

פרוטוקול מס' 3/ד'

מישיבת וועדת הפנים  
פיוח ג', כ"ז בחשוון תשי"ד - 23.11.54  
(בשעה 18.00)

חברי הוועדה:

נ כ ח ר :

- נ. חת - היו"ר
- ר. בסתוני
- ס. חזני
- י. ישעיהו
- א. כלפון
- ח. מיגורי-כהן
- מ. סנה
- א. פרי
- ב. קמין

מוזכרים:

- י. אב-רזי - סמ"ל לאלטון נקומי, משרד הפנים.
- מר הנגבי - מטעם משרד המזפטים.

ח ס ר ו :

- א. אלישר
- ע. אסף
- ש. הלל
- א. כהן
- ג' מועדי

סדר-היום:

1. הדיון בהצעות לסדר-היום ול חברי הכנסת גניחובסקי, נצר, רובין, ורפאל.
2. הצעת חוק איגוד ערים, תשי"ד-1954.
3. חונות.



ע.ע.

היו"ר נ. חת:

פותח את הישיבה.

הכנסת העבירה אלינו את הדיון בהצעה לסדר-היום של חבר-הכנסת גניחובסקי, על התנהגות המשטרה כשעת ההפגנות למען שבת קודש.

בהזדמנות זו מבקשת סאתנו נשיאות הכנסת <sup>סטרום צידונו במליאת</sup> לתת את דעתנו על שלוש הצעות בנוספות לסדר-היום: 1. על חברת-הכנסת נצר על התפרעויות בטוועדון הילדים של ארגון אמהות עובדות; 2. על חבר-הכנסת רובין על ההתפרעויות הבלתי פוסקות בירושלים; 3. על חבר-הכנסת רפאל בענין חילול בית הכנסת בירושלים ע"י קבוצת מתפרעים מאורגנת ועדת המשטרה.

י. יאעיהו:

אינני סבור שיש טעם לדון בהצעות לסדר-היום ועוד לא דנו בהן במליאת הכנסת. גם שילוב הנושאים אינו נראה בעיני. הדיון בהצעה לסדר היום של חבר-הכנסת גניחובסקי צריך להערך בנוכחותו ובנוכחות שר המשטרה. הוא הדיון לגבי שלוש ההצעות האחרות. עלינו להזמין את בעלי ההצעות ולטאול אם הם מסכימים לוותר על דיון בהצעותיהם במליאת הכנסת. אחרת אין טעם לדון עליהן עתה.

היו"ר נ. חת:

גם אני סבור שאיננו יכולים לדון בהצעות הנוספות בלי הסכמת המציעים לוותר על דיון במליאת הכנסת. במקרה שלא יסכימו, לא תהיה לנו ברירה אלא לדון רק בהצעה הראשונה.

ט. חזני:

אשר להצעה-לסדר היום של חבר-הכנסת גניחובסקי, אני מעוניין בבירור מהיר ככל האפשר, אולם אינני חושב שאפשר לעשותו בלי נכסות בעל ההצעה ובלי נכחות שר המשטרה או בא-כוחו.

אשר לנתינת הדעת על שלוש ההצעות הנוספות, אינני יודע מה תהיה עמדתם של שני המציעים האחרים, חברי הכנסת נצר ורובין, אם הם יסכימו לוותר על דיון בהצעותיהם במליאת הכנסת. אני יודע שחבר-הכנסת רפאל לא יסכים לכך.

היו"ר נ. חת:

אני מציע לדחות את הדיון ליום שלישי ולהזמין את חבר-הכנסת גניחובסקי ואת שר המשטרה.

הוחלט: 1. לדחות את הדיון בהצעה לסדר-היום

של חבר-הכנסת גניחובסקי ליום ג' ולהזמין לישיבה זו את בעל ההצעה ואת שר המשטרה.

2. ליאול את בעלי ההצעות הנוספות

אם הם מסכימים לוותר על דיון בהצעותיהם במליאת הכנסת, מתוך הנחה שוועדת הפנים חרון בהן בלבד עם הדיון בהצעה לסדר-היום של חבר-הכנסת גניחובסקי.

וועדת הפנים  
23.11.54

ע.ע.

הצעת חוק איגוד ערים; תשי"ד-1954:

י. אב-דו"ר:

ברצוני לציין את הדחיפות המיוחדת של החוק. בניגוד לכמה חוקים אחרים הנדונים בוועדה, חוק איגוד ערים דרוש לנו מהיום לפתור. אנחנו הקצבנו סכום כסף גדול לביצוע עבודות בירוב ביצע מועצות מקומיות: פתח-תקוה, בני-ברק, רמת-גן, גבעתיים, תל-אביב, חולון ובת-ים; כבר הזמנו חברים ומומחים ואנו מחכים רק לקבלת חוק זה בכדי לקבל את הכסף ולהכנס לפעולה.

טעיף 10:

היו"ר נ. חת:

קראנו ולאייגוד לא תהיה זכות להטיל ארנונה. מניין הוא יקבל את האמצעים

הדרושים לו?

האם בטעיף זה יש לור הפנים אוחן

המסכומים שיש לו לגבי תקציב רגיל של כל מועצה או עירייה?

י. אב-דו"ר:

תקציב האיגוד ימומן ע"י מכסות קבועות ותוטלנה על הרשויות המקומיות. כל רשות מקומית תפריש אח מלמחה כחוק תקציב הרגיל, מבלי להטיל מט מיוחד על האזרחים. נוסף לזה יש לאייגוד אפשרות ללוות כספים ולהיכנס לפעולות אחרות לטוב ביצוע הפעולה.

אין בטעיף זה כל שינוי במסכותו של

טר-הפנים לגבי תקציבי הרשויות המקומיות. לפי טעיף קל ול פקודת העיריות, המועצה המקומית מציעה תקציב וטר הפנים צריך לאשרו. בין החלטה המועצה לבין האישור הסופי ע"י הטר יכול להיות מו"מ. המועצה מגישה את הצעת התקציב לטר הפנים, הטר דן בה ומציע שינויים, הוא מגיש את השינויים למועצה ורק לאחר מו"מ יחליט הטר באופן סופי. ההחלטה הסופית היא בידי שר הפנים. הטר יכול להכניס שינויים בהצעת התקציב גם אם המועצה המקומית איננה מסכימה לכך. אוחן סידור מוצע גם לגבי תקציב האיגוד. ישנה רק הגבלה אחת האומרת: "וראוי הוא להוסיף בה כל פרט שראה בו הכרח לטובת הציבור מטעמים מיוחדים שבאיגוד הערים".

י. אב-דו"ר:

אני מציע למחוק בטעיף-קטן (א) את המלה "לאישור".

אם טעיף-קטן (ב) אני מציע לנטח כדלקמן:

"שר הפנים רשאי להוסיף בהצעת התקציב כל פרט שראה בו הכרח לטובת הציבור מטעמים מיוחדים שבאיגוד הערים, אך לא יוסיף פרט לתקציב מבלי לחת לאייגוד הערים הזדמנות להשמיע את דבריו".

בטעיף-קטן (ג) אני מציע למחוק את המלה

"שאוסר".

וועדת הפנים  
23.11.54

ע.ע.

א. כלפון:

ביום לכבוד חקציב האיגוד, לא ברור לי על איזה בטיס תשלם כל רשות מקומית את המכסה שלה. בדרך כלל, כאשר רשות מקומית היתה טוללת כביס או מסדרת ביוב, היתה גובה תשלומים מיוחדים מבעלי הרכוס הגובלים, האם חזבו על כך?

ז. אב-רוז:

החוק הזה מסתפק בשלב מסויים ואיננו יוצא מגדר שלב זה, הילב הזה צריך לספק אמצעים לאיגוד ערים, בכדי שיוכל לפעול ולכן קובע החוק, שאיגוד ערים רשאי להטיל על כל רשות מקומית מכסה מסויימת של התקציב. מניין תיקח הרשות המקומית את הכסף, ענין זה אינו נוגע לחוק איגוד ערים, כי אם לפקודת העיריות.

ר. בסחוני:

אם הרשויות המקומיות מחאגרות למטרה מסויימת והן יודעות כסין נעה זמן תוכלנה להגשימה, ואם חקציב האיגוד הוא חלק מהחקציבים החנמיים של הרשויות המקומיות, מדוע רשאי שר הפנים לתקן או לטרב לאשר כל פרט בהצעת חקציב האיגוד ולהוסיף בה כל פרט?

סעיף-קטן (א) קובע, ואיגוד ערים יערוך לכל שנה, במועד ובצורה שיקבעו בחקנות, הצעת חקציב. מדוע לא לקבוע שחקציב האיגוד ייערך לכל שנת חקציב רגילה, בהחאם לעריכת החקציבים ע"י הרשויות המקומיות?

בסעיף-קטן (ג) נאמר, שלא יתחייב האיגוד בטום החחייבות אלא לפי החקציב או באיסור שר הפנים, היחסי רוצה להבין מה הן החחייבויות, אולי אפשר להתחייב גם בלי איסור שר הפנים?

ח. סיגורי-כהן:

מה בנוגע למנגנון האיגוד; האם תהיה זו טוב מעמסה על מילם המסיים?

א. פרי:

לגבי חקציב המדינה, הכנסה מאשרת אותו והמטלה פועלת לפי החקציב. מדוע לא ננהג כך גם לגבי השלסון המקומי? מדוע צריך שר הפנים לאשר את הצעת החקציב, והוא יכול לתקן או לטרב לאשר כל פרט או להוסיף כל פרט, ככל העולה על לבו? אם ננהג זה קיים בפקודת העיריות, הרי זו פקודה מתקופת השלסון הסנדטורי, פקודה של ארץ קולוניאלית. לא כן נהוג באנגליה עצמה, שם אין חקציבי הרשויות המקומיות מוגשים לאישור השר, יסון טטבויות בירי המטלה, הכנסת קובע את שיטת המסים ושיעורם, ואם רשות מקומית עוברת על כך, שר הפנים יכול לקרוא אותה לסדר. מדוע לא תוכל כל רשות מקומית לקבוע את חקציבה בעצמה, לפי הקווים שנקבעו ע"י הכנסה?

אשר לסעיף 10 של הצעת החוק, אני מקבל את ההצעה שהאיגוד יגיש את הצעת חקציבו לשר הפנים, אולם היא איננה טעונה אישור. אינני מקבל את ההצעה, ששר הפנים רשאי לתקן או לטרב לאשר כל פרט שבהצעת החקציב, או להוסיף בה כל פרט.

ש. פרלשטיין:

אני מבין את הצעת חבר-הכנסת פרי - הוא תומך בשיטה הקובעת, שעריכת חקציבי הרשויות המקומיות תיעשה ללא התערבות שר הפנים, אולם אינני מבין את הצעת חבר-הכנסת קמין, שהצעת חקציב האיגוד לא תהיה טעונה אישור השר.

ע.ע.

כל זמן שלא כוּסלוּ בפקודת העיריות את הסעיף הקובע שר הפנים  
טאשר את הצעת התקציב, אין טעם לסטות מהוראה זו בחוק איגוד ערים,  
כי שר הפנים יוכל להשפיע על תקציב האיגוד בעקיפין. המטלה מסתמכת  
בתקציבי הרשויות המקומיות ויש לה רשות לפקח על אופן הוצאת הכספים.

היו"ר נ. חת:

אינני חושב שמטכריות החלטון המקומי  
צריכות להיות כל כך רחבות כמו אלו  
של הכנסת. אני חושב שצריך להיות פיקוח של החלטון המרכזי על החלטון  
המקומי, ואותן המטכריות שיש למטלה ביחס לתקציב הרשויות המקומיות  
צריך להעניק לה גם לגבי תקציב האיגוד, ולכן אינני רואה כל אפשרות  
לקבוע שתקציב האיגוד לא יהיה טעון אישור שר הפנים.

פ. חזני:

ביחס לסעיף-קטן (א) הקובע שאיגוד ערים  
יערוך תקציב לכל שנה, אני מציע להוסיף:  
"ולכל ענין". פעולות האיגוד אינן קטורות דוק בשנת תקציב. האיגוד  
פועל בקשר לענינים מסויימים במידה שיש הוצאות זוטפות, אדמיניסטרציה  
מסותפת, זה קטור בתקציב השנתי, אולם התקציב צריך להיות ערוך בקשר  
לכל ענין.

אשר לסעיף-קטן (ב), הוא בא לצמצם עוד  
יותר את סמכויות האיגוד בהשוואה לרשות מקומית ולהרחיב עוד יותר את  
סמכויות שר הפנים. מטל, שר הפנים ראוי להוסיף כל פרט בהצעת התקציב  
של האיגוד, מה שאינו ראוי לעשות לגבי הצעת התקציב של רשות מקומית.  
הצעת התקציב של האיגוד העבור יחסי אינסטנציות: קודם כל ידונו בה בכל  
רשות מקומית ואחר כך בטוענת האיגוד, ועל כן מן הדין לתת לאיגוד יותר  
חופש ויותר עצמאות טאשר לרשות מקומית.

אני מציע למחוק את סעיף-קטן (ב) ולהוסיף  
לסעיף-קטן (א) את הפסקה האחרונה של סעיף-קטן (ב) עם הזינוי כדלקמן:  
"אך הוא לא יסרב לאשר, מבלי לתת לאיגוד הערים הזדמנות להשמיע את  
דבריו".

א. כלפון:

אני מתנגד להצעתו של חבר-הכנסת חזני,  
שעריכת תקציב האיגוד תהיה לכל שנה  
ולכל ענין. תכניות הפעולה של האיגוד תהיינה, בדרך כלל, קבועות טראש,  
ועל כן אפשר לערוך תקציב לכל שנה.

ב. קטין:

אני עומד על הצעתי למחוק בטעיף-קטן (א)  
את המלה "לאישור", אולם את סעיף-קטן (ב)  
אני מציע לנסח כדלקמן: "שר הפנים ראוי להוסיף או לגרוע פרט בתקציב,  
אך לא יעשה זאת מבלי לתת לאיגוד הערים הזדמנות להשמיע את דבריו".

ס. טנה:

קודם כל, אני מטיל ספק בזה אם הנושא  
"אישור" כולל את הזכות להכניס זינויים.  
אם נאמר שתקציב טעון אישור, פירושו ששר צריך לתת את הסכמתו. במקרה  
זהוא אינו נותן את הסכמתו, הוא מעיר הערות לגוף המוניציפאלי, אשר  
דן על כך פעם שניה, אולם שר אינו יכול להטיל מס. ולכן הצעת החיקון  
של חבר הכנסת קטין אינה משנה דבר מהצעת החוק.

ע.ע.

לגופו זל הענין, אני חושב שהסוג  
 אוטונומיה של רשות מקומית קובע פיקוח הסמכות הממשלית, אחרת זה לא  
 גוף מוניציפאלי, אין רשות מקומית שהיא סוברנית, סוברנית היא רק  
 הממשלה המרכזית, כל גוף מקומי כפוף לה, אבל הוא כפוף לפיקוח, כלומר,  
 צריך לקבל הערות, השלטון המרכזי אינו יכול לעשות בשלטון המקומי כבחוד  
 שלו, הוא אינו יכול להוסיף או לגרוע מהתקציב - הוא יכול רק לאירצואו  
 לא לאסרו.

אשר להצעת החקציב של איגוד הערים, אני  
 מציע שהוא יהיה טעון אישור שר הפנים, אך לשלול ממנו את האפשרות להכניס  
 בה שינויים,

היו"ר נ. חת:

המדובר הוא במפעל מסותף ומעוניינת  
 בו כמה מועצות מקומיות בעלות אינטרסים  
 טובים, ולכן מוכרחה להיות אינסטנציה שתכריע ביניהן.

ס. טנה:

אם אתה מעביר לשר את הסמכות להכריע,  
 זה אומר ביטול השלטון המקומי.

י. אב-רזי:

אני רואה לי זכות להכנס לוויכוח  
 העקרוני בענין סוברניות השלטון המקומי  
 כלפי השלטון המרכזי. ברצוני להעיר רק כמה הערות מעטיות, שאולי תעזורנה  
 לחברי הכנסת להעריך את הדברים מבחינה מעשית.

לו יכולתי להראות לכם תקציב אחד של  
 רשות מקומית, הייתם רואים שהמצב אינו כזה שהרשות המקומית עושה בכספיה  
 כפי רצונה בלבד, אין רשות מקומית אחת שתקציבה בנוי כולו מכספי משלמי  
 המסים. במשך שש השנים האחרונות עוד לא הוגש למשרד הפנים תקציב מאוזן,  
 כל תקציב נשען במידה רבה על כספי הממשלה, על כספי מענק ממטלתי המופיע  
 בהכנסות והמשתדל להכריע את כף המאזניים כדי לתמוך בהוצאות. בכל תקציב  
 ישנם סכומים עצומים מתקציבי הפיתוח של משרד הפנים, משרד הבריאות, משרד  
 הדתות, משרד העבודה, משרד הסעד ומשרים אחרים. הסכומים מהמקורות  
 העירוניים (אגרות, היטלים והכנסות אחרות) תופסים, אמנם, מקום ניכר  
 בתקציב, אבל אינם בונים אותו.

אלו הן עובדות שעליכם להביא בחשבון,  
 אם אתם רוצים לראות את הדברים מבחינה מעשית, ולכן, להציג את השאלה  
 כפי שעשה זאת חבר הכנסת פרי ואחרים, אשר תמכו בהשקפה שהיה שלטון  
 קולוניאלי ועכשיו ישנו שלטון של מדינה עצמאית, זה אינו קו הנוחן,  
 אם מגישים לשר או לממשלה תקציב של רשות מקומית שלממשלה יש חלק בו,  
 מחובתה של הממשלה להיכנס לעובצי הקורה.

לדברי חבר הכנסת סנה, הרשות המקומית  
 איננה טוברת, היא מוגבלת מאוד, ולכן מחובתו של שר הפנים להכנס לעובצי  
 הקורה, לא בכדי להצר את סמכותו של השלטון של הרשות המקומית, אלא  
 בכדי להבטיח את יעילות פעולתה. הוא צריך להבטיח שיהיה צדק בין  
 הרשויות הלקחות חלק בפעולת איגוד הערים ובכדי שהאיגוד ימלא את  
 התחייבויותיו וחובותיו כלפי מקורות טובים. לכן ברור שיש לממשלה זכות  
 לבדוק את תקציב האיגוד ולהביע דעה באיזו מידה יבטיח התקציב בהדרגה  
 ובקצב ידוע את מילוי ההתחייבויות לממשלה, לבנקים ולתובעים אחרים,  
 איך יוכל השר לפקח על פעולות האיגוד אם לא ידע את הכנסותיו והוצאותיו?

ע.ע.

חבר הכנסת פרי אמר שהרשות המקומית צריכה להתנועע באופן חפזי בתוך כסגרת החוקים והכנסת קובעת. הכנסת לא קבעה שיטת מסים ברשויות המקומיות. זוהי עובדה שהרשות המקומית קובעת מסים.

אשר לשאלת חבר הכנסת מיגורי-כהן בענין הכנגנון של איגוד הערים, ברור ואיגוד ערים אינו מלה ריקה מתוכן, הוא מוכרח ללבוש צורה. איגוד ערים אינו כוסד טריטוריאלי, הוא כוסד פונקציונלי שהור, ולכן סעיף 15(1) מדבר על תקופת קיומו, מכיון שאנו יכולים לחזות מראש את מועד סיום קיומו, לאיגוד הערים מוכרח להיות מנגנון אשר יבצע את העבודה וינהל אותה. אני מקווה שהוא יהיה מצומצם, יעיל וחסכוני.

לסיום הערותי אני רוצה לאמר שתוך הנסיון: אין סר הפנים נוטה ומוהג להכניס שינויים בתקציבי הרשויות המקומיות, אנו מקבלים הצעות הקציבים ומעיינים בהן. אנו בודקים אם ההכנסות מבוססות, אנו בודקים לפי ההכנסות בתקציבים הקודמים. אנו בודקים כל העצמה והוצאה. ישנה נטייה עצומה להגדיל את ההוצאות, וצריך לרסן את הנטייה הזאת. אין כאן לא שרירות לב ולא רצון לקצץ באוטונומיה. יש כאן בדיקה מעשית בכפי להגיע לאיזון התקציב, שיהיה יעיל ויכלא את החובות וההתחייבויות.

היו"ר נ. חת: גמרנו את הוויכוח על סעיף זה.

ש ו ב ו ת :

ר. בסחוני:

יושב-ראש הוועדה אמר שהוא יענין בתיקים ויראה מה הם הנושאים שהדיון בהם טרם סוכם במשטב הקודם של הכנסת. ישנם כמה ענינים שהוועדה התחייבה לספל בהם, למשל, ענין המזלמים בחיפה. אני מבקש את הוועדה להעלות את הבעיה הזאת באחת הישיבות הקרובות.

הוחלט להעמיד בסדר יומה של הוועדה בעוד שבועיים את ענין המזלמים בחיפה.

היו"ר נ. חת:

- 1. ביום ג' בשעה 8.30 בהסתמפות סר הפנים.
- 2. ביום ג' בשעה 17.00 - דיון בהצעה למדר היומסל ח"כ גניחובסקי.

(הישיבה ננעלה בשעה 20.00)