

פרוטוקול מס' 18/ג

מישיבת ועדת-הכנסת ביום שלישי,  
כ"ט בשבט תשי"ד - 2.2.1954  
בשעה 9.00

נ ו כ ח ר: ז. שפר - סגן יו"ר הכנסת.

חברי-הוועדה:

- ד. בר-דב-האי - היו"ר
- י. אורי
- ב. אזניה
- ע. איכילוב
- ס. ארם
- ש. בבה
- א. ברמן
- א. וילנסקה
- סאלח חסן ח'ניפאט
- ש. לודניץ
- ס. נורוק
- א. רזיאל-נאור
- י. רפאל
- י. שפירא

מוזמנים:

- י. גורי - יו"ר ועדת-הכספים
- ס. רוזטי - מזכיר הכנסת
- ח. ליאור - מזכירו של יו"ר הכנסת
- א. צידון - סגן מזכיר הכנסת.

ח ט ר ר:

- סיף אדין אלזועבי
- ה. ברגר
- י. חרי
- ק. כהנא
- ע. מיסון
- א. סטופ
- ד. פלדמן
- א. דימלט
- ד. צברי

סדר-היום: סדרי הדיון בתקציב לשנת 1954/55.

היו"ר ד. בר-רב-האי:

הסעיף היסודי היום הוא: סדרי הדיון בתקציב. אך לפני כן יביא בפנינו יו"ר ועדה-הכספים שאלה פרוצדוראלסט שנתעוררה בוועדה-הכספים.

י. גורי:

בינתיים חל איזה שינוי, ואין כרגע צורך להביא לוועדה-הכנסת את השאלה הזו. באם יתעורר צורך זה מחדש - נביא את בענין לוועדה-הכנסת.

סדרי הדיון בתקציב לשנת 1954/55:

היו"ר ד. בר-רב-האי:

כזכור, שינינו בשנה שעברה את סדר הדיון בתקציב וקבענו דיון נפרד בתקציב ההוצאה ודיון נפרד בתקציב ההכנסה. הדיון בתקציב ההוצאה התנהל אשתקד לפי קבוצות של משרדים, וכל קבוצה קיבלה זמן מסוים שחולק בין הסיעות השונות. ביחס למשרד הבטחון נתעוררה בעיה, והוחלט אז שאין לקיים דיון במליאה בסעיף זה, והוא הועבר לדיון בוועדה-הכספים וועדת החוץ והבטחון.

י. גורי:

עלי להקדים ולומר, כי כל מה שאמר עתה, הוא על דעתי אני, ולא על דעת ועדה-הכספים. גם אינני רואה צורך בדעתה של ועדה-הכספים, כי זה מסור לוועדה-הכנסת. אך ברצוני להעיר מספר הערות לאור הנסיון שלי, ואני אציע לוועדה-הכנסת לקחת בחשבון את הערותי בשעה שהיא תדון בענין זה.

בעבר, לפני שהוכנסו התיקונים אשתקד, היה הדיון בתקציב כולל מדי, ולא ניתנה אפשרות לייחד את הדיבור באופן קונקרטי למשרדים השונים. מגרעת זו תוקנה בחלקה אשתקד. אך אני הייתי מציע לקיים דיון על כל משרד ומשרד לחוד, ועל-ידי-כך יהיה דיון עניני יותר. מאחר ששר האוצר מגיש את התקציב של ההכנסות וההוצאות ביחד, לא ייחדו חברי-הכנסת את הדיבור לתקציב ההכנסות בלבד, אלא עברו גם לדבר על ההוצאות, וכן גם בשעת הדיון בתקציב ההוצאות. לדעתי, אפשר לסלק גם מגרעת זו. אם מפרידים בדיון בין תקציב ההכנסות וההוצאות, יש להקפיד גם על-כך שאמנם ידברו על הכנסות לחוד ועל הוצאות לחוד.

שנית, מנוי וגמור עם המשלה לבקש מאת הכנסת שהתקציב בכללו, הכנסות והוצאות, יאושר עד ל-31.3.54, כי הנוהג שהיה קיים בשנה שעברה הוא רע ומסוכן מאד. שר האוצר יגיש את שני התקציבים האלה ואת תקציב ההכנסה לפיתוח יחד, והכנסת תתווכח על כל 3 הדברים, ותצטרך להחליט על שני התקציבים הרגילים להכנסה והוצאה.

בדרך-כלל יש לערוך תכנית שלפיה יצאו ידי-חובה של 3 דברים: א. ידי-חובה הענין והאינטרס של המדינה והתקציב; ב. לתת את דעת האופוזיציה ולתת לה אפשרות לכונן לידי ביטוי בצורה הוגנת; ג. להגן על זכות הרוב בכנסת. יהיו ודאי כאלה שיאמרו שיש סתירה בין הדברים האלה, אך בסווחני שאפשר למצוא דרך-ביניים שתספק את כל 3 הדברים האלה.

עתה אני מגיע לענין ההסתייגויות. תחילה נהגנו לתת לכל מסתייג 5 דקות להנמקת הסתייגותו. אשתקד, לאחר שנוכחנו לדעת, כי לפי סדר זה מתקבל כי כל המרבה בהסתייגויות הריהו משוכת - קבענו זמן לכל סיעה לפי גדלה, ולא לפי מספר ההסתייגויות. אני מציע שוועדה-הכנסת תקבע זמן מסוים להסתייגויות - מחוץ לחשובות השרים - וזמן זה יחולק בין יו"ר הוועדות ובין הסיעות הסתייגות. אך אני מציע סייג נוסף: בתחומי הזמן שכל סיעה מקבלת היא יכולה וצריכה לנמק כל הסתייגות 5 דקות. אם יש לה 45 הסתייגויות, ו-40 דקה, היא יכולה לבחור לה את 8 ההסתייגויות שנראוה לה כחשובות ביותר ואותן היא תנמק. בקריאה שלישית תועמקה להצבעה כל ההסתייגויות שלה, אך לנמק היא תוכל רק את אותו מספר ההסתייגויות שיוכל להכלל בתחומי הזמן העומד לרשותה.

י. גורי:

הערת האחרונה מתירחסת לדיון בתקציב הבטחון. בדרך-כלל, עד לפני שנה, נידון תקציב הבטחון בוועדת-הכספים בנוכחותה של ועדת-החוץ והבטחון. לאחר הדיון המשותף היתה ההכרעה נתונה בידי ועדת-הכספים. פרושו של דבר הוא, שהכנסת אינה רואה כל אפשרות, מטעמים ידועים, לדון במליאה בתקציב הבטחון. בשנה שעברה היה דיון ולא היה דיון בתקציב הבטחון. נדמה לי שהנימוקים שהניעו את הכנסת לא לדון בתקציב הבטחון, אלא להעביר את הדיון בו לוועדת-הכספים, שרירים וקיימים גם השנה, ואז יש לראות את ועדת-הכספים כדנה בסמכותה של הכנסת בקריאה ראשונה, שניה ושלישית בתקציב הבטחון. ואם כך נוהגים, אין תקציב הבטחון צריך לתפוס כל מקום בשעות המוקצות לדיון בתקציב.

מ. נורוק:  
ברצוני לציין כי עוד לפני המלחמה, ברוב הפרלמנטים נהגו לדון, כפי שמציע יו"ר ועדת-הכספים, בתקציבו של כל משרד ומשרד לחוד.

א. רזיאל-נאור:  
המגרעת העיקרית שהיתה עד עתה בדיוני התקציב היא, שהוא לא הוגש לכנסת בזמן, וכתוצאה מזה היו צריכים לעשות כל מיני קומבינציות כדי לקיים ולא לקיים דיון בבת-אחת. על הכנסת לדרוש - ולעמוד על-כך שדרישתה תתמלא - שהתקציב יונח על שולחן הכנסת במועד הנכון.

האופוזיציה צריכה להביע את דעתה ולבוא לידי ביטוי בשאלות התקציב, מפני שזהו האמצעי הפרלמנטארי של ביקורת על פעולת הממשלה במשך כל השנה. כל המאמצים לשים סכרים בענין זה בסופו של דבר אינם מצליחים, מפני שההגיון הפשוט הוא לתת לכל מי שרוצה להביע את דעתו לעשות כן. אני מציע לשוב לנוהג, שלפיו מקבל המסתייג 5 דקות להנמקת כל אחת מהסתייגותיו. אפשר לא לקבל את הסתייגותו, אך הוא צריך לנמק אותה.

יו"ר ועדת-הכספים הציע לחלק את זמנו של יו"ר הוועדה עם זמנם של המסתייגים. אני מציע לחלק את זמנו עם הזמן שניתן לשר האוצר ולא עם זמנם של המסתייגים. שר האוצר, שהוא בדרך טבעית נציג הרוב תומך בהצעותיו של שר האוצר, ועל-כן טבעי שיטול מזמנו של שר האוצר ולא מזמנם של המסתייגים. יש לתת אפשרות להביע דעות על כל משרד ומשרד, ואני מציע לתת 5 דקות להנמקת כל הסתייגות והמסתייגות.

י. שפירא:  
אני גם כן סבור שהוויכוח על התקציב הוא החשוב ביותר בכנסת, ואני הצעתי שיש לשתף את שר האוצר בדיון זה של ועדת-הכנסת על סדרי הדיון בתקציב. חשוב לנו לשמוע את דעתו, ולא פחות חשוב מזה, שהוא ישמע את דעתנו.

מה פירושו של תקציב? תקציב פירושו הרשאה לממשלה להוציא מקופת המדינה סכומים מסוימים למטרות מסוימות, כפי שנקבע בתקציב. אינני מבין מה פירוש תקציב ההכנסה. אילו היה באשר האוצר ומביא חוקים להכנסות ואומר שהוא תובע תקציב של הכנסה בסכום מסוים - יכו לחי להבין את הדבר הזה. היתה רוצה להשמיע הערה זו באזני שר האוצר. תקציב ההכנסה אף פעם אינו יותר מאשר אומדן, בא חבר אחד ומציע להקטין את האומדן ולעומת זאת מציע חבר-סכסכת אחר להגדיל אותו. אבל, אם לא משנים את כל חוק מס ההכנסה הרי כל ההצעות האלו אינן יכולות לשנות את האומדן. כל הוויכוח על תקציב ההכנסה אין לו שחר ואין לו מקום בחוק. חוק התקציב צריך להיות לתקציב ההוצאה, וכששר האוצר מגיש את תקציב ההוצאות הוא צריך לציין שהוא עושה כן על יסוד אומדן. אין כל טעם לחוק תקציב ההכנסות, בלי חוקים מתאימים.

**י. שפירא:** כולנו מקבלים, כנראה, את העקרון של ויכוח על כל משרד ומשרד. אולם, אין ספק בדבר שצריך להיות ויכוח כללי בקשר עם התקציב על עניינים כלכליים של המדינה, ועל הפוליטיקה התקציבית. ופה יש שתי אפשרויות: אם ממשיכים במנהג הקיים שיש תקציב הכנסה - השיחה הכללית היא בזמן הדיון בתקציב ההכנסה. אם מקבלים את השקפתי - ואני חושב שצריך לקבל אותה, ואני חושב שהקובעת בענין זה אינה ועדה-הכנסת, אלא הממשלה ושר האוצר, ואשתדל להגיש לממשלה את הצעתי בנידון - דנים על כל משרד ומשרד לחוד, ובשעת הדיון על אחד המשרדים הכלכליים, נניח משרד האוצר, מדברים על כל הדברים האלה.

עתה אני מוכר לקריאה שניה ושלישית. כולנו בדעה שיש לתת לאופוזיציה, לא רק בקריאה באשונה אלא גם בקריאה שניה ושלישית, אפשרות להכפיל את דעתה ולהגיש לביטוי מלא. אבל אם החברים רוצים להיות כנים עם עצמם, הם יודו שהקריאה השניה בתקציב נהפכה למשהו שאין לסבול אותו. חברי-הכנסת כמעט אינם נמצאים באולם. איש אינו שם לב למה שנאמר. נואמים נואמים ארוכים ולפני שמצביעים מצלצלים וחברי הכנסת נכנסים לאולם כדי להצביע. זה דיבור לפרוטוקול. אני מבין שיש ענין לדבר לפרוטוקול, אך לא ייתכן שנשב כאן ימים רצופים מן הנוקר עד הצרב והאולם יהיה ריק. שום ענין שהאופוזיציה יכולה להציע ברצינות אינו יכול להתקבל, מפני שאין כל הקשבה באולם.

אני בדרך-כלל מקבל את הצעותיו של חבר-הכנסת גורי, אבל הייתי מציע שינויים קלים. אני מציע שהסתיוגויות בקריאה שניה תחולקנה לשני סוגים: הסתייוגויות לסכום הכולל של כל משרד ומשרד - לסעיף העיקרי בתקציב - לזה צריך להנתן זמן על חשבון הסיעות; כל סיעה יכולה להסתיוג לסכום הכללי של המשרד ואין זה צריך לפגוע בזמן הכללי שמקציבים לה. אם בא מישהו וטוען שלמשל, אין נוחים די כסף לקריאות במדינה, יש לאפשר לו להסתיוג ולנמק את עמדתו, כי בקריאה ראשונה לא ניתנה לו הזדמנות לעשות כן, משום שהוא דיבר על משרדים ועניינים אחרים. אשר להסתיוגויות משנה - אני מקבל את עמדתו של חבר-הכנסת גורי, בלי כל שינוי.

אשר לדבריה של חברת-הכנסת רזיאל-נאור שיו"ר ועדת-הכספים יחלק את זמנו עם שר האוצר - יש בזה הגיון רב אם יוצאים מהנחה שיושב-ראש הוועדות צריכים להיות ממפלגות הקואליציה. אני מקבל בברכה הצעה כזו, כי אני חושב לחקלה גדולה שיש יושב-ראש של האופוזיציה שאינם מקדמים את עבודת הכנסת. אילו היינו יודעים שיו"ר ועדת-הכנסת או ועדת-הכלכלה או השירותים הציבוריים הוא איש הקואליציה, הרי אין הוא שונה מן השר, הוא תומך בממשלה ועליו לחלק את זמנו אתה. אינך יכולה להעביר את ההגיון בתקנון למה שנוח לך. אני מציע לחברת-הכנסת רזיאל-נאור לחשוב על הצעתי. או שהיא תציע שכל יו"ר הוועדות יהיו מן הקואליציה - או שתמוך בהצעה זו, או שלא תציע את הצעתי.

**י. גורי:** אני מודה שזוהי חקלה גדולה שהשנה התקציב יונח על שולחן הכנסת בערך ב-15.2.54, ולמעשה ישאר עוד חודש וחצי אחר לדיון בו ועד לאישורו. ועדת-הכספים פותחה במידה מסוימת קידמה רפואה למכה וזה יכול להועיל לענין הפעם. אנחנו קיימנו במשך החדשים האחרונים דיונים על 7/8 עניינים מרכזיים, והם יקלו עלינו את הדיון בתקציב. מלבד זה עשינו סידור סכני עם משרדי הממשלה שהופיעו בשנה שעברה, שיופיעו גם השנה בפני ועדת-הכספים. אני חושב שאנו מוכרחים לעשות את המאמץ הזה שהתקציב יאושר ב-31.3.54.

**ע. איכילוב:** אני סבור שאנו מחליפים היום דעות בענין זה ובישיבה הבאה נסכם את עמדתנו. אם שר האוצר ירצה להשתתף בדיוננו - לא נחמד לכן, כשם שתמיד ניתנת לשר הנוגע בדבר להשתתף בדיוני הוועדות.

אשתדל הכנסנו שיפור ניכר בדיון בתקציב. ואם כי הוזכרו כאן כמה וכמה מגרעות, לא יהיה זה צודק לומר שאין כאן שיפור יסודי. יתכן שגם השנה נכנים שיפורים, אך עד לשלימות לא נגיע.

ע. איכילוב:

אני מסכים שמעוף הבטחון לא יהיה נידון בכנסה, ושננהג כפי שנהגנו אשחקד בענין זה, והנימוקים שהניעוני בשנה שעברה להסכים להסדר זה, הם אותם הנימוקים שמניעים אותי להסכים לו גם השנה.

אני אופטימי כל-כך כמו יו"ר ועדת-הכספים ואינני סבור שנוכל לאשר את התקצוב ב-31.3.54. לעתים אין כל אסון בכך אם מאשרים קודם את תקציב ההכנסה ורק לאחר זאת דנים בתקציב ההוצאה. אך במידה שבעיות התקציב הן קשות יותר וקיימת פחות בהירות ביחס לשני סעיפים אלה, יש הכרח הגיוני להצמיד את הדיחון בהכנסה והוצאה.

אני מציע להקציב לדיון בתקציב ההכנסה 10 שעות, ובאם תבוא דרישה להגדיל את הזמן הזה אפשר להוסיף עוד שעה או שתיים. דיון זה ישמש לוויכוח כללי על כל בעיות המשק, הכלכלה והכספים.

אשר לתקציב ההוצאה - אני מציע להקטין את מספר המשרדים בכל קבוצה. ואם הקצבנו בשנה שעברה לכל הקבוצות יחד 25 שעות, נוסיף עוד 3 שעות לשם-כך. דיון כזה יהיה עניני יותר ויתרכז בבעיותיו של כל משרד ומשרד.

אשר לקריאה השנייה - אני מציע לקבוע זמן לכל סיעה לפי מספר חבריה. סיעה שמספר חבריה מגיע ל-3 תקבל 7 רגעים לחבר אחד, סיעה שמספר חבריה עולה על 10 תקבל 5 רגעים לכל חבר. כדי למנוע את המצב שעמד עליו חבר-הכנסת שפירא, אני מציע להצביע לאחר כל סעיף וסעיף, ולא לאפשר הנמקה של כמה וכמה סעיפים ורק לאחר זאת להצביע. דבר זה יביא לידי כך שהחברים יידעו שבערך כל 15 דקות יש הצבעה, ותהיה נוכחות גדולה יותר של חברים באולם.

י. רפאל:

אינני חושב שזה מחוייב המציאות להכניס כל שנה שינויים בסדרי הדיון. לא שמענו כאן ביקורת ממשיה על הסדרים של אשחקד ואינני רואה משום מה יש לסטות מן הנוהג שנקבע אז.

ישנם שני תיקונים המוצעים כאן, שהם מתקבלים על דעתי: א. להפריד בין קבוצות, כי הדיון יהיה יותר יעיל אם הוא יתנהל על כל משרד ומשרד לחוד. ב. אני תומך בזה שהתקציב יאושר עד ל-1.4.54. אם כי אינני אופטימי כל-כך ואינני חושב שנוכל להצליח. על-כל-פנים יש לעשות מאמצים בכיוון זה.

י. אורי:

אני מציע שעד לאישור התקציב נקבע ישיבה נוספת של הכנסת.

שנית, גם אני רואה בדיון על התקציב ענין חשוב מאד. אך בדרך-כלל אין דנים בפרטי התקציב בקריאה הראשונה, ועל-כן אני מציע לחזור לנוהג שהיה לנו פעם ולקיים דיון כללי משותף להכנסות והוצאות.

אשר להסתייגויות, יש לאפשר לכל מסתייג לשמק את עמדתו אך על היושב-ראש לשמור על-כך שהוא ידבר אך ורק על ההסתייגות ולא על ענין אחר, אך אין לרכז את כל ההסתייגויות יחד. אני מציע לסיים את הדיון בתקציב עד ל-1.4.54.

מ. ארם:

אני מקבל את ההצעה לסיים את הדיון עד ל-1.4.54 ואת ההצעה לקיים דיון נפקד על כל משרד ומשרד. אך כשם שיש דיון כללי בהכנסות אני רוצה גם דיון כללי בהוצאות, כי אם נחלק את הדיון למשרדים, אהיה נאלץ לדבר בכל ענין וענין רק אם הוא נוגע למשרד מסוים, ואילו במדיניות הכללית לא אוכל לנגוע.

אני מציע להקציב לדיון בהכנסות 12 שעות ולדיון כללי בהוצאות 12 שעות. לאחר זאת עוברים להסתייגויות.

מ. ארם: אינני מקבל את הצעתו של יו"ר ועדת-הכספים, כי המסתייג יהיה רשאי לנמק רק חלק מהסתייגויותיו ולא את כולן. אם ההנמקה תדרוש מאת הכנסת לקיים יותר ישיבות עד לאישור התקציב - עליה לעשות כן, ולא להגביל את חופש ההנמקה של ההסתייגויות.

אשר להצעתו של חבר-הכנסת שפירא בענין חלוקת הזמן בין יו"ר הוועדות והשרים - אני מציע שכל יושבי-ראש הוועדות - גם אלה הנמנים על האופוזיציה - יחלקו את זמנם עם השר המתאים, כי הם מדברים בשם הוועדה. אם יש ליו"ר הסתייגות, הרי לא הוא מגן עליה, אלא חבר אחר של הוועדה המדבר בשם הרוב.

ב. אזניה: לדעתי, איננו צריכים לשנות את הנוהג שקבענו בשנה שעברה. אינני מאמין שנסיפיק לסיים את הדיון בהוצאות ובהכנסות עד ל-1.4.54. אני חושב שיש אינטרס משותף של קואליציה ואופוזיציה להפריד בין הדיון בתקציב ההכנסה לבין הדיון הממושך יותר בתקציב ההוצאה. אינני מקבל את הדעה שאם נפריד את הדיון למשרדים יהיה זה דיון ענייני יותר, משום שאינני חושב שיש אצלנו התמחות כזו שכל מי שמדבר בענייני פנים אינו יכול לדבר בעניין אחר.

פה יש הכדל בין אופוזיציה וקואליציה לפי מהותם של דברים. אני מבקש אתכם שתחשבו על שני דברים: ראשית, שבאופן עקרוני אין לאפשר פאבריקציה מלאכותית של הסתייגויות ואף הזמן שעומד לרשות האופוזיציה יהיה לפי מספר ההסתייגויות, תהיה פאבריקציה מלאכותית כזו של הסתייגויות שלא כולן מחוייבות העניין, אלא מחוייבות צורך הדיבור.

השיקול השני - שאתכם אולי אין הוא מחייב אבל אותנו הוא מחייב מאד - ריבוי ההסתייגויות גורם לביזוי הדימוקרטיה. אין הקשבה להסתייגויות אלה. אם הזמן המוקצב להסתייגויות הוא לפי מספר החברים בסיעה, ההנמקה תעשה לפי העניין.

אשר להצעתו של חבר-הכנסת אורי להוסיף ישיבה - עוד מוקדם להציע הצעה כזו. אינני רוצה שהממשלה תיקח בחשבון אפשרות כזו.

חבר-הכנסת ארם שוען שהוא רוצה בדיון כללי. אם דנים לפי קבוצות של משרדים הוא יכול תמיד לקחת את אחת הקבוצות ובהזדמנות הדיון בה לעמוד על כל העניינים הכלליים.

על אחריותי האישית אני רוצה לומר שאני מחיל לחשוב שאין מקום לטענה נגד הממשלה מדוע היא אינה מביאה את התקציב בזמן. הבעיה אינה טכנית גרידא. זוהי בעיה של הדינמיקה של החיים שלנו וכל כמה שיאחרו להניח את התקציב על שולחן הבית הוא יהיה יותר ריאלי.

היו"ר ד. בר-רב-האי: השעה היא 11.00. רטומים עוד הנואמים הבאים:

א. וילנסקה, ש. בכה, א. ברמן, ש. לורנץ, ד. בר-רב-האי ובפעם השנייה חברת-הכנסת רזיאל-נאור.

בהסכמת הוועדה, אזמין את שר האוצר לישיבה הבאה.

הישיבה ננעלה בשעה 11.00

=====