



המרכז הישראלי  
להעצמת האזרח (ע"ר)  
C I T I Z E N S '   
E M P O W E R M E N T  
C E N T E R I N I S R A E L

## **לקראת חוק יסוד: שירות המדינה יותר אחריות ציבורית ולכידות חברתית**

פרופ' אסף מידני, עו"ד

האקדמית תל-אביב יפו  
יועץ אקדמי למרכז להעצמת האזרח

אוקטובר 2015



## אודות המרכז להעצמת האזרח

המרכז הישראלי להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש להוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור. "המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את טיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

תודתי לאהוד סגל, דוקטורנט למדיניות ציבורית, ביה"ס למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית ולעו"ד רן משגב על עבודת המחקר והעצות החשובות. תודה שלוחה לתומר לוטן מנכ"ל המרכז להעצמת האזרח על התמיכה ועל הערות חשובות למסמך זה.

## הקדמה

מרבית הבעיות שמאפיינות את המנהל הציבורי בישראל כמו גם את המכשולים המוצבים בדרכה של רפורמה יסודית נובעים מתפיסה לקויה של מושג האחריות הציבורית על היבטיה השונים, ואף היעדרה המוחלט של אחריות ציבורית בחלקים נרחבים של המערכת הפוליטית והמנהלית. יתר על כן, חלקים משמעותיים מהרפורמות היסודיות המוצעות, הינם למעשה יצירת כלים להגברת האחריות הציבורית ומכאן שראוי להתמקד במושג זה כנקודת מוצא להבראת המנהל הציבורי. ההנחה בבסיס מסמך זה היא כי מנהל ציבורי מרכזי או מקומי, המבצע את המדיניות לשביעות רצון האזרחים, מבטא אמון ציבורי גבוה באופן המקדם לכידות גבוהה של ציבור האזרחים וחוסן חברתי. באופן זה גם מדיניות כושלת לפתרון בעיה ציבורית, תתאפיין בתהליך למידה של השחקנים השונים, תהא מונחית שיקולים של הטווח הארוך שבבסיסן חיזוק מאפיינים של דמוקרטיה מהותית וקידום זכויות אדם.

מרבית ההצעות לשיפור השירות הציבורי, מדגישות בעיקר את הפן האובייקטיבי/נורמטיבי של תהליך תכנון המדיניות והשינוי המוסדי הנחוץ. פן הישימות/בציעות (feasibility) פחות מודגש. נדמה כי ההתייחסות אליו הינה כאל נדבך טריוויאלי בתוך הכותרת של חסמים וכשלים, ולא כך הוא.

### שלוש בעיות יסוד בחברה הישראלית ובמנהל הציבורי בפרט:

**הבעיה הראשונה:** היא בעיית אי המשילות או חוסר יכולתה של הממשלה לקבל החלטות וליישמן באופן שיטתי ועקבי. ובעיקרה: בהבהרה מוסדית של חלוקת הסמכויות הפוליטיות ובהבניית תהליכי קבלת החלטות ציבוריות.

**הבעיה השנייה:** הטמעה מוחלטת כמעט של תרבות פוליטית המאופיינת ביוזמות חד-צדדיות, פוליטיקה אלטרנטיבית וירידה מתמדת בכבוד לחוק.

**הבעיה השלישית:** הינה העדפה ברורה של האינטרס האישי על פני האינטרס הציבורי בקרב חלקים נרחבים של המערכות הציבוריות בישראל.

בשנים האחרונות במסגרת הצטרפותה של ממשלת ישראל לשותפות הממשל הפתוח העולמית Open Government Partnership (OGP) שבראשות נשיא ארה"ב המכוונת לקידום שקיפות ומשילות בינלאומית, קיבלה על עצמה הממשלה לפעול בהתאם למפת הדרכים של השותפות, ולהתמקד ב-2 אתגרים (Grand Challenges) מרכזיים: שיפור השירות הממשלתי לציבור והגברת אמון הציבור במערכות הממשל. יוזמה זו מבורכת, עם זאת לא די בה. היכולת של ממשל לקדם באופן רציני פרויקט של ביצועי הממשל מחייב השקעה רבה יותר ומקיפה יותר של משאבים ומסגרת מבנית תומכת ביצועים. בהעדרה, התרבות הארגונית הקיימת לא תשתנה ומבנה התמריצים ימשיך לבטא את רמת המשילות הקיימת.

מדינות כמו אנגליה, קנדה, אוסטרליה, ניו זילנד, גרמניה, ארה"ב אימצו רפורמות בשירות הציבורי.<sup>1</sup> כל מודל הינו מודל עצמאי שהתפתח עקב השינויים החברתיים והפוליטיים שאירעו במדינות הללו, בכלל זה גם שינויים גלובאליים שונים. עם זאת, הרציונאליים על בסיסם אומצו הרפורמות, משקפים את ההתפתחות בלימוד תחום הניהול הציבורי הן בעולם והן בישראל. בחינה השוואתית מצביעה על מספר עקרונות על בסיסם אומצו הרפורמות בעולם ואשר נפרט לגביהם בחלק הבא.

1 אסף מידוני, 2009, אחריות ציבורית וצריכה פוליטית, תל-אביב: בורסי הוצאה לאור של ספרי משפט.



למן ועדת קוברסקי (1989) ותוכנית גל-נור (1996) עיקרי הרפורמות בניהול הציבורי בעולם מקבילים ביטוי זוחל בישראל, כפי שבא לאחרונה הדבר לידי ביטוי בעבודה המאומצת של מטה יישום הרפורמה לניהול ההון האנושי בנציבות שירות המדינה בראשותו של משה דיין ובעבודת האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה בקידום הכנתן של תכניות עבודה שנתיות ומסמכי "הערכת המצב" משרדיים בדרך שתחייב הגדרה ברורה של מדדי הצלחה להחלטות ותאפשר מעקב אחריהם.

## עיקרים למודל של שירות ציבורי – המבט ההשוואתי

### 1. חוק שירות ציבורי מיוחד

במרבית המדינות שהנהיגו רפורמה בשירות הציבורי עיקרי הרפורמה עוגנו בחוק שירות ציבורי מיוחד ומכוחו הוחלה גם חובת אחריות ציבורית.

### 2. הפרדה בין הגורמים המבצעים לבין הגורמים קובעי המדיניות ומעצבי התוכניות

לשם מניעת ניגוד עניינים פוטנציאלי בין הגוף קובע המדיניות ומעצב התכניות לבין גורמים האמונים על ביצועה של המדיניות, הפרידו גורמי הממשל במדינות השונות את הגורמים המבצעים מהגורמים המתכננים.

### 3. ובמקביל הקמת סוכנויות ביצוע והטלת אחריות על המנכ"ל ועל השר

מדינות דוגמת בריטניה, ניו־זילנד וארצות הברית הקימו סוכנויות ביצוע להם נתנו סמכויות ואחריות בהתאם, כאשר מטרת סוכנויות אלה הייתה לאפשר ביצוע ללא לחצים פוליטיים, תוך מתן דגש על איכות הביצוע. הממשלה הגבילה את עצמה לקביעת המדיניות בתחומים שונים, ואת הביצוע בפועל הפקידה בידיהם של סוכנויות הביצוע. ההיגיון שהכתיב דרך פעולה זו היה הרצון להרחיק את גופי הביצוע ממוקד ההכרעה הפוליטי, הענקת גמישות ניהולית תוך מתן סמכויות לגופי הביצוע מצד אחד והטלת אחריות מצד שני והגדרת יעדים על ידי גורם אחד – מנכ"ל החברה המבצעת. קביעת נהלים אלה, יצרה למעשה מנגנון אחריות ניהולית שאי עמידה בהם מחייבת מסקנות ברמה האישית, כאשר המדדים לביצוע הינם ברורים ומוגדרים מראש במסגרת חוזה עבודה מסודר ושקוף.

### 4. הקמת סוכנויות פיקוח ודיווח

מעבר לדרישה המובנת לבדוק מי בעל הסמכות עליו תוטל האחריות למחדלים, עלה הצורך לבדוק מי מפקח על התהליכים או על נכונות הדיווחים. ומדינות שונות דוגמת בריטניה וקנדה הקימו סוכנויות פיקוח ודיווח שגם הן סוכנויות ביצוע המחויבות בדיווח על ידי ראשיהן לממשלה.

### 5. הפרדה בין דיווחיות על כספים ובין דיווחיות על ביצוע מדיניות

נמצא כי בדרך כלל הדיווחיות האפקטיבית ביותר נערכת ביחס לתקציב, ניהולו ואופן התאמת הביצוע הממשלתי לתקציב שהוקצה לכך כאשר במרבית המדינות המנגנונים הבודקים את ביצוע המדיניות גופא אפקטיביים פחות.

### 6. שימת דגש על תיקון מחדלים ולמידה מטעויות

נמצא כי בחלק מהמדינות הושם דגש על תהליך תיקון הטעות שנתגלתה תוך כדי תהליך הדיווחיות. כך למשל בבריטניה נקבע כי אחריות השר על הנעשה במשרדו כוללת גם אחריות לתקן מחדלים או כשלים שנתגלו בפעילות המשרד תוך עדכון הפרלמנט על תיקון המחדלים והצעדים שנקטו לשם מניעתם בעתיד. כך גם בקנדה מושם דגש על הפקת לקחים מטעויות עבר. בארה"ב נדרשים גופי הביצוע להסבר מדוע עבודתם אינה עומדת בתחזיות, כמו כן נדרשים לתקן את הליקויים ולדווח על כך לגופי הביקורת של הקונגרס באמצעות דוחות מעקב.



## 7. שימת דגש על הגדרה ברורה של תפקידים וגדרי אחריות

בהמשך להפרדה בין גורמי המדיניות וגורמי הביצוע עלה הצורך בהגדרה ברורה של תפקידים וגדרי אחריות. הקריטריונים לבחירת סוכנויות הביצוע נעשו על בסיס תוכניות עבודה, פרסום יעדים ובחינת מידת העמידה בהם. אלמנטים אלה שאובים מהמגזר הפרטי וכוללים נהלים להכנת תכנית עבודה, קביעת מדדים ודיווח על עמידה בהם, יצירת נוהל תאום ודיווח בין משרדי, הגדרת חלופות ובחינתן תוך נימוק הסיבה לבחירת חלופה ספציפית, יצירת תורת ניהול סדורה וכדומה. בבסיס גישת האחריות הציבורית מונחת ההנחה, כי תקשורת רציפה עם הגורמים המעורבים, עליהם חלה חובת הדיווח, חשובה לשם בחינת העניין על כלל היבטיו: הגדרת הנושאים הרלבנטיים לעניין, גיבוש מטרות, קביעת יעדים, הגדרת תהליכים להשגת היעדים, הגדרת דרכי בקרה ומדידה להבטחת העמידה ביעדים שהוגדרו, דיווח על תוצאות המדידה, תגובה לתוצאות אלה וכו'. מעבר לשקיפות הנוצרת כתוצאה מכך, נבנית מערכת חשוב תמידית ההכרחית לקיום מנגנון יעיל ובריא.

## 8. דיווח אשר שכרו בצידו

נועד בכדי לעודד ביצועים משופרים. למשל קנדה הנהיגה הענקת אות הוקרה בשל דיווח שהוביל למניעת כשל משמעותי או תיקון כשל קיים. כמו כן, גורם הדיווח, כחלק מעילות בתפקיד, נכנס כחלק מהפרמטרים הנבחנים במסגרת שיקולים לקידום בעבודה.

## 9. דיווחיות בדגש על התוצאות – המודל הקנדי

שיטת המשטר בקנדה אינה רואה באחריות דיווח כלי להטלת אחריות בכל מקרה של טעות. זהו כלי אשר מאפשר לדעת האם הטעות או התוצאה נבעו מסיכון מחושב של דרגי הניהול. הדגש הוא על התוצאות. בתוך כך מתן שיקול דעת רב יותר בביצוע אבל גם דרישת רמת אחריות גבוהה יותר באשר לתוצאה לקויה.

## 10. סנקציות

דרכי ההתמודדות הננקטים כדי להבטיח קיומה של אחריות ציבורית של נושאי משרה מגוונים, החל מאמצעי מניעה וכלה באמצעי ענישה.<sup>2</sup> בהקשר זה ניתן להצביע על מספר אסטרטגיות אב עיקריות,<sup>3</sup> הכוללות את התפיסה הכלכלית לפיה יש להגדיל את העלויות הצפויות ממעשה העוולה הציבורית, כמו למשל הגברת מערכת הבקרה, הגברת המעקב, זירוז תהליכי העמדה לדין, החרפת העונשים וכן חשיפתם של המבצעים והעונשים בפני הציבור. מצד שני, הדרכים להפחתת התועלת הצפויה ממעשה העוולה הציבורי, כוללות העלאת שכר של העובדים שיפור התנאים הנלווים וכן שיפור מעמדם.<sup>4</sup> לשם השוואה, הדין בישראל מכיר בערוצים אלה, אולם הלכה למעשה מרכיב זה נכנס לשכר כמרכיב קבע. התפיסה החקיקתית מדגישה את

2 Caiden, G.E. (1988) "The Problem of Ensuring the Public Accountability of Public Officials", In: J. G. Jabbara and O. P. Dwivedi (eds.) *Public Service Accountability: A Comparative Perspective*, West Hartford, CT: Kumarian Press.

3 להרחבה ראו שלום, י. (2002) "שחיתות פוליטית: הגדרות, גישות ודרכי התמודדות", מדינה וחברה 2 (1) 147-131.

4 ורנר, ש. (1991) "כיוונים חדשים בחקר שחיתות מנהלית", בתוך צ. ירדני (עורך), אתיקה ומינהל בשלטון המקומי (עמ' 62-85), ירושלים: הכנס הארצי השמיני לשלטון ולמינהל מקומי.

הפן של הפעלת הסנקציות באמצעות חקיקה, תקנות ממשלתיות והוראות פנימיות,<sup>5</sup> ואולם בכל הקשור לדיווחיות החוק חסר.

במרבית המדינות אשר אימצו מודל ניהול ציבורי הודגש הצורך בהגדרה יותר מדויקת של תפקידי הביורוקרטיה, גדרי האחריות והסנקציות על מנת להבטיח קיומה אחריות ציבורית.<sup>6</sup> דרישת האחריות בקנדה היא חריגה וגבוהה יותר מאשר הדרישות במדינות האחרות ולו בשל הגישה הרואה בתוצאות את עיקר המנגנון. ראייה זו מיישמת פרמטרים של שוק כלכלי על המגזר הציבורי. ואולם במרבית המדינות מחילים סנקציות שונות בהתאם לחומרת המעשה או המחדל החל מסנקציות על אי דיווח, אי דיווח כהלכה ודיווח כוזב. כך למשל בארה"ב, ניצול התקציב באופן לא ראוי עלול לגרום סנקציות במישור האישי (העברה מתפקיד וכדומה).

5 אחריות כן נטען בספרות קובעת את המסגרת לפעולתם של הסוכנים השונים. רציונאל זה הוביל את הספרות להכיר ב 4 סוגים של אחריות: אחריות ציבורית, אחריות מנהלית, אחריות משפטית, ואחריות פוליטית-מיניסטרילית ראו לדוגמא:

Oliver, D. (1991) *Government in the U.K.* U.S.A.: Open University Press: 3-40; Zarei, M.H. (2000) *Democratic process and Accountability in Public Administration*, *Asian Review of Public Administration*, 7 (2): 40-63.

הספרות מדגישה את הגבולות לאחריות תוצאה של עוצמת הביורוקרטיה  
Drewry, G. (1994) "Revolution in Whitehall: the next steps and beyond", in Oliver and Lester (eds.) *Changing Constitution*, England, New York: Oxford University Press: 160.

יתרה, הספרות מצביעה על שונות ערכית ושונות באינטרסים בין המשפטנים (אחריות משפטית) הפוליטיקאים (אחריות פוליטית) ואנשי המינהל (אחריות מנהלית). לפיכך ברי הוא כי החלטות שיפוטיות או פוליטיות לא תאומצנה בצורה עיוורת על ידי אנשי המינהל. ראו לדוגמא:

Rawlings, H.F. (1986) "judicial review and the control of government", *public administration*, 64: 135-45.

Turpin, C. (1996) "Responsibility in Government", *Public Policy and Administration*, 11(2): 35-47; 6

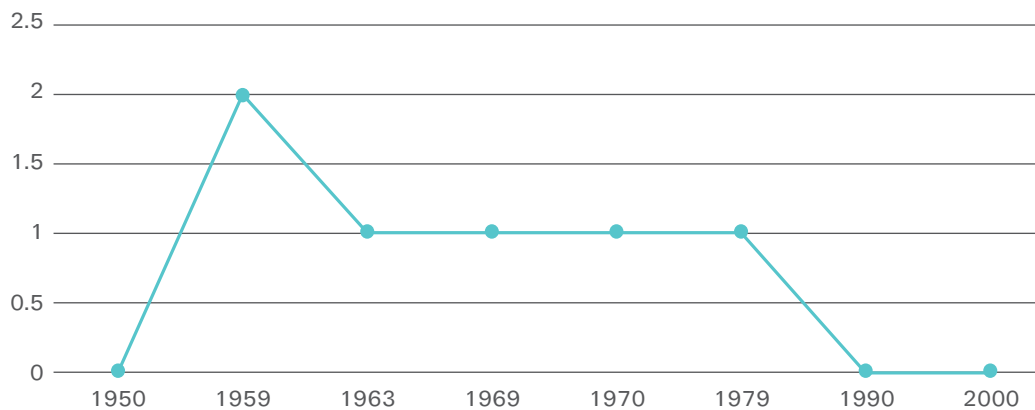
Currstine, T. (1999), *Reforming Public Service Accountability in comparative perspective: From Rule Bound to Performance-based Accountability in the U.S. and the U.K.*, a paper presented at reinventing government panel of the public administration Division, American Political Science Association Annual Meeting, 2-5 September, Atlanta Georgia.



## לקראת חוק יסוד : שירות המדינה

נייר זה מתמקד בסעיף הראשון בעיגונו של חוק שירות ציבורי מיוחד: חוק יסוד: שירות המדינה בתחילה ואחר כך במיסודו של חוק שירות המדינה. בשונה ממדינות רבות, בישראל אין חוק שירות מדינה המסדיר את המבנה. שירות המדינה בנוי טלאי על טלאי, מבין השמור למעטים בלבד. תקופת החקיקה העיקרית בישראל החלה בסוף שנות ה-60 עם חקיקתו של חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 וחוק שירות המדינה (סיווג פעולות מפלגתיות ומגבית כספים), התשי"ט-1959. בתחילת שנות ה-60 נחקק חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963 ובסופן חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר הפרישה), תשכ"ט-1969. שנות ה-70 מהוות את סוף תהליך החקיקה בעניין עם חוק שירות המדינה (גמלאות) (נוסח משולב), התשל"ל-1970 וחוק שירות הציבור (מתנות), תשל"ט-1979.

### תרשים 1: חוקים בפילוח על פי שנים



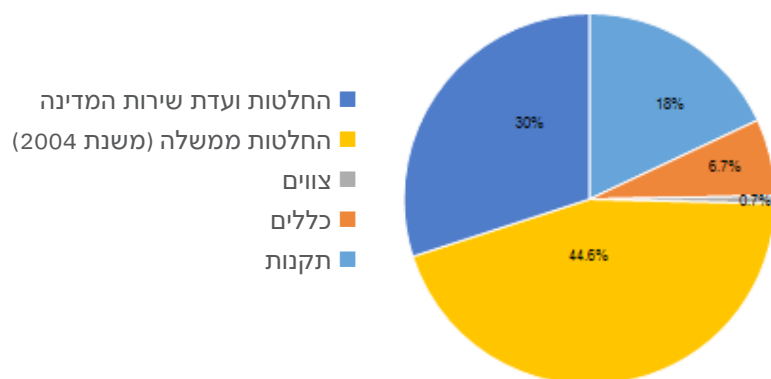
הפרדוקס הגדול הוא שהחוק העיקרי לשירות המדינה בישראל עוסק בעיקר במינויים של עובדי המדינה. עיון בחוק מגלה כי שיטת המינויים בישראל אמורה להיות על פי שיטת המכרז, ואולם עיון בתוספת לחוק מגלה כי הפטורים הרבים משיטת המכרז, לטובת המינויים הפוליטיים, מלמדים על היעדר מוכנות לראות בשירות המדינה הישראלי ארגון א-פוליטי, הפועל באופן הוגן ומקצועי.

ואכן למן שנות ה-80 בסדרה ארוכה של כללים מסדר משני החלה ישראל להסדיר את שירות המדינה בישראל בעשרות רבות של תקנות, כללים, צווים, החלטות ועדת שירות המדינה והחלטות ממשלה. בבחינת רב הנסתר על הגלוי.

בשונה, השיח הגלובלי הקשור במשילות מלמד כי ארגונים פוליטיים בינלאומיים (לדוגמא, האו"ם, הבנק העולמי, האיחוד האירופי, וה-OECD), עוסקים במסגרת החוקית של שירות המדינה, בניתוחה ובהמלצות לגביה לטובת הגברת יעילות ואפקטיביות. האיחוד האירופי דורש ממדינות המועמדות להצטרפות חקיקה מסדירה לשירות הציבורי, נפרדת מחוקי העבודה למקצועות אחרים ובכפוף לסטנדרטים המפורטים במסמך של SIGMA<sup>7</sup> - בשם "העקרונות האירופאיים למנהל ציבורי". (1995, 1996).



## תרשים 2: חקיקת משנה והחלטות – בפילוח לפי אחוזים\*



\* הנתונים מתבססים על הפרסומים באתר נציבות שירות המדינה.

לפי הדו"ח של האו"ם (1995) ישנן שתי דרכים פרקטיות מומלצות ליישום של שיפורים במסגרת החוקית והרגולטורית של השירות הציבורי. קודיפיקציה – איסוף ואיחוד של חוקים ותקנות קיימים הליך שהוא קצר טווח ביסודו והליך חקיקה מחדש שהוא ארוך טווח ונדרש כאשר התוכן של החוקים והתקנות אינו נותן מענה לצרכים הקיימים. נדמה כי המודל הישראלי ראוי שישלב בין שתי הגישות.

בבחינה שערך המרכז להעצמת האזרח במדינות: ארה"ב, אוסטרליה, קנדה, בריטניה – הממלכה המאוחדת, דנמרק וגרמניה נמצא כי בחמש מדינות (ארה"ב, אוסטרליה, קנדה, בריטניה – הממלכה המאוחדת ודנמרק) יש חוק שירות ציבורי אחיד ומקיף המתייחס ל:

- הגדרת ערכי השירות הציבורי
- החובות של משרתי הציבור (כולל קודים להתנהגות)
- זכויות הניתנות למשרתי הציבור
- תהליך הגיוס ותנאי העסקה של משרתי הציבור
- הסמכויות והאחריות של הממונים על ניהול משרתי הציבור

בגרמניה אין חקיקה מקיפה ואחידה. במקום זאת, ישנה שורה של חוקים אחרים העוסקים בשירות הציבורי והמבטאים הגיונות אלו.



## פירוט החוקים בכל מדינה

	The Civil Service Reform Act of 1978	ארה"ב
	The Public Service Modernization Act of 2003	קנדה
	Public Service Act of 1999	אוסטרליה
	Civil Servants Act	דנמרק
	The Constitutional Reform and Governance Act of 2010	הממלכה המאוחדת
מגדיר את השירות הציבורי ומסדיר העסקה של משרתי הציבור.	The Civil Servants Statues Act (Beamtenstatusgesetz)	גרמניה
מסדיר את ההעסקה של משרתי הציבור הפדרליים.	The Act on Federal Civil Servants (Bundesbeamtengesetz)	
מסדיר נושאים הקשורים לקריירות של משרתי הציבור הפדרליים.	The Federal Ordinance on Careers and Promotion of Civil Servants (Bundeslaufbahnverordnung)	
מסדיר את ההליך המשמעתי למשרתי הציבור הפעילים ולאלה שפרשו.	The Federal Disciplinary Act (Bundesdisziplinargesetz)	
מסדיר את הזכות לייצוג צוות של משרתי הציבור הפדרליים.	The Federal Staff Representation Act (Bundespersönalvertretungsgesetz)	
מסדיר את הגמולים הניתנים למשרתי הציבור.	The Act on Remuneration of Civil Servants (Bundesbesoldungsgesetz)	
מסדיר ההטבות והפנסיות של משרתי הציבור.	The Act Governing Civil Servants Pensions and Allowance (Beamtenversorgungsgesetz)	