

יושבת ראש הכנס: פרופ' קרנית פלוג | מנהלת הכנס: דפנה אבירם-ניצן

מבוך המשילות

אתגרים מערכתיים של השירות הציבורי בישראל

ריטה גולשטיין-גלפרין | מעין זכר-פלג

סדרת

השירות הציבורי

- טיוטה לדיון -



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה בצל המלחמה || 2024

דברי פתיחה

יוחנן פלסנר, נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

שלום לכם,

אני מברך אתכם על השתתפותכם בכנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה.

אירודאות גדולה ליוותה את חודשי ההכנה לכנס, והיא עדיין מלווה אותנו עד לרגעים אלו. אנו נפגשים בצל המלחמה. סביבנו משבר שהחל כאירוע ביטחוני, ובשל עוצמתו מקרין על כל תחומי החיים בישראל, ובפרט על הכלכלה ועל המדיניות הכלכלית והחברתית.

בעת משבר נבחנת מנהיגות. היא נבחנת ביכולת להתאים את מדיניותה בזריזות למציאות המשתנה, לפתח וליישם כלים להתמודדות מוצלחת ולהפוך, ככל הניתן, את המשבר להזדמנות. בכנס הזה הצבנו לעצמנו אתגר מורכב אך הכרחי: להיות חלק משמעותי מהמאמץ הזה. בפתח הכנס נדון בסדרי העדיפויות התקציביים החדשים שעל הממשלה להגדיר. נסתייע בניתוח שערך צוות בהובלת נגידת בנק ישראל לשעבר וסגנית הנשיא למחקר במכון, פרופ' קרנית פלוג, בנוגע לסדרי העדיפויות הנדרשים בתקציב המדינה לשנת 2024 ולשנים הבאות, ובניתוח עומק של תקציב הביטחון שערכו צוות חוקרים של המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג. ניתוח זה מספק התבוננות ארוכת טווח על נתיב ההתפתחות התקציבית במטרה לאפשר למנהיגים האמונים על כלכלת ישראל להשיב את היציבות הפיסקלית ולהעלות את רמת הוודאות והאמינות של המשק. הניתוח חיוני לא רק על מנת שנוכל לצלוח את המשבר הנוכחי, אלא גם כדי שנפעל ליצירת "כרית ביטחון" להתמודדות עם משברים עתידיים.

עוד שני נושאים קריטיים העומדים בליבת פעילותו של המכון בשנה האחרונה, שנוגעים אך הם להשלכות הכלכליות והחברתיות של המלחמה, הם שיקום השירות הציבורי וסוגיית גיוס החרדים והגברת השוויון בנשיאה בנטל השירות הצבאי. מתן מענה נכון וראוי לשניהם הכרחי על מנת לאפשר לישראל לבנות את החוסן הפנימי שלה ולהתמודד בהצלחה עם איומים חיצוניים. השירות הציבורי טובל כבר שנים ארוכות מחולשה ומאפקטיביות הולכת ופוחתת. ניסיונות שונים, שהתגברו בעת האחרונה, להתערב בתהליכי המינויים ובקבלת ההחלטות המקצועיות ולהחליש את הדרגים המקצועיים – הובילו לכך שברגע האמת השירות הציבורי כשל. החזרת היציבות לשירות הציבורי, חיזוק המקצועיות שלו והתוויית העקרונות המבניים והביצועיים הנכונים להתנהלותו, מתוך טיוב מקסימלי של השירות לאזרחים, הם מטרה ראשונה במעלה עבורנו במכון ותידון בהרחבה גם בכנס זה.

חוק הגיוס שעל הפרק – נושא שמעסיק אותי באופן אישי ואת המכון כבר שנים רבות ונמצא כעת על סף הכרעה משפטית ופרלמנטרית – חייב להעלות את ישראל על נתיב בחינה מחודשת של יחסי המדינה והחברה החרדית. עלינו להיות ערים לסיכונים שבקריסת מודל צבא העם וכן למשמעויות המשקיות המסוכנות בהמשך המגמה הקיימת, ואנו נקדיש לכך זמן.

נוסף על שתי סוגיות ליבה אלו, הכנס יעסוק גם בהשפעת המלחמה על שוק העבודה, בצד המגמות העולמיות המחייבות את ישראל להיערך אליהן, בפרט ההיערכות למשבר האקלים וכן השפעתה של הבינה המלאכותית על שוק העבודה.

הכנס נושא את שמו של אלי הורביץ ז"ל, מייסד חברת טבע ומראשי התעשייה בישראל. אלי היה יושב ראש הוועד המנהל של המכון ועמד שנים ארוכות בראש פורום קיסריה (שמו הקודם של הכנס). עבורנו זהו חיבור טבעי, ואנו מודים לדליה ולכל בני המשפחה על שהם מאפשרים את המשך קיומו של מפעל חשוב זה. תודות נתונות גם לקרן דוידסון על השותפות רבת השנים בבניית המרכז לממשל וכלכלה, לקרן סינגר על התמיכה המתמשכת בכנס, ולקרן טראמפ על המאמץ המשותף להכין את מערכת החינוך וההשכלה הגבוהה לקראת אתגרי העתיד של שוק העבודה. תודות גם לצוות החוקרים ועוזרי המחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה, ליושבת הראש של הכנס פרופ' קרנית פלוג, למנהלת הכנס גב' דפנה אבירם-ניצן, לשותפינו בצוותי העבודה ובכתיבת מחקרי הרקע לכנס וליתר חברי צוות המכון הישראלי לדמוקרטיה על פועלם הנמרץ למען הצלחת הכנס.

אנו תקווה שהתוצרים המחקריים שנציג בכנס השנה ישמשו בסיס לשיוויים מידיים, בצד היערכות ארוכת טווח, לכל ממשלה שתמצא לטפל בסוגיות השונות במטרה לייצב את החוסן הלאומי ולייצר סדר יום בהסכמה ציבורית רחבה. היושבים כאן סביב השולחן עודם מאמינים שזה אפשרי ופועלים להשגת המטרה הזאת. אני מודה לכם על השותפות.

בברכת כנס פורה ומוצלח,



יוחנן פלסנר

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה בצל המלחמה || 2024

הקדמה

"תִּגְנִי רַבִּי שְׂמֵעוֹן בֶּן יוֹחָאי, מִשָּׁל לְבַנֵּי אָדָם שֶׁהָיוּ יוֹשְׁבֵי בְּסִפְיָה נֹטֵל אֶחָד מֵהֶן מִקֹּדֶם וְהִתְחִיל קוֹדֵם תַּחֲתָיו, אָמְרוּ לוֹ חֲבָרָיו מַה אַתָּה יוֹשֵׁב וְעוֹשֶׂה, אָמַר לָהֶם מַה אֶכְפֹּת לָכֶם לֹא תַחֲתִי אֲנִי קוֹדֵם, אָמְרוּ לוֹ שֶׁהַמַּיִם עוֹלִין וּמְצִיפִין עָלֵינוּ אֵת הַסִּפְיָה" (ויקרא רבה ד, 1)

משחר ההיסטוריה עסקו הוגים ומדינאים מכלל התרבויות בתפיסת החוזה בין המדינה לבין אזרחיה. מגילת העצמאות, ללא ספק סמל לערכי היסוד של המדינה, מונה מספר חובות שהמדינה מקבלת על עצמה. בין היתר מוזכרת החובה לנהוג לפי אמנת האומות המאוחדות, אשר מגדירה את חובת המדינה לפעול לשיפור רמת החיים של האזרחים ולטפל בבעיות כלכליות, חברתיות, בריאותיות ונוספות. ואכן, שירותים חברתיים רבים שהציבור בישראל נזקק להם, כגון שירותי בריאות, חינוך, רווחה ושירותים מוניציפליים, מסופקים על ידי גופים ציבוריים באופן בלעדי או עיקרי.

התוכנית "רפורמות בשירות הציבורי", שבמרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה, פועלת כבר שנים אחדות לטיוב עבודת הממשל – לקידום שירות ציבורי יעיל, מועיל, חכם, יחם ומקדם אמון ולשיפור האופן שבו ניתנים השירותים לאזרחי ישראל. המחקרים והסקירות נעשים בצוותי עבודה רב־מגזריים ושיתופי פעולה אסטרטגיים עם כלל זרועות הממשל.

השירות הציבורי הוא המנגנון שאמור ליישם את מדיניות הדרג הנבחר ולוודא שהאזרח בקצה יקבל את השירות המיטבי. ואכן, הספרות מצביעה על כך שלמנגנוני השירות הציבורי ומקצועיותו תרומה משמעותית לאפקטיביות הביצוע של מדיניות, לשיפור השירותים שהציבור מקבל, לצמצום השחיתות השלטונית, לקידום שוויון ההזדמנויות, להגברת אמון הציבור ולמערכ האיזונים והבלמים העומד בבסיס המשטר הדמוקרטי.

מושב זה בכנס אלי הורביץ במאי 2024 מתקיים בתקופה מורכבת. תקופה שבה החוזה בין המדינה לאזרחיה נמצא במשבר. מאורעות שבעה באוקטובר ואזלת היד של השירות הציבורי שהתגלתה בעקבות מלחמת חרבות ברזל הציבו מראה למציאות העגומה של משבר משילות. בעוד יש מנופים רבים ליצירת שינוי ולשיפור המשילות, עיקר השיח הציבורי בישראל מתמקד בהיבט הצר של המונח – אופן מינוי בכירים – במקום להתמקד בשאלה המהותית: **כיצד משפרים את אופן התפקוד של השירות הציבורי ומטייבים את אספקת השירותים לאזרח?**

המחקרים שיוצגו במושב אתגרי השירות הציבורי מבקשים למפות את האתגרים המערכתיים של השירות הציבורי ולהציע כיוונים ראשוניים לפתרונם. רבים מן המחקרים הם תולדה של עבודה מאומצת בצוותי עבודה בהובלה של המכון וכן של שיתופי פעולה עם ארגונים נוספים. להלן רשימה של חומרי הרקע למושב:

- **מבון המשילות: אתגרים מערכתיים של השירות הציבורי בישראל** (עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין, מעין זכרפלג), המפרט את עשרת האתגרים המרכזיים של המשילות בישראל. דוח המחקר נכתב בשיתוף פורום מנכ"לים לשעבר, המונה קרוב ל-40 מנכ"לים וראשי מערכות לשעבר ששירתו במגוון משרדי ממשלה בשני העשורים האחרונים
- **הקשר בין אפקטיביות המערכות הציבוריות לבין איכות החיים של תושבים** (ד"ר איתמר יקיר, עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין, אופיר מוהבן). המחקר, אשר נכתב בשיתוף ובמימון ג'וינט'אלכא, בוחן את השפעת האפקטיביות של המערכות על שירותים ורווחת האזרח.
- **יעילות השירותים הציבוריים בישראל: השוואה בינלאומית** (עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין, אופיר מוהבן, רועי קנת פורטל). סקירה שבוחנת את תפקודו של השירות הציבורי, טיב השירותים ושביעות הרצון של האזרחים מנגישות לשירותים חברתיים – בישראל בהשוואה למדינות ה-OECD.
- **יישום רפורמות בשירות הציבורי: שינוי מערכתי** (עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין, שחר ליבנה). מחקר מדיניות זה ממפה את כלל הרפורמות הקודמות בשירות הציבורי, בוחן יישום של שש רפורמות מרכזיות ובוחן את החסמים ליישום והטמעה.
- **מבנה חדש לממשלה: הצעה לעדכון הרכב המשרדים ותפקידי השרים** (תומר לוטן, ורד קונסטנטיני). מחקר מדיניות מקיף המבקש לסלול את הדרך המיטבית שבין דיוק ועדכון מבנה הממשלה הרצוי לבין היכולת לממש אותה הלכה למעשה בשדה הפוליטי.
- **מסמך עקרונות: קבלת החלטות ויחסי דרג נבחר ודרג מקצועי** (פרופ' יותם מרגלית, ד"ר אסף אילת, עו"ד עדנה הראל-פישר). מתווה תהליך היועצות המשלב באופן ראוי את עמדת הדרג המקצועי בעיצוב ההחלטות המיניסטריאליות.

- **מינוי הנציב או הנציבה הבאים** (ד"ר אסף שפירא, עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין). המסמך דן באופן מינוי הנציב הבא וכן במאפיינים של דמות הנציב/ה לצורך התמודדות עם אתגרי המאה ה־21 וטיוב עבודת השירות הציבורי ביום שאחרי. המסמך הוא פרי שיתוף פעולה של פורום ארגוני תשתית, קואליציה של ארגוני חברה אזרחית הפעילים בשדה של טיוב עבודת הממשל בישראל.

- **תשלום עבור תוצאות: איגום משאבים, סינכרון וגמישות לטובת שיקום וחוסן חברתי ביום שאחרי** (עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין, ירון נוידרפר). המסמך נכתב בשיתוף קבוצת Social Finance Israel כחלק מהקמת צוות עבודה למיפוי חסמים וגיבוש המלצות בתחום.

אנו מודות לכל חברי הצוותים והפורומים על הירתמותם ועל תרומתם להעשרת השיח ולהעמקת ההבנה של אתגרי השירות הציבורי וכיוונים לפעולה. המשבר העמוק אחרי שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל הפנו את הזרקור לכשלים ולאתגרים בשגרה ובחירום. אנחנו תקווה שזוהי גם הזדמנות לשינוי ובנייה מחדש באמצעות רפורמות מבניות ותפיסתיות שיחזקו את המקצועיות, העצמאות, האחריותיות והאפקטיביות של השירות הציבורי.



עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין
ראשת התוכנית
"רפורמות בשירות הציבורי"



דפנה אבירם ניצן
מנהלת הכנס ומנהלת המרכז
לממשל וכלכלה



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מבון המשילות

אתגרים מערכתיים של השירות הציבורי בישראל

ריטה גולשטיין-גלפרין | מעין זכר-פלג

טיוטה לדיון

תוכן העניינים

5	תקציר
8	הקדמה
11	חיצוני: חברה ופוליטיקה
21	מבני: הסדרי המערכת
31	פנימי: אתגרים פנימיים בתוך השירות הציבורי
54	סיכום
57	רשימת המקורות

ת ק צ י ר

משילות הוא מונח גג המתייחס ליכולת של הממשלה (דרג נבחר ודרג מקצועי כאחד) לקבל החלטות ולהביא לביצוען (Almquist et al., 2013; Tonelli et al., 2017; Dickinson, 2016). בעוד יש הרבה מנופים ליצירת שינוי ושיפור אפקטיביות המשילות, עיקר השיח הציבורי בישראל מתייחס להיבט צר של המונח – אופן מינויי בכירים וחלוקת ג'ובים, במקום להתמקד בשאלה המהותית: **כיצד משפרים את אופן התפקוד של השירות הציבורי וטיוב אספקת השירותים לאזרח?** נייר זה מבקש להחזיר עטרה ליושנה, ולמסגר מחדש את שיח המשילות (reclaiming) – כך שיעסוק באתגרים מערכתיים וחסמים ליעילות ומועילות השירות הציבורי.

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

הנייר מסודר לפי שלושה פרקים: (1) **אתגרים חיצוניים** – תמורות רחבות בחברה ופוליטיקה שמשפיעות על השירות הציבורי והאקו־סיסטם בתוכה הוא פועל; (2) **אתגרים מבניים** – הסדרי המערכת, גבולות הגזרה והממשקים; ו־(3) **אתגרים פנימיים** בתוך השירות הציבורי. אלו הם עיקרי האתגרים:

חיצוני: חברה ופוליטיקה

תמורות פוליטיות: עלייה בקוטביות, תפיסות סקטוריאליות: הפוליטיקה הישראלית מאופיינת בחוסר יציבות שלטונית, סקטוריאליות, קוטביות הולכת וגדלה. מגמות אילו פוגעות בתפקוד השירות הציבורי, ביציבות המערכת הציבורית וגם במחלחלות לשיח מפלג בחברה הישראלית.

פוליטיזציה ופגיעה ביחסי דרג נבחר – דרג מקצועי: עם העלייה בפוליטיזציה בשירות המדינה נוצרת שחיקה באתוס של ממלכתיות, עלייה בחיכוך בין הדרג הנבחר והמקצועי ובפגיעה בעצמאות שיקול הדעת של משרתי הציבור. בשנים האחרונות, נבחרו ציבור נוטים להתעלם ולעיתים ואף לא לקיים הליכי היוועצות כלל – דבר הפוגע באיכות ההחלטות ובאינטרס הציבורי הרחב.

מבני: הסדרי המערכת

פירוק, הרכבה וריבוי משרדים: אחד האתגרים המשמעותיים בממשלת ישראל לדורותיה הוא חוסר העקביות במבנה המשרדים לאורך ממשלות שונות. ישראל יוצאת דופן בהשוואה בינלאומית בכמות משרדי הממשלה כאשר מספר השרים בשנים האחרונות כמעט הכפיל את עצמו, דבר המביא להוצאות מיותרות וכן לפיצול, חפיפה וחוסר עקביות בשירותים ציבוריים.

ריכוזיות הממשלה מול השלטון המקומי: ישראל נמצאת במקום הראשון ביחס לכלל מדינות ה-OECD והאיחוד האירופי בריכוזיות של הממשלה אל מול השלטון המקומי. ריכוזיות חריגה זו פוגעת בביזור עוצמה אנכי בין זרועות השלטון, מרחב שיקול דעת ויכולת לפתח שירותים מותאמים ואפקטיביים לאזרח בקצה, לפי מאפייני וצרכי הרשות.

חולשת הפיקוח על עבודת הממשלה: משטר דמוקרטי מחייב איזונים ובלמים, וכן פיקוח על עבודת הממשלה. גופי הפיקוח והבקרה העיקריים – הכנסת ומבקר המדינה – חלשים יחסית עקב חוסר ב"שיניים". כיום, יש חברי כנסת שיושבים בחמש או שש ועדות, עם נושאים שונים מאוד ולא מספיקים להגיע להבנה ופיקוח אפקטיבי. כמו כן, יכולות הבקרה ואכיפת הליקויים של מבקר המדינה מוגבלת למדי, ומסתכמת לרוב בהצגת הליקויים.

פנימי: אתגרים פנימיים בתוך השירות הציבורי

סמכות מול אחריות: ריכוזיות שחקני מטה: במערכת הממשלתית מתקיימים שני סוגים מרכזיים של שחקנים: יחידות מטה (כמו נציבות שירות המדינה או אגף התקציבים) ויחידות ביצוע (רוב משרדי הממשלה – בריאות, חקלאות, רווחה, תחבורה ועוד). כבר כמה עשורים גובר המתח המובנה בין סוגי שחקנים אלו, ומייצר פערים בין אחריות המשרד שאמון על תכנון וביצוע מדיניות לבין סמכות, שתלויה פעמים רבות באישורן של יחידות המטה, אשר הופכות דה פקטו לשחקני וטו שיכולים לבלום את עבודת הממשלה.

חולשת מנגנוני תיאום ותכלול: סוגיות מורכבות ואסטרטגיות, מטבען לא נופלות במסגרת תחום אחריות צר של משרד זה או אחר, דבר המזמין מחלוקות ומלחמות טריטוריה. כיום, אין מנגנון סדור לבחינת מחלוקות והכרעה בסוגיות המערבות משרדים שונים. ישראל מקבלת את הציון הנמוך ביותר בקרב מדינות ה-OECD בתיאום בין-משרדי של הדרג המקצועי ושימוש יתר בתיאום בלתי פורמלי.

העדר אסטרטגיית טווח ארוך וניהול סיכונים: בעשור האחרון המנגנונים להערכת מצב ותכנון אסטרטגיה ארוכת טווח כלכלית-חברתית בישראל לא מתקיימים. תהליך הערכת המצב אמור לכלול זיהוי של מגמות והזדמנויות לטווח ארוך, איתור, ניתוח ודירוג הסיכונים הלאומיים לצורך עיצוב מדיניות. כך, בהעדר הלימה בין מעגל התכנון ללו"ז תהליכי קביעת התקציב השנתי, הלכה למעשה סדר העדיפויות הלאומי נקבע בתקציב המדינה השנתי.

גיוס, ניהול ושימור הון אנושי: ישראל ניצבת בפתחו של משבר כח אדם חמור בשירות הציבורי, כאשר המערכת הציבורית מתקשה בגיוס ושימור של עובדים איכותיים. ישנו מחסור בבעלי מקצועות רבים, קושי לתמרץ עובדים ולנייד אותם ונשירה גבוהה 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" ועיגול פינות, "חפיפניקיות" ותחזוק הקיים ללא אתגור הפרדיגמות.

הקדמה

משילות היא מונח גג המתייחס ליכולת של הממשלה לקבל החלטות ולהביא לביצוען (פוליטיקאים) והן לדרג מקצועי (משרתי ציבור). אם כך, השירות הציבורי הינו המנגנון שאמור ליישם את מדיניות הדרג הנבחר ולוודא שהאזרח בקצה יקבל את השירות המיטבי. בשנים האחרונות אנו עדים לירידה ביעילות השירותים לאזרח בישראל, ובעמדות האזרחים כלפי שירותים אלו¹, ביחס למדינות ה-OECD (גולשטיין גלפרין, מוהבן וקנת'פורטל, 2024).

בעוד הספרות מכירה בהיבטים מגוונים של משילות בעולמות של מדע המדינה, כלכלה ומדיניות ציבורית, השיח הציבורי בישראל עוסק בהיבטים צרים מאוד של המונח "משילות" – בעיקר סביב אופן מינוי נושאי משרות בכירים וחלוקת ג'ובים, ומזניח את השאלה המהותית: כיצד משפרים את אופן התפקוד של השירות הציבורי וטיוב אספקת השירותים לאזרח? נייר זה מבקש להחזיר עטרה ליושנה, ולמסגר מחדש את שיח המשילות (reclaiming) – כך שיעסוק באתגרים מערכתיים וחסמים ליעילות ומועילות השירות הציבורי.

משבר המשילות והירידה באפקטיביות הממשלה משפיע גם על אופן הציבור במערכת. מידת האמון של האזרחים בממשל הכרחית לא רק בהיבט הנורמטיבי של חוזה בין המדינה לאזרח, אלא משפיעה על מדדים חברתיים וכלכליים שונים, כגון אי שוויון, צמיחה וביצועים כלכליים, אחריותיות ויכולת של הממשל ליישם מדיניות חברתית (Macdonald, 2020; OECD, 2018; Macchia & Plagnol, 2019; Hudson, 2006). וכך, ישראל נמצאת במגמת ירידה במדדי אחריותיות הממשל² (Altshuler et al., 2022; OECD, 2023b) וגם במדדי אמון האזרחים. בשנים האחרונות הייתה ירידת חסרת תקדים במדדי האמון של האזרחים במוסדות ציבוריים (מדד הדמוקרטיה, 2023). סקר בזק של המכון הישראלי לדמוקרטיה, לאחר פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", מראה כי האמון בממשלה הוא

1 כמעט מחצית מהאוכלוסייה (45%) חושבים כי איכות השירותים הציבוריים בישראל נפגעה ביחס לממשלות קודמות (נחוני דצמבר 2023). נתון זה מהווה עלייה מסקר קודם באוגוסט 2023 לפיו 38% מהציבור חושבו שהשירותים נפגעו או נפגעו מאוד

2 הציון הפחית ב-18.5% מהציון בשנת 2014 (כ-0.4 נקודות)

הנמוך ביותר מאז תחילת המדידות של המכון הישראלי לדמוקרטיה, ב־2003, ועומד על 18% בלבד (הרמן וענבי, 2023).

עוד לפני אירועי הטבח של השבעה באוקטובר, המכון הישראלי לדמוקרטיה הקים **פורום מנכ"לים ראשי מערכות לשעבר**. הפורום כולל קרוב ל־40 חברים, שהם מנכ"לים לשעבר אשר כיהנו תחת ממשלות שונות ב־20 השנים האחרונות. הפורום נועד לסייע בגיבוש ותיקוף המלצות מדיניות לחיזוק העצמאות, המקצועיות והאפקטיביות של השירות הציבורי, כדי 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, המיקוד שלו חזר למטרה המקורית של 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 על מנת למפות את אתגרי המערכת אשר פוגעים באפקטיביות השירות הציבורי וביכולתו לייצר מענים ושירותים מטיבים לאזרח. בנוסף, כל אתגר כולל סקירת ספרות עדכנית, תיקוף של נתונים ומחקרים שנערכו ונערכים במכון הישראלי לדמוקרטיה בהקשרים של רפורמות בשירות הציבורי. הדוח לא מתייחס לכיווני פתרון והצעות מדיניות לשינוי, אלא מתמקד רק בהמשגה והנגשה של מרחב הבעיה.

הסקירה כוללת עשרה אתגרים מערכתיים, אותם חילקנו לשלושה פרקים: (1) אתגרים חיצוניים – תמורות רחבות בחברה ופוליטיקה שמחלחלות פנימה ומשפיעות על התפקוד של השירות הציבורי והאקוסיסטם בתוכה הוא פועל; (2) אתגרים מבניים – הסדרי המערכת, גבולות הגזרה והממשקים הרחבים של הממשלה; ו(3) אתגרים פנימיים בתוך השירות הציבורי. תחת כל פרק מוצגים מספר אתגרים שונים, כפי שבא לידי ביטוי בתרשים מספר 1.

תרשים 1 מיפוי אתגרים מערכתיים של השירות הציבורי בישראל



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

חיצוני: חברה ופוליטיקה

1. תמורות פוליטיות: עלייה בקוטביות ותפיסות סקטוראליות

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

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

– פורום מנכ"לים לשעבר בשירות הציבורי

הפוליטיקה והחברה בישראל היו תמיד מחולקים למחנות, אולם בשנים האחרונות החרף הקיטוב בין המחנות השונים ועלייתן של מפלגות סקטוראליות צרות. אחרי ניסיון הרפורמה של בחירה ישירה של ראש הממשלה בזירה הארצית, בין השנים 2001–1996, החלה מגמה של הקטנת כוחן של המפלגות הגדולות והתחזקות של מפלגות סקטוראליות ו/או קיצוניות³. כך בניית קואליציה מתבססת על איזון עדין מבין מספר רב של מפלגות שונות עם אינטרסים צרים – דבר אשר הביא לפגיעה ביציבות הממשלתית בשל תלות השלטון (רהט, 2018; אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה).

בשנים האחרונות חלה עלייה בקוטביות בישראל, אשר מתאפיינת בשני בלוקים עיקריים בפוליטיקה הישראלית: תומכי ומתנגדי נתניהו, ובתוכם ריבוי מפלגות וסקטורים שונים (Gidron et al., 2022). על פי הספרות ישראל חוותה עלייה בכ-180% בקוטביות⁴ בשיח הציבורי-פוליטי בין

3 המפלגות הערביות (לדוג' המושבים של חד"ש ומד"ע כמעט הכפילו בין הבחירות של 1992 ל-1996, כשהגיעו יחדיו ל-9 מנדטים), המפלגות החרדיות (לדוג' ש"ס עם 17 מנדטים בבחירות 1999), מפלגות ימין קיצוני (גדילה בשה"כ המושבים של מולד, חרות, וצומח). בנוסף, נוסדו עוד מפלגות לייצוג קבוצות, כגון מפלגות עולים – ישראל בעלייה ב-1996 ואחריה גם ישראל ביתנו ב-1999, גם בעקבות העלייה מברית המועצות לשעבר.

4 הספרות על קוטביות בישראל מסתמכת, בין היתר, על מדד ה-Comparative Study of Electoral Systems (CSES), אשר כולל סקר השוואתי על קוטביות אפקטיבית בין 56 מדינות משנת 1996 (Gidron et al., 2020). קיטוב האפקטיבי (ייחוס תחושות שליליות לקבוצה הפוליטית היריבה ורגשות חיוביים לקבוצה

השנים 2019 ו-2022 בין מחנאות "רק ביבי" ל"רק לא ביבי" (Porat, 2023; Amitai et al., 2023). בנוסף, כתוצאה מניסיון ההפיכה המשטרית (מאז הודעתו של השר יריב לוין ב־4 בינואר, 2023, על תוכנית "הרפורמה המשפטית בישראל") ועל רקע משבר האמון אחרי אירועי השבעה באוקטובר והמלחמה המתמשכת בעזה ובצפון צפויה עלייה נוספת בנתוני הקוטביות (Gilad, et al, 2024). המתח בין מחנאות או "שבטים" (כפי שכינה הנשיא לשעבר ראובן ריבלין) בחברה הישראלית הולך ומתגבר גם בשיח הכללי, ולא רק בהצבעה בבחירות, ומאז שנת 2016 יש עלייה במתחים בין יחסי קבוצות פוליטיות (ימין־שמאל), ורקע דתי (חילונים־לדתיים), נוסף על מתח קיים בין יהודים לערבים (הרמן, ענבי, קפלן, ספוז'ניקוב, 2023ב').

השילוב של קוטביות, סקטוריאליות ושיטת הממשל הקואליציונית בישראל משפיעות על (העדר) יציבות הממשלה ויכולת לתפקד 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 של המכון הישראלי לדמוקרטיה אחרי בחירות נובמבר 2022 מעלה שישראל היא המדינה האחרונה מבין 21 מדינות ביציבות המשטר, עם ממוצע בחירות כל שנתיים וחצי (קניג, 2022). למפלגות החברות בקואליציה בממשלת ישראל כיום (גם אם קטנות למדי, וממוקדות בקידום אינטרסים צרים של הציבור שלהן בלבד) ניתנת שליטה במשרדים ומשאבים כתגמול לחברותן. דינמיקה זו מייצרת משחק סכום אפס, כאשר למפלגות שמונעות מדאגה לסקטורים צרים של בסיס הבוחרים שלהם, יש תמריץ להתרחק ממדיניות ממלכתית משותפת.

יתרה מזו, לאור העובדה שלא לכל הסקטורים בציבור הישראלי יש מפלגה, והשתייכות לתנועה פוליטית לא בהכרח מונעת על בסיס סקטוריאליות זהותית־פוליטית 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 סקטוריאליות המתחייבות לדאוג בראש ובראשונה למגזר מסוים הוא בסיס וקרמניצר לשחיתות (רהט וקרמניצר, 2018).

של עצמו) עלה לשיא בכל הזמנים - 6.2 בסולם של 1 עד 10 - בבחירות 2022. (Carothers et al., 2019; Levi Boxell et al., 2022). ממצאים אלה עולים בקנה אחד עם מחקרים קודמים שהדגימו עלייה בקיטוב בין השנים 2009 ו-2015.

לשחיקה המתמשכת ב"טוב המשותף", תוך קידום אינטרסים צרים, יש מחירים כבדים למדי, הקשורים ללכידות החברתית, אזרחות משותפת, סולידריות, אמן במוסדות ותחושת האחוה. אך יותר מכך, בהקשר שלנו - לתופעות הללו יש גם השפעות ישירות על משילות ותפקודו של השירות הציבורי. החילופים התכופים בתפקידי השרים ובעקבות כך גם חילופי מנכ"לים במשרדי הממשלה השונים, אינם מאפשרים לשרים להתמקצע ומקשים על תכנון מדיניות. בנוסף, חוסר היציבות מייצר תקופות מרובות של "ממשלות מעבר" (הממשלה היוצאת על-פי חוק יסוד הממשלה). לפי פסיקות בית המשפט העליון והנחיות היועץ המשטי לממשלה, ממשלת מעבר מוגבלת בהיבטים שונים - בין היתר במינוי בכירים ויצירת התחייבויות להוצאות כספיות חדשנות (שפירא ופולסטר, 2022). מציאות זו פוגעת בשירות הציבורי בכל הנוגע לרציפות עבודה ממשלתית, יכולת תכנון וביצוע של תוכניות. בחירות תכופות מקפאות עבודת מטה מסודרת שפעמים רבות יורדת לטמיון כי המדיניות משתנה כל שנתיים, ומקשות על מימוש תקציב.

יתרה מזו, ריבוי אינטרסים צרים וחוסר בסיס משותף מקשה על יצירת קונצנזוס סביב סדרי עדיפויות וקביעת מדיניות ממשלתית. מחקר של המוסד לאיכות הממשל (Quality of Government Institute) מעלה כי סקטוריאליזם ופוליטיזציה משפיעה באופן שלילי על מדיניות בתחום הרווחה, מחמיר פערים כלכליים ומייצר אי-שוויון בחלוקת המשאבים לאוכלוסיות שונות (Institute Dahlström, 2008). בהקשר הישראלי ניתן לראות דוגמה בתקציב המדינה בשנים 2023-2024, עם ריבוי תקנות ייעודיות ומגזריות או כלפי משרדים מגזריים (כגון, תמיכה במוסדות תורניים, חטיבה להתיישבות, גרעינים וזהות יהודית, תלושי מזון לאוכלוסיות עם קריטריונים שמתעדפים סקטור מסוים, משרדי ירושלים ומסורת ומשרד המורשת), בין היתר דרך הגדלת הכספים הקואליציוניים בהעדפה סקטוריאליזם למפלגות הקואליציה⁵ (מלאך, 2023; דוד ופולג, 2023).

5 למשל, דרך הכנסת "אופק חדש" ברשתות החרדיות, נעשים מאמצים להעברת 1.1 מיליארד שקלים (המהווים כ-10% מסך הכספים הקואליציוניים) לרשתות החינוך החרדיות, שאינן ממלכתיים ולכן פועלות עם רמת פיקוח מאוד נמוכה (מלאך, 2023; דוד ופולג, 2023).

2. פוליטיזציה ויחס דרג נבחר - דרג 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 מיקצוע. 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: נבחרים הציבור (הדרג הפוליטי) ומשרתי הציבור (הדרג המקצועי). ישנו מתח אינהרנטי, ואף הכרחי, בין שני הדרגים, כחלק ממערך האיזונים והבלמים, שנועדו להבטיח קביעת מדיניות באופן מקצועי ויצירת שירותים מיטביים לאזרח. כמו כן, עקרונות מנהל תקין מחייבים מערכת יחסים איטרטיבית בין שני הדרגים, ועל הדרג המקצועי חלה חובה לסייע לשרים בקבלת החלטות לגבי מדיניות. דבר זה כרוך במתן חוות דעת מקצועית ונטולת פניות, אשר משקפת את השיקולים וההשלכות רלוונטיות.

פרק זה בוחן את ההשפעות של הפוליטיזציה, שחיקת אתוס משרתי ציבור ופגיעה בנורמות ויחסים בין הדרגים, תוך הסתכלות על השירות הציבורי בכללותו.

שחיקת בממלכתיות ובאתוס של משרתי ציבור

"אין שום ממלכתיות. אנשים איבדו כל בושא 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 מכנה משותף שמחייב פעולה, חשיבה ויצירת לכידות חברתית. האתוס של משרתי הציבור נבנה על יסודות הממלכתיות, כחלק מתפיסות היסוד של השירות הציבורי, אשר הונהגה על ידי בן גוריון בראשית שנות ה־50. לערכי הממלכתיות קיימת משמעות כפולה: ראשית, מינוי לשירות הציבורי

צריכה להיעשות על בסיס שוויוני ללא תלות בזיהוי הפוליטי של האדם; ושנית, המינויים בשירות המדינה צריכים להיות על בסיס כישורים והתאמה לתפקיד (זמיר, 2008).

ממלכתיות ביקשה לעסוק ברובד המשותף, המוסכם והליבתי של קיומה של המדינה כ"ממלכה", ולפיכך, מצופה מן נציגי הממלכה-גם מרובד נבחרי הציבור וגם מהרובד של משרתי ציבור-לפעול באופן מקצועי וענייני, תוך מחויבות לשלטון החוק ולאינטרס הציבורי (הראל-פישר, 2020).

בפועל, הדרישות הנגזרות מתפיסת הממלכתיות אינן מתורגמות באופן אחיד להתנהלות מדינית של משרתי הציבור. אמנם היה ניסיון לעגן את ערכי הממלכתיות דרך קוד אתי חדש לעובדי מדינה (2017) – עם דרישה לייצוג ממשלתי ממלכתי בכל הנוגע להמתבטאות אפוליטיות, קיום שלטון החוק, כבוד האדם, שוויון, נאמנות לאינטרס הציבורי וצדק חברתי – אך אינו מהווה חובה רגולטורית (שטרן, 2021). חלק גדול ממשרתי ציבור אף כלל לא מודעים לקיומו (בלס, 2016; עתודות לישראל, 2016).

השיח הציבורי בשנים האחרונות מצביע על שחיקה בתפיסת הממלכתיות, נוכח הקטנה והחלשה של הדרג המקצועי. המעבר הזה מסמל את תום עידן המקצועיות – של שירות המדינה, המערכת המשפטית והתקשורת הציבורית – דרך ביסוס לגיטימציה לטענת "המדינה העמוקה" (deep state), כחלק מהמאבק האידיאולוגי על דמותה של המדינה ושחיקת אתוס משרתי ציבור (טלשיר, 2020).

לעיתים השיח הופך פומבי, בהשתלחויות של שרים כלפי משרתי ציבור⁶ (זרחיה, 2023; מוסטקן, 2023; ליאור, 2023). התנהלות זו של שרים בכירים מייצגת ניסיון רחב להחזיל את תדמיתם המקצועית של משרתי הציבור בעיני אזרחי ישראל (שדה, 2023; שפירא והראל-פישר, 2023). מחקרים מצביעים על קשר בין התדמית של משרתי הציבור לבין לקחת חלק במרחב הציבורי (Perry, 1996: 7; Perry et al., 2010; אטיאס וויגודה-גדות, 2016). כמו כן, מחקר עדכני על מוטיבציה להשירות הציבורי בישראל מצביעים על קורלציה שלילית בין פוליטיזציה של השירות הציבורי ומוטיבציה של אזרחים להשתלב בתוכו (Gilad et al., 2024; אטיאס וויגודה-גדות, 2016).

השינוי בתפיסה ובמעמדה של הממלכתיות נובעים גם ממגמות רחבות, החורגות מהדיון הנוכחי, כמו אוכלוסיות שלא הרגישו חלק מהסיפור המשותף או שהערכים שלהן לא באו לידי ביטוי

6 כגון דודי אמסלם, במכתבו "אל תפני אליי", לעו"ד מיכל רוזנבוים, מנהלת רשות החברות לשעבר, או השתקת בכירי האוצר על ידי השר ישראל כץ, כשהזהירו בפני סיכונים ענייניים בייצוא הגז וביטחון האנרגיה של ישראל, או מתקפות חסרות תקדים של היועצת המשפטית לממשלה (יועמ"ש) ובכירים אחרים על ידי שרים בממשלה.

בממלכתיות כפי שהוגדרה ובוטאה בתחילת דרכה של המדינה; שינוי תפיסת מהי מדינה או חברה; שינוי תפיסות כלכליות ברחבי העולם ובישראל וגם חילופי דורות וקידום תפיסה אינדיבידואליסטית בקרב אזרחים (דינו, 2023). על אף הצורך בהגדרה מחודשת של הממלכתיות בהתאם לאתגרי ההווה, עדיין יש לממלכתיות חשיבות רבה בעיצוב הספירה הציבורית בישראל (שטרן, 2021). לשחיקת הממלכתיות ובד בבד, הפגיעה באתוס המשותף והירידה בהון הסימבולי של משרתי ציבור, יש השלכות על העצמאות, המקצועיות ויכולת הביצוע האפקטיבית של השירות הציבורי כאמון על הגנה על האינטרס הציבורי הרחב. פגיעה זו משפיעה על הרצון לקחת חלק מהשירות הציבורי וכן ביכולת של כח אדם מקצועי לייצר מענים מותאמים לאזרח.

פוליטיזציה של מינויים

"המינוי הפוליטי מהווה הפרת אמון של הרשות המבצעת כרשות ציבורית כלפי הציבור; הוא עלול לפגוע באמון הציבור בשירות הציבורי; הוא פוגע בעקרונות 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

מינוי פוליטי, כשמו כן הוא: מינוי שממנה הדרג הנבחר מתוך שיקולים פוליטיים. זו התערבות של הדרג הפוליטי באיושן של משרות בשירות הציבורי – שלא במסגרת משרות אמון מוגבלות (דריישיץ, 2011; בן-דוד, 2004). למרות שמינוי פוליטי איננו פסול כשלעצמו, ופרקטיקה זו מתקיימת במידה מסוימת במדינות דמוקרטיות רבות, איכות המינויים והיעילות הממשלתית יכולה להפגע משחקית תנאי סף וניסיון מקצועי רלווני. הספרות מצביעה כי נתוני אפקטיביות ממשלתית גבוהים יותר בקרב מדינות עם מנגנוני גיוס תחרותיים ותנאי קשיחים סף על מקצועיות המינויים פוליטיים בשירות הציבורי (Dahlstrom & Holmgren, 2015).

יתרה מזה, עצמאות ומקצועיות של משרתי ציבור הם נדבכים חשובים באיזון אינטרסים במשטר דמוקרטי. הספרות מצביעה על קשר שלילי בין הכמות היחסית של מינויים פוליטיים לבין יחס התוצר לנפש וכי יעילות הביצוע של הממשלה יורדת ככל שיש יותר פוליטיזציה במינויים (דהן, 2016). גם ברמה הפרטנית, מחקר בארצות הברית מצא שמנהלים שמונו משיקולים פוליטיים, קיבלו ציון נמוך יותר בתפקודם בהשוואה למינויים על רקע מקצועי (Lewis, 2008; Halligan, 2021).

לנוכח הבנה זו, לאורך השנים קודמו יוזמות לחזק את המקצועיות והעצמאות של המינויים למשרות בשירות הציבורי, על מנת לאתר מועמדים מקצועיים ובעלי הניסיון הנדרש. במיוחד בשנות ה־90 ובעשור הראשון של שנות ה־2000 ראינו עלייה במקצועיות הכללית והפחתה בפוליטיות של המינויים הבכירים. הרחבת והסדרת ועדות איתור ומיונים ב־1993, וכן שתי החלטות ממשלה⁷ בשנת 1999 שהסדירו והרחיבו את ועדות האיתור והמינויים הגדלת הועדה אפשרה יותר ייצוג וגיוון בהרכב הועדה, הן בהיבטי מקצועיות והן בהיבטי גיוון. באותה תקופה גם נרשמה עלייה באפקטיביות של הממשלה בישראל (שפירא, 2011). בנוסף, הקמת נבחרת הדירקטורים ב־2013 (קביעת תנאי סף למינוי דירקטורים) תרמה לחיזוק באיכות ההנהלות, עם מתאם חיובי לעלייה בהישגים של החברות הממשלתיות בהקשר לנתוני רווחיות (שפירא והראל־פישר, 2023א'; מבקר המדינה, 2017).

בעשור וחצי האחרון אנו עדים למגמה הפוכה. למשל נסיגה מהחלטות הממשלה בהקשר לוועדות לאיתור ומינוים בשירות המדינה, אשר הובילה לצמצום במספר החברים ובהרכב הועדה – מה שהשאיר רק גורם אחד עצמאי (יחסית), נציב שירות המדינה – מתוך שלושת חברי הועדה.⁸ שינוי הרכב הוועדות הגביר את השפעתו היחסית של השר על זהות חברי הועדה (לשר ולמנכ"ל, שהוא מינוי אישי של השר – יש השפעה רבה על שניים מתוך שלושת חברי הועדה, ובכך בפועל ניתנת להם זכות וטו על החלטות הועדה) (שפירא, 2017).

שחיקה נוספת מתבטאת במנגנונים שמשמרים את תנאי הסף ותהליכים אפוליטיים של מינויים בשירות הציבורי. למרות שב־2008 התקבלה החלטה⁹ על תנאי סף למנכ"לים במשרדי הממשלה, כשנה לאחר מכן ההחלטה תוקנה¹⁰ ונקבעה ירידה בתנאי הסף. בהמשך, התקבלה החלטה על פטור ממכרז למשרות משנה למנכ"ל במשרדי הממשלה¹¹ והורחבה הפרקטיקה בריבוי ממלאי מקום (ראו פירוט בהמשך). שיאה של התופעה מגיע ביצירת "מסלול עוקף" למינויים שנפסלו ושימוש בפרקטיקת בממלאי מקום כדי להימנע מהצורך לעמוד בתנאי הסף לתפקיד. דוגמה מובהקת ניתן למצוא במינוי של מנכ"ל משרד התחבורה הנוכחי.¹²

7 החלטה מס' 345 של הממשלה, מיום 14.9.1999 והחלטה מס' 274 של הממשלה, מיום 10.5.1999

8 החלטת ממשלה מס' 3075 מיום 15.10.2017. מתוך שלושת חברי הועדה, אחד נבחר על ידי מנכ"ל המשרד – שהוא מינוי אישי של השר והשני – הוא נציג חיצוני שמתמנה על ידי מנכ"ל והנציב

9 החלטת הממשלה מס. 3435 מיום 13.4.2008

10 החלטת ממשלה מס. 86 של הממשלה מיום 10.05.2009

11 החלטה מס' 2073 – פטור ממכרז למשרות משנה למנכ"ל במשרדי הממשלה, מיום 18.09.2017

12 למשל, ועדת המינויים של נציבות שירות המדינה לא אישרה את המינוי של משה בן זקן לתפקיד מנכ"ל

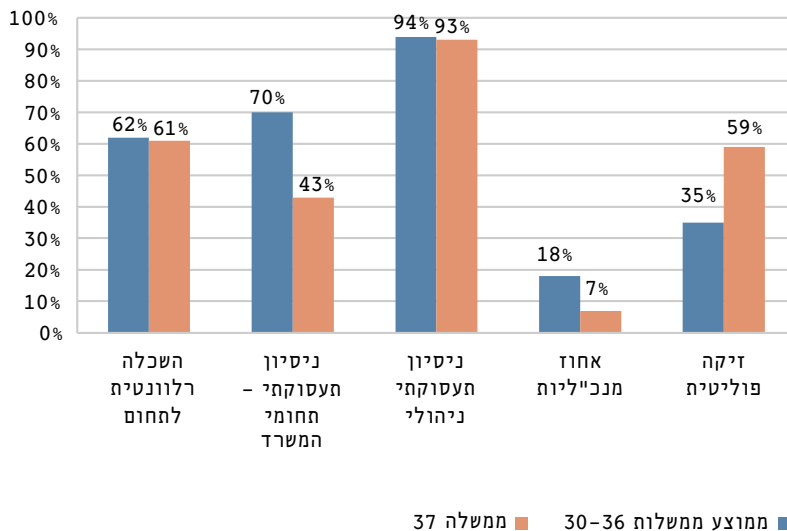
הממשלה הנוכחית בולטת במיוחד בריבוי מינויים עם זיקה פוליטית וללא רקע או ניסיון רלוונטי. מחקר של שורמן ושפירא, אשר בוחן את המקצועיות והעצמאות של מנכ"לים במשרדי הממשלה לאורך שני העשורים האחרונים, מצא כי הממשלה הנוכחית קיצונית בהקשר למינויי מנכ"לים יותר פוליטיים, פחות מקצועיים ומשכילים, ובעלי עבר בעייתי בתחום טוהר המידות. כפי שניתן לראות בתרשים 2, המנכ"לים בממשלה ה־37 נמצאים מתחת לממוצע בכל פרמטר¹³ וארבעת המנכ"לים שהתגלו עם בעיות בטוהר המידות מונו בממשלה הנוכחית (כאשר שלושה מתוכם עדיין מכהנים כיום). למרות שמינויים פוליטיים וקידום מקורבים אינם המצא חדשה והיא אפיינה ממשלות קודמות לדורותיהן, ניכר שגם בקרב מנויי המנכ"לים עם זיקה פוליטית, 41% מתוכם ללא מרכיבי מקצועיות (לעומת 18% בממשלות קודמות בשני עשורים האחרונים) (שורמן ושפירא, מיועד לפרסום 2024). שחיקה בתהליכי איתור ומינוי ומינויים בכירים מהווה סיכון לשירות הציבורי.

משרד התחבורה (מקורב של שרת התחבורה, מירי רגב, אשר הוגש בהמלצתה). זקן נפסל מתוך חוסר כשירות לתפקיד וכי, לדבר הנציבות, "עלול לפגוע בתפקוד המשרד וביכולתו לעמוד במשימותיו הרבות והמורכבות". למרות זאת, זקן מונה כממלא־מקום המשנה למנכ"ל, ובכך לא היה צריך לעבור בוועדת המינויים לתפקיד ויכל לשמש כמנכ"ל בפועל. לאחר חצי שנה בתפקיד הוועדה אישרה אותו לתפקיד המנכ"ל.

13 כ־59% מהמנכ"לים יש זיקה פוליטית ו/או אישית מובהקת לשר הממנה (לעומת ממוצע 35% בשני העשורים האחרונים), רק ל־43% יש ניסיון תעסוקתי בחוץ המשרד (לעומת ממוצע כ־70% בשני עשורים האחרונים)

תרשים 2

השוואה בין הממשלה ה-37 למוצע ממשלות 30-36 בעמידה בתנאי הסף וזיקה פוליטית של מינוי מנכ"לים



מקור: שורמן ופשירא, צפוי לפרסום ב-2024.

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 בשיח והתייעצות תוך כדי תהליכי קביעת מדיניות, כאשר הדרג המקצועי מציג לדרג הנבחר את החלופות האפשריות עם סל השיקולים הרחב; לאחר מכן נפתחת בפני הדרג הנבחר היכולת לקבל החלטות מדיניות מטיבות ומבוססות ידע. בשנים האחרונות חלה

שחיקה בקיום נורמות היועצות של נבחרי הציבור עם הדרג המקצועי, בעת קביעת מדיניות (מרגלית ושות', מיועד לפרסום 2024).

אייקיום של תהליכי היועצות משפיע על טיב המדיניות וקוהרנטיות בהחלטות ממשלה, ויכול אף ליצור מצבים בהם החלטת השר הממונה מנוגדת לאינטרסים ולתפקיד המשרד. למשל, בהתמודדות עם משבר הקורונה, התקבלו החלטות לגבי תוכניות לסיוע כלכלי לציבור ולעסקים, ללא עבודת מטה סדורה או התייעצות עם הדרג המקצועי במשרד האוצר (מבקר המדינה, 2021). יו"ר המועצה הלאומית, פרופ' אבי שמחון אף שיבח¹⁴ את המהלך (טסלר, 2021). שחיקה מתמשכת ביחסים בין הדרגים לא רק מהווה פגיעה במנהל התקין והאינטרס הציבורי, אלא גם תורמת לקיטוב בשיח וירידה ברמת אמון במוסדות, ולבסוף מביאה להחלטות פחות מטיבות.

יותר ויותר החלטות כבדות משקל נקבעות על ידי הדרג הנבחר, תוך התעלמות, או לעיתים בלי שמיעה כלל, של עמדות הדרג המקצועי. כפי שציינו מרגלית ושות' (מיועד לפרסום 2024) ישנן החלטות הכרוכות בהכרעה בין שיקולים חוץ-מקצועיים חשובים, שאינם פוליטיים-מפלגתיים גרידא, לצד שיקולים מקצועיים מובהקים; שיקולים אלו הם לגיטימיים ונכונים לשקול כמדיניות, אך התעלמות מחוות דעת מקצועיות של משרתי הציבור, ללא חובת נימוק ותייעוד, יכולה לפגוע באינטרס הציבורי.

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

מבני: הסדרי המערכת

3. פירוק, הרחבה וריבוי משרדים

"ריבוי משרדים והצורך לתאם עם אינסוף גופים הפך את זה לבלתי אפשרי."

– פורום מנכ"לים לשעבר בשירות הציבורי

אחד האתגרים המשמעותיים בממשלת ישראל לדורותיה הוא חוסר העקביות במבנה המשרדים לאורך ממשלות שונות, בעיקר לאור 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 הרכבתן הקואליציוניים גוררים לא פעם שינויים משמעותיים במבנה הארגוני של משרדי הממשלה. שינויים אלו מתבטאים בין היתר בהקמתם של משרדי ממשלה חדשים, בפירוק והרכבה מחדש של נושאי תוכן במסגרת האחריות המיניסטריאלית ובהעברה ושיוך מחדש של יחידות מקצועיות וגופי סמך בין משרדי הממשלה השונים.

למרות שחוק יסוד: הממשלה כלל בשני מקרים¹⁵ ניסיון להגביל את מספר החברים בממשלה ל-18 שרים¹⁶: עם תיקון חוק היסוד בכנסת (קרוב לכינון הממשלה ה-28) הוסרה ההגבלה. מאז אנחנו נמצאים בעלייה מתמדת, וכיום יש בישראל 32 משרדים (אחרי שבחצי שנה האחרונה נסגרו משרדי ההסברה והמודיעין).

הצורך בשינוי מבנה הממשלה נידון בוועדה לשינוי כלכלי-חברתי בראשותו של מנואל טרכטנברג, ובצוותים לשיפור עבודת המטה בעקבות ועדה זו. בעקבות ועדת טרכטנברג, הוקם הצוות לשיפור

15 בחוק שהתקבל ב-1992 ונכנס לחוקפו ב-1996 ("חוק הבחירה הישירה") נקבע שמספר חברי הממשלה לא יעלה על 18

16 הממשלה ה-27 שכוננה ב-1996, והממשלה ה-28 שכוננה ב-1999 וכללה בראשית דרכה 18 שרים

עבודת המטה, אשר המליץ על "צמצום ואיחוד יחידות ומשרדי ממשלה חופפים".¹⁷ הדוח המסכם של צוות זה הוגש לראש הממשלה ולמזכיר הממשלה בחודש מרץ 2015. כשנה לאחר מכן, החליטה הממשלה להקים עוד צוות בין-משרדי במטרה לבחון את הדוח ולגבש המלצות לגבי מבנה הממשלה.¹⁸ מנייתוח הצוות עולה כי 35%-45% מהמבנה של משרד ממשלתי מורכב מתפקידי מטה והערכתם היתה שצמצום "שמרני של מספר משרדי הממשלה ל-17 יוביל לחיסכון של למעלה מ-800 מיליון ש"ח".

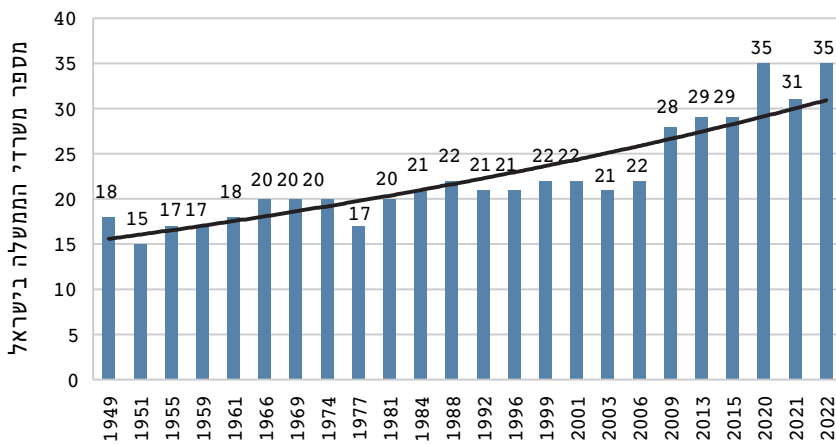
למרות הוועדות, הדו"חות וההמלצות, מבנה הממשלה עדיין נותר לא אחיד ולא עקבי. מספר השרים והמשרדים בממשלת ישראל הולך וגדל בעשור האחרון, כאשר ממוצע מספר השרים בשנים האחרונות כמעט הכפיל את עצמו בהשוואה לשני העשורים הראשונים של ממשלות ישראל. בממשלה הנוכחית מכהנים 37 שרים ו-5 סגני שרים (קניג, 2023; אתר כנסת ישראל). כפי שניתן לראות בתרשים 3, יש עלייה במספר המשרדים לאורך השנים, עם כמות המשרדים הגבוהה ביותר בשנת 2020 ו-2022. ישראל יוצאת דופן בהשוואה בינלאומית למדינות יחוס דומות¹⁹ (שפירא וקונסטנטיני, 2023).

17 החלטת ממשלה מס' 4028 מיום 25.12.2011

18 החלטת ממשלה מס' 1887 מיום 11.8.2016

19 לצורך השוואה: שבדיה - 11; פינלנד - 12; הולנד - 12; אוסטריה - 12; נורבגיה - 17; אירלנד - 18

תרשים 3 מספר משרדי ממשלה שמרכיבים את הממשלה, שנים נבחרות



למעשה לא קיימת בישראל הגדרה של מה מאפיין ומגדיר משרד ממשלתי (האם גודל המשרד, החל ממספר עובדים או מספר אגפים/יחידות מסוים במשרד, האם מגודל של תקציב ייעודי מסוים; או האם תחום הפעילות יכול להכלל כרשות בתוך משרד אחר?). מצב של פירוק והרכבה מחדש מתחמק מהסדרת הסוגיה המהותית של הגדרת תפקיד המשרד הממשלתי הבודד ויצירת דרישות סף לפני הקמה של משרדים אחרים. כלומר, אבחון התפקידים, הצרכים והפונקציות של המשרד הממשלתי הבודד באופן ענייני ולא לאור אינטרסים פוליטיים-קואליציוניים. בהעדר הגדרה לטווח מספרי סביר של משרדים, ובלא הגדרה של תחומי אחריות ברורים, נוצר ריבוי של משרדי ממשלה לטובת מניעים פוליטיים.

במציאות בה משרדים נוצרים, מתפרקים ומורכבים מחדש בכל ממשלה (ולעיתים אף כמה פעמים בכהונה אחת), הדרג המקצועי הבכיר צריך לפעול להטמעת השינוי הארגוני, תוך הצדקת קיום המשרד עצמו. מעבר לעלויות הכספיות הישירות של הקמת משרדים חדשים, התופעה מייצרת פרגמנטציה בשירותים הציבוריים ומייצרת בירוקרטיה נוספת בניסיון לתאם בין יחידות שונות שמפוזרות בין מגוון משרדים שונים, עם נהלים וקריטריונים שונים (לוטן וקונסטנטיני, מיועד לפרסום ב־2024).

4. ריכוזיות הממשלה מול השלטון המקומי

"השלטון המקומי הוא הקו הקדמי מול התושב. זה לא איזושהו 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 והביורוקרטיה של הממשלה. זו משימה מאוד מאתגרת."

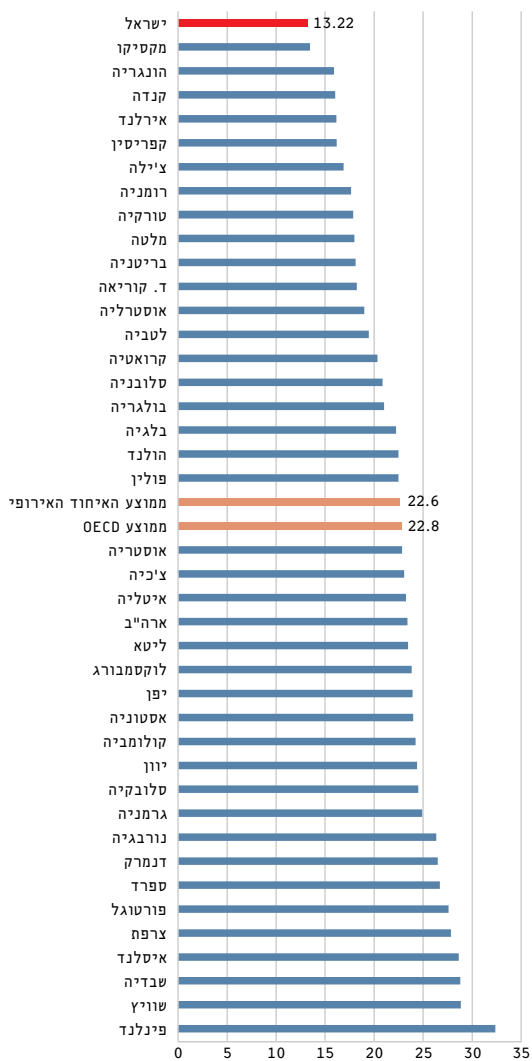
– פורום מנכ"לים לשעבר בשירות הציבורי

התפיסות הדומיננטיות בספרות מציגות את תפקידו של השלטון המקומי לאורך שני קטבים: ממשל עצמי מקומי או זרוע ביצועית של המדינה והממשל המרכזי. היחסים בין השלטון המרכזי והמקומי ורמת האוטונומיה מתאפיינת לאורך הספקטרום הזה, כמו גם המתח בין ביזור וריכוזיות הממשל (פינקלשטיין, 2020). ישראל מאופיינת בגישה הביצועית, וכך תפקידו של השלטון המקומי נתפס כמי שמוציא לפועל ומממש את המדיניות של הממשלה המרכזית (לוי ושריג, 2014; מנוחין, 2014).

שאלת היחסים בין רובדי השלטון מערבת בתוכה היבטים נורמטיביים – עד כמה ראוי לחזק את השלטון המקומי כגוף דמוקרטי המבטא את רצון התושבים; לצד שיקולים הנוגעים ליעילות ואפקטיביות בהנגשת שירותים ציבוריים באופן מיטבי לתושב/אזרח בקצה. כפי שניתן לראות בתרשים 4, לפי מדד האוטונומיה המקומית (LAI) שנערך בשיתוף האיחוד האירופי, ישראל נמצאת במקום האחרון ביחס לכלל מדינות ה-OECD והאיחוד האירופי בריכוזיות של הממשלה אל מול השלטון המקומי. הניתוח של פינקלשטיין וברטוב (2023) מצביע כי רמת הריכוזיות החרیגה פוגעת בתפקוד של השירות הציבורי ולא מאפשרת את רמת שיקול הדעת הנדרש לטובת פיתוח שירותים מותאמים לאזרח בקצה, לפי מאפייני וצרכי הרשות.

4 חרשים

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



מקור: פיניקלשטיין א. וברטוב י., (2023).

לאורך השנים היו ניסיונות להסדיר את מעמד השלטון המקומי בישראל. לדוגמה, הצעת חוק העיריות אשר התמקדה בהחלפת פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות המנדטוריות, עוררה מחלוקת ציבורית סביב שאלת הביזור, ולא קודמה לבסוף²⁰ (בארי ורזין, 2015). בנוסף נושא ביזור סמכויות מהממשלה לשלטון המקומי נידון במספר ועדות ציבוריות לאורך השנים, ואף לאחרונה בוועדה הבין-משרדית לביזור סמכויות לשלטון המקומי (2021) אשר הציגה המלצותיה לממשלה ואף קיבלה תוקף של החלטת ממשלה.²¹ למרות ניסיונות אלו, לא חלו שינויים משמעותיים בסמכויות ובריכוזיות הממשלה בפועל. הריכוזיות באה לידי ביטוי לא רק ברגולציה של משרד הפנים, אלא גם כחלק מ"תפיסת ההפעלה" בממשק בין כלל משרדי הממשלה לרשויות. כך, קבלת ההחלטות בנוגע לשירותי הרווחה האישיים המקומיים, או הסדרים פיננסיים ונגישות להלוואות נקבעים לרוב על ידי הממשל המרכזי. ריכוזיות זו, יוצרת ריבוי בירוקרטיה עבור הרשויות המקומיות, שנדרשות לקבל אישורים מקדימים מהממשלה לפעילויות רבות, כגון, העברת תקציב, נטילת הלוואה, חקיקת חוק עזר ועוד (פינקלשטיין וברטוב, 2023). גם בתחום החינוך, מוקנות לממשל החינוך סמכויות ריכוזיות רבות, לדוגמה, מינוי מנהלי ביה"ס, אחריות על תעודף תקצוב והיבטים נוספים ש"נכפים" על אגפי חינוך ברשויות מקומיות בצורה ריכוזית (גל-אריאלי ואח', 2023).

משבר הקורונה הוכיח את חוסר האפקטיביות והפגיעה בשירותים לציבור לאור ריכוזיות יתר זו. הממשלה ביקשה לפתח תפיסה אחידה והנחיות לפתיחת מערכת החינוך בכלל הרשויות, מבלי להתחשב באופן ההפעלה הפרטני ותנאים במוסדות החינוך ברשויות המקומיות (כמו למשל, משאבים, צרכים, המרחב הגיאוגרפי או יכולת העסקה של רשויות ספציפיות) (פינקלשטיין, 2020). כתוצאה, 82% מהרשויות במדגם סקר מבקר המדינה ציינו כי התקשו ליישם את הנחיות השלטון המרכזי, ועוד 56% ציינו שהיו הנחיות סותרות (מבקר המדינה, 2021).

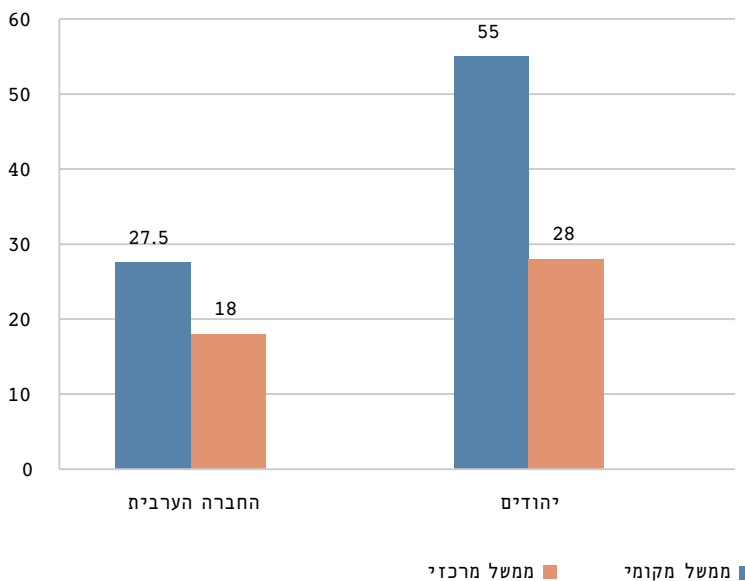
השלטון המקומי הוא הרובד השלטוני הקרוב ביותר לתושבים ובשל כך יש לו יכולת גבוהה יותר לזהות את צרכי התושבים ולפעול במהירות על מנת לממש אותם. הדבר מקבל משנה תוקף, לאור העובדה שלמרות רמת האוטונומיה המצומצמת יחסית של השלטון המקומי, רמת האמון בקרב אזרחי ישראל כלפי הרשויות המקומיות/עיריות גבוהה יותר בהשוואה לממשלה (הרמן, ענבי, קפלן, ספוז'ניקוב, 2023). כפי שניתן לראות בתרשים 5, רמת האמון ברשות המקומית גבוהה בהרבה מזה של הממשלה (אמון ברשות המקומית 55% במדגם היהודים ו-27.5% במדגם הערבים,

20 עברה קריאה ראשונה ב־2005 ואח"כ פעם נוספת ב־2007.

21 החלטת ממשלה 675 מיום 21.11.2021.

בעוד אמון בממשלה עומד על רק 28% במדגם היהודים ו-18% במדגם הערבים (הרמן, ענבי, קפלן, ספוז'ניקוב, 2023ב').

תרשים 5
נחוני אמון במוסדות (ממשלה, וממשל מקומי), נחוני 2023



* ממשל מרכזי מתייחס לנחונים לגבי הקטגוריה "הממשלה" וממשל מקומי מתייחס לנחונים לגבי הקטגוריה "ממשל מקומי" בסקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה לשנת 2023. מקור: עיבוד של נחונים ממדד הדמוקרטיה 2023 של המכון הישראלי לדמוקרטיה (הרמן, ענבי, קפלן, ספוז'ניקוב, 2023)

5. 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 בתפקיד ושר לא בתפקיד.”
 – פורום מנכ”לים לשעבר בשירות הציבורי

עקרון הפרדת הרשויות אינו קשור רק להפרדה הפורמלית בין הרשויות השלטוניות, אלא גם למערכת היחסים ההדדית ביניהן. במשטר דמוקרטי תקין, מערכת הפרדת הרשויות כוללת מנגנון של איזונים ובלמים הדדיים ומנגנוני בקרה ופיקוח של הרשויות לתפקודה התקין של הדמוקרטיה (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.²² 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 למעשה מכוונות חלק ניכר מפעולת הכנסת (כהן, 2018).

בהתאם, מוסדות הפיקוח והבקרה בישראל, ובראשם הכנסת ומבקר המדינה, נעדרים “שיניים” בפיקוח אחר עבודת הממשלה, ובשנים האחרונות אף חווים ניסיונות החלשה נוספים. בנוסף, חלק מאתגרי הפיקוח על עבודות הממשלה נוגעים לקשיים מבניים וסמכויות הקיימות כדין של הכנסת ומבקר המדינה. מבחינה מבנית, גודלה של הממשלה חריג ביחס למספר חברי הכנסת, כאשר מספר השרים שקול ל-26% ממספר חברי הכנסת, ובפועל כמעט כל חבר כנסת שני מסיעות הקואליציה מכהן בתפקיד שר (קניג, 2023). כתוצאה, מספר חברי הכנסת קטן בהשוואה למספר ועדות הכנסת המפקחות ולכן יש חברי כנסת שמכהנים אף בחמש או שש ועדות, עם נושאים שונים מאוד (אתר הכנסת; כנסת ישראל, 2022; פרידברג, 2018; פרידברג ואטמור, 2013). עומס וריבוי הנושאים באחריות חברי הכנסת לא מאפשר התמקצעות ושליטה בכל תחומי הידע והאחריות הרבים, מה שפוגע במעקב ופיקוח על תהליכים ממשלתיים (קניג, 2013א’; קניג, 2013ב’).

22 הרפורמה (הפיכה) המשפטית של 2023 צפויה לחזק עוד יותר את הרשות המבצעת – דבר שבמידה ויצליח יפגע עוד יותר באיזון העדין בין הרשויות.

כמו כן, קיים פער משמעותי בין מבנה הממשלה ומבנה הוועדות: לכנסת 12 ועדות קבועות, בעוד במספר המשרדים, נכון לכתובה דוח זה, עומד על 32 (בראשות 37 שרים). כפי שנאמר לעיל, שינויים במספר המשרדים בהתאם להסכמים קואליציוניים, יוצרים לעיתים כפילויות או נושאים שיכולים ליפול בין הכיסאות (או יותר נכון בין הוועדות) ולא מקבלים את הפיקוח הראוי לאור שינויים במשרדים בממשלות שונות.

יתרה מזו, לכנסת אין מספיק סמכויות אכיפה וכפיית התייצבות כדי לבצע את עבודת הפיקוח(מה שמכונה "מקלות"). אחת מהסמכויות המוקנית לוועדות כדי לעמוד בתפקידן 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 הכנסת²³, לעיתים שרים מסרבים לבקשות זימון או לא מספקים את המידע המבוקש (ארלוזורוב, 2017; ארלוזורוב, 2018). אנו עדים לדוגמאות שונות שפורסמו בתקשורת על אי-התייצבות של נציגים ממשרד האוצר, משרד החינוך, המשטרה ועוד (ברגר, 2017; זרחיה, 2018; סלע, 2023). למרות שבשנת 1990 נחקק חוק שמאפשר להטיל קנסות בגין אי-התייצבות, לא הוגדר הסכום ומנגנון הסנקציה (אתיאלי, 2016; בלאנדר, 2017; ליס, 2014; מבקר המדינה, 2018ב').

נוסף על 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 מבחינה היא לכתובת "דין וחשבון" וחחות דעת.²⁴

לרשות מבקר המדינה אין מנגנוני אכיפה ותפקידו העיקרי לחשוף את הליקויים ולדווח עליהם לגופים המבוקרים (לגופים ברשות המבצעת ולכנסת – בעיקר הוועדה לביקורת המדינה) ולציבור הרחב. אך יש קושי במילוי תפקידו, מכיוון שלא כל הגופים מדווחים למבקר המדינה. בשלהי 2016, מנכ"ל מבקר המדינה דאז הודה כי: "בניגוד לחוק, יש גופים מבוקרים רבים שאינם מדווחים למבקר

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

24 דין וחשבון – סיום וסיכום של הליך שהוא פרי יוזמתו של המבקר עצמו; חוות דעת – שהיא יוזמתו של גורם שלישי – כגון הכנסת, הועדה לביקורת המדינה או הממשלה בהתאם לסעיף 21 לחוק מבקר המדינה (טמיר, 2009). בנוסף, כנציב חלונות הציבור, מבקר המדינה גם משמש ככתובת לכל חלונה "מאת הציבור על גופים ואנשים".

המדינה". המנגנונים הקיימים, כגון ועדת ביקורת המדינה בכנסת, נעדרת יכולת אכיפה של השינויים הנדרשים (פרל, 2024). וכך, דוח מבקר המדינה הוא לא פעם בגדר כותרות בלבד, ששמות זרקור רגעי על ליקויים שונים, אך אין הוא מוביל לשינוי בפועל. ואכן, בחינת אפקטיביות יישום המלצות המבקר, מעלה שקרוב למחצית מהמלצותיו אינן מיושמות כלל (בלאנדר, 2010), מגמה שנשארת עקבית לאורך זמן, כאשר לפני 25 שנים, נמצא שכמחצית מהמלצות המבקר לא יושמו כלל, ורק 14% מהן יושמו במלואן (ברזילי ונחמיאס, 1998).

עם השנים עלו יוזמות להחליש את מבקר המדינה אף יותר. כך, בנובמבר 2017 עלתה לוועדת השרים לחקיקה, הצעתו של ח"כ סמוטריץ', אשר אוסרת על מבקר המדינה להנחות פעולה או להתערב בתהליכי קבלת החלטות של גוף מבוקר²⁵. יוסף שפירא, מבקר המדינה דאז, התנגד להצעת החוק הזו, והזהיר ש"במושבו הקרוב של הכנסת צפוי מוסד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור לעמוד תחת מתקפה של תיקוני חקיקה, שכל מטרתם היא לצמצם את מוטת כנפיה של ביקורת המדינה ולעקרה מתוכן" (אגרי, 2024). בנוסף, במסגרת שיח המשילות של השנים האחרונות המתמקד במינוי בכירים והחלשת שומרי סף, גם תפקיד המבקר לא נשאר חסין והגיע לכותרות²⁶ זכה לביקורת על פגיעה פונציאלית נוספת בעצמאות וחוזקו של מוסד מבקר המדינה (אמסטרדמסקי, 2019).

25 הצעת החוק נדחתה בינתיים פעמיים (ב-2017 וגם כשעלחה שוב בפברואר 2018).

26 כך בעת מינוי המבקר הנוכחי השר סמוטריץ' התבטא: "העובדה שאחרי 40 שנה, שני האנשים שהוגשו לתפקיד מבקר המדינה, כולל מועמד האופוזיציה, אינם שופטים או משפטנים כלל, מבשרת על ראשיתו של החיקון ושינוי".

פנימי: אתגרים פנימיים בתוך השירות הציבורי

6. 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 בגוף אני מדבר על אנשים שנמצאים מסביב."

– פורום מנכ"לים לשעבר בשירות הציבורי

במערכת הממשלתית מתקיימים שני סוגים מרכזיים של שחקנים: יחידות מטה (כמו נציבות שירות המדינה או אגף התקציבים) ויחידות ביצוע (רוב משרדי הממשלה – בריאות, חקלאות, רווחה, תחבורה ועוד). למרות שהפרדה זו איננה פורמלית, היא ניכרת בפועל בממשקי העבודה ביניהן, בהיתן יותר סמכויות עצמיות ליחידות המטה וכוחם אל מול יחידות הביצוע.

כבר כמה עשורים שסמכותם העצמאית של שחקני המטה הפכה לריכוזית למדי. דבר זה מגביר את המתח המובנה בין סוגי שחקנים אלו, ומייצר פערים בין אחריות המשרד המקצועי, האמון על תכנון וביצוע מדיניות משרד; לבין סמכותם, שכן אין בידם את הכלים ליישום את המדיניות, נוכח תלות באישורים של שחקני מטה שונים, שהפכו, הלכה למעשה, לשחקני וטו (ועדת המשילות, 2013). וכך נוצר צוואר בקבוק של מספר יחידות מרכזיות אשר מחזיקות בכח רב. פער זה הוצג בצורה מדויקת ע"י עו"ד דרום שטרומ, לשעבר הממונה על התחרות: "בתהליכי קבלת ההחלטות במינהל הציבורי משתתפים שחקני וטו, גופים מונופוליסטיים שאינם נושאים באחריות ישירה לתוצאות, אך לא ניתן לסכם החלטה ולבצעה ללא הסכמתם" (שטרומ, 2014).

פערי הסמכות-אחריות מודגשים בשלושה תחומים עיקריים – תקציב המדינה (תכנון התקציב וביצוע), פרשנות החוק, וניהול כוח האדם. על אלה מופקדים ארבעה גופי מטה מרכזיים: (1) אגף התקציבים (אג"ת); (2) החשב הכללי במשרד האוצר (חשכ"ל) ונציגיו במשרדי הממשלה; (3) נציבות שירות המדינה; ו(4) היועץ המשפטי ומערך הייעוץ במשרד המשפטים.

אגף התקציבים הוא יחידה בתוך משרד האוצר העוסק בהכנת תקציב המדינה וחוק ההסדרים²⁷. כבר לפני שני עשורים, מבקר המדינה העיר שיש סמכויות יתר לאגף בקידום רפורמות בנושאי תוכן שונים שבאחריות משרדי הביצוע ויש לאפשר עבודת מטה רחבה, בנפרד מלוח הזמנים במסגרת 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).

החשב הכללי אחראי על פי חוק על ביצוע, הלכה למעשה, של תקציב המדינה, ניהול נכסי, התקשרויות ומכרזים וניהול והחוב הלאומי.²⁸ הוצאת כספים ומימוש התקציב של משרדי הביצוע השונים כפופה לאישור החשב המשרדי (החשב וסגן החשב המשרדי הינם עובדי משרד האוצר שמתחלפים בסבבי רוטציה בין משרדים שונים). גם אישור ועדת חריגים נעשה במשרד האוצר עצמו. כשומר סף על הקופה הציבורית, לחשב יש נטייה לעיתים להכנס לעובי הקורה, שחורגים ממנגנוני התקשרות והוצאת כספים, אל נושקים למדיניות עצמה של יחידת הביצוע. כך, בתחילת 2024 החשכ"ל הוציא הנחיה לחשבי משרדי הממשלה לא לאשר תקציבים שאינם קשורים להתמודדות עם השלכות המלחמה על המשק "במטרה לאפשר לממשלה גמישות לבצע שינויים בצד ההוצאה מבלי להקשות על שינוי סדרי העדיפויות" (טייטלבוים, 2024). במקביל, היותם של החשבים במשרדי הביצוע השונים עובדי משרד האוצר עלולה לייצר לעיתים מתחים בהנהלת המשרד ושאלות לגבי הנאמנות והמחויבות של החשב לאינטרסים של המשרד; אל מול תפקידים הבאים ברוטציה (ויין, 2008).

נציבות שירות המדינה ממונה על ניהול העסקתם של עובדי המדינה²⁹. לאורך השנים היו מספר ניסיונות להפוך את הנציבות לגוף אסטרטגי שמתווה מדיניות ואסטרטגיית בניין כח, אך בפועל כמעט עשור עבר מאז הרפורמה בהון אנושי וטרם הושלמו תהליכי ביזור והאצלת סמכויות בתחום

27 תפקידו של אג"ת מוסדר מכוח חוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985 והוא מתעסק גם בביצוע שינויים בתקציב המדינה לאורך השנה, קידום רפורמות כלכליות ושינויים מבניים בממשלה ובמשק הישראלי. קצרה היריעה מלפות את כל האתגרים התהליכיים, הדמוקרטיים והמשפטיים של עצם קיומו של חוק ההסדרים במערכת; אך זה חורג מגבולות הניתוח שלנו, להרחבה ראה: קליין ונחמיאס, 1999.

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

29 תפקידיה העיקריים הם ניהול התקנים של משרדי הממשלה, קליטת ומינוי עובדים, קביעת מסלולי קידום, סמכויות משמעותיות ועוד. הנציבות פועלת ליישום חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, חוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג-1963 וכן תקנון שירות המדינה (התקשי"ר) המונה אפיון שורות של הסדרים ספציפיים ונהלי עבודה.

הפרט לקליטת עובדים (רוב סמכויות בתחום התקינה - 77% מהסמכויות שהיו אמורות לעבור לניהול עצמאי של המשרדים לא הואצלו (מבקר המדינה, 2020) ולכן במובנים רבים המשרדים נשארו תלויים בחסדי הנציבות לאישור שונים של תקנון, שינויים ארגוניים, איוש והיבטים נוספים בניהול ההון האנושי.

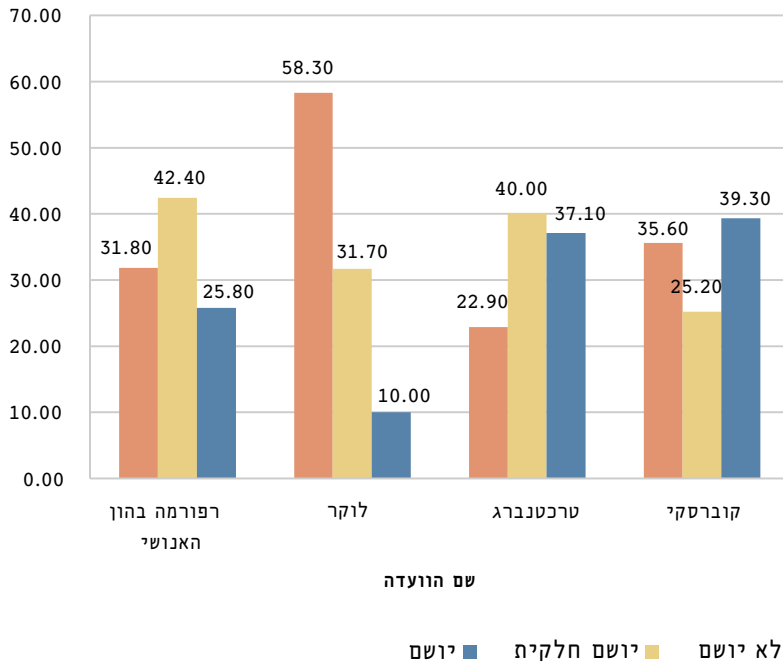
תהליכי העבודה מול מוסד היועץ המשפטי³⁰ נוטה להתעכב לאור עומס וריבוי נושאים המובאים לעיתים אי-הסכמה בין יועצים ממשלתיים במשרדים שונים יכולות לעכב קבלת החלטות ויישום תוכניות ממשלתיות, היות ומנגנון יישוב מחלוקות מצריך מעורבות של היועץ המשפטי לממשלה עצמו (היעומ"ש). הפרקטיקה הנוהגת בשנים האחרונות, היא להעביר תוכניות, מסמכים ויוזמות שונות ליועץ משפטי - גם דברים שאין להם נגיעה ישירה בחקיקה, תקינה והסדרים משפטיים, בהעדר נהלים ברורים, תוצרת תלות בחוות דעת משפטית אשר גם כן יכול להיווצר צוואר בקבוק.

לכאורה, יחידות הביצוע אחראיות לקבוע מדיניות וליישמה, אך אין למשרדים את הסמכות הנדרשת להביאן לידי מימוש - להוציא כספים, לעשות התאמות מדיניות שחורגות מתוך התקנה התקציבית (אישור ועדת חריגים במשרד האוצר) או לנייד עובדים בין תפקידים שונים במשרד. וכך, שחקני המטה המתוארים בפרק זה גולשים מחוץ לליבת תפקידם ומעורבים, הלכה למעשה, בתחומי מדיניות שונים של המשרדים, ולעיתים אף מכתיבים אג'נדה מוגדרת.

הפער בין אחריות המשרדים לסמכות הריכוזית למדי של שחקני המטה נידונה בעבר במספר ועדות: (1) ועדת קוברסקי (1989); (2) ועדת המשילות, המכונה ועדת לוקר (2013), (3) ועדה ליישום רפורמה הון האנושי (2013) ובמידה פחותה יותר ב־ (4) ועדת טרכטנברג (2011). בחינה של יישום ההמלצות מאז מעלה כי אחוזי היישום חלקיים ביותר. כלומר, המלצות הוועדות התקבלו, אך לא מיושמות באופן שוטף, או בוצעו באופן חלקי. תרשים 6 מציג נתוני יישום. כפי שניתן לראות בתרשים אחוז אי-הביצוע נע בין 22.9% לבין 58.3% (גולשטיין-גלפרין וליבנה, צפוי לפרסום ב־2024).

30 היועץ המשפטי לממשלה בישראל כמה תפקידים עיקריים: 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 כל המערכת הממשלתית ופרשנותו לחוק היא הפרשנות המוסכמת מבחינת רשויות השלטון (בג"צ 1635/90; בג"צ 3094/93; בג"צ 4247/97).

תרשים 6 מידת יישום המלצות לרפורמות קודמות בשירות הציבורי



הערה: בחלק קטן מההמלצות (בין 0-4 אחוז) לא נמצא תיקוף חד משמעי. הנתונים המובאים לא כוללים המלצות אלה.
מקור: גולשטיין-גלפרין וליבנה, צפוי לפרסום ב-2024

הטיב לסכם זאת אהוד פרוואר (לשעבר מ"מ נציב המדינה וסמנכ"ל ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה), בספרו "מדוע 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 הועדודות לא בוצעו או שלא היתה התמדה בביצוען...” (פראוור, 2020, עמ’ 22-23)

7. חולשת מנגנוני תיאום ותכלול

”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 לא נופלות במסגרת תחום אחריות צר של משרד זה או אחר, דבר המזמין מחלוקות ומלחמות טריטוריה. קשה לאמוד כמה בדיוק החלטות, תוכניות ויחזמות נבלמות בשל אי־הסכמות בין משרדים ויחידות שונות. אחד, הצביע כי לפחות 23% מהחסמים ביישום החלטות ממשלה בישראל נובעים ממחלוקות בין משרדים וגופים בשירות הציבורי (נציבות שירות המדינה, תובנות, וגו'ינט ישראל אלכא, 2013). פרק זה דן בקשיים בתיאום קוהרנטי בממשלה וכן יישוב מחלוקות.

הכרעה במחלוקות בין־משרדיות

כיום, אין מנגנון סדור ויעיל ליישוב מחלוקות והכרעה 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, אלא חבר בני/ות אדם³¹. כך, באופן פורמלי, אי־הסכמות צריכות להגיע לדיון ולהחלטה בממשלה כולה. השרים ממעטים להשתמש באסקלציה זו בהקשר למחלוקות מקצועיות, מתוך המנעות מיצירת קונפליקט פומבי³². שיטת עבודה זו בעצם מעודדת את השרים להגיע לפשרות והסכמות או לדחות את הדיון כליל (פראוור, 2020). וכך במקום

31 החוק לא מסדיר סמכויות עליונה על שרים אחרים – עקרון ראשון בין שווים (Primus inter Pares).

32 למרות שבשנים האחרונות יש דווקא עלית מדרגה בפומביות מחלוקות בין שרים, כך למשל: ספיר ש.

"לריב בפומבי" נושאים בין-משרדיים לא מתקדמים ולעיתים נתקעים במאבק בין-משרדי מתמיד או מגיעים לשולחנו של ראש הממשלה.

למרות שעל פניו החוק לא מסדיר סמכות עליונה לראש הממשלה על שרים אחרים – עקרון ראשון בין שווים (Primus inter Pares); בפועל, המחקר מצביע על מגמת התחזקות כוחו של ראש הממשלה בישראל ביחס ליתר חברי הממשלה. כך, תקנון הממשלה מעניק לרה"מ אפשרות לשלוט בתהליכי קבלת ההחלטות וקביעת סדר יומה של הממשלה, גם דרך קיום או מניעת דיון בוועדות שרים (קנדלשטיין היינה, 2020). ברור אם כך, ראש הממשלה יכול להפעיל את כובד משקלו הפוליטי ולהכווין את הדיון להחלטה הרצויה מבחינתו, אך הוא לא מרבה לעשות כך, בעיקר לאור אי-היציבות הפוליטית (פרק 1 לעיל) ויכולת הסחיטה של השותפות הקואליציונית.

לאורך השנים היו מספר ניסיונות להציע פתרונות להכרעה במחלוקות, הבולטים מבניהם הן 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, ודינה יהיה כהחלטה שהתקבלה בממשלה, אולם המלצות אלה לא אושרו בסוף בממשלה וממילא לא אושרו. בלי קשר להמלצה קונקרטיית כזו או אחרת, במצב הקיים אין פתרון מוסכם כיצד יש ליישב מחלוקות בין שרים ומשרדים.

יכולת תכלול במרכז הממשלה

עבודה בין-משרדית ממשלתית היא מערכת מורכבת, אשר מבוססת על יכולת תיאום ותכלול עמדות בכלל הממשלה. מנגנוני תיאום בין-משרדיים ובין רמות שונות של שלטון הם נדבך חשוב מתפיסת כלל הממשלה (Whole of Government) אשר יכולים לתמוך ביישום יעיל של מדיניות (OECD, 2017b; גולשטיין-גלפרין, 2023). ה־OECD מגדיר את "מרכז הממשל" (או Centre-of-Government – CoG) כיחדה או מצבור גופים המספקים תמיכה וייעוץ לראשי ממשלות. על פי הגדרתם, מרכז הממשל מחויב להבטיח את העקביות של החלטות הממשלה ולקדם מדיניות משותפת אסטרטגיה (OECD 2020). במסגרת פעילות מרכז הממשלה, תפקידי התיאום והתכלול שמורים לרוב למשרדי ראש הממשלה או מקבליהם.

(2023). ניר ברקת: "המתווה של האוצר ייצור במדינה פוסט-טראומה כלכלית". פורסם בגלובס בחריך

עבודת המטה של משרד ראש הממשלה בישראל אמורה להתרכז בעיקר בתכלול ותיאום רחב של פרויקטים בין-משרדיים, אך בפועל, בשנים האחרונות, יש עלייה בהובלת פרויקטים יישומיים. כך משרד רה"מ מתעסק כיום בסוגיות מקצועיות כמו 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: (1) יצירת סמכויות חופפות מול משרדי הביצוע (ראה הרחבה לעיל על ריכוזיות שחקני מטה); ו(2) עומס רב על יחידות מטה במשרד רה"מ וקושי במילוי תפקיד התיאום הרוחבי, תכלול ויצירת תמונת מקרו כלל-ממשלתית (מבקר המדינה, 2003).

אתגר התכלול הממשלתי בלט במיוחד לאחר אירועי השבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל. קולות רבים (בתקשורת, קהילות המפונים, מנהיגים ועוד) קראו לחיזוק יכולות התיאום הקוהרנטי של הממשלה. למרות שבשנים האחרונות נוצרו מספר כלים ומנגנוני תשתית לתיאום - כמו פורום סמנכ"לי אסטרטגיה, סמנכ"לי תקציב, פורום רכש חברתי ומכגשי שולחן עגול - נראה כי הפורומים מתכנסים באופן לא סדיר או עקבי, ולא מצליחים לייצר שגרות עבודה קבועות לתיאום ויצירת אג'נדה ממשלתית משותפת.

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 שהכל 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 עלי'. יש פה יותר מדי סובייקטיביות בתוך התהליכים."

- פורום מנכ"לים לשעבר בשירות הציבורי

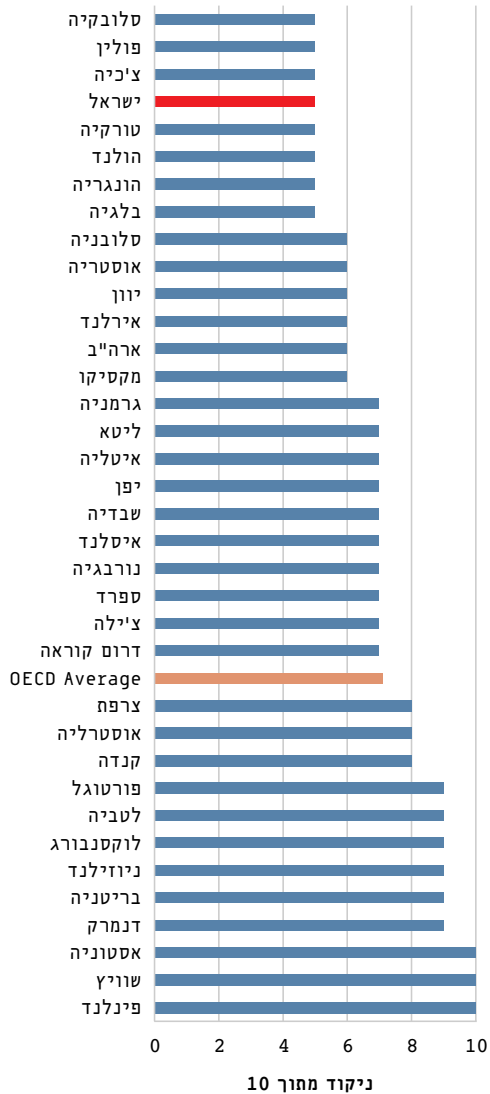
לאור המחסור במנגנוני תיאום פורמליים, חלק גדולה מעבודת הממשלה נשענת על שיטות ונורמות תיאום אי-פורמליות בעייתיות. על פי הספרות, תהליכי תיאום בלתי פורמליים אמורים לתמוך שגרות תיאום ותכלול סדורות ופורמליות, על מנת לייצר אחידות ושיתוף פעולה יעיל בממשלה. כלומר, מעבר למנגנונים הרשמיים המעוגנים בחקיקה, תקנונים ושגרות עבודה (כמו ישיבות ממשלה שבועיות), ישנם מגוון ערוצים לא רשמיים לתיאום ושיתוף פעולה (כגון שיחות מסדרון מזדמנות, בריתות פוליטיות והכרות אישית בין דרג מקצועי בכיר).

תהליכים לא פורמליים אינם רעים כשלעצמם, ויש רמה "בריאה" של תיאום לא פורמלי שמייעל את עבודת הממשלה. בהשוואה בינלאומית, לפי מדד Sustainable Governance Indicators (SGI), מנגנוני התיאום הבלתי פורמליים במדינות עם דירוג גבוה נוטים לזרז קבלת החלטות, למנוע בירוקרטיה ולהנגיש שיח לרתימת שותפים, אשר מוביל בהמשך לשיתופי פעולה רשמיים. הציון הנמוך של ישראל במדד מתייחס לשימוש לא רצוי במנגנונים הבלתי פורמליים, אשר לא מסייע לתיאום ותכלול רוחבי ובכך פוגע בעבודת הממשלה.

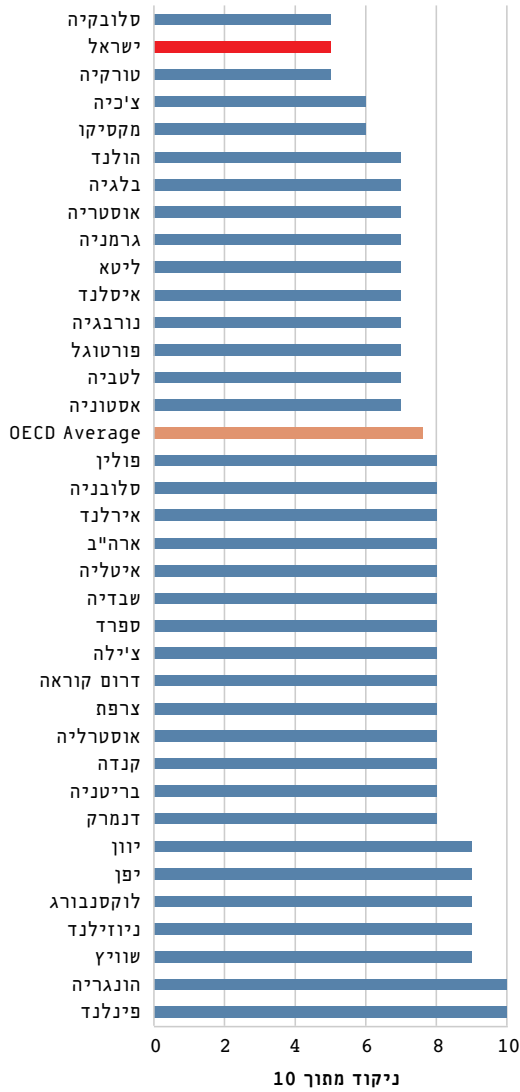
המערכת השלטונית בישראל מושפעת רבות ממנגנוני תיאום בלתי פורמליים, כגון מחויבויות קואליציוניות ופוליטיקה פנים-מפלגתית. הסדרים אלו מאופיינים בהטייה סקטוריאלית ונאמנות פוליטית ואישית (כפי שפורט לעיל). כאשר מערכות שיתוף הידע חלשות ואין יישום של תהליכי תיאום פורמליים, נוצר מצב שהמנגנונים הבלתי פורמליים מתחזקים יתר על המידה ומייצרים מסלולים עוקפים ופגיעה בטיב ההחלטות המתקבלות ופוטנציאל לשחיתות (SGI, 2022).

תרשימים 7 ו-8 מציגים השוואה של ישראל ביחס למדינות OECD באפקטיביות התיאום בין דרגים מקצועיים וכן יעילות התיאום הבלתי פורמלי. כפי שניתן לראות בתרשימים, ישראל נמצאת בקבוצת המדינות עם הציון הכי נמוך בקרב מדינות ה-OECD, הן בתיאום בין-משרדי בדרגים מקצועיים והן ביעילות התיאום הבלתי פורמלי, מכון שלא נעשה שימוש נכון במנגנוני התיאום הללו.

תרשים 7
אפקטיביות תיאום בין הדרג המקצועי של משרחי ציבור בישראל מול מדינות OECD, נחוני 2022



8 תרשים יעילות תיאום בלתי פורמלי בישראל מול מדינות OECD, נחוני 2022



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

גם ברמת הדרג המקצועי של משרתי ציבור, תהליכים רבים נסגרים באופן לא פורמלי על בסיס הכרות אישית בין בכירים. במסגרת **פורום מנכ"לים לשעבר** של המכון הישראלי לדמוקרטיה התקיים שיח לגבי הפרת האיזון בין קשרים אישיים לתהליכים מובנים בשנים האחרונות, מה שמביא לסגירת תוכניות במסדרונות דרך הכרות אישית, על חשבון יצירת נהלי עבודה ושגרות קבועות לתיאום בין דרגים מקצועיים.

ריכוזיות המערכת בישראל (המתוארת לעיל) מייצרת "פתרונות פלסטר" עוקפי בירוקרטיה - כמו היכרות אישית ויחסים בלתי פורמליים; וכך גם שרים וגם משרתי ציבור בכירים מחפשים קשרים אישים כדי לקדם את ענייני המשרד, במקום להסדיר נוהלי עבודה עניינים וברורים לעדכונים שוטפים.

8. העדר אסטרטגיית טווח ארוך וניהול 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

נבחרי ציבור נוטים להקצות קשב רב יותר לבעיות דחופות ובעלות השלכות ברורות לטווח הקצר, לעומת בעיות ארוכות טווח, אשר השלכותיהן יורגשו רק לאחר שנים רבות בעתיד. בספרות ובשיח הפוליטי העכשווי תופעה זו זוכה למספר רב של כינויים דוגמת - 'הטיית הווה' (Presentist Bias), 'קוצר-ראייה פוליטי' (Political Myopia) וכן 'קוצר טווח' (Boston & Berman, 2017; Short-termism) (Salter; 2012).

במדינת ישראל, התמריצים לטווח קצר רק הולכים ומתחזקים ככל שגובר חוסר היציבות הפוליטית ועלייה בתדירות מערכות הבחירות. ניתן להצביע על שלוש סיבות מרכזיות אשר מזינות את בעיית האסטרטגיה בישראל: (1) תמריצים פוליטיים להעדפת טווח קצר; (2) החלשות המוסדות האמונים על תכנון אסטרטגי ואיישושם של תהליכים אשר נקבעו בהחלטות ממשלה קודמות; ו(3) חוסר תיאום מבני בין התקציב השנתי לבין תוכניות אסטרטגיות לטווח ארוך.

ראשית, לנבחרי ציבור אין תמריץ חיצוני לעסוק ולקדם אסטרטגיה לטווח הארוך, ולכן הנושא לרוב לא עולה לדיון. הזיכרון הקולקטיבי קצר, והשרים מעדיפים לקצור פירות במהלכים מהירים. כך סוגיות מורכבות, עם השפעות ארוכות טווח, כמו למשל החוב הגדול של הביטוח הלאומי, תופחות לבעיה שאף ממשלה לא רוצה לעסוק בהן (ביטוח לאומי, 2020; אילן, 2023). שילוב המגמות של קוטביות, פוליטיזציה וסקטוריאליזם מקשה על היכולת לטפל באתגרים מורכבים, נוכח חסמים ליצירת הסכמות ושיתופי פעולה לקידום מהלכים אסטרטגיים רחבים (Halligan, 2021; Craft & Lewis, 2008).

למרות שמספר רב של ועדות, קבוצות חשיבה ודוחות³³ הוקדשו למיפוי אתגרים אסטרטגיים גדולים והתייחסו לצורך לתכנן מדיניות לטווח הארוך ולבצע "הכרעות גורליות לגבי מדיניותה, ומיצובה הגלובלי של ישראל" (הפורום לאסטרטגיית על, 2017, עמ' 1), חלקם הגדול לא יושמו.

בשנים 2010-2012 פעל צוות בין-משרדי למיסוד ושיפור יכולות הממשלה בניהול אסטרטגיה ומדיניות כלכלית-חברתית בישראל. המלצות הדוח הסופי של הצוות³⁴, ששם דגש על מיסוד מנגנונים, תהליך ומוסדות, אומצו בהחלטת ממשלה.³⁵ בחינה של יישום ההמלצות בדוח אל מול המציאות בפועל (נכון לדצמבר 2023) מצביעה על יישום חלקי ביותר ולא מוטמעות בפועל בעבודת הממשלה (תרשים 9).

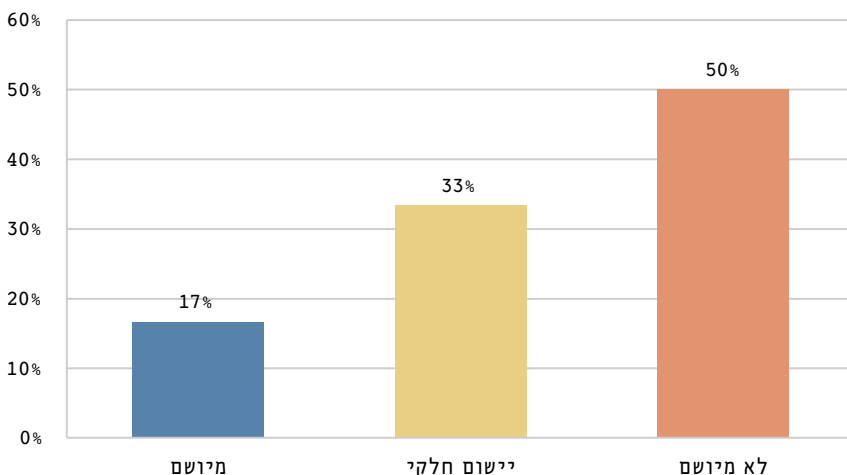
33 רשימה חלקית של קבוצות חשיבה, ועדות ודוחות בנושא: הפורום לאסטרטגיית על. 2017. אסטרטגיית על למדינת ישראל - עיונים וכיוונים; - המכון למדיניות ואסטרטגיה. 2020. הערכת מצב לישראל בעקבות כנס ביטחוני-מדיני בנושא: ישראל בעידן של משברים - האם לקראת שינוי? תובנות והמלצות; מרכז שאשא. 2019. היערכות מדינת ישראל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

34 הוכן ע"י חברות ראנד (Rand) ושולדור שליוו את הצוות

35 החלטה ממשלה מספר 5208 מיום 04.11.2012

תרשים 9

מידת יישום של המלצות דוח הצוות למיסוד תכנון אסטרטגי ארוך טווח בישראל



מקור: גולשטיין-גלפרין, 2023 (טרם פורסם)

המוסדות, התהליכים והמנגנונים שנקבעו לבניית אסטרטגיה חברתית-כלכלית נשחקו לאורך השנים ומעמדם של גופים אשר אמונים על אסטרטגיה הוחלש. המועצה הלאומית לכלכלה, למשל, לא מממשת את ייעודה³⁶ בשנים האחרונות. תפקיד המועצה הינו, בין היתר, לזהות מנועי צמיחה חדשים, לבצע ניתוח שיטתי של מגמות (מקומיות וגלובליות), להציע חלופות לניתוח תקציב המדינה ולבנות תרחישים לפי הערכת מצב אסטרטגית. אך הערכת המצב האסטרטגית האחרונה פורסמה רק ב־2015, למרות כמה ניסיונות להתניע הערכות מצב עדכניות שלא צלחו. גם הצוות לניהול אסטרטגיה בראשות מנכ"ל רה"מ לא פעיל מאז 2017 (מבקר המדינה, 2023).

וכך, מדינת ישראל, על מוסדותיה השונים, לא מקיימת תהליכי ניהול סיכונים הכוללים איתור, מיפוי, ניתוח ודירוג הסיכונים האסטרטגיים. קביעת מדיניות לטווח הקצר והארוך צריכה להסתמך על

36 מכוח החלטות הממשלה: החלטה 430 מיום 10.09.2006; החלטה 43 מיום 26.04.2009; והחלטה מספר 5208 מיום 04.11.2012

הערכת סיכונים דרך ניתוח עלות-תועלת (לפי עקרון התועלת המצרפית) ושקילת חלופות בהתאם (משרד ראש הממשלה, 2018). אך ללא מיפוי והערכת מצב מוסדרת, לא ניתן לקדם תוכניות ומוכנות בפני סיכונים בפן הביטחוני, הכלכלי, החברתי והסביבתי. אי לכך, אין למדינת ישראל כרגע אסטרטגיה ארוכת טווח מוגדרת.

בהעדר אסטרטגיית ארוכת טווח, ולאור שחיקת המגננים שאומרים לבחון את התכנון, לתעדף ולתקצב נוצר וואקום. בפועל, סדר העדיפויות הלאומי נקבע הלכה למעשה על ידי תקציב המדינה לשנה או שנתיים קדימה.

9. גיוס, ניהול ושימור הון אנושי

”כל מה שקשור לניהול ההון אנושי 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 כח אדם חמור בשירות הציבורי, כאשר המערכת הציבורית מתקשה בגיוס עובדים איכותיים ושימור של ההון האנושי הקיים (לוי, 2022). ישנו מחסור במורים, פסיכולוגים, רופאים ועובדים מקצועיים בשירות המדינה (למשל, חוקרי מיסוי ברשות המיסים) (קורץ, 2023; יעקב, 2023; ינקו, 2023). איגוד העובדות והעובדים הסוציאליים מעריכים שכ-1,500 משרות לא מאוישות, ומשרד הרווחה והביטחון החברתי דיווח שכ-24% מכלל העובדים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות עוזבים את תפקידם בשנה הראשונה (וייס, 2022; משרד הרווחה והביטחון החברתי, 2021). סקרים שנערכו בקרב העובדים העלו כי 66% מעובדי המגזר הציבורי מחפשים עבודה, זאת 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, ויחד עם זאת, הצטברות הנתונים מספרת נרטיב משותף של קושי בגיוס ושימור עובדים בשירות הציבורי. המשבר במשרדי הממשלה בולט במיוחד. כבר ב־2019, סמנכ”לית נציבות שירות המדינה צוטטה: “אנחנו מתקשים לגייס אנשים

טובים לשירות הציבורי" (קלינגבייל, 2019). מגמה שהלכה והתעצמה, כך שבאוגוסט 2023 פורסם על צניחה של 30% בביקוש למשרות במשרדי הממשלה, עם הכפלה של משרות לא מאוישות, מ־10% ל־20%. יתרה מזו, נרשמה ירידה בכ־40% במספר המועמדים לתוכנית הדגל הממלכתית "צוערים לשירות המדינה" (Gilad, et al., 2024; ארצי־סרור, 2023).

לפי נתוני נציבות שירות המדינה, שיעור התקנים הבכירים הלא מאוישים במדינה עומד על כ־268 וכן קרוב ל־300 משרות דירקטורים בחברות ממשלתיות לא מאוישות (כ־44% מכלל משרות הדירקטורים). מבין המשרות הבכירות כ־71 תפקידים מתבצעים על ידי ממלאי מקום או מינויים זמניים (שפירא והראלי־פישר, 2023; מבקר המדינה, 2024). שימוש בשיטת "ממלאי המקום", במשרות זמניות, נעשה כדרך לשמור על "שקט תעשייתי" והימנעות משינויים גדולים כי המינוי לרוב ניתן למספר חודשים בלבד (מרדכי, 2020; Alon-Barkat et al., 2024). למרות שהמוצע השנתי של שיעור היציאה משירות המדינה בין השנים 2018–2022 נשאר יחסית יציב (בערך 1.5% – נמוך בהשוואה לארה"ב, בריטניה, הולנד ופינלנד), נתוני התחלופה בקרב קבוצת העובדים המצטיינים גבוהים בהרבה (יותר מ־70% תחלופה בין המצטיינים) (רוטמן ותובל, 2020; מבקר המדינה, 2022).

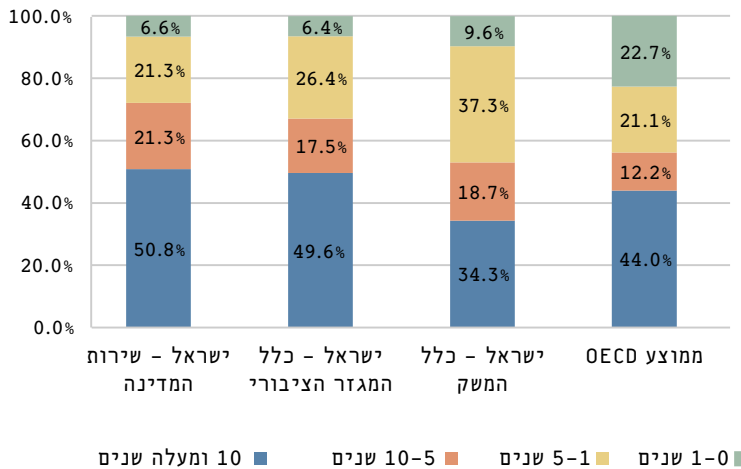
הנתונים הללו משפיעים על יכולת השירות הציבורי למשוך ולשמר עובדים מקצועיים ובעלי כישורים מבוקשים. למרות שיש מגוון גורמים אשר משפיעות על המוטיבציה של אזרחים להשתלב בשירות הציבורי (כמו שפירטנו בין היתר בפרק הראשון על פוליטציה של מינויים), פרק זה מבקש להתמקד במספר חסמים עיקריים שנפרט להלן: קושי בגיוס וניוד עובדים, מערכות שכר קשיחות והעדר תמריצים, וכן העדר גיוון וייצוג הולם בשירות המדינה.

גיוס וניוד עובדים: שכר מוטה ותק

ניוד עובדים חשוב לטובת פיתוח ארגוני דרך הפריה הדדית של רעיונות וגישות עבודה מטיבות (Kacmar et al., 2006; Bamberger, 2014). חוסר ניידות מונע זרימה של רעיונות, כישורים מגוונים ויכולות חדשנות בארגון, וכך מעלה את הסיכון לחשיבה הומוגנית (group thinking), וקיבעון תפיסתי ארגוני (Hsu, 2007; Adesina, 2021; Bénabou, 2013). המשק הישראלי הכללי מאופיין בניידות גבוהה ובמעברים תכופים יחסית בין מקומות עבודה שנים, בהשוואה לממוצע ה־OECD (מרגלית והלל, 2018). אולם, כאשר בוחנים בנפרד את המגזר הציבורי הישראלי, מתגלה תמונה שונה בהחלט, לפיה הניידות נמוכה בהרבה, כשמחצית מן העובדים נשארים למעלה מ־10 שנים באותו מקום העבודה (ניסים וקלר, 2020).

תרשים מספר 10 מציג נתונים השוואתיים על ניידות עובדי מדינה בישראל ביחס לשירות הציבורי הרחב, כלל המשק הישראלי ולממוצע מדינות ה-OECD.³⁷ ניידותם של עובדי המדינה נמוכה עוד יותר משל כלל המגזר הציבורי: 72.1% מן העובדים בשירות המדינה בעלי ותק של 5 שנים ומעלה באותו מקום העבודה, בהשוואה ל-67.1% במגזר הציבורי הרחב, וכ-53% בכלל המשק. בנוסף, עובדי מדינה נוטים להישאר באותם משרדים, כאשר 95% מן העובדים לא עברו כלל בין משרדי ממשלה או יחידות סמך השונות בעשור האחרון. נתון זה משקף מוביליות נמוכה מאוד, אפילו למאפייני שירות ציבורי בכללותו.

תרשים 10
ותק במקום העבודה (בשנים), נחוני 2020



מקור: נציבות שירות המדינה, 2020.

37 שירות המדינה - משרדי הממשלה, יחידות סמך מערכת חינוך ובתי חולים ממשלתיים; מגזר ציבורי - לרבות שלטון מקומי, רשויות סטטוטוריות, חברות ממשלתיות, גופים במערכת הבטחון, מערכת הבריאות והשכלה גבוהה

לניידות נמוכה יכולות להיות סיבות שונות, אך אחת מהן נוגעת לתמריצים כלכליים. מנגנון השכר מוטא ותק בשירות הציבורי מהווה חסם כניסה לעובדים מתחילים וצעירים. נתוני תעסוקה מראים שככל שיחס השכר בין עובדים ותיקים ועובדים מתחילים לגדול, כך יורדת האטרקטיביות של המשרות במגזר הציבורי בהשוואה למגזר הפרט (המרכז להעצמת האזרח והתנועה לחופש המידע, 2022). מנגנון זה גם מתמרץ את העובדים להישאר בתפקידיהם לתקופה ארוכה. דבר זה מתבטא בממוצע הגילאים הגבוה במגזר הציבורי בהשוואה למגזר הפרטי (הגילאים הנפוצים במגזר הציבורי הם 44-40, ובמגזר הפרטי 29-25) (דו"ח הממונה על השכר, 2022; אסיף, והר"טוב, 2017).

שכר מבוסס וותק מהווה גם חסם פוטנציאלי לכניסת עובדים בעלי ניסיון משמעותי שנצבר מחוץ למגזר הציבורי. דוח של ה-OECD קובע כי הדומיננטיות של רכיב הוותק משייכת את השירות הציבורי בישראל כמערכת העסקה מבוססת-קריירה, וכי מערכות כאלו נוטות לנהל הליכי מיון תחרותיים, רק בקרב עובדים מתחילים, ואילו איוש משרות בכירות מוגבל פעמים רבות בהליך של מכרזים פנימיים. כתוצאה, עובדים מחוץ לשירות הציבורי, בעלי כישורים מתאימים, ממעטים להגיש מועמדות או להתמודד על משרות ניהוליות וכך נוצר חסם כניסה לעובדים בדרגי ביניים ומעלה (OECD, 2021).

משבר הקורונה האיץ אמנם בחינת מודלים תעסוקתיים גמישים, כגון שימוש בחוזים אישיים, אך דבר זה יצר סיכונים אחרים, כמו אינפלציה במספר החוזים האישיים, אשר מהווה סיכון בטווח הארוך בכל הנוגע לאחידות היחס כלפי עובדי המגזר הציבורי (מבקר המדינה, 2022; אגף השכר והסכמי עבודה, 2022). אגף השכר מקדם בימים אלו הסכמים לשינוי אסטרטגי בשיטת קידום, ומתן תוספות שכר עם העדפה לעובדים מתחילים, מתוך כוונה למסד את השינויים הללו. מוקדם מדי להגיד האם השינוי יוטמע ויצליח. (מבקר המדינה, 2022).

מערכות סיווג שכר קשיחות והעדר תמריצים לעידוד ביצועים ותפוקות

כללי השכר יחסי העבודה במגזר הציבורי נקבעו בשנות ה-50 ומאז עברו שינויים מינוריים בלבד. תנאי השכר במגזר הציבורי נקבעים בהסכמים קיבוציים, שלאורם הוגדרו טבלאות דירוגים ודרגות לתפקידים. מערכת הסיווג הסבוכה במגזר הציבורי מקשה על יעילות תקציבית ולא מאפשרת גמישות והתאמות פרטניות, כגון תגמול עבור עובדים מצטיינים. מערכות הסיווג מבוססות שכר יחסי והצמדות בין משרות שונות במגזר הציבורי. כך למשל, העלאת השכר בצה"ל משפיעה ישירות על דירוגי השכר של עובדי המדינה, המשטרה ושירות בתי הסוהר (רבן, 2021). כתוצאה משרשרת זו, שינויים בשכר גופי הביטחון ב-2021 הוביל באופן אוטומטי לעלות הצמדה בשכר עובדי המדינה בכ-270 מיליון ש"ח נוספים (45%); זאת ללא כל קשר לתפוקות או שינויים בדרישות התפקיד (מבקר

המדינה, 2022). בנוסף, דירוגי המשרה השונים פוגעים בשקיפות השכר ומקשים על גיוס עובדים חדשים (התאמת שכר לכישורים והביקוש בשוק) וניידות עובדים קיימים בתוך המגזר הציבורי (טוקר, 2022). למערכות הקשיחות הללו יש גם השפעה על הביצועים של משרתי ציבור.

תמריצים לעובדים נועדו להעלות את המוטיבציה, הביצועים והאפקטיביות, תוך חיבור העובד ליעדי הארגון (Frey, 1997; Fitzpatrick, 2007; Cardona, 2006). משוואה זו לא מתקיימת בשירות הציבורי בישראל. שכר הבסיס לעובד מדינה ממוצע בישראל מהווה רק כ־46% מסה"כ התשלום המלא, ואילו התגמולים ותוספות שכר נתפסים כהטבות קבועות ולא מתועלים לטובת שיפור ביצועים (OECD, 2021). אחד התמריצים הקיימים לעידוד פרודוקטיביות ומצוינות בשירות הציבורי בישראל הוא שכר עידוד, שהוא תשלום הנע בין 0-25% מהשעות המשוקללות של העובד בתנאי שהושגו יעדים ומדדים מעל הגדרות התפקיד (אגמון, 2017). אך, שכר העידוד לא עודכן כבר שנים³⁸, ולמעשה אינו משמש כלל כתמריץ, משום שהוא משולם דה פקטו כתוספת שכר באופן שוטף, בניגוד למגזר הפרטי, ששם יש הלימה בין שכר עידוד ("בנווסים") לבין טיב הביצועים והצטיינות בתפקות (נציבות שירות המדינה, 2017).

מצב זה נכון גם למנגנוני תגמול עבור הכשרה מקצועית. עובדים בשירות המדינה מקבלים תגמול כספי קבוע בגין שעות למידה שצברו בהשתלמות (מכונה גמול השתלמות - גמו"ש). מטרת מנגנון גמול השתלמות היא להעשיר עובדים בשירות הציבורי במיומנויות רלוונטיות לתפקידם. אולם בפועל, המודל הנוכחי לא מחייב השתלמות בנושאים הרלוונטיים לתפקיד, ולעיתים כולל רשימת קורסים לפי הסכמים קיבוציים ארכאיים, שלא עודכנו עשרות שנים ולכן לא מתואמים לצרכי התעסוקה המשתנים (מבקר המדינה, 2021; OECD, 2022).

אגף השכר במשרד האוצר החל לקדם 15 הסכמים לעידוד התפוקות תלויי ביצועים בשנת 2016, במטרה להטמיע תיקונים למבנה השכר ולפשט את מערכות הסיווג תפקיד-שכר. אולם נכון לסוף 2022 ההסכמים החדשים חלים רק על אחוזים בודדים מכלל עובדי השירות הציבורי, והם כוללים שינויים לתגמול יחסי ושינויים המגדילים את הגמישות בקבלת החלטות ניהוליות (מבקר המדינה, 2022; טייטלבוואם, 2021).

38 שכר העידוד נשאר די קבוע לאור הקושי בעדכון שיטת המדידה, עלות גבוהה לפיתוח ולעדכון, וכן ריבוי שיטות במשרדים וביחידות הסמך

העדר גיוון וייצוג בלתי הולם בקרב משרתי ציבור

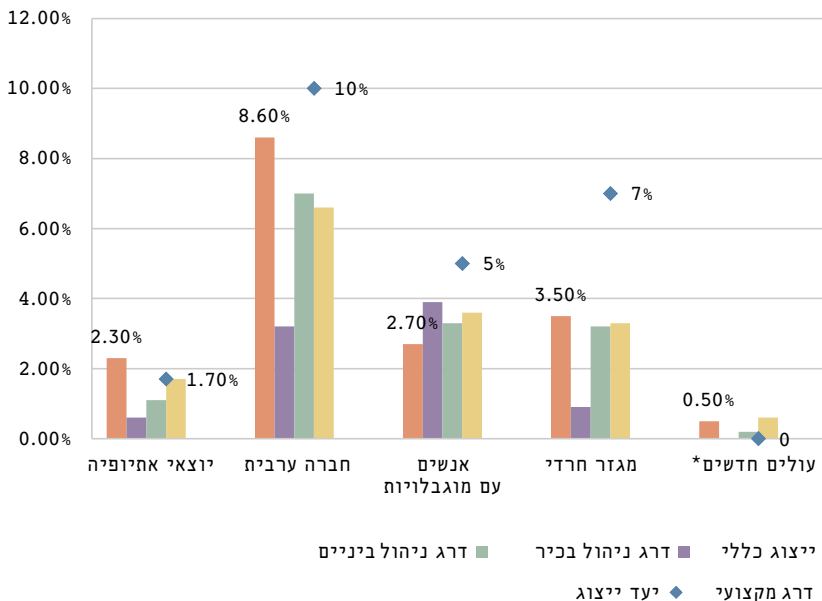
מחקרים מצביעים על קשר בין נתוני גיוון בקרב משרתי הציבור ומדדי תפקוד הממשל, כגון, שקיפות, אמון, ושוויון (OECD, 2009; Garcia-Sanchez et al., 2013). השירות הציבורי צריך להבטיח ייצוג מגוון במגוון קבלת החלטות, שכן רק כך יהיה אפשר לשרת את כלל אזרחי ישראל, לרבות המיעוטים שבה. ייצוג הולם נועד להבטיח התאמה בין החלטות ממשלה לצרכים 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, דרך שילוב של דעות שונות, אתגור פרדיגמות, קביעת מדיניות פלורליסטית וקידום מוביליות חברתית (Nolan-Flecha, 2019).

למרות הצבת יעדים פורמליים לגיוון, עדיין קיימים פערים משמעותיים בגיוס ושימור כוח אדם מייצג בשירות הציבורי בישראל. נתוני התעסוקה של עובדים בשירות המדינה³⁹ מעידים על קושי בהבטחת גיוון וייצוג הולם. ראשית, חשוב לציין כי הנתונים נאספים על פי הגדרה מצומצמת של אוכלוסיות אשר זכאיות לייצוג, ולכן יש קבוצות מיעוט שונות שכלל לא נאמדות ואין לגביהן נתונים (אנשים שגדלו בפריפריה, יוצאי ברית המועצות לשעבר ועוד). שנית, מתוך הקבוצות הזכאיות לייצוג⁴⁰ הולם, מרביתם לא מתקרבות לאחוזי באוכלוסייה הכללית (למשל, רק 4% מהמגזר החרדי, ו-14.7% מהחברה הערבית בעלי תפקידים בשירות המדינה). יתרה מזו, במשרדי הממשלה ויחידות הסמך אין עמידה ביעדים בכמעט כל האוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם, ועיקר הייצוג הקיים מרוכז בדרגים נמוכים ומשרות זמניות (בדרגים כניסה או משרות סטודנטים). כפי שניתן לראות בתרשים 11, נתוני תתי-ייצוג של הקבוצות הזכאיות בולטים במיוחד בדרגים בכירים יותר (בדרג המקצועי, ובדרגי ניהול ביניים ובכירים) (נציבות שירות המדינה, 2022).

39 כוללים את מערכת משרדי הממשלה ויחידות הסמך, מערכת הבריאות ומערכת הביטחון

40 עולים חדשים, מגזר חרדי, אנשים עם מוגבלויות, חברה ערבית, ויוצאי אתיופיה

11 הרשים ייצוג של האוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם במערכת משרדי הממשלה ויחידות הסמך, 2022



מקור: עיבוד נחוני דו"ח גיוון, נציבות שירות המדינה, 2022
*טרם נקבע יעד ממשלתי באשר לייצוג עולים חדשים בשירות המדינה, אך לפי הגרפים היעד הממשלתי הוא בין 1.7% ל-1.8%

מדיניות לקידום ייצוג הולם יכולה לקדם שני סוגים של תכליות: תכלית תעסוקתית (קידום שוויון הזדמנויות בשוק העבודה) ותכלית השתתפותית (להבטיח שיתוף במנגנוני המנהל ובמוקדי הכוח). בעשורים האחרונים התפתחה התפיסה של "פקידות מייצגת" – הרעיון שבהבטחת ייצוג הולם למיעוטים מודרים, לאורך דרגים שונים בשירות הציבורית, הינו חיוני לשמירה על דמוקרטיה תקינה ולגיבוש מדיניות אשר רגישה לצרכי הפרט (מרגלית, 2020). אך, העדר גיוון וייצוג הולם איננה רק שאלה נורמטיבית, אלא תפיסה של הון סימבולי, המיוצגת בציטוט של מריאן רייט אדלמן, האישה הראשונה שהוסמכה לעריכת דין בארה"ב, "את/ה לא יכול להיות מה שאת/ה לא יכול לראות" ("You can't be what you can't see").

העדרן (או מיעוט) של אוכלוסיות מסוימות בתוך ההון האנושי של השירות הציבורי תורם להמשך שחיקת הממלכתיות ואתוס משרתי הציבור (ראו הרחבה בפרקים קודמים), כי קבוצות מסוימות לא מרגישות בעלות (ownership) ושייכות לעולם השירות הציבורי. כמו כן, בעיית הגיוון עלולה להחמיר עם תהליכי גיוס אשר מתבססים על מועמדים עם מודעות לאופציית קריירה בשירות הציבורי והכרות עם ערוצי הזנת מצוינות (דוגמת תוכניות הצוערים), שבהכרח פחות נפוצים בקרב אוכלוסיות עם ייצוג נמוך הייעודיות להעלאת נתוני גיוון.

קושי ברתימת ארגוני עובדים לרפורמות

עובדי המדינה מאוגדים תחת ההסתדרות מכוח חוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז, 1957, המקנה לעובדים את הזכות להצטרף לאיגוד עובדים ובזאת לנהל תהליכי מיקוח קיבוציים לטובת הסדרת תנאי עבודה רחבים והתאמתם לאתגרי שוק העבודה המתהווים (OECD, 2019a); ההסתדרות, 2019). כל שינוי ארגוני, בדפוסי עבודה או נהלים 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, כגון קביעת מנגנונים למדידת פריון בשירות הציבורי, קיצוצי משרות לאור כניסת אוטומציה וטכנולוגיות או תנאים להעברת עובדים מתפקידים ועוד. לכן, תהליכי הרתימה של ארגוני עובדים יכולים להכביד על ניסיונות לקדם רפורמות להגביר את היעילות והמועילות של המערכת הציבורית וניהול ההון האנושי שבה.

גם ה־OECD מעריך כי כוחם של ארגוני העובדים בישראל מייצר חסם לטיוב מנגנוני ניווד של עובדים, הטמעת פתרונות חדשניים וייעול הליכי עבודה. כך בלשונם: "בישראל נראה כי סכסוכי עבודה הפכו לדרך המקובלת להגיע להסכם. יש צורך בשיפור היחסים לטובת שיפור השירות הציבורי". בישראל מספר הסכסוכים והשביתות והעלות שלהם במונחים של ימי עבודה אבודים, גבוהים מאוד בהשוואה למדינות אחרות ב־OECD (OECD, 2021).

10. 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."

– דוח ועדת החקירה הממלכתית על אסון מרון, עמ' 274

תרבות ארגונית הוא מונח כולל למערכת של הנחות ואמונות יסוד שפועלות באופן בלתי מודע ונלקחות כמובנות מאליהן, המהווה את התשתית הערכית לדפוסי ההתנהגות והנורמות המצופות מחברי הארגון (Akpa et al., 2021; Schein, 2004). לתרבות הארגונית יש השפעה לאורך כל רבדי הארגון, מיעדי הארגון, דרך קבלת ההחלטות, כיווני פעולה, ועד ליצירת בסיס זהותי לחברי הארגון או תחושת הזדהות ומחויבות לערכים המשותפים (Nica, 2013).

בעשורים האחרונים, השירות הציבורי בישראל מתאפיין בתרבות ארגונית נוקשה, העדר שאיפה למציאות, עיגול פינות ומה שמכונה "תרבות כסת"ח". מדובר בתופעה מוכרת שמהווה מראה לשחיקה הולכת ומתמשכת בנורמות של מנהל תקין ובהעדר שאיפה לפיתוח שירותים טובים יותר לאזרח. כך ניתן להביא מדבריו של מבקר המדינה לשעבר, השופט בדימוס מיכה לינדנשטראוס, אשר ציין: "התמונה המצטיירת מממצאי הביקורת ... מצביעה על תרבות ארגונית קלוקלת, הנמשכת זה שנים, ועל חריגות חמורות מאוד מכללי מינהל תקין וליקויים" (דוח ביקורת על קופת חולים מאוחדת מסוף שנת 2010, עמ' 97).

אתגר התרבות הארגונית בשירות הציבורי בישראל מתאפיין גם בקיבעון מחשבתי, הימנעות מסיכונים, והתנגדות לשינויים לטוב המערכת. למרות שבעבר יחסה תרבות שונאת הסיכון בעיקר למאפייני העובדים במגזר הציבורי עצמם (Bellante & Link, 1981), ספרות עדכנית מצביעה על כך שסביבת העבודה, שגרות, והנורמות יוצרות תרבות אשר מרתיעה מסיכונים או לחילופין תרבות שמונעת מלקיחת סיכונים מחושבים הכרוכים במציאת פתרונות יצירתיים. כמו כן, ככל שהעובדים מאמינים שהנהלה הבכירה פתוחה לסיכונים ופתרונות יצירתיים, כך גם יוצעו יותר פתרונות יצירתיים וחדשנים והגדלת ראש בקרב העובדים (Guiso, Sapienza & Zingales, 2015; McNeely, 1992).

למרות שישראל היא מהמדינות המובילות בעולם החדשנות, לא בכדי זכתה לתואר "אומת הסטארט-אפ" (start-up nation), נראה שדווקא במגזר הציבורי פעמים רבות הסנדלר הולך יחד והשירות הציבורי מתקשה לפתח, לאמץ ולהטמיע חדשנות בצורה שיטתית ומערכתית, כחלק מהתרבות הארגונית בשירות הציבורי (בקמן ומנוחין, 2016; OECD, 2020; גולשטיין־גלפרין, ליבנה ונוח, 2023).

אמנם ממשלות בדרך כלל מאמצות חדשנות באיחור בהשוואה למגזר העסקי, לאור אתגרים של עודף רגולציה, מחסור בתקציב, קושי ביצירת התקשרויות ומחסור בכישורים או ידע. אך כשכל הסיבות האלו משתלבות ביחד עם תרבות ארגונית מקובעת, מתגברים החסמים לבצע שינויים ורפורמות להגברת יעילות ומועילות במערכת הציבורית (זרחוביץ' והירש, 2020).

מקורה של תרבות מקובעת זו היא בחרדה מפני כישלונות וערעור היציבות, אשר מובילה לדפוסי התנהלות שמרניים ותחזוקתיים, עם ריבוי בירוקרטיה שמאפשר 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, אשר מהווה חסם לשיתוף מידע ויצירת תיאום רוחבי (Altshuler et al., 2022). שילוב זה מקשה על למידה מטעויות, הסתגלות לשינויים, וגורמת לצמיחה איטית ויצירת עודף נהלים ובירוקרטי (Cole & Hagen, 2023; Schraeder, Tears, & Jordan, 2005).

כך, התפתחה בישראל בירוקרטיה ממשלתית רווית פרוצדורות, טפסים, אישורים, גופים ורגולציה עצמית. מדובר במערכת הנוטה לטיפול נקודתי של כל גורם בתחום התמחותו, עם חוסר תיאום בין אנשים, עומס רב ועיכובים במענה, העדר למידה ארגונית או ניתוח מערכתי־הוליסטי (פאר ואח', 2019). השכבות "הגיאולוגיות" השונות של טיפול ממשלתי מובילות לפרגמנטציה, איטיות ולהיצמדות לנהלים נוקשים, מבלי לאתגר את הפרדיגמות שמנחים אותם (הבר, 2013).

בנוסף, הפוליטיזציה בשירות הציבורי בישראל (כפי שמורחב לעיל בפרק השני), נוטה להחמיר בעיה זו. אי יציבות שלטונית וניהול לאורך קווים פוליטיים מוגברים יוצרים רתיעה מסיכון ועובדים נוטים להצמד לתקנונים ותהליכים בירוקרטיים גלויים; מה שמחזק את הפרדיגמות הקיימות והסטטוס קוו (Halligan, 2020). כך עבודת הממשלה מאופיינת בתרבות שמרנית ברמת הארגון אשר מובילה באופן הדרגתי לנתק משמעותי בין תפקוד השירות הציבורי לבין הצרכים והציפיות של האזרחים (בקמן ומנוחין, 2016). כתוצאה, השירות הציבורי איננו ערוך לאתגרי המאה ה־21 אשר מצריכים חדשנות וגמישות מחשבתית להגברת יעילות, מועילות וטיוב השירותים לאזרח (גולשטיין־גלפרין, ליבנה ונוח, 2023)

סיכום

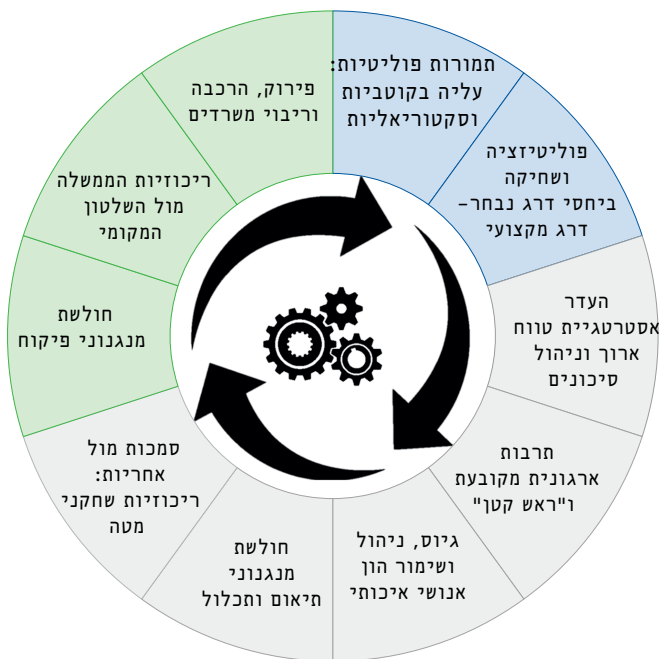
השירות הציבורי בישראל נתון במשבר עמוק הנובע ממכלול של אתגרים מבניים ותפקודיים. מתוך ריבוי האתגרים מצאנו 10 בולטים במיוחד: עלייה בקוטביות ותפיסות סקטוריאליות, פוליטיזציה ושחיקה ביחסים בין הדרג הנבחר לדרג המקצועי, פירוק הרכבה וריבוי של משרדי ממשלה, ריכוזיות השלטון המרכזי מול השלטון המקומי, מנגנוני פיקוח חלשים, פער סמכות מול אחריות וריכוזיות יחידות המטה, מנגנוני תיאום ותכלול ממשלתי חלשים, העדר אסטרטגיית טווח הארוך וניהול סיכונים, קושי בגיוס, ניהול ושימור הון אנושי, ותרבות ארגונית שמרנית ומקובעת.

האתגרים המוצגים מחולקים לפי שלוש קטגוריות, אך למעשה בחינה ביקורתית מעלה כי הם מזינים זה את זה ויוצרים מעגל קסמים שמעמיק את המשבר. כל חוליה משפיעה על משנתה, ונוצרת תגובת שרשרת שהולכת 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 איך מעגל זה חוזר חלילה, או פועל בכיוון ההפוך, כאשר כוח אדם לא עצמאי או מקצועי דיו מתקשה לפתח שירותים מיטביים לאזרח. בתגובה לכך הדרג הנבחר עלול לנסות להגדיל מינויים פוליטיים עוד יותר, כדי שיבצעו את המדיניות, אך זה רק מגביר את הריכוזיות ואת כוחם של "שומרי הסף" בגופי המטה, תוך יצירת מתחים מבניים נוספים בתוך המערכת ושחיקת מערכת היחסים בין דרג נבחר למשרתי ציבור. ממעגל זה של לולאות משוב מחזקות, מוביל לשחיקה נוספת בתפיסת ממשלתיות אתוס משרתי ציבור, ופוגע ביכולת לייצר מענים הולמים גם בשגרה, ועוד יותר מכך בחירום.

תרשים 12 מציג המשגה גרפית של האתגרים ואת התלות ההדדית ביניהם.

12 הרשים

מיפוי אתגרים מערכתיים של השירות הציבורי בישראל – מעגל קסמים שמזין את עצמו



■ חיצוני: חברה ופוליטיקה ■ מבני: הסדרי המערכת ■ פנימי: בחוך השירות הציבורי

התחלנו את הדוח עם הצגה של שלוש רמות (שלושה פרקים) מאתגרים חיצוניים - דרך מבניים - עד לאתגרים פנימיים של השירות הציבורי. אך אחד הממצאים המרכזיים של דוח זה הוא התלות ההדדית בין האתגרים השונים, וההיזון החוזר שלהם להעדר יכולת הביצוע (משבר משילות) ופגיעה במערכת היחסים בין האזרח למוסדות (אמון). השילוב של האתגרים יחדיו מייצר את "הסערה המושלמת" של התנאים לקיפאון וקושי בהנעת תהליכים בשירות הציבורי.

אירועי הטבח של 7 באוקטובר ובזמן מלחמת "חרבות ברזל" שמו זרקור על משבר המשילות ופערי האמון של מול השירות הציבורי. עם זאת, משבר זה יוצר גם הזדמנות לשינוי ובנייה מחדש ובאמצעות

רפורמות מבוניות ותפיסתיות שיחזקו את המקצועיות, העצמאות, האחריותיות והאפקטיביות של השירות הציבורי, ובכך יבססו מחדש אמון ההדדי בין כלל הגורמים – נבחרי ציבור, דרג מקצועי ואזרחים. מבוך המשילות המוצג במסמך הזה הוא סבוך, אך איננו דרך ללא מוצא.

רשימת המקורות

- אגמון ת. (2017). הערכה של השפעת שיטת שכר עידוד על החלטות של בעלי תפקידים פיקוחיים בשירות הציבורי. מרכז המחקר והמידע של הכנסת
- אגף השכר והסכמי עבודה. (2022). "דו"ח הממונה על השכר במשרדי ממשלה לשנים 2020-2021, דו"ח #21". אגף השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר. אפריל 2022.
- אגף השכר וסכמי עבודה. (2018) דו"ח בשרות המדינה וגופי הביטחון לשנת 2018 - דיון וחשבון על הוצאות ושכר. (29.06.2020) דוחות הממונה.
- אגרי, ח. (2024). "מהפכת המשילות". העין השביעית. 26.03.2024. <https://www.the7eye.org.il/514013>
- אטיאס, ר. מ. מ., ויגודה-גדות, ע. (2016). "מוטיבציה לשירות ציבורי: מצב התיאוריה וכיווני התפתחות". הרבעון לחקר ארגונים וניהול משאבי אנוש. פברואר, 2016. <https://cohrm.haifa.ac.il/wp-content/uploads/2020/08/Miller-Vigoda.pdf>
- אילן ש. (2023). "עתודות ביטוח לאומי נשחקו: המלחמה תעמיק את הצרות הפיננסיות במוסד". כלכליסט. 14.11.23
- אמסטרדמסקי ש. (2019). "מבקר המדינה הופך לזרוע של ראש הממשלה - אתם שמשלמים". תאגיד השידור כאן 11. 13.09.2019
- אסיף, ש., הר-טוב, ג. (2017). "פרק 8 השוואה בין המגזר הציבורי לפרטי בישראל". הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. https://www.gov.il/BlobFolder/guide/research_and_data/he/research-and-data_files_research-file2.pdf
- אסיף, ש., הר-טוב, נ. (2018). "פרק 2 כלוב זהב? על דפוסי המוביליות התעסוקתית ותמריצי השכר במגזר הציבורי". הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ארלוזורוב, מ. (2018). "מהפכת המקצוענות של ממשלת ישראל". דמרקר. 25 בפברואר 2018. <https://www.themarker.com/allnews/2018-02-25/ty-article/0000017f-f90b-d318-afff-fb6be76b0000>

ארלוזורוב, מ. (2017). "בפעם הראשונה: הציון שנתנה הממשלה לעצמה בעמידה היעדים". דמרקר. 06 באפריל 2017. <https://www.themarker.com/news/politics/2017-04-06/ty-article/0000017f-deed-d856-a37f-ffedb1f00000>

ארליך ש. (2018). "יסטייה בונה' במגזר הציבורי: הקשר בין זהות מוסרית, צדק ארגוני ו'יסטייה בונה' וחלקם של משתנים מתווכים (מחויבות רגשית, חוזה פסיכולוגי ואקלים לחדשנות) בקשר זה". אוניברסיטת חיפה.

ארצי-סרור, ח. (2023). "המשבר בשירות המדינה: צניחה של 30% בביקוש למשרות במשרדי הממשלה". ידיעות אחרונות. 04.08.2023. <https://www.ynet.co.il/economy/article/sjwbvgcs2>

אתיאלי, ע. (2016). "ההברז ועונשה". ידיעות אחרונות. 07.07.2016. <https://www.yediot.co.il/articles/0,7340,L-4825644,00.html>

בארי, א., רזין, ע. (2015). "דמוקרטיה מקומית בישראל – ביזור, מקמיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית". האוניברסיטה העברית בירושלים – מחקרי פלורסהיימר המכון ללימודים עירוניים ואזוריים. נובמבר 2015.

בג"ץ 1635/90 יוסף ז'רז'בסקי 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 במועצת עיריית ירושלים נ' השר לענייני דתות, נב(5) 241 (1998)

ביטוח לאומי (2020). "דין וחשבון אקטוארי מלא". 31.12.2016.

בלס, מ. (2016). "אתיקה מקצועית של עובדי המדינה", הוועדה להמלצה על קוד אתי לשירות המדינה – דין וחשבון. https://www.gov.il/BlobFolder/reports/ethics_committee_report_4-2016/he/ethics_committee_report_4-2016.pdf

בקמן ל. ומנוחין י. (2016), "חדשנות בשירות הציבורי - חלום או מציאות?" המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בלאנדר, ד. (2010). "הכלבים נובחים, והשיירה עוברת?" המכון הישראלי לדמוקרטיה. 04 במאי 2010. <https://www.idi.org.il/articles/9518>

בלאנדר, ד. (2017). "חובת התייצבות של גורמים פרטיים לועדת חקירה פרלמנטרית". המכון הישראלי לדמוקרטיה. 05 ביולי 2017. <https://www.idi.org.il/ministerial-committee/16190>

ברגר, ב. (2017). "המפכ"ל לא התייצב - יו"ר הועדה פוצץ את הדיון". *JDN*. 27.02.2017. <https://archive.jdn.co.il/breakingnews/806233/>

ברזילי, ג., נחמיאס, ד. (1998). "מוסד ביקורת המדינה: סמכות ואחריות - עקרונות, מוסדות השוואתיים, ניתוח, ביקורת והמלצות לרפורמה". המכון הישראלי לדמוקרטיה - נייר עמדה מספר 10. ירושלים.

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

גולשטיין-גלפרין, ר. ליבנה, ש., נוך, ק. (2023). "חדשנות ארגונית-הליכית בממשלה ובמגזר הציבורי". המכון הישראלי לדמוקרטיה - סדרה: כנס אלי הורוביץ לכלכלה וחברה. מאי 2023.

גולשטיין-גלפרין ר. וליבנה ש. (מיועד לפרסום 2024). יישום רפורמות בשירות הציבורי. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גולשטיין-גלפרין ר., מוהבן א. וקנת-פורטל ר. (2024). "יעילות השירותים הציבוריים בישראל: השוואה בינלאומית". המכון הישראלי לדמוקרטיה. צפוי לפרסום בכנס אלי הורוביץ.

גולשטיין-גלפרין ר., בארי, ג., הרטל, ש., קול, א., לוי, ל. (2023). "לא על המו"פ לבדו - הרבת תפיסת החדשנות" המכון הישראלי לדמוקרטיה.

- גל-אריאלי, נ., ליטמנוביץ, ע., שואף-קולביץ, ה., קנת-פורטל, ר. (2023), "ניהול אפקטיבי בחינוך - ביזור, הערכה ופיתוח מקצועי". המכון הישראלי לדמוקרטיה - מחקר מדיניות 190. נובמבר 2023 <https://www.idi.org.il/books/51761>
- דב"ש, ר. (2021). "על האתוס של שירות המדינה". עו"ד רבקי דב"ש - שקיפות, ממשל, חברה. ספטמבר 10, 2021.
- דהן, מ. (2016). "אפקטיביות הממשלה בישראל במבט בינלאומי משווה". המכון הישראלי לדמוקרטיה. מחקר מדיניות 114. נובמבר 2016. מסת"ב 978-965-519-196-7. ISBN. <https://www.idi.org.il/media/7837/government-effectiveness-in-israel.pdf>
- דוד, צ., פלוג, ק., (2023). "שיעור הכספים הקואליציוניים המובהקים גדל פי ארבעה מאז 2015". המכון הישראלי לדמוקרטיה. 14 בדצמבר 2023. <https://www.idi.org.il/articles/51837>
- דנינו, ע. (2023). "מסורתיות וממלכתיות עבה כתשתית ללכידות חברתית בעשור השמיני לקיומה של ישראל". תיקון - התנועה להתחדות החבה והתרבות בישראל. https://tikun.org.il/wp-content/uploads/2023/09/Article_2-2.pdf
- דרישפיץ, ש. (2011). "מינויים פוליטיים בישראל ובמבט השוואתי". המכון הישראלי לדמוקרטיה. 27 ביוני 2011. <https://www.idi.org.il/parliaments/8067/12016>
- ההסתדרות (2019). "פרסום דו"ח ה-OECD על עבודה מאורגנת: 'Negotiating Our Way Up'". ההסתדרות - אגף כלכלה. 15 דצמבר 2019.
- המח"ר (2023). דרוג המח"ר ושכר. הסתדרות האקדמאים במדעי החברה והרוח. <https://www.machar.org.il/דרוג-המח22%-ושכר>
- <https://www.idi.org.il/policy/parties-and-elections/parties/haihud-haleumi>
- <https://www.idi.org.il/policy/parties-and-elections/parties/tzomet>
- <https://www.idi.org.il/policy/parties-and-elections/parties/tzomet>

המכון הישראלי לדמוקרטיה, "החזית הדמוקרטית לשלום ושוויון (חד"ש)", המכון הישראלי לדמוקרטיה. <https://www.idi.org.il/policy/parties-and-elections/parties/hadash>

המכון הישראלי לדמוקרטיה, "המפלגה הדמוקרטית הערבית (מד"ע)". המכון הישראלי לדמוקרטיה. <https://www.idi.org.il/policy/parties-and-elections/parties/arab-democratic-party>

הממשלה, 1999. החלטה מס' 345 של הממשלה, 14.9.1999.

הממשלה, 1999א. החלטה מס' 274 של הממשלה, 10.5.1999.

המרכז להעצמת האזרח (2022). "יישום הרפורמה בהון האנושי בשירות המדינה". המרכז להעצמת האזרח והתנועה לחופש המידע. דו"ח מעקב מס' 3 – ספטמבר 2022. <https://www.ceci.org.il/sites/citizens/UserContent/files/monitor%20הרפורמה%20בהון%20האנושי.pdf>

הראל-פישר, ע. (2020). "ממלכתיות במדיניות תרבות". המכון הישראלי לדמוקרטיה – מחקר מדיניות 146. אוגוסט 2020. מסת"ב: 8-300-519-965-978. <https://www.idi.org.il/media/14942/mamlakhtiyut-in-israel-s-cultural-policy.pdf>

הבר כ. (2013). "חסמי תרבות ארגונית בהטמעתל מדיניות ממשל פתוח – שלושה דפוסי פעולה והנחות יסוד". המכון הישראלי לדמוקרטיה.

הרמן, ת. ענבי, א., קפלון, י., ספוז'ניקוב, א. א. (2023א). "מדד הדמוקרטיה הישראלית 2022: ירידה מתמשכת באמון הציבור במוסדות המדינה". המכון הישראלי לדמוקרטיה. 15 בינואר, 2023. <https://www.idi.org.il/articles/47360>

הרמן, ת. ענבי, א., קפלון, י., ספוז'ניקוב, א. א. (2023ב). "מדד הדמוקרטיה הישראלית 2022" מרכז ויטרבי, המכון הישראלי לדמוקרטיה. 2023. מסת"ב 6-403-519-965-978. ISBN.

הרמן, ת. ענבי, א., קפלון, י., ספוז'ניקוב, א. א. (2024). "מדד הדמוקרטיה הישראלית 2023". המכון הישראלי לדמוקרטיה. מרץ, 2024. מסת"ב 8-438-519-965-978. ISBN. <https://www.idi.org.il/media/23420/the-israeli-democracy-index-2023.pdf>

הרמן, ת., ענבי, א. (2013). "סקר בזק 'חרבות ברזל': אמון הציבור בצה"ל ובשטרה גבוה מביוני 2023". המכון הישראלי לדמוקרטיה. 13 באוקטובר, 2023. <https://www.idi.org.il/articles/51144>

ויין, מ. (2008). "כפיפות מינהלית ומקצועית של חשבים וגזברים בגופים ממשלתיים". מרכז מחקר ומידע של הכנסת.

ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון (2024). "דו"ח ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון – דין וחשבון". ועדת חקירה ממלכתית – אסון מירון – דין וחשבון, הרכב הוועדה: נשיאת בית המשפט העליון בדימוס מרים נאור, נשיאות בית המשפט המחוזי ת"א-יפו בדימוס דבורה ברלינר, הרב מרדכי קרליץ, אלוף במיל' שלמה ינאי. ממשלת ישראל. ירושלים. 06 מרץ 2024.

ועדת המשילות (2013). "דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה – ועדת המשילות". משרד ראש הממשלה. ירושלים. מרץ 2013. https://www.gov.il/BlobFolder/reports/report300613/he/Reports_Report300613.pdf

ועדת קוברסקי (1989). "דין וחשבון – הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה". נציבות שירות המדינה. ירושלים. 20.09.1989.

ועדת קוצ'יק (2012). "הוועדה שינוי מטה משרד ראש הממשלה". משרד ראש הממשלה. ירושלים. אפריל 2012.

ועדת טרכטנברג (2011). "הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי". משרד ראש הממשלה, תיקי ועדת טרכטנברג – לשינוי כלכלי חברתי. 01.01.2011

וייס, א. (2022). "דוח מצב המדינה: חברה כלכלה ומדיניות". מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל – הסידרה השנתית ע"ש סינגר. ירושלים ישראל. דצמבר 2022. <https://www.taubcenter.org.il/wp-content/uploads/2023/01/stateofthenation2022HEB.pdf>

זרחוביץ', ע., קירש, ק. (2020). "המגזר הציבורי יכול להיות חדשני? אלו האתגרים". גלובס. 30.06.2020. <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001334041>

זרחיה, ג. צ. (2023). "התפה חסרת תגדים על היועמ"שית: שרים קראו לפטר אותה בשיבת הממשלה". **כלכליסט**. 9 ביולי 2023. https://www.calcalist.co.il/local_news/article/bk11vmldf3

זרחיה, ג. צ. (2018). "ועדה מיוחדת תעניש עובדי ציבור ונושאי משרה שלא יתייצבו לדיונים בכנסת". **דמרקר**. 19 במרץ 2018. <https://www.themarker.com/news/politics/2018-03-19/ty-article/0000017f-e4bb-d7b2-a77f-e7bfcd6a0000>

טוקר, ג. (2022). "דו"ח מבקר המדינה - המדינה אפילו לא מנסה לעשות סדר בכאוס בשכר עובדי המגזר הציבורי". **דמרקר**. 23.11.2022.

טייטלבוואם, ש. (2021). "בונוסים למצטיינים והגבלת זכות השביתה: המלצות ה-OECD למגזר הציבורי". **כלכליסט**. (28.06.2021). https://www.calcalist.co.il/local_news/article/HJbJrbD3u

טייטלבוואם, ש. (2024). "החשכ"ל מגביל את הוצאות משרדי הממשלה כדי 'למנוע קביעת עובדות בשטח'". **כלכליסט**. 7.01.2024.

טלשיר, ג. (עורכת) (2020) משילות או דמוקרטיה?, בהוצאת רסלינג

טמיר, מ. (2009). "מבט ביקורתי על ביקורת המדינה". **המכון הישראלי לדמוקרטיה - מחקר מדיניות 81**. נובמבר 2009. מסת"ב 978-965-519-070-0 ISBN ירושלים. https://www.idi.org.il/media/3944/pp_81.pdf

טסלר, צ. (2021). "פרופ' שמחון: 'נתניהו הבין שהציבור עלול להתמוטט כלכלית'". **קול חי**. 01.11.2021. <https://www.93fm.co.il/radio/738526>

יוסף, ב. (2023). "חוסר) איזונים ובלמים בין רשויות השלטון: חשיבותו של פיקוח פרלמנטרי". **הפורום הישראלי למשפט וחירות**. 31 דצמבר 2023. <https://lawforum.org.il/blog-bell-checksbalances>

יעקב, נ. (2023). "מחסור בפסיכולוגים באזור הדרום: היוזמה שתאפשר טיפול מסובסדים לכולם. ידיעות אחרונות. 19.01.2023. <https://www.ynet.co.il/health/article/byfbgj4ii>

ינקו, א. (2023). "דוח ה־OECD מתריע ממחסור קיצוני ברופאים בישראל. כוח האדם מזדקן, ואין תכנון." ידיעות אחרונות. 1.6.2023. <https://www.ynet.co.il/health/article/byrd6tbin>

כהן ע. (2018). "פסקת ההתגברות – איזונים ובלמים של המוסדות הפוליטיים ומערכת המשפט". המכון הישראלי לדמוקרטיה.

כנסת ישראל, (2022). "הסיעות בכנסת ב־25". מתאריך: 15.11.2022. <https://main.knesset.gov.il/mk/apps/faction/faction-lobby?KnessetID=25&FactionID=1096>

כנסת ישראל. "ממשלת ה־37 – הכנסת העשרים וחמש". כנסת ישראל – נהוני ממשלות. <https://main.knesset.gov.il/mk/government/pages/governments.aspx?govid=37>

כנסת ישראל. "עבודת הכנסת". כנסת ישראל. <https://main.knesset.gov.il/about/knesetwork/pages/default.aspx>

לוטן ת. וקונסטנטיני ו. (2024). הצעה למבנה חדש לממשלה – עדכון הרכב המשרדים ותפקידי השרים. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

לוי, א. (2022). "הזמן לבצע את השינוי הוא עכשיו: המגזר הציבורי זקוק למהפך". גלובס. 2 ינואר 2022. <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001400543>

לוי, י., אחי ש. (2014). "פתח דבר", בתוך: יגיל לוי ואתי שריג (עורכים), השלטון המקומי: בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק, כרך א. האוניברסיטה הפתוחה. רעננה.

ליאור, ג. (2023). "דודי אמסלם למנהלת רשות החברות 'אל תפני אלי יותר. עושה פושט." ידיעות אחרונות. 06.07.2023. <https://www.ynet.co.il/economy/article/slutsrny2>

ליס, י. (2014). "במקום ועדת חקירה, ועדת קישוט: בכנסת מקנאים בקונגרס האמריקאי". הארץ. 07 ספטמבר 2014. <https://www.haaretz.co.il/news/politi/2014-09-07/tj-article/.premium/0000017f-f00c-d487-abff-f3fe58fc0000>

- מבקר המדינה (2003). "דוח שנתי 53 לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001". דו"ח מבקר המדינה - דוחות שנתיים. 30.04.2003.
- מבקר המדינה (2011). "דוח שנתי 61 - לשנת 2010 ולחשבונות שנת הכספים 2009". מבקר המדינה. ירושלים. מס' קטלוגי ת ב / 2011/961 / ISSN 0334-9713. מאי 2011.
- מבקר המדינה (2017). "מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות". דו"ח מבקר המדינה, דו"ח ביקורת מיוחד.
- מבקר המדינה (2018א'). "מבצע 'צוק איתן'". דו"ח מבקר המדינה, דו"ח שנתי 68. 14.03.2018
- מבקר המדינה (2018ב'). "שקיפות הממשל - פעולות לקידום הממשל הפתוח". דו"ח מבקר המדינה, דו"ח שנתי 68ג'. מאי 2018. מס' קטלוגי 2018-968C-0334-9713. ירושלים.
- מבקר המדינה (2020). "משרד ראש הממשלה - ענייני מינהל במשרד ראש הממשלה". דו"ח מבקר המדינה, דו"ח שנתי 70. מאי 2022.
- מבקר המדינה (2021). "התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה". מבקר המדינה - דוחות מיוחדים. 31.08.2021.
- מבקר המדינה (2022). "מבנה השכר וההעסקה בשירות הציבורי". דו"ח מבקר המדינה. נובמבר 2022.
- מבקר המדינה (2023). "המועצה הלאומית לכלכלה". מבקר המדינה. מאי 2023.
- מבקר המדינה (2024). דוח שנתי של מבקר המדינה - ינואר 2024 דו"ח מבקר המדינה. מבקר המדינה - דוחות שנתיים. 15.1.2024. <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Publications/907.aspx>
- מוסטקי, ע. א. (2023). "ישראל כץ נגד בכירי האוצר: 'ראוי שיעסקו בתחומים שבאחריותם, ולא בייצוא הגז'". כלכליסט. 30.07.2023. https://www.calcalist.co.il/local_news/article/byi9sxeih
- מלאך, ג. (2023). המערכה על תקציב החינוך החרדי". המכון הישראלי לדמוקרטיה. 07 נובמבר 2023. <https://www.idi.org.il/articles/51351>

מנוחין, נ. (2014). "השלטון המקומי בעולם בן-זמננו", בתוך: יגיל לוי ואחי שריג (עורכים), השלטון המקומי: בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק, כרך א. **האוניברסיטה הפתוחה**. רעננה. עמ' 17-81.

מרגלית, י., הלל, א. (2018). "ניוד זכויות סוציאליות במעבר בין עבודות - תקציר מחקר". **המכון הישראלי לדמוקרטיה**. https://www.idi.org.il/media/10632/hurvitz2018_labor-market_the-transfer-of-social-benefits-in-transitions-between-jobs-yotam-margalit-ayelet-hillel-summary.pdf

מרגלית י. אילת א. הראל-פישר ע. והירש ז. (מיועד לפרסום ב-2024). מסמך עקרונות - קבלת החלטות ויחסי דרג נבחר ודרג מקצועי "המכון הישראלי לדמוקרטיה".

מרגלית, ל. (2020). "קול אפקטיבי: שילוב החברה הערבית בתהליכי קבלת החלטות במגזר הציבורי". **המכון הישראלי לדמוקרטיה**.

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

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

משרד ראש הממשלה. (2018). "מדריך לניהול סיכונים ברגולציה ובמדיניות ציבורית". **משרד ראש הממשלה**. https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/reg-risk-management-guide/he/file_file_Guide171018.pdf

משרד ראש הממשלה. "החלטות ממשלה: הרכבי ועדות לאיתור מועמדים". **אתר משרד ראש הממשלה**. 11.02.2018. <https://www.gov.il/he/departments/policies/>. dec3543_2018

ניסים מ., קלר ד., (2020). "מוביליות תעסוקתית בשירות המשינה". **נציבות שירות המדינה - אגף בכיר לתכנון אסטרטגי ומדיניות**. ירושלים. אוגוסט 2020. <https://www.gov.il/BlobFolder/reports/employment-mobility-report2020/he/employment-mobility-full-report-2020.pdf>

- נציבות שירות המדינה (2017). "מסמך מדיניות בנושא תגמול ותמרוץ עובדים בשירות המדינה". נציבות שירות המדינה, המטה ליישום הרפורמה – אגף תורה וניהול ידע. ירושלים, ישראל. מאי 2017. https://www.gov.il/BlobFolder/policy/reward_policy/he/tagmul-policy.pdf
- 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. ספטמבר 2013. https://www.thejoint.org.il/wp-content/uploads/2020/09/shitofiyapaola_madrach.pdf
- סלע, א. (2023). "נציג משרד החינוך לא הגיע: דיון בכנסת על תכנים להט"בים הופסק". וואלה. 15.02.2023.
- קבסה, ר. (2016). "האם אתוס משותף משפיעה על יכולת משילות: מקרה הבוחן של משרתי הציבור בישראל". וואלה. <https://news.walla.co.il/item/3558925>
- קורץ, ע. (2023). "ערן יעקב משאיר את רשות המסיים חלשה ולא ערוכה למשבר. כלכליסט. https://www.calcalist.co.il/local_news/article/hyooxerpn. 20.06.2023
- קונפורטס, י. (2022). "מדוע הטאלנטים של המגזר הציבורי נוטשים לטובת הסקטור הפרטי?". אנשים ומחשבים. 4 יוני, 2019. <https://www.pc.co.il/editorial/360499>
- קולינגבייל, ס. (2019). "סמנכ"לית נציבות שירות המדינה: 'אנחנו מתקשים לגייס אנשים טובים לשירות הציבורי'". דמרקר. 18 בדצמבר 2019. <https://www.themarker.com/career/2019-12-18/ty-article/0000017f-f740-d47e-a37f-ff7cade00000>
- קליין, ע., נחמיאס, ד. (1999). "חוק ההסדרים: בין כלכלה לפוליטיקה". המכון הישראלי לדמוקרטיה נייר עמדה מספר 17. נובמבר 1999. ירושלים.
- קנדלשטיין-היינה מ. (2020). "המעמד החוקתי של ראש הממשלה במשטרים פרלמנטריים חיבור לשם קבלת תואר דוקטור, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן.
- קניג, ע. (2002). "ריבוי משרדי הממשלה לא רק מבזבז כסף אלא פוגע בכולנו". המכון הישראלי לדמוקרטיה. 18 בדצמבר 2022. <https://www.idi.org.il/articles/46733>

- קניג, ע. (2013א'). "הממשלה ה-33: קווים לדמותה". המכון הישראלי לדמוקרטיה. 19 במרץ 2013. <https://www.idi.org.il/articles/3435>
- קניג, ע. (2013ב'). "מורה נבוכים לתהליך הרכבת הממשלה". המכון הישראלי לדמוקרטיה. 19 במרץ 2013. <https://www.idi.org.il/articles/8472>
- קניג, ע., רהט, ג. (2022). "המפלגות בישראל 1992-2021". המכון הישראלי לדמוקרטיה. 2022. מסת"ב: 1-408-519-965-978.
- קניג, ע. (2023). "הממשלה ה-37 במספרים: מעט נשים, מרבית השרים חסרי ניסיון מיניסטריאלי". המכון הישראלי לדמוקרטיה. 03 בנובמבר 2023. <https://www.idi.org.il/articles/46878>
- נציבות שירות המדינה (2022). "מגוונים את שירות המדינה". נציבות שירות המדינה, אגף גיוון מעסוקתי. מאי 2023. <https://www.gov.il/BlobFolder/reports/diversity-report-2022/he/diversity-report-2022.pdf>
- עתודות לישראל (2016). "דוח צוות מקצועי ובין-משרדי לגיבוש אסטרטגיית פיתוח ורישות עתודות הון אנושי נושאות שינוי במגזר משרתי הציבור בישראל". עתודות לישראל – ממשלת ישראל. אפריל 2016. https://www.gov.il/BlobFolder/reports/govmes100716/he/branchesandunits_directgeneral_documents_atudotleisrael_1.pdf
- עתודות לישראל (2022). "דו"ח שנתי עתודות לישראל 2022 – גיוון ברשת עתודות לישראל". עתודות לישראל.
- פאר א., פלדמן י., זליבנסקי ע. ואבירם-ניצן ד. (2019). "השימוש בהצהרות ככלי להקלה בנטל הרגולציה ולייעולה". המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- פוקס, ע. קרמניצר, מ. (2019). "ביזור סמכויות ולא הפרדת רשויות: על מניעת כוח מוחלט מרשויות השלטון". המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- פינקלשטיין, א. (2020). "כל הסיבות להעברת סמכויות לשלטון המקומי – בשגרה וגם בימי קורונה". המכון הישראלי לדמוקרטיה. 8 בנובמבר 2020.
- פינקלשטיין, א. (2020). "השלטון המקומי בישראל – רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים". המכון הישראלי לדמוקרטיה – מחקר מדיניות 157. דצמבר 2020.

- פינקלשטיין, א., ברטוב, י. י. (2023). "מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי". **המכון הישראלי לדמוקרטיה – מחקר מדיניות 192**. יולי 2023.
- פראוור א. 2020. "למה בגין לא דפק על השולחן – ומה לומדים מזה על הנעת שינויים במערכות ממשלתיות". **אוניברסיטת תל-אביב**.
- פרידברג, ח., אטמור, נ. (2013). "איך משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח? – המלצות עיקריות". **המכון הישראלי לדמוקרטיה**. ירושלים.
- פרידברג, ח. (2018). "איך משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח? – המלצות עיקריות, מהדורה מעודכנת". **המכון הישראלי לדמוקרטיה**. ינואר 2018. ירושלים.
- פרל, א. (2024). "כך הפך מבקר המדינה לגוף עם תקציב אדיר ומעט השפעה". **גלובס**.
<https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001471680>, 25.02.2024
- רבן, ד. (2021). "להתאים שכר לכישורים": המלצות ה-OECD לטיפול במגזר הציבורי בישראל". **ynet**. <https://www.ynet.co.il/economy/article/Hyz8oV8nd>
- רהט, ג. (2018). "הפוליטיקה של שבעים שנות ניסיון לרפורמה מוסדית בישראל: טלאים ומקפים". **המכון הישראלי לדמוקרטיה**. 16 באפריל 2018. <https://www.idi.org.il/parliaments/22242/22245>
- רהט, ג., קרמניצר, מ. (2018). "המפלגות הסקטוראליות – נזק עצום לפוליטיקה הישראלית". **המכון הישראלי לדמוקרטיה**. 17 ביוני 2018. <https://www.idi.org.il/articles/23752>
- רוטמן, מ., חובל, א. (2020). "מיחוס הקביעות בשירות המדינה: גורמים ופתרונות". **השילוח – גיליון 19**. אפריל 2020.
- רויכמן, נ. (June 15, 2022). "בצל המחסור בעובדים במשק: רוב עובדי המגזר הציבורי רוצים לעזוב". **N12 Mako News**. כלכלה. https://www.mako.co.il/news-money/2022_q2/Article-0f5cd3414066181027.htm
- רון, ע., ברזני, מ. (2021). "שיפור מנגנון קבלת ההחלטות הממשלתי באמצעות ייצוג הולם – מקרה מבחן: האוכלוסייה הערבית בשירות הציבורי". **המכון הישראלי לדמוקרטיה ונציבות שירות המדינה**.

רוזן-צבי א. ובלנק י. (2021). "מחוזות ואזורים בדמוקרטיה הישראלית". עיוני משפט מ"ד, 233-266.

רשות התקשוב הממשלתי, (2020). "מדידת איכות השירות הממשלתי לציבור". מערך הדיגיטל הלאומי - היחיד לשיפור השירות הממשלתי לציבור.

שדה, י. (2023). "אל תפני אליי: אמסלם משתלח במנהלת רשות החברות - ומאשים את המשנה ליועמ"ש ב'פוטש'". כלכליסט. 06.07.2023. https://www.calcalist.co.il/local_news/article/hjjbyb11u4k2

שורמן, ד., שפירא, א. (מיועד לפרסום 2024). "מנכ"לים במשרדי הממשלה, 2003-2023 - מקצועיות ועצמאות". המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שטרם, ד. (2014). "הבעיה שוועדה ממשלתית לעולם לא תפתור". דרמקר. 07 בינואר 2014. <https://www.themarker.com/magazine/2014-01-07/ty-article/0000017f-ec62-d3be-ad7f-fe6bc60e0000>

שטרן, י. צ'. (2021). "ממלכתיות במאה העשרים ואחת". המכון הישראלי לדמוקרטיה. מסה"ב: 3-334-965-978. <https://www.idi.org.il/media/16753/> ISBN. <https://www.idi.org.il/media/16753/978-965-519-334-3-mamlachtiyut-in-the-21st-century.pdf>

שליטא, ח. (2023). "בדרך לרפובליקה בננות: 15 מ-18 המשנים החדשים למנכ"לי משרדי הממשלה - מינויים פוליטיים". שומרים. 7.9.2023. <https://www.shomrim.news/hebrew/deputy-ceo>

שפירא, א. (2011). "מינויים לתפקידים בכירים בשירות המדינה והפיקוח עליהם". המכון הישראלי לדמוקרטיה. 27 ביוני 2011. <https://www.idi.org.il/parliaments/8067/12013>

שפירא, א. (2017). "השינויים בוועדות האיחור - צעד מזיק ומיוחד". המכון הישראלי לדמוקרטיה. 13 בנובמבר 2017. <https://www.idi.org.il/articles/18979>

שפירא, א., הראל-פישר, ע. (2023א'). "התפטרות מנהלת רשות החברות הממשלתיות מיכל רוזנבוים לא תעלים את כשלי השר אמסלם". המכון הישראלי לדמוקרטיה. 31 בדצמבר 2023. <https://www.idi.org.il/articles/52074>

שפירא, א., הראל-פישר, ע. (2023). "השר אמסלם מול רשות החברות הממשלתיות: לא ממלכתיות ולא משילות". *המכון הישראלי לדמוקרטיה*. 23 ביולי 2023. <https://www.idi.org.il/articles/50268>

שפירא, א. ופלסטר, י. (2022). החזרת היציבות למערכת הפוליטית – הצעה לרפורמה. המכון הישראלי לדמוקרטיה

שפירא, א. קונסטנטיני, ו. (2023). "סקר בזק יחברות ברזל": 72% מהציבור תומכים בסגירת משרדי ממשלה ובהפניית תקציביהם למטרות חיוניות". *המכון הישראלי לדמוקרטיה*. 31 באוקטובר 2023. <https://www.idi.org.il/articles/51223>

שורמן, ד., שפירא, א. (מיועד לפרסום 2024). מנכ"לים במשרדי הממשלה, 2003–2023 – מקצועיות ועצמאות. *המכון הישראלי לדמוקרטיה*.

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

Almquist, R., Grossi, G., Van Helden, G. J., & Reichard, C. (2013). "Public sector governance and accountability. Critical perspectives on Accounting", 24(7–8), 479–487.

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

Alon Barkat, S., Gilad, S., Kost, N., & Shpaizman, I. (2024). "Civil Servants' Divergent Perceptions of Democratic Backsliding and Intended Exit, Voice and Work". *Sharon and Kost, Nir and Shpaizman, Ilana, Civil Servants' Divergent Perceptions of Democratic Backsliding and Intended Exit, Voice and Work (January 4, 2024)*.

Altshuler, A., Mandelkern, R., Karadag, R. (2022). "Sustainable Governance Indicators 2022: Israel Report. Bertelsmann Stiftung. <https://www.sgi-network.org/docs/2022/country/SGI2022-Israel.pdf>

- Amitai, Y., Gidron, N., & Yair, O. (2023). "Political polarization in Israel, 1992-2022."
- Bamberger, P. A., Biron, M., & Boon, C. (2014). "Human resource strategy: Formulation, implementation, and impact". *Routledge*.
- Bénabou, R. (2013). "Groupthink: Collective delusions in organizations and markets". *Review of economic studies*, 80(2), 429-462.
- Bassan-Nygate, Lotem and Weiss, Chagai M. (2020) "It's Us or Them: Partisan Polarization in Israel and Beyond" *MENA Politics Newsletter* 24, 24-26
- Bassan-Nygate, Lotem and Weiss, Chagai M, (2022). "Party Competition and Cooperation Shape Affective Polarization: Evidence from Natural and Survey Experiments in Israel" 55 *Comparative Political Studies* 287.
- Bargain, O., and Ulugbek A. (2020) "Trust and compliance to public health policies in times of COVID-19." *Journal of Public Economics* 192 (2020): 104316
- Bellante, D., & Link, A. N. (1981). "Are public sector workers more risk averse than private sector workers?". *ILR Review*, 34(3), 408-412.
- Betsch, C., Wieler, L. H., & Habersaat, K. (2020). "Monitoring behavioural insights related to COVID-19". *The Lancet*, 395(10232), 1255-1256.
- Boston, J. & Berman, E. (2017). "Governing for the Future: Designing Democratic Institutions for a Better Tomorrow". *Emerald Group Publishing Limited: UK*
- Boxell, L., Gentzkow, M., & Shapiro, J. M. (2024). Cross-country trends in affective polarization. *Review of Economics and Statistics*, 1-9.

Bozeman, B., & Kingsley, G. (1998). Risk Culture in Public and Private Organizations. *Public Administration Review*, 58(2), 109–118. <https://doi.org/10.2307/976358>

Cardona, F. (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 and O'Donohue, Andrew (eds), (2019). "Democracies Divided: The Global Challenge of Political Polarization". *Brookings Institution Press.*

Cole, L., & Hagen, P. (2023). "Scaling deep through transformative learning in public sector innovation labs—experiences from Vancouver and Auckland." *Public Management Review*, 1–28.

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

Diamond, P. (2019). "The end of Whitehall? Government by permanent campaign". Basingstoke, UK: *Palgrave Macmillan.*

Dahlström, C., (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.* Sweden. March 2008

Dahlstrom, C. & Holmgren, M., (2015). "The Politics of Political Appointments". *University of Gothenburg – Quality of Government, Department of Political Science.* Sweden. February, 2015

Dahlström, C., (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*. Sweden. March 2008

Dickinson, H. (2016). "From new public management to new public governance: The implications for a 'new public service'". *The Three Sector Solution: Delivering public policy in collaboration with not-for-profits and business*, 41, 41-60.

Edelman (2020). "Edelman Trust Barometer 2020". *Edelman Global Report – 20th Annual Edelman Trust Barometer*. 2020. https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2020-01/2020%20Edelman%20Trust%20Barometer%20Global%20Report_LIVE.pdf

Égert, B., C. de la Maisonnette, & D. Turner. (2022). "A new macroeconomic measure of human capital exploiting PISA and PIAAC: Linking education policies to productivity", *OECD Economics Department Working Papers No. 1709*. <https://doi.org/10.1787/a1046e2e-en>

Fitzpatrick, S. (2007). "Overview on civil service salary systems in EU Member States and some reform trends". *Irska: Department of Finance* <https://www.sigmaxweb.org/publicationsdocuments/38656029>. Pdf.

Frey, B. S. (1997). "Not just for the money: An economic theory of motivation".

Glaeser, Edward L., David I. Laibson, Jose A. Scheinkman, and Christine L. Soutter, (2000) "Measuring trust." *The quarterly journal of economics* 115, no. 3 (2000): 811-846.

Garcia-Sanchez, I. M., Cuadrado-Ballesteros, B., & Frias-Aceituno, J. (2013). "Determinants of government effectiveness". *International Journal of Public Administration*, 36(8), 567-577.

- Gidron, N., Adams, J. and Horne, W. (2020). "American Affective Polarization in Comparative Perspective". *Cambridge University Press*.
- Gidron, N., Sheffer, L., & Mor, G. (2022). "The Israel polarization panel dataset", 2019–2021. *Electoral Studies*, 80, 102512.
- Gilad, S., Sulitzeanu-Kenan, R., & Levi-Faur, D. (2024). "Partisan Alignment and the Propensity to Choose a Job in a Government Ministry" (No. ufzcyj). *Center for Open Science*.
- Guiso, L., Sapienza, P., & Zingales, L. (2015). "The value of corporate culture". *Journal of financial economics*, 117(1), 60–76.
- Halligan, J. (2020). "Reforming public management: Impact and lessons from Anglophone countries". *Cheltenham*, UK: Edward Elgar.
- Halligan, J. (2021). "Politicization of public services in comparative perspective". In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.
- Hardin, R. (2002). "Trust and trustworthiness." *Russell Sage Foundation*.
- Hsu, S. H. (2007). "Human capital, organizational learning, network resources and organizational innovativeness". *Total Quality Management*, 18(9), 983–998.
- Hudson, J. (2006). "Institutional trust and subjective well-being across the EU". *Kyklos*, 59(1), 43–62.
- ILO and OECD. (2017). "The business case for social dialogue (The Global Deal)". *The Global Deal*.
- Kacmar, K., Andrews, M. C., Van Rooy, D. L., Chris Steilberg, R., & Cerrone, S. (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, D. E. (2008). "The politics of presidential appointments: Political control and bureaucratic performance". *Princeton, NJ: Princeton University Press*.

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

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

McNeely, R. (1992). "Job satisfaction in the public social services: Perspectives on structure, situational factors, gender and ethnicity". *Human services as complex organizations*, 224-256.

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

Nolan-Flecha, N. (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, Paris, <https://doi.org/10.1787/51691451-en>

OECD (2009). "Fostering Diversity in the Public Service". *Public Governance and Territorial Development Directorate Networking on Public Engagement and Management*. OECD Publishing, Paris. <https://www.oecd.org/gov/pem/paper-fostering-diversity-public-service.pdf>

OECD (2016). "The survey of adult skills: Reader's companion, second edition". *OECD*. <https://doi.org/10.1787/9789264258075-en>

OECD (2017a). *Government at a Glance 2017*. OECD. https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en

OECD (2017b). "Centre Stage: The organisation and functions of a the centre of government in OECD countries." *OECD Publishing*, Paris.

OECD, (2018). "The Values of Sound Public Governance". *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 26, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/governance/policy-framework-on-sound-public-governance/chapter-1-oecd-draft-policy-framework-on-sound-public-governance.pdf>

OECD (2019a). "Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work". *OECD Publishing*, Paris, <https://doi.org/10.1787/1fd2da34-en>.

OECD (2019b). "Evaluating Public Sector Innovation Support or hinderance to innovation." *Observatory of Public Sector Innovation*, *OECD Publishing*, Paris. <https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2019/05/Evaluating-Public-Sector-Innovation-Part-5a-of-Lifecycle-Report.pdf>

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*. <https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2020/01/Initial-Scan-of-the-Israeli-public-sector-innovation-system-FINAL.pdf>

OECD. (2021). "The Public Sector Pay System in Israel". *OECD Working Party on Public Employment and Management*.

OECD (2023a), "Government at a Glance 2023", *OECD Publishing*, Paris, <https://doi.org/10.1787/3d5c5d31-en>.

OECD (2023b), "Trust in government (indicator)". doi: 10.1787/1de9675e-en (Accessed on 06 November 2023)

OECD. (2023c). "Productivity, human capital and educational policies". *OECD*. <https://www.oecd.org/economy/human-capital/>

OECD (2024). "Trust in government (indicator)". doi: 10.1787/1de9675e-en

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

Schoemaker, Paul. (1995). "Scenario Planning: A Tool for Strategic Thinking." *Sloan Management Review*. 36. 25-40.

Schraeder, M., Tears, R. S., & Jordan, M. 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". Germany: *Bretelsman Foundation*

Perry, James L, Annie Hondeghe, and Lois Recascino Wise. (2010). "Revisiting the motivational bases of public service: Twenty years of research and an agenda for the future", *Public Administration Review*, 70: 681-90

Park, S. (2013). "Exploring the possibility of East Asian futures studies: Reinterpreting Dator through Zhuangzi". *Journal of Futures Studies*, 18(2), 11-30.

Perry, J. L. (1996) "Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity", *Journal of Public Administration Research and Theory*. 6: 1 pp5-22.

Pilichowski, E., Arnould, E., & Turkisch, É. (2008). "Ageing and the public sector: Challenges for financial and human resources". *OECD Journal on Budgeting*, 1-40.

Porat I. "Political Polarisation and the Constitutional Crisis in Israel". *Israel Law Review*. 2023;56(3):369-384. doi:10.1017/S0021223723000213

Tonelli, A. O., de Souza Bermejo, P. H., Aparecida dos Santos, P., Zuppo, L., & Zambalde, A. L. (2017). "It governance in the public sector: a conceptual model. *Information Systems Frontiers*", 19, 593-610.

Tsai, W. and Yang W. F. (2010) "Does Image Matter to Different Job Applicants? The Influences of Corporate Image and applicant Individual Differences on Organizational Attractiveness", *International journal of selection and assessment*. 18: 1 pp. 48-63

כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה בצל המלחמה || 2024

אלי הורביץ ז"ל, מפעל חיים

אלי נולד בירושלים וגדל בתל אביב. בוגר בית הספר היסודי "הכרמל" ותיכון עירוני א'. עם פרוץ מלחמת העצמאות בשנת 1948 התגייס לנח"ל עם חבריו מגרעין הצופים. לאחר הכשרה חקלאית קצרה ייסדה הקבוצה את קיבוץ תל קציר שבעמק הירדן, בסמוך לגבול עם סוריה. בתל קציר נישאו אלי ודליה, חברתו מגרעין הצופים החדש. באוקטובר 1953 עזבו בני הזוג את הקיבוץ ועברו להתגורר בתל אביב.

באותה שנה החל אלי הורביץ את דרכו בתעשייה כשוטף כלים בחברת התרופות "אסיא" ולאחר סיום לימודיו שולב בהדרגה בהנהלת החברה. מתוך ראייה ארוכת טווח של חשיבות המובילות בשוק הישראלי ושל בניית בסיס לפרישה בינלאומית עתידית הוא יזם את רכישתן של שתי חברות תרופות ישראליות – "צורי" ו"טבע" – ואת מיזוגן לחברה אחת, שנקראה "טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ". בשנת 1976 הוא מונה למנהלה.

בתקופת כהונתו הארוכה כמנכ"ל וכיו"ר מועצת המנהלים של "טבע" הפגין אלי מנהיגות אסטרטגית יוצאת דופן בחדשנותה, שבאה לידי ביטוי ברכישות ובמיזוגים של מפעלי תרופות ברחבי העולם ובאימוץ תרבות של מצוינות בכל מקום שהחברה פעלה בו. כך הפכה "טבע" למפעל התרופות הגדול בישראל, ובהמשך גם לחברת התרופות הגנריות הגדולה בעולם.

תחושת המעורבות החברתית וערכי ההומניזם והציונות שבהם האמין אלי עמדו ברקע התגייסותו לטובת גופים ציבוריים רבים ומגוונים. אלי השתתף כחייל קרבי בכל מלחמות ישראל, ומדרגת טוראי במלחמת העצמאות הגיע, במסגרת שירותו במילואים, לדרגת סגן אלוף וסגן מפקד אגד ארטילרי במלחמת לבנון הראשונה, שלאחריה השתחרר מצה"ל.

ההכרה ביכולותיו הנדירות של אלי כמנהיג וכאסטרטג תרמה לבחירתו לתפקידים ציבוריים רבים לצד עבודתו ב"טבע". כנשיא התאחדות התעשיינים שימש בתפקיד מפתח בכינונה של התוכנית ההיסטורית לייצוב המשק (1985/6). הוא שימש, בין השאר, יו"ר חבר הנאמנים במכון וייצמן, חבר במועצה הבינלאומית של מרכז בלפר למדע ויחסים בינלאומיים בבית הספר לממשל ע"ש קנדי באוניברסיטת הרווארד (2002-2005) ויו"ר הוועדה "ישראל 2028", שמסקנותיה פורסמו והוגשו לראש הממשלה תחת הכותרת "ישראל 2028: חזון ואסטרטגיה כלכלית-חברתית בעולם גלובלי".

פעילותו הציבורית והתעשייתית הענפה זיכתה את אלי בשורה ארוכה של פרסים מטעם גופים אקדמיים וציבוריים. הוא נשא בשישה תוארי דוקטור כבוד, ובאפריל 2002 הוענק לו פרס ישראל על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

קשר מיוחד היה לאלי עם המכון הישראלי לדמוקרטיה. אלי ראה במכון מפעל חשוב שמחזק את הדמוקרטיה הישראלית. הוא ייחס חשיבות רבה למאמצי המכון לסייע לדרג מקבלי החלטות להגיע להחלטות בצורה מושכלת יותר ולהוציא לפועל מדיניות איכותית המבוססת על מחקר, חשיבה ותכנון – לטובת כלל החברה בישראל.

במשך שש שנים עמד אלי בראש הוועד המנהל הישראלי של המכון, ועד לשנת חייו האחרונה היה חבר קבוע בפורום קיסריה להתוויית מדיניות כלכלית לאומית.

אלי הורביץ, יליד שנת 1932, נפטר ב־21 בנובמבר 2011, בגיל 79.

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 חברתית באוניברסיטת חיפה.

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

www.idi.org.il



המכון הישראלי
לדמוקרטיה