



מהאקדמיה לשירות הציבורי

דרכי פעולה לחיזוק שיתוף הפעולה בין האקדמיה
לבין השירות הציבורי ולחיזוק מוטיבציה של סטודנטים
לשירות ציבורי

פרופ' ניסים (נסי) כהן
מר ירין רוזן
מר נתנאל רובינשטיין
מר עומר וינברג

אוגוסט 2025



אין לשכפל כל חלק מפרסום זה ללא רשות מראש ובכתב ממוסד שמואל נאמן מלבד לצורך
ציטוט של קטעים קצרים במאמרי סקירה ופרסומים דומים תוך ציון מפורש של המקור.
הדעות והמסקנות המובאות בפרסום זה הן על דעת המחבר. ת ואינן משקפות בהכרח את
דעת מוסד שמואל נאמן.

www.neaman.org.il

תוכן העניינים

12	1. תקציר מנהלות ומנהלים
16	English Abstract
17	2. מבוא
24	3. מדוע חשוב לחשוף סטודנטים לתכנים הקשורים בשירות הציבורי?
26	3.1 מוטיבציה לשירות ציבורי
30	3.2 ממוטיבציה - לפעולה
33	3.3 חיזוק ערכים דמוקרטיים
35	3.4 ייעול תהליכים כלכליים-משקיים
37	3.5 גיוון בשירות המדינה
39	4. תמונת המצב כיום
48	5. סטודנטים בשירות המדינה
50	5.1 חשיפה לשירות ציבורי
55	5.2 עמדות ותפיסות סטודנטים בשירות המדינה
60	אודות השירות הציבורי
60	6. דרכי פעולה לחיזוק הקשר בין האקדמיה לשירות הציבורי
62	6.1 מפגש עם משרתי ציבור
63	6.2 סיורים לימודיים במוסדות השירות הציבורי
64	6.3 קורסים אקדמיים בכלל מוסדות ההשכלה הגבוהה
	אודות השירות הציבורי

67	ירידי תעסוקה	6.4
68	קורסי התמחות	6.5
71	מערך ליווי לשילוב סטודנטים בשירות הציבורי	6.6
72	חממה לפיתוח פתרונות לאתגרים ציבוריים	6.7
74	עמיתי מדיניות בשירות הציבורי	6.8
75	פיתוח עתודה אקדמית למקצועות חסרים בשירות הציבורי	6.9
77	מסלולים אקדמיים ייעודיים להשתלבות בשירות הציבורי	6.10
80	רכזי שירות ציבורי באקדמיה	6.11
81	פורום מתמשך לחיזוק הקשר בין האקדמיה לשירות ציבורי	6.12
82	הכשרת הסגל האקדמי וחיבור לשירות הציבורי	6.13
85	סיכום	.7
89	ביבליוגרפיה	.8

רשימת איורים

30	איור 1: תיאוריית ההתנהגות המתוכננת של איזון
37	איור 2: הגיוון בשירות המדינה
46	איור 3 : שביעות רצון של אזרחים משירותים ציבוריים (2001-2020)
46	איור 4: אמון אזרחים במוסדות ציבור (2001-2020)
48	איור 5: אחוז נחשפים ביחס לכלל הסטודנטים
	- האוניברסיטה הפתוחה

רשימת טבלאות

41	טבלה 1: מספר העובדים בשירות המדינה (2024)
42	טבלה 2: נתונים על דיוקן עובדי המדינה, לפי הדרוגים (2024)
52	טבלה 3 : חשיפה לשירות ציבורי לפי מוסד אקדמי
53	טבלה 4: פילוח הסטודנטים בשירות המדינה לפי פקולטות
55	טבלה 5: הגורמים שחשפו את המשתתפים לאפשרות לעבוד בשירות הציבורי
56	טבלה 6: מוטיבציה לשירות ציבורי בקרב הסטודנטים בשירות המדינה
57	טבלה 7: עמדות הסטודנטים כלפי עבודתם בשירות המדינה
57	טבלה 8 : עמדות הסטודנטים לאחר כניסתם לעבודה בשירות הציבורי

תודות

אנו מבקשים להודות מקרב לב לאנשי מוסד שמואל נאמן על הסיוע והתמיכה לאורך כתיבתה של טיוטת נייר מדיניות זו. זכות נעימה היא לנו להודות במיוחד לד"ר ראובן גל ולפרופסור שמעון מרום על שראו את הצורך החשוב בקידום הנושא ובמיוחד על תמיכתם הרבה לאורך תהליך הכתיבה. עוד נבקש להודות לחברי מוסד שמואל נאמן אשר חוו דעתם על הנייר, גם במפגש פרונטאלי בו הוצגו חלק מתכניו של הנייר במוסד.

אנו שמחים מאוד על השותפות שנוצרה לצורך כתיבת הנייר בין מוסד שמואל נאמן לבין ארגון תשתית. שותפות זו, המשלבת מחקר אקדמי עם ניסיון מעשי בתחום השירות הציבורי, מהווה נדבך מרכזי בחיזוק הקשר בין האקדמיה לשדה העשייה הציבורית.

ארגון תשתית, הוא ארגון מוביל בפיתוח והטמעת אתוס השירות הציבורי בישראל. הארגון מתמחה בבניית תשתיות לחיזוק השירות הציבורי, ובין הישגיו המרכזיים - עבודת פיתוח פדגוגי להטמעת השירות הציבורי במערכת החינוך והקמת "אקו-ממשל": אקוסיסטם ראשון מסוגו בישראל המחבר בין ארגונים מכל המגזרים הפועלים לחיזוק השירות הציבורי. הארגון נשען על צוות מומחים רב-תחומי הכולל חוקרים מובילים בתחום המינהל הציבורי, מומחים ליחסי כנסת-ממשלה, מומחי ממשל ואנשי הכשרות למשרתי ציבור. שילוב זה של מומחיות אקדמית, ניסיון מעשי בשטח, והיכרות מעמיקה עם המערכת הציבורית מאפשר לארגון להוביל תהליכי שינוי מערכתיים ולפתח מודלים חדשניים להעצמת השירות הציבורי בישראל.

ארגון תשתית מקדם פורום מיוחד שיעסוק ספציפית בחיבור בין עולם האקדמיה לבין השירות הציבורי בשותפות של המחלקה למינהל ומדיניות ציבורית באוניברסיטת חיפה, המרכז

להעצמת האזרח, התאחדות הסטודנטים והסטודנטיות הארצית, ארגון תשתית ובהשתתפות נציבות שירות המדינה. הפורום מבקש להעמיק את הקשר בין האקדמיה לשירות המדינה, מתוך הכרה בתרומתה הפוטנציאלית של האקדמיה לפיתוח והכשרת עתודות ההון האנושי מכלל הדיסציפלינות וזיהוי של ההזדמנויות הטמונה באקדמיה להגדלת החשיפה לשירות הציבורי והעלאת המודעות לחשיבותו.

האחריות על הכתוב במסמך זה, על מסקנותיו והמלצותיו, מוטלת כמובן עלינו בלבד.

מספר אנשים הואילו מטובם לסייע לנו בנתונים, בעצות ובהערות על טיוטות קודמות של נייר זה. הערותיהם הטובות תרמו רבות לדיוק ולחידוד התובנות וההמלצות המוצגות במסמך זה. תודתנו נתונה במיוחד (לפי סדר א"ב) לד"ר ואלרי איסק, ד"ר סער אלון-ברקת, פרופ' איתי בארי, ד"ר ראובן גל, מר איציק דבש, פרופ' יגיל לוי, פרופ' שלמה מזרחי, ד"ר רותם מילר-מור-אטיאס, ד"ר יניב ריינגוויירץ, ד"ר אילנה שפייזמן, ד"ר שירלי אברמי, עדיאל שפירא, שקד מרדכי, עידו פיק ועו"ד ריטה גולשטיין-גלפריץ. עוד נודה למספר אנשים בנציבות שירות המדינה שחוו דעה על טיוטה מוקדמת יותר של הנייר ולמר איגור סמירנוב, מר ספיר חסידים ומר תומר בר עוז מועד הסטודנטים בשירות המדינה, על שותפות במחקר.

אודות הכותבים

ניסים (נסי) כהן הוא פרופסור למינהל ומדיניות ציבורית באוניברסיטת חיפה ועמית מחקר בכיר במוסד שמואל נאמן בטכניון. תחומי המחקר המרכזיים שלו הם רפורמות במינהל הציבורי, יזמות במינהל הציבורי, יחסי פוליטיקאים-בירוקרטים, תקצוב ציבורי ובירוקרטיה ברמת הרחוב.

ירין רוזן הוא מוביל מחקר ופיתוח בארגון תשתית, בעל ניסיון בפיתוח תכניות אקדמיות ופיתוח של קורסים ומענים ייחודיים המחברים בין האקדמיה לשטח. היה שותף לפיתוח תכנית 'ניהול ומנהיגות בארגונים חברתיים' ותכנית 'דמוקרטיה מקומית' באוניברסיטת חיפה. הקים וניהל את תכנית 'יסודות משותפים' שמטרתה להכשיר סטודנטים במינהל ציבורי תוך דגש על רשויות מעורבות וקידום מחקרים יישומיים לקידום עבודת הרשות.

נתנאל רובינשטיין הוא סמנכ"ל ממשל בארגון תשתית, שירת מעל עשור בשירות המדינה, בין תפקידיו יועץ מנכ"ל המשרד לשוויון חברתי, ראש מטה מינהל הפיתוח ובתפקידו האחרון כראש אגף הכשרות בשלטון המקומי, הוביל את הקמת בית הספר מקומות להכשרת הניהול הבכיר בשלטון המקומי. מומחה בקשר בין השלטון המקומי לשירות המדינה ובהכשרות עובדי ציבור.

עומר וינברג הוא מנכ"ל ארגון תשתית, בעל ניסיון של כעשור בפיתוח מיזמים לחיזוק השירות הציבורי, מומחה בפיתוח פדגוגיה ואתוס משרת ציבור. הקים וניהל את מרכז יסודות – מרכז הכשרות לשילוב צעירים בשירות הציבורי, פיתח מהלכים פדגוגיים למשרד החינוך להטמעת אתוס משרת הציבור במסגרות חינוך פורמליות ובלתי פורמליות והקים וניהל מסלול שנה ב' במכינה קדם צבאית שהתמקדה בהכנה לשירות הציבורי.

עמותת תשתית – לחיזוק השירות הציבורי היא ארגון הפועל לחיזוק החוסן הלאומי והדמוקרטיה הישראלית באמצעות שיפור אפקטיביות השירות הציבורי ומיצובו כמרחב של מצוינות, מקצועיות ואפיק השפעה ועשייה למען הכלל. כחלק מפעילות זו עוסק הארגון בפיתוח והטמעת אתוס השירות הציבורי בישראל.

הערות ותגובות ניתן לשלוח לכתובת המייל: nissimcohen@poli.haifa.ac.il

-01

תקציר מנהלות ומנהלים

תקציר מנהלות ומנהלים

"...המחאה הראתה כמיהה של אזרחים רבים להשתתף ולקחת אחריות על הנעשה במרחב הציבורי. בתוך הסקטור הציבורי ישנם עובדי ציבור רבים מסורים ומיומנים שרוצים לראות פרי לעמלם ואופק של התפתחות אישית ומקצועית. מבין אותם מאות אלפים שיצאו לרחובות, מצויים צעירים רבים השואפים להשתלב במערכות הציבוריות לשאת באחריות ולהשפיע על חיי החברה בישראל. על הממשלה לראות בכך הזדמנות לשינוי, לראות בהם נכס ועתודה הכרחית לשיפורו של השירות הציבורי ולסלול להם את נתיבי הכניסה אל השירות הממשלתי..."

מתוך: דוח ועדת טרכטנברג (1102)

השירות הציבורי ממלא תפקיד מרכזי בתפקוד המדינה. שיפור מתמיד של איכות כוח האדם בו הוא תנאי יסודי להתמודדות עם אתגרי העתיד בתחומים הביטחוניים, הכלכליים והחברתיים. השיפור הנדרש הוא אתגר אסטרטגי לאומי המחייב פעולה מיידית. ירידה ביוקרה ובתנאי ההעסקה של השירות הציבורי אל מול המגזר הפרטי והשלישי עשויה לפגוע במוטיבציה של אנשים איכותיים להצטרף לשירותיו. מוסדות ההשכלה הגבוהה הם מקור פוטנציאלי חשוב לכוח אדם איכותי. האקדמיה הישראלית נדרשת בתקופה זו להחליט האם היא נרתמת בצורה אקטיבית ליצירת השינוי הנדרש או עומדת מנגד.

נייר זה מציע מספר דרכי פעולה להירתמות של האקדמיה הישראלית לחיזוק השירות הציבורי. בין היתר, באמצעות חשיפה אקטיבית ומכוונת של סטודנטים לעשייה בשירות הציבורי ולהדגשת חשיבותה בפניהם. חשיפה זו צפויה להשפיע על המוטיבציה של סטודנטים איכותיים ומגוונים להצטרף לשירות הציבורי. הנייר מציע חלופות שונות אשר יחשפו את סטודנטים מכלל תחומי

הלימוד בישראל לשירות המדינה ולאנשיו, ולתכנים הקשורים בממשל, ניהול, מנהל ומדיניות ציבורית. חשיפה זו נועדה לעודד השתלבות של כוח אדם איכותי וערכי בשירות הציבורי ולחזק את תחושת השליחות הציבורית בקרב הדור הצעיר.

אנו סבורים כי להתערבות זאת יש פוטנציאל

במיוחד בעת הזו. נכון לכתיבת שורות אלו אנו

נמצאים בהקשר זה ב"תקופה קריטית" בה נפתח

חלון זמן לשינוי.

העיסוק הישיר בסוגיית פיתוח ההון האנושי לשירות הציבורי, תוך הצעת מגוון רחב של חלופות מדגיש ראייה מערכתית ואחראית של אתגר לאומי עמוק שטרם זכה למענה מספק.

הצעתנו להרחיב את החשיפה של סטודנטים מכל תחומי הדעת לתכני ממשל ושירות ציבורי ולחזק את האתוס של שליחות ציבורית, היא מודל לשיתוף פעולה הכרחי ומיידי בין האקדמיה הישראלית לבין השטח.

מעבר להיבטים הפרקטיים שיפורטו להלן, נייר זה עוסק בשורש עומק שלא טופל דיו בחברה הישראלית – הצורך בפיתוח אתוס מובהק של משרת ציבור. אתוס זה, שמושרש כבר היום ביחס לשירות הציבאי באמצעות שורה של טקסים, מסגרות הכנה ותפיסות עומק שמתחילות עוד מהגן, נדרש כעת גם במסלול האזרחי.

האקדמיה היא תחנה קריטית במרוץ השליחים הזה, אך היא איננה לבדה. האתגר הוא מערכתי ודורש רצף חינוכי ותודעתי. לא מזמן, משרד החינוך החל בפיילוט לבגרות של 5 יחידות בשירות ציבורי. המלצותינו בנייר זה משתלבות בתמונה רחבה יותר שכוללת את ערוצי הזנה בסיסים שנמצאים בחינוך הפורמלי, הבלתי פורמלי (כגון תנועות נוער, ארגוני נוער מש"צים ומד"צים), ערוצי הכנה מתקדמים שנות שירות, מכינות קדם צבאיות, ישיבות הסדר, שליחי סוכנות או שירות לאומי איכותי. צעדים נוספים (מעבר לחשיפת סטודנטים לתכנים של שירות ציבורי) המוצעים על ידינו בהמשך משתלבים גם עם יוזמות ותוכניות עתודות לישראל, כפי שיפורט בהמשך.

חלון זמן זה מושפע מטבע הדברים מהאירועים אשר עוברת החברה הישראלית, ובראשם בעת הזו – אסון ה-7 באוקטובר, שהביא גם למוטיבציה מחודשת לעשייה התנדבותית וציבורית. שיחות שערכנו ביוני 2025 עם אנשי נציבות שירות המדינה מלמדות על מגמת התאוששות מתונה בכמות המועמדים אשר מגישים מועמדות למכרזים בשירות המדינה. אלא שלא ברור אם זו תימשך. לצד זאת, נתוני שירות המדינה מצביעים גם על ירידה של כ-4% בממוצע הציונים של מועמדים אשר נבחנים בהליכי מיון בחלק מהתפקידים לשירות המדינה. על כן, האתגר

העומד לפתחנו הוא להמשיך ולהעצים את המגמה הקלה של התאוששות, הן בכמות, והן בצורך לעודד מועמדים בעלי איכות גבוהה להגיש מועמדות. חשוב לציין כי שלא כמו המגזר הפרטי, השירות הציבורי כפוף לכללי המשפט המנהלי (שוויון, שקיפות וכדומה) אשר מחייבים הליכי גיוס בירוקרטיים ופחות גמישים, וכן נמצא כעת בנחיתות טכנולוגית שמהווה חסם משמעותי לקפיצות מדרגה הנדרשות. ההליך הבירוקרטי הינו חסם לרוב על גיוס וקליטה של מועמדים איכותיים, מיקסום חווית מועמד ועל שמירת המועמדים בתהליך לאורך הזמן הנדרש מקצה לקצה.

מוסדות ההשכלה הגבוהה יכולים לשמש תשתית מרכזית לקידום הכשרת ההון האנושי בשירות הציבורי. בין היתר, בשל יכולתם להנגיש ידע באופן שיטתי ולהוות פלטפורמה לחיבור בין השכלה גבוהה לתעסוקה ציבורית. מוסדות ההשכלה הגבוהה מהווים נקודת מפגש בין צעירים איכותיים לבין הזדמנויות מקצועיות, ויכולים לטפח אצלם ערכים של שליחות ציבורית ומחויבות לארגוני השירות הציבורי.

נייר מדיניות זה מציע ומפרט מספר המלצות להטמעת חשיבות השירות הציבורי באקדמיה בצורה מערכתית. נדגיש - בחירה בכל אחת מהן תשפר את המצב הקיים. המלצות אלו כוללות מפגשים של סטודנטים עם משרתי ציבור; סיורים לימודיים במוסדות השירות הציבורי; ירידי תעסוקה; קורסי התמחות; מערך ליווי לשילוב סטודנטים בשירות הציבורי; הקמת חממה לפיתוח פתרונות לאתגרים ציבוריים; תכניות של עמיתי מדיניות בשירות הציבורי; פיתוח עתודה אקדמית למקצועות חסרים; מסלולים אקדמיים ייעודיים להשתלבות בשירות הציבורי; מינוי רכזי שירות ציבורי באקדמיה; הקמת פורום מתמשך לחיזוק הקשר בין האקדמיה לשירות הציבורי; הכשרת הסגל האקדמי תוך חיבורו לעולם השירות הציבורי ואף קורסי חשיפה לשירות הציבורי במהלך לימודי תואר ראשון בכלל החוגים והמוסדות להשכלה גבוהה במדינה.

ההמלצה להכנסת קורסים אקדמיים למוסדות יכולה לבוא לידי ביטוי במנעד רחב של אפשרויות: מקורס חובה לכלל הסטודנטים בכלל המוסדות ועד לקורס בחירה; מקורס פרונטאלי הכולל סיורים בשירות הציבורי ומפגשים עם אנשי השירות הציבורי ועד לקורס מתקדם; מקורס המתמקד בלמידה תאורטית ועד לכזה השם דגש רק על סיורים והתנסות מעשית. מבין אלו, חלופה של קורס שנראית בעינינו כאופטימאלית היא קורס היברידי, המשלב למידה מתקדמת ופרונטלית. קורס זה יכלול 12-13 מפגשים. מתוכם, שלושה מפגשים יהיו פרונטליים, כשאחד מהם מוקדש לסיור מעשי במוסד ציבורי. חלופה זו נחשבת גם לאפקטיבית ביותר בשל יכולתה להציע חוויית למידה מעמיקה לצד גמישות מרבית, ויכולתה להנגיש את התכנים לציבור רחב של סטודנטים ממגוון תחומי לימוד.

ברור לנו כי הטמעה של קורס חובה כחלק מתוכנית הלימודים בכלל מוסדות ההשכלה הגבוהה אינו עניין של מה בכך ועשוי להקשות על חוגים ומוסדות רבים ממגוון סיבות אקדמיות, פרופסיונאליות, תקציביות, מנהליות ואחרות. לפיכך, אנו ממליצים לתת חופש למוסדות האקדמאים להחליט בעצמם איזו חלופה מתאימה יותר במוסד / פקולטה / חוג הרלוונטי ולהציע תמריצים שונים למוסדות שיקדמו את כל אחת מהחלופות. זאת, בהתאם וביחס לעלויות התקציביות ולצרכים האקדמיים של היחידה האקדמית הרלוונטית. אנו סבורים כי תימרוץ המוסדות והסטודנטים על ידי המועצה להשכלה גבוהה יכול להשפיע לחיוב על נכונותם של מוסדות ושל סטודנטים לקדם קורסים מעין זה ולהשתתף בהם בצורה אפקטיבית. בנספח 3 לנייר זה אנו גם מציעים סילבוס בסיסי לקורס מעין זה. הסילבוס, כמובן, פתוח לשינויים ולתוספות בהתאם לצרכי ושיקול הדעת האוטונומי של כל מוסד ומוסד.

לבסוף, אנו מדגישים כי חשיפה של סטודנטים לשירות בארגוני המינהל הציבורי וכן החיבור החשוב בין האקדמיה לבין השירות הציבורי אינם מספקים לכשעצמם. נייר זה מתמקד בבעיה ספציפית בלבד. המינהל הציבורי בישראל זקוק לצעדים רבים אחרים שבחלקם הגדול חשובים לא פחות מהסוגייה לה נדרש נייר זה. הנה כי כן, בנוסף להצעותינו בדבר חשיפת סטודנטים לשירות הציבורי, אנו סבורים כי חשוב מאוד גם לחזק שותפויות בין האקדמיה לגופי השירות הציבורי ולהקים מסלולי התמחות ייעודיים שיספקו לסטודנטים המשך פיתוח מקצועי במערכת הציבורית. כמו כן, אנו סבורים כי רצוי ליצור חשיפה משמעותית עוד קודם ללימודי התואר הראשון – במיוחד במסגרות חינוך בלתי פורמליות, מכינות קדם-צבאיות ובתיכונים.

English Abstract

This paper proposes several courses of action for mobilizing Israeli academia to strengthen the public service. Among others, it suggests actively and purposefully exposing students to the work of the public service and emphasizing its importance. This exposure is expected to motivate high-quality and diverse students to join the ranks of the public sector. The paper offers various alternatives aimed at introducing students from all fields of study in Israel to the civil service and its personnel, as well as to content related to governance, administration, public management, and policy. This exposure is designed to encourage the integration of skilled and value-driven individuals into the public service and to foster a stronger sense of public mission among the younger generation.

-02

מבוא

מבוא

מינהל ציבורי איכותי הוא תנאי הכרחי לרווחתה של כל חברה. בדומה למדינות אחרות, ישראל ניצבת בפני שינויים בתפקידי ארגוני המדינה ובפני אתגרים חדשים כגון משברים ומצבי חירום מעשי טבע או אדם, תמורות טכנולוגיות, מהפכה בשוק העבודה, אי-שוויון ועוד. מעבר לאלו, מדינת ישראל ניצבת בפני אתגרים מיוחדים בתחום הביטחון, החברה והכלכלה.

אופי תפקודו של השירות הציבורי בעשור הקרוב ישפיע מהותית על תפקודה ואופייה של כלל החברה הישראלית.

מה נכלל במינהל הציבורי? מגוון גדול של ארגונים יכולים להיכלל או לא להיכלל בו לפי אמות המידה שנבחרו. על פי החלוקה שמציעים גל-נור וכהן (2025) קבוצה ראשונה היא המינהל הציבורי הממשלתי. היא כוללת את משרדי הממשלה ויחידות הסמך, המכונים "שירות המדינה", את הרשויות הסטטוטוריות ואת החברות הממשלתיות. קבוצה שנייה היא המנהל הציבורי הלא ממשלתי. כאן ניתן למנות לדוגמה את לשכת נשיא המדינה, משרד מבקר המדינה, את מנהל הכנסת ואת בנק ישראל. קבוצה שלישית היא המינהל הציבורי ברשויות המקומיות. כאן נכללות עיריות, מועצות אזוריות ומקומיות, מחלקות, תאגידים עירוניים וחברות עירוניות ובין-עירוניות. מספר העובדות והעובדים בארגונים אלו עמד ב-2022 כ-670,000 איש, מתוך כ-4.2 מיליון מועסקים (בכלל הגילאים) בכול המגזרים (פרטי, ציבורי וארגונים ללא כוונת רווח) (שם).

להון האנושי שירות הציבורי השפעה מכרעת על תפקודם של ארגונים אלו. אלא שהשמירה

על מקצועיותו ואיכותו של המגזר הציבורי בכלל, ושירות המדינה בפרט, ידעה מאז ומתמיד אתגרים מרובים.

התמורה בתפיסת התעסוקה המתרחשת ברחבי העולם, המאופיינת במעבר מחיפוש אחר יציבות ואבטחה תעסוקתית לחיפוש אחר משמעות, השפעה וניידות מקצועית, מציבה אתגר למערכות הציבוריות המבקשות להישאר אטרקטיביות עבור מועמדים איכותיים. במקביל, הפער בשכר בין השירות הציבורי לשכר בשוק הפרטי הלך והתרחב משמעותית (לן ובן בשט, 2023). במיוחד

בתחומים טכנולוגיים ובמקצועות בעלי ביקוש גבוה במגזר הפרטי, שם השכר גבוה פי שניים עד שלושה מזה המוצע בשירות המדינה.

תמורות אלו מתחברות לאתגרים ישראלים אחרים הפוגעים ביכולת לגייס ולשמר כוח אדם איכותי: סוגיית המינויים הפוליטיים כמפורט בדוחות מבקר מדינה רבים והצורך בחיזוקה של נציבות שירות המדינה כמי שאמונה על תקינות המינויים (כהן, דול ואבוטבול, 2024); והדימוי השלילי ופגיעה במיתוגו של שירות המדינה כמעסיק אטרקטיבי (צור וכהן, 2024). מזה מספר שנים, יוקרת השירות הציבורי ויחד איתה מיתוג שירות המדינה כמעסיק, מצויים בירידה מתמדת. ירידה זו התגברה עם חוסר היציבות הממשלתית בין השנים 2018 – 2019 ועם הגברת החיכוך בין הדרג הנבחר ולדרג המקצועי בשנות ה-20 של המאה ה-21 והתעצמה לאחר הכשל התפקודי של המערכת הממשלתית, ושירות המדינה שהוא הזרוע המיישמת של הממשלה, מיד לאחר פרוץ הטבח ב-7 לאוקטובר 2023 ובמהלך חודשים רבים אחריו.

לתמורות אלו, המערערות את יציבותו של שירות המדינה, יש השלכות ישירות על שוק המועמדים הפוטנציאליים, במיוחד בעת שבה נדרש השירות הציבורי להון אנושי איכותי ומיומן. נוכח אתגרים אלו, יש חשיבות לבחינת נתונים עדכניים בנוגע למספר המועמדים ואיכותם, שכן אלה יכולים ללמד עד כמה המגמות שתוארו משפיעות בפועל על יכולת השירות הציבורי למשוך אליו ולשמר אצלו עובדות ועובדים איכותיים.

ביחס לנתוני מועמדים, מקובל להתמקד בשני פרמטרים רלבנטיים: כמות המועמדים למשרה, ואיכות המועמדים. נתונים שהתקבלו לאחרונה לגבי שירות המדינה מצביעים בהסתכלות כוללת על מגמת התאוששות קלה ועלייה בכמות המועמדים לכל מכרז. נתונים שנאספו קצת לפני כן מלמדים כי הן מספר המועמדים לגיוס לשירות המדינה והן איכותם ירדה (המרכז להעצמת האזרח, 2024). בשנת 2021, כ-60% מעובדי שירות המדינה בתפקידים הדורשים השכלה אקדמית (מהנדסים, עובדים סוציאליים וטרינרים, משפטנים וכו'). מנתוני נציבות שירות המדינה אודות מכרזים שהתקיימו בין השנים 2021-2023, אשר הושגו ביוזמת פרויקט

"מעשה ידינו" במרכז להעצמת האזרח, עולה כי במהלך שלושת השנים התקיימו 23,575 הליכי מכרז (ללא ועדות איתור ומכרזים ביטחוניים) עבור כ-30,500 משרות. מרבית המכרזים היו פנימיים (כ-46% מהמכרזים, עבור כ-41% מהמשרות) ופומביים (כ-43%, עבור כ-50% מהמשרות). הנתונים מלמדים על ירידה במספר המועמדים במכרזים החיצוניים, לצד ירידה קטנה יחסית בממוצע הציונים של המועמדים; ביחס לאיכות המועמדים, הנתונים מצביעים על ירידה של 4% בציוני המועמדים הנבחנים במכוני המיון. כמו כן, קיים קשר חיובי ומובהק בין מספר המועמדים למשרה והציון הממוצע במכרז, כך שעלייה/ירידה במספר המועמדים מתואמת עם עלייה/ירידה בממוצע הציונים. נתונים אלו מלמדים כי דווקא בעת בה שירות המדינה זקוק יותר מכל למיטב ההון האנושי, לצורך תפקודו והגשמת ייעודו במתן שירות לציבור, הוא סובל מחולשה שהולכת וגוברת. השילוב בין תהליכי גיוס מסורבלים וממושכים עם השחיקה המתמדת ביוקרת השירות הציבורי, תורמים לחולשת שירות המדינה ומכבידים על היכולת לשיפור תפקודו.

את הקושי בגיוס הון אנושי לשירות המדינה ניתן לתלות בשתי בעיות מרכזיות: הליכי הגיוס, ומוטיבציה לשירות ציבורי. צור וכהן (2024א') טוענים כי עורק ההזנה הראשי של המערכת הציבורית בישראל שבמרכזו שירות המדינה, סובל מזה שנים מ"הסתיידות קשה" ולמעשה סתום כמעט לחלוטין. פתח הכניסה לשירות השירות הציבורי צר, מסורבל, קשה, איטי וריכוזי. בהיותו שכזה, לא רק שאינו מצליח להעביר ביעילות מועמדים איכותיים (וביניהם סטודנטים ובוגרי המערכת האקדמאית) דרך שלבי המיון והקליטה לשירות המדינה כעובדים מן המניין, אלא שמראש עובדים איכותיים מעטים מידי מוכנים להיכנס לתהליך המורכב והארוך - תהליך שאינו מספק להם מידע ברור על רמת השכר הצפויה, שבסיומו הם צפויים להיקלט למערכת שבה מודלי ההעסקה, השכר והקידום נוקשים, עם הכרה נמוכה בערך הפוטנציאלי ובתרומה הייחודית של כל עובד במערכת כה גדולה.

מטרתו העיקרית של נייר זה היא לשפר את המתרחש בכל הקשור למוטיבציה לשירות במינהל הציבורי. בפרט, הוא מבקש לבחון אפשרויות לחיזוק המוטיבציה של סטודנטים איכותיים להצטרף למינהל הציבורי. כפי שנראה בהמשך, החשיפה של סטודנטים לתכנים הקשורים בשירות הציבורי נמוכה מאוד, מה שבין היתר גורם לסטודנטים איכותיים רבים אפילו לא לראות בו כאופציה לתעסוקה עתידית. הנייר מבקש אפוא, בין היתר, לספק המלצה מבוססת נתונים הקשורה בנחיצות שבחשיפת סטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה בישראל לתכנים הקשורים במינהל הציבורי בכלל, ובשירות המדינה בפרט. המסמך מציע מספר חלופות אופרטיביות לסוג כזה של חשיפה ומציין את היתרונות והחסרונות שבכל אחת מהן.

שיפור כוח האדם בשירות הציבורי דורש שורה נרחבת מאוד של צעדים שלא יידונו במסמך זה. חיזוק מוטיבציה לשירות ציבורי לא יבוא רק מחשיפה לתכנים הקשורים אליו ולהיכרות עימו. שלל גורמים משפיעים על מוטיבציה של אנשים להצטרף לשירות הציבורי. לא רק זו, אלא שגם ליכולותיהם של ארגוני השירות הציבורי, ובעיקר לנציבות שירות המדינה, המגייסת העיקרית של כוח האדם לשירות הציבורי, השפעה מכרעת על ניתוח העיסוקים, תהליכי המיון, הגיוס, ההדרכה, ניהול מסלולי הקריירה והפיתוח המקצועי של העובדים. לפיכך, על מנת לתת מענה מיטבי לבעיה זו, חובה לגבש צעדים נוספים במקביל להמלצות שיינתנו בנייר זה. עם זאת, ההמלצות הספציפיות שיינתנו כאן מספקות מענה חלקי לקושי הקיים ובוודאי שהן חלק מהותי מהצעדים הנדרשים כחלק מרפורמה כוללת בכל הקשור לגיוס כוח אדם איכותי לשירות הציבורי.

חשיפת סטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה בישראל לתכנים הקשורים במינהל הציבורי תשיג לפחות שתי מטרות עיקריות. המטרה המרכזית העיקרית והראשונה היא לעודד סטודנטיות וסטודנטים מצוינים וערכיים להשתלב במגזר הציבורי ולחזקו. כפי שנראה בהמשך, ישנו פוטנציאל גדול של אנשים איכותיים שרצוי שישקלו לפחות להצטרף לשירות הציבורי הישראלי, ושכיום כלל אינם רואים אותו כחלק ממסלול הקידום המקצועי שלהם. מטרה מרכזית נוספת נוגעת למי שלא ישתלבו בסופו של דבר בשירות הציבורי אלא יפנו למגזר הפרטי או לארגוני החברה האזרחית. לאלו, חשיפה לידע על השירות הציבורי תספק תשתית בסיסית שתסייע לאזרחים להבין טוב יותר כיצד להתנהל עם השירות הציבורי. חשוב לא פחות, חשיפה שכזו עשויה לבסס אצלם את הבנת החשיבות הרבה של שירות ציבורי איכותי לכלל החברה; את ההבנה בדבר השפעתו המכרעת של השירות הציבורי על השירותים היום-יומיים לאזרח ועל איכות החיים ולהוות קרקע פורייה להפיכת איכותו של השירות הציבורי לסוגיה ציבורית בשיח הישראלי. אנו מקווים כי בכך חשיפה זו עשויה להעלות לאג'נדה הציבורית את הנחיצות הקריטית ברפורמה כוללת בארגוני המינהל הציבורי בישראל.

מבנה הנייר הוא כדלהלן
 בחלק הראשון, נדון בחשיבות הרבה שבחשיפת סטודנטים לשירות הציבורי. נפתח חלק זה בסקירת הידע הקיים בכל הקשור למוטיבציה לשירות ציבורי ומשם נמשיך להציג תובנות מהספרות לגבי מעבר מרצון לפעולה, תוך הדגשת החשיבות שבחשיפת אנשים צעירים לשירות הציבורי ולתכניו. בחלק השני נספק את תמונת המצב הקיימת תוך בחינת מצב השירות הציבורי בישראל, מצב גיוס העובדים למינהל הציבורי, היכרותם של סטודנטים בישראל עם השירות הציבורי והבעיות המרכזיות בתחום זה. בפרק השלישי נציע מספר המלצות לתיקון המצב. נחתום בסיכום הדברים.

חשיפת סטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה בישראל לתכנים הקשורים במינהל הציבורי תשיג לפחות שתי מטרות עיקריות. המטרה המרכזית העיקרית והראשונה היא לעודד סטודנטיות וסטודנטים מצוינים וערכיים להשתלב במגזר הציבורי ולחזקו. כפי שנראה בהמשך, ישנו פוטנציאל גדול של אנשים איכותיים שרצוי שישקלו לפחות להצטרף לשירות הציבורי הישראלי, ושכיום כלל אינם רואים אותו כחלק ממסלול הקידום המקצועי שלהם. מטרה מרכזית נוספת נוגעת למי שלא ישתלבו בסופו של דבר בשירות הציבורי אלא יפנו למגזר הפרטי או

לארגוני החברה האזרחית. לאלו, חשיפה לידע על השירות הציבורי תספק תשתית בסיסית שתסייע לאזרחים להבין טוב יותר כיצד להתנהל עם השירות הציבורי. חשוב לא פחות, חשיפה שכזו עשויה לבסס אצלם את הבנת החשיבות הרבה של שירות ציבורי איכותי לכלל החברה; את ההבנה בדבר השפעתו המכרעת של השירות הציבורי על השירותים היום-יומיים לאזרח ועל איכות החיים ולהוות קרקע פורייה להפיכת איכותו של השירות הציבורי לסוגיה ציבורית בשיח הישראלי. אנו מקווים כי בכך חשיפה זו עשויה להעלות לאג'נדה הציבורית את הנחיצות הקריטית ברפורמה כוללת בארגוני המינהל הציבורי בישראל.

מבנה הנייר הוא כדלהלן: בחלק הראשון, נדון בחשיבות הרבה שבחשיפת סטודנטים לשירות הציבורי. נפתח חלק זה בסקירת הידע הקיים בכל הקשור למוטיבציה לשירות ציבורי ומשם נמשיך להציג תובנות מהספרות לגבי מעבר מרצון לפעולה, תוך הדגשת החשיבות שבחשיפת אנשים צעירים לשירות הציבורי ולתכניו. בחלק השני נספק את תמונת המצב הקיימת תוך בחינת מצב השירות הציבורי בישראל, מצב גיוס העובדים למינהל הציבורי, היכרותם של סטודנטים בישראל עם השירות הציבורי והבעיות המרכזיות בתחום זה. בפרק השלישי נציע מספר המלצות לתיקון המצב. נחתום בסיכום הדברים.

-03

מדוע חשוב לחשוף סטודנטים לתכנים הקשורים בשירות הציבורי?

24	מוטיבציה לשירות ציבורי	3.1
28	ממוטיבציה - לפעולה	3.2
31	חזוק ערכים דמוקרטיים	3.3
33	ייעול תהליכים כלכליים-משקיים	3.4
34	גיוון בשירות המדינה	3.5

מדוע חשוב לחשוף סטודנטים לתכנים הקשורים בשירות הציבורי?

חלק זה מבקש לענות על השאלה מדוע חשוב לחשוף את כלל הסטודנטיות והסטודנטים לתכנים הקשורים בשירות הציבורי. אנו טוענים כי חשיפתם של כלל הסטודנטים (ולא רק למועמדים ה"טבעיים" כגון סטודנטים למדע המדינה או למינהל ומדיניות ציבורית) לשירות הציבורי חשובה ממספר סיבות עיקריות. הסיבה הראשונה והעיקרית היא שחשיפה של אנשים איכותיים לתכנים על השירות הציבורי עשויה להגביר את המוטיבציה והנכונות שלהם לשרת בפועל בארגוני השירות הציבורי, שלרוב אינם מוכרים להם ובהם משרתים עובדים ממגוון פרופסיות ומקצועות. היא עשויה לחזק אתוס של שירות ציבורי ערכי ומקצועי בקרב הציבור שיעודד אנשים איכותיים לראות במערכת מקום עבודה אטרקטיבי וחשוב, מה שלטווח-ארוך צפוי להעלות את איכות השירות ותפוקתו וכן לחזק את החוסן הלאומי.

מעבר לאלו, ניתן להצביע על סיבות נוספות. סיבה שנייה היא חיזוק הערכים הדמוקרטיים במדינה. גם אם לא יצטרפו בסופו של יום לשירות הציבורי, היכרות והבנה כיצד להשתתף בתהליכים שונים הנוגעים למוסדות המדינה עשויה לחזק בקרב הנחשפים לתכנים ערכים של השתתפות פוליטית ולהפוך אותם לאזרחים מעורים ואקטיביים יותר. סיבה שלישית היא ייעול תהליכים כלכליים-משקיים, הואיל וההיכרות עם מוסדות המדינה אמורה לצמצם פערי ידע ובכך לשפר תהליכי עבודה בין-מגזריים להלן, נדון בכל אחת מסיבות אלו. סיבה רביעית היא גיוון בשירות המדינה, האקדמיה מהווה פלטפורמה יעילה להגדלת הגיוון בשירות הציבורי, שכן היא כוללת סטודנטים מקבוצות שונות ומגוונות שלעיתים אינן רואות בעצמן מועמדות טבעיות להשתלבות במערכת הציבורית. חשיפה מוקדמת לתכנים ציבוריים יכולה לעודד סטודנטים מקהלים אלו, שלרוב אינם חשופים לתכני מינהל ומדיניות ציבורית, לשקול קריירה בשירות הציבורי ובכך לסייע בשיפור הייצוג והמגוון של עובדי השירות הציבורי.

מוטיבציה לשירות ציבורי

המוטיבציה (הנעה) של עובדי המגזר הציבורי ניצבת במרכז חקר המנהל והניהול הציבורי (כהן ומזרחי, 2017). בתוך תחום רחב זה, הרצון להבין מה משפיע על אנשים לעבוד בשירות הציבורי, הפך בעשורים האחרונים לאחת הסוגיות החשובות המעסיקות חוקרי מינהל וניהול ציבורי (Birdsal & Fowler, 2017).

בבסיסה של סוגיה זו עומדות השאלות: מה מניע אנשים לעבוד בארגוני השירות הציבורי? ומי הם האנשים המגיעים לשרת את הציבור בארגוני השירות הציבורי?

כפי שיוסקר בהמשך, הסיבות יכולות לנוע בין תמריצים אישיים-חומריים גרידא לבין אלטרואיזם לשמו.

באופן עקרוני ביותר, חוקרי מינהל ציבורי שבחנו את הגורמים המעצבים את המוטיבציה של אנשים להתגייס לשירות הציבורי טוענים כי מדובר בהלימה (fit) בין הערכים והמטרות של הפרט לבין התכונות והמאפיינים של הארגון הציבורי (Jakobsen, Løkke & Keppeler, 2023; Christensen & Wright, 2011). בהקשר זה, ניתן להצביע על שלושה קטגוריות עיקריות של מוטיבציה של אנשים השוקלים להצטרף לשירות הציבורי (קטגוריות אלו יכולות להתקיים גם יחד). הסוג הראשון מכונה מוטיבציה רציונלית. על פי תפיסה זו, אנשים מגיעים לשירות הציבורי מתוך רצון לקדם אינטרסים אישיים (כגון שכר), וכן מתוך רצון להשפיע על היבטים מסוימים בחיי הציבור אשר משליכים על אינטרס אישי כלשהו (כגון קידום אינטרס עסקי או מקומי). הסוג השני מכונה מוטיבציה נורמטיבית. כאן, ההסבר הוא שאנשים עשויים להימשך לעבודה ציבורית מסיבות כגון רצון ליצור חברה הוגנת, או רצון אלטרואיסטי לשרת את האינטרס הציבורי. הדגש כאן יהיה על מוסריות, נאמנות לערכי החברה וקידום צדק חברתי. הסוג השלישי מכונה מוטיבציה אפקטיבית. כאן, התפיסה היא שמשיכה לעבודה בשירות הציבורי מקורה בהכרה אמיתית בחשיבות החברתית של תעסוקה זו. בין היתר, היא נובעת מהזדהות אישית או קשר רגשי לתחום מדיניות מסוים, מרצון לשרת את האחר, מפטריוטיזם

שבבסיסו נדיבות, או מאלטרואיזם הנובע מהכרה בחשיבותם של תחום מדיניות או שירות מסוימים. כך או אחרת, על מנת לטפח את כל אחד מסוגי המוטיבציות הללו נדרש שהמועמדת או המועמד הפוטנציאליים לשירות הציבורי יכירו את התחום ואת יכולת ההשפעה האפשרית שלהם עליו במידה ויצטרפו לשורות השירות הציבורי. אכן, מחקרים שנערכו בנושא מצביעים על מניעים פנימיים (למשל, אתגר בעבודה) וחיצוניים (למשל, שכר וביטחון תעסוקתי) נוספים - וביניהם גם ערכים ויעדים קונקרטיים שמחפשי עבודה מנסים להגשים באמצעות השירות הציבורי (Asseburg et al 2020).

מוטיבציה לשירות ציבורי (Public-Service Motivation - PSM) היא נטייה של אנשים להימשך לשירות ציבורי בשל מניעים המבוססים בעיקר, או באופן ייחודי, על ערכים ואידיאלים של שירות ציבורי (Ritz, Brewer & Neumann, 2016). הדיון בנושא התפתח בעיקר מאז שנת 1990, כאשר גיימס פרי ולואיס וייז טענו כי לפרטים יש נטייה להגיב למניעים המבוססים בעיקר, או באופן ייחודי, לשירות במוסדות וארגונים ציבוריים (Perry & Wise, 1990). הנחת המוצא של רוב המחקרים שנערכו בנושא מאז היא, שמוטיבציה לשרת את הציבור היא מקור כוח המפיה מרץ בעובדי הארגונים המבקשים לעמוד במשימותיהם החשובות, מנחה אותם, ומתחזק את מאמציהם (Bright, 2009) וכי המניעים לשרת בארגונים ציבוריים שונים מאלו המניעים אנשים להצטרף לארגונים במגזר הפרטי (Perry, 2000; Perry et al., 2010). המענה לשאלה מדוע אנשים מסוימים נמשכים לשירות הציבורי יותר מאחרים מושתת אפוא על ההנחה כי יש שוני בנטייתיהם, בתכונותיהם, ובגורמי ההנעה של אנשים.

למושג "מוטיבציה לשירות ציבורי" עשרות רבות של הגדרות (Bozeman & Su, 2015). במאמרם החלוצי, פרי וויז הגדירו מוטיבציה לשירות ציבורי כ"נטייה של הפרט להגיב למניעים המבוססים בעיקר או באופן ייחודי במוסדות וארגונים ציבוריים (Perry & Wise, 1990: 368). במקומות אחרים היא מוגדרת כ:"מוטיבציה אלטרואיסטית כללית לשרת את האינטרסים של קהילת אנשים, מדינה, אומה או המין האנושי..." (Rainey & Steinbauer, 1999: 23), כ"תפיסה המציינת את רעיון המחויבות לשירות הציבורי, החתירה לאינטרס הציבורי והרצון לבצע עבודה שכדאית לחברה..." (Scott & Pandey, 2005: 156), כ"האמונות, הערכים והעמדות החורגים מאינטרס אישי ואינטרס ארגוני, הנוגעים לאינטרס של ישות פוליטית גדולה יותר ומניעים אנשים לפעול בהתאם בכל עת שמתאים..." (Vandenabeele, 2007: 549) או כ"התמקדות משותפת במניעים ופעולה ברשות הרבים שנועדו לעשות טוב לזולת ולעצב את רווחת החברה..." (Perry & Hondeghem, 2008: 3).

מחקרו הקלאסי של ג'יימס פרי (Perry, 1996) שהתמקד בנושא זה זיהה ארבעה ממדים המשקפים צרכים פסיכולוגיים אשר מניעים אנשים לשרת במגזר ציבורי. ממד ראשון הוא משיכה לקביעת מדיניות. זהו מניע רציונלי היוצר בקרב האנשים משיכה לעבודה בשירות הציבור כחלק מההזדמנות ליטול חלק בגיבושה של המדיניות הציבורית. הממד השני הוא מחויבות לאינטרס ציבורי. ממד זה מתבסס על תחושת חובה אזרחית אלטרואיסטית של האדם. הממד השלישי מכונה חמלה, או "פטריוטיזם של נדיבות לב". הכוונה כאן היא לתחושת אהבה מקיפה כלפי האנשים בחברה או במדינה ותחושת חובה להגן על זכויותיהם. הממד הרביעי הוא הקרבה עצמית והוא מדגיש את הרצון להעניק שירות לאחרים תוך ויתור על תגמולים כספיים, לטובת תגמולים לא חומריים המתקבלים מעצם שירות הציבור (Perry, 1996). מוטיבציה זו אפוא קשורה בנכונותו של הפרט להיטיב עם האחר ולתרום לרווחת החברה, באלטרואיזם הכרוך בהקרבה עצמית על מנת לשרת את אינטרס הכלל (בשונה ממניעים אינטרסנטיים צרים יותר) בערכים ואתיקה אשר במוקד שלהם ניצבת המחויבות לאינטרס הציבורי וברצון לשרת את הזולת ולהשפיע על החברה (Bright, 2009).

מוטיבציה גבוהה לשירות ציבורי קשורה הן בנכונות בפועל של אנשים להתגייס לשירות ציבורי והן לשלל תופעות רצויות לאחר שהצטרפו לשירות הציבורי. אכן, מחקרים אמפיריים רבים מאשרים כי אכן ישנו קשר בין מוטיבציה לשירות ציבורי לבין התגייסות של פרטים לעבודה בארגונים ציבוריים (Asseburg & Homberg, 2020; Woo & Kim, 2024; Korac, Saliterer, & Weigand, 2019). מחקרים אמפיריים אחרים, שבדקו את ההשלכות של מוטיבציה לשרת במגזר הציבורי על התנהגות עובדי ציבור, מצאו כי מוטיבציה גבוהה לשירות ציבורי מקדמת עמדות חיוביות בקרב עובדים כלפי הארגון וכלפי עבודתם, וכן מצמיחה התנהגויות רצויות עבור הארגון. מוטיבציה לשירות ציבורי נמצאה כקשורה עם אטרקטיביות המעסיק הציבורי, וכמגבירה את התאמת האדם לארגון ואת התאמת הפרט למערכת. היא משפרת את ביצועי העובדים והתפוקה הארגונית, מחזקת תחושות של שביעות רצון בקרב העובדים, וכן מגבירה אצלם את המחויבות הארגונית. לאורך זמן, נוצרת מחויבות רבה וארוכת-טווח, הן כלפי האזרחים והן כלפי הארגון הציבורי (Sangmook, 2012; Taylor, 2008; Vandenabeele, 2008; 2009).

לצד זאת, חשוב לציין כי מוטיבציה לשירות ציבורי אינה המניע היחיד שמוביל אנשים להצטרף לשירות הציבורי (Gilad, Sulitzeanu-Kenan & Levi-Faur, 2024). מחקרים אמפיריים שונים מצאו שמניעים חיצוניים ואחרים (שאינם מוטיבציה לשירות ציבורי, למשל: אתגר בעבודה) הם מנבאים חזקים של משיכה במגזר הציבורי - אפילו בקרב אנשים עם מוטיבציה גבוהה לשירות ציבורי (Asseburg & Homberg, 2020; Asseburg et al., 2020; Linos, 2018; Van de Walle et al., 2015). מכאן, שהמשיכה של אנשים למגזרים ומשרות מעוצבת על ידי שילוב של שיקולים, כאשר מוטיבציה לשירות ציבורי נחשב בספרות כמניע החשוב, אם כי לא הבלעדי,

המעצב את בחירת מחפשי העבודה בין המגזרים השונים בשוק העבודה.

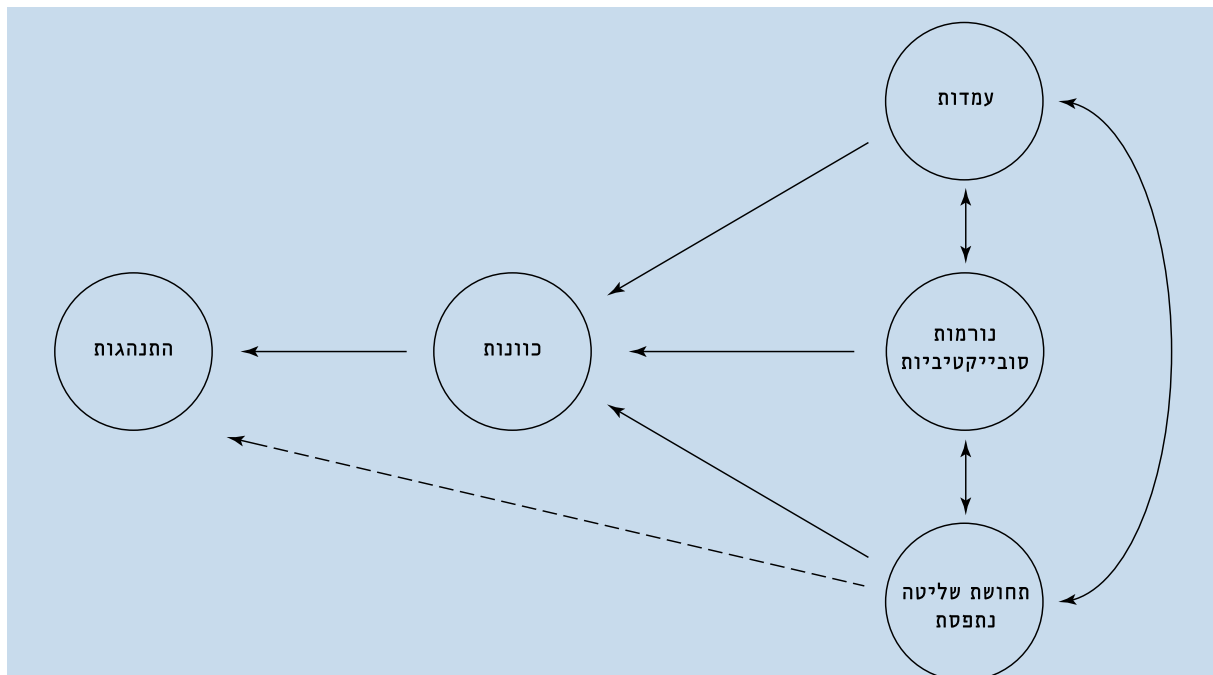
יתרה מכך, ישנם פרטים בעלי מוטיבציה גבוהה לשירות ציבורי שבוחרים לנסות ולהשפיע על החברה דווקא מחוץ לשירות הציבורי (Ritz et al., 2023). אכן, חוקרי ניהול ציבורי הבינו עם השנים שאנשים המונעים על ידי מוטיבציה גבוהה לשירות ציבורי נמשכים לאו דווקא לסקטור הציבורי - אלא לארגון, משרה או תפקיד שיאפשר להם לשרת את החברה. בכל רחבי העולם, יש המאמינים שהמוטיבציה שלהם לתרום ולשרת את החברה תוגשם בצורה האפקטיבית ביותר דווקא על ידי עבודה במגזר השלישי (Ballart & Rico, 2018; S) או אפילו במגזר הפרטי (Carpenter et al., 2012; Christensen & Wright, 2011; Kjeldsen, 2014; Ritz et al., 2023).

התחקות אחר הצרכים המניעים אנשים לשרת במגזר הציבורי מובילה למסקנה כי חשיפה לתכנים הקשורים לשירות הציבורי עשויה להשפיע על אנשים להצטרף לשורותיו. החשיפה לידע על המגזר הציבורי ותכניו, השירות הציבורי ומסלוליו, עשויה גם לגרום למי שמגיעים לשירות הציבורי מהסיבות הלא נכונות שלא להצטרף ולנשור ממנו לאחר תקופה קצרה. מחקר אורך תלת-שלבי, שבחן את התפתחות המוטיבציה לשירות ציבורי לאורך זמן בקרב 2,799 סטודנטים ישראלים שנכנסו לשוק העבודה, מצא כי אנשים בעלי רמות גבוהות של ערכים אינטרינזיים וקולקטיביסטיים ובעלי רקע בלימודי ליבה בשירות הציבורי, הפגינו רמות גבוהות יותר של מוטיבציה לשירות ציבורי לאורך זמן. לצד זאת, המחקר מראה כי לאחר המפגש עם המציאות הארגונית בשירות הציבורי, חלה ירידה משמעותית במוטיבציה שלהם לאורך זמן. למרות ירידה זאת, רמת המוטיבציה שלהם נותרה גבוהה יותר בהשוואה לאנשים שהפגינו רמות נמוכות יותר של ערכים אינטרינזיים וקולקטיביסטיים ושלא היו בעלי רקע בלימודי ליבה בשירות הציבורי. אמנם בקרב האחרונים המוטיבציה נותרה יציבה יחסית לאורך הזמן, אך נמוכה יותר בהתמדה. הממצאים מדגישים כי למרות שהחשיפה לארגונים ציבוריים עשויה להפחית את המוטיבציה הראשונית של אנשים בעלי ערכים אינטרינזיים וקולקטיביסטיים גבוהים, רקע בלימודי ליבה ורמות גבוהות של מוטיבציה לשירות ציבורי בשלבים ראשונים בקריירה, רמת המוטיבציה שלהם לשרת בשירות הציבורי עדיין נותרת גבוהה יותר באופן מובהק בהשוואה לאלו שאינם מפגינים ערכים או רקע דומים (Vigoda-Gadot & Miller-Mor-Attias, 2022).

ממוטיבציה - לפעולה

מוטיבציה כשלעצמה אינה מספיקה תמיד להתנהגות בפועל. מחקרים מעידים כי כוונות התנהגות והתנהגות בפועל הן פועל יוצא של עמדות וקשורות לנסיבות מתאימות מבחינת הזמן וההקשר (Fishbein, 1979). בהקשר זה, התיאוריה להתנהגות מתוכננת (Theory of Planned Behavior) שפיתח אייזן (Ajzen, 1991, 2006) מוסיפה מספר נדבכים נוספים להסבר בדבר התנהגות של אנשים. התיאוריה מתייחסת לשני עולמות תוכן מנטאליים: שליטה עצמית ועמדות (כרכיב אישי) והפנמה של נורמות חברתיות (כרכיב סביבתי). ייחודה של התיאוריה הוא בקשר בין שני הרכיבים בכל הקשור להתנהגותם בפועל של בני אדם.

על פי מודל זה, עמדתם של אנשים משפיעה על התנהגותם בפועל, דרך תהליך של קבלת החלטות מתוכננות. על פי התיאוריה, ישנם ארבעה גורמים חשובים המשפיעים על תהליך קבלת ההחלטות: עמדות, נורמות סובייקטיביות, תחושת שליטה וכוונות (Ajzen, 2005). התנהגותו של הפרט מושפעת בעיקר מעמדות כלפי התנהגות ספציפית ופחות מעמדות כלליות. לא רק עמדות משפיעות על התנהגות, אלא שגם נורמות סובייקטיביות משפיעות עליה. למשל, מה הפרט סבור שאחרים חושבים שעליו לעשות. לצד זאת, עמדות יובילו להתנהגות רק במידה והפרט סבור כי ההתנהגות היא משהו שהוא יכול לעשותו.



איור 1: תיאוריית ההתנהגות המתוכננת של אייזן

בהקשר זה, עניין נוסף עליו יש לתת את הדעת הוא עניין המסוגלות העצמית (self-capacity). במידה ואנשים יאמינו כי הם יכולים להשתלב ולהצליח בשירות הציבורי, הסבירות שיפעלו להתגייס לשורותיו תעלה. מסוגלות עצמית הוגדרה כתהליך המבוסס על למידה (או אימון) והתנסות המתרחשת באמצעות יחסי גומלין שבין אנשים לבין סביבתם (Bandura, 1977; 1993). מסוגלות אישית הוגדרה בהקשר זה כגורם האומד את מידת השליטה הנתפסת ביחס לביצוע של מטלה או התנהגות מסוימת (Ajzen, 1991; 2002). במידה ואנשים מאמינים כי הם בעלי שליטה על התנהגותם (מסוגלים לפעול) וכי הם יכולים להשפיע על תוצאות התנהגותם - כוונתם לפעול תגבר (Ajzen, 2006).

השימוש בתיאוריה הפסיכולוגית של איזון נעשה על ידי חוקרים שבחנו את שוק העבודה, למשל בתחומים כגון חיפוש עבודה (Van Hooft et al., 2005; Van Hooft et al., 2015) או העדפות תעסוקה של אנשים (Arnold et al., 2006). בהקשר הישראלי, נמצא כי "אימון" (training) של עובדים בדרג זוטא וחשיפתם לאסטרטגיות שונות של השתתפות פוליטית יזמות וחדשנות, העלו את כוונותיהם לנסות להשפיע על מדיניות ציבורית ובסופו של יום - גם על התנהגותם בפועל (Frisch-Avram, Cohen & Beeri, 2021).

בהקשר של חשיפת סטודנטיות וסטודנטים לידע על השירות הציבורי, התפיסה היא כי אדם הסבור שהשירות הציבורי יאפשר לו הזדמנות לצמיחה והתפתחות אישית, מקצועית וחברתית ייטה לרצות להצטרף לשורותיו (Piatak et al., 2020). חיזוק אתוס משרת הציבור עשוי אפוא לחזק נורמות חברתיות (כרכיב סביבתי) ולהגביר מוטיבציה להצטרף לארגוני השירות הציבורי. במידה והנורמות החברתיות ידגישו את התרומה והציפייה כי אנשים איכותיים צריכים לשקול להצטרף לשירות הציבורי - ניתן להניח כי הדבר ישפיע על נכונותם של אנשים להצטרף אליו. לפיכך, חשיפה נכונה של סטודנטים (בין היתר, כאלו הלומדים מקצועות הנדסה, תעשייה וניהול וכלכלה) לשירות הציבורי עשויה להגביר את המוטיבציה שלהם להצטרף לשורותיו מהסיבות הנכונות - לתרום ולהיתרם ממנו - ובסופו של יום, לעודד אנשים איכותיים להצטרף לשירות הציבורי. היא גם עשויה לשקף טוב יותר לסטודנטים את אופי עבודת השירות הציבורי כך שתיווצר הלימה בין ציפיותיהם לבין המתרחש במציאות.

בנקודה זו ראוי להדגיש כי הספרות מדגישה שמוטיבציה לשירות ציבורי קשורה גם בערכי שירות ציבורי וב"אתוס שירות ציבורי" (Witesman, Walters, & Christensen, 2024). כאמור, מוטיבציה לשירות ציבורי נוגעת לנטייתו של אדם להגיב למניעים המבוססים בעיקר או באופן ייחודי במוסדות ציבוריים. המונח אתוס שירות ציבורי כולל בתוכו את המאפיינים המגדירים במה בעצם כרוכה עבודה במגזר הציבורי ומדוע היא שונה מעבודה במגזר הפרטי. הוא כולל בתוכו שני אלמנטים חשובים: כיצד החלטות מתקבלות

בשירות הציבורי ומה טיבה של מעורבותו של הפרט בשירות הציבורי. במדינות עם אתוס שירות ציבורי חזק נהוג להדגיש ארבעה ערכי ליבה: יושרה (integrity), יושר (honesty), אובייקטיביות וחוסר משוא פנים. הנה כי כן, בעצם חיזוק אתוס שירות ציבורי והדגשת הפן הערכי שלו נצפה כי גם המוטיבציה לשירות ציבורי תגבר.

לבסוף, נציין כי הגם שאנו מכוונים להגברת המוטיבציה של כלל הסטודנטים האיכותיים לשקול להצטרף לשירות הציבורי, חשיפתם של כלל הסטודנטים בארץ לתכנים של מינהל ומדיניות ציבורית עשויה להוביל לגיוון נרחב יותר של עובדי השירות הציבורי. ספציפית, חשיפה זו, ברוח הספרות שנסקרה לעיל, עשויה לחזק את המוטיבציה של אוכלוסיות וסקטורים מהפריפריה החברתית והגיאוגרפית ואחרים שעשויים לא לראות עצמן רלוונטיות להצטרף לארגוני השירות הציבורי בכלל, ולשירות המדינה בפרט, ובכך לחזק יעדים חברתיים ולאומיים.

חיזוק ערכים דמוקרטים

היכרות עם תכני מינהל ומדיניות ציבורית עשויה להפוך את הסטודנטים לאזרחים אכפתיים יותר, המעורים יותר במתרחש במוסדות הממשל בישראל, ובכך לחזק את יכולתם לנסות להשתתף ולהשפיע על המתרחש בחברה. הספרות רואה את השתתפות האזרחים בתהליכי קבלת החלטות כדבר רצוי, מצדדת בה ומייחסת לה השפעה רבה על הערכת הביצועים ושביעות הרצון של האזרחים מהניהול הציבורי (Box, 1999; Frederickson, 1982; King et. al, 1998; Vigoda, 2002). הטיעון העיקרי הוא שהשתתפות, בין אם ברמה הארגונית או הציבורית, עשויה להגביר אמון במוסדות הממשל ובמינהל הציבורי, מכיוון שהיא מגבירה את הידע שאזרחים (או עובדים) נחשפים אליו לגבי תהליכים שונים ואף מגבירה את הזדהותם עם המדיניות המתקבלת ועם תוצאותיה (Rose, 1999; Yankelovich, 1991). הספרות מלמדת כי הגברת מעורבות משפרת אצל אזרחים תחושות סובייקטיביות של אפקטיביות השירות הציבורי ואיכות החיים במדינה (Frederickson, 1997). כמו כן, מעורבות אזרחית עשויה לשפר בפועל את אפקטיביות השירות הציבורי, שכן היא מעלה לסדר היום סוגיות חשובות, מגבירה את הבנת האזרחים לגבי נחיצות רפורמות מנהליות, ומגבשת תמיכה ציבורית הדרושה להשגת רצון פוליטי לקידומן. בכך היא יכולה לסייע להתמודדות עם אתגרים נפוצים במינהל הציבורי, כגון סחבת, חוסר יעילות וכשלים ארגוניים, שבישראל נותרו לרוב ללא מענה בשל היעדר רצון פוליטי ויציבות מספקת (Cohen, 2023).

עם זאת, לא כל האזרחים נוטים להיות מעורבים או להשתתף בתהליכים הקשורים לממשל ומינהל ציבורי. חוקרי מדע המדינה ומדיניות ציבורית טוענים כי אזרחים בחברות דמוקרטיות מאמצים דפוסים שונים של השתתפות פוליטית, אך מרביתם אינם ששים לקחת חלק פעיל בכל הקשור לממשל ומינהל (Verba and Nie, 1972). התמצאותם בנושאים שונים הקשורים בממשל ושירות ציבורי משתנה, אך במרבית המקרים היא נמוכה מאוד. כך, נושאים אלו תופסים חלק קטן יחסית בחיי היום יום של מרבית האזרחים (Almond & Verba, 1989). אך מה קורה כאשר מדובר בצעירים הנמצאים בגיל כניסה לשוק העבודה? מחקרים שנערכו לאחרונה מלמדים כי צעירים שונים ממבוגרים בדפוסי ההשתתפות והמעורבות שלהם בממשל ופוליטיקה (Twenge et al., 2012; Campbell, 2009). מחקר שבדק במיוחד את ההבדלים בין קבוצות הגיל, גילה שנראה כי צעירים ומבוגרים דומים בעמדותיהם הפוליטיות,

למעט העובדה שלצעירים יש פחות הזדמנויות להשתתף פוליטית (Quintelier, 2007). יתר על כן, ישנם הבדלים בכל הנוגע לתצורות הספציפיות של השתתפות פוליטית; צעירים נוטים להשתתף יותר בצורות לא ממוסדות (Rainsford, 2017).

בנקודת הזמן בה נכתב נייר זה, חשוב במיוחד להבין את המתרחש בתוך מה שמכונה: "דור המילניום (Generation Y; Millennials), אנשים שנולדו ברובם בין השנים 1980-2000, וביתר שאת - "דור ה-Z", שנולד ברובו בין השנים 1997-2012 וצפויים להיכנס יותר ויותר לשוק העבודה. הספרות חושפת כי דור המילניום נותנים יותר דגש על חייהם הפרטיים, המשפחתיים ועל תחביבים מאשר על שליטה, הכרה או אחריות המגיעים מתוך עמדה של מנהיגות (Deloitte, 2014; Twenge, 2016). מדובר על דור חדש שמתעניין פחות בפוליטיקה פורמלית וממסדית, הרוחש פחות אמון בסמכות ציבורית ופחות פעיל בהשתתפות חברתית בהשוואה לקבוצות הגיל הקודם (Lawless, 2017 & Fox, 2015; Shames). מחקר בינלאומי שנערך על מדגם גדול של מתבגרים ממדינות שונות באיחוד האירופי מצא שהפסיביות של צעירים אלו בענייני ממשל ומינהל מושפעת בעיקר מרגשות של אדישות, ניכור וחוסר התעניינות (Dahl et al., 2017). עניין זה חשוב במיוחד לאור מגמות של פופוליזם מתגבר ברחבי העולם המערבי בכלל, ובישראל בפרט.

דור המילניום (וכך אף דור ה-Z, הבא אחריהם) משתמשים בעיקר ברשתות חברתיות, קבוצות וואטסאפ ואמצעים דיגיטאליים אחרים כדי ללמוד על ענייני פוליטיקה, ממשל ומינהל. במקרים בהם הם בוחרים להיות מעורבים פוליטית, הם נוטים לעשות שימוש רב ברשתות החברתיות על מנת להשפיע - במיוחד על דעת קהל. מכאן, שחשיפה לרשתות חברתיות ולתכנים קיצוניים כאלו או אחרים עשויים לגבש אצלם עמדות לגבי השתתפות פוליטית (כמו גם על אופיו של השירות הציבורי). משכך, חשיפה לידע אובייקטיבי ומדויק בנושא עשוי לא רק לשנות את עמדתם כלפי הצטרפות לשירות הציבורי - אלא לחזק הבנה של תהליכי ממשל ופוליטיקה בחברה דמוקרטית. אכן, חינוך מגביר נכונות של אנשים לקחת חלק בתהליכים הקשורים לממשל ומינהל ציבורי ומחזק דפוסים של השתתפות פוליטית (Mayer, 2011). חשיפה לתכנים אלו עשויה אפוא לחזק ערכים דמוקרטיים השתתפותיים בחברה הישראלית בקרב סקטורים רבים ושונים הרוכשים השכלה גבוהה.

יעול תהליכים כלכליים-משקיים

סיבה נוספות לצורך שבחשיפת סטודנטים לתכנים הקשורים לשירות הציבורי היא ייעול תהליכים כלכליים-משקיים. הגם שחלק הארי של הסטודנטים אינם מצטרפים בסופו של דבר לשירות הציבורי, היכרותם עם מוסדות המדינה אמורה לצמצם פערי ידע ולשפר תהליכי עבודה בין המגזרים. בנוסף, ההיכרות שלהם עם ארגוני המינהל הציבורי ודרך ההתנהלות שלהם תסייע להם להבין איך ניתן להשפיע על רמת השירותים ואיכות החיים שלהם.

היכרות עם עולם השירות הציבורי עשויה לצמצם פערי ידע ולהועיל לארגונים בהם יעבדו סטודנטים שייחשפו לשירות הציבורי. היכרות זו עשויה לסייע בהבנה טובה יותר של חוזקות, חולשות, הזדמנויות ואיומים (Hill and Westbrook, 1997) הקשורים ברגולציה ובחקיקה, לסייע להם בקבלת רישיונות או אישורים שונים וכן בהיקשרות במכרזים שונים, להבין טוב יותר תמריצים ותמיכות ממשלתיות זמינות (Baldwin, Cave & Lodge, 2011). היכרות זו עשויה גם לחזק את ההבנה בשיתופי פעולה או שותפויות בין המגזר העסקי לציבורי (Public-Private Partnerships) ואף לסייע בכל הקשור לעבודה מול הממשל. קרי, להבנה כיצד פועלים מוסדות וארגוני השירות הציבורי ומהם האילוצים השונים הקיימים בתחום (Hillman & Hitt, 2009; Musacchio & Lazzarini, 2012; Mahoney & Thelen, 1999). יתר על כן, הואיל וישנם סטודנטים אשר לומדים במקצועות המכוונים לעבודה בשירות הציבורי במישרין (למשל: הוראה, עבודה סוציאלית, רפואה וסיעוד) או בעקיפין (למשל: מהנדסים שיעבדו במיקור חוץ עם השירות הציבורי), היכרות טובה עם ארגוני השירות הציבורי עשויה לתרום גם להם. הגם שחלק מאנשים אלו יגיעו כ"קהל שבוי" לארגוני השירות הציבורי, היכרות טובה יותר עם ההקשר של השירות הציבורי עשויה לצמצם אצלם פערי אינפורמציה ולסייע להם לבצע את עבודתם בצורה טובה יותר.

גיוון בשירות המדינה

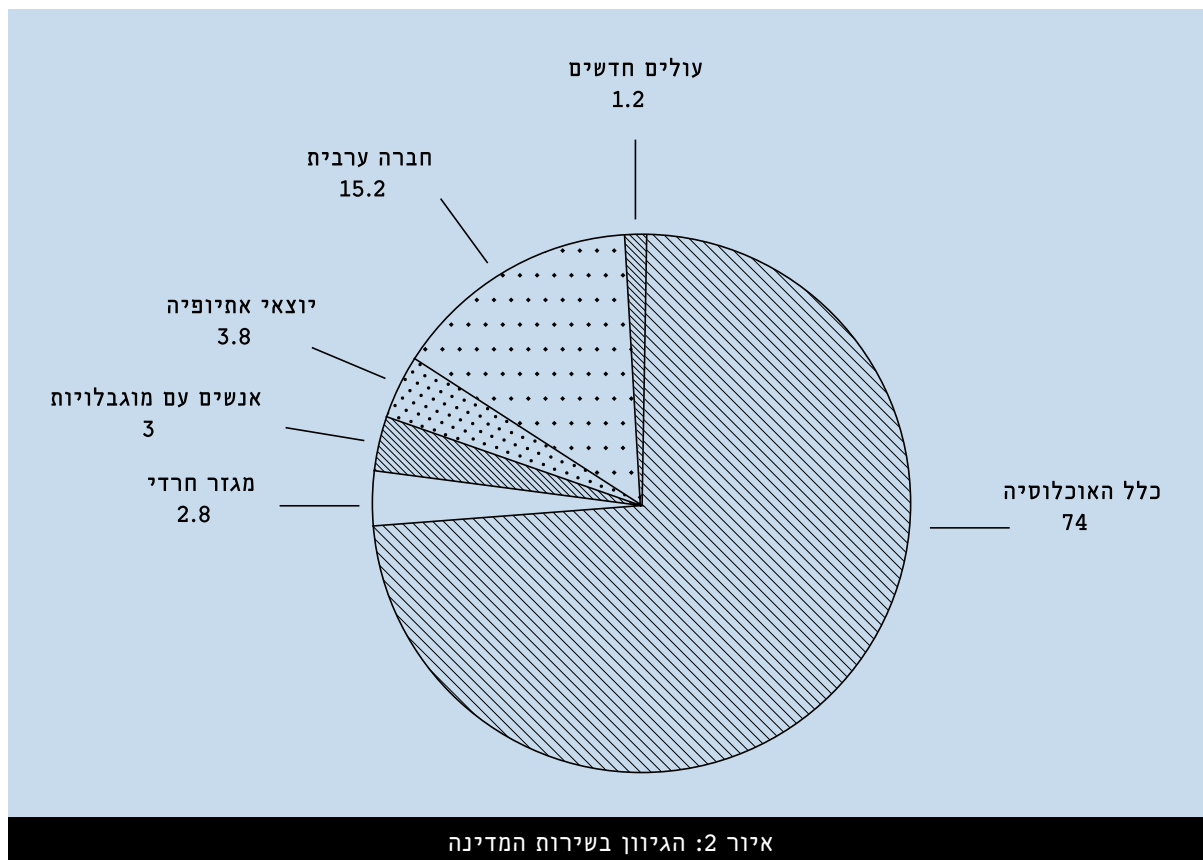
נייר זה מציע חלופות להגברת המוטיבציה של כלל הסטודנטים האיכותיים לשקול קריירה בשירות הציבורי, מתוך הבנה כי חשיפת כלל הסטודנטים בארץ לתכנים בנושאי מינהל ומדיניות ציבורית עשויה להוביל לגיוון רחב יותר בקרב עובדי השירות הציבורי. חשיפה זו יכולה לתרום לחיזוק המוטיבציה של אוכלוסיות וסקטורים מהפריפריה החברתית והגיאוגרפית, אשר לעיתים אינם רואים עצמם כחלק טבעי מהשירות הציבורי, ולסייע בהגדלת השתתפותם במערכת. במיוחד יש להתייחס לאוכלוסיות בתת ייצוג כפי שמופיעות בסעיף ייצוג הולם 51א' לחוק שירות המדינה (מינויים) כגון החברה הערבית, החברה החרדית, יוצאי אתיופיה, יוצאי חבר העמים לשעבר ואנשים עם מוגבלויות.

בהקשר זה, קיימות מספר החלטות ממשלה וחוקים שמטרתם לקדם ייצוג הולם של אוכלוסיות אלו בשירות המדינה. כך למשל, החלטת ממשלה מספר 1065 (2016) קבעה כי ייצוגם של יוצאי אתיופיה בשירות המדינה יהיה לכל הפחות כפי שיעורם באוכלוסייה הכללית (כ-1.8% כיום); חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (2016) מחייב כי לפחות 5% מעובדי שירות המדינה יהיו אנשים עם מוגבלות; וחוק שירות המדינה (2017) מעניק לעולים חדשים זכאות לייצוג הולם, אם כי טרם נקבע יעד כמותי ברור לשיעור ייצוגם. בנוסף, החלטת ממשלה מספר 3268 מחייבת כי לפחות 7% מהנלקטים בשירות המדינה יהיו מהמגזר החרדי. נכון לשנת 2022, שירות המדינה אינו עומד באופן מלא ביעדים אלו.

תרשים 3 להלן מציג את המצב הקיים ומדגיש כי קבוצות כמו חרדים ואנשים עם מוגבלויות מיוצגות בחסר משמעותי בשירות המדינה, מסיבות שונות. בשורה התחתונה, החברה הישראלית מגוונת מאוד, אך שירות המדינה אינו משקף פסיפס זה במלואו. על כן, הגברת החשיפה של סטודנטים מהסקטורים השונים לנושאי שירות ציבורי כבר במהלך לימודיהם האקדמיים יכולה לסייע בשיפור ייצוגם ולהביא לגיוון אפקטיבי של עובדי שירות המדינה.

כמו כן, חשוב להדגיש כי גיוון השירות הציבורי אינו רק מימוש של ערך שוויון ההזדמנויות עבור יחידים, אלא תנאי יסוד לשירות ציבורי אפקטיבי. שירות ציבורי מגוון, המורכב מאנשים מרקעים שונים, מבטא הבנה עמוקה יותר של צורכי כלל האוכלוסייה, מצמצם פערים בתפיסות ובשפה, ומקדם מדיניות ציבורית מותאמת יותר בזכות העמקת ההיכרות וצמצום המרחק הפסיכולוגי בין המערכת הציבורית לבין הקבוצות השונות בחברה. מעבר לכך, גיוון השירות

הציבורי עשוי לתרום באופן משמעותי לחיזוק האמון הציבורי. כאשר קבוצות אוכלוסייה אינן מזהות את עצמן במערכות השלטון, הן נוטות לחוות ריחוק, חוסר אמון ולעיתים אף פחד.



מקור: נציבות שירות המדינה (2024). מגוונים את שירות המדינה, דו"ח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשפ"ב-תשפ"ג 2023, עמ' 23.

-04

תמונת המצב כיום

תמונת המצב

כיום

חלק זה מבקש להמשיך את החלק שלעיל, תוך הצגת תמונת המצב כיום. עבור הקוראים שהמינהל הציבורי אינו מוכר להם דיו, צירפנו בנספח 1 סקירה קצרה של מצבו של המינהל הציבורי בכלל, ושירות המדינה בפרט. להלן, נציג מגמות מרכזיות הקשורות בבעיה שעל הפרק: מחסור בידע וחשיפה של סטודנטים בישראל לתכנים של שירות ציבורי. לבסוף, נציג נתונים הקשורים לעמדותיהם של סטודנטים הנמצאים כיום בשירות הציבורי. נתונים אלו מבוססים על סקר שערכנו בסיוע ועד הסטודנטים בשירות המדינה.

ההון האנושי בשירות הציבורי

השירות הציבורי בישראל מורכב מכ-670,000 אלפי עובדות ועובדים הפועלים בארגונים שונים. באופן עקרוני, ניתן לחלק ארגונים אלו למספר קטגוריות מרכזיות:

- המינהל הציבורי הממשלתי (שירות המדינה)

משרדי ממשלה

יחידות סמך

רשויות סטטוטוריות

חברות ממשלתיות

- המינהל הציבורי הלא ממשלתי

לשכת נשיא המדינה

משרד מבקר המדינה

מינהל הכנסת

בנק ישראל

- המינהל הציבורי ברשויות המקומיות
מחלקות
תאגידים עירוניים
חברות עירוניות ובין עירוניות

יש הכוללים בשירות הציבורי גם את "המוסדות הלאומיים" – הסוכנות היהודית, ההסתדרות הציונית, הקרן הקיימת לישראל, קרן היסוד וגופים המסונפים להן – וכן את המוסדות להשכלה גבוהה, את ארבעת קופות החולים ואת מוסדות הדת. עם זאת, לרוב נהוג שלא לכלול ארגונים אלו תחת השירות הציבורי.

טבלה 1# להלן מפרטת לנו את חלוקת עובדי שירות המדינה על פי משרדי ממשלה ויחידות ממשלתיות שונות.¹

1. הנתונים אודות שירות המדינה מבוססים תשובת נציבות שירות המדינה לפנייתנו על פי חוק חופש המידע וכן על: נציבות שירות המדינה, דו"ח סיכום שנת פעילות 2021, ירושלים, 2022. נתון זה כולל עובדים בחוזים מיוחדים ועובדי שכר שעה. לא כולל עובדים באמצעות חברות כוח אדם קבלניות.

מספר עובדים	גוף ממשלתי	מספר עובדים	גוף ממשלתי
650	משרד להגנת הסביבה	40,341	בתי חולים ממשלתיים
583	משרד העלייה והקליטה	6,213	רשות המסים בישראל
569	המשרד לביטחון לאומי	5,468	הנהלת בתי המשפט
481	שירותי דת, בתי דין רבניים ודיינים	5,234	משרד המשפטים
456	מנהל לחינוך התיישבותי ועליית הנוער	3,949	משרד הרווחה והביטחון החברתי
414	שירות עיבודים ממוחשבים	3,564	הרשות הארצית לכבאות והצלה
351	משרד האנרגיה והתשתיות	2,480	משרד החינוך
349	מנהל התכנון	2,201	רשות האוכלוסין וההגירה
339	נציבות שרות המדינה	1,841	משרד החקלאות וביטחון המזון
303	חדשנות מדע וטכנו' תרבות וספורט	1,681	משרד ראש ממשלה
245	מערך הסייבר הלאומי	1,433	משרד הבריאות
216	משרד התיירות	1,286	משרד החוץ
212	רשות שוק ההון	1,177	משרד האוצר
191	משרד התקשורת	1,132	משרד התחבורה והבטיחות בדרכים
155	משרד הדיגיטל הלאומי	1,046	הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
116	המכון הגיאולוגי	954	רשות האכיפה והגבייה
104	משרד לשיתוף פעולה אזורי	819	משרד העבודה
99	משרד לשיוויון חברתי	752	משרד הבינוי והשיכון
70	הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן	731	משרד הפנים
61	המדפיס הממשלתי	700	משרד הכלכלה
88,96	סה"כ		

טבלה 1: מספר העובדים בשירות המדינה (2024)

מקור: נציבות שירות המדינה, דו"ח סיכום שנת פעילות, 2024.

באופן כללי, בעשורים האחרונים ניכרת עלייה גדולה בהשכלה האקדמית הממוצעת בשירות המדינה. זו נובעת בעיקר מהשינוי בדרישות הסף במכרזים וכן מהתגמול בשכר לעובדים בעלי תארים אקדמיים. השינוי מתבטא גם בעלייה הגדולה במשקל העובדים בדירוגים המקצועיים (מהנדסים, כלכלנים, עובדי מחשב וכו'), שרובם ככולם בעלי השכלה אקדמית (גל-נור וכהן, בדפוס). הגיל הממוצע בשירות המדינה גבוה יחסית ואף עלה במהלך השנים. הסיבה לכך היא שרוב העובדים החדשים המצטרפים לשירות מתחילים בדרגות הנמוכות ומטפסים באיטיות במעלה המדרג. הגיל הממוצע בדרגות הגבוהות גבוה אף יותר. שיעור הנשים בשירות המדינה עלה עלייה חדה בעשור האחרון, והסיבה העיקרית לכך היא השינויים במבנה התעסוקה במשק. בשנת 2021, שיעור הנשים בשירות המדינה גבוה בהרבה משיעור הגברים (68%) (נציבות שירות המדינה, 2021). רוב הנשים היהודיות שהצטרפו לשירות המדינה השתלבו בדרגות נמוכות בדירוג המינהלי, בעיקר בתפקידי פקידות, במשרה מלאה או חלקית.

כפי שניתן להתרשם מהטבלה להלן, מרבית מכרעת של עובדי שירות המדינה היו בעברם סטודנטים. כ-60% מעובדי שירות המדינה הינם בתפקידים הדורשים השכלה אקדמית (עובדים סוציאליים, וטרינרים, מהנדסים, משפטנים וכו'). בשנת 2021 הותק הממוצע של עובדי שירות המדינה היה 12.7 שנים ושיעור הנשים הכללי מקרב העובדים היה 68% (נציבות שירות המדינה, 2022ב').

מספר עובדים	מקצוע	מספר עובדים	מקצוע
1,100	פרקליטים	24,179	מנהלי
1,088	הוראה	21,168	אקדמאים
892	מוקבלים לשופטים	16,711	אחיות
813	משפטנים מתמחים	6,700	רופאות
449	טכ' רנטגן מוסמך	4,238	סטודנטים
223	עובדי מחקר	3,026	משפטנים
135	סנגורים ציבוריים	2,964	פארה רפואי
130	וטרינרים	2,533	רשות הכבאות
69	עיתונאים	2,525	עובדים סוציאליים
23	מפקחים ימיים		
88,966	סה"כ		

טבלה 2: נחונים על דיוקן עובדי המדינה, לפי הדרוגים (2024)

מקור: נציבות שירות המדינה, דו"ח סיכום שנת פעילות, 2024.

אתוס השירות הציבורי – אוטופיה ומציאות

אתוס השירות הציבורי הוא מכלול הערכים, הרעיונות, המנהגים והאמונות המשקפים והמנחים את התנהלות השירות הציבורי כקבוצה, וכן את הפרטים המרכיבים אותו.

זהו המכנה התרבותי המשותף שעובדים ומנהלים חולקים כממשיכי הדרך של קודמם, מתוך מחויבות להמשיך ולפעול לאורו בעתיד. אתוס הוא גם גורם חשוב ביצירת לכידות חברתית. אתוס הוא אחד האלמנטים החשובים ביותר בכל הקשור למוטיבציה של עובד הציבור וליוקרת השירות הציבורי בכללותו.

מדינת ישראל מורכבת ברובה מחברת מהגרים, אשר מחזיקים בתפיסות מגוונות באשר לתפקידי הממשלה והחברה האזרחית. במשך אלפיים שנות גלות, העם היהודי לא פיתח מסורת שלטונית ריבונית, אלא תרבות של ניהול קהילתי כמיעוט שחי תחת שלטון זר – לעיתים אף עויין (Cohen & Sabah, 2024). הבהירות היחסית באשר לעבר המשותף של רוב האוכלוסייה, כמו גם חזון העתיד שגיבש דור המייסדים – של מדינה יהודית, דמוקרטית ומתקדמת – יצרו בסיס לערך ולהוקרה כלפי משרתי הציבור. אולם אתוס זה נשחק עם השנים, ובמקומו החלו להתפתח אתוסים מתחרים, המציעים תפיסות חלופיות לשאלה "פנינו לאן?" (עתודות לישראל, 2016: 87).

יוקרת השירות הציבורי הממלכתי ויחד איתה מיתוג שירות המדינה כמעסיק, מצויים בירידה מתמדת בשנים האחרונות. ירידה זו התגברה עם תחילת המאבק האזרחי על החקיקה המשפטית שהובילה הממשלה השלושים ושבע בינואר 2023 והתעצמה מאוד לאחר הכשל התפקודי של המערכת הממשלתית מיד לאחר פרוץ מלחמת ה-7 לאוקטובר ובמהלך חודשים רבים אחריו (צור וכהן, 2024א').

לאורך השנים פעלו יזמים רבים לחיזוק ההון האנושי בשירות הציבורי (Cohen, 2025), באמצעות גיוס, הכשרות, פיתוח עתודות ניהוליות ועוד. חשיבות הכשרת המנהלים בשירות המדינה הוכרה על ידי הדרגים הבכירים, ובאה לידי ביטוי בתכניות הדרכה ופיתוח למנהלים מכהנים. במקביל, החלו להתפתח גם יוזמות להכשרת עתודה ניהולית לשירות הציבורי – חלקן בתוך הממשלה, כדוגמת תכניות הצוערים של משרד החוץ ומשרד הכלכלה, וחלקן במגזר השלישי, כמו תכניות וקסנר, אלכא ומנדל.

החלטת ממשלה 1244 מיום 17.1.2010 אימצה את המלצות "ועדת ההיגוי - צוערים למינהל הציבורי" והובילה להקמת תכנית "צוערים לשירות המדינה", שמטרתה הייתה הכשרת עתודה ניהולית מחוללת שינוי. בעקבות תכנית זו, ובהשראת התכנית הקודמת "עתידיים - צוערים לשירות הציבורי", יזמים מתוך השירות הציבורי ומחוצה לו, בשיתוף החברה האזרחית, הקימו תכניות עתודה נוספות. בין אלו: צוערים לשלטון המקומי, צוערים לאסטרטגיה ותכנון אורבני, צוערים לניהול תשתיות תחבורה, צוערים לחינוך בלתי פורמלי וצוערים לשירות המשטרה. בנוסף, קמו גם תכניות להכנה לשירות הציבורי כדוגמת מרכז יסודות ולהעצמה ניהולית ומקצועית של דרגי ביניים ובכירים - כולן יוזמות שבאו מתוך מטרה לטפח ולחזק את ההון האנושי במגזר הציבורי בישראל.

לאור זאת, קיבלה ממשלת ישראל את החלטת ממשלה מספר 2424 מיום 25.1.2015 והסמיכה צוות בחינה מקצועי בין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה. הצוות התבקש לגבש ולהגיש לממשלה המלצות לאסטרטגיה לבניית עתודות הון אנושי נושאות שינוי, בפרספקטיבה רחבה של כלל מגזר משרתי הציבור - לרבות שירות המדינה, השלטון המקומי, כוחות הביטחון, חברות ממשלתיות, תאגידים סטטוטוריים וגופים מתוקצבים נוספים. דוח זה (דוח "עתודות לישראל", 2016) הציג תפיסה אסטרטגית, תובנות, מסקנות והמלצות, וכן כלים מעשיים עבור הגורמים העוסקים בהכשרת עתודות במגזר משרתי הציבור בישראל. הנחת היסוד המרכזית של כותבי הדוח הייתה כי בעידן של שינוי מתמיד ומואץ, מנהיג יחיד - מוכשר ככל שיהיה - אינו יכול להתמודד לבדו לאורך זמן עם מכלול האתגרים וההזדמנויות הניצבים בפני מדינת ישראל ואזרחיה. לפיכך, ההתמודדות עם אתגרי ההווה והעתיד מחייבת רשת של משרתי ציבור הפועלים יחד, בעלי אתוס משותף, אשר יובילו את המערכת הציבורית במקצועיות, ערכיות, ממלכתיות ומחויבות לאזרח ולטובת הכלל - מתוך ראייה מערכתית וארוכת טווח (שם).

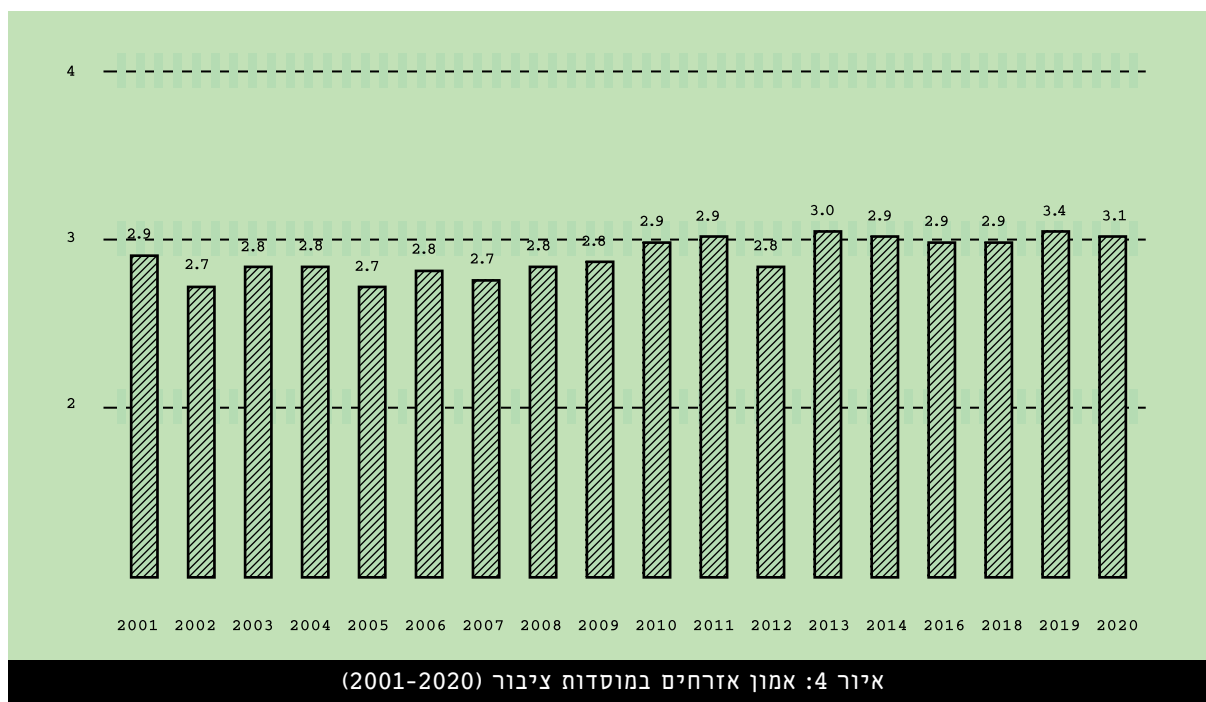
"עתודות לישראל" היא תכנית אסטרטגית לבניין עתודות הון אנושי נושאות שינוי למגזר השירותים הציבוריים, המונה יותר ממיליון עובדים (להלן "מגזר משרתי הציבור"). "עתודות לישראל" מציגה תפיסה של רצף תכניות עתודה ניהוליות ומקצועיות, החל באתוס משרת הציבור, דרך ערוצי הזנת מצוינות, תכניות צוערים, תכניות עתודה המכשירות דרגי ביניים מכהנים, וכלה בתכניות מנהיגות מערכתית לסגל בכיר של מגזר משרתי הציבור. נכון לשנת 2025 ברשת עתודות לישראל פועלות מעל ל-30 תוכניות עתודה עם מעל ל-600 משתתפים ומשתתפות בכלל התכניות, בדרגים שונים ומעל ל-4,600 בוגרים ובוגרות.

מנתוני נציבות שירות המדינה אודות מכרזים שהתקיימו בין השנים 2021-2023, אשר נותחו במסגרת פרויקט "מעשה ידנו" במרכז להעצמת האזרח, עולה כי במהלך שלושת השנים התקיימו 23,575 הליכי מכרז (ללא ועדות איתור ומכרזים ביטחוניים) עבור כ-30,500 משרות. מרבית המכרזים היו פנימיים (כ-46% מהמכרזים, עבור כ-41% מהמשרות) ופומביים (כ-43%, עבור כ-50% מהמשרות). הנתונים אף מלמדים כי מספר המועמדים ואיכותם נמצא במגמת ירידה. מבחינת אחוזים, ישנה ירידה של 62% במספר המועמדים במכרזים ב-2023 בהשוואה ל-2021. כמו כן, ממוצע הציונים במכרזים ירד ב-3% בין 2021 ל-2023. בנוסף, קיים קשר חיובי בין מספר המועמדים למשרה לבין הציון הממוצע במכרז; ככל שפחות אנשים ניגשים למכרז על משרה, כך הציון הממוצע של הניגשים נמוך יותר. אם כן, דווקא בעת בה שירות המדינה זקוק יותר מכל למיטב ההון האנושי, לצורך תפקודו והגשמת ייעודו במתן שירות לציבור, הוא סובל מחולשה מתמשכת וגוברת. השילוב בין תהליכי גיוס מסורבלים וממושכים עם השחיקה המתמדת ביוקרת השירות הציבורי, תורמים לחולשת שירות המדינה ומכבידים על היכולת לשיפור תפקודו.

הגם שבשירות הציבורי בכלל, ובשירות המדינה בפרט, ישנם עובדות ועובדים מוכשרים וערכיים רבים, ביצועי השירות הציבורי אינם מיטביים. חולשה זו באה לידי ביטוי גם בעמדות הציבור כלפי ביצועי המינהל הציבורי. בסקרים מתמשכים שנערכו בשנים 2001-2021 נמצא כי רמת שביעות הרצון של האזרחים מן השירותים הציבוריים בינונית וכך גם רמת האמון במוסדות הציבוריים ובמשרתי הציבור (ויגודה גדות, מזרחי וכהן, 2021). במשך שני העשורים שבהן נערכו הסקרים חלו שינויים מועטים בלבד בתחושות הציבור.



מקור: ע' ויגודה-גדות, ש' מזרחי, נ' כהן, ביצועי המגזר הציבורי בישראל, 2021, אוניברסיטת חיפה.



מקור: ע' ויגודה-גדות, ש' מזרחי, נ' כהן, ביצועי המגזר הציבורי בישראל, 2021, אוניברסיטת חיפה

-03

סטודנטים בשירות המדינה

48	חשיפה לשירות ציבורי	5.1
53	עמדות ותפיסות סטודנטים בשירות המדינה אודות השירות הציבורי	5.2

סטודנטים בשירות המדינה

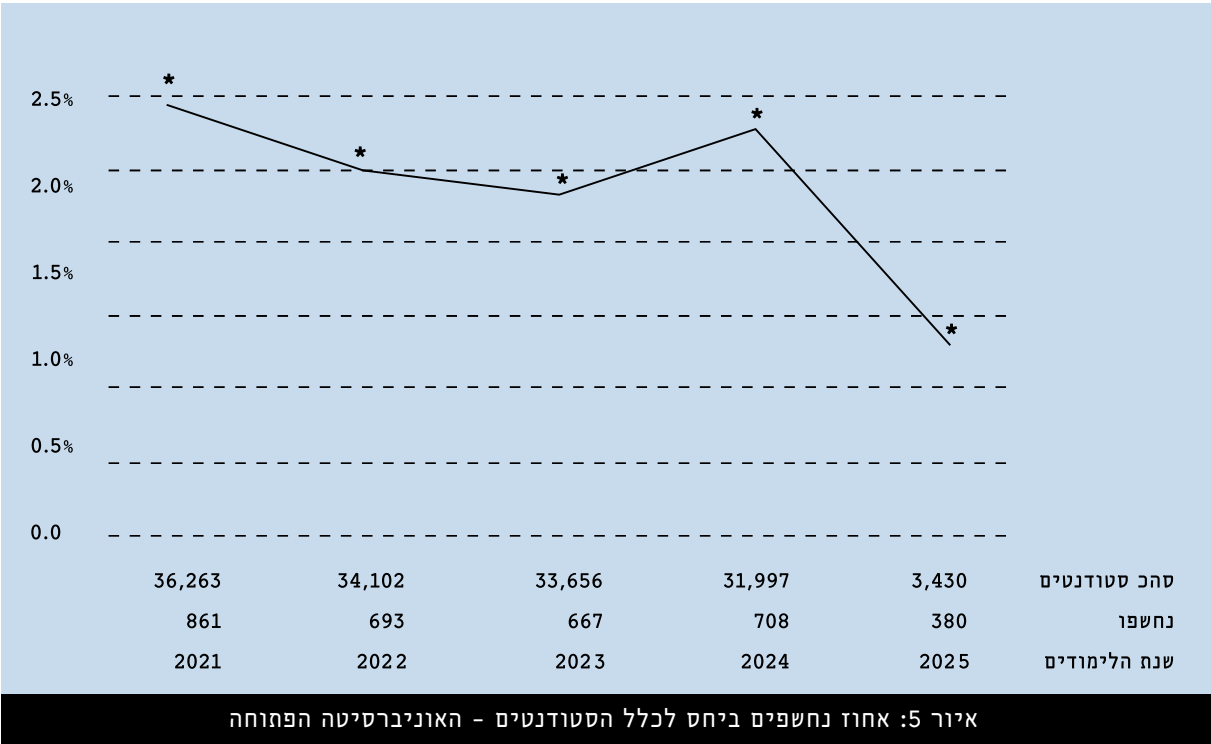
סטודנטים בשירות המדינה לומדים במוסדות להשכלה גבוהה ומועסקים במשרדי ממשלה וגופי ציבור במגוון תפקידים. לרוב מדובר בצעירים, אך לא בהכרח, שכן ההגדרה כוללת גם סטודנטים מבוגרים יותר, הלומדים לתארים ראשונים ומתקדמים. נכון לשנת תשפ"ה בישראל יש מעל ל-330,000 סטודנטים שלומדים במוסדות להשכלה גבוהה (המועצה להשכלה גבוהה, 2025). על פי נציבות שירות המדינה (2022), זכאים להעסקה כסטודנטים מי שלומדים לתואר ראשון, שני או שלישי במוסד המוכר על ידי המועצה להשכלה גבוהה, וכן סטודנטים במכינות קדם-אקדמיות ובמסלולי הכשרה להנדסאים וטכנאים. תפקידם של סטודנטים אלו הוא לסייע במשימות מקצועיות במשרדים השונים.

סטודנטים בשירות המדינה מועסקים על בסיס חוזים זמניים המותאמים לאופיים הייחודי כסטודנטים, בהתאם להוראות נציבות שירות המדינה (2022). תנאי ההעסקה שלהם מעוגנים בהסכמים קיבוציים ובתקנות שירות המדינה, תוך מתן דגש על גמישות תעסוקתית המאפשרת איזון בין לימודים לעבודה. תקופת ההעסקה המרבית מוגבלת לחמש שנים, ובלבד שהסטודנט ממשיך לעמוד בקריטריונים של מוסד לימודים מוכר. סטודנטים מועסקים לרוב במשרה חלקית בהיקף של עד 96 שעות חודשיות, עם אפשרות להרחבת היקף העבודה עד 120 שעות בהתאם לצורכי המשרד ובהסכמת הסטודנט (נציבות שירות המדינה, 2022). מספר הסטודנטים המועסקים בשירות המדינה משתנה משנה לשנה בהתאם לצורכי המשרדים השונים. בשנת 2024 היו מועסקים בשירות המדינה 4238 סטודנטים וסטודנטיות במגוון תפקידים.

חשיפה לשירות הציבורי

מעטים הם הסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה החשופים לתכנים הקשורים לשירות הציבורי. בין אלו, ניתן לציין בעיקר סטודנטים הלומדים בחוגים ומחלקות למינהל ומדיניות ציבורית, מדעי המדינה, משפטים, כלכלה, סוציולוגיה, בריאות הציבור ועבודה סוציאלית.

מנתונים שקיבלנו מהאוניברסיטה הפתוחה, אוניברסיטה הפזורה גיאוגרפית ושלה מספר סטודנטים גדול יחסית, עולה כירק כאחוז מכלל הסטודנטים במוסד זה נחשפים לתכנים הקשורים למינהל ומדיניות ציבורית. יש לציין כי באוניברסיטה זו המצב ככל הנראה הרבה יותר מעודד מאשר המתרחש במוסדות השכלה גבוהה אחרים בישראל כגון הטכניון או מכון ויצמן למדע. כפי שניתן להתרשם מתרשים 1 להלן, אחוז הסטודנטים במוסד זה הנחשפים בצורה מסודרת לתכני מינהל ציבורי אף נמצא בירידה בשנים האחרונות. הירידה החדה במספרי סטודנטים במרבית מוסדות ההשכלה הגבוהה מלמדת כי פחות ופחות צעירות וצעירים נחשפים לתכנים אלו בשנים האחרונות.



על מנת ללמוד טוב יותר אודות חשיפת סטודנטים לתכנים של שירות ציבורי ולמוטיבציה שלהם לשרת בארגוני המינהל הציבורי, ניסינו להבין מסטודנטים העובדים במשרת סטודנט בשירות המדינה אודות אופני החשיפה שלהם לארגוני המינהל הציבורי קודם שנכנסו אליו. לסטודנטים בשירות המדינה תפקיד חשוב בתפקוד השוטף של משרדי הממשלה וגופים ציבוריים. לרוב, הם מסייעים לעובדים הקבועים במשימות מקצועיות בצורה המתאימה למעמדם ותנאי העסקתם. עם זאת, מדובר בעובדים זמניים הנמצאים תחת חוזים גמישים מאוד. הגם שישנן מגבלות רבות הקשורות בהסקת מסקנות המבוססת רק על סטודנטים שעובדים בשירות המדינה (בשונה מסטודנטים אחרים, שברובם המכריע אינם מצטרפים לארגוני המינהל הציבורי), נאלצנו להסתפק במקור זה בלבד. לפיכך, נתייחס לנתונים הבאים בזהירות הראויה.

נתוני הסקר

לצורך קבלת תמונת מצב מהשטח, ערכנו סקר מייצג

בו השתתפו 1,050 סטודנטים המועסקים בשירות

המדינה.

בין היתר, הסקר בחן את עמדותיהם כלפי המינהל הציבורי ואת חוויותיהם בעבודה הציבורית. הפנייה לנשאלים נעשתה באמצעות ועד הסטודנטים בשירות המדינה, על ידי שליחת מיילים וקול קורא בקבוצות וואטסאפ ייעודיות של כלל הסטודנטים בשירות המדינה. רוב השאלות בסקר הוגדרו כחובה, למעט שאלה פתוחה אחת ("מה לדעתך ועד הסטודנטים בשירות המדינה צריך לעשות כדי לקדם את הסטודנטים בשירות הציבורי?") עליה ענו 81.8% מהמשיבים. יתר השאלות זכו למענה מלא. מבין המשיבים 67.9% היו נשים והשאר גברים. הגיל הממוצע של המשיבים עמד על 25.8 שנים (סטיית תקן: 5.19).

ממצאי הסקר עולה כי 52.6% מהסטודנטים נחשפו לתכנים הקשורים במנהל ומדיניות ציבורית במהלך לימודיהם, בעוד 47.4% לא נחשפו כלל לנושאים אלו. פילוח הנתונים לפי מוסדות אקדמיים כמפורט בטבלה 1, מצביע על פערים משמעותיים. ראשית, מניתוח הנתונים עולה כי מרבית הסטודנטים המגיעים לשירות המדינה מגיעים ממספר מצומצם של מוסדות אקדמיים, כאשר בולטים במיוחד האוניברסיטה העברית בירושלים, האוניברסיטה הפתוחה, אוניברסיטת בר-אילן והמכללה האקדמית הדסה ירושלים. מנגד, ההשתתפות של סטודנטים ממוסדות אקדמיים אחרים הייתה נמוכה משמעותית. בולטים מאוד בחסרונם סטודנטים ממקומות כמו הטכניון או מכון ויצמן למדע. ההשתתפות הנמוכה של סטודנטים מחלק מהמוסדות עשויה להעיד על פערים ברמת החשיפה של סטודנטים במוסדות השונים לאפשרויות תעסוקה בשירות הציבורי. שנית, מפילוח נתוני החשיפה בכל מוסד, ניתן לראות כי באוניברסיטה העברית,

במכללה האקדמית הדסה ירושלים ובאוניברסיטת בר-אילן למעלה מ-58% מהסטודנטים דיווחו על חשיפה לתכנים מסוג זה, בעוד שבשאר המוסדות בהם השיבו למעלה מ-30 סטודנטים, שיעור החשיפה היה נמוך יותר ועמד על 40%-46% בלבד. פערים אלו מצביעים לדעתנו על הצורך בהתערבות שיטתית, שתבטיח חשיפה רחבה ואחידה יותר של סטודנטים מכל המוסדות והפקולטות לנושאים בתחום המנהל הציבורי. פעולה כזו צפויה להעלות את המודעות לחשיבות השירות הציבורי, לחזק את תחושת האחריות האזרחית בקרב הסטודנטים, ולעודד מוטיבציה להשתלב בעבודה בשירות המדינה.

מוסד אקדמי	כן נחשף	לא נחשף	סה"כ משיבים
האוניברסיטה העברית בירושלים	117 (67.24%)	57 (32.76%)	174
האוניברסיטה הפתוחה	62 (40.26%)	92 (59.74%)	154
אוניברסיטת בר-אילן	50 (58.14%)	36 (41.86%)	86
המכללה האקדמית הדסה ירושלים	53 (67.09%)	26 (32.91%)	79
הקריה האקדמית אונו	35 (46.05%)	41 (53.95%)	76
אוניברסיטת בן-גוריון בנגב	19 (46.34%)	22 (53.66%)	41
אוניברסיטת תל אביב	19 (46.34%)	22 (53.66%)	41
אוניברסיטת אריאל שבשומרון	13 (40.62%)	19 (59.38%)	32
המרכז האקדמי פרס	10 (35.71%)	18 (64.29%)	28
אוניברסיטת חיפה	15 (57.69%)	11 (42.31%)	26
מכללת עזריאלי להנדסה	12 (46.15%)	14 (53.85%)	26
המכללה האקדמית ספיר	12 (54.55%)	10 (45.45%)	22
המכללה האקדמית עמק יזרעאל	11 (61.11%)	7 (38.89%)	18
אוניברסיטת רייכמן	10 (66.67%)	5 (33.33%)	15
המכללה האקדמית אשקלון	9 (69.23%)	4 (30.77%)	13
מכון טכנולוגי חולון (HIT)	7 (58.33%)	5 (41.67%)	12
טבלה 3 : חשיפה לשירות ציבורי לפי מוסד אקדמי			

לצד הריכוז הגבוה של סטודנטים מתחומי לימוד מסוימים, ניכרת גם חלוקה מובהקת לפי תחומי לימוד כמפורט בטבלה 2. רוב הסטודנטים שהשיבו לסקר מגיעים מתחומי מדעי החברה (403 משיבים) ומשפטים (188 משיבים), בעוד שמספר הסטודנטים המגיעים שאר הפקולטות נמוך בהרבה. עובדה זו עשויה להעיד על ייצוג נמוך יחסית של סטודנטים מהפקולטות למדעים

מדויקים בשירות הציבורי. על כן, יש חשיבות להרחבת החשיפה לנושא לסטודנטים מתחומים אלו, במטרה לגוון את כישוריהם של העובדים בשירות הציבורי.

מעבר לחשיפה לתכנים במהלך הלימודים, נבדקה גם נכונות הסטודנטים להמשיך לעבוד בשירות המדינה בטווח הארוך, מהממצאים עולה כי 67.2% מהמשיבים (706 סטודנטים) רואים עצמם ממשיכים לעבוד בשירות המדינה בטווח הארוך. ממצא זה, לדעתנו, הוא גבוה מהמצופה ומהווה הזדמנות חשובה להרחיב את מאגר הסטודנטים בעלי עניין גבוה בשירות הציבורי, ולהגדיל את מספר המועמדים הפוטנציאליים להשתלבות בתפקידים קבועים במערכת הציבורית. הרחבת החשיפה לנושאי מינהל ציבורי במסגרת הלימודים, יחד עם יצירת מסלולי גיוס והכשרה ממוקדים לסטודנטים, עשויה לתרום לשיפור התפקוד של משרדי הממשלה בטווח הקצר, ולהכשיר דור עתודה איכותי שיתמוך במערכת הציבורית לאורך זמן.

פקולטה/תחום	מספר משיבים	החוגים שנכללו
מדעי החברה	403	פסיכולוגיה, משאבי אנוש, עבודה סוציאלית, קרימינולוגיה, תקשורת, שירותי אנוש, מדיניות ציבורית, מדע המדינה, סוציולוגיה, עבודה סוציאלית, מדעי ההתנהגות פסיכולוגיה, גיאוגרפיה, מנהל ומדיניות ציבורית ועוד
משפטים	188	משפטים
הנדסה ומדעי המחשב	164	מדעי המחשב, תוכנה, אלקטרוניקה, הנדסה אזרחית, מערכות מידע, הנדסת תעשייה וניהול
כלכלה ומנהל עסקים	126	ייעוץ ארגוני, כלכלה וניהול, כלכלה וחשבונאות, מנהל עסקים, פכ"מ, חשבונאות, החוג לניהול, חברה וניהול
מדעי הבריאות	59	סיעוד, רפואה, רפואת חירום, ניהול מערכות בריאות
מדעי הרוח	48	פילוסופיה, עיצוב תעשייתי, אומנות, מוזיקה
מדעי הטבע	35	ביולוגיה, כימיה, מדעי החיים, מדעי הטבע, ביוטכנולוגיה, פיזיקה
חינוך והוראה	2	חינוך, הוראה, טכנולוגיות למידה

טבלה 4: פילוח הסטודנטים בשירות המדינה לפי פקולטות

כפי שעולה מטבלה 3, מניתוח התשובות עולה כי המקור המרכזי לחשיפת הסטודנטים לאפשרות של עבודה בשירות הציבורי הינו מעגלים חברתיים קרובים – חברים, מכרים ומשפחה, עליהם הצביעו 44.38% מהמשיבים. מקור משמעותי נוסף היה מודעות ופרסומים חיצוניים על עבודה בשירות הציבורי, שחשפו כ- 40.1% מהמשיבים להזדמנות זו. עם זאת, רק מיעוט קטן מהסטודנטים דיווח כי נחשף לשירות הציבורי דרך ירידי תעסוקה בקמפוס (2.29%) או באמצעות התנדבות או עבודה קודמת (4.67%). אוניברסיטאות, אם כן, יכולות לשמש לא רק מקור ללמידה על נושאים רלוונטיים לשירות ציבורי, אלא גם כמרכזי הכוון תעסוקתי לשירות ציבורי. הממצאים מעידים על כך שהחשיפה של סטודנטים לשירות הציבורי נשענת במידה רבה על גורמים חיצוניים ובלתי פורמליים, כגון מעגלים חברתיים ופרסומים חיצוניים, ולא על תהליכים מובנים של הכוונה אקדמית או מקצועית. נתון זה מדגיש את הפער בהנגשת מידע על אפשרויות תעסוקה בשירות הציבורי לסטודנטים במסגרת האקדמיה.

קטגוריה	מספר משיבים	אחוז מתוך כלל המשיבים
חברים/מכרים/ משפחה	466	44.38
מודעות ופרסומים	421	40.1
התנדבות/ עבודה בארגון שמקיים מגעים עם השירות הציבורי	49	4.67
ייעוץ והכוונת קריירה	28	2.67
יריד תעסוקה בקמפוס	24	2.29
קורס/ מלגה המשלב/ת התנסות במוסדות ציבוריים	16	1.52
אחר/ חיפוש יזום/ עצמאי	46	4.38

טבלה 5: הגורמים שחשפו את המשתתפים לאפשרות לעבוד בשירות הציבורי

עמדות ותפיסות סטודנטים בשירות המדינה אודות השירות הציבורי

כמפורט בטבלה 4, מהנתונים עולה כי לסטודנטים בשירות הציבורי מוטיבציה רבה לשירות ציבורי. זאת מתבטאת ברצון לתרום לחברה ובתחושת משמעות מעבודתם. מרבית הסטודנטים הביעו מחויבות חזקה ומרשימה לשירות הציבורי ונכונות לקחת חלק בפעילות ציבורית, לצד נכונות להקריב למען טובת הכלל.

בנוסף, כמפורט בטבלה 5, ניתוח עמדות הסטודנטים כלפי העבודה בשירות הציבורי מצביע על תחושת נוחות גבוהה בשילוב בין העבודה ללימודים ותחושת הערכה מצד עמיתיהם. עם זאת, עלה פער בולט בנוגע להתאמה בין תחום הלימודים לתפקיד שממלאים הסטודנטים, מה שמעיד על צורך במסלולי תעסוקה מותאמים יותר.

מניתוח השינוי שחל בעמדות הסטודנטים לאחר כניסתם לעבודה בשירות הציבורי וכמפורט בטבלה 6, עולה כי עמדתם 51% מהמשיבים כלפי שירות המדינה השתפרה או השתפרה משמעותית, בעוד שרק 17% דיווחו על הרעה בעמדתם בנושא. נתון זה מעיד כי ההשתלבות בשירות הציבורי במסגרת תפקיד סטודנט לא רק מהווה חוויה חיובית עבור רוב הסטודנטים, אלא גם משנה באופן משמעותי את תפיסתם כלפי השירות הציבורי, ומחזקת את תחושת הערך והמשמעות שלהם בעבודתם.

**ממצאים אלו גם מדגישים את החשיבות שבשימור
סטודנטים איכותיים ומחויבים במערכת הציבורית
לאחר סיום לימודיהם.**

בהקשר זה, פועלות כיום מספר תוכניות ייעודיות שמטרתן לשלב ולשמר סטודנטים בשירות המדינה. בין התוכניות המרכזיות ניתן למנות את תוכנית 'המסלול', המאפשרת לסטודנטים מצטיינים להשתלב בעבודה במשרדי ממשלה תוך בניית קריירה בשירות הציבורי, את התכנית לכלכלת חברה וסביבה שמקדמת התנסות על ידי ניתוח וכתובת נייר מדיניות של סטודנטים לכלכלה עבור אתגרים משולחן העבודה עבור משרדי ממשלה,

תוכנית 'סגול', המיועדת לאקדמאים עם מוגבלות ומאפשרת את שילובם בגופי ממשלה במטרה לקדם שוויון הזדמנויות. כמו כן, בינואר 2025 הושקה תוכנית חדשה בשם 'רימונים', המיועדת לסטודנטים במשרד החינוך ומציעה להם הכשרה מקצועית. תוכניות אלו, לצד הרחבת החשיפה וההתנסות של סטודנטים לתכנים ועשייה של מינהל ציבורי כבר במהלך לימודיהם באקדמיה, יכולות להוות בסיס לפיתוח מסלולים נוספים שיבטיחו את שימור הסטודנטים במערכת הציבורית גם לאחר סיום לימודיהם.

היגד	ציון ממוצע	סטיית תקן
אני מעוניין לקחת חלק בפעילות ציבורית שמועילה לארצי ולקהילה שלי	4.21	1.04
מעניין אותי לחלוק את דעותיי לגבי מדיניות ציבורית עם אחרים	3.49	1.27
כשאני נוכח בכך שלאנשים צמחה תועלת מפעילות ציבורית אשר הייתי מעורב בה אני חש שביעות רצון רבה	4.42	0.89
לדעתי שירות הציבור הוא חובתי האזרחית	3.51	1.23
שירות הציבור הוא דבר משמעותי עבורי	4.00	1.08
אני מעדיף שעובדי הציבור יעשו את מה שטוב לקהילה כולה גם כשזה פוגע באינטרסים האישיים שלי	3.67	1.12
קשה לי לשלוט ברגשותיי כשאני רואה אנשים במצוקה	2.96	1.19
אירועים יומיומיים מזכירים לי הרבה פעמים עד כמה אנו תלויים האחד בשני	3.58	1.15
לעיתים קרובות אני חש אהדה כלפי אנשים במצוקה	3.66	1.10
עבורי, פטריוטיזם משמעותו דאגה לרווחתם של אחרים	3.49	1.13
אני מוכן להקריב הרבה למען החברה	3.61	1.05
אני חושב שחובתי האזרחית חשובה יותר מהאינטרסים האישיים שלי	3.38	1.13

טבלה 6: מוטיבציה לשירות ציבורי בקרב הסטודנטים בשירות המדינה

היגד	ציון ממוצע	סטיית תקן
מרבית העובדים במשרדי מעריכים את העבודה שלי	4.01	1.04
התפקיד שלי מאפשר לי להביא לידי ביטוי את היכולות שלי	3.32	1.29
אני מרגיש שהתפקיד שלי משפיע על החברה	3.38	1.29
התפקיד שלי מקדם אותי מבחינה מקצועית	3.52	1.33
נח לי לשלב את העבודה בשירות הציבורי עם הלימודים	4.08	1.06
התפקיד שלי הוא בדיוק מה שציפיתי שיהיה	3.44	1.27
התפקיד שלי קשור לתחום האקדמי שאני לומד	3.15	1.36
השכר שאני מקבל הוגן ביחס לעבודה שאני מבצע	2.97	1.34

טבלה 7: עמדות הסטודנטים כלפי עבודתם בשירות המדינה

מה הייתה עמדתך על מצב השירות הציבורי טרם כניסתך לתפקיד?	הידרדרה	הידרדרה משמעותית	השתפרה	השתפרה משמעותית	לא השתנתה	אחר	סה"כ
חיובית	14	01	29	73	18	4	562
	(%74.51)	(%77.3)	(%27.43)	(%69.31)	(%75.03)	(%94.1)	(%42.52)
חיובית מאוד	41	9	62	54	35	3	150
	(%33.9)	(%0.6)	(%33.71)	(%0.03)	(%33.53)	(%69.1)	(%92.41)
לא חיובית ולא שלילית	75	61	491	34	241	2	454
	(%65.21)	(%25.3)	(%37.24)	(%74.9)	(%82.13)	(%44.0)	(%42.34)
שלילית	52	8	77	51	63	1	261
	(%34.51)	(%49.4)	(%35.74)	(%62.9)	(%22.22)	(%16.0)	(%34.51)
שלילית מאוד	1	3	6	3	6	0	91
	(%62.5)	(%97.51)	(%85.13)	(%97.51)	(%85.13)	(%0.0)	(%18.1)
סה"כ לעמודה	831	64	593	341	813	01	1,050
	(%41.31)	(%83.4)	(%26.73)	(%26.31)	(%92.03)	(%59.0)	(100%)

טבלה 8 : עמדות הסטודנטים לאחר כניסתם לעבודה בשירות הציבורי

לסיכום, הנתונים מצביעים על כך שהחשיפה של סטודנטים לתכנים הקשורים לשירות הציבורי במהלך לימודיהם מוגבלת יחסית. החשיפה מתבססת בעיקר על מעגלים חברתיים ומודעות פרסום, ולא על תהליכים מובנים באקדמיה. בנוסף, קיימים פערים משמעותיים ברמת החשיפה בין מוסדות אקדמיים שונים. למרות זאת, המוטיבציה להשתלב בשירות המדינה בטווח הארוך גבוהה. העבודה בשירות הציבורי משפיעה לחיוב על עמדות הסטודנטים כלפי המערכת,

ומדגישה את החוויה החיובית שהם חווים במסגרת תפקידם.

תובנות אלו מדגישות את החשיבות בפיתוח מסלולים שיטתיים להגדלת החשיפה לנושאי מינהל ציבורי כבר במהלך הלימודים, במיוחד עבור תחומים אקדמיים ומקצועיים שאינם מיוצגים כיום בצורה מספקת בשירות הציבורי, כמו מדעים מדויקים והנדסה ובמיוחד במוסדות כמו הטכניון ומכון ויצמן למדע.

-06

דרכי פעולה לחיזוק הקשר בין האקדמיה לשירות הציבורי

74	עמיתי מדיניות בשירות הציבורי	6.8	62	מפגש עם משרתי ציבור	6.1
			63	סיורים לימודיים במוסדות השירות הציבורי	6.2
75	פיתוח עתודה אקדמית למקצועות חסרים בשירות הציבורי	6.9	64	קורסים אקדמיים בכלל מוסדות ההשכלה הגבוהה אודות השירות הציבורי	6.3
77	מסלולים אקדמיים ייעודיים להשתלבות בשירות הציבורי	6.10	67	ירידי תעסוקה	6.4
80	רכזי שירות ציבורי באקדמיה פורום מתמשך לחיזוק הקשר בין האקדמיה לשירות ציבורי	6.11	68	קורסי התמחות	6.5
81		6.12	71	מערך ליווי לשילוב סטודנטים בשירות הציבורי	6.6
82	הכשרת הסגל האקדמי וחיבור לשירות הציבורי	6.13	72	חממה לפיתוח פתרונות לאתגרים ציבוריים	6.7

דרכי פעולה לחיזוק הקשר בין האקדמיה לשירות הציבורי

להלן נציע מספר המלצות להטמעת חשיבות השירות
הציבורי באקדמיה בצורה מערכתית. נדגיש - בחירה
בכל אחת מהן תשפר את המצב הקיים.

המלצות אלו כוללות מפגשים של סטודנטים עם משרתי ציבור; סיורים לימודיים במוסדות השירות הציבורי; ירידי תעסוקה; קורסי התמחות; מערך ליווי לשילוב סטודנטים בשירות הציבורי; הקמת חממה לפיתוח פתרונות לאתגרים ציבוריים; תוכניות של עמיתי מדיניות בשירות הציבורי; פיתוח עתודה אקדמית למקצועות חסרים; מסלולים אקדמיים ייעודיים להשתלבות בשירות הציבורי; מינוי רכזי שירות ציבורי באקדמיה; הקמת פורום מתמשך לחיזוק הקשר בין האקדמיה לשירות הציבורי; הכשרת הסגל האקדמי תוך חיבורו לעולם השירות הציבורי ואף קורסי חשיפה לשירות הציבורי במהלך לימודי תואר ראשון בכלל החוגים והמוסדות להשכלה גבוהה במדינה.

מפגש עם משרתי ציבור

מטרה יצירת חיבור בלתי אמצעי, בין סטודנטים לבין משרתי ציבור, לצורך חשיפה לשירות הציבורי, לתהליכי קבלת החלטות ולאפשרויות ההשתלבות במערכת הציבורית.

בעלי עניין חברי סגל ההוראה במוסדות להשכלה גבוהה.

תיאור ההצעה מפגש חד-פעמי או סדרה קצרה של מפגשים בין סטודנטים לבין משרתי ציבור ממגוון תחומים, ברמות שונות - מהרשויות המקומיות, ממשרדי הממשלה או גופים ציבוריים אחרים. מטרת המפגש היא לפתוח "חלון הצצה" לעולמם של עובדי הציבור, באמצעות שיח פתוח על העשייה היומיומית, הדילמות, האתגרים והסיפוק המקצועי שבעבודתם. ניתן לשלב את המפגש בקלות במסגרת קיימת, למשל כהרצאת אורח בקורס, כחלק מיום עיון מחלקתי או כמפגש חוויתי מחוץ לקמפוס.

דוגמאות מפעולות דומות - ממשל על הבר - סדרת מפגשים בלתי-פורמליים בין הציבור הרחב לאנשי ממשל, אשר מטרתם שיחה בגובה העיניים על נושאים שונים שהממשלה עוסקת בהם ומתן זמן לשאלות ותשובות מהקהל. ניתן לראות לדוגמא את יוזמת [אוצר על הבר](#) עם משרד האוצר ו**חדשנות על הבר** עם משרד החדשנות.

- [פּלַס](#) - מיזם שמלווה את בוגרי תנועות הנוער בתהליך ההשמה למשרות בשירות המדינה. במסגרת המיזם מקיימים מפגשים העשרה והנגשת ידע עם משרתי ציבור

- [ממשל בסלון](#) - פלטפורמה המאפשרת תיאום מפגשים פיזיים ומקוונים עם משרתי ציבור, ללא צורך ברישות והכרות מוקדמת עם בעלי התפקידים.

המלצות ליישום - שילוב המפגש כחלק אינטגרלי מקורס קיים, כך שהמפגש לא יעמוד כמנותק אלא ישתלב בהקשר הלימודי של הקורס. לדוגמה, עובד משרד

- הבריאות לקורס בבריאות הציבור או מתכננת עירונית לקורס בגאוגרפיה. התאמה זו מחזקת את הרלוונטיות של השירות הציבורי לשדה הלימוד של הסטודנטים, וממחישה את הקשר שבין תחום הדעת לעשייה הציבורית.
- חיבור לדילמה ממשית, אירוע חדשותי או אתגר מדיניות עכשווי יסייע להמחיש את הרלוונטיות של השירות הציבורי ויעורר עניין.
 - ניתן לפנות ישירות למשרתי ציבור / מוסדות ציבוריים, אך ניתן גם להיעזר בגוף מתווך בעל היכרות עם המערכת הציבורית (למשל עמותה הפועלת בתחום השירות הציבורי או ארגון השמה) לצורך התאמה של הדוברים.
 - במוסדות שבהם הדבר מתאפשר, ניתן לפתוח את ההרצאה גם לסטודנטים מחוגים אחרים או לקהל הרחב, כהזדמנות לחבר את המרחב האקדמי לקהילה המקומית ולקיים זאת כחלק מימי עיון או כנסים.

סיורים לימודיים במוסדות השירות הציבורי

חיזוק הזיקה בין סטודנטים לבין השירות הציבורי באמצעות חשיפה חווייתית וישירה למוסדות השלטון המקומי והמרכזי, למשרתי הציבור ולתהליכי קבלת ההחלטות.

מטרה

חברי סגל ההוראה במוסדות להשכלה גבוהה; ראשי חוגים ודיקני פקולטות; נציבות שירות המדינה; מרכז השלטון המקומי; לשכות מנכ"ל ברשויות מקומיות.

בעלי עניין

הסיורים הלימודיים מהווים הזדמנות חווייתית ומעמיקה להיכרות בלתי אמצעית עם מוסדות השלטון המקומי והמרכזי, באמצעות השתתפות ביום מרוכז הכולל מפגש עם מגוון משרתי ציבור, ביקור באגפים וביחידות מקצועיות, ושיח עם בעלי תפקידים בשטח. במהלך היום נחשפים הסטודנטים לתהליכי קבלת ההחלטות, לאתגרי עיצוב מדיניות וליחסי הגומלין שבין הדרג המקצועי לדרג הנבחר. הסיור יכול לכלול גם סדנא מעשית לניתוח

תיאור
ההצעה

הדרג המקצועי לדרג הנבחר. הסיור יכול לכלול גם סדנא מעשית לניתוח סוגיות מדיניות בהתאמה לקורס קיים. שילוב חווייתי זה מהווה כלי אפקטיבי לחיבור בין תאוריה לפרקטיקה, ומאפשר חיזוק של ההבנה האזרחית בקרב הסטודנטים. עבור רבים מהם, מדובר בהתנסות ראשונה מסוגה בביקור במשרד ממשלתי או רשות מקומית.

- דוגמאות מפעולות דומות**
- סמינר שלטון מקומי/ שלטון מרכזי בתכניות עתודה כדוגמת [מרכז יסודות](#), [צוערים לשירות המדינה](#) וצוערים לשלטון המקומי
 - קורסי קמפוס בתכניות MA פוליטיקה יישומית בבית"ס למדעי המדינה, אוניברסיטת חיפה
 - ניתן לשלב את הסיור כחלק מתכנית לימודים קיימת, התאמת התכנים וסוג הסיור לנושא הקורס ולתחום הדעת של המרצה המוביל.
 - מומלץ לספק הסעות וארוחה למהלך היום.
 - בניית יום מגוון המשלב מפגשים עם משרתי ציבור בדרגים שונים, סיור ברחבי העיר, דיונים וסדנא יישומית. מודל לסיור לדוגמא מובא לנוחותכם בנספח 2.

קורסים אקדמיים בכלל

מוסדות ההשכלה הגבוהה

אודות השירות הציבורי

הרחבת ההיכרות של סטודנטים מכלל תחומי הלימוד עם השירות הציבורי ועם כלים להשפעה אזרחית באמצעות קורסים אקדמיים בכלל מוסדות ההשכלה הגבוהה בישראל, במטרה לטפח מעורבות אזרחית פעילה ולהעמיק את ההבנה בנוגע לאפשרויות בהן ניתן להשתתף בתהליכי קבלת החלטות ולהשפיע על מדיניות ציבורית.

מטרה

חברי סגל ההוראה במוסדות להשכלה גבוהה; ראשי חוגים ודיקני פקולטות; חברי מל"ג ות"ת.

בעלי עניין

תיאור ההצעה

מוסדות ההשכלה הגבוהה בישראל יציעו קורסים שיחשפו סטודנטים לשירות הציבורי. הקורס המוצע ישמש מנגנון ראשון במעלה ליצירת זיקה ראשונית בין סטודנטים למערכת הציבורית, תוך חיזוק התודעה האזרחית, הכרות עם המוסדות הציבוריים וחשיפה לאפיקי השתלבות בהם. מטרת הקורס היא להנגיש את עולם השירות הציבורי לסטודנטים וסטודנטיות מתחומים שונים. ניתן יהיה להתאים את תכניו לכל חוג או מחלקה אקדמית - למשל, עבור סטודנטים למקצועות טכנולוגיים יינתן דגש על יחידות ממשלתיות טכנולוגיות, כגון מערך הדיגיטל, רשות החדשנות, משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה וכיוצא באלו. הקורס יכלול 12-13 מפגשים של שעתיים אקדמיות הכוללים בין היתר היכרות עם מבנה השירות הציבורי וחשיבותו במדינה דמוקרטית, היכרות עם ארגוני המגזר הציבורי בישראל - מה תפקידם, כיצד הם התפתחו וכיצד הם פועלים. נושאים נוספים שיידונו כוללים היכרות עם מבנה תקציב המדינה ועם האופן שבו מתקבלות בו הכרעות המשפיעות על סדרי העדיפויות הלאומיים. במהלך הקורס ייערך סיור פיזי ברשות מקומית או משרד ממשלתי, שיכלול חשיפה לתהליכי קבלת החלטות, פעילות המערכת הציבורית בשטח ומפגש בלתי אמצעי עם משרתי ציבור. מפגש הסיכום יכלול סדנה מעשית על אפיקי השתלבות בשירות הציבורי, לצד עיבוד משותף של תכני הקורס, חוויות מהסיור ותובנות מהלמידה כולה.

המלצות ליישום

- פיתוח כלים מתוקשבים נלווים לקורס על מנת להעשיר את חוויית הלמידה ולהנגיש את התכנים, מומלץ לפתח פלטפורמה דיגיטלית שתכלול חומרי עזר, לומדות אינטראקטיביות ומאגרי מידע על השירות הציבורי בישראל. פלטפורמה זו תוכל לשמש את הסטודנטים במהלך הקורס ולאחריו.
- מומלץ להפעיל מנגנון קבוע למעקב והערכה של אפקטיביות הקורס. מנגנון זה יכלול סקרים שוטפים בקרב הסטודנטים ומשוב מגופי השירות הציבורי, על מנת לשפר את תכני הקורס ואת איכות ההכשרה.
- חיבור לפונקציות רלוונטיות באקדמיה, כגון מדור מעורבות חברתית, דיקנאט הסטודנטים, פרויקטורים במוסדות האקדמיים שמונו מטעם תכנית 'אקדמיה 360' של הות"ת לקידום חדשנות בהוראה, או תכניות רוחביות כלל-אוניברסיטאיות, לצורך שילוב הקורס במסגרות קיימות.
- שיתוף פעולה עם גוף בעל מומחיות פדגוגית בתחום השירות הציבורי לפיתוח תכנים מתוקשבים, עיצוב חוויית למידה היברידית, וביסוס תשתית מקצועית להוראת הקורס.

- חיבור לנציבות שירות המדינה, לרשויות מקומיות או לגופים ציבוריים אחרים - לשם קיום סיורים, אירוח מרצים אורחים מהשטח וחשיפה למסלולי כניסה למגזר הציבורי.
- התאמה למאפייני המוסד: הקורס יכול להינתן עם או ללא קרדיטציה, כחובה או בחירה, ולכלול מנגנוני תמרוץ (למשל, מלגות השתתפות).

ההמלצה להכנסת קורסים אקדמיים למוסדות יכולה לבוא לידי ביטוי במנעד רחב של אפשרויות: מקורס חובה לכלל הסטודנטים בכלל המוסדות ועד לקורס בחירה; מקורס פרונטאלי הכולל סיורים בשירות הציבורי ומפגשים עם אנשי השירות הציבורי ועד לקורס מתקדם; מקורס המתמקד בלמידה תאורטית ועד לכזה השם דגש רק על סיורים והתנסות מעשית. מבין אלו, חלופה של קורס שנראית בעינינו כאופטימאלית היא קורס היברידי, המשלב למידה מתקדמת ופרונטלית. קורס זה יכלול 12-13 מפגשים. מתוכם, שלושה מפגשים יהיו פרונטליים, כשאחד מהם מוקדש לסיור מעשי במוסד ציבורי. חלופה זו נחשבת גם לאפקטיבית ביותר בשל יכולתה להציע חוויית למידה מעמיקה לצד גמישות מרבית, ויכולתה להנגיש את התכנים לציבור רחב של סטודנטים ממגוון תחומי לימוד.

ברור לנו כי הטמעה של קורס חובה כחלק מתוכנית הלימודים בכלל מוסדות ההשכלה הגבוהה אינו עניין של מה בכך ועשוי להקשות על חוגים ומוסדות רבים ממגוון סיבות אקדמיות, פרופסיונאליות, תקציביות, מנהליות ואחרות. לפיכך, אנו ממליצים לתת חופש למוסדות האקדמאים להחליט בעצמם איזו חלופה מתאימה יותר במוסד / פקולטה / חוג הרלוונטי ולהציע תמריצים שונים למוסדות שיקדמו את כל אחת מהחלופות. זאת, בהתאם וביחס לעלויות התקציביות ולצרכים האקדמיים של היחידה האקדמית הרלוונטית. אנו סבורים כי תימרוץ המוסדות והסטודנטים על ידי המועצה להשכלה גבוהה יכול להשפיע לחיוב על נכונותם של מוסדות ושל סטודנטים לקדם קורסים מעין זה ולהשתתף בהם בצורה אפקטיבית. אנו קוראים לפיכך למועצה להשכלה גבוהה לקדם מהלכי תימרוץ רלוונטיים עבור כלל מוסדות ההשכלה הגבוהה בישראל – ובכל התארים.

ירידי תעסוקה

מטרה להרחיב את החשיפה של סטודנטים וסטודנטיות להזדמנויות תעסוקה בשירות הציבורי.

בעלי עניין אגף בכיר גיוס ומיון בנציבות שירות המדינה; זרוע העבודה במשרד הכלכלה והתעשייה; אגפי עתודות במשרדי הממשלה, מרכזי הכוון תעסוקתי; אגפי הון אנושי במשרדי הממשלה; רשויות מקומיות; מרכזי קריירה באוניברסיטאות ובמכללות; פורום מנהלות מרכזי קריירה באקדמיה; דיקנים וראשי חוגים.

תיאור ההצעה קיום ירידי תעסוקה ייעודיים למשרות, ערוצי הזנה, תכניות השמה והתמחויות בשירות הציבורי. בירידים אלה יקחו חלק משרדי ממשלה ויחידות הסמך, רשויות מקומיות, מנהלי תכניות השמה והתמחות וגופים ציבוריים נוספים. הירידים ישלבו דוכנים של היחידות והאגפים השונים, הרצאות ופאנלים מקצועיים. ניתן לקיים את הירידים כאירועי שיא מרוכזים או כמתכונת מתמשכת (שבוע שירות ציבורי, יום חשיפה לשירות ציבורי ועוד), בהתאמה לקהל היעד והתחומים האקדמיים.

דוגמאות מפעולות דומות - [יריד משרות בשירות המדינה למגזר החרדי](#) – היריד כלל הרצאות על ערוצי הכניסה לשירות הציבורי, תהליך המיון והגיוס, וליווי מותאם מטעם מרכזי הכוון. במסגרת היריד, כ-20 משרדי ממשלה הציגו משרות פנויות מותאמות, ונערכו מפגשים אישיים עם מועמדים.

המלצות ליישום - יש לעצב את הירידים בהתאם לתחומי הלימוד של הסטודנטים ולמאפייני קהלי היעד, כגון סטודנטים לתארים מתקדמים, סטודנטים במקצועות ייחודיים, או קבוצות חברתיות שונות. - על הירידים לשדר יוקרה ומקצועיות, באמצעות עיצוב מכובד, מסרים שמדגישים את ההשפעה החברתית של השירות הציבורי, השתתפות דוברים בכירים, ושימוש בשפה שמזמינה את ה"טובים ביותר" לקחת חלק.

קורסי התמחות

התנסות מעשית והכרות עם הפעילות במשרדי הממשלה, ברשויות מקומיות, בגופים ציבוריים נוספים או בארגוני חברה אזרחית הפועלים לחיזוק השירות הציבורי בישראל.

מטרה

חברי סגל ההוראה במוסדות להשכלה גבוהה; רקטורים, דיקנים וראשי חוגים; חברי מל"ג ות"ת.

בעלי עניין

ההצעה כוללת מגוון מודלים לקורסי התמחות המשלבים התנסות מעשית בשירות הציבורי כחלק מההכשרה האקדמית, במטרה לטפח היכרות מעמיקה עם עבודת המגזר הציבורי ולפתח תחושת מחויבות ומעורבות אזרחית. ההתמחות עשויה להתבצע במספר מתווים - במסגרת קורסים קיימים, או להיבנות כקורסים ייעודיים בהיקף משתנה. כל מודל כולל ליווי מקצועי, מרחב להעמקה עיונית ומפגש סיכום במסגרתו מוצגים תוצרי ההתמחות, מודל ההתמחות ייבחר בהתאם לתחום הידע, אופי החוג והיכולת לשלב בתכנית הלימודים.

תיאור

ההצעה

- התמחות ישירה במשרד ממשלתי או ברשות מקומית: במסגרתה משתלבים הסטודנטים בגוף ציבורי, משתתפים בעבודת היחידות המקצועיות, מבצעים משימות רלוונטיות לתחום לימודיהם, ומלווים הן על ידי מנטור מהגוף המארח והן על ידי מנחה מטעם הסגל האקדמי.
- התמחות מבוססת קורס עיוני: כוללת רכיב יישומי כגון כתיבת נייר מדיניות, הצעת פתרונות לאתגר ציבורי קיים או מעקב אחר יישום החלטות ממשלה. ההתמחות מבוססת על ידע שהסטודנטים ממילא רוכשים במסגרת עבודות סמינריות או פרויקט גמר, ומאפשרת למנף אותו ולייצא את הידע אל מחוץ לכותלי האקדמיה.

- [הנבחרת - מצטיינים במגזר הציבורי, אוניברסיטת בר אילן](#) - תכנית התמחות של 120 שעות שנתיות, במתכונת של יום בשבוע לאורך שנה אקדמית. התכנית מיועדת לסטודנטים הרשומים למסלול מדעי המדינה באוניברסיטת בר אילן ומטרתה להפגיש את הסטודנטים עם עולמות המגזר

דוגמאות

מפעולות דומות

הציבורי תוך התנסות מעשית במשרדים השונים ויישום המיומנויות אשר נלמדו במהלך התואר.

- [תכנית ההתמחות במגזר הציבורי, המחלקה למינהל ומדיניות ציבורית, מכללת ספיר](#) - סטודנטים מצטיינים במחלקה נבחרים להתמחות בתפקידי מפתח במגזר הציבורי. בין מקומות ההכשרה: עיריות ומועצות אזוריות, משרד הבריאות, משרד הפנים, הרשות למשפט וטכנולוגיה, נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה ונציבות שוויון לאנשים עם מוגבלויות. משך התכנית היא 6 שעות שבועיות במקומות ההתמחות, ובנוסף, נפגשים כל שבועיים על מנת לקבל ליווי, הכוונה, העשרה, ומפגשים עם אנשי מפתח במגזר הציבורי.

- [תכנית ההתמחות של עיריית תל אביב-יפו](#) - תכנית התמחות לסטודנטים אשר במהלכה הם מובילים פרויקט בתחום אותו העירייה מגדירה - דיוור, תחבורה, קיימות ועוד. התכנית בהיקף של יום מלא בשבוע למשך 3 חודשים.

- [תכנית סגול לאקדמאים ואקדמאיות עם מוגבלות](#) - תוכנית סגול הינה דלת כניסה לאקדמאים עם מוגבלות, בעלי מחויבות ומוטיבציה, לשילוב בשירות הציבורי. התכנית מאפשרת להם לרכוש כישורי עבודה ולצבור ניסיון לתעסוקה עתידית בשירות הציבורי בפרט ובשוק העבודה בכלל.

- [התכנית לכלכלת חברה וסביבה](#) - התכנית כוללת חינוך רעיוני, הכשרה וליווי של אנשי מקצוע מתוך כוונה שהסטודנטים ישתלבו בעתיד במוקדי עשייה מרכזיים בכלכלה הישראלית, ויפעלו כל אחד ממקומו, וביחד כקבוצה, לשיפור איכות החיים, ליצירת צמיחה מכיליה, להגנה על הסביבה ולצמצום אי-השוויון בישראל. התכנית מתקיימת במסגרת תואר ראשון לכלכלה.

- [המוניטור](#) - מיזם אזרחי-ציבורי המבצע מעקב וניטור אחר יישום החלטות ציבוריות. המוניטור נועד לייצר תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית אודות הליכי יישום מדיניות במגזר הציבורי. מטרתו של המוניטור היא לסייע בטיוב תהליכי ביצוע מדיניות באמצעות מעקב ובקרה אזרחית, ולהעמיד כלי עבודה אפקטיבי לשיפור ביצועים, הן עבור מקבלי החלטות והן עבור הדרגים המבצעים.

- [יסודות משותפים](#) - קורס התמחות בבית הספר למדעי המדינה באוניברסיטת חיפה, הפונה לסטודנטים לתואר ראשון ולתואר שני. הקורס משלב למידה עיונית בתחומים של פוליטיקה של זהויות וניהול פוליטי במרחבים רב-תרבותיים, יחד עם התנסות מעשית והיכרות מעמיקה עם

המערכת הציבורית. לאורך הסמסטר נפגשים הסטודנטים עם משרתי ציבור, משתתפים בסדורים ברשויות מקומיות ולומדים מקרוב על ערוצי ההשפעה השונים בשירות הציבורי ובחברה האזרחית, בדגש על אתגרים במרחבים רב-תרבותיים. כחלק מהקורס, הסטודנטים עורכים מחקר יישומי סביב סוגיית החיים המשותפים בעיר מעורבת, שנבחרה לשמש מקרה מבחן.

המלצות ליישום

- מומלץ לקיים שיתופי פעולה מוסדיים ארוכי טווח בין המוסד האקדמי לבין משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וארגוני חברה אזרחית, באופן שיאפשר רציפות והרחבת מספר מקומות ההתמחות.
- יש להבטיח ליווי מקצועי ואקדמי שוטף לסטודנטים לאורך תקופת ההתמחות, הכולל גם חונכות בארגון המארח וגם הנחיה פדגוגית מטעם הסגל האקדמי. מומלץ לשלב "קורס מלווה התמחות" שיכלול תכנים עיוניים הרלוונטיים לתחום העשייה, פיתוח מיומנויות להשתלבות בעולם העבודה, שיתוף באתגרים משולחן העבודה של הסטודנטים, למידת עמיתים, סיכום והצגת תוצרים.
- מומלץ לקיים מנגנון משוב והערכה בסיום ההתמחות, הכולל רפלקציה של הסטודנטים על הלמידה וההתנסות, חוות דעת של הגורם המלווה מהארגון המארח, וכן הערכה פדגוגית מטעם הסגל האקדמי. תהליך זה יסייע בשיפור מתמיד של הקורס, בהתאמתו לצרכים המשתנים ובחיווק תרומתו להכשרת הסטודנטים.
- מומלץ לפתח מודלים נפרדים לסטודנטים בתואר ראשון ושני בהתאם לרמת ההכשרה ולתרומה האפשרית לגופים הציבוריים.
- חשוב לעגן את הפעולה במדיניות רחבה של ות"ת, לקדם תמריצים מוסדיים לשילוב קורסי התמחות, ולתת עדיפות למוסדות המפתחים תכניות איכותיות עם שותפים מהמגזר הציבורי.
- בנספח 3 אנו מציעים סילבוס בסיסי לקורס מעין זה. הסילבוס פתוח כמובן לשינויים ולתוספות בהתאם לצרכי ושיקול הדעת האוטונומי של כל מוסד ומוסד.

מערך ליווי לשילוב סטודנטים בשירות הציבורי

מטרה לסייע לסטודנטים להשתלב במשרות סטודנט בשירות הציבורי, באמצעות ליווי אישי, הכוונה מקצועית וכלים פרקטיים והגברת המודעות להזדמנויות התעסוקה.

בעלי עניין מרכזים ויחידות לפיתוח קריירה באוניברסיטאות; דיקנאט הסטודנטים; יחידות למעורבות חברתית; ראשי חוגים ודיקני פקולטות; נציבות שירות המדינה; ארגוני חברה אזרחית הפועלים לשילוב צעירים בשירות הציבורי.

תיאור ההצעה ההצעה כוללת הקמה של מערך ייעודי לליווי סטודנטים להשתלבות בתעסוקה במערכת הציבורית. המערך יציע סיוע בזיהוי תחומי עניין ומיקוד מקצועי, תוך התאמה בין כישורי הסטודנט, תחום לימודיו והמוטיבציות האישיות שלו לבין אפשרויות תעסוקה רלוונטיות בשירות הציבורי. כמו כן, סיוע בהתאם לצורך בתהליכי המיון - כתיבת קורות חיים, הכנה למכרזים, מרכזי הערכה וראיונות אישיים.

דוגמאות מפעולות דומות - [מערך ליווי ופיתוח מקצועי, מרכז יסודות אָסֶס](#) - מערך הכולל ליווי של בוגרי תכניות ההכשרה של המרכז להשתלבות בשירות הציבורי והדרכה במהלך התפקיד.

המלצות ליישום - יש לעצב מודל ליווי מובנה המכוון להשתלבות במשרות סטודנט בשירות המדינה ובשלטון המקומי. המודל יכלול הבנת שלבי הגיוס הייחודיים למערכת הציבורית, הנגשת מאגרי מידע, וסיוע בזיהוי תחומים מקצועיים רלוונטיים בהתאם למסלול הלימודים והנטייה האישית של הסטודנט. - נדרשת הכשרה ייעודית למלווים על מנת שיידעו ללוות סטודנטים לקראת הגשת מועמדות למשרות בשירות הציבורי, תוך היכרות עם מאפייני המכרזים, סוגי המשרות והפרוצדורות הייחודיות למגזר זה. מאחר שמערכות הגיוס בשירות הציבורי שונות מהותית מהמגזר השני או השלישי, נדרשת כאן מומחיות ממוקדת.

- יש לטפח קשרים שוטפים עם משרדי ממשלה, יחידות כוח אדם, ממוני הגיוון, רשויות מקומיות וארגוני חברה אזרחית לצורך תיווך בלתי פורמלי בין הסטודנטים לבין אנשי מפתח שיכולים לשמש ככתובת להתייעצות והכוונה.
- מומלץ לשלב סדנאות ייעודיות הכוללות הכנה למכרזים, כתיבת קורות חיים מותאמים, היכרות עם השירות הציבורי וסימולציות של ראיונות, לצד מפגשים עם בוגרים שעובדים בשירות המדינה והצגת מסלולי התקדמות.
- הטמעת מנגנוני הערכה ומשוב למדידת האפקטיביות של הליווי באמצעות איסוף נתונים על שיעורי ההשתלבות בשירות הציבורי, רמת שביעות הרצון של המשתתפים ותחושת המוכנות של הסטודנטים לקראת הכניסה למערכת.

חממה לפיתוח פתרונות לאתגרים ציבוריים

לעודד פיתוח פתרונות יצירתיים לאתגרים ציבוריים, תוך חיבור בין ידע אקדמי לבין צרכים ממשיים של המוסדות הציבוריים.	מטרה
משרדי ממשלה; רשויות מקומיות; ארגוני חברה אזרחית העוסקים בממשל; מכוני מחקר, חברי סגל ההוראה במוסדות להשכלה גבוהה; ראשי חוגים ודיקני פקולטות.	בעלי עניין
ההצעה כוללת יצירת מסגרות גמישות ויצירתיות הפועלות בשיתוף פעולה בין האקדמיה לבין מוסדות ציבוריים, במטרה לפתח רעיונות יישומיים להתמודדות עם אתגרים במגזר הציבורי. המעבדה עשויה לפעול כקורס אקדמי ייעודי כחלק מתכנית הלימודים, כתכנית המקנה מלגות, או בפורמט של האקתון ממוקד בן יום או מספר ימים. המעבדות מבוססות על הערך המוסף של האקדמיה - היכולת לנתח אתגרים ציבוריים באופן שיטתי, בין-תחומי ומעמיק, תוך שימוש בכלים מחקרניים. שותפות זו מאפשרת לסטודנטים ולחוקרים ליישם ידע תיאורטי באופן מעשי, ולמוסדות הציבוריים להיחשף	תיאור ההצעה

לרעיונות חדשניים המבוססים על מחקר עדכני.

המעבדה עשויה להתמקד באתגרים שהוגדרו מראש בשיתוף פעולה עם גוף ולהתבסס על שילוב של ידע מהשדה, ליווי מקצועי, סדנאות פיתוח ופרזנטציות סיום. ניתן לשלב בה סטודנטים לתארים שונים (ראשון, שני, שלישי), חברי סגל, ואנשי מקצוע מהשירות הציבורי. שיתוף הפעולה ההדדי מצד המוסד האקדמי ומצד השותף הציבורי, מאפשר לכל אחד מהצדדים להיתרם: הסטודנטים חווים חיבור משמעותי בין תאוריה לפרקטיקה, והמוסדות הציבוריים מקבלים מענה יצירתי ומעמיק לאתגרים מערכתיים.

**דוגמאות
מפעולות דומות**

- [סטודנטים מובילים חדשנות במגזר הציבורי](#) - תכנית אשר נועדה להוביל לגיבוש רעיונות למיזמים טכנולוגיים חדשניים לשיפור השירות הציבורי בישראל מתוך נקודת מבט של סטודנטים. זו למעשה חממה חדשנית לפיתוח רעיונות הסטודנטים בשיתוף עם הארגונים הממשלתיים, שתסייע להביא אותם לכדי מימוש באמצעות טכנולוגיות מידע וחשיבה חדשנית. התכנית מתמקדת בשיפור השירות הממשלתי ובהנגשת מידע לציבור.

- [המעבדה לחדשנות של ההון האנושי, האגף להאצת מצינויות בנציבות שירות המדינה](#) - המעבדה מהווה מסגרת לפיתוח רעיונות חדשניים שיזמו עובדים מצטיינים בשירות הציבורי, במטרה לתת מענה לאתגרים בתחום ההון האנושי בשירות המדינה. הצוותים המשתתפים במעבדה משלבים עבודת פיתוח עצמאית עם מפגשי למידה מקצועיים, הממוקדים בפיתוח יכולות ובשכלול כלים בתחום היזמות. לאורך הדרך, זוכים הצוותים לליווי אישי של מנטורים מהמגזר הממשלתי והפרטי, מעמיקים בחקר הסוגיות הנבחרות, מגבשים אב-טיפוס ובוחנים אותו הלכה למעשה. לאחר תהליך פיתוח יסודי והצגת הפרויקטים בפני ועדה מלווה בראשות נציב שירות המדינה, ממשיכים הצוותים לשלב יישום והטמעה, בליווי מקצועי של צוות המעבדה לחדשנות.

**המלצות
ליישום**

- יש להגיע לפתיחת המעבדה עם אתגר מערכתי מוגדר, אשר גובש מראש בשיתוף עם הגוף הציבורי השותף. אתגר שיכול להיתרם מעבודה מחקרית מעמיקה ומתהליך פיתוח רעיוני מצד סטודנטים וחוקרים. אתגר כזה יספק כיוון ברור לעבודה ויבטיח רלוונטיות יישומית.

- יצירת מסלולים גמישים ומגוונים: המעבדה יכולה להתקיים כקורס סמסטריאלי, סדנה שנתית, תכנית מלגות או האקתון קצר מועד, לפי משאבי המוסד וצרכיו. הגמישות המבנית תאפשר התאמה למאפייני המוסד, לאופי

- האתגר ולהיקף הזמן של המשתתפים.
- מומלץ לשלב סטודנטים ממגוון תארים ותחומים, חוקרים, חברי סגל ואנשי מקצוע מהמגזר הציבורי. השונות ברקע ובהכשרה תורמת לעיצוב פתרונות יצירתיים וללמידה הדדית.
 - מומלץ לקיים אירוע סיום והצגת תוצרים בפני בעלי תפקידים בגוף הציבורי הרלוונטי, נציגי אקדמיה וגורמים מקצועיים. כך יתאפשר שיח דו-כיווני בין המערכת הציבורית לאקדמיה, ויינתן פתח ליישום תוצרים נבחרים.
 - יש להפעיל כלי הערכה שיבחנו הן את תרומת הפתרונות לקידום האתגר הציבורי בפועל, והן את חוויית הלמידה וההתפתחות המקצועית של הסטודנטים. מדידה כזו תאפשר ללמוד על האפקטיביות של המודל ולשפרו בעתיד.

עמיתי מדיניות בשירות הציבורי

קידום תהליכי קבלת החלטות מבוססות מחקר בשירות הציבורי, כבסיס להתמודדות עם אתגרים מערכתיים.	מטרה
לשכות המדען הראשי במשרדי הממשלה; משרד ראש הממשלה; נציבות שירות המדינה; ראשי חוגים ודיקני פקולטות; הנהלת המוסדות האקדמיים.	בעלי עניין
הצעה זו מבקשת לקדם הקמה והרחבה של תכניות עמיתים לשילוב בוגרי תארים מתקדמים במשרדי ממשלה ויחידות סמך, מתוך מטרה לעצב מדיניות ציבורית מבוססת מחקר. העמיתים משתלבים במשרות ייעודיות לצורך גיבוש מדיניות, ניתוח מידע, פיתוח כלים יישומיים וליווי מהלכי שינוי. העמיתים פועלים בצמוד לבעלי תפקידים בכירים, נחשפים לתהליכי קבלת ההחלטות בזמן אמת, ותורמים ליכולת הממשלה להתמודד עם אתגרים מערכתיים. התכניות כוללות ליווי אישי, הכשרות מקצועיות, ורשת בוגרים שמהווה תשתית להמשך השפעה גם לאחר סיום התכנית. המודל מאפשר התאמה למשרדים מגוונים ולתחומי מדיניות משתנים.	תיאור ההצעה

- דוגמאות מפעולות דומות**
- **ממשק** - ממשק מכשירה מנהיגות מקצועית של בוגרות ובוגרי תואר שלישי מכל התחומים, הפועלים כיועצים במשרדי הממשלה במשך שנה ומסייעים בקבלת החלטות ובעיצוב מדיניות הסביבה בישראל.
 - **אפיקים לחינוך** - התוכנית מיועדת להכשרת מחוללי ידע במערכת החינוך. מחוללי הידע נעים בין הזירה האקדמית לזירת המדיניות ומובילים תהליך אינטראקטיבי הכולל יצירה, שיתוף והטמעה של תשתיות ידע המשמשות לקבלת החלטות ועיצוב מדיניות חינוך מיועדת ראיות.
- המלצות ליישום**
- לאתר משרדי ממשלה בעלי אתגרים אסטרטגיים שניתן לסייע להם באמצעות מחקר יישומי, ולהתאים את העמיתים לצרכים הספציפיים.
 - לבסס מנגנוני חניכה מקצועית ואקדמית, כולל שותפות מלאה של המשרד הממשלתי והמוסד האקדמי.
 - לפתח רשת בוגרים פעילה שתהווה קהילה של מומחי מדיניות בממשק אקדמיה-ממשלה.
 - לבחון לעומק מודלים קיימים שהוכיחו הצלחה וליישם עקרונות מתוכם באופן מותאם למשרדים ממשלתיים נוספים.

פיתוח עתודה אקדמית למקצועות חסרים בשירות הציבורי

- מטרה**
- לטפל במחסור בכוח אדם מקצועי בשירות הציבורי בתחומים מסוימים, הנובע מהיעדר תשתית אקדמית מספקת להכשרה, זאת באמצעות פיתוח עתודה אקדמית איכותית שתאפשר פתיחה או הרחבה של תכניות לימוד, תגדיל את היצע הסגל, ותחזק את היכולת להכשיר עובדים לשירות הציבורי.
- בעלי עניין**
- לשכות המדען הראשי במשרדי הממשלה; ראשי חוגים ודיקני פקולטות; הנהלת המוסדות האקדמיים.

תיאור ההצעה	ההצעה כוללת פיתוח מסלול תמיכה לעתודה אקדמית בתחומים מצומצמים שבהם ההכשרה האקדמית מוגבלת. מסלול זה יתבסס על שיתוף פעולה בין משרדי ממשלה, מוסדות אקדמיים וקרנות פילנתרופיות. התמיכה תכלול מענקי מחקר ייעודיים, מלגות קיום לדוקטורנטים ולפוסט-דוקטורנטים, מנטורינג מקצועי, ותכנית לפיתוח יכולות אקדמיות ומנהיגותיות. המהלך יאפשר לגבש גרעין מחקרי והוראתי במוסדות האקדמיים, אשר יספק את התנאים להרחבת ההכשרה בעתיד.
דוגמאות מפעולות דומות	- <u>ניצנים למקצועות הבריאות</u> - התכנית שמה לה למטרה לתמוך ולקדם פיתוח עתודה אקדמית למקצועות הבריאות, באמצעות תמיכה בחוקרים.ות ומנחים.ות לדוקטורט ותמיכה בפוסט דוקטורנטים.ות אשר יהוו עתודה אקדמית, מחקרית וחינוכית בפקולטות ללימודי מקצועות הבריאות.
המלצות ליישום	- איתור תחומים מקצועיים שבהם קיימת מגבלה בהכשרה האקדמית ומהווים חסם להרחבת כוח האדם המקצועי במערכת הציבורית. האיתור ייעשה בשיתוף עם נציבות שירות המדינה. - שילוב מנגנוני תמיכה מוסדיים וקרנות פילנתרופיות להבטחת קיימות לטווח ארוך. - קביעת מדדים להערכת השפעה על מקצועות חסרים בשירות הציבורי.

מסלולים אקדמיים ייעודיים להשתלבות בשירות הציבורי

מטרה יצירת תשתית להזנת הון אנושי איכותי לשירות הציבורי וביסוס פרופסיה של משרת ציבור.

בעלי עניין אגפי עתודות, דיקנים וראשי חוגים; נציבות שירות המדינה; מרכז השלטון המקומי ומשרד הפנים; קרנות פילנתרופיות וארגוני חברה אזרחית; פרויקטורים בתכנית אקדמיה 360 של הות"ת.

תיאור ההצעה הצעה זו כוללת פיתוח מסלולים אקדמיים ייעודיים להכשרת סטודנטים להשתלבות בשירות הציבורי כחלק אינטגרלי מתכניות הלימוד באקדמיה. המסלולים יכולים להיבנות בשני מודלים: מסלולים הכוללים השמה ייעודית במשרדי ממשלה או בגופים ציבוריים בתום הלימודים; או מסלולים ללא השמה פורמלית, אך עם הכוונה מקצועית, מיקוד תחומי, וליווי בדרך להשתלבות בשירות הציבורי. המסלולים יכללו הכשרה עיונית ומעשית, ויחזקו את זהות הסטודנטים כמשרתי ציבור, את תחושת השליחות, ואת המוכנות המקצועית להשתלבות בשירות הציבורי.

דוגמאות מפעולות דומות - [צוערים לשירות המדינה](#) - תוכנית שמטרתה לבנות ולהכשיר עתודה ניהולית נושאת שינוי בשירות המדינה. עד מחזור ח' של התוכנית, היא ארכה שש שנים וכללה מסלול הכשרה בין שנתיים שכלל לימודי תואר שני מורחב במדיניות ציבורית, לצד תוכנית הכשרה חוץ אקדמית אינטנסיבית והשמה בשירות המדינה. בשנת 2019, החל ממחזור ח', עודכנה התוכנית למתכונת מקוצרת בה שלב ההכשרה קוצר לשנה וחצי, ורכיב לימודי התואר השני עבר לשלב ההשמה בצורה פרטנית, על מנת לעודד כל צוערת וצוער ללמוד תואר במקצוע רלוונטי לתחום עבודתו בשירות המדינה.

- [צוערים לשלטון המקומי](#) - תוכנית שמטרתה בניית עתודה ניהולית מחוללת שינוי ברשויות המקומיות, למען צמצום הפערים הקיימים בין רשויות מקומיות, וחיזוק חוסנה החברתי-כלכלי של מדינת ישראל.

בעבר התכנית כללה לימודים לתואר שני במדיניות ציבורית לצד הכשרה חוץ אקדמית והשמה ברשויות מקומיות. במודל צוערים 2.0 הופרדה האקדמיה מההכשרה המקצועית ובוגריה מקבלים אפשרות למימון תואר שני בתחום ספציפי עם רלוונטיות לתחום המקצועי (כיום קיימים מספר מסלולים פרופסיונאליים לצוערים ברשויות המקומיות ששלב ההכשרה משולב עם האקדמיה - צוערים לתכנון אורבני וצוערים לחינוך בלתי פורמלי) - [צוערי שהם](#) - תוכנית מצוינות לסטודנטים המשלבת לימודים אקדמיים לצד הכשרה לתפקידי קצונה במשטרת ישראל. התוכנית מיועדת להכשיר את הצוערים לתפקידי קצונה בסיור ובחקירות בתחנות המשטרה ברחבי הארץ.

- [המסלול להשפעה ציבורית](#) - תוכנית עבר (לא פועלת כיום) אשר כללה לימודי תואר ראשון במדעי המדינה והיסטוריה של עם ישראל, לצד הכשרה מקצועית חוץ אקדמית, התמחויות במגזר הציבורי והשלישי, וליווי על ידי מנטורים.

המלצות ליישום

- מומלץ להיעזר בלמידה מניסיון העבר, על מנת לבחון את הערך שמספקת ההכשרה האקדמית, את האתגרים שזוהו, ואת הדרכים לממש שותפות מיטבית בין המוסדות.

- חשוב להגדיר מראש את הערך המוסף של מסלול אקדמי ייעודי להשתלבות בשירות הציבורי, תוך בחינה של האינטרסים של כל שותף. האקדמיה מביאה עמה יתרון משמעותי במחקר ובהקניית כלים מחקרניים, ומטרתה לטפח חוקרים. לצד זאת, יש לה אינטרס תמידי להרחיב את מספר הסטודנטים בשל התמיכה התקציבית הנלווית לכך. השירות הציבורי, מבקש בראש ובראשונה להכשיר ולשלב בוגרים איכותיים במערכת לאורך זמן. כדאי לגבש מראש הבנה הדדית של הערך שמביאה האקדמיה לתכנית, מעבר למתן תגמול או תעודה לסטודנטים. אפשרויות לכך כוללות פיתוח קורסים ייעודיים, שילוב פרויקטים יישומיים שבהם הסטודנטים חוקרים את השירות הציבורי עצמו, או פיתוח מיומנויות מחקר רלוונטיות לעבודה הציבורית. בנוסף, כדאי לבחון את תרומת הלמידה הקבוצתית במסלול ייעודי, למשל רישות מקצועי, בניית קבוצה או צוותים שישתלבו יחד בשירות הציבורי. יש לבחון את אופי השותפות ביחס לחלופות אחרות, כגון מודל הואוצ'רים (שוברים) הכולל השתתפות חלקית או מלאה במימון הלימודים. אם המטרה המרכזית היא תגמול, ייתכן שמודל גמיש מבוסס ואוצ'רים יתאים יותר, אך אם המטרה היא הכשרה משותפת ויצירת ערך

ייחודי ללמידה קבוצתית ולחיבור בין האקדמיה לשירות הציבורי, יש לשים דגש על פיתוח מרכיבים ייחודיים למסלול המשותף ולהדגיש את יתרונותיו היחסיים.

- יש לבחון את יעילות מודל ההשמה הקיים בחלק מהתכניות, שבו הסטודנטים משתלבים בעבודה כבר במהלך הלימודים. מודל זה מעניק יתרון משמעותי למערכת, בכך שהוא מאפשר להכווין את הבוגרים להשתלבות בתפקידים שבהם קיים צורך, ולתכנן את כוח האדם העתידי בהתאם ליעדי השירות הציבורי. עם זאת, יש להביא בחשבון שמודל השמה דורש משאבים ניהוליים משמעותיים ולעיתים מגביל את בחירת הסטודנטים ואת התאמתם האישית למקום העבודה. כדאי לשקול גם מודלים גמישים יותר, שבהם הסטודנטים מעודדים לבחור ולהשתלב באופן עצמאי בגופים ציבוריים לפי נטייתם, תוך קבלת ליווי והכוונה לאורך התהליך. אפשרות זו עשויה לאפשר התאמה טובה יותר בין הסטודנט למקום העבודה, להגביר את המוטיבציה האישית ולפשט את ניהול התכנית.

- מומלץ לשלב בחירה במסלולי הלימוד, או לחלופין להציע מסלול אינטר-דיסציפלינרי, כך שסטודנטים יוכלו להתאים את ההכשרה לתחומי העניין שלהם ולצרכי התפקיד המיועד להם בשירות הציבורי.

- כדאי לבחון אפשרות לשיתוף פעולה עם מספר מוסדות אקדמיים במקביל, על מנת לאפשר נגישות גאוגרפית רחבה יותר ולגוון את אוכלוסיית המשתתפים.

רכזי שירות ציבורי באקדמיה

מטרה	להוות מנגנון מתווך בין האקדמיה למוסדות הציבוריים, על מנת לחזק את הזיקה של סטודנטים לשירות הציבורי ולעודד את השתלבותם בו.
בעלי עניין	הנהלת המוסד האקדמי (רקטור, נשיא וכו'); דיקנאט הסטודנטים; יחידות למעורבות חברתית; ראשי חוגים ודיקני פקולטות; נציבות שירות המדינה; ארגוני חברה אזרחית בעלי מומחיות בשירות ציבורי.
תיאור ההצעה	רכז השירות הציבורי יהיה סטודנט, בעדיפות לסטודנט המועסק בפועל בשירות הציבורי, שיפעל כגורם מקשר בין מוסדות ההשכלה הגבוהה לבין מוסדות המגזר הציבורי. תפקידו המרכזי יהיה להוביל פעולות להנכחת השירות הציבורי בקמפוס – הנגשת מידע על אפשרויות תעסוקה והשפעה במערכת הציבורית, ולעודד מעורבות אזרחית מתוך זיקה לעולם השירות הציבורי. הרכז יקדם יוזמות מגוונות כגון אירוח משרתי ציבור, ימי עיון, שיתופי פעולה עם קורסים קיימים, ירידי תעסוקה והפצה של הזדמנויות רלוונטיות.
המלצות ליישום	- מומלץ להעניק לרכז מלגת פעילות בגובה של כ-20,000 ₪ או יותר לשנה אקדמית, לצורך הבטחת זמינות ומחויבות לתפקיד. - חיבור לארגון חברה אזרחית בעל מומחיות בתחום השירות הציבורי או לגוף ממשלתי רלוונטי, אשר יספק הכשרה, חיבורים וליווי שוטף לרכז לאורך השנה. - מומלץ ליצור מנגנון של תקשורת שוטפת בין הרכז לבין המדור למעורבות חברתית או יחידה מקבילה, לצורך סנכרון פעילויות, תיאום אירועים וקידום יוזמות משותפות. - חיבור להתאחדות הסטודנטים והסטודנטיות הארצית ולארגון הסטודנטים המקומי במוסד, לשם הרחבת החשיפה, תמיכה בפעילויות הרכז וקשר שוטף עם הסטודנטים.

פורום מתמשך לחיזוק הקשר בין האקדמיה לשירות ציבורי

מטרה יצירת מנגנון רב-מגזרי שיאיץ את מימוש החזון לחיבור עמוק בין האקדמיה לשירות הציבורי, באמצעות תכנון, יישום ופיתוח של מענים קיימים וחדשים.

בעלי עניין חברי סגל ההוראה במוסדות להשכלה גבוהה; ראשי חוגים ודיקני פקולטות; נציגי המל"ג והות"ת; פרויקטורים של תכנית 'אקדמיה 360'; נציבות שירות המדינה; אגף ממשל וחברה במשרד רוה"מ; ארגוני חברה אזרחית הפועלים בזירת השירות הציבורי; קרנות פילנתרופיות; התאחדות הסטודנטים והסטודנטיות הארצית; ועד הסטודנטים בשירות המדינה.

תיאור ההצעה הקמת פורום מתמשך רב-מגזרי לפיתוח ולקידום מהלכים משותפים שיחברו בין האקדמיה לשירות הציבורי. הפורום יתכנס אחת לחודשיים, כל פעם במוסד אקדמי אחר, וישמש מנוע תכנון ויישום למגוון פרקטיקות שיחזקו את הקשר בין המגזרים - ובפרט את הפרקטיקות המוצעות במסמך זה. הפורום יכלול נציגים בכירים מכל מגזר ויפעל במבנה של צוותי עבודה לפי תחומי תוכן. הפורום יפעל במסגרת פעילות אקו ממשל - אקוסיסטם הארגונים הפועלים לחיזוק השירות הציבורי.

דוגמאות מפעולות דומות - [פורום מנהלות מרכזי קריירה באקדמיה](#) - פורום לפיתוח מקצועי וללמידת עמיתים. הפורום נפגש לפחות שלוש-ארבע פעמים בשנה, כאשר כל מפגש מתמקד בנושא שונה המהווה נקודת מוצא לשיח, פלטפורמה לשיתופי פעולה ולהתייעצויות מתמשכות.

המלצות ליישום - מומלץ למנות תקן ייעודי וקבוע לניהול ותפעול הפורום, לצד פורום מוביל של אנשי סגל מהאקדמיה ובעלי תפקידים רלוונטיים מהשירות הציבורי. - מומלץ כי החברות בפורום תתבסס על מחויבות לעשייה - תכנון ויישום, כך שכל ארגון שותף יתבקש להקצות משאבים, כוח אדם וקשב ארגוני לקידום יוזמות והובלת צוותי עבודה.

הכשרת הסגל האקדמי וחיבור לשירות הציבורי

מטרה טיפוח סגל הוראה להעמקת ההכרות עם בעלי תפקידים מרכזיים בשירות הציבורי והאתגרים המרכזיים שהוא ניצב לפניהם. פעילות לשילוב התכנים ובעלי התפקידים בתהליכי ההוראה והלמידה ולהכוונת סטודנטים להשתלבות בשירות הציבורי.

בעלי עניין חברי סגל הוראה באוניברסיטאות ובמכללות, לרבות הסגל הבכיר, מורים מן החוץ וסגל אקדמי זוטרי; ראשי חוגים ודיקני פקולטות; הנהלת המוסד האקדמי.

תיאור ההצעה ההכשרה המוצעת נועדה לאפשר לחברי הסגל להכיר את השירות הציבורי ואת ההזדמנויות הטמונות ביצירת חיבורים עם המוסדות הציבוריים. מטרת ההכשרה היא לאפשר היכרות עם עולמות התוכן, האתגרים והצרכים של השירות הציבורי, ולהציג את מגוון האפשרויות ליצירת חיבורים בין האקדמיה למערכת הציבורית, לרבות שילוב הרצאות אורח, סיורים לימודיים וקורסים. המודל המוצע כולל סדרה בת שלושה מפגשים או לחלופין יום עיון מרוכז, ומורכב מהנושאים הבאים: היכרות עם השירות הציבורי, חדשנות בהוראה, תעסוקתיות ואקדמיה מחוברת לקהילה; חשיפה מעמיקה למגוון האפשרויות לחיבור בין האקדמיה לשירות הציבורי, הכרות עם שדה חינוך השירות הציבורי והפעילות האזרחית בתחום, התאמה לקהל היעד; סדנא מעשית לפיתוח פרקטיקות חדשות ומותאמות למוסד או לחוג הרלוונטי.

דוגמאות מפעולות דומות - [הכשרת 'שגרירות ושגרירי גיוון והכלה לסגל אקדמי ומנהלי', מרכז אקורד](#) - תוכנית הכשרה לביסוס תשתית מוסדית של סוכני שינוי מקרב הסגל האקדמי והמנהלי. הקורס כולל הקניית ידע תיאורטי ויישומי בנושא יחסים בין קבוצות, הכרות עם מודלים וכלים מבוססי מחקר, התנסות בתכנון מיזמים לקידום הכלה בקמפוס והוצאתם אל הפועל.

- הכשרת 'מחברים אקדמיה-תעסוקה', מרכז אדמונד דה רוטשילד לחיבור השכלה גבוהה-תעסוקה - הכשרה העוסקת בהובלת השינוי של הטמעת תעסוקתיות באקדמיה ונועדה להקנות לצוותים המוסדיים כלים להובלת השינוי; לחשוב וללמוד יחד על האתגרים בהם הם נתקלים ביום יום.

המלצות ליישום

- מומלץ לשלב את ההכשרה במסגרת פעילויות הפיתוח המקצועי של הסגל האקדמי, למשל כחלק מהשתלמויות פנים-מוסדיות או ימי סגל, ובאמצעות תמרוץ מוסדי (גמול השתלמות, תוספת לשכר הוראה, או הכרה אקדמית אחרת).
- התאמה דיפרנציאלית לפי קהלי יעד - סגל בכיר, מורים מן החוץ, ראשי חוגים וכו', תוך דגש על תחומי הוראה רלוונטיים ודוגמאות מהשטח.
- ניתן להסתייע בארגון אזורי או ממשלתי בעל מומחיות בשירות הציבורי או בתיווך בין אקדמיה למערכת הציבורית, לצורך בניית תכנים, הבאת מרצים מהשטח וחיפה לדוגמאות מעשיות.
- חשוב לכלול בהכשרה מפגש בלתי אמצעי עם משרתי ציבור לשם הבנת האתגרים, הצרכים וההזדמנויות מהשטח.
- מומלץ לייצר מנגנון המשך - קבוצת חשיבה מוסדית, ליווי יישומי, או קהילה פנימית של סגל מעורב, לצורך מיסוד פרקטיקות שיוטמעו בפועל בקורסים ובפעילות

-07

סיכום

סיכום

נייר מדיניות זה התמקד בסוגיית שיפור איכות כוח האדם בשירות הציבורי, באמצעות חיזוק הקשר בין מערכת ההשכלה הגבוהה לשירות הציבורי.

הנייר מבקש להניע מהלך אסטרטגי כולל ברמה הלאומית, כזה שיביא לחיזוק ההון האנושי בשירות הציבורי באמצעות מגוון רחב של פעולות.

החל בחשיפת סטודנטים לתחום השירות הציבורי ועד להכשרת הסגל האקדמי וליצירת מסלולים אקדמיים ייעודיים להשתלבות בו. יישום ההמלצות צפוי לדעתנו להביא לשיפור מהותי במיצוב השירות הציבורי כמסלול קריירה אטרקטיבי, להגברת האמון במערכת הציבורית, לחיזוק הערכים הדמוקרטיים ולתרום לשיפור השירותים והמוצרים הציבוריים הניתנים לציבור בישראל.

ממצאי הסקר שהוצגו בנייר מדיניות זה מדגישים את הצורך בהגברת החשיפה של סטודנטים לתכנים הקשורים למינהל ומדיניות ציבורית. הן במסגרת לימודיהם האקדמיים והן מחוצה לה. חשיפה כזו עשויה לחזק את תחושת הערך והמשמעות בעבודת השירות הציבורי, לשפר את המוטיבציה להצטרפות לשירות המדינה, להוביל לגיוון נרחב יותר בקרב עובדי השירות הציבורי. ולחזק יסודות דמוקרטיים השתתפותיים. היא גם עשויה להועיל לסטודנטים עצמם בכך שייחשפו לתכנים ולאפשרויות שונות הקשורות בשירות הציבורי.

נייר המדיניות מציג מגוון חלופות שמטרתן לשפר את איכות ההון האנושי במערכת הציבורית, תוך יצירת מסלולים מותאמים לסטודנטים מתחומי לימוד מגוונים. המודלים המוצעים כוללים פתרונות המתמקדים בחיזוק הקשר בין מוסדות אקדמיים לשירות הציבורי, הגברת המודעות לחשיבות השירות הציבורי בקרב אוכלוסיות צעירות, ומתן תמריצים ישירים לסטודנטים איכותיים להשתלב במערכת.

האקדמיה הישראלית שואפת לשפר את המדע והחברה בישראל ולחזק את הקשר עם השוק התעסוקתי. אנו סבורים כי קידום המלצות נייר זה עשויות לעודד השתלבות סטודנטים במסגרות משמעותיות כמו השירות הציבורי ובכך לקדם את מטרות מוסדות ההשכלה הגבוהה בישראל. עתה היא עת רצון והכרח. על האקדמיה הישראלית – הן ברמת המוסדות והן ברמת המועצה להשכלה גבוהה – לא לעמוד מנגד ולהצטרף בצורה אקטיבית ושיטתית למאמץ חשוב זה.

-08

ביבליוגרפיה

ביבליוגרפיה

אריאן, א', נחמיאס, ד' ואמיר, ר'. (2002). משילות והרשות המבצעת בישראל. תל אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גולשטיין-גלפרין, ר', מוהבן, א' ופורטל, ר' (2024). יעילות השירותים הציבוריים בישראל. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גל-נור, י'. (2003). לא, אדוני הנציב! מאחורי הקלעים של הפוליטיקה והמינהל בישראל. תל אביב: ידיעות אחרונות.

גל-נור, י' וכהן, נ' (בדפוס). מנהל ציבורי בישראל התפתחות, מבנה, תפקוד ורפורמות. תל אביב: הוצאת מאגנס-אקדמון.

דורי, א' (2025). "20 אלף שקל בממוצע: שכר עובדי הממשלה מזנק, אך מסתיר פערים ועיוותים".

גלובס, 18.02.2025 (<https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001502389>).

דרי, ד' (1993). מינויים פוליטיים בישראל: בין ממלכתיות לתנועתיות. המכון הישראלי לדמוקרטיה והקיבוץ המאוחד.

דרי, ד' ושרון, ע'. (1994). כלכלה ופוליטיקה בתקציב המדינה. תל אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה, דפוס חדקל.

המרכז להעצמת האזרח (2024). מכרזי כוח אדם בשירות המדינה 2021-2023. תל אביב: "מעשה ידיו", המרכז להעצמת האזרח.

ויגודה-גדות, ע', ש' מזרחי, נ' כהן. (2021). ביצועי המגזר הציבורי בישראל: ניתוח עמדות אזרחים והערכת מצב לאומית (2020). חיפה: המרכז לניהול ומדיניות ציבורית באוניברסיטת חיפה.

כהן, נ' ומזרחי, ש' (2017). מבוא למינהל וניהול ציבורי (כרכים א + ב'). האוניברסיטה הפתוחה.

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

לן, ע', בן בשט, י'. (2023). שחיקה מתמשכת: השכר במגזר הציבורי בישראל לעומת השכר במגזר הפרטי בהשוואה בין-לאומית. פורום ארלוזורוב

נציבות שירות המדינה (2022א') תנאי שירות ויחסי עבודה: העסקת סטודנטים בשירות המדינה. ירושלים: נציבות שירות המדינה.

נציבות שירות המדינה (2022ב'). סיכום פעילות לשנת 2021. ירושלים: נציבות שירות המדינה.

נציבות שירות המדינה (2021). דו"ח שוויון מגדרי בשירות המדינה. ירושלים: נציבות שירות המדינה.

נציבות שירות המדינה (2022). מגוונים את שירות המדינה, דו"ח גיוון וייצוג בשירות המדינה. ירושלים: נציבות שירות המדינה.

עתודות לישראל (2016). דוח צוות מקצועי ובין-משרדי לגיבוש אסטרטגיית פיתוח ורישות עתודות הון אנושי נושאות שינוי במגזר משרתי הציבור בישראל. ירושלים: מדינת ישראל.

צור, ר' וכהן, נ' (2021). הערכת מדיניות בשעת משבר: מודל להפקת לקחים בעקבות משבר הקורונה. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

צור, ר' וכהן, נ' (2024א'). טיוב הליכי הגיוס לשירות המדינה. תל אביב: המרכז להעצמת האזרח.

צור, ר' וכהן, נ' (2024ב'). ביזוריות לשירותך: המלצות לביזור ואצילת סמכויות בניהול ההון האנושי ובתהליך התקצוב בשירות המדינה. תל אביב: המרכז להעצמת האזרח.

Almond, G., & Verba, S. (1989). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. London: Sage.

Ajzen, Icek (1991). The theory of planned behavior: Some unresolved issues.

Organizational Behavior and Human Decision Processes, 50(2): 179-211.

Ajzen, Icek (2005). *Attitudes, Personality and Behaviour*. McGraw-hill Education (UK).

Ajzen, Icek (2006). Constructing a theory of planned behavior questionnaire, Brief description of the Theory of Planned Behavior. Available at: www.people.umass.edu/aizen/tpbrefs.html

Ajzen, Icek & Fishbein, Martin (2000). Attitudes and the attitude-behavior relation: Reasoned and automatic processes. *European Review of Social Psychology*, 11: 1-33.

Arnold, John, John Loan-Clarke, Crispin Coombs, Adrian Wilkinson, Jennifer Park, & Diane Preston (2006). How well can the theory of planned behavior account for occupational intentions?. *Journal of Vocational Behavior* 69(3): 374-390.

Asseburg, Julia & Homberg, Fabian (2020). Public Service Motivation or Sector Rewards? Two Studies on the Determinants of Sector Attraction. *Review of Public Personnel Administration* 40: 82-111.

Asseburg, Julia, Hattke, Judith, Hensel, David, Homberg, Fabian & Vogel, Rick (2020).

The Tacit Dimension of Public Sector Attraction in Multi-Incentive Settings. *Journal of Public Administration Research and Theory* 30: 41-59.

Baldwin, Robert, Cave, Martin & Lodge, Martin (2011). *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford University Press.

Bandura, Albert (1977). Self-efficacy: Toward a unifying theory of behavioral Change. *Psychological Review*, 84(2): 191-215.

Bandura, Albert (1993). Perceived self-efficacy in cognitive development and functioning. *Educational Psychologist*, 28(2): 117-148.

Ballart, Xavier, & Rico, Guillem (2018). Public or Nonprofit? Career Preferences and Dimensions of Public Service Motivation. *Public Administration* 96: 404–420.

Beeri, I. (2021). Lack of reform in Israeli local government and its impact on modern developments in public management. *Public Management Review*, 23(10): 1423-1435.

Bright, Leonard (2009). Why do public employees desire intrinsic nonmonetary opportunities?, *Public Personnel Management* 38(3): 15-37.

Box, R C. (1999). Running Governments Like a Business: Implications for Public Administration Theory and Practice. *American Review of Public Administration* (29): 19-43.

Bozeman, Barry & Su, Xuhong (2015). Public service motivation concepts and theory: A critique. *Public Administration Review* 75(5): 700-710.

Carpenter, Jacqueline, Doverspike, Dennis & Miguel, Rosanna F. (2012). Public Service Motivation as a Predictor of Attraction to the Public Sector. *Journal of Vocational Behavior* 80: 509–523.

Christensen, Robert K. & Wright, Bradley E. (2011). The Effects of Public Service Motivation on Job Choice Decisions: Disentangling the Contributions of Person-Organization Fit and Person-Job Fit. *Journal of Public Administration Research and Theory* 21: 723–743.

Cohen, Nissim (2013) 'We Are Talking About Saving Lives': The Welfare State, Health Policy and Non-Governability – A Case Study of an Israeli Hospital. *Social Work in*

Public Health, 28 (6): 619-636.

Cohen, Nissim (2015). Bargaining and Informal Interactions in the National Budget: A Game Theory Analysis of The Israeli Case. *International Review of Administrative Sciences*, 81 (1): 58-78.

Cohen, Nissim (2016). Forgoing New Public Management and Adopting Post-New Public Management Principles: The On-Going Civil Service Reform in Israel. *Public Administration and Development*, 36 (1): 20-34.

Cohen, Nissim (2019). Public Administration in Israel: Development, Structure, Legal Authority and Function. ENA working papers (Papiers de recherche de l'Ena): PR ENA AGP 2019-07. ENA, France.

Cohen, Nissim (2023). Public Administration Reform and Political Will in Cases of Political Instability: Insights from the Israeli Experience. *Public Policy and Administration* 38 (4): 405-423.

Cohen, N. (2025). Policy Entrepreneurs and the Design of Administrative Reform: A Conceptual Framework and the Israeli Case. *European Policy Analysis*.

Cohen, Nissim & Yekoutiel Sabah (2024). "Public Policy in Israel". In: *Encyclopedia of Public Policy*. Editors: Minna van Gerven, Christine Rothmayr Allison & Klaus Schubert. Springer.

Dahl, V., Amnå, E., Banaji, S., Landberg, M., Šerek, J., Ribeiro, N., ... & Zani, B. (2020). Apathy or alienation? Political passivity among youths across eight European Union countries. In *Youth Citizenship and the European Union* (pp. 43-60). Routledge.

Deloitte (2016) Winning over the next generation of leaders. The 2016 Deloitte Millennial survey.

de Walle, Van, Steijn Steven, Bram & Jilke, Sebastian (2015). Extrinsic Motivation, PSM and Labour Market Characteristics: A Multilevel Model of Public Sector Employment Preference in 26 Countries. *International Review of Administrative Sciences* 81: 833–855.

Eshel, S., & Hananel, R. (2019). Centralization, neoliberalism, and housing policy central-local government relations and residential development in Israel. *Environment and Planning C*, 37(2): 237-255.

Fishbein, Martin (1979). A theory of reasoned action: Some applications and implications. In H. Howe & M. Page (Eds.), *Nebraska Symposium on Motivation*. (pp. 65-116). Lincoln, NE: University of Nebraska Press.

Fowler, Luke, & Birdsall, Chris (2020). Are the Best and Brightest Joining the Public Service? *Review of Public Personnel Administration* 40: 532–554.

Frederickson, G H. (1982). The Recovery of Civism in Public Administration. *Public Administration Review* 42: Pp. 501-509.

Frederickson, G H. (1997). *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass.

Frisch-Aviram, Neomi, Beeri, Itai & Cohen, Nissim (2021). How policy entrepreneurship training affects policy entrepreneurship behavior among street-level bureaucrats—a randomized field experiment. *Journal of European Public Policy* 28(5): 698-722.

Galnoor, Itzhak (2011). *Public management in Israel: Development, structure, functions and reforms*. Taylor and Francis Group.

Galnoor I., Rosenbloom, D.H., & Yaroni, A. (1998) Creating new public management reforms: Lessons from Israel. *Administration and Society*, 30(4), 393-420.

Gilad, Sharon, SulitzeanuKenan, Raanan & LeviFaur, David. (2024). A taste for

government employment also rests on its political flavor. *Public Administration Review* (online first).

Hill, Terry, & Westbrook, Roy (1997). SWOT analysis: It's time for a product recall. *Long-Range Planning* 30(1): 46-52.

Hillman, Amy J. & Hitt, Michael A. (1999). Corporate political strategy formulation: A model of approach, participation, and strategy decisions. *Academy of Management Review* 24(4): 825-842.

Jakobsen, M., Løkke, A.K. & Keppeler, F. (2023). Facing the Human Capital Crisis: A Systematic Review and Research Agenda on Recruitment and Selection in the Public Sector. *Public Administration Review* 83: 1635–1648.

King, C S, K M Feltey, and B O Susel. (1998). The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration. *Public Administration Review* (58): Pp. 317-326.

Kjeldsen, Anne Mette (2014). Dynamics of Public Service Motivation: Attraction–Selection and Socialization in the Production and Regulation of Social Services. *Public Administration Review* 74: 101–112.

Korac, Sanja, Saliterer, Iris & Weigand, Benedikt (2019). Factors Affecting the Preference for Public Sector Employment at the Pre-Entry Level: A Systematic Review. *International Public Management Journal* 22: 797–840.

Lawless JL, Fox RL (2015) *Running from Office: Why Young Americans Are Turned off to Politics*. Oxford: Oxford University Press.

Linos, Elizabeth (2018). More than Public Service: A Field Experiment on Job Advertisements and Diversity in the Police. *Journal of Public Administration Research and Theory* 28: 67–85.

Mahoney, James, & Thelen, Kathleen (eds.) (2009). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press.

Mayer, A.K. (2011). Does education increase political participation? *The Journal of Politics*, 73(3): 633-645.

Miller&Mor&Attias, Rotem, & Eran Vigoda&Gadot (2022). "Evolving Motivation in Public Service: A Three&Phase Longitudinal Examination of Public Service Motivation, Work Values, and Academic Studies among Israeli Students." *Public Administration Review* 82(2): 210-224.

Musacchio, Aldo, & Sergio G. Lazzarini (2012). Leviathan in business: Varieties of state capitalism and their implications for economic performance. Available at SSRN 2070942.

Perry, James. L. (2000). Bringing society in: Toward a theory of public service motivation", *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(2), pp. 471-488.

Perry, James L. (1996). Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity, *Journal of Public Administration Research and Theory* 6(1): 5-22.

Perry, James L. & Hondeghem, Annie (2008). *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Perry, James L., Hondeghem, Annie & Wise, Lois Recascino (2010). Revisiting the motivational bases of public service: twenty years of research and an agenda for the future, *Public Administration Review* 70(5): 681-690.

Perry, James L. & Wise, L. R. (1990). The motivational bases of public service, *Public Administration Review* 50(3): 367-373.

Piatak, J. S., Sowa, J. E., Jacobson, W. S., & McGinnis Johnson, J. (2020). Infusing public service motivation (PSM) throughout the employment relationship: A review of PSM and the human resource management process. *International Public Management Journal*, 24(1), 86-105.

Quintelier, E. (2007). Differences in political participation between young and old people. *Contemp. Politics* 13: 165–180.

Rainsford, E. (2017). Exploring youth political activism in the United Kingdom: What makes young people politically active in different organisations?. *The British Journal of Politics and International Relations*, 19(4): 790-806.

Rainey, Hal G. & Steinbauer, Paula (1999). Galloping elephants: Developing elements of a theory of effective government organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory* 9(1): 1-32.

Ritz, A., Brewer, G. A., & Neumann, O. (2016). Public service motivation: A systematic literature review and outlook. *Public Administration Review*: 76(3), 414-426.

Ritz, Adrian, Weißmüller, Kristina S. & Meynhardt, Timo (2023). Public Value at Cross Points: A Comparative Study on Employer Attractiveness of Public, Private, and Nonprofit Organizations. *Review of Public Personnel Administration* 43: 528–556.

Rose, L. (1999). Citizen (re)Orientations in the Welfare State?: From Private to Public Citizens. In *Citizenship and Welfare State Reform in Europe*, ed. J. Bussemaker. London: Routledge, pp. 131-148.

Sangmook, Kim (2012). Does person-organization fit matter in the public sector? testing the mediating effect of person-organization fit in the relationship between public service motivation and work attitudes, *Public Administration Review* 72(6), pp. 830-840.

Scott, Patrick G. & Pandey, Sanjay K. (2005). Red tape and public service motivation: Findings from a national survey of managers in state health and human services agencies. *Review of Public Personnel Administration* 25(2): 155-180.

Shames SL (2017) *Out of the Running: Why Millennials Reject Political Careers and Why It Matters*. New York: New York University Press.

Taylor, Jeannette (2008). Organizational influences, public service motivation and work outcomes: an Australian study, *International Public Management Journal* 11(1): 67-88.

Twenge J. M. (2014) *Generation Me: Why Today's Young Americans Are More Confident, Assertive, Entitled and More Miserable than Ever Before*. New York: Atria.

Twenge, J. M., & Campbell, W. K. (2009). *The Narcissism Epidemic: Living in the Age of Entitlement*. Simon and Schuster.

Twenge, J. M., Campbell, W. K., & Freeman, E. C. (2012). Generational differences in young adults' life goals, concern for others, and civic orientation, 1966–2009. *Journal of Personality and Social Psychology*, 102(5): 1045.

Vandenabeele, Wouter (2007). Toward a Public Administration Theory of Public Service Motivation. *Public Management Review* 9(4): 545–56.

Vandenabeele, Wouter (2008). Government calling: Public service motivation as an element in selecting government as an employer of choice, *Public Administration* 86(4), pp. 1089-1105.

Vandenabeele, Wouter (2009). The mediating effect of job satisfaction and organizational commitment on self-reported performance: More robust evidence of the PSM performance relationship, *International Review of Administrative Sciences* 75(1), pp. 10-34.

Van Hooft, Edwin AJ, Marise Ph Born, Toon W. Taris, & Henk van der Flier (2005). Predictors and outcomes of job search behavior: the moderating effects of gender and family situation. *Journal of Vocational Behavior*, 67(2): 133-152.

Van Hooft, Greet, Alan M. Saks, Filip Lievens, and Bert Weijters (2015). Development and test of an integrative model of job search behavior. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 24(4): 544-559.

Verba, S., & Nie, N. H. (1987). *Participation in America: Political democracy and social equality*. University of Chicago Press.

Vigoda, Eran. (2002). Administrative Agents of Democracy? A Structural Equation Modeling (SEM) of the Relationship between Public Sector Performance and Citizenship Involvement. *Journal of Public Administration Research and Theory* 12: 241-272.

Witesman, E. M., Walters, L., & Christensen, R. K. (2024). Creating a public service topology: Mapping public service motivation, public service ethos, and public service values. *Public Administration*, 102(2), 540-579.

Woo, H., & Kim, S. (2024). Public Service Motivation and Public Sector Employment in Korea. *Public Administration Review* 84: 966–981.

Yankelovich, D. (1991). *Coming to Public Judgment: Making a Democracy Work in a Complex World*. Syracuse, NY: Syracuse University Press.

דוחות, פרוטוקולים ומסמכים רשמיים

דוח מבקר המדינה. (2003). דוח שנתי 53 לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001. משרד מבקר המדינה, ירושלים. כנסת. (2016). הוועדה המיוחדת לנושא הרפורמה בשירות המדינה. ירושלים: הכנסת.

הוועדה הציבורית מקצועית לבחינת ולבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה (ועדת קוברסקי). (1989). דין וחשבון – כרך א'. ירושלים.

הוועדה הציבורית מקצועית לבחינת ולבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה (ועדת קוברסקי). (1989). דין וחשבון – כרך ב'. ירושלים.

הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג). (2011). דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי. ירושלים.

ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה (ועדת דייץ). (2013). דוח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה. ירושלים.

נציבות שירות המדינה. (2013). הנחיית נציב שירות המדינה לתכנון בתחום ההון האנושי לקראת תוכנית עבודה 2014. ירושלים.

נספחים

נספח 1: מצבו של השירות הציבורי בישראל - מאפיינים מבניים ואתגרים

בסיסו של המינהל הציבורי בישראל הונח בעיקר תחת המנדט הבריטי (Cohen, 2016; 2019). לאחר הקמת המדינה, ראש הממשלה דוד בן-גוריון פעל לחיזוק היבטים "ממלכתיים" במנהל הציבורי ובין היתר, גם לצמצום תופעת המינויים הפוליטיים ושימת דגש על גיוס עובדים ועובדים על פי שיטת הכושר. תפיסתו של בן-גוריון נשענה על ההבנה כי "עובדי המדינה הם בפועל שליטי המדינה, אם כי להלכה ולמעשה הם כפופים לממשלה ולחוק. בידם ניתן דבר ביצוע המדינה, בהתנהגותם ובמעשיהם תלוי כבוד המדינה, תלוי אמון האזרח" (דרי, 1993, 38). בפועל, בתוך שנים ספורות, אגב מאבק בין ראש הממשלה, מייסד המדינה בפועל, לבין מפלגתו שלו, החלה ישראל לנוע בכיוון של ממלכתיות. שני שינויים מרכזיים סימנו את נקודת המפנה: הקמת "מחלקת המנגנון" בשנת 1950 (לימים: "נציבות שירות המדינה"), וחקיקתו בשנת 1959 של חוק שירות המדינה (מינויים), התש"ט-1959.

מאז, התפיסה הרווחת בשירות הציבורי בישראל קובעת כי עובדי שירות המדינה נדרשים לשירות בעל אופי ממלכתי וא-פוליטי. מועמדים למשרות מגויסים על פי מידת התאמתם לתפקיד ולדרישותיו; בחירת העובדים נעשית על בסיס מבחנים תחרותיים ובאמצעות מכרזים; על עובדי שירות המדינה לבצע את תפקידם על בסיס שיקולים מקצועיים וענייניים, ללא התחשבות בשיקולים פוליטיים; חילופי השלטון אינם אמורים להשפיע על תפקידו, תנאיו או מעמדו של עובד שירות המדינה (Galnoor, 2011: 116). המגמה הממלכתית עוצבה לא רק באמצעות שינויים מוסדיים כמו הקמת הנציבות וחקיקת חוק המינויים, אלא הושפעה מאוד גם מפסיקות בג"ץ. מגמה זו אף התחזקה במהלך שנות ה-80 ובתחילת העשור האחרון של המאה הקודמת, עם פרסומי דוחות מבקר המדינה וועדות מקצועיות ממשלתיות שונות (כהן, דול ואבוטבול, 2024).

מאז הקמת המדינה, שליטה ריכוזית במנהל הציבורי היא אחד המאפיינים העיקריים שלו (דרי ושרון, 1994; Galnoor, Rosenbloom and Yaroni, 1998). ריכוזיות יתר מאפיינת גם את מערכת היחסים בין השלטון המרכזי למקומי (Beeri, 2021), והאחרון תלוי מאוד בראשון במגוון אלמנטים (Eshel and Hananel, 2019). מצב זה נמשך גם בעשורי שנות ה-90 ושנות האלפיים (Cohen & Sabah, 2024; Cohen, 2016; 2023; 2025). תהליך ניהול ההון האנושי בשירות המדינה מתאפיין אף הוא בריכוזיות יתר, במיוחד בכל הקשור להקצאת משרות, תקינה, גיוס ואיוש משרות (צור וכהן, 2024ב').

בנוסף לשליטה ריכוזית חזקה במערכות הפוליטיות והמינהליות שלה, ישראל סובלת ממה שמכונה בספרות "אי-משילות" (Cohen, 2013; 2023; 2025), כלומר, מחוסר יכולתם של מקבלי ההחלטות לגבש מדיניות ציבורית וליישם אותה ביעילות לאורך זמן (אריאן, נחמיאס

ואמיר, 2002; נחמיאס וסנד, 1999). בהתחשב במציאות של חוסר יציבות פוליטית, שיקולים אסטרטגיים ארוכי-טווח נדחקים לטובת שיקולים קצרי-טווח בכל הקשור להתנהלותם של שחקנים ממשליים (Cohen, 2015). בעיית אי-המשילות קשורה ישירות לסביבה הלא יציבה של ישראל מבחינה פוליטית. מאז 1977, כאשר מפלגת הליכוד הימנית ניצחה לראשונה בבחירות הארציות, שלטה המפלגה במדינה במשך רוב שנות ה-80 של המאה הקודמת, למעט ממשלת האחדות בין הליכוד למערך מ-1984 עד 1986. בשנים שבאו לאחר מכן, שלט הליכוד בזירה הפוליטית, למעט כמה מקרים יוצאי דופן כמו ממשלת השמאל של אהוד ברק (1999-2001), ממשלת המרכז של אריאל שרון (2001-2006), ממשלתו של אהוד אולמרט (2006-2009) וממשלת השינוי של נפתלי בנט ויאיר לפיד (2021-2022), בין השנים 2009 ל-2024 כיהן בנימין נתניהו, ראש מפלגת הליכוד, כראש ממשלת ישראל.

בעשורים האחרונים ישנו קצב חילוף גבוה של שרים. זאת ועוד, בהתחשב בעובדה שהחוק הישראלי מאפשר לממשלה לבצע מינויים פוליטיים לתפקידים מנהליים בכירים שונים (כולל מנכ"לי משרדים), לא רק הפוליטיקאים מוחלפים בתדירות גבוהה בחדשים (לעיתים אף לפני השלמת 12 חודשים בתפקיד), אלא גם המנכ"לים הממונים של משרדיהם. בסביבה כזו, שיקולים אסטרטגיים ארוכי-טווח נדחקים בפני שיקולים קצרי-טווח בהתנהלות השחקנים השונים בזירת המדיניות הציבורית (Cohen, 2015). מצב זה הופך כל ניסיון לרפורמה אמיתית בשירות הציבורי למאתגר מאוד (Cohen & Sabah, 2024).

בין השנים 1960 ו-1990 עמד הצורך ברפורמה במנהל הציבורי הישראלי, שבין היתר תדאג להשבחת ההון האנושי בשירות הציבורי, במוקדן של ועדות ממשלתיות ולא ממשלתיות רבות. דוגמאות לכך כוללות את ועדת הורוביץ (1963), ועדת מוזס (1965), ועדת זנבר (1981), ועדת לורנץ (1985), ועדת דרור (1986), ועדת זוסמן (1989) והחשובה שבהן – ועדת קוברסקי (1989). עם זאת, רק שני ניסיונות אמיתיים ליישם את ההמלצות הללו בצורה מקיפה נעשו לאורך השנים: הניסיון של יצחק גלנור בין השנים 1994 ל-1996 והניסיון של משה דיין ורון צור בין השנים 2013 ל-2018 (Cohen, 2023). שני הניסיונות הללו כשלו בסופו של יום.

מטרת ועדת קוברסקי הייתה לבחון את שירות המדינה באופן מקיף ולהציע המלצות לשיפורו (כהן ומזרחי, 2017: 381). דוח הוועדה, שפורסם בשנת 1989, כלל, בין היתר, המלצות (1) להגדרה מחדש של המטרות והמשימות של שירות המדינה, (2) לקביעת גבולות ברורים למעורבות פוליטית במנהל הציבורי, (3) לשיפור השירות לציבור על ידי צמצום מעורבות הממשלה, (4) להגברת יכולת ניהולית של המנכ"לים של המשרדים על ידי מתן שיקול דעת וגמישות רבה יותר עבורם, ו- (5) להעברת סמכויות ממשרד האוצר למשרדים, ובכך לבזר את השליטה (ועדת קוברסקי, 1989; ועדת טרכטנברג, 2011). עם זאת, למרות שמקבלי ההחלטות בזמנו הביעו התלהבות מרעיונות ועדת קוברסקי ואימצו אותם פה אחד, ואף שחלקם טענו שהם מבינים

היטב את חשיבות הרפורמה וחפצים בה (Cohen, 2016; 2023), בפועל, המלצותיה העיקריות לא יושמו (Galnoor et al., 1998: 401). היטב את חשיבות הרפורמה וחפצים בה (Cohen, 2016; 2023), בפועל, המלצותיה העיקריות לא יושמו (Galnoor et al., 1998: 401).

לאור האופי הרדיקלי של דוח ועדת קוברסקי, לקח לישראל שש שנים להתחיל להתקדם לקראת שינוי. בשנת 1994 חוותה ישראל את הניסיון האמיתי הראשון לרפורמה כוללת במינהל הציבורי ובצורה שיטתית ומקיפה. בעקבות המלצות ועדת קוברסקי, יצחק גל נור, נציב שירות המדינה החדש, תכנן את תוכנית "צעדים מחוללי שינוי" לשילוב רפורמה מקיפה עם שינויים סלקטיביים קצרי-טווח. לצורך כך, הוא אימץ את הגישה של "רדיקליזם סלקטיבי" על מנת לקדם רפורמה הוזה בתפיסתה לגלי הרפורמה של הניהול הציבורי החדש. מול ההתנגדות המסורתית של משרד האוצר החזק, נציבות שירות המדינה לבדה לא יכלה ליישם רפורמה אחידה ומכוונת מרכז (גל נור, 2003). לפיכך, אימוץ רוב ההמלצות המפורטות של דו"ח קוברסקי לא היה אופציה אמיתית. מכיוון שהמטרה הייתה לשנות את התרבות המנהלית של ישראל בהדרגה, ההתמקדות הראשונית הייתה בהחלפה ו/או חיזוק הדרג הבכיר בשירות המדינה באמצעות שיטות חדשות של גיוס, תגמול והשתלמויות מקצועיות ובתי ספר למדיניות. הרעיון היה שאנשי הצוות הבכיר החדש יהפכו לאחר מכן לסוכני שינוי (Galnoor et al., 1998).

בשנת 1995 החל בנימין נתניהו את כהונתו הראשונה כראש ממשלה ונציבות שירות המדינה הועברה להיות יחידת סמך במשרד ראש הממשלה. במקביל, שמואל הולנדר התמנה כנציב שירות מדינה חדש. הולנדר כיהן בתפקיד זה 14 שנים והראה עניין מועט בהמשך הרפורמות (Galnoor et al. 1998: 404). הממשלות מאז מינויו הראשון מינו מחדש את הולנדר לתפקיד פעם אחר פעם. לבית המשפט העליון הוגשו כמה עתירות להעברתו מתפקידו, המדגישות את תקופת כהונתו הארוכה. בסופו של דבר, הולנדר התפטר.

במהלך 14 השנים הללו, הפוליטיקאים הישראלים לא הפגינו מוטיבציה אמיתית לאמץ אסטרטגיה מכוונת מטרה שתקדם את סדר היום של הרפורמה ויעדיה. אף אחת מהממשלות החדשות, לא מימין ולא משמאל, לא הפגינה מחויבות או מוטיבציה של ממש לקדם רפורמה בשירות המדינה. עם זאת, לאורך שנים ארוכות אלו החלו כמה ניסיונות תוספתיים שלא הבשילו למעשה. דוגמאות לכך כוללות את "מטה הרפורמה" שנוצר בתקופת ממשלתו של ראש הממשלה אהוד ברק (1999–2001), וההמלצה לאמץ את מודל לשינויים מבניים שהוגש לשר האוצר בנימין נתניהו במאי 2004.

מאז שנות ה-2000, חלו מספר התפתחויות, בעיקר יוזמות לא סדירות או שינויים ספציפיים שעשויים להיחשב לניסיונות רפורמה תוספתיים או כושלים (Cohen, 2016). בשנת 2003,

התוכנית הכלכלית המכילה צעדים מרחיקי לכת בנושאי מיסוי ושוק ההון העלתה מחדש את המאמצים לכווץ את המגזר הציבורי. בשנת 2004 ניתנה למשרדי ממשלה ויחידות הסמך שליטה מוגברת על תחומים לרבות ההחלטות לגבי דרגות כוח אדם, שינויים רגולטוריים, מינויים של ממלא מקום, היתרי עבודה פרטיים, אשרות לימודים בחו"ל, תגמול עובדים, העסקה לפי שעה במצבים מיוחדים וחתימה על חוזים. בשנים 2006 ו-2007 הם הורשו לנהל מכרזים פנימיים ועניינים נוספים הנוגעים למשרדיהם עד לרמה מסוימת. עם זאת, צעדים אלה היו מצטברים בעיקרם ולא חלק מרפורמה מקיפה. בשנת 2007, נציבות שירות המדינה הציעה מספר שינויים מבניים, כולל גישה חדשה לניהול משרדים ממשלתיים ויחידות סמך. למרות אישורו של ראש הממשלה אולמרט לחלק מהצעדים, בפועל הם לא יושמו. בשנת 2008, היועץ המשפטי לממשלה ומשרד ראש הממשלה הקימו צוות בין-משרדי לטיפול בנושאים מקצועיים ושינויים שנועדו לשפר את השירות (Cohen, 2016). אלא שכלל הניסיונות המצטברים הללו מעולם לא הבשילו לשינוי אמיתי ונרחב בשטח (Cohen, 2023).

בשנת 2010 הצטרפה ישראל לארגון ה-OECD, מהלך שחזק את ההבנה של מקבלי ההחלטות בישראל לגבי הצורך ברפורמה (נציבות שירות המדינה, 2013: 68-69). בקיץ 2011 חוותה ישראל גל חסר תקדים של מחאות בדרישה לשינויי מדיניות ובנייה מחדש של מדינת הרווחה. בהמשך, הקימה הממשלה את ועדת טרכטנברג לפיתוח המלצות לשינוי חברתי-כלכלי (ועדת טרכטנברג, 2011: 49). כמה חודשים לאחר מכן, הוקמה ועדה ייעודית לבחינת מבנה הסגל של שירות המדינה. דו"ח הוועדה המליץ לתקן תהליכים ומבנים שונים במשרד ראש הממשלה, לצמצם את מספר המינויים הפוליטיים ולחזק את המועצה לביטחון לאומי בצוות המקצועי המייעץ לראש הממשלה. באוקטובר 2011 החליטה הממשלה (החלטה 3756) על שינויים מערכתיים לחיזוק תכנון המדיניות, היישום והגמישות המנהלית של המדינה – ברוח המלצות דוח טרכטנברג. זמן קצר לאחר מכן הקימה הממשלה צוות לרפורמה בניהול כוח האדם בשירות המדינה ולהתאמת יכולותיו לצרכיה המשתנים של ישראל על ידי יצירת התרבות, המנהיגות והמנגנונים הדרושים (נציבות שירות המדינה, 2013: 4).

בספטמבר 2012 החל הניסיון הרציני השני בתולדות מדינת ישראל לרפורמה מקיפה בשירות המדינה. לראש מטה הרפורמה מונה רון צור. המשימה הראשונה של צור הייתה לתאם את ועדות המשנה ולעצב את הדו"ח על אופן יישום הרפורמה. כדי לשפר את סיבוייה ליישום, התוכנית הסתמכה על שתי תפיסות יסוד: "יישום כההליך" ו"גישה טלסקופית"; החל משינויים קטנים ונבנים בכל שנה לרפורמות מאתגרות יותר. השלב הראשוני התמקד ברפורמה של משרדי נחשון 4 (משרדי הפיילוט שנבחרו מלכתחילה ליישם את מרכיבי הליבה של הרפורמה). בהתבסס על התובנות שנאספו, התוכנית הותאמה והושמה על 31 משרדים נוספים. התפיסה השנייה הייתה הקמת תהליך מעגלי וספירלי, המשקף את התובנות העולות בכל שלב של התוכנית. בשימוש

באסטרטגיה זו, הוועדה הכירה בצורך לתקן את היסודות הבסיסיים של שירות המדינה, לרבות ערכי היסוד, התרבות הארגונית והשפה שלו (נציבות שירות המדינה, 2013).

מעניין לציין שארגוני העובדים, החוששים באופן מסורתי מרפורמה, לא היוו בשעתו איום רציני על התהליך (Cohen, 2023). למרבה האירוניה, שחקני הווטו העיקריים הגיעו מתוך נציבות שירות המדינה, שחוותה בשנים אלו כסכסוך חמור בין ה"משמרת הוותיקה" לבין כמה עשרות העובדים שעבדו תחת מטה הרפורמה. בפועל, מטה הרפורמה פעל כמעין גוף נפרד בתוך נציבות שירות המדינה (Cohen, 2023). כמה בכירים בנציבות עשו מאמצים משמעותיים לבלום את התהליך (מבקר המדינה, 2017), בטענה כי מבחינה ארגונית, נציבות שירות המדינה לא הוכנה היטב (דניאל הרשקוביץ בישיבת הכנסת, 16 באוקטובר 2018). בסופו של דבר, מטה הרפורמה פורק בשנת 2017.

בספטמבר 2018 אישרה הממשלה את מינויו של דניאל הרשקוביץ לנציב שירות המדינה החדש. עד לסיום כהונתו לא כונסה ועדת ההיגוי לרפורמה, והחל משנת 2018, פסקו מאמצי הרפורמה. יתרה מזאת, היו שהביעו חשש שסיום ואי תחזוקת הרפורמות עלול להוביל למגמה הפוכה למה שתכננו מקדמיה. נכון לכתיבת שורות אלו אין נציב מכהן בשירות המדינה. במקביל, משנת 2016 גבר החיכוך בין הדרג הנבחר לדרג המקצועי בטענה של הגברת משילות על ידי הדרג הנבחר. החל מממשלת נתניהו הרביעית (2015–2019), וביתר שאת משנת 2018, נבחרו ציבור התבטאו בצורה קשה כלפי בכירים בדרג המקצועי. שרים וחברי כנסת מהקואליציה טענו כי הפקידות הבכירה מכוונת לסיכול מדיניות וליצירת סדר יום חלופי להחלטות השרים במסווה של ניטרליות ומקצועיות. בהתאם, התנהלות הממשלה קידמה צעדים לצמצום את כוחה של הפקידות ואת עצמאות הבירוקרטיה (צור וכהן, 2021).

בינואר 2023, הציגה ממשלת נתניהו השישית תוכניות מרחיקות לכת לשינויים הנוגעים ליחסי הגומלין בין הרשויות בישראל ולחיזוק כוחן של הממשלה והכנסת אל מול מערכת המשפט. שינויים אלו עמדו במוקד עימות חזיתי בין שני מחנות בחברה הישראלית, שכן המתנגדים לרפורמה ראו בה הפיכה משטרית שתקעקע את יסודותיה הדמוקרטיים של מדינת ישראל בעוד תומכי השינוי ראו בו תנאי הכרחי ל"משילות". ביולי 2023, למרות ולאור מחאות המוניות בחברה הישראלית, אישרה כנסת ישראל את תיקון החוק לביטול עילת הסבירות. על רקע זה, הקיטוב החברתי הגיע לשיא נוסף. במקביל, האמון הציבורי במערכת השלטון ירד והגיע לשפל מאז תחילת המדידות ב-20 השנים האחרונות (הרמן ואח', 2023). באוקטובר 2023, חודשים מספר לאחר מכן, תקפו ארגון החמאס וארגון הג'יהאד האסלאמי בצורה מתואמת ואכזרית יישובים אזרחיים ובסיסי צבא בדרום המדינה. בימים, בשבועות ובחודשים שמאז תחילת מלחמת השביעי באוקטובר ישראל נזקקה לשירות מדינה איכותי שייתן מענה למצב

החירום ההיסטורי שנוצר. אלא ששירות המדינה ממשיך להפגין ביצועים חלשים (גולשטיין-גלפרין ואח', 2024).

לבסוף, אינדיקציות מלמדות כי תהליכי פוליטיזציה פוקדים בשנים האחרונות, וביתר שאת, את השירות הציבורי בישראל. ממצאי מחקר שנערך לאחרונה (כהן, דול ואבוטבול, 2024) מצביעים בבירור על גידול רב בפטורים ממכרז בגיוס עובדות ועובדים לשירות המדינה. נכון לסוף אפריל 2024 קיימים בשירות המדינה בישראל 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 האחרונות. מתוך סך המשרות הפטורות ממכרז, 514 משרות מוגדרות משרות אמון, 609 הן משרות מקצועיות בכירות, ו-518 הן משרות זמניות. התבוננות בנתון מבחינה יחסית מעלה תמונה עגומה עוד יותר: מספר המשרות הפטורות ממכרז קפץ ביותר מפי 8 מאז שנת 2000. עוד מטריד למצוא כי מספר המשרות המקצועיות הבכירות הפטורות ממכרז קפץ אף הוא בכפי 12 מאז שנת 2000 ועד היום. בשנת 2000 נמנו רק 52 משרות פטורות ממכרז בקרב הסגל הבכיר, ואילו בשנת 2024 המספר עומד על 609, קרי 31.7% (כמעט שליש) מכלל המשרות הבכירות. לטענת הכותבים, שירות המדינה בישראל ניצב בפני תהליך מואץ של פוליטיזציה, העלול להחליש את עצמאותו ואת יכולתו לפעול באופן מקצועי. מגמה זו, אם תימשך, עשויה להציב אתגר משמעותי בפני חוסנה של הדמוקרטיה בישראל. זאת, דווקא בתקופה שבה ישראל חייבת לבסס ולשמר שירות מדינה ערכי, ממלכתי, מקצועי וחזק שיוכל להתמודד עם האתגרים הביטחוניים, המדיניים, הכלכליים והחברתיים הניצבים לפתחה (שם).

נספח 2: מבנה יום סיור ברשות מקומית

- פתיחה קבוצתית קצרה: העיר שלי ואני - מה אני יודע על שלטון מקומי, מה התפקיד שלו, איך אני חווה את העיר שלי; מעבר על לוז ומטרות הסיור, חלוקת דפי למידה.
- תפקיד השלטון המקומי (מומחה שלטון מקומי) - מה תפקיד השלטון המקומי, מבנה וחלוקת סמכויות אל מול השלטון המרכזי, מבנה הכנסות של שלטון מקומי.
- משבצת בהובלת נציג מהרשות (מנכ"ל/סמנכ"ל) - הכרות עם מבנה הארגוני של הרשות, תפיסת העשייה והאחריות של הרשות אל מול התושבים, אתגרי הרשות המקומי.
- "מבטים": חלוקה לקבוצות קטנות ומפגשים עם בעלי תפקידים שונים ברשות כדוג' גזבר, מנהל/ת אגף חינוך/רווחה/שפ"ע/הנדסה/חדשנות/שירות ועוד (2 סבבים).

- עיבוד: מה למדתי על תפקיד הרשות המקומית, מה השאלות שאני יוצא איתן.

אפשרויות להרחבה

- סיור ברשות לזיהוי העשייה של הרשות
- מפגש עם תושבים ברשות בצורות שיטוט/מובנה לבחינה איך הם תופסים את תפיסת הרשות, איך החוויה

דגשים מרכזיים

- עדיפות לרשות קרובה גיאוגרפית למוסד האקדמאי לשם העמקת החיבור האישי
- בחירה של רשות בעלת יכולת תפקוד גבוהה כמודלינג לשלטון מקומי מתפקד ובעלת מוטיבציה ורצון לארח סטודנטים
- יצירת איש קשר מרכזי ברשות בעדיפות על לשכות ראש רשות/ מנכ"ל/צוער שיוכלו לסייע לתכלול את הסיור + הכוונה לבעלי התפקידים הרלוונטיים.
- בחירה של בעלי תפקידים בעלי תפיסת שליחות גבוהה וניסיון ברשות.
- מפגש עם תושבים ברשות בצורות שיטוט/מובנה לבחינה איך הם תופסים את תפיסת הרשות, איך החוויה
- עדיפות לרשות קרובה גיאוגרפית למוסד האקדמאי לשם העמקת החיבור האישי
- בחירה של רשות בעלת יכולת תפקוד גבוהה כמודלינג לשלטון מקומי מתפקד ובעלת מוטיבציה ורצון לארח סטודנטים
- יצירת איש קשר מרכזי ברשות בעדיפות על לשכות ראש רשות/ מנכ"ל/צוער שיוכלו לסייע לתכלול את הסיור + הכוונה לבעלי התפקידים הרלוונטיים.
- בחירה של בעלי תפקידים בעלי תפיסת שליחות גבוהה וניסיון ברשות.

נספח 3: בסיס לסילבוס לדוגמה

היקף הקורס: 2-4 שש"ס, בהתאם לצרכי החוג / המוסד.

דרישות: בהתאם לקביעת המרצה / המוסד.

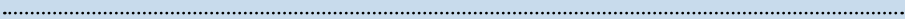
הערה: מוצעות אפשרויות קריאה בשפה העברית בלבד. ניתן לגבש גם רשימה עדכנית של

מקורות באנגלית בהתאם לצרכי המרצה / המוסד.

נושא מרכזי	אפשרויות קריאה
שירות ציבורי נעים להכיר	הבנת תפקיד השירות הציבורי, האחריות והסמכות הייחודית הניתנה בידי הציבור. הרחבת תפיסת ההגדרה של השירות הציבורי הרחב. הכרות עם מבנה השירות הציבורי וסוגי הארגונים, אבחנה מקצועית בין מושגי הבסיס כדוג' מגזר ציבורי, שירותים ציבוריים, שירות מדינה ושלטון מקומי.
מי הם ארגוני המינהל הציבורי בישראל? מה תפקידם? כיצד התפתחו וכיצד הם פועלים?	גל-נור, י' וכהן, נ' (2025). מינהל ציבורי בישראל התפתחות, מבנה, תפקוד ורפורמות. הוצאת מאגנס-אקדמון. כהן, נ' ומזרחי, ש' (2017). מבוא למינהל וניהול ציבורי. רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.
אידיאולוגיה, דעה וידיעה - מה הבסיס למחקר אובייקטיבי? איך אנו חוקרים או לומדים מספרות מקצועית על תופעות ביורוקרטיות ופוליטיות? מה מקום האידאולוגיה בכל זה?	בייט-מרום, ר' (1990). שיטות מחקר במדעי החברה: עקרונות המחקר וסגנונותיו. תל-אביב: האוניברסיטה הפתוחה [יחידות 1+2]. זיסר, ב' (עורך) (1993). מדע המדינה לגווניו - אסכולות וגישות בחקר הפוליטיקה. תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה. גידנס, א' (2000). הדרך השלישית: תחייתה של הסוציאל-דמוקרטיה. ת"א: משכל. סמית, א'. (1996). עושר העמים. ירושלים: מוסד ביאליק. מילטון, פ' (2002). קפיטליזם וחירות. ירושלים: הוצאת שלם. מרקס, ק'. (1947). הקפיטל - ביקורת הכלכלה המדינית. מרחביה: הקיבוץ הארצי השומר הצעיר. Using Evidence to Inform Social Policy: the Role of Citizen Bases Analytics, Gluckman 2017 Quality and Statistical Thinking in Parliament and Beyond, Sariva 2017 A Systematic Review of Barriers and Facilitators of the Use of Evidence by Policy Makers, Oliver et al., 2014

נושא מרכזי	אפשרויות קריאה
סדנא: דמות משרת הציבור	National Policy Makers Speak Out - Are Researchers Giving Them what They Need. Hyder et al., 2011
סדנא: כלי מדיניות	מתח בין ערכים: דיון בדילמות אתיות ופוליטיות של עובד המדינה, בין שירות לציבור הרחב לבין ייצוג אינטרסים ספציפיים.
מה תפקידה של הביורוקרטיה במדינה הדמוקרטית ומה חשיבותה לחברה ולמדינה?	היכרות עם כלי המדיניות העומדים לרשות משרת הציבור. דוגמאות אקטואליות והתנסות מעשית ביישומם לפתרון בעיות ציבוריות.
היכרות עם השלטון המקומי	כהן, נ' ומזרחי, ש' (2017). מבוא למינהל וניהול ציבורי. רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.
כיצד מוסדות המדינה יכולים לקדם ערכים ומטרות קולקטיביות?	ליטור, ל', לוי, י' וקרסין, א' (2024). מדיניות ב-360 מעלות. רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.
סדנא: מה עושים עם כל הכסף הזה?	דאל, ר' (2020). על הדמוקרטיה. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
	קימרלינג, ב' (1995). בין מדינה וחברה: סוציולוגיה של הפוליטיקה. תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
	נויברגר, ב' (2004). דמוקרטיה ודיקטטורות: רעיונות והקשרים. האוניברסיטה הפתוחה: תל-אביב.
	שוורץ, ב' (2017). לדבר נכון על דמוקרטיה. השילוח.
	הכרות עם ייחודיות, חשיבות ומקור הסמכות של השלטון המקומי, הכרות עם ארגונים בשלטון המקומי (רשויות מקומיות, תאגידים עירוניים (חברות עירוניות, כלכליות, תאגידי אנרגיה, איגודי ערים/אשכולות וכו').
	כהן, נ' ומזרחי, ש' (2017). מבוא למינהל וניהול ציבורי. רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.
	ליטור, ל', לוי, י' וקרסין, א' (2024). מדיניות ב-360 מעלות. רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.
	כלים להבנת תקציב המדינה בראיית המקור והתנסות מעשית בחלוקת תקציב בראיית צדק חלוקתי, עקרון השוויון ושלטון החוק.

אפשרויות קריאה	נושא מרכזי
מעשי - מתבסס על סיורים בארגונים של המינהל הציבורי (שירות המדינה, רשויות מקומיות ועוד) והרצאות של עובדים במינהל הציבורי שהצליחו לקדם שינוי במקום העבודה.	האם וכיצד עובדים ומנהלים בארגונים ציבוריים יכולים להשפיע על סביבתם? כיצד מנהלים ועובדים יכולים לקדם רפורמות במינהל הציבורי?
נויברגר, ב' (1998). הדמוקרטיה הישראלית. רעננה: האוניברסיטה הפתוחה. גל-נור, י' ובלאנדר, ד' (2013). המערכת הפוליטית בישראל. תל אביב: עם עובד. דויד, י' (2002) מדינת ישראל: בין יהדות לדמוקרטיה. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.	כיצד ניתן לקדם חדשנות במינהל הציבורי בישראל?
גביזון, ר' והקר, ד' (2000). השסע היהודי-ערבי בישראל: מקראה. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה. פילק, ד' (2020). מי מפחד מפופוליזם. פיגומים. הלינגר, מ' (2019). מדינת ישראל לאן? ירושלים: מאגנס.	ביורוקרטיה ודמוקרטיה בישראל - היבטים שונים
כלים מקצועיים ודרכי כניסה למעוניינים לצבור ניסיון ו/או להשתלב בשירות הציבורי - התמחות, סוגי משרות בשירות הציבורי, קבוצות מידע, תכניות הכשרה, אתרי משרות ועוד	סדנא: אפיקי השתלבות בשירות הציבורי



www.neaman.org.il
