

פורום מנכ"לים לשעבר בשירות הציבורי - מפגש רביעי

בפורום חברים כ-30 מנכ"לים וראשי מערכות לשעבר, והוא עוסק במענה בשעת חירום וכן במיפוי של אתגרי המערכת הציבורית ושיקום ביום שאחרי. בשונה משלושת הדיונים הראשונים שהתקיימו במתכונת חירום, במענה לכאוס ולצרכים שעלו בעקבות אירוע הטבח של 7 באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל, הדיון הנוכחי התמקד במיפוי ודיוק האתגרים והחסמים במערכת ביום שאחרי. הדגש בדיון היה מרחב הבעיה, והמפגשים הבאים יוקדשו לכיווני פתרון (בכל פעם נתמקד בנושא אחד או שניים). **להלן סיכום של עיקרי הדברים לפי התמות המרכזיות שעלו בדיון:**

הון אנושי ומינוריים

ריבוי מינוריים המונעים מזיקה פוליטית, קשרים בינאישיים ואינטרסים סקטוריאליים. לאור זאת, ירידה באיכות המינוריים ומינוי בעלי תפקיד ללא רקע וניסיון רלוונטי לתפקיד.

שימוש בשיטת ממלאי המקום הזמניים כדרך לשמור על "שקט תעשייתי". אחת ההשלכות היא הימנעות משינויים גדולים בשירות הציבורי.

ירידה באיכות של ניהול ההון האנושי בשירות הציבורי יוצרת פערים ברלוונטיות ואטרקטיביות נמוכה לקריירה במגזר הציבורי. יש ירידה מתמשכת בפנייה לתפקידים (מכרזים פומביים, ערוצי הזנה כמו הצוערים).

צעירים לא מחפשים את מודל הקביעות, ונוקשות המערכת מכבידה על ניווד עובדים בשירות הציבורי.

ארגוני עובדים מהווים חסם לכל רפורמה, ניסיון התייעלות או הזזה של אנשים.

יחסי דרג נבחר מול דרג מקצועי

בידי הדרג הפוליטי נתונה הסמכות הלגיטימית לקבל החלטות ולעצב מדיניות מתוקף היותם נבחרים הציבור; עם זאת, לא כל החלטה היא "הגדרת מדיניות", ונדרש מודל עבודה סדור שיבהיר מהם גבולות הגזרה (לרבות מי אחראי לכל שלב ושלב, וכיצד מניעים תהליכים).

לעיתים קבלת החלטות נעשית בהתאם לאינטרסים של הדרג הפוליטי ואינה מקצועית ומבוססת-נתונים, ולפיכך יכולה להיות מנוגדת לאינטרסים ולתפקיד המשרד.

במציאות של חוסר יציבות פוליטית ושחיקה מתמשכת במעמד השירות הציבורי, תגובת הנגד היא עלייה בריכוזיות של שומרי הסף בהקשר של שמירה על מינהל תקין. נושא שומרי הסף נידון גם בהקשר של פער אחריות מול סמכות מטה ונשמעו קולות שונים בעניין.

תמורות בתרבות הפוליטית בישראל – מעבר מתפיסות של אחריותיות (accountability), אתוס של ממלכתיות ושירות הציבור לנטייה לניהול מבוסס-נאמנות, מפלגתיות וסקטוריאליזם.

מבנה המערכת והגדרת תפקיד המשרד הממשלתי

יש צורך בהגדרה של תפקיד המשרד הממשלתי באופן דיפרנציאלי. מרבית הרפורמות עד כה הסתכלו על מרכז הממשל וניסו לקדם יעילות ומועילות מלמעלה-למטה; ייתכן שבמצב המשברי שאנחנו נמצאים בו כיום נדרשת הסתכלות שתתמקד בהגדרת התפקידים, הצרכים והפונקציות של המשרד הממשלתי היחיד.

תרבות ארגונית מקובעת ושנאת סיכונים מייצרות מערכת נוקשה שלא מאפשרת את הגמישות הנחוצה לניהול.

ריבוי משרדים ומשחק הדומינו של הזזת יחידות אחרי כל מערכת בחירות פוגעים באפקטיביות ובתפקוד המערכת.

בהקשר של השלטון המקומי עלתה השאלה אם נדרש לבזר סמכויות רק בפן הפונקציונלי, כזרוע ארוכה של השלטון שיעילותה גדולה יותר מזו של השלטון המרכזי; או כחלק מהצורך לחזק את מעמד הרשויות כשלטון דמוקרטי נבחר ברמה המקומית.

דרכי פעולה

אירועי הטבח של 7 באוקטובר חשפו והפנו זרקור להיותו של השירות הציבורי בישראל חלש, מסורבל, ללא יכולות תכלול ותגובתיות בזמן אמת, ריכוזי מדי ולא אפקטיבי בגיבוש שירותים מותאמים לאזרח. **נוצר אפוא חלון הזדמנויות להובלה של מהלך אסטרטגי רחב לפרויקט שיקום ביום שאחרי.**

"תוכנית מאה ימים להבראת השירות הציבורי" כמנוף אפקטיבי במבט קדימה.

חשוב להתמקד בתוצרים ישימים קונקרטיים – נוסחים למצע בחירות, הסכמים קואליציוניים, תוכנית עבודה ממשלתית.

חשוב לזהות שותפים לתהליך – ארגוני תשתית, חברה אזרחית, קהילות ונבחרי ציבור פוטנציאליים שיכולים להיות נושאי הדגל של הבשורה.

יצירת הסכמות רחבות ותמיכה בקרב גורמים רלוונטיים ליישום התוכנית לשיקום השירות הציבורי.

מתח מובנה בין אחריות מול סמכות

פער הולך וגדל והיעדר הלימה בין אחריות לסמכות בקרב הפקידות הבכירה של הממשלה. יש ריכוזיות גדולה של שחקני הווטו (נציבות, חשכ"ל, אג"ת, יועמ"ש ומשרד רה"מ) אל מול משרדי הביצוע השונים.

במקום להיות שחקני מקרו שמגדירים גבולות גזרה, יעדים ופיקוח – גופי המטה נכנסים לעומק עבודת הממשלה (נדרש אישור על כל תקן או הסטה תקציבית). בהמשך לפרק יחסי דרג נבחר מול דרג מקצועי, עלו דעות שונות לגבי הנחיצות של האיזון הנוכחי הקיים בהינתן המציאות הפוליטית בישראל.

ריכוזיות המערכת מייצרת "פתרונות פלסטר" עוקפי בירוקרטיה – כמו היכרות אישית ויחסים בלתי פורמליים עם שחקני וטו; במקום להסדיר נוהלי עבודה ענייניים וברורים לממשקים. משרתי ציבור בכירים נמנעים מקבלת החלטות ומניהול סיכונים ברגולציה (טראומת פרשת רמדיה), וכתוצאה מכך הריכוזיות של שומרי הסף ממשיכה לגדול.

תכנון, אסטרטגיה לטווח הארוך וניהול סיכונים

מדינת ישראל לא מקיימת תהליכי ניהול סיכונים – איתור, מיפוי, ניתוח ודירוג הסיכונים האסטרטגיים על המדינה.

בהיבט המבני/תהליכי, אין מנגנונים שמחייבים בניית אסטרטגיה לטווח הארוך וביצועה. התמריצים במדינות עם משטר קואליציוני מייצרים הטיה לטובת הטווח הקצר – הבחירות ומינויי השרים מנותקים מביצועי עבר בתפקידים קודמים (אין שיטת מקל וגזר). שר חדש רוצה להטביע חותם ולכן מבטל תהליכים שהוביל קודמו.

המנגנון שנקבע של הערכת מצב אסטרטגית לא מספק את הסחורה. לממשלה אין תמריץ להביא אסטרטגיה לטווח הארוך לדיון, שכן הזיכרון הקולקטיבי קצר, והשרים מעדיפים לקצור פירות במהלכים מהירים. לראיה, המועצה הלאומי לכלכלה פרסמה ב-2015 הערכת מצב, ומאז היו כמה התנעות, אבל לא קרה שום דבר.

טבלה מסכמת

יחסי דרג נבחר מול דרג מקצועי

תוצאה	תופעה
<p>מדיניות הנוגדת את דרכי הפעולה המיטביות של המשרדים, וקבלת החלטות לא מבוססת-נתונים (כגון מתן מענים באופן סקטוריאלי ולא בחשיבה על טובת הציבור הרחב).</p> <p>חוסר הפרדה בין המערכת הפוליטית למערכת המקצועית.</p>	<p>מערכת היחסים של נבחרי הציבור עם "פקידים" הלכה והידרדרה לאורך השנים. יש זלזול במקצועיות ואין חובת היוועצות עם שומרי הסף.</p>
<p>לא ברור מה הסמכויות של בעלי התפקיד.</p>	<p>מודל העבודה לא סדור, ולא ברור מהם גבולות הגזרה בין הגדרת מדיניות לבין נושאים מקצועיים (מי אחראי לכל שלב ושלב, וכיצד מניעים תהליכים).</p>
<p>שרים מעדיפים את הטווח הקצר, ואין הכרח להתחשב בדעות מקצועיות.</p>	<p>היעדר "מקל וגזר" בכל הנוגע לתפקוד שר בתפקידים קודמים וירידה בערך השקיפות והאחריותיות (accountability).</p>
<p>כניסת נושאים סקטוריאליים וקיטוב למשרדים שאמורים לשרת את כלל הציבור.</p>	<p>שחיקת ערך הממלכתיות ואתוס משרתי ציבור.</p>

מינויים וניהול הון אנושי

תוצאה	תופעה
<p>אתגרים ביכולות ביצוע וחוסר יישום.</p>	<p>חוסר הלימה בין סמכות לאחריות בתפקידים. חוסר איוש תפקידים ושיטת ממלאי המקום.</p>
<p>מינויים פוליטיים, מושתתי נאמנות וללא ניסיון מקצועי רלוונטי מייצרים אפקט דומינו על כלל השירות הציבורי ומהווים את אחת הסיבות לעזיבת השירות הציבורי.</p>	<p>מינויים בעייתיים: חוסר התאמה מקצועית והיעדר תנאי סף לחלק ממשרות האמון.</p>
<p>לא מתאים לדור הצעיר, ירידה בביקוש ובמוטיבציה להיות חלק מהשירות הציבורי (מתמודדים במכרזים).</p>	<p>מודל העסקה של קביעות ונוקשות.</p>

מתח בין אחריות מול סמכות

תופעה	תוצאה
<p>התחזקות שחקני מטה לתיאום, פיקוח, בקרה ואישורים.</p> <p>חוסר איזון בין משרדים והימנעות מקבלת החלטות מדיניות, תלות בשחקני מטה.</p> <p>במקום להיות שחקני מקרו שמגדירים גבולות גזרה, יעדים ופיקוח - גופי המטה נכנסים לעומק עבודת הממשלה (נדרש אישור על כל תקן או הסטה תקציבית).</p>	<p>ריכוזיות הולכת וגדלה של שחקני וטו (נציבות, חשכ"ל, אג"ת, יועמ"ש ומשרד רה"מ) אל מול משרדי הביצוע השונים.</p>
<p>ריכוזיות המערכת מייצרת פתרונות פלסטר עוקפי בירוקרטיה.</p>	<p>היכרות אישית ויחסים בלתי פורמליים עם שחקני וטו; במקום להסדיר נוהלי עבודה ענייניים וברורים לממשקים.</p>

תכנון אסטרטגי וניהול סיכונים

תופעה	תוצאה
<p>היעדר אסטרטגיה לטווח הארוך. התמריצים במשטרים קואליציוניים נוגדים תכנון לטווח הארוך; חילופי שלטון תכופים מונעים יצירת אסטרטגיה.</p> <p>לא נעשה איתור, מיפוי, ניתוח ודירוג הסיכונים האסטרטגיים.</p>	<p>אין אסטרטגיה לטווח הארוך וניהול סיכונים נכון.</p>
<p>היעדר מדדים וחובות דיווח לפיקוח ובקרה על יישום מהלכים אסטרטגיים.</p>	

מבנה המערכת והגדרת תפקיד המשרד הממשלתי

תופעה	תוצאה
<p>ריבוי משרדים והזזת יחידות שונות.</p>	<p>ריבוי בירוקרטיה, חוסר יעילות ומבנה לא קוהרנטי.</p>
<p>תרבות ארגונית ושנאת סיכונים מייצרות מערכת שלא מאפשרת את הגמישות הנחוצה לניהול.</p> <p>ריכוזיות בממשל המרכזי אל מול שלטון מקומי.</p>	<p>איטיות וחוסר יעילות בתכלול ויישום מדיניות: אופקי ואנכי. פגיעה בדמוקרטיה המקומית.</p>