

40/6

פרוטוקול מס' 3/106

מישיבת ועדת הכספים, ביום ב', סז' בסיון תשי"ט  
22.6.1959 בשעה 1100

א. כהן	היו"ר י. גורי	נכח:
נ. לוי	י. בדר	
ז. צור	א. בהיר	
מ. קלמר	ע. דגני	
י. קרגמן	ש. דיין	
	א. הרצפלד	
	מ. חזני	

מוזמנים: מבקר המדינה ז. מוזס  
מנהל משרד האוצר ד"ר ארנון  
מר מאירי  
ד"ר גרינוולד  
מר רוטפלד  
א. כידן  
מר קטרון

סדר היום: פעולות הועדה הבינמשרדית לבחינת ליקויים ודרכי תיקונם

---

היו"ר י. גורי: (קורא סעיף 22 מסיכומי ועדת הכספים לדו"ח מבקר המדינה מס' 8). המטלה הקימה ועדה כזו בהרכב חמשה חברים: ד"ר ארנון (יו"ר), מנהל משרד הפנים מר שבו, מנהל משרד הפיתוח מ. באדר, מנהל משרד הדואר בן-מנחם ומר כהן אל שלמון (יועץ לשר האוצר). מטסקיף השתתף גם החשב הכללי ד"ר נאמן ועוזרו מר רוטפלד. הועדה עבדה בקשר הדוק עם משרד מבקר המדינה ומר מאירי השתתף ברציפות בישיבותיה. הועדה לא הספיקה לסכם את הדו"ח תוך 4 החודשים, אם כי אני יודע שבתקופה מסוימת פעלה באופן די אינטנסיבי. דו"ח הועדה בכתב נקבל תוך שבוע ונוכל לקיים דיון על יסוד דו"ח זה בהשתתפות יחד חברי הועדה הבינמשרדית. ד"ר ארנון ימסור סקירה על פעולות הועדה, כדי שזו תשמש פתיחה לדיון שלנו בדו"ח מס' 9 של מבקר המדינה.

ד"ר ארנון: הועדה נתמנתה בסוף אוקטובר, ולפני שהתחילה בעבודה מעשית ישיבה פעם עם ועדת הכספים לדיון כללי על דרכי הפעולה. כן היתה לנו פגישה עם מבקר המדינה ומנהל משרדו, בה הובטחה מצידם עזרה לפעולותינו, ואני שמח להגיד שבענין זה היה באמת שיתוף פעולה מלא. ברוב ישיבות הועדה השתתפו או המנהל הכללי של משרד מבקר המדינה עם עוזרו, או אנשי המשרד האחראים על פעולות מיוחדות של המשרדים השונים. לבסוף ולפני שהתחלנו בישיבות האחרונות, היתה לנו שיחה גם עם היו"ר ועדת הכספים וגם עם מנהל משרד מבקר המדינה, כדי לדון עוד פעם על השטחים שבהם באופן מיוחד היו הם מבורים שהועדה צריכה לטפל.

בכל יום ג' התקיים דיון כללי בין החברים, ובד"כ ישבנו עם משרד מסויים יחד עם מבקר המדינה, ודנו על הליקויים שנמצאו באופן מיוחד כאלה שלא תוקנו. מבקר המדינה הציג את המצב המעודכן. הודענו למשרדים שבועיים לפני כן על הנושאים שיידונו, כדי לאפשר להם לבדוק את הענין ולהיות מוכנים לדיון. בקשנו מהמשרדים תמיד הופעת המנהל הכללי ואלה שהם אחראים על הפעולות המיוחדות. בעת הדיון המשרד הסביר מה נעשה ומה לא נעשה, ומבקר המדינה הציג בדרך כלל את המצב העובדתי.

סמננו על כך, שלא יהיה בין מבקר המדינה לבין המשרד המבוקר ויכוח על מי צודק. אמרנו תמיד למשרד שאיננו בית-משפט אלא בדרך כלל דנו אך ורק על הליקויים שלגביהם היתה הסכמה שיש ליקוי, ובקשנו מהמוסד המבוקר הסבר מה עשו כדי לתקן, ואם לא עשו מספיק - מדוע. חשבנו שבדרך זו בלבד נוכל להגיע לשרשי הליקויים ובזאת ראינו עיקר תפקידנו.

בדרך זו נוצר ליקוי אחד: היות והלכנו בדרך זו באופן די יסודי, לא יכולנו לסכם עבודתנו במשך ארבעה חדשים. אבל אני חושב שאנחנו יודעים הודות לכך הרבה יותר על שרשי הליקויים, מאשר אילו נשמרנו להימנע מהליקוי הפורמאלי הזה.

במהלך הדיונים הגענו למסקנה, שאחת מהבעיות המרכזיות של הטיפול בליקויים ובדיון עליהם היא, למצוא את האיש האחראי. בענין זה הזמנו גם את נציבות שרות המדינה והיתה לנו שיחה על הבעיה של האחראיות האישית של הפקיד - בעיה רצינית המעסיקה לא רק אותנו אלא גם מדינות אחרות.

לפי כוונתם של מבקר המדינה וועדת הכספים, דנו במיוחד בנושאים שחזרו במספר דיונים, (לגבי: א) אגף הנכסים (משרד האוצר; ב) משרד המשפטים; ג) משרד הסעד; ד) משרד החקלאות; ה) משרד העבודה; ו) משרד המסחר והתעשייה; ז) משרד הבריאות; ח) משרד הפנים.

הועדה קיימה 24 ישיבות, שהקצרה שבהן ארכה 3 שעות, ועלי לציין כיו"ר הועדה כי ברוב הישיבות היו נוכחים רוב החברים וכן המשקיף והמרכז, כך שברוב הישיבות ישבו עם 6-7 אנשים שטפלו באופן מעשי בבעיה, וכמעט בלתי אפשרי היה לעבוד אלמלא כן. אני רוצה שוב לציין את עזרת מנגנון מבקר המדינה, ובמיוחד המנהל הכללי.

לפני חודש הגענו לשלב של דיונים פנימיים. היה לנו עוד פעם דיון עם משרד מבקר המדינה ו-3-4 ישיבות של הועדה בלבד. בקשתי את יו"ר ועדת הכספים בשלב זה של הדיון, לציין רק עוד מסקנה אחת שאליה הגיעה הועדה: הועדה רצה בישיבה שלמה על הבעיה, אם בכל זאת אינה צריכה לתת ציור של הליקויים שבדקה ולתת אולי כדוגמה מה שהיא חושבת כי צריך לעשות בקשר עם ליקוי מסויים. הגענו למסקנה שלא רצוי ללכת בדרך זו. בענין זה יש דבר מה בדו"ח מבקר המדינה, והועדה הרגישה כי בעשותה כן היתה עוברת על סמכותה. אין זה שדו"ח לא מופיעה בהמלצה הכללית דוגמה שמצאנו בזמן הדיון על בעיה זו או אחרת, כגון בעית הסדר הקרקעות. אלא שאם כי לכולם היה ברור ששאלה זו דורשת פתרון, הקושי היה בכך שלכל אחד היה פתרון נוגד. אחד הדברים שהועדה דאתה, שבמצב מסויים לא תמיד אפשר להימנע מפגיעה בנוהלים המקובלים באיזה שהוא שטח. אנחנו חושבים שגם לזה צריכה להיות תשובה במינהל מסודר, או באופן תחיקתי או באופן מינהלי; אבל אי אפשר להגיד במקרה כזה, שמשרד מסויים אחראי בעד הליקוי. יש בעיות רציניות שהעובדה שמשרד מסויים אינו יכול לתקן את הליקוי - לגבי המשרד המבצע מהווה מצב אובייקטיבי שאינו יכול לשבור אותו. לא היה צראה לנו שיכולנו לקחת מקרה כזה ולהביאו כמקרה מיוחד בהמלצות.

הייתי מבקש את הועדה לדחות את הדיון על ההמלצות עד לשבוע הבא. אני חושב שבשבוע הבא נוכל להגיש את הדו"ח ואת ההמלצות בכתב, והיה רצוי שכל חברי הועדה ישתתפו בפגישה עם ועדת הכספים.

היו"ר י. גורי: היות ושמענו שהועדה עדמת לסכם את הדו"ח והיא צריכה עוד לשבת בקשר לכך, אני מעוניין להציג מספר שאלות, שמא זה יכול לשרת את המטרה שאני מתכוון אליה.

אם אמרנו שאחת המטרות להפעלת הועדה היא לחשוף שרשי הליקויים ודרכי תיקונם, אני יכול למנות עשרה גורמים שבהם טמון שורש שלילי (לא ביחס שווה): -

- 1) קונטרבטיזמוס של אדמיניסטרטורים, שהם בדרך כלל קשורים לשיטה מסויימת ומאובנים בה ואינם מקבלים בסובלנות כל הצעה שבאה לערער שיטה שלהם;
- 2) חוסר לגיטימציה מספקת, תרתי-משמע: לגיטימציה מבחינת החוק והתקנות (שאינן די תקנות וחוקים ברורים שמאפשרים לכלכל את העבודה בצורה תקינה), ומבחינת חלוקת סמכויות הגיונית בין הממונה והאנשים שעובדים תחתיו. חלוקת תקינה של סמכויות יכולה לפעול בשני כוונים - בכיוון צמצום סמכויות הכפופים, וגם בכיוון הרחבה, ואין כל סתירה בין הדברים;
- 3) רמה מקצועית בלתי מספקת של המנגנון, וביחוד לא בצמרת אלא בחלקים האחריים של הפירמידה;

(4) רמה חברתית בלתי מספקת;

(5) מנהלי משרדים עמוסים יותר מדי ואינם יכולים להיפנות במידה מספקת בכדי לשים עין על עבודת הכפופים להם בשטחים אחרים, וגם בשטח זה - של תיקון ליקויים;

(6) חוסר "תרבות עבודה". בדרך כלל תרבות העבודה שלנו אינה עומדת ברמה גבוהה ביותר, ואולי דרושים דורות לחיות חיים ממלכתיים כדי שתהיה תרבות עבודה בדרך כלל אצל אזרחי המדינה ואצל המנגנון בכללם, ויש פה השפעת גומלין הדדית;

(7) באיזו מידה ארגון עובדי המדינה מופיע כגורם, או יכול וצריך להופיע כגורם גם בשטחים אחרים, לגבי ענין תיקון ליקויים. האם דנתם בענין באספקט זה או לא?

(8) יהירות של המבצעים;

(9) הזנחה ורשלנות כשורש הליקויים;

(10) ייתכן שהגעתם לכלל מסקנה שתביעות מסוימות של הבקורת אינן עומדות במבחן המציאות. לאמור, דברים שאי-אפשר לבצע עם כל הרצון. או שאומרים מראש שהתביעה כשלעצמה אינה מוצדקת, או שאומרים כי היא אמנם מוצדקת אבל אינה עומדת במבחן של ביצוע ריאליסטי.

אוסף עוד שאלה אחת: (11) האם הפיקוח שפועל המשרד האוצר יש ביכולתו למלא את התפקיד שנועד לו?

רציתי שלפני שהועדה תסכם, תברוק אם נתנה דעתה על כך, באיזה מידה גורמים אלה משפיעים ותופסים מקום באפשרויות הנתונות לנו בטווח זמן הגיוני, לעקור ליקויים משרשם ולמנוע הישנותם.

א. כהן: האם אין ליקויים מסויימים שסיבתם או אחת מסיבותיהם היא, שנהגנו מידת רחמים בעבר ובמקל-נועם בסנקציות שלנו לגבי אנשים שהיו יכולים להיות אחראים בהזנחה או ברשלנות מסויימת שגרמו לדברים חמורים? לצערי הרב אני שומע לפעמים כחוגי פקידים יותר נמוכים, או אי-ידיעה או אי-הבנה לגבי מה שנהגנו במקרה של דבר חמור מאד שקרה באוצר (המעילה במחלקה למילדות חוץ). האם הדבר התרחש בחלל ויק ואין מישהו אחראי בשיטות הפיקוח על כל אלה שהתחייבו? אני מניח שהיתה צריכה להיות גם מסקנה מינהלית יותר גבוהה.

א. בהיר: (1) בסיכום האחרון שלה, ועדת הכספים - לאחר בירור ודיון, הציעה הצעות מסויימות, והיו הצעות מרחיקות לכת בניסוחן. היו חברים שטענו, כי תשובת אגף הפיקוח של האוצר, שאמר כי אינו יכול להקדיש הרבה מזמנו לפעולה זו, אומרת דרשני. האם תוך שנה זו היו בירורים בנקודה זו, ומה הסיכומים של האוצר במידה שקבלו את ביטויים בעבודת הועדה הבינמשרדית.

(2) אני מבין שההצעות שלשכת החברות הגישה לוועדת השרים לענייני כלכלה, הן חלק מנסיון של תיקון ליקויים שועדת הכספים ציינה בסיכומיה. בעת הדיון עם מר שפירא אמרתי שהצעות אלו אינן מספקות אותי מבחינת תיקון ליקויים יסודיים בשטח זה. האם הועדה הזדהתה עם הצעות אלו?

(3) בעת הדיון על התקציב, שר האוצר הודיע שאם כי אינו נוטה השנה למנות ועדה לענייני קימוצים במנגנון המדינה, הרי בפנים תיעשה פעולה רצינית בכיוון זה.

ש. דיין: מר שפירא ציין בפנינו שיש חברות ממסלוליות שאינן מגישות תקציבים ומאזנים בזמן. אם זה נמשך שנים, הוה אומר שמישהו אינו שוקד על כך במידה מספקת. מכאן אני שואל, לגבי שחיתות בארץ, בקשר עם מעילות בכספים המתפרסמות יום-יום - האם אין תקנון בקשר לקבלת עובדים, בכדי למנוע מקרים כגון אלה? חייבים לעשות משהו לפחות לגבי העתיד. אם ישנו תקנון ולא שמרו עליו, צריך להעניש על כך.

הבקורת אינה מספקת. אם מזניחים דברים, מתברר אחר כך שהיתה מעילה נמשכת.

קראנו בעתונות על עיכוב יציאתו של ראש עיריית ירושלים, על-ידי מועצת העירייה. האם לא צריכה להיות תקנה, להביא ענין בעל חשיבות מסין זה לרשות עליונה יותר להכרעה? האם אין להעלות על הדעת, שיש למנוע מקרה כזה, שתנבים פוליטיים יעכבו או יכשילו ענין גדול וחשוב, כדי שתהיה להלכה אפשרות של ערעור על כך? האין להעלות מחשבה בענין זה, בתחומי פעולת מבקר המדנה?

ד"ר ארנון:

אני די שבע-דצון מעבודת הועדה, כי כל 11 הנקודות שהעלה יו"ר הועדה ימצאו את ביטוין והשלכתן בהמלצות הועדה. דוקא שאלות אלו שייכות לשרשי הליקויים. אולי אין הדברים אמורים לגבי השאלה התשיעית, כי שם התשובה די ברורה. יתר השאלות מהוות קומפלקס שממנו אמת הבעיות הרציניות ביותר, שכל משרד אינו מרגיש שהוא יכול לעשות הרבה בשטח זה. איננו מקבלים זאת, אבל יש חלק מהדברים שמשרד אינו יכול לשנות לבדו.

אשר לדברי ח"כ א. כהן, פה יש קושי עצום. מה שלא תעשה, תמיד יהיה מצב שאדם פוגע ובורח. ברור שאנו רוצים למנוע כוונת אדם מהארץ, אבל בדרך כלל אתה מצליח בעשרה מקרים, וכשאינך מצליח בפעם האחת-עשרה דוקא זה מתפרסם ברבים. במנגנון של 60 אלף איש, מה שלא יעשה מבקר המדינה והועדה הזאת, גניבה תמיד יכולה להיות. השאלה היא רק, אם אתה יכול למנוע שזה יימשך זמן רב.

בזאת יש לוועדה קושי נוסף - שתפקידה מוגבל. אשר לשאלה מה לעשות כדי לדעת מהר על מעילות - אני חושב שעל זאת צריך להיות פעם ויזון, למרות שהועדה לא דנה בכך. אולי צריך בממשלה עבודה של רואי חשבונות, ועדיין לא ברור לי שאנחנו חלשים בשטח זה מטעמים אובייקטיביים זו עבודה עצומה, לקבל מספיק רואי חשבונות מוסמכים שיגלו את המעילות תוך העבודה השוטפת. אבל אינני חושב שתפקידנו היה באופן מיוחד למצוא פתרון לדבר זה, למרות שנגיד על כך משהו באופן כללי.

אשר לפיקוח באוצר, תהיה המלצה לא רק לגבי האוצר בענין זה. תהיה המלצה ברורה על הצורך בהגברת הפעולה שעושים עכשיו באוצר, בכל משרד ומשרד.

לא בדקנו את בעיית החברות הממשלתיות. הועדה לקחה לעצמה שטח מצומצם ועשתה מאמץ ללכת בשטח זה לעומק ולא להרחיב יותר מדי. אם ועדת הכספים רוצה שועדה כזו תטפל בענין זה - תהיה ועדת שרות, בהרכב דומה, אם נכון מה שקראתי בעתונות בענין זה.

בענין קימוצים לא טפלנו. זה תפקיד אחר לגמרי.

עלתה אצלנו בעיה, שאם שר צותן הוראה שהיא בניגוד לנוהל במשרד - וקרו מקרים כאלה - אם מותר לפקיד להגיד שאינו מבצע זאת משום אותה סיבה. אבל הועדה לא דנה על מה שמותר או אסור לשרים לעשות. אנו רוצים על השאלה: מה צריך לעשות הפקיד אחר כך, כדי שיהיה נוהל מתאים.

היו"ר י. גורי:

אני רוצה לצרף עוד שתי שאלות ומשאלה: - נניח שהמסלה דנה בדו"ח ומקבלת אותו כולו, מקצתו או רובו, ובהתאם להמלצות אלו נוקטים בכל הצעדים כדי לבצען. האם הועדה רואה לפנייה תפקיד, להציע התקנת סדר כזה, שבדגש שהמלצות אלו תאושרנה תהיה אחידות אישית על אנשים מסויימים לבצען, ואם אינם מבצעים תהיינה מכך מסקנות?

ד"ר ארנון:

זה יהיה.

היו"ר י. גורי:

ועכשיו משאלה: ועדת הכספים צריכה להגיש מסקנות וס' יכומים לדו"ח מס' 9 במועד קבוע, לא יאוחר מסוף יולי. ברור שבסיכומים אלה נצטרך לומר משהו לכנסת על הפעולה שנעשתה על ידי הועדה הבינמשרדית. כדי שנהיה במצב שנוכל לעשות זאת, אני מאד מבקש שנקבל את הדו"ח כדי שנוכל לקיים את הדיון בשבוע הבא. רצוי איפוא, שהחברים יקבלו את הדו"ח לפחות יום אחד לפני כן.