

משילות דמוקרטית: תכלול ושיתוף בשירות המדינה

הצוות המכין

ראשי הצוות	ד"ר גייל טלשיר , ראש תכנית בכירים בשירות המדינה; בית הספר למדיניות ציבורית והחוג למדע המדינה, האוניברסיטה העברית בירושלים
	רון צור , ראש המטה ליישום הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה, נציבות שירות המדינה
חברי הצוות	ד"ר ליאוניד בקמן , מייסד ומנהל בפועל, המכון הישראלי לחדשנות
	בני דאון , מייסד-שותף של הסדנה לידע ציבורי (ע"ר)
	פרופ' מומי דהן , ראש בית הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית בירושלים
	צופית חי , מנהלת היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור
	פרופ' שלמה חסון , ראש מרכז שאשא למחקרים אסטרטגיים, האוניברסיטה העברית בירושלים
	רו"ח דורון כהן , לשעבר מנכ"ל משרד האוצר
	ד"ר ישראל כ"ץ , מרצה בכיר וראש מגמת הארגון, האוניברסיטה העברית בירושלים; מנכ"ל מכון צפנת למחקר, פיתוח וייעוץ
	פרופ' דוד לוי-פאור , בית הספר למדיניות ציבורית והחוג למדע המדינה, האוניברסיטה העברית בירושלים
	ד"ר איריס נחמיה , ראש אגף תורה וניהול ידע, המטה ליישום הרפורמה, נציבות שירות המדינה
	יקותיאל צבע , מנהל אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים
	ציון רגב , מנהל אחריות חברתית, גזית גלוב
	ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר , חוקרת בכירה, המכון הישראלי לדמוקרטיה
	ד"ר ורדה שיפר , עמיתת מחקר, מכון ון ליר בירושלים; לשעבר יו"ר קרן מנדל
	יונן שפירא , ראש אגף תכנון אסטרטגיה, המטה ליישום הרפורמה, נציבות שירות המדינה

תקציר

שני משברים מכוננים מאתגרים היום את הדמוקרטיה המפותחות – משבר הלגיטימציה של הדמוקרטיה הייצוגית והמשבר הכלכלי של עידן הגלובליזציה. שניהם הביאו לכרסום של ממש במעמדו של השירות הציבורי בכלל ושל שירות המדינה בפרט. משבר הלגיטימציה נובע, בין היתר, מהתרופפות קשרי הגומלין בין הדרג הנבחר והמקצועי ובין ציבור האזרחים ויוצר חוסר אמון גדל והולך של האזרחים כלפי הפוליטיקה ומנגנוני שירות המדינה. הנאו-ליברליזם, האידאולוגיה הדומיננטית בדור האחרון, גורס כי שירות המדינה הוא לא יעיל, בינוני באיכותו וחסר יכולת. לכן הוא קידם את ההפרטה ומיקור החוץ של חלקים גדולים ממה שזוהה בעבר עם תפקידי שירות המדינה. המשברים הכלכליים של העשור האחרון קשורים בטבורם בנאו-ליברליזם ובלגיטימציה הבינלאומית שלו. כך יוצא שדימויה של הבירוקרטיה כאם כל חטאת מצריך שיקום עמוק של הדימוי העצמי והציבורי של שירות המדינה והגדרה מחדשת של תפקידיו הן בזירה הפוליטית והן בזירה הכלכלית.

מסמך זה מסרטט את קווי המתאר של פרדיגמה חדשה למשילות דמוקרטית בשירות המדינה על בסיסם של שלושה רכיבים:

- ציבור האזרחים בדמוקרטיה מתקדמת.
- המדינה בעידן חברת הידע.
- תפקידי שירות המדינה.

במרכז הפרדיגמה המוצעת עומד המושג משילות דמוקרטית. "משילות" (Governance) מייצגת את מכלול התהליכים הקשורים בשלטון, בקבלת החלטות, ביחסי כוח ובהובלת מדיניות – על ידי הממשלה, השוק, רשתות מדיניות, מפעלים, ארגונים לא פורמליים, תאגידים בינלאומיים וגורמים נוספים.¹ בניגוד לתפיסה שזיהתה את השלטון עם הממשלה (Government) וגופי הממשל בלבד, תפיסת המשילות מדברת על יחסי הגומלין בין הגופים השותפים בעיצוב המדיניות.

המסמך מציע תפיסה משתפת של ציבור האזרחים שתאפשר בנייה מחדשת של אמון ודיאלוג ותבנה הבנות הכרחיות ללגיטימציה דמוקרטית. בלב הנייר הבניה אחרת של שירות המדינה, כזה שפניו מופנות אל ציבור האזרחים ושתפקידו המכונן, בצד שירות טוב ומקצועי לאזרחים, הוא יצירת תכנון אסטרטגי ארוך טווח, שממנו נגזרות רשתות מדיניות המזמנות את השחקנים הרלוונטיים – החל בקהילת המחקר, החברה האזרחית, גופים בעלי עניין, השוק הפרטי, ואף תהליכים משתפי ציבור, וכלה ביצירת מדיניות בגיבושה וביישומה. השירות הציבורי כמרכז (Hub) מקצועית, בעלת תודעת שירות ואתוס מכונן, המייצר מדיניות ומאפשר משילות דמוקרטית, יהיה ציר חשוב להבניה מחדשת של תפקידי המדינה ושיקום הלגיטימציה הדמוקרטית.

ההמלצות האופרטיביות של הנייר עוסקות בשינוי התרבות הארגונית בשירות המדינה ברוח זו, מצד אחד, וביצירת פיילוטס כגון בניית תשתית רחבה המבוססת על שיתופי פעולה והקמת מכוני מחקר מלווים למועצה הלאומית לכלכלה לפיתוח חשיבה אסטרטגית לטווח ארוך, מן הצד האחר.

¹ Mark Bevir, *What is Governance: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, UK, 2012

ברמת שינוי התרבות הארגונית מדובר ביצירת מתווה שבו שירות המדינה מתרכז בקשר שבין האזרח למדינה ויוצר תרבות של אמון, מקצועיות ושירותיות המאפשרת שותפות ומגבירה את הלגיטימציה הדמוקרטית למערכת הממוסדת. שירות המדינה הופך לגורם המתאם, המתכלל והמאפשר יצירת רשתות מדיניות רלוונטיות לתחומי המדיניות השונים. הידע הסגולי של שירות המדינה מתבסס על אצירת התהליכים של ייזום, עיצוב הובלה ויישום של מדיניות. תרבות שירות המדינה הופכת להיות כזו המאפשרת שיתופי פעולה, בונה אמון תוך-משרדי ובין-משרדי בין הממשל המרכזי והמקומי, וכן אמון בין-מגזרי בין המערכת הפוליטית, החברה האזרחית והשוק הפרטי ובין בעלי העניין והממשלה. שירות המדינה גם מאפשר ומקדם שיתוף ציבור משמעותי כחלק מרשתות המדיניות.

ברמת החשיבה האסטרטגית מיושמים עקרונות אלו בגופים העוסקים ביצירת הערכת מצב שנתית ובמועצה הלאומית לכלכלה, כגוף המתכלל. אנו ממליצים ליזום שיתוף פעולה עם גופי מחקר, קבוצות חשיבה (Think Tanks) וגורמים מקצועיים בחברה האזרחית אשר יכולים לספק מידע, לתרום להערכה ולייצר תמונה אמינה יותר של צרכי העתיד ודרכים להיענות המדינה אליהם. ההמלצה הקונקרטית יותר היא להקים מכוני חשיבה (Think Tanks) שיעבדו לצד המועצה ויעשו שינוי "מלמעלה למטה" בשירות המדינה כגוף מתכלל ומתאם.

מבוא

השירות הציבורי במדינה המודרנית היה לעמוד השדרה שעליו נסמכה הברית בין האזרח ובין המדינה כדרג המקצועי המספק שירותים, מבצע מדיניות ומתווך בין הפוליטיקאים הנבחרים ובין העם, הריבון. מודל זה הגיע לשיאו בתור הזהב של מדינת הרווחה במחצית השנייה של המאה העשרים. אולם בדור האחרון התחוללו שני משברים – כלכלי ופוליטי. בזירה הכלכלית עלתה כנגד מדינת הרווחה תפיסת הנאו-ליברליזם בעידן הגלובליזציה כאידאולוגיה דומיננטית חדשה. אלא שהמשברים הכלכליים הגלובליים – האחרון שבהם ב-2008 – יצרו גל מחאות בדמוקרטיה מתקדמות כנגד הפקרת האזרח לכוחות השוק ושחיקת יכולתה של המדינה להגן עליו. בזירה הפוליטית נמצאת הדמוקרטיה הייצוגית, שהשחקן המרכזי בה הן המפלגות הפוליטיות, במשבר לגיטימציה הניכר בתהליכים מגוונים, ובהם: ירידה של ממש באמון הציבור במוסדות נבחרים ובשירות הציבורי, דעיכת מפלגות ההמון, ירידה ביכולת הממשלות וביכולת התכלול (אינטגרציה) והתיסוף (אגרגציה) של המערכת הפוליטית והיחלשות ההסכמיות המשותפת לכלל הציבור.² כיצד משיבים את האמון במערכת הפוליטית ואיך מייצרים מחדש הבנות משותפות באשר לתפיסת המדינה ותפקידי השירות הציבורי?

המעבר לכלכלה נאו-ליברלית ומשבר האמון בדמוקרטיה הייצוגית הובילו לירידת כוחו של השירות הציבורי ולאידאולוגיה של צמצום מנגנוני המדינה ו"הבירוקרטיה" ותיוגם כבלתי יעילים, שמרניים, בעלי רצון לשימור עצמי, חסרי יכולת להוביל לחדשנות וצמיחה ולוקים בהתערבות יתר בשוק החופשי. בשירות הציבורי עלתה גישת הניהול הציבורי החדש (New Public Management) כגישה חלופית. אולם הרפורמות מרחיקות הלכת שנעשו בשירות המדינה בכל הדמוקרטיה המתקדמות לאור גישת הניהול הציבורי החדש ובשם היעילות והשירותיות הניבו פירות מוגבלים ויצרו בעיות חדשות.³ בעיקר התרוקנו מתוכן ההבנה המשותפת וההסכמיות החברתית באשר לתפיסת המדינה, התערעה הלגיטימציה של שירות המדינה כשחקן מקצועי בעיצוב מדיניות ובהגדרת האינטרס הציבורי, ונוצר חוסר אמון בגופי הממשל הנבחרים והמקצועיים כאחד.

"הניהול הציבורי החדש מת – תחי המשילות בעידן הדיגיטלי" כתבו דאן-לוי (Dunleavy) ועמיתיו ב-2005. "האומנם הניהול הציבורי החדש באמת מת?"; ביקרם דה-ורי (de Vries) ב-2010: הן חלקים רבים ממנו עדיין חיים.⁴ הוויכוח הניטש בחזית המדעית בין חוקרי מדיניות ומינהל ציבורי על שינוי הפרדיגמה ודעיכתה של גישת הניהול הציבורי החדש, שלושים שנה אחרי עלייתה לגדולה כ"ידועה בציבור" של הנאו-ליברליזם הכלכלי, מציב ממשלות דמוקרטיות בעידן משבר הלגיטימציה בצומת דרכים מוכן: תפיסת הניהול הציבורי החדש נולדה מהביקורת על מדינת הרווחה, מתפיסת המדינה ומהדגש על תפקיד הממשלה בדמוקרטיה הייצוגית כשחקן המוסדי המרכזי; גישת הניהול הציבורי החדש קראה תיגר על שלושתן בטענה שלמדינה אין המסוגלות שיש למגזר הפרטי לספק עבודה ושירותים ציבוריים. לכן דרשה גישת הניהול הציבורי למקד את תפקידי הממשלה, לצמצם את

² Russel Dalton and Martin Wattenberg (eds.), *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2000; Colin Crouch, *Post-Democracy*, Cambridge: Polity, 2004; Dalton Russell, David Farrell, and Ian McAllister, *Political Parties and Democratic Linkage: How Parties Organize Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 2011

³ Jos Raadschelders, Theo Toonen, and Fritz van der Meer, *The Civil Service in the 21st Century*, London: Palgrave, 2007

⁴ Patrick Dunleavy, Helen Margetts, Simon Bastow, and Jane Tinkler, "New Public Management Is Dead - Long Live Digital-Era Governance," *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (2005): 467-494
Jouke de Vries, "Is New Public Management Really Dead?," *OECD Journal on Budgeting* 1 (2010): 1-5

הבירוקרטיה וליצור מערכת של דפוסי הערכה – יעילות, חסכוניות, שירותיות – על ידי הפרטה ומיקור חוץ וכן תמרוץ של חלק גדול מהשירותים הציבוריים שבפרדיגמה הקודמת נתפסו כתפקידיה המובהקים של המדינה. אולם מהי הפרדיגמה החדשה המחליפה אותה נכון להיום? הן ממש כשם שתפיסה ניהולית המדגישה מיומנויות ולא ערכים הייתה רזה מדי, גם ההצעה החלופית של דאן-לוי ועמיתיו – משילות דיגיטלית – נוגעת באמצעים ולא במהות: דיגיטציה היא רק אמצעי לניהול. היא איננה מערכת ערכית. מהי אם כן תפיסת המדינה במאה ה-21? מה תפיסת הציבור בהשקפה זו? מהי, כנגזרת מכל זה, דמותו של שירות מדינה ראוי, מהם ייעודו, תפקידו ודרכי פעולתו?

משבר הלגיטימציה של הדמוקרטיה, מחד גיסא, ואתגרי המדינה בעידן הגלובלי, מאידך גיסא, מציבים אתגר להגדרה מחודשת של השירות הציבורי. אתגר זה ניצב לפני מדינת ישראל, כמו גם לפני מדינות דמוקרטיות אחרות בעולם. מושגי המפתח שעולים בהקשר של פרדיגמה חדשה – משילות, רשתות מדיניות, רגולציה, דמוקרטיה השתתפותית⁵ – עדיין חסרים תפיסה קושרת ומאחדת, ולכן הם מעמיקים את הלקונה בהגדרת הפרדיגמה החדשה של השירות הציבורי בדמוקרטיות המתקדמות בעידן חברת הידע הגלובלית. התוצאה היא שירות מדינה המאופיין בתפיסה קולקטיבית אקלקטית, בדפוסי פעולה משרדיים חזקים, במחויבות להפרטה, למיקור חוץ ולניהול יעיל, אבל בלי כלים מתאימים לפיתוח תפיסה חדשה בעידן הגלובליזציה והידע ועם תודעה ודימוי עצמי נמוכים באשר לתפקידים ולא אתגרים של שירות ציבורי במדינה דמוקרטית.

בעידן חברת הידע השתנה מנוע הצמיחה והוא קשור היום בתעשיות ידע, בפיתוחים טכנולוגיים וביצירה של דפוסי ייצור וחדשנות המרחיבה את תחום האפשרויות ומיישנת במהירות צורות התקשרות שהיו ממוסדות. לכן המדינה – ובתוכה שירות המדינה – צריכים לעמוד כל הזמן על המשמר, לגלות ערנות ולעודד את היצירתיות והיזמיות של חברת הידע. הנחות היסוד משתנות: אם בעבר היו ידע, ותק וניסיון נכסים מרכזיים להתקדמות בשירות המדינה, הרי היום דרושה גם פתיחות ללמידה ולהשתנות ובד בבד גם היכולת לעצב תהליך משמעותי של יצירת ממשקים, שותפויות ומבנה אחר של ניהול הזדמנויות וסיכונים, שהוא קריטי לצמיחה בעולם גלובלי. במקום להתחרות בשוק הפרטי ובחברה האזרחית, על שירות המדינה ללמוד לעבוד בזיקה לזירות האחרות במרחב הציבורי ולפתח שיתופי פעולה ויכולת הכלה ותכלול. הדבר דורש ביטחון ביכולות של שירות המדינה והגברת האמון במערכת, פנימה והחוצה, כתנאי לשינוי הנדרש בתרבות הארגונית ובדימוי של שירות המדינה בעידן הגלובליזציה. למעשה, ביצועי שירות המדינה והובלת המדיניות של הממשלה והגופים הנבחרים הם הגרעין של לגיטימציה דמוקרטית, ולכן הם חיוניים לחיזוקה של דמוקרטיה ייצוגית, שצריכה להיות לה היכולת לשתף את הציבור כמפתח לשיקום משבר הלגיטימציה שלה.

אלא שלשינויים מסוג זה חסמים רבים: מבני כוח הם מבנים יציבים, המעוניינים בשימור מנגנוני השליטה ולא בביזור; תרבות ארגונית ודפוסי פעולה בתוך ממסדים משוקעים בתפיסות על ערכים, מעמד ויחסי כוח והם קשים מאוד לשינוי; קשה לצפות את פני העתיד ולסובב ספינה ענקית כמו המדינה לפי זרמי הים והאופנות הטכנולוגיות המשתנות. לפיכך השינוי הנדרש הוא ביכולות הלמידה, בהבנת התפקידים ובשינוי הדרגתי בד בבד עם שיתוף העובדים ובניית אמון ציבורי מחודש במערכת.

מסמך זה מתמודד עם האתגר המחקרי והמעשי של עיצוב פרדיגמה חדשה לתפיסת המדינה הדמוקרטית ולבניית תשתית ומתווה של קשר בין הציבור ובין השירות הציבורי. המסמך מציע תפיסה משתפת של ציבור האזרחים שתאפשר בנייה מחודשת של אמון ודיאלוג ותבנה את ההבנות ההכרחיות ללגיטימציה דמוקרטית. הרעיון המרכזי הוא ליצור שינוי בתרבות הארגונית ובדפוסי הפעולה של שירות המדינה – מלמטה ומלמעלה – כדי לעודד ולאפשר שינויים כאלה לכל אורך שדרת ההובלה וההנהגה

⁵ John Dryzek, *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*, Oxford University Press, UK, 2012

בשירות הציבורי, החל במשרדי הממשלה וכלה בשלטון המקומי. שינוי זה יושג על ידי שיתופי פעולה תוך-ממשלתיים ובין-מגזריים, הקמת גופי מחקר מלווים ושיתופי ציבור רלוונטיים.

בליבת המסמך עומד מושג המשילות הדמוקרטית, המבקש לפעול בעת ובעונה אחת בשני מסלולים משולבים: במסלול האחד – הטמעה רוחבית של שינוי התרבות הארגונית בתוך שירות המדינה על ידי בניית אמון, מקצוענות, שיתופי פעולה ואתוס משותף המבוסס על שירות האזרחים בראייה מערכתית; ובמסלול האחר – בניית מודלים של שינוי מלמעלה, כדוגמת העבודה עם המועצה הלאומית לכלכלה על הערכת המצב השנתית שלה, על ידי בניית מערכת של שיתופי פעולה, איתור צורכי ציבור והקמת גופי מחקר וחשיבה. מהלך כפול זה נועד לחזק את הדמוקרטיה הייצוגית על ידי שילוב מנגנונים של דמוקרטיה השתתפותית והפנמת תרבות ארגונית המעודדת שקיפות, שיתוף בידע ויצירת שירות מדינה כארגון לומד.

שלוש פרדיגמות היסטוריות: מהבירוקרטיה המודרנית, לניהול הציבורי החדש, לתפיסת המשילות

תפיסת הניהול הציבורי החדש הייתה "חדשה" על רקע הגישה הקלסית של מינהל ציבורי ובירוקרטיה. מקס ובר אפיין את המדינה המודרנית כשחקן שיש לו מונופול על האלימות הלגיטימית. היא אכן הפכה לשחקן המרכזי בתפיסה הריאליסטית של הזירה הבינלאומית.⁶ אולם בעוד הצבא והמשטרה היו זרועות המדינה הממונות על החוק והסדר, הייתה הבירוקרטיה הזרוע האזרחית של המדינה וסימן ההיכר המובהק שלה.⁷ שלושת הארגונים המזוהים ביותר עם המדינה, וכן מקביליהם בשוק הפרטי – מפעלים שהיו לליבה של המהפכה התעשייתית והגדירו את מנוע הצמיחה של העולם המודרני מהמאה ה-19 ואילך – היו בנויים לפי אותה תפיסה: מבנה היררכי, פירמידי, שבו עם כל עלייה בדרגה יש עלייה בניסיון המקצועי, באחריות, בסמכות, במעמד ובשכר.

הבירוקרטיה סימלה את האינטרס הציבורי המתעלה מעל לעניין הפרטי, לקשרים האישיים ולמעמד החברתי, ויחד עם מערכת המשפט היא יכלה להציע תפיסה חסרת משוא פנים ושוויונית של הברית בין האזרח למדינה.⁸ בתפיסה זו של שירות המדינה נעשית הפרדה בין הדרג הנבחר לבין הדרג המבצע: הראשון מקבל לגיטימציה ישירות מהריבון, מהעם הבורח, ולכן בא עם תפיסת עולם שעל יישומה מופקד הדרג של הפקידות המקצועית במשרדי הממשלה. שירות המדינה – חסין מפני שוחד ואי-יציבות פוליטית בשל קביעותו ומקצועיותו – משרת את האינטרס הציבורי ומתעלה מעל לאינטרסים הפרטיקולריים של קבוצה זו או אחרת, ובודאי שלו עצמו. תור הזהב של תפיסה זו הגיע עם חברת השפע שאחרי הנס הכלכלי, עם פריחתה של מדינת הרווחה המערבית: שירות המדינה היה המוציא והמביא של התעסוקה, הרווחה, הבריאות, הסולידריות האזרחית, החינוך הציבורי, הפנסיה, הביטחון הסוציאלי ושאר מנגנוני המדינה המעגנים את זכויותיו האזרחיות, הפוליטיות והחברתיות של האזרח.⁹

מדינת הרווחה הצליחה להעלות את תוחלת החיים ולהקטין את מספר הנפשות למשפחה. הדבר הוביל בטווח הארוך לירידה במספר הידיים העובדות במשק ולנטל מצטבר של חובות פנסיה על דורות מזדקנים

⁶ Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, New York: The Free Press, 1964

⁷ ראו גיאורג וילהלם פרידריך הגל, **פילוסופיה של המשפט: קווי יסוד לפילוסופיה של המשפט, או: מתווה למשפט הטבע ולמדע המדינה**, מגרמנית: גדי גולדברג, ירושלים: מרכז שלם, 2011.

⁸ Thomas H. Marshall, *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge: Cambridge University Press, 1950

⁹ שם.

שמצאו את עצמם מחוץ לשוק העבודה. כנגד מדינת הרווחה נוצרה אידאולוגיה דומיננטית חדשה, שביקרה את המבנים הגדולים, ההמוניים, הבינוניים, שייבשו כל יוזמה פרטית, יצירתיות, שונות וייחודיות וחקו את השוק הפרטי. כל אלה הולידו ביקורת נוקבת על שירות המדינה, על הבירוקרטיה ועל מנגנוני הממשלה ודרשו לגלגל לאחור את מדינת הרווחה ולשחרר את השוק החופשי מאחיזתה החונקת של מדיניות ממשלתית.¹⁰ תפיסת הניהול הציבורי החדש נוצקה על ידי הנאו-ליברליזם, שצייר את עצמו, בעידן השווקים הגלובליים, כאלטרנטיבה העיקרית המייבאת את תפיסת השוק – כלומר, יעילות, מדדי ביצוע, חסכנות תקציבית, תפיסה צרכנית ודגש על שירות ללקוחות – אל הממשלה אגב הקטנה דרמטית של השירות הציבורי באמצעות הפרטה ומיקור חוץ לסוכנויות ביצוע של חלקים רבים וחשובים מפעילות משרדי הממשלה.¹¹ הכלים שהביא הניהול הציבורי החדש היו כלי ניהול – הערכה לפי הישגים, תמריצים למצוינות, קיצוץ תקציבי, רפורמות במינהל הציבורי והתייעלות כלכלית.

משבר הלגיטימציה, חוסר האמון והדימוי הנמוך של מוסדות נבחרים בכלל ושל שירות המדינה בפרט הביאו אף הם לתפיסה המצדדת בקיצוץ במנגנוני המדינה על מנת לאפשר לשוק לפעול את פעילותו. המעבר מחברה תעשייתית לשוק גלובלי יצר אילוצים ותמורות בשוק שהקטינו את יכולתן של הממשלות לפעול ולהנהיג מדיניות כלכלית, שכן זו נגזרה מתנודות השוק הגלובלי שבו השתנה מנוע הצמיחה מתעשייה כבדה לתעשיית ידע המבוססת על מחשוב, טלקומוניקציה, דיגיטציה וטכנולוגיה עילית. מבנה המפעלים החדשים היה שונה: הוא היה מבנה שטוח המאופיין בניעות רוחבית ולא בהכרח אנכית, בדינמיות ולעתים קרובות באי-מתן יתרון לניסיון ובמקובעות טכנולוגית והעדפה של דור צעיר המסתגל לטכנולוגיות חדשות ומשתנות תדיר ומייצר אותן, וכן בעל יכולת נידות, נגישות ועבודה יצירתית בתנאים של חוסר ודאות קיצונית. אל מול השינוי הדרמטי בייצור, נתפסו המקובעות, הסרבול וחוסר היכולת של השירות הציבורי להגיב מהר כחסמים שיש להורידם על ידי העברת חלק חשוב מתפקידי הממשלה לידיים פרטיות – בפיקוח וברגולציה ממשלתית או פרטית. תפקידה המרכזי של המדינה היה, אם כן, לפקח, לווסת, לקבוע יעדים, לבקר ולא לבצע בעצמה. האזרחים נתפסו כצרכני שירותים, כלקוחות של השירות הציבורי.

אולם כשם שמשבר מדינת הרווחה היה למניע של עליית הפרדיגמה הנאו-ליברלית כאלטרנטיבה, כך המשברים הכלכליים העולמיים בעשורים האחרונים הציבו סימני שאלה על ההנחה שיש לצמצם ככל האפשר את המדינה ואת שירות המדינה, שהרי הם המגנים היחידים מפני כשלי השוק. חשיפתו של האזרח ופגיעותו מול התנודות והמשברים של השוק הגלובלי העולמי הצריכו, אם כן, חשיבה מחודשת על תפקיד המדינה ויעדי השירות הציבורי. יתרה מזו, הרפורמות המבניות בהכשרה, בהערכה ובהבניית השירות הציבורי הביאו תוצאות מעורבות ולא יצרו תרבות ארגונית אחרת. בה בעת נפגעו יוקרתו של השירות הציבורי, מקצועיותו ודימויו.

האם נוצרו התנאים לפרדיגמה חדשה? הרכיבים המכוננים שלה הם המשילות, הרשתות המדיניות ושיתוף הציבור. המעבר העיקרי מגישה מוסדית, שבה הממשלה היא השחקן הראשי, לשוק כמנגנון המוביל חזר עתה לגישה מוסדית, אך הפעם מוסדית חדשה: לא עוד ממשלה לבדה במרכז, אלא משילות; לא עוד שחקן יחיד, אלא מארג של מוסדות שותפים – ממשלתיים, כלכליים, חברתיים; לא עוד קביעת מדיניות ריכוזית על ידי גופי השלטון, אלא רשתות מדיניות המערבות את בעלי העניין השונים ויוצרות ממשל עצמי ושיתופי פעולה בין המגזר הציבורי, העסקי והחברה האזרחית. כנגד משבר הלגיטימציה של הדמוקרטיה תפיסת המשילות מציעה שיתוף ציבור גדול יותר, אקטיביזם חברתי, אחריות ציבורית, ודמוקרטיה השתתפותית, המערבת את האזרחים הנוגעים בדבר ברמות שונות של קביעת מדיניות ויישומה ולא רק בהצבעה פוליטית כפעולה מכוננת, אך בלעדית של השתתפות פוליטית. לוח 1 מסכם את ההבדלים העיקריים בין שלוש הגישות.

¹⁰ מילטון פרידמן, **קפיטליזם וחירות**, מאנגלית: מזל כהן, ירושלים: הוצאת שלם, 2002.

¹¹ Peter Hall, "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy Making in Britain," *Comparative Politics* (April 1993): 275-296

לוח 1 התפתחות פרדיגמות של תפיסת המדינה, הציבור ושירות המדינה

משילות	מינהל ציבורי חדש	מדינה מודרנית: בירוקרטיה	
מוסדית חדשה	נאו-קלסית	מוסדית	גישת ניתוח
דיאלוג ברשתות מדיניות	אינטרסים אישיים	נבחרי ציבור	ייצוג אינטרס ציבורי
אזרחים שותפים	צרכנים	בוחרים	הציבור
מתכללת ומאפשרת	קובעת יעדים	קובעת ומבצעת	המדינה
רשתות מדיניות ושותפויות בין-מגזריות	מטה וסוכנויות ביצוע	היררכי; פירמידי	מבנה ארגוני
רב-ממדית	שוק פרטי	ממשלה	אחריותיות
דמוקרטיה השתתפותית	חוק וסדר	ממשל של נציגים	תפיסת דמוקרטיה

מקור: מעובד לפי Mark Bevir, *The New Governance and the Public Servant*, Paper given at ECPR, 2011

שני דימויים מרכזיים עולים מניתוח הלוח – המדינה והאזרח. ראשית, במודל המודרני המדינה היא המוציאה והמביאה, קרי המחליטה והמבצעת. במודל של הניהול החדש תפיסה זו מצטמצמת באופן קיצוני; כאן תפקידיה של המדינה מסתכמים בקביעת יעדים ובעבודת מטה. לעומת זאת בפרידגמה החדשה של המשילות המדינה היא המתכללת, היא הבונה את התשתיות, והיא המאפשרת את הפיתוח האישי ואת עידוד היצירתיות בכל המגזרים – הציבורי, העסקי והחברה האזרחית.

ובאשר לאזרח – במודל המודרני הפרט הוא הבוחר. מעורבותו מתמצית בבחירת מקבלי ההחלטות. במודל הניהולי החדש הפרט הוא הצרכן הפעיל, בעיקר בשוק, ואילו במודל של המשילות הפרט הוא אזרח המשתתף לא רק בבחירות או כצרכן בשוק אלא כבעל עניין (stakeholder) או כחלק מתפיסה כוללת של אזרחות מעורבת ברשתות מדיניות, שכן שיתוף הציבור נתפס כתרומה לממשל. מכאן השינוי בתפיסת השירות הציבורי – משירות ציבורי היררכי ואוטונומי לשירות ציבורי צנום ומדולדל. השירות הציבורי הופך במודל המשילות למרכז של רשתות מדיניות ושותפויות בין-מגזריות שהתרבות שלו היא שירות לאזרח והתפיסה שלו היא שהאינטרס הציבורי טובת הכלל הם במרכז.

לקראת פרדיגמה שלישית: משילות ומה עוד?

המשילות עולה כמושג יסוד בפרידגמה החדשה. כיצד תיראה המדינה לפי תפיסת המשילות? האם מדובר כאן בתפיסה צרה שבמקום מיומנויות ניהול מעמידה במרכז רשתות מדיניות? האם היא רק מייעלת את עבודת הממשלה או שמא היא מבקשת קווי יסוד חדשים לתפקיד המדינה בהגנה על אזרחיה והצמחתם כשחקנים מוכשרים בעולם גלובלי של ידע וקדמה? האם יש למשילות היכולת להתמודד עם משבר הדמוקרטיה או שהיא יכולה רק להיענות לאתגר מקומי של מבנה המינהל הציבורי? בדיוני הצוות הסכימו כולם כי חייבים לייצר מודל פוזיטיבי של מדינה בעידן הידע, שמגלמת תפיסה של הציבור מחד גיסא ושלו השירות הציבורי מאידך גיסא.

במרכז הפרדיגמה החדשה עומד המושג "משילות דמוקרטית".

משילות (Governance) מייצגת את מכלול התהליכים הקשורים בשלטון, בקבלת החלטות, ביחסי כוח ובהובלת מדיניות - על ידי הממשלה, השוק, רשתות מדיניות, מפעלים, ארגונים לא פורמליים, תאגידים בינלאומיים וגורמים נוספים. בניגוד לתפיסה שזיהתה את השלטון עם הממשלה (Government) וגופי הממשל בלבד, התפיסה של משילות מתייחסת ליחסי הגומלין בין גופים השותפים בעיצוב המדיניות. מושג נפרד הוא **ממשלתיות (Governability)** שמתייחס לשלטון אפקטיבי של הממשלה. שלטון אפקטיבי יכול להיות ריכוזי ובעל סמכויות. ואולם הטענה במסמך זה היא שמשבר האמון של הציבור הישראלי במודל של הדמוקרטיה הייצוגית מעלה את הצורך להתייחס אחרת לממשלתיות ולהפוך גם אותה לנגישה יותר לציבור. את הנגישות משיגים על ידי שקיפות, הגברת תודעת השירות לאזרח, שיתוף בהנגשה וביצירה של ידע, בניית תהליכים של שיתופי פעולה ואף שיתוף הציבור בתהליכי העיצוב של המדיניות. בעידן חברת הידע תהליכים אלו יבנו גישה חיובית הפונה לציבור, מסבירה את המדיניות ומצדיקה אותה ובונה מחדש את האמון בין גופי הממשל והזירות של המגזר הפרטי והחברה האזרחית. אנחנו נשתמש כאן במושג המשילות הרחב ונטען שרכיב קריטי בשינוי תפיסת המדינה ותפקידי שירות המדינה הוא בהפיכתם לגופי מטה, תיאום, קביעת מדיניות, הצבת יעדים הנגזרים מערכים וראיית האינטרס הציבורי הכולל על ידי מגוון שיתופי פעולה ויצירת רשתות מדיניות, ולא על ידי תפיסה הגורסת שלשירות הציבורי יש בלעדיות על הידע.

הצוות החליט להשאיר להכרעה דמוקרטית של העם ולהובלה פוליטית של ההנהגה הנבחרת את הבחירה בין שני המודלים – מדינה נאו-ליברלית ומדינת רווחה – וכן את ההכרעה בדבר "מדינה יהודית ודמוקרטית", "מדינה כל אזרחיה" או "מדינת כל קהילותיה". אמנם נכון הוא שבחברה משוסעת, שעברה תהליכים של סגרגציה ובנייה נפרדת של קהילות ברמת תקשורת ואמון נמוכה ביניהן, יהיה קשה יותר לבנות תהליכי אמון כלפי הממשל ושירות המדינה. נזדקק לשם כך לדיון נפרד בשאלת יצירת המינימום האזרחי המשותף הבונה תשתית ישראלית איתנה, מאפשרת ומכבדת אך גם יוצרת בסיס והסכמות משותפת לכלל ציבור האזרחים. מעבר לכך, הדיון הצמיח שלושה מודלים אפשריים של הפרדיגמה החדשה: מדינה מנטרת, מדינה מאפשרת ודמוקרטיה משתפת.

מדינה מנטרת (monitory democracy). נשענת על ניתוח הדמוקרטיה כצורת משטר שעוברת ממודל של גופים מחליטים וציבור שבוחר ממשלה פעם בארבע שנים לפי ביצועיה למודל של מעורבות החברה האזרחית ותקשורת ואזרחים כפרטים שמקיימים ביניהם ביקורת ושיח דמוקרטי. בד בבד עם עיבוי תפקידי האזרח והגופים הוולונטריים הופך שירות המדינה מגורם מבצע לגורם מפקח על קביעת המדיניות ויישומה בסוכנויות ביצוע שונות, אם על ידי המדינה ואם על ידי גופים עצמאיים מקצועיים. המדינה הרגולטיבית יוצרת את הסטנדרטים ואת הערכים במודל של דמוקרטיה מסדירה, מפוקחת ומפקחת.¹²

מדינה מאפשרת (enabling state). לקוחה מתפיסת הדרך השלישית של גידנס, ראש London School of Economics ויועצו של ראש ממשלת בריטניה טוני בלייר. מדינה מאפשרת את הברית בין האזרח ובניה לא בכך שהמדינה חוזרת לספק את כל השירותים לאזרח, אלא בכך שהיא יוצרת שותפויות בין שלושת המגזרים – הציבורי, השוק הפרטי והחברה האזרחית – ומאפשרת מעורבות של בעלי עניין (Stake Holders) ומעורבות ציבורית במגוון זירות. המטרה היא לעשות "דמוקרטיזציה של

¹² John Keane, "Monitory Democracy and Media-saturated Societies," *Participation Society* 24 (2009)

הדמוקרטיה" ולהרחיב את תפקידי החברה האזרחית על ידי יצירת תשתית של פעילות קהילתית ומדינתית וחיזוק שלטון החוק, הסולידריות והאזרחיות.¹³

דמוקרטיה משתפת (participatory democracy)¹⁴. המודל השלישי מציב במרכז את משבר הלגיטימציה של הדמוקרטיה ומבקש לחזק את אמון הציבור בדמוקרטיה לא רק על ידי שיפור השירותים של הממשלה אלא בעיקר על ידי הפיכת האזרח לפעיל ומעורב בחיי הקהילה, האזור והמדינה. רשתות המדיניות כוללות אזרחים ולא רק בעלי עניין; שיתוף הציבור נעשה על בסיס קבוע ולא רק על בסיס אפיוזי; מנגנונים של דמוקרטיה דליברטיבית – כגון ועידות אזרחים, בניית תקציב עם התושבים ומדגמים דליברטיביים – הופכים להיות יסוד מוסד בפעולת הממשלה. על ידי שיתוף הציבור המנגנונים הללו מעמיקים את התרבות האזרחית, בונים אמון ציבורי ויוצרים מודל של דמוקרטיה משתפת.

לוח 2 מודלים של משילות בפרדיגמה השלישית

שירות המדינה	ציבור	תפיסת מדינה	
קביעת כללים, ניטור ואכיפה	מסגרת חוק וסדר, ביקורת ושיח	רגולציה, ניטור ואכיפה	מדינה מנטרת
אמנות שירות, אתוס משותף ושיתוף בעלי עניין	השתתפות וולונטרית של בעלי עניין	קביעת סטנדרטים וערכים	מדינה מאפשרת
שיתופי ציבור ברשתות מדיניות, הנגשה, שקיפות	אקטיביות ומעורבות של האזרחים	קביעה משותפת של האינטרס הציבורי עם האזרחים	דמוקרטיה משתפת

בעוד שמודל המדינה המפקחת הוא מינימלי ובעיקר קובע כללי משחק ומסגרת, המודל של המדינה המאפשרת מציע שיתוף של בעלי עניין, מנגיש שירותים ומידע ומאפשר מעורבות יתר לרוצים בכך. המודל השלישי – דמוקרטיה משתפת – הוא האקטיבי ביותר. התפיסה שלו היא יצירת רצון לערב את האזרחים בשיח, בקביעת הנורמות, בדיון הציבורי אבל גם ברשתות המדיניות ובתהליכי קבלת החלטות. אף שהמודל הנורמטיבי העבה של דמוקרטיה משתפת הוא המודל הרצוי, הדיון בצוות איתר בעיות עומק ביצירת שיתופי פעולה בסיסיים ובבניית אמון בין המגזרים והקבוצות בחברה וגם סימן סוגיות של פופוליזם ומניפולציה בתהליכים של שיתופי ציבור גורפים.

שלושת המודלים אינם מוציאים זה את זה אבל מציעים תפיסות שונות של מעורבות הציבור מחד גיסא ושל הבניית תפקידי השירות הציבורי מאידך גיסא. ההמלצה המרכזית של נייר זה היא לראות בדמוקרטיה המשתפת אופק היוריסטי, נורמטיבי, של מודל המדינה הרצויה בעידן חברת הידע, אבל לבנות את היכולות של שירות המדינה כמתאימות לאלו של המדינה המאפשרת ולהרחיב בהדרגה לכדי דמוקרטיה משתפת. כדי לעודד שירות ציבורי שיכול לייצר תהליכי שינוי, לאפשר בניית קהילות מדיניות ולהיות גורם מרכזי בהקמת רשתות בין-מגזריות ושיתופי ציבור, יש לעבוד על רמות שונות של שיתופי פעולה ושיתוף אזרחי.

¹³ אנתוני גידנס, **הדרך השלישית: תחייתה של הסוציאל-דמוקרטיה**, מאנגלית: עופר שור, תל אביב: ידיעות אחרונות, 2000.

¹⁴ הביטוי "participatory democracy" מכון בדרך כלל ליזומיות דליברטיביות מוגבלות של שיתופי ציבור. המונח "דמוקרטיה משתפת" רוצה לשלב את האזרחים בתוך המודל של הדמוקרטיה הייצוגית ולא להמירו במודל אחר של דמוקרטיה השתתפותית.

שירות המדינה במדינה משתפת: משילות דמוקרטית

מהי אם כן דמותו הרצויה של שירות המדינה בדמוקרטיה משתפת? מה תפקידו ובמה הם שונים מהתפיסה הקלסית של שירות מדינה כדרג ביצועי או מן התפיסה של הניהול הציבורי החדש?

1. המדינה המשתפת היא מדינה שפניה לציבור; הציבור הוא ליבת המודל, ולכן שיתופו ברשתות מדיניות וכן שיפור השירות לאזרח עומדים במרכז הפרדיגמה החדשה. אבל גם בניית שירות מדינה אקטיבי, יוזם, יצירתי, המסוגל להניע תהליכים, לחשוב לטווח ארוך ולפעול במקצועיות לתכנון ויישום של מדיניות למען האינטרס הציבורי וקידום המדינה הופך להיות במוקד. הציבור ניצב בבסיס הגישה של מדינה משתפת, קרי המדינה ומבנה שירות המדינה כחלק מהשירות הציבורי נגזרים מהבנת החוזה שבין המדינה לאזרחים. האזרח הוא אוטונומי בכך שהוא פועל למימושו העצמי. בה בעת הוא יכול להיות שותף לתהליכי קבלת החלטות, לעיצוב מדיניות ולמתן משוב וביקורת לא רק ביום הבחירות אלא כחלק מתפיסה של מעורבות אזרחית בעשייה הציבורית. האזרח מקבל שירותים ציבוריים מהמדינה אבל גם כלים למעורבות חברתית משמעותית. האינטרס הציבורי הוא במרכז תהליכי קבלת החלטות וקביעת המדיניות בדמוקרטיה מתקדמות. בעוד הפוליטיקה נשענת על ייצוג קבוצות זהות ואינטרסים פרטיקולריים, שירות המדינה מאפשר תרגום וחשיבה אינטגרטיבית על האינטרס הכללי.

2. המדינה מספקת במודל זה תשתיות – פיזיות, חינוכיות, כלכליות, חברתיות, אזרחיות – כדי לאפשר לאזרחים מימוש עצמי, התפתחות אישית ואוטונומיה מרבית תוך עידוד יזמות, יצירתיות וסולידריות אזרחית. המדינה מיוצגת בדמוקרטיה על ידי נבחר הציבור, הקובעים יעדים, ערכים, סטנדרטים וכיוון לתכנון אסטרטגי לאור האינטרס הציבורי. פעולתה כשחקן מפתח בחברה של ידע גלובלי מחייבת אותה להכשיר את אזרחיה לשוק העתידי ולהשקיע ביכולות גבוהות ובשיפור ההון האזרחי על ידי שיפור רמת השירותים ואופיים והתאמתם לחברה מורכבת. פתרונות יצירתיים לקהילות בדלניות, חשיבה על אינטגרציה אזרחית והבניה של אמון בשלטון החוק, בשירות הציבורי ובמוסדות הנבחרים הם קריטיים לשגשוג בעולם משתנה.

3. שירות המדינה הוא הדרג המקצועי השותף בעיצוב התכנון האסטרטגי, וממנו נגזרים יעדים לטווח ארוך, בינוני וקצר המשתקפים בתכניות העבודה והתקצוב. חלק אחד של שירות המדינה מספק שירותים ציבוריים וחברתיים אוניברסליים. חלקו האחר שותף בעיצוב המדיניות לקביעת סמכויות ביצוע ועוסק בניטור ובאכיפה. ואולם במהותו שירות המדינה מעצב רשתות מדיניות רלוונטיות לתכנון ולביצוע של מדיניות הממשלה אגב שיתוף מומחים, גופי מחקר וארגונים חברתיים ופרטיים ויוצר שיתוף ציבור במקומות רלוונטיים. כלומר, שירות המדינה במודל המשילות הוא המניע המקשר בין הגורמים הפועלים ליישום התכנון, והוא המפקח, המתאם והמתכלל ביניהם; הוא המרכזת (hub) שבה וסביבה נעשית הפעילות של השירות הציבורי ומתממשת המדיניות שלו.

כיצד משנים את מערכת ההפעלה של השירות הציבורי? כיצד הופכים אותו לגורם דינמי, מניע ומנהל מהלכים מורכבים של תכנון ותרגומו לתכניות עבודה ויישום מדיניות? המומחיות של שירות המדינה צריכה להיות ביצירת תהליכים של הובלה, גיבוש ויישום של מדיניות תוך יצירת ידע משותף לשירות הציבורי, מונגש ושקוף, המאפשר למידה ארגונית בין משרדים ובין גופים מגוונים, התבוננות כלל-מערכתית ותהליכי הפקת לקחים ולמידה.

לצורך כל אלה יש צורך באתוס מרכזי מקצועני, בעל תודעת שירות הציבור מחד גיסא ופועל לפי האינטרס הציבורי מאידך גיסא, וכן שינוי התרבות הארגונית מתרבות של התמחויות ספציפיות בכל משרד לתרבות

של שיתופי פעולה המבוססים על אמון, תחושת שליחות ותפיסה של דיאלוג תוך-ארגוני וחוץ-ארגוני. אנשי שירות המדינה לא חייבים להיות בהכרח המומחים הבלעדיים בתחום המקצועי שלהם, אלא הם צריכים להיות מסוגלים לזמן וליצור רשתות מדיניות מגוונות, מבוססות מחקר, חדשניות וצופות פני עתיד על מנת לא רק לתת שירות ברמה גבוהה אלא גם לתכנן תכנון אסטרטגי ולייצר מנגנונים של שיפור עצמי, ביקורת פתוחה ושיתוף ציבור. כדי לשנות תרבות ארגונית יש ליצור אמון בתוך המערכת וכלפי המערכת גם על ידי הפוליטיקאים וגם על ידי הציבור. יצירת אמון – בין יחידות בתוך המשרדים, בין משרדים ובין מגזרים, ציבורי, פרטי וחברה אזרחית – מאפשרת תפיסת שליחות משותפת ויכולת של שיתופי פעולה. כדי לממש זאת נדרשות שקיפות והנגשה של ידע באמצעות פיתוח ידע מקורי ועידוד הציבור הרלוונטי להיות שותף בשימוש בידע הזה ובעיבודו.

תהליכי השינוי הם אטיים והדרגתיים. ההמלצות הכלליות שלנו נשענות על 5 צירי מפתח לשינוי:

- שקיפות, הנגשה ושיתוף בידע קיים.
- יצירת שיתופי פעולה מגוונים בתוך שירות המדינה ומחוצה לו.
- הבניית שיתופי ציבור פנימה, לתוך אופני ההתנהלות של הגופים המקצועיים בד בבד עם יצירת שינוי מבני של אופני התנהלות ריכוזיים.
- יצירת גישה מתכללת, חשיבה לטווח ארוך ושינוי הדרגתי לקראת תקצוב צורכי העתיד.
- הבנה של מורכבות המערכת ושל תאוריה של מורכבות בהתמודדות הארגונית עם שינויים והכרה בחשיבות הגורם האישי המנהיגותי ביכולת לפתח תהליכים.

תהליכים והמלצות אלו עובדים מלמטה למעלה ומשנים בהדרגה את תפיסת שירות המדינה ואת דרכי עבודתו בחתך רוחבי. נוסף על כך נדרשים לשינוי המערכתי פיילוטים של מוקדי שינוי מלמעלה למטה, המתווים ומדגימים דרך פעולה חדשה זו של שירות המדינה.

הבניית תשתית של קשר בין הציבור ושירות המדינה בדמוקרטיה משתפת: המלצות אופרטיביות

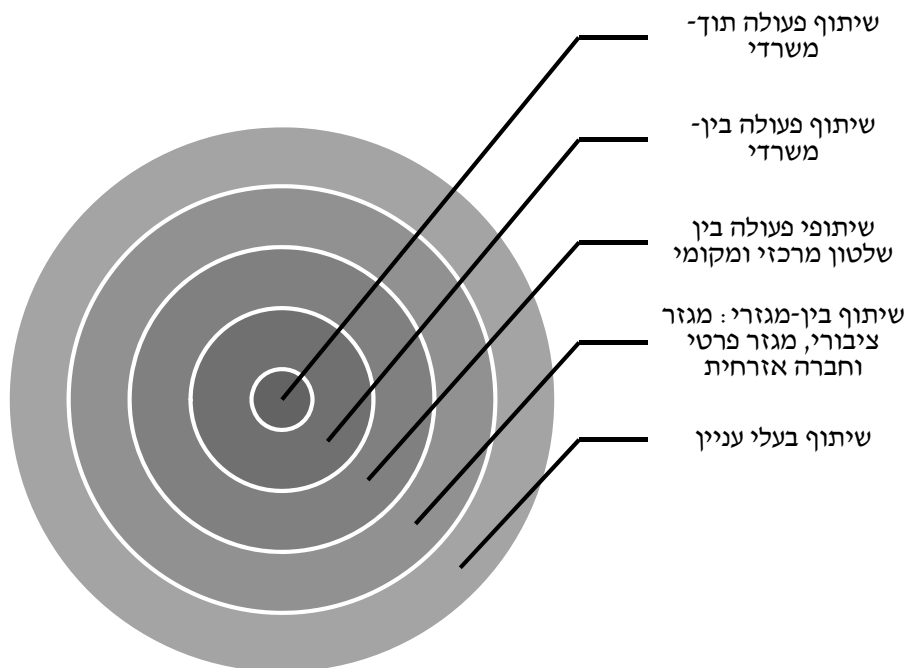
1. שינוי "תוכנת ההפעלה" של השירות הציבורי משמעו יציאה מתרבות של "מומחיות בלעדית" מחד גיסא ו"השוק החופשי יבצע הכי טוב" מאידך גיסא אל תפיסה של שירות ציבורי כמוביל של בניית רשתות מדיניות משתנות, המעגנות את המומחים, הגופים הרלוונטיים, הארגונים המובילים והציבור לקביעת המסגרת של הסטנדרטים, הערכים, היעדים, הפיקוח, בניית תכניות העבודה והיישום בעולם דינמי. שירות המדינה הוא, אם כן, היוצר את נקודת המפגש המרכזית של הגורמים הרלוונטיים ליצירת מדיניות ולעיצובה. הוא בונה רשתות מדיניות, יוצר תהליכי שיתוף בין גורמים שונים ומוביל תהליכים של קשר בין מומחים, אנשי מעשה, ארגונים וולונטריים וארגונים מקצועיים מתוך רפלקסיה על קביעת סטנדרטים, יצירת ערכים משותפים ובניית מנגנונים המעודדים חדשנות, יזמות ויצירת קהילות מגוונות סביב נושאי מדיניות.

2. שירות המדינה בעידן חברת הידע הגלובלית מחייב יצירת תרבות ארגונית אחרת, המבוססת על הנגשת ידע, קידום שקיפות ויצירת תשתית למעורבות של גורמים רלוונטיים בתהליכי עיצוב המדיניות. בעידן הידע הבעיה אינה רק עצם הנגישות למידע, אלא מהו המידע הרלוונטי לקבלת החלטות. בהקשר של שירות

המדינה התשתית היא חשיפת ידע, שיתוף בידע, הגברת שקיפות ונגישות לידע, אבל גם יצירת ידע על עצם הובלת מהלכים, ניירות מדיניות והערכה של תהליכים. כלומר, בהקשר של שירות המדינה התשתית היא הפיכת שירות המדינה לארגון לומד, היוצר ואוצר ידע ולומד מידע שנשמר ומועבר והוא פתוח בין משרדי ממשלה שונים ובשאיפה לציבור כולו. בנוסף לכך, עידן הידע מחייב יצירת מדיניות מכוונת מחקר, כלומר מנגנון שבו לא כל ההחלטות צריכות להתקבל בצורה ריכוזית בשלטון המרכזי, אבל יש פיקוח והנחיה מהו ידע רלוונטי לקבלת החלטות, מהו מצב המחקר העדכני, מהן הדוגמאות הרלוונטיות מחו"ל או מההיסטוריה שלנו, מהם המקרים הדומים, מהו מאגר הנתונים, מי הם המומחים הרלוונטיים – כלומר, מדיניות מונחית מחקר.

3. על מנת לאפשר שינוי תרבותי ויצירת ידע משותף יש לייצר תרבות של אמון ועבודה באמצעות שיתופי פעולה. הובלת תהליכים של שיתופי פעולה – בין יחידות בתוך המשרדים, שיתופים בין-משרדיים, בין השלטון המרכזי למקומי, בין המגזר הפרטי, מערכות השלטון והחברה האזרחית, שיתוף בעלי עניין והציבור. התרבות הארגונית הקיימת מתקשה לאפשר שיתופי פעולה משמעותיים אפילו בתוך המשרדים ובין המשרדים בגלל המאבק על התקצוב ובגלל דפוסי עבודה שיש לשנותם בהדרגה. פתיחות ועבודה משותפת למען אינטרס ציבורי הם קריטיים להובלת השינוי (ראו תרשים 1).

תרשים 1 דמוקרטיה משתפת: סוגי שיתוף



4. כל אלה מחייבים שינוי תרבות ארגונית. כלומר, יצירת שירות המדינה כארגון לומד היוצר ידע על עיצוב קהילות מדיניות, הובלת תהליכי שינוי, חשיבה ותכנון לטווח ארוך, ראייה אינטגרטיבית וחשיבה אסטרטגית. פתיחות כלפי פנים, שקיפות, הנגשת מידע ושיתוף אזרחים – דרך ארגונים ויחידים – יעלו את קרנו של שירות המדינה, יעצימו את האינטרס הציבורי ויחזקו את הלגיטימציה הדמוקרטית של הממשל בישראל.

5. כדי ליישם את מודל המשילות יש לייצר מנגנונים וליישם בפילוטרים לחשיבה מתכללת ולתכנון לטווח ארוך. מנגנונים אלו הופכים להיות חלק ממעגל החיים של שירות המדינה ומייצרים השפעה על תכניות העבודה ועל מעגלי התקצוב. מתווה פעולה למודל עבודה כזה הוא החלק האופרטיבי של נייר זה.

שירות המדינה הוא מודל לשירות הציבורי כולו. עליו להיות מבוסס על חשיבה אסטרטגית, על בניית ערכת כלים ליצירת מדיניות מכוונת מחקר ועל שיתופי פעולה המבוססים על שקיפות ועל יצירת ידע ייחודי לרמות השונות של המשילות הדמוקרטית - קהילתיות, מקומיות, אזוריות או ארציות. למדינה ולשירות הציבורי יש תפקיד מכריע בהנגשת מידע, בשקיפות, בפתיחות של מאגרי הנתונים ובעזרה לאיתור גורמים ומחקרים רלוונטיים לכל רמה של קבלת החלטות וקביעת מדיניות. דווקא בעידן הידע מחייבת התפוצצות הידע הנגשה מושכלת של מידע ומדיניות מבוססת מחקר. כל אלה יתרמו למשילות דמוקרטית, פתוחה, שקופה ומשתפת ציבור, ובה בעת לקביעת יעדים וראיית האינטרס הציבורי ושירות הציבור כנר לרגליו של שירות המדינה והעצמתו.

חשיבה אסטרטגית בשירות המדינה: המלצות אופרטיביות ומתווה פעולה

בחלק זה נציג את המלצות הצוות למתווה פעולה הבנוי מתכלול אסטרטגי ושיתופי פעולה בבניית הערכת המצב הכלכלית-חברתית בישראל. מטרת העל של המלצותינו היא **לבסס את תשתיות הידע והתהליכים הנדרשים לצורך מיסוד ושיפור יכולות הממשלה בחשיבה ובתכנון אסטרטגיים ובתכנון מדיניות בתחום הכלכלי-חברתי**. ביסוס זה יאפשר מענה מיטבי לצורכי הציבור בטווח הקצר והארוך, יחזק את דמותה של המדינה בעיני אזרחיה ויגביר את הרגשת המחויבות שלהם כלפיה. המדינה תשיג זאת על ידי העמקת שיתוף הפעולה בעבודה הפנים-ממשלתית בין הזרועות השונות של שירות המדינה וכן על ידי **יצירת שותפויות עם גורמים בעלי מומחיות ועניין. ברמה הרחבה ביותר תבנה המדינה תהליכי שיתוף ציבור**.

הבחירה להתמקד בהמלצות הנוגעות בגוף המתכלל (שתפקידו לייצר הערכה לאומית ותכנון לטווח ארוך) היא בחירה אסטרטגית: בעוד שתהליכי שינוי ארגוני מזינים זה את זה גם מלמטה-למעלה וגם להפך, ברצוננו לקיים מודל (roll model) שיאפשר להבנות תהליכי שיתוף מרחיקי לכת כחלק מתהליך התכנון הנשען על פעילות המשרדים הממשלתיים ושירות המדינה אך גם מוביל אותם. מתווה הפעילות אפשרי בכל יחידה תכנונית במשרדי הממשלה בפרט ובשירות הציבורי בכלל, עד לרמת השלטון המקומי וניהול יחידות אוטונומיות אחרות. אנו מעוניינים לייצר תהליך שיהווה מודל להשראה, יעודד ויאפשר מהלכים דומים ואחרים מאחר שהם יקבלו דוגמה מיחידת המטה המרכזית – משרד ראש הממשלה. כמו כן, ההערכה הלאומית מייצרת ומקדמת את תפיסת האינטרס הציבורי הרחב, ולכן דווקא בו נכון להתניע יצירה של מנגנוני שיתופי ציבור משמעותיים וגם לבסס את ראיית "הטוב הכללי" מעבר לצרכים

ולאינטרסים פרטיקולריים של קבוצות, ארגונים ויחידים. בכוונתנו לייצר סביב כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה 2013 – לפניו ואחריו - השתלבות בפרויקטים אמיתיים ולהשתמש בהם כפילוטים להובלת תהליכי שינוי.

ביסוס התהליך של איסוף והערכה כחלק מתהליך קבלת ההחלטות

כבר לפני שנים אחדות נקטה ממשלת ישראל צעדים שנועדו **לבסס גישה של חשיבה אסטרטגית במקום גישה תגובתית**, המאפיינת חלקים רבים משטחי פעילותה גם כיום. המועצה הלאומית לכלכלה (שהוקמה בשנת 2006) נועדה לשמש גוף מטה לראש הממשלה בנושאי כלכלה. אחד מתפקידיה היה, ועודנו, לסייע בתהליך קבלת ההחלטות בתחומים אלו, בהתבסס על ניתוחים מקצועיים, נתונים עדכניים וחשיבה שיטתית ארוכת טווח. במועצה הלאומית לכלכלה מוגדרת האסטרטגיה **פעילות יזומה צופה פני עתיד, שמטרתה היא זיהוי מוקדם של מגמות ואתגרים והמלצה על פעולה מעשית לקראתם, כאשר הגמישות המערכתית היא חלק מהתנאים ההכרחיים להצלחה**. מאז הקמתה פועלת המועצה ליצור סדר יום כלכלי-חברתי אשר במרכזו צמצום העוני בישראל ועידוד הצמיחה.

מאז החלטת הממשלה מס' 4028, נובמבר 2011 (שבה נקבע כי משרדי הממשלה יעבדו על פי מעגל התכנון השנתי, בהתאם למדריך התכנון הממשלתי שפורסם בספטמבר 2010), מתקיים תהליך הטמעה רצוף של עקרונות התכנון במשרדי הממשלה השונים על ידי משרד ראש הממשלה. בהחלטת הממשלה מס' 5208, נובמבר 2012, נקבע, כי יכוננו **מוסדות ותהליכים שיבטיחו בסיס איתן לתהליכים כלל ממשלתיים מעמיקים, מבוססי מחקר, להתמודדות מבעוד מועד עם אתגרים ארוכי טווח ובין משרדיים בתחום חברתי-כלכלי**. בכלל זה הוחלט שיוקמו האגף לאסטרטגיה כלכלית-חברתית במועצה הלאומית לכלכלה, פורום מקצועי בכיר לתכנון אסטרטגי, צוות לניהול אסטרטגיה וועדת שרים לאסטרטגיה חברתית-כלכלית.

בהקמת הפורום המקצועי הבכיר לאסטרטגיה נבנה הבסיס להגברת התיאום הבין-משרדי בתכנון וביישום מדיניות וכן לרישות (networking) ולתשתית מקצועית של אנשי אסטרטגיה. בהקמת האגף לאסטרטגיה כלכלית-חברתית נבנה הבסיס הארגוני לזיהוי ולניתוח מגמות וסוגיות אסטרטגיות. הקמתו נועדה גם לרכז את עבודת המטה הנדרשת לגיבוש הערכת מצב אסטרטגית, שצריכה להיות מוצגת לממשלה אחת לשנה (ועדת השרים, הפורום המקצועי הבכיר, הצוות לניהול אסטרטגיה). בנוסף – ניהול קשר עם יחידות הממשלה, גורמי מחקר, מגזר שלישי, מומחים, ארגונים בינלאומיים ונציגי ציבור.

פערים עיקריים

בבסיס היכולות של הממשלה יש פער באיסוף ידע, נתונים ותובנות הרלוונטיים לקיום תהליכי חשיבה ותכנון אסטרטגיים. וכך גם בתכנון המדיניות בתחום הכלכלי-חברתי. הפערים קיימים הן בתוך המנגנון הממשלתי והן בסביבה שבה ובעבורה הממשלה פועלת.

בהחלטת הממשלה והפעולות שיוזמו הונחו אבני היסוד לתהליכי תכנון אסטרטגיים שנועדו לשנות את התגובתיות והמענה הניתן (בעיקר לבעיות הדחופות) המאפיינים את פעולת הממשלה עד כה. עם זאת, נראה כי יש כמה פערים משמעותיים הנדרשים לצורך יצירת הבסיס לאיסוף המידע, לעיבודו ולהנגשתו לדרג המקצועי ולמקבלי ההחלטות. מידע מעובד זה נדרש לצורך זיהוי המגמות בעלות פוטנציאל ההשפעה האסטרטגי על הציבור והמדינה וקיום תהליך תכנון אסטרטגי כדי להתמודד עם אתגרים ארוכי טווח בתחום הכלכלי-חברתי:

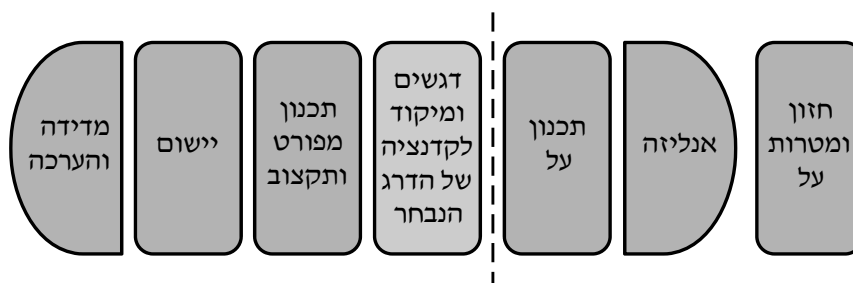
הפערים הם אלה :

- חוסר בתיאום בין משרדי הממשלה המתבטא בהיעדר **מדיניות, שפה משותפת ותשתית מאפשרת לאיגום הידע הרב, המידע והתובנות** הצומחות מ"מעגל החיים" הארגוני של משרדי הממשלה. מדובר בתהליכי איסוף מידע רלוונטי לפעילות המשרד, בתכנון תכניות עבודה ובביצוען, וכן בסיכום פעילויות ובתחקירי אירועים ייחודיים.
- היעדר מנגנון ותשתית מאפשרת לאיסוף מידע רלוונטי לשם עיצוב חלופות וקבלת החלטות אסטרטגיות מגופים **חוץ-ממשלתיים ומהציבור הרחב**.
- **חסך במחקר יישומי** איכותי על ישראל בהיבטים כלכליים וחברתיים.
- היעדר **קבוצות חשיבה (Think Tanks)¹⁵** בתחום הכלכלי-חברתי, שאמורים לפעול ליד המערכת הממשלתית כדי להעצים את יכולת התכנון האסטרטגי של הממשלה. גוף מסוג זה פועל כרשת מומחים ומוסדות בעלי ידע רב המעוניינים ויכולים להשפיע באופן בלתי אמצעי על השירות הציבורי ועל קובעי המדיניות.

המחשת הפערים בשלב איסוף הנתונים וההערכה (אנליזה)

המחשת הפערים תיעשה בהתייחס למודל עקרוני אשר הוצג לממשלה כבסיס לתהליך הגיבוש והיישום האסטרטגי. יודגש כי המודל המוצג מטה מציג ממד אחד מתוך מכלול ההמלצות לממשלה, לרבות מוסדות ותהליכים כלל-ממשלתיים המבטיחים את קיום המודל במלואו.

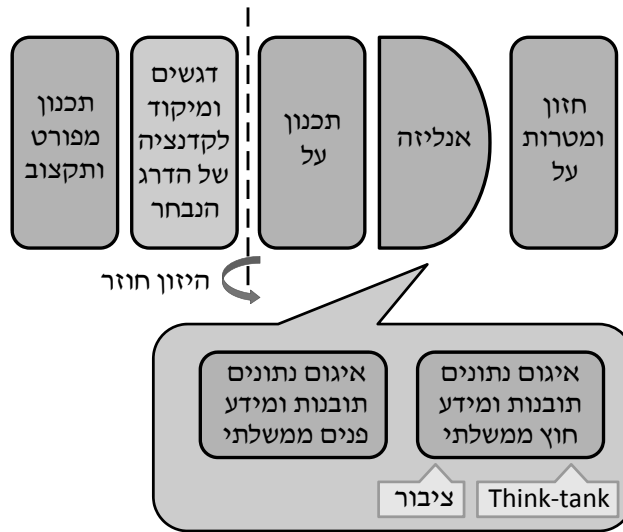
תרשים 2 מודל עקרוני לתהליך גיבוש ויישום אסטרטגיה כלכלית-חברתית



מקור: מצגת המועצה הלאומית לכלכלה: "מיסוד ושיפור יכולות הממשלה בחשיבה ותכנון אסטרטגיים בתחום כלכלי חברתי", 2012.

¹⁵ מונח המתאר התאגדויות של פרטים וארגונים ללא מטרות רווח המבצעים מחקרים בראייה רחבה ומציגים טענות והצעות לפתרונות בהתייחס לנושאים ותחומים שונים כגון: מדיניות חברתית, אסטרטגיה כלכלית, טכנולוגיה ופוליטיקה.

תרשים 3 הפערים בתהליך איסוף נתונים, והתובנות הנדרשות לשלב האנליזה ותכנון העל



מקור: עיבורי המחברים על סמך תרשים 2.

המלצות ליישום מענה לפערים

1. איגום ידע הצומח מ"מעגל החיים" הארגוני של משרדי הממשלה

הנחת היסוד להצעתנו היא שכל משרדי הממשלה מקיימים תהליכי תכנון מסוימים (כהכנת תכנית עבודה או ביצוע סיכום שנתי) הנובעים ממעגל הפעילות השנתי ונדרשים לפעולתם (גם אם ברמות ביצוע שונות). כמה מתוצרי התהליכים האלה רלוונטיים ונדרשים לניתוח ולהערכה מערכתית וכלל-ממשלתית (בשפת המודל – אנליזה). תהליכים אלו כוללים: תהליכי איסוף מידע רלוונטי לפעילות המשרד, עיבוד מידע, תכנון תכניות עבודה וביצוען, סיכום פעילויות ותחקירי אירועים ייחודיים.

לצורך איגום תוצרי התהליכים הללו, העמקת שיתוף הפעולה והעברת ידע בין-משרדי וביסוס תהליכי ארגון לומד בראייה כלל-ממשלתית, כמו גם יצירת שקיפות המאפשרת הגדלת האחריות, יש צורך לבסס את התשתיות שלהלן:

תרשים 4 מודל עקרוני: מבנה ארגוני לגיבוש אסטרטגיה כלכלית חברתית



א. **תשתית אנושית.** הפורום המקצועי הבכיר (שמרכזת המועצה הלאומית לכלכלה) כהגדרתו בהחלטת הממשלה. פורום זה הוא התשתית האנושית הבכירה והרצופה בממשלה. תפקידו לרכז את התובנות המשרדיות לטובת יצירת ראייה כלל-ממשלתית ולהזרים חזרה לתוך המשרדים את הראייה האסטרטגית. נוסף על פעילותו של פורום זה יש לדעתנו לבסס תרבות של שיתוף, חשיבה מערכתית ושפה משותפת כחלק בלתי נפרד מהרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה. רפורמה זו, שאושרה בהחלטת ממשלה מסי 481, יוני 2013, כוללת רכיבים משמעותיים להטמעה ולביסוס של עקרונות אלו על ידי הקמת מדרשה לאומית למנהיגות, ממשל וניהול, הקמת פורומים לשיתוף ידע, טיפול בסוגיית ניהול הידע האנושי והעברת ידע בין-דורי ובין-משרדי, תהליכי הכשרה ופיתוח הון אנושי ועוד. תרבות זו – הראייה המערכתית והשפה המשותפת – צריכה לבוא לידי ביטוי בשיח שבין יחידות המטה המרכזיות לבין משרדי הממשלה, הרבדים הניהוליים והאשכולות המקצועיים, ויהיה לה חלק חשוב ביצירת מסוגלות דינמית הממוקדת בהתאמת היכולות של שירות המדינה לשינויים בסביבה שבה הוא פועל ולצורכי הציבור המשתנים בהתאמה.

✓ אנו ממליצים שבתיאום שיעשה בין נציבות שירות המדינה, המופקדת על יישומה של הרפורמה ומשרד ראש הממשלה, יוגדרו הצרכים הקונקרטיים הרלוונטיים על ידי משרד ראש הממשלה ושאלה יוטמעו בידי הנציבות בפעילותה השוטפת ביישום הרפורמה בהון האנושי.

ב. **תשתיות טכנולוגיות.** בתשתית זו ייכללו כל רכיבי התשתית – הפיזית והווירטואלית – לרבות פלטפורמות לניהול מאגרי מידע, רכיבים של אבטחת מידע, מידור ושמירה על פרטיות. הרשת תתיר, על פי המדיניות שתקבע, הרשאה לשיתוף נתונים, ידע ותובנות. סביבת עבודה זו תאפשר שימוש ויצירה של שפה כלל-ממשלתית משותפת, תשתית לכלי עבודה לפורומים מקצועיים ללמידה, הנגשת נתונים, מידע, ידע ותובנות בראייה כלל-מערכתית. לתשתית הטכנולוגית יש ערך רב בהיתכנות המעשית לאיגום המידע והתובנות. נוסף על כך היא מחייבת מאמץ תקשובי מתואם במסגרת מדיניות מערכתית ותכנית תקשורת דיגיטלית לאומית.

✓ **אנו ממליצים שמשרד ראש הממשלה יוגדר כמשרד הנושא באחריות המערכתית לנושא וכמגדיר הצרכים אשר ימומשו על ידי מטה התקשוב הלאומי.**

ג. **תשתית תהליכית.** עבודת משרדי הממשלה על פי מעגל התכנון השנתי, כפי שהוא נקבע ומוטמע על ידי משרד ראש הממשלה, היא תנאי יסוד לקיומו של תהליך תיאום מערכתי ובין-משרדי. תהליך ההטמעה הוא תהליך רצוף, המתקיים מאז שנת העבודה 2006. הוא הדגש העיקרי שניתן עד כה לתהליך התכנון, ובהקשר שלו הוחל בהטמעת מערכת תכנון ממשלתית (תמ"ר). השנה הוחל בהטמעת מודול דיווח ביצוע, וכן מושם דגש על המעקב אחר הפעולות שעליהן הוחלט שיבוצעו ויתוקצבו. האתגר הגדול בשלב הבא הוא השלמת המהלך והטמעת הרעיון של **הפקת התובנות מתהליך מעקב הביצוע, הטמעתן במשרד פנימה והפצתן. בכך ייסגר מעגל הארגון הלאומי.**

יש לציין כי הערכת מצב אסטרטגית המוצגת לממשלה אחת לשנה ונבנית על בסיס עבודת הפורום המקצועי בריכוז מטה אסטרטגיה היא חלק מהחלטת הממשלה בדבר מיסוד תהליכים אסטרטגיים. השנה הוחל ביישומה הלכה למעשה.

✓ **אנו ממליצים לתאם בין המועצה הלאומית לכלכלה, האגף לתכנון ומדיניות במשרד ראש הממשלה, נציבות שירות המדינה ומטה התקשוב לצורך השלמת המהלך בהובלה של האגף לתכנון ומדיניות ושילוב תוצריו** בהערכת המצב האסטרטגית שמובילה המועצה הכלכלית.

2. שיתוף ציבור ואיסוף מידע רלוונטי לשלב האנליזה (ניתוח והערכה)

במערכת איסוף הנתונים, הבהרת הצרכים העתידיים של הציבור וגיבוש האסטרטגיה הכלכלית-חברתית אי-אפשר שלא לתת ביטוי למנגנוני שיתוף הציבור. גם בהקשר זה מתקשרים תהליכי שיתוף הציבור לזמינותה של טכנולוגיית המידע. הנגישות הגוברת לפלטפורמות של ידע ומידע וכן הנגישות לתהליכים ולנקודות השפעה מעצימות את היכולת ליצור, לשותף ולדון בצרכים, בכוונות לפעולה וברעיונות חדשים.

אחד המפתחות החשובים ביותר לשינוי מידת תסכול של האזרחים ממנגנון שלטוני הוא לשנות את **תרבות השקיפות** שלו ואף לאפשר את שיתוף הציבור בתהליכי התהוות החלטות. לדעתנו, הפיכתה של המערכת הממשלתית לשקופה, קשובה לצרכים ומשתפת את הציבור בנקודות רלוונטיות בגיבוש פתרונות צפויה להעלות במידה רבה מאוד את **רמת האמון** של האזרחים בשירות הציבורי. היא גם תאפשר לטייב את ההחלטות בדבר כיווני הפעולה. כבר היום נעשים מאמצים בכיוון זה בין היתר במשרד ראש הממשלה, במטה התקשוב הלאומי, במשרדי הממשלה השונים – חינוך, תקשורת, בריאות, כלכלה ועוד. עם זאת, יוזמות אלו אינן מתקיימות כחלק ממדיניות ומאסטרטגיה לאומית המובלת על ידי גוף אחד בממשלה. הפעולות המקומיות שנעשו עד כה טרם הצליחו להניב שינוי בתחושות הציבור כלפי המערכת הציבורית.

ההכרה בצורך בשקיפות, בהקשבה מובנית לצרכים העולים מהציבור ובמנגנוני שיתוף ציבור מחייבת **מאמץ מתואם** במסגרת תכנית לאומית, תחת מדיניות ברורה וכחלק ממעגל הפעילות השוטפת של הממשלה וזרועותיה הביצועיות.

✓ **אנו ממליצים לשלב במנגנון איסוף המידע וההערכה הלאומית מדיניות מערכתית.** המדיניות המערכתית צריכה לכלול התייחסות להיבטים של שקיפות, מנגנוני סיקור ואיסוף מידע ומנגנוני שיתוף הציבור בהחלטות.

✓ **אנו ממליצים שמדיניות זו תגובש במשרד ראש הממשלה.**

3. שילובן של קבוצות חשיבה (Think Tanks) כלכליות-חברתיות

בהצבעה על הצורך להשלים את הפערים בתהליך איסוף הנתונים והתובנות הנדרשים בשלב האנליזה ותכנון-העל עולה כי יש צורך במערכת שתעסוק בזיהוי מגמות מתהוות ובהערכת השפעתן על צורכי הציבור. אין הכוונה להתמקד רק בחשיבה אסטרטגית המבוססת אך ורק על ראייה פנים-ממשלתית. נהפוך הוא.

✓ ההמלצה היא ליצור מערכת מבוססת קשרים ורישות בין גופים וארגונים קיימים – ממשלתיים וחוף-ממשלתיים, ציבוריים ואזרחיים.

על פי המודלים של פיתוח ידע, שיתוף גורמים רבים ומגוונים מגביר את איכות ההחלטות ואת מעורבותם ומחויבותם של המעורבים לתהליך ולתוצאותיו. פיתוח ידע וגיבוש כיווני פעולה אסטרטגיים שנועדו לענות על צורכי הציבור ואשר יישענו על רשת ידע ושיתוף בכירים מהמעגל החוף-ממשלתי עשויים לקדם את טיוב קבלת ההחלטות ולסייע בקידום תהליכי שינוי אסטרטגיים המבוססים על ראיות ותובנות שחסרות בראייה הפנים-ממשלתית.

שינוי משמעותי ובעל השפעה של ממש יכול להיות מושג כאשר נוצרות רשתות יחסים בין אנשים או גופים החולקים אינטרסים משותפים או פועלים למטרה דומה. גם כאן הרעיון הוא לחבר בין בכירים המכנהים בגופים המקיימים ממילא (לצרכים עצמיים הנובעים מתחום עיסוקם) תהליכי איסוף מידע ועיבודו לכדי הבהרת מגמות בתחומים שונים (כלכלה, טכנולוגיה, תקשורת, חברה ועוד). חיבור נכון בין בכירים וגופים האוספים ומעבדים מידע בתחומים שונים יאפשר את התהוותה של מערכת. ההיתכנות להקמתה של מערכת מסוג זה מבוססת על ארבע הנחות יסוד:

- א. פערי התפקוד הקיימים היום במערכת הממשלתית והציבורית משפיעים לשלילה על כלל רכיבי החברה והכלכלה בישראל – האזרחים כפרטים, היזמים, הגופים העסקיים, ארגונים אזרחיים ואף המערכות הציבוריות עצמן. מכאן האינטרס להיות חלק מתהליך הפתרון שלהם.
- ב. יש נכונות רבה של פרטים וקבוצות להיות שותפים בעיצוב מדיניות כשהוא מתאים לערך של תרומה למדינה.
- ג. יש יוקרה בהשתייכות לקבוצה המשפיעה על סדר היום הלאומי, הכלכלי והחברתי, בד בבד עם יכולת השפעה על מקבלי ההחלטות.
- ד. מעבר לשאיפה להשפיע על תהליכי קבלת ההחלטות, ברור שלכל מנגנון איסוף והערכה עצמאי של ארגון או גוף יחיד, גדול ככל שיהיה, לא יהיו די נתונים ומידע הנדרשים לצורך היכולת להעריך בצורה מיטבית את הגיוון, הכיוון והעוצמה של השינויים בסביבה שבה הם פועלים בעידן הנוכחי. כל אלה יוצרים את הפרטנציאל לנכונות לשיתוף פעולה ולחלוקת מידע בין-מוסדי ובין אנשים מחוץ למערכת הממשלתית.

✓ מתוך אלו, וכחלק ממכלול הפעולות התומכות בתהליך הגיבוש של אסטרטגיה חברתית-כלכלית, אנו ממליצים לגבש קבוצות חשיבה (Think Tanks) שיתמקדו בסוגיות אלו.

המונח "קבוצת חשיבה" (Think Tanks) מייצג התאגדות של פרטים וארגונים לצוותי חשיבה, או במקרים אחרים – מכונים העוסקים, ללא מטרות רווח, במדיניות. לחברים בצוותי חשיבה אלו מבט רחב המבוסס על ידע, ניסיון ותובנות מעולם התוכן והארגונים שבהם הם פועלים, והם יכולים להעלות טענות, סוגיות לדיון והצעות לפתרון בהתייחס לנושאים ולתחומים שעל סדר היום הציבורי – בין שהם עצמם מציעים ובין בהתייחס לשאלות המופנות אליהם על ידי הגורם הממשלתי.

הרעיון של קבלת מידע תומך החלטה ועמדות מנקודת מבט חוץ-ממשלתית באמצעות קבוצת חשיבה (Think Tank) קיים בכמה מדינות בעולם. במקצתן התאגדויות אלו ממומנות על ידי הממשלה או על ידי גופים עסקיים או במשולב. מדינות כגון ארצות הברית וקנדה אף תומכות בקבוצות חשיבה אלו על ידי פטור ממס. דוגמה אחת לארגון הפועל כקבוצת חשיבה (Think Tank) כזאת הוא RAND,¹⁶ אשר מטרתו היא לעזור לחזק את המדיניות ואת תהליך קבלת ההחלטות על בסיס מחקר וניתוח מעמיק של מגמות בארצות הברית. הארגון מונה כ-1,700 עובדים, בכללם אנשי אקדמיה, פוליטיקה ואידאולוגיה בפילוח דמוגרפי מגוון תרבותית.¹⁷

מאפיינים עיקריים של תכניות אסטרטגיות לאומיות בעולם¹⁸

- מעורבות גבוהה וקשב ניהולי מצד ראש המדינה והדרג הפוליטי.
- שילוב של תהליכי חשיבה ותכנון מובנים "מלמעלה למטה" ו"מלמטה למעלה".
- תהליכים מובנים לחיזוק התיאום בין משרתי ציבור בכירים.
- קישור ברור של התכניות האסטרטגיות לתקציב.
- פעילות של ארגונים עצמאיים שמייעצים ובוחנים את האסטרטגיה הממשלתית.

איננו טוענים כאן כי יש להיצמד בהכרח להקמת ארגון חוץ-ממשלתי מסוים כדוגמת RAND, אך חשוב בהחלט ליצור מערכת המבוססת על רשת מומחים ומוסדות בעלי ידע רב ורצון להשפיע באופן בלתי אמצעי על השירות הציבורי ועל קובעי המדיניות. תרומתה של המערכת הרשתית הזו תהיה בהעצמת יכולת התכנון האסטרטגי של הממשלה בישראל.

קבוצות חשיבה (Think Tanks) אלו תייצרנה במסגרת מפגשיהן העתיים שיח של מומחי תוכן ממגזרים שונים. על פי הנתונים שברשותן יתאפשר תהליך של הפקת תובנות אשר יצביעו מנקודת המבט החוץ-ממשלתית על אבני הפינה שיהיו הבסיס לנושאים שאליהם יש להתכונן ושלקראתם יש להכין תכנית לאומית רב-שנתית סדורה. היום אנו נחשפים ללא מעט יוזמות מקומיות, פעילויות משרדיות או מוסדיות, אך מידת השפעתן מקומית ומוגבלת. התהוותן לכדי מערכת, על ידי רישות ותיאום על בסיס אינטרס וחזון משותף, יכולה להניח בסיס רב עוצמה לתהליכי איסוף, זיהוי מגמות והערכה לאומית.

הפעילות של קבוצת הבכירים שתרכזו את פעילות הרשת תניב המלצות למועצה הלאומית לכלכלה, המייצגת את הראייה הכלל-ממשלתית בהקשר זה. מקצת הנושאים מצריכים הערכות ושינוי מדיניות ואף הצעות לחלופות לפתרון. ככלל, יש לבחון את האפשרות שהמועצה הלאומית לכלכלה תפנה לקבלת המלצות מקבוצות החשיבה (Think Tanks) בעניין זיהוי האתגרים המרכזיים בראייה של שלוש-ארבע השנים הבאות ושלאחר תיקוף ההערכות בשלב האנליזה היא תפנה לקבוצות חשיבה (Think Tanks) ייעודיות. קבוצות אלו תפעלנה לגיבוש המלצות למענה לכל אחד מהאתגרים שזוהו, בראייה חוץ-ממשלתית.

¹⁶ ראו אתר Rand : www.rand.org/about/glance.html

¹⁷ יודגש כי מכון זה הוא מכון אחד מני רבים בארצות הברית ומוצג כדוגמה לקבוצת חשיבה (Think Tank) ולא כדוגמה לרשת איסוף מלאה.

¹⁸ מתוך מצגת המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה: "מיסוד ושיפור יכולות הממשלה בחשיבה ותכנון אסטרטגיים בתחום כלכלי חברתי", 2012.

לעניין זה ניתן להציג **רשימה חלקית וראשונית** של ארגונים ומוסדות בעלי פוטנציאל ורלוונטיים **לגיבוש תהליכי רישות ושילובם כמערכת** שעושים מאמצים מקומיים ויחידניים לאיסוף, לזיהוי ולהערכת מגמות שיש להן השפעה על המשק והחברה בישראל: מכוני המחקר באקדמיה ובמוסדות להשכלה גבוהה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, גופי איסוף ומחקר העוסקים בתחומים ביטחוניים (כגון המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS), גופי מחקר במערכת הבנקאות, גופי מחקר והערכה בחברות עסקיות גדולות, מכוני מחקר ישראליים העוסקים בסוגיות כלכליות-חברתיות (וון ליר, ראות, מוסד שמואל נאמן, אדווה ועוד). במאמר של מרגרט ויטלי (Wheatley) ודברה פרייז (Freize) על התהוותן של מערכות נכתב שכדי להביא שינוי לעולם וכדי ליצור עתיד טוב יותר –

עלינו לטפח קשרים קריטיים. אנו לא צריכים לשכנע מספר גדול של אנשים או גופים להשתנות. במקום זה עלינו ליצור קשרים עם אלו שחולקים את אותו החזון. באמצעות הקשרים הללו נפתח ידע חדש, פרקטיקות, יכולת ומחויבות, שיובילו לשינוי רחב היקף.¹⁹

רכיבים הכרחיים להצלחה בהקמת קבוצות חשיבה (Think Tanks)

✓ אנו ממליצים שמערכת הרישות וקבוצות החשיבה (Think Tanks) וההערכה החוץ-ממשלתיות ייבנו לאור תפיסה כוללת והרמונית, הפועלת מול גורם ממלכתי אחד והמבוססת על רשת המחברת בין אנשים, ארגונים, יישומים ומידע.

1. הרכיב הראשון – **הבהרת התועלת ויצירת העניין בקרב שותפים פוטנציאליים לרשת איסוף המידע**. דווקא משום שיצירת הרשת חורגת מקשר בין גופי השירות הציבורי, הקמת הרשת צריכה להתבסס על רצון וולונטרי. אנו מניחים כי ניתן להשיג זאת על ידי הבהרת היוקרה שבהשתייכות לרשת והדגשת החשיבות של השילוב ברשת הפועלת כאמצעי להבטחת העתיד הלאומי וכמנוף ליצירת שינוי במצב הכלכלי-חברתי בישראל. על מקימי המערכת ליצור עניין משותף בעזרת חיבור של מקבלי ההחלטות בכל אחד מהגופים הן לתועלת שתצמח למדינה מהשילוב שלהם במערכת והן לתועלת שתצמח להם עצמם על ידי העצמת המנגנון הפועל תחתם היום באופן עצמאי ומנותק. יהיה צורך לתת מענה לשאלות שיעלו בדבר סודיות המידע, הנתונים וההערכות, הבעלות והאחריות עליהם.

2. הרכיב השני – **ביסוס המערכת והפיכת תוצריה לגורם מעצים ומהותי לעבודת הממשלה והשירות הציבורי וגם לפעילות של הארגונים והגופים השותפים למערכת**. גם אם תושג הצלחה ביצירת העניין הראשוני בהשתייכות לרשת מסוג זה (אגב התגברות על חסמים פורמליים וחששות טבעיים), לא די ביצירת דינמיקה של עניין ראשוני. רק בהבהרת הערך המידי והאסטרטגי של פעילות הרשת כחלק ממערכת מתואמת תתגבש ההסכמה לכדי מכניזם מתפקד ויציב לאורך זמן. גם מי שייאותו להצטרף בשלב הראשוני באופן וולונטרי ומתוך הזדהות רעיונית ירצו לראות את התועלת שבשיתוף הידע והמידע המצוי בידיהם על ידי קבלת מידע, ידע ותוצרי הערכות מעובדות למענם.

3. הרכיב השלישי – **עידוד קהילה מקצועית חדשה**. הרשתות מאפשרות לאנשים שונים למצוא אנשים אחרים בעלי תחום עיסוק ועניין דומה. התהוות מערכת וולונטרית מבוססת בין השאר על יצירת קהילות של אנשים העוסקים בפרקטיקה מקצועית ייחודית. קהילה מקצועית נוצרת כאשר אנשים

¹⁹ Margaret Wheatley and Deborah Freize, *Using Emergence to Take Social Innovation to Scale*, Provo, UT: The Berkana Institute, 2006

החולקים תחום עיסוק משותף מכירים בתועלת הגדולה הטמונה במערכות יחסים. הם משתמשים בקהילה כדי לחלוק את מה שהם יודעים, לתמוך זה בזה וליצור במכוון ידע חדש לתחום העיסוק שלהם. בקהילת ידע המוקד מתרחב מעבר לצורכי הקבוצה. נוצרת מחויבות אישית מכוונת לקידום תחום העיסוק ולשיתוף הגילויים של הקהילה עם קהל רחב יותר. רעיונות טובים עוברים במהירות בין החברים. ידע חדש ופרקטיקות חדשות מיושמים במהירות. מאחר שיש צורך מידי בכל אחד מהגופים לידע ולתבונה המצרפית, המהירות שבה הידע מתפתח ועובר בין החברים עשויה להפוך לקריטית ומעצימה.

לסיכום, המסמך מציג המלצה ליצירת מתווה פעולה שמטרתו להוסיף נדבך חשוב בתכלול הערכת מצב אסטרטגית וחשיבה לטווח ארוך במשרד ראש הממשלה. במתווה המוצע ניזונה המועצה הלאומית לכלכלה, כגוף המטה המתאם והאחראי לגיבוש הערכת המצב הכלכלית-חברתית הלאומית, מתהליכים רחבים של שיתופי פעולה בין-משרדיים ובין-מגזריים וממידע הנובע מרישות גופי מחקר, ארגונים בעלי עניין ושיתופי ציבור.

הערכת המצב וסימון כיווני פעולה עתידיים, אשר תיבנה באופן זה, יביאו לתחילתו של שינוי בתרבות הארגונית של השירות הציבורי ובהפיכתו למערכת לומדת, היוצרת ידע ובעיקר יוצרת תהליכים ורשתות המסייעים להתוויית מדיניות הנשענת על שותפויות של החברה האזרחית והציבור.

שינוי תרבות ארגונית זו – על ידי שקיפות והנגשת הידע, שיתופי פעולה מגוונים ויצירת מנגנונים לניתוח ולהערכה של הידע – ייתן ממשות למושג "משילות דמוקרטית" ויעזור לנווט את הספינה הכלכלית-חברתית וליצור לגיטימציה למשילות של הדמוקרטיה בישראל ולחיזוקה.

העסקה וניהול בשירות הציבורי

הצוות המכין

ראש הצוות	אילן לוי , יועץ כלכלי; ראש אגף העבודה, התאחדות התעשיינים; לשעבר הממונה על השכר, משרד האוצר
חברי הצוות	משה בכר , מרכז בכיר, אגף השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר אסתר דומיניסיני , יו"ר דירקטוריון הסתדרות מדיצינית הדסה; לשעבר מנכ"לית המוסד לביטוח לאומי פרופ' ערן ויגודה-גדות , ראש ביה"ס למדעי המדינה, אוניברסיטת חיפה זורית טנא-פרצ'יק , בעלת חברה לייעוץ בתחום יחסי עבודה והסדרי פרישה; לשעבר היועצת המשפטית של האגף לאיגוד מקצועי בהסתדרות יובל מזר , כלכלן בחטיבת המחקר, בנק ישראל פרופ' רמי פרידמן , דיקן ביה"ס סרנת לניהול, המרכז ללימודים אקדמיים; לשעבר נציב שירות המדינה; לשעבר הממונה על השכר אלכס קגנוב , רפרנטית מקרו, אגף התקציבים, משרד האוצר יובל רכלבסקי , יו"ר הוועד המנהל, המכללה האקדמית עמק יזרעאל; לשעבר הממונה על השכר, משרד האוצר אהוד רמר , רכו מקרו, אגף התקציבים, משרד האוצר שלמה שני , יו"ר הקריה ללימודי הנדסה וטכנולוגיה; לשעבר יו"ר האגף לאיגוד מקצועי בהסתדרות

תקציר

בשנים האחרונות הולכת ומתעצמת התחושה בציבור שנדרש שיפור מהותי ביכולות הביצוע של השירות הציבורי, בין היתר על ידי שינוי מנגנוני ההעסקה והניהול. סוגיית ההעסקה והניהול בשירות הציבורי העסיקה ועדות רבות שהוקמו כדי לבחון חלופות למבנה המינהל והשירות הציבורי ולקבוע סדר יום לביצוע רפורמות. רעיונות לרפורמות במבנה השירות הציבורי באמצעות מחקר אקדמי ופעולתן של ועדות אלו ואחרות מוסיפים לרכז תשומת לב ועניין כבר יותר מעשור. יתרון הוא בכך שהן משמרות את נושא השינוי והרפורמה בסדר היום הציבורי הישראלי ומציעות רעיונות עדכניים ויצירתיים לשיפור המינהל.¹ ואולם בחינה מדוקדקת מעלה כי ההצעות מתמקדות במערך הארגוני, המבני, והכספי של זרועות השלטון. אבל בכולן חסרה הגישה שלפיה – באמצעות שיתוף פעולה והגברת האמון בין כל הגורמים המעורבים (הציבור, הממשל והצדדים ליחסי העבודה) – ניתן להגיע לרפורמות ולהישגים. בימים אלה נדונה הרפורמה בשירות המדינה במשא ומתן בין צוותי הממשלה שעבדו על הכנתה ובין ההסתדרות. לדעתנו, גם רפורמה זו מחמיצה פן מרכזי והוא האמון בין הציבור, הממשל, ארגוני העובדים וכלל הגורמים המעורבים במערכת יחסי העבודה. אמון זה הוא המפתח ליישום והצלחה של כל רפורמה.

מטרת מסמך זה להציע מתווה מדיניות כללי והמלצות לפעולה כדי לייצל את השירות הציבורי בישראל וכדי לשפר את רמת השירות לאזרח. קווי המתאר של הרפורמה המוצעת נשענים בראש ובראשונה על הידברות ובניית יחסי אמון בין כל הגורמים שצוינו, שהרי בלי זה לא תיתכן פעולה משותפת ולא יתרחש איגום כוחות ומשאבים לשם יצירת שינוי ממשי בתחום חברתי כלשהו שאפשר יהיה להתייחס אליו כאל "מהפך מדיניות". רפורמות המופעלות חד-צדדית מתקשות להצליח גם כאשר הן משקפות, אובייקטיבית, את הדבר הנכון לעשות. המסמך מייצג את הגישה שרק בהינתן שיתוף פעולה והגברת אמון בין כל הגורמים המעורבים – הציבור, העובדים, המעסיקים והממשל – אפשר להגיע לרפורמות ולהישגים.

המסמך מתמקד בשני הצדדים של יחסי אמון שכל רפורמה צריכה להתמקד בהם – בין השירות הציבורי ובין הציבור שאותו הוא בא לשרת (הרחבה בנושא זה ראו במסמך **משילות דמוקרטית: תכלול ושיתוף בשירות המדינה**, שנכתב גם הוא לכנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה 2013) ובעיקר בתוך השירות הציבורי – בין הצדדים המעורבים במערכת יחסי העבודה. התדמית השלילית הכללית של הממשל והמינהל הציבורי בעיני האזרחים והאמון הנמוך יחסית בהם מוסברים פעמים רבות כאילו הם תוצאה ישירה של ביצועי השירות הציבורי, של סרבול התהליכים שקשורים אליו, של חוסר גמישותו וחוסר רגישותו לצורכי הציבור ושל ה"כבדות הבירוקרטית" שהוא מייצג במתן פתרונות הולמים לבעיות דוחקות. אחת התחנות החשובות בדרך להגברת האמון בין הציבור לממשל עוברת דרך החזרת האמון בין הצדדים המעורבים במערכת יחסי העבודה במשק ובעידוד שיתוף הפעולה ביניהם לצורך ניצול נכון יותר של משאבים ציבוריים וקולקטיביים בחברה ולמען מתן שירות טוב יותר לאזרח. שיתוף פעולה בין הצדדים הוא שיוכל להביא לרפורמות בשירות הציבורי בישראל ולמודרניזציה שלו.

במסמך מוצעות סיבות אחדות לפגיעה באמון שבין הצדדים במערכת ולפגיעה באיכות השירותים הניתנים:

- התחייבויות בהסכמים שלא נבדקה היתכנותם במידה מספקת על ידי הצדדים להסכם.
- אי-עמידה הדדית, הן של המעסיקים והן של ארגוני עובדים, בהסכמים חתומים.
- חוסר רצון של ההסתדרות לאכוף על ארגון העובדים המקומי עמידה בהסכמים.

¹ ראו למשל ד' נחמיאס, מ' דנון-קרמזין וא' יראוני, **לקראת רפורמה מבנית במגזר הציבורי בישראל**, מחקר מדיניות 5, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1997; א' בן בסט, **דוח הוועדה הציבורית לרפורמה במס הכנסה**, משרד האוצר, 2000.

- ניצול לרעה של מנגנון הקביעות לעובדים והיעדר תמריץ למצוינות.
 - הסכמי עבודה מיושנים הפוגעים בפריון וביכולת הניהול, יוצרים מבנה שכר לא מתמרץ ופוגעים ביכולת הניהול וההתחדשות של הארגון בסביבה משתנה.
 - התחדשות טכנולוגית שלא נקלטה בשירות הציבורי (חוסר התאמה של המינהל הציבורי למשק המודרני)
- כלומר, על מנת לייצר שיתוף פעולה של ההסתדרות עם שינויים במבנה השכר (תנאי הכרחי ליישום שינוי כלשהו) יש לבנות מודל שלהסתדרות יש בו תמריץ לשתף פעולה.
- מסקנת הצוות – המבוססת על מחקרים רבים המצביעים על מרכזיותו של האמון ככלי חיוני בתהליכי רפורמה ובמנוף המשמעותי שהוא יוצר להצלחת תהליכי שינוי – היא ששיתוף הפעולה בין הגורמים המעורבים במערכת יחסי העבודה צריך להתמקד ב-8 פעולות:
1. שינוי מבנה השכר הישן והמסורבל.
 2. יצירת קשר בין ביצועי הפרט לקידומו, לשכרו ולהמשך העסקתו בשירות הציבורי וכן חיזוק הקשר בין תגמול הקבוצה כמכלול ובין ביצועיה, כפי שיימדדו במתודולוגיה מובנית.
 3. שיפור מנגנוני מיון, גיוס וסיום העסקה.
 4. שיפור יכולות הניהול בשירות הציבורי.
 5. שיפור המנגנונים של סיום עבודה מרצון או ביוזמת המעסיק – לפרישה, לפני גיל הפרישה או לפיצויים – ללא תשלום קצבה לפני גיל הזכאות לפנסיה.
 6. ביזור המנגנונים הרגולטוריים.
 7. הסטת הכוח מראשי המערכת בהנהגת ההסתדרות לארגונים המקומיים במה שקשור לסמכות להגיע להסכמים ולנהל את מערכת יחסי העבודה.
 8. הפרטה ושינויים מבניים.

א. הגברת האמון

הגברת האמון בין הציבור לממשל

אתגרי השירות הציבורי והתשתית החיונית להצלחת רפורמות

אחת הבעיות המרכזיות המעסיקות רבות מן הדמוקרטיה המערביות המתקדמות, ובהן מדינת ישראל, היא רמת האמון הנמוכה יחסית של האזרחים בשלטון. רמת אמון נמוכה מולידה קשיים ניהוליים וארגוניים פנימיים בשירות הציבורי (ראו הסעיף "החזרת האמון בין הצדדים במערכת" להלן) ומערערת את היסוד שעליו עומדים ערכים דמוקרטיים חיוניים כמו ציות לחוק, השתתפות פוליטית, נאמנות, ואפילו חופש בחירה ותחרות הוגנת. מחקרים שונים מצביעים על מרכזיותו של האמון ככלי חיוני בתהליכי רפורמה וכמנוף משמעותי להצלחת תהליכי שינוי.²

אמון הוא יחס הדדי בין שני שחקנים או יותר, והוא תנאי הכרחי לפעולה משותפת ולהגשמת יעדים משותפים. בבסיסו האמון נובע מכך ששחקן אחד סומך על שחקן אחר שיעשה את הדבר הנכון והנדרש או לפחות יעשה מאמץ כן, גם אם למעשה העשייה לא הניבה את התוצאות הרצויות. סוג האמון שמעסיק את חוקרי המינהל והמדיניות הציבורית ואת אנשי המקצוע (בעלי התפקידים בממשלה, בארגוני העובדים, בארגוני המעסיקים וכן גורמים פורמליים נוספים במערכת יחסי העבודה) קשור ליחסי הציבור והממשל, ליחסי הציבור והמנגנונים הבירוקרטיים המקצועיים ואף לאמון של המערכות הממסדיות בציבור.

רפורמות ומודרניזציה של השירות הציבורי, בישראל ובעולם, נשענות בראש ובראשונה על בניית אמון בין שחקנים, שהרי בלי זה לא תיתכן פעולה משותפת ולא יתרחש איגום כוחות ומשאבים לשם יצירת שינוי דרמטי בתחום חברתי כלשהו שאפשר יהיה להתייחס אליו כאל "מהפך מדיניות". רפורמות המופעלות חד-צדדית מתקשות להצליח, גם כאשר הן משקפות, אובייקטיבית, את הדבר הנכון לעשות. חשוב להדגיש שיש הבדל גדול בין האמון שהציבור רוחש למערכות הפוליטיות – השלטון או ארגוני העובדים – ובין האמון שנהנות ממנו מערכות מקצועיות ובירוקרטיות; ברוב המקרים אנשי המקצוע נהנים מאמון רב יותר, בהרבה, מהפוליטיקאים.³ עם זאת, התדמית השלילית הכללית של הממשל ושל המינהל הציבורי בעיני האזרחים והאמון הנמוך יחסית בהם מוסברים פעמים רבות כאילו הם תוצאה ישירה של ביצועי השירות ציבורי, של סרבול התהליכים בו, של חוסר גמישותו וחוסר רגישותו לצורכי הציבור ושל ה"כבדות הבירוקרטיה" שהוא מייצג במתן פתרונות הולמים לבעיות דוחקות. הטענה היא שאיכות שירות גבוהה מובילה לשביעות רצון רבה וששתי אלה יחדיו מסוגלות לחזק את הדמוקרטיה בעזרת הגברת האמון בממשל.⁴ יתר על כן, אמון בממשל מחזק ומייצב את המערכת הדמוקרטית לאורך זמן.⁵

G. Bouckaert and S. van de Walle, "Quality of Public Service Delivery and Trust in Government," in: A. Salminen (ed.), *Governing Networks: EGPA Yearbook*, Amsterdam: IOS Press, 2003; E. Vigoda-Gadot, "Public Administration – The Next Generation: Administrative Transformations and Challenges Towards the Establishment of a Modern Public Sector," *Hamerhav Hatziburi* 1 (2007): 57-88

ראו מחקר האורך של ע' ויגודה-גדות ושי מזרחי, **ביצועי המגזר הציבורי בישראל: ניתוח עמדות תושבים והערכת מצב לאומית**, אוניברסיטת חיפה ואוניברסיטת בן-גוריון, 2001-2012.

C. Anderson, *Blaming the Government: Citizens and the Economy in Five European Democracies*, Armonk, NY: ME Sharpe, 1995; M. A. Glaser and B. W. Hildreth, "Service Delivery Satisfaction and Willingness to Pay Taxes," *Public Productivity and Management Review* 23 (1) (1999): 48-67

O. Borre, "Critical Issues and Political Alienation in Denmark," *Scandinavian Political Studies* 23 (4) (2000): 285-309

מנקודת מבט אחרת, יציבות דמוקרטית מחייבת השתתפות ומעורבות של האזרחים.⁶ ברנר ורוזנון טענו כי ערכים דמוקרטיים הם במהותם ערכים השתתפתיים.⁷ בליבת תאוריית הדמוקרטיה נמצאת התפיסה שעל האזרחים עצמם להיות מעורבים בתהליכי הממשל. השתתפות ומעורבות של האזרחים מגדילות את האמון בממשל, ופוטנציאלית גם בסוכני הממשל – אנשי המקצוע והשירות הציבורי. השיתוף והאמון, יחד ולחוד, מגדילים את רמת המידע שבידי האזרחים על העשייה השלטונית, ולכן הם גם מגבירים את רמת ההזדהות שלהם עם החלטות של מדיניות ותוצאותיהן, שלא תמיד מתיישבות עם האינטרס הצר של אדם יחיד או של קבוצה.⁸

במילים אחרות, אופן הגדרת השאלה על הסיבה והמסובב בקשר שבין אמון כלפי השירות הציבורי ובין ביצועי השירות הציבורי לא לגמרי ברור. כלומר, האם האמון הנמוך מביא לתפיסת ביצוע לקויה או שמא דווקא הביצועים הנמוכים פוגעים באמון? מחקרים שניסו להשיב על השאלה לא מצאו סיבתיות ברורה, דבר שמוביל למסקנה שככל הנראה מדובר ביחסים הדדיים שמזינים האחד את משנהו, בבחינת מעגל שאין לו התחלה או סוף.

האמון תורם לתפיסת הביצוע של הממשל אך גם מעוצב על ידו בתהליך ארוך טווח של בחינה, בדיקה והשוואה מול מערכות ממשל אחרות בתוך המדינה ובין מדינות. בעידן הגלובליזציה אמון הציבור בשלטון קשור גם למידת הניסיון והחוויה שהציבור חווה בהכירו מערכות אלטרנטיביות במדינות אחרות. נקודת המבט המקומית מעוצבת על ידי הניסיון הגלובלי על ידי הניסיון הגלובלי הנצבר, שהוא זמין יותר מבעבר לידיעת הכלל. הניסיון הזה מתאפשר לא רק על ידי תנועה אנושית גלובלית פיזית, אלא גם על ידי זרימה וירטואלית של מידע ברשתות תקשורת ובאפס זמן.

האמון ופרדוקס הלקוח והאזרח

גישת הניהול הציבורי החדש – שקנתה לה תומכים רבים בקרב אנשי התאוריה, המחקר והמעשה מאז שנות ה-70 של המאה הקודמת – הציעה, בעיתוי הנכון, סדר יום ברור וישים לשינוי חיוני בשירות הציבורי. הסיבה העיקרית לצמיחתה של הגישה החדשה הייתה המשבר הכלכלי, החברתי, והתעסוקתי הגדול במדינות המערב למן סוף שנות ה-60 ועד לאמצע שנות ה-70, שהסיבה העיקרית שלו הייתה התרחבות מדינת הרווחה והגדלת ההוצאה הלאומית והחוב הלאומי מעבר למה שהמשק היה יכול לשאת. המשבר היה כרוך בחוסר היעילות

⁶ למשל G.H. Frederickson, "The Recovery of Civism in Public Administration," *Public Administration Review* 42 (1982): 501-509; G.H. Frederickson, *The Spirit of Public Administration*, San Francisco: Jossey-Bass, 1997; C.M. King and C. Stivers, *Government is Us: Public Administration in An Anti-Government Era*, Thousand Oaks, CA: Sage, 1998; C.S. King, K.M. Feltey, and B.O. Susel, "The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration," *Public Administration Review* 58 (1998): 317-326; R.C. Box, "Running Governments Like a Business: Implications for Public Administration Theory and Practice," *American Review of Public Administration* 29 (1999): 19-43

⁷ C. Barner-Barry and R. Rosenwein, *Psychological Perspectives on Politics*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1985

⁸ D. Yankelovich, *Coming to Public Judgment: Making a Democracy Work in a Complex World*, Syracuse, NY: Syracuse University, 1991; L. Rose, "Citizen (re)Orientations in the Welfare State?: From Private to Public Citizens," in: J. Bussemaker (ed.), *Citizenship and Welfare State Reform in Europe*, London: Routledge, 1999, pp. 131-148

של ממשלות ושל מנגנונים בירוקרטיים ובהגדלת פער הביצועים הממשי (מדיד ומכומת) והנתפס (סובייקטיבי ומבוסס על תחושות) שבין השירות הציבורי למגזר הפרטי. ניתן לסכם את תמציתו של השינוי בגישה בשאיפה להשפיע על גודלן המאוזן של ממשלות ועל שינוי משמעותי בתרבות הניהולית של ארגונים ציבוריים מתוך כוונה לגרום להם להתייחס לאזרחים כלקוחות לכל דבר. ההתייחסות לאזרח כלקוח נושאת עמה מאגר שלם של תפיסות ועמדות כלפי מתן שירות ומעצבת תהליכי פעולה המכוונים להשביע את רצון ה"לקוחות" החדשים ולהיענות לדרישותיהם, כפי שמערכת עסקית שואפת לנהוג בלקוחותיה.

אך כאן בדיוק טמון גם הפרדוקס המרכזי של הגישה. בטיפוח רעיון האזרח כלקוח גישת הניהול הציבורי החדש מעודדת פסיביות אצל אזרחים ומפתחת אצל רבים מהם תובענות מוגזמת מהשלטון. עיצובו של שירות ציבורי מודרני קשוב לאזרח חיוני מאוד ומגביר את אמון הציבור אך בה בעת מסתכן בהיענות לצרכים מידיים ומן העבר האחר – באי-מתן תשומת לב מספקת לצרכים קולקטיביים וארוכי טווח. היענות כזאת מותירה את המערכת הציבורית האחראית העיקרית לסיפוק צורכי האזרחים. לעומת זאת מהאזרחים עצמם לא עולה תביעה מקבילה למעורבות שלהם עצמם בחייהם ולהשפעה קונסטרוקטיבית שלהם על סביבתם. כאשר המערכת הציבורית מגיבה במהירות, כאשר היא יעילה וכאשר היא נותנת לציבור את הביטחון שענייניו מסורים בידיים טובות, היא זוכה באמונו. כיוון שכך האזרחים נוטים באופן טבעי להיות פחות מעורבים בתהליכים שלטוניים ורמת הנכונות שלהם להשתתף בחיי החברה והקהילה יורדת.⁹ תוצאת הקשר הפרדוקסלי הזה היא פגיעה בערכים דמוקרטיים של פיקוח אזרחי על תהליכים שלטוניים, דבר שעלול להיות בעייתי מבחינת השלכותיו ארוכות הטווח. רבים מהערכים המקושרים לדמוקרטיה – כמו שוויון, השתתפות וחופש פרט – מנוגדים באופן חד וברור להיררכיה, להתמקצעות ולהתנהגות המתעלמת מרצון הפרט למען האינטרס הכללי, שהם כולם ערכיה של בירוקרטיה מודרנית.¹⁰ וכך יוצא שגישת הניהול הציבורי מקדשת את מעמדו של האזרח כלקוח ובה בעת פוגעת בכוחו וביכולתו לפקח על דרך ניהולם של ארגונים ציבוריים.

תשובה אפשרית לפרדוקס זה יכולה להיות הגברת האמון בין הציבור ובין השלטון לא במסגרת של חליפין תועלתניים בלבד ("אני אתן לך ביצוע ותוצאות, ואתה תגמול לי באמון ובלגיטימציה"), אלא באמצעות מוטיבים של שיתוף פעולה (collaboration) בין השירות הציבורי, המגזר הפרטי-עסקי והאזרחים כיחידים וכקבוצות במסגרת המגזר השלישי.¹¹ היענות לתביעות של אזרחים כלקוחות היא נדבך חיוני, אך לא מספיק, בשיפור הקשר שבין השלטון לפרט. רק אם יתווספו אליה מנגנונים משלימים של הגברת תיאום וטיפוח של שיתוף פעולה בין-מגזרי יהיה אפשר לאזן בין הצורך להוסיף ולהחזיק מנגנונים בירוקרטיים לניהול השלטון, מחד גיסא, ובין השאיפה להוסיף ולקיים חברה דמוקרטית משגשגת, מאידך גיסא (הרחבה בנושא זה ראו במסמך "משילות דמוקרטית: תכלול ושיתוף בשירות המדינה", שנכתב לכנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה (2013).

E. Vigoda, "Administrative Agents of Democracy? A Structural Equation Modeling (SEM) of the Relationship between Public Sector Performance and Citizenship Involvement," *Journal of Public Administration Research and Theory* 12 (2) (2002): 241-272 ⁹

D. Thompson, "Bureaucracy and Democracy," in: G. Duncan (ed.), *Democratic Theory and Practice*, Cambridge: Cambridge University Press, 1983, p. 235 ¹⁰

E. Vigoda, "From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration," *Public Administration Review* 62 (2002): 515-518 ¹¹

החזרת האמון בין הגורמים המעורבים במערכת יחסי העבודה בשירות הציבורי

- אוגוסט 2012: "מי מעכב את ביצועה של רפורמה מקיפה במגזר הציבורי? לפי האוצר: ההסתדרות בולמת את השינויים ההכרחיים. אך בהסתדרות טוענים: האוצר אינו רוצה באמת לייעל – רק לפטר".¹²
- יוני 2013: הצעת חוק: בורות חובה לפני שביתה בשירותים החיוניים.¹³
- יולי 2013: יו"ר האגף לאיגוד מקצועי בהסתדרות אבי ניסנקורן, על הרפורמה המתוכננת בנמלים: "נדון ברפורמה בנמלים רק אם יקפאו אותה";¹⁴ שר התחבורה ישראל כ"ץ, באותו עניין: "אם עיני רוצה שתהיה מלחמה, תהיה מלחמה".¹⁵ מנכ"ל משרד ראש הממשלה לשעבר יוסי קוצניק, על הרפורמה לשינוי פני ההון האנושי בשירות המדינה: "הסיכוי להביא את ההסתדרות למו"מ על הרפורמה בשירות הציבורי – נמוך מאוד";¹⁶ הממונה על השכר קובי אמסלם, באותו עניין: "השירות הציבורי נטול מנגנוני התמודדות עם שביתות",¹⁷ "ההסתדרות לחצה - וברורמן מעכב רפורמה לפתיחת היבוא".¹⁸

מדוע אבד האמון?

המסקנה העולה מהדברים עד כה היא שאחת התחנות החשובות בדרך להגברת האמון בין הציבור לממשל עוברת דרך החזרת האמון בין הצדדים המעורבים במערכת יחסי העבודה במשק ודרך עידוד שיתוף הפעולה ביניהם לטובת ניצול נכון יותר של משאבים ציבוריים וקולקטיביים בחברה ולמען מתן שירות טוב יותר לאזרח. שיתוף פעולה בין הצדדים הוא זה שיכול להביא לרפורמות ולמודרניזציה של השירות הציבורי. אך ראשית יש להתעכב ולבחון את הסיבות לאובדן האמון שאנו עדים לו היום. רק לאחר שנבין את הסיבות לכך נוכל להציע פתרונות שיאפשרו שיתוף פעולה פורה לצורך תיקון המצב ולביצוע הרפורמות והשינויים הנדרשים להגברת אמון הציבור בממשל ולשיפור השירותים הניתנים לו.

בסעיף זה נתמקד בסיבות שהובילו, לדעת הצוות, לפגיעה באמון שבין הצדדים:

- התחייבויות שניתנו בהסכמים, אך היתכנותן לא נבדקה במידה מספקת בידי הצדדים להסכם.
- אי-עמידה הדדית בהסכמים חתומים, הן של המעסיקים והן של ארגוני עובדים.
- חוסר רצון של ההסתדרות לאכוף על ארגון העובדים המקומי עמידה בהסכמים.

¹² ח' ביאור, "מי מעכב את ביצועה של רפורמה מקיפה במגזר הציבורי?", **דה-מרקר**, 6.8.2012,

www.themarker.com/career/1.1794692 (כל אתרי האינטרנט במסמך זה אוחרו לאחורנה ב-31.7.2013).

¹³ מ' ארלוזורוב, "עובדי המונופולים הממשלתיים לא יוכלו לשבות נגד רפורמות", **דה-מרקר**, 23.6.2013,

www.themarker.com/news/1.2052796

¹⁴ ה' קנה, "נדון ברפורמה בנמלים רק אם יקפאו אותה", **כלכליסט**, 23.7.2013,

www.calcalist.co.il/local/articles/1,7340,L-3608312,00.html

¹⁵ "שר התחבורה על הרפורמה בנמלים: אם עיני רוצה מלחמה תהיה מלחמה", **ynet**, 7.7.2013,

www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4401694,00.html

¹⁶ ח' ביאור, וט' חרותי-סובר, "הסיכוי להביא את ההסתדרות למו"מ על הרפורמה במגזר הציבורי – נמוך מאוד", **דה-מרקר**,

www.themarker.com/career/1.2058772, 30.6.2013

¹⁷ מ' בסוק, "הממונה על השכר: המגזר הציבורי נטול מנגנוני התמודדות עם שביתות", **דה-מרקר**, 22.7.2013,

www.themarker.com/news/1.2078087

¹⁸ צ' זרחיה וא' קורן, "ההסתדרות לחצה – וברורמן מעכב רפורמה לפתיחת היבוא", **דה-מרקר**, 22.7.2013,

www.themarker.com/smb/1.2077754

- ניצול לרעה של מנגנון הקביעות לעובדים והיעדר תמריץ למצוינות, הסכמי עבודה מיושנים הפוגעים בפריון וביכולת הניהול, יוצרים מבנה שכר שאינו מתמרץ ופוגעים ביכולת הניהול וההתחדשות של הארגון בסביבה משתנה.
- התחדשות טכנולוגית שלא נקלטה בשירות הציבורי (חוסר התאמה של המינהל הציבורי למשק המודרני).

המשאב העיקרי בשירות הציבורי הוא העובדים. העובדים מעניקים את השירותים שהממשל המרכזי והמקומי צריך לתת לאזרחים והם פניו של השירות הציבורי. בגלל מבנה מערכת התגמול בשירות הציבורי, המבוססת ברובה על הסכמי שכר קיבוציים כוללים, בכל הסכם שכר או רפורמה כלשהי יש לפחות שני צדדים – צד המעסיקים וצד העובדים. צד המעסיקים מיוצג על ידי משרד האוצר על אגפיו: אגף תקציבים, אגף השכר, רשות החברות והחשב הכללי. כן מעורבים המשרד הממשלתי הממונה על מתן השירות ומנהלי אותו משרד, כגון מנכ"ל החברה הממשלתית, התאגיד או הדירקטוריון. צד העובדים מיוצג ברובו (עדיין) על ידי ההסתדרות שלצדה ארגון העובדים המקומי. לפיכך תנאי הכרחי ליישום רפורמה כלשהי הוא הסכמה והידברות בין השחקנים שמושתתות על אמון אמיני ועמוק שבכוחו להביא לידי קבלת החלטות מאוזנות, המקדמת משילות ויעדים לאומיים ובד בבד שומרת על זכויות העובדים.

באופן טבעי ומבני מתקיים בין הצדדים ניגוד עניינים. צד המעסיקים רוצה למזער עלויות בהינתן תפוקה מסוימת או למרב תפוקה בהינתן סך תקציבי. הוא שואף גם לבצע את השינוי מהר ככל האפשר ולקבל על כך את הקרדיט הפוליטי והמקצועי. צד העובדים, לעומת זאת, מעוניין למרב את תנאיו ואת כוחו הארגוני, באמצעות שכר, ביטחון תעסוקתי, שעות עבודה נוחות, מעורבות בניהול וכדומה. ההסתדרות נתונה בתחרות הולכת וגוברת עם ארגוני עובדים אחרים (למשל "כוח לעובדים") ומוגבלת ביכולתה לאכוף משמעת על הארגון המקומי מחשש שתאבד את הייצוגיות שלה במקומות העבודה (ראו למשל סכסוך העבודה ברכבת ישראל).¹⁹ כלומר, צד המעסיקים ישאף לשלם לעובד מעט ככל הניתן ובלבד שיצליח לשמור על אותו עובד ועל תפוקתו או יצליח לגייס עובד חדש ברמה מספקת. מצד אחר, העובדים רוצים לקבל כמה שיותר וההסתדרות מוגבלת ביכולתה לרסן את דרישות העובדים גם כאשר לדעת הגורמים המקצועיים בהנהגתה דרישות העובדים אינן מוצדקות (ראו למשל סכסוך העובדים הסוציאליים, מאבק המתמחים וסכסוך העבודה ברכבת ישראל).²⁰

המשא ומתן ברמה הארצית

בשנים האחרונות יש לציין לחיוב את מגמת השיפור לכאורה ביחסים שבין ארגוני העובדים ובין משרד האוצר. כך לדוגמה, למעט השביתה הכללית במשק בגלל עובדי הקבלן (נמשכה שלושה ימים), לא זכורה שביתה ממושכת של כלל העובדים בשירות הציבורי זה שנים רבות. גם בנמלים ובשאר החברות הממשלתיות, ובמיוחד בקרב המורים, שנות הלימודים נפתחו בזמן וללא שביתות. עם זאת, בנמלים נוקטים מדי פעם שביתות קצרות לא חוקיות והאטות עבודה חדשים לבקרים, והשקט אצל ארגוני המורים נובע בעיקר מיישום הסכמי הרפורמה "אופק חדש" ו"עוז לתמורה", אשר בהן נוספו שעות הוראה וניתנו תוספות שכר של עשרות אחוזים בצד שינויים רבים נוספים שהצדדים הסכימו עליהם.

שני הסכמי המסגרת הגדולים האחרונים שנחתמו בין ההסתדרות למשרד האוצר (ב-2008 וב-2010) היו תוצאה של משאים ומתנים שקבעו כי השכר הריאלי בשירות הציבורי יוסיף לגדול בהתאם למגמה ארוכת

¹⁹ הגם שברמה המשקית או ברמת השירות הציבורי יכול להיות היגיון בקיומם של ארגוני עובדים מתחרים הן מבחינת המעסיק והן מבחינתם של העובדים (ראו לעניין זה גם בסעיף "ביזור הכוח המאורגן", בהמשך נייר זה).

²⁰ בספרות הכלכלית בעיה זו מתייגת בעיקר כמודל מיקוח – bargaining.

הטווח שלו, הנמוכה מגידול התוצר אך דומה לגידול השכר במגזר העסקי. בשני ההסכמים הללו בלטו במיוחד ההידברות ושיתוף הפעולה בין משרד האוצר, ההסתדרות וארגוני המעסיקים בראשות לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים. הדבר התבטא בכך שהסכמים אלו נחתמו ללא שביטות ברקע. המעסיקים וההסתדרות הגיעו להסכמים מורכבים יחסית, שנעשו בהם שינויים ואף ניתנו בעקבותיהם תוספות שונות לקבוצות שונות. דוגמאות להסכמים שנחתמו הן הגדלת הפקדות המעסיקים והעובדים לקרנות הפנסיה החדשות; מתן תוספת גדולה יותר לאימהות לילדים עד גיל 5; העברת גמלאי הפנסיה התקציבית להצמדה למדד ומתן תוספת לגמלאים; ודחיית הפעימה האחרונה של הסכם המסגרת האחרון שנחתם, על רקע הקיצוצים הגדולים בתקציב 2014. ברם לא כל הגופים בשירות הציבורי נמצאים בהסכמי המסגרת הכוללים. ישנם הסכמים רבים שנחתמים מחוץ למסגרת של הסכמי השכר הגדולים או נוסף עליהם. מדובר בגופים גדולים כמו ארגון המורים, הסתדרות המורים, הסתדרות הרופאים, הסתדרות האחים והאחיות ואף מקומות עבודה גדולים בשירות הציבורי (רכבת ישראל, רשות השידור, נמלים ועוד) – עם כל אלה נחתמים הסכמי שכר נוספים. הסכמי המסגרת בעניינם משמשים הרף התחתון להסכמים החדשים.

אי-קיום הסכמים גורם נזק לטווח הארוך למשק ולחברה, והוא תוצאה של אי-ביצוע ו/או דחיית הסכמים. הוא גורם לאובדן אמון בין הצדדים המתבטא בחוסר רצון של הגופים לחתום על הסכמים ארוכי טווח ובריבוי שביטות ועיצומים בהשוואה בינלאומית ובעיקר בהשוואה בין המגזר הפרטי לשירות הציבורי.²¹ נוסף על כך משתרש הנוהג לתת בתקופת הסכם המסגרת תוספות שכר ותנאים (מעורבות עובדים בניהול, ביטחון תעסוקתי והטבות שוות כסף) לארגוני עובדים חזקים יותר, ובעקבות זה תחושת חוסר ההוגנות בקרב העובדים והמעסיקים מועצמת. מצב זה מביא לכך שמעמדם של הסכמי המסגרת והשקט התעשייתי שסוכם בין הצדדים נשחקים.

במערכת יחסי העבודה בשירות הציבורי השתרש נוהג נוסף: בתגובה לכל שינוי יש לגייסמיה לתבוע תוספות שכר, ולכן פעמים רבות חוסר ההסכמה על גובה התשלום מונע התחדשות של השירות הציבורי ואף יוצר הידרדרות במערכת יחסי העבודה ובביצועיו של השירות הציבורי. יתר על כן, ההסתדרות נמנעת משימוש במנגנונים חלופיים לפתרון סכסוכים (כגון המוסד לבוררות מוסכמת) ואינה מציגה עמדה מגובשת מה נדרש לעשות על מנת לשקם את יכולתם של מנגנונים אלו לפתור סכסוכים בלי להשתמש בנשק השביתה. כמה דוגמאות לקביעתנו: (א) העברת מערך הכבאות מהשלטון המקומי לממשלה לוותה בדרישות לתוספות שכר. הממשלה נעתה לדרישות אף שהכבאים שיפרו את הביטחון התעסוקתי שלהם כאשר עברו מהשלטון המקומי כמעסיק לממשלה כמעסיק (שהאפשרות לשלם נתונה בידיה בכל עת). (ב) השינוי בהסדרי העבודה ברכבת ושילוב קבלני משנה וגופים עסקיים בשירותי הרכבת, כפי שעוגן בהסכם קיבוצי ברכבת ישראל, התאפשר רק לאחר שהובטחה לעובדים העלאת שכר של כ-25%. (ג) הרפורמה במינהל מקרקעי ישראל והרפורמה בשירות המדינה נתקלות בקשיים בגלל דרישות ההסתדרות להגיע עמה להסכמים בדבר שיפור השכר של עובדי המדינה, הקטנת השימוש בחוזים אישיים ובמיקור חוץ ודרישות נוספות. מנגד, הממשלה לא יוזמת שינויים במערכת השכר, בתנאי העבודה ובהסכמי העבודה בשירות הציבורי. התנהלות זו נתפסת כסימן לחולשה ופוחתות פתח למסכת דרישות ולחצים הולכת וגוברת עד כדי פגיעה במערכת יחסי העבודה ובמצבה הכלכלי של המדינה.

משהופר האמון העובדים מתייחסים למערכה כאל משחק סכום אפס, ולפיכך הם אינם מוכנים לשתף פעולה עם שינויים מבניים שהמעסיקים יוזמים. המעסיקים מפנימים את התנהגות העובדים, כלומר משנים את התנהגותם ואת התנהלותם בהתאם, ונוצר שיווי משקל לא יעיל שבו כל צד ממקסם את התועלת שלו בהינתן הפעולה של הצד האחד ("שיווי משקל נאש"). כלומר, לעובדים משתלם להתבצר בעמודותיהם ואפילו להקצין

²¹ א' שפירא, "שביתות במבט השוואתי", פרלמנט 68 (מרץ 2011), <http://tinyurl.com/Parliament68-shvitot>

אותן משום שהם מניחים שהמעסיקים אינם מכבדים את ההסכמים שהם חותמים עליהם. מנגד, הדבר הנכון מצד המעסיקים במצב שכזה הוא לא לשאת ולתת עם העובדים על אי-אלו שינויים במבנה ההעסקה בהנחה שהללו מתבצרים בעמדותיהם ועלולים לפסול כל רעיון בעודו באבו.

מערכת היחסים בין הצדדים לא הביאה עד כה לרציפות עשייה נטולת סכסוכי עבודה. נהפוך הוא: היא גררה את השירות הציבורי למערבולת סכסוכים אשר התעצמה מאוד בהתאם לשינויים במצבה הפוליטי של ההסתדרות ובמחויבותה למעסיקים ולממשלה. כאשר חדלה התנהלות הצדדים להיות מתואמת ומלווה בהידברות, חידשה הממשלה את היוזמות שלה לשינויים שרצתה בקידומם ולא נתנה זכות וטו להסתדרות. תגובת ההסתדרות הייתה הפסקת המאמצים להרגעת מערכת יחסי העבודה בשירות הציבורי.

נביא כדוגמה את סוגיית הקביעות של העובדים וחוסר הגמישות הניהולית של המעסיקים שמתלווה לכך. ביטחון תעסוקתי כמוהו כתגמול בשכר שהשירות הציבורי יכול להעניק לעובדיו יותר מפירמה במגזר הפרטי, שהישרדותה תלויה ברווחים ובביצועים. במילים אחרות, לשירות הציבורי – כמי שמייצג את המדינה – יש נגישות קלה יותר להלוואות בשוק ההון, הנזיל יותר. כלומר, השירות הציבורי יכול לגייס עובדים איכותיים במחיר כספי נמוך יחסית ולהתחרות במגזר הפרטי על עובדים איכותיים, אף על פי שהוא אינו יכול לשלם להם את אותם סכומים שהם מקבלים במגזר הפרטי (בשירות הציבורי ישנה תקרת זכויות נמוכה בהרבה מהתקרה במגזר הפרטי). עם זאת, מצב עניינים שבו מעסיקים אינם יכולים לפטר עובדים קבועים אלא באמצעות הליכים ארוכים ומתישים או באמצעות בית הדין לעבודה והליכי משפט מפרכים הוא מצב קצה הפוגע ברמת השירות של השירות הציבורי, ואף מבריא עובדים ומנהלים פוטנציאליים שמעדיפים להישאר משום כך במגזר הפרטי.

מאידך גיסא, מוסד הקביעות הוא "כרטיס הביקור" של ההסתדרות. ערעורו יפגע בעצם זכות הקיום של ההסכמים הקיבוציים ושל ההסתדרות. יש להכיר בכך שמוסד הקביעות של עובדים במקום עבודתם השתרש דווקא בשירות הציבורי גם בשל ההבדלים המהותיים בינו לבין המגזר הפרטי²² ושהוא אינו ייחודי לשירות הציבורי בישראל. אולם מצב שבו אי-אפשר לפטר עובד קבוע, מפני שהעלויות הכלכליות והניהוליות של הפיטורים גבוהות מאוד, הוא מצב לא בריא, שמדכא כל מאמץ מצד העובדים וכל יצירתיות מצד המעסיקים ופוגע בתפקודו השוטף של הארגון. ואולם מאחר שמדובר בשירות ציבורי, הקביעות מונעת פיטורים שרירותיים והכנסת "אנשי שלומם" של פוליטיקאים. כמו כן היא מאפשרת התמקצעות וצבירת ניסיון וידע. לולא היה מנגנון כזה, בלי קשר להסתדרות, היה כל שר, מרגע מינויו, מפטר שכבת עובדים גדולה ומכניס את אנשיו. במקרה כזה רמתו של השירות הציבורי בוודאי הייתה נפגעת.²³

באופן כללי לקביעות יש יתרונות, אך נוצרה הקצנה משום שאי-אפשר לפטר איש, בגלל חוסר האמון. חוסר האמון גם הביא לכך שהעובדים דרשו, וקיבלו, את הזכות להתערב בניהול כדי להגן על עצמם מ"תרגילים" שמטרתם לגרום להם להתפטר. לכך צריך להוסיף את בעיית חוסר הרציפות בזמן שעיקרה התופעה של עובדים הנמצאים במערכת זמן ארוך ודרג פוליטי ומנכ"לים שמגיעים למשרד לזמן קצר ולכן מוכנים להתפטר בנושאים מבניים ובמאבקים על שכר בתמורה לשקט תעשייתי.

²² בין השאר משום שהעובדים בשירות הציבורי הם פקידי ציבור שבמצב של ביטחון תעסוקתי יוכלו להביע ללא מורא את השקפותיהם המייצגות את הציבור.

²³ באופן כללי, מרבית המחקרים בנושא מוצאים שיש תחלופה בין רמת הקשיחות התעסוקתית (Employment Protection Legislation) לבין רמת הפיריון וקצב הצמיחה. מבחינת מדד הקשיחות התעסוקתית EPL ישראל ממוקמת בממוצע של מדינות OECD. מאז המשבר הגלובלי האחרון מדינות רבות, ובפרט יוון, איטליה, ספרד ופורטוגל, מיישמות רפורמות בשוק העבודה שמטרתן להגמישו ולהקטין את פער הזכויות הגדול שבין העובדים המאורגנים לעובדים הלא מאורגנים. לסקירה נרחבת בנושא ראו OECD Employment Outlook 2013, פרק 2.

בעיה נוספת היא שלא ניתן תגמול מספיק למצוינות בשירות הציבורי. גם כאן מדובר בתוצר של מצב קצה²⁴ – מבנה שכר מיושן²⁵ ומדכא ביצועים.²⁶ נציין כי שכר תלוי ביצועים מחייב יכולת הערכה משוכללת של התפוקה.²⁷ בהיעדר יכולת הערכה שכזאת יש לשקול שכר תלוי ביצועים, שכן ללא היכולת להעריך את תפוקת העובד תגביר מערכת כזאת את חוסר האמון בין הצדדים.²⁸ ברור כי בהינתן סד תקציבי מסוים²⁹ ובהנחה של מבנה שכר של תגמול דיפרנציאלי יקטן שכרם של העובדים הפחות יצרניים, ובכך תיפגע רווחתם. מנגנון התגמול בשכר השכיח הוא שכר עידוד, אשר ברוב מקומות העבודה, על פי דיווחי המעסיקים וגופים נוספים, כבר אינו ממלא את ייעודו. ברוב גופי השירות הציבורי מוצה שכר העידוד, כלומר התשלום הוא התשלום המרבי על פי ההסכם, והמנגנון הפריטטי מונע כל שינוי ללא הסכמת העובדים.

על כל אלה יש להוסיף את הקושי בהכנסת התחדשות טכנולוגית בשירות הציבורי, שגם הוא אחת הסיבות לחוסר האמון של הציבור בשירות הציבורי. הקושי בהתחדשות טכנולוגית נובע מחוסר האמון הבסיסי בין הצדדים ליחסי העבודה. העובדים וארגוני העובדים מתנים את הכנסת הטכנולוגיות החדשות בתוספות שכר ובהימנעות מפיטורי עובדים (למשל במקרה של המעבר לתעודות זהות ביומטריות), והממשלה איננה יוזמת תוספות שכר מעבר להסכמי המסגרת כי אם משתמשת במיקור חוץ או בהעסקה בחוזים אישיים על מנת לקבל כוח עבודה מיומן בשכר גבוה יותר.

כיצד לשפר את האמון בין הצדדים

כדי לייצר שיתוף פעולה של ההסתדרות עם שינויים במבנה השכר (תנאי הכרחי ליישום שינוי כלשהו) יש לתכנן מודל שיתמרץ את ההסתדרות לשותף פעולה. מנגנונים ברורים ליצירת אמון ולביסוסו בין שחקנים שונים במרחב השירות הציבורי לא מוסכמים עד היום לא בקרב חוקרים ולא בקרב אנשי המעשה. עם זאת, הספרות המחקרית מציעה ארבעה תנאים וכלים שמשוגלים להשפיע על שיפור האמון: (1) שימוש בנתונים ובעובדות ברורים לפתרון בעיות ולמשא ומתן שמקורם בסמכויות מקצועיות אובייקטיביות וחסרות פניות

²⁴ יובל מזר מראה באחד ממאמריו ("שיעור הקידום והשפעתו על השכר במגזר הציבורי בישראל", **סדרת מאמרים לדיון** 11, 2007, מחלקת המחקר, בנק ישראל, 2007) כי הקידום בשירות הציבורי מושפע בעיקר מהוותק. במאמר נוסף שלו ("בחינת מבנה השכר במגזר הציבורי והפרטי והמיון העצמי של עובדים שעברו ביניהם בשנים 1995 עד 2005", **סדרת מאמרים לדיון** 09, 2009, חטיבת המחקר, בנק ישראל, 2009) הוא מראה תופעה דומה גם בשנים האחרונות וגורס גם כי כמו מדינות מפותחות אחרות הפרמיה לשכר בשירות הציבורי הישראלי היא חיובית לעובדים בעלי שכר נמוך, הולכת וקטנה עם העלייה בשכר והופכת לשלילית לעובדים בעלי שכר גבוה. במאמר שלישי שלו ("מיון עצמי של עובדים שעברו בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי", **הרבעון לכלכלה** 57 (2/3) (יוני-ספטמבר 2010)) הוא מראה כי העובדים האיכותיים ביותר נוטים לעזוב את השירות הציבורי לטובת המגזר הפרטי ושהפחות איכותיים נוטים לעשות את הכיוון ההפוך.

²⁵ השכר ברוטו מורכב משכר היסוד, שהוא פונקציה של דירוג, דרגה וותק, אך גם מתוספות שהקשר בינו לבין ביצועי העובד לא חזק מספיק. שכר היסוד הוא, בממוצע, פחות מ-40% מסך השכר ברוטו של העובד. ועדת זוסמן לשינוי מבנה השכר בשירות הציבורי המליצה לשנות תמהיל זה. ההמלצה אכן יושמה אך מעט בשנים שלאחר פרסום המלצות הוועדה, אך עם הזמן התמהיל חזר לקדמותו.

²⁶ במגזר הפרטי עובדים בממוצע יותר שעות מבישירות הציבורי, כ-19% וכ-10% יותר (נשים וגברים, בהתאמה). אין בנמצא אומדנים ישירים לשיעור המאמץ שהעובדים משקיעים בעבודתם. אולם בסקר כח האדם מופיעה השאלה "האם השבוע עבדת פחות מאשר בשבוע שעבר, ואם כן – מה הסיבה לכך?". משתנה זה, שממנו ניתן לגזור את שיעור ההיעדרויות, יכול לשקף את המאמץ שעובדים משקיעים בעבודתם, כמובן בסייגים המתאימים. לאחר בחינת משתנה זה בווריאציות שונות (זמינות בהתאם לדרישה) בהשוואה לשני המגזרים ובהפרדה לנשים ולגברים נמצא כי בכל הווריאציות עובדים בשירות הציבורי משקיעים פחות בעבודתם יחסית לעמיתיהם במגזר הפרטי (כאשר בחנו מודלים רב-משתנים עם בקרה על השכלה העובד, מספר ילדיו וגילו, היה המשתנה הנבחן מובהק). הפער שנאמד לא מבוטל והוא נע בין 30% ל-50%. לא נמצא הבדל שיטתי בין המגזרים בהשקעה של גברים לעומת נשים.

²⁷ ראו הסעיף "מדידה וניהול של ביצועים, אחריות אישית ושכר על פי ביצועים" בעמ' 16 במסמך הנוכחי.

²⁸ וזו, בין השאר, הסיבה לכך שהמערכת כיום היא אינה מתגמלת כראוי על ביצועים.

²⁹ במגזר הפרטי אין למעסיקים סד תקציבי, והרווחים של הפירמות הם אנדוגניים.

שאינן עליהן ערעור; (2) עידוד מנהיגות אחראית משני הצדדים שיש לה גם יכולת ניתוח והבנה וגם מחויבות אמיתית וארוכת טווח לשיפור השירות הציבורי בישראל; (3) שימוש בסמכויות מקצועיות ובלתי תלויות (מהאקדמיה ומגופי מחקר חוץ-אקדמיים תומכי מינהל תקין אחרים) לחיפוש פתרונות ראויים לצורכי השירות הציבורי ולצורכי העובדים; (4) בניית תכנית פעולה ארוכת טווח ומחייבת לשיפור השירות הציבורי המבוססת על עידוד המצוינות של כוח האדם וטיפוחו.

ב. רפורמה ביחסי העבודה בשירות הציבורי

ישראל נולדה כמדינת רווחה שהמשק והחברה שלה מנוהלים בשיטה ריכוזית ביותר ומורכבים משלושה מגזרים עיקריים: הציבורי, הפרטי וההסתדרותי. ערכיה של המדינה כמדינת רווחה כללו שאיפה למתן ביטחון סוציאלי, לשמירה על רמת חיים, לצמצום האי-שוויון ולאיינטגרציה חברתית (דורון, 1995).³⁰ כדי להשיג יעדים התואמים את הערכים האלה נטה מאזן הכוחות המגזרי בשנותיה הראשונות של המדינה במובהק לכיוון השירות הציבורי וההסתדרות. אלה פעלו לרוב במשולב ובאופן מתואם ובלמו החדרת רפורמות ושינויים שאיימו על הערכים החברתיים שנתפסו כראויים. מאזן כוחות זה השתנה לחלוטין מאז סוף שנות ה-80 וראשית שנות ה-90, כאשר ירדה מאד הדומיננטיות של השירות ההסתדרותי מחד גיסא והחלו מגמות כלל-עולמיות שלחצו בכיוון של התייעלות ושימת דגש רב יותר על ניהול עסקי בשירות הציבורי.

אמנם ניצנים של רפורמות ושינויים בדרך הניהול של השירות הציבורי החלו עוד בסוף שנות ה-70, עם המהפך הפוליטי הראשון, אך למרבה הצער הם לא גובשו לכלל שינוי עקבי וכוללני ולא נהנו מתמיכה פוליטית מספקת של המפלגות הגדולות. ועדות ממשלתיות וציבוריות הוקמו במטרה לבחון חלופות למבנה המינהל והשירות הציבורי ולקבוע סדר יום לביצוע רפורמות (לדוגמה, ועדת מוזס, דצמבר 1965; ועדת זנבר, יוני 1981; ועדת לורנץ, נובמבר 1985; ועדת קוברסקי, אוגוסט 1989). עבודות מהסוג הזה מוסיפות לרכז את תשומת הלב והעניין גם בשנים האחרונות. יתרון הוא בכך שהן משמרות את נושא השינוי והרפורמה על סדר היום הציבורי הישראלי ומציעות רעיונות עדכניים ויצירתיים לשיפור המינהל.³¹

ואולם בחינה מדוקדקת מעלה כי הצעות אלה מתמקדות במערך הארגוני, המבני והכספי של זרועות השלטון. מנגד, בכולן חסרה למשל התייחסות שיטתית להחדרת תרבות ניהולית חדשה בשלטון, וכן לא מודגש בהן די הצורך פיתוחם של כלים מתאימים להערכת ביצוע התנהגותית של השירות הציבורי (ויגודה-גדות, 2009).³² בכולן חסרה הגישה שלפיה בדרך של שיתוף פעולה והגברת האמון בין כל הגורמים המעורבים – הציבור, הממשל והצדדים ליחסי העבודה – ניתן להגיע לרפורמות ולהישגים.

במסגרת העמדה של מסמך זה, המבוססת על מחקרים רבים המצביעים על מרכזיותו של האמון ככלי חיוני בתהליכי רפורמה ובמנוף המשמעותי שהוא יוצר להצלחת תהליכי שינוי, אנו סבורים ששיתוף הפעולה צריך להתמקד ברכיבים שלהלן:

1. שינוי מבנה השכר הישן והמסורבל.
2. יצירת קשר בין ביצועי הפרט לקידומו, לשכרו ולהמשך העסקתו בשירות הציבורי וכן חיזוק הקשר בין תגמול הקבוצה כמכלול ובין ביצועיה, כפי שיימדדו במתודולוגיה מובנית.

³⁰ א' דורון, *זכות האוניברסליות: האתגרים של המדיניות החברתית בישראל*, ירושלים: מאגנס, 1995.

³¹ ראו למשל נחמיאס, דנון-קרמזין ויראוני (לעיל הערה 1); בן בסט (לעיל הערה 1).

³² E. Vigoda-Gadot, *Building Strong Nations: Improving Governability and Public Management*, Farnham, UK:

Ashgate, 2009

3. שיפור מנגנוני מיון, גיוס וסיום העסקה.
4. שיפור יכולות הניהול בשירות הציבורי.
5. שיפור המנגנונים של סיום עבודה מרצון או ביוזמת המעסיק – לפלישה, לפני גיל הפרישה או לפיצויים – ללא תשלום קצבה לפני גיל הזכאות לפנסיה.
6. ביזור המנגנונים הרגולטוריים.
7. הסטת הכוח מראשי המערכת בהנהגת ההסתדרות לארגונים המקומיים במה שקשור לסמכות להגיע להסכמים ולנהל את מערכת יחסי העבודה.
8. הפרטה ושינויים מבניים.

1. שינוי מבנה השכר הישן והמסורבל

אחת הדרכים לשיפור כוח האדם, לגיוס עובדים איכותיים, להכשרה ולהזדרכות של עובדים עוברת דרך התמודדות משותפת ומתן פתרונות למבנה השכר בשירות הציבורי. כאמור, מבנה השכר בשירות הציבורי מיושן ומסורבל ואינו יכול לתת מענה למצוינות בעבודה או להגדלת התפוקה והמוטיבציה. מבנה השכר בשירות הציבורי ברוב היחידות מבוסס על דרגות וטבלאות שכר שנקבעו לפני עשרות שנים – שכר יסוד נמוך ותוספות רבות מגוונות שניתנו במהלך השנים ללא יד מכוונת ומטרות מוצהרות. טבלאות שכר אלה אינן מתאימות עוד ואין בהן כדי לתמרץ מועמדים להגיע לעבוד בשירות הציבורי, לעודד עובדים לשפר את ביצועיהם או להתקדם בתפקידים השונים, להכניס שיפורים טכנולוגיים או לטייב את השירות לאזרח.

כאשר נקבעו טבלאות השכר והדרגות לפני עשרות שנים היה לכל תפקיד מתח דרגות³³ – העובד נכנס לתפקידו בתחתית מתח הדרגות והתקדם בו עם השנים. המטרה הייתה שהשכר בכל אחת מהדרגות ישקף את "מחיר השוק" של התפקיד והביצועים הכרוכים בו. כאשר נבנו סולמות השכר גרס ההיגיון שבבסיסם שהדרגה הגבוהה ביותר אמורה להתאים לבעל התפקיד הגבוה ביותר ושהדרגה התחתונה מיועדת לעובד בתפקיד הנמוך ביותר, בעל הוותק הנמוך ביותר. העובד ראה לנגד עיניו אופק תעסוקתי ואפשרות להתקדם בתפקיד או לעבור מתפקיד לתפקיד וכך להרוויח יותר ואף להרחיב את המיומנויות והמקצועיות שלו. לכך התווסף "שכר העידוד" או מנגנוני תגמול מיוחדים אחרים, שמטרתם הייתה לתת תמורה הולמת לביצועים טובים.

אלא שברבות השנים נשחקו טבלאות השכר לחלוטין ואיבדו את המשמעות שהייתה להן בתחילת הדרך. כיום אין יותר קידומים אמיתיים, שמבטאים עלייה בהיררכיה, לפי תפקידים ודרגות מאחר שסולמות השכר אינם מעודכנים. כ-70% מהדרגות בסולמות השכר נמצאות בכלל מתחת לשכר המינימום. הדרגה העליונה בסולמות השכר בכמה מן המקרים משתווה לשכר הממוצע במשק. במקום לשנות את טבלאות השכר ואת הדרגות המוצמדות לכל תפקיד כך שישקפו נכונה את פירמידת התפקידים בשירות הציבורי באופן שיתמרץ קידום אמיתי ושיפור איכותי של השירות, מוענקות "תוספות" כאלה ואחרות.³⁴ מאחר שטבלאות השכר נשחקו, דרישות העובדים וההסתדרות להגדלת השכר אינן מדרבנות את הצדדים לבחון באופן מהותי את מבנה השכר הראוי והנכון. במקום זה הצדדים מגיעים להסכמה על מתן תוספות, כלליות או מקומיות. תוספות אלה נועדו אך ורק להגדיל את שכר הבסיס של העובדים בשירות הציבורי, שאכן נשחק עם השנים.

עם זאת תוספות אלה אינן יוצרות את השונות הנכונה והנדרשת בין רמות התפקוד השונות או את התמורה בעד הצטיינות, הכשרה, שירות ויעילות. כך הדבר גם ברוב רובם של מנגנוני התמרוץ, למשל שכר עידוד ופרמיות. כל אלה הפכו ממנגנונים המתגמלים על מצוינות, הישגים ותפוקה למנגנונים המעניקים תוספות

³³ מתח דרגות הוא טווח הדרגות לתפקיד בתוך סולם הדרגות של כלל התפקידים.

³⁴ ראו לעיל הערה 24.

שכר המתווספות לשכר הנמוך המשולם באמצעות טבלאות השכר. התוספות אינן נכללות בשכר הקובע לפנסייה התקציבית, ולכן היה זול יותר למעסיקים להסכים למנגנוני תגמול אלו ולהימנע ממתן תוספות קבועות המגדילות את החבות הפנסיונית בפנסייה תקציבית.

המשמעות של שחיקת טבלאות השכר, הדרגות, מנגנוני התמרוץ השונים ומתן תוספות השכר האחידות כפועל יוצא של יכולת המיקוח של אותה מסגרת בשירות הציבורי היא שעלות השכר בשירות הציבורי גבוהה יחסית, אך היא לא פונקציונלית כפי שהייתה בעבר וכפי שהיא צריכה להיות כיום על מנת שתעודד מצוינות, קידום ושיפור השירות והמקצועיות. השכר בשירות הציבורי נתפס כתולדה של יכולת המיקוח ושל כוחו של ה"שֵׁלְטָר" שבידי ארגון העובדים באותה תת-מסגרת (כגון חברה ממשלתית או משרד כלשהו) ולא כתולדה של השכר האלטרנטיבי במגזר העסקי לאותו תפקיד או מקצוע.

לעמדתנו, כדי לשפר את האמון ואת שיתוף הפעולה בין הצדדים ולהביא לרפורמות ולשינויים המיוחלים בשירות הציבורי אסור להתעלם מהחשיבות שבגיבוש מבנה שכר חדש בכל השירות הציבורי שלא יהיה בנוי כ"טלאי על טלאי" אלא כמבנה שכר חדש. שינוי מהותי במבנה השכר בשירות הציבורי אינו צריך לבוא להיות דרישה דווקא של העובדים וההסתדרות, אלא כחלק מדרישות המעסיקים בשירות הציבורי, שצריכים לראות בכל נושא השכר לא רק שיפור בתמורה לעובדים אלא שיפור המבנה עצמו והתאמתו לצרכים המשתנים שיכולים להניע רפורמות ושינויים.

בה בעת אין להתעלם מכך ששינוי זה התעכב עד עתה בין היתר בעקבות הדרישות של ארגוני העובדים – שקשה להיענות להן לנוכח היקף הוצאות השכר והמועסקים במגזר הציבורי – לתוספות גדולות בכל מהלך דומה. לפיכך על השינוי להתחשב במגבלות התקציבית המוטלות על המדינה ועל המעסיקים הציבוריים האחרים.

מבנה השכר החדש צריך להביא בחשבון את 8 הרכיבים שלהלן:

- ההיררכיה הניהולית במקום העבודה.
- מגוון התפקידים.
- "שכר השוק" לכל תפקיד ותפקיד.
- אפשרויות הקידום מדרגה לדרגה בכל תפקיד, בכלל זה קביעת ההדרכות וההכשרות הנדרשות לביצוע התפקיד.
- תמריצים אמיתיים (כלומר, אפקטיביים ונתפסים כהוגנים) ומדידים לשיפור הביצועים בכל תפקיד, מעבר ונוסף על ההדרכות וההשתלמויות.
- ביטוי כספי לביצוע של השתלמויות והדרכות הנדרשות בכל תפקיד וכתנאי לקידום בדרגה ולא רק כתוספת שכר.
- תמריץ למעבר רוחבי בין תפקיד לתפקיד שירחיב את הניסיון והידע של העובדים וגם את ההתמקצעות והשירות לציבור.
- יכולתם של המנהלים להשפיע על שכר העובדים, לעדכן ולהתאים את מנגנוני השכר לצרכים המשתנים.

לצד השינוי במבנה השכר יש לפעול לעדכון ההסכמים הקיבוציים, להחזרת יכולות הניהול ולהנהגת שכר ועונש. בחלק מהשירות הציבורי השתרשו הסכמים ונהגים המחייבים את הסכמת ארגון העובדים למגוון רחב של צעדים ניהוליים – כגון: ניווד עובדים, משמעת ופיטורים. מעורבות יתר פוגעת ביכולות הניהול וביכולת להוביל שינויים ומונעת ממנהלים טובים לרצות לעבוד בשירות הציבורי פרקי זמן ארוכים.

2. מדידה וניהול של ביצועים, אחריות אישית ושכר על פי ביצועים

הערכת ביצועים היא חלק עיקרי בתהליכי ניהול ציבורי וחיבת לכלול בחינת מדדים כלכליים וטכניים אך גם, ובעיקר, בחינה מדוקדקת של יחסי השלטון והאזרחים באמצעות משתנים כמו שיקולי תגובתיות, היענות והתחשבות בצורכי הציבור, אתיקה של משרתי ציבור, הערכת מיומנותם ומקצועיותם של עובדים ומנהלים בשירות הציבורי, יוזמה, חדשנות והטמעת מערכות מידע, שיפור ערוצי תקשורת עם הציבור וכן תדמית השירות הציבורי והגינותו כלפי האזרחים. מקובל לטעון כיום כי היבטים אלה חייבים להשתלב בתוך מערכת שיקולים רחבה המעצבת מדיניות ציבורית וקובעת את מאפייני הניהול במערכות הממשל והשירות הציבורי.³⁵

הניסיון של מדינות כמו קנדה וארצות הברית מלמד כי ניתן לבצע הערכה שכזו באמצעות מחקרים שיטתיים ומתמשכים על עמדות אזרחים ומעמדם כלקוחות של השירות הציבורי, וכן באמצעות מחקרים פנים-ארגוניים המתמקדים באוכלוסיית עובדי השירות הציבורי. ישראל הולכת ומשתלבת במגמה זו ומתאימה את עצמה לתהליכים דומים המתחוללים באירופה ובצפון אמריקה באמצעות פרויקט רב-שנתי למדידה והערכה של השירות הציבורי (NAPPA – National Assessment Project of Public Administration). באמצעות כלים אלה יהיה אפשר לשלב ידע הן מזווית הראייה העמדתית-התנהגותית והן מזווית הראייה הקלסית (של הערכה כלכלית, תקציבית, טכנית ואחרת).³⁶

השירות הציבורי והמגזר העסקי שונים זה מזה: אצל משרתי הציבור האחריות ומתן הדין וחשבון הם אתיים ("האם הגעתי למטרה הציבורית באופן היעיל, ההוגן והפתוח ביותר האפשרי?"), ואילו אצל העובד הפרטי הדין וחשבון והאחריות הם כלכליים ("האם תרומתי לרווחי החברה ולדיווידנדים של בעלי המניות הייתה חיובית?"), שניהם קשים מאוד לכימות.³⁷ הנחת היסוד של מדידת הביצועים בשירות הציבורי היא ש"הציבור ראוי לדעת כיצד כספי המסים שהוא משלם מנוצלים וכיצד התכניות הממשלתיות מופעלות."³⁸ כלומר, אחת הסיבות המרכזיות לצורך בפיתוח ובשכלול מנגנונים של הערכת ביצועים בשירות הציבורי היא הפוטנציאל הגלום בהם לא רק לשיפור התהליך הניהולי והתפקודי אלא גם, ובעיקר, להגברת השקיפות של פעולות הממשל ולהשבת האמון של כלל השחקנים במוסדות הציבור ובמשרתי הציבור. הערכת ביצועים מייצרת מידע ונתונים על התוצאות של פעילות השירות הציבורי, ובכך היא מסייעת לאזרחים להעריך את ביצועי השירות ומעניקה כלי בידי המנהלים והעובדים בשירות הציבורי לשיפור ביצועיהם.³⁹

בסדרי העבודה המקובלים היום בשירות הציבורי אין כל אחריות אישית כלפי תקציבים, משימות ויעדי כל משרד ממשלתי או גוף ציבורי. ברוב השירות הציבורי השכר הוא תוצאתי, והגירעונות בשכר מתוקצבים במלואם בדיעבד. הממשלה לא מתקצבת מראש תוספות שכר מחשש ליצירת ציפייה אצל ארגוני העובדים לתוספות שכר ולקביעת נקודת התחלה גבוהה יותר במשא ומתן התמידי על תוספות השכר בשירות הציבורי. הנחת היסוד היא שהצעת התקציב של משרד האוצר היא למעשה תכנית העבודה של המשרד. ואולם בהצעת התקציב ובתקציב עצמו מופיעים רק עיקרי המשימות, ואין בהם כל מדדים להצלחה בשום נושא, אין מדידה או תקינה בכל הקשור למשאבים הנדרשים כדי לבצע את תכנית העבודה, ואין כל פרסום ממשלתי אשר "מחייב" את השר,

J. A. Weiss, "Psychology," in: D. F. Kettl and H.B. Milward (eds.), *The State of Public Management*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1996 ³⁵

ע' ויגודה-גדות ושי' מזרחי, **ביצועי המגזר הציבורי בישראל**, נייר עבודה 12, חיפה: המרכז לניהול ומדיניות ציבורית, 2012. ³⁶

P. Shergold, "Ethics and the Changing Nature of Public Service," *Public Service Ethics* 56 (1) (1997): 119-124 ³⁷

J.D. Breul, "How 'The Government Performance and Results Act' Borrowed From The Experience of OECD Countries," *IPMR* 7 (2) (2006) ³⁸

D. Osborn and P. Plastrik, *The Reinventor's Fieldbook: Tools for Transforming Your Government*, San Francisco: Jossey-Bass, 2000, p. 247 ³⁹

מנכ"ל המשרד, הסמנכ"לים, מנהלי הרשויות, יחידות הסמך והמנהלים השונים במשרד הממשלתי או בכל גוף ציבורי. ברור שאין גם כל מדדי ביצוע לדרגים הנמוכים יותר. ללא עיתונאי או גוף וולונטרי מחקרי כזה או אחר ואם לא נחשפת איזו "פרשת שחיתות", שמעורב בה השר או מנכ"ל המשרד, אין כל פיקוח ציבורי על הביצוע. אפילו דוחות מבקר המדינה אינם מתמקדים בביצועים של בכירים בשירות הציבורי ולבטח לא באישים הפוליטיים. קשה גם להסיק מהדוחות את המועדים שבהם אירעו הכשלים המתוארים לפי המאורעות הספציפיים ואת הקשר שלהם לבעל תפקיד זה או אחר.

היום מעטים מאוד ההסכמים הקיבוציים של גופים בשירות הציבורי שיש בהם מחויבות של העובדים להערכות עובדים או לתהליכים של מדידת ביצועים. ברוב המקרים אנו מוצאים שארגוני העובדים (ההסתדרות אך גם יתר האיגודים הפרופסיונליים) משמרים את הרעיון השוויוני שעל פיו כל העובדים משתכרים על פי טבלאות השכר וההסכמים השונים, בלי שתתאפשר החדרת "רעש" למערכת הזאת אשר להערכתם תנוצל לרעה על ידי "ההנהלות" כדי לפגוע בעובדים ובשכרם. אמנם אין לכך כל ביטוי רשמי (וגם אין בסמכות ההסתדרות להתערב בניהול האסטרטגי של הממשלה והמעסיקים בשירות הציבורי), אבל ההסתדרות אינה תומכת בתהליכים של תכניות עבודה וקישור התקציבים למדידת ביצוע שיטתית, משום חששה שבעתיד יוכלו משרדי הממשלה והמנגנונים הרגולטוריים להשתמש בכלי זה כדי לגרום לפיטורי עובדים, לצמצום ולסגירת יחידות וגופים ולשינויים מבניים. ישנם ארגונים ציבוריים שבהם המנהלים עצמם בחרו לעצור את תהליכי ההערכה ומדידת הביצועים, בין היתר בטענה שממילא הם אינם יכולים לפטר עובדים לא טובים או לתגמל עובדים טובים יותר ואשר לכן כל עוד קיים הנתק, אזי אין טעם בתהליך הערכה ומדידה המחייב קשב ניהולי, זמן רב ומחויבות למשוב ולהדרכת עובדים באשר לדרכים לשפר את ביצועיהם.

בשירות הציבורי הישראלי כמעט שלא מופעלים כלים מקצועיים למדידת ביצוע של מנהלים ועובדים. שני כלים מתחייבים על פי התקשי"ר, אך הם מופעלים חלקית, בצורה לא תקינה, והם אינם תורמים לשיפור הביצוע הכולל או הפרטני של הגופים הציבוריים במדינת ישראל: האחד הוא "הערכת עובדים" והשני הוא "שכר עידוד" (מה שמכונה בשירות בציניות "עידוד לשכר").

שכר העידוד מופעל שנים רבות בשירות המדינה ובמקומות רבים בשירות הציבורי. לכן אנו גורסים שיחד עם השינוי המהותי במבנה השכר יש לשלב גם מנגנונים למדידת ביצועים, לעמידה ביעדים, לשיפורים טכנולוגיים ולהכשרות מקצועיות. לשם כך יש לקיים בחינה מהותית של היעדים והמטרות בכל מקום עבודה בשירות הציבורי במסגרת תכניות עבודה. יש גם לקבוע מנגנוני תגמול רלוונטיים למקום העבודה עצמו. הדבר בר ביצוע והוא גם ישפר את מנגנוני התגמול הקיימים, אשר – כאמור – מחמיצים את ייעודם לתמרץ את העובדים לשפר את ביצועיהם ולהביאם למצוינות.

הסכמי השכר שנחתמו בשנים האחרונות בכמה מן היחידות בשירות הציבורי (כגון, מינהל מקרקעי ישראל, משרד החוץ ורכבת ישראל), ואף הסכמים קיימים (כגון רפא"ל) הם הסכמי עבודה מודרניים שבהם הצדדים הסכימו לשלב שיטות תגמול הנהוגות במגזר העסקי ולקשור את התגמול למדידה ולהערכה יחסיות. הסכמים אלו מלמדים על נכונות מצד הצדדים לעבור למתכונת חדשה של מנגנוני תגמול. עם זאת, עדיין אין שינוי בהסכמי ההעסקה ובמנגנונים של ניהול משאבי האנוש בארגון.

3. שיפור מנגנוני המיון, הגיוס וסיום ההעסקה

פעמים רבות נטען כי יש לערוך רפורמה מהותית בכל מנגנוני הקביעות בשירות הציבורי. נטען כי מנגנוני הקביעות יוצרים קיבעון, חוסר מוטיבציה של העובדים לשפר את השירות לציבור, היעדר ניווד של עובדים שאינם מתאימים לתפקידיהם, הגנה על עובדים שאינם ראויים, קידום עובדים אוטומטי, מניעת הכשרה מקצועית והטמעת שינויים טכנולוגיים ועוד. כל אלה, כך נטען, פוגעים בשירות שהציבור אמור לקבל מהשירות הציבורי. מנגד יש להזכיר את חששם של העובדים בשירות הציבורי מפני פיטורים שרירותיים

הנובעים מרצונם של הפוליטיקאים להכניס את מקורביהם לשירות הציבורי. ככל שהלחצים הפוליטיים והרצון לשלב מקורבים במקום עובדים קבועים מתחזק, כך ארגוני העובדים נאחזים במנגנונים קשיחים המונעים פיטורים שרירותיים.

אנו טוענים שכחלק מתהליך יצירת האמון וההידברות בין הצדדים ליחסי העבודה יש לשנות את מבנה השכר ולהוסיף לו מדדים על פי ביצועים ותגמול על הישגים. בד בבד יש מקום לשפר את מנגנוני סיום ההעסקה. כאשר מבנה השכר יהיה נכון ומותאם לתפקידו ולביצועיו של העובד, וכאשר מנגנוני התגמול יהיו מדידים ויוכלו לאפשר תמרוץ אישי של העובד לשיפור ביצועיו, יקל גם על המעסיקים ועל ההסתדרות להסכים לשיפור מנגנוני הקביעות הקיימים היום. נדגיש כי לעמדתנו, אין מקום לבטל את מנגנוני הקביעות הקיימים בשירות הציבורי, שכן יש בהם גם יתרונות. אנו מציעים בכל זאת לפעול בעניין זה בכמה מישורים (בהינתן יישום האמור לעיל):

- א. **שיפור גמישותם של מנגנוני כוח אדם.** בפיטורים של עובד בשירות הציבורי בשל אי-התאמה שלו לתפקיד ובתגמול עובדים מצטיינים אנחנו ממליצים לשלב חוות דעת מקצועיות בפרקי זמן קצובים ולקבוע מסלול ברור לשינוי מקצועי ולניוד של עובד שאינו מתאים, מסלול הכשרה חלופי, הליך ברור אובייקטיבי של תפקוד העובד ומדידת השיפור, זמן קצוב להליך ועוד.
- ב. **הקמת מרכז השמה בשירות הציבורי.** מרכז ההשמה יאפשר לעובד שאינו מתאים לתפקידו במקום עבודתו לנסות לעבור לעבוד בתוך השירות הציבורי למקום עבודה אחר שיוכל לשקף היטב את ניסיונו ואת ביצועיו ויאפשר לו קידום והתפתחות, בין במקצוע שכבר רכש ובין במקצוע אחר באמצעות הכשרה מתאימה. יתרונו של מרכז ההשמה למעסיקים בשירות הציבורי יהיה בכך שהוא יאפשר נגישות ישירה לעובדים מקצועיים, המכירים את העבודה בשירות הציבורי. בכך ייחסך מהמעסיקים הצורך לגייס עובדים באמצעות גופי השמה פרטיים.
- ג. **שיפור מנגנוני הפיטורים הקולקטיביים.** יש לקצר את פרקי הזמן הקבועים בהסכמים הקיבוציים ולהרחיב את האפשרויות להשמת העובדים המפוטרים באמצעות מרכז ההשמה בשירות שצוין לעיל.
- ד. **שיפור מנגנוני הפיטורים בעקבות עברות משמעת.** יש לתקן ולעדכן את תקנוני המשמעת המיושנים, שאינם מתאימים להתנהלות המקובלת היום.
- ה. **שיפור מנגנוני המיון והגיוס.** יש להרחיק את הדרג הפוליטי ממעורבות בתהליכי הגיוס. יש לעשות טיפול שורש בהעדפת קרובי משפחה ובאפליית מיעוטים ולשפר באופן מהותי את קליטת העובדים כדי שהיא תהיה מהירה ומקצועית.

4. שיפור יכולות הניהול בשירות הציבורי

שינוי מערכת יחסי העבודה בשירות הציבורי תלוי בעיקר בשינוי הניהול בשירות. השינוי צריך לבוא לידי ביטוי בנחישות של המנהלים לאכוף את כלי הניהול ואת מנגנוני המשמעת ולפעול לעדכון ההסכמים הקיבוציים והכלים הניהוליים האחרים על מנת לשמור על התחדשות השירות הציבורי והאפקטיביות שלו. יש ליצור מאגר מנהלים מקצועיים בשירות הציבורי ולהשקיע בהכשרה של אותם מנהלים, בפיתוח המקצועי שלהם, בדרכי גיוסם, בתכנון מסלולי הקריירה שלהם, בתנאי השכר ובתנאי סיום העסקתם – כל זה על מנת ליצור קבוצת איכות שתוביל את השירות הציבורי.

כמו כן יש ליצור מאגר של מנהלים בכירים ומנהלים בדרגי הביניים, שרוחם צעירה והם נכונים להיאבק על עקרונות ניהול מתקדמים. את המנהלים האלו יש ללוות בכלי ניהול ובתמיכה ולהעצים אותם על ידי ביזור סמכויות ועל ידי תגמול אך גם על ידי דרישות גבוהות יותר ופיטורים מהירים יחסית של הבלתי מתאימים.

בשינויים מתוכננים במטרות הארגון, ביעדיו, במבנה שלו, בטכנולוגיות ובשינויים מהותיים אחרים יש לטפל בתכנון מראש ובדיאלוג עם ארגון העובדים ובעזרת יצירת מחויבות לתהליך של העובדים ככל האפשר.

השירות הציבורי זקוק לחזון שייצור, בין השאר, מחויבות של המנהלים לציבור, סביבה תומכת למנהלים והגנה עליהם מהשפעות פוליטיות לא ענייניות. מנגנון איתור וקידום מנהלים שיכלול גם הערכה וסיום העסקה באמצעות מנגנון שייתפס כמקצועי בעיני הציבור והמנהלים יתרום לתחושת השליחות ולאמונה בענייניות של תהליכי קבלת החלטות שנובעים ממחויבות לאזרחים. המנהלים בשירות הציבורי צפויים להחליף בשנות העבודה שלהם כמה וכמה קריירות ולמלא כמה וכמה קדנציות. לפיכך יש להכין אותם לשינויים אלו על ידי יצירת מנגנוני הערכה ותכנון קריירות בשירות הציבורי.

5. שיפור מנגנוני השמת עובדים המסיימים את עבודתם ופרישה

כחלק מהשינויים הנדרשים להגברת האמון בין הצדדים, שיבואו לידי ביטוי בשינוי מבנה השכר, התגמול והתמרוץ למצוינות וכן במנגנוני הקביעות, יש לאפשר גם ניידות בתוך השירות הציבורי, אל השירות הציבורי ומחוץ לשירות הציבורי.

סיבה נוספת לכך שההסתדרות והעובדים אינם מעוניינים לשנות את מנגנוני הקביעות היא שעובדים רבים בשירות הציבורי חוששים לעזוב את עבודתם, גם אם איבדו עניין בתפקידם או במקצועם. הם חוששים להיות מחוסרי תעסוקה בגיל מבוגר בשוק העבודה. מסיבה זו ההסתדרות וארגוני עובדים רבים מתנגדים לפיטורי עובדים גם אם העובד אכן אינו מתאים לתפקידו. ואולם למעשה, ארגוני העובדים המתנגדים לפיטורים מאפשרים בדרך כלל להוציא עובד ממקום העבודה שלו אם מובטחת לו פנסיה מוקדמת. עלותה של פנסיה כזאת גבוהה למדינה, והיא משאירה את העובד הפורש מחוץ למעגל העבודה בגיל צעיר יחסית.

אנו גורסים כי ככל שהעובדים וארגוני העובדים יהיו בטוחים שניתן להעניק לעובדים שנשחקו או שאינם מתאימים לתפקידם מכל סיבה שהיא הכשרה מקצועית או מקום עבודה חלופי, ולא רק פרישה לפנסיה מוקדמת, סביר שגם הליכי הפיטורים יהיו פחות נוקשים.

במסגרת זו אנו מציעים לשפר את המנגנונים הקיימים היום כדלהלן:

- א. לתת הכשרות מקצועיות לעובדים שמוכנים לעזוב את מקום עבודתם.
- ב. לאתר מקום עבודה חלופי במסגרת מרכז ההשמה של השירות הציבורי (שהוזכר לעיל).
- ג. לאפשר או תקופת הסתגלות בתפקיד החדש או לחזור לתפקיד הקודם בפרק זמן קצר מוסכם מראש.
- ד. להחליף את חודשי ההסתגלות, שבהם העובדים רואים רק ביטוי לתשלום כספי, בהסתגלות אמיתית. מדובר בתקופה שבה ייעשו פעולות סדורות ואפקטיביות להשמת העובד במקום עבודה או בעיסוק אחר. הסתגלות זו תכלול גם תמורה כספית וגם הכשרה מתאימה.
- ה. להתאים את תכניות ההכשרה לצרכים בשוק העבודה. כלומר, לתת עדיפות למקצועות נדרשים גם על ידי מתן אפשרות ללמוד ולהתמקצע במרכז ההכשרה הכלל-ארצי של השירות הציבורי. את מנגנוני ההכשרה של מרכז ההכשרה הארצי של השירות אפשר לרכוש מהמגזר הפרטי או בדרך של שיתוף פעולה עמו.
- ו. מוקד ההכשרה וההשמה הכלל-ארצי של השירות הציבורי יאפשר ניוד וזרימת עובדים בתוך השירות הציבורי ממקצוע למקצוע, מתפקיד לתפקיד או ממקום עבודה אחד לאחר.
- ז. ההכשרה, ההתמקצעות והניידות, המשולבות במתן תגמולים חומריים, יפחיתו את חששות העובדים מעזיבת מקומות עבודתם ואת חששות ארגוני העובדים מהגמשת מנגנוני הקביעות, יגדילו

- את כוח העבודה המיומן הפוטנציאלי למקומות עבודה שונים בשירות הציבורי ויובילו לפתרונות תעסוקתיים למקצועות נדרשים בשירות הציבורי כולו.
- ח. בד בבד ניידות של עובדים בגופים השונים, בתפקידים השונים, אגב שיפור ההדרכות וההכשרות המקצועיות, ישפרו את המערכת הציבורית עצמה – את ההון האנושי, את הניסיון ואת המקצועיות והמצוינות. כל אלה, כמובן, יתרמו גם לשיפור השירות לציבור.
- ט. בשנים החולפות שיעורי תוספות השכר והוויתורים הנדרשים על מנת להגיע להסכם עולים, לרעת המעסיק. יש ליצור מנגנון הכרעה אחר, למשל קביעת מספר המפוטרים והסל הכלכלי של עלות ההסכם ורכיביו על ידי גוף מרכזי. הקביעה תחייב את כלל הצדדים ליחסי עבודה.
- י. מערכת כזו, כשלעצמה, עשויה לעזור להסתדרות ולארגוני העובדים להגמיש את עמדותיהם במה שקשור לפיטורי עובדים.

6. ביזור המנגנונים הרגולטוריים

היבט אחר הטעון שינוי ומוסכם כחלק מהגברת האמון ושיתוף הפעולה בין הצדדים נוגע לבעיה האופיינית לשירות הציבורי בלבד. במרוצת השנים נוצרו מנגנונים רגולטוריים מרכזיים מטעמים נכונים וראויים של רצון לשקיפות בשירות הציבורי, שמירה על עלויות השכר בשירות הציבורי, מינויים לאחר תהליך שוויוני ושקוף במטרה לבחור את הטוב ביותר (ולא משיקולים זרים, כגון אינטרסים פוליטיים) ושימוש מושכל וראוי בתקציבים ובכספי ציבור. ואולם לצד טעמים אלה נוצרו השפעות לא צפויות על תפקודן של הנהלות הגופים בשירות הציבורי. נראה שבשל חוזקם של מנגנוני הפיקוח המרכזיים נעדרות הנהלות הגופים הציבוריים, בחלק מהמקרים, יכולות ניהול, תגמול ושיפור הביצועים של העובדים. הן גם לא מסוגלות להכניס שיפורים טכנולוגיים, כפי שעושות בבירור הנהלות של גופים פרטיים, אשר מקבלות עליהן אחריות מלאה לתוצאות של כל החלטה ניהולית שלהן ומאפשרות להשתמש במנגנוני שכר ותגמול לצורך שיפור הביצועים של הגוף שהן מנהלות.

לדעתנו, מנגנוני פיקוח אלה, שאנו רואים חשיבות מהותית בעצם קיומם, גורמים בדרך עקיפה לקיפאון בשירות הציבורי ולהיעדר מוטיבציה של מנהלים לשפר את הביצועים ואת השירות שהם נותנים או לשלב טכנולוגיה חדשה ולעודד מצוינות – בניגוד לניהול במגזר הפרטי. כך לדוגמה, אם מנהלים של גופים בשירות הציבורי אינם יכולים לקבוע מנגנוני תגמול ללא אישור הממונה על השכר במשרד האוצר או ברשות החברות הממשלתיות, אם הם אינם יכולים לפעול להכנסת שיפורים טכנולוגיים על ידי הוצאת עובדים להכשרות, או אם הם אינם יכולים לנייד עובדים מתפקיד לתפקיד בשל הסכמים קיבוציים הכובלים אותם להליכי הדברות ארוכים ומתישים – אין סיכוי גדול לביצוע רפורמות בגופים ציבוריים. נוסף על כך את השתרשות התופעה שלכל בקשה לשינוי יש תג מחיר כלכלי ולגיטימציה לשיתוק עד להגעה להסכמה על המחיר שישולם לעובדים בלי שום קשר לרמת השכר הקיימת. תופעה זו יוצרת מצב שבו אי-אפשר לקדם התחדשות בשירות הציבורי משיקולי עלות-תועלת של ההנהלות והממשלה.

אנו גורסים כי יש לשמור על מנגנוני הפיקוח ובד בבד לאפשר יתר גמישות להנהלות של הגופים הציבוריים השונים לנהל. יש לעשות זאת, בין היתר, כך :

- א. מטרותיו ותפקידיו של גוף ציבורי אחד אינם דומים למטרות ולתפקידים של גוף ציבורי אחר. לכן לוחות השכר הכמעט אחידים בשירות הציבורי, מנגנוני התגמול הדומים ותוספות השכר האחידות אינם מתאימים לכל הגופים הציבוריים ולמעשה יוצרים קיבעון והיעדר שאיפה לשיפור המצוינות, השירות וההישגים, הן אצל המנהלים והן אצל העובדים.

- ב. קביעת מסגרת אחידה לכל הגופים הציבוריים על ידי הרגולטורים יוצרת חשש מתמיד מ"השלכות רוחב". כל תשלום, ראוי ככל שיהיה, כל קביעת מנגנון פיצוי מתאים למקום עבודה מסוים, נבחנים באספקלריה של עלותם הכספית במקרה שהם יחולו על כלל העובדים בשירות הציבורי.
- ג. מנגנוני הרגולציה אינם מודעים לצרכים השונים, למטרות וליעדים של הגופים הציבוריים השונים, והם מכתיבים, למעשה, את כל נושא התגמול והשכר בכל הגופים הציבוריים ונוטלים מהמנהלים של הגוף הציבורי את המוטיבציה להשתמש בסמכויותיהם כדי לנהל, לקבוע מטרות ויעדים ולתגמל עובדים בהתאם למטרות וליעדים הרלוונטיים לגוף הציבורי עצמו.
- ד. אנו סבורים כי ייתכן שיש מקום לבחון שינוי בהתנהלות ולשקול קביעת מסגרת עלות כוללת בגין הוצאות שכר לגוף הציבורי על ידי הגוף המפקח - הממונה על השכר או רשות החברות הממשלתיות. תפקידו של הגוף המפקח יהיה לבחון חריגה מהמסגרת אחת לתקופה וליצור בכך הרתעה וענישה אפקטיבית למי שחרג מהמסגרת המאושרת. הגוף המפקח וארגון העובדים אינם צריכים להיות מעורבים מאוד בחיי היום-יום של הגוף הציבורי ובמבנה השכר והתגמול שהוא קובע או מעניק לעובדיו. מתן אישור לכל דרגה, תגמול או תוספת שכר, לעמדתנו, מסרס את הניהול השוטף של הגוף הציבורי עצמו. עם זאת, חשוב מאד שהגוף המפקח יקבע, למשל, מסגרת תקציבית כאמור, שתכלול שכר מינימלי ושכר מקסימלי של העובדים באותו הגוף וגם רשימת מנגנוני תגמול אפשריים לבחירת הגוף הציבורי ואף יבחן את יישומו או כל חריגה ממנו. הגוף המפקח יקבע קווים מנחים לשמירה על יכולת הניהול של הגוף הציבורי על ידי המנהלים ויעניש את החורגים מסמכותם.
- ה. הגורמים המנהלים של הגוף הציבורי יבחרו את האמצעים המתאימים להם ביותר, בתוך המסגרת שתיקבע על ידי הגוף המפקח, ויהיו נתונים לפיקוחו אחת לתקופה.
- ו. הגוף הציבורי יוכל לקבוע בעצמו את רמות השכר אצלו, את מנגנון התגמול האישי למצוינות שהוא בוחר להעניק, את ההכשרה הדרושה לקבלת תגמול מיוחד וכן כללי תגמול והתנהלות נוספים במערכת יחסי העבודה בארגון.
- ז. גמישות זו תאפשר לגוף הציבורי לקבוע את יעדיו, את מטרותיו, את התגמול בגין שיפור הביצועים של עובדיו ואת התשלום בגין הכנסת טכנולוגיה חדשה, ניווד עובדים, סיום עבודה, הכשרה והדרכה או שיפור השירות לציבור – כל זה בהתאם ליעדים ולמטרות של הגוף הספציפי. יעדים ומטרות אלו יעוגנו בתכנית עבודה שנתית, כפי שמקובל בחברות במגזר הפרטי.
- ח. ארגוני העובדים יחויבו לבצע את השינויים בתקופת ההסכם ללא דרישה לתוספות שכר או זכות וטו על דרישות הנהלה לשינויים בתקופת ההסכם.

7. ביזור הכוח המאורגן

יחד עם ההתייחסות לביזור המנגנונים המפקחים בשירות הציבורי חשוב להתייחס גם לביזור כוח העבודה המאורגן. לנוכח הריכוזיות של הגורמים המפקחים בשירות הציבורי וקביעתן ההנהלת של הגופים הציבוריים מתחזקת גם הריכוזיות של כוח העבודה המאורגן. בפועל, מאחר שכל תוספת שכר או שינוי שעובדים בגוף ציבורי כלשהו מבקשים לקבל, מכניסים מיד לתמונה את הממונה על השכר במשרד האוצר וכן גורמים מרכזיים בהסתדרות, במישרין או באמצעות רשות החברות הממשלתיות או משרד הפנים.

העומדים בראש ההסתדרות ויתר ארגוני העובדים, כמו גם הממונה על השכר, משרד הפנים ורשות החברות הממשלתיות, רואים את השלכות הרוחב של כל שינוי או תוספת שכר. ראשי ההסתדרות וארגוני העובדים מבקשים לאזן בין התמורה שהעובדים בגופים השונים מקבלים על בסיס מה שמקובל במקומות עבודה אחרים בשירות הציבורי. הסיבה לכך, בין היתר, היא שטבלאות השכר נשחקו ושלעובדים יש רצון לגיטימי לשפר את שכרם. אלה וגם אלה אינם רואים את הצרכים הספציפיים של מקום העבודה עצמו, וכל משא ומתן

במקום עבודה ספציפי בשירות הציבורי הוא קרש קפיצה לשינויים ולתוספות בכל השירות הציבורי. כמוכן, חשיבה שכזו יוצרת מצדה קיבעון וחששות של כל אחד מהצדדים לביצוע שינויים. שני הצדדים אינם רואים את הצרכים של ההנהלה והשירות שהיא מבקשת לתת לציבור ה"לקוחות" שלה, אך הם גם אינם רואים את הצרכים של העובדים ואת התפקידים הספציפיים שהם ממלאים.

אנו סבורים שכפי שיש לבזר את המנגנונים הרגולטוריים ולשחרר קצת את אחיזתם במקומות העבודה בגופים הציבוריים, כך גם יש לפעול מול ההסתדרות וארגוני העובדים:

א. יש לאפשר לוועדים המקומיים לדון עם ההנהלה המקומיות במסגרת שהותוותה עבורם על ידי הממונה על השכר / רשות החברות הממשלתיות / משרד הפנים, בשיתוף עם ראשי ההסתדרות. הסכמות מקומיות שיתקבלו בטווח האפשרויות שנקבעו במסגרת שהותוותה כאמור לא יחייבו הסכמות מצד הגופים המרכזיים.

ב. הוועדים המקומיים וההנהלות יוכלו לבחור את אחד ממנגנוני התגמול האפשריים ואת סולמות השכר האפשריים וידונו בתפוקה, בקידום עובדים, ברווחה ועוד – הכול במסגרת התקציבית. מתן תוספות השכר יהיה בדרכים מקובלות שייקבעו מראש, ולא בשיטה שכל ארגון ייצור בעצמו אמצעי תגמול חדשים ושונים.

ג. ברמה הארצית ייקבעו העקרונות והמסגרות בין ראשי ההסתדרות וארגוני העובדים לבין הגורמים הרלוונטיים במשרד האוצר: האפשרויות לטבלאות השכר, גיל הפרישה, העלות הכוללת של תוספות השכר הארציות, עלויות הפרישה המוקדמת, מנגנוני התגמול המותנים בביצועים או בהכשרות, וכיוצא באלו. כמו כן ייקבעו ברמה הארצית התפוקות ואבני הדרך כתנאי למתן תוספות שכר בליווי גופי מדידה והערכה חיצוניים לעמידה ביעדים.

ד. ברמה הענפית יתואמו בין האיגוד המקצועי הרלוונטי לבין מקום העבודה סולמות השכר המגוריים, בהתאם לצרכים של כל מקום עבודה ויבחרו מנגנוני התמרוץ הרלוונטיים, ההכשרות המקצועיות הנדרשות להשגת השיפור המקצועי והטכנולוגי של העובדים המשתייכים לאיגוד ועוד. מובן שההכשרה המקצועית במקום שנדרש בו שירות צריכה להיות אחרת מההכשרה המקצועית במקום שנדרשת בו עבודת פיתוח.

8. הפרטות ושינויים מבניים

כל אלה יוכלו להתרחש על בסיס אמון ושיתוף פעולה, כפי שפירטנו והרחבנו לעיל. הפרטות ושינויים מבניים יוכלו להתקיים כאשר יתחזק האמון בין הצדדים ליחסי העבודה וכאשר יהיה ברור לשני הצדדים כי שינויים שכאלה אכן נחוצים לשיפור השירות לאזרח ולא לצורך פגיעה בהתארגנות של העובדים.

על בסיס הגישה שבבסיס מסמך זה עדיף ששינויים והפרטות לא ייעשו בחקיקה חד-צדדית אלא סביב שולחן עגול, בהידברות בין הצדדים. במקום ראשי הארגונים יעסקו ביחסי העבודה השוטפים בגופים הציבוריים, ולא ועדי העובדים וההנהלות המקומיות, ראשי הארגונים צריכים להתכנס סביב שולחן המשא ומתן ולהתמקד בנושאים המרכזיים והמהותיים בשירות הציבורי – קביעת יעדיו, מטרותיו והתאמתו לצרכים המשתנים:

א. סביב השולחן העגול ידונו ראשי ההסתדרות וארגוני העובדים יחד עם ראשי המשרדים הרלוונטיים והלקוחות בשינויים הנדרשים בשירות הציבורי ובדרכים ליישום השינויים.

ב. ייקצב פרק זמן סביר לגיבוש ההסכמות וייקבע מראש מנגנון הכרעה מחייב בחילוקי דעות שמביא בחשבון גם את מעורבותם של הלקוחות.

- ג. המשא ומתן לא יתמקד רק בהשלכות השינויים על תנאי העבודה של העובדים. עיגון ההסכמות לא חייב להיות רק בהסכם קיבוצי. תנאי העבודה, השכר, הפרישה וכיוצא באלה יעוגנו בהסכם קיבוצי, ואילו יתר ההיבטים השלטוניים יגובשו במסמכים מתאימים של הגופים השונים, בהתאם לסמכויותיהם. הרעיון העומד בבסיס ההידברות הרחבה הוא הגעה להסכמה בכל המישורים. הסכמה כזאת תאפשר יישום מהיר ויעיל של הרפורמה.
- ד. אפשר לגייס את ארגוני העובדים והמעסיקים ליצירת מנגנונים ארציים לפתרון בעיות במסגרת השולחן העגול. כך נעשה בטיפול בחבות הפנסיה התקציבית, בקביעת מנגנון הפיצוי לאחר מלחמת לבנון השנייה, בקביעת המנגנון לפיצוי התושבים בעוטף עזה ובהירתמות ההסתדרות וארגוני העובדים להפחתות שכר בשנות המשבר הכלכלי 2003-2005.
- ה. הפתרונות הכוללים המוצעים כאן יחסכו למשק זעזועים רבים, שכן הם ישקפו הסכמה רחבה של כל הגורמים הרלוונטיים.
- ו. אם בפרק הזמן שייקצב, או יוארך בהסכמה, לא תושג הסכמה, יהיה כל צד רשאי לפנות לדרכו – הממשלה לחקיקה וההסתדרות לסכסוכי עבודה. לחלופין, יוקם טריבונל אשר יכריע בחילוקי הדעות וקביעתו תחייב את כל הצדדים.
- ז. ביצוע שינויים מבניים או ארגוניים או הפרטות יתאפשרו ביתר קלות כאשר מושגת הסכמה רחבה של ראשי הארגונים.
- ח. סביב שולחן המשא ומתן יוכלו הצדדים להגיע להסכמות על מהותן וטיבן של השביתות בשירות הציבורי ולקבוע להן סייגים, למשל – איסור שביתות פתע, חובת הידברות, חידוש המוסד לבוררות מוסכמת, הפסקת הפוליטיזציה של מקומות העבודה והקשר בין ארגוני עובדים למרכזי המפלגות ועוד.

התייחסות משרד האוצר

אגף הממונה על השכר ויחסי העבודה

חלקים מסוימים בדוח לא מקובלים על אגף הממונה על השכר ברמת התשתית העובדתית וניתוח המציאות. מצורפות בזה שאלות למחשבה. השאלות לא נדונו במסמך, וכדאי לדון בהן:

1. היעדרו של דיון מעמיק ומקיף על שיטת הניהול של יחסי העבודה הקיבוציים בשירות הציבורי בארבעת העשורים האחרונים, בכלל זה: היעדרו של דיון בשאלת מקומן של שבתות בשירותים חיוניים בשירות הציבורי; את מי משרתת השיטה הקיימת ובמי היא פוגעת; כיצד מתמודד העולם המערבי עם סוגיות דומות.
2. האם מדיניות השכר של הממשלה מתנהגת ומתגמשת בהתאם לדרישות השוק: המשאב החשוב ביותר לאורגן בשירות הציבורי הוא ההון האנושי. משום כך מתעצמת חשיבות ההתאמה של ניהול כוח האדם בשים לב למצוי בשוק העבודה. במסגרת שאלה זו יש לדון בהיקף כוח האדם, תצורתו והרכבו, בשכרו ובתנאי העסקתו – בראי התאמתו לסביבה המשתנה.
3. האם הממשלה מנהלת את השירות הציבורי או שמא מוטל וטו מצד ארגוני העובדים על תכניות העבודה של הממשלה: כדאי וצריך להידבר עם ארגוני העובדים על שינויים מבניים שמשפיעים על תנאי העסקתם; משתלם גם להידבר אתם בנושאים אחרים שבהם הם עשויים לתרום את תרומתם כחלק אינהרנטי מאורגן שמרגיש קשר ושליחות לחזון של מקום העבודה. אולם חייב להיות קו מפריד בין הניהול וההובלה של המערכת לבין תהליך ההיוועצות עם העובדים.
4. האם נכון להכניס שינויים בתרבות הארגונית ובניהול כוח האדם בשים לב לכך שהמודלים הקיימים בניהול כוח האדם לא טופלו עד כה ביסודיות: במסגרת זו יש לבחון את מגוון האלמנטים הקיימים בתרבות הארגונית והניהולית בשירות הציבורי, לרבות נושאי ניהול קריירות, מנגנונים מעודדי מחויבות ניהולית לביצועים, מדידות ביצועים, כלי הערכות עובדים וכלים תומכים (כגון לימודים) לקידום וטיפול עובדים.
5. האם המערכת התומכת (מגזר עסקי, בית הדין, התקשורת, המחוקקים) הם שותפים פעילים בקידום גישות מודרניות בתחום, והאם חלק מן הגורמים האמורים "הרימו דגל" שתכליתו להצר את מרחב פעולתה של הממשלה: אחד הלקוחות העיקריים המקשה את ניהול המשברים הנגרמים בעקבות שבתות ועיצומים הוא המגזר העסקי (למשל – במרחב הנמלי של ישראל). המגזר העסקי, בעקבות, לא מוכן לעמוד בלחץ השבתות ואינו רואה ערך בעמידה איתנה מול ארגוני העובדים ולו בשל האינטרס שלו עצמו לטווח הארוך (הכנסת מערכת יחסי העבודה לתלם המאפשר רמת שירותים יציבה). גורם נוסף במערכת התומכת הוא בית הדין לעבודה, שבאופן עקבי גם הוא מעדיף למצב את עצמו כגורם מגשר ומתווך (מנקודת המבט שלו) בין הגורמים המעורבים בכך שהוא מונע הוצאה של צווי מניעה ואף מעכב פיתוח תשתיות שירות לכלל הציבור.
6. כיצד הפך התקציבי, לרבות חלק השכר ההולך וגדל בתקציב, משתלב במסגרת הניתוח הכולל בדוח ובניתוח הספציפי המתייחס לגמישות ניהולית מול תגי המחיר המשולמים בעדה בהסכמים.
7. בצד שאלות אלו, כפי שצינו, יש במסמך, לצד חלקים ניכרים חשובים ורלוונטיים, גם חלקים שאין להם חשיבות כנושא בעייתי העומד בפני עצמו והטעון תיקון ושינוי מן הקצה אל הקצה באותה מידה שבה נושאים אחרים מחייבים חשיבה וטיפול מעמיק ומהיר. סוגיה אחת היא סוגיית האמון ביחסי עבודה. אף שמדובר בנדבך חשוב למערכת יחסי העבודה הקיבוצית, דווקא בשירות הציבורי המעסיקים הם מן המעסיקים ההוגנים ביותר הקיימים – מוסר התשלומים של

המעסיק הציבורי גבוה מאוד, הוודאות בעבודה בו רבה ועולה לאין שיעור על מעסיקים שאינם ציבוריים, והביטחון התעסוקתי הוא יתרון משמעותי בו לעובד. תנאי העבודה בשירות הציבורי, כמכלול, בייחוד על פני כארבעה עשורים של שנות עבודה רצופה, מעניקים תמורה רבה לעובד, ששווייה המוערך הוא כ-50% מהשכר השנתי המשולם לעובד בממוצע. מאידך גיסא, מדדי הפריון והיעילות בעבודה בשירות הציבורי כמעט שאינם קיימים, ואם הם קיימים, הם קיימים במשורה בלבד.

8. גופים רבים עוברים "רפורמה" בשירות הציבורי והממשלתי על מנת להעמידם על רגליים תקינות, כפי שהיו אמורים לפעול מלכתחילה, ולא לאחר ביצוע רפורמה. כמובן כל רפורמה כזו עולה ממון רב, והיא מעבירה מסר הפוך שלפיו עדיף להתנוון מלפעול באופן תקין.

אגף התקציבים

אפשר שדווקא יכולת "הכיס העמוק" של הממשלה (הקובעת את תקציבה וברצונה ממסה את אזרחיה על מנת להגדילו),⁴⁰ בשילוב המונופול הרעיוני על הספקתם השירותים הציבוריים, היא שתורמת להיעדר המגבלה האפקטיבית על דרישותיהם של ארגוני העובדים, ובכלל זה הדרישה להימנע מכל שינוי במתכונת העבודה או במבנה השכר והתגמולים (או הסכמה ליישומי תמורת "תגי מחיר" עודפים).

תכליתה של הגמישות הניהולית לאפשר לממשלה לספק את השירותים הציבוריים באופן מיטבי ולאזן בין שימוש ראוי בכספי הציבור לבין שמירה על תנאי העסקה הולמים. הזדקקותו של המגזר הציבורי ל"רפורמות" והקושי בהוצאתן אל הפועל נגרמים בין היתר מחוסר היכולת (והיעדר הכלים) להסתגל לשינויים "קטנים", מחויבי המציאות, לאורך שנים, באופן הספקת השירותים הציבוריים. יצירת מנגנונים שיאפשרו זאת היא נדבך קריטי באפשרות של השירות הציבורי לשפר את פעולתו ולשמש מקור אפקטיבי להספקת השירותים שהוא אמון עליהם.

יצוין כי הממשלה רואה חשיבות בשיתוף הפעולה בין הממשלה למגזר העסקי בקידום תחרות ותחרותיות במגזרי המשק השונים, ובכללם בנמלי ישראל, בהפחתת יוקר המחיה ובשיפור השירות לאזרח.

⁴⁰ דברים אלה יפים גם לגופים ציבוריים רבים אחרים הקובעים את תקציבם בעצמם והממומנים מתעריפים שונים המשולמים על ידי הציבור.

