

פרוטוקול מס. 110/ד

מישיבת ועדת הכספים

התקיימה ביום ד', כ"ה בסיון, תשי"ט - 1.7.1959 שעה 3.45

נ ו כ ח י ם

חברי הוועדה:
 היו"ר י. גורי
 ש. גבה
 י. בדר
 א. בהיר
 ש. דיין
 א. כהן
 נ. לוי
 ז. סוזאייב
 מ. קלמר
 י. קרגמן

מוזמנים: ד"ר מוזס - מבקר המדינה

י. ארנון
 מ. בדר
 ח. בן-מנחם
 י. שבו
 כ. שלמון
 א. נאמן

חברי הוועדה הבינמשרדית
 לבחינת ליקויים ודרכי תיקונם

מר גהינוולד - מטעם משרד מבקר המדינה
 מר רוטפלד - מטעם משרד האוצר
 מר פוס

דו"ח הוועדה הבינמשרדית לבחינת ליקויים ודרכי תיקונם. סדר-היום:

אישור שינויים בתקציב משרד החינוך וההגנות.

היו"ר י. גורי: אני פותח את הישיבה.

בשבוע שעבר הרים בפנינו ד"ר ארנון את קצה המסך של מה שעתיד להתרחש. השבוע קבלנו את הדו"ח. אמש הספקתי לעיין בו ואגיד דבר לאחר מכן.

ד"ר ארנון: בהחאם לאמור בכח המינוי, מסרנו את הדו"ח לממשלה ולוועדת הכספים.

חילקנו את הדו"ח לשלושה חלקים: א. סקירה על פעולות הוועד ב. סיכום דיוני הוועדה; ג. המלצות. עשינו מאמץ לנסח את המלצות בקצרה ובבהירות.

לאחר שהגדרנו מהו ליקוי, ציינו ארבעה גורמים המונחים ביסוד הליקויים, שהם שורשי הליקויים: 1. מינהליים; 2. תחיקתיים; 3. נסיבות אובייקטיביות; 4. צירוף של כמה גורמים מהנ"ל. על-סמך החלוקה הזו ניסחנו 17 המלצות. הואיל ורק היום הצלחנו להביא את החומר לוועדת הכספים, אני מציע לתת לחברי הוועדה שהות קצרה לעיין בדו"ח.

כל חברי הוועדה יושבים עמנו כאן. אני רוצה לציין שההשתתפות הייתה כמעט מלאה, הן של כל חברי הוועדה והן של המשקיף והמרכז. קיימנו ישיבות ארוכות והקדשנו לנושא זה עבודה רבה. אני מקווה שעבודתנו תשא פרי.

ג. גורני:

קיימת בעיה עקרונית שלא מצאה את ביטולה בדו"ח. בפני מבקר המדינה אחראי משרד האוצר ולא כל משרד ומשרד בצפון. מבקר המדינה עומד בקשר עם המשרדים בביקורת השוטפת שלו, אבל שר האוצר הוא המעיר את הערותיו לדו"ח המבקר. אין כאן כל המלצה באיזו דרך יכול שר האוצר להיות אחראי בעד הערותיו והשגותיו. דובר על נושא זה בוועדה הכספית בעת עריכת הסיכומים. הצגתי את השאלה לד"ר ארנון - באיזו דרך ובאילו אמצעים וכלים ארגוניים ישתמש משרד האוצר כדי לקיים אחיותו לגבי מבקו המדינה והכנסת במתן הערותיו. אני יודע שקיים אגף פיקוח במשרד האוצר שהוא כפוף לחשב הכללי. החשב הכללי הוא אחראי בפני שר האוצר על הכנסת החומר. אני באופן אישי ערערת על כך, שהחשב הכללי או המנהל הכללי יכולים למלא תפקיד זה במסגרת תפקידיהם הכלליים, ובעת הדיון בוועדה הכספית נדגשתי שימוצ אדם מיוחד שיקיים קשר ישיר עם שר האוצר בצדו.

אינני מקבל את ההנחה שהמצב הקיים מספק. המנהל הכללי של משרד האוצר אמר שחתימה המלצה בדו"ח. זוהי דומינת אחת השאלות העקרוניות. לפי המלצות אלו כאילו ולא קיימת אחריות כוללת של משרד האוצר על כל משרדי הממשלה כלפי מבקר המדינה.

הינו"ר י. גורני:

אני מציע שחברי הוועדה הבינמשרדית יטבירו דעתם ויאמרו לנו מהי הדרך שזוהי בחרו לעצמם כזו למלא את התפקיד שהומל עליהם.

ד"ר ארנון:

אחת התופעות המדאיגות ביותר, שנתקלנו בה מזל פעם בפעם, היתה התופעה שהמשרד אמנם הודו בליקוי אבל אחר-כך לא תיקן אותו. הוועדה הגיעה לכלל מסקנה, שאם המשרד מודה בליקוי בליקוי - עליו לדאוג לתיקונו המידי. הפתרון לכך יעוץ לא רק בתיקון הליי כיוון ששורש הליקוי הוא אי-טיפול מתאים בדו"ח של מבקר המדינה ובשאלות שלו. יש מקרים רבים בהם המשרד מודה בליקוי לתיקון שעליו לתקנו. אם היתה הבנה לכך - אפשר היה לקיים דיון על מצב הליקוי ביתר יסודיות.

הגענו למסקנה שיש לכך גורמים שונים. אחד הגורמים הוא שלא תמיד רפיקר האחראי שצריך להשיב על כך הוא בעצמו האחראי לליקוי. נוכחנו לדעת שבמספר מקרים הפקיד בדרגה היותר נמוכה הודיע שהעניין לא קיבל במשרד את טיפולו הנכון. מצאנו שיש משרדים בהם העניין פועל כשורה, ולעומת משרדים שאין בהם נוהל קבוע.

אני סבורים שלטובת העניין - ואני יודע שבכך אנו מטילים עבודה נוספת על המבקר - שבמשרד תהיה נכונות יתר להחזיק את אנשי הביקורת על נימוקים וסיבות שהביאו לליקוי, והשפיקר ירגיש שיש בפניו דרך אחת - או להסביר מדוע הוא עשה כן, או לתקן את הליקוי. זוהי ביקורת על הטפול בביקורת. אם יתקיים דיון בדרג המתאים - יבוא גם התיקון לליקוי שצויין.

אנו חושבים שהמצב הקיים לפיו לא רק באופן פורמלי אלא גם באופן מעשי משרד האוצר הוא שצריך לענות על הדו"ח - איננו רצוי. גם השר וגם המנהל הכללי של המשרד צריכים להרגיש שלא רק שר האוצר הוא אחראי לביקורת, למרות שלפי החוק והנוהל אמנם שר אחד הוא אחראי בפני הכנסת ווועדת הכספים, וגם לא יכול להיות אחרת. הממשלה צריכה לדאוג לטידוריו מתאימים לפיהם השר הנוגע בדבר והמנהל הכללי יקחו חלק פעיל בעת הדיונים בוועדת הכספים.

נוכחנו לדעת שאין מקפידים במידה מספקת לקיים בכתב הוראות הניתנות בעל-פה ולא תמיד דואגים לרישום הפעולות המינהליות. במיוחד חמור ליקוי זה לגבי הוראות, באם הן חורגות מהנוהל הרגיל. גם אם המצב העובדתי מצדיק החלטה החורגת מהנוהל הרגיל - אין מוצאים בתיקי הפקידים המבצעים את ההוראות האלו בכתב. הגענו לכלל מסקנה שצריך להנהיג נוהל של הוראות בכתב ולא בעל-פה, בעיקר לגבי מקרים שאין חוק או נוהל קבועים מראש.

אנו סבורים שבעניין חלוקת סמכויות וקביעת אחריות יש צורך להבהיר את הדברים באמצעות הוראות מפורשות בכתב. אנו חושבים שבמקרים אלה אפילו הוראות בכתב אינן מספיקות. בעת הדיון על חוק שירות המדינה צריך להדגיש נקודה זו.

היו משרדים שהסבירו את הזנחת תיקון ליקויים
החילופי גברי, הפקיד החדש לא ראה זאת מתפקידו לתקן את הליקויים של קודמו.
הוועדה לא קיבלה טענה זו. הפקיד החדש מקבל בירושה את החובה לתקן ליקויים של
קודמו. באנו לכלל מסקנה שבשטח זה אין הוראות מטפיקות ואין נוהל מגובש.

היו מקרים בהם הגוף המבוקר היה משוכנע בצדקת
הפעולה שנמחחה עליה הביקורת לאחר מכן, אולם לא מצא לנחוץ לעמוד על דעתו בוויכוח
עם מבקר המדינה. הוועדה ראתה זאת כאחד הדברים הרציניים ביותר, לא כלמי הביקורת
כי אם כלפי הפקידות, והדבר נגרם פעם בגלל עומס עבודה ופעם בגלל זלזול. היו
גם מקרים שהפקיד הודה בליקוי ואחר כך חזר וביצע פעולה הדומה לפעולה המבוקרת.

נוכחנו לדעת שבמספר משרדים חסרה יחידה למבדק פנימי
אנו סבורים שהמנהל הכללי איננו יכול בעצמו לטפל בכל הליקויים, למרות שהוא צריך
לשאת באחריות אישית לליקויים. אנו חושבים שבכל משרד צריך לחזק את הביקורת הפנימית
אנו ממליצים על יחידה למבדק פנימי, בהתאם להוראות נציבות השירות, אי-אפשר
להקים יחידה כזו לפי אותה מתכונת, אבל היא צריכה להיות קשורה ישירות למנהל
הכללי. חפקידה של יחידה זו יהיה למנוע את הליקויים ולבחון אותם, ובמקרים שנמצא
ליקוי - לדאוג לתיקונו.

מ. קלמר: האם פירוש הדבר - מינוי פקידים חדשים?

ד"ר ארנון: אדבר גם על הבעיה התקציבית.

נוכחנו לדעת שנחגלו מספר ליקויים מפני שא היה ברור
איזה משרד היה אחראי לביצוע. באנו לכלל מסקנה שחלוקת האחריות פירושה היעדר
אחריות.

לפי הערכתי אין ספק שאפשר להקים את היחידות הללו
ללא תוספת תקציב אלא במסגרת המנגנון הקיים. אני אומר זאת כמנהל כללי של משרד
האוצר מפני שכיו"ר הוועדה הבינמשרדית אני מציין נוהל.

במקרים מסוימים מצאנו שיש אי-התאמה של החוק או התקנון
וגם הוראות הנוהל. אנו ממליצים שהעניין יבדק ויתוקן.

אני עובר לפרק הדין בנסיבות אוביקטיביות. נוכחנו
לדעת שיש מספר דברים שבאופן אוביקטיבי נראים כנתינתם לתיקון, אבל קיים מצב
אוביקטיבי שהגוף המבוקר איננו יכול לשנותו והוא מונע בעד תיקון הליקויים.
הבאתי כבר כדוגמה את שאלת הסדר הקרקעות. המחסור במודדים זוהי עובדה אוביקטיבית.
הגוף המבוקר מבקש רשות להעסיק מודדים מהחוץ ולשלם להם משכורת שאיננה הולמת את
תנאי השכר של כלל עובדי המדינה ושל המודדים בשירות המדינה. הוועדה אומרת
שבמקרה כזה צריך להיות דיון ובעקבותיו לקבל החלטה. דיון כזה יכול להתקיים בממשלה
או בוועדת הכספים, אבל צריכה להירשם החלטה מפורשת שסוטים מהמקובל לגבי משכורתם
של המודדים, בציון הנימוקים לכך, או החלטה האומרת שמצב הנוכחי אין אפשרות
להסדיר את הקרקעות בקצב המתאים. לאחר קבלת החלטה בפורום המתאים יהיה ברור המצב
העובדתי, והליקוי שצויין כבר לא יהיה בבחינת ליקוי. הוועדה איננה אומרת מה
הפתרון; הוועדה ממליצה שיהיה דיון ושתתקבל החלטה. ברגע שמחליטים שאין אפשרות
לפתור בעיה מסוימת לרגל מצב אוביקטיבי - הרי אין לדבר יותר על ליקוי. הוועדה
לא פירשה מהו הפורום המתאים, והוא יכול להיות הכנסת, או גוף מתאים מטעם הכנסת.

ועדת הכספים מאשרת בסיכומיה הערכתו של מבקר המדינה
כי חלה התקדמות ניכרת בתיקון הליקויים. אין ספק שלפי הערכתה של הוועדה יש
שיפור רב ברמה הן המקצועית והן המינהלית של הפקידות הממשלתית, אבל עדיין יש
צורך להגביר את פעולות ההדרכה. הוועדה ממליצה להרחיב את המאמצים ולשפר את
שירותי ההדרכה לעובדי המדינה.

במהלך הדיונים שמענו טענה, שהמשרד מודה בליקוי
והוא סבור שצריך לתקנו, אבל המשרד לא קיבל את האמצעים הדרושים בתקציב כדי
לתקן את המצב. הוועדה הגיעה לכלל מסקנה שאין היא יכולה לקבל טענה זו בשום
מקרה. לדעת הוועדה צריך הגוף המבוקר להשקיע מאמצים בחיפוש אחרי תקציב מתאים.
על המשרד לכלכל סולם עדיפויות אחר או לבקש שינויים בתקציבו כדי לתקן את הליקוי.
אנו חושבים שבמקרים מסוימים גם משרד האוצר צריך להיות מוכן לשנות סדר עדיפויות
כדי לאפשר למשרד לתקן את הליקוי. יכול להיות מצב שוועדת הכספים תאמר, שהמצב
אמנם טעון תיקון אבל במצב הנוכחי אין אפשרות להקציב את הסכומים המתאימים לתיקונו
אם תהיה החלטה כזו בפורום מתאים - העניין יחדל להיות בבחינת ליקוי.

הוועדה מביעה דעתה, שהעובדה שחוק שירות המדינה
עדיין לא נוקבל במלואו מקשה על העבודה הסדירה של המנגנון, רצוי שייעשו כל
המאמצים כדי להביא לאישור את חוק שירות המדינה כדי שבחוק ייקבעו הנוהלים
הדרושים.

היו"ר י. גורן

בשלב זה מוטב אולי שאני אעיר את הערותי וגם
מבקר המדינה. חברי הוועדה יוכלו להציג שאלות.
חושבני ששוב עשינו שלא הפסקנו את הישיבה ופתחנו את הדיון.

אמש עברתי על הדו"ח. המלאכה היא בעיני טובה

והיא שירחה במידה עליונה את המטרה שהתכוונו אליה, אם כי אין היא מכסה על-פני
כל השטח. פה ושם יש אולי להוסיף או לחקן, אבל בדרך כלל המלאכה טובה. נוכחתי
לדעת שהוועדה קיבלה את התפקיד שהוטל עליה מתוך כובד-ראש והשקיעה מאמצים רבים.
חברי הוועדה עשו במיטב יכולתם כדי להגיע לאותה מטרה שוועדת הכספים והכנסת התכוונו
אליה.

ועתה כמה הערות ענייניות ויסודיות.

אני מקבל את הגישה של הוועדה ביסודה בדבר דרכי
הטיפול בעניינים שהיא קיבלה על עצמה. הדבר בא לידי ביטוי בעמוד 6 של הדו"ח
סעיף 2, שם נאמר: "הוועדה בדעה כי המלצות ועדת הכספים להקים ועדה זו אינן
פוארות המשרדים מאחריות לדאוג הם עצמם לתיקון הליקויים. הוועדה סבורה כי לא
היה זה מתפקידה - ולכן לא הוקמו אף הכלים הדרושים - לבדוק ביסודיות הדרושה
ליקויים מסוימים, ובבחינת ליקויים מסוימים כוונה הוועדה מחשבתה להגיע לפתרונות
כוללים התופשים לגבי הליקויים כולם." זה נכון. הוועדה הבינה נכון את
תפקידה. היא בסמכותה לנתח ליקויים חמורים ובלטים, אבל טוב עשתה הוועדה שהיא
התרכזה בעיקר בבחינת שרשי הליקויים ודרכי עקירתם ובמניעת הישנותם. אילו עסקה
הוועדה בליקויים - היא הייתה עוסקת במלאכה חשובה, אבל הייתה מחטיאה את המטרה
שאליה התכוונו.

בעמוד 7 נתנה הוועדה הגדרה מהו "ליקוי". בחוק

מבקר המדינה אין הגדרה מזה ליקוי וגם לא היה מקום לכך. אבל המחוקק אומר בסעיף
14 לחוק מבקר המדינה - וכאן יש חוט המוביל אותנו להגדרה של ליקוי - "העלתה
הביקורת ליקויים שלא הוסברו או פגיעות בחוק, בעקרונות החסכון והיעילות או
במהר המידות, ימסור המבקר לגוף המבוקר את ממצאי הביקורת ואת דרישותיו לתיקון
הליקויים, ואם ראה צורך בכך יביא את הענין לידיעת השר הנוגע בדבר ולידיעת
שר האוצר." כאן אתם נותנים מראה-מקום מתחת לקו. אולי זה בא להשלים משהו
מבחינה עניינית אבל לא מבחינה פורמלית. הוועדה נוחנת הגדרה כקו מנחה בשביל
עצמה, אבל היא לא שלמה ולא מכסה את כל השטח. זה בלבד אינו מספיק כדי לומר
מזה ליקוי. ליקוי זה גם פגיעה ביעילות ובחסכון ולא רק פעולה או מחדל המנוגדים
לחיקוק או הוראות נוהל.

בהמלצות אתם אומרים שלא יכולתם להתעלם מסעיף

14(ב) לחוק מבקר המדינה. הוועדה מציעה מישור אחר, אבל כאן היא באה לסתור
את המחוקק. המחוקק קבע מהו הסדר הליקוי ועדת חקירה, ואתם אומרים כי הממשלה
תבקש את שר המשפטים למנות ועדת חקירה.

סעיף 7 בעמוד 10 אומר: "היו מקרים בהם הגוף

המבוקר היה משוכנע בצדקת הפעולה שנמתחה עליו הביקורת לאחר מכן, אולם לא
מצא לנחוץ לעמוד על דעתו בוויכוח עם מבקר המדינה, וזאת משום שלא ראה בכך ענין
בעל חשיבות במידה מספקת. והיו אף מקרים בהם למרות שהודה בשעחו בצדקת מבקר
המדינה, חזר וביצע הגוף המבוקר פעולה הדומה לפעולה המבוקרת." לחלק השני
יש קשר עקיפין לחלק הראשון, אבל אין לו קשר מישרין. קשר העקיפין הוא בזה,
שמצד אחד הוא לא החשיב את הדברים וצריך היה להחשיבם, ומצד שני - גם אם הוא
ראה שהוא צודק הוא היה חייב לעמוד על דעתו. אחד הליקויים החמורים הוא, שגוף
מבוקר רואה שהוא צודק ואיננו עומד על דעתו. כאן רואים את שורש הרע לדברים
רבים. אדם המתייחס כלאחר יד לביקורת ואיננו עומד על צדקתו, מתיר לעצמו לזלזל
גם במקרים אחרים. אני מציג דגש חזק על סעיף זה. הוא מעט המחזיק את המרובה
ויש ללמוד ממנו.

אני עובר לפרק של גורמים תחיקתיים. אבקש את חברי

הוועדה להסביר לי למה החכונו באמרם "לתכלית הפעולה", בדו"ח מותח מבקר המדינה
ביקורת על הפעולה ולפעמים גם על תכלית הפעולה ולפעמים על שני הדברים כאחד.
אתם מדברים על אי-התאמה של החוק, אי התאמה של התקנות ואי-התאמה של הוראות הנוהל.
פירוש הדבר שאם קיימת אי-התאמה בשלושת השטחים האלה הרי שטחים אלה טעונים תיקון.
היכן התיקון שאתם מציעים? לא מצאתי המלצה על כך. ברגע שהוועדה מכירה שלא
זו בלבד שחסרות תקנות או חסר נוהל אלא יש גם משהו החסר בשטח התחיקה - היא הייתה
צריכה להביא המלצה כיצד למלא את החסר.

היו"ר י. גורי -

נסיבות אוביקטיביות: סעיף 2 הוא מועיל ומתועיל את המרובה. אני יודע שכאן השדרש של חילוקי-הדעות וכאן צריך לחפש את ההסבר להערות שר האוצר שנכתבו בתגובה לדו"ח המבקר. מבקר המדינה, כשהוא קובע ליקוי כזה, הוא לפי עניות דעתי רן על הפעולה לא בנסיבות שהתשנו, אלא הוא מוחה ביקורת בשים-לב לאותן נסיבות בהן נעשתה הפעולה. אחרת הוא היה מחטיא את מטרת הביקורת. כיוון שכך, אתם אומרים דבר האומר דרשני. אינני מוסיף דבר, רק רמזתי על הנקודה שמבקר המדינה ירחיב עליה את הדיבור.

"אולי אף אפשרויות תקציביות" - אני מבקש הסבר למה אתם מתכוונים, מוטב שהסברים יבואו מטעם הוועדה.

בסעיף 3 אתם אומרים בסיפא: "מאיך זיימת עדיין במציאות רמה מקצועית בלתי מספקת, שאין להמנע ממנה, בידע, נסיון ופטריות, אשר לא בכל המשרדים עמדו מולם מאמצים מספיקים בהדרכה." המלצה יג' אומרת: "הוועדה ממליצה להרחיב את המאמצים ולשפר את שירותי ההדרכה לעובדי המדינה כדי להעלות את רמתם המקצועית." כדי שהמשרדים יוכלו להעלות את הרמה המקצועית הם יהיו זקוקים לפעולות. (ד"ר ארנון: זה דורש שינוי בסולם העדיפויות.)

צירוף של כמה גורמים: בסעיף 2 אתם אומרים - "יש ביקורת שטורשה בוויכוח מקצועי בין מבקר המדינה לבין הגוף המבוקר. כדוגמה לכך אפשר להביא את הוויכוח בין מבקר המדינה לבין החשב הכללי על הכנסה מיועדת, רישום התחייבויות כהוצאה ומתכונת המאזן. יש מקום לחילוקי-דעות הלכתיים ואין לקבוע ממצאי ביקורת הנובעת מחילוקי השקפות כאלה כליקוי."

אינני יכול לסעזן טענה שסתם ולא פירש, כי המפורש הוא ברור למדי. אני טוען טענה אחרת. במקום שצריך היה להרחיב קצת - צמצמת יותר מדי. נושא כה חשוב מחייב את הוועדה לומר יותר מזה. באמירה זו בלבד אינכם יכולים לפטור את עצמכם. לנו היה ויכוח על כך, ואף פעם לא אמרנו שמבקר המדינה הוא הפוסק האחרון בעניין. ואגב, אלה הם לא רק חילוקי-דעות מקצועיים. עד כמה שאני מכיר את הבעיה - זוהי מדיניות ולא דוקא חילוקי-דעות מקצועיים. מבקר המדינה טוען: אם אתם רוצים לקבוע מדיניות כזו, לא תהיה לי כל טענה אם תתאימו אותה לחוק. בנוגע להכנסה מיועדת לא היה מקום לשני פירושים. מבקר המדינה אמר: בבקשה, חשנו את החוק. בנוגע לרישום התחייבויות - הפירוש לא היה כל-כך חד-משמעי, אבל גם כאן ספק אם יש מקום לחילוקי-דעות מקצועיים. מי מונע לקבוע בחוק התקציב סעיף כזה? במקרה כזה המבקר היה יכול לייעץ שלא ללכת בדרך זו, אבל הוא לא היה טוען טענה פורמלית שפגעו בחוק.

בסעיף 3 אתם אומרים: "העדר חוק שירות המדינה והחסר בתקשי"ר משאירים אי-בהירות בדבר תחומי האחריות של הדרגים המבצעים השונים לחיקון ומניעת ליקויים." שורת ההגיון אומרת שהוועדה בהמלצותיה צריכה היתה לומר שיש להחיש את אישור החוק.

המלצה ט' בעמוד 14 אומרת זאת. ד"ר ארנון:

היו"ר י. גורי:

אני מחשיב מאד את המלצה ד' בעמוד 13. לפי דעתי כל ההמלצות של הוועדה אינן באות לצמצם אף כמלוא נימה את סמכויותיו של שר האוצר שנקבעו בחוק; הן באות לסייע לו במערכת כלים שתקל עליו את המלאכה כדי שיוכל למלא את תפקידו ולעמוד באחריותו באופן יותר יעיל. שר האוצר הקים לעצמו כלי והוא אגף הפיקוח. במלים מועטות אמרה הוועדה: "הוועדות תפעלנה בחיאום עם המפקח הכללי במשרד האוצר." זהו מרכז העצבים. במקום אחר נאמר שבמקרים מסוימים אם יהיה דין ודברים בחוץ המשרדים עצמם בין החוליות השונות - יזדקק באיזה שלב לאגף הפיקוח.

א. בהיר:

אני מסכים שתפקידו של שר האוצר מוגדר בחוק. כן אני מסכים להגדרה של האחריות המלאה והישירה של השר והמנהלים הכלליים של המשרדים לגבי ממצאי הביקורת. אבל אני טוען שאגף הפיקוח צריך לקבל יותר סמכויות מכפי שיש לו כיום וצריך להיות לו גם קשר ישיר עם שר האוצר כדי שהשר יוכל למלא את אחריותו בהחלט לחוק ביחד יעילות מאשר עד כה.

היו"ר י. גורי:

המלצה יז' אומרת: הוועדה ממליצה כי תמונה ועדה אשר תבחן את הליקויים הנזכרים בדוחי מבקר המדינה מס. 7 ו-8 לגבי הרשויות המקומיות ותציע דרכים לחיקונם. בזמן כתיבת שורות אלה הופיע גם דו"ח מס. 9. אני מבין שהוועדה ראתה צורך מיוחד לבדוק ליקויים אלה. כנראה שהיתה לכם כאן כוונה מיוחדת ועליכם יהיה לפרש אותה.

קיימת בעיה אחת הנוגעת לאגף הפיקוח, שלפי דעתי וערה זו זיונה יכולה לפסוח עליה. או שעליכה לומר, שהכוחות העומדים לרשות אגף הפיקוח מספיקים כדי שאגף זה ימלא את תפקידו מבחינת הכמות וזאת העובדים שלו; או שאומרים שצריך להרחיב את האגף. אינני פוסק בנדון, אבל אין לפסוח על הבעיה, כי זהו המכשיר שבידי שר האוצר למילוי תפקידו. וכיוון שנגעתי באגף הפיקוח אדגיש בעיה עקרונית יותר.

אני סבור שיש בכך אינקומפטיביליטי אם החשב הכללי הוא גם ראש אגף הפיקוח. לרשותו של החשב הכללי צריך לעמוד מכשיר של פיקוח. החשב הכללי לא יכול למלא את תפקידו כראוי אם אין לו מכשיר של פיקוח העומד לרשותו. אגב, יש לו מכשיר פיקוח, יש לו מערכת פיקוח שהוא התקין לעצמו על-ידי שהגזברים בכל המשרדים הם שלווחות של החשב הכללי. כבר למענו שבמשך הזמן נהוה אגף הקנה בין השלווחות הללו לבין החשב הכללי וספק אם הם ממלאים את התפקיד שהוטל עליהם מלכתחילה. כיום הענין טעון בדיקה, אבל אלה הם קרני המישוש. זה לא בא לכסות על-פני השטח שאנו עוסקים בו עכשיו. אגף הפיקוח בא לשרת את שר האוצר בכל ימות השנה, גם בעקבות הדו"חות של מבקר המדינה. אגף פיקוח זה אין להעמיד בראשו את החשב הכללי. יש בכך משום אינקומפטיביליטי. החשב הכללי הוא גם מבקר והוא לא יכול לעמוד בראש אגף פיקוח שצריך לפעול במישור אחר.

כל אשר אמרתי לא בא לגרוע במאומה מהדברים שצינתי בפני דברי, שאני מחשיב מאד את הפעולה שנעשתה על-ידי הוועדה. אני חושב שבדרך-כלל היא כוונה לאוהה מטרה שאנו התכוונו אליה, ואני רק רוחש לה תודה.

מבקר המדינה ד"ר מוזס:

גם אני רוצה לומר שלפי דעתי נעשתה עבודה טובה מאד על-ידי הוועדה הבינמשרדית, והדו"ח שלפנינו מצדיק את יוזמתו של יו"ר ועדת הכספים אשר הציע בזמנו מינוי ועדה כזו.

שטח הפעולה של הוועדה וגם ההמלצות מתחלקים לשני חלקים: השטח של מניעת ליקויים על-ידי קביעת שורשיהם, והשטח של טיפול בביקורת בשלביה השונים. מטבע הדברים שהוועדה יכלה להגיע לשלימות מסוימת רק בשטח השני הנוגע לטיפול בביקורת. דומני שהיא הצליחה כמעט להגיע לכלל הצעת שיטה שלמה לטיפול בביקורת בשלביה השונים. אשר לשטח השני - מטבע הדברים שאי-אפשר היה להגיע לכלל איזו שלמות, אבל אפשר לקבוע שהוועדה הצליחה לקבוע נקודות תורפה חשובות ולהסיק את המסקנות מקביעה זו באמצעות המלצות מינהליות.

מתוך 17 ההמלצות, 11 מוקדשות לטיפול בביקורת ו-6 - לשיפורים מינהליים, ואני חושב שזוהי פרופורציה מתקבלת על הדעת.

כמה הערות לחלק התיאורי, לסיכום דיוני הוועדה ולאחר מכן לחלק של ההמלצות.

אשר להגדרה של "ליקוי" - הרי הגדרה זו בעיקרה היא נכונה אם נוסיף לחלק הראשון את החלק השני - הגדרה של נוהל תקין. אולי מוטב היה לא לחלק את הדברים. חלוקה זו עשויה להביא לידי אי-הבנה כיוון שהמושגים החשובים אינם מופיעים בחלק הראשון.

בחלק התיאורי מטפל הדו"ח בסיבות אוביקטיביות של ליקויים מסחיימים. עלי להדגיש שהביקורת משתדלת בכל מקרה לבדוק אם ובאיזו מידה גורמים אוביקטיביים הם שהביאו לכלל איזו קביעה. דומני שבמקרים רבים אנו מצדנו הבענו על מצב דברים זה. יש אמנם מקרים שהמשרד לא חשוב לנחוץ לתאר באופן נכון את הנסיבות האוביקטיביות ורק אחר-כך בשלב של דיונים הצביע על הגורמים האוביקטיביים.

הוא הדין לגבי הטענה - ועל כך הצביע כבר יו"ר הוועדה מר גורי - שיש לשפוט כל ענין תוך התחשבות בנסיבות שהיו קיימות בזמן הפעולה. אנו משתדלים לעשות זאת. בכל הזדמנות אני אומר לעובדי הביקורת, שאיננו רשאים להיות חכמים לאחר מעשה ואנו צריכים לבדוק אם בזמן עשיית הפעולה אפשר היה לעשות דומני שהתיאור כאן איננו מתחשב די הצורך בגישה של הביקורת, כפי שהיא כבר באה לידי ביטוי בדו"חות.

אשר לביקורת הקשורה בחילוקי-דעות מקצועיים - דומני מר גורי אמר את אשר יש לומר בנדון. לפי דעתי אין ויכוח שהמצב הנוכחי יכול להיות מוצדק אך ורק אם שינוי החוק ירשה זאת.

ד"ר מוזס

אשר להמלצות - אני חושב שההמלצות המינהליות שכוונתן להביא לידי מניעת ליקויים הן טובות. מטבע הדברים יש עוד דברים חשובים אחרים, אבל ההמלצות המתייחסות להסדר ברור של חלוקת סמכויות ואחריות בכל מקרה, גם במקרה של חילופי גברי - הן חשובות באופן מיוחד.

אשר להמלצות המתייחסות לטיפול בביקורת - הרי כאן השתדלה הוועדה לכסות את כל השלבים של הטיפול בביקורת. חשוב שבהמלצות אלו נקבע שקיימת אחריות של המשרדים ואחריות בתוך המשרדים של המנהל הכללי ושל השר. נכון שהדבר לא היה עד כה מורגש בכל המשרדים.

אשר לשר האוצר - דומני שהתפקיד החשוב ביותר שהוטל על שר האוצר לפי חוק מבקר המדינה הוא לרכז את ההערות על הדו"ח השנתי של מבקר המדינה. דומני שבשלב זה הוועדה היתה יכולה להמשיך ולטפל, כיוון שחשוב להגיד בהזדמנות זו לשר האוצר, שהתפקיד של ריכוז ההערות הוא חיוני ביותר. לדאבונני עלי לומר, שבמספר לא קטן של מקרים נתקבל הרושם שהפיקוח אגננו בודק די הצורך את ההערות של המשרדים. קורה שהערות שר האוצר, כפי שהן מועברות על-ידי המפקח, כוללות תיאורים שאינם מתקבלים על הדעת. דומני שזהו שלב חשוב שיש להדגישו.

יש לחשוב על השאלה אם ובאיזו מידה מוצדקת ההמלצה, שעל הדו"חות המיוחדים יחול אותו הסדר הקיים לגבי הדו"ח השנתי. על ועדת הכספים להחליט אם כל דו"ח מיוחד יועבר ראשית כל לשר האוצר, ורק עם הערותיו של השר, המבוססות על הערות המשרד הנוגע בדבר, יימסר הדו"ח לוועדה הכספיים. אני מסכים לכך, אבל על הוועדה לדעת שהדבר יגרום לדחיה מסוימת. על כל פנים, צריך לקבוע תקופה קצרה מאד לחשובה על הדו"ח המיוחד, בוודאי לא תקופה של ששה שבועות אלא של עשרה ימים.

היו"ר י. גורי: הוועדה בהמלצותיה מציעה דבר המתקבל על הדעת, שהשר הנוגע בדבר או מנהל המשרד יוכלו להופיע בפני ועדת הכספים כדי להסביר את עמדתם.

רצוני להציג תיקון להמלצה ה'. אני חושב שזו הצעה טובה, אבל אין לומר שוועדה זו תתחיל בעבודתה רק אחרי שוועדת הכספים תדון בליקויים.

ד"ר מוזס: ההצעה הקונקרטיה היא, שוועדה זו תופעל מייד לאחר הופעת הדו"ח השנתי. ראשית, יש מספר ניכר של ליקויים שאינם נושא להערות שר האוצר ובגלל זה אינם דורשים בירור בוועדת הכספים. יש מספר ניכר של ליקויים ששר האוצר בהערותיו מודה בהם ואומר שיש לחקנם. אני חושב שוועדה זו תדחה אותם מקרים הטעונים בירור ותטפל מייד בכל יתר הליקויים.

היו"ר י. גורי: נפסיק עכשיו את הדיון ונמשיך בו בישיבה הבאה.

שינויים בתקציב משרד החינוך

(היו"ר קורא את מכתבו של הממונה על התקציבים מס. 8 מיום 28.6.59)

היו"ר י. גורי: ד"ר קודש מנהל את המחלקה להנחלת הלשון כבר שנתיים ימים. הוא הועבר מחיפה וכל הזמן לא היתה לו דירת קבע. הוא הצליח בעבודה זו, ועתה עליו לעבור עם משפחתו לירושלים. הדבר כרוך בקרבן מסוים מצדו כי אשתו היא רופאת שנייים ועל-ידי ההעברה היא מנתקת עצמה מלקוחותיה. הוא יכול להיחשב כעובד חיוני. יש תקנות של ועדת הכספים שלפיהן פועלת הוועדה הבינמשרדית. הענין הוא דחוף כיוון שאם לא נקבל החלטה בנדון היום עלולים להפסיד את הדירה.

י. בדר: ענין זה נראה כמור למדי. העברה זו קשורה גם בהגבלות העליה. אף על פי שיש לי ספקות לגוף הענין אינני מתנגד לאישור השינויים בתקציב, לאור מדיניות משרד החינוך כפי שבאה לידי ביטוי בעניינים שגרתיים קטנים.

א. בהיר: אני מציע להעביר את השאלה לוועדת השלושה הפועלת ליד ועדת הכספים.

בשים-לב לדחיפות הענין הלכתי בדרך זו.

היו"ר י. גורי:

מ. קלמר:

מדוע צריך להעביר סכומים מהתקציב לציווד והחזקה של בתי תרבות ומרכזי לימוד למתן הלוואות לעובדי המדינה לרכישת דיור? יש תקציב לשיכון ויש נוהג כיצד מקבלים עובדי מדינה הלוואות לשיכון. אינני מתנגד למתן ההלוואה ואף אתמוך בה, אבל לדעתי לא צריך להפנות כספים המיועדים לפעולות למטרה זו.

נ. לוי:

אינני מבין מדוע צריך להקטין בשליש את התקציב לציווד והחזקה של בתי תרבות. הוא הדין לגבי הסעיף השני. שמא אפשר לחפש מקור אחר למתן ההלוואה?

ע. אסף - סגן שר החינוך: לא רצינו ללכת בדרך זו. נסינו דרכים שונות.

רצינו להפריש סכום מהסעיף של שיכון מורים. לרשותנו תקציב להקמת דירות בנגב למפקחים שלא ניצלנוהו במלואו. האוצר סירב לאשר העברה זו. אנו עלולים להפסיד את הדירה אם לא נאשר את ההלוואה באופן דחוף. אנו מבקשים את הוועדה לאשר את השינויים בתקציב, מתוך הנחה שנחפש דרך כיצד להחזיר את הסכומים הללו לסעיפים המתאימים.

השינויים בתקציב משרד החינוך והתרבות - אושרו

(הישיבה ננעלה בשעה 11.00)