

פרוטוקול מס' 25
מישיבת הוועדה לענייני בקורת המדינה
שהתקיימה ביום שלישי, ז' בשבט התשמ"ה - 29.1.85 - בשעה 13.00

נ כ ח ו :

חברי הוועדה:
ד' ליבאי - יו"ר
א' הראל
י' צבן
א' שאקי
ד' תיכון

מוזמנים:
מבקר המדינה י' טוניק
השר לענייני חנות י' בורג
שר הפנים י' פרץ
ר' ורדי - מנכ"ל משרד מבקר המדינה
א' הכט - מנהל המינהל לשלטון מקומי, משרד הפנים
מ' גת - משרד הכלכלה
ז' רוזנברג - סמנכ"ל חנות
י' שושן - משרד מבקר המדינה
א' בראונר - " " "
ר' אלימלך - " " "
י' גל-עזר - " " "
ש' קינן - " " "
ע' צוקרמן - מרכז השלטון המקומי
א' מראני - אגף התקציבים, משרד האוצר

מזכיר הוועדה: ב' פרידנר

ר ש מ ה: ע' הירשפלד

סדר-היום:
1. דין וחשבון כספי לשנת הכספים 1983.
2. הפיקוח על המועצות הדתיות - המשך וסיכום הדיון.

- 889 -

(י"ג בטבת 5745 - 6.2.85)

אישור דין-וחשבון כספי של משרד מבקר המדינה לשנת הכספים 1983

היו"ר ד' ליבאי:

אני פותח את הישיבה.

הסעיף הראשון על סדר-היום הוא: אישור דין-וחשבון כספי של משרד מבקר המדינה לשנת 1983/84, וזאת על-פי סעיף 25 לחוק מבקר המדינה. סעיף 25 לחוק קובע שאחרי תום שנת הכספים יגיש המבקר את הדין-וחשבון הכספי של משרדו לאישור הוועדה. הדו"ח הונח והרושם הראשון ממנו הוא שמשרד מבקר המדינה והמבקר עומדים בכל סעיף בגבולות התקציב. אם אנחנו מוצאים עמודה של סך-הכל התקציב המאושר לשנת התקציב 1983, הרי אנחנו רואים בסכום משמאל שהוצאות למעשה, בכל פריט ופריט, אינן עולות על מה שהוקצב, ובפריט שלשמאל שני הטורים מפורטת היתרה שעוד נותרה לשנת הכספים 1983.

האם לחברי הוועדה יש הערות או שאלות למבקר המדינה ולמנכ"ל המשרד בעניין התקציב?

א' הראל:

האם הפרופורציה בין התקציב הכללי של מבקר המדינה לבין הקטע של נציבות תלונות הציבור נשארת משנה לשנה?

ר' ורדי:

פחות או יותר. מדובר בכוח-אדם ובמשכורות זהות.

היו"ר ד' ליבאי:

אנחנו רואים כאן עוד עובדה שראויה לציון. יש רזרבה בתקציב והיא נשארה בשלמותה ולא ראו מקום לנצל אותה. אם כך, התקציב כנראה מתוכנן היטב.

ד' תיכון:

אני מצביע נגד האישור, כי הצבעתי נגדו בעת שהוא נדון. אם מישהו יימנע בהצבעה, זה לא יאושר.

היו"ר ד' ליבאי:

אני מבין, אבל חשבתי שאנחנו לא עוסקים עכשיו באישור תקציב, אלא מאשרים דין-וחשבון כספי שהמבקר הגיש. אתה יכול להתנגד לתקצוב משרדו של מבקר המדינה, מטעמים שאינני יודע אבל אני מאמין שהם טובים, וכשמגיע השלב שהמבקר אומר שעל-פי התקציב הזה הוא פעל, והיקף פעולותיו כולן במסגרת התקציב, והוא מבקש אישור למלאכתו על-פי התקציב, אני חושב שאין הדבר סותר את התנגדותך.

ד' תיכון:

היתה בעייה עקרונית של הסכמי עבודה.

היו"ר ד' ליבאי:

הצטרף אלינו כעת חבר-הכנסת צבן. אנחנו עוסקים בדין וחשבון כספי לשנת הכספים 1983 של משרד מבקר המדינה. חבר-הכנסת תיכון הודיע שמטעמים השמורים עמו, שבגללם הוא התנגד לתקציב הוא לא יוכל להצביע בעד אישור הדו"ח הכספי. אנחנו עיינו בו ולא מצאנו בו רבב ואני חושב שצריך להעמיד את זה להצבעה. אני הדגשתי שהדבר הבולט בביצוע התקציב הוא שבכל סעיפיו המבקר אינו חורג מהתקציב שנקבע לו. בכל סעיף אני מוצא אפילו יתרות מסויימות.

י' צבן:

אם הוא לא חורג, הוא חריג. אני מבקש לאפשר לי לעיין בדו"ח במהלך הישיבה.

היו"ר ד' ליבאי:

נכון. מבחינה זו הוא דוגמה ולכן אני חושב שאם הוא מגיש לנו דו"ח כזה, אין לנו אלא לאשר אותו ולברך אותו. אבל בקשתך תכובד ואני אשאיר את המשך הדיון בסעיף זה לשלב מאוחר יותר של ישיבת הוועדה.

הפיקוח על המועצות הדתיות - המשך וסיכום הדיוןד' ליבאי:

אנחנו עוברים לנושא הבא: הפיקוח על המועצות הדתיות - המשך וסיכום הדיון, והכוונה היא לפרק בדו"ח המבקר המתחיל בעמוד 236.

אנחנו קיימנו דיון שבמהלכו היו לחברי הכנסת הערות קשות, כולל לחבר-הכנסת דן תיכון. מבקר המדינה העיר שלמשרד הדתות, האחראי על פעולות המועצות הדתיות אין כל סמכות לפקח עליהן דרך התקציב. הוא גם אינו יכול לאשר ולקבוע להן תקציב. מנכ"ל המשרד הרב סלומון אמר ש"למעשה למשרד המרכזי, דבר שאין לו תקדים באף משרד ממשלתי, לא היתה השפעה ישירה על המערכת, בעיקר המערכת התקציבית של המועצות הדתיות". בהמשך הוא אמר: "בתיאוריה יכולה רשות מקומית להכפיל את התקציב של מועצה דתית ולחייב אוטומאטית את המשרד הראשי בשליש מן התקציב. המשרד לא יכול לעמוד בכיסוי תקציבי המועצות הדתיות. יש הצעה שהשר לענייני דתות יקבע את הכללים, המועד והדרכים לאישור התקציב. למעשה המערכת תמשיך להיות נתונה בידי הרשויות המקומיות, כאשר לשר הדתות תגבר במידת-מה ההשפעה. הבעיה ביסודה עוד לא נפתרה". זאת הוא אמר גם על ההסכם שהושג בעקבות המשבר הקואליציוני.

חבר-הכנסת דן תיכון הציע לוועדה להקפיד את תקציב משרד הדתות בנושא המועצות הדתיות, עד אשר עניין פיקוח הממשלה העל המועצות הדתיות יסודר. גם חברת-הכנסת נמיר אמרה דברים קשים והמשילה את המצב לתמונה מהמערב הפרוע. "המצב שם היה מחויר לעומת מה שהתחולל" והציעה להזמין לישיבה הבאה את שר הדתות.

דברים קשים נאמרו גם על-ידי חברי ועדה אחרים. חבר-הכנסת רפאל איתן אמר: נמליץ למי שיש לו סמכות להפסיק מתן הקצבות לכל גוף ציבור שאינו ממלא אחר הנוהלים. הוא הציע לסגור את הברז והדברים הובאו עוד בהקשר של דו"ח מבקר המדינה מס' 33 - הדרישה לתקן את החוק ואת התקנות בנושא מינהל.

ד' תיכון:

בינתיים החוק תוקן בכיוון ההפוך, כרגיל.

היו"ר ד' ליבאי:

נציג אגף התקציבים התבטא שיש מועצות דתיות שמשתוללות ואמר שהמועצות לעתים יוצרות גרעון. מועצה דתית לוקחת הלוואה בבנקים וכך היא מסתבכת, ואז היא חוזרת עם החשבון אלינו, חשבון שתפח מאד. הוא נמנע, כמובן, מלהתבטא בעניינים הפוליטיים.

הרב סלומון אמר: "השינויים שהוחלט עליהם - והכוונה היא להצעת החוק שהוגשה לכנסת - עדיין לא עונים על מה שהוועדה לענייני בקורת המדינה והכנסת דורשות בהחלטותיהן. אוספו אמנם סמכויות לשר לענייני הדתות, אך הן בהחלט אינן מספיקות. אני עדיין צופה קשיים בתיפקוד בעתיד, כי זה דבר שאין לו תקדים במשרד ממשלתי אחר ואנחנו תלויים עדיין באישור תקציב מצד רשות מקומית".

נראה לי שהבעייה הקרדינלית היתה, והדברים כתובים במפורש בדו"ח המבקר, שהמועצות הדתיות והרשויות המקומיות מכתיבות את התקציב של המועצה הדתית למשרד הדתות, ולמעשה אין מסגרת גג. אין גם דרישה שהכל ייעשה במסגרת חוק התקציב, וזה איננו גם היום. הדבר הזה לא תוקן, לעניות דעתי, גם בחוק שירותי הדת היהודיים (תיקון מס' 6) שלא מכבר עבר בכנסת. נראה לי שהקושי הזה נשאר בעינו, אלא אם כן יש כוונה לתקן את המצב, או אם אפשר לתקן את המצב על-ידי הוראת סעיף 8 לחוק, הקובע: כל מועצה תקבע בהסכמה כאמור בסעיף 9 את התקציב של שירותי הדת במועד, בצורה ולפי כללים שקבע השר לענייני דתות.

האמת היא שאני ראיתי צורך להופיע בפני ועדת הפנים של הכנסת, כאשר דנה בהצעת חוק זו, והצבעתי על הבעייתיות של יכולת הכתבה לאוצר המדינה של סכומים בהסכם בין רשויות מקומיות, בין אם הרשות היא רשות מקומית ומועצה דתית, ללא זכות וטו, או ללא איסור מצד הדרג הממשלתי, ואמרתי שאולי סעיף 8 נועד לענות על כך. בקשתי בוועדת הפנים לדעת אם יש כבר כללים שהשר לענייני דתות קבע. כשישבתי בוועדה לא ראיתי כללים כאלה והשאלה הזאת בעינה עומדת.

אדוני השר, לכן חשבנו לנכון בשלב מסויים של הדיון לשמוע ממך דברים. קודם-כל אני מבין שמבחינה מסוימת הדבר בא על תיקוני כשהשר לענייני דתות הוכנס לתמונה על-פי סעיף 8, שמסמיך אותו להוציא כללים מסויימים. יותר מכך, רק אם אין הסכמה בין המועצה לבין הרשות המקומית הרי שמפעילים את הוועדה, ושוב נכנס לתמונה השר לענייני דתות. השאלה היא אם אדוני השר רואה את התיקון בחוק כמספק מבחינת היכולת של משרד הדתות ושל ממשלת ישראל באופן כללי לומר את דברו בנושא הגבלת התקציב, כדי שיהיה במסגרת תקציב המשרד ותקציב המדינה. שאלה אחרת תישאל אחר-כך לגבי הערות אחרות שהיו בדו"ח המבקר לגבי אי-רגולריות בפעילות המועצות הדתיות.

השר לענייני דתות י' בורג:

ראשית-כל אני רוצה לומר שאני יודע את המלה בקורת. היא הופיעה בתורה בנוגע לטענות חשובות, שיכולות להיות נכונות ולא-נכונות. כתוב: בקורת תהיה, וכאן אותו הדבר, יכולות להיות טענות נכונות וטענות שאינן נכונות.

דו"ח המבקר מתייחס לשנת התקציב 1982/83. אנחנו המצאנו מכתב לחברי הוועדה לענייני בקורת המדינה מיום 26.12, ובו התייחסות לכל סעיף וסעיף אשר המבקר הנכבד העלה, ומה עשינו, עושים או עומדים לעשות כדי לתקן את הדברים.

בנוגע להערות, כמו המערב הפרוע וכדומה - לפעמים זה מרענן לראות שיש עוד או אזיס שהרעיון של ממשלת אחדות לאומית אינו פועל כל-כך. אבל לא אתייחס לזה, כי יכולתי לשאול: אם כל-כך רע, למה אף פעם לא שומעים בקורת, הצעה לסדר-היום או שאלתה?

הנהלים כרגע נמצאים בדפוס. על-מנת שאני עוד אציע תיקונים אני מברר ואני מקווה שהחוק הזה, שעדיין לא מביא את הגאולה השלמה, בכל-זאת יתן בהירות וגם נוהל תקין. המועצה הדתית בכל אתר ואתר היתה תלויה לא רק בכסף, אלא גם באווירה המדינית אם ניתן לומר, בחסדי הקואליציה וראש המקום, שלפעמים הוא איש חזק מאד ומעניש גם את העניינים הדתיים, כפי שמפלגה דתית אינה עושה כרצונו. אנחנו נמצאים כאן בין הפוליטיקה לבין הניהול התקין. ההכרעה שלי באופן חד-משמעי היא לטובת הניהול התקין.

אינני מדבר כרגע על כסף, אלא על נהלים. אדוני היושב-ראש, אני אמציא לך את הנהלים לפני שאני מפרסם אותם, ואם יש לך רעיון - מכל מלמדי השכלתי.

כפי שאמרתי, אני מקווה שהמכתב שהמצאנו לכם ב-26.12 נותן אור טוב לעניין. אני חושב שהדברים כבר יותר טובים, בייחוד אם נצליח להוציא את המוסדות של המועצות הדתיות להוציא מהבוץ שאליו נקלעו.

העניין של מועצה דתית הוא למעשה כמו מועצה מקומית. יש ראש מועצה מקומית אחראי, הוא מנהל את העניינים בסדר, אתה לא קורא עליו בעתונים ואין אצלו שביתה. יש מישהו שקבל גרעון מקודמו. יש מי שבעצמו גרם גרעון והוא ממשיך בתפקידו ואז יש שם שביתות. גורלה של המועצה הדתית תלוי הרבה בראש המועצה הדתית, כשם שמועצה מקומית תלויה בגורלה הכספי והאדמיניסטרטיבי.

היו"ר ד' ליבאי:

השאלה היא, אדוני השר, אם תוכל לומר לנו באיזו מידה אתה חושב שכללים שיוציא השר לענייני חזות יכולים להגביל מועצה מקומית ומועצה דתית בגובה התקציב שהן יקבעו לעצמן. כי התקלה שאני חרד מפניה, והלוואי ואתבדה, היא שיכולים לשבת אנשים ששייכים לא לדרג המרכזי-הממשלתי - בתחום רשות מקומית מועצה דתית - לקבוע תקציב בכל סכום שהוא שיענה לכאורה על צרכיהם, לבנות לעצמם מגדלי שן והיכלים, ולהגיש את החשבון למשרד הדתות, שעל-פי דו"ח מבקר המדינה, כפי שהמצב היה עד עתה, משרד הדתות חייב למלא אחר ההחלטה על-פי החוק ולשלם מראש. דהיינו, גם משרד האוצר חייב לכאורה להעביר את הכספים למשרד הדתות, וזה נוהל לחלוטין בלתי-תקין. אני ציפיתי שיתוקן גם סעיף אחר - לא אותם סעיפים שהובאו לכנסת במסגרת ההסכם. ישנו סעיף 11(ג) לחוק שירותי הדת היהודיים, שאומר: בהוצאת תקציב שאושר לפעי סעיף 9(א) (2) תישא הממשלה בגדר חוק התקציב הנוהג במדינה מזמן לזמן. אימתי דברים אמורים? כשר הדתות שותף לקביעת התקציב, אבל זה היה בחלק זעיר של המקרים. זה לא חל במקרה שהתקציב נקבע בהסכם בין המועצה הדתית לרשות המקומית. אז אין סעיף מקביל שאומר שהמשרד והממשלה ישאו בתקציב בתקציב וק בגדר חוק התקציב הנוהג.

אני הפניתי את תשומת-לב ועדת הפנים לעניין זה, כי אמרתי שזה מה שעולה מדו"ח מבקר המדינה. זוהי הרעה החולה כדי לעשות מינהל תקין. תבר-הכנסת שילנסקי השיב לי בכנסת: שמענו אותך והחלטנו לא לקבל את עמדתך. הבעייה היא לא עמדת הפרטית, אלא מהי התשובה הציבורית. איך יהיה גוף אחד, שבהבדל מיתר הגופים במדינה קובע לעצמו את גובה התקציב ללא כל הגבלה בחוק התקציב.

מבקר המדינה י' טוניק:

מטרידים אותי הדברים שאמר שר הדתות בתחילת דבריו, משתי בחינות. א. הוא קרא לדו"ח הזה טענות, וזה לא בדיוק כך. הדו"ח הוא ממצאים.

השר לענייני חזות י' בורג:

לא קראתי לדו"ח טענות. אמרתי בכללותו בבקורת, כי אתה זוכר איפה זה כתוב.

מבקר המדינה י' טוניק:

בבקורת אין טענות, יש רק ממצאים. שנית, אם אתה מעלה על הדעת ומדבר על נושא קונקרטי שאולי יש טענות לא נכונות, אולי תואיל בטובך להגיד מה לא נכון. אינני חושב שזה קונסטיטוציוני לומר שמבקר המדינה טוען טענות לא נכונות.

השר לענייני חזות י' בורג:

אני מחשיב מאד גם אותך וגם את טיעוניך, אבל הכוונה לא היתה דווקא לזה. אני דברתי על הביטוי כמו "מערב פרוע" וכדומה.

מבקר המדינה י' טוניק:

אם אדוני השר אומר שלגבי דו"ח מבקר המדינה זה לא היה רלבנטי, אני מקבל את דבריך.

השר לענייני דתות י' בורג:

ברוח טובה.

היו"ר ד' ליבאי:

הנסיון בוועדה הוא שדו"חות מבקר המדינה הם מאד שקולים וזהירים. אני עוד לא הגעתי לישיבה שבה הוכיחו לנו שהמצא איננו נכון.

לפני שהשר לענייני דתות ישיב, אני רוצה לקדם בברכה חמה את כבוד שר הפנים. אדוני השר, אנחנו העלינו שאלה ראשונה בגדר השאלות שיש לנו לגבי המצב במועצות הדתיות, והיא: האם יש גבול לתקציב שיכולה לקבוע רשות מקומית בהסכמה עם המועצה הדתית? החשש שלנו הוא, כפי שאני רואה את זה כמשפטן, שהיום, אם רשות מקומית ומועצה דתית מחליטות לקבוע תקציב איקס, הרי שהן סוברניות לעשות זאת, ואת השטר יגישו או למשרד הפנים או למשרד הדתות, והשרים הנכבדים לא יוכלו אלא לומר אמן אחריהם. אלא אם כן מתכוון השר לענייני דתות להשתמש לפי סעיף 8 של החוק, כפי שתוקן לאחרונה בכנסת, שאומר: כל מועצה תקבע, בהסכמה כאמור בסעיף 9 - וענייננו כרגע הוא הסכמה עם הרשות המקומית - את התקציב של שירותי הדת במועד, בצורה ולפי כללים שקבע השר לענייני דתות.

רצינו מאד לראות את הכללים האלה, ושמענו מפי השר לענייני דתות שהם בהכנה. רצינו לדעת אם בכללים כאלה חושב שר הדתות שהוא מוסמך לקבוע את גובה התקציב. יכול להיות שהוא יגיד לא. כי אם כן, בעצם אני שולט על כל התקציב ואז מה עניין ההסכם שבין הרשות המקומית לבין המועצה הדתית? אני מבין שיש פה בעייה מסויימת, אבל אני חרד מהבחינה הציבורית, שכל מועצה דתית - ויש כאלה בישראל לא מעט - תקבע לעצמה תקציבים כראות עיניה בכל סכום שנראה לה.

א' הכט:

כפקיד אני לא אכנס לצד הפוליטי של העניין, אבל מכיוון שהמצב הזה קיים כבר מאז קום המדינה, ואני מכיר אותו על בוריו 20 שנה, אני אסב את תשומת-לבכם לכמה דברים. יש בעייה בתקציבי המועצות הדתיות, אבל בדרך-כלל הבעייה הפוכה מכפי שהוזכרה כאן. אכן, באורח תיאורטי ולוגי הניתוח הוא נכון. רשות מקומית יכולה להחליט ולחייב את המשרד הממשלתי. בשנים האחרונות נדמה לי שהתוצאה של הניתוח הזה היא לא בצורה שמחייבת את המשרדים הממשלתיים יותר מדי, וזה באשר הרשות המקומית נתונה למגבלות רבות מאד.

היום אין סכנה גדולה כל-כך שתהיה "השתוללות". אינני יודע מאין נובע הביטוי הזה לגבי המועצות הדתיות, אבל במידה שנמצאו חריגות, אלה חריגות בתקציב שאושר ולא-דווקא שהרשות המקומית השתוללה בזה שהיא אישרה תקציב יותר מדי גדול של מועצה דתית. יכול להיות שבמקרה זה או אחר זה קרה, אבל בוודאי שזו לא התופעה המרכזית.

היו"ר ד' ליבאי:

האם יש לכם בדיקה מהו התקציב לאישור לעומת מה שמאשרת המועצה? כי לכאורה אתה מקבל את התקציב המאושר של המועצה הדתית כנתון.

א' הכט:

לאו דווקא.

היו"ר ד' ליבאי:

ב. אנחנו קוראים בדו"ח מבקר המדינה, שגם לאחר שתקציב אושר, הנורמה היתה שחורגים ממנו כהנה וכהנה ומחייבים בחריגות את משרד הדתות.

א' הכט:

אני רוצה להתייחס לשתי השאלות בנפרד, ואתחיל מהשאלה הראשונה של אישורי תקציב. כל מה שאמרתי הוא שאין סכנה כל-כך גדולה שאישורי התקציב יגרמו להשתוללות, להיפך. אין לי הממצאים של מבקר המדינה לפי כל מקום ומקום, כי זה לא הופיעו בדו"ח, אבל הנתונים כפי שהם ידועים לי, גם מנסיון של שנים בוועדה המשותפת בין משרד הפנים לבין משרד הדתות הוא שהרשויות המקומיות לא הקציבו מספיק. דהיינו, הן הקציבו פחות מההתיקרויות הרגילות המוקצבות להן למועצות הדתיות. בדרך-כלל, כשמגיע חומר לוועדה המשותפת, הוא בא מהמועצה הדתית, באשר היא טוענת שהרשות המקומית לא מאשרת מספיק. עוד לא ראיתי שרשות מקומית תבוא לוועדה ותגיד: אנחנו מאשרים יותר מדי. לכן המצב הוא שהמועצות הדתיות בדרך-כלל לא מקבלות את הסכומים לפי הכללים שמותר לרשויות המקומיות לאשר, או שמאשרים את התקציבים שלהם. זה ברוב המקרים שבהם היו חריגות.

אינני אומר שפה ושם לא היתה קואליציה שנתנה יותר מדי, אבל מזה ועד השתוללות, עד כמה שאני מכיר את החומר, המרחק הוא רב. יש בעייה אחרת והיא, שלאחר אישור התקציב על-ידי הרשות המקומית - וכאמור, לא מצאנו שבזה היתה חריגה יתרה - לא תמיד מעדכנים את תקציבי המועצות הדתיות לפי העידכונים שהרשויות המקומיות עצמן מקבלות.

שר הפנים י' ח' פרץ:

בדרך-כלל זה לא מעודכן.

א' הכט:

לא עסקנו בסטטיסטיקה מדוייקת בנושא הזה, ולכן במקרים אחדים המועצות הדתיות חרגו. יש בוודאי גם מקרים אחרים שהמועצות הדתיות חרגו, כשם שהרשויות המקומיות חורגות וכשם שגופים יחסית אוטונומיים יכולים להוציא כספים ובזה הם חורגים, וכמובן שאין עליהם אותו פיקוח כפי שהוא קיים בתוך הממשלה על משרד ממשלתי.

המקרים הרבים של חריגות שנמצאו הם של מועצות דתיות שלא עמדו בתקציב שאושר להן על-ידי הרשות המקומית, כאשר בחלק גדול של המקרים גם כשמשרד האוצר הסכים להוסיף משאבים לזה, נמצא שהרשויות המקומיות לא עידכנו מספיק את התקציבים. ייתכן גם שבכמה מקרים לא העבירו את הכספים בזמן.

א' הראל:

האם יש מקרים שבהם התוספת של הרשות המקומית היא פיקטיבית רק כדי לקבל סכום מקביל מהממשלה?

א' הכט:

זה לא יכול להיות, מפני שכל תקציב שהיא מאשרת, קודם-כל היא מחייבת את עצמה בשני-שלישים. זה לא יכול להיות פיקטיבי, כי הדבר הזה ניתן לכפיה כלפי הרשויות המקומיות. בשנתיים האחרונות, כשקרה לא פעם שרשות מקומית לא העבירה סכומים למועצה הדתית, משרד הפנים הנהיג שהוא מעביר את הסכומים ישירות למועצה הדתית.

היו"ר ד' ליבאי:

אתה מחזק בכך את החשש. אם אתה אומר שרשות מקומית יודעת שאם היא לא תוכל לשאת בזה, היא תחייב על-ידי משרד הפנים, מתקציבו, שיתן יותר, והיא שולחת את החשבון השני למשרד הדתות. השאלה שלנו היא מי בעצם עוצר את הרשות המקומית ואת המועצה הדתית לקבוע כל סכום שעולה על דעתן?

א' הכט:

המעגל לא סגור עד הסוף. בחשיבה לוגית זה נכון, כי יש פה בעייה עם השליש השלישי, שהוא היום 40%, נוצר מצב שגוף מסויים מחייב את הגוף האחר. ייתכן שעל-ידי הכללים, כפי שנאמר פה, חלק מהעניין הזה ייסגר.

ד' תיכון:

מתי הכללים יהיו מוכנים?

השר לענייני חתות י' בורג:

זה עניין של ימים.

א' הכט:

אני טוען שכשמשרד הפנים מעביר כספים, הוא מעביר אותם על-חשבון הרשות המקומית. למשרד הפנים אין קרנות נפרדות לתת מתקציבו. אני מדבר על תקציבים של הרשות המקומית. כשמשרד הפנים מעביר למועצה הדתית, זה נעשה על-חשבון הרשות המקומית, והיא מקבלת הודעה שהסכום הועבר. למזלנו לא היה צורך לנקוט בצעד זה הרבה פעמים, כי ברגע שהתרענו בפני הרשות המקומית, ברוב המקרים זה שולם.

יש בעיות די גדולות בהתנהגות תקציבית גם של הרשויות המקומיות וגם של המועצות הדתיות בעקבות המצב הכספי הקשה. האיחורים בעידכונים הוא בהעברות, ולזה צריך למצוא פתרון. הבעייה המרכזית היא לא באישורי התקציבים, על אף שקיים הניתוח הלוגי שמחייב את משרד החתות.

א' ח' שאקי:

לא פעם קראתי ושמעתי על העידכונים שאתה מדבר עליהם. פירוש הדבר שכתוצאה מכך הסכום הכולל שאותו מקבלות המועצות הדתיות למטרה זו הוא קטן מאשר תוכנן.

א' הכט:

קשה לומר שיש סכום מתוכנן למועצות הדתיות. ככלל, משרד החתות וגם אנחנו מנחים את המועצות הדתיות ואת הרשויות המקומיות בעקרונות והנחות התקציב שחלות על משרדי הממשלה, וזה היה מחייב גופים כמו מועצות דתיות לתת אותו דבר. קורה שרשויות מקומיות לא מבצעות את זה.

י' צבן:

אני שותף לאלה שחושבים שצריך לספק את השירותים לכל האזרחים הדתיים המאמינים במדינת ישראל. השאלה היא אם יש לנו קריטריונים בתחומים הללו. בשעתו, כאשר מונתה ועדת זנבר לנושא השלטון המקומי, היא המליצה על סל צריכה של השלטון המקומי, שאחד הסעיפים בו היה שירותים דתיים. ברור שצריך לאפשר לכל קהילה דתית שרוצה לקיים את השירותים האלה מעבר לסטנדרט שהמדינה והציבור בכללו יכולים לאפשר זאת, אבל אנחנו יודעים גם מה הן המגבלות הכלליות שאנחנו חיים בהם לשירותים בכלל, ולא תהיה בזה שום אפליה לרעה של השירותים הדתיים לעומת השירותים האחרים, אם נאמר שצריכים להיות קריטריונים כאלה. אחרת, פרט לצד החוקתי-תחיקתי שהעלה יו"ר הוועדה לגבי השאלה איך אתה שם גבול ל"מצי'נג" שבין הרשות המקומית לתקציב המרכזי, יש גם שאלה של מדיניות איך אתה שם גבול. נניח שפתרת את הסוגיה התחיקתית של ה"מצי'נג".

רציתי לשאול בכמה מקרים עמדתם על כך שרשות מקומית התחייבה, ולפעמים ההתחייבות גם יכולה להיות בתום לב. לפעמים היא יכולה להיות מנופחת מלכתחילה, אבל היא יכולה להיות גם בתום לב, ואחר-כך אילוצים שונים מנעו את מימוש ההתחייבות הזאת. האם תוכל לומר לנו בלב שלם שיש לכם תמונה מה היה המצב מבחינת ההשתתפות של הרשות המקומית, בכמה מקרים מצאתם בשנים האחרונות שיש אי-התאמה בין ההתחייבות

של הרשות המקומית להשקיע שני-שלישים בסכום נתון ובין הביצוע.

אני רוצה לשאול את שני השרים לגבי החוק החדש. האם אינכם חושבים שבתחום הזה מיזת המפלגת יזציה הגיעה למימדים שאינם ניתנים למדידה?

לבסוף, הממצאים של הדו"ח הזה הם חמורים. בדו"ח כזה יש שתי שאלות: שאלה של תיקון הליקויים, וקבלנו כאן מסמך על תיקון הליקויים, שבחלק יכול להניח את הדעת ובחלק פחות. אני בכל-זאת שואל מי היה אחראי לכל-כך הרבה ליקויים? אדוני השר לענייני חזות, במשך תקופה ארוכה כיהנת גם כשר לענייני חזות וגם כשר הפנים, ואז שאלת התיאום בין ד"ר בורג-שר הפנים ובין ד"ר בורג-שר לענייני חזות, לא היתה צריכה להיות כל-כך מסובכת.

ד' תיכון:

הערה לסדר. אני רוצה להעיר לתבר-הכנסת צבן שזה בעצם דיון שני בנושא וכל הטענות שהשמעת כבר נדונו ונבחנו. אנחנו תשבנו שזה חמור ולכן הזמנו את שני השרים, ואי-אפשר להתחיל היום הכל מחדש כי לא היתה בדיון הראשון. השר לענייני חזות אמר שתוך כמה ימים הוא יתקן את המעוות.

היו"ר ד' ליבאי:

לא, הוא אמר שהוא ימציא את הכללים ואת הנהלים.

ד' תיכון:

ואז דו"ח הבקורת, לפחות בקטע התקציבי, לא יתקיים יותר. שאלתי היא איך יו"ר הוועדה רוצה להתקדם? האם אנחנו פותחים את הדיון מחדש, או שנמתין כמה ימים עד שהכללים יונחו לפנינו ואז נחדש את הדיון?

היו"ר ד' ליבאי:

אני קיוויתי שהכללים יהיו לפנינו כבר בישיבה זו. הכנתם טרם הסתיימה ולכן נמשיך היום את הדיון, כשחברי הכנסת יכולים להציג את שאלותיהם לשרים, או להביע דעתם לאור הערות המבקר. אני מניח שהמבקר ישמיע מספר דברים, ומן הראוי שהשרים יתרשמו מהבקורת שהיתה על המועצות החזיות בתקופה קודמת ויבינו את הלבטים שיש כאן. אנחנו נסיים את הדיון לאחר שנראה את הכללים ונראה אם אנחנו יכולים להעיר הערות. השר לענייני חזות הציע שהוא לא יפרסם את הכללים, אלא יתן לנו שהות לראות אותם לפני פרסומם.

מכל מקום, לא נסיים את הדיון אלא נמשיך אותו, אבל עדיין המקום להעיר בקשר לנושאים השונים. אני מוכרח לומר שהערות המבקר הן לא בתחום מתן או אי-מתן שירותים לציבור, אלא יותר מהבחינה התקציבית והארגונית. הוא לא בזק הפעם באיזו מידה הציבור נהנה בצורה נכונה או פחות נכונה מהשירותים הללו, כולל כמובן הציבור שנזקק להם ביותר.

א' הראל:

אני מניח שהנהלים יהיו טובים, אבל הבעייה המרכזית, לצערי, איננה רק בנהלים, אלא בשיטה. יסלחו לי השרים אם אומר שהמבקר העיר את הערותיו בטרם נוצר ההסדר בין המשרדים ולכן אנחנו משוחררים מהראיה הפוליטית של הקואליציה שיצרה חלוקת עבודה מסויימת בין שני המשרדים.

כל זמן שלא ניתן למשרד הדתות את המעמד המקביל למשרד ממשלתי אחר, בנקודה התקציבית - כשם שמשרד הפנים לגבי הרשויות המקומיות מעביר את התקציב תמורת פעולות מסויימות והוא בלתי-תלוי במרכיבים אחרים - לא יעזרו נהלים כדי לפתור את העניין הזה. הכל יהיה בסדר, מלבד אופן העברת התקציב, וזו הנקודה המרכזית. הטעות בהסכם שנעשה בין המשרדים היא בכך שלא חתכו באופן ברור בנקודה הזו. לכן, יש לתבאר באופן ברור ביותר שתקציב המועצות החזיות הוא בתוך משרד הדתות, כאשר משרד הדתות, בתוקף היותו אחראי על המועצות הדתיות, מפקח עליהן ומפעיל אותן והוא זה שקובע את

29.1.1985

הנהלים. אחר-כך בא פרק ב' שנוגע לעניין הנהלים והסדר איך מבצעים את התקציב, ואז באה ההפרדה הטבעית שאומרת: יצירת מצב שהתקציב של המועצות הדתיות אינו פועל-יוצא של אפשרות פיקטיבית, כי אנחנו מניחים פה מכשול כלשהו בפני עיוור.

80% יהיו בסדר גמור, אבל אנחנו הרי לא עוסקים באלה שבסדר גמור, אלא בחריגים והאפשרות ליצור חריגים במצב זה היא אין-סופית. יבוא ראש רשות מקומית ויגיד: אדוני ראש המועצה הדתית, אני רוצה מאד לעזור לך, אבל אתה רואה מה המצב. בוא ננפח פיקטיבית את התקציב. לפי החוק באופן אוטומטי משרד הדתות יצטרך להעביר לי את הסכום המשלים, ואחר-כך נסתדר בינינו שאני אעביר רק שלישי.

אם משרד הדתות יקבע תקציב בלתי-תלוי, אלא רק לפי רצונו והבנתו ולפי כללים שהוא קובע, זה לא יקרה. אחר-כך המועצה הדתית תחזיר לרשות השתתפות בבית-ספר זתי. אינני רואה כאן כל בעייה.

לכן, שורש העניין נעוץ בהפרדה שחייבת להיות הרבה יותר ברורה ומוגדרת בין התקציבים של משרד הדתות ובין התקציבים של הרשויות המקומיות.

היו"ר ד' ליבאי:

לפני שהשרים ישיבו אני רוצה להפנות שאלה, שלא זכתה לתגובה מצד עו"ד רוזנברג או המשרד, בעניין בקורת יותר ספציפית. המבקר מסיים את הבקורת שלו בפסקאות הבאות: "המחלקה לבקורת ולהדרכה על המועצות הדתיות לא עבדה בתיאום עם המשרדים האזוריים ועם המחלקה למועצות דתיות. המשרד לא עשה למעקב שיטתי אחרי תיקון הליקויים בפעולות המועצות הדתיות. לדעת הבקורת דרוש שהמשרד יבדוק מחדש את תיקודם של המשרדים האזוריים. נוכח ממצאי הבקורת על המשרד לאכופ את תיקון הליקויים, ולוא בדרך של אחיזה באמצעים משפטיים כנגד מועצות דתיות, במקרים שלא יפעלו בהתאם לחוק".

אני חוזר לדוגמה שהובאה בבקורת וקורא עוד קטע, כהמחשה, להבהיר לשרים למה אנחנו מודאגים מאד מדו"ח מבקר המדינה. המבקר כותב: "היחידה לבתי-כנסת שבמשרד האזורי בתל-אביב היתה בעבר הגוף המוסמך לאשר תמיכות לבתי-כנסת. במשך השנים הוקמו במשרד הראשי מספר ועדות לטיפול בתחום זה. כתוצאה מכך הצטמצמה פעילות היחידה של המשרד האזורי. על שני עובדיה הוטל לבקר בבתי-כנסת בירושלים באזור המרכז, כדי לעמוד על מצב המבנים ועל רמת פעילותם לפני אישור בקשותיהם למענק. הביקורים נערכו ללא תיאום עם הוועדות המשרדיות דלעיל ועם המחלקה לבתי-כנסת שבמשרד הדתות על-ידי עובד אחד בלבד. העובד השני לא היה מועסק ברוב שעות היום. בעקבות טענותיהם של עובדי היחידה כי למעשה אין ערך לעבודתם, דנה הנהלת המשרד בנושא ביוני 1982, אולם עד מועד סיום הבקורת בדצמבר 1983 לא חל שינוי במצב. מן התיאור עולה כי חלק מעובדי המשרד האזורי לא היו כפופים לגורם כלשהו במשרד. בעקבות הבקורת הודיע המשרד לענייני דתות למשרד מבקר המדינה כי מתנהל משא-ומתן עם חדים מעובדי המשרד האזורי על פרישה מוקדמת".

פה יש אספקט מסויים של טיפול של אחד מהמשרדים האזוריים. אני רוצה לומר לתביר הכנסת שאינם מודעים למשרד אזורי, שמדו"ח המבקר עולה שהמשרד האזורי הוקם באישור נציבות שירות המדינה במגמה לייעל אספקת השירותים הדתיים ברחבי הארץ במספר תחומים: עריכת נישואים, הפעלת מקוואות, פיקוח על כשרות ושחיטה, החזקת בתי-כנסת, שירותי רבנות ושירותי קבורה. הוקמו ארבעה משרדים אזוריים.. וכו'".

יש משרדים אזוריים שיש להם יעוד ותקציב, ואנחנו רואים שהמשרד האזורי בתל-אביב הוא כפי שהוא. המבקר למעשה מבקש שכמשרד תבדקו את תיקודם של המשרדים האמורים נוכח ממצאי הבקורת.

רשות הדיבור לעו"ד רוזנברג. בהזדמנות זו אני רוצה להודות לך על התגובה שהעברת לנו בהתאם לבקשתנו, ועל המהירות שהתבקשת לעשות זאת.

ז' רוזנברג:

לגבי התקנות החדשות, השאלה מי הגוף שמאשר את תקציב המועצות החזיות, נפתרה בהן לפי דעתי בצורה מתקבלת על הדעת, והיא גם מתאימה לתיקון בחוק החדש.

שנית, בנושא החריגה מהתקציב המאושר, רואה-השבון שנקבע על-ידי משרד האוצר, משרד הפנים ומשרד הדתות, קבע בדו"ח שהגשנו למבקר המדינה לאחרונה, שכל החריגה במשך השנה שעברה היתה 3%. זאת-אומרת שגם כאן אין השתוללות.

ד' תיכון:

אבל תיאורטית היה פתח גדול.

ז' רוזנברג:

אני רוצה להסביר שגם זה לא היה. אני מצטרף לדברים שאמר מר הכט. האמת היא שהדברים נקבעים כך שיש הוראות של שר הפנים בחוזר מנכ"ל, והוראות שלנו כיצד לקבוע ולעדכן את תקציבי המועצות החזיות, כך שמועצה חזית או רשות מקומית שתחרוג, הדבר מיד יתגלה. מה גם שאנחנו דורשים מכל רשות מקומית שלא עמדה בהתחייבויותיה, לשלם את החוב.

מבקר המדינה י' טוניק:

מדוע אינך מתעכב גם על חריגה מתקן, ואז היית רואה שאפשר להגיע לתקציב ב-10% פחות מהתקציב שאושר, ואז יש לנו 13%. למה אתה מדבר על כסף ולא על תקן, שאנשים הועסקו ללא כל אישור של תקן והגדילו אותו ללא סמכות? לשאלה זו לא מצאתי התייחסות בתשובה שלך. אתה יודע שחלק גדול של דו"ח מבקר המדינה מדבר על חריגה מתקן, ואתה מצמצם את זה ל-3% של כסף. אלה שני דברים שאין להם כל קשר. אולי אפשר היה לחסוך 10%-20%-30% מהתקציב, אבל אם מעסיקים אנשים ללא אישור של תקן, ללא פיקוח ובתנאים לא כל-כך ברורים, מה זה אומר?

ז' רוזנברג:

בדו"ח כתבנו הערה כללית שאנחנו לא יודעים את העובדות לגבי התקנים. היום אנחנו יודעים את העובדות ויכולים להוכיח שהיה קיצוץ משמעותי בתקנים במועצות החזיות בשנה זו בהשוואה לשנה שעברה.

מבקר המדינה י' טוניק:

זו לא תשובה לשאלה שלי. אם אנשים הועסקו ללא תקן, אין זאת שאלה של קיצוץ.

ז' רוזנברג:

אם אנחנו לוקחים את סך-הכל התקנים שהיו בשנה שעברה וסך-הכל התקנים שיש השנה, יש קיצוץ משמעותי מעבר לדרישות שהאוצר דרש מאתנו.

מבקר המדינה י' טוניק:

אם אתה חושב שאפשר להעסיק אנשים בלי תקן, זאת טענה.

היו"ר ד' ליבאי:

המבקר שואל אם במצב הנוכחי יש עובדים המועסקים ללא אישור תקני וכמה הם מונים?

ז' רוזנברג:

אני מניח שפה ושם יש דברים כאלה, אבל כשלוקחים את הסך-הכל הכללי של המועצות הדתיות, פתרנו את הבעייה. גם כאן אין בעייה אמיתית. פה ושם יש ודאי מועצות דתיות שאיננו יודעים עליהן, כמו בכל גוף אחר.

מבקר המדינה י' טוניק:

מר רוזנברג, אני רוצה להפנות את תשומת-לבך לעמוד 238 של הדו"ח, לחלק העליון באותיות בולטות, ותראה שהרבה מהתוכן של הדו"ח מתייחס לשאלה הזאת.

ז' רוזנברג:

אני אמציע למבקר וגם ליושב-ראש הוועדה את הסטטיסטיקה שמדברת בעד עצמה. אבל אני מסכים שיש חריגות.

יו"ר הוועדה העלה שאלה בקשר למשרדים האזוריים. אני חושב שיש כאן טעות אופטית. למשרד יש בעייה, אבל זו לא בעייה של המשרדים האזוריים. נכון שבדו"ח כתוב שאנשים שעסקו בעניין היו שייכים למשרדים האזוריים, וכך זה היה במבנה המשרד. האמת היא שהם לא היו כפופים למשרדים האזוריים אלא למחלקות במרכז, אבל נכון שהיתה בעייה. בתשובה שלי אני נותן פחות או יותר פתרון לכל העניין של האזורים כיצד הם מתפקדים היום.

היו"ר ד' ליבאי:

לאיזה פתרון אתה מתכוון?

ז' רוזנברג:

בעמוד 2 כתוב שנקבעו נהלים ברורים בדבר חלוקת סמכויות בין האזורים ובין המחלקה. יש ישיבות קבועות ויש נהלי עבודה. כך שהדברים האלה למעשה מבוצעים היום בשטח ויחסית במצב הרבה יותר טוב משהיה פעם.

השר לענייני דתות י' בורג:

באופן תיאורטי נשאלה שאלה על-ידי יו"ר הוועדה מה מונע לבנות מגדל שן. הדבר הראשון הוא שיהיה יותר פיקוח. ב. יש פחות כסף. ג. אני רוצה לכלול את עניין התקציב גם לתוך ההנחיות שאני מעבד ולפי זה יהיה גדר מסויים, ויש גם גדר אם אתה לוקח מה שהיה. כלומר, תמיד אתה יכול להוריד, אבל להוסיף באופן של פנטזיה בתקציב בלתי מספיק של השנה הקודמת זה כמעט בלתי-אפשרי.

אני רוצה לומר גם גורם שלא הוזכר - איך זה שלפעמים יש תקציב מוגזם או חובות וגרעון באופן מוגזם? משרד הדתות לא תמיד שולח את הכסף בזמן, מפני שהוא לא קיבל אותו מהאוצר בזמן. הכסף ששולח משרד הפנים לא תמיד מגיע בעוד מועד אל המועצה הדתית, אתן לכם דוגמה מהתקופה שבה כיהנתי כשר הסעד, כשבעיריית הרצליה קבלו את הכסף בדיוק בשביל הנזקקים והעירייה שילמה בזה לקבלנים. התוצאה היתה שהקבלן קבל את הכסף בתחילת החודש והנזקק - בסוף החודש. כלומר, משתמשים בכספים שצריכים להגיע למועצה הדתית בתור בנק בלי ריבית כדי לכסות בינתיים את הצרכים.

יוצא שמשרד הפנים הוא בסדר אלא שהמועצה המקומית אינה בסדר, כי היא לא מעבירה את הכספים. משרד הדתות לא בסדר, כי האוצר לא נתן לו את הכסף בזמן, ובעניין זה אפשר להביא דוגמאות. מה עושה ראש המועצה הדתית שצריך לשלם משכורות? - הוא לוקח כספים בבנק, עם ריבית.

אם כן, מגדל שן - לא. מגדל שן בינה - אולי. א. פיקוח; ב. לא מספיק כסף; ג. יש רצפה, או תקרה של התקציב הקודם. היום יש לנו יותר הבנה עם האוצר, וכעת אני מגיע לעניין הסל שהוא נחוץ ביותר. במשרד הפנים הונהג בשעתו סל. לפעמים זה סל עם חור, אבל זה טבעי, כי התנאים במקום קטן אינם דומים לתנאים במקום גדול. אנחנו רוצים שיהיה סל צריכה אחד, אם זה מקוואות, אם זה בתי-כנסת.

חבר-הכנסת צבן, אני חושב שעניין הסל, שיש בו גם קריטריונים, הוא תשובה חלקית, כי אין תשובה מקיפה לכל השאלות.

חבר-הכנסת הראל, יש הרבה צדק בדברים שאמרת. למעשה יש היום שני שרי חזות, במידה מסויימת, וזה לא בריא. רצוי שיהיה ברור מה שייך למה, אבל זו ירושה.

אדוני היושב-ראש, גם בתוך המשרד יש ויכוח בין אלה שרוצים לבטל את המשרדים האזוריים. אלה מהווים מיעוט, ואלה שרוצים לחזק אותם מהווים את הרוב. הסוגיה בין ביזור לבין ריכוז היא שנויה במחלוקת בין גורמים רבים ואינני יודע איך נוכל להתגבר עליה. אולי אעשה סיבוב ואולי נצטרך לחלק סמכויות. בדבר כזה מוטב שיעסוק איש מרכזי מהמרכז. אנחנו עוסקים בשאלה הזאת ואינני מבטיח לתת תשובה מחר בבוקר.

פיטורי יעול. הטילו עליהם מכסה נוראה, שאנחנו עוד נאבקים עליה, אבל יש הזקנות מסויימת בפרסונל ואנחנו נצטרך להתייחס לזה. הייתי שמח בהחלט להכניס כוחות חדשים.

כבוד המבקר שאל על ההבדל בין תקן לבין כסף. יש קורלציה מסויימת, לא בצורה של פורמולה מתימטית, אבל אם אין אתה לוקח אנשים מעל התקן, אתה בכל-זאת יכול להיות בגרעון, ואתה יכול לקחת פעם 2 - 3 מעל התקן ובכל-זאת לא לעשות גרעון. כמו שאמרתי בנוגע למגדל שן, התקרה או הרצפה של אשתקד פלוס הצמצום ופלוס הסל יהיה בזה גם משום תשובה חלקית על החריגות בנוגע לתקן. אי-אפשר להתגבר על זה כליל, מפני שלפעמים יש צורך להעסיק אנשים במקרים מיוחדים. אני לא מבטיח שזה יכול להיות 100%, אבל אני יכול להבטיח שיהיה לא פחות טוב מאשר בכל משרד ממשלתי. היות ואנחנו נמציא את העובדות ואת המספרים, כבוד המבקר יראה שיש כך וכך אלפי אנשים. הייתי רוצה שיהיה גם, עד כמה שאפשר, פירוט של ספציפיקציות, על-מנת שתראו את התמונה.

א' הראל:

לתקציב יש שני מרכיבים, יש לו תקנים ויש לו פעולות כאשר לוקחים אנשים מעל התקן, האם זה מצמצם את תקציב הפעולות באופן אוטומאטי?

מבקר המדינה י' טוניק:

לנו יש דעה ברורה בנושא זה. אני מפנה את תשומת-לבך למסמך של מר רוזנברג ומצטרף לדברי הטבח של יושב-ראש הוועדה. בעמוד 2 כתוב: אומר המבקר, לפי החוק אין למשרד חלק באישור תקציבי המועצות והוא חייב להשתתף בכיסוי הוצאותיהן. הרשויות המקומיות אישרו תקציבי המועצות הדתיות בלי תיאום עם המשרד, דבר שאיפשר למועצות להעסיק עובדים מעבר לתקן. זאת-אומחת שסוף מעשה כאילו שאישרו תקציב לא דרוש לפי התקן הקיים. אפשר היה לאשר תקציב יותר נמוך, אבל כשאישרו אותו, הדבר הזה איפשר לקחת אנשים מעבר לתקן, שלפי דעתי הם מיותרים. מי שרוצה להגדיל את התקן עליו לפנות לרשות המוסמכת במשרד ולבקש את הגדלת התקן.

א' הראל:

במשרד הבריאות היה מצב שהממשלה החליטה להקפיא את התקנים, אבל היה מחסור דחוף באחיות בבתי-החולים. לא אמרו למשרד הבריאות: יש לך תקציב, תיקח תקן על-חשבון תרופות, אלא אמרו: התקציב שלך נשאר, אתה מקבל באופן זמני הגדלת התקן ב-540 משרות של אחיות. יוצא שלא מקצצים את תקציב הפעולות, אלא הופיעה תוספת תקן שנחשב כתקן זמני.

שאלתי היא האם תוספת כוח-אדם היתה באמת לא על-חשבון פעולות, לא על-חשבון בתי-כנסת ודברים אחרים, אלא תוספת מעל התקן?

מבקר המדינה י' טוניק:

אנחנו לא מתחנו כל בקורת ולא מצאנו שהשירותים הדתיים לא סופקו. מפני שלא אמרנו את זה, אני מוכן להניח שהצרכים הדתיים סופקו גם בלי הגדלת התקן, מפני שהתקן מלכתחילה חושב לפי הצרכים ואין לנו כל הוכחה שפתאום הצרכים גדלו. בעמוד 238 כתוב למעלה באותיות בולטות: "בדו"ח שנתי 33 של מבקר המדינה נקבע שהבעייה העיקרית המקשה על תפעול המשרד במועצות הדתיות היא שלפי החוק אין לו חלק באישור תקציבי המועצות הדתיות". זה בהרחבה יתירה דבריו של עו"ד רוזנברג - "והוא מחוייב להשתתף בכיסוי הוצאותיהן, אפילו חרגו מתקציבן המאושר. מבדיקת תהליך אישור תקני המועצות הדתיות על-ידי המשרד התברר כי הרשויות המקומיות אישרו את תקציבי המועצות, שחלקן הגדול מיועד למימון שכר עובדים, לרבות היקף תקן המשרות בלי תיאום עם המשרות. בנסיבות אלה התאפשר למועצות להעסיק עובדים מעבר לתקן שהמשרד אישר להן".

הטענה שלנו היא שאילו לא הגדילו את התקן אפשר היה לגמור את שנת התקציב ביתרה, או שאפשר היה מלכתחילה לא להגדיל את התקציב. הטענה שבסך-הכל חרגנו ב-38 היא בכלל איננה אינדיקטור לבעייה, היא איננה רלבנטית, אם אני יכול לטעון שאינס אחוזים אפשר היה לחסוך בכלל מתחת לתקציב.

א' הראל:

קבלתי את התשובה.

השר לענייני חתות י' בורג:

אני דברתי על כך שהתשלומים של האוצר לא באים בזמן, והמשמעות היא לא רק ריבית בבנק, אלא קנסות ואולי אפילו הצמדה גם במס הכנסה וגם בביטוח לאומי. לא דברתי על זה, אבל יכולתי להביא מספרים מזעזעים. אבל היות וקבלתם את הצעתי שאנחנו נביא את המספרים, אנחנו נראה את העקרון כפי שאומר מבקר המדינה, ואת ההיקף הכמותי לפי המספרים שנמצא, ולפי זה יתקיים אחר-כך הבירור, או ההסדר.

היו"ר ד' ליבאי:

אני רואה בחוק לפי איזה מפתח מורכבת המועצה הדתית. כל כמה זמן מרכיבים מועצה חתית?

השר לענייני חתות י' בורג:

כל ארבע שנים.

היו"ר ד' ליבאי:

זה מבוצע ויש פיקוח על כך שבכל ארבע שנים ההרכב מתחלף?

השר לענייני חתות י' בורג:

יש פיקוח, קשיים ובג"צים, וגם שאילתות.

שר הפנים י' ח' פרץ:

כבוד היושב-ראש, ועדה נכבדה, ראשית אני מודה על דברי הברכה של יושב-ראש הוועדה.

מבקר המדינה י' טוֹנִיק:

שאני מצטרף אליהם, אדוני השר.

שר הפנים י' ח' פרץ:

אני מודה גם למבקר המדינה וגם לוועדה שהזמינה אותי. כידוע לכם, אני חדש בתפקיד ועדיין לא בקיא בכל הדברים וממילא אינני נושא באחריות לדברים שנעשו בעבר.

אני רוצה להתייחס להערתו של מבקר המדינה ולומר שהמועצה הדתית קובעת תקציב מסויים בתיאום ובאישור של הרשות המקומית. למעשה אין כאן כל פיקוח, אבל יכולים לקבוע תקציב מנופח.

כמי שישב מצדו השני של השולחן הזה ושימש רב והיה מעורה גם בנושא התקציב של המועצות הדתיות, אני יכול לומר שזו עובדה שמועצה דתית לא יכולה לקבוע לעצמה תקציב. היא חייבת לקבל את האישור ואת ההסכמה של הרשות המקומית. אחת ההצעות במשא-ומתן הקואליציוני היתה שהמועצה הדתית תהיה סוברנית לקבוע לעצמה את גודל התקציב שלה. אני התנגדתי להצעה זו בכל תוקף ואמרתי שאי-אפשר לתת למועצה דתית שתקבע לעצמה תקציב לבד, אלא חייבת להיות כאן איזו שהיא בקורת, איזה שהוא בלם. אמרו שהבלם יהיה שר הדתות. אמרתי שהמציאות הוכיחה ששר הדתות והמועצה הדתית נמצאים תמיד מהעבר האחד של המתרחש ובדרך-כלל משתייכים לזרם מסויים, כך שלמעשה הנושא אינו מפוקח.

אינני מטיל ספק ביושרו ובהגינותו של השר לענייני חנות, אבל אני רוצה להזכיר לכם את הפסוק: והייתם נקיים מה' ומישראל. התלמוד אומר: לא מספיק שאדם יהיה נקי, צריך גם שייראה.

א' הראל:

היות ואני מקבל את הפסוק כפי שהוא, אני מבקש שתשים לב גם להערות שלנו.

שר הפנים י' ח' פרץ:

בסדר. לכן אמרתי אז במשא-ומתן שאינני מטיל ספק ביושרה של המועצה הדתית. הייתי שותף לתיפקודה של המועצה הדתית ברעננה וראיתי שהדברים התנהלו בצורה מכובדת. אינני מטיל ספק ביושרם של אנשי המועצה הדתית, וודאי וודאי ביושרו של השר, אבל בסופו של דבר זה לא נראה מספיק נקי. לכן אמרתי שאני מעדיף להשאיר את המצב כפי שהיה קיים לפני-כן, כך שהרשות המקומית תהיה זכאית ומחוייבת לאשר את התקציב של המועצה הדתית. ממילא יש כאן בלם ובקורת, מפני שקביעת תקציב של מועצה דתית בעצם מחייבת את הרשות המקומית והרשות המקומית היא לא רק רשות שמבקרת, אלא רשות שאיכפת לה מאד שהמועצה הדתית לא תנפח את התקציב, כי ברגע שהיא עושה כן היא גורמת לגרעון ולדלדול התקציב שלה. לכן יש כאן פיקוח יעיל מאד. כמי שהיה קרוב לעניינים ראיתי עד כמה הרשות המקומית היתה מפקחת, ואם פעם צריך היה לעשות איזו שהיא חריגה, זה היה דבר שדרש הרבה התייעצות ותיאום עם הרשות המקומית.

אני רוצה לחזק את דבריו של מכובדי מר הכט ולומר שהנושא מפוקח ומבוקר, אבל אני בהחלט מקבל את דבריו של תבר-הכנסת הראל שבסופו של דבר יכולה להיות פירצה. לכן אני תומך בכל לב בהצעה שיקבעו נהלים וקריטריונים ברורים שיקבעו בדיוק לפי מה קובעים את תקציבה של המועצה הדתית, כך שלא רק יהיה צדק, אלא שהוא גם ייראה.

היו"ר ד' ליבאי:

האם יש התייעצות בין השר לענייני חנות לבין שר הפנים באשר לנהלים? כי בעצם הסמכות בחוק ניתנה לשר לענייני חנות. השאלה אם השר לענייני חנות מציג את הכללים האלה לשר הפנים לפני שהוא מפרסם אותם.

השר לענייני חתות י' בורג:

תלוי במקרה, אם זה נוגע או לא נוגע.

שר הפנים י' ח' פרץ:

אשר להערתו של חבר-הכנסת הראל שיש כאן אנומליה מסויימת, שחלק הארי של תקציב משרד החתות הוא בעצם ממשרד הפנים ומן הראוי היה להעביר את כל התקציב. בדיונים על החוק החדש אמרנו שבמידה שזה יוצר ניהול תקין יותר, אין לי שום התנגדות.

עשיתי סקר לא מדעי בין ראשי מועצות חתיות ושאלתי אותם אם לדעתם זה יהיה טוב למועצות הדתיות שכל תקציבן יועבר למשרד לענייני חתות, או שהמצב יישאר כפי שהוא היום, כאשר רוב התקציב מגיע ממשרד הפנים. כל הנשאלים, ללא יוצא מן הכלל, ענו לי שהמצב הקיים עדיף, מפני שהשליש שמגיע ממשרד החתות תמיד מגיע באיחור ותוצאה היא שאנחנו מפסידים. אוי ואבוי אם כל התקציב יגיע ממשרד החתות, שכן אז ודאי וודאי נסבול הרבה יותר.

מדוע תקציב משרד החתות מגיע באיחור? בבירורים שערכתי נאמר לי שמשרד האוצר לא תמיד מעביר למשרד לענייני חתות את התקציבים בזמן. זה לא נעשה מרוע לב, אבל כשלאוצר יש סדר עדיפויות להעביר למשרד הפנים את התקציב בזמן, או למשרד זה או אחר, האוצר שוקל ומכריע שהרשויות המקומיות קודמות לכל. כך שהמועצות הדתיות נמצאו תמיד מרוויחות מההסדר הקיים, כשמרבית התקציב שלהן מגיע דווקא ממשרד הפנים. כולם קבלו את הטיעון הזה שלי, כי כל הצדדים למשא-ומתן רצו את טובת העניין והם השתכנעו. לכן, האנומליה הזאת הונצחה כמו שהיא.

השר לענייני חתות י' בורג:

אני רוצה להעיר שלוש הערות קצרות ביותר. אילו הייתי ראש מועצה דתית והמיועד להיות שר הפנים היה שואל אותי אם טוב שהתקציב יישאר במשרד הפנים, הייתי אומר: בהחלט כן.

שנית, אינני גורס את התיאור האידילי של יחסי הרשות המקומית אל המועצה הדתית, כי פעמים רבות הם עושים מה ששר האוצר עושה כלפי משרד החתות, וראש המועצה עושה את זה כלפי המועצה הדתית. כלומר, הוא לא משלם. כמו שבשעתו הרצליה שילמה לקבלנים ולא לנזקקים.

אחרי שתי ההערות הללו, שבהן אני מסתייג מהדברים שאמר שר הפנים, אני רוצה לומר שאילו הייתי שר הפנים והייתי יושב כאן, הייתי טוען את אותן הטענות.

א' מראני:

שני השרים אמרו שהכספים לא מועברים מהאוצר בזמן. אני טוען שהכספים מועברים בזמן, ואסביר מה הבעייה. אנחנו מתקציבים את הסכום הכולל למועצות הדתיות בתקציב משרד החתות. התיקצוב מתבסס על התקציב שהיה בשנה קודמת, עם מקדמי התקציב שמופעלים בכל משרדי הממשלה, כפי שהם מאושרים על-ידי ועדת הכספים של הכנסת.

מה הבעייה? אנחנו מאשרים תקציב מסויים, אולם מסתבר שלמועצות הדתיות מאושרים תקציבים אחרים על-ידי הרשויות המקומיות. כתוצאה מכך נוצר מצב שהתקציב שאנחנו אישרנו אינו מספיק לסך התקציבים של המועצות הדתיות כולן יחד. אז באים אלינו עם חשבונות ואומרים: זה סך התקציב הנדרש. את מנת המימון אנחנו נותנים על התקציב הקיים כפי שאושר בחוק התקציב, אולם באיחור מסויים, שלפעמים יכול להיות מעל שנה, מגיעים אלינו הנתונים האמיתיים על התקציבים כפי שהם אושרו, ועל המימון הנדרש לכך.

היו"ר ד' ליבאי:

זאת השאלה שעוררנו כאן.

א' מראני:

כאן זה הוצג בצורה כזו שהבעייה נובעת במידה לא קטנה מכך שהאוצר מעכב העברת כספים.

השר לענייני חנות י' בורג:

זו האמת, אבל לא כל האמת, כי העידכון הולך בקצב של צב במירוץ מחתון.

אני חושב שאפשר לסיים את הוויכוח, אחרת אני אציע להזמין את האיש שלנו שממונה על הכספים, שימסור תאריכים וסכומים.

היו"ר ד' ליבאי:

בלאו-הכי לא נסכם היום את הנושא, כי לפני הסיכום שלנו נרצה לראות את הכללים החדשים שיוציא השר לענייני חנות. אני חושב שלגבי הדיון היום אנחנו יכולים לסיים.

אני רוצה רק לשאול את כבוד השרים שאלה בנושא מתן שירותי קבורה. הפרובלמטיקה של מקום קבורה במרכז הארץ, בייחוד באזור תל-אביב, זו בעייה מציקה לכם? אתם עוסקים בזה בדרג מרכזי, או שזו התחבטות מקומית בלבד?

השר לענייני חנות י' בורג:

אני עסקתי בזה רק 6 שנים. עיריית תל-אביב בנתה על-יד רמת-אביב בית-ספר ושיכון, נגד התכנון. השר משה חיים שפירא התנגד לזה בזמנו ועכשיו יש התעוררות בנושא הזה. ייתכן שגם בכנסת הזאת יש אנשים שיש להם דירה, שלהם או של ילדיהם; עורכי-דין עוסקים בזה ואין תשובה של ממש בזה הרגע.

אני חושב שהמצב לא טוב. בנו שם שיכון בשביל אלמנות צה"ל, ויש כאלה שיראו לך מהקומה השלישית את בית הקברות שבונים שם, אחרי שבנו את הבתים ללא רשות. משרד הפנים הציע לעשות גבעה מלאכותית - דבר שעולה המון כסף - ולנטוע עליה עצים, כך שרק מי שמטפט לקומה החמישית יכול לראות את בית הקברות. זה המצב היום. בינתיים העניין נמצא בידיים נאמנות אחרות. רוב המומחים הם נגד רעיון מודיעין שעולה מפעם לפעם, מפני שזו נסיעה של חצי שעה או 3/4 שעה ואם כל גוש דן ירכז את הקבורות באותו מקום, הכבישים יהיו מלאים וסתומים כל היום.

היו"ר ד' ליבאי:

אני חש שיש בעייה ומצוקה בנושא והיא תהיה קשה יותר תוך זמן קצר. לכן אני שואל במעמד שני השרים האם אתם נערכים לזה כחלק משירותי החת?

מבקר המדינה י' טוניק:

אנחנו עוסקים בנושא והוא יוגש לשר הכלכלה ב-15 בפברואר. זה יהיה חלק מדו"ח מס' 35.

היו"ר ד' ליבאי:

תודה רבה לכם.

דין-וחשבון כספי לשנת הכספים 1983 של משרד מבקר המדינה

י' צבן:

אדוני המבקר, אני רואה כאן דין-וחשבון שיש בו מידה רבה של עקביות באחוז ההוצאה, לא רק אחוז ההוצאה הכללי מתוך סך-כל התקציב המאושר, אלא ההתפרשות בסעיפים השונים היא פחות או יותר די דומה, פרט לסעיף הבקורת במערכת הבטחון. בכל הסעיפים האחרים הוצאתם בין 85% ל-90% של התקציב ובסעיף הזה הוצאתם 60%. 40% לא ניצלתם. האם זה תכנון לקוי של העבודה שלכם, או שסיבות מסוימות מנעו מכם לבצע את תוכנית העבודה?

שאלה שניה נוגעת לרזרבה. השורה של הרזרבה לא ברורה לי ואני מבקש הבהרה.

שאלה שלישית היא לגבי בקורת בחוץ-לארץ. האם לפי דעתכם הבקורת שלכם בחו"ל מספיקה, במיוחד משום שהיום האינטרנציונליזציה של הפעילות הממשלתית מתפשטת והולכת גם בתחום הכלכלי, גם בתחום הבטחוני, קשרים, עסקות וכדומה, ועל חלק גדול מהמערכות קשה לי להאמין שהבקורת יכולה להיות יעילה אם היא נעשית רק בארץ. הסכום גם נראה לי ממש קטנטן, כאשר כל בקורת כרוכה גם בנסיעות. אבקש לא לפרש את שאלתי זו כהצעת סיסמה חדשה "בקר ונסע", אלא עשה בקורת וסע

מבקר המדינה י' טוניק:

אתחיל מהשאלה השניה. מאז שנכנסתי לתפקיד צמצמתי במכוון את הנסיעות לחו"ל, כי נסיעה לחו"ל יש לה שני מרכזים. או שאנחנו נתפרש בשגרירויות - ובחלק גדול אפשר לעשות את זה דרך משרד החוץ ולא לנסוע - או שנתרכז על משלחות הרכש, ואת זה דווקא לא זנחנו. היתה משלחת שלנו במקום המרכזי של הרכש וגם פרסמנו על זה דו"חות.

באשר למערכת הבטחון אני אבקש שהמנכ"ל יתן הסבר. אגיד רק דבר אחד, שהמנכ"ל הקודם מילא שני תפקידים: הוא גם היה מנכ"ל וגם היה ממונה על הבקורת במערכת הבטחון. הוא פרש בספטמבר 1983, וזו גם כן אחת הסיבות, מפני שהוא היה עסוק בשני התפקידים וגם מפני שהוא פרש באמצע השנה. אינני חושב שבשל כך קופחה הבקורת במערכת הבטחון, למרות ההוצאות שפחתו. עם זה, היום יש לנו אדם מיוחד שממונה על הבקורת במערכת הבטחון.

ר' ורדי:

אדוני היושב-ראש, חברי הכנסת הנכבדים, בראשית הישיבה קבלנו מחמאה מיושב-ראש הוועדה על כך שאנחנו עומדים במסגרת התקציב, ובכל מקום אנחנו אפילו מראים שביצענו קצת פחות מהמתוכנן. לא הייתי אומר שאני מאושר מהמחמאה הזאת, מהטעם שהדבר הזה מבטא את אי היכולת שלנו לגייס את מספר האנשים הדרוש לנו לעבודת הבקורת. זה בא לידי ביטוי בכל סעיפי התקציב ובתקופה שאנחנו מדברים עליה עמדנו בפער של כ-50 איש בין התקן של כ-531 לבין 490 איש שהצלחנו לגייס.

המצב הזה איננו מצב חדש והוא לא נוצר רק בשנת 1983, לרבות המצב במערכת הבטחון.

י' צבן:

מהו תקן הבקורת במערכת הבטחון?

ר' ורדי:

התקן הוא 74 לעומת 48. אפשר להסביר מדוע זה ספציפי למערכת הבטחון. הקושי בגיוס אנשים למערכת הבטחון הוא כפול, כי במערכת הבטחון האיש צריך לעבור בדיקה בטחונית ולא כל אחד שבא ומוכן עובר את הבדיקה הבטחונית. אבל יש גם מקרים שאנשים מוכנים לבוא, אלא שהבדיקה הבטחונית אורכת כל-כך הרבה זמן, שלא תמיד האנשים

נשארים. ההסבר שאני יודע אותו הוא שמספר האנשים שצריך לבדוק אותם לצרכים שונים במדינה, מבחינה בטחונית, הוא כל-כך גדול, שפשוט לא מדביקים את זה. גם אצלם יש מחסור בכוח-אדם לצורך העניין הזה.

א' הראל:

שמעתי שמערכת הבטחון הזמינה מהנדס מסוייף מארצות-הברית, שישב במרכז קליטה 6 חודשים, וכל יום אמרו לו "מחר" והבדיקה עוד נמשכת.

היו"ר ד' ליבאי:

אני באמת מבקש את המבקר לבדוק את הלכי הבקורת הבטחונית.

ר' ורדי:

הגוף הגדול ביותר שלגביו עושים את הבקורת הבטחונית הוא צה"ל, מבחינת מספר האנשים המתגייסים לצבא ולשירות קבע.

בשנתיים האחרונות עשינו מאמצים להגדיל את הגיוס, ודווקא כאשר הפעולה התחילה להצמיח במידה מסויימת פירות למשרד, נפלה עלינו גזירת ההקפאה, כמו על יתר משרדי הממשלה, ואנחנו נהגנו בהתאם. כך שהיום, כאשר יש הזדמנות לגייס אנשים לכל המשרדים, איננו יכולים לגייס אנשים בגלל ההקפאה.

על אף זאת הבקורת במערכת הבטחון לא פחתה, ובמאמצים מסויימים אפילו הגדלנו אותה עם כוח האדם הקיים, וזה יתבטא בדו"ח 35. אני מסכים עם תבר-הכנסת צבן שזה איננו הדבר הרצוי מבחינת בקורת על מערכת הבטחון.

מבקר המדינה י' טוניק:

אנחנו מתחת לתקן והקיצוצים שבאים מזמן לזמן כמעט יקצצו לנו את הפרש. זאת אומרת שבגלל הקיצוצים והתקן הגדול יותר אנחנו מצטמצמים והולכים באפשרות, אבל הקושי הגדול ביותר הוא בכל-זאת בגיוס אנשים. היום אנחנו מסוגלים לגייס אנשים על אף הקיצוצים במסגרת שנשארה לנו ואנחנו לא מצליחים.

י' צבן:

אני רוצה לומר שבכל הרשימה הארוכה זאת השורה שבה הבקורת יכולה לתת את הפרי הכלכלי הגדול ביותר, שלא לדבר על ערך הרבה יותר חשוב ומרחיק-לכת, שרקב שחם-וחלילה חודר למערכת הבטחון, הסכנה שלו היא מעבר להפסד ולנזק הכלכלי.

אני מציע שנאשר את הדו"ח הזה, אבל נצמיד לאישור החלטה שיחד עם המבקר ועם המנכ"ל שלו ניחד יום לדיון בעניין הזה כדי שהוועדה תהיה בטוחה שאכן נעשים כל המאמצים כדי לתגבר ולייעל את הבקורת בתחום הזה.

א' הראל:

מוסכם.

היו"ר ד' ליבאי:

אני חושב שנחלק את זה לשניים. קודם-כל מוצע לאשר את הדין-וחשבון הכספי לשנת הכספים 1983.

י' צבן:

לא קבלתי עדיין תשובה בעניין הרזרבה.

י' שושן:

בתקציב המקורי עמדה לרשותנו רזרבה של 48 מיליון.

י' צבן:

אם כך, זו פשוט טעות בטור של סך-הכל התקציב המאושר?

י' שושן:

לא, יש העברות מסעיף לסעיף.

היו"ר ד' ליבאי:

תודה על ההבהרה.

אני מציע להעמיד להצבעה את אישור הדין-וחשבון הכספי לשנת הכספים 1983 ובהזדמנות מתאימה נשמע מהמבקר על היקף ויכולת הביצוע של הבקורת בהקשר הבטחוני.

ה צ ב ע ה

דין וחשבון כספי לשנת הכספים 1983 של משרד מבקר המדינה - אושר

תודה רבה לכם, הישיבה נעולה.

הישיבה נסתיימה בשעה 14.50