



מדינת ישראל
STATE OF ISRAEL

ירושלים, כ"א באב התשס"ז
5 באוגוסט 2007

מנ. 2007-8504

אל:
ח"כ מאיר שטרית - שר הפנים

**הנדון: החלטה באשר לפיזור המועצה וראש העירייה בשל אי אישור תקציב בהתאם
לסעיף 206 לפקודת העיריות - עיריית ערד**

בהתאם לסעיף 206 לפקודת העיריות ולסעיף 34 לפקודת המועצות המקומית, נקבע כי על הרשות המקומית לאשר את תקציבה לשנת 2007 עד לתום שלושה חודשים מיום אישור תקציב המדינה, דהיינו עד ליום 3.4.07. כמו כן קובע הסעיף כי ברשות מקומית שלא אישרה בזמן הקבוע בחוק את התקציב, תסתיים כהונת המועצה, ובתוך 14 יום יחליט שר הפנים בעניין סיום כהונתו של ראש המועצה. בהתאם להחלטתו זו ימנה השר, בתוך התקופה שנקבעה בסעיף, ועדה למילוי תפקידי המועצה וראש הרשות המקומית או למילוי תפקידי המועצה בלבד.

בהתאם לסמכות על פי הסעיף האמור, החליט מנכ"ל משרד הפנים דאז מר רם בלינקוב להאריך את התקופה לאישור התקציב על ידי מליאת המועצה עד ליום 25.6.07.

במהלך תקופת הארכה, הונחה הממונה על המחוז לקיים שימוע לראש הרשות ולחברי המועצה בעניין אי אישור התקציב, על מנת ליתן לחברי המועצה ולראש הרשות הזדמנות להשמיע את טענותיהם בפני גורמי המקצוע במשרד הפנים. מצ"ב פרוטוקול השימוע שנערך ביום 1.5.2007.

סופו של יום, תקציב העירייה לשנת 2007 לא אושר במליאת המועצה. כתוצאה מאי אישור התקציב פוזרה אוטומאטית מועצת הרשות בהתאם לסעיף 206 לפקודת העיריות, ועל השר להחליט בתוך 14 יום באשר להמשך כהונתו של ראש העירייה.

ביום 28.6.07 ערך מנכ"ל המשרד דאז שימוע לראש העירייה אשר בעקבותיו המליץ מנהל המינהל לשלטון מקומי על בסיס מכלול החומר לרבות השימוע, על סיום כהונתה של ראש המועצה (מצ"ב).



מדינת ישראל
STATE OF ISRAEL

מהמלצה זו עולה כי בנסיבות המקרה ועל רקע תכלית הסעיף ומטרתו, כי האחריות לאי אישור התקציב מוטלת על כלל חברי המועצה וראש העירייה בכללם. שני הצדדים לא השכילו למלא את תפקידם ולהביא להסכמה בדבר סדרי העדיפויות העירוניים ועיגונם בתקציב העירייה. אשר על כן, המליץ מנהל המינהל לשלטון מקומי למנות ועדה למילוי תפקידי המועצה וראש המועצה.

לאור האמור לעיל ועל בסיס מכלול החומר, המלצתי בפניך, כי יש לאשר את המלצת מנהל המינהל לשלטון מקומי, ולפעול להפסקת כהונתו של ראש הרשות והקמת ועדה ממונה למילוי תפקידי המועצה וראש העירייה.

בכבוד רב,
אריה בר
המנהל הכללי

מאשר המלצת המנכ"ל

ח"כ מאיר שטרית, שר הפנים

מדינת ישראל
משרד הפנים
המינחל לשלטון מקומי

ב' באב התשס"ז
17 ביולי 2007
שמ. 2007-6748

אל: מר אריה בר – המנחל הכללי

שלום רב,

הנדון: החלטה על פיזור ומינוי ועדה ממונת בעקבות אי אישור תקציב עיריית ערד

א. הליכי אישור התקציב ופעולות המשרד בנושא

1. בהתאם לסעיף 206 לפקודת העיריות, נקבע כי על עיריה לאשר את תקציבה לשנת 2007 עד לתום שלושה חודשים מיום אישור תקציב המדינה, דחיינו עד ליום 3.4.07. כמו כן קובע הסעיף כי ברשות מקומית שלא אישרה בזמן הקבוע בחוק את התקציב, תסתיים כהונת המועצה. עוד נקבע כי בתוך 14 יום, יחליט שר הפנים בעניין סיום כהונתו של ראש המועצה. בהתאם להחלטתו זו ימנה השר, בתוך התקופה שנקבעה בסעיף, ועדה למילוי תפקידי המועצה וראש הרשות המקומית או למילוי תפקידי המועצה בלבד.
2. בהתאם לסמכות על פי הסעיף האמור, החלטתי להאריך את התקופה לאישור התקציב על ידי המועצה, לתקופה נוספת עד ליום 25.6.07.
3. במחלף תקופת ההארכה, הנחתי את הממונים על המחוזות לקיים שימוע לראשי המועצות המקומיות ולחברי המועצה בעניין אי אישור התקציב.
4. בתאריך 1.5.07 התקיים ע"י הממונה על מחוז דרום שימוע לחברי האופוזיציה, קואליציה ולראש המועצה.

חברי האופוזיציה טענו כי בישיבה הראשונה הם לא תמכו מאחר והיה מדובר בתקציב שהוגש באותה עת בצפי הכנסות בסך 10 מלש"ח ממועצה איזורית תמר שלא היה ברור כלל על מה הוא מבוסס. סופו של יום, וכפי שנטען על ידם, תוקן התקציב בנקודה זו והוגש מחדש על ידי ראש העירייה. לטענת חברי האופוזיציה, דיוני התקציב הם גולת הכותרת בתפקידו של חבר מועצה שבמסגרתה הוא יכול לתביא לידי ביטוי את סדרי העדיפויות של הרשות המקומית שלמענם הוא נבחר ולחשפיע על דרך פעולתה. חברי האופוזיציה כפי שנאמר על ידם, לא בקשו לפגוע במסגרת התקציב, אלא בקשו להכניס בקשות לשינויים באשר הסתכמו בקנה מידה קטן (1.2% בלבד מהתקציב). שינויים אלו הוצעו על ידם תוך שהצביעו על הסעיפים שאותם רצו לתגבר ועל סעיפים שמהם רצו לגרוע. לטענתם לא חיתה מניעה להענות לפחות לחלק

רחוב ספלין 2 ירושלים 91132 ת.ד. 6158 טלפון: 6701699 - 02 פקס: 5697991

אתר המשרד: www.pnim.gov.il

מדינת ישראל
משרד הפנים
המינהל לשלטון מקומי

מחדרישות וראש העירייה לא רצה לעשות כן, בין היתר על מנת להביא לפיזור המועצה. כמו כן, נטען כי חברי המועצה בקשו, לאור העובדה שהוסכם על כולם לשמור על מסגרת התקציב, להצביע על כל הסתייגות בכל נושא בנפרד. ראש העירייה סרב והעמיד את שתי ההצעות כמקשה אחת להצבעה. לטענתם, התקציב הינו כמעט הכלי היחיד שעומד לרשות חברי המועצה ואין מקום לשלול את יכולתם להצביע בהתאם לשיקול דעתם בנוסף טענו חברי המועצה כי שאלותיהם בנוגע למסגרת התקציב לא זכו למענה ראוי. כמו כן, טענו כי זכו ליחס מזלזל לאורך הקדנציה.

עמדת חברי הקואליציה היתה כי התקציב הוכן על ידי גורמי המקצוע והופץ לידיעת כל חברי המועצה. בהלך הכנת התקציב, לא שותפו חברי האופוזיציה ויכול להיות שחיה נכון יותר לשתפם. אי אישור התקציב נבע בישיבה הראשונה משיקולים של רצון להעביר את ראש העירייה מתפקידו. בחמשן התקיימו מגעים בין חלק מחברי הקואליציה לגורמי האופוזיציה והועלו דרישות על ידם. ישנם נושאים שבהם הועלו דרישות מחוסר ידע, חלקם לא ניתנת לביצוע ועם זאת, הועלו על ידם גם במגעים שקדמו לישיבה וגם בישיבה סעיפים לגיטימיים שאין בעיה ליישם אותם. עמדת חברי האופוזיציה המתנגדים לתקציב הינה לגיטימית. זאת כאשר, אין בעיה מקצועית באישור התקציב, מאחר וסוכם על כולם, שמסגרת התקציב תשמר. לפיכך, מדובר בבעיה פוליטית ובהתמודדות פוליטית. עמדתם היתה כי יש לתת סיכוי לאישור התקציב ויש לבוא במשא ומתן עם האופוזיציה

עמדת ראש העירייה הייתה כי כל פעולותיו לאישור התקציב בוצעו בהתאם למחויב בחוק ובאופן מקצועי. בישיבה הראשונה לא אושר התקציב. לאחר מכן, הוא ישב עם גורמי משרד הפנים והסדיר את נושא תכנסה בסך 10 מלשי"ת ממועצה איזורית תמר. לאורך התקופה נהלו מגעים עם גורמים שונים במועצת הרשות המקומית. בישיבה שהתקיימה בחודש מרץ, הועלו בקשות שונות. חלק מהבקשות היו מקובלות עליו וחלק לא. הוא בקש מחברי המועצה להעביר את התקציב כפי שהוא ולאחר מכן, תבחן האפשרות להגיע לפשרה. חברי האופוזיציה סרבו והתקציב שלחם תועמד להצבעה כנגד התקציב שהוגש על ידו ושתי ההצעות לא אושרו (7 כנגד 7). למחרת הישיבה שלח ראש העירייה לחברי המועצה מכתב ובו מסר להם כי במידה והתקציב לא יאושר המועצה תפוזר ועליהם לחודיע לו האם הם מתכוונים להצביע בעד התקציב על מנת שיוכל לזמן ישיבה מיוחדת. חברי המועצה סרבו ורצו לנהל משא ומתן. לאורך התקופה מאז חודש אפריל, נעשה ניסיון להגיע להסכם קואליציוני עם סיעת ישראל ביתנו שלא צלח לאור גובה הדרישות שהועלו. כמו כן היו ניסיונות נוספים לתיאום ותבחרות עם חברי האופוזיציה על מנת להגיע להסכמות לאישור התקציב. ראש הרשות ציין כי אי אישור התקציב נובע מהבחירות העתידיות. ראש העירה נשאל, האם לדעתו יש סיכוי לאישור התקציב והשיב כי יש סיכוי לאישור התקציב על ידי האופוזיציה, אולם התקציב שיאושר יהיה לדעתו תקציב רע לעירית ערד. בנוסף הדגיש בדבריו כי הרשות עברה תכנית הבראה קשה ועמדה בשנים האחרונות ביעדי תוכנית הבראה בחצלחה מרובה.

פרוטוקול השימוע במחוז מצ"ב .

מדינת ישראל
משרד הפנים
המינהל לשלטון מקומי

5. בתאריך 25.6.07, מאחר ותקציב הרשות המקומית לא אושר ובהתאם לחוראות המחוקק, פוזרה המועצה. מצ"ב מכתב המנכ"ל לחברי המועצה המודיע על פיזור המועצה. משכך, שר הפנים נדרש, לעת הזו, לבחון האם יש מקום להחיל דין זהה גם על ראש הרשות המקומית או שמא יש להשאירו בכהונתו תוך מינוי ועדה ממונה לצידו.

6. בטרם גיבוש המלצתי, זימנתי את ראש הרשות המקומית לשימוע ביום 28.6.07. בשימוע עלה כי ראש המועצה החל להכין את הצעת התקציב באוקטובר 2006 תוך קיום ישיבות עם מנחלי המחלקות. במהלך נובמבר התקיימו שתי ישיבות של וועדת הכספים של העירייה. במהלך התקופה האמורה עד לפיזור המועצה, קיים ראש הרשות מספר ישיבות במטרה לאשר את התקציב. ישיבת המועצה הראשונה התכנסה בחודש דצמבר אולם בישיבה זו לא אושר התקציב וזאת לפי דברי ראש העירייה לאור הטענה הפורמלית של חברי המועצה על רקע העובדה כי בתקציב נכללו צפי חכנסות של 10 מלש"ח ממועצה איזורית תמר. הדרך לחסדרת מקור המימון לסכום זה, הוסדר במהלך חודש ינואר. התקציב תוקן והישיבה הבאה התקיימה במהלך חודש מרץ. לטענת ראש העירייה, על מנת לנסות להגיע לתמיכה, נהלו מגעים לאורך התקופה שבין שתי הישיבות. במסגרת מגעים אלו, הוכנו טיוטות הסכמים קואליציוניים שכללו בין היתר, הסכמים על שינויים בתקציב, מינויים וכן הבטחה לתמיכה בבחירות 2008 כתנאי להסכם ולביצועו. ראש העירייה הבחיר כי המגעים בהקשר זה, נסבו סביב שינוי סדרי העדיפות העירונית, כאשר חברי המועצה ניסו להשפיע על הקצאת המשאבים כדוגמת הקצאת כסף שתוקצב לאירועים לצורך אבטחה וזאת על רקע סירובם לממן הוצאה זו בהטלת היטל אבטחה. בשתי הישיבות הראשונות שנקבעו בחודש מרץ, לא היה קוורום מספיק לצורך אישור התקציב ואילו בישיבה השלישית הוצע על ידי חברי המועצה לערוך שורת שינויים בתקציב אולם בסופו של יום מאחר ולא היה רוב לשתי החצעות, לא אושר התקציב. ראש העירייה הבהיר כי לגבי חלק מהשינויים לא היו לו בעיות, לגבי חלק היה מדובר בהעברת כסף לסעיפים לא נכונה או מסעיפים שאי אפשר להוציא מהם כסף. ראש העירייה נשאל מדוע הוא לא דחה את החצבעה לצורך בחינת השינויים שהתבקשו, והשיב כי לקח לו שלוש פעמים כדי לכנס את הישיבה והוא לא רצה לעזוב את הישיבה בשלב זה. לאחר הישיבה, הוציא ראש העירייה מכתב לחברי המועצה שבו המליץ להם להודיע האם בכוונתם לאשר את התקציב על מנת שיוכל לבחון זימון ישיבה נוספת ולא קבל תשובה. עם זאת התקיימה ישיבה נוספת שנקבעה בטרם השימוע בלשכת המנכ"ל ולאחר דיון קצר נערכה הצבעה על התקציב שהוגש על ידי ראש העירייה ולא אושר התקציב. במענה לשאלה בכל הנוגע למגעים שניהל עם חברי האופוזיציה לבחינת אישור התקציב, השיב ראש העירייה כי אכן במהלך האורכה (במכתב מתאריך 13/6) הוא לא נפגש עם חברי האופוזיציה. ראש הרשות בקש להוסיף כי חל מהפך בתחום הניהול הכספי של העירייה ועמידה מבחינת תוכנית התבראה.

פרוטוקול השימוע מצ"ב.

ב. מצבה הכספית של הרשות המקומית

7. עיריית ערד מונה כ – 27,151 תושבים ודירוגה הסוציאקונומי 5.

בחתום לנתוני שנת 2006 (נתונים לא מבוקרים) הגירעון המצטבר כולל גרעון סופי בתב"רים של המועצה המקומית ערד עמד על סך 20,707 אלש"ח המהווה 18.3% מהיקף הכנסותיה השנתיות. שנת 2006 הסתיימה בעודף של כ- 346 אלש"ח.

שיעורי הגבייה השוטפים של הרשות מהחיוב השוטף בהתעלם מהנחות בשנת 2006 עומדים על 66%

8. עיריית ערד היתה תוכנית הבראה, אשר החלה בשנת 2004 ועתידה להסתיים ב 2006. בהתאם לדו"ח בדיקת ישום תוכניות הבראה שנעשתה על ידי בודק תוכניות הבראה ולהתייחסותו של החשב המלווה עולה כי הרשות עמדה ביעד האיזון וברוב צעדי ההתייעלות לחן התחייבה בתוכנית. בנוסף עתידה הרשות לשדרג את תוכנית הבראה בהתאם לכללי המשרד.

ג. הליכי אישור התקציב במועצה - ישיבות מועצת הרשות בעניין אישור תקציב המועצה

10. ישיבה ראשונה בנושא התקציב התקיימה ביום 6.12.06. בישיבת המועצה הקריאו חברי המועצה מכתב בו הלינו על התנהגות ראש המועצה, ועל כך שהצעת התקציב אינה מאוזנת כיון שהצעה זו כוללת הכנסות ממועצה אזורית תמר, הכנסות שאינן מובטחות. דיון הקצר התקיים (30 דקות בלבד) ובסופו נערכה הצבעה והתקציב לא אושר.

11. בתאריך 27.3.07 קיימה המועצה דיון חוזר לגבי אישור התקציב, (וזאת לאחר הישיבה מיום 6.3.07 נדחתה ושתי ישיבות 21.3.07, 25.3.07 לא התקיימו בשל העדר קוורום) בדיון זה (אין תמליל) שארך כשלוש שעות, העלו חברי המועצה הצעה נגדית, נערכה הצבעה ולאור אי השגת רוב לאף הצעת, התקציב לא אושר.

12. ישיבה נוספת ואחרונה התקיימה ביום 24.6.07. (לאחר השימוע שנעשה על ידי הממונה על המחוז ובטרם התקיים השימוע אצל מנכ"ל המשרד). בישיבה זו הקריאו חברי תאופוזציה מכתב שבו טענו כי הם לא תומכים בתקציב וכי היה על ראש העירייה לזמן אותם לדיון במהלך תקופת האורכה על מנת לקדם את הנושא. במקום זה ראש העירייה הגיש את התקציב ללא כל שינוי ובחתעלמות מוחלטת מהחצעות שהועלו על ידם. חברי המועצה הדגישו שהם תמכו במסגרת התקציב, אולם בקשו להעביר כספים לנושאים מסויימים, כאשר סך

מדינת ישראל
משרד הפנים
המינהל לשלטון מקומי

כל הבקשות לא עלה על 1.2 אחוז מהתקציב. נערך דיון הקצר (15 דקות) ובסופו נערכה הצבעה והתקציב לא אושר.

מצ"ב הפרוטוקולים של ישיבות המועצה.

ד. מסקנות והמלצה

כשם שנאמר על ידי בית המשפט העליון בדונו בסמכות הנוגעת לפיזור רשות מקומית על רקע אי אישור תקציב, ההחלטה על אישור התקציב הינה אחת מההחלטות המשמעותיות והמרכזיות הנתונות לסמכות המועצה, ובאמצעות החלטה זו מגשימה המועצה את ייעודה כנבחרת הציבור. המועצה משפיעה על סדרי העדיפויות של התקציב ועל המדיניות אותה היא רוצה להגשים במסגרת חלוקת התקציבים. דברים אלו, כשם שאף נאמרו על ידי חברי המועצה בשימוע שנערך להם, מקבלים משנה משמעות, לאור הסמכויות הרבות שהוענקו לראש הרשות המקומית לאחר חוק הבחירה הישירה.

החובה המוטלת על אישורו של התקציב הינה חובה מוטלת על כלל חברי המועצה וראש הרשות המקומית בתוכם. לפיכך, ככל שלא אושר תקציב הרשות המקומית, הרי שהכלל הינו כי כלל חברי המועצה אשר לא הצליחו להגיע לחסכמה ולעמק השווה על התקציב וסדרי העדיפות שנקבעו במסגרתו, נושאים באשמה לעובדה זו.

עם זאת, וכחריג לכך, ככל שעולה כי החלטת חברי המועצה נעשתה משיקולים שאינם ענייניים ועל רקע חשש שרוב חברי המועצה ישאפו להבאת כהונתו של ראש המועצה לסיימה ושלא מטעמים ענייניים הנוגעים לתקציב, נקבע כי שר הפנים יהיה רשאי לשקול האם נכון וראוי בכל מקרה לפזר גם את ראש המועצה.

סמכות זו כפי שאמר מפורשות בית המשפט העליון, נועדה על מנת להבטיח את הרתעת חברי המועצה מנקיטה באפשרות זו באמצעות הקביעה כי אי אישור התקציב יביא בהכרח לפיזור המועצה, בעוד שסיום כהונתו של ראש המועצה נתון לשיקול דעתו של שר הפנים. חברי המועצה נוטלים למעשה סיכון שאם לא יצליחו להעביר תקציב המקובל על שני הצדדים הרי שתפוזר המועצה, אך יתכן שראש המועצה ימשיך בתפקידו וכך לא תושג מטרתם. הסדר זה מתמרץ את הצדדים לשתף פעולה גם במסגרת מועצה "לעומתית" ולהביא לאישור התקציב באמצעות פשרות מוסכמות.

לאחר בחינת הנושא ושמיעת עמדתם של גורמי המקצוע, ועל בסיס התמונה העולה מפרוטוקולי המועצה, ממכתבי הזימון לשיבות ומהשימוע שנערך הן על ידי הממונה על המחוז והן על ידי, הנני סבור כי בין חברי המועצה לבין ראש העירייה, התגלו חילוקי דעות, בכל הנוגע לסדרי העדיפות העירוניים, כאשר חברי המועצה בקשו לבצע הסטות של סכום קטן מהתקציב לצרכים שונים וזאת בלא לפגוע במסגרת התקציב. חילוקי דעות אלו נגעו להקצאת כספים ולקביעת סדרי עדיפות אשר הינם הבסיס לתקציב ולדרישת המחוקק כי אישור תקציב העירייה, יופקד בידי המועצה. כפי שעלה מכלל הדוברים במהלך השימוע שנערכו ואף מטיוטת ההסכם הקואלציוני, לא חיתה מניעה מבחינה מעשית ומקצועית - אף לדעת ראש העירייה - לבצע לפחות חלק מהשינויים שהתבקשו. למרות האמור,

מדינת ישראל
משרד הפנים
המינהל לשלטון מקומי

החליט ראש העירייה כי אינו רואה מקום לכל פשרה מוסכמת עם חברי המועצה שחתגדו לתקציב ושב והגיש את התקציב בלא לבצע בו כל שינוי, בבחינת הכל או לא כלום. זאת ועוד, ראש העירייה לא ראה לקיים כל פגישה והידברות עם חברי האופוזיציה טרם הישיבה האחרונה ולאחר קבלת הארכת המועד.

13. בנסיבות אלו, על רקע תכלית הסעיף ומטרתו, עולה כי כלל חברי המועצה ובכללם ראש העירייה, לא השכילו למלא את תפקידם ולהביא להסכמה בדבר סדרי העדיפות העירוניים ועיגונם בתקציב העירייה. בנסיבות אלו האחריות לאי אישור התקציב מוטלת על כלל חברי המועצה וראש המועצה בכללם. אשר על כן, לא עלה קיום הצדקה לחלק בין המועצה לבין ראש העירייה בכל הנוגע להפסקת כהונתם

14. לאור כל האמור לעיל, המלצתי בפניך, כי לאור התנהלותה של המועצה וראש הרשות המקומית בנוגע להליכי אישור התקציב, אין מקום להשאירו בכהונתו, אלא יש לפעול להפסקת כהונתו של ראש הרשות ולמינוי ועדה ממונה למילוי תפקידי המועצה וראש העירייה.

בכבוד רב,

רני פינצי
מנהל מינהל לשלטון מקומי

