

שער 5 השירות הציבורי

5.1. מי משרת את מי?

בהגדרה "השירות הציבורי" נכללים כל עובדי המגזר הציבורי ובהם, משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות, הרשויות הממלכיות, חברות ממשלתיות, וכן כל גוף ציבורי הפועל על-פי חוק, וכל גוף המתקצב על-ידי המדינה או נתון לביקורתו של מבקר המדינה.

בלי לגרוע מההערכה כלפי רבבות עובדי-ציבור נאמנים וישרים, העושים מלאכתם בנמרצות וביעילות, השירות הציבורי בכללותו מאופיין בכל אלה - כבדות, איטיות, סרבול, קיבעון, חדלון, חוסר יעילות, ובמידה רבה של שחיתות, משוא פנים, פרוטקציה וכיוצא באלה.

סבורני שהכל יסכימו עמי שכל הצעה בונה, כל רפורמה, כל מחשבה יצירתית וכל ניסיון לחולל תיקון יסודי בתחומי חיינו, יתמסמסו ויסוכלו אל מול שירות ציבורי, מקובע, כבד, איטי ומסורבל.

היקף השירות הציבורי בישראל, גדול לאין שיעור מן הנדרש, ופי-כמה מהמקובל במדינות העולם הנאור. התנפחותו המפלצתית של השירות הביאה לבזבוזי ענק ולעלויות כבדות ובלתי נסבלות.

אם אין די בכך, יצוין שהמשק הישראלי מחויב בתשלומי פנסיה עתידיים לגימלאי השירות הציבורי, הממשלתי והעירוני בשיעור של כמאה מיליארד שקלים, לא פחות. במילים אחרות, כל תושב בישראל חייב כיום כמאה וחמישים אלף ש"ח, בנושא זה בלבד.

מדינה, כמו כל גוף, אינה ניתנת לניהול בלא ממסד ומנגנון ציבורי. ואולם האנומליה הישראלית הביאה למצב שלא ניתן לאמוד את חומרתו. התוצאה הבלתי נמנעת תהיה - קריסה של כל תחומי חיינו.

הרפורמה הכללית המוצעת ב"תוכנית תלמים", תהיה מותנית, אפוא, בשינוי מערכות כללי ומהפכה בזעיר-אנפין בשירות הציבורי. בלא כך, אין כל סיכוי להצלחת התוכנית או חלק ממנה.

במשך חמישים שנה תפח השירות הציבורי בלא הרף. בכל שנה נוספו לו שתי שכבות נוספות ומיותרות, האחת עשויה חלודה, והשנייה שומן. האם ניתן לצפות במצב זה, שהשירות הציבורי יצליח לבצע את תפקידו במקצועיות וביעילות?

השירות הציבורי דהיום שאנן ובוטח בכוחו כמו גם בחולשתו, עד אשר אין הוא מהסס להשתמש בנו כבני ערובה על מנת להיטיב עם עצמו, ויעידו על כך השביתות המרובות, הפוגעות באופן קשה ואכזרי בשירותים הכרחיים ובמשק העסקי.

כפי שיפורט בהמשך שער זה, "תוכנית תלמים" מציעה תיקונים רחבים ומעמיקים בכל הקשור לשירות הציבורי. לנוכח הטלטלה העזה הצפויה לו, אין ספק שהשירות הציבורי, על כל עובדיו, יתנגד ל"תוכנית תלמים". ניתן לצפות שההתנגדות לתוכנית תנבע בעיקרה מתוך פעילי השירות הציבורי, וכמובן מהסתדרות עובדי המדינה והסתדרות הפקידים. אך אין בכך כדי לרפות את ידינו או לגרוע מן הצורך הדחוף והמלא ליישומה.

לכאורה, ולנוכח כוחו האדיר של השירות הציבורי, אין זה מן התבונה להכריז באופן כה מוקדם גלוי וברור על הכוונה לבצע כבר בשלב הראשון את הרפורמה בשירות הציבורי.

ניתן לשער שפוליטיקאי ממולח היה נוהג אחרת, אך "תוכנית תלמים" מחויבת ליושר, נחישות ושקיפות בכל צעדיה ובכל השלבים. שאם-לא-כן, יתרשם הציבור שיש מקום ללחצים מצד בעלי עמדות מפתח. או אז עלולים להשתלב בתוכנית שקרים מוסכמים והעדפת מכובדים ומקורבים, וכך, יימנע הסיכוי לשינוי המיוחל, ולא יהיה טעם והגיון בביצוע צעדים מכאיבים בתחומים אחרים. לסיכום, בלא ביצוע שלם של כל הצעדים הכלולים בשער זה, אין כל סיכוי לרפורמה אמיתית בתחומי השלטון והחיים בישראל. על-כן, חשוב בכל מחיר, להקדים בקבלת הרפורמה המוצעת בשירות הציבורי, בטרם תתקבל רפורמה אחרת. בכך יראה הציבור ויאמין, שהפעם, לא נסתפק בפתרונות ארעיים ובתפירת טלאי על טלאי, אלא שמעתה ינהג השלטון באורח שונה, "נאה דורש, נאה מקיים", ויתאים עצמו למציאות ולצרכים, ולא להיפך.

5.2. צוואר הבקבוק

המשק הציבורי מתנהל בכבדות ומעמיס על גבו את כל הדרגים - המדיני, הנבחר, היוזם, המתכנן, המבצע, המנהל, היועץ המשפטי, המפקח, המבקר, המתקצב, המתאם ומנהל החשבונות. כתוצאה מכך יוזמות ממשלתיות ועירוניות ברוכות, אובדות בדרך ומאבדות מחיוניותן ומתנופתן, כל זאת במהלך שנים של טיפול ממושך על-ידי שורה אינסופית של ועדות, מומחים ויועצים.

פרויקט "נתיבי איילון" משמש דוגמה טובה לשיטה. סלילת כביש באורך 25 ק"מ נמשכת כבר 15 שנים בקירוב. אין המדובר בזיג-זיג של העברת תקציבים ייחודיים לכבישים עוקפים בגדה ובהשבתם בתום קדנציה לפקקי גוש דן. ביסוד העיכוב, הליכים ממושכים ואיטיים להדהים, בוועדות התכנון השונות, בוועדות הכספים, הכלכלה ואיכות הסביבה, ובניווטם של מומחים, מתכננים ויועצים העוסקים בהכנת מכרזים, הליכים משפטיים ועוד.

כך מתנהלים הדברים בכל פרויקט ממשלתי, עירוני או ציבורי. במקרה הטוב ממתין הפרויקט לתחילת ביצועו, על שולחנם של מתכננים, חשבים, ועדות תקציב, ועדות מומחים, ועדות רישוי ויועצים, תוך ציפייה לחוות דעת של הגורמים המתאימים. במקרה הרע הפרויקט נתקע לנצח. הפקיד או הגורם שיזם ודחף את הנושא מתחלף או מתעייף, והכל נשכח כלא היה.

אנו מצויים בפתחם של מאה ואלף חדשים, וחובה עלינו להתאים את כושר הביצוע שלנו לזה של מתחרינו ושכנינו.

"תוכנית תלמים" אינה דוגלת בדיקטטורה בה מורה השליט על ביצוע משימה והכל סרים למרותו. עם זאת, עלינו לשוב לדרכו הברוכה ורבת העוצמה של אבי המשק הישראלי, פנחס ספיר ז"ל.

העומס על המערכות הציבוריות ופעולתן האיטית הביאונו למצב המדכא מראש כל יוזמה ורעיון. חמור אף יותר המצב, במקרה של יוזמה זרה, שבה מצפה היזם לקצב ולקלות ביצוע כמקובל בעולם.

נדרש נייעור של הממסד ומתחייבים לחוות זמנים מוגדרים להתייחסות ולאישור, לרבות פרקי זמן לחוות דעת המומחים והיועצים.¹

שיטה זו הופעלה בעבר במסגרת הול"ל - ועדות שהוקמו לזירוז הליכי רישוי בניה. עתה, מן ההכרח שממשלת ישראל על רשויותיה השונות יצטרפו מיידית ל"אוטובוס המנכ"לים", כפי שהגדיר זאת שמעון פרס.

5.3. זירוז הטיפול

בנוסף לצעדים הרבים שפורטו ב"תוכנית תלמים" ואשר נועדו לצמצם כפילויות, לפתוח סתימות ולהסיר מכשולים מובנים בתהליך הביצוע והדיווח, מוצע לקבוע בחוק, הוראות נוהל וביצוע שיחולו על כל מערכות השירות הציבורי, כדלקמן -

¹ ראה פרק 13.3

1. יש לאשר קבלת פניה בתוך 7 ימים.
2. מענה ראשוני ועקרוני לכל פניה יינתן בתוך 30 יום.
3. מענה סופי יינתן בתוך 90 יום, אלא אם-כן ועדת הפיקוח הציבורי והשר הממונה גם יחד אישרו ארכה של 90 ימים נוספים.
4. שעות העבודה וקבלת הקהל בכל משרדי השירות הציבורי יותאמו לצרכי הציבור ויהיו בימים א' עד ה' משעה 9:00 עד שעה 16:00. בכך תיפסק תופעת שעות הקבלה המקוצרות - בין 10:00 ל-12:00, תופעה בטלנית שאינה מותאמת לצרכי הציבור, גם אם זו אינה הכוונה.
5. הפרטת שירותים, כך שהשירות הציבורי יעסוק בקביעת מדיניות ופיקוח ויותר למגזר העסקי והפרטי את הביצוע. על-פי עקרון זה ניתן להסמיך גורמים פרטיים ועסקיים, לבצע מספר רב של תפקידים שהיו באחריות המגזר הציבורי.²

5.4. מינויים בכירים

תופעת המינויים הפוליטיים, שיש בה סכנה לאיכות השירות הציבורי ולטוהר המידות, צומצמה באופן משמעותי מאז שנות השמונים עת הורה היועץ המשפטי על הקמת ועדה ציבורית בראשות שופט בדימוס, לבחינת כישורים והתאמה של מועמדים לתפקידים בכירים, וזאת על-פי קריטריונים קפדניים וגלויים. על מנת להבטיח את כשירות וכשרות המועמד לתפקיד, מוצע להנהיג מנגנון בדיקה כפול:

1. ועדה ציבורית לבדיקת כישורים, הידועה כיום בשם "ועדת רביבי".
 2. אישור המינוי על-ידי ועדת הכנסת המופקדת על תחום הפעולה של נושא המשרה המיועד, בדומה להליכי אישור של ועדות הקונגרס בארה"ב.
- אם תחליט ועדת הכנסת פעמיים במהלך ששה חודשים, כי נושא משרה אינו ממלא את תפקידו כראוי, היא תהיה רשאית ברוב של 75% מחבריה, לדרוש מהנשיא להעביר את נושא המשרה מתפקידו. הוועדה חייבת, בטרם תקבל כל אחת משתי החלטותיה, לאפשר לנושא המשרה ולממונה עליו, להביא בפניה את תגובותיהם ועמדתם.

5.5. צעדי ייעול כלליים

תושבי ישראל אינם יכולים לשאת על גבם מנגנון ציבורי כה גדול. מעבר לבדיקה המעמיקה שתבוצע בכל משרד ורשות, ולצורך ייעול, קיצור תהליכים, מניעת כפילויות ואיתור נקודות תורפה, מציעה "תוכנית תלמים" שורה של צמצומים -

1. ביטול מקיף של משרות הסגן בכל תחומי המגזר הציבורי. כאשר יידרש ממלא מקום למנהל, ימלא את התפקיד מנהל יחידת המשנה הבכיר ביותר. באופן זה יחסכו אלפי תקני כוח-אדם בצבא, במשטרה ובכלל המגזר הציבורי.
2. איחוד רשויות מקומיות.³

3. ביטול כפילויות הרווחות כיום בין הרשות המקומית, המחוז והמשרד הממשלתי. מוצע לבטל כליל אחת משלוש החוליות הללו, כך יחסך כוח-אדם ותוכפל יעילותו.
4. איחוד מנגנונים, ובהם -

- א. איחוד רשויות המס - מע"מ, מס הכנסה והמוסד לביטוח לאומי.
- ב. איחוד מרשם האוכלוסין, משרד הרישוי, ורשמי החברות והעמותות, במשרד המרשם הכללי.
- ג. איחוד שירותי המנהל, האמרכלות, כוח האדם והלוגיסטיקה הפנימית של משרדי הממשלה במחוז. השירותים המאוחדים יסופקו במשותף למספר משרדים.
5. ביטול מנגנונים מיותרים ובהם, מחלקת הגביה של רשות השידור והמועצות הדתיות.

² ראה פרק 8.12

³ ראה פרק 4.7

6. ביטול הנהגים הצמודים לבכירי השירות הציבורי, למעט נהגי שרים. מנכ"לים ואלופים ייאלצו לנהוג בכוחות עצמם. בביטול מוסד הנהג האישי יבוטל סמל המעמד שאפיין בכירים מורמים מעם ומנותקים מהציבור.

1. הפרטת פעולות המבוצעות כיום על-ידי עובדי ציבור. הממשלה תעסוק בקביעת מדיניות, רישוי ופקוח, ואילו פעולות הביצוע תועברנה לידי גורמים עסקיים פרטיים, שייבחרו באמצעות מכרזים.

5.6. עיוותי השכר במגזר הציבורי

על מנת להבין את עומק העיוותים, יש לשאול את השאלות הנכונות -

1. מדוע עובד בחברה ממשלתית, כגון חברת החשמל, שהיא חברה ממשלתית, מקבל שכר כפול ויותר משכרו של עובד העושה עבודה זהה לחלוטין במגזר הציבורי?

2. מדוע תנאי העבודה הנלווים של עובדי חברת החשמל, משופרים פי-כמה מהתנאים הקיימים בכל מקום עבודה אחר? האין כאן ניצול ציני של המונופול ויכולתו להשבית את המדינה בהורדת שלטר?

3. מדוע העובד הסוציאלי הממוצע בשירות הציבורי, משתכר הרבה יותר מאשר הפסיכולוג, שבודאי אינו נופל ממנו בכישוריו ובתנאי הכשרתו המקצועית?

4. מדוע שופטים בבתי המשפט וכל הצמודים לשכרם, נהנים מפנסיה בשיעור כפול מזו של העובד הרגיל?

5. מדוע נבחרה המדינה ובכירה מצמידים את שכרם לשכר הממוצע במשק, ואילו יתר העובדים בשירות הציבורי צמודים להסכמים שונים, המנותקים מהשכר הממוצע במשק, ובנוסף, שכרם נשחק מחמת אי-הצמדתו למדד?

6. מיעוט מקרב גימלאי הצבא שירתו טרם פרישתם בתפקידי פיקוד קרבי, שחייבו כושר גופני גבוה. רוב גימלאי השירות בקבע שירתו בתפקידי מנהלה, מטה וארגון, והם כשירים לשרת עד גיל 65, ככל העובדים. מדוע, אפוא, אנשי צבא-קבע יוצאים לגמלאות בגיל 45?

7. מדוע מנכ"ל משרד הביטחון או מנכ"ל משרד האוצר מקבלים שכר בשיעור מחצית שכרו של מנהל חברה ממשלתית הכפופה להם?

8. מדוע מחצית עובדי המדינה מקבלים שכר נמוך מן השכר הממוצע במשק, ומדוע רובם נזקקים להשלמת הכנסה על בסיס סוציאלי?

9. מדוע מי ששימש כחבר במועצה דתית, כחבר במועצת עיר או כמנהל משרד ממשלתי במשך קדנציה אחת זכאי לפנסיה, ולו גם חלקית, עד סוף ימיו?

10. מדוע פקידה במשרד הפנים סובלת מתנאי שכר ותנאי עבודה ירודים, לעומת פקידה בתפקיד ובדרגה זהים, בשירות הביטחון או בחברה ממשלתית?

11. מדוע הקצאת שעות נוספות מתועלת דוקא ללשכות הבכירים, עוזריהם, נהגיהם ומזכירותיהם?

12. מדוע מורה בבית-ספר אינו יכול לפרנס את משפחתו משכר עבודתו?

13. מדוע אנשי הכספים ובהם, גזברים, תקציבאים, חשבים, ועובדי אגף הכספים, משתכרים בדרך כלל יותר מעובדים העוסקים ברוח, בנשמה, ברווחה ובתרבות?

14. מדוע מגזר שיש ביכולתו לשבש את חיינו, נהנה משכר ומתנאי עבודה משופרים לאין שיעור מאלה של מגזרים נטולי יכולת כזאת?

מדוע מגזר רב-כוח מנצל את עמדתו כדי לשבש את חיינו? מדוע יכול ראש ועד חזק, בעמדו מול נציג חלש של הממשלה, לקבל הטבות ייחודיות שינוצלו בידי מגזרים כוחניים אחרים, לתביעות ולהשוואות תנאים, תוך איום בשביתה?

השאלות מדברות בעד עצמן. התשובה לכך ברורה - חמס. מי שיכול לחמוס חומס. "כל דאלים גבר". מי שחזק, מי שקרוב לצלחת, נוטל לעצמו מכל טוב ומשאיר לאחרים את השאריות.

על רקע האמור לעיל, נוצרו עיוותים קשים בסולמות ובתנאי השכר, ונוצרו הטבות ותנאים נלווים בשירות הציבורי.

עשרות ועדות אשר הוקמו בידי ממשלות ישראל, לא הועילו במאום. אין לצפות למקסם-שוא ולצדק מוחלט. עם זאת, על-פי "תוכנית תלמים" יבוטלו כל סולמות השכר וההצמדות, וייקבע סולם ברור ופשוט לכל תפקיד ולכל מקצוע במגזר הציבורי. סולם זה יבטל את העיוותים ואת ההצמדות הקיימות, וייצור מבנה שכר פשוט וברור במגזר הציבורי.

במצב האנומלי של ישראל, הסיכוי לשינוי טמון אך ורק במסגרת תוכנית כללית אשר תבוצע בתוקף חוק יסוד, ואשר תקיף את כל תחומי הממסד, החברה והכלכלה. כך ניתן יהיה, לא בקלות אמנם, להסדיר לראשונה, את נושא השכר במגזר הציבורי, כמתואר להלן.

5.7. סולם שכר ותלוש השכר

ראשית לכל, חשוב לקבוע סולמות שכר אחידים אשר יחייבו את כל עובדי המגזר הציבורי. בכך, ייתמו ההבדלים בשכר העבודה ובתנאי העבודה של עובדים בכל מערכות השירות הציבורי ובגופים המתוקצבים על-ידי המדינה.

סולמות השכר יחולו על נבחרים, בכירים, מנהלים, עובדים מקצועיים, אנשי כוח-עזר ואחרים. יש מקום ואף רצוי ליצור מספר רב של סולמות עבור קבוצות מקצועיות ובהן - רופאים, מהנדסים, מורים, משפטנים, עובדים סוציאליים, פסיכולוגים, אחים ואחיות.

לכל משרה ייקבע סולם ומרווחי דרגות. כך לדוגמה, מנהל מחלקה במשרד כלשהו יעבוד על-פי הסולם המקצועי שלו, במרווח הדרגות החל מ-27 עד 35. רופא מומחה בשירות המדינה, לעומת זאת, יעבוד על-פי הסולם המקצועי שלו, במרווח הדרגות מ-30 עד 45.

למרות תחושת הקיפוח של סקטור זה או אחר, הרי שאין להימנע מכך ואין כל אפשרות אחרת. יש לקבוע אחת ולתמיד את החלוקה, אשר תשקף נאמנה את רמת האחריות הכרוכה בתפקיד, הבכירות, וכמובן את מידת המאמץ והקשיים הדרושים לרכישת אותו מקצוע.

כל ההצמדות ההיסטוריות בין פרקליטים ושופטים, בין פסיכולוגים ומורים ובין בעלי מקצוע אחרים, הנצמדים אלה לאלה במטרה להיטיב את שכרם ותנאיהם, כל אלה יבוטלו כליל. יבוטלו גם כל ההטבות המגזריות הייחודיות, ובהן, שנת השבתון ממנה נהנים מורים, מרצים ושופטים, אך לא מהנדסים.

השבתון אינו אלא מתנה יקרה שמחלק הציבור - בלי שיפיק ממנה כל תועלת - לסקטורים ייחודיים, שבנקודת זמן מסוימת היו קרובים לצלחת או ניצלו פריצת באופן בלתי ראוי. ועל-כן, שנת השבתון חייבת לעבור מן העולם.

גם תוספות השכר הייחודיות תבוטלנה. להמחשת המצב הקיים - עובדי המס נהנים מתוספת עבור עבודתם בתחום המיסוי, המיועדת לפצותם על אי-נעימות שחבריהם עלולים לחוש בחברתם. כל מגזר מנצל הזדמנות, כגון שביתה, על-מנת לסחוט תוספת ייחודית.

"תוכנית תלמים" שמה לה ליעד להסיר כל תוספת או חריגה מסולם השכר הגלוי. השכר בתלוש יוצג בפשטות, בבהירות, ובשורה אחת בלבד - סכום השכר. על-פי הצורך יקבל העובד שכר עבור שעות נוספות, הוצאות אש"ל וכדומה.

דמי ההבראה יבוטלו כליל אף הם. הוצאות נסיעה וביגוד - למעט מדי העבודה - ייכללו בשכר, ואף ייכללו בחישוב ההפרשה לקופת הגמל.

ברפורמת השכר, מוצע לבטל כליל את קרן ההשתלמות, שאינה אלא תוספת שכר פטורה ממס, ואשר אין לה כל קשר עם השתלמות. כידוע וכמקובל, במיוחד בתחום השכר, הפרצה מתרחבת במהירות והופכת לשער פרוץ שהכל עוברים בו, מי ביושר ומי בעורמה, ותוך כדי עצימת עין.

בעלי תארים אקדמאיים נהנים מתוספת שכר נדיבה ומשמעותית, האמורה לשדרג את רמת עובדי הציבור. מי שזיהו את ההזדמנות המשתלמת, הם מכוונים ומכללות, ברמה נמוכה, ולצדם שרלטנים ונוכלים, אשר יצרו תת-רמת לימודים. גופים אלה

מנפיקים תעודות גמר מרשימות לסטודנטים שלא היו, עבור השתתפותם בקורסים שלא נבראו. בתי העסק לייצור תעודות אקדמיות מכשירים בוגרים אף אם לא נכחו ולא למדו.

זה, אפוא, תחום נוסף ומשגשג של "ישראלולף" תעשיית מרמה שהכל שותפים בה, מי בפועל ומי בעצימת עין מכוונת. משרד האוצר, נציבות שירות המדינה, משרד החינוך, ארגוני העובדים וכמובן בוגרי הקורסים המוכרים לצורך "גמול השתלמות", כל אלה נוטלים חלק בתרמית.

תרמית ההשתלמויות תיפסק לאלתר. גם תארי אמת אינם מצדיקים את מימון המדינה. בכל תפקיד ייקבעו דרישות אקדמאיות, על פיהן יועסקו המועמדים המתאימים.

הפנסיה התקציבית תבוטל אף היא. כל עובד בשירות הציבורי, ככל יתר העובדים, יקבע את קופת הפנסיה המועדפת עבורו, ולקופה זו יעביר המעביד את חלקו. מוצע שחלק המעביד בהפרשה לפנסיה, יהיה 5% מהשכר, וסכום זה יהיה פטור ממס, אם לא ינוצל עד לגיל הפרישה לגמלאות.

כלי הרכב המוצמדים לעובדי השירות הציבורי אינם נחוצים עוד כיום, ואין להם מקום כסמלים לבכירות ולמעמד, ועל-כן יש לבטלם.

תופעת ההטבות רווחת במקומות עבודה ציבוריים רבים, כגון, לימוד חינוך באוניברסיטה לילדי עובדים, פטור מאגרת רדיו לעובדי רשות השידור, ומעל הכל, חשמל חינוך לעובדי חברת החשמל, הטבה המצטברת לשכר מופקע ומושחת המשולם לכלל עובדי החברה, ובמיוחד לוותיקיה ולבכיריה. לפיכך, זכאותם של עובדים בשירות הציבורי לקבל הטבות כלשהן, תבוטל באופן מוחלט, למעט שכר עבודה.

אם תתקבל "תוכנית תלמים" יבוטלו לחלוטין הטבות אלו ויאסרו בחוק. בנוסף לחסכון הכספי, תיווצר בכך דוגמה לנורמת התנהגות חדשה, נחושה ומוסרית. השינויים יאומצו, בלא חריגים ובלא כניעה לקבוצות לחץ חזקות ומשומנות. ניתן לשער כי לו היינו מנסים לתקן אך ורק את עיוותי חברת החשמל, היו עובדיה ממחישים לנו את עוצמתם, ומפסיקים את החשמל חיש מהר. ואולם, אם יבוצע השינוי במסגרת כוללת של "תוכנית תלמים", או תוכנית אחרת שתאומץ על-ידי המחוקק, יאלצו עובדי חברת החשמל לחרוק שיניים ולהמשיך בעבודתם, באופן תקין וכמקובל בשירות הציבורי.

על מנת לעגן היטב את השינוי ולמנוע בו פרצות ועיוותים, ייקבע בחוק כי שכרם של העובדים במגזר הציבורי יתבטא אך ורק בתלוש השכר, בלא הטבות ותוספות נסתרות וייחודיות. ביטול ההטבות עולה בקנה אחד עם כל מרכיבי "תוכנית תלמים" העוסקים במגזר הציבורי ובשכרו.

השכר במגזר הציבורי יוגדר, אפוא, על-פי מרווח דרגות ידוע, גלוי וברור לכל. זולת שכר לא יקבלו עובדי מגזר זה הטבות כלשהן.

5.8. מסמר עם ראש

בכל מוסד ציבורי תוצב תיבה להצעות, הערות ותלונות. למקבלי השירות ולאזרחים הבאים במגע עם העובד, תינתן הזדמנות להביע את דעתם באמצעות משוב מיידי על תפקודו, יחסו, יעילותו ומקצועיותו של נותן השירות. אני ער לקיומה של אפשרות שנישומים יתנקמו בדרך זו בפקיד המס המבצע את תפקידו ביושר ובנאמנות, ועם זאת, סבורני שגם בנושא זה, שיטת המשוב תצליח לדלות את הטוב מתוך הרע. בכל מקרה, ניתן יהיה להשוות בין תוצאות המשוב כלפי הפקידים הנוספים באותו תפקיד.

הממונים על העובד ימלאו דו"ח הערכה רבעוני במקביל למשוב ממקבלי השירות, ובדומה לשיטת ההערכה הנוהגת בצבא לגבי משרתי קבע, וזאת, באמצעות טפסי הערכה רבעוניים. כך ידע העובד באופן שוטף, את מידת שביעות הרצון מתפקודו.

הדו"חות יועברו במלואם ובקביעות לנציבות שירות הציבור. הנציבות תסיים את תפקידו של עובד אשר רוב מקבלי השירות והממונים עליו, מתלוננים על תפקודו, ואשר התלונות כלפיו תוכפות במהלך חמש תקופות רבעוניות ובתקופה של שמונה הרבעונים האחרונים.

בטוחני כי אם תיושם הצעה זו, משרתי הציבור ייטיבו לזכור שהם משרתי ציבור, ויקפידו לתפקד כראוי.

עובד ציבור המועסק על-פי סולם שכר של בכירים, יכהן בתפקידו כל עוד הוא זוכה לאמונו של הממונה עליו. עובד זה יהנה משכר גבוה יותר, המגלם את הסיכון להפסקת עבודתו על-ידי הממונה.

עם המעבר לפנסיה צוברת במקום הפנסיה התקציבית, לא ייפגעו זכויות הגימלה בעקבות פיטורין.

5.9. שביתות ועיצומים

על-פי "תוכנית תלמים", זכאי העובד לשבות במסגרת מאבקו לשיפור תנאי עבודתו. יחד עם זאת, כשמדובר בעובדי ציבור, יש להגביל זכות זו, שכן השבתת השירותים אינה פוגעת במעביד, אלא בציבור. מאחר שלא הציבור קובע את תנאי העבודה, הרי שאין זה ראוי שיינזק. ידוע לכל, שהשבתת שירות ציבורי משפיעה על עמדות המעסיק הציבורי, דוקא משום כך אין לאפשר לעובדים לנהל את המאבק לשיפור תנאי עבודתם, על-גב הציבור.

מעמדם של עובדי ציבור אינם כשל עובדים אחרים, הם נהנים מכבוד, שררה, כוח, ועבודה במקום יציב ובטוח. המיתון ומשברי המשק אינם משפיעים עליהם, ותנאי עבודתם טובים יחסית לאפשרויות התעסוקה הזמינות. על-כן, לצד זכותם הייחודית חלה עליהם חובה ייחודית המגבילה את זכותם לשבות.

כל אחד מאיתנו התנסה בסבל השביתה במגזר הציבורי, וחש בעוצמת הזעם המופנה כלפי השובתים. על מנת לאזן בין הרצון למנוע סבל מהציבור ובין זכותו של העובד לשבות, יש להגביל את זכות השביתה, ולהתיר אותה רק אם היא תאושר מראש על-ידי גורם אובייקטיבי, כגון בית הדין לעבודה או המוסד לבוררות מוסכמת. גורם זה יקבע מראש אם השביתה מוצדקת, אלו שירותים ימנעו מן הציבור, ובאלו תנאים.

ביצוע שלם של הרפורמה בשירות הציבורי, יסייע לצמצם עד מאד את המחלוקות בין העובדים ובין המעביד הציבורי, ויפחית משמעותית את רצון עובדי הציבור לשבות. למרבה הצער, עד אשר יתוקן החוק, ימשיך הציבור לשמש כבן ערובה חסר-ישע בידי ועדי עובדים סחטניים הנאבקים על תנאי עבודה והטבות מפליגות.

5.10. שמירת טוהר מידות

המנגנון הציבורי חייב להיות טהור ונקי מרלב. יעד זה יושג בדרכים הבאות -

1. עובדי ציבור יתקבלו לעבודה רק לאחר שיאושרו על-ידי ועדת אבחון והתאמה מטעם נציבות שירות המדינה. הוועדה תבחן את כישוריהם, אופיים, עברם והתאמתם.

2. שכרם של עובדי הציבור יהיה הוגן וראוי, ואף גבוה מהשכר הממוצע של נושאי משרה מקבילה במגזר הפרטי.

3. משרתי ציבור יידרשו להגיש הצהרת הון עם תחילת כהונתם ואחת לשנתיים לאחר מכן.

4. יונהג קוד אתי לעובדי ציבור.⁴

5. יקודם חוק למניעת הטבות למקורבים במגזר הציבורי.⁵

6. יונהג משוב ותותקן תיבת תלונות בכל מוסד ציבורי. בכך יוכלו הממונים, לאתר עובד מצטיין ומסור, או עובד שאינו ראוי לתפקידו.

⁴ ראה פרק 5.11

⁵ ראה נוסח מוצע לחוק זה - פרק 5.12

7. נציבות שירות המדינה תהיה ממונה על כל משרתי הציבור באשר הם, באמצעות נציגיה העצמאיים בכל משרד ורשות, לרבות ברשות המקומית.
8. ועדות הפיקוח הציבורי בכל רשות, יפקחו באופן הדוק, ערני ורגיש על יעילות וטוהר המגזר הציבורי.⁶
9. בכל משרד או רשות יכהן נציג קבוע של מבקר המדינה. הנציג יקבל דיווח על כל פעולה והחלטה, ויהיה רשאי לעיין בכל מסמך, כמקובל אצל נציגי החשב הכללי.

5.11. קוד אתי לעובדי ציבור

לצד זכויותיו של עובד ציבור, מופקד בידיו כוח רב, וביכולתו להיטיב וגם להרע. בידי כל עובד ציבור האפשרות לנצל את סמכותו או נגישותו לאנשים ולמסמכים, ולבצע פעולות פסולות ואסורות. הוא יכול לסייע למקורבים או להזיק לאחרים. מצב רגיש זה, והחשש מפני סטיות ושחיתויות, מחייבים קביעת קוד אתי - שיפורט להלן - התובע מעובדי ציבור מחויבות עמוקה ליושר ולנאמנות, וכל זאת בלי לגרוע מהוראות החוק הכללי והתקשי"ר, החלות על עובדי ציבור.

כל עובד ציבור יידרש לחתום על הקוד האתי, כתנאי לקבלתו לעבודה. יש להניח שכל עובדי הציבור הנוכחיים לא יהססו להצטרף ולחתום על הקוד האתי, הגם שאין לחייבם בכך.

הקוד האתי יחול על כל עובד ציבור המוגדר בחוק העונשין כ"עובד ציבור", לרבות עובד מדינה, רשות ממלכתית, רשות מקומית, בנק, מוסדות וגורמים ממלכתיים, וכן עובד או גורם המתקצב או מבוקר על-ידי המדינה או רשות מקומית, וכן עובדי עמותות ותאגידים בהיותם גופים ציבוריים.

הקוד האתי

1. מילוי תפקיד

- א. עובד ציבור יקדיש את מלוא זמן עבודתו למשרתו.
- ב. עובד ציבור יחויב להיענות לכל בקשה של אזרח, זולת אם קיימת בחוק סיבה מפורשת ומעוגנת לסירוב.
- ג. עובד ציבור ישיב לכל אזרח, בכבוד, בנימוס, במאור עיניים, ובתחושת שליחות.

2. יחס לעמיתים

על עובד ציבור לנהוג כבוד ונימוס בעמיתיו לעבודה, בכל תפקיד ובכל דרגה, בין שהוא ממונה עליהם ובין שהם ממונים עליו.

3. יושר ויושרה

- א. עובד ציבור ינהג ביושר מוחלט וישמש מופת ליושר, בביצוע עבודתו ובכל תפקידיו.
- ב. עובד ציבור מנוע מלקבל כל הטבה או הנאה במסגרת תפקידו, במישרין או בעקיפין, אלא באופן גלוי ומוסמך.
- ג. עובד ציבור חייב לדווח לממונים עליו, בכתב ובאופן מיידי ומפורט, אודות כל פניה או הצעה או ניסיון - להטותו מדרך הישר, או לתת לו טובת הנאה כלשהי, או לשדלו שלא בדרך מקובלת וגלויה, או לבצע מטלה כלשהי הקשורה בתפקידו או להימנע ממנה.
- ד. עובד ציבור לא יעסוק ולא יטפל בעניינו של אזרח הקשור אתו באופן חברי, ידידותי, משפחתי או בכל קשר קודם. הטיפול יאושר אך ורק באישור מראש

⁶ ראה שער - פרק הוועדות הציבוריות

ובכתב, של הממונים עליו, ולאחר שתיבדק האפשרות לניגוד עניינים או השפעה בלתי ראויה.

ה. עובד ציבור יפעל על-פי המדיניות המוסמכת של מקום העבודה, ועל-פי ההוראות והכללים שנקבעו באופן מוסמך.

ו. עובד ציבור יימנע ככל הניתן מחשיפת דעותיו הפוליטיות או האישיות, בנושאים העומדים על סדר היום הציבורי והשנויים במחלוקת.

ז. עובד ציבור יימנע ככל הניתן מהשפעת דעותיו הפוליטיות והאישיות, על אופן מילוי תפקידו.

ח. עובד ציבור מנוע מלעסוק בענייניו הפרטיים בזמן עבודתו ובמהלכה.

ט. עובד ציבור לא יעשה כל שימוש פרטי בציד או באמצעי העבודה, כגון טלפון או כלי רכב, לצרכים פרטיים, אלא-אם-כן הוסמך לכך. השימוש מותר במידה סבירה ומינימלית בלבד.

יצוין כי אין בהוראות המפורטות בקוד האתי, כדי לגרוע מהוראות כל דין אחר.

5.12. חוק למניעת הטבה למקורבים

שמירה נחושה על טוהר המידות נזקקת לתמיכה חוקית. מוצע בזה, אפוא, לחוקק חוק מיוחד למניעת הטבות למקורבים. החוק מיועד למנוע תופעות של "פרוטקציה" מכוערת ושלטון נפוטיסטי.

ספר החוקים דהיום, מכסה אמנם עבירות של שוחד והפרת אמונים, ואולם אין בכך די. אל מול היקף וחומרת הבעיה ומעמדה המשפטי הייחודי, ראוי להגדיר את הנושא באופן מפורש כעבירה פלילית, ולהסיר בכך מכשול מפני עיוור ותמים.

להלן עקרי החוק המוצע :

1. **מקורב :** אדם שהינו קרוב משפחה של עובד ציבור, לרבות כל מי שהוא צאצא של הורי ההורים ו/או בני זוגם, ו/או חבר אישי של עובד הציבור ו/או מבאי ביתו ו/או המצוי עמו בקשר המשפיע על עובד הציבור מבחינה כלכלית ו/או תעסוקתית, ו/או מכל בחינה אחרת שיש בה טובת הנאה אישית של עובד הציבור ו/או בני ביתו.

2. **הטבה פסולה :** מעשה, לרבות מחדל, שבוצע ביודעין על ידי עובד ציבור ואשר יש בו, ביודעין ובאופן מכוון, בין במישרין ובין בעקיפין כדי להיטיב עם מקורבו, ואשר לא בוצע ממניעים שוויוניים כלליים וסבירים.

3. ביקש עובד ציבור לבצע פעולה כלשהי המיטיבה עם מקורבו, רשאי הוא, בין מראש ובין בדיעבד, לבקש את אישור ההטבה מוועדה שתכונן על-פי חוק זה ולצרכו. הרכב הוועדה ודרכי פעולתה ייקבעו על ידי היועץ המשפטי לממשלה ונציב שירות המדינה. אושרה הפעולה על ידי הוועדה, לא תחשב כהטבה פסולה.

4. עובד ציבור המעניק הטבה פסולה למקורבו יואשם בעבירה של עוון, ויהא צפוי לעונש מאסר עד שנה ולקנס בשיעור של עד פי עשרה מהשכר הממוצע במשק, או בשיעור כפול מן ההטבה לה זכה, העונש הגבוה מבין השניים.

5. הורשע עובד ציבור בעבירה על-פי חוק זה, רשאי בית המשפט להורות על בטלות כל פעולה שבוצעה כהטבה פסולה, ובלבד שלא יהא בכך כדי לפגוע בזכויות צד ג' תם לב, שלא ידע ולא צריך היה לדעת אודות ההטבה הפסולה.

6. בקשה להורות על ביטול הטבה פסולה, תוגש לבית המשפט הכללי על-ידי מעסיקו של עובד הציבור או היועץ המשפטי לממשלה. בית המשפט יכריע בבקשה, לאחר שניתנה לכל אדם העלול להיפגע מכך, אפשרות להביא לבית המשפט את גירסתו וראיותיו, וזאת בהליך משפטי התואם להמרצת פתיחה.

7. לבקשת מי מהצדדים, אם מצא זאת לנכון וצודק בנסיבות העניין וסדר הדין הרצוי לבירור המחלוקת, רשאי בית המשפט להעביר את הדיון בבקשה, למסלול של תביעה אזרחית רגילה.

8. אין בהוראות החוק המוצע כדי לגרוע מכל הוראת חוק אחרת.

ראוי להזכיר כי בשנת 1999 הובאה ביוזמתי הצעת-חוק בנוסח זה, לוועדת השרים לענייני חקיקה אך הוסרה מסדר היום. די בכך כדי להעיד על השיטה הנוכחית ועל אי הרצון או אי היכולת לשנותה.

5.13. לפרום מכרזים "תפורים"

חוק חובת מכרזים מחייב את המגזר הציבורי לעריכת מכרז פומבי וגלוי לאיתור מועמדים למילוי תפקיד, לרכישה או למכירה של שירות או מוצר. דיני המכרז השתכללו מאוד מאז התקבל חוק חובת מכרזים, וכיום הם ברורים לכל. כך, נקבעו כללים המאפשרים תחרות חופשית והוגנת, על פיהם נוהגים כל הגורמים השלטוניים, הגופים המתוקצבים על-ידי הציבור, וכן גורמים עסקיים גדולים ורבים.

אין דבר מושלם. גם מכרזים חשופים לפרצות. בידי מפרסם ומזמין המכרז, להכריע מראש מי יזכה במכרז, וכך התחרות תהיה נטולת ערך. מצב זה מכפיל את חומרת השחיתות, שכן, מחד, הנבחר נראה כראוי וכמי שזכה במכרז בדין, ומאידך, המכרז מתנהל למראית עין בלבד, למגינת ליבם של יתר המשתתפים, שהטריחו עצמם ופיתחו תקוות-שוא לזכות בו.

מכרז "תפור" הוא מכרז שתנאי הזכיה בו נקבעו מראש ונתפרו על-פי מידותיו ונתוניו האישיים של הזוכה המועדף והמיועד, מכרז שכל כולו אשליה ותרמית, תוך הפרת רצון המחוקק, וציפיות המתחרים והציבור. במכרז "תפור" למילוי תפקיד, ידרוש המזמין רקע מקצועי התואם לחלוטין את נתוני המועמד המועדף, ובכך יגרום ליתר המתמודדים להיכשל במכרז.

הוא הדין בקיום מכרזים לביצוע עבודות ושירותים. המכרז יהיה "תפור", אם המזמין ידרוש תנאים המותאמים היטב לנתוני המועמד המועדף, כגון, בהגדרת צוות עובדים ומחזור עסקים.

תופעה זו אמנם מצטמצמת והולכת, ואולם היא קיימת ומקוממת, זו שחיתות לשמה, תופעה שיש למנעה, שכן היא גורמת לשיבוש המערכת כולה.

ניתן ל"פרום" מראש כל ניסיון לערוך מכרז "תפור", בכך שמזמין ומפרסם המכרז, הנמנה עם השירות הציבורי, יידרש לקבל אישור מוקדם מטעם הוועדה הציבורית המפקחת על תחומו.⁷ ועדה זו תבחן באופן פרטני את כל תנאי המכרז ומידת נחיצותם על מנת לאתר ולסלק תנאים שאינם ממין העניין, המיועדים לקדם את זכייתו של גורם מקורב ומועדף.

5.14. רפורמה בשירות הציבורי - תנאי מוקדם לרפורמה כללית

בלא ביצוע שלם של כל הצעדים המוצעים בשירות הציבורי, אין כל סיכוי להגשמת רפורמה כלשהי בתחומי השלטון והחיים בישראל. על-כן ובכל מחיר, יש להעדיף את קידומה של הרפורמה בשירות הציבורי, בטרם קבלת התוכנית הכללית, או לפחות במקביל לה.

הציבור בארצנו שבע ועדות, תוכניות, הבטחות ואכזבות, הציבור יודע שלא תיתכן כל רפורמה אמיתית ומקיפה אלא אם תחל בשירות הציבורי, ומאידך, הציבור יודע שהשירות הציבורי יכשיל כל רפורמה שתפגע בו. הנה, אפוא, מעגל שוטה וסגור.

לא עוד, על-פי החוק ליישום "תוכנית תלמים", כל התיקונים בשירות הציבורי המוצעים כאן, יבוצעו כבר בשלב הראשון של יישום התוכנית, ויהיו חלק מן הרפורמה הכללית שתונהג בישראל על-פי החוק ליישום "תוכנית תלמים". באופן זה תיפתח הדרך לשירות ציבורי ראוי והגון למען האזרח, שירות שהוא כה הכרחי לכל יתר שלבי "תוכנית תלמים" וחלקיה.

