

כשאנו באים לדון ברמת המינהל הממשלתי בישראל אנו נוטים לשכוח שאין הוא קיים, סוף־סוף, אלא שנתיים. עדיין אנו חיים בתקופה מהפכנית וממשלת ישראל מתנסה בכל אותם הקשיים העומים דים בפני כל ממשלה חדשה. הם אינם מנת־חלקם של ישראל בלבד. התמוטטות המשטר הקודם והתהוהותו שנשאר אחריו: המלחמה שבאה בעקבות הפינוי; המחסור בפקידי ממשלה מנוסים; אינפלוציה מסחררת — כל אלה הם מן הקשיים הרגילים שבהם מתנסות רוב המדינות הצעירות עם השגת עצמאותן. אולם בישראל נוספו על כל אלה שני קשיים בלתי רגילים אשר אינם ידועים לארצות אחרות ושגם עליהם יש להתגבר. האחד הוא הקצב המהיר של העליה. האחר הוא הערבור ביה שנוצרה עם העברת מרכז הממשלה מירושלים לתל־אביב ובחזרה מתל־אביב לירושלים, וכל זה בפרק־זמן של עשרים חודש.

כל המסירות, המרץ וכשרון האימפרוביזציה שיש בידי העם היהודי היו דרושים כדי להתגבר בבת אחת על כל הקשיים האלה גם יחד. קשה להעלות על הדעת שעם אחד היה מצליח בזה באותה המידה. המצב בפנים הארץ תקין: הבטחון הציבורי יציב יותר מאשר בימי הממשלה המנדטורית. אין רציחות פוליטיות. האופוזיציה הפוליטית לא דוכאה. הסדרים הפרלמנטאריים פותחו בזריזות ובהצלחה. אין איש מת ברעב. לא פרצו מגפות. כמעט כל הילדים לומים דים בבית־הספר. אלה אבני־הבוחן העיקריות לכל משטר חדש. מדינת ישראל עמדה בכל אלה ויצאה בשלום.

עם זאת פועל המינהל הממשלתי בכבדות. זמן רב דרוש כדי להסדיר עניני כלשהו. לעתים קרובות לא ברור מי אחראי למת. בורות וגסות אינן יקרות המציאות. לצערנו, המכונה תורקת. הציבור, שהיה רוצה להתגאות בממשלתו, מתמרמר. מה הן איפוא הסיבות העיקריות לרמה הנמוכה של היעילות המינהלית?

ראשית, המינהל תופס־מרוכה. מרצו עצום — זהו מרץ אישי ששותרר עם השתחרור המדיני. אולם המנגנון עדיין לא למד לרסן את המרץ הזה ולר־תום אותו למטרה. מבקש הוא להספיק ולעשות הכל בבת אחת. לא יתכן לטפל כולכה בבעיות הדרור פות, כגון אינפלוציה ועליה — ובעת ובעונה אחת להגיע לכל הישג שהושג אי־שם בארצות המתקדמות ביותר, עד למיבהנים פסיכוטכניים וחקר מדען של דעת־הקהל. יש מוקדם ומאוחר במינהל.

בעקבות פרץ־כוח זה, שאינו ניתן עדיין לריסון.

ציוניות מלפני 1915 הפריזו את מספר יהודי ירושלים עד חמשים אלף. מספר זה אינו עומד בפני בקורת המפקדים הבאים שנעשו על ידי מוסדות יהודיים או ממשלתיים. ראש סינדיקט החסה בירושלים, הקר לוגל זכי בן, מסר בשנת 1917 דו"ח על תושבי ירר שלים: 31.147 יהודים, 11.663 נוצרים, 10.600 מוש־למים. עד כמה שנפריז במספר הפליטים שעזבו את ירושלים ומספר המתים ברעב ומחלות. לא נגיע להמישים אלף בשנת 1914 (*). במפקד הבריטי בשנת 1922 נמצאו בכל ירושלים 62,600 נפש ומהם 34,000 יהודים. אילו נמצאו בשנת 1914 חמשים אלף יהודים בעיר, כי עתה נשארו הרבה דירות ריקות. אך לא היה כרבר הזה.

בהקמת הרוב היהודי בירושלים חלק לשבי ציון מכל תפוצות הגולה. לספרדים הוכות וגדולה ששמרו את משמרת הקודש מאות בשנים כמעט הם לבדם. ומי שעלה מתחום אחר נבלע בתוכם. בראשית המאה הי"ט היתה העדה הירושלמית אחידה לסי נוסח ספרד, ושפת הדיבור אישפניולית היתה. כשהגענו לרוב בירושלים היינו קבוצ גליות מכל הארצות ומכל הלשונות, וממילא נולד ההכרח להחזיר את לשון הקודש גם לשימוש חול. הקונסול הבריטי גיימס פין וד"ר ניימאן ואחרים כותבים בפירוש שעברית לשון דיבור היא בירושלים בין בני עדות שונות. בא אליעזר בן־יהודה והרחיב את המסגרת: לשון דיבור בבית ובשוק, לשון הדיבור היחידה.

ירושלים תרמה מבניה לישובה של יפו—תל־אביב. לפתחת־קוה וגם למושבות אחרות. אלפים מבני ירר שלים, יצאו למדינות הים במאה הי"ט וחכ, וגם שם, איש איש לפי דרכו, שמרו אמונים לעיר הקודש וללשון הקודש.

אור וצל במנגנון

אדוין סמואל

בליתי כשבעה חדשים בחקירת יעילות המינהלית של כמה משרדי ממשלה וכן בהכשרת פקידים ממשלה. ומלבד זאת היה עלי, כשאר התושבים, לה־גיש בקשות בדבר תעודות ורשיונות, לעמוד בתור ולהחליף מכתבים עם מחלקות ממשלתיות. רמת המינהל הממשלתי עשתה עלי רושם. הושגו הישר גים גדולים ומרובים. אולם גם החסרונות עדיין גדר לים ומרובים הם. אזכיר כמה מן החסרונות ואולי ארמו גם על דרכים לתיקונם.

(*) נחום ברימן בעל "ספר הזכרון הירושלמי" רושם לשנת תרע"ג 58,390 נפש יהודים.

יונקת הצמרת רחב מאד. הדרגות הגבוהות הורכבו ממקורות שונים. הסוכנות, המחתרת, פקידות ממשלת המנדט, הכפלגות, המקצועות החפשיים, עולם העסקים, לגבי רבים מהם משרתם בממשלה היא כמסקנה הגיונית ותגמול לשנים רבות של עבודה ציבורית מסורה. יש מהם שמסתפקים בהכר נסה מועטה בהרבה מזו שהיו יכולים לזכות בה מחוץ לממשלה. כל זה ראוי לשבח. אולם למתמססר מבין פקידי הממשלה הגבוהים יש נסיון מתאים בפקידות ממשלתית. ברוב הארצות עלו הפקידים הגבוהים דרך שלבי המנגנון מן היסוד ולא נכנסו מן הצד ישר לצמרת. לפיכך יודעים הם הרבה יותר על פקידות ממשלתית, תפקידיה, נהגיה ותקנותיה, מסקדיהם; נסיונם גדול יותר. לא כן הדבר בישראל. משרדים מסוימים אינם אלא אוסף של פקידים ללא יד מכוונת. יש שהאנשים העומדים בראש אינם יודעים מה לעשות וכיצד לעשות. ובעיקר אין הם יודעים כיצד להשגיח על צוות העובדים במשרדם, כיצד להכשירם, לעמוד בפני הקשיים שהם נתקלים בהם, כיצד להתנהג עם הקהל הנזקק להם וכיצד לארגן את משרדם ולשכללו כהדרגה.

אמנם רוב הקשיים הללו סממן בדוק ומנוסה יש כנגדם: הזמן, במשך הזמן ילמד המינהל להצניע לכת, להרחיק חשוב ולעבוד דרך שיטה. אולם זמן הוא הדבר האחד החסר לישראל. אין פנאי ללמוד בדרך המינע, דרך מסה ומשיגה, ועל כן יש להחיש את התהליך באופן מלאכותי. יש להכשיר את הפקידים הממשלתיים הכשרה גאוה, גם את החדשים העומדים להתקבל לעבודה וגם אלה המשמשים כבר במשרות. במידה האפשרית יש לערוך את ההכשרה בישראל; אולם בשביל הדרגות הגבוהות ביותר קשה לעשות זאת ויש לשלוח אותם לחוץ-לארץ לשם הכשרה נוספת.

במידת מה יהיה צורך בהכשרה תמידית אך לא באותו ההיקף הדרוש בראשית צמיחתה של המדינה החדשה. בעוד עשר או עשרים שנה, יש לשער, תהיינה המשרות הגבוהות בידי אנשים שיעלו דרך כל שלבי הסולם מלמטה. הנוצר יבוא במקום הדור הנוכחי לכשיפרש מן העבודה, או תעמוד מדינת ישראל בפני בעיה חריפה של ביורוקראטי ואציה וזהירות מופרזת, אך דיה לצרה בשעתה.

ועוד מגרעת קשה במינהל היא ריכוז השלטון בידי מתימסר בצמרת תחת חלוקתו ופיזורו, ככל האפשר, בדרגות הנמוכות ביותר. איני מתכוון כאן לצירוף המחלקות למשרדים. זהו יתרונ גדול. השליטה על ידי שלושה-עשר משרדים נוחה בלי ספק

נכשלים רבים ומכשילים את זולתם. שום אדם אין לו פנאי לחשוב. תכניות חדשות נדונות ומתקבלות בחפזון, מבלי שתהיה שהות לעיין בקשיים שיעלו בהכרח בשלבים מאוחרים יותר. פותחים בהגשמת תכניות דחופות, וכעבור זמן מועט זונחים אותן מפני תכניות דחופות מתן. לעתים קרובות שוגים שגיאות רציניות בהערכת שיעור הזמן והממון הדרוש להגשמת תכנית מסוימת. גל של אופטימיות משגשגת ובסחון עצמי שוטף הכל. וכשהענינים מסתבכים, סומכים על כוחהימפרוביזאציה כי יושיע. כל זה טוב ויפה כל עוד נמשכת המהפכה. אך אין דרך זו כשרה לתקופת ההתבססות, במידה שזו מתחילה. מעתה יש להתרכז יותר בתכנון ובמחשבה תחלה, ולא בעשייה חסופה. תקלה גוררת תקלה, וקשה לשאת לאוריימים את ה"פאנצ'ר" הידוע. כל כשלון — אם גדול ואם קטן — יש לבדוק בהקפדה, לקבוע את סיבותיו וללמוד לקח, כדי להימנע, לפחות, מאותן השגיאות.

הממשלה והדרגות הגבוהות של הפקידות כה שוקקות עשייה, עד שכבר תשש כוחם של רבים, ומהם שנפלו אפילו למשכב. תחת לראות בזה אזהרה חמורה ולהתבייש כי אין ביכולתם להטיל חלק מעבודתם על עוזריהם עד לדרגות הנמוכות של פקידות הממשלה, יש מן הפקידים הותיקים המתגאים בעבודתם היתרה, נראה שהם רואים זאת כדרבן נוסף — וכך הדבר באמת, אך לימים קצרים בלבד. מצב של קבע מעין זה הוא מלא סכנות.

בנהוג שברוב הארצות קוראים תמיד למאמץ מוגבר של העובדים כדי להעלות את הרמה הנמוכה של יעילות המינהל. אל תדחה למחר מה שביכולתך לעשות היום. בישראל יש להפוך, בהרבה מקרים, את המימרה: אל תעשה היום מה שאתה יכול לדחות למחר. לא כל ענין חשוב באותה המידה. יש לעסוק תחלה בענינים ראשוניים במעלה — ולגמור אותם: ורק אז מותר לגשת לדברים חשובים פחות. יש ללמוד להלך קודם שמנסים לרוץ, והואיל וצפויים תמיד הפתעות ומשברים בישראל, יש להותיר עודף מסוים של מרץ למקרים של שעת-חירום. למולנו אין שעת-חירום מעשה בכל יום, בהפוגה בין שעת-חירום לחברתה חייב הכר העובדים להינפש. לכל אחד ואחד יש להבטיח את החופשה המגיעה לו. על הממשלה ופקידותה חובה לקיים את רענות מחשבתם ובריאותם. כדי שיהיו מוכנים לכל צרה שלא תבוא, עוד מגרעת יסודית במינהל הוא המחסור בפקידים מנוסים בצמרת. אמנם היקף הנסיון שממנו

או ארבע הוא המידה הרצויה. במקום שיש עשר יחידות שוות בהשיבותן, הדרך הטובה היא למנות ממלא־מקום למנהל ולמסור את מחצית היחידות לפיקוחו ולהניח את המחצית האחרת למנהל עצמו. במשרדים מסוימים שיש בהם עשר יחידות ויותר, היה זה חיקון חשוב אילו היו ממנים שני מנהלים ממלא־מקום שיקלו מן הלחץ המופרז הרובץ על המנהל הכללי.

סיבה נוספת לריכוז המופרז היא מסירת מספר גדול של מקרים בודדים למרכז לשם הכרעה אינדיבידואלית. אילו היו מפרסמים תקנות כלליות לכל משרד, אפשר היה לקבוע את העקרונות קביעה סופית. על סמך תקנות כאלה יכול אף פקיד גמור לטפל בכל מקרה, רק מקרים יוצאים מן הכלל הוא היה מעביר למרכז, ומספרם של אלה מועט באופן יחסי.

כמה מן ההצעות הללו, וכיוצא בהן, כבר נדונות בממשלה. שיפורים נקבעים כל הזמן, אך לחץ הבעיות הדחופות רב כל־כך, שהשכלולים האלה במלאכת המינהל מתגשמים תוך קשיים גדולים ולא פעם הם נדחים לחלוטין.

בינתים מתלונן הקהל, אך ריבוי התלונות בלבד אינו תמיד אינדיקס מוסמך ליצילותה או חוסר יעילותה של הממשלה. יהודים דרכם להתלונן על הממשלה — לפי שעד לפני שנתיים היתה זו הממשלה „שלחם“, ולא הממשלה „שלנו“, ולא בנקל נעקרים הרגלי דורות. גם לא כל התלונות הן כנות. רבים מתרעמים על „פרוטקציה“ וכוונתם לפרוטקציה לטובת אחרים. אך כשהם זקוקים לה בעצמם הם משתמשים בה ללא בושה. אף התלרנות לא תמיד הן סימן למחלה: לעתים קרובות הן סימן לבריאות. הן מוכיחות שהציבור אינו מוכן להשלים עם חוסר־יעילות, וסופן של התלונות הרציניות שהן מביאות לידי חקירה ותיקון. ממשלת ישראל, שנבחרה באורה דימוקראטי, רגישה הרבה יותר לתלונות משהיתה ממשלת המנדט. גם נגע השחיתות והשוחד נרפא ברובו, והו הישג גדול.

כל ארץ יש לה הפקידות שהיא ראויה לה. אם הציבור יקיים ערנותו, יושר המגנן, ואפילו תעבורנה עוד כמה וכמה שנים עד שיגיע לרמה שאנו תובעים.

מאשר באמצעות ארבעים מחלקות נפרדות, כפי שהיה בימי המנדט. החלוקה הברורה של המשרדים לאנשים, מחלקות ומדורים אף היא מוצלחת. כל אדם יודע לפנות לאיזו יחידה הוא שייך. אך, כאמור, סמכות רחבה מדי מרוכזת בידים מועטות מדי. במידה מסוימת תלוי הדבר בעומדים בראש. רבים מהם עסקו קודם בשטחי עבודה מצומצמים ששם היו רגילים לעשות הכל בעצמם. אין הם רגילים למסור סמכר תם לזולת. לפעמים אין להם הסבלנות הדרושה כלפי אלה שהם ממונים עליהם. כשעוזריהם שוגים, אומרים הם: „תן לי, אני אעשה זאת“. יש מהם חוששים שאם ימסרו סמכותם, יאבדו אותה — אף על פי שכל אדמיניסטרטור מנוסה יודע שאין הדבר כך. למרקים נצוץ הדבר גם בשייכות המפלגתית של הפקיד, המקימת חיץ של אי־אמון הדדי. אין לנו עדיין מסורת מגובשת של פקידות נאמנה, ויש שהנאמנות המפלגתית והנאמנות למדינה גבוליהן מטושטשים.

אכן אין להטיל את האחריות למצב הדברים על הצמרות בלבד. הרבה מן הפקידים הנמוכים יותר אינם מוכנים לקבל על עצמם אחריות נוספת אפילו כשהא מוצעת להם. לפעמים חוששים הם לסכן את מעמדם על ידי החלטות שאינן עשויות להתחבב על הרבים. בעיות לא־נוחות מעבירים לפקיד אחר או, אם אפשר, למשרד אחר — ויוצאים בזה, כביכול, ידי חובתם. אין חקנה לכך אלא להטיל בהדרגה תוספת אחריות על הפקידים הנמר כים ולאמץ את רוחם ליטול אחריות על עצמם. אם הפקיד הגבוה הוא איש בעל שיעור־קומה כדי כך שהוא מוכן לקבל על עצמו את האחריות לשגיאות עזריו ועם זה לזקוף את הצלחותיהם לזכותם הם — תאיר לו ההצלחה פנים, לשם כך יש צורך בהגדרה ברורה לסמכותו וחוג אחריותו של כל פקיד גבוה. אם תינתן קביעות לכל פקיד הממשלה ולא יהיו חוששים עוד לפיטורים בשל שגיאה זו או אחרת, ממילא יהיו מוכנים יותר לקבל עליהם אחריות. יאף זו: ריכוז־יותר מקורו לפעמים בעובדה זו, שהמגרי הלים אינם מבינים כי יש גבול למספר היחידות שבהן יכול כל אחד לעסוק. יש המתברכים בזה שעשר יחידות נתונות לפיקוחם הישיר. אך, בדרך כלל, אין כל אפשרות לאדם אחד לפקח על עשר יחידות נפרדות. חמש או שש הוא המירב; שלוש