

## הבראת רשויות מקומיות: הערות לפתרון שבהצעת חוק העירויות<sup>1</sup>

### עומר קמחי\*

מדינת ישראל חווה בשנים האחרונות משבר חמור בשלטון המקומי. המאמר דן בדרכים האפשריות לפתרון משבר זה, תוך התייחסות לפתרון המוצע בהצעת החוק. המאמר מסווג את הסעדים המשפטיים החדלות פירעון של עיר לשלוש קבוצות, בהתאם לגורם שנושא בעיקר העלות של המשבר בכל סעד. הסעד הראשון הוא כפייה של העלאת מסים וקיצוץ השירותים בעיר כדי שחובות העיר לנושים ישולמו במלואם; הסעד השני הוא הליך של הקפאת הליכים, המאפשר ליצור הסדר חוב ולהטיל חלק מנטל המשבר על הנושים; הסעד השלישי – הדרך בה הולכת הצעת החוק – הוא התערבות המדינה במשבר העירוני. המאמר מבהיר מדוע התערבות המדינה היא הדרך העדיפה לטיפול במשבר העירוני, וגם מצביע על בעיות ביישום דרך זו בהצעת החוק. נקודת המוצא של המאמר היא הצורך בשיקום העיר שבמשבר. המאמר סוקר את הספרות הכלכלית בנושא ומראה כי להתערבות המדינה יש פוטנציאל לטפל בגורמים שהביאו למשבר ולהביא להבראת העיר. דא עקא,

---

1 המאמר מבוסס על עבודת דוקטורט בנושא חדלות פירעון של עיריות בארצות-הברית OMER KIMHI, REVIVING CITIES – LEGAL REMEDIES TO MUNICIPAL INSOLVENCY (May, 2007) Kimhi, (Unpublished J.S.D dissertation, NYU) (להלן: Kimhi, (Dissertation Omer Kimhi, Reviving Cities – The Legal Remedies To Municipal Financial Crises, 88 B.U. L. REV. 633 (2008).

\* ד"ר עומר קמחי, מרצה בפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה. ברצוני להודות לאסף פוזנר, ליאיר שילה, ליעל אחילאה, להדס ליבני, לאורן תמיר ולמערכת חוקים על הערותיהם המועילות לטיוטות קודמות של המאמר.

למרות שלמדינה יש פוטנציאל שיקומי, לא תמיד הוא בא לידי ביטוי. לעתים – בעיקר בשל סיבות פוליטיות – המדינה מזניחה את השלטון המקומי, לא מפקחת כנדרש ולא מעניקה די כלים להבראה של רשויות חולות. הצעת החוק מתמודדת עם הבעיות שבהתערבות המדינה בצורה חלקית בלבד. היא מאפשרת מעורבות פוליטית בהחלטות שאמורות להיות מקצועיות, ובכך מסכנת את יעילותו של מערך הפיקוח על ערים שבמשבר. המאמר מציע כמה הצעות לשיפורו של אספקט זה בהצעת החוק, תוך מתן דגש לצורך בעצמאות הרשות המפקחת. כדי להמחיש את היתרונות בדרך המוצעת מובאת כדוגמה מדינת צפון-קרוליינה שבארצות-הברית. צפון-קרוליינה מיישמת מודל זה בערים שבתחומה, ובשל כך הן זוכות לדירוג אשראי טוב יותר מערים אחרות בארצות-הברית.

א. הקדמה. ב. האלטרנטיבות לפתרון משבר כלכלי של עיר. ג. מעורבות המדינה בפתרון המשבר בשלטון המקומי. ד. חסרונות המדינה בשיקום ערים במשבר. ה. הפתרונות לקשיים הכרוכים בהתערבות המדינה ויישומם בהצעת החוק. 1. קביעת קריטריונים ברורים להתערבות. 2. יצירת רשות עצמאית מבחינה פוליטית. 3. פיתוח שוק אשראי משוכלל לרשויות מקומיות. ו. צפון קרוליינה: דוגמה לפיקוח מדינתי ראוי על רשויות מקומיות. ז. סיכום.

## א. הקדמה

בשנת 2007 נכנסה עיריית עראבה להליך של הקפאת הליכים (לפי סעיף 350 לחוק החברות, התשנ"ט-1999).<sup>2</sup> הליך זה, השמור בדרך כלל לשיקומן של חברות מסחריות, הוחל על עיריית עראבה משום שנקלעה לקשיים כלכליים כה חריפים, עד שלמעשה הגיעה למצב של חוסר תפקוד. במסגרת הליכי הבקשה להקפאת ההליכים תיאר בית המשפט העליון, מפי השופט גרוניס, את מצבה של עיריית עראבה כדלקמן:

בבקשה נפרשה תמונת מצב עגומה. על פי הנתונים שנמסרו בה, עמד הגירעון התקציבי של המועצה על סכום של כ-126 מיליון ש"ח. כדי לסבר

2 צו הקפאת ההליכים ניתן על ידי השופטת בלהה גילאור. ראו פש"ר (מחוזי חי') 758/06 מדינת ישראל נ' המועצה המקומית עראבה (פורסם בנבו, 2007). על מעמדו של צו הקפאת ההליכים עוד נבהיר להלן.

את האוזן יצוין, כי תקציבה השנתי של המועצה עומד על סך של כ-60 מיליון ש"ח. כנגד המועצה פתוחים מאות תיקי הוצאה לפועל, אשר החובות בהם מצטברים לכדי עשרות מיליוני ש"ח [...] עוד צוין, כי מערכת הגבייה של המועצה כמעט ואינה מתפקדת, ועל כן תזרים ההכנסות של המועצה הינו נמוך ביותר. כמו כן, מערכת החינוך של המועצה נתונה בקשיים המתבטאים, בין השאר, במצב תחזוקתי לקוי מאוד של מתקני החינוך. לכך יש להוסיף ניתוקים תכופים של הספקת המים והחשמל בשל חובות למשיבה 14 [חברת מקורות; ע' ק'] ולמשיבה 29 [חברת החשמל; ע' ק']<sup>3</sup>.

הגם שמצבה של עיריית עראבה הוא קיצוני, הוא אינו שונה בהרבה ממצבן של עיריות אחרות. רשויות מקומיות רבות במדינת ישראל נמצאות במצב כלכלי קשה, וחלקן, ממש כמו עיריית עראבה, נאלצו לבקש את הגנת בית המשפט מפני נושיהם.<sup>4</sup> על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2005 נרשם גירעון תקציבי בלא פחות מ-140 רשויות מקומיות (כ-56% מהרשויות); ב-107 רשויות מהן עמד שיעור הגירעון על 30%-50% מתקציבן.<sup>5</sup> עד כמה שהדבר נשמע מוזר, נתון זה מעיד על שיפור לעומת שנת 2004, שבה היו בגירעון תקציבי לא פחות מ-190 רשויות מקומיות (76% מהרשויות).<sup>6</sup> גם בשנת 2007 מצבן של חלק מהרשויות היה ככי רע: עשרות רשויות מקומיות הלינו שכר לעובדיהן,<sup>7</sup>

3 ע"א 4815/05 מדינת ישראל נ' המועצה המקומית עראבה (פורסם בנבו, 2006). מדובר בהליך ערעור על החלטת השופטת גילאור. מיום 11.4.2005, שהסתיים בדחייה של בקשת המדינה לצו הקפאת הליכים. במסגרת החלטתו קבע בית המשפט שיש מקום להוצאת הצו אולם החליט לא לתת אותו בשל הזמן שחלף. בעקבות ההחלטה הגישה המדינה בקשה נוספת להקפאת הליכים לבית המשפט המחוזי. בקשה זו התקבלה והצו ניתן (ראו פש"ר (מחוזי חי') 758/06, לעיל ה"ש 2).

4 כך, למשל, זכתה עיריית יהוד בהקפאת הליכי הנשייה על פי חוק יסודות התקציב (תיקון מס' 31 והוראת שעה), התשס"ד-2004 (להלן: "חוק ההבראה"); ראו ע"א 10233/04 עיריית יהוד נ' י.ר.א.ב. שירותי נוי 1985 בע"מ (פורסם בנבו, 2006) (בית המשפט עמד בפסק דינו על הרקע למשבר הרשויות המקומיות ועל האמצעים החקיקתיים שננקטו, ובעיקרם חוק ההבראה); על ההליכים הנוגעים לעיריית טייבה ראו פש"ר (מחוזי ת"א) 2419/07 משרד הפנים נ' עיריית טייבה (פורסם בנבו, 2007).

5 הנתונים נלקחו מתוך הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "הרשויות המקומיות בישראל 2006" גרינברג "הגרעון של 107 רשויות ב-2005 – 30%-50% מתקציבן" הארץ 12.3.2007. כמו כן ראו מיכל

6 "הרשויות המקומיות בישראל 2006", לעיל ה"ש 5.

7 עידו סולומון "מחר: דיון בבית הדין הארצי לעבודה בעניין הלנת שכר ברשויות המקומיות" דה מרקר 18.7.2007.

ויותר מ-20 רשויות פעלו כשבראשן עמד חשב מלווה מטעם משרד הפנים.<sup>8</sup> אין ספק כי השלטון המקומי בישראל הגיע למצב חירום.

מדינת ישראל הגיבה למשברים בערים השונות בשלוש דרכים עיקריות. "דרך" ראשונה היא חוסר מעש: דבר לא נעשה כדי להבריא ולשקם את העיר, מתוך תקווה (לעתים תקוות שווא) שהעיר תצליח להתמודד עם בעיותיה הכלכליות בכוחות עצמה. קל לראות שבדרך זו נפגעים בעיקר התושבים ועובדי העירייה: התושבים אינם מקבלים שירותים ציבוריים חיוניים והעובדים אינם מקבלים משכורות.<sup>9</sup> אם החמיר מצבה של העיר ונושיה שוב לא מאפשרים לה להמשיך ולתפקד, דרך התמודדות שנייה, כפי שנעשה בעראבה, היא הליך של הקפאת ההליכים. הליך זה מונע מהנושים לגבות את חובותיהם ומאפשר לנאמן במסגרת הקפאת ההליכים ליצור הסדר חוב המוחק חלק נכבד מחובות העבר של העירייה. כך העיר יכולה להמשיך לספק את השירותים הציבוריים, כשנושי העבר שלה הם למעשה אלו שמשלמים את המחיר. דרך התמודדות שלישית היא באמצעות פיקוח ומעורבות אקטיבית של המדינה במשבר. בדרך זו הלכה המדינה בעיקר בשנים האחרונות,<sup>10</sup> והצעת החוק החדשה קא עסקינן אף משכללת את הפיקוח והבקרה של המדינה.<sup>11</sup> על פי הצעת חוק העיריות תוקם במשרד הפנים יחידה לפיקוח על עריות, ויחידה זו תעקוב באופן שוטף אחרי מצבן הכלכלי של רשויות מקומיות ותוכל לכפות צעדי הבראה על עריות במשבר. אם לא תישם העירייה את צעדי ההבראה תוכל המדינה לנקוט כלפיה סנקציות חמורות, בין השאר פיזור המועצה ומינוי מנהל ממונה. במאמר זה נבחן את דרכי ההתמודדות השונות עם המשבר בשלטון המקומי ובמיוחד את הדרך בה הולכת הצעת החוק. מטרתנו במאמר היא להתייחס להצעת החוק באופן קונקרטי ומעשי, ועל כן לא כללנו בו התייחסות תאורטית נרחבת למערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי או לרשויות מקומיות ככלל.<sup>12</sup>

טענתנו המרכזית היא כי אף שהצעת חוק העריות הולכת בדרך הנכונה של פיקוח והתערבות מדינתית, היא אינה מתמודדת כראוי עם החסרונות של המדינה בהקשר זה. הצעת החוק מאפשרת מעורבות פוליטית רבה מדי ביחידה לפיקוח על העריות, ומעורבות זו עלולה לפגום ביכולתה של היחידה להתמודד עם משברים בשלטון המקומי. את טענתנו

8 עודד סטקלוב "החשבים המלווים מצילים את הרשויות המקומיות" הארץ 9.7.2008.  
9 ראו לעניין זה את הביקורת שהשמיעה השופטת אלשיך בעניין עיריית טייבה, לעיל ה"ש 4.  
10 ראו חוק ההבראה ועניין עיריית יהוד, לעיל ה"ש 4.  
11 הצעת חוק העריות, התשס"ז-2007, ה"ח הממשלה 292 (להלן: "הצעת חוק העריות" או "הצעת החוק").  
12 להרחבה תאורטית ראו Kimhi, Dissertation, לעיל ה"ש 1.

זו נבקש לתמוך בכמה נדבכים או טענות-משנה. הנדבך הראשון של הטיעון, שיפורט בחלק ג' למאמר, הוא הבנת הצורך במעורבות המדינה במקרה של חדלות פירעון של עיר או של רשות מקומית. נטען, כי בניגוד לתאגידים מסחריים, החלת הליך של הקפאת הליכים על עיר בדרך כלל לא תביא לשיקומה, וכי לצורך טיפול בגורמים שהביאו למשבר נדרשת מעורבות של המדינה. במאמר נסקור בקצרה את הספרות הכלכלית בנושא משברים פיננסים של ערים ונראה, לאור ספרות זו, מדוע למדינה (בניגוד לנבחרי השלטון המקומי או לנאמן בהקפאת הליכים) יש פוטנציאל רב יותר להבראת העיר. בחלק ד' למאמר, לאחר ההבנה של יתרונות הטיפול על ידי המדינה, נציג את חסרונותיו. נראה כי ההנחה שהשלטון המרכזי יפעל בצורה הנכונה לסייע לרשויות מקומיות במשבר מוטלת בספק, וזאת בעיקר מסיבות פוליטיות. פוליטיקאים בשלטון המרכזי יעדיפו פעמים רבות לא להתערב בענייניהן של ערים במשבר משום שסיוע כאמור עלול להזיק להם מבחינה פוליטית: הוא כרוך בהקצאת משאבים לערים שתושביהן אינם בהכרח קהל בוחרים פוטנציאלי של הפוליטיקאי בשלטון המרכזי, ולעתים גם בעימות עם ראשי ערים שיש להם כוח פוליטי לא מבוטל בעיקר בתוך המפלגות. בשל כך, אף על פי שיש למדינה פוטנציאל שיקומי, לא תמיד יבוא הפוטנציאל הזה לידי ביטוי. המדינה מזניחה את השלטון המקומי, לא מפקחת עליו כנדרש ולא מעניקה לו די כלים להבראה של רשויות חולות. בחלק ה' למאמר נציג כמה דרכים להתגבר על החסרונות הכרוכים במעורבות המדינה בשיקום ערים במשבר, ונבחן אם הצעת החוק מיישמת פתרונות אלה, ואם כן – כיצד. המאמר מעלה כי אף שהצעת החוק משפרת במידה מסוימת את המצב הקיים, היא עדיין לוקה בחסר משום שהיא מאפשרת מעורבות פוליטית משמעותית. המאמר מציע כמה הצעות לשיפור היבט זה של הצעת החוק, תוך מתן דגש לעצמאותה של היחידה לפיקוח על הרשויות. לבסוף, כדי להמחיש את היתרונות של דרך המוצעת, מובאת כדוגמה מדינת צפון-קרוליינה שבארצות-הברית. צפון-קרוליינה מיישמת את המודל המוצע בהצלחה רבה. היא נחשבת המדינה המובילה בכל הנוגע לבריאות פיננסית של ערים, ועריה זוכות לדירוג אשראי טוב יותר מערים בכל רחבי ארצות-הברית. בשל איכות הפיקוח המדינתי, ערי צפון-קרוליינה משלמות ריבית נמוכה יותר לנושים שלהן, והן יכולות להפנות את החיסכון בתשלומי הריבית לטובת תושביהן.

### **ב. האלטרנטיבות השונות לפתרון משבר כלכלי בעיר**

באופן מושגי ניתן לחשוב על שלושה סוגי פתרון למשבר כלכלי של עיר. כל סוג של פתרון מטיל את עלויות המשבר על גורם אחר – תושבי העיר, הנושים או המדינה. מובן שייחכנו פתרונות שישלבו את שלושת נושאי הסיכון של המשבר המוניציפלי, אולם לצרכים

אנליטיים נבקש להפריד בין הפתרונות הללו כדי להבהיר את היתרונות והחסרונות של כל סוג של פתרון.

פתרון מהסוג הראשון מטיל את עלות המשבר על תושבי העיר. משמעות הדברים היא שבעקבות המשבר הכלכלי, שיעור המסים העירוניים (הארנונה) עולה ו/או רמת השירותים הציבוריים שהעיר מספקת יורדת. צעדים אלה אמורים להביא להקטנת הגירעון (הגדלת הכנסות וצמצום עלויות) ולהבראה כלכלית.<sup>13</sup> בסוג זה של פתרון, הגירעון ממומן באופן בלעדי על ידי העיר. העיר אינה מקבלת מהמדינה כספים נוספים בשל המשבר ואינה מחצינה את הוצאותיה על הנושים. התושבים הם אלו שנאלצים לספוג את מחיר הבזבז העירוני שהיה טרם המשבר על ידי כך שהם משלמים מחיר גבוה יותר על רמה זהה או פחותה של שירותים עירוניים.<sup>14</sup> אלו התומכים בפתרון מסוג זה מציינים שהטלת עלותו של המשבר על התושבים גורמת לעיר להפנים את מלוא העלות של השירותים הציבוריים שהיא מספקת לתושביה. פתרונות מסוג אחר, הם טוענים – כאלה שמאפשרים לעיר להחזיק עלויות כלפי הנושים או המדינה – מתמרצים את תושבי העיר וראשיה לבזבז מעבר ליכולתם התקציבית: הם יודעים שגורם אחר, ולא העיר, יממן את הוצאותיהם ביתר, ולכן אין להם אינטרס לנקוט משמעת תקציבית.<sup>15</sup>

אלא שלמרות היתרון הכלכלי החשוב בהפנמת העלויות של אספקת השירותים המוניציפליים, היעילות בהטלת האחריות למשבר לפתחה של העיר (בלבד) מוטלת בספק. הסיבה לכך כפולה. מחד גיסא יש גבול עליון לגובה המסים שניתן לגבות מהתושבים. מחקרים מראים שכאשר שיעור המס העירוני עולה מעל גובה מסוים, גובה ההכנסות של

13 בארצות-הברית קיים סעד מיוחד לנושים של עיריות הנקרא Mandamus to raise taxes. סעד זה מאפשר לנושים שעיריות לא שילמו להם את מלוא חובם לפנות לבית המשפט ולבקש צו להעלאת המסים העירוניים. אם הצו ניתן, העירייה חייבת להעלות את שיעור המס העירוני והנושים זכאים להשתמש בעודף שנוצר מגביית המסים לצורך פירעון חובם. להרחבה ראו 17 EUGENE MCQUILLIN, THE LAW OF MUNICIPAL CORPORATIONS § 49:50 (3rd ed. rev. 2004); ROBERT S. AMDURSKY, CLAYTON P. GILLETTE, MUNICIPAL DEBT FINANCE LAW: THEORY AND PRACTICE § 5.4 (1992).

14 Michael W. McConnel & Randal C. Picker, *When Cities Go Broke: A Conceptual Introduction To Municipal Bankruptcy*, 60 U. CHI. L. REV. 425, 441 (1993)

15 Robert P. Inman, *Transfers and Bailouts: Institutions for Enforcing Local Fiscal Discipline*, 12 CONSTITUTIONAL POLITICAL ECONOMY 141, 142–144 (2001); Timothy J. Goodspeed, *Bailouts in a Federation*, 9 INTERNATIONAL TAX & PUBLIC FINANCE 409, 418–419 (2004).

העיר ממסים עלול דווקא לרדת.<sup>16</sup> זאת, משום שתושבים (יחידים ועסקים) המתגוררים בעיר עם שיעורי מס גבוהים יחסית נוטים לעבור לערים אחרות שבהן שיעורי המס נמוכים יותר, ותושבים שאינם יכולים לעזוב מתחמקים פעמים רבות מתשלום המס. אין טעם אפוא בהעלאת המסים העירוניים עוד ועוד, משום שהתועלת הכלכלית מכך עלולה להיות שלילית.<sup>17</sup> מאידך גיסא, אף שהכנסותיה של העיר מוגבלות, יש רמה מסוימת מינימלית של שירותים ציבוריים שתושבי העיר (ודאי אותם תושבים שמשלמים מסים) זכאים לקבל בלי קשר למצבה הכלכלי של העיר בה הם חיים. כך, למשל, אין זה סביר שילדים לא יזכו לחינוך הולם, שמים לא יזרמו לבתים או שביוב לא ינוקז כראוי רק משום שהעירייה נמצאת במשבר כלכלי.<sup>18</sup>

אכן, באיזון בין זכותם של תושבי העיר לקבלת שירותים ציבוריים חיוניים לבין חובתה של העירייה לשלם לנושים את מלוא חובם נראה שידם של התושבים על העליונה. העירייה היא גוף ציבורי, זרוע של המדינה, ותפקידה לספק לתושבים שירותים ציבוריים. הטלת הנטל של המשבר על התושבים (בלבד) עלולה להביא לכך שהתושבים לא יקבלו שירותים ציבוריים בסיסים ובכך, למעשה, תיכשל העירייה בהגשמת המטרה המרכזית שלשמה

16 את הקשר בין שיעור המס לבין גובה ההכנסות ממסים נהוג לבטא באמצעות עקומה שנקראת עקומת לאפר, על שם הכלכלן ארט לאפר (Laffer). לאפר טען שהקשר בין שיעור המס לתקבולים ממסים כמוהו כפרבולה הפוכה, היינו: העלאה של שיעורי מס תביא לעלייה בתקבולי המס עד לשיעור מס מסוים, והחל משיעור מס זה (שיא עקומת לאפר) תביא העלאה נוספת בשיעורי המס דווקא לירידה בהכנסות. זאת, משום ששיעורי המס הגבוהים יורידו את התמריץ ליצירת הכנסות נוספות ויעלו את התמריץ להעלמת מס. להרחבה ראו James M. Buchanan & Dwight R. Lee, *Politics, Time and the Laffer Curve*, 90 JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY 816 (1982). בהקשר של מסים עירוניים, שיעור המס הממקסם את התקבולים (שיא עקומת לאפר) הוא נמוך במיוחד משום שתושבי הערים, או לפחות חלקם, יכולים בקלות יחסית לעבור מעיר שבה שיעור המס הוא גבוה לעיר שבה שיעור המס נמוך יותר. אף עיר ספציפית, אפוא, אינה יכולה להעלות את שיעורי המס שלה באופן חריג מעל לשיעור המס בערים השכנות לה, משום שעלייה כזו תביא דווקא לירידה בהכנסות המס.

17 ממחקר שערכו הוות, אינמן, קרייג ולוס לגבי ארבע ערים בארצות-הברית (יוסטון, פילדלפיה, מיניאפוליס וניו-יורק) עולה כי ערים אלה (וסביר להניח כי גם ערים רבות נוספות) נמצאות בשיא עקומת הלאפר שלהם גם בזמן שגרה, עוד לפני שהחל משבר כלכלי. משמעות הדבר היא שיכולתן להעלות מסים בזמן משבר כלכלי פוטנציאלי היא מוגבלת מאוד, משום שעליית המסים לא תעזור להן לייצר הכנסות נוספות. ראו Andrew F. Haughwout, Robert P. Inman, Steven Craig & Thomas Luce, *Local Revenue Hills: Evidence from Four U.S. Cities*, NBER WORKING PAPER NO. 9686, available at [ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/9686.html](http://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/9686.html). ראו בהקשר זה בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס(3) 464 (2005).

הוקמה – אספקת שירותים.<sup>19</sup> בשל כך, כבר בתחילת המאה העשרים נקבע במשפט האמריקני כי גם כשהעירייה מגיעה לחדלות פירעון, זכותם של תושבים לקבלת שירותים מהעירייה נשמרת והיא עדיפה על זכות הנושים בקבלת הכספים. כאשר ביקשו נושי עירויות לממש נכסים של העירייה או אפילו לעקל את תקבולי המסים שלה לצורך פירעון חובם, סירבו בתי המשפט לתת להם תרופה וקבעו בזו הלשון:

The rationale [...] which supports the prohibition of execution upon municipal property is that a municipal corporation, unlike private corporations, is both a public and political body, clothed with exclusive civil authority and political power and *possessing the responsibility to provide security for the lives and property of a great number of persons*. To carry out these responsibilities, a municipal corporation must possess physical assets such as buildings, waterworks, fire engines, police cars, etc. Such property is held for public, and only public, purposes, and to allow such assets to be executed upon would impair the municipality's ability to carry out its duties. The purpose of the rule is to protect municipal property which the municipal corporation needs to perform the functions for which it was created; the rationale for the rule being that certain physical assets are necessary to enable the municipality to perform these functions.<sup>20</sup>

19 הגישה המקובלת בספרות רואה בשלטון המקומי מכשיר לאספקת שירותים ציבוריים לתושבים (שירותים כגון ביטחון אישי, בניית תשתיות, פינוי פסולת וכו'). לפי גישה זו, העיר פותרת כשל שוק שהיה נגרם אילו היו השירותים הציבוריים מסופקים באמצעות השוק הפרטי, ותפקידה המרכזי של העיר הוא אפוא להביא לאספקה יעילה של שירותים אלו. לניתוח נרחב של נושא זה ראו RONALD C. FISHER, STATE AND LOCAL PUBLIC FINANCE 34-52 (2nd ed. AMDURSKY & GILLETTE ; 1996), לעיל ה"ש 13, § 1.1. לקשר ולחלוקת התפקידים בין המדינה לתפקיד הרשות המקומית בהקשר זה ראו WALLACE OATES, FISCAL FEDERALISM (1972).

20 Estate of DeBow v. City of E. St. Louis, 228 Ill. App. 3d 437, 592 N.E.2d 1137 (Ill. App. Ct. 5th Dist. 1992) (ההדגשות הוספו כאן ובכל מקום אחר במאמר). על דרישת נושים לעקל סכומים מתקציב העירייה ראו Capps v. Citizens Nat'l Bank, 134 S.W. 808 (1911) "It is easy to foresee what would be some of the results of an exercise of such a right by creditors of a city. Its revenues, which should be devoted to the accomplishment of the purposes for which it exists as a municipality, would be



סוג שני של פתרונות, אפוא, מטיל לפחות חלק מהעלויות של המשבר על הנושים של העיר, כלומר: עיר הנמצאת במצב של משבר כלכלי תוכל לשמוט לפחות חלק מחובותיה לנושים, ותזכה להגנת בית המשפט, שלא יאפשר לנושים לעקל את נכסיה לפירעון חובם. בישראל המסגרת המשפטית של פתרון זה היא החלה של דיני חדלות הפירעון (הקפאת הליכים) על עיריות באמצעות סעיף 146א לפקודת העיריות או באמצעות סעיף 39א לפקודת המועצות המקומיות (לפי העניין).<sup>21</sup> בארצות-הברית פתרון זה מופיע בפרק מיוחד בקוד פשיטת הרגל המוקדש לעיריות ולתאגידים ציבוריים אחרים.<sup>22</sup>

הליך הקפאת ההליכים מאפשר לעירייה להגיע להסדר נושים ועל ידי כך למחוק חלק מחובותיה. מחיקת החובות מפנה מקורות לתשלומים שוטפים ומאפשרת לעיר להשתקם גם ללא העלאה דרסטית של שיעורי המס או קיצוץ מסיבי בשירותים. שיקומה של העיר נעשה אפוא על חשבונם של הנושים, שפשוט לא מקבלים חלק מהכספים שהיא חייבת להם.<sup>23</sup> פרק 9 לקוד פשיטת הרגל האמריקני הולך אפילו צעד אחד נוסף נגד הנושים: חלק מההגנות שיש לנושים של תאגידים מסחריים במסגרת פרק 11 לקוד פשיטת הרגל אינן חלות במסגרת פרק 9, והדבר מאפשר לעיריות לכפות על נושים הסדרים בניגוד לרצונם ולאינטרסים שלהם.<sup>24</sup>

wasted in the payment of court costs, etc., and it soon would be without means to carry on its governmental affairs. We are unwilling to concede that a right, the exercise of which might be fraught with such consequences to a city, exists in favor of its creditors”  
 21 סעיף 146א לפקודת העיריות [נוסח חדש] קובע כי “לבקשת נושה של עירייה או לבקשת שר הפנים, באישור שר המשפטים, רשאי בית המשפט לקבוע כי הוראות סעיף 233 לפקודת החברות [נוסח חדש], התשמ”ג-1983, יחולו, בשינויים המחויבים, על עירייה”. סעיף זה הוסף לפקודת העיריות בתיקון התש”ס כדי לקדם פתרונות של הקפאת הליכים בעיריות (ראו סעיף 4)7 לחוק ההסדרים במשק מדינת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2000), ס”ח תש”ס 1724.  
 22 פרק 9 (The municipal bankruptcy chapter); (1978) §§ 901-946 11 U.S.C.  
 23 Michael W. McConnel & Randal C. Picker, *When Cities Go Broke: A Conceptual Introduction To Municipal Bankruptcy*, 60 U. CHI. L. REV. 425 (1993)  
 24 ההגנה הטובה ביותר של הנושים בהליך של פרק 11 היא כלל העדיפות המוחלטת (absolute priority rule). לפי כלל זה, אם נושה בעדיפות קניינית בכירה אינו מקבל את מלוא סכום הנשייה שלו, אזי כל הנושים שבעדיפות נמוכה ממנו לא יקבלו דבר במסגרת ההליך לחדלות פירעון (אלא אם כן הסכימו במפורש אחרת). בהקשר המסחרי כלל זה חשוב במיוחד במערכת היחסים שבין הנושים הלא מובטחים לבין בעלי המניות. אם הנושים הלא מובטחים אינם מקבלים את מלוא תביעותיהם, אזי יאבדו בעלי המניות את אחזקותיהם בחברה (מניותיהם ימחקו). כלל זה אפוא מתמרץ את בעלי המניות (שעל פי הדין האמריקני שולטים במידה רבה על ההליך לפי פרק 11) להגיע להסדרי חוב מוסכמים על הנושים ולא לפגוע בנושים יתר על

יש היגיון בהטלה של לפחות חלק מעלויות המשבר על הנושים (ובעיקר על הנושים הפיננסיים) ולא על תושבי העיר בלבד. נושים אלה, בניגוד לתושבים, בחרו להלוות לעירייה ויכלו לתמחר את ההלוואה בהתאם לסיכון שנטלו. אם סברו שהסיכון בהלוואה הוא גדול, יכלו לבקש ריבית גבוהה יותר כדי לפצות את עצמם על הסיכון. הנושים, או לפחות חלקם, גם מפזרים את השקעותיהם. הם אינם מלווים רק לעירייה אחת ולכן הפסד של השקעתם בעירייה מסוימת יכול להיות מקוּוּז מרווחים שיקבלו מעירייה אחרת.<sup>25</sup> לא זו אף זו: בניגוד לתושבים, נושים יש אסטרטגיית יציאה קלה יחסית. אם הם אינם שבעי רצון מהמדיניות הכלכלית של העירייה, הם יכולים למכור את ההלוואה לאחר ולגדר את הפסדיהם. נתונים אלה הופכים את הנושים לנושאי סיכון יעילים יותר מהתושבים.<sup>26</sup> את הרציונל שבהטלת חלק מהעלויות של עיר במשבר על הנושים ניתן להבין גם כרציונל ביטוחי, כלומר: כל עירייה משלמת לנושיה פרמיית סיכון מסוימת כריבית על ההלוואות שהיא לוקחת, ובתמורה הנושים נושאים חלק מהסיכון במקרה שהעירייה נכנסת לחדלות פירעון.<sup>27</sup> יתר על כן: הטלה של העלות לפתרון המשבר על הנושים עשויה גם לתמרץ את ראשי העירייה לנקוט מדיניות כלכלית אחראית. אחרי הכול, הנושים שולטים במשאב החיוני

---

המידה (לפירוט והרחבה בנוגע לכלל העדיפות המוחלטת וחשיבותו ראו DOUGLAS G. BAIRD, THE ELEMENTS OF BANKRUPTCY 66 (4th ed. 2006). דא עקא, שבהקשר של עיריות, הגנת העדיפות המוחלטת אינה חלה הלכה למעשה. התושבים, שמבחינה קונספטואלית מקבילים לבעלי מניות, אינם נחשבים נושים של העירייה, וזו יכולה להמשיך ולספק להם שירותים גם במצב שבו נושיה אינם מקבלים את מלוא תביעותיהם (ואפילו לא מקבלים תשלום כלל). לפיכך, בניגוד להקשר המסחרי, בהליך של הקפאת הליכים לפי פרק 9 אין לעירייה כל תמריץ להגיע להסכמות עם הנושים שלה. היא יכולה לכפות על הנושים הסדר חוב ללא הסכמתם בלא שהדבר ישפיע על התושבים או על איכות השירותים הציבוריים שהם מקבלים. ראו לעניין זה COLLIER ON BANKRUPTCY §941.02 (Alan N. Resnick & Henry J. Sommer (eds., 15th ed. rev. (2007)) William D. Baker, Chapter 9 Bankruptcy: A Haven for Central Arizona Project Irrigation Districts?, 27 ARIZ. ST. L. J. 663, 674-675 (1995), המדגים את המעמד הפגיע של הנושים במצבים של חדלות פרעון שאירעו במדינת אריזונה.

Kevin Kordana, *Tax Increases in Municipal Bankruptcies*, 83 VA. L. REV 1036, 1096-1106 (1997) 25

שם. קורדנה גם טוען שנושים של עיריות נוטים להיות עשירים יותר מהתושבים, וככאלה פחות שונאי סיכון. 26

הרציונל הביטוחי ניתן בדרך כלל לצורך הצדקה של הליכי פשיטת רגל של יחיד. ראו בעניין DOUGLAS G. BAIRD, THE ELEMENTS OF BANKRUPTCY, לעיל ה"ש 24, בעמ' 34-35; BAIRD, THOMAS H. JACKSON & BARRY E. ADLER, CASES, PROBLEMS, AND MATERIALS ON BANKRUPTCY 470 (3rd ed. rev. 2001) 27

ביותר עבור העירייה – כסף. ברצותם יתנו לעירייה אשראי, ברצותם יסרבו לעשות כן. מכל מקום, הם מתמחרים את האשראי שהם נותנים, ומחיר האשראי תלוי במדיניות הכלכלית שהעירייה נוקטת. ראש עירייה המעוניין לפתח את העיר ולהשיג עבורה את מרב המשאבים מתמרץ אפוא לנקוט מדיניות כלכלית אחראית. מדיניות כזו מאפשרת לו לגייס כספים מהנושים במחיר נמוך יותר, משום שהנושים מעריכים שמתן אשראי לעירייה הוא מסוכן פחות.<sup>28</sup>

הפתרונות שמטילים את העלות של משבר פיננסי על הנושים ניתנים לסיווג כפתרונות שוק (הגם שהם מוסדרים באמצעות רגולציה). בסוג זה של פתרונות המדינה אינה מעורבת בהליך ההבראה של העירייה, וההנחה היא שדי בפיקוח של הנושים כדי למנוע משברים (ex-ante), והליך הקפאת ההליכים מאפשר הבראה לעירייה שבכל זאת נכנסה למשבר (ex-post).

לעומת הפתרונות שהוצגו, הצעת החוק הולכת בדרך שלישית, שונה מפתרונות השוק.<sup>29</sup> לפי הצעת החוק, כאשר העירייה נמצאת במצוקה כלכלית, על המדינה להתערב בענייניה הפנימיים, למנוע כניסה למצב של חדלות פירעון ולכפות על העירייה הליך של הבראה אם נכנסה למצב כזה. הפיקוח על העיריות ייעשה באמצעות יחידה לבקרת עיריות שתוקם במשרד הפנים (להלן: "יחידת הבקרה"), וזו תמליץ לשר הפנים על האמצעים שיש לנקוט כלפי עיריות במשבר כלכלי.<sup>30</sup> הצעת חוק העיריות מדרגת את מידת המעורבות של המדינה בהליכים התקציביים העירוניים בהתאם למצבה הכלכלי של העיר. ככל שרשות מקומית נמצאת במצב כלכלי קשה יותר כך גדלה מעורבות המדינה. הצעת החוק קובעת חמש דרגות של מעורבות מדינתית:

28 בנוגע לחשיבות הנושים בפיקוח על ההנהלה של חברה מסחרית השוו George G. Triantis & Ronald J. Daniels, *The Role of Debt in Interactive Corporate Governance*, 82 CAL. L. REV. 1073 (1995); Randal C. Picker, *Security Interests, Misbehavior, and Common Pools*, 59 U. CHI. L. REV. 645 (1992).

29 כפי שצינו במבוא, הצעת החוק הולכת בהקשר זה בעקבות הדין הקיים היום בפקודה. גם הפקודה אינה נוקטת את שיטת פתרונות השוק, וגם היא מאפשרת התערבות מדינתית באמצעות חשב מלווה או מינוי ועדה למילוי תפקידיהם של ראש העירייה והמועצה. יתרונה של ההצעה על הפקודה, אפוא, הוא ביצירת מנגנון משוכלל יותר לפיקוח המדינתי. כפי שיתואר להלן, ההצעה מקימה את היחידה לבקרת עיריות, קובעת את חמש דרגות הפיקוח ומבחינה את היקף המעורבות המדינתית הדרוש בכל דרגה. כפי שיתואר בהמשך (ראו לעניין זה פרק ד.2), ההצעה גם מטילה על השר במקרים מסוימים חובה לנמק מדוע פעל בניגוד להמלצות היחידה לפיקוח. חובה זו מצמצמת – גם אם לא מבטלת – את יכולתו של השר לפעול מתוך מניעים פוליטיים בניגוד להמלצות הדרג המקצועי.

30 סעיף 278 להצעת חוק העיריות.

(1) דרגת המעורבות המדינתית הנמוכה ביותר תחול ביחס לעיריות שיסווגו על ידי יחידת הבקרה כ"עיריות עצמאיות". עיריות אלה מאופיינות בניהול תקין ויעיל ולכן הן לא יצטרכו כמעט אישורים ממשרד הפנים לצורך פעילותן השוטפת.<sup>31</sup>

(2) עיריות שלא יסווגו כעצמאיות אך גם לא יתקלו בקשיים כלכליים מיוחדים (כפי שיפורט להלן) הן "עיריות רגילות". אלה ייזקקו לאישורים לתקציב העירייה ולמסגרת האשראי שלה, אך אישורים אלה יינתנו במרוכז ובלא צורך באישור פרטני לכל עסקה ולכל נטילת אשראי.<sup>32</sup>

(3) דרגת הפיקוח הבאה היא על "עיריות בהתייעלות". הצעת החוק קובעת קריטריונים כלכליים שבהתקיימם תסווג יחידת הפיקוח עירייה כ"עירייה בהתייעלות" (בעיקר גירעון גבוה או גבייה נמוכה), ובמקרה כזה תידרש העירייה להכין תכנית התייעלות שתזקק לאישור שר הפנים. לאחר אישור התכנית תפקח יחידת הבקרה על יישומה עד שמצבה של העירייה ישתפר ושוב לא תהיה מסווגת כעירייה בהתייעלות.<sup>33</sup>

(4) "עיריות בהבראה" הן עיריות שמצבן הכלכלי גרוע אף יותר מזה של עיריות בהתייעלות. גם כאן קובעת הצעת החוק קריטריונים כלכליים (שיעור הגירעון, היקף הגבייה וכו'), ובהתקיים קריטריונים אלה תכריז יחידת הפיקוח על עירייה כעירייה בהבראה. עיריות בהבראה יידרשו להכין תכנית הבראה מקיפה לצורך שיקומן. תכנית הבראה תכלול את מקורות המימון לצמצום הגירעון, את האמצעים שתנקוט העירייה להקטנת הוצאות ולהגדלת הכנסות, את העלאת שיעורי מס אם יידרש וכו'. התכנית טעונה את אישורו של שר הפנים, ולעירייה ימונה חשב מלווה שיעקוב (בשיתוף עם יחידת הבקרה) אחר ביצוע התכנית והשגת היעדים הדרושים.<sup>34</sup>

(5) אם קבעה יחידת הבקרה בתום שישה חודשים ממועד אישור התכנית שהעירייה אינה עושה די לביצוע התכנית או שיעדי התכנית אינם צפויים להיות מושגים, רשאי השר (בהמלצתה של יחידת הבקרה) להעביר את ענייני העירייה לוועדת חקירה. ועדת החקירה רשאית להמליץ לשר על מינוי ועדה קרואה, על מינוי מנהל ממונה לעירייה, על מתן הוראה לעירייה לחדול למלא תפקיד מתפקידיה ועוד.<sup>35</sup> סנקציות אלה מפקיעות הלכה למעשה את ניהול העירייה מידי נבחריה, ומעבירות אותו למדינה או למי מטעמה עד לפתרון המשבר.

31 סעיפים 285-286 להצעת חוק העיריות.  
 32 ראו עמ' 361 להצעת החוק, בדברי ההסבר.  
 33 סעיפים 287-293 להצעת החוק.  
 34 סעיפים 294-311 להצעת החוק.  
 35 סעיפים 301-309 להצעת החוק.

הרעיון העומד בבסיסה של הצעת החוק הוא שמעורבות המדינה בענייניהן של הרשויות המקומיות היא הדרך הנכונה לפתור את הקשיים הכלכליים שלהן. על כן, אם ראשי העירייה הנבחרים אינם מסוגלים למנוע את ההידרדרות הכלכלית של העירייה בעצמם, על המדינה להתערב בניהולה (או בפיקוח על פעילויותיהם של הנבחרים, ואם המצב חמור עוד יותר – בניהול העירייה באמצעות מנהל ממונה). המדינה, כך עולה מהצעת החוק, מסוגלת להתמודד בצורה טובה יותר מהנבחרים המקומיים עם המשבר הכלכלי, והתערבותה יכולה להבריא את העירייה.

### ג. מעורבות המדינה בפתרון המשבר בשלטון המקומי

עד כה הצגנו שלוש צורות לפתרון המשבר, וראינו כי הדרך בה הולכת הצעת החוק היא פתרון המשבר באמצעות התערבות מדורגת של המדינה. בחלק זה נבקש לבחון מהי ההצדקה להתערבות המדינה במשבר העירוני: מדוע המדינה צריכה להתערב בענייני העירייה כדי לפתור את המשבר? מדוע לא ניתן להסתפק בפתרון השוק (היינו: הקפאת ההליכים)? כדי להבין את הדברים נתייחס תחילה, גם אם בקצרה, להליך של הקפאת הליכים בחברות מסחריות. לאחר הבנתו של הליך זה נבהיר את הבעייתיות בהחלה של הליך דומה על רשויות מקומיות.

תאגידים הנכנסים למצב של חדלות פירעון ניתנים לסיווג כתאגידים במצוקה תזרימית או כתאגידים במצוקה כלכלית.<sup>36</sup> תאגיד שנכנס לחדלות פירעון בשל מצוקה תזרימית הוא תאגיד שיש לו רווחיות גולמית, אך ברגע נתון אין לו די מזומנים כדי לשלם לכל לנושיו. נכון למועד חדלות הפירעון החובות מכריעים אותו, אך אם יימחקו חלק מהחובות והחברה תפתח דף חדש – היא תוכל לפעול באופן רווחי לטובת כל הגורמים המעורבים. לפיכך, כדאי לנסות ולשקם תאגיד שנכנס לחדלות פירעון כתוצאה ממצוקה תזרימית. הליך השיקום, שחלקו מושתת פשוט על מחיקת חלק מהחובות, יאפשר לתאגיד לממש את שוויו כעסק חי ולהמשיך ולפעול לטובת נושיו, עובדיו ובעלי המניות שלו.<sup>37</sup> לעומת זאת, תאגידים במצוקה כלכלית הם תאגידים שאינם מסוגלים להגיע לרווח גולמי בהווה או בעתיד הנראה לעין. משהו בסיסי בכלכלה של התאגיד אינו עובד, והוצאות התאגיד גבוהות

36 Robert K. Rasmussen & David A. Skeel Jr., *The Economic Analysis of Corporate* BAIRD, 3 AM. BANKR. INST. L. REV. 85, 87-89 (1995); כן ראו: *Bankruptcy Law*.

JACKSON & ADLER, לעיל ה"ש 27, בעמ' 25-30.

37 שם, בעמ' 25-26.

באופן קבוע מהכנסותיו.<sup>38</sup> הבעיה בעסק השרוי במצוקה כלכלית אינה רק בתזרים המזומנים אלא גם ובעיקר בשוק המוצר.<sup>39</sup> המוצר שהעסק מייצר אינו נמכר כראוי, ולכן גם אם העסק מנוהל לעילא ולעילא אין הוא יכול להרוויח. מבחינת דיני חדלות הפירעון, אפוא, אין היגיון לנסות לשקם תאגיד במצוקה כלכלית.<sup>40</sup> לתאגיד אין פוטנציאל רווחיות, ולכן עדיף לפרק אותו ולחלק את התמורה ממכירת נכסיו בין הנושים.

יש הרואים את דיני חדלות הפירעון (בארצות-הברית לפחות) כסוג של תהליך אבולוציוני – הישרדות של התאגידים המתאימים ביותר. אם ערכו של התאגיד כעסק חי גבוה משוויו בפירוק יאפשרו לו דיני חדלות הפירעון להמשיך ולהתקיים, אולם אם שוויו של התאגיד כעסק חי נמוך משוויו נכסיו בפירוק (ובמילים אחרות: התאגיד סובל ממצוקה כלכלית) – ראוי לתאגיד שיתפרק כך שנכסיו (הן ההון הפיזי והן ההון האנושי) ישמשו בצורה יעילה יותר גופים ותאגידים אחרים. במילים אחרות, משמעותו של הליך להקפאת הליכים של התאגיד המסחרי (chapter 11) איננה שיקום של כל התאגידים הנכשלים אלא רק של אלה שהגיעו למצב של מצוקה תזרימית. תאגידים אלה כדאי לשקם באמצעות הסדר חוב שיקל על מצוקתם כך שיתאפשר להם להמשיך ולתפקד.<sup>41</sup>

אלא, שלגבי עיריות איננו יכולים לבצע את ההבחנה המרכזית כל כך בין מצוקה תזרימית (עיריות בעלות שווי חיובי כעסק חי?) לבין מצוקה כלכלית (עיריות בעלות שווי שלילי כעסק חי?). תפקיד העירייה הוא לספק שירותים ציבוריים לתושביה, ואספקת השירותים הציבוריים (ודאי החיוניים) חייבת להימשך גם כשהעירייה במשבר כלכלי. משמעות הדברים היא שהמשפט צריך להציע הליך שיאפשר שיקום של העיריות כולן, תהא הסיבה שבגינה הגיעו למשבר הכלכלי אשר תהא. המדינה אינה יכולה לאפשר קריסה של מערך האספקה של שירותים ציבוריים, גם אם העירייה שמספקת את אותם שירותים סובלת מבעיות יסודיות קשות (מצוקה כלכלית).

38 שם, בעמ' 25.

39 הדוגמה הקלאסית לסוג עסק כזה היא מסעדה שמגישה אוכל שאינו מתאים לסביבה שבה היא נמצאת (למשל מסעדה לא כשרה באמצע שכונה חרדית). ראו גם BAIRD, JACKSON & ADLER, לעיל ה"ש 27, בעמ' 26; & Douglas G. Baird, *A World without Bankruptcy*, 50 L. & CONTEMP. PROBS. 173, 183 (1987).

40 Rasmussen & Skeel, לעיל ה"ש 36.

41 Matthias Kahl, *Financial Distress as a Selection Mechanism: Evidence from the United States*, 29 UCLA ANDERSON GRADUATE SCH. OF MGMT., WORKING PAPER NO. 16-01, ; repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1017&context=anderson/fin (2002); Baird, *A World without Bankruptcy*, לעיל ה"ש 39, בעמ' 183.

אך כאמור לעיל, הליך של הקפאת הליכים איננו הליך שיקומי במובן העמוק של המילה. הליך זה מאפשר למחוק חלק מהחובות של החייב (העירייה), אולם מחיקת חובות זו יכולה לעזור רק כשבעיותיה של העירייה נובעות ממצוקה תזרימית. אם חדלות הפירעון נובעת ממחלה עמוקה וקשה יותר – מחיקת חובות לא תיתן מזור למחלה זו. לעירייה שהגיעה למשבר כתוצאה מבעיות מבניות (כגון שחיקה בבסיס המס, מערכת גבייה לקויה, מערכות תשתית קורסות וכו') לא תעזור מחיקת החובות, משום שהעיר זקוקה לרפורמה מקיפה שתתמודד עם הגורמים שהביאו למצב זה. ללא התמודדות עם בעיות היסוד של העיר, לאורך זמן (לאחר ביצוע הסדר החוב), בעיות אלה שוב ירימו ראש ומצבה של העיר שוב יידרדר.<sup>42</sup> אכן, עיריות שסבלו מחדלות פירעון ועברו הליך של הקפאת הליכים חזרו תוך זמן קצר לסוּרן. הליך הקפאת ההליכים לא שיקם אותן, ועד מהרה שב והתפתח גירעון תקציבי. כך בדיוק קרה לעיריית טייבה במסגרת ההליך הראשון שעברה להקפאת ההליכים.

42 ראו דברי הביקורת של אליזבת' הולצמן על הצעת החוק של פרק 9 לקוד פשיטת הרגל האמריקני: "Bankruptcy does not represent a sensible national policy for dealing with the fiscal problems of municipalities. Many large municipalities in this country are in serious trouble. The basic reasons are: an increasing welfare burden, high unemployment and the steady flight of middle class taxpayers and business which has eroded the city's tax base [...] Bankruptcy provides no answer to the root causes of municipal fiscal troubles or the problems of mismanagement. In fact, bankruptcy, with its uncertainties and stigma, may well aggravate these problems" (H.R. REP. NO. 94-686, 94<sup>TH</sup> CONG., 1<sup>ST</sup> SESS. 56 (1975), Separate views of Hon. Elizabeth Holtzman on H.R. 10624). כמו כן ראו דבריו של ריצ'רד בלומנטל בפני ועדה של הקונגרס האמריקני שחקרה את פשיטת הרגל של העיר ברידג'פורט במדינת קונטיקט. בלומנטל היה היועץ המשפטי של מדינת קונטיקט בזמן שעיריית ברידג'פורט, אחת הערים הגדולות במדינה זו, הגישה לבית המשפט בקשה לפשיטת רגל. המדינה התנגדה באופן נחרץ לשימוש בפרק 9 לקוד פשיטת הרגל לצורך פתרון בעיותיה של ברידג'פורט, ובלומנטל הסביר את טעמיה של המדינה בפני הקונגרס: "The solutions offered by chapter 9 – a restructuring of debt obligation – may help smaller cities or towns that face short term, totally unanticipated financial calamities, such as natural disaster or an unexpected exorbitant judgment from a lawsuit. However, the bankruptcy process provides no solution to a major city facing a long term, endemic problems involving erosion of its tax base, loss of manufacturing jobs, and a decaying infrastructure, all of which require, in addition to substantial cash, significant structural changes and long term programs that are well beyond the scope of chapter 9." *Economic Distress in Our Cities: Bridgeport Connecticut, Field Hearing Before the Committee on Banking, Finance and Urban Affairs of the House of Representatives*, 102 Congress, 2nd Session 161-162 (1992) (Statement of Richard Blumenthal) (להלן: Blumenthal).

בשנת 1999, בשל חובות בסך מיליוני שקלים, החליט בית המשפט על מתן צו להקפאת הליכים לעיריית טייבה. בית המשפט מינה נאמן בהקפאת ההליכים, והנאמן הצליח לגבש הסדר נושים ואפילו להביא את העירייה לאיזון תקציבי. דא עקא, בתוך שנים ספורות חזרה העירייה לסורה. שוב נקלעה טייבה לחדלות פירעון ונאלצה להגיש בקשה שנייה להקפאת הליכים. כך ציינה השופטת אלשיך בהחלטתה בצו השני להקפאת ההליכים:

נקודה נוספת ההופכת את הבקשה שבפני לחריגה ובעייתית במיוחד הינה העובדה כי עיריית טייבה זכתה בעבר להקפאת הליכים ולהסדר נושים. אלא שלאחר תקופה קצרה במהלכה נוהלה לפי ההסדר ובאורח מאוזן יחסית, "הצליח" ראש עיר חדש שמונה (כך לפי כתב הבקשה) להביא את העירייה בתוך שנה לגרעון המתקרב לסך של 70 מיליון ₪, גרעון אשר המשיך ותפח לסכומים גדולים בהרבה לאחר מכן [...]

אלא מאי דומה כי דווקא חזרתה של עיריית טייבה – כשנתיים לאחר ההסדר הקודם – אל שולחן המנתחים של הקפאת ההליכים ודיני חדלות הפירעון, מעידה על בעיה יסודית וקשה אשר "מטילה את צילה" על המהלך המבוקש, ועל ההשלכות הרחבות אשר עשויות להיות לו – הן לגבי עיריית טייבה, והן לגבי מקרים דומים בעתיד וחלילה אף לגבי רשויות אחרות המצויות בקשיים.<sup>43</sup>

כך גם בארצות-הברית. דיני חדלות הפירעון (פרק 9 לקוד פשיטת הרגל) אינם מצליחים להתמודד עם בעיות היסוד של ערים במשבר כלכלי, וערים שהגישו בקשות להקפאת הליכים לא פתרו את בעיותיהן הכלכליות.<sup>44</sup> עיריית מקס קריק (Mack's Creek) שבמדינת

43 ראו עניין עיריית טייבה, לעיל ה"ש 4, בעמ' 2. חשוב לציין כי השופטת אלשיך, שהייתה מודעת לצורך בפתרון יסודי של בעיותיה של טייבה, העניקה בצו הקפאת ההליכים השני שנתנה סמכויות נרחבות ביותר לנאמן. על פי צו ההקפאה השני הוסמך הנאמן לעסוק לא רק בהכרעה בתביעות חוב ובהגעה להסדר נושים, אלא גם בניהול השוטף של העיר, בשיקום של תשתיות העיר (ביוב למשל), בהעמקת הגבייה, במערכת המחשוב ומאגרי המידע של העיר ועוד.

44 Blumenthal, לעיל ה"ש 42. אכן, ממחקרים עולה כי ערים ומדינות בארצות-הברית מעדיפות לא לנצל את ההגנה שפרק 9 לקוד פשיטת הרגל מעניק להם אלא לנסות לפתור את המשבר האורבני בעזרת סמכויותיה של המדינה. ראו Beth W. Hondale, *The State's Role in U.S. Local Government Fiscal Crises: A Theoretical Model and Results of National Survey*, 26 INTERNATIONAL JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION 1431, 1461 (2003); MILAN J. DLUHY & HOWARD A. FRANK, THE MIAMI FISCAL CRISIS, CAN A POOR CITY REGAIN



מיזורי, למשל, הגישה בתוך תקופה של כמה שנים שתי בקשות להקפאת הליכים, ולאחריהן נכנסה שוב לקשיים כלכליים שנפתרו רק בעזרתה של המדינה.<sup>45</sup> אולם, גם אם שוכנענו כי הליך של הקפאת הליכים אינו מתאים לשיקומה של העיר, טרם הובהר מדוע נדרשת התערבות המדינה. מדוע יכולה המדינה לטפל באותן בעיות שהביאו להידרדרות הכלכלית של העיר בשעה שראשי העירייה ותושביה מתקשים לעשות זאת באופן עצמאי – גם אם חלק מחובות העיר נמחקים? הסיבה המרכזית לכך היא שאף על פי שהאינטואיציה הראשונית שלנו מטילה את האשם במשבר כלכלי על העירייה עצמה, פעמים רבות ההידרדרות הכלכלית היא דווקא תוצאה של גורמים שאין לעיר או לנבחריה שליטה עליהם. מקורה של ההידרדרות בתהליכים סוציו-אקונומיים ופוליטיים החורגים מגבולות הגזרה של העירייה (הן מבחינת הגאוגרפיה והן מבחינת הסמכות החוקית), וראשיה עומדים חסרי אונים אל מול תהליכים אלה. כך מסבירים הכלכלנים הלן וג'ון יינגר (Ladd & Yinger), שחקרו לעומק את הבריאות הפיננסית של 86 ערים ברחבי ארצות-הברית, והגיעו למסקנה שלערים יש יכולת מוגבלת בלבד לשלוט במצבן הכלכלי:

As we measure it, a city's fiscal health, standardized or actual, depends on *economic, social, and institutional factors that are largely outside the city's control*. Poor fiscal health is not caused by poor management, corruption or profligate spending, and a city government's ability to alter the city's fiscal health is severely limited.<sup>46</sup>

---

PROSPERITY? 74 (2002); Colleen Woodel, William Montrone & Brooks Brady, *U.S. Municipal Rating Transitions and Defaults, 1986-2003*, 24 MUNICIPAL FINANCIAL JOURNAL 49, 54 (2004); David Litvack & Frank Rizzo, *Public Finance Special Report – Municipal Default Risk*, FITCH IBCA, THE INTERNATIONAL RATING AGENCY (1999) 45  
 Jon Jeter, *Radar Guns Prove Fatal to Missouri Speed Trap; Town Went Broke After Ticketed Official Fought Back*, THE WASHINGTON POST, November 27, 1998 at A10;  
 Wes Johnson, *Should Mack's Creek Exist? Voters to Decide*, SPRINGFIELD NEWS-LEADER, October 16, 2004 at 1A  
 HELEN F. LADD & JOHN YINGER, AMERICA'S AILING CITIES: FISCAL HEALTH AND THE 46  
 Larry C. Ledebur, *City Fiscal Distress: DESIGN OF URBAN POLICY 3-6* (1989) 46  
*Structural, Demographic and Institutional Causes*, A research report from the National League of Cities, presented in the Problems Of Urban America, Hearings Before the Committee on Government Operations House of Representatives, 102 Cong. 1st Sess., 230 (1991)

קצרה היריעה לתאר בצורה מפורטת את הגורמים למצב של חדלות פירעון של ערים ואת יכולתה של המדינה להתמודד עם גורמים אלה. נתייחס אפוא אל הדברים רק בקיצור נמרץ, תוך הפניה לספרות הכלכלית הרלוונטית.<sup>47</sup> משבר פיננסי בעיר אינו מתפתח כתוצאה מגורם יחיד. בדרך כלל מכלול של סיבות מביא להידרדרות כלכלית, ונסיבות מסוימות מביאות לכך שערים ספציפיות הן יותר פגיעות לשינויים מערים אחרות. את הספרות הכלכלית הדנה בגורמים אלו ניתן באופן גס לחלק לשני זרמים מרכזיים: הגישה הסוציו-אקונומית והגישה הפוליטית.<sup>48</sup>

הגישה הסוציו-אקונומית שמה דגש על שינויים כלכליים וחברתיים אקסוגניים, שמביאים לירידה בהכנסות העיר בד בבד עם עלייה ניכרת בהוצאותיה. מדובר בתהליכים הקשורים, בין היתר, למערכת היחסים של העירייה עם השלטון המרכזי,<sup>49</sup> לשיעור התקציבים המועברים לרשות בהשוואה למשימות המוכתבות לה,<sup>50</sup> לתהליכים של הגירה מהעיר (הגירה שלילית של גורמים המהווים בסיס מס נוח, והגירה חיובית של גורמים ממעמד סוציו-אקונומי נמוך),<sup>51</sup> למצב הכלכלי של תושבי העיר, למצב הכלכלי של המדינה בכללותה ועוד.<sup>52</sup> המאפיין את הגישה הסוציו-אקונומית הוא הדגש שהיא שמה על

- 
- לניתוח מקיף של הגורמים המביאים לחדלות פירעון של ערים, ולהסבר מדוע המדינה היא הגורם שיכול לטפל בגורמים אלה, ראו Kimhi, Dissertation לעיל ה"ש 1.
- David R. Morgan & Robert E. England, *Explaining Fiscal Stress Among Large U.S. Cities: Toward an Integrative Model*, 3 POL'Y STUD. REV. 73 (1983) 48
- ESTER FUCHS, ; לעיל ה"ש 46, Ledebur ; בעמ' 9-8, LADD & YINGER לעיל ה"ש 46, 49
- .MAYORS AND MONEY: FISCAL POLICY IN NEW YORK AND CHICAGO 179-230 (1992)
- Edward A. Zelinsky, *Unfunded Mandates Hidden Taxation & the Tenth Amendment: On Public Choice, Public Interest and Public Services*; 46 VAND. L. REV. 1355, 1359 (1993); Robert P. Inman, *How To Have A Fiscal Crisis: Lessons from Philadelphia*, 85 AM. ECON. REV. 378, 380-383 (1995); ADVISORY COMM'N ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS, MANDATES: CASES IN STATE-LOCAL RELATIONS (1990)
- WILLIAM J. PAMMER JR., MANAGING FISCAL STRAIN IN MAJOR AMERICAN CITIES: UNDERSTANDING RETRENCHMENT IN THE PUBLIC SECTOR, xiii (1990); JAMES HOWELL & CHARLES F. STAMM, URBAN FISCAL STRESS: A COMPARATIVE ANALYSIS OF 66 CITIES 4-6 (1979); IRENE S. RUBIN, RUNNING IN THE RED: THE POLITICAL DYNAMICS OF URBAN FISCAL STRESS 5-7 (1982); Kathrine L. Bradbury, Anthony Downs & Kenneth A. Small, *Some Dynamics of Central City-Suburban Interactions*, 70 AM. ECON. REV. 410, 411 (1984).
- PEARL M. KAMER, CRISIS IN URBAN PUBLIC FINANCE: A CASE STUDY OF THIRTY EIGHT CITIES 40-43 (1983); TERRY N. CLARK & LORNA C. FERGUSON, CITY MONEY: POLITICAL PROCESS, FISCAL STRAIN AND RETRENCHMENT 85-91 (1983); Natalie R. Cohen,

תהליכים חיצוניים, שעליהם יש לנבחרי העיר שליטה מוגבלת, אם בכלל. קשה לנבחרי העיר להשפיע על השלטון המרכזי בכל הנוגע למענקים הניתנים לעיר או למשימות המוטלות עליה, ויכולת ההשפעה על תהליכים של הגירה מהעיר או על המצב הסוציו-אקונומי של תושביה אף היא מאוד מצומצמת.<sup>53</sup>

לעומת הגישה הסוציו-אקונומית, הגישה הפוליטית שמה דגש על תהליכים פוליטיים פנימיים ברשות. הספרות בהקשר זה מדגישה שני גורמים עיקריים: התרבות הפוליטית והפרגמנטציה הפוליטית. ב"תרבות פוליטית" הכוונה לתרבות שלטונית מושחתת. מדובר בתופעות המוכרות, למרבה הצער, לכולנו (כמו מתן טובות הנאה למקורבים, מינויים מפוקפקים וכו'), שמביאים את העיר לבזבוז מיותר ולעלייה ניכרת בהוצאות.<sup>54</sup> ב"פרגמנטציה פוליטית" הכוונה ליכולתם של הגורמים הפוליטיים והמקצועיים בעירייה לאכוף ריסון תקציבי. מחקרים מראים שהמבנה הפוליטי של העירייה, כמו גם מספר המשתתפים בהליך התקציבי, משפיעים באופן מהותי על היציבות הכלכלית. ככל שמספר הקבוצות המרכיבות את הקואליציה העירונית גדול יותר, וככל שההליך התקציבי מבוזר יותר, כך צפוי הגירעון של העיר לגדול.<sup>55</sup> יש המשווים את בעיית הפרגמנטציה הפוליטית לבעיית המאגר המשותף.<sup>56</sup> ככל שקבוצות רבות יותר מרכיבות את הקואליציה העירונית

*Municipal Default Studies: An Historical Study*, 9 PUBLIC BUDGETING & FINANCE 55 (1989).

Ledebur, לעיל ה"ש 46. 53

JOAN K. MARTIN, *URBAN FINANCIAL STRESS: WHY CITIES GO BROKE* (1982) 54

Reza Baqir, *Districting and Government Overspending*, 110 J. POL. ECON. 1318, 1347 55

(2002); Roberto Perotti & Yianos Kontopoulos, *Fragmented Fiscal Policy*, 86 J. PUB.

ECON. 191, 194 (2002); Roberto Ricciuti, *Political Fragmentation and Fiscal Outcomes*,

118 PUB. CHOICE 365, 369 (2004); Nouriel Roubini & Jeffrey D. Sachs, *Political and*

*Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies*, 33 EUR.

ECON. REV. 903, 922 (1989); Mark Hallerberg & Jürgen von Hagen, *Electoral*

*Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union* 9 NAT'L

BUREAU OF ECON. RESEARCH, WORKING PAPER No. 6341, nber.org/papers/w6341.pdf

(1997); Guntram B. Wolff, *Fiscal Crisis in U.S. Cities: Structural and Non-Structural*

*Causes* 17 CTR. FOR EUROPEAN INTEGRATION STUDIES, WORKING PAPER No. B28 (2004),

6 THE ICFAI JOURNAL OF PUBLIC FINANCE 7 (2008)

בעיית המאגר המשותף נוצרת כאשר כמה אנשים חולקים בעלות על משאב משותף. כל אחד 56

מהבעלים שואף למקסם את התועלת האישית שלו מהמשאב, אך מקסום התועלת האישית

עלול לבוא על חשבון קבוצת הבעלים כולה. את הבעיה ניתן להדגים באמצעות מטאפורה על

ברכת דגים. נניח אגם דגים הנמצא בבעלות של מספר גדול (n) של דייגים. כל דייג יעשה את

הניתוח הבא: כל דג שידוג יעניק לו תועלת מסוימת (יוכל למכור את הדג, לבשל אותו וכו');

ומשתתפות (באמצעות נציגיהן) בקביעת התקציב, כך גדל האינטרס של כל קבוצה להגדיל את דרישותיה.<sup>57</sup> זאת, משום שכל קבוצה נהנית באופן מלא מדרישותיה התקציביות, אך העלות של דרישות אלה מועמסת על תקציב העיר כולה.<sup>58</sup> ודוק: גם על הגורמים הפוליטיים שמביאים לחדלות פירעון יש לנבחרי העיר השפעה מועטה יחסית. הפוליטיקאים המקומיים פועלים בתוך תרבות פוליטית ומבנה פוליטי נתונים מראש, וודאי שאינם יכולים להשפיע על הצורה ועל דרך הבחירה בעירם. כחלק מהמערכת הם כפופים ללחצים פוליטיים, וכדי

לעומת זאת כל דג שידוג גורם גם לנזק – אוכלוסיית הדגים מידלדלת ולכן בעתיד יהיו פחות דגים באגם. "אבל", אומר לעצמו הדייג, "מכיוון שאני נהנה מכל התועלת מהדג לעצמי, ולעומת זאת אני מתחלק בנזק שנוצר עם כל הדייגים האחרים – עדיף לי להמשיך ולדוג". אם נכנה את התועלת השולית מהדיג ב-u ואת הנזק השולי מהדיג ב-d, אזי הדייגים יפסיקו לדוג רק כאשר  $u=d/n$  (ולא כאשר  $u=d$ ). ככל ש-n גדול יותר יפסיק כל דייג לדוג כשהנזק שנגרם מהדיג לכלל הדייגים באגם הוא גדול יותר. במילים אחרות, מכיוון שכל דייג מנסה למקסם את התועלת האישית ולא חושב על הקבוצה בכללותה, אזי מקסום התועלת האינדיבידואלי מפחית את התועלת הקבוצתית. ראו Garrett Hardin, *The Tragedy of the Commons*, 162 (1968) SCIENCE 1243. בהקשר הנוכחי, משאבי העיר הם המאגר המשותף, והקבוצות השונות המעורבות בהליך התקציבי כמוהן כדייגים בדוגמה לעיל. לכל קבוצה יש אינטרס לנצל כמה שיותר ממשאבי העיר לצרכיה, גם אם המחיר של ניצול משאבי העיר הוא גירעון תקציבי הפוגע בעיר בכללותה.

57 Barry R. Weingast, Kenneth A. Shepsle & Christopher Johnsen, *The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics*, 89 J. POL. ECON. 642, 653 (1981) Wolff; לעיל ה"ש 55, בעמ' 7-5; Perotti & Kotopoulos; לעיל ה"ש 55, בעמ' 192.

58 בהקשר זה ראוי להזכיר גם את התאוריה של קבוצות האינטרס (Interest group theory), המבהירה מכיוון נוסף את מהות הלחץ הכלכלי/פוליטי בעיר הסובלת מפרגמנטציה. קבוצות אינטרס הן קבוצות מאורגנות של יחידים הפועלים לקידום מטרה משותפת. בשל המבנה הארגוני של קבוצות האינטרס, יכולתן של הקבוצות לקדם את האינטרס שלשמו הוקמו הוא גדול ביחס ליכולתו של ציבור הכללי לדאוג לאינטרסים שלו. בעוד הציבור הרחב והלא מאורגן סובל מקושי לנקוט בפעולה משותפת. קבוצות האינטרס (בעיקר בשל גודלן וההומוגניות היחסית שלהן) יכולות לפקח בצורה טובה יותר על חבריהן ולהניע אותם לפעולה. לפיכך, קבוצות אינטרס יכולות לגייס כספים, להפעיל לובי, להפגין, לשנע בוחרים בצורה יעילה יותר – ולהשפיע על פוליטיקאים באופן משמעותי יותר מזה שמשפיע עליהם הציבור הרחב והלא מאורגן. ראו Mancur Olson, *The Logic of Collective Action* 9-16 (2nd ed. 1971); Einer R. Elhauge, *Does Interest Group Theory Justify More Intrusive Judicial Review?*, 101 YALE L.J. 31, 36-41 (1991); George Stigler, *The Theory of Economic Regulation*, 2 BELL JOURNAL OF ECONOMICS AND MANAGEMENT SCIENCE 3 (1971). בעיר הסובלת מפרגמנטציה פוליטית יש הרבה קבוצות אינטרס, ואלו יוצרות לחץ רב על הקופה הציבורית.

להיבחר מחדש הם חייבים להיענות לדרישות הפוליטיות של קבוצות כאלה ואחרות. ספק אפוא אם ניתן לצפות מהפוליטיקאי המקומי לשנות את המערכת הפוליטית שהביאה למשבר.<sup>59</sup>

בהינתן שגורמים אלה (הן לפי הגישה הסוציו-אקונומית והן לפי הגישה הפוליטית) הם שמביאים ערים למשבר פיננסי, למדינה יכולת עדיפה לשיקום העיר על זו של השלטון המקומי. ראשית, למדינה יש יכולת שליטה טובה יותר על הגורמים הסוציו-אקונומיים שהביאו למשבר. היא שולטת על מרחב גאוגרפי גדול יותר ויש לה סמכות לבצע פעולות שלראשי העירייה אין סמכות לבצע.<sup>60</sup> כך, למשל, המדינה יכולה לשנות את מבנה המס ברשות (כך שיורחב בסיס המס), להגדיל את מענקי האיוון במקרים הדרושים, להשתתף במימון פרויקטים עירוניים, ליזום איחוד רשויות, לבצע הפרטה של שירותים, ליזום פרויקטים של כמה רשויות כדי ליצור יתרונות לגודל ועוד.<sup>61</sup> שנית, התערבות המדינה

59 דוגמה מצוינת לאזלת ידם של ראשי עירייה לטפל בסיבות שהביאו להידרדרות הכלכלית של העיר ניתן למצוא במשבר של העיר ניו-יורק ב-1975. באותה שנה הייתה ניו-יורק על סיפו של משבר פיננסי חמור. כדי לנסות לשפר את מצבה של העיר הקימו נושיה (בעיקר בנקים להשקעות) ועדה משותפת שמטרתה הייתה ללחוץ את ראשי העירייה לנקוט צעדים שישפרו את מצבה הכלכלי (כגון פיטורי עובדים, קיצוץ תקציבי, הפחתת השקעות בתשתית וכו'). כדי שהמלצותיהם יתקבלו הם הציבו לפני ראשי העירייה אולטימטום: אם לא יתקבלו ההמלצות העיר לא תקבל כל אשראי נוסף. למרות האולטימטום, ולמרות מצבה הקשה של העיר, לא יישמו ראשי העירייה את ההמלצות של הנושים. הם פשוט לא היו מסוגלים לנקוט את הצעדים הדרושים משום שלא היה להם הכוח הפוליטי הדרוש לביצוע רפורמות כלכליות כואבות. המשבר החמור של העיר ניו-יורק נפתר רק לאחר התערבותה של מדינת ניו-יורק, שהייתה מסוגלת לשקם את העיר הן מההיבט הסוציו-אקונומי והן מההיבט הפוליטי. ראו בהרחבה ROBERT W. BAILEY, *THE CRISIS REGIME: THE MAC, THE EFCB, AND THE POLITICAL IMPACT OF THE NEW YORK CITY FINANCIAL CRISIS* (1984); STAFF OF THE SEC. & EXCH. COMM'N, *REPORT ON TRANSACTIONS IN SECURITIES OF THE CITY OF NEW YORK* (Comm. Print, 1977).

60 יצחק זמיר *הסמכות המנהלית* כרך א 374-375 (1996).

61 לצעדים שנקטו מדינות שונות בארצות-הברית לטיפול במשברים של ערים ראו Actions Taken by Five Cities to Restore Their Financial Health: Hearing Before the Subcomm. on the Dist. Of Columbia of the H.Comm. on Gov't Reform and Oversight, 104th Cong. 47 (1995) (report of Nonna A. Noto, Congressional Research Service Analyst); David R. Berman, *Takeovers of Local Governments: An Overview and Evaluation of State Policies*, 25 PUBLIUS 55 (1995). למודל כלכלי שלפיו כדאי לערי הפרבר לעזור לשיקום ערים מרכזיות ראו Andrew F. Haughwout & Robert P. Inman, *Should Suburbs Help Their Central City?*, in BROOKINGS WHARTON PAPERS ON URBAN AFFAIRS 45 (2002), *available at* [papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=348980](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=348980). לצעדי מדיניות

בניהול העיר משנה (לפחות זמנית) את התרבות הפוליטית ומקטינה את הפרגמנטציה הפוליטית בעיר. נציגי המדינה בהקשר זה הם ממונים ולא נבחרים. הם אינם צריכים לשחק את המשחק הפוליטי ואינם חייבים לשמור ולתחזק קואליציה של כל אחד ממרכיביה דרישות תקציביות. הם אינם זקוקים לתמיכתן של קבוצות אינטרס בפוליטיקה המקומית, ועל כן קל להם יותר לומר לא – ולשמור על ריסון תקציבי.<sup>62</sup> יתרה מזאת: מחקרים מראים כי מבנה תקציבי שבו הרשות המקומית קובעת את החלוקה הפנימית בתוך התקציב, והמדינה מפקחת על כך שמסגרת התקציב לא תיפרץ, הוא מבנה יעיל ונכון לשמירה על ההוצאות.<sup>63</sup> לרשות המקומית יש אוטונומיה להחליט על הרכב השירותים הציבוריים שהיא רוצה לספק לתושביה, אולם היא אינה יכולה לפרוץ את מסגרת התקציב ולהוציא יותר מסך ההכנסות שברשותה.<sup>64</sup>

אפשריים להשגת חלוקת הכנסות שוויונית וצודקת יותר בין רשויות מקומיות בישראל ראו ערן רזין ואנה חזן חלוקת העושר המוניציפלי בישראל – צמצום פערים בהכנסות הרשויות המקומיות (2006). הפרסום ניתן להורדה באתר מכון פלורסהיימר [www.fips.org.il](http://www.fips.org.il).  
 62 Baqir, לעיל ה"ש 55, בעמ' 1347; Hallerberg & Von Hagen, לעיל ה"ש 55, בעמ' 9; Perotti & Knotopoulos, לעיל ה"ש 55, בעמ' 196.  
 63 Torsten Persson & Guido Tabellini, *Political Economics and Macroeconomic Policy* 71-72, available at [papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=57408&download=yes](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=57408&download=yes) (1997). למחקרים אמפיריים נוספים בנוגע ליכולת לצמצום הגירעון בעזרת הקטנת הפרגמנטציה הפרוצדורלית ראו Alberto Alesina et al., *Political Instability and Economic Growth*, 1 J. ECON. GROWTH, 189 (1996); Jürgen von Hagen, BUDGETING PROCEDURES AND FISCAL PERFORMANCE IN THE EUROPEAN COMMUNITY, ECON. PAPERS NO. 96, EUR. COMMISSION (1992); Jürgen von Hagen & Ian J. Harden, *Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline*, 39 EUR. ECON. REV. 771 (1995).  
 64 על תקציבה של עיר, כמו גם על תקציב של גופים נוספים, ניתן להסתכל במבט אנכי ובמבט אופקי. הסתכלות אנכית על התקציב בוחנת כיצד העירייה בוחרת לחלק את התקציב בין השירותים הציבוריים השונים (חינוך, פעולות תרבות, ניקיון, תברואה, רווחה וכו'). נקודת מבט זו אמורה לשקף את בחירת התושבים בין "סלים" שונים של שירותים ציבוריים, כשערים שונות בוחרות לצרוך שירותים שונים בהתאם לאופיין (פרברים לעומת ערים מרכזיות, עיר שאוכלוסייתה צעירה יחסית לעומת עיר שאוכלוסייתה מזדקנת, חתך סוציו-אקונומי של האוכלוסייה וכו'). לעומת זאת, התבוננות על התקציב בצורה אופקית אינה בוחנת את התקציב על פי סוג השירותים הציבוריים הנצרכים אלא על פי מבנה ההוצאות, כלומר: אנו מחלקים את התקציב לפרוסות שונות (למשל הוצאות על כוח אדם, הוצאות על בניית תשתית, הוצאות תחזוקה, הוצאות החזר חוב וכו'), ובודקים כמה מוציאה העיר בכל חתך של הוצאה כאמור. נקודת מבט אופקית על התקציב חוצה, אפוא, את השירותים הציבוריים שהעירייה מספקת ובודקת את סוגי ההוצאות השונות שהעירייה מוציאה בכל שירות ושירות (ראו Bailey, לעיל ה"ש 59, בעמ' 74). כדי לצמצם את הפגיעה באוטונומיה המקומית הכרוכה במעורבות

על יכולתה של המדינה להתמודד עם גורמי היסוד שהביאו להידרדרות כלכלית ולהביא לשיקומה של עיר ניתן ללמוד מהמשבר הכלכלי שאירע בעיר צ'לסי שבמדינת מסצ'וסטס בארצות-הברית. צ'לסי סבלה מקשיים כלכליים החל באמצע שנות השבעים. קשיים אלה נבעו הן מתהליכים סוציו-אקונומיים של הגירה שלילית מהעיר והן בשל מבנה פוליטי שנתן כוח רב לאיגודים המקצועיים.<sup>65</sup> הפוליטיקאים בעיר נאלצו להיכנע לדרישות התקציביות של האיגודים המקצועיים, ואחוז ניכר מהתקציב הלך לתשלום משכורות לעובדים העירוניים.<sup>66</sup> בשנות התשעים, כשהגיע המשבר לשיא ולעירייה לא היה כסף אפילו לפתוח את שנת הלימודים בבתי הספר, החליטה המדינה להתערב. היא מינתה מנהל חיצוני שנטל את סמכויות הפוליטיקאים בעירייה ולמעשה ניהל את העיר במקומם. בניגוד לפוליטיקאים, המנהל שמינתה המדינה לא היה מחויב פוליטית לקבוצות האינטרס השונות ויכול היה לסרב לדרישות תקציביות שצ'לסי לא יכולה הייתה לעמוד בהן. הוא קיצץ כחמישה מיליון דולר (10% מהתקציב) תוך חצי שנה ובה בעת הביא לייעול השירות הציבורי.<sup>67</sup> ייחודו של המנהל הממונה בצ'לסי לא היה בחיסול הגירעון אלא דווקא בשינוי הסביבה התרבותית-פוליטית בעיר: בסיוע המדינה הוא ערך רפורמה מקיפה במבנה הפוליטי של העירייה. הוא חיזק את סמכויותיו של ראש העירייה והעניק לו זכות וטו על דרישות תקציביות של גורמים שונים במועצה המקומית.<sup>68</sup> שינויים אלה תרמו ליציבות הכלכלית ושיפרו את הליכי קבלת ההחלטות. אף שהמנהל הממונה לא היה מחויב להליך הדמוקרטי, המהפכה שביצע בעירייה נעשתה בשיתוף מלא של הקהילה המקומית. בעזרת האוניברסיטה של מסצ'וסטס ערך המנהל סקרים, קבוצות מיקוד וחוגי בית, ויזם מפגשים שונים שבהם עודד מעורבות של הקהילה בניהול העיר. באופן אירוני משהו, דווקא המנהל הממונה שלא נבחר על ידי

המדינה בענייני העיר, על המדינה לפקח בצורה הדוקה על הפרמטרים האופקיים בתקציב העיר אך להשאיר (ככל הניתן) את הבחירה בין הפרמטרים האנכיים של התקציב לתושביה. כלומר, על המדינה לוודא שהעירייה אינה מוציאה מעבר למסגרת תקציב הכולל ומעבר לגבול מסוים שייקבע לכל סוג הוצאה (כוח אדם, תחזוקה, תשתיות, החזר חובות וכו') – אך ככל הניתן עליה להשאיר לתושבים את הבחירה בסוג השירותים הציבוריים שיצרכו (להרחבה בנוגע לצורות השונות של מעורבות המדינה, וליתרונות והחסרונות של כל אחת מהן, ראו Kimhi, Dissertation, לעיל ה"ש 1.

Fox Butterfield, *Insolvent Boston Suburb Faces Threat of Takeover*, THE NEW YORK TIMES, Sept. 8, 1991, at A18 65

.Ed Cyr, *Thoughts on the Chelsea Receivership*, 9 GOV'T FIN. REV. 23, 23 (1993) 66

Ted Hampton, *Chelsea Receiver Trims Finances of a "Tough Town"* BOND BUYER, June 16, 1992, at 6 (interview with James F. Carlin) 67

William Cox, *Lessons of Receivership: The Legacy of Chelsea*, 9 GOV'T FIN. REV. 21, 22 (1993) 68

התושבים הצליח להשיב את אמון הציבור בהליכים הדמוקרטיים ויצר שיתוף בין הקהילה לגורמים המחליטים בעירייה. רפורמות אלה גרמו לכך שאחרי עשרים שנה של קשיים כלכליים ומחסור השיגה צ'לסי חוסן פיננסי בתוך שנתיים. היא חזרה לשוקי האשראי והשיגה יציבות כלכלית המתקיימת עד היום.<sup>69</sup>

התרומה של פיקוח ומעורבות של המדינה במניעת משברים פוטנציאליים ברשויות מקומיות הוכרה גם על ידי הוועדה המייעצת לקונגרס האמריקני (The Advisory Commission on Intergovernmental Relations). לאחר בדיקת הנושא קבעה הוועדה במסקנותיה כי במדינות שבהן הוקמה רשות מדינתית המפקחת על הביצועים הכלכליים של רשויות מקומיות, היציבות והבריאות הפיננסית של הרשויות השתפרה במידה ניכרת. במדינות אלה אירע פחות – במידה ניכרת – שרשויות מקומיות לא הצליחו לשלם את חובותיהן, ובמוצע הרשויות תפקדו בצורה טובה ויעילה יותר מבחינה כלכלית.<sup>70</sup>

#### ד. חסרונות המדינה בשיקום ערים במשבר

עד כה הבהרנו את היתרונות הגלומים במעורבות המדינה בשיקומה של עיר הנמצאת במשבר כלכלי – הדרך בה הולכת הצעת החוק. בחלק זה של המאמר נבקש ללכת דווקא בכיוון ההפוך. נבהיר את הבעייתיות או את האתגרים הטמונים בהתערבות המדינה – אתגרים שספק אם הצעת החוק מתמודדת עמם כראוי. ההנחה הסמויה בבסיס טיעוננו עד כה היא שהמדינה תתערב בענייניה של רשות מקומית במועד המתאים, וכי היא תשכיל לנקוט את הצעדים הראויים לצורך שיקום העיר. הנחה זו אמנם אינה נקייה מספקות, שכן אין זה ברור כלל שהמדינה אכן תסייע לעיר להיחלץ ממשבר, בפרט כשהאינטרס הפוליטי

69 William Claiborne, *Bringing a Battered City Back from the Brink: Consensus-Building Process Inspires Citizen Involvement and a New Charter in Chelsea, Mass.*, THE WASHINGTON POST, Sept. 7, 1994, at A3.

70 ADVISORY COMM'N ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS, CITY FINANCIAL EMERGENCIES: THE INTERGOVERNMENTAL DIMENSION 79 (1973); ADVISORY COMM'N ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS, BANKRUPTCIES, DEFAULTS, AND OTHER LOCAL GOVERNMENT FINANCIAL EMERGENCIES 5 (1985) ("A review of the cases of financial emergencies in local governments occurring over the 1972-83 period, generally confirms the findings in the 1973 report that financial management problems are the principal cause of emergencies, and that state actions are the most appropriate means of preventing and treating them.")



לא בהכרח תומך בפעולה בכיוון זה. אולם לצרכינו, וכדי לבאר את האתגרים הנוספים שניצבים לפתחו של המודל הרגולטורי שבו הצעת החוק נוקטת, נבקש להיאחז בה. נקודת המוצא לדיון היא ששיקום של עיר במשבר כלכלי הוא הליך יקר שמצריך תרומה לא מבוטלת של משאבים מטעם המדינה. ראשית, המדינה צריכה לממן את הצוות שמינתה כדי ללוות את הליך השיקום. לא פעם מדובר באנשי מקצוע (כלכלנים, עורכי-דין, רואי-חשבון וכו'), שעלות העסקתם בהחלט עלולה להיות ניכרת. שנית, וחשוב מכך, לצורך הליך השיקום עצמו המדינה נדרשת לא פעם להזרים משאבים לעיר. המדינה עלולה להידרש להגדיל את התקציבים שהיא מעניקה לעיר, להשתתף במימון פרויקטים למיניהם, לקחת אחריות על חלק מהשירותים שהעירייה אמורה לספק ועוד. כאשר העיר נמצאת במשבר, סכומים אלה עלולים להיות גבוהים ביותר. על כן, על אף שמעורבות המדינה דרושה כדי למנוע הידרדרות כלכלית נוספת של העיר, ואף שהכספים נחוצים לעתים לאספקתם של שירותים ציבוריים חיוניים, לא פעם תעלים המדינה עין; היא תעדיף להניח שיהיה בסדר, לא תתערב ותיתן לעיר ולתושביה להמשיך ולשקוע.

הנטייה של המדינה להתעלם ממצבן של לפחות חלק מהרשויות המקומיות באה לידי ביטוי גם במשבר הנוכחי של הרשויות המקומיות בישראל. כפי שצינו בתחילת המאמר, משבר זה הביא עיריות רבות לגירעון תקציבי אדיר; חלק מהעיריות הפסיקו לספק לתושביהן אפילו שירותים ציבוריים חיוניים (פינוי אשפה, ביוב, מתקני חינוך ראויים ועוד).<sup>71</sup> אף על פי שפקודת העיריות מעניקה למדינה סמכויות נרחבות של פיקוח והתערבות, לא תמיד נחלצה המדינה לעזרתן של עיריות במצוקה – לפחות לא במועד. דוגמה לכך ניתן למצוא בפסק הדין של השופטת אלישך לגבי עיריית טייבה. השופטת אלישך מתחה ביקורת על הפסיביות של המדינה אל נוכח ההידרדרות הכלכלית בעיר, וציינה כי "קשה להשתחרר מהרושם כי המדינה, בידה מופקד הפיקוח על רשויות מקומיות, נמנעה מהתערבות במשך תקופה ארוכה, ושינתה מעמדתה זו רק כאשר שבה העירייה ועמדה על עברי פי פחת".<sup>72</sup> דוגמה נוספת ניתן למצוא בדו"ח מבקר המדינה לשנת 2004, שנגע, בין השאר, לפיקוח משרד הפנים על הרשויות. מבקר המדינה מתח ביקורת חריפה על משרד הפנים, וקבע כי הפיקוח נעשה בצורה לקויה (בפרט בכל הנוגע לכוח אדם). כך ציין המבקר בדו"ח:

לפי סעיף 24(ב) לחוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985 (להלן: "חוק יסודות התקציב") שר הפנים רשאי לקבוע לרשות מקומית את שיא כוח האדם שלה

71 ראו לעניין זה את ההפניות לעיל בה"ש 2 עד 8.

72 עניין עיריית טייבה, לעיל ה"ש 4.

וכן, על פי החלטת ממשלה, להורות לה להפחית את שיא כוח האדם בסכום או בשיעור שיקבע. משרד מבקר המדינה העלה כי בשנים 2001-2003 לא קבע המשרד שיא כוח אדם לרשויות המקומיות, לרבות רשויות מקומיות שיש בהן כשלים, כגון אי קביעת מסגרת של שיא כוח אדם, קביעת מסגרת לא ריאלית, חריגה מהמסגרת או דיווח לא אמין עליה. רשויות מקומיות ספורות ששלחו לאישור אגף כו"א הצעה לשיא כוח אדם בשנים 2003-2001, בהן עיריית אשקלון ועכו, לא נענו.<sup>73</sup>

הסיבות למחדלה של המדינה נעוצות במידה רבה במערכת הפוליטית של השלטון המרכזי. הפוליטיקאים מעדיפים לא להשקיע את המשאבים הדרושים בפיקוח ובשיקום של הרשויות המוניציפליות שבמשבר, וזאת מכמה סיבות מרכזיות. ראשית, מבחינת הציבור, במידה רבה קיים נתק בין המערכת הפוליטית הארצית (השלטון המרכזי) לבין המערכת הפוליטית המוניציפלית (השלטון המקומי). כאשר עיר מסוימת נכשלת מבחינה כלכלית, הכישלון נתפס בציבור ככישלון של השלטון המקומי ולא של השלטון המרכזי. העובדה שלמדינה ודאי יש חלק בכישלון זה אינה תמיד נהירה לחלק מהציבור, שמאשים את הנבחרים המקומיים ואינו ער לחלקה של המדינה. לפוליטיקאים בשלטון המרכזי אין אפוא אינטרס פוליטי ישיר להשקיע משאבים בשיפור המערכת המוניציפלית. הם לא יישאו באחריות לכישלון פוטנציאלי של עירייה ולא ייהנו מדיבידנד פוליטי כתוצאה מהכספים שיוזרמו להבראתה.<sup>74</sup> לפיכך, המשאבים שהשלטון המרכזי משקיע במנגנוני הפיקוח הם מעטים יחסית. אף על פי שלמשרד הפנים יש סמכויות רחבות בכל הנוגע לתקציביהן של רשויות מקומיות, הפיקוח בפועל הוא דל, בין השאר בשל מוגבלות המשרד בכוח אדם ובמשאבים.<sup>75</sup>

יתר על כן: סיוע לעיר בקשיים כלכליים נתפס במידה רבה כמביא תועלת נקודתית לאותה עיר שחותה את המשבר ולא דווקא כמביא תועלת חברתית כוללת. תושבים בערים מבוססות לא בהכרח יחוו בהשפעות החיוביות שיש לעזרה לעיר במצוקה, ומבחינתם הזרמת כספי מדינה לשיקום עיר במשבר תיתפס כבזבז או אפילו כתמריץ להתנהגות

73 מבקר המדינה דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 19-20 (2004) [www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=422&id=96&contentid=&parentcid=undefined&sw=10.24&hw=698](http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=422&id=96&contentid=&parentcid=undefined&sw=10.24&hw=698)

74 השוואה, Zelinsky, לעיל ה"ש 50.

75 ישי בלנק "מקומו של המקומי": משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל" משפטים לד 197, 258 (2004).

מקומית לא אחראית. דברים אלה נכונים מקל וחומר כשתושבי העיר שבמצוקה שייכים לקבוצות מיעוט פוליטי, ובפרט (במדינת ישראל) לערים חרדיות או ערביות. סיוע לערים בעלות אפיון כזה עלול להזיק פוליטית משום שחלק מקהל הבוחרים הפוטנציאלי צפוי להסתייג ממתן סיוע למגזרים אלה (ודאי סיוע שהוא מעבר לזה שמקבלות ערים אחרות). פוליטיקאי בשלטון המרכזי עלול אפוא להעדיף להשקיע את הכספים במגזרים שיכולים לתת לו דיבידנד פוליטי ולא דווקא בסיוע לערים הנזקקות יותר. עניין זה עולה באופן ברור כאשר בוחנים את החלוקה של מענקי האיוון שהוענקו לרשויות המקומיות. מענקי איוון הם כספי תמיכה המועברים מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי. הם אמורים להיות מחולקים לפי עקרונות שוויוניים הקשורים לרמה הסוציו-אקונומית של הרשויות. אולם, על אף החלטות של משרדי הממשלה בנושא<sup>76</sup> ועל אף הצהרות פומביות של משרד הפנים,<sup>77</sup> בפועל קיימת אפליה בחלוקת התקציבים לרעת מגזרי מיעוטים. מדו"ח שערך מבקר המדינה בנושא עולה פער מתמיד בין מענקי האיוון המוקצים לרשויות מקומיות במגזר היהודי לרשויות מקומיות במאפיינים דומים המוקצים לרשויות במגזרי המיעוטים (בפרט רשויות ערביות ודרוזיות). הערך הכספי של פער זה בשנים 2004-2007 הסתכם בכ-308 מיליון ש"ח – סכום לא מבוטל לכל הדעות, בעיקר כשהכסף האמור מיועד לרשויות מקומיות חלשות ונזקקות.<sup>78</sup> נוסף על כך, ממחקר שנערך במכון אדווה עולה העדפה בהשתתפות הממשלתית ליישובים יהודיים מעבר לקו הירוק (גם בהשוואה ליישובים יהודיים בתוך הקו הירוק). העדפה זו באה לידי ביטוי הן בתקציבים הרגילים המשמשים למימון פעילויות שוטפות והן בתקציבים הלא רגילים המשמשים לבינוי ופיתוח.<sup>79</sup> במאמר שכתבו ציינו דן בן-דוד ויובל ארז בנושא זה כי למרות שכספי השלטון המרכזי מחולקים לכאורה על פי קריטריונים

76 בדצמבר 1999 נפגשו נציגים ממשרדי ראש הממשלה, האוצר והפנים עם נציגי הרשויות המקומיות במגזר הערבי. בעקבות פגישה זו הוחלט להשוות בהדרגה, עד שנת 2003, את שיעורי מענקי האיוון לרשויות במגזר הערבי לשיעור מענקי האיוון לרשויות במגזר היהודי. ראו מבקר המדינה דין וחשבון שנתי 58 לשנת 2007 ולחשבונית שנת הכספים 2006, 986 (2008).

77 במרס 2005 הודיע שר הפנים דאז, מר אופיר פינס, כי משרד הפנים פועל לקביעת מענקי איוון שיש בהם שוויון מוחלט בין הרשויות הערביות לשאר הרשויות במדינה. בתחילת 2006 הודיע משרד הפנים לוועד ראשי הרשויות הערביות שיעשה מהלך מדורג להקצאה שיוויונית של מענק האיוון בין כלל המגזרים. ראו דוח מבקר המדינה – הקצאת מענקי איוון, שם, בעמ' 986. ראו שם, בעמ' 987.

79 שלמה סבירסקי, אתי קונור-אטיאס, אהד דהאן העדפה ממשלתית במימון יישובים: 1. תקציבי רשויות מקומיות. 2. בניה למגורים. 2. סלילת כבישים 2006-2008 (2008).

שקופים וברורים, יש גם מסלולים עוקפים.<sup>80</sup> מסלולים עוקפים אלה מאפשרים לשלטון המרכזי להעביר כספים שלא על פי הקריטריונים של הרמה הכלכלית של הרשות ותושביה, ובאופן שאינו מאפשר דין וחשבון (accountability) של קובעי המדיניות.<sup>81</sup> משמעות הדברים היא שהסיוע לרשויות אינו תלוי רק בצרכים של הרשויות אלא גם בשיקולים פוליטיים שאינם ענייניים.

סיבה נוספת שבגינה נרתעים פוליטיקאים מסיוע לרשויות מקומיות במצוקה אינה קשורה דווקא לחלוקת כספים אלא להפך – לחשש מהתערבות בענייניה הפנימיים של הרשות ומשינוי התרבות הניהולית שם. לראשי הרשויות המקומיות יכול להיות כוח פוליטי לא מבוטל, בעיקר במסגרת המפלגתית שאליה הם משתייכים. במסגרת הבחירות המוקדמות במפלגות (הפריימריז), ראשי הרשויות מהווים נקודת מגע חשובה של המועמדים עם "השטח" ויש להם יכולת לסייע למועמדים להשיג תמיכה בבחירות. הם יכולים לסייע בהחמת תומכים למועמדים, בשינוע הבוחרים, בכינוס עצרות תמיכה, בגיוס כספים וכו'. פוליטיקאים שמעוניינים בקשר טוב עם ראשי הרשויות המקומיות עשויים להימנע מנקיטת צעדים שיפגעו בסמכויותיהם. הם יעדיפו לא להדיח ראש רשות או לא למנות חשב מלווה לרשות מסוימת, משום שצער זה עלול לפגוע במערכת היחסים עם ראש הרשות. דוגמה לכך ניתן למצוא בדו"ח של מנהל השלטון המקומי שהוגש בנובמבר 2007 לגבי עיריית טירה.<sup>82</sup> דו"ח זה הציג ממצאים חמורים ביותר לגבי העירייה והעומדים בראשה. דובר על גירעונות הולכים ותופחים לעומת גביית ארנונה צונחת, על משיכות של מיליוני שקלים באופן לא חוקי מכספים המיועדים לחינוך, על הקמת מאות מבנים לא חוקיים בשטחים חקלאיים, על אי-תשלום הפרשות לפנסיה ועוד. על פי הדו"ח, ראש העירייה לא הפנים את המשמעות והאחריות הכרוכות בתפקידו, והומלץ להדיחו. למרות הדו"ח החריג בחומרתו החליט מנכ"ל משרד הפנים לדחות את ההמלצה להדיח את ראש העירייה. כאשר התבקש על ידי כתב עיתון הארץ להסביר את החלטתו, הוא הבהיר כי "הדרג המקצועי מביט על היבט אחד, ואני לא מפקפק בשיקול הדעת שלו, אבל אני והשר צריכים להביא בחשבון את כל

80 דן בן-דוד ויובל ארוז "אי איזון במענקי האיוון – פן מקומי של סדר יום לאומי" המרכז לפיתוח על שם פנחס ספיר ליד אוניברסיטת תל אביב נייר דיון מס' 2-07 (2007) [sapir.tau.ac.il/papers/sapir-wp/Ben-David%20and%20Erez%20paper%20\\_in%20Sapir%20format\\_.pdf](http://sapir.tau.ac.il/papers/sapir-wp/Ben-David%20and%20Erez%20paper%20_in%20Sapir%20format_.pdf)

81 שם, בעמ' 15-16.

82 מנהל השלטון המקומי הוא יחידה במשרד הפנים האחראית על פיקוח ובקרה על השלטון המקומי.

השיקולים הרוחביים". הוא לא הסכים לפרט מהם השיקולים הרוחביים ולא נימק מדוע דחה את ההמלצה של מנהל השלטון המקומי.<sup>83</sup>

חשש אחר העולה בהקשר זה הוא ששר הפנים ישתמש בסמכויות המוקנות לו על פי חוק לצורך קידום מועמדים שהוא חפץ ביקרם מסיבות מפלגתיות. חשש זה עמד במרכז החלטתו של בית המשפט העליון בעניין אסרף.<sup>84</sup> בפרשה זו נדונה החלטתו של שר הפנים להשתמש בסמכותו לפי סעיף 143 לפקודת העיריות ולהדיח את ראש עיריית אופקים, אבי אסרף. החלטתו של שר הפנים אמנם נעשתה בהמלצת הגורמים המקצועיים ובשל מצבה הכלכלי הקשה של העיר, אולם היה ברור (לפחות לבית המשפט) שהחלטה משרתת גם את האינטרס הפוליטי של השר. כך הבהיר בית המשפט:

לפנינו שתי מערכות שביניהן עלול להתעורר מצב של התנגשות. הראשונה – הפעלת סמכות שר הפנים לפי סעיף 143 לפקודת העיריות. במערכת זו, על מפעיל הסמכות להישען על השיקולים הרלבנטיים להפעלת סמכות זו שהוגדרה בפקודה ובהלכה הפסוקה, ועליהם בלבד. השניה – תפקידו של המשיב במפלגת קדימה, שבא לידי ביטוי בכנס המפלגתי בו נשא דברים בזכות מועמד המפלגה באופקים, בן חמו. קשה לחלוק על כך שהאינטרס של השר, כגורם מפלגתי, הינו סיום כהונת ראש העירייה הנבחר ופיזור המועצה. ההתנגשות בין האינטרסים היא, אפוא, ברורה.<sup>85</sup>

השופט פוגלמן ציין בפסק הדין כי אין די במצב שבו שר הפנים משויך למפלגה אחת וראש העירייה למפלגה אחרת כדי לשלול את יכולתו של שר הפנים להפעיל את סמכותו לפי סעיף 143 לפקודה. מבנה המערכת הפוליטית בישראל גורם לכך שמצב זה הוא נפוץ יחסית, ובמקרים רבים תמנע קביעה כגון זו מהשר להפעיל את סמכויותיו ותעקר, למעשה, את הוראות החוק.<sup>86</sup> עם זאת, במקרה הנדון החליט בית המשפט לבטל את החלטתו של שר הפנים להדיח את ראש העירייה בעיקר בשל התבטאויותיו הפומביות. השר תמך בפומבי במועמד של רשימת "קדימה", וזאת זמן קצר לפני שהדיח את ראש העירייה מטעם רשימת "הליכוד". לפי קביעת בית המשפט, מדובר היה בהבעת עמדה בנושא קונקרטי (כישלון בהנהגת העירייה הקיימת והצורך במינוי הנהגה אחרת תחתיה – מרשימת "קדימה"), והבעת עמדה זו היא שהביאה את עצמת החשש לניגוד עניינים לדרגה של "אפשרות

83 מירון רפפורט "רק אלוהים (או בג"ץ) ידיח אותו" הארץ 17.1.2008.

84 בג"ץ 7767/07 אסרף נ' שר הפנים (פורסם בנבו, 2008).

85 שם, פסקה 15.

86 שם, פסקה 14.



עלולים אף לנצל לרעה את הסמכויות הניתנות להם. הפוליטיקאים עלולים לסרב להעביר כספים לרשות קורסת, או להחליט להתערב (או שלא להתערב) בהנהלת הרשות, מתוך שיקולים שהם לאו דווקא ענייניים אלא מונעים מאינטרס פוליטי אישי או מפלגתי. על החקיקה הקובעת את התערבות המדינה להביא בחשבון קשיים אלה ולמצוא להם פתרונות במידת האפשר.

### **ה. הפתרונות לקשיים הכרוכים בהתערבות המדינה ויישומם בהצעת החוק**

לאחר שדנו ביתרונות ובחסרונות של התערבות המדינה באופן כללי, נבקש כעת לחזור להצעת החוק העומדת על הפרק. הכיוון בו הולכת הצעת החוק הוא כיוון של פיקוח והתערבות של השלטון המרכזי בענייני הרשות המקומית – התערבות מצומצמת כל עוד הרשות פועלת כשורה, והתערבות רבה יותר ככל שמצבה הכלכלי של העיר מדרדר. כפי שטענו, אנו סבורים כי דרך זו היא הדרך הנכונה לטיפול במשבר בשלטון המקומי. המדינה מסוגלת להתמודד בצורה טובה עם המשבר המוניציפלי, משום שבניגוד לנושים ולתושבים יש לה את היכולת לטפל בגורמי היסוד שהביאו להידרדרות הכלכלית של העיר, ולעזור לעיר להתגבר על בעיותיה.<sup>89</sup> עם זאת, ספק אם הצעת החוק נותנת די כלים לפתרון הבעיות שתוארו לעיל בנוגע להתערבות המדינה, בעיקר בנוגע לכניסתם של שיקולים פוליטיים למסגרת הטיפול ברשויות במשבר.

ניתן לחשוב על כמה דרכים לייעול יכולתה של המדינה לשקם רשויות מקומיות במשבר ולהתגבר על הבעיות שתוארו לעיל. המשותף לדרכים אלה הוא הניסיון להפוך את התערבות המדינה למקצועית יותר ופוליטית פחות. בחלק זה של המאמר נציג שלושה פתרונות אפשריים ונבחן אם הם מיושמים בהצעת החוק וכיצד.

#### **1. קביעת קריטריונים ברורים להתערבות**

אחת הדרכים להגביל את האינטרסים הפוליטיים בהתערבות המדינה היא קביעת קריטריונים אובייקטיביים להתערבות בחקיקה. קביעת הקריטריונים להתערבות נעשית באמצעות שורה של אינדיקטורים כלכליים המהווים קנה-מידה לצורך אמיתי בסיוע לרשות המקומית. מטרת האינדיקטורים היא כפולה: ראשית הם משמשים דרך לנתח את מצבה

89 ראו לעיל בחלק ב' למאמר.

הכלכלי של הרשות בצורה מועילה. כשם שמנתחים דו"חות כספיים של חברה מסחרית בעזרת מכפילים ויחסים פיננסיים למיניהם, כך ניתן לעשות גם עם הדו"חות הכספיים של העירייה, ובעזרת הניתוח להבין בצורה נכונה ועמוקה יותר את מצבה הכלכלי.<sup>90</sup> אולם, איסוף האינפורמציה וניתוחה אינם המטרה היחידה (או העיקרית) של האינדיקטורים. המטרה השנייה היא קביעת מסגרת הזמן הנכונה לכניסת המדינה לפעולה. קביעת האינדיקטורים אמורה לציין את התזמון הנכון להתערבות: לא מוקדם מדי – בטרם התפתח משבר כלכלי, ולא מאוחר מדי – אחרי שההידרדרות הכלכלית כבר גרמה נזקים (כגון אי-אספקה של שירותים חיוניים לתושבים או אי-תשלום שכר לעובדים). מעבר לכך, באמצעות האינדיקטורים ניתן לנטרל במידת מה שיקולים זרים בהחלטה על התערבות המדינה.<sup>91</sup> המדינה פועלת כשיש לכך הצדקה כלכלית (שנקבעת בהתאם לאינדיקטורים), ולא – או פחות – בשל מניעים שאינם ענייניים.

הצעת החוק עושה שימוש באינדיקטורים לקביעת תזמון ההתערבות. האינדיקטורים המרכזיים המפורטים בהצעת חוק העיריות הם שיעור הגירעון התקציבי ושיעור גביית הארנונה. ההצעה מגדירה בהקשר זה כמה רמות של התערבות בהתאם לשיעור הגירעון ולהיקף גביית הארנונה (וכן אינדיקטורים נוספים כמו אי-תשלום שכר לעובדים). כך, למשל, עירייה בהתייעלות היא עירייה שבה שיעור הגירעון השוטף הוא 5% או יותר ושיעור גביית הארנונה הוא 50% או פחות;<sup>92</sup> עירייה בהבראה היא עירייה ששיעור הגירעון השוטף שלה הוא 10% או יותר ושיעור גביית הארנונה שלה הוא 30% או פחות.<sup>93</sup> וכן הלאה. למבנה זה שני יתרונות מרכזיים: ראשית, קיומם של קריטריונים כלכליים מאפשר לקבוע את מועד ההתערבות של המדינה ואת היקפה באופן יחסית שקוף ואובייקטיבי, כך שהשפעה הפוליטית מצטמצמת. שנית, המבנה המדורג של ההתערבות מאפשר למדינה פיקוח בצורה שתמנע התפתחות של משבר פוטנציאלי ולא רק טיפול במשברים בדיעבד. מעורבות אקטיבית של המדינה (בצורה שמונעת משברים ולא רק מגיבה עליהם) היא כלי חשוב לשמירת החוסן הפיננסי של רשויות מקומיות. כפי שנראה בהמשך, מדינות בארצות-

90 SANFORD M. GROVES & MAUREEN G. VALENTE, EVALUATING FINANCIAL CONDITION, A HANDBOOK FOR LOCAL GOVERNMENT, (4th ed. rev. by Karl Nollenberger, 2003)

91 Philip Kloha, Carol S. Weissert & Robert Kleine, *Someone To Watch Over Me, State Monitoring of Local Fiscal Conditions*, 35 AMERICAN REVIEW OF PUBLIC ADMINISTRATION 236 (2005)

92 או ששיעור הגירעון השוטף הוא 3% או יותר ושיעור הגירעון המצטבר שלה עולה על 15%; ראו סעיף 287 להצעת החוק.

93 או ששיעור הגירעון השוטף הוא 9% או יותר ושיעור הגירעון המצטבר שלה הוא 17.5% או יותר; ראו סעיף 294 להצעת החוק.



הברית שנקטו אסטרטגיה כזו השיגו הישגים מרשימים, ורשויות מקומיות בתחומן הן יציבות יותר מבחינה כלכלית.

למרות יתרונות אלה, להערכתנו ניתן לשפר את איכות האינדיקטורים המפורטים בהצעת החוק. העובדה שאחוז הגירעון מהווה אינדיקטור עיקרי למצוקה כלכלית היא בעייתית, משום ששיעור הגירעון הוא פרמטר שניתן בקלות יחסית למניפולציות על ידי העירייה. ישנן דרכים רבות שבאמצעותן עיריות בקשיים כלכליים יכולות להסתיר את שיעור הגירעון שלהן ולהסוות את מצבן הכלכלי האמיתי. כך, למשל, עירייה יכולה להקטין את הגירעון השוטף על ידי יצירת הכנסות חד-פעמיות (כמו מכירת נכסים) שיקטינו באופן זמני (בלבד) את הגירעון; היא יכולה להעביר חלק מהוצאותיה לשנים הבאות ולהקדים הכנסות שאמורות להיכנס לקופתה בפועל רק בעתיד; היא יכולה לממן בחסר מחויבויות עתידיות ארוכות-טווח (בפרט מחויבויות פנסיוניות); ועוד כהנה וכהנה דרכים חשבונאיות יצירתיות.<sup>94</sup> על הבעייתיות בשימוש בשיעור הגירעון כפרמטר יחיד ניתן ללמוד מהמצב בארצות-הברית, שם קיימת ברוב המכריע של הערים הגדולות דרישה חוקית לאיזון תקציבי. על פי מחקר שנערך בתחילת שנות התשעים, דרישה כזו קיימת ב-99 מתוך 100 הערים הגדולות – אך היא לא הצליחה למנוע משברים פיננסיים בערים שהצליחו להסוות את גירעונותיהן.<sup>95</sup> העיר ניו-יורק, למשל, הצליחה באמצע שנות השבעים להציג תקציבים מאוזנים למרות שבפועל הייתה במשבר כלכלי חמור, וכפסע היה בינה לבין קריסה כלכלית. מקרים דומים אירעו גם במהלך שנות התשעים במיאמי (שבמדינת פלורידה) ובאורנג' קאונטי (שבמדינת קליפורניה), ונחשבת לפשיטת הרגל המוניציפלית הגדולה בהיסטוריה. איננו טוענים, כמובן, ששיעור הגירעון אינו אינדיקטור חשוב או כי אין להשתמש בו – ההפך הוא הנכון – אולם לא כדאי להשתמש בו כאינדיקטור כמעט יחיד.

בהקשר זה ראוי לציין כי המגמה השלטת כיום במחקר המימון האורבני מעודדת ההתייחסות למצבה של העיר דרך מגוון רחב של פרמטרים, תוך ניתוח הפרמטרים הן בכתך אורך של זמן והן בכתך רוחב עם ערים דומות מקבילות. ניתוח מקיף כזה נותן תמונה ברורה יותר על מצבה של העיר בהווה, ומאפשר לחזות בצורה מושכלת יותר את ההתפתחויות העתידיות. ניתוח מסוג זה גם מקטין את האפשרות למניפולציות חשבונאיות, ומביא להבנה עמוקה יותר של מקורות המשבר הפוטנציאלי. בהקשר זה ראוי לציין את מחקרם של קלוהה, וייסרט וקליין (Kloha, Weissert & Kleine) שהציעו מבחן בן עשרה פרמטרים

.MARTIN YVES, ASSESSING MUNICIPAL FINANCIAL CONDITION 18-25 (2006) 94  
 Carol W. Lewis, *Budgetary Balance: The Norm, Concept and Practice in Large* 95  
*American Cities*, 54 PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW 515 (1994)

שמצליח בעזרת ניתוח השוואתי סטטיסטי להתריע על משבר מוניציפלי קרב,<sup>96</sup> ואת ספרו של Martin Yves המציג מודל כולל לניתוח מצבה הכלכלי של עיר.<sup>97</sup> המודל של Yves הוא חשוב ומעניין במיוחד משום שהוא כולל – נוסף על הפרמטרים הכלכליים הסטנדרטיים – גם התייחסות מעמיקה לנושאים דמוגרפיים, פוליטיים וניהוליים. כך, למשל, התייחס Yves לנושא הערכת הביצועים של הרשות המקומית, לאיכות השירותים הציבוריים שהיא מספקת, ליחס של העירייה לעובדיה (ובפרט לצורת ההפרשות לפנסיה) ועוד.

## 2. יצירת יחידה עצמאית מבחינה פוליטית

צעד חשוב נוסף הדרוש לצורך מעורבות נכונה של המדינה בענייני רשויות במשבר הוא הקמת יחידה עצמאית ונפרדת שתהיה אחראית על נושא זה. הקמת יחידה שאינה חלק ממשרד ממשלתי כלשהו עשויה לסייע בצמצום הלחצים הפוליטיים, ולהביא לקבלת החלטות מקצועיות על בסיס צורכי הרשויות המקומיות ולא על בסיס שיקולים שאינם ענייניים.

בעניין זה הצעת חוק העיריות הולכת בדרך אחרת. על פי ההצעה אמנם תוקם יחידת בקרה על עיריות, אולם יחידה זו תימצא בתוך משרד הפנים ותוכפף במידה רבה להוראות השר. תפקיד היחידה יהיה בעיקר בדיקה והמלצה לפני השר: אנשי היחידה יבדקו את הדו"חות הכספיים של העירייה באופן שוטף ויקבעו אם מתקיימים האינדיקטורים השונים, אולם השר יחזיק בסמכות המחליטה בחלק ניכר מהסוגיות הנוגעות להתערבות המדינה בענייני הרשויות שבמשבר. השר הוא שיחליט על מינוי חשב מלווה,<sup>98</sup> הוא שימנה ועדת חקירה לבדיקת הצורך בבחירות חדשות או במינוי ועדה קרואה,<sup>99</sup> הוא שיחליט על עריכת בחירות חדשות או על מינוי הוועדה הקרואה<sup>100</sup> והוא שיחליט בנושא עירייה ממלאת תפקיד.<sup>101</sup> כמו כן השר הוא שימנה את הממונה על הבקרה,<sup>102</sup> ועל כן – בהיעדר קביעה

96 Philip Kloha, Carol S. Weissert & Robert Kleine, *Monitoring Local Government Fiscal Health Michigan's New 10 Point Scale Of Fiscal Distress*, 19 GOVERNMENT FINANCE REVIEW 19 (2003); וראו גם Ken W. Brown, *The 10-Point Test of Financial Condition: Towards an Easy-to-Use Assessment Tool for smaller Cities*, 9 GOVERNMENT FINANCE REVIEW 21 (1993).

97 Yves, לעיל ה"ש 94.

98 סעיף 318 להצעת החוק.

99 סעיף 326 להצעת החוק.

100 סעיף 29 להצעת החוק.

101 סעיף 314 להצעת החוק.

102 סעיף 278(ב) להצעת החוק.

אחרת בחוק – הוא גם יהא רשאי להעבירו מתפקידו (בכפוף כמובן לכללים הקבועים בשירות המדינה). כפי שהבהרנו לעיל, הסמכויות הרחבות שיוענקו לשר מעלות את החשש שמא ההחלטות לא יתקבלו על בסיס מקצועי בלבד.

ראוי לציין כי הצעת החוק עצמה מתייחסת לקושי האמור, ולכן נקבע בסעיף 284 כי השר לא יחליט בעניין שבתחום תפקידיה של יחידת הבקרה או בעניין שלגביו נדרשת המלצתה או חוות דעתה, אלא לאחר שקיבל את חוות דעתה בכתב. כמו כן, נקבע כי אם החליט השר שלא לאמץ המלצה של יחידת הבקרה עליו לנמק את החלטתו בכתב. עם זאת ספק אם די בהוראות אלה כדי להסיר את החששות בנוגע לחדירת שיקולים פוליטיים להחלטות של יחידת הבקרה. הואיל ויחידת הבקרה שייכת למשרד הפנים, והואיל ושר הפנים אחראי על היחידה וממנה את העומד בראשה, בהחלט ייתכן שהשר ינסה להשפיע על ההחלטות המקצועיות. דוגמה למצב בעייתי זה ראינו רק לאחרונה בעת ניסיון ההדחה של מנהל מנהל השלטון המקומי במשרד הפנים, מר רני פינצי. על פי פרסום שהופיע בעיתון גלובס, שר הפנים ניסה להעביר את מר פינצי מתפקידו לאחר שזה סירב להעביר כספים לרשויות מקומיות שלא עמדו בקריטריונים למענקים על פי תקנות משרד הפנים, ולאחר שסירב להפסיק את פעילותם של כמה חשבים מלווים ברשויות כושלות. בכתבה צוין כי שר הפנים יכול היה שלא לחדש את חוזהו של פינצי שאמור היה להסתיים בעוד חודשים ספורים, אולם הוא העדיף שלא להמתין שכן עד למועד סיום החוזה היה חולף כבר מועד הבחירות הפנימיות במפלגת "קדימה".<sup>103</sup> פיטוריו של מר פינצי אמנם סוכלו על ידי התערבות של נציבות שירות המדינה, אולם מקרה זה מבהיר את הבעייתיות בכפיפות של יחידת הבקרה לשר הפנים.

הסכנה בהכפפה של יחידת הבקרה לשר הפנים אף גוברת לאור ההלכות שקבע בית המשפט לגבי עצמאות שיקול דעתה של הרשות המנהלית. על פי העמדה המקובלת, רשות מנהלית רשאית (ואולי אף צריכה) להביא בחשבון את עמדתו של השר הממונה עליה.<sup>104</sup> אמנם אסור לרשות ליתן משקל לשיקולים פסולים של השר (כגון שיקולים זרים של אינטרסים פוליטיים-מפלגתיים), אולם ככל ששיקוליו של השר הם רלוונטיים וסבירים, עמדת הרשות יכולה להיות מושפעת מעמדתו.<sup>105</sup> דא עקא, במצב שבו יחידת הבקרה מהווה

103 ראו אדריאן פילוט "מנהל מינהל השלטון המקומי סירב להיטיב עם ראשי רשויות מקדימה – והודח בנימוק של 'העדר כישרון ניהולי'" גלובס 24.8.2008; אדריאן פילוט 'ה'פיטורים' של רני פינצי בוטלו: משרד הפנים ביטל את ועדת האיתור לחיפוש מחליפו" גלובס 27.8.2008.

104 יצחק זמיר הסמכות המנהלית כרך ב 604-622 (1996).

105 בג"ץ 6673/01 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר התחבורה, פ"ד נו(1) 799, ובפרט פסקה 9 לפסק דינו של הנשיא ברק (2001).

חלק אינטגרלי ממשרד הפנים לא תמיד ניתן יהיה להעריך בנקל מתי עמדתה של יחידת הבקרה הושפעה משיקולים פוליטיים זרים של השר ומתי גיבשה היחידה עמדה מקצועית ועצמאית. הפוליטי והמקצועי עלולים לשמש בערבוביה, ובית המשפט עלול לבטל החלטות שיש להן הצדקה מקצועית (בגלל חשש למעורבות פוליטית) או לאשר החלטות שהשיקול המכריע בהן היה דווקא מפלגתי.<sup>106</sup>

לדעתנו, בשל הקשר הפוליטי בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, ראוי להקים יחידה עצמאית יותר, מנותקת ממשרד הפנים, ומינויו של העומד בראשה צריך להיעשות על ידי ועדה חיצונית ולא באמצעות השר. ליחידה זו – ולא לשר – צריכות להיות הסמכויות בנוגע למינוי של חשב מלווה, ועדה קרואה, מנהל ממונה וכו', והחלטותיה תהיינה כפופות, כמובן, לקריטריונים (האינדיקטורים הכלכליים) הקבועים בחוק. נוסף על כך תוכל היחידה להמליץ הן למשרד הפנים והן למשרד האוצר על הגדלת התמיכה התקציבית ברשות מקומית מסוימת או על שינויים מבניים ברשות (לרבות שינוי מבנה המס ברשות), והמשרדים האמורים – אם לא יקבלו את ההמלצות – יאלצו לנמק את דחייתן. ניתן גם קבלת החלטות על בסיס הצרכים הכלכליים של הרשויות.<sup>107</sup>

106 ראו, למשל, פרשת אסרף, לעיל ה"ש 84. במקרה זה ביטל בית המשפט את החלטת שר הפנים להשתמש בסמכותו לפי סעיף 143 לפקודת העיריות ולהדיח את ראש עיריית אופקים. בהחלטה תמכו כל הגורמים המקצועיים במשרד הפנים, אולם בית המשפט חשש שהחלטה התקבלה בשל מניעים פוליטיים.

107 אנו מודעים גם לחסרונות ההצעה להקמת יחידת בקרה עצמאית: יחידה זו אינה נבחרת על ידי הציבור אך היא קובעת מדיניות ערכית-פוליטית (במובן הרחב של המילה); המדינה נשארת אחראית לאספקת השירותים הציבוריים החיוניים לתושבים, אך הסמכות לטיפול בעיריות במשבר יוצאת מהרשות המבצעת וניתנת לגורם מקצועי שלא מחויב לציבור בוחרים כלשהו. למרות חסרונות אלה אנו סבורים כי הקמת יחידה עצמאית מקצועית עדיפה מהקמת יחידה בתוך משרד הפנים. טעמינו לכך, בקצירת האומר, הם שניים. ראשית, יש להבחין בהקשר זה בין שני סוגי ציבור בוחרים שונים (two different constituencies) – ציבור הבוחרים הכללי במדינה וציבור הבוחרים שהם תושבים בעיר שבמשבר. שר הפנים אמנם מחויב לציבור הבוחרים הכללי, אולם מחויבותו באופן ספציפי לתושבים בעיר שבמשבר היא נמוכה. על כן, ודווקא משום שהשר הוא דמות פוליטית, יש סכנה שהוא יפעל בצורה שאינה עולה בקנה אחד עם טובת התושבים. לעומת זאת, יחידת בקרה מקצועית אינה מחויבת לציבור בוחרים כלשהו אך המנדט המקצועי שלה הוא סיוע לעיר שבמשבר. על כן, מתוך המחויבות המקצועית, ובהתאם לקריטריונים הכלליים שקבע המחוקק, יש סיכויים רבים יותר שהיא תפעל בצורה מיטבית לשיקום העיר. שנית, צורת המינוי של יחידת הבקרה יכולה להיעשות בצורה כזו שתביא לידי ביטוי קשת של דעות. כך, למשל, ניתן לקבוע שראש היחידה ימונה בהסכמת נציגים של הקואליציה והאופוזיציה, או (בדומה למצב במדינת צפון קרוליינה שבארצות-

### 3. פיתוח שוק אשראי משוכלל יותר לרשויות מקומיות

נושא שלישי העשוי לסייע ליציבות הכלכלית של הרשויות המקומיות, הגם שאינו קשור בהכרח להצעת החוק, הוא פיתוח של שוק אשראי משוכלל יותר לרשויות מקומיות, בפרט שוק אג"ח מוניציפלי. שוק אשראי משוכלל מהווה כלי חשוב לפיקוח על הרשויות משום שהוא מתמרץ רשויות לנהוג בריסון תקציבי ובאחריות כלכלית. רשויות המעוניינות בנגישות לשוק האשראי, ובמיוחד בגיוס אשראי בדירוג גבוה ובמחירים נוחים, יהיו חייבות להתנהל ביעילות ובשקיפות משום שאחרת לא יוכלו לגייס כספים לצורך פעילותן. על יכולתם של נושים לפקח על רשויות מקומיות ניתן ללמוד דרך אנלוגיה מהספרות בנוגע לפירמות מסחריות. ספרות זו מצביעה על כך שנושי הפירמה יכולים לעתים לפקח על הנהלת הפירמה המסחרית בצורה שבעלי המניות אינם מסוגלים, וביכולתם לרסן את פעולות המנהלים. לעתים קרובות חוזי האשראי של הפירמה כוללים התחייבויות (covenants) כלפי הנושים להימנע מפעולות מסוימות, ובמקרים מסוימים החברה גם מחויבת לשמור על יחסים פיננסיים ברמה כלשהי או להשיג ביצועים כלכליים מסוימים (שאם לא כן יהיו רשאים הנושים לנקוט נגדה סנקציות).<sup>108</sup> מנגנונים אלה עשויים להיות רלוונטיים גם בקשר לרשויות מקומיות, דבר שיעזור בשיפור תפקודן.

בארצות-הברית, הפיקוח של שוק האשראי נעשה, בין השאר, גם באמצעות הסוכנויות השונות לדירוג אשראי (שבראשן Fitch ו-Moody's, Standard & Poor's). סוכנויות אלה קובעות מהו דירוג האשראי של אגרות חוב המונפקות על ידי ערים שונות, ולצורך כך הן בודקות את מצבן הכלכלי של הערים ובפרט את יכולת הפירעון שלהם. סוכנויות דירוג האשראי, ממש כמו רשויות הפיקוח המדינתיות, מנתחות את הדו"חות הכספיים, מקבלות דיווח מהערים על מצבן, מעריכות את מצבן התשתיתי של הערים וכו'. ודוק: אין משמעות הדברים ששוק האשראי מחליף את הפיקוח המדינתית. כפי שהבהרנו בחלקים הקודמים, פיקוח מדינתית הוא הכרחי משום שרק למדינה יש את היכולת לשקם רשויות מקומיות שהגיעו למצב משבר. עם זאת, שוק האשראי הוא כלי משלים מצוין לפיקוח המדינה. הוא קובע תג מחיר (באמצעות מחיר האשראי הנדרש מהרשויות השונות) לרמת הניהול הכלכלי של הרשות, ומתמרץ את ראשי העיריות (שיש להם אינטרס לגייס כספים בצורה הזולה ביותר) לפעול בצורה אחראית. יתר על כן, שוק האשראי מפקח גם על המפקח, כלומר: אם רשויות המדינה המפקחות אינן מבצעות את עבודתן כשורה, הדבר ניכר במחיר האשראי

הברית) שבראש היחידה תעמוד מועצה המורכבת בחלקה מפוליטיקאים ובחלקה מאנשי מקצוע ממונים.

108 ראו Triantis & Daniels, לעיל ה"ש 28; Picker, לעיל ה"ש 28.

שהרשויות המקומיות משלמות ומהווה נורת אזהרה גם בנוגע לתפקוד לקוי של הבקרה על העיריות. אכן, אותן מדינות בארצות-הברית שהתערבו בענייניהן של רשויות מקומיות כושלות ציינו את שוק האשראי כתמריץ מרכזי לפעולות הפיקוח. מדינות אלה חששו שפשיטת רגל של עיריות (ולו עירייה אחת) בתחומן תשפיע בצורה קשה על שוק האשראי המוניציפלי כולו, והן העדיפו לשאת בעלות ההתערבות מאשר ליצור זעזוע בשוק האשראי.<sup>109</sup> הכלכלנים דניס אפל וצ'סטר ספט (Epple & Spatt) הראו מדוע קיומו של שוק אשראי יעיל מתמרץ גם את המדינה וגם את הרשויות המקומיות עצמן לעודד פעילויות ביקורת ופיקוח עליהן. פעילויות אלה יוצרות שקיפות במצבה הכלכלי של העירייה ומעבירות מסר לשוק ההון שהסיכון במתן אשראי לעירייה הוא נמוך.<sup>110</sup> הנפקת אג"ח מוניציפלית היא אפשרית בישראל (גם על פי הדין הנוכחי), ואכן כמה עיריות ניצלו אפשרות זו והנפיקו אג"ח.<sup>111</sup> אולם שוק האג"ח המוניציפלי איננו מפותח דיו, וספק אם הצעת החוק תשנה מצב זה.<sup>112</sup> זריקת העידוד לשוק האג"ח המוניציפלי יכולה

LEDA HARTMAN & DANIEL ZWERDLING, TRANSCRIPT FROM THE RADIO SHOW: WEEKEND 109 ALL THINGS CONSIDERED, academic.lexisnexis.nl (NPR February 9, 1997) ("We are concerned about Princeville. Because what happens in Princeville actually sends a ripple effect across the entire state of North Carolina. It could have an effect on the bond rating of not only the state of North Carolina, but all of our other towns" – an interview with Ralph Campbell North Carolina State Auditor); Mike Williams, *Around The South: Bankruptcy not an option in solving Miami's fiscal crisis*, THE ATLANTA JOURNAL AND CONSTITUTION, December 17, 1996, at 18D ("Bankruptcy is not an option. That could have repercussions in the financial markets for the state and its other local governments as well" – an interview with Lt. Gov. Buddy MacKay, the head of Miami's oversight board); New York State Financial Emergency Act, 1975 N.Y. LAWS chap. 868 § 1 (1975).

Dennis Epple & Chester Spatt, *State Restrictions On Local Debt Their Role in Preventing Default*, 29 JOURNAL OF PUBLIC ECONOMICS 199 (1986) 110

עיריית רמלה גייסה בנובמבר 2005 כ-140 מיליון ש"ח; עיריית רעננה גייסה ביולי 2006 כ-150 מיליון ש"ח; באוגוסט 2006 גייסה יהוד-נוה מונוסון 100 מיליון ש"ח; ובספטמבר 2006 גייסה אילת 80 מיליון ש"ח. 111

הצעת החוק בעניין זה מתייחסת בעיקר לנושא האישור הרגולטורי הדרוש ללקיחת אשראי. היא קובעת כי עירייה תהיה רשאית לקחת הלוואות רק לטובת מטרות מסוימות ורק מגורמים מסוימים המפורטים בחוק (ראו סעיף 192 להצעה). כמו כן היא דורשת – למעט לגבי עירייה עצמאית – את אישור השר להלוואה ולשעבוד הנכסים, כאשר אישור השר ניתן רק לאחר שקיבל את חוות דעתה של יחידת הבקרה (ראו סעיפים 192(ג) ו-195(א) להצעה). עם זאת, ספק אם די בשניוניים רגולטוריים אלה ליצירת שוק אג"ח מוניציפלי מפותח. לשינויי החקיקה המקיפים הדרושים ראו ענת בכיץ וקובי נבון הנפקת אגרות חוב מוניציפליות – המלצות 112

(ואולי צריכה) לבוא דווקא מכיוון דיני המס. יש לזכור ששוק האג"ח המוניציפלי בארצות-הברית הוא כה מפותח, בין היתר משום שעל הכנסות ריבית מאג"ח מסוג זה (להבדיל מאג"ח פדרלית או קונצרנית) יש פטור ממס.<sup>113</sup> פטור זה נותן זריקת עידוד למשקיעים באג"ח מוניציפלית (וגם זריקת עידוד לרשויות להנפיק את האג"ח), משום שההכנסה נטו שהמשקיע מקבל מהאג"ח גבוהה יותר. שוק האג"ח המוניציפלי בארצות-הברית כולל אפוא סוגי אג"ח שונים ומגוונים, שחלקם מיועדים לפיתוח העיר באופן כללי,<sup>114</sup> חלקם לפיתוח מערכות תשתיות ספציפיות<sup>115</sup> וחלקם אפילו משמש לעידוד התעשייה הפרטית בעיר.<sup>116</sup>

לשינויי חקיקה (1997). כמו כן ראו נחום ביגר ופלאוט סטיבן אגרות חוב מוניציפאליות בישראל? (1997); אבי חפץ לקראת הנפקת אגרות חוב מוניציפאליות למטרות ייעודיות בישראל (1997). שלושת הפרסומים ניתנים להורדה באתר מכון פלורסהיימר [www.fips.org.il](http://www.fips.org.il).

113 סעיף 103 לקוד מס ההכנסה האמריקני מעניק פטור ממס פדרלי על הכנסות ריבית מאגרות חוב שהונפקו על ידי רשויות מקומיות.

114 אג"ח מסוג זה נקראת (GO Bonds) General Obligation Bonds. היא מיועדת לפיתוח כללי של העירייה (כלומר: העירייה יכולה לעשות בתקבולים מהאג"ח כל שימוש שהוא), והיא נתמכת בהתחייבות של הרשות המקומית להחזיר את החוב מכל מקור הכנסה שברשותה ובאמצעות כל סמכויותיה החוקיות לייצר הכנסה. מכיוון שההתחייבות של העירייה להחזיר את האג"ח היא מאוד מקיפה, רוב מכריע של המדינות מגבילות את יכולתן של הרשויות המקומיות שבשטחן לקחת חוב. כך, למשל, חלק מהמדינות אוסרות על רשויות מקומיות לקחת חוב בשיעור גבוה מאחוז מסוים מתקציב העירייה, חלק מהמדינות דורשות אישור של התושבים במשאל מיוחד לצורך נטילת החוב, ויש עוד מנגנונים שונים המגבילים את שיעור האג"ח מסוג התחייבות כללית שעיריות יכולות ללוות. ראו AMDURSKY & GILLETTE, לעיל ה"ש 13, בעמ' 25-29.

115 אג"ח מסוג זה נקראת Revenue Bonds. האג"ח מיועדת בדרך כלל למימון של פרויקט ספציפי (למשל תשתית, תחבורה, אצטדיונים ועוד), כאשר תזרים המזומנים העתידי מאותו פרויקט מיועד לתשלום האג"ח. אם תזרים המזומנים מהפרויקט לא יספיק כדי לשלם את האג"ח, הנושים לא יקבלו את כספם במלואו והעירייה המנפיקה לא תהיה חייבת לשלם להם את כספם מכל מקור אחר. במילים אחרות, מבחינת הנושים, אג"ח מסוג זה היא מסוכנת הרבה יותר – אך, בהתאם, שיעורי הריבית שהנושים דורשים עבורה גבוהים יותר. חשוב לציין בהקשר זה כי מכיוון שהעירייה מסכנת בהנפקת Revenue Bonds רק תזרים מזומנים ספציפי של פרויקט עתידי, הרי שבמרבית המקרים הנפקת ה-Revenue Bonds אינה כפופה למגבלות על שיעור החוב שהעירייה יכולה להנפיק. ראו AMDURSKY & GILLETTE, לעיל ה"ש 13, בעמ' 29-30.

116 אג"ח מסוג זה נקראת (IDRBs) Industrial Development Revenue Bonds או Conduit Debt. המטרה בהנפקת האג"ח היא פיתוח התעשייה בעיר. האג"ח מונפקת על ידי הרשות המקומית, אך התקבולים מיועדים לבניית מפעל או עסק על ידי גורם פרטי. בתמורה לתקבולי האג"ח הגורם הפרטי משעבד את ההכנסות שיקבל מהעסק שהקים לצורך החזרת החוב. דרך הנפקת האג"ח הרשות המקומית מנצלת את הפטור ממס שניתן לאג"ח מוניציפלית לטובת הגורם

הנפקת אגרות חוב אלה מאפשרת לערים לקבל אשראי זול יחסית ולממן פרויקטים ציבוריים שמביאים תועלת לא רק לעיר עצמה, אלא גם למדינה ולמערכת הפדרלית כולה. תועלת זו מצדיקה את הפסד הכנסות המס שנגרם למדינה.<sup>117</sup>

### ו. צפון-קרוליינה: דוגמה לפיקוח מדינתי ראוי על רשויות מקומיות

הפתרונות וההמלצות המפורטים לעיל מקבלים ביטוי במדינת צפון-קרוליינה שבארצות-הברית. צפון-קרוליינה נחשבת למדינה המובילה בארצות-הברית בכל הנוגע לחוסן של הרשויות המקומיות.<sup>118</sup> הרשויות המקומיות בה נחשבות ליציבות ביותר מבחינה כלכלית, ומספר המשברים האורבניים בה מצומצם ביותר. הישגיה של צפון-קרוליינה בהקשר זה הם מרשימים במיוחד משום שרוב הערים בה הן קטנות יחסית ובעלות מאפיינים כפריים. בדרך כלל, בשל היעדר יתרונות לגודל, ערים כאלה נוטות להיות רגישות יותר לשינויים כלכליים ולחווות משברים פיננסיים רבים יותר. להלן נתאר בקצרה את המודל שאימצה צפון-קרוליינה ואת היתרונות שהשיגה כתוצאה מכך.

המודל של צפון-קרוליינה הוא מודל של פיקוח מדינתי (על ידי יחידה עצמאית), תוך ניסיון למנוע משברים צפויים מראש במקום לטפל בהם בדיעבד. היחידה לפיקוח על רשויות מקומיות (Local Government Commission ; LGC) הוקמה בצפון-קרוליינה כבר בשנת 1931, בעקבות המשבר הגדול של שנת 1929. תפקידה של היחידה הוא לפקח באופן שוטף על כל הרשויות המקומיות במדינה (יותר מ-950) בשני תחומים עיקריים: ניהול הכספים ברשויות המקומיות וניהול האשראי של הרשויות המקומיות. היחידה מקבלת מכל הרשויות המקומיות במדינה את הדו"חות הכספיים שלהן פעמיים בשנה, והיא אחראית על

הפרטי, שיכול כך לגייס כספים בצורה זולה יותר. ראו AMDURSKY & GILLETTE, לעיל ה"ש 13, בעמ' 30-31. לחשיבות ה-IDRBs כתמריץ לפיתוח תעשייה בעיר ראו Steven Kale, *US Industrial Development Incentives and Manufacturing Growth during the 70s*, 15 Robert Wassmer, *Can Local Growth & Change* 26 (1984); לגישה אחרת לנושא זה ראו, Robert Wassmer, *Incentives Alter a Metropolitan City's Economic Development?* 31 URBAN STUDIES 1251 (1994).

Clayton P. Gillette, *Fiscal Federalism and the use of municipal bond proceeds*, 58 117 N.Y.U. L. REV. 1030 (1983).

Mayraj Fahim, *North Carolina Still Influences U.S. Local Government Finance*, CITY 118 MAYORS, Mar. 31, 2005, available at [www.citymayors.com/finance/nc\\_finance.html](http://www.citymayors.com/finance/nc_finance.html);

Charles K. Coe, *Preventing Fiscal Crisis: The North Carolina Approach*, 27 PUBLIC BUDGETING & FINANCE 39 (2007).



הערכת מצבה הכלכלי של כל עירייה ועל אישור של כל חוב שהעירייה לוקחת על עצמה. כחלק מהליכי האישור היחידה בודקת את הצורך בנטילת האשראי ואת יכולתה של העירייה להחזיר את החוב.<sup>119</sup>

מבחינה ארגונית ה-LGC של צפון-קרוליינה מורכבת ממועצה האחראית על התוויית מדיניות ומצוות מקצועי שמבצע את העבודה השוטפת. המועצה מורכבת מתשעה נציגים של גופים שונים במדינה,<sup>120</sup> והצוות המקצועי כולל כ-35 אנשי צוות, רובם בעלי תואר בכלכלה או חשבונאות. הצוות המקצועי נחשב לאחד הטובים ביותר בתחום המימון האורבני, ויש לו את היכולת והכישורים לבקר בצורה נאותה את המידע שמעבירות העיריות השונות.<sup>121</sup> אם הצוות המקצועי של הרשות קובע כי התקיימו אינדיקטורים כלכליים מסוימים, לרשות יש סמכות להתערב בניהול העיר.<sup>122</sup> תחילה ההתערבות נעשית בצורה קלה יחסית (בעיקר בדרך של ייעוץ, הדרכה והכוונה), ולאחר מכן, אם אין שיפור במצבה של העיר, יש ל-LGC סמכות גם להחליף את ההנהלה הקיימת. עם זאת, המאפיין העיקרי של ה-LGC נעוץ דווקא ביכולת המניעתית שלה (Proactive intervention). ה-LGC מנסה (ובדרך כלל מצליחה) לצפות מראש מתי משבר עירוני עתיד להתרחש והיא פועלת כדי למנוע את ההידרדרות הכלכלית הצפויה במקום לטפל במשבר בדיעבד. יכולתה של ה-LGC למנוע משברים נובעת בעיקר מפיקוח שוטף הדוק על מצבן הכלכלי של כל העיריות. בין השאר, אנשי הצוות מבצעים ניתוחים סטטיסטיים שונים שמטרתם לחזות משבר פיננסי אפשרי. הם משווים בין הביצועים של רשויות שונות, מבצעים ניתוחים על פני ציר הזמן ובודקים את קיומם של אינדיקטורים כלכליים שונים וכו'.<sup>123</sup>

CHARLES D. LINER, STATE AND LOCAL GOVERNMENT RELATIONS IN NORTH CAROLINA, 119  
THEIR EVOLUTION AND CURRENT STATUS 75 (2nd ed. 1995).

120 המועצה מורכבת מתשעה חברים. ארבעה חברים ממונים עקב המשרה שהם מחזיקים (החשב הכללי של המדינה, מבקר המדינה, האחראי על הכנסות המדינה ומזכיר המדינה), וחמישה חברים הם ממונים (שלושה חברים ממונים על ידי מושל צפון-קרוליינה, חבר נוסף ממונה על ידי מזכיר הסנט וחבר נוסף – על ידי יו"ר בית הנבחרים). ראו Liner, לעיל ה"ש 119, בעמ' 75.

RICHARD P. LARKIN & JEFF SCHAUB, STATE OF NORTH CAROLINA LOCAL GOVERNMENT 121  
COMMISSION CREDIT ENHANCEMENT PROGRAM REVIEW 4 (1999) (להלן: "דו"ח פיטש").

122 Kloha, Weissert, Kleine, לעיל ה"ש 91, בעמ' 245.

123 "דו"ח פיטש, לעיל ה"ש 121, בעמ' 4-5. מחברי הדו"ח ציינו: "While the LGC's power to exercise financial control is very substantial, it is the LGC's ongoing fiscal surveillance program that prevents fiscal stress from becoming a crisis for local governments in North Carolina [...] The proactive involvement of the LGC is, perhaps, the real reason for the Commission's success in fostering good financial operations in North Carolina"

כאמור, מודל פיקוח זה של צפון-קרוליינה זכה לשבחים רבים. הוא נחשב יעיל ומקצועי, וצפון-קרוליינה מהווה דוגמה למדינה עם ניהול ופיקוח נכון על השלטון המקומי. במיוחד מעניינת בהקשר זה תגובתו של שוק האשראי. סוכנויות דירוג האשראי סבורות שבזכות הפיקוח המדינתי היעיל ובזכות יכולתה של הרשות למנוע מקרים של חדלות פירעון, הסיכון בהלוואה לרשויות מקומיות בצפון-קרוליינה הוא נמוך במידה ניכרת ביחס למדינות אחרות. לפיכך, דירוג האשראי של רשויות מקומיות בצפון-קרוליינה גבוה יותר מאשר בכל מדינה אחרת, ושיעורי הריבית שהרשויות צריכות לשלם עבור האשראי נמוכים יותר. סוכנות דירוג האשראי פיטש (Fitch Ratings), למשל, העלתה את דירוג האשראי של כל העריות בצפון-קרוליינה רק בזכות הפיקוח המדינתי.<sup>124</sup> בדו"ח שכתבה סוכנות הדירוג על הנושא צוין:

The frequency and thoroughness of review by the LGC, coupled with its record of assuming fiscal control *before stress leads to crisis*, provides additional credit strength to most local issuers. In recognition of this "credit firewall," Fitch IBCA will grant credit enhancement of one to two notches on debt rating below "AA" for local government issuers under the supervision of the State of North Carolina LGC.<sup>125</sup>

העלאת דירוג האשראי של עריות בצפון-קרוליינה הביאה לחיסכון בתשלומי ריבית של מאות מיליוני דולרים במשך השנים, והדבר יוצר תמריץ חיובי לראשי רשויות במדינה

ראו גם Kloha, Weissert, Kleine, לעיל ה"ש 91, בעמ' 245; Kieran Beer & Stanton Michael, *Q&A: Fitch IBCA Studies Itself, and Keeps Questioning Its Industry*; Interview, THE BOND BUYER, May 27, 1999 at 38.

<sup>124</sup> דו"ח פיטש, לעיל ה"ש 121, בעמ' 1.

<sup>125</sup> סוכנות פיטש אינה סוכנות דירוג האשראי היחידה בהקשר זה. סוכנות מודיס פעלה באותה הצורה. כתב העת בונד באייר דיווח: "A special report released by Moody's Investors Service last week found the credit outlook for North Carolina's counties to be favorable, with its local governments experiencing stronger credit quality than others in the nation as a whole. Sean O'Brien, an assistant vice president at Moody's and author of the report, said the role the state's Local Government Commission plays in county finances contributes considerably to their success. Although the LGC does not financially guarantee local government debt commitments, it does provide active oversight of all issuers in the state. Furthermore, if an issuer defaults, the LGC can take over that government's books, O'Brien explained." Tedra Desue, *Moody's: North Carolina Counties Come on Top*, THE BOND BUYER, July 12, 2000, at 4

להמשיך ולנהוג ריסון תקציבי ואחריות.<sup>126</sup> שיתוף פעולה הדוק מתקיים בין סוכנויות דירוג האשראי לבין ה-LGC, והדבר מאפשר פיקוח טוב והדוק יותר על הרשויות.

## ז. סיכום

הישגיה של צפון-קרוליינה בתחום המימון האורבני הם מרשימים, בפרט לאור העובדה שהם אינם נובעים ממאפייני הערים במדינה זו אלא דווקא מאיכות הרגולציה. אכן, גם ערים נוספות בארצות-הברית החלו לאמץ מודל רגולטורי זה, וגם הן עושות זאת בהצלחה.<sup>127</sup> הצלחת המודל בארצות-הברית מחדדת את הטענות שהבאנו במאמר הן לגבי החשיבות של מעורבות המדינה בהבראת רשויות מקומיות והן לגבי האתגרים שמעורבות זו מציבה. מעורבות המדינה בטיפול במשברים ברשויות מקומיות היא הכרחית. למדינה יש את הכלים לטפל בגורמים שמביאים להידרדרות כלכלית של עיר, וביכולתה לשקם ערים שבמשבר וחשוב מכך – למנוע משבר כלכלי צפוי. עם זאת, למעורבות המדינה יש גם חסרונות. מסיבות שונות, פוליטיות בעיקרן, המדינה אינה תמיד פועלת בצורה יעילה לטובת השלטון המקומי, ובמקרים לא מעטים ראינו הזנחה של רשויות מקומיות ופעולה לא יעילה ומאוחרת לפתרון משברים.

הצעת חוק העיריות משפרת את המצב הקיים אם כי באופן חלקי בלבד. ההצעה – בצדק, להערכתנו – מאמצת את המודל של פיקוח מדינתי. היא מקימה יחידה לבקרה על עיריות, קובעת קריטריונים מוגדרים לתזמון של התערבות המדינה, ויוצרת מדרג של היקף ההתערבות בהתאם לחומרת מצבה הכלכלי של העיר. בצורה כזו מאפשרת הצעת החוק

N.C. DEP'T OF STATE TREAS., THE STATE TREASURE'S ANNUAL REPORT FOR FISCAL YEAR 2001-2002, 20 (2002); N.C. DEP'T OF STATE TREAS., THE STATE TREASURE'S ANNUAL REPORT FOR FISCAL YEAR 2002-2003, 35 (2003); N.C. DEP'T OF STATE TREAS., THE STATE TREASURE'S ANNUAL REPORT FOR FISCAL YEAR 2003-2004, 29 (2004). דו"חות אלה של משרד האוצר של צפון-קרוליינה נמצאים באתר האינטרנט שלו: [www.nctreasurer.com](http://www.nctreasurer.com).

Jane Beckett Camarata, *Identifying and Coping with Fiscal Emergencies in Ohio Local Governments*, 27 INTERNATIONAL JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION 615, 628 (2004); מדינת פנסילבניה, ראו PENNSYLVANIA GOVERNOR'S CENTER FOR LOCAL GOVERNMENT'S SERVICES, EARLY INTERVENTION PROGRAM GUIDELINES, available at: [www.newpa.com/programDetail.aspx?id=98](http://www.newpa.com/programDetail.aspx?id=98); ומדינת מישיגן, MICHIGAN 91ST LEGISLATOR, SENATE BILL 1064, 2002 MI. P.A. 408. ראו גם Fahim, לעיל ה"ש 118.

התערבות מדינתית מונעת שתטפל בקשיים כלכליים בטרם יתפתחו למשבר חמור. עם זאת, הצעת החוק אינה מתמודדת בצורה מספקת עם חסרונות המדינה. על חוק העריות לנסות ולצמצם את המעורבות הפוליטית שעולה להפריע לטיפול יעיל במשברים בשלטון המקומי, ולאפשר פיקוח ובקרה באמצעות קריטריונים כלכליים ומקצועיים בלבד.