

פרוטוקול מס' 173
מישיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה
יום רביעי, ט' בטבת התשנ"ח (7 בינואר 1998), שעה 09:00

נכחו: חברי הוועדה: סאלח טריף - היו"ר

מוזמנים: חבר-הכנסת חגי מירום

שלום זינגר - היועץ המשפטי של משרד הפנים
איילת פישמן - משרד הפנים
סיגל קוגוט - משרד המשפטים
בנימין כהן - יו"ר ארגון המועצות האזוריות

יועצת משפטית: מרים פרנקל-שור

מנהלת הוועדה: יפה שפירא

קצרנית: מזל כהן

סדר-היום: הצעת חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) (תיקון - מימון בחירות למועמד לראשות מועצה אזורית), התשנ"ז-1997 - הצעת חוק של חברי הכנסת חגי מירום ושלום שמחון.

הצעת חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) (תיקון - מימון בחירות למועמד לראשות מועצה אזורית), התשנ"ז-1997

היו"ר סאלח טריף:

אני פותח את הישיבה.

על סדר-היום: הצעת חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) (תיקון - מימון בחירות למועמד לראשות מועצה אזורית), התשנ"ז-1997. הצעת החוק הזו עברה בקריאה טרומית והיא הועברה אלינו מהמליאה. אני מבקש מחבר-הכנסת חגי מירום שיגיד לנו בקצרה במה מדובר.

חגי מירום:

אדוני היושב-ראש, במועצות האזוריות אין מימון בחירות. חבר-הכנסת שלום שמחון ואנוכי חשבנו שיש משהו לא הוגן בכך שברשויות המקומיות ניתן לסייעות מתמודדות מימון בחירות בשיעורים גבוהים לפי חוק, ופה אין בכלל. למה להפלות את ראשי המועצות האזוריות? ומדוע הם או המתמודדים צריכים לממן בעצם מכיסם את ההתמודדות הזאת שעה שהמדינה הכירה בכך שיש מימון?

היו"ר סאלח טריף:

דרך אגב, יש לנו סדרת חוקים עכשיו שאנחנו משווים בהם את התנאים בכל המישורים. יש מקום גם לזה.

חגי מירום:

הנה נושא נוסף כזה.

העלינו את הבעיה בפני משרד הפנים ועל פניו נראה היה, גם לאנשי משרד הפנים, שיש לגזור גזירה שווה ולנסות ליצור מקור מימון של המדינה, אבל נתקלנו בבעיות לא קטנות איך עושים את זה, כי אין פה סיעות במובן סיעות בחוקי הרשויות המקומיות האחרות, העירוניות.

ההתמודדות היא יותר בעלת אופי אישי מאשר בעלת אופי קבוצתי. יכול שנמצא חבר קיבוץ מתמודד נגד חבר קיבוץ בתוך מועצה אזורית שיש בה רוב לקיבוצים. יכול שנמצא שני מושבניקים ששניהם יכולים להיות מהליכוד או מהעבודה ומתמודדים זה מול זה ברמה האישית.

שלום זינגר:

קורה, אגב, שמאותו ישוב, מאותו קיבוץ שניהם רצים?

חגי מירום:

קרה. אני יכול להביא לך מקרה מבית השיטה. שני אנשים מבית השיטה התמודדו על ראשות המועצה האזורית.

בנימין כהן:

עכשיו במועצה אזורית זבולון היו שני חברי קיבוצים, אחד משער העמקים ואחד מיגור.

חגי מירום:

נכון. כלומר, אין לנו פה את הסיעתיות במובנה המפלגתי או את הסיעתיות במובנה השכונתי, האזורי.

היו"ר סאלח טריף:

דרך אגב, זה מבורך.

חגי מירום:

אבל אנחנו בכל זאת רוצים לנסות לפתור את הבעיה. לכן, קודם כל הייתי אומר שעל העיקרון אין בכלל ויכוח. העיקרון מקובל ואתו אנחנו הולכים.

הצעת החוק, כפי שהיא מופיעה כאן, מייצרת את הרעיונות הראשוניים לסכום מימון למועמד לראשות מועצה אזורית.

היו"ר סאלח טריף:

זה מקביל למועצה מקומית מבחינת הסכומים, הקטגוריה?

חגי מירום:

לא. זה לא יכול להיות אותו דבר. אנחנו מנסים להתקרב לשוויון. המצב הוא לא שוויוני בצורת הבחירות שמתרחשת, היעדר סיעתיות וכן הלאה. לכן קבענו כללים אחרים.

מעבר למאבק שלנו על העיקרון, שהוכר במשרד הפנים, נעזרנו מאוד בשירותיה של איילת, בשירותים של משרד הפנים והם מאוד מסייעים בידינו למצוא את הרעיון כאן. זאת לא חקיקה לעומתית, זאת חקיקה משותפת בעצם. היוזמה לכך לא באה מן הממשלה כי באופן טבעי האוצר לא מאושר משום דבר שעולה לו עוד יותר כסף, גם אם זה תורם לשוויוניות. לכן זה לא יכול היה לצאת מן הממשלה וזה יוצא משני חברי כנסת שהם אנשי ההתיישבות העובדת, שמן הסתם שייכים למועצות אזוריות ומכירים את ההוויה הזאת על פי הסקטורים שלהם.

שלום זינגר:

בסך הכל 5 מליון שקל אם מקבלים את הכל.

חגי מירום:

כפי שאתה מכיר את נערי האוצר, תסלח לי על הביטוי, שם דין פרוטה כדין מאה.

בנימין כהן:

זו תוספת של 8% למימון בחירות לרשויות המקומיות.

חגי מירום:

זה מחיר זול בהתחשב בעובדה שאנחנו עושים צדק לדמוקרטיה הישראלית ויוצרים אמות מידה שוויוניות. ועדת שרים הסכימה. זה כבר הכלל שמנחה אותנו מכאן להמשיך החקיקה. זה עבר קריאה טרומית, אנחנו בהכנה לקריאה ראשונה. אם לא יתברר פה בישיבה שאנחנו תקועים עמוק מידה לגבי הרעיונות שלנו, אני אציע להמשיך עם זה לקריאה ראשונה ואחר-כך נעבוד יותר לפרטי פרטים.

בואו נשמע את איילת.

איילת פישמן:

הקונספציה כאמור בחוק הזה היא שונה מכיוון שאנחנו לא נותנים את המימון לסיעות או לרשימות כמו שיש ברשויות המקומות, אלא המימון ניתן למועמד לראש מועצה. לכן אי-אפשר היה להעתיק את הסעיפים ממש אחד לאחד אלא היה צריך לעשות איזשהן התאמות.

אני אחזור על עוד משהו שחגי אמר. קבענו פה כל מיני מספרים שנראו לנו הגיוניים, אבל במידה מסויימת יש בהם איזושהי שרירות ואפשר לדבר עליהם. למשל, עשינו התאמות טכניות של סעיפים, אבל הסעיפים החשובים שאותם הוספנו הם 30א, 30ב, 30ג וכו', כאשר הם אומרים למעשה דבר כזה: הקופה שמתוכה נגזר המימון מחושבת באותה דרך כמו הקופה ברשויות מקומיות. זאת אומרת, יש איקס שקלים לראש בוחר, כפול מספר הבוחרים - זו הקופה במועצה.

בנימין כהן:

סך הכל המימון באותה מועצה אזורית יהיה לפי מספר הבוחרים, והסכום יהיה אותו סכום שמקובל במועצות המקומיות.

איילת פישמן:

בדיוק. כיום זה בסביבות 50 שקל. השאלה היא איך אנחנו מחלקים את הקופה הזאת, ושלושתנו התלבטנו בזה רבות, מיירי חגי ואנוכי. קודם כל שאלנו את עצמנו האם אנחנו הולכים על חלוקה בין כל המועמדים שהתמודדו, או שאנחנו הולכים על שיטה לפיה המנצח לוקח הכל.

היו"ר סאלח טריף:

איך זה הולך במועצות המקומיות?

איילת פישמן:

שוב, אנחנו לא יכולים להשוות עם המועצות המקומיות מכיוון שכל מי שקיבל מנדטים מקבל מימון. פה אין לנו מנדטים, לכן לא היה לנו למה להשוות.

מה שאמרנו הוא דבר כזה, המדרגה הנמוכה ביותר זה מועמד שהוכיח איזושהי רצינות וזכה בלפחות 20% מהקולות. אנחנו ניתן לו 20% מהקופה. מי שקיבל פחות קולות מזה, לא מקבל כלום וכל הכספים שהוא השקיע יורדים לטמיון. אם אפשר לחפש איזושהי מקבילה, כיום מבחינת מנדטים של מועצות מקומיות ועיריות, הסף הוא חצי מנדט. אם קיבלת קולות שווים פחות מחצי מנדט, אתה לא מקבל כלום. חצי מנדט זה איזושהי רצינות מסויימת שאתה מראה. זו המדרגה הנמוכה ביותר, 20%.

היו"ר סאלח טריף:

20% לא מקביל לחצי מנדט. זה רף יותר גבוה.

איילת שיפמן:

השאלה היא מה אנחנו עושים עם מועמד שזכה. אנחנו חשבנו שהמועמד שזכה צריך לקבל לפחות 60% מהקופה. שוב, אפשר להתווכח על הסכום הזה, אולי צריך לתת 50%. אנחנו כתבנו בינתיים 60% ואמרנו אפילו מעבר לזה, אם יש מועמד שזכה בניצחון סוחף וקיבל 80% או 90% מהקולות, אנחנו רוצים לתת לו 80% או 90% מהקופה.

אותם 60% מינימליים לזוכה, אנחנו חשבנו שצריך לתת אותם גם במקרה שיש מועמד יחיד מכיוון שמועמד יחיד, לא תמיד הוא כזה מלכתחילה. קורה הרבה פעמים שמתחילים את המירוץ שניים, שלושה, ארבעה ורק בשבוע האחרון פתאום כולם מותרים. זאת אומרת, הוא עדיין צריך להשקיע ולהתאמץ והוא לא יכול לשבת סתם ולא לעשות כלום.

חגי מירום:

קבענו משהו לעניין מועמד יחיד כשלא היתה התמודדות בכלל במועצה שלו?

איילת פישמן:

לדעתי לא.

חגי מירום:

אם לא, אני חושב שכדאי לרשום את זה בצד ולקבוע שאם הוא מועמד יחיד, אין צורך במימון.

שלום זינגר:

למרות שחלק מהמאבק נעשה לפני הגשת הרשימות. המאבקים קורים היום.

חגי מירום:

אני יודע, בגלל זה קבענו את הכלל. עכשיו לא יהיה מועמד יחיד יותר. עכשיו ימציאו עוד מועמד כדי לקבל את המימון.

איילת פישמן:

אפשר לדבר על זה.

בנימין כהן:

את המועמדות מגישים 30 יום לפני. זה באופן רשמי. יכול להיות שהיו מועמדים קודם, אבל באופן רשמי המועמדות לא הוגשה. מבחינת החוק לא היו מועמדים אחרים, אבל הם היו בעצם עד התאריך הקובע.

חגי מירום:

אתה טוען שגם אז יש הוצאה.

בנימין כהן:

נכון. אדם שזכה ואין לו מתמודדים אז הוא עבד יפה.

איילת פישמן:

מבחינת חלוקת התשלום, אותו דבר כמו במועצות מקומיות ועיריות. מקדמה בשווי של 60% מהמימון שמגיע. אחרי הבחירות השלמה ל-85% מהמימון, ואחרי דו"ח מבקרת המדינה השלמה ל-100%.

לגבי סיטואציה של בחירות חוזרות, חשבנו שראוי לתת איזושהי תוספת. התוספת קיימת גם בחוק היום לגבי רשויות מקומיות. ההצעה היא שסכום המימון לו יהיה זכאי מועמד בבחירות חוזרות יהיה אחוז מסכום המימון לבחירות חוזרות השווה לאחוז מקולות הבוחרים שקיבל. אנחנו עושים איזושהי קופה חדשה לבחירות החוזרות, מכיוון שברשויות מקומיות זה הישוב של מנדטים וכו' ופה אין לנו את הדבר הזה. אמרנו: אנחנו עושים קופה נוספת לבחירות חוזרות שהיא חצי מהקופה המקורית. ואז, בבחירות החוזרות, כל מועמד מקבל את הקופה המצומצמת הזאת כפול אחוז הקולות שהוא קיבל.

שלום זינגר:

תוך כמה זמן הבחירות החוזרות?

איילת פישמן:

14 יום.

חגי מירום:

בכל מקרה לא חשוב איזה אחוז הוא יקבל בבחירות החוזרות כי הוא את המאבק כבר עשה.

בנימין כהן:

בבחירות החוזרות הם רק שני מועמדים, כבר לא יהיו ריבוי מועמדים. ההנחה היא שהשניים האלה יתחלקו במימון, כל אחד לפי מה שיקבל.

איילת פישמן:

לגבי המיקדמה, עשינו הסדר קצת שונה. כאמור, המיקדמה ברשויות מקומיות היא 60% מהמנדטים שיש לך במועצה היוצאת או 60% מהמנדטים החדשים. לא יכולנו להתאים את ההסדר הזה ולכן אמרנו שאנחנו חוזרים לאותה קופה גדולה של המועצה ומיקדמה היא 10% מאותה קופה גדולה.

אלה פחות או יותר הדברים העיקריים.

חגי מירום:

קופה גדולה זו הקופה של הסיבוב הראשון?

איילת פישמן:

נכון. חוץ מזה היו כל מיני התאמות מתחייבות. למשל, לגבי תרומות. אני מפנה לתיקון לסעיף 16, הכנסנו סעיף 16(א). בסעיף 16(א) נאמר: "לא תקבל סיעה או רשימה במישרין או בעקיפין כל תרומה מתאגיד בארץ או בחוץ לארץ". זה מה שקיים בחוק היום. אנחנו חשבנו שמן הראוי לאפשר למועמד במועצה אזורית כן לקבל תרומה מהישוב שלו או מכמה ישובים. זאת אומרת, מאגודה שיתופית של מושב, קיבוץ וכו' שהם תאגידיים.

היו"ר סאלח טריף:

זה היה קיים קודם?

איילת פישמן:

מה שקיים כיום במועצות אזוריות, חשוב להדגיש, מכיוון שלא היו מיגבלות על מימון, למעשה כל אחד היה יכול להשתולל ככל העולה על רוחו.

היו"ר סאלח טריף:

היה מצב עובדתי שקיבוץ תמך בבן הקיבוץ?

חגי מירום:

בטח, ועוד איך.

איילת פישמן:

מאיפה יהיה לו כסף לרוץ?

בנימין כהן:

לא בכסף, אבל עשו לו את העבודה.

איילת פישמן:

רכבים נתנו לו, מודעות הדפיסו לו.

חגי מירום:

זה הרבה כסף.

איילת פישמן:

אנחנו חשבנו שכיום במועצות אזוריות יש עדיין מצב שלהרבה מאוד אנשים אין רכוש פרטי, אין כסף פרטי וצריך לממן את הדבר הזה. הדרך היחידה שלהם לממן היא דרך סיוע של האגודות השיתופיות. חשבנו שצריך להכיר את הדבר הזה.

אלה פחות או יותר הדברים העיקריים. חוץ מזה יש כל מיני התאמות טכניות של הסעיפים שנדרשו.

חגי מירום:

מה זה סעיף 30ה?

איילת פישמן:

עניין של הגבלת הוצאות.

חגי מירום:

מה זה 200?

איילת פישמן:

חסר פה הסימון אחוז.

חגי מירום:

צריך להוסיף את זה.

איילת פישמן:

גם פה לקחנו איזשהו סכום שאפשר להתווכח עליו, כי לא היה לנו בדיוק למה להשוות.

אלה פחות או יותר העקרונות של החוק.

בנימין כהן:

בהמשך לדברים שאמר חבר-הכנסת חגי מירום, כל עוד לא היו בחירות אישיות במועצות האזוריות, הבעיה הזאת לא התעוררה ואנחנו לא דרשנו מימון בחירות. עכשיו יש בחירות אישיות. הבחירות האישיות הביאו בעקבותן מאבק והתמודדות שמחייבים הוצאות, וראשי מועצות נקלעים למצב שהם צריכים להגיב על טענות של יריבים ולפעמים זה לא פשוט. ראשי מועצות שנבחרו לאחרונה בלי הכלי הזה לרשותם והצטרפו לממן בעצמם את ההוצאות באו ואמרו שזה לא הוגן שתהיה פה אפליה. זה הרקע. אני שמח שהעקרון התקבל כפי שאמר חבר-הכנסת חגי מירום.

אנחנו ישבנו על הפרטים של העניין הזה. נכון שיש כמה דברים פה שנקבעו לפי הגיון של אותו רגע. יכול להיות שאם היינו קובעים במקום 60% מהקופה, 55% זה גם היה בסדר.

איילת פישמן:

צריך היה לקבוע משהו.

בנימין כהן:

זה היה מקרי באותה מידה.

חגי מירום:

אנחנו יוצאים מתוך הנחה שהחיים ילמדו אותנו גם. יתכן מאוד שבעוד כמה שנים, אחרי כמה מערכות, נבוא עם תיקונים.

בנימין כהן:

זאת הצעה בסיסית שהחיים ילמדו אותנו אם יהיה צורך בשינויים. אם יהיה צורך, בפעם הבאה צריך לעשות שינויים.

הבחירות אצלנו עדיין לא במועד אחד. הנה עכשיו היו בחירות בשבע מועצות ובמאי 1999 יהיו בחירות בעוד 24 מועצות אזוריות. החוק הזה יופעל וזה יהיה נסיון בשבילנו האם באמת התנאים שנקבעו טובים או לא טובים. מכל מקום, יש קצת בעיות עם החוק הזה, אבל כל דבר אחר שנקבע יהיו לו באותה מידה בעיות.

איילת פישמן:

רציתי להוסיף את המשפט הזה להרגעת אנשי האוצר שלא נמצאים פה, שאת השקל הראשון נצטרך להוציא בשנת 1999, מכיוון שהיו בחירות בחודש דצמבר בשבע מועצות אזוריות והחוק עדיין לא עבר.

חגי מירום:

וכאשר מדובר ב-24 מועצות בלבד.

איילת פישמן:

זה בערך חצי ממספר המועצות.

היו"ר סאלח טריף:

כמה מועצות אזוריות יש?

בנימין כהן:

53.

חגי מירום:

הדמוקרטיה הישראלית יכולה להרשות לעצמה את זה.

בנימין כהן:

אני רוצה לחזק את הסעיף של התרומות אצלנו. זה בעצם מבטא את המבנה המיוחד של המועצות האזוריות. יש קיבוצים, יש מושבים ויש מועמדים שאין להם נכסים משלהם, הם לא יכולים לממן את ההוצאות. אנחנו כאן אישרנו תרומה, לא חייבים לנצל את זה. אם קיבוץ או מושב ירצו להריץ את בן הקיבוץ או בן המושב, החוק מאפשר להם לתרום לעניין הזה במיגבלות מסויימות.

אני בעד להריץ את החוק, לא לעכב אותו.

חגי מירום:

אני רוצה להוסיף לפרוטוקול, שהחקיקה הזו היא חקיקה משותפת לחבר-הכנסת שלום שמחון ולי. נבצר מחבר-הכנסת שמחון להשתתף פה בדיון, אבל הכל מתואם בינינו, הוא היה שותף להכנה והוא גם יהיה אתי כשנעלה את החוק לקריאה ראשונה במליאה.

מרים פרנקל-שור:

סיגל, אין לכם הערות?

סיגל קוגוט:

העיקרון מקובל עלינו. בוועדת שרים האוצר רצה להציע כל מיני נוסחאות, אבל הם לא נמצאים ואני לא יכולה לייצג אותם בעניין הזה. בסעיף 21 תיקנו את סעיף קטן (ג). בסעיפים קטנים (א) ו-(ב) ישנו החיוב להחזיק כספים ולנהל מערכת חשבונות. בסעיף קטן (ג) צריכים את החבות שלו לנהל בצורה מסודרת את החשבונות כדי שאחר-כך מבקרת המדינה תוכל לבקר.

מרים פרנקל-שור:

אולי נעיר לפרוטוקול שמשדד מבקר המדינה לא הוזמן. לפני שנעביר את החוק לקריאה ראשונה, אני אשלח את ההעתק הזה למשרד מבקר המדינה.

היו"ר סאלח טריף:

אחרי הקריאה ראשונה, כשיהיו תיקונים.

מרים פרנקל-שור:

לא. מנסיון העבר, כדאי לשלוח את זה למשרד מבקר המדינה, ואם יהיו להם הערות, אנחנו נכנס לזה דיון קצר בנוסף.

היו"ר סאלח טריף:

אפשר לעשות תיקונים אחרי הקריאה הראשונה. תשלחי להם את זה ואם יהיו להם הערות, נדון בהן אחרי הקריאה הראשונה.

אנחנו מאשרים את החוק ומעבירים אותו לקריאה ראשונה.

חגי מירום:

תודה רבה, אדוני.

היו"ר סאלח טריף:

בהצלחה. ישיבה זו נעולה.

הישיבה ננעלה בשעה 10:00