

במקצועיות ובנצחיות במקצועיות ובנצחיות

חיזוק השירות הציבורי



מאז היווסדה של המדינה, ועל בסיס המודל הבריטי, התקבע בישראל מודל של שירות ציבורי מקצועי ועצמאי: השר הוא קובע המדיניות, והפקידות המקצועית והעצמאית משרתת את האינטרס הציבורי ומסייעת לשר להוציא לפועל את מדיניותו במסגרת החוק. בתקופת כהונתה של הממשלה האחרונה היינו עדים לניסיונות רבים לשנות את המודל הזה ואגב כך לכרסם בעצמאות ובמקצועיות של שירות המדינה ולהרחיב את הפוליטיזציה שלו.

אסף שפירא
דפנה אבירס-ניצן



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

בחירות
2019

חיזוק העצמאות והמקצועיות של השירות הציבורי

מאז היווסדה של המדינה, ועל בסיס המודל הבריטי, התקבע בישראל מודל של שירות ציבורי מקצועי ועצמאי: השר הוא קובע המדיניות, והפקידות המקצועית והעצמאית משרתת את האינטרס הציבורי ומסייעת לשר להוציא לפועל את מדיניותו במסגרת החוק. מודל זה הוא חלק ממערכת האיזונים והבלמים שבבסיס הדמוקרטיה הישראלית. בתקופת כהונתה של הממשלה האחרונה היינו עדים לניסיונות רבים לשנות את המודל הזה ואגב כך לכרסם בעצמאות ובמקצועיות של שירות המדינה ולהרחיב את הפוליטיזציה שלו. כך למשל:

החלטות ממשלה שהתקבלו:

- מינוי משנים למנכ"לים במשרדי הממשלה ללא הליך תחרותי.
- שינוי הרכבן ואופן פעולתן של ועדות איתור.

הצעות חוק בשלבים שונים של הליכי חקיקה:

- "חוק היועמ"שים"² – מבקש להגביר את ההשפעה של הדרג הפוליטי על מינוי יועצים משפטיים במשרדי הממשלה.
- "חוק הג'ובים"³ – מבקש להקל על פוליטיקאים לשעבר להתמנות לדירקטורים בחברות ממשלתיות.

מהלכים אחרים:

- ניסיונות לבטל את "נבחרת הדירקטורים" בחברות הממשלתיות.
- עיכוב ניכר בהליכי המינוי של נציגי שירות המדינה וניסיון למנות אדם שאינו בעל ניסיון מתאים.
- קריאות לביטול הוועדה המייעצת למינוי בכירים בשירות המדינה ולהחלפתה בשימועים אישיים שיערוך הדרג הפוליטי.

מחקרים השוואתיים מלמדים כי מינויים מקצועיים ואי-פוליטיים תורמים להגדלת האפקטיביות של הממשלה. לעומת זאת, הגברת ההשפעה הפוליטית על מינויים עלולה להוביל למינויים לא-ראויים המבוססים על מניעים פוליטיים-מפלגתיים צרים.

* המסמך נכתב בסיוע פרופ' יובל פלדמן, עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה ופרופסור מן המניין בפקולטה למשפטים בבראילן.

1 החלטת ממשלה מס' 3075, מיום 15.10.2017; החלטת ממשלה מס' 3543, מיום 11.2.2018.
2 במיוחד הצעת חוק שירות המדינה (מינויים) (תיקון מס' 20) (מינוי היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה), התשע"ח-2017.
3 הצעת חוק חברות הממשלתיות (תיקון – כשירות לכהונה כדירקטור בחברה ממשלתית), התשע"ו-2016.

ואכן, ועדות מקצועיות שפעלו בשנים האחרונות בישראל, כגון הוועדה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה בראשות הנציב דאז משה דיין (2013), המליצו לחזק את העצמאות ואת המקצועיות של הסגל הבכיר בשירות המדינה. מגמת הפוליטיזציה בשירות המדינה פוגעת אפוא בתפקוד שירות המדינה. כן היא פוגעת באמון הציבור בו, ובטווח הרחוק היא אף עלולה לערער את יסודות הדמוקרטיה הישראלית.

עלינו לשאוף לכך שבשירות הציבורי ישרתו האנשים המוכשרים ביותר בתחומם, שהעיקרון המרכזי המניע אותם הוא המחויבות לקידומה של מדינת ישראל ושל כלל הציבור. בחברה מקוטבת פוליטית כמו החברה הישראלית, ככל שהשיקולים המנחים את הקבלה, הקידום והפיטורים של עובדים במגזר הציבורי יהיו פוליטיים יותר, היכולת של הציבור בכללותו להאמין כי אנשי השירות הציבורי פועלים באופן שוויוני ומקצועי תיפגע אנושות. נוסף על כך, ברגע ששיקולים פוליטיים מחלחלים לתוך השירות הציבורי, מטבע הדברים רכיב המצוינות של עובדיו נפגע, שכן עובדים מוכשרים יירתעו מלהצטרף לארגון שלא יקדם על סמך מצוינות.

זאת ועוד, ישנו פער במטרות של הדרג הממונה לעומת הדרג הנבחר לא רק בשאלה מיהו הציבור שמשרתים אותו – קהל הבוחרים הרלוונטי לאותו נבחר ציבור או כלל הציבור – אלא גם בכל הקשור לטווח הזמנים הרצוי שבו יתבררו התוצאות של החלטה כלשהי. הדרג הנבחר פועל לפי שעון זמנים פוליטי של קדנציות, ואילו פעולתו של הדרג הממונה מכוונת לטווח הארוך יותר. מאחר שמקבלי החלטות מתעניינים בהשלכות המדיניות אך ורק בטווח הזמן הרלוונטי לקידומם האישי, מה שמכונה בספרות המקצועית "short-termism", מובן שיש להעדיף שירות ציבורי עצמאי שמסוגל לשקול שיקולים ארוכי טווח.

נוסף על כך, כאשר השירות הציבורי יחדל בהדרגה לשמש מקום שמקדש מצוינות ומחויבות ערכית לקידום האינטרס הציבורי, אמון הציבור בו יקטן עוד יותר בשל הפגיעה במוטיבציה של מי שכבר משרתים בו ושל המצטרפים החדשים אליו. כן ייפגע האמון של הגופים המפוקחים על ידו, מאחר שאמות המידה והשיקולים המנחים אותו לא יצטיירו כמקצועיים גרידא.

העצמאות והאפקטיביות של השירות הציבורי קשורה לא רק לניתוק גדול ככל האפשר משיקולים פוליטיים אלא גם לקידום המחויבות של ראשיו ועובדיו להתנהגות ערכית והגונה אשר תיצור גאוות יחידה בקרב העובדים בו. קשה הרבה יותר לעובדים לחוש גאווה במקום עבודתם כאשר עצם נוכחותם בו היא תוצאה של קשרים פוליטיים.

בד בבד עם הצורך לשמור על עצמאותו ועל ערכיותו של השירות הציבורי יש לייעל את המנגנונים לפיתוח ההון האנושי של עובדיו - לקדם את הראויים ביותר ולתמרץ אותם לשאוף להשתפר בתחומם. בלא פעולה מתמדת של השירות הציבורי לייעול עבודתו ופיתוח עובדיו הלגיטימציה למאבק בפוליטיזציה של השירות הציבורי תיחלש. השירות הציבורי יכול להתגונן מפני התערבויות פוליטיות רק אם הוא עצמו יפעל אך ורק על בסיס שיקולים מקצועיים; דבר שימנע את התחושה הרווחת בציבור שמכרזים רבים בשירות המדינה הם מכרזים תפורים ושהשירות הציבורי הוא "קליקה סגורה".

המלצות מדיניות:

■ לעגן בחוק יסוד את אופיו המקצועי והעצמאי של השירות הציבורי - במסגרת חוק יסוד: השירות הציבורי או כפרק בחוק יסוד: הרשות המבצעת.

■ לעגן בחקיקה את תפקיד הוועדה המייעצת למינוי בכירים בשירות המדינה ואת סמכויותיה. יש לשקול לתקן את אופן המינוי של שני נציגי הציבור בוועדה זו באופן שיבטיח מינוי נציגים מקצועיים ועצמאיים.

■ לעגן בחקיקה את "נבחרת הדירקטורים" כערוץ העיקרי למינוי דירקטורים בחברות הממשלתיות.

■ להתנגד להצעות שמבקשות להגביר את הפוליטיזציה במינויים לסגל הבכיר בשירות המדינה ולדירקטורים בחברות הממשלתיות; לבטל את החלטות הממשלה שעסקו במינוי משנים למנכ"לים במשרדי הממשלה ובשינוי בהרכבן ואופן פעולתן של ועדות איתור.

■ לשנות את שיטת המינוי של נציב שירות המדינה – לעבור למינוי באמצעות ועדת איתור מקצועית ועצמאית, שמתפקידה יהיה לאתר מועמד ראוי לתפקיד הנציב, והמינוי יובא לאישור הממשלה. כדי להבטיח מינוי ראוי יוגדרו תנאי סף גבוהים שהמועמדים לתפקיד יידרשו לעמוד בהם, מבחינת ההשכלה ובעיקר מבחינת הניסיון המקצועי הניהולי; כדי להבטיח מינוי יעיל ללא עיכובים יקבע לוח זמנים קשיח לכל שלב משלבי המינוי; כן יובטח שהמינוי יתנהל תוך כדי שמירה על שקיפות ועל כללי הייצוג ההולם.

■ לקדם את המשך הרפורמה בשירות המדינה, בדגש על שיפור הליכי הגיוס והמינוי – קיצור משך הליכי המינויים; קידום הליכי פיטורים אפקטיביים; הרחבת מעגל הזכאים להתמודד במכרזים (באמצעות מעבר למכרזים בין־משרדיים ופומביים); הרחבת המאמצים לגייס באופן אקטיבי מועמדים ראויים וממגוון מקורות ואוכלוסיות.

■ לקדם את הטמעת הקוד האתי של שירות המדינה ואת האתוס של המחויבות לשירות כלל הציבור בקרב כלל עובדי השירות הציבורי.

■ להרחיב את היקף ההשפעה של נציבות שירות המדינה על כלל יחידות הסמך של השירות הציבורי על מנת להגביר את הקוהרנטיות של ניהול המשאב האנושי בשירות הציבורי.

■ להגביר את יכולות המחקר של גופי הידע בנציבות שירות המדינה כדי לטייב את יכולתם לקדם מדיניות שמבוססת על ראיות ומחקר (ראו פירוט ההמלצות בסעיף הבא של המסמך).

■ להגביר את השימוש בשכר עידוד ולבצעו על פי מדיניות כלכלית מושכלת.

■ לפעול ביתר שאת לקידום הרפורמה בתהליכי הערכת העובדים שהוחל ביישומה בנציבות שירות המדינה. יש לתת בידי הגופים המעריכים את האפשרות לוודא כי ההערכות העונתיות על תפקוד העובדים המתקבלות מנותקות משיקולים לא־ענייניים ומתבצעות ברמה מקצועית נאותה. כן יש לוודא כי להערכות אלו של העובדים יהיה משקל משמעותי בהחלטות הניהוליות המתקבלות בשירות הציבורי.

- לפעול בשיתוף ובהיוועצות עם ועדי העובדים להגברת הגמישות התעסוקתית באופן שיאזן בין האפשרות של הראויים שבעובדי השירות הציבורי להתקדם לתפקידים הממצים את יכולותיהם ובין המחויבות לשמור ככל האפשר על הרצף התעסוקתי של העובדים.

תמיכה מחקרית ומקצועית במקבלי ההחלטות

בממשלה פועלים גופים רבים העוסקים במחקר ובהערכת מדיניות, אלא שלרוב הם אינם משתפים פעולה זה עם זה ולא נקבעה סטנדרטיזציה לתהליכי העבודה שלהם. נוסף על כך, פרקטיקות המחקר המקובלות בישראל מיושנות לעומת הנהוג בעולם. פגמים אלו מביאים לבזבוז משאבים ולפגיעה באיכות המחקר שעליו מסתמכים גורמי הממשל השונים.

כדי לפתור את הבעיה הזאת מוצע להקים צוות ייעוץ ותיאום לגופי המחקר העוסקים בהערכת מדיניות. הצוות יכול לקום באחד ממשרדי הממשלה, למשל במשרד ראש הממשלה (בכפיפות למועצה הלאומית לכלכלה) או במשרד האוצר (בכפיפות לאגף הכלכלן הראשי).

תפקידי צוות הייעוץ והתיאום:

- הקמת רשת של יחידות למחקר יישומי בשירות המדינה (בהתבסס על המודל הבריטי what works network), שמטרתה תהיה לשפר את איכות המחקרים, לייעץ לחוקרים וללוות את המחקרים ולקדם שיתוף פעולה בין גופי המחקר בממשלה.

- פיקוח על עבודות המחקר הנעשות בשביל הממשלה מטעם גורמים חיצוניים - קביעת סטנדרטים מחקריים ובחינת העבודות.

- יצירת תמריצים ותמיכה מדעית בקידום מחקרי RCT (Randomized Controlled Trial) להערכת מדיניות. מחקרים אלו נחשבים ברחבי העולם לסטנדרט לבחינת כלי

מדיניות, ויש להם יתרונות גדולים לעומת שיטות אחרות, אלא שהשימוש בהם בישראל נדיר ביותר.

■ סיוע בבחירת הכלים הרגולטוריים המתאימים ביותר לתחומים השונים; בבחינת טכניקות פיקוח שונות על השווקים; באימוץ הסדרים הנהוגים במדינות בעולם והתאמתם למבנה המשק והממשל הישראלי.

חמיכה מקצועית בנבחרי הציבור ברשויות המקומיות

אתגר המקצועיות - וכן העצמאות - מחרף עוד יותר כשמדובר בנבחרי הציבור ברשויות המקומיות. רבים מהם מגיעים לתפקיד בגיל צעיר יחסית ובלא רקע מספק הנוגע לעבודת השלטון המקומי. במקרים רבים הם גם אינם מקבלים שכר על עבודתם ועל כן נאלצים לעסוק בעיסוקים נוספים, דבר שכמובן מגביל עוד יותר את יכולתם להעמיק וללמוד את הנושאים שהם מופקדים עליהם. למרות כל זאת, נבחרי ציבור אלו אינם נהנים מתמיכה מחקרית ממוסדת או ממשאבים אחרים שיאפשרו להם להיעזר במחקר באופן עצמאי. לפיכך יכולתם להתעמק בסוגיות שעל סדר היום (תקציב, דיור, תחבורה, חינוך, איכות סביבה, היטלים וכדומה), לייצג בצורה טובה את האינטרס של התושבים, לפעול לשיפור התפקוד של הרשות וכן לפקח על ראש הרשות - מוגבלת ביותר. בעקבות מצב עניינים זה עלולים נבחרי הציבור לפנות לבעלי אינטרסים לשם קבלת חוות דעת מקצועית, מצב שפותח פתח לניגודי עניינים ולפגיעה בטובת הציבור.

גם במקרה זה הקמת יחידה, או יחידות, למחקר ומידע (בדומה למרכז המחקר והמידע של הכנסת), שיעניקו סיוע מחקרי-מקצועי וינגישו מידע לנבחרי ציבור ברשויות המקומיות, תוכל לסייע בהשלמת החסר. כך יתאפשר לנבחרי הציבור להתעמק בסוגיות שהם נתקלים בהן בכהונתם, לפקח טוב יותר על ראש הרשות ולהתמודד טוב יותר עם נימוקים וטעוניהם המועלים על ידי בעלי אינטרסים למיניהם.

מערכת ה"מפעמים" שמפעיל משרד הפנים אינה נותנת מענה מספק, שכן היא עוסקת בעיקר בהדרכה ובהכשרה של כוח אדם ולא במחקר.

חיזוק שומרי הסף ברשויות המקומיות

בד בבד יש להקים יחידות שיאגדו ברמה המקצועית את שומרי הסף למיניהם ברשויות המקומיות - היועץ המשפטי, המבקר ומהנדסי הרשויות. יחידות מעין אלו יספקו את הרקע והתמיכה המקצועיים הדרושים לבעלי תפקידים אלו בבואם להתמודד עם השיקולים הפוליטיים של ראשי הרשויות. במצב הנוהג היום שומרי הסף ברשויות המקומיות נדרשים להתמודד כמעט לבדם מול ראשיהן. ככל שתתחזק הזיקה בין שומרי הסף ברשויות המקומיות, כך תגבר יכולתם לפעול על פי אמות מידה מקצועיות ואחידות שיוכלו לאזן את הכוח הפוליטי המשמעותי של ראשי הרשויות.

הקטנת הנטל הבירוקרטי והרגולטורי למגזר העסקי

נטל הבירוקרטיה והרגולציה הכבד בישראל, כפי שהוא משתקף מהדוחות הבינלאומיים, הוא חסם משמעותי לפעילות המגזר העסקי. הוא פוגע בפרייון ובכושר התחרות של המשק; מבריח משקיעים פוטנציאליים; יוצר פערי מידע בין עסקים קטנים לגדולים ובכך מקטין את שוויון ההזדמנויות בין העסקים; ומעודד שימוש ב"מאכערים" והתנהלות מושחתת.

בעלי עסקים בישראל נדרשים לבצע פעולות רבות מול משרדי הממשלה, הן בשלב הקמת העסק או המפעל והן בשלבי התפעול השוטף. ממחקר שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה⁴ עולה כי המגזר העסקי בישראל מתמודד עם ריבוי של דרישות ממגוון גורמי ממשל, מאי-בהירות ואי-יציבות בדרישות אלו ועוד. נוסף על כך, לעיתים נדרש בעל עסק להגיש אותו מסמך לכמה רשויות או להעביר בעצמו מסמך מרשות אחת לאחרת, במקום קיומו של "תיק לקוח" אחד לכל עסק, שיהיה זמין לכל משרדי הממשלה והרגולטורים הרלוונטיים.

4 להרחבה ראו "מפת דרכים רגולטורית למשקיע בחעשייה הישראלית", חוברת לקראת כנס אל הרביץ, המכון הישראלי לדמוקרטיה, יוני 2018.

המלצות מדיניות:

▪ **הקמת digital one stop shop**, במסגרת יישום החלטת ממשלה מס' 1933 ל"שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור", שאמורה להיכנס לתוקף בהדרגה משנת 2019.

מדובר למעשה ביצירת מערכת ממוחשבת של ממשל זמין דיגיטלי, שבאמצעותה יתבצעו כלל ההתקשרויות של בעלי העסקים עם משרדי הממשלה. ממשק זה, אשר יחובר למסדי הנתונים של הרגולטורים וגופי השלטון השונים, יאפשר העברת מידע ישירה בשיטת ask once, ירכז את דרישות הרגולציה במקום אחד ויאפשר תיאום בין דרישות הגופים השונים ושליחת מסמכים פעם אחת בלבד – כך שכל רשות שלטונית תוכל לגשת למידע זה מתוך המערכת. על רשות התקשוב להיות האחראית להקמת המיזם ולאבטחת המידע ושמירה על הפרטיות כנדרש ולספק את הכלים הטכנולוגיים לו. שיטה זו תיעל את אופן העברת המידע בין הגופים השונים, תקצר את התהליכים הברוקרטיים, תגדיל את השקיפות ותפחית תופעות של שחיתות.

▪ **שימוש בכלי אכיפה רכה.** יש לבחון הרחבה של הרפורמה ברישוי העסקים שאימצה את המודל של מעבר להצהרות או תצהירים במקום הגשת האסמכתאות לתחומי רגולציה ואכיפה נוספים. בעיקר במקרים שבהם הדבר אינו כרוך בסיכון חיי אדם, כפי שהדבר מקובל במקומות רבים בעולם. ההסתמכות על הצהרות מעבירה את האחריות לעמידה בדרישות החוק מהמפקח (הרגולטור) אל המפוקח (איש העסקים). לכן מהלך כזה חייב להיות מלווה בהגברת האכיפה.

▪ **הבהרת הדרישות.** יש לפשט ולהבהיר את דרישות החוק הרלוונטיות להצהרת בעל העסק. מחקרים העלו שככל שהצהרה שהמפוקח נדרש לה אינה ברורה וניתנת לפרשנויות, כך גובר הסיכוי שהצהרתו לא תהיה אמינה.

▪ **עידוד דיאלוג בין הגופים המפקחים לבין הגופים המפוקחים** על מנת להביא ליצירת כללי פיקוח עם בסיס הסכמה רחב ככל שניתן; כללים שיאזנו בין השמירה על האינטרס הציבורי לבין יכולתם של הגופים המפוקחים להתנהל בצורה כלכלית נאותה.

■ **יצירת סנכרון בין המטרות והיעדים המנחים את הרשויות הממשלתיות.** במצב היום, שבו כל אחד מן הגופים מכוון לסט מטרות שונה, נוצרת במקרים רבים סתירה בדרישות ובמסרים המועברים לגורמים המפוקחים (כדוגמה נציין את המתח שבין הגברת התחרות לבין הגברת היציבות).

יישום החלטות אלו יביא להקטנת נטל הציות לחוק ולייעול הקשר בין הרגולטור למפוקחים במגזר העסקי ובמשק בכלל. הדבר יביא לצמצום אובדן תוצר, לשיפור פריון העבודה, להקטנת הפוטנציאל לשחיתות במגזר הציבורי ולפיכך להגברת אמון הציבור ברגולטורים, לשיפור ההון החברתי ולחיסכון כספי ניכר למשק.

דפנה אבירס-ניצן היא מנהלת המרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה. בשנים 2003–2016 הייתה מנהלת האגף למחקר כלכלי של התאחדות התעשיינים. הקימה את היחידה לחקר ההגירה והעלייה במרכז אהרון מאיר לחקר הבנקאות באוניברסיטת בראילן וכיהנה כדירקטורית חיצונית במגוון חברות.

ד"ר אסף שפירא הוא ראש התוכנית לרפורמות פוליטיות בשירות הציבורי במכון הישראלי לדמוקרטיה. מומחה לייצוגיות פוליטיות, מפלגות פוליטיות, הקשרים שבין כסף ופוליטיקה ורפורמות בשירות המדינה הישראלי.

הדברים המובאים במסמך זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.