

מיתוס הקביעות בשירות המדינה: גורמים ופתרונות

בשירות המדינה יש קביעות מדומה הנובעת מצבר נסיבות ההופכות את המנהלים לנטולי כוח, ואת הפיטורין לאפשרות לא רלוונטית. את הקשר הגורדי הזה צריך ואפשר להתיר

זהו הסיפור האמיתי על ח', מנהל בדרג ביניים ממשרד ממשלתי חשוב. ח' השתמש בסמכויותיו בתור מנהל כדי להגיע למוסדות פיננסיים שבאחריותו, ולגזול מהם כספים במרמה. במשפט הפלילי שהועמד אליו בסופו של דבר טען ח' לאי-שפיות והגיש את המסמכים הרלוונטיים. בית המשפט עיין, עלעל – והסכים. לא רק שהסכים, באותה החלטה הפך אותו לבעל נכות הזכאי להגנה מפני פיטורים על פי חוק.¹ אך מבלי היכולת לפטר, היה צריך למצוא לו תפקיד אחר בשירות. בהעדר תפקידי ניהול הדורשים אי-שפיות או יכולות פריצה, התקשתה נציבות שירות המדינה להציע לו תפקידים אחרים בשירות, והעדיפה לצאת למהלך שעלותו הוערכה במאות אלפי שקלים כדי לשכנע את ח' לפרוש מהשירות בלי לעשות צרות.

נשמע קיצוני? אולי במעט, אך מדובר בסיפור המבוסס על מקרה אמיתי. המגזר הציבורי מלא בסיפורים על אבטלה סמויה, חוסר מקצועיות והתנהגויות שליליות אחרות. טענה הנשמעת בשיח הציבורי היא שכל אלו נובעים, בראש ובראשונה, מה"קביעות": רבים בישראל מניחים שקיים איסור חוקי לפטר עובדים במגזר הציבורי. הדיונים על אודות יתרונותיה והסרונותיה של הקביעות מתנהלים במסדרונות האקדמיה ולפעמים גם בפרלמנט השכונתי, אולם למרבה ההפתעה מתברר שמדובר בדיון תאורטי בלבד. שיעור הפיטורים בשירות המדינה עומד אומנם על 0.1% בלבד, אך על אף המספר הנמוך – הקביעות בישראל היא לא יותר ממיתוס. כפי שנראה להלן, "קביעות" – דהיינו חוק האוסר על פיטורים בשל תפקוד מקצועי לקוי ומאפשר למעסיק לפטר אך ורק מטעמי עבירות משמעת או צמצומים כלכליים² – אינה קיימת כלל במגזר הציבורי בישראל.³

מתן רוטמן הוא יועץ אסטרטגי בכיר בפירמת ייעוץ גלובלית ויו"ר תנועת "תחרות". אלון תובל הוא מייסד ומנכ"ל תנועת "תחרות", וממייסדי תוכנית "אקסדוס" למחשבה שמרנית.

במאמר שלפניכם אנחנו מבקשים ראשית כול להפריך אחת ולתמיד את מיתוס הקביעות, המושרש היטב בתודעה הציבורית ביחס לשירות המדינה. לאחר מכן, נראה שאף על פי שהקביעות אינה קיימת באמת בשירות הציבורי, עדיין פיטורים במגזר זה כמעט אינם מתקיימים. את המקור לשיעור הפיטורים הנמוך יש לאתר במכלול של סיבות שונות ומגוונות אשר שורש אחד לכולן: הריכוזיות השלטונית בשירות המדינה. מכלול הסיבות מורכב מהכבדות שונות על המנהלים, דוגמת הצורך בתיעוד דקדקני של התנהלות העובד המועמד לפיטורים, הליכים בירוקרטיים המהווים חסם למימוש הליך הפיטורים, היעדר גיבוי לדרגי הביניים מצד ההנהלה הבכירה, לחצים פנימיים של ועד העובדים ועוד. אך מעל לכל אלו, הריכוזיות השלטונית מתבטאת בהתייחסות של בית הדין לעבודה לכל הליך הפיטורים כאל החלטה מנהלית של רשות שלטונית, ולא החלטה ניהולית-מקצועית של ארגון תעסוקתי. לבסוף, לאחר שנבחן לעומק את שלל הסיבות, נציע המלצות מספר שמטרתן להתמודד עם המצב המורכב.

כבר בפתח הדברים נאמר שאנו מכירים בכך שפיטורי עובדים אינם תכלית בפני עצמה, אלא הם מוצא אחרון בארגון הכלים הניהולי. ברם, כאשר כלי זה מנוטרל מלכתחילה, המשמעות היא הגבלה חריפה של היכולות הניהוליות של המעסיק וקושי רב יותר בעמידה במטרות הארגון. כאשר הדברים אמורים בשירות המדינה, האמון על הבריאות, החינוך, התחבורה וכל היבט משמעותי של החיים הציבוריים בישראל, להגבלה זו נודעות השפעות על חיי כולנו.

המסע שלנו להפרכת מיתוס הקביעות וחשיפת הסיבות האמיתיות לשיעור הפיטורים הנמוך בשירות המדינה מתבסס על מחקר עצמאי שערכנו באמצעות ניתוח והשוואת נתונים מספריים על אודות הפיטורים בארץ ובעולם, בחינת המצב החוקי בנוגע ל"קביעות" לעומקו, וכן עשרים ראיונות עומק עם מנהלים בשירות הציבורי.

יוצאים לדרך

ראשית, עלינו להסכים על מה אנחנו מדברים כאשר אנו מדברים על "קביעות". קביעות היא חוסר היכולת לפטר עובד בשל תפקוד לקוי, או במילים אחרות, עקב אי-התאמה מקצועית. ככלל, ניתן להפסיק את עבודתו של עובד מסיבות שונות, כמו למשל בעיות משמעות, שינויים ארגוניים ולעיתים מטעמי בריאות. מכאן שעובד בעל קביעות איננו עובד שלא ניתן לסיים את עבודתו מכל סיבה שהיא, אלא כזה שחסין מפני פיטורים בשל תפקודו המקצועי.

כאמור הקביעות נתפסת כמאפיין מרכזי של המגזר הציבורי בישראל, ויש התולים בה את יעילותו הנמוכה. אלא שהתייחסות אל המגזר הציבורי כאל מקשה אחת עלולה להיות מטעה. בעיני רובנו, המגזר הציבורי הינו מקשה אחת המורכבת מתערובת של שוטרים, מורים, כבאים ופקידי שומה. אבל לא כל הפקידים נבראו שווים בפני הממשל, ובאופן גס אפשר לחלק את המגזר הציבורי לשני חלקים: שירות המדינה,



“שיבצנו אותו בעמדה שיש בה פחות אינטראקציה עם אנשים”

המורכב מרוב עובדי משרדי הממשלה, יחידות הסמך, וכלל עובדי בתי החולים הממשלתיים – המהווים את ליבת המגזר הציבורי – ושאר המגזר הציבורי המורכב מחברות ממשלתיות, רשויות מקומיות, גופים סטטוטוריים ועוד.

לאחר הגדרות חשובות אלו, נתחיל את מסענו בעקבות מקורותיו של מיתוס הקביעות כפי שהוא משתקף במעמדו החוקי. לשם כך נסקור את סוגיית הקביעות דרך ההיבטים השונים של מצב החוק בישראל, המורכב מחקיקה ראשית (חוקי הכנסת), חקיקה משנית (תקנות משרדיות), הסכמים קיבוציים וחוזים (בין ארגוני עובדים למעסיק) ופסיקת בית המשפט, המפרשת את ההיבטים הללו של החוק.

חוקי הכנסת היחידים המסדירים את יחסי העבודה של משרתי המדינה הם חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, אשר מסדיר פיטורים מחמת אי-התאמה (תפקוד מקצועי), חוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג-1963, המסדיר פיטורים מחמת עבירות משמעת, וחוקי עבודה כלליים הרלוונטיים לכלל המשק. סקירה של חוקים אלה מגלה שאין בנמצא חוק האוסר על פיטורים בשל תפקוד מקצועי לקוי, וכי סמכות שכזאת לפטר עובד נתונה לנציב שירות המדינה ולמי שהוסמך על ידו לפטר עובדים. המגבלה היחידה על סמכות הנציב היא הצורך לאפשר לעובד להשמיע את טענותיו טרם הפיטורים. נוסף על כך, עם קום המדינה אימצה הממשלה את התשתית החוקית שהשאיר לנו המנדט הבריטי, ובתוכה את "דבר המלך במועצה". בדבר המלך נקבע כי הממשלה רשאית לפטר כל אדם המכהן במשרה ציבורית ככל שתראה סיבה מספקת לכך.⁴ ברור למדי שהחקיקה הראשית מאפשרת למפטרש לנציב שירות המדינה, שהוצאל לכך על ידי הממשלה, לפטר כל עובד מחמת אי-התאמה, וזה רשאי לאצול מסמכותו למנכ"ל המשרדים ולסמנכ"ל משאבי האנוש.

חקיקת המשנה הרלוונטית לשאלה זו נמצאת בתקנון שירות המדינה (תקשי"ר). התקשי"ר הינו מסמך שמצויות בו כלל התקנות המעצבות את הנהלים המחייבים לכל משרת מדינה, לרבות הליכי הגיוס והפיטורים. גם בתקשי"ר אין המילה "קביעות" מוזכרת בשום מקום, וכדי לפטר עובד מטעמים של אי-התאמה יש לבצע פרוצדורה בירוקרטית פשוטה יחסית: האחראי במשרד צריך למסור הודעה מנומקת לעובד על הרצון לסיים את העסקתו, ולאפשר לעובד להשמיע את טענותיו. אם לאחר מכן חוות הדעת הניהולית נשארת בעינה, ניתן לפטר את העובד.

בכל זאת אנו מוצאים הבדל אחד משמעותי בין החקיקה הראשית והמשנית, והיא ההבחנה שקיימת בתקשי"ר בין עובד קבוע לעובד זמני. עובד קבוע, על פי חלוקה זו, הוא עובד אשר קיבל כתב מינוי לאחר שהשלים תקופת ניסיון קבועה של שנתיים. אך אין לטעות: "עובד קבוע" אין פירושו שהעובד זכה לקביעות. ההבדל היחיד בתקשי"ר בין פיטורי אי-התאמה של עובד זמני לפיטורי עובד קבוע הוא שפיטורים של עובד קבוע מצריכים גם היועצות עם ועד העובדים.⁵

אכן, ועדי העובדים נתפסים על פי רוב כ"חשודים המידיים" בכל הנוגע לחוסר היכולת לפטר עובדים, על ידי השימוש שהם עושים בהסכמים קיבוציים עם המעסיק המונעים ממנו לפטר. מקרים רבים במגזר הציבורי מעידים על כך שבכוחם של הוועדים להכביד משמעותית על אפשרות הפיטורים. כך למשל, ההסכם הקיבוצי בנמלי חיפה ואשדוד מחייב הסכמה בין הוועד לבין ההנהלה על מנת לפטר עובד נמל, ובהיעדר הסכמה עם הוועד יש צורך בקבלת הסכמה של בכירי ההסתדרות על מנת לפטר עובד מדור א'.⁶ כך או כך, יכולת זו של הוועדים מגבילה את הליך הפיטורים, אך אינה אוסרת עליו באופן גורף ועל כן איננה בגדר קביעות.

כל זאת כאמור במגזר הציבורי, אך בשירות המדינה אפילו הכבדות אלו של ארגוני העובדים אינן קיימות. כאמור, התקשי"ר מטיל חובת ניהול משא ומתן עם ועד העובדים לפני פיטורים של עובד קבוע שנמצא לא מתאים, אך אין פירוש הדבר שחובה לקבל את הסכמת הוועד.⁷ אפילו במקרה של פיטורי צמצום, שבו התקשי"ר מחייב משא ומתן עם ועד העובדים והסכמה בנוגע לבחירת העובדים שעתידיים להיות מפוטרם, אין חובה לקבל את הסכמת הוועד לפיטורים עצמם.⁸ אם מדובר בעובדים המועסקים בחוזה אישי, ואפילו היו בעלי ותק משמעותי, אין כלל חובה להיוועץ בוועד. כפי שאמר לנו מנהל אחד בשירות המדינה, "הכוח הפורמלי שלהם הוא נמוך. אין באמת חובה שיסימו לפיטורים".

עד כה סקרנו את היבטיו השונים של החוק, וראינו היעדר מוחלט של התייחסות לסוגיית הקביעות. הנדבך האחרון בסקירת המצב החוקי בוחנת את פרשנות החוק על ידי מערכת המשפט בישראל. על פי ההגדרה שקבענו לעיל, קביעות בפסיקה תבוא לידי ביטוי אם נמצא פסקי דין המפרשים את היבטי החוק שסקרנו לעיל באופן כזה האוסר על פיטורים מטעמי אי-התאמה.

חשוב לציין שבישראל סכסוכים בין עובדים למעסיקים אינם נידונים בבית משפט רגיל אלא במערכת בתי הדין לעבודה, אשר לה סמכות ייחודית לדון בתביעות בענייני עבודה. בבחינת פסקי הדין של בית הדין לעבודה לא הצלחנו לאתר פסק דין המציג פרשנות הטוענת כי חל איסור על פיטורים מטעמי אי-התאמה.

רק בישראל

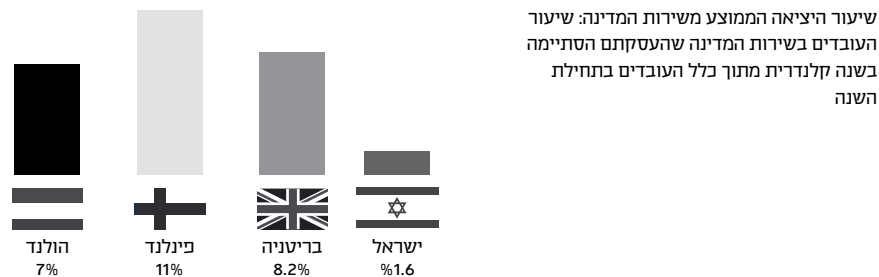
הסקירה שערכנו על מצב החוק בישראל על היבטיו השונים חשפה באופן חד-משמעי כי באף נדבך ממנו אין למצוא קביעות בשירות המדינה. לא יהיה מוגזם לומר שמיתוס הקביעות, המקובע ומושרש בתודעתנו, הופרך. יחד עם זאת, גם אם ראשו של המיתוס נערף, רוחו עדיין מפעמת במסדרונות הממשלה, כפי שעולה מתמונת הנתונים שבפנינו.

אחוז העובדים המפוטרים מכלל עובדי שירות המדינה בשנת 2018 היה 0.1% בלבד –

98 עובדים מתוך 69,476 עובדים. עם זאת, נכון יותר לבחון את שיעור היציאה הכולל, כלומר, כמה אנשים יצאו משירות המדינה מכל סיבה שהיא. פיטורים הם אף פעם לא אירוע נעים, לא למעסיק ולא למועסק, לכן לעיתים האירוע מתועד כאירוע של "פרישה מוקדמת", "עזיבה מרצון" וכיוצא באלו. לפי בחינה זו, שיעור היציאה השנתי משירות המדינה היה 1.5% בלבד.⁹ הנתונים משנת 2002 ועד שנת 2018 מצביעים על שיעור דומה ברוב השנים: שיעור היציאה השנתי עמד בממוצע על 1.6% ושיעור המפוטרים השנתי עמד על 0.4% בממוצע בלבד.¹⁰

1.6% הוא נתון נמוך מאוד בכל דרך של הסתכלות. לשם הפרופורציה, חשבו שבארגון של 1,000 עובדים יסיימו את העסקתם במהלך שנה אחת, מכל סיבה אפשרית – פיטורים, התפטרות, מחלה, תחושת מיצוי וכן הלאה – 16 עובדים. מתוך אותם 1,000 יפוטרו 4 עובדים בסך הכול. אלו נתונים חריגים, גם במבט השוואתי ביחס לשאר מדינות העולם. אף בשירות המדינה ישנם גורמים הסבורים כך: "אין כמעט תנועת עובדים", טענה לאחרונה ד"ר איריס נחמיה, סמנכ"לית תכנון ואסטרטגיה בנציבות שירות המדינה, הסבורה כי המערכת נתונה בסטגנציה.¹¹

בהשוואה למדינות המחזיקות נתוני יציאה, נראה שישיראל מהווה שיאנית מהצד השלילי.¹² ביחס לשירותי מדינה מקבילים במדינות אחרות שיעור יציאה שנתי של 1.5% נראה חריג במיוחד: שיעור היציאה השנתי הממוצע משירות המדינה הבריטי בין 2009 ל-2015 הוא 8.2%, בפינלנד 11% ובהולנד 7.4%.¹³ אכן, השירות הציבורי בעולם כולו הוא מקום איטי יותר, והעובדים אינם ממהרים לצאת ולהיכנס, אך המספרים בישראל אינם מתקרבים למקובל בעולם.¹⁴



הנתונים מעלים תמונה ברורה שאין עליה עוררין: בישראל, פיטורים בשירות המדינה הינם נדירים ביותר עד בלתי קיימים. אך אם כפי שהראינו אין קביעות, וניתן לפטר עובדים אם הם נמצאו לא-מתאימים – מה הסיבה לשיעור הפיטורים הנמוך כל כך?

המסע הארוך והמפותל לפיטורים

בניגוד לאמונה הרווחת, הסיבה שבגינה שיעור הפיטורים בשירות הציבורי נמוך כל כך אינה טמונה כלל וכלל בסוגיית הקביעות. הסיבה האמיתית לשיעור הנמוך היא פועל יוצא של ריכוזיות שלטונית המקשה על יכולת הניהול של מנהלים בשירות הציבורי. במסגרת המאמר לא נעמוד על הסיבות להיווצרותה של ריכוזיות זו, אלא נראה כיצד היא באה לידי ביטוי בהליך הפיטורים של עובד בשירות המדינה.

בחלק הבא של המאמר נציג בפניכם את דמותו הפיקטיבית של יוסי, מנהל ממוצע בשירות המדינה, בבואו לפטר עובד. דרך החתחתים הארוכה והמפותלת של יוסי תחשוף בפנינו את מסכת הייסורים שמנהלים בשירות המדינה המעוניינים לפטר עובד עוברים, והיא היא הסיבה המרכזית לשיעור הפיטורים הנמוך בשירות המדינה בישראל.

יוסי, מנהל צעיר וחדור מוטיבציה, נכנס לתפקידו החדש כראש אגף בשירות המדינה. תחתיו מועסקים עובדים מספר ובהם דורון, עובד ותיק במשרד. לאחר פרק זמן לא ארוך הגיע יוסי למסקנה שדורון פשוט אינו מתאים לתפקידו. דורון מרבה לאחר למשרד; כשמטילים עליו משימות הוא מתעלם מהן, או מבצע אותן בצורה שאינה מספקת. הוא מתקשה לקבל ביקורת מקצועית, ואף על פי שיוסי העיר לו פעמים מספר אין הוא משנה את דרכיו. בצער רב, יוסי מחליט שעליו לפטר את דורון.

בשלב הראשון על יוסי לתעד כל אירוע שיכול להעיד על תפקודו הלקוי של דורון, מכיוון שאם ההליך יגיע לפתחו של בית הדין לעבודה יחייב בית הדין הצגת תשתית ראייתית על מנת לאשר את הליך הפיטורים. אך תיעוד עובדים אינו דבר פשוט כל כך. ראשית כול, תיעוד מחזור חיי העובד עומד בניגוד לאינטואיציה הניהולית הרגילה. יחשוב הקורא, האם כל שיחה שלו עם המנהל במקום העבודה מתועדת ומתויקת לתיק האישי? ואם הייתה מתועדת ומתויקת, האם היה הקורא מרגיש בנוח לשותף בקשיים? בכשלים? בכישלונות? "עצם התיעוד פוגם ביחסים", כפי שסיפר לנו מנהל אחד.

נוסף על כך, מדובר בהשקעה בלתי מבוטלת של זמן ושל תשומת לב מצידו של יוסי. כפי שהסביר מנהל אחר בשירות, "דורשים ממך להכין עליו תיק. אתה צריך להוציא משאבים ואנרגיה. להוציא כרטיס צהוב ראשון ושני... זה לעבוד בשביל הדבר הזה. אם זה לא אחד שגורם לך לקריסיס ולנזקים ומעכיר את האווירה, אני אומר, אני אבלע את הרוק ואמצא לו נישה צדדית". מנהל אחר פרק את תסכולו בכך ששיתף כי הכנת התיק היא משימה כה מורכבת שפוגעת בקשב הניהולי שלו עד ש"אתה מרגיש שאתה עובד בפרוצדורה ולא בעבודה שלך עצמה".

שלישית, מנהלים שונים מתחו ביקורת על טופס הערכת העובד השנתית שנוסח בידי הנציבות ומשמש ככלי העיקרי לתיעוד, וציינו שהשאלות בו אינן רלוונטיות.

השוני בין התפקידים השונים מחייב התייחסות שונה בין תפקיד לתפקיד, ולדברי המנהלים אין היא מוצאת ביטוי מספיק במשובים הקיימים. ישנה בעיה גם בעצם ההערכה, המחייבת השוואה ל"עובד אידיאלי" או ליעד שהוגדר מראש: לעיתים מנהלים מתקשים לקבוע יעדים מדידים או לגזור לעובדים יעדים אישיים מתוך תוכנית העבודה של המשרד. נוסף על כך, מנהלים אחדים העידו שתוכניות העבודה של משרדיהם הן ברמה נמוכה, והן מציינות מטרות ויעדים עמומים או כלליים מדי. מתוכניות עבודה כאלו יתקשה יוסי לגזור תוכניות עבודה אישיות, בהירות ומדידות, שבאמצעותן יוכל להעריך את דורון כראוי.

רביעית, יש תופעה של הטיה כלפי מעלה בהערכות עובדים. כל המנהלים שרואינו לשם מחקר זה העידו כי רוב הערכות העובדים בשירות המדינה מוטות כלפי מעלה ואינן משקפות את התפקוד האמיתי של העובד. להטיה זו סיבות שונות: דורון עשוי להפעיל לחץ על יוסי כדי לקבל הערכה גבוהה, מתוך חשש שיוסי מעוניין לפטר אותו; יוסי בתורו עשוי להיכנע ללחץ כיוון שהוא ממילא אינו בטוח שיצליח לפטר את דורון, ועל כן לא ירצה לחבל ביחסי העבודה ביניהם או במוטיבציית העבודה של דורון, שכן זו עלולה להיפגע מהערכה נמוכה. נוסף על כך, מנהלים עשויים להעניק הערכה גבוהה לעובד בינוני כדי שבעזרתה יוכל להתמודד על מכרזים לתפקידים אחרים. "רוב הסיכויים שלא נצליח לפטר את העובד", אמר לנו מנהל, "אז אם כבר, ניתן לו הערכה טובה כדי שזה לא יפגע בו בהתמודדות על המכרזים, והוא יוכל לעבור מאיתנו במסגרת מכרז". אם באמת היו לדורון הערכות עובד קודמות שהיו חיוביות, על פי נוהל הפיטורים של הנציבות יצטרך עכשיו יוסי לפחות שתי הערכות שליליות כדי לפטר את דורון, כלומר לבלות לפחות עוד שנתיים יחד עם העובד הבעייתי.

ההטיה השיטתית של ההערכות כלפי מעלה מחבלת אפוא ביכולת להוציא לפועל הליך פיטורים. "אם הערכת העובד הייתה 9 מתוך 10, לא יכול להיות שיהיה נכון לפטר אותו", מסכם גורם בנציבות. ממילא, כאשר הנורמה היא ציונים גבוהים, "אתה לא אמור לפטר אף אחד לפי זה".

לצורך הדוגמה בואו נניח שיוסי צלח את משוכת התיעוד והצליח לשקף כהלכה את תפקודו הלקוי של דורון. כעת עליו להחליט האם הוא מתחיל בהליך של פיטורים בגין אי-התאמה, או בהליך משמעותי שיכול להסתיים בפיטורים. ההבדל בין שני ההליכים הוא משמעותי: אומנם "דבר המלך במועצה" מתיר לפטר כל עובד מחמת אי-התאמה לפי שיקול דעת המעסיק, אבל חוק שירות המדינה (משמעת) מחייב לקיים מסלול נפרד לבידוד של עבירות משמעת.

הליכים משמעתיים נידונים בבית הדין למשמעת, היושב בנציבות שירות המדינה. פיטורים נחשבים לאחד מהעונשים החריפים בסולם הדרגות שבית הדין למשמעת רשאי לפסוק, ומהראינות עם המנהלים עולה שהסיכויים שהליך משמעותי יסתיים

בפיטורים – קלוש. ההליך עצמו אף נוטה להיות ארוך ביותר. כפי שסיפר לנו אחד המנהלים, "אתה יכול להתחיל הליך משמעותי עם אדם שבמקום אחר היית זורק אותו מכל המדרגות ולהיתקע בבית הדין למשמעת. בינתיים העובד חוזר לעבודה וזה נגרר ונמשך ונגרר". מנהלת בכירה אחרת סיפרה לנו על תיק משמעת שנמשך כבר קרוב לארבע שנים ולא נראה שהוא עתיד להסתיים בקרוב. המצב מוביל לסיטואציות אבסורדיות שבהן עובדים אשר הואשמו בעבירות חמורות שבים לעבוד בשירות המדינה, במקביל להליך המשמעותי המנוהל נגדם. עובד שחזר לתפקיד אחרי שבית הדין למשמעת נזף בו קלות, לכל היותר, הוא המסמר האחרון בארון הקבורה של ניסיונות הפיטורים מצד המנהל, שמעתה צריך לפגוש בכל בוקר את אותו עובד שעזמו בחר ללכת לעימות ארוך ומכביד. למנהל, סיווג הפיטורים כבעיית משמעת מהווה הכבדה משמעותית ביציאה להליך הפיטורים: ככל שהסיטואציה עלולה להתקיים כהליך משמעותי, כך פוחתת המוכנות של המנהלים לפנות להליך הפיטורים.

אם כן, ההחלטה של יוסי היא הרת גורל. אם יגיע המקרה של דורון לבית הדין לעבודה, השאלה הראשונה שיבחן בית הדין היא האם המקרה היה צריך להגיע לפתחו כלל ועיקר. כיוון שהחוק מכתבי שרק בית הדין למשמעת, היושב בנציבות שירות המדינה, יכול לפטר עובד מטעמי משמעת, שופטי בית הדין בוחנים קודם כול אם מדובר בסוגיה הקשורה למשמעת או לאי-התאמה. אם החליט בית הדין שמדובר בפיטורי משמעת – הוא יפסול את הליך הפיטורים, וההליך יתחיל מחדש דרך בית הדין למשמעת של הנציבות.

הבעיה היא שבמקרים רבים אין זה פשוט כלל ועיקר להכריע האם סוגיה משתייכת למסלול המשמעותי או למסלול אי-התאמה. אם וכאשר יודיע דורון ליוסי שהוא אינו מתכוון לבצע את המשימות המוטלות עליו אלא לפי שיקול דעתו, יוצא לסיפורים אישיים באמצע יום העבודה בלי להודיע ובלי להחתיים כרטיס, או מאחר באופן כרוני בהגעתו למשרד ולפגישות – האם הוא לא-מקצועי או לא-ממושמע? התשובה היא, כמובן, שניהם גם יחד. במקרים מורכבים כאלה, שבהם העובד מפגין בהתנהגותו סממנים של היעדר משמעת לצד סממנים של אי-התאמה, יפעיל בית הדין לעבודה את מבחן "משקל הכובד" וישאל מה הסיבה העיקרית שבגינה העובד מפוטר ויבדוק אם הליך הפיטורים תואם לסיבה העיקרית. אם עובד הוא בעל תפקוד נמוך מבחינה מקצועית, אך במקביל גם נתפס גונב ציוד מהמשרד ועושה בציוד שימוש לצרכים פרטיים – ותפיסתו היא זו שגרמה להנעת הליך הפיטורים – אזי מבחינת בית הדין יש לייחס את רוב המשקל לעבירת המשמעת.¹⁵ בשנת 2008 הונס תיקון לחוק, ובעקבותיו התגמש מעט בית הדין והוא מאפשר לעיתים פיטורים במסלול אי-התאמה כאשר בעיות משמעת עומדות לצד בעיות מקצועיות, אולם באותה מידה עדיין קיים סיכוי לא מבוטל שבית הדין לעבודה יהפוך את כל הליך הפיטורים מבלי לבחון אותו לגופו אם יזהה רכיב משמעותי בהתנהלותו של העובד.¹⁶

עד כה תיארו את העניינים מנקודת מבטו של המעסיק; אך בדרך כלל גם המועסק המועמד לפיטורים אינו שוקט על שמריו. מייד עם תחילת התיעוד של יוסי החליט דורון לפנות אל ועד העובדים. כזכור, על פי התקש"ר ישנה חובת היוועצות עם ועד העובדים בארגון, אך דעתו אינה מחייבת את המנהל. ברם, הראיונות עם המנהלים בפועל העלו כי לוועד העובדים יש כלים בלתי פורמליים שבהם הוא יכול לעכב ולבלום את הליך הפיטורים. הוא מסוגל להפעיל לחצים שונים על הנהלת המשרד, כמו למשל פניות חוזרות ונשנות לבכירים, שיחות עם המנהלים יוזמי הפיטורים בטונים גבוהים, הפצת הודעות בין עובדי המשרד שמעכירות את אוירת יחסי העבודה ועוד. "הוועד יכול לנקוט כל מיני צעדים שלא בהכרח ייקשרו באופן פורמלי להליך הפיטורים ויעשו הרבה כאב ראש במשרד. זאת בעיה אמיתית", סיפר מנהל באחד ממשרדי הממשלה. ועוד זאת, ועד העובדים אף מסוגל, בגיבוי ההסתדרות, להכריז על סכסוכי עבודה פיקטיביים או סכסוכים שעילתם הרשמית איננה פיטורי עובד כלשהו, וביכולתו אף לנקוט עיצומים. כלים בלתי פורמליים אלה מכוונים להקשות על פעילות המנהלים ועל פעילות המשרד.

לחץ זה עלול לגרום לכך שמנהלים זוטרים שיוזמים הליך פיטורים או בחינת הערכה ימצאו את עצמם ללא גיבוי מהמנהלים הבכירים, שתביעות הוועד דורשות מהם קשב רב. חוסר הגיבוי יכול לנבוע גם מסיבות נוספות: מנכ"לי המשרדים הם אנשים עסוקים והם נושאים באחריות רבה; וכן, היות שמשרת המנכ"ל היא משרת אמן, הוא מתחלף לרוב בהתאם לקצב השינויים במערכת הפוליטית, ולכן המנכ"ל עושה חשבון ומכלכל את מאמציו. ככל שניהול כוח האדם השוטף במשרד גוזל ממנו משאבים רבים יותר ביחס לתמורה, כך סביר שנטייתו לעסוק בבעיות עומק כאלה תיחלש. כדי ליישם את האג'נדה שלהם ושל השר, המנכ"לים זקוקים לשקט ולשיתוף פעולה מצד הכפופים להם. לכן הפרעות מצד הוועד ולחצים של עובדים יכולים לעלות בקשב ניהולי יקר שהמנכ"לים ובכירים אחרים אינם מעוניינים לשלם. יתר על כן, פעמים רבות המנכ"ל עצמו אינו בקיא בהליכי הפיטורים וניהול כוח האדם, במיוחד אם צמח מתוך המשרד ועבר תהליך חברות אורגני במשך שנים. כך או כך, המסר שעובר למנהלים הזוטרים ובדרגי הביניים הוא שמוטב לא לטלטל את הספינה באופן שיחייב את התייחסות הקברניט.

עם זאת, חשוב לציין שהתמונה אינה חד-גונית בנוגע לוועדים. "מנהל נחוש אמור להיות בעל יכולת לפטר", כדברי בכיר בשירות, או כדברי מנהל אחד: "בסוף, יש מקומות עם ועדים שיכולים להשבית את העולם ויש ועדים שהם הרבה יותר חלשים כי העולם ימשיך לעבוד".¹⁷ בשירות המדינה הוועדים הם אולי גורם מכביד, אך בוודאי לא כמו בשאר המגזר הציבורי.

עייף ויגע, אך חודר תחושת מטרה, הצליח יוסי לעבור את כל המשוכות שתוארו עד כה, מה שממקם אותו פחות או יותר באמצע ההליך. בשלב זה הוא מזמן את דורון

לשימוע, ולאחריו משגר לו הודעת פיטורים. דורון מצידו מחליט לתבוע את המדינה, ופונה לבית הדין לעבודה. כאן המקום לציין כי מעט מאוד מקרים מגיעים בפועל לבית הדין לעבודה. השיעור הנמוך של הפיטורים מעיד על כך שרוב המנהלים – נחושים פחות מיוסי – אינם מגיעים לשלב זה כלל. ואולם, מתוך העובדים המפוטרים, רובם יפנו לבית הדין לעבודה כדי לערער על החלטה,¹⁸ וכאן ניצבים בפני יוסי אתגרים חדשים.

לתפיסתו של בית הדין לעבודה, כל החלטה שהתקבלה במסגרת יחסי עבודה בשירות המדינה היא "החלטה מנהלית", בלשון המשפטנים. המשפט המנהלי, הבוחן את ההגנות של מוסדות, הוא ענף משפטי שיסודו במטרה נעלה: כיוון שאין עוצמתי מהריבון וממוסדותיו, הוא בוחן בדקדקנות את התנהלות השלטון כדי למנוע מצב של עריצות שלטונית או רמיסת זכויות האזרחים. זהו עיקרון ליבתי במדינה הדמוקרטית-ליברלית, אשר בונה אמון בין האזרחים למנגנוני השלטון מתוך הידיעה שאפילו הרשות המבצעת אינה נמצאת מעל לחוק. חלק מהכללים המאפיינים את המשפט המנהלי מבוססים על העיקרון שעל רשויות השלטון נאסר לעשות כל דבר שהחוק לא התיר, ונוסף על כך, על הרשות השלטונית לנהוג בתום לב ולקבל החלטות שקולות ומדודות המבוססות על תשתית עובדתית כאשר טובת הציבור לנגד עיניה. כמו כן, עליה לשמוע טרם קבלת החלטה כלשהי את כל הנוגעים בדבר, ובמיוחד את מי שעלול להיפגע כתוצאה מההחלטה.¹⁹ זו הסיבה שבגינה, למשל, רשויות ומשרדי ממשלה מפרסמים תקנות והחלטות טרם ביצוען, ומקיימות שימוע ציבורי טרם ביצוע רפורמות.

אלא שלפי בית הדין לעבודה, אותו כלל תקף גם ביחסי עבודה ברשויות ציבוריות. שירות המדינה, ולמעשה כלל השירות הציבורי, נוטה להיות יצור כלאיים: מצד אחד, ביחס לאזרחים, מדובר ברשות ריבונית, כול-יכולה ועוצמתית; אך מן מהצד השני, ביחס לעובדיה שלה, מדובר בארגון בירוקרטי סטנדרטי שמתקיימים בו יחסי עבודה, יעדים מקצועיים, אילוצים תקציביים והחלטות ניהוליות. כמו כל חברה או עמותה, גם בשירות המדינה עובדים אנשים, מהם טובים יותר ומהם טובים פחות, שאותם צריך לעיתים להעסיק ולעיתים לפטר, לעיתים לקדם ולעיתים לעכב את קידומם. הפיכת כל רכיב ומאפיין בשירות המדינה לסוגיה של משפט מנהלי מעקרת הלכה למעשה את היכולת של הארגון להתנהל. שהרי אם החלטה על פיטורי עובד היא החלטה מנהלית של רשות שלטונית ולא החלטה ניהולית שגרתית – עליה להישען על תשתית עובדתית, והישענות על שיקול דעת המנהל בלבד עלולה להיתפס כשירות לב.

חמור מכך. אותה שיטה פרשנית הופכת למעשה את ההוראות המפורשות במקורות החוק. אם לפי המקורות די בסיבה מספקת לשם פיטורי עובד מדינה, הרי שלפי בית הדין לעבודה יש להוכיח סיבה מוצדקת לאי-התאמה של העובד, ולתמוך בראיות את

הסיבה לפיטורים. כך הופכת החלטה על פיטורים למבחן אובייקטיבי אשר בו כל מי שהראיות פרושות בפניו יוכל לקבל החלטה עניינית, גם אם אין הוא מכיר את מקום העבודה ואת היחסים בו.²⁰ זהו רף שקשה מאוד לעמוד בו. "בית הדין מכתוב לנו ממש נוהלי עבודה בשירות המדינה. זה לא בלתי סביר אבל זה מאריך את התהליך", הסביר לנו גורם לשעבר בשירות המדינה.

כך יוצא שבית הדין בוחן הן את תקינות ההליך והן את מהות ההליך, בדקדקנות רבה; הוא יבדוק שהפיטורים נעשו על פי כללי התקשי"ר ובעיקר על פי כללי נוהל הפיטורים של שירות המדינה, כלומר שנעשה על ידי בעל סמכות; שניתנה לעובד הזדמנות לשפר את דרכיו; שהתקיימה היוועצות עם הוועד, ושההיוועצות נעשתה בתום לב; שנערך שימוע; שניתנה הודעה מספיק זמן מראש טרם השימוע, ועוד ועוד. אם מסיבה כלשהי לא עקבו המנהלים, או נציבות שירות המדינה, אחר כל פרטי ההליך (או שחסר תיעוד על כך), או אם יחשוד בית הדין שאחד השלבים נעשה שלא בתום לב, הוא יכריז על הפיטורים כלא תקפים. התוצאה של בחינת הליכי הפיטורים בשירות המדינה בעינו של המשפט המנהלי מגיעה פעמים רבות עד גבול האבסורד, ואף חוצה אותו.

לאחר כל זאת ישנו עניין נוסף, והוא מה שעלול להתרחש אם בית הדין לעבודה אכן פוסל את הליך הפיטורים. אחת השאלות הנידונות במשפט העבודה היא מה קורה אם הליך הפיטורים נחשב כפגום בעיני בית הדין. ברוב המדינות תהליך הפיטורים הוא סופי, ולכן אם נפל פגם בהליך מפצים את העובד ואין משיבים אותו לעבודה בלי הסכמת המעסיק.²¹ גם בישראל, עקרונית, קבע בית המשפט העליון שאין לכפות יחסי עבודה על הצדדים אם אחד מהם אינו רוצה בכך.²² זו קביעה הגיונית, המתחשבת בטבע האנושי ובהלכי הרוחות שעלולים לשרור במשרד ביום שאחרי החזרה של עובד שפוטר אך בית הדין מצא שנפל פגם בהליך פיטוריו. הסייג היחיד שהציב בית המשפט העליון היה שכאשר העובד אינו מבצע עבודה אישית, כלומר אינו נותן שירותים אישיים למעסיק, ואין בינו לבין המעסיק יחסי עבודה צמודים, יש לאפשר לו לשוב לעבודתו. במקומות עבודה פרטיים בית הדין לעבודה אכן נוטה שלא להחזיר את העובד למקום העבודה מסיבה זו. אולם ככל שזה נוגע למקרים שבהם המדינה היא המעסיק, בית הדין הופך את החלטת בית המשפט העליון ומתייחס אל המדינה למעשה כאל מעסיק אחד ענק וחסר פנים, כלומר, אף אחד מהעובדים אינו מבצע עבודה אישית ולכן אין מניעה להשיב את העובד אל מפטרו – שהוא תמיד אדם ממשי לחלוטין. בהמשך, בית הדין התווה התייחסות דומה לכל המעסיקים הציבוריים.²³

סיבה נוספת להחזרת העובד למקום העבודה בשירות המדינה היא שמבחינת בית הדין לעבודה, עובד שקיבל בעבר כתב מינוי כבר זכה להכרה ביכולותיו והוא בעל הכישורים הנדרשים לשמש כמשרת מדינה, ולכן נדרשת סיבה מקצועית מיוחדת על מנת לסיים את העסקתו. לכן, אם קיימת בעיה מקומית בתפקודו או בחוסר שביעות הרצון של

המנהל – ניתן למצוא לו מקום אחר בשירות המדינה הגדול. הנחה מקדימה זו מביאה את השופטים למסקנה כי אין סיבה אמיתית לפיטורים, אלא במקרים נדירים ביותר.²⁴

גישתו זו של בית הדין לעבודה משפיעה לרעה על ההתנהלות השוטפת בשירות המדינה. מכיוון שהנציבות רוצה להימנע ממצב שבו היא מפסידה במשפט ובכך מביאה לבזבוז זמן וכסף למדינה, נוצר מצב שכל אמירת אגב אזוטריה של בית הדין הופכת לנוהל מחייב בהליך הפיטורים. כפי שאמר לנו אותו גורם בנציבות, "לא תמיד צריך להגיע לבית הדין כדי שרוח בית הדין תתקע לך תהליכים. אם בית הדין פסק פעם אחת משהו והיועץ המשפטי הבין לאן הפסיקה הולכת, אז כשהיועץ המשפטי יבין שיש מקרה דומה או שהוא חושב שהוא דומה, אז הוא יעצור את התהליך לפני שמגיעים לבית הדין". אכן, כפי שעולה מכל התיאור הנ"ל, ההתנהלות של בית הדין לעבודה מייצרת עיוותים במערכת.

ראינו אם כן כיצד בית הדין לעבודה בוחן את שירות המדינה דרך המשקפיים הלא נכונים: תחת בחינת פיטורים כהחלטה ניהולית-מקצועית הפיטורים נבחנים כהחלטה שלטונית, משל היו הלאמת קרקעות או שלילת אזרחות. בחינה כזאת מציבה רף משפטי גבוה במיוחד ומייצרת משפטיזציה של מערכת היחסים בין המעסיק למועסק, והופכת את מעשה הפיטורים לכמעט בלתי אפשרי.

נניח שההשגחה סיעה בידו של יוסי והוא עבר גם את משוכת בית הדין. בשלב זה הוא היה אמור להיות מרוצה, שהרי אחרי כל המאמצים הרבים, לרבות כיתותי הרגליים במסדרונות בתי המשפט, הוא הצליח לפטר את העובד שהפריע לפעילות משרדו. אך למרבה הצער, עוד מוקדם לברך על המוגמר. כעת, על יוסי למצוא מחליף לדורון. כאן אנו מגלים שיקול נוסף במסגרת השיקולים בבוא מנהל להתחיל בהליך הפיטורים; אילו הבין יוסי מתחילת הדרך את הקושי הכרוך בגיוס עובד חדש, ייתכן שלא היה מתחיל את הליך הפיטורים של דורון כל עיקר.

עד לא מכבר, מנהל שהיה מחליט לפטר עובד לא יכול היה להיות בטוח שיוכל להעסיק עובד אחר במקום זה שפיטר; לעיתים כשהעובד פוטר נלקח מהמשרד התקן של עובד זה וחזר למשרד האוצר. החלטת ממשלה מ-2018, שנועדה למנוע מצב כזה, קבעה שהתקן יוחזר ליחידה שממנה פוטר העובד, בתיאום עם הממונה במשרד.²⁵ יחד עם זאת, מנהלים רבים עדיין סבורים שנטילת התקן היא תרחיש אפשרי ונזהרים בשל כך מפיטורים.

גם אם נשאר התקן במשרד, משך וקושי גיוס העובדים החדשים עלול לרפות גם את ידיהם של המנהלים המוכשרים ביותר. לא כאן המקום להיכנס לעומק לסוגיית גיוס העובדים, אבל ככלל, הליכי הגיוס במדינה אורכים זמן רב כתוצאה מהתלות בתפקיד, בדרגת התפקיד ובכמות הליכי המיון הנדרשים; עליהם לכלול את אפיון המשרה, הוצאת המכרז, מינוי ועדת מכרז, מבחני נציבות, בחינות חיצוניות, ועדת בוחנים ועוד.

כמובן כל רכיב בהליך יכול להיתקע בשל בעיות משפטיות או מסיבות טכניות. נציבות שירות המדינה עשתה מאמצים גדולים כדי לייעל ולקצר את זמני הגיוס, והצליחה לשפר את מהירות הגיוס, ונוסף על כך, מאז הרפורמה במנגנוני ההון האנושי בנציבות שירות המדינה הואצלו הליכי גיוס רבים למשרדים עצמם ואינם מטופלים עוד בנציבות. יחד עם כל זאת, האופן המשפטי שבו תפקידים נוצרים, מעודכנים ונבחנים, וכן התגמול הכספי הנמוך הניתן בתפקידים מסוימים, גורמים לכך שההליך כולו יהיה מורכב וקשה. ככל שהעובד בכיר יותר, כך ייקח זמן רב יותר לאייש את משרתו, לעיתים אף קרוב לשנה או שנה וחצי.



לאור המורכבות והמשך של ההליך, ההופכים את הפיטורים בשירות המדינה לאפשריים דה-יורה אך בלתי מעשיים דה-פקטו, אין תימה שמנהלים רבים נוטים לחפש פתרונות אחרים כאשר אחד או יותר מהעובדים שלהם אינם מתפקדים מקצועית. אחד הפתרונות הנפוצים ביותר הוא העסקת עובדי קבלן, סטודנטים ושכירת שירותי ייעוץ חיצוניים.²⁶ ההעסקה והפיטורים של שלושת אלו פשוטה יחסית, ולכן משרדים רבים החלו להשתמש במשאבים אלו לטובת ביצוע עבודות שונות. כפי ששיתף אותנו אחד המנהלים, "כשאמרת למנהל שלי שהעובדות שלי לא מקצועיות, אז אולי כדאי למצוא להן מחליפות, הוא אמר לי 'למה לך?', אמרת לו שהן מתפקדות ב-50%. 'אם זאת הבעיה', הוא אמר, 'קח לך שני סטודנטים, מה הבעיה?'. סטודנטים קל לגייס. לא צריך את הנציבות, הם זולים, יש להם תאריך תפוגה והם עושים את העבודה".

מעבר לעובדה שקל לפטר ולהעסיק אותם, גם שיעור התחלופה גדול הרבה יותר. מנהל אשר תחתיו עובדים עובדי מדינה לצד עובדי קבלן מעיד על קיפאון מוחלט של עובדי המדינה, בעוד שאצל עובדי הקבלן קיימת תחלופה של כ-10% בשנה. שיעור הפיטורים של עובדים בשל תפקוד נמוך או חוסר מקצועיות בקרב עובדי הקבלן עומד על 5%-6% בשנה. נוסף על כך, לצד הגיוס הגמיש, גם פיטורי הצמצום פשוטים ושכיחים הרבה יותר, מה שמאפשר התאמה לפי תקציב הפרויקט וצרכיו. אך גיוס קבלני משנה בשירות המדינה אינו נעשה במקום כוח האדם היקר הנשאר במערכת וגורם לבזבוז כספי ציבור באיזש כפול של תפקידים, מתוך חוסר יכולת לנצל את כוח האדם והתקנים הקיימים.

סיכום

כמו במיתוסים רבים אחרים, גילינו שאף על פי שמיתוס הקביעות פורח באוויר, יש לו שורשים חזקים בקרקע המציאות הישראלית. דמותו נוכחת במערכת בכל צעד ושעל, ואף מנהלים הסבורים כי ניתן לפטר עובדים משתמשים במונח "קביעות" כדבר שבשגרה. הסיבה לכך היא אותה חוויה קשה של תהליך פיטורי עובד בשירות המדינה אשר טבועה בזיכרון הארגוני של המנהלים. האמונה במיתוס משפיעה על המציאות והופכת את הליך הפיטורים המורכב לקשה עוד יותר ליישום.

המציאות הזו מזינה את עצמה: מנהל הסבור שאין ביכולתו לפטר עובדים ייתן לעובד ציון גבוה בהערכה השנתית כדי להעלות לו את המוטיבציה, אף על פי שהדבר יחבל משמעותית ביכולתו לפטר את העובד בעתיד אם ירצה בכך. אותה אמונה הנגזרת מהחוויה הקולקטיבית תגרום למנהלים להימנע מפתוחה בהליך פיטורים מלכתחילה, ולתור אחר פתרונות אחרים לעובדים בעייתיים.

אף על פי שהצלחנו להפריך את המיתוס עצמו על ידי בחינת המצב החוקי, הנתונים

מדברים בעד עצמם: השיעור הנמוך של תחלופת העובדים בשירות המדינה מעיד על בעיה ניהולית של ממש. בחינה של המצב בשטח, המתקיים מעל ומתחת לפני החוק, חשפה את הסיבות העמוקות שהפכו את הליך הפיטורים לבלתי אפשרי כמעט: החל מהצורך בתיעוד מדוקדק, דרך הקושי להחליט על מסלול הפיטורים, הלחצים הפנימיים מצד ועד העובדים, וכלה בחוסר הגיבוי של ההנהלה הבכירה ובבחינת ההליך בעיניים מנהליות בבית הדין לעבודה. אך אין פירוש הדבר שאין מה לעשות בנידון; ישנם צעדים מעשיים אחדים שניתן לנקוט ואשר ביכולתם לפתור את הבעיה ולשפר את תפקוד המדינה.

את סל הפתרונות מוטב לחלק לשניים: "פלסטרים" להקלה מיידית, המהווים פתרונות ביניים, ו"טיפול שורש", המהווים פתרונות ברמה המערכתית ואשר ישיבו את שירות המדינה, ואת ישראל, לתלם.

הפתרון המיידי ביותר מצוי בשלב המקדים להליך הפיטורים, והוא איוש פונקציה שתכהן במשרדים ותסייע למנהלים בהליכי פיטורים. מסמך המדיניות של הנציבות בנושא פיטורים וסיום העסקה בראשות היועץ המשפטי לנציבות, עו"ד רון דול, ממליץ לשלב במשרדים "שותף משאבי אנוש" שיסייע למנהלים בניהול מצבי משבר עם עובדים וייתן ייעוץ והכוונה להתמודדות עם עובדים שהביצועים שלהם נמוכים.²⁷ כבר כיום יש ביחידות גדולות אחראי משמעת שמסייע בהליכים דומים. זהו כמובן הפתרון הגרוע מכל הפתרונות, שכן הוא מעיד על אוזלת ידה של המערכת בהתמודדות עם הבעיה. ובכל זאת, כצעד ראשון הוא יכול להקל על המצב.

במקביל להכנסת שותף משאבי אנוש יש להשקיע בהדרכות למנהלים, מנכ"לים וסמנכ"לים. מנהלים רבים אינם מכירים את הנדרש מהם, וגם לא את הכלים והיכולות העומדים לרשותם. מומלץ להעביר הדרכות למנהלים אשר יסבירו על הליכי הפיטורים, וכן על שימוש בכלים ניהוליים חדשים.²⁸ גם סמנכ"ל משאבי האנוש, ובאופן כללי גם המנכ"ל שמעליו, ירוויחו מהיכרות עמוקה עם הנושא. כיום קיים אוגדן כניסה לתפקיד בעבור הסמנכ"ל, אך הוא מפרט את ההליך בצורה כללית ופרוצדורלית מאוד.²⁹ מנכ"ל וסמנכ"ל המודעים לאפשרויות השונות של ביצוע הליך הפיטורים מסוגלים לתת גיבוי למנהלים, ויכולים לשנות את "רוח המפקד" במשרד בכל הנוגע לפיטורי עובדים.

שינוי נדרש נוסף נוגע לשכלול מנגנון הערכת העובדים. כיום הערכות עובדים מתקיימות אחת לשנה – פרק זמן לא מספק לניהול תקין של עובדים במעגל חיי העובד במשרד. מומלץ להפוך את ההערכות לרבעוניות, כדי לאפשר מעקב שוטף ומהימן יותר בין המנהל לעובד. בנוסף, מוטב לשנות את כלי הערכת העובד כך שלא ייתן ציונים מספריים לעובדים. אפשר לשלב בכלי מדדים כמותיים, כגון בחינה של עמידה ביעדים מדידים, או פירוט של מספר השעות שהעובד השקיע במשימות

העיקריות שלו ושל מידת עמידתם של תוצריו ביעד. הערכות עובדים המחייבות מתן ציון, וכאלו המחייבות בהכרח לדרג חלק מהעובדים במיקום נמוך ביחס לאחרים, מייצרות אווירה רעה במשרד, וזו אינה רצויה לכל הצדדים.

פתרון שלישי אשר עשוי לעודד פרישה מרצון ופיטורים בהסכמה הוא שימוש בפרקטיקת ה-Outskilling, אשר הופכת נפוצה יותר ויותר במקומות עבודה ציבוריים בעולם. באמצעות פרקטיקה זו, המעסיק מכשיר על חשבוננו עובדים אשר הוא מעוניין בעזיבתם על ידי הקניית מיומנויות נחשקות בשוק התעסוקה, כדי לאפשר להם "נחיתה רכה" עם סיום ההעסקה.³⁰ Outskilling מבוצע במקרים שבהם לא ניתן להסב את מיומנויות העובד הקיימות למיומנויות נדרשות בארגון (Reskilling), או כחלק מהסדר כולל של פיטורי צמצום.

כל אלה צעדים פשוטים שניתן לנקוט מייד כדי להרגיש הקלה מיידית בסטגנציה במגזר הציבורי, אך אין הם באים כתחליף לפתרונות מערכתיים יותר. על מנת לטפל בבעיה מהשורש, יש להתייחס לבעיות המערכתיות ההופכות את הכניסה להליך פיטורים לבלתי משתלם ולכרוך בסיכונים רבים מדי.

ראשית, יש לבטל את ההפרדה בין הליכים משמעתיים להליכי אי-התאמה, אשר מאריכה שלא לצורך את הליכי הפיטורים. יש לסגור לאלתר את בית הדין למשמעת בנציבות, ואף לבטל את חוק שירות המדינה (משמעת). את סמכויות הענישה יש להחזיר למנהלים, או למנכ"לי המשרדים, כחלק מתפיסה כוללת המחזירה למנהל את היכולת לנהל.³¹

שנית, יש להתנגד לנטייה של בית הדין לעבודה להתייחס להליך הפיטורים כאל החלטה מנהלית. נטייה זו נשענת על כרעי תרגולת משפטיים: כמעט אין חוק עבודה במדינה שבו לא מצוין במפורש כי "לענין חוק זה דין המדינה כמעסיק כדין כל מעסיק אחר". על הפרקליטות ונציבות שירות המדינה לעמוד בפני בית הדין ולהתמודד עם החלטותיו על ידי ערעורים בתיקים עקרוניים. החוק עומד לצד המדינה, ואין שום סיבה שבית הדין לעבודה יכתיב למדינה כיצד להתנהל בהליכי הפיטורים. אם אין בכך די, יש לתקן את החוק כך שהדבר יובהר היטב.

שלישית, יש לאמץ מדיניות שלפיה פיטורים בשירות המדינה יהיו סופיים. לבית הדין לעבודה לא תינתן האפשרות להחזיר עובד לעבודה, גם אם מצא שההליך לא היה תקין. במקום זאת, ייפסקו לעובד פיצויים בהתאם לשיקול דעת בית הדין. אין שום טעם להחזיר את העובד לאותו תפקיד ולאותו משרד, וגם לא תמיד אפשר למצוא לו משרה חלופית בשירות המדינה. תהליכים אלה אורכים זמן, עולים כסף רב, יוצרים עוגמת נפש לכל הצדדים ומחלישים את האמון של השותפים למערכת. כמוכן, יש לשמור לעובד את האפשרות להתמייין למרכז אחר בשירות ככל שיחפוץ.

לבסוף, יש לבזר את נציבות שירות המדינה. שירות המדינה אינו עשוי מקשה אחת,

אלא משרדים משרדים. המעסיק הרשמי של משרתי המדינה אשר מכתוב את מדיניות ניהול כוח האדם הוא נציבות שירות המדינה, אבל האמת היא שכל משרד מתפקד כמעסיק בפני עצמו. אם כך, מי שקובע את מדיניות ניהול כוח האדם אינו הגוף אשר מנהל את העובדים בפועל. מדובר בחוסר מתאם בין סמכות לאחריות, מצב היוצר בעיות קשות.

בניגוד לתפיסה הרווחת בקרב גופי המטה בשירות המדינה, האופי המגוון של משרדי הממשלה אינו קללה אלא ברכה. בהתאם, גופי המטה צריכים להתאים את עצמם לרוח הזמן ולהפוך לגוף רגולטורי, מרכז ידע ומקצועיות. כיום הנציבות מנסה לאחוז בשני הכובעים: גם רגולטור וגם שחקן ביצוע. בפועל, על אף הרצון הטוב והניסיונות לשפר ולייעל את השירות, פעמים רבות הנציבות הופכת לצוואר בקבוק בשל הצורך לשתפה בתהליכים הנוגעים להעסקה. תהליך האצלת הסמכויות למשרדים בהליכי הגיוס הוא צעד בכיוון הנכון, אך הוא רחוק מלהיות מספיק. כשם שצריך לתת למנהלים לנהל, יש לתת למשרדים לנהל את עצמם. השיפור במקצועיות לא ינבע מאינסוף ניסיונות להכפיף את המשרדים לסטנדרט אחיד, אלא מלמידת עמיתים, בנצ'מארק בינמשרדי ובינלאומי, והרבה הרבה שקיפות.

*

למיתוס הקביעות יש שורשים עמוקים בהוויית החיים הישראלית, אך אין זו גזרת גורל. אפשר שיתקיים בישראל שירות מדינה אחר, יעיל ודינמי, שבו העובדים נבחנים על פי יכולותיהם המקצועיות ומידת תרומתם לשירות הציבורי, ואשר מתקיימת בו תחלופה בריאה בהתאם לצרכים המשתנים של המערכת.

ההמלצות המוצעות במאמר זה לא ישימו סוף לבעיות ולא תגרים הרבים הכרוכים בשירות הציבורי, אך יישומן יהיה בשורה של ממש בדרך הארוכה לשירות ציבורי איכותי, אמין ויעיל, כפי שנכתב בדו"ח הרפורמה של נציבות שירות המדינה: "שירות המדינה מהווה אמצעי ראשוני ומרכזי למיצובה, לביסוסה ולהתנהלותה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית". הפרכת מיתוס הקביעות ויישום מלא, או אפילו חלקי, של הפתרונות המוצעים, יגרמו לשיפור משמעותי ביעילות השלטונית של מדינת ישראל. מנהלים שיוכלו לפטר בקלות רבה יותר עובדים לא מתאימים יוכלו להתרכז בביצוע מטרות המשרד ולהגשים בצורה נאמנה יותר את מדיניות הממשלה, ועל ידי כך גם את רצון העם.

המחברים מבקשים להודות למערכת השילוח, ליאיר יעקב וליעל אברך על הסיוע בהכנת המאמר, ולמר גבריאל אושרנקו ומר ניסים סלמה על גיבוש הנתונים הבינלאומיים.

אפליה אסורה. אין לפטר עובד או להרע את תנאי עבודתו בשל כך, ולכן על המדינה למצוא לעובד תפקיד חלופי.

1. חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, קובע כי גם מוגבלות נפשית נחשבת למוגבלות אשר מוכה בהגנת החוק מפני

2. זאת בניגוד, למשל, לצרפת או ליוון, שבהן יש קביעות המעוגנת בחוק. Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat (1), Article 70 ; The constitution of Greece, Section 103.
3. זאת למעט חריג אחד, והוא שופטים כמוגדר בחוק יסוד: השפיטה.
4. סעיף 15 ל"דבר המלך במועצה" על ארץ ישראל, 1922 עד 1947: "הממשלה רשאית, כשתראה סיבה מספקת לכך, לפטר כל אדם המכהן במשרה ציבורית בישראל או להתלותו מעבודתו, והיא רשאית לנקוט באותה פעולה משמעתית אחרת, כפי שתמצא לראוי".
5. ראו סעיף 82.252 (ג) לתקשי"ר: "פיטוריו של עובד בחוזה מיוחד אשר השלים חמש שנות העסקה בשירות המדינה הנם כשל עובד קבוע לפי סעיף 82.23, ואולם פיטוריו של עובד המועסק בחוזה לפי תקנה 3(1) לתקנות שירות המדינה (מינויים) (חוזה מיוחד), התש"ך-1960 ופסקה 16.414, אינם טעונים משא ומתן מוקדם עם ועד העובדים".
6. הסכם קיבוצי בין חברת נמל אשדוד בע"מ לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה מיום 24.2.2005 והסכם קיבוצי בין חברת נמל חיפה בע"מ לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה מיום 24.2.2005.
7. הנחיית נציב מס' 8.5 – נוהל פיטורי אי-התאמה.
8. התקשי"ר מגדיר את סמכויות ועד העובדים במקרה של פיטורי צמצום לשאלת בחירת העובדים שיפוטרו ולהיוועצות. עם זאת, במקרה של שינויים מבניים שבמסגרתם נעשים פיטורי צמצום, משוכת ההסכמה של ועד העובדים היא מציאות קיימת, ומדובר בחסם אמיתי. אף על פי כן, מאמר זה והראיונות שבוצעו עם מנהלים עסקן בפיטורי אי-התאמה בלבד ולא בפיטורי צמצום – תחום שבו ניתן לתהות עד כמה הוועד מהווה חסם בפני פיטורים.
9. בסיס הנתונים הוא עובדי משרדי הממשלה ומערכת הבריאות, לא כולל רשות השידור, ביטוח לאומי, שירות התעסוקה, הכנסת, רשות הדואר, בית הנשיא, רשות העתיקות, המועצה להשכלה גבוהה והרשות לניירות ערך.
10. החישוב של שיעור היציאה מתייחס למספר העובדים שיצאו מהמערכת מכל סיבה שהיא כחלק ממספר עובדי המדינה. נתונים לגבי מספר היוצאים נלקחו מהדו"ח השנתי של נציבות שירות המדינה ביחס לקבוצה המצוינת בהערה הקודמת. נתונים לגבי מספר עובדי המדינה נלקחו מנתון
11. סמנכ"לית נציבות שירות המדינה: "אנחנו מתקשים לגייס אנשים טובים לשירות הציבורי", 18.12.2019, *The Marker*.
12. הניסיון להשוות לנתונים בעולם אינו פשוט כפי שהיה נדמה. מדינות רבות בעולם אינן נוהגות למדוד נתון זה כלל. בפילנד, לדוגמה, התקבלה החלטה לזנוח את מדידת שיעור היציאה משירות המדינה ותחתיו לפתח מדד של שיעור תחלופה בקרב עובדי המדינה. בניגוד למגזר הפרטי, שיעור היציאה במגזר הציבורי אינו יכול להיעד על שורת הרווח וההפסד, לכן לא ברור לחלוטין מה מעדי אחוז היציאה במדינות ללא קביעות ועם גמישות תעסוקתית. יתר על כן, השאלה האם מדינה טיטה למדוד את נתוני כוח האדם שלה תלויה במידה רבה בשאלה האם יש לה נציבות שירות מדינה ריכוזית, או האם שירות המדינה של אותה מדינה נוטה להיות ביוזרי יותר, ומורכב ממספר רב של סוכנויות.
13. נתונים שנאספו על ידי המחברים. התייחסות מקבילה ניתן למצוא בדו"ח של ארגון מעש: דו"ח ארגון מעש (2014), ניתוב הון אנושי איכותי לדרגי הביניים בשירות הממשלתי - ניתוח הסוגיה והצעה למתווה מדיניות – http://media.wix.com/ugd/464637_44c7e0d0a3694abfbd358d9a2de0a65e.pdf
14. אם נבקש להשוות לשיעור יציאה "טבעי", כנהוג במגזר הפרטי, נוכל להתרשם מהנתונים במדינות מערביות אשר נע סביב 15%–20%. ביחס לנתונים גבוהים אלה ניתן לטעון שמדובר בהשוואה בלתי תקפה, שהרי כל שירות ציבורי הוא יציב יותר ופועל באופן איטי יותר מהמגזר הפרטי. עם זאת, כאמור, שיעור היציאה בשירות המדינה הישראלי הוא נמוך מזה שנראה כי קיים במדינות אחרות. לבריטניה ראו: Labour turnover rates: XpertHR survey 2019 MERCER North American Employee Turnover: Trends and Effects, January 29, 2020.
15. ע"ע (עבודה ארצי) 1117/00 עיריית מעלות תרשיחא - שולה בוחבוס (פורסם בנבו, 24.02.2003); ע"ע (ארצי) 525/06 מדינת ישראל – משרד הבריאות - שמאי סגל (פורסם בנבו, 21.01.2007); ע"ע (ארצי) 2715-07-10 עיריית פתח תקווה - משה שלום (פורסם בנבו, 04.11.2010).

16. סעיף 46 לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, וסעיף 68 לחוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג-1963.
17. בסקר של המרכז להעצמת האזרח ציינו מנהלים בשירות הציבורי את ועדי העובדים כחסם משמעותי בפני ביצוע מדיניות. מדובר בנתון שמדבר בעד עצמו, אך יש לשים לב שהוא מתייחס ליכולת להוציא לפועל מדיניות ולא לניהול כוח האדם ברמת הפרט. אין ספק שוועדי עובדים וארגוני עובדים בישראל מסכלים רפורמות ושינויים מבניים במקומות עבודה ציבוריים, לרבות שינויים מבניים שתוצאתם פיטורי עובדים. אף על פי כן, יש לבצע הפרדה בין ועדי העובדים כחסמים מבניים לבין שאלת היותם חסם בפני פיטורי עובדים בלתי מתפקדים בשירות המדינה. "בכירים לשעבר מאשימים את הוועדים באי הצלחתם", כלכליסט, 13.09.2016.
18. נספח ח' למסמך המדיניות של הנציבות בעניין קביעות וסיום העסקה בשירות המדינה מפרט את הליכי הערר על פיטורים שהוגשו לנציבי שירות המדינה. לפי הנספח הוגשו 47 ערערים בשנת 2016. מתוכם התקבל אחד ונדחו 35, כאשר היתר בהמשך בירור. מתוך 35 הערערים שנדחו על ידי הנציב, ב-16 מקרים פתחו העובדים בהליכים בבית הדין לעבודה. כלומר, בלא פחות מ-45% מהמקרים החליטו העובדים שמיצו את ההליכים מול המדינה לפנות לבית הדין. דו"ח נציבות שירות המדינה - המטה ליישום הרפורמה, אגף תורה וניהול ידע (2016), קביעות וסיום העסקה בשירות המדינה.
19. בג"ץ 7289/11 קרייזי וואו בולז בע"מ נ' שר התעשייה והמסחר (פורסם בנוב, 09.05.2013): "הלכה מושרשת היא שכל החלטה של רשות מינהלית חייבת להתבסס על תשתית ראייתית מספקת. לאחר תהליך מקיף ויסודי של איסוף ועיבוד הנתונים [...] תכלית ההקפדה על הליך מינהלי תקין היא להבטיח שהחלטת הרשות תתקבל על סמך הנתונים הרלוונטיים ולאחר בחינה מעמיקה של השיקולים השונים. הליך תקין של קבלת החלטות מגדיל את הסבירות שהחלטה עצמה תהיה ראויה וסבירה... על בחינת המידע הרלוונטי להיות עניינית והוגנת. בכלל זה, על הרשות ליתן דעתה גם להשלכות של החלטתה על הגורמים הרלוונטיים".
20. המונח האנגלי just-cause מתורגם כהלכה ל"סיבה מספקת". כלומר, מתן סיבה לגיטימית שמהווה מבחן ראשוני להפעלת שיקול דעת לגיטימי מצד המעסיק. נדמה כי בפרשנות הישראלית המונח מיושם כסיבה מצדקת כאשר הביקורת השיפוטית מבקשת לבדוק
- האם בסטנדרט המנהלי סיבת הפיטורים נחשבת מצדקת לפי שיקול דעת אובייקטיבי.
21. European Commission (2006), *Termination of employment relationships: Legal situation in the member states of the European Union, Luxembourg*
22. על הכלל כי חוזה עבודה שהופסק או הופר לא יוחיה על ידי ערכאה שיפוטית: בג"ץ 299/62 נחום יהודה נ' הממונה על גביית השכר, תל אביב ואח', יז 2131 (1963) [טרם הקמת בית הדין לעבודה]; בג"ץ 161/72 מרכז החינוך העצמאי נ' בית הדין הארצי לעבודה (פורסם בנוב, 01.5.1972) [לאחר הקמת בית הדין לעבודה]. לאחר מכן שינה בג"צ מעט את גישתו בעקבות עמדת בית הדין לעבודה והתיר שיקול דעת נרחב יותר, אך עדיין עמד על אותו עיקרון: בג"ץ 4485/08 רבקה אלישע נ' אוניברסיטת תל אביב (פורסם בנוב, 05.10.2009).
23. ע"ע (ארצי) 300253/96 המועצה הדתית נתיבות - הרב בנימין כהן (פורסם בנוב, 20.07.2005).
24. ע"ע (ארצי) 24709-02-12 רחל זלובינסקי - שירותי בריאות כללית (פורסם בנוב, 25.11.2013); ס"ע (אזורי ב"ש) 12047-02-10 יצחק הלמן - עיריית באר שבע (פורסם בנוב, 16.3.2010).
25. החלטת ממשלה 3401 (11.1.2018) המובאת בנוהל הפיטורים, כאמור לעיל בהערה 8.
26. "הממשלה שילמה 169 מיליון שקל על ייעוץ אסטרטגי בשנה", כלכליסט, 14.11.2016.
27. ראו דו"ח בה"ש 19.
28. כך, לדוגמה, לאחרונה נוצר נוהל בשם "פיטורים בהסכמה" המאפשר למנהל להציע לעובד להיפרד באופן הדדי באופן מהיר. לפי נוהל זה, העובד יקבל פיצויי פיטורים מוגדלים (בהתאם לוותק ולתפקיד), ואילו המנהל יישאר עם התקן ויוכל לגייס עובד חלופי במהירות יחסית. בנוסף, כפי שצוין, קיים גם נוהל "הערכה מיוחדת" העשוי לקצר תהליכי פיטורים.
29. נציבות שירות המדינה, אגף תורה, מחקר וניהול ידע (2016), ניהול אסטרטגי של ההון האנושי בשירות המדינה: אוגון למנהל הבכיר.
30. "The Rise Of Outskilling: Why Are A Growing Number Of Employers Preparing Workers For Their Next Job?", *Forbes*, Nov 2019
31. משרד מבקר המדינה (2016), הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה.