

דוד דרי

ביקורת המדינה: נורמות ופתגמים*

עורך הסדרה: מומי דהן

אדר א' תשס"ה
חוברת מספר 3

הסדרה הכחולה /
בית הספר למדיניות ציבורית

* מחקר זה נתמך על ידי הקרן הלאומית למדע.

אילו היו בני אדם מלאכים, לא היה צורך בשלטון כלל. אילו משלו מלאכים בבני האדם לא היה צורך בשום ריסון לשלטון, לא מבית ולא מחוץ. הקושי הגדול בעיצובו של שלטון שבני אדם אמורים להטיל על בני אדם טמון בזה: תחילה עליך להקנות לשלטון את היכולת לרסן את הנשלטים, ואחר-כך עליך לכפות עליו לרסן את עצמו. אין ספק שתלות בעם היא הרסן הראשון במעלה לשלטון, אך הניסיון מלמד את האנושות על נחיצותם של אמצעי זהירות נוספים" (גיימס מדיסון)¹

"... אין אדם שאינו טועה ואין אדם שאינו צריך השגחה אובייקטיבית מהצד" (מרים בן פורת)²

פתח דבר

לא ביד קלה אני משחרר דפים אלה לדפוס, שכן בשורותיהם ימצא הקורא ביקורת חריפה על עבודתו של מוסד הממלא תפקיד חשוב בשמירה על איכותו המקצועית וטוהר המידות של המינהל הציבורי בישראל. אלא שלמיטב הבנתי יש בחיבור זה כדי לתרום לשיפור תפקודו המקצועי של מבקר המדינה ולחיזוק השפעתו. משנפרצו גבולות הביקורת המסורתית אל עבר בחינת תהליכים מורכבים של ארגון, ניהול ומדיניות, מאבד ההיגיון המנחה של שפיטה ופסיקה מחיוניותו; דרוש הגיון מנחה חדש שיעמוד בהלימה לשאיפתה של ביקורת המדינה לשפר את תפקודו של המנהל הציבורי בישראל.

משרד מבקר המדינה זכה למעמד בלתי מעורער של קובע נורמות להתנהגות ראויה, של שופט מוסמך של המציאות המנהלית והפוליטית, ושל מומחה לשיפור דרכי העבודה של המנהל הציבורי. דבריו זוכים לתפוצה רחבה. ממצאיו, דברי הביקורת שלו, והמלצותיו מתקבלים ללא עוררין כביטוי המוסמך ביותר למה שפגום במנהל הציבורי ולמה שראוי שיעשה לתיקון ליקויים ועוולות. מאמרים מלומדים וכתבות יומיות מרבים לצטט ולאזכר את דברי הביקורת כאילו נכונותם לא יכולה להיות מוטלת בספק.

נדמה שבתוך המבוכה והמבולקה של מציאות רבת פנים, מציאות משתנה, מציאות עמומה, נמצא לנו מי שעינו הבוחנת חודרת אל מבעד לערפל, מי שרואה את הדברים כהווייתם, מי שמיטיב לשפוט ומיטיב ליעץ ולהנחות. אולם הדיסציפלינה המשפטית, שמזה שנים הפכה לדומיננטית בהנחיית עבודת הביקורת, צרה מלהכיל את מורכבות הסוגיות עמן היא מתמודדת. הפך המשפטי חיוני אומנם לביקורת, אך הוא מאיר רק צד אחד, ולא תמיד החשוב ביותר, כשעל הפרק עומדות שאלות מורכבות של ארגון, מנהל ומדיניות.

¹ א. המילטון, ג'. מדיסון וג'. ג'יי, הפדרליסט, עורכת: יעל חזוני, תרגום: אהרון אמיר, הוצאת שלם, ירושלים התשס"ב, פרק 51 עמ' 262.

² מבקר המדינה, גב' מרים בן-פורת, בטכס אזכרה לד"ר י.א. בנצל ז"ל, עיונים בביקורת המדינה 50, עמ' 49.

אין בכוונתי לנסות ולהסביר במסגרת זו כיצד זכה מוסד מבקר המדינה למעמד בלתי מעורער כמגדיר המוסמך של המציאות האמפירית והנורמטיבית במנהל הציבורי בישראל. אני מתמקד במתודולוגיה של עבודת הביקורת ובמידת התאמתה למשימות שלקחה על עצמה. כשליח לציבור גדול של תלמידים ואזרחים בעלי עניין, אני מוצא לנכון להדגיש היבטים מסוימים שלדעתי אינם נהירים דיים גם לחלק מאנשי המקצוע בתחום: ההכרה כי במידה רבה מבקר המדינה הוא הקובע את תקני הביקורת שלאורם הוא שופט את המציאות; עמימותם של חלק מהתקנים, ובשל כך עמימותם של חלק מהממצאים וההמלצות לשיפור; ההכרה כי במקרים רבים תקני הביקורת אינם מתאימים לאופיין של הפעולות המבוקרות. הטענה המרכזית העולה מניתוח זה היא שעבודת הביקורת לא התאימה את עצמה ואת המתודולוגיה שלה למשימות הביקורת החדשות שנטלה על עצמה בעשרים השנים האחרונות.

אני מבקש להודות לעוזרי המחקר שלי: יובל אלגרבל, יהודית גלילי, דבורה קליין, וניקי רלסטון שהקדישו שעות ארוכות לקריאה מייגעת בעשרות דוחות ביקורת. תודה מיוחדת אני חב ליובל אלגרבל שעינו הבוחנת ומחשבתו הצלולה סייעו לי רבות.

דוד דרי *

בית הספר למדיניות ציבורית
והמחלקה למדע המדינה

* פרופ' דוד דרי ייסד את בית הספר למדיניות ציבורית ועמד בראשו עד לשנה"ל תשס"ד. מחזיק הקתדרה למדיניות ציבורית ע"ש וולטר זיינל. כיהן בעבר כראש המחלקה למדע המדינה באוניברסיטה העברית. מילא מספר תפקידים ציבוריים, ביניהם יועץ בכיר לניתוח מדיניות במשרד סגן ראש הממשלה, המדען הראשי של משרד הפנים והמדען הראשי של נציבות שירות המדינה. פרופ' דרי שימש כמרצה אורח וכעמית מחקר בברקליי, ב-UCLA, ובהרווארד. רשימת פרסומיו כוללת ספרים, מונוגרפיות ומאמרים מקצועיים במגוון נושאים: ניתוח מדיניות, למידה ארגונית, מינהל ציבורי, הממשל בישראל ושלטון מקומי. פרופ' דוד דרי משמש יועץ, חוקר ומנחה סדנאות עבור גופי ממשל, מוסדות חינוך, וקרנות פרטיות.

מבוא

דוחות ביקורת המדינה בישראל זכו למעמד בכורה בהגדרת המציאות הנוגעת לעבודת גופי המנהל הציבורי (תהליכים, פעולות ותוצאות), בהערכת אותה מציאות (הצבעה על ליקויים, חריגות, הצלחות וכישלונות, ולעיתים אף בהצבעה על הגורמים להם), ובקביעת דרכי הפעולה הדרושות לטובת תיקון ושיפור דרכי העבודה של השירות הציבורי. בשלושת המישורים – הגדרת המציאות, הערכת המציאות, וקביעת הפעולות הנדרשות לתיקון ליקויים ולשיפור המצב – עמדות המבקר מתקבלות לרוב ללא עוררין על ידי אמצעי התקשורת, על ידי חברי הכנסת, על ידי חוקרים המרבים לצטט מהדוחות, על ידי הציבור הרחב, ובדרך כלל, לפחות בפומבי, גם על ידי הגופים המבוקרים.³ נכונותם של ממצאי הביקורת ושל הצעדים שיש לנקוט מתקבלת בדרך כלל כמובנת מאליה. מעמד בכורה זה לא התערער, ואולי אף התחזק לנוכח התרחבות ביקורת המדינה אל מעבר לגבולות "הביקורת המסורתית", ולנוכח מעורבותה ברבים מן הנושאים שעל סדר היום הציבורי.

אולם התרחבות תחומי פעילותה של הביקורת, התחזקותה ומעורבותה בשאלות רגישות כמו בעניינים שבשגרה, התהוו מבלי שנתנו את דעתנו לתפישה הניהולית המנחה את משרד מבקר המדינה, תפישה אותה הוא מבקש להנחיל לשירות הציבורי בישראל. האם רצוי שבחברה דמוקרטית יזכה מוסד אחד הנשען באופן מובהק על דיסציפלינה אחת, למונופולין על הגדרת התפישה הניהולית הרצויה לעבודת השירות הציבורי?

שאלות אלה מתעוררות היות שאין בנמצא, ואין הספרות המחקרית מציעה תיאוריה ניהולית אחת נכונה לניהול ענייני הציבור; אין נוסחאות קסם, הרבה תלוי בנסיבות המיוחדות לכל מקרה. ניתן למצוא בה גישות שונות ומחלוקות לגיטימיות, יש בה רעיונות המתחדשים לבקרים, הצעות לרפורמה כזו או אחרת, מעקב מחקרי אחר ניסיונות שונים לתקן או לשנות מן היסוד את דרכי העבודה של המנהל הציבורי, אך לא נמצא בספרות המחקרית תפישה אחת נכונה. מעת לעת זוכה גישה מסוימת לבכורה; עד לא מכבר היה זה ניהול איכות כולל (TQM), ובעקבותיו "ניהול ציבורי חדש" (New Public Management), שרעיונותיו הם גלגול מתקדם של "ניהול לפי יעדים" (Management by Objectives), שמשל בכיפה לפני מספר עשורים. אך כל גישה מותרת אחריה שובל של רעיונות, תקוות ואכזבות; רק מספר קטן של גישות יסוד, או אסכולות, ממשיך לשמש בסיס רעיוני יציב ממנו צומחים מעת לעת גישות והדגשים חדשים.

מתהיות אלה נגזרת שאלת היסוד של המחקר שלפנינו: מהן הנורמות (התקנים, הסטנדרטים), אמות המידה והנחות היסוד לפיהן שופט המבקר את המציאות הנבדקת? התשובה לשאלה זו הייתה פשוטה וברורה יחסית בעידן "הביקורת המסורתית": תקני הביקורת נשאבו מהחוק, מתקנות ומהוראות מחייבות. עם התרחבותה לבדיקת תהליכי קבלת החלטות והערכת תוצאותיהן של פעולות הממשל, נדרשת הביקורת יותר ויותר לפתח ולקבוע תקנים משל עצמה.

³ רק במקרים ספורים נתגלעה מחלוקת פומבית בין הגוף המבוקר לבין מבקר המדינה, כמו המחלוקת עם צה"ל בעניין מסיכות הגנה מפני מתקפה כימית.

מהו הבסיס לקביעה זו? בהעדר בסיס חוקי או נוהלי לקביעת מהותה של "רשות שלטונית נבונה ויעילה"⁴, מה ישמש בסיס לתקני הביקורת?

הדיון בשאלות אלה מתקיים בשלושה מישורים:

- א. המבקר כקובע תקני ביקורת;
- ב. עמימות בתקנים, בממצאים ובהמלצות;
- ג. התאמת תקני הביקורת לאופי המשימות המבוקרות.

מטרת עבודה זו להניח אבני יסוד לתשתית עיונית שתאפשר בחינה ביקורתית של דרך פעולתה של ביקורת המדינה. אינני עורך ניתוח מקיף או ממצה של עבודת הביקורת. יש לי עניין בהעלאת שאלות לדיון, לא במיצוי התשובה להן. לכן ניתן להסתפק בטיעונים ברמה העקרונית ובהדגמתם. בעקבות הדיון ובעזרת הדוגמאות הספורות, יוכל כל אזרח מתעניין לקרוא את דוחות הביקורת ולעורר שאלות משלו.

הפרק הראשון מציג את מהותה של הביקורת כבחירת התנהגות לאור נורמות מחייבות, ומכין את הבסיס לדיון באופיים של תקני הביקורת ובגישה הניהולית המשמשת להן בסיס רעיוני. שאלת המפתח בהבנת דוח ביקורת ובקריאה ביקורתית שלו היא, אם כן, מהן הנורמות (התקנים, הסטנדרטים) שלאורך שופט המבקר את המציאות הנבדקת? כאשר המבקר "מוצא" "ליקוי" כלשהו – דבר מה חורג, עודף או חסר – מהו אותו סרגל של מידות טובות או נכונות לעומתו מודד המבקר את ההתנהגות בה הוא צופה ואותה הוא מתעד?

הפרק השני בוחן בקצרה מספר דוגמאות לקביעת סטנדרטים, ומצביע על נטייה לעשות שימוש בסטנדרטים עמומים ובהגדים הנושאים תוכן אמפירי דל, על גבול "פתגמים" ריקים מתוכן. נטייה זו היא כנראה המחיר שהביקורת משלמת על כניסתה לתחומים שאינם סובלים סטנדרטים חד-משמעיים ומסקנות חותכות.

הפרק השלישי מניח את היסודות העיוניים להבחנה בין סוגים שונים של משימות ניהול. סיווג זה מצביע על השוני המהותי בדרכי הניהול הדרושות למשימות מסוגים שונים. לא מודל נורמטיבי אחד דרוש, אלא מספר מודלים, בהתאם לסוגים השונים של המשימות הניהוליות. לכן, שימוש באמות מידה אחידות לבחינת משימות מסוגים שונים עלולה לטעות ולהטעות.

הפרק הרביעי מציג בקצרה שלוש דוגמאות של "כשלים בסיווג"; מקרים בהם משימה ניהולית מסוג אחד נבחנת לאור תקנים ההולמים משימה ניהולית מסוג שונה.

⁴ שהיא לטענת המבקר בן-פורת היעד שביקורת המדינה מבקשת להשיג, ראו בן-פורת מרים, "מבקר המדינה ופסיקת בית המשפט העליון, עיונים בביקורת המדינה, מס' 53, התשנ"ה-1995 עמ' 9.

פרק I

מהותה של ביקורת המדינה –
בחינת התנהגות לאור נורמות מחייבות

מהי ביקורת המדינה? מבקר המדינה מציע הגדרה פשוטה: "ניתן להגדירה כאיסוף נתונים על פעולות הגופים המבוקרים, ובחינתם לאור נורמות מחייבות"⁵. באחת ברור כי אין ביקורת ללא נורמות (סטנדרטים, או תקנים). כפי שמבהיר ניסים מזרחי, "ביקורת הנה הערכה עצמאית ובלתי תלויה של פעילות מנהלית, של דרכי ביצועה ושל תוצאותיה... הנעשית על פי כללים מקובלים של מנהל תקין, הנבחנים על פי תקנים של התנהגות נורמטיבית"⁶. במילים אחרות, "המבקר משווה את הפעולה שבוצעה על ידי המבוקר אל נורמה, אל תקן, או אל מודל. סטייה מן הנורמה מופיעה בדוח הביקורת כליקוי הטעון תיקון"⁷.

מהן הנורמות, או התקנים, שלאורם בוחן המבקר את פעולות המדינה על מוסדותיה ותאגידיה? התשובה תלויה כמובן בסוג הביקורת. **בבדיקת חוקיות**, שנועדה לברר אם פעולותיו של הגוף המבוקר עולות בקנה אחד עם הוראות הדין, התקנים נגזרים מהוראות החוק וההלכה הפסוקה. אף שתיתכן פרשנות שונה של הוראות הדין הקיים, בדרך כלל אין מחלוקת על מקורה של נורמת החוקיות ועל הדרכים ליישוב מחלוקות שבפרשנות.⁸ גם **בבדיקת סדירות**, שנועדה לברר את מידת ההקפדה על קיום חוקים, תקנות, נהלים, ונורמות ראויות, התקנים שלאורם נבחנות פעולות הגוף המבוקר מעוגנים לרוב בחוק ובנהלים מוגדרים (בעיקר תקנות כספים ומשק הנקבעות על ידי החשב הכללי באוצר – התכ"ס, ותקנון שירות המדינה - התקשי"ר).

לא כך המצב **בבדיקת חיסכון, יעילות ואפקטיביות**. כאן, אין המבקר מצויד בסרגל ברור ומוסכם של התנהגות מנהלית נאותה, ואין לו מנוס מהישענות על דוקטרינת ניהול זו או אחרת, מעין הלכה פסוקה בדבר דרכי ניהול וארגון נאותים. "... אין תקנים הניתנים ליישום בקלות בתחום ביקורת היעילות", כותב בנימין גייסט, ומוסיף:

התוצאה הסופית של ביקורת יעילות, זו המופיעה בדוחות הביקורת, שונה באופן ניכר מממצאים מסורתיים. הפרות של חוק ותקנות ספציפיות, תשלומי יתר ותשלומי חסר, חסרונות מלאי, סטיות מנהלים מקובלים – כל אלה ממצאים ברורים יחסית.

⁵ "תפקידיו של מבקר המדינה", אתר מבקר המדינה <http://www.mevaker.gov.il>
⁶ מזרחי ניסים, "תקני הביקורת, עיונים בביקורת המדינה, מס' 47, התשנ"א-1991. מובא בספר המקורות בעריכת אשר פרידברג, *ביקורת המדינה בישראל הלכה ומעשה*, מהדורה רביעית מורחבת, התש"ס 1999, ירושלים, אקדמון, עמוד 27 (ההדגשה שלי ד.ד.).
⁷ שם.

⁸ דוגמה הממחישה עד כמה קיומן של נורמות הקובעות בחוק – כמו גם פרשנותן על ידי בתי המשפט – אין בהן כדי להפיג עמימות, נמצא בדוח נציב תלונות הציבור. הנציב בדיקת תלונה נגד עיריית גבעתיים שעניינה הקצאת מקום חניה עם תמרוך "שמור לנכה", וקבע "על פי פסיקת בג"צ, חייבת רשות מנהלית לפעול בדרך כלל על פי הנחיות שקבעה לעצמה, אולם מותר לה לסטות מהן אם קיימת הצדקה מיוחדת לכך, מנימוקים סבירים". עיריית גבעתיים סברה שאין לסטות מההנחיות, מנימוקה שלה. נציב תלונות הציבור גרס כי "עניינה של המתלוננת הוא חריג ומצדיק התחשבות מיוחדת" וכי "מן הראוי שהעירייה תנהג לפני משורת הדין, תגמיש את יישומם של הקריטריונים ותקצה לה מקום חניה... בלא שהדבר ישמש תקדים במקרים אחרים בעתיד" (דוח 25, עמ' 68). מהם נימוקים סבירים? מהי הצדקה מיוחדת?

אבל בהערכת היעילות של מפעל ציבורי מתקבלת תמונה מורכבת של ניהול ותפעול שקשה לנסחה במונחים פשוטים. ליקויים בתהליך קבלת החלטות, חוסר תיאום בתוך הנהלת המפעל, ניתוח כלכלי לא מספיק או חסר, אינם ניתנים להגדרה מדויקת וחד משמעית.⁹

התקנים לניהול כספי, כותב Robert Behn הם הרבה יותר פורמאליים מאלו של תוצאות או הישגים (performance), "... הם הרבה יותר ספציפיים, הרבה יותר מפורטים, הרבה יותר אובייקטיביים, הרבה יותר ממוסדים, והרבה יותר מקובלים". לכן, מנקודת ראותו של המבקר, "סביר יותר להתמקד בתהליך מאשר בתוצאות".¹⁰

אלא שבכך לא די. לפי מרים בן פורת, סמכותו של מבקר המדינה "אינה מתמצית במדידת פעולות הגוף המבוקר רק על פי תקנים ידועים של חוקיות, יעילות וחסכון; שכן פעולת הביקורת מחייבת לעיתים פיתוח תקנים נוספים של יעילות וחסכון, שלפיהם ייבחנו פעולות הגופים המבוקרים".¹¹ יותר מכך, מוסיפה גבי בן פורת, "... אין הביקורת יכולה להסתפק בהצבעה על מקרים שבהם נהגה הרשות באורח בלתי חוקי, היעד שביקורת המדינה מבקשת להשיג היא רשות שלטונית נבונה ויעילה ולא רק רשות שלטונית סבירה, הפועלת באורח תקין".¹² בראיון עיתונאי אמרה גבי בן-פורת:

אומרים לי, שאני צריכה לבקר רק לאחר מעשה. אבל אם הממשלה מקבלת החלטה, שלדעתי אינה חכמה וגם אינה חסכונית, זה יהיה אבסורד לשבת בחיבוק ידיים, לחכות שהדבר יתבצע, ורק אז, כשהנזק כבר נגרם, לכתוב דוח.¹³

גישה זו מעלה ביתר שאת את השאלה בדבר תקני הביקורת: מהם התקנים להתנהגות מנהלית חכמה או נבונה? האם ישנם תקנים ברורים על פיהם ניתן לבחון מדיניות שטרם יושמה? מהי מידת הלגיטימציה שיש לביקורת כלפי המנהל כאשר זו נעשית על יסוד תקני ביקורת, פרי פיתוח עצמאי ושכלל אינם ידועים למנהל? מצב דומה קיים בסוג נוסף של ביקורת – "טוהר המידות", אלא שכאן מודים כולם, ובפה מלא, כי תקני הביקורת מסורים לקביעתו של מבקר המדינה. כאשר כללי ההתנהגות אינם מוסדרים בחוק, בנוהל, או בפסיקה, מבקר המדינה קובע את הנורמה הראויה. כפי שמסבירה גבי מרים בן-פורת,

⁹ גייסט בנימין, "ביקורת המדינה: עקרונות ומושגי יסוד", בספר המקורות בעריכת אשר פרידברג (1999) עמ' 11.

¹⁰ Robert D. Behn, *Rethinking Democratic Accountability*, 2000, the Brookings institution, Washington DC, p. 12

¹¹ בן-פורת מרים, "מבקר המדינה ופסיקת בית המשפט העליון, עיונים בביקורת המדינה, מס' 53, התשנ"ה-1995, ע"ע 7-8.

¹² שם, עמ' 9. בן פורת שבה בסיכום דבריה ומצביעה על ביקורת המדינה כבודקת היבטים של יעילות, תבונה וחסכון.

¹³ אילת נגב, *ידיעות אחרונות* (6 באוגוסט 1993). בהרצאה שנשאה בפני חברי לשכת המסחר והתעשייה בבאר שבע אמרה הגב' בן פורת: "מבדיקת שגיאות העבר אפשר ללמוד לקח, אך אי אפשר לתקן אותן. אין זה מספיק, ולכן במקרה המתאים ובזהירות המתאימה על המבקר להיכנס לעניין גם לפני שהוא נסגר. זאת משום שאחרי קבלת החלטות לקויות או ניהול משא ומתן לא נכון, כבר לא יהיה מה להציל, ולכן על הביקורת למנוע נזק כבד מהציבור לפני שיהיה מאוחר מידי" (בהרצאה על "ביקורת בזמן אמיתי", הארץ, 12.8.1988).

החוק מחייב את מבקר המדינה לפרט בדוחותיו פגיעתם של הגופים המבוקרים בטוהר המידות, אולם אינו מגדיר פגיעה בטוהר המידות מהי. לכן, כדי למלא את מצוות המחוקק, על המבקר לקבוע בעצמו, ממקרה למקרה, מה דורש טוהר המידות ומהי פגיעה בו. בכך הופך מבקר המדינה לגורם הקובע נורמות התנהגות שינחו את הרשות המבצעת בפעולותיה.¹⁴

לפי משרד מבקר המדינה, "עם השנים הורחבה הביקורת גם לבחינת האפקטיביות של פעולות הגופים המבוקרים. החל משנות השמונים עוסק משרד מבקר המדינה, מדי פעם ובמקרים הראויים, גם בהערכת תוצאותיהן של פעולות הממשל ומדיניותו".¹⁵ בהציגו את תקן האפקטיביות מזהה מזרחי מספר גישות המשמשות את הביקורת, החל בבדיקה אם נתקבלה התמורה הרצויה למשאבים שהועמדו לרשות הגוף המבוקר (value for money), דרך בדיקה האם יעדי הגוף הושגו, האם התוצאות מניחות את הדעת, האם אופן הביצוע מניח את הדעת, וכלה ב"ביקורת של המדיניות עצמה".¹⁶

קביעת תקנים

חוק יסוד: מבקר המדינה, קובע בסעיף 2(ב), את תחומיה של ביקורת המדינה:

מבקר המדינה יבחן את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים, וכל עניין אחר שיראה בו צורך.

אולם אין בהגדרה רחבה זו כדי להאפיל על עובדת העדרם של תקנים ברורים ומוסכמים לבחינת האפקטיביות של פעולות הרשות המבצעת, להערכת תוצאותיהן, או לבחינת תבונתם.¹⁷ אף שלא תמיד מוכנים להודות בכך, התקנים לביקורת מעין זו נתונים לשיקול דעתו של המבקר, ולעיתים אף לקביעתם בידי המבקר, ממש כמו אלו המשמשים את הביקורת בבחינת טוהר המידות. בחינת הביקורת על הליכי קבלת החלטות, תחום יחסית חדש בעבודת הביקורת, היא "בעייתית למדי" כותב אביעזר יערי ממשרד מבקר המדינה: "בייחוד בולט הדבר כאשר הביקורת 'נגררת', דרך בקרת המבנה הברוקראטי של הליך קבלת החלטות, אל התוכן המהותי של ההחלטות".¹⁸

מצד אחד, עובדי הביקורת אינם מתיימרים ואינם יכולים להתיימר להיות מומחים לכל נושא ועניין אותו הם מבקרים; כפי שכותבים גייסט ומזרחי, "המציאות של עבודת הביקורת היא שכיום עליך להיות מומחה למיסוי, מחר להתפלת מי-ים וכעבור יום מומחה לטיפול בקשישים".

¹⁴ בן-פורת מרים, "מבקר המדינה ופסיקת בית המשפט העליון, עיונים בביקורת המדינה, מס' 53, התשנ"ה-1995, עמ' 16 (ההדגשה שלי ד.ד.).

¹⁵ "יסודות ביקורת המדינה", מופיע באתר מבקר המדינה <http://www.mevaker.gov.il>

¹⁶ מזרחי ניסים, "תקני הביקורת, עיונים בביקורת המדינה, מס' 47, התשנ"א-1991. מובא בספר המקורות בעריכת אשר פרידברג (1999), ע"ע 5-34.

¹⁷ ראוי לציין כי במחקר המדעי שעניינו הערכת תכניות (program evaluation) והערכת מדיניות (policy evaluation), אין הסכמה על הסטנדרטים להערכה ועל המתודולוגיה המאפשרת הסקת מסקנות חד משמעיות על מידת האפקטיביות של תכניות התערבות של הממשל. ראו למשל, Olsen, J.G. and J.P. Olsen, March 1995; Bovens, t'Hart and Peters (2001) *Democratic Governance*, NY the Free Press; Lindblom, C. E. and D.K. Cohen, *Usable Knowledge*, New Haven, Yale University Press, 1979; Weiss C.H. "Evaluating Social Programs: What Have We Learned?" *Society*, vol. 25, no. 1 Nov.-Dec. 1987, pp. 40-45.

¹⁸ אביעזר יערי, "מעורבות הביקורת ברכש, בייצור ובקליטת מערכות נשק", מובא בספר המקורות בעריכת אשר פרידברג (1999), ע"ע 235-241.

לדבריהם, "מבקרים הם מומחים לביקורת".¹⁹ מצד שני, אין ביקורת המדינה מושכת את ידה מביקורת על דרכי ארגון, ניהול, וקבלת החלטות במגוון עצום של נושאים. לפי יערי, מי שהיה עד לאחרונה הממונה על ביקורת מערכת הביטחון במשרד מבקר המדינה, "מקובל על הביקורת בארץ להדגיש כי אין הביקורת מתיימרת לקבוע פסק הלכה בתחומים המקצועיים הייחודיים של המבוקרים והיא מסתמכת בעבודתה בעיקר על מקצוע או מקצועות הביקורת".²⁰ האם המומחיות בביקורת מספקת בסיס מקצועי לקביעתם של תקנים שעל פיהם יעריך המבקר את טיב התפקוד ואת איכות הפעולות של הגופים המבוקרים?

ביקורת כוללת

העדר התקנים בולט עוד יותר לנוכח השאיפה המוצהרת לתרום לשיפור תפקודה של הרשות המבצעת ברמה המערכתית, וסוג הביקורת הנגזר משאיפה זו, "ביקורת מדיניות", "ביקורת כוללת", או כל שם אחר שבא לתאר ביקורת החורגת מגבולות הביקורת המסורתית.²¹ גב' בן פורת סבורה כי הודות לאופייה המיוחד של ביקורת המדינה, ביקורת יזומה ושיטתית, ובשל נגישותה לכל המידע הדרוש לה לעבודתה, "... יכול מבקר המדינה לבחון את דרך טיפולן של הרשויות השלטוניות בנושא זה או אחר בכללותו ולהמליץ על דרכים לתיקון הליקויים שהועלו". כך למשל, בביקורת על ניהול משק המים, יכול המבקר "... להעביר תחת שבט ביקורתו את אופן ניהול משק המים בכללותו".²² "ביקורת כוללת מסוג זה", ממשיכה הגב' בן פורת, "... מאפשרת למבקר המדינה במקרים המתאימים, לגבש המלצות לשינויים שיטתיים או לרפורמה בדרך הטיפול בנושא הנבדק, ולא להסתפק בהמלצות לתיקון ליקויים נקודתיים שהועלו".²³ אולם, כפי שמשמע מעצם הגדרת המונח "ביקורת", ברור כי לא די בנגישות מלאה לנתונים או בבדיקה עקבית לאורך זמן. כאמור, כדי לבקר יש צורך בתקנים, נורמות, או מודלים נורמטיביים של קבלת החלטות, של ניהול יעיל ונכון, של ניהול מערכתי וגיבוש מדיניות.

בנימין גייסט הגדיר "ביקורת מדיניות" כ"הערכתו של תהליך קבלת ההחלטות ותוצאותיו בכל רמות פעולתה של הממשלה". לדבריו, "היות וההחלטות החשובות ביותר של המנהל הציבורי מתבטאות במונחי מדיניות, אין להעלות על הדעת שהביקורת לא תעסוק בה".²⁴ גישה זו משקפת נאמנה את התפרסותה של ביקורת המדינה בישראל על פני כל תהליך המדיניות, משלבי קביעת המדיניות ועד לשלבי יישומה והערכתה; זאת, גם בהעדר תקני ביקורת ברורים ומוסכמים. "בשעה שמבקר המדינה נכנס לעובי הקורה של בעיות מדיניות", כותב עירא שרקנסקי, "הוא נוטש את הביטחון ממנו נהנה רואה חשבון מקצועי העוסק בתחום הצר של אימות פעולות

¹⁹ גייסט ומזרחי (ס"כ עמ' 40) לא לחינם נקראו המבוקרים "jacks of all trades, masters of none". עובדי מוסד הביקורת בארה"ב, ה-GAO, נהגו לטעון בראשית שנות השישים כי אינך צריך להיות תרנגולת כדי להבחין בביצה רקובה (Mosher, 1979).

²⁰ עיונים בביקורת המדינה 49, עמ' 36 ההדגשה במקור.
²¹ ראו, עירא שרקנסקי, "המבקר כקובע מדיניות", מובא בספר המקורות בעריכת אשר פרידברג (1999) ע"ע 586-601; וכן

Patrick G. Grasso and Ira Sharkansky, "The Auditing of Public Policy and the Politics of Auditing: The U.S GAO and Israel's State Comptroller", *Governance*, vol. 14 no. 1 January 2001, pp. 1-21.

²² בן-פורת מרים, "מבקר המדינה ופסיקת בית המשפט העליון, עיונים בביקורת המדינה, מס' 53, התשנ"ה-1995, עמ' 11

²³ שם, עמ' 12.

²⁴ גייסט, שם, עמ' 7.

פיננסיות".²⁵ לפי Sharon Sutherland, לבדיקת אפקטיביות, כמו ליעוץ ארגוני, "אין גרעין של ידע ושל שיטות מקובלות שדרכם ניתן להגיע לתוצאות מהימנות ... אין למעשה תקנים לעריכת בדיקות רחבות היקף של איכותם של מרכיבי ניהול [שאינם פיננסיים].²⁶ החוקר ברזילי בחן את השימוש הרווח ב - performance auditing במדינות OECD, והגיע למסקנה לפיה ביקורת זו איננה ביקורת (audit) כלל, אלא הערכה (evaluation).²⁷ האם מומחיות בביקורת מבטיחה בסיס מתודולוגי מספק לעריכת מחקר הערכה?

בחינת תוצאות

המעבר מבדיקת תפוקות (outputs) לבדיקת תוצאות (outcomes) מעורר קשיים כבדי משקל הנוצצים ביכולתנו המוגבלת לדעת מה גרם למה, לייחס לשחקן זה או אחר אחריות להתרחשות מסוימת, או אף לקבוע אם טובה היא אם רעה. בספרם "ממשל דמוקרטי", מייחדים החוקרים מארצ' ואולסן דיון מפורט לקשיים הכרוכים בהטלת אחריות בגין תוצאות: בשל ריבוי שחקנים, מורכבות סיבתית, ותקנים מעורפלים, ייחוס אחריות להתרחשות היסטורית נראה לעיתים קרובות שרירותי. אין בנמצא גוף ידע תיאורטי או אמפירי הקושר באופן שיטתי בין מעשים – מדיניות, הליכים, פעולות, ובין תוצאות. ובלשונם החד-משמעית הם קובעים:

What happened in history is unclear. Why it happened is unclear. Who caused it is unclear. How we should feel about it and what can be done are unclear. To attribute a specific historical event or set of events to individual or group of individuals is, conceptually, an exercise in fantasy²⁸

מחרים מחזיקים אחריהם החוקרים Bovens and 't Hart: השיפוט של אפיזודות מדיניות ככישלונות גדולים תלויה במידה רבה בגורם השופט, באמות המידה בהן הוא עושה שימוש, במועד השיפוט ובמידע המשמש בסיס לשיפוט.²⁹

יתר על כן, הביקורת על תוצאות מתעלמת מדילמה מרכזית המתעוררת במלוא חריפותה במדינות אשר יישמו מרכיבים מרכזיים של מה שמכונה "ניהול ציבורי חדש" (New Public Management – NPM).³⁰ אחד העיקרים בגישה זו, הוא הענקת גמישות לגופי המנהל בתמורה להסדר מעין חוזי לפיו נשפטים גופי המנהל לא לפי תשומות ותהליכים, אלא על פי תוצאות בפועל.

²⁵ עירא שרקנסקי, "הרהור שני על הפוליטיקה של הביקורת" מובא בספר המקורות בעריכת אשר פרידברג (1999), עמ' 40.

²⁶ Sutherland. S. L., "On the audit trail of the Auditor General: Parliament's servant, 1973-1980", *Canadian Public Administration*, vol. 23 no. 4 1980

על הבנות שונות בקרב גופי ביקורת של המשמעות של "ביקורת הישגים" (performance auditing) ראו Michael Barzelay, "Central Audit Institutions and Performance Auditing: A Comparative Analysis of Organizational Strategies in the OECD", *Governance*, vol. 10 no. 3, 1997, pp. 235-260.

²⁷ שם, עמ' 254.

²⁸ March J.G. and J.P. Olsen. 160 עמ' שם

²⁹ Mark Bovens and Paul 't Hart, *Understanding Policy Fiascoes*, New Brunswick, Transaction Books, 1998, p. 21.

³⁰ על גישת ניהול זו ועל הרפורמות שנערכו בהשראתה במרבית מדינות המערב ר' דרי, ד. וא. נאור, יסודות המנהל הציבורי, יחידה 4, 1997, תל-אביב, האוניברסיטה הפתוחה.

מכיוון שהקשיחות ממנה סובלים גופי מנהל ציבוריים היא תולדה של השאיפה להגן על ערכים חשובים המעוגנים בחוק, בתקנות, ובנהלים, כל הגמשה פירושה ויתור כזה או אחר על ערכים אלה, ובלבד שישוגו התוצאות המבוקשות. היכן שנהלים שונים מפריעים להשגת תוצאות, יש לבחור בין ביקורת על עמידה בדרישות הנוהל לבין ביקורת על השגת תוצאות. הציבור, כותב Altshuler, רוצה גם ממשל אחראי וגם ממשל בעל ביצועים גבוהים. אולם ממשל בעל ביצועים גבוהים לא ייתכן, אלא אם כן יינתן לעובדי הציבור מרחב פעולה גדול לחדשנות. מבין התנאים המקדימים לקיומו של ארגון בעל ביצועים גבוהים, התנאי החשוב ביותר הוא אמון. פקידים בכירים חייבים להאמין שהכפופים להם, אם רק יינתן להם שיקול דעת נרחב, יוציאו אותו לפועל באופן מהימן ותוך שירות ערכי הארגון.³¹

בדוח 49 (בעניין שירות ההדרכה והמקצוע במשרד החקלאות) מעיר מבקר המדינה: "מסגרת ממשלתית היא 'קשיחה' ומוגבלת בכל הנוגע לדרכי ניהול, תקצוב, שיווק, ותנאי העסקה של העובדים, וקשה לה להתמודד עם האתגרים החדשים בעילות" (עמ' 259). באותה רוח, כותב המבקר בדוח 52 (עמ' 343) כי "התפיסה העומדת ביסוד הקמתן של חברות ממשלתיות היא לאפשר השגת יעדים לאומיים באמצעות מסגרת עסקית גמישה ללא המגבלות והאילווצים החלים על משרדי הממשלה". אם כך הדבר, מה הטעם בביקורת דקדקנית הן על עמידה בנהלים המקשים על השגת תוצאות, והן על השגת התוצאות עצמן? לפי משרד מבקר המדינה האמריקאי (GAO), בעת שהתקבל החוק מ-1993 לעידוד השגת תוצאות (Government Performance and Results Act), הכיר המחוקק בכך "שאם מנהלים בממשל הפדראלי יוחזקו אחראיים להשגת תוצאות, יהיה צורך להעניק להם את הסמכות והגמישות להשגת התוצאות".³² אלא שהנטייה במנהל הציבורי בישראל היא להימנע מהענקת שיקול דעת לדרגים הקרובים לשטח, נטייה הזוכה לתמיכה עקבית ונחרצת של מבקר המדינה.

לסיכום, שאלת המפתח בקריאה ביקורתית של דוח ביקורת היא: מהן הנורמות (התקנים), הסטנדרטים) שלאורן שופט המבקר את המציאות הנבדקת? כפי שראינו, שאלה זו מתעוררת ביתר שאת לנוכח כניסת הביקורת לתחומים חדשים כשאינן נורמות ברורות או מוסכמות. השאלה הבאה היא: האם נורמות אלו מוצדקות, או מהו הבסיס להצדקת השימוש בנורמות הללו? בכך נעסוק בפרק הבא.

³¹ ראו

Altshuler, A.A. "Bureaucratic Innovation, Democratic Accountability, and Political Incentives", in A.A. Altshuler and R.D. Behn (eds.) 1997 *Innovation in American Government*, Washington DC, Brookings, 1997 chapter 2 pp. 38-67. וכן; Osborne, D. E. and Gaebler, T. 1992 *Reinventing Government*, Reading Mass. Addison-Wesley; Barzelay M. 1992, *Breaking Through Bureaucracy*, Berkeley CA University of California Press.

³² מופיע אצל Behn עמ' 131.

פרק II

קביעת תקנים לביקורת: מקצועיות ועמימות

מבקר המדינה אינו אמור להיות ואינו יכול להיות מומחה בכל תחומי העבודה של השירות הציבורי; הוא מומחה לביקורת. כפי שראינו בפרק הראשון, מהותה של עבודת הביקורת היא בחינת ההתנהגות בפועל של הגופים המבוקרים לאור נורמות מחייבות. לצד ביקורת של חוקיות וסדירות, השואבת את תקניה מהמסגרת החוקית, מהוראות ומנהלים, בוחן המבקר את מידת יעילותם של פעולות הממשל. לעיתים בוחן המבקר גם את מידת התבונה או ההצלחה של פעולות הממשל. או אז נזקק המבקר ביתר שאת לתקני ביקורת שאינם מופיעים בחוק או בהוראות אחרות. לעיתים, בוחן המבקר להישען על ממצאי מחקר זה או אחר, ולעיתים הוא סומך על הבנתו וידיעותיו שלו.

א. דוחות הביקורת על תכניות רב שנתיות למגזר המיעוטים (דוח 52ב' ע"ע) ועל עבודת מטה במשרדי הממשלה (דוח 53ב') מספקים **דוגמאות לקביעת תקני ביקורת להתנהגות מנהלית, שלאורם נבחנות פעולות הרשות המבצעת.**

1. תכנית רב-שנתית למגזר המיעוטים

לפי הדוח, "תכנית ממלכתית לטיפול במיעוטים לאומיים ראוי שתיכון על פי עקרונות אלה: [הדוח מפרט את העקרונות: איתור פערים וצרכים, תכנון וקביעת המשאבים שיוקצו, קביעת יעדים מדידים, "שיתוף מידתי" של האוכלוסייה, תיאום, שקיפות]. ואז - "על בסיס עקרונות אלה, בחן משרד מבקר המדינה את התכניות הרב-שנתיות שעליהן החליטה הממשלה: לדרוזים ולצ'רקסים, לבדואים בצפון הארץ ולערבים" (עמ' 19).

בסיכום הביקורת (עמ' 129) חוזר הדוח על הנורמה – "תכנית רב-תחומית ארוכת טווח לטיפול במיעוטים צריכה להתבסס על כמה תהליכים ועקרונות" [מפרט] ומוצא: "בחינת גיבושה והפעלתה של תכנית רב-שנתית לפיתוחו של המגזר הדרוזי והצ'רקסי בשנים 1995-1999 העלתה ליקויים בסיסיים ביישום התהליכים והעקרונות הנ"ל..."

מעבר לעצם קביעת הנורמות או העקרונות, נשאלת השאלה אם האחראים לפיתוח התכנית ידעו במהלך עבודתם כי עקרונות אלה ולא אחרים צריכים להנחות "תכנית ממלכתית לטיפול במיעוטים לאומיים", או שמא למדו על העקרונות הללו מפי הביקורת, לאחר מעשה.

2. עבודת מטה

במבוא הכללי לדוח 53ב' כותב מבקר המדינה אליעזר גולדברג כי "למעשה מעולם לא גובשה לשירות המדינה תורת ניהול כוללת והאחריות לנושא זה נותרה מיותרת". בהעדרה של תורת ניהול כוללת, ובשל הקביעה כי יש להקפיד על קיום נורמות מנהליות הנוגעות לתהליכי קבלת החלטות, מנסח המבקר את הסטנדרט: "להחלטות הממשלה יש להקדים עבודת מטה, הכוללת,

בין היתר, איסוף נתונים ... [כאן בא פירוט הדרישות מ"תהליך תקין לקבלת החלטות"]. ולאורו של סטנדרט זה נבחנת המציאות: "ממצאי הביקורת בדוח מעלים, שתהליך קבלת החלטות בממשלה לא תמיד לווה בעבודת מטה סדורה....". האם מבקר המדינה הוא הסמכות המקצועית המתאימה לקביעת דרכי קבלת החלטות? האם קיים "תהליך תקין" אחד לקבלת החלטות בכל נושא, ובכל הנסיבות? מעבר לשאלה זו, גם כאן מתעוררת השאלה בדבר קביעת הנורמות לתהליכי קבלת החלטות לאחר מעשה ושיפוט ההתנהגות בפועל לאור נורמות שלא היו ידועות קודם לכן.

ב. בדוגמאות שלפנינו קובע המבקר תקני ביקורת בנושאים מקצועיים. האם מבקר המדינה הוא הסמכות המקצועית לקביעת התקנים? מהו הבסיס לתקנים אלה; האם הם משקפים את מיטב הידע בתחום?

1. אכיפה: יותר דוחות פחות תאונות?

באוגוסט 1991 הוקמה משטרת התנועה הארצית והופעלה כניסוי. במהלך הניסוי הוכפל מספר שוטרי התנועה בכבישים הבינעירוניים, ומספר דוחות התנועה שנרשמו לנהגים כמעט הוכפל. מספר תאונות הדרכים בכבישים שבפיקוח משטרת התנועה הארצית ירד בכ-10%.

לפי מבקר המדינה (דוח 44 עמ' 506), "אמנם היקף האכיפה שהורחב במהלך הניסוי הגביר את ההרתעה, אך היא לא הגיעה לרמה הנדרשת ליצירת הרתעה כללית מתמשכת". כדי להשיג "הרתעה כללית מתמשכת" ממליץ המבקר להגביר את האכיפה (הנמדדת במספר דוחות תנועה). דוח 46 מציין כי "בבדיקה הקודמת הועלה כי חרף הצורך להרחיב את היקף האכיפה של דיני התעבורה, כדי לשנות נורמות התנהגות של משתמשים בדרך, הייתה בשנים 1986-1991 מגמת ירידה במספר דוחות התנועה שנרשמו". אף שהמושג "הרתעה כללית מתמשכת" אינו מוגדר, קיימת הנחה שאם יגדל מספר דוחות התנועה, אז תושג מידה של הרתעה, והדבר יוביל להקטנה במספר התאונות.

ככל הנראה, הממשלה אימצה³³ את העמדה לפיה, הגברת האכיפה נמדדת במספר דוחות תנועה ובמאי 1995 "החליטה להגביר את אכיפת החוק בדרכים ולהגדיל את מספר השוטרים, התובעים והשוטרים העוסקים באכיפת דיני התעבורה [...] בתוכנית החומש נקבע יעד להגדיל את מספר הדוחות השנתי מכ-1 מיליון לכ-2.5 מיליון, ולהכפיל את כוח האדם במערך התנועה..." (דוח 46 עמ' 750).

מהי האסמכתא לקיומו של הקשר המשוער בין הגידול במספר דוחות התנועה (המעיד על "אכיפה מוגברת") ובין מספר תאונות דרכים? זו מתבררת בדוח 46 (עמ' 749): "בדוח מחקר שנערך בטכניון מינואר 1994 צוין, שהגידול באכיפה בכבישים הבין-עירוניים היה רחוק מלהיות בהיקף הנחוץ להרתעה כללית מתמשכת". כלומר הביטוי "הרתעה כללית מתמשכת" אומץ מאותו דוח מחקר וכאמור, כדי להשיג "הרתעה כללית מתמשכת" יש צורך בהגדלת מספר הדוחות.

³³ לא ידוע לי אם הממשלה אימצה את עמדת המבקר על רקע ביקורתו האמורה, או שמדובר בקביעה עצמאית של מדיניות הממשלה.

דוח ביקורת מיוחד בנושא המאבק בתאונות הדרכים משנת 2000 בוחן את "פרוייקט 700", שוב, בעזרת מחקר הערכה שנערך בטכניון. לפי מחקר זה, בשנות הפרוייקט נצפתה עלייה משמעותית במדד התפוקה (מספר דוחות), "אולם דוחות התנועה המופקים מתייחסים לאחוזים ספורים של התופעה בלבד ... אפילו עם תפוקה כפולה לעומת זאת שהייתה בשנת הפרוייקט, פעילות המשטרה במתכונת הנוכחית, כלומר אכיפה ידנית עם פיזור תשומת לב על כל העבירות, אינה יכולה להשפיע משמעותית על התנהגות ספציפית כלשהי בקנה מידה של תופעה" (עמ' 5-94). דוח המחקר קובע, אם כן, שלא מספר דוחות התנועה יטו את הכף (אפילו הכפלתם לא תביא לשינוי המיוחל - "בקנה מידה של תופעה", ביטוי עמום לכשעצמו), אלא מתכונת הפעילות של המשטרה.

ממצא זה של מחקר הטכניון מערער על התפיסה שהנחתה את מבקר המדינה, אותה תפיסה שהנחתה את החלטת הממשלה ממאי 1995, ואת "פרוייקט 700" לפיה, יש קשר ישיר בין גידול במספר דוחות תנועה לבין הקטנה במספר תאונות דרכים. האם דוח מחקר הוא מקור סביר לתקני ביקורת?³⁴ מהו המעמד המדעי של אותו דוח מחקר – האם נערך לפי אמות המידה המקובלות בקהילה המדעית; האם נשפט על ידי עמיתים למקצוע; האם פורסם בכתב עת המקפיד על איכות העבודה המדעית? יתר על כן, כל עוד אין ראיות מספקות לתמיכה בהשערה בדבר הקשר בין מספר הדוחות (אכיפה) לבין מספר התאונות, מוטב לא להיות פסקני בדברי הביקורת ובהמלצות לפעולה. כפי שאראה בהמשך (פרק III), אמות המידה להתנהגות הולמת שונים ממשימה למשימה, ותלויים במידה מכרעת בזמינותו של ידע מוכח (ובמידת ההסכמה על יעדים וערכים).

מעניין לציין כי בדברי הסיכום לדוח הנזכר לעיל משנת 2000 נטען כי בפעולות האכיפה המשטרה "... מתרכזת בעיקר בנושאים שאכיפתם [קרי רשימת דוחות] קלה יחסית וניתן להגיע בהם לתוצאות חד-משמעיות, כגון מהירות הנסיעה" (עמ' 157). משנקבע יעד האכיפה במונחים של מספר דוחות, אין להתפלא על כך שהמשטרה תתרכז בהגדלת מספר הדוחות, תופעה המוכרת היטב לנהגי ישראל. הדופי איננו בהתנהגות המשטרה דווקא, אלא במי שקבע את מספר הדוחות כיעד, כמדד הצלחה וכתקן ביקורת. קביעת מדדי תפוקה והצלחה משפיעה על התנהגותם של עובדים ושל מערכות, ועיתים גוררת תוצאות בלתי רצויות, ובלבד שיתקבל "ציון טוב" במדד התפוקה. התופעה מוכרת היטב במערכת החינוך למשל, כאשר מורים "מלמדים לבחינה", או מעודדים תלמידים חלשים להישאר בביתם ביום בו נערכת הבחינה הארצית. כדברי החוקר מארצ', "מערכת הטבות הקשורה למדדים מדויקים, איננה תמריץ לביצוע משופר; זהו תמריץ להשגת ציון טוב".³⁵

³⁴ חשוב להבחין בין מחקר המייצג את מצב הידע (state of the art) ביחס לשאלה מסוימת – מעין הסכמה רחבה בקרב החוקרים העוסקים בנושא, לבין מחקר יחיד המוצא או טוען כך או אחרת. יש הגיון רב בנטייה לשמרנות הרווחת בקהילה המדעית: מתוך הכרת מגבלותיו של המחקר המדעי, כללי המשחק בקהילה המדעית נוטים במכוון לשמרנות. לפי Ravetz, "אין לסמוך על התוצר של חקירה מדעית [בודדת], ובפועל אין סומכים עליו" (Scientific Knowledge and its Social Problems, Oxford, Ravetz, J.R. (1971), p. 182). ראו גם Dery, D. (1990) *Data and Policy Change*, Boston, Kluwer Academic Publishers.

³⁵ March, J.G. "How We Talk and How We Act: Administrative Theory and Administrative Life", in *Leadership and Organizational Culture* (1981) p. 28.

2. "יותר מהר יותר מרתיע"?

באותו דוח משנת 2000 המבקר קובע סטנדרט נוסף: משך הזמן העובר בין הטלת עונש לבין ביצוע העבירה, "כדי שהעונש המוטל על נהג יהיה אפקטיבי, רצוי שיוטל סמוך ככל האפשר למועד ביצוע העבירה" (עמ' 98). סטנדרט זה משמש בסיס להמלצה: "לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמשטרה תפעל לקביעת מועדי הקראה שיהיו סמוכים ככל האפשר למועד ביצוע העבירה. על ידי כך תגבר אפקטיביות הענישה..." (עמ' 101). ובדברי הסיכום לדוח: "ראוי גם שהמשטרה תשפר את טיפולה בתביעות נגד עברייני תנועה ותזרוז את הגשתן, כדי להביא להענשת העבריינים סמוך ככל האפשר למועד ביצוע העבירה" (עמ' 160).

מהי האסמכתא להשערה לפיה, קיים קשר בין אפקטיביות ההרתעה לבין הצמידות של מועד ביצוע העבירה למועד קביעת העונש? בדוחות המבקר לא מצאתי מחקר הטוען כך או הסבר אחר למה שעל פניו נראה נכון או סביר. בהינתן תקציב מוגבל, על המשטרה להחליט על סדרי עדיפויות בהקצאת משאבים: היכן כדאי להגביר את המאמץ? כדברי מבקר המדינה (דוח 44 עמ' 525) "האמצעים העומדים לרשות המשטרה מוגבלים, לכן יש להפעיל את מערך התנועה באופן מושכל". למה הכוונה בהפעלה "מושכלת"? המבקר מפרט: "הפעלה מושכלת של מערך התנועה תלויה באיסוף המידע הנוגע לתאונות דרכים ובקיומו של מאגר מידע מלא ומהימן" (שם). אם אכן משך הזמן הוא גורם קריטי, טוב יהיה אם המשטרה תפעל לקיצורו. אולם, האם לא רצוי לבחון אם יש ביסוס כלשהו להשערה, לפני שהמשטרה מעבירה משאבים ומאמץ ממקום אחד למשנהו?

מתמיה לגלות כי ההשערה לפיה "יותר מהר, יותר מרתיע" עומדת בניגוד לעמדת מבקר המדינה מ-1994 הנסמכת אף היא על מחקרים: "במחקרים שנערכו בנושא הרתעה נמצא, כי ההרתעה תלויה בעיקר בהסתברות להיתפס ולהיענש, ופחות בצמידות של מועד ביצוע העבירה למועד קביעת העונש ובחומרת העונש. בטיוטת דוח הטכניון ... צוין, כי על פי הניסיון והתיאוריה כאחד, היקף האכיפה צריך להיות גדול במידה כזו שההסתברות להיתפס כאשר עוברים על החוק תהיה גבוהה". (דוח 44 עמ' 515). בדברי הסיכום לפרק זה שב המבקר וטוען: "כדי ליצור הרתעה אפקטיבית מביצוע עבירות תנועה ובכך להפחית את מספר תאונות הדרכים, יש לפעול להגברת האכיפה ולהעלאת ההסתברות של הנהג להיתפס בעת ביצוע עבירת תנועה".

ג. סטנדרטים עמומים:**1. "איזון נכון" בין זכויות מתנגשות – האזנות סתר**

בדברי המבוא לדוח השנתי 54' מסביר מבקר המדינה, השופט בדימוס אליעזר גולדברג, את הצורך למצוא איזון הולם בין זכויות מתנגשות. פותח המבקר ואומר: "מדינה דמוקרטית דואגת לשמירת זכויותיהם של כלל אזרחיה ותושביה, הן כפרטים והן כציבור, ובכללן הזכות לצנעת הפרט, זכות הציבור לדעת, חופש הביטוי וזכות הקניין. כן על המדינה לשמור על שלום הציבור וביטחוננו". וממשיך המבקר:

לא אחת מתנגשות זכויות הפרט בזכויות הכלל. בנסיבות אלה מתבקש להכריע באילו תנאים יגבר עקרון אחד על משנהו, או מתי תידחה זכות אחת מפני האחרת, או מפני אינטרס ציבורי אחר, ומהו האיזון הנכון ביניהם. כלשונו של נשיא בית המשפט העליון השופט ברק: עקרונות היסוד "צועדים לא פעם זוגות זוגות כאשר לכל אחד מהם כיוון משלו".

לדברי המבקר, דילמה זו "באה לידי ביטוי בדוח [ב54] בפרק הדן בהאזנות סתר שעושה המשטרה במסגרת מלחמתה בפשע". זאת מכיוון שיש לאזן "בין הצורך להגן על החברה ובין הצורך להגן על זכותו של הפרט לפרטיות ולצנעת חייו". מול ההכרה בהאזנות סתר "כ"אחד הכלים החיוניים להתמודדות "מתמדת, מורכבת וקשה בפשיעה ההולכת וגואה" ניצבת זכותו של הפרט לפרטיות.

מהו האיזון הנכון בין הזכויות המתנגשות? לדברי המבקר, "נוסחת האיזון אינה נוסחת פלא, ולא אחת היא מציבה דילמות לא פשוטות". ומוסיף המבקר כי "הביקורת העלתה שלא תמיד הקפידה המשטרה על שמירת גבולות ראויים, על ההוראות הקיימות בתחום האזנות הסתר, ועל בקרה נאותה על ביצוע ההאזנות".

מהם "גבולות ראויים"? ההוראות הקיימות, אם הן ברורות, יכולות לשמש מקור לתקן הביקורת, ולאורו ניתן לבחון את ההתנהגות בפועל³⁶. אולם למה הכוונה באי-הקפדה "על שמירת גבולות ראויים"? מי שקיווה למצוא הבהרות בגוף הדוח ייצא ומעט בידו. בדברי הסיכום לפרק זה בדוח (עמ' 304) מציין המבקר כי "האיזון בין זכויות החברה לבין זכויות הפרט צריך להיעשות לפי נסיבותיו של כל מקרה ומקרה, ולעיתים קו הגבול הוא דק". מעיון בדוח המבקר על האזנות סתר (דוח ב' ע"ע 279-304) לא מתבררת מהותו של אותו קו גבול או אותו "איזון נכון" האמור לשמש סטנדרט להערכת ממצאי הביקורת. במקום נוסחה ברורה ישנו אזכור של חוק האזנות סתר ושל פסיקות בית המשפט העליון, הכוללים הנחיות שונות שמגמתן להביא לשימוש זהיר בכלי של האזנות סתר. המבקר קורא ל"שימוש מושכל ומידתי" (עמ' 287), מונח שבעצמו דורש פירוש. כן מעלה המבקר שני "עקרונות חוקתיים" המעוגנים בפסיקה. לפי "עקרון הפגיעה המזערית", "חייבת להיות התאמה בין האמצעי הפוגע בזכות יסוד מוגנת, לבין המטרה שלשמה נועד האמצעי, ויש לבחור את האמצעי שפגיעתו בזכויות היסוד פחותה". אולם "עקרון" זה אינו מבהיר, אלא מוסיף קורטוב של עמימות: האזנות סתר היא "האמצעי הפוגע בזכות יסוד מוגנת", אלא שהמטרה שלשמה היא נועדה – גם היא זכות יסוד מוגנת (הגנה על החברה). במילים אחרות, ה"עקרון" שהיה אמור לעזור לנו לקבוע כיצד לנהוג, או כיצד לשפוט התנהגות, מחזיר אותנו לנקודת המוצא: דרוש "איזון נכון" בין הזכויות המתנגשות אף שעדיין אין לנו יודעים מהו.

העיקרון השני, "עקרון המידתיות", מחייב "להקפיד על יחס ראוי בין התועלת המופקת מהשימוש באמצעי מסוים לבין מידת הפגיעה בזכות אדם חוקתית". שוב, העמימות חוגגת: כיצד נדע, או מי יקבע, אם נשמר "יחס ראוי" בין התועלת לבין העלות? בשל הקושי לקבוע "נוסחת פלא" לקביעת האיזון הנכון בין זכויות מתנגשות, ה"עקרונות" מצביעים על כיוון רצוי – הימנעות משימוש גורף ושלא לצורך – אך לא מספקים "סרגל" נורמטיבי ברור להנחיית המשטרה או להערכת התנהגותה

³⁶ יחד עם זאת, הלשון העמומה ("לא תמיד", "לא הקפידה") משאירה מקום לספק אם מדובר בפעולה בניגוד להוראות (שכן מדובר על אי הקפדה, ולא למשל על "עבירה על ההוראות") ועד כמה שכיחה אי ההקפדה ("לא תמיד", ולא, למשל "לרוב" או "ב-X% מהמקרים").

לאחר מעשה.³⁷ לכן לא ברור מה פשר הקביעה לפיה, "לא תמיד הקפידה המשטרה על שמירת גבולות ראויים". אלו לקחים תוכל המשטרה להפיק מביקורת זו; כיצד תשפר את התנהגותה; כיצד תדע לקלוע טוב יותר לנוסחת האיזון הראוי?³⁸

לחלופין ניתן לטעון כי "האיזון הנכון" מושג כל עוד המשטרה מקפידה על הוראות החוק והנהול, וביניהן הדרישה שכל בקשה להאזנת סתר תקבל את אישורו של נשיא בית המשפט המחוזי, או של סגנו שהוסמך לכך. סביר להניח שעצם הדרישה לקבלת אישור כזה, לצד עמידה בנהלים הפנימיים שהמשטרה אימצה לעצמה, פועלת לריסון השימוש בכלי פולשני זה. לפי הדוח, בשנת 2001 קיבלה המשטרה 1,322 היתרים לביצוע האזנת סתר ובשנת 2002 קיבלה 1,100 היתרים, זאת כאשר בשנת 2001 נפתחו 221,463 תיקי חקירה בעבירות פשע ופשע חמור (מתוך סה"כ 468,569 תיקי חקירה). במידה ויש חשש לשימוש גורף בהאזנות סתר (אף שאין לדעת איזה נתון מספרי יבסס חשש כזה³⁹), או שימוש לא-זהיר או בלתי מתחשב - על אף שכל ההאזנות בוצעו בהיתר נשיא בית משפט מחוזי או סגנו - לא המשטרה צריכה להיות מושא הביקורת (שכן זו מועדת מלכתחילה לעשות שימוש בכלי נוח וזול יחסית, בייחוד לאור המצוקה הקשה בה היא נתונה בשל המלחמה בטרור) אלא שיקול דעתו של "הגורם המאזן" – נשיא בית המשפט המחוזי או סגנו שהוסמך לכך.

ד. יותר עמימות פחות אחריות: "הפתגמים" של ביקורת המדינה

"הטרואיזם הינו נשקו האישי של המעריך החושש להודות בבורותו"⁴⁰

The great enemy of clear language is insincerity (George Orwell)⁴¹

מאמרו של חתן פרס נובל לכלכלה הרברט סיימון משנת 1946 "הפתגמים של המנהל" (The Proverbs of Administration)⁴², הוא אחד מציוני הדרך בהתפתחות תורת המנהל המודרנית. במאמר ביקורת חריף זה, שכוון בעיקר לגישה המכונה "עקרונות ניהול", הצביע סיימון על אחד מסימני ההיכר של העקרונות: כמו פתגמים עממיים, כמעט תמיד הם באים זוגות זוגות המציעים דבר והיפוכו, למשל – "בדוק לפני שתקפוץ", אולם – "המהסס מפספס". כמעט לכל עקרון

³⁷ לדעת המבקר עקרון המידתיות נפגע בעת ששיעור ניכר של האזנות הסתר לא השיג את יעדן. מהו יעדן של ההאזנות? על כך נטושה מחלוקת בין המשטרה לבין המבקר. אולם גם לגרסת המבקר, "שיעור האזנות סתר שלא השיגו את יעדן, כפי שנמצא במדגם, אין בו כשלעצמו כדי להעיד על קיומם או היעדרם של פגמים בתהליך קבלת החלטה להגיש כל אחת מהבקשות להאזנת סתר". (עמ' 287).

³⁸ אני ער לכך שמבחיני המידתיות והסבירות הם לחם חוקה של הביקורת השיפוטית, אולם אין זה המקום להתייחס למבחינים אלה בהקשרם הרחב. בהקשר הנוכחי אדגיש לא את הביקורת על המבחינים אלא את עצם השימוש בהם בביקורת שמשום מה עוטה אצטלה משפטית ונוהגת כאילו עליה לפסוק במחלוקת שהובאה לפניה. מכיוון שמדובר בהפעלת שיקול דעת בסיטואציה מורכבת, סביר להניח שמה שייחשב סביר ומידתי על ידי מקבל החלטות והגורם המפקח עליו, יכול שלא להיחשב כך על ידי המבקר. מכאן ועד לביקורת על חריגה והצבעה על ליקויים כביכול, הדרך ארוכה.

³⁹ האם קיום האזנות סתר בכ- 0.5% של התיקים שנפתחו לחקירת עבירות פשע ופשע חמור צריך לעורר חשש כזה? יש לציין כי מספר ההיתרים לביצוע האזנות סתר בשנים 2001-2002 (1,312 ו-1,100 בהתאמה) אינו חורג משמעותית ממספר ההיתרים שניתנו עשור שנים קודם לכן: ב-1987 (1,100), 1988 (1,050), 1989 (1,160), או ב-1990 (1,000). דוח שנתי 41 לשנת 1990, עמ' 341.

⁴⁰ יצחק בן ישראל, דיאלוגים על מדע ומודיעין, מערכות, ת"א 1989, עמ' 49.

⁴¹ Orwell, G. "Politics and the English Language" in the Collection of Essays by George Orwell, NY, Doubleday, 1953, p. 173

⁴² Simon, H.A. "The Proverbs of Administration", *Public Administration Review*, Winter 1946 p. 53-67.

שמציעה התיאוריה המנהלית הקיימת ניתן למצוא עקרון סותר. אף שכל זוג עקרונות יוביל להמלצות ארגוניות סותרות, התיאוריה הקיימת לא מסוגלת להנחות איזה מבין העקרונות רצוי לאמץ. סיימון הדגים ביקורת זו על מספר עקרונות/פתגמים שעניינם התמחות, מבנה הירארכי של סמכות, אחידות הפיקוד, וחלוקת עבודה⁴³.

חשיבותו של המאמר של סיימון היא לא בביקורת על תוכן העקרונות, אלא על ההתעלמות ממתודולוגיה מדעית, שבלי משיס איפשרה לבנות תורה ניהולית כביכול על היגדים חסרי תוכן אמפירי, אמירות שלא ניתן לבחון את אמיתותן על יסוד בחינה אמפירית. "עקרון" בנוסח "היה זהיר אך נועז", מקומו לא יכירנו בתיאוריה מדעית של מנהל.

כדי לעמוד על התרומה המתודולוגית נתעכב מעט על עקרון ההתמחות, כדוגמא לסוג הניתוח שסיימון ערך ביחס לעקרונות אחרים. לפי עקרון ההתמחות, הגדלה בהתמחות תוביל להגדלה ביעילות. האם כל הגדלה בהתמחות תשיג הגדלה ביעילות? אם כן, איזו מבין שתי התמחויות אפשריות תיחשב יישום נכון של העיקרון: התמחות לפי אזור גיאוגרפי (למשל, חלוקת עבודה בלשכת רווחה מקומית לפי אזורים – צפון, מרכז, דרום וכו'), או התמחות לפי אוכלוסיית היעד (למשל, הגיל הרך, נוער, קשישים וכו'?) שתי ההתמחויות עונות באותה מידה על עיקרון ההתמחות אולם אין בעקרון זה כדי להועיל בהכרעה בין השתיים.

מתברר כי פשטותו של עקרון ההתמחות מסתירה עמימות מהותית. התמחות איננה תנאי ליעילות מנהלית אלא היא מאפיין בלתי נמנע של פעולה של קבוצות של בני-אדם, בין אם הן יעילות ובין אם לאו. התמחות רק אומרת שבני אדם שונים עושים דברים שונים. ומכיוון שאין זה אפשרי שבני אדם שונים יעשו אותו דבר עצמו, באותו זמן ובאותו מקום, תמיד בני אדם שונים יעשו דברים שונים. המלצה בנוסח "התמחה" לא אומרת דבר. הבעיה האמיתית של תורת מנהל אליבא דסיימון היא לגלות את התנאים המסויימים שבהם התמחות מסוג אחד תגדיל יעילות. לאור זאת ניתן לעמוד על המעגליות (טאוטולוגיה) המונחת ביסודו של עקרון/פתגם ההתמחות: "יעילות מנהלית תוגדל באמצעות אותו סוג התמחות שיוביל להגדלת היעילות". מכאן ועד לטראויזם (היגד שהוא נכון תמיד בזכות היותו ריק מכל תוכן אמפירי) המרחק קצר: "יותר התמחות **מתאימה** (או הולמת, נכונה, מושכלת וכו') תוביל ליותר יעילות".

סיימון ביקש לייסד את מדע המינהל על היגדים מדעיים, כלומר היגדים שניתן לבחון את אמיתותם באמצעות מבחן עובדתי. ברוח עקרון האימות מבית מדרשו של הפוזיטיביזם הלוגי, הסביר סיימון: "היגדים על תהליכים מנהליים יהיו מדעיים כל עוד אפשר לייחס להם אמת ושקר, במובן העובדתי". בעקבות תרומתו החשובה של קרל פופר לפילוסופיה של המדע, עבר הדגש בפוזיטיביזם מעיקרון האימות לעיקרון ההינתנות להפרכה (falsifiability). לפי פופר, קריטריון ההינתנות להפרכה אומר "שכדי שפסוקים או מערכות פסוקים, יסווגו כמדעיים, הם חייבים להיות מסוגלים להתנגש בתצפיות אפשריות או בכאלה שניתן להעלותן על הדעת"; "תיאוריה שאינה ניתנת להפרכה על ידי שום אירוע שניתן להעלותו על הדעת איננה מדעית".

⁴³ להרחבה, ראו ד. דרי, 'יסודות המנהל הציבורי', כרך א', ת"א, האוניברסיטה הפתוחה, 1996, ע"ע 139-145.

טרואיזם בהערכת מודיעין

יצחק בן ישראל בחן בספרו⁴⁴ את ההשלכות של הגישה הפופריאנית להערכת מודיעין, ועמד על השימוש הרווח בטרואיזם (Truism) בהערכות מודיעין. בטרואיזם הכוונה לטענה חסרת תוכן אמפירי; הטענה נכונה לא מכוח המידע שהיא נושאת בחובה על העולם, אלא דווקא משום שאין היא אומרת דבר על העולם. כמו טאוטולוגיה⁴⁵, הערכת המודיעין: "או שתפרוץ מלחמה או שלא תפרוץ" תהיה נכונה בכל מקרה; היא נכונה משום שהיא ריקה מתוכן אמפירי. לא תמיד משפטי טרואיזם קלים להבחנה, למשל המשפט "להערכתנו המלחמה אכן תפרוץ באביב הקרוב, אם ייוצרו התנאים המתאימים לכך" (בן-ישראל, עמ' 46), גם הוא משפט טרואיזם. הטרואיזם במשפט זה הושג בעזרת מה שבן-ישראל מכנה מילים מאייכות (מלשון "איך"), ובדוגמא זו באמצעות ההתניה "אם ייוצרו התנאים המתאימים לכך". בלשון פופריאנית, משפט זה לא ניתן להפרכה: אם תפרוץ מלחמה באביב הקרוב, הוא יהיה נכון, ואם לא תפרוץ – גם אז יהיה נכון, כי לא נוצרו "התנאים המתאימים לכך". כאשר מתנים את התחזית בנוכחות גורם "מתאים", או בהתמלאות תנאים "הולמים", או בביצוע "כהלכה", וכדומה, אפשר להפוך כל טענה לטרואיזם ריק מתוכן (שם עמ' 47).

אחת הדוגמאות שבן-ישראל מביא בספרו היא דוח ועדת אגרנט אשר חקרה את המחדל המודיעיני שקדם לפרוץ מלחמת יום הכיפורים. בדוח זה, אשר כידוע ביקר את התפיסה המוטעית שהנחתה את גורמי המודיעין, נכתב "... קונספציה זו, שיייתכן שהייתה נכונה בזמנו, לא נבחנה כראוי מחדש...". הדוח לא טוען שהקונספציה לא נבחנה, אלא שלא נבחנה "כראוי". "מניין לנו שהקונספציה לא נבחנה היטב (או כראוי)? התשובה לכך היא שאם הקונספציה הייתה נבחנת כהלכה, היה מתגלה שהיא שגויה!" (ע"ע 3-52). לטענת בן-ישראל (או ליתר דיוק, המילים שהוא שם בפיו של "הקצין הבכיר" בדיאלוגים): "אם ננתח את האשמותיה של ועדת אגרנט כנגד ראשי המודיעין, אחת לאחת, נגלה כי רובן אינן אלא טרואיזמים מוסווים, שאין להם תוכן אחר מלבד 'המודיעין טעה'" (עמ' 55). במכתב הרמטכ"ל דוד אלעזר אל הממשלה, עם פרישתו, הוא כותב "אני כופר בקביעת הוועדה כי, לא הוכנה תכנית הגנה למקרה שהכוח הסדיר יצטרך לעצור לבדו התקפה כוללת...". אלא שטענה זו לא יכולה לעמוד מול טענת הוועדה לפיה, "לא הוכנה תכנית הגנה מעובדת כראוי לפרטיה". המילים המאייכות "מעובדת כראוי לפרטיה" הופכים את הטענה לטרואיזם: הרמטכ"ל יכול היה אולי להראות באותות ובמופתים כי הוכנה תכנית הגנה למקרה שהכוח הסדיר יצטרך לעצור לבדו התקפה כוללת. הוא אף טען במכתבו כי הייתה תוכנית כזו בפיקוד הצפון ובפיקוד הדרום ושהתוכנית הייתה ידועה ומתורגלת גם בדרגים הנמוכים. אולם כיצד יוכיח כי התכנית "מעובדת כראוי לפרטיה"? (ע"ע 8-57).

⁴⁴ בן-ישראל, יצחק, דיאלוגים על מדע ומודיעין, ת"א, מערכת 1989.

⁴⁵ למשל, "כל הרווקים הם לא נשואים". לפי כללי השפה, לא ייתכן שיימצא רווק שהוא נשוי, ולכן ההיגד נכון בכל עולם אפשרי.

ה. טרואיזמים בדוחות מבקר המדינה

ממצאי ביקורת המדינה והמלצות המבקר לתיקון ליקויים ולשיפור דרכי העבודה בשירות הציבורי עושים שימוש נרחב במשפטי טרואיזם. כאמור, סימנם של משפטי טרואיזם הוא שהם קשים או בלתי ניתנים להפרכה, או לבחינה אמפירית. הקושי בהפרכה, או חוסר היכולת להפריך, נובעים מהעדרו המוחלט או מדלותו של תוכן אמפירי. יוצא אפוא שהגופים המבוקרים, כמו במקרה של ראשי המודיעין או הרמטכ"ל, יתקשו לדעת על מה הביקורת ויתקשו להתמודד עם הביקורת אם פעלו כשורה. גרוע מכך, דברי ביקורת המנוסחים כמשפטי טרואיזם, אינם מוסיפים ידע או הבנה בדבר הגורמים לליקויים שונים ולכן מקשים על היכולת ללמוד מטעויות ולתקן.

אפתח בכמה דוגמאות של היגדים הלקוחים מדוח 52' היגדים שאינם לוקים בטרואיזם. יש להדגיש כי העובדה שהיגדים כאלה, כלומר היגדים הניתנים לבחינה אמפירית, מצויים לרוב בדוחות הביקורת מעידה על כך שהיגדים הלוקים בטרואיזם אינם פרי יד המקרה, ואולי נועדו להגן על המבקר כשאינן באמתחתו ראיות של ממש.

✓ "כבר באוגוסט 1991 הטילה הממשלה על משרד הפנים, משרד האוצר, מרכז השלטון המקומי ונציגי הרשויות המקומיות הערביות לסכם תכנית פיתוח חמש-שנתית למגזר הערבי. אולם תכנית פיתוח כזו למגזר הערבי **לא גובשה אז**" (דוח 52 עמ' 15).

☞ חד וחלק, אין תוכנית פיתוח חמש-שנתית למגזר הערבי.

✓ באותו עניין, לפי הסכם שנחתם בין הממשלה לרשויות המקומיות הערביות שר הפנים יתייעץ עם שר האוצר כדי להתוות דרך לקידום הפיתוח ברשויות המקומיות הערביות. "אך פעולה זו **לא בוצעה** וההסכם האמור ... **לא יצא אל הפועל**" (שם).

☞ שוב, הביקורת ברורה: שר הפנים לא התייעץ, ההסכם לא יצא אל הפועל. כך גם בשש הדוגמאות שלהלן.

✓ בנובמבר 1997 הגיש צוות בין משרדי מסמך הצעות לקווי מדיניות ופעולה לגבי הטיפול במגזר הבדואי. "נמצא כי ועדת השרים **לא דנה בהמלצות הצוות, וממילא לא אישרה אותן**" (דוח 52 עמ' 101).

✓ "נמצא כי שר הפנים **לא עשה שימוש בסמכותו** להורות על התקנת סידורים מיוחדים לנכים בבניינים שנבנו לפני 1972" (דוח 52 עמ' 144).

✓ "נמצא כי ביותר ממחצית הרשויות המקומיות **לא התמנה פקיד סעד**" (דוח 52 עמ' 172).

✓ "הביקורת העלתה כי, **כי המלצות הועדות האמורות לא יושמו**, והליקויים שמבקר המדינה הצביע עליהם בדוח הביקורת **לא תוקנו**" (דוח 52 עמ' 173).

✓ "עד מועד סיום הביקורת **לא הקים משרד החינוך ועדות ערעורים מחוזיות**" (דוח 52 עמ' 251).

✓ "התברר, שאין במשרד הקליטה נתונים ומידע על מספר העולים בעלי המוגבלות, בעיותיהם וצורכיהם..." (דוח 52 עמ' 269).

היגדי ביקורת אלה ניתנים לבדיקה והפרכה, כלומר הם נושאים תוכן אמפירי. אם, למשל, יראה משרד הקליטה שיש בידיו נתונים ומידע על מספר העולים בעלי מוגבלויות, יהיה

בכך כדי להפריך את טענת המבקר. לכן, הקורא את דברי הביקורת יודע אל נכון שאין במשרד הקליטה נתונים ומידע על מספר העולים בעלי מוגבלויות. הוא הדין ביחס לדוגמאות האחרות שהובאו לעיל, ויש רבות כמותן בדוחות הביקורת השונים.

אולם לא כך הדבר ביחס לדוגמאות שיובאו בהמשך. בכל הדוגמאות שליקטתי באופן מקרי מדוחות שונים נעשה שימוש בביטויים מאייכים, שכמעט תמיד הופכים את ההיגד לטרואיזם. במקרה כזה אין בפני הקורא מידע ברור על ממצאי הביקורת. למשל בטענה "משרד הבריאות לא גיבש **מדיניות ברורה** בדבר היקף המשאבים שיש להקצות לקידום הבריאות בתחומי הרפואה המונעת והרפואה הראשונית" (דוח 40, עמ' 214), יש מקום לתהות: אם נקבל את דברי הביקורת כלשונם, הרי שמשרד הבריאות גיבש מדיניות - אחרת (ברוח ההיגדים שהובאו לעיל) הטענה הייתה כי משרד הבריאות לא גיבש מדיניות ותו לא. לפי המבקר, אם כן, גובשה מדיניות אך זו איננה ברורה. אולם מהי מדיניות ברורה? מהם אמות המידה שלפיהן ניתן לבחון אם מדיניות מסוימת היא ברורה?

אינני טוען שכל שימוש במילים מאייכות (ראוי, נאות, סביר, מתאים, הולם, נכון, מספיק, מהותי, ממשי, שיטתי, סדור וכיו"ב) מרוקן את ההיגד מתוכן אמפירי ובשל כך מציג בפני הקורא טענה חסרת פשר. יש והשימוש נעשה לצורכי סיכום, אחרי שפורטו הליקויים בנוסח אמפירי המאפשר בחינה והפרכה, ואז לצורך הקיצור, ורק לצורך הקיצור, נעשה שימוש במילים מאייכות ובמשפטים הנראים על פניהם כטרואיזמים. אולם יש גם מקרים לא מעטים בהם הממצאים עצמם וחלק מן ההמלצות מנוסחים כטרואיזמים, כמו בדוגמאות שלפנינו **(המילים המאייכות מודגשות):**

- "מערכת שכר עידוד מופעלת משנת 1981 ביחידות שונות במוסד... היא אמורה לייעל את עבודת המוסד על ידי הגברת פריון העבודה והעלאת האיכות. **ביישום נכון היא עשויה גם לגרום לשיפור** שיטות העבודה..." (דוח 40 עמ' 633).

☞ זוהי דוגמא מובהקת להיגד ריק מתוכן, במסווה של היגד אמפירי. אם הפעלת מערכת שכר עידוד תוביל לשיפור המיחול, ההיגד נכון, ואם היא לא תוביל - גם אז ההיגד נכון (כי היישום לא היה "נכון").

- בעניין שיפור השירות לאזרח - "נוכח היקפן של ההחלטות ומגוון ההיבטים המהותיים שבהן עסקו, ניתן להניח, כי **אילו יושמו כראוי**, איכות השירות שהציבור מקבל כיום מגופים ממשלתיים הייתה טובה יותר מכפי שהיא כיום" (דוח 53 עמ' 173).

☞ עוד דוגמא מובהקת להיגד ריק מתוכן, במסווה של היגד אמפירי. האם ייתכן "יישום כראוי" שלא ישפר את השירות לציבור?

- "... תכנון בזמן, המבוסס על **מידע ומחקר הולמים**, בקרה שוטפת של השגת היעדים ויישומם **בדרך ובקצב נאותים**, משולים לרפואה מונעת, בחינת הקדמת רפואה למכה. זהו כלי חיוני ואף הכרחי, לפי תפיסת הניהול המודרני" (דברי הקדמה לדוח 40).

☞ מהו "מידע הולם", "מחקר הולם"? כיצד ינהג מי שמבקש ליישם יעדים ב"דרך נאותה"; ב"קצב נאות"? איזו הנחיה או עזרה מצויה ב"כלי חיוני" זה מלבד ההמלצה לפעול בחוכמה, לפעול היטב או באופן נכון (מתאים, הולם, מושכל וכיו"ב)?

- "הממצאים שהועלו מצביעים, שהמשרה אינה נלחמת בתקיפות מספקת בתופעות של פגיעה בטוהר המידות (דוח 40 עמ' 435).

המשטרה, כנראה, נלחמת בתקיפות בתופעות של פגיעה בטוהר המידות, אך זו אינה "מספקת". האם התקיפות תהיה מספקת רק כאשר תיעלם התופעה, או כאשר המשטרה תנהג אחרת?

- "פעילות שב"ס, בעיקר עקב מגבלות תקציב, אינה אפקטיבית דייה... הרשות אמנם נותנת סיוע בהלוואות ובסידורים ראשוניים ואף מקיימת קורסי הכנה לקראת שחרור למאות אסירים, אך אין בכך פעולה מהותית ומקיפה העשויה לשקם שיקום של ממש..." (דוח 40 עמ' 452).

מהי "פעולה מהותית ומקיפה"; מהו "שיקום של ממש"?

- "משרד הפנים אינו מקיים מעקב שיטתי אחרי איתורם של זרים... המשרד אינו עושה די להסדרת מעמדם או לגירושם מן הארץ (דוח 40 עמ' 502).

משרד הפנים מקיים מעקב, אך זה אינו שיטתי. מהו "מעקב שיטתי"?

- "המרכז לא בדק בשיטתיות את השימוש שנעשה בדוחותיו ואת צורכי המשרד ונציגותיו בחו"ל, כדי שיהיה אפשר להסיק מסקנות בדבר תוכנם..." (דוח 46 עמ' 322).

- המשרד גם לא קבע תכנית רב-שנתית לבדיקת כל המוסדות הנתמכים, ואף לא בחן בשיטתיות ראויה מוסדות שנתמכו בסכומים גבוהים. (דוח 52 עמ' 588).

המרכז (בדוגמא הקודמת, וכמוהו המשרד בדוגמא זו) בדק, אך לא "בשיטתיות". מה דרוש כדי שבדיקה תיחשב "שיטתית"? מהי "שיטתיות ראויה"?

- מהביקורת עולה, כי הושקעו סכומים ניכרים ברכישתם ובשיפוצם של הפרויקטים שנבדקו. לקראת ההשקעות לא תמיד הוכנה תכנית עבודה מפורטת ומסודרת... (דוח 46 עמ' 334).

הביטוי "לא תמיד" אינו מעיד על דיוק רב (האם במרבית המקרים? האם ב-90% מהמקרים או ב-1% מהמקרים?). מהי תכנית עבודה "מפורטת ומסודרת"?

- משרד החינוך "... גם לא הקפיד לקיים בקרה נאותה על פעולות העירייה במהלך התכנון... בשל עומס עבודה לא בדק המשרד כראוי מה שהוגש לו ואישר את בקשת העירייה... קודם למתן האישורים לחריגות לא בדק המשרד ביסודיות את נימוקי העירייה לבקשותיה... המשרד גם לא השכיל לבדוק ביסודיות את הדרישות הכספיות של העירייה ואת המסמכים שהגישה..." (דוח 46 עמ' 395).

אין טענה שהמשרד לא קיים בקרה אלא ש"לא הקפיד לקיים" (בקרה נאותה); המשרד גם בדק את נימוקי העירייה אך לא עשה זאת "ביסודיות".

- ממצאי הביקורת הצביעו על כך שהנהלת בתי המשפט והמופקדים בה על מערכת ההוצאה לפועל לא יזמו די הצורך פעולות לניתוח ולניצול המידע שנצבר במערכת... כמו כן, לא תמיד ננקטו בשיטתיות פעולות, כדרישת תקנות ההוצאה לפועל השונות, לשם סגירת תיקים וגניזתם, ולא נבחנה דייה נקיטת פעולות מנהליות וארגוניות ליעול ולזירוז הטיפול בתיקים. (דוח 46 עמ' 468).

הנהלת בתי המשפט יזמה, אך לא "די הצורך", בחנה נקיטת פעולות מנהליות וארגוניות, אך לא בחנה די, נקטה פעולות אך "לא תמיד" "בשיטתיות".

טענה דומה עולה בדוגמא הבאה :

- "משרד מבקר המדינה מעיר, כי חיל האוויר לא עשה כל אשר ניתן היה לעשות באופן סביר, כדי לבחון וליזום פתרונות, שייתכן שעשויים היו להביאו להשתלבות מעשית בפרויקט במועד מוקדם יותר". (דוח עמ' 863).
- בשל השימוש במילים מאייכות, גם בדוגמאות הבאות יקשה על הקורא להבין את הביקורת ויקשה על הגוף המבוקר לדעת היכן שגה ומה טעון תיקון. השימוש בביטוי המאייך "ראוי" הופך את הממצאים לטרואיזם ואינו מוסיף דבר לטענה המקורית (כי טרם נמצא פתרון לבעיית המוכנות לשעת חירום, או כי הטיפול בתלונות רבות התעכב):
- "למוכנות של בתי החולים לאירוע כימי בשע"ח יש חשיבות עליונה. מהממצאים עולה שעניין זה כבר עלה לפני עשור, אך לא טופל בתשומת הלב הראויה ועדיין לא בא על פתרוננו". (דוח עמ' 243).
- הביקורת העלתה, כי המשרד והאגף לא נערכו כראוי לשינויים אלו, ועקב כך התעכב הטיפול בתלונות רבות, ובמאוס 2002 הגיע מספר התלונות שלא טופלו לכ-790. (דוח עמ' 143).
- ב-59% מהיחידות שנבדקו לא נעשתה כראוי בקרה מדגמית על שירותי המרכזות ... עוד הועלה, כי ב-65% מהיחידות שנבדקו לא עקבו מנהלי היחידות כראוי אחר מידת העומס בשעות שונות ... " (דוח עמ' 136).
- "מהמתואר לעיל עולה, שזה שנים אין תכנון כולל של המדיניות בתחום המחקר והפיתוח, ואין תיאום מספיק בין הגופים הפועלים בו". (דוח עמ' 442).
- "לא נעשה מעקב נאות אחר הטיפול בזקנים מוגבלים, המקבלים עזרה ביתית בתמיכה כספית של המשרד..." (דוח עמ' 482).
- "משרד מבקר המדינה העלה, כי לפני מתן האישור לא בדק ממ"י [מנהל מקרקעי ישראל] כראוי מדוע זקוק המכון [הגיאופיסי לישראל] לשטח בגודל המבוקש ומהו השטח הבנוי שהמכון זקוק לו..." (דוח עמ' 390).

הקוראים מוזמנים לעלעל בדוחות ביקורת מזדמנים, או לערוך חיפוש ממוחשב של מילים מאייכות (כמו - נאות, הולם, ראוי, מתאים, מספיק, מהותי, מושכל, ממשי, שיטתי, יסודי, זהיר ועוד). מובטח כי ייתקלו בדוגמאות לרוב של טרואיזם.

הדוגמא האחרונה לקוחה מדוח 52 ועניינה החכרת שטח ללא מכרז למכון הגיאופיסי לישראל (ע"ע 389-391). לפי דוח המבקר, בשנים 1993-1994 ביקש המכון ממנהל מקרקעי ישראל (ממ"י) להחכיר לו בלוד שטח של 7,300 מ"ר בלא מכרז. בקשה זו הסתמכה על הוראות סעיף 3 (5) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג. המכון נימק את בקשתו לפטור ממכרז לחכירת הקרקע, בין היתר בהיותו חברה ממשלתית לא עסקית המתקצבת מתקציב המדינה ותלויה בו, בהיותו חברה ייחודית שאינה מתחרה בשוק החופשי, הזקוקה לקרקע לצרכיה, ובכך שהוא נותן שירותים לחברות הנפט, שכולן נמצאות במרכז הארץ.

"נוכח נימוקים אלה אישרה הנהלת ממ"י את בקשת המכון והתנתה את האישור באישורם של החשב הכללי באוצר וועדת הפטור של ממ"י. האישורים נתקבלו. ועדת הפטור חשבה "... כי יש לסייע לחברה הממשלתית למלא את תפקידה על הצד הטוב ביותר... והשתכנעה מנימוקיו של מנכ"ל החברה כי יש למקם את המכון במקום מתאים במרכז הארץ". משרד מבקר

המדינה העלה, "כי לפני מתן האישור לא בדק ממ"י כראוי מדוע זקוק המכון לשטח בגודל המבוקש ומהו השטח הבנוי שהמכון זקוק לו, כדי לדעת אם השימוש המתוכנן בקרקע אכן תואם את כל הדרישות בתקנות דלעיל בעניין פטור ממכרז, ואם הדבר מצדיק להקצות למכון מגרש בגודל המבוקש."

למה הכוונה בבדיקה "כראוי"? הדוח אינו מפרט, אך מוסיף: "עוד העלתה הביקורת, כי בניגוד לכוונתו המקורית להשתמש בקרקע לצרכיו בלבד, דבר שהשתמע מבקשת המכון שהגיש לממ"י, החליט דירקטוריון המכון... לנצל את מלוא אחוזי הבנייה המותרים במגרש, ואת השטחים העודפים – להשכיר". קיצורו של דבר, המכון הצהיר כי בכוונתו להשתמש בקרקע לצרכיו בלבד ובנה כ-8,500 מ"ר, אלא שמתוכם השכיר כ-4,900 מ"ר. התפתחות זו היא כנראה הבסיס לטענה כי ממ"י לא בדק כראוי מדוע זקוק המכון לשטח בגודל המבוקש. ייתכן שהמכון הגיאופיסי ביקש מלכתחילה להטעות את ממ"י ואת הגופים האחרים שאישורם היה נחוץ. ייתכן והמכון שגה בהערכתיו את גודל השטח שיהיה נחוץ לו. ייתכן שבשל נסיבות חדשות שהמכון לא חזה, ואולי לא יכול היה לחזות, לא היה עוד צורך בגודל המגרש שהוקצה לו. המבקר לא מעלה ולא בוחן אפשרויות אלו ומטיל את האחריות על ממ"י שלא בחן כראוי את בקשת המכון הגיאופיסי. מנין לנו שהבקשה לא נבחנה כראוי? מעצם העובדה שחלק ניכר מהמגרש שהוקצה לשימוש המכון הושכר לגורמים אחרים, כלומר מעצם קיומה של תוצאה לא רצויה, אך לא מבחינת תהליך האישור עצמו. לפי ממ"י, המכון לא ידע את המנהל או את הוועדה לפטור ממכרז על כוונה כלשהי לבצע שימוש במקרקעין, בשונה מזה שהוצג. "במידה והיה בידי המנהל [ממ"י] מידע כי כך הם פני הדברים, הנהלת המחוז ואו המנהל היו מתנגדות לבקשת ההקצאה, שאינה עולה בקנה אחד עם נימוקי הפטור". לעיתים הליכים נכונים וכשרים מובילים לתוצאות בלתי רצויות בעוד הליכים פסולים ומוטעים מוליכים לתוצאות רצויות. לכן אין להשתמש ב"מבחן התוצאה" לשיפוט התהליך עצמו. הטענה לפיה ממ"י לא בחנה כראוי את הבקשה לפטור ממכרז צריכה להישען על ממצאים ישירים בדבר קיומו של הליך שאינו תקין, או אז ידעו הנוגעים בדבר כיצד לתקן דרכיהם בעתיד. האם בעקבות הביקורת יודעת הנהלת ממ"י היכן שגתה? האם תדע כיצד לנהוג טוב יותר בעתיד; האם הודות לביקורת תשכיל לבדוק טוב יותר בקשות שיופנו אליה בעתיד?

פרק III

סוגים שונים של משימות

אציג בקצרה מודל מוכר, שפותח בהשראת חיבורו הקלאסי של חתן פרס נובל לכלכלה, הרברט סיימון "התנהגות מנהלית"⁴⁶. תרומתו החשובה של סיימון לתיאוריה מנהלית באה לידי ביטוי במיקום תהליך קבלת ההחלטות במרכז של הפעולה המנהלית, בשרטוט גבולות היכולת של מקבל החלטות אנושי לפעול ברציונאליות (bounded rationality), ובהגדרה של המושג "החלטה" כמסקנה הנובעת מהנחות יסוד ערכיות (value premises) ומהנחות יסוד עובדתיות (factual premises).

לא כאן המקום לעמוד על מכלול תרומתו של סיימון לתיאוריות מנהליות מודרניות⁴⁷. לענייננו, נסתפק במסגרת המושגית השאובה מההגדרה של המושג "החלטה" כמסקנה מהנחות יסוד ערכיות והנחות יסוד עובדתיות. הנחות יסוד ערכיות מתייחסות למה שנתפס כראוי, רצוי, טוב, או מועדף, ומבטאות את הערכים והמטרות אותם מבקשים לקדם ולהגשים. הנחות יסוד עובדתיות מתייחסות לידע על העולם הנצפה, לקשר שבין משתנים (אם א' אז ב') ולקשר שבין אמצעים למטרות (אם תעשה א' תשיג ב'). על בסיס הגדרה זו פותחה מסגרת מושגית, לפיה מוצע למיין משימות מנהליות לפי מידת ההסכמה על הנחות יסוד ערכיות (ערכים) ומידת זמינותו של ידע בדבר הדרכים המתאימות להשגת יעדים (עובדות). מיון זה המבוסס על עבודתם של גיימס תומפסון וארתור טודן⁴⁸ מוצג בטבלה הבאה:

מיון המשימות המנהליות על בסיס הנחות יסוד ערכיות והנחות יסוד עובדתיות

עובדות		יש הסכמה	ערכים
אין הסכמה	יש הסכמה		
B	A	יש הסכמה	ערכים
D	C		

⁴⁶Simon, H.A. *Administrative Behavior*, 4th edition, 1997, NY the free Press

⁴⁷ ראו דוד דרי, שם, כרך א' יחידה 2.

⁴⁸Thompson J. D. and A Tuden, "Strategies Structures, Processes of Organizational Decision", in Thompson J.D. et.al. (eds.) *Comparative Studies in Administration*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1959, pp. 195-216. See also Weick, K.E.. *Sensemaking in Organizations*, Sage, 1995.

המיון לארבעה סוגים נעשה רק לצורך הנוחות; בפועל אין מדובר בחלוקה דיכוטומית – או שקיימת הסכמה או שאיננה קיימת, אלא על שני רצפים. במישור האנכי (ערכים), הרצף נע מהסכמה מלאה עד למחלוקת מוחלטת. במישור האופקי (עובדות), הרצף נע בין משימות שלגביהן קיים ידע אמין בדבר האמצעים המתאימים ביותר לקידום הערכים – למשל במשימות שבשגרה, לבין העדר מוחלט של ידע – למשל במשימות בלתי מוכרות הדורשות היערכות חדשה. חשוב לזכור כי האותיות A, B, C, ו-D מייצגות ארבעה אבי-טיפוס, או מקבצים של משימות מנהליות עם מאפיינים דומים, אף שבמציאות כל משימה ניתנת לייצוג מדויק יותר כנקודת מפגש של שני הרצפים (בתוך אחת המשבצות).

משבצת A – כאן מדובר במשימות שבשגרה; המצב העובדתי מוכר וידוע, הערכים מוסכמים, המטרות ידועות, וקיים ידע מוכח באשר לדרכים המתאימות ביותר להשגת היעדים. במשבצת A המרחק בין הוצאה לתוצאה קטן, שכן קיימת "טכנולוגיה" מוכחת להמרת המשאבים הזמינים לתוצאות רצויות (בסלילת כביש, למשל, או בפינוי אשפה). כמו בגימטריא, הפער בין "רצוי" ל"מצוי" במשבצת זו שווה "כסף" (=160). בהינתן המשאבים הדרושים, קיימת מידה גדולה של ודאות שהתוצאות המבוקשות יושגו. סיימון כינה החלטות במשבצת זו "מתוכננות", כאלה שפותח עבורן אלגוריתם משביע רצון, או שיש אפשרות לפתח אלגוריתם כזה.⁴⁹

במילוי המשימות במשבצת זו, מושגי המפתח הם: "ניהול מדעי" (שבמרכזו ההנחה כי לכל בעיה מנהלית יש פתרון אחד נכון ותהליך אחד שהוא הטוב ביותר); "פס ייצור"; "מודל ובריאני" (ביורוקרטיה צרופה); הוראות קבע (SOP - standard operating procedures); הפרדה חד משמעית בין פוליטיקה למנהל; מבנה הירארכי; נהלים ברורים ומחייבים; ריכוז סמכויות (שיקול דעת למספר קטן של מקבלי החלטות); אחידות; חסכון; יעילות; שליטה (control); מניעת כפילויות; קריטריונים; תכנון מפורט. האתגר העומד בפני המנהל, הוא לאתר את הדרך היעילה והרציונאלית ביותר להשגת המטרה (מינימום תשומות לצורך השגת התפוקה הרצויה). במשבצת זה, טענו תומפסון ותודן, כל שנדרש הוא "תחשיב במבנה ביורוקראטי".

משבצת B – כאן מדובר במשימות שאין לגביהן ידע מוכח, אף שישנה הסכמה ביחס לערכים. היעדרה של תשתית עובדתית מוסכמת, מציב את המנהל בפני סיטואציה מנהלית חדשה, או בפני סיטואציה מוכרת שטרם פותחה עבורה טכנולוגיה מוכחת. צוואר הבקבוק במשימות מסוג זה איננו מצוי במשאבים, שכן זמינותם לא מבטיחה שהמטרות אכן יושגו. במילים אחרות, אין "טכנולוגיה" אמינה. קיימת רמה גבוהה של אי-ודאות ביחס לאפקטיביות של אמצעים מוכרים, ואין זה ודאי שניתן לסגור את המרחק שבין הוצאה לתוצאה. שלא כמו בגימטריא, הפער בין "רצוי" ל"מצוי" אינו שווה "כסף", שכן חסרה טכנולוגיה אמינה להמרת משאבים לתוצאות רצויות. למשל, מבקר המדינה (דוח 46, עמ' 540) מציין כי "בשנים האחרונות הוקצו סכומים ניכרים למימוש היעדים

⁴⁹Simon, H.A. (1960) *The new Science of Management Decisions*, NY Harper

שנקבעו, בעיקר בתחומי התשתית, האכיפה וההסברה, אולם לא חלה ירידה במספר ההרוגים בתאונות".

סיימון כינה החלטות במשבצת זו "בלתי מתוכננות" (בין אם לא ניתן עקרונית לפתח "תכנית" או אלגוריתם להכרעה, ובין אם הדבר אפשרי אך טרם קרה). האתגר במשבצת זו הוא לא לחשב את הדרך היעילה ביותר (כמו במשבצת A), אלא לגלות דרך או דרכים חדשות לקידום מטרות הארגון. מושגי המפתח במילוי משימות מסוג זה חורגים מהדוקטרינה הקלאסית. במקום ריכוז סמכויות, נדרשת מידה גדולה של אצילת שיקול דעת בקבלת החלטות (שכן אין פתרון ידוע, ועדיף לכן לאפשר לגורמים שונים להתמודד באופן בלתי תלוי).⁵⁰ במקום אכיפה קפדנית של הוראות ידועות דרושה גישה "ניסויית" להגדלת הסיכוי ללמוד. במקום דגש על חיסכון, ומניעת כפילויות, יתרות (redundancy) תיחשב חיונית להשגת גיוון בסוג האמצעים שבהם ייעשה שימוש, ליצירת מערכות גיבוי למקרה של כשלון באחד מרכיבים או באחת הגישות (כפי שמקובל במערכות אל-כשל fail-safe systems), ולהגדלת סיכויי ההצלחה.

אחד המשתנים הקריטיים להגדלת סיכויי למידה מניסיון ולהיערכות מחודשת לנוכח נסיבות משתנות, הוא קיומם של משאבים שאינם מיועדים להוצאה בסעיף זה או אחר (uncommitted resources), מעין רזרבה תקציבית מתוכננת למקרים בלתי צפויים. גמישות, פתיחות, העזה, וסלחנות לשגיאות, תופשים כאן את מקומו של המודל הביורוקרטי הטהור שעיקרו, בלשונו של מכס ובר, "הפעלת שליטה על בסיס של ידע"⁵¹. במשימות ניהול מסוג זה, מתאר החוקר רוברט בהן (Behn) גישת ניהול אותה הוא מכנה "ניהול באמצעות גישוש" (management by groping along). לדבריו, למנהלים דרושה הכרה ברורה של יעדיהם, אבל בלית ברירה יגששו באפלה בחיפוש הדרכים להשגתם. על מנהלים לנסות מספר גדול של גישות. רק באמצעות הרבה ניסוי יוכלו לגלות כיצד להגשים את היעדים. גישוש משמעו, שמנהלים – בעיקר מנהלים מצליחים, יעשו שגיאות. גישוש משמעו נטילת סיכונים.⁵² בעקבות החוקרים Landau and Stout, ניתן לטעון כי בעוד ששליטה (control), קרי השפעה מכוונת להשגת יעדים קבועים מראש, מתאימה למשימות השייכות למשבצת A, במשבצת B שם המשחק הוא ניהול (management), קרי "אמנות קבלת החלטות בהיעדר מידע מספק".⁵³

משבצת C – כאן ישנה הסכמה ביחס לעובדות אך אין הסכמה ביחס לערכים. במצב של חוסר הסכמה באשר לראוי, לרצוי ולמועדף, דרושים תהליכים שיוכלו להוביל להסכמה

⁵⁰ במחקרו על פיתוח הצוללת הגרעינית פולאריס, מעלה המחבר על נס את החיוניות שב"גמישות ממושמת", ביזור ותחרות, לניהול מיזמים גדולים של פיתוח Sapolsky H.M. (1971) *The Polaris System Development*, Cambridge Mass. Harvard University Press.

⁵¹ ר' מאמרו הקלאסיים של מרטין לנדאו: "On the concept of a self-correcting organization", *Public Administration Review*, vol. 33 no. 6 1973, pp. 533-542; Redundancy, Rationality, and the problem of duplication and overlap" *Public Administration Review*, vol. 29 (July-August) 1969, pp. 346-358

⁵² Robert D. Behn (1991), *Leadership Counts*, Cambridge Mass. Harvard University Press, chapter 7

⁵³ Landau, M. and R. Stout, (1979) "To Manage is Not to Control: The Folly of Type II Errors", *Public Administration Review*, vol. 39, no. 2, pp. 148-156

בין בני פלוגתא -- משא ומתן, מקח וממכר, אמצעי שכנוע והשפעה. בזירה המנהלית, זוהי המשבצת של מה שמכונה בספרות "פוליטיקה בירוקרטית" (bureaucratic politics) שבמסגרתה פועלים שחקנים שונים להגדלת השפעתם ולהכרעה המשרתת את האינטרסים שלהם והקרובה להשקפת עולמם. בין אם זירת המאבק היא מנהלית או פוליטית, במקרים רבים תוצאת המאבק היא פשרה המעניקה לכל צד למחלוקת הישג מסוים תמורת ויתור.

באין הכרעה על הערכים שאמורים להנחות את פעולת הרשות המבצעת, ולנוכח לחץ חיזוני לקבלת החלטה, מוצאים עצמם הצדדים השונים מסכימים... על נוסח החלטה עמום ובלתי מחייב. היעדים במנהל הציבורי, מזכיר לנו וילדבסקי (Wildavsky), הם לרוב "מרובים, עמומים ומתנגשים"⁵⁴. כך נולדות החלטות סימבוליות שאין כוונה רצינית מאחוריהן. כך הופך יישומן של החלטות למשימה מורכבת המזמינה את הדרג המבצע לפרש את המנדט העמום שקיבלו ולהעניק משמעות להחלטות מדיניות. כפי שכותבים אשר פרידברג ועירא שרקנסקי במאמרם על עמימות בראי ביקורת המדינה, "פוליטיקאים מחוקקים חוקים המתארים קווי פעולה כלליים ומותירים את הוצאת החוקים האלו מהכוח אל הפועל ואת אכיפתם, לגופים מנהליים"⁵⁵. ובסיכום המאמר הם כותבים: "העמימות נפוצה במערכת הממשל לא פחות מדרישות מנוגדות וממשאבים מוגבלים. היא בבחינת שמן סיכה או כיסוי לבעיות שאי אפשר להימנע מהן בחברות אנושיות מורכבות. אי-דיוק ואי-בהירות, וחלקם בפוליטיקה, מאפשרים, לעיתים, לממשל להוסיף ולפעול"⁵⁶.

משבצת D – משבצת זו מייצגת מצבים של היעדר הסכמה, הן ביחס לעובדות והן ביחס לערכים. מוסכם כי אין להסכין עם מצב נתון, אך אין הסכמה על התכלית ועל הדרך. תומפסון וטודן סבורים כי למשימות השייכות למשבצת זו נחוצה "קבלת החלטות עם השראה". דרושה מנהיגות כריזמטית שתצליח ליצור תמיכה בקרב השותפים לקבלת החלטות, למרות חוסר ההסכמה. אם המשימות השייכות למשבצת A דורשות "שליטה", במשבצת B "ניהול", ובמשבצת C "פוליטיקה", מילות המפתח במשבצת D הן: מנהיגות, השראה, יצירתיות, ויזמות. החוקרים כהן ומארצ' מכנים "אנרכיה מאורגנת" (organized anarchy) מצבי החלטה בהם א. היעדים הם עמומים או שרויים במחלוקת, ב. אין טכנולוגיה ברורה ו-ג. קיימת השתתפות נזילה של השחקנים העיקריים. במצבים מעין אלה מומלץ לזנוח את עקרונות הניהול המקובלים ובמקומם לפתח ולאפשר התנהגויות שונות בתכלית, אותן הם מפרטים תחת הכותרת: "טכנולוגיה של טיפשות"⁵⁷.

איזו תפיסה ניהולית מנחה את עבודת הביקורת ומכוונת את המלצותיה? האם עובדי הביקורת ערים לשוני המהותי שבין משימות ניהול שונות, ובהתאם לכך, מחילים תקנים שונים

⁵⁴Wildavsky, A. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Little Brown, Boston 1979.

⁵⁵ פרידברג, א. וע. שרקנסקי, "עמימות בתהליכי קבלת החלטות בממשל ובמנהל הציבורי בישראל בראי ביקורת המדינה", מופיע בספר המקורות בעריכת א. פרידברג עמ' 699. שם, עמ' 708.

⁵⁷Cohen, M.D. and March J.G. *Leadership and Ambiguity*, 2nd edition, Cambridge, MA, Harvard Business School Press, 1986 Chapter 9.

על מקרים שונים? מניתוח דוחות ביקורת רבים נראה כי ביקורת המדינה בישראל מוטית לטובת תפיסה ניהולית מסוימת, מה שנהוג לכנות "הפרדיגמה המסורתית של המנהל הציבורי". גישה זו משלבת שלושה זרמים רעיוניים: ההבחנה הדיכוטומית בין מנהל ופוליטיקה מבית מדרשו של וודרו וילסון, תורת הניהול המדעי שניסח פרידריך טיילור מראשית המאה ה-20, והמודל הברוקראטי של מכס ובר.⁵⁸ במאמרו הקלאסי על עבודת המנהל כותב הנרי מינצברג כי ארבעת המונחים אשר שלטו באוצר המילים של תורת המנהל מראשית המאה ה-20 – תכנון, ארגון, תיאום, ובקרה – רחוקים מלתאר את מה שמנהלים עושים בפועל; השוני בין הגישה הקלאסית לגישה החדשה כמוהו כהבדל בין ציור מתקופת הרנסאנס לציור קוביסטי מופשט. למרבה הצער, כותב רוברט בהן, המנהל הציבורי הקלאסי הוכח גם כבלתי יעיל וגם כלא א-פוליטי, זאת בניגוד לתחזיות של וילסון, ובר, וטיילור; "שכן, כל אחד מהמייסדים של הפרדיגמה של המנהל הציבורי עשה שימוש בלוגיקה הנגועה בכשל קריטי".⁵⁹

ההטיה של מבקר המדינה בישראל באה לידי ביטוי באימוץ לא מבוקר של התפיסה הקלאסית ולפיכך באימוץ תקני ביקורת המתאימים למשבצת A, גם כאשר מאפייניהן קרובים יותר לאלה של משבצת B או C. כפי שאדגים בפרק הבא, המבקר מחיל תקני ביקורת השאובים מהמודלים והעקרונות של הדוקטרינה הקלאסית, גם כאשר הסיטואציות המבוקרות דורשות התייחסות שונה. אם כך הם פני הדברים, יש מקום לצפות לביקורת שתתייחס באופן שלילי, ואף תגדיר כ"ליקוי", אותם מאפיינים הנחשבים חיוניים למילוי משימות השייכות למשבצות האחרות (כמו ביזור, גמישות, ניסוי, ריבוי גופים העוסקים במקביל באותו עניין וכיו"ב). בה בעת יש מקום לצפות להמלצות המבקשות להחיל את העקרונות היאים למשימות מסוג A על משימות שאינן שייכות למשבצת זו (כמו כינונו של מנגנון-על, ריכוז סמכויות, מניעת כפילויות ועוד). בפרק הבא יובאו שלוש דוגמאות לכשלים בסיווג המשימה המנהלית.

⁵⁸ ראו למשל פרק 3 בספרו של Behn, R.D. Rethinking Democratic Accountability, Washington DC, Brooking (2000) לדיון מקיף של הגישות השונות ראו דוד דרי, 'יסודות המנהל הציבורי', 1995, כרך א', יחידה 1, תל-אביב, האוניברסיטה הפתוחה.
⁵⁹ Behn שם עמ' 49.

פרק IV

שלוש דוגמאות לכשלים בסיווג

א. טיפול באלימות בין בני זוג: משבצת A?

בדוח 52' בוחן המבקר את היערכות לשכות הרווחה לטיפול באלימות בין בני זוג, במסגרת בחינה מקיפה יותר של הנושא (ע"ע 771-794). מהתשובות לשאלון שנשלח למדגם מייצג של רשויות מקומיות עולה "שבהעדר הנחיות בכתב, אין אחידות בפעולות שנוקטות לשכות שונות..." האם האחידות נחוצה? חשובה? הדבר תלוי בסוג המשימה שעל הפרק ומידת החשיבות שמייחסים לאחידות כערך העומד בפני עצמו. במידה וקיים ידע מוסכם בדבר הדרכים היעילות לטיפול באלימות בין בני זוג, אין טעם לאפשר לכל לשכה מקומית "להמציא מחדש את הגלגל", ואז מן הראוי לתבוע אחידות וליצור את התנאים להשגתה. אולם במידה והדעות המקצועיות חלוקות באשר לדרכים היעילות לטיפול בתופעה, אז ככל שנגביר את הדרישה לאחידות ובעטייה נשאף להקטין את מרחב שיקול הדעת של העובדים הסוציאליים והמנהלים בלשכות הרווחה, כן נקטין את הסיכוי לגילוי ויצירת דרכים חדשות לטיפול.

מבקר המדינה מציג עמדה עקבית, בנושא זה ובנושאים אחרים, המצדדת באחידות ובהקטנת מרחב שיקול הדעת של מקבלי החלטות הקרובים ביותר לשטח. עמדה זו לא משתנה גם בהעדר "טכנולוגיה" מוכחת להשגת התוצאות המבוקשות.

העמדה המתנגדת חד-משמעית להענקת שיקול דעת לגורמים מקצועיים בשטח באה לידי ביטוי גם בנושא הנדון כאן. לטענת הדוח, משרד העבודה והרווחה "לא קבע בתע"ס הנחיות מפורטות ומקיפות ללשכות הרווחה בדבר סדרי הטיפול באלימות במשפחה". ניתן ללמוד רבות על תפישת הניהול של המבקר מתוך הדוגמאות שהוא מביא לשאלות הדורשות לדעתו "הנחיות מפורטות ומקיפות" ולא הפעלת שיקול דעת מקצועי בדרג המקומי: "המשרד לא קבע, למשל, כיצד על לשכת הרווחה לפעול כאשר המידע על אלימות אינו נמסר על ידי אחד מבני הזוג אלא על ידי גורם אחר; או כאשר המשפחה אינה מוכרת בלשכת הרווחה; או כאשר אין מוכנות של בני הזוג, או לפחות של אחד מהם, להתערבות טיפולית של לשכת הרווחה" (עמ' 780).

המבקר ממשיך באותו קו ומסביר כי הוראות התע"ס קובעות כי יש לשמור על איזון בין זכות המשפחה לפרטיות לבין אחריות המדינה והרשויות להתערב בתא המשפחתי. אולם, "נמצא, שהמשרד לא קבע בנהלים ובהנחיות כתובות כיצד על עובדי לשכת הרווחה לפעול כאשר אבחנו שהאישה נמצאת בסכנת חיים, אך היא מסרבת לשתף פעולה עם עובדי לשכת הרווחה..." (עמ' 782). האם ניתן לקבוע נהלים והנחיות כתובות לכל מצב אפשרי? האם רצוי לעשות כן?

באותו פרק בדוח בוחן המבקר את חלוקת האחריות, שיתוף פעולה ותיאום בין שירותים במשרד. מסתבר כי הטיפול בבעיות אלימות במשפחה ובנשים מוכות מופרד בין שני שירותים "הנבדלים בתפיסות הטיפול ובשיטות הטיפול שלהם: השירות לפרט ולמשפחה ... רואה את הטיפול בנשים בראייה מערכתית ומטפל בכל בני המשפחה ... ואילו השירות לטיפול בנשים ... מטפל בנשים כגורם מרכזי וייחודי". הנושא נבחן ונדון בדרגים הבכירים של המשרד וסוכם "שתגובש תכנית אחידה בידי כל הגורמים, כולל קביעת האחריות של כל גוף וגוף להמשך הפעלת השירותים" (עמ' 784). המבקר מצא "שגם אם חל, אי פה אי שם, שיפור בשיתוף הפעולה ... הרי עד סיום מועד הביקורת טרם בוצע שינוי ארגוני, טרם נקבעה חלוקת אחריות חדשה לשם תיקון המצב, ואף לא נקבע לוח זמנים לטיפול בנושא" (שם).

במילים אחרות, קיים מצב שהמשרד אינו שבע רצון ממנו. המשרד בחן, דן והחליט. אולם ההחלטה טרם מומשה. עד כאן, המבקר מאמץ את עמדת המשרד. בהמשך מביע המבקר את עמדתו שלו: "לדעת משרד מבקר המדינה, אין היגיון ניהולי בשתי מסגרות חוץ ביתיות לנשים בידי שני שירותים שונים במשרד... " (עמ' 787). מהו אותו היגיון ניהולי המכריע בעד האחדת מסגרות גם כאשר לכל שירות גישה טיפולית שונה? האם הצעד הבא בביקורת יהיה להכריע במחלוקת מקצועית עמוקה - בעד גישה מערכתית ונגד הגישה הרואה בנשים כגורם המרכזי, או להיפך?

כאמור, גישת המבקר משקפת את התקנים השאובים ממשבצת A, ובהתאם לכך הוא ממליץ: "על המשרד לקבוע חלוקת אחריות ברורה, מושכלת ויעילה בין השירותים ולהנחותם לפעול בשיתוף פעולה ובתיאום מלא; לגבש תורה סדורה ודרכי פעולה ראויות לטיפול לשכות הרווחה המקומיות באלימות בין בני זוג, ולהנחותן בנהלים כתובים ובמסגרת ימי עיון כנסים והשתלמויות; להשלים הסדרים בנוגע להעברת מידע... לפעול לאיסוף נתונים מלאים ועדכניים לשם היערכות שיטתית ומקיפה ... להגדיר את תפקידיו של מערך הפיקוח בקהילה ובמסגרות החוץ-ביתיות ולקבעם בנהלים...." (עמ' 794).

ב. בטיחות במוסדות חינוך: ניהול במשבצת A בתנאי מחסור חמור

דו"ח המבקר בעניין מצב הבטיחות בבתי הספר לשנת 2001⁶⁰ מתמקד במצב הבטיחות בעיריית ירושלים ובנוי משני חלקים – החלק ראשון עוסק בתפקודו של משרד החינוך (עם דגש על האגף לחינוך מוכר ועל הלשכה המחוזית של המשרד בירושלים). החלק שני בוחן את תפקודה של עיריית ירושלים (מנהל חינוך ירושלים - מנח"י, ומנהל החינוך החרדי - מנח"ח).

לכאורה, סוגיית הבטיחות בבתי הספר ממוקמת באופן מובהק במשבצת A של המודל שהוצג לעיל. הנחות היסוד הערכיות מוסכמות, שהרי ברורה לכול החשיבות העליונה שבשמירה על שלמותם הפיזית של הילדים בעת שהותם בבית הספר. כך גם לגבי הנחות היסוד העובדתיות, שהרי אתגר הבטיחות כמוהו ככל סיטואציה טכנית טיפוסית אחרת (סלילת כבישים, הנפקת

⁶⁰ מופיע בדו"ח על הביקורת ברשויות המקומיות לשנת 2000-2001, תש"ס-תשס"א ע"ע 35-67.

רישיונות וכיו"ב). בשל זמינותה של טכנולוגיה פשוטה ומוכרת להתקנת סורגים, להגבהת מעקות, לתיקון חלונות, לכיסוי שקעי חשמל ועוד, המרחק בין הוצאה לתוצאה קטן ביותר וגודלו מותנה בעילות ניהולית -- ארגון, הפעלה ומעקב. כאה למטלות ניהוליות השייכות למשבצת A, תקני הביקורת הם לכאורה פשוטים, וקיומה של חריגה משמעותית ממצב בו בית הספר מספק סביבה בטוחה לשהים בו מעידה על קיומם של ליקויים ניהוליים חמורים הדורשים תיקון לאלתר.

אולם, החלת תקני ביקורת מקובלים (חוקיות, סדירות, חסכון ויעילות) על מצב הבטיחות בבתי הספר בירושלים לוקה בחסר, אם לוקחים בחשבון שצוואר הבקבוק העיקרי איננו זמינותן של "טכנולוגיה" מוכרת ושל דרכי ניהול סבירים, אלא מצוקה תקציבית. נכון שבנושא דגן המרחק בין הוצאה לתוצאה קטן ביותר, אולם כיצד על עיריית ירושלים לנהוג לנוכח העדר משאבים? במקרה מעין זה, לא יהיה זה מועיל לטעון כי על העירייה למצוא את המקורות הכספיים הדרושים לתיקון הליקויים. תקני הביקורת ההולמים סיטואציה כזו, אם מקבלים את המחסור בתקציב כאילוץ, נדרשים לבחון אם ההתנהגות הניהולית עומדת בתקנים של ניהול בתנאי מחסור תקציבי חמור.

השאלה איננה אם העירייה פעלה לפי הוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך (שאף הן נשוא הביקורת) ותיקנה את כל ליקויי הבטיחות, אלא אם העירייה עשתה כמיטב יכולתה לתיקון המצב הבטיחותי החמור, בהינתן מחסור קשה במשאבים. ניתן לבקר את משרד החינוך, או את העירייה, או את שניהם, על כך שלא העמידו את המשאבים הדרושים לתיקון ליקויי בטיחות. אולם כל עוד המצב התקציבי הוא בבחינת אילוץ עבור מנכ"י, האתגר הוא לשפר את המצב בכפוף לאילוץ זה.

בדברי המבוא הכללי לדוח מזכיר מבקר המדינה את המציאות התקציבית העגומה המוכרת לנו מזה שנים רבות: "נוכח מצבן הכספי הקשה של הרשויות המקומיות, המשיך משרד הפנים ליזום הסדרי הבראה שמטרתם להביא לאיזון תקציבי. במסגרת זו התחייבו הרשויות המקומיות לצמצם בהוצאות ולהגביר את הגבייה, אולם הן לא עמדו בהתחייבויותיהן והמשיכו לצבור גירעונות". אלא ששתי פסקאות מאוחר יותר, בהמשך לאותם דברי המבוא, מציאות זו כאילו נעלמה מעיני המבקר: "נמצאו ליקויים חמורים בקיום תנאי בטיחות במוסדות חינוך: לא קוימו הוראות החוק והוראות משרד החינוך; המלצותיהן של שתי ועדות מקצועיות ... אומצו אך לא יושמו...". וכי אין קשר בין קיום ההוראות לבין המצב הכספי החמור בו שרריות הרשויות המקומיות?

המבקר מכיר בחלקו של משרד החינוך ביצירת מצב חדש לפיו, בראשית שנת 2000 המשרד הסיר בצעד חד-צדדי את אחריותו לעריכת בדיקות בטיחות, והעביר אחריות זו לרשויות המקומיות, ואף העיר למשרד,

כי לא נכון היה לעשות שינוי כה מהותי ללא הודעה מראש וללא הכנה, ובייחוד בעת שחלק ממוסדות החינוך עדיין לא סיימו את היערכותם בתחום הבטיחות לאותה שנה והיו עסוקים בהכנות לקראת שנת הלימודים התשס"א (עמ' 39)

אולם אין הדבר מפריע למבקר להשתמש בהוראות הכלולות בחוזר מנכ"ל משרד החינוך כסטנדרט להתנהגות ראויה ואף להציג את ממצאי הביקורת על עיריית ירושלים תחת הכותרת: "ליקויי בטיחות הנובעים מאי-קיום הוראות המשרד" (עמ' 49). יתרה מזאת, המבקר עצמו ערך את ביקורתו פחות משנה מהיום בו הודיע משרד החינוך על הפסקת הבדיקות. ספק אם ניתן

להיערך ארגונית לאיתור ולתיקון ליקויי בטיחות משמעותיים בפרק זמן כה קצר, מה עוד שהמקורות התקציביים הדרושים לעריכת הבדיקות והתיקונים לא סופקו כלל. המבקר מציין את תגובת משרד החינוך לאי-יישומן של המלצות ועדת אלול (ועדה שהוקמה בעקבות מספר אסונות שאירעו במערכת החינוך): "המלצות ועדת אלול טרם מומשו מאחר שמרכז השלטון המקומי טרם נתן את הסכמתו לכך, עקב העלות הכרוכה ביישומן" (עמ' 45)⁶¹ ומסתפק בכך.

בשנת תש"ס, היו בירושלים כ-1,550 מוסדות, כ-6,550 כיתות וכ-165,700 תלמידים – כל אלו בפיקוחם של מנח"י (מנהל חינוך) ומנח"ח (מנהל החינוך החרדי)⁶². מוסדות אלו פרוסים בשלושה מגזרים עיקריים – המגזר החרדי, המגזר הערבי, והמגזר הממלכתי (והממלכתי דתי).

ירושלים כעיר ישנה-חדשה, מורכבת ממגוון מבנים, בהם כאלו שנבנו לפני עשרות שנים ויותר. עם התרחבות הישוב העירוני, הוסבו חלק ממוסדות החינוך (ביוזמה פרטית או ביוזמת העריה), למטרות ציבוריות שונות בהן גם למטרות חינוך. מידת התאמתם של חלק ממבנים אלו לצרכי החינוך נמוכה – ובמישור הבטיחות, יציבותם, מצבם הפיזי ועמידתם בתקני הבטיחות רחוקים מלהיות משביעי רצון.

לא ניתן ללמוד על מציאות מורכבת זו מדברי המבקר, והעניין נרמז רק מתגובותיהם של הגופים המבוקרים המציינים למשל כי "כ-35% מהכיתות במזרח העיר פועלות במבנים שלא נועדו לשמש מוסדות חינוך... והם בוודאות אינם עומדים בתקנים"⁶³. במציאות שכזו, יישום דווקני של תקני בטיחות, עלול לגרום לסגירתם של עשרות רבות של מוסדות ולהותרתם של תלמידים רבים מחוץ למסגרת חינוכית. המבקר עצמו מציג באחת מדוגמאותיו מקרה שבו "בתלמוד תורה ה' לא נמצא בתחום ביה"ס מקום לתלמידי כיתה ג', והנהלת ביה"ס החליטה להעבירם לעזרת הנשים" של בית-הכנסת הסמוך"⁶⁴. אך דוגמא זו משמשת את המבקר לצורכי בדיקת עמידת בית הכנסת (!) בתקני הבטיחות של בתי ספר ("תנאי הלימוד בכיתה אינם עולים בקנה אחד עם הוראות הבטיחות הנוגעות למוסדות חינוך, בין היתר משום שאין בה פתחי חירום, אין ציוד לכיבוי אש, המקום מגודר רק בחלקו ומידות הגדר אינן כפי שנקבעו בהוראות").

מנהל מנח"י קובל על היעדר תקציבים לכל אורכו של הדו"ח, אך לא זוכה להקשבה מצדו של המבקר – אשר מחזיק בעמדה נוקשה לפיה "על העירייה מצדה למצוא אלתר פתרון תקציבי לקיום הבדיקות"⁶⁵. לכל אורכו של הדו"ח, זוהי התייחסותו היחידה של המבקר לסוגיית התקציב. זאת על אף מרכזיותה עבור המבוקר, שרואה בה את הסיבה המרכזית לאי עמידתו בתקני הבטיחות הארציים. מבין 17 התגובות שציטט המבקר בשם מנהל מנח"י, 5 מתייחסות לעלות הגבוהה הכרוכה בסוגיית הבטיחות אל מול קשיי המימון של העירייה.

⁶¹ לצורך המחשה – אחת מהמלצות ועדת אלול הייתה כי על הרשות המקומית למנות "ממומנים לבטיחות מטעמה, כך שעל כל 300 כיתות יהיה ממונה בטיחות". תרגום המלצה זו לעריית ירושלים, בה יש למעלה מ-6550 כיתות, משמעה שיש צורך במינוי של 22 ממוני בטיחות. משרד החינוך, שאימץ את המלצות וועדת אלול לא ציין מניין יילקח התקציב הדרוש לכך.

⁶² שם, עמוד 36 (מסתמך על שנתוני מנח"י ומנח"ח).

⁶³ שם, עמוד 63. לפי המבקר, "... במבנה שאינו כשיר לשמש לייעודו ויש סכנה לשהים בו, אסור לקיים מוסד חינוך".

⁶⁴ שם עמוד 52.

⁶⁵ דוח על הביקורת, לעיל הערה, עמוד 59.

בתגובתו לטיטת דוח המבקר, טען מנהל מנח"י כי "על-פי סקר שבצענו נדרשים 30 מליון ₪ לתקון ליקויי בטיחות. כל עוד לא יוקצה תקציב בהיקף כזה א"א [אי אפשר] יהיה לעמוד באחריות הנדרשת"⁶⁶. מנהל מנח"י מציין כי בשנים 1998-1999 הוקצו 3 מיליון ₪ לתיקון ליקויי בטיחות (עשירית מהנדרש). עוד הוא מציין כי בשנת 2000 הקצה משרד החינוך 20 מיליון ₪ - עבור כלל מערכת החינוך, ולירושלים הובטחו 1.8 מיליון ₪. מצב זה של מחסור תקציבי חמור מחייב את האחראים לדבר "להגדיר סדרי עדיפויות וביודעין לא לתקן חלק משמעותי מהטעון תיקון"⁶⁷. עמדה זו, המבקר שולל מכל וכל בטענה כי יש לתקן את כל הליקויים וכי בית ספר שאינו עומד בתקנים אחת דינו - להיסגר.

כעבור ארבע שנים התמונה התקציבית נותרה בעינה. לטענת יו"ר ועדת החינוך של מרכז השלטון המקומי, כדי להסיר את כל מפגעי הבטיחות במוסדות החנוך דרושים שני מיליארד ₪. לדבריו, ההחלטה שנתקבלה באוצר באמצע חודש אוגוסט 2004, להעביר 75 מיליון ₪ לתיקון ליקויי בטיחות היא "מאוחרת מידי ומעטה מידי"⁶⁸.

ג. הטיפול בבני נוער שבסכנת נשירה: משבצת A?

דו"ח מבקר המדינה 51ב (2000)⁶⁹ בעניין נשירת בני נוער, מתפרש על פני 154 עמודים ובוחר באופן מערכתי ומקיף את אופן הטיפול של הרשויות השונות בתופעות הנשירה, ההתנתקות והעבריינות של בני נוער בישראל. הדו"ח בוחן את תפקודם של גופים שונים העוסקים בסוגיה, ומתמקד בבחינת תפקודן של הרשויות המקומיות, בתור אלה הנוטלות חלק מרכזי במערך הכולל המטפל בנושא. דו"ח מפורט זה מצביע על מציאות עגומה בכל הנוגע למצבם של בני נוער רבים בישראל, במיוחד נוכח התחושה כי המערכת המטפלת בהם איננה משביעת רצון.

סוגיית נשירתם והתנתקותם של בני נוער מבתי הספר (להלן סוגיית הנשירה) מעמידה אתגר מורכב בפני גופי רווחה (השירותים הסוציאליים והטיפוליים), מחלקות חינוך (פורמאלי ובלתי פורמאלי) ומוסדות קהילתיים ושלטוניים שונים, ברמה המקומית והארצית. נוכח היקף התופעה וחומרתה, התמודדו גופים אלו במהלך עשרות שנים עם השאלה בדבר הדרך היעילה והראויה ביותר לצמצום התופעה. בתוך כך גובשו על ידי מומחים, מדיסיפלינות שונות, תכניות פעולה רבות ומגוונות, כשכל אחת מתיימרת לקבוע את הדרך הטובה שיבור לו המנהל.

סוגיית הנשירה, הינה דוגמא מובהקת לסיטואציה מנהלית הממוקמת במשבצת B. הערכים, מוסכמים על הכל, שהרי לכל הגופים ברור כי יש לצמצם את תופעת הנשירה וההתנתקות של בני נוער מבתי ספר וכולם גם מסכימים על ערכי-על נוספים כגון חשיבות ההשכלה, החשיבות שבהמצאות במסגרת נורמטיבית וכדו'. אולם, בעוד שההסכמה על ערכי יסוד נתונה, הרי שהנחות היסוד העובדתיות, שנויות במחלוקת ולוקות בחוסר וודאות רבה. כך למשל, בשאלת אופן ההתערבות: האם בגישה סוציאלית-טיפולית, באמצעות מערכת החינוך הפורמאלית, או שמא דווקא מהמערכת הבלתי-פורמאלית תצמח הישועה. שאלות נוספות, באשר

⁶⁶ מכתב מיום 4.10.2000 לממונה בכיר, אגף ד' במשרד מבקר המדינה.

⁶⁷ שם.

⁶⁸ דפנה לוצקי, "בדיקת הארץ: ליקויי בטיחות בבתי הספר", הארץ 26 באוגוסט 2004.

⁶⁹ מבקר המדינה, דו"ח שנתי 51ב' לשנת הכספים 2000 ולחשבונות שנת הכספים 1999 – עמודים 5-159.

לאוכלוסיית המטרה שנויות במחלוקת: האם יש טעם בפניה לבני נוער שכבר התנתקו, או שמא עדיף להתמקד בנערים המצויים ב"סכנת נשירה" (על רקע הסיכוי הגבוה למניעת נשירתם בעתיד).

עיון בדו"ח הביקורת מעלה, כי המבקר עצמו ער למורכבותה של סוגיית הנשירה ולמחלוקות באשר לאופן הטיפול בה:

המערך המסייע בבואו לקדם בני נוער שהישגיהם נמוכים, או שנשרו ממערכת החינוך, נוקט גישות שונות, ובעקבות זאת גם מפעיל תכניות שונות: יש במערכת החינוך הממליצים לפעול בבית הספר, ואחרים - במסגרת נפרדת מחוץ למערכת החינוך המקובלת; ישנם השמים דגש בעידוד בני הנוער להגיע להישגים לימודיים, ויש השמים דגש בהסתגלות רגשית ושיקום חברתי; יש המדגישים את הצורך בשיפור ממסדי של כלל מערכת החינוך - בעיקר בתי הספר והמורים - כדי שתעמוד ביעדיה ותסייע לכלל הנוער להגיע להישגים, ובכלל זה לנוער שבסיכון לנשירה, ויש המדגישים את הטיפול הממוקד לקידום אותם בני הנוער שמתקשים להגיע להישגים והם בסכנת נשירה. מערכת החינוך בלבד, על יחידותיה ואגפיה, מפעילה יותר מ-80 תכניות שונות המבטאות את הגישות השונות. (עמוד 8)

למרות זיהוי מובהק זה של המשימה המנהלית (הסכמה על ערכים ומחלוקת על הדרכים להגשמתם) מחיל המבקר תקנים השייכים לסוג שונה של משימות מנהליות (משבצת A). אתיחס בקצרה לשאלה בדבר ריבויים של הגופים העוסקים בבעיית הנשירה.

1. תמציתו של מרכיב ביקורת זה, הוא בטענה כנגד ריבויים של גופים אוטונומיים העוסקים בסוגיית הנשירה, כאשר לדעת המבקר, קיים צורך בהאחדת גופים, בריכוז תקציבים וכח אדם, וביצירת מנגנון ריכוזי יותר שבמסגרתו יוכפפו הגופים השונים למדיניות אחידה אשר תצמצם את מידת האוטונומיה שלהם⁷⁰.

כך בדברי המבוא הכללי לדו"ח 51ב' מציב המבקר את נקודת המוצא –

המאפיין את הטיפול בנוער שבסכנת נשירה והידרדרות לעבריינות, הוא ריבויים של הגופים העוסקים בכך, בשלטון המרכזי והמקומי. הביקורת העלתה, כי העדר תיאום ושיתוף פעולה בין גופים אלה עובר כחוט השני בכל שלבי הטיפול, והדבר פוגע ביכולתם להתמודד כראוי עם התופעה האמורה ולמנוע את החרפתה.

המבקר ממשיך בדברי המבוא ומציג את תמיכתו בהמלצות קודמיו בנושא:

הכנסת, הממשלה, רשויות מקומיות וועדות ממלכתיות כבר התריעו לא פעם בעבר על ריבוי הגופים המטפלים בבעיית הנוער המנותק ועל הצורך בתיאום ושיתוף פעולה הדוקים בין גופים אלה, איתור כפילויות ומניעתן, ומנגד - איתור תחומים שאינם מטופלים; בחינת האפשרות של איחוד תפקידים ויחידות, לרבות ריכוז תקציבים וכוח אדם; ובחינה של אופן חלוקת המשאבים בין מגזרי האוכלוסייה. ואולם משרדי הממשלה לא בחנו סוגיות אלה לעומקן ופתרון מתמחה שנים רבות, ואף תוך אי-יישום של החלטות שהתקבלו בנדון.

⁷⁰ מבקר המדינה ביטא לא אחת עמדה ברורה בזכות הקמתם של גופי-על ומנגנוני תיאום. למשל, "מנגנון ניהולי-אזורי בעל סמכויות" לקידום מצבו החברתי-כלכלי של אזור הדרום, דוח 50ב'; הקמת רשות מרכזית לקליטת עליה, דוח 40; הכפפתם של כל הגורמים הפועלים בעורף בשעת חירום לגורם מרכזי אחד, דוחות 40 ו-41; בנושא מרחב התפר – להטיל את מלאכת התיאום והפיקוח על גוף אחד בעל סמכויות שהחלטותיו יהיו מחייבות, דוח מיוחד 2002; בנושא באג 2000: גוף מרכזי בעל סמכויות ביצוע מתאימות, דוח מיוחד 1999; תאונות דרכים – הקמת המנהל לבטיחות בדרכים ואח"כ הקמת הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, ועוד.

האם מציאות של ריבוי גופים מקבילים המטפלים בסוגיה הנה פסולה? האם נכון יהיה לומר שהשלב הראשון בפתרון הבעיה נעוץ ב"איחוד תפקידים ויחידות לרבות ריכוז תקציבים וכח אדם"?

בהעדר "טכנולוגיה" אמינה לטיפול בבעיית הנשירה, יתכן שדווקא מדיניות הדוגלת בריבויים של גופים אוטונומיים בעלי אוריינטציה שונה, העובדים במקביל על אותה אוכלוסיית יעד ומתבססים על גישות רעיוניות וטיפוליות שונות, הינה המדיניות הראויה. במילים אחרות, במקום להגדיר את הבעיה כחריגה מנורמות התנהגות המומלצות למשימות מסוג A, ייתכן שעדיף להגדיר את הבעיה כהעדר מרחב לשיקול דעת, ניסוי ולמידה, המקשים על הרשויות לאמץ כלים ההולמים משימות מסוג B. יתר על כן, העובדה שעיקר העבודה מתבצעת ממילא על ידי הרשויות המקומיות, מדיניות ביזורית המעניקה שיקול דעת נרחב לרשויות המקומיות, בכפוף לעקרונות-על שינוסחו על ידי משרדי הממשלה הרלבנטיים, הייתה יכולה אולי לשרת טוב יותר את המטרה.⁷¹

2. כפילויות וחפיפה בין הגופים המטפלים בסוגיה – והצורך בחלוקת אחריות.

ריבויים של גופים המטפלים בבעיית הנשירה בשילוב עם היעדר שיתוף פעולה ותאום ביניהם, גורמת, לדעת המבקר, לכפילות וחפיפה בטיפול בבני הנוער. מציאות שבה נער, השוהה במסגרות פורמאליות אך מצוי בסכנת נשירה, זוכה לטיפול הן מצד המוסדות הפורמאליים (בית הספר, לשכת הרווחה וכו') והן מצד הגופים הבלתי פורמאליים (היחידות לקידום נוער), הנה פסולה לדעת המבקר וזאת מהטעמים הבאים:

- הכפילות יוצרת אי בהירות.
- הכפילות איננה יעילה – משום שמשאבים (כוח-אדם ותקציב) מופנים ממספר מקורות אל אותה אוכלוסייה.
- הכפילות גורמת לכך שאוכלוסיות מסוימות כלל אינן מטופלות.

וכך, מגדיר המבקר את המציאות של כפילות בטיפול בבעיית הנשירה:

מהאמור לעיל עולה, שהיחידות לקידום נוער ברשויות המקומיות שבאחריות משרד החינוך, מטפלות גם בבני נוער לומדים או לומדים ועובדים, אף שבמערכת החינוך תומכים בהם הנהלת בית הספר ומוריו, הפסיכולוג, היועץ החינוכי, המורה הטיפולי, העובד הסוציאלי וקצין הביקור הסדיר... (עמוד 14)

האם כפילות זו מהווה בעיה? האם יש פסול בכך שגופים בעלי אוריינטציה טיפולית וחינוכית שונה מטפלים באותה אוכלוסיית יעד? האם במציאות בה אין הנחות יסוד עובדתיות מוסכמות

⁷¹ כותב שורות אלה הגיש בזמנו המלצות בכיוון זה לסגן ראש הממשלה. ראו דרי, ד. "נוער שאינו עובד ואינו לומד: הגדרת בעיה והמלצות לשיפור", הצוות למדיניות חברתית, לשכת סגן ראש הממשלה, ירושלים, 1978. ההמלצה המרכזית של מחקר זה הייתה לאגם את המשאבים השונים המיועדים לטיפול בנוער שוליים בתוך "מרכז שירותים לנוער" שיפעל ברשות המקומית. מעניין להיווכח כי על צעדים ברוח זו ממליץ מבקר המדינה בדוח הנדון כאן, בשונה לגישה הכללית שבה הוא מצדד. מבקר המדינה מצא לנכון להמליץ על שיטת "סל השירותים", ש"תאפשר לרשות המקומית לפעול ביתר גמישות בקביעת התכניות וכוח האדם שהיא מעוניינת בהם. זאת בניגוד למצב היום, שבו הרשות מתקשה לעשות שינויים מהותיים בתקציב שמקצה לה משרד החינוך לכל מטרה. איגום המשאבים ברשות המקומית גם עשוי לחסוך משאבי כוח אדם, כי אם הרשות המקומית היא שתקבע את מרכיבי הסל בתיאום עם משרד החינוך, האחריות למניעת כפילויות בכוח אדם ובתכניות ולניצולם הראוי תחול עליה. (דוח 51'ב' עמוד 12).

באשר ל"טכנולוגיה" הנכונה לטיפול בבעיית הנשירה, ובמציאות בה קיימות כעדות המבקר "80 תכניות שונות" המטפלות בסוגיה, נכון יהיה לטעון שכאשר גוף בלתי פורמאלי מטפל באותה אוכלוסיית יעד שבית הספר מטפל בה – לוקה הוא בחוסר יעילות?

זאת ועוד, המבקר שב וטוען לאורך דו"ח הביקורת בגנות המצב בו אוכלוסיית הנוער שב"סכנת נשירה" מטופלת על ידי מספר גופים, בעוד הנוער שכבר נשר אינו זוכה לטיפול. גם אם כך הם פני הדברים, הרי שמתשובת משרד החינוך עולה, כי ההבחנה בין "נער נושר" לבין "נער בסכנת נשירה" אינה ברורה. בנוסף לכך, הדעות חלוקות באשר לאוכלוסיות היעד בהן רצוי להתמקד (האם, למשל, לא ראוי לרכז מאמץ בנוער שטרם נשר – בשל יכולת הנגישות אליו ובשל סיכויי שיקומו?)

וכך מציין משרד החינוך,

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר משרד החינוך בנובמבר 2000, שהיחידות לקידום נוער שברשויות המקומיות מטפלות גם בבני נוער הנמצאים בסכנת נשירה, כיוון שהנשירה ממסגרות הלימודים היא תהליך דינאמי ... (עמוד 15)

המבקר עצמו מודע לבעייתיות שבביקורתו זו ומציין אף הוא כי לכל גוף אוריינטציה ייחודית – אך בצד הכרה זו ממשיך בביקורתו החריפה וקובע בפסקנות כי –

אמנם כל גוף ובעל תפקיד מתמקדים בתחומים אחרים, אך ריבוי הגופים יוצר כפילות ואי-בהירות. (עמוד 14)

ובמישור ההמלצות, למרות היעדר "טכנולוגיה" מוכחת, ולמרות מדיניות משרד החינוך בנושא, פוסק המבקר, כי הפתרון לכל בעיות החפיפה והכפילות נעוצות בחלוקת אחריות ברורה –

לדעת משרד מבקר המדינה נוער בסכנת נשירה עדיין נמצא במסגרות החינוך הפורמאליות, ולטיפול בו ייחד משרד החינוך בעלי תפקידים כאמור לעיל; היחידות לקידום נוער הופקדו על הטיפול בבני הנוער שכבר נשרו ממערכות החינוך - נוער מנותק. מן הראוי אפוא שכל גוף או בעל תפקיד יעסוק בטיפול באוכלוסייה שעליה הוא הופקד. (עמוד 15)

ומוסיף המבקר ומנחה:

לדעת משרד מבקר המדינה, על שני המשרדים להנחות את היחידות ברשויות המקומיות המופקדות על הטיפול בנוער מנותק, להתמקד בטיפול באוכלוסיית הנוער שנשרה ממערכת החינוך ונמצאת במצב של ניתוק מוחלט ממסגרות כלשהן, כיוון שלאוכלוסייה זו לא יוחזו גופים ומסגרות טיפוליות אחרות. בני נוער אלה מועדים לשוטטות, בטלה ואף לעבריינות, ובחלקם הגדול אינם מתגייסים לצבא. (עמוד 15)

בכך, מכריע המבקר בסוגיה השנויה במחלוקת מומחים ובאופן המנוגד למדיניות משרד החינוך, תוך שהוא קובע סדרי עדיפויות ומדיניות ראויה לאורה צריך לפעול.

לסיכום, סוגיית הטיפול בנוער שבסכנת נשירה והתנתקות – הינה סוגיה מורכבת, רבת פנים ורבת אתגרים. כיצד נקבע מהי הדרך הטובה ביותר לצמצום התופעה? איך נזהה נערה/ה המצויים בסכנת נשירה? מהו השלב הקריטי לטיפול בהם? כיצד לגשת אל בני נוער אלה? האם בצינורות הפורמאליים תוך הסתכנות בהתנתקות מוחלטת שלהם, או שמא בצינורות הבלתי-פורמאליים, תוך הסתכנות בטיפול מאוחר, חלקי ולא מקצועי? שאלות אלו ועוד רבות אחרות עומדות זה שנים לנגד עיניהן של הרשויות השונות המטפלות בנושא – ואלו, מצדן, חלוקות בדבר "הדרך הטובה שיבור לו המנהל" – גוף גוף ומאפייניו החינוכיים, הטיפוליים והארגונים השונים – בוחר לו ללכת בנתיב אשר בתפיסתו, הוא הראוי ביותר.

לא זו בלבד שקיימות מחלוקות בין המומחים השונים העוסקים בנושא, הרי שגם דרך רציונאלית להכרעה ביניהם אין, וכל שנותר במציאות זו הוא לנסות ולנתב את דרכו נוכח העדרה של דרך אחת נכונה, ולגבש מדיניות אשר בכל זאת, תוביל לצמצום התופעה ולא להחמרתה. כמו בסוגיות אחרות המאופיינות בהעדר טכנולוגיה אמינה (B) שומה על המנהל להתפרק מדפוסי עבודה המתאימים למשימות שבשגרה (A) ולבחור בגישות ניהוליות שיש בהן כדי לעודד למידה, יצירתיות, והתנסות במגוון של כלי מדיניות.

סיכום

מבקר המדינה קובע נורמות בתחומים החורגים ממומחיות בביקורת. מומחה לביקורת הנהנה מנגישות מלאה למסמכים ומשיתוף פעולה של הגופים המבוקרים ייטיב להעריך פעולות ומצבים לאור נורמות ידועות. בביקורת חוקיות וסדירות הנורמות נתונות, ולכן מומחיות בביקורת מהווה בסיס מספק לזיהוי ליקויים וחרیגות ולדרישה לעמוד בהוראות החוק והנהלים. לא זה המצב בביקורת אפקטיביות, ביקורת מדיניות או ביקורת כוללת. כאן מתעוררות שתי שאלות עיקריות: א. מהו הבסיס לקביעת הנורמות? האם, למשל, מומחיות בביקורת מספקת בסיס טוב לקביעת מודל נורמטיבי לקבלת החלטות או לעבודת מטה? ו-ב. האם הנורמות שהמבקר קובע ידועות לגופים המבוקרים לפני שנערכה הביקורת? באותה דוגמא, האם המודל הנורמטיבי המוצע היה ידוע למופקדים על קבלת החלטות במהלך עבודתם ולא נמצאו נשפטים על פי כללים שנקבעו לאחר מעשה?

השימוש במתודולוגיה המתאימה לביקורת חוקיות וסדירות בשדה החדש יחסית של ביקורת אפקטיביות, ביקורת מדיניות וביקורת כוללת, לא הטיבה עם עבודת הביקורת. כניסתה של ביקורת המונחית על ידי הגיון של שפיטה ופסיקה לתחומי מדיניות ומנהל שאינם סובלים סטנדרטים חד-משמעיים וממצאים פסקניים לוותה בקביעת נורמות עמומות ובעקבותיהן איבדו הממצאים וההמלצות בתחומים אלה את הבהירות המאפיינת את הביקורת המסורתית. הצבעתי על שתי נטיות הפוגמות לדעתי באיכות עבודת הביקורת: נטייה לעמימות בניסוח הממצאים וההמלצות, ונטייה לשפוט פעולות לפי סרגל המתאים רק לסוג אחד של משימות מנהל. אינני מצר על התרחבות גבולות הביקורת, אלא על כך שזו לא לוותה בהתאמות הדרושות באופייה של עבודת הביקורת, במתודולוגיה שלה, ובתשומות המקצועיות העומדות לרשותה.

שאלת המפתח בסיווג משימות מנהליות נוגעת למידת ההסכמה על הערכים אותם מבקשים להגשים ולמידת אי-הודאות באשר לדרכים הדרושות להגשמת אותם ערכים. אין תועלת, אלא נזק, בבחינת משימה – כמו בניית גדר הפרדה – בה הערכים שנויים במחלוקת עמוקה, לפי אותם אמות מידה המתאימים למשימה שבה הערכים מוסכמים על הכול, כמו במאבק בתאונות דרכים. באותה מידה אין תועלת, אלא נזק, בבחינת משימה – כמו המאבק בשימוש בסמים בקרב בני נוער - בה קיימת אי-ודאות גדולה באשר לדרכים להגשמת הערכים המוסכמים, לפי אותן אמות מידה המתאימות למשימות בהן הדרכים ידועות ומוכרות, כמו במקרה של סלילת כבישים או שיפוץ מבנים.

המגמה הרווחת בדוחות מבקר המדינה להמליץ על תרופות מסוג מסוים (תיאום, ריכוז סמכויות בידי גופי-על, ביטול כפילויות, מניעת שיקול דעת מגופים הקרובים לשטח, הישענות על נוהלי קבע, דרישה לתכנון מפורט, ועוד) איננה מקרית. לדעתי זוהי תולדה של אימוץ לא מבוקר של תפיסת ניהול מסוימת – הדוקטרינה הקלאסית פרי משנתם של וודרו וילסון, פרידריך טיילור ומכס ובר – והחלטה ללא הבחנה על כלל הפעולות המבוקרות.

כפי שצינתי בדברי הפתיחה, עבודה זו לא נועדה למצות את הדיון אלא לפתוח אותו. ניתן היה להוסיף עוד כהנה וכהנה דוגמאות לקביעת נורמות בידי המבקר, עוד דוגמאות של "כשלי סיווג" ודוגמאות נוספות לרוב של משפטי טרואיזם. אני מסתפק באלה שהובאו כאן בהנחה שדי באלה כדי לעודד קריאה ביקורתית של דוחות הביקורת אצל תלמידים וחוקרים, אצל אזרחים מן השורה ואנשי תקשורת הנוטים לקבל את נכונות ממצאי הביקורת והמלצותיה כמובנים מאליהם; כי די בהם כדי להניח את השאלה על מפתנו של משרד מבקר המדינה השואף בכל מאודו להביא לשיפור משמעותי באיכות המנהל הציבורי בישראל.

רשימת המאמרים לדיון בסדרה הכחולה

- 06.03 מומי דהן, ראש לשועלים או זנב לאריות: אי השוויון בליגת העל בכדורגל
- 01.04 אבי בן בסט ומומי דהן, זכויות חברתיות בחוקה למעשה
- 03.05 דוד דרי, ביקורת המדינה: נורמות ופתגמים

בית הספר למדיניות ציבורית הוקם בעקבות החלטה של האוניברסיטה העברית בירושלים לתת בעשור הנוכחי עדיפות לפיתוחה של תכנית עילית אשר תכשיר את עתודת המנהיגות המקצועית של המגזר הציבורי בישראל, ותתרום לטיפוחה כאליטה חברתית רחבת אופקים, אחראית ויוצרת.

חוסנה של החברה הישראלית, עתידה הכלכלי ואופייה הדמוקרטי תלויים במידה רבה באיכות המקצועית וברמה המוסרית של הנבחרת המקצועית המופקדת על ניהול המגזר הציבורי. מטרת בית הספר היא לתרום להכשרה מקצועית של הסגל הבכיר במגזר הציבורי ולהעשרת הדיון הציבורי בממצאי מחקר וברעיונות לחידושי מדיניות. הכלי העיקרי של בית הספר להגשמת יעד זה הינו תכנית המצטיינים לתואר "מוסמך במדיניות ציבורית".

הסדרה הכחולה בעריכת ד"ר מומי דהן מהווה מסגרת לפרסום מחקרים של סגל בית הספר, בתחומים שונים של מדיניות ציבורית. תגובות, שאלות וכל חומר נוסף ניתן לשלוח לכתובת המערכת:

"הסדרה הכחולה"
בית הספר למדיניות ציבורית
הפקולטה למדעי החברה
האוניברסיטה העברית
הר הצופים
ירושלים 91905

The School of Public Policy • בית הספר למדיניות ציבורית
The Hebrew University of Jerusalem The Faculty of Social Sciences, Mount Scopus,
Jerusalem 91905 • Tel: 972-2-5880048 • טל. • Fax: 972-2-5880047 פקס
public_policy@savion.huji.ac.il • <http://public-policy.huji.ac.il>