



המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.

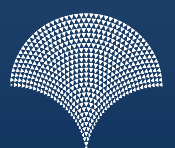
מסמך מדיניות

חסמים מבניים במדינת ישראל והשפעתם על הפוטנציאל המשקי והתפקודי בישראל

אוגוסט 2026

אודות המרכז להעצמת האזרח

המרכז להעצמת האזרח הוא ארגון חברה אזרחית הפועל בתחומי הממשל, ועוסק באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור. "המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את טיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.



CECI

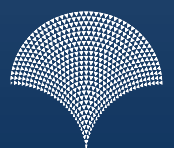
המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

מסמך מדיניות

חסמים מבניים במדינת ישראל והשפעתם על הפוטנציאל המשקי והתפקודי בישראל

אוגוסט 2026



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

צוות המחקר

נייר זה הינו תוצר של מחקר בהובלת המרכז להעצמת האזרח, ובסיוע מחקרי של צוות המכון לאסטרטגית עתיד לישראל ISFI.

מוביל צוות המחקר ועורך המסמך:

- **רון צור**, חבר בכיר בפורום המומחים של המרכז להעצמת האזרח, מנכ"ל חברת הייעוץ Sparks, דירקטור ושותף מייסד ב-ISFI, המכון לאסטרטגית עתיד לישראל

צוות המחקר והבכירים שסייעו בכתיבה והערות בתהליך עריכת המסמך:

- **מיכל בן משה**, סמנכ"לית מדיניות וממשל, המרכז להעצמת האזרח
- **רבקי דב"ש**, חברה בכירה בפורום המומחים, המרכז להעצמת האזרח

סייעו למהלך המחקרי:

- **פרדר רומי**, חוקרת בכירה, המכון לאסטרטגית עתיד לישראל ISFI
- **מוריה פריש**, עוזרת מחקר, המכון לאסטרטגית עתיד לישראל ISFI

נבקש לציין תודה מיוחדת לשלושה חברים בכירים ומנוסים, אשר תרמו מזמנם להעיר ולהאיר על סיוטת המסמך:

- **פרופ' יוג'ין קנדל**, יו"ר ושותף מייסד של ISFI, לשעבר יו"ר המועצה הלאומית לכלכלה וחברה.
- **אלכס קושניר**, מנכ"ל המכון לאסטרטגית עתיד לישראל ISFI, לשעבר חבר כנסת ויו"ר ועדת הכספים.
- **עידו פיק**, מנכ"ל המרכז להעצמת האזרח



תוכן העניינים

תקציר מנהלים

5	מבוא
5	המחיר המצרפי
6	משפחות של חסמים מבניים ודוגמאות לסימפטומים הנובעים מהם
6	האבחנה המשולבת: שרשרת התמסורת המוסדית
7	לסיכום עד כאן –
7	הקריאה לפעולה

חלק א': מבוא ותשתית תיאורית: מושג ה"חסם המבני"

8	הגדרת היסוד וההבחנה בין סימפטום לשורש
9	למה מדינות כושלות?
9	מה בין מספר שחקני הוושו והיכולת לעשות שינויים מבניים
10	היישום לארכיטקטורה המוסדית הישראלית
10	נתוני על – מייצגים את השפעות החסמים המבניים

חלק ב': מבנה ותמריצים פוליטיים

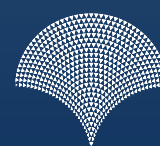
12	(א) מלחמת הרשויות והיעדר חוקה
13	(ב) ממשלות מנופחות וריבוי משרדים
15	(ג) אייציבות פוליטית
16	(ד) תמריצים פוליטיים קצרי-טווח וכלכלת בחירות
17	(ה) חולשה מבנית של הכנסת
18	(ו) היעדר כללי משחק יציבים ותיקונים תכופים לחוקי יסוד
19	תובנות על וחיבור תיאורטי

חלק ג': ממשל, ניהול וביצוע

20	(א) פיצול אחריות בין משרדים: כפל סמכויות וחוסר תיאום מובנה
21	(ב) ריבוי גופים ומוקדי סמכות
22	(ג) היעדר חלוקת אחריות ברורה והשלט אשמה הדדית, בדגש על מצבי משבר
23	(ד) שירות ציבורי שאינו מוכוון תוצאות
24	(ה) משילות מול פוליטיזציה, דרג נבחר מול דרג מקצועי
25	(ו) איכות הון אנושי ומקצועיות לא מספקת בתפקידי מפתח
27	(ז) רגולציה עודפת ונשל רגולטורי חריג ביחס ל-OECD

חלק ד': תכנון אסטרטגי וחשיבה ארוכת-טווח

29	(א) היעדר גוף תכנון לאומי אסטרטגי מתכלל
30	(ב) תכנון לאומי שאינו מחובר לביצוע
31	(ג) מחסור בראייה ארוכת טווח, בראי הדורות הבאים



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

33	חלק ה': ריכוזיות ומבנה הממשל
33	(א) ריכוזיות יתר של השלטון המרכזי: משרד האוצר ואגף התקציבים
34	(ב) חולשת השלטון המקומי והיעדר ביזור
35	(ג) היעדר גמישות ניהולית ברשויות ובדרגי השטח
36	(ד) ריחוק מובנה בין מקבלי ההחלטות לאזרחים

37	חלק ו': סינתזה, מטריצת קשרי הגומלין
37	מטריצת קשרי הגומלין: כיצד החסמים מזינים זה את זה

38	לסיכום
----	---------------



CEPR

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

תקציר מנהלים

מבוא

מדינת ישראל אינה סובלת רק מבעיית ביצוע נקודתית, מכשל של ממשלה מסוימת או מאי־כשירות של שר זה או אחר. היא סובלת מארכיטקטורה שלטונית פגומה: מערך קבוע של "כללי משחק" המייצר באופן שיטתי החלטות שאינן אופטימליות ויכולת ביצועית נמוכה, ללא תלות בזכות מקבלי ההחלטות. זוהי הגדרת החסם המבני, וזהו לב הטיעון של נייר זה.

דוחות מבקר המדינה, דוחות ה־OECD, פרסומי בנק ישראל, הדיווחים שמרכז משרד ראה"מ עצמו על יישום החלטות הממשלה, דוחות המוניטור של המרכז להעצמת האזרח – מצביעים כולם על אותו דפוס חוזר: בישראל קיים מבנה ממשלתי לא אופטימלי, המשקף פיצול סמכויות מובנה, ריכוזיות גבוהה, ריבוי שינויים ארגוניים לאור חוסר יציבות ממשלתית, היעדר תיאום מספק, תכנון לא מחייב והעדר הערכת מדיניות. כל אלו – המחלישים את יכולת הביצוע של המדינה לאורך זמן.

המחיר המצרפי

כל ארבע משפחות החסמים שיפורטו בהמשך, מתכנסות לבסוף להשפעה על מדדי תוצאה עליונים, שמשקפים את "השורות התחתונות" של ביצועי המערכת הממשלתית ואחרים – של המשק כולו.

בישראל אנו מוצאים את הביטוי הכלכלי המזוקק של כשל מבני: משק עתיר כישרון וחדשנות, הנבלם שוב ושוב על ידי המעטפת המוסדית שבתוכה הוא פועל.

כדוגמא לכך, ניתן לתת את אחד מהמדדים לדוגמא, הוא זה הנוגע לפריון העבודה: התוצר לשעת עבודה בישראל נמוך בכ־24% מממוצע ה־OECD, ופער זה אינו מצטמצם מזה עשורים¹ מול מדינות הייחוס המתקדמות הפער מגיע לכ־40%². מדד אחר, בוחן את אפקטיביות הממשלה, כשבדוח של הבנק העולמי לשנת 2024 דורגה ישראל במקום ה־24 מבין 38 מדינות ה־OECD בלבד.³

הסיבה העיקרית לפריון נמוך בישראל נובעת מהשקעה נמוכה בהון לעבוד, בטכנולוגיה, בהכשרה ובמערכות ניהול. כל אלו – נובעים מתשואה נתפסת ירודה ולא ודאית על השקעות אלו, הנובעת בעיקר מסביבה רגולטורית עודפת המבוססת כולה על כשל מבני.

מול אלו, ה־OECD העריך בשנת 2023 כי חבילת רפורמות מבניות נבחרות עשויה להעלות את התוצר לנפש בכ־5.5% בתוך עשור וב־16.1% עד שנת 2060.⁴ במחירי וגודל האוכלוסייה של 2024, ובהינתן תוצר נומינלי של כ־2 טריליון ש"ח, מדובר בסדר גודל של כ־110 מיליארד ש"ח בעשור ויותר מ־320 מיליארד ש"ח עד 2060.

- 1 Bank of Israel Research Department, *Raising the Standard of Living in Israel by Increasing Labor Productivity* (Jerusalem: Bank of Israel, 2019), 2.
- 2 David Chinn, Tara Alass, Eliav Polak, and Eyal Hashkes, *לשגשוג ולהאצת הצמיחה* (Tel Aviv: McKinsey & Company, 2023), 6.
- 3 World Bank, "Worldwide Governance Indicators," DataBank, accessed July 5, 2026, <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators>. משרד מבקר המדינה, *מבנה הממשלה בישראל: שינויים והשלכותיהם על תפקודה* (ירושלים: משרד מבקר המדינה, 2026), 11, תרשים 3.
- 4 OECD, *OECD Economic Surveys: Israel 2025* (Paris: OECD Publishing, 2025), 27, table 1.4.



המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

משפחות של חסמים מבניים ודוגמאות לסימפטומים הנובעים מהם

- **מבנה הממשלה ותמריצים פוליטיים** – מסבירה מדוע המערכת מקבלת החלטות לא־אופטימליות: היעדר חוקה, מבנה ממשלי אוניטרי עם מעט מאוד התאמות בחוק או בתקנות לצורכי קהילות / קבוצות באוכלוסייה, ממשלות מנופחות (כיום – יש 33 שרים ו־3 סגני שרים, ובשיא – אף הגענו לעד 38 שרים בממשלה),⁵ חוסר יציבות המתבטא בחמש מערכות בחירות בארבע שנים,⁶ העדר תכנון ארוך טווח וניהול סיכונים בממשלה, וכנסת חלשה ביכולתה לבקר אפקטיבית את פעילות הרשות המבצעת.
- **יעילות ממשל ומסוגלות הביצוע** – מסבירה מדוע המדינה מתקשה לבצע את החלטותיה שלה. לדוגמא, על פי נתוני אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, ביחס לביצוע משימות ביצועיות הנגזרות מהחלטות הממשלה בשנת 2025, עולה כי שלושת החסמים המרכזיים הם; (א) חסמי ניהול תקציב – המהווים 50.1% ובפרט תת החסם "לא הועברה דרישה תקציבית". (ב) "חסמי שיתוף פעולה" בין משרדי המהווים 16.1% (ג) חסמי תכנון וניהול – המהווים 14.7%.⁷ נציין כי גם מנתוני העצמת האזרח עולה כי לאורך השנים שלושת חסמים אלו מוצאים ביטוי בפערי הביצוע של החלטות הממשלה.
- **תכנון אסטרטגי** – מסבירה מדוע המדינה מגיבה למציאות במקום לעצב אותה: העדר גוף תכנון לאומי, וכדוגמא ממחישה – פעילות המועצה הלאומית לכלכלה וחברה, שעל פי דוח מבקר המדינה – הציגה לממשלה הערכת מצב אסטרטגית כלכלית־חברתית, וזו דנה בה – **פעמיים בלבד** מאז הקמתה.⁸
- **ריכוזיות ומבנה הממשל** – מסבירה היכן ועד כמה המערכת ריכוזית: שלטון מקומי המנהל 12.8% בלבד מההוצאה הציבורית, מול 27.5% במוצע המדינות האוניטריות.⁹

האבחנה המשולבת: שרשרת התמסורת המוסדית

ארבע "המשפחות" אינן רשימה של סימפטומים ובעיות נפרדות, אלא **מערכת אחת המזינה את עצמה** בקשרים וזיקות בין הסימפטומים השונים הכלולים בה. היעדר החוקה כלבנת־היסוד, הוא כאמור, **אחד**¹⁰ מסיבות השורש המאפשרות תופעות לא־רצויות; אי־היציבות הפוליטית, שפוגמת באופן התכנון ובנכונות לעסוק בכך, ובחלל האסטרטגי־מערכתי המתבטא בהעדר יעדים לאומיים ותכנון ארוך הטווח.

5 צבי זרכיה, "לפני הגזרות על הציבור: מה עם מאות המיליונים ששוכבים במשרדי הממשלה המיותרים", **כלכליסט**, 23 באוקטובר 2023, https://www.calcalist.co.il/local_news/article/bj11vofezt

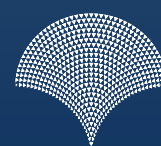
6 רונית מורגנשטרן, "3 שנים, 5 מערכות בחירות, 18 מיליארד שקל שיצאו מכיסנו", mako, 25 באוקטובר 2022, <https://www.mako.co.il/finances-news/Article-946bc5b98be0481026.htm>

7 <https://www.gov.il/BlobFolder/reports/report-dec210726/he/dec260726.pdf>

8 משרד מבקר המדינה, **המועצה הלאומית לכלכלה** (ירושלים: משרד מבקר המדינה, מאי 2023).

9 OECD and UCLG, "Israel," in *2022 Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment (SNG-WOFI)* (OECD/UCLG, 2022), https://www.sng-wofi.org/country_profiles/israel.html
OECD and UCLG, "Israel," *Subnational Government Finance and Investment (SNG-WOFI)*, accessed June 29, 2026, https://www.sng-wofi.org/country_profiles/israel.html

10 בעיות שורש נוספות הן ריכוזיות קיצונית עודפת, מערכת שלטונית אוניטרית עם מעט מאוד התאמות בחוק או בתקנות לצורכי קהילות / קבוצות באוכלוסייה ועוד.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

לאור אלו, בין השאר, אנו מוצאים את אגף התקציבים הפועל כמרכז כוח בלתי מאוזן, וכתחליף מנהלי שאינו מיטבי – ליציבות משילותית בדרג נבחרת הציבור; חולשת הכנסת ועודף השליטה הממשלתית מחלישה את המוטיבציה ואפקטיביות הפיקוח שהיה אמור לאכוף ביצוע.

כך, נוצרת שרשרת תמסורת מוסדית: מבעיות שורש לסימפטומים של תופעות לא רצויות – תמריצים פוליטיים קצרי-טווח מתורגמים למבנה ממשלתי לא יציב, המבנה הלא יציב מייצר תיאום חסר וביצוע חלקי, הביצוע החלקי מחליש תכנון ארוך-טווח, היעדר התכנון האסטרטגי, דוחף לריכוזיות יתר ועוצמה עודפת של "איזונים ובלמים" בדרג המקצועי, ומכאן – עודף ועוצמת שחקני הושו, יחד עם הריכוזיות העודפת – מחזירה את המערכת לעודף פוליטיזציה ולשחיקת אמון. מכאן שטיפול נקודתי בסימפטום בודד נדון לכישלון, וזה בדיוק מה שאירע לכל ניסיונות רפורמה מבנית רחבה עד כה.

לסיכום עד כאן –

מסמך זה אינו "כתב אישום" נגד ממשלה כלשהי, מפלגה כלשהי או איש ציבור ספציפי. זהו מסמך אבחנה של מערכת. עוצמתה של הטענה המבנית היא גם נחמתה: אם הבעיה אינה באנשים אלא בכללים, הרי שתיקון הכללים הוא בהישג יד.

ישראל הוכיחה פעם אחר פעם יכולת לחולל שינויים מבניים ב"צמתים קריטיים", כדוגמת תכנית הייצוב של 1985 או מהלכי הייצוב לאחר "משבר הסופה המושלמת" בשנים 2000 – 2003. האתגר הנוכחי גם הוא משקף צומת קריטי, אך הפעם – חשוב בהרבה: בתנאים הגיאופוליטיים המורכבים בה מצויה ישראל כיום, מתוך משבר הלכידות החברתית, הצטברות החובות והקשיים המשקיים לאחר שלוש שנות מלחמה – נדרש מעבר חד מניסיון לתיקון תסמינים לטיפול שורש של שינוי השיטה, ומריבוי אבחנות – לעוגן יישום אחד ויציב.

הקריאה לפעולה

מרחב הפתרונות לבעיות היסוד המבניות אינו מצוי בשינויים בזהות הפוליטיקאים או הרכב פוליטי של הממשלה, וכך גם אינו יכול להצטמצם לעוד "ועדה" ועוד ניסיון תיקון נקודתי.

מענה לבעיות יסוד מבניות חייב להיות מהלך מכונן, כזה המעצב מחדש את מודל ומבנה הפעולה של המערכת השלטונית.

המלצות נייר מדיניות זה מתמקדות בתפיסה השינוי לעיל.



המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

חלק א'

מבוא ותשתית תיאורטית:

מושג ה"חסם המבני"

הגדרת היסוד וההבחנה בין סימפטום לשורש

חסם מבני הוא מאפיין קבוע של מערכת הממשל (הנובע מהארכיטקטורה הארגונית, הנוהלית, המשפטית, או התהליכית של המנהל הציבורי), המייצר באופן עקבי תוצאות נחותות, ללא תלות בזהות הממשלה, בזהות השר או ברגולטור מקצועי מסוים.¹¹

התוצאות הנחותות מתבטאות במניעת שימוש יעיל במשאבים כלכליים או חברתיים, המכשלת יכולתה של המדינה לספק שירותים ציבוריים ולהגיב לאתגרים לאומיים, והערמת קשיים על יישום מדיניות ציבורית, תוך יצירת פער בין קבלת ההחלטות לבין הוצאתן לפועל.

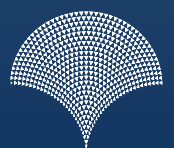
ההבחנה האנליטית המכרעת לאורך הנייר היא בין סימפטום (כשל נקודתי, גלוי וניתן לטיפול מהיר) לבין השורש המבני (מאפיין קבוע של כללי המשחק). טיפול בסימפטומים ללא טיפול בשורש, כפי שיודגם שוב ושוב לאורך הנייר, נדון לכישלון.

מבחינה אנליטית, חסם מבני מזוהה כאשר מתקיימים יחד ארבעה סימנים: הוא נשמר לאורך שנים והחלפתן של מספר כנסות וממשלות; הוא אינו תלוי בזהות שר, ממשלה או פקיד; הוא מייצר דפוס חוזר של החלטות לא־מיטביות או של אי־ביצוע; והוא עמיד מאוד בפני ניסיונות תיקון חלקיים.

מבלי לשנות מבנית את המערכת השלטונית, לא ניתן להפר את מה שקרוי על ידי כלכלנים "שיווי משקל". שיווי המשקל מאופיין בפעולות שנבחרות פעם אחר פעם על ידי "שחקנים" שונים בשל תנאי "כללי המשחק", ובשל כך – התוצאות הנובעות משיווי המשקל הזה עבור כולם. התהליך הסטנדרטי כיום, המוצע על ידי רבים, הוא לחפש פתרונות נקודתיים לפעולה ו/או לתוצאה הלא רצויה – על ידי חיוב לפעולה שונה. הבעיה היא שזה לעתים רחוקות עובד, משתי סיבות עיקריות: שיווי המשקל של הכוחות והאינטרסים השונים בדרך כלל מתנגד לפעולות כאלו ומוצא דרכים לעקוף את האיסורים החדשים, או את הדרך לעבוד בכללים הנקודתיים החדשים – מבלי לוותר לחזור לשיווי המשקל הקיים. אנו טוענים, שהגיע הזמן לגישה מבנית שמשנה מבנית את התמריצים של כל הצדדים ובצורה מערכתית ולא נקודתית, כך שהיא תוביל לשיווי משקל שונה לחלוטין.

בהקשר הישראלי, החסם המבני הוא בראש ובראשונה תוצאה של חיבור בין שלושה ממדים של בעיות יסוד מבניות: מערכת חוקתית חלקית, גמישה יחסית וקלה לשינוי; משטר אוניטרי, עם ריבוי מפלגות וקואליציות הטרונגניות; רשות מחוקקת שאינה אפקטיבית דיה בתהליכי הפיקוח על הממשלה. החיבור הזה, מתגמל הישרדות קואליציונית, פשרות נקודתיות ופתרונות מיידיים, לעיתים על חשבון תכנון לטווח ארוך, התמחות מוסדית ויציבות נורמטיבית. הוא גם מעודד פעילות יתר של מערכות האיזונים והבלמים וכך גם של המערכת המשפטית מול הזרוע המבצעת.

OECD Policy Framework on Sound Public Governance (OECD, 2020). 11



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

למה מדינות כושלות?

הספר (2012) *Why Nations Fail*¹² של דארון אסמוגלו (MIT) וג'יימס א' רובינסון (Harvard) מציב את התזה שמוסדות הממשל הם הגורם המכריע לשגשוג או לכישלון של אומות. מוסדות מוגדרים כ"כללים המשפיעים על אופן פעולת הכלכלה והתמריצים המניעים אנשים". מוסדות **מכילים** (inclusive), המאפשרים השתתפות פוליטית רחבה ופולרליזם, משילים מגבלות ואיזונים על הפוליטיקאים ומבססים שלטון חוק ואכיפת זכויות קניין, מעודדים השקעה, חדשנות ו"יצירתיות מערערת". מול אלו – מוסדות **נצלניים** (extractive) מתוכננים לרכז כוח ועושר בידי עילית צרה וחוסמים צמיחה רחבת-בסיס. נציין, כי אסמוגלו, ג'ונסון ורובינסון זכו בפרס נובל לכלכלה ב-2024 על גוף עבודה זה.

אסמוגלו ורובינסון מדגישים כי מוסדות נצלניים משתמרים באמצעות "**מעגל קסמים שלילי**" (vicious circle), שבו בעלי הכוח חוששים מ"ההרס היצירתי" שיפגע במעמדם, ולכן מנצחים את ההסדרים הקיימים. מושג **תלות-המסלול** (path dependence) חיוני להבנת החסם המבני הישראלי: הסדרים שנוצרו בנסיבות היסטוריות מסוימות משתמרים ומשעתקים את עצמם גם כאשר התנאים השתנו **מן הקצה אל הקצה**. דוגמה טובה לכך בישראל, היא הפסור לשירות צבאי ל-400 תלמידי ישיבה חכמים, אשר נתן ראש הממשלה דוד בן גוריון ב-1948 והורה את הרמטכ"ל דאז יגאל ידין "**על יסוד סעיף 12 בחוק שירות הביטחון שחררתי בחורי הישיבה מחובת השירות הסדיר, שחרור זה חל אך ורק על בחורי הישיבה העוסקים בפועל בלימוד תורה בישיבות, וכל עוד הם עוסקים בלימוד תורה בישיבות**".¹³ ברור, כי המגמות הדמוגרפיות הנוכחיות אינן מאפשרות מעשית את המשך הפסור הגורף.

שינוי מתאפשר רק ב"צמתים קריטיים" (critical junctures), בשילוב "סחף מוסדי" מצטבר ותמיכה ציבורית.

מה בין מספר שחקני הווטו והיכולת לעשות שינויים מבניים

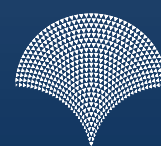
ג'ורג' צבליס, בספרו (2002) *Veto Players* Princeton University Press, מציע מסגרת לסיווג משטרים לפי מספר "שחקני הווטו": שחקנים קולקטיביים או יחידים שהסכמתם נדרשת כדי לשנות את הסטטוס-קוו. צבליס מבחין בין שחקני וטו **מוסדיים** (הקבועים בחוק) לבין **מפלגתיים** (הנוצרים מתוך המשחק הפוליטי). התזה המרכזית: ככל שגדל מספר שחקני הווטו והמרחק האידאולוגי ביניהם, כך גדל **קיבעון המדיניות** (policy stability), כלומר **הקושי לסטות מן הסטטוס-קוו**.¹⁴

זו תובנה קריטית להקשר הישראלי: יציבות מדיניות גבוהה מדי משתקת רפורמות ומובילה, במשטרים פרלמנטריים, דווקא ל**איי-ציבות ממשלתית** גבוהה. קואליציה

¹² https://books.google.co.il/books/about/Why_Nations_Fail.html?id=PLIOCUIAh88C&printsec=frontcover&source=kp_read_button&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false Daron Acemoglu and James A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty* (New York: Crown Publishers, 2012).

¹³ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הסדר דחיית שירות צבאי לתלמידי ישיבה – רקע היסטורי 2002-1948 (ירושלים: הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 2012), https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/f6627626-ef7c-e811-80e2-00155d0a9876/2_f6627626-ef7c-e811-80e2-00155d0a9876_11_10610.pdf

¹⁴ George Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work* (Princeton: Princeton University Press, 2002).



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

ישראלית מרובת-מפלגות עם מרחק אידאולוגי גדול היא דוגמת-מופת לריבוי שחקני וטו מפלגתיים המקבעים את הסטטוס-קוו. גם במישור המוסדי – מספר הרגולטורים והפרגמנטציה הממשלתית בין משרדי הממשלה השונים, מכבידה מאוד על היכולת ליצור תהליכי שינוי מבניים.

היישום לארכיטקטורה המוסדית הישראלית

ישראל משלבת ארבעה מאפיינים מבניים:

1. היעדר חוקה כתובה.
2. כנסת חד-ביתית בעלת ריבונות פרלמנטרית, היכולה לחוקק כמעט¹⁵ כל חוק ברוב רגיל.
3. שיטת בחירות יחסית המייצרת כנסת מקוטעת וקואליציות שברירות.
4. ריבוי שחקני וטו.

שילוב זה, יוצר מערכת שבה הרשות המבצעת שולטת בפועל ברשות המחוקקת (כל עוד הקואליציה מתפקדת), אך בריבונות הממשלה עצמה שבויה בידי שותפים קואליציוניים קטנים בעלי כוח סחיטה, ומאותגרת על ידי המערכת המשפטית שנגררת למעורבות יתר בקבלת ההחלטות השוטפת, בהעדר תהליכי בקרה אפקטיביים של הכנסת על הממשלה. זהו ההקשר התיאורטי המדויק לזיהוי חסמים מבניים: מאפיינים קבועים שאינם תלויים בזהות השחקנים.

נתוני על – מייצגים את השפעות החסמים המבניים

החסמים המבניים מתכנסים לבסוף, להשפעה על מדדי תוצאה עליונים של המדינה – אלו שמשקפים את "השורות התחתונות" של ביצועי המערכת הממשלתית, ומדדי תוצאה אחרים – של המשק כולו.

ניתן לתת דוגמאות רבות להשלכות של חסמים מבניים, כשאחת מהן היא הפגיעה בפרייון. על פי הדוחות והנתונים העדכניים ביותר שפורסמו על ידי ה-OECD, בנק ישראל ומרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל (בין השאר, מתוך דוח "מצב המדינה 2025"¹⁶), פער הפרייון של ישראל לעומת המדינות המפותחות נותר אחד האתגרים המבניים המשמעותיים ביותר של הכלכלה המקומית. התוצר לשעת עבודה בישראל נמוך ב-25% לעומת מדינות ה-OECD, ופער זה אינו מצטמצם בעשורים האחרונים.¹⁷

דו"ח מקינזי (2023) מחדד כי בעוד הפרייון בישראל עומד על כ-43 דולר לשעת עבודה בשקלול כוח קנייה, ובמדינות הייחוס הוא כ-66 דולר בממוצע, פער של כ-20% הניכר לרוחב כל ענפי המשק (נתוני שנת 2019).¹⁸

הסיבה העיקרית לפרייון נמוך בישראל נובעת מהשקעה נמוכה בהון לעובד, בטכנולוגיה, בהכשרה ובמערכות ניהול. כל אלו – נובעים מתשואה נתפסת ירודה ולא ודאית

15 רוב של 61 חברי כנסת נדרש רק לשינוי סעיפים מסוימים בחוקי יסוד המוגדרים כ"משוריינים", כגון סעיף 4 בחוק יסוד: הכנסת (הקובע כי את שיטת הבחירות אסור לשנות אלא ברוב של חברי הכנסת). רוב של 80 חברי כנסת: נדרש במקרים חריגים ביותר, כגון החלטה של הכנסת להאריך את תקופת כהונתה מעבר ל-4 השנים הקבועות בחוק.

16 <https://www.taubcenter.org.il/pictures/2025/#-2> מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, **תמונת מצב המדינה 2025** (ירושלים: מרכז טאוב, 2025), <https://www.taubcenter.org.il/pictures/2025/>

17 Bank of Israel Research Department, *Raising the Standard of Living*, 2.

18 Chinn et al., *כלכלת ישראל*, 6.



על השקעות אלו, הנובעת בעיקר מסביבה רגולטורית עודפת המבוססת כולה על כשל מבני.

ה־OECD בסקירה כלכלית משנת 2025, מצביע על שורשי הפער: השקעה ציבורית נמוכה (2.9% תוצר מול 3.4% ב־OECD, פערי תשתית, רגולציה עודפת ומחסומי סחר.¹⁹ בנק ישראל הדגיש כי פריון העבודה מושפע לא רק מהון אנושי ופיזי אלא גם מיעילות תהליכי העבודה, מאיכות המוסדות ומהרגולציה. בנקודה זו – מצויים חסמים מבניים מרכזיים.²⁰

בנושא עודף הרגולציה כדוגמא, הרגולציה בישראל חורגת כיום מהותית מהממוצע של מדינות ה־OECD כשנשל הרגולציה העודף על עסקים, נמדד בשני מדדים מרכזיים – PMR, STRI.²¹

מכאן, שהחסמים המבניים אינם רק חסם למנהל תקין; הם מסבירים חלק מרכזי מן הפער בין היכולות הכלכליות הגולמיות של ישראל לבין המימוש בפועל.

¹⁹ OECD, *OECD Economic Surveys: Israel 2025*, 26; OECD, "Israel," in *Government at a Glance 2023* (Paris: OECD Publishing, 2023), https://www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-2023_c4200b14-en/israel_cd0e2327-en.html.

²⁰ Bank of Israel Research Department, *Raising the Standard of Living*, 2.

²¹ OECD, *OECD Economic Surveys: Israel 2025*, 15,111.



חלק ב'

מבנה ותמריצים פוליטיים

השאלה המובילה היא, מדוע המערכת הפוליטית מקבלת החלטות לא־אופטימליות? התשובה לשאלה זו אינה עוסקת ב"פוליטיקה" במובן הצר, אלא בארכיטקטורה מוסדית המתגמלת שחקנים פוליטיים על פירוק, פיצול, קיצור אופק התכנון ושימוש נקודתי בכללי היסוד של המשטר, בעוד שתועלות היציבות, ההתמחות ואיחוד הסמכויות – מפוזרות על פני זמן ולכן חלשות יותר פוליטית. התוצאה היא הטיה שיטתית לטובת פתרונות קצרי־טווח על חשבון הפוטנציאל התפקודי והמשקי ארוך־הטווח.

(א) מלחמת הרשויות והיעדר חוקה

א. שורשי הכשל וכיצד נוצר – עם הקמתה, מדינת ישראל לא אימצה חוקה כתובה, אך נראה כי הנקודה הקריטית להעדרה של חוקה מצויה ב"פשרת הררי"²² (1950), בעיקר על רקע ההתנגדות של המפלגות החרדיות. במקום חוקה נקבעה פשרה על תהליך – התגבשו 13 חוקי יסוד הנחקקים ומתוקנים ברוב רגיל (מתוך כוונה מוצהרת לאגד אותם בעתיד לחוקה אחת), אך זאת – בהיעדר עיגון מיוחד של מערכות היסוד, תהליכי האיזונים והבקורות – מה שמותיר את ישראל עם תשתית חוקתית חלקית ושברירית במיוחד. עצם קיומו של מפעל "חוקה בהסכמה רחבה" בכנסת, מלמד כי גם כיום, כ-76 שנים מאז פשרת הררי – כללי היסוד של ישראל לא הושלמו וגם לא יוכלו להיות מושלמים למסגרת אחת סגורה בתהליך מדורג.

ב. משמעות מעשית בשטח – הביקורת על הרשות המבצעת, בהיעדר חוקה וללא שני בתים נבחרים/נציגים ועם שליטה דה־פקטו כמעט מוחלטת של הממשלה על ההחלטות שמתקבלות בכנסת – מוטלת כמעט כולה על בית המשפט העליון. כך, מתעצם העימות סביב שאלות יסוד: היקף המעורבות וביקורת השיפוטית, מעמדם של חוקי היסוד, והרוב הדרוש לשינוי כללי המשחק. משבר הרפורמה המשפטית של 2023 הוא הביטוי החרף ביותר: ב־24 ביולי 2023 העבירה הכנסת את תיקון עילת הסבירות (תיקון לחוק יסוד: השפיטה) ברוב של 64 מול 0 (האופוזיציה החרימה). ב־1 בינואר 2024 פסל בג"ץ, בשבתו בהרכב מלא של 15 שופטים לראשונה בתולדותיו, את התיקון ברוב של 8 מול 7, וקבע ברוב מכריע של 12 מול 3 כי לבית המשפט סמכות לפסול אף חוקי יסוד. זהו תקדים חוקתי חסר־תקדים.

ג. הערכת הנשל, נזק תפקודי וכלכלי – הנזק הכלכלי ממשבר 2023 סביב הרפורמה המשפטית, תועד בדייקנות בידי גופים רשמיים. בנק ישראל (חסיבת המחקר, אפריל 2023) קבע כי הפגיעה האפשרית מוערכת בירידה שבין 0.8% ל־2.8% תוצר, בממוצע, לכל שנה בשלוש השנים הבאות.²³ בדוח השנתי לשנת 2023 ציין הבנק כי המשבר התבטא בהתחזקות מגמת הפיחות, בביצועי חסר בשוקי ההון, בהבעת דאגה מצד חברות דירוג וארגונים כלכליים בין־לאומיים ובירידת הסנטימנט העסקי, במיוחד בהיי־טק;²⁴ לפי מנהל חסיבת המחקר דאז, פיחות של כ־6% בשער השקל תרם

22 זהו מתווה חוקתי שהתקבל בכנסת ביוני 1950. ההחלטה, שיזם ח"כ יזהר הררי, קבעה כי במקום לחוקק חוקה אחת שלמה בבת אחת, תהליך כינון החוקה יבוצע בשלבים. החוקה תיכתב בפרקים נפרדים, כאשר כל פרק ייקרא "חוק יסוד", ורק לאחר שיושלמו כל חוקי היסוד הם יאוגדו יחד לכלל חוקה מאוחדת למדינת ישראל.

23 בנק ישראל, דוח בנק ישראל 2023 (ירושלים: בנק ישראל, 2024), 4.

24 בנק ישראל, דוח בנק ישראל 2023 (ירושלים: בנק ישראל, 2024), 29.



כ-1.2% לאינפלציה.²⁵ מלחמת רשויות במדינה, ללא כללים חוקתיים יציבים, מייצרת אפוא פרמיית אי־ודאות בעלת מחיר מאקר־כלכלי ממשי: דחיית השקעות, ירידת אמון, והסתת קשב ניהולי וממשלתי משיפור שירותים להתגוננות מוסדית.

ד. ניסיונות עבר וכישלונם – ההסדרה נוסתה בשני מסלולים מקבילים. המסלול ההסכמי־חוקתי כלל את עבודת ועדת החוקה בנושא "חוקה בהסכמה רחבה" ואת תזכיר חוק יסוד: החקיקה (2019); בשעתו, נערכו גם ניסיונות חוץ־מוסדיים ליצירת בסיס לחוקה בהסכמה כדוגמת "אמנת כינרת".²⁶ המסלול השני, מסלול ההכרעה הפוליטית, כלל תיקוני יסוד נקודתיים ויוזמות רחבות לשינוי האיזון בין הרשויות, ובהן חבילת החקיקה של 2023. המסלול הראשון התקדם לאט מדי ולא הבשיל לכלל הסדרה מחייבת; המסלול השני, ביקש להסדיר סוגיות מוסדיות מכוח רוב קואליציוני ותלוי הרכב ממשלה, ולכן החריף את חוסר הלגיטימציה הציבורית הרחבה במקום לייצב אותו.

ה. תובנות – היעדר החוקה אינו סימפטום אלא בעיית שורש מבנית: מצב זה מאפשר לרוב קואליציוני זמני לשנות את כללי המשחק עצמם. כל ניסיונות הרפורמה בעבר נכשלו משום שדרשו ויתור על כוח מצד הרוב הזמני, ביטוי מובהק ל"מעגל הקסמים השלילי". כללי משחק משטריים זקוקים בריזמית לגיטימציה ציבורית רחבה וליציבות נורמטיבית: כשמחפשים הסכמה רחבה מדי אין הכרעה, וכשכופים הכרעה ברוב מקרי ובתחולה מיידית אין יציבות. כל עוד אין הבחנה חדה בין חקיקה חוקתית לבין צורך פוליטי שוטף, המתח בין הרשויות יישאר תוצר מבני של השיטה.

(ב) ממשלות מנופחות וריבוי משרדים

א. שורשי הכשל – בהיעדר מגבלה חוקתית יציבה, מספר השרים והמשרדים נקבע לפי צרכים קואליציוניים. המשרד הממשלתי בישראל אינו מוגדר על בסיס קריטריונים פונקציונליים מובהקים, ולכן ניתן לפצל, לאחד, להקים ולבטל משרדים בהתאם לצורך הפוליטי של הרכבת הממשלה. תמונת משרדי הממשלה הנוכחית, כמו זו שהייתה לפנייה – זו למעשה "גאולוגיה של ממשלות": שכבות מצטברות של פירוק, הרכבה והחלפה של משרדים, המחבורות לצורך פוליטי ומנותקות מצורכי המשק והחברה בישראל.

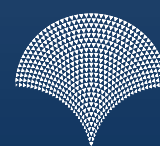
ב. משמעות מעשית – הממשלה ה־37 (הושבעה 29.12.2022) הייתה המנופחת בתולדות ישראל, בשיאה 38 שרים. המספר הגדול בתולדות ישראל, לצד 36 משרדי ממשלה.²⁷ מספר השרים שקול לכ-26% מגודל הכנסת ולכ-48% מגודל הקואליציה, כלומר כמעט כל חבר כנסת שני בקואליציה מונה לשר. בהשוואה בינלאומית נמצא, כי ממוצע השרים במדינות אוניטריות ב OECD עמד על כ-18, וכי 12 משרדי ליבה קיימים בכל המדינות שנבדקו, בעוד שורה של משרדים ישראליים נוספים נותרו ייחודיים לישראל.²⁸ מבקר המדינה חידד את התמונה: בשנת 2024 פעלו בישראל 31 משרדי ממשלה לעומת 11 עד 21 בלבד במדינות ההשוואה; רק 8 מתוך 31 המשרדים היו מקבילים למשרדים נפרדים במדינות ההשוואה, וכמעט מחצית ממשרדי הממשלה

25 אדריאן פילוט, "פיחות, אינפלציה, ריבית: מחיר ההפיכה המשטרית הולך וגדל", כלכליסט, 21 במאי 2023, https://www.calcalist.co.il/local_news/article/r1011k8ush

26 אמנת כנרת היא אמנה שנוצרה בשנת 2001 על ידי הפורום לאחריות לאומית אשר הוקם בחסות מרכז יצחק רבין לחקר ישראל, ונועדה להסדיר את היחסים בין הקבוצות השונות בחברה היהודית בישראל (ימין ושמאל, דתיים וחילונים) על בסיס עקרונות מאחדים משותפים.

27 זרכיה, "לפני הגזרות על הציבור".

28 ניר בן־צבי, "בדרך לממשלה מהגדולות בהיסטוריה: איך זה נראה במדינות אחרות בעולם?", שוקן, 19 באפריל 2020, <https://shakuf.co.il/12358>



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

לא היו קיימים, או כמעט לא היו קיימים, במדינות ההשוואה.²⁹ בנוסף, דוח מבקר המדינה מציין, כי במהלך 3 ממשלות, ובמסגרת זמן של ארבע וחצי שנים (ממאי 2020 עד דצמבר 2024), התבצעו 76 העברות יחידות בין משרדי הממשלה(!).³⁰

ג. הערכת הנשל – עלות אחזקת הממשלה מוערכת בכ-225 מיליון ש"ח בשנה (על בסיס נתוני מרכז המחקר והמידע של הכנסת): לשכת שר עולה כ-6.5 מיליון ש"ח בשנה, לשכת סגן שר כ-2.2 מיליון ש"ח, והקמת משרד קטן חדש בממוצע כ-5.3 מיליון ש"ח.³² ואולם הנזק העיקרי אינו הכספי הישיר אלא התפקודי: מבנה מנופח מעודד חפיפות סמכות, ריבוי מטות, פרגמנטציה בתהליכי ביצוע מדיניות, העברת יחידות בהיקפים חסרי תקדים תוך "פירוק והרכבה ארגוני" ובלבול מתמשך בשאלת האחריות המיניסטריאלית על תחומי פעולה, ומעל הכול – הדבר פוגע ביכולת היישום ובאיכות השירות לציבור. הדוח קושר בין ממשלה גדולה לבין קושי בהובלת מדיניות עקבית, ומציין כי ישראל דורגה בשנת 2022 במקום ה-20 מתוך 38 מדינות ה-OECD בממדד אפקטיביות הממשלה של הבנק העולמי.³³ מן הצד הכלכלי, ה-OECD העריך כי חיזוק ניהול ההשקעה הציבורית עשוי להעלות את התוצר לנפש ב-2.1% בתוך עשור,³⁴ המחשה של כ-42 מיליארד ש"ח במונחי תוצר שנתיים במחירי 2024.

ד. ניסיונות עבר וכישלונם – ועדת יצחקי (2002) המליצה להגביל את מספר השרים ל-18 ואת סגני השרים ל-4, וועדת מגידור המליצה אף היא להגביל³⁵ חוק המסילות (2014) הגביל בפועל את מספר השרים ל-18 ואסר על מינוי שרים ללא תיק. ואולם התיקון מעולם לא יושם: הוא הוקפא בהוראת שעה בממשלה ה-34, וב-2019 וב-2020 בוטל סופית עם כינון ממשלת נתניהו-גנץ.³⁶ באוקטובר 2024 קיבלה הממשלה החלטה שכותרתה "מיקוד מבנה הממשלה", שבמסגרתה הוחלט לבחון ביטול חמישה משרדים;³⁷ בדוח הביקורת ממאי 2026 קבע מבקר המדינה כי העבודה לא הושלמה.³⁸

ה. תוכנות – מגבלת מספר השרים נכשלה משום שהוגדרה כ"תקרה מספרית" שקל לבטלה ברוב רגיל, ולא כליבה חוקתית מעוגנת. הניסיונות לא שינו את התמריץ היסודי: משרת שר ומשרד ממשלתי הם עדיין "מטבע" קואליציוני. כל עוד מבנה הממשלה ייגזר תחילה מן ההסכם הקואליציוני ורק אחר כך מן ההיגיון המנהלי-ציבורי, החסם יישאר בעינו. הלקח ברור: בהעדר חוקה – יש לעגן את תפיסת ההפעלה של הממשלה ומבנה המשרדים בחוק יסוד הניתן לשינוי רק ברוב מיוחד. במהלך העומק הנדרש באמת – יש לשלב זאת במסגרת חוקה פרוצדורלית.

29 משרד מבקר המדינה, **מבנה הממשלה בישראל: שינויים והשלכותיהם על תפקודה** (ירושלים: משרד מבקר המדינה, 2026).

30 <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2026/Government-Structure/2026-Gov-Structure-All-Report.pdf>

31 אבי בר-אלי, "כמעט כל ח"כ שני בקואליציה מונה לשר. זה יעלה 225 מיליון שקל בשנה", TheMarker, 1 בינואר 2023, <https://www.themarker.com/news/politics/2023-01-01/ty-article/00000185-68a1-d819-a995-fca1fc490000>

32 אילנית בר, אומדן עלויות ההקמה והתפעול של משרדי הממשלה החדשים בממשלה ה-35 (ירושלים: הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 19 בנובמבר 2020), https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/89ee2dfd-7d9a-ea11-8114-00155d0af32a/2_89ee2dfd-7d9a-ea11-8114-00155d0af32a_11_16430.pdf

33 משרד מבקר המדינה, **מבנה הממשלה בישראל**, 11, תרשים 3.

34 OECD, *OECD Economic Surveys: Israel 2025*, 27, table 1.4.

35 אסף שפירא, עופר קניג וגדעון רהט, **חוות דעת בעניין מספר השרים וסגני השרים בממשלה ה-35** (ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020).

36 ממשלת ישראל, "מיקוד מבנה הממשלה", החלטה מס' 2294 (31 באוקטובר 2024).

37

38 משרד מבקר המדינה, **מבנה הממשלה בישראל**, 19.



(ג) אייציבות פוליטית

א. שורשי הכשל – שיטת בחירות יחסית, למשל, מייצרת כנסת מקוטעת ובה קואליציות שבריריות, מנופי סחיטה של מפלגות קטנות וכללי פירוק מהירים יחסית. לכך מצטרפת העובדה שאי-קבלת תקציב בתוך המועד הקבוע בחוק עלולה להביא להתפזרות הכנסת,³⁹ כך שנוצרה זיקה חזקה בין יציבות קואליציונית לבין יציבות משטרית בסיסית. המשבר הפוליטי (2019 עד 2022) הוליד חמש מערכות בחירות תוך פחות מארבע שנים. לכך יש להוסיף, שגם אם ממשלה ספציפית משלימה את מלא תקופת הקדנציה, היא עדיין פועלת בתודעה של חוסר יציבות וחשש להתפרקות בכל רגע נתון, מה משפיע על דרך קבלת ההחלטות ויישומן.

ב. משמעות מעשית – מתוך 37 ממשלות בתולדות ישראל, רק שתיים סיימו כהונה מלאה של ארבע שנים במקביל לכנסת. זמן הכהונה הממוצע של ממשלה הוא כ-24 חודשים, כמחצית מזמן הכהונה הממוצע של הכנסת (42 חודשים).⁴⁰ הפעם האחרונה שבה נערכו בחירות במועדן הקבוע הייתה ב-1988. כאשר תוחלת החיים המעשית של ממשלה היא כשנתיים, השיטה אינה מייצרת "רעש" פוליטי זמני אלא נורמת פעולה קצרה. הממשלה העכשווית אכן פועלת זמן רב יותר מהממוצע, אך ניתן להניח, כי הדבר נובע מהתמשכות המלחמה ומצב החירום מזה שלוש שנים (כך גם ממשלת גולדה מאיר, לאחר כשל פרוץ מלחמת יום הכיפורים, המשיכה 50 חודשים).

נציין כי לכאורה, תיקון חוק יסוד הממשלה היה יכול בפשטות להגביל את מספר השרים, אך תיקון כזה מעולם לא בוצע ולא במקרה. שהרי שהאינטרס הפוליטי של חברי כל קואליציה פוטנציאלית עתידית הוא לא לאבד את המינוף של מעמד שר.

ג. הערכת הנשל – עלות חמש מערכות הבחירות (2019 עד 2022) הוערכה בכ-15 עד 18 מיליארד ש"ח; יום השבתון לבדו עולה למשק כ-2.7, ^{41,42} ממשלות מעבר אינן יכולות לאשר תקציב או לקבל החלטות אסטרטגיות, מה שמקפא השקעות ומעמיק את הגירעון. הצעת תקציב המדינה לשנים 2021 עד 2022 קבעה במפורש כי מאז 2019 התנהלה הממשלה ללא תקציב מאושר בשל רצף מערכות הבחירות, וכי להתנהלות בתנאי תקציב המשכי השלכות בעייתיות על היכולת להוציא לפועל תוכניות חדשות ולהתאים הקצאות לסדרי עדיפויות לאומיים. **המחיר העמוק יותר הוא אובדן צמיחה פוטנציאלית:** ה-OECD העריך שחבילת רפורמות מבניות יכולה להוסיף 5.5%⁴³ לתוצר לנפש בתוך עשור, ואי-היציבות היא אחד המנגנונים המרכזיים המונעים את הרציפות הדרושה ליישומן.⁴⁴

ד. ניסיונות עבר וכישלונם – הניסיון הבולט ביותר היה הבחירה הישירה לראשות הממשלה, שעוגנה בחוק יסוד ב-1992 ובוסלה ב-2001. בעשור האחרון נוספו חוק המשילות (2014) שהעלה את אחוז החסימה מ-2% ל-3.25%, שינוי כללי אי-האמון, ומודל "ממשלת החילופים" (2020). כל אחד מן המהלכים ביקש לחזק יציבות, אך חלקם שינו רק מקטע אחד של המערכת וחלקם הוסיפו שכבה חדשה של מורכבות חוקתית.

ה. תובנות – ניסיונות הייצוב כשלו מפני שהתמקדו בכלל בודד במקום במבנה הכולל. הבחירה הישירה לא פתרה את הפיצול המפלגתי; העלאת אחוז החסימה לא ביטלה את הצורך בקואליציות מרובות שותפים, ואף חיזקה את הקיצונים והפכה

39 סעיף 36(א) לחוק יסוד: הכנסת.

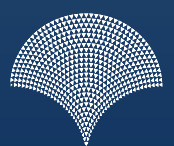
40 משרד מבקר המדינה, מבנה הממשלה בישראל, 12.

41 צבי זרחיה, "המחיר רק עולה: עלות הבחירות – לפחות 2.7 מיליארד שקל", כלכליסט, 21 ביוני 2022, https://www.calcalist.co.il/local_news/article/bj4w2taf9

42 כנסת ישראל, תקציב המדינה לשנים 2021-2022 (ירושלים: כנסת ישראל, 2021), 73.

43

44 OECD, OECD Economic Surveys: Israel 2025, 12, 27, table 1.4.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

כל מפלגה קטנה ל"שחקן וטו" קריטי; וממשלת החילופים ביקשה לנהל במנגנון חוקתי מסובך משבר אמון פוליטי ביסודו. הבעיה אינה במפלגות הקטנות אלא בשיטה היחסית עצמה, כלומר היו ניסיונות טיפול בסימפטום ולא בשורש הבעיה.

(ד) תמריצים פוליטיים קצרי־טווח וכלכלת בחירות

א. שורשי הכשל – כאשר הממשלה פועלת בממוצע כשנתיים ועצם הישרדותה תלויה במאזן עדין בין שותפות קואליציוניות, אופק התכנון הפוליטי מתקצר. התמריץ של הדרג הנבחר הוא להפיק תועלות פוליטיות גלויות ומהירות, בעוד שהשקעות שתועלתן תופיע בעוד חמש או עשר שנים, כגון תשתיות, חינוך ורפורמות עומק בשוק העבודה, חלשות יותר פוליטית. ספרות "מחזורי התקציב הפוליטיים" מתעדת עלייה בגירעון בשנות בחירות: שי וסבנסון (2006) מצאו עלייה ממוצעת של כמעט נקודת אחוז אחת בגירעון מהתוצר בשנות בחירות, חזקה יותר בדמוקרטיות מתפתחות.⁴⁵

ב. משמעות מעשית – קוצר הטווח מופיע בשני מישורים. המישור התקציבי כולל תקציב המשכך, דחיית תקציב וריבוי שינויים נקודתיים במקום תכנון מתמשך. המישור הנורמטיבי כולל שימוש בתיקוני יסוד ובהוראות שעה כדי לפתור בעיה פוליטית עכשווית. בנק ישראל ציין כי התקציב המקורי לשנים 2023 עד 2024 כמעט לא כלל רפורמות מקור־כלכליות נדרשות ותומכות צמיחה.⁴⁶

ג. הערכת הנשל – הנשל המשקי כבד במיוחד משום שהוא מכה במנועי הפיריון עצמם. לפי ה־OECD, רפורמות בשוקי המוצר ובסחר עשיות להעלות את התוצר לנפש ב־2.2% בתוך עשור, שיפור ניהול ההשקעה הציבורית בעוד 2.1%, ושיפור בתוצאות החינוך ובהשתתפות בעבודה בעוד 1.2% לפחות, ובמבט כולל 5.5% בעשור ו־16.1% עד 2060.⁴⁷ במחירי 2024 מדובר בסדר גודל של כ־110 מיליארד ש"ח בעשור וביותר מ־320 מיליארד ש"ח עד 2060. נתונים אלו הם המחשה של פער בין פוטנציאל לבין מימוש. יצוין, כי המחקר הישראלי של עדי ברנדר (המכון הישראלי לדמוקרטיה) מצא כי בישראל הבוחרים דווקא מענישים מועמדים על גירעונות, ולכן עוצמת "כלכלת הבחירות" בישראל מתונה יחסית לדמוקרטיות חדשות אחרות.⁴⁸

ד. ניסיונות עבר וכישלונם – ועדת המשילות והחלטת ממשלה 482 (2013) ביקשו לחזק את עבודת המטה ואת יכולות התכנון; החלטת ממשלה 4631 (2019) ביקשה לשלב יעדי פיתוח ותכנון אסטרטגי. התקציב הדו־שנתי (הונהג מ־2009) נועד לצמצם תנודתיות, אך ספג ביקורת חריפה על פגיעה בגמישות הפיסקלית ובפיקוח הפרלמנטרי. המרכז להעצמת האזרח הראה בפרויקט ה"מוניטור", כי גם כאשר מתקבלות החלטות בתחום המשילות והתכנון, שיעורי היישום חלקיים בלבד: לדוגמא, בדוח המעקב על החלטה 482 נמצא שלמעלה משמונה שנים לאחר אימוצה, רק כמחצית מן הסעיפים האופרטיביים היו ביישום מלא או חלקי, ואילו מחציתם לא יושמו כלל.⁴⁹

ה. תובנות – הכישלון כאן עמוק במיוחד משום שהפתרונות שנוסו עסקו בעיקר בכלים ניהוליים, בעוד הבעיה היא קודם כול בעיית תמריצים פוליטיים. אפשר לשפר

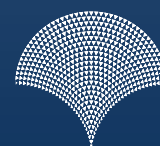
45 Min Shi and Jakob Svensson, "Political Budget Cycles: Do They Differ Across Countries and Why?" *Journal of Public Economics* 90, no. 8 (August 2006).

46 בנק ישראל, דוח בנק ישראל 2023, 11.

47 OECD, *OECD Economic Surveys: Israel 2025*, 27, table 1.4.

48 עדי ברנדר, "השפעתה של ההתנהלות התקציבית על סיכויי הבחירה מחדש של מנהיגים", פרלמנט, גיליון 77 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 24 בדצמבר 2013), <https://www.idi.org.il/parliaments/2926/6418>

49 המרכז להעצמת האזרח, דוח מעקב ועדת המשילות: אימוץ המלצות הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה בנושאי תקציב והתקשרויות ("ועדת המשילות") (תל אביב: המרכז להעצמת האזרח, פברואר 2023).



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

תהליך תכנון ולבנות מדדי ביצוע, אך אם הדרג הנבחר מקבל תגמול פוליטי נמוך על התמדה ארוכת-טווח ותגמול גבוה על חלוקה מיידית של הישגים, גם כלי תכנון טובים יישארו חלקיים. בעיית ההמשכיות בישראל אינה רק היעדר שיטת ניהול אלא היעדר "מחיר" פוליטי ממשי לביטול רציפות ולאי-יישום של מדיניות שהוצהרה.

(ה) חולשה מבנית של הכנסת

א. שורשי הכשל – הכנסת היא הפרלמנט החד-ביתי הקטן ביותר בעולם הדמוקרטי ביחס לאוכלוסייה, 120 חברי כנסת מאז 1949 למרות גידול האוכלוסייה פי 14⁵⁰ יחס חברי הכנסת לאזרחים השתנה מ-1 ל-5,000 (1949) ל-1 ל-82,000 (2017),⁵¹ ונוסחת שורשי-העוקב מלמדת שגודל הכנסת "הנדרש" כיום הוא 204 ולא 120. לכך מצטרפות ממשלות גדולות הנמשכות מתוך אותו מאגר מצומצם, וריבוי ועדות הדורש כוח אדם מקצועי וזמן.

ב. משמעות מעשית – מאחר ששרים וסגני שרים אינם מבצעים עבודה פרלמנטרית משמעותית, בממשלה ה-37 נותרו רק כ-90 חברי כנסת "פנויים" לעבודת הוועדות, כל אחד בממוצע ב-5 עד 7 ועדות. לפי דוח הכנסת לשנת 2024 פועלות 15 ועדות קבועות ולצידן ועדות מיוחדות,⁵² והמספר הכולל של מינויים אפשריים גבוה כמעט פי שלושה ממספר חברי הכנסת הפנויים. מעבר לעומס הכמותי, הוועדות ה"נושאות" ברובן אינן חופפות למבנה המשרדים בממשלה, ולרובן חסרה תמיכה מקצועית עצמאית מספקת. מחקר היסוד של פרידברג וחזן (המכון הישראלי לדמוקרטיה) מצא כי "הפוטנציאל הפיקוחי" של הכנסת דורג נמוך עד בינוני⁵³ המדדים שנבדקו. מלבד הוועדה לענייני ביקורת המדינה, לוועדות אין יכולת אפקטיבית לכפות הופעה או להטיל סנקציה על אי-מסירת מידע. מרכז המחקר והמידע של הכנסת מעסיק כ-50 עובדים בלבד, ולכל חבר כנסת שלושה עוזרים, מצומצם בהשוואה לגופי מחקר כמו ה-54 בארה"ב המעסיק מעל 600 עובדים.⁵⁵

ג. הערכת הנשל – הכנסת נכשלת בפיקוח השוטף ומשמשת "חותמת גומי". בכנסת ה-20 הוגשו 6,644 הצעות חוק ורק כ-9% עברו; רק 4%⁵⁶ בכנסת ה-25 65% מהצעות החוק שאושרו היו ממשלתיות, עדות להשתלטות הממשלה על הליך החקיקה. בתפקידה כמפקחת, הכנסת אינה פועלת ביעילות וחולשתה במעקב אחר ביצוע חוקים, לרבות חוק התקציב, בולטת. רשות מחוקקת חלשה מתקשה לשמש שומר סף על איכות המדיניות, על האחראיות והממשלתית ועל השימוש בכספי הציבור.

ד. ניסיונות עבר וכישלונם – החוק הנורבגי (חוק יסוד: הכנסת, תיקון 49, 2020, הורחב ב-2021 וב-2023)⁵⁷ נועד לאפשר לשרים וסגנים שלהם להתפטר מהכנסת ולפנות מקום לחברי כנסת פעילים. בפועל נוספו 7 חברים בכנסת ה-20, 13 בכנסת

50 שני מור וגדעון רהט, "להקטין הממשלה ולהגדיל את הכנסת", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 24 במאי 2020, <https://www.idi.org.il/articles/31666>

51 בל יוסף, "כנסת הגדולה: הצעה להגדלת מספר חברי הכנסת", נייר מדיניות, מכון תכלית למדיניות ישראלית, נובמבר 2025, <https://www.tachlith.org.il/large-knesset-bell/>

52 כנסת ישראל, דין וחשבון לשנת 2024 על פי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (ירושלים: כנסת ישראל, יוני 2025), 7-8.

53 חן פרידברג וראובן חזן, פיקוח הכנסת על הממשלה: תמונת מצב והצעה לרפורמה, מחקר מדיניות 77 (ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009), 95.

54 Library of Congress, *Fiscal 2024 Budget Justification* (Washington, DC: Library of Congress, 2023), 7, 11, <https://www.loc.gov/static/portals/about/reports-and-budgets/documents/budgets/fy2024.pdf>

56 חן פרידברג, אביטל פרידמן וניב שובל, "הכנסת ה-20 במספרים", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1 במאי 2019, <https://www.idi.org.il/articles/26502>

57 סעיף 42, 43 לחוק יסוד: הכנסת.



ה-23, 26 בכנסת ה-24 ו-18 בכנסת ה-25⁵⁸ ובכל זאת – העומס לא הוקל במידה מספקת. במקביל הקימה הכנסת את יחידת כת"ף לחיזוק הפיקוח הפרלמנטרי ב-2018 (שפורקה בשנת 2020). במסמכים שונים שנרשמו בעבר נכללו המלצות שונות לרפורמות בעבודת הכנסת, וכללו המלצות, בין השאר, על הגבלת חברי הכנסת המכהנים כשרים, הוספת יום עבודה פרלמנטרי, צמצום מספר החברים בוועדות והצמדת צוות מקצועי קבוע לכל ועדה.⁵⁹ עיקר ההמלצות לא התממש.

ה. **תובנות – החוק הנורבגי הוא "תיקון לסימפטום":** הוא מקל על העומס אך אינו פותר את השורש (פרלמנט קטן בתוספת ממשלה מנופחת בתוספת שרים שאינם פנויים). יתרה מכך, הרחבתו חיזקה את הקואליציה ויצרה מעמד של "חבר כנסת על תנאי" התלוי פוליטית בשר שממנו קיבל את מקומו, תלות העלולה לפגוע באוטונומיה הפרלמנטרית הדרושה לביקורת אפקטיבית. הפתרון השורשי, הגדלת הכנסת או הקטנת הממשלה, לא קודם משום שהוא פוגע באינטרסים של השחקנים המכהנים.

(ו) היעדר כללי משחק יציבים ותיקונים תכופים לחוקי יסוד

א. **שורשי הכשל – בהעדר חוקה, חוקי היסוד ניתנים לתיקון ברוב רגיל (או 61 חברי כנסת לסעיפים המשוריינים, שהוא ממילא הרוב הקואליציוני המינימלי), לעיתים בשלוש קריאות ביום אחד. רוב חוקי היסוד אינם משוריינים כלל, כולל סעיפים מרכזיים בחוק יסוד: הכנסת. הייעוץ המשפטי לכנסת חזר בשנים 2021 ו-2022 על אזהרה להימנע מתיקונים תכופים לחוקי היסוד, ובייחוד מתיקונים מידיים הנגזרים מיחסי הכוחות הפוליטיים בזמן אמת.**

ב. **משמעות מעשית –** ⁶⁰ לשם השוואה, בארה"ב, בעלת החוקה הוותיקה בעולם שעדיין בתוקף, בוצעו ⁶¹ כפי שקבע המכון הישראלי לדמוקרטיה,⁶²

ג. **הערכת הנטל –** חוסר היציבות של כללי המשחק פוגע באמון הציבור, בתכנון ארוך-טווח ובאמינות המערכת. תיקונים פרסונליים ("חוק הנבצרות" ואחרים) וכן "גמישות" של תיקוני חוק יסוד משק המדינה ("קופסאות תקציב") מבטאים שימוש בחקיקת יסוד למטרות פוליטיות נקודתיות, החותר תחת עצם תכליתם של חוקי היסוד כאמנה חברתית. הייעוץ המשפטי לכנסת העיר,⁶³ כי לתיקונים בעלי תחולה מיידית, על רקע הסכמים קואליציוניים, נלווה היבט פרסונלי הפוגע ביכולת לעצב נורמה חוקתית מיטבית.

ד. **ניסיונות עבר וכישלונם –** הצורך ב"חוק יסוד: החקיקה" שישריין את חוקי היסוד ברוב גדול ובהליך מהותי רב-שלבי הוכר זה עשורים אך לא מומש. הוא נדחה משום שדרש ויתור על כוח מצד הרוב התורן.

58 תופר עש, "ח"כים 'נורבגים': פוסחים על ועדות ושואבים כספים", **כלכליסט**, 31 במרץ 2024, https://www.calcalist.co.il/local_news/article/byu4txvkr

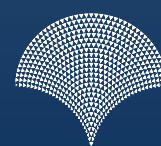
59 הכנסת, "מוצרי פיקוח ובקרה", אתר הכנסת, נצפה ב-5 ביולי 2026, <https://main.knesset.gov.il/Activity/Oversight/Pages/OversightSupervisoryProducts.aspx>

60 מיר פוקס, "השינויים התכופים בחוקי היסוד", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 27 ביולי 2023, <https://www.idi.org.il/articles/33479>

61 Congressional Research Service, *The Constitution of the United States of America: Analysis and Interpretation*, 1992 ed. (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1992), 23-29, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-CONAN-1992/pdf/GPO-CONAN-1992-7.pdf>

62 פוקס, "השינויים התכופים בחוקי היסוד".

63 הייעוץ המשפטי לוועדה, מסמך הכנה: כשירותם של שרים.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

ה. **תוכנות** – בעיית השורש המבנית: "השחקן הפוליטי התורן" שבעמדת חברות בממשלה, נהנה מהיכולת לשנות את הכללים, ולכן אין לו תמריץ לשריין אותם. עצם הגמישות של חוקי היסוד יוצרת תמריץ להשתמש בהם ככלי קואליציוני, בדיוק בניגוד לתכליתם. זהו שוב ביטוי ל"מעגל הקסמים השלילי".

תוכנות על וחיבור תיאורטי

המשותף לכל ששת הסימפטומים: הם אינם תלויים בזהות הממשלה או דמויות פוליטיות ספציפיות – אלא נובעים מכללי המשחק עצמם, ומכאן הגדרתם כחסמים מבניים. ישראל מציגה את הפרדוקס: אייציבות ממשלתית גבוהה (ממוצע 24 חודשים) לצד יציבות יתרה במדיניות (חוסר יכולת מבני לרפורמות עומק), שתיהן תוצר של ריבוי שחקני וטו מפלגתיים בהיעדר עוגן חוקתי.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

חלק ג' ממשל, ניהול וביצוע

השאלה המובילה כאן היא, מדוע המדינה מתקשה לבצע? מה ההסבר לפער בין ההחלטה לבין יישום המדיניות שבפועל? ספרות ה-OECD ומחקרי המדיניות הישראליים מצביעים על כך שאיכות הממשל אינה סוגיה מוסדית צרה אלא משתנה מקור-כלכלי מן המניין: ממשל טוב, שימוש מושכל בדאטה, רגולציה יעילה ומבני תיאום אפקטיביים משפרים את הפיריון, ואילו פיצול סמכויות וריבוי חסמים ניהוליים פוגעים בביצוע, מייקרים שירותים, מחלישים את כוח הקניה, ומחלישים את אמון הציבור.

(א) פיצול אחריות בין משרדים: כפל סמכויות וחוסר תיאום מובנה

א. שורשי הכשל – מקור הכשל בעיצוב מוסדי שבו תחומי פעולה רבים מפוזרים מלכתחילה בין כמה משרדים, ללא מרכז הכרעה קבוע ובעל סמכות ביצועית. דוח מבקר המדינה על מבנה הממשלה (ספטמבר 2025) קבע כי בממשלות ה-35 עד ה-37 נעשו 76 שינויים בתוך ארבע שנים וחצי,⁶⁴ ו-50 תחומי פעילות הועברו בין משרדים;⁶⁵ מספר משרדי הממשלה גדול פי 1.5 עד 2.7 ממדינות ההשוואה.⁶⁶ משך ביצוע המעבר הממוצע עמד על 7.5 חודשים, שהם כ-31% ממשך הכהונה הממוצע של ממשלה.⁶⁷ כלומר, ממשלה עלולה לבזבז כמעט שליש מתקופת כהונתה על השלמת מעברים שכבר הוחלט עליהם, משמע – אובדן יכולת ביצועית-שלטונית עוד לפני שנדונה איכות המדיניות עצמה.

ב. משמעות מעשית – אם ניקח דוגמא, אז בתכנון ובנייה פועלים בין 20 ל-30 גורמים ממשלתיים; ברישוי עסקים מעורבים הרשות המקומית ועוד שבעה גורמי ממשלה.⁶⁸ רק ב-5 מתוך 75 מעברים (7% הוצגו לשרים נתוני תקציב).⁶⁹ מבקר המדינה מצא לפחות 40 מחלוקות מהותיות בין-משרדיות בשנים 2006 עד 2010, חלקן נמשכו יותר מעשור וגרמו נזקים ישירים לאזרחים.⁷⁰

ג. הערכת הנטל – ניתן להאריך כי הנזק הישיר הוא לפחות מאות מיליוני שקלים בשנה. אך הנזק העקיף רב הרבה יותר – אם ניקח לדוגמא את העיכוב בביצוע התוכניות והתקציב לשיקום לצמיחת הצפון לאור המלחמה, הרס האקו-סיסטם העסקי, ונטישת תושבים (בדגש על אלו המוגדרים כאיכותיים בפרמטרים של השכלה ומצב כלכלי), יוצרים נזק מתמשך רב שנתי שאינו משפיע רק על אובדן תוצר מקומי, אלא משפיע השפעות רוחב עמוקות – כלכליות וחברתיות. אם כך, הנזק כפול: מצד אחד שירותים אינם ניתנים במלואם או ניתנים באיחור, ומצד אחר נוצר בזבוז משאבים בשל חוסר יעילות, כפילות בין מערכות והיעדר יכולת ביצוע מדיניות אחידה ורציפה.

64 משרד מבקר המדינה, מבנה הממשלה בישראל, 23.

65 שם, 28.

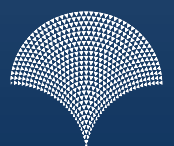
66 שם, 4.

67 שם, 74.

68 Chinn et al., כלכלת ישראל, 7.

69 משרד מבקר המדינה, מבנה הממשלה בישראל, 36.

70 משרד מבקר המדינה, "הטיפול במחלוקות בין-משרדיות מתמשכות", בתוך דוח שנתי 2011 (ירושלים: משרד מבקר המדינה, 2011), 4.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

ד. ניסיונות עבר וכישלונם – צוותים מקצועיים שונים, גם פנים-ממשלתיים וגם חוץ-ממשלתיים בעשור וחצי האחרון (מאז דוח סרכשברג)⁷¹ המליצו לשייב יעילות, לצמצם משרדים ולבטל כפילויות, אך המלצותיהם לא אומצו; חוסר השינוי המבני הותיר את המערכת הממשלתית תלויה באיכות פעילות צוותים בין-משרדיים אדי-הוק, וכך גם מנגנוני הכרעה התלויים יתר על המידה באיכות ומקצועיות האנשים ופחות מידי במנגנון עצמו.

ה. תובנות – הכישלון אינו מקצועי אלא פוליטי-מבני: צמצום משרדים סותר את הצורך הקואליציוני בריבוי תיקים. המנגנונים נותרו תגובתיים ולא מבניים, ולא יצרו חלוקת עבודה ברורה, מודלים לשיתופי פעולה, והסדרה למנגנוני טיפול מחלוקות. כל עוד גודל הממשלה הוא משאב פוליטי, אין לצפות לצמצום יזום שלו ללא אילוף חוקי.

(ב) ריבוי גופים ומוקדי סמכות

א. שורשי הכשל – הפרדת פעילויות ממשלתיות למשרדים שונים ולרשויות עצמאיות מכוח חוק מולידה הצטברות בלתי-פוסקת של גופים. לפי ה-OECD פועלים בישראל מעל 200 רגולטורים⁷² (אומדנים אחרים: כ-250), לעומת 50 עד 100 במדינות מערביות. ה-OECD זיהה בתחום התכנון והבניה כדוגמא, סמכות מפוצלת מידי בין משרדים וגופים רבים ואף ערבוב בין תפקידי רגולציה, אישור וביצוע.⁷³

בישראל כמות הרגולטורים אינה מוגבלת, מפוקחת או מוגדרת תחת הגיון מבני מסוים. ההיפך הוא הנכון – בקורלציה לגידול החריג ביחס לעולם של מספר משרדי הממשלה בישראל – כך גם גדל לאורך השנים מספר הפקידים שלהם ניתנה דה-פקטו הסמכות לפרסם החלטות, הנחיות ויוזמות רגולציה. יש לזכור, כי בישראל קיימת מידה גבוהה של ביזור ועצמאות מקצועית בקרב רגולטורים, שאינה מלווה במנגנוני תיאום, מדידה ובקרה מספקים בהשוואה לפרקטיקות מקובלות במדינות מובילות בתחום זה.

הרגולטורים בישראל נהנים מעצמאות וחופש פעולה חסרי תקדים בהשוואה למדינות ה-OECD, ללא מסגרת מגבילה של "נומרטור רגולטורי" או חקיקה אפקטיבית. מערך בעלי הסמכות לפרסום הוראות מחייבות אינו מנוהל כיום תחת מרשם סמכויות אחיד, תקרת עלות, מתודולוגיית מדידה ותיאום בין-משרדי מחייב. בעלי התפקידים עם סמכות רגולטורית נתונים לא פעם ללחצים ציבוריים, משפטיים ותקשורתיים הדוחפים להחמרת הרגולציה, בעוד שהעלות הכלכלית והמשקית של רגולציה עודפת אינה תמיד נמדדת, מוצגת או משוקללת באופן שיטתי, ותוך שהם עצמם אינם נושאים באחריות לעלויות הכלכליות המושתות על המשק. במצב זה ובמבנה התמריצים הקיים, התמריץ המוסדי להפחתת נטל רגולטורי עודף וליעול תהליכים חלש יחסית לתמריץ להחמרת דרישות ו/או להרחבת פיקוח.

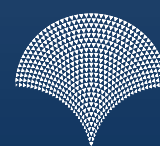
ב. משמעות מעשית – משמעות מעשית לעניין הרגולציה רגולציה – כאשר בוחנים את "זרם הרגולציה"⁷⁴ מוצאים, כי בשנת 2025 (ברצף שנות המלחמה, כשמושקעים מאמצים כה רבים להתאוששות וצמיחה של המשק) משרדי הממשלה השונים יצרו

71 הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ירושלים: הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, ספטמבר 2011), https://www.gov.il/BlobFolder/reports/govmes091011/he/mediacenter_secretaryannouncements_documents_shinuy011211.pdf

72 OECD, *Strengthening Capacities and Institutions for Co-ordinating Regulatory Policy and Measuring Regulatory Burdens* (Paris: OECD, 2018), https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/dec4398/he/file_OECD_REPORT.pdf

73 Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), *Redefining Spatial Planning and Development in Israel* (Paris: OECD Publishing, 2025).

74 <https://www.gov.il/he/pages/regu-opinion>



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

כ 900 יוזמות רגולציה חדשות(!), שמשמעות רובן היא הגברת הנשל הרגולטורי על המשק – ברור כי זו תוצאה של ארכיטקטורה שלטונית פגומה ולא מנוהלת: מערך קבוע של "כללי משחק" המייצר באופן שיטתי החלטות תת־אופטימליות, ללא תלות והבנת ההקשר המשקי והמאקרו כלכלי.

כדוגמא מעשית למשמעות ריבוי הגופים – על פי דו"ח מבקר המדינה, במלחמת חרבות ברזל הפעילו 33 גופים ממשלתיים 48 מוקדי חירום טלפוניים, חלקם בכפילות.⁷⁵ בראייה תהליכית ותפקודית – כאשר כל רכיב במערכת ממשלתית מחזיק ביכולת לפעול בנפרד, ללא תיאום, ואף לסתור או לעכב גורמים אחרים אך ללא אחריות מלאה לתוצאה – המערכת מתמרצת פעולה לא מתואמת, לא פתרון מערכתי לבעיות ואתגרים.

ג. הערכת הנשל – התוצאה היא ירידה במהירות הביצוע, עיכוב פרויקטים, העמסת עלויות על משקיעים ובעלי עסקים, רשויות ואזרחים, ופגיעה ביכולת הממשלה להגיע לתוצאה כוללת מיטבית. "משפטיזציית היתר" יחד עם ליבוי מאבק בין פוליטיקאים והדרג המקצועי – משלימה את התמונה: הרתעת היתר (דיני הנזיקין, הביקורת, המשפטיזציה), ודורסנות של דרג נבחר מולם – דוחפת עובדי ציבור לגישה מתגוננת ולהימנעות מיזומות, ובאקלים שבו כל עמדה מקצועית נתפסת כפוליטית, מנהלים נוקטים עמדת הימנעות, נאלצים לעיתים למעקפים ולקשרים לא פורמליים כדי לממש את המשימות הנדרשות לשירות הציבור.

ד. ניסיונות עבר וכישלונם – ניסיונות קודמים כללו רפורמות בעבודת המטה, ועדת המשילות, הקמת יחידות רוחב ותיקוני נהלים במכרזים וברכש. כל עוד מוקדי הסמכות לא צומצמו ולא נקבעה היררכיה ברורה בין בקרה, תכנון וביצוע, נוצרים רק רבדים וגופים נוספים, במערכת מורכבת ו"שבורה" ממילא.

ה. תובנות. הכשל איננו מחסור בגופים אלא עודף גופים **בלי עיצוב מחייב של יחסיהם.** ככל שמתרבים השחקנים, טיב הדינמיקה ביניהם, ולא רק העלות התפעולית, היא הנזק העיקרי.

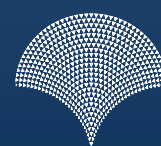
(ג) היעדר חלוקת אחריות ברורה והשלט אשמה הדדית, בדגש על מצבי משבר

א. שורשי הכשל – גם כאשר ידוע מי מעורב, לא תמיד מוגדר מי אחראי סופית לתוצאה, למימון, ללוח הזמנים ולדיווח לציבור. זהו חסם נפרד מן הפיצול עצמו: היעדר "גורם אחראי יחיד" (single point of accountability).

ב. משמעות מעשית – הדבר מייצר הטלת אשמה הדדית בין משרדים, כך גם בין משרד ראש הממשלה או משרדי המטה המרכזיים (משרד האוצר ומשרד המשפטים) לבין המשרדים האחרים וגופי הביצוע בממשלה, ולעיתים – אף בין השלטון המרכזי למקומי. דוגמה חריפה לכך היא ניהול התחום האזרחי עם פרוץ הטבח הנורא ב־7 באוקטובר ותחילת מלחמת "חרבות ברזל": על פי דוח מבקר המדינה, הקבינט הכלכלי אזרחי לא פעל כלל; פורום המנכ"לים נמנע מקבלת החלטות, ראש המשל"ט האזרחי שהוקם אדיהוק על בסיס החלטת ממשלה, לצורך תכלול משרדי הממשלה וכגוף המטה של הקבינט אזרחי כלכלי התפטר אחרי 3 חודשים בשל העדר כלים וסמכויות; פיקוד העורף טען שהקליטה והטיפול האזרחי במפונים אינם בתחום אחריותו; בשטח התברר כי חסר גורם מנהל מערכתי שירכז את פעילות כלל המשרדים.⁷⁶

75 משרד מבקר המדינה, דוח מיוחד: הניהול הממשלתי של התחום האזרחי במהלך מלחמת חרבות ברזל (ירושלים: משרד מבקר המדינה, ספטמבר 2025), 42.

76 משרד מבקר המדינה, הניהול הממשלתי של התחום האזרחי במהלך מלחמת חרבות ברזל.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

ג. **הערכת הנטל** – מבקר המדינה קבע כי כל החלטות הממשלה בנושא לא יושמו באופן ממשי ולמעשה התפוגגו. הקבינט החברתי-כלכלי התכנס חמש ישיבות בלבד בשנת המלחמה הראשונה ולא קיבל החלטות;⁷⁷ פורום המנכ"לים קיים 27 דיונים ללא החלטות מעשיות;⁷⁸ 17 שנים לאחר לקחי מלחמת לבנון השנייה, טרם הושלם מינוי גוף ממשלתי בעל סמכות ואחריות כוללת לטיפול בעורף.⁷⁹

ד. **ניסיונות עבר וכישלונם** – בעבר הוקמו פורומים של מנכ"לים, הוגדרו צוותים מזדמנים ופורסמו מסמכי תפיסת הפעלה. ההסדרה נותרה חלקית משום שהגדרת אחריות ללא עיגון מוסדי, סמכויות הכרעה, משאבים וכללי דיווח אינה מספיקה.

ה. **תובנות** – כאשר אין גורם אחראי יחיד, כל גורם יכול להצביע על האחר, ובעת מחלוקת או לחץ כל גורם חוזר לפרשנות המצמצמת של תחום אחריותו.

(ד) שירות ציבורי שאינו מוכוון תוצאות

א. **שורשי הכשל** – הדגם ניהולי והתפקודי של הממשלה ושירות המדינה, שבו הדגש הוא על עמידה בפרוצדורה, בתקינה ובמיצוי תקציב (תקופות ארגוניות) – יותר מאשר על תוצאות ושיפור המצב הקיים באמצעות מהלכי מדיניות.

ב. **משמעות מעשית** – המערכת מצטיינת בדיווח על ביצוע פעולות, ואף על מיצוי סעיפי התקציב, אך מתקשה מאוד להשיב אם המדיניות עבדה, למי היא הועילה ומה המשמעות. ביסודות מודל ההפעלה אין חשיבה תוצאתית, אין הגדרת יעדים לאומיים, אין מדדי תוצאה עליונים משותפים. זאת ועוד – יש ספר תכניות עבודה ממשלתי, אולם ברוב המוחלט של צעדי המדיניות שהוחלט על יישומן, אין כל תהליך סדור ועקבי של הערכת מדיניות, ואין בקרה מערכתית מכוונת לתוצאות רצויות.

ג. **הערכת הנטל** – יש אתגר משמעותי לקשור בין איכות השירות הציבורי לביצועי המדינה כמערכת, אולם ניתן להניח כי שיפור מהותי בחסמים התפקודיים ובמודל ההפעלה של שירות המדינה יחד עם שיפור בהון אנושי שלה (בפרמטרים אלו כמופעי במודל Blavatnik Index of Public Administration⁸⁰ – תהליכי העבודה, איכות המדיניות הציבורית, מנהיגות מקצועית, איכות התכנון האסטרטגי), יכול להביא לעלייה בתוצר לנפש בכ- 25%.

ד. **ניסיונות עבר** – לאורך השנים היו מספר ועדות שהמליצו על שינויים מבניים בשירות המדינה, אולם אלו מעולם לא באו לידי מימוש. החריג היחיד מאז קום המדינה, הייתה הרפורמה בשירות המדינה שהחלה בשנת 2012 ונמשכה עד 2017 (על רקע החלטת ממשלה 3993 בשנת 2011). ברפורמה זו תוכננו ויושמו מספר שינויים מהותיים במנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה (לרבות קציבת כהונה לסגל הבכיר, הקמת המדרשה הלאומית, הרחבת ערוצי הזנת המצוינות לכדי תכנית עתודות לישראל, הגברת המוביליות בתוך שירות המדינה על ידי ביטול המכרז הפנימי, עיגון הערכות ביצועי עובדים ועוד), אולם אלו – היו הישגים מוגבלים בלבד.⁸¹

ה. **תובנות** – ללא קשר בין תשומות לתוצאות, ללא תהליכי תכנון, בקרה והערכת מדיניות, עם איכות הון אנושי שאינה מיטבית בקרב עובדי שירות המדינה העוסקים

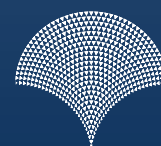
77 שם, 65-58.

78 שם, 97.

79 שם, 55.

80 Blavatnik School of Government, "Overall Results," *Blavatnik Index of Public Administration 2024* (Oxford: Blavatnik School of Government, University of Oxford, 2024), https://index.bsg.ox.ac.uk/posts/overall_results/

81 משרד מבקר המדינה, דוח מיוחד: ניהול ההון האנושי בשירות המדינה (ירושלים: משרד מבקר המדינה, אפריל 2017), 27-19.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

בעיצוב מדיניות, וללא תמריץ של ממש למצינות – אנו מקבלים שירות מדינה שבמדיניות אותה הוא מייצר וביכולתו הביצועית החלשה – אינו ממצה את פוטנציאל הצמיחה של המשק.

(ה) משילות מול פוליטיזציה, דרג נבחר מול דרג מקצועי

א. **שורשי הכשל** – קיים מתח עמוק ולא פתור ומתגבר בין זכות הדרג הנבחר לגבש מדיניות ולמשול לבין הצורך לשמר ליבה מקצועית, ממלכתית ואפוליטית הפועלת מול האינטרס הציבורי הרחב. התפיסה המסורתית במינהל הציבורי קובעת כי עובדי שירות המדינה נדרשים לשירות בעל אופי ממלכתי ואפוליטי. אף על פי כן, ולמרות הניסיונות לצמצם את תופעת המינויים הפוליטיים בעשורים האחרונים, על פי ניתוח נתונים עובדתיים שבוצע – היא נמשכת ומתרחבת. ממצאי מחקר שבוצע ב 2024 (פרופ' ניסים כהן ורון דול)⁸² מצביעים בבירור על גידול רב בפטורים ממכרז בגיוס עובדות ועובדים לשירות המדינה. נכון לסוף אפריל 2024 היו בשירות המדינה יותר מ-1,641 מינויים הפטורים מחובת מכרז. פטורים אלה נקבעו ב-215 החלטות של הממשלה ו/או של נציבות שירות המדינה שהתקבלו מאז שנת 2000, מהן 66 ב-3.5 השנים הקודמות למחקר. מתוך סך המשרות הפטורות ממכרז, 514 משרות מוגדרות משרות אמון, 609 הן משרות מקצועיות בכירות, ו-518 הן משרות זמניות. מדובר בשיעור גבוה הן במונחים אבסולוטיים הן במונחים יחסיים. מספר המשרות הפטורות ממכרז "קפץ" ביותר מפי 8 מאז שנת 2000. מספר המשרות המקצועיות הבכירות הפטורות ממכרז "קפץ" אף הוא בכפי 12 מאז שנת 2000 ועד שנת 2024. בשנת 2000 נמנו רק 52 משרות פטורות ממכרז בקרב הסגל הבכיר, ואילו בשנת 2024 המספר עומד על 609, קרי 31.7% (כמעט שלישי) מכלל המשרות הבכירות.⁸³ פיקוח ממשי על מינויים בכירים החל רק בשנות ה-90, בעקבות ביקורת מבקר המדינה (1989) ופרשת בר-און (1997).⁸⁴ ב-2015 היו כ-360 משרות בכירות פטורות מחובת מכרז. וככל שההחרגות מתרחבות, הפתח להשפעה פוליטית גדל.⁸⁵

ב. **משמעות מעשית** – הוועדה המייעצת למינויים בכירים נתנה לאורך השנים כ-50 המלצות, מתוכן רק אחת שלילית, דפוס המעיד על מתן מרחב פעולה נרחב לדרג הפוליטי.⁸⁶ מספר משרות האמון בלשכות שרים וסגני שרים גדל מ-138 (2000) ל-258 (2024).⁸⁷ בשנת 2025 קידמה הממשלה הצעת חוק לפיה מינוי בכירים ייעשה בידי הממשלה ללא חיוב באישור הוועדה.⁸⁸

82 ניסים כהן, רון דול וטל אבוטבול, **פטורים ממכרז בשירות המדינה: הסטייה מ"דרך המלך" והקשר למינויים פוליטיים**, דוח מחקר (ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2024), <https://www.idi.org.il/media/26330/exemptions-from-competitive-hiring-practices-in-the-civil-service-the-road-leading-to-political-appointments.pdf>

83 כהן, דול ואבוטבול, **פטורים ממכרז בשירות המדינה**, 9-10.
84 אסף שפירא, "מינויים לתפקידים בכירים בשירות המדינה והפיקוח עליהם", פרלמנט, גיליון 69 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 27 ביוני 2011), <https://www.idi.org.il/parliaments/8067/12013>,
85 מבקר המדינה, "נציבות שירות המדינה – מינוי עובדים בכירים בשירות המדינה", בתוך דוח שנתי 2016 (ירושלים: מבקר המדינה, 2016), 173, <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2016-66C-202-Minuy.pdf>

86 אסף שפירא, "הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים ומינוי ראש השב"כ הבא", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 15 בספטמבר 2025, <https://www.idi.org.il/articles/61734>

87 כהן, דול ואבוטבול, **פטורים ממכרז בשירות המדינה**, 74-75.

88 חה"כ אושר שקלים, "הצעת חוק שירות המדינה (מינויים) (תיקון – דרך המינוי), התשפ"ה-2025", הצעת חוק פ/5800/25 (ירושלים: הכנסת, הונחה ב-12 במאי 2025), <https://main.knesset.gov.il/apps/legislation/main/bills/2230805>



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

ג. **הערכת הנטל** – התוצאה של העדפת נאמנות וקרבה פוליטית על פני התאמה מקצועית מלאה, היא ירידה במקצועיות, פגיעה ברצף התפקודי, חוסר יציבות, קיטוב פנים-ממשלי והרחקת כוח אדם איכותי מהשירות הציבורי. יש קושי לאמוד כמותית את המשמעות הישירה של המתח הקיים בין הדרג הנבחר והמקצועי, אולם ברור כי מתח זה יוצר תהליכי עיצוב מדיניות שאינם מיטביים.

ד. **ניסיונות עבר וכישלונם** – חוק שירות המדינה, ועדות מינויים, הייעוץ המשפטי לממשלה, הפסיקה והנחיות נציבות יצרו בלמים רבים, לא פעם שאינם מאוזנים ויש שטוענים שאף אינם עומדים עם ההגדרה הפורמאלית של יעוד שירות המדינה כפי שמופיע בקוד האתי של שירות המדינה עצמו⁸⁹ – **"שירות המדינה הוא זרוע ביצוע של הממשלה לשירות הציבור, ובפעולתו מסייע לממשלה ולשריה לקדם את מדיניותם ולמלא את תפקידם על פי דין, והכל תוך כיבוד החוק"**.⁹⁰ מול הבלמים והתקיעות במערכת, המערכת הפוליטית יצרה שוב ושוב מסלולי פטור ופרשנויות מרחיבות.

ה. **תובנות** – מול ניסיונות הבלימה של המערכת המשפטית ו"שחקני הוטו" בדרג המקצועי, מגמת הפוליטיזציה הולכת ומתרחבת, כאשר הצעת החוק של יוני 2025 לביטול אישור הוועדה, אם תתקבל, צפויה להעמיק את הפוליטיזציה ולפגוע בפריון, ויש לעקוב אחריה כאינדיקטור מרכזי להאצת המגמה בנושא זה.

(ו) איכות הון אנושי ומקצועיות לא מספקת בתפקידי מפתח

א. **שורשי הכשל** – הכשל העיקרי מצוי בחולשה מוסדית למשון ולקלוש את מיטב המוחות והכישורים בישראל לתפקידי המפתח במערכת הציבורית, שבליבה – שירות המדינה.

השכר הממוצע לעובד במגזר הציבורי גבוה במבט גולמי מזה שבמגזר הפרטי, בין היתר בגלל הבדלים בהשכלה, במשלחי יד ובהיקפי משרה. עם זאת, מאז 2020 השכר במגזר הפרטי עלה מהר יותר. היחס בין השכר הממוצע במגזר הפרטי לשכר במגזר הציבורי עלה מכ־80% בממוצע בשנים 2010-2019 לכ־89% בשנים 2021-2023.⁹¹ נתון זה מצביע על שחיקה יחסית ביתרון השכר הציבורי.

כאשר מתמקדים באקדמאים בעלי תואר ראשון, השכר במגזר הפרטי גבוה יותר, והפער התרחב בשנים האחרונות. הפער משמעותי במיוחד במתמטיקה, סטטיסטיקה ומדעי המחשב – תחומי ליבה לאסטרטגית דאטה, AI, סייבר, מערכות מידע, אנליטיקה וטרנספורמציה דיגיטלית. פערם ניכרים קיימים גם בכלכלה ובמשפטים, תחומים חיוניים לרגולציה, תקצוב, תחרות, תשתיות, רכש, חוזים וניהול סיכונים.⁹²

לעניין איכות העובדים, מתוך מסמך מקיף של הממונה על השכר במשרד האוצר עולה,⁹³ כי שיעור העובדים בעלי ציון פסיכומטרי גבוה, מעל 675, ירד לאורך השנים

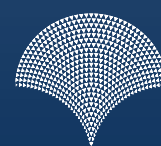
⁸⁹ <https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/ethics-code/he/EthicsCode.pdf>

⁹⁰ נציבות שירות המדינה, חזון, ייעוד, ערכים וכללי האתיקה המקצועית של שירות המדינה (ירושלים: נציבות שירות המדינה, ינואר 2017), 4.

⁹¹ אורי שמעון ושל בן שלום, מאפייני כוח האדם במגזר הציבורי בישראל 2013-2023, דוח מחקר (ירושלים: אגף השכר במשרד האוצר, מאי 2026), 7.

⁹² אורי שמעון ושל בן שלום, מאפייני כוח האדם במגזר הציבורי בישראל 2013-2023: אגף השכר, משרד האוצר, מאי 11, 2026, https://www.gov.il/BlobFolder/guide/research_and_data/he/research-and-data_files_research-file12.pdf

⁹³ שמעון ובן שלום, מאפייני כוח האדם במגזר הציבורי.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

כמעט בכל חלקי המגזר הציבורי. במשרדי הממשלה הירידה היחסית הייתה כ-26%, בשלטון המקומי כ-48%, בביטחון כ-42%, בגופים שאינם מפוקחים כ-38%, ובקבוצת "אחרים" כ-58%.⁹⁴ בדוח הממונה על השכר, מודגש כי במונחים מוחלטים לא בהכרח מדובר בשינוי גדול בכל המערכות, אך במבט יחסי מדובר במגמה שמחייבת תשומת לב.⁹⁵ מחקר בנק ישראל של יובל מזר מחזק את הממצא מזווית של מיומנויות. המחקר מצא ירידה במיומנויות של עובדים צעירים במגזר הציבורי בישראל ביחס למגזר העסקי, ובפרט בקרב גברים צעירים. הוא מדגיש כי ישראל נמצאת במיקום נמוך יחסית בהשוואה בין-לאומית באיכות ההון האנושי העילית במגזר הציבורי, וכי שחיקת השכר היחסי מול המגזר העסקי ובמיוחד מול ההייטק – עשויה להקשות על גיוס ושימור טאלנט, אף שהמחקר אינו קובע סיבתיות מלאה.⁹⁶

ב. משמעות מעשית – שירות ציבורי איכותי אינו זקוק רק לעובדים "טובים בממוצע" ובוודאי בתפקידי מפתח. שירות המדינה זקוק לשכבת מצוינות שתוכל להוביל משימות מורכבות: מדיניות כלכלית וחברתית עדכנית, הובלת רפורמות מבניות, רגולציה חכמה, חדשנות, דאטה, תשתיות דיגיטל מתקדמות, חוסן ויכולת ניהול ומענה בעת משברים.

בשל איכות שאינה מיטבית של ההון האנושי במערכת – קיימים פערים ביכולות התכנון, ניהול והובלת שינוי, תיאום רוחבי ובין-משרדי, תיעודף ראוי ומדידה. בנוסף – קיימים פערים בתחומים מקצועיים ספציפיים וקריטיים למערכת. הבעיה אינה "שכר נמוך" באופן אחיד. הבעיה היא **חוסר התאמה בין מודל שכר אחד יחסית לבין שוק עבודה שבו פרמיית המיומנות גבוהה מאוד בתחומים מסוימים**. לכן, מענה רוחבי בלבד לא יספיק. נדרשים מנגנוני תגמול וגיוס ממוקדים לתפקידים במחסור ובאתגר תחרותי חריף מול המגזר הפרטי כגון אלו: AI, דאטה, סייבר, הנדסה, כלכלה, ניהול פרויקטים ותכנון תשתיות. בנוסף – שכר אטרקטיבי דיו לבכירי המערכת.

ג. הערכת הנטל – העיקרון הבסיסי הוא שאיכות המדיניות והביצוע לעולם לא תוכל להיות גבוהה מאיכות האנשים שמעצבים ומיישמים אותה. לבסוף, כאמור – מרכיב זה אשר משפיע על עיצוב וביצוע מדיניות מיטבית – מתבטא בפערי צמיחה ותוצר לנפש.

ד. ניסיונות עבר וכישלונם: הנתונים – לא נעשתה עד כה רפורמת שכר במגזר הציבורי בישראל. בפועל – הסכמי השכר מבטאים לרוב את "גיאולוגיית" סכסוכי העבודה והסכמי השכר שנתחמו עם נציגות העובדים הפורמאלית, אשר בהגדרה – אינה מכוונת לטיפול במשיכה ושימור כישורים, אלא מענה רוחבי שאינו ממוקד.

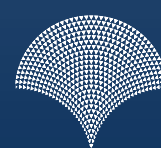
לעניין הכשרה מקצועית של הבכירים שבמערכת – למרות הרפורמה בשירות המדינה שהתקיימה בין השנים 2013 עד 2017 שכללה, בין השאר, את הקמת המדרשה הלאומית והרחבת תכניות הכשרת הבכירים במסלולי "עתודות לישראל", כך גם סדרת החלטות הממשלה הנוגעות לסגל הבכיר – עדיין לא יושמה החובה הפורמאלית להכשרה ניהולית כלשהי לסגל הבכיר ולא נקבע תנאי סף של מעבר הכשרה לקידום.⁹⁷

94 שמעון ובן שלום, מאפייני כוח האדם במגזר הציבורי, 16.

95 שמעון ובן שלום, מאפייני כוח האדם במגזר הציבורי, 12.

96 Yuval Mazar, "The Quality of Human Capital Among Young Public Sector Employees," Research and Policy Analysis Notes, Paper No. 2025.04 (Jerusalem: Bank of Israel – Research Department, October 2025), <https://www.boi.org.il/media/I50bq20x/202504e.pdf>

97 רון צור וניסים (נסי) כהן, מעשה ידינו: מפת הדרכים לחיזוק השירות הציבורי – העמקת יכולות המנהיגות והניהול בשירות המדינה: המלצות ליישום, מסמך מדיניות (תל אביב: המרכז להעצמת האזרח (CECI), ספטמבר 2025).



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

ה. **תובנות.** עם מינויים בכירים מושים לאמון פוליטי על חשבון יכולת ניהולית, בהיעדר Senior Civil Service מקצועי כמקובל ב־OECD⁹⁸ וכזה שבפרמטרים אובייקטיביים משקף איכות הון אנושי מיטבי שמשותפים לממוצע במדינות הסמן המובילות עם מודל הפעלה ותרבות שאינה מעודדת תוצאות וביצועים – המשק אינו יכול למצות את הפוטנציאל שלו.

(ז) רגולציה עודפת ונשל רגולטורי חריג ביחס ל־OECD

א. **שורשי הכשל** – אחת ההגדרות המקובלות ברגולציה היא "חוק או תקנה בת פועל תחיקתי, המהווה כלל התנהגות מחייב במסגרת פעילות כלכלית או חברתית, ושהוא בר אכיפה, על ידי רשות מנהלית מוסמכת לפי דין". במציאות, הרגולציה הורחבה בפועל להוראות, כללים ופרסומים שונים, שהוגדרו כמחייבים על ידי משרדי הממשלה השונים. זאת, לא פעם, ללא בחינת הנשל הרגולטורי (RIA), וללא תהליך נאות להטלת מגבלות על המשק, הכולל שיתוף ציבור או בקרה מספקת סרם פרסומם והפיכתם כמחייבים. למעשה – קיימת בישראל הצטברות היסטורית של כללים, רישיונות, אישורים ודרישות דיווח, ללא משטר סדור של ניקוי מלאי רגולטורי, בחינה שיטתית של עלות-תועלת ותיאום בין רגולטורים.

ב. **משמעות מעשית** – נטל מכביד מאוד על עסקים, רשויות ויזמים הפוגשים עודף כללים, מגבלות, בירוקרטיה עם לוחות זמנים ארוכים, אי־בהירות. ישראל מפרגת במדד ה־PMR של ה־OECD (2023), בעיקר בנשל המנהלי, בחסמי כניסה ובמחסומי סחר.⁹⁹ במדד iREG (איכות הערכת השפעת הרגולציה) קיבלה ישראל 2.1 מתוך 4 (2024), מתחת לממוצע (2.3);¹⁰⁰ בדוח OECD "Government at a Glance 2025" צוין כי התיאום הבינ־משרדי בתכנון החקיקה מוגבל וכי בחינה בדיעבד של רגולציה עדיין בפיתוח.¹⁰¹

ג. **הערכת הנשל** – עודף הרגולציה תורם ישירות ליוקר המחיה, פוגע בתחרות ומגביר ריכוזיות; ה־OECD (2025) קושר ישירות בין מחסומי הסחר והבירוקרטיה ליוקר המחיה ולפרייון הנמוך.¹⁰² כ־4/6% מהתמ"ג, זו התוספת המוערכת הצפויה לפעילות המשקית אם תבוצע הפחתת הנשל הבירוקרטי ורגולטורי ב־30%. כך נכתב בדוח מבקר המדינה 70א.¹⁰³

ד. **ניסיונות עבר וכישלונם** – החלטת ממשלה 2118 (2014) הנחתה להנהיג הערכות השפעה (RIA) ותוכנית חומש להפחתת הנשל ב־25% (2015 עד 2020),¹⁰⁴ החלטת

98 Daniel Gerson, Leadership for a High Performing Civil Service: Towards Senior Civil Service Systems in OECD Countries, OECD Working Papers on Public Governance, no. 40 (Paris: OECD Publishing, 2020), <https://doi.org/10.1787/ed8235c8-en>

99 אגף הכלכלן הראשי, משרד האוצר, מדדי רגולציה – שוק המוצרים והשירותים (PMR) (ירושלים: משרד האוצר, יולי 2024), https://www.gov.il/BlobFolder/reports/review-15072024/he/weekly_economic_review_periodic-review-15072024.pdf

100 OECD, "Measuring Regulatory Performance," OECD, accessed 5 July 2026, <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/measuring-regulatory-performance.html>

101 OECD, Government at a Glance 2025 (Paris: OECD Publishing, 2025), <https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en>

102 OECD, OECD Economic Surveys: Israel 2025, 114-115.

103 משרד מבקר המדינה, "פעולות הממשלה לצמצום הנשל הבירוקרטי המוטל על העסקים", דוח שנתי 70א (ירושלים: משרד מבקר המדינה, 2020), 80.

104 מזכירות הממשלה, הפחתת הנשל הרגולטורי (נוסח משולב), החלטת ממשלה מס' 2118 (ירושלים: משרד ראש הממשלה, 22 באוקטובר 2014, מעודכן ל־1 באוגוסט 2021).



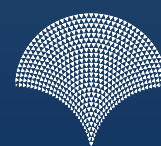
ממשלה 4398 (2018) קידמה רגולציה חכמה;¹⁰⁵ וחוק עקרונות האסדרה (2021) הקים את רשות האסדרה הישראלית.¹⁰⁶ בפועל, מדובר בכשל גדול. אנו מוצאים כי קצב הרגולציה לא רק שאינו מרוסן מאז רצף החלטות אלו, אלא גובר. בשנת 2025, על פי נתוני רשות הרגולציה – פורסמו מעל 900 (!) יוזמות רגולציה חדשות על ידי משרדי הממשלה, משמעות רובן המכריע הוא הגברת הנטל הרגולטורי.¹⁰⁷

ה. **תוכנות** – עד כה נבנתה בעיקר מסגרת ולא שונתה הבעיה המבנית של ריבוי הרגולטורים החורג מהותית מהממוצע במדינות ה-OECD. כתוצאה מכך: חוסר יכולת לאכיפת מדיניות הערכות ההשפעה (RIA) וריסון רגולציה עודפת, היעדר תיאום, העדר סטנדרט רגולטורי. פעילות רשות הרגולציה אינה אפקטיבית בהעדר תמריצים ממשיים לגריעת רגולציה ולא להוספתה.

105 מזכירות הממשלה, רגולציה חכמה – יישום המלצות ארגון ה-OECD ותיקון החלטת ממשלה, החלטת ממשלה מס' 4398 (ירושלים: משרד ראש הממשלה, 23 בדצמבר 2018).

106 חוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021, ס' 4.

107 ממשלת ישראל, תוכנית עבודה לשנת 2025, <https://www.gov.il/he/pages/annual-plans2025>



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

חלק ד'

תכנון אסטרטגי וחשיבה ארוכת-טווח

שאלה המובילה היא, מדוע המדינה מגיבה למציאות במקום לעצב אותה? תחום זה עוסק ביכולת המערכת להקדים משברים במקום לספל בתוצאותיהם, לנהל סיכונים, והצביע על כיווני הפעולה והיעדים הלאומיים הנדרשים על מנת למצות את פוטנציאל הצמיחה של המשק והחברה בישראל.

(א) היעדר גוף תכנון לאומי אסטרטגי מתכלל

א. שורשי הכשל – בישראל אין גורם לאומי אסטרטגי מתכלל, הבוחן בראייה הוליסטית את אתגרי המדינה, מנתח בצורה סדורה את מגמות העל ואת הסיכונים, מתכלל שיח פנים ממשלתי וכך גם בין מגזרי עם האקדמיה, מגזר עסקי, מגזר שלישי שלטון מקומי ועוד בסוגיות והשונות, ועל בסיס זאת – בהתאם לדירקטיבות למדיניות מהדרג הנבחר – מעצב חלופות אסטרטגיות ליעדים לאומיים ותוכנית רב שנתית שתאושר על ידי הממשלה.

בשירות המדינה יש הרבה "גופים אסטרטגיים" עם מעט מאוד תיאום – במיפוי מהיר של גופים אשר עוסקים בזוויות שונות של היבטים לאומיים-אסטרטגיים וארוכי טווח, נמצא את אלו (רשימה חלקית) – משרד ראש הממשלה, המועצה הלאומית לכלכלה, המל"ל (המטה לביטחון לאומי), אגף ממשל וחברה במשרד רה"מ, אגף התקציבים, הכלכלן הראשי במשרד האוצר, המולמו"פ (המועצה הלאומית למחקר ופיתוח אזרחי), גופים סטטוטוריים כגון הות"ת / מל"ג, הות"ל (הוועדה הארצית לתכנון תשתיות לאומיות), ולרשימה זו מתווספים גופי התכנון האסטרטגי של המשרדים השונים בממשלה.

ב. משמעות מעשית – סוגיות רוחב כמו דמוגרפיה, תשתיות לאומיות, פיתוח הפריפריה או פיריון משופלות במקטעים, ללא מסגרת אחת המחייבת תיאום והכרעות בין-תחומיות. לפי מבקר המדינה (2023), הערכת המצב האסטרטגית, שאמורה להיערך מדי שנה בהובלת המועצה הלאומית לכלכלה, הוצגה לממשלה רק פעמיים, ב-2013 וב-2015, ולתקציב 2019 לא הוגשה חוות דעת כלל.¹⁰⁸

ג. הערכת הנטל – המחיר הוא סדר יום לאומי הנקבע לעיתים קרובות לפי משבר, אילוץ תקציבי או חלון פוליטי, ולא לפי עדיפות אסטרטגית כוללת. בנוסף, המחיר הוא אי-טיפול לאומי בהזדמנויות צמיחה עצומות כמו פרויקט ה-IMEC ותהליכי פיתוח תשתיות מסחר וכלכלה אזוריים בינ"ל. בנק ישראל מדגיש כי קידום תחומי הצמיחה האסטרטגיים דורש מחויבות ארוכת-טווח.¹⁰⁹ בפועל – אף גוף ממשלתי לא עורך ומפרסם תחזיות ארוכות-טווח באופן סדיר, בניגוד למדינות מובילות ב-OECD. פער זה המגביל את היכולת לשקף למקבלי ההחלטות ולציבור את ההשלכות ארוכות-הטווח של החלטות או של הימנעות מהן.

ד. ניסיונות עבר וכישלונם – מבקר המדינה המליץ לעגן את מעמד המועצה הלאומית לכלכלה בחקיקה ולהקנות לה סמכות לדרוש מידע ולזמן משרדים.¹¹⁰

108 משרד מבקר המדינה, המועצה הלאומית לכלכלה (ירושלים: משרד מבקר המדינה, מאי 2023).

109 בנק ישראל, Recommended Strategic Pillars of Action for the Government (ירושלים: בנק ישראל, ינואר 2023).

110 משרד מבקר המדינה, המועצה הלאומית לכלכלה, 523.



במסמך המדיניות "חוק היעדים הלאומיים"¹¹¹ של המרכז להעצמת האזרח הומלץ על תיקון חוק יסוד הממשלה לצורך עיגון מוסדי ותהליכי של התכנון האסטרטגי הלאומי ארוך הטווח, אשר יתרום למאמצי ההתייבבות, ההיבנות-מחדש ולהתבססות בעמדת זינוק להגשמת אופן תפקודי מיטבי למדינת ישראל בעשורים הבאים.

ה. **תובנות** – עיגון יעדים לאומיים, הנוגעים לחיזוק אחריותה של הממשלה לתכנון מדיניות ציבורית אסטרטגית ולטווח-ארוך באמצעות חקיקה, ישרת מספר תועלות ומטרות:

(1) יצור מסגרת מדיניות כוללת, עם אופן ברור אשר יאפשר סנכרון מאמצים ותיעודף רב-שנתי בהקצאת משאבים למשרדי הממשלה השונים מול מטרות ויעדים משותפים.

(2) יעגן תהליך מקצועי, מעמיק ומובנה לגיבוש יעדים לאומיים ומדדי הצלחה ברי מעקב ובקרה.

(3) ישמש תשתית תכנונית לחוק התקציב המתקבל מדי שנה, תוך ביטוי לסדרי עדיפויות לאומיים ונורמות שיושמו בכל חוק תקציב בשנים הבאות.

(4) יאפשר פתרון לבעיות שונות הנובעות מן הצורך לתאם בין גורמים שונים האחראים ו/או נוגעים לקבלת החלטות בממשלה ומחוצה לה.

(5) הגדרת היעדים בחקיקה יבטיח שהחלטות הממשלה ואף חקיקה עתידית בנושאים שונים תעלה בקנה אחד עם מטרות אלו.

(6) יגביר את אמון הציבור תוך שקיפות בדבר תפיסתה של הממשלה ותוכניותיה העתידיות.

(ב) תכנון לאומי שאינו מחובר לביצוע

א. **שורשי הכשל** – הפרדה עמוקה והעדר חיבור מובנה בין מי שמתכנן, מי שמתקצב, מי שמבצע ומי שמודד.

ב. **משמעות מעשית** – תוכניות רבות מופיעות במסמכים מסודרים אך אינן מוצאות ביטוי במערכת התקצוב וההקצאה. במידה ותוקצבו – אינן מוטמעות במנגנוני המעקב, בקרה והערכת מדיניות, ואינן מתבטאות בהגדרת אחריות אישית והערכת הביצועים של אלו שנדרשים לממש אותן.

ג. **הערכת הנטל** – הדוח הממשלתי המסכם על החלטות הממשלה לשנת 2024 מצא ששיעור הביצוע השנתי של המשימות היה 74.7% בלבד, וכי שיעור היישום אינו עומד בהלימה לתכנון המקורי.¹¹²

ד. **ניסיונות עבר וכישלונם** – ספרי תוכניות עבודה השנתיים אינם כוללים מנגנוני הערכת מדיניות, ו/או דיווח ביצוע משימתיים ותוצאתיים. דיווחי הביצוע אינם משקפים בהכרח ניצול תקציבים בפועל או הצלחה מהותית. על פי דוח המרכז להעצמת האזרח "דוח מסכם – חסמים בולטים ביישום החלטות ממשלה"¹¹³ משנת

¹¹¹ רון צור וניסים כהן, מעשה ידינו: מפת הדרכים לחיזוק השירות הציבורי, מסמך מדיניות (תל אביב: המרכז להעצמת האזרח (CECI), יולי 2024), <https://www.ceci.org.il/wp-content/uploads/2024/12/%D7%97%D7%95%D7%A7-%D7%94%D7%99%D7%A2%D7%93%D7%99%D7%9D-%D7%94%D7%9C%D7%90%D7%95%D7%9E%D7%99%D7%99%D7%9D-%D7%9E%D7%A2%D7%A9%D7%94-%D7%99%D7%93%D7%A0%D7%95.pdf>

¹¹² אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, דו"ח מסכם: דיווחי ביצוע של החלטות הממשלה לשנת 2024 (ירושלים: משרד ראש הממשלה, אוגוסט 2025), 3.

¹¹³ <https://www.ceci.org.il/wp-content/uploads/2024/11/Hasamim-3.pdf> הדו"ח יורעאל ועידו פיק, חסמים בולטים ביישום החלטות ממשלה, דוח מסכם (תל אביב: המרכז להעצמת האזרח (CECI), ספטמבר 2024).

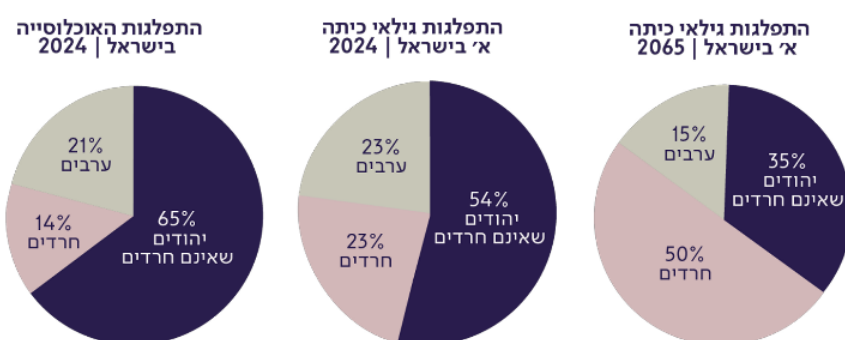


2024 עולה, כיצד תכנון וניהול (אנמיה ניהולית, תכנון ההחלטה ותכנון תקציבי, היעדר גורם מתכלל), אי יציבות פוליטית וחוסר תיאום בין משרדי (מחלוקת בנוגע לחלוקת אחריות וסמכויות, מחלוקת בנושא מדיניות או היעדר חלחול המדיניות לגורמים הכפופים/ המפוקחים ע"י המשרד הממשלתי האמון על ההחלטה או בקרב משרדי ממשלה נוספים שאינם אחראים באופן ישיר על היישום אולם נדרשים לקחת בו חלק) – מהווים את האתגרים העיקריים העומדים בפני מימוש מוצלח של מדיניות הממשלה.

ה. **תוכנות** – המנגנון התכנוני הקיים בממשלה מתגמל ניסוח תוכניות בלבד ולא את מימושן.

(ג) מחסור בראייה ארוכת שוות, בראי הדורות הבאים

א. **שורשי הכשל** – היעדר ניתוח שיטתי של השלכות ארוכות-שוות על הדורות הבאים בתחומי הדמוגרפיה, הכלכלה, התשתיות ונושאים נוספים. מדיניות נשפטת לפי עלותה המיידית לשנה התקציבית, לא לפי תרומתה המצטברת לעשרות השנים הבאות.



ב. **דמוגרפיה** – לפי תחזית הלמ"ס, האוכלוסייה תגדל ל-20 מיליון ב-2065, ומחצית מהתושבים יהיו אז חרדים או ערבים.¹¹⁴ בגיל העבודה, חלק החרדים יזנק מ-7.5% (2015) ל-26% (2065).¹¹⁵ מאחר ששתי האוכלוסיות מתאפיינות כיום בשיעורי תעסוקה ופרייה נמוכים, ברור כי ללא שינוי מהותי בהשכלה ובכישורים, ובהשתלבות בתעסוקה – כלכלת ישראל לא רק שתתקשה לצמוח, אלא תיטוג לאחור ברמת החיים האפשרית למימוש לאור בסיס המס המצטמצם.

ג. **תשתיות** – ההשקעה בתשתיות בישראל נמוכה מאוד ביחס לעולם. ופרט, מלאי התשתיות הציבוריות בישראל נמוך מהותית ביחס למדינות ה-OECD; על פי הערכתנו המבוססת על נתונים ממקורות שונים, נדרשת השקעה של כ-495 מיליארד דולר בתשתיות עד 2035, מתוכם כ-300 מיליארד דולר בתחבורה, בעוד ישראל משקיעה כיום 2.5% עד 3% תוצר מול צורך של 4% עד 5.5%.¹¹⁶

ד. **הזדקנות ומחויבות הביטוח הלאומי** – בני 65 ומעלה יגדלו מ-1.3 מיליון כיום ל-2 מיליון ב-2050.¹¹⁷ דוח מבקר המדינה על הזדקנות האוכלוסייה (2026) קבע כי הרפורמה בקצבאות הסייעות (2018) העלתה את עלותן מ-7 מיליארד ש"ח ל-21 מיליארד ש"ח בשנה ומזרזת את חדלות הפירעון של הביטוח הלאומי בשש שנים

114 סופיה פראן ואביעד קלינגר, תחזית אוכלוסיית ישראל 2015-2065, דוח מחקר (ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018), 23-24.

115 שם, 27.

116 Chinn et al., כלכלת ישראל, 38.

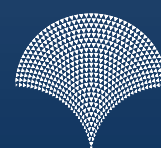
117 משרד מבקר המדינה, היערכות מדינת ישראל להזדקנות האוכלוסייה, דוח מיוחד (ירושלים: משרד מבקר המדינה, יוני 2026), 6.



לשנת 2035;¹¹⁸ ב-2024 נכנס הביטוח הלאומי לראשונה לגירעון, וללא מימון נוסף לא יהיה מסוגל לשלם את מלוא התחייבויותיו על פי החוק.¹¹⁹

ה. **תובנות** – עיקר המגמות המרכזיות הללו ידועות ומתועדות שנים מראש; הפער הוא בין ההכרה לבין המעשה. הכשל המתמשך נובע מהיעדר מסגרת המחייבת כל ממשלה לדון ולקבל החלטות ביחס לאתגרים ארוכות-הטווח.

118 משרד מבקר המדינה, היערכות מדינת ישראל להזדקנות האוכלוסייה, 28.
119 משרד מבקר המדינה, היערכות מדינת ישראל להזדקנות האוכלוסייה, 7.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

חלק ה'

ריכוזיות ומבנה הממשל

השאלה המובילה בנושא זה היא, באיזו רמה מתקבלות ההחלטות וכמה גמישה המערכת? נושא זה עוסק בחלוקת הכוח האנכית. מאז הקמתה, מדינת ישראל מתאפיינת בריכוזיות מימשלית רבה הבאה לידי ביטוי בשלושה תחומים מרכזיים. תחום ראשון – ריכוזיות היתר המאפיינת את מערכת היחסים בין השלטון המרכזי למקומי. תחום שני הוא ריכוזיות היתר המאפיינת את היחסים בין משרד האוצר (במיוחד אגף התקציבים) ונציבות שירות המדינה לבין משרדי הממשלה, יחידות הסמך וארגוני ממשל אחרים. תחום שלישי נוגע למשפטיות ורגולציה מנהלית. מערכת הממשל עמוסה בנהלים ובהגבלות למכביר, בפקוח מוגבר וריכוזי של יעוצים משפטיים הכפופים למשרד המשפטים.

(א) ריכוזיות יתר של השלטון המרכזי: משרד האוצר ואגף התקציבים

א. שורשי הכשל – מודל ישראלי של ריכוזיות תקציבית ומנהלית חריגה יחסית, שבו לאגף התקציבים השפעה עמוקה לא רק על מסגרת התקציב אלא גם על תוכן הרפורמות, מבנה המשרדים וסדרי העדיפויות. תכנית הייצוב הכלכלי (1985) ריכזה כוח עצום באגף אל מול משרדי הממשלה ואף מול הדרג הנבחר, בין השאר, בשל העדר תהליך פורמאלי של קביעת יעדים לאומיים המגדירים את הדירקטיבות לתכנון ותקצוב. מחקרים בנושא מלמדים כי תהליך התקצוב בישראל ריכוזי יחסית למדינות המפותחות, ובכל אחת משלוש השנים שנבדקו ישראל נמצאת במקום השלישי או הרביעי.¹²⁰ הריכוזיות הרבה של תהליך התקצוב בישראל באה לידי ביטוי בשתי דרכים עיקריות – הראשונה היא הדומיננטיות הרבה של משרד האוצר, ובמיוחד של אגף התקציבים בו, בעיצוב התקציב. השנייה היא העובדה, שבדרך כלל, מה שהאוצר מכין כהצעה – מאושר על ידי הכנסת ללא שינויים רבים.¹²¹

ב. משמעות מעשית – אלו שקובעים מדי שנה את תקציב המדינה מחזיקים מרחב החלטה עצום בעצם בחירת הנושאים לתקצוב, תיעדוף שלהם והיקף ההקצאה, בעוד משרדי הביצוע עצמם פועלים במרחב אוטונומי מצומצם ועם מעורבות מוגבלת מאוד ביכולת ההשפעה על מסגרות התקצוב הנדרשות לצורכיהן.¹²² בנוסף, באופן מסורתי הפער בין עיצוב התקציב כפי שהוצע על ידי אגף התקציבים לבין זה שאושר על ידי נבחרי הציבור בכנסת, אינו גדול, והיקף השינויים הכולל בדרך כלל אינו עולה על אחוזים בודדים מאוד מכלל ההוצאה.

ג. הערכת הנטל – מחד, חשוב לציין, כי הריכוזיות שבידי אגף התקציבים ריסנה אינפלציה וגירעונות, הביאה להצלחה היסטורית לחילוף מהמשבר העמוק של ישראל מתחילת שנות השמונים ובהמשך – לעגן אחריות פיסקאלית מרשימה עד היום. מצד שני – מודל עבודה זה ניוון יכולת תכנון ואחריות ביצוע במשרדים המקצועיים. גם מבקר המדינה הצביע על ריכוזיות גבוהה גם בניהול הרזרבות בתקציב, העלולה לפגוע באפקטיביות הממשלה. ההמלצות העיקריות לשינוי המבני בתהליך הן אלו – (1) צמצום בהדרגה של מספר התקנות בתקציב המדינה, (2) הגדלה הדרגתית

120 מומי דהן, אפקטיביות הממשלה בישראל במבט בינלאומי משווה, מחקר מדיניות 114 (ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, נובמבר 2016), 51.

121 דהן, אפקטיביות הממשלה בישראל במבט בינלאומי משווה, 108-115.

122 דהן, אפקטיביות הממשלה בישראל במבט בינלאומי משווה, 51.



ומבוקרת של אלמנטים של תקצוב פעולות ותפוקות בתהליך התקצוב, (3) העברת יתרות שלא נוצלו מתקציב קודם, (4) שיתוף הגופים המתקצבים בתהליכי קבלת החלטות תוך תימרוץ תכנון משרדי ארוך טווח ו- (5) יצירת כללי משחק לבקרה לצד תהליך הביזור ואצילת הסמכויות התקציביות.¹²³

ד. ניסיונות עבר לשינוי וכישלונם – ניסיונות כללו את ועדת המשילות, את ועדת קוצ'יק השנייה (שנועדה לבחון את מבנה הסמכויות במשרד האוצר על רקע קשיי תיאום מובנים) והמלצות להעצמת סמנכ"ל התקציבים במשרדים. עד היום, הם לא הביאו לשינוי מבני בנקודת האיזון הנוכחית, בין השאר, משום שהמערכת רואה בריכוזיות גם מנגנון משמעת פיסקלית, וגם ככלי ריסון של גופי המטה המרכזיים כלפי משרדי הממשלה ומול הדרג הנבחר.

ה. תובנות – מודל "שומר הסף" שריסן בעבר את הגירעון הפך עם הזמן גם לחסם, הפוגע ביוזמה הניהולית, בהגוונת זוויות המבט בתהליכי קבלת ההחלטות והתיעדוף, ובאחריות הישירה של משרדי הביצוע על תוצאותיהם.

(ב) חולשת השלטון המקומי והיעדר ביזור

א. שורשי הכשל – תפיסה משטרית שלפיה הרשות המקומית היא בעיקר זרוע יישום מפוקחת ולא רמת שלטון בעלת אוטונומיה מהותית. התפיסה המכוננת, חריגה בקנה מידה בינלאומי, רואה בשלטון המקומי את "הזרוע המבצעת של השלטון המרכזי". בנוסף, מתקיימת אחריות מקומית ללא עצמאות פיסקלית מייצרת תלות מבנית ומתמרצת חיפוש אישורים מן השלטון המרכזי.

ב. משמעות מעשית – גם כאשר האחריות לשירותים בסיסיים כמו חינוך, רווחה ותשתיות מקומיות מונחת על הרשויות, הסמכות האסטרטגית והניהולית נשארת בחלקה הגדול בידי הממשלה. במדד האוטונומיה המקומית ישראל מצויה במקום האחרון מבין מדינות ה-OECD.¹²⁴

ג. הערכת הנטל – השלטון המקומי בישראל אחראי ל-14% "מההוצאה הציבורית הכוללת" (5.5% מהתוצר) ב-2016, הרבה מתחת לממוצע ה-OECD למדינות אוניטריות (28.7% מההוצאה הציבורית).¹²⁵ ה-OECD קבע כי הבדלי ההכנסות בין רשויות נשארים הגבוהים ביותר ב-OECD גם אחרי מנגנוני ההעברה, ושהרשות העשירה ביותר, נהנית מהכנסה כוללת לנפש הגבוהה פי 12 מזו של הענייה ביותר. התוצאה היא תגובתיות נמוכה לצרכים מקומיים וקושי מהותי לחדש.¹²⁶ יצוין כי הרשויות נשענות במידה חריגה על הארנונה ועל מענקים ייעודיים, בעוד שמבנה הארנונה עצמו נשלט במידה רבה מלמעלה.¹²⁷ הארנונה מהווה כ-81% מהכנסות המס המקומיות,

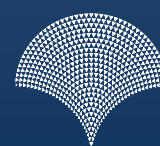
¹²³ משרד מבקר המדינה, "ניהול העודפים והרזרבה הכללית בתקציב המדינה – אגף התקציבים", בתוך דוח שנתי 57 לשנת 2006 ולחשבונות שנת הכספים 2005 (ירושלים: משרד מבקר המדינה, 2007), 22.

¹²⁴ Gabriel Machlica, *Reducing Socio-economic Differences between Municipalities in Israel*, OECD Economics Department Working Papers, no. 1645 (Paris: OECD Publishing, 2020), 29, <https://doi.org/10.1787/4a8ada63-en>

¹²⁵ OECD, *A Review of Local Government Finance in Israel: Reforming the Arnona System*, OECD Multi-level Governance Studies (Paris: OECD Publishing, 2021), 22, <https://doi.org/10.1787/a5bc4d25-en>

¹²⁶ Machlica, *Reducing Socio-economic Differences between Municipalities in Israel*, 33.

¹²⁷ OECD, *A Review of Local Government Finance in Israel*, OECD Multi-level Governance Studies (Paris: OECD Publishing, 2021), 10.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

שיעור גבוה כמעט מכל מדינות ה-OECD, מול ממוצע מעל 41%;¹²⁸ מענקי הממשלה מהווים כ-39.7% מהוצאות הרשויות.¹²⁹

ד. ניסיונות עבר וכישלונם – רפורמות ביזור מ-2014 ואילך והחלטת ממשלה 675 (2021) ביקשו להעביר סמכויות. אולם, לפי מרכז המחקר והמידע של הכנסת, גם אחרי החלטה 675 רק בשש מתוך 31 הסמכויות שסומנו מדובר בהעברת סמכות של ממש, בעוד שביתר מדובר בעיקר בהפחתה מסוימת של נטל רגולטורי או בבניית יכולת עתידית ולא בביזור סמכויות של ממש.¹³⁰ לנושא הכלכלי – הארנונה מבוססת על גודל פיזי ולא על שווי, ויוצרת פערים עצומים בין רשויות המרכז בעלות ארנונה עסקית גבוהה לבין רשויות פריפריאליות ומגזר המיעוטים. כ-80 רשויות פעלו תחת חשב מלווה, ומבקר המדינה קבע כי מענק האיזון (כ-3.3 מיליארד ש"ח ב-2018) לא הביא לסגירת הפערים.¹³¹ הניסיונות כללו מענקי איזון, קרן השוואה והחלטת ממשלה 675. הביזור התקציבי נותר חלקי מאוד: המרכז עדיין קובע חלק ניכר ממבנה ההכנסה, מהסיווגים, מהשיעורים ומהשימושים.

ה. תובנות – הכישלון היחסי נובע מכך הגדרת הרפורמה הוגדרה בזירות רבה מדי: יותר "הפחתת אישורים" ופחות העברת מוקדי הכרעה. החולשה אינה ניהולית בלבד אלא מובנית בתפיסת היסוד של מעמד הרשות. בפועל – האחריות נשארת מקומית אך הגמישות נשארת מרכזית. התלות במענקים ובארנונה שלא-למגורים מנציחה אי-שוויון מבני בין רשויות.

(ג) היעדר גמישות ניהולית ברשויות ובדרגי השטח

א. שורשי הכשל – שילוב בין פיקוח־יתר, ריבוי ממשקי אישור, מערכת כללי עזר מסורבלת ותלות בתקצוב ייעודי, לצד אי-התאמה בין היקף המסלות לבין מרחב הניהול המקומי.

ב. משמעות מעשית – תקציבים צבועים ורגולציה תקציבית־ניהולית כפויה מהמרכז מגבילים את מנהלי השטח בבתי ספר, בתי חולים ורשויות מקומיות מלהתאים את המשאבים לצרכים המקומיים; מנהלים בדרג השטח עסוקים לעיתים קרובות בפתרון בירוקרטי מול הממשלה יותר מאשר בעיצוב שירות מיטבי לתושב.

ג. הערכת הנטל – נייר העמדה של המרכז להעצמת האזרח (2025) מתעד כי גם לצד צעדי ביזור הוכבדה הרגולציה על השלטון המקומי, בעיקר בהיבטים תקציביים וניהוליים.¹³² מבקר המדינה הוסיף כי מערכת הממשקים בין השלטון המרכזי למקומי עדיין אינה נתפסת כמערכת אחודה ונוחה בסגנון "תחנה אחת".

OECD, A Review of Local Government Finance in Israel, 8. 128

OECD, A Review of Local Government Finance in Israel, 25. 129

130 מיכל לרר, ביזור סמכויות לשלטון המקומי – רקע, המלצות ה-OECD בנושא וסטטוס מהלך הביזור בישראל (ירושלים: הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 3 בפברואר 2025) https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/c82a4aa2-d7e1-ec11-8148-005056aac6c3/2_c82a4aa2-d7e1-ec11-8148-005056aac6c3_11_19875.pdf

131 מבקר המדינה, "ניהול התקציב ברשויות המקומיות", בתוך דוח על הביקורת בשלטון המקומי התשפ"ב-2022 (ירושלים: מבקר המדינה, 2022), 731, <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2022/Shilton/2022-Shilton-201-Nihul-Taktziv.pdf>

132 המרכז להעצמת האזרח ואוניברסיטת חיפה, **כלי תומך החלטה: ביזור סמכויות לשלטון המקומי**, מסמך מדיניות מתוך מיזם "מעשה ידנו: מפת הדרכים לחיזוק השירות הציבורי" (תל אביב: המרכז להעצמת האזרח, 2025), 6.



ד. ניסיונות עבר וכישלונם – נעשו ניסיונות דרך דיגיטציה, רפורמות ממשקים ובניית אשכולות אזוריים. הם טיפלו בעיקר בממשק הבוחר ולא בשאלת היסוד: מי רשאי להחליט, על מה ובאיזו גמישות.¹³³

ה. תובנות – כל עוד ההיררכיה נשארת ריכוזית, גם הדיגיטציה משמשת יותר כצינור מהיר לאישור מאשר כהעצמה ניהולית אמיתית. ביזור סמכויות ללא ביזור תקציבי וגמישות ניהולית הוא ביזור על הנייר בלבד.

(ד) ריחוק מובנה בין מקבלי ההחלטות לאזרחים

א. שורשי הכשל – ההכרעה המהותית מתקבלת בדרך כלל במרכז, בעוד המגע היומיומי עם הבעיה מתקיים ברשות המקומית, במוסד החינוכי, במרפאה או במרחב התכנוני המקומי.

ב. משמעות מעשית – המדיניות נוטה להיות אחידה מדי, איטית מדי או לא מותאמת מספיק להבדלים בין יישובים, קבוצות אוכלוסייה ומרחבים תפקודיים, לפי מודל "מידה אחת לכולם".

ג. הערכת הנשל – ה־OECD קבע כי שוליותן של הרשויות המקומיות מובילה לניתוק בין אסטרטגיות לאומיות לבין סדרי עדיפויות מקומיים,¹³⁴ וכי פיתוח שאינו משקף צרכים מקומיים מחריף פערים חברתיים, מרחביים וסביבתיים. מרכז המחקר והמידע של הכנסת הוסיף כי מחירי הריכוזיות כוללים אי־מיצוי פוטנציאל הצמיחה, העמקת אי־השוויון המרחבי והניכור בחברה הישראלית.¹³⁵

ד. ניסיונות עבר וכישלונם – ניסיונות כללו שיח על אזוריות, אשכולות רשויות, שיתוף ציבור ושיפור ממשקי הממשלה עם השלטון המקומי. הם נשארו חלקיים משום שהשלטון המקומי לא הוגדר כשותף מלא לעיצוב מדיניות אלא בעיקר כזירת יישום.

ה. תובנות – הריחוק אינו פגם תקשורתי אלא תוצר ישיר של ארכיטקטורת ההחלטות הריכוזית. גם כשמקשיבים לשטח, ההקשבה אינה מגובה בהעברת סמכות מספקת לפעול בהתאם.

133 מבקר המדינה, "ממשקי העבודה בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי והשימוש בדיגיטציה", בתוך דוח על הביקורת בשלטון המקומי התשפ"ב-2022 (ירושלים: מבקר המדינה, 2022), 1319, <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2022/Shilton/2022-Shilton-402-Digitatzia.pdf>

134 OECD, *Redefining spatial planning and development in Israel*, OECD Multi-level Governance Studies (Paris: OECD Publishing, 2025), 17.

135 לרר, ביזור סמכויות לשלטון המקומי, 10.



חלק ו'

סינתזה, מטריצת קשרי הגומלין

מטריצת קשרי הגומלין: כיצד החסמים מזינים זה את זה

בעיית השורש העמוקה ביותר הוא היעדר עוגן יציב למודל המשילות בישראל (היעדר חוקה וכללי משחק המתמרכים שיתוף פעולה מוסדי, תכנון אסטרטגי ארוך טווח, וניהול סיכונים). היעדר זה מוליד אי-יציבות, אי-היציבות מולידה ריכוזיות וקריסת תכנון, ואלה מולידים כשל ביצוע, שמצדו מחליש עוד יותר את אמון הציבור בכללי המשחק ומזין מחדש את אי-היציבות. זהו "מעגל הקסמים השלילי" שתיארו אסמוגלו ורובינסון,¹³⁶ בגרסתו הישראלית.

הטבלה מטה מסכמת וממפה את עיקרי מנגנוני ההזנה ההדדית בין המשפחות השונות של הבעיות והסימפטומים של חסמים מבניים בישראל. הקריאה היא מימין לשמאל – החסם בעמודה הימנית מחולל את המנגנון שבאמצע, המעמיק את החסם בעמודה השמאלית.

חסם מקור	מנגנון ההזנה	חסם מועצם
היעדר חוקה ויציבות כללים	רוב קואליציוני רגעי משנה את כללי המשחק; אין עוגן-על המחייב את כל הממשלות	כל שאר החסמים המבניים
איי-יציבות פוליטית	ממשלה שאורך חייה כשנתיים אינה יכולה להתחייב לתוכניות רב-שנתיות; כל שר חדש מבטל את יוזמות קודמו	קריסת התכנון ארוך-הטווח, ניהול סיכונים ברמה לאומית
חולשת הכנסת	פרלמנט ללא כלי פיקוח ובלי צוות מקצועי אינו יכול לאכוף יישום או לבקר ביצוע	כשל הביצוע והאחריות
ריבוי משרדים וחוסר תיאום	ריבוי שחקנים ורגולטורים בעלי זכות ושוו מקשה על קבלת החלטה אסטרטגית מתכללת	היעדר תכנון מתכלל, עודף רגולטורי
איי-יציבות וכשל ביצוע	האוצר מרכז כוח כעוגן יציבות יחיד בסביבה של תחלופה;	ריכוזיות יתר כתחליף לאיתנות ורציפות משילות
ריכוזיות יתר	שלטון מקומי ללא סמכויות ותקציב אינו יכול לתכנן או לבצע לפי הצרכים המקומיים	כשל ביצוע וריחוק מהאזרח
היעדר הערכת מדיניות, מדידה	בלי נתונים על תוצאות אי אפשר להעריך ביצוע, לתגמל הצלחה או לזהות כשל	פעילות לא מכוונת-תוצאות

Acemoglu and Robinson, *Why Nations Fail*. 136

לסיכום

מסמך זה אינו "כתב אישום" נגד ממשלה כלשהי, מפלגה כלשהי או איש ציבור. הוא מסמך אבחנה של **מערכת**. עוצמתה של הטענה המבנית היא גם נחמתה: אם הבעיה אינה באנשים אלא בכללים, הרי שתקון הכללים הוא בהישג יד.

ישראל הוכיחה פעם אחר פעם יכולת לחולל שינוי ב"צמתים קריטיים", רגעי שינוי מבני כדוגמת תכנית הייצוב של 1985 או מהלכי הייצוב לאחר "משבר הסופה המושלמת" בשנים 2000-2003.

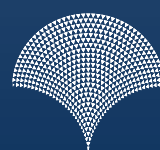
האתגר הנוכחי גם הוא משקף צומת קריטי, אך הפעם – חשוב בהרבה: בתנאים הגיאופוליטיים המורכבים בה מצויה ישראל כיום, מתוך משבר הלכידות החברתית, והצטברות החובות והקשיים המשקיים לאחר שלוש שנות מלחמה – נדרש מעבר חד מניסיון לתיקון תסמינים לטיפול שורש של שינוי השיטה, ומריבוי אבחנות – לעוגן יישום אחד ויציב.

ככלל – המדינה צריכה לחזק את חוסנה הפנימי מול האתגרים העצומים העומדים לפניה – עליה להיות יציבה יותר ברמה החוקתית והארגונית, מתכללת יותר, מקצועית ומדידה יותר ברמת הניהול, ומבוזרת יותר ברמת השירות והביצוע. רק שילוב כזה יכול להקטין את החיכוך המוסדי, להגדיל את כושר הביצוע, לשפר את הפיריון, ולתרגם את יתרונות היסוד של ישראל, הון אנושי, יזמות, חדשנות וחוסן חברתי, לצמיחה גבוהה יותר ולאיכות ממשל טובה יותר.



המרכז להעצמת האזרח

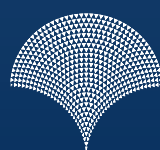
ממשל שעובד. בשבילנו.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.