

פרוטוקול מס' 97

מישיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה  
ביום ג' י' בסיון תשל"ה - 20.5.75, שעה 08.30

נ כ ח ר :

חברי הוועדה:  
י. תמיר - יו"ר  
ח. אנו-רביע  
י. ארידור  
נ. אליעד  
י. בארי  
א. גיבלבר  
ד. זכין  
ח. טובי  
ד. קורן  
ב. צ. קשת

מזמנים:

ח"כ מ. בן-פורת  
מר שפט - משרד הפנים  
מר קראפט -  
מר קלוגמן - המשפטים

ר ש מ ה :

א. אדלר

סדר-היום:

חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש  
הרשות ומגביו וכהונתם) (המשך)

אני פותח את הישיבה.

היו"ר י. חמיר:

לחברים חולק הנוסח המעודכן של הסעיפים 1 עד 10, כולל ההסתייגויות, כפי שסוכמו בישיבות קודמות.

שמעתי שמפלגת העבודה דחתה את המשך דיוניה בחוק הזה למועד מאוחר יותר. אני רוצה לבקש מחברינו ממפלגת העבודה שיפעלו להחשת הדיונים במפלגתם, כדי שנוכל לסיים בחוק הזה עד יוני.

סעיף 11

מר שפט: סעיף 3 של החוק שלפנינו אומר: כל אילת שיחסימו בחירות למועצה - יתקיימו בחירות גם לראש הרשות. סעיף 11 בא לקבוע שאין המדובר בערעור על בחירות. הערעורים על בחירות למועצה ולראש העיר אינם תלויים זה בזה.

מה במקרה של פיזור המועצה?

ב.צ. קשת:

מר שפט: על כך מדובר בסעיפים אחרים. במקרה של פיזור המועצה מוצע שגם ראש העיר חול לכהן.

הוחלט: לאשר סעיף 11 כמוצע.

סעיף 12

היו"ר י. חמיר: למה כתוב "עד שיחזיל לכהן ראש רשות חדש", ולא "עד שתתמ תקופת כהונתו"?

מר קלוגמן: הרישא של הסעיף מדבר על תחילת כהונתו של ראש העיר הנבחר: למחרת פרסום תוצאות הבחירות. הסיפא מדבר על תום כהונתו: כשיחזיל לכהן ראש רשות חדש.

ב.צ. קשת: אני בכל זאת מבקש למצוא נוסח שיכלול את המלים "תום כהונתו".

היו"ר י. חמיר: אני מבקש מן היועצים המשפטיים לברוק שנית את הנוסח.

סעיף 13

מר שפט: הסעיפים הבאים מדברים על יחסי העבודה שבין ראש העיר הנבחר ומועצת העיריה.

מ. גו-פורת: סעיף 13 הוא אחד הסעיפים המסדירים את היחסים בין ראש הרשות והמועצה. הוא מדבר על החלטה שהמועצה מקבלת, ועל סמכותו של ראש העיר לבקש דיון חוזר, כדי למנוע השתלטות של המועצה. אמנם, הסמכות הסופית

ט. בן-פורת:

נשאלת בידי המועצה, אלא שלראש העיר יש וטו מסוייג. בפסקה (ב) יש שתי גירסאות. שתיהן אומרות שראש העיר רשאי לבקש דיון חוזר שיתקיים חודך 14 יום. ההבדל בין שתי הגירסאות הוא שגירסה א' מתירה לקצר את החקופה מ-14 יום עפ'י דרישה של שליט מחברי המועצה, ואילו גירסה ב' מתירה זאת רק עפ'י דרישה של 40% מחברי המועצה.

מר שפט:  
ההבדל של כ-7% איננו מהותי. שתי הגירסאות נתקבלו משום שנהצבעה

מקריח הקולות היו שקולים.

מר קלוגמן:  
גם אני סבור שאין למעשה הבדל בין שתי הגירסאות. ההבדל הוא לעומת המצב כיום, שאי-אפשר להביא לביטול החלטת מועצה לפני תום 30 יום מקבלתה. ההבדל בין שליט ובין 40% הוא באמת קטן.

ב.צ. קשת:  
השאלה היא למה נקבעה מלכתחילה תקופה של 14, אם ניתן לקצר אותה? למה לא לקבוע מלכתחילה תקופה של 10 או 8 ימים, בלי אפשרות לקצר?

י. ארידור:  
תתכן החלטה הטעונה ביצוע מייד, כי אחרת פג טעמה, וראש העיר החליט שלא לבצעה. הוא דורש אפוא דיון חוזר. ואם החוק יאפשר לו 10 או 8 ימים - לא יהיה עוד טעם בדיון החוזר. לכן מוצע לאפשר לראש העיר פרק זמן סביר להכין את הדיון החוזר, אבל יחד עם זה לאפשר למועצה לקצר את התקופה במקרה של הכרח בביצוע מייד. גם לי לא נראה ההבדל בין שתי הגירסאות מהותי.

היור' י. תמיר:  
לא צריך לעבוד מקיצוניות אחת לשנייה. אני תומך בגרסה א'. אני משאיר פתח לחברי המועצה להיות שותפים בהחלטה, ושליט מחברי המועצה הוא מספר סביר. אינני רוצה לתת סמכות בלעדית למועצה לכפות סופית החלטות מחייבות על ראש העיר; אני רוצה לאפשר לו שהיות לערער ולשתף את חברי המועצה.

ג. אליער:  
אינני יכול לקבל מצב שבו תהיה אפשרות לשליט מחברי המועצה לטרפד את יכולתו של ראש העיר לארגן דיון חוזר. דיון חוזר ייתכן שדורש מחקר, הזמנת אנשים ואיסוף אינפורמציה. צדק ח'כ ארידור שאמר שתתכן החלטה שפג טעמה אם לא בוצעה מיד, ולכן יש טעם לאפשר להגביל את התקופה של 14 יום, ולכן אפשר למצוא ניסוח מתאים: מועד שיאפשר דיון סביר בערעור. ייתכן גם מצב שעניין הוא באמת דחוף ומחייב הכרעה מיידית, אבל קשה יהיה לאסוף שליט מחברי המועצה שידרשו קיצור התקופה של 14 יום.

ח. טובי:  
אני מבין מתן אפשרות לראש העיר לערער על החלטה שנתקבלה במועצה ברוב רגיל. אבל למה לאפשר לו לערער על החלטה שנתקבלה במועצה ברוב של שני-שליש? אני מציע אפוא לומר שהחלטה שנתקבלה ברוב של שני-שליש או יותר - לא ניתנת לערעור או לדיון חוזר.

היור' י. תמיר:  
זהו דבר מסוכן ביותר ברשויות המקומיות.

מר שפט:  
בטעיה (ה) יש חשובה חלקית לח'כ אליער. הוא מוציא מן הכלל מספר עניינים שבהם אין אפשרות של וטו סוספנטיבי, כגון: מכירת מקרקעין,

מר שפט:

שהחלטה עליה טעונה אישור של רוב חברי המועצה, או פיסורי עובדים.  
החלטה הטעונה רוב כזה וקבלה רוב כזה - אין וטו סוספנטיבי עליה  
לראש העיר. מה שמבקש למעשה ח"כ אליעזר הוא להרחיב את תחולת סעיף (ה).

ג. אליעזר:

בסעיף (ה) נאמר שהוא לא יחול על  
החלטה שחיקוק מחייב קבלתה ברוב  
מיוחד, והיא נתקבלה כך. במקרה כזה אין זכות ערעור לראש העיר. ואילו  
אני מוטר על החלטה רגילה שנתקבלה ברוב רגיל וראש הרשות רוצה לערער  
עליה, ואנחנו רוצים לאפשר לו זאת מתוך הנחה שהאינפורמציה שעמדה  
לפני המועצה כשקיבלה את ההחלטה לא הייתה מלאה וכו'. 14 יום הם זמן  
סביר להכנת הדיון החוזר, אלא במקרה שמדובר בהחלטה הטעונה ביצוע  
מיידי.

היג'ר י. תמיר:

כמה מקרים מסוג כזה יכולים להיות  
למעשה?

ג. אליעזר:

אם כך - אין צורך כלל בהוראה המאפשרת  
קיצור התקופה מ-14 יום, כי ככה  
מקרים כאלה ייתכנו? החשוב הוא לאפשר לראש העיר זמן סביר להכין  
את הדיון החוזר.

היג'ר י. תמיר:

בעיריית ח'א יש 31 חברי מועצה. אני  
יודע מנסיוני שאינך יכול לארגן  
אותם תוך שלושה ימים.

ג. אליעזר:

אולי אפשר לומר שכל החלטה שניתן  
לדרוש עליה דיון חוזר, אם אותה  
החלטה שללה פעולה מסויימת - לא תבוצע אותה פעולה עד לתוצאות הדיון  
החוזר. כלומר, אם החליטה המועצה שלא לקנות משהו מסויים וראש העיר  
מערער על ההחלטה ורוצה לקנות - לא תבוצע הקניה עד לאחר הדיון  
החוזר. אבל צריך לאפשר לראש העיר לארגן את הדיון החוזר כהלכה:  
לאסוף אינפורמציה מספקת וכו'. ו-14 יום הם תקופה מתקבלת על הדעת.  
אני כשלעצמי הייתי מוטר בכלל על האפשרות של קיצור התקופה, אלא  
אם כן ההחלטה היא בגיל ביצוע שיש להשהותו.

ח. טובי:

יותר ויותר אני משתכנע שלסעיף הזה  
כולו אין מקום. הענקה הוטו לראש  
העיר היא פגיעה רצינית במועצה.

היג'ר י. תמיר:

איזה וטו הוא זה? בסך הכל דיון  
חוזר.

ח. טובי:

אני מציע למחוק את הסעיף.

היג'ר י. תמיר:

מה שאתה מציע זה לבטל את ההליכים  
הדמוקרטיים ברשויות המקומיות  
לאור החקיקה החדשה, ולחזור למצב הסטטוטורי הקיים, כשלא ראש העיר  
למעשה אין השפעה על דברים. לכן אינני סבור שחברי הוועדה יסכימו.

ג.צ. קשת:

אנו חלוקים כאן למעשה בין הרצון  
להעניק יתר סמכויות לראש המועצה,  
בהתאם לכיוונה שבחירה הישירה, לבין הרצון שלא לרוקן בסופו של דבר  
מכל חוקן את סמכויותיה של המועצה, משום שאז לא יסכימו אנשים

ב.צ. קשה:

להיות חברי מועצה. אני מציע אפוא שלא נחליט בסעיף זה היום, אלא נחזור אליו לאחר מחשבה שניה.

הי"ר י. חמיר:

אינני יכול לסרב לבקשה לדחות את ההצבעה. נחזור אפוא לסעיף 13

בראשית הישיבה הבאה.

סעיף 14

מר שפט:

סעיף זה אומר שראש העיר בוחר לו את ממלא מקומו, באישור המועצה.

כל הסגנים האחרים יינם מפורט בסעיף 15.

ח. טובי:

אינני סבור שאנחנו יכולים להסכים לסעיף כפי שמנוסח כאן. אם מדובר

בסגן ראש עיר שיש לו סמכויות לבצע פעולות שעליהן הוא אחראי לפני המועצה - חייבת המועצה לבחור אותו, אמנם עפ"י המלצת ראש העיר, ולא להיפך.

י. בארי:

אני תומך בנוסח כפי שמוצע בחוברת הכחולה. לא תמיד תומכת המועצה

בהכרח בראש העיר שנבחר בבחירות ישירות, ואם נקבל את הצעתו של ח' כ טובי עלולה המועצה לבחור בממלא-מקום לראש העיר שלא יוגבל לעבוד אחר.

י. ארידור:

לי נראה שממילא אין ערך לסעיף הזה. ראש הרשות ממילא לא יוכל

לבחור לו בממלא מקום שהמועצה לא תרצה בו, ותמיד יהיה חייב בפשרה בין רצונו ובין רצון המועצה. לא חשוב אפוא מיהו שמציע את ממלא-המקום.

מר קלוגמן:

צריך לזכור שבסופו של דבר הסגנים מתמנים כמנהלי מחלקות ברשות

המקומית, ושם יש צורך בידע ובמומחיות מקצועית, וחשוב מבחינה פסיכולוגית להדגיש שממלא המקום מתמנה לתפקידי ביצוע ע"י ראש הרשות.

הוחלט: לאשר סעיף 14 כמוצע.

המתייגות: ח. טובי.

סעיף 15

מר שפט:

סעיף 15 מסתמך על סעיף 27, שהוא תעתיק מדוייק של הסעיף הקיים

היום בפקודת העיריות ובצו המועצות המקומיות א' בנוגע לבחירות יתר הסגנים, פרט לממלא המקום של ראש העיר שנבחר עפ"י סעיף 14.

בסעיף זה יש שתי גירסאות, שההבדל

ביניהן הוא במספר הסגנים. לפי הגרסה הראשונה העקרון הוא שבכל רשות מקומית, ולו הקטנה ביותר, יש לפחות סגן אחד שהוא ממלא המקום, לפעמים עוד סגן אחד. אלא שבמקרים מסויימים דשאי שני הפנים לקבוע שלא יהיה אף סגן אחד (שוב, נוסף לממלא-המקום), או דק סגן

מר שפט:

אחד בלבד, ואילו ברשויות המקומיות הגדולות (למעשה ירושלים, ת"א וחיפה) יהיו ארבעה סגנים (שוב, נוסף לממלא-המקום לפי סעיף 14).

גירסה ב' מרחיקה לכת ואומרת: במקומות קטנים יהיו שנים או שלושה סגנים, ובערים הגדולות - חמישה. כלומר, לפי גירסה זו יהיו בערים הגדולות חמישה סגנים, נוסף לראש העיר ולסגן שהוא ממלא-המקום.

י. ארידור:

עקרונית אני תומך בגרסה א', כלומר: סמכותו של השר לצמצם את מספר הסגנים. משום שעקרונית צריך לצמצם את האינפלציה של סגנים ברשויות המקומיות. גם לפי הגרסה הראשונה מדובר על ארבעה סגנים ברשויות הגדולות, פלוס ראש העיר וממלא-מקומו - ביחד ששה, וגם כאן אני מציע לצמצם ולכתוב: שני סגנים (פסקה 2), או לכל היותר שלושה.

י. בארי:

אני תומך בדבריו של ח"כ ארידור.

נ. אליעד:

עיי"כ אנחנו מכבידים יותר מדי על הרשויות המקומיות. בסופו של דבר מדובר בסגנים שהם מנהלי מחלקות. גם אני תומך בגרסה א', 'שהיא הממוצע, ואינני מציע לקצץ יותר במספר הסגנים. מה גם שוועדת החוקה כבר בוקה את העניין, והמספר הנקוב כאן נקבע על ידה לאחר דיונים ממושכים.

היור' י. תמיר:

גישתו של ח"כ אליעד איננה משרתת שום אינטרס ציבורי, אינה הולמת את הנטייה החדשה לגבי ניהול הרשות המקומית, והיא גם מנוגדת לעקרונות של מינהל תקין. ריבוי סגנים רק משבש סמכויות ויוצר אנדרלמוסיה בעבודת הרשות המקומית; הוא יוצר תחרות מופרזת בין הסגנים על תפישת משרית, וגם אני תומך אפוא בגרסה א', בתיקון של ח"כ ארידור: ברשויות הגדולות (פסקה 2) יהיו שני סגנים בלבד (נוסף על ראש הרשות וממלא-מקומו).

המחלקות בערים הגדולות אינן תלויות כלל בהקניית סמכות של סגן לעומד בראשן. הפונקציה של סגנות היא בייצוג ראש העיר כשהוא נעדר מתפקידו. לכל היותר אתה יכול למנות סגן אחד נוסף, למקרה שגם הסגן הראשון נעדר, ולא יותר. בעבר הגענו עד ל-9 ו-11 סגנים במקום אחד, וזה לא ייתכן. בת"א משמש היום יצחק כספי כיו"ר ועדת הביוב של איגוד ערים דן, וכיו"ר המחלקה לכבישים ולעבודות ציבוריות ועוד. והוא איננו סגן, ובכל זאת ממלא את תפקידו הלכה. אין קשר בין הסגנות לבין התפקוד הסדיר של המחלקות ברשויות המקומיות.

נ. אליעד:

אני מוכן לקבל את דברי היור'. אולי נתפשר על שלושה סגנים?

ב.צ. קשת:

אני חולק בכלל על החלוקה של הערים לשתי קבוצות בלבד: אלו של עד 250 אלף תושבים, ואלו של 250-אלף ומעלה. יש קבוצת-ביניים של 100 אלף תושבים, שצריכה להיות קטיגוריה נפרדת, לא כרוכה ביחד עם הקטיגוריה של ערים בנות 18,000 תושבים.

י. ארידור:

אחד השיקולים שעמדו לנגד עיניו של ועדת החוקה כשניסחה את הסעיף הזה היה מקום כמו מעלות-חרשיחא, כשדרושים שם שני סגנים לראש הרשות, משתי העדות, גם כשהמקום קטן ביותר. משום כך הסמכות לשר הפנים.

ת. טובי:

אבל כאן מדובר על טמכותו של שר הפנים לצמצם את מספר הסגנים, לא להגדיל. אני תומך בגישה שלא צריך להרבנת בסגנים, ואני מוכן לקבל את גרסה א', אבל בלי הצעתו של ח"כ קשת גובר חלוקה נוספת של הרשויות, כי בענין זה אין גבול. משום שעי"כ אנו עלולים לפגוע ברשויות מקומיות אשר קובעות שנים-שלושה סגנים לא מטעמים של ניפוח אלא מתוך התחשבות בצרכים מיוחדים. אני תומך אפוא בהצעה שברשויות מקומיות קטנות יהיה סגן אחד או שנים, וברשויות הגדולות יהיו ארבעה, או אפילו שלושה או שנים (אם כי אני כשלעצמי מעדיף ארבעה), אבל לא ליצור קטיגוריות נוספות של רשויות מקומיות, ולא לאפשר לשר הפנים לצמצם עוד יותר את מספר הסגנים במקום פלוני.

י. ארידור:

השיקול המוצע לשר הפנים איננו למקום פלוני אלא כללי, לפי גודל המקום, לפי קריטריונים שייקבעו בתקנות.

מר שפט:

אני רוצה להפנות את תשומת לבכם לסעיף 17. אני אישית אינני חסיד השיטה לפיה נבחרו הרשויות המקומיות הם מנהלים של מחלקות. הנבחרים צריכים לנהל את הרשות עקרונית, ואילו הניהול דה-פקטו צריך להיעשות ע"י פקידים (אינני בטוח שדעת האישית הזאת משקפת את דעת משרד הפנים). עכ"פ, האפשרות האפקטיבית לנהל את העיר קיימת ללא קשר עם מספר הסגנים, כפי שתראו בסעיף 17. סעיף 15 מדובר על סגנים בשכר, וזה הקובע.

א. גיבלבר:

ע"י עצם הבחירה הישירה של ראשי הערים אנחנו כבר מסירים את העוקץ של שינוש החיים המוניציפליים ע"י ריבוי סגנים. יחד עם זה, מפלגות שראש העיר איננו משתייך אליהן צריכות גם הן לדרגיש עצמן שותפות בניהול העיר. אני מתנגד אפוא לקיצוץ דרסטי במספר הסגנים, כי אינני מקבל את העקרון שהעיר צריכה להיות מנוהלת ע"י ראש העיר ופקידים בלבד. בעיני עדיף שהעיר תהיה מנוהלת ע"י ראש העיר וסגניו. מה גם שאני חוזר ואומר: האפשרות שביום אחד יקומו הסגנים ויזיחו את ראש העיר לא תהיה קיימת עוד, בגלל הבחירה האישית. ותוספת סגנים רק תאפשר לקבוצות של מיעוטים להשתתף בצורה מכובדת בניהול העיר. אני תומך אפוא בגרסה ב'.

היור' י. תמיר:

גרסה ב' פירושה השארת המצב הקיים. משום שאז יעסקו בחלוקת כיבודים יותר מאשר בעבודה עצמה. אנחנו צריכים לדאוג לכך שהייצוג לא ייפגע, אבל הכל בגבולות נאותים. אני חוזר אפוא ומציע שברשות גדולה יהיה ראש עיר, ממלא מקום ועוד שלושה סגנים, ולא יותר.

ת. טובי:

אני מסכים לגרסה א', אבל בלי הסמכות לשר הפנים לצמצם את מספר הסגנים.

מר שפט:

מדובר ברשויות קטנות של 5,000 איש, שמספר תושביהן ייקבע בתקנות, באישור ועדת הפנים. שר הפנים יציע לכם קריטריונים כלליים, ואתם תקבעו את המספר. במקומות קטנים כאלה, כמו מנחמיה, מתולה וכו', אין צורך סגן נוסף על ממלא-המקום.

היור' י. תמיר:

אני קורא לח"כ גיבלבר להצטרף לתומכים בגרסה א'.

ת. טובי:

אני חוזר ומציע שלכל רשות מקומית שמתחת ל-250 אלף תושבים תישאר אותה הסמכות ואותו שיקול הדעת, והן בעצמן יקבעו אם דרוש להן סגן אחד או שנים, בלי סמכות לשר הפנים לצמצם.

ב.צ. קשת:

אני מציע שבפסקה (1) יתוקן הנוסח על מנת שיובהר שמטכותו של שר הפנים היא לקבוע בתקנות באישור ועדת הפנים את מספר תושביהן של רשויות מקומיות שבהן הוא סבור שאין צורך במסגן נוסף. לדוגמה: מנחמיה, כנרת, מתולה, כפר-תבור וכו'.

היו"ר י. חמיר:

כיוון שבלאו הכי יהיו התקנות טעונות אישור של ועדת הפנים - הסמכות בידינו בכל מקרה לאשר או לא לאשר את הצעת שר הפנים.

ח. טובי:

אם מדובר במטכות כללית ולא במטכות שרירותית לגבי כל מקום ומקום - אני מציע לקבוע כאן עכשיו את מספר התושבים שבו מדובר.

י. בארי:

כפי שאני מבין, פירוש ההצעה היא שהשר יכול מחר לצאת בהכרזה שיש מקומות שמספר תושביה אינו עולה על 200 אלף נפש לא תהיה רשאית להעסיק סגן, או יותר מסגן אחד. ולא שהוא יגיד: ישוב פלוני לא רשאי להעסיק סגן. כך אני מבין.

מר שפט:

בדיוק כך. ומה גם שכל קביעה של שר הפנים טעונה אישור של ועדת הפנים.

היו"ר י. חמיר:

נצביע קודם כל על הצעתו של ח"כ טובי לקבוע כאן עכשיו את הכלל שעל-פיו יותקנו התקנות.

ח. טובי:

אני מציע לכתוב: ברשות מקומית שמספר תושביה אינה עולה על 250 אלף ייקבע סגן אחד, או שני סגנים. אם רוצים לאפשר לצמצם את מספר הסגנים במועצות קטנות - אני מציע לקבוע כאן עכשיו את העקרון מתי מותר לצמצם, ולא להשאיר סמכות זו לשר.

מר שפט:

אני רוצה רק להזכיר שיש כאן שתי אפשרויות לצמצם: השר יכול לקבוע כסוג מסויים של רשויות (למשל אלו עד 5,000 תושבים) שאין צורך במסגן כלל, ואילו בפוג אחר של רשויות (אלו של 10 אלפים תושבים למשל) - סגן אחד בלבד, ולא שניים.

הוחלט: 1. לקבל פסקה (1) של גרסה א' כמוצעת

הסתייגות: ח. טובי

2. לגבי פסקה (2) - שתי גירסאות:

- (א) גירסה א' - שני סגנים (נוסף למ"מ);
- (ב) גירסה ב' - שלושה סגנים (נוסף למ"מ).

מע"ף 16

מר שפט:

מע"ף זה הוא הודאה של מילוי מקום, למקרה שנבצר מראש הרשות למלא את תפקידו ואין לו סגל-מקום.

האם זה חל גם על מקרה שראש העיר אכן  
הציע את ממלא מקומו אבל המועצה לא  
אישרה אותו?

ב.צ. קשת:

כן.

מר שפט:

גם במקרה שהמועצה טירפדה את הבחירה -  
היא בוחרת את ממלא-המקום?

ב.צ. קשת:

כן, אין ברירה.

י. ארידור:

אני מבין שבחירה כזאת היא זמנית בלבד.

א. גיבלבר:

עד שהמועצה מחליטה לבטל אותה.

י. ארידור:

הוחלט: לקבל סעיף 16 כמוצע.

סעיף 17

ב.צ. קשת: הסעיף אומר שראש הרשות ושאי לאצול  
מסמכיותיו "לסגן ראש הרשות או לעובד  
הרשות או לחבר ועדה ההנהלה". הסדר לא נראה לי. לא ייתכן לכתוב  
"עובד הרשות" לפני "חבר ההנהלה".

אין לנו התנגדות לשנות את הסדר.

מר שפט:

אני רוצה להדגיש שלפי הסעיף הזה  
לא יקבל אדם שכר בעד התפקידים שהוא ממלא; גם אם הוא עובד המועצה  
הוא לא יקבל שכר נוסף בעד מילוי התפקידים שהואצולו לו ע"י ראש העיר.

סעיף 135 בפקודת העיריות מדבר על  
אצילת סמכיות. סעיף 17 הועתק ממנו,  
בתוספת ההסתמיות והתנאי שמילוי התפקידים הללו לא יהיה כרוך בתשלום  
שכר.

מר קלוגמן:

מר שפט: למעשה בא הסעיף להוסיף את חבר ההנהלה,  
שיוכל מעתה לקבל סמכיות, מה שלא  
היה קיים עד עכשיו, כשאצילת הסמכיות היתה אפשרית רק לסגן או לעובד.

י. ארידור: אני מציע למחוק את הסעיף, ואם דרוש  
שינוי - להכניסו בסעיף 135 של פקודת  
העיריות. משום שסעיף זה מנוגד להשקפה המונחת ביסודה של בחירה ישירה  
של ראשי ערים, כלומר: שהציבור בוחר כראש העיר והוא אחראי בפני הציבור.  
אם יתחילו בהסכמים קואליציוניים לא רק על מספר הסגנים אלא גם על  
הסמכיות - יוצא שראש רשות יוכל להגיד: העניינים הכספיים של העיריה  
עוברים לחבר הנהלה פלוני, ואני אינני אחראי עוד בפני הציבור לענייני  
הכספים של העיריה. אני מתנגד לאפשרות שראש העיר יתגער מאחורי ע"כ  
שיגיד: אצילתי את סמכותי למישהו אחר. ראש רשות שיש לו סמכות לפי החוק  
- לא צריך לאפשר לו לאצול אותה. כל ענין האצילת הסמכיות טעון בירור  
בחוק אחר, לא כאן. מה גם שוועדת החוקה כשניסחה את הצעת החוק לא  
אישרה סעיף כזה.

ת. טובי:  
גם אם נמחק את הסעיף הזה בהתאם להצעתו של ח"כ ארידור - עדיין נשארת פתוחה השאלה של אצילת הסמכויות.

י. בארי:  
ערונית אני חולק על דעתו של ח"כ ארידור. לי נראה שבמציאות שלנו אין מנוח מאצילת סמכויות. הדבר קיים בכל מינהל תקין, ולא אצילת הסמכויות היא שתפגע ברוח החוק. אולי צריך לקבוע שהיא איננה גורעת מאחריותו של ראש העיר למעשים או למחדלים שהוא אחראי להם ישירות. כלומר: ראש העיר ממשיך לשאת באחריות ואיננו יכול לטעון: אצילתי את סמכויותי ולכן אינני אחראי. אבל צריך לאפשר לו להסמיך מישהו אחר לעשות את העבודה.

ג'ורג' י. תמיר:  
איך זה מתיישב עם העקרון שהאחריות לאדמיניסטרציה תהיה מסורה בידי ראש העיר?

י. בארי:  
משום כך הצעתי להוסיף שהאצלת הסמכויות אינה גורעת מאחריותו.

י. ארידור:  
איזו אחריות?

י. בארי:  
אחריות ציבורית. מכל מקום, אי-אפשר למנוע ממנו לאצול סמכויותיו למישהו שיוכל לבצע את העבודה.

י. ארידור:  
אבל את זה צריך לעשות בפקודת העיריות כדבר אדמיניסטרטיבי, לא כחלק מתפקידיו החוקתיים של ראש העיר.

ב.צ. קשת:  
אם תתקבל הצעתו של ח"כ ארידור למחוק את הסעיף - איך זה יתיישב עם הסעיף 135 שעדיין נשאר בפקודת העיריות?

א. טובי:  
מה הן הסמכויות שראש המועצה יכול בכלל לאצול? האם הוא יכול לאצול כל סמכות, או סמכויות מוגדרות בלבד?

מר סלוגמן:  
זה לפי שיקול דעתו.

ג. אליעד:  
אם ראש העיר מתקשה למלא תפקיד מסוים - למה לאסור עליו לאצול את סמכותו לאחר?

א. גיבלבר:  
למה מוצע כאן בכלל להרחיב את סעיף 135?

שנית, לא נראית לי האפשרות לאצול סמכויות לעובד.

י. ארידור:  
למשל: לאצול לגזבר את הסמכות לחתום על צ'קים.

זה קבוע ממילא בחוק.

היו"ר י. חמיר:

כאן מוצע להעביר לפקיד סמכות לנהל את העיר, וזה לא נראה לי.

א. גיבלבר:

מר שפט:

סעיף 135 לפקודת העיריות אומר: "סגן ראש העיריה או עובר העיריה רשאי למלא את התפקידים או לשמש בתפקידים של ראש העיריה, במידה שהתפקידים או הסמכויות הללו הואצלו לו ע"י ראש העיריה באישור המועצה, אם באופן כללי ואם לענין מסויים או לסוג מסויים של ענינים".

מקורו של סעיף 17 המוצע איננו בהחלטות שנתקבלו בשעתו בוועדת החוקה, אלא בהסתייגות של ח"כ האוזנר. סעיף 31 בהצעת החוק שלפנינו אומר "סעיפים 126 עד 134 של פקודת העיריות בטלים", אבל סעיף 135, שהוא המשך של אותה סטריה, נשאר משום שכשנקבע סעיף 31 עדיין לא היה מוצע הסעיף 17, כאמור. עתה, משהוצע סעיף 17 בחוברת הכחולה, ונוסף בו הסייג של אי-תשלום שכר - בהתאם להסתייגות של ח"כ האוזנר בשעתו - טעון הנושא בירור כאן, ואז ייתכן שצריך לצרף את סעיף 135 לפקודת העיריות לסעיפים 126 עד 134, ואין מה לתקן שם.

כל סמכות של ראש העיר ניתן לאצול לפי סעיף 135 הנו"ל. המגמה הכללית בפקודת העיריות היא אצילת סמכויות. את הכוונה הזאת מרחיבים עוד יותר בסעיף 17 המוצע, ואת הסעיף 17 הזה יש לקרוא בהמשך לסעיף 15: אם מקבלת את סעיף 17 - אפשר לצמצם עוד יותר את מספר הסגנים שלפי סעיף 15, כי אז אפשר לאצול סמכויות ולבצע תפקידים לאו דווקא ע"י סגנים.

נ. אליער:

אם אנחנו באמת רוצים לתת סמכויות רק בידי ראש העיר - לא ייתכן שלא לאפשר לו לאצול סמכויותיו. סעיף 17 בא לכלול כל אותן הסמכויות שלפי סעיף 135, בהרחבה מסויימת, תוך התחשבות בעובדה שחברי ההנהלה יצטרכו למלא תפקידים מסויימים תום תיאום עם ראש העיר, גם אם לא יהיו סגנים בשכר. אבל מבחינת סמכויות חייבים לאפשר להם לפעול במועצה, לנהל מחלקות וכו'.

ב. צ. קשת:

לענין אחריות על מחלקות - דבר שקיים גם היום - אין כל קשר עם

אצילת סמכויות של ראש העיר.

נ. אליער:

יש לנו בעיה של שיחוף חברי המועצה בניהול העיר. אם אנחנו רוצים לאפשר להם להשתתף בניהול העיר - אנו חייבים לאפשר לראש העיר לאצול להם מסמכויותיו. עד עכשיו פתרנו את הבעיה הזאת ע"י ריבוי סגנים בעלי סמכויות. עכשיו אנחנו רוצים לצמצם את מספר הסגנים. מכאן שלא ייתכן למנוע מחברי ההנהלה למלא תפקידים.

י. ארידור:

אפשר לעשות זאת ע"י תיקון סעיף 135 לפקודת העיריות.

ח. טרבי:

העקרון הוא שמועצה איננה יכולה להתנהל רק ע"י ראש העיר, ולשם יעילות העבודה הוא חייב לאצול סמכות כלשהי, לייפות כוחו של הסגן או של מישהו אחר לעשות את העבודה. מה שמקשה עלינו כאן הוא שאנו דנים כאן בצורה מופשטת על אצילת סמכויות, ואיננו מגדירים אילו סמכויות יכול ראש העיר לאצול ואילו לא. אני מבקש אפוא שיגידו לנו בדיוק באילו סמכויות מדובר.

מר קלוגמן:

מה שקרה כאן הוא שהסעיף הזה נוסף בשלב מאוחר יותר, כפי שאמר שפט. ועדת החוקה לא התייחסה לשאלה של אצילת הסמכויות, ובסעיף 31 החליטה למחוק את הסעיפים 126-134 מפקודת העיריות. נשאר שם הסעיף 135, שלא התייחסו אליו. עכשיו, כשמדובר כאן על כל הסוגיה של אצילת הסמכויות - אין טעם להשאיר בפקודת העיריות את הסעיף 135 בלבד, וצריך לכתוב כאן מה בענין אצילת הסמכויות, ולמחוק שם גם את סעיף 135.

י. ארידור:

אני אצילת הסמכויות קשה בפעולה האדמיניסטרטיבית של הרשות המקומית, ולא בבחירת ראש הרשות. והחוק הזה עוסק בבחירת ראש הרשות. אם דרוש סגנון של העברת סמכויות וכו' - אני סבור שמוטב לתקן את סעיף 135 לפקודת העיריות, ולא לעסוק בזה בסעיף 17 של חוק בחירת ראשי ערים.

היור' י. תמיר:

נצביע קודם כל על הצעתו העקרונית של ח"כ ארידור בדבר עצם הצורך בסעיף 17. על הנוסח נחליט לאחר מכן.

הוחלט: לא לקבל את הצעת ח"כ ארידור למחוק את סעיף 17.

י. ארידור:

מה שנוגע לנוסח - אני רוצה להבין מה ההבדל בין "תפקידים" ו"סמכויות". אילו תפקידים אין אהם סמכויות, ואילו סמכויות אין אהן תפקידים?

שנית, צריך להקדים בנושא זה, כפי שכבר נאמר, את "חבר ההנהלה" ל"עובר הרשות".

שלישית: נניח שאנו מעבירים סמכות לסגן ראש הרשות, שהוא סגן בשכר. אם אנו כותבים בסעיף 17 "ובלבד שמילוי התפקידים לא יהיה כרוך בקבלת שכר" - יוצא שהוא מקבל שכר בתוקף תפקידו כסגן, אבל כשמוסיפים לו תפקיד - הוא נמצא במצב בלתי ברור. הוא הדין לגבי עובר העיריה שמקבל שכר עבור שמונה שעות עבורה. האם הוא רשאי לקבל שכר אם הוא מקבל תפקיד נוסף לפי סעיף 17 הנ"ל? או שמא הוא רשאי לעסוק בתפקיד זה רק החל בשעה התשיעית, אחרי חום שמונה שעות עבורה, וללא שכר?

הסמכות היחידה שאיננה ניתנת לאצילה, לפי חוק זה, היא סמכותו של ראש העיר לפי סעיף 13 (לדרוש דיון חוזר). אני כשלעצמי אינני בטוח שאין עוד דברים מסוג זה שלא צריך לאפשר אצילת הסמכות בהם. למשל: הסמכות למנות את הסגן. האם את הסמכות הזאת רשאי ראש העיר לאצול, או לא? או הסמכות לנהל את הישיבה. לפי רשימת הסמכויות של ראש העיר שבידינו יוצא שהוא יכול לאצול לסגן את הסמכות להודיע על הפסקת חברותו במועצה. אי לו השארנו את כל זה לסעיף 135 של פקודת העיריות - היה המצב נשאר למעשה כמות שהוא. אבל כאן אנחנו קובעים אפשרות של אצילת סמכויות בכל הדברים, פרט לאמור בסעיף 13. אני מציע אפוא לפרט עוד כמה סמכויות שאותן לא יהיה רשאי העיר רשאי לאצול.

א. גיבלבר:

אני מציע להפריד בין העברת סמכויות לעובדים בתוקף תפקידם, לבין אצילת סמכויות לסגן או לחבר ההנהלה, ולהפריד גם בענין אי-הרשות לקבל שכר. אם מטילים על עובר תפקיד נוסף - הוא צריך לעבוד שעות נוספות, וצריך לאפשר לו לקבל שכר נוסף. אני מבין את האיסור על חשלום שכר לחבר ההנהלה. אבל למה האיסור הזה לגבי עובר?

י. באר:

לאחר שאישרנו עקרונית את קיומו של סעיף 17 ואת הרעיון המונח ביסודו, ומאידך שמענו שסעיף זה לא עבר עיבוד וטיפול כמו סעיפים אחרים בוועדת החוקה - אני מציע שנדחה את ההכרעה בו עד שהיועצים

י. בארי:

המשפטיים יביאו לנו נוסח שיסתום במידה האפשר את הפרצות שנחגלו.

מר קלוגמן:

לשם כך אנחנו זקוקים להנחיות מכם.

י. בארי:

הנחיה אחת: אני מבקש שיתווספו מלים שיגידו: מבלי שהדבר יגרע מאחריותו של ראש רשות למעשיו ולמחוליו של מי שנאצלו לו סמכויות.

י. ארידור:

היכן כתוב שיש לראש הרשות אחריות?

י. בארי:

נמצא לכך את הניסוח.

ב.צ. קשת:

אני תומך בהצעתו של ח"כ בארי, ומציע לדחות את ההצבעה בסעיף זה גם כדי לאפשר לחברי הוועדה לשקול ולהתייעץ.

ג. אליעד:

מה היו נימוקיו של ח"כ האוזנר בשעתו כשהגיש את הסתייגותו? מה פירוש "שכר"? האם הכוונה היא לכך שעובר או סגן לא יקבל שכר נוסף, או שבמקרה שהואצלו לו סמכויות כאמור הוא חדל בכלל לקבל שכר והוא עובר בהתנדבות?

הי"ר י. חמיר:

אחרי שהחלטנו עקרונית שיש מקום להאצלת סמכויות - הרי כוונתנו היא שהאצלה זו התפרקות מעול האחריות שמטילה בחירה ישירה על ראש הרשות צריכים היועצים המשפטיים למצוא נוסח משפטי מתאים לסעיף. אנהגו רוצים שתהיה זו האצלת סמכויות אדמיניסטרטיבית בלבד, ללא אפשרות של בלבול בכל הנוגע לתפקידיהם של העובדים, הסגנים, בעיית השכר וכו'.

מר שפט:

ההבדל שבין "תפקידים" ו"סמכויות" נדון בהרחבה בפקודת העיריות (סעיפים 233 ואילך) כשמדובר על חובות וסמכויות של המועצה. לדעתנו אין הבדל בין חובות וסמכויות. מאידך, יש בענין זה פסיקה של השופט זילברג, שלדעתו יש הבדל, בסעיף 135 כתוב: למלא את התפקידים ולשמם בסמכויות של ראש המועצה - והרעיון הזה הועתק לכאן. אינני יודע מה היו מניעיו של ח"כ האוזנר בהסתייגותו.

י. ארידור:

הסעיף הזה אומר עוד יותר. נאמר בו: "והכל דרך כלל או לענין מסויים". כלומר, רשאי ראש העיר לאצול באופן כללי את כל סמכויותיו.

מר שפט:

אני זוכר את הרגישות הרבה בוועדת החוקה לכך שהאנשים שהאצלו להם סמכויות לא יקבלו תמורת זה כסף. עד עכשיו היה המצב כזה שכדי לאצול סמכויות כאלה לאדם חייבים היו למנותו כסגן, ואפילו בלי שכר. שר הפנים קבע בשעתו סקאלה של רשויות מקומיות לפי גדלן, לגבי מספר הסגנים בשכר שהן רשאיות להעסיק. הבעיה היא שלא לאפשר לשלם יותר שכר. מצד אחד רוצים להרחיב את אפשרות העברת הסמכויות, ומצד שני - לצמצם את מקבלי הסמכויות בשכר. אין הכוונה לחסלום לעובר בעד שעות נוספות עקב תפקידים נוספים וכו'.

לצערי אינני יכול לקבל את התפקיד שאתם מטילים עלי; אינני יודע למה כוונתכם. האם הכוונה היא שאנחנו נסייגן לפי ראות אינינו את הסמכויות שראש העיר רשאי יהיה לאצול ואת אלו שלא יוכל לאצול?

ועדת הפנים ואיכות הסביבה  
20.5.75

היו"ר י. תמיר:

הכוונה היא לא לרוקן את תפקיד ראש הרשות הנבחר ישירות מאחריותו כלפי ציבור בוחריו ע"כ שיאצול את סמכויותיו לאחד, מצב שעלול להווצר אם יתקבל סעיף 17 כמות שהוא.

מר שפט:

לדעת מיון הסמכויות הניתנות להאצלה צריך להיות בשיקולה של ועדת הפנים,

ולא שלנו.

יש דרך אחרת: של מגבלות כלליות. למשל: "ובלבד שלא יעביר סמכויות חשובות". אבל זה בלתי אפשרי, כי קשה לקבוע מה הן "סמכויות חשובות".

אני מתקשה לקבל את הצעתו של ח"כ באדי: אם תציע שהאחריות תשאר בכל זאת בידי ראש המועצה - איזו מין האצלה סמכות היא זו?

י. באדי:

למשל: יש לי סמכות לחתום על הסכם, ואני מאציל סמכות זו למישהו אחר שחתימתו על ההסכם אמנם מחייבת, אבל אם יתברר אח"כ שההסכם לקוי אחריותי שלי נשארת.

י. ארידור:

כפני מי?

מר קלוגמן:

אני מציע להבחין בין אחריות פרלמנטרית ציבורית לבין אחריות משפטית. לדעתי מדובר כאן רק באחריות הציבוריות, כי לגבי האחריות המשפטית יש הסדר. בענין האחריות הפרלמנטרית-ציבורית אנחנו צריכים לזכור שבמדינה המודרנית לא קורה שמי שעומד בראש הפירמדה המינהלית (ויהיה זה שר, ראש עיר וכו') יוכל פיזית למלא את כל התפקידים בעצמו. האחריות הפרלמנטרית שדיבר עליה ח"כ באדי קיימת, ולא צריך לפרט אותו, גם לגבי השר וגם לגבי ראש העיר.

אם מדברים על סמכויות שאבסורד יהיה להעבירן - צריך לקבוע אותן במפורש, כמו שקבעו לגבי סעיף 13. בתיקים שלפניכם יש רשימת הסמכויות של ראש העיר, ותפקידם של חברי הוועדה הוא להוציא ממנה אותם תפקידים שהם סבורים שלא צריך לאפשר לראש העיר להעביר.

מר שפט:

רציתי עוד להזכיר שבענין זה כדאי היה מאד לשמוע את ראשי הערים, בשאלה מה

כדאי לאפשר לאצול ומה לא.

היו"ר י. תמיר:

נמשיך בענין זה בישיבה הבאה, ביום ו' נזמין את ראשי הערים, ונפנה את תשומת

לבם לסעיף 17.

חילקנו לחברים טיוטת מסקנות בענין חיפה ובענין הישובים הערביים. אני מבקש מהחברים להעביר אלי את הערותיהם בכתב, כדי שבישיבה הבאה נוכל לסכם.

(הישיבה נועלה ב-11.00)