

תפיסת הציבור הישראלי את חובת הנאמנות לציבור של השירות הציבורי | ממצאי סקר

ד"ר נתן מיליקובסקי ועו"ד עדנה הראל פישר

פתיחה

המכון הישראלי לדמוקרטיה עוסק בשנים האחרונות בעומק שאלות הנוגעות לשירות הציבורי בישראל, הערכים והעקרונות שביסודו, מעמדו, תפקידו ותפקודו, וכן בשאלה כיצד ניתן לטייבו ולחזקו. עשייה זו מבוססת על איתור עקרונות היסוד של השירות הציבורי ושאלת הסדרתם הנורמטיבית¹ ועל מיפוי האתגרים המערכתיים שבפניהם ניצב השירות הציבורי, מהסביבה הפוליטית-חברתית שבה הוא פועל ועד להסדרי מערכת ותהליכים פנים-ארגוניים.² לצד אלה מצויים ממצאים מדאיגים המצביעים על התדרדרות ישראל במדדי יעילות של השירות הציבורי בהשוואה בינלאומית,³ ועל ירידה ניכרת בשביעות הרצון של אזרחים מהשירותים שהם מקבלים מהממשלה.

גולת הכותרת של המהלך למיפוי האתגרים המערכתיים, המשמש נקודת מוצא למהלכי הטיוב של השירות הציבורי היא מפת המדדים לטיוב השירות הציבורי.⁴ המהלך פותח בשותפות עם ג'וינט ישראל ומבקש לאפשר, לראשונה בישראל, מבט ממוקד ומבוסס-נתונים על השירות הציבורי: מה המשמעות האופרטיבית של ערכי יסוד כמו מקצועיות, ממלכתיות ומערכתיות המעוגנים בקוד האתי לשירות המדינה? וכיצד ניתן למדוד את הפער בין הרצוי למצוי? צעד ממשי במסגרת מהלך זה הוא פרסומו של שנתון שירות ציבורי, אשר יניח לראשונה בסיס אמפירי שיטתי לניתוח השירות הציבורי וצלילה לעומק של המנגנונים ומשרדי הממשלה השונים. השנתון עתיד להיות מושלם בתקופה הקרובה. עשייה זו אינה נשארת בתחום המחקר בלבד: היא מלווה בשיתוף פעולה עם גורמי ממשל וחברה אזרחית, מתוך מחויבות לתרגם ידע להמלצות מדיניות.

בד בבד מוסיפה להתקיים במכון הישראלי לדמוקרטיה עשייה מחקרית, בהקשרים רעיוניים ונורמטיביים, בדגש דיון תיאורטי בערכי היסוד של השירות הציבורי בשיטת המשטר הדמוקרטי.

הסקר שלפניכם מוסיף בהקשר זה ממד חיוני שנחקר פחות עד כה: מה ניתן ללמוד מדעת הקהל הישראלי על זיהוי עיקרון הנאמנות לציבור בשירות הציבורי ועל החובה לפעול בנאמנות לציבור.

עקרון הנאמנות לציבור

כבר למעלה מעשור השירות הציבורי בישראל מצוי תחת ביקורת הולכת וגוברת מצד אנשי ציבור ופוליטיקאים, ביקורת המערערת על מקצועיותו, על עצמאותו ועל ממלכתיות פעולתו. מאז הקמת הממשלה ה-37 בראשית 2023, תהליכים אלה עלו מדרגה: ערך המקצועיות של הדרג המקצועי נשחק, מושגים כמו "משילות" ו"מימוש רצון העם" הוצבו כחלופה ל"נאמנות לציבור", ובפרשות כמו הניסיון לפטר את ראש

¹ נתן מיליקובסקי ועדנה הראל פישר (2025), עקרונות היסוד של השירות הציבורי וביטויים החוקתי במדינות ה-OECD (טיוטה לדיון).

² ריטה גולשטיין-גלפרין ומעין זכר-פלג (2024), מבוך המשילות - אתגרים מערכתיים של השירות הציבורי בישראל.

³ ריטה גולשטיין-גלפרין, אופיר מוהבן ורועי קנת פורטל (2024), יעילות השירותים הציבוריים בישראל: השוואה בינלאומית.

⁴ ליבי ממון, ריטה גולשטיין-גלפרין, לירון לישנסקי-פישר ונועה שקד (2025), מפת המדדים לטיוב השירות הציבורי בישראל.

השב"כ ומינוי נציב שירות המדינה בא לידי ביטוי חריף המתח בין תביעת הדרג הפוליטי לנאמנות אישית לבין חובת הנאמנות של בעלי תפקיד בכירים לציבור כולו.⁵ בה בעת, תפקיד נציב שירות המדינה אויש במשך כשנה וחצי על ידי ממלא מקום, ומינויו של נציב קבוע נעשה רק לאחרונה.⁶ אך למרות עוצמת הדיון מעט מאוד ידוע על מה שהציבור עצמו, להבדיל מפוליטיקאים, פרשנים ומשפטנים, חושב על השירות הציבורי ותפקידו הראוי, ועל משמעותה של חובת הנאמנות לציבור. ראינו חשיבות לקיים בחינה של שאלות אלו באמצעות סקר דעת קהל מיוחד שערכנו יחד עם מרכז ויטרבי למחקרי דעת קהל במכון הישראלי לדמוקרטיה. נפרט להלן את ריכוז ממצאיו העיקריים ונציע פרשנות ותובנות הנגזרות מהם.

סקר דעת הקהל נערך בינואר 2026 בניסיון לברר ארבעה היבטים: עד כמה הציבור רואה בשירות ציבורי ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי דבר חיוני; מה משמעות המושג "חובת נאמנות לציבור" בעיניו; כיצד הוא מעריך את תפקוד הדרג המקצועי בפועל ביחס לתפיסותיו את עיקרון הנאמנות לציבור והחובה לפעול על פיו; ומה רמת האמון בדרג המקצועי בשירות המדינה בהתייחס לאמון כלפי מוסדות השלטון האחרים.

הממצאים מצביעים על הסכמה ציבורית רחבה בדבר חיוניותו של שירות ציבורי ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי, ועל פרשנות החובה לפעול מתוך "נאמנות לציבור" כמתייחסת קודם כל לדאגה לטובת הכלל, לשקיפות ולחוקיות, ורק במקום נמוך מציבה את הציות לדרג המדיני. לצד זאת, הציבור ביקורתי כלפי תפקוד הדרג המקצועי בשירות המדינה כפי שהוא כיום, והאמון בו הוא בינוני-נמוך.

מצאנו כי ישנו פער קטן בין רמת האמון של מצביעים מהמחנות הפוליטיים השונים כלפי הדרג המקצועי בשירות המדינה. זאת, בניגוד לפערים בין רמות האמון של מצביעים מהמחנות הפוליטיים השונים ביחס למוסדות שלטון אחרים, בית המשפט העליון והממשלה, למשל. לאור הממצאים שיפורטו, נציע פרשנות הנסמכת על תפיסת האידיאל המקצועי והא-פוליטי של השירות הציבורי. לפי פרשנות זו, הביקורת הציבורית על הדרג המקצועי אינה נובעת מביקורת או אי-הסכמה עם האידיאל המקצועי והא-פוליטי של השירות הציבורי אלא היא ביקורת המתייחסת אל אופן מימוש האידיאל נוכח התנהלות השירות הציבורי בפועל.

מתודולוגיה

הנתונים מבוססים על סקר שנערך בינואר 2026 על ידי מרכז ויטרבי לחקר דעת הקהל ומדיניות במכון הישראלי לדמוקרטיה, במדגם מייצג של כ-754 משיבים מקרב האוכלוסייה הבוגרת בישראל, מהם 626 יהודים ו-128 ערבים. הסקר כלל שאלות בנושאי חיוניות השירות הציבורי, דימוי הדרג המקצועי, משמעות חובת הנאמנות לציבור ואמון במוסדות.⁷

⁵ עדנה הראל פישר "ליך לפוליטיקה" – איון פוליטי של רעיון המקצועיות של השירות הציבורי" אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה (9.11.2025); בג"ץ 54321-03-25 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (אר"ש, 21.5.2025).

⁶ ריטה גולשטיין-גלפרין "המתקפה על השירות הציבורי: ישראל נותרה ללא נציב" אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה (10.4.2025). הליכי המינוי של הנציב הגיעו לפתחו של בג"ץ אשר הכריען שאף אם אין חובת מכרז יש צורך בהליך תחרותי למינוי הנציב, ראו בג"ץ 37830-08-24 מכון לואיס ברנדייס לחברה, לכלכלה ולדמוקרטיה נ' ממשלת ישראל (אר"ש, 12.5.2025). החלטה זו השתנתה בדיון נוסף בו הוכרע אמנם שאין חובה לקיים הליך תחרותי, אך בית המשפט הדגיש ש"אין משמעות הדבר שבמסגרת הליך המינוי רשאית הממשלה לשקול שיקולים פוליטיים... השיקול שצריך להכתיב את המינוי הוא כישוריו של המועמד, ומינוי המבוסס על שיקולים פוליטיים יש בו מעילה באמון של הציבור שהסמיך את הרשות הממנה... בפרט בנוגע לנציב שירות המדינה, שמתבעו איננו בגדר משרת אמון בעלת גוון פוליטי" דנג"ץ 70105-05-25 ממשלת ישראל נ' מכון לואיס ברנדייס לחברה, לכלכלה ולדמוקרטיה פס' 120 לפסק דינו של השופט מינץ (אר"ש, 3.2.2026).

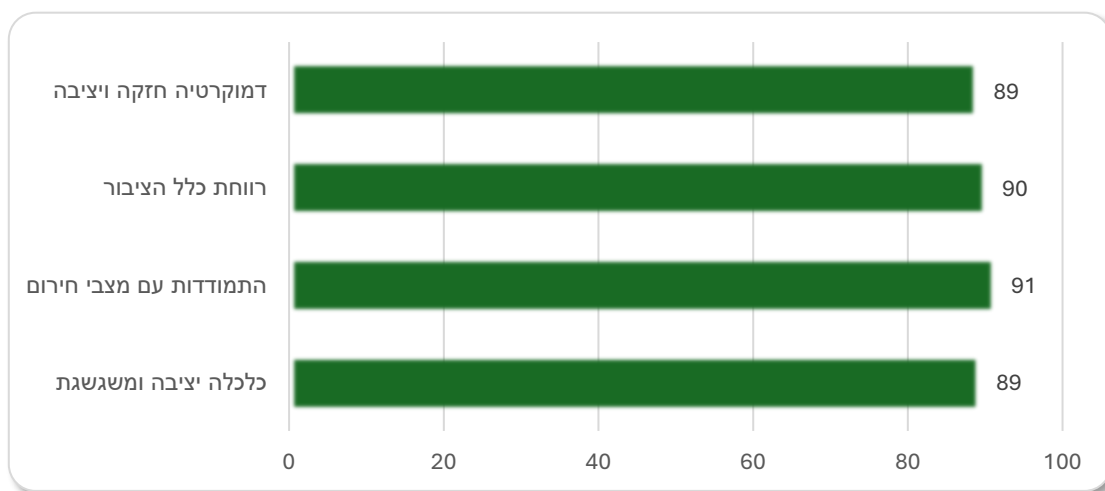
⁷ הסקר בחן גם עמדות של הציבור ביחס לשחיתות שלטונית, ונייחוד לכך דוח נפרד.

כמה הערות: הפילוחים הפוליטיים (קואליציה-אופוזיציה) מבוססים על הצבעה מדווחת בבחירות 2022, שלוש שנים לפני הסקר, ומשקפים הצבעת עבר ולא בהכרח כוונות הצבעה בהווה; הפילוח לפי מחנות (שמאל-מרכז-ימין) מבוסס על זיהוי עצמי בעת עריכת הסקר ומוגבל ליהודים בלבד.

לעניין השימוש במונח "הדרג המקצועי בשירות המדינה", אשר איננו שגור בסקרי דעת קהל פוליטיים המוכרים לנו: המונח כולל מגוון רחב של עובדי מדינה ועובדי ציבור בדרגות בכירות וזוטורות וכשירות מקצועית מגוונת, ממשרדי ממשלה ויחידות אחרות. המנעד רחב ומשתרע, לשם ההמחשה, מראש מערכות בטחון כמו ראש השב"כ, נציב שירות המדינה ומנכ"לי משרדים ועד אנשי מקצוע ונותני שירות במשרדי ממשלה שונים. במטרה להבטיח שהמשיבים לסקר יהיו מודעים למנעד הרחב של המונח, בדגש הכשירות המקצועית והתפקידים המגוונים, ולא יתמקדו בסוג משנה אחד שלו, הבהרנו בפתח הסקר כי: *"במהלך הסקר נשתמש במונח 'הדרג המקצועי בשירות המדינה' המתייחס לעובדות ולעובדי מדינה בתפקידים מקצועיים במשרדי הממשלה וברשויות הממשלתיות, כמו: כלכלנים ואנליסטים במשרד האוצר, מתכננים ומהנדסים במשרד התחבורה וכו'".*

פרק 1: חשיבות קיומו של שירות ציבורי ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי

ביקשנו לברר עד כמה "שירות ציבורי ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי" חיוני לארבעה תחומים: כלכלה יציבה, התמודדות עם מצבי חירום, רווחת כלל הציבור, ודמוקרטיה חזקה ויציבה. בכל ארבעת התחומים, כ-90% מהציבור סברו שדגם שכזה חיוני "במידה רבה" או "במידה רבה מאוד":

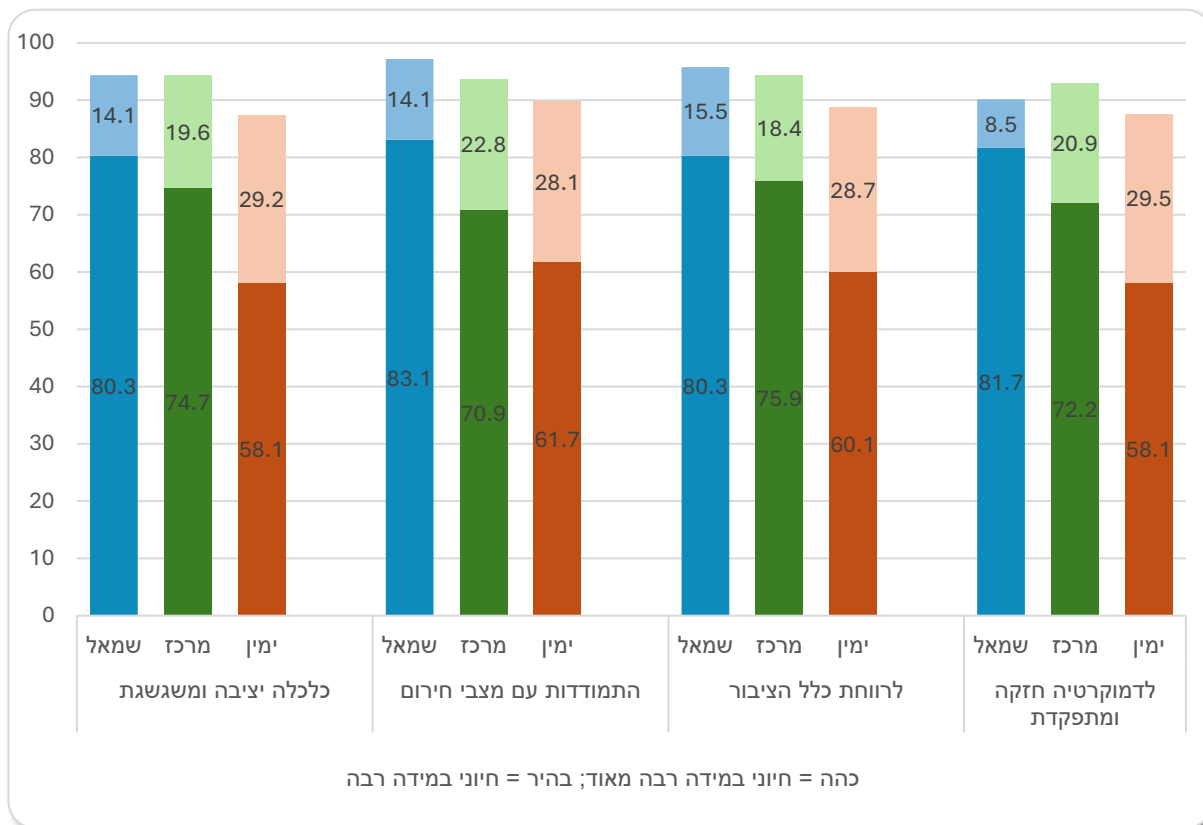


תרשים 1.1: שיעור העונים ששירות ציבורי ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי הוא חיוני "במידה רבה" או "רבה מאוד", בארבעה תחומים (כלל המדגם).

בכלל המדגם, התמונה חד-משמעית: הציבור הישראלי רואה בשירות ציבורי ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי דבר חיוני. הסכמה זו חוצה תחומים ומתקיימת ברמה דומה בכל ארבעת התחומים שנבחנו. היא גם חוצה קבוצות: רוב גדול בכל מחנה פוליטי (87-94%), בכל רמת דתיות (85-91%) ובכל רמת השכלה (88-92%) סבור שהדגם הממלכתי-מקצועי חיוני.

עם זאת, הסתכלות מדוקדקת יותר על הפילוח לפי מחנות פוליטיים (שמאל-מרכז-ימין, יהודים בלבד) חושפת הבדל שראוי לתשומת לב. ההסכמה שהדגם הממלכתי חיוני אמנם רחבה בכל המחנות, אך עוצמתה

שונה. בשאלת חיוניות הדגם הממלכתי לכלכלה, למשל, 80% מאלו אשר הזדהו כשמאל ו-75% מאלו אשר הזדהו כמרכז בחרו "חיוני במידה רבה מאוד", לעומת 58% בלבד מאלו אשר הזדהו כימין (תרשים 2.2). בשאלת הדמוקרטיה הדפוס דומה: 82% בשמאל, 72% במרכז, 58% בימין. ההבדל בעוצמת ההסכמה – לא בהסכמה עצמה – מובהק סטטיסטית.



תרשים 1.2: שיעור העונים חיוני "במידה רבה מאוד" ושיעור העונים חיוני "במידה רבה", בכל תחום מארבעה תחומים, בחלוקה לפי מחנות פוליטיים (יהודים).

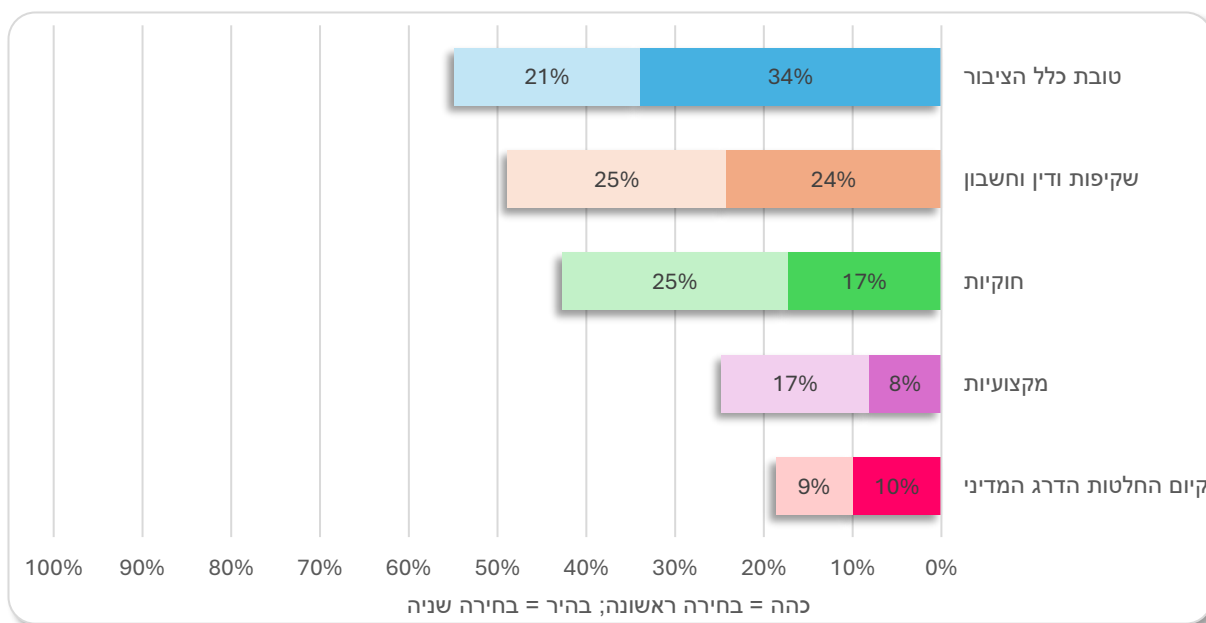
כלומר: אלו אשר מזדהים כימין חושבים ששירות ציבורי ממלכתי חיוני – אך בעוצמה פחותה בהשוואה לאלו אשר מזדהים כשמאל ומרכז. ייתכן שכאן באה לידי ביטוי, ולו באופן חלקי, השפעה של שיח המשילות: לא דחייה של האידיאל הממלכתי, אלא ריכוך של עוצמתו.

פרק 2: מה משמעות "חובת הנאמנות לציבור"?

הממצאים על חיוניות השירות הציבורי הממלכתי מתקשרים לשאלה מרכזית אחרת שנכללה בסקר: כיצד הציבור מבין את המונח "חובת נאמנות לציבור", הנמצא בלב השיח הציבורי והמשפטי ביחס לתפקידים של בעלי תפקידים בכירים בשירות הציבורי כראש השב"כ ונציגי שירות המדינה. ביקשנו לבדוק כיצד הציבור מבין מונח זה, והאם הוא מזהה אותו עם ציות לדרג הנבחר, כפי שגרסאות מסוימות של שיח המשילות מציעות, או שמא הוא מזוהה עבור הציבור עם ערכים אחרים.

הסקר הציב בפני המשיבים חמש משמעויות אפשריות למונח זה וביקש מהם לבחור את שתי החשובות ביותר. התוצאות (על פי צירוף שתי הבחירות ועל כן סכום המספרים גבוה מ-100%) מצביעות על דירוג ברור: חובה לפעול לטובת כלל הציבור מובילה, ואחריה חובה לפעול בשקיפות ולתת דין וחשבון על הפעולות,

חובה לפעול על פי חוק, מקצועיות, ולבסוף חובה לקיים את החלטות הדרג המדיני באופן מיטבי. גם כשבוחנים את הבחירה הראשונה בלבד, הדפוס זהה: טובת הציבור היא הבחירה המובילה וקיום החלטות הדרג המדיני היא בחירה אשר מצויה בתחתית הרשימה.



תרשים 2.1: המשמעות של "חובת נאמנות לציבור", סך שתי בחירות (כלל המדגם).⁸

נראה אם כן, כי הציבור מבין את המונח חובת הנאמנות לציבור הן כמונח בעל משמעות תוכנית – החובה לפעול לטובת הכלל, והן כבעל משמעות פרוצדורלית יותר: פעולה בשקיפות, מקצועיות ועל-פי חוק. הציבור תופס את עובד המדינה קודם כל כמי שחייב לשרת את הציבור ולעמוד בסטנדרטים של שקיפות וחוקיות. ככלל זוהי תפיסה של שירות ציבורי הנאמן לאינטרס הציבורי הרחב ופועל על-פי חוק והיא תואמת למשמעותו של המונח גם בספרות ובפסיקה.⁹

מנגד, הטענה שעובד מדינה "נאמן לציבור" הוא עובד שמקיים קודם כל את החלטות הדרג הנבחר, כאידיאל, אינה מקבלת תמיכה ציבורית רחבה: פחות מחמישית מהציבור מזהה נאמנות לציבור עם קיום החלטות של הדרג המדיני. כפי שנראה מתוצאות סקר זה, ככל שהשירות הציבורי חב בחובת נאמנות לכלל הציבור, הציבור מבין את האידיאל כך שהשירות הציבורי נדרש לראות נגד עיניו את טובת הכלל ולפעול במקצועיות ועל-פי חוק, ולא להקדים את קיום החלטות הדרג המדיני על פני אלה.

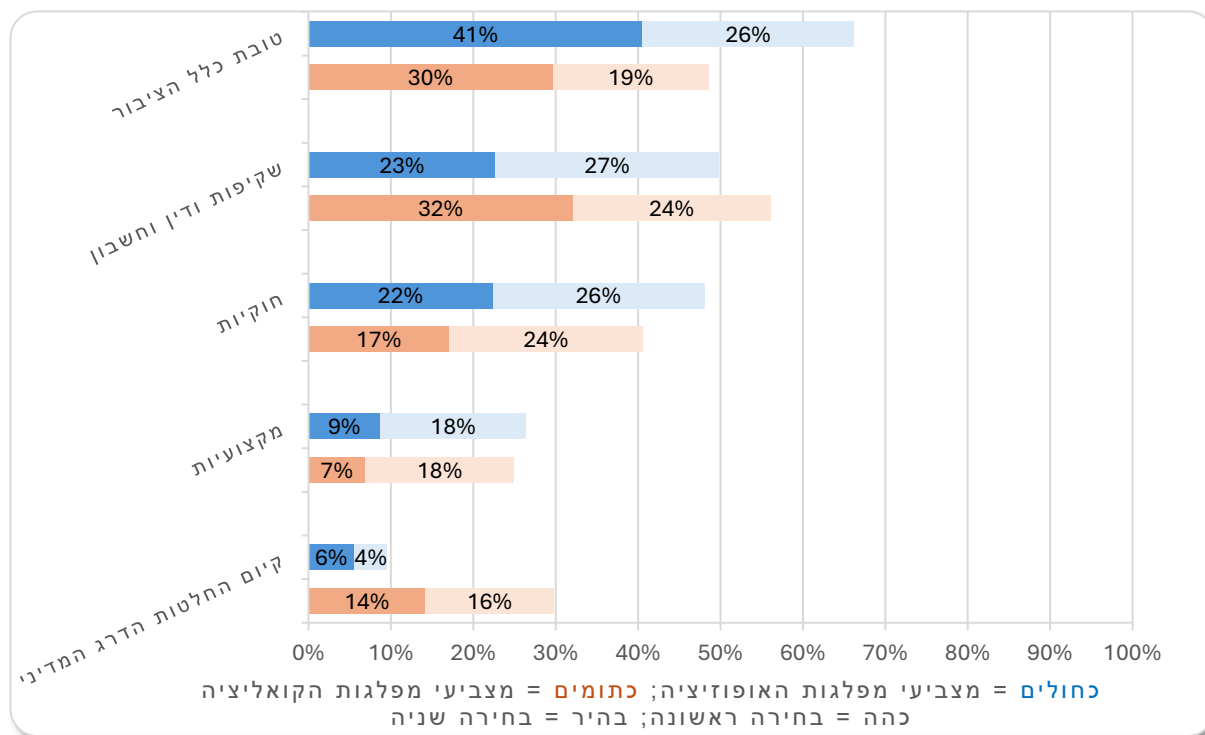
התמקדות ביחס של מצביעי מפלגות הקואליציה ל"נאמנות לציבור", מעלה כי 14% מהם בחרו ב"קיום החלטות הדרג המדיני" כבחירה ראשונה למשמעות הנאמנות לציבור (בעוד בקרב מצביעי האופוזיציה אחוז זה עמד על 6% בלבד). ואולם, גם בקרב מצביעי הקואליציה, "קיום החלטות הדרג המדיני" אינו המשמעות המובילה של המונח "נאמנות לציבור", ובפער ניכר. בקרב מצביעי הקואליציה, "שקיפות ודין וחשבון"

⁸ שיעור המשיבים הוא השיעור שבחר באופציה ספציפית כבחירה ראשונה (צבע כהה) או כבחירה שניה (אותו הצבע, כשהוא בהיר) מתוך כלל הבוחרים באותה בחירה, ראשונה או שניה, לפי העניין.

⁹ נתן מיליקובסקי ועדנה הראל פישר, לעיל ה"ש 1

נבחרה כבחירה ראשונה על ידי 32%, כמשמעות המרכזית של המונח. "טובת כלל הציבור" נבחרה כבחירה ראשונה על ידי 30%, "חוקיות" על ידי 17% ו"קיום החלטות הדרג המדיני", כאמור, על ידי 14% בלבד.

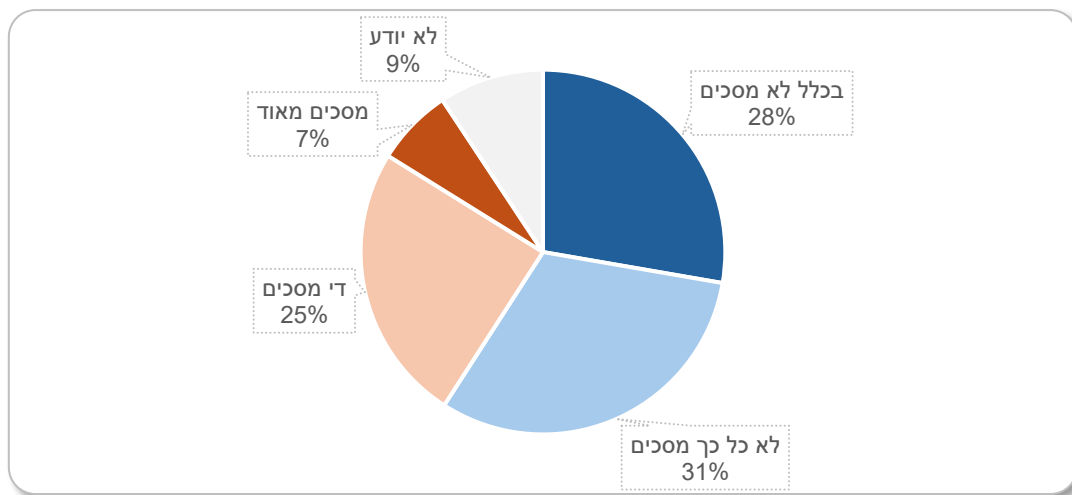
הרעיון שעובד מדינה נאמן לציבור הוא עובד שמציית לנבחר הציבור הוא עמדת מיעוט גם בקרב תומכי הקואליציה (הגם שמיעוט זה גדול יותר משניתן למצוא בקרב תומכי האופוזיציה).



תרשים 2.2: המשמעות של "חובת נאמנות לציבור", סך שתי בחירות, בחלוקה לפי מצביעי קואליציה/אופוזיציה.¹⁰

ממצא זה מקבל חיזוק משאלה נוספת בסקר, שנועדה לבדוק האם המשיבים מסכימים עם הטענה שעדיף נבחר ציבור שמצליח לפעול ביעילות לרווחת הציבור, גם אם לא תמיד באופן ישר ועל פי החוק, על פני נבחר ציבור ישר ושומר חוק שאינו יעיל. 59% דחו את הטענה, ואילו 32% הסכימו עמה. רוב בציבור, אם כן, מעדיף חוקיות על פני יעילות, על אף חשיבותה הברורה של יעילות, בדומה להעדפה של שקיפות וחוקיות על פני קיום החלטות לדרג המדיני.

¹⁰ ר' הערה 8 לעיל, בהתאמה לפילוח לפי מצביעי מפלגות הקואליציה/מפלגות האופוזיציה.



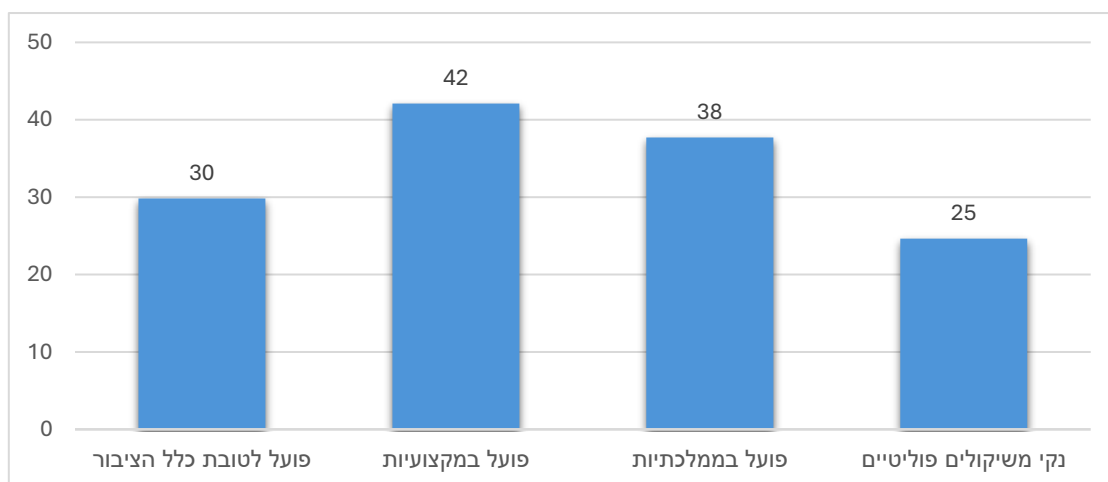
תרשים 2.3: שיעור המסכימים/לא מסכימים עם ההיגד "עדיף נבחר ציבור שמצליח לפעול ביעילות לרווחת הציבור, גם אם לא תמיד באופן ישר ועל פי החוק, על פני נבחר ישר ושומר חוק שאינו יעיל" (כלל המדגם).

פרק 3: כיצד הציבור מעריך את הדרג המקצועי בפועל

הפרקים הקודמים תיארו את הרצוי, את מה שניתן אולי לכנות האידיאל הציבורי: שירות ציבורי ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי שפועל לטובת הכלל, בשקיפות ועל-פי חוק. נפנה בפרק זה אל "צד המציאות", כיצד הציבור מעריך את הדרג המקצועי כפי שהוא פועל בפועל.

בשאלה הכללית "כיצד היית מעריך את תפקוד הדרג המקצועי בשירות המדינה" (בסולם 1-5), רק כרבע מהמשיבים (24%) נתנו ציון גבוה של 4 או 5, בעוד שכשליש (33%) נתנו ציון נמוך של 1 או 2. הציון השכיח ביותר היה 3 שנבחר על ידי 38.4% מהמשיבים. הממוצע הכולל הוא 2.82 מתוך 5 – הערכה בינונית-מינוס.

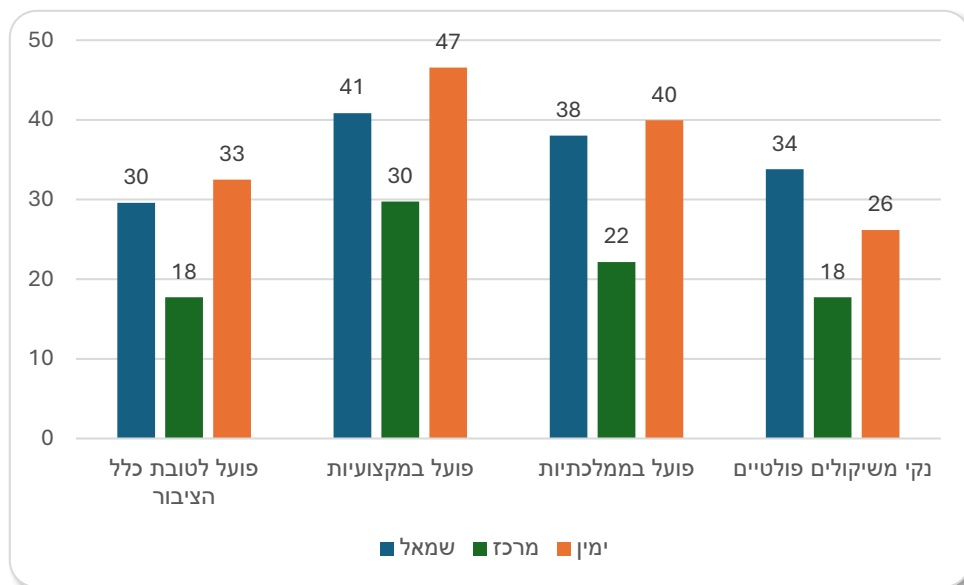
ארבע שאלות נוספות פירקו את ההערכה הכוללת לממדים ספציפיים. התוצאות חושפות אי שביעות רצון שמתבטאת באופן לא-אחיד:



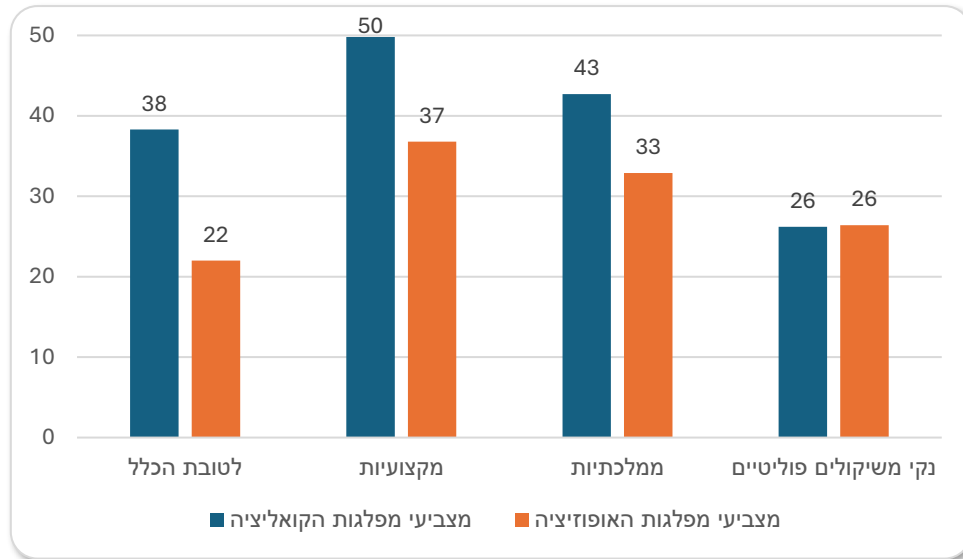
תרשים 3.1: שיעור המעריכים בחיוב ("במידה רבה" או "במידה רבה מאוד") את תפקוד הדרג המקצועי בשירות המדינה, בארבעה ממדים (כלל המדגם).

התוצאות מראות כי כלל הציבור אינו מעריך את תפקוד השירות הציבורי באופן חיובי, אך מידת השליליות משתנה. בשני הממדים הראשונים – מקצועיות וממלכתיות – ההערכות נמוכות אך לא באופן קיצוני: 42% סברו שהדרג פועל באופן מקצועי "במידה רבה" או "רבה מאוד" ו- 38% שהוא פועל באופן ממלכתי. בשני הממדים האחרים ההערכה שלילית יותר: כשנשאלו האם הדרג המקצועי בשירות המדינה "פועל לטובת כלל הציבור", רק 30% השיבו בחיוב ("במידה רבה" או "רבה מאוד"), מול 65% שחלקו; ובשאלה האם הדרג "נקי משיקולים פוליטיים" ההערכות נמוכות עוד יותר: רק 25% סברו שהשירות הציבורי נקי משיקולים פוליטיים, מול 70% שסברו שאינו. במילים אחרות, שבעה מכל עשרה ישראלים חושבים שהדרג המקצועי אינו נקי משיקולים פוליטיים.

אלא שניתן למצוא בהקשר זה הבדלים מעניינים בין מחנות פוליטיים: בפילוח לפי זיהוי עצמי (יהודים), אלה המזדהים מבחינה פוליטית כמצביעי מרכז הם השליליים ביותר (ממוצע הערכה כוללת רק 2.48 מתוך 5), אחריהם אלו המזדהים כשמאל (2.74), ואילו אלו המזדהים כימין הם הפחות שליליים בהערכתם (2.99). המרכז הפוליטי שלילי יותר בהערכתו את תפקוד הדרג המקצועי בשירות המדינה. בפילוח לפי הצבעה בבחירות 2022 מצביעי קואליציה פחות שליליים בהערכתם את הדרג המקצועי בשירות המדינה מאשר מצביעי אופוזיציה.



תרשים 3.2.1: שיעור המעריכים בחיוב ("במידה רבה" או "רבה מאוד") את תפקוד הדרג המקצועי בשירות המדינה, בארבעה ממדים, בחלוקה לפי מחנות פוליטיים (יהודים).



תרשים 3.2.2: שיעור המעריכים בחיוב ("במידה רבה" או "במידה רבה מאוד") את תפקוד הדרג המקצועי בשירות המדינה בארבעה ממדים בחלוקה לפי הצבעה בבחירות 2022.

מעניין לראות כי הדפוס שונה ביחס למעורבותם של שיקולים פוליטיים בעבודת הדרג המקצועי בשירות המדינה. בחלוקה לפי הצבעה בבחירות 2022 (תרשים 3.2.2) לא נמצא הבדל ממשי בין המחנות - מצביעי קואליציה ואופוזיציה - ובכל אחד מהם כשלושה רבעים חושבים שהדרג המקצועי בשירות המדינה אינו נקי משיקולים פוליטיים. בחלוקה לפי מחנות, מבין אלו המזדהים כימין רק 26% סברו שהדרג המקצועי נקי משיקולים פוליטיים, מבין המזדהים כמרכז - 18% אחוזים ו-34% מבין אלו המזדהים כשמאל.¹¹ כלומר, ככלל מצביעי הקואליציה ואלו המזדהים כימין מבחינת פוליטית מעניקים הערכה גבוהה יותר לתפקוד הדרג המקצועי, אך עובדה זו אינה מתבטאת בהערכה שונה למעורבות של שיקולים פוליטיים. זה נתון מעניין. הסבר אפשרי לכך הוא שאלו המזדהים כימין מעריכים את הדרג המקצועי באופן חיובי יותר מפני שהם תופסים את הפוליטיזציה שלו ככזו שמשרתת את הממשלה הנוכחית, או שאינם כורכים את השיקולים הפוליטיים עם הממלכתיות והמקצועיות.

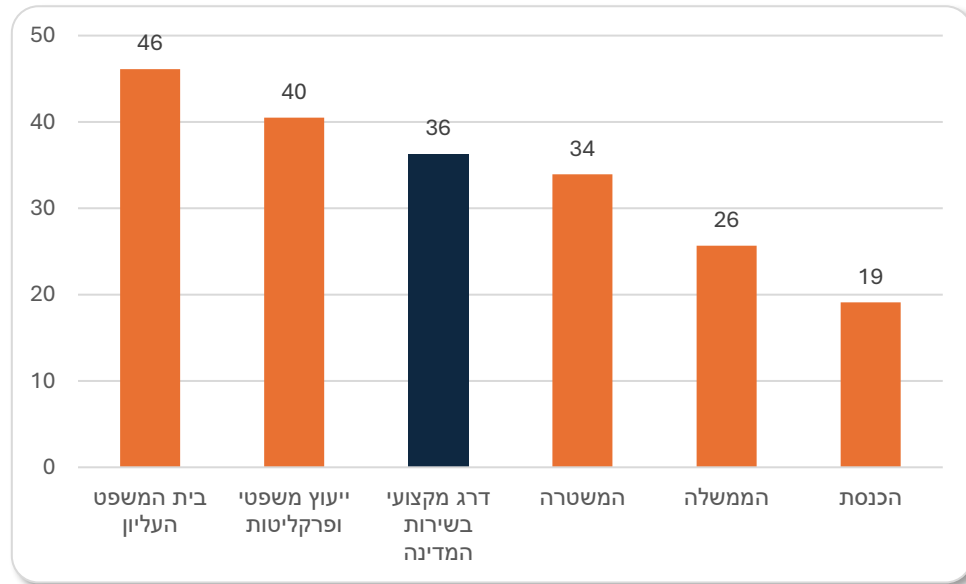
פרק 4: הדרג המקצועי במפת האמון במוסדות

בפרק הקודם הצגנו את עמדות הציבור ביחס לתפקוד השירות הציבורי. הערכת התפקוד היא מרכיב משמעותי ברמת האמון שבני אדם נותנים למוסדות שונים והיא מתחברת גם לסקרים ומחקרים קודמים שנערכו במכון הישראלי לדמוקרטיה ושהצביעו, בין היתר, כי מוכנות האזרחים לבטוח בשלטון ולשתף עמו פעולה רגישה מאוד לאיכות תפקוד המוסדות הציבוריים ולתפיסת הלגיטימיות שלהם.¹² בפרק זה נציג את מידת האמון שמצאנו כלפי הדרג המקצועי בשירות המדינה. בחנו שאלה זאת לצד בחינה של רמת האמון

¹¹ בהשוואה בין תרשים 3.2.1 לתרשים 3.2.2 ניכר הבדל ביחס לשאלה אם השירות הציבורי נקי משיקולים פוליטיים על רקע זיהוי פוליטי. נראה כי הבדל זה יסודו בכך שמצביעי מפלגות האופוזיציה כוללים אנשים אשר מזהים עצמם כשמאל וכאלה המזהים עצמם כמרכז. לכן, עמדותיהם השונות שלהם בנוגע שיקולים הפוליטיים בשירות הציבורי "מתקזזות" והתוצאה הכוללת דומה לעמדות מצביעי מפלגות הקואליציה בעניין זה.

¹² יובל פלדמן, הילה שואף-קולביץ, זק הירש וענבל מוספיר (2024). על אמון ושיתוף פעולה וולונטרי בישראל. המכון הישראלי לדמוקרטיה

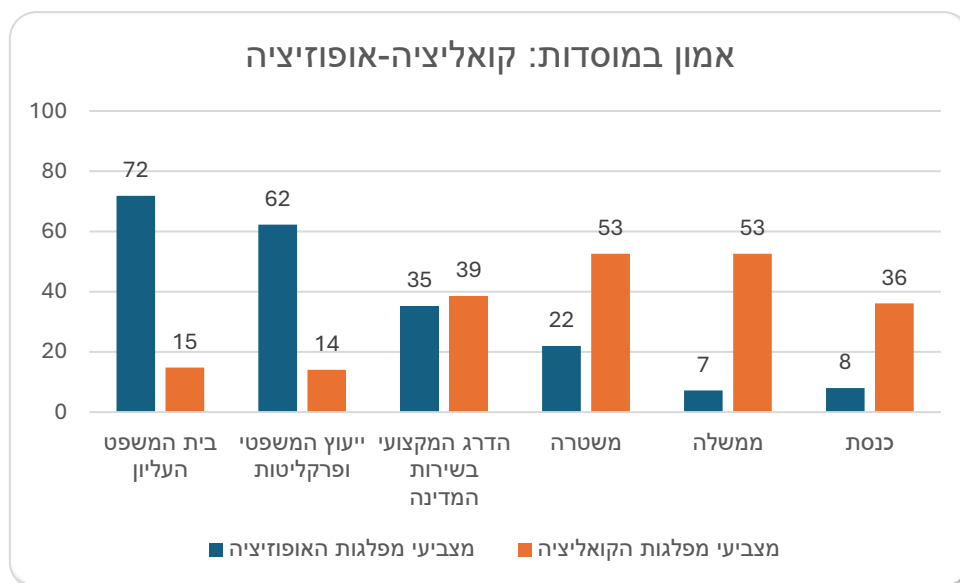
במוסדות שלטוניים אחרים: הממשלה, הכנסת, בית המשפט העליון, הייעוץ המשפטי לממשלה והפרקליטות, והמשטרה.



תרשים 4.1: שיעור המבנים אמון גבוה ("די הרבה" או "הרבה מאוד") במוסדות השלטון.

הדרג המקצועי ממוקם מתחת למוסדות המשפטיים – בית המשפט העליון והייעוץ המשפטי – אך מעט מעל המשטרה ומעל המוסדות בהם מכהנים נבחרים ציבור: הממשלה והכנסת. הפער בין האמון בדרג המקצועי לבין האמון בממשלה הוא כמעט 10 נקודות אחוז ובכנסת הוא 17 נקודות אחוז. כלומר, הציבור מבחין בבירור בין שני דרגי השלטון ומביע יותר אמון בדרג המקצועי מאשר בדרג הנבחר.

בפילוח לפי הצבעה למפלגות קואליציה מול הצבעה למפלגות אופוזיציה ניתן לראות ממצא מעניין מאוד. שיעור מצביעי הקואליציה שהביעו הרבה או די הרבה אמון בדרג המקצועי עומד על 39% ובקרב מצביעי האופוזיציה הוא עומד על 35%. פער של 4 נקודות האחוז בלבד. זאת, בשונה מהפערים בשיעור האמון ביחס למוסדות השלטון האחרים, אשר נחלקים באופן הרבה יותר מובהק על בסיס הצבעה לקואליציה או לאופוזיציה. כך לדוגמה, שיעור האמון בממשלה הוא 53% (קואליציה) מול 7% (אופוזיציה) – פער של 46 נקודות האחוז, ושיעור האמון בבית המשפט העליון היא 15% (קואליציה) מול 72% (אופוזיציה) – פער של 57 נקודות האחוז.



תרשים 4.2: שיעור המביעים אמון גבוה ("די הרבה" או "הרבה מאוד") במוסדות השלטון לפי חלוקה לתומכי מפלגות הקואליציה מול האופוזיציה.

פילוח אחר – לפי זיהוי עצמי בחלוקה למחנות פוליטיים שמאל-מרכז-ימין (יהודים) – מגלה היבט נוסף. האמון בדרג המקצועי בקרב השמאל הוא 47%, בקרב הימין 36%, ובקרב המרכז 28% בלבד. כלומר, הפער הקטן בין אלו שהצביעו למפלגות הקואליציה והאופוזיציה מסתיר את העובדה שהמרכז הפוליטי ביקורתי ושלילי יותר משני המחנות האחרים כלפי השירות הציבורי. במלים אחרות, גם ביחס לרמת האמון בדרג המקצועי בשירות המדינה ישנם פערים בין המחנות הפוליטיים, אולם כאן המרכז הפוליטי הוא שמביע את רמת האמון הנמוכה ביותר ולא אחד הצדדים. נזכיר, כי גם בהערכת התפקוד של הדרג המקצועי המרכז הפוליטי היה השלילי ביותר. ויתכן והדבר נעוץ בגובה הציפיות של המרכז הפוליטי מהשירות הציבורי.

פרק 5: מסקנות

בפרקים הקודמים הוצגו ממצאים על פי ארבעה היבטים: חשיבות קיומו של שירות ציבורי ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי, משמעות חובת הנאמנות לציבור, הערכת תפקוד הדרג המקצועי בשירות המדינה ורמת האמון בו. פרק זה מבקש לזקק שלוש תובנות רוחביות מן הממצאים שתוארו.

הוויכוח הוא על יישום, לא על עקרונות

הפילוחים לאורך המסמך חשפו תבנית עקבית: הפערים בין הקבוצות באים לידי ביטוי בעיקר באמון בממשלה ובשיפוט המצב הנוכחי, ופחות בתפיסות היסודיות על מה שירות ציבורי צריך להיות. הן מצביעי הקואליציה והן מצביעי האופוזיציה חושבים, באופן דומה, שהדרג המקצועי פוליטי מדי; שני המחנות חושבים ששירות ציבורי ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי הוא חיוני להיבטים שונים בתפקוד המדינה; וככלל חושבים שנאמנות לציבור פירושה קודם כל טובת הציבור, שקיפות וחוקיות. המחלוקת היא על השאלה האם הדרג המקצועי בשירות המדינה במצב הקיים עומד באידיאל הזה, ועל מה שגורם לו שלא לעמוד בו, ואינה מחלוקת על האידיאל עצמו.

אבחנה זו היא בעלת ערך: ניתן ללמוד מהסקר כי, ככלל, המחלוקת הציבורית בישראל לגבי הדרג המקצועי בשירות המדינה אינה על האידיאל של נאמנות לציבור והדגם הרצוי הנובע מכך של המינהל ציבורי, אלא בנוגע להערכת המצב הקיים. לפחות ברמה מסוימת הממצאים מראים כי מהותו האידיאלית והרצויה של הדרג המקצועי בשירות המדינה נמצא, בשלב זה של הדברים, מעבר למחלוקת הפוליטית.

שיח המשילות לא קנה שבת בקרב הציבור

אפילו בקרב מצביעי הקואליציה, הזיהוי של נאמנות לציבור עם ציות לדרג המדיני כמשמעות המרכזית של המושג הוא עמדת מיעוט - ובפער גדול מארבע המשמעויות האחרות. הטיעון שאידיאל עובד מדינה נאמן לציבור הוא עובד שמבצע את רצון הנבחרים, הוא טיעון שלא חלחל כאידיאל לתודעה הציבורית הרחבה – גם לא בקרב מי שאמור להיות תומכיו הטבעיים. בפרק הראשון ראינו שבין המזדהים כימין עוצמת ההסכמה על חיוניות הדגם הממלכתי נמוכה יותר מאשר בשמאל ובמרכז – וייתכן שהבדל זה מבטא רושם מסוים של שיח המשילות בגרסתו זו. אך גם בימין, כ-88% סוברים ששירות ציבורי ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי הוא חיוני, ורק מיעוט קטן מזהה נאמנות לציבור בראש ובראשונה עם קיום החלטות הדרג המדיני.

מעניין לציין, הגם שככלל הערכת התפקוד בפועל של הדרג המקצועי בשירות המדינה היא הערכה שלילית, הרי שבין המזדהים כימין הערכת התפקוד של הדרג המקצועי בשירות המדינה מעט גבוהה יותר מאשר בין המזדהים כמרכז וכשמאל.

הדרג המקצועי כמוסד א-פוליטי בתודעה הציבורית

הממצא שראוי לתשומת לב מיוחדת הוא הלכידות היחסית ברמת האמון כלפי הדרג המקצועי בשירות המדינה, בהשוואה לפערים בין המחנות באמון כלפי הממשלה, הכנסת ובית המשפט. נראה כי הדרג המקצועי בשירות המדינה הוא, בתודעה הציבורית, מוסד שאינו שייך למחנה פוליטי אחד. עובדה זו עשויה לשמש משאב מוסדי: בשעה שכמעט כל מוסד אחר מושפע מהקיטוב הפוליטי, הדרג המקצועי שומר על מעמד חוצה-מחנות.

סיכום

הציבור הישראלי, נכון לינואר 2026, מחזיק בעמדה נורמטיבית ברורה: שירות ציבורי ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי הוא חיוני, לכלכלה, לחירום, לרווחה ולדמוקרטיה. כ-90% מהציבור סבורים כך. הציבור, ככלל, מזהה את חובת הנאמנות לציבור בראש ובראשונה עם טובת הכלל, שקיפות וחוקיות, ולא עם ציות לדרג המדיני. הציבור מעדיף חוקיות על פני יעילות. כמו כן, האמון של הציבור כלפי הדרג המקצועי כמעט ואינו תלוי בזהות פוליטית, בשעה שמוסדות השלטון האחרים מושפעים מזהות זו באופן מובהק.

בה בעת, הציבור מעריך באופן בינוני ומטה את תפקוד הדרג מקצועי בשירות המדינה כיום ביחס לערכים אלו, ומביע בו רמת אמון נמוכה למדי. כמעט שני שלישים סבורים שאינו פועל לטובת כלל הציבור, ושבעה מכל עשרה חושבים שהוא אינו נקי משיקולים פוליטיים; רק כשליש מהציבור מביעים אמון כלפי הדרג המקצועי.

הפער בין שני ההיבטים הללו – בין נאמנות כאידיאל לבין ביקורת על המצב בפועל – הוא ממצא שאנו מציעים להדגיש. ניתן לומר כי הביקורת הציבורית על הדרג המקצועי אינה ביקורת על הרעיון של שירות ציבורי ממלכתי מקצועי וא-פוליטי, אלא ביקורת הנובעת מן האידיאל עצמו: הציבור מבקר את הדרג

המקצועי, ככל הנראה, גם מפני שהוא רואה בו מוסד שאינו עומד בסטנדרט של מקצועיות ונאמנות לכלל הציבור, ולא מכיוון שהוא אינו כפוף מספיק לדרג המדיני. בהקשר זה, ממצאי הסקר הנוכחי אינם ניצבים בוואקום. ניתן להניח שיש זיקה ביניהם לבין תמונת מצב מדאיגה ביחס לירידה בתפיסת הציבור את התפקוד הממשי של השירות הציבורי בשנים האחרונות ורמת אמון נמוכה בשירות הציבורי, שמחקרי המכון אליהם הפנינו בפתח סקירה זו מתריעים מפניה. כך, למשל, 52% מהאזרחים ציינו כי השירותים שהם מקבלים מהממשלה נפגעו או נפגעו מאוד, כפי שנמצא בשנת 2025; ומדינת ישראל הציגה, נכון לשנת 2024, פערים ניכרים בהשוואה בינלאומית במדדי יעילות השירותים הציבוריים.

הסקר מודד עמדות ולא ניתן להסיק ממנו באופן ברור כיצד הן יתורגמו להעדפות פוליטיות, כמו כן, הוא נותן תמונת מצב בנקודת זמן ספציפית ואינו מאפשר להסיק מסקנות על יציבות העמדות שמוצגות בו. אך נראה שניתן לומר במידה מסוימת של ביטחון כי הציבור הישראלי בינואר 2026 המשיך להחזיק בתפיסה ממלכתית-בסיסית של שירות ציבורי, גם כשהוא ביקורתי כלפי המצב הקיים. השיח על משילות ועל ציות לדרג המדיני, חרף נוכחותו הרבה בזירה הפוליטית והתקשורתית, לא הפך להיות התפיסה הציבורית הדומיננטית ביחס לאידיאל השירות הציבורי – ניתן לשער שזה לא מפני שהציבור אינו חשוף אליו, אלא מפני שהוא אינו מסכים עמו.