

דוח מחקר
ספטמבר 2024



יעילות השירותים הציבוריים בישראל השוואה בינלאומית

ריטה גולשטיין-גלפרין | אופיר מוהבן | רועי קנת פורטל



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

יעילות השירותים הציבוריים בישראל

דוח מחקר

השוואה בינלאומית

ריטה גולשטיין-גלפרין | אופיר מוהבן | רועי קנת פורטל

ספטמבר 2024

עריכת הטקסט: לילך צ'לנוב
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו Alfabees
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב: 5-468-519-965-978

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), 2024
נדפס בישראל, תשפ"ד/2024

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

להזמנת ספרים:
החנות המקוונת: www.idi.org.il/books
דוא"ל: orders@idi.org.il
טל': 02-5300800

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

המכון הישראלי לדמוקרטיה

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 המובאים במחקר זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

7	תקציר
11	מבוא
17	פרק 1. אפקטיביות השירות הציבורי - ישראל בהשוואה למדינות ה־OECD
28	פרק 2. מתאמים וקשרים בין כמה פרמטרים של אפקטיביות המערכות בשירות הציבורי
32	פרק 3. פערים בשירותים ציבוריים למיניהם
41	פרק 4. תפיסות הציבור בהשוואה בינלאומית
49	דיון וסיכום
51	רשימת המקורות

ת ק צ י ר

שירותים חברתיים רבים שהציבור נזקק להם, כגון שירותי בריאות, חינוך, רווחה ושירותים מוניציפליים, מסופקים בעיקר או רק על ידי גופים ציבוריים. כך בעיתות שגרה, ועל אחת כמה וכמה בשעת משבר, כאשר הביקוש לשירותים אלו והתלות בהם רק גוברים. המוטיבציה למחקר זה הייתה סקר שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה בשתי נקודות זמן – באוגוסט 2023 (לפני אירועי 7 באוקטובר) ובדצמבר 2023 (בעיצומה של המלחמה) – והצביע על ירידה מתמשכת בשביעות הרצון של האזרחים והאזרחיות מהשירותים הציבוריים שהוא מקבל מהממשלה.

במחקר זה בחנו את תפקודו של השירות הציבורי, את טיב השירותים ואת שביעות הרצון של האזרחים מהנגישות לשירותים חברתיים – בישראל ביחס למדינות ה-OECD. הממצאים מצביעים על חולשת המנגנונים, על ירידה בטיב השירותים החברתיים ועל הישגים נמוכים בתחומים שונים – כגון חינוך, רווחה, ואפילו שימוש והנגשה של דאטה. בסופו של דבר, שירותים ירודים מתורגמים לשביעות רצון נמוכה של ישראלים מהגישה לשירותים חברתיים בהשוואה למקבליהם במדינות OECD ולאיכות חיים (well-being) נמוכה של האזרחים.

מאורעות 7 באוקטובר ואזלת היד של השירות הציבורי שהתגלו בעקבות המשבר המתמשך הציבו מראה למציאות העגומה בשטח. מחקר זה מבקש להציג נתונים ומגמות בסוגיית תפקוד השירות הציבורי בישראל והיכולת שלו לספק לאזרחים שירותים ומענים בזמן אמת.

להלן כמה ממצאי המחקר העיקריים:

- כמעט מחצית מהאוכלוסייה (45%) חושבים כי איכות השירותים הציבוריים בישראל נפגעה בהשוואה לאיכותם בתקופת שלטון של ממשלות קודמות (נתוני דצמבר 2023). נתון זה גבוה מהנתון שנמצא בסקר שנערך באוגוסט 2023, ולפיו 38% מהציבור חשבו שהשירותים נפגעו או נפגעו מאוד.
- אף שישראל מקבלת ציון קרוב לממוצע באפקטיביות הביצוע של המדיניות הממשלתית ביחס למדינות ה-OECD, היא בולטת לרעה במדד התיאום בין הדרגים המקצועיים (נמצאת בקבוצת המדינות שקיבלו את הציון הנמוך ביותר, וכמעט 80% ממדינות ה-OECD מדורגת מעליה).
- גם בהקשר של התיאום הלא-פורמלי בין הדרגים המקצועיים ישראל קיבלה את הציון הנמוך ביותר מתוך מדינות ה-OECD, כמו טורקיה וסלובקיה. אינדיקטור התיאום הלא-פורמלי מניח שיש רמה "בריאה" של ממשקים לא פורמליים המייעלים את עבודת הממשלה, ואילו מעורבות פוליטית ומגזרית והישענות יתר על היכרות אישית פוגעות בתכלול ובתיאום הכולל. ב-92% ממדינות ה-OECD יש איזון טוב יותר בין מנגנונים פורמליים ללא פורמליים בדרך קבלת ההחלטות.
- כמה מקרי בוחן שנבחנו – בתחומי הרווחה, החינוך והשימוש בדאטה – הצביעו על תוצאות ירודות בשירותים ציבוריים, ועל ציונים נמוכים בהרבה מממוצע ה-OECD, בהלימה ליכולת התיאום ואפקטיביות הביצוע של ישראל.
- סקר ה-OECD מעלה כי האמון של הציבור הישראלי ביכולתו לקבל שירותים ציבוריים בשעת צורך נמוך במיוחד. שיעור הישראלים שלא הסכימו עם ההיגד "אני מאמין כי אוכל לממש בקלות זכאות להטבות ציבוריות אם אדקק להן", היה הגבוה ביותר מכל מדינות ה-OECD – 69%, לעומת 46%

בממוצע במדינות ה־OECD. במילים אחרות, רוב גדול בציבור הישראלי אינו סומך על תמיכה ציבורית בעת צרה.

• נמצא מתאם חיובי בין הוצאה חברתית לבין שיעור האנשים במדינה המאמינים כי יוכלו לממש זכאות להטבות ציבוריות אם יזדקקו להן. ביחס לרמת ההוצאה הריאלית לנפש על שירותים חברתיים, האמון בציבור הישראלי כי ייהנו מתמיכה ציבורית אם יזדקקו לה נמוך בהרבה מכפי שהיה אפשר לצפות ממדינות דומות.

שירותים רבים שהציבור נזקק להם, כגון שירותי בריאות, חינוך, רווחה ושירותים מוניציפליים, מסופקים רק או בעיקר על ידי גופים ציבוריים. רשויות השלטון נועדו לשרת את הציבור, ועליהן לדאוג כי יסופק לו שירות יעיל, מועיל, נגיש, שוויוני ואיכותי.

השירות הציבורי הוא המנגנון האמור ליישם את מדיניות הדרג הנבחר ולוודא שהאזרחים והאזרחיות יקבלו את השירות המיטבי. ואכן, הספרות מראה שלמנגנוני השירות הציבורי ולמקצועיותו תרומה גדולה לאפקטיביות הביצוע של מדיניות ממשלתית, לצמצום השחיתות השלטונית, לקידום שוויון ההזדמנויות, להגברת אמון הציבור במערכות השלטון ולמערכ האזרחיים והבלמים העומד בבסיס המשטר הדמוקרטי (Matei et al., 2014; Helliwell et al., 2009; Barr et al., 2016; Mugellini et al., 2021).

השירות הציבורי בישראל

אירועי 7 באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל שפרצה בעקבותיהם חשפו את חולשתו של השירות הציבורי בישראל. לנוכח הצורך לתפקד ולהגיב בשעת חירום בלט עד כמה השירות הציבורי מסורבל, איטי, חסר יכולות תכלול ותגובתיות בזמן אמת ולא אפקטיבי בגיבוש שירותים מותאמים לאזרחים בעת משבר. תופעה זו קיבלה גם חשיפה תקשורתית ניכרת.¹

אולם חולשה זו לא החלה ב-7 באוקטובר 2023, אלא רק התגלתה בו במלוא עומקה. בשני העשורים האחרונים אנו עדים להחלשה שיטתית ומגמתית של השירות הציבורי ולפגיעה של ממש באפקטיביות של השירותים הניתנים לאזרחים – משירות מבוסס (בעיקר) על תפיסות של מקצועיות וממלכתיות, לשירות המבוסס על נאמנות וסקטוריאליזם. המעבר הזה מסמל את תום עידן המקצועיות – של שירות המדינה, של המערכת המשפטית ושל התקשורת

1 רשימה חלקית בהחלט: אמסטרדמסקי, 2023, 14 באוקטובר; אמסטרדמסקי, 2023, 19 באוקטובר; גזית, 2023, 22 בנובמבר; טוקר, 2023, 30 ביולי; כהן, 2023, 15 באוקטובר; צ'חנובסקי, 2023, 18 בנובמבר.

הציבורית – דרך ביסוס לגיטימציה לטענת "המדינה העמוקה" (deep state), שהיא חלק מהמאבק האידאולוגי על דמותה של המדינה ושחיקת אתוס משרתי הציבור (טלשיר, 2020). הנתונים המובאים בהמשך המחקר מתחברים למגמות נוספות של היחלשות השירות הציבורי, ובהן, בין היתר, פערי השכר בין המגזר הפרטי למגזר הציבורי, שהם הגדולים ביותר מכל מדינות ה-OECD ונאמדים בכ-30% בממוצע, ולעיתים גם בין עובדים במקצועות דומים (מבקר המדינה, 2022); שחיקה מתמשכת במספר העובדים בשירות הציבורי ביחס לגידול האוכלוסייה (לן וכן בשט, 2023),² והקושי המתמשך במתן מענים הולמים ושירותים חברתיים לאזרחים בתחומי הבריאות, הרווחה, החינוך, התחבורה ועוד, בשל שחיקה של התקצוב הציבורי לשירותים חברתיים (גרונאו, 2012; צ'רניחובסקי, 2019).

המושג **משילות** (Governance) הוא מונח גג הנמצא בשימוש נרחב במדע המדינה, בכלכלה ובמדיניות ציבורית, ועוסק במסוגלותה של הממשלה להוציא מדיניות לפועל – לתכנן, ליישם, וכן לפקח על ביצוע אפקטיבי (Almquist et al., 2013; De Francesco & Guaschino, 2020; Kettl, 2015; OECD, 2020). לעומת זאת, שיח המשילות בהקשר הישראלי צר בהרבה.

שיח המשילות בישראל בשנים האחרונות אינו מתמקד בשאלה המהותית: כיצד משפרים את תפקוד השירות הציבורי ואת אספקת השירותים לאזרחים, אלא מקבל נופך צר המתמקד ביחסי הדרג הנבחר והדרג המקצועי הבכיר בלבד; ובמיוחד באופן מינוי נושאי משרות בכירים ובחלוקת "ג'ובים" למקורבים, בדרך כלל דרך משרות אמון, שהשיקול המכריע בו הוא נאמנות פוליטית ואישית (משנים למנכ"ל, יועמ"שים, שופטים ועוד) (דגני, 2022, 18 בנובמבר; זינגר, 2023; פלסנר, 2017, 26 ביולי).

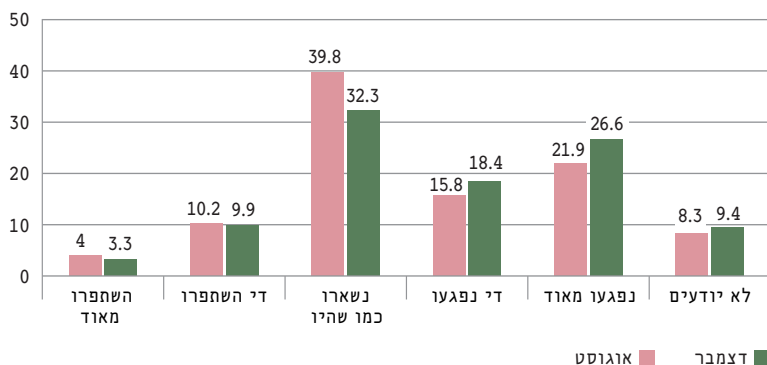
כפי שנראה, סקרים שנערכו בקרב הציבור בישראל והשוואות בינלאומיות של תפקוד וטיב השירות הציבורי מלמדים על חולשה ועל חוסר תפקוד של השירות הציבורי בישראל, ובהתאמה, על חוסר שביעות רצון של האזרחים והאזרחים מהשירותים שהם מקבלים.

2 מ־2014 קצב הגידול במספר המשרות נמוך יותר מקצב גידול האוכלוסייה, והחל להיווצר פער, העומד על 660 משרות בממוצע בכל שנה. פער זה הלך והתרחב עד שהגיע לשיא של כ־1,700 משרות "חסרות" ב־2021.

באוגוסט 2023 נערך סקר מטעם המכון הישראלי לדמוקרטיה, ובו התבקשו הנשאלים להעריך אם איכות השירותים הציבוריים נפגעה בהשוואה לאיכותם בעבר, בזמן של ממשלות קודמות. שיעור המשיבים שהצביעו על פגיעה באיכות השירותים הציבוריים עמד אז על 38% ("די נפגעו" או "נפגעו מאוד"). לאחר פרוץ המלחמה נרשמה הרעה נוספת בהערכת מצבם של השירותים הציבוריים, ובסקר שנערך בדצמבר 2023, שבו נשאלה שאלה זהה, השיבו כמעט מחצית מהאוכלוסייה (45%) כי איכות השירותים הציבוריים נפגעה.

תרשים 1

פניסות הציבור בעניין איכות השירותים הציבוריים היום לעומת ממשלות קודמות, אוגוסט ודצמבר 2023 (ב-%)



מקור: עיבוד המחברים לסקר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

השאלות בסקרים אלו היו פנים-ישראליות, כלומר השוו את הממשלה הנוכחית לממשלות קודמות. במחקר זה נבקש לבחון את ממצאי הסקרים האלה לנוכח מדדים האומדים את היעילות והאפקטיביות של השירות הציבורי בגיבוש מענים ושירותים לציבור בישראל ביחס למדינות ה-OECD. כמו כן נבקש לבחון את איכותם של שירותים מסוימים ואת הערכת תוצאותיהם

של שירותים אלו בקרב האוכלוסייה, וכן את שביעות הרצון של האזרחים בישראל מהנגישות לשירותים החברתיים בהשוואה בינלאומית.

מתודולוגיה

קשה מאוד לאמוד את האפקטיביות הכללית של המגזר הציבורי במובנו הרחב. מדובר בכמה רמות ממשל (ממשל מרכזי, שלטון מקומי), בתחומי תוכן מגוונים (חינוך, ביטחון, בריאות, חדשנות) ובארגונים מסוגים שונים (משרדים, גופי סמך, רשויות עצמאיות, תאגידים סטטוטוריים, עיריות, חברות ממשלתיות). במבט על קשה לאמוד אפקטיביות של כל רמת ממשל, תחום שירותים וגוף בנפרד, והערכת האפקטיביות המשותפת עלולה להבליע הבדלים ברמת האפקטיביות של כל אחד מהם. עם זאת, בספרות המחקר ובגופי מדיניות בינלאומיים גובשו כמה מדדים, המורכבים בעצמם מאינדיקטורים שמקובל לטעון שהם משקפים היבטים שונים של תפקוד השירות הציבורי.

אחד המדדים הנרחבים והמקובלים בתחום זה הוא מדד הממשל בר הקיימא (Sustainable Governance Indicators, SGI)³ המדרג את מדינות ה-OECD⁴ והאיחוד האירופי לפי שלושה תחומים מרכזיים:

- ביצועי מדיניות (Policy Performance). תחום הכולל פרקים של מדיניות כלכלית, מדיניות חברתית, מדיניות חינוך ומדיניות סביבתית.
- איכות הדמוקרטיה (Quality of Democracy). תחום הכולל פרקים של שלטון החוק, שמירת זכויות מיעוטים, הגנה על פרטיות ובחירות חופשיות.

3 מדדים נפוצים נוספים הם World Bank's Worldwide Governance Indicators (WGI); Bertelsmann Transformation Index (BTI); Freedom House and the Varieties of Democracy (V-Dem) World Economic Forum - Global Competitiveness Index; World Economic Forum - Global Competitiveness Index. להרחבה ראו Croissant & Pelke, 2022.

4 לא כולל קוסטה ריקה וקולומביה, שהצטרפו לארגון רק בשנים האחרונות.

• משילות מטיבה (Good Governance). תחום הכולל שני פרקים עיקריים: אחראיות של הזרוע המבצעת (Executive Accountability) ויכולת הביצוע של הזרוע המבצעת (Executive Capacity).

כל תחום בנפרד מורכב מכמה פרקים, וכל פרק מתחלק לכמה אינדיקטורים. מספר הפרקים והאינדיקטורים משתנה בהתאם לנושא. המתודולוגיה של מדד SGI משלבת נתונים כמותיים רשמיים עם הערכות איכותניות של מומחים. הערכות המומחים עוברות תהליך שיפוט עמיתים בן שישה שלבים במסגרת מובנית, כדי להבטיח מהימנות ותקפות. לבסוף, הנתונים עוברים סטנדרטיזציה לסולמות אחידים הנעים בין 1 (הנמוך ביותר) ל-10 (הגבוה ביותר).

במחקר זה ביקשנו לבחון כמה אינדיקטורים המודדים את האפקטיביות של השירות הציבורי (בפרק יכולת הביצוע של הזרוע המבצעת) לפי הנתונים העדכניים ביותר (2022), וכן לאורך זמן (משנת 2014, שבה החלו לפרסם את המדד). נוסף על כך הצגנו כמה אומדנים לטיב השירותים החברתיים לציבור (כמה שירותים מייצגים) ולעמדות האזרחים המעידות על שביעות רצון מנגישות לשירותים אלו. בפרקים העוסקים בטיב השירותים ובעמדות האזרחים נעשה שימוש בכמה מאגרי מידע, לרבות תחום ביצועי מדיניות של SGI בהקשר של שירותים חברתיים, תוצאות מבחני PISA בינלאומיים, וכן מדדים ייחודיים של ה-OECD (מדד OURData וסקר Risks that Matter)⁵.

היות שבכל פרק של המדד יש כמה נושאים המתחלקים בין מגוון אינדיקטורים, במחקר זה בחרנו להתמקד באינדיקטורים מרכזיים המתארים את המצב ואת הממשק ביניהם, והם –

• אינדיקטורים להערכת תפקוד המוסדות של השירות הציבורי. אינדיקטורים להערכת האפקטיביות הממשלתית בביצוע מדיניות, תיאום בין דרגים מקצועיים ותיאום לא פורמלי, כולם שייכים לפרק העוסק ביכולת הביצוע של הזרוע המבצעת במדד SGI. המילה "תכלול" נעשתה פופולרית מדי מתחילת

מלחמת חרבות ברזל, וביקשנו לבחון כמה משתנים האומדים את יכולת התיאום והתכלול כחלק מיכולת הביצוע של הממשלה.

• **אינדיקטורים להערכת טיב השירותים והביצועים בפועל.** אינדיקטורים להערכת מדיניות הכללה חברתית (social inclusion) ומדד העוני – בפרק הרווחה במסגרת ביצועי מדיניות, ציוני מבחן PISA במתמטיקה במדינות OECD, וכן אינדיקטור של תמיכה ממשלתית לשימוש בנתונים ממשלתיים לפי מדד OurData של ה־OECD. חינוך ורווחה נחשבים ליבת המדיניות והשירותים שמדינות מספקות לאזרחיהן, ומדד הדאטה נבחר כדי להביא דוגמה מעולמות השירות הציבורי שאיננו חברתי.

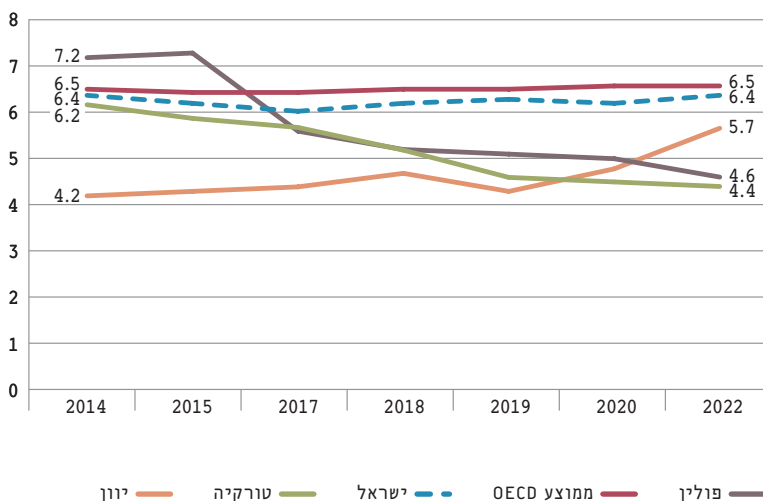
• **אינדיקטורים לבחינת תפיסות הציבור בראייה השוואתית בינלאומית.** סקרי Risks that Matter (סיכונים בעלי משמעות) של ה־OECD. הסקר הזה מאפשר השוואה בינלאומית של עמדות הציבור בישראל למדינות OECD אחרות ביחס לנגישות וטיב השירותים הציבוריים בכמה פרמטרים. השוואה זו היא השלמה של הסקר הפנימי שהוצג למעלה שבחן את ישראל ביחס לממשלות קודמות, וכן לסקר עמדות הציבור בנושאים כלכליים מדצמבר 2024 (פלוג, אבירם־ניצן וקנת פורטל, 2024, 22 בינואר).

אפקטיביות השירות הציבורי – ישראל בהשוואה למדינות ה־OECD

מדד יכולת הביצוע של הזרוע המבצעת (Executive Capacity) הוא השיקוף הטוב ביותר של משמעות המונח "משילות" בדיון הציבורי בישראל. במדד זה, שבתוך ה־SGI, שמונה פרקים האומדים את רמתן של המדינות בתחומים הבאים: יכולת אסטרטגית, תיאום בין־משרדי, התבססות על מחקר ונתונים, שיתוף ציבור והיוועצות עם חברה אזרחית, דברור המדיניות הנבחרת, יישום המדיניות, גמישות המדיניות (Adaptability) ויכולת ביצוע של רפורמות ארגוניות בתחומי השירות הציבורי (כל פרק מורכב ממצבור אינדיקטורים בממוצע פשוט ביניהם). מפאת קוצר היריעה נפרט רק על כמה מהפרקים, בניסיון לתת אינדיקציה לתפקוד השירות הציבורי בישראל בהשוואה למדינות ה־OECD.

הציון המשוקלל של ישראל בפרק יכולת הביצוע של הזרוע המבצעת הוא 6.4 (מתוך 10, לפי הערכת מומחים), והיא מדורגת במקום ה־21 מבין מדינות ה־OECD. למעשה, ישראל שומרת על יציבות יחסית בציון הכללי, שהוא קצת מתחת לממוצע מדינות ה־OECD, להבדיל ממדינות אחרות שרשמו שיפורים ניכרים (כמו יוון, שהתחילה במקום נמוך והנהיגה רפורמות בשירות הציבורי שלה ששיפרו את דירוגה) או הידרדרות חדה לאורך השנים (כמו פולין וטורקיה). פולין, שנהנתה מציון יכולת ביצוע גבוה משל ישראל עד 2015, סבלה מירידה בציוני יכולת הביצוע עם העלייה לשלטון של מפלגת "חוק וצדק" ב־2016, שהחלישה מאוד את האיזונים והבלמים של המשטר הדמוקרטי.

תרשים 2
יכולת הביצוע של ישראל, מדינות נבחרות וממוצע ה-OECD,
מדד SGI, 2014-2022



מקור: עיבוד המחברים לנתוני SGI, 2014-2022.

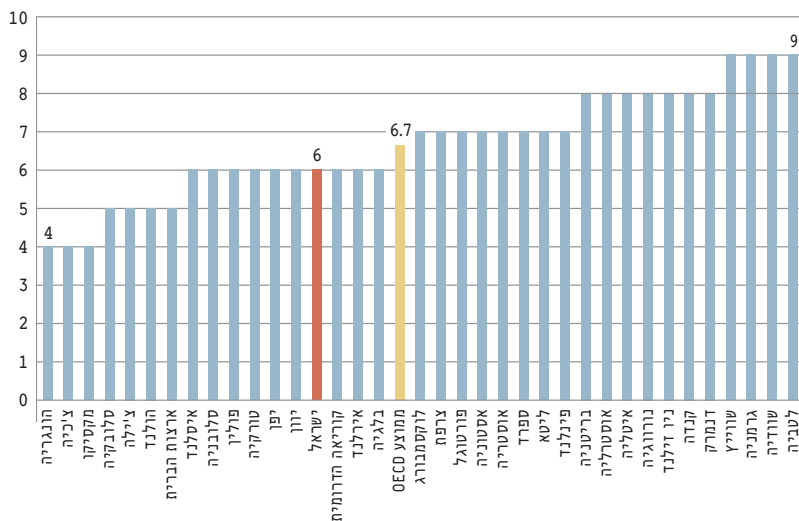
תחילה נציג כמה נתונים השוואתיים עדכניים לפי אינדיקטורים מסוימים בפרק יכולת ביצוע, ובהמשך יוצגו גם קווי המגמה לאורך זמן והשינויים שחלו בישראל ביחס לממוצע ה-OECD, וכן מדינות נבחרות שהשתפרו או הידרדרו במדדים האלה.

אפקטיביות ממשלתית וביצוע מדיניות

כאמור, בפרק יכולת הביצוע של הזרוע המבצעת מספר רב של אינדיקטורים. אחד החשובים שבהם הוא האינדיקטור המעריך את האפקטיביות

הממשלתית בביצוע המדיניות. האינדיקטור בוחן את יכולת היישום של הממשלה ביחס למטרות שהגדירה לעצמה בתחומי מדיניות מרכזיים. הציון של ישראל באינדיקטור זה הוא 6 מתוך 10, נמוך יותר ממוצע ה-OECD. 19 מדינות מדורגות מעליה, כמה מהמדינות המדורגות נמוך יותר מישראל הן מדינות חלשות ב-OECD (טורקיה, מקסיקו, פולין), אולם גם מדינות חזקות למדי קיבלו ציון נמוך מישראל (כמו ארצות הברית, הולנד ויפן).

תרשים 3
אפקטיביות ממשלתית בביצוע מדיניות, מדינות ה-OECD,
נחוני SGI, 2022



מקור: נחוני SGI, 2022.

אינדיקטור זה נועד להעריך את ביצועי היישום של ממשלה מול אמות המידה שהציבה לעצמה. לפיכך, הבחינה מתמקדת במטרות המדיניות המרכזיות שהגדירה הממשלה מול המימוש בפועל. ההערכה כוללת התייחסות לתוכניות אסטרטגיות רב-שנתיות וליעדי המדיניות הלאומיים השנתיים.

בהקשר הישראלי קשה לבחון את הביצוע אל מול יעדים אסטרטגיים. בשנים האחרונות אנו עדים להיחלשות בפועל של מנגנוני התכנון ארוך הטווח בישראל, הקיימים רשמית בהחלטות ממשלה,⁶ אך אינם מתקיימים הלכה למעשה. לדוגמה, מ־2015 לא פורסמה הערכת מצב אסטרטגית, והצוות לניהול אסטרטגיה לא נפגש מ־2017 (מבקר המדינה, 2023).

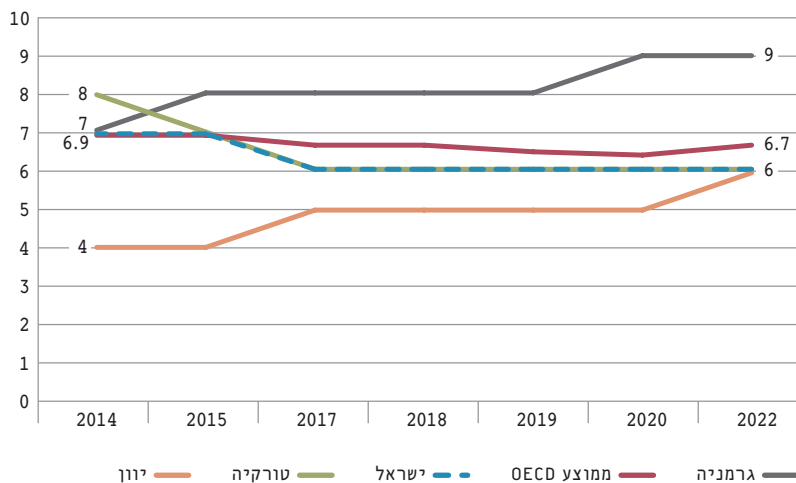
בדברי ההסבר לדירוג העדכני, משנת 2022, יש הטיה לכיוון התמודדות עם משבר הקורונה. הציון של ישראל גבוה יחסית בהיותה המדינה הראשונה שהתחילה לחסן את האוכלוסייה והגיעה לשיעור חיסון גבוה מאוד. עם זאת, גם בהקשר לתקופת קורונה דברי ההסבר מציינים את אי־בהירות ההנחיות, את השינויים התכופים, וגם את הקושי בביצוע מדיניות כלכלית של פיצויים למגזר העסקי שנפגע בסגרים הראשונים. סוגיות שחזרו על עצמן בהתנהלות המדינה בתחילת מלחמת חרבות ברזל (מבקר המדינה, 2023).

תרשים 4 בוחן את המגמה של הציון המשוקלל הממוצע באינדיקטור אפקטיביות הביצוע של הממשלה מ־2014 עד 2022. מעניין לראות שב־2014 דמה הציון של ישראל לממוצע מדינות ה־OECD, אך מאז המגמה היא של ירידה באפקטיביות הביצוע של הרשות המבצעת בישראל בהשוואה לממוצע ה־OECD. גרמניה, שהתחילה באותו ציון כמו ישראל, הנהיגה שינויים בעבודת מטה משרד הקנצלר (המקביל למשרד ראש הממשלה בישראל), השתפרה מאוד לאורך השנים, ולמעשה הגיעה לציון הגבוה ביותר ב־OECD.

שתי מדינות שרשמו את השינוי הגדול ביותר הן יוון (שיפור) וטורקיה (הידרדרות). יוון התחילה בציון נמוך בהרבה מישראל (4 מתוך 10, הציון הנמוך ביותר ב־OECD), וכיום נמצאת למעשה באותו המקום עם ישראל. ואילו טורקיה התחילה בציון גבוה יותר מישראל, ומאז הדרדרה, ובשנים האחרונות צועדת עם ישראל באותה המגמה.

6 החלטה 430, מיום 10 בספטמבר 2006; החלטה 5189, מיום 28 באוקטובר 2012; החלטה 5208, מיום 4 בנובמבר 2012.

4 חרשים
אפקטיביות ממשלחיה בביצוע מדיניות, ישראל, מדינות נבחרות
וממוצע ה-OECD, מדד SGI, 2014-2022



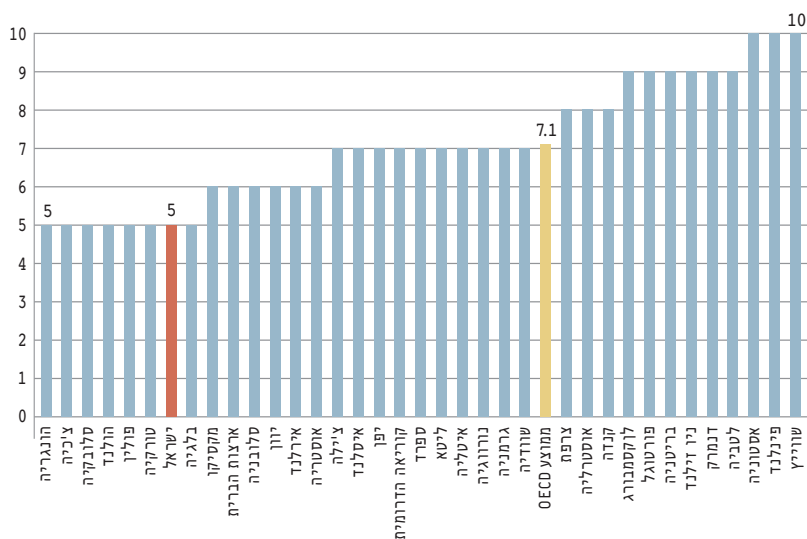
מקור: עיבוד המחברים לנתוני SGI, 2014-2022.

אפקטיביות התיאום **בין הדרגים המקצועיים**

מנגנוני תיאום בין-משרדיים ובין רמות שונות של שלטון הם נדבך חשוב מתפיסת "כלל הממשלה" (Whole of Government), והם יכולים לתמוך ביישום יעיל של מדיניות (גולשטיין-גלפרין, 2023, 21 באוגוסט; OECD, 2019). היכולת של גורמים במערכת לתאם עמדות, תפיסות והצעות קוהרנטיות בינם לבין עצמם חיונית לעיצוב של מדיניות וליישומה, בשגרה ובחירום (גולשטיין-גלפרין, 2023, 6 בנובמבר). לכן בחרנו להציג את אחד האינדיקטורים במדד אפקטיביות הרשות המבצעת הבוחן את יעילות התיאום בין דרגים מקצועיים של משרתי ציבור.

כפי שרואים בתרשים 5, בשנת 2022 קיבלה ישראל ציון 5 מתוך 10 באינדיקטור זה (10 – יש תיאום מיטבי בין דרגים מקצועיים, 1 – אין כל תיאום או סנכרון בין גורמים מקצועיים), ואילו 28 מדינות OECD אחרות (שהן 76.3% מכלל המדינות) קיבלו ציון גבוה יותר. יתרה מזו, ישראל נמצאת בקבוצת המדינות שקיבלו את הציון הנמוך ביותר באינדיקטור זה – יותר משתי נקודות מתחת לממוצע ה-OECD. כלומר, ישראל קיבלה את הציון הנמוך ביותר שמדינה ב-OECD קיבלה בפועל באינדיקטור זה, כמו טורקיה, פולין, הולנד, סלובקיה והונגריה.

תרשים 5
אפקטיביות התיאום בין הדרגים המקצועיים במדינות ה-OECD, נחוני SGI, 2022



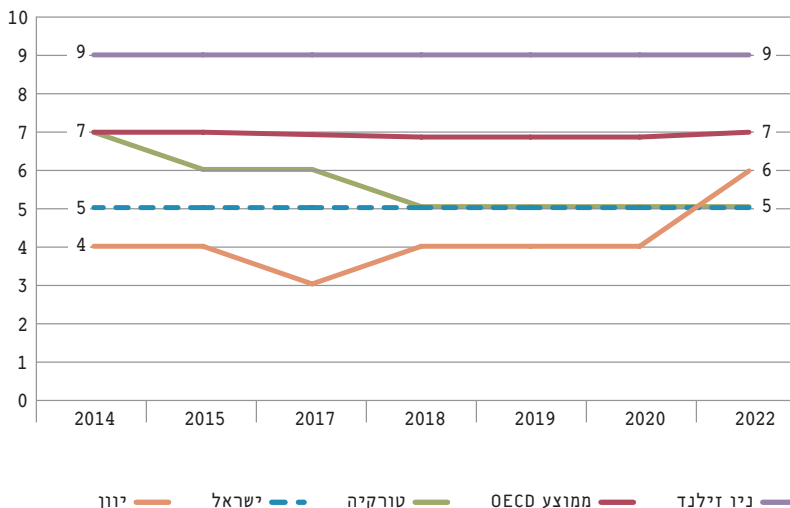
מקור: נחוני SGI, 2022.

בדברי ההסבר של המדד על ישראל ציינו המחברים כי הממשלה מבקשת לשפר את מנגנוני שיתוף הפעולה הבין-משרדי כדי להתגבר על סחבת בירוקרטית ומאבקי כוח פוליטיים. כחלק מהמאמץ הזה הוקמו תשתיות, כמו מפגשי שולחן עגול, פורומים של תיאום מנכ"לים וסמנכ"לים של משרדי ממשלה, וגם כלים דיגיטליים האמורים להקל את שיתוף הפעולה והתיאום. למרות המאמצים האלה, מומחים שניתחו את ישראל במדד ציינו כי משרדי הממשלה הם טריטוריאליים בתפיסתם וכי שיתוף המידע בין המשרדים קשה, ולעיתים בלתי אפשרי.

בחינה של אינדיקטור אפקטיביות התיאום בין הדרגים המקצועיים בישראל לאורך כמה שנים מראה ציון יציב ונמוך מממוצע ה-OECD. ממצא זה מלמד שהיעדר תיאום בין דרגים מקצועיים הוא כשל מתמשך המאפיין את השירות הציבורי בישראל, ואינו רק תסמין של המשבר הנוכחי. ככל הנראה, במצבי חירום היעדר התיאום הזה בא לידי ביטוי חריף יותר, והוא גם נראה ומורגש יותר בציבור.

תרשים 6 בוחן את המגמה של ישראל ביחס לממוצע ה-OECD ומדינות נבחרות. חלק מהמדינות שומרות על מגמה סטטית, כמו ניו זילנד המצטיינת שמקבלת את הציון המקסימלי כמעט בקרב מדינות ה-OECD (9 מתוך 10), וישראל, ששומרת על פער של 2 נקודות מהממוצע. מדינות אחרות רשמו שינויים לאור זמן. למשל, ביוון נצפה השיפור הגדול ביותר, טורקיה, לעומת זאת, זוכה בתואר המפוקפק של המדינה שסבלה מההידרדרות החדה ביותר – היא התחילה בממוצע ה-OECD ומאז הידרדרה, ובשנים האחרונות ציונה זהה לציון של ישראל.

תרשים 6
אפקטיביות התיאום בין הדרגים המקצועיים, בישראל, במדינות נבחרות ובממוצע ה-OECD, מדד SGI, 2014-2022



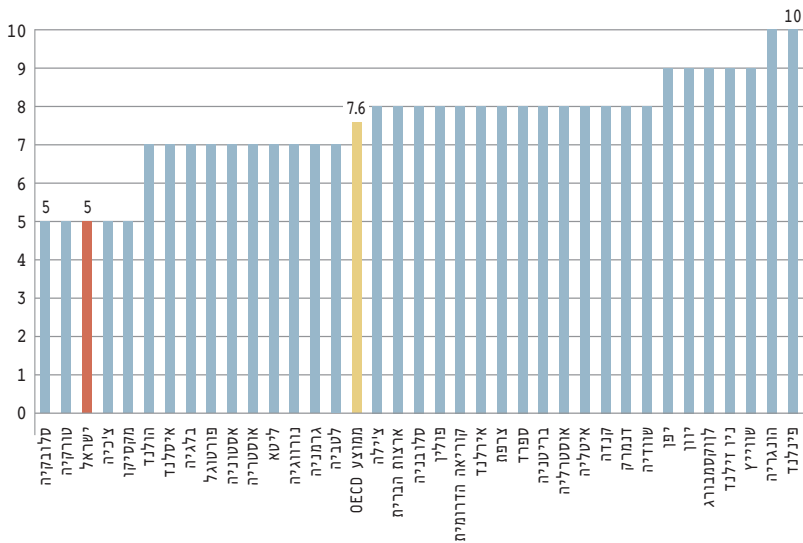
מקור: עיבוד המחברים לנחוני SGI, 2014-2022.

תיאום לא פורמלי

אינדיקטור נוסף שיכול ללמדנו על אתגר תכלול העבודה הממשלתית בוחר את איכות מנגנוני התיאום הלא-פורמליים לתיאום בין-משרדי, המשלימים את המנגנונים הפורמליים. מנגנונים אלו יכולים לכלול הסדרים פוליטיים – ועדות, פגישות לא רשמיות בתוך הממשלה או ישיבת סיעה, והסדרים בדרג המקצועי – שיחות מסדרון, שיחות טלפון עם גורם שמכירים אישית וכגישות חוצות רמות שלטון. המדד שואף לבחון אם ערוצי התקשורת והתיאום הלא-פורמליים מסייעים ליעילות התיאום הבין-משרדי. ציון גבוה או נמוך אינו נקבע לפי עצם קיומם של הסדרים לא פורמליים, אלא לפי מידת תרומתם ליכולת התיאום והתכלול הממשלתית.

האינדיקטור מניח שיש רמה "בריאה" של תיאום לא פורמלי המייעל את עבודת הממשלה. מנגנוני תיאום לא פורמליים במדינות הזכות לדירוג גבוה נוטים לזרז קבלת החלטות, למנוע סחבת בירוקרטית ולהנגיש שיח לרתימת שותפים, המוביל בהמשך לשיתופי פעולה רשמיים. ציון נמוך מצוין שימוש לא רצוי במנגנונים הלא-פורמליים, שאינו מסייע לתיאום ולתכלול רחב, ובכך פוגע בעבודת הממשלה.

תרשים 7
תיאום לא פורמלי במדינות ה-OECD, נחוני SGI, 2022



מקור: נחוני SGI, 2022.

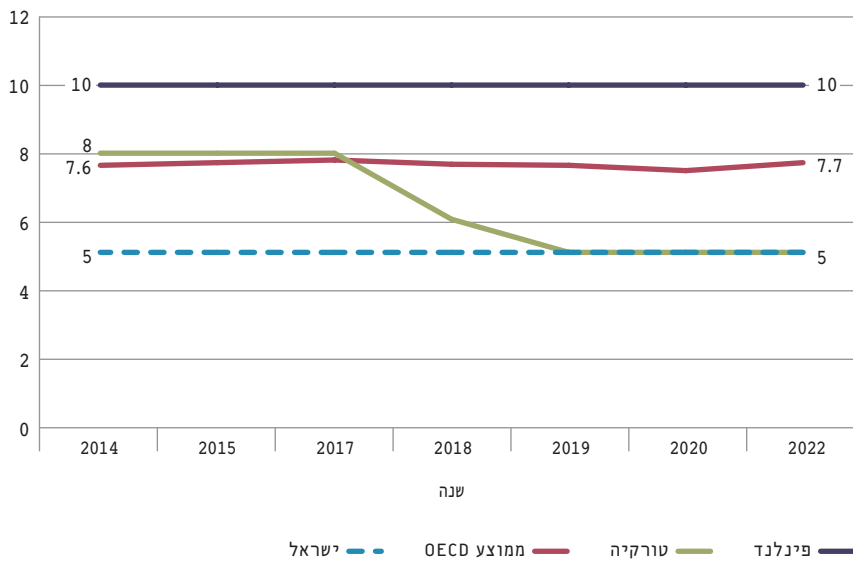
כפי שאפשר לראות בתרשים 7, ישראל קיבלה את הציון הנמוך ביותר ב-OECD, 5 מתוך 10, כמו טורקיה וסלובקיה. למעשה, ב-92% ממדינות ה-OECD יש איזון טוב יותר בין מנגנונים פורמליים ללא פורמליים בדרך קבלת ההחלטות.

בדברי ההסבר למדד מצוין כי המערכת השלטונית בישראל מושפעת מאוד ממנגנוני תיאום לא פורמליים, כגון מחויבויות קואליציוניות ופוליטיקה פנים-מפלגתית. במערכת פוליטית משוסעת, סקטוריאלית ומקוטבת כמו זו של מדינת ישראל (אלרן ומיכאל, 2023), ריבוי השחקנים הפוליטיים וסך האינטרסים מקשים על תיאום עמדה ועל מתן מענים הוליסטיים ממשלתיים. בממשלה הנוכחית, בשיאה, היו חברות שמונה סיעות (אחרי הצטרפות המחנה הממלכתי ואחרי פירוק השותפות עם תקווה חדשה, שבינתיים פרשו מהקואליציה), וכיהנו בה 37 שרים וחמישה סגני שרים. ריבוי המפלגות והאינטרסים יוצרים קשיים ביכולת לתאם תיאומים לא פורמליים בדרגים הפוליטיים, ומעודדים הכרעות שליליות במתכונת "שמור לי ואשמור לך".

גם ברמת הדרג המקצועי של משרתי ציבור, תהליכים רבים מוכרעים באופן לא פורמלי על בסיס היכרות אישית בין בכירים. במסגרת פורום מנכ"לים לשעבר של המכון הישראלי לדמוקרטיה שמענו כי האיזון בין קשרים אישיים לתהליכים מובנים הופר בשנים האחרונות, והחלטות רבות מתקבלות במסדרונות דרך היכרות אישית – על חשבון גיבוש נוהלי עבודה ושגרות קבועות לתיאום בין דרגים מקצועיים.

תרשים 8 מציג את מגמות התיאום הלא-פורמלי לאורך זמן. גם במקרה זה הפער בין ישראל לממוצע מדינות ה-OECD נשאר יציב לאורך זמן, ואף גדל קצת בשנתיים האחרונות (בגלל שיפור הממוצע המשוקלל של ה-OECD, ישראל נותרה באותו המקום). פינלנד מצטיינת במדד זה, אף שלא רשמה שיפור לאורך השנים, משום שהתחילה בציון המקסימלי של 10 והצליחה לשמור עליו. המדרדרת המובילה היא שוב טורקיה, שהתחילה מעל לממוצע ה-OECD, ירדה לאורך השנים והתיישרה (שוב) עם קו המגמה של ישראל, והן שתיים משלוש המדינות שקיבלו את הציון הנמוך ביותר במדד זה (השלישית היא סלובקיה).

תרשים 8
תיאום לא פורמלי, בישראל, במדינות נבחרות ובמוצע ה-OECD,
מדד SGI, 2014-2022



מקור: עיבוד המחברים לנתוני SGI, 2014-2022.

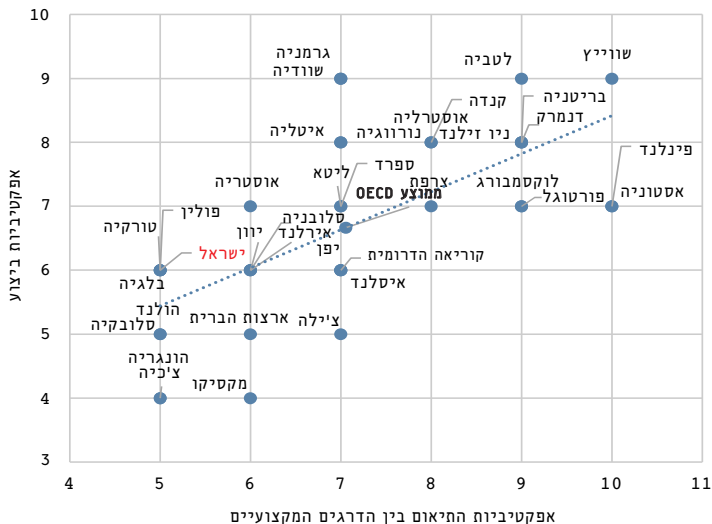
מתאמים וקשרים בין כמה פרמטרים של אפקטיביות המערכות בשירות הציבורי

כל אינדיקטור כשלעצמו מספק רק זווית מסוימת של מידע, ולכן ביקשנו לבחון את היחסים בין כמה אינדיקטורים ואת ההשפעות שלהם זה על זה.

בתרשים 9 נבחן היחס בין מדד אפקטיביות התיאום בין הדרגים המקצועיים למדד אפקטיביות הביצוע ויישום המדיניות, בהנחה שתיאום רב יותר בין הדרגים המקצועיים בממשלה אמור לתרום לאפקטיביות ממשלתית בביצוע המדיניות. פיזור הנקודות מייצג את היחס בין הציונים של כלל מדינות ה-OECD בשני המדדים, וכך ממחיש את היחס בין המדדים. במרכז התרשים עובר קו מגמה החותך את ממוצע ה-OECD ומייצג את המתאם בין שני המדדים.

תרשים 9

היחס בין אפקטיביות התיאום בין הדרגים המקצועיים לאפקטיביות הביצוע של המדיניות הממשלתית במדינות ה-OECD, נתוני SGI, 2022



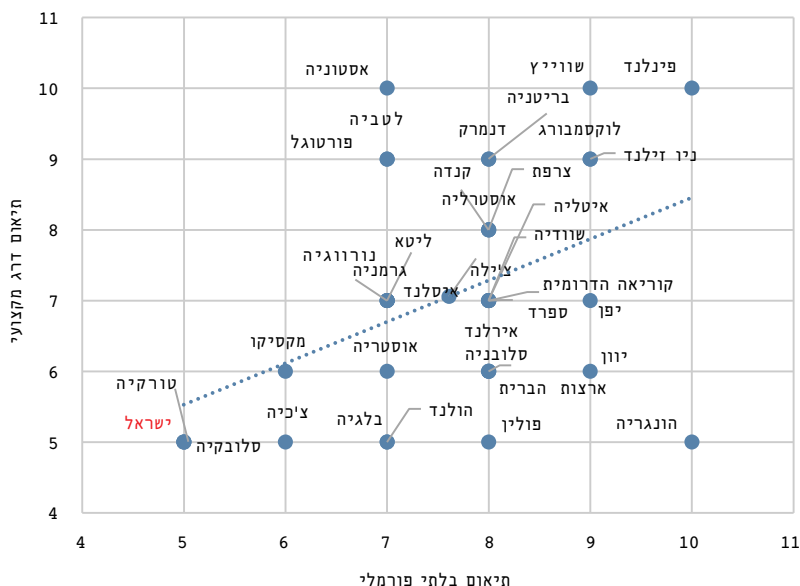
מקור: עיבוד המחברים לנתוני SGI, 2022.

נראה שיש מתאם גבוה למדי בין שני המדדים ($r=0.67$), כך, ככל שהתיאום בין הדרגים המקצועיים גבוה יותר גוברת גם אפקטיביות הביצוע של הממשלה. מהתרשים שלעיל ניתן ללמוד כמה תובנות הנוגעות לתפקוד השירות הציבורי בישראל. ראשית, אפשר לראות כי ישראל נמצאת בקבוצת המדינות שקיבלו את הציון הנמוך ביותר במדד התיאום בין הדרגים המקצועיים, אך היא קיבלה ציון גבוה מעט יותר באפקטיביות הביצוע הממשלתית ממדינות אחרות (אם כי עדיין מתחת לממוצע מדינות ה-OECD). כלומר, ניתן אולי להסיק כי ישראל מציגה אפקטיביות גבוהה יותר של הממשל למרות מידה של חוסר תיאום בין הדרגים המקצועיים. ממצא זה מעלה שאלות גם בעניין ריכוז הסמכויות והכוח בגופים מסוימים בזרוע המבצעת (בין גורמי מטה בדרג מקצועי וגם בדרג נבחר). ניתן לראות כי כמה מדינות חולקות עם ישראל את היחס הלא-מאוזן בין שני המדדים, ובהן בלגיה, פולין וטורקיה. אלו אינן מדינות הייחוס ה"רגילות" שישראל שואפת להידמות להן, ולמעשה בתרשימים קודמים הצגנו כי שתים מהשלוש (פולין וטורקיה) הן מדינות שהידרדרו מאוד בשנים האחרונות, והיעילות והאפקטיביות של השירות הציבורי בהן נפגעו.

תרשים 10 מציג את היחס בין שימוש אפקטיבי במנגנוני התיאום הלא-פורמליים לתיאום בין הדרגים המקצועיים בתוך הממשל. וכפי שאפשר לראות, קו המגמה הוא חיובי ($r=0.44$).

כפי שנכתב לעיל, למנגנוני תיאום לא פורמליים יכולות להיות השפעות סותרות: תיאום לא פורמלי "מוצלח" יכול לתרום לתיאום הרוחבי בין גופים שונים בשירות הציבורי, ואילו תיאום לא פורמלי, בפן השלילי שלו, עלול להיות נטל על עבודת הממשל, לפגוע בשקיפות ההחלטות, להגביר את הפוליטיזציה, ואף לפגוע בטיב ההחלטות. על כן, לא מפתיע למצוא קשר חיובי בין הערכה גבוהה יותר של מנגנוני התיאום הלא-פורמלי לבין מידת אפקטיביות גבוהה יותר של תיאום בין הדרגים המקצועיים. איזון הוא מילת המפתח – יש לשאוף לאיזון בריא בין תיאום פורמלי לתיאום לא פורמלי. לכן נצפה לראות שמדינות שיש בהן מנגנוני תיאום לא פורמלי מועילים ייהנו גם מתיאום אפקטיבי בין הדרגים המקצועיים בתוך השירות הציבורי.

תרשים 10
היחס בין שימוש במנגנוני תיאום לא פורמלי לבין התיאום
בין הדרגים המקצועיים במדינות ה-OECD, נחוני SGI, 2022



מקור: עיבוד המחברים לנחוני SGI, 2022.

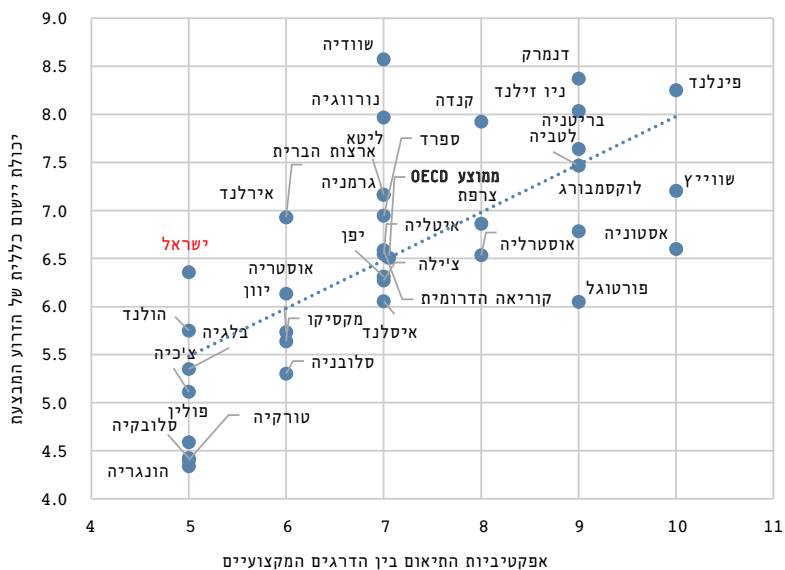
מתרשים 10 ניתן ללמוד על המצב העגום של ישראל בכל הנוגע לאיזון הקלוקל בין תיאום לא פורמלי לתיאום פורמלי בין הדרגים המקצועיים. ישראל נמצאת בתחתית הגרף, בפינה השמאלית תחתונה שלו, מיקום שהיא חולקת רק עם שתי מדינות נוספות, טורקיה וסלובקיה (שאינן מגדלורים של ממשל תקין).

אפשר להעריך בביטחון שישראל אינה מרוויחה ממנגנוני התיאום הלא-פורמליים שלה, ושמנגנונים אלו, המאופיינים בדומיננטיות סקטוריאלית ובנאמנות פוליטית, הם בעיקר מכשול בפני מנגנוני תיאום אחרים במגזר הציבורי. יתרה מזו, בשנים האחרונות חלה שחיקה במערכת היחסים, בחובת

ההיוועצות של נבחרת ציבור עם הדרג המקצועי, ובשיח "הפקידים" (שנהפך לכינוי גנאי למשרתי ציבור), והחלטות מתקבלות בעיקר ברובד הפוליטי, בתיאום לא פורמלי, ובלי עבודת מטה מספקת.

לבסוף ביקשנו לבחון את הקשר בין תיאום בין דרגים מקצועיים לבין יכולת הביצוע הכללית של הזרוע המבצעת. תרשים 11 מציג את המתאם החיובי ביניהם ($r=0.7$). ניתן לראות שישראל נמצאת מעל קו המגמה, מה שיכול לרמז על יכולת אלתור שאולי מסייעת להגיע ליכולת ביצוע ממוצעת למרות הקושי הגדל בתיאום ובתכלול מדיניות בין הדרגים המקצועיים, שנותר דומה לאורך כל התקופה.

תרשים 11
היחס בין אפקטיביות התיאום בין הדרגים המקצועיים לבין יכולת הביצוע של הזרוע המבצעת במדינות ה-OECD, נחוני SGI, 2022



מקור: עיבוד המחברים לנחוני SGI, 2022.

פערים בשירותים ציבוריים למיניהם

עד כה בחנו את אפקטיביות המערכת הציבורית הכוללת בישראל, בלי לתת את הדעת לתפוקות ולתוצאות הקונקרטיות בתחומי המדיניות למיניהם. בפרק זה נרחיב את היריעה ונבחן את ביצועי הממשלה באספקת שירותים חברתיים לאזרחים, מתוך השוואה למדינות ה-OECD. מכיוון שלא ניתן לבחון את כלל השירותים הציבוריים, נדגים את המגמות באמצעות מקרי בוחן נבחרים משלושה תחומי תוכן – רווחה, חינוך ושימוש בדאטה. הדוגמאות יאפשרו להעריך את תוצאות היישום של מדיניות בישראל ואת איכות השירותים המוצעים לאזרחים.

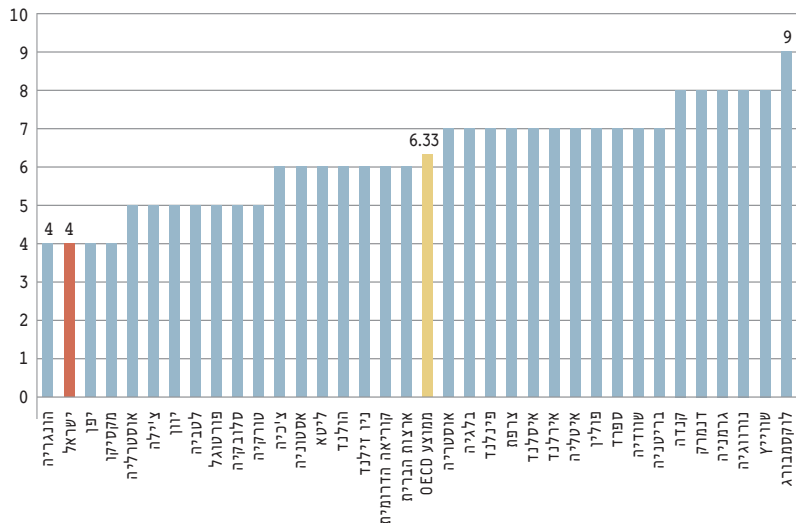
שירותי רווחה

כדי ללמוד על ביצועי השירות הציבורי בתחום הרווחה פנינו לתחום ביצועי מדיניות בתוך מדד ה-SGI (כזכור יש במדד שלושה תחומים עיקריים המתפצלים לפרקים, לנושאים ולאינדיקטורים). בפרק "הכללה חברתית" (Social Inclusion) שבעה אינדיקטורים. אנחנו נתמקד בשניים מהם: מדיניות הכללה חברתית ודירוג שיעור העוני.

מדיניות הכללה חברתית

אינדיקטור זה בוחן את מאמצי המדינה להפחית את הסיכונים להדרה חברתית, שהם אחת ממשומות הליבה של מדיניות רווחה. מניעת עוני והבטחת תנאים מאפשרים לשוויון הזדמנויות בחברה הם יסודות חיוניים בתחום זה. אינדיקטור זה שם דגש על הדרה חברתית בהיבטים של מניעת דחיקה לשוליים, תחושת שוליות וכמיהה להערכה, על ידי בחינת פערים חברתיים-כלכליים. דברי ההסבר לאינדיקטור זה מציינים גם גורמים תרבותיים, חברתיים ופסיכולוגיים המובילים לניכור, לקיפוח ולחוסר שייכות של קבוצות אוכלוסייה שונות.

12 חרשים
מדיניות הכללה חברתית במדינות ה-OECD, נחוני SGI, 2022



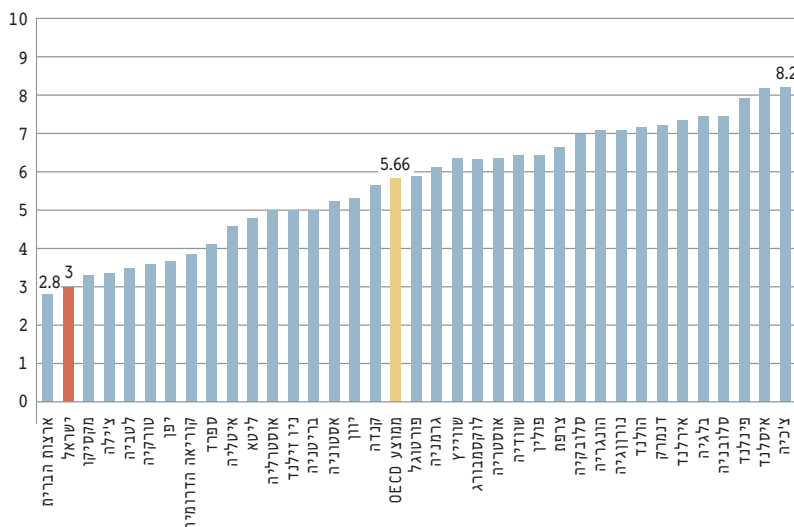
מקור: נחוני SGI, 2022.

בתרשים 12 אפשר לראות שישראל נמצאת בתחתית הדירוג של מדינות ה-OECD (עם הונגריה) בכל הנוגע למדיניות הכללה חברתית. מצד אחד, הממצא הזה אינו מפתיע על רקע התנאים המבניים השוררים בישראל, שאינם מיטביים להכללה חברתית (כגון ריבוי מיעוטים אתניים, מדינה קולטת עלייה ופערים תרבותיים), אך לפי דברי ההסבר של האינדיקטור על ישראל, הגורמים המכריעים בעניין הציון הנמוך של ישראל באינדיקטור זה נוגעים דווקא לשיעור האי-שוויון הגבוה יחסית (על-פי מדד ג'יני) ולשיעורי ההוצאה הנמוכים ביותר בתחום החברתי בהשוואה למדינות ה-OECD (16.1% מהתמ"ג לעומת ממוצע OECD של 21% ב-2018).

גם בדירוגי שיעור העוני של ה-SGI במדינות ה-OECD ישראל מופיעה בתחתית הרשימה כמעט. אינדיקטור זה של ה-SGI מתקן את שיעורי העוני

של מדינות ה-OECD לפי מדרג שבין 1 ל-10. תרשים 13 מציג את הממצאים על ישראל ביחס למדינות ה-OECD.

תרשים 13
שיעור העוני (מתוקנן) במדינות ה-OECD, נחוני SGI, 2022



מקור: נחוני SGI, 2022.

כפי שנכתב לעיל, ישראל נמצאת בתחתית הדירוג, ורק ארצות הברית, מדינה הידועה בפערים שבה ובשיעורי עוני קיצוניים לצד עושר מפליג (Baker et al., 2022), "מנצחת" אותה בשיעור עוני גבוה יותר. הציון שניתן לישראל באינדיקטור זה הוא 3.0, בעוד ממוצע ה-OECD גבוה כמעט פי שניים (5.66).

שירותי חינוך

מלבד רווחה, חינוך נחשב דוגמה מובהקת לשירות ציבורי שמדינות צריכות להעניק לאזרחיהן. וכך, על פי חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, וחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953, מערכת החינוך הישראלית אמורה לתת שירותי חינוך שוויוני ואיכותי ולשרת את כלל ילדי ישראל.

בשנת 2024 עמד תקציב משרד החינוך על 84,071,785,000 ש"ח, כלומר, מערכת החינוך היא המערכת הציבורית בעלת התקציב הגדול ביותר בישראל. יתרה מזו, התקציב הנומינלי יותר מהוכפל בעשור האחרון (אילן, 2021). ההוצאה לחינוך היסודי בישראל עומדת על 2.5% מהתמ"ג, לעומת ממוצע OECD של 1.5%, ופי שניים מממוצע האיחוד האירופי שעמד על 1.3% ב-2022.

לכאורה המצב מצוין. אך אם מתעמקים בנתונים, הם אינם מראים את כל התמונה, ואפילו מעוותים אותה.

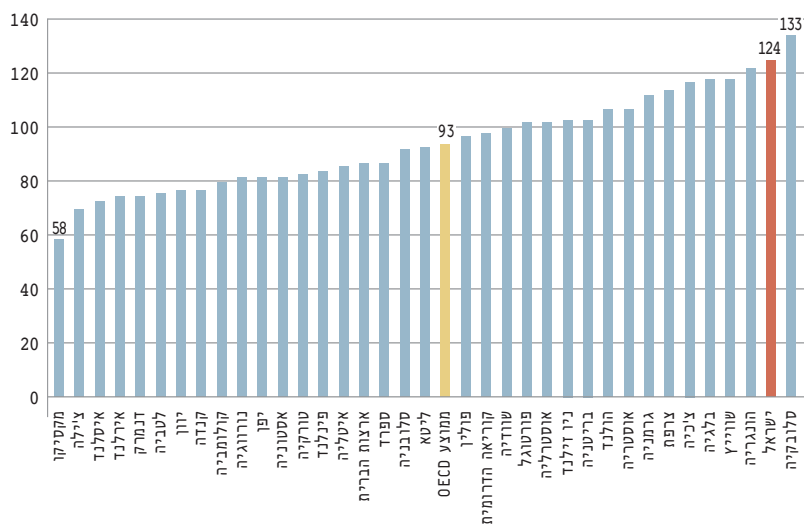
העובדה שתקציב החינוך "עקף" בשנים האחרונות את תקציב הביטחון עוררה, ללא סיבה, התרגשות מסוימת, כיוון שסגירת הפער נבעה בחלקה הגדול מעליית שכר המורים ומצמצום חלקו של תקציב הביטחון בתוצר, מגמה שצפויה להתהפך בעקבות מלחמת חרבות ברזל (פלוג, דוד וקנת פורטל, בהכנה) ועלולה להביא לקיפאון כלכלי ולעלייה בהוצאות הביטחון, כמו ב"עשור האבוד" שאחרי מלחמת יום הכיפורים (סבירסקי, 2004).

אך גם בלי קשר להוצאות הביטחון הצפויות, עלייה נומינלית בתקציב כולל איננה מספרת את הסיפור. הבעיה נחשפת כשבודקים את הנתון של ההוצאה הממוצעת לתלמידי ישראל, המשקף הרבה יותר את המציאות במוסדות החינוך. העלות השנתית הממוצעת של תלמיד בבית ספר יסודי במערכת החינוך הממלכתית בישראל עומדת על 17,615 ש"ח. העלות לתלמיד בישראל אינה נקבעת מלכתחילה על ידי משרד החינוך על פי מאפייני התלמיד והמוסד, אלא היא עלות תוצאתית ממוצעת, דהיינו הסכום המתקבל בחלוקת כלל התשומות הכספיות והמועברות ממשרד החינוך לבתי הספר, לרשויות המקומיות ולרשתות, חלקי מספר התלמידים בקטגוריה מסוימת

(משה, 2023). למעשה ישראל נמצאת בתת־תקצוב ביחס למדינות ה־OECD, והוא מתבטא בהוצאה ציבורית נמוכה לתלמיד, ועוד יותר מכך, בתוצאות של מה שמערכת החינוך הזאת מספקת – היינו בפערים ביכולות של התלמידים משכבות אוכלוסייה שונות.

תרשים 14 בוחן את הפערים ביכולות המתמטיות בין תלמידים ממעמדות חברתיים־כלכליים שונים, בהשוואה לתוצאות מבחני PISA, התוכנית הבינלאומית להערכת תלמידים של ה־OECD. התרשים מציג את הפער בין ממוצע ציוני מבחן PISA במתמטיקה ברבעון העליון לבין ממוצע הציונים ברבעון התחתון בכל מדינות ה־OECD (מלבד המצטרפות החדשות, קולומביה וקוסטה ריקה).

תרשים 14
הפער בין הרבעון העליון לרבעון התחתון בממוצע ציוני
מבחן PISA במתמטיקה במדינות ה־OECD



מקור: נתוני 2022, OECD

כפי שניתן לראות, ישראל מדורגת כמעט ראשונה בפערים בין ממוצע הציונים של הרבעונים. כלומר, מלבד סלובקיה, הפער הגדול ביותר ביכולות המתמטיות בין הרבעון העליון לרבעון התחתון במדינות ה-OECD לפי מבחני PISA הוא בישראל. הפער בישראל גדול ב-31 נקודות ממוצע ה-OECD (124 לעומת 93), כלומר 7.30%.

שימוש בדאטה לקבלת החלטות

דוגמה שלישית ואחרונה לבחינת השירותים נוגעת לנגישות לדאטה ממשלתית ולשימוש בו. ישראל היא מהמדינות המובילות בעולם החדשנות; לא בכדי היא זכתה לתואר "אומת הסטארט-אפ" (start-up nation), בין היתר בשל מספר חברות ההזנק שקמו במדינה, מספר מרכזי המו"פ הבינלאומיים הפועלים בארץ ומספר ה"אקזיטים" של חברות ישראליות (רשות החדשנות, 2022). עם זאת, נראה שדווקא במגזר הציבורי לעיתים קרובות "הסנדלר הולך יחף". כבר ב-2011 הצהיר ראש הממשלה (ממשלת נתניהו השנייה) על מחויבות הממשלה לקידום עקרונות ממשל פתוח, על הצטרפותה של ישראל ליוזמה הבינלאומית לממשל פתוח (Open-Government-Partnership), ועל אימוץ מדיניות של הנגשת נתונים ועיצוב מדיניות מבוססת נתונים.

נתוני ממשל פתוח נהפכו לכלי חיוני להתמודדות עם סוגיות מדיניות מורכבות, והם משמשים כלי לניתוח מדיניות, וכן לפיתוח פתרונות חדשניים. מגפת הקורונה, שינויים בשוק העבודה (ריבוי החל"טים) ומשברים מתמשכים (כמו פינוי אוכלוסייה במלחמה), הדגישו את הצורך של ממשלות להבטיח גישה לנתונים עדכניים, רלוונטיים ואיכותיים כדי לטפח חוסן ולאפשר תגובה קוהרנטית ורחבה של מענים לציבור הרחב.

7 בחי הספר לבנים חרדים אינם משתתפים במבחני פיז"ה או במבחנים משווים אחרים, ואם כך, הנתון כבר "מנוכה" במידה רבה מהאיכות הירודה של לימודי הליבה בבחי הספר החרדיים לבנים (ראמ"ה, 2022).

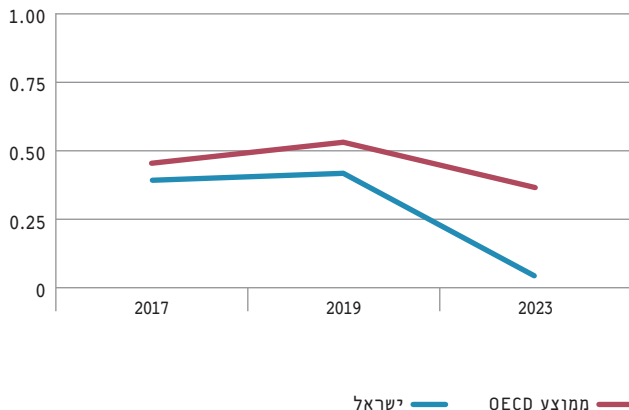
בדוגמה זו נביא דוגמה ממדד אחר, שלא נכלל ב־SGI. ה־OECD מגבש מדד הבוחן את הפתיחות והנגישות של דאטה ציבורי הניתן לשימוש חוזר בעיצוב מדיניות מבוססת נתונים. המדד הזה מדרג את המאמצים שממשלות עושות כדי לתכנן וליישם מדיניות לאומית של נתוני ממשל פתוח (OECD Open, Useful and Re-usable data Index), והוא מכונה גם מדד OURData.

מדד OURData הוא כלי הערכה מקיף לרמת הפתיחות והשקיפות של מדינות החברות בארגון. המדד לשנת 2022 כלל יותר מ־670 נקודות מידע שנאספו מ־36 מדינות חברות ב־OECD ומארבע מדינות מועמדות לחברות, ואיגד אותם לשלושה אינדיקטורים מרכזיים:

האינדיקטור הראשון, **זמינות הנתונים**, בוחן את היקף אימוץ הדרישות הפורמליות לפרסום נתוני ממשל פתוח על ידי המדינות, ואת מידת המעורבות של בעלי העניין בזיהוי הביקוש לנתונים ובהנגשת מאגרי נתונים בעלי ערך גבוה. נדבך זה בוחן, לדוגמה, אם למדינה יש אסטרטגיה לנתונים פתוחים. האינדיקטור השני, **נגישות הנתונים**, בוחן את זמינות הדרישות להנגשת נתונים, ואת ההיקף שבו מאגרי נתונים ממשלתיים בעלי ערך גבוה מונגשים בפורמטים פתוחים, מעודכנים וניתנים לשימוש חוזר, עם איכות מטא־דאטה טובה ובאמצעות ממשקי תכנות (APIs). הוא גם בוחן את מעורבות בעלי העניין בפורטל הנתונים המרכזי ובשיפור איכות הנתונים במאגר המשלתי. האינדיקטור השלישי, **תמיכת הממשלה בשימוש חוזר בנתונים**, בוחן את המידה שבה ממשלות ממלאות תפקיד פרואקטיבי בקידום השימוש החוזר בנתוני הממשל הפתוח, הן בתוך הממשל הן מחוצה לו. לדוגמה, הוא בוחן אירועים ושותפויות עם גורמי חברה אזרחית ועסקים לשם העלאת המודעות לנתונים פתוחים ועידוד השימוש בהם.

במחקר זה ביקשנו לבחון את ביצועיה של ישראל באינדיקטור השלישי, החשוב ביותר לטעמנו כיוון שהוא מתמקד בפעולות יזומות וישירות של הממשלה להנגשה ולעידוד שימוש בנתונים, ונותן אינדיקציה למידת השירותיות והפרואקטיביות של הממשלה בהנגשת נתונים ובעידוד לשימוש בדאטה לעומת ממוצע מדינות ה־OECD בשלושת הפרסומים האחרונים של ציוני המדד ב־2017, ב־2019 וב־2023.

תרשים 15
הציון של ישראל באינדיקטור התמיכה הממשלתית
בשימוש חוזר בנתונים ממשלתיים לאורך זמן
בהשוואה לממוצע ה־OECD, נחוני OURData Index
של ה־OECD 2017-2023 (ציון 0-1)



מקור: עיבוד המחברים ל־OECD Open, Useful and Re-usable data Index, 2023.

כפי שניתן לראות, הציון של ישראל נמוך בהרבה מממוצע ה־OECD בכל הנוגע למידת התמיכה הממשלתית בשימוש בנתונים ממשלתיים, וצ'ילה ויוון הן המדינות היחידות המדורגות מתחתיה.

אומנם כבר ב־2017 היה הציון של ישראל במדד זה נמוך מממוצע ה־OECD, אולם למרות שורה של החלטות ממשלה לטיוב ולהנגשה של דאטה ממשלתי לאורך השנים, הפער בין ישראל לשאר מדינות ה־OECD רק הלך והתרחב.⁸ כמו כן, אף שציוניהן של רוב מדינות ה־OECD במדד זה ירדו, ניכר כי ההידרדרות של ישראל הייתה תלולה בהרבה.

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

בחינה של מדדים משלימים מצביעה על מגמה דומה. שיעור המשתמשים בשירותי הממשלה המקוונים אומנם נמצא במגמת עלייה (כ-48.7% ב-2020 לעומת כ-35% ב-2014), אך הוא עדיין נמוך מממוצע ה-OECD. יתרה מזו, לפי מדד Online Services Index (OSI) של האו"ם, המדרג את היצע השירותים המקוונים של הממשלות דירוג יחסי, חלה ירידה במיקומה של ישראל (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2022).

סעיף זה ביקש להפנות זרקור לשלושה מקרי בוחן בשירותים ציבוריים: רווחה, חינוך והנגשת דאטה. הנתונים בחלק זה של המחקר מצטרפים לניתוח בחלקה הראשון שעסק באפקטיביות המערכת הציבורית בכללותה, ולכן לא מפתיע שהתוצאות של עבודת הממשלה בשלושת התחומים האלה בפועל נמוכות בהרבה בממוצע ה-OECD, בדיוק כמו יכולת התכלול ואפקטיביות הביצוע של ישראל.

עד כה הדגשנו את ההערכה האובייקטיבית, ככל האפשר, של המדיניות והשירותים, בלי לכלול היבטים הקשורים בציפיות ובשביעות רצון האזרחים. כדי להשלים את התמונה, החלק האחרון במחקר יעסוק בהשוואה בינלאומית של ציפיות האזרחים מהשירותים החברתיים.

תפיסות הציבור בהשוואה בינלאומית

התחלנו את המחקר בסקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה שבחן את רמת שביעות הרצון של אזרחים בישראל מהשירותים הציבוריים ביחס לממשלות קודמות בשתי נקודות זמן. בפרק זה נבקש להשוות את שביעות הרצון של האזרחים בישראל לשביעות הרצון של אזרחי מדינות אחרות.

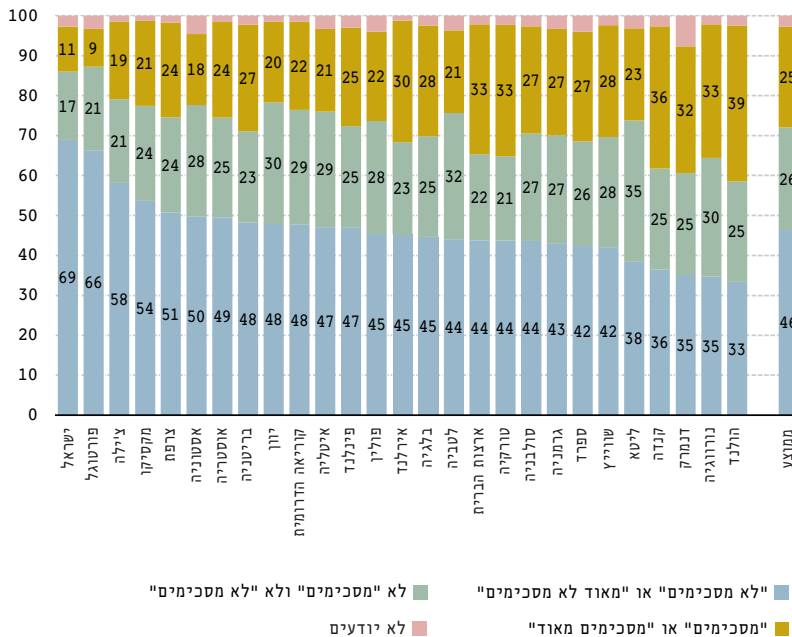
בשנת 2022 ערך ארגון ה-OECD סקר בסדרת סקרי Risks that Matter במדינות החברות בארגון (לא כל המדינות השתתפו בסקר). בסבב זה של הסקר נשאלו כמה שאלות הרלוונטיות במיוחד לסוגיית איכות השירות הציבורי, ונביא ממנו כמה ממצאים מרכזיים שהתפרסמו בפעם הראשונה בספטמבר 2023.

ציפייה לקבל שירותים אזרחיים בעת הצורך

האמון של הציבור הישראלי בקבלת שירותים ציבוריים בשעת הצורך נמוך במיוחד. שיעור הישראלים שלא הסכימו עם ההיגד "אני מאמין שאוכל לממש בקלות זכאות להטבות ציבוריות אם אזדקק להן"⁹ היה הגבוה מכל מדינות ה-OECD – 69%, לעומת 46% בממוצע ה-OECD. כך, שיעור הישראלים המסכימים עם ההיגד היה מהנמוכים ביותר – 11%, לעומת 25% בממוצע ה-OECD. במילים אחרות, רוב רובו של הציבור הישראלי אינו סומך על תמיכה ציבורית בעת צרה. כזכור, נתונים אלו נאספו עוד בטרם פרצה מלחמת חרבות ברזל.

9 תרגום המחברים. נוסח השאלה המקורי הוא: "I feel that I could easily receive public benefits if I needed them". אף שסביר שהשאלה הוצגה בנוסח מתורגם, ה-OECD לא פרסם לציבור את נוסחי השאלון המתורגמים.

16 תרשים
רמת האמון של משיבים לסקר Risks that Matter של ה-OECD כי יהיו זכאים לשירותים ציבוריים אם יזדקקו להם, 2022 (ב-%)



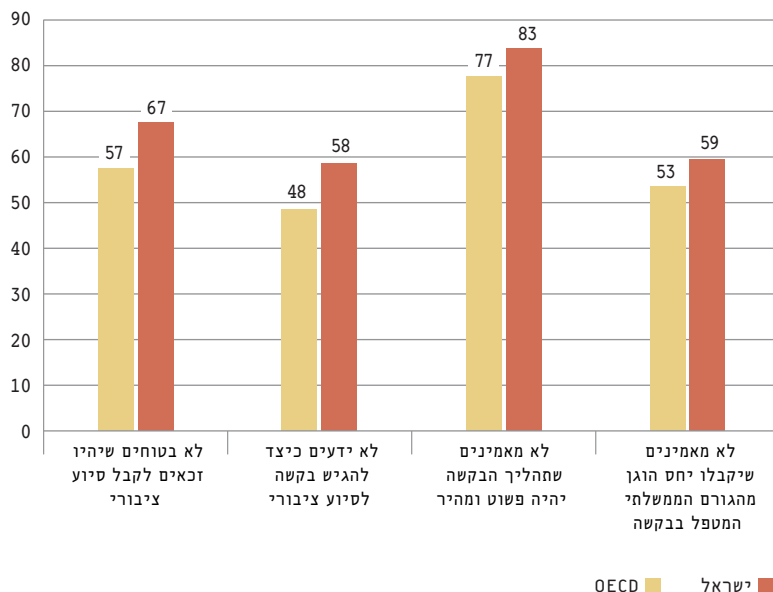
מקור: OECD, 2023

מי שהביעו ספק שיוכלו ממש זכאות להטבות ציבוריות אם יזדקקו להן (או בקיצור, הספקנים – אם כי כנראה ספקנים לא בכדי), נשאלו אם נתקלו בחסמים נפוצים לקבלת שירות. שיעור גבוה יותר של הספקנים בציבור הישראלי העידו כי הם מצפים להיתקל בחסמים למיניהם בדרך למימוש זכאות להטבות, בהשוואה לממוצע ה-OECD, וביחס לכל אחד מהחסמים שהוזכרו בשאלון. כך, 83% מהספקנים בישראל סברו כי אם יזדקקו להטבות ציבוריות תהליך הבקשה לא יהיה פשוט ומהיר, לעומת 77% בממוצע

ה־OECD. 67% מהספקנים בישראל אינם בטוחים שיהיו זכאים לקבל סיוע אם יזדקקו לו, לעומת 57% ב־OECD. 59% מהספקנים בישראל אינם מאמינים שיקבלו יחס הוגן מהגוף הממשלתי המטפל בבקשה אם יגיש אותה, לעומת 53% בממוצע ה־OECD, ו־58% חושבים שלא ידעו כיצד להגיש בקשה להטבות ציבוריות אם יזדקקו להן, לעומת 48% בממוצע ה־OECD.

תרשים 17

שיעור המשיבים שדיווחו על חסמים בגישה לשירותים ציבוריים, מתוך מי שהביעו ספק אם יוכלו לממש זכאות להטבות ציבוריות אם יזדקקו להן (ב-%)



מקור: עיבודי המחקרים לנתוני OECD, 2023

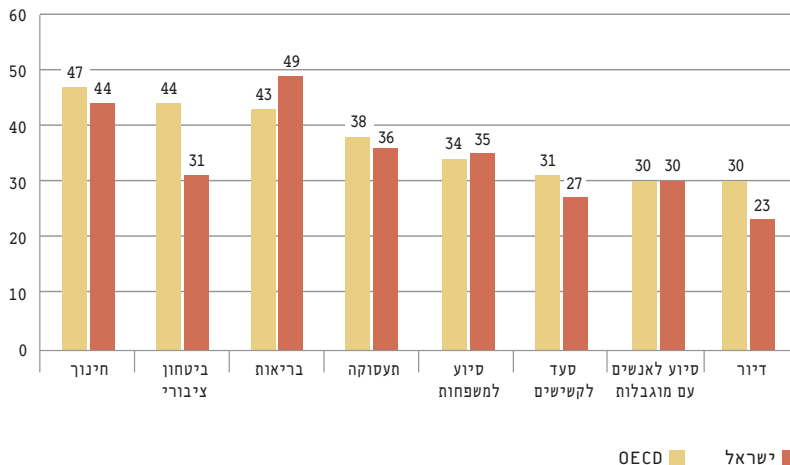
ישראל בולטת לרעה לא רק בנגישות ההטבות הציבוריות, אלא גם באיכות השירותים הציבוריים עצמם. בשאלות בנוגע לתחומי שירות ציבוריים מסוימים – דיור, סיוע לבעלי מוגבלויות, סעד לקשישים, סיוע למשפחות, תעסוקה, בריאות, ביטחון ציבורי וחינוך – שגם עליהם נשאלו המשיבים אם הם מאמינים כי הם ומשפחתם ייהנו משירותים ציבוריים איכותיים אם יזדקקו להם – ישראל מתבלטת לרעה כמעט בכל השאלות שנשאלו בסקר, מלבד בתחום הבריאות, שבו היא בולטת לטובה.

תחום הביטחון הציבורי בלט לרעה במיוחד, עוד לפני אירועי 7 באוקטובר, שכן הסקר נערך במהלך שנת 2022. כך, רק 31% מהמשיבים בישראל האמינו כי יקבלו שירותים ציבוריים בתחום הביטחון אם יזדקקו להם, לעומת 44% בממוצע ה-OECD, פער של 13 נקודות אחוז.

פערים קטנים יותר לרעת ישראל ניכרים גם בתחום הדיור (7 נקודות אחוז פחות מהממוצע ב-OECD), בסעד לקשישים (4 נקודות אחוז פחות) ובתחום החינוך (3 נקודות אחוז פחות). בתחומי התעסוקה, סיוע לבעלי מוגבלויות וסיוע למשפחות שיעור המשיבים בישראל שסבורים שיוכלו לקבל שירות דומה לממוצע ה-OECD.

תחום הבריאות הוא התחום היחיד שבו שיעור המשיבים בישראל שסבורים שיקבלו שירותים ציבוריים אם יזדקקו להם (49%) גבוה הרבה יותר מממוצע ה-OECD (43%), פער של 6 נקודות אחוז.

18 חרשים
"אני מאמין שאני ובני ביחי נהנה משירותים ציבוריים
איכותיים בתחום ... כשנזדקק להם"
שיעור המסכימים (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים לנחוני 2023, OECD

אמון ברשתות ביטחון חברתיות

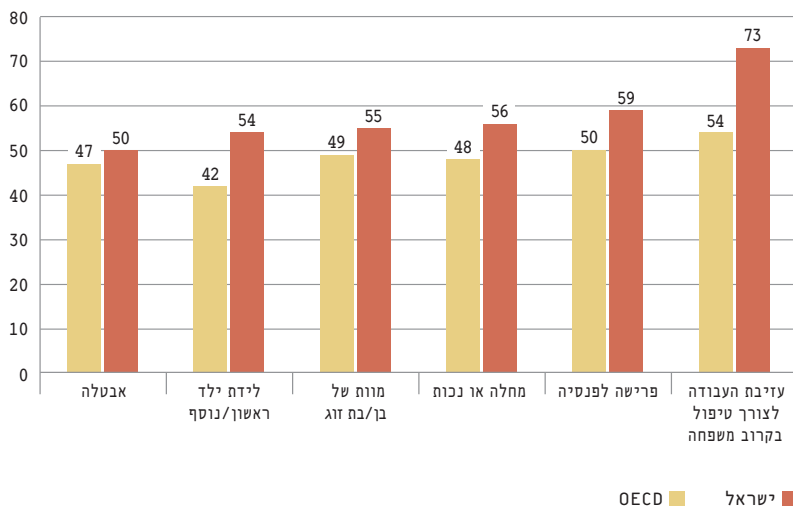
שאלה נוספת ששאלו חוקרי ה־OECD היא "האם הממשלה תספק לך ולמשפחתך תמיכה כלכלית מספקת במקרה של אובדן הכנסה בעקבות...?", ביחס לנסיבות מגוונות העשויות להוביל לאובדן הכנסה. בכל הנסיבות שהמשיבים נשאלו עליהן עלה כי הביטחון של ישראלים ברשתות הביטחון החברתית נמוך מהמוצע ב־OECD. 73% מהמשיבים לא הסכימו כי יקבלו תמיכה מספקת אם יצטרכו לעזוב את העבודה כדי לדאוג לבן משפחה (לעומת 54% בממוצע ה־OECD), 59% מהמשיבים לא הסכימו כי יזכו בתמיכה מספקת עם הפרישה לגמלאות (לעומת 50% ב־OECD), 56% לא הסכימו כי יקבלו תמיכה מספקת אם יסבלו ממחלה או מנכות (לעומת 48%

ב־OECD), ושיעורים דומים לא הסכימו כי יזכו לתמיכה מספקת במקרה של מוות של בן או בת זוג. 54% לא הסכימו כי יזכו לתמיכה במקרה של לידת ילד (לעומת 42% ב־OECD), ו־50% לא הסכימו כי יזכו לתמיכה מספקת אם יהיו מובטלים (לעומת 47% ב־OECD).

מעניין לציין כי החוק ורשתות הביטחון החברתי בישראל מגנים על האזרחים מפני אובדן הכנסה בעקבות רוב הנסיבות האלה, בדרכים שונות – הפרשת פנסיה חובה, ביטוח שארים חובה (להורים ולמי שיש להם בני זוג), ביטוח נכות, דמי אבטלה, קצבת נכות ודמי לידה. אולם, העובדה שהגנות מסוימות מחויבות בחוק או בצו אין פירושה בהכרח שהן נגישות או מספקות, ונתוני סקר ה־OECD מעידים שהאמון של הישראלים ברשתות הביטחון החברתיות נמוך.

תרשים 19

שיעור המשיבים שאינם מסכימים, או אינם מסכימים כלל כי הממשלה תספק להם למשפחתם תמיכה כלכלית מספקת במקרה של אובדן הכנסה בנסיבות שונות, ישראל וממוצע ה־OECD ב־2022 (ב־%)

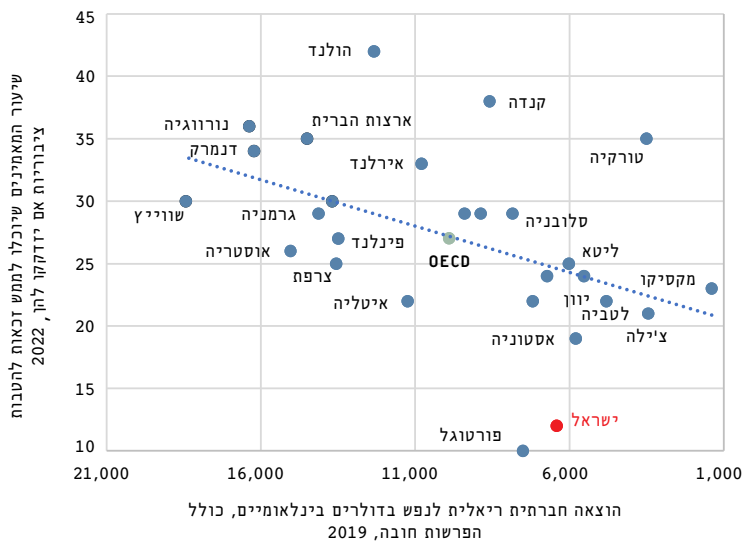


מקור: נתוני OECD, 2003

הקשר בין הוצאה ציבורית לבין הציפייה לקבל שירותים ציבוריים

הניתוח האחרון במחקר זה יתמקד ביחס בין הוצאה ציבורית לבין האמונה של האזרחים כי יזכו לתמיכה ציבורית אם יזדקקו לה. תרשים 20 בוחן את הקשר בין הציפייה של האזרחים ליהנות מתמיכה ציבורית אם יזדקקו לה לפי סקר Risks that Matter של ה-OECD אל מול הוצאה חברתית ריאליית לנפש (כולל הפרשות חובה). הקשר הצפוי בין שני המשתנים האלה הוא שככל שההוצאה החברתית לנפש תהיה גבוהה יותר, כך יעלה גם שיעור המצפים כי יוכלו לממש את הזכויות הטובות.

תרשים 20
הקשר בין הוצאה ציבורית לנפש (כולל הפרשות חובה) בדולרים בינלאומיים (PPP), לציפייה לזכויות לשירותים ציבוריים, מדינות ה-OECD (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים לנתוני OECD, 2003 ולנתוני Social Expenditure Database (SOCX)

כפי שאפשר לראות מהתרשים יש מתאם חיובי בין הוצאה חברתית לבין שיעור האנשים במדינה שמאמינים כי יוכלו לממש זכאות להטבות ציבוריות אם יזדקקו להן, ועלייה ממוצעת של 0.7 נקודות אחוז בשיעור המצפים שיוכלו לקבל תמיכה לכל עלייה של \$1,000 מתוקני PPP בהוצאה החברתית לנפש. ההוצאה הציבורית על שירותים חברתיים בישראל נמוכה ביחס למוצע ה-OECD, ולכן ישראל נמצאת בחלק הימני של ציר ה-X, עם מדינות נוספות ששיעור ההוצאה החברתית בהן נמוך. עם זאת, גם לנוכח ההוצאה הנמוכה אפשר לראות שישראל ממוקמת מתחת לקו המגמה, ולמעשה הציפיות של האזרחים בה נמוכות בהרבה גם ביחס למדינות שההוצאה החברתית בהן דומה יחסית (כמו יוון, לטביה או אסטוניה). כלומר, גם מעבר להוצאה החברתית הנמוכה, הציבור הישראלי מעריך כי הסיכוי שייהנה מתמיכה ציבורית נמוך בהרבה מכפי שהיה אפשר לצפות ממדינות דומות.

אירועי 7 באוקטובר והמלחמה חשפו את חולשתו של השירות הציבורי בישראל. אוזלת ידה של המדינה וחוסר יכולה להגיב בזמן אמת ולהציע שירותים לאזרחים במשבר נחשפה ועוררה ביקורת רבה. אולם, כפי שעולה ממחקר זה, המשבר רק חשף את מצבו העגום המתמשך של השירות הציבורי בישראל, ואת האפקטיביות הנמוכה המתמשכת שלו.

בשנים האחרונות אנו עדים לשורה של מהלכים (הצעות חקיקה והחלטות בדרג הממשלתי) שהתוצאה המעשית שלהם – גם אם לא בהכרח כוונתם מלכתחילה – היא החלשת השירות הציבורי, במיוחד דרך פגיעה בעצמאותו ובמקצועיותו. מבין המהלכים אפשר למנות פוליטיזציה של תפקידי שומרי הסף, הימנעות ממינוי פקידים בכירים ודירקטורים בחברות ממשלתיות, היעדר היוועצות של הדרג הנבחר בדרג המקצועי ועוד (גולשטיין-גפרין, 2023, 21 באוגוסט; כהן, 2023; פיק, 2023, 2 ביוני; שפירא ופישר-הראל, 2023, 23 ביולי).

התופעה משתקפת גם בהתבטאויות פומביות תוקפניות של הדרג הנבחר נגד הדרג המקצועי ("הפקידים"), הנעשות תכופות וחריפות יותר ויותר. הטיעון המרכזי העולה מהן הוא כי הידוק האחיזה הפוליטית בשירות הציבורי, אגב פגיעה בעצמאותו, יביא לחיזוק המשילות. אולם, לא רק שטענה זו אינה מתיישבת עם הממצאים בספרות המחקר (קרמניצר, 2019, 22 בספטמבר), היא אף עומדת בסתירה להמלצות הוועדות שהוקמו בישראל כדי לשפר ולייעל את השירות הציבורי ולחזק את המשילות, וגם בסתירה להחלטות ממשלה שהתקבלו בעקבותיהן.¹⁰

הראנו לעיל שהגדלת תקציב (בתחום החינוך) או ריכוז החלטות ממשלה (בתחום הנגשת דאטה) אינן משנות בהכרח את המציאות ואת טיב השירותים. גם בניתוח הקשר בין האמון בנגישות ההטבות הציבוריות להוצאה החברתית נמצא כי ישראל נמצאת הרבה מתחת לקו המגמה, ממצא הרומז שמלבד ההוצאה הנמוכה, יש גם בעיות ב"פונקציית הייצור" של השירותים הציבוריים,

10 רשימת חלקית של ועדות ציבוריות שהמליצו על שימור וחיזוק מודל שירות ציבורי עצמאי ומקצועי: קוברסקי (1989); טרכטנברג (2011); קוצניק (2012); רפורמה בהון האנושי (2013).

וכי כדי לשפר את השירותים לאזרחים תידרש לא רק הוצאה גבוהה יותר, אלא גם רפורמות שיובילו לשיפור באפקטיביות השירות הציבורי בכלל. המדדים שהצגנו בתחילת מחקר זה יכולים להצביע על כיוונים אפשריים לרפורמות אלו.

למעשה, ניתוח הממצאים בפריזמה מערכתית חושף מעגל קסמים המזין את עצמו וממשיך לפגוע באפקטיביות השירות הציבורי בישראל דרך שעתוק דינמיקות במערכת (בן משה וגולשטיין-גלפרין, 2023). במקרה זה, חוסר האפקטיביות של השירות הציבורי בישראל בהשוואה למדינות OECD ניכר בתחומי המדיניות למיניהם, ופוגע עוד יותר באיכות השירותים ובפיתוח שירותים נוספים. בעקבות זאת, אין לציבור אמון ביכולתו לקבל מענה ראוי, מה שמחליש את האטרקטיביות של השירות הציבורי וממשיך לפגוע באפקטיביות שלו. ממצאים אלו מתכתבים עם המגמה הכללית של ירידה מתמשכת באמון הציבור במוסדות – בסקר בזק שנערך בתחילת מלחמת חרבות ברזל, באוקטובר 2023, היה האמון בממשלה הנמוך ביותר מאז תחילת המדידות של המכון הישראלי לדמוקרטיה ב־2003, ועמד על 18% בלבד (הרמן וענבי, 2023, 23 באוקטובר). חוסר האמון של הציבור מוביל לצמצום תקציבים ולשחיקה של מעמד השירות הציבורי, ואלו גורמים לירידה נוספת באיכות השירותים ומחזקים את האפקטיביות הנמוכה – וכך המעגל נמשך.

מעגל קסמים שלילי זה הוא מעין "נבואה המגשימה את עצמה". הספרות מראה כי כדי לקטוע את השרשרת ולמנוע את המשך ההידרדרות נדרשת מעורבות חיצונית למערכת שתזעזע אותה ותשנה את הדפוסים המקבעים (Blair et al., 2021; Hallett & Hobbs, 2020).

אירועי 7 באוקטובר וההתנהלות שבעקבותיהם הוכיחו מעבר לכל ספק שהשירות הציבורי בישראל נמצא במשבר חמור. בחודשים הראשונים למלחמה חוו הציבור וגם הממשלה ומוסדות השירות הציבורי את ההשלכות החמורות של התפקוד האיטי והמסורבל, את היעדר התיאום, היעדר ההנגשה, וגם את מחירים של מינויים לא ראויים ושל הקיצוץ בתקציבים.

יש לקוות שבתוך המשבר נפתח גם חלון הזדמנויות להובלה של מהלך אסטרטגי רחב לשיקום השירות הציבורי "ביום שאחרי" ולהגברת האפקטיביות שלו במתן שירותים לאזרחיות ולאזרחים.

רשימת המקורות

אילן, שחר (2021, 1 בספטמבר). תקציב החינוך הוכפל בעשור, ההישגים פחתו. **כלכליסט**.

אלרון, מאיר ומיכאל, קובי (2023). המשבר החברתי-פוליטי המכונן בישראל: מאפיינים והשלכות על הביטחון הלאומי. INSS המכון למחקרי ביטחון לאומי.

אמסטרדמסקי, שאול (2023, 14 באוקטובר). חבורת סמרטוטים שמקיפים את עצמם בסמרטוטים. **כאן 11**.

אמסטרדמסקי, שאול (2023, 19 באוקטובר). ממשלה מנופחת הפכה לפשע נגד הציבור. **כלכליסט**.

בן משה ליבנה, ליאת וגולשטיין-גלפרין, ריטה (2023), **שינוי מערכתי - הלכה למעשה**. שיתופים ומרכז קיימא.

גזית, אמיתי (2023, 22 בנובמבר). 7 באוקטובר הוא יום הכיפורים של השירות הציבורי. הכל בקריסה מוחלטת. **כלכליסט**.

גולשטיין-גלפרין, ריטה (2023, 21 באוגוסט). פחות אמון במוסדות ובפרט בשירות הציבורי יצמצם את הרווחה הכלכלית של האזרח. **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**.

גולשטיין-גלפרין, ריטה (2023, 6 בנובמבר). ממשלה אחת: תכלול מענים ותכנון אסטרטגי בשגרה ובחירום. **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**.

גרונאו, ראובן (2012). הפרטת השירותים החברתיים בישראל: תהיות וחששות. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

דגני, יצחק (2022, 18 בנובמבר). "האם נבחרנו כדי לחלק ג'ובים?". *Jokopost*.

הרמן, תמר וענבי, אור (2023, 23 באוקטובר). סקר בזק "חרבות ברזל": אמון הציבור בצה"ל ובמשטרה גבוה מביוני 2023. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

זינגר, רוני (2023). משילות או ג'ובים? הסעיף ברפורמת לויין שיקל על השרים למנות מקורבים. שומרים.

טוקר, נחי (2023, 30 ביולי). התוכנית הגדולה של הממשלה: להפוך את המגזר הציבורי ממקצועי – לפוליטי. דה מרקר.

טלשיר, גייל (עורכת) (2020). משילות או דמוקרטיה?. רסלינג.

כהן, ניסים (2023, 15 באוקטובר). אחרי המלחמה צריך לעצור את הפוליטיזציה של המינהל הציבורי החולה. דה מרקר.

לן, עידו ובן-בשט, יוני (2023). שחיקה מתמשכת: השכר במגזר הציבורי בישראל לעומת השכר במגזר הפרטי בהשוואה בין-לאומית. פורום ארלוזורוב.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (2022). מדדים דיגיטליים לישראל. הודעה לתקשורת.

מבקר המדינה. (2022). דוח שנתי של מבקר המדינה – נובמבר 2022: מבנה השכר וההעסקה בשירות הציבורי.

מבקר המדינה. (2023א). דוח מבקר המדינה – מאי 2023: משרד ראש הממשלה – המועצה הלאומית לכלכלה.

מבקר המדינה. (2023ב). נציב תלונות הציבור – דוח מיוחד: תלונות הציבור בשבועות הראשונים של מלחמת "חרבות ברזל".

משה, נטע (2023). נחונים על עלות ממוצעת להלמיד לפי מעמד משפטי ופיקוח. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

סבירסקי, שלמה (2004). 1967: תפנית כלכלית-מדינית בישראל. אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

פיק, עידו (2023, 2 ביוני). הפוליטיזציה של השירות הציבורי – מכה קשה למדינה. כלכליסט.

פלוג, קרנית, אבירם-ניצן, דפנה, וקנת פורטל, רועי (2024, 22 בינואר). סקר כלכלי מיוחד: כמחצית מהציבור אינם מרוצים מהמצב הכלכלי במדינה; 39% לא מרוצים מהשירותים הציבוריים שהם מקבלים ממנה. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פלוג, קרנית, דוד, צחי וקנת פורטל, רועי (בהכנה). סדרי עדיפויות בתקציב המדינה. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פלסנר, יוחנן (2017, 26 ביולי). מינויים פוליטיים – פיגוע משילות. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

צ'חנובסקי, נטע (2023, 18 בנובמבר). הממשלה ייבשה את השירות הציבורי, אנחנו משלמים את המחיר. N12.

צ'רניחובסקי, דב (2019). מערכת הבריאות: מבט-על. דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2019. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

ראמ"ה. (2022). מחקר פיזה 2022 – דוח טכני: מאפיינים, כלי הערכה ומהלך המחקר. משרד החינוך.

רשות החדשנות. (2022). דוח החדשנות 2021 – תמונת מצב.

קרמניצר, מרדכי (2019, 22 בספטמבר). על משילות ודמוקרטיה. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שפירא אסף, והראל-פישר, עדנה (2023, 23 ביולי). השר אמסלם מול רשות החברות הממשלתיות: לא ממלכתיות ולא משילות. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

Almquist, Roland, Grossi, Giuseppe, Van Helden, G. Jan, & Reichard, Christoph (2013). Public sector governance and accountability. *Critical Perspectives on Accounting*, 24(7-8), 479-487.

Baker, Regina S., Brady, David, Parolin, Zachary, & Williams, Deadric T. (2022). The enduring significance of ethno-racial inequalities in poverty in the US, 1993-2017. *Population Research and Policy Review*, 41(3), 1049-1083.

Barr, Abigail, Lindelow, Magnus, & Serneels, Pieter (2009). Corruption in public service delivery: An experimental analysis. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 72(1), 225-239.

Blair, Courtney, Gralla, Eric, Wetmore, Finley, Goentzel, Jarrod, & Peters, Megan (2021). A systems framework for international development: The data-layered causal loop diagram. *Production and Operations Management*, 30(12), 4374-4395.

Croissant, Aurel, & Pelke, Lars (2022). Measuring policy performance, democracy, and governance capacities: A conceptual and methodological assessment of the sustainable governance indicators (SGI). *European Policy Analysis*, 8(2): 136-159.

De Francesco, Fabrizio, & Guaschino, Edoardo (2020). Reframing knowledge: A comparison of OECD and World Bank discourse on public governance reform. *Policy and Society*, 39(1), 113-128.

Helliwell, John F., Huang, Haifang, Grover, Shawn, & Wang, Shun (2014). Empirical linkages between good government and national well-being (No. w20686). National Bureau of Economic Research.

Hallett, Lauren M., & Hobbs, Richard J. (2020). Thinking systemically about ecological interventions: What do system archetypes teach us?. *Restoration Ecology*, 28(5), 1017–1025.

Kettl, Donald F. (2015). *The transformation of governance: Public administration for the twenty-first century*. Jhu Press.

Matei, Lucica, Matei, Ani, & Lazar, Corina Geogiana (2016). Public service performance and good administration. Socio-economic empirical evaluations. *Procedia Economics and Finance*, 39, 335–338.

Mugellini, Giulia, Della Bella, Sara, Colagrossi, Marco, Isenring, Giang Ly, & Killias, Martin (2021). Public sector reforms and their impact on the level of corruption: A systematic review. *Campbell Systematic Reviews*, 17(2), e1173.

OECD. (2019). Whole-of-government coordination and policy coherence. In *Governance as an SDG Accelerator: Country Experiences and Tools*. OECD Publishing.

OECD. (2020). *Mobilising evidence for good governance: Taking stock of principles and standards for policy design, implementation and evaluation*, OECD Public Governance Reviews.

OECD. (2022). PISA 2022 Results (Volume 1). OECD Publishing.

OECD. (2023). Risks that Matter Survey 2022. OECD Publishing.

עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין היא ראשת התוכנית "רפורמות בשירות ציבורי" במכון הישראלי לדמוקרטיה. כיהנה במגוון תפקידים בכירים בשירות הציבורי, בכלל זה הקמת הנספחות הכלכלית של ישראל בארגון ה-OECD וניהול תוכנית ההכשרה הממלכתית "צוערים לשירות המדינה"; יזמת חברתית ומרצה לחדשנות חברתית באוניברסיטת חיפה.

אופיר מוהבן הוא עוזר מחקר בתוכנית "רפורמות בשירות הציבורי" במרכז לממשל וכלכלה שבמכון הישראלי לדמוקרטיה. בעל תואר ראשון בתוכנית פכ"מ ובתוכנית אמירים למצטיינים במדעי הרוח באוניברסיטה העברית בירושלים.

רועי קנת פורטל הוא חוקר בתוכנית "רפורמות בכלכלה" במרכז לממשל וכלכלה שבמכון הישראלי לדמוקרטיה. סטודנט לתואר שני במדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית בירושלים.

