ההצגה הוצאו תמר, חבל אילות ובני ברק



בחינת תכונות הרשויות

השוואת ההוצאות או ההכנסות לתושב מראה את המצב הנוכחי של כל רשות, כאשר המשתנים הסמויים הם יכולות הרשות לגייס משאבים, בין אם משאבים עצמיים שהיא פיתחה, ובין אם העברות ממשלה מיועדות או חופשיות, ורמת השירות. בשל הדרישה שהרשות תהיה מאוזנת בתקציבה, רשות שאין ברשותה די משאבים נדרשת להוריד את רמת השירותים. כתוצאה מכך בחינת ההוצאה לשירות לתושב (או לתלמיד) עשויה להיות מושפעת מיכולות הרשות ולא בהכרח מעלות השירות, ועולה השאלה כיצד ניתן להפריד בין יכולות הרשות לעלות השירותים הציבוריים השונים.

אחת הדרכים להפריד היא במדידת מאפייני ותכונות הרשות (amenities). התכונות יכול שיהיו לכלל השירותים הציבוריים שהרשות מספקת, או ספציפיות לשירות מסוים.

משתנים כלליים שישפיעו על עלות רוב השירותים הציבוריים

- מספר תושבים (לוג – יתרון לגודל)
- שונות המדד החברתי-כלכלי בין הישובים והאזורים ברשות
- צפיפות מגורים (תושבים לקמ"ר – יתרון לצפיפות)
- שטח שיפוט
- מספר הקבלנים הנגשים למכרזים פומביים במוצע

משתנים ספציפיים לפי פרקי השירות

טבלאות 2 - 5 להלן מציגות את פרקי השירותים הציבוריים מסודרים לפי סעיפי טופס מספר 2, כאשר בכל פרק שירות מצוינים המשתנים המשפיעים על אותו פרק :

טבלה 2 : תקורה – הנהלה וכלליות

פרק שירות	משתנים משפיעים על ההוצאה	הערות
הוצאות הנהלה וכלליות	מספר התושבים (לוג) מרחק מהמרכז (מדד פריפריאלי) צפיפות תושבים שטח שיפוט	יתרון לגודל ולצפיפות ההוצאות בפריפריה גבוהות

טבלה 3 : שירותים מקומיים

פרק שירות	משתנים משפיעים על ההוצאה	הערות
תברואה	כמות הפסולת והרכבה אורך קווי איסוף האשפה לתושב אורך הכבישים (ניקוי רחובות) מספר העסקים הזורשים רישוי ופיקוח פריפריאליות	רמת השירות כמשתנה ממתן את ההוצאה לתושב לכל שירות
שמירה וביטחון	מספר תיקי החקירה (משטרה) מספר שריפות (כב"א) רגישות בטחונית (גבול, קו תפר, רגיש) מרחק מהמרכז (פריפריאליות) יוממות (החוצה) היקף גבולות השטחים הבנויים הלא רציפים לתושב	ככל שיש פחות נוכחים בישוב במשך היום ההוצאות עולות
תכנון ובנין עיר	מספר תיקי הבניה לתושב קצב הגידול של הרשות שטח השיפוט	
נכסים ציבוריים	אורך (או שטח) הכבישים משוקלל בגיל הכביש לתושב מספר מנורות תאורת רחובות לתושב אורך תעלות הניקוז לתושב מספר (או שטח) מגרשי ספורט לתושב מספר (או שטח) מבני ציבור עירוניים לתושב מספר (או שטח) גני משחקים לתושב אורך חופי ים : אורך כולל ואורך חופים מוכרזים לתושב	רמת השירות כמשתנה ממתן את ההוצאה לתושב לכל שירות
שירותים עירוניים שונים	מספר הישובים תמיכה בועדים המקומיים	הסעיף דרכו המועצות האזוריות מעבירות תמיכה ליישובים
פיתוח כלכלי	תרומת החברות העירוניות לתקציב הרשות	
פיקוח עירוני	שטח הרשות לתושב	
שירותים חקלאיים	שטח חקלאי מעובד (שילוב גדיש ואינטנסיבי) לתושב	

טבלה 4 : שירותים ממלכתיים

פרק שירות	משתנים משפיעים על ההוצאה	הערות
חינוך	מרחק ממוצע של בתי ספר (יסודיים, חטי"ב, חטי"ע) לתלמיד לפי אזורי מיפוי מרחק הסעות חינוך מיוחד לתושב מספר גני ילדים לתושב	מרחק הסעות

פרק שירות	משתנים משפיעים על ההוצאה	הערות
	יחס תלמידים לאוכלוסייה מספר תלמידים שונות הפילוג החינוכי של התושבים	ככל שיחס התלמידים גבוה נדרשת הוצאה גבוהה לפי מספר התלמידים בזרמים השונים (ממלכתי, ממ"ד, ערבי, חרדי)
תרבות נוער וספורט	יחס בני 6-19 לאוכלוסייה מרחק מהמרכז	גילאי בית ספר ככל שהמרחק מהמרכז גדול, ההשקעה הנדרשת בתרבות עולה בשל עלויות הסעות וההיצע שצריך להיות ציבורי
רווחה	מאפיינים חברתיים-כלכליים יחס ותיקים-ילדים, שיעור אזרחים ותיקים מספר תיקי רווחה פעילים (ממוצע שנתי) ביחס לתושבים	
דת	מספר (שטח) מבני תפילה לתושב	

טבלה 5 : מפעלים

פרק שירות	משתנים משפיעים על ההוצאה	הערות
מים	צריכת מים ופחת	במועצות האזוריות אין תאגידי מים וביוב, האחריות לאספקת מים היא של הישובים ברובם, ושל הביוב של המועצה
תחבורה	מרחק בין מרכזי יום לישובים מרחק ממוצע בין ישובים צפיפות מגורים שטח שיפוט	ככל שהמרחקים גדולים ההוצאות לתחבורה עולות

תקציבי פיתוח (תב"ר):

- חינוך
 - השקעה במוסדות מעל לתקציב הניתן ממשד החינוך
 - צפיפות ממוצעת בכיתות ביחס לצפיפות הממוצעת במדינה
- תשתיות
 - פער בין תקן תשתיות למצוי בכבישים, מדרכות ומערכות כביש : שיעור הדרכים הסלולות ברוחב תת-תקני מכלל אורך הדרכים ברשות
 - שיעור הדרכים הסלולות מכלל אורך הדרכים ברשות
 - שיעור הדרכים עם מדרכה תקנית להולכי רגל מתוך סך אורך הדרכים הסלולות ברשות

סעיפי החינוך הם ההוצאה הגדולה ביותר של הרשות בפרק השירותים הממלכתיים (כ- 60-70% מהפרק), וברשויות רבות הם גם סעיפי ההוצאה הגדולים ביותר מהוצאות התקציב השוטף. אלו גם סעיפי ההכנסות הגדולים ביותר – העברות של משרד החינוך.

מקובל שמשרד החינוך מפעיל ישירות את בתי הספר היסודיים וגני הילדים, ומשלם את שכר המורים והגננות שהם עובדי המדינה, כאשר הרשות משתתפת בתקורות בתי הספר, בתחזוקה ובשכר עובדי המינהלה והסייעות. לעומת זאת, את בתי הספר העל יסודיים מפעילה הרשות המקומית, וברוב המקרים המורים הם עובדי הרשות. ישנן רשויות שמסרו את הפעלת המערכת העל יסודית לרשת חיצונית, ואז ההכנסות וההוצאות להפעלת בתי הספר העל יסודיים לא נרשמות בספרי הרשות. ישנן רשויות שאין בתחומן בתי ספר (בד"כ בתי ספר על יסודיים) והן מסיעות את התלמידים לבתי ספר ברשויות שכנות. ההכנסות וההוצאות של בתי הספר לא נרשמות בספרי הרשות השולחת, אלא בספרי הרשות בה נמצאים בתי הספר.

הוצאה משמעותית היא החינוך המיוחד, הדורש בתי ספר וגנים המותאמים לדרישות המיוחדות של התלמידים. מאחר ויש צורך לרכז תלמידים עם הצורך הספציפי בכדי לפתוח כיתה, מוסדות אלו נמצאים בעיקר בערים או בריכוז אזורי, והרשויות השונות מסיעות את התלמידים. משרד החינוך משתתף בחלק מהעלות, והרשויות ביתרה.

בשל השונות בין הרשויות באופי הפעלת מערכות החינוך, גם הדוחות הכספיים של הרשויות משקפים נתונים אשר קשה להשוות ביניהם. הניתוח בשיטת המאזן העצמי מנטרל את השוני בין הרשויות, מאחר והוא בוחן את ההפרש בין הוצאות הרשות לתקבולים השונים לחינוך, כך שאם פועלת ברשות רשת חינוך חיצונית, ותקציבי משרד החינוך מועברים ישירות לאותה רשת, אזי הם לא רשומים לא בהכנסות ולא בהוצאות הרשות המקומית.

להשלמת הניתוח ולהצגת תמונה שלמה ככל שניתן, יש להוסיף את ההשקעות הכוללות של משרד החינוך, כולל שכר והעברות ישירות בכל רשות, ולבחון את עלות ההסעות.

במועצות האזוריות ישנם שני מאפיינים ייחודיים המשפיעים על ההוצאה והמאזן העצמי: הסעות תלמידים וצפיפות נמוכה. יתר מאפייני מערכות החינוך דומים בכל הרשויות: מורים, כיתות, מעבדות וכו' שמתוקננים לפי תקני משרד החינוך.

אפשרויות בניית מדד יכולת

בפרקים הקודמים הוצגו האפשרויות להערכה ולמדידה של משתנים פיסקאליים ומאפייני רשויות. פרק זה יציג אפשרויות בניית מדד יכולת מהמשתנים הללו.

מטריצת מאפייני רשויות

על בסיס מאפייני הרשויות הרשומים בפרקים לעיל, ליצור מטריצה דו-ממדית המתארת את המאפיינים, ולערוך ניתוחים סטטיסטיים על בסיס מאפייני הרשויות, כמו ניתוח גורמים.

טבלה 6 : רשימת מאפייני הרשויות

...	רשות 2	רשות 1	הערות	משתנה
			עירייה, מ.מ., מ.א.	סוג הרשות
			אלפים, לוג	מס' תושבים
			אלפים	מס' תלמידים
			קמ"ר	שטח שיפוט
			דונם לתושב	שטח שיפוט
			אלף תושבים לקמ"ר	צפיפות מגורים
			מס' קבלנים ממוצע	משתתפים במכרזים
			ק"מ	מרחק ממרכז המדינה
			טון לשנה / ק"ג ליום	פסולת לתושב
			ק"מ לתושב	אורך קווי איסוף אשפה
			ק"מ לתושב	אורך כבישים
			מ"ר לתושב	שטח כבישים משוקלל בגיל הכביש
			פעמים בשבוע	תדירות פינוי אשפה
			מטר לתושב	מרחק למיכל אצירה אשפה
			מספר לתושב	עסקים בפיקוח
			מספר לתושב	מספר תיקי חקירה במשטרה
			מספר לתושב	מספר שריפות שנתי
			גבול, קו תפר, רגיש	רגישות ביטחונית
			אחוז מהתושבים	שיעור יוממות
			ק"מ לתושב	היקף גבולות השטחים הבנויים הלא רצופים
			מספר לתושב	מספר תיקי הבניה
			אחוז, ממוצע 5 שנים	קצב הגידול של הרשות
			מספר לתושב	מס' מנורות תאורת רחוב
			ק"מ לתושב	אורך תעלות הניקוז
			שטח לתושב	מגרשי ספורט
			שטח לתושב	מבני ציבור עירוניים
			שטח לתושב	גני משחקים
			אורך לתושב אורך חוף מוכרז לתושב	חוף ים
			מספר	מספר ישובים מ.א.
			ק"מ	מרחקים ממוצעים בין ישובים
			דונם לתושב	שטח חקלאי מעובד
			ק"מ	מרחק ממוצע בתי ספר לתלמיד לפי מיפוי
			ק"מ לתושב	מרחק הסעות חינוך מיוחד
			מספר לתושב	מספר גני ילדים
			יחס	יחס תלמידים לאוכלוסייה
			מבין ממלכתי, ממ"ד, ערבי, חרדי	שונות הפילוג החינוך
			יחס	יחס נוער בני 19-6 לאוכלוסייה
			אחוז	שיעור אזרחים ותיקים
			מספר לתושב	מספר תיקי רווחה פעילים
			שטח לתושב	שטח מבני תפילה ודת
			יחס	צפיפות ממוצעת בכיתות ביחס לצפיפות ממוצעת במדינה

...	רשות 2	רשות 1	הערות	משתנה
			יחס	שיעור הדרכים הסלולות ברוחב תת-תקני מכלל אורך הדרכים ברשות
			יחס	שיעור הדרכים הסלולות מכלל אורך הדרכים ברשות
			יחס	שיעור הדרכים עם מדרכה תקנית מכלל אורך הדרכים הסלולות

ניתוח עלויות מול מאפיינים ורמת שירות

בחנית ההוצאה הסגולית והמאזן העצמי הסגולי בהתאם למאפיינים המוגדרים בטבלאות 2 - 5 ובתלות ברמת השירות בכל פרק כמשתנה מתערב. חישוב עוצמת ההשפעה של כל מאפיין וחזית היעילות בתלות במאפיינים, ומתוצאות החישובים לבנות מדד רב ממדי של יכולות הרשויות.

סיכום והמלצות

בחנית יכולות הרשויות המקומיות הינה משימה מורכבת, הנדרשת להתחשב במאפיינים השונים בכדי להביא למדידה בבסיס שווה. עבודה זו סקרה את הייחודיות של המועצות האזוריות במבנה הדו-רובדי בו פרושים ישובים קטנים במרחקים גדולים, ובצורך לאגם שירותים לקבלת יתרון לגודל אזורי, לעומת ערים ומועצות המקומיות המרוכזות במקום גאוגרפי קטן יחסית ובצפיפות גבוהה.

הודגש ההבדל בין ניתוח פיסקלי פוזיטיביסטי לעומת ניתוח מאפיינים נורמטיבי, כאשר הניתוח הפיסקלי מצלם מצב קיים ללא תלות ברמת השירות, ובניתוח מאפיינים קיים קושי להשיג את הנתונים, ולהבין את ההשפעה שלהם על השירותים הציבוריים. הוצעה אפשרות ניתוח פיסקלי של מאזן עצמי המבטא את השימוש במשאבים העצמיים של הרשות, ויכול להצביע על עדיפויות ומדיניות הרשויות.

המדד אמור לכלול הן את היכולות השוטפות של הרשות והן את הדרישות לפיתוח שאינן מכוסות בתקציבי מדינה, ולהתייחס למצב תשתיות קיים ביחס לתקינה.

מדד יכולת אמור לבטא את היכולת היחסית של הרשויות לספק שירותים ציבוריים ברמת שירות מוגדרת, ולכן מומלץ שמרכיבי מאפייני הרשויות במדד יהיה גדול ביחס למרכיבי הפיסקלי.

מקורות

- Brown, K. W. (1993). The 10-point test of financial condition: Toward an easy-to-use assessment tool for smaller cities. *Government Finance Review*, 9, 21–26.
- Carmeli, A. (2002). A conceptual and practical framework of measuring performance of local authorities in financial terms: Analysing the case of Israel. *Local Government Studies*, 28(1), 21–36. <https://doi.org/10.1080/714004135>
- Carmeli, A. (2008). The fiscal distress of local governments in Israel: Sources and coping strategies. *Administration and Society*, 39(8), 984–1007. <https://doi.org/10.1177/0095399707309358>
- Cole, M., & Boyne, G. (1996). Evaluating the structure of local government: The importance of tiers. *Public Policy and Administration*, 11(1), 63–73. <https://doi.org/10.1177/095207679601100106>
- Hefetz, A., Warner, M. E., & Vigoda-Gadot, E. (2012). Privatization and Intermunicipal Contracting: The US Local Government Experience 1992–2007. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30(4), 675–692. <https://doi.org/10.1068/c11166>
- Hines, J. R., & Thaler, R. H. (1995). Anomalies: The Flypaper Effect. *Journal of Economic Perspectives*, 9(4), 217–226. <https://doi.org/10.1257/jep.9.4.217>
- Inman, R. P. (2008). The flypaper effect. In *National Bureau of Economic Research No. w14579* (No. 14579). <https://doi.org/10.3386/w14579>
- Ivanyina, M., & Shah, A. (2014). How close is your government to its people? Worldwide indicators on localization and decentralization. *Economics*, 8(2014–3), 1–61. <https://doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2014-3>
- McDonald, B. (2017). *Measuring the Fiscal Health of Municipalities* (WP17BM1; Lincoln Institute of Land Policy, WP17BM1).
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. Edward Elgar.
- Oates, W. E. (2005). Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*, 12, 349–373. <https://doi.org/10.1007/s10797-005-1619-9>
- Oates, W. E. (2008). On the evolution of fiscal federalism: Theory and institutions. *National Tax Journal*, 61(2), 313–334. <https://doi.org/10.17310/ntj.2008.2.08>
- Reingewertz, Y. (2012). Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel. *Journal of Urban Economics*, 72, 240–251. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2012.06.001>
- Reingewertz, Y., & Serritzlew, S. (2019). Special issue on municipal amalgamations: guest editors' introduction. In *Local Government Studies*. <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1615465>

- Revelli, F. (2003). Reaction or interaction? Spatial process identification in multi-tiered government structures. In *Journal of Urban Economics* (Vol. 53, Issue 1, pp. 29–53). [https://doi.org/10.1016/S0094-1190\(02\)00512-0](https://doi.org/10.1016/S0094-1190(02)00512-0)
- Rodden, J., Inman, R. P., Jin, Ji., Litvack, J., McCarten, W., O'Connell, S., Papp, A., Rattsø, J., & Tassonyi, A. (2003). Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints. In J. Rodden, G. Eskeland, & J. Litvack (Eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. The MIT Press. <https://doi.org/10.7551/mitpress/3021.001.0001>
- Romer, T., & Rosenthal, H. (1980). An Institutional Theory of the Effect of Intergovernmental Grants. *National Tax Journal*, 33(4), 451–458.
- Steiner, R., & Kaiser, C. (2017). Effects of amalgamations: evidence from Swiss municipalities. *Public Management Review*, 19(2), 232–252. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1153704>
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424. <https://doi.org/10.1086/257839>
- אפלבוים, ל., ניומן, ד. (1997). התמורות במרחב הכפרי בישראל והשפעתן על השלטון המקומי (No. 21).
- בן אליא, נ. (2006). מערכת מדדי ביצוע בשלטון המקומי. משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי.
- בן בסט, א., דהן, מ. (2009). הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בן בסט, א., דהן, מ., קלור, א. (2013). ייצוגיות ויעילות ברשויות המקומיות. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- חננאל, ר., פישמן, א. (2017). המרחב הכפרי בישראל: מי משרת אותך? אוניברסיטת תל אביב.
- להבי, ס., רומנו, ג.-ח. (2016). כלכלת השלטון המקומי בישראל: ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל.
- רסיס, ס., אפלבוים, ל. (2009). השלטון המקומי הכפרי בישראל בראי המשפט (1/68). מחקרי פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- שחור, ט. (2010). מענקי האיזון של משרד הפנים: האם הוא מצמצם את הפערים בין הרשויות המקומיות? (No. 12).