

פרוטוקול מס' 77

מישיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה
ביום ג', ט"ז בשבט תשל"ה - 28.1.75, שעה 08.30

נ כ ח ר :

חברי הוועדה: י. בארי - מו"ס יו"ר
ח. אבו-דביע
א. גיבלבר
ב. מואב
ד. קורן
ב. צ. קשת

מוזמנים:

מר רותם - משרד הפנים
מר שפט -
מר לוי -
מר קלוגמן - המשפטים
ד. ברזילי - מרכז השלטון המקומי
י. וירשובסקי - עיריית ת"א
ע. לפיד -
י. בר-סלע - ירושלים

מזכיר הוועדה: י. ברזני

ר ש מ ה : א. אדלר

סדר-היום:

1. חוק הרשויות המקומיות (חמורת ארנונה רכוש) (המסד);
2. חוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי).

אני פותח את הישיבה.

היו"ר י. בארי:

1. חוק הרשויות המקומיות (תמורת ארנונה רכוש)

מערייית ח'א פנו וביקשו שנשמע אותם בחוק הזה.

היו"ר י. בארי:

אני מציע שבינתיים נתחיל לרון בחוק, ונשמע את ח'א ביום ו'.

מר רותם:

בסעיף 5 נתבקשנו להציע תיקון. אנחנו מציעים למחוק בשורה השניה את המלים "על יסוד חלוקת מלוא סכום התמורה באותה שנה, ולומר: "בכל שנה יקבע השר ויפרסם ברשומות רשימה ושיעורים מתוקנים לחלוקת התמורה, להתאמת הרשימה לשינויים הנובעים מחלוקת התמורה המוגדלת לפי סעיף 4". ("התמורה" פירושה הסכום כולו, כולל הבסיס והתוספת כאחד). ההצעה הזאת באה כדי להבהיר שחלוקת התמורה תיעשה על יסוד סעיף 4.

מר קלוגמן:

ב.צ. קשת: האם התוספת עקב גידול תחום השיפוט של עיריה וכו' איננו מוגבל כל מה שדיברנו עליו בישיבה קודמת? אני סבור שהחלוקה צריכה להיות של העוגה כולה, הבסיס והתוספת גם יחד. ואילו הצעת הממשלה מגבילה את האפשרות להכניס שינויים רק לגבי התוספת. נוסף לכך, הצעת הממשלה אומרת להביא בחשבון בעת חלוקת התוספת את הגדלת תחום השיפוט בלבד, ואילו אני סבור שגם הגדלת מספר האוכלוסין ללא הגדלת השטח מחייבת תוספת. שאלת הסמכויות של השר היא שאלה נפרדת.

סעיף 4 מתקן את העיוות שממנו חושש ח'כ קשת, משום שבמשך השנים תוחאם ממילא הרשימה לפי שלושה קריטריונים: שטח הבניה; מספר האוכלוסין, והמפתח הקבוע. מה שמפריע לח'כ הוא המפתח הקבוע, הבסיס. אבל אותו איננו יכולים לשנות, משום שזה היה ההסכם. לעומת זאת, השינויים בשטח הבניה ובמספר האוכלוסין הם גורם נייד שאותו אפשר להתאים למציאות.

מר קלוגמן:

היו"ר י. בארי: יש כאן שתי שאלות: (1) האם בכלל ניתן לשנות את הבסיס; (2) מי יהיה מוסמך לעשות זאת? חשובת משרד הפנים היא שאם הבסיס לא ניתן לשנות, רק את השוליים, את התוספת, אבל זו חלק ממילא ותגדל במשך השנים לעומת הבסיס שנשאר בסכום קבוע.

מר שפס: הרשימה הבסיסית נקבעה עפ"י הסכם, והיתה צילום מצב שהיה קיים ב-1968. והסכמים חייבים לכבוד; לשם כך למעשה הוצע החוק הזה. העיוות שהזכיר ח'כ קשת לא היה נוצר כלל אילו החוק הזה היה מתקבל יותר מוקדם. כי למעשה ניתן היה לחוקק אותו עוד בשנת 1968/69, אלא שהויכוח שנמשך עד 1974 נסב סביב השאלה האם יש או אין מנגנון-תיקון. יש במדינה רשויות מקומיות סטאטיות - למשל ח'א - ויש רשויות דינאמיות. בת"א השינוי חל לא במספר התושבים אלא בשטח בניה, והיא מעוניינת אפוא שהרשימה תישאר כפי שהיא. מה שאין כן בחולון, בת-ים וכו', ערים שגודלו בחמש השנים האחרונות במידים עצומים, גם בשטח וגם באוכלוסין. יש אפוא אינטרסים מנוגדים בין עיריות בעניין זה, כשהרשויות בעלות הגידול הדינאמי מעוניינים בשינוי הבסיס ב-1968, והעיריות הסטאטיות - לא.

משום כך אנו נמצאים כאמור בפניגור של 5-6 שנים בעדכון, ומשום כך נוצר העיוות. מנגנון התיקון (סעיף 4) הוא מנגנון מאוזן. הוא אומר שהתבססנו על הרשימות המקודמות, ולקחנו ערכים נומינליים של לירות שאינן משתנות משנה לשנה. הגורם של פיתוח

מר שפט:

ערך הלירה כלול בתוספת, ביחד עם האלמנטים של השינויים באוכלוסיה ובשטח. וצריך לזכור שהשינוי בערך הכסף מתבטא רק השנה ב-50%, ובממוצע בכל שנה ב-25%. אם לוקחים אפוא לדוגמה בסיס של אלף לירות שקיבלה רשות מקומית פלוניית ב-1968 - הבסיס נשאר אלף לירות גם היום, כשהתוספת בגלל הפיחות בערך הכסף בחלוקת התוספת ב-1968 היא 100 מתוך 200 הלירות הנוספות מתחלקים לפי יחס האחוזים של הבסיס, ונראה לירות לפי שיקול דעתו של השר. רשות מקומית שלא היתה קיימת ב-1968 - בשנה הראשונה לקיומה היא לא מקבלת אף פרוטה לפי הדק הזה, אבל היא מקבלת מענק גדול יותר ממשרד הפנים.

ב.צ. קשת:

אבל אם היא לא היתה קיימת אז - היא לא תוכל לקבל גם בשנה הבאה, משום שבשנה הבאה היא צריכה לקבל על בסיס מה שקיבלה בשנה זו.

מר שפט:

כרמיאל למשל אושר לה בשנתה הראשונה תקציב כמעט פיקטיבי, כשלא היש לה תקציב. מכנסות צלל, והיו לה רק הוצאות, שכוסו למעשה כולן ע"י משרד הפנים. מזה היא מקבלת בשנתה השניה 10% במסגרת התמורה הזאת.

הי"ר י. באר:

הצרה היא שנוסח הסעיף איננו מסקף את מה שאתה אומר.

מר שפט:

אבל זאת הכוונה. אני חוזר: 100 לירות מתוך 200 הלירות הנוספות שהזכרתי מתחלקות לפי האחוזים של הסכום הבסיסי, ומאה הלירות הנוספות: 10% לפי תוספת האוכלוסיה, ו-40% לפי תוספת הבניה. צריך להביא בחשבון שגם בערים הסטאטיות יש תוספת אוכלוסיה ותוספת בניה. ומכל מקום, גם אם לא כל הסכום הולך לתמקון עיוותים - הרי שכעבור 5-6 שנים העיוותים למעשה יתוקנו, משום שהיחס שלי הסכום הבסיסי לצורת התוספת ילך ויקטן.

מר רותם:

אני מתנגד לשימוש במלה "עיוותים". ביום אחד החליטה הכנסת ליטול מן הרשויות המקומיות את הסמכות לגבות ארנונת רכוש. באותו יום היו להן הכנסות מסויימות מארנונת הרכוש שלהן. אמרו להן: אותה הכנסה שהיתה לכן באותו יום - תובטח לכן גם בעתיד. אלא, היות וזהו רכוש שאיננו סטאטי, כשערך הרכוש בארץ עולה מדי שנה - היתה טענה שהרכוש של העיר ת"א עלה בערכו פי כמה מכל רכוש אחר במדינה, והם טוענים: לוקחים חלק מן ההכנסות שלנו ומעבירים למקומות אחרים. במקום זה צריך היה לחלק בין הישובים החודשים את הסכומים לא על חשבון אותה תמורה של ארנונת הרכוש, אלא למעשה צריך היה להגדיל בכלל את אחוז ההשתתפות של הממשלה, אבל זה לא נעשה. אלא מתקנים בהתאם לשינויים בגידול האוכלוסיה ובבניה ע"כ שחלק מתוספת הלירות שמתקבל ע"י יירות ערך הכסף מעבירים למקומות הדינאמיים.

ייתכן ששפת המילה צריכה להיות לעשות חלוקה מחדש, לפי קריטריון מסויים. אבל הממשלה כאמור קשורה בהסכם שהיה לה עם הרשויות המקומיות ב-1968, וגם הכנסת למעשה קשורה בהסכם זה, כי הוא הובא אז לידיעתה, ואנחנו חייבים אפוא לבקש מן הכנסת לאשר את החוק כמות שהוא כדי שלא נצטרך לבקש מן הממשלה לקחת אותו בחזרה. כי אם הכנסת איננה סומכת ידה על ההסכם הזה - איננו יכולים להביא את החוק המוצע. אנו חוזרים אפוא ומבקשים שלא להכניס בו שינויים. מתנהל עכשיו מו"מ בין הרשויות המקומיות והממשלה על ריפורמות בשיטת המסים ובהשתתפות של הממשלה בכלל, ואולי יוגל אחוז ההשתתפות של הממשלה בתקציבי הרשויות המקומיות, ואז אפשר יהיה לחלק את הסכום כולו עפ"י מפתח חדש. אני חוזר אפוא ומבקש מח"כ קשת להצטרף הפעם להסכם שחתמו עליו כל הנוגעים בדבר - הממשלה, הכנסת וגם עיריית ת"א.

מר ברזילי:

נדמה לי שכולנו מברכים על ההסכם שנעשה בשעתו. אבל לנו נראה שלא רצוי לאשר את החוק כבר היום, לאור הדיונים על הריפורמיזציה והשתתפות של הממשלה בתקציבי הרשויות המקומיות, אלא כראי לכלול את החוק הזה בשיטה החדשה שתביא בחשבון גם את נושא הארנונה הכללית.

לא רק לעיריית ח'א יש השגות בנושא העלות של הנכסים, נוסף לקריטריונים של שטחים ותוספת תושבים. שום שצריך לזכור שההסכם הזה הושג על בסיס של ערך הנכסים שהיה אחד ממקורות ההכנסה בתקציביהן של הרשויות המקומיות. והנושא של ערך הרכוש אין ספק שאינו סטאטי. ערך הרכוש בת'א משנת 1968 עד היום אין ספק שגדל בהרבה, אבל יחסית לא באותו שיעור שבו גדל ערך הנכסים של עיריית נתניה או ראשל'צ. ואין זה רק שבראשל'צ בנו תוספת של 200% שטחים, אלא שכתוצאה מן הבנייה הנוספת הזאת הערך של הנכסים כולם בעיר עלה, ועל הרשות המקומית הוטל עול כבד יותר של אספקת שירותים.

משום כך נראה לנו שההכנסות הכוללות של המדינה ממס רכוש, יחסית ל-1968, גבוהות כיום יותר. לא ברור לי המרכיב של הטבלה כפי שמוצע בתוספת לחוק. אבל אם הנכסים הוא 1968 - הרי שגם הטבלה לפי חלוקה פנימית טעונה שינוי.

מכל מקום, מאחר שהנושא לא היה בדיון במרכז השלטון המקומי - אנו רוצה לבקש לדחות את ההחלטה עד שתיקבע עמדה של המרכז. מה שאני אומר פה - זאת עמדת צמרת המרכז, אבל לא על דעת המרכז, משום שהמרכז טרם דן וטרם החליט בנושא.

הטבלה כאן מדכיביה היו טובים כשנערך ההסכם ב-1968, אבל ספק אם הם טובים היום. צריך גם לזכור שהטבלה בנויה על בסיס של ממוצע הכנסה ממס רכוש של הרשויות המקומיות בשלוש השנים שלפני 1968. ואם ברשות מקומית מסוימת מערך הגבייה היה לקוי (ואני מדבר על מערך הגבייה, לא על צורת ההערכה) - הרי שאילו הגבייה היתה בשארית בידינו היתה אותה עירייה משפרת אותה במשך השנים.

כשפוקעת רשות מקומית חדשה, לפחות בשנה הראשונה היא מכוסה כמעט במאה אחוז ע"י המדינה. ברור שבתקופתה הראשונה ערך הנכסים שלה צמוך ביותר, והיא מקבלת לפי סעיף 4(2) 10%. נראה לי שהניסוח כאן טעון תיקון.

ג. מואב:

מר רותם דיבר על ריפורמה ודיונים עם מרכז השלטון המקומי. תוך כמה זמן ניתן יהיה, לפי הערכתכם, להנהיג את הריפורמה בדרך שתכלול גם את ההכנסה ממס רכוש? האם אפשר יהיה לגמור זאת בשנה הבאה (כוונתי ל-1976/77)?

מר רותם: אנחנו מקווים.

ג. מואב:

אם כך - אינני רואה אפשרות לכלול את ההסכם שנהוג כבר שש שנים במסגרת של חוק, שנה אחת לפני שעומדים לבצע ריפורמה. ומכל מקום, אם לא צאשר עכשיו את החוק - יהיה בכך לחץ עליכם לבצע את הריפורמה מהר יותר.

הי"ר י. בארי:

ספק אם יש לנו, כוועדה, סמכות לטנוע את העברת החוק לקריאה סופית בכנסת. את ההערה של ח'כ מואב היה מקום לטעון כשהובא החוק לקריאה ראשונה. זאת הערה גם למר ברזילי. אפשר רק לפנות לממשלה שתיקח את החוק בחזרה. אבל לנו ספק אם יש סמכות לעכב אותו בשלב זה.

לעמתי זאת - אנחנו יכולים לשנות, בתנאי שלא יהיה בכך נושא חודש. וכאן אני שואל את נציגי הממשלה: מבלי לקבוע בשלב זה מי תהיה הסמכות - האם יש לכם התנגדות לכך שתיקבע כאן סמכות שתהיה מוסמכת לשנות גם את הבסיס? כי אחרת, אם ירצו לשנות את הבסיס גם ללא הריפורמה - צריך יהיה להביא הצעת חוק חדשה.

מר רוטם:

אני חייב כאן למסוד הודעה כלפי מרכז השלטון המקומי. יש יחסים מסויימים בין גופים שונים, ולא ייתכן שמרכז השלטון המקומי יחתום על הסכם עם הממשלה, ונציגו יופיע כאן בוועדה מבלי להודיע קודם לממשלה שמבקשים שינוי בהסכם.

מר ברזילי:

לא אמרתי שאיננו רוצים בהסכם. להיפך.

מר רוטם:

אמרת שהחלוקה מ-1968 איננה מתאימה עוד, ואתה מבקש לדחות את ההחלטה עד שיתקיימו דיונים. זו הפעם השנייה שמתברר שלמעשה אין בכלל מרכז שלטון מקומי בארץ. זו הישיבה השנייה כאן שאני חוזר וטוען שיש הסכם בין הממשלה ובין מרכז השלטון המקומי, שאסור לפגוע בו - ולפתע אתם באים ואומרים: זה לא הסכם. צריך היה לפחות לבוא קודם לממשלה ולבקש לעכב את הגשת הצעת החוק עד לאחר שיתקיים בירור.

יש שני חלקים בהסכם: חלק אחד נחתם ב-1968, בלי סעיף 4, בו נקבעה חלוקה קבועה, ללא אפשרות של תיקון. כעבור שנתיים-שלוש התברר שלא ייתכן שלא להתחשב בעדויות חודשות שהוקצרו, כמו כרטיאל וכו', ואחרי שנתיים של דיונים הגיעו להסכם על סעיף 4. אבל את סעיף 4 אי-אפשר להפעיל בלי חוק, ולכן איננו יכולים היום לקבל שום דחיה; או שהממשלה תיקח בחזרה את החוק כולו ותביא לפני הממשלה לדיון מחודש את כל הפרשה של מס רכוש.

היו"ר י. בארי:

אינני נכנס לשאלה למה לא הביא מרכז השלטון המקומי מראש לפני משרד הפנים את דעתו שצריך לשנות את ההסכם. אבל עובדה היא שפני הדברים כיום שונים משהיו ב-1968, וייתכן שדרוש תיקון. אני חוזר ואומר: ועדת הפנים בוועדה לא תוכל לעכב את קבלת החוק. אבל אולי באמת יכול מרכז השלטון המקומי לפנות לממשלה, ואנחנו מצדנו נשמע ביום ששי את נציגי עיריית ת"א, ולאחר מכן נוכל להחליט.

מר וירשובסקי:

אינני רוצה לדבר בשם אנשי הכספים של עיריית ת"א, שיודעו ביום ו'. אני מצוי רציח להעיר רק הערה אחת: אני מודה שהיה הסכם. צריך לזכור ש-1968 לא היתה השנה הגורלית שבה הוקמו העיריות, אלא שאז הועבר מהן מס רכוש לממשלה, ולמעשה כבר אז צריך היה לקבוע בחוק את התמורה, אבל הדבר נדחה עד עכשיו.

ערים סטאטיות רבות מתנגדות למצב הקיים, הרבה יותר מערים דינאמיות. מכל מקום, צריך יהיה גם להבטיח שכל תמורה שתקבל - תתקבל ללא סחבת וללא התניות מצד השירות הממשלה השונים, אלא זה יהיה חלק אינטגרלי של החקבולים של הרשות המקומית, שהיא יכולה לבסס עליהם את תקציבה.

מר רוטם: זה קיים גם היום.

מר וירשובסקי:

העקרון הזה של התמורה האוטונומית צריך להיות פובטח בחוק - מה שלא

קיים היום.

על הפרטים יעידו כאמור אנשי עיריית ת"א העוסקים בנושא, בישיבה ביום ששי.

ב.צ. קשת:

אינני מקבל את הנימה שהממשלה תובעת מאתנו לגמור את החוק עוד היום, ולא למשוך את הדיונים בו. ברגע שהתחלנו לדון בחוק הזה צנו לו התנגדויות, ואלו לא פגו גם לאחר ההסברים שקיבלנו מנציגי הממשלה. ולוועדה יש זכות בכל עת לדון בנושא בכמה ישיבות, גם אם איננה רוצה בכוונה למשוך את הדיונים. מה גם שגטופו של דבר אני משוכנע שנגיע להחלטה נכונה.

ב.צ. קשת:

למר דותם אני רוצה להעיר: בדברך נשמעה נימה של בעלות על השלטון המקומי, דבר שאינני חושב שהוא לטובת משרד הפנים. והדבר מחייב את בדיקת היחסים שבין משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי. אני מציע אפוא שמרכז השלטון המקומי יבוא בדברים עם משרד הפנים בטקסה לברר את העניין עד תומו. ואני מציע לא למהר בחוק הזה; וגם אם יהיו בוועדה בסופו של דבר שתי דעות - אפשר יהיה להביא לכנסת שתי דעות. כי כאן חשוב העקרון, עוד לפני שמגיעים לויכוח על הסמכויות. השאלה היסודית היא אם בונים את החוק הזה על סמך הטבלה המצורפת, משנת 1968, או לא, ועל זה צריך לדון.

מר ברזילי:

אני חושב שצריך להבין אחת ולתמיד שאנחנו חיים בזכות ולא בחסד. אין זו הפעם הראשונה ואין זה החוק הראשון שמזמינים אותנו לדיון בשלבים האחרונים בלבד. אמרתי בתחילת דברי שאנחנו מברכים על ההסכם מ-1968, שהיה טוב לרשויות המקומיות, גם אם חלקן קיבלו פחות וחלקן קיבלו יותר. זוהי אחת מההכנסות הקבועות, שנכנסות באורח סדיר לרשויות המקומיות, והצבר יכול לתכנן עליהן. אבל מכאן ועד לאזרה ש"אם היום לא מסכמים.....

ההזמנה למרכז השלטון המקומי להופיע כאן היום נתקבלה אצלנו רק לפני ימים ספורים. ברור שאי-אפשר היה לזמן את המרכז ולקבוע עמדה ברורה. ולכן אמרתי: זאת איננה עמדת מרכז השלטון המקומי אלא עמדת הצמרת שלו, כפי שהתבררה פיוס ששי ועד היום. וכל מה שביקשתי היה לדחות את ההחלטה עד שמרכז השלטון המקומי יוכל להתכנס ולברר את הנושא.

הי"ר י. בארי:

בדרך כלל, כשמוגשת לכנסת הצעת חוק ולגוף כלשהו יש מה להעיר - הוא מעביר אלינו חוזר ביזמתו שלו. חבל שלא עשיתם כך גם הפעם, וחבל שכל הבעיות הללו התעוררו לאחר שהחוק כבר הועבר לוועדה.

י. בר-סלע:

סעיף 4(2) מדבר על רשות מקומית בשנתה השנייה. אז היא מקבלת 10% בשנה השלישית למעשה אין הסדר חובה על שר הפנים לכלול אותה ברשימה. וסעיף 5 איננו מכסה זאת. אני סבור שדרושה הוראה מפורשת לענין זה בסעיף 4(2).

מר קלוגמן:

ההצעה שלי פוחדת זאת. כתוב בה "קבע", ולא "רשאי לקבוע".

מר דותם:

לא התכוונתי לתכוע מן הוועדה לצמצם את דיוניה בחוק הזה. התקוממתי רק בגד צורת היחסים כפי שבאה כאן לידי ביטוי בין המוסדות השונים. במשך שנים היו דיונים והסכמים עם מרכז השלטון המקומי בענין זה, ועשינו את כל המאמצים לקיים את ההסכם ולחתום אותו בצורה של חוק, לטובת הרשויות המקומיות. ודבריו של מר ברזילי מעמידים אותנו במבוכה, כי כל הזמן אני מדבר כאן על הסכם שקיים ושאסור לשנותו.

מר ברזילי:

החוק הזה מוסכם עם מרכז השלטון המקומי?

מר דותם:

כן, אדוני. על כל שורה ושורה בו היו דיונים, והיה הסכם. מדובר כאן בפירוש על הקטנת חלקה של עיריית ת"א לטובת ערים אחרות, והיו דיונים על כך עם עיריית ת"א במשך שנתיים, ומשום כך התאחד כל-כך החוק. יחסינו עם מרכז השלטון המקומי הם מצויינים, ולכן התמרמתי כל-כך על הדברים.

מר שפט:

נוהג מקובל במשרד הפנים הוא שכל הצעת-
תזכיר הנוגעת לשלטון המקומי נשלחת אלין
אוטוטאטית במספר עותקים. כך נהגו גם בחוק הזה. ב-17.5.73 התכנסה
הנהלת מרכז השלטון המקומי ודנה בהצעת-התזכיר. ב-18.7.73 כתב אלי
מזכיר המרכז מר מליון השגות על הצעת-התזכיר, והוא טונה ארבע נקודות:
הוא ביקש שינוי לגבי הגדרת "הכנסות המדינה"; שינוי-נוסח בענין
התמורה - לכתוב שהיא תמורה לביטול ארנונת הרכוש ולא העברת מס רכוש;
ועוד שתי הערות של חייבים לגבי רשויות מקומיות חדשות. מתוך ההשגות
הללו שתיים נתקבלו כלשונו, והוכנסו בתזכיר. בשתיים האחרות שינינו קצת
את הניסוח. החוק הונח על שולחן הכנסת על יסוד הצעת-התזכיר ועל יסוד
ההערות של מרכז השלטון המקומי.

אשר על כן, צדק מר רותם כשאמר שהופתענו
מכך שעמדת מרכז השלטון המקומי השתנתה לפתע.

היו"ר י. בארי:

אני מבקש מצייני הממשלה שלישיבה הבאה
יביאו לנו הצעה, בעקבות הדברים שנשמעו
ע"י חברי הוועדה, בדבר רשות שתהיה מוסמכת לשנות את הבסיס, שלא יהיה
זה שר הפנים בלבד.

שנית, טעיה 4 (2) טעון תיקון-נוסח כדי
לסקף את הכוונה כפי שהובהרה לנו ע"י מר שפט.

שלישית, טעיה 5 מתייחס אך ורק לתוספת.
בישיבה הקודמת ביקשתי לסקול החלפת המלים "יהיה השר רשאי להתחשב
בשינויים בתחום השיפוט" במלים "יתחשב השר...".

מר רותם:

להצעת האחרונה איננו מתנגדים.

היו"ר י. בארי:

נמשיך בדיון בחוק זה בישיבה ביום ו'
הקרוב.

2. חוק הרשויות המקומיות (שינוי משפטי)

מר שפט:

בפקודת העיריות יש ממפר תפקידים
סטטוטוריים, בעיריית חיפה להעסיק
גזבר, מזכיר, רופא-וטרנרי, וכו'. עד כה לא הייתה חובה על הרשויות
המקומיות להעסיק יועץ משפטי. לפני שנים אחדות נתקבל חוק, בעקבות
הצעת חוק פרטית של ח"כ י. חמיר, בדבר חובה להעסיק מבקר עירייה, משום
שהתפקידים בעיריות גדלו גם בהיקפם וגם במידת הסיכון שלהם. מכאן גם
ההצעה שלפנינו.

בחלק מהרשויות המקומיות יש גם כיום
יועץ משפטי, אבל לא עפ"י חובה בחוק. כך נוצר מצב שיש ערים בעלות
100 אלף תושבים שאין בהן כיום יועץ משפטי היושב קבע בעירייה. נכון
שרוב הרשויות המקומיות קשורות במשרדי עו"ץ פרטיים, שהם בעלי
מיומנות ומתמחים בנושא, ומספקים לעירייה שירות של ייעוץ משפטי. אלא
שנדרך כלל לא רשאי המשרדים הללו הם המטפלים בעניני העירייה אלא
שוחפים זוטרים יותר. נוסף לכך, אין כאמור עו"ד קבוע היושב במשרדי
הרשות המקומית.

הכלל המוצע הוא שרשות מקומית שיש בה
30 אלף תושבים ומעלה תהיה חייבת להעסיק יועץ משפטי. ואילו רשות
מקומית קטנה יותר תהיה חייבת להעסיק יועץ משפטי אם שר הפנים יודוש
זאת ממנה - לפי הכללים שנקבעו לגבי מבקר פנימי, כשאנחנו מחירים גם
העסקת יועץ משפטי אחד במספר רשויות.

השאלה הפרובלמטית שנחוק היא שאין בו
הצעה בדבר חובת התייעצות ביועץ המשפטי. העקרון הוא שכל עירייה
מתייעצת ביועץ המשפטי שלה כשהיא רוצה. אלא שבסעיפים 6 ו-7 יש הסדר-
ביניים לפיו יכול שר הפנים לקבוע סוגי עסקאות ודיונים שבהם חייבת
הרשות המקומית או להוועץ ביועץ המשפטי או להזמין אותו לדייוניה אלה,
ולרשום את הערותיו (אין כמובן חובה על הרשות המקומית לציין להן).

ועדת הפנים ואיכות הסביבה
28.1.75

מר שפט:

כיוון שיתכנו ניגודי אינטרסים אצל עו"ד של העירייה, למרות כללי האתיקה הקיימים במקצוע - נקבע כאן כללי אתיקה נוספים, וסעיף 8 בהצעה אוסר עליו ועל עובדיו לייצג לקוח בכל ענין הנוגע לרשות המקומית.

מר קלוגמן:

לשם הסרת ספק אני רוצה לומר שכדי למנוע הסתבכות - החוק המוצע בא לקבוע חובות המוטלות על רשות מקומית בקשר עם היועץ המשפטי שלה, אבל אין הוא בא לקבוע מה הן הסמכויות של היועץ המשפטי. משנתנה העירייה ליועץ המשפטי שלה הרשאה כללית - היא ייפתח אח כוחו לפעול בשמה ללא כל הגבלת תחומים.

ב.צ. קשת:

אני מוכן לקבל את דבריו של מר קלוגמן בענין הסמכויות של היועץ המשפטי. את עצם החוק אני מקבל בשתי ידיים. אין ספק שזוהי פירצה שחייבים לסתום אותה.

האם היועץ המשפטי של עירייה שיש בה פחות מ-30 אלף תושבים רשאי להחזיק גם במשרד פרטי, או לא? כתוב כאן שהוא צריך להיות שכיר של העירייה. יחד עם זה, בסעיף 8 כתוב שאסור עליו לייצג לקוח בכל ענין הנוגע לרשות המקומית.

מר קלוגמן:

סעיף 8 מתייחס לסעיף 5, המדבר על מקרים בהם רשאי השר להגביר לרשות מקומית בת פחות מ-30 אלף תושבים להעסיק עו"ד שלא יהיה אובד הרשות המקומית.

ב.צ. קשת:

צריך להבהיר זאת יותר בסעיף 8. עכ"פ, אותי מעניין כאן הצד של האתיקה יותר מעניין הסמכויות. אדם שהוא שכיר של עירייה בת 20 אלף תושבים (כמו בצרת-עליה) ולא יכול לעבוד גם כעצמאי ובעירייה הוא עובד חלקי בלבד, כששום עירייה נוספת איננה רוצה להעסיק אותו אצלה - יכול למצוא עצמו במצב לא קל מבחינת הכנסותיו.

ד. קורן:

מה קורה עם עו"ד שהוא עובד העירייה ואין לו רשות לעסוק בפרקטיקה פרטית, בעוד שעובד אחר יכול לעבוד עבודה נוספת בחוץ, אם כי באישור?

שנית, מדוע אי-אפשר שמספר רשויות מקומיות יקחו להן במשותף עו"ד אחד שיתמחה בנושא, ולא יהיה עובד של שדות מקומית זו או אחרת אלא יהיה לו משרד פרטי כשהמועצה המקומית או האיזורית חייבת להוועץ בו? אם הוא איננו עובד המועצה - הוא יכול לקבל עוד עבודות.

מדוע כתוב שקשות מקומיות רשאית לקבל ייעוץ משפטי, ולא חייבת? ואם היא חייבת לקבל ייעוץ משפטי - מדוע חייב עורך-הדין להיות עובד הרשות? לי נראה שמה שצריך לכתוב בחוק זה שרשות מקומית חייבת לקבל ייעוץ משפטי, ולא חייבת למנות יועץ משפטי. זה יענה לכל הבעיות הללו, ולא חשוב מה עוד עושה אותו עו"ד, אם הוא עובד גם ברשויות מקומיות שכנות או שיש לו גם פרקטיקה פרטית בצד התמחותו בבעיות מוניציפליות.

ב. מואב:

בעקבות דבריו של מר קלוגמן: לי נראה שצריך הדיון צריך להיות דווקא סביב ענין הסמכויות של היועץ המשפטי, שאמנם אינן מוגדרות כאן.

בסעיף 7 כתוב "יוזמן היועץ המשפטי". לעומת זה בסעיף 6 נאמר שרשות מקומית חייבת לקבל חוות דעת בכתב מאת היועץ המשפטי. אני מציע להחיל את הנוסח של סעיף 6 גם על סעיף 7.

שנית, בסעיף 7 כתוב: "נכח היועץ המשפטי". כלומר, אם הוא חלה ולא היה נוכח - העירייה פטורה מלקבל את חוות דעתו.

א. גיבלבר:
נראה לי שאנחנו מטילים חובות י
אדמיניסטרטיביות רבות מדי על הרשויות
המקומיות. החוקת יועץ משפטי ציבור בעיריית תל אביב הוצאת של
60-70 אלף לירות לשנה. אני מציע אפוא להעמיד את מספר התושבים בעירייה
שחייבת להיות להעסיק יועץ משפטי לפחות על 50 אלף, במקום 30 אלף.

שנית, אם הולכים בכיוון של עורך
שניר בעירייה - צריך לחול עליו בפירוש הדין שאין הוא יכול להיות
מועסק בעבודות אחרות.
בענין הסמכויות אני מקבל את ההסכרים
של מר קלוגמן.

ב.צ. קשת:
בסעיף 6 כתוב: "לאחר שקיבלה על העסקה
חות-דעת בכתב מאת היועץ המשפטי
שמינתה או שהיא חייבת למנות." "חייבת למנות" - כלומר הוא עדיין איננו
קיים. כיצד זה אפשר לקבל חות-דעת מיועץ משפטי שעדיין אינו קיים?

הי"ר י. בארי:
גם אני סבור שצריך לכתוב "מאת
יועצה המשפטי".

ב.צ. קשת:
בדברי ההסדר לסעיף 8 כתנב שאסור
ליועץ המשפטי לציבור לקוח בכל ענין
הנוגע לרשות המקומית, בין אם הוא עובד קבוע של הרשות המקומית ובין
אם לאו. זה אומר בפירוש שהיועץ המשפטי של עיריית ת"א למשל רשאי
לעסוק גם בפרקטיקה פרטית.

הי"ר י. בארי:
האם לא היה זה מן הדין לכלול בחוק
הזה גם מועצה איזורית?

מר רותם:
"מועצה מקומית" כוללת גם מועצה
איזורית.

הי"ר י. בארי:
אבל מוטב לומר זאת בפירוש, כדי למנוע
ספקות.

האם לא היה זה מן הדין לחייב עירייה
להעסיק או למנות יועץ משפטי, ולא להשאיר זאת לשיקול דעתה?

נדמה לי שצדק ח"כ גיבלבר בענין
הקריטריון של 30 אלף תושבים. השאלה היא אם בכלל גודל האוכלוסיה
במקום כלשהו הוא הקריטריון למינות מורכבות של העניינים המשפטיים
בו ולחובת ההזדקקות ליועץ משפטי.

סעיף 3 מדבר על ייצוג של יותר מרשות
מקומית אחת. נכון אמנם שאולי לא ייצגו פרקטיקים שכדאי יהיה להם
לייצג רשות מקומית קטנה אחת בלבד. אבל אם נתיר לעו"ד לייצג יותר
מרשות אחת - עלול להיווצר מצב דומה לזה שנוצר בחברות ממשלתיות,
שיווצרו "לטיפונדיות", חברות-עו"ד גדולות שיחמחו בייצוג הרשויות
המקומיות כולן.

סעיף 4 מדבר על כך שיועץ משפטי יהיה
עובד של הרשות המקומית. נכון שאם לא יהיה עובד של הרשות הוא לא
יחטור די הצורך לענייני הרשות. מצד שני, אנו מכירים את המציאות
שלנו, שלא תמיד ניתן להחליף עובד שנתקבל ומתברר שאיננו מתאים. בעד
שאם אתה קשור עם עו"ד פרטי - אתה יכול להחליף אותו בכל עת. ומכל
מקום, יש כאן שיקולים לבאן ולבאן.

בסעיפים 6 ו-7 כבר הבעתי את דעתי
שצריך לפרט את סוגי העסקאות והדיונים ולקבוע אותם בחוק, ולא להשאיר
זאת לשיקול דעתו של השר. וזה נוסף על כך שהיועץ המשפטי חייב להיות
נוכח בדיונים מסויימים.

י. בר-סלע:

לענין עוה"ד של רשות מקומית שיש לו קליינטורה פרטית: הכוונה הי' סודית שבחוק היא שליועץ המשפטי שהוא עובד של הרשות המקומית אין אלא עבודתו זו. בפקודת העיריות יש הוראה מפורשת האומרת שעובד העיריה איננה רשאי לעבוד במקום אחר, בשכר או שלא בשכר, אלא בתנאים מסויימים. והחוק הזה כפוף לפקודת העיריות. והפסקה המתירה לו לעבוד עבודה נוספת מתייחסת לעבודה ברשות מקומית שניה. בענין זה יש טעות בדברי ההסבר לסעיף 8, וצריך להסביר זאת. העובדה שעוה"ד הוא עובד הרשות היא ענין מהותי, כי זה משווה אותו ליחיד העובדים הסטוטוריים של הרשות, כמו הגזבר - שאין להעלות על הדעת שלא יהיה שכיר של הרשות המקומית.

בענין הסמכויות אני חולק על סר קלוגמן. הסמכות מתייחסת לייצוג הרשות המקומית ולענין סעיפים 6 ו-7. כשהחוק אזה קבע שחובה על רשות מקומית למנות לה יועץ המשפטי - הוא לא יצר בכך את החובה שליועץ המשפטי יש סמכות לייצג את העיריה. כלומר, ייתכן מצב שעיריה פלוגנית תעסיק יועץ משפטי, אבל תשכור עוד מישהו אחר שייצג אותה. משום כך צריך לכתוב שהיועץ המשפטי מוסמך לייצג את הרשות המקומית. אחרת תתכן אפשרות שירוקנו את התפקיד מתוכן.

לדבריו של ח"כ לסעיף 6: הסעיף קובע מקרים שהרשות המקומית חייבת למנות לה יועץ משפטי. אבל מה במקרה שלא סינתה? במקרה כזה, אם לא כתוב "או שהיא חייבת למנות" - תוכל העיריה להתחמק בכלל מקבלת יועץ משפטי.

בסעיפים 6 ו-7 אני סבור שניתן להגדיר מערכת מסויימת של חובות, ואת השאר להשאיר לשיקול דעתו של השר. לדעתי צריך היה בסעיף 7 לכלול חובה שהיועץ המשפטי יהיה נוכח גם בישיבות המליאה של הרשות המקומית וגם בוועדותיה הסטוטוריות.

להצעת ח"כ בארי: אני רואה קושי להגדיר בחוק סוגי עסקאות.

רציתי עוד להזכיר את הוועדה המקומית לתכנון ובניה. אני מציע להזכיר אותה במפורש בסעיף 7, בכל מקרה שהרשות המקומית היא גם הוועדה המקומית לתכנון ובניה. כי זוהי ועדה רגישה במיוחד; יש בה הרבה בעיות של שמירת החוק, והדבר חשוב מאד.

לדברי ח"כ מואב: לדעתי דרוש הסייג של "נכח" כדי למנוע מן היועץ המשפטי לטרפד קבלת החלטה עי"כ שלא יהיה נוכח.

ב.צ. קשמ: אולי מוטב לומר: תינתן ליועץ המשפטי ההזדמנות להשמיע את דעתו.

י. בר-סלע: אבל זה חייב להיות בעת הדיונים.

מר וירשובסקי: ח"כ קורן אמר שצריך לנסח את החוק כך שרשות מקומית חייבת לקבל יועץ משפטי. צריך לזכור שגם לרשות מקומית קטנה בת 5,000 תושבים יש תקציב של מיליונים, והיא עוסקת בקרקעות וכו', ולפעמים יש לרשות מקומית קטנה בעיות משפטיות מסובכות ביותר, יותר מאשר לעיר גדולה (רוגמה: העיר העתיקה של צפת). לכן צריך העקרון באמת להיות שכל רשות מקומית חייבת לקבל יועץ משפטי קבוע. יכולה להיות הבחנה בין עיר קטנה לעיר גדולה לגבי המסדה של עו"ד, מלאה או חלקית. מנסיוני אני יודע שאם עו"ד איננו עובד קבוע של העיריה - הוא איננו יכול לעמוד כנגד הנהלה או מועצה של עיריה, שלא פעם רואה בחוק מסגרת קטנה מדי והיתה רוצה לחרוג ממנה, מטעמים ענייניים. חייב אפוא שיהיה מישהו שיזכיר לכ בקביעות מהו החוק. וזה יכול להיעשות רק ע"י עובד שכיר ולא ע"י יועץ מן החוץ.

הינ'ר י. בארי: אבל הארגומנט הזה כוחו יפה גם לגבי רשויות מקומיות קטנות.

מר וירשובסקי:

משום כך ההצעה לאפשר ליועץ המשפטי אחד לעבוד בכמה דשיות קטנות ביחד, אבל הוא צריך להיות שכיר שלהן. אחרת אנחנו מתחמקים מן הבעיות, שלעתים הן של החמודות בין הגזבר, הרופא והיועץ המשפטי.

אני מקבל את הצעותי שואמרו על הסמכויות של הוועדות. אנחנו חייבים להזהר במלים "ועדות סטטוטוריות" משום שוועדת ההנהלה למשל איננה ועדה סטטוטורית. ואני סבור שהיועץ המשפטי חייב לשבת גם בישיבות ההנהלה, כי שם נחתכים דברים. אחרת יוצר מצב שהיועץ המשפטי יעיר את הערותיו בוועדת הכספים - אבל בוועדת ההנהלה יחליטו אחרת. משום כך צריך למנות את הוועדות בשמן, ולא להסתפק במלים "ועדות סטטוטוריות".

קשה מאד להגדיר ולפרט בחוק את העסקאות השונות. אבל ענין החוזים חמור מאד גם בעירייה קטנה, ולכן הייתי מציע שכל החוזים של רשות מקומית חייבים התייעצות ביועץ המשפטי. כי ייתכן וזה תמים לכאורה שיעלה לעירייה ולצביבור עשרות מיליונים, גם אם יש אישור של משרד הפנים.

אני גם מציע לומר בפירוש שכל הערותיו של היועץ המשפטי יירשמו בפרוטוקול, כדי לפנוע אי-הבנות.

העובדה שהיועץ המשפטי צריך להיות עובד של הרשות המקומית מבטיחה בפני ניגודי אינטרסים אפשריים, אם כי צדק ח'ב קשת שצריך להבהיר זאת יותר בסעיף 3.

אם רוצים שהיועץ המשפטי יוכל למלא את תפקידו כהלכה - צריך לקבוע בהגדרה מה הוא עושה. אם נני לא לקבוע שרשות מקומית חייבת לקבל את דעתו, אבל היא חייבת להוועץ בו, והערותיו חייבות להירשם.

לאחר כל זאת, נראה לנו שהחוק הזה כשיתקבל יהיה בו צער קרימה בשמירה על שלטון החוק במדינת ישראל.

מר קלוגמן:

אני הייתי תומך בהצעת נציגי הרשויות המקומיות ובהרחבת החובות. אבל בענין זה צריך לשמוע לא רק את היועצים המשפטיים, אלא גם את נציגי הרשויות המקומיות ומרכז השלטון המקומי. כי בסופו של דבר הביצוע נשאר בידי מועצת הרשות המקומית, וכל הצעה שתקבל יש בה משום פשרה. לכן אני מציע שנחליט לאחר שנשמע את מרכז השלטון המקומי.

מר ברזילי:

רציתי לברר אצל מר רותם אם ההצעה הזאת היא בעקבות הסכם עם מרכז השלטון המקומי. כי את הדברים שאני רוצה לומר אני אומר שוב לא בשם המרכז אלא בשם הצמרת.

היור' י. בארי:

בניגוד להצעת החוק הקודמת, שהוגשה רק בדצמבר, ההצעה שלפנינו מונחת על שולחן הכנסת מילוי 1974.

מר שפט:

אין הסכם בין מרכז השלטון המקומי ובין משרד הפנים לגבי תוכן החוק, משום שהצעת-התזכיר לחוק הוגשה ע"י משרד המשפטים ולא ע"י משרד הפנים, ואינני יודע איך נהג בה משרד המשפטים. ברור לי שמרכז השלטון המקומי מודע להצעה. אצלנו אין תגובה פורמלית של המרכז.

מר ברזילי:

כל הזמן אנחנו טוענים שאנחנו צריכים להיות שותפים בהפנת הצעות חוק כאלה בשלבים מוקדמים יותר. אנחנו מחייבים חוק המטיל חובה על הרשויות המקומיות, בלי להתחשב בגודלן, שלא לפעול בנושאים מסויימים

מר ברזילי:

אלא לאחר קבלת חוות דעה של יועץ משפטי. ונכון שהבעיה ברשויות קטנות לעתים חמורה יותר מאשר בעיריות גדולות. אבל אנחנו יודעים את המצב במשק, ואנחנו יודעים שדווקא באותן רשויות מקומיות שבהן חוות-דעתו של יועץ משפטי צריכה להיות הקובעת - ברשויות הקטנות והבלתי מנוסות - יכהנו עורכי-דין צעירים שזה עתה גפרו את לימודיהם, וכאן חשוב הנסיון. משום כך, אם טוב שלכל רשות מקומית יהיה יועץ משפטי משלה, שהוא עובד הרשות - הרי זה בתנאי שהוא יהיה יועץ משפטי בעל נסיון.

צריך גם לזכור שכל עובד יש לו תנאי עבודה הכוללים חופש, שירות במילואים, חופשת-מחלה וכו', ומטבע הדברים שאדם נעדר מהעבודה 3-4 חודשים בשנה. ע"כ יכולה רשות מקומית להמצא במצב שפעולות לא יבוצעו בה משום שאסור יהיה לבצע אותן ללא נוכחותו של היועץ המשפטי. מה גם שיועץ משפטי שהוא עובד של העיריה מקבל לא רק משכורת, אלא גם מזכירה, מכוננית, טלפון בבית, תנאים סוציאליים, ספרייה וכו'. אני מעריך את ההוצאה המינימלית ב-75 עד 100 אלף לירות לשנה. ואף רשות מקומית בסדר-גודל של 30 אלף תושבים לא תוכל לעמוד בזה. מה גם שהיום ניתן לקנות שירותים במשרדים שצברו במסגרת בעלות זולה יותר, ובתמורה טובה יותר. גם אם נכון שלא תמיד מעמידים משרדים כאלה את הבכיר שבעובדיהם לרשות הרשות המקומית - אבל כשצריך את הבכיר - הם מעמידים אותו לרשות העיריה.

רוב הרשויות המקומיות של 30 אלף תושבים ואפילו פחות קשורות גם כיום בעורכי-דין, כמו גם רשויות גדולות יותר. לכן אני מציע: חובת ייעוץ משפטי לפני עשיית פעולות קבועות, אבל לא חובה שהיועץ המשפטי יהיה שכיר של הרשות ללא קשר עם גדלו של המקום. ופה גם שלא מצויין כאן שייצוג הרשות המקומית יהיה ע"י עו"ד, ואנחנו יודעים שרשויות מקומיות רבות בנושאים של חוקי-עזר וועדות בניין ערים אינן מיוצגות ע"י עורכי-דין, ואני חושב שזה לא טוב.

מר שפטי:

החוק שלפנינו הוא חוק חשוב וקשה. בכל סעיף שבו אפשר למצוא טענות לכאן ולכאן. מכל מקום, אינני מציע שבשעה מאוחרת זו ניכנס לדיון מפורט בהערות שנשמעו כאן.

באנגליה קיים ה"Local Government Act 1972" מ-1974, חוק השלטון המקומי, שאנו רואים בו כיוון מעניין של ביטול כל התפקידים הסטטוטוריים. הם אופרטיביים: ניתן לרשות המקומית לנהל את עסקיה כפי שהיא רוצה, ולא בתערב בעובדים שהיא מעסיקה, ובלבד שתנהל את השירותים כפי שצריך. אנחנו, שהעתקנו את החוק האנגלי, מפגרים בשלושים שנה אחרי החקיקה האנגלית, ובמשרה אחרי משרה אנחנו קובעים חובה של העסקת עובדים. ואני שואל: האם ע"י הקביעות המדוייקות הללו אנחנו מקדמים את ענין הניהול התקין של הרשויות המקומיות או מכניסים מקל בגלגליהן? וכבר הוזכר שניתן יהיה לעכב לחודש ימים פעולתה של רשות מקומית שהיועץ המשפטי שלה יצא למילואים.

המספר שנקבע של 30 אלף תושבים הוא

שרירותי לגמרי.

כמה רשויות מקומיות יש היום עם יותר מ-30 אלף תושבים?

ב. מאוב:

15-16. ואם מדברים על ערים של 100 אלף

תושבים - עבורן לא דרוש החוק כלל, כי

יש בסך הכל חמש ערים כאלו במדינה, ובכולן - פרט לבת-ים - יש כבר

מר שפטי:

היום יועץ משפטי.

הנקודה היא לא כעצם הצורך בייעוץ משפטי אלא בכך שהיועץ המשפטי יהיה עובד שכיר.

הי"ר י. בארי:

מר שפט:
 מכל מקום, אם אנחנו מדברים על הקונצפציה של אנגליה, של יתר חופש לרשויות המקומיות, ו-עדיין אנחנו מדברים על הפקידים סטטוטוריים - אנחנו חייבים לקבוע בכל זאת מספר כלשהו של תושבים ברשות מקומית שיחייב להקשיק יועץ משפטי.

על ההערות הספציפיות שנשמעו אעיר בישיבה אחרת. כאמור, כל סעיף בחוק הוא פובלמטי, ודורש דיון מעמיק. ומכל מקום, הטקסט הכחול מנסה ללכת בשביל-הזהב שבין הדעות השונות.

מר וירשובסקי:
 אולי יטיל היו"ר על משרד הפנים ועל היועצים המשפטיים ברשויות המקומיות לנסות להידבר ביניהם כדי להגיע לניסוח טוב יותר ומסוכם?

היו"ר י. בארי:
 חילוקי הדעות אינם בן-הממשלה ובין הרשויות המקומיות, והחלטה תהיה איזה שיקול עדיף.

מר ברזילי:
 הייתי מבקש לשאול את מי מייצגים כאן היום עורכי-הדין של עיריות ירושלים ות'א?

מר וירשובסקי:
 את איגוד עורכי-הדין של הרשויות המקומיות.