

## העסקה וניהול בשירות הציבורי

### הצוות המכיין

<b>ראש הצוות</b>	<b>אילן לוי</b> , יועץ כלכלי; ראש אגף העבודה, התאחדות התעשיינים; לשעבר הממונה על השכר, משרד האוצר
<b>חברי הצוות</b>	<b>משה בכר</b> , מרכז בכיר, אגף השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר <b>אסתר דומיניסיני</b> , יו"ר דירקטוריון הסתדרות מדיצינית הדסה; לשעבר מנכ"לית המוסד לביטוח לאומי <b>פרופ' ערן ויגודה-גדות</b> , ראש ביה"ס למדעי המדינה, אוניברסיטת חיפה <b>דורית טנא-פרצ'יק</b> , בעלת חברה לייעוץ בתחום יחסי עבודה והסדרי פרישה; לשעבר היועצת המשפטית של האגף לאיגוד מקצועי בהסתדרות <b>יובל מזר</b> , כלכלן בחטיבת המחקר, בנק ישראל <b>פרופ' רמי פרידמן</b> , דיקן ביה"ס סרנת לניהול, המרכז ללימודים אקדמיים; לשעבר נציב שירות המדינה; לשעבר הממונה על השכר <b>אלכס קגנוב</b> , רפרנטית מקרו, אגף התקציבים, משרד האוצר <b>יובל רכלבסקי</b> , יו"ר הוועד המנהל, המכללה האקדמית עמק יזרעאל; לשעבר הממונה על השכר, משרד האוצר <b>אהוד רמר</b> , רכו מקרו, אגף התקציבים, משרד האוצר <b>שלמה שני</b> , 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.<sup>1</sup> 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.

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> יתר על כן, אמון בממשל מחזק ומייצב את המערכת הדמוקרטית לאורך זמן.<sup>5</sup>

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.<sup>6</sup> ברנר ורוזנון טענו כי ערכים דמוקרטיים הם במהותם ערכים השתתפתיים.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

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 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

<sup>6</sup> 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

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

<sup>8</sup> 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 גישה 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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> וכך יוצא שגישה 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.<sup>11</sup> 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 <sup>9</sup>

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

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

## 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".<sup>12</sup>
- יוני 2013: הצעת חוק: בורות חובה לפני שביתה בשירותים החיוניים.<sup>13</sup>
- יולי 2013: יו"ר האגף לאיגוד מקצועי בהסתדרות אבי ניסנקורן, על הרפורמה המתוכננת בנמלים: "נדון ברפורמה בנמלים רק אם יקפאו אותה";<sup>14</sup> שר התחבורה ישראל כ"ץ, באותו עניין: "אם עיני רוצה שתהיה מלחמה, תהיה מלחמה".<sup>15</sup> 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";<sup>16</sup> הממונה על השכר קובי אמסלם, באותו עניין: "השירות הציבורי נטול מנגנוני התמודדות עם שביתות",<sup>17</sup> "ההסתדרות לחצה - וברורמן מעכב רפורמה לפתיחת היבוא".<sup>18</sup>

### 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.

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

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

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

[www.themarker.com/news/1.2052796](http://www.themarker.com/news/1.2052796)

<sup>14</sup> 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](http://www.calcalist.co.il/local/articles/1,7340,L-3608312,00.html)

<sup>15</sup> "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](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4401694,00.html)

<sup>16</sup> 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](http://www.themarker.com/career/1.2058772), 30.6.2013

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

[www.themarker.com/news/1.2078087](http://www.themarker.com/news/1.2078087)

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

[www.themarker.com/smb/1.2077754](http://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 שמושגות על אמון אמיתי 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).<sup>19</sup> 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).<sup>20</sup>

## 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

<sup>19</sup> 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).

<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup> 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 האחר ("שיווי משקל נאשי"). כלומר, לעובדים משתלם להתבצר בעמודותיהם ואפילו להקצין

<sup>21</sup> 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 הפרטי<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup>

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.

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

<sup>23</sup> 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 קצה<sup>24</sup> – מבנה שכר מיושן<sup>25</sup> ומדכא ביצועים.<sup>26</sup> נציין כי שכר תלוי ביצועים מחייב יכולת הערכה משוכללת של התפוקה.<sup>27</sup> בהיעדר יכולת הערכה שכזאת יש לשקול שכר תלוי ביצועים, שכן ללא היכולת להעריך את תפוקת העובד תגביר מערכת כזאת את חוסר האמון בין הצדדים.<sup>28</sup> ברור כי בהינתן סד תקציבי מסוים<sup>29</sup> 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

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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.

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

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

<sup>29</sup> 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).<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup>

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).<sup>32</sup> 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.

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

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

<sup>32</sup> 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 ולהדרכות 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 דרגות<sup>33</sup> – 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.<sup>34</sup> 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

<sup>33</sup> מתח דרגות הוא טווח הדרגות לתפקיד בתוך סולם הדרגות של כלל התפקידים.

<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup>

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).<sup>36</sup>

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.<sup>37</sup> הנחת היסוד של מדידת הביצועים בשירות הציבורי היא ש"הציבור ראוי לדעת כיצד כספי המסים שהוא משלם מנוצלים וכיצד התכניות הממשלתיות מופעלות."<sup>38</sup> 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.<sup>39</sup>

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 <sup>35</sup>

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

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

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

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



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 השמה 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 השמה 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 השמה 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 נייודות 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 ניווד 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),<sup>40</sup> 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 ליישומו 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.

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