



פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

תקציר נייר עמדה מס' 74

בין פופוליזם ל"משילות": פוליטיזציה, שיתוק והסבה במינהל הציבורי בישראל

תקציר מנהלים

רבות נכתב על מהלכיה האנטי-דמוקרטיים של הממשלה ה-37 ועל הפוליטיזציה שקידמה בשירות הציבורי; הרבה פחות נכתב על השפעתם של מהלכים אלה על יכולתה של הממשלה למשול באופן אפקטיבי. אף שדוברי הממשלה חוזרים ומצהירים על הצורך בחיזוק "המשילות", השיח הציבורי כמעט שאינו עוסק בכך. מחקר מדיניות זה, מסדרת ניירות העמדה של פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה, מוקדש לשאלה זו.

המחקר בוחן מקרי מבחן בשמונה משרדי ממשלה מתחומי עיסוק מגוונים, ובהם משרד ראש הממשלה. הוא מתעד דוגמאות רבות של פוליטיזציה במינויים הבכירים, כמו גם של שימוש לרעה בסמכות המינהלית, בשני דפוסים שאנו מכנים 'שיתוק מינהלי' ו'הסבה מינהלית'. טענתנו המרכזית היא ששתי התופעות מזינות זו את זו, ושצירופן מכרסם ביכולת המשילות של הממשלה, ובעקבות זאת באיכות השירותים שהמדינה מספקת לאזרחים ובפיקוח שהיא מפעילה על גופים פרטיים, בתחומים מרכזיים כגון תחבורה, חינוך, יוקר המחיה וסביבה.

המחקר מזהה אפוא הפיכה משטרית-מינהלית, שהתחוללה בישראל בשנים האחרונות הרחק מעין הציבור, לצד ההפיכה המשטרית-חוקתית שהממשלה קידמה בגלוי, ולא אחת בשירותה. את מחירה משלם הציבור כולו. בכך חושף המחקר פגיעה נוספת ביסודות המשטר הדמוקרטי, שטרם זכתה לתשומת הלב הראויה: הסמכות השלטונית ניתנה כדי לשרת את הציבור כולו, וממשלה המפעילה אותה לתכליות זרות, או הנמנעת מלהפעיל סמכויות שניתנו בידה למען תשקוד על אינטרסים ציבוריים, מפרה את מחויבותו הראשונה של השלטון במדינה דמוקרטית.

הטענות המרכזיות של המחקר:

- הדיון בנסיגה הדמוקרטית בישראל התמקד עד כה בשאלות החוקתיות "הגדולות" (חוקי היסוד, שומרי הסף), אך המחקר חושף חזית מרכזית של הנסיגה הדמוקרטית שהוזנחה כמעט כליל: הפגיעה במשילות ובאפקטיביות.
- ההפיכה המשטרית-מינהלית כוללת שני רכיבים: פוליטיזציה של השירות הציבורי, מגמה ארוכת שנים שהחריפה מאז 2023; ושימוש לרעה בסמכויות השלטון ואף הזנחתן,

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

- השוחק, ולעיתים מפרק, את התשתית המוסדית של קבלת ההחלטות, שעליה נשענת עבודת הממשלה.
- המחקר מציג מקרי מבחן ממשד ראש הממשלה ומשבעה משרדי ממשלה נוספים: החינוך, הכלכלה, האוצר, התחבורה, התקשורת, הדתות והגנת הסביבה. בכולם עולים כשלים דומים בגיבוש מדיניות ובהוצאתה לפועל.
 - ניתוח רוחבי של התנהלות המשרדים מצביע על דפוס חוזר ומכוון: כרסום מתמשך במעמד של גורמי המקצוע לצד פוליטיזציה של המינויים; התמדה במדיניות גם לאחר שגורמי המקצוע, הייעוץ המשפטי ובתי המשפט התריעו מפניה; והיעדר תיקון בדיעבד, גם לאחר שהכשל נגלה לעין כל.
 - פעמים רבות, הדפוס מתמשש בשני מנגנונים של שימוש לרעה בסמכות. בשניהם הדרג הפוליטי מקדם תכליות זרות לתכלית היסוד של הסמכות השלטונית, שנועדה לתועלת הציבור ולא לתועלת נושא המשרה:
 - **שיתוק מינהלי**: מנגנונים מקצועיים אינם מאוישים, או שהם מאוישים אך אינם מופעלים.
 - **הסבה מינהלית**: המנגנון פועל, אך הסמכות מופעלת לתכלית שונה מזו שלשמה נועדה.
 - במשרדים אחדים, ובהם התקשורת והחינוך, מתועדת אף התנערות מופגנת מעקרונות שלטון החוק: פעולה בניגוד לחובה מפורשת שקבעו החוק או בית המשפט, גם לאחר שאי-החוקיות הובהרה.
 - מסקנות:
 - הפוליטיזציה חותרת תחת המקצועיות במינהל הציבורי, ובכך פוגעת במשילות ובאפקטיביות: היא מרחיקה גורמי מקצוע בעלי ניסיון, ואיתם ידע מוסדי שנצבר במשך שנים, ובהם את מי שהיו עשויים להתריע מפני שימוש לרעה בסמכות ולבלום אותו.
 - דוברי הממשלה, שרוממות המשילות בגרונם, חתרו בפועל תחתיה: המהלכים שקודמו ברטוריקה פופוליסטית של "משילות" החלישו את התשתית המוסדית של קבלת ההחלטות, שהמשילות נשענת עליה.
 - את המחיר משלם הציבור כולו, תומכי הממשלה ומתנגדיה כאחד, ובעיקר מי שתלותם בשירות הציבורי גבוהה. נתונים רבים, שמוצגים בחלק ד' של הנייר, מצביעים על הידרדרות בשירותים הציבוריים ועל פיקוח מוחלש על גופים פרטיים, למשל בתחום יוקר המחיה.



פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

מאז כינונה בדצמבר 2022 הקדישה ממשלת ישראל ה-37 חלק ניכר מסדר יומה לשינוי המבנה החוקתי-המשטרי של המדינה. הוויכוח הציבורי שהתפתח בעקבות מהלכים אלה התמקד, מטבע הדברים, ב"שאלות החוקתיות הגדולות": מעמדו של בית המשפט העליון, סמכות הביקורת השיפוטית, מעמדם של היועצים המשפטיים ושומרי הסף.

גם בראייה השוואתית, הספרות העוסקת בנסיגה דמוקרטית, על רקע עליית הפופוליזם, מתמקדת במידה רבה במוסדות הללו ובדרכים שבהן ממשלות מבקשות להחליש את המגבלות המשפטיות המוטלות עליהן. אלא שההתמקדות בחזית החוקתית מחמיצה במידה רבה "את החיים עצמם", כלומר, את עיקר עבודת הרשות המבצעת והאורגן העומד בראשה, הממשלה. הכוונה היא לאינספור האקטים המינהליים, גדולים וקטנים, הנעשים לאורכה ולרוחבה של הרשות המבצעת. חרף השפעתם הממשית על חיי הפרט, אקטים מינהליים-שלטוניים אלה נעשים בדרך כלל הרחק מעין-הציבור וללא בקרה חיצונית של ממש (בידי בית המשפט או גורמי בקרה אחרים).

המעבר מהחזית החוקתית לחזית המינהלית מתבקש במיוחד בישראל בשל הדומיננטיות הציבורית שלה זוכה בשנים האחרונות השיח על "משילות", שבמסגרתו דוברי הממשלה מצהירים על רצונם לחזק את "המשילות", ולא אחת בצמוד לכך, על שאיפתם לשחרר עצמם למטרה זו מכבלים והליכים משפטיים מכבידים, מפיקוח אפקטיבי של בית המשפט, ומהתערבותם של גורמי מקצוע ומשומרי סף. ובהמשך לכך, שאיפה זו מצאה את ביטוייה המובהק ביותר במהלכים לכרסם במעמדם ובכוחם של שומרי סף, בפרט, ושל השירות הציבורי בכלל, ובניסיון לקדם פוליטיזציה של משרות ציבוריות.

מכאן עולה השאלה: **מה קורה למשילות ולאפקטיביות שלטונית כאשר הממשלה חותרת לפוליטיזציה ומחלישה את השירות הציבורי המקצועי ואת המנגנונים שנועדו להבטיח קבלת החלטות רציונלית?** בסופו של דבר, מבחנם היומיומי של מוסדות השלטון אינו רק בשאלה אם הם עומדים בעקרונות חוקתיים. בוודאי מנקודת המבט השגרתית של האזרח, חשובה לא פחות השאלה אם הממשלה מסוגלת למשול, כלומר, לפעול ולהתערב במשק ובחברה באמצעות תשתית מקצועית נאותה: לתכנן לטווח ארוך, לקבל החלטות על יסוד עובדות ומומחיות, לפקח על ביצוע מדיניות וללמוד מכישלונות; כמו גם שאלת ההמשך: האם המדינה מסוגלת, בעקבות זאת, לספק לאזרחים חינוך, תחבורה, סביבה ראויה, תשתיות, ביטחון כלכלי ושירותים ציבוריים אחרים, ולפקח על גופים פרטיים שפעולתם משפיעה על חייהם.

המשילות והאפקטיביות כרוכות זו בזו: ממשלה המחלישה, ולעיתים מפרקת, את התשתית המוסדית של קבלת ההחלטות במשרדה, ומרחיקה את גורמי המקצוע משולחן הדיונים, מאבדת את היכולת לדעת מה מתרחש בתחומים שעליהם היא מופקדת ולכוון אותם. בכך נפגעת גם האפקטיביות של המדינה, ואת המחיר משלמים כל האזרחים, גם אלה התומכים בממשלה. כדי



פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

להבחין בכך אין די בפרספקטיבה החוקתית, אלא עלינו להידרש גם לרמה המינהלית, "לחדרי המכוניות" של הרשות המבצעת, כיוון שזהו המקום שבו האזרח פוגש את המדינה הלכה למעשה. זוהי נקודת המוצא לנייר מדיניות זה, המתמקד אכן בפעילות המינהלית-שלטונית, ובכך הוא מבקש להשלים חסר בכתובה על נסיגת הדמוקרטיה.

המחקר מראה כי לצד המאבק בבית המשפט ובשומרי הסף מתחוללת בשנים האחרונות "הפיכה משטרית-מינהלית", שעיקרה שינוי יסודי באופן שבו מאויש חלק חשוב בשירות הציבורי, תוך דחיקת גורמי מקצוע, ושינוי עומק באופן שבו מתקבלות ומבוצעות החלטות ממשלה, בהתעלם מכללי יסוד של מינהל מקצועי, אפקטיבי ותקין. הפיכה זו מתרחשת ברובה מתחת לפני השטח, וכפי שמדגים המחקר, רישומה ניכר בהחלטות על מינויים, בוועדות איתור, במשרות שאינן מאוישות, בהליכי היועצות שאינם מתקיימים, בנתונים שאינם נאספים ובמנגנוני פיקוח והערכה שאינם מופעלים.

הדיון בכשלי הממשלה והדיון בצעדיה האנטי-דמוקרטיים נותרו במידה רבה בשני מסלולים נפרדים. בדומה, גם כאשר תופעות מינהליות מעוררות דאגה, כגון פוליטיזציה של מינויים, עזיבת בכירים, מחדלי תשתית, כשלי רגולציה והחלטות מקצועיות תמוהות, עלו לדיון ציבורי, היה זה באופן מקוטע, והתופעות הללו סוקרו שוב ושוב כפרשות נפרדות. מחקר זה מחבר בין הנקודות ומראה שאין הן אלא חלק ממגמה רחבה אחת: פגיעה בשירות הציבורי ובשירות הניתן על ידו.

המחקר מצביע על שני מנועי ההפיכה המשטרית-מינהלית: הפוליטיזציה של המינויים הבכירים והשימוש לרעה בסמכות המינהלית, והוא מראה עוד כי בפעולתם המשותפת הם מזינים זה את זה ופועלים כמכפילי כוח, ולכן השפעתם רעה במיוחד. יתרה מזו, לא רק שמגמה זו מתרחשת במקביל למהלכים בזירה החוקתית אלא שהיא אף משרתת אותם: במקרים לא מעטים הופעלה הסמכות המינהלית באופן שביצר את כוחה של הממשלה, השתיק ביקורת או סיכל פיקוח; ומלכתחילה, שחיקת התשתית של מינהל תקין משרתת את הפגיעה בזכויות חוקתיות ותומכת בה, ופוגעת במחויבות המדינה הדמוקרטית לקדם את טובת הציבור כולו, שהוא הריבון. כך מתברר כי ניתן לחולל הפיכה משטרית-מינהלית, ולשחוק את יסודות הדמוקרטיה, גם בלי שינוי חוקתי כלשהו.

1. פוליטיזציה: שינוי כללי המשחק של השירות הציבורי

התופעה הראשונה שהמחקר מציג בהרחבה היא פוליטיזציה גוברת של המינויים הבכירים בשירות המדינה. שירות מדינה מודרני מניח בבסיסו את החתירה למקצועיות ואת מחויבותם של עובדי המדינה, ובפרט של הבכירים שבהם, למדינה ולציבור בכללותו, ולא רק לשר הממונה עליהם. לכן התפתח בישראל, לצד מרחב לגיטימי של מינוי משרות אמון, מודל המבוסס בעיקרו על מקצועיות: מכרזים, כישורים מקצועיים, ועדות איתור ומנגנוני סינון שנועדו לצמצם תלות פוליטית ולהגביר מומחיות בניהול הבכיר של שירות המדינה.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

השחיקה במודל זה לא החלה ב־2023: זו מגמה ארוכת שנים, שניכרה גם בממשלות קודמות. אולם בתקופת הממשלה ה־37 היא החריפה, הפכה לשגרה וקיבלה גם ביטוי אידיאולוגי מפורש. בשם "המשילות", הדרג הפוליטי ביקש להגדיל את יכולתו לבחור את הדרג המקצועי ואף להדיחו באופן תדיר יותר מבעבר. השינוי בתחום זה לא התרחש באמצעות רפורמה חקיקתית כוללת, כמו ה"רפורמה המשפטית" של השר לוי. הוא התקדם באמצעים מינהליים מגוונים, שמגמתם הברורה הייתה פוליטיזציה: הרחבת השימוש בפטורים ממכרז ובהליכי מינוי שבהם משקלו של הדרג הפוליטי גדול; החלשת מנגנוני איתור וסינון; שימוש בממלאי מקום ובמינויים זמניים; הותרת משרות מקצועיות ללא איוש קבוע; וניסיונות להרחיב את השליטה הפוליטית במשרות שתכליתן מחייבת עצמאות מקצועית. נתון אינדיקטיבי אחד ממחיש את היקף התופעה: מספר המשרות הבכירות המקצועיות הפטורות ממכרז גדל פי 12, מ-52 בשנת 2000 ל-609 באפריל 2024, וכיום כמעט שליש מן התקנים הבכירים המקצועיים מאוישים בלא הליך תחרותי. לפי נתוני נציבות שירות המדינה ממאי 2025, כ-360 מתוך כ-1,800 משרות בכירות אינן מאוישות במינוי קבע. המחקר מתעד את כל אלה, ומציג מתקפה רחבה על עצם הלגיטימיות של מומחיות מקצועית שאינה מתיישרת עם רצון הדרג הפוליטי, לצד דחיפה לפוליטיזציה של השירות הציבורי.¹ המחקר מצביע על נזקי הפוליטיזציה ועל האפקט המצנן הנלווה לה: עזיבת חלק מאנשי המקצוע תוך שאחרים נמנעים מלהצטרף; ותמריץ ליישר קו עם הדרג הפוליטי ולהחניק ביקורת מקצועית.

2. שיתוק והסבה: כיצד נפגע תהליך ייצור המדיניות

התופעה השנייה, שימוש לרעה בסמכות המינהלית, עמוקה יותר ממינוי כזה או אחר, ונוגעת לקשר שבין תהליכי פוליטיזציה לבין היכולת לקבל החלטות אופרטיביות נדרשות ולהוציאן לפועל. בדמוקרטיה ליברלית, ביורוקרטיה מקצועית אמורה לסייע לממשלה להפוך רצון פוליטי למדיניות אפקטיבית באופן לגיטימי: לאסוף עובדות, להיוועץ במומחים, להציג חלופות, להעריך עלויות ותועלות וסיכונים, לפקח על שלבי הביצוע של המדיניות ולבדוק בדיעבד אם המדיניות הצליחה. אף שמנגנונים אלה מציבים גבולות לשימוש בכוח השלטוני, הם אינם אויביה של המשילות; הם התשתית שמאפשרת אותה.

המחקר מנתח שורה של מהלכי ליבה של הממשלה, ומזהה בהם שני ביטויים לשימוש לרעה בסמכות המינהלית, המחלישים את התשתית המוסדית החיונית לפעולת ממשלה תקינה: "שיתוק מינהלי" ו-"הסבה מינהלית". בשיתוק מינהלי, המנגנון המינהלי קיים אך אינו מופעל. לא נאספת תשתית עובדתית מספקת; הערכת השפעות אינה מתבצעת; גורמי המקצוע אינם נשמעים; סמכויות פיקוח אינן מופעלות; ועדות אינן מתכנסות; משרות נותרות בלא מינוי קבע ומועצות בהרכב חסר; או שמדיניות מוכרזת אך אינה מלווה בתהליך המאפשר ליישמה. השלד

¹ ראו חלק א', פרקים 2 עד 5, וחלק ד', פרק 1, לנייר.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

המוסדי נשאר במקומו, ולכן מבחוץ הכול עשוי להיראות תקין. אבל יכולת הפעולה שהמנגנון נועד לייצר הולכת ומתרוקנת.² בהסבה מינהלית מתרחש דבר שונה: המנגנון דווקא פועל, אך תכליתו משתנה. כלי שנועד לשרת את הציבור בכללותו מופעל לטובת אינטרס פוליטי או סקטוריאלי; מנגנון מדידה שנועד לחשוף כשל הופך למטרה לאחר שחשף תוצאה בלתי נוחה; הליך מקצועי מתקיים למראית עין לאחר שהתוצאה כבר נקבעה; או מוסד קיים מפורק ומורכב מחדש באופן שמאפשר לדרג הפוליטי לשלוט בתוצריו. אם בשיתוק המכונה עומדת, בהסבה המכונה ממשיכה לעבוד, אך לכיוון אחר.

אפיון דפוסים אלה גם מסייע להבין מדוע קשה לזהות את התופעה ולתקוף אותה בכלים הרגילים של המשפט המינהלי, המכוונים להחלטה קונקרטית. שיתוק מצטבר לאורך זמן, לעיתים באמצעות מחדל, ולכן אין "החלטה" אחת שאפשר לתקוף. הסבה קשה לזיהוי מסיבה הפוכה: ההליך מתקיים, הטפסים מולאו והמוסד עדיין קיים, אבל התכלית הציבורית שבשבילה נוצר נשחקה.

כדי לבחון אם מדובר בתופעה ולא באוסף מקרים מקריים, המחקר בוחן שורה של מקרי-מבחן במשרדי: החינוך, הכלכלה, האוצר, התחבורה, התקשורת, הדתות והגנת הסביבה, ולצידם את משרד ראש הממשלה, כגוף שאמור לתכלל את פעולת הממשלה. המשרדים שונים מאוד בגודלם, במשאביהם ובתחומי אחריותם. דווקא השונות ביניהם מאפשרת לזהות דפוס חוזר, ובכולם המחקר מעלה דפוסים של שיתוק, של הסבה או של שניהם.

במשרד להגנת הסביבה, למשל, המחקר מתאר עזיבה נרחבת של בכירים מקצועיים לצד קשיים בהובלת מדיניות אקלים, בהפעלת מנגנונים ממשלתיים ובהבאת מלוא התשתית המקצועית להכרעות, וכן הפעלה של סמכות סטטוטורית לתכלית שאינה מתחום אחריות המשרד, בפרשת התנינים.³ במשרד התחבורה נבחנים כשלים בפרויקטים מרכזיים של תשתית ובתכנון אורך טווח, והותרת משרות מפתח, ובהן הנהלת רשות שדות התעופה, בלא איוש קבע לאורך זמן.⁴ במשרד הכלכלה מוצגים תהליכים בתחום יוקר המחיה שבהם, לטענתנו, קביעת הפתרון הפוליטי קדמה לבחינה מקצועית מלאה של הבעיה והחלופות. במשרד האוצר נבחנת עקיפה של כללי התקצוב ושל הדרג המקצועי האחראי ליישומם.⁵ במשרד התקשורת נבחנים המאבק על המינויים לגופי הפיקוח על השידורים, ההחלטה לסגור את גלי צה"ל והחלטת הממשלה שלא לכבד צו שיפוטי; ובמשרד לשירותי דת, הקצאות קואליציוניות ושינוי שיטת הבחירה של רבני הערים.⁶ המקרה של מערכת

² בית המשפט העליון כינה זאת "שיתוק מינהלי כמדיניות", "תופעה שפשטה בעת האחרונה". בג"ץ 63904-03-26 ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל (ע"ר) נ' ממשלת ישראל, פסקאות 160-161 לפסק דינו של הנשיא י' עמית (8.9.2026). ראו חלק ב' לנייר.

³ עת"מ (מינהליים י-ם) 3174-08-26 תנו לחיות לחיות (ע"ר) נ' המשרד להגנת הסביבה, החלטת השופט א' רובין מיום 2.8.2026. ראו חלק ג', פרק 1(א), לנייר.

⁴ מבקר המדינה, "המטרו בגוש דן" דוח מיוחד (דצמבר 2025). ראו חלק ג', פרק 1(ב), לנייר.

⁵ מבקר המדינה "ההיערכות הכלכלית לאירוע מלחמה וניהול תקציבי מלחמת חרבות ברזל בשנים 2023-2024" דוח מיוחד (נובמבר 2025), תקציר, עמ' 23-26. ראו חלק ג', פרק 1(ה), לנייר.

⁶ בג"ץ 63904-03-26, לעיל; ראו חלק ג', פרק 2(ב), לנייר (משרד התקשורת), וחלק ג', פרק 1(ו) (המשרד לשירותי דת).

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

החינוך ממחיש במיוחד כיצד שתי התופעות אף לעיתים מתחברות. תוצאות מבחני המדידה הארציים במדעים וטכנולוגיה לכיתות ט' בשנת 2025 הצביעו על הישגים נמוכים ביותר. תגובת שר החינוך כללה פנייה לנציבות שירות המדינה בבקשה לפתוח בהליך נגד מנכ"ל ראמ"ה, הגוף המקצועי שמדד ופרסם את התוצאות, ובמקביל קידום מערכת מדידה חלופית.⁷ במקום שהמדידה תשמש בסיס לאבחון הכשל ולתיקון מדיניות החינוך, הגוף שמסר את החדשות הרעות עצמו הפך למושא המאבק. זהו המקום שבו שיתוק והסבה נפגשים: לחץ המופעל על נושא המשרה המקצועי כדי לנטרלו מקבלת החלטות, לצד ניסיון לשנות את המנגנון המייצר את הידע שעליו אמורה להתבסס המדיניות.

שלושה מן המקרים מוצגים בקצרה בתיבות שלהלן. כל אחד מהם ממחיש היבט אחר של הדפוס: שיתוק של גוף פיקוח, פגיעה בגוף המדידה ובאכיפה, והחלטה שגובה בלא שימוש כלשהו בגורמים המקצועיים הרלוונטיים.

תיבה 1. משרד התקשורת: שיתוק מועצת הרשות השנייה

במרץ 2026 מינתה הממשלה מועצה חדשה לרשות השנייה, ובית המשפט הקפיא את החלטותיה. בסמוך לכך התפטרו שישה מחברי המועצה היוצאת, והשר הודיע כי היא אינה יכולה עוד להתכנס. בית המשפט מצא "חשד כבד" שההתפטרות כוונה לסכל את החלטותיו, והורה שלא להביא את המתפטרים במניין החברים, כדי למנוע "הכשלה ושיתוק מכוונים". ביום 5.7.2026 החליטה הממשלה פה אחד שלא לכבד את ההחלטה. בפסק הדין בוטלו שלושה מן המינויים, והנשיא עמית הפנה זרקור ל"שיתוק מינהלי כמדיניות". המועצה היוצאת נותרה בתפקידה, ובספטמבר 2026 אישרה את עסקת העברת השליטה ברשת 13, חרף הצהרת הממשלה כי לא תכיר בפעולותיה. דוגמה זו מצטרפת לעוד מקרים של שיתוק באמצעות אי-מינוי במשרד התקשורת. כאן פעלו יחד הסבה של המינויים ושיתוק של המועצה.⁸

⁷ עמית סגל "הציון הכושל שקיש ניסה להסתייר: תוצאות מבחן המיצ"ב במדעים נחשפות" N12 (17.5.2026); תמר טרבלסי חדד "אחרי העימות על הציונים: קיש מבקש לפתוח בהליך משמעותי נגד מנכ"ל ראמ"ה" (27.5.2026). ynet. ראו חלק ג', פרק 1(ג), לנייר.

⁸ בג"ץ 63904-03-26 ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל (ע"ר) נ' ממשלת ישראל, החלטה מיום 17.6.2026 ופסק דין מיום 8.9.2026. ראו חלק ג', פרק 2(ב), לנייר.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

תיבה 2. משרד החינוך: ראמ"ה ולימודי הליבה (שיתוק והסבה)

ב-2025 עמדו רק 3% מתלמידי כיתות ט' ברף הנדרש במבחני המיצ"ב במדעים. השר ביקש למנוע את הפרסום של תוצאות הבחינה. משפורסמו התוצאות הודיע על פיטורי מנכ"ל ראמ"ה. משלא היה מוסמך לפטרו, ביקש לפתוח נגדו בהליך משמעותי, ועוד קודם לכן, כשבוע לפני הודעת הפיטורים, הורה לקדם הקמת יחידת מדידה בתוך משרדו. לצד זאת, המשרד לא הקים מנגנוני פיקוח אפקטיביים על לימודי הליבה ברשתות החרדיות, וקידם את תקצובן אף שהיועצת המשפטית לממשלה קבעה כי עמדת השר מנוגדת לחוק. אכיפה בפועל ננקטה רק ברבעון השלישי של 2026.⁹ כאן פעלו יחד שיתוק, בניסיון להרחיק את העומד בראש גוף המדידה, והסבה, בהפעלת המנגנון המשמעותי לתכלית זרה ובניסיון ליצור מדידה חלופית; ובתחום הליבה, תקצוב בלא פיקוח על תנאיו.

תיבה 3. משרד הכלכלה: מיזם "הסל של ישראל" (שיתוק, וחשש להסבה)

המיזם, שהושק בינואר 2026, נועד להוזיל 100 מוצרי יסוד באמצעות מכרז בין רשתות השיווק, בתמורה לסבסוד ממשלתי של קמפיין שיווקי בהיקף 50 מיליון ש"ח. הוא גובש בלא התייעצות עם אגף התזונה במשרד הבריאות, ובסתירה לסל המזון הבריא ששני המשרדים קידמו יחד מאז 2023. ניסיון ההפעלה אישש חלק ניכר מן החששות: רק רשת אחת ניגשה למכרז, ההוזלות הוצעו בכשליש מסניפיה, והמתחרות כמעט לא הגיבו. בספטמבר 2026 הודיעה הרשת כי לא תאריך את המיזם, ומחירי המוצרים צפויים לעלות בכ-30%.¹⁰

הניתוח הרוחבי מבחין בין התופעה של 'שיתוק והסבה' לבין כשל ממשלתי רגיל, ומראה שמדובר בדפוס פעולה מכוון ולא ברשלנות. הקו אינו עובר בין מדיניות הנתמכת על ידי מומחים לכזו שהם מתנגדים לה: ממשלה נבחרת רשאית לקבוע מדיניות גם בניגוד לעמדתם. הוא עובר במקום שבו הסמכות מופעלת לתכלית זרה לזו שלשמה ניתנה: לבצר את כוחה של הממשלה, לקדם את מעמדם הפוליטי של שריה, להעניק טובות הנאה למגזרים המזוהים עמה, להשתיק ביקורת או לסכל פיקוח. לכך יש ראיות ישירות, במקרים שבהם התכלית הפוליטית תועדה בכתב או נקבעה בפסק דין, כמו בפרשת גלי צה"ל, שבה קבע בית המשפט העליון פה אחד כי ביסוד ההחלטה לסגור את התחנה

⁹ החלטת ממשלה 2314 "הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה)" (23.8.2007); בג"ץ 14819-03-25 חדו"ש לחופש דת ושוויון נ' משרד החינוך (נבו 17.2.2026) (צו על תנאי). ראו חלק ג', פרקים 1(ג) ו-2(א), לנייר.

¹⁰ "הסל של ישראל" משרד הכלכלה והתעשייה (אתר המיזם); מכתב האגודה לזכויות האזרח "ליקויים קשים במיזם הסל של ישראל" (7.1.2026); נורית קדוש "קרפור מפסיקה את 'הסל של ישראל': 100 מוצרים יתיקרו בכ-30%" כלכליסט (24.9.2026). ראו חלק ג', פרק 1(ד), לנייר.



פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

עמד שיקול פסול.¹¹ ויש לכך ראיות עקיפות. הראשונה היא עקביות: דפוסים דומים מופיעים במשרדים שונים מאוד זה מזה. השנייה, והמשמעותית יותר, היא התמדה: במקרים רבים המדיניות נמשכת גם לאחר שגורמי מקצוע, ייעוץ משפטי, גופי ביקורת או בית המשפט הצביעו על הבעיה.¹²

3. שיקום התשתית המקצועית של המינהל הציבורי

החלשת אנשי המקצוע, שתפקידם להבטיח את איכות תהליך קבלת ההחלטות במינהל, פותחת פתח לקבלת החלטות שאיכותן נמוכה יותר, ומסירה חסמים בפני שימוש בסמכות המינהלית לתכליות פוליטיות, ולא לטובת הציבור. אלה, מצידם, מחלישים עוד יותר את מעמדם של אנשי המקצוע. כך נוצר מעגל שמזין את עצמו.

כאן מצוי גם הפרדוקס המרכזי. המהלכים הללו מקודמים פעמים רבות בשם "המשילות", בגרסתה הפופוליסטית: הרצון לאפשר לנבחרי הציבור לממש את מדיניותם בלי שפקידים, משפטנים ומומחים יעכבו אותם. אולם אם הניתוח המוצע בנייר נכון, התוצאה המצטברת הפוכה. ממשלה שמחלישה את המנגנונים המקצועיים אינה נעשית בהכרח חזקה יותר. היא עלולה לאבד את היכולת לדעת מה מתרחש בשטח, להבחין בין חלופות, לצפות סיכונים, לבצע פרויקטים מורכבים וללמוד מכישלון. במילים אחרות: המאבק בשם "המשילות" עלול לחתור תחת המשילות עצמה. חלק ד' של הנייר מציג אינדיקציות לכך. ניתוח סיבתי מלא חורג מגבולות הנייר, ואיכות השירותים מושפעת גם מן המלחמה, ממצב המשק וממגמות ארוכות טווח; אך התמונה המצטברת, בחינוך, ביוקר המחיה, בתחבורה ובביטחון האישי, מתיישבת עם השערתנו כי הפגיעה באיכות תהליכי קבלת ההחלטות והפוליטיזציה של המינויים תרמו להידרדרות בשירותים הציבוריים. אך הנזק אינו מסתכם בפגיעה במשילות ובאפקטיביות, שמתבטאת בכישלון במתן שירותים לאזרח ובפיקוח על גופים פרטיים. יש לו גם ממד דמוקרטי. הסמכות המינהלית ניתנה לממשלה כדי לשרת את הציבור כולו, ושימוש בה לביצור הכוח הפוליטי של השלטון הופך את המינהל מגוף שמטיל אילוצים על הדרג הפוליטי לכלי בידיו. משהורחקו גורמי המקצוע שהיו מתריעים מפני שימוש כזה, מתערערת יכולתם של הציבור, של הכנסת ושל בתי המשפט לפקח על השלטון ולהטיל עליו אחריות.

המחקר מבקש אפוא לשנות את האופן שבו אנו מבינים את המאבק על הדמוקרטיה בישראל. עצמאות מקצועית, מומחיות, מדידה, היועצות, תכנון ובקרה אינן עניינים טכניים השייכים לפקידים בלבד. הן חלק מן התשתית המוסדית שמאפשרת לדמוקרטיה להפיק תוצאות עבור

¹¹ בג"ץ 61683-12-25 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פסקה 81 לפסק דינו של השופט י' כשר (20.8.2026). ראו חלק ג', פרק 2(ב), לנייר.

¹² כך, למשל, בסאגת לימודי הליבה, שבה קבעה היועצת המשפטית לממשלה כי עמדת שר החינוך מנוגדת לחוק. אלינור שירקני-קופמן "היועמ"שית לשר קיש: על משרד החינוך לאכוף לימודי ליבה כתנאי לתקצוב מלא" ישראל היום (9.6.2026). ראו חלק ג', פרק 2(א), לנייר, ושם גם על אי-יישום הנחיותיה.



פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

אזרחיה. פוליטיזציה של המינויים הבכירים ופירוק התשתית המוסדית של קבלת ההחלטות פוגעים בעת ובעונה אחת בשני דברים שהשיח הציבורי נוהג להפריד ביניהם: באיכותה הדמוקרטית של המדינה וביכולתה למשול באופן אפקטיבי. השימוש לרעה בסמכות המינהלית הוא החוליה המקשרת בין הפגיעה בדמוקרטיה לבין הפגיעה במשילות ובאפקטיביות. מוצרים ציבוריים כמו ביטחון אישי, חינוך ותחבורה אינם מתחלקים לפי הצבעה. לכן, כאשר ממשלה רותמת את סמכויותיה לתכליות פוליטיות זרות ומזניחה את תפקידיה העיקריים, אספקת מוצרים ציבוריים ופיקוח עליהם, המחיר נופל על תומכיה ועל מתנגדיה כאחד, ובעיקר על מי שתלותם בשירות הציבורי גבוהה.

לאור הניתוח, הנייר מציע בחלקו האחרון מפת דרכים לתיקון, המציגה את העקרונות שהשינויים צריכים לעמוד בהם ואת הבעיות שהם יצטרכו לפתור, לצד צעדים ראשונים קונקרטיים. עיקרי ההמלצות:

- **המינהל הציבורי אינו זירה משנית לתיקון ושיקום:** הטיפול בבעיות החוקתיות, ובהן חוק יסוד: החקיקה, חייב להתלוות לתיקון הפגמים המינהליים שעליהם הצביע המחקר. שני הרבדים זקוקים לתיקון במקביל; בדומה, ברמה המינהלית, יש לנקוט מבט הוליסטי ולשקם הן את הליכי המינויים והן את הליכי קבלת ההחלטות, שכן הם מזינים זה את זה.
- **רפורמה במינויים בכירים:** נדרש שינוי משמעותי בחוק שירות המדינה (מינויים), שיתבסס על חשיבה חדשה וסדורה על דרכי המינוי לשירות המדינה, כך שימונו אנשים ראויים (לרוב בהליך תחרותי), יונחלו אתוס ציבורי וערכי מקצוענות בשירות הציבורי, ובה בעת ייקבע תחום ההשפעה הלגיטימי של הדרג הפוליטי. במסגרת זאת יש לבחון מחדש שורה של צמתים שהתגלו כבעייתיים במיוחד: משרות האמון, עצמאותן של ועדות האיתור, השימוש בממלאי מקום ומינוי נציב שירות המדינה. כמו כן יש לקבוע איזו הגנה מפני הדחה נדרשת לראשי גופים שתפקידם למדוד, לבקר ולהתריע, כגון גופי מדידה ורגולטורים; פרשת ראמ"ה ממחישה שהשאלה אינה תיאורטית.
- **אישוש מחדש של תהליכי קבלת החלטות:** בראש ובראשונה, עמידה על קבלת החלטות מבוססות עובדות, תוך שקילה מושכלת של חלופות. חלק עיקרי בעבודת הממשלה עוסק בניהול סיכונים, ועל המינהל לעסוק בכך בהתאם למתודולוגיות מבוססות היטב, כנלמד, למשל, מחוק עקרונות האסדרה. יודגש, זוהי המלצה בסיסית ביותר: התנהלות מינהלית רציונלית, שניתן, ואף נדרש, להסבירה בשקיפות ובהתבסס על עובדות ומתודולוגיה מוכחות. בה בעת, יש לתת נפקות לממצאי רשות האסדרה בדבר פגם מהותי, בלי להוסיף שלבים להליך.



פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

- **עיגון בחקיקה:** את ההסדרים המרכזיים, ובראשם הסדרי המינויים, יש לקבוע בחקיקה ראשית, ולא בהחלטות ממשלה שממשלה אחרת יכולה לבטל בנקל.
- **צעדים ראשונים:** שני צעדים קונקרטיים אפשר לקדם כבר עתה. הראשון, הגבלה בחוק של מילוי מקום: הארכה אחת לכל היותר, עמידת ממלא המקום בתנאי הכשירות של מינוי הקבע, וקביעה שתקופת מילוי המקום לא תובא בחשבון כניסיון לצורך מינוי הקבע. השני, עיגון בחוק של הליך מינוי נציב שירות המדינה. שני הצעדים נשענים על הפסיקה עצמה: בפרשת כחלון הוגבלה כהונת ממלא מקום הנציב, בהסכמת ראש הממשלה, לשלושה חודשים, בלי הארכה ובלי שתובא בחשבון לצורך מינויים עתידיים; ובדיון הנוסף בעניין מינוי הנציב קבעה דעת הרוב כי יש לפעול לקביעת מנגנון של קבע. לצידם ראויים לבדיקה מעמיקה שני צעדים נוספים: חובת המשרד האחראי להשיב בהחלטה מנומקת, שתובא בפני ועדת הכנסת הרלוונטית, כאשר מליאת רשות האסדרה קובעת כי נפל פגם מהותי בהערכת השפעות האסדרה; ובחינה שיטתית של המשרות הבכירות, כדי לקבוע אילו מהן מחייבות עצמאות ואי-תלות ואילו הן משרות אמון, ולקבוע לכל קטגוריה הסדרי מינוי והדחה תואמים.

נייר עמדה זה נכתב על ידי:

פרופ' אורן פרז, אוניברסיטת בר-אילן

ד"ר נדיב מרדכי, המרכז האקדמי למשפט ועסקים

פרופ' יאיר שגיא, אוניברסיטת חיפה