



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

מרץ 2026

אנשים, תהליכים ואפקטיביות: ניתוח השוואתי של השירות הציבורי

מסקירת מדד Blavatnik למנהל ציבורי עולה, שלמרות רמת תמ"ג לנפש גבוהה – איכות השירות הציבורי בישראל נמוכה משמעותית ביחס למדינות אחרות ב-OECD. ישראל מקבלת ציונים נמוכים במיוחד על מינויים מחוץ למערכת של משרות בדרגות בכירות, במקום קידום עובדים בעלי ניסיון והישגים. כך נפגעת גם היכולת לתכנן לטווח ארוך.

עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין, אופיר מוהבן

רקע

השירות הציבורי הוא עמוד השדרה התפעולי של כל מדינה מודרנית. איכותו והאפקטיביות שלו משפיעות באופן ישיר על יכולת המדינה לספק שירותים לאזרחיה, ליישם מדיניות ציבורית ולהגשים יעדים לאומיים. בסקירה זו נבחן את ממצאי מדד Blavatnik למינהל ציבורי, מתוך התמקדות בהיבטים הנוגעים לניהול הון אנושי ולתהליכים בירוקרטיים בשירות הציבורי הישראלי, בהשוואה למדינות ה-OECD. ניתוח זה משלים מחקרים קודמים של המכון הישראלי לדמוקרטיה בנושא איכות השירות הציבורי (יקיר ואח', 2024; גולשטיין-גלפרין ואח', 2024; גולשטיין-גלפרין וזכר פלג, 2024).

בסוף 2024 פרסם בית הספר לממשל ע"ש בלווטניק באוניברסיטת אוקספורד את מדד בלווטניק (להלן: BI). במהותו, המדד הוא המשך של מדד InCiSE (International Civil Service Effectiveness), שפורסם גם הוא על ידי בית הספר לממשל ע"ש בלווטניק בשנים 2017 ו-2019 והתמקד באפקטיביות של השירות הציבורי.¹ המדדים נבדלים במתודולוגיה, ומדד BI מתבסס על מתודולוגיה שיטתית עם יותר רמות אגרגציה ומכיל מרכיבים חדשים שלא הופיעו במדד InCiSE המקורי.

המדד מורכב מחמש רמות, בסדר יורד של אגרגציה: המדד הראשי, תחומים (domains), פרקים (themes), אינדיקטורים (indicators) ותת-אינדיקטורים (metrics). מבחינה תוכנית, המדד מתחלק לארבעה תחומים עיקריים: אסטרטגיה ומנהיגות, ביצוע ברמה הלאומית, מדיניות ציבורית ואנשים ותהליכים. כל תחום מתחלק לחמישה פרקים ובכל פרק החלוקה לאינדיקטורים ולתת-אינדיקטורים משתנה. מקורות המידע שהמדד שואב מהם את הנתונים מגוונים,² וכך גם סוגי הנתונים (כגון סקרים, נתונים כמותניים וחוות דעת של מומחים), ואלו מבטיחים מדידה מקיפה של מאפייני השירות הציבורי בכל מדינה. הציון הסופי במדד מנורמל למספר בין 0.00 ל-1.00 כדי לשקלל יחד מדדים שונים שלכל אחד מהם קנה מידה פרטני המאפיין אותו.

¹ לצערנו לא היה ניתן להשוות בין תוצאות קודמות של ישראל במדד InCiSE מהשנים 2017 ו-2019 לתוצאות של מדד BI, בגלל השינויים המתודולוגיים המהותיים שהוטמעו במדד החדש – הורדה של אינדיקטורים וגיבוש אינדיקטורים אחרים.

² כגון מדדי SGI (Sustainable Governance Indicators) של קרן ברטלסמן, מאגר הנתונים של V-Dem (פרויקט המחקר של המוסד האקדמי Varieties of Democracy שממוקם באוניברסיטת גוטנברג שבשוודיה) והסקר הבינלאומי על ניהול הכנסות שמפרסמת ה-IMF (קרן המטבע הבינלאומי – International Monetary Fund).

אמיר אלשטיין
יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין
יו"ר של כבוד

יוחנן פלסטר
נשיא

חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרנסון
פרופ' ורד וניצקי-סרוסי
ד"ר חן ליכטנשטיין
מול מעולם
שגריד לשעבר סלי מרידור
פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א
עו"ד אבי פישר
ד"ר מיכל צור
יוסי קוצ'יק

המועצה הבין-לאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רוזלי טילברמן אבלה, קנדה
אן אפילבאום, ארה"ב
השופטת דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן בריר, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
פרופ' כריסטוף מוקשיט, גרמניה
ד"ר שרון נוריאן, ארה"ב
השופט אברהם סופר, ארה"ב
ברט סטפנס, ארה"ב
פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב
הארייט שליפפר, ארה"ב

סגני נשיא

פרופ' סווי נבות, מחקר
ד"ר ישי ג'יטין פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן
פרופ' נתן ווסמן (אורח)
פרופ' עמית כהן
מד תומר לוטן (אורח)
פרופ' יותם מרגלית
פרופ' דניאל סטטמן
פרופ' בני פורת
פרופ' קרנית פלוג
פרופ' קרנדי קרמניצר
פרופ' גרעון רהט
ד"ר תהילה שורץ אלטשולר
פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמן
ברנד מובוס (1929-2024)
מוכרי המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

כפי שניתן ללמוד מהמתודולוגיה שהוצגה לעיל, מדד BI הוא מדד מסועף ונרחב שמכיל עשרות רבות של ציונים ל-120 המדינות שנסקרו בו. אי לכך, קצרה היריעה מלהתעכב על כל תת-אינדיקטור בכל אחת מהמדינות בסקירה זו. לכן, הסקירה תתמקד בהשוואה של ישראל לשאר המדינות החברות בארגון ה-OECD שנכללות במדד³ בתחום "אנשים ותהליכים".

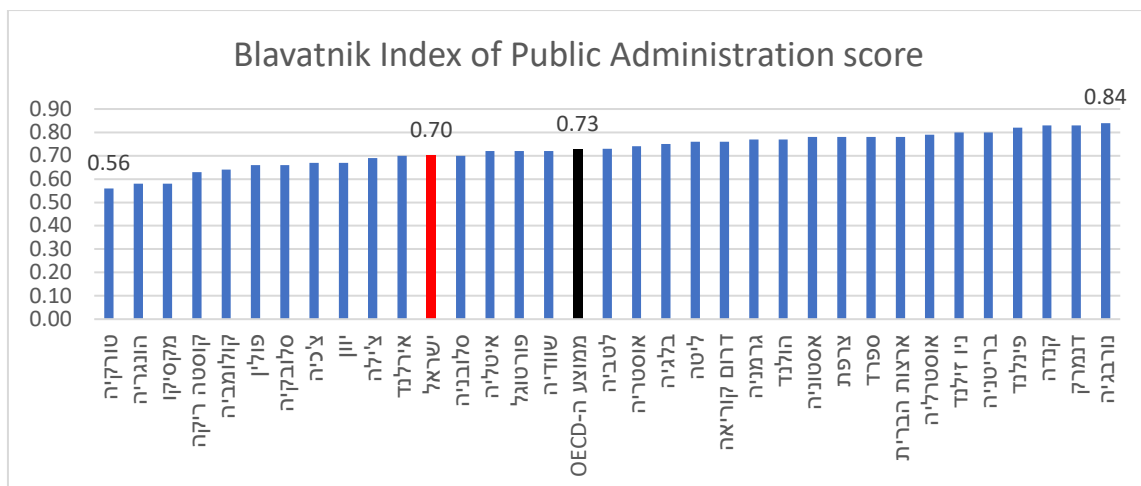
התחום "אנשים ותהליכים" מחולק לארבעה פרקים: רכש, גיוון והכלה, ניהול משאבי אנוש (להלן: משא"נ) וטכנולוגיה ומרחבי עבודה. בסקירה זו בחרנו להעמיק בפרק ניהול משא"נ. הסיבה לכך היא שבהתאמה לביטוי שמיוחס לנפוליאון בונפרטה ש"הצבא צועד על קיבתו", השירות הציבורי במובנים רבים "צועד על טיב ההון האנושי שמרכיב אותו", נושא שגם זכה לדיון בשיח הציבורי והתקשורתי בשנים האחרונות.

בחלק הראשון של הסקירה נציג סטטיסטיקה תיאורית של ציוני המדינות, החל במדד הכללי, ואחר כך נעסוק ספציפית במגוון נושאים בפרק ניהול משא"נ, כדי לעמוד על טיב ניהול ההון האנושי בשירות הציבורי בהשוואה למדינות ה-OECD. בחלק השני של הסקירה ייבחנו מתאמים שונים בין מדד BI, ביחס לפרקים אחרים במדד, ביחס לתמ"ג לנפש למדינות ומדדים אחרים, כדי לבדוק אם וכיצד אנשים ותהליכים משפיעים על עבודת השירות הציבורי ותוצאותיו בקרב מדינות ה-OECD.

חלק א: ציוני מדד BI ופרק הון אנושי

תרשים 1 מציג את ציוני 34 מדינות ה-OECD שנכללות במדד הכללי. הציונים במדד זה נקבעים על ידי חישוב ממוצע הציונים של כל מדינה בארבעת התחומים שזכרו לעיל. בכל התרשימים שלהלן, בעמודות הכחולות מוצגים ציוני המדינות, עמודת הציון הממוצע מסומנת בשחור, ועמודת הציון של ישראל מסומנת באדום.

תרשים 1: ציוני מדד BI למינהל ציבורי, מדינות OECD, 2024

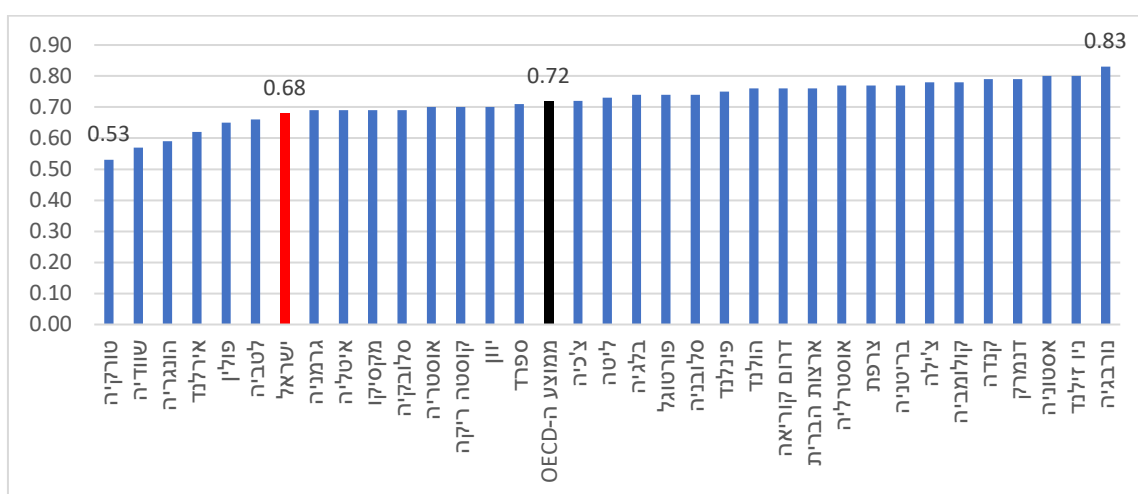


³ סה"כ חברות ב-OECD 38 מדינות, מתוכן 34 נכללו במדד BI

המדינה שעומדת בראש מדד BI מתוך מדינות ה-OECD היא נורווגיה, עם ציון של 0.84; מתוך כלל המדינות בעולם שנמדדו רק סינגפור מקבלת ציון גבוה יותר. מדינות סקנדינביות אחרות כמו דנמרק ופינלנד מובילות גם הן במדד, לצד מדינות אנגלו-סקסיות כמו קנדה ובריטניה. בתחתית המדד ניתן למצוא את "החשודות המיידיות" בקרב מדינות ה-OECD, בהן מקסיקו, הונגריה וטורקיה, שנמצאת בתחתית מדינות ה-OECD, עם ציון של 0.56. הציון הממוצע של מדינות ה-OECD עומד על 0.73. ישראל מדורגת חמישה מקומות מתחת לממוצע, עם ציון של 0.7, לצד מדינות כמו איטליה, סלובניה, אירלנד וצ'ילה. הציון הכללי של ישראל אינו מזהיר, אבל בסך הכול מדובר בציון לא רע, ונראה שהיא "בחברה טובה".

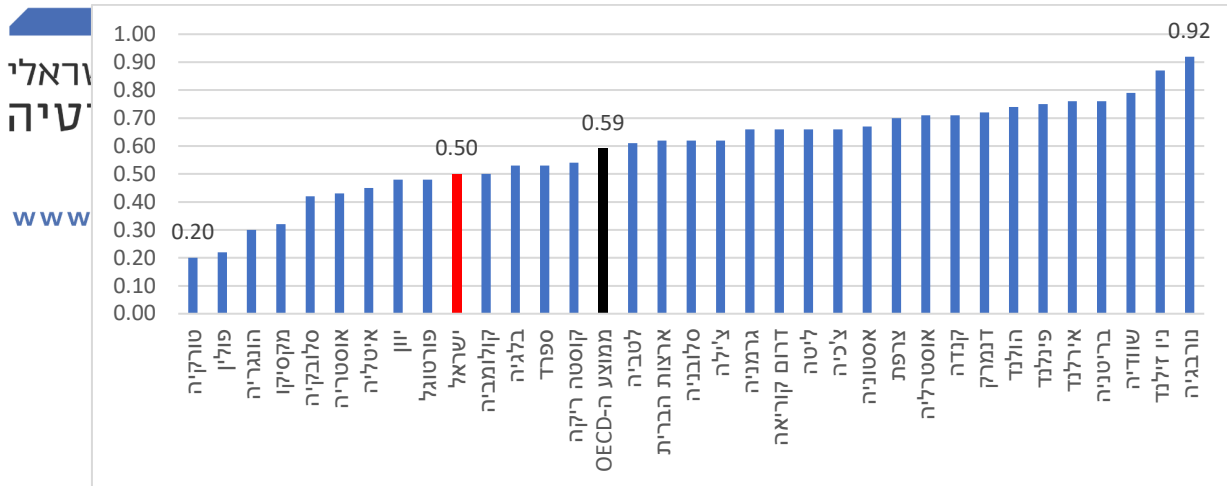
התרשים הבא מציג את ציוני המדינות בתחום האנשים והתהליכים.

תרשים 2: ציוני תחום האנשים והתהליכים ממדד BI, מדינות OECD, 2024



בדומה לתרשים הקודם, גם במקרה זה נורווגיה נמצאת בראש המדד בקרב מדינות ה-OECD (וגם בראש המדד בקרב כלל המדינות), עם ציון של 0.83. במקום השני והשלישי נמצאות ניו זילנד ואסטוניה. בתחתית הדירוג של מדינות ה-OECD נמצאת טורקיה, עם ציון של 0.53. במפתיע, שוודיה ממוקמת מקום אחד מעל טורקיה, ומעליה נמצאת הונגריה. הדירוג הכללי של שוודיה נפגע בעיקר בשל השקלול עם מנגנוני הרכש, שם היא מקבלת ציונים נמוכים למדי. ישראל נמצאת ארבעה דירוגים גבוה יותר, במקום השביעי מהסוף, עם ציון של 0.68. במקרה זה היא התרחקה יותר מממוצע ה-OECD, שניצב על 0.72, ובין הדירוג שלה לדירוג הממוצע מפרידים עשרה דירוגים.

ניהול הון אנושי איכותי – כלומר גיוס מבוסס כישורים, מערכות קידום מבוסס תוצאות, ביטחון תעסוקתי ותהליכים בירוקרטיים יעילים – הוא תנאי הכרחי ליכולת הוצאה לפועל ולאפקטיביות ממשלתית. מחקרים מראים כי מדינות בעלות מערכות הון אנושי מקצועיות בשירות הציבורי מצליחות יותר ליישם מדיניות מורכבת, לתכנן לטווח ארוך ולספק שירותים איכותיים לאזרחים (דהן, Hjort, 2008; Septian, 2021; 2016). הפרק של ניהול משאבי אנוש במדד מעריך את הנהלים הפורמליים לגיוס ולניהול כוח עבודה אפקטיבי עבור המינהל הציבורי. התרשים הבא מציג את הציונים המתוכללים שניתנו למדינות ה-OECD בפרק זה.

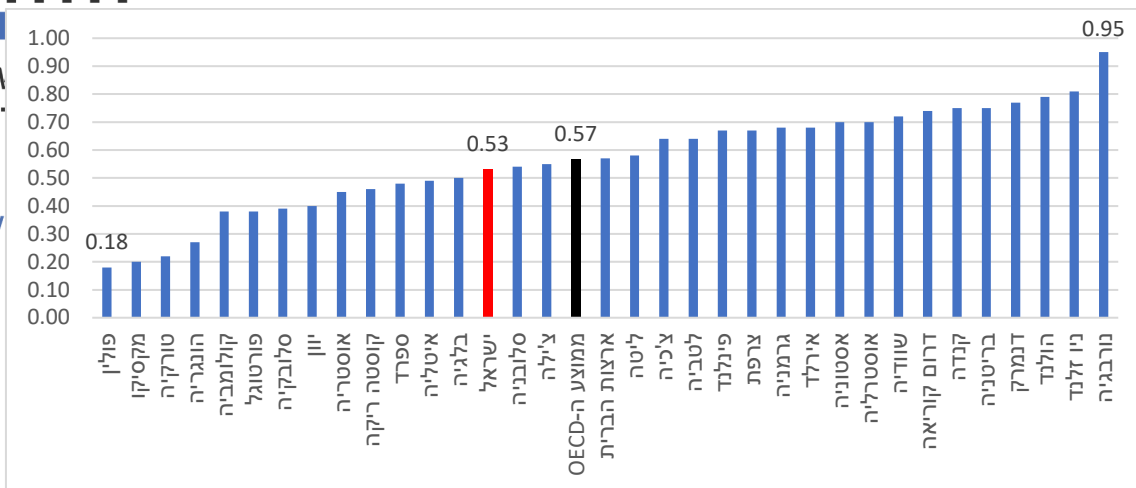


תרשים 3 שלעיל מציג שוב את הסדר המוכר יותר של התפלגות מדינות ה-OECD. נורווגיה מובילה גם בדירוג הציונים של תרשים זה, עם ציון של 0.92. אחריה מדורגות ניו זילנד ושוודיה (שנמצאת דירוג אחד לפני אחרון במדד של פרק הרכש). בתחתית המדד ניצבת שוב טורקיה, עם ציון נמוך מאוד של 0.20, וקצת מעליה מדורגות פולין והונגריה. ממוצע ה-OECD עומד על 0.59, וישראל שוב נמצאת מתחתיו, עם ציון של 0.50. ואולם בין ישראל לממוצע מפרידות רק שלוש מדינות (בלגיה, ספרד וקוסטה ריקה).

שני האינדיקטורים שמרכיבים את פרק ניהול משאבי אנוש הם מדדים של מינויים מבוססי יכולת ומערכת ניהול משאבי אנוש. תחילה נציג את ציוני המדינות באינדיקטור של מינויים מבוססי יכולת. אינדיקטור זה מורכב משלושה תת-אינדיקטורים: מדד של מינויים א-פוליטיים, הלקוח ממאגר הנתונים של V-Dem, מדד נוסף של מינויים א-פוליטיים, הלקוח מנתוני QOG⁴, ומדד של גיוס לפי יכולות וכישורים. מינויים מבוססי כישורים ויכולות הם אבן יסוד בבניית שירות ציבורי מקצועי ואפקטיבי. מדינות שבהן המינויים לתפקידים מקצועיים בשירות הציבורי מבוססים על קריטריונים אובייקטיביים של כישורים ויכולות, ולא על שיקולים פוליטיים או אישיים, נהנות מרמת אפקטיביות ממשלתית גבוהה יותר, מיציבות מוסדית ומאיכות שירות טובה יותר (Haider, 2019).

⁴ Quality of Government Institute – מכון מחקר אקדמי שמתמחה בחקר משילות, שחיתות, איכות מוסדות ומדיניות ציבורית. משיך לאוניברסיטת גוטנברג שבשוודיה.

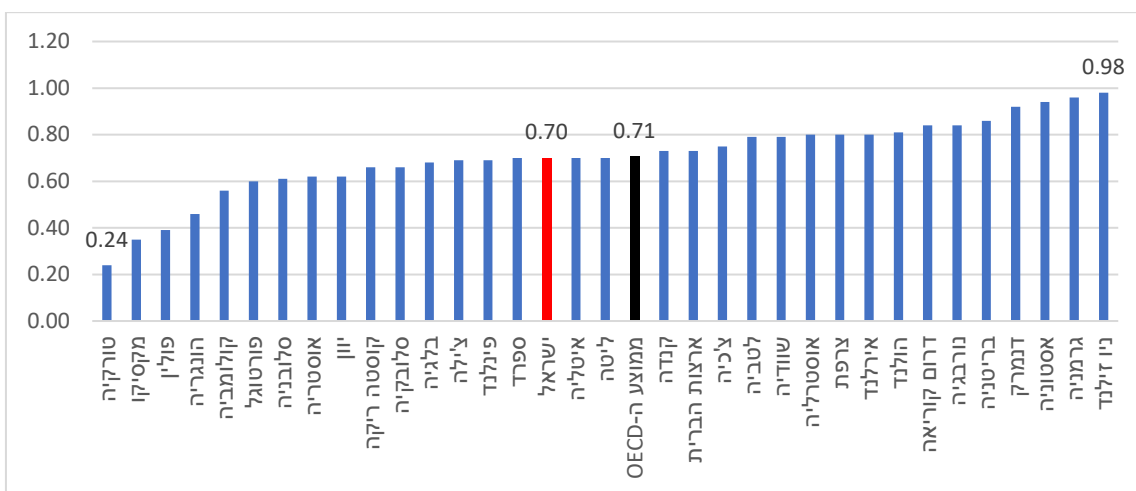
תרשים 4: ציוני אינדקס מבוסי יכולת, מדינות OECD, 2024



בדומה לרוב התרשימים בסקירה זו, גם במקרה זה נורווגיה נמצאת בראש המדד (0.95), בפער הגדול ביותר שנראה עד כה מהדירוג השני. במקום השני נמצאת ניו זילנד, והולנד היא המדינה שסוגרת את שלושת המקומות הראשונים בדירוג. המדינות שנמצאות בתחתית הדירוג הן טורקיה, מקסיקו ופולין, שנועלת את הדירוג עם ציון של 0.18. ישראל נמצאת באמצע הגרף עם הציון 0.53, ורק שתי מדינות, סלובניה וצ'ילה, מפרידות בינה לבין ממוצע ה-OECD, העומד על 0.57.

שלושת התרשימים הבאים מציגים את ציוני המדינות בכל אחד מתת-האינדקסים שהוזכרו לעיל. תחילה, תת-האינדקס שמתבסס על מינויים א-פוליטיים של מדד V-Dem (תרשים 5).

תרשים 5: ציוני תת-אינדקס של מינויים א-פוליטיים (V-Dem), מדינות OECD, 2024



לפי תרשים 5, ניו זילנד (0.98) מובילה את הדירוג במדד V-Dem למינויים א-פוליטיים, ומתחתיה מדורגות גרמניה ואוסטריה. בתחתית נמצאת בסדר יורד פולין, מקסיקו וטורקיה, שנועלת את הדירוג בציון 0.24. ממוצע ה-OECD עומד



המכון הישראלי לדמוקרטיה

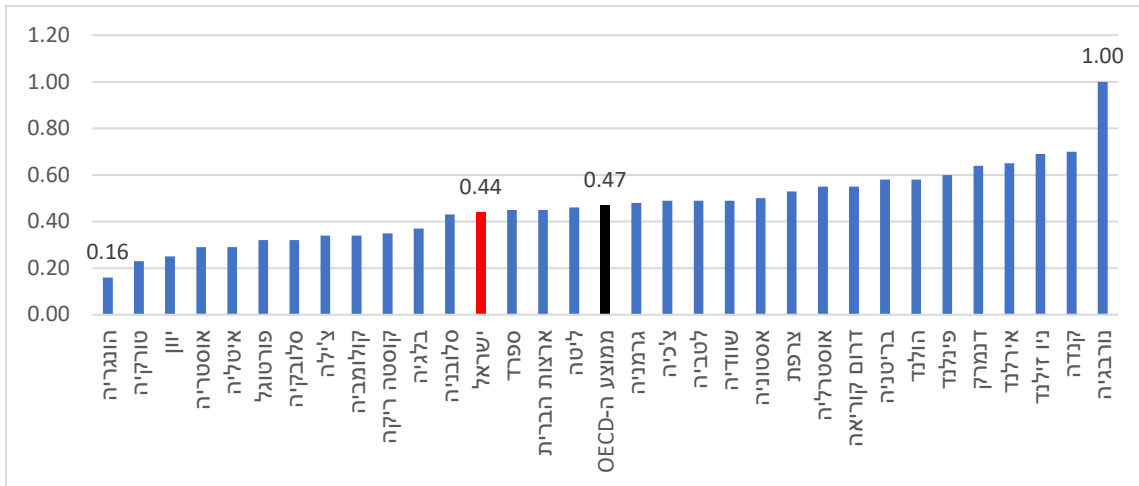
www.idi.org.il

על 0.71, וישראל עם ציון מעט נמוך יותר של 0.7, איטליה וליטא מדורגות בין ישראל לממוצע.

תת-אינדיקטור נוסף שבוחן מינויים מקצועיים לקוח ממאגר מידע של מינויים א-פוליטיים מנתוני ה-QOG. תרשים 6 מציג את המדד.

תרשים 6: ציוני תת-אינדיקטור של מינויים א-פוליטיים (QOG), מדינות OECD,

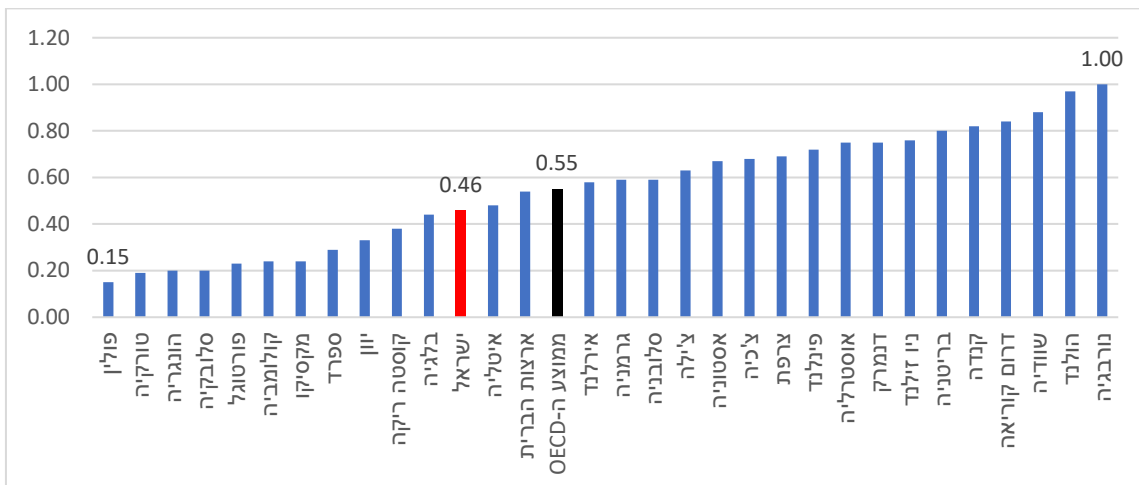
2024



מתודולוגיית איסוף הנתונים של מדד המינויים הא-פוליטיים מבית QOG שונה ומסתמכת בעיקר על חוות דעת של מומחים. הפערים במדד זה בין המדינות גדולים יותר, ונורווגיה ניצבת בראש הדירוג עם ציון מרבי של 1.00. אחריה (בפער גדול של 0.3) נמצאות קנדה וניו זילנד. בתחתית המדד, הונגריה (0.16) מחליפה את טורקיה, ומעליהן ניצבת יוון. ישראל מתרחקת מממוצע ה-OECD (0.47) עם ציון של 0.44.

תת-האינדיקטור האחרון בתוך "מינויים מבוססי יכולת" הוא מדד לגיוס לפי יכולת, שפותח על ידי מומחים עבור מדד BI עצמו. תרשים 7 מציג את הנתונים לתת-אינדיקטור זה.

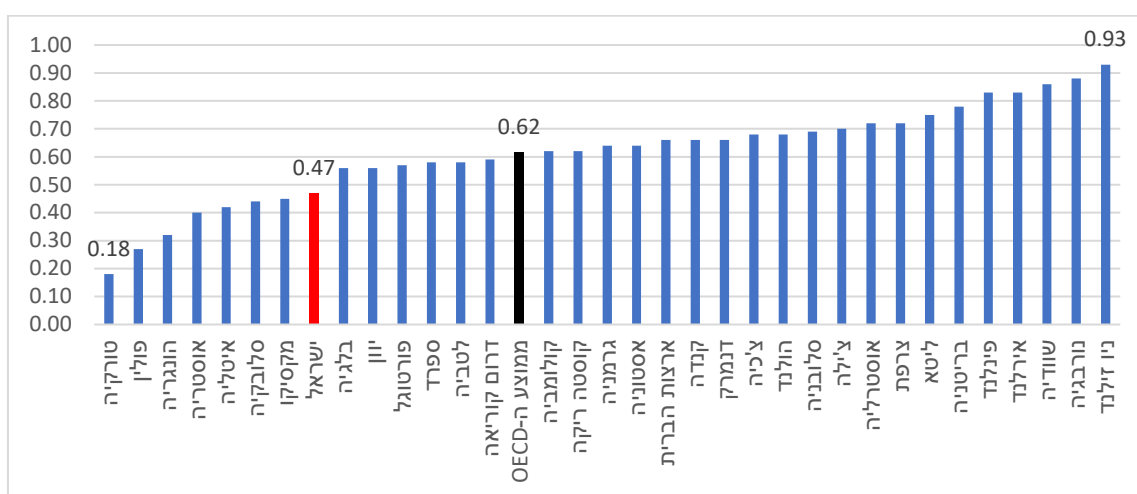
תרשים 7: ציוני תת-אינדיקטור של גיוס לפי יכולת, מדינות OECD, 2024



גם כאן נורווגיה נמצאת בראש המדד, עם הציון המרבי של 1.00, ומתחתיה נמצאות הולנד ושוודיה (בפערים קטנים יותר ביחס לתרשים 7). פולין (0.15) נמצאת בתחתית הדירוג, ומעליה טורקיה והונגריה. ממוצע ה-OECD עומד על 0.55, עם פער יחסית גדול מישראל (0.46), אולם רק שתי מדינות מפרידות ביניהם (איטליה וארצות הברית).

התרשים הבא בוחן את ציוני המדינות לפי האינדיקטור "מערכת ניהול הון אנושי". אינדיקטור זה מורכב משני תתי-אינדיקטורים – דרגת כניסה במינוי של עובד ציבור חדש וביטחון העובד בקביעות במשרה ציבורית – שמעידים על ההיבט המערכתי של ניהול משאבי אנוש שהאינדיקטור שואף להעריך. תרשים 8 מציג את ציוני מדינות ה-OECD לפי אינדיקטור זה, ותרשימים 9 ו-10 מציגים את ציוני המדינות בתת-האינדיקטורים שצוינו.

תרשים 8: ציוני אינדיקטור מערכת הון אנושי, מדינות OECD, 2024



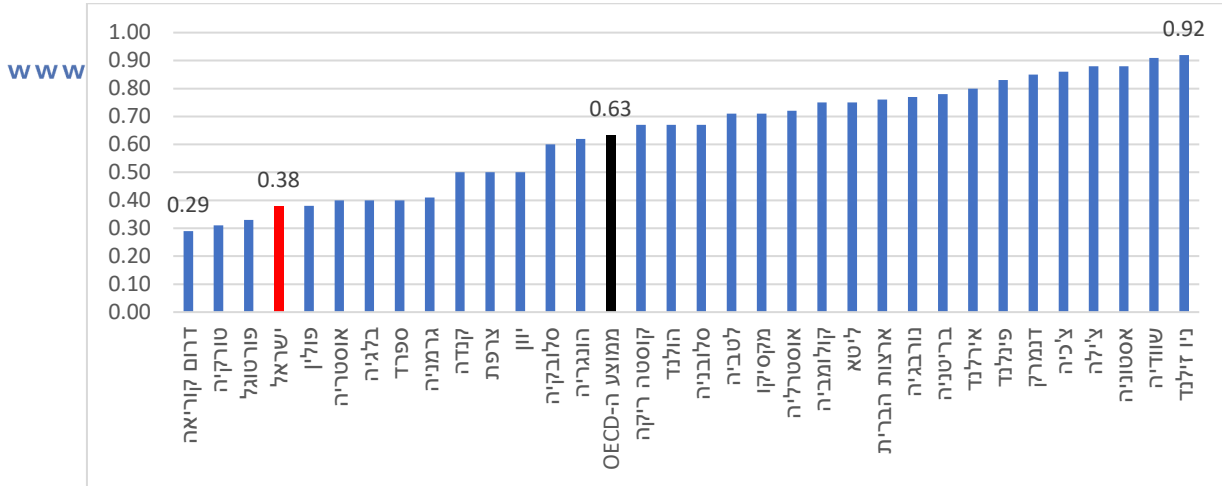
בדירוג הציונים המוצג בתרשים 8, ניו זילנד היא המדינה המובילה מתוך מדינות ה-OECD, עם ציון של 0.93. אחריה נורווגיה ושוודיה ממוקמות במקום השני והשלישי. בתחתית הדירוג נמצאת טורקיה, עם ציון נמוך מאוד של 0.18, ומעליה פולין והונגריה. ממוצע ה-OECD עומד על 0.62, ובינו לבין ישראל מפרידות 6 מדינות. ציונה של ישראל באינדיקטור הוא 0.47 (שמינית מהסוף), והפער מהמדינה הראשונה מעליה בדירוג, בלגיה, גדול יחסית, כך שהיא קרובה יותר בציונה למדינה שמתחתיה, מקסיקו.

בתת-האינדיקטור הראשון בנושא זה – "דרגת הכניסה במינוי של עובד חדש" – ציון גבוה יותר ניתן כאשר דרגת הכניסה של העובד החדש היא נמוכה יחסית (תרשים 9). מצב עניינים זה יכול להצביע על מערכת הון אנושי שמקדמת קריירות ארוכות טווח, המתבססות על נוהלי קידום מריטוקרטיים לעובדי השירות הציבורי. לעומת זאת, דרגת כניסה גבוהה של עובדים חדשים עלולה להעיד על אי-יציבות, מינויים בכירים משיקולים פוליטיים או מבוססי אינטרסים זרים. עם זאת, ניתן לייחס דרגת כניסה גבוהה יותר של עובד חדש גם לגיוס של עובדים איכותיים, שלפני כניסתם לשירות הציבורי התנסו בעבודה במגזרים אחרים או בוגרי תוכניות מנהיגות, ולכן מתחילים לעבוד בדרגה גבוהה יותר. תופעה נוספת שיש להביא בחשבון היא שדרגת כניסה נמוכה במינוי יכולה להעיד גם על תחלופה



גבוהה של עובדים בתחתית הדירוג, עם סטגנציה גבוה יותר ככל שעולים בפירמידה – תופעה שאינה בהכרח חיובית.

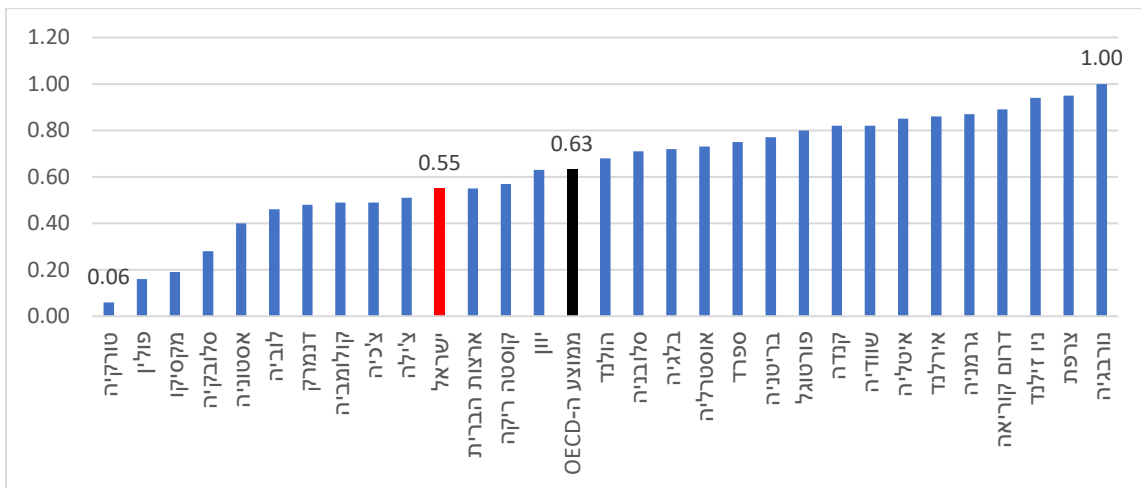
תרשים 9: ציוני תת-אינדיקטור דרגת הכניסה במינוי עובד חדש, מדינות OECD, 2024



גם בדירוג ציוני תת-האינדיקטור הבוחן דרגת כניסה של עובדים חדשים, ניו זילנד (0.92) ושוודיה נמצאות בראש הדירוג, לצד אסטוניה, שחותמת את השלישייה העליונה. בתחתית הדירוג נמצאת דרום קוריאה עם ציון של 0.29. מעליה ממוקמות בסדר עולה בדירוג טורקיה, פורטוגל ואז ישראל, שמקבלת את הציון הנמוך ביותר שלה עד כה – 0.38. ציון זה מרחיק מאוד את ישראל ממוצע ה-OECD (0.63), ויכול להעיד על יותר מינויים הנעשים משיקולים פוליטיים בדרגות הבכירות ביחס למדינות אחרות.

תת-האינדיקטור הנוסף הוא הציון שניתן עבור ביטחון העובד בקביעות במשרה ציבורית. ציון גבוה בתת-אינדיקטור זה מעיד על יציבות תעסוקתית של עובדי השירות הציבורי והגנה גבוהה על עובדים מהתערבות פוליטית או החלטות שרירותיות על פיטורין. עם זאת, יש להביא בחשבון שביטחון בקביעות של עובדים גם יכול לרמוז על נייודות סב-אופטימלית של עובדים בתוך או מחוץ למערכת.

תרשים 10: ציוני תת-אינדיקטור ביטחון בקביעות, מדינות OECD, 2024



לפי תרשים 10, נורווגיה מקבלת את הציון המרבי (1.00) בתת-האינדיקטור "ביטחון בקביעות במשרה ציבורית" וממוקמת בראש הדירוג בקרב מדינות ה-OECD. במקום השני ניצבת צרפת ואחריה ניו זילנד. טורקיה מקבלת ציון נמוך מאוד בתחתית הדירוג (0.06), ומעליה ממוקמות פולין ומקסיקו. ציונה של ישראל בדירוג בתת-האינדיקטור זה לעומת הקודם משופר יותר. היא מקבלת ציון של 0.55, לא הרחק מממוצע ה-OECD (0.63) ורק שלוש מדינות מפרידות בינה לבין הממוצע.

סיכום ביניים

חלק א של הסקירה הציג את ביצועי ישראל במדד BI ובמרכיביו ביחס למדינות ה-OECD. ישראל מדורגת באופן עקבי מתחת לממוצע, אם כי ברוב המקרים הפערים אינם עצומים. עם זאת, בחינה מעמיקה יותר מעלה שאלות מהותיות לגבי ניצול הפוטנציאל של השירות הציבורי בישראל. הממצא המרכזי והמדאיג הוא הפער בין המשאבים הכלכליים לבין איכות השירות בפועל. למרות תמ"ג לנפש גבוה, הדומה למדינות מפותחות כגון קנדה, בריטניה וגרמניה, ישראל מציגה ציונים נמוכים משמעותית. כפי שמראה המחקר (יקיר ואח', 2024), תמ"ג גבוה יותר נוטה להיות מתואם עם שירותים ציבוריים איכותיים יותר – אך ישראל חורגת מהצפוי בדפוס זה כלפי מטה.

החולשה הבולטת ביותר מזוהה בשני אינדיקטורים: ראשית, דרגת הכניסה של עובדים חדשים (0.38 לעומת ממוצע של 0.63), ממצא המצביע על שכיחות של מינויים חיצוניים בדרגים בכירים. שנית, גם במדדי מינויים מבוססי כישורים ישראל מציגה ביצועים נמוכים (0.46 ביחס לממוצע 0.53).

ממצאים אלו מצטרפים לממצאי מחקרים קודמים על מינויים בפטור ממכרז (כהן ואח', 2024). נוסף על כך, השחיקה בממלכתיות, המתקפות הפומביות על בכירי השירות המדינה והנטישה הגוברת של עובדים ותיקים⁵ עלולות להחריף את הפערים האלה, אם כי טרם באו לידי ביטוי מלא במדד שמשקף את המצב עד 2024.

שאלה מרכזית העולה מממצאים אלו היא אם הפער בין הפוטנציאל הכלכלי של ישראל לבין ביצועי השירות הציבורי שלה הוא חריג, ומהן ההשלכות של מצב זה. כדי לענות על כך, חלק ב של הסקירה יבחן את המיקום היחסי של ישראל בשני מישורים: ראשית, אם מיקומה של ישראל מבחינת השירות הציבורי תואם את מצבה הכלכלי או חורג ממנו באופן משמעותי. שנית, אם החולשה היחסית בניהול ההון האנושי באה לידי ביטוי גם בתחומים אחרים של התפקוד הממשלתי – כלומר, אם קיים מתאם בין הציונים הנמוכים בפרק ניהול משאבי אנוש לבין ביצועים בממדים אחרים של האפקטיביות הממשלתית.

חלק ב: מתאמים בין מדד BI לבין נתונים ומדדים אחרים

כדי לענות על שאלת מיצוי הפוטנציאל הכלכלי-חברתי של השירות הציבורי בישראל, קרי אם השירות הציבורי בישראל אכן מותאם לכמות המשאבים הכלכליים העומדים לרשות מדינת ישראל, בחרנו לנתח את המתאם בין ציוני מדינות ה-OECD במדד BI הראשי לבין רמת התמ"ג (תוצר מקומי גולמי) לנפש בכל מדינה. התרשים הבא מציג מתאם זה באמצעות גרף פיזור שהמשתנה הבלתי

⁵ בהיעדר נתונים רשמיים, הדיווחים הם אנקדוטליים (ראו געתון, 2025; ורבן, 2024).

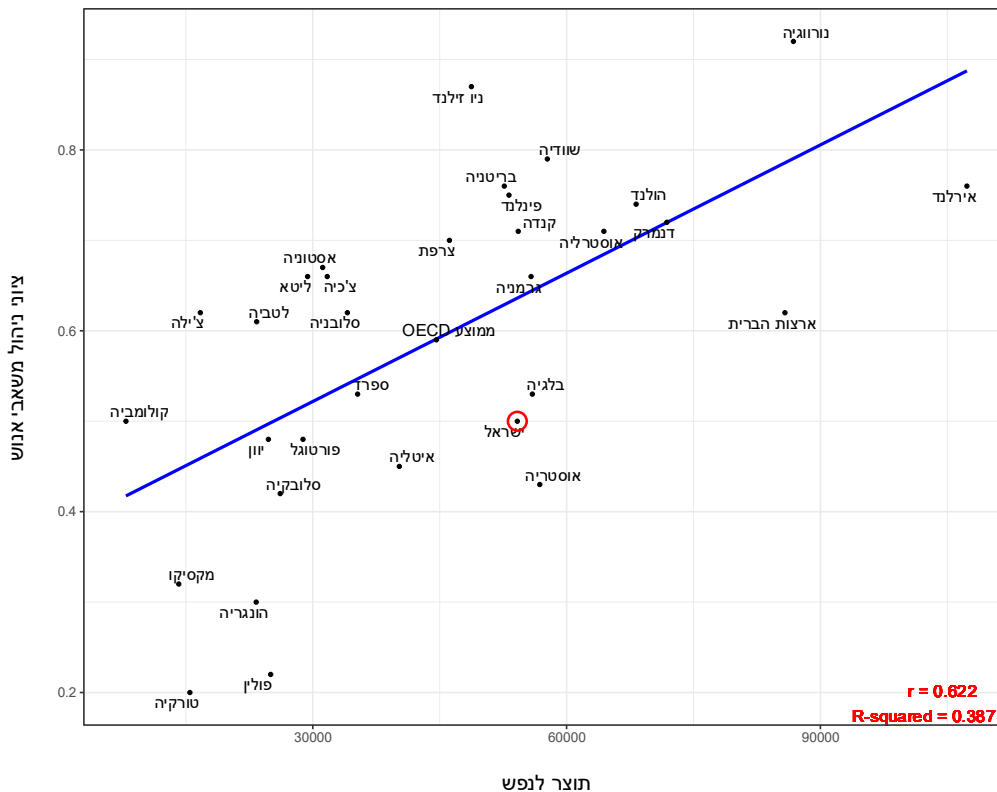


הישראלי
קרטיה

www.idi

תרשים 12: פיזור ציוני פרק ניהול משאבי אנוש ממדד BI כתלות ברמת התמי"ג לנפש, מדינות ה-OECD, נתוני מדד BI והבנק העולמי, 2024

ציוני פרק ניהול משאבי אנוש X תוצר לנפש



בדומה לתרשים הקודם, הציר האופקי של גרף הפיזור שמוצג בתרשים 13 מודד את רמת התוצר לנפש של מדינות ה-OECD. הציר האנכי בגרף זה מודד את ציוני מדינות אלו בפרק של ניהול משאבי אנוש במדד BI. גם בתרשים זה ניתן לראות כי קיים מתאם גבוה יחסית בין רמת התוצר לנפש לבין הציון שניתן במדד BI לניהול משאבי אנוש בכל מדינה: ה-R בריבוע עומד על 0.387, והשיפוע המנורמל על 0.622, נתונים דומים (ואף מעט גבוהים יותר) לאלו של תרשים 12. בעוד אירלנד (לדוגמה) מתקרבת לקו המגמה, ישראל אינה משפרת באופן ניכר את מיקומה היחסי בגרף זה. נראה שבאירלנד יש מתאם גבוה יותר בין התמי"ג לנפש לבין ניהול משאבי אנוש בהשוואה למתאם עם מדד BI הכולל, ואילו בישראל לא ניכר הבדל מהותי בין שני המתאמים. כמו כן, מלבד אוסטריה, ישראל עדיין נמצאת בתחתית הדירוג של ציוני ניהול משאבי אנוש בקרב מדינות בעלות רמת תוצר לנפש דומה.

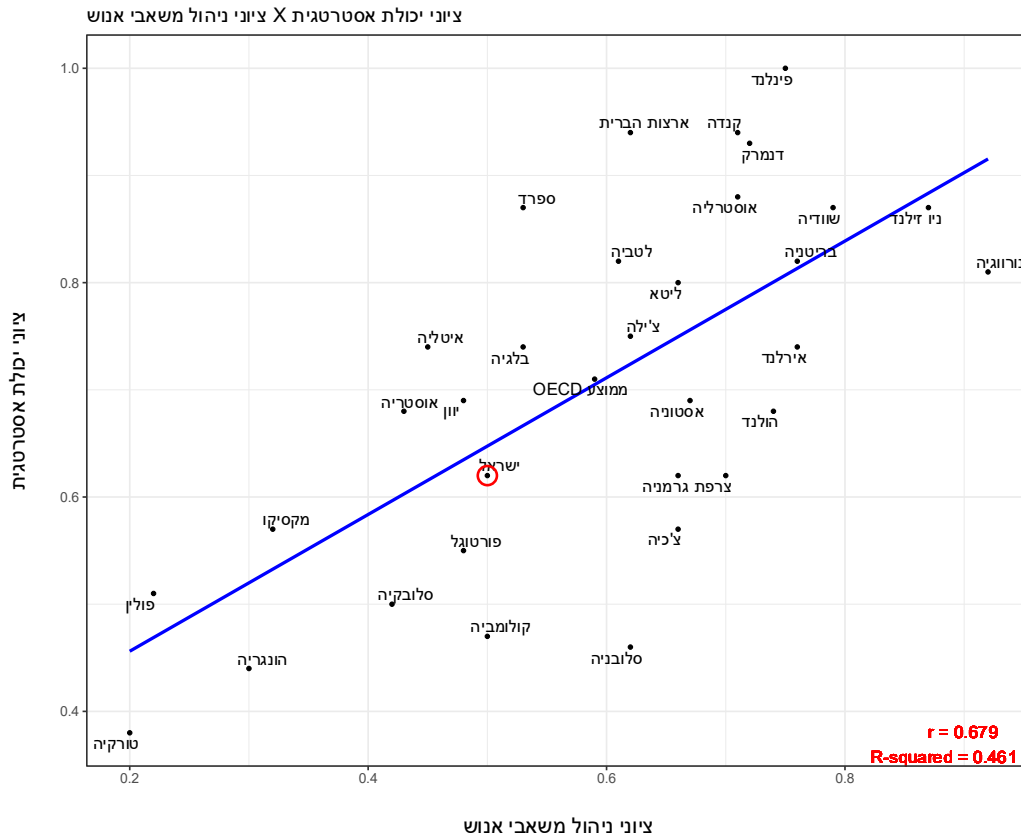
בשלב הבא ביקשנו לבדוק אם ועד כמה טיב ההון האנושי ומערכת ניהולו משפיעים על תוצאות עבודת הממשל, ספציפית על יכולת תכנון ארוך טווח שלו. תרשים 14 מציג את המתאם בין שני מרכיבים שונים של מדד BI המשוקלל: ציוני הפרק של ניהול משאבי אנוש וציוני הפרק של יכולת אסטרטגית. כלומר, גרף הפיזור בתרשים 13 מציג את ציוני הפרק של יכולת אסטרטגית כמשתנה תלוי ביחס לציוני פרק ניהול משאבי אנוש.



ישראלי
ורטיה

www.ia

תרשים 13: פיזור ציוני פרק יכולת אסטרטגית כתלות בציוני פרק ניהול משאבי אנוש, מדינות ה-OECD, נתוני מדד BI, 2024



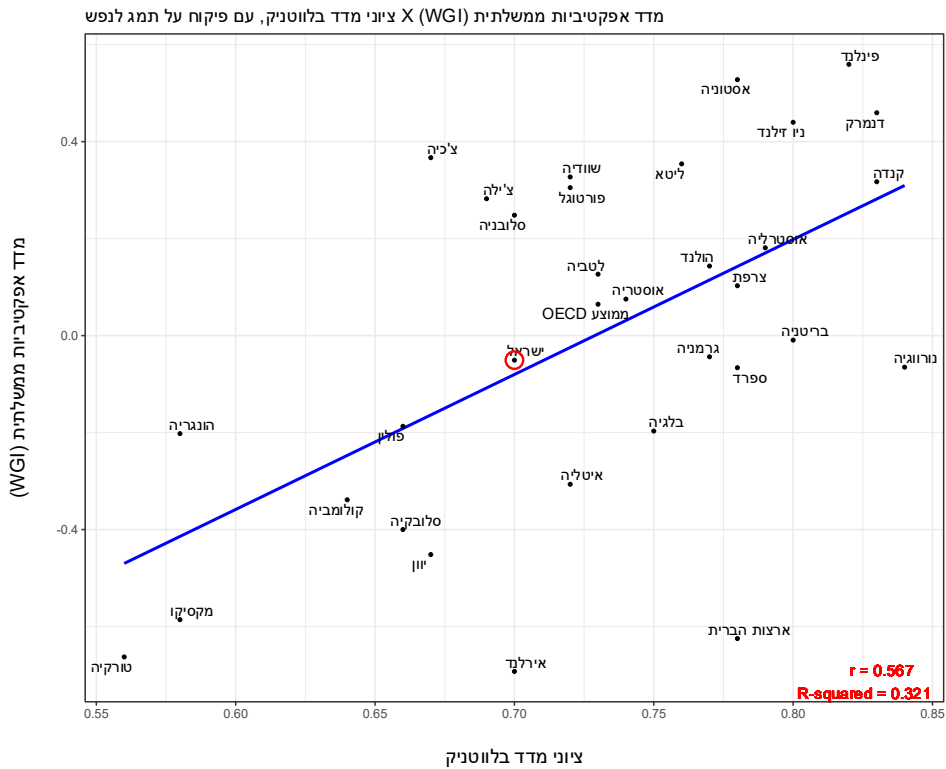
ניתן לראות כי קיים מתאם גבוה בין שני פרקי המדד, עם R בריבוע גבוהה 0.461 ושיפוע (מנורמל) של 0.679. במילים אחרות, אנחנו רואים מתאם בין ניהול הון אנושי לבין היכולת של מדינות לתכנן קדימה. המדינות החזקות הן אותן המדינות שבלטו לטובה לאורך כל סקירה זו: נורווגיה וניו זילנד. לעומתן, בתחתית הגרף נמצאות טורקיה, פולין והונגריה. מיקומה של ישראל בגרף קרוב מאוד לקו המגמה, אבל מתחת לממוצע ה-OECD בשני הצירים. התרשים שלעיל מעיד שכאשר מדובר בתשומות ותפוקות של השירות הציבורי, קיים מתאם בין התשומה של ניהול משאבי אנוש לתפוקה של יכולת אסטרטגית. לפי ממצא זה, בהקשר של ישראל ניתן לראות כי הרמה הנמוכה יחסית לממוצע של ישראל בניהול משאבי אנוש מתואמת עם יכולת אסטרטגית נמוכה מהרמה הממוצעת.

כדי לחזק את התוקף של הממצאים, בחרנו במדד חיצוני של אפקטיביות ממשלתית – Worldwide Governance Indicator (WGI), שמחושב על ידי הבנק העולמי. כדי לוודא שהמתאם בין שני המדדים אינו נעוץ ברמת התוצר לנפש, שמתואמת עם שניהם, התרשים הבא מתאר באמצעות גרף פיזור את המתאם בין מדד BI לנתוני שארית הרגרסיה של אפקטיביות ממשלתית כתלות בתמ"ג לנפש.⁶

⁶ נתוני שארית הרגרסיה מתקבלים מפיקוח שנעשה על התמ"ג לנפש המנטרל את ההשפעה שלו על המתאם בין מדד BI למדד אפקטיביות ממשלתית באמצעות הוספת התמ"ג לנפש כמשתנה תלוי.



תרשים 14: פיזור ציוני מדד אפקטיביות ממשלתית (WGI) כתלות בציוני מדד BI, עם פיקוח על תמיג לנפש, מדינות ה-OECD, נתוני מדד BI והבנק העולמי, 2024



ניתן להסיק מתרשים 14 כי קיים מתאם גבוה יחסית בין ציוני מדד BI למדד האפקטיביות הממשלתית של הבנק העולמי, גם כאשר מפקחים על רמת התמיג לנפש (R בריבוע שווה ל-0.321 ושיפוע מנורמל שווה ל-0.567). כלומר, המתאם בין שני המדדים אינו מוסבר רק על ידי רמה גבוהה של תוצר לנפש אלא גם על ידי מתאם ישיר בין שני המשתנים. בפסגת הגרף ניצבות פינלנד, דנמרק וקנדה, ובתחתיתו נמצאת טורקיה, ומעט מעליה פולין. גם בתרשים לעיל ישראל נמצאת קרוב מאוד לקו המגמה, אם כי שוב מתחת לממוצע ה-OECD. מכך ניתן להסיק כי איכות מתחת לממוצע של המינהל הציבורי בישראל מתואמת עם אפקטיביות ממשלתית נמוכה יותר מהממוצע.

סיכום ותובנות

סקירה זו בחנה את ביצועי השירות הציבורי בישראל ביחס למדינות ה-OECD במדד BI, מתוך התמקדות בתחום האנשים והתהליכים – ליבת המנגנון הממשלתי התפעולי. הממצאים מצביעים על פער בין הפוטנציאל הכלכלי של ישראל לבין איכות השירות הציבורי שלה, והם עולים בקנה אחד עם ממצאים מהספרות המחקרית ההשוואתית. הממצא המרכזי והמדאיג ביותר הוא שישראל, למרות רמת תמיג לנפש גבוהה הדומה למדינות מפותחות כגון קנדה, בריטניה וגרמניה, מציגה ביצועים נמוכים משמעותית במדד BI הכללי ובמרכיביו. ישראל נמצאת מתחת לממוצע ה-OECD ומדורגת משמעותית מתחת לקו המגמה במתאם בין תמיג לאיכות השירות הציבורי.

בתחום האנשים והתהליכים ישראל מדורגת במקום השביעי מהסוף, עם ציון 0.68, לעומת ממוצע ה-OECD – 0.72. חולשה זו בולטת במיוחד בשני היבטים קריטיים: דרגת הכניסה של עובדים חדשים – במדד זה ישראל מקבלת ציון נמוך במיוחד (0.38); ובמינויים מבוססי כישורים ויכולות – בתת-אינדיקטור זה של גיוס לפי יכולת היא מקבלת 0.46. ציונים אלו מעידים שבישראל קיימת שכיחות גבוהה יחסית של מינויים מחוץ למערכת למשרות בדרגות הבכירות, במקום קידום פנימי של עובדים על בסיס ניסיון והישגים (כהן ואח', 2024). כאשר המינויים לתפקידים בכירים עלולים להיות מושפעים משיקולים פוליטיים או חיצוניים, נוצרת תחלופה גבוהה בהנהגה, אובדן ידע מוסדי וחוסר רצף במדיניות ובתהליכים (כהן ואח', 2024; Peters & Pierre, 2004; Cohen & Duhl, 2025).

הניתוח הראה מתאם גבוה בין ניהול הון אנושי לבין יכולת אסטרטגית של הממשלה. ישראל, במתאם עם ביצועים נמוכים שלה בניהול הון אנושי, מציגה גם יכולת אסטרטגית נמוכה מהממוצע – כלומר, יכולת מוגבלת יותר לתכנון ארוך טווח ולהתוויית כיוון אסטרטגי ממשלתי (להרחבה ראו גולשטיין-גלפרין ועמית, 2025). ממצאים אלו עולים בקנה אחד עם הספרות המחקרית שלפיה שירות ציבורי מקצועי, המתאפיין במינויים מבוססי כישורים, בקריירות ארוכות טווח ובעצמאות יחסית מהתערבות פוליטית, תורם באופן מהותי לאפקטיביות ממשלתית (דהן, 2016).

החולשה היחסית של ישראל בניהול הון אנושי, כפי שהיא משתקפת במדד BI, עשויה להסביר ממצאים נוספים שעלו ממחקרים קודמים של המכון הישראלי לדמוקרטיה, כגון תפיסות ציבור שליליות לגבי נגישות השירות הציבורי ומורכבות התהליכים הבירוקרטיים (גולשטיין-גלפרין ומוהבן, 2024; לישנסקי-פישר וגולשטיין-גלפרין, 2025).

רשימת המקורות

גולשטיין-גלפרין, ר' וזכר פלג, מ' (2024). **מבוך המשילות: אתגרים מערכתיים של השירות הציבורי בישראל**, דוח מחקר. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גולשטיין-גלפרין, ר' ומוהבן, א' (2024). ישראל מול ה-OECD: עד כמה אנחנו מרוצים מהשירות הציבורי? **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**.

גולשטיין-גלפרין, ר', מוהבן, א' וקנת פורטל, ר' (2024). **יעילות השירותים הציבוריים בישראל: השוואה בינלאומית**, דוח מחקר. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גולשטיין-גלפרין, ר', עמית, ש' ופלסנר, י' (2025). **המדינה האסטרטגית 2048: כיצד מטמיעים תכנון אסטרטגי ארוך טווח בישראל? מחקר מדיניות 205**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

געתון י' (2025). **אומרים שלום לסילמן: גל פרישות חריג במשרד להגנת הסביבה**. שקוף.

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



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

יקיר, א', גולשטיין-גלפרין, ר' ומוהבן, א' (2024). **הקשר בין אפקטיביות המערכות הציבוריות לבין איכות חייהם של האזרחים**, מחקר מדיניות 206. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

כהן, נ', דול, ר' ואבוטבול, ט' (2024). **פטורים ממכרז בשירות המדינה: הסטייה מ"דרך המלך" והקשר למינויים פוליטיים**, דוח מחקר. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

לישינסקי-פישר ל' וגולשטיין-גלפרין ר' (2025). תפיסות הציבור הישראלי על השירות הציבורי בהשוואה בינלאומית. **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**.

ממן, ל', גולשטיין-גלפרין, ר', לישינסקי-פישר, ל' ושקד, נ' (2025). **מפת המזדים לטיוב השירות הציבורי בישראל**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

רבן ד' (2024). **תוך פחות משנתיים, בזמן כהונת רגב: 17 בכירים עזבו את משרד התחבורה**. [ynet](https://www.ynet.co.il) (12 בפברואר).

Cohen, N., & Duhl, R. (2025). Populism and political appointments. *Public Administration Review*.

Haider, H. (2019). *Merit-based recruitment in the public sector: effectiveness and challenges*. The Institute of Development Studies and Partner Organizations.

Hjort, K. (2008). Competence development in the public sector: Development, or dismantling of professionalism?. *Asia Pacific Education Review*, 9(1), 40-49.

Peters, B. G., & Pierre, J. (2004). Politicization of the civil service: Concepts, causes, consequences. In *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective* (pp. 13-25). Routledge.

Septian, A. W. (2021). Alternative approach to the professionalism in civil servant: A literature review. *Jurnal Indonesia Sosial Sains*, 2(10), 1632-1645.