

אפקטיביות הממשלה בישראל

במבט בינלאומי משווה

מחקר מדיניות 114

מומי דהן

מה הופך ממשלות לאפקטיביות באספקת שירותים לתושבים? שאלה זו חשובה משום שאזרחים בכל רחבי העולם תובעים מהממשלה שלהם לקבל יותר (שירותים) בעד פחות (מסים). ממשלה אפקטיבית חשובה לרווחתם של כל האזרחים, ועוד יותר לאוכלוסיות החלשות. איכות החיים של אוכלוסיות אלו תלויה באופן משמעותי באפקטיביות של אספקת שירותים כמו חינוך ובריאות, שלא כמו השכבות החזקות באוכלוסייה. הללו ימצאו תחליף (לא מוצלח) במקרה שהממשלה במדינתן אינה מתפקדת. מחקר זה שם לו למטרה ללמוד על הגורמים המרכזיים שמשפיעים על האפקטיביות של הממשלות במדינות המפותחות בעולם. לשם כך הוא בוחן את הניסיון של



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

אפקטיביות הממשלה בישראל במבט בינלאומי משווה
מומי דהן

אפקטיביות הממשלה בישראל במבט בינלאומי משווה

מומי דהן



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מחקר מדיניות 114

חשוון תשע"ז, נובמבר 2016

Government Effectiveness in Israel: An International Comparative Perspective
Momi Dahan

עריכת הטקסט: נועה שליטין
עיצוב הסדרה: טרטקובר, עיצוב גרפי – טל הרדה
עיצוב העטיפה: יוסי ארזה
סדר: נדב שטכמן פולישוק
הרפסה: דפוס מאור ולך

מסת"ב 7-196-519-965-978 ISBN

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), תשע"ז
נדפס בישראל, 2016

המכון הישראלי לדמוקרטיה
רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602
טל': 02-5300888
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:
החנות המקוונת: <http://tinyurl.com/idi-store>
דוא"ל: orders@idi.org.il
טל': 02-5300800 ; פקס: 02-5300867

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חנם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המתפרסמים במחקר המדיניות לא בהכרח משקפים את עמדות המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

חלק א: אפקטיביות הממשלה בישראל במבט בינלאומי משווה

11	תקציר
13	1. מבוא
16	2. מדידת איכות הממשל
18	3. מדד אפקטיביות הממשלה של הבנק העולמי
22	4. אפקטיביות הממשלה בישראל במבט בינלאומי משווה
26	5. מה הופך ממשלה לאפקטיבית?
59	6. סיכום

חלק ב: מדידת הריכוזיות התקציבית במדינות OECD ותיאור המגמות הבולטות בעולם

105	הממצאים העיקריים
106	1. הקדמה
106	2. ריכוזיות תהליך התקצוב
114	3. תכנון תקציבי רבי-שנתי
116	4. כללים פיסקליים
116	5. מועצה פיסקלית עצמאית
130	מקורות
iii	Abstract

חלק א

אפקטיביות הממשלה בישראל במבט
בינלאומי משווה

תקציר

1. לפי מדד אפקטיביות הממשלה של הבנק העולמי, ישראל ממוקמת במקום ה-21 מתוך 34 מדינות OECD. מאז 1996 הפער בין ישראל ל-OECD הלך ופחת, ובשנת 2008 הוא אפילו נסגר. אולם בשלוש השנים 2012-2014 הוא שב ונפתח לרעתה של ישראל. מקומה של ישראל לפי מדד אפקטיביות הממשלה לא חריג לטובה או לרעה יחסית לדירוגה לפי רמת התוצר לנפש, ולמעשה היא "יושבת" על קו הקשר הסטטיסטי בין רמת ההכנסה לנפש ובין אפקטיביות הממשלה.
2. מחקר זה מראה שאפקטיביות הממשלה גבוהה יותר במדינות שההוצאה הציבורית בהן גבוהה יחסית לתוצר, אבל קשר חיובי זה מובהק גבולית והולך ודועך מרמה מסוימת של הוצאה. בשל ההוצאה הציבורית הנמוכה בישראל בהשוואה למדינות OECD, גורם זה מושך כלפי מטה את האפקטיביות של הממשלה בישראל.
3. ממשלות המשלמות שכר גבוה יותר לעובדים ולמנהלים בשירות הציבורי מפגינות רמה גבוהה יותר של אפקטיביות, אולם קשר זה נעלם כאשר מביאים בחשבון את ההבדלים בתוצר לנפש. לפיכך לא ניתן לטעון בביטחון שמקור הקשר הוא רמת השכר.
4. מעניין שלא-שוויון בשכר בשירות הציבורי, שנמדד לפי הפער בין שכרם של מנהלים בדרג הבכיר ביותר לשכר של עובדי הדרג המינהלי, יש השפעה מזיקה לאפקטיביות הממשלה. השפעה זו שורדת גם כאשר מביאים בחשבון את ההבדלים בתוצר לנפש. ממצא זה רלוונטי במיוחד לישראל, בשל פערי שכר גדולים בשירות הציבורי בהשוואה למדינות המפותחות.
5. בניגוד לאמונה הרווחת, מחקר זה אינו מוצא קשר בין רשת ההגנה על עובדים בשירות הציבורי לבין אפקטיביות הממשלה. יש לציין שלפי מדד OECD, מידת ההגנה על עובדי השירות הציבורי בישראל לא שונה במובהק מרמתה הממוצעת ב-OECD.
6. מחקר זה מוצא גם קשר שלילי חזק ומוצק בין אפקטיביות הממשלה למדד המינוריים הפוליטיים, שחושב על בסיס סקר מומחים שערך המוסד לאיכות הממשל (Quality of Government Institute), המסונף לאוניברסיטת גוטנבורג שבשוודיה. קשר זה מחזיק מעמד גם לאחר נטרול ההבדלים ברמת התוצר לנפש. ישראל נמצאת במקום ה-16 מתוך 34 מדינות OECD בשכיחות המינוריים הפוליטיים, עם ערך הגבוה במעט יחסית לממוצע של מדינות הארגון.
7. מדינות שמקובל בהן מנגנון גיוס עובדים מבוסס-כישורים נוטות להפגין אפקטיביות גבוהה יותר. ממצא זה הוא אחד המוצקים ביותר בעבודת המחקר הנוכחית. הקשר בין מנגנון גיוס עובדים מבוסס-כישורים לאפקטיביות הממשלה שורד גם את נטרול

ההבדלים ברמת התוצר לנפש. אם קשר זה מבטא גם קשר סיבתי, ניתן לומר כי הישענות רבה יותר על גיוס עובדים לפי כישוריהם עשויה להגביר את אפקטיביות הממשלה.

8. נמצא שאפקטיביות הממשלה גבוהה יותר במדינות שמנגנון גיוס העובדים בהן מאופיין בתחרות פתוחה יותר על משרות בשירות הציבורי. ארגון OECD מספק מידע על השיטה לקליטת עובדים לשירות הציבורי על ספקטרום שנע בין גיוס מבוסס-קריירה, המעניק עדיפות מובהקת למועמדים פנימיים בתחרות על משרות בשירות הציבורי, למנגנון גיוס המכונה מבוסס-תפקיד שלפיו ההתמודדות על משרות בשירות הציבורי בכל הרמות פתוחה לכול. לפי מדרג זה, המתבסס על סקר הערכות מומחים שערך OECD ביחס להסדרים ניהוליים ומוסדיים של עובדי השירות הציבורי, ישראל קרובה יותר לשיטת גיוס מבוסס-קריירה, והיא נמצאת במקום ה-23 מתוך 33 מדינות הארגון. לעומת זאת עולה מן המחקר שדווקא מדינות הבוחרות למשרות ניהול בכירות מועמדים מתוך השירות הציבורי מפגינות רמה גבוהה יותר של אפקטיביות (המדודה מבוססת על סקר מומחים שעורך המוסד לאיכות הממשל). עם זאת הקשר הזה נעלם, ביחס לשני המדרים המוזכרים לעיל, אם מביאים בחשבון את פערי התוצר לנפש.

9. באופן מפתיע לא נמצא קשר מובהק בין הרכב הגילים של סגל שירות המדינה לאפקטיביות הממשלה. בישראל סגל מבוגר יחסית למדינות OECD, במיוחד אם מביאים בחשבון את ההרכב הדמוגרפי הצעיר של האוכלוסייה הישראלית, אולם מאפיין זה אינו משפיע לרעה על האפקטיביות של הממשל בישראל. גם מספר שעות העבודה של עובדי השירות הציבורי, שהוא גבוה בהשוואה למדינות OECD, לא משפיע על אפקטיביות הממשלה.

10. הריכוזיות בתהליך התקצוב משפיעה לרעה על אפקטיביות הממשלה, והיא גוררת כלפי מטה את אפקטיביות הממשל בישראל בשל הריכוזיות התקציבית הגבוהה. בעבודה המתמקדת בהשפעת תהליך התקצוב, שערכו דהן וסטרבצ'ינסקי (Dahan and Strawczynski, 2016) על בסיס פאנל של מדינות OECD על פני ארבע נקודות זמן (1991, 2003, 2007, 2012), נמצא כי קשר זה בולט עוד יותר בריכוזיות שלב יישום התקציב. ממצא זה מעודד את החפצים בממשל אפקטיבי יותר לשקול בחינה יסודית של הריכוזיות התקציבית החריגה של ישראל בהשוואה למדינות המפותחות.

11. נמצא קשר ישר בין מיקור חוץ של שירותים ציבוריים לאפקטיביות הממשלה. לשם המחשה – הולנד וגרמניה, המאופיינות במיקור חוץ רחב יותר, מציגות אפקטיביות גבוהה יותר, לעומת יוון ואיטליה, שנשענות יותר על עובדי ציבור בייצור של שירותים ממשלתיים. נציין כי הממשלה בישראל עושה שימוש רב יותר במיקור חוץ בתהליך ייצור השירותים הציבוריים בהשוואה לממוצע של מדינות OECD.

1. מבוא

מדוע אפקטיביות הממשלה במדינות מסוימות גבוהה מאשר באחרות? שאלת מחקר זו מקבלת יותר ויותר תשומת לב מצד חוקרי מדעי החברה, אך תחום זה עדיין עושה את צעדיו הראשונים. בפרט הדברים נכונים לגבי ההשלכות המוגבלות שעולות מתחום מחקר זה על עיצוב מדיניות לשיפור אפקטיביות השירות הציבורי. החשיבות של חקר הגורמים שמשפיעים על איכות השירות הציבורי נובעת מהשפעתה המובהקת על היבטים שונים של איכות החיים. חשיבות זו מוצאת את ביטויה גם במאמץ שמשקיעים מוסדות בינלאומיים מרכזיים, כמו הבנק העולמי והארגון לשיתוף פעולה כלכלי ופיתוח (OECD), בפיתוח ובפרסום של מדדים שנועדו לייצג את מידת האפקטיביות, המשילות, היעילות או האיכות של השירות הציבורי.

המחקרים שנעשו עד כה מצאו כי איכות השירות הציבורי גבוהה יותר במדינות עשירות יותר, במדינות השייכות למסורת המשפט האנגלי, במדינות פרוטסטנטיות (בהשוואה למדינות קתוליות או מוסלמיות), במדינות שיש להן מסורות אזרחיות ובמדינות שהמבנה החברתי שלהן הומוגני יותר (Putnam, 1993; La Porta et al., 1999; Serra, 2006; Triesman, 2007). אמנם ממצאים אלה תורמים להבנת השונות בין מדינות באיכות השירות הציבורי, אך אין להם ערך רב לעיצוב מדיניות. המשתנים שנמצאו כבעלי השפעה על איכות השירות הציבורי, כמו המבנה החברתי והאמונה הדתית של תושבי המדינה, אינם נתונים להשפעת מדינאים. בשנים האחרונות פורסמו עבודות אחדות שמתקדמות עוד שלב מבחינת השלכות המדיניות אך עדיין רק מיעוטן מספקות מרשם קונקרטי למדינאים.¹ בהקשר זה נסתפק באזכור שתי עבודות בלבד. האחת בחנה את ההשפעה של מתן דין וחשבון לבוחרים על טיב השירות הציבורי, שנמדד על פי מידת השחיתות הנתפסת (Adsera, Boix, and Payne, 2003). חוקרים אלה מצאו כי תפוצת העיתונים, ששימשה מדד למתן דין וחשבון, מסבירה חלק חשוב בשונות של השחיתות הציבורית בין מדינות (בצד עוצמת הדמוקרטיה, שתורמת להסבר ההבדלים אך במידה פחותה בהרכה). ממחקר זה משתמע כי עיצוב מבנה מוסדי שמגדיל את הסיכויים שהדרג הפוליטי ייתן

* עבודה זו נעשתה במסגרת מחקר שהתקיים במכון הישראלי לדמוקרטיה. אני מודה לאריאל גולדשטיין על עזרתו בהכנתה. תודה גם לסער אלון-ברקת, אבי בן בסט, שרון גלעד, משה מאור וענן סוליציאנו-קינן ומישל סטרבצ'ינסקי על הערותיהם המועילות.

1 בן בסט ודהן (2014) פרסמו לאחרונה עבודה שהתמקדה בהשפעת חוקי המימון של פעילות פוליטית על מידת השחיתות בחתך רחב של מדינות. עבודה זו מצאה שהגבלת תרומות פרטיות תורמת לליבוי השחיתות ואילו הרגולציה של מימון ציבורי לפעילות פוליטית מצננת שחיתות. העבודה מציעה המלצות קונקרטיות לדרג הפוליטי.

דין וחשבון על ביצועיו עשוי לתרום לשיפור איכות השירות הציבורי. עם זאת לא ניתן ללמוד ממחקר זה כיצד מעצבים מבנה מוסדי כזה. עבודה נוספת שראויה לאזכור מצאה כי מידת האמון שהציבור רוחש לממשלה משפיעה באופן מובהק על איכות השירות הציבורי, שנמדדה לפי רמת השחיתות (Björnskov, 2011). זהו ממצא חשוב אבל מוגבל מבחינת השימוש לטובת עיצוב מדיניות. שתי העבודות האחרונות השתמשו במידת השחיתות כמדד לאיכות השירות הציבורי, אבל רבים יעדיפו הגדרות ומדדים אחרים.

העובדה שמטרת-העל של הממשלה היא כוללנית (למקסם את הרווחה של הציבור) פותחת דלת למגוון הגדרות מעשיות של המונח אפקטיביות הממשלה או איכות השירות הציבורי (וכל תחליפיו). כל אחת מהן מכסה היבט מסוים של איכות השירות הציבורי ומשאירה בחוץ היבטים אחרים. גם אם הייתה הסכמה על דרך התרגום של מטרת הממשלה למדדים אופרטיביים עדיין נדרש לדעת מהי הדרך הרצויה להשיג את המטרה. חלק מן המדדים שמפרסמים גופים שונים, כמו מדד האו"ם להתפתחות אנושית, נותנים ביטוי בולט יותר לתוצאות כמו תוחלת חיים, תוצר לנפש או אי-שוויון, ובכך מכוונים את הזרקור על התוצאות המקורות של פעילות הממשלה. משפחת מדדים אלו כוללת גם מדדים אובייקטיביים, כמו תמותת תינוקות, או מדדים סובייקטיביים המבוססים על הערכות מומחים או סקרי דעת קהל, כמו מידת השחיתות הנתפסת או שביעות רצון. בתוך משפחה זו ניתן למצוא מדדים מצרפיים (מקרו) ומדדים תחומיים, כמו הישגים בתחום החינוך או רמת הפשיעה בתחום אכיפת החוק. לעתים מכנים מדדים אלו בשם אפקטיביות השירות הציבורי. הבולטות של מדדים אלו הלכה וגברה עם השנים בעקבות חדירתה של גישת הניהול הציבורי החדש (New Public Management), ששמה את הדגש במגזר הציבורי על ניהול מכוון תוצאות.

ואולם מדדים אלו נתונים לביקורת מכיוונים שונים (Agnafors, 2013; Fukuyama, 2014; Rothstein, 2013). ראשית, אין הסכמה שמדדים אלה מייצגים בצורה נאותה את מטרת הממשלה (מקסום הרווחה של הציבור). שנית, מדדי הערכה או סקרי דעת סובלים מהטיות משום ההבדלים האפשריים בדרך שבה מובנת השאלה במדינות שונות. שלישית, דרך מדידה זו אינה מבודדת את השפעת פעילותה של הממשלה על התוצאות. יתרה מזאת, לא ניתן לדעת ממבט על מדדים אלו מהי דרך הפעולה הרצויה להמיר משאבים חומריים, כמו תקציב, לתוצאות, כמו הישגים חינוכיים. בעקבות כך פורסמו לאחרונה עבודות שהמליצו למקד את תשומת הלב במשתנים שנותנים ביטוי ליכולת הממשלה לתרגם משאבים לתוצאות (Fukuyama, 2013; Holt and Manning, 2014).

המחקר שנעשה עד כה כמעט שאינו עוסק בדרך שבה מתפקדת "המכונה" שנקראת השירות הציבורי (Fukuyama, 2013; Rothstein, 2014). ללא הבנה טובה של "המכונה" לא ניתן לתקן את הדרוש תיקון וגם לא לשמר ולחזק את החלקים שפועלים היטב. פוקויאמה הציע למקד את הדיון בשני היבטים של "המכונה": אוטונומיה ומקצועיות

של האדמיניסטרציה (Fukuyama, 2013). לפי המסגרת התאורטית שמציע פוקויאמה, איכות הממשל או איכות ה"מכונה" תלויה באוטונומיה ובמקצועיות של סגל העובדים והמנהלים בשירות הציבורי. איכות הממשל תלויה באופן חיובי במרחב האוטונומיה של הדרג המקצועי אבל עד דרגה מסוימת (גבוהה יחסית), שממנה והלאה הקשר הופך להיות שלילי. טיב הקשר בין איכות הממשל לאוטונומיה ועוצמתו קשורים למידת המקצועיות של הדרג המקצועי. כך למשל, מידת האוטונומיה הרצויה גדולה יותר ככל שהמקצועיות גדלה, ולהפך. פוקויאמה מגדיר אוטונומיה במונחי שיקול הדעת שמקבל הדרג המקצועי מן הדרג הפוליטי, שמתבטאת במידת הפירוט של ההנחיות לביצוע שמוריד הדרג הפוליטי לדרג המקצועי (האוטונומיה מצטמצמת ככל שגדלה מידת הפירוט) ובמספר המטרות שמוצגות לדרג המקצועי (ככל שמתרבות המטרות, ובאופן טבעי הופכות למתנגשות, כך פוחתת האוטונומיה).

המסגרת המושגית שמציג פוקויאמה צרה מדי היות שהיא מוגבלת למרחב שיקול הדעת שמותיר הדרג המדיני. בפועל, האוטונומיה של הדרג המקצועי מושפעת משחקים חשובים נוספים, כמו בעלי ההון, שיש להם אינטרסים בעיצוב המדיניות ובביצועה (הרגולטור השבוי), ועדי העובדים ו"שחקני וטו" פנים-ממשלתיים, שהם בעצמם חלק מן הדרג המקצועי (כמו אגף התקציבים, היועץ המשפטי, הממונה על השכר ונציגי שירות המדינה). העבודה הנוכחית מרחיבה את המבט ומתייחסת למידת האוטונומיה בפועל של הדרג המקצועי במשרדי הוצאה, המושפעת מחוזקם של "שחקני וטו" במשרדי המטה ומכוחם של ועדי עובדים, שמתבטא ברשת ההגנה על עובדי השירות הציבורי. כמו כן, יש תשומת לב לאוטונומיה של הרשויות המקומיות, הנקבעת על פי מידת הריכוזיות של השלטון המרכזי בניהול העניינים המקומיים.

המקצועיות של מבצעי המדיניות מושפעת ממבנה השכר וההעסקה של עובדים ומנהלים בשירות הציבורי. באופן טבעי, שכר גבוה לאורך הקריירה וביטחון תעסוקתי צפויים למשוך עובדים ומנהלים איכותיים. פוקויאמה התעלם משני גורמי משיכה חשובים נוספים שעשויים למשוך עובדים ומנהלים איכותיים: הקשר בין אוטונומיה למקצועיות והשפעת המוטיבציה הפנימית על תפקוד הדרג המקצועי. עובדים איכותיים צפויים להגיע למקומות עם מידה גבוהה יותר של אוטונומיה של הדרג המקצועי, שהיא המכתיבה את רמת העניין בעבודה. אנשים מוכנים להקריב שכר כדי להשיג עבודה שיש בה עניין רב. גורם אחר שיש בכוחו להשפיע על התפוקה של הדרג המקצועי הוא המוטיבציה הפנימית, שנהוג לכנותה בצמד המילים "שליחות ציבורית". פוטנציאלית, תחושת שליחות ציבורית עשויה למשוך עובדים איכותיים ולהשפיע על תפקודם בעת ביצוע המשימות. תחושה זו אינה נוצרת מאליה. השירות הציבורי יכול לטעון את עובדיו ומנהליו בתחושת שליחות, אך אין זה דבר מובן מאליה והיא מותנית בבניית אתוס ציבורי.

מטרת עבודה זו היא לבחון את הקשר האמפירי בין שלל משתנים שאמורים לייצג את האוטונומיה, כמו ריכוזיות שלטונית ותקציבית, ואת מקצועיות סגל השירות הציבורי, כמו שיטת הגיוס של עובדים ושכרם, לבין אפקטיביות הממשלה. כדי לחקור בצורה מיטבית את הקשר בין אוטונומיה ומקצועיות לבין אפקטיביות נדרשים נתונים על משתנים אלה לאורך תקופה ארוכה עבור מדינות רבות. כך ניתן לבודד את השפעת הגורמים שהוזכרו ולזהות אם אכן קיים למשל קשר פרבולי בין אוטונומיה לאפקטיביות הממשלה. מאגרי המידע המוכרים אינם מציעים שפע כזה של נתונים. עבודה זו מציגה ניתוח המבוסס על נתוני הבנק העולמי בחתך רוחב של מדינות מפותחות בעת האחרונה. יש לראות בעבודה סנונית ראשונה בלבד המציגה קורלציות בעלות ערך וממצאים ראויים למחשבה אבל בעלי תוקף מוגבל בשלב זה למדיניות ציבורית.

2. מדידת איכות הממשל

המדף האקדמי והמעשי מציג שלל הגדרות ומדדים לאיכות הממשל, מה שמעיד על היעדר הסכמה בין חוקרים, גורמי ממשל ואנשי עסקים לגבי עולם התוכן של ממשלה איכותית. גם מגוון השמות שנמצא בשימוש בתחום זה, כמו משילות, יעילות הממשלה, אפקטיביות הממשלה, איכות הממשל, איכות השירות הציבורי ועוד מלמד על המחלוקת. חוסר ההסכמה משקף את עצם טבעה של הפעילות הממשלתית, שתוצריה לעולם יישארו עמומים יחסית לתוצרי המגזר העסקי, שאותם ניתן להעריך במטבע אחיד.

הבנק העולמי יזם פרויקט שאפתני למדידת איכות הממשל המקיף היבטים מגוונים כמו מידת האפקטיביות של הממשלה ואיכות הרגולציה (Kaufmann, Kraay, and Mastruzzi, 2010). התוכן שיצק הבנק העולמי למונח איכות הממשל או משילות (governance) כולל שלושה רכיבים שמקיימים ביניהם יחסי גומלין. הרכיב הראשון כולל את התהליכים של בחירת הממשלה, הפיקוח על תפקודה והחלפתה; הרכיב השני מקיף את יכולת הממשלה לעצב וליישם באופן אפקטיבי מדיניות ציבורית עקבית; והרכיב השלישי נותן ביטוי לכבוד שרוחשים הציבור וגופי המדינה למוסדות ולכללים שקובעים את האינטראקציה הכלכלית והחברתית ביניהם. הבנק העולמי פיתח מדדי הערכה סובייקטיביים לכל אחד משלושת רכיבים אלו (יוצגו בהרחבה בסעיף הבא).

המניע העומד בבסיסו של הפרויקט הוא האמונה שלתפקוד איכותי של הממשל יש השלכות מכרעות על יעדים חברתיים מרכזיים, כמו רמה גבוהה של תוצר לנפש, חינוך איכותי ובריאות טובה. המדד של הבנק העולמי לאפקטיביות הממשלה מבוסס על עשרות מקורות מידע שונים הכוללים נתונים לגבי איכות הממשל שמפרסמים ארגונים בינלאומיים, גופים עסקיים ומוסדות אקדמיים. במובן זה ניתן לכנות את מדד הבנק העולמי לאיכות

הממשל בשם "מדד המדדים". חשוב לציין כי חלק מן המדדים שמפרסמים גופים מסוימים אינם כוללים את ישראל.²

ישנם מוסדות בינלאומיים נוספים, כמו OECD, המגלים עניין במדידת הביצועים של הממשלה משום החשיבות הרבה של תפקוד הממשל לאיכות החיים של אזרחי המדינות.³ גם גופים עסקיים בינלאומיים, כמו The Economist Intelligence Unit או Global Insight, עיצבו מדדים שאמורים לייצג את טיב התפקוד של הממשלה בתחומי חיים שונים.⁴ הערך העסקי של מדדים אלו, המוצעים למכירה, נעוץ בחשיבותה של פעילות הממשלה לסביבה העסקית של חברות הפועלות ברחבי העולם. גם מוסדות אקדמיים כמו אוניברסיטת גוטנבורג (שוודיה) ובית הספר למינהל עסקים בלוזן (שווייץ) מפרסמים מדדים על איכות השירות הציבורי במדינות שונות מתוך הבנה שההבדלים בין מדינות ברמת ההתפתחות הכלכלית והאנושית קשורים באופן הדוק לאיכות הממשל.⁵ חלק מגופים אלו, כמו הפורום הכלכלי העולמי (World Economic Forum) שמתכנס מדי שנה בדאבוס ובית הספר למינהל עסקים בלוזן (שניהם בשווייץ) מפרסמים גם מדדים של תחרותיות לרשימה ארוכה של מדינות שנמצאים בזיקה לאיכות הממשל או מושפעים ממנה אבל אינם מיטיבים לייצג בצורה מקיפה את איכות הממשל.⁶

מפעם לפעם מוצגים לממשלה בישראל מדדים חלקיים על איכות הממשל, כמו תת-רכיב של מדד Doing Business של הבנק העולמי, שמספק מידע על מידת הידידותיות של הסביבה הרגולטורית לביצוע עסקים, ומדד הרגולציה של שוק המוצרים של OECD (Product Market Regulation), כדי להניע את הממשלה לדון בהצעות לשיפור תפקוד הממשל בישראל. דוגמה לכך ניתן למצוא בנאום של ראש הממשלה ממאי 2015, שזכה לכינוי "נאום הגרזנים" והתבסס על דירוגה של ישראל לפי "נטל הרגולציה הממשלתית" (Burden of Government Regulation), שהוא תת-רכיב של אחד הרכיבים במדד התחרותיות של הפורום הכלכלי העולמי, ולפיו צנחה ישראל מן המקום ה-23 בשנת 2006 למקום ה-109

2 כך למשל, PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) מציג מדדים על טיב הממשל ל-149 מדינות, אך אינו כולל את ישראל.

3 OECD Government at a Glance

4 Economist Intelligence Unit; Global Insight Global Risk Service

5 The Quality of Government Institute, University of Gothenburg (Sweden); Institute for Management Development, Lausanne (Switzerland)

6 יש להיזהר מפני שימוש במדדי תוצאה כמו מדד התחרותיות, משום שאינם נותנים משקל להוגנות התהליך. ייתכן שניתן להוריד פשיעה במחיר של עינויים, אבל חלופה כזו אינה עולה על דעתו של אדם שמחזיק בערכים ליברליים. לכן ייתכן פער בין מדדי תוצאה (היקף פשיעה) לבין מדדים מקיפים יותר הכוללים היבטים רחבים יותר, כמו מדד איכות הממשל של הבנק העולמי. אין פלא שמדינות שנוהג בהן משטר אוטוקרטי, כמו סינגפור, קטר ואיחוד האמירויות, ממוקמות גבוה לפי מדד התחרותיות של הפורום הכלכלי העולמי.

בשנת 2014. כדי ללמוד עד כמה סלקטיבית בחירה זו נציין שישראל דורגה במקום ה-27 מתוך 140 מדינות בשנת 2015 לפי מדד זה של תחרותיות, שמורכב מעשרות תת-מדדים, שאחד מהם הוא "נטל הרגולציה הממשלתית". כלומר, באותה הקלות שנבחרת תת-רכיב "נטל הרגולציה הממשלתית" אפשר היה לבחור תת-רכיב אחר, כמו "חדשנות" (innovation), שמציג תמונה מחמיאה מדי של ישראל ולפיו היא ניצבת במקום השלישי בעולם.

דוגמה נוספת לכך היא ישיבת הממשלה בחודש יולי 2015 שבה הוצג מקומה הבלתי מחמיא של ישראל לפי מדד הרגולציה של שוק המוצרים (מקום לפני אחרון במדינות OECD). למדדים אלה יתרון ברור בזיהוי מוקדים של כשלים ממשלתיים (או הצלחה) המחייבים טיפול רחב מצד הממשלה לתיקון המצב. עם זאת, הם מציגים תמונה חלקית, ולעתים אף מעוותת, של תפקוד הממשל בישראל בהשוואה לזו שמצטיירת על פי מדדים מצרפיים כמו מדד אפקטיביות הממשלה של הבנק העולמי, הנותן ביטוי למגוון רחב של פעילות הממשלה. כמוכן, היה רצוי שתוצג לפני הממשלה תמונה מגוונת ורב-ממדית בצד, או אפילו במקום, מדדים סלקטיביים מסוג זה. יתרה מזו, הישענות על תת-רכיב תזזיתי כמו "נטל הרגולציה הממשלתית" מחייבת זהירות גדולה, לפחות כמו סטיית התקן הענקית שלו, לפני שמסיקים מסקנות נחרצות בעניין המדיניות הציבורית הרצויה.

3. מדד אפקטיביות הממשלה של הבנק העולמי

המדד הכולל לאיכות הממשל או המשילות (Worldwide Governance Indicator) של הבנק העולמי מורכב מ-6 מדדים, המייצגים את שלושת הרכיבים שהוזכרו קודם: (1) השתתפות אזרחית; (2) יציבות פוליטית; (3) אפקטיביות הממשלה; (4) איכות הרגולציה; (5) שלטון החוק; (6) מידת הפיקוח על שחיתות. בעבודה זו נבחר למקד את הזרקור על מדד אחד מתוך שישה אלה, והוא מדד אפקטיביות הממשלה.

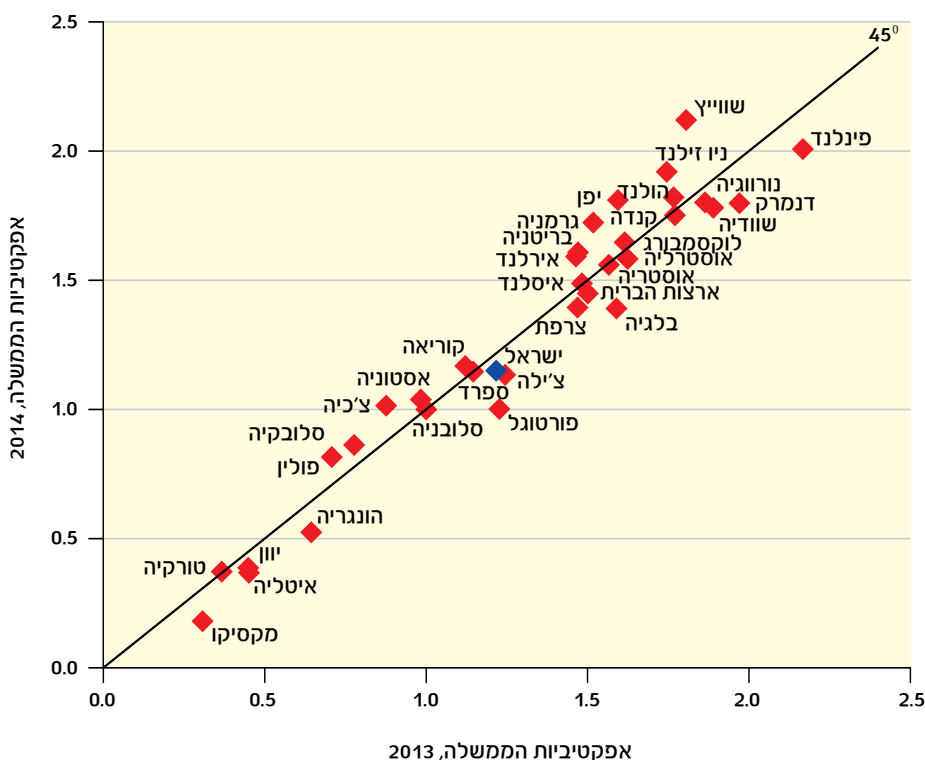
מדד האפקטיביות של הבנק העולמי נותן ביטוי להערכה סובייקטיבית של מגוון רחב של פעילויות ממשלתיות, כמו תחבורה ציבורית, תשתיות כבישים ורכבות, מערכת החינוך, הכיסוי הגאוגרפי של שירותי הממשלה כמו בריאות וחינוך, איכות הדרג המקצועי בשירות הציבורי וכן מידת העקביות ותכנון ארוך טווח בעיצוב המדיניות הציבורית. מדד זה נותן תמונה רב-ממדית על איכות תפקוד הממשלה שאף אחד מן המדדים החלופיים אינו מספק. זהו אחד מיתרונותיו הבולטים של מדד זה והוא שמצדיק את העדפתו על פני אחרים. בנוסף, מדד זה זמין בתדירות שנתית משנת 1996 ומכסה למעלה מ-200 מדינות, ובכלל זה ישראל. התמונה הרב-ממדית שמייצג מדד האפקטיביות, התדירות השנתית, הכיסוי הרחב של מדינות הכולל גם את ישראל והעובדה שהוא הפך שכיח בשימוש של חוקרים ואנשי מעשה הם הסיבות המרכזיות להישען על מדד אפקטיביות הממשלה של הבנק העולמי.

מדד זה מבוסס רק על הערכות סובייקטיביות אשר נאספו מ־31 מקורות מידע שונים. כל אחד ממקורות המידע כולל רשימה שונה של מדינות. מספר המקורות ששימש את הבנק העולמי לחישוב מדד האפקטיביות בישראל ובמדינות המפותחות הוא 7 (משנת 1996 ועד 2006 הוא עמד על 5). תיאור מפורט של שבעת מקורות מידע אלו מופיע בשבעה לוחות נספח בסוף המאמר. ניתן לסווג את מקורות המידע לשתי קטגוריות: סקרי משקי בית ופירמות וסקרי מומחים (ספקי מידע מסחריים, ארגונים לא־ממשלתיים וארגונים במגזר ציבורי). כל אחד ממקורות המידע מעניק זווית ראייה שונה. בעוד סקרי משקי הבית והפירמות משקפים את נקודת מבטם של מקורות ראשוניים אשר באים במגע עם הממשלה, סקרי המומחים חושפים את נקודת מבטם של אנשי הערכה מקצועיים בעלי ניסיון רב והיכרות אינטימית עם אותה המדינה.

למדד המבוסס על תפיסות סובייקטיביות יש כמה יתרונות. ראשית, מחקרים רבים הצביעו על קשר סיבתי מובהק בין תפיסות סובייקטיביות לבין התנהגות כלכלית. שנית, אזרחים מצביעים בבחירות על בסיס הערכות סובייקטיביות, אנשי עסקים בוחרים את מרכז פעילותם במדינה מסוימת על פי הערכות, ולכן התפיסות הסובייקטיביות חשובות לא פחות מההבדלים האובייקטיביים בין מדינות. בנוסף לכך, ישנו קושי רב ביצירת מדדים אובייקטיביים המתאימים להשוואה בין מדינות. יתרה מזו, מדדים המתארים את המצב להלכה לא בהכרח משקפים את המצב בפועל. כך למשל, מדינות נבדלות במידת השכיחות של מקרי שוחד למרות שלהלכה מדינות רבות אוסרות להעניק או לקבל שוחד. עם זאת, מדד מסוג זה חשוף להטיות מסוגים שונים. ראשית, ישנו סיכון להטיה בהשוואה במידת האפקטיביות של הממשלה בין מדינות הנשענות על מדדים סובייקטיביים בשל הבדלים תרבותיים או אידאולוגיים המכתיבים פירוש והערכה שונים לגבי אפקטיביות הממשלה מצד הנשאלים המשתתפים בסקרים. באופן מפתיע עורכי מדד אפקטיביות הממשלה מטעם הבנק העולמי מראים כי אין הבדל מובהק בהערכות של אפקטיביות הממשלה בין מדינות שהממשלה שלהן ימנית ובין מדינות שהממשלה שלהן מייצגת השקפת עולם שמאלית (Kaufmann, Kraay, and Mastruzzi, 2004). ייתכנו גם הבדלים בין הערכות אנשי עסקים להערכות משקי בית באשר למהי ממשלה אפקטיבית. כך למשל, אנשי עסקים צפויים לדרג גבוה מדינות עם ממשלה קטנה ומסים נמוכים, לעומת משקי בית שצורכים שירותי חינוך, בריאות ורווחה. עורכי המדד מטעם הבנק העולמי מבטלים חשש זה שכן הם מוצאים שאין הבדל שיטתי בין הערכות אנשי עסקים להערכות משקי בית באשר למידת האפקטיביות של הממשלה (Kaufmann, Kraay, and Mastruzzi, 2007a). כמו כן, אפשר שרמת העושר, שמיוצגת על ידי רמת התוצר לנפש, תשפיע בעקיפין על ההערכה של אפקטיביות הממשלה. הנשאלים עשויים לגבש עמדה שלפיה המדינה עשירה משום שהממשל מתפקד היטב, ובעקבות כך להעניק ציון גבוה לאפקטיביות הממשלה במדינות עשירות בלי קשר למידת האפקטיביות בפועל. עורכי המדד טוענים כי השערה זו אינה עומדת במבחן אמפירי יסודי (ראו במקורות המופיעים לעיל).

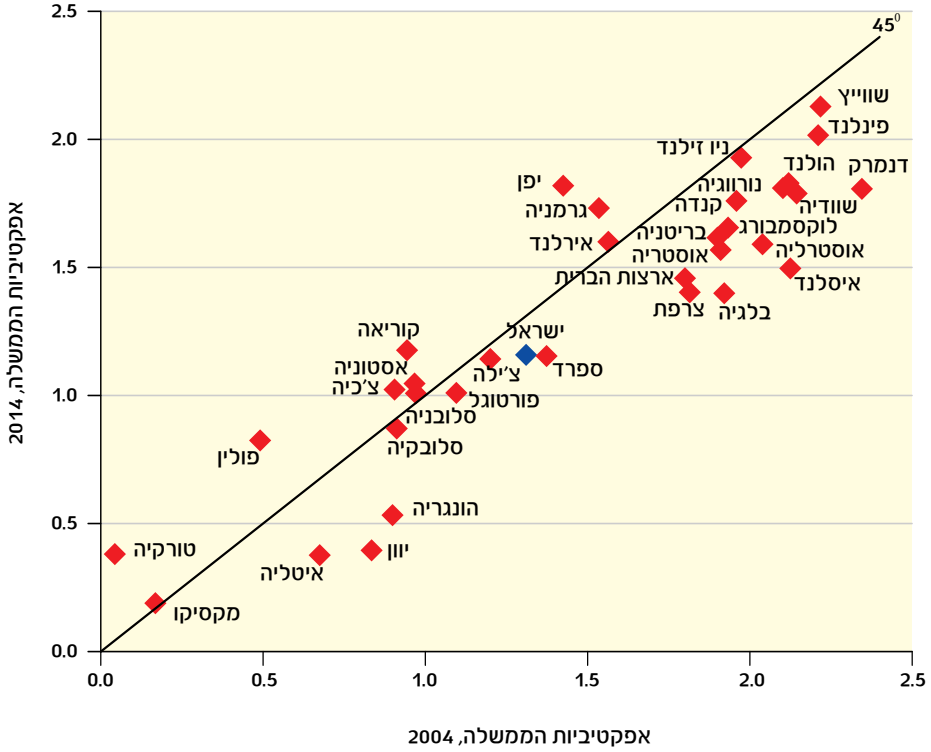
כל אחד מן המשתנים המשתתפים במדד אפקטיביות הממשלה הומר לערכים שבין 0 ל-1 (כמו שנעשה גם במדדי המשילות האחרים). השיטה הסטטיסטית ששימשה את הבנק העולמי מעניקה למשתנים הנכללים במדד משקל העולה עם עליית המתאם בין מקורות שונים על אותו תחום תוכן של מדד האפקטיביות. ערכי המדד נורמלו והם נעים בין 2.5- ל-2.5+ כך שערכים גבוהים יותר מעידים על איכות ממשל גבוהה יותר. בכל שנה המדד הממוצע העולמי מנורמל כך שהוא שווה ל-0 ושונותו שווה ל-1. בשל הנרמול, רק המקום היחסי של מדינה משתנה על פני זמן, וזה מקטין את השונות על פני זמן. פירוט מלא של השיטה לבניית מדדי המשילות מופיע באתר הבנק העולמי. כפי שניתן לראות בתרשימים 1-3, מדד האפקטיביות שומר על יציבות יחסית לאורך זמן. השינויים משנה לשנה קטנים, בהתאם למצופה ממדד המשקף תהליכים ומבנים. ככל שמתרחב טווח הזמן, מדד האפקטיביות מראה שינויים גדולים יותר.

תרשים 1 מדד אפקטיביות הממשלה, 2014 לעומת 2013



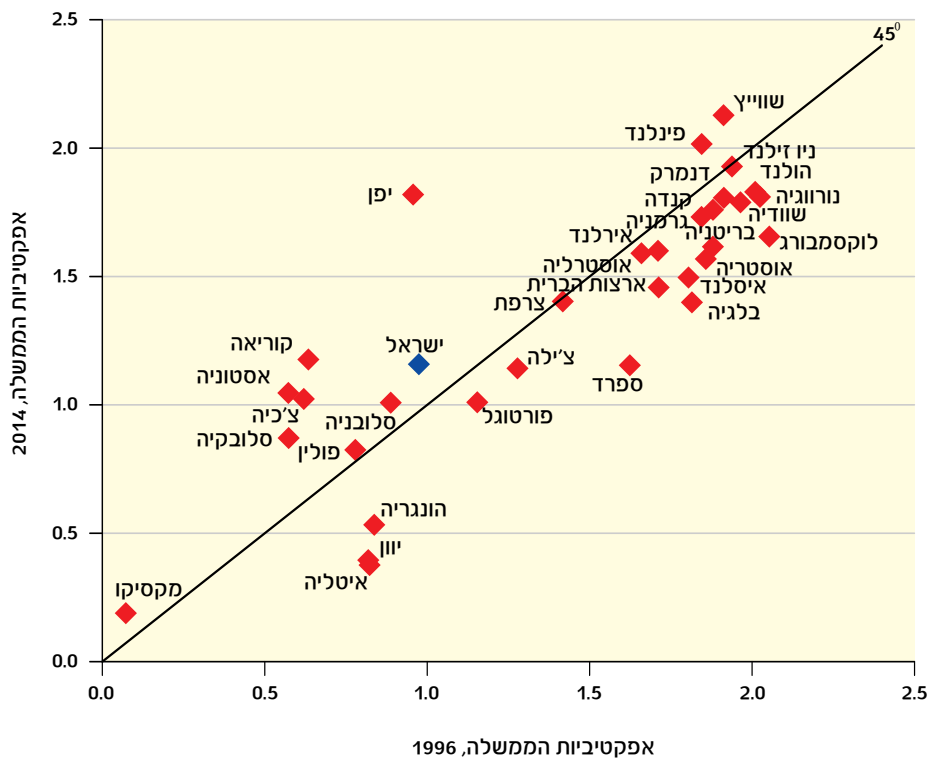
מקור: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, 25.9.2015

תרשים 2 מדד אפקטיביות המשלה, 2014 לעומת 2004



מקור: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, 25.9.2015

תרשים 3 מדד אפקטיביות הממשלה, 2014 לעומת 1996

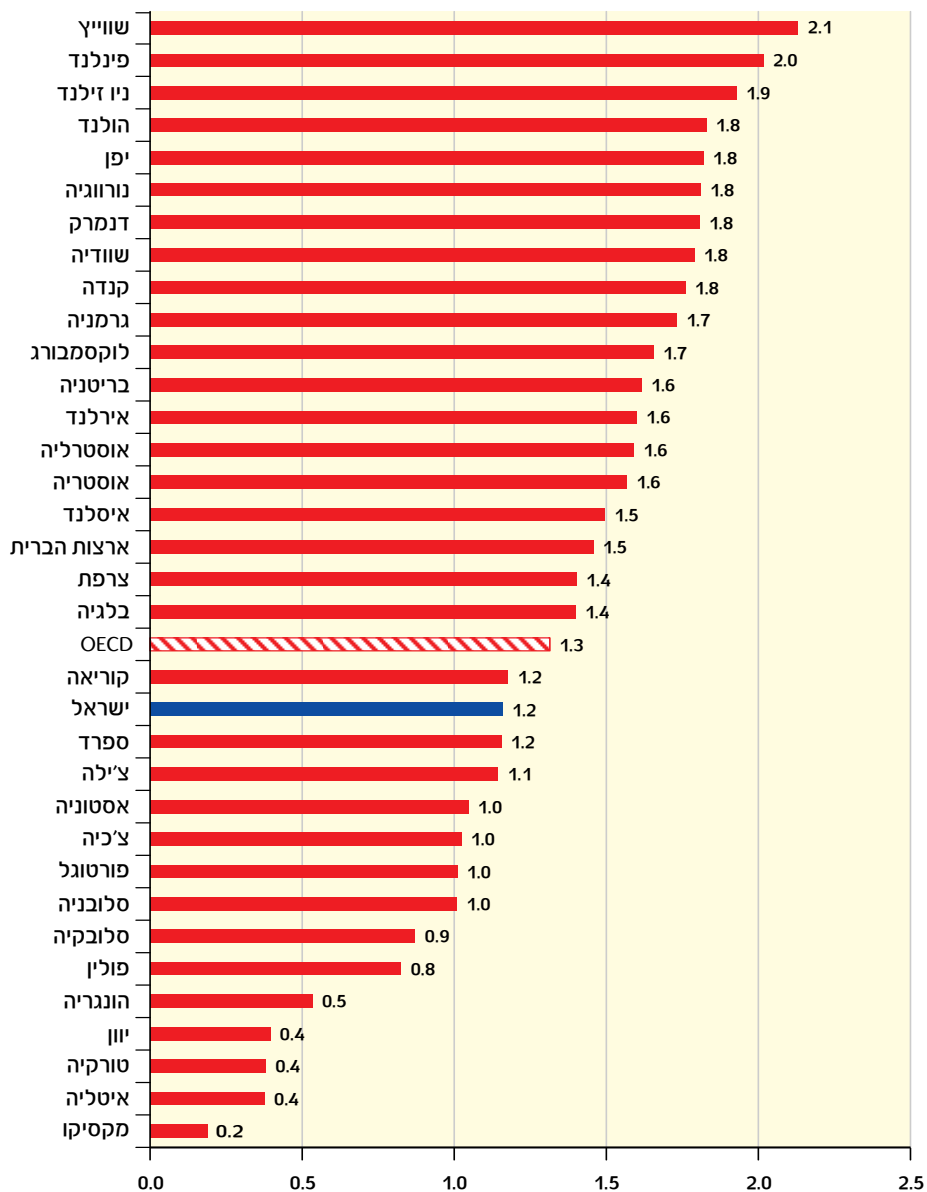


מקור: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, 25.9.2015

4. אפקטיביות הממשלה בישראל במבט בינלאומי משווה

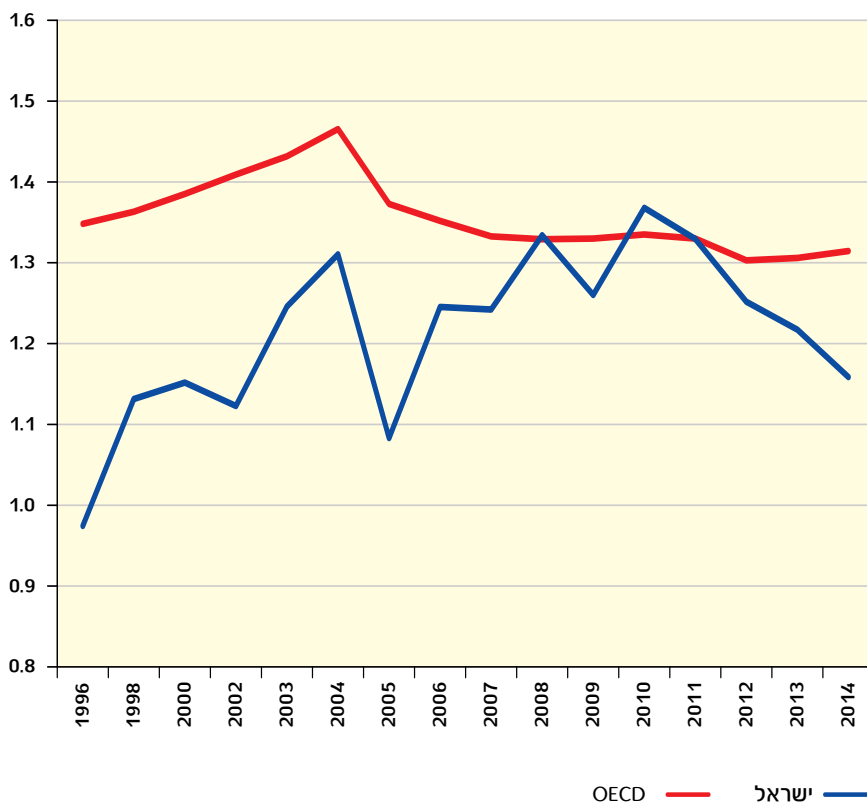
הממשלה בישראל מציגה אפקטיביות נמוכה יחסית למקובל במדינות החברות ב-OECD על פי נתוני מדד אפקטיביות הממשלה שפרסם הבנק העולמי לשנת 2014 (תרשים 4). ישראל ממוקמת במקום 21 מתוך 34 מדינות OECD ונמצאת בשכנות למדינות כמו ספרד ופורטוגל, מעל יוון ואיטליה ומתחת למדינות הסקנדינביות, שמאכלסות את הצמרת הגבוהה לפי מדד אפקטיביות הממשלה. יש לציין שמדד אפקטיביות הממשלה בישראל נמצא בתוך תחום הטעות של ממוצע OECD. מאז 1996 הפער בין ישראל לממוצע מדינות OECD הלך ופחת, ובשנת 2008 הוא אפילו נסגר (תרשים 5). ואולם, בשלוש השנים האחרונות (2012-2014) הוא שב ונפתח לרעתה של ישראל.

תרשים 4 מדד אפקטיביות הממשלה, 2014



מקור: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, 25.9.2015

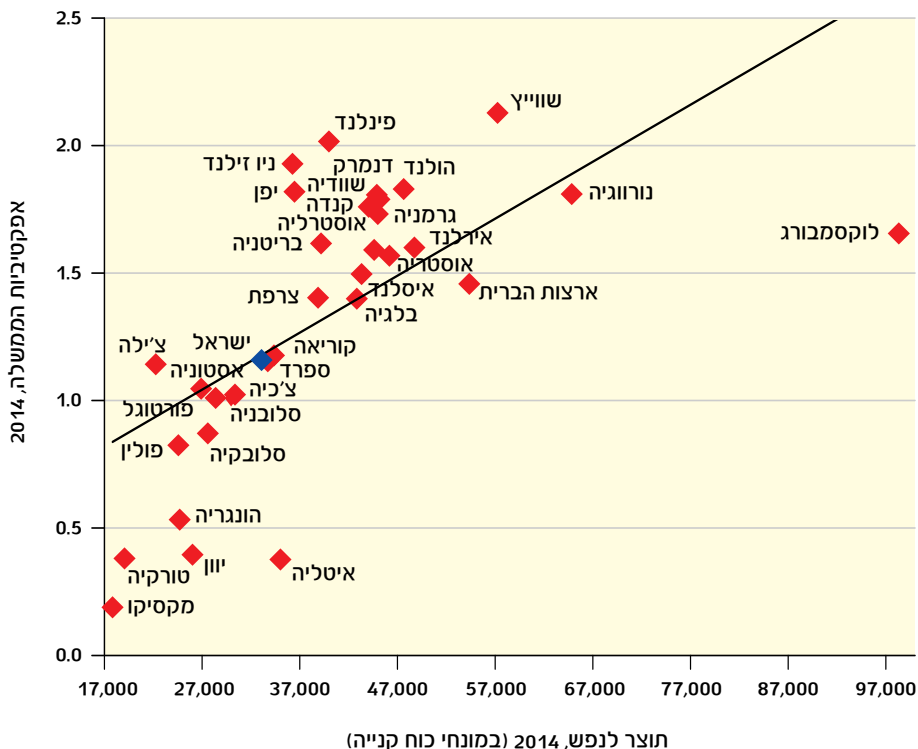
תרשים 5 מדד אפקטיביות השירות הציבורי, 1996-2014



מקור: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, 25.9.2015

מעניין שמקומה של ישראל לפי מדד אפקטיביות הממשלה לא שונה במובהק ממעמדה היחסי לפי רמת התוצר לנפש. רמת העושר של המדינה, המיוצגת על ידי רמת ההכנסה לנפש, היא אחד המשתנים המתואמים ביותר סטטיסטית עם מידת אפקטיביות הממשלה. מתאם חיובי זה חוזר ועולה בכל המחקרים המרכזיים שמנסים לחשוף את קשרי הגומלין בין רמת ההתפתחות הכלכלית לאפקטיביות הממשלה. משום כך חשוב לראות את אפקטיביות הממשלה על רקע רמת ההכנסה לנפש. תרשים 6 מראה שאפקטיביות הממשלה בישראל לא חריגה, ולמעשה היא "יושבת" על קו הקשר הסטטיסטי בינה לבין רמת ההכנסה לנפש. כלומר, אפקטיביות הממשלה בישראל אינה חריגה לטובה או לרעה אם מתחשבים ברמת התוצר לנפש.

תרשים 6 מדד אפקטיביות השירות הציבורי והתוצר לנפש, 2014



המקור: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, 25.9.2015, and OECD Stat, extracted on 6.10.2015

תוצאה זו ככל הנראה מעידה על הדמיון שקיים בין המקום היחסי של רמת הביצועים של המגזר העסקי בישראל לזה של המגזר הממשלתי. ממצא זה מחייב גם התייחסות לסיבתיות הדו-כיוונית, שסביר שמתקיימת בין רמת התוצר לנפש ובין אפקטיביות הממשלה. כמעט שאין צורך להסביר כי ממשל אפקטיבי תורם לרמת הכנסה (ורווחה) גבוהה, אבל במקביל ייתכן שרמה גבוהה של תוצר, המעידה גם על פריחת התפוקה העסקית, גוררת בעקבותיה אפקטיביות ממשלתית גבוהה. כך למשל, אפשר שסוכנויות ומשרדים ממשלתיים יאמצו טכנולוגיות ותרבות ארגונית המקובלות במגזר העסקי. בלי להכריע בשלב זה לגבי כיוון הסיבתיות ניתן לומר שישראל אינה מפגינה פערים בין מגזר עסקי איכותי למגזר ממשלתי נחשל או להפך (ראו דיון בהמשך).

האם מדרד הבנק העולמי מציג תמונה תקפה של אפקטיביות הממשלה בישראל? כדי לתת מענה לשאלה זו נערכה השוואה של מדרד זה למדרדים מקובלים אחרים לאיכות

הממשל. לוח 1 (להלן בעמ' 62) מציג את מקומה של ישראל ויתר מדינות OECD לפי 16 מדדים נוספים של איכות הממשל בצד מדד אפקטיביות הממשלה של הבנק העולמי. רשימה זו כוללת מדדים אחרים של הבנק העולמי לאיכות הממשל – מדדים סובייקטיביים כמו שביעות רצון מאספקת שירותים כמו חינוך ובריאות, אמון במשטרה ובמערכת המשפט; מדדי תוצאה כמו האפקטיביות של גביית המס או ציון במתמטיקה; ומדדי איכות ממשל בתחומים נבחרים כמו רגולציה של שוק המוצרים. כפי שניתן לראות בלוח 1, יש מתאם גבוה יחסית בין מדדים חלופיים אלו לבין מדד אפקטיביות הממשלה והוא מתואם ביותר עם שלושה מדדים אחרים של הבנק העולמי לאיכות הממשל: מדד שלטון החוק (מתאם=0.96), מדד הפיקוח על שחיתות (מתאם=0.95), מדד איכות הרגולציה (מתאם=0.88).

חשוב להדגיש שמדד האפקטיביות מספק תמונת מצב מצרפית שעשויה להסתיר הבדלים בתוך כל מדינה במידת האפקטיביות של גופים ציבוריים שונים. בצד משרדי ממשלה וסוכנויות ממשלתיות המפגינים ביצועים נחותים, השירות הציבורי בישראל כולל גופים ציבוריים שהגיעו לפסגות עולמיות או זכו למוניטין והכרה בינלאומית, כמו חלקים ממערכת הביטחון (סוכנות החלל, המוסד, חיל האוויר, רפאל, 8200, אנרגיה אטומית), מערכת ההשכלה הגבוהה, מערכת הבריאות (תוחלת חיים גבוהה), מערכת המשפט, משרד האוצר ובנק ישראל.

5. מה הופך ממשלה לאפקטיבית?

ניתן לענות על השאלה האמפירית מה הופך ממשלה לאפקטיבית בשתי דרכים לפחות. דרך אחת היא לנסות לאתר גורמי יסוד – כמו נורמות, אמונות ומסורות היסטוריות – המסבירים הבדלים בין מדינות במידת האפקטיביות של הממשלה. גורמים אלו כמעט שאינם חשופים לביקורת המקובלת בחוגים אקדמיים לגבי תקפות הזיהוי מהן הסיבות (גורמי היסוד) ומהו המסובב (אפקטיביות הממשלה). כדי להשוות את ממצאי עבודה זו לאלו שעולים מן הספרות העוסקת בפיענוח של חידת האפקטיביות של הממשלה נתחיל בהצגה קצרה של השפעת גורמי היסוד על אפקטיביות הממשלה. לוח 2 (להלן בעמ' 66) מראה כי הממצאים שעלו במחקרים קודמים לגבי הקשר בין גורמים יסודיים כמו כלכלה, דת, דמוקרטיה ומסורת משפטית לבין אפקטיביות הממשלה חוזרים במידה רבה על עצמם גם בעבודה הזו.⁷ הממשל אפקטיבי יותר במדינות דמוקרטיות יותר, עשירות יותר,

7 לא נמצאה השפעה מובהקת של המבנה החברתי, האי-שוויון הכלכלי, גודל האוכלוסייה ושטח המדינה על אפקטיביות הממשלה. תוצאות אלה אינן מוצגות מטעמי חיסכון במקום.

שהמסורת המשפטית שלהן אנגלו-סקסית ויש בהן שיעור גבוה יותר של פרוטסטנטים. ממצאים אלה חשובים פחות, כאמור, להטיות הנובעות מסיבתיות דו-כיוונית או בשל השמטת משתנה חיצוני המשפיע גם על מדד האפקטיביות הממשלתית וגם על המשתנים המסבירים הכלולים בבדיקה. קביעה זו אינה תקפה לרמת התוצר לנפש.

ישנו ריקוד סוער בין אפקטיביות הממשל לרמת ההתפתחות הכלכלית עד כדי כך שתאורטית לא ברור מי מוביל את מי. האם רמה כלכלית גבוהה יותר של המדינה מובילה לממשל אפקטיבי יותר או שמא ממשלה אפקטיבית היא שתורמת לשגשוג כלכלי? כמובן, אין מניעה שהקשר הסיבתי יהיה דו-כיווני, ואז השאלה המעניינת היא איזה כיוון סיבתיות הוא הדומיננטי. קשה עד מאוד למצוא מבחן משכנע שיספק תשובה לכך, כפי שעולה מהמחלוקת החריפה המתנהלת בין חוקרים. ראו למשל את הוויכוח מעל דפי כתב עת מדעי מוביל במדעי המדינה בין יוזמי פרויקט איכות הממשל בבנק העולמי מצד אחד של המתרס לבין החוקרים קורץ ושרנג מן הצד האחר של המתרס (Kaufmann, Kraay, and Mastruzzi, 2007b; Kurtz and Schrank, 2007).

המניע העיקרי לכיצוע המחקר הנוכחי הוא החשיבות של ממשל איכותי לאיכות חיים, שאחד מרכיביה הוא רמה כלכלית גבוהה יותר. מעמדה זו משתמע, לכאורה, כי בניתוח האמפירי אין לכלול את רמת התוצר לנפש ברשימת הגורמים המשפיעים על אפקטיביות הממשל משום ההטיה באמידת השפעתם של המשתנים המסבירים את ההבדלים באפקטיביות הממשל. עם זאת, נעמיד את הממצאים למבחן הכללת התוצר לנפש ברשימת המשתנים המסבירים, וזאת משום האפשרות שרמת התוצר לנפש משפיעה הן על האפקטיביות והן על גורמים מסבירים אחרים.

בניגוד לגישת גורמי היסוד, הדרך השנייה להתחקות אחר הקשר בין משתנים מסבירים, כמו אוטונומיה בשיקול הדעת ומקצועיות של עובדי הציבור, לבין אפקטיביות ממשלתית תהיה לעולם חשובה לביקורת מוצדקת שגם הגורמים (המשתנים המסבירים) וגם התוצאה (אפקטיביות הממשלה) מושפעים מגורמי היסוד. בשל כך לא ניתן להוכיח קשר סיבתי, וזאת עוד לפני שהזכרה האפשרות לסיבתיות דו-כיוונית. אם כך, הדרך הראשונה נקייה יותר, אבל יש לה רלוונטיות רופפת למדיניות ציבורית; הדרך השנייה, לעומת זאת, מלוכלכת יותר, אבל נוגעת במישרין בשאלות מדיניות. בנייר זה הועדף הסיכון של טעות בזיהוי הסיבתיות כדי לספק מצע אמפירי לשיפור איכות הממשל. משום כך נקדיש את מרבית הדיון להשפעת שני רכיבים מרכזיים ב"מכונה" הממשלתית שכבר הוזכרו: מקצועיות ואוטונומיה. כמעט שאין צורך להסביר מדוע עובדי ציבור מקצועיים חיוניים לממשלה אפקטיבית. ברור שטיב השירות הציבורי הוא כטיב עובדי הציבור בכל תחום: טיב החינוך כטיב המורים וטיב הביטחון האישי כטיב השוטרים, ואפשר להמשיך כך לגבי כל המערכות הציבוריות.

בניתוח שיובא מיד ייבחנו ממדים מגוונים של מקצועיות, כמו רמת השכר, ביטחון תעסוקתי ושיטת גיוס העובדים לשירות הציבורי, בצד היבטים שונים של אוטונומיה. כדי שעובדי ציבור ימצו את מלוא כישוריהם ומקצועיותם הם זקוקים למרחב תמרון או

לאוטונומיה בשיקול הדעת. יתרונם של עובדי ציבור מקצועיים יורד לטמיון אם נוטלים מהם את האוטונומיה בשיקול דעת. זו, אגב, הייתה אחת התובנות של צבא ארצות הברית בעקבות כישלוננו במלחמת וייטנאם. הצבא האמריקאי הבין כי לטובת שיפור התפוקה הצבאית הוא חייב להיפטר מהריכוזיות המוגזמת של הפיקוד הבכיר בתהליך קבלת ההחלטות ולהחליפה באוטונומיה רחבה יותר למקבלי ההחלטות בדרגי השטח (Fukuyama, 2013). לאוטונומיה יש השפעה חיובית על אפקטיביות הממשלה ככל שלמשרתי הציבור יש רמה מקצועית משובחת יותר ומחויבות גבוהה יותר לאתיקה המקצועית ולאתוס של קידום טובת האינטרס הציבורי. ללא תנאים אלו, אוטונומיה רחבה יותר עלולה אפילו לפגוע באיכות השלטון עד כדי ניצולה לרעה לשם קידום האינטרס האישי. הבדיקה האמפירית שתוצג בסעיפים הבאים תכלול שלושה היבטים של אוטונומיה: ריכוזיות תקציבית, ריכוזיות שלטונית וממדי ההפרטה של ייצור השירותים הציבוריים. חשוב לציין כי חלק מן ההיבטים שייבחנו, כמו שיטת גיוס העובדים והמנהלים לשירות הציבורי, משפיעים גם על המקצועיות וגם על האוטונומיה.

לפני שנחקור את הקשר האמפירי בין אוטונומיה בשיקול הדעת ומקצועיות הדרג המקצועי בשירות המדינה לבין מידת האפקטיביות של הממשלה, חיוני לציין כי מקצועיות ואוטונומיה לא יפיקו תפוקה הולמת ללא משאבים תקציביים מתאימים. משום כך הבדיקה הראשונה שתוצג היא הקשר המתקיים בחתך רוחב של מדינות מפותחות בין מידת מעורבות הממשלה, שנמדדת על פי היקף הוצאותיה, לבין אפקטיביות הממשלה על פי המדידה של הבנק העולמי.

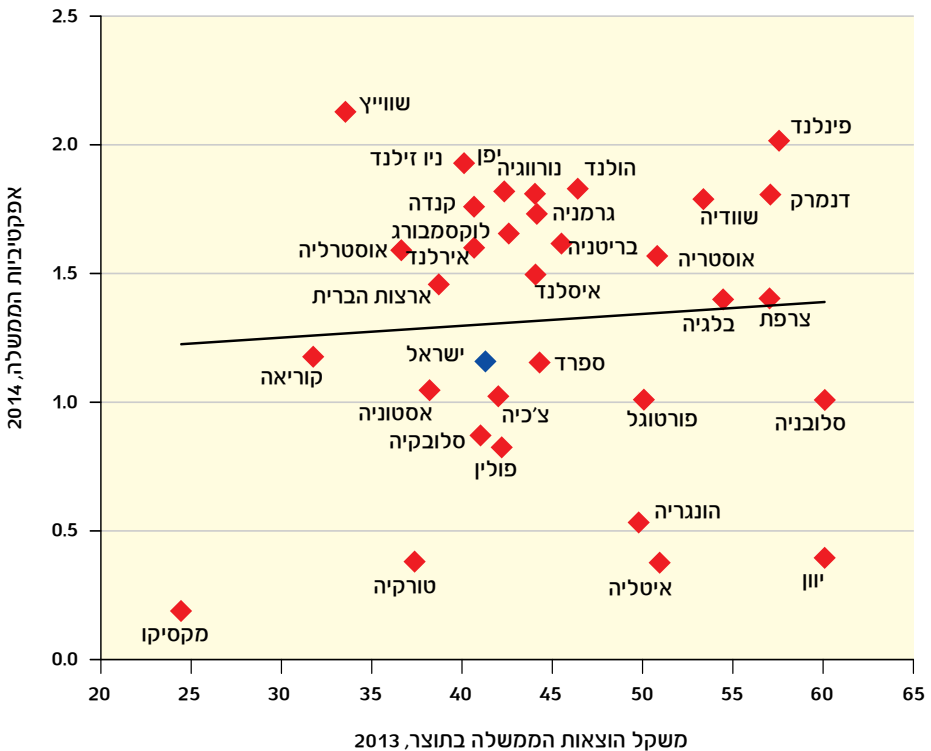
5.1. היקף הוצאות הממשלה ואפקטיביות הממשלה

הערכות סובייקטיביות מצד מומחים ומשקי בית של מידת האפקטיביות של הממשלה מושפעות גם מהיקף הוצאותיה על שירותים ממשלתיים כמו חינוך, בריאות ורווחה, בצד הפעילויות המסורתיות של הממשלה בתחום הביטחון ואכיפת החוק. ניתן לשער כי ממשלה שאינה משקיעה מספיק משאבים בהגנה על תושביה תזכה להערכות נמוכות במדד האפקטיביות. גם ממשלה המקצה תקציבים נרחבים מדי לגופי הביטחון צפויה לקבל דירוג נמוך בסולם האפקטיביות מאזרחים וממומחים בשל המסים הכבדים שנדרשים לממן הוצאה זו. ניתן היה להציג השערה דומה גם בפעילויות ממשלתיות אחרות. כלומר, סביר שהוצאות הממשלה פועלות להגברת אפקטיביות הממשלה ברמות הוצאה נמוכות, אבל השפעה זו דועכת, ואפילו הופכת לשלילית, ברמות הוצאה גבוהות.⁸

8 שימוש במדד אפקטיביות שאינו מבוסס-הערכות, המקובל בניתוח עלות אפקטיביות (cost-effectiveness analysis), היה מניב ניבוי דומה. ניקח למשל את תחום הבריאות. ככל שגדלות הוצאות הממשלה, היחס בין תוספת העלות הכספית של התערבות רפואית לבין תוספת התפוקה הממשלתית, במונחי הארכת תוחלת החיים מותאמת איכות, היה גדל כל עוד ההוצאה לבריאות נמוכה, אבל משלב מסוים הוא צפוי לרדת, כאשר רמת ההוצאה לבריאות גדולה מאוד.

כדי לבחון את הזיקה האמפירית בין היקף הוצאות הממשלה לאפקטיביות הממשלה נעשה שימוש בנתוני משקל הוצאות הממשלה בתוצר בשנת 2013, שנלקחו מאתר OECD (תחום חשבונאות לאומית; OECD Stat. National Account). זהו מדד מקובל לייצוג מידת מעורבות הממשלה במשק. מעניין שבישראל ההוצאה הציבורית נמוכה בהשוואה למדינות המפותחות למרות הוצאות הביטחון החריגות (לוח 3, להלן בעמ' 67).

תרשים 7 הוצאות הממשלה ומדד האפקטיביות



מקור: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, 25.9.2015, and OECD, National Accounts at a Glance, Total expenditure of general government, percentage of GDP, extracted on 30 Sep 2015

הערה: הנתון עבור טורקיה מתייחס לשנת 2011.

הנתונים מספקים תמיכה אמפירית מסוימת להשערה שהוצגה קודם. האפקטיביות גוברת עם עליית ההוצאה הממשלתית אבל היא משנה כיוון ברמות הוצאה גדולות במיוחד (תרשים 7). מעניין שגם גבע ודרוקר (2012) גילו קשר חיובי ודועך בין הוצאות הממשלה לאפקטיביות

הממשלה, אף כי זו נמדדה בדרך אחרת ממדד הבנק העולמי.⁹ הקשר הפרובולי בין הוצאות לאפקטיביות חוזר על עצמו גם כאשר משתמשים במשקל ההוצאה הציבורית, למעט הוצאות ביטחון (הנתונים אינם מוצגים כאן). השימוש במשקל ההוצאה האזרחית מבוסס על ההנחה שהציבור שופט את הממשלה על ביצועיה בתחום האזרחי. מעניין שלא נמצא מתאם בין משקל הוצאות הביטחון בתוצר להערכת אפקטיביות הממשלה על בסיס נתוני הבנק העולמי. לפי הממצאים לעיל, ההוצאה הציבורית הנמוכה יחסית של ישראל מושכת כלפי מטה את אפקטיביות הממשלה אבל כוח זה אינו חזק (לוחות 4א-4ב, להלן בעמ' 68, 69). יש להיזהר בהסקת מסקנות נחרצות על בסיס ממצאים אלה בשל החשש מפני סיבתיות הפוכה. ביצועים דלים עלולים להביא לצמצום הלגיטימציה הציבורית למעורבות ממשלתית וכך להפחית את היקף ההוצאה הממשלתית. כך עלול להיווצר מתאם חיובי בין אפקטיביות לגודל הוצאות הממשלה. טענה שנראית פחות משכנעת היא שאפקטיביות ממשלתית יורדה תביא בעקבותיה הרחבה של ההוצאה הציבורית כדי לפצות על כך. זאת משום שקשה להשיג תמיכה פוליטית הנחוצה להרחבת ההוצאה הציבורית אם הממשלה מפגינה ביצועים דלים.

5.2. מקצועיות עובדי השירות הציבורי ואפקטיביות הממשלה

כוח המשיכה של מקום העבודה תלוי בשכר הכולל הצפוי לאורך קריירת העבודה, בביטחון התעסוקתי (או הסיכון להיות מפוטר) ובאיכות סביבת העבודה. סביבת העבודה מורכבת מרכיבים רבים שרק את חלקם נזכיר, כמו מוניטין מקום העבודה, דרגת העניין בעבודה, האיכות האישית והמקצועית של העמיתים לעבודה ועומס שעות העבודה. מרשימה זו ברור כי רמת המקצועיות מושפעת מדרגת האוטונומיה שניתנת למשרתי הציבור, המכתיבה את איכות סביבת העבודה בכלל ואת דרגת העניין בפרט. בשירות הציבורי יש גורם נוסף חשוב, שאינו ממלא תפקיד במגזר העסקי, והוא תחושת השליחות שמתלווה לתפקידים ציבוריים.

משרת ציבור חדור תחושה כזו צפוי לתרום תרומה ניכרת לתפוקה הממשלתית בזכות התגמול הפנימי שהוא מרגיש כאשר פעולותיו משפיעות על הרווחה של ציבור רחב היקף ללבו. באופן טבעי, עוצמתה של תחושת השליחות משתנה בהתאם לגורמים, כמו המקום של משרת הציבור בסולם התפקידים בשירות הציבורי וכן בעולם התוכן של המשרד או הסוכנות הממשלתית שהוא מכהן בהם.

9 הם מצאו קשר חיובי ברוב תחום ההוצאה הציבורית, אך לא בכלולו (הקשר הופך לשלילי אבל רק מרמה גבוהה של הוצאה ציבורית, הנמצאת בטווח שבין 52% ל-60% מהתוצר).

הקשר האמפירי בין רמת המקצועיות של משרתי הציבור לאפקטיביות הממשלה נבחן בעזרת כמה משתנים מרכזיים, כמו רמת השכר של משרתי ציבור בדרגות שונות כולל הדרג הניהולי הבכיר, מידת הביטחון התעסוקתי, שיטת הגיוס של עובדים לשירות הציבורי, הרכב הגילים של הדרג המקצועי ועומס שעות העבודה. קשה למצוא מדדים מושלמים לייצוג של כל אחד מן המשתנים שהוזכרו למעלה, ולכן השתמשנו ביותר ממדד אחד כדי ללמוד על רגישות הממצאים.

5.2.1. רמת השכר

בשל האמונה שתמריצים מכתיבים התנהגות, כלכלנים נוטים לראות בשכר גורם מרכזי במשיכת עובדים מוכשרים לשירות הציבורי. לפי גישה זו, רמת שכר גבוהה צפויה למשוך עובדים איכותיים ומכאן הדרך קצרה לשער כי אפקטיביות הממשלה קשורה לרמת השכר של העובדים והמנהלים.¹⁰ ברור כי זהו תנאי הכרחי ודרושים תנאים נוספים, כמו סביבת עבודה הולמת ותרבות ארגונית מתאימה, כדי להבטיח זיקה הדוקה בין גובה השכר של הדרג המקצועי לטיב תפקוד הממשלה. עם זאת, הערכת האפקטיביות הנתפסת בעיני הציבור מושפעת גם מן המיסוי הנדרש לממן שכר גבוה יותר, ולכן אין הכרח ששכר גבוה יותר יוביל לדירוג גבוה של אפקטיביות במדדים המבוססים על הערכת מומחים, פירמות ומשקי בית.

מתעוררת השאלה אם גובה השכר במטבע אחיד (דולרים מותאמים לכוח הקנייה) המשולם לעובדי השירות הציבורי הוא מדד המיטיב לייצג את כישורי העובדים ופיריון העבודה או שמא השכר היחסי. לפי הגישה הכלכלית המסורתית, התפוקה של העובדים קשורה לגובה השכר, ולכן יש לערוך את הבחינה האמפירית אם ההשערה "שכר גבוה – אפקטיביות גבוהה" זוכה לתמיכה או לדחייה על פי גובה השכר במטבע אחיד (דולרים מותאמים לכוח הקנייה). הבדיקה האמפירית מבוססת על נתוני השכר של סגל השירות הציבורי בדירוגים מגוונים החל בדרג מינהלי זוט (מזכירות) ועד מנהלים בדירוג הבכיר ביותר. נתוני השכר בדירוגים אלו מופיעים בדוחות OECD (Government at a Glance, 2013; 2011) וקיימים לשנים 2009 ו-2011 עבור 25 מדינות הארגון (לכל היותר).

איכות הדרג המקצועי בשירות הציבורי תלויה גם בגובה שכרם יחסית למגזר העסקי משום התחרות הטבעית בין השירות הציבורי למגזר העסקי על עובדים איכותיים. ניתן לצפות כי מדינות שבהן השירות הציבורי מציע לעובדיו ולמנהליו חבילת שכר מושכת יותר (בהשוואה למגזר העסקי) ייהנו מתור ארוך יותר של מועמדים איכותיים. תחזית זו תלויה בגורמים נוספים, כמו שיטת גיוס העובדים והיכולת לפטר תוך פרק זמן סביר

10 רמת שכר גבוהה פועלת גם להקטנת התועלת למשרתי הציבור מביצוע מעשי שחיתות.

עובדים בלתי מתאימים. כך למשל, שכר גבוה יחד עם מינויים פוליטיים אינו מבטיח דרג מקצועי איכותי. כדי לבחון את הקשר בין השכר היחסי לאפקטיביות הממשלה נעבוד עם שני מדדים חלופיים. האחד הוא גובה השכר בשירות הציבורי יחסית לתוצר לנפש והמדרג השני הוא השכר היחסי בשירות הציבורי בהשוואה למגזר העסקי, כפי שהוא מוערך על ידי מומחים. מדר זה נבנה על פי תשובות מומחים להיגד "הדרג המקצועי הבכיר בשירות הציבורי זוכה לשכר תחרותי בהשוואה למנהלים במגזר העסקי", על פי סקר שנערך ב-135 מדינות בשנת 2011 על ידי המוסד לאיכות הממשל. הסקר מתמקד בממדים השונים של איכות הממשל, כולל פוליטיזציה, מקצועיות, שקיפות והגינות. המומחים מתבקשים להעריך את מבנה המינהל הציבורי באמצעות היגדים המוצגים לפנייהם; טווח התשובות נע בין 1 (כמעט אף פעם לא) ל-7 (כמעט תמיד).¹¹

השכר בדולרים (מותאמים לכוח הקנייה) המשולם למנהלים בדרג הבכיר ביותר בישראל נמוך יותר במעט לממוצע השכר במדינות OECD (לוח 5, להלן בעמ' 70). לעומת זאת השכר בדרגות ביניים של ניהול או במשרות מזכירות נמוך באופן ניכר בהשוואה למדינות אלה. השילוב של שתי עובדות אלה, המלמד על היחס בין שכר המנהלים בדרג הבכיר ביותר לבין השכר המינהלי, ממקם את ישראל בצמרת המדינות שיש בהן אי-שוויון בתגמול לסגל השירות הציבורי.

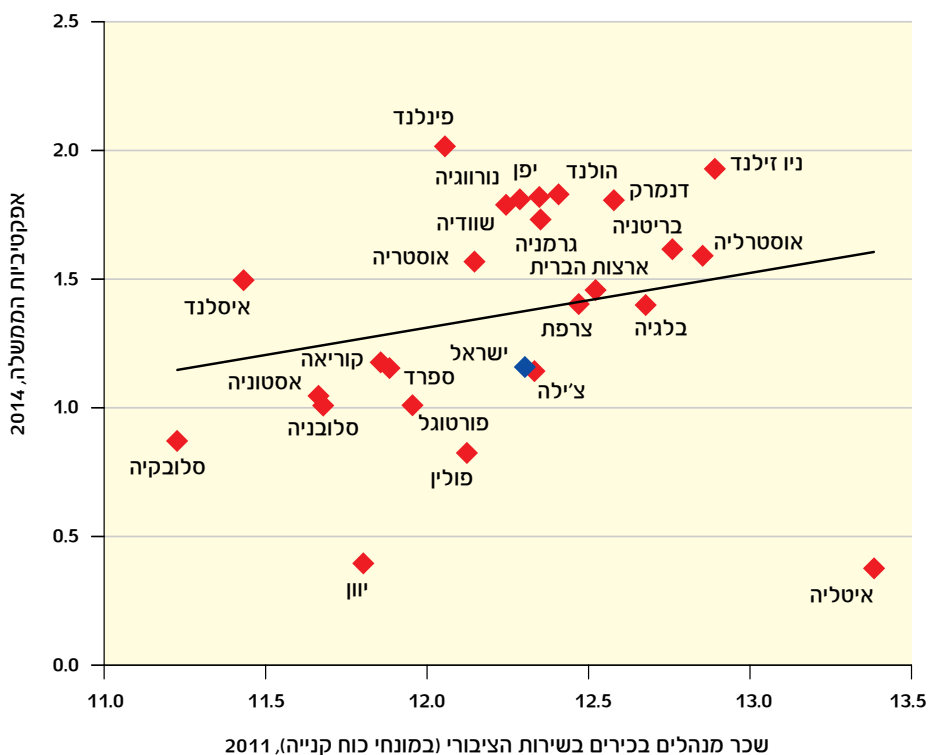
כפי שניתן לראות מתרשים 8, אפקטיביות הממשלה מתואמת עם רמת השכר של מנהלים בדירוג הבכיר (במונחים לוגריתמיים). תוצאה זו מתקבלת גם כאשר השכר של המנהלים בדרג הבכיר מוחלף בשכר במשרות ניהוליות בכירות פחות או בשכרם של מורים, כלכלנים או מזכירות. מתאם זה אפילו חזק יותר אם מתעלמים מקיומה של איטליה, הנוהגת לשלם שכר גבוה ביותר למנהלים המגויסים על בסיס מינויים פוליטיים (ראו בהמשך). לפי ממצא זה, אפקטיביות הממשלה קשורה לרמת השכר המשולמת למנהלים ולעובדים בשירות הציבורי, המהווה מדר מקורב לרמת המקצועיות (לוח 6א, להלן בעמ' 72).¹² אולם

11 תוצאות הסקר מבוססות על הערכותיהם של 1,053 מומחים מרחבי העולם (15 מומחים בישראל לעומת 12 מומחים בממוצע במדינות OECD) אשר נאספו בשלושה גלים בשנים 2008–2011. שימוש בנתונים אשר מקורם בחוות דעת מומחים מעלה את החשש שהמדרים משקפים תפיסה סובייקטיבית של המגיבים ולא מציאות רגולטורית אובייקטיבית ולכן יש להתייחס אל השוואה בינלאומית מסוג זה בעירבון מוגבל. על מנת להפחית הטיה זו, הוסיפו עורכי הסקר 6 מאפיינים אישיים לכל מומחה על מנת לנסות ולפקח על גורמים העלולים לערב תפיסות סובייקטיביות. ניתוח זה העלה כי מומחים המשרתים במגזר הציבורי וכן מומחים אשר לא מתגוררים במדינה המוערכת נוטים להשיב באופן שונה על כמה משאלות הסקר. עם זאת, הטיה זו נמצאה מובהקת אך ורק בכ-20% מן המבחנים הסטטיסטיים שנבחנו ולא השפיעה בצורה מהותית על הדירוג הכללי.

12 יש הכרח להיזהר בפירושו תוצאה זו מפני החשש לסיביות ולא להסיק ממנה כי אפקטיביות גבוהה מעניקה לגיטימציה לשכר גבוה, ולהפך.

תוצאה זו אינה שוררת אם מנטרלים את ההבדלים ברמת התוצר לנפש (לוח 6ב, להלן בעמ' 74). כלומר, השכר בשירות הציבורי אינו קשור לאפקטיביות הממשלה מעבר לתרומת הקשר המתקיים בין התוצר לנפש ובין האפקטיביות. ניתן לפרש תוצאה זו כחוסר השפעה של השכר היחסי בשירות הציבורי בהשוואה למגזר העסקי על האפקטיביות. מקדם השכר בשירות הציבורי המוצג בלוח 6 מבטא את השפעתו הסגולית של השכר בשירות הציבורי על האפקטיביות בהיתן השכר במגזר העסקי, המיוצג על ידי רמת התוצר לנפש. תוצאה זו מפתיעה לנוכח התפיסה הרווחת ששכר יחסי משפיע על כוח המשיכה ועל אפקטיביות.

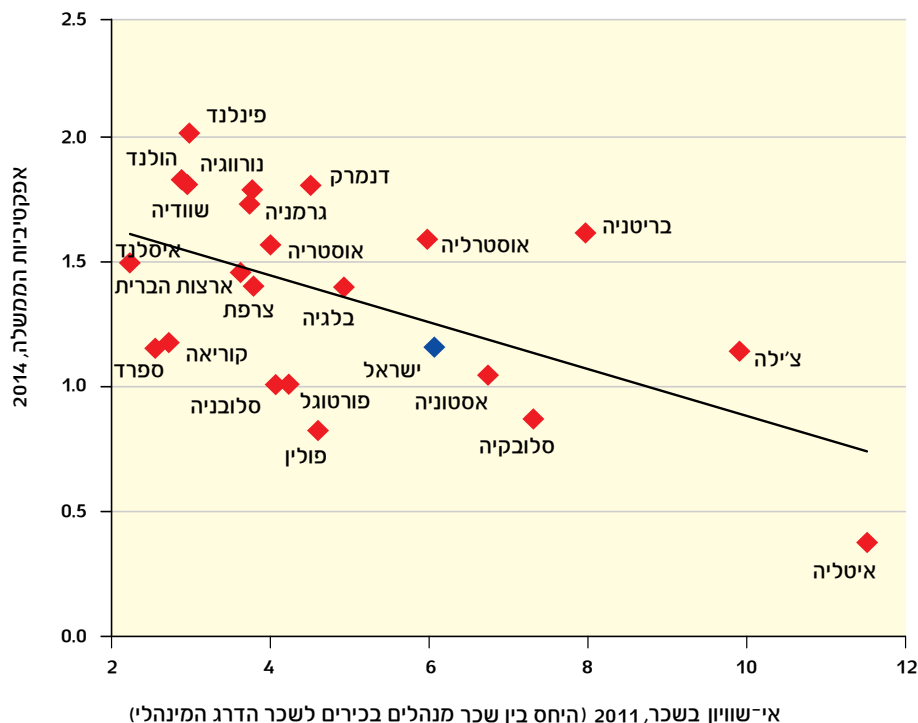
תרשים 8 שכר מנהלים בכירים בשירות הציבורי ומדד האפקטיביות



מקור: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, 25.9.2015, and OECD, Government at a Glance 2013.

Public Sector Employment and Pay

תרשים 9 האי-שוויון בשכר ומדד האפקטיביות



מקור: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, 25.9.2015, and OECD, Government at a Glance 2013, Public Sector Employment and Pay

5.2.1.1 פערי השכר בשירות הציבורי

גורם נוסף שיכול להשפיע על האפקטיביות הוא פערי השכר בתוך השירות הציבורי. הבדלי שכר הם תמריץ כספי שעשוי לדחוף עובדים להצטיין כדי להגיע לדרגות הבכירות יותר שבהן השכר גבוה יותר. משום כך הבדלי השכר עשויים לתרום להגדלת הפריזון והאפקטיביות של השירות הציבורי. ואולם התפוקה בשירות הציבורי, יותר מאשר בגופים עסקיים, היא בחלקה הגדול פרי של עבודת צוות ועמומה מטבעה, ולכן הבדלי שכר עלולים לפגוע בפריזון העבודה אם הם לא תואמים בעיני העובדים את התפלגות תרומתם. פערי השכר אינם משקפים את התפלגות התרומה הסגולית של העובדים גם כאשר השכר נקבע לפי שיקולים פוליטיים. בכל מקרה, הבדלי שכר שנתפסים כבלתי הוגנים עלולים לפגוע בתפוקה, ובעקבות כך גם באפקטיביות הממשלה.

כדי לבחון אמפירית השערה זו נאמדו פערי השכר בשירות הציבורי על פי היחס בין שכרם של מנהלים בכירים מאוד לשכרם של עובדי הדרג המינהלי. לפי מדד זה, בישראל פערי שכר גדולים בהשוואה ל-OECD. לוח 6א (להלן, בעמ' 72) מראה כי לפערי השכר השפעה שלילית על אפקטיביות הממשלה, והשפעה זו מובהקת במיוחד. השפעה זו שוררת (ברמת מובהקות של 10%) גם הוספת התוצר לנפש לרשימת המשתנים המפקחים. מכאן שפערי השכר הרחבים בישראל מושכים את אפקטיביות הממשלה כלפי מטה.

5.2.2. ביטחון תעסוקתי או מידת ההגנה מפני פיטורין

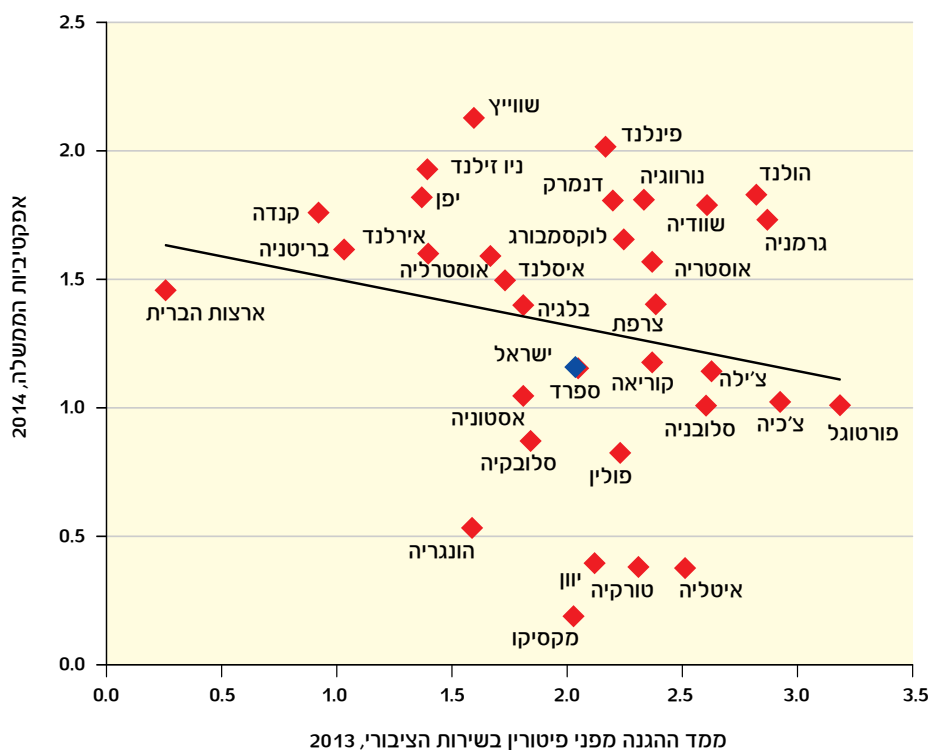
להגנה מפני פיטורין שתי השפעות מנוגדות על מידת האפקטיביות של הממשלה. עבור רמת שכר נתונה, הביטחון התעסוקתי אמור למשוך עובדים טובים יותר לשירות הציבורי. נוסף על כך, ההגנה מפני פיטורין מאפשרת לגורמים המקצועיים, במיוחד ברמות הגבוהות, לדחות לחצים בלתי עניינים מצד הדרג הפוליטי או גורמים אחרים להגיע להחלטות שאינן תואמות את האינטרס הציבורי, וגורם זה פועל להגברת אפקטיביות הממשלה. לעומת זאת, עובדים עלולים לנצל לרעה את ההגנה הזו ולתרום לתפוקה הממשלתית פחות מכפי כישוריהם בהיעדר החשש מפיטורין. האוטונומיה המוגבלת של המנהלים מפחיתה את כוח ההרתעה כלפי עובדים עצלים, ונחלשת יכולתם להתאים את הרכב העובדים באמצעות פיטורי עובדים שאינם בעלי כישורים מתאימים לסביבת הביקוש המשתנה.

הבדיקה האמפירית מבוססת על נתוני מדד ההגנה מפני פיטורין הלקוחים מדוח OECD העוסק בהגנה על עובדים (OECD Indicators of Employment Protection). מדד זה נועד לייצג את העלויות והתהליכים הקבועים בחוק לפיטורי עובדים קבועים או העסקת עובדים על בסיס חוזה זמני. הנתונים זמינים עבור 43 מדינות (34 מדינות OECD ועוד 9 מדינות החברות ב-G-20) בתדירות שנתית לטווח השנים 1985-2013.

מדד ההגנה מפני פיטורין מבוסס על 8 רכיבים הנוגעים לנהלים החלים על המעסיק בתהליך פיטורי עובדים, כגון זמני התראה לפני פיטורין, תשלומי פיצויים והגדרת פיטורין כמוצדקים או לא הוגנים. רכיבי המדד נבנו על בסיס בחינה של חוקים, הסכמים קיבוציים ופסיקות משפטיות. תהליך זה בוצע על ידי חוקרי ארגון OECD בהתייעצות עם מומחים בתחום בכל אחת מן המדינות. ערכי המדד נעים בין 0 ל-6 כך שערכים גבוהים יותר מבטאים הגנה נרחבת יותר מפני פיטורין. יש לציין כי מדד זה אינו בהכרח מעיד על יעילות ההגנה במונחי ביטחון תעסוקתי אלא מספק מדד כמותי של העלויות הכרוכות בשינויי כוח אדם מנקודת מבטו של המעסיק. רמת ההגנה על עובדים בישראל לפי מדד זה דומה למדי לממוצע של מדינות OECD (לוח 5, להלן בעמ' 70). המדינות המפותחות מספקות מנעד רחב של ביטחון תעסוקתי הנע מערך קרוב לאפס בארצות הברית ועד לגרמניה ופורטוגל, שתופסות את ההובלה. מדד נוסף ועיקף לביטחון תעסוקתי הוא מידת ההתמדה של עובדים בשירות הציבורי. מדד זה נבנה על פי תשובות מומחים להיגד "מרגע שעובד נקלט, הוא נשאר בשירות הציבורי לאורך כל הקריירה המקצועית" (סקר המוסד לאיכות הממשל

באוניברסיטת גוטנבורג). לפי מדד זה ישראל נמצאת מתחת לממוצע OECD, בשכנות לארצות הברית, ורחוקה מספרד ויוון, שמאכלסות את צמרת הטבלה (לוח 5). מבט על תרשים 10 מראה קשר שלילי אבל רופף בין רמת ההגנה על עובדים לבין אפקטיביות הממשלה. ניתוח באמצעות רגרסיה מלמד שאכן קשר זה אינו מובהק, עם פיקוח על ההבדלים ברמת התוצר לנפש ובלעדיו ועם פיקוח על רמת השכר בשירות הציבורי ובלעדיו (לוחות 6א, 6ב, להלן בעמ' 72-75). הממצא לגבי חוסר הקשר בין רמת ההגנה על עובדים לבין אפקטיביות הממשלה נשמר גם כאשר מחליפים את מדד ההגנה באינדיקטור למידת ההתמדה של עובדים בשירות הציבורי לפי סקר מומחים (תרשים 11). ייתכן כי תוצאה זו משקפת את שני הכוחות המנוגדים של ביטחון תעסוקתי על אפקטיביות הממשלה שהוזכרו בתחילת סעיף זה.

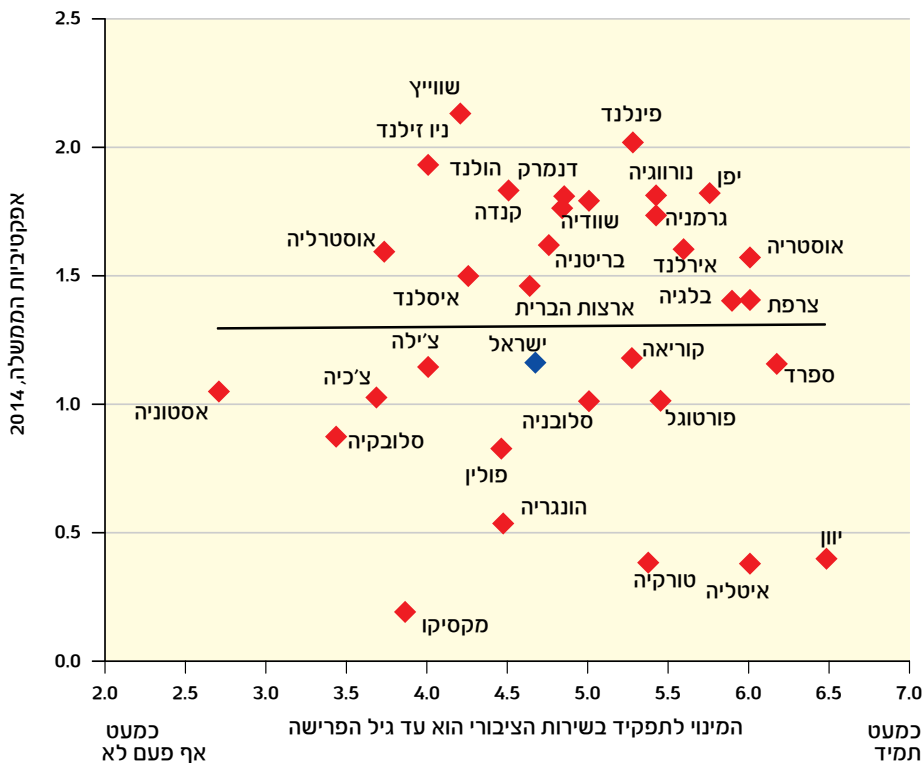
תרשים 10 ההגנה מפני פיטורין ומדד האפקטיביות



מקור: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, 25.9.2015, and OECD Indicators of Employment Protection, Annual time series data 1985-2013

הערה: מדד ההגנה מפני פיטורין מייצג את העלויות והתהליכים הקבועים בחוק לפיטורי עובדים קבועים או בהעסקת עובדים על בסיס חוזה זמני. ערכי המדד נעים בין 0 ל-6, כאשר ערכים גבוהים יותר מבטאים הגנה נרחבת יותר מפני פיטורין.

תרשים 11 התמדת עובדים בשירות הציבורי ומדד האפקטיביות



מקור: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, 25.9.2015 and The Quality of Government (QoG) Expert Survey, 2011

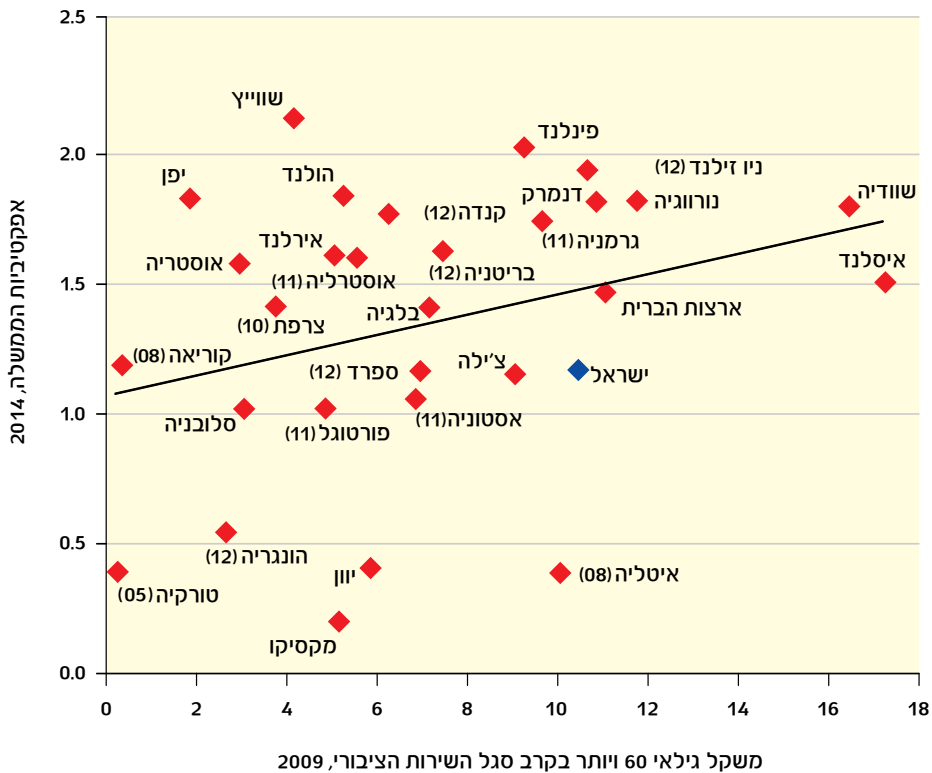
5.2.3. הרכב הגילים של עובדי השירות הציבורי

פעמים רבות מועלות טענות בדבר חוסר הריענון בכוח העבודה במגזר הציבורי של ישראל אשר מוביל לחוסר יעילות (מג'ר, 2012). על פי טענות אלו, כוח אדם מבוגר יחסית הוא חסר השכלה עדכנית ובעיקר חסר מוטיבציה לחולל שינויים ואולי בעל פריון עבודה נמוך בגלל שחיקה טבעית עם חלוף השנים. כתוצאה מכך ניתן לשער כי אפקטיביות הממשלה צפויה להיות נמוכה יותר במדינות שבהן סגל מבוגר של משרתי ציבור. ואולם הממצאים החוזרים ונשנים מן הספרות של כלכלת עבודה מלמדים כי עובד עם ניסיון מאופיין בפריון עבודה גבוה יותר וזוכה לתגמול כספי גבוה יותר. עם זאת, מגיל מסוים תרומת הניסיון לפריון ולשכר הולכת ונסוגה, אבל גיל זה משתנה ממקצוע למקצוע וממדינה למדינה.

מדד הרכב הגילים של סגל עובדי השירות הציבורי מחושב כשיעור המועסקים בשירות הציבורי בגילאי 60 או יותר מכלל המועסקים בשירות הציבורי בשנת 2009 או השנה האחרונה שיש לגביה נתונים זמינים, והוא לקוח מתוך דוחות OECD (Human Resources Management: Country Profiles, 2012). הנתונים זמינים ל-30 מדינות הארגון, אבל רק עבור שנה אחת מתוך השנים שבין 2005 ל-2012 (לרוב עבור 2009). אין נתונים זמינים ללוקסמבורג, צ'כיה, פולין וסלובקיה. לפי חישוב זה, בישראל סגל מבוגר בהשוואה למדינות המפותחות, והיא ממוקמת במקום 7 מתוך 30 מדינות הארגון (לוח 5, להלן בעמ' 70). באוכלוסיית המחקר נמצא שמדינות שהסגל בהן מבוגר יותר גם נשענות יותר על מיקור חוץ של שירותים ציבוריים, ככל הנראה בשל גילם הצעיר של עובדי הקבלן. כלומר, הרכב הגילים של עובדי השירות הציבורי מושפע גם מדרך ייצור השירותים הציבוריים. מדד נוסף שחושב, המנטרל את ההבדלים הדמוגרפיים בהרכבי האוכלוסייה בין מדינות, הוא היחס בין שיעור המועסקים בגילאי 60 או יותר בשירות הציבורי לבין שיעור גילאי 65 או יותר בכלל האוכלוסייה.¹³ שיעור האוכלוסייה בגילים +65 במדינות OECD מבוסס על נתוני הבנק העולמי. לפי מדד זה ישראל ממוקמת אפילו גבוה יותר ומובילה בסגל מבוגר יחסית, עם איסלנד וצ'ילה, את המדינות המפותחות (לוח 5).

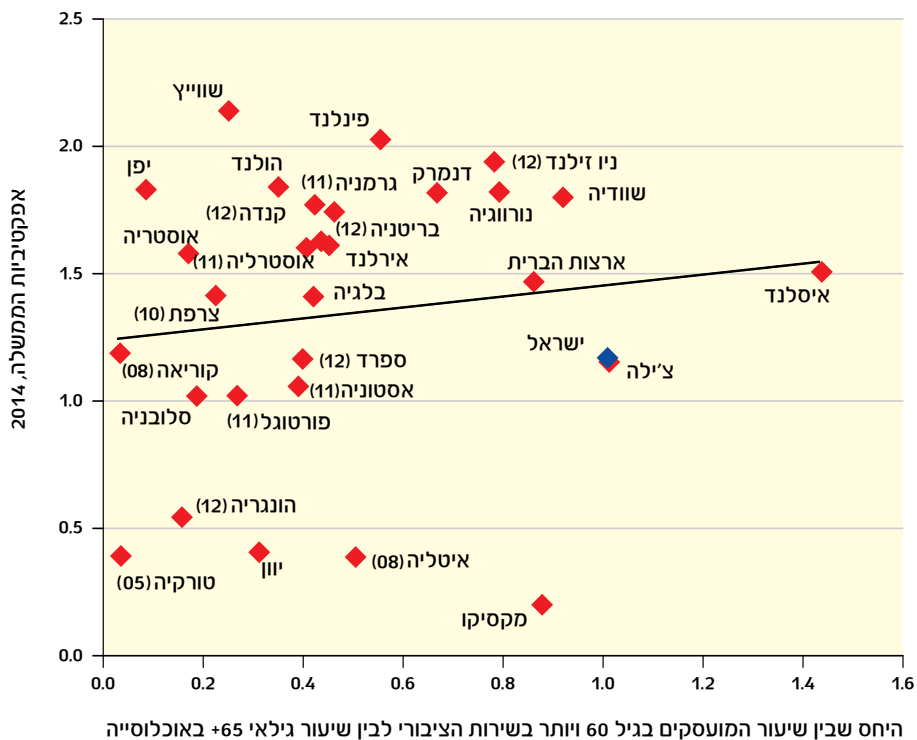
בניגוד לטענה הרווחת, לא נמצא קשר שלילי מובהק בין ההרכב הדמוגרפי של סגל השירות הציבורי לבין אפקטיביות הממשלה, בין שמודדים זאת לפי שיעור גילאי +60 בקרב המועסקים בשירות הציבורי (תרשים 12) ובין שמתחשבים בהבדלים בהרכב הדמוגרפי של האוכלוסייה הכללית (תרשים 13). ניתן לראות כי מדינות שיש בהן שיעור גדול יחסית של משרתי ציבור מבוגרים, דומה לזה של ישראל, כמו ניו זילנד, שוודיה, נורווגיה, צ'ילה ומקסיקו, מפגינות רמות אפקטיביות ממשל שונות זו מזו. דרך נוספת לראות את חוסר הקשר היא הדמיון ברמת האפקטיביות של ישראל, ספרד, פורטוגל וקוריאה, למרות הבדלים ניכרים בגיל הממוצע של סגל עובדי השירות הציבורי. היעדר הקשר בין הרכב הגילים של עובדי השירות הציבורי לאפקטיביות הממשל נותר בעינו גם כאשר מנטרלים את ההבדלים ברמת התוצר לנפש (לוחות 6א, 6ב, להלן בעמ' 72-75). ממצאים אלו מאתגרים את השינויים, שתכליתם להציע את השירות הציבורי בישראל. המצדדים בשינויים מסוג זה חייבים להביא ראיות התומכות בקשר חיובי בין סגל צעיר לאפקטיביות הממשל כדי להצדיק קידום רעיונות בכיוון זה.

תרשים 12 גיל עובדי השירות הציבורי ומדד האפקטיביות



מקור: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, 25.9.2015, and OECD, Human Resources Management: Country Profiles, last updated on 06 December 2012
 הערה: הנתונים בתרשים מתייחסים לשנת 2009 או לשנה האחרונה שיש לגביה נתונים זמינים.

תרשים 13 גיל עובדי השירות הציבורי ומדד האפקטיביות



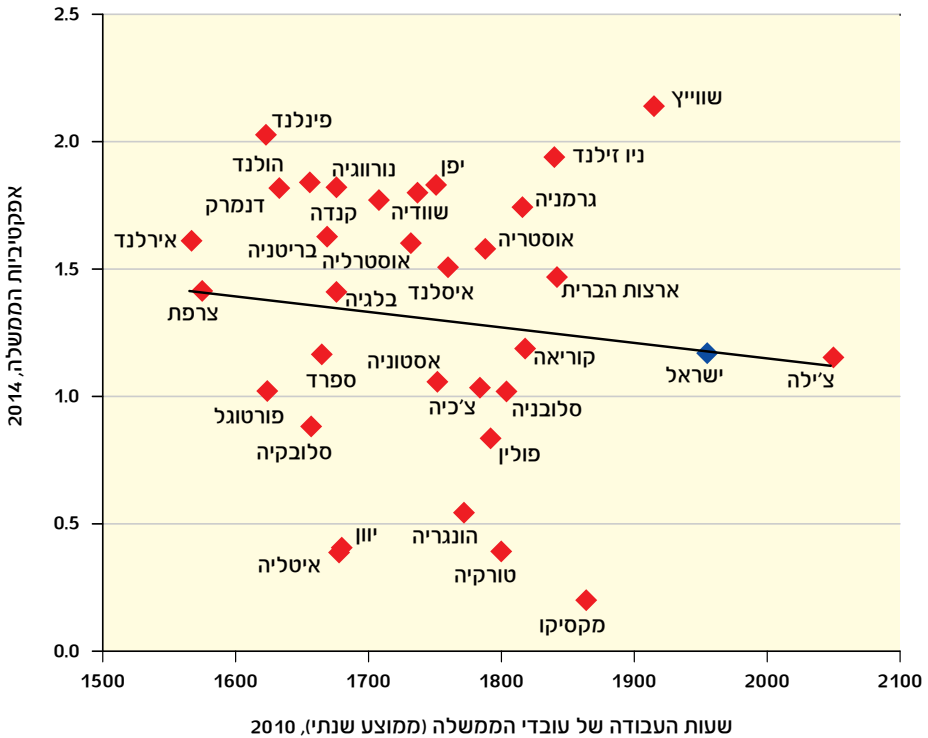
מקור: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, 25.9.2015, OECD, Human Resources Management: Country Profiles, last updated on 06 December 2012 and World Bank data
 הערה: הנתונים בתרשים מתייחסים לשנת 2009 או לשנה האחרונה שיש לגביה נתונים זמינים. המדד חשוב כיוחס שבין שיעור המועסקים בגילאי 60 או יותר בשירות הציבורי לבין שיעור גילאי 65+ באוכלוסייה.

5.2.4. היקף שעות העבודה של עובדי השירות הציבורי

קל לשער כי חוק התפוקה השולית, שהוא אחד החוקים השגורים ביותר במדע הכלכלה, תקף גם לגבי עובדי השירות הציבורי. הרחבת היקף שעות העבודה צפויה להגדיל את התפוקה של עובדי השירות הציבורי, אבל משלב מסוים התוספת לתפוקה (התפוקה השולית) הולכת ופוחתת. ואולם הקשר בין היקף השעות לאפקטיביות הממשלה תלוי בזיקה שמתקיימת בין תוספת התפוקה בעקבות שעה נוספת לבין השכר המשולם לעובדי השירות הציבורי. אם נניח שהגדלת היקף השעות באה עם תוספת שכר העולה על ערך התפוקה הנוספת של עובדי הציבור, אזי נצפה כי האפקטיביות של הממשלה תפגע, ולהפך – אם תשלום השכר הנלווה להגדלת שעות העבודה נופל מערכה של התפוקה הנוספת. הגדלת

היקף שעות העבודה עבור שכר נתון תביא בעקבותיה עלייה באפקטיביות הממשלה אבל בשיעור הולך ופוחת. השערה זו ניתן לברוק בעזרת רגרסיה (להלן).
 הנתונים על מספר שעות העבודה השנתיות של עובדי השירות הציבורי מקורם בדוח הנתונים על המציג את פרופיל ניהול משאבי האנוש בשירות הציבורי (Human Resources Management: Country Profiles, 2012). דוח זה קיים ל-33 מדינות הארגון (אין דוח עבור לוקסמבורג) ונתוני שעות העבודה זמינים לשנה אחת בלבד, 2010. לפי נתונים אלה, עובדי השירות הציבורי בישראל עובדים היקף שעות גדול במיוחד (לוח 5, להלן בעמ' 70). רק צ'ילה מקדימה את ישראל.

תרשים 14 שעות העבודה בשירות הציבורי ומדד האפקטיביות



מקור: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, 25.9.2015, and OECD, Human Resources Management: Country Profiles, last updated on 06 December 2012

מבט בתרשים 14 מעלה כי אין קשר ניכר לעין בין היקף שעות העבודה לאפקטיביות הממשל. חוסר הקשר מתבטא בכך שמדינות שמספר שעות העבודה בהן זהה, כמו ניו זילנד ומקסיקו, מפגינות אפקטיביות שונה, ומדינות שהיקף השעות בהן שונה, כמו צ'ילה ופורטוגל, מציגות אפקטיביות זהה. תוצאה זו אינה משתנה גם כאשר מביאים בחשבון את ההבדלים ברמת התוצר לנפש או ברמת השכר של הדרג הניהולי הבכיר ביותר (לוחות א6, א6, ב, להלן בעמ' 72-75).

5.2.5. שיטת הגיוס במגזר הציבורי

ניתן לגייס עובדים לשירות הציבורי בשיטות שונות. בקצה אחד של הספקטרום ישנו מנגנון גיוס מבוסס־קריירה, המאופיין בתהליך תחרותי ובררני של המועמדים לתפקידים בכניסה לשירות הציבורי, אולם הגשת המועמדות למשרות בכירות היא פנימית ופתוחה רק לעובדים מתוך השירות הציבורי או מעניקה להם זכות ראשונים. בקצה האחר עומד מנגנון גיוס המכונה מבוסס־תפקיד, ולפיו ההתמודדות על משרות בשירות הציבורי בכל הרמות פתוחה לכול.

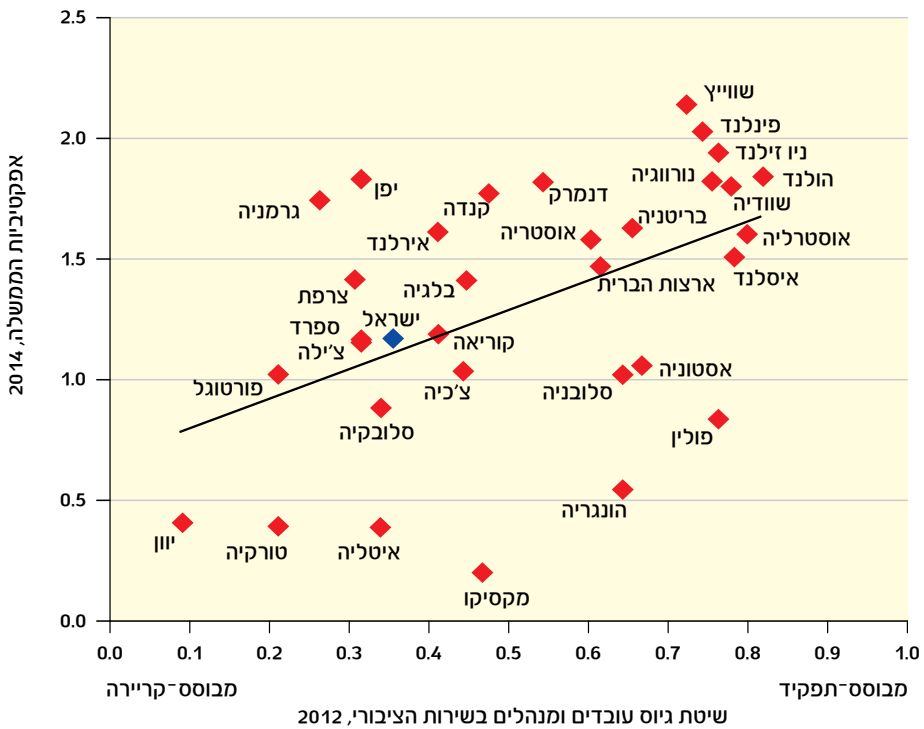
תאורטית, לא ניתן להכריע איזו שיטת גיוס עובדים עדיפה מבחינת אפקטיביות הממשלה. מצד אחד, שיטת גיוס מבוסס־קריירה, הנותנת זכות ראשונים בתפקיד שהתפנה (או בתפקיד חדש) לעובדים שכבר החלו את הקריירה בשירות הציבורי, עשויה ליצור משרתי ציבור בעלי ניסיון רב המחויבים לאתוס של קידום האינטרס הציבורי, שהם בעלי השפעה חיובית על אפקטיביות הממשלה. מנגנון מסוג זה חוסך את העלויות של הקניית הון אנושי ספציפי לעובדים חדשים (היכרות עם השירות הציבורי). לעומת זאת, שיטה של התמודדות פתוחה על כל תפקיד, בגיוס מבוסס־תפקיד, מאפשרת לקלוט עובדים ומנהלים מוכשרים יותר, משום שהיא ממצה את מלוא אפשרויות הבחירה מתוך היצע רחב יותר של מועמדים, וזאת בצד זרימת ידע חיצוני שנושאים המועמדים החיצוניים לתוך השירות הציבורי. כמו כן, שיטה זו עשויה להעניק למנהלים גמישות רבה יותר בניהול כוח האדם, שאחד מביטוייה הוא קיצור אורך הזמן הנדרש לגייס עובדים (מכרז אחד חיצוני במקום שני מכרזים, פנימי וחיצוני, במקרה שהמכרז הפנימי נכשל).

מדד שיטת הגיוס בשירות הציבורי לקוח מדוח OECD המציג מבט על פעילות הממשלה – Government at a Glance. המדד פורש מדינות על ספקטרום של מנגנוני גיוס במגזר הציבורי הנע בין מנגנון גיוס מבוסס־קריירה (ערך של 0) לבין מנגנון גיוס מבוסס־תפקיד (ערך של 1). נתוני המדד לשיטת גיוס עובדים זמינים לשתי שנים בלבד: דוח OECD לשנת 2005 (מבט לממשלה) הציג בפעם הראשונה תמונת מצב על דרך גיוס העובדים ב־26 מדינות הארגון, ולאחרונה פורסם תרשים מעודכן של מדד שיטות גיוס עובדים לשירות הציבורי לשנת 2012 עבור 33 חברות הארגון (אין נתונים על לוקסמבורג).¹⁴ המדד מתבסס על סקר הערכות מומחים שערך OECD ביחס להסדרים ניהוליים ומוסדיים של עובדי השירות הציבורי מתוך

14 הנתונים עודכנו תחילה לשנת 2010, אבל מדינות רבות סיפקו מידע עדכני לשנת 2012.

התמקדות במגזר הממשלתי.¹⁵ מדד שיטת הגיוס נבנה על בסיס תשובות מומחים לשאלות הנוגעות לאפשרויות העומדות בפני עובדים להצטרף לשירות הציבורי לאורך הקריירה בכל הדרגים ורמות הוותק. יש לציין כי הגדרת המגזר הממשלתי משתנה בין מדינה למדינה, דבר המחייב זהירות בהשוואת שיטות הגיוס בין מדינות שונות. לפי מדד זה ישראל ממוקמת קרוב יותר למנגנון גיוס מבוסס-קריירה, והיא מתחת לממוצע של מדינות OECD (לוח 7, להלן בעמ' 76). תרשים 15 מראה שאפקטיביות הממשלה גבוהה יותר במדינות שמנגנון הגיוס שלהן מאופיין בתחרות פתוחה יותר על תפקידים, המכונה בישראל "מכרז חיצוני".

תרשים 15 גיוס מבוסס-תפקיד ומדד האפקטיביות

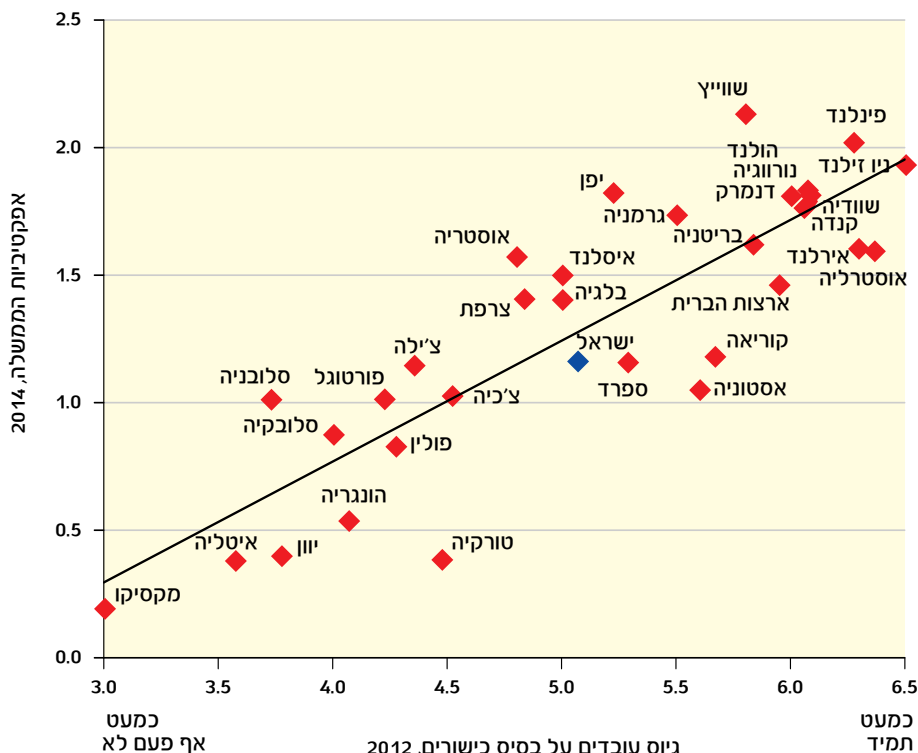


מקור: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, 25.9.2015, and OECD, Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments, unpublished

הערה: גיוס מבוסס-תפקיד פורש מדינות על ספקטרום של מנגנוני גיוס במגזר הציבורי הנע בין מנגנון גיוס "מבוסס-קריירה", המאופיין בתהליך תחרותי וברנני של המועמדים לתפקידים רק בכניסה לשירות הציבורי, והגשת מועמדות למשרות בכירות היא פנימית (ערך של 0), לבין מנגנון גיוס "מבוסס-תפקיד", שבו הגשת המועמדות למשרות בכל הרמות פתוחה לכולם (ערך של 1).

מחקר זה בוחן את השפעתם של שני מאפיינים חשובים נוספים של שיטת גיוס עובדים לשירות הציבורי על אפקטיביות הממשלה, וזאת על בסיס נתוני סקר המומחים של המוסד לאיכות הממשל. המדר הראשון הוא גיוס לפי כישורים, המבוסס על התייחסות המומחים בסקר להיגד "בעת גיוס עובדי המגזר הציבורי, הכישורים והיכולות של המועמדים הם הקריטריונים לקבלה לתפקיד", כאשר טווח התשובות נע בין 1 (כמעט אף פעם לא) ל-7 (כמעט תמיד). המחקר הנוכחי מראה שאפקטיביות הממשלה גבוהה יותר ככל ששיטת הגיוס נשענת יותר על אדנים של גיוס לפי כישורים (תרשים 16). הקשר בין גיוס מבוסס-כישורים לאפקטיביות הממשלה הוא אחד הממצאים המוצקים ביותר בעבודת המחקר הנוכחית (לוח 8א, להלן בעמ' 78). הוא אפילו שורד את נטרול ההבדלים ברמת התוצר לנפש (לוח 8ב, להלן בעמ' 79). אם קשר זה מבטא גם קשר סיבתי, ניתן לומר כי הישענות רבה יותר על מכרזים תחרותיים בגיוס עובדים לשירות הציבורי יכולה להגביר את אפקטיביות הממשלה.

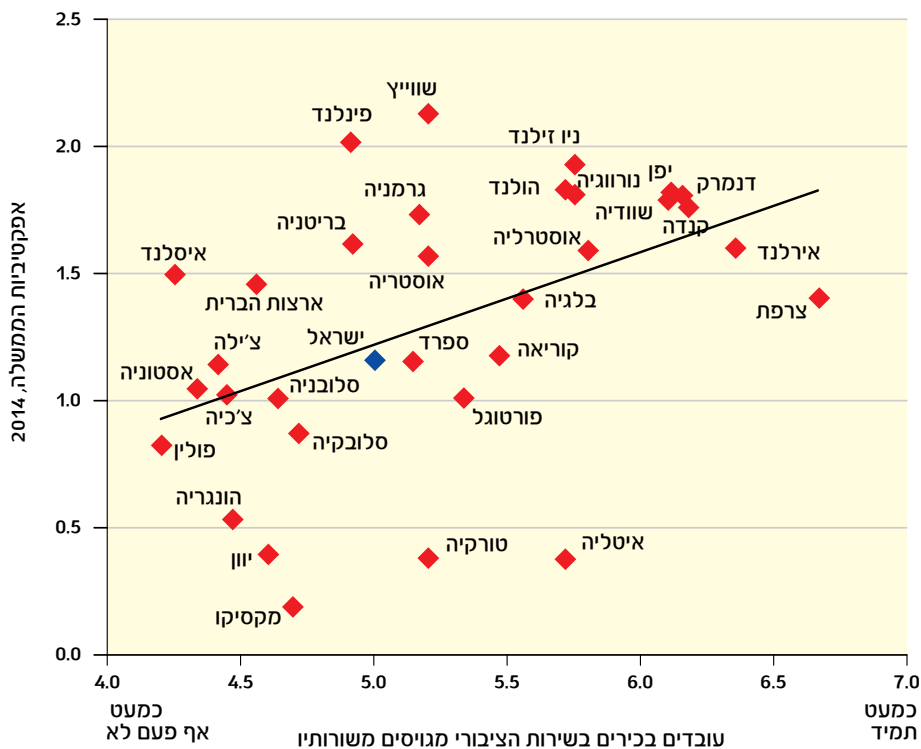
תרשים 16 גיוס מבוסס-כישורים ומדד האפקטיביות



מקור: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, 25.9.2015, and The Quality of Government (QoG) Expert Survey, 2011

המדד השני שנבדק הוא שכיחות הגיוס הפנימי של מנהלים בכירים לשירות הציבורי, והוא נבנה בהתאם לתשובות המומחים בסקר המוסד לאיכות הממשל להיגד "מנהלים בכירים בשירות הציבורי מגויסים מתוך הסגל הנוכחי של השירות הציבורי". טווח התשובות נע בין 1 (כמעט אף פעם לא) ל-7 (כמעט תמיד). בניגוד לממצא הקודם, שלפיו אפקטיביות הממשלה גבוהה יותר במדינות שמנגנון הגיוס שלהן מאופיין בתחרות פתוחה יותר על כלל התפקידים, מתברר שאפקטיביות הממשלה גבוהה יותר דווקא במדינות שנוטות לגייס מנהלים בכירים בשירות הציבורי מתוך הסגל הקיים של השירות הציבורי (תרשים 17). ניתן ליישב בין שני הממצאים אם נזכור שמדד OECD מתייחס לקליטת עובדים בכלל המשרות בשירות הציבורי בעוד מדד המוסד לאיכות הממשל ממוקד במשרות ניהול בכירות. חשוב לציין ששני ממצאים אלו אינם עמידים להכללת התוצר לנפש בגרסיה (לוח 8ב).

תרשים 17 גיוס פנימי של מנהלים בכירים ומדד האפקטיביות

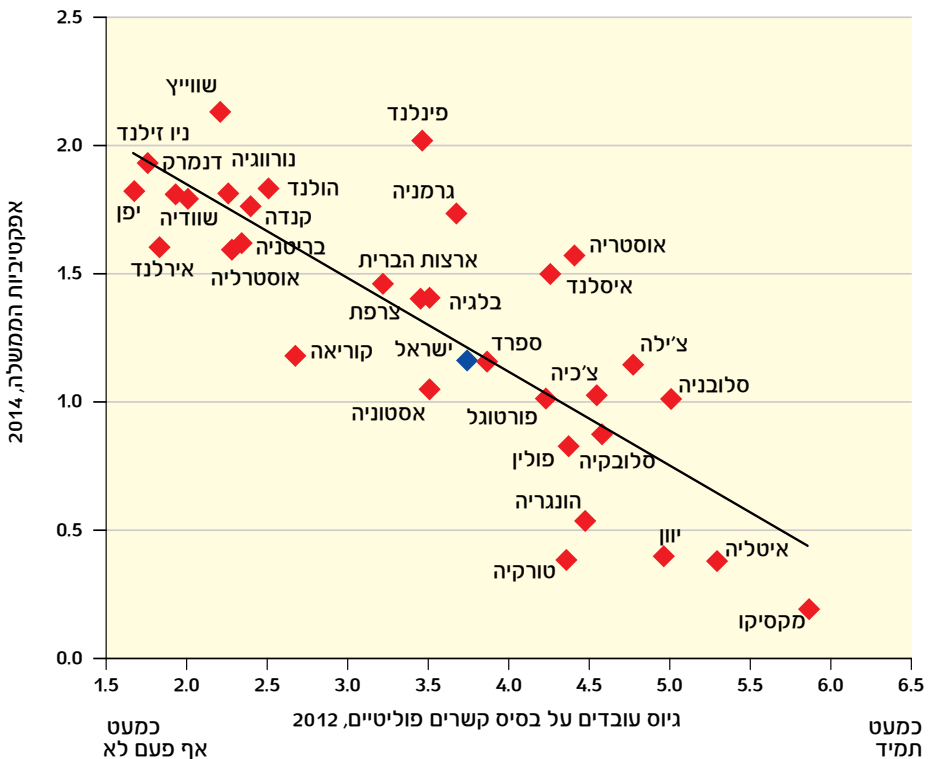


מקור: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, 25.9.2015, and The Quality of Government (QoG) Expert Survey, 2011

5.2.6. מינויים פוליטיים (משרות אמון)

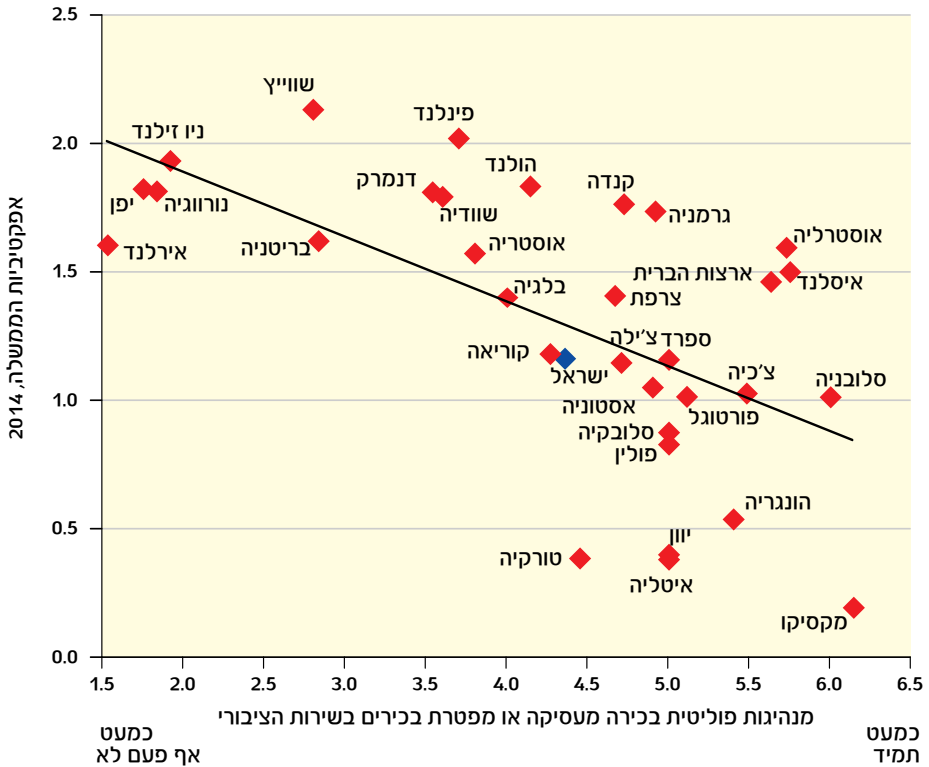
מידת ההישענות על מינויים פוליטיים או משרות אמון היא דרך נוספת לבחון את הקשר בין שיטת גיוס העובדים לאפקטיביות הממשלה. מועמדים שנבחרים על בסיס זיקה פוליטית הם לא בהכרח בעלי הכישורים הטובים ביותר, ולכן מדינות שקולטות עובדים בכירים על סמך עמדות או קשרים פוליטיים אמורות להציג אפקטיביות ממשלתית גרועה יותר. העסקת עובדים בכירים על בסיס פוליטי עלולה לפגוע באפקטיביות הממשל גם בשל פגיעה בזיכרון הארגוני בכל פעם שהשלטון מחליף ידיים. חילופי שלטון תכופים מחריפים עוד יותר פגיעה מסוג זה. עם זאת, המצדדים בגיוס עובדים לשירות הציבורי לפי זיקתם הפוליטית סבורים שאפקטיביות הממשלה תהיה גבוהה יותר אם הדרג המדיני והדרג המקצועי חולקים השקפה פוליטית דומה.

תרשים 18 מינויים פוליטיים ומדד האפקטיביות



מקור: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, 25.9.2015, and The Quality of Government (QoG) Expert Survey, 2011

תרשים 19 כוח הפוליטיקאים במינוי בכירים ומדד האפקטיביות



מקור: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, 25.9.2015, and The Quality of Government (QoG) Expert Survey, 2011

בחינת הקשר בין מינויים פוליטיים לאפקטיביות הממשלה מבוססת על מדד גיוס על פי קשרים פוליטיים שמקורו הוא סקר מומחים של המוסד לאיכות הממשל, והוא נבנה על פי התייחסות המומחים להיגד "בעת גיוס עובדי המגזר הציבורי, הקשרים הפוליטיים של המועמדים הם הקריטריון לקבלה לתפקיד". כמו קודם לכן, טווח התשובות נע בין 1 (כמעט אף פעם לא) ל-7 (כמעט תמיד). ישראל נמצאת במקום ה-16 מתוך 34 מדינות OECD עם ערך מדד שגבוה במעט מהמוצע של מדינות הארגון (לוח 7, להלן בעמ' 76). תמונת מצב דומה במקומה היחסי של ישראל מצטיירת גם לפי מדד חלופי עם סקלת תשובות אפשריות זהה, המבוסס על תשובות המומחים להיגד אחר באותו הסקר: "כוחם של פוליטיקאים בבחירת הדרג המקצועי הבכיר בשירות הציבורי או בפיתורו".

הבחינה האמפירית מלמדת כי ישנו קשר שלילי חזק ומוצק בין מדרג המינויים הפוליטיים לבין אפקטיביות הממשלה (תרשים 18). אפקטיביות הממשלה נמוכה יותר במדינות הנשענות יותר על מינויים פוליטיים. תוצאה זו נשמרת בשני המדרגים המייצגים את המינויים הפוליטיים בשירות הציבורי (תרשים 19). ממצא זה עולה בקנה אחד עם כמה וכמה מחקרים (למשל, Gilmour and Lewis, 2006; Lewis, 2007; Gallo and Lewis, 2012), שמצאו כי מיוזמים ממשלתיים שנוהלו על ידי מנהלים אשר מונו על סמך קשרים פוליטיים הניבו תוצאות גרועות מאלו אשר נוהלו על ידי מנהלים שנבחרו על סמך כישוריהם. חשוב לציין שהקשר שנמצא כאן בין מינויים פוליטיים לאפקטיביות הממשלה אינו רגיש להתחשבות בהבדלים הקיימים בין מדינות ברמת התוצר לנפש (לוח 8, להלן בעמ' 79). ממצא זה צריך להרתיע את מקבלי ההחלטות בישראל ששוקלים להרחיב את מספר משרות האמון בשירות הציבורי אם הם חפצים להגביר את אפקטיביות הממשל בישראל.

הבחירות המקדימות הנהוגות בשתי המפלגות הגדולות בישראל מעצימות את הסכנה לאיכות השירות הציבורי. הסכנה ממינויים פוליטיים מתחזקת משום שהתחרות בין מועמדי המפלגה על לבם של הבוחרים וקבלני הקולות עלולה לכלול הבטחה למינויים עתידיים בשירות הציבורי בתמורה לתמיכה פוליטית. בהיעדר מגבלות חוקיות על מינויים פוליטיים יתקשה אפילו מועמד המעוניין לעצב שירות ציבורי אפקטיבי לזכות בקולות הבוחרים אם מתחריו מבטיחים בגלוי או בסתר מינויים בשירות הציבורי כפרס על תמיכה פוליטית. כדי להגדיל את סיכויו להיבחר גם הוא עלול להציע מינויים פוליטיים. כך נוצרת תחרות פוליטית החותרת תחת איכותו של השירות הציבורי. חסימת מינויים פוליטיים או הגבלתם בחוק מונעת את המרוץ לעבר התחתית מבחינת אפקטיביות הממשלה ודוחפת את מועמדי המפלגות להתחרות על ממדים אחרים.

5.3. אוטונומיה ואפקטיביות הממשלה

האוטונומיה או מרחב שיקול הדעת של הדרג המקצועי בשירות הציבורי מתייחסים לדרגת חופש הפעולה ביכולת להוציא לפועל את המדיניות שנקבעה. אוטונומיה מוחלטת היא כאשר הדרג המקצועי משתלט על קביעת המדיניות, כפי שקרה לאחרונה בתאילנד כאשר ראשי הצבא נטלו את מושכות השלטון (דבר דומה היה ביפן ובגרמניה לפני שתי מלחמות העולם). לעומת זאת, כללים מפורטים למדי ונוקשים המדריכים את פעולת הדרג המקצועי בכל תג ותו ביישום המדיניות שנבחרה יוצרים חוסר אוטונומיה, או כפיפות מוחלטת. ישראל סיפקה לאחרונה דוגמה מובהקת לכך כאשר הממשלה (הדרג המדיני הבכיר) דנה בקוטר הקליע ובסוג הרובה שישימש את השוטרים (הדרג המקצועי הזוטר) כדי להתמודד עם מפרי הסדר בירושלים (לוי, 2015). מרחב שיקול הדעת או האוטונומיה גדלים ככל שעקרונות המדיניות פתוחים. אוטונומיה רחבה מאפשרת לדרג המקצועי להסתכן ולנסות

אמצעים חדשניים כדי להשיג את יעדי המדיניות. עם זאת, פוקויאמה משער שהקשר בין אוטונומיה לאפקטיביות הממשלה חיובי עד דרגה מסוימת שממנה והלאה הקשר הופך לשלילי (Fukuyama, 2013). הוא הופך להיות שלילי רק כשמתקרבים לנקודת קיצון שבה הדרג המקצועי נוטל לידיו באופן מוחלט את הגה קביעת המדיניות, בלי שנבחר לכך. עד לאותה נקודה, חינוי שהדרג המקצועי מתוקף מומחיותו וניסיונו ישתתף באופן פעיל גם בקביעת המדיניות ולא רק בהוצאתה לפועל.

קל להגדיר מהי אוטונומיה אבל קשה למצוא מדדים המייצגים אותה בצורה הולמת. הברור האמפירי של חשיבות האוטונומיה (יוצג להלן) מבוסס על שלושה היבטים של אוטונומיה: מידת האוטונומיה של משרדי ההוצאה, כמו חינוך ובריאות, בהליך התקצוב; האוטונומיה שמתיר הממשל המרכזי לשלטון המקומי; והיקף מיקור החוץ של ייצור הפעילות הממשלתית, שהוא מדד עקיף להיעדרה של אוטונומיה משום היותו מסלול עוקף לחוסר גמישות ניהולית.

5.3.1. ריכוזיות תקציבית ואפקטיביות הממשלה

מתן כוח עודף למשרד האוצר יחסית למשרדי ההוצאה בתהליך הכנת התקציב וביישומו ומעמד מועדף לממשלה בשלב חקיקת התקציב מאפיינים את כל המדינות המפותחות. עם זאת, המדינות המפותחות שונות במידת ריכוזיות הכוח שהעניקו למשרד האוצר בהליכי התקצוב (בן בסט ודהן, 2006). ריכוזיות תקציבית מגדילה את הסיכויים להבטיח משמעת תקציבית ויציבות מקרו-כלכלית בזכות השליטה המרכזית.¹⁶ ריכוזיות תקציבית עשויה להשפיע לטובה על אפקטיביות הממשלה דרך צמצום האי-ודאות המקרו-כלכלית. מדינות הנוהגות בחוסר אחריות פיסקלית מאופיינות בחוסר יציבות כלכלית, וזו עלולה לפגוע באפקטיביות הממשלה. ההשפעה המיטיבה של ריכוזיות תקציבית יכולה להתחזק אם השליטה המרכזית גם מרסנת את יכולתם של משרדי ההוצאה להקצות משאבים עודפים למגזרי אוכלוסייה היקרים ללבם או חלילה לפי שיקולים זרים (הערפת מקורבים).

מנגד, ריכוזיות תקציבית מוגברת עלולה לפגוע באוטונומיה של משרדי הממשלה לנהל את תקציביהם בצורה אפקטיבית כמונחים של יעילות (תפוקה מרבית עבור תקציב נתון) ובמונחים של התאמת הפעילות הממשלתית לסל השירותים שהציבור חפץ בו. ריכוזיות תקציבית, המתבטאת בצמצום מרחב שיקול הדעת של הדרג המקצועי במשרדי ההוצאה (למשל, משרד החינוך), כרוכה בתת-ניצול של הידע המקצועי. תשתית הידע כיצד לתרגם תקציב כספי לתפוקה ממשלתית אמורה להימצא בעיקר במשרדי ההוצאה, ולא במשרד האוצר. על כן ריכוז קבלת ההחלטות במשרד האוצר גם לגבי הרכב התקציב של משרדי ההוצאה מסייע לשמור על הקופה אבל אינו מנצל כראוי את הידע המקצועי של

16 מחקרים רבים הראו כי אכן כך הם פני הדברים. ראו סקירה אצל Dahan and Strawczynski, 2013.

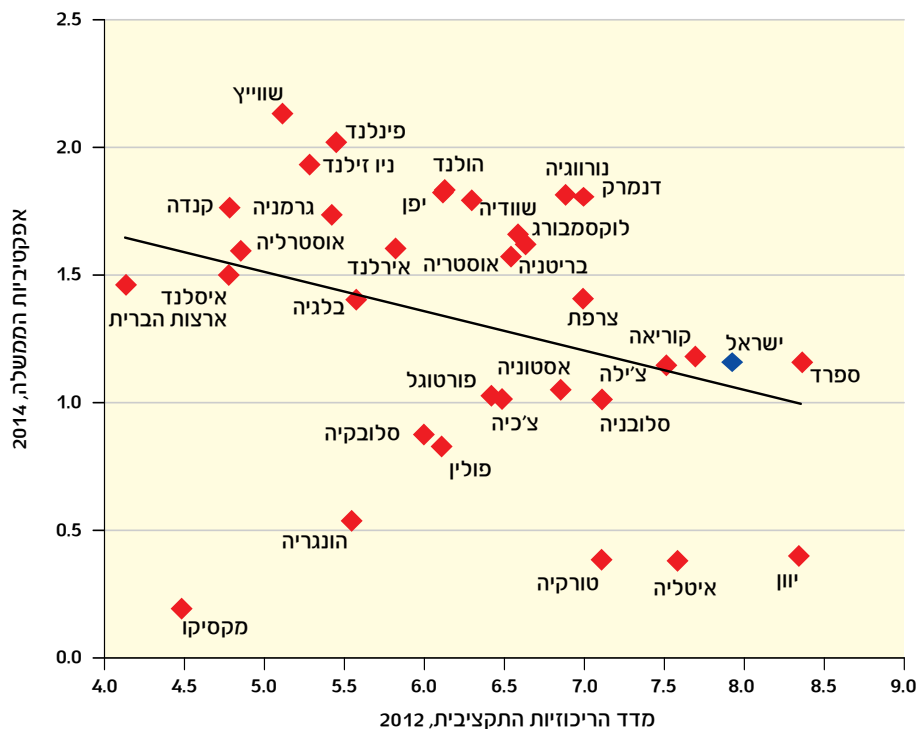
משרדי הוצאה. במסגרת המפגשים התדירים של משרדי הוצאה עם ציבור המשתמשים נצבר גם ידע על העדפות הציבור שאינו מצוי בידי משרד האוצר. ידע זה על צורכי הציבור יקבל פחות תשומת לב ומשקל בתהליך קבלת ההחלטות ככל שמצטמקת האוטונומיה של הדרג המקצועי במשרד הוצאה וגדלה האוטונומיה של משרד האוצר. צמצום מרחב שיקול הדעת של הדרג המקצועי במשרדי הוצאה, שאחד מביטוייו הוא הצורך באישור משרד האוצר להסטת תקציבים מסעיף לסעיף, יוצר משחק מלחמה תקציבי שעלול לפגוע אף הוא באפקטיביות של הממשלה. החשש של הדרג המקצועי במשרדי הוצאה מ"מס מעבר" שידרוש משרד האוצר כדי לאשר את הבקשה להיטת תקציב מפעילות חיונית פחות לפעילות חיונית יותר עלול לצנן את התלהבותם מן הבקשה, ולהוביל בעקבות כך להקצאה בלתי יעילה. הרתיעה של משרד הוצאה מפנייה אל משרד האוצר להעביר תקציב בין סעיפים עלולה להיות אפילו חריפה יותר. משרד האוצר עלול להסכים עם הקביעה שסעיף מסוים הפסיק להיות נחוץ ולפקפק בחיוניות הפעילות החדשה, ובעקבות כך לצמצם בהתאם את תקציב משרד הוצאה.

ערוץ פעולה נוסף, שכבר הוזכר בפתח, הוא הפגיעה בכוח המשיכה של משרדי הוצאה בעיני מועמדים איכותיים בשל האוטונומיה המוגבלת. מועמדים איכותיים נמשכים יותר למשרות המציעות השפעה. באופן מפתיע, ההשערה שריכוזיות תקציבית עלולה לפגוע באפקטיביות הממשלתית לא נבחנה אמפירית עד כה. כדי לבחון אם ריכוזיות תקציבית פוגעת באפקטיביות הממשלה או מסייעת לה נעשה שימוש במדדי ריכוזיות תקציבית שנבנו במיוחד לעבודה זו. פירוט מלא של דרך בניית המדדים מופיע בפרק נפרד בחלק ב.

מדדי הריכוזיות התקציבית נבנו לייצג את מאזן הכוחות בין משרדי המטה (משרד האוצר או ראש הממשלה) למשרדי הביצוע בשלבי הכנת התקציב וביצועו ואת מאזן הכוחות שבין הממשלה לפרלמנט בשלב חקיקת התקציב. שיטת הבנייה של מדדי הריכוזיות בתהליך התקצוב דומה לזו שהופעלה בספרם של בן בסט ודהן (2006), שאמדו את הריכוזיות התקציבית בשנת 2003, עם ההתאמות ההכרחיות הנובעות משינויים שחלו במקורות המידע לאורך השנים. מדדי הריכוזיות התקציבית מבוססים על נתוני סקרים שנערכים מדי חמש שנים בקירוב על ידי ארגון OECD והבנק העולמי. הסקר האחרון נערך בשנת 2012 (בין נובמבר 2012 לפברואר 2013), וזה שקדם לו בוצע בשנת 2007. ממצאי הסקר האחרון של שנת 2012 פורסמו לאחרונה והוא מקיף 34 מדינות שענו על שאלון הכולל 90 שאלות. הנתונים לגבי תהליך התקצוב מתקבלים מתשובות אגף התקציבים של כל מדינה המשתתפת בסקר, ועוברים תהליך בקרת איכות על ידי אנשי ארגון OECD. בישראל תהליך התקצוב ריכוזי יחסית למדינות המפותחות, ובכל אחת משלוש השנים שנבדקו (2003, 2007 ו-2012) ישראל נמצאת במקום השלישי או הרביעי (לוח 9). תרשים 20 מראה קשר שלילי בין דרגת הריכוזיות בתהליך התקצוב לאפקטיביות הממשלה. לוח 10 מלמד כי קשר זה מובהק סטטיסטית ברמה של 5% או 10% לכל

שלושת מדדי הריכוזיות שנמדדו. תוצאה זו חוזרת על עצמה גם כאשר מחליפים את מדד ריכוזיות התקציב לשנת 2012 במדדי 2007 או 2003 (תרשימים 22, 21). עם זאת, הקשר בין ריכוזיות תקציבית לאפקטיביות הממשלה נעלם אם מתחשבים בהבדלים ברמת התוצר (לוח 10) כאשר מקסיקו, המאופיינת בשילוב חריג של ריכוזיות נמוכה ואפקטיביות נמוכה, כלולה באוכלוסיית המחקר אך הוא מתחזק אם מוציאים את מקסיקו. דהן וסטרבצ'ינסקי (Dahan and Strawczynski, 2016) מוציאים קשר שלילי בין מידת הריכוזיות התקציבית לאפקטיביות על בסיס פאנל של מדינות OECD על פני ארבע נקודות זמן (1991, 2003, 2007, 2012). על פי ממצא זה יש רגליים לסברה שריכוזיות גדולה יותר של תהליך התקצוב מלווה באפקטיביות נמוכה. ממצא זה מצייד את החפצים בממשל אפקטיבי יותר לשקול בחינה יסודית של הריכוזיות התקציבית החריגה של ישראל בהשוואה למדינות המפותחות.

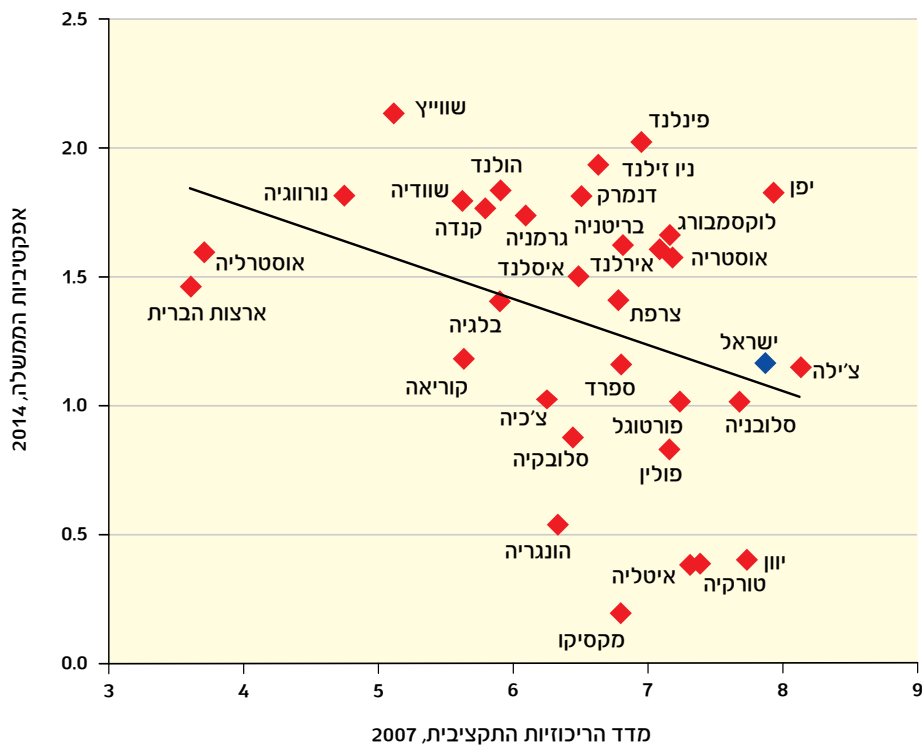
תרשים 20 ריכוזיות תקציבית ומדד האפקטיביות



מקור: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, 25.9.2015, and OECD, Budgeting Practices and Procedures in OECD countries, 2012

הערה: מדד הריכוזיות התקציבית מייצג את מאזן הכוחות בין משרד המטה (משרד האוצר או ראש הממשלה) למשרד הביצוע בשלבי הכנת התקציב וביצועו ומאזן הכוחות שבין הממשלה לפרלמנט בשלב חקיקת התקציב, כאשר ערכים גבוהים יותר מעידים על ריכוזיות גדולה יותר.

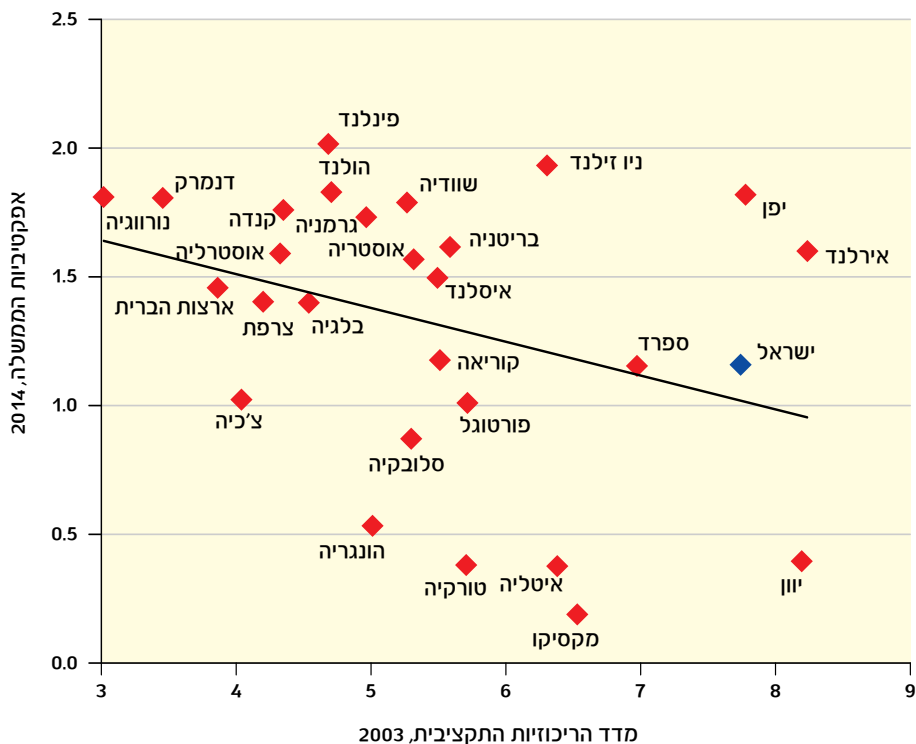
תרשים 21 ריכוזיות תקציבית ומדד האפקטיביות



מקור: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, 25.9.2015, and OECD, Budgeting Practices and Procedures: in OECD countries, 2007

הערה: מדד הריכוזיות התקציבית מייצג את מאזן הכוחות בין משרדי המטה (משרד האוצר או ראש הממשלה) למשרדי הביצוע בשלבי הכנת התקציב וביצועו ומאזן הכוחות שבין הממשלה לפרלמנט בשלב חקיקת התקציב, כאשר ערכים גבוהים יותר מעידים על ריכוזיות גדולה יותר.

תרשים 22 ריכוזיות תקציבית ומדד האפקטיביות



מקור: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, 25.9.2015, and OECD, Budgeting Practices and Procedures in OECD countries, 2003

הערה: מדד הריכוזיות התקציבית מייצג את מאזן הכוחות בין משרדי המטה (משרד האוצר או ראש הממשלה) למשרדי הביצוע בשלבי הכנת התקציב וביצועו ומאזן הכוחות שבין הממשלה לפרלמנט בשלב חקיקת התקציב. כאשר ערכים גבוהים יותר מעידים על ריכוזיות גדולה יותר.

הממצא לגבי הקשר השלילי בין מידת הריכוזיות התקציבית לאפקטיביות הממשלה חשוף לטענה שקשר זה הוא תולדה של סיבתיות הפוכה, ולפיה אפקטיביות נמוכה גוררת בעקבותיה ריכוזיות גבוהה ואפקטיביות גבוהה גוררת ריכוזיות נמוכה. במחקר שערכו דהן וסטרבצ'ינסקי (שם) נמצא שאין קשר בין רמת האפקטיביות של הממשלה בעבר (2006) לבין השינוי במידת הריכוזיות התקציבית בשנים 2007-2012.

5.3.2. מאזן הכוחות בין הממשל המרכזי למקומי ואפקטיביות הממשלה

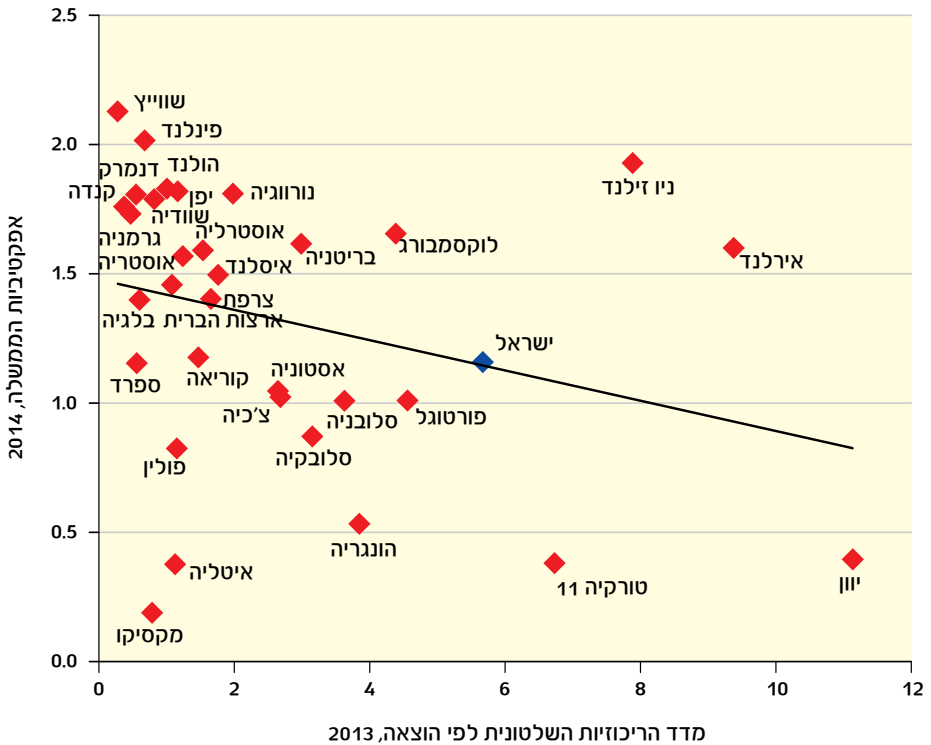
מדינות בעולם נבדלות במידת החשיבות של הממשל המקומי באספקת שירותים ציבוריים וברגולציה של הפעילות הכלכלית (חלוקה למדינות משנה, מחוזות, רשויות מקומיות וועדים מקומיים). הבדלים אלו משקפים פערים באמונות לגבי הדרך הרצויה של מעורבות ממשלתית לשם קידום טובת הציבור. ההנחה של מדינות פדרטיביות היא שאוטונומיה נרחבת לממשל המקומי היא תנאי חשוב לאספקה יעילה של מוצרים ציבוריים. מתן שירותים ציבוריים ועיצוב רגולציה ברמת השלטון המקומי מאפשרים הטרוגניות בסל השירותים והרגולציה ותואמים את העדפותיהם הייחודיות של תושבי האזורים השונים בזכות המרחק הקצר בין הנבחרים המקומיים לתושבים. ואולם יש היגיון גם במודל של מדינות שבחרו להטיל על הממשל המרכזי את האחריות העיקרית לספק שירותים ציבוריים הן בשל היתרונות לגודל והן בשל ההשפעות החיצוניות שעשויות לפגוע ביעילות אם כל רשות מקומית תספק בנפרד את המוצרים הציבוריים. זוהי אפוא שאלה המחייבת בחינה אמפירית – האם אוטונומיה רחבה לשלטון המקומי מסייעת או מפריעה לאפקטיביות הממשלה על רבדיה השונים?

המדד לריכוזיות שלטונית, ששימש לבחון את הקשר עם אפקטיביות הממשלה, חושב כיחס שבין הוצאות הממשל המרכזי (central government) להוצאות הממשל המקומי (state and local government). מדד זה, הנותן אומדן למידת העצמאות של הממשל המקומי בביצוע משימותיו, נבנה על סמך נתוני OECD שהופיעו בארבעת הדוחות האחרונים של Government at a Glance (2009, 2011, 2013 ו-2015). פרסומים אלו מספקים נתונים על מבנה הוצאות הממשלה הרחבה ברמותיה השונות, והם זמינים לשנים 2000, 2001, 2006, 2007, 2009, 2011, 2012 ו-2013 עבור 33 מדינות הארגון (אין נתונים עבור צ'ילה). לפי מדד זה ישראל מאופיינת בריכוזיות שלטונית יחסית למרבית המדינות המפותחות – רק בארבע מדינות הריכוזיות השלטונית רכה יותר (לוח 9). באופן טבעי, מדד הריכוזיות השלטונית נמוך יותר במדינות שנוהג בהן משטר פדרלי, כמו קנדה, לעומת מדינות יוניטריות, כמו אירלנד. מדד נוסף לריכוזיות שלטונית שהשתמשנו בו כאן הוא היחס שבין מספר המועסקים בממשל המרכזי לבין מספר המועסקים בממשל המקומי. מדד הריכוזיות השלטונית לפי תעסוקה חושב על בסיס נתוני OECD על פילוח המועסקים בממשלה הרחבה שהופיעו בשלושת הדוחות האחרונים שהוזכרו למעלה. הנתונים זמינים עבור 26 מדינות הארגון בשנים 2005, 2008 ו-2011. לא מפתיע שהמקום של ישראל לפי מדד חלופי זה לריכוזיות שלטונית דומה למדי למדד הקודם, וזאת משום שרוב הוצאות המגזר הציבורי מוקצות לתשלומי שכר.

ניתן לראות שמדינות שנוהגת בהן ריכוזיות שלטונית גבוהה יותר לפי ההוצאה הציבורית הן גם המדינות שהאפקטיביות הממשלתית בהן נמוכה יותר, אבל קשר שלילי

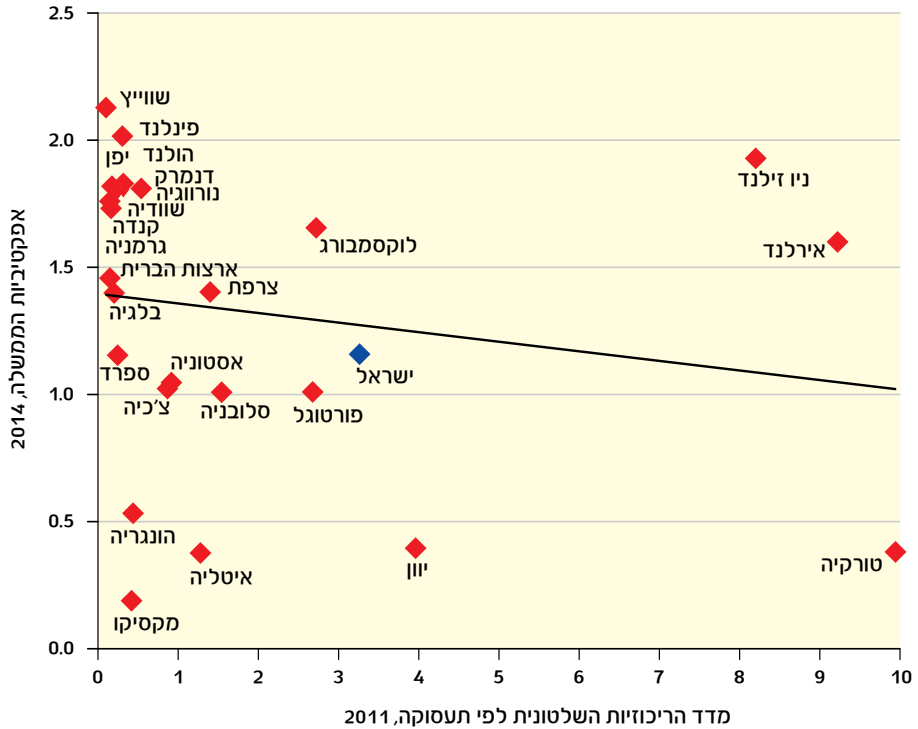
זה אינו מובהק ברמה מקובלת (תרשים 23 ולוח 10א). הקשר השלילי הזה עוד פחות בולט לעין אם משתמשים במדד ריכוזיות שלטונית לפי תעסוקה (תרשים 24). הקשר השלילי נותר בלתי מובהק גם אם כוללים התחשבות בפערים הקיימים בין מדינות בתוצר לנפש (לוח 10ב).

תרשים 23 ריכוזיות שלטונית ומדד האפקטיביות



מקור: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, 25.9.2015, and OECD, Government at a Glance 2015, Distribution of general government expenditures across levels of government, 2007, 2013, 2014
 הערה: מדד הריכוזיות השלטונית לפי הוצאה חושב כיחס שבין הוצאות המשלה המרכזי (Central government) להוצאות המשלה המקומי (State & Local government) ומספק אומדן למידת עצמאות המשלה המקומי בביצוע משימותיו.

תרשים 24 ריכוזיות שלטונית ומדד האפקטיביות



מקור: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, 25.9.2015, and OECD, Government at a Glance 2013, Distribution of general government employment across levels of government

הערה: מדד הריכוזיות השלטונית לפי תעסוקה חושב כיחס שבין מספר המועסקים בממשל המרכזי לבין מספר המועסקים בממשל המקומי ומספק אומדן למידת עצמאות הממשל המקומי בביצוע משימותיו.

5.3.3. מיקור חוץ ואפקטיביות הממשלה

אחת ההחלטות המרכזיות של כל ארגון (משפחה, חברה עסקית או ממשלה) היא כיצד לייצר את המוצרים והשירותים. הארגון נדרש להחליט איזה חלק מן הייצור הכולל ייעשה בתוך הארגון עצמו ואיזה חלק יימסר לגורמים חיצוניים (מיקור חוץ). לפיכך אחד מרכיבי האוטונומיה של הדרג המקצועי בשירות הציבורי הוא מרחב שיקול הדעת באשר לדרך הייצור של השירותים הציבוריים. מיקור חוץ של חלק מהשירותים הציבוריים נובע מהתפיסה שבאפשרותה של הפרטה לייעל את תהליך הייצור הממשלתי ולשפר את האפקטיביות הודות ליכולתם של גופים פרטיים לעצב מערכת תמריצים המסייעת לייצר שירותים מסוימים בעלות נמוכה יותר או בשל חוסר גמישות של השירות הציבורי

בהעסקת עובדים. עם זאת, מיקור חוץ לא בהכרח מבטיח ייצור יעיל יותר של שירותים ציבוריים. השיפור באפקטיביות הממשל בעקבות מיקור חוץ תלוי בתנאים מסוימים שלא תמיד מתקיימים. כדי לממש את היתרונות של מיקור החוץ נדרש להגביל אותו לתחומים שאינם בליבת העיסוק של הממשלה ולייצר מנגנון פיקוח ממשלתי אפקטיבי שיהיה אחראי לכך שהממשלה מקבלת את השירותים שהזמינה במחיר ובאיכות שהוסכם עליהם. בהיעדר מנגנון פיקוח אפקטיבי, יש תמריץ לגופים עסקיים לספק את השירותים המבוקשים במחיר שנקבע אבל באיכות נמוכה ככל שניתן בלי החשש להיתפס. מיקור חוץ עלול להיכשל גם בשל סיבות אחרות, כמו תחרות מוגבלת בשוק הרלוונטי או פגיעה בתפוקה הממשלתית בשל דיכוי התנהגות פרור-חברתית.

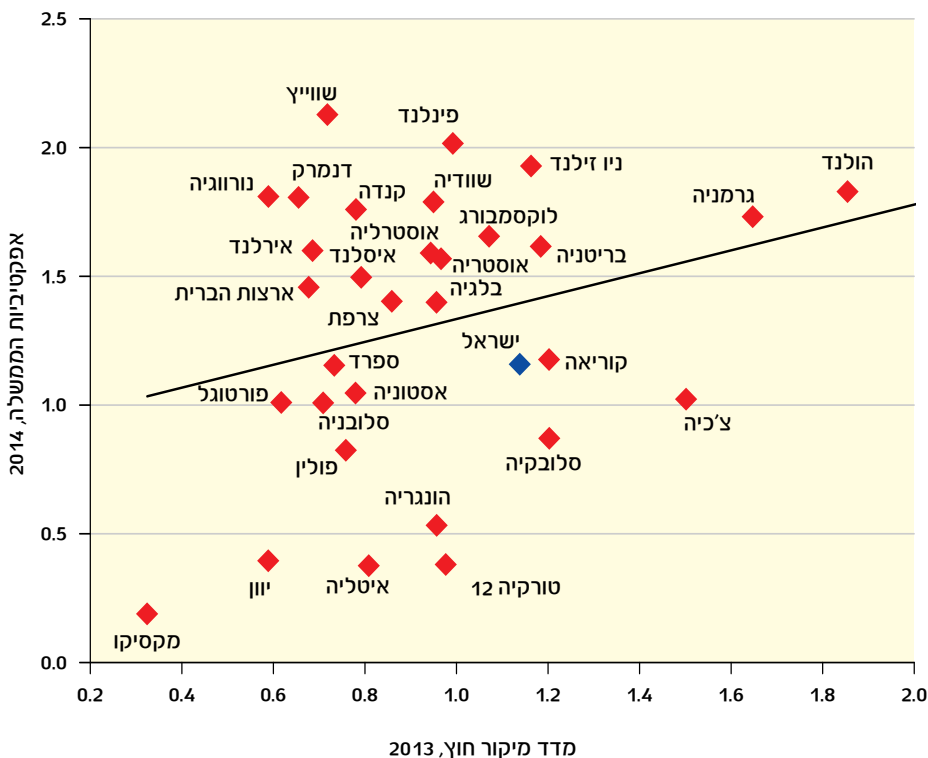
לעתים מיקור החוץ משמש דרך עוקפת לאוטונומיה מוגבלת של הדרג הניהולי הבכיר בשירות המדינה בבחירת העובדים והרכבם. היכולת המרוסנת לקלוט ולפטר עובדים בשירות הציבורי דוחפת את המנהלים לרכוש שירותים כמו ניקיון ואבטחה דרך חברות קבלניות. בישראל מיקור החוץ התרחב לתחומים רבים, ופלש חלקית גם לליבת הפעילויות הממשלתיות. חובה לציין כי תופעת מיקור החוץ מושפעת מגורמים נוספים, כמו הרצון להקטין בדרך עקיפה את מעורבות הממשלה (רכישת שירותים באיכות נמוכה יותר במחיר נמוך יותר) או להפחית את הוצאות השכר דרך הפרת חוקי העבודה על ידי גורמים פרטיים. כך הממשלה מפרה חוקי עבודה באמצעות שליח בלי לשאת באחריות ישירה.

בהיעדר נתונים ישירים המעידים על המגבלות שמציב הדרג הפוליטי לדרג המקצועי בבחירת דרך הייצור של השירותים הציבוריים, נעשה בפועל שימוש במיקור חוץ. החולשה של גישה כזו מתבטאת בחוסר יכולת להבחין בין שימוש מועט במיקור חוץ שנובע מהנחיות מגבילות של הדרג המדיני או המסגרת החוקית לבין שימוש מועט הנובע מהחלטה עניינית של הדרג המקצועי. המדרד למיקור חוץ של הייצור, עליו מבוססת בדיקת הקשר עם אפקטיביות הממשלה, מחושב כיחס בין סך המוצרים והשירותים שרכשה הממשלה מהמגזר העסקי לבין עלויות השכר של הממשלה בשנת 2013. חישוב המדרד מבוסס על נתוני OECD (Government at a Glance 2015) המתייחסים למבנה עלויות הייצור של הממשלה ב-33 מדינות הארגון (אין נתונים על צ'ילה). הנתונים זמינים לשנים 2000, 2001, 2007, 2009, 2011, 2012 ו-2013. לפי מדרד זה, הממשלה בישראל עושה שימוש רב יותר במיקור חוץ בתהליך ייצור השירותים הציבוריים בהשוואה לממוצע מדינות OECD (לוח 9).

תרשים 25 מציג קשר חיובי בין מיקור חוץ של שירותים ציבוריים לאפקטיביות הממשלה. לשם המחשה, הולנד וגרמניה, המאופיינות במיקור חוץ רחב יותר, מציגות אפקטיביות ממשלתית גבוהה יותר לעומת יוון ואיטליה, שנשענות יותר על עובדי ציבור

בייצורם של שירותים ממשלתיים. הקשר החיובי בין מיקור חוץ לאפקטיביות הממשלה אפילו מתחזק והופך מובהק יותר כאשר מנטרלים את השוני ברמת התוצר לנפש (לוחות 10א, 10ב). לא ניתן במסגרת נתוני העבודה הנוכחית לציין אם ערוץ ההשפעה של מיקור חוץ על אפקטיביות הממשלה הוא ביעילות הייצור הגבוהה של שירותים ציבוריים הנמסרים למגזר העסקי או שמא מיקור חוץ מאפשר הגדלה של האוטונומיה הניהולית בפועל.

תרשים 25 מיקור חוץ ומדד האפקטיביות



מקור: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, 25.9.2015, and OECD, Government at a Glance 2015, Production costs as a percentage of GDP

הערה: מיקור החוץ חושב כיחס שבין סך המוצרים והשירותים שרכשה הממשלה מהמגזר העסקי לבין עלויות השכר של הממשלה בשנת 2013.

ניתן לטעון שאפקטיביות נמוכה דוחפת מדינות להישען יותר על מיקור חוץ בייצור השירותים הציבוריים. התוצאה למעלה אפילו חזקה יותר אם אכן מדינות נוהגות בהתאם להשערה זו. הקשר החיובי היה חזק יותר מזה שהתגלה בעבודה זו אילו הייתה אפשרות לנטרל את ההשפעה של האפקטיביות על מיקור החוץ. במקרה כזה, טענת הסיבתיות ההפוכה דווקא מגדילה את מידת הביטחון בתוצאה שהתקבלה.

6. סיכום

עבודה זו מראה שאפקטיביות הממשלה קשורה לאוטונומיה של הדרג המקצועי ולרמת מקצועיותו. ככל שמתרחבים האוטונומיה או מרחב שיקול הדעת של הדרג המקצועי בהוצאה לפועל של המדיניות כך גדלה אפקטיביות הממשלה, כפי שהיא נמדדת על ידי הבנק העולמי. מידת הריכוזיות התקציבית והיקף מיקור החוץ הם היבטי האוטונומיה שנמצאו מתואמים מאוד עם אפקטיביות הממשלה. עבודה זו מראה קשר גם בין רמת המקצועיות של סגל העובדים והמנהלים בשירות המדינה, שמיוצגת על ידי גובה השכר ושיטות גיוס עובדים ומנהלים לשירות הציבורי, לבין אפקטיביות הממשלה. בעוד השפעת השכר על האפקטיביות אינה שוררת במבחן המחמיר, או אולי יש לומר מחמיר מדי, של נטרול ההבדלים ברמת התוצר – גיוס מבוסס-כישורים הוא בעל השפעה על אפקטיביות הממשלה אפילו אם מתחשבים בפערי התוצר לנפש בין מדינות. למעשה, שיטת הגיוס לשירות הציבורי מייצגת בריזמנית גם את המקצועיות וגם את האוטונומיה של הדרג המקצועי, ומבחינה זו תוצאה זו תואמת את הניבוי שעולה מתאוריות הקושרות בין שני אלה לאפקטיביות הממשלה. ממצא זהה מתקבל כאשר בודקים את השפעת המינויים הפוליטיים על אפקטיביות הממשלה. בניגוד לאמונה הרווחת, לא התגלה קשר מובהק בין סגל מבוגר והגנה על עובדים לבין מדד אפקטיביות הממשלה. ייתכן שמדובר באמונה טפלה, לפחות עד שמחקרים יראו שההפך הוא הנכון.

תוצאות עבודה זו אמורות לשרת את יוזמי הרפורמות בשירות הציבורי. לעתים קרובות מדי עולים על הפרק או אפילו מיושמים רעיונות ללא ראיות אמפיריות המעידות על התוצאות המיוחלות. צעדי מדיניות נטולי ביסוס אמפירי מסוג זה תובעים משאבים כספיים ולא כספיים מן הציבור עם תועלת עמומה שאולי נופלת מהעלות. בתנאים כאלו המדיניות הציבורית היא יותר בבחינת הימור מדיניות בלתי מחושב. ממצאי עבודה זו אמורים לסייע בהערכה מלומדת יותר של התוצאות המקוות או לפחות לאתגר את קובעי המדיניות. כך למשל, קובעי המדיניות חייבים להיות ערים למחיר במונחי אפקטיביות

הממשלה כאשר הם פועלים להחליש את הדרג המקצועי דרך הגבלת האוטונומיה, כפי שנעשה לאחרונה לממונה על ההגבלים העסקיים ולרשות החשמל סביב מתווה הגז, או להרחיב את היקף משרות האמון בשירות המדינה.

הייחוד של עבודה זו הוא בחקירה מקיפה של המועמדים הפוטנציאליים להשפיע על מידת האפקטיביות של הממשלה בכתך רוחב של מדינות מפותחות. זוויית זו נועדה לחלץ תובנות שעשויות לסייע לשפר את מידת האפקטיביות של הממשל בישראל. גישה זו לחקור את הגורמים המשפיעים על האפקטיביות מגבילה את היכולת להסיק מסקנות נחרצות בשל הקושי בזהוי הסיבתיות וכיוונה, כפי שניתן לעשות כאשר מתמקדים בשאלת מחקר נקודתית בארגון ציבורי מוגדר כמו בית ספר או בית חולים.

מדדי איכות הממשל של הבנק העולמי, ובהם מדרג אפקטיביות הממשלה, הפכו עם השנים לאינדיקטורים מקובלים בעיני חוקרים ואנשי מעשה. עם זאת, אין הסכמה מקיר לקיר, וכנראה גם לא תהיה, כיצד להגדיר ולמדוד את הפעילות הממשלתית ותוצריה. לפי מדידה זו, ישראל ממוקמת בהתאם לרמת התוצר לנפש. כלומר, אפקטיביות הממשלה אינה נחותה או עדיפה באופן חריג יחסית למדינות המפותחות אם מתחשבים ברמת התוצר לנפש. מותר ורצוי לשאוף ליותר. אולם בשנים האחרונות נעשה בישראל שימוש סלקטיבי בתת-רכיבים של מדדי איכות הממשל שמפרסמים גופים בינלאומיים המציירים תמונה מעוותת של אפקטיביות הממשלה. לעתים הדבר נעשה כדי לקדם שינויי מדיניות בתחומים ממוקדים הסובלים מכשל ממשלתי, אבל לא ניתן להתעלם גם מניסיונות להכפיש את תפקוד הממשלה על מנת להצדיק השקפת עולם המצדרת בצמצום מעורבות ממשלתית.

את המחקר הנוכחי על אפקטיביות הממשלה יש להשלים בסדר יום מחקרי שיעמיק את ההבנה של הגורמים שמשפיעים על איכות השירות הציבורי. קידום מחקר כזה מחייב פיתוח מדדים מקומיים תקפים לאיכות השירות הציבורי בישראל על רבדיו. בניית מדדים חדשים חשובה בפני עצמה כדי ללמוד על מידת האפקטיביות של רשויות ציבוריות המרכיבות את הממשל בישראל, והיא גם מספקת תשתית חיונית לחקר המשתנים שקובעים את איכות השירות הציבורי. כפי שהוזכר קודם לכן, כבר היום ישנם מוסדות בינלאומיים שמציעים כמה מדדים מצרפיים מתחרים לגבי איכות השירות הציבורי בישראל, אבל ישנם חורים גדולים מבחינת הידע על איכות השירות הציבורי. המוסדות הבינלאומיים אינם מספקים מדדים מסוג זה לגבי משרדי ממשלה, רשויות ציבוריות רגולטוריות ורשויות מקומיות, ולכן אינם מאפשרים לענות על שאלות מרכזיות כמו מה מסביר את השונות באיכות הביצועים של גופים ציבוריים בישראל ואת התפתחותה לאורך השנים. הבנת אפקטיביות הממשלה בישראל מחייבת את ניתוח

השונות במידת האפקטיביות של משרדי הממשל, סוכנויות, רשויות ממשלתיות, יחידות סמך (רשויות רגולטריות, בתי חולים, בתי ספר וכו') והרשויות המקומיות. חשוב לציין כי מתודולוגיות המחקר שניתן להפעיל כאן מגוונות כמו מחקר כמותי ואיכותני, מחקר נתונים ומחקר ניסויי.

תחולת היחס בלידה 2013	אורך המשפט הואשן 2012	אפקטיביות גבולות המס 2011	ציון כמותסטוק 2012	Doing Business 2014	מדד רגולציות הישאר (PMR) 2013	שביעות רצון ממשלרת 2014	שביעות רצון מבראית 2014	שביעות רצון מחוקר 2014	אמון במשטרה 2012	מדד השחתות 2014 (Transparency International-national)	מדד השחיתות 2014 (World Bank)	מדד שלטון חוקר 2014	מדד איכות הרגולציה 2014	מדד היציבות הפוליטית 2014	מדד השחיתות האזרחית 2014	מדד אפקטיביות השירותים האיכותי 2014	ישראל
82.1	294	0.653	466	71.18	2.149	60	72	67	57	60	0.825	1.105	1.209	-0.994	0.728	1.159	ישראל
82.2	192	0.481	504	80.7	1.390	60	80	67	80	80	1.870	1.928	1.870	1.082	1.375	1.591	אוסטרליה
81.2	129	0.596	506	77.1	1.192	66	89	75	85	72	1.437	1.957	1.490	1.294	1.413	1.568	אוסטרליה
80.7	233	0.478	515	71.11	1.386	49	89	83	76	76	1.552	1.511	1.173	0.714	1.387	1.399	בלגיה
.	.	0.482	518	79.12	1.425	55	75	75	87	81	1.818	1.892	1.831	1.176	1.432	1.760	קנדה
78.8	.	0.633	423	71.15	1.514	19	35	52	63	73	1.477	1.427	1.503	0.494	1.061	1.142	עיליה
78.3	135	0.550	499	69.75	1.395	39	75	63	58	51	0.317	1.136	1.023	0.967	1.028	1.023	עליה
80.4	199	0.588	500	84.07	1.225	83	85	75	80	92	2.261	2.094	1.716	0.944	1.548	1.807	דנמרק
77.3	209	0.685	521	78.54	1.292	54	51	52	68	69	1.268	1.365	1.675	0.760	1.168	1.047	אסטוניה
81.1	219	0.551	519	81.12	1.293	74	69	81	87	89	2.180	2.121	1.904	1.284	1.568	2.016	פינלנד
82.3	274	0.473	495	72.18	1.468	48	81	66	74	69	1.274	1.467	1.086	0.356	1.219	1.403	ערוכת
80.9	200	0.554	514	80.02	1.294	67	85	66	82	79	1.829	1.852	1.695	0.935	1.458	1.732	גרמניה
81.4	155	0.370	453	64.99	1.742	44	35	45	63	43	-0.200	0.345	0.345	0.024	0.565	0.395	יוון
75.7	200	0.524	477	66.82	1.327	44	60	56	59	54	0.131	0.497	0.766	0.701	0.544	0.533	הונגריה
82.1	211	0.456	493	80.47	1.497	63	73	83	89	79	1.820	1.722	1.211	1.241	1.386	1.496	איטליה
81.1	270	0.463	501	78.24	1.454	67	67	83	74	74	1.620	1.801	1.755	1.067	1.344	1.600	איטליה
82.8	564	0.413	485	68.19	1.263	29	48	55	76	43	-0.110	0.337	0.661	0.498	0.978	0.376	איטליה
83.4	107	0.693	536	74.94	1.412	65	72	58	74	76	1.730	1.599	1.137	1.020	1.045	1.819	קנדה

חלק א אפקטיביות המשלה בישראל במבט בינלאומי משווה

818	144	0.694	554	83.21	1.878	27	70	53	53	55	0.491	0.980	1.109	0.186	0.682	1.177	קוריאה
819	262	0.992	490	66.62	1.458	76	88	74	79	82	2.089	1.896	1.648	1.390	1.330	1.655	ליקסמבורג
746	342	0.312	413	70.63	1.906	39	55	66	35	35	-0.733	-0.451	0.429	-0.758	-0.054	0.189	תקטיקו
814	305	0.551	523	75.01	0.915	65	86	78	70	83	1.998	1.982	1.778	1.045	1.577	1.829	הולנד
814	171	0.945	500	86.37	1.260	63	84	73	83	91	2.270	2.017	1.945	1.493	1.556	1.928	ניו זילנד
818	160	0.559	489	82.17	1.462	83	82	82	80	86	2.227	2.046	1.638	1.132	1.710	1.810	נורווגיה
771	167	0.483	518	73.36	1.648	36	43	59	58	61	0.593	0.818	1.059	0.865	1.098	0.825	פיליפ
808	425	0.466	487	76.02	1.295	33	62	66	71	63	0.885	1.131	0.770	0.793	1.109	1.010	פורטוגל
765	354	0.496	482	71.73	1.288	30	56	58	61	50	0.417	0.473	0.897	1.021	0.977	0.871	סלובקיה
804	420	0.596	501	69.84	1.702	30	81	76	72	58	0.687	0.976	0.663	0.793	0.949	1.009	סלובניה
832	272	0.398	484	72.24	1.442	36	67	54	75	60	0.526	0.937	0.777	0.316	0.998	1.154	ספרד
82	186	0.584	478	80.2	1.519	69	78	64	78	87	2.442	1.993	1.803	1.074	1.629	1.789	שוודיה
829	131	0.709	531	76.26	1.500	81	94	81	89	86	2.189	2.016	1.818	1.244	1.580	2.128	שווייץ
766	212	0.426	448	68.39	2.660	48	71	53	66	45	-0.122	0.037	0.408	-1.059	-0.322	0.381	טורקיה
81.1	350	0.458	494	80.75	1.084	60	77	65	76	78	1.727	1.887	1.830	0.440	1.297	1.616	בריטניה
788	.	.	481	81.96	.	59	77	68	78	74	1.323	1.616	1.272	0.620	1.050	1.458	אזות הברית
80.4	242	0.555	494	75.43	1.668	54	71	67	72	69	1.221	1.368	1.291	0.711	1.136	1.315	OECD
0.60	-0.39	0.50	0.58	0.69	-0.49	0.75	0.70	0.66	0.74	0.95	0.95	0.96	0.88	0.67	0.85	1	קולומביה

הערות: פירוט מקורות הנתונים מופיע בטקסט.

מחלות חיים כליזה 2013	אורך המשפט הראשון 2012	אפקטיביות גביית מס 2011	ציון במתמטיקה 2012	Doing Business 2014	מדד רולטיש הייאור (PMI) 2013	שביעות ראון ממתרכת המשפט 2014	שביעות ראון מבראות 2014	שביעות ראון מחוקר 2014	אמון במשטרה 2012	מדד התחיות 2014 (Trans- parency Inter- national)	מדד השחיות 2014 (World Bank)	מדד שליטן החוק 2014	מדד איכות הדגליה 2014	מדד היציבות הפוליטית 2014	מדד ההשתפות האזרחית 2014	מדד אפקטיביות השירות הציבורי 2014	
8	8	7	30	24	2	15	19	16	32	24	23	24	19	33	29	21	ישראל
6	21	22	12	8	26	14	12	15	8	10	9	9	3	9	14	14	אוסטרליה
16	30	9	11	15	31	9	2	9	5	19	18	8	16	3	11	15	אוסטריה
22	13	23	9	26	20	20	3	1	14	14	16	18	20	22	12	19	בלגיה
		21	7	12	17	18	16	10	3	9	12	11	4	7	10	9	קנדה
25		8	33	25	9	34	33	32	26	18	17	20	15	26	21	23	צ'ילה
27	28	17	17	29	19	25	17	23	30	29	28	22	25	15	24	25	צ'כיה
23	20	11	15	2	30	1	6	11	9	1	2	2	10	16	7	7	דנמרק
28	17	6	5	13	25	19	30	33	24	20	21	21	12	21	18	24	אסטוניה
17	14	15	6	6	24	5	23	5	4	3	5	1	2	4	5	2	פינלנד
5	9	24	18	22	12	21	10	17	18	21	20	19	23	28	17	18	צרפת
20	19	14	10	11	23	7	7	18	7	11	10	13	11	17	9	10	גרמניה
13	26	32	31	34	5	23	34	34	27	32	33	31	34	31	31	31	יוון
32	18	18	29	32	21	24	27	27	29	28	29	29	29	23	32	30	הונגריה
7	16	28	20	9	11	12	18	2	1	12	11	15	18	6	13	16	איטליה
18	11	26	13	14	15	8	24	3	19	16	15	14	9	11	15	13	אירלנד

10	12	1	21	33	14	4	4	12	11	8	7	10	13	2	8	11	ליקסמבורג
33	6	33	34	27	3	26	29	19	34	34	34	34	32	32	33	34	מקסיקו
14	7	16	4	18	33	11	5	7	23	7	8	7	8	12	4	4	הולנד
15	23	2	16	1	29	13	8	13	6	2	1	4	1	1	6	3	ניו זילנד
12	25	13	22	4	13	2	9	4	10	5	3	3	14	8	1	6	נורווגיה
29	24	20	8	20	7	27	32	24	31	23	25	28	24	18	20	29	פולין
21	2	25	23	17	22	29	26	20	22	22	22	23	28	20	19	26	פורטוגל
31	4	19	26	23	27	30	28	26	28	30	30	30	26	13	27	28	סלובקיה
24	3	10	14	28	6	31	11	8	21	26	24	26	30	19	28	27	סלובניה
2	10	31	25	21	16	28	25	29	17	25	26	27	27	29	25	22	ספרד
9	22	12	28	10	8	6	13	22	12	4	6	6	7	10	2	8	שוודיה
3	29	3	3	16	10	3	1	6	2	6	4	5	6	5	3	1	שווייץ
30	15	29	32	30	1	22	21	31	25	31	32	33	33	34	34	32	טורקיה
19	5	27	19	7	32	16	14	21	16	13	14	12	5	27	16	12	בריטניה
26	.	.	27	5	.	17	15	14	13	17	19	16	17	24	22	17	ארצות הברית
0.48	-0.35	0.51	0.54	0.67	-0.35	0.82	0.68	0.60	0.71	0.93	0.93	0.94	0.86	0.69	0.86	1	קוריאה

הערות: פירוט מקורות הנתונים מופיע בנספח.

לוח 2 גורמי יסוד ואפקטיביות השירות הציבורי

המשתנה המוסבר: מדד אפקטיביות השירות הציבורי, 2014						
(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
	0.389[*]	0.918^{***}	0.996^{***}	0.848^{***}	1.163^{***}	לוג התוצר, 2014
	(0.198)	(0.192)	(0.184)	(0.180)	(0.167)	
-0.336^{**}	-0.277[*]			-0.378^{**}		מסורת משפטית צרפתית
(0.155)	(0.150)			(0.151)		
-0.628^{***}	-0.462^{**}			-0.328[*]		מסורת משפטית סוציאליסטית
(0.152)	(0.167)			(0.184)		
0.174	0.147			0.071		מסורת משפטית גרמנית
(0.156)	(0.148)			(0.174)		
-0.210	-0.178			0.104		מסורת משפטית סקנדינבית
(0.247)	(0.235)			(0.175)		
0.001	0.000		-0.002			שיעור הקתולים באוכלוסייה, 1980
(0.002)	(0.002)		(0.002)			
0.006	0.005		-0.003			שיעור המוסלמים באוכלוסייה, 1980
(0.004)	(0.004)		(0.004)			
0.006[*]	0.005		0.003			שיעור הפרוטסטנטים באוכלוסייה, 1980
(0.003)	(0.003)		(0.002)			
0.547^{***}	0.427^{***}	0.250^{**}				מדד הדמוקרטיה 2014
(0.114)	(0.124)	(0.113)				
-2.365^{***}	-5.625^{***}	-10.041^{***}	-9.135^{***}	-7.454^{***}	-10.918^{***}	קבוע
(0.775)	(1.815)	(1.703)	(1.878)	(1.922)	(1.755)	
34	34	34	34	34	34	תצפיות
0.743	0.77	0.635	0.634	0.675	0.591	Adj.R ²

הערות: הרגרסיות נאמדו כשיטת OLS. * מסמן מובהקות בדרגה של 10%. ** מסמן מובהקות בדרגה של 5%. *** מסמן מובהקות בדרגה של 1%; בסוגריים סטיות התקן של המקדמים. המשתנים המושמטים הם מסורת משפטית בריטית ושיעור דתות אחרות באוכלוסייה.

לוח 3 הוצאות הממשלה

משקל ההוצאה הציבורית בתוצר				מדד אפקטיביות השירות הציבורי, 2014	
למעט ביטחון 1996-2013	למעט ביטחון 2013 ²	1996-2013	2013 ¹		
38.7	35.3	46.2	41.3	1.159	ישראל
.	.	35.8	36.6	1.591	אוסטרליה
50.7	50.3	51.5	50.8	1.568	אוסטריה
49.5	53.5	50.7	54.5	1.399	בלגיה
.	.	41.2	40.7	1.760	קנדה
.	.	.	.	1.142	ציילה
40.9	41.3	42.3	42.0	1.023	צ'כיה
52.8	55.7	54.3	57.1	1.807	דנמרק
35.5	36.5	37.1	38.2	1.047	אסטוניה
50.3	56.1	51.8	57.6	2.016	פינלנד
51.7	55.3	53.7	57.0	1.403	צרפת
44.9	43.1	46.0	44.1	1.732	גרמניה
.	.	52.1	60.1	0.395	יוון
48.5	49.2	49.7	49.8	0.533	הונגריה
44.0	44.0	43.9	44.1	1.496	איסלנד
38.1	40.2	38.7	40.7	1.600	אירלנד
47.2	49.6	48.4	50.9	0.376	איטליה
38.6	41.5	38.6	42.3	1.819	יפן
26.5	29.3	29.0	31.8	1.177	קוריאה
40.7	42.9	40.6	42.6	1.655	לוקסמבורג
.	.	22.2	24.4	0.189	מקסיקו
43.3	45.1	44.7	46.4	1.829	הולנד
.	.	39.8	40.1	1.928	ניו זילנד
42.2	42.7	44.5	44.0	1.810	נורווגיה
.	.	44.7	42.2	0.825	פולין
44.5	49.5	45.8	50.1	1.010	פורטוגל
41.0	39.8	42.8	41.0	0.871	סלובקיה
45.9	59.1	46.7	60.1	1.009	סלובניה
40.3	43.4	41.3	44.3	1.154	ספרד
52.0	51.9	53.8	53.4	1.789	שוודיה
31.6	32.3	33.7	33.5	2.128	שווייץ
35.8	35.9	37.5	37.4	0.381	טורקיה
40.5	43.2	42.7	45.5	1.616	בריטניה
33.5	34.9	37.3	38.7	1.458	ארצות הברית
42.6	44.5	43.3	44.9	1.315	OECD
0.09	0.07	0.14	0.07	1	קורלציה

1. הנתון עבור טורקיה מתייחס לשנת 2011.
 2. הנתונים עבור טורקיה ושווייץ מתייחסים לשנים 2011 ו-2012, בהתאמה.
 הערה: פירוט מקורות הנתונים מופיע בטקסט.

לוח 4 הוצאות הממשלה ואפקטיביות השירות הציבורי (ללא פיקוח על התוצר לנפש)

המשתנה המוסבר: מדד אפקטיביות השירות הציבורי 2014						
(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
			0.175* (0.089)		0.005 (0.011)	משקל הוצאה הציבורית בתוצר, 2013
				0.010 (0.013)		משקל הוצאה הציבורית בתוצר, 2013-1996
			-0.002* (0.001)			משקל הוצאה הציבורית בתוצר, בריבוע, 2013
-0.006 (0.132)		0.004 (0.012)				משקל הוצאה הציבורית בתוצר, למעט ביטחון, 2013
	0.006 (0.014)					משקל הוצאה הציבורית בתוצר, למעט ביטחון, 2013-1996
0.000 (0.001)						משקל הוצאה הציבורית בתוצר למעט ביטחון, בריבוע, 2013
1.408 (2.906)	1.107* (0.612)	1.185** (0.547)	-2.588 (1.982)	0.892 (0.567)	1.113** (0.516)	קבוע
27	27	27	33	33	33	תצפיות
-0.078	-0.032	-0.035	0.056	-0.013	-0.027	Adj.R ²

הערות: הרגרסיות נאמדו בשיטת OLS. * מסמן מובהקות בדרגה של 10%, ** מסמן מובהקות בדרגה של 5%, *** מסמן מובהקות בדרגה של 1% בסוגריים סטיות התקן של המקדמים. הוצאה הציבורית בתוצר עבור טורקיה מתייחסת לשנת 2011. הוצאה הציבורית בתוצר למעט ביטחון עבור טורקיה ושוייץ מתייחסת לשנים 2011 ו-2012, בהתאמה.

לוח 24 הוצאות הממשלה ואפקטיביות השירות הציבורי

המשתנה המוסבר: מדד אפקטיביות השירות הציבורי, 2014							
(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
1.111*** (0.198)	1.089*** (0.195)	1.092*** (0.195)	1.183*** (0.190)	1.209*** (0.175)	1.212*** (0.174)	1.163*** (0.167)	לוג התוצר, 2014
			0.027 (0.064)		0.000 (0.007)		משקל ההוצאה הציבורית בתוצר, 2013
				0.001 (0.008)			משקל ההוצאה הציבורית בתוצר, 2013-1996
			-0.000 (0.001)				משקל ההוצאה הציבורית בתוצר, בריבוע, 2013
-0.066 (0.088)		0.004 (0.008)					משקל ההוצאה הציבורית בתוצר למעט ביטחון, 2013
	0.004 (0.010)						משקל ההוצאה הציבורית בתוצר למעט ביטחון, 2013-1996
0.001 (0.001)							משקל ההוצאה הציבורית בתוצר למעט ביטחון, בריבוע, 2013
-9.048*** (2.678)	-10.322*** (2.091)	-10.371*** (2.093)	-11.739*** (1.972)	-11.468*** (1.829)	-11.459*** (1.835)	-10.918*** (1.755)	קבוע
27	27	27	33	33	33	34	תצפיות
0.526	0.531	0.533	0.583	0.595	0.594	0.591	Adj.R²

הערות: הרגרסיות נאמדו בשיטת OLS. * מסמן מובהקות בדרגה של 10% ** מסמן מובהקות בדרגה של 5% *** מסמן מובהקות בדרגה של 1%. בסוגריים סטיות התקן של המקדמים. ההוצאה הציבורית בתוצר עבור טורקיה מתייחסת לשנת 2011. ההוצאה הציבורית בתוצר למעט ביטחון עבור טורקיה ושוייץ מתייחסת לשנים 2011 ו-2012, בהתאמה.

לוח 5 מדדי מקצועיות – שכר (דולרים מותאמים לכוון הקנייה)

היקף שעות העבודה בשירות האיבורי 2010	שכר יחסי (שכר דרוג)	אי-שוויון (שכר)	שיעור גילאי +60 בקרב המועסקים בשירות האיבורי	שיעור גילאי +60 בקרב המועסקים בשירות האיבורי	מדד המתנסקה לטוח ארון בשירות האיבורי 2011	הגנה מפני פיטורים 2013	שכר מורים 2011	שכר דרוג מיהולי 2011	שכר מנהלים בדרג ביניים (D3) 2011	שכר מנהלים בכירים (D2) 2011	שכר מנהלים בכירים מאוד (D1) 2011	מדד אפקטיביות השירות האיבורי 2014	
1953	6.657	6.065	1.004	10.4	4.667	2.036	24.997	36.324	7.9276	17.0720	22.0317	1.159	ישראל
1730	7.799	5.977	0.402	5.5	3.727	1.667	4.9144	6.3927	1.69582	2.31713	3.82063	1.591	אוסטרליה
1786	3.868	4.002	0.166	2.9	6.000	2.369	4.5105	4.7097	1.15649	1.76408	1.88493	1.568	אוסטרליה
1674	7.101	4.927	0.416	7.1	5.889	1.810	4.4910	6.5006	1.81925	2.23942	3.20291	1.399	בלגיה
1706	.	.	0.418	6.2	4.833	0.921	5.6349	.	.	.	.	1.760	קנדה
2048	9.892	9.909	1.007	9.0	4.000	2.627	23.623	22.903	1.05703	1.27921	2.26958	1.142	צ'ילה
1782	.	.	.	.	3.679	2.925	20.360	.	.	.	.	1.023	צ'כיה
1631	6.029	4.508	0.663	10.8	4.846	2.198	5.0332	6.4393	1.37989	1.94240	2.90257	1.807	דנמרק
1750	4.497	6.741	0.386	6.8	2.700	1.810	1.2306	1.7250	4.7344	7.8873	1.16282	1.047	אסטוניה
1621	3.902	2.980	0.550	9.2	5.273	2.167	4.0917	5.7722	1.13722	.	1.71990	2.016	פינלנד
1573	6.438	3.788	0.220	3.7	6.000	2.385	3.6159	6.8703	1.79409	2.10781	2.60265	1.403	צרפת
1814	4.973	3.738	0.457	9.6	5.477	2.869	6.4491	6.1872	1.61755	1.98781	2.31290	1.732	גרמניה
1678	4.437	.	0.307	5.8	6.476	2.119	2.8184	.	6.3028	8.1691	1.33590	0.395	יוון
1770	.	.	0.153	2.6	4.467	1.587	1.3115	.	.	.	.	0.533	הונגריה
1758	2.094	2.230	1.433	17.2	4.250	1.730	2.6991	4.1351	8.8634	1.12748	9.2213	1.496	איסלנד
1565	.	.	0.447	5.0	5.588	1.397	5.4954	.	.	.	.	1.600	אירלנד

חלק א אפקטיביות המשלה בישראל במבט בינלאומי משווה

1676	16,845	11,516	0.500	10.0	6,000	2,512	35922	56410	176001	381447	649616	0.376	איטליה
1749	5,843	.	0.081	1.8	5,750	1,369	45741	.	109938	174265	230410	1.819	יפן
1816	4,109	2,722	0.029	0.3	5,267	2,369	48146	51794	99861	126761	140966	1.177	קוריאה
.	.	.	.	.	.	2,246	100013	.	.	.	.	1.655	לוקסמבורג
1862	.	.	0.873	5.1	3,857	2,028	24910	.	.	.	.	0.189	מקסיקו
1654	5,037	2,882	0.346	5.2	4,500	2,821	63695	84865	179520	217441	244568	1.829	הולנד
1838	11,326	.	0.778	10.6	4,000	1,393	42241	.	.	.	396772	1.928	ניו זילנד
1674	3,076	2,954	0.787	11.7	5,417	2,333	37585	73442	121217	178729	216993	1.810	נורווגיה
1790	7,474	4,600	.	.	4,455	2,230	18806	40018	118035	139519	184101	0.825	פולין
1622	5,287	4,232	0.263	4.8	5,444	3,185	39424	36756	109046	129466	155559	1.010	פורטוגל
1655	2,656	7,312	.	.	3,429	1,841	12858	10264	59316	85375	75053	0.871	סלובקיה
1802	3,573	4,067	0.182	3.0	5,000	2,603	32193	29010	88276	.	117993	1.009	סלובניה
1663	3,888	2,550	0.394	6.9	6,167	2,048	45689	56814	115433	155575	144877	1.154	ספרד
1735	4,207	3,772	0.915	16.4	5,000	2,607	35495	55104	122509	149323	207851	1.789	שוודיה
1913	.	.	0.246	4.1	4,200	1,595	.	.	.	.	.	2.128	שווייץ
1798	.	.	0.031	0.2	5,368	2,310	.	.	.	.	.	0.381	טורקיה
1667	8,484	7,969	0.431	7.4	4,750	1,032	44269	43648	169698	229207	347833	1.616	בריטניה
1840	5,052	3,626	0.856	11.0	4,632	0,257	45950	75648	237327	252284	274262	1.458	ארצות הברית
1745	5,944	4,916	0.491	7.0	4,880	2,041	39527	50449	126008	175096	231569	1.315	OECD
-0.12	-0.23	-0.56	0.13	0.30	0.01	-0.21	0.58	0.57	0.34	0.12	0.03	1	קולציה

הערות: שבר המורים מתייחס למורים בעלי שוק של 15 שנה המלמדים בחטיבת ביניים. מיד הוגה מפי פיטורים קיימא את העלויות ההתחליתים הקבועים בחוק לפיטורי עובדי קבועים או בהתפסק עובדים על בסיס חוזה זמני. עזרי המדד נעים בין 0 ל-6. כאשר עוזרים נבדלים יותר מנסאים הגנה נרחבת יותר מפני פיטורים. מיד ההתפסקה לסווח אזור בשירות הזמירי. נבנה על פי תשובות מומחים לראי "מנת שעבוד נקלט הוא נשאר בשירות הזמירי לאורך כל הקריירה המקצועית", כאשר סווח התשובות נע בין 1 (כמעט אף פעם לא) ל-7 (כמעט תמיד).

פירוט מקורות הנתונים מופיע בטקסט.

לוח א6 גובה השכר ואפקטיביות השירותו הציבורי ללא פיקוח על התוצר לנפש

המשתנה המוסכר: מדד אפקטיביות השירות הציבורי 2014												
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
לוג שכר מנהלים בכירים מאוזן (D1), 2011	0.212 (0.185)									0.321** (0.153)	1.075*** (0.220)	0.213 (0.189)
לוג שכר מנהלים בכירים (D2), 2011		0.356 (0.233)										
לוג שכר מנהלים בדרג ביניים (D3), 2011			0.464** (0.216)									
לוג שכר דרג מנהלי 2011				0.425*** (0.146)								
לוג שכר מורים, 2011					0.630*** (0.144)							
הגנה מפני פיטורים, 2013						-0.179 (0.145)						
מדד התעסוקה לטווח ארוך בשירות הציבורי, 2011							0.004 (0.106)					
שעור גילאי 60+ בקרב המתסקים בשירות הציבורי								0.039 (0.023)				
שעור גילאי 60+ בקרב המתסקים בשירות הציבורי חלקי שיעור גילאי 65+ באוכלוסייה									0.215 (0.299)			

המשתנה המוסבר: מודל אפקטיביות השירות הציבורי, 2014												
(12)	(11)	(10)	(9)	(8)	(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
1.256*** (0.291)	0.881*** (0.243)	1.361*** (0.193)	1.357*** (0.205)	1.443*** (0.170)	1.146*** (0.172)	0.887*** (0.270)	1.083*** (0.351)	1.256*** (0.306)	1.327*** (0.286)	1.193*** (0.277)	1.163*** (0.167)	לוג החוצר, 2014
-0.036 (0.153)									-0.196 (0.204)	-0.023 (0.151)		לוג שכר מנהלים בכירים מאזר (D1), 2011
												לוג שכר מנהלים בכירים 2011, (D2)
								-0.063 (0.210)				לוג שכר מנהלים בדרג בניים (D3), 2011
												לוג שכר דרג מנהל, 2011
						0.187 (0.184)	-0.001 (0.185)					לוג שכר מורים, 2011
												הגנה מפני פיטורים, 2013
												מודל המעסיקה לסטוח ארוך בשירות הציבורי, 2011
												שיעור גילאי 60+ בקרב המועסקים בשירות הציבורי
												שיעור גילאי 60+ בקרב המועסקים בשירות הציבורי
												שיעור גילאי 65+ חלקי שיעור גילאי 65 באוכלוסייה

לוח 7 מדדי מקצועיות - שיטות גיוס עובדים ומנהלים

ישראל	מדינת ישראל	מדינת ישראל	מדינת ישראל	מדינת ישראל	מדינת ישראל	מדינת ישראל	מדינת ישראל
גיוס מנהלים בכירים, 2011	גיוס מנהלים בכירים, 2011	גיוס מנהלים בכירים, 2011	גיוס מנהלים בכירים, 2011	גיוס מנהלים בכירים, 2011	גיוס מנהלים בכירים, 2011	גיוס מנהלים בכירים, 2011	גיוס מנהלים בכירים, 2011
4.357	3.733	5.000	5.067	0.352	1.159	1.591	אוטסורליה
5.727	2.273	5.800	6.364	0.796	1.568	1.399	אוטסורליה
3.800	4.400	5.200	4.800	0.600	1.760	1.142	קנדא
4.000	3.444	5.556	5.000	0.444	1.403	1.807	אסטורליה
4.722	2.389	6.176	6.056	0.472	2.016	1.047	אסטורליה
4.706	4.765	4.412	4.353	0.312	1.403	1.807	אסטורליה
5.481	4.538	4.444	4.519	0.440	1.403	1.807	אסטורליה
3.538	1.923	6.154	6.000	0.540	1.403	1.807	אסטורליה
4.900	3.500	4.333	5.600	0.664	1.403	1.807	אסטורליה
3.700	3.455	4.909	6.273	0.740	1.403	1.807	אסטורליה
4.667	3.500	6.667	4.833	0.304	1.403	1.807	אסטורליה
4.917	3.667	5.167	5.500	0.260	1.403	1.807	אסטורליה
5.000	4.955	4.600	3.773	0.088	1.403	1.807	אסטורליה
5.400	4.467	4.467	4.067	0.640	1.403	1.807	אסטורליה
5.750	4.250	4.250	5.000	0.780	1.403	1.807	אסטורליה
1.529	1.824	6.353	6.294	0.408	1.403	1.807	אסטורליה
5.000	5.286	5.714	3.571	0.336	1.403	1.807	אסטורליה
1.750	1.667	6.111	5.222	0.312	1.403	1.807	אסטורליה
4.267	2.667	5.467	5.667	0.409	1.403	1.807	אסטורליה
6.143	5.857	4.692	3.000	0.464	1.403	1.807	אסטורליה
4.143	2.500	5.714	6.071	0.816	1.403	1.807	אסטורליה

1.917	1.750	5.750	6.500	0.760	1.928	ניו זילנד
1.833	2.250	5.750	6.083	0.752	1.810	נורווגיה
5.000	4.364	4.200	4.273	0.760	0.825	פולין
5.111	4.222	5.333	4.222	0.208	1.010	פורטוגל
5.000	4.571	4.714	4.000	0.337	0.871	סלובקיה
6.000	5.000	4.636	3.727	0.640	1.009	סלובניה
5.000	3.857	5.143	5.286	0.312	1.154	ספרד
3.600	2.000	6.100	6.100	0.776	1.789	שוודיה
2.800	2.200	5.200	5.800	0.720	2.128	שווייץ
4.450	4.350	5.200	4.474	0.208	0.381	טורקיה
2.833	2.333	4.917	5.833	0.652	1.616	בריטניה
5.632	3.211	4.556	5.947	0.612	1.458	ארצות הברית
4.323	3.490	5.233	5.130	0.513	1.315	OECD
-0.61	-0.82	0.47	0.86	0.49	1	קולציה

הערה: גיוס מבוסס תפקיד פורש מדינות על ספקטרום של מנגנוני גיוס במגזר הציבורי. הספקטרום נע בין מנגנון גיוס מבוסס קריירה, המאופיין בחלוקה וברור של התעמדים לתפקידי רק בכניסה לשירות הציבורי עם הגשת תעמדות פנימית למשרות בכירות (נעד של 0), לבין מנגנון גיוס מבוסס תפקיד, שבו הגשת התעמדות למשרות בכל הדרגות פתוחה לכולם (נעד של 1). גיוס מבוסס כישורים נבנה על פי תשובות מומחים להינד "צעת גיוס עובדי המגזר הציבורי, הכישורים והיכולות של התועמדים הם הפרטיטיונים לקבלה לתפקיד". כאשר טווח התשובות נע בין 1 (כמעט אף פעם לא) ל-7 (כמעט תמיד). גיוס פנימי של מנהלים בכירים נבנה על פי תשובות מומחים להינד "מנהלים בכירים בשירות הציבורי ממוינים מתוך הסגל הגבוה של השירות הציבורי". כאשר טווח התשובות נע בין 1 (כמעט תמיד) ל-7 (כמעט תמיד). מיד התמונים הפוליטיים נבנה על פי תשובות מומחים להינד "צעת גיוס עובדי המגזר הציבורי הקשורים הפוליטיים של התועמדים הם הפרטיטיון לקבלה לתפקיד". כאשר טווח התשובות נע בין 1 (כמעט אף פעם לא) ל-7 (כמעט תמיד). כוחם של פוליטיקאים למנות מנהלים נבנה על פי תשובות מומחים להינד "יחסם של פוליטיקאים בבחירות הודרג המקצועי הנכחי בשירות הציבורי או בפיתוריו". כאשר טווח התשובות נע בין 1 (כמעט אף פעם לא) ל-7 (כמעט תמיד).

פירוט מקורות הנתונים מופיע בתקסט.

לוח 8 שיטות גיוס עובדים ומנהלים ואפקטיביות השירות הציבורי (ללא פיקוח על התוצר לנפש)

המשתנה המוסבר: מדד אפקטיביות השירות הציבורי, 2014						
(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
					1.225*** (0.395)	גיוס מבוסס-תפקיד, 2012
				0.474*** (0.051)		גיוס מבוסס-כישורים, 2011
			0.364*** (0.122)			גיוס פנימי של מנהלים בכירים, 2011
	0.133 (0.295)	-0.366*** (0.046)				מינויים פוליטיים, 2011
	-0.071* (0.042)					מינויים פוליטיים, בריבוע, 2011
-0.252*** (0.059)						כוחם של פוליטיקאים למנות מנהלים, 2011
2.395*** (0.267)	2.321*** (0.217)	2.580*** (0.169)	-0.602 (0.646)	-1.126*** (0.266)	0.676*** (0.218)	קבוע
33	33	33	33	33	33	תצפיות
0.348	0.684	0.661	0.197	0.728	0.212	Adj.R ²

הערות: הרגרסיות נאמדו בשיטת OLS. * מסמן מובהקות בדרגה של 10%, ** מסמן מובהקות בדרגה של 5%, *** מסמן מובהקות בדרגה של 1%; בסוגריים סטיות התקן של המקדמים. גיוס מבוסס-תפקיד פורש מדינות על ספקטרום של מנגנוני גיוס במגזר הציבורי. הספקטרום נע בין מנגנון גיוס מבוסס-קריירה, המאופיין בתהליך תחרותי ובררני של המועמדים לתפקידים רק בכניסה לשירות הציבורי עם הגשת מועמדות פנימית למשרות בכירות (ערך של 0), לבין מנגנון גיוס מבוסס-תפקיד, שבו הגשת המועמדות למשרות בכל הרמות פתוחה לכולם (ערך של 1). המשתנים "גיוס מבוסס-כישורים", "גיוס פנימי של מנהלים בכירים", "מינויים פוליטיים" ו"כוחם של פוליטיקאים למנות מנהלים" מבוססים על סקר QOG ומתייחסים להיגדים הבאים בהתאמה, כאשר טווח התשובות נע בין 1 (כמעט אף פעם לא) ל-7 (כמעט תמיד). "בעת גיוס עובדי המגזר הציבורי, הכישורים והיכולות של המועמדים הם הקריטריונים לקבלה לתפקיד"; "מנהלים בכירים בשירות הציבורי מגויסים מתוך הסגל הנוכחי של השירות הציבורי"; "בעת גיוס עובדי המגזר הציבורי, הקשרים הפוליטיים של המועמדים הם הקריטריון לקבלה לתפקיד".

לוח 28 שיטות גיוס עובדים ומנהלים ואפקטיביות השירות הציבורי

המשתנה המוסבר: מדד אפקטיביות השירות הציבורי 2014							
(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
1.154*** (0.180)	0.762*** (0.195)	0.818*** (0.192)	1.316*** (0.202)	0.690*** (0.197)	1.258*** (0.187)	1.163*** (0.167)	לוג התוצר, 2014
					0.417 (0.280)		גיוס מבוסס-תפקיד, 2012
				0.306*** (0.065)			גיוס מבוסס-כישורים, 2011
			0.055 (0.093)				גיוס פנימי של מנהלים בכירים, 2011
	0.023 (0.246)	-0.215*** (0.051)					מינויים פוליטיים, 2011
	-0.035 (0.036)						מינויים פוליטיים, בריבוע, 2011
-0.116** (0.045)							כוחם של פוליטיקאים למנות מנהלים, 2011
-10.303*** (1.986)	-6.053*** (2.155)	-6.523*** (2.141)	-12.789*** (1.919)	-7.500*** (1.834)	-12.107*** (1.902)	-10.918*** (1.755)	קבוע
33	33	33	33	33	33	34	תצפיות
0.716	0.785	0.782	0.656	0.8	0.676	0.591	Adj.R ²

הערות: הרגרסיות נאמדו בשיטת OLS. * מסמן מובהקות בדרגה של 10%, ** מסמן מובהקות בדרגה של 5%, *** מסמן מובהקות בדרגה של 1%. בסוגריים סטיות התקן של המקדמים. גיוס מבוסס-תפקיד פורש מדינות על ספקטרום של מנגנוני גיוס במגזר הציבורי. הספקטרום נע בין מנגנון גיוס מבוסס-קריירה, המאופיין בתהליך תחרותי וברנני של המועמדים לתפקידים רק בכניסה לשירות הציבורי עם הגשת מועמדות פנימית למשרות בכירות (ערך של 0), לבין מנגנון גיוס מבוסס-תפקיד, שבו הגשת המועמדות למשרות בכל הרמות פתוחה לכולם (ערך של 1). המשתנים "גיוס מבוסס-כישורים", "גיוס פנימי של מנהלים בכירים", "מינויים פוליטיים" ו"כוחם של פוליטיקאים למנות מנהלים" מבוססים על סקר QOG ומתייחסים להיגדים הבאים בהתאמה, כאשר טווח התשובות נע בין 1 (כמעט אף פעם לא) ל-7 (כמעט תמיד): "בעת גיוס עובדי המגזר הציבורי, הישורים והיכולות של המועמדים הם הקריטריונים לקבלה לתפקיד"; "מנהלים בכירים בשירות הציבורי מגויסים מתוך הסגל הנוכחי של השירות הציבורי"; "בעת גיוס עובדי המגזר הציבורי, הקשרים הפוליטיים של המועמדים הם הקריטריון לקבלה לתפקיד".

לוח 9 מדדי אוטונומיה

מיקור חוץ 2013 ²	ריכוזיות שלטונית לפי תעסוקה 2011	ריכוזיות שלטונית לפי הוצאה 2013 ¹	ריכוזיות תקציבית 2003	ריכוזיות תקציבית 2007	ריכוזיות תקציבית 2012	מדד אפקטיביות השירות הציבורי 2014	
1.138	3.262	5.671	7.741	7.861	7.917	1.159	ישראל
0.944	.	1.537	4.326	3.700	4.845	1.591	אוסטרליה
0.966	.	1.239	5.317	7.173	6.534	1.568	אוסטריה
0.956	0.202	0.599	4.539	5.892	5.567	1.399	בלגיה
0.780	0.148	0.371	4.350	5.783	4.775	1.760	קנדה
.	.	.	.	8.125	7.505	1.142	צ'ילה
1.502	0.866	2.681	4.039	6.242	6.411	1.023	צ'כיה
0.655	0.317	0.548	3.456	6.497	6.988	1.807	דנמרק
0.779	0.915	2.644	.	.	6.845	1.047	אסטוניה
0.992	0.304	0.676	4.683	6.942	5.442	2.016	פינלנד
0.859	1.399	1.654	4.200	6.772	6.984	1.403	צרפת
1.647	0.164	0.468	4.965	6.083	5.414	1.732	גרמניה
0.589	3.960	11.136	8.194	7.725	8.333	0.395	יוון
0.957	0.438	3.846	5.011	6.323	5.538	0.533	הונגריה
0.792	.	1.761	5.493	6.475	4.770	1.496	איסלנד
0.686	9.222	9.376	8.236	7.078	5.813	1.600	אירלנד
0.808	1.278	1.126	6.381	7.303	7.575	0.376	איטליה
2.137	0.174	1.164	7.778	7.923	6.108	1.819	יפן
1.202	.	1.469	5.511	5.625	7.686	1.177	קוריאה
1.071	2.721	4.385	.	7.153	6.578	1.655	לוקסמבורג
0.324	0.418	0.786	6.530	6.789	4.475	0.189	מקסיקו
1.854	0.316	1.004	4.706	5.897	6.120	1.829	הולנד
1.163	8.201	7.885	6.278	6.622	5.275	1.928	ניו זילנד
0.589	0.539	1.980	3.017	4.739	6.875	1.810	נורווגיה
0.758	.	1.151	.	7.150	6.100	0.825	פולין
0.617	2.677	4.558	5.715	7.228	6.478	1.010	פורטוגל
1.203	.	3.152	5.298	6.434	5.989	0.871	סלובקיה





מיקור חוץ 2013 ²	ריכוזיות שלטונית לפי תעסוקה 2011	ריכוזיות שלטונית לפי הוצאה 2013 ¹	ריכוזיות תקציבית 2003	ריכוזיות תקציבית 2007	ריכוזיות תקציבית 2012	מדד אפקטיביות השירות הציבורי 2014	
0.709	1.542	3.626	.	7.670	7.103	1.009	סלובניה
0.733	0.246	0.559	6.972	6.792	8.355	1.154	ספרד
0.950	0.220	0.817	5.267	5.614	6.289	1.789	שוודיה
0.718	0.100	0.276	.	5.105	5.105	2.128	שווייץ
0.976	9.944	6.730	5.706	7.378	7.100	0.381	טורקיה
1.184	.	2.988	5.586	6.806	6.625	1.616	בריטניה
0.677	0.148	1.079	3.863	3.600	4.127	1.458	ארצות הברית
0.967	1.912	2.695	5.470	6.500	6.284	1.315	OECD
0.32	-0.19	-0.30	-0.34	-0.37	-0.32	1	קורלציה

1. הנתון עבור טורקיה מתייחס לשנת 2011.

2. הנתון עבור טורקיה מתייחס לשנת 2012.

הערות: מדדי הריכוזיות התקציבית מייצגים את מאזן הכוחות בין משרדי המטה (משרד האוצר או ראש הממשלה) למשרדי הביצוע בשלבי הכנת התקציב וביצועו ואת מאזן הכוחות שבין הממשלה לפרלמנט בשלב חקיקת התקציב. ערכים גבוהים יותר מעידים על ריכוזיות גדולה יותר. מדד הריכוזיות השלטונית לפי הוצאה חושב כיחס שבין הוצאות הממשל המרכזי (central government) להוצאות הממשל המקומי (state and local government) ומספק אומדן למידת העצמאות של הממשל המקומי בביצוע משימותיו. מדד הריכוזיות השלטונית לפי תעסוקה חושב כיחס שבין מספר המועסקים בממשל המרכזי לבין מספר המועסקים בממשל המקומי. מיקור חוץ חושב כיחס שבין סך המוצרים והשירותים שרכשה הממשלה מהמגזר העסקי לבין עלויות השכר של הממשלה בשנת 2013. פירוט מקורות הנתונים מופיע בטקסט.

לוח 10 א | אוטומוסיה מקצועית ואפקטיביות השירות הציבורי,
ללא פיקוח על התוצר לנפש

מחקר מדיניות 114 אפקטיביות הממשלה בישראל במבט בינלאומי משווה

המשתנה המוסבר: מודד אפקטיביות השירות הציבורי, 2014												
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
ריכוזיות תקציבית, 2012	-0.154 [*] (0.080)	-0.179 ^{**} (0.081)					-0.074 (0.057)	-0.095 (0.060)	-0.064 (0.057)	0.089 (0.285)	1.159 (0.800)	0.945 (1.783)
ריכוזיות תקציבית, 2007												
ריכוזיות תקציבית, 2003			-0.131 [*] (0.071)									
ריכוזיות שלטונית לפי הואגה, 2013				-0.059 [*] (0.033)								
ריכוזיות שלטונית לפי תעסוקה, 2011					-0.038 (0.040)							
מיקור חוץ, 2013						0.444 [*] (0.238)	0.268 (0.163)	0.211 (0.174)				
גיוס מנוסס-כישורים, 2011							0.354 ^{***} (0.063)		0.372 ^{***} (0.062)			0.557 (0.346)
מגויסם פוליטיים, 2011								-0.277 ^{***} (0.054)				
ריכוזיות תקציבית, 2012 גיוס מנוסס-כישורים, 2011												-0.031 (0.056)

World Economic Forum Global Competitiveness Survey (GCS) - 2 תפס 1996

	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2000	1998	1996
Voice and Accountability																
Transparency of government policymaking	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..	X	X	X	..	..	..
Freedom of the press	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..	..	..
Favoritism in decisions of government officials	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..	..
Effectiveness of law-making body	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..	..	..
Political Stability and Absence of Violence																
Cost of terrorism	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..	..	..
Government Effectiveness																
Infrastructure	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Quality of primary education	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Regulatory Quality																
Burden of government regulations	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Extent and effect of taxation	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Prevalence of trade barriers	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Intensity of local competition	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..
Ease of starting a new business	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Effectiveness of antitrust policy	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Stringency of environmental regulations	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..
Rule of Law																
Business cost of crime and violence	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..	..	..
Cost of organized crime	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Reliability of police services	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Judicial independence	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..
Efficiency of legal framework for challenging regulations	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
IPR protection	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Property rights	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..	..

Institutional Profiles Database (IPD) - 3 תפס

	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2000	1998	1996
Voice and Accountability																
Freedom of elections at national level	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Are electoral processes flawed?	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Do the representative Institutions (e.g. parliament) operate in accordance with the formal rules in force (e.g. the constitution)?	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Freedom of the Press (freedom of access to information, protection of journalists, etc.)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Freedom of association	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Freedom of assembly, demonstration	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Respect for the rights and freedoms of minorities (ethnic, religious, linguistic, immigrants...)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Is the report produced by the IMF under Article IV published?	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Reliability of State budget (completeness, credibility, performance...)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Reliability of State accounts (completeness, audit, review law...)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Reliability of State-owned firms' accounts	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Reliability of basic economic and financial statistics (e.g. national accounts, price indices, foreign trade, currency and credit, etc.)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Reliability of State-owned banks' accounts	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Is the State economic policy (e.g. budgetary, fiscal, etc.)... communicated?	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Is the State economic policy (e.g. budgetary, fiscal, etc.)... publicly debated?	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Degree of transparency in public procurement	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Freedom to leave the country (i.e. passports, exit visas, etc.)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Freedom of entry for foreigners (excluding citizens of countries under agreements on free movement, e.g. Schengen Area, etc.)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Freedom of movement for nationals around the world	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Genuine media pluralism	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Freedom of access, navigation and publishing on Internet	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X



	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2000	2003	2002	2000	1998	1996
Rule of Law	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..	..	..	..	..	..
Degree of security of goods and persons by criminal organizations (drug trafficking, weapons, prostitution...)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..	..	..	..	..	..
Degree of judicial independence vis-à-vis the State	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..	..	..	..	..	..
Degree of enforcement of court orders	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..	..	..	..	..	..
Timeliness of judicial decisions	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..	..	..	..	..	..
Equal treatment of foreigners before the law (compared to nationals)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..	..	..	..	..	..
Practical ability of the administration to limit tax evasion	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..	..	..	..	..	..
Efficiency of the legal means to protect property rights in the event of conflict between private stakeholders?	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..	..	..	..	..	..
Generally speaking, does the State exercise arbitrary pressure on private property (e.g. red tape...)?	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..	..	..	..	..	..
Does the State pay compensation equal to the loss in cases of expropriation (by law or fact) when the expropriation concerns land ownership?	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..	..	..	..	..	..
Does the State pay compensation equal to the loss in cases of expropriation (by law or fact) when the expropriation concerns production means?	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..	..	..	..	..	..
Degree of observance of contractual terms between national private stakeholders	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..	..	..	..	..	..
Degree of observance of contractual terms between national and foreign private stakeholders	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..	..	..	..	..	..
In the past 3 years, has the State withdrawn from contracts without paying the corresponding compensation... vis-à-vis national stakeholders?	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..	..	..	..	..	..
In the past 3 years, has the State withdrawn from contracts without paying the corresponding compensation... vis-à-vis foreign stakeholders?	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..	..	..	..	..	..
Respect for intellectual property rights relating to... trade secrets and industrial patents	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..	..	..	..	..	..
Respect for intellectual property rights relating to... industrial countering	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..	..	..	..	..	..
Does the State recognize formally the diversity of the land tenure system?	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..	..	..	..	..	..

תמס 4 - גלופ וורלד פול (GWP)

	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2000	1998	1996
Voice and Accountability																
Confidence in honesty of elections	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..	..	..	..	..	..	..
Political Stability and Absence of Violence																
NA	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Government Effectiveness																
Satisfaction with public transportation system	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..	..	..	..	..	..	..
Satisfaction with roads and highways	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..	..	..	..	..	..	..
Satisfaction with education system	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..	..	..	..	..	..	..
Regulatory Quality																
NA	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Rule of Law																
Confidence in the police force	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..	..	..	..	..	..	..
Confidence in judicial system	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..	..	..	..	..	..	..
Have you had money/property stolen from you or another household member?	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..	..	..	..	..	..	..
Have you been assaulted or mugged?	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..	..	..	..	..	..	..
Control of Corruption																
Is corruption in government widespread?	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..	..	..	..	..	..	..
Country Coverage *	162	163	161	156	155	153	143	138	129	..	..	..	..	..	..	..
Year of Publication	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	..	..	..	..	..	..	..

* Includes countries carried forward from previous years.

Data Provider: The Gallup Organization. Data Source: Gallup World Poll. Respondents: Households. Frequency: Annual starting in 2006.

Description: The Gallup World Poll is a survey polling representative samples of households in a large sample of countries. The core survey instrument asks a wide range of questions, including some related to governance. Note that we have carried forward scores for those countries that were covered in previous years but not in current year, up to a maximum of two years.

Political Risk Services International Country Risk Guide (PRS) - 5 נקטנ

	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2000	1998	1996
Voice and Accountability																
Military in politics	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Democratic accountability	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Political Stability and Absence of Violence																
Government stability	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Internal conflict	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
External conflict	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Ethnic tensions	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Government Effectiveness																
Bureaucratic quality	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Regulatory Quality																
Investment profile	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Rule of Law																
Law and order	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Control of Corruption																
Corruption	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Country Coverage	140	140	140	140	140	140	140	140	140	140	140	140	140	140	140	129
Year of publication	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2000	1998	1996

Data Provider: Political Risk Services.

Data Source: International Country Risk Guide.

Respondents: Political Risk Services staff.

Frequency: Monthly since 1984.

Description: The International Country Risk Guide includes a Political Risk Index, which in turn consists of 12 components measuring various dimensions of the political and business environment facing firms operating in a country. We use data from December reports of each year.

Global Insight Business Risk and Conditions (WMO) - 6 נספח

	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2000	1998	1996
Voice and Accountability																
<i>Institutional permanence</i> An assessment of how mature and well-established the political system is. It is also an assessment of how far political opposition operates within the system or attempts to undermine it from outside.	..	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
<i>Representativeness</i> How well the population and organised interests can make their voices heard in the political system. Provided representation is handled fairly and effectively, it will ensure greater stability and better designed policies.	..	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Political Stability and Absence of Violence																
<i>Civil unrest</i> How widespread political unrest is, and how great a threat it poses to investors. Demonstrations in themselves may not be cause for concern, but they will cause major disruption if they escalate into severe violence. At the extreme, this factor would amount to civil war.	..	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
<i>Terrorism</i> Whether the country suffers from a sustained terrorist threat, and from how many sources. The degree of localisation of the threat is assessed, and whether the active groups are likely to target or affect businesses.	..	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
<i>Protests and riots</i> The risk that the nature and impact of protests and riots (excluding those related to labour) cause damage to assets or injure or detain people, particularly if these disrupt normal movement, business operations, and activity.	X															
<i>Terrorism</i> The risk that the activities of any non-state armed group or individual cause (or are likely to cause) property damage and/or death/injury through violence. This risk definition includes terrorism, which uses violence (or the threat of) to advance a political cause, and similar tactics used by "for profit" organised crime.	X															
<i>Interstate war</i> This risk measures resultant impacts (death/property damage) and means, covering the spectrum from targeted military strikes against limited targets to full-scale war with the aim of changing the government and/or occupation.	X															
<i>Civil war</i> The risk of intra-state military conflict, in the form of an organised insurgency, separatist conflict, or full-blown civil war, in which rebels/insurgents attempt to overthrow the government, achieve independence, or at least heavily influence major government policies.	X															

Government Effectiveness											
<i>Bureaucracy:</i> An assessment of the quality of the country's bureaucracy. The better the bureaucracy the quicker decisions are made and the more easily foreign investors can go about their business.	..	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
<i>Policy consistency and forward planning:</i> How confident businesses can be of the continuity of economic policy stance - whether a change of government will entail major policy disruption, and whether the current government has pursued a coherent strategy. This factor also looks at the extent to which policy-making is far-sighted, or conversely aimed at short-term economic advantage.	..	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
<i>Infrastructure disruption:</i> This reflects the likelihood of disruption to and/or inadequacy of infrastructure for transport, including due to terrorism/insurgency, strikes, politically motivated shutdowns, natural disasters; infrastructure includes (as relevant) roads, railways, airports, ports, and customs checkpoints.	X										
<i>State failure:</i> The risk the state is unable to exclusively ensure law and order, and the supply of basic goods such as food, water, infrastructure, and energy, or is unable to respond to or manage current or likely future emergencies, including natural disasters and financial or economic crises.	X										
<i>Policy instability:</i> The risk the government's broad policy framework shifts over the next year, making the business environment more challenging. This might include more onerous employment or environmental regulation; local content requirements; import/export barriers, tariffs, or quotas; other protectionist measures; price controls or caps; more "political" control of monetary policy, or simply more direct intervention into the operations and decisions of private companies etc.	X										





	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2000	1998	1996
Regulatory Quality																
<i>Tax Effectiveness:</i> How efficient the country's tax collection system is. The rules may be clear and transparent, but whether they are enforced consistently. This factor looks at the relative effectiveness too of corporate and personal, indirect and direct taxation.	..	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
<i>Legislation:</i> An assessment of whether the necessary business laws are in place, and whether there any outstanding gaps. This includes the extent to which the country's legislation is compatible with, and respected by, other countries' legal systems.	..	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
<i>Regulatory burden:</i> The risk that normal business operations become more costly due to the regulatory environment. This includes regulatory compliance and bureaucratic inefficiency and/or opacity. Regulatory burdens vary across sectors so scoring should give greater weight to sectors contributing the most to the economy.	X															
<i>Tax inconsistency:</i> Tax inconsistency also captures the risk that fines and penalties will be levied for non-compliance with a tax code that appears disproportionate or manipulated for political ends.	X															
Rule of Law																
<i>Judicial independence:</i> An assessment of how far the state and other outside actors can influence and distort the legal system. This will determine the level of legal impartiality investors can expect.	..	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
<i>Crime:</i> How much of a threat businesses face from crime such as kidnapping, extortion, street violence, burglary and so on. These problems can cause major inconvenience for foreign investors and require them to take expensive security precautions.	..	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
<i>Expropriation:</i> The risk that the state or other sovereign political authority will deprive, expropriate, nationalise, or confiscate the assets of private businesses, whether domestic or foreign.	X															
<i>State contract alteration:</i> The risk that a government or state body alters the terms of, cancels outright, or frustrates (usually through delay) contracts it has with private parties without due process.	X															
<i>Contract enforcement:</i> The risk that the judicial system will not enforce contractual agreements between private-sector entities, whether domestic or foreign, due to inefficiency, corruption, bias, or an inability to enforce rulings promptly and firmly.	X															

נספח 7 - (WMO) Conditions and Business Insight Global

	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2000	1998	1996
Voice and Accountability																
Transparency of government policy	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Political Stability and Absence of Violence																
The risk of political instability is very high	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..	..
Government Effectiveness																
Government economic policies do not adapt quickly to changes in the economy	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..	X
The public service is not independent from political interference	..	..	..	..	..	..	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..
Government decisions are not effectively implemented	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..
Bureaucracy hinders business activity	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
The distribution infrastructure of goods and services is generally inefficient	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..	X
Policy direction is not consistent	..	..	..	..	..	..	X	X	X	X	X	..	..	..	..	..
Regulatory Quality																
Protectionism in the country negatively affects the conduct of business	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..
Competition legislation in your country does not prevent unfair competition	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Price controls affect pricing of products in most industries	..	..	..	..	..	..	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Access to capital markets (foreign and domestic) is easily available	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..	..	..
Ease of doing business is not a competitive advantage for your country	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..	..	..	..	..
Financial institutions' transparency is not widely developed in your country	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	..	..	..

חלק ב

מדידת הריכוזיות התקציבית במדינות OECD
ותיאור המגמות הבולטות בעולם

הממצאים העיקריים

- עבודה זו בונה מדדי ריכוזיות תקציבית מעורכנים לכל המדינות המפותחות, ובכלל זה ישראל, לשנים 2012-2013 על בסיס סקר שערך ארגון OECD. לפי מדדים חדשים אלו מידת הריכוזיות של תהליך התקצוב בישראל היא מהגבוהות במדינות המפותחות. הריכוזיות הגבוהה בישראל ניכרת בכל שלבי תהליך התקצוב: הכנת התקציב בממשלה, אישור התקציב בכנסת וביצוע התקציב. ניתן לשער כי אילו נוספו למדד הריכוזיות בתהליך התקצוב שני מאפיינים חשובים, שאינם מופיעים בסקר זה – חוק ההסדרים והמספר הרב של תקנות תקציביות – הממצאים היו שרמת הריכוזיות בישראל גבוהה אף יותר.
- ישראל נמנית עם ארבע מדינות בלבד שאין בהן תכנון תקציבי רב-שנתי.¹ יש להבהיר כי תכנון רב-שנתי אין פירושו תקציב רב-שנתי (אין מדינות עם תקציב רב-שנתי). היעדר תכנון תקציב רב-שנתי בישראל עומד בניגוד לאחת המגמות הבולטות בשנים האחרונות בתהליך התקציב, שהיא התרחבות מספר המדינות המפותחות שאימצו תכנון תקציבי רב-שנתי. כמחצית ממדינות אלו אפילו עיגנו זאת בחוק.
- פרט לאסטוניה, ישראל היא בעלת הרזרבה הגדולה ביותר (יחסית לתקציב) במדינות OECD.
- בשנים האחרונות יותר מדינות מאמצות מספר רב יותר של כללים פיסקליים. הדוגמה המובהקת לכך היא הולנד, שאימצה ב-2012 7 כללים פיסקליים שונים.
- תמורה בולטת נוספת בנוף הבינלאומי היא הגידול הניכר במספר המדינות שהקימו מועצה פיסקלית עצמאית או משרד תקציב בפרלמנט.

1 תכנון תקציבי רב-שנתי הוא תרגום חופשי של המונח Medium-Term-Expenditure-Framework.

1. הקדמה

המטרה העיקרית של פרק זה היא להציג מדדים מעורכנים של מידת הריכוזיות בתהליך התקצוב, שנמדדת על פי כוחו העודף של משרד האוצר לעומת משרדי הביצוע בשלב ההכנה של התקציב ובהוצאתו לפועל ועל פי כוחה העודף של הממשלה לעומת הפרלמנט בשלב חקיקת התקציב. המתודולוגיה של בניית מדדי הריכוזיות בתהליך התקצוב דומה לזו שהופעלה בספרם של בן בסט ודהן (2006) כדי למדוד את מידת הריכוזיות התקציבית בשנת 2003, עם ההתאמות המתבקשות משינויים שחלו לאורך השנים (בן בסט ודהן, 2006). עוד מטרה היא להציג מגמות בולטות נוספות במדינות המפותחות בתחום התקצוב, שאינן קשורות במישרין לריכוזיות הכוח בתהליך התקצוב.

2. ריכוזיות תהליך התקצוב

מדדי הריכוזיות שיוצגו כאן מבוססים על נתוני סקרים שנערכים מדי חמש שנים בקירוב על ידי ארגון OECD והבנק העולמי. הסקר האחרון נערך בשנת 2012 (בין נובמבר 2012 לפברואר 2013), וזה שקדם לו בוצע בשנת 2007.² ממצאי הסקר האחרון של שנת 2012 פורסמו לאחרונה והוא מקיף 34 מדינות שענו על שאלון הכולל 90 שאלות.³ הנתונים לגבי תהליך התקצוב מתקבלים מהתשובות של אגף התקציבים של כל מדינה המשתתפת בסקר ועוברים תהליך בקרת איכות על ידי אנשי ארגון OECD. במקרה הצורך, מומחי הארגון פונים בשנית אל נציגי המדינות. בשאלון של שנת 2012 הורחבו החלקים העוסקים בתכנון תקציבי ארוך טווח וביעדי ביצוע של הפעילות הממשלתית (performance), שאינם נוגעים במישרין למידת הריכוזיות בתקציב.

היכולת להשוות את מדדי הריכוזיות של שלוש השנים שלגביהן בוצע הסקר מוגבלת, משום ההבדלים בשאלות, בנוסח השאלות ובבקרת האיכות שהפעיל OECD. השאלון שונה לטובת הרחבת תחומי ידע מסוימים וגם כדי לנסח מחדש שאלות (או תשובות אפשריות) שהיו עמומות בסקרים קודמים, וזאת לאחר תגובות המרואיינים והערות החוקרים המשתמשים בנתונים. אמנם השאלון בהיר ברוב חלקיו, אבל למרות זאת ייתכנו

2 סקר 2007 מקיף 97 מדינות, שמתוכן 31 נמנות עם ארגון OECD. הממצאים המוצגים כאן התקבלו משילוב של 3 סקרים: סקר OECD לשנת 2007, שכולל גם מדינות מחוץ ל-OECD – מדינות בדרום אמריקה; סקר הבנק העולמי ו-OECD באסיה ובאזורים אחרים; סקר על מדינות יבשת אפריקה.

3 OECD, Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries 3

שינויים בין סקרים בתשובות הנשאלים גם בלי שינוי מהותי בתהליך התקצוב, בין השאר משום פערים בהבנת המרוויינים חלק מן השאלות. לפי ההבדלים בתשובות של מדינות מסוימות לאורך השנים נראה כי אין להקל ראש בהסתייגות זו.

יש יותר דמיון בין השאלונים של 2012 ו-2007 ופחות דמיון שלהם לשאלון של 2003. בניתוח הממצאים שערך OECD נעשתה השוואה בין 2012 ל-2007 בלי להזכיר את הסקר של 2003. ייתכן כי הדבר משקף את הדגשים החדשים בניתוח של מומחי OECD, שהתרכזו יותר בתכנון תקציבי רב-שנתי ובניהול לפי יעדי ביצוע ופחות בריכוזיות של תהליך התקצוב. עבודה זו מציגה את מדדי הריכוזיות של תהליך התקצוב על בסיס כל שלושת הסקרים, אך מוצע לנקוט זהירות בהסקת מסקנות לגבי השינויים שחלו לאורך השנים.

2.1. בניית מדדי הריכוזיות⁴

עיצוב מדדי הריכוזיות נועד לייצג את מאזן הכוחות בשלבי הכנת התקציב וביצועו שמתקיים בין משרדי המטה (משרד האוצר או ראש הממשלה) למשרדי הביצוע ואת מאזן הכוחות שבין הממשלה לפרלמנט בשלב חקיקת התקציב.⁵ מדר הריכוזיות לשנת 2012 בשלב ההכנה כולל ארבעה מאפיינים שכל אחד מהם זוכה למשקל זהה: כללים פיסקליים,⁶ בידי מי הסמכות להכריע במקרה של מחלוקת תקציבית, האם אגף התקציבים קובע מראש תקרה להצעת התקציב הראשונית שמגישים משרדי הביצוע ותחת איזה משרד פועל אגף התקציבים (לוח נספח 1, להלן בעמ' 120). כל אחד מארבעת המאפיינים מקבל ניקוד שנע בין 0 (ריכוזיות מזערית) ל-10 (ריכוזיות מרבית). המדר לשנת 2007 נבנה באופן דומה למדי. לעומת זאת, המדר לשנת 2003 כולל היבטים משותפים ונבדלים. ישנם שני היבטים שנכללו במדר 2003 שאינם מופיעים במדדי 2007 ו-2012: האם ישנם כללים מנחים למשא ומתן עם משרדי ההוצאה וכן איזה חלק מהצעת התקציב הראשונית אינו נתון למשא ומתן. הסיבה לכך שהיבטים אלו לא נכללו במדדי הריכוזיות היא שהשאלות לא נכללות בשאלונים של שני הסקרים שאחרי סקר 2003.

מדר הריכוזיות בשלב החקיקה מבוסס בשנת 2012 על חמישה היבטים שכל אחד מהם מקבל משקל זהה: משך הזמן שניתן לפרלמנט לדון בתקציב, החלופות הסטטוטוריות

- 4 המתודולוגיה של בניית מדדי הריכוזיות בתהליך התקצוב בעבודה זו תואמת את הגישה המקובלת בספרות הכלכלית שחוקרת את הגורמים שמשפיעים על המשמעת התקציבית. ראו למשל Von Hagen and Harden, 1996.
- 5 הרציונל של עיצוב מדדי הריכוזיות בכל שלבי תהליך התקצוב מוסבר בפרק הפותח בספרם של בן בסט ודהן, 2006.
- 6 כללים פיסקליים הם יעדים תקציביים מחייבים שהממשלה קובעת ביחס למצרפים כמו הוצאה תקציבית, גירעון תקציבי או חוב ממשלתי.

במקרה של אי-אישור התקציב בפרלמנט, הסמכות הפורמלית של הפרלמנט לשנות את התקציב, היכולת בפועל של הפרלמנט לשנות את התקציב וזהות הוועדה בפרלמנט שדנה בתקציב (לוח נספח 2, להלן בעמ' 122). מבחינת חמישה היבטים אלו, יש דמיון רב יחסית בין כל שלושת הסקרים (2003, 2007, 2012), להוציא שינויים קלים יחסית בנוסח השאלות והתשובות האפשריות. הניקוד של כל אחד מן המאפיינים הוא בטווח של 0-10, כמו בשלב ההכנה, כדי לאפשר חיבור של מדדי הריכוזיות בשלבי התקצוב השונים למדרד ריכוזיות מסכם.

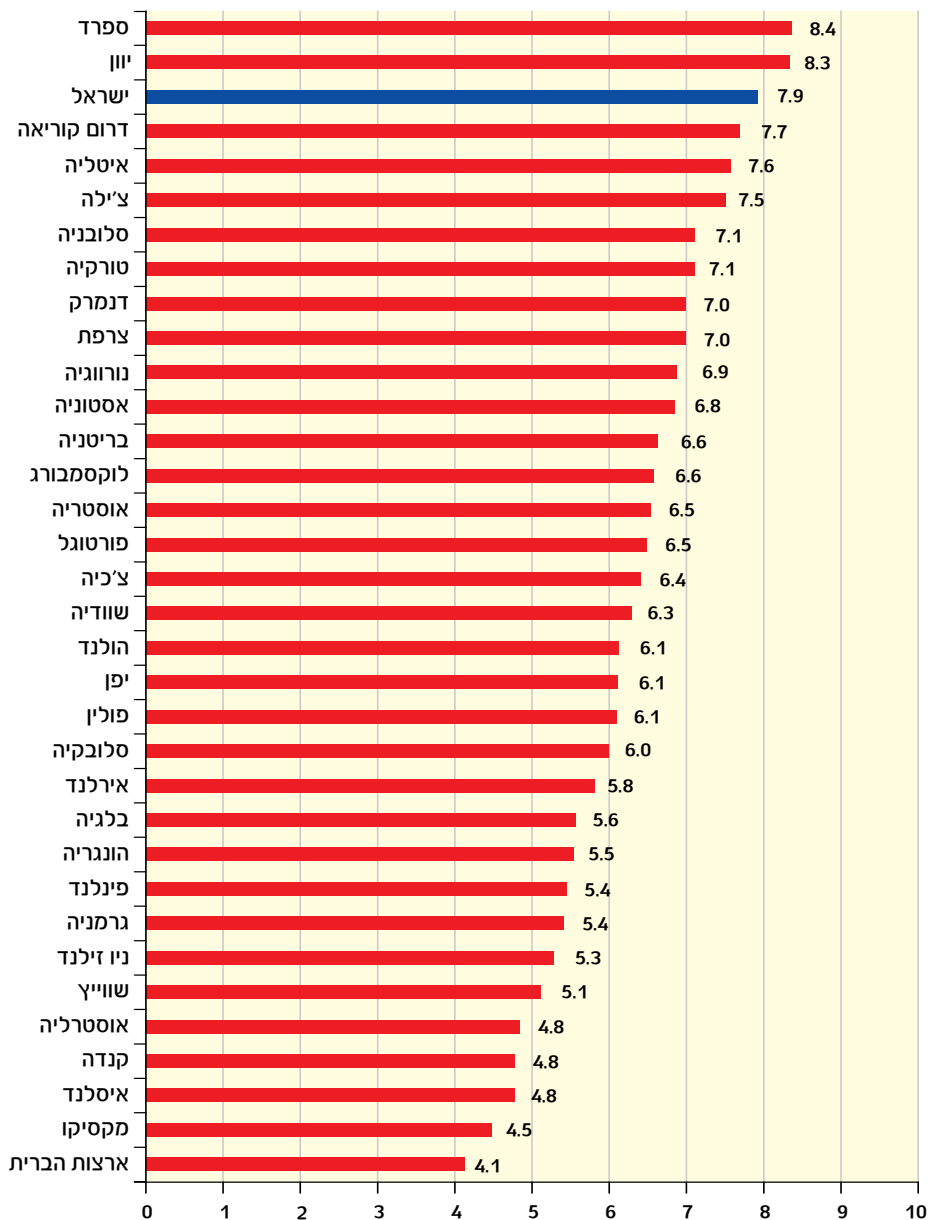
מדרד הריכוזיות בשלב הביצוע לשנת 2012 נבנה על בסיס חמישה היבטים שכל אחד מהם מקבל משקל זהה: האם משרדי הביצוע מקבלים סכום תקציבי כולל או מפורט, היכולת של משרדי הביצוע להעביר תקציב בין סעיפים שונים, היכולת של משרדי הביצוע ללוות, היכולת של משרדי הביצוע להעביר תקציב משנה לשנה וגודלה של הרזרבה התקציבית (לוח נספח 3). גם בשלב הביצוע, יש דמיון רב בין כל שלושת הסקרים, להוציא שינויים קלים יחסית בנוסח השאלות והתשובות האפשריות. עם זאת, בשאלה על הרזרבה חלה תמורה גדולה יותר. בשנת 2012 נתבקשו המרואיינים לציין את גודלה היחסי של הרזרבה בשלוש שנות התקציב האחרונות. ניסוח זה אפשר לתת ביטוי רציף להיבט זה במדרד הריכוזיות בשלב הביצוע. בשל השיפור בניסוח השאלון ניתן לעמוד על מקומה היחסי של ישראל מבחינת גודלה של הרזרבה. פרט לאסטוניה, ישראל היא בעלת הרזרבה הגדולה ביותר במדינות OECD. עם זאת, זה מקשה במידה מסוימת על ההשוואה בין מדדי הריכוזיות לאורך השנים.

מדרד הריכוזיות המסכם של תהליך התקצוב הוא ממוצע פשוט של מדדי הריכוזיות בשלושת שלביו: הכנה, חקיקה וביצוע. עקרונית ניתן לתת משקלות שונים לשלושת השלבים בתהליך התקצוב כדי לבטא למשל את החשיבות הרבה יותר של ההכנה של התקציב בהשוואה לשלב החקיקה, שמסתכם לעתים באישור (או בדחייה) של הצעת התקציב שהוכנה על ידי הממשלה, או שלב הביצוע של התקציב.

2.2. הממצאים

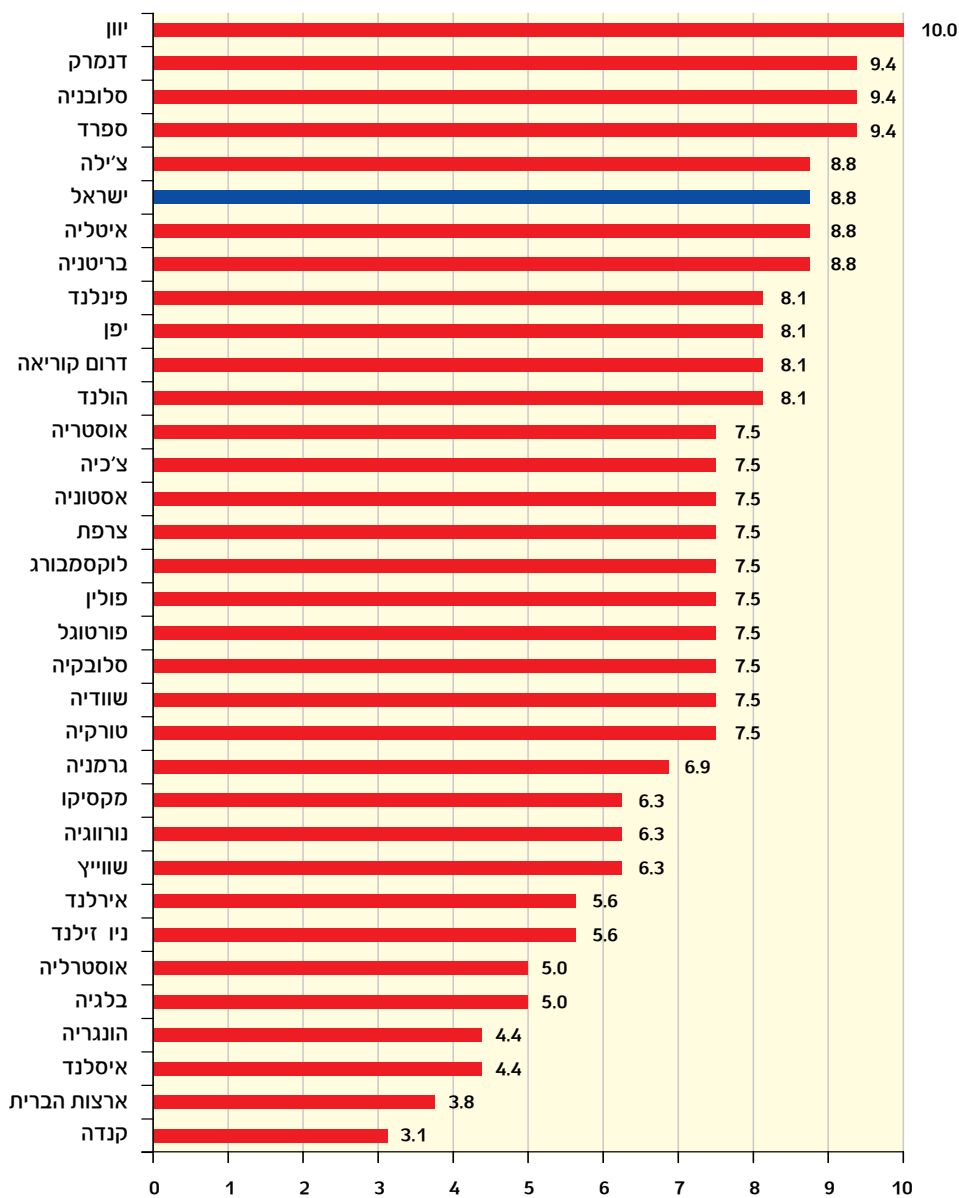
לפי הסקר של 2012, ישראל נמצאת בצמרת המדינות המפותחות מבחינת מידת הריכוזיות של תהליך התקצוב (תרשים 1), בדומה לממצאי בן בסט ודהן (2006) שהתבססו על נתוני שנת 2003. הריכוזיות הגבוהה בישראל ניכרת בכל שלבי תהליך התקצוב (תרשימים 2-4). מקומה של ישראל ב-OECD מבחינת מידת הריכוזיות של תהליך התקצוב אינו משתנה (אלא נותר גבוה) גם אם מגדילים את משקל שלב ההכנה על חשבון שלבי החקיקה והביצוע (במקום משקל אחיד לכל השלבים במדרד המסכם).

תרשים 1 מדד הריכוזיות בתהליך התקצוב, 2012



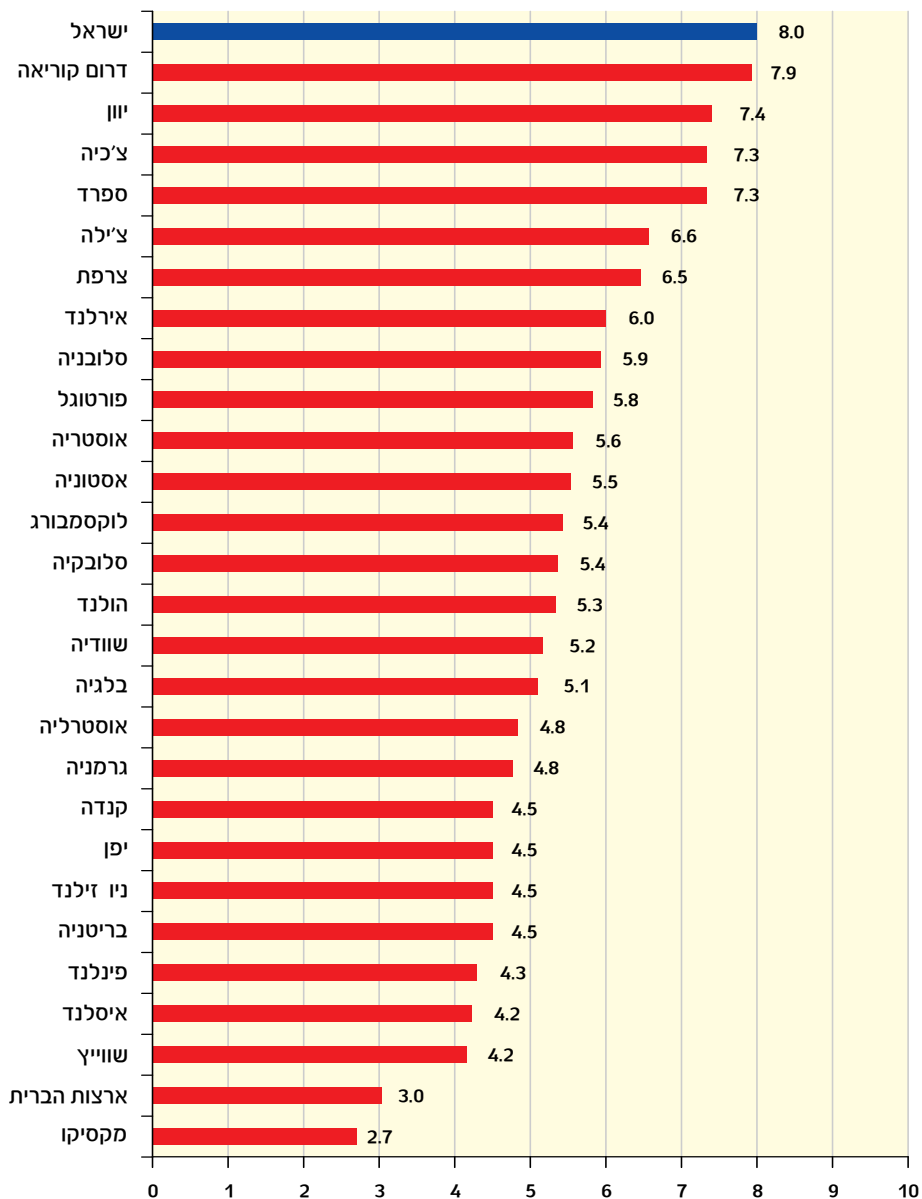
מקור: OECD, Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries, 2012, ועיבודי המחבר.

תרשים 2 מדד הריכוזיות בשלב ההכנה, 2012



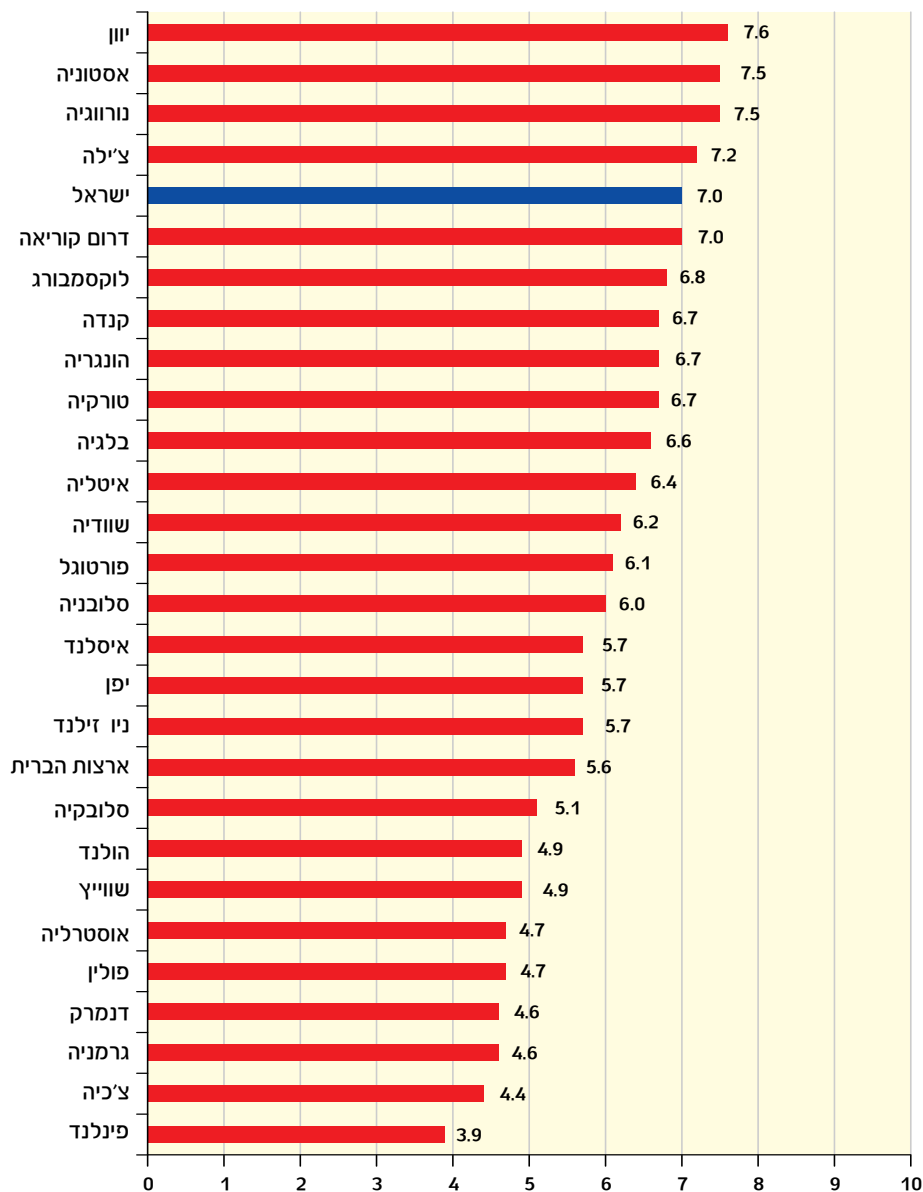
מקור: OECD, Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries, 2012, ועיבודי המחבר.

תרשים 3 מדד הריכוזיות בשלב החקיקה, 2012



מקור: OECD, Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries, 2012, ועיבודי המחבר.

תרשים 4 מדד הריכוזיות בשלב היישום, 2012



מקור: OECD, Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries, 2012, ועיבודי המחבר.

הניקוד של ישראל הוא הניקוד המרבי בשלושה מתוך ארבעת המאפיינים של שלב ההכנה של התקציב: היות שהסמכות להכריע נמצאת בידי משרד האוצר במקרה של מחלוקת תקציבית, אגף התקציבים קובע מראש תקרה להצעת התקציב הראשונית שמגישים משרדי הביצוע, ואגף התקציבים פועל במשרד האוצר. וניקוד 5 (מתחת למוצע) על המאפיין הרביעי: בשל אימוץ שני כללים פיסקליים בלבד.⁷ בשלב החקיקה, הניקוד של ישראל הוא ניקוד מרבי בשלושה מתוך חמשת המאפיינים: משך הזמן שניתן לכנסת לדון בתקציב קצר יחסית למדינות אחרות, היכולת בפועל של הכנסת לשנות את התקציב אפסית, והוועדה בלי תיק (ועדת הכספים) היא שדנה בתקציב בישראל. בשני המאפיינים הנותרים של שלב החקיקה מקבלת ישראל את הניקוד 5: במקרה של אי-אישור התקציב בכנסת מתקצבים לפי תקציב השנה הקודמת (מדינות שסוגרות את השירות הציבורי מקבלות ניקוד מרבי), וישנה סמכות פורמלית לכנסת לשנות את התקציב (ניקוד מרבי ניתן למדינה שמגבילה לחלוטין את יכולת הפרלמנט לשנות תקציב).⁸ בשלב הביצוע קיבלה ישראל את הניקוד הזה: 8 על המאפיין הראשון כיוון שמשרדי הביצוע מקבלים סכום תקציבי כולל יחסית, 7 על המאפיין השני בשל חוסר היכולת של משרדי הביצוע להעביר תקציב בין סעיפים שונים, ניקוד מרבי של 10 על המאפיין השלישי בגלל חוסר היכולת של משרדי הביצוע ללוות, 0 על המאפיין הרביעי משום היכולת הגבוהה למדי של משרדי ביצוע להעביר תקציב בין שנים, ניקוד מרבי של 10 על המאפיין החמישי מפאת גודלה של הרזרבה התקציבית בישראל. ניתן לשער כי מדד הריכוזיות בתהליך התקצוב בישראל היה אפילו גבוה יותר אילו הובאו בחשבון שני מאפיינים חשובים – חוק ההסדרים ומספרן הרב של תקנות תקציביות.⁹

מבט על מדד הריכוזיות במדינות OECD חושף שינויים גדולים לאורך זמן במיקום של שליש מן המדינות (לוח 1, להלן בעמ' 118). תנודות חריפות כאלה מעלות ספק משום שכללי תקצוב אינם נוטים להשתנות במהירות. על אף הדמיון הרב יחסית בשאלונים של השנים 2007 ו-2012 שליש מן המדינות מסרו תשובות שונות בתכלית בכל אחד משני הסקרים. בולטת במיוחד קוריאה, שדיווחה תשובות מסוימות בסקר 2007 ותשובות אחרות לחלוטין בסקר 2012 (בעיקר בשלבי ההכנה והחקיקה). משום כך, לפי מדד הריכוזיות שנבנה כאן, קוריאה נמצאת בתחתית המדינות עם ריכוזיות נמוכה בשנת 2007 ומטפסת

7 התשובה של ישראל לשאלה בידי מי נמצאת הסמכות להכריע במקרה של מחלוקת לא הייתה ברורה. הניקוד ניתן על בסיס המצב בדרך כלל שבו המחלוקת מוכרעת על ידי משרד האוצר.

8 התשובה של ישראל בעניין זהות הוועדה בפרלמנט שדנה בתקציב לא הייתה ברורה. הניקוד ניתן על בסיס המצב בפועל שבו הדיון בתקציב מתקיים בוועדת הכספים.

9 הסקרים של 2007 ו-2012 כוללים שאלה לגבי מספר הסעיפים התקציביים שמוגשים לפרלמנט, אבל יכולת השליטה של משרד האוצר בישראל נובעת ממספר התקנות, שהוא פי עשרה לערך ממספר הסעיפים. על פניו נראה שהשונוות בתשובות המדינות נובעת גם מפערים בהבנת השאלה.

לצמרת המדינות עם מדד ריכוזיות גבוה יחסית בשנת 2012. בזכות הניסיון שנצבר ב־OECD בעריכת סקרי התקצוב ניתן להניח כי סקר 2012 הוא הבשל ביותר ואולי גם המייצג ביותר את כללי התקצוב בפועל של המדינות המפותחות.

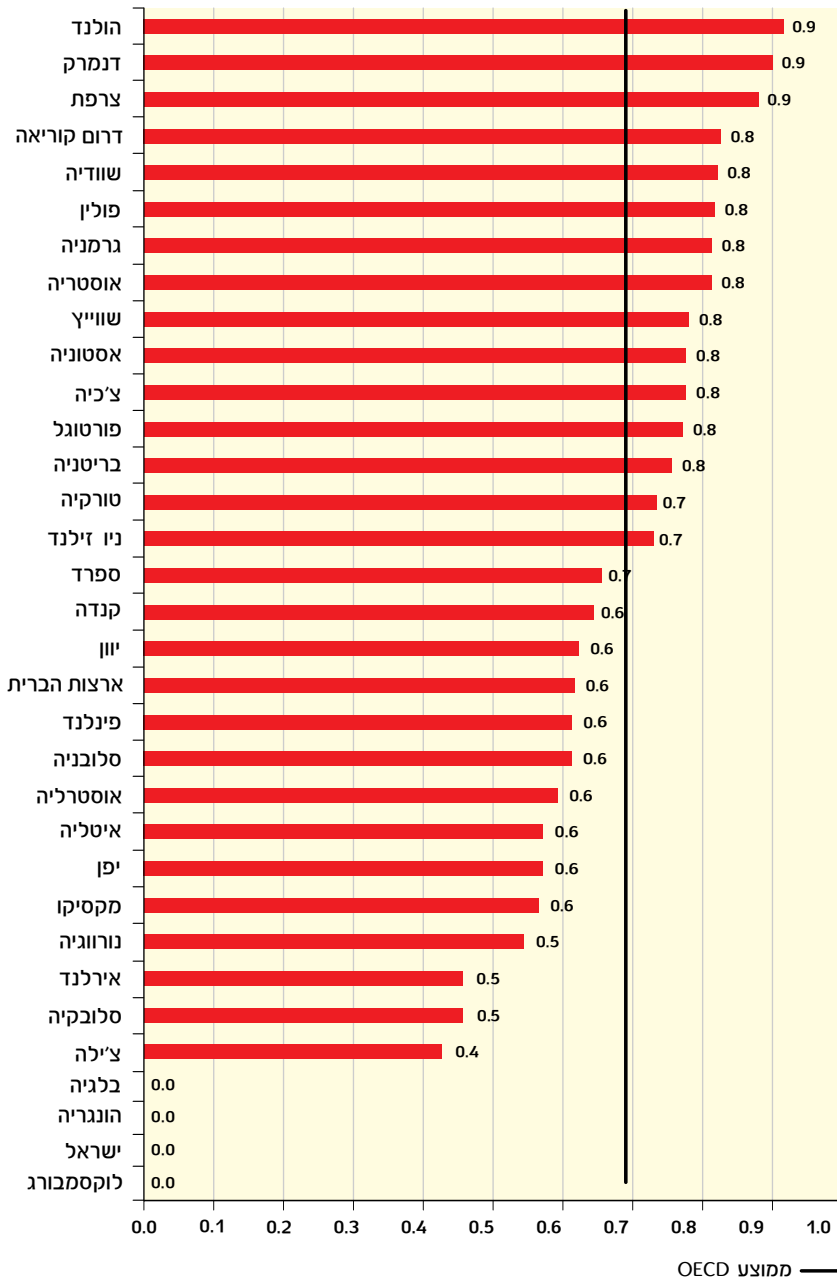
3. תכנון תקציבי רב־שנתי

הסקר של 2012, הממפה את כללי התקצוב במדינות המפותחות, נותן דגש מיוחד לתכנון תקציבי רב־שנתי. תכנון תקציבי רב־שנתי אינו מאפיין הנוגע במישרין למידת הריכוזיות בתהליך התקצוב, ועל כן הוא לא נכלל במדדי הריכוזיות שהוצגו למעלה. חשוב להזכיר כי הדיון כאן הוא רק בתכנון תקציבי רב־שנתי ולא בתקציב רב־שנתי. נזכיר שתקציב רב־שנתי לא אומץ בשום מדינה לאורך זמן והוא עוד פחות מתאים למאפיינים של המשק הישראלי (בן בסט ודהן, 2006).

תכנון תקציבי רב־שנתי כולל תקרה על ההוצאה בתקציב השנתי ואומדנים תקציביים רב־שנתיים של ההוצאות, ההכנסות והגירעון התקציבי תחת הנחות שונות. במסגרת התכנון יש לערוך השוואה של אומדנים אלו ליעדי התקציבים המצרפיים ארוכי הטווח של הממשלה, ומהם לגזור את החלופות הנדרשות כדי שתחזית המצרפים התקציביים תתאים ליעדי הממשלה. במסגרת זו יש להציג למקבלי ההחלטות גם את ההשלכות ארוכות הטווח של תכניות ופרויקטים שהשפעתם נפרשת לאורך שנים. תכנון תקציבי כזה נחוץ כדי להבטיח ניהול תקציבי אחראי ושימוש יעיל יותר במקורות. שינויים חדים בגודל ההוצאה ובהרכבה בשל חוסר תכנון תקציבי פוגעים ביעילות השימוש במשאבים. תכנון כזה מסייע גם למשרדי ההוצאה להעריך את המשאבים שיעמדו לרשותם מעבר לתקציב הנוכחי.

בשנת 2012 אימצו 87% ממדינות OECD מסגרת לתכנון תקציבי רב־שנתי (תרשים 5). ישראל נמנית עם ארבע מדינות בלבד (השלוש האחרות הן הונגריה, בלגיה ולוקסמבורג) שאין בהן תכנון תקציבי רב־שנתי. עובדה זו עומדת בניגוד לאחת המגמות הכולטות בשנים האחרונות בתהליך התקצוב, שהיא התרחבות מספר המדינות המפותחות שאימצו תכנון תקציבי רב־שנתי. כמחצית ממדינות אלו אפילו עיגנו זאת בחוק.

תרשים 5 השימוש בתכנון תקציבי רב-שנתי במדינות OECD, 2012



מקור: OECD, Government at a Glance, 2013, ch. 4, fig. 4.4

4. כללים פיסקליים

כללים פיסקליים נועדו להגביר את המשמעת התקציבית ולהבטיח את היציבות המקרו-כלכלית. ישראל אימצה בשנת 1992 כלל פיסקלי הקובע תקרה לגירעון התקציבי יחסית לתוצר, ובשנת 2005 אימצה הממשלה כלל פיסקלי נוסף שקבע מתווה לשיעור גידולה הראלי של ההוצאה התקציבית.

לאורך השנים הייתה מגמה ברורה: יותר ויותר מדינות (מפותחות ומתפתחות) אימצו כללים פיסקליים, כמו תקרת גירעון או חוב (Dahan and Strawczynski 2013). לוח 2 (להלן בעמ' 119) מציג התפתחות מרשימה מבחינת האימוץ של כללים פיסקליים במדינות OECD. בשנים האחרונות אנחנו עדים לשלב חדש: יותר מדינות מאמצות מספר רב יותר של כללים פיסקליים. הדוגמה הקוטבית לכך היא הולנד, שאימצה ב-2007 7 כללים פיסקליים שונים.

5. מועצה פיסקלית עצמאית¹⁰

אחד הצעדים הכלולים בתפריט ההמלצות של בן בסט ודהן (2006) לשינוי תהליך התקצוב בישראל היה הקמת מועצה פיסקלית עצמאית. מאז פורסמה המלצה זו, ואולי בעקבותיה, הוקמה בשנת 2007 המועצה הלאומית לכלכלה, תחילה בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג והיום בהובלת פרופ' יוג'ין קנדל, תחת קורת הגג של משרד ראש הממשלה. הקמת המועצה הלאומית לכלכלה הייתה צעד חיובי, אבל היא אינה עצמאית, וזאת בניגוד להצעה המקורית של בן בסט ודהן. יתרה מזאת, במסגרת הביקורת של מבקר המדינה מסרה המועצה כי היא מיעצת לראש הממשלה ולא לממשלה. עוד התגלה כי המועצה הלאומית לכלכלה ממעטת להגיש חוות דעת כתובה ומפורטת לחברי הממשלה על תקציב המדינה ועל נושאים כלכליים שעל הפרק (דוח מבקר המדינה 2015, 305-324).

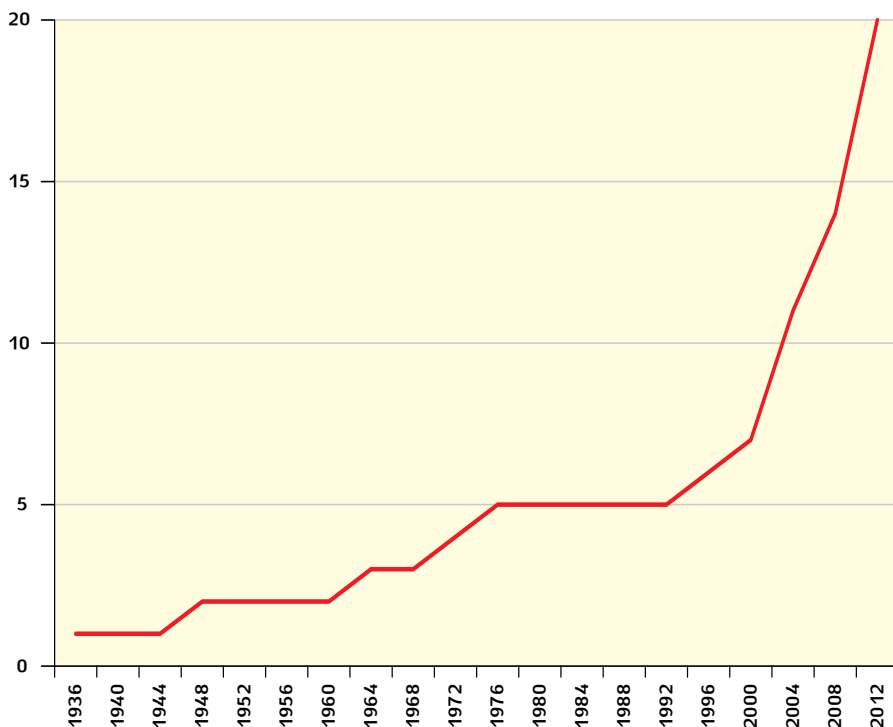
על רקע זה בולטת תמורה נוספת בנוף הבינלאומי, והיא הגידול הניכר במספר המדינות שהקימו מועצה פיסקלית עצמאית או משרד תקציב בפרלמנט. הקמת גופים אלה נועדה להגביר את יכולת הפיקוח של הפרלמנט על הרשות המבצעת ולהבטיח בתוך כך את האמינות של תחזיות כלכליות ואת האמון בהן. במחקר שפורסם לאחרונה נמצא כי האפקטיביות של כללים פיסקליים בריסון הגירעון התקציבי גדולה יותר במדינות עם מועצה פיסקלית עצמאית (Maltritz and Wüste, 2015).

10 מועצה נחשבת עצמאית אם היא רשאית להפעיל באופן עצמאי את סמכותה, למשל לקבוע את תחזית הצמיחה לשנים הקרובות.

בשנים האחרונות הייתה עלייה תלולה במספר המועצות הפיסקליות: הוא הוכפל בתוך תקופה קצרה מ־8 בשנת 2007 ל־18 בשנת 2012, לעומת השינוי המתון שהיה לאורך תקופה ארוכה מאז 1936 ועד תחילת שנות האלפיים (תרשים 6). העלייה המרשימה במספר המועצות הפיסקליות הייתה תוך הכרלים ניכרים בין מדינות מבחינת הסמכויות שהופקדו בידי מוסדות אלו. יש לשער כי בשנים הקרובות יצברו מוסדות אלו עוד ועוד סמכויות.

תרשים 6 מספר המועצות הפיסקליות העצמאיות ומשרדי תקציב בפרלמנט,

2012-1936



מקור: OECD, SBO Network of Parliamentary Budget Officials & Independent Fiscal Institutions (PBO), 2014

לוח 1 מדד הריכוזיות בתהליך התקצוב

מדד מסכם			שלב היישום			שלב החקיקה			שלב ההכנה			
2012	2007	2003	2012	2007	2003	2012	2007	2003	2012	2007	2003	
6.5	7.2	5.3	.	9.1	7.6	5.6	6.2	5.7	7.5	6.3	2.7	אוסטריה
4.8	3.7	4.3	4.7	4.9	2.8	4.8	.	7.5	5.0	2.5	2.7	אוסטרליה
7.6	7.3	6.4	6.4	7.5	6.9	.	5.0	6.0	8.8	9.4	6.2	איטליה
4.8	6.5	5.5	5.7	6.1	3.6	4.2	5.2	6.7	4.4	8.1	6.2	איסלנד
5.8	7.1	8.2	.	6.1	7.0	6.0	7.7	9.4	5.6	7.5	.	אירלנד
6.8	.	.	7.5	.	.	5.5	.	.	7.5	.	.	אסטוניה
4.1	3.6	3.9	5.6	4.7	7.2	3.0	.	2.7	3.8	2.5	1.7	ארצות הברית
5.6	5.9	4.5	6.6	8.8	5.9	5.1	4.5	5.0	5.0	4.4	2.7	בלגיה
6.6	6.8	5.6	.	7.7	5.0	4.5	6.5	.	8.8	6.3	6.2	בריטניה
5.4	6.1	5.0	4.6	6.3	4.9	4.8	5.7	5.3	6.9	6.3	4.7	גרמניה
7.0	6.5	3.5	4.6	5.8	2.5	.	5.6	4.7	9.4	8.1	3.2	דנמרק
7.7	5.6	5.5	7.0	7.3	5.3	7.9	5.2	7.1	8.1	4.4	4.2	דרום קוריאה
6.1	5.9	4.7	4.9	5.9	6.8	5.3	3.6	2.7	8.1	8.1	4.7	הולנד
5.5	6.3	5.0	6.7	6.5	6.7	.	5.0	3.7	4.4	7.5	4.7	הונגריה
7.1	7.4	5.7	6.7	9.2	7.0	.	5.4	5.9	7.5	7.5	4.2	טורקיה
8.3	7.7	8.2	7.6	9.2	8.1	7.4	.	8.3	10.0	6.3	.	יוון
6.1	7.9	7.8	5.7	9.1	.	4.5	7.2	7.8	8.1	7.5	.	יפן
7.9	7.9	7.7	7.0	7.5	7.2	8.0	7.3	8.1	8.8	8.8	8.0	ישראל
6.6	7.2	.	6.8	7.5	.	5.4	5.8	.	7.5	8.1	.	לוקסמבורג
4.5	6.8	6.5	.	6.3	7.5	2.7	4.1	5.9	6.3	10.0	6.2	מקסיקו
5.3	6.6	6.3	5.7	8.7	6.6	4.5	6.2	7.8	5.6	5.0	4.5	ניו זילנד
6.9	4.7	3.0	7.5	6.1	.	.	4.4	3.3	6.3	3.8	2.7	נורווגיה
7.1	7.7	.	6.0	6.3	.	5.9	7.3	.	9.4	9.4	.	סלובניה
6.0	6.4	5.3	5.1	6.2	6.8	5.4	5.6	6.4	7.5	7.5	2.7	סלובקיה
8.4	6.8	7.0	.	.	7.5	7.3	7.3	6.4	9.4	6.3	.	ספרד
6.1	7.2	.	4.7	6.1	.	.	6.6	.	7.5	8.8	.	פולין
6.5	7.2	5.7	6.1	6.3	6.9	5.8	6.6	5.0	7.5	8.8	5.2	פורטוגל
5.4	6.9	4.7	3.9	6.6	.	4.3	6.1	4.7	8.1	8.1	4.7	פינלנד
7.5	8.1	.	7.2	.	.	6.6	.	.	8.8	8.1	.	צ'ילה
6.4	6.2	4.0	4.4	6.0	6.8	7.3	4.6	4.7	7.5	8.1	0.7	צ'כיה
7.0	6.8	4.2	.	.	.	6.5	6.7	.	7.5	6.9	4.2	צרפת
4.8	5.8	4.4	6.7	4.1	.	4.5	.	6.5	3.1	7.5	2.2	קנדה
6.3	5.6	5.3	6.2	4.8	.	5.2	5.2	4.3	7.5	6.9	6.2	שוודיה
5.1	5.1	.	4.9	4.5	.	4.2	4.6	.	6.3	6.3	.	שווייץ

מקור: OECD, Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries; ועיבודי המחבר.

הערה: בשלושת שלבי התקצוב מדינה קיבלה ניקוד אך ורק אם היו קיימים עבודה נתונים לכלל השאלות המרכיבות את המדד, על מנת למנוע הטיה על פני זמן.

לוח 2 הכללים הפיסקליים במדינות OECD

כלל הכנסות	כלל חוב	כלל איזון תקציבי (גירעון/עודף)	כלל הוצאה	אין כלל פיסקלי	
•	•	•	•		אוסטרליה
	•	••	•		אוסטריה
	•	•••			בלגיה
		•			קנדה
					צ'ילה
	•	••	•		צ'כיה
	•	••	•		דנמרק
	•	••	••		אסטוניה
	•	••	•		פינלנד
•	•	••	••		צרפת
	•	••			גרמניה
•	••	••	•		יוון
	••	••			הונגריה
					איסלנד
	••	••	•		אירלנד
		•	•		ישראל
	•	••••			איטליה
			•		יפן
			•		דרום קוריאה
	•	••	•		לוקסמבורג
		•			מקסיקו
•	••	•••	•		הולנד
				•	ניו זילנד
		•			נורווגיה
	••	••	•		פולין
	•	••	•		פורטוגל
•	•	••			סלובקיה
	•	••	•		סלובניה
	•	••	••		ספרד
	•	•••	•		שוודיה
		•			שווייץ
				•	טורקיה
	••	••			בריטניה
					ארצות הברית
5	28	53	22	2	מספר הכללים 2012
3	18	28	18		מספר הכללים 2007
5	22	27	19	2	מספר המדינות 2012
4	18	23	9		מספר המדינות 2007

מקור: OECD, Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries, 2014, Table 2.9

	2003	2007	2012
2.1.a.1 : In developing the budget, are there fiscal rules placing limits on Executive fiscal policy discretion?	Q.14 : In developing the budget, are there any fiscal rules that place limits on fiscal policy?	18 : Does the government have in place any fiscal rules that place limits on fiscal policy?	
Reply	Reply	Reply	Reply
Ranking	Ranking	Ranking	Ranking
Standardized	Standardized	Standardized	Standardized
Yes 1 10	No 0 0=0	No 0 0=0	No 0 0=0
No 0 0	Yes, expenditure rule 1 cumulative 1=2.5	expenditure rule 1 cumulative 1=2.5	expenditure rule 1 cumulative 1=2.5
	Yes, revenue rule 1 cumulative 2=5	revenue rule 1 cumulative 2=5	revenue rule 1 cumulative 2=5
	Yes, budget balance (surplus/deficit) rule 1 cumulative 3=7.5	budget balance 1 cumulative 3=7.5	budget balance 1 cumulative 3=7.5
Reply	Reply	Reply	Reply
Ranking	Ranking	Ranking	Ranking
Standardized	Standardized	Standardized	Standardized
Yes, please specify 1 10	Yes, debt rule 1 cumulative 4=10	debt 1 cumulative 4=10	
No 0 0	Other 1 cumulative		
2.1.a.4 : Is your country subject to any fiscal rules by a supra-national organisation? (e.g Maastricht treaty)	Q.26 : In practice how are disputes between line ministries and the Central Budget Authority in the budget preparation process generally resolved i.e. issues not resolved at civil servant level?	33 : During the budget negotiation process, who has the final/ultimate decision making power to resolve/settle disputes?	
2.4.e : Who has the last word? How are disputes between Ministers and the central budget authority resolved?	Reply	Reply	
Reply	Reply	Reply	
Ranking	Ranking	Ranking	
Standardized	Standardized	Standardized	
The issue is sent to parliament for decision 0 0	The issue is resolved by the Minister of Finance 3 10	a. President (33_A) 3 10	
The minister of finance makes all final decisions 3 10	The issue is resolved by the Prime Minister 3 10	b. Prime Minister (33_B) 3 10	
The issues are resolved by the President/Prime Minister/Principal Executive 3 10	The issue is resolved by the President 3 10	c. Minister of Finance (33_C) 3 10	
Cabinet 1 2.5	The issue is resolved by the Cabinet 1 2.5	d. Cabinet (33_D) 1 2.5	
The issues are sent to a ministerial committee 2 5	The issue is sent to a ministerial committee 2 5	e. Ministerial committee (33_E) 2 5	
Other, please specify		f. Other, please explain: (33_F)	

2.4.d : Are there established rules or procedures to guide central budget authority negotiations with line ministries?	Reply	Ranking	Standardized	Q.23 : Does the Central Budget Authority impose limits (ceilings) for each ministry's initial spending request?	Reply	Ranking	Standardized	31 : Does the government impose budget ceilings on the initial spending requests of each line ministry?					
	Yes	1	0		No, there are no such limits	0	0=0		a. Yes for total/overall expenditure of the line ministry (31_A)	1	0=0		
	No	0	10		No, there are only suggested/indicative limits	0	1=10		b. Yes for other aggregate levels (e.g. by program or sector) (31_B)	1	1=10		
2.4.f : What percentage of the initial executive branch budget is decided by the President/Prime Minister/Principal Executive (i.e. not worked out between Ministries)?	Reply	Ranking	Standardized	Yes, but only for some types of expenditure (e.g. salaries) on a chapter level Yes, but only for some types of expenditure (e.g. salaries) at a line item level Yes, for all types of expenditure at a chapter level Yes, for all types of expenditure at a line item level	1	1	1	c. Yes for agency level or other organisational level (31_C) d. No, there are no such limits (31_D)	1	0			
	0 to 15%	1	1								Yes, for all types of expenditure at a chapter level	1	1
	16 to 30%	2									Yes, for all types of expenditure at a line item level	1	1
	31 to 50%	3											
	More than 50%	4	10										
4	Q.1 : Where is the function of the Central Budget Authority located?			1a : Where is the function of the Central Budget Authority (CBA) located in your government?	Reply	Ranking	Standardized	Reply	Ranking	Standardized			
	Reply				Reply			Reply					
	Ministry of Finance/Economy otherwise				Ministry of Finance/Economy otherwise			Where: Ministry of Finance/Economy Where: otherwise					
		1	1=10		1	1=10		1	1=10				
		0	0=0		0	0=0		0	0=0				

	2003	2007	2012
<p>2.7.b : How far in advance of the beginning of the fiscal year does the executive present its budget to the legislature?</p>	<p>Reply</p> <p>Up to two months 3</p> <p>Two to four months 2</p> <p>Four to six months 1</p> <p>More than six months 0</p>	<p>Reply</p> <p>Up to two months 3</p> <p>Two to four months 2</p> <p>Four to six months 1</p> <p>More than six months 0</p>	<p>Reply</p> <p>up to 2 months 3</p> <p>2-4 months 2</p> <p>4-6 months 1</p> <p>more than 6 months 0</p>
	<p>Ranking</p> <p>Standardized</p> <p>10</p> <p>6.67</p> <p>3.33</p> <p>0</p>	<p>Ranking</p> <p>Standardized</p> <p>10</p> <p>6.67</p> <p>3.33</p> <p>0</p>	<p>Ranking</p> <p>Standardized</p> <p>10</p> <p>6.67</p> <p>3.33</p> <p>0</p>
<p>2.7.c : If the budget is not approved by the legislature before the start of the fiscal year, which of the following describes the consequences:</p>	<p>Reply</p> <p>The executive's budget proposal takes effect in any case 5</p> <p>The executive's budget proposal takes effect on an interim basis in a constitutional or legislative specified period of time 4</p> <p>Last year's budget takes effect on an interim basis 3</p> <p>Last years' budget concerning continuing expenditures takes effect 2</p> <p>Other interim measures are constitutionally/legislatively required and voted on by the legislature 1</p> <p>Other interim measures are voted on by the legislature 0</p> <p>The executive would resign and new elections would be called 6</p>	<p>Reply</p> <p>The Executive's budget proposal takes effect 5</p> <p>The Executive's budget proposal takes effect on an interim basis, i.e. for a limited period 4</p> <p>Last year's budget takes effect on an interim basis, i.e. for a limited period 3</p> <p>Other interim measures are voted on by the Legislature 2</p> <p>Expenditure without legislative approval are not allowed 0</p> <p>Other - The executive would resign and new elections would be called (2003 equivalent) 6</p> <p>Other - Other interim measures are constitutionally/legislatively required and voted on by the legislature (2003 equivalent) 1</p>	<p>Reply</p> <p>a. The Executive's budget proposal takes effect 5</p> <p>b. The Executive's budget proposal takes effect on an interim basis, i.e. for a limited period 4</p> <p>c. Last year's budget takes effect on an interim basis, i.e. for a limited period 3</p> <p>d. Other interim measures are voted on by the Legislature 2</p> <p>e. Government shuts down, emergency budget applies until (interim) agreement is reached 6</p> <p>f. Expenditure without legislative approval are not allowed 0</p> <p>Other - Other interim measures are constitutionally/legislatively required and voted on by the legislature (2003 equivalent) 1</p>
	<p>Ranking</p> <p>Standardized</p> <p>8.33</p> <p>6.67</p> <p>5</p> <p>3.33</p> <p>1.67</p> <p>0</p> <p>10</p>	<p>Ranking</p> <p>Standardized</p> <p>8.33</p> <p>6.67</p> <p>5</p> <p>3.33</p> <p>0</p> <p>10</p> <p>1.67</p>	<p>Ranking</p> <p>Standardized</p> <p>8.33</p> <p>6.67</p> <p>5</p> <p>3.33</p> <p>10</p> <p>0</p> <p>1.67</p>
<p>6h : When is the Executive Budget Proposal and supporting documentation submitted to the Legislature?</p>	<p>Reply</p> <p>Up to two months 3</p> <p>Two to four months 2</p> <p>Four to six months 1</p> <p>More than six months 0</p>	<p>Reply</p> <p>Up to two months 3</p> <p>Two to four months 2</p> <p>Four to six months 1</p> <p>More than six months 0</p>	<p>Reply</p> <p>Up to 2 months 3</p> <p>2-4 months 2</p> <p>4-6 months 1</p> <p>More than 6 months 0</p>
	<p>Ranking</p> <p>Standardized</p> <p>10</p> <p>6.67</p> <p>3.33</p> <p>0</p>	<p>Ranking</p> <p>Standardized</p> <p>10</p> <p>6.67</p> <p>3.33</p> <p>0</p>	<p>Ranking</p> <p>Standardized</p> <p>10</p> <p>6.67</p> <p>3.33</p> <p>0</p>

2.7.d : Are there any restrictions on the right of the legislature to modify the detailed budget proposed by the executive? ²		Q.40 - What are the formal powers of the Legislature to amend the budget proposed by the Executive?		64 : What are the formal powers of the Legislature to amend the budget proposed by the Executive?	
Reply	Ranking	Standardized	Reply	Ranking	Standardized
Yes	1	10	The Legislature has unrestricted powers to amend the budget	1	2.5
No	0	0	The Legislature may make amendments but only if it does not change the total deficit/surplus proposed by the Executive	2	5
2.7.e : If applicable, what form do these restrictions take?					
Reply	Ranking	Standardized			
May not make any changes. Legislature can only approve or reject the budget in whole.	10	10	The Legislature may only decrease existing expenditures/revenues (i.e. the Legislature cannot increase existing items nor create new ones)	3	7.5
May not increase or propose new expenditures, i.e., legislature can only decrease funding levels.	9	9	The Legislature may not make any changes; it can only approve or reject the budget as a whole	4	10
May only make changes to aggregate levels of spending or revenue	8	8			
May reallocate and increase funding levels	7	7			
3					
May reallocate or increase funding levels, but only if it reduces others or approves new revenue sources, i.e., no net change in total deficit/surplus.	6	6			
May reallocate and increase funding levels for only certain programmes	5	5			
May reallocate or increase funding levels for only certain programmes, but only if it reduces others or approves new revenue sources, i.e., no net change in total deficit/surplus.	4	4			
May create new spending items, reallocate and increase funding levels	3	3			
May create new spending items, reallocate or increase funding levels, but only if it reduces others or approves new revenue sources, i.e., no net change in total deficit/surplus	2	2			
The Executive must approve any changes proposed by legislature.	1	1			

2003			2007			2012		
<p>2.7.i : In practice, does the legislature generally approve the budget as presented by the executive?</p>			<p>Q.41 : What has been the total size of changes made by the Legislature as a percentage of the budget presented by the Executive? (Current & Previous Fiscal Year)</p>			<p>65b : If possible, please estimate and write the size of the changes as a percentage of the proposed budget</p>		
Reply	Ranking	Standardized	Reply	Ranking	Standardized	Reply	Ranking	Standardized
<p>It generally approves the budget with no changes</p>	3	10	%	<p>Ascending order of average percentage change in the last two fiscal years</p> <p>By decile where 0%=10 and Max(%)=0</p>	%	<p>Ascending order of average percentage change in the last two fiscal years</p> <p>By decile where 0%=10 and Max(%)=0</p>		
<p>It generally approves the budget with minor changes only (affecting less than 3% of total spending)</p>	2	6.7						
<p>It generally approves the budget with major changes (affecting more than 3% but less than 20% of total spending)</p>	1	3.3						
<p>It generally approves a budget significantly different from the executive (affecting more than 20% of total spending)</p>	0	0						
4								

2.10 a : What best describes the committee structure for dealing with the budget?	Reply	Ranking	Standardized	Q.33 : Thinking about the following types of committee structures for dealing with the budget, please indicate which arrangement applies to each chamber.	Reply	Ranking	Standardized	59 : Thinking about the following types of committee structures for dealing with the budget, please indicate which arrangement applies to each chamber.	Reply	Ranking	Standardized
<p>A single budget committee deals with all budget-related matters with no formal input from other committees. Sectoral committees may make recommendations, but budget committee does not have to follow them.</p> <p>A single budget committee deals with the budget, but members from other sectoral committees attend meetings of the budget committee when expenditures in their specific areas are being dealt with. For example, members of the education committee would attend meetings of the budget committee when expenditures for the ministry of education were being discussed.</p>	<p>A single budget committee formally considers all budget-related matters. Sectoral committees may make recommendations, but the budget committee does not have to follow them.</p> <p>A single budget committee formally considers the budget, but members from sectoral committees attend meetings of the budget committee when expenditures in their specific areas are discussed.</p> <p>A single budget committee formally considers budget aggregates (total level of revenue and spending and their allocation to each sector) and sectoral committees formally consider spending for sector specific appropriations.</p> <p>Sectoral committees formally consider appropriations for each respective sector. No budget committee is in place or it provides technical assistance only.</p> <p>No formal committee involvement, but committees may choose to consider aspects of the budget.</p> <p>Other - A single budget committee reviews the budget without involvement from other committees or offers only technical assistance.</p>	<p>a. A single Budget/Finance Committee coordinates a process in which sectoral committees make recommendations to the Budget/Finance Committee. The Budget/Finance Committee then reviews and accepts or rejects these recommendations and formally considers all budget-related matters.</p> <p>b. A single Budget/Finance Committee formally considers the budget, but members from sectoral committees attend meetings of the Budget/Finance Committee when expenditures in their specific areas are discussed.</p> <p>c. A single Budget/Finance Committee formally considers budget aggregates (total level of revenue and spending and their allocation to each sector) and sectoral committees formally consider spending for sector specific appropriations.</p> <p>d. Sectoral committees formally consider appropriations for each respective sector. No Budget/Finance Committee is in place or it provides technical assistance only.</p> <p>e. Other - A single budget committee reviews the budget without involvement from other committees</p> <p>f. Other - else</p>	<p>3</p> <p>10</p> <p>2</p> <p>6.67</p> <p>1</p> <p>3.33</p> <p>0</p> <p>0</p> <p>3</p> <p>10</p> <p>0</p> <p>0</p>	<p>3</p> <p>10</p> <p>2</p> <p>6.67</p> <p>1</p> <p>3.33</p> <p>0</p> <p>0</p> <p>3</p> <p>10</p> <p>0</p> <p>0</p>	<p>3</p> <p>10</p> <p>2</p> <p>6.67</p> <p>1</p> <p>3.33</p> <p>0</p> <p>0</p> <p>3</p> <p>10</p> <p>0</p> <p>0</p>						
<p>5</p> <p>A single budget committee deals with budget aggregates (total level of revenue and spending and their allocation to each sector) and sectoral committees deal with spending at the level of each appropriation. For example, the budget committee would establish the total level of expenditure for education, but member of the education committee would allocate the total among each appropriation within the education sector.</p> <p>Sectoral committees deal with appropriations for each respective sector. No budget committee is in place or offers only technical assistance.</p>			<p>0</p> <p>0</p>								

3.2.a.2 : If government organisations generally receive more than one appropriation for operating expenditures, are transfers or virements permitted between different appropriation lines (e.g. between salary and other expenditures)?	Q.53 : Are ministers allowed to reallocate/vire funds between line items within their responsibility?	72a : Can line ministers re-allocate funds within their own budget envelope? + 72b : Please indicate what institution(s) must grant approval for line ministers to re-allocate funds in their budget envelope
Reply	Reply	Reply
Ranking	Ranking	Ranking
Standardized	Standardized	Standardized
<p>There are no restrictions on such transfers</p> <p>There can be transfers, but only with the approval of the Ministry of Finance/Central Budget Authority</p> <p>There can be transfers, but only with the approval of the Legislature</p> <p>There can be transfers, but only if the change alters the structure of appropriations</p> <p>There can be transfers, but the legislature must be notified of the transfer</p> <p>There can be no such transfers</p>	<p>No</p> <p>Yes, without restrictions</p> <p>Yes, with restrictions</p> <p>With the approval of the Legislature</p> <p>With the approval of the Finance Minister</p>	<p>10 cumulative</p> <p>2 cumulative</p> <p>1 cumulative</p> <p>1 cumulative</p> <p>2 cumulative</p> <p>3 cumulative</p> <p>3 cumulative</p> <p>1 cumulative</p> <p>2 cumulative</p> <p>3 cumulative</p>
<p>0</p> <p>3</p> <p>2</p> <p>1</p> <p>5</p>	<p>5</p> <p>1</p> <p>2</p> <p>1 cumulative</p> <p>1 cumulative</p>	<p>3=3</p> <p>4=4</p> <p>5=5</p> <p>6=6</p> <p>7=7</p> <p>8=8</p> <p>9=9</p> <p>10=10</p>
<p>3.2.a.3 : Are government organisations allowed to transfer funds between operating expenditures, investments and programme funds?</p>		
<p>Reply</p>	<p>Ranking</p>	<p>Standardized</p>
<p>There are no restrictions on such transfers</p> <p>There can be transfers, but only with the approval of the Ministry of Finance/Central Budget Authority</p> <p>There can be transfers, but only with the approval of the Legislature</p> <p>There can be transfers, but the legislature must be notified of the transfer</p> <p>There can be no such transfers</p>		
<p>0</p> <p>3</p> <p>2</p> <p>1</p> <p>4</p>		



2003			2007			2012		
<p>3.2.b.7 : Is it possible for managers of ministries/government organisation to borrow against future appropriations for operating costs (salaries, etc.)?</p>			<p>Q.55 : Is it possible for ministries/Government organisations to borrow against future appropriations? - Operating expenditures</p>			<p>73 : For operating expenditures, can the line ministries or agencies overspend in one year and compensate by underspending in the following year (e.g. borrow against future appropriations)?</p>		
<p>Reply</p>			<p>Reply</p>			<p>Reply</p>		
Yes, without limit	0	0	No	4	10	i. No, not permitted	2	10
Yes, up to a maximum percentage	1	3.33	Yes, without approval	0	0	ii. Yes up to certain threshold	1	5
Yes, as approved on a case-by-case basis by the Ministry of Finance/Central Budget Authority	2	6.67	Yes, without approval if within a specified sub-limit	1	2.5	iii. Yes without any limit/threshold	0	0
No	3	10	Yes, with approval of the Legislature	2	5			
			Yes, with approval of the Central Budget Authority	3	7.5			
<p>3.2.b.1 : Is it possible to carry-over unused appropriations for operating costs (salaries, etc.) From one year to another?</p>			<p>Q.54 : Can ministers carry-over unused funds or appropriations from one year to another? (Average of the 3 Section)</p>			<p>78a : For discretionary spending, can line ministries carry over unused funds or appropriations from one year to another?</p>		
<p>Reply</p>			<p>a - Operating expenditures</p>			<p>Reply</p>		
Yes, without limit	0	0	No	4	10	a. No, not permitted	4	10
Yes, up to a maximum percentage	2	3.33	Yes, without restrictions	0	0	b. Yes without a threshold and without requiring any approval	0	0
Yes, as approved on a case-by-case basis by the Ministry of Finance/Central Budget Authority	5	8.33	Yes, with restrictions	1 or the highest	2.5	c. Yes without a threshold but requiring approval	1	2.5
Yes, on a case by case basis according to underlying statute	3	5	With the approval of the Legislature	2 or the highest	5	d. Yes up to a certain threshold without approval, but above this threshold approval is required	2	5
Yes, with notification of the legislature	1	1.67	With the approval of the Finance Minister	3	7.5			
Yes, with the approval of the legislature	4	6.67	<p>b - Investments</p>			<p>Reply</p>		
No	6	10	No	4	10	e. Yes up to a certain threshold and also requiring approval	3	7.5
			Yes, without restrictions	0	0			
			Yes, with restrictions	1 or the highest	2.5			
			With the approval of the Legislature	2 or the highest	5			
			With the approval of the Finance Minister	3	7.5			
			<p>c - Transfers/subsidies</p>			<p>Reply</p>		
			No	4	10			
			Yes, without restrictions	0	0			
			Yes, with restrictions	1 or the highest	2.5			
			With the approval of the Legislature	2 or the highest	5			
			With the approval of the Finance Minister	3	7.5			

3.2.c.1 : Does the annual budget include any central reserve funds to meet unforeseen expenditures?				Q.61 : Did the budget for the last fiscal year include any central reserve funds to meet unforeseen expenditures?				87 : What has been the total size of reserve funds for the following fiscal years			
Reply	Ranking	Standardized		Reply	Ranking	Standardized		Reply	Ranking	Standardized	
No	0	0		Yes	1	10		2009, 2010 & 2011 average %	Ascending order of average percentage	By decline where 0%=0 and Max(%)=10	
A small central reserve fund is operated to meet general unforeseen expenditures.	1	1.67		No	0	0					
A small central reserve fund is operated for only limited contingent purposes.	2	3.33									
A small central reserve fund is operated for new policy initiatives.	3	5									
A large central reserve fund is operated to meet general unforeseen expenditures.	4	6.67									
A large central reserve fund is operated to meet major forecasting errors in the economic and other assumptions underlying the budget. The fund is only used if such errors occur.	5	8.33									
A large central reserve fund is operated for new policy initiatives.	6	10									

מקורות

- בן בסט, אבי, ומומי דהן, 2006. מאזן הכוחות בתהליך התקצוב, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- , 2014. רפורמות, פוליטיקה ושחיתות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- גבע, אסף, ולב דרוקר, 2012. "הגורמים המשפיעים על ביצועי המגזר הציבורי", סקר בנק ישראל 86: 27-1.
- דוח מבקר המדינה, 2015.
- לוי, שי, 2015. "הרוג: נשק 'אל הרג' קטלני במיוחד", אתר מאקו, 7.10.2015.
- מג'ר, אורן, 2012. "שירות המדינה - מערכת גרועה שמקלקלת אנשים טובים", דה מרקר, 15.8.2012.
- Adsera, Alicia, Carles Boix, and Mark Payne, 2003. "Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government," *Journal of Law, Economics, and Organization* 19 (2): 445–490.
- Agnafors, Marcus, 2013. "Quality of Government: Toward a More Complex Definition," *American Political Science Review* 107 (3): 433–445.
- Björnskov, Christian, 2011. "Combating Corruption: On the Interplay between Institutional Quality and Social Trust," *Journal of Law and Economics* 54 (1): 135–159.
- Dahan, Momi, and Michel Strawczynski, 2013. "Fiscal Rules and the Composition of Government Expenditures in OECD Countries," *Journal of Policy Analysis and Management* 32 (3): 484–504.
- , 2016. "Budget Institutions and Government Effectiveness" (unpublished manuscript).
- Fukuyama, Francis, 2013. "What is Governance?" *Governance* 26 (3): 347–368.
- Gallo, Nick, and David E. Lewis, 2012. "The Consequences of Presidential Patronage for Federal Agency Performance," *Journal of Public Administration Research and Theory* 22 (2): 219–243.
- Gilmour, John B., and David E. Lewis, 2006. "Political Appointees and the Competence of Federal Program Management," *American Politics Research* 34 (1): 22–50.
- Holt, Jordan, and Nick Manning, 2014. "Fukuyama Is Right about Measuring State Quality: Now What?" *Governance* 27 (4): 717–728.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi, 2004. "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002," *The World Bank Economic Review* 18 (2): 253–287.
- , 2007a. "Worldwide Governance Indicators Project: Answering the Critics," *World Bank Policy Research Working Paper* No. 4149.
- , 2007b. "Growth and Governance: A Reply," *Journal of Politics* 69 (2): 555–562.

- , 2010. “The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues,” *World Bank Policy Research Working Paper* No. 5430.
- Kurtz, Marcus J., and Andrew Schrank, 2007. “Growth and Governance: Models, Measures, and Mechanisms,” *Journal of Politics* 69 (2): 538–554.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, and Robert Vishny, 1999. “The Quality of Government,” *Journal of Law, Economics, and Organization* 15 (1): 222–279.
- Lewis, David E., 2007. “Testing Pendleton’s Premise: Do Political Appointees Make Worse Bureaucrats?” *Journal of Politics* 69 (4): 1073–1088.
- Maltritz, Dominik, and Sebastian Wüste, 2015. “Determinants of Budget Deficits in Europe: The Role and Relations of Fiscal Rules, Fiscal Councils, Creative Accounting and the Euro,” *Economic Modelling* 48: 222–236.
- OECD, Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries.
- OECD, Government at a Glance, various years.
- OECD, Human Resources Management: Country Profiles, 2012.
- OECD, Indicators of Employment Protection.
- OECD, Product Market Regulation.
- OECD, SBO Network of Parliamentary Budget Officials & Independent Fiscal Institutions (PBO), 2014.
- OECD, Stat. National Accounts
- OECD, Survey on Strategic Human Resource Management in Government.
- Putnam, Robert D., 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Quality of Government Institute, University of Gothenburg (Sweden).
- Rothstein, Bo, 2014. “Human Well-being and the Lost Relevance of Political Science,” *QOG Working Paper Series* No. 3 (June).
- Serra, Danila, 2006. “Empirical Determinants of Corruption: A Sensitivity Analysis,” *Public Choice* 126 1 (2): 225–256.
- Treisman, Daniel, 2007. “What have we Learned about the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-national Empirical Research?” *Annual Review of Political Science* 10: 211–244.
- Von Hagen, Jürgen, and Ian Harden, 1996. “Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline,” *IMF Working Paper* No. 96/78: 1–42
- World Bank, 2014. Doing Business Ranking.
- , 1996–2014. Worldwide Governance Indicators.

Government Effectiveness in Israel

An International Comparative Perspective

Momi Dahan

Policy Paper 114

November 2016



THE ISRAEL
DEMOCRACY
INSTITUTE

Text Editor: Noa Shalitin
Series Design: Tartakover Design, Tal Harda
Cover Design: Yossi Arza
Typesetting: Nadav Shtechman Polischuk
Printed by Maor Wallach Print

ISBN 978-965-519-196-7

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

Copyright © 2016 by the Israel Democracy Institute (R. A.)
Printed in Israel

The Israel Democracy Institute
4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602
Tel: (972)-2-5300-888
Website: <http://en.idi.org.il>

To order books:
Online Book Store: <http://tinyurl.com/en-idi-store>
E-mail: orders@idi.org.il
Tel: (972)-2-530-0800; Fax: (972)-2-530-0867

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.

The views expressed in this policy paper do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

Abstract

1. According to the World Bank's index of government effectiveness, Israel is ranked 21st among the 34 OECD countries. The disparity between Israel and the OECD average began to narrow in 1996, and the gap actually closed in 2008. However, between 2012 and 2014, Israel fell behind again. Relative to its level of GDP per capita, though, Israel's government effectiveness ranking is not exceptional, for better or worse. In fact, Israel is located squarely on the statistical line connecting the level of per capita income and government effectiveness.
2. This study shows that government effectiveness is higher in states with high public expenditure relative to GDP, though this positive relation is only marginally significant and wanes at a certain level of expenditure. The low level of public expenditure in Israel in comparison to OECD countries might drive down the effectiveness of government in Israel.
3. Governments that pay higher wages to civil servants show a higher level of effectiveness, but this relation disappears when we take into account differences in GDP per capita. Therefore, we cannot claim with certainty that the level of wages to civil servants is a causal factor in this relation.
4. It is interesting that wage inequality in the civil service (as measured by the disparity between the salaries of top-level management and employees of administrative rank) has a detrimental impact on government effectiveness. This impact remains even when we take into account differences in per-capita GDP. This finding is particularly relevant for Israel in light of the wide salary gaps in the civil service relative to developed countries.
5. Contrary to the prevalent belief, this study does not find a connection between a safety net for civil service employees and government effectiveness. It is noteworthy that according to the OECD index, the extent of protection for civil service employees in Israel is not significantly different from the OECD average.

* This policy paper is a product of research conducted at the Israel Democracy Institute. I would like to thank Ariel Goldstein for his help in preparing this paper. I also wish to thank Saar Alon-Barkat, Avi Ben-Bassat, Sharon Gilad, Moshe Maor, Raanan Sulitzeanu-Kenan, and Michel Strawczynski for their helpful comments.

6. This study also finds a strong negative relation between government effectiveness and the index of political appointments, which was calculated based on a survey of experts conducted by the Quality of Government Institute, affiliated with the University of Gothenburg in Sweden. This relation remains even after accounting for the differences in per-capita GDP. Israel ranks 16th out of 34 OECD countries in its frequency of political appointments, slightly higher than the average.
7. States with a skills-based mechanism for hiring employees tend to display higher effectiveness. This is one of the most solid findings in this research paper. The relation between a skills-based mechanism for hiring employees and government effectiveness also remains after taking into account the differences in per-capita GDP. If this relation also expresses a causal link, we can say that a greater focus on hiring employees according to their qualifications could boost the government's effectiveness.
8. Government effectiveness was found to be higher in countries where the mechanism for hiring civil service employees is characterized by a position-based recruitment system (greater degree of open competition). The OECD provides information on the method of hiring civil servants, on a scale ranging from career-based hiring (granting clear priority to internal candidates in competing for civil service jobs) to a position-based hiring mechanism, which opens the competition for civil service jobs at all levels to everyone. According to this index, based on a survey of experts conducted by the OECD, Israel is closer to the method system of career-based recruitment, lying 23rd out of 34 OECD countries. On the other hand, research indicates that countries that choose candidates from within the civil service to fill senior management positions demonstrate a higher level of effectiveness (based on a survey of experts conducted by the Quality of Government Institute). However, once we take into account the disparities in per-capita GDP, the relation between hiring mechanisms and government effectiveness disappears (this is true for both the relations described here).
9. Surprisingly, no significant relation was found between the ages of civil service personnel and the government's effectiveness. In Israel, civil servants are relatively older than in other OECD states, especially considering the young demographic composition of the Israeli population. However, this characteristic does not adversely affect government effectiveness in Israel. The number of work hours of civil servants, which is high compared to the OECD average, also has no impact on the government's effectiveness.

10. Centralization in the budgeting process adversely affects government effectiveness, and the high level of budget centralization in Israel harms the effectiveness of its government. Dahan and Strawczynski (2016) conducted a study focusing on the impact of the budgeting process, based on a panel of OECD countries at four points in time (1991, 2003, 2007, and 2012). The study found this relation to be even more salient regarding centralization of budget implementation. This finding encourages those who seek more effective government to consider a thorough examination of Israel's excessive budget centralization in comparison to other developed states.

A positive relation was found between the extent of outsourcing of public services and government effectiveness. To illustrate: Holland and Germany, which are characterized by extensive outsourcing, exhibit greater effectiveness in comparison to Greece and Italy, which rely more on public employees to provide government services. It is noteworthy that the government in Israel makes extensive use of outsourcing in the process of producing public services in comparison to the OECD average.

מה הופך ממשלות לאפקטיביות באספקת שירותים לתושבים? שאלה זו חשובה משום שאזרחים בכל רחבי העולם תובעים מהממשלה שלהם לקבל יותר (שירותים) בעד פחות (מסים). ממשלה אפקטיבית חשובה לרווחתם של כל האזרחים, ועוד יותר לאוכלוסיות החלשות. איכות החיים של אוכלוסיות אלו תלויה באופן משמעותי באפקטיביות של אספקת שירותים כמו חינוך ובריאות, שלא כמו השכבות החזקות באוכלוסייה. הללו ימצאו תחליף (לא מוצלח) במקרה שהממשלה במדינתן אינה מתפקדת.

מחקר זה שם לו למטרה ללמוד על הגורמים המרכזיים שמשפיעים על האפקטיביות של הממשלות במדינות המפותחות בעולם. לשם כך הוא בוחן את הניסיון של 34 מדינות חברות בארגון OECD. האם ישנם גורמים, נוסף על עושרן של מדינות, שמסבירים מדוע מדינות סקנדינביות אפקטיביות יותר ממדינות בדרום אירופה, למשל איטליה, ספרד או יוון? חקירה זו נועדה לספק עדויות אמפיריות שימשו בסיס לעיצוב מבנה ממשל שמתפקד באופן אפקטיבי לטובת הציבור בישראל.

פרופ' מומי דהן הוא כלכלן; חבר סגל בבית הספר למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית בירושלים ועד לאחרונה עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה. עוסק רבות במחקר הסיבות לא־שוויון הכלכלי והשלכותיו.

מחקר המדיניות רואה אור במסגרת המרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה, בראשות **פרופ' יידיה שטרן**.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מחיר מומלץ: 45 ש"ח
נובמבר 2016

מסת"ב: 7-196-519-965-978

www.idi.org.il



0 4500001157 1

דאנאקוד 450-1157

