המכון הישראלי
לדמוקרטיה

04

אתגרי המחר

איך מחזירים את האמון והאפקטיביות לשירות הציבורי?

ריטה גולשטיין־גלפרין | עדנה הראל־פישר



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

בשנים האחרונות ידעה מדינת ישראל טלטלות, משברים ומכאובים בזה אחר זה. ההתמודדות עם המשברים הללו טומנת בחובה לא רק את היכולת לשרוד ולהסתגל, אלא גם הזדמנות לצמוח ולהיבנות.

לפניכם אחת מחוברות אתגרי המחר, סדרת מסמכי מדיניות המבקשת להציע תשתית לצמיחה, תיקון ושגשוג למדינת ישראל בהתבסס על משאביה האנושיים והחברתיים, ובאמצעות תוכניות מפורטות לרפורמות במגוון תחומים מרכזיים. הסדרה מבוססת על מחקר יישומי שנערך במכון הישראלי לדמוקרטיה, ומטרתה מעבר להצבעה על הכשלים והאתגרים היא להציע צעדים מעשיים, מדורגים וישימים להתמודדות עימם. דווקא בתקופה של כאוס, ייאוש, קיטוב וחוסר אמון, חשוב יותר מאי פעם לקדם מדיניות איכותית המכוונת להשגת טובת הכלל והמבוססת על מחקר, נתונים ותכנון ארוך טווח; לקיים שיח מקצועי, מכבד ומבוסס עובדות; ולהנגיש ידע אמין לציבור ולמקבלי ההחלטות.

איך מחזקים את השירות הציבורי ומיטיבים את פעילותו?

מערכת ציבורית מקצועית וממלכתית היא תשתית חיונית לחוסנה של הדמוקרטיה, לאיכות החיים ולצמיחה הכלכלית. על מדינת ישראל לערוך רפורמה מקיפה בשירות הציבורי שתכלול שיקום האתוס המקצועי, צמצום של משרדי הממשלה וייעול של ניהול ההון האנושי והתכנון האסטרטגי.

המשבר במספרים



69% מעידים על חוסר אמון בנגישות.
הישראלים אינם מאמינים שיוכלו לממש בקלות את זכאותם לשירותים והטבות בשעת הצורך (סקר ה-OECD, 2024).



52% חווים פגיעה באיכות השירותים.
למעלה ממחצית הציבור מדווחים כי איכות השירותים הניתנים לאזרח נפגעה או נפגעה מאוד בשנים האחרונות (סקר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2025).



39% של צניחה בביקוש למשרות.
חלה ירידה של ממש בהיענות למכרזים פומביים בשירות המדינה, המשקפת קושי חריף בגיוס ובשימור של הון אנושי איכותי (המרכז להעצמת האזרח, 2024).

עיקרי הדברים

מתווה הרפורמה לפי צירי זמן

שיקום מיידי

הטווח הקצר

100 הימים הראשונים לשנה הראשונה

- **שיקום אתוס השירות הציבורי** והכרזה על מחויבות לעקרון הנאמנות לציבור.
- **צמצום וארגון מחדש של מבנה הממשלה** – אימוץ חלופה של 15 או 20 משרדי ממשלה.
- **קיצור זמני הגיוס** לדרגי הביניים והזוטרים.

חיזוק והיערכות

הטווח הבינוני

המחצית השנייה של הכהונה

- **טיוב מנגנוני תכנון אסטרטגי לאומי וניהול סיכונים.**
- **קידום אסטרטגיית דאטה, חדשנות ובינה מלאכותית.**

מינוף קדימה

הטווח הארוך

מעבר לכהונה אחת

- **עיגון חוקתי וכינון חוק־יסוד: השירות הציבורי,** שיסדיר את מעמד השירות הציבורי המקצועי.
- **ביזור אופקי של סמכויות** ביצועיות מהותיות מגופי מטה למשרדי הממשלה בנושאי תקצוב, רכש והון אנושי.

מבוא

השירות הציבורי הוא נדבך מרכזי בחוסנה של כל דמוקרטיה מתפקדת. מערכת ציבורית איכותית היא תשתית חיונית לאיכות חיים משופרת של האזרחים, לצמיחה כלכלית ולחברה שוויונית יותר. שירות ציבורי מקצועי, ממלכתי וא־פוליטי, הפועל לפי עקרון־העל של נאמנות לציבור ומחויב לערכים של הגינות, ענייניות, שוויון, יעילות, שקיפות וייצוגיות, משפיע ישירות על מכלול היבטים במרחב האזרחי, העסקי והמינהלי: הוא מאפשר אספקה מיטבית של שירותים ציבוריים, מפחית נטל רגולטורי למגזר העסקי, משפר את רווחת האזרחים ומסייע בשמירה על שלטון החוק והאינטרס הציבורי. במובן זה, **השקעה בטיוב השירות הציבורי אינה מותרות אלא הכרח אסטרטגי למדינת ישראל בעת הנוכחית.**

הדמוקרטיה הישראלית מתמודדת בשנים האחרונות עם אתגרים חריפים. לצד קיטוב פוליטי חסר תקדים והיחלשות של אמון הציבור במוסדות המדינה, הולכת ומעמיקה השחיקה של עקרונות, נורמות וערכים שבעבר היו מובנים מאליהם, בעיקר עקרון הנאמנות לציבור והחובות של רשויות השלטון הנגזרות ממנו. שחיקה זו באה לידי ביטוי גם במתקפה על מוסדות חיוניים במדינה דמוקרטית מתפקדת: ובראשם הרשות השופטת, הייעוץ המשפטי והשירות הציבורי. לפיכך נדרש חיזוק של השירות הציבורי והשקעה בהיבטיו הערכיים.

פעולה תקינה וראויה של כלל רשויות השלטון התואמת תשתית ערכית ונורמטיבית היא גם הבסיס לאמון במוסדות המדינה, מקור ללגיטימציה של פעולות השלטון וגם יסוד איתן לשמירה על מינהל תקין ולמניעת שחיתות שלטונית. לשחיקת הנורמות והערכים יש משמעות מיוחדת בכל הנוגע לעקרונות היסוד של השירות הציבורי, מעמדו ותפקידיו. עקרון הנאמנות לכלל הציבור והחובות הנגזרות ממנו, נמצאים תחת מתקפה. המקפידים על עקרונות אלה נתפסים לא אחת כמכשול פוליטי שיש לעקוף או להסיר מן הדרך. הפגיעה בעקרונות וערעור האתוס של השירות הציבורי פוגעים ביכולת של המדינה לפעול באופן אחראי, שוחקים את הלגיטימיות של מוסדותיה ומערערים את היציבות הדמוקרטית.

מעבר למשבר הערכי, הטלטלה העמוקה שחוותה מדינת ישראל אחרי אירועי 7 באוקטובר והמלחמה שפרצה בעקבותיהם הפנתה את הזרקור לליקויים מבניים ותפקודיים של השירות הציבורי בישראל. מאות אלפי תושבים נאלצו לעזוב את בתיהם, מאות אלפי חיילי מילואים גויסו לשירות ממושך, ומערכות ציבוריות קריטיות – חינוך, רווחה, בריאות ותעסוקה – נדרשו לתת מענה חירום בהיקף חסר תקדים. דוח מבקר המדינה מספטמבר 2025 על הניהול הממשלתי של התחום האזרחי במלחמת "חרבות ברזל" מתעד את עומק המשבר. למרות התגייסות פרטנית של משרתי ציבור ויחידות מסוימות, התמונה הכללית

מעידה על בעיות תיאום, קושי לגבש שירותים מותאמים ואפקטיביים בזמן אמת, כפילויות ואי־בהירות בסמכויות ומענה שאינו מיטבי לאזרחים.

עם זאת, חשוב להדגיש כי חולשות אלו אינן תוצר של המשבר הנוכחי, **אלא שיקוף של אתגרים מערכתיים עמוקים שהתפתחו והעמיקו לאורך שנים רבות. מחקר מקיף של המכון הישראלי לדמוקרטיה מיפה עשרה אתגרים מערכתיים מרכזיים** המשפיעים על תפקודו ואפקטיביות פעולתו של השירות הציבורי. אפשר לסווג את האתגרים האלה לשלושה רבדים: אתגרים חיצוניים (חברה ופוליטיקה), אתגרים מבניים (הסדרי מערכת) ואתגרים פנימיים (בתוך השירות הציבורי עצמו). יחד, אתגרים אלו יוצרים מארג מורכב המקשה על השירות הציבורי לפעול באופן מיטבי ולספק לאזרחי ישראל את השירותים שהם זכאים להם באופן מיטבי.[1]

האתגרים למיניהם משתקפים גם בתפיסות הציבור: אמון הציבור הישראלי ביכולתו לקבל שירותים ציבוריים בשעת צורך נמוך במיוחד. כך, בקרב מדינות ה־OECD, שיעור הישראלים שלא הסכימו עם ההיגד "אני מאמין כי אוכל לממש זכאות להטבות ושירותים בקלות אם אזדקק להם" היה הגבוה ביותר – 69% לעומת 46% (ממוצע כללי).

1 **ברובד החיצוני**, עלייה בקיטוב החברתי־פוליטי ובתפיסות מגזריות, לצד פוליטיזציה גוברת של השירות הציבורי, פוגעות באתוס הממלכתי ובאמון הציבורי במערכת. **ברובד המבני**, ריבוי משרדי ממשלה ופיצולם, ריכוזיות יתר של הממשלה אל מול השלטון המקומי וחולשה של מנגנוני הפיקוח על עבודת הממשלה, מייצרים סביבה מוסדית בלתי יעילה ונעדרת קוהרנטיות. בהקשר זה, הערכות מקצועיות מצביעות על כך שצמצום מספר משרדי הממשלה יכול להביא לחיסכון כלכלי משמעותי (מעל 800 מיליון ש"ח), לצד שיפור בתיאום ובאיכות השירותים. **ברובד הפנימי**, השירות הציבורי סובל מפערים בין סמכות לאחריות ומריכוזיות שחקני המטה, חולשה של מנגנוני תיאום ותכלול, חולשה של מנגנוני תכנון אסטרטגי ארוך טווח וניהול סיכונים, קשיים משמעותיים בגיוס ושימור הון אנושי איכותי, ותרבות ארגונית מקובעת המקשה על חדשנות והסתגלות.

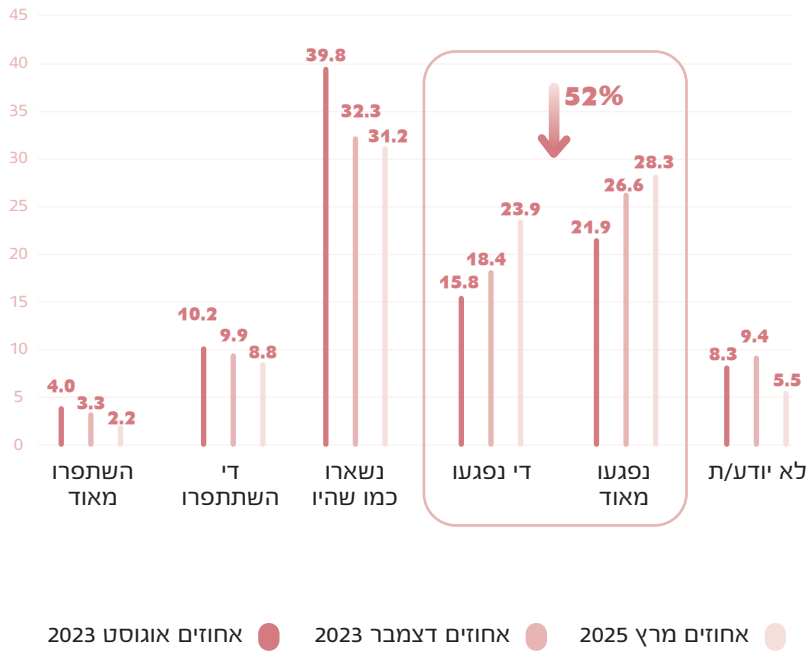
עד כמה הישראלים מאמינים שיוכלו לממש זכויות ושירותים, בהשוואה למדינות OECD



מקור: סקר OECD, Risk that Matter

יתרה מזו, גם בסקרים מקומיים שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה, יותר ממחצית האוכלוסייה (52%) ציינו כי איכות השירותים הניתנים לאזרח נפגעו או נפגעו מאוד. הסקר נערך בפעימות אחדות, בכלל זה פעימה לפני מלחמה "חרבות ברזל", והמגמה היא של ירידה מתמשכת בשביעות רצון.

תפיסות אזרחים בישראל על שירותים ציבורים, 2023–2025



מקור: סקר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תרשים 2

איך מחזירים את האמון והאפקטיביות לשירות הציבורי?

עומק המשבר הנוכחי, לצד ההכרה הגוברת בצורך בשינוי יסודי, **מייצרים חלון הזדמנויות ייחודי לרפורמה מקיפה בשירות הציבורי**. הביקורת הציבורית הנוקבת על תפקוד המערכת מאפשרת לא רק לאתר וללמוד את כשלי העבר, אלא גם לגבש מתווה חדש לעתיד השירות הציבורי, המבוסס על ערכי מקצועיות, ממלכתיות ואפקטיביות.

ואולם רגע קריטי זה מחייב פעולה משותפת ומתואמת של כלל בעלי העניין – משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות, ארגוני החברה האזרחית והציבור הרחב. חשוב להדגיש כי מדובר במהלך ארוך טווח, שיישומו המלא יארך שנים מספר. עם זאת, האפקט המצטבר של רפורמות אלו עשוי להביא לשינוי עמוק בתפקוד השירות הציבורי ובאיכות השירותים הניתנים לאזרחי ישראל.

המלצות המדיניות המובאות כאן מחולקות לשלוש רמות פעולה, המשקפות את דחיפות הצורך בשינוי, את מידת הבשלות הארגונית והחברתית לקידום הרפורמות ואת המורכבות הנדרשת ליישומן. חלוקה זו אינה מבטאת תלות הדדית בין הרמות, אלא הבניה על בסיס שילוב של קריטריונים פוליטיים, לוגיסטיים ומקצועיים:

הטווח הקצר – שיקום מיידי (100 הימים הראשונים)

רמה זו כוללת צעדים דחופים שעל הממשלה הבאה ליישם במסגרת ההסכמים הקואליציוניים ו־100 הימים הראשונים לכהונתה. מדובר בפעולות המכוונות לשיקום של מצב חמור המתאפיין בליקויים מבניים וציבוריים. צעדים אלו אינם ניתנים בהכרח להשלמה מלאה בתוך 100 ימים, והם ידרשו תשומת לב ממשלתית במשך כל השנה הראשונה, אבל הדגש עליהם כבר בתקופה הקריטית הזאת הכרחי לצורך הצלחת תהליך השיקום. ברמה זו התמקדנו בהמלצות לחיזוק אתוס השירות הציבורי, ערכיו ומעמדו, וכן בהמלצות פרקטיות בנושא צמצום משרדי הממשלה וטיוב ההון האנושי בשירות הציבורי, שתי סוגיות המצריכות התייחסות מיידית ונחרצת.

הטווח הבינוני – חיזוק והיערכות (המחצית השנייה של הכהונה)

לאחר שנת הייצוב הראשונה ניתן יהיה לקדם צעדים מורכבים יותר המצריכים תשתית מוסדית יציבה ויכולת ארגונית מבוססת. ברמה זו יש למקד את המאמצים בחיזוק יכולות התכנון האסטרטגי הממשלתי, במדידת האפקטיביות של קידום חדשנות ובשימוש מושכל בטכנולוגיות מתקדמות כמו בינה מלאכותית וניהול נתונים. מדובר בצעדים שמטרתם לא רק לתקן את הקיים, אלא להיערך טוב יותר לאתגרי המאה ה־21.

הטווח הארוך – מינוף קדימה (מעבר לכהונה אחת)

רמה זו מתמקדת במהלכים עמוקים ומורכבים המצריכים הכנה רב־שנתית, צוותי עבודה מקיפים ותהליכי הבשלה חברתיים ופוליטיים ממושכים. בין היתר, עיגון חוקתי של השירות הציבורי באמצעות חוק יסוד והשלמת רפורמות הביזור האופקי בממשלה. אומנם ניתן ורצוי להתחיל בקידום רפורמות אלו כבר בממשלה הבאה, אך סביר להניח שהשלמתן תיארך יותר מכהונה ממשלתית אחת ותדרוש המשכיות וחזון ארוך טווח.

מתווה לרפורמה: חלוקה לשלוש רמות פעולה

מסמך זה מציג תמונה מרוכזת וממוקדת של המלצות המדיניות העיקריות לטיוב השירות הציבורי. חשוב להדגיש כי מאחורי כל המלצה עומדת תשתית מחקרית מעמיקה שפותחה במכון הישראלי לדמוקרטיה לאורך שנים, הכוללת ניתוחים מפורטים, נתונים השוואתיים, מיפוי האתגרים וניסוחים קונקרטיים של הצעות חקיקה והחלטות ממשלה.

מפאת קוצר היריעה לא פירטנו במסמך זה את כלל הצעדים האופרטיביים, הנוסחים המשפטיים וההמלצות היישומיות. עם זאת, כל החומרים זמינים, ונשמח להציג אותם לגורמים המעוניינים ולפרט לעומק על ההמלצות. המחקרים העומדים לרשות מקבלי ההחלטות בתחום השירות הציבורי הם, בין השאר: **בחינה מעמיקה של יישום רפורמות קודמות בשירות הציבורי; מיפוי אתגרים מערכתי של השירות הציבורי; צמצום משרדי הממשלה והצעה למבנה ממשלתי קוהרנטי; עלייה בפטור ממכרז ומינויים פוליטיים; הליכי קבלת החלטות ויחסי דרג נבחר ודרג ממונה; תכנון אסטרטגי ארוך טווח במדינה; עקרונות יסוד של השירות הציבורי וביסוסם החוקתי במדינות OECD; המאבק בשחיתות שלטונית – קווים למנחים למדיניות; חובת עובדי ציבור לדווח על עבירות של שחיתות שלטונית; מפת המדדים לטיוב השירות הציבורי; סדרת מחקרים על חדשנות בממשלה** ועוד

הטווח הקצר – שיקום מיידי

א מחויבות לעקרון הנאמנות לציבור

בשנים האחרונות אנו עדים לשחיקה מתמשכת באתוס משרתי הציבור, בגישה הממלכתית של יחס שוויוני לכלל האזרחים ובתפיסה של משרתי ציבור כנציגי האינטרס הציבורי הרחב (ללא קשר לזהותה של הממשלה המכהנת).

במדינה דמוקרטית הריבונות היא של הציבור. נבחרי הציבור, עובדי השירות הציבורי וכלל רשויות השלטון ובעלי הסמכות השלטונית מחזיקים בכוח המופקד בידיהם על מנת שיפעלו באמצעותו לטובת הכלל. מכאן נובע העיקרון הבסיסי שלפיו כל רשות שלטונית חייבת בנאמנות כלפי הציבור.

עקרון הנאמנות כלפי הציבור מוזכר בקוד האתי של שירות המדינה, וכל נבחר ציבור ועובד ציבור מתחייבים בחובת אמונים לפי דין;[2] עיקרון זה גם פותח בפסיקת בית המשפט, שגזר ממנו חובות – במרכזן החובה להפעיל סמכות בהגינות ובשוויון, בשקיפות ובסבירות. יש חשיבות רבה לבסס את עקרונות היסוד של השירות הציבורי, ובראשם העיקרון שהשירות הציבורי חב חובת נאמנות כלפי כלל הציבור, ולצידו יש לעגן את החובות הנגזרות ממנו: לפעול באופן ממלכתי, מקצועי וא־פוליטי, בהגינות, סבירות, שקיפות, אחריותיות ומערכתיות (להלן – עקרונות היסוד של השירות הציבורי).

המלצות

- **הכרזה על מחויבות לעקרון הנאמנות לציבור כעיקרון־על רעיוני ומשטרי.** ראוי לייחס חשיבות ראשונה במעלה להכרזה כזאת, ועל כן עוד טרם השלמת המפעל החוקתי וכינון חוק־יסוד: השירות הציבורי (המופיע בהמלצות בהמשך) יש לחדש את המחויבות לעקרונות היסוד של השירות הציבורי במסגרת מאמצי השיקום שלו, לרבות במצעי המפלגות, בהסכמים הקואליציוניים ובקווי היסוד של הממשלה.
- **שילוב עקרונות היסוד של השירות הציבורי בתהליכי מינוי העובדים וקידומם.** מומלץ לאמץ עקרונות אלו כחלק בלתי נפרד מתהליכי המיון, הקליטה, ההכשרה, ההערכה והקידום של עובדים בשירות הציבורי.

2 שבועת האמונים לפי חוק־יסוד: הכנסת; חוק־יסוד: הממשלה; חוק שירות המדינה (מינויים).

- **חיזוק מחויבותה של נציבות שירות המדינה** להבטחת פעולתו של השירות הציבורי בהתאם לעקרונות היסוד, ובראשם עקרון הנאמנות לציבור, כך שתפעל כגוף מַפתח בשמירה על שירות ציבורי מקצועי, ממלכתי וא־פוליטי. חובותיה של הנציבות בהקשר זה יחולו על אופן הביצוע של כלל פעולותיה, והן יעוגנו בין היתר בתיקון חקיקה רלוונטי.
- **הטמעת הקוד האתי של שירות המדינה.** נוסף על ההכרזה העקרונית בעניין המחויבות לעקרונות היסוד, כצעד יישומי ראשון מומלץ להכריז על מחויבות להטמעה שיטתית של הקוד האתי לשירות המדינה ושל עקרונות היסוד של השירות הציבורי בכל רובדי השירות הציבורי. נודעת חשיבות רבה לחיזוק ולהטמעה של כללים אתיים המבהירים את כללי ה"עשה ואל תעשה" גם מעבר למצבים המוגדרים בהסדרים הפליליים והמשמעתיים. כללים אלו הם הבסיס להתנהלות ערכית, מקצועית וארגונית ראויה, והם מחלישים את האפשרות להתנהלות לא־אתית או מושחתת. יש להקים מוסדות, תהליכים ומנגנונים לחיזוק הטמעת יישומו של הקוד האתי ושל הבקרה עליו.
- **בחינה ועדכון של הסדרים להבטחת אתיקה שלטונית וטוהר מידות.** מוצע להקים צוות המשלב את נציבות שירות המדינה, הייעוץ המשפטי לממשלה והחשב הכללי לצורך חיזוק אפקטיבי של ההסדרים החלים על משרתי הציבור, יישומם ובחינה של העדכונים הנדרשים בהם, בין היתר:

1. מניעת החשש לניגוד עניינים – איתור יזום, בקרה ועדכון שוטף ושקיפות מוגברת של ההסדרים הקיימים, וכן חיזוק הסמכויות לנקיטת הליכים נגד מי שאינם חותמים על הסדרים סמוך למועד מינויים ונגד מי שמפירים את ההסדרים שנקבעו עימם;
2. הצהרת הון – חובות הגשה של הצהרות הון, חובות עדכון תקופתי, הגדרת בעלי תפקידים ודרגות שחלה עליהם החובה ומה היקפה, וכן בחינת ההסדרים לאימות נתונים הנמסרים, בדיקתם ומעקב אחר השינויים.
3. הסדרי צינון על עובדי ציבור שמעורבים, מתוקף תפקידם, בגיבוש הסדרים בין המדינה לגופים פרטיים או בפיקוח על גופים פרטיים, והגברת הפיקוח על הסדרי הצינון, לרבות על השימוש ב"צינון פנימי" ותקופות הסתגלות.

ב צמצום מספר משרדי הממשלה ויצירת מבנה קוהרנטי

למבנה ארגוני מיטבי של משרדי הממשלה ויחידותיה המקצועיות יש השפעה מכרעת על יכולתם לממש את אחריותם לספק שירותים ומוצרים ציבוריים באופן מקצועי, יעיל ואפקטיבי. בעשורים האחרונים הממשלה בישראל התרחבה מאוד, ומספר משרדי הממשלה עלה מ־18 ל־31 כיום. מספר זה חריג בהשוואה בינלאומית כשמדובר במדינות בסדר גודל דומה, והוא תוצר של תהליכים פוליטיים ולא של חשיבה אסטרטגית על מבנה הממשלה האופטימלי.

למעשה, מבנה הממשלה בישראל לא אופיין או הובנה מעולם באופן סדור. חמור מזה, מבנה הממשלה מוכתב, בראש ובראשונה, במענה לצרכים הפוליטיים הנובעים מהקמת ממשלות ומתהליכי ההרכבה הקואליציוניים הנגזרים מהם. במציאות שבה משרדים נוצרים, מתפרקים ומורכבים מחדש בכל כהונת ממשלה, ולעיתים אף כמה פעמים באותה כהונה, הדרג המקצועי נאלץ להשקיע משאבים ניכרים בהטמעת השינויים הארגוניים במקום בקידום מדיניות מהותית. בחינה יסודית שערכו משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה מצאה כי צמצום שמרני של מספר המשרדים יכול להוביל לחיסכון של למעלה מ־800 מיליון ש"ח. ריבוי המשרדים גם יוצר כפילויות, פרגמנטציה של שירותים ציבוריים, מקשה על תיאום בין־משרדי ועל יישום מדיניות ארוכת טווח ופוגע ביכולת לקדם פתרונות הוליסטיים לסוגיות מורכבות.

המלצות

- **צמצום מספר משרדי הממשלה.** יש לפעול לעדכון ולדיוק המבנה והמספר של משרדי הממשלה הרצויים בישראל, מתוך ביצוע חלוקה מעודכנת, ולעיתים מחודשת, של תחומי האחריות, ושיוך היחידות הרלוונטיות למשרדים אלה. צמצום זה ייעשה באמצעות אימוץ של אחת משתי חלופות מוצעות: החלופה הראשונה, המתונה יותר, מציעה לקבוע מבנה של 20 משרדי ממשלה (19 משרדים מקצועיים נוסף למשרד ראש הממשלה). החלופה השנייה, האגרסיבית יותר, מציעה מבנה מצומצם של 15 משרדי ממשלה בלבד. בשתי החלופות יש לבצע איחוד וארגון מחדש של תחומי האחריות של המשרדים באופן שיקטין חפיפות וישפר את הקוהרנטיות של עבודת הממשלה.
- **עיגון מספר המשרדים בחוק־יסוד למניעת הרחבה לא מבוקרת.** יש לעגן את מספר המשרדים (ולא רק את מספר השרים) בחוק־יסוד: הממשלה ולקבוע כי כל שינוי במספר ובתכולה של המשרדים יחייב נוקשות חוקתית ורוב מיוחד בכנסת. קיבוע זה, שייעשה במקביל להשלמת חוק־יסוד: חקיקה, ימנע את התופעה שכל ממשלה חדשה מקימה או מפרקת משרדים לפי אילוצים קואליציוניים ויבטיח יציבות במבנה הממשלה לאורך זמן.
- **יצירת מדרג היררכי של תפקידים מיניסטריאליים במסגרת המבנה הרזה.** יש לעדכן את התפקידים המיניסטריאליים וליצור מבנה היררכי ברור שבו בראש כל משרד עומד שר ראשי, ובמידת הצורך ניתן למנות שר נוסף שיהיה אחראי על תחום תוכן מוגדר בתוך המשרד. מודל זה, המיושם בהצלחה במדינות רבות, מאפשר גמישות אגב שימור מבנה ארגוני מקצועי קבוע ותפקודי של השירות הציבורי והימנעות מהמצב הנוכחי בישראל של "פירוק והרכבה" של משרדים בהתאם לצרכים הפוליטיים.

- **חיזוק יכולות התיאום והתכלול במשרד רה"מ.** יש לחזק את משרד ראש הממשלה כיחידת מטה של מרכז הממשלה – COG. מומלץ לפעול לעדכון המבנה הארגוני והסמכויות של משרד רה"מ לתיאום הן ברמה האופקית (בין משרדים) והן ברמה האנכית (בין רמות ממשל שונות). יש לפתח מנגנונים וכלים, לרבות מערכת דיווח אחידה על התקדמות פרויקטים בין־משרדיים ומנגנון יישוב מחלוקות בין משרדים.

ג חיזוק הדרג המקצועי וטיוב ההון האנושי בשירות הציבורי

מערכת היחסים בין הדרג הנבחר לבין הדרג המקצועי היא מרכיב חשוב במערך האיזונים והבלמים הדמוקרטי. המתח הקיים בין הדרגים הוא אינהרנטי, ואף הכרחי, להבטחה של קבלת החלטות מקצועיות המשרתות את האינטרס הציבורי הרחב. אולם בשנים האחרונות אנו עדים למגמה מדאיגה של פוליטיזציה גוברת בשירות המדינה (הרבה מעבר למשרות אמון), המתבטאת בריבוי מינויים בעלי זיקה פוליטית, בעיקר לתפקידים בכירים. מחקרים בינלאומיים מצביעים על קשר שלילי מובהק בין שיעור המינויים הפוליטיים לבין יעילות השירות הציבורי והצמיחה הכלכלית.

במקביל, ולא בלי קשר, ישראל ניצבת בפתחו של משבר חמור בגיוס הון אנושי איכותי בשירות הציבורי ובשימורו. המערכת מתקשה באיוש אלפי משרות חיוניות במגוון מקצועות. הדבר מתבטא גם בירידה דרמטית של 39% בהיענות למכרזים פומביים בשירות המדינה בשנים האחרונות. תהליך ההתחדשות האיטי של ההון האנושי, לצד הירידה בדימוי השירות הציבורי, מקשים על בניית מערכות יציבות וחדשניות שיכולות לעמוד באתגרים המורכבים והמשתנים של החברה הישראלית.

המלצות

- **עיגון חובת היוועצות מובנית בין הדרג הנבחר לדרג המקצועי.** חובה זו תחייב את נבחרי הציבור לקבל חוות דעת מקצועיות וחלופות מדיניות מגורמי המקצוע הרלוונטיים טרם קבלת ההחלטות, לקיים תהליך היוועצות משמעותי ולשקול באופן יסודי ומעמיק את חוות הדעת אף אם היא נדחית בסופו של דבר. במקרים שבהם הדרג הנבחר בוחר לפעול בניגוד לעמדה המקצועית, עליו לנמק את החלטתו באופן פומבי ושקוף, כחלק מן החובה לפרסם לציבור מידע באופן שוטף לגבי הליכי קבלת ההחלטות.
- **שיפור הליכי המינויים של דרגים בכירים.** יש לייצר הסדרה מחודשת של הליכי מינוי של בכירים בשירות הציבורי ובפרט בשירות המדינה – שתבטיח בהירות ואחידות. הסדרה זו צריכה לעודד מינויים מקצועיים שיתבצעו בהליך שקוף ותחרותי ויזכו באמון

הציבור, ושל בעלי תפקידים שגם יוכלו לעבוד בצורה מיטבית עם הדרג הפוליטי. לשם כך יש לחזק את ועדות המינויים, את הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים ואת ועדות האיתור הקיימות כיום על ידי שינוי בהרכבן (בדגש על חיזוק עצמאותם של החברים) ובדרכי עבודתן. לצד זה יש לערוך בחינה מחודשת של דרכי המינוי של כל משרה ומשרה, בהתאם לאופי הספציפי שלה. נוסף על כך, יש לחזק את תנאי הסף ואת תנאי הכשירות למינוי מנכ"לים במשרדי הממשלה, לרבות עיגון כללים שיבטחו שוויון מגדרי במינויים אלה.

- **הסדרה של נושא ממלאי המקום במשרות בכירות.** יש לפעול למיגור התופעה של הימנעות ממינוי קבע וריבוי של ממלאי מקום בתפקידים הבכירים והמרכזיים ביותר בשירות הציבורי. מומלץ לקבוע ככלל שממלא המקום יהיה הסגן הבכיר ביותר העומד בתנאי הסף, ותקופת מילוי המקום לא תעלה על חצי שנה.
- **הסדרת מינוי נציב שירות המדינה.** הגם שפסיקת בג"ץ מדגישה את הציפיות הגבוהות למינוי מקצועי וראוי לתפקיד, אין היא מחייבת את איתורו בהליך תחרותי בהכרח. לכן יש לפעול ליצירת נוהל מינוי מקצועי ועניייני על מנת לבחור מועמד בעל עבר של הישגים מוכחים ומצוינות, ובפרט ניסיון בקידום רפורמות משמעותיות, היכרות עם עבודת הממשלה וניהול הון אנושי. עמדתנו היא שהליך שקוף ותחרותי יתרום לבחירת המועמד המתאים ביותר ולחיזוק האמון במערכת.
- **קיצור ניכר של זמני הגיוס של עובדים בדרגים זוטרים ובדרגי הביניים.** כיום תהליכים אלו נמשכים חודשים ארוכים ומרתיעים מועמדים פוטנציאליים. יש להתאים את תהליכי הגיוס לשוק העבודה המשתנה, מתוך שימת דגש רב יותר על מבחן מקצועי והתאמה ופחות על מכוני איתור ודינמיקות קבוצתיות. יש גם להעביר את הסמכויות לניהול הליכי הגיוס והמיון למשרדי הממשלה ויחידות הסמך, ובד בבד לחזק את נציבות שירות המדינה כגוף שיקבע מדיניות, יפתח תורת הפעלה ויבצע בקרה.
- **עדכון מנגנוני התגמול והפיתוח המקצועי של עובדי המדינה.** בעיקר מדובר במקצועות נדרשים כמו הנדסה, ניתוח נתונים ומקצועות טכנולוגיים, הסובלים מפער אטרקטיביות ניכר לעומת מעסיקים במגזר העסקי. יש לפתח מערכת תמריצים למצוינות הכוללת תגמול כספי דיפרנציאלי על בסיס תפוקות והישגים, וכן מסלולי קידום מואצים למצטיינים.
- **הגברת הניידות והגמישות התעסוקתית במערכת הציבורית.** יש לייצר מסלולי קריירה גמישים ולבנות מנגנונים לניוד עובדים בין משרדי הממשלה, יחידות הסמך וארגוני המגזר הציבורי הרחב. לשם כך יש להפוך חלק ניכר מהמשרות במשרדי הממשלה למשרות קצובות בזמן עם אפשרות לסבבים, לא רק בקרב הסגל הבכיר המוביל.

- **פיתוח מנגנוני העסקה גמישים למצבי חירום.** יש לפתח מודל התקשרות והעסקה זמניות שיופעל בעיתות משבר ויאפשר למומחים מהמגזר העסקי והאקדמי לתרום מהידע והניסיון שלהם לשירות הציבורי, מבלי לעזוב את עיסוקם העיקרי ולעבור תהליכי מכרוז ארוכים ומסורבלים.
- **עדכון והשלמה של הרפורמה בהון אנושי בשירות המדינה.** יש לעדכן ולבנות את "הקומה הנוספת" ברפורמה הגדולה בהון האנושי שהתקיימה בשנים 2011–2016 בשירות המדינה, מתוך עדכון והתאמה למציאות הנוכחית ולאתגרי העתיד – השפעות הבינה המלאכותית על ספר המקצועות הממשלתי, ניהול בעידן המכונות והאוטומציה והתאמת ההון האנושי לאתגרי המאה ה־21.

הטווח הבינוני – חיזוק והיערכות

ד חיזוק יכולות התכנון האסטרטגי, ניהול סיכונים ואפקטיביות

מדינות בעלות חוסן לאומי מתבססות על יכולת תכנון אסטרטגי ארוך טווח המאפשרת להן להיערך לאתגרים עתידיים ולנצל הזדמנויות בצורה מיטבית. בישראל חוסר היציבות הפוליטית והמוסדית יוצר הטיית "קוצר טווח" מובנית המקשה על קידום חשיבה וראייה אסטרטגיות. מחיר קוצר הראייה הזה כבד: החלטות אסטרטגיות חיוניות נדחות שוב ושוב, ואלו שמתקבלות אינן מיושמות באופן עקבי ומתפוגגות עם חילופי הממשלות. התוצאה היא שהמדינה מגיבה למשברים במקום למנוע אותם ומחמיצה הזדמנויות לפיתוח ולצמיחה ארוכי טווח.

שלושה גורמים עיקריים מעצימים את בעיית התכנון האסטרטגי בישראל: **ראשית,** המבנה הפוליטי והקואליציוני היוצר תמריצים מובנים להעדפת הטווח הקצר, ולכן שרים וראשי ממשלות מודדים את הישגיהם במסגרת הזמן המוגבלת של כהונתם. **שנית,** ההחלשה המתמשכת של המוסדות האמונים על תכנון אסטרטגי, שמתקשים למלא את ייעודם בהיעדר מעמד, סמכויות ומשאבים מספקים. **שלישית,** חוסר הסנכרון הבסיסי בין מחזור התכנון האסטרטגי לבין מחזור התקציב, כך שבפועל סדר העדיפויות הלאומי נקבע בעיקר על ידי תהליכי התקצוב השנתיים. בעקבות מציאות זו, ישראל אינה מקיימת תהליכים שיטתיים וסדורים לניהול סיכונים אסטרטגיים – הכוללים איתור, מיפוי, ניתוח ודירוג של סיכונים ואתגרים לאומיים – ואין לה אסטרטגיה לאומית קוהרנטית להתמודדות עם אתגרים מורכבים בתחומים כלכליים, חברתיים וסביבתיים.

המלצות

- **חקיקת חוק תכנון אסטרטגי לאומי** שיעגן את מעמדה של המועצה הלאומית לכלכלה וחברה כיחידת סמך במשרד ראש הממשלה ויגדיר את סמכויותיה, תפקידיה והמבנה הארגוני שלה. החוק יחייב את הממשלה לקיים הערכת מצב אסטרטגית שנתית ולגבש על בסיסה תוכנית אסטרטגית לאומית המשקפת סדרי עדיפויות ארוכי טווח.
- **הקמת ועדה אסטרטגית מייעצת רב־מגזרית** בהשלמה למועצה – חבריה ימונו לתקופת כהונה של חמש שנים על פי המודל של המועצה הלאומית למחקר ופיתוח (מולמו"פ). תפקידי הוועדה יכללו זיהוי ומיפוי של אתגרים אסטרטגיים, פיתוח תרחישי ייחוס בתחומים שונים, ניתוח מגמות ארוכות טווח והמלצה על כיווני פעולה אסטרטגיים.
- **עיגון של חובת המשרדים לכלול התייחסות לאסטרטגיה ארוכת טווח** בספר תוכניות העבודה השנתי של הממשלה. עיגון זה יבטיח המשכיות ועקביות בתהליכי התכנון מעבר לחילופי ממשלות ושרים.
- **יצירת סנכרון בין תהליכי התכנון לבין מחזור התקצוב.** יש לקבוע כי הערכת המצב האסטרטגית השנתית תשמש בסיס לתהליך התקצוב, כך שהתקציב ישקף את סדרי העדיפויות האסטרטגיים שנקבעו. נוסף על כך, יש להטמיע מנגנון בדיקה תקופתי שיבחן את מידת ההלימה בין התקציב המאושר לבין היעדים האסטרטגיים שהוגדרו ויזהה פערים, כאשר אלו קיימים.
- **פיתוח והטמעה של מתודולוגיה לאומית לניהול סיכונים אסטרטגיים.** יש לפתח מתודולוגיה שיטתית וסדורה להערכה וניהול של סיכונים אסטרטגיים, הן בשגרה והן בחירום, שתיושם בכל רמות הממשל – ברמת הממשלה כולה, ברמת המשרד היחיד וברמת היחידות השונות. המתודולוגיה תכלול תהליכים מובנים לזיהוי סיכונים, ניתוחם, דירוגם לפי חומרה והסתברות ופיתוח מענה להם.
- **הקמת פורטל ממשלתי משותף למחקר.** יש ליצור פלטפורמה שתשמש מאגר לשיתוף בכלל המחקרים הממשלתיים ותכלול סקירות השוואתיות, סקרים, מחקרי עומק, ממצאים, מסקנות והמלצות מדיניות. הפורטל יאפשר חיזוק יכולות המחקר הממשלתי, סינון והצלבה של מידע ותובנות ממגוון תחומים ויכלול כלים לזיהוי הזדמנויות לשיתופי פעולה מחקריים.
- **פיתוח סטנדרט אחיד להערכה ומדידה.** יש לפתח מתודולוגיה אחידה להערכה של אפקטיביות תוכניות הממשלה, הכוללת קריטריונים ברורים למדידת הצלחה, מנגנוני בקרת איכות ותהליכי לקחים מובנים. הסטנדרט יאפשר השוואה בין משרדים ותוכניות וישפר את יכולת קבלת ההחלטות. יש לקדם גם סעיפי סיום מובנה (sunset) לסגירה של תוכניות שלא הוכיחו תרומה ממשית.

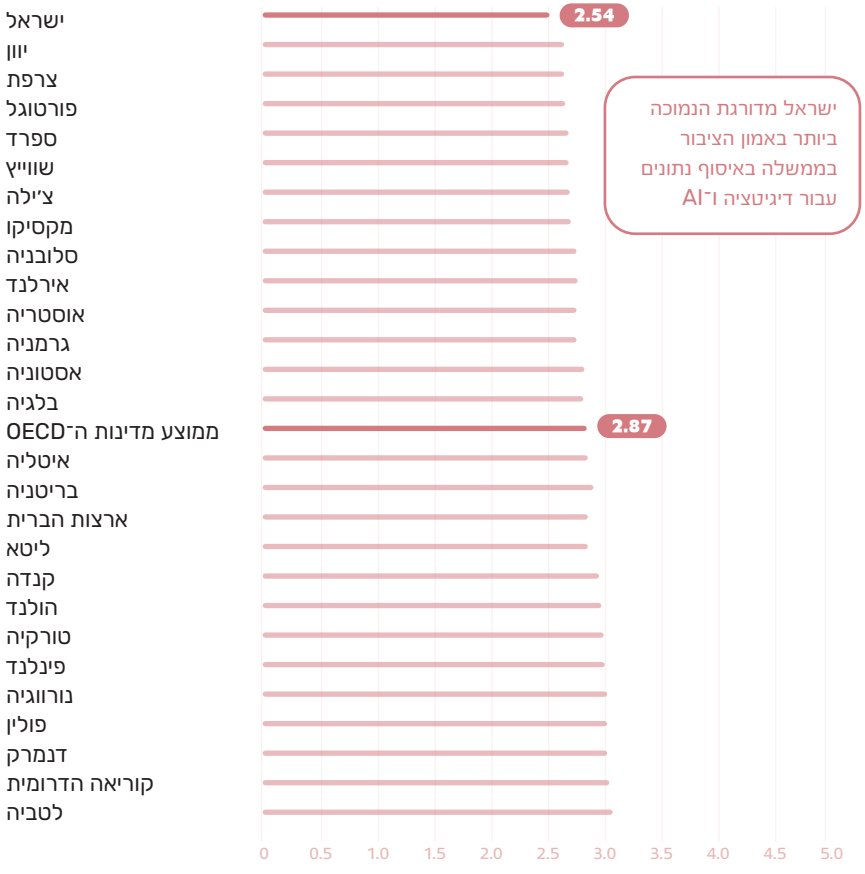
- **חיבור ליעדי פיתוח בר קיימא.** יש לפתח סט אינדיקטורים מקומי התואם ליעדי הפיתוח הבר קיימא של האו"ם (SDGs), מתוך התאמתם למציאות הישראלית והגדרת יעדים לאומיים ברורים (כפי שישראל התחייבה, ואף הצהירה על כך, בהחלטת ממשלה מס' 4631 משנת 2019). הדבר יאפשר מעקב אחר התקדמות ישראל בנושאי קיימות, שינוי חברתי ואיכות חיים וישפר את מיקומה בדירוגים הבינלאומיים.

ה דאטה, חדשנות ובינה מלאכותית בשירות הציבורי

השירות הציבורי בישראל מתמודד עם אתגרים מורכבים ורב־ממדיים המחייבים אימוץ של גישות חדשניות ופתרונות טכנולוגיים מתקדמים. יתר על כן, המציאות הישראלית בשנים האחרונות מדגישה את הצורך הדחוף בקידום חדשנות בשירות הציבורי, טכנולוגית ותהליכית כאחד – טיוב של ניהול מאגרי הדאטה הממשלתיים ויצירה של סוגי מענה המותאמים לאתגרים המורכבים. המהפכה הטכנולוגית הנוכחית, ובמרכזה ההתפתחויות פורצות הדרך בתחומי הבינה המלאכותית וניתוח הנתונים, משנה שינוי יסודי את אופן פעילותן של מערכות ממשל ברחבי העולם. השילוב של AI וביג דאטה מאפשר מעבר ממודל תגובתי מסורתי – שבו השירותים הציבוריים מגיבים לבעיות לאחר התרחשותן – **לגישה מניעתית ופרואקטיבית המבוססת על חיזוי וזיהוי מוקדם של סיכונים.**

אומנם ישראל מוכרת כ"אומת הסטארט־אפ" ומובילה עולמית בחדשנות טכנולוגית במגזר הפרטי, אך השירות הציבורי מתקשה לתרגם את היתרון הטכנולוגי הלאומי לשיפור מערכתי של השירותים הציבוריים. פער זה בא לידי ביטוי בתהליכים מיושנים, במערכות מידע המצריכות עדכון ניכר, בקושי להתאים את השירותים הציבוריים לציפיות המתפתחות של האזרחים, ועוד. נציין כי הטמעת טכנולוגיות חדשות אינה מטרה בפני עצמה אלא אמצעי – המטרה היא שיפור השירותים לאזרח, ולשם כך נדרש שירות ציבורי חדשני, תגובתי ומותאם יותר.

אמון האזרחים בממשלה בכל הקשור לשימוש בנתונים שהיא אוספת על אזרחיה באמצעות כלים דיגיטליים ובינה מלאכותית, ישראל לעומת מדינות OECD



מקור: סקר סיכונים, 2024 OECD.

המלצות

- **קביעת אסטרטגיה לאומית להטמעת בינה מלאכותית בשירות הציבורי.** יש לפתח תוכנית לאומית מקיפה להטמעת בינה מלאכותית בשירות הציבורי, הכוללת מיפוי הזדמנויות, זיהוי סיכונים, הנחיות להטמעה אחראית, הכשרות מתאימות לעובדים ותהליכי הסתגלות ארגוניים. על התוכנית להתמקד לא רק בשיפור היעילות של תהליכים שגרתיים, אלא גם בפיתוח יכולות מתקדמות של חיזוי, ניבוי וניתוח של נתונים מורכבים, וכיצד השירות הציבורי צריך להתנהל אחרת בעידן של בינה מלאכותית.
- **פיתוח אסטרטגיית דאטה ממשלתית.** יש לגבש אסטרטגיה לאומית לניהול נתונים ממשלתיים, הכוללת תקנים אחידים, מנגנוני שיתוף מידע, סוגיות של הבטחת פרטיות ואבטחת מידע. בין היתר, יש לקבוע נהלים ברורים לעבודה עם פרטי מידע רגישים בממשלה ולייצר בעלי תפקידים שאמונים על הנושא במשרדים השונים. נדרש להשלים את הבנייה של תשתית דיגיטלית אחודה, לקדם סטנדרטיזציה של מערכות מידע ולפתח פרוטוקולים לשיתוף נתונים בין־משרדי.
- **השלמת מהלך "אגם המידע" הממשלתי.** יש לפעול ליישום החלטות ממשלה רבות בנושא טיוב הניהול ושיתוף בדאטה,[3] לצורך זרימת נתונים בין הרשויות והיכולת לפתח פרויקטים להצלבת דאטה ממשרדים שונים. כמו כן, יש לפתח פרוטוקולים להעברת דאטה ושימוש בה בין רשויות מקומיות, רישומי משטרה, ביטוח לאומי ועוד.
- **יצירת מודלים של חיזוי וניבוי בשירותים החברתיים.** יש לפעול למינוף היכולות המתקדמות של בינה מלאכותית לפיתוח מערכות חיזוי וניבוי של צרכים עתידיים בתחומי הבריאות והרווחה במגוון תחומים: רווחה וילדים בסיכון, עוני ודרי רחוב, ניצול קצבאות חברתיות, בריאות הנפש ועוד. יש ללמוד מהמודלים המתקדמים המיושמים כבר היום במדינות שונות לצורך שיפור המדיניות החברתית ומיקוד ההתערבות הממשלתית.
- **מיסוד תפקיד מנהלי חדשנות.** יש לפעול למיסוד של תפקיד מנהל החדשנות במשרדי הממשלה. יש להגדירו גורם האחראי על זיהוי הזדמנויות לשיפור, ייזום פרויקטים חדשניים וליווי תהליכי שינוי ארגוני. יש להעניק למנהלי החדשנות הכשרות מיוחדות ולפתח עבורם רשת ממשלתית לשיתוף ידע ושיתוף פעולה.

3 החלטת ממשלה 5208, מיום 4 בנובמבר 2012; החלטת ממשלה 1933, מיום 30 באוגוסט 2016; החלטת ממשלה 4753, מיום 24 בנובמבר 2019; החלטת ממשלה 1440, מיום 15 במאי 2022.

הטווח הארוך - מינוף קדימה

1 חיזוק המערכתיות וערכי השירות הציבורי

משבר האמון הציבורי במערכות השלטון, שהחריף בעקבות אירועי 7 באוקטובר, מדגיש ביתר שאת את הצורך הדחוף לחזק את השירות הציבורי כגורם מקצועי, אמין וממלכתי. נדרש אפוא לעגן באופן פורמלי את חובתם של משרתי הציבור לפעול על פי ערכי היסוד של טוהר מידות, מקצועיות וממלכתיות ובנאמנות לאינטרס הציבורי הרחב.

חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, אינו דן במפורש באתוס של משרתי הציבור, בערכים המנחים אותם או בעקרונות העצמאות המקצועית הנדרשת, ואלו אינם מעוגנים בהסדרים חוקתיים. מצב זה יוצר פער גדול בין חשיבותם של ערכים אלה לתפקוד התקין של הדמוקרטיה הישראלית לבין מידת עיגונם והטמעתם במערכת.

המלצות

- **כינון חוק־יסוד: השירות הציבורי.** חוק יסוד זה יעגן את הערכים המרכזיים ואת עקרונות היסוד של השירות הציבורי (ולא רק שירות המדינה) כך שיחולו בכל עת – כאשר הוא מסייע בקביעת מדיניות, פועל ליישם מדיניות או נותן שירות לאזרח. חוק יסוד זה ישתלב בהשלמת המפעל החוקתי, יסדיר באופן מקיף את מעמדו של השירות הציבורי כגוף מקצועי, א־פוליטי, ממלכתי ומחויב לאינטרס הציבורי. חוק היסוד יסדיר את מערכת היחסים בין הדרג הפוליטי לדרג המקצועי ויעגן את החובה של משרתי הציבור לפעול על פי שיקולים מקצועיים ועניינים, מתוך מחויבות לשלטון החוק ולטוהר המידות.
- **פיתוח מנגנוני שקיפות ואחריותיות שיחזקו את אמון הציבור במערכת.** יש לבנות מסגרת מדידה מקיפה ולפרסם מדדים ברורים של תפוקות ותוצאות בתחומי הליבה של השירות הציבורי, שיאפשרו לציבור להעריך את פעילות המערכת באופן אובייקטיבי ושקוף. על הדרג המקצועי הבכיר לקבל אחריות אישית ומערכתית על התוצאות, כחלק מחיזוק תרבות ארגונית של דיווחיות ואחריותיות.
- **פיתוח אסטרטגיה לחיזוק האטרקטיביות של השירות הציבורי בקרב מגוון אוכלוסיות.** יש לפעול להרחבת מעגל המשרתים כך שהשירות הציבורי ישקף את הפסיפס החברתי בישראל, יבטיח ערכים של השתתפות, נגישות ואפשרות מתן מענה לצרכים המגוונים של כלל הקהילות. חיזוק כזה יכול להיעשות באמצעות הרחבת הגיוון התעסוקתי,

שיפור תדמית השירות הציבורי והעלאת היוקרה המקצועית שלו, בכלל זה מאמצי הסברה והנגשה המדגישים את הערך והמשמעות שבעבודה בשירות הציבורי, שיפור תנאי ההעסקה והקריירה ועוד.

7 ביזור אופקי בממשלה - חיבור בין סמכות לאחריות

היעילות והמועילות של השירות הציבורי תלויות במידה רבה באיזון בריא בין סמכות לבין אחריות. במערכת הממשלתית בישראל פועלים שני סוגים עיקריים של שחקנים: יחידות מטה רוחביות (כגון אגף התקציבים, החשב הכללי, נציבות שירות המדינה ומערך הייעוץ המשפטי) ויחידות ביצוע (רוב משרדי הממשלה כגון בריאות, חקלאות, רווחה ותחבורה). בעשורים האחרונים התפתחה ריכוזיות ניכרת של כוח בידי שחקני המטה, בין היתר מאחר שהם משמשים גם שומרי סף במערכת. ריכוזיות זו יצרה פער הולך וגדל בין האחריות המוטלת על משרדי הביצוע לבין הסמכות המוקנית להם. פער זה בולט במיוחד בשלושה תחומים מרכזיים: תקציב המדינה, ניהול ההון האנושי ורכש. מציאות זו יוצרת "צווארי בקבוק" מערכתיים, מאיטה תהליכים של קבלת החלטות ומובילה לעיתים קרובות לתסכול של דרגים מקצועיים בכירים המרגישים אחריות כבדה ללא סמכות מקבילה.

המלצות

- **השלמת ביזור הסמכויות בתחום ניהול ההון האנושי.** יש להשלים את יישום הרפורמה להון אנושי בשירות המדינה משנת 2013 שביקשה להעביר סמכויות מהותיות מנציבות שירות המדינה למשרדי הממשלה, בדגש על אצילת סמכויות בתחום תקן משרות, הגדרת תפקידים, גיוס וקליטה של עובדים חדשים וניהול מסלולי קריירה, ובד בבד לחזק את היכולות המקצועיות של המשרדים עצמם. במסגרת זו, יש להפוך את נציבות שירות המדינה לגוף מטה אסטרטגי המתמקד בקביעת מדיניות, בפיתוח מתודולוגיות, בקידום ערכי השירות הציבורי ובפיקוח עליו.
- **יישום של המלצות ועדת המשילות לביזור סמכויות בתהליכי התקצוב** מאגף התקציבים ומהחשב הכללי למשרדי הממשלה. רפורמה זו תכלול גם צמצום מספר התקנות התקציביות, הגדלת גמישות הניהול התקציבי בתוך המשרדים, העברת יתרות תקציביות שלא נוצלו לשימוש המשרד בשנה העוקבת והקטנת הצורך באישורים מרובים לשינויים תקציביים. במקביל, יש להגדיל את העצמאות של מנכ"לי המשרדים

בגיבוש תקציב המשרד ותוכנית הפעולה שלו ובד בבד להגביר את האחריותיות והדיווחיות על התוצאות.

- **פישוט הליכי הרכש הממשלתי.** יש לקצר זמנים ובירוקרטיה במנגנוני הרכש. יש לפתח מסלולים ייעודים וגמישים לרכישת פתרונות טכנולוגיים חדשניים (GovTech) המאפשרים תהליכים מהירים יותר, פיילוטים ובחינה של פתרונות בטווח הקצר. יש למנף את "זירת האתגרים" הממשלתית לעבודה רב־מגזרית. יש להמשיך את המאמץ של מעבר לענן ולייצר סטנדרטיזציה והקלה בנטל הבירוקרטי ליצירת התקשרויות.
- **חיזוק מעמדו של מבקר הפנים ביחידות השירות הציבורי.** יש לחזק את עצמאותו המקצועית של מבקר הפנים במשרד ואת כפיפותו המקצועית למבקר המדינה. מוצע להקים צוות בין־משרדי לגיבוש הסדרים מתאימים לחיזוק מעמדו ואי־תלותו המקצועיים, לרבות תקופת מינוי, תנאי שכר, סמכויות לקבלת מידע וזימון מבוקרים ועוד.
- **תכנון משתף ושיתופי פעולה.** יש לחזק מנגנונים של שיתוף ציבור ושילוב נציגי ציבור בתהליכי קבלת החלטות. יש לעדכן הסדרים רגולטוריים לחיזוק מנגנוני "יצירה משותפת" (co-creation) בין־מגזרית ולייצר תמריצים לדיאלוג ושיתופי פעולה חוצי מגזרים. יתרה מזו, יש לעגן חובת היוועצות עם גופים יציגים של השלטון המקומי בקבלת החלטות מדיניות רחבות.
- **שילוב מקורות מימון רב־מגזריים.** יש לפתח מנגנונים המאפשרים "הגדלת העוגה" של המשאבים העומדים לרשות המשרדים באמצעות שילוב בין מקורות ממשלתיים, פילנתרופיים והשקעות אימפקט. בפרט, יש לקדם את השימוש במודלים חדשניים של "תשלום על תוצאות" (pay for success), דוגמת אג"ח חברתי (social impact bond). מודלים אלה מאפשרים למשרדי ממשלה להגדיל מאוד את המשאבים העומדים לרשותם, לשתף את הסיכון עם עוד גורמים ולשלם רק עבור תוצאות מוכחות.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

> **המשבר הוא גם הזדמנות. ויותר מזה הוא צירי לידה.**
> **משהו חדש וולד במשבר.**
>
> הרב יונתן זקס

סדרת החוברות אתגרי המחר

התקופה האחרונה חידדה את הצורך הקריטי בביצור מוסדות הממשל, בשיקום אמון הציבור בהם ובחיזוק יסודותיה של הדמוקרטיה הישראלית. בחירות 2026 הן הזדמנות נדירה לאזרחי ישראל ולהנהגת המדינה לעצב חזון וסדרי עדיפויות ולגבש תוכניות פעולה ארוכות טווח להתמודדות עם האתגרים הבולטים הניצבים לפני המדינה.

לשם מימוש מטרה זו, צוותי המחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה פועלים בעקביות לגיבוש מפת דרכים מפורטת להנהגה הנבחרת. החוברות בסדרה מציעות שורה של רפורמות והמלצות מדיניות בתחומי המשטר והממשל, הכלכלה והחברה, הביטחון, החינוך, השירות הציבורי, השלטון המקומי, המרחב הדיגיטלי, יחסי דת ומדינה ועוד. יחד, הן פורשות לפני הציבור מהלך כולל של תיקון, שיקום ורפורמה לטובת כלל אזרחי ישראל.

ב־7 באוקטובר מדינת ישראל ספגה מכה קשה, אך זו יכולה וצריכה להיות גם קריאת השכמה. דווקא בתקופה של כאוס, ייאוש, קיטוב וחוסר אמון, חשוב יותר מאי פעם לקדם מדיניות איכותית המכוונת להשגת טובת הכלל והמבוססת על מחקר, נתונים ותכנון ארוך טווח; לקיים שיח מקצועי, מכבד ומבוסס עובדות; ולהנגיש ידע אמין לציבור ולמקבלי ההחלטות.

סדרת **אתגרי המחר** משקפת את יכולותיו של המכון הישראלי לדמוקרטיה לתרגם מחקר יישומי לפתרונות מדיניות לאתגרי הפנים המרכזיים של מדינת ישראל. אנו פועלים מתוך אמונה עמוקה שגם לאחר שנים של משבר וטלטלה לא אבדה תקוותנו ואפשר לבנות כאן מציאות טובה יותר - ישראל דמוקרטית, יציבה ובעלת חזון לעתיד היא ישראל חזקה.

הרפורמות מאורגנות בשלושה מעגלים -

1 רפורמות ליבה לעיצוב החוזה הדמוקרטי

רפורמות הנוגעות ליסודות המדינה הדמוקרטית וליכולתה לתפקד לאורך זמן. לתפיסתנו, מהלכים אלו צריכים לעמוד בלב סדר יומה של הממשלה הבאה:

- **הסדרה חוקתית, מערכת המשפט וכללי המשחק הדמוקרטיים.** מהלך לשיקום מנסיגה דמוקרטית, תיקון כללי המשחק ולביסוס תשתית חוקתית רחבה המרסנת כוח ומעגנת את ערכי היסוד של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. יעדי התוכנית הם חיזוק של שומרי הסף, עיגון של זכויות יסוד, הסדרת היחסים בין הרשויות ושיפור התפקוד של מערכת המשפט.

- **אסדרת המרחב הדיגיטלי.** יצירת מסגרת ישראלית עדכנית להתמודדות עם האתגרים והסיכונים הנלווים לרשתות החברתיות, לאלגוריתמים ולבינה המלאכותית, מתוך הגנה על משתמשים, חיזוק של אחריות הפלטפורמות, מאבק בדיסאינפורמציה ובפעילות השפעה מתואמת ושמירה על המרחב הדמוקרטי.

- **פרדיגמה חדשה ליחסי המדינה והחברה החרדית.** מעבר ממדיניות של מובלעת וסבסוד בין־מגזרי להסדר אזרחי חדש המבוסס על אחריות הדדית וחובות וזכויות דומות לכלל אזרחי המדינה. במסגרת זו מוצעים צעדים לחיזוק השוויון בנטל, לקידום שירות צבאי ואזרחי, לצמצום האוטונומיה החרדית בתחומי החינוך, ולהקטנת מנגנוני הסבסוד הבין־מגזריים המעודדים התבדלות.

- **שיקום השירות הציבורי וטיוב פעולתו.** חיזוק מעמדו, מקצועיותו ואפקטיביות פעולתו של השירות הציבורי, מתוך תפיסה ששירות ציבורי איכותי הוא תנאי יסוד לממשל תקין, יעיל ודמוקרטי. מטרות התוכנית הן חיזוק הממלכתיות והאתיקה הציבורית, טיוב מנגנוני המינויים, ארגון מחדש של משרדי הממשלה מתוך הפחתת מספרם ושינוי חלוקת התפקידים והסמכויות ביניהם, שיפור יכולות התכנון והביצוע הממשלתיות וחיזוק ההון האנושי בשירות הציבורי.

2 רפורמות מבניות לחיזוק הממשל ויכולת הביצוע

רפורמות שנועדו לשפר את איכות הממשל, היציבות הפוליטית ויכולת הביצוע של המדינה לאורך זמן:

- **רפורמות פוליטיות ומבניות.** תיקון שיטת הבחירות באופן שישפר את הייצוגיות והאחריות של נבחרי הציבור ואת יכולתם של האזרחים להשתתף בפוליטיקה; חיזוק היציבות הפוליטית באופן שיגביר את הרציפות בעבודת הממשלה והכְּנסת ויגביר את היכולת של המערכת הפוליטית לתכנן ולהוציא לפועל מדיניות ארוכת טווח לטובת אינטרס ציבורי רחב; וטיוב מנגנוני קבלת ההחלטות בנושאים אזרחיים וביטחוניים.

- **רפורמה בשלטון המקומי.** מעבר ממבנה ריכוזי למבנה מבוזר, גמיש ויעיל יותר, המבוסס על אוטונומיה מקומית, הפחתת רגולציה, ביזור סמכויות והרחבה של יכולת הביצוע של הרשויות המקומיות לצד חיזוק מנגנוני הבקרה והדמוקרטיה המקומית.

- **שינוי סדרי העדיפויות התקציביים והיערכות כלכלית לעתיד.** התאמת תקציב המדינה לאתגרים הביטחוניים, החברתיים והטכנולוגיים של העשורים הקרובים; מאבק ביוקר המחיה; חיזוק מנועי צמיחה; והשקעה בהון אנושי ובתשתיות אזרחיות.

3 רפורמות אופק חברתי לכינון מרקם חברתי ועתיד משותף

רפורמות המבקשות להתמודד עם מגמות עומק המשפיעות על עתידה של ישראל כחברה יהודית ודמוקרטית במאה ה־21:

- **חינוך לדמוקרטיה ולכשירות אזרחית.** החזרת הכשירות האזרחית־דמוקרטית למרכז העשייה החינוכית, באמצעות חיזוק החינוך לערכים דמוקרטיים, אוריינות מדיה, חשיבה ביקורתית ותחושת שותפות אזרחית בקרב כלל תלמידי ישראל.

- **ביטחון הפנים ומשטרת ישראל.** שיקום מערך השיטור וביצור העצמאות המקצועית והממלכתית של המשטרה; חיזוק הביטחון האישי והקהילתי; טיפול אפקטיבי בפשיעה ובאלימות; ושיקום האמון הציבורי בגופי אכיפת החוק.

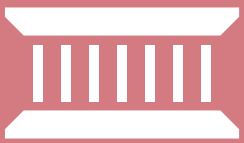
- **שילוב החברה הערבית בישראל.** קידום מדיניות ארוכת טווח לצמצום פערים; **חיזוק החוסן הכלכלי והמוסדי של הרשויות הערביות; שיפור ההשתלבות בתעסוקה** ובחינוך; והתמודדות אפקטיבית עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית.

- **היערכות לעידן הבינה המלאכותית.** התאמת שוק העבודה, ההכשרות המקצועיות ומערכת החינוך למציאות הטכנולוגית והכלכלית המשתנה במהירות.

מקום למחשבה

מקום למחשבה

מקום למחשבה



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

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

עו"ד עדנה הראל־פישר היא עמיתת מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה וראשת התוכנית לאתיקה שלטונית ומאבק בשחיתות. שירתה כ־25 שנים בשירות הציבורי, ובתפקידה האחרון הייתה ראשת תחום ייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי) במשרד המשפטים.

המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il | 2026

לכל נושאי
אתגרי המחר