

פרוטוקול מס' 1103

מישיבת ועדת הכספים, ביום ב', ט' בסיון תשי"ט  
15.6.59, בשעה 1030

בכחן:

- היו"ר י. גורי
- א. בהיר
- י. בדר
- ע. דגבי
- ש. דיין
- א. הרצפלד
- א. כהן
- מ. חזבי
- נ. לוי
- ס. קלמר
- י. קרגמן

מוזמנים:

- מר שפירד - האוצר
- מר קטרון
- ש. יעקבסון

סדר היום:

דו"ח על פעולות הלשכה לחברות ממסלתיות, באוצר

- - -

היו"ר י. גורי:

ב-28.12.58 הייתה לנו שיחה עם מר שפירד על פעולות הלשכה, בה נשאלו מספר שאלות. אני מניח שניסיב לעשות אם לאחר הערות אלו ישיב עליהן מר שפירד ואולי יחדש משהו, לאחר שעברה כמחצית השנה מאותה ישיבה, ולאחר מכן יוכלו החברים להציג שאלות נוספות. אין זו שיחה להחלטות, אלא היכרות עם פעולות הלשכה, ואולי טוב שאנו מקיימים שיחה זו כיום, ובמסגרת תכנית הפעולות שלנו לסיום המושב הזה.

מר שפירד:

נכון שהישיבה הסתכמה אז בכך, שצריך לבקש את שר האוצר להשתתף בשיחה זו בקשר לשאלות שנתעורר לא אקבל עלי לענות למה שהוא אולי היה עונה. היו שני סוגי הרהורים: (א) האין זה עומד בסתירה מסוימת לתפקידיו של מבקר המדינה; (ב) שאם הלשכה תפעל במסגרת הגבולות שדברתי עליהם ולא רק בגבולות התקנון, זו במידה רבה הפקעת סמכויות השר הממונה על החברה. כן נשאלתי מי קובע את המדיניות.

אני רוצה לציין שעד כה (ובכל זאת הלשכה קיימת שנה וחצי ועשתה משהו במספר לא מועט של חברות) לא הייתה שום התנגשות עם מבקר המדינה ותפקידיו. הבקורת באה לאחר הפעולה; הפיקוח תפקידו למנוע, להשיא עצה, במידה מסוימת להתערב (לא הוא עצמו, כי אין ללשכה סמכות-הוראה) ולהעמיד מראש את השר או את ועדת השרים לענייני כלכלה על המצב כדי למנוע סטייה או מעשה, או לגרום למעשה.

אנו מנסים גם לארגן את הלשכה כך, שבמידה שיש לנו רואה חשבון, הוא לא יטפל בבקורת של טהרת-מידות, למשל. אנו מנסים להעמיד זאת על בסיס כזה, שכל האפשר תהיה בקורת פנימית, כדי למנוע אפשרויות של אי-רישום נכון, למשל. אבל אין תפקידנו לחפש מקרים אלה אלא להעמיד את הסידורים על סידורם הנכון. כאן יכולה להיות רק השלמה הדדית ולא התנגשות בין הבקורת והפיקוח.

מבקר המדינה דיבר על תכנית-פעולה ודווח, ואנו מנסים עכשיו להסדיר בעיה זו. כלומר, שלחברה יהיה תקציב קבוע מראש, בתאריך קבוע, שאפשר יהיה באופן אוניקסיבי לבקרו ולהעיר עוד לפני שהוא שוטף. לא בכל המקומות יש תקציב מאושר במועד הקבוע, כפי שהכנסת, למשל, שומרת על כך. זה לא נשמר כל כך. אמרנו שעל התקציב להיות מוכן לכל הפחות חדשיים לפני המועד, כדי לאפשר לבחון אותו. הקימונו ועדה שתקבע יסודות לעיבוד התקציב. אני מקווה שנקבע גם תקנה נוספת, מה לעשות כשהמנהל לא הספיק - מטעם כלשהו - להביא את התקציב. אם נצליח בכך, יהיה זה אחד התיקונים היסודיים שמבקר המדינה תובע במשך שנים, והדבר

דוגמה נוספת - מאזנים, חברות רבות, כולל חבו ממשלתיות, אינן מגיעות עם המאזן שלהן בזמן מתקבל על הדעת. הושבנו מקצועית ובעוד כחודש נוכל להביא לחברות סידורים קבועים שיצד לעבוד מאזן כך שנוכל לבקרו וללמוד מסנו וגם להקל על רואה החשבון בעיבודו, אלה הם קודם כל סידורים ארגוניים נכונים, וחובה שכסאין מקימים את ים בצידה גם איזו סנקציה.

א. כהן: אתה מתכוון לתקציב אדמיניסטרטיבי או לתכנית משקית?

מר שפיר: אני מדבר על שני הדברים. כמובן שכשהחברה זקוק לתקציב המדינה היא משתדלת להגיש זאת באוקטוב אבל בעצם זה עדיין אינו תקציב אלא תביעה לפעולות. במקורות, למשל, יש חלק של אספקת המים ואת החלק הזה של התקציב אפשר וצריך להביא באו נורמלי כאילו אין לגמרי תקציב פיתוח.

אשר ל"שר הממונה" - קשה להגדיר זאת כהפקעת סמכויות. אילו המשרדים היו יכולים לקיים את תפקידיהם מבחינת פיקוח על חברה שהם ממונים עליה, לא היה צורך בלשכה. אבל רוב השרים (לא אגיד, כולם) אומרים שאילו היו צריכים לקיים תפקיד זה, כל אחד היה צריך לקיים במשרדו יחידה מסויימת, ואז הפיקוח עצמו היה שונה לפי האופי והגישה, ויש ענין של אחידות הפיקוח שהוא סעיף חשוב מאוד. אם השר יקיים יחידה כזו במשרדו, יש גם שאלה תקציבית.

מ. קלמר: השאלה היא אם כשאתה מוצא משהו שאינו כשורה, אתה פונה לשר הממונה או לשר האוצר.

מר שפיר: לפי התקנון, הלשכה אינה נותנת הוראות אלא הממונה, והלשכה צריכה לדווח לשר הממונה ולשו האוצר. אני תובע עכשיו בוועדת השרים להוסיף 4 פסוקים עיקריים לתקנון והכוונה שהלשכה תדאג למימציאם שלה, שלא ישארו על הנייר בלבד. כדי לפסול או לעכב או לבטל מימציאם שהלשכה הגיעה אליהם, לא מספיק ששר אחת יחליט אחרת אלא צריכה ועדת השרים לעניני כלכלה להחליט בענין - וזו אחת ההצעות שלנו לתיקון התקנון.

מ. קלמר: האם קרו מקרים שהיו התנגשויות בין השר הממונה וועדת השרים והלשכה?

מר שפיר: היו קשיים. על מסקנות הלשכה היו ויכוחים וחלוקי-דעות ומו"מ, אבל בסופו של דבר הצלחנו לשכנע. אולם כשהגענו לענין זה אמרתי לוועדת השרים, שזה אינו מספיק ובמקרה שאין מצליחים לשכנע צריכה ועדת השרים להכריע. דבר זה הוא עדיין בגדר הצעה. כמובן שאפשר היה לקבוע צורה אחרת של לשכה, ואז להפקיע - ואולי יש הגיון חזק בכך - מידי השרים את החלק הזה.

ח"כ ספיר הזכיר את ענין הזרחן ואמר: ומה אם יוקם המפעל בצורה לא טובה ואח"כ תבוא הלשכה ותבקר זאת? אלת שני דברים נבדלים. המדיניות היא ענין לממשלה, ובשלב מסויים - לכנסת. אחר כך, בהקמתו של המפעל (וזה אינו בתקנון, אבל זו אחת מתביעות הלשכה) בשלבי ההקמה צריכה כבר הלשכה להיות בתוך הענינים, לא מהצד הסכני אלא מצד הביצוע, כדי שלא יקרו דברים שקרו, ששבתיים-שלש לאחר שהמפעל הוקם נתגלה שהיו משנים ארגוניים ופיננסיים. צריך להעמיד את הלשכה בכושר כזה, שבחלקים אלה היא תוכל לייעץ ולהיות צד שיפנה תשומת לב הממשלה לצורכים החלשים.

מ. קלמר: האם היא כבר הגיעה לכושר זה?

מר שפיר: לא, זה שוב תלוי במדיניות. הלשכה תובעת זאת אם הממשלה תשליט שהלשכה תהיה כזאת, היא תצטו

להתארגן בכיוון זה.

דברתי על הלשכה וחלק היעול, והעיר אז בצדק ח"כ ספיר כי יש הכדל בין טיפול בסעיף היעול בחברות שונות. יעול אי דבר אחיד ואינו דומה יעול משרדי ליעול בניה-חרושת, או יעול בתעופה ליעול במקורות. בשטח זה אין עדיין חרופות בדוקות. כוונתנו, שתהיה לנו אפשרות לעודד את היעול, כלומר לארגנו בחברה, ובמקום שהחברה אי עושה זאת - תהיה יוזמת הלשכה שתכפה את ביצוע היעול או טיפול בחלק בימים אלה אנו מנסים לברר אפשרות ביצוע סעיף זה באמצעות המכון לפר העבודה. לפי בירורים עם הנהלת המכון, הם טוענים כי הגיעו לשלב שהם

בהשתתפות מנהלי החברות, וייתכן שהמכון יהפך לגורם שיארגן את תפקיד היעול בחברות.

מ. קלמר:

האם אפשר לקבל סקירה קצרה נכתב על החברות שהן תחת פיקוח וכל מה שנעשה במשך התקופה שחלפו כדי שנקבל מושג מה באמת הלשכה הזאת; אולי בצירוף התקנון.

בד"כ אני חושב שאפשר לקדם בברכה הקמת הלשכה, כי היה זה דבר מובן מאליו שלא כל שר יכול לפקח על החברות שעומדות תחת פיקוחו. יש לקוות שמוסד זה יתפתח, וזה יהיה בודאי לברכה למשק שהממשלה משקיעה בו כספים.

ש. דיין:

מדוע הגשת תקציבים ואישור המאזנים נעשים ברישול כזה, שבמשך שנים הדבר לא סודר? זה אינו מתקבל על הדעת. אם זה אפשרי בכל משרד ממשלתי ובעיריות, ואפילו במושבי עובדים ובקיבוצים, מדוע זה איננו כאן? השאלה היא אם זו רשלנות או חוסר-כושר, ומדוע עד היום לא סודר הדבר. אפשר להעלות השערה, שאם מפעל גדול, בהיקף עשרות רבות של מיליונים - כמקורות, למשל - לא מגיע לידי פיקוח יעיל, באותו זמן ייתכן שאיזה גזר באיזה מקום יעשה מעשים שונים, אבל אם זה נעשה בזמן, העיניים יוחלקו ויפיקו ואפשר למנוע דברים כאלה.

הי"ר י. גור:

יכול להיות הסדר הכי טוב בהגשת תקציבים, ויכול להיות מקרה שחיתות. נכון שבמקום שיש סדר טוב מכל הבחינות, יש להניח שהמסטר הוא יותר בריא ולכן עשוי למנוע תופעות כאלה. אבל זהו קשר עקיפי ולא קשר ישיר.

ש. דיין:

מה במקרה של חילוקי-דעות בתוך החברות? האם אתה האיש שמייצג את הממשלה בעניין זה או אחר, או שבמקרה זה מביאים זאת לשר הממונה והוא עצמו צריך להיכנס לפני ולפנים ולקבוע?

א. כהן:

(א) אמר כאן מר שפיר, כי לשכתו אינה בודקת ספרים, וזאת כדי איך שהוא להגן על טענה שכאילו יכולה להיות התנגשות או הקבלה בלתי רצויה עם עבודת מבקר המדינה מיקוח, בקורת - כל המרבה הרי זה משובח ולעולם אין בעיה של התנגשות. לכן, לדעתי צריכה להיות סמכות הלשכה גם לבדוק ספרים וקופה, כי לא כל חברה ואיגוד יכול להחזיק לעצמו מבקר ומפקח.

(ב) מר שפיר הרבה להדגיש את הבעיה של שמירה על מועד הגשת תקציב, מאזן, תכנית משקית וכו'. לי נראית שאלה זו כשאלה טחות; ואני מוכן אפילו לראות טעם לפגם בהדגשת מועד קבוע ונוקט במקרה זה, דוקא, מטני ההבדלים שבין משרד ממשלתי לחברה; אני לעתים מחרת אם זה כל כך נכון לגבי הממשלה, ויש הוגי דעות ואנשי מעשה שחושבים כי שיטת התקציב השנתי הממשלתי בעולם המודרני היא קצת מיושנת, ומחפשים צורה של שיטת תקציבים רב-שנתית, באיגוד ממשלתי על אחת כמה וכמה. לי נראה כי האורך בהעמקת הבירור ובבדיקת כל הנתונים צריך לחייב לדחות ולדחות הרבה תכניות. הייתי מעדיף תכנית מאוחרת, מבוססת ורצינית, שעברה בדיקת מומחים, על תכנית שהוכנה בחפזון מכיון שצריך היה להגיש במועד. אולם מובן ששמירה על מועדים היא חשובה בשל עצמה.

(ג) כיצד מאורגנת הלשכה בתור זרוע מבצעת? לאיזה מומחים היא נזקקת - מומחי כלכלה, חשבונות, חשיב, אדמיניסטרציה וכו'.

(ד) האם לשכה זו מפקחת גם על חברות ממשלתיות שאינן ממשלתיות במלוא מובן המלה? יש חברות שאנו רק שותפים שם, ואפילו במיעוט או שהשקעותינו כל כך גדולות שדנים על שותפותנו בעתיד. האם גם זה נכנס לסמכות הלשכה?

(ה) האם יש לשכה סמכות והאם ניסתה להתערב ולפז בשטח עדין, ששמו: אחידות של שיטות שכר ושיטות ייצוג, הוצאות ייצוג, הרבה צמרת משרדית וכו'? הרושם החיצוני הוא, שבחברות אלו מסלמים באופן בלתי שווה משכורות מנוסחות, או אולי סתם קצת יותר גדולות מדי, ועל פי רוב במקרים כאלה קובע את הרמה מי שיתבע לעצמו את הרמה הכי גבוהה של שכר ושיירותים. האם הלשכה עשתה משהו בעניין זה והאם היא פועלת ומתענינה בבעיות אלו, שיש להן אימפליקציה מסיכולוגית בקשר עם, מה יאמרו?

א. בה"ר:

אותי ענינה כל הזמן שאלת ההנהלה והאדמיניסטרציה מבחינת הרכב הנהלות ומועצות מנהלים. דו"ח מבקש המדינה מונה 106 חברות, ויכול להיות שכתחום הלטובה יש מנות. עד כמה שאנו יודעים יש לחברות אלו הנהלות שונות ומועצות מנהלים די נרחבות.

כמה חברים מכהנים בהנהלות וכמה במועצות המנהל ובכמה מועצות מנהלים מכהן חבר אחד? כי אין פה כלל בעיה של מילוי יותר מתפקיד אחד, אלא בעיה של הימצאות ברשימות. נדמה לי שבסיכומי ועדת הכספים לדו"ח מבקר המדינה הועלתה השאלה לא פעם, ולאחרונה במיוחד טענו כי בעית הרכב מועצות המנהלים והנהלות והשתתפות פקידים בכירים בתוכן, כשיחזו עם זאת הם מסלאים תפקידי מנהלים כלליים או מנהלי מחלקות אחרים - דורשת שינוי. שר האוצר נתבקש לתת דעתו על כך ולהביא לוועדת הכספים את הצעותיו. אני מניח שזה אחד הדברים שהלשכה צריכה להיתקל בו מה דעתך על עבודת ההנהלות ומועצות המנהלים מבחינה זו, ומה מידת ההיע או ההשתתפות של חברים שנחמסו, והאם יש למצוא פה דרך אחרת. כי במידה והמשק הממלכתי הולך ומתרחב, חשיבות הענין הגדול.

אני רואה התקדמות רצינית בתקופת חמש השנים האחרונות במשק הציבור ובחברות הממלכתיות מבחינות שונות. מה הקו שנרצף לך, מתוך סיפול בעניינים: האם אנו הולכים בקו של המפתחות ופיתוח המשק הקיים וכניסה לשטחי פעולה נוספים, לפיתוח מסגרת של פעילות ממלכתית; או שקו ההתפתחות הפוך - צמצום יחסי של המשק הציבורי (במובן הרחב) לראת התקופה הקרובה של שלש-ארבע השנים הקרובות?

א. הרצפלין:

לאור הנסיון, באיזו מידה נראה לך שניתן להשיג את המטרה? כלומר, באיזו מידה ניתן לראו שדברים אלה הם מעשיים, שיכולים לחתור לקראתם ולהגיע למשהו ממשי? אני שואל שאלה זו משום שפקפתי מהיום הראשון בענין זה, והייתי שמח לשמוע שפקפוקי היו לשוא.

מר שפיר:

אולי תהיה זו תמבנה לא נכונה אם ח"כ דייחן התרשם שענין אי-הגשת תקציבים במועד הוא ענין כללי בכל החברות. אין זה נכון. חלק נכבד מאד של חברות, וחברות חשובות מאד - ששם בעית עיבוד תקציב אינה פשוטה - עושה זאת בזמן, והגיעו לכן שיש תקציבים ומאזן במועד. הגשה של 4 חדשים אחרי מגירת הספרים, היא טרם זמן נורמאלי מבחינה זו. אנחנו אמרנו: משלשה עד ששה חדשים, וצריך לקבוע את סוג החברה בהתאם לכך. כשמביאים תקציב אחרי המועד, קשה מאד לכחננו. יש להגיד שבעיקר זה חוסר סדר ארגוני מתאים, אם אין מגישים מאזן ותקציב בזמן, והכרחי שזה יהיה וזה יכול להיות. הגיעו לכך עד עכשיו בשני שלישים או בששים אחוזים, ויכולים להגיע למאה. אם יהיה יוצא מן הכלל, חייבת הלשכה לדעת מדוע החברה לא יכלה לעשות זאת, וההנהלה צריכה לדון במועד מדוע המנהל לא הגיש תקציב, והוא חייב חשובה לכך.

מי קובע את התקציב? - יש שני תקציבים. יש חבר שיש להן תקציב אחד, אבל חברות שיש להן גם תקציב פיתוח - זאת קובעת המדינה, קובעת הכנסת והממשלה, ועדת התקציבים, אגף התקציבים וכו'.

במידה מסויימת זה צריך להיות בהתייעצות עם הלשכה. אבל התקציב התפעולי (הרגיל) של החברה - אין שום סיבה שהחברה לא תדון בו. יש חלקים שהם יציבים, וחלק התפעול הוא מסוג זה.

ח"כ כהן אמר כי כל המרבה בבקורת הרי זה משובז אסור אולי לומר זאת ככלל, אבל בחיים היומיומיים זה איננו כך, וזה אינו יכול להיות בלי הגדרת תפקידים ומסכנות. אני חושב שאילו הסילו על הלשכה להיות במידה מסויימת, מבקר המדינה - זה לא היה טוב לא לבקורת, לא ללשכה (ובודאי תהיינה התנגשויות עם המבקר) ולא לחברה עצמ ודאי שבשלב הפיקוח מציצים גם בחשבונות, כי אם אני רוצה למנוע אסטרות של תופעות שליליות, אני צריך ללמד מקודם את הקיים.

יש תלונות רציניות מאד של חברות ממסלתיים על ריבוי מסקחים, יושב האודיטור ויושבות מחלקות ממסלתיים שיש להן ענין בפיקוח (מסעם מס הכנסה, או מטבע חוץ, וכו'). מבקר המדינה הוא אורח קו בכל מקום, ויש גם הלשכה. ויש תרעומת שזה מכביד על העבודה ושצריך מנגנון מיוחד כדי לענות למבקרים, כך שלא תמיד יפה הכלל הנ"ל. כך שאיננו ממליצים על זאת שהלשכה תהיה במידה מסויימת בעלת תפקידי בקורת מוגברים.

ארגון הלשכה: - אנחנו רוצים לארגן את הלשכה בארבע מחלקות: א) לענין סדרי החשבונות, בקורת המאזנים, סדרים בהנהלת חשבונות, הכוונה העיקרית בכך, לארגן את הבקורת הפנימית והפיקוח עליה אגב שימוש יעיל ברואי חשבונות. אני חושב שעד היום הזה אין שימוש יעיל ברואי חשבון. אם איננו רוצים להקים מנגנון נוסף של רואי חשבון, אנו רוצים להשתמש ברואי חשבון; ב) מחלקה כלכלית - בעיקר לבחון את התקציבים, ביצועם, התכנית המשקית והערות בקו זה; ג) מחלקה לעניני יעול. מחלקה זו לא תעשה יעול בכל הענפים, אלא תדאג שהיעול יבוצע ע"י החברות, ותנסה לקדם זאת. כאן נכנס ענין המכון לפירון העבודה; ד) מחלקה לעניני שכר, תנאי עבודה וכו' - מחלקה שאנו רוצים לארגן.

בנקודה האחרונה היו כמה אי-התאמות בגישות הממשלה. יש כל מה שאמר ח"כ כהן, וצריך להבדיל בכך בין שני חלקים: יש עניני שכר של העובדים - וכאן יש איגוד מקצועי הקובע את תנאי העבודה, ולא הלשכה תהא ממונה על כך; מה שאין כן לגבי הצמרת. להלכה החליטה הממשלה לאחר ועדת השכר 1955, שהמשכורת של המנהליים תהיה אחידה עם משכורת עובדי המדינה בכל. במכתב של שר האוצר זה לא היה מדוייק, משום שיש שוני ידוע בדבר זה. עובד בממשלה יש לו פנסיה תקציבית והוא גם יותר בטוח בעבודתו. מאידך עובד בחברה אין לו פנסיה תקציבית, ויש זעזועים או תנודות יותר גדולות בעבודתו. אי אפשר לתבוע כאן בדיוק אחידות.

אבל לא זאת השאלה. עד עכשיו לא היתה שום קביעה על ידי גוף אחד מסויים, יש נציבות שרות המדינה, ואם נקבעו עכשיו תוספי היה דיון אחד לגבי גוף מסויים של עובדי המדינה. בחברות אין דבר כזה עד עכשיו והממשלה גם לא קבעה שום החלטה ברורה מי יחליט בזאת. להיפך, יש החלטת ממשלה אחת האומרת, ששר ידאג לכך שנציגי המדינה בחברה לא יאשרו שינויים ותוספות בלי אישורו, והשר לא יתן אישורו בלי ועדת השרים לעניני כלכלה. עם כל הכבוד, סידור זה אינו יכול לפעול בשום אופן. אם לא, הרי הוא בא למעשה לאשר המסך הקיים. הלשכה עמדה על ענין זה והציעה לוועדת השרים לעניני כלכלה שינוי.

הצענו שתי הצעות: א) הלשכה תטאלי בענינים הנוגעים לכח אדם בחברות, כריתת הסכמי עבודה במסיימים לפי המקצועות, שכר ותקני עבודה; ב) מועצת הלשכה תוסמך על ידי הממשלה לקבוע את דירוגי של הצוות המנהלי בחברות בהתאמה ככל האפשר עם הדירוג הממשלתי. כן תחליט המועצה על המקרים של צורך בחוזה עבודה עם בעלי מקצוע מיוחדים ותקבע משקורתם.

שאלת ח"כ כהן היא רצינית מאוד, והיא גם כן אחד המעיינים העומדים להחלטה בוועדת השרים לעניני כלכלה. כל אותן תקלות שמנית ושללא מנית, קיימות. יש לנו חומר טרי מאד בענין זה. החודש סכמנו סקר של שלשת החודשים האחרונים בכל החברות הממשלתיות (פרט לחברות הקשור במשרד הסטחוח) ועמדנו על תקלות קשות מאד. יש נציגי ממשלה, שהם לא הכי טובים בתפקידיהם הם, שיושבים בשמונה ובעשר חברות - עובדי מדינה, ועל מי רוב בעלי ענין בחברה מבחינת תפקידם הם. יש חברות שיושבים שם שלשה מנהלים כלליים של משרדים. טבעי שזה גורם לכך, שיש מקרים שב-1958 יש מהם שלא השתתפו אף בישיבה אחת. יש כאלה שהשתתפו ב-20% מהישיבות. ויש מקומות שקשה לקיים ישיבה משום שקשורים באנשים מסוג זה, שאינם יכולים להתסנות לכך. כלומר, יש מקרים שאין מקיימים באופן סדיר ישיבות בגלל התקשרות אם אנשים הממלאים תפקידים חשובים מאד אחרים.

נתקלנו בעוד משהו, שאני עומד עליו כמעט מיום בניסתו לתפקיד. למעשה כשמתכנסת ישיבת הנהלה, היא חיה מפי המנהל ולא ייתכן אחרת לפי המבנה הארגוני הקיים. יש מנהלים שאינם מגישים חומר אלא בעל-פה, גם אם הם מגישים חומר שנבדק על ידי מנגנון החברה, על מי חומר זה הנהלה צריכה להחליט, וכרוב המכריע של המקרים מחליטים ומאשרים את דעת המנהל. כלומר, אין אפשרות אובייקטיבית שתיווצר דעה אחרת בישיבת הנהלה, באופן ברור, מתוך עיון בחומר.

אקרא לכם את הצעותינו בענין זה, שאושרו על ידי שר האוצר ושיוגשו לוועדת השרים. הצעות אלו הועברו במועצת הלשכה שם יושבים מנהלי המשרדים הכלכליים, אנו מציעים: א) נציגי הממשלה בחבר ימונו לשנה אחת עם אפשרות של חידוש המינוי (כדי שלא יתברר אחרי חמש שנים כי חבר נפטר בינתיים, או נציג הודיע שאינו רוצה להשתתף ולא מונה אחר תחתיו); ב) נציגי החברה שנעדר ממחצית ישיבות מועצות המנהלים או מרבע ישיבות של המנהלה בלי סיבה מספקת, יוחלף; ג) הנושא בתפקיד קבוע במשרד ממשלתי יוכל להתמנות כנציג הממשלה בשלש חברות בלבד (הכווננו לשלש מועצות פעילות ולא לשלש מורחבות שיש להן גם מנהלות מצומצמות); ד) למען תוכלנה חברות להתכנס לעתים קבועות ולא להזדקק למוסדות-ביניים

מסויימים תמנה הממשלה נציג בשכר לתפקיד יו"ר מועצת המנהלים והמנהלה. זה לא מוכרח להיות איש ליום תמיה. הכוונה היא שאדם זה יוכל להיות מי שתהיה לו אפשרות לתת יומיים-שלושה - לפי גודל החברה. הוא אינו צריך לנהל את החברה. הוא בא כח בעלי המניות. אנו מציעים שממכותו של היו"ר תהיה: לקבוע יחד עם המנהל הכללי את סדר היום של הישיבה; להשתתף בתפקידו כיו"ר במנהלה המצמצמת (במידה שזו קיימת); לבחון בעוד מועד בשיתוף עם המנהל את התקציב בשלבי הכנתו והחומר לביסוסו וכו'; לחתום על חוזים והסכמים שיוחלט עליהם בישיבת המנהלה. היו"ר יבצע ממתן הוראות כלשהן למנגנון המבצע של החברה, אלא באמצעות המנהל הכללי.

אלה הדברים שהנחנו על שולחן ועדת השרים בתור תיקון לבעיות שעודרו ח"כ כהן ובהיר.

מה שמבקר המדינה עורך, זה ענין מינויים של לאו דוקא נציגי ממשלה פקידים, כי אם נציגי ציבור. כחלק מהחברות זה קיים, ואינני נכנס עכשיו לבעיה זו. קשה לי לעמוד על ענין זה, ומצדי הוא עדיין אינו ברור לי.

ח"כ א. כהן שאל מהי ההגדרה של חברה ממשלתית. (קורא מתוך התקנון את ההגדרה). יש חברות שהן תוצאה מהקמה משותפת של חברות קיימות. מאידך נכון שמבקר המדינה מונה מספר יותר גדול של חברות (כולל קרנות שונות וחברות שאיננו מספלים בהן, כגון מכון התקנים, יו-סשם). אנו למעשה מספלים רק בחברות או באגודות מסויימים - פינאנסיים ולא באלה שיש להם תפקידים ציבוריים אחרים.

א. כהן: לענין מינוי אנשים פחות עמוקים, אין לך עדיין תשובה.

א. בהיר: סיכומי ועדת הכספיים בנקודה זו הפכו להחלטות הכנסת, דוקא בנקודה שאתה טוען כי זה אינו נראה לך (מינוי נציגי ממשלה לאו דוקא מבין הפקידים).

מר שפיר: אמרתי שלא ברור לי כיצד זה ישתקף.

ח"כ בהיר שאל אם המשק הציבורי הוא בקו התפתחות או צמצום. אין ספק שיש באופן כללי החרחבות. בדברים מסויימים יש גם צמצום, כגון: אם הממשלה כאילו מכרה עכשיו את ביהח"ד לסוכר שצריך היה להקימו ושהממשלה קבלה עליה מקודם להקימו מחוסר הון פרטי, ועכשיו היא הגיעה להסכם עם קבוצת בעלי הון. כן אנו ממזגים עכשיו שתי חברות, שלאחת מהן יש תקופת חיים קבועה מראש (הדרי ישראל). אבל יש כאלה ששואלים, לשם מה צריכה להתקיים, מטעי האדמה. אם ימצא פתרון לכך, בודאי איש לא יתעקש להגיד שאנחנו מעוניינים לקיים את המצוה הזאת. אבל כל עוד היא קיימת, אנו רוצים לבססה ולתת לה תוכן.

לשאלת ח"כ הרצפלד - האם המטרה מושגת. זו שאלה כל כך רחבה, שאני באמת מחקשה לענות עליה.

היו"ר י. גור: היות והיה בדעתי לשאול אותה שאלה בצורה אחרת, אציג אותה ותוכל להשיב לשני צי"ו. אחת עובד כשנה וחצי בכהונה זו. ברור שאדם שמטילים עליו תפקיד כזה והוא נוטל על עצמו עם כל הקשיים הכרוכים בו - ואני יכול להניח כי ידעת עליהם - יכול למכס לעצמו לאחר שנה וחצי מאזן: האם השגת, אם לא כל מה שרצית ומח שאחרים רצו, אלא חלק מהמטרה שהממשלה הציבה לעצמה עם הקמת הלשכה. דברים אלה לא באו ללוח חלק. אין לומר שעד הקמת הלשכה לא נעשו מאמצים בצורות שונות, למקח. הם לא נשאו פרי מספיק והיתה אי-שביעות רצון. רצו עד כמה שאפשר לקדם את הפיקוח על ידי לשכה זו, באותם מובנים שהגד אותם. מכל הבחינות הללו, תסכם לנו בגילוי לב אם אתה יכול לומר כי במשך שנה וחצי אתה יכול לציין הישגים מסויימים המעודדים אותך להמשיך בתפקיד זה.

ג. לוי: האם תוכל לענות גם כמה פקידים עובדים בלשכה ומה הרכבה?

א. בתיר: (קורא מתוך הערות וסיכומים של הועדה בענין נציגי ממשלה מבין הציבור). אני מבין שהצעותי הן המשך למעוף זה, אך הסיפא אומרת: הממשלה נדרשת לכן למצוא פתרון נאות לבעיה זו והיא מתבקשת לשחף... גם אנשי ציבור ומומחים שלא מתפקידות הממשלתיות. סיכומים אלה, שאושרו לפני שנה על ידי הכנסת, באו אחרי דיון ממצה.

היו"ר י. גור: ברצוני להדגיש שמבקר המדינה זה שנים אחדות טו כי בלי חוק איקודים וחברות ממשלתיים לא תהיה

התקדמות ניכרת בהשגת אותן מטרות שדברנו עליהן. האם אתה מוכן להצטרף לדעה זו, שענין החוק אינו ניתן להידחות ושגם מחוץ במיונך הגעת למסקנו שהכרחי לאשר את החוק ללא דיחוי?

מר שפירי:

ח"כ קלמר ביקש, והבטחתי להמציא דו"ח מרוכז על פעולות ועניינים שהלשכה טפלה בהם, וגם המוצאות יש כבר, איזה שהוא יכול ואני חושב שגם בדברים לא פחות - ערך לגמרי. אוג אם היו ר שואל איך אני מסכם לי את הענין, אני יכול לענות שהלשכה בצורת ההנוכחית, בלי שינויים יסודיים (כלומר בלי תוספות יסודיות שיתנו אפשרות של סמכויות ללשכה) היא לא כדאית, לדעתי; אם כי אמרתי גם מקודם שכאשר יושבים אנשים ועובדים, עושים משהו. אבל לפי התפקיד והצורך של חמשים וכמה חברות, גם אם נוריד מהן מספר לא קטן של חברות שלדעתי בעית הטיפול בהן אינה כל כך חשובה (כל הנבנים, למשל - לחקלאות, למלאכה, המוסד לתעשייה וכו'), כי נקודת הכובד היא בחברות שהן יצרניות או שירותיות; אם אזכיר למשל שהצגנו שאלה ל"מקורות" על בעית הרכב המיכ ומה יקרה תוך עשרים שנה עם ההון שהושקע - האם יש פיתוח או אין ואם בעוד עשרים שנה, כשיצטרפו לחדש חלקים מסויימים של הרכוש יהיו קרנות או שיאכלו אותן; כלומר יש בעיות יסודיות ואנו הצגנו שאלה זו בצורה הפוכה מזו שהציגה החברה, והחברה הסכימה אתנו והאופר ומשרד החקלאות נכ לענין, ויהיה בודאי ויכוח על מחירי מים וכו'. שם זוהי הבעיה. בעיות הניהול, הביצוע ושמירת הרכוש, הם מגופי הדברים. ואם אני רואה את דמיון בחלק זה, אזי התקנון הקיים אינו עונה למה ששאל היו"ר.

אספר לכם קודמיו. היה ויכוח בין שרים אם יהיה כתוב שמנהל החברה חייב להגיש את התקציב לשר הממונה, או שיגישו גם למנהל הלשכה. כמוכח שהחליטו - רק לשר הממונה. אינני יושב בסוד השרים, ומחליטים. בכל אופן החליטו ואני פקיד ממלתי. אמרו שאלה דברים סודמאליים, ואני רואה לקבל את התקציבים. אני חושב שהשר איננו כל כך שומר על קבלת התקציבים במועד, לא מפני שאיננו רוצה או איננו מחשיב זאת, אולם הלשכה חיה רק בזאת וזה תפקידה. קבלתי תשובה ממנהל אחת החברות, שבמעיף זה וזה של התקנון נאמר שהוא חייב להמציא את התקציב לשר הממונה וכי עלי לקבלו ממנו. קשה יהיה לומר שהלשכה תוכל להיות אחר בשלב זה ותפנה לשר בשאלות וכיצד תקבל תשובות. זה אולי הנושא האפייני. אבל אם התחלנו בחברה אחת לטפל במצבה המשקי, אמרו לי שזה לא כתוב בתקנון. מאידך, בחברה שלא שאלו את השאלה, הגענו עד לידי הצעה למיזוג חברה זו ושינויים ארגוניים בחברה שניה. ברגע שהיו אומרים: אין זה מסמכותך לעסוק בזאת, לא היתה לנו אפשרות לטפל בכך.

היו"ר י. גורי:

כלומר, יש פה שני דברים: גם שאלת כוח האדם וגם שאלת הסמכויות. כי אתה מתחת: בצורה שהיא קיימת היום. האם התכוונת רק לסמכויות?

מר שפירי:

אני מדבר קודם כל על סמכויות. אם המגמה היא להשאיר את הלשכה לתקופה מסויימת במצב זה ולחכות ולראות - לדעתי, באופן הוגן והגון צריך הממונה על הלשכה להגיד למי שמינחו: אינני יכול להיות שותף לאחריה על ענין זה שנקרא סיקוח.

המנגנון שלנו קטן מאד. קודם כל מפני קושי להשיג אנשים. אם הלשכה צריכה ללכת לחברה ולתת הנחיות ולהדריך ולבחון ולמקח, מטבע הדבר היא צריכה לפחות אנשים לא פחות חשובים מאלה שיושבים בחברה. ואני אומר: יותר חשובים. נשכיל כך הם צריכים לרצות ללכת בתנאי אלה.

היו"ר י. גורי:

כשאתה אומר: חשובים יותר או פחות, יש פה שתי משמעויות: רמה מקצועית ומעמד ציבורי. אתה מתכו לשני הדברים כאחד? על מה אתה מציג את הדגש?

מר שפירי:

אני מדבר על רמה מקצועית. אנו תבענו 22 עובדים ולמעשה עובדים 8-9, מפני שאיננו יכולים להשיג אנשים.

לשאלתו הנוספת של היו"ר, בענין החוק - אם אני שותף לדעת מבקר המדינה בענין זה. אני בדעה הפוכה מדעת מבקר המדינה, ואסביר מדוע. הבעתי דעה זו במשרד המשפטים כשנשאלתי על כך. אמרתי שגם דברים, קודם כל לעצם הענין - בנקודות שמעיר מבקר המדינה אנו מספלים ומגיעים לכך על ידי תיקונים ושינויים בתקנון החברות. אם מבקר המדינה

אומר שהחברה תצטרך לקבל אישור השר לתקציב או למינוי רואה חשבון וכו' אנו מגיעים לאותו דבר על ידי תוספת מעיפות בתקנון, וברגע שיש תוספת סעיף כזה בתקנון, זה אינו חייב ללכת בדרך הכנסת החוק. אתם יודעים שחוק הוא ענין הרבה יותר רציני משינוי תקנון או תוספת לו. אמרתי במשרד המשפטים, שאם הממשלה מנסה עכשיו להקים גוף שיצבור איזה נסיון כיצד לקיים את הפיקוח - דברים רבים שהגענו אליהם בדרך הנסיון אינם באים עדיין לידי ביטוי, ואולי אינם יכולים להגיע ולא צריכים להגיע לידי ביטוי בדרך של חוק. אם יחוקקו כיום חוק, רק יגבשו את הענין, שאולי צריך לשנותו. זה יגבש יותר את סמכויות השר, שאיננו מקיים אותן

היו"ר י. גורי: אני מצטער שהצגתי שאלה זו בשולי הדיון. אני

רוצה רק לציין: (א) אני כשלעצמי, כחבר ועדת

הכספים, וועדת הכספים כולה איננו בדעה זו, ובכל דיונינו הצטרפנו לדעתו של מבקר המדינה; (ב) יתר על כן, שר האוצר בהערותיו לדוחות מבקר המדינה לא השיג את דעת המבקר, שיש הכרח וצורך בחוק, והודה שיש פרצות שאפשר לסתום אותן רק בדרך זו. אולם הוא טען שענין זה הוא כל כ מורכב ומסובך, שדורש הרבה זמן להכנת החוק. אולם את עצם הצורך בחוק הוא לא שלל.

מר שפיר: אף אני אינני שולל. אמרתי: מוקדם עכשיו לגבש חוק.

היו"ר י. גורי: חוק אפשר גם לחקן.

הישיבה ננעלה בשעה 13.30