

פרוטוקול מס' 7/א  
מישיבת הוועדה לעניני פנים  
שהתקיימה ביום ג', ד' בשבט תשס"ז - 17.1.56  
בשעה 08.45

י. ריפתין - יו"ר  
ע. אסף  
ד. הכהן  
י. ישעיהו  
י. שופמן

מזכירים:

שר הפנים - י. בר-יהודה  
מר אברזי - משרד הפנים  
מר רוטנברג - משרד הפנים

מזכיר:

המסך הדיון בעניית היחסים הכספיים  
עם הרשויות המקומיות.

סדר-היום:



פותח את הישיבה.

היו"ר י. ריפתין:

לפני שאנו עוברים לסדר-היום ברצוני להודיע לחברי הוועדה שבשבוע שעבר החליטה הכנסת להעביר את ההצעה לסדר-היום בענין המסים המוניציפליים לוועדה משותפת של ועדות הכספים והפנים. ועדת הכנסת תקבע את הרכב הוועדה. אני מציע שהוועדה תהיה מורכבת מוועדות הכספים והפנים בשלמותן, ולא מוועדות-משנה, ואבוא בדברים על כך עם יו"ר ועדת הכנסת.

הייתי דושה לשאול כאן למי עלי לבפנות את הבעיה של מניעת פתיחת בית-תפילה

ד. הכהן:

בפטיסטי בתל-אביב?

אפנה את השאלה לשר הדתות.

היו"ר י. ריפתין:

בענין היחסים הכספיים עם הרשויות המקומיות רציתי להעיר מספר הערות.

ד. הכהן:

מדוע חייבים משרדי ממשלה לטפל בעניינים כה רבים הנוגעים לשלטון המקומי? יש עניינים שאזרחי המקום יוכלו להחליט עליהם בעצמם ועל אחריותם, ואין צורך בעניינים כאלה בהק אחד בממשלה. כל דשות מקומית תחליט לעצמה, לשל, מה היא רוצה שיהיה רוחב כבישיה וכו'. ולא צריך בענין זה להיות דין אחד לכל הארץ.

איבני מבין מדוע צריכה הממשלה לאשר תקציבה של עיר. אין הכוונה לכספים שהממשלה נותנת לעיריות כהלוואה למטרה מסוימת ושעל הוצאתם צריכה להיות ביקורת. אני מתנגד בכלל להקצבה לתקציב. יטילו העירשות מסים. אם תטיל העיריה מסים גבוהים על אזרחיה - לא צריכה הממשלה להתערב, כי אז יחליט בעל העסק להעביר את העסק שלו לעיר אחרת הנותנת יותר זכויות. בתוך העיר עצמה יש להגיע לדימוקרטיזציה כזאת שמועצת העיר לא תעשה שום דבר ללא ידיעת התושבים - בכל חודש משאל עם, כמו בשוויצריה, ששם אחוז המשתתפים במשאלים אלה הוא גבוה למדי.

בעיריות

כמובן שאי-אפשר להשליט דברים כאלה מיד בכל העיריות, אבל גדולות כמו תל-אביב אפשר. הייתי מבקש שיביאו דברים אלה בחשבון בחוק הרשויות המקומיות.

א.ב.

ישיבת ועדת הפנים  
17.1.56

ח. אריאב:

אמרת כי כבר מעל בימת הכנסת שממשיכים  
אצלנו בסיטה המנדטורית של טיפול בעניינים.  
אינני שולל את כל מה שהנהיג המנדט הבריטי ביחס לרשויות המקומיות. אך  
במשך שבע שנות קיום המדינה לא ניסו להכניס כל שינויים בשיגרה, והגיעה  
השעה לעיין בכל מצב היחסים בין הרשויות המקומיות והשלטון המרכזי.

לא ייתכן שהעיריות יהיו לגבי הממשלה חברה  
פרטית שיש לתמוך בה. השלטון המקומי חייב להיות זרוע מבצעת של השלטון  
המרכזי. חבר הכנסת דוד הכהן מדחיק-לכת בהצעתו, אבל נכון שבעניינים  
לוקאליים אין השלטון המרכזי צריך להתערב.

לפני שאנו נכנסים לבעיית היחסים, עלינו  
לקבוע מה הם תפקידיה של הרשות המקומית ואחר-כך לשאול את עצמנו מה הם  
מקורות הכספים למימון תפקידים אלה. יש מקורות טובהקים השייכים למקום:  
מאור, תברואה וכו', ואינני חושב שהשלטון המרכזי מתערב בהם למעשה.  
שירותי סעד, חינוך, בריאות הם שירותים ממלכתיים ויש לקבוע אחת ולתמיד  
מי מספק את השירותים הללו ועל אחריות מי הם ניתנים. לבצע אתם צריך  
השלטון המקומי, אבל בכספים של השלטון המרכזי ובפיקוחו. אמנם בעניין זה  
היה לנו תמיד ריב עם השלטון המנדטורי, אבל שלטון מרכזי נבחר במדינת-  
ישראל דנו אחר ואפשר להשאיר לו את הפיקוח על שירותים ממלכתיים, ואז  
חייב כבר להיות מענק.

כאן מתעוררת השאלה: מהו בכלל הבסיס של  
כמה וכמה מסים? כי יש מסים שהם ספציפיים לרשות המקומית, ויש להצטרף  
השלטון המרכזי בהנה מהם. יש קובלנות על שיטת הארנונה הכללית הנגבית  
לפי חדרים, אם כי נכון שלאחרונה הוסר העוקץ מבעיה זו במקצת עקב הערכת  
המסים לפי איזורים.

הוא הדין במס-עסקים. בסקירתו אמר השר  
שהיקב בראשון-לציון מסלם 250 לירות ובזכרון גם כן 250. האמת היא  
שהיקב בראשון-לציון מסלם אלף לירות, ובזכרון - 500 ל"י. הבעיה היא  
מס-העסקים מיסודו אינו מס צודק. הוא נהפך למין מס-הכנסה, ללא המנגנון  
הקובע בדיוק את ההכנסה. קנה-המידה יכול להיות רק אחד: הערכת ההכנסה.  
אך לא ייתכן ליצור בכל רשות מקומית מנגנון להערכת ההכנסות. לכן מוטב  
להגדיל את מס-ההכנסה על עסקים. מוטב היה לגבות עוד 2,5%, נוסף על  
ה-7,5% תוספת למס-הכנסה, עבור העסקים.

ח. לנדאו:

אבל יש אנשים שהכנסתם גבוהה הרבה יותר  
אך עסק פתוח אין להם. האם אלה ישלמו או  
לא ישלמו את ה-2,5%?

ח. אריאב:

העיריה גובה לפי השירותים שהיא נותנת.  
אינני יכול להתעלם מן העובדה שהרשות  
המקומית נותנת שירותים. מיוחד לבעלי-עסקים.

והעדה אחת בנוגע למס-רכוש. גם לעניין  
זה יש גבול. שר האוצר עצמו הגיע למסקנה שעל מגרשים יש להפחית את מס  
הרכוש העירוני מפני שהוא נוכח לדעת שהערך יורד. לא ייתכן אפוא שהרשויות  
המקומיות, על-פי צו של השר, יטילו מס רכוש מוגדל על מגרשים. אי-אפשר  
ביד אחת להקטין את המס וביד שניה לאפשר לרשות המקומית להגדילו. הוא  
הדין בבתיים. יש הרבה בתים משותפים, ואנשים אינם עושים רווחים מהשכרה.  
ובבתים ישנם שכר-הדירה איננו מאפשר לבעל-הבית אף לבצע תיקונים בדירה,  
ולא ייתכן להטיל מס העולה על שכר-הדירה. לא ייתכן לפתור את בעיית  
מיסוי השירותים הממלכתיים ע"י גביית מסים מהרכוש. אני מתנגד לחבר  
הכנסת דוד הכהן שאמר שהשלטון המרכזי איננו צריך להתערב בתכניות בנזן-  
ערים. דרוש פיקוח - אבל לפני-כן דרושה הסדרת היחסים הכספיים וגישה  
בריאה מצד השלטון המרכזי.

י. ישעיהו:

חבר הכנסת דוד הכהן רואה בדרך-כלל את  
העיריה בראיה נכונה. השאלה היא אם  
הראיה היא בזמן הנוכח. אנו בונים ארץ חדשה, ויש להדריך את הבניה ולסגל  
את האנשים. בעניין זה אנו דחוקים מאד מסוייץ. ברור שעלינו לתכנן,  
וכל תכנון מחייב הכוונה ומתן כליון. יש בארצנו ערים שמבחינת בגרות  
מוניציפלית יכולות לקיים מה שאמר חבר הכנסת דוד הכהן, אבל אז לא  
תוכלנה הרשויות האחרות להתקיים. למשל בעניין האיגום. מחובת השלטון  
המרכזי לקחת מאלה ולתת קצת לאלה על-מנת לאפשר קיום והתפתחות.

ישיבת ועדת הפנים  
17.1.56

מהמסים העירוניים של הרשויות הגדולות?

דוד הכהן:

המסקנה היא אפוא: עדיין מוקדם מדי לתת את צרכי הרשויות המקומיות כל אחת לידיה

י. ישעיהו:

היא. אך כאן עומדת בעינה שאלת המסך הכספי של הרשויות המקומיות ודרכי המוצא. אני מודה שאין לי פתרון, אבל דבר אחד מדבריו של חבר הכנסת אריאב נראה לי: שהסירותים הנחשבים לסירותים ממלכתיים יטופנו ע"י השלטון המרכזי. ע"כ נקל על הרשויות המקומיות וניתן להן גם עצמאות כלכלית באותם סירותים שהם בחזקת סירותים מקומיים בלבד. גם אם הדבר מחייב תוספת כלשהי - כדאי הדבר, אף כי עלינו להיות זהירים מאוד בענין של תוספת מסים.

אני מבין שההלוואות הניתנות לרשויות המקומיות

לצרכי פיתוח מסאירות בסופו של דבר נכסים לרשויות הללו. אבל חלק מן התקציבים הללו מכוון לתעסוקה, וגם תעסוקת-דחק. ההלוואות הללו מצטברות על שכמן של העיריות ומכבידות עליהן ביותר, ביחוד כשהן ניתנות לזמנים קצרים ובריבית גבוהה. לכן, במידה שהנכסים מכניסים הרווחים - צריך להיות נוסח אחר של הלוואה והחזרתה. מוסדות שאינם מכניסים, כמו בתי-ספר, מוסיפה הצמדת ההלוואה עול כבד על הרשויות המקומיות, ועול בלתי-מוצדק.

בהזדמנות זו רציתי לציין לטוב את הספר

"המסך הכספי של הרשויות המקומיות" של מר רוטנברג, שיצא לא סזמן. אני חושב שזוהי תרומה נכבדה לחברי הרשויות המקומיות. זהו סורה-דרך מצויין. מכיוון שטר רוטנברג עבד עם ועדת הפנים - אני דואה בזה כבוד וגם תועלת מרובה לוועדה.

חבר הכנסת ישעיהו בברכתו זו ביטא את דעת כל חברי הוועדה.

היור' י. ריפתין:

נראה לי שאין לדבר בארצנו על רשות מקומית

כעל דבר אחיד. רצוננו לבנות תיאוריה משותפת לתל-אביב וליקבעם הינו מוטעה. יש לתת תשובות שונות לשאלת הערים המבוטסות והערים החדשות.

לגבי הסוג הראשון - המגמה שדיבר עליה

חבר הכנסת דוד הכהן, של שלטון אוטונומי, היא מגמה נכונה ולדעתי אין גם לדחות אותה לזמן רב. יש לכך חשיבות רבה בחינוך האזרחים. אם לקבל את דעתו של חבר הכנסת אריאב שהרשויות המקומיות הן זרוע של השלטון המרכזי - הרי החיים המוניציפליים נהפכים לפיקציה. אז אין צורך לערוך במקומות אלה בחירות וכו'. מגמה זו צריכה להתבצע בחוק הרשויות המקומיות.

לשאלת המסים - דעתי היא שהארנונה הכללית

הנוכחית, הבנויה על מס-חדרים, איננה צודקת. סימן ההיכר לפי מספר החדרים הוא סימן מטעה לגבי מצבם הכלכלי של אנשים, ונותן יסוד לעוול בחלוקת המס המוניציפלי. יש להעמיד מס זה יותר על בסיס מס-הכנסה, אם כי ברור שדבר זה יעורר את שאלת המנגנון.

הבעיה איננה רק של שינוי שיטת הארנונה

הכללית, אלא גם של הסיעורים. לא נראית לי המגמה של עליית המס העממי. לא ייתכן מצד אחד להתנגד לכל עליית שכר ומצד שני להעלות את המסים.

מס העסקים: - הגב שהיה עד עתה עומד באי-

התאמה גמורה ליכולת כיום. בעירית תל-אביב בעת הדיון שמעתי הצעה על גב של 5,000 ל"י. גם אני חושב שהגב צריך להיות 5,000 ל"י, וכמוכן יש להאוג שלא יהיו עוותי-דין.

יש שאלה של הגברת ההכנסות של העיריות.

אני מבין שמוסכם כאן שהממשלה צריכה להשתתף יותר בהשתתפה עד עכשיו בסירותים ממלכתיים כלליים. כן מוסכם שחלק מן ההכנסות שהיו מחולקות קודם בין הממשלה והרשויות המקומיות יעברו עתה כולן לעיריות: מס השעשועים וכו'. אך כאן מתעוררת השאלה: מבין תוכל הממשלה לעזור לעיריות החלשות? על כך עלינו לתת תשובה. האם צריכות העיריות הגדולות להשתתף בצורה כלשהי בעזרה לעיריות הקטנות? אני חושב שצורת האיגום שהציע שר הפנים היא הצורה הנכונה,

א.ב.

ישיבת ועדת הפנים  
17.1.56

היור"י . ריפתין :

אפילו היא פוגעת במקצת באוטונומיה של הרשויות הגדולות. אבל גם זה איננו מטפצק. עלול להווצר מצב בו לא יוכל השלטון המרכזי להיות גורם קונסטרוקטיבי ומטייע לגבי העיריות שאינן יכולות לפתור את בעיותיהן בכוחות עצמן. תוך כל הבירורים מסביב לתקציב אני חושש שמשרד הפנים ישאר בלי הכוח הרגולטיבי המספיק כדי להשתלט על העיניים.

שר הפנים - י. בר-יהודה:  
רצימי רק להזכיר לחבר הכנסת אריאב שאם הוא דיבר על השיגרה מימי המנדט - הרי ה"שיגרה" שלי היא בת חדשים ושבוע בלבד.

לדבריו של חבר הכנסת דוד הכהן - אני חושב שחופש טוחלט הוא אנרכיה.

ברצוני לקרוא לפניכם קטע ממכתב שאני עומד לסלוח כלווי לאישור תקציבים נוספים לכמה רשויות המקומיות על הטלת מסיים והתקציבים הרגילים והמיוחדים. ע"כ נוטלת הממשלה והשר אישית על עצמו במידה לא מעטה אחריות על תכנם הסוציאלי והמסקי. מאידך, אינני רואה כמועילה ומחננת במידה מטפק את הסיטה של איסורים בלבד, כאשר מדובר על מוסדות נבחרים של שלטון מקומי אשר רק לפני כחצי שנה התייצב לפני כלל אזרחי המקום וקיבל מהם את הצבעת האמון. שר הפנים אינו יכול לאשר את אותן החלטות בלבד שהיה מצביע בעדן אילו היה במקומם של חברי המועצה, ולפסול את כל השאר, אם כי מחובתו להדריך ולתבוע שלא לאשר את אותן החלטות בלבד שהן גם יוצאות-דופן לגבי הממוצע ברשויות המקומיות בכלל וגם מאד בלתי צודקות או אפילו מזיקות". משרד הפנים צריך להיות לא רק מוסד אוסר אחרי המעשה, כי אז איננו יכול עוד לתקן וצריך להסתפק רק בגערה. במקום זאת יש להקטין את גל הניירות ולהגדיל בכוון ההפוך את מספר האנשים במינהל המחוזות ובהנהלה המרכזית כדי שיוכלו לפני המעשה ובעת המעשה לפעול, להדריך ולבקר. זהו דבר שאי-אפשר לעשותו תוך חדשים מסוים שהוא מחייב הגדלת הפרסונאל לפני שאפשר יהיה לקצץ במקומות אחרים. השאלה היא: כיצד לארגן זאת?

מס-ההכנסה הוא אמנם המס הצודק ביותר. אבל אין אף מדינה שביטסה את כל תקציבה על מס-הכנסה בלבד. לכן אי-אפשר לקסוד את כל הצעות התיקונים והשינויים רק במס-הכנסה.

לשאלתו של חבר הכנסת אסף בענין המועצות האזוריות: - בפגישה עם אחת מהן, כשניסתה להטביר לי שלמעשה אין יודעים עד היום את הוצאותיהן הממשיות, אמרתי לה: כל זמן שאתם עצמכם אינם יודעים בדיוק מה הוא תקציבכם והוצאותיכם - בוודאי שאין אנו יכולים לדעת ולעשות מאומה.

אשר למצבם היורדי של הוועדים של כל אחת מהנקודות שבאיחודם הם מהווים את המועצה האזורית, ובייחוד אותם ועדים בהם עדיין אין מועצה מסוגה: ברור שהדברים הללו צריכים להיכנס לחוק החדש.

אמרתי כבר בכנסת: כשמדברים על "שירותים מקומיים" ו"שירותים ממלכתיים", עדיין אין זה הכל. שירותים מקומיים יכולים לכלול סעד ובריאות, ויש שורה שלמה של מקומות כחולל בהם באמת נהוג כך. אבל בארצנו שהיא ארץ של עליה אין לך שירות שאיננו קצת שירות ממלכתי. איש לא יציע שהרשות המקומית תטפל רק באשפה ולכך לא יהיה לה תקציב עצמאי. אני חוזר ואומר שמוטב שהשלטון המרכזי יתערב יותר בהכוונה מאשר ב"לאו"ים.

היות וארצנו היא ארץ עליה וקליטה - חייב החלק הגדול של המסים העירוניים ללכת לאיגום. אינני דורש לקחת מהעיריות אלא אותם דברים הנעשים עכשיו בצורה מרכזית. בעניינים אלה יש לי עתה ויכוח עם שר האוצר. גם הוא מסכים יותר לכל מקום לחוד מאשר לאיגום. אך ענין זה של האיגום כמעט שהוא קובע את קיומן של העיריות הבינוניות ובעיקר הקטנות. אף אם יוסיפו השנה כמה מיליונים לירות, הרי יצורה של מסירת זכויות ישירות לכל אחת מהעיריות - כפי שמציע חור השלטון המקומי - פירושה הנטחת קיומן של הערים הגדולות וחוסר אפשרות לקיום לקטנות והבינוניות: סבריה, צפת, ירושלים ודרה וכו'.

שר הפנים:

עיריית תל-אביב, למשל, הגישה עתה לאישור חוק אשפה. חוק אשפה בעיריית תל-אביב הוא למעשה חוק על מוסדות חינוך, צוקה ותרבות. את האשפה מטילים מ-35% עד 50% כלומר: במקום להגדיל זאת בדרך של מס כללי - מטילים זאת בצורה שישלמו בתי-חולים, בתי-ספר, כל הקונסולים (שאחר-כך משרד החוץ יבוא אלינו בטענות) וכו'. אני מודה שלאחרונה, ע"י הסידור החדש לפי חדרים, נעשה הטס הזה פחות בלתי-צודק. מאז נעשתה החלוקה לפי אזורים וסוגים שונים יש בכך פחות אי-צדק, אבל אין זאת אומרת שיש יותר צדק. אני חושב שגם מס עסקים צריך להיות במתכונת כזאת.

בענין המגרשים: - אדם המחזיק במגרש אחד לשיכון, ואדם שיש לו מגרשים והוא מצבה לרגע שיוכל להרוויח עליהם יותר - אלה הם שני מקרים שונים בתכלית. גם המסים שלנו לא צריכים לעזור למספספי מים וקרקע ודברים שהם יסודיים בכל תכנית בנין. במס-עסקים הצעתי גם יותר גבוה, אבל גם חייב להיות. אני הצעתי 3,000 לירות, אבל הסיכום יהיה כנראה 2,000 ל"י. ייתכן שעלינו לקבוע גם שובה לעיריית השונות. הגג דרוש גם - כפי שכבר אמרתי - כדי שלי יהיה קנה-מידה מהו המקובל.

לשאלת ה-7,5%: - המצב הגיע עתה להסתבכות רצינית. בשעתו היתה ההצעה להעביר את ה-7,5% לתשלום מסכורות המורים פעולה חשובה ועוזרת לכל הרשויות המקומיות. אבל הדבר נעשה בעל-פה והחוק נשאר כפי שהיה. מה שנעשה בשנים אלו אינו מותאם לכתוב בחוקים, ואין אפשרות להמשיך בכך. או שיש לבטל זאת כתוספת מיוחדת לעיריית ותהיה זו תוספת של מס לאוצר שיש להכניסה גם בצד ההכנסה וגם בצד ההוצאה ותמורת זאת יקח האוצר על עצמו חלק מהשירותים - או שצריך להיות חשבון. לא יכולה להיות אפשרות שלישית. עד עכשיו לא הרוויח האוצר מהסך-הכל הארצי. בחוק כתוב ששר הפנים יקבע ביצד יחולקו ה-7,5% הללו לפי הרשויות המקומיות הבודדות. נכון שכל רשות מקומית חייבת לאשר זאת. על האיזום הוחלט בעת שנתקבלה ההחלטה על ה-7,5%.

לפני שהעבירו זאת לאוצר, כשכל עירייה החליטה על 7,5% נוספים שמהם תשלם - באותו חוק שקבע זאת היה כתוב לא שכל אחת מקבלת לכיסה את ה-7,5%, אלא ה-7,5% יהיו ארציים, כי גם אז הגובה היה האוצר, והם יחולקו לרשויות הבודדות כפי שיקבע שר הפנים. אבל עכשיו צריך לבטל זאת. או שמוסיפים זאת כתוספת רגילה לאוצר - או שיש לדעת מה מכניסים ה-7,5% הללו ולתת לשר הפנים רשות לקבוע כיצד יתחלקו ואז אולי יכסו לא רק את מסכורת המורים והגננות אלא אולי אף את מסכורת העוזרות-לגננות ואולי עוד ישאר משהו לבנין בתי-ספר, אם להשאיר את ההנחה שהכסף חייב להשאר צמוד לענייני חינוך.

לבסוף ברצוני להעיר שאיש מכם לא דיבר על הוצאות החירום הגדולות שהעיריית אינן יכולות לצאת מהן. אין הן יכולות לשאת בכך מתקציבן הרגיל. הצעתי לשר האוצר צורה ידועה של מס-הצלה דחוף שיתחיל בו מיד. הוא הציע דרך אחרת של גביית סכום על חשבון מס-מגן בשנה הבאה. אבל יש לאפשר התחלת הפעולה היום ולא בעוד חדשים.

כבר אמרתי שה-7,5% הללו אינם מכסים את מסכורת המורים במלואה. הם מכסים רק אותו חלק ממסכורת המורים שלפני כן התחייבו העיריית לשלמו לפי החוק - כ-39%. 61% ממסכורת המורים מסלמת המטלה לכל העיריית מכספיה-היא.

הינ'ר י. דיפתין:  
כפי שאמרתי בראשית הישיבה, את קבלת ההחלטות בענין זה העבירה הכנסת לוועדה המשותפת. אם יתברר שהדיון בוועדה המשותפת לא יכסה את כל שטחי הדיון שהתנהל כאן - נחזור לשאלה זו לאחר סגן.  
הישיבה הבאה תוקדש לשאלות העליה - בעיקר העליה מצפון-אפריקה.

(הישיבה נבעלה בשעה 11.00)