

דוח מחקר
ספטמבר 2024



מבוך המשילות

אתגרים מערכתיים של
השירות הציבורי בישראל

ריטה גולשטיין-גלפרין | מעין זכר-פלג



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מבוך המשילות

דוח מחקר

אתגרים מערכתיים של השירות
הציבורי בישראל

ריטה גולשטיין-גלפרין | מעין זכר-פלג

ספטמבר 2024

Organizational Challenges of the Public Service in Israel
Rita Golstein-Galperin | Maayan Sacher-Pelleg

עריכת הטקסט: נירית איטינגון
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו Alfabees
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב: 3-462-519-965-978

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2024
נדפס בישראל, תשפ"ד/2024

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602
טל': 02-5300888
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: www.idi.org.il/books
דוא"ל: orders@idi.org.il
טל': 02-5300800

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חנם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפול שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפול חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המובאים במחקר זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

7	תקציר
11	הקדמה
14	פרק 1. אתגרים חיצוניים: חברה ופוליטיקה
25	פרק 2. אתגרים מבניים: הסדרי מערכת
36	פרק 3. אתגרים פנימיים: בתוך השירות הציבורי
63	סיכום
66	רשימת המקורות

ת ק צ י ר

משילות היא מונח גג המתייחס ליכולת של הממשלה (דרג נבחר ודרג מקצועי כאחד) לקבל החלטות ולהביא לביצוען (Almquist et al., 2013; Dickinson, 2016; Tonelli et al., 2016). אף שיש מנופים רבים ליצירת שינוי ולשיפור המשילות, עיקר השיח הציבורי בישראל מתייחס להיבט צר של המונח – אופן מינוי הבכירים וחלוקת ג'ובים – במקום להתמקד בשאלה המהותית: **כיצד משפרים את אופן התפקוד של השירות הציבורי ומטייבים את אספקת השירותים לאזרח?** דוח מחקר זה מבקש להחזיר עטרה ליושנה, ולתבוע מחדש (reclaiming) את שיח "משילות" כך שיעסוק באתגרים מערכתיים ובחסמים ליעילות ולמועילות השירות הציבורי.

דוח מחקר זה מתבסס על היוועצות בפורום מנכ"לים לשעבר של המכון הישראלי לדמוקרטיה, והוא מבקש למפות 10 אתגרים מערכתיים מרכזיים באפקטיביות של עבודת הממשלה והשירות הציבורי. אין במסמך פתרונות או הצעות מדיניות לפעולה, אלא הפניית זרקור אל מרחב הבעיה.

הדוח כולל שלושה פרקים: (1) **אתגרים חיצוניים** – תמורות רחבות בחברה ובפוליטיקה והשפעתן על השירות הציבורי; (2) **אתגרים מבניים** – הסדרי המערכת, גבולות הגזרה והממשקים; (3) **אתגרים פנימיים** – בתוך השירות הציבורי עצמו. להלן עיקרי האתגרים.

אתגרים חיצוניים: חברה ופוליטיקה

תמורות פוליטיות: עלייה בקוטביות ותפיסות סקטוריאליות: הפוליטיקה הישראלית מאופיינת בחוסר יציבות שלטונית, בסקטוריאליזם ובקוטביות הולכות וגדלות. מגמות אלו פוגעות בתפקוד השירות הציבורי וביציבות המערכת הציבורית, וגם ומחלחלות לשיח מפלג בחברה הישראלית.

פוליטיזציה ופגיעה ביחסי הדרג הנבחר והדרג המקצועי: העלייה בפוליטיזציה בשירות המדינה שוחקת את אתוס הממלכתיות, מגבירה את החיכוך בין הדרג הנבחר למקצועי, ופוגעת בעצמאות שיקול הדעת של משרתי הציבור. בשנים האחרונות נוטים נבחרי ציבור להתעלם מהליכי היועצות ולעיתים אף לא לקיימם כלל – דבר הפוגע באיכות ההחלטות ובאינטרס הציבורי הרחב.

אתגרים מבניים: הסדרי מערכת

פירוק, הרכבה וריבוי משרדים: אחד האתגרים המשמעותיים בממשלות ישראל לדורותיהן הוא חוסר העקביות במבנה המשרדים בממשלות שונות. בהשוואה בין-לאומית, ישראל יוצאת דופן במספר משרדי הממשלה. בשנים האחרונות מספר השרים כמעט הכפיל את עצמו, דבר המביא להוצאות מיותרות וכן לפיצול, לחפיפה ולחוסר עקביות בשירותים ציבוריים.

ריכוזיות הממשלה מול השלטון המקומי: בהשוואה לכלל מדינות ה-OECD והאיחוד האירופי, ישראל נמצאת במקום הראשון בריכוזיות של הממשלה אל מול השלטון המקומי. ריכוזיות חריגה זו פוגעת בביזור העוצמה האנכי בין זרועות השלטון, במרחב שיקול הדעת וביכולת לפתח שירותים שהם אפקטיביים לאזרח שבקצה ומותאמים למאפייני הרשות ולצרכיה.

חולשת הפיקוח על עבודת הממשלה: משטר דמוקרטי מחייב איזונים ובלמים, וכן פיקוח על עבודת הממשלה. גופי הפיקוח והבקרה העיקריים – הכנסת ומבקר המדינה – חלשים יחסית וחסרי "שיניים". כיום, חברי כנסת משתתפים במספר רב של ועדות אשר מתמקדות בתחומים שונים מאוד, ואינם מספיקים להגיע להבנה ולפיקוח אפקטיבי בכל נושא. זאת ועוד,

היכולת של מבקר המדינה לאכוף תיקון של ליקויים שהציג בדוחותיו היא מוגבלת למדי, ומתמצה לרוב בהצגתם.

אתגרים פנימיים: בתוך השירות הציבורי

סמכות מול אחריות – ריכוזיות שחקני המטה: במערכת הממשלתית פועלים שני סוגים עיקריים של שחקנים: יחידות מטה – דוגמת נציבות שירות המדינה ואגף התקציבים, ויחידות ביצוע – ובהם רוב משרדי הממשלה: בריאות, חקלאות, רווחה, תחבורה ועוד. כבר כמה עשורים המתח המובנה בין סוגי השחקנים הללו גובר, ומייצר פערים בין אחריות המשרד האמון על תכנון וביצוע מדיניות לבין הסמכות, התלויה פעמים רבות באישורן של יחידות המטה. אלה הופכות דה פקטו לשחקני וטו שיכולים לבלום את עבודת הממשלה.

חולשת מנגנוני התיאום והתכלול: מטבען, סוגיות מורכבות ואסטרטגיות אינן מצויות בתחום האחריות של משרד זה או אחר, דבר המזמין מחלוקות ומלחמות טריטוריה. כיום אין מנגנון סדור לבחינת מחלוקות ולהכרעה בסוגיות המערבות משרדים שונים. ישראל מקבלת את הציון הנמוך ביותר בקרב מדינות ה־OECD בתיאום בין־משרדי של הדרג המקצועי, ובשימוש יתר בתיאום בלתי פורמלי.

היעדר אסטרטגיות לטווח ארוך ולניהול סיכונים: המנגנונים להערכת מצב ולתכנון אסטרטגיה כלכלית־חברתית ארוכת טווח אינם מתקיימים בעשור האחרון. תהליך הערכת המצב אמור לכלול זיהוי של מגמות והזדמנויות לטווח הארוך, איתור, ניתוח ודירוג הסיכונים הלאומיים לצורך עיצוב מדיניות. כך, בהיעדר הלימה בין מעגל התכנון ללוחות הזמנים של קביעת התקציב השנתי, הרי הלכה למעשה סדר העדיפויות הלאומי נקבע בתקציב המדינה השנתי.

גיוס, ניהול ושימור הון אנושי: ישראל ניצבת בפתחו של משבר כוח אדם חמור בשירות הציבורי, משום שהמערכת הציבורית מתקשה בגיוס ובשימור של עובדים איכותיים. יש מחסור בבעלי מקצועות רבים, קושי לתמרץ עובדים ולנייד אותם, מה שמביא לשיעורי עזיבה גבוהים במיוחד של עובדים מצטיינים.

תרבות ארגונית מקובעת ו"ראש קטן": השירות הציבורי בישראל מאופיין בתרבות ארגונית שונאת סיכונים, המעדיפה את הידוע והמוכר על פני נסיינות, יצירתיות ופיתוח של מענים חדשים. יתרה מזו, התרבות הארגונית בשירות הציבורי בישראל מעודדת "כסת"ח", עיגול פינות ותחזוק הקיים, ללא אתגור של הפרדיגמות.

משילות היא מונח גג המתייחס ליכולת של הממשלה לקבל החלטות ולהביא לביצוען (Almquist et al., 2013; Dickinson, 2016; Tonelli et al., 2017). משילות נוגעת הן לדרג נבחר (פוליטיקאים) הן לדרג מקצועי (משרתי ציבור). השירות הציבורי הוא המנגנון האמור ליישם את מדיניות הדרג הנבחר, ולהבטיח כי האזרח בקצה יקבל את השירות המיטבי. בשנים האחרונות אנו עדים לירידה ביעילות השירותים לאזרח בישראל, ובשביעות הרצון מאיכות השירותים ציבוריים בקרב אזרחים – גם בהשוואה למדינות ה-OECD (גולשטיין-גלפרין ואח', 2024).¹

אף שהספרות מכירה בהיבטים מגוונים של משילות בעולמות של מדע המדינה, כלכלה ומדיניות ציבורית, השיח הציבורי בישראל מתמקד בהיבטים צרים מאוד של המונח – בעיקר באופן המינוי של נושאי משרות בכירים ובחלוקת ג'ובים, ומזניח את השאלה המהותית: כיצד לשפר את אופן התפקוד של השירות הציבורי ולטייב את השירותים הניתנים לאזרח? דוח מחקר זה מבקש להחזיר עטרה ליושנה, ולתבוע מחדש (reclaiming) את שיח המשילות כך שיעסוק באתגרים מערכתיים ובחסמים ליעילות ולמועילות השירות הציבורי.

משבר המשילות והירידה באפקטיביות הממשלה משפיע גם על אמון הציבור במערכת. האמון של האזרחים בממשל הכרחי לא רק בהיבט הנורמטיבי של החוזה בין המדינה לאזרח; הוא משפיע גם על מדדים חברתיים וכלכליים שונים, ובהם אי-שוויון, צמיחה וביצועים כלכליים, אחריותיות ויכולת של הממשל ליישם מדיניות חברתית (Hudson, 2006; Macchia & Plagnol, 2019; OECD, 2018; Macdonald, 2020). וכך, מדדי האחריותיות של הממשל בישראל נמצאים במגמת ירידה (Altshuler et al., 2022; OECD, 2023b).² גם במדדי האמון של האזרחים במוסדות הציבוריים חלה בשנים האחרונות ירידה חסרת תקדים (הרמן ואח', 2023). סקר בזק של המכון הישראלי לדמוקרטיה

1 כמעט מחצית מהאוכלוסייה (45%) סבורה כי איכות השירותים הציבוריים בישראל נפגעה בהשוואה לאיכותם בזמן כהונתן של ממשלות קודמות (נחוני דצמבר 2023). נתון זה מבטא עלייה מסקר קודם שנעשה באוגוסט 2023 ולפיו 38% מהציבור חשבו שהשירותים נפגעו או נפגעו מאוד (גולשטיין-גלפרין ואח', 2024).

2 הציון נמוך ב-0.4 נקודות, שהן ירידה משמעותית של כ-18.5% מהציון בשנת 2014 (Altshuler et al., 2022).

שנעשה לאחר פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" מראה כי האמון בממשלה הוא הנמוך ביותר מאז תחילת המדידות של המכון הישראלי לדמוקרטיה, ב־2003, ועומד על 18% בלבד (הרמן וענבי, 2023).

עוד לפני אירועי הטבח של 7 באוקטובר, המכון הישראלי לדמוקרטיה הקים **פורום מנכ"לים וראשי מערכות לשעבר**. הפורום כולל קרוב ל־40 חברים – מנכ"לים לשעבר אשר כיהנו תחת ממשלות שונות ב־20 השנים האחרונות. הפורום נועד לסייע בגיבוש ובתיקוף המלצות מדיניות לחיזוק העצמאות, המקצועיות והאפקטיביות של השירות הציבורי, ובכך לשפר את מנגנוני המשילות ולאפשר לממשלה לפתח שירותים ציבוריים טובים יותר. עם פרוץ המלחמה, חברי הפורום התייצבו ל"צו 8 חברתי-לאומי" כדי לחשוב על מענים בשעת חירום ולגבש סדרה של המלצות. בחודשים שחלפו מאז חזר הפורום להתמקד במטרתו המקורית – מיפוי וגיבוש המלצות לשיקום השירות "ביום שאחרי".

דוח זה מתבסס על סדרה של דיונים שנערכו במסגרת פורום המנכ"לים לשעבר. רתמנו את הידע, המומחיות והניסיון הרב של חברי הפורום כדי למפות את אתגרי המערכת אשר פוגעים באפקטיביות של השירות הציבורי וביכולתו לייצר מענים ושירותים מיטיבים לאזרח. נוסף על כך, כל האתגרים שהדוח דן בהם כוללים סקירת ספרות עדכנית, תיקוף של נתונים ומחקרים של המכון הישראלי לדמוקרטיה על רפורמות בשירות הציבורי. הדוח אינו מתייחס לכיווני פתרון ולהצעות מדיניות לשינוי, אלא מתמקד בהמשגה ובהנגשה של מרחב הבעיה.

הדוח כולל 10 אתגרים מערכתיים, המחולקים לשלושה פרקים: (1) אתגרים חיצוניים – תמורות רחבות בחברה ובפוליטיקה המחלחלות אל השירות הציבורי ומשפיעות על תפקודו; (2) אתגרים מבניים – הסדרי המערכת, גבולות הגזרה והממשקים הרחבים של הממשלה; (3) אתגרים פנימיים – בתוך השירות הציבורי. בכל פרק מוצגים אתגרים אחדים, כפי שבא לידי ביטוי בתרשים 1.

1 תרשים

מיפוי אתגרים מערכתיים של השירות הציבורי בישראל



■ חיצוני: חברה ופוליטיקה ■ מבני: הסדרי מערכת ■ פנימי: בתוך השירות הציבורי

אתגרים חיצוניים: חברה ופוליטיקה

פרק 1

1. תמורות פוליטיות: עלייה בקוטביות ובתפיסות סקטוריאליות

"זו אותה שיטה פוליטית שגם הייתה כשנכנסתי למגזר הציבורי, אבל הקיטוב והסקטוריאליות שיש היום לא היו באותם ממדים אז".

"יש מערכת פוליטית שבנויה על הסדרים סקטוריאליים, ולכן היא לא רוצה פקידות".

פורום מנכ"לים לשעבר בשירות הציבורי

הפוליטיקה והחברה בישראל היו תמיד מחולקות למחנות, אולם בשנים האחרונות החרף הקיטוב ביניהם. אחרי ניסיון הרפורמה של בחירה ישירה לראש הממשלה בזירה הארצית, בשנים 1996-2001, החלה מגמה של צמצום כוחן של המפלגות הגדולות והתחזקות של מפלגות סקטוריאליות ו/או קיצוניות.³ כך, הקואליציה הנבנית מתבססת על איזון עדין בין מספר רב של מפלגות בעלות אינטרסים צרים – דבר אשר מביא לפגיעה ביציבות

3 המפלגות הערביות (לדוגמה, חד"ש ומד"ע הכפילו כמעט את כוחן בין הבחירות של 1992 לבחירות של 1996, והגיעו יחדיו ל-9 מנדטים); המפלגות החרדיות (לדוגמה ש"ס, שזכתה ב-17 מנדטים בבחירות 1999); מפלגות ימין קיצוני (עלייה במספר המושבים הכולל של מולדת, חרות וצומח). נוסף על כך נוסדו מפלגות נוספות שייצגו קבוצות נבדלות, כגון מפלגות עולים (ישראל בעלייה ב-1996 ואחריה גם ישראל ביתנו ב-1999, גם בעקבות העלייה מברית המועצות לשעבר) (אחר המכון הישראלי לדמוקרטיה; קניג ורהט, 2022).

הממשלתית בשל תלות השלטון בהן (אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה; רהט, 2018).

בשנים האחרונות חלה עלייה בקוטביות בישראל, והיא מתאפיינת בשני בלוקים עיקריים בפוליטיקה הישראלית: תומכי ומתנגדי נתניהו, ובתוכם ריבוי מפלגות וסקטורים (Gidron et al., 2022). מן המחקר עולה כי בשנים 2019-2022 עלתה הקוטביות בשיח הציבורי-פוליטי בישראל בכ-180%, בין מחנה "רק ביבי" לבין מחנה "רק לא ביבי" (Amitai et al., 2023; Porat, 2023).⁴ נוסף על כך, עקב ניסיון ההפיכה המשטרית (מאז הודעתו של השר יריב לוין ב־4 בינואר 2023 על תוכנית "הרפורמה המשפטית בישראל"), ועל רקע משבר האמון אחרי אירועי 7 באוקטובר והמלחמה המתמשכת בעזה ובצפון, צפויה עלייה נוספת בנתוני הקוטביות (Gilad et al., 2024). המתח בין מחנות או "שבטים" (כפי שכינה אותם הנשיא לשעבר ראובן ריבלין) בחברה הישראלית הולך ומתגבר גם בשיח הכללי, ומאז שנת 2016 יש עלייה במתחים בין קבוצות פוליטיות (ימין-שמאל) ובין קבוצות דתיות (חילונים-דתיים), נוסף על המתח שבין יהודים לערבים (הרמן ואח', 2023).

השילוב של קוטביות, סקטוריאליזם ושיטת הממשל הקואליציונית בישראל מערים קשיים על יציבות הממשלה ועל תפקודה כמערכת ציבורית אחודה. ברירת המחדל בדמוקרטיה פרלמנטרית צריכה להיות שהפרלמנט ישלים את כהונתו והבחירות ייערכו במועדן. בישראל, הסובלת באופן כרוני מחוסר יציבות, הפעם האחרונה שהכנסת השלימה את כהונתה הייתה ב־1984 (שפירא ופלסנר, 2022).

סקירה השוואתית שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה אחרי בחירות נובמבר 2022 מעלה שישראל היא המדינה האחרונה מתוך 21 מדינות OECD ביציבות

4 הספרות על קוטביות בישראל מסתמכת, בין היתר, על מדד ה־Comparative CSES (Study of Electoral Systems), אשר כולל סקר השוואתי על קוטביות אפקטיבית בין 56 מדינות משנת 1996 (Gidron et al., 2020). בבחירות 2022 הגיע הקיטוב האפקטיבי (ייחוס תחושות שליליות לקבוצה הפוליטית היריבה ורגשות חיוביים לקבוצה של עצמו) לשיא של כל הזמנים – 6.2 בסולם של 1 עד 10 (Carothers & O'Donohue, 2019; Boxell et al., 2024). ממצאים אלה עולים בקנה אחד עם מחקרים קודמים שהדגימו עלייה בקיטוב בין שנת 2009 לשנת 2015.

המשטר, ומתקיימות בה בחירות מדי שנתיים וחצי בממוצע (קניג ושפירא, 2022). בממשלת ישראל כיום, למפלגות הקואליציה – גם אם הן קטנות למדי וממוקדות בקידום אינטרסים צרים של הציבור שלהן בלבד – ניתנת שליטה במשרדים ובמשאבים כגמול על חברותן בקואליציה. דינמיקה זו מייצרת משחק סכום אפס, ובו מפלגות המונעות מדאגה לסקטורים צרים, שהם בסיס הבוחרים שלהן, יש תמריץ להתרחק ממדיניות ממלכתית משותפת.

לאור העובדה שלא לכל הסקטורים בציבור הישראלי יש מפלגה, ושהשתייכות לתנועה פוליטית אינה מונעת בהכרח מסקטוריאליזם זהותי-פוליטי יחידה, התבססות על אינטרסים סקטוריאליים במרחב הפוליטי מעוותת את מדיניות הממשלה, ויכולה להביא לתוצאות חלוקתיות שאינן הוגנות, שוויוניות או מייצגות. כפי שמציינים רהט וקרמניצר, עצם קיומן של מפלגות סקטוריאליזם המתחייבות לדאוג בראש ובראשונה למגזר מסוים הוא בסיס וקרקע לשחיתות (רהט וקרמניצר, 2018).

לשחיקה המתמשכת בחיפוש אחר "הטוב המשותף", תוך קידום אינטרסים צרים, יש מחירים כבדים למדי, הקשורים ללכידות החברתית, לאזרחות משותפת, סולידריות, ואמון במוסדות ולתחושת האחוה. אך יותר מכך, בהקשר שלנו לתופעות הללו יש השפעות ישירות גם על המשילות ועל תפקודו של השירות הציבורי. החילופים התכופים בתפקידי השרים, ובעקבותיהם גם חילופי מנכ"לים במשרדי הממשלה השונים, אינם מאפשרים לשרים להתמקצע ומקשים עליהם לתכנן מדיניות. זאת ועוד, חוסר היציבות מייצר תקופות מרובות של "ממשלות מעבר" (הממשלה היוצאת, על פי חוק יסוד הממשלה). לפי פסיקות בית המשפט העליון והנחיות היועץ המשפטי לממשלה, ממשלת מעבר מוגבלת בהיבטים שונים – בין היתר במינוי בכירים וביצירת התחייבויות להוצאות כספיות חדשות (שפירא ופלסנר, 2022). מציאות זו פוגעת בשירות הציבורי בכל הנוגע לרציפות העבודה הממשלתית, וליכולת התכנון והביצוע של תוכניות. בחירות תכופות מקפאות עבודת מטה מסודרת, ופעמים רבות היא יורדת לטמיון בשל מדיניות המשתנה מדי שנתיים, ומקשות על מימוש התקציב.

יתרה מזו, ריבוי אינטרסים צרים והיעדר בסיס משותף מקשים את גיבוש הקונצנזוס על סדרי העדיפויות ואת קביעת המדיניות הממשלתית. מחקר

של המוסד לאיכות הממשל (Quality of Government Institute) מעלה כי סקטוריאליזם ופוליטיזציה משפיעות באופן שלילי על מדיניות בתחום הרווחה, מעמיקות פערים כלכליים ומייצרות אי־שוויון בחלוקת המשאבים לאוכלוסיות שונות (Dahlström, 2008). בהקשר הישראלי יש לכך דוגמה בתקציב המדינה בשנים 2023-2024, שכלל ריבוי של תקנות ייעודיות למגזרים או למשרדים מגזריים (כגון תמיכה במוסדות תורניים, חטיבה להתיישבות, גרעינים זהות יהודית, תלושי מזון לאוכלוסיות לפי קריטריונים המתעדפים סקטור מסוים, משרדי ירושלים ומסורת ומשרד המורשת), בין היתר באמצעות הגדלת הכספים הקואליציוניים תוך העדפה למפלגות הקואליציה שהן סקטוריאליזם (דוד ופלוג, 2023; מלאך, 2023).⁵

2. פוליטיזציה והיחסים בין דרג נבחר לדרג מקצועי

"איבדנו את ערך המקצועיות. שום דבר הוא לא מקצוע. הצורך הפוליטי דוחה כל טיעון מקצועי [...] בעצם לשכת השר התחילו לעסוק בפעילות מקצועית".

"התפיסה היא שפקידות היא לא מקצוע. שהפקידות עוינת למדיניות של השר, ושאת הפקידות צריך להחליף בנאמנות או להראות לה את הדלת".

פורום מנכ"לים לשעבר בשירות הציבורי

ממשל דמוקרטי מודרני ואפקטיבי נשען על בעלי תפקידים משתי קטגוריות עיקריות: נבחרי הציבור (הדרג הפוליטי) ומשרתי הציבור (הדרג המקצועי).

5 למשל, באמצעות הכנסת "אופק חדש" לרשתות החרדיות נעשים מאמצים להעברת 1.1 מיליארד שקלים (המהווים כ-10% מסך הכספים הקואליציוניים) לרשתות אלה, שאינן ממלכתיות ולכן רמת הפיקוח עליהן נמוכה מאוד

בין שני הדרגים שורר מתח אינהרנטי, ואף הכרחי, כחלק ממערך האיזונים והבלמים שנועד להבטיח קביעת מדיניות באופן מקצועי ויצירת שירותים מיטביים לאזרח. זאת ועוד, עקרונות המינהל התקין מחייבים מערכת יחסים רציפה בין שני הדרגים, ועל הדרג המקצועי חלה חובה לסייע לשרים בקבלת החלטות על מדיניות. חובה זו כרוכה במתן חוות דעת מקצועית ונטולת פניות, אשר משקפת את השיקולים וההשלכות הרלוונטיים.

פרק זה בוחן את ההשפעות של הפוליטיזציה על שחיקת האתוס של משרתי הציבור ועל הפגיעה בנורמות וביחסים בין הדרגים, תוך הסתכלות על השירות הציבורי בכללותו.

2.1 שחיקה בממלכתיות ובאתוס של משרתי ציבור

"אין שום ממלכתיות. אנשים איבדו כל בושה ואומרים 'תשמע אני פה. ברגע שבחרו בי', למרות שאף אחד לא בחר באף אחד אישית... אז 'אני פה עושה מה שאני רוצה לעשות' "

פורום מנכ"לים לשעבר בשירות הציבורי

אתוס מוגדר כ"מכלול הערכים, הרעיונות, המנהגים והאמונות המשקפים והמנחים את התנהלות החברה כקבוצה, וכן את הפרטים המרכיבים אותה" (עתודות לישראל, 2016). בכך, אתוס מכונן מונה משותף המחייב פעולה, חשיבה ויצירת לכידות חברתית. האתוס של משרתי הציבור נבנה על יסודות הממלכתיות, כחלק מתפיסות היסוד של השירות הציבורי אשר הנהיג דוד בן-גוריון בראשית שנות ה-50. ערכי הממלכתיות נושאים משמעות כפולה: האחת, מינוי לשירות הציבורי צריך להיעשות על בסיס שוויוני, ללא תלות בזיהוי הפוליטי; האחרת, המינויים בשירות המדינה צריכים להיות על בסיס כישורים והתאמה לתפקיד (זמיר, 2008).

הממלכתיות מבקשת לעסוק ברובד המשותף, המוסכם והליבתי של קיומה של המדינה כ"ממלכה". לפיכך מצופה מנציגי הממלכה – גם מרובד נבחר הציבור וגם מרובד משרתי הציבור – לפעול במקצועיות ובענייניות, מתוך מחויבות לשלטון החוק ולאינטרס הציבורי (הראל-פישר, 2020).

בפועל, הדרישות הנגזרות מתפיסת הממלכתיות אינן מתורגמות באופן אחיד להתנהלות המדינית של משרתי הציבור. אומנם היה ניסיון לעגן את ערכי הממלכתיות באמצעות קוד אתי חדש לעובדי מדינה המציב דרישה לייצוג ממשלתי ממלכתי בכל הנוגע להתבטאויות א-פוליטיות, קיום שלטון החוק, כבוד האדם, שוויון, נאמנות לאינטרס הציבורי וצדק חברתי (נציבות שירות המדינה, 2017א). אולם קוד זה אינו בגדר חובה רגולטורית, ורבים ממשרתי הציבור אף אינם מודעים כלל לקיומו (בלס, 2016; עתודות לישראל, 2016; שטרן, 2021).

השיח הציבורי בשנים האחרונות מצביע על שחיקה בתפיסת הממלכתיות, נוכח זלזול בדרג המקצועי והחלשתו. המעבר הזה מסמל את תום עידן המקצועיות – של שירות המדינה, המערכת המשפטית והתקשורת הציבורית – באמצעות ביסוס לגיטימציה לטענת "המדינה העמוקה" (deep state), כחלק מהמאבק האידאולוגי על דמותה של המדינה והתנערות מעקרונות המקצועיות של משרתי ציבור (טלשיר, 2020).

לעיתים השיח הופך פומבי, ומתבטא בהשתלחויות של שרים במשרתי ציבור.⁶ התנהלות זו של שרים בכירים מייצגת ניסיון נרחב לפגוע בתדמיתם המקצועית של משרתי הציבור בעיני אזרחי ישראל (שפירא והראל-פישר, 2023א). מחקרים מצביעים על קשר בין התדמית של משרתי הציבור לבין הרצון למלא תפקיד בשירות הציבור (מילר-מור אטיאס וויגודה-גדות, 2016; Perry, 1996; Perry et al., 2010). מחקר עדכני מצביע על קורלציה שלילית בין הפוליטיזציה של השירות הציבורי לבין המוטיבציה של אזרחים להשתלב בו (מילר-מור אטיאס וויגודה-גדות, 2016; Gilad et al., 2024).

השינוי בתפיסת הממלכתיות ובמעמדה נובע גם ממגמות רחבות החורגות מהדיון הנוכחי, ובהן אוכלוסיות שלא הרגישו חלק מהסיפור המשותף,

6 דוגמאות לכך הן דבריו של דודי אמסלם לעו"ד מיכל רוזנבוים, לשעבר מנהל רשות החברות, "אל תפני אליי"; ניסיונו של השר כץ להשתיק את בכירי האוצר שהזהירו מפני סיכונים ענייניים בייצוא הגז וביטחון האנרגיה של ישראל; או מתקפות חסרות חקדים מצד שרים בממשלה ובכירים אחרים על היועצת המשפטית לממשלה (זרחיה, 2023; ליאור, 2023; מוסטקי, 2023; שדה, 2023).

או שהערכים שלהן לא באו לידי ביטוי בממלכתיות כפי שהוגדרה ובוטאה בתחילת דרכה של המדינה; שינוי בתפיסת מהותן של מדינה או חברה; שינוי בתפיסות כלכליות ברחבי העולם ובישראל, וגם חילופי דורות וקידום תפיסה אינדיבידואליסטית בקרב אזרחים (דנינו, 2023).

על אף הצורך בהגדרה מחודשת של הממלכתיות בהתאם לאתגרי ההווה, לממלכתיות עדיין יש חשיבות רבה בעיצוב הספרה הציבורית בישראל (שטרן, 2021). שחיקת הממלכתיות, ועימה הפגיעה באתוס המשותף והירידה בהון הסימבולי של משרתי ציבור, משפיעות על העצמאות, המקצועיות ויכולת הביצוע האפקטיבית של השירות הציבורי כמי שאמון על ההגנה על האינטרס הציבורי הרחב.

2.2 פוליטיזציה של מינויים

"המינוי הפוליטי מהווה הפרת אמון של הרשות המבצעת כרשות ציבורית כלפי הציבור; הוא עלול לפגוע באמון הציבור בשירות הציבורי; הוא פוגע בעקרון השוויון [...] הוא עלול להביא להשחתת המוסד הציבורי [...] על ידי כל אלה פוגע המינוי הפוליטי בעקרונות היסוד של שיטתנו המשפטית, של תפיסתנו הערכית את מהותו של השירות הציבורי ושל האמנה החברתית שהיא בסיס הווייתנו כחברה מתוקנת".

בג"ץ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית החדשה ואח' נגד מדינת ישראל ואח', פ"ד נב(5) 111.

מינוי פוליטי, כשמו כן הוא: מינוי שממנה הדרג הנבחר מתוך שיקולים פוליטיים. זו התערבות של הדרג הפוליטי באיוש של משרות בשירות הציבורי – שלא במסגרת משרות אמון מוגבלות (בן־דוד, 2004; דרייטשפיץ, 2011). אף שמינוי פוליטי איננו פסול כשלעצמו, ופרקטיקה זו מתקיימת במידה מסוימת במדינות דמוקרטיות רבות, איכות המינויים והיעילות הממשלתית יכולות להיפגע משחיקת תנאי הסף והניסיון המקצועי הרלוונטי. נתוני האפקטיביות הממשלתית גבוהים יותר במדינות שמתקיימים בהם מנגוני גיוס תחרותיים

ומוחלים תנאי סף קשיחים על מקצועיות המינויים הפוליטיים בשירות הציבורי (Dahlström & Holmgren, 2015).

יתרה מזו, עצמאות ומקצועיות של משרתי ציבור הן נדבכים חשובים באיזון האינטרסים במשטר דמוקרטי. הספרות מצביעה על קשר שלילי בין הכמות היחסית של מינויים פוליטיים לבין יחס התוצר לנפש, ועל ירידה ביעילות הביצוע של הממשלה עם העלייה בפוליטיזציה של מינויים (דהן, 2016). גם ברמה הפרטנית, במחקר בארצות הברית נמצא שמנהלים שמונו משיקולים פוליטיים, קיבלו ציון נמוך יותר בתפקודם בהשוואה למי שמונו על רקע מקצועי (Lewis, 2008; Halligan, 2021).

לנוכח הבנה זו, במהלך השנים קודמו יוזמות לחיזוק המקצועיות והעצמאות של המינויים למשרות בשירות הציבורי, כדי לאתר מועמדים מקצועיים ובעלי הניסיון הנדרש. במיוחד בשנות ה־90 ובעשור הראשון של שנות ה־2000 ניכרו עלייה במקצועיות הכללית וירידה בפוליטיות של המינויים הבכירים, זאת בזכות הסדרת נהלים והגדלת מספר החברים בוועדות איתור ומינוי ב־1993, וכן ב־1999.⁷ הגדלת הוועדה אפשרה יותר ייצוג וגיוון בהרכבה, הן בהיבט המקצועיות הן בהיבט הזהות, ואכן באותה תקופה נרשמה עלייה באפקטיביות של הממשלה בישראל (שפירא, 2011). זאת ועוד, הקמת נבחרת הדירקטורים ב־2013 (קביעת תנאי סף למינוי דירקטורים) תרמה לעלייה באיכותן של ההנהלות, ובהתאם לכך חלה עלייה בנתוני הרווחיות של החברות הממשלתיות (מבקר המדינה, 2017; שפירא והראל־פישר, 2023ב).

ב־15 השנים האחרונות אנו עדים למגמה הפוכה. זו באה לידי ביטוי, למשל, בנסיגה מהחלטות הממשלה בהקשר של ועדות לאיתור ולמינויים בשירות המדינה: צמצום מספר החברים בוועדות ובהרכבן – כך שמבין שלושת חברי הוועדה נותר רק גורם אחד עצמאי (יחסית) – נציב שירות המדינה.⁸ השינוי בהרכב הוועדות הגביר את השפעתו היחסית של השר על זהות חבריהן, שכן לשר ולמנכ"ל, שהוא מינוי אישי של השר – יש השפעה רבה על שניים מתוך

7 החלטת ממשלה מס' 345 מיום 14 בספטמבר 1999, והחלטת ממשלה מס' 274 מיום 10 במאי 1999.

8 החלטת ממשלה מס' 3075 מיום 15 באוקטובר 2017.

שלושת חברי הוועדה, כך שבפועל ניתנת להם זכות וטו על החלטות הוועדה (שפירא, 2017).

שחיקה נוספת חלה במנגנונים המשמרים את תנאי הסף. אף שב-2008 התקבלה החלטה בדבר תנאי סף למנכ"לים במשרדי הממשלה,⁹ כשנה לאחר מכן ההחלטה תוקנה ונקבעה ירידה בתנאי הסף.¹⁰ בהמשך התקבלה החלטה על פטור ממכרז למשרות משנה למנכ"ל במשרדי הממשלה,¹¹ וכך התרחבה עוד יותר תופעת ממלאי המקום. שיאה של התופעה היה ביצירת "מסלול עוקף" למינויים שנפסלו, ושימוש בפרקטיקת ממלאי המקום כדי להימנע מהצורך לעמוד בתנאי הסף לתפקיד.¹²

הממשלה הנוכחית בולטת במיוחד בריבוי מינויים בעלי זיקה פוליטית וללא רקע או ניסיון רלוונטיים. מחקר של שורמן ושפירא, אשר בחן את המקצועיות והעצמאות של מנכ"לים במשרדי הממשלה בשני העשורים האחרונים, מצא כי הממשלה הנוכחית קיצונית בהקשר של מינויי מנכ"לים פוליטיים יותר, מקצועיים ומשכילים פחות, ובעלי עבר בעייתי בתחום טוהר המידות. כפי שניתן לראות בתרשים 2, המנכ"לים בממשלה ה-37 נמצאים מתחת לממוצע בכל פרמטר,¹³ וארבעה מנכ"לים שנמצאו בעייתיים בתחום טוהר המידות מונו

9 החלטת ממשלה מס' 3435 מיום 13 באפריל 2008.

10 החלטת ממשלה מס' 86 מיום 10 במאי 2009.

11 החלטת ממשלה מס' 2073 מיום 18 בספטמבר 2017.

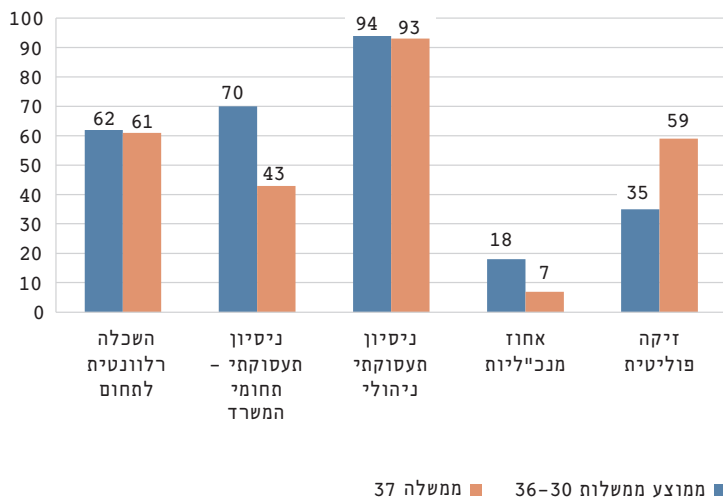
12 דוגמה מובהקת לכך היא מינויו של מנכ"ל משרד התחבורה הנוכחי. ועדת המינויים של נציבות שירות המדינה לא אישרה את המינוי של משה בן זקן – מקורבה של שרת התחבורה מירי רגב, אשר הוגש בהמלצתה – לתפקיד מנכ"ל משרד התחבורה. מינויו של זקן נפסל עקב חוסר כשירות לתפקיד, ומשום שלדברי הנציבות הוא "עלול לפגוע בתפקוד המשרד וביכולתו לעמוד במשימותיו הרבות והמורכבות". למרות זאת, זקן מונה לממלא מקום המשנה למנכ"ל, כך שהוא לא היה צריך לעבור בוועדת המינויים לתפקיד ויכול היה לשמש מנכ"ל בפועל. לאחר חצי שנה בתפקיד אישרה הוועדה את מינוי לתפקיד המנכ"ל מכיוון שהכירה בתקופת כהונתו כמשנה למנכ"ל כניסיון מקצועי מספק.

13 לכ-60% מהמנכ"לים יש זיקה פוליטית או אישית מובהקת לשר הממנה – לעומת ממוצע של 35% בשני העשורים האחרונים), ורק ל-43% יש ניסיון תעסוקתי בתחום המשרד – לעומת ממוצע של כ-70% בשני עשורים האחרונים (שורמן ושפירא, בהכנה).

במשלה הנוכחית (שלושה מהם עדיין מכהנים כיום). אך שמינויים פוליטיים וקידום מקורבים אינם המצאה חדשה, והם נעשו גם בממשלות קודמות לדורותיהן, 41% מקרב המנכ"לים בעלי הזיקה הפוליטית אינם עומדים גם בתנאי המקצועיות (לעומת 18% בממשלות קודמות בשני עשורים האחרונים) (שורמן ושפירא, בהכנה).

תרשים 2

**עמידה בתנאי הסף ובזיקה הפוליטית של מינוי מנכ"לים:
השוואה בין הממשלה ה-37 לממוצע בממשלות ה-30-36 (%)**



מקור: שורמן ושפירא, בהכנה.

2.3 חובת היועצות בקביעת מדיניות

"רואים מקרים חוזרים ונשנים שבהם הדרג הנבחר, שרים, מקבלים החלטות ובחלק לא קטן ללא תהליך היועצות ראוי, כאשר עמדת הדרג המקצועי או נדחקת לשוליים או שהיא בכלל לא נשמעת בתהליך. ולדבר הזה כמובן יש השלכות בעייתיות של פגיעה באיכות ההחלטות ופגיעה באמון הציבור בהחלטות הדרג הנבחר".

פורום מנכ"לים לשעבר בשירות הציבורי

עבודת מטה עניינית מתאפיינת בתהליכי קביעת מדיניות המבוססים על שיח והתייעצות. הדרג המקצועי מציג לדרג הנבחר את החלופות הקיימות ואת סל השיקולים הרחב, וכך מאפשר לו לקבל החלטות מדיניות מיטיבות ומבוססות ידע. בשנים האחרונות חלה שחיקה בנורמות היועצות של נבחר הציבור עם הדרג המקצועי בעת קביעת מדיניות (מרגלית ואח', בהכנה).

אי־הקיום של תהליכי היועצות משפיע על טיב המדיניות והקוהרנטיות בהחלטות ממשלה, ויכול אף ליצור מצבים שבהם החלטת השר הממונה מנוגדת לאינטרסים של הציבור ושל המשרד, ולתפקודו. למשל, בהתמודדות עם משבר הקורונה התקבלו החלטות בדבר תוכניות לסיוע כלכלי לציבור ולעסקים, ללא עבודת מטה סדורה או התייעצות עם הדרג המקצועי במשרד האוצר, מה שהביא למענים מותאמים פחות לצורכי המשק (מבקר המדינה, 2021). יו"ר המועצה הלאומית פרופ' אבי שמחון אף שיבח את המהלך.¹⁴

יותר ויותר החלטות כבדות משקל נקבעות על ידי הדרג הנבחר, תוך התעלמות מעמדות הדרג המקצועי, ולעיתים בלי כל הקשבה להן. כפי שצינו מרגלית ואח' (בהכנה), יש החלטות הכרוכות בהכרעה בין שיקולים חוץ־מקצועיים חשובים, שאינם פוליטיים־מפלגתיים גרידא, לבין שיקולים מקצועיים מובהקים; שיקולים אלו הם לגיטימיים ונכון לבחון אותם כמדיניות. אך התעלמות מחוות דעת מקצועיות של משרתי הציבור, ללא חובת נימוק תיעוד, יכולה לפגוע באינטרס הציבורי.

14 פרופ' אבי שמחון: "נתניהו הבין שאם הוא לא ידרוס את אגף התקציבים, הציבור יתמוטט" (אצל טסלר, 2021).

אתגרים מבניים: הסדרי המערכת

1. פירוק, הרכבה וריבוי משרדים

"ריבוי משרדים והצורך לתאם עם אין־סוף גופים הפך את זה לבלתי אפשרי".

פורום מנכ"לים לשעבר בשירות הציבורי

אחד האתגרים המשמעותיים בממשלות ישראל לדורותיהן הוא חוסר העקביות במבנה המשרדים, בעיקר עקב צרכים פוליטיים. סעיף 31 לחוק יסוד: הממשלה קובע כי הממשלה רשאית לשנות את חלוקת התפקידים בין השרים, וכי "הממשלה רשאית, באישור הכנסת, לאחד משרדים, לחלקם, לבטלם ולהקים משרדים חדשים". וכך, הקמת ממשלות בישראל ותהליכי הרכבת הקואליציות גוררים לא פעם שינויים ניכרים במבנה הארגוני של משרדי הממשלה. שינויים אלו מתבטאים, בין היתר, בהקמתם של משרדי ממשלה חדשים, בפירוק ובהרכבה מחדש של נושאי תוכן במסגרת האחריות המיניסטריאלית, ובהעברה ושיוך מחדש של יחידות מקצועיות וגופי סמך בין משרדי הממשלה השונים.

אף שחוק יסוד: הממשלה כלל בשני מקרים ניסיון להגביל את מספר השרים בממשלה ל־18¹⁵, הרי עם תיקונו בכנסת (מעט אחרי כינון הממשלה ה־28) הוסרה המגבלה. מאז ניכרת עלייה מתמדת, וכיום יש בישראל 32 משרדים (אחרי שבחצי שנה האחרונה נסגרו משרדי ההסברה והמודיעין).

15 בחוק שהתקבל ב־1992 ונכנס לחוקפו ב־1996 ("חוק הבחירה הישירה") נקבע שמספר חברי הממשלה לא יעלה על 18. ואכן, בממשלה ה־27 שכוננה ב־1996 היו 18 שרים, והממשלה ה־28 שכוננה ב־1999 כללה בראשית דרכה 18 שרים.

הצורך בשינוי של מבנה הממשלה נדון בוועדה לשינוי כלכלי-חברתי בראשותו של מנואל טרכטנברג. הצוות לשיפור עבודת המטה שהוקם בעקבות ועדת טרכטנברג המליץ על "צמצום ואיחוד יחידות ומשרדי ממשלה חופפים".¹⁶ הדוח המסכם של צוות זה הוגש לראש הממשלה ולמזכיר הממשלה בחודש מרץ 2015. כשנה לאחר מכן, החליטה הממשלה להקים עוד צוות בין-משרדי, כדי שיבחן את הדוח ויגבש המלצות למבנה הממשלה.¹⁷ מניתוח הצוות עולה כי 35%-45% מהתפקידים במשרד ממשלתי הם תפקידי מטה, והוא העריך כי צמצום שמרני של מספר משרדי הממשלה ל-17 יוביל לחיסכון של יותר מ-800 מיליון שקלים (משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה, 2015).

למרות הוועדות, הדוחות וההמלצות, מבנה הממשלה נותר לא אחיד ולא עקבי. מספר השרים והמשרדים בממשלת ישראל הולך וגדל בעשור האחרון, ומספר השרים הממוצע בשנים האחרונות כמעט הכפיל את עצמו בהשוואה למספרם בממשלות שכיהנו בשני העשורים הראשונים למדינה. בממשלה הנוכחית מכהנים 37 שרים ו-5 סגני שרים (אתר הכנסת, הממשלה ה-37, הכנסת העשרים-וחמש; קניג, 2023). כפי שניתן לראות בתרשים 3, במהלך השנים חלה עלייה במספר המשרדים, והוא הגיע לשיא בשנים 2020 ו-2022. ישראל יוצאת דופן בהשוואה בין-לאומית למדינות ייחוס דומות¹⁸ (שפירא וקונסטנטיני, 2023).

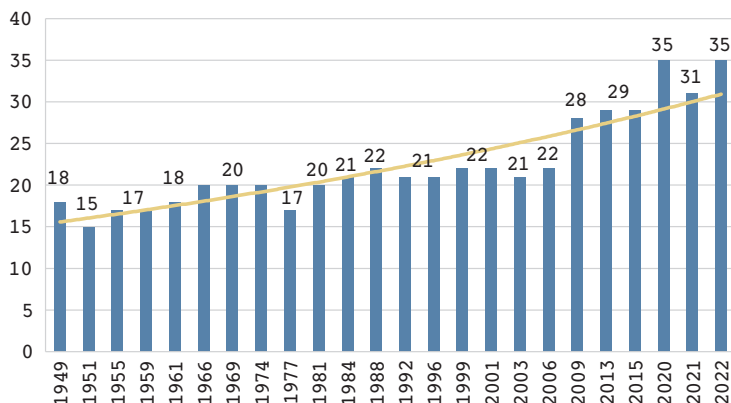
16 החלטת ממשלה מס' 4028 מיום 25 בדצמבר 2011.

17 החלטת ממשלה מס' 1887 מיום 11 באוגוסט 2016.

18 לצורך השוואה: שוודיה - 11; פינלנד - 12; הולנד - 12; אסטוניה - 12; נורווגיה - 16; אירלנד - 18.

חרשים 3

מספר משרדי הממשלה בישראל, שנים נבחרות



למעשה, אין בישראל הגדרה לאפיוניו של משרד ממשלתי: גודלו – מספר העובדים או מספר האגפים/היחידות; היקפו של תקציב ייעודי מסוים; או אם תחום פעילות מסוים יכול להיכלל כרשות בתוך משרד אחר. נוהג הפירוק והרכבה מחדש מתחמק מהסדרת הסוגיה המהותית של הגדרת תפקידו של המשרד הממשלתי הבודד, ומיצירת דרישות סף להקמה של משרדים אחרים. כלומר, אבחון התפקידים, הצרכים והפונקציות של המשרד הממשלתי הבודד באופן ענייני, ולא לאור אינטרסים פוליטיים-קואליציוניים. בהיעדר הגדרה לטווח מספרי סביר של משרדים, ובלא הגדרה של תחומי אחריות ברורים, נוצר ריבוי של משרדי ממשלה לטובת מניעים פוליטיים.

במציאות שבה משרדים נוצרים, מתפרקים ומורכבים מחדש בכל ממשלה (ולעיתים אף כמה פעמים במהלך כהונה אחת), הדרג המקצועי נדרש לפעול להטמעת השינוי הארגוני, ובתוך כך להצדיק את עצם קיומו של המשרד. נוסף על העלויות הכספיות הישירות הכרוכות בהקמת משרדים חדשים, התופעה מייצרת קיטוע בשירותים הציבוריים, וכן בירוקרטיה נוספת בניסיון לתאם בין יחידות שונות המפוזרות בין משרדים שונים, המתנהלים על פי נהלים וקריטריונים שונים (לוטן וקונסטנטיני, 2024).

2. ריכוזיות הממשלה מול השלטון המקומי

"השלטון המקומי הוא הקו הקדמי מול התושב. זה לא איזשהו מסך נחמד שאפשר להשתמש בו כדי לקדם את מה שאנחנו [המנכ"לים] רוצים. השלטון המקומי צריך לעשות את הסנכרון הזה שבין הצרכים היום-יומיים של התושבים אל מול האילוצים, הרגולציה והבירוקרטיה של הממשלה. זו משימה מאוד מאתגרת".

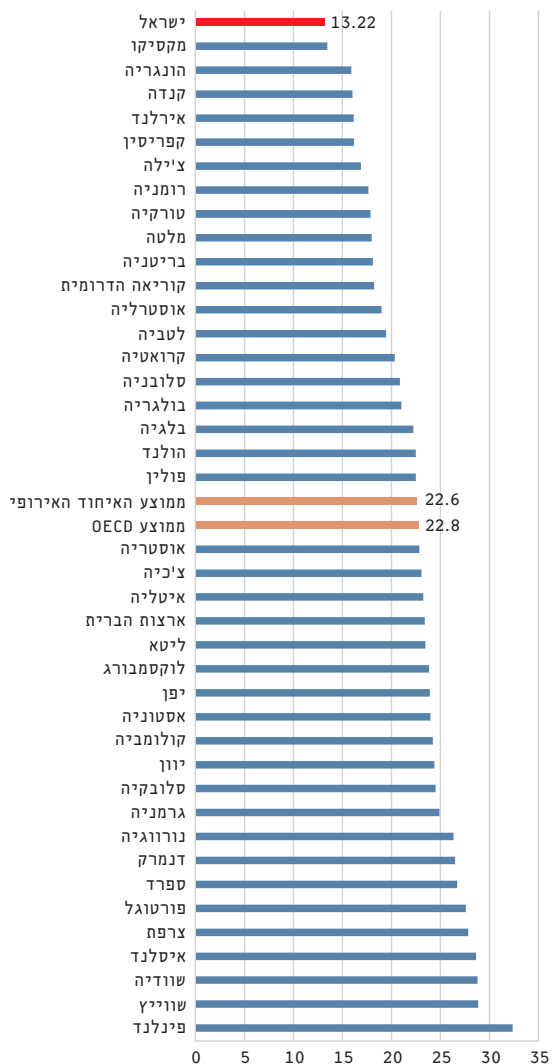
פורום מנכ"לים לשעבר בשירות הציבורי

התפיסות הדומיננטיות בספרות ממקמות את תפקידו של השלטון המקומי על ציר שבין שני קטבים: ממשל עצמי מקומי, או זרוע ביצועית של המדינה והממשל המרכזי. היחסים בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי משתנים לאורך הספקטרום הזה, וכך גם המתח בין ביזור לבין ריכוזיות הממשל, או רמת האוטונומיה של השלטון המקומי (פינקלשטיין, 2020). ישראל מאופיינת בגישה ביצועית, וכך השלטון המקומי נתפס כמי שתפקידו להוציא לפועל ולממש את המדיניות של הממשלה המרכזית (לוי ושריג, 2014; מנוחין, 2014).

שאלת היחסים בין רובדי השלטון מערבת בתוכה היבטים נורמטיביים-ערכיים – דוגמת המידה שבה ראוי לחזק את השלטון המקומי כגוף דמוקרטי המבטא את רצון התושבים – ושיקולים הנוגעים ליעילות ולאפקטיביות של השירותים הציבוריים המונגשים לתושב/אזרח בקצה. כפי שניתן לראות בתרשים 4, לפי מדד האוטונומיה המקומית (Local Autonomy Index, LAI) שנערך בשיתוף האיחוד האירופי, ישראל נמצאת במקום האחרון בקרב כלל מדינות ה-OECD והאיחוד האירופי בריכוזיות של הממשלה אל מול השלטון המקומי. הניתוח של פינקלשטיין וברטוב (2023) מורה כי רמת הריכוזיות החריגה פוגעת בתפקוד של השירות הציבורי, ואינה מאפשרת את רמת שיקול הדעת הנדרשת לפיתוח שירותים מותאמים לאזרח בקצה, לפי מאפייני הרשות וצרכיה.

4 חרשים

מדד האוטונומיה המקומית (LAI): ציון מסכם - מדינות החברות באיחוד האירופי או ב-OECD, 2020



מקור: פינקלשטיין וברטוב, 2023.

במרוצת השנים נעשו ניסיונות להסדיר את מעמדו של השלטון המקומי בישראל. דוגמה לכך היא הצעת חוק העיריות, שהתמקדה בהחלפת פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות המנדטוריות, אך היא עוררה מחלוקת ציבורית בשאלת הביזור ולא קודמה לבסוף (בארי ורזין, 2015).¹⁹ סוגיית ביזור הסמכויות והעברתן מהממשלה לשלטון המקומי נדונה במהלך השנים בכמה ועדות ציבוריות. לאחרונה היא עלתה בוועדה הבין-משרדית לביזור סמכויות לשלטון המקומי (2021), וזו הציגה את המלצותיה לממשלה, ואלה קיבלו תוקף של החלטת ממשלה.²⁰ למרות ניסיונות אלו, בפועל לא חלו שינויים משמעותיים בסמכויות הממשלה ובריכוזיותה. הריכוזיות באה לידי ביטוי לא רק ברגולציה של משרד הפנים, אלא גם ב"תפיסת ההפעלה" בממשק בין כלל משרדי הממשלה לרשויות. כך, קבלת החלטות בדבר שירותי הרווחה האישיים המקומיים, או הסדרים פיננסיים ונגישות להלוואות, נקבעים לרוב על ידי הממשל המרכזי. ריכוזיות זו יוצרת ריבוי בירוקרטיה עבור הרשויות המקומיות, והן נדרשות לקבל מהממשלה אישורים מקדימים לפעילויות רבות: העברת תקציב, נטילת הלוואה, חקיקת חוק עזר ועוד (פינקלשטיין וברטוב, 2023). גם בתחום החינוך, למשרד החינוך מוקנות סמכויות ריכוזיות רבות, לדוגמה מינוי מנהלי בתי הספר, אחריות לתעדוף התקצוב והיבטים נוספים ש"נכפים" על אגפי החינוך ברשויות מקומיות (גל-אריאלי ואח', 2023).

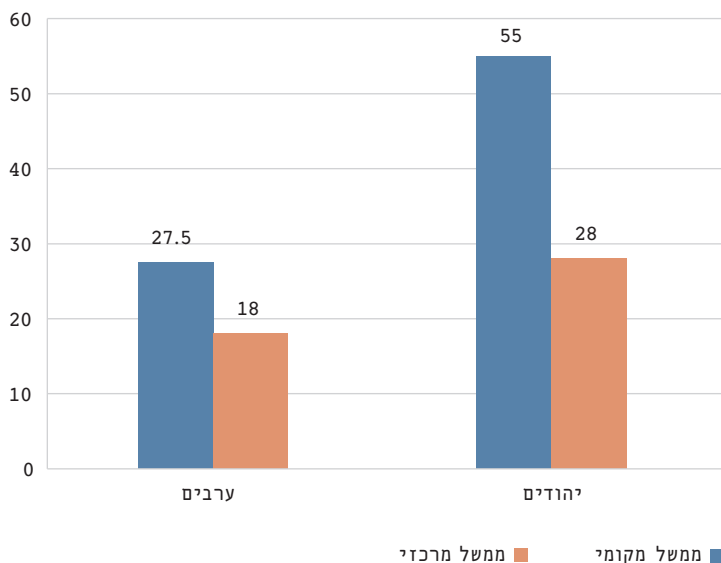
משבר הקורונה הוכיח את פגיעתה של ריכוזיות היתר באפקטיביות ובשירותים לציבור. הממשלה ביקשה לפתח תפיסה אחידה והנחיות לפתיחת מערכת החינוך בכלל הרשויות, ולא התחשבה באופן ההפעלה הפרטני ובתנאים במוסדות החינוך ברשויות המקומיות, דוגמת משאבים, צרכים, המרחב הגיאוגרפי או יכולת ההעסקה (פינקלשטיין, 2020א). התוצאה הייתה שבמגדגם של סקר מבקר המדינה דיווחו 82% מהרשויות כי התקשו ליישם את הנחיות השלטון המרכזי, ועוד 56% ציינו שקיבלו הנחיות סותרות (מבקר המדינה, 2021).

19 שני ניסיונות להעביר את ההצעה – ב־2005 וב־2007 – לא התקדמו מעבר לקריאה ראשונה.

20 החלטת ממשלה מס' 675, מיום 21 בנובמבר 2021.

השלטון המקומי הוא רובד השלטון הקרוב ביותר לתושבים, ובשל כך יכולתו לזהות את צורכי התושבים ולפעול במהירות למימושם רבה יותר. הדבר מקבל משנה תוקף לאור העובדה שלמרות האוטונומיה המצומצמת יחסית של השלטון המקומי, רמת האמון של אזרחי ישראל ברשויות המקומיות/ עיריות גבוהה מרמת האמון שלו בממשלה. מדוח מדד הדמוקרטיה הישראלית לשנת 2023 (הרמן ואח', 2023) עולה כי האמון ברשות המקומית עומד על 55% בקרב יהודים ישראלים ועל 27.5% בקרב ערבים ישראלים, ואילו האמון בממשלה עומד על 28% בקרב יהודים ישראלים ועל 18% בקרב ערבים ישראלים (תרשים 5 להלן).

תרשים 5
האמון במוסדות (ממשלה וממשל מקומי), 2023 (ב-%)*



* הנחונים מתייחסים לקטגוריות "ממשלה" ו"עירייה/רשות מקומית" בסקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה לשנת 2023.
 מקור: עיבוד המחברות לנחוני הרמן ואח', 2023.

3. חולשת הפיקוח על עבודת הממשלה

"אין כנסת. למעשה, היא שלוחה של הממשלה. אז אין מי שילחץ ויעשה טוב. אין תודעת שכר ועונש ברורה בין שר מתפקד ושר לא מתפקד".

פורום מנכ"לים לשעבר בשירות הציבורי

עקרון הפרדת הרשויות קשור לא רק להפרדה הפורמלית בין רשויות השלטון, אלא גם למערכת היחסים ההדדית ביניהן. במשטר דמוקרטי תקין מערכת הפרדת הרשויות כוללת מנגנון של איזונים ובלמים הדדיים ומנגנוני בקרה ופיקוח על הרשויות (פוקס וקרמניצר, 2019; יוסף, 2023).

בהשוואה למערכות ממשל רבות, בישראל ההפרדה בין הרשות המבצעת (הממשלה) לבין הרשות המחוקקת (הכנסת) היא פחות ברורה. הרשות המבצעת חזקה מאוד בהשוואה לרשות המחוקקת, ובמקרים רבים היא מצליחה לכפות את סדר היום שלה על בית המחוקקים.²¹ התרבות הפוליטית בישראל איחדה במידה רבה את כוחן של הרשות המחוקקת והרשות המבצעת, והעובדה שראשי המפלגות בכנסת הם גם החברים הבכירים בממשלה משמעותה שהחלטות הממשלה מכוונות למעשה חלק ניכר מפעולת הכנסת (כהן, 2018).

בהתאם, מוסדות הפיקוח והבקרה בישראל, ובראשם הכנסת ומבקר המדינה, נעדרים "שיניים" בפיקוח על עבודת הממשלה, ובשנים האחרונות אף חווים ניסיונות החלשה נוספים. נוסף על כך, חלק מאתגרי הפיקוח על עבודות הממשלה נוגעים לקשיים מבניים ולסמכויות הקיימות כדין של הכנסת ומבקר המדינה. מבחינה מבנית, גודלה של הממשלה חריג ביחס למספר חברי הכנסת בהשוואה למדינות אחרות; בממשלה הנוכחית מספר השרים

21 הרפורמה (ההפיכה) המשפטית של 2023, אם תצליח, צפויה לחזק עוד יותר את הרשות המבצעת, ובכך לפגוע עוד באיזון העדין בין הרשויות.

שקול ל-26% ממספר חברי הכנסת, ובפועל כמעט כל חבר כנסת שני מסיעות הקואליציה מכהן בתפקיד שר (קניג, 2023). התוצאה היא שמספר חברי הכנסת קטן ביחס למספר ועדות הכנסת המפקחות, ולכן יש חברי כנסת המכהנים אף בחמש או שש ועדות, בתחומים שונים לגמרי (אתר הכנסת, הסיעות בכנסת ה-25; פרידברג ואטמור, 2013; פרידברג, 2018). עומס וריבוי הנושאים הנתונים לאחריותם של חברי הכנסת אינו מאפשר התמקצעות ושליטה בכלום, ובכך נפגע המעקב אחר תהליכים ממשלתיים והפיקוח עליהם (קניג, 2013א, 2013ב).

זאת ועוד, חוסר ההלימה בין ועדות הכנסת לבין משרדי ממשלה נובע מפער ניכר בין מבנה הממשלה לבין מבנה הוועדות ומיחס המספרי ביניהם. ראשית, לכנסת 12 ועדות קבועות, ואילו מספר המשרדים, נכון לכתובת דוח זה, עומד על 32 (בראשות 37 שרים). שנית, אין התאמה מבנית בין החלוקה של משרדי הממשלה לבין ועדות הכנסת. כפי שנכתב לעיל, שינויים במספר המשרדים בהתאם להסכמים קואליציוניים יוצרים לעיתים כפילויות, או גורמים לנושאים מסוימים ליפול בין הכיסאות (או יותר נכון בין הוועדות), כך שאינם נתונים לפיקוח הראוי.

יתרה מזו, סמכויות האכיפה וכפיית ההתייבבות העומדות לרשות הכנסת אינן מספיקות לביצוע עבודת הפיקוח ("מקלות"). אחת מהסמכויות המוקנית לוועדות כדי למלא את תפקידן כמפקחות היא לזמן שרים ובעלי תפקידים בכירים בממשלה כדי לתת דין וחשבון על פעילותם ולענות על שאלות של חברי הכנסת. למרות הסדרת החובה בחוק יסוד: הכנסת,²² לעיתים שרים מסרבים לבקשות זימון או שאינם מספקים את המידע המבוקש (ארלוזורוב, 2017, 2018). בתקשורת פורסמו דוגמאות שונות לאי-התייבבות של נציגים ממשרד האוצר, משרד החינוך, המשטרה ועוד (ברגר, 2017; זרחיה, 2018; סלע, 2023). אף שבשנת 1990 נחקק חוק המאפשר להטיל קנסות בגין אי-התייבבות, לא הוגדרו הסכום ומנגנון הסנקציה (ליס, 2014; אתאלי, 2016; בלאנדר, 2017; מבקר המדינה, 2018ב).

22 חוק יסוד: הכנסת קובע כי ניתן לקבוע הוראות בדבר סמכותן של הוועדות לזמן נושא משרה או ממלא תפקיד בשירות המדינה, ברשות מקומית, במועצה דתית, בחאגיד שהוקם בחוק או בחברה ממשלתית, ולחייבו למסור מידע שבידו על פעילות הגוף שהוא מכהן בו, זולת אם יש בגילוי משום פגיעה בחוק, בחובה מקצועית או בחובת אמונים.

לצד הכנסת, מבקר המדינה אמון על מתן ביקורת חיצונית על פעולותיהם של משרדי הממשלה, השלטון המקומי וגופי ציבור שונים, במטרה להבטיח עבודה לפי עקרונות המינהל התקין. המבקר פועל מכוח חוק יסוד: מבקר המדינה, וחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958. הסמכות הנתונה לו בחוק היא לכתיבת "דין וחשבון" וחוות דעת.²³

למבקר המדינה אין מנגנוני אכיפה. תפקידו העיקרי הוא לחשוף את הליקויים ולדווח עליהם לגופים המבוקרים (לגופים ברשות המבצעת ולכנסת – בעיקר לוועדה לביקורת המדינה) ולציבור הרחב. המבקר עשוי להתקשות במילוי תפקידו, מכיוון שלא כל הגופים מדווחים למבקר המדינה. בשלהי 2016 הודה מנכ"ל מבקר המדינה דאז כי "בניגוד לחוק, יש גופים מבוקרים רבים שאינם מדווחים למבקר המדינה" (ארץ ופרל, 2024). המנגנונים הקיימים, ובהם ועדת ביקורת המדינה בכנסת, נעדרים יכולת לאכוף את השינויים הנדרשים. וכך, דוח מבקר המדינה הוא לא פעם בגדר כותרות בלבד; הוא מפנה לרגע את הזרקור אל ליקויים שונים, אך אין הוא מוביל לשינוי בפועל. ואכן, בחינת האפקטיביות של המלצות המבקר מעלה שקרוב למחצית מהמלצותיו אינן מיושמות כלל (בלאנדר, 2010). מגמה זו נשאר עקבית לאורך זמן, שכן גם לפני 26 שנים נמצא שכמחצית מהמלצות המבקר לא יושמו, ורק 14% מהן יושמו במלואן (ברזילי ונחמיאס, 1998).

עם השנים עלו יוזמות שמטרתן להחליש את מבקר המדינה אך יותר. כך, בנובמבר 2017 עלתה לוועדת השרים לחקיקה הצעתו של חבר הכנסת בצלאל סמוטריץ', אשר אוסרת על מבקר המדינה להנחות פעולה או להתערב בתהליכי קבלת ההחלטות של גוף מבוקר.²⁴ יוסף שפירא, מבקר המדינה דאז, התנגד להצעת החוק הזאת, והזהיר כי "במושב הקרוב של הכנסת צפוי מוסד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור לעמוד תחת מתקפה של תיקוני

23 דין וחשבון הוא סיום וסיכום של הליך שהוא פרי יוזמתו של המבקר עצמו; חוות דעת של המבקר ניתנת בעקבות יוזמתו של גורם שלישי – כגון הכנסת, הוועדה לביקורת המדינה או הממשלה, בהתאם לסעיף 21 לחוק מבקר המדינה (טמיר, 2009). נוסף על כך, כנציב תלונות הציבור מבקר המדינה משמש גם כחובת לכל תלונה "מאת הציבור על גופים ואנשים".

24 הצעת החוק נדחתה בינתיים פעמיים: ב-2017, וגם כשעלתה שוב בפברואר 2018.

חקיקה, שכל מטרתם היא לצמצם את מוטת כנפיה של ביקורת המדינה ולעקרה מתוכן" (אצל אגרי, 2024). נוסף על כך, במסגרת שיח המשילות של השנים האחרונות, המתמקד במינוי בכירים ובהחלשת שומרי סף, גם תפקידו של מבקר המדינה לא נשאר חסין. הנושא הגיע לכותרות,²⁵ ונמתחה ביקורת על פגיעה פוטנציאלית נוספת בעצמאות ובחוזקו של מוסד המבקר (אמסטרדמסקי, 2019).

25 בעת מינויו של המבקר הנוכחי אמר השר סמוטריץ': "העובדה שאחרי 40 שנה, שני האנשים שהוגשו לתפקיד מבקר המדינה, כולל מועמד האופוזיציה, אינם שופטים או משפטנים כלל, מבשרת על ראשיתו של התיקון ושינוי" (אמסטרדמסקי, 2019).

אתגרים פנימיים: בתוך השירות הציבורי

1. סמכות מול אחריות: ריכוזיות שחקני מטה

"אני פשוט הרגשתי שאני מסתובב עם אחריות, אבל עם אפס סמכות. אני עם אזיקים על הידיים כל הזמן וכל מה שאנשים מנסים לעשות כל הזמן זה רק להפריע. אני לא מדבר על אנשים שנמצאים אצלי בארגון, אני מדבר על אנשים שנמצאים מסביב".

פורום מנכ"לים לשעבר בשירות הציבורי

במערכת הממשלתית פועלים שחקנים משני סוגים עיקריים: יחידות מטה (כמו נציבות שירות המדינה או אגף התקציבים) ומשרדי ביצוע (רוב משרדי הממשלה – בריאות, חקלאות, רווחה, תחבורה ועוד). אף שהפרדה זו איננה פורמלית, היא ניכרת בפועל בממשקי העבודה בין היחידות, בסמכויות הרבות יותר של יחידות המטה ובכוחן אל מול יחידות הביצוע.

כבר כמה עשורים שסמכותם העצמאית של שחקני המטה נעשתה ריכוזית למדי. ריכוזיות זאת מגבירה את המתח המובנה בין שני סוגי השחקנים, ומייצרת פערים בין אחריותם של בעלי התפקידים במשרד הביצוע, המופקדים על התכנון והביצוע של מדיניות המשרד, לבין סמכותם, שכן אין בידם הכלים ליישום אותה מדיניות. זאת נוכח תלותם באישורים של שחקני מטה שונים, שהפכו, הלכה למעשה, לשחקני וטו (ועדת המשילות, 2013). כך נוצר צוואר בקבוק ובו כמה יחידות מרכזיות המחזיקות בכוח רב. פער זה הוצג במדויק על ידי עורך דין דרור שטרומ, לשעבר הממונה על רשות התחרות: "בתהליכי קבלת החלטות במינהל הציבורי משתתפים שחקני וטו, גופים מונופוליסטיים שאינם נושאים באחריות ישירה לתוצאות, אך לא ניתן לסכם החלטה ולבצעה ללא הסכמתם" (שטרומ, 2014).

הפערים בין הסמכות לאחריות בולטים בשלושה תחומים עיקריים: תקציב המדינה – תכנונו וביצועו, פרשנות החוק, וניהול כוח האדם. על אלה מופקדים ארבעה גופי מטה מרכזיים: אגף התקציבים (אג"ת); החשב הכללי במשרד האוצר (חשכ"ל) ונציגיו במשרדי הממשלה; נציבות שירות המדינה; היועץ המשפטי ומערך הייעוץ במשרד המשפטים.

אגף התקציבים. אגף התקציבים הוא יחידה בתוך משרד האוצר, והוא מופקד על הכנת תקציב המדינה ועל חוק ההסדרים. תפקידו מוסדר על פי כוח חוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985. הוא עוסק גם בביצוע שינויים בתקציב המדינה לאורך השנה, בקידום רפורמות כלכליות ובשינויים מבניים בממשלה ובמשק הישראלי.²⁶ כבר לפני שני עשורים העיר מבקר המדינה כי לאגף יש סמכויות יתר בקידום רפורמות בנושאי תוכן שונים שבאחריות משרדי הביצוע, וכי יש לאפשר עבודת מטה רחבה, בנפרד מלוח הזמנים של הכנת חוק התקציב (מבקר המדינה, 2003). בדוח אחר העיר המבקר כי "הריכוזיות התקציבית בשלבי ההכנה, החקיקה והביצוע של תקציב המדינה, והריכוזיות התקציבית משפיעה על אפקטיביות הממשלה" (מבקר המדינה, 2018, ב239).

החשב הכללי. החשב הכללי אחראי על פי חוק לביצוע הלכה למעשה של תקציב המדינה, ניהול נכסים, התקשרויות ומכרזים, וניהול החוב הלאומי.²⁷ הוצאת כספים ומימוש התקציב של משרדי הביצוע השונים כפופים לאישור החשב המשרדי (החשב וסגן החשב המשרדי הם עובדי משרד האוצר, והם מתחלפים בסבבי רוטציה בין משרדים שונים). גם אישור ועדת חריגים נעשה במשרד האוצר עצמו. כשומר סף של הקופה הציבורית, החשב נוטה לעיתים להיכנס לעובי הקורה ולחרוג מפיקוח על מנגנוני ההתקשרות והוצאת הכספים של יחידת הביצוע וכך מתערב גם במדיניות עצמה. למשל, בתחילת 2024 החשכ"ל הוציא הנחיה לחשבי משרדי הממשלה לא לאשר תקציבים

26 הדיון בכל האתגרים ההליכיים, הדמוקרטיים והמשפטיים של עצם קיומו של חוק ההסדרים במערכת חורג מגבולות הניחוח שלנו. להרחבה ראו קליין ונחמיאס, 1999.

27 החשכ"ל שואב את סמכויותיו, בין היתר, מחוק נכסי המדינה, תשי"א-1951, מחוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992, ומהמגוון הרחב של הוראות תקנון כספים ומשק של מדינת ישראל (הוראות חכ"ס).

שאינם קשורים להתמודדות עם השלכות המלחמה על המשק, "במטרה לאפשר לממשלה גמישות לבצע שינויים בצד ההוצאה מבלי להקשות על שינוי סדרי העדיפויות" (טייטלבוים, 2024). בד בבד, העובדה שהחשבים במשרדי הביצוע השונים הם עובדי משרד האוצר עלולה לייצר לעיתים מתחים בהנהלת המשרד ולהעלות שאלות בדבר הנאמנות והמחויבות שלהם לאינטרסים של המשרד אל מול ייצוג האינטרס של משרד האוצר (וין, 2008).

נציבות שירות המדינה. נציבות שירות המדינה ממונה על ניהול העסקתם של עובדי המדינה.²⁸ במהלך השנים נעשו ניסיונות אחדים להפוך את הנציבות לגוף אסטרטגי המתווה מדיניות ומציג תכנון לטווח ארוך לבניין כוח, אך בפועל כבר עבר כמעט עשור מאז הרפורמה בהון אנושי וטרם הושלמו תהליכי הביזור והאצלת הסמכויות בתחום הפרט לקליטת עובדים. כ-77% מהסמכויות בתחום התקינה שהיו אמורות לעבור לניהול עצמאי של המשרדים לא הוצלו (מבקר המדינה, 2020), ולכן במובנים רבים המשרדים נשארו תלויים בחסדי הנציבות לאישורים של תקנים, שינויים ארגוניים, איוש תפקידים והיבטים נוספים בניהול ההון האנושי.

היועץ המשפטי ומערך הייעוץ במשרד המשפטים. היועץ המשפטי לממשלה בישראל ממלא כמה תפקידים עיקריים, הכוללים עמידה בראש התביעה, ייצוג המדינה והאינטרס הציבורי בערכאות משפטיות, וייעוץ משפטי לרשויות השלטון כפרשן המוסמך של החוק. על פי הנוהג, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מחייבות את המערכת הממשלתית כולה, ופרשנותו לחוק היא הפרשנות המוסכמת מבחינת רשויות השלטון.²⁹ תהליכי העבודה מול מוסד היועץ המשפטי לממשלה נוטים להתעכב עקב עומס וריבוי הנושאים המובאים לפתחו. לעיתים אי-הסכמה בין יועצים ממשלתיים

28 הנציבות פועלת ליישום חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, חוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג-1963, וכן תקנון שירות המדינה (התקשי"ר) המפרט בהרחבה הסדרים ספציפיים ונוהלי עבודה.

29 בג"ץ 1635/90 יוסף ז'רז'ביסקי נ' ראש הממשלה, מר יצחק שמיר, מה(1) 749 (1991); בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, מז(5) 404 (1993); בג"ץ 4247/97 סיעת מרצ במועצה עיריית ירושלים נ' הר לענייני דתות, נב(5) 241 (1998).

במשרדים שונים יכולה לעכב קבלת החלטות ויישום תוכניות ממשלתיות, היות שמנגנון יישוב המחלוקות מצריך מעורבות של היועץ המשפטי לממשלה עצמו (היועמ"ש). הפרקטיקה הנוהגת בשנים האחרונות היא להעביר תוכניות, מסמכים ויוזמות שונות ליועץ משפטי – גם אם אין להם נגיעה ישירה בחקיקה, בתקינה ובהסדרים משפטיים, וזאת בהיעדר נהלים ברורים. התלות שנוצרה בחוות הדעת המשפטית עלולה ליצור גם צוואר בקבוק בקבלת החלטות.

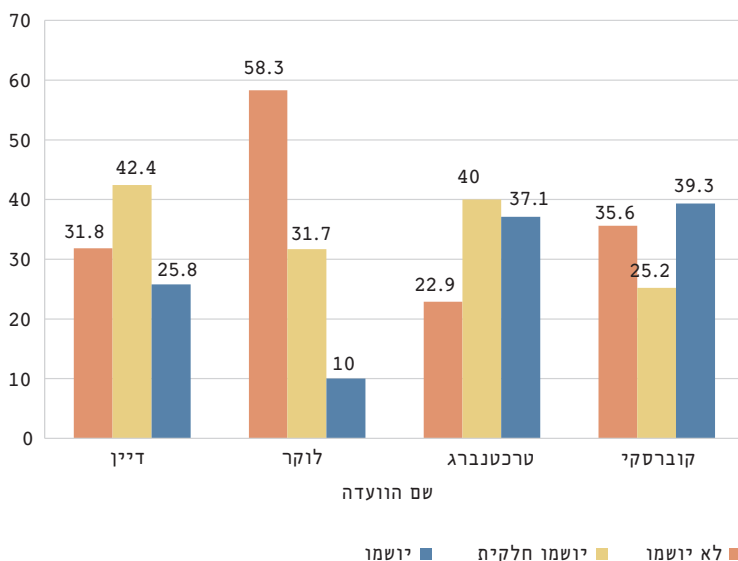
לכאורה, יחידות הביצוע אחראיות לקבוע מדיניות וליישמה, אך למשרדים אין הסמכות הנדרשת להביאן לידי מימוש: להוציא כספים, לעשות התאמות מדיניות החורגות מן התקנה התקציבית (אישור ועדת חריגים במשרד האוצר) או לנייד עובדים בין תפקידים שונים במשרד. וכך, שחקני המטה המתוארים בפרק זה גולשים אל מחוץ לליבת תפקידם ומעורבים, הלכה למעשה, בתחומי מדיניות שונים של המשרדים, ולעיתים אף מכתבים סדר יום מוגדר.

הפער בין אחריות המשרדים לבין הסמכות הריכוזית למדי של שחקני המטה נדון בעבר בכמה ועדות: ועדת קוברסקי (1989); ועדת טרכטנברג (2011), במידה פחותה; ועדת לוקר (2013) וועדת דיין (2013).³⁰ בחינה של יישום ההמלצות מאז מעלה כי שיעורי היישום חלקיים ביותר. כלומר, המלצות הוועדות התקבלו, אך הן אינן מיושמות באופן שוטף או שבוצעו באופן חלקי. בתרשים 6 להלן, המציג את נתוני היישום, ניתן לראות כי שיעור אי-הביצוע נע בין 22.9% לבין 58.3% (גולשטיין-גלפרין וליבנה, 2024).

30 ועדת קוברסקי, 1989, הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנחמכים מחקציב המדינה; ועדת טרכטנברג, 2011, הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי; ועדת לוקר (ועדת המשילוח), 2013, דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה; ועדת דיין, 2013, ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה.

תרשים 6

מידת יישום המלצות של רפורמות קודמות בשירות הציבורי (ב-%)



הערה: בחלק קטן מההמלצות (0%-4%) לא נמצא תיקוף חד-משמעי. הנחונים המובאים אינם כוללים המלצות אלה.
מקור: גולשטיין-גלפרין וליבנה, 2024.

היטיב לסכם את המצב אהוד פרוואר, לשעבר ממלא מקום נציב המדינה וסמנכ"ל ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, בספרו **למה בגין לא דפק על השולחן**:

לא הרבה השתנה. יחסי הכוחות לא השתנו באופן משמעותי. תהליכי הביזור שנעשו, ככל שנעשו, נגעו בעיקרו של דבר לתחומים שבהם נוצר עומס רגולטורי גדול גם על השומרים, כזה שאינו פרופורציונלי למשמעות הכלכלית או הערכית של הנושא. במבט לאחור, מעט מאוד סמכויות עברו מהמטה למשרדי הביצוע, ורבות ממסקנות הוועדות לא בוצעו או שלא הייתה התמדה בביצוען (פראוור, 2020, 22-23).

2. חולשת מנגנוני התיאום והתכלול

"אחת מבעיות המשילות הקשות של ממשלות ישראל לדורותיהן: יש עשרות מחלוקות בין משרדי הממשלה, חלקן נמשכות שנים רבות בלי שהגיעו לכלל פתרון. מחלוקות אלו גרמו נזקים ניכרים לציבור – חלקם ישירים, בעיקר לאוכלוסיות חלשות, וחלקם עקיפים, נזקים כלכליים-מינהליים למשרדי הממשלה ולאוצר המדינה".

מבקר המדינה, 2011, 7

סוגיות מורכבות, מטבען, אינן נופלות במסגרת תחום האחריות הצר של משרד זה או אחר, דבר המזמין מחלוקות ומלחמות טריטוריה. קשה לאמוד במדויק כמה החלטות, תוכניות ויוזמות נבלמות בשל אי-הסכמות בין משרדים ויחידות שונות. סקר של נציבות שירות המדינה הראה כי לפחות 23% מהחסמים ביישום החלטות ממשלה בישראל נובעים ממחלוקות בין משרדים וגופים בשירות הציבורי (נציבות שירות המדינה, תובנות, וג'וינט ישראל אלכא, 2013). פרק זה דן בקשיים בתיאום קוהרנטי בממשלה וביישוב מחלוקות.

2.1 הכרעה במחלוקות בין-משרדיות

כיום, אין מנגנון סדור ויעיל ליישוב מחלוקות ולהכרעה בסוגיות המערבות משרדים שונים. סעיף 5(א) לחוק יסוד: הממשלה קובע כי "הממשלה מורכבת מראש הממשלה ומשרים אחרים". לפי לשון החוק, בראש פירמידת קבלת החלטות לא עומד אדם יחיד, אלא חבר בני/ות אדם. כך, באופן פורמלי, אי-הסכמות צריכות להגיע לדיון ולהחלטה בממשלה כולה. השרים ממעטים להביא לאסקלציה זו בהקשר של מחלוקות מקצועיות, בשל הרצון להימנע מלהפוך את הקונפליקט לפומבי,³¹ כך ששיטת עבודה זו מעודדת אותם

31 עם זאת, בשנים האחרונות ניכרת עליית מדרגה בפומביות המחלוקות בין שרים. ראו, למשל, את דבריו של שר הכלכלה והתעשייה ניר ברקת נגד מתווה הפיצויים של שר האוצר (אצל ספיר, 2023).

למעשה להגיע לפשרות ולהסכמות, או לדחות את הדיון כליל (פראוור, 2020). התוצאה היא שבמקום "לריב בפומבי", נושאים בין-משרדיים לא מתקדמים ולעיתים נתקעים במאבק בין-משרדי מתמיד, או מגיעים לשולחנו של ראש הממשלה.

אך שלפי החוק סמכותו של ראש הממשלה אינה עליונה על פניו של שרים אחרים – עקרון ראשון בין שווים (Primus inter Pares) – הרי המחקר מצביע על מגמת התחזקות בכוחו של ראש הממשלה בישראל ביחס לחברי הממשלה האחרים. כך, תקנון הממשלה מעניק לראש הממשלה אפשרות לשלוט בתהליכי קבלת ההחלטות ובקביעת סדר יומה של הממשלה גם באמצעות קיום או מניעת דיון בוועדות שרים (קנדלשטיין-היינה, 2020). ברור אפוא כי ראש הממשלה יכול להטיל את כובד משקלו הפוליטי ולהכווין את הדיון להחלטה הרצויה מבחינתו, אך הוא אינו מרבה לעשות כך, בעיקר לאור אי-היציבות הפוליטית (פרק 1 לעיל) ויכולת הסחיטה של השותפות הקואליציוניות.

במהלך השנים נעשו ניסיונות אחדים להציע פתרונות להכרעה במחלוקות. הבולטים שבהם היו הוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה – ועדת קוצ'יק (2012); והצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה – ועדת המשילות (ועדת לוקר) (2013). שתיהן הציעו כי למנכ"ל משרד ראש הממשלה תינתן הסמכות להכריע במחלוקות או להעלותן בפני ראש הממשלה עצמו, ודין יהיה כדין החלטה שהתקבלה בממשלה, אולם המלצות אלה לא אושרו בסופו של דבר בממשלה. בלי קשר להמלצה קונקרטיית כזאת או אחרת, במצב הקיים אין פתרון מוסכם בדבר הדרך ליישב מחלוקות בין שרים ומשרדים.

2.2 יכולת תכלול במרכז הממשלה

עבודה בין-משרדית ממשלתית היא מערכת מורכבת, אשר מבוססת על יכולת תיאום ותכלול עמדות בכלל הממשלה. מנגוני תיאום בין-משרדים ובין רמות שונות של שלטון הם נדבך חשוב בתפיסת כלל הממשלה (whole-of-government), ויכולים לתמוך ביישום יעיל של מדיניות (גולשטיין-גלפרין, 2023; OECD, 2017). ה-OECD מגדיר את "מרכז הממשלה" (centre-of-)

(government, CoG) כיחידה או מצבור גופים המספקים תמיכה וייעוץ לראשי ממשלות. על פי הגדרתו, מרכז הממשל מחויב להבטיח את העקביות של החלטות הממשלה ולקדם מדיניות מושתתת אסטרטגיה (OECD, 2020). במסגרת פעילותו של מרכז הממשלה, תפקידי התיאום והתכלול שמורים לרוב למשרד ראש הממשלה ומקבילותיו.

עבודת המטה של משרד ראש הממשלה בישראל אמורה להתרכז בעיקר בתכלול ובתיאום נרחבים של פרויקטים בין־משרדיים, אך בפועל, בשנים האחרונות גוברת מעורבותו דווקא בהובלת פרויקטים יישומיים. כך משרד ראש הממשלה עוסק כיום בסוגיות מקצועיות דוגמת שילוב יוצאי אתיופיה, פיתוח מפרץ חיפה ופיתוח כלכלי־חברתי של המגזר החרדי – סוגיות חשובות ללא ספק, אך קשורות באופן מובהק לעבודתם של משרדי ביצוע קיימים. תופעה זו מאתגרת משתי סיבות עיקריות: האחת, יצירת סמכויות חופפות מול משרדי הביצוע (ראו הרחבה לעיל על ריכוזיות שחקני מטה); השנייה, הטלת עומס רב על יחידות מטה במשרד ראש הממשלה; והשלישית, קושי במילוי תפקיד התיאום הרוחבי, התכלול ויצירת תמונת מקרו כלל־ממשלתית (מבקר המדינה, 2003).

אתגר התכלול הממשלתי בלט במיוחד לאחר אירועי 7 באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל". קולות רבים (בתקשורת, קהילות המפונים, מנהיגים ועוד) קראו לחיזוק יכולות התיאום הקוהרנטי של הממשלה. אך שבשנים האחרונות נוצרו כמה כלים ומנגנוני תשתית לתיאום – דוגמת פורום סמנכ"לי אסטרטגיה, סמנכ"לי תקציב, פורום רכש חברתי ומפגשי שולחן עגול – נראה כי הפורומים מתכנסים באופן לא סדיר ולא עקבי, ואינם מצליחים לייצר שגרות עבודה קבועות לתיאום וליצירת סדר יום ממשלתי משותף.

2.3 הישענות יתר על תיאום בלתי פורמלי

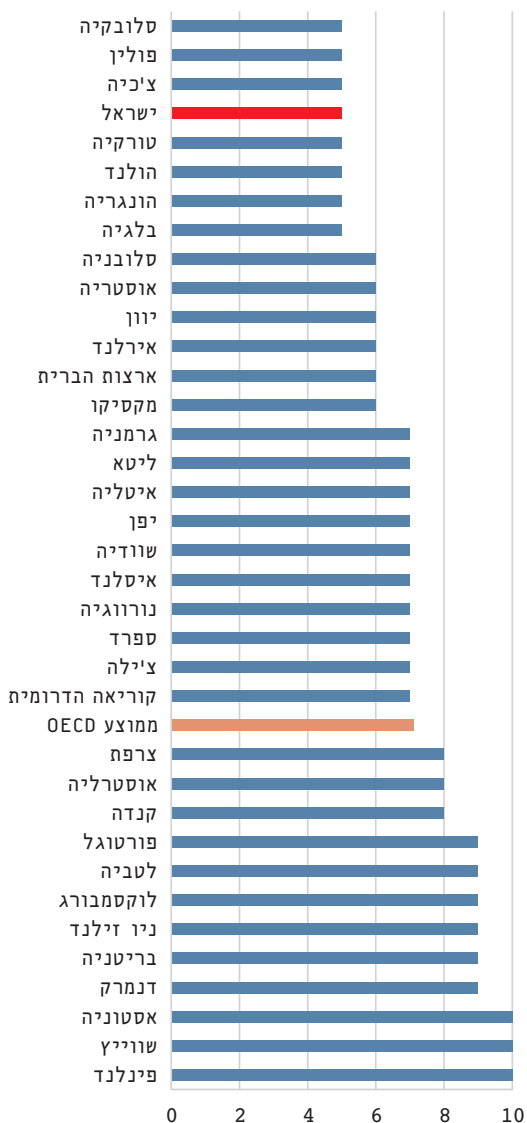
"שיטות העבודה הולכות יותר מדי למקומות של טוב אתם מכירים אותי, אתם מאמינים לי. זה לא עובד כמו שצריך שהכול קם ונופל על יחסים בין-אישיים. זה הגיע גם למצבים כאלה שהפקידות הבכירה צריכה לעבוד על סמך יחסים בין-אישיים של 'אתם מאמינים לי ואתם סומכים עליי'. יש פה יותר מדי סובייקטיביות בתוך התהליכים".

פורום מנכ"לים לשעבר בשירות הציבורי

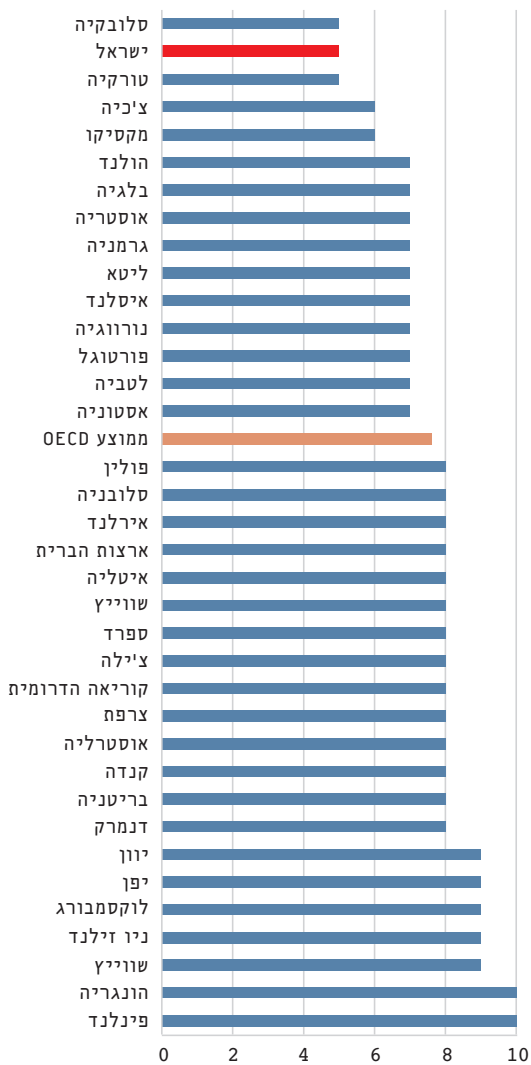
לאור המחסור במנגנוני תיאום פורמליים, חלק גדול מעבודת הממשלה נשען על שיטות ונורמות תיאום א-פורמליות בעייתיות. ספרות המחקר מראה כי תהליכי תיאום בלתי פורמליים אמורים לתמוך בשגרות תיאום ותכלול סדורות ופורמליות, ולא להחליף אותן, כדי לייצר אחדות ושיתוף פעולה יעיל בממשלה. כלומר, מעבר למנגנונים הרשמיים המעוגנים בחקיקה, בתקנונים ובשגרות עבודה (דוגמת ישיבות ממשלה שבועיות), יש מגוון ערוצים לא רשמיים לתיאום ולשיתוף פעולה (דוגמת שיחות מסדרון מזדמנות, בריתות פוליטיות והיכרות אישית בין דרג מקצועי בכיר).

תרשים 7

אפקטיביות התיאום בין הדרג המקצועי של משרתי ציבור: ישראל מול מדינות OECD, נחוני 2022 (ניקוד מחוך 10)



תרשים 8
אפקטיביות התיאום הבלתי פורמלי: ישראל מול מדינות OECD,
נחוני 2022 (ניקוד מתוך 10)



מקור: נחוני ה-SGI (Sustainable Governance Indicators) לשנת 2022.

תהליכים לא פורמליים אינם רעים כשלעצמם. רמה "בריאה" של תיאום לא פורמלי מייעלת את עבודת הממשלה. בהשוואה בין-לאומית, לפי מדד Sustainable Governance Indicators (SGI), מנגנוני התיאום הבלתי פורמליים במדינות שקיבלו דירוג גבוה מזרזים קבלת החלטות, מונעים בירוקרטיה ומנגישים שיח לרתימת שותפים, אשר מוביל בהמשך לשיתופי פעולה רשמיים. הציון הנמוך של ישראל במדד מתייחס לשימוש לא רצוי במנגנונים הבלתי פורמליים, שימוש שאינו מסייע לתיאום ולתכלול רוחבי, וכך פוגע בעבודת הממשלה.

המערכת השלטונית בישראל מושפעת מאוד ממנגנוני תיאום בלתי פורמליים דוגמת מחויבויות קואליציוניות ופוליטיקה פנים-מפלגתית. הסדרים אלו מאופיינים בהטיה סקטוריאלית ובנאמנות פוליטית ואישית (כפי שפורט לעיל). כאשר מערכות שיתוף הידע חלשות, ותהליכי תיאום פורמליים אינם מיושמים, המנגנונים הבלתי פורמליים מתחזקים יתר על המידה ומייצרים מסלולים עוקפים. אלה פוגעים בטיב ההחלטות המתקבלות וטמון בהם פוטנציאל לשחיתות (SGI, 2022).

תרשימים 7 ו-8 משווים את אפקטיביות התיאום בין דרגים מקצועיים ואת יעילות התיאום הבלתי פורמלי בישראל ובמדינות ה-OECD. כפי שניתן לראות בתרשימים, בשני ההיבטים הללו ישראל נמצאת בקבוצת המדינות בעלות הציון הנמוך ביותר בקרב מדינות ה-OECD, מכיוון שלא נעשה שימוש נכון במנגנוני התיאום הללו.

גם ברמת הדרג המקצועי של משרתי ציבור, תהליכים רבים מתנהלים באופן לא פורמלי על בסיס היכרות אישית בין בכירים. במסגרת פורום מנכ"לים לשעבר של המכון הישראלי לדמוקרטיה התקיים שיח בדבר הפרת האיזון בשנים האחרונות בין קשרים אישיים לבין תהליכים מובנים, על חשבון יצירת נוהלי עבודה ושגרות קבועות לתיאום בין דרגים מקצועיים.

3. היעדר אסטרטגיה לטווח ארוך ולניהול סיכונים

"דמוקרטיה באופן כללי היא אנטי-אסטרטגית מסיבה מאוד פשוטה: הבוחרים אף פעם לא מתעניינים מה אתה תעשה למנוע דברים רעים או לייצר דברים טובים בעתיד. לפוליטיקאים יש טווח זמן מאוד מאוד קצר, והם רוצים גם לזרוע וגם לקצור".

פורום מנכ"לים לשעבר בשירות הציבורי

נבחרו ציבור נוטים להפנות את הקשב לבעיות דחופות ובעלות השלכות ברורות לטווח הקצר, ולא לבעיות ארוכות טווח, אשר השלכותיהן יורגשו רק כעבור שנים רבות. בספרות ובשיח הפוליטי העכשווי תופעה זו זוכה לכינויים רבים: "הטיית הווה" (presentist bias), "קוצר ראייה פוליטי" (political myopia) וכן "קוצר טווח" (short-termism) (Salter, 2012; Boston & Berman, 2017).

במדינת ישראל, התמריצים לטווח קצר אף הולכים ומתחזקים ככל שחוסר היציבות הפוליטית גובר ותדירות מערכות הבחירות עולה. ניתן להצביע על שלוש סיבות מרכזיות אשר מזינות את בעיית האסטרטגיה בישראל: (1) תמריצים פוליטיים להעדפת החלטות לטווח הקצר; (2) היחלשות המוסדות האמונים על תכנון אסטרטגי ואי-יישום של תהליכים אשר נקבעו בהחלטות ממשלה קודמות; (3) חוסר תיאום מבני בין התקציב השנתי לבין תוכניות אסטרטגיות לטווח ארוך.

ראשית, לנבחרו ציבור אין תמריץ חיצוני לעסוק באסטרטגיה לטווח הארוך ולקדם אותה, ולכן נושאים מסוג זה אינם עולים לרוב לדיון. הזיכרון הקולקטיבי קצר, והשרים מעדיפים לקצור פירות במהלכים מהירים. כך סוגיות מורכבות ובעלות השפעות ארוכות טווח, למשל, החוב הגדול של המוסד לביטוח לאומי, תופחות לבעיות ששום ממשלה אינה רוצה לעסוק בהן (המוסד לביטוח לאומי, 2020; אילן, 2023). השילוב של מגמות הקוטביות, הפוליטיזציה והסקטוריאליזם מקשה את הטיפול באתגרים מורכבים, נוכח חסמים ליצירת

הסכמות ולשיתופי פעולה לקידום מהלכים אסטרטגיים נרחבים (Lewis, 2008; Craft & Halligan, 2020; Halligan, 2021).

אף שוועדות, קבוצות חשיבה ודוחות הוקדשו למיפוי אתגרים אסטרטגיים והתייחסו לצורך לתכנן מדיניות לטווח הארוך ולבצע "הכרעות גורליות לגבי מדיניותה, ומיצובה הגלובלי של ישראל" (הפורום לאסטרטגיית על, 2017, 1), רוב ההמלצות לא יושמו.³²

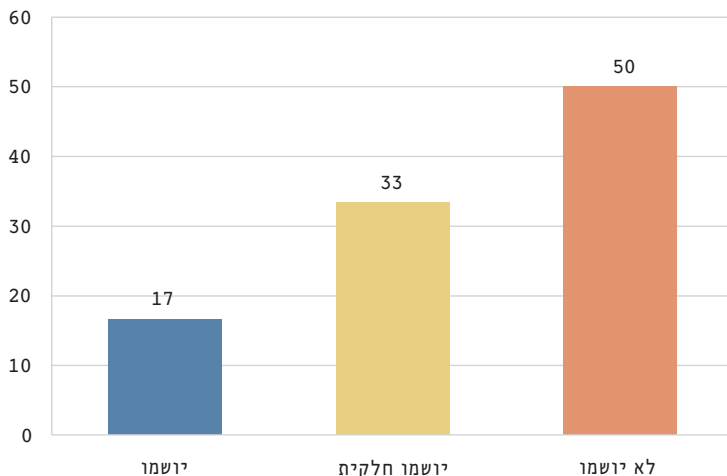
בשנים 2010–2012 פעל צוות בין-משרדי, בהובלת משרד ראש הממשלה, משרד האוצר ובנק ישראל, למיסוד ולשיפור היכולת של הממשלה לנהל אסטרטגיה ומדיניות כלכלית-חברתית בישראל. הדוח הסופי של הצוות³³ שם דגש על מיסוד מנגנונים, תהליך ומוסדות, והמלצותיו אומצו בהחלטת ממשלה.³⁴ בחינה של ההמלצות בדוח אל מול המציאות (נכון לדצמבר 2023) מורה כי ההמלצות אינן מוטמעות בפועל בעבודת הממשלה, וכי יישומן חלקי ביותר (תרשים 9).

32 רשימה חלקית של קבוצות חשיבה, ועדות ודוחות בנושא: הפורום לאסטרטגיית-על (2017); אסטרטגיית על למדינת ישראל: עיונים וכיוונים. המכון למדיניות ואסטרטגיה (2020); הערכה אסטרטגית לישראל 2019–2020. המכון למחקרי ביטחון לאומי (2020). הערכת מצב לישראל בעקבות כנס ביטחוני-מדיני בנושא: ישראל בעידן של משברים – האם לקראת שינוי? תובנות והמלצות. מרכז שאשא למחקרים אסטרטגיים (2019); היערכות מדינת ישראל אל מול התמורות הגיאופוליטיות במזרח התיכון. מרכז שאשא למחקרים אסטרטגיים (2018); לקראת 2048: חשיבה אסטרטגית רב-תחומית. המכון למחקרי ביטחון לאומי (2020) (INSS); הערכת מצב אסטרטגית לישראל 2020, מבט אל העשור הבא, סיכום ותובנות. הכנס השנתי הבין-לאומי ה-13, יוזמת ישראל 100 (2019); תכנון אסטרטגי לישראל לקראת 2048, דוח שלב ב': כלי התכנון. הפורום לאוכלוסייה סביבה וחברה (2019); עתיד צפוף – ישראל 2050. הפורום לאוכלוסייה, סביבה וחברה (2018).

33 הדוח הוכן על ידי חברות ראנד (Rand) ושלדור, שליוו את הצוות.

34 החלטת ממשלה מס' 5208 מיום 4 בנובמבר 2012.

תרשים 9
מידת היישום של המלצות דוח הצוות למיסוד
תכנון אסטרטגי ארוך טווח בישראל (ב-%)



מקור: גולשטיין-גלפרין (בהכנה).

המוסדות, התהליכים והמנגנונים שנקבעו לבניית אסטרטגיה חברתית-כלכלית נשחקו לאורך השנים, ומעמדם של גופים אשר אמונים על אסטרטגיה הוחלש. המועצה הלאומית לכלכלה, למשל, אינה מממשת בשנים האחרונות את ייעודה. תפקידי המועצה הם, בין היתר, לזהות מנועי צמיחה חדשים, לבצע ניתוח שיטתי של מגמות (מקומיות וגלובליות), להציע חלופות לניתוח תקציב המדינה ולבנות תרחישים לפי הערכת מצב אסטרטגית.³⁵ הערכת המצב האסטרטגית האחרונה פורסמה ב־2015, וניסיונות שנעשו להתניע הערכות מצב עדכניות לא צלחו. גם הצוות לניהול אסטרטגיה בראשות מנכ"ל ראש הממשלה אינו פעיל מאז 2017 (מבקר המדינה, 2023).

35 מכוח החלטת ממשלה מס' 430 מיום 10 בספטמבר 2006; החלטת ממשלה מס' 43 מיום 26 באפריל 2009; והחלטת ממשלה מס' 5208 מיום 4 בנובמבר 2012.

וכך, מדינת ישראל, על מוסדותיה השונים, אינה מקיימת תהליכי ניהול סיכונים הכוללים איתור, מיפוי, ניתוח ודירוג הסיכונים האסטרטגיים. קביעת מדיניות לטווח הקצר והארוך צריכה להסתמך על הערכת סיכונים בדרך של ניתוח עלות-תועלת (לפי עקרון התועלת המצרפית) ושקילת חלופות בהתאם (משרד ראש הממשלה, 2018א, 2018ב). אך ללא מיפוי והערכת מצב מוסדרת לא ניתן לקדם תוכניות ומוכנות לסיכונים בפן הביטחוני, הכלכלי, החברתי והסביבתי. אי לכך, כיום אין למדינת ישראל אסטרטגיה ארוכת טווח מוגדרת.

משכך, ולאור שחיקת המנגנונים האמורים לבחון את התכנון, לתעדף ולתקצב, נוצר ואקום. סדר העדיפויות הלאומי נקבע הלכה למעשה על ידי תקציב המדינה, לשנה או לשנתיים בלבד.

4. גיוס, ניהול ושימור הון אנושי

"כל מה שקשור לניהול ההון האנושי לא רלוונטי בשום צורה למציאות כבר הרבה מאוד זמן. מאופן הגיוס, דרך שיטת המיון, דרך מערך התגמול ועוד. המבנה ושיטות העבודה לא סבירים".

פורום מנכ"לים לשעבר בשירות הציבורי

ישראל ניצבת בפתחו של מה שעשוי להיות משבר חמור בכוח האדם בשירות הציבורי, שכן המערכת הציבורית מתקשה בגיוס עובדים איכותיים ובשימור של ההון האנושי הקיים (לוי, 2022). יש מחסור במורים, בפסיכולוגים, ברופאים ובעובדים מקצועיים בשירות המדינה – למשל בחוקרי מיסוי ברשות המיסים (ינקו, 2023; יעקב, 2023; קורץ, 2023). איגוד העובדות והעובדים הסוציאליים מעריך כי כ־1,500 משרות אינן מאוישות, ומשרד הרווחה והביטחון החברתי דיווח שכ־24% מכלל העובדים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות עוזבים את תפקידם בשנה הראשונה (משרד הרווחה והביטחון

החברתי, 2021; וייס, 2022). סקרים שנערכו בקרב העובדים העלו כי 66% מעובדי המגזר הציבורי מחפשים עבודה, לעומת ממוצע של 44% מהעובדים במשק כולו, וכי 62% מהעובדים שוקלים הסבה מקצועית – כמעט פי שניים מהשוק כולו (רויכמן, 2022). עובדים מוכשרים באגפי המחשוב והטכנולוגיה בשירות הציבורי עוזבים את תפקידם לטובת השתלבות במגזר הפרטי ובתעשיית ההייטק, שם השכר גבוה פי שניים או שלושה והתנאים הנלווים טובים יותר (קונפורטס, 2022).

לכל מקצוע ותחום עיסוק סיפור שונה ונסיבות מבחינות, ועם זאת, הנתונים מצטברים לכדי נרטיב משותף של קושי בגיוס ובשימור עובדים בשירות הציבורי. במשרדי הממשלה המשבר בולט במיוחד. כבר ב־2019 ציינה סמנכ"לית נציבות שירות המדינה כי "אנחנו מתקשים לגייס אנשים טובים לשירות הציבורי" (אצל קלינגבייל, 2019). מגמה זו הלכה והתעצמה, ובאוגוסט 2023 פורסם כי חלה צניחה של 30% בביקוש למשרות במשרדי הממשלה, וכי מספרן של המשרות הלא מאוישות הוכפל, מ־10% ל־20%. יתרה מזו, נרשמה ירידה של כ־30% במספר המועמדים לתוכנית הדגל הממלכתית "צוערים לשירות המדינה" (ארצי־סרור, 2023; Gilad et al., 2024).

לפי נתוני נציבות שירות המדינה, מספר התקנים הבכירים הלא מאוישים במדינה עומד על כ־268, וקרוב ל־300 משרות דירקטורים בחברות ממשלתיות אינן מאוישות (כ־44% מכלל משרות הדירקטורים). מבין המשרות הבכירות, כ־71 תפקידים מתבצעים על ידי ממלאי מקום או מינויים זמניים (שפירא והראל־פישר, 2023א; מבקר המדינה, 2024). היות שהמינוי הזמני ניתן לרוב לחודשים אחדים בלבד, הרי שיטת "ממלאי המקום", במשרות זמניות, משמשת לשמירה על "שקט תעשייתי" ולהימנעות מביצוע שינויים גדולים (מרדכי, 2020; Alon-Barkat et al., 2024). אף שהממוצע השנתי של שיעור היציאה משירות המדינה בשנים 2018–2022 נשאר יחסית יציב (בערך 1.5% – נמוך בהשוואה לארצות הברית, לבריטניה, להולנד ולפינלנד), שיעורי התחלופה בקרב קבוצת העובדים המצטיינים גבוהים בהרבה, ועומדים על יותר מ־70% (רוטמן ותובל, 2020; מבקר המדינה, 2022).

הנתונים הללו משפיעים על יכולתו של השירות הציבורי למשוך ולשמר עובדים מקצועיים ובעלי כישורים מבוקשים. אף שיש מגוון גורמים אשר משפיעים על המוטיבציה של אזרחים להשתלב בשירות הציבורי (כמו שפירטנו, בין היתר, בפרק הראשון, על פוליטיזציה של מינויים), פרק זה מבקש להתמקד בכמה חסמים עיקריים: קושי בגיוס ובניוד עובדים, מערכות שכר קשיחות ונטולות תמריצים, וכן היעדר גיוון וייצוג הולם בשירות המדינה.

4.1 גיוס וניוד עובדים: שכר מוטע ותק

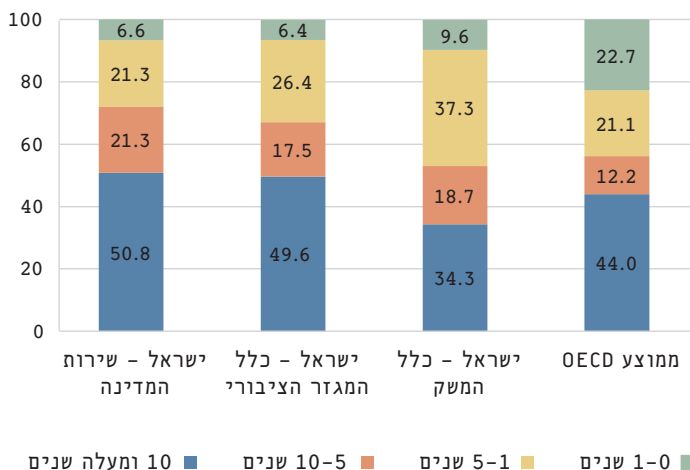
ניידות עובדים תורמת לפיתוח הארגוני באמצעות הפריה הדדית בין רעיונות וגישות עבודה מיטיבות (Kacmar et al., 2006; Bamberger et al., 2014). חוסר ניידות מונע זרימה של רעיונות, כישורים מגוונים ויכולות חדשנות בארגון, ובכך מעלה את הסיכון לחשיבה הומוגנית (group thinking) ולקיבוען תפיסתי ארגוני (Hsu, 2007; Bénabou, 2013; Adesina, 2021). בהשוואה לממוצע ה-OECD, המשק הישראלי הכללי מאופיין בניידות גבוהה ובמעברים תכופים יחסית בין מקומות עבודה שונים (מרגלית והלל, 2018). אולם כאשר בוחנים את המגזר הציבורי הישראלי בנפרד, מתגלה תמונה שונה בהחלט: הניידות נמוכה בהרבה, ומחצית מן העובדים נשארים באותו מקום עבודה יותר מ-10 שנים (ניסים וקלר, 2020).

בתרשים 10, להלן מוצגת השוואה בין ניידות עובדי המדינה בישראל לבין הניידות בשירות הציבורי הרחב, בכלל המשק הישראלי, והממוצע בקרב מדינות ה-OECD.³⁶ ניידותם של עובדי המדינה נמוכה מזו של כלל המגזר הציבורי: 72.1% מן העובדים בשירות המדינה הם בעלי ותק של 5 שנים ויותר באותו מקום עבודה, בהשוואה ל-67.1% בכלל המגזר הציבורי, ולכ-53% בכלל המשק. תופעה זו בולטת גם בהשוואה בין-לאומית: ב-OECD שיעורם של בעלי ותק של 5 שנים ויותר עומד על 56.2% בממוצע. נוסף על כך, עובדי מדינה נוטים להישאר באותם משרדים: 95% מן העובדים לא עברו כלל

36 שירות המדינה – משרדי הממשלה, יחידות סמך, מערכת חינוך ובתי חולים ממשלתיים; מגזר ציבורי – לרבות שלטון מקומי, רשויות סטטוטוריות, חברות ממשלתיות, גופים במערכת הביטחון, מערכת הבריאות וההשכלה הגבוהה.

בין משרדי ממשלה או יחידות סמך שונות בעשור האחרון. נתון זה משקף מוביליות נמוכה מאוד, אפילו למאפייני השירות בכלל המגזר הציבורי.

תרשים 10
ותק במקום העבודה (בשנים), נתוני 2020 (ב-%)



מקור: ניסים וקלר, 2020.

לניידות נמוכה יכולות להיות סיבות שונות, אחת מהן נוגעת לתמריצים כלכליים. בשירות הציבורי מנגנון השכר הוא מוטת ותק, ומהווה חסם כניסה לעובדים מתחילים וצעירים (אסיף והר־טוב, 2021; אגף השכר והסכמי עבודה, 2020). נתוני תעסוקה מראים שככל שיחס השכר בין עובדים ותיקים לבין עובדים מתחילים גדול יותר, כך יורדת האטרקטיביות של המשרות במגזר הציבורי בהשוואה לזו של המגזר הפרטי (פרנק, 2022). מנגנון זה גם מתמרץ את העובדים להישאר בתפקידיהם לתקופה ארוכה, וביטוי לכך הוא ממוצע הגיל הגבוה במגזר הציבורי בהשוואה למגזר הפרטי (40-44 ו־25-29, בהתאמה) (אסיף והר־טוב, 2020; אגף השכר והסכמי עבודה, 2022).

שכר מבוסס ותק מהווה גם חסם פוטנציאלי לכניסת עובדים בעלי ניסיון משמעותי שנצבר מחוץ למגזר הציבורי. דוח של ה-OECD קובע כי הדומיננטיות של רכיב הוותק עושה את השירות הציבורי בישראל למערכת העסקה מבוססת-קריירה. מערכות כאלו נוטות לנהל הליכי מיון תחרותיים רק בקרב עובדים מתחילים, ואילו איוש משרות בכירות מוגבל פעמים רבות להליך של מכרזים פנימיים. התוצאה היא שעובדים מחוץ לשירות הציבורי, בעלי כישורים מתאימים, ממעטים להגיש מועמדות או להתמודד על משרות ניהול (OECD, 2021).

משבר הקורונה האיץ אומנם יישום של מודלים תעסוקתיים גמישים, דוגמת חוזים אישיים, אך לשיטה זו מתלווים סיכונים אחרים, כמו עלייה מוגזמת במספר החוזים האישיים, שלטווח הארוך עלולה לפגוע ביחס האחיד כלפי עובדי המגזר הציבורי (אגף השכר והסכמי עבודה, 2022; מבקר המדינה, 2022). אגף השכר מקדם בימים אלו הסכמים לשינוי אסטרטגי בשיטת הקידום ולתוספות שכר הנותנות העדפה לעובדים מתחילים, מתוך כוונה למסד את השינויים הללו. עדיין מוקדם מכדי לקבוע אם השינוי יוטמע ויצליח (מבקר המדינה, 2022).

4.2 מערכות סיווג שכר קשיחות והיעדר תמריצים לביצועים ולתפוקות

כללי השכר ויחסי העבודה במגזר הציבורי נקבעו בשנות ה-50, ומאז עברו שינויים מינוריים בלבד. תנאי השכר נקבעו בהסכמים קיבוציים, ולאורם הוגדרו טבלאות דירוגים ודרגות לתפקידים. מערכת הסיווג הסבוכה הזאת פוגעת ביעילות התקציבית ואינה מאפשרת גמישות והתאמות פרטניות, דוגמת תגמול לעובדים מצטיינים. מערכות הסיווג מבוססות שכר יחסי והצמדות בין משרות שונות במגזר הציבורי. כך למשל, העלאת השכר בצה"ל משפיעה במישרין על דירוגי השכר של עובדי המדינה, המשטרה ושירות בתי הסוהר (רבן, 2021). עקב שרשרת זו, שינויים בשכר העובדים בגופי הביטחון ב-2021 הובילו באופן אוטומטי לעלות נוספת של כ-270 מיליון שקלים, בשל ההצמדה נוספים (עלייה של 45%) (מבקר המדינה, 2022). זאת ועוד, דירוגי המשרה הקשיחים מקשים על גיוס של עובדים חדשים (התאמת שכר לכישורים והביקוש בשוק) ועל הניידות של עובדים קיימים בתוך המגזר הציבורי (טוקר,

2022). לקשיחותן של המערכות הללו יש השפעה גם על הביצועים של משרתי ציבור.

תמריצים לעובדים נועדו להעלות את המוטיבציה שלהם, לשפר את הביצועים והאפקטיביות שלהם, ולחברם ליעדי הארגון (Frey, 1997; Cardona, 2006; Fitzpatrick, 2007). משוואה זו אינה מתקיימת בשירות הציבורי בישראל. שכר הבסיס לעובד מדינה ממוצע בישראל מהווה רק כ-46% מסך התשלום המלא, ואילו תוספות השכר והתגמולים נתפסים כהטבות קבועות ואינם מתועלים לשיפור הביצועים (OECD, 2021). אחד התמריצים לעידוד פרודוקטיביות ומצוינות בשירות הציבורי בישראל הוא שכר עידוד – תשלום הנע בין 0% ל-25% מהשעות המשוקללות של העובד, בתנאי שהושגו יעדים ומדדים העולים על הגדרות התפקיד (אגמון, 2017). אך שכר העידוד לא עודכן כבר שנים,³⁷ ולמעשה אינו משמש תמריץ כלל, משום שהוא משולם דה פקטו כתוספת שכר באופן שוטף. זאת בניגוד למגזר הפרטי, שבו יש הלימה בין שכר עידוד ("בונוסים") לבין טיב הביצועים והצטיינות בתפוקות (נציבות שירות המדינה, 2017ב).

מצב זה נכון גם למנגנוני התגמול על הכשרות מקצועיות. עובדים בשירות המדינה מקבלים תגמול כספי קבוע בגין שעות למידה שצברו בהשתלמות (גמול השתלמות, גמול"ש). מטרת המנגנון היא להעשיר עובדים בשירות הציבורי במיומנויות רלוונטיות לתפקידם. אולם בפועל המודל הנוכחי אינו מחייב השתלמות בנושאים הרלוונטיים לתפקיד, וכולל לעיתים קורסים שמקורם בהסכמים קיבוציים ארכאיים שלא עודכנו עשרות שנים, ולכן אינם מתאימים לשינויים בצורכי התעסוקה (מבקר המדינה, 2022; OECD, 2021).

בשנת 2016 החל אגף השכר במשרד האוצר לקדם 15 הסכמים לעידוד ביצועים שבהם השכר הוא תלוי תפוקות, במטרה להטמיע תיקונים במבנה השכר ולפשט את מערכות הסיווג תפקיד-שכר. התיקונים הללו כוללים שינויים בתגמול היחסי ושינויים המגדילים את הגמישות בקבלת החלטות

37 שכר העידוד נשאר קבוע למדי לאור הקושי בעדכון שיטות המדידה, העלות הגבוהה הכרוכה בפיתוח ובעדכון, וריבוי השיטות במשרדים וביחידות הסמך.

ניהוליות. אולם נכון לסוף 2022 ההסכמים החדשים חלים רק על שיעור נמוך מכלל עובדי השירות הציבורי (טייטלבאום, 2021; מבקר המדינה, 2022).

4.3. היעדר גיוון וייצוג בלתי הולם בקרב משרתי ציבור

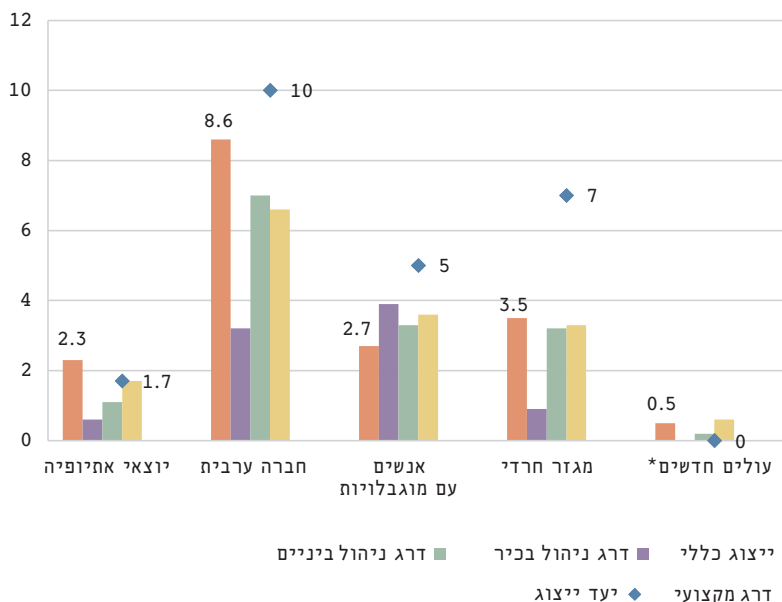
מחקרים מצביעים על קשר בין נתוני הגיוון בקרב משרתי הציבור לבין מדדי תפקוד הממשל דוגמת שקיפות, אמון ושוויון (OECD, 2009; Garcia-Sanchez et al., 2013). השירות הציבורי צריך להבטיח ייצוג מגוון במגוון קבלת ההחלטות, שכן רק כך ניתן יהיה לשרת את כלל אזרחי ישראל, לרבות המיעוטים שבה. ייצוג הולם נועד להבטיח התאמה בין החלטות ממשלה לבין הצרכים של כל קבוצות האוכלוסייה במדינה, הנובעים ממאפיינים חברתיים, כלכליים, תרבותיים, לאומיים ועוד (רון וברזני, 2021). ייצוג ראוי של קבוצות שונות בשירות הציבורי מחזק את ערכי היסוד הציבוריים-דמוקרטיים באמצעות שילוב של דעות שונות, אתגור פרדיגמות, קביעת מדיניות פלורליסטית וקידום מוביליות חברתית (Nolan-Flecha, 2019).

אף שהוצבו לגיוון יעדים פורמליים, עדיין קיימים פערים ניכרים בגיוס ובשימור כוח אדם מייצג בשירות הציבורי בישראל. נתוני התעסוקה של עובדים בשירות המדינה³⁸ מעידים על גיוון וייצוג חסרים. ראשית, הוגדרה רשימה מצומצמת של אוכלוסיות אשר זכאיות לייצוג (עולים חדשים, אנשים עם מוגבלויות, המגזר החרדי, החברה הערבית ויוצאי אתיופיה), והנתונים נאספים על פי הקבוצות הללו. אולם חשוב לציין כי יש קבוצות מיעוט שונות שאינן נאמדות כלל ואין נתונים עליהן (אנשים שגדלו בפריפריה, יוצאי ברית המועצות לשעבר ועוד). שנית, יעדי הייצוג שנקבעו במערכת משרדי הממשלה וביחידות הסמך אינן מתקרבות בייצוגן לשיעורן באוכלוסייה הכללית (למשל, רק 4% מהמגזר החרדי ו-14.7% מהחברה הערבית הם בעלי תפקידים בשירות המדינה). יתרה מזו, משרדי הממשלה ויחידות הסמך אינם עומדים ביעדי הייצוג כמעט של כל האוכלוסיות הזכאיות לכך, ועיקר הייצוג מרוכז בדרגים נמוכים ובמשרות זמניות (בדרגי כניסה או משרות סטודנטים).

38 הנתונים כוללים את מערכת משרדי הממשלה ויחידות הסמך, מערכת הבריאות ומערכת הביטחון.

כפי שניתן לראות בתרשים 11, נתוני תת-הייצוג של הקבוצות הזכאיות בולטים במיוחד בדרגים בכירים יותר: בדרג המקצועי ובדרגי ניהול ביניים ובכירים (נציבות שירות המדינה, 2022).

תרשים 11
ייצוג של האוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם
במערכת משרדי הממשלה ויחידות הסמך, 2022 (ב-%)



*טרם נקבע יעד ממשלתי לייצוג עולים חדשים בשירות המדינה, אך לפי פרסומי נציבות שירות המדינה היעד הממשלתי עומד על 1.7%-1.8%. מקור: עיבוד המחברות לנתוני נציבות שירות המדינה, 2022.

מדיניות שמטרתה ייצוג הולם יכולה לקדם שני סוגים של תכליות: תכלית תעסוקתית (קידום שוויון הזדמנויות בשוק העבודה) ותכלית השתתפותית

(הבטחת שיתוף במנגנוני המינהל ובמוקדי הכוח). בעשורים האחרונים התפתחה התפיסה של "פקידות מייצגת" – הרעיון ולפיו ייצוג הולם למיעוטים מודרים, בדרגים שונים בשירות הציבורי, הוא חיוני לשמירה על דמוקרטיה תקינה ולגיבוש מדיניות אשר רגישה לצורכי הפרט (מרגלית, 2020). אך היעדר גיוון וייצוג הולמים אינו רק שאלה נורמטיבית, אלא תפיסה של הון סימבולי, והיא באה לביטוי בדבריה של מריאן רייט אדלמן (Wright Edelman), האישה הראשונה שהוסמכה לעריכת דין בארצות הברית: "אינך יכול/ה להיות מה שאינך יכול/ה לראות" ("You can't be what you can't see").

היעדרן של אוכלוסיות מסוימות מן השירות הציבורי, או ייצוג מועט שלהן, תורם להמשך השחיקה בממלכתיות ובאתוס משרתי הציבור (ראו הרחבה בפרקים קודמים), משום שקבוצות מסוימות אינן מרגישות בעלות (ownership) ושייכות לעולם השירות הציבורי. זאת ועוד, בעיית הגיוון עלולה להחמיר עם תהליכי גיוס אשר מתבססים על מועמדים בעלי מודעות לאופציות הקריירה בשירות הציבורי והיכרות עם ערוצי הזנת מצוינות (דוגמת תוכניות הצוערים), שבהכרח נפוצים פחות בקרב אוכלוסיות שייצוגן נמוך, והן דווקא האוכלוסיות הייעודיות להגדלת הגיוון.

4.4. קושי ברתומת ארגוני עובדים לרפורמות

עובדי המדינה מאוגדים במסגרת ההסתדרות מכוח חוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז–1957, המקנה לעובדים את הזכות להצטרף לאיגוד עובדים וכך לנהל תהליכי מיקוח קיבוציים לטובת הסדרת תנאי העבודה והתאמתם לאתגרים המתהווים בשוק העבודה (ההסתדרות, 2019; OECD, 2019). כל שינוי ארגוני בדפוסי עבודה או בנהלים קיימים מותנה בהסכמת בעלי העניין הרבים, מה שמקשה על הטמעת רפורמות (אגף השכר והסכמי עבודה, 2022). יצירת הסכמה רחבה מאתגרת אף יותר כאשר מדובר בנושאים מורכבים, דוגמת קביעת מנגנונים למדידת פירון בשירות הציבורי, קיצוצי משרות לאור כניסת אוטומציה וטכנולוגיות, או תנאים להעברת עובדים מתפקידם.

בישראל מספר הסכסוכים, השביתות והעלות שלהם במונחים של ימי עבודה אבודים גבוהים מאוד בהשוואה למדינות אחרות OECD⁻. OECD⁻ מעריך כי כוחם של ארגוני העובדים בישראל מייצר חסם לטיוב מנגנוני ניוו

של עובדים, ליעילות הליכי עבודה, ולהטמעת פתרונות חדשניים, ובלשונו: "בישראל נראה כי סכסוכי עבודה הפכו לדרך המקובלת להגיע להסכם. יש צורך בשיפור היחסים לטובת שיפור השירות הציבורי" (OECD, 2021, 54).

5. תרבות ארגונית: שמרנות ו"ראש קטן"

"תרבות רעה מצאנו בתוך ביתנו. בתוך גופים ציבוריים, ברשויות שלטוניות ובקרב שליחי ציבור – נבחרים וממונים, שהציבור הפקיד בידיהם את שלומו ואת ביטחונו. מצאנו תרבות רעה של הצגת דברים למראית עין בלבד, של התעלמות מהתרעות חוזרות ונשנות, של שאננות ושל קיבעון מחשבתי בעניינים משמעותיים [...] תרבות רעה של היעדר משילות ושלטון החוק ודפוס פעולה של דחינות ושל הימנעות מקבלת החלטות. מציאות של התנהלות המושפעת לרעה מאינטרסים פוליטיים ומשיקולים זרים. תרבות רעה של 'ראש קטן', של מזעור האחריות ושל התחמקות ממנה".

ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון, 2024, 274

תרבות ארגונית היא מונח כולל למערכת של הנחות ואמונות יסוד הפועלות באופן בלתי מודע ונתפסות כמובנות מאליהן, והיא התשתית הערכית לנורמות ולדפוסי ההתנהגות המצופים מחברי הארגון (Schein, 2004; Akpa et al., 2021). לתרבות הארגונית יש השפעה על כל רובדי הארגון; החל ביעדיו, עבור בקבלת ההחלטות ובכיווני פעולה, וכלה ביצירת בסיס הזהות של חברי הארגון, ותחושת הזדהות ומחויבות לערכים המשותפים (Nica, 2013).

בעשורים האחרונים, השירות הציבורי בישראל מתאפיין בתרבות ארגונית נוקשה, בהיעדר שאיפה למצוינות, בעיגול פינות ובמה שמכונה "תרבות כסת"ח". מדובר בתופעה מוכרת, המהווה מראה לשחיקה ההולכת ומתמשכת בנורמות המינהל התקין ובהיעדר שאיפה לפיתוח שירותים טובים יותר

לאזרח. כל אלו באים לידי ביטוי בדבריו של מבקר המדינה לשעבר השופט בדימוס מיכה לינדנשטראוס: "התמונה המצטיירת מממצאי הביקורת [...] מצביעה על תרבות ארגונית קלוקלת הנמשכת זה שנים, ועל חריגות חמורות מאוד מכללי מינהל תקין וליקויים" (מבקר המדינה, 2010, 97).

התרבות הארגונית בשירות הציבורי בישראל מתאפיינת בקיבעון מחשבתית, בהימנעות מסיכונים, ובהתנגדות לשינויים לטיוב המערכת. אך שבעבר יוחסה התרבות שונאת הסיכון בעיקר למאפייניהם של העובדים במגזר הציבורי עצמם (Bellante & Link, 1981), ספרות עדכנית מצביעה על ליקוי מערכתי-ארגוני, כך שסביבת העבודה, השגרות והנורמות עשויות ליצור תרבות שמשפיעה על העובדים במערכת ומרתיעה אותם מליטול סיכונים. ולהפך: ככל שהעובדים מאמינים שהנהלה הבכירה פתוחה לסיכונים ולפתרונות משבשים וחדשניים, כך גם הם יציעו פתרונות יצירתיים וחדשניים יותר, ו"יגדילו ראש" (Guiso et al., 2015).

אף שישראל היא מהמדינות המובילות בעולם החדשנות, ולא בכדי זכתה לתואר "אומת הסטארט-אפ" (start-up nation), נראה שדווקא השירות הציבורי מתקשה לפתח, לאמץ ולהטמיע חדשנות בצורה שיטתית ומערכתית (בקמן ומונחין, 2016; גולשטיין-גלפרין ואח', 2023; OECD, 2020). אומנם ממשלות מאמצות בדרך כלל חדשנות באיחור בהשוואה למגזר העסקי, לאור אתגרים של עודף רגולציה, מחסור בתקציב, קושי ביצירת התקשרויות ומחסור בכישורים או בידע. אך כשכל הסיבות האלו משתלבות בתרבות ארגונית מקובעת, מתגברים החסמים לביצוע שינויים ורפורמות במערכת הציבורית (זרחוביץ' וקירש, 2020).

מקורה של תרבות מקובעת זו הוא בחרדה מפני כישלונות וערעור היציבות, ובירוקרטיה מרובה המאפשרת שינויים תוספתיים בלבד (ארליך, 2018). גישה זהירה זו מגלמת העדפה למזעור סיכונים, גם במחיר של תשואות נמוכות יותר. יתרה מזו, התרבות הארגונית בממשלה מאופיינת בתפיסה טריטוריאלי, וזו מהווה חסם לשיתוף מידע וליצירת תיאום רוחבי (Altshuler et al., 2022). שילוב זה מקשה על למידה מטעויות והסתגלות לשינויים (Schraeder et al., 2005; Cole & Hagen, 2023).

בישראל התפתחה אפוא בירוקרטיה ממשלתית רוויית נהלים, טפסים, אישורים, גופים ורגולציה עצמית. מדובר במערכת הנוטה לטיפול נקודתי של כל גורם בתחום התמחותו, בחוסר תיאום בין אגפים, בעומס רב ובעיכובים במענה, בהיעדר למידה ארגונית או ניתוח מערכתי-הוליסטי (פאר ואח', 2019). השכבות "הגיאולוגיות" השונות של טיפול ממשלתי מובילות לפרגמנטציה, להתנהלות איטית ולהיצמדות לנהלים נוקשים, בלי לאתגר את הפרדיגמות המנחים אותם (הבר, 2013).

הפוליטיזציה בשירות הציבורי בישראל (ראו הרחבה בפרק השני) נוטה אך להחמיר בעיה זו. אי-יציבות שלטונית וניהול המתאפיין בקווים פוליטיים מוגברים יוצרים רתיעה מסיכון, ועובדים נוטים להיצמד לתקנונים ולתהליכים בירוקרטיים גלויים – מה שמחזק עוד את הפרדיגמות הקיימות ואת הסטטוס קוו (Halligan, 2020). כך עבודת הממשלה מאופיינת בתרבות ארגונית שמרנית, וזו מובילה בהדרגה לנתק ניכר בין תפקודו של השירות הציבורי לבין הצרכים והציפיות של האזרחים (בקמן ומנוחין, 2016). התוצאה היא שהשירות הציבורי איננו ערוך לאתגרי המאה ה-21, אשר מצריכים חדשנות וגמישות מחשבתית שיגבירו את היעילות והמועילות ויטיבו את השירותים לאזרח (גולשטיין-גלפרין ואח', 2023).

השירות הציבורי בישראל נתון במשבר עמוק הנובע ממכלול של אתגרים מבניים ותפקודיים. מבין ריבוי האתגרים מתבלטים עשרה: עלייה בקוטביות ובתפיסות סקטוריאליות, פוליטיזציה ושחיקה ביחסים בין הדרג הנבחר לדרג המקצועי, פירוק-הרכבה וריבוי של משרדי ממשלה, ריכוזיות השלטון המרכזי מול השלטון המקומי, מנגנוני פיקוח חלשים, פערי סמכות מול אחריות וריכוזיות יחידות המטה, מנגנוני תיאום ותכלול ממשלתי חלשים, היעדר אסטרטגיית טווח הארוך וניהול סיכונים, קושי בגיוס, בניהול ובשימור הון אנושי, ותרבות ארגונית שמרנית ומקובעת.

האתגרים המוצגים חולקו לשלוש קטגוריות, אך בחינה ביקורתית מעלה כי הם מזינים זה את זה ויוצרים מעגל קסמים המעמיק את המשבר. כל חוליה משפיעה על משנתה, ונוצרת תגובת שרשרת ההולכת ומדרדרת את השירות הציבורי ופוגעת במשילות במובנה הרחב. כך למשל, ירידה באמון הציבור פוגעת באטרקטיביות של קריירה בשירות הציבורי, מה שמקשה על גיוס וקידום כוח אדם איכותי. אפשר לראות כי מעגל זה חוזר חלילה, וכי השרשרת מתאפינת בהשפעות דו־כיווניות. כלומר, כוח אדם לא עצמאי או לא מקצועי דיו מתקשה לפתח שירותים מיטביים לאזרח. בתגובה לכך הדרג הנבחר עלול לנסות להגדיל עוד יותר את מספר המינויים פוליטיים כדי שאלה יבצעו את המדיניות, אך בכך רק מגביר את הריכוזיות ואת כוחם של "שומרי הסף" בגופי המטה. בתוך כך הוא יוצר מתחים מבניים נוספים בתוך המערכת ושוחק את מערכת היחסים בין הדרג הנבחר לבין משרתי הציבור. מעגל זה של לולאות משוב מחזקות מוביל לשחיקה נוספת בתפיסת הממלכתיות ובאתוס של משרתי ציבור, ופוגע ביכולת לייצר מענים הולמים בשגרה, ועוד יותר מכך בחירום. תרשים 12 להלן מתאר את האתגרים ואת התלות ההדדית ביניהם.

תרשים 12
מיפוי האתגרים המערכתיים של השירות הציבורי בישראל:
מעגל קסמים המזין את עצמו



■ חיצוני: חברה ופוליטיקה ■ מבני: הסדרי מערכת

■ פנימי: בחוך השירות הציבורי

הדוח נפתח בהצגה של שלושה פרקים, המתייחסים לשלוש רמות של אתגרים: החל באתגרים חיצוניים, עבור באתגרים מבניים, וכלה באתגרים פנימיים של השירות הציבורי. אך אחד הממצאים המרכזיים של הדוח הוא התלות ההדדית בין האתגרים השונים וההיזון החוזר ביניהם, הפוגעים ביכולת הביצוע (משבר משילות) ובמערכת היחסים בין האזרח לבין המוסדות (אמון). השילוב של האתגרים יחדיו מייצר את "הסערה המושלמת" של תנאים לקיפאון ולקושי בהנעת תהליכים בשירות הציבורי.

אירועי טבח 7 באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל" הפנו את הזרקור אל משבר המשילות ואל חוסר האמון של הציבור בשירות הציבורי. עם זאת, המשבר יוצר גם הזדמנות לשינוי ולבנייה מחדש. רפורמות מבניות ותפיסתיות שיחזקו את המקצועיות, העצמאות, האחריות והאפקטיביות של השירות הציבורי יבססו מחדש את האמון בין כלל הגורמים – נבחרי ציבור, דרג מקצועי ואזרחים. מבוך המשילות המוצג במסמך הזה הוא סבוך, אך איננו דרך ללא מוצא.

רשימת המקורות

אגמון, תמיר (2017). הערכה של השפעת שיטת שכר עידוד על החלטות של בעלי תפקידים פיקוחיים בשירות הציבורי. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

אגף השכר והסכמי עבודה. (2020, יוני). דין וחשבון על הוצאות השכר של הגופים הציבוריים לשנת 2018. דוח #26 חלק ב'. אגף השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר.

אגף השכר והסכמי עבודה. (2022, אפריל). דוח הממונה על השכר במשרדי ממשלה לשנים 2021-2022, דוח #21. אגף השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר.

אגרי, חן (2024, 26 במרץ). מהפכת המשילות. העין השביעית.

אילן, שחר (2023, 14 בנובמבר). עתודות ביטוח לאומי נשחקו: המלחמה תעמיק את הצרות הפיננסיות במוסד. כלכליסט.

אמסטרדמסקי, שאול (2019, 13 בספטמבר). מבקר המדינה הופך לזרוע של ראש הממשלה – אתם שמשלמים. תאגיד השידור כאן 11.

אסיף, שרי והר־טוב, נדב (2020, פברואר). השוואה בין המגזר הציבורי לפרטי בישראל. בתוך יפתח דיין (עורך), דוח #18 דין וחשבון על הוצאות השכר בשירות המדינה וגופי הביטחון לשנת 2018 (עמ' 160-183). משרד האוצר – אגף השכר והסכמי עבודה.

אסיף, שרי והר־טוב, נדב (2021, פברואר). כלוב זהב? על דפוסי המוביליות התעסוקתית ותמריצי השכר במגזר הציבורי. בחוך עידן כהן ויעיר קמה (עורכים), דוח #19 דין וחשבון על הוצאות השכר בשירות המדינה וגופי הביטחון לשנת 2019 (עמ' 25-58). משרד האוצר – אגף השכר והסכמי עבודה.

ארלוזורוב, מירב (2017, 6 באפריל). בפעם הראשונה: הציון שנתנה הממשלה לעצמה בעמידה היעדים. דה מרקר.

ארלוזורוב, מירב (2018, 25 בפברואר). מהפכת המקצוענות של ממשלת ישראל. דה מרקר.

ארליך, שרי (2018). "סטייה בונה" במגזר הציבורי: הקשר בין זהות מוסרית, צדק ארגוני ו"סטייה בונה" וחלקם של משתנים מתווכים (מחויבות רגשית, חוזה פסיכולוגי ואקלים לחדשנות) בקשר זה (עבודה לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה, אוניברסיטת חיפה).

ארץ, עידן ופרל, אלון (2024, 25 בפברואר). כך הפך מבקר המדינה לגוף עם תקציב אדיר ומעט השפעה. גלובס.

ארצי־סרור, חן (2023, 4 באוגוסט). המשבר בשירות המדינה: צניחה של 30% בביקוש למשרות במשרדי הממשלה. ידיעות אחרונות.

אתאלי, עמיחי (2016, 7 ביולי). ההברזה ועונשה. ידיעות אחרונות.

בארי, איתי ורזין, ערן (2015). דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית. האוניברסיטה העברית בירושלים, מחקרי פלורסהיימר המכון ללימודים עירוניים ואזוריים.

בלאנדר, דנה (2010, 4 במאי). הכלבים נובחים, והשירה עוברת? המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בלאנדר, דנה (2017, 5 ביולי). חובת החייצבות של גורמים פרטיים לוועדת חקירה פרלמנטרית. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בלט, מלכיאל (2016). הצעת הקוד האתי החדש לעובדי המדינה. בתוך דוח הוועדה להמלצה על קוד אתי לשירות המדינה: דין וחשבון (עמ' 89-102).

בן-דוד, ליאור (2004). מינויים פוליטיים בשירות הציבורי במדינות מערב אירופה. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

בקמן, לאוניד ומנוחין, יונתן (2016). חדשנות בשירות הציבורי: חלום או מציאות? המכון הישראלי לדמוקרטיה.

ברגר, בנימין (2017, 27 בפברואר). המפכ"ל לא התייצב - יו"ר הוועדה פוצץ את הדיון. JDN.

ברזילי, גד ונחמיאס, דוד (1998). מוסד ביקורת המדינה: סמכות ואחריות - עקרונות, מוסדות השוואתיים, ניתוח, ביקורת והמלצות לרפורמה. המכון הישראלי לדמוקרטיה, נייר עמדה מס' 10.

גולשטיין-גלפרין, ריטה (2023א). ממשלה אחת: תכלול מענים ותכנון אסטרטגי בשגרה ובחירום. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גולשטיין-גלפרין, ריטה (2023ב). פחות אמון במוסדות ובפרט בשירות הציבורי יצמצם את הרווחה הכלכלית של האזרח. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גולשטיין-גלפרין, ריטה (בהכנה). המדינה האסטרטגית: תכנון ארוך טווח בישראל.

גולשטיין-גלפרין, ריטה וליבנה, שחר (2024). יישום רפורמות בשירות הציבורי. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גולשטיין-גלפרין, ריטה, ליבנה, שחר ונוח, קים (2023). חדשנות ארגונית-תהליכית בממשלה ובמגזר הציבורי. המכון הישראלי לדמוקרטיה, סדרת כנס אלי הורוביץ לכלכלה וחברה.

גולשטיין-גלפרין, ריטה, מוהבן, אופיר וקנת-פורטל, רועי (2024).
יעילות השירותים הציבוריים בישראל: השוואה בינלאומית. המכון
הישראלי לדמוקרטיה.

גל-אריאלי, ניבי, ליטמנוביץ, עדו, שואף-קולביץ, הילה וקנת-פורטל,
רועי (2023). **ניהול אפקטיבי בחינוך: ביזור, הערכה ופיתוח מקצועי.**
המכון הישראלי לדמוקרטיה, מחקר מדיניות 190.

דהן, מומי (2016). **אפקטיביות הממשלה בישראל במבט בינלאומי משווה.**
המכון הישראלי לדמוקרטיה, מחקר מדיניות 114.

דוד, צחי ופולוג, קרנית (2023). **שיעור הכספים הקואליציוניים
המובהקים גדל פי ארבעה מאז 2015.** המכון הישראלי לדמוקרטיה.

דנינו, עמיחי (2023). **מסורתיים וממלכתיות עבה כחשתית ללכידות
חברתית בעשור השמיני לקיומה של ישראל**

דרישפיץ, שוריק (2011). **מינויים פוליטיים בישראל ובמבט השוואתי.**
המכון הישראלי לדמוקרטיה.

הבר, כרמית (2013). **חסמי תרבות ארגונית בהטמעת מדיניות ממשל
פתוח: שלושה דפוסי פעולה והנחות יסוד.** המכון הישראלי לדמוקרטיה.

ההסתדרות. (2019). **פרסום דוח ה-OECD על עבודה מאורגנת:
"Negotiating Our Way Up".** ההסתדרות – אגף כלכלה.

המוסד לביטוח לאומי. (2020). **דין וחשבון אקטוארי מלא ליום
31.12.2016**

הראל-פישר, עדנה (2020). **ממלכתיות במדיניות תרבות.** המכון הישראלי
לדמוקרטיה, מחקר מדיניות 146.

הרמן, תמר וענבי, אור (2023, 23 באוקטובר). **סקר בזק "חרבות ברזל":
אמון הציבור בצה"ל ובמשרה גבוה מביוני 2023.** המכון הישראלי
לדמוקרטיה.

- הרמן, תמר, ענבי, אור, קפלן, ירון וספוד'ניקוב ואינה אורלי (2023). **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2023**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ויין, מרק (2008). **כפיפות מינהלית ומקצועית של חשבים וגזברים בגופים ממשלתיים**. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- וייס, אבי (עורך) (2022). **דוח מצב המדינה: חברה כלכלה ומדיניות 2022**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- זמיר, יצחק (2008). **מינויים פוליטיים כביטוי לשחיתות שלטונית. עיונים בביטחון לאומי, 9, 37-47**.
- זרחוביץ', עמרי וקירש, קרן (2020, 30 ביוני). **המגזר הציבורי יכול להיות חדשני? אלו האתגרים. גלובס**.
- זרחיה, צבי (2018, 19 במרץ). **ועדה מיוחדת תעניש עובדי ציבור ונושאי משרה שלא יתייצבו לדיונים בכנסת. דה מרקר**.
- זרחיה, צבי (2023, 9 ביולי). **התקפה חסרת תקדים על היועמ"שית: שרים קראו לפטר אותה בשיבת הממשלה. כלכליסט**.
- טוקר, נתי (2022, 23 בנובמבר). **דוח מבקר המדינה: המדינה אפילו לא מנסה לעשות סדר בכאוס בשכר עובדי המגזר הציבורי. דה מרקר**.
- טייטלבאום, שלמה (2021, 28 ביוני). **בונוסים למצטיינים והגבלת זכות השביתה: המלצות ה-OECD למגזר הציבורי. כלכליסט**.
- טייטלבאום, שלמה (2024, 7 בינואר). **החשכ"ל מגביל את הוצאות משרדי הממשלה כדי "למנוע קביעת עובדות בשטח". כלכליסט**.
- טלשיר, גייל (עורכת) (2020) **משילות או דמוקרטיה? רסלינג**.
- טמיר, מיכל (2009). **מבט ביקורתי על ביקורת המדינה**. המכון הישראלי לדמוקרטיה, מחקר מדיניות 81.
- טסלר, צבי (2021, 1 בנובמבר). **פרופ' שמחון: "נתניהו הבין שהציבור עלול להתמוטט כלכלית". קול חי**.

יוסף, בל (2023, 31 בדצמבר). (חוסר) איזונים ובלמים בין רשויות השלטון: חשיבותו של פיקוח פרלמנטרי. הפורום הישראלי למשפט וחירות.

ינקו, אדיר. (2023, 1 ביוני). דוח ה־OECD מתריע ממחסור קיצוני ברופאים בישראל. כוח האדם מזדקן, ואין תכנון. ידיעות אחרונות.

יעקב, נצחיה (2023, 19 בינואר). מחסור בפסיכולוגים באזור הדרום: היוזמה שתאפשר טיפול מסובסדים לכולם. ידיעות אחרונות.

כהן, עמיחי (2018). פסקת ההתגברות: איזונים ובלמים של המוסדות הפוליטיים ומערכת המשפט. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

לוטן, תומר וקונסטנטיני, ורד (2024). מבנה חדש לממשלה: הצעה לעדכון הרכב המשרדים ותפקידי השרים. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

לוי, יגיל ושריג, אתי (2014). פתח דבר. בתוך יגיל לוי ואתי שריג (עורכים), השלטון המקומי: בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק (כרך א, עמ' 1-17). האוניברסיטה הפתוחה.

לוין, אילן (2022, 2 בינואר). הזמן לבצע את השינוי הוא עכשיו: המגזר הציבורי זקוק למהפך. גלובס.

ליאור, גד (2023, 6 ביולי). דודי אמסלם למנהלת רשות החברות "אל תפני אלי יותר. עושה פוטש". ידיעות אחרונות.

ליס, יהונתן (2014, 7 בספטמבר). במקום ועדת חקירה, ועדת קישוט: בכנסת מקנאים בקונגרס האמריקאי. הארץ.

מבקר המדינה. (2003, 30 באפריל). דוח שנתי 53 לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001. דוח מבקר המדינה, דוחות שנתיים.

מבקר המדינה. (2010). קופת חולים מאוחדת: פגמים מהותיים בסדרי ניהול, פיקוח ובקרה.

מבקר המדינה. (2011, מאי). דוח שנתי 61 לשנת 2010 ולחשבונות שנת הכספים. מבקר המדינה.

מבקר המדינה. (2017). מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות. דוח מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד.

מבקר המדינה. (2018, א, 14 במרץ). מבצע צוק איתן. דוח מבקר המדינה, דוח שנתי 68. עמוד 3-129.

מבקר המדינה. (2018, ב, 14 במרץ). משרד האוצר: רזרבות והוצאות שונות בתקציב המדינה תקצוב, ניצול ושקיפות. בתוך דוח מבקר המדינה, דוח שנתי 68 (עמוד 239-334).

מבקר המדינה. (2018, ג, מאי). שקיפות הממשל: פעולות לקידום הממשל הפתוח. בתוך דוח מבקר המדינה, דוח שנתי 68 (עמוד 5-71).

מבקר המדינה. (2020, מאי). משרד ראש הממשלה: ענייני מינהל במשרד ראש הממשלה. בתוך דוח מבקר המדינה, דוח שנתי 70 (עמ' 501-539).

מבקר המדינה. (2021, 31 באוגוסט). התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה. מבקר המדינה – דוחות מיוחדים.

מבקר המדינה. (2022, נובמבר). מבנה השכר וההעסקה בשירות הציבורי. דוח מבקר המדינה.

מבקר המדינה. (2023, מאי). המועצה הלאומית לכלכלה. מבקר המדינה.

מבקר המדינה. (2024, 15 בינואר). דוח מבקר המדינה. מבקר המדינה – דוחות שנתיים.

מוסטקי, עדיאל איתן (2023, 30 ביולי). ישראל כץ נגד בכירי האוצר: "ראוי שיעסקו בתחומים שבאחריותם, ולא בייצוא הגז". כלכליסט.

מילר-מור אטיאס, רותם וויגודה-גדות, ערן (2016). מוטיבציה לשירות ציבורי: מצב התיאוריה וכיווני התפתחות. הרבעון לחקר ארגונים וניהול משאבי אנוש. 1(2), 26-39.

מלאך, גלעד (2023, 7 בנובמבר). המערכה על תקציב החינוך החרדי. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מנוחין, נזר (2014). השלטון המקומי בעולם בן-זמננו. בחור יגיל לוי ואתי שריג (עורכים), **השלטון המקומי: בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק** (כרך א, עמ' 17-81). האוניברסיטה הפתוחה.

מרגלית, יותם, אילת, אסף, הראל-פישר, עדנה והירש, זק (בהכנה). **מסמך עקרונות: קבלת החלטות ויחסי דרג נבחר ודרג מקצועי**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מרגלית, יותם והלל, איילת (2018). **ניוד זכויות סוציאליות במעבר בין עבודות: תקציר מחקר**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מרגלית, לילה (2020). **קול אפקטיבי: שילוב החברה הערבית בקבלת החלטות במגזר הציבורי**. המכון הישראלי לדמוקרטיה, מחקר מדיניות 129.

מרדכי, נדיב (2020). **בדחיית המינויים הבכירים, הממשלה שוללת מהציבור זכות בסיסית**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה. (2015). **דוח הצוות להתאמת מבנה הממשלה ליישום תיקון מס' 1 לחוק יסוד: הממשלה (תיקון) (הגברת המשילות)**

משרד הרווחה והביטחון החברתי. (2021, דצמבר). **קידום מעמד העובדים הסוציאליים בישראל**. משרד הרווחה והביטחון החברתי, אגף הפרופסיה לעבודה סוציאלית, מינהל אסטרטגיה, תכנון כלכלי, מחקר ורגולציה.

משרד ראש הממשלה. (2018א). **מדריך לניהול סיכונים ברגולציה ובמדיניות ציבורית**. אתר משרד ראש הממשלה.

משרד ראש הממשלה. (2018ב, 11 בפברואר). **החלטות ממשלה: הרכבי ועדות לאיתור מועמדים**. אתר משרד ראש הממשלה.

ניסים, מיטל וקלר, דוד (2020, אוגוסט). **מובילות תעסוקתית בשירות המדינה**. נציבות שירות המדינה ואגף בכיר לתכנון אסטרטגי ומדיניות.

נציבות שירות המדינה. (2017א). הוועדה להמלצה על קוד אתי לשירות המדינה: חזון, ייעוד, ערכים וכללי האתיקה המקצועית של שירות המדינה. נציבות שירות המדינה.

נציבות שירות המדינה. (2017ב). מסמך מדיניות בנושא תגמול ותמרוץ עובדים בשירות המדינה. נציבות שירות המדינה, המטה ליישום הרפורמה – אגף תורה וניהול ידע.

נציבות שירות המדינה. (2022, מאי). מגוונים את שירות המדינה. נציבות שירות המדינה, אגף גיוון תעסוקתי.

נציבות שירות המדינה, תובנות, ג'וינט ישראל אלכא. (2013). מדריך השיתוף הממשלתי: מודל לשיתופי פעולה בין משרדי ממשלה. מסמך משותף: נציבות שירות המדינה, תובנות, ג'וינט ישראל אלכא.

סלע, אורי (2023, 15 בפברואר). נציג משרד החינוך לא הגיע: דיון בכנסת על תכנים להט"בים הופסקו. וואלה.

ספיר, שירה (2023, 23 באוקטובר). המתווה של האוצר ייצור במדינה פוסט-טראומה כלכלית. גלובס.

עתודות לישראל. (2016, אפריל). דוח צוות מקצועי ובין-משרדי לגיבוש אסטרטגיית פיתוח ורישות עתודות הון אנושי נושאות שינוי במגזר משרתי הציבור בישראל. עתודות לישראל – ממשלת ישראל.

פאר, איל, פלדמן, יובל, זליבנסקי, עומר ואבירם-ניצן, דפנה (2019). השימוש בהצהרות ככלי להקלה בנטל הרגולציה ולייעולה. המכון הישראלי לדמוקרטיה. דוח מחקר.

פוקס, עמיר וקרמניצר, מרדכי (2019). ביזור סמכויות ולא הפרדת רשויות: על מניעת כוח מוחלט מרשויות השלטון. המכון הישראלי לדמוקרטיה, מחקר מדיניות 133.

פינקלשטיין, אריאל (2020, 8 בנובמבר). כל הסיבות להעברת סמכויות לשלטון המקומי – בשגרה וגם בימי קורונה. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, אריאל (2020, דצמבר). **השלטון המקומי בישראל: רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים**. המכון הישראלי לדמוקרטיה, מחקר מדיניות 157.

פינקלשטיין, אריאל וברטוב, יובל (2023, יולי). **מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי**. המכון הישראלי לדמוקרטיה, מחקר מדיניות 192.

פראוור, אהוד (2020). **למה בגין לא דפק על השולחן – ומה לומדים מזה על הנעת שינויים במערכות ממשלתיות**. אוניברסיטת תל-אביב.

פרידברג, חן (2018). **איך משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח? המלצות עיקריות** (מהדורה מעודכנת). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פרידברג, חן ואטמור, ניר (2013). **איך משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח? המלצות עיקריות**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פרנק, טל (2022). **יישום הרפורמה בהון האנושי בשירות המדינה**. המרכז להעצמת האזרח והתנועה לחופש המידע, דוח מעקב מספר 3.

קונפורטס, יהודה (2022, 6 באפריל). **מדוע הטאלנטים של המגזר הציבורי נוטשים לטובת הסקטור הפרטי? אנשים ומחשבים**.

קורץ, עמיר (2023, 20 ביוני). **ערן יעקב משאיר את רשות המסים חלשה ולא ערוכה למשבר**. כלכליסט.

קליין, ערן ונחמיאס, דוד. (1999) **חוק ההסדרים: בין כלכלה לפוליטיקה**. המכון הישראלי לדמוקרטיה, נייר עמדה 17.

קלינגבייל, סיוון (2019, 18 בדצמבר). **סמנכ"ליח נציבות שירות המדינה: "אנחנו מתקשים לגייס אנשים טובים לשירות הציבורי"**. דה מרקר.

קנדלשטיין-היינה, מורן (2020). **המעמד החוקתי של ראש הממשלה במשטרים פרלמנטריים** (חיבור לשם קבלת תואר דוקטור למשפטים). אוניברסיטת בר-אילן.

קניג, עופר (2013, א, 19 במרץ). **הממשלה ה־33: קווים לדמותה**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

קניג, עופר (2013, ב, 19 במרץ). **מורה נבוכים לתהליך הרכבת הממשלה**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

קניג, עופר (2021, 24 בפברואר), **הגיע הזמן לצמצם את מספר משרדי הממשלה**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

קניג, עופר (2022, 18 בדצמבר). **ריבוי משרדי הממשלה לא רק מבזבז כסף אלא פוגע בכלכלה**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

קניג, עופר (2023, 3 בנובמבר). **הממשלה ה־37 במספרים: מעט נשים, מרבית השרים חסרי ניסיון מיניסטריאלי**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

קניג, עופר ורהט, גדעון (2022). **המפלגות בישראל 1992-2021**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

קניג, עופר ושפירא, אסף (2022, 30 ביוני). **ישראל שיאנית הבחירות**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

רבן, דן (2021, 28 ביוני). "להתאים שכר לכישורים": המלצות ה־OECD לטיפול במגזר הציבורי בישראל. Ynet.

רהט, גדעון (2018, 16 באפריל). **הפוליטיקה של שבעים שנות ניסיון לרפורמה מוסדית בישראל: טלאים ומקפים**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

רהט, גדעון וקרמניצר, מרדכי (2018, 17 ביוני). **המפלגות הסקטוראליות - נזק עצום לפוליטיקה הישראלית**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

רוטמן, מתן ותובל, אלון (2020). מיתוס הקביעות בשירות המדינה: גורמים ופתרונות. **השילוח, 19**.

רויכמן, נועה (2022, 15 ביוני). בצל המחסור בעובדים במשק: רוב עובדי המגזר הציבורי רוצים לעזוב. **N12**.

רון, עודד וברזני, מור (2021). **שיפור מנגנון קבלת ההחלטות הממשלתי באמצעות ייצוג הולם – מקרה מבחן: האוכלוסייה הערבית בשירות הציבורי**. המכון הישראלי לדמוקרטיה ונציבות שירות המדינה.

שדה, יובל (2023, 6 ביולי). "אל תפני אליי": אמסלם משתלח במנהלת רשות החברות – ומאשים את המשנה ליועמ"ש ב"פוטש". **כלכליסט**.

שורמן, דוד ושפירא, אסף (בהכנה). **מנכ"לים במשרדי הממשלה, 2003-2023: מקצועיות ועצמאות**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שטרומ, דרור (2014, 7 בינואר). הבעיה שוועדה ממשלתית לעולם לא תפתור. **דה מרקר**.

שטרן, צ'י ידידיה (עורך) (2021). **ממלכתיות במאה העשרים ואחת**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שפירא, אסף (2011, 27 ביוני). **מינויים לתפקידים בכירים בשירות המדינה והפיקוח עליהם**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שפירא, אסף (2017, 13 בנובמבר). **השינויים בוועדות האיתור – צעד מזיק ומיותר**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שפירא, אסף והראל-פישר, עדנה (2023, 23 ביולי). **השר אמסלם מול רשות החברות הממשלתיות: לא ממלכתיות ולא משילות**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שפירא, אסף והראל-פישר, עדנה (2023, 31 בדצמבר). **התפטרות מנהלת רשות החברות הממשלתיות מיכל רוזנבוים לא תעלים את כשלי השר אמסלם**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שפירא, אסף ופלסנר יוחנן (2022). החזרת היציבות למערכת הפוליטית: הצעה לרפורמה. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שפירא, אסף וקונסטנטיני, ורד (2023, 31 באוקטובר). סקר בזק "חרבות ברזל": 72% מהציבור תומכים בסגירת משרדי ממשלה ובהפניית תקציביהם למטרות חיוניות. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

Adesina, Kolade Sunday (2021). How diversification affects bank performance: The role of human capital. *Economic Modelling*, 94, 303–319.

Akpa, Victoria O., Asikhia, Olalekan U., & Nneji, Ngozi Evangeline (2021). Organizational culture and organizational performance: A review of literature. *International Journal of Advances in Engineering and Management*, 3(1), 361–372.

Almquist, Roland., Grossi, Giuseppe, Jan van Helden, G., & Reichard, Christoph (2013). Public sector governance and accountability. *Critical Perspectives on Accounting*, 24(7–8), 479–487.

Alon Barkat, Saar, Gilad, Sharon, Kost, Nir, & Shpaizman, Ilana (2024). Civil servants' divergent perceptions of democratic backsliding and intended exit, voice and work.

Altshuler, Alex, & Mandelkern, Ronen (2022). *Sustainable governance indicators 2022: Israel report*. Bertelsmann Stiftung.

Amitai, Yair, Gidron, Noam, & Yair, Omer (2023). *Political polarization in Israel, 1992–2022*. Working paper.

- Bamberger, Peter A., Biron, Michal, & Boon, Corine (2014). *Human resource strategy: Formulation, implementation, and impact*. Routledge.
- Bellante, Don, & Link, Albert N. (1981). Are public sector workers more risk averse than private sector workers? *ILR Review*, 34(3), 408–412.
- Bénabou, Roland (2013). Groupthink: Collective delusions in organizations and markets. *Review of Economic Studies*, 80(2), 429–462.
- Boston, Jonathan, & Berman, Evan (2017). *Governing for the future: Designing democratic institutions for a better tomorrow*. Emerald Group Publishing Limited.
- Boxell, Levi, Gentzkow, Matthew, & Shapiro, Jesse M. (2024). Cross-country trends in affective polarization. *Review of Economics and Statistics*, 106(2), 557–565
- Cardona, Francisco (2006). *Performance related pay in the public service in OECD and EU member states*. Seminar on Remuneration System for Civil Servants and Salary Reform. Vilnius, Lithuania: Sigma Program. Vilnius: OECD: Sigma Program.
- Carothers, Thomas, & O'Donohue, Andrew (Eds.) (2019). *Democracies divided: The global challenge of political polarization*. Brookings Institution Press.
- Cole, Lindsay, & Hagen, Penny (2023). Scaling deep through transformative learning in public sector innovation labs: Experiences from Vancouver and Auckland. *Public Management Review*, 26(7), 2094–2121.

Craft, Jonathan, & Halligan, Jonathan (2020). *Advising governments in the Westminster tradition: Policy advisory systems in Australia, Britain, Canada and New Zealand*. Cambridge University Press.

Dahlström, Carl (2008). *Effects of politicization on welfare state policies: Comparing policy impacts of politically appointed officials in 18 mature democracies*. University of Gothenburg, The Quality of Government Institute, Department of Political Science.

Dahlström, Carl, & Holmgren, Mikael (2015). *The politics of political appointments*. University of Gothenburg, Quality of Government, Department of Political Science.

Dickinson, Helen (2016). From new public management to new public governance: The implications for a "new public service". In John R. Butcher & David J. Gilchrist (Eds.), *The three sector solution: Delivering public policy in collaboration with not-for-profits and business* (pp. 41–60). ANU Press.

Fitzpatrick, Sean (2007). *Overview on civil service salary systems in EU member states and some reform trends*. Irska: Department of Finance.

Frey, Bruno S. (1997). *Not just for the money: An economic theory of personal motivation*. Edward Elgar Publishing.

Garcia-Sanchez, Isabel Maria, Cuadrado-Ballesteros, Beatriz, & Frias-Aceituno, Jose (2013). Determinants of government effectiveness. *International Journal of Public Administration*, 36(8), 567–577.

Gidron, Noam, Adams, J James, & Horne, Will. (2020). *American affective polarization in comparative perspective*. Cambridge University Press.

Gidron, Noam, Sheffer, Lior, & Mor, Guy (2022). The Israel polarization panel dataset, 2019-2021. *Electoral Studies*, 80, 102512.

Gilad, Sharon, Sulitzeanu-Kenan, Raanan, & Levi-Faur, David (2024). *Partisan alignment and the propensity to choose a job in a government ministry*. SocArXiv ufzcj, Center for Open Science.

Guiso, Luigi, Sapienza, Paola, & Zingales, Luigi (2015). The value of corporate culture. *Journal of Financial Economics*, 117(1), 60-76.

Halligan, John (2020). *Reforming public management: Impact and lessons from Anglophone countries*. Edward Elgar.

Halligan, John (2021). Politicization of public services in comparative perspective. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.

Hsu, Sheng-Hsun (2007). Human capital, organizational learning, network resources and organizational innovativeness. *Total Quality Management*, 18(9), 983-998.

Hudson, John (2006). Institutional trust and subjective well-being across the EU. *Kyklos*, 59(1), 43-62.

Kacmar, Michele K., Andrews, Martha C., Van Rooy, David L., Steilberg, Chris R., & Cerrone, Stephen (2006). Sure everyone can be replaced... but at what cost? Turnover as a predictor of unit-level performance. *Academy of Management Journal*, 49(1), 133-144.

Lewis, David E. (2008). *The politics of presidential appointments: Political control and bureaucratic performance*. Princeton University Press.

Macchia, Lucia, & Plagnol, Anke C. (2019). Life satisfaction and confidence in national institutions: Evidence from South America. *Applied Research in Quality of Life*, 14, 721–736.

Macdonald, David (2020). Trust in government and the American public's responsiveness to rising inequality. *Political Research Quarterly*, 73(4), 790–804.

Nica, Elvira (2013). Organizational culture in the public sector. *Economics, Management, and Financial Markets*, 8(2), 179–184.

Nolan-Flecha, Natalia (2019). *Next generation diversity and inclusion policies in the public service: Ensuring public services reflect the societies they serve*. OECD Working Papers on Public Governance, No. 34. OECD Publishing.

OECD. (2009). Fostering diversity in the public service. In *Public servants as partners for growth: Toward a stronger, leaner and more equitable workforce* (pp. 167–224). OECD Publishing.

OECD. (2017). *Centre stage: The organisation and functions of the centre of government in OECD countries*. OECD Publishing.

OECD. (2018). *The values of sound public governance*. OECD Working Papers on Public Governance, No. 26. OECD Publishing.

OECD. (2019). *Negotiating our way up: Collective bargaining in a changing world of work*. OECD Publishing.

OECD. (2020). *Initial scan of the Israeli public sector innovation system*. OECD, JDC Israel Institute for Leadership and Government, OPSI-Observatory of Public Sector Innovation.

OECD. (2021). *The public sector pay system in Israel*. OECD Working Party on Public Employment and Management.

OECD. (2023). Trust in government (indicator). *Government at a Glance 2023*, OECD Publishing.

Perry, James L. (1996). Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1), 5-22.

Perry, James L., Hondeghem, Annie, & Wise, Lois Recascino (2010). Revisiting the motivational bases of public service: Twenty years of research and an agenda for the future. *Public Administration Review*, 70, 681-690.

Porat, Iddo (2023). Political polarisation and the constitutional crisis in Israel. *Israel Law Review*, 56(3), 369-384.

Salter, Malcolm S. (2012). *How short-termism invites corruption... and what to do about it*. Harvard Business School Research Paper, 12-094.

Schein, Edgar H. (2004). *Organizational culture and leadership* (3rd ed.). Jossey-Bass.

Schraeder, Mike, Tears, Rachel S., & Jordan, Mark H. (2005). Organizational culture in public sector organizations: Promoting change through training and leading by example. *Leadership & Organization Development Journal*, 26(6), 492-502.

SGI (Sustainable Governance Indicators) (2022). *Strategic capacity report: Strategic planning, expert advice*. Bretelsman Foundation.

Tonelli, Adriano O., de Souza Bermejo, Paulo Henrique, Aparecida dos Santos, Pâmela, Zuppo, Larissa, & Zambalde, André Luiz (2017). It governance in the public sector: A conceptual model. *Information Systems Frontiers*, 19(3), 593-610.

עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין היא ראשת התוכנית "רפורמות בשירות הציבורי" במכון הישראלי לדמוקרטיה. כיהנה במגוון תפקידים בכירים בשירות הציבורי, בכלל זה הקמת הנספחות הכלכלית של ישראל בארגון OECD וניהול תוכנית ההכשרה הממלכתית "צוערים לשירות המדינה". יזמת חברתית ומרצה לחדשנות ושינוי מערכתי באוניברסיטת חיפה.

מעין זכריפלג היא עוזרת מחקר במרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה. בוגרת תואר ראשון באנתרופולוגיה ומדעי המדינה מאוניברסיטת פנסילבניה ותואר שני במדיניות ציבורית מאוניברסיטת קולומביה בניו יורק.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

מסת"ב:
978-965-519-462-3