

הסקטור הממשלתי בישראל: המלצות לרפורמה

משה מאור *

א. מבוא **

רמת האמון הנמוכה של הציבור בישראל בממשלה, כמו גם חוסר שביעות רצונו מאיכות השירותים הציבוריים, מהווים קצה קרחון להבנת משבר הלגיטימיות שבו מצויות כיום מערכות הממשל בישראל.¹ אמנם גם דמוקרטיה מערבית אחרת, ובהן בריטניה, קנדה, ארצות הברית, ניו זילנד, אוסטרליה והולנד, חוו לפני כעשרים שנים מציאות דומה,² אולם בניגוד לישראל הן החלו מיד ברפורמות מקיפות בסדרי

* פרופ' משה מאור, מרצה למדע המדינה באוניברסיטה העברית בירושלים. תחומי התמחותו הם המנהל הציבורי, פוליטיקה השוואתית ופוליטיקה ומדיניות בבריטניה ובאיחוד האירופי. שימש כמרצה אורח באוניברסיטאות בבריטניה, פרסם ספרים ומאמרים רבים וזכה בפרסים על מחקריו.

** תודתי נתונה לשרון גלעד ולמוטי שפירא שסייעו רבות בהערותיהם המועילות. דניאלה פרוסקי, עוזרת המחקר, ביצעה את עבודתה בהצטיינות ותודתי נתונה גם לה. האחריות על הכתוב מוטלת כמובן אך ורק על המחבר.

1 לפירוט חוליי הביורוקרטיה הישראלית ראו ג'ורג' ד' רוזנבלום וא' יראוני, "רפורמה במנהל הממשלתי בישראל", ד' נחמיאס וג' מנחם (עורכים), **המדיניות הציבורית בישראל**, ירושלים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1999, עמ' 117 – 158; ד' נחמיאס, מ' דנון-קרמזין וא' יראוני, **לקראת רפורמה מבנית במגזר הציבורי בישראל**, ירושלים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1997.

2 B.A. Rockman. "The Changing Role of the State", B.G. Peters and D.J. Savoie (eds.). *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press, 1998, pp. 20–44

הממשל והמנהל הציבורי.³ השימוש בחלק מן המדינות הללו על ידי חקיקה וללא התייעצות עם ארגוני העובדים, כללו צעדים להגברת היעילות והאפקטיביות של השירות הציבורי תוך פיטורי עובדים בהיקף נרחב.⁴ לעובדה כי חלק מהרפורמות הצליחו וחלקן נכשלו חשיבות רבה, שכן לרשות מדינות המגבשות רעיונות לרפורמה בארגון המגזר הציבורי ובתפקודו עומד ניסיון הרב של המדינות שביצעו רפורמות דומות. לצד ניסיון זה עומדת ההכרה, שעליה נכתב בהרחבה במקומות אחרים, כי אין לייבא באופן עיוור מודלים של שינוי ארגוני מבלי להתאימם למאפייניה הייחודיים של המדינה.⁵

הרפורמה המוצעת כאן נועדה לשמר ואף להגדיל את הלגיטימיות של ממשלת ישראל על ידי שיפור היעילות והאפקטיביות של השירות הציבורי. אחד המאפיינים החשובים ביותר התורם ללגיטימיות, להיענות, לדיווחיות (accountability) ולאפקטיביות של ממשלה או גורע מהן הוא הכלי שבעזרתו היא מממשת את סמכותה – הביורוקרטיה הממשלתית. העובדה שהתפתחותה של דמוקרטיה מודרנית קשורה ישירות להתפתחות ביורוקרטיה מודרנית מדגישה את חשיבותו של כלי זה, ובעיקר את חשיבות השמירה על רמת אפקטיביות של ביורוקרטיה ממשלתית התואמת את ציפיות האזרחים.

במרכז של הרפורמה עומדת אם כן התאמת מבנה הממשלה לפעילות הנגזרת מיעדי על ארוכי טווח, לאור עקרונות הדמוקרטיה המודרנית ותוך מחויבות לשיפור מתמשך באיכות השירות הציבורי. התאמה זו משמעה:

1. צמצום מספרם של משרדי הממשלה והגדרה ברורה של סמכויותיהם במטרה למנוע מצב שבו כל שינוי מדינות, קטן ככל שיהיה, יגרור מעורבות של מספר משרדים ולפיכך דיונים אין-סופיים שיגרמו לשיתוק המנהל הציבורי.

3 G. Bouckaert and C. Pollitt. *Public Management Reforms: A Comparative Analysis*. Oxford. Oxford University Press, 1999; D.J. Savoie, *Reagan, Thatcher, Mulroney: In Search for a New Bureaucracy* Pittsburgh. University of Pittsburgh Press, 1994; T. Christensen and P. Laegreid, *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate, 2001; D.F. Kettl. *The Global Public Management Revolutions: A Report on the Transformation of Governance*. W.J.M. Kickert, *Public*; Brookings Institution, Washington D.C., 2000 *Management and Administrative Reforms in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, 1997. על הניסיון הישראלי ביישום רפורמה בתרבות הארגונית והניהולית של שירות המדינה ראו גל-נור ואחרים (לעיל הערה 1); הנ"ל, לא, אדוני הנציב! מאחורי הקלעים של הפוליטיקה והמנהל בישראל, תל אביב, ידיעות אחרונות, 2003.

4 C. Pollitt, "Is the Emperor in His Underwear? An Analysis of the Impact of Public Management Reform", *Public Management* 2(2) (2000), pp. 181–199; J.D. Aberbach and B. A. Rockman, *In the Web of Politics: Three Decades of the US Federal Executive*, The Brookings Institution, Washington D.C., 2001.

5 על מאפייניה הייחודיים של מדינת ישראל ראו: Y. Dror, "Foreward", M. Maor (ed.), *Developments in Israeli Public Administration*. London, Frank Cass, 2002.

2. הקמת סוכנויות ביצוע בעלות פונקציית מטרה ברורה הניתנת למדידה ולפיקוח.
3. הקמת רשויות פיקוח שיבטיחו את רמתם ואת איכותם של השירותים הניתנים לציבור ובמיוחד בתחומים שבהם קיימים כשלי שוק.
4. שינוי בתרבות הארגונית והניהולית בשירות הציבורי.

ברמה הבסיסית ביותר יש לשאוף לכך שהתאמת מבנה הממשלה לפעילות מוכוונת יעדים תקדם מצב שבו עובד ציבור ידע בדיוק מהן הציפיות ממנו באשר לעבודתו בשבוע או בחודש מסוימים. נוסף על כך עליו למלא את תפקידו תוך שקיפות מרבית, היענות לדרג הפוליטי (על מנת לבצע את מדיניות הממשלה) ושיפור מתמיד באיכות השירות לציבור. השיפור כרוך בפיתוח שירותים מעולים לאזרח לצד הקטנת החיכוך בינו לבין המנהל הציבורי, בין היתר על ידי שימוש בטכנולוגיות מידע.

הרפורמה המוצעת כאן מתרכזת בשלושה נושאים: הפרדה בין עיצוב מדיניות ליישום מדיניות והקמתן של סוכנויות ביצוע בתחומים שבהן קיימת פונקציית מטרה ברורה הניתנת למדידה ולפיקוח; הקמתן של רשויות פיקוח בתחומי מדיניות שבהם הכרחי הדבר ובמקומם של משרדי ממשלה שיפורקו; רפורמה במדיניות כוח אדם הכוללת הסדרת מעבר עובדים ממשרדי הממשלה לסוכנויות הביצוע ולרשויות הפיקוח. המטרה היא לרכז את עיצוב המדיניות בידי הדרג הפוליטי, שלרשותו תעמוד יחידת מטה מצומצמת, ולהעביר את יישום המדיניות ואת הפיקוח על ביצועה לידי סוכנויות ביצוע ורשויות פיקוח ייעודיות בעלות פונקציות מטרה, מוגדרות ככל האפשר. כל זאת על מנת להגביר את יעילותה של הממשלה ואת האפקטיביות שלה ביישום מדיניותה.

הקמת רשויות פיקוח, כמפורט להלן, נובעת מהתייחסו הבלתי רציונלי הנוכחי של סוכנויות הפיקוח על ביצוע שירותים ציבוריים בישראל, מחולשה כללית במונחי תשתית פיקוח ויכולת אכיפה ומאיבוד עצמאותו ושיקול דעתו הבלעדי של המשרד הממשלתי עקב כניעה ללחציהם של איגודים מקצועיים ושל קבוצות לובי אחרות. כתוצאה ממצב דברים זה משרדי הממשלה נעים בין אי-קיום חובתם למעקב שיטתי אחר התפקוד של ספקי השירותים לבין פיקוח מקביל וחופף של מספר גופים, תוך הטלת נטל רגולציה יקר ובזבזני על החברות שעליהן הם מפקחים.

הרפורמה בתחום כוח האדם נובעת מהצורך להעלות את רמתו המקצועית של השירות הציבורי, את גמישותו ואת יוקרתו, ובמקביל לשמר את אופיו הממלכתי, המקצועי והאפוליטי. במסגרת האמצעים להגשמת מטרות אלו חייבים לתמרץ עובדים מוכשרים בשירות הציבורי לבחור בו כקריירה, להבטיח כי עובדים ימונו לתפקידיהם על פי כישוריהם המקצועיים, להבטיח מתן הזדמנות שווה להתמודדות על המשרה למי שמתאים לדרישותיה וליצור שלד חוקתי המעגן את האחריות האישית של העובדים בכל הקשור לתוצאות פעילותם.

ב. הנחות

במרכזה של הרפורמה המוצעת עומדות מספר הנחות באשר לשירות הציבורי בכלל ולשירות המדינה בפרט. היעד המרכזי של שירות המדינה הוא לקדם את האינטרס הלאומי ואת הרווחה הלאומית. תפקידו הוא לשרת את אזרחי המדינה, את החברות העסקיות הפועלות בה וכן ארגונים אחרים הפועלים ברמות הלאומית, האזורית והמקומית, ולתרום להשגת יעדי העל שהציבה הממשלה בזירה הפנימית ובמערכת הבין-לאומית. מתוקף היותו חלק מהסקטור הציבורי, שירות המדינה אחראי לפיתוח יסודות החברה (כגון: מערכות המשפט והביטחון), לרווחתה (כגון: חינוך גבוה, מדע, תרבות וביטחון חברתי) ולהבטחת תנאים בסיסיים לצמיחה כלכלית וחברתית. שינויים גלובליים בסביבה שבה פועלת הממשלה מדגישים את העובדה כי כיום, יותר מתמיד, שירות ציבורי יעיל ואפקטיבי הוא בעל חשיבות מכרעת לפיתוח ולצמיחה כלכלית וחברתית. עליו להתבסס על תרבות ביצועים שבמרכזה תיאום בין יחידותיו השונות ושיתוף פעולה עם הסקטור הפרטי והסקטור ההתנדבותי. הערכים הבסיסיים המכתיבים את פעילותו הם: אפקטיביות, מומחיות, איכות שירות, שקיפות, אמון, שוויון, אי-משוא פנים ואחריות. על המדינה גם ליצור את התנאים הדרושים לקידומה של מהפכת התקשורת הממוחשבת ולהיות בחזיתה.⁶

בעולם המודרני על השירות הציבורי להתמודד עם מספר רב של נושאים בתחומים מגוונים הדורשים מומחיות וידע מקצועי. לפיכך על המדינה להיות בעלת יכולת לגייס את כוח האדם הטוב ביותר; להיות 'מעסיק לדוגמה'; להקדיש משאבים לשיפור תדמית השירות הציבורי; לעצב עקרונות תמרוץ היוצרים זיקה בין ביצועי העובד לבין שכרו; להבטיח סביבת עבודה מאתגרת; לפתח דרכים להגדלת ההון המקצועי של העובדים. בתוך כך על המדינה גם לעודד נשים ומיעוטים להציג את מועמדותם למשרות ניהול בכירות על ידי מתן עדיפות בתקנים וקידום בשירות הציבורי. נוסף על כך על הממשלה לשנות את האקלים הניהולי בשירות הציבורי על ידי שימת דגש על חדשנות, ולחפש אחר מנגנונים ליצירת קשרים בין-משרדיים המבוססים על אמון, על שיתוף פעולה ועל כישורי תקשורת בין-אישית. עליה לעודד את עובדי השירות הציבורי לקבל ברצון מנהלים בעלי חזון ולשתף פעולה בהנעת השינוי לאור ניסיונם של אלו. על הממשלה ליצור אקלים ניהולי שבו על עובדי השירות הציבורי ומנהליו לקבל על עצמם מחויבות אישית להשגת המטרות שלהן התחייבו ולקבלת אחריות אישית במקרה של כישלון. על הממשלה לפתח כלים להערכת ביצועי המנהלים וכישוריהם ולהקים מנגנון פיקוח והערכה כחלק מתרבות

B.G. Peters and J. Pierre (eds.), "Introduction: The Role of the Public Administration in Governing". *Handbook of Public Management*. London. Sage. 2003. pp. 1-10

ניהולית המנהיגה 'אחריות אישית לתוצאות'. מובן כי מאחר שמדובר בשינוי תרבותי, זהו האתגר המורכב ביותר העומד בפני הממשלה.⁷

א. עקרונות

ברפורמה עשרה רכיבים:

1. הפרדה בין קביעת מדיניות ובין יישומה

משרדי הממשלה האחראים כיום על ייצור או הספקה של מוצרים ושירותים ציבוריים, יתמקדו בשתי פעילויות: עיצוב מדיניות ומימונה. הם יעצו לשר הממונה בכל הנוגע לחמישה תחומי ליבה: סל שירותים הממומנים או המסובסדים על ידי המדינה; קריטריונים כלליים לקביעת סל השירותים; תכנון על של תשתיות תוך הותרת יזמת התכנון הספציפי, ככל הניתן, לסקטור הפרטי; איסוף מידע באשר ליישום מדיניות וניתוח מידע זה; בקרה על פעילותן של סוכנויות ביצוע שהמשרד אחראי עליהן (תקצוב, תשומות, תפוקות, איכות ופריון עבודה).

סל השירותים והקריטריונים למימונו יהיו נגישים לציבור באמצעות האינטרנט. משרדי הממשלה יפרסמו את הקריטריונים להקצבות או לסבסוד מוצרים ושירותים ציבוריים לפני אישורם וכן כל חידוש או תיקון מהותי שלהם כדי שיהיה סיפק בידי ציבור צרכני השירותים, המוסדות המתקצבים ואנשי מקצוע להביע התנגדויות. על המשרד הממשלתי תוטל חובה חוקית להתייחס להערות אלו בעת עיצוב המדיניות בתחומי הליבה השונים.

ההפרדה בין קביעת מדיניות ליישומה תיעשה במסגרת דגם סוכנויות הביצוע, דוגמת אלו הפועלות כיום בבריטניה, בהולנד, במדינות סקנדינביה ובניו זילנד. סוכנויות הביצוע תוקמנה בישראל בתחומי הניהול, התקציב, משאבי האנוש והמשק, לפי העניין, תוך קיום מנגנוני בקרה מתאימים. הן תפעלנה כיחידות כלכליות עסקיות לפי עקרונות שיפורטו בהמשך.⁸

במקביל לביצוע ההפרדה בין קביעת מדיניות ליישומה ולהקמתן של סוכנויות ביצוע יוצמץ באורח משמעותי מספר עובדי המדינה בדרגות השונות. חלקו של קיטון זה ייעשה על ידי הסדרים שונים, כגון פרישה מוקדמת, וחלקו האחר ייעשה על

7 J.G. Christensen. "Labor-Management Relations and Partnership: Where They Reinvented", *ibid*, pp. 84-97; M. Katula and J.L. Perry, "Comparative Performance Pay". *ibid*, pp. 53-61; S.C. Selden, "Innovations and Global Trends in Human Resource Management Practices", *ibid*, pp. 62-71

8 אימוץ דגם סוכנויות הביצוע תואם בקווים כלליים את המלצתה של הוועדה להקמת סוכנויות ניהול שהוגשה לשר האוצר בנימין נתניהו במאי 2004.

ידי פיטורי התייעלות בתיאום עם האיגודים המקצועיים. מובן כי התוצאה הסופית חייבת להיות קיטון בסך הכול של הוצאות המדינה על שכר.

2. סוכנויות ביצוע: עקרונות מבנה ופעולה⁹

2.1 סוכנות ביצוע תוקם על בסיס חקיקה מיוחדת אשר תגדיר את המטרות, את תחומי האחריות, את המבנה הארגוני, את תהליכי קבלת החלטות, את דרכי מתן דין וחשבון לשר הממונה, את דרכי ההיענות לאזרח מחד גיסא ולשר הממונה מאידך גיסא, ואת ההליכים לביקורת שיפוטית על פעילותה ועל החלטותיה. לסוכנות הביצוע תהיה פונקציית מטרה מוגדרת ככל האפשר, וזאת בניגוד למשרד ממשלתי, המגדיר לעצמו באופן שוטף את פונקציית המטרה שלו בתוך מסגרת רעיונית רחבה. לקיומה של פונקציית מטרה מוגדרת עשויות להיות השלכות מרחיקות לכת על דרך פעולת המנהל הציבורי. ראשית, המשרד הממשלתי יהיה חייב להגדיר לעצמו ולסוכנות יעדים ארוכי טווח, שבהם עליהם לעמוד. שנית, עובדי הסוכנות ידעו מהן המטרות המוצבות בפניהם ויפעלו להשגתן, במקום העיסוק המתמיד כיום בהגדרת תפקידים ובתחומי אחריותם. שלישית, קביעת פונקציית מטרה מוגדרת לסוכנות תעודד התמקצעות ותכוון לגיוס כוח אדם הולם להשגתה. התוצאה תהיה העלאת רמתו המקצועית של המנהל הציבורי ויצירת התמחויות משנה בו. רביעית, היכולת לפקח על פעילות עובדי המנהל תגדל שכן יהיה אפשר למדוד בצורה טובה יותר את הפער בין התפוקות בפועל לבין היעדים שנקבעו מראש.

2.2 כדי לתת יתר קונקרטיזציה ליעדים שבהם צריכה הסוכנות לעמוד תוטל עליה חובה להגיש אחת לשלוש שנים תכנית אסטרטגית לאישור השר הממונה. הלה יהיה רשאי מפעם לפעם להעביר לסוכנות הנחיות לפעולה בכפוף למטרותיה ולתחומי האחריות שלה, כפי שנקבעו בחוק. במובן זה קיים שוני מהותי בין סוכנות ביצוע, כמוצע במסמך זה, לבין חברות ממשלתיות או תאגידים ציבוריים, שלגביהם המשרד הממשלתי מוגבל בקביעת יעדים ובמתן הנחיות.

2.3 בראש הסוכנות תעמוד מועצת מנהלים (דירקטוריון) שתמונה על ידי השר ותורכב מאנשים בעלי רקע ניהולי מהסקטור הפרטי ומהסקטור הציבורי. על השר להבטיח, וכך גם ייקבע בחוק, כי הרכבה של מועצת המנהלים ישקף מגוון התמחויות הקשורות לתחום המדיניות שבו עוסקת הסוכנות. מנגנון המינוי יהיה זהה למנגנון מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות, הנעשה בהמלצת ועדה בראשות שופט בדימוס. לפני המינוי יחויב כל מועמד להצהיר על אי-קיומם של ניגודי אינטרסים בין קשריו האישיים והעסקיים לבין

⁹ בכתיבת חלק זה התבססתי בהרחבה על ספריו: מ' מאור, דרך הימין החברתי, תל אביב, הקיבוץ המאוחד ומרכז מורשת מנחם בגין, 2004.

- אספקטים הנוגעים לפעילות סוכנות הביצוע. הצהרות אלו יהיו נגישות לציבור באתר האינטרנט של הסוכנות.
- 2.4 סמכות ההחלטה של הסוכנות מצויה בידי מועצת המנהלים. זו תאציל סמכויות הנוגעות לניהול השוטף של הסוכנות למנכ"ל. באחריות מועצת המנהלים להתוות את התכנית האסטרטגית התלת-שנתית שתוגש לאישור השר ולהבטיח שפעילות הסוכנות – לפי מטרותיה הקבועות בחוק, תכניתה האסטרטגית והנחיות השר הממונה – תבוצע ביעילות, באפקטיביות וברוח השירות הציבורי.
- 2.5 מועצת המנהלים תפקח על פעילותו של מנכ"ל הסוכנות ותאשר את תקציב הפעולות של הסוכנות.
- 2.6 מנכ"ל הסוכנות ימונה על ידי מועצת המנהלים שלה. בחירתו תיעשה במכרז פומבי שייערך על ידי המועצה, בהתייעצות עם השר הממונה ועם יחידת היעילות במשרד ראש הממשלה. חילופי שלטון או חילופי השר העומד בראש המשרד אינם אמורים להשפיע על מעמדו.
- 2.7 מטרות הסוכנות ייושמו במסגרת תקציב תלת-שנתי נתון, שיאושר על ידי השר הממונה בהתייעצות עם נציגי האוצר, לפי הצעת מנכ"ל סוכנות הביצוע. סוכנות הביצוע תפעל לגיוס כספים מן הציבור בעבור חלק מן השירותים שאותם היא מספקת. כל החלטה באשר לחיוב הציבור בעבור השירותים צריכה לקבל את אישור המשרד הממשלתי במסגרת אישור תקציב הסוכנות.
- 2.8 הנחיות השר הממונה תהיינה כלליות ותתייחסנה לסדרי עדיפויות במסגרת סמכויות הסוכנות ותכניתה האסטרטגית מבלי להיכנס בפרוטרוט לתחום הביצוע. באופן זה יישמר שיקול הדעת העצמאי של הסוכנות בכל הקשור לאופן ביצוע תפקידיה בצורה היעילה ביותר. הנחיות השר הממונה מחייבות הודעה לוועדת הכנסת הרלוונטית. השר הממונה לא יוכל אם כן לתת הנחיות שיחייבו את הסוכנות לרכישת שירותים ממקור מסוים במחיר מסוים או שיספקו מימון ציבורי לגוף או לפרט מסוימים.
- 2.9 הסוכנות תהיה מחויבת לאפשר זכות שימוע לגופי ציבור, לחברות ולפרטים שיכולים להיות מושפעים מהחלטותיה.
- 2.10 הסוכנות תהיה מחויבת להתנהג באחריות פיננסית מתוך ראייה ארוכת טווח של יציבותה הפיננסית ולכסות את כל הוצאותיה במסגרת התקציב התלת-שנתי שנקבע לה. חריגות תקציביות יכול שתשפענה על המשך ההעסקה של הצוות הניהולי של סוכנות הביצוע. בעניין זה יש לקבוע מנגנון סנקציות מדורג, בהתאם לחומרת החריגה התקציבית, ולתת זכות שימוע למנכ"ל לפני ההחלטה להפעיל סנקציה.
- 2.11 השר הממונה רשאי לפטר את יו"ר מועצת המנהלים, את סגנו ואת חברי המועצה, אם ראה שאינם ממלאים את תפקידם כנדרש. במקרים אלו חייב השר הממונה לקבל את הסכמת הממשלה.

- 2.12 כל המסמכים שיישלחו אל סוכנות הביצוע וממנה יהיו, ככל הניתן בנסיבות העניין, שקופים לציבור.
- 2.13 כלי ההיגוי של הממשלה בכל הקשור לסוכנות הביצוע יהיו: הקמה ופירוק; קביעת יעדים ומטרות בחקיקה; אישור התכנית האסטרטגית; מתן הנחיות על ידי השר; אישור תקציבים; מינוי מועצת המנהלים; התייעצות בין יחידת היעילות במשרד ראש הממשלה לבין השר הממונה לגבי מינוי מנכ"ל; חקיקת חוקים ותקינת תקנות הנוגעים לתחום שבו פועלת הסוכנות ולקונטקסט כללי יותר.
- 2.14 הבקרה על פעילות הסוכנות (תקצוב, תשומות, תפוקות, איכות ופריון עבודה) תיעשה על ידי המשרד הממשלתי. הערכת תוצאותיה והשפעותיה של פעילות הסוכנות, כמו גם ניתוחי עלות-תועלת של פעילותה, ייעשו באמצעות יחידת היעילות במשרד ראש הממשלה. דוח הערכה של פעילותה של סוכנות הביצוע יוגש לשר הממונה ולמנכ"ל הסוכנות ויפורסם לציבור בליווי הערות המשרד הממשלתי הנוגע בדבר.
- 2.15 סוכנות הביצוע תהיה נתונה לביקורת מלאה של מבקר המדינה ולביקורת פנים בתחומי החשבונאות (ציות לתקנות מנהליות וחשבונאיות) ובתחומים אחרים (ציות לתקנות בטיחות, סטנדרטים של איכות סביבה וכדומה).
- 2.16 הביקורת על הסוכנות תתרכז בעיקר בבחינת הישגיה במונחים של איכות התפוקה.
- 2.17 הסוכנות תדווח לשר הממונה ולממשלה אחת לשנה על מידת עמידתה ביעדים הכמותיים והאיכותיים שנקבעו לה מראש. הסוכנות תגיש לשר הממונה דיווח פיננסי חצי-שנתי ושנתי.
- 2.18 כל הדוחות השנתיים של הסוכנות יהיו נגישים לציבור הרחב.
- 2.19 כל דוחות הביקורת על הדוחות החצי-שנתיים והשנתיים יהיו נגישים לציבור הרחב.
- 2.20 הערות הממשלה לדוחות השנתיים, לביקורת הפנים ולהערכות השונות של פעילות הסוכנות יכתבו בספר התקציב.
- 2.21 פקיד ציבור בכיר שיהיה אחראי על סוכנות הביצוע ימונה במשרד הממשלתי הרלוונטי וישמש בין היתר איש קשר בין מנכ"ל הסוכנות לבין מנכ"ל המשרד הממשלתי. פעם בשנה תיערך פגישה עם מועצת המנהלים של הסוכנות ועם השר הממונה על מנת לדון בתפוקות הסוכנות. אם יהיה צורך, תיערכנה פגישות בהרכב זה בתדירות רבעונית ואף חודשית.
- 2.22 מעמדם ותנאי העסקתם של העובדים בסוכנות יוסדרו בהסכם קיבוצי מיוחד שעקרונותיו יפורטו להלן.

3. רכיבי החוזה בין מנכ"ל סוכנות הביצוע לבין מועצת המנהלים

- 3.1 מנכ"ל הסוכנות יבחר כאמור במכרז חיצוני שיערך על ידי מועצת המנהלים, בהתייעצות עם השר הממונה ועם יחידת היעילות במשרד ראש הממשלה.
- 3.2 חוזה העסקה בין המנכ"ל לבין מועצת המנהלים ייערך באישור השר הממונה לתקופה של שלוש שנים. את החוזה יהיה אפשר להאריך בסוף התקופה.
- 3.3 החוזה יציג את סביבת הפעילות שבה פועלת הסוכנות ברמה האסטרטגית, יתייחס לשינויים משמעותיים צפויים ויפרט את הסוגיות שבהן יש להתמקד בתקופת החוזה.
- 3.4 החוזה יפרט כיצד תתרום הסוכנות להשגת יעדים ממשלתיים מרכזיים, ויבהיר את היעדים הספציפיים של הממשלה שלהם תסייע התכנית האסטרטגית של הסוכנות.
- 3.5 החוזה יפרט את המשרדים הממשלתיים ואת הסוכנויות הממשלתיות, כמו גם ארגונים שלא למטרות רווח ואחרים, שעמם יש לעבוד בצורה הדוקה כדי להשיג את התוצאות הרצויות.
- 3.6 החוזה יכלול התחייבות של המנכ"ל להבטיח את ביצוע היעדים והתפוקות שלהם מחויבת הסוכנות וכן קבלת תפוקות בדרך שתשמר את אמון הממשלה והציבור. החוזה יכלול גם את דרכי המדידה של ביצועי הסוכנות.
- 3.7 לממשלה יש אינטרס ברור שזרועותיה ישרתו את מטרותיה ואת עדיפויותיה, יצייתו לחובות קולקטיביות ולסטנדרטים של ניהול ושל התנהגות, ושתהיה להם הכשירות לעמוד בדרישות עתידיות בצורה אמינה וחسכנית. אינטרס זה מכונה 'אינטרס הבעלות'. החוזה יכלול התחייבות של המנכ"ל להבטיח את אינטרס הבעלות של הממשלה בסוכנות הביצוע, כלומר התחייבות שלא להפחית, אלא אף להגדיל, את ערכו של ההון האנושי העובד בסוכנות, כמו גם את ערכו של ההון הפיזי. התחייבות זו תכלול את הרכיבים הבאים:
- 3.7.1 מחויבות להיערכות אסטרטגית, כלומר הזנת החשיבה והניהול האסטרטגי במידע באשר לסדר העדיפויות של הממשלה
- 3.7.2 מחויבות לשמירה על אמות מידה אתיות
- 3.7.3 מחויבות לאינטרס הציבורי
- 3.7.4 מחויבות לשימור ולפיתוח של כשירות עתידית על מנת שסוכנות הביצוע תוכל להגיב ביעילות לדרישות מתמשכות ועתידיות של הממשלה ולשינויים בסביבת עבודתה
- 3.7.5 מחויבות ליעילות כלכלית ארוכת טווח, כלומר מחויבות לרכוש תשומות בעלות הנמוכה ביותר, במקביל לשמירה על יכולת קיום ארוכת טווח והפקת ערך לציבור מן המשאבים שבהם נעשה שימוש.
- 3.8 החוזה יכלול התחייבות אישית של המנכ"ל לעמוד ביעדים שתציב לו מועצת המנהלים, להתמקד בפיתוח קשרי עבודה עם המשרדים והסוכנויות שיפורטו, להוות דוגמה בתחום המנהיגות ובתחום התרומה האישית לאינטרס הכללי

- ולעמוד בציפיות נציבות שירות המדינה בכל הקשור למשמעת ולאתיקה.
- 3.9 החוזה יכלול דרישות בנושאי דיווח, ובכלל זה חובת דיווח לשר הממונה, קווים מנחים לדיווח, תוך התמקדות במקרים שבהם הביצועים סוטים מהציפיות המוצהרות, תדירות הפגישות עם השר על סנת לדון בביצועיו של המנכ"ל, והסנקציות שיופעלו, אם לא תעמוד סוכנות הביצוע בביצועים הנדרשים. המנכ"ל יתחייב:
- 3.9.1 להתריע בפני השר הממונה על כל גורם שיצוץ במהלך עבודתו שייתכן שימנע את השגת היעדים שהוצבו בפניו.
- 3.9.2 להקים ולשמר מערכות פיקוח ודיווח פנימיות יעילות על מנת לעמוד בציפיות הביצועיות.
- 3.9.3 לספק דוחות בכתב לשר הממונה באשר למידת ההתקדמות לקראת השגת המטרות.
- 3.10 אין לאפשר שינוי חד-צדדי של החוזה (כלומר ביטולו במקרה של החלפת השר הממונה) מאחר שמדובר בחוזה תלת-שנתי. החוזה יכלול סעיף המאפשר תיקונו חד-צדדי במהלך תקופת תוקפו, אך ורק אם יחולו שינויים מהותיים בתפקידו או בסביבת עבודתו של המשרד הממשלתי (אם כתוצאה מהחלטת ממשלה או מהחלטה ניהולית) שיגרמו לתוכני ההסכם לאבד מן הרלוונטיות שלהם. במקרים אלו יתאפשר שינוי חד-צדדי על ידי השר הממונה בהתייעצות עם יחידת היעילות במשרד ראש הממשלה.

4. תמרוץ מנהלים בכירים

- 4.1 תבוטלנה העלאות שכר אוטומטיות.
- 4.2 כל חוזי העסקה של הבכירים בסוכנויות הביצוע יכללו נספחי ביצועים. זאת בניגוד למצב השורר היום, שבו 'חוזה בכירים' אינו כולל התייחסות לביצועי המנהלים או לביצועי היחידה שעליה הם מופקדים.
- 4.3 מדיניות התגמול תתבצע בעיקר על ידי יצירת קשר בין שכר בסיס לבין תפוקה על בסיס אינדיבידואלי, אולם תילקח בחשבון גם מידת השגתן של מטרות כלל-ארגוניות. 'תפוקה' לא תימדד אך ורק באופן כמותי אלא גם באמצעות שימוש במדדים איכותיים, בהתאם לתחום המדיניות. העדפה תהא למדדים נוחים למדידה שאינם יוצרים מתחים מיותרים ביחסי עובדים-נהלה. יהיה אפשר גם לתגמל עובדים על ידי חלוקת חלק מהרווחים שאותם צברה סוכנות הביצוע ממכירת שירותים 'מחוץ לסל'. באופן כללי, ייעשה ניסיון להמעיט ככל האפשר במתן תמריצים המבוססים על תפוקתה של קבוצה קטנה של עובדים.
- 4.4 מדיניות התגמול תוכל להתמודד מבחינה תקציבית עם מצב שבו קיים מספר רב של עובדים שביצועיהם מקנים להם תוספות שכר.
- 4.5 הנהלת סוכנות הביצוע תידרש למנהיגות חזקה ולתקשורת אפקטיבית בין

הדרג הניהולי לדרגי הביצועי בכל הקשור למתן מידע בנושא התמרוץ והעלאת המוטיבציה של העובדים. שתי מטרות מרכזיות של הנהגת הארגון תהיינה הקטנת אי-הוודאות הכרוכה בבעיות הנוגעות למדידת תפוקות העובדים והימנעות מהנטייה לגלוש למתן תוספת שכר אחידה לכל עובדי הסוכנות.

4.6 מדיניות התמרוץ תסוכם עם משרד האם ועם יחידת היעילות במשרד ראש הממשלה.

5. אסטרטגיית המידע של סוכנויות ביצוע

5.1 כל סוכנות תחויב לנסח חזון טכנולוגיית מידע, כלומר לעצב אסטרטגיה באשר לדרך שבה תשתמש בטכנולוגיה זו להפצת מידע בין צרכניה הפרטיים והמקצועיים.

5.2 כל סוכנות תחויב לפרט בתכניתה העסקית את התפקיד שתמלא רשת הטכנולוגיה בארגון ובהכנת חבילות מידע לציבור הרחב ולקבלני משנה (procurement opportunities).

5.3 כל סוכנות תחויב ליצור קישור מאתר הבית שלה אל 'לעשות עסקים עם הסוכנות', לתחזקו ולספק את כל המידע הנדרש על אפשרויות עסקיות שאותן מציעה הסוכנות לארגונים עסקיים, בדגש על עסקים קטנים והתנדבותיים.

5.4 באשר למדיניות מאגרי המידע של סוכנות הביצוע, ייקבע בחוק כי כל נתון או קובץ הנדרש על ידי הלמ"ס ינתן במחיר ההעסקה של הקובץ.

6. היכולות הנדרשות ממנהלי סוכנויות ביצוע

מנכ"לי הסוכנויות והמנהלים הבכירים העובדים בהן ייבחרו במכרזים חיצוניים בלבד שייערכו על ידי מועצות המנהלים. בחירתם של המנהלים היא הכלי המרכזי להנחלת שינוי תרבותי בסקטור הממשלתי בישראל. בחירתם תיעשה על פי יכולותיהם וכישוריהם. בתהליך המיון והקבלה ובתהליך הקידום יושם דגש על היכולות הבאות:

6.1 מחויבות להישגים – מנהלים בכירים יביאו עמם לתפקיד רקורד מוכח המעיד על חתירה להשגת מטרות תוך דרישה לאיכות מקצועית מעצמם ומהכפופים להם. הם יצטיינו בהצבת אתגרים ומטרות ריאליות והיו פתוחים למדידת ביצועיהם על ידי גורמי חוץ. למנהלים יהיה ניסיון בהוצאה לפועל של שינויים מנהליים וניהוליים תוך התמודדות עם התנגדות עובדים, אך גם יכולת להתפשר בתנאים מסוימים. על המנהלים להיות חדורי מוטיבציה ובעלי יכולת לשמור על קור רוח במצבי לחץ. עליהם להשתמש בטכניקות ניהול זמן ולהגביר את יעילותם באמצעות קביעת סדר עדיפויות למשימותיהם. הם

- צריכים להצליח לגרם לאחרים לעבוד ביעילות, ולעשות שימוש נכון בהפעלת לחץ ובתזמון מטלות על מנת להגיע לסטנדרטים גבוהים של ביצוע.
- 6.2 יושר ואמינות – מנהלים בכירים יהוו דוגמה להתנהגות אתית לצוותם ולעמיתיהם. הם יהיו בטוחים ביכולתם לבצע משימות, דבר שיתבטא בביטחון שיקרינו במצבים חריגים, שבהם הם נדרשים לדבוק בהן, למרות התנגדויות שעשויות לצוץ, ולבטא את דעותיהם באופן ברור ובביטחון. עם זאת, הם יפעילו שיקול דעת וידעו לשנות החלטה או תואי ביצוע במקרה שבו המטרה אינה ישימה עוד או אינה ראויה. הם יהיו בעלי יכולת להודות בטעותם ולטפל ולהפיק לקחים מטעויות. התנהגותם תשקף נכונה את הביטחון העצמי שלהם, ואת התחשבותם בטובת הארגון ואת היחס הנאות כלפי אחרים.
- 6.3 כושר אינטלקטואלי – מנהלים בכירים יצטיינו במנהיגותם האינטלקטואלית, כלומר הם יפתחו מסגרת עבודה קונספטואלית על מנת להנחילה לעובדיהם. הם יצטיינו בכושר ניתוח ויעודדו דיון אינטלקטואלי, מחשבה קונספטואלית, אינטגרציה רעיונית וחשיבה מופשטת, ויצפו שאחרים ינהגו כמוהם. תהליך פתרון הבעיות ביחידתם הארגונית יהיה מאופיין בגישה שיטתית תוך מתן חופש לאינטואיציה ולהיקש. הם יגדירו במדויק את אופי הבעיה ואת היקפה בטרם יפנו לחיפוש פתרון. לאחר מכן הם יבחנו גישות, השערות והסברים שונים, ויבחרו בהסבר המתאים ביותר לצירוף הנסיבות המסוים תוך לקיחה בחשבון של השלכות רחבות יותר.
- 6.4 כישורי ניהול כלליים – למנהלים הבכירים תהיה יכולת מוכחת להבטיח את יעילות ארגונם. הדבר כרוך בכישורים הבאים:
- 6.4.1 ארגון, פיתוח והמרצה של העובדים וניהול ביצועיהם בצורה שתגדיל את תרומתם להשגת יעדי סוכנויות הביצוע הנוכחיים והעתידיים.
- 6.4.2 אימוץ טכניקות ניהול חדשניות על מנת לשלב מגוון רחב של פונקציות ופעילויות ארוכות טווח וקצרות מועד, וניהול משאבי המחלקה בהתאם להגדרת היעדים.
- 6.4.3 שימוש במיומנויות תקשורת – מילולית, כתובה ובעל־פה – כדי לבסס דו־שיח עם מגוון אנשים ועל מנת לאפשר זרימת מידע, שכנוע והשפעה, כל זאת כדי ליצור אווירת עבודה חיובית בארגון.
- 6.5 ניהול עובדים – מנהלים בכירים צריכים לעורר בקרב עובדיהם עניין בעבודה ולפקח על רמת הביצוע של המטלות. הם יהוו דוגמה בהפגנת התלהבות מעבודתם, ויצרו סביבה חיובית לשיתוף פעולה שבה יכולים העובדים לעבוד לשם השגת היעדים. הם יאצילו סמכויות לדרגים המתאימים ויעודדו את עובדיהם לנקוט יזמות בדרך להשגת היעדים. הם יתאימו את אופי מנהיגותם לצורכי המהלקה ויסגלו את אופן הניהול כך שיהווה יתרון בהשגת היעדים. הם יקפידו על דפוסים נאותים של ניהול עובדים כדי להבטיח תהליכים הוגנים של גיוס, פיתוח וניוד עובדים.
- 6.6 מומחיות ניהולית – מנהלים בכירים ידאגו להתעדכן באשר למגמות

ולטכניקות ניהול בעולם העסקי. הם ינהלו את מחלקתם באוריינטציה עסקית תוך ניתוח צורכי הלקוח ופיתוח ויישום תכניות ביצוע שיובילו לתוצאות מידיות. הם יכירו בצורך לאזן בין המשאבים הקיימים לבין דרישות מתחרות בתכנית העסקית וכן בין הצרכים לטווח קצר ולטווח הארוך. הם יהיו בעלי יכולת לפתח דרכים לניצול מקסימלי של המשאבים על מנת להשיג את יעדי הארגון. המנהלים הבכירים יחזיקו בהשקפה מאוזנת ביחס לנושאים הנוגעים להספקת שירות ולמתן ייעוץ מדיניות תוך שימת דגש על גורמי תשומה ותפוקה. הם יפתחו ויישמו מערכות ניהול איכותיות, ימדדו ויעריכו ביצועים לעומת יעדים, יבחנו מחדש סיכונים ויתאימו תכניות ואסטרטגיות כפי שיידרש.

6.7 תקשורת אפקטיבית – מנהלים בכירים יתקשרו בעל-פה ובכתב עם מגוון רחב של ארגונים ופרטים בצורה ברורה ותכליתית. יהיה קל לשוחח עמם, והם יקשיבו בדריכות תוך הצגת שאלות ועידוד מעורבות. דאגות העובדים יקבלו את היחס ואת המענה הראויים, דבר שידרוש לעתים שינוי בהשקפות המנהלים או בהתנהגותם. כישורי המשא ומתן שלהם ישאפו למשחק סכום חיובי (win-win), והם יסייעו ביישוב קונפליקטים קיימים או פוטנציאליים בדרך בונה ויעילה. כאשר יפנו לקבוצת אנשים גדולה הם יזכו מידית בתשומת הלב ויישמרו אותה על ידי שימוש בשפה מעניינת ומרתקת ובטכניקות תקשורת לא מילוליות.

7. רשויות פיקוח¹⁰

אנו עדים כיום למגמה של ליברליזציה במדינות העולם המערבי, שבמסגרתה עוברת המדינה מהספקה ישירה של מוצרים ושירותים ציבוריים למימון מוצרים ושירותים ציבוריים המסופקים על ידי הסקטור הפרטי או סקטור המלכ"רים, לפיקוח על ההספקה ולהסדרתה. הנחתנו היא כי גם בישראל הספקת השירותים והמוצרים הציבוריים, אשר מאפייניהם ניתנים להגדרה מלאה, תתבצע בהדרגה על ידי המגזר הפרטי, ואילו הספקת השירותים והמוצרים הציבוריים, אשר מאפייניהם אינם ניתנים להגדרה מלאה (קרי שירותים חברתיים שרכיב האיכות בהם אינו ניתן לכימות באופן מלא), תתבצע בהדרגה על ידי המגזר הציבורי הלא ממשלתי, כגון מלכ"רים או תאגידי שמוניותיהם יוחזקו בידי תאגידי ספקי שירותים (בתי ספר, בתי חולים, בתי סוהר) או בידי עמותות ציבוריות שתפעלנה לקידום ענייני ספקי השירותים ולטובת הציבור הנזקק לשירותיהם. לפיכך הרעיון המרכזי בתחום הספקת השירותים הוא פיתוח מערכות הספקה שיציעו בעת ובעונה אחת שירותים ציבוריים ופרטיים. יישום רעיון זה, גם אם בצדו אי-שוויון מסוים שבו חייבת המדינה לטפל באופן אסרטיבי,

10 גם בכתובת חלק זה התבססתי בהרחבה על ספרי, ראו שם.

יבטיח הספקת שירות טוב יותר של סל השירותים הבסיסי. עם הירידה בהיקף ההספקה הישירה של שירותים ציבוריים על ידי המדינה תעלה לאין ערוך חשיבותו של מערך פיקוח ציבורי, שמטרתו לבקר את אמינות הספקת השירותים, את איכותם ואת ביצועם ביעילות. משטר הפיקוח הוא בעל חשיבות במיוחד בתחומים שבהם קיים כשל שוק טבעי או מעשי, שכן אז נעדרים מנגנוני תחרות המבטיחים את רמתם ואת איכותם של השירותים הניתנים לציבור.

משטר הפיקוח הממשלתי הנוכחי מאופיין בתיחום סמכויות בלתי רציונלי,¹¹ בחולשה כללית במונחי תשתית ויכולת אכיפה ובדירוג נמוך של פעולות הפיקוח בסדר העדיפויות במשרדי הממשלה השונים. מבין כשלי הפיקוח הבולטים ניתן למנות את מציאת חיידקי הליסטריה בבשר, את האנטיביוטיקה ואת הסליקון בחלב, את הטפילים ואת החיידקים האחרים במי השתייה, את הקרינה מאנטנות סלולריות ואת פרשת 'רמדיה'. למעשה, מרבית משרדי הממשלה לא מפעילים פיקוח ובקרה שיטתיים על איכות השירותים הניתנים על ידי יחידותיהם או קבלני המשנה הפועלים מטעמם. רובם טרם קבעו תקני איכות מחייבים, המאפשרים להם להנחות את היחידות מספקות השירותים ואף לבחון בדיעבד את התנהגותן. כמו כן טרם נקבעו בתקנות הוראות בדבר דיווחים לשר הממונה או לממשלה בנושאים שונים, ובהם: שירותים שנותנות יחידות ממשלתיות, תקופת הדיווח, התנאים שבהם ניתנו השירותים, מצב הציוד, מלאי ואופי התקשרויות עם קבלנים חיצוניים. יוצא אפוא שמשרדי הממשלה, המופקדים על הספקת שירותים ואשר חובתם להבטיח שמערכות הספקת השירותים, בין אם המדובר ביחידות ממשלתיות או קבלני משנה, תספקנה לציבור שירות איכותי, טרם קבעו מדיניות בנושא. עוד יוצא כי האמצעי היחיד שבו משתמשים כיום מרבית משרדי הממשלה לבקרה על איכות השירותים, הוא בעצם הגשת תלונות מן הציבור. דוח מבקר המדינה (52ב) מאשש טענות אלו בכל הנוגע לפיקוח משרד הבריאות על קופות החולים ולפיקוח במשרדי ממשלה נוספים.

טענות המשרדים כי הדבר נעוץ בחוסר תקציב אינן משקפות את מורכבותן של הבעיות שעמן מתמודד מערך הפיקוח בכל משרד ומשרד. בעיה מרכזית היא הכניעה המתמשכת של משרדים ממשלתיים ללחצים של איגודי עובדים וקבוצות לובי אחרות, המעכבים או מונעים קיום פיקוח ובקרה שיטתיים על תפקוד מוסדות ממשלתיים או ארגונים המספקים שירותים מטעמם. מנכ"לים של משרדים ממשלתיים נכנעים פעמים רבות ללחץ מצד ארגונים אלו או מצד השר הממונה ו'מפסיקים זמנית' מבצעי פיקוח או נמנעים מליזום אותם. בין הדוגמאות המייצגות הן: הפסקת סקר על איכות הטיפול הפסיכיאטרי ב-1997; ההסכם לשיתוף פעולה

11 לדוגמה: הפיקוח על בשר, על עופות ועל דגים נופל בין הכיסאות בין משרד החקלאות, האחראי על המוצרים עד שהם נכנסים למערכת השיווק, לבין משרד הבריאות, שאחריותו מתחילה מכניסת המוצרים לצינורות השיווק.

שנחתם ב־1997 בין ההסתדרות הרפואית לבכירי משרד הבריאות, שלפיו תהא הראשונה שותפה באישור עריכת סקרי בקרת איכות. על הסכם זה מתח מבקר המדינה ביקורת נוקבת בדוח השנתי ב־1999 באומרו כי בעקבותיו איבד המשרד את עצמאותו ואת שיקול דעתו הבלעדי. כתוצאה ממצב זה משרדי הממשלה אינם מקיימים את חובתם הציבורית ולעתים אף החוקית לערוך מעקב שיטתי אחר תפקוד ספקי השירותים. משרדי הממשלה נכשלים באופן עקיב בבקרה על איכות השירות לציבור ונותנים יד בהפיכת האיגודים המקצועיים לשותף מכריע בתהליכי הפיקוח והבקרה.

על מנת לפקח על יישום מדיניות הממשלה ברוח השירות לאזרח יש לערוך רפורמה מקיפה במבנה, בסמכויות ובתקצוב פונקציות הפיקוח. הרפורמה מבוססת על רציונליזציה במערך הפיקוח שתכלול את הוצאת פונקציית הפיקוח מן המשרדים השונים והעברתם אל מספר מצומצם של גופי ממשל חדשים ורשויות לשירותים ציבוריים.

אין תבנית אחידה למבנה רשות פיקוח ולסמכויותיה, להיקף שיקול הדעת שלה בהפעלת סמכויותיה ולמידת עצמאותה מהממשלה, שכן יש להתאים משתנים אלו למאפייני הסקטור הנתון לפיקוח. בכל מקרה יש להבטיח כי רשות הפיקוח תוקם בכל אותם המקרים שבהם הפרטה נרחבת בתחום המדיניות מובילה לביטול המשרד הממשלתי. כמו כן יש להבטיח בחקיקה כי עקרונות הפיקוח יהיו מקצועיים ויציבים לאורך זמן באופן שיאפשר לחברות או לכל ארגון אחר פעילות בסביבה המאופיינת ברמת ודאות גבוהה. ככלל, יש להבטיח בחקיקה את חובתן של רשויות הפיקוח ליישם מדיניות פיקוח ממשלתית, אלא אם יש סיבה מיוחדת להבטיח רמת עצמאות גבוהה של הסוכנות מהממשלה. יצוין כי כיום מקובל במרבית מדינות המערב שסוכנויות פיקוח המפקחות על תחומי תשתית (כגון חשמל ותקשורת) זוכות למידת עצמאות גבוהה מהממשלה כדי ליצור יתר ודאות למשקיעים בתחומים אלו. הכותב אינו מקבל עמדה זו כתפיסה כוללת, והוא סבור שיש לאפשר לשר הממונה או לממשלה, בהיעדר משרד ממונה, לתת הנחיות לרשות הפיקוח בדומה למתואר ביחס לסוכנויות הביצוע.

כל רשות פיקוח מחויבת לקבוע אמות מידה והוראות באשר לרמה, לטיב ולאיכות של סל השירותים שיש לתת לאזרחים, להבטיח את הספקתם ברציפות לאורך זמן ולפקח על יישומם. במקרים הרלוונטיים על רשות הפיקוח לקבוע כללים לחישוב העלות הריאלית של השירותים ונוסחאות לעדכון תעריפיהם. כלי הפיקוח המרכזי בידי הרשות יהיה רישיון שיינתן לגוף הנתון לפיקוח, שיעגן תנאי סף לקבלת הרישיון והחובה לעמוד בכללים שתקבע רשות הפיקוח מעת לעת.

רשויות הפיקוח יפרסמו לציבור מידע השוואתי על איכות השירותים הציבוריים הניתנים להם בהשוואה למקובל בעולם, ויטילו במקרים המתאימים חובה על החברות שעליהן הן מפקחות לפרסם מידע דומה. כאמור, עקרון השקיפות בפעילותן של רשויות אלו יעוגן בחוק, כמו גם מעורבותם של ארגוני צרכנים.

יש להקנות לרשויות הפיקוח כלי אכיפה אפקטיביים, ובכלל זה היכולת להטיל

חובות דיווח על המפוקח, הסמכות לבטל את רישונו במקרה של הפרת תנאי הרישיון והסמכות להטיל סנקציות מנהליות ('עיצומים אזרחיים').

דוגמאות לרשויות פיקוח:

- 7.1 רשות לשירותים ציבוריים – בריאות. הרשות תוקם עם ביטול משרד הבריאות לאחר תאגוד בתי החולים הממשלתיים והפיכת המשרד לרשות בריאות.
- 7.2 רשות לשירותים ציבוריים – תקשורת. הרשות תוקם עם סיום הפרטת 'בזק' והפיכת משרד התקשורת לרשות תקשורת שתרכז בידיה את סמכויות הפיקוח וההסדרה המוחזקות כיום בידי המשרד, מועצת הכבלים והלוויין ומועצת הרשות השנייה לשידורי טלוויזיה ורדיו.
- 7.3 רשות לשירותים ציבוריים – רווחה. הרשות תרכז את הפיקוח על שירותים חוץ־ביתיים (כגון: הוסטלים, משפחתונים לקשישים, פנימיות שיקומיות, מרכז חירום לילדים בסיכון, מוסדות למפגרים, בתי אבות), על שירותים בקהילה (כגון: מרכזי יום, צהרונים, משפחתונים, מרכזי טיפול בנפגעי אלכוהול, מרכזים לטיפול ולמניעת אלימות במשפחה, קו חם לקשישים, שירותי ייעוץ והכוונה למפגרים), על שירותי סיעוד בבית הקשיש ועל אימוץ ילדים.
- 7.4 רשות לשירותים ציבוריים – רשויות מקומיות. הרשות תפקח על הספקת 'סל שירותים מקומיים' שייקבע על ידי ועדה ממשלתית ויסופק על ידי רשויות מקומיות.

8. מעבר עובדי מדינה למסגרות ארגוניות המספקות שירותים ציבוריים

סוכנויות הביצוע תוכלנה להפקיד חלק מפעילותן בתחום הספקת מוצרים ושירותים ציבוריים בידי מסגרות ארגוניות שעובדיהן אינם עובדי מדינה. מעבר עובדי מדינה למסגרות אלו (קרי חברות שמניותיהן יוחזקו בידי תאגידי ספקי שירותים, למשל בתי חולים, או בידי עמותות ציבוריות) ייעשה על פי העקרונות הבאים:

- 8.1 המעבר יוסדר באופן שיבטיח שמירת מלוא זכויותיהם, תנאי עבודתם ושכרם וכן הספקת השירותים גם בתקופת המעבר.
- 8.2 ההסתדרות תהיה הארגון היציג של כלל העובדים בחברה/תאגיד.
- 8.3 בחברה/תאגיד יהיה ועד עובדים אחד.
- 8.4 הסדרת זכויות העובדים ותנאי העבודה תיעשה במסגרת הסכם קיבוצי מיוחד בין ההסתדרות לבין החברה/תאגיד. כמו כן ייחתם הסכם להסדרת העברת הכספים בגין זכויות העובדים בין המדינה לארגון האמור. הנכסים הדרושים לפעילות הסוכנות יהיו בבעלות המדינה, והחברה/תאגיד יקבלו בהם זכויות שימוש בלבד.
- 8.5 ההסכם הקיבוצי יבוא במקום ויבטל את כל ההסכמים וזיכרונות הדברים ואת כל ההסדרים האחרים שנחתמו או נעשו בין סוכנות החברה/תאגיד, עם המדינה או בלעדיה, לבין נציגות העובדים ו/או עובד בודד, למעט הסכמים

- אישיים של עובדים שההסכם הקיבוצי אינו חל עליהם.
- 8.6 מיום כניסתו לתוקף של ההסכם הקיבוצי המיוחד יחדלו העובדים להיות עובדי מדינה לכל דבר ועניין ויהיו עובדי החברה/תאגיד. עם המעבר יהיו העובדים המעוניינים בכך זכאים לדרגה נוספת מלאה כנגד ויתור על הסדרי הקביעות המקובלים בשירות המדינה. פיטורין של חלק מן העובדים במועד המעבר ייעשו בהתאם לצורך ולישימות.
- 8.7 מיום כניסתו לתוקף של ההסכם הקיבוצי תתבטל כל הצמדה או תלות בהסכמים או בלוחות שכר ארציים ענפיים או אחרים בהווה ובעתיד.
- 8.8 בתמורה לשכר ולתנאים נוספים שיפורטו בהסכם יתחייבו העובדים בחברה למלא ביעילות מרבית ובנאמנות את כל התפקידים והמשימות שיטלו עליהם על ידי ההנהלה.
- 8.9 העובדים יתחייבו לשקט תעשייתי בתקופת תוקפו של ההסכם הקיבוצי. הם יתחייבו לא לקיים או לתמוך בקיום שביתה מלאה או חלקית או שיבושים בסדרי העבודה התקינים במשך תוקפו של ההסכם.
- 8.10 יוקם מנגנון ליישוב חילוקי דעות. במקרה של אי השגת פתרון יופנה העניין לבורר יחיד שעליו הסכימו הצדדים. שלב הבוררות יסתיים תוך חודש ימים, ופסק הבורר יחייב את הצדדים ללא זכות ערעור.
- 8.11 החברה/תאגיד יהיו רשאים להעסיק בחוזה אישי את בעלי התפקידים הבאים: מנכ"ל, סמנכ"לים, ראשי אגפים, יועץ משפטי, חשב, מבקר פנים, דובר, קצין ביטחון, יועצים לתקופה מוגדרת ומזכירות לבעלי התפקידים הנ"ל. יוסכם כי מספר זה יגדל בהתאמה, אם יעלה מספר עובדי החברה על מספר נתון.
- 8.12 כל העובדים החדשים יתקבלו לתקופת ניסיון של עד 30 חודשים, ולאחריה תחליט ההנהלה באשר להמשך העסקתם.
- 8.13 שבוע העבודה יהיה בדרך כלל בן חמישה ימים – מיום א' עד יום ה'. אולם לצורך שיפור השירות לאזרח שמורה להנהלה הזכות להעסיק את העובדים ביום ו' (למשך 6 שעות) וזאת בתיאום עם ועד העובדים. בתמורה ידאג הממונה כי העובד יקבל יום מנוחה אחר באחד מימי השבוע שלאחריו.
- 8.14 ההנהלה תהיה רשאית להעביר עובד מתפקיד לתפקיד בהתאם לצורכי העבודה וזאת מבלי לפגוע בשכרו ובמעמדו המקצועי.
- 8.15 ההנהלה תהיה רשאית להעביר כל עובד חדש מבחנים פסיכוטכניים ואחרים לפי ראות עיניה.
- 8.16 בסיס השכר לעובדים שעברו ממעמד של עובדי מדינה למעמד של עובדי החברה/תאגיד ייעשה על פי העקרונות הנהוגים בשירות הציבורי. עם הנהגת שכר אישי לא תשולם תוספת ותק. תוספת היוקר תשולם בהתאם להסכמי תוספת היוקר שייחתמו מדי פעם בין לשכת התאום של הארגונים הכלכליים לבין ההסתדרות.
- 8.17 ההנהלה תיזום השתלמויות והכשרות עובדים לשם הגברת יעילות וקידום מקצועי.

- 8.18 ההנהלה תקיים דיוני דרגות לגבי כלל העובדים פעם בשנה. כל עובד שקיבל קידום יקבל הודעה בכתב מן ההנהלה. רשימת העובדים שקיבלו תוספת שכר טובא לידיעת ועד העובדים, והוא יהיה רשאי להגיש את השגותיו.
- 8.19 יש למנוע שרירות לב ביחס לפיטורין.
- 8.20 בהסכם הקיבוצי תמוצינה כל דרישות הצדדים לתקופת תוקפו, ולא תועלינה על ידי מי מהם דרישות לשינוי ההסכם לפני תום תקופת תוקפו.

9. יחידת היעילות במשרד ראש הממשלה

במשרד ראש הממשלה תוקם יחידת יעילות ובה ארבעה אגפים:

- 9.1 **אגף הסכמים** שתפקידו ניסוח 'הסכמי מסגרת' בין השר הממונה למנכ"ל משרדו וכן בין השר הממונה למנכ"ל סוכנות הביצוע באשר להשגת התפוקות.
- 9.2 **אגף כלכלי** שתפקידו להעריך את מנכ"לי המשרדים הממשלתיים ואת הצוותים הניהוליים הכפופים להם וכן את מנכ"לי סוכנויות הביצוע ואת הצוותים הניהוליים הכפופים להם באשר למידת העמידה ביעדים שהוצבו בהסכמי המסגרת.
- 9.3 **אגף שכר** שתפקידו לטפל בתנאי ההעסקה ובתנאי השירות של הסגל הבכיר.
- 9.4 **אגף קידום** מקצועי שתפקידו פיתוח ניהולי ראוי של הדרג הבכיר של פקידי הציבור. האגף ייזום ישיבות שנתיות שיוקדשו לסוגיית הפיתוח הניהולי של הדרג הבכיר, ובהן ידונו בכל מנהל ומנהל (הערכת הפוטנציאל האישי, זיהוי העובדים בעלי הפוטנציאל הגבוה). האגף יתפקד גם כמתווך בין המנהל לבין הזדמנויות הקידום וכמאתר כישרונות.

10. מדיניות כוח אדם

מטרת הממשלה תהיה שינוי האקלים הניהולי ביחידות שבאחריותה כך שיושם דגש על אחריות אישית לתוצאות, על חדשנות, על אינטראקציה מבוססת אמון, על שיתוף פעולה ועל מיומנויות ביחסי אנוש. על מנת להגשים מטרה זו יבוצעו השינויים הבאים:

- 10.1 האחריות הראשית לגיבוש וליישום מדיניות כוח האדם תוטל על משרדי הממשלה ועל סוכנויות הביצוע בהתבסס על צורכיהם הביצועיים ומאפייניהם הייחודיים. על סוכנויות הביצוע ומשרדי הממשלה לפעול כמעסיק בשוק עבודה תחרותי. אם רצונם לגייס סגל עובדים מיומן ומחויב לעבודתו, עליהם להציע תנאי שכר אטרקטיביים, סביבת עבודה מאתגרת ואפשרויות לפיתוח מקצועי וניהולי. נוסף על כך, על סוכנויות הביצוע ועל משרדי הממשלה למצוא דרכים אפקטיביות לאזן את המבנה הגילאי של עובדיהם ולהעביר את הידע מסגל מזדקן לעובדים צעירים יותר. סוכנויות הביצוע ומשרדי הממשלה

יעברו למערכת שכר שתתבסס על דרישות התפקיד ועל רמת התפקוד האישי. הנהגת שיטות תמרוץ חדשניות תביא לרפורמה בתרבות הניהולית של הארגון.

- 10.2 המטרות של סוכנויות הביצוע, שתיקבענה במסגרת תכניתן האסטרטגית התלת-שנתית, חייבות לכלול יעדי מדיניות כוח אדם במונחים של ביצועים, כולל יעדים לשיפור מיומנויות, ניעות ורווחה של עובדים. המשרדים הממשלתיים חייבים לבוא במגע הדוק עם סוכנויות הביצוע שבאחריותם ולספק להן את המשאבים הנחוצים לניהול כוח האדם המועסק בהן.
- 10.3 יבוטלו כל המכרזים הפנימיים והמכרזים הבין-משרדיים למשרות פנויות בשירות המדינה, ברשויות המקומיות ובתאגידים ציבוריים. כל המכרזים יהיו מכרזים חיצוניים, פתוחים לכל אזרח, ויפורסמו באינטרנט.
- 10.4 לאור מסקנות דוח הביקורת על מינויים פוליטיים ועל מינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה,¹² ייעשו מינויים לסוכנויות הביצוע ולמשרדי הממשלה אך ורק באמצעות מכרז פומבי. כלומר, מבין המתמודדים על משרות יבחרו הכשירים ביותר תוך שמירה על שוויון הזדמנויות ועל היעדר שרירות ומשוא פנים. הליך המינוי יתועד באופן נאות. גורמי הבקרה הפנים-משרדיים, שתפקידם להבטיח שמירה על הוראות חוק שירות המדינה (מינויים) התשי"ט – 1959, יחויבו לדווח בכתב למבקר המדינה על 'ספק מהותי שיסודו בחשד סביר וממשי בדבר קיומו של מניע פוליטי-מפלגתי פסול במינוי'.¹³
- 10.5 נציבות שירות המדינה תהיה אחראית על הנושאים הבאים:
- 10.5.1 פיקוח (ועדות מכרזים, שכר ותנאי העסקה, שילוב נשים ומיעוטים)
- 10.5.2 משמעת (תביעות, חקירות, בית דין למשמעת)
- 10.5.3 ניסוח ועדכון התקשיר והקוד האתי
- 10.5.4 גמלאות ורווחה של עובדי המדינה
- 10.5.5 משרד הביטחון (תקנים, כוח אדם, תנאי פרישה)
- 10.5.6 ייעוץ בנושאי מדיניות כוח אדם לסוכנויות הביצוע ולמשרדי הממשלה.
- 10.6 בנציבות יבוצעו השינויים הארגוניים הבאים:
- 10.6.1 תבוטל היחידה העוסקת באיכות ובמצוינות.
- 10.6.2 תבוטל היחידה העוסקת במשרד הבריאות (קרי תקנים, כוח אדם, תנאי פרישה וכדומה) לאחר תאגוד בתי החולים הממשלתיים.
- 10.6.3 תופרט היחידה העוסקת בבחינות כניסה לשירות הציבורי ובמכרזים. האחריות לביצועם תעבור למשרדי הממשלה ולסוכנויות הביצוע.

12 מבקר המדינה, דוח ביקורת על מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות

הסביבה, ירושלים, משרד מבקר המדינה, 2004.

13 בג"צ 4566/90, דקל נ' שר האוצר ואח', פ"ד מה (1) 28.

10.6.4 תופרט היחידה העוסקת בפיתוח הדרכה והשכלה. האחריות לנושאים אלו תעבור למשרדי הממשלה ולסוכנויות הביצוע.

ד. סוף דבר

אין ספק כי כיום זקוקה מדינת ישראל למנהל ציבורי מעולה, לא כדבר רצוי אלא כהכרח קיומי. מצבי לחץ ומצוקה ביטחוניים, כלכליים, חברתיים ודמוגרפיים משנים בקצב מהיר את אופי הבעיות, את האתגרים שבפניהם עומדת ישראל ואת ציפיותיהם של אזרחיה. על המנהל הציבורי להיערך לשינויים אלו ולשמש דוגמה בכל הקשור ליעילות ולאפקטיביות. הרפורמה מציעה היערכות מחודשת של מערכות הממשל בישראל במטרה להתאימן לצורכי המדינה המשתנים ולציפיות האזרחים המשתנות גם הן. הצורך הדחוף בשינוי מבני במגזר הציבורי, שעליו עמדו ועדת קוברסקי וועדות נוספות שהתייחסו למבנה השכר במגזר הציבורי (ועדת זוסמן) ולתפקוד השלטון המקומי (ועדת אפרתי), יוצר מצב שבו יש להפקיד את יישומה של הצעת הרפורמה אך ורק בידי ראש הממשלה, ועליו להטיל את מלוא כובד משקלו על יישומה. זהו התנאי המרכזי להצלחתה.

הצלחת הרפורמה המוצעת כאן יכולה להביא להגברת הלגיטימיות של הממשלה מתוקף יכולתה המחודשת לעשות שימוש אפקטיבי במונופול הלגיטימי שיש לה על השימוש בעצמתה במסגרת טריטוריה נתונה. שהרי שימור סמכות המדינה דורש יכולות תכנון, ביצוע, הסדרה והספקה של מוצרים ושירותים ציבוריים אשר בכוחם להבטיח את הלגיטימציה של הממשל ולהקטין את חוסר האמון הקיים בין שכבות נרחבות בעם לבין הפוליטיקאים. העובדה כי ערכים ליברליים לא יכולים לפרוח במדינה המאופיינת בבירוקרטיה ממשלתית שאינה מתפקדת, אך ורק מחזקת את המסקנה כי ללא סקטור ממשלתי יעיל ואפקטיבי לא יוכל האזרח ליהנות מביטחון אישי, מצדק חברתי ומהגנה על זכויותיו.