

מדידת השירות הציבורי בישראל ובעולם

סקירה מאת ד"ר ליבי ממון

מבוא

מדידה היא פרקטיקה בסיסית ומקצועית בניהול ארגונים למטרות רווח – עסקים וחברות. חברות בונות אסטרטגיה עסקית ושיווקית ומקבלות החלטות על בסיס נתונים שנאספו באמצעות מדידת הביצועים הפיננסיים או באמצעות מדידה של נתונים אחרים הנאספים בעקביות. אולם, האם הדרך הזאת מאפיינת גם את ניהולם של משרדי ממשלה ושל מוסדות וארגונים בשירות הציבורי? האם גם מנהלים בשירות הציבורי מתבססים על מדדים ועל נתונים כדי לקבל החלטות? אילו מדדים קיימים כיום למדידת השירות הציבורי, ומה חסר בתחום הזה?

השירות הציבורי דורש גישת מדידה מורכבת. מדידת השירות הציבורי יכולה למדוד כמה היבטים: תשומות (inputs), כמו תקציב והון אנושי שהושקעו; תהליכים (processes) הקשורים לנוהלי העבודה ולמאפייני השירות הציבורי; תפוקות (outputs), כמו מספר השירותים שניתנו או מספר הפניות שטופלו; תוצרים (outcomes), כמו השפעה על חיי האזרחים או פתרון בעיות חברתיות; והשפעה (impact), שהיא האפקט ארוך הטווח על החברה. מעבר לכך אפשר למדוד היבטים נוספים של ביצועי השירות הציבורי, כגון עמידה ביעדים שהוגדרו מראש, יעילות בשימוש במשאבים, אפקטיביות בהשגת התוצאות הרצויות, פרודוקטיביות העובדים בשירות הציבורי ואיכות השירות הניתן לאזרחים.

המורכבות מתעצמת כאשר מנסים לתרגם מושגים מופשטים – כגון טובת הציבור, יושרה, שקיפות ומקצועיות – למדדים כמותיים הניתנים למדידה. האם המדדים הקיימים כיום מאפשרים להעריך את איכות השירות הציבורי ביחס לערכים רצויים אלו ואחרים? האם יש מדדים לשירות הציבורי בכל הרמות שתוארו לעיל – מתשומות ועד השפעה? מה חסר? ומעל הכול, שאלת השאלות: מה נכון למדוד וכיצד נכון למדוד, והאם נמדוד את מה שקל למדוד או את מה שחשוב באמת?

סקירה זו מניחה את התשתית לדיון בשאלות האלה על ידי סקירת המדדים הקיימים כיום למדידת השירות הציבורי. בסקירה חמישה חלקים: פרק 1 מניח את הבסיס התאורטי לסקירה ודן במושגי יסוד הקשורים למדידת השירות הציבורי ובמטרות השונות למדידה; פרק 2 מציג סקירה של מדדי שירות ציבורי ברמה הבינלאומית; פרק 3 סוקר את המדדים הקיימים בתחום זה בישראל, הן מתוך השירות הציבורי, הן מחוצה לו; פרק 4 מציע ניתוח השוואתי של כלל המדדים הקיימים; פרק 5 מציע דיון ביקורתי בממצאי המחקר מתוך זיהוי חוזקות, חולשות ותחומים חסרים במפת המדידה העכשווית; ופרק 6 מסכם ומציע המלצות ראשוניות.

ברצוני להודות לריטה גולשטיין-הלפרין, מנהלת התוכנית לרפורמות בשירות הציבורי, וללירון לשינסקי-פישר ונועה שקד, עוזרות המחקר בתוכנית, שסייעו רבות בהכנת סקירה זו, הן במחשבות ובשרטוט כיווני הדרך, הן בתהליך הכתיבה. תודה גם לדנה בלאנדר ולדפנה אבירם-ניצן על ההערות המצוינות.

פרק 1: מדידת השירות הציבורי – רקע ומושגים מרכזיים

מדידת השירות הציבורי היא תהליך שיטתי של איסוף, ניתוח והערכת נתונים כמותית על ארגונים ציבוריים ומדיניות ממשלתית. שלא כמו במגזר העסקי, שבו מדידת הצלחה מתמקדת בדרך כלל במדדים פיננסיים ברורים כמו רווחיות או נתח שוק, מדידת השירות הציבורי היא רב-ממדית ומורכבת יותר. היא עשויה למדוד כמה היבטים: מצד אחד, את המדיניות הציבורית, כלומר את האפקטיביות של תוכניות ושל יוזמות ממשלתיות, את עמידתן ביעדים שהוגדרו, ואת השפעתן על החברה והאזרחים. מצד שני, את המינהל הציבורי – את אופן התפקוד של הארגונים הציבוריים עצמם, את התהליכים הפנימיים שבהם, את איכות השירות שהם מספקים, ואת הערכים המנחים אותם, כגון שקיפות, יושרה ויעילות.

פרק זה מניח את הבסיס המושגי והתאורטי להבנת מדידת השירות הציבורי. בפרק ארבעה חלקים עיקריים: תחילה, סוגי המדדים (1.1) – הצגת חמשת סוגי המדדים העיקריים שבאמצעותם אפשר למדוד את השירות הציבורי, מתשומות ועד השפעה ארוכת טווח. לאחר מכן, יחידת הניתוח (1.2) – דיון בשאלה "מה מודדים?" והצגת הגישות השונות להגדרת הגוף או הרמה השלטונית הנמדדת. בהמשך, שיטות המדידה (1.3) – סקירת הגישות לאיסוף נתונים, מתוך הבחנה בין מדידה סובייקטיבית לאובייקטיבית וניתוח היתרונות והמגבלות של כל גישה. ולבסוף, מטרות המדידה (1.4) – זיהוי הגורמים העוסקים במדידת השירות הציבורי והמטרות המגוונות שלשמן נעשית המדידה, ממחקר אקדמי ועד ניהול יום-יומי של ארגונים ציבוריים.

1.1 סוגי מדדים: מה מודדים?

הצורך למדוד את השירות הציבורי ואת האפקטיביות שלו נידון בהרחבה זה עשרות שנים (Hood, 1991; Moynihan, 2008). בספרות זו נהוג לדבר על חמישה סוגים של מדדים:

- 1. מדדי תשומות (Input).** מדדים המתרכזים בהיקף המשאבים המושקעים בשירות הציבורי, כגון היקף תקציב או כוח אדם. מדדים אלו משקפים את ההשקעה בשירות הציבורי.
- 2. מדדי תפוקות (Output).** מודדים את מספר המוצרים או השירותים שסיפק השירות הציבורי, למשל מספר היתרי הבנייה שהונפקו בשנה, מספר הגופים שקיבלו תמיכה. מדדי תפוקות הם שיקוף טוב של היקף הפעילות של השירות הציבורי.
- 3. מדדי תוצאות (Outcome).** מדדים המתמקדים במדידת השינוי קצר הטווח שחל בקרב אוכלוסייה מסוימת או בקרב הציבור כולו בעקבות המדיניות או השירות. דוגמאות למדדי תוצאות הן רמת שביעות רצון האזרחים משירות, ממוצע מבחני PISA, שיעור משלימי בגרות ועוד. במדדים אלו נכלול גם מדדי **אפקטיביות**, הבוחנים את מידת ההצלחה של המדיניות בהשגת מטרותיה.
- 4. מדדי השפעה (Impact).** מדדים הבוחנים את התועלות והשינויים ארוכי הטווח שהתרחשו בעקבות המדיניות או השירות, למשל את השפעת רפורמה בחינוך על פערים חברתיים לאורך זמן, או את השפעתה של תוכנית רווחה לצמצום אלימות במשפחה לאורך שנים.
- 5. מדדי תהליכים (Process).** מדדי תהליכים מתמקדים בדרך העבודה של משרדי הממשלה והארגונים הציבוריים ובאיכותה (Van Dooren et al., 2015). מדדים אלו בוחנים היבטים כגון מידת שיתוף הציבור בגיבוש מדיניות, רמת השקיפות של משרד או רמת החדשנות בארגון.

השאלה שעולה היא מה מבין ההיבטים האלה נכון למדוד? האם די למדוד תשומות ותפוקות, או שיש להתמקד בתוצאות והשפעות? מצד אחד, אפשר להניח שמרבית מדדי התשומות, התהליכים והתפוקות

קלים יחסית למדידה – משרדי ממשלה יכולים לדווח בקלות על תקציב, על מספר עובדים, או על מספר ההיתרים שהנפיקו. יתרה מזו, מדדים אלו מאפשרים בקרה ניהולית ישירה – מנהל יכול להשפיע מייד על תהליכי העבודה או על היקף התפוקות. מצד שני, מדדים אלו סובלים מחיסרון מהותי: הם אינם מספרים את הסיפור המלא של השירות הציבורי. הנפקת 1,000 היתרי בנייה אומרת מעט על תרומתם לפתרון משבר הדיור, וניהול תקציב יעיל לא מתורגם בהכרח לשיפור בחיי האזרחים (Behn, 2003).

לעומת זאת, מדדי תוצאות והשפעה מתמקדים בשינוי שחל בחיי האזרחים ובחברה. הם עונים על השאלה: האם המדיניות השיגה את מטרותיה? ומאפשרים הערכה אמיתית של התרומה של השירות הציבורי לרווחת הציבור. ניתן לטעון שאלו הם המדדים החשובים באמת. אך מדידת תוצאות והשפעה מציבה אתגרים מהותיים: ראשית, הקושי להצביע על סיבתיות – קשה לבדוד את השפעתה של מדיניות ספציפית מגורמים חיצוניים אחרים. לדוגמה, שיפור בציוני PISA יכול לנבוע מרפורמה חינוכית, אך גם משינויים דמוגרפיים או כלכליים בחברה. שנית, השפעות אמיתיות מתגלות לעיתים רק לאחר שנים רבות, הרבה אחרי שהמדיניות יושמה והמנהלים שיזמו אותה כבר עברו לתפקידים אחרים (יקיר ואחרים, 2024).

לכן, הפתרון המיטבי אינו בחירה של סוג אחד מבין כל סוגי המדדים, אלא שילוב מאוזן ביניהם. תשומות, תהליכים ותפוקות נחוצים למעקב שוטף ולניהול יום-יומי של הארגונים הציבוריים, ומדדי תוצאות והשפעה נחוצים להערכת האפקטיביות האמיתית של המדיניות ולאחריותיות כלפי הציבור. מערכת מדידה מקיפה מאפשרת גם בקרה ניהולית שוטפת וגם הבנה של התרומה הכוללת של השירות הציבורי לחברה. גישה משלבת כזאת תאפשר גם להתגבר על הרבה מההשפעות השליליות של המדידה (Smith, 2007).

1.2 יחידת הניתוח: את מי מודדים?

בבואנו למדוד את השירות הציבורי, בעיקר במדידת תשומות, תפוקות ותהליכים, אחת ההבחנות המהותיות היא הגדרת יחידת המדידה, כלומר, מהו הגוף הארגוני או הרמה השלטונית הנמדדים.¹ יש כמה גישות להגדרת יחידת המדידה, ולכל אחת מהן יתרונות ומגבלות:

- **מדידת מקרו.** גישה זו רואה בכלל המערכת הציבורית במדינה יחידת ניתוח אחת. זו הגישה השכיחה שבה נוקטים ארגונים בינלאומיים כמו ה-OECD והבנק העולמי, המבקשים להשוות השוואה רוחבית בין מדינות. יתרונה המובהק הוא האפשרות לקבל תמונה רחבה וגלובלית על איכות הממשל הכללית במדינה ביחס למדינות אחרות. עם זאת, מדובר במדידה גסה יחסית, שכן היא עלולה למסך את השונות הגדולה שבין יחידות המערכת (למשל, בין משרד איכותי לרשות מקומית, או בין משרדי ממשלה שונים). נוסף על כך, מדידה זו מקשה על איתור גורם אחראי מסוים שיוכל לפעול לשיפור נקודתי.
- **ארגונים ציבוריים.** גישה זו ממקדת את המדידה בארגונים בתוך המדינה, וכל ארגון נחשב יחידת מדידה עצמאית. ארגונים אלו יכולים להיות ברמת הממשל המרכזי (משרדי ממשלה, לדוגמה), או ברמת הממשל האזורי או המקומי (רשויות מקומיות). גישה זו מתאימה לרציונל הדמוקרטי-אחריותי, משום שלכל ארגון יש הנהלה בכירה (שר ומנכ"ל) האחראית ישירות ליישום המדיניות

¹ כאשר מדובר במדידת תוצאות או השפעה, יחידות המדידה מגוונות ותלויות בהקשר. לדוגמה, כדי לבדוק את תוצאות רפורמה בחינוך, יחידת המדידה יכולה להיות התלמידים או בתי הספר או המורים.

ויש לה אחריות (Accountability) כלפי הציבור. הטלת אחריות ברורה על משרד ממשלתי מסוים או על רשות מקומית מאפשרת שיפור ממוקד ותיקון ליקויים באותו ארגון. עם זאת, גישה זו מתקשה ללכוד הליכי ממשל רוחביים הנערכים במשותף על ידי כמה משרדים (כגון רכש, ניהול כוח אדם או תקצוב).

- **מדידת מנגנוני ממשל רוחביים.** גישה זו מתמקדת במנגנוני הממשל המרכזיים, באותן התשתיות הארגוניות והפונקציונליות המכונות לעיתים "מפתחות השירות הציבורי" (עתודות לישראל, 2016). מדידת מנגנונים רוחביים אלו (למשל, מנגנון הרגולציה הממשלתי או מנגנון החדשנות הטכנולוגית) מאפשרת לזהות כשלי תשתית המשפיעים על כלל המערכת, ללא תלות במשרד ספציפי.
- **מדידת עובדי השירות הציבורי.** גישה זו מתמקדת במדידת העובדים עצמם, והיא כוללת מדידה של המאפיינים הדמוגרפיים שלהם, המוטיבציות שלהם, והיבטים אחרים, כגון הערכים האישיים שלהם ומאפייניהם הפסיכולוגיים (Perry et al., 2010). מדידה זו כוללת גם היבטים של הערכת עובדים, מדידת פיריון העבודה שלהם ועמידה ביעדים המקצועיים של התפקידים השונים.

1.3 שיטת איסוף הנתונים: כיצד מודדים?

נוסף על הגדרת יחידת הניתוח (את מי מודדים), יש חשיבות מכרעת לשאלה איך מודדים, כלומר, לבחירת שיטת איסוף הנתונים. בעולם המדידה של השירות הציבורי בפרט, ושל המדידה בכלל, יש שתי גישות מרכזיות, שלרוב משלימות זו את זו: מדידה סובייקטיבית ומדידה אובייקטיבית.

מדידה סובייקטיבית מתבססת על תפיסות והערכות של בעלי עניין את איכות השירות הציבורי או את ביצועיו. מדידה סובייקטיבית נעשית בעיקר בכלים איכותניים וכמותיים-תפיסתיים, כגון סקרים (לדוגמה, מדד הדמוקרטיה של המכון הישראלי לדמוקרטיה). כלים אלו כוללים מדדים המשקפים את דעת הקהל (הציבור), סקרים המשקפים הערכת מומחים (למשל, אנשי אקדמיה, עיתונאים או נציגי ארגונים בינלאומיים) את איכות הממשל, את המדיניות או את הרגולציה (מדדים כגון מדדי הבנק העולמי, ² V-Dem (Varieties of Democracy), ³ הם מדדים כאלה) וסקרים של עובדי השירות הציבורי, היכולים לשקף את תרבות העבודה, את המוטיבציה לשירות ציבורי (Public Service Motivation) ואת תפיסות העובדים בעניין אתיקה ויושרה בתוך המשרד (Alon-Barkat et al., 2025). יתרונה העיקרי של המדידה הסובייקטיבית היא היכולת שלה למדוד היבטים קשים לכימות שאינם נמדדים בנתונים כמותיים קשיחים, כמו אמון הציבור, תחושת הוגנות ואיכות יחסי אנוש. עם זאת, חסרונה טמון בפוטנציאל להטיות קוגניטיביות, ובמיוחד אם המשיבים נשאלים על שביעות רצונם משירותים ציבוריים (יקיר ואחרים, 2024). הטיות אלו כוללות את **פער הציפיות**, כלומר את ההנחה שאנשים מדרגים את שביעות הרצון שלהם משירות על ידי השוואת הניסיון שלהם לציפיות קודמות, המבוססות על העבר, על שמועות, או על אמונות; את **ההטייה נגד המגזר הציבורי**, כלומר את ההנחה שאנשים נוטים לדרג שירות ציבורי דירוג נמוך יותר

² DataBank, [World Development Indicators](#), World Bank Group

³ [Varieties of Democracy \(V-Dem\)](#)

⁴ המקורות האלה אינם כלולים בסקירה זו כדי למנוע כפילות. מקורות אלו כוללים סקרים לאומיים ואזוריים רבים האומדים את עמדות הציבור כלפי הממשלה – סקרים כגון ברומטר אמריקה הלטינית, ברומטר אסיה וכדומה.

משירות פרטי, גם אם הביצועים דומים; ואת השפעת הדעות הפוליטיות הנובעת מתמיכתם או התנגדותם לממשל הנוכחי.

המדידה האובייקטיבית, לעומת זאת, משתמשת בנתונים כמותיים קשיחים הנאספים בשגרה על ידי הארגונים הציבוריים. מדדים אלו כוללים מדדי תפוקה ותשומות (נתוני תקציב, מספר עובדים והיקפי שירותים שסופקו) (למשל, מספר היתרי בנייה, מספר תיקים שנפתחו או נסגרו), מדדי זמן (לדוגמה, בחינה של זמני המתנה ממוצעים לשירות, משך זמן הטיפול בפנייה), מדדי זמינות או נגישות (לדוגמה, קיומו של שירות דיגיטלי, נגישות שירותים שונים) וכמובן, נתונים סוציו-דמוגרפיים המשמשים מדדי תוצאה והשפעה (כגון נתונים על שיעורי אבטלה, תחלואה, או ציוני בחינות ארציות). יתרונה של המדידה האובייקטיבית הוא אמינותה והיותה חשופה פחות להטיות תפיסתיות. עם זאת, חסרונה העיקרי הוא הזמינות שלה והתלות בגורמים ציבוריים כדי לקבל את הנתונים האלה. לעיתים קרובות יש חומות המונעות את העברת הנתונים האלה לגורמים מחוץ לממשלה, מה שמונע מחוקרים ומגופי מגזר שלישי או מגופים בינלאומיים להסתמך עליהם אלו עבור המדידה. לא תמיד מדובר במניעת מידע מכוונת או במדיניות של היעדר שקיפות, לעיתים תכופות גם גורמים בתוך השירות הציבורי עצמו אינם יכולים לקבל את הנתונים האלה, מה שמונע את האפשרות של יחידות שונות להיעזר בהן למדידה. לעיתים המידע כלל לא נאסף מלכתחילה או נאסף בדיעבד, אפילו שנים קדימה, וכך הדאטה הקיימת אינה עדכנית לשנה הקודמת, ואפילו לא לשנה שלפניה.

חסרון נוסף הוא שנתונים אלו מספקים רק תמונה חלקית, והם גם מועדים למניפולציה. משרדים עשויים להגדיר יעדים נמוכים מדי או להתמקד ביעדים הניתנים למדידה קלה על חשבון יעדים מורכבים יותר. אם כך, מדידה אובייקטיבית בלי מדידה סובייקטיבית משלימה איננה מספיקה כדי לאמוד את איכות השירות. השילוב ביניהן מאפשר להבטיח שהמערכת הציבורית לא רק עומדת ביעדים טכניים, אלא גם מספקת שירות איכותי ובעל ערך ציבורי עבור האזרח.

1.4. מטרות מדידת השירות הציבורי

למדידה של השירות הציבורי יש מטרות מגוונות, והיא נעשית כדי להשיג תוצאות שונות. כדי לבחון זאת, נכון להתחיל בזיהוי הגורמים העוסקים במדידת השירות הציבורי ובמטרה האופיינית להם. אפשר לזהות ארבעה גורמים העוסקים במדידת השירות הציבורי, וכל אחד מהם עושה זאת למטרות אחרות:

- **חוקרים באקדמיה** – לקידום הידע והמחקר על אודות השירות הציבורי.
- **ארגוני מגזר שלישי** – לקידום סדר יום מסוים: שיפור איכות הממשל וקידום עקרונות ממשל מיטיב (Good Governance), או לקידום מדיניות המעצימה אוכלוסיות מסוימות, או כחלק מתהליך גיוס משאבים.
- **ארגונים בינלאומיים** – לשם פיתוח מסד נתונים השוואתי בין מדינות, המאפשר עוצמה ומוניטין ארגוניים, יכולת לגבש המלצות מדיניות, או קידום רעיונות של ממשל מיטיב ו אפקטיבי.
- **מקבלי החלטות ומנהלים בשירות הציבורי** – לשם ניהול השירות הציבורי ותהליך עיצוב המדיניות.

מובן שהבחנה הזאת בין גורמים ומטרות אינה מוחלטת תמיד. לעיתים חוקרים מודדים לא רק כדי לפתח ידע תאורטי, אלא גם כדי לספק תובנות שאפשר להשתמש בהן לעיצוב מדיניות ולשיפור רווחת הציבור. כך, מדדים מחקריים-אקדמיים משמשים לעיתים קרובות בסיס לכלים מעשיים שנועדו לשפר את ביצועי

השירות הציבורי (Castelo & Gomez, 2024; Williams & Lewis, 2021). עם זאת, החלוקה המוצעת כאן מסייעת להבחין בין מטרות שונות למדידה, וכמו כן, להבין את הרקע למדדים השונים הקיימים כיום למדידת השירות הציבורי וכיצד הם התפתחו. אפשר לזהות שלוש מטרות מובחנות:

1.4.1. מדידת השירות הציבורי לשם מחקר ופיתוח ידע

ככלל, בעבור חוקרים באקדמיה העוסקים במחקר אמפירי המדדים הם אמצעי לאיסוף נתונים ולהבנת תופעות שונות – בין תופעות טבעיות, בין תופעות אנושיות-חברתיות (Blalock, 2017). המדדים מאפשרים לתרגם תופעות מורכבות לנתונים כמותיים הניתנים למדידה, להשוואה ולניתוח. כאשר מדובר בחוקרים המתעניינים בשירות הציבורי, המטרה המרכזית של המדידה היא קידום הידע האקדמי, חשיפת דפוסים והבנה מעמיקה יותר של אופן התפקוד של ארגונים ציבוריים ושל השפעת המדיניות הממשלתית על החברה. אפשר להבחין בין שני תחומי מחקר עיקריים שבהם חוקרים עושים שימוש במדידה ביחס לשירות הציבורי: חקר מדיניות ציבורית וחקר המינהל הציבורי. ההבחנה בין שני התחומים חשובה: חקר המדיניות הציבורית שואל "האם המדיניות עובדת?", ואילו חקר המינהל הציבורי שואל "האם הארגון עובד כמו שצריך?". מתוך כך, לכל אחד מהתחומים יש עניין במדדים אחרים:

- **חקר מדיניות ציבורית (Public Policy Research).** תחום זה מתמקד בבחינת האפקטיביות והביצועים (Performance) של מדיניות ממשלתית, כלומר עד כמה מדיניות מסוימת משיגה את המטרות שלשמה היא נועדה (Van Dooren et al., 2015). חוקרים בתחום זה מפתחים מדדים כדי להעריך הערכה שיטתית יוזמות ותוכניות ציבוריות שונות ומשתמשים בהם. לדוגמה, מדידת השפעתה של רפורמה חינוכית על הישגי תלמידים, בחינת אפקטיביות של תוכנית לצמצום עוני, או הערכת השפעת מדיניות בריאות על תחלואה באוכלוסייה. המדידה בתחום זה מתמקדת בתוצאות (outcomes) ובהשפעות (impacts) של מדיניות על היבטים סוציו-אקונומיים, חינוכיים, בריאותיים או סביבתיים בחברה (מונחים אלו יפורטו בהמשך פרק זה).
- **חקר מינהל ציבורי (Public Administration Research).** להבדיל מחקר המדיניות, תחום זה מתמקד בארגונים הציבוריים עצמם. כלומר, במבנה הפנימי, בתהליכי העבודה, בתרבות הארגונית ובאופן קבלת ההחלטות (Rainey, 2009). המדידה כאן משמשת לאבחון תפקוד המערכת הממשלתית עצמה: כיצד משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וארגונים ציבוריים אחרים פועלים? חוקרי מינהל ציבורי מודדים, בין היתר, ערכים דמוקרטיים כמו שקיפות (עד כמה הציבור יכול לראות מה קורה בתוך הארגון), השתתפות אזרחית (עד כמה האזרחים שותפים לתהליכי קבלת החלטות), ייצוגיות (עד כמה הרכב העובדים משקף את האוכלוסייה), ואחריותיות (עד כמה קיימים מנגנוני פיקוח ובקרה) (Maman et al., 2025b). נוסף על כך, חוקרים מודדים גם ערכים ניהוליים, כמו יעילות, חדשנות, נגישות לציבור, איכות שירות ושביעות רצון עובדים.

1.4.2. מדידת השירות הציבורי לצורך קידום אג'נדה

מדידת השירות הציבורי משמשת ארגונים בינלאומיים וארגוני מגזר שלישי רבים. חשוב להבין כי לרוב ארגונים אלו שואפים לקדם סדר יום ערכי מסוים, כגון חיזוק הדמוקרטיה, צמצום שחיתות, שיפור

השקיפות, או שיפור איכות הממשל. במקרים אחרים, ארגוני חברה אזרחית פועלים להעצים אוכלוסיות מסוימות (נשים, מיעוטים וכדומה), או לקדם מטרות חברתיות או כלכליות מסוימות (הגנת הסביבה, זכויות עובדים). ארגונים אלו נדרשים, או מבקשים מיוזמתם, למדוד את הישגיהם עבור שתי מטרות: לקידום האג'נדה שהם מובילים או לשם גיוס משאבים.

כאשר מטרת המדידה היא קידום האג'נדה, מדידה מסייעת לארגונים בשתי דרכים:

1. **פיתוח ידע וגיבוש המלצות.** ארגונים משתמשים במדדים כדי לעקוב אחר מגמות לאורך זמן ולזהות אם יש שיפור או שמא הידרדרות במערכות הציבוריות, וגם כדי לבחון אם פעולות מדיניות מסוימות מאפשרות שיפור. לדוגמה, מדד השחיתות יכול להראות מה מצב השחיתות במדינות שונות, אך גם להראות אם מדיניות נגד שחיתות שיושמה במדינה מסוימת הניבה תוצאות רצויות. ארגונים עושים זאת בעיקר כדי ללמוד ולזהות "מה עובד יותר", כדי לקדם את הערכים שהם מנסים לקדם וכדי לגבש המלצות Best Practices שהם מפרסמים ומגישים לקובעי המדיניות.
2. **הפעלת לחץ ציבורי.** ארגונים רבים פועלים בהנחה שהמדידה והנגשת הנתונים על אודות ביצועי ממשלות יכולה לשמש כלי חשוב לשינוי חברתי ולשינוי מדיניות. במיוחד, פרסום המדדים והדירוגים שהארגונים מובילים יוצר לחץ ציבורי: אזרחים וגופי תקשורת משתמשים בנתונים אלו כדי לבקר את הממשלה ולדרוש שיפורים. המדדים מפעילים גם לחץ בינלאומי – ממשלות רוצות להימנע מדירוגים נמוכים העלולים לפגוע במוניטין הבינלאומי שלהן, למשוך השקעות זרות, או לפגוע ביחסים דיפלומטיים. המדדים גם יוצרים תחרות בין מדינות – ממשלות משוות את עצמן למדינות אחרות ושואפות לשפר את דירוגן היחסי.

בהמשך לדברים האלה, חשוב להבחין בין מדידה לבין מחקר. מדידה היא לרוב כלי אופרטיבי ומכוון מטרה שנועד לספק נתונים השוואתיים או מגמתיים (כמו מדדים ודירוגים), הממוקדים בערכים או בתחומים ספציפיים (שחיתות, דמוקרטיה וכדומה), ונאספים בכלים כמותניים בלבד. לעומת זאת, מחקר הוא לרוב תהליך שמטרתו יצירת ידע חדש, הבנה מעמיקה של תופעות ובחינת קשרים סיבתיים בכלים איכותניים, כמותניים או שניהם.

1.4.3. מדידת השירות הציבורי – חלק מהניהול הציבורי

כחלק מהמעבר ההיסטורי מגישת המינהל הציבורי המסורתי לגישת הניהול הציבורי החדש (New Public Management - NPM), החלו מנהלים בשירות הציבורי להבין שהמדידה היא כלי חשוב לניהול, ובמסגרת זו החלו להתפתח מדדים למיניהם, המשמשים בפועל את השירות הציבורי. תופעה זו משקפת את ההתמקדות הגוברת בתוצאות וביעילות בשירות הציבורי (Pollitt & Bouckaert, 2017). מדידה כחלק מניהול השירות הציבורי מאפשרת למנהלים לעקוב אחר ההתקדמות של ארגונם או היחידה שלהם לקראת יעדים שהוגדרו מראש, ומאפשרת להם להתאים התאמות נדרשות בזמן אמת. לדוגמה, משרד ממשלתי יכול למדוד את זמני התגובה הממוצעים לפניות אזרחים כדי לזהות "צווארי בקבוק" ולייעל את תהליכי השירות (Maman, 2022).

במצב אידאלי, מדידה שגרתית שהיא חלק מניהול הציבורי יכולה גם לאפשר למנהלים להגדיר יעדים מדידים ולשייך אותם ליחידות או לאנשים ספציפיים בארגון. מדידה כזאת מגבירה את האחריות

הפנימית בארגונים הציבוריים ויכולה לשמש בסיס להערכת ביצועי עובדים וכלי להשוואה בין יחידות ניהוליות.

פרק 2: סקירת מדדים בינלאומיים למדידת השירות הציבורי

המפוי שנערך לשם כתיבת הסקירה הזאת העלה שארגונים בינלאומיים רבים עוסקים בפיתוח מדדים ובניטור של נתונים השוואתיים בינלאומיים, ושהשירות הציבורי נמדד היום במגוון רחב של מדדים בינלאומיים. המדדים שנמצאו מסודרים בפרק זה לפי ארבע קטגוריות עיקריות: מדדי ממשל ושלטון חוק, מדדי דמוקרטיה והשתתפות אזרחית, מדדים ייעודיים לאיכות השירות הציבורי ומדדי דעת קהל. עבור כל אחד מהמדדים הודגשו ההיבטים הנוגעים לשירות הציבורי וגם לשיטת איסוף הנתונים ולסוגי המדדים הכלולים בהם, לפי החלוקה שבפרק הקודם.

2.1. מדדי ממשל כלליים

• World Governance Indicators (WGI)

תיאור. מדדים אלו פותחו על ידי הבנק העולמי מ-1996, ועד 2023 נמדדו באמצעותם כ-214 מדינות וכלכלות (Kaufmann & Kraay, 2023). מדדים אלו מודדים שישה ממדים מרכזיים ברמת המקרו: אחריות וקול הציבור, יציבות פוליטית והיעדר טרור ואלימות, אפקטיביות ממשלתית, איכות הרגולציה, שלטון חוק ושליטה בשחיתות. המדדים משלבים מידע ממגוון רחב של מקורות (יותר מ-40 מקורות מידע)⁴, ובהם מדדים סובייקטיביים (סקרי תפיסה של משקי בית, חברות ומומחים) ונתונים מינהליים אובייקטיביים למיניהם. על מדדים אלו נמתחה ביקורת רבה בשל היעדר השקיפות ביחס לאופן איסוף הנתונים (שכן הבנק העולמי אינו אוסף את הנתונים למדדים אלו, אלא רק מרכז ומנתח אותם), ואף נשמעו טענות על הטיה מכוונת ומניפולציה בשלב ניתוח הנתונים. למרות הביקורת הענפה, מדדים אלו נמצאים בשימוש תכוף על ידי חוקרים וארגונים רבים.

מדידת השירות הציבורי. מדדים אלו כוללים מדידה של אפקטיביות ממשלתית: איכות השירותים הציבוריים, איכות השירות הציבורי (Civil Service), דרגת העצמאות של השירות הציבורי מלחצים פוליטיים, איכות ניסוח המדיניות ויישומה, ומידת האמינות של הממשלה ועמידתה במחויבויותיה. כמו כן, המדדים מודדים גם שליטה בשחיתות, ובכלל זה מדידה של שחיתות במגזר הציבורי.

סיווג לפי סוגי מדדים. מדדי WGI כוללים גם מדדי תהליכים (כגון שקיפות, איכות רגולציה, שלטון חוק), וגם תוצאות (כגון יעילות הממשלה והשפעתה על יציבות פוליטית). המדדים אינם מודדים תשומות (כמו תקציבים) או תפוקות ישירות (כמו כמות שירותים), אלא את איכות הממשל ואת התפקוד הכולל של המערכת הציבורית.

• Ease of Doing Business

⁴ המקורות האלה אינם כלולים בסקירה זו כדי למנוע כפילות. מקורות אלו כוללים סקרים לאומיים ואזוריים רבים האומדים את עמדות הציבור כלפי הממשלה – סקרים כגון ברומטר אמריקה הלטינית, ברומטר אסיה וכדומה.

תיאור. מדד שנתי נוסף של הבנק העולמי שפורסם בין 2003 ל-2020 מדד את "קלות עשיית העסקים" ב-190 מדינות. המדד הזה התבסס על נתונים סובייקטיביים שנאספו באמצעות סקרי עורכי דין מקומיים ומומחים, וכלל מדדים כמו משך זמן קבלת היתרי בנייה או רישום קניין. הפרויקט הופסק ב-2020 לאחר שהתגלו כשלים רבים באופן העבודה על המדדים ובתהליך איסוף הנתונים.

מדידת השירות הציבורי. המדד התמקד, בין היתר, בתפוקה הרגולטורית והמינהלית של המגזר הציבורי, ובחן את יעילות הבירוקרטיה ביחס לתהליכים עסקיים ספציפיים (כגון זמן ועלות נדרשים לרישוי, אכיפת חוזים וקבלת חשמל).

סיווג לפי סוגי מדדים. מדד זה הוא בעיקרו מדד תהליכים ותפוקות. הוא מודד תהליכים רגולטוריים (כמה נהלים נדרשים, כמה זמן הם אורכים) ותפוקות (מספר הימים לפתיחת עסק, עלות ההליכים). המדד מתמקד בחוויית המשתמש (היזמים) מול השירות הציבורי, ולכן אפשר לראות בו גם מדד תוצאות במובן של נגישות ויעילות השירות מנקודת מבט האזרח או היזם.

• World Justice Project (WJP)

תיאור. מדד שנתי שפיתח ארגון World Justice Project והחל להתפרסם ב-2010. המדד בוחן את מידת ההקפדה על עקרונות של שלטון החוק בכ-140 מדינות. זהו מדד סובייקטיבי המשלב בין סקרים נרחבים של מדגמים מייצגים של הציבור כדי לבחון את הערכת שלטון החוק כפי שהציבור חווה אותו, לבין סקרי מומחים. המדד בנוי משמונה ממדים, הכוללים הגבלות על כוח הממשל, היעדר שחיתות, ממשל פתוח וצדק אזרחי ופלילי.

מדידת השירות הציבורי. המדד כולל את מדד ההגבלות על סמכויות הממשל המעריך את מידת הפיקוח של הרשות המחוקקת, גופי ביקורת עצמאיים והתקשורת על הרשות המבצעת. כמו כן, הוא כולל את מדד היעדר שחיתות המודד את היעדר השחיתות בקרב פקידי המינהל הציבורי, המשטרה והצבא.

סיווג לפי סוגי מדדים. מדד WJP הוא מדד תהליכים ותוצאות. המדד בוחן תהליכים של שלטון החוק (כגון הגבלות על כוח הממשל, שקיפות, פיקוח על הרשות המבצעת) ותוצאות של תהליכים אלו (כגון יעילות יישום החלטות ומידת השחיתות בפועל).

• מדד הטרנספורמציה של קרן ברטלסמן (Bertelsmann Transformation Index, BTI)

תיאור. זהו מדד דו-שנתי המתפרסם מ-2005 על ידי קרן ברטלסמן הגרמנית (Bertelsmann Stiftung), והוא מדרג 137 מדינות על בסיס התקדמותן לעבר דמוקרטיה חוקתית וכלכלת שוק.⁶⁵ המדד מתמקד בבחינת אפקטיביות הממשל, ממשל מיטיב ודמוקרטיה. המדד הוא סובייקטיבי, והוא נסמך על הערכות מומחים ומנתחים של הקרן (מדידה סובייקטיבית-מקצועית). מדד זה נחשב אמין ורבים (באקדמיה ומעבר לה) משתמשים בו. למרות המגבלה העיקרית שלו – התבססות מלאה על הערכות המומחים. הסיבה היא שהמדד

⁶⁵ The Global State of Democracy [The Transformation Index](#), BTI 2024: Media kit, BTI Transformation Index 2024, [Strengthening Legitimacy of Elections in a Time of Radical Uncertainty](#)

מתמקד במדינות מתפתחות – ובכך הוא מספק נתונים על אודות מספר רב של מדינות שלרוב אינן נכללות במדדים האחרים שצוינו לעיל בשל היעדר נתונים אובייקטיביים זמינים עליהן.

מדידת השירות הציבורי. המדד כולל את מדד הממשל (Governance Index), המתמקד בהערכת יכולת ההנהגה הפוליטית להוביל רפורמות "משילות". מדד זה כולל אינדיקטורים כגון יעילות בשירות הציבורי, שקיפות, השתתפות ועוד.

סיווג לפי סוגי מדדים. מדד BTI הוא מדד תהליכים, תוצאות והשפעה משולב. המדד בוחן תהליכים של טרנספורמציה (כגון יכולת הנהגה להוביל רפורמות, יעילות בשירות הציבורי, שקיפות), תוצאות קצרות טווח (כגון התקדמות לעבר דמוקרטיה וכלכלת שוק), והשפעות ארוכות טווח (כגון שינויים מבניים במערכת הממשל). המדד ייחודי בכך שהוא מתמקד בדינמיקה של שינוי ולא רק במצב הנוכחי.

• מדדי ממשל בר קיימא – Sustainable Governance Indicators (SGI)

תיאור. גם את המדדים האלה פיתחה קרן ברטלסמן הגרמנית, אך הם מתמקדים במדינות ה-OECD בלבד. מדדים אלו פורסמו בפעם הראשונה ב-2009, והם מודדים את כושר הרפורמה והמשילות ב-41 מדינות החברות בארגון ה-OECD. ה-SGI מורכב משלושה חלקים עיקריים: ממשל דמוקרטי, ממשל בעל ראייה ארוכת טווח, ומדיניות ציבורית בת קיימא. המתודולוגיה של המדדים היא סובייקטיבית ומתבססת אך ורק על הערכות של מומחים אקדמיים ומקצועיים בינלאומיים המשיבים על למעלה מ-140 אינדיקטורים. חוזקם של המדדים הוא בהתמקדות הבלעדית במדינות מפותחות וביכולתם לספק ניתוח עומק של תהליכי קבלת החלטות. הביקורת עליהם נובעת מההסתמכות המלאה על הערכות מומחים ומפוטנציאל להטיה מתודולוגית, מכיוון שסולם המדידה איכותני מאוד ולא מדויק.

מדידת השירות הציבורי. המדדים כוללים את מדד המשילות (Governance Index) הבוחן את יכולת הביצוע של הממשל ואת כושר הניהול שלו. במדד זה שלושה תחומים מרכזיים: יכולת הניהול/כשירות, מעורבות בעלי עניין/השתתפות, ופיקוח שמתמקדים כולם בשירות הציבורי.

סיווג לפי סוגי מדדים. המדד בוחן בעיקר תהליכים של ממשל (כגון יכולת ניהול, כשירות, מעורבות בעלי עניין, פיקוח) ואת תוצאות התהליכים האלה (כגון יכולת לייצר מדיניות בת קיימא ואפקטיביות במדיניות ציבורית).

2.2. מדדי דמוקרטיה

• Varieties of Democracy (V-DEM)

תיאור. פרויקט זה פותח על ידי צוות בינלאומי של חוקרים באוניברסיטת גוטנבורג בשוודיה, והוא נחשב אחד ממאגרי הנתונים ומאמצי המדידה מהמקיפים והמפורטים ביותר למדידת ממשלות (Coppedge et al., 2024). מכון V-dem החל לאסוף נתונים באופן שיטתי משנת 2014, וכיום הוא מודד יותר מ-202 מדינות. הנתונים נאספו גם בדעיבד, עבור השנים 1979 ועד היום. המדד כולל מעל 600 אינדיקטורים, המחולקים לחמישה מאפיינים מרכזיים של דמוקרטיה: עיקרון אלקטורלי, עיקרון ליברלי, עיקרון משתף, עיקרון דליברטיבי ועיקרון שוויוני. על בסיס מאפיינים אלו המכון מחשב חמישה מדדי דמוקרטיה: Electoral Democracy, Liberal Democracy, Participatory Democracy, Deliberative Democracy, Egalitarian Democracy, המאפשרים הבנה רב-ממדית של דמוקרטיה (שם). נוסף על כך, המכון מפרסם

סיווג של Regimes of the World (RoW), המסווג מדינות לארבע קטגוריות: דמוקרטיה ליברלית, דמוקרטיה אלקטורלית, אוטוקרטיה אלקטורלית ואוטוקרטיה סגורה (Lührmann et al., 2018). המדד מתבסס בעיקרו על מדידה סובייקטיבית. המדידה הסובייקטיבית נסמכת על איסוף נתונים מקורי, הנעזר בכ-3,500 מומחים מקומיים ובינלאומיים הממלאים שאלון ביחס למדינות שבהן הם מומחים. לעומת ה-WGI, מדד זה מאופיין בשקיפות רבה ובפירוט המתודולוגי, וכולל פרסום מלא של המתודולוגיה, קוד המחשוב ונתוני הגלם. הביקורת עליו מתייחסת בעיקר למידת הסובייקטיביות בהערכות המומחים ולאתגרים בהשוואה בין מדינות.

מדידת השירות הציבורי. מדדים אלו כוללים את מדד האחריותיות האופקית, הבוחן את היכולת של הרשות השופטת לפקח על הרשות המבצעת ועל השירות הציבורי וגופי הביטחון. מדד זה כולל גם את מדד השחיתות: המידה שבה עובדי המגזר הציבורי לוקחים שוחד, מועלים בכספי ציבור או מנצלים משאבים ציבוריים לרווח אישי.

סיווג לפי סוגי מדדים. V-DEM הוא מדד תהליכים ותוצאות מורכב. המדד בוחן תהליכים דמוקרטיים (כגון הליכי בחירות, חופש ביטוי, שקיפות), וגם תוצאות של תהליכים אלו (כגון מידת ההשתתפות האזרחית ורמת האחריותיות של הממשלה).

• International IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance)

תיאור. ארגון IDEA הוא ארגון בינלאומי העוסק במחקר ובאקטיביזם לחיזוק הדמוקרטיה בעולם. המכון מפרסם תדיר דוחות ומדדים גלובליים, שהבולט שבהם הוא דוח ה-GSoD (מצב הדמוקרטיה הגלובלי, GSoD), המפורסם משנת 2007⁶. דוח זה מודד את מצב הדמוקרטיה ב-173 מדינות בשנים 1975–2023. המדד מתמקד בארבעה תחומי יסוד: ייצוג, זכויות, שלטון החוק והשתתפות. שלא כמו המדדים הקודמים שנסקרו המתבססים על מדדים סובייקטיביים, מדד זה מסתמך רק על נתונים אובייקטיביים ועל מאגרי מידע קיימים (כגון חוקי בחירות ותקנות). יתרונו של המדד הוא בניתוח מעמיק של מגמות דמוקרטיות וביזיון תהליכי שחיקה דמוקרטית, אם כי המגבלה שלו היא הסתמכות על נתונים פורמליים שלא תמיד משקפים את היישום בפועל.

מדידת השירות הציבורי. מדד זה מודד את השירות הציבורי בכך שהוא מודד את מידת היעילות של ההגנה על זכויות אזרחיות, ואת המידה שבה השירות הציבורי מקיים הליכים הוגנים (Due Process).

סיווג לפי סוגי מדדים. מדד GSoD בוחן תהליכים דמוקרטיים (כגון הליכי בחירות, שלטון החוק, הליכים הוגנים) ותוצאות (כגון הגנה יעילה על זכויות אזרחיות).

• 1 Freedom of the World

תיאור. מדד זה מתפרסם בדוח שנתי של ארגון Freedom House משנות ה-70, והוא מודד את שמירתן של זכויות פוליטיות וחירויות אזרחיות בכ-195 מדינות. מדד זה לא רק מודד את ההיבט החוקי (אם הזכויות קיימות בחוק), אלא גם מתמקד ביישומן בפועל. מבחינה מתודולוגית מדד זה מבוסס על הערכות מומחים

⁶ The Global State of Democracy 2024, [Strengthening Legitimacy of Elections in a Time of Radical Uncertainty](#)

של אנליסטים פנימיים וחיצוניים, והוא מסווג את המדינות לשלוש קטגוריות: "חופשיות", "חופשיות חלקית" ו"לא חופשיות". ביקורת על המדד נוגעת לעיתים להטיה פוליטית נגד משטרים מסוימים, ועם זאת, הוא מצוטט רבות באמצעי התקשורת וגופים שונים משתמשים בו לניטור דמוקרטי.

מדידת השירות הציבורי. מדד זה בוחן, בין היתר, את תפקוד הממשל, ושואל בסקרי המומחים אם החלטות הממשלה והחוקים מיושמים ביעילות, אם השחיתות משפיעה על קבלת ההחלטות בשירות הציבורי, ובאיזו מידה הרשויות הממשלתיות מצייתות להחלטות בתי המשפט (שלטון החוק).

סיווג לפי סוגי מדדים. מדד Freedom House הוא מדד תהליכים ותוצאות משולב בדגש על תוצאות. המדד בוחן לא רק את הקיום הפורמלי של זכויות (תהליכים), אלא בעיקר את היישום שלהן בפועל (תוצאות). לדוגמה, המדד בוחן אם החלטות הממשלה מיושמות ביעילות, אם שחיתות משפיעה על קבלת החלטות, ואם יש ציות להחלטות בתי משפט – כולם מדדי תוצאות של תפקוד הממשלה.

• מדד הדמוקרטיה של יחידת המודיעין של "האקונומיסט", EUI

תיאור. מדובר במדד שנתי שהחל להתפרסם ב-2006, ומספק תמונת מצב של הדמוקרטיה ב-165 מדינות וטריטוריות.⁷ במדד חמש קטגוריות מרכזיות: תהליכי בחירות ופלורליזם, תפקוד הממשלה, השתתפות פוליטית, תרבות פוליטית וחירויות אזרחיות. על בסיס הנתונים שנאספים, המדד מסווג מדינות לאחד מארבעה סוגי משטר: "דמוקרטיה מלאה", "דמוקרטיה פגומה", "משטר היברידי" ו"משטר אוטוריטרי". סוג המדד הוא סובייקטיבי בלבד, והוא משלב בין הערכות מומחים לסקרי דעת קהל. גם מדד זה אינו שקוף מאוד, ואין הרבה מידע על אופן חישוב הציון הסופי, ולכן חוקרים באקדמיה משתמשים בו פחות. עם זאת, אמצעי התקשורת מצטטים את ממצאי המדידה.

מדידת השירות הציבורי. מדד זה בוחן את תפקוד הממשלה – את מידת ההתערבות הצבאית או גורמים זרים בממשל, את יכולת הממשלה ליישם מדיניות ביעילות, ואת מידת התמיכה הציבורית בממשלה.

סיווג לפי סוגי מדדים. מדד EIU הוא מדד תהליכים ותוצאות. המדד בוחן תהליכים דמוקרטיים (כגון תהליכי בחירות, תרבות פוליטית וחירויות אזרחיות), וגם תוצאות של תפקוד ממשלתי (כגון יכולת ליישם מדיניות ביעילות ומידת התמיכה הציבורית בממשלה).

2.3. מדדים ייעודיים למדידת השירות הציבורי

• סקר התקציב הפתוח (Open Budget Survey, OBS)

תיאור. פרויקט זה עורך הערכה דו-שנתית של אחריותיות ושקיפות תקציבית בכ-125 מדינות. הגוף המוביל את המדידה הזאת הוא International Budget Partnership (IBP).⁸ מדד זה החל להתפרסם ב-2006, והוא

⁷ Democracy Index 2024, EIU report, ECONOMIST INTELEGENCE EIU
⁸ Open Budget Survey 2023, 9th Edition Summary, International Budget Partnership
הוא דוח השקיפות הפיסקלית של מחלקת המדינה האמריקאית. מדובר במדד דומה מאוד למדד ה-OBS, בכך שהוא מתמקד גם בשקיפות ובבקרה על תקציבים ממשלתיים, אך הוא מתמקד רק במדינות המקבלות סיוע מארצות הברית. כך, לא כללנו בסקירה את הערכת השקיפות הפיסקלית של קרן המטבע הבינלאומית (Fiscal Transparency Evaluation, FTE) שהיא כלי עבודה פנימי של הקרן להערכה ממוקדת-תהליך ולמתן סיוע טכני למדינות חברות. ההערכה הזאת בוחנת בעיקר את איכות הדיווח התקציבי של המדינות השונות.

מתבסס על שילוב בין סקרים לבין נתונים אובייקטיביים. הוא מודד שלושה דברים: שקיפות תקציבית, השתתפות ציבורית ובקרה ברמת הממשל המרכזי.

מדידת השירות הציבורי. המדד עוסק כולו בשירות הציבורי. הוא כולל את מדד הפיקוח, הבוחן את יעילות הפיקוח של הרשות המחוקקת ואת מוסד ביקורת המדינה העליון על תקציב המדינה, את שקיפות התקציב, ואת מידת ההשתתפות הציבורית בהליכי גיבוש התקציב.⁹

סיווג לפי סוגי מדדים. מדד OBS הוא מדד תהליכים בעיקרו, ויש לו גם מרכיבים של תפוקות. המדד בוחן תהליכים של שקיפות תקציבית (כגון פרסום מסמכי תקציב ונגישות מידע), השתתפות ציבורית (כגון מנגנוני שיתוף הציבור בגיבוש תקציב), ופיקוח (כגון יעילות הפיקוח של הרשות המחוקקת ושל מבקר המדינה). חלק מהמדדים הם תפוקות (כמו מספר מסמכים שפורסמו), אך רובם מתמקדים באיכות התהליכים התקציביים.

• OECD – Government at a Glance

תיאור. Government at a Glance אינו מדד שיטתי אלא דוח דו-שנתי של ארגון ה-OECD המציג מגוון נתונים על ביצועיו של השירות הציבורי ב-38 מדינות הארגון משנת 2009.¹⁰ הדוח נשען בעיקר על נתונים אובייקטיביים ומינהליים הנאספים על אודות מדינות החברות בארגון, אך הוא משלב גם מדדים סובייקטיביים שאוסף הארגון עצמו (כמו אמון הציבור). החיסרון של הדוח הוא שהוא אינו מייצר מאגר נתונים שיטתי המאפשר השוואה של ביצועי המדינות לאורך זמן. נוסף על כך, החיסרון הוא שהוא אינו מזהה הבדלים פנים-מדינתיים בין גופים שונים, אלא נשאר ברמת המקרו. ולבסוף, הארגון אינו מפרסם את הנתונים שעליו מבוססים הדוחות. עם זאת, מדובר בדוח חשוב המספק נתונים רבים על היבטים שונים בשירות הציבורי שאינם נמדדים בדוחות האחרים. הארגון מפרסם באתרו מאגר נתונים חלקי הכולל אינדיקטורים מסוימים על אודות המדינות בארגון, וגם על מדינות אחרות. הארגון מפרסם גם דוחות על איכות הממשל במדינות החברות בו, בנושאים מגוונים: יושרה והיעדר שחיתות, תשתיות, ניהול ציבורי והון אנושי בשירות המדינה, דיגיטציה בשירות הציבורי, ניהול תקציבי, רגולציה, רכש וחדשנות.¹¹ עם זאת, בכל המקרים לא מדובר במדידה שיטתית ובפרסום מאגרי נתונים לציבור, אלא בפרסום דוחות תקופתיים על הנושאים האלה. כמעט בכל המקרים הארגון אוסף בעצמו את הנתונים בעזרת שאלונים המועברים לעובדים בשירות הציבורי המתבקשים להשיב על סדרת שאלות ביחס לשירות הציבורי בכללותו.

מדידת השירות הציבורי. דוח Government at a Glance מתמקד, כאמור, במדידת המינהל הציבורי, והוא כולל כמה נתונים ייחודיים: היקף כוח העבודה בשירות הציבורי והרכבו, ניהול משאבי אנוש במגזר הציבורי, שימוש בכלים דיגיטליים, יעילות הרגולציה ורמת האמון הציבורי במוסדות ציבור.

⁹ מדד נוסף שנעדר מסקירה זו הוא **דוח השקיפות הפיסקלית של מחלקת המדינה האמריקאית**. מדובר במדד דומה מאוד למדד ה-OBS, בכך שהוא מתמקד גם בשקיפות ובבקרה על תקציבים ממשלתיים, אך הוא מתמקד רק במדינות המקבלות סיוע מארצות הברית. כך, לא כללנו בסקירה את הערכת השקיפות הפיסקלית של קרן המטבע הבינלאומית (Fiscal Transparency Evaluation, FTE) שהיא כלי עבודה פנימי של הקרן להערכה ממוקדת-תהליך ולמתן סיוע טכני למדינות חברות. ההערכה הזאת בוחנת בעיקר את איכות הדיווח התקציבי של המדינות השונות.

¹⁰ Innovative Capacity of Governments: A systemic framework (Working Paper), [Public Engagement](#).

[Innovative Capacity Framework](#), The OECD Observatory of Civic Space; OECD (2019), [Public Value in Public Service Transformation: Working with Change](#), OECD Publishing, Paris

¹¹ לדוגמה, הארגון מפרסם בכל שנה דוח על אודות מדד OURData, כלי שפותח ומפורסם על ידי ה-OECD כדי למדוד ולעקוב אחר מצב הפתיחות, השימוש והשימוש החוזר בנתונים (דאטה) במדינות החברות בארגון. מדד זה התפרסם שלוש פעמים בלבד (בשנים 2017, 2019 ו-2023), והוא משקף כיצד השירות הציבורי בכל מדינה מתפקד בנוגע לנגישות לנתונים ולאופן השימוש בהם.

סיווג לפי סוגי מדדים. דוח זה הוא שילוב של מדדי תשומות, תהליכים, תפוקות ותוצאות. הדוח כולל מדדי תשומות (כגון היקף והרכב כוח העבודה ותקציבים), מדדי תהליכים (כגון ניהול משאבי אנוש, יעילות ורגולציה), מדדי תפוקות (כגון שימוש בכלים דיגיטליים ושירותים שסופקו), ומדדי תוצאות (כגון רמת האמון הציבורי במוסדות). זהו אחד המדדים היחידים הכולל את כל סוגי המדדים.

• Quality of Government (QoG)

תיאור. פרויקט מחקר רחב היקף באוניברסיטת גטבורג בשוודיה שהחל להתפתח בשנת 2004, ומטרתו העיקרית היא לחקור את הגורמים המובילים למוסדות ממשל איכותיים. ה-QoG אינו מדד אחד, אלא מאגר נתונים רחב ביותר, ובו כ-2,500 אינדיקטורים מ-65 מקורות מידע אחרים, הסוקר למעלה מ-190 מדינות. המדד מבוסס על נתונים אובייקטיביים וסובייקטיביים, והוא כולל יצירה של משתנים מצרפיים (Composite Measures) המודדים איכות מוסדית. יתרונו העיקרי הוא ביכולת ההשוואה ובהיקף הנתונים ההיסטוריים הרחבים, לצד שקיפות מתודולוגית מלאה של כל מקורות הנתונים. הביקורת המופנית כלפיו טוענת שהוא מאחד מדדים שונים זה מזה, וכך מטשטש את הניואנסים וההבדלים המתודולוגיים בין המקורות השונים. עם זאת, המכון אוסף חלק מהנתונים בעצמו: (1) סקר המומחים של QoG בקרב מומחים למינהל ציבורי ברחבי העולם, (2) מדד איכות הממשל האירופי (EQI) הכולל מידע על ממשל תת-לאומי (regional) באירופה על בסיס סקר ציבורי האומד תפיסות וחוות אחרים מול שירותים ציבוריים. (3) מאגר רשויות שוודיות כולל מדגם מקיף של גופי הרשות המבצעת בשוודיה בשנים 1960–2014.

מדידת השירות הציבורי. המדד כולל אינדיקטורים מצרפיים המתמקדים באיכות השירות הציבורי ובממשל, ובכלל זה בשחיתות במגזר הציבורי ובאיכות המוסדות: אפקטיביות, יעילות ואובייקטיביות, מידת האכיפה והציות לחוקים ועוד.

סיווג לפי סוגי מדדים. מדד QoG הוא מדד תהליכים ותוצאות.

• The Blavatnik Index of Public Administration

תיאור. מדד המינהל הציבורי של מכון בלוטניק באוניברסיטת אוקספורד (Blavatnik Index of Public Administration, 2024) הוא מדד חדש למדי, הממשיך את מדד InCiSE של אוניברסיטת אוקספורד שפסק מלפעול, והוא מודד את איכות המינהל הציבורי בכ-120 מדינות, מ-2024. המדד מתבסס על 82 אינדיקטורים שמקורם ב-17 מקורות מידע (כלומר הם אינם נאספים בידי המכון עצמו, וחלק מהאינדיקטורים מקורם במדדים אחרים שצוינו בסקירה זו), כדי להשוות את התפקוד ואת המאפיינים של השירות הציבורי ושירותי המדינה ב-120 מדינות ברחבי העולם. אינדיקטורים אלו משלבים בין נתונים אובייקטיביים לסובייקטיביים. מדד זה התפתח לאחר מעורבות המכון במדד אחר – the International Civil Service Effectiveness (InCiSE) Index.¹² המדד כולל רק מדדי תפוקה, תוצאה ותהליכים (הנקראים איכויות).

¹² [Incise 2019](#), Blavatnik School of Government University of Oxford

מדידת השירות הציבורי. המדד כולו עוסק בשירות הציבורי, הוא מעריך את הביצועים, את היכולת ואת האיכות הניהולית של המינהל הציבורי המרכזי, ומתמקד בארבעה תחומים עיקריים: אסטרטגיה ומנהיגות (יכולת אסטרטגית לשירות הציבורי, שיתוף פעולה בין-משרדי, יושרה, חדשנות ושקיפות), מדיניות ציבורית (רגולציה, ניהול תקציב ועוד), ביצועיות לאומית (פיקוח כלל-מערכתי, שירותים דיגיטליים, ביטחון סוציאלי ועוד) ואנשים ותהליכים (מעורבות עובדים, גיוון, ניהול הון אנושי, רכש ועוד).

סיווג לפי סוגי מדדים. המדד כולל במפורש מדדי תהליכים (הנקראים "איכויות", כגון שקיפות, יושרה וחדשנות), מדדי תפוקות (כגון שירותים דיגיטליים ורגולציה), ומדדי תוצאות (כגון ביצועיות לאומית ומעורבות עובדים). המדד אינו כולל מדדי תשומות או מדדי השפעה ארוכת טווח.

• סקר הממשל הדיגיטלי של האו"ם (EGDI, E-Government Survey)

תיאור. דוח דו-שנתי המעריך את הממשל הדיגיטלי ב-193 מדינות החברות האו"ם.¹³ המדד החל להתפרסם ב-2003, והוא מודד את אופן השימוש של מדינות בטכנולוגיות מידע לשם קידום נגישות לשירותים ציבוריים. המדד מורכב משלושה ממדים מרכזיים: מתן שירותים מקוונים, נגישות תקשורתית ויכולת הון אנושי. אין הרבה מידע על אופן איסוף המידע, אך מניתוח המידע באתר האינטרנט של האו"ם נדמה כי שיטת האיסוף דומה לנתוני ה-OECD – כלומר מבוססת על שאלונים שמילאו נציגי הממשלות. לאחר מכן, הארגון מדרג את ביצועי המדינות ביחס לדיגיטציה דירוג יחסי, ולא מדידה מוחלטת.

מדידת השירות הציבורי. המדד כולו עוסק ברמת הדיגיטציה של השירות הציבורי וביכולת הטכנולוגית ובשירותיות של המגזר הציבורי.

סיווג לפי סוגי מדדים. המדד בוחן תשומות (כגון יכולת הון אנושי ותשתית תקשורתית), תהליכים (כגון פיתוח שירותים מקוונים), ותפוקות (כגון רמת הדיגיטציה ונגישות לשירותים מקוונים).

• מדד ההשתתפות הדיגיטלית – E-Participation Index (EPI)

תיאור. מדד נוסף של האו"ם. לפי המפורט באתר הארגון, מדד זה נגזר מהסקר הדו-שנתי שנשלח למדינות החברות, הכולל שאלות גם ביחס לממשל דיגיטלי וגם ביחס להשתתפות דיגיטלית. מטרת מדד זה היא לספק מידע שיטתי על אופן השימוש של מדינות בכלים מקוונים, כדי לקדם השתתפות ומעורבות של הציבור בהליכי קבלת החלטות של הממשלה. כמו כן, המדד מבקש להעריך את הפלטפורמות ואת הכלים שממשלות מפעילות לעידוד שיתוף ציבור.

מדידת השירות הציבורי. המדד כולו עוסק בשירות הציבורי, שכן הוא בוחן את מידת שיתוף הציבור הדיגיטלי שהממשלות מאפשרות.

סיווג לפי סוגי מדדים. מדד EPI הוא מדד תהליכים ותפוקות. המדד בוחן תהליכים של מעורבות ציבורית (כגון מנגנוני שיתוף דיגיטליים ופלטפורמות להשתתפות) ותפוקות (כגון כלים מקוונים שהופעלו ופלטפורמות קיימות). המדד אינו מודד את התוצאות של ההשתתפות (כגון השפעה בפועל על קבלת החלטות) או את מידת השימוש בפועל בכלים האלה.

¹³ [E-Government Development Index \(EGDI\)](#), Member State Questionnaire (MSQ), UN E-Government Knowledgebase

¹⁴ משרד ראש הממשלה, [מעקב החלטות ממשלה](#).

2.4 סקרי דעת קהל

מעבר למדדים הממוסדים שתוארו לעיל, מספר רב של סקרי דעת קהל בינלאומיים מודדים בשיטות את תפיסות האזרחים, את חוויותיהם ואת עמדותיהם כלפי השירות הציבורי והמוסדות הממשלתיים. אפשר לטעון כי סקרים אלו מספקים מידע על אודות תוצאות השירות הציבורי מנקודת מבטם של משתמשי הקצה – האזרחים עצמם. שלא כמו המדדים המבוססים על הערכות מומחים או על נתונים אדמיניסטרטיביים, סקרי דעת קהל מודדים את איכות השירות כפי שהציבור חווה אותה, והם מאפשרים להעריך היבטים קשים למדידה אחרת, כמו אמון, שביעות רצון, תחושת הוגנות ונגישות. מפאת קוצר היריעה, בסקירה זו נציג את רק את המרכזיים שבהם:

- **Eurobarometer** הוא אחד מסקרי דעת הקהל הוותיקים והמקיפים ביותר, והוא נערך בידי הנציבות האירופית מ-1973. הסקר נערך באופן תקופתי (לרוב פעמיים בשנה) בכל מדינות האיחוד האירופי ובמדינות מועמדות, וכולל שאלות נרחבות על אודות אמון הציבור במוסדות האיחוד ובמוסדות הלאומיים, שביעות רצון משירותים ציבוריים (בריאות, חינוך ותחבורה), ותפיסות בדבר איכות הממשל ונגישות השירותים. הסקר מתבסס על מדגמים ארציים מייצגים ומאפשר השוואה בין-מדינתית לאורך זמן. יתרונו של Eurobarometer הוא בעקביות המתודולוגית, בהיקף הגדול (כ-27,000 משיבים בכל סבב), וברוחב הנושאים הנבחנו. עם זאת, הוא מוגבל למדינות אירופה בלבד ואינו כולל נתונים גלובליים.
- **Gallup World Poll** הוא סקר דעת קהל גלובלי שעורך מכון Gallup מ-2005, והוא סוקר כיום למעלה מ-160 מדינות ברחבי העולם. הסקר נערך בכל שנה ומבוסס על ראיונות עם מדגמים מייצגים (כ-1,000 משיבים לפחות בכל מדינה). סקר זה כולל שאלות על אודות אמון במוסדות ציבור (ממשלה, משטרה ומערכת המשפט), שביעות רצון מהשירותים הציבוריים הבסיסיים (בריאות, חינוך ותשתיות), ותפיסת השחיתות והיעילות הממשלתית. יתרונו המרכזי של סקר זה הוא היותו גלובלי, וכן האפשרות להשוות בין מדינות ממגוון רחב של אזורים ורמות פיתוח. נוסף על כך, הסקר כולל גם שאלות על רווחה סובייקטיבית ואיכות חיים, מה שמאפשר לבחון את הקשר בין איכות השירות הציבורי לרווחת האזרחים.
- **World Values Survey (WVS)** הוא פרויקט מחקר בינלאומי רחב היקף הנערך מ-1981, ומודד ערכים, אמונות ועמדות של אזרחים ביותר מ-100 מדינות, המייצגות כמעט 90% מאוכלוסיית העולם. הסקר נערך בסבבים (בכל חמש שנים לערך), וכולל, בין היתר, שאלות על האמון במוסדות הציבוריים (ממשלה, פרלמנט, שירות ציבורי, משטרה ומערכת משפט), תפיסות בנוגע לשחיתות, והערכות של תפקוד הדמוקרטיה והממשל.
- **European Social Survey (ESS)** הוא סקר דו-שנתי הנערך בכ-30 מדינות באירופה מ-2001. הסקר כולל שאלות מפורטות על האמון במוסדות פוליטיים וציבוריים, על שביעות הרצון מהדמוקרטיה, על תפיסת השירותים הציבוריים (בריאות, חינוך ומשטרה) ועל הערכות של יושרה ממשלתית ושחיתות. מלבד השאלות הקבועות, הסקר כולל מודולים חד-פעמיים המתעמקים בנושאים ספציפיים, ולעיתים קרובות מדובר בנושאים הקשורים לממשל ולשירות הציבורי.

סיווג לפי סוגי מדדים. סקרי דעת הקהל האלה הם בעיקרם מדדי תוצאות. הם אינם מודדים תשומות (תקציבים, משאבים), תהליכים (נהלים, מדיניות), או תפוקות (היקף שירותים), אלא את התוצאות מנקודת מבטם של האזרחים – האם השירותים הציבוריים עונים על הצרכים? האם הם נחשבים איכותיים? האם הציבור סומך על המוסדות? והאם חווית האזרחים במפגשים שלהם עם השירות הציבורי היא חיובית?

סקרים אלו משלימים את המדדים האובייקטיביים ואת הערכות המומחים, ומספקים פרספקטיבה ישירה על האפקטיביות ועל הלגיטימיות של השירות הציבורי בעיני האזרחים. עם זאת, יש חסרון משמעותי במדדים האלה, והיא שהם שואלים על כלל השירות הציבורי, או על חלק קטן ממוסדותיו (בעיקר משטרה ובתי משפט), ואין בהם כמעט בכלל מדידה של דעת קהל על ארגוני מגזר ציבורי ספציפיים (Maman et al., 2025a).

פרק 3: סקירת מדדים ישראלים למדידת השירות הציבורי [B]

מדידת השירות הציבורי בישראל התפתחה מאוד בעשורים האחרונים. תהליך זה הושפע הן מגישות ניהול עכשוויות, הן מדרישות הציבור לשקיפות ולשיתוף נתונים. עד סוף שנות ה-90 פעל השירות הציבורי הישראלי במידה רבה על בסיס גישה מסורתית-בירוקרטית, שהמוקד בה היה עמידה בנהלים ובדרישות פורמליות, ולא הושם דגש על מדידת תוצאות או איכות השירות. המעבר להתמקדות במדידה החל בהשפעת גישת הניהול הציבורי החדש (New Public Management, NPM), שחדרה לישראל משנות ה-90, כמו במדינות אחרות בעולם. גישה זו מדגישה יעילות, תוצאות מדידות ושקיפות, ובעקבותיה נעשתה המדידה כלי מרכזי לשיפור הביצועים הממשלתיים. בהדרגה החלו להתפתח יחידות מדידה ואסטרטגיה במשרדי ממשלה, לצד פיתוח מדדים ממשלתיים מרכזיים. בעשור האחרון הובילו ההתפתחות הטכנולוגית וציפיות הציבור לשקיפות ושיתוף לעלייה בדרישה למדידה שיטתית ולפרסום נתונים. בד בבד, גופים לא-ממשלתיים החלו למדוד באופן עצמאי את ביצועי השירות הציבורי, לצד הפעלת לחץ ציבורי לשיפור איכות הממשל.

3.1. מדידה של הממשלה את עצמה [C]

- **ספר תוכניות העבודה.** ספר תוכניות העבודה הממשלתי, שהושק ב-2011, אחרי פרסום מדריך התכנון הממשלתי, הוא כיום הכלי המרכזי למדידת ביצועי משרדי הממשלה בישראל. הספר מתפרסם מדי שנה בשנה על ידי אגף ממשל וחברה שבמשרד ראש הממשלה, הוא מפרט את יעדי העבודה השנתיים של כל משרד ממשלתי, ומגדיר הגדרה ברורה את מדדי התפוקה והתוצאה הצפויים. שיטת העבודה מבוססת על דיווח עצמי של המשרדים עצמם למשרד ראש הממשלה, ובמסגרתו כל משרד ממשלתי נדרש להגדיר יעדים מדידים לשנה הבאה. בסוף כל שנה אמור להתפרסם דוח ביצוע המעריך את מידת העמידה ביעדים שהוגדרו ומציין את אחוזי ההשלמה עבור כל משרד וכל יעד (גם כאן, על בסיס דיווח עצמי של המשרדים) (ספר תוכניות העבודה, 2024).

היתרונות של כלי זה הם שמדובר במדידה שנתית עקבית ומסודרת, המספקת תמונת מצב השוואתית ברורה. כמו כן, הכלי החדיר לשירות הציבורי בישראל את השיח על יעדים, מדידה ואחוזי ביצוע, ובכך קידם את השירות הציבורי עוד צעד חשוב לעבר עבודה מקצועית וסדורה. עם זאת, יש לפרויקט מדידה זה כמה אתגרים. ראשית, המדידה ממוקדת בתוצאות ובתוצאות, אך כמעט שאינה מודדת את איכות התהליכים, המקצועיות הארגונית או המבנים התומכים בהשגת היעדים. שנית, כל משרד מגדיר לעצמו יעדים אחרים, מה שמקשה על השוואה רוחבית בין משרדים ועל זיהוי מגמות כלליות בשירות הציבורי. נוסף על כך, כאשר מאפשרים למשרדים להגדיר לעצמם את היעדים, עולה החשש שמשרדים יציבו יעדים לא שאפתניים כדי שיוכלו להראות ביצועיות גבוהה. משרדים עשויים להגדיר יעדים נמוכים מדי או להתמקד ביעדים הניתנים למדידה בקלות על חשבון יעדים מורכבים יותר. כמו כן, גם בקריאה ביקורתית של ספר תוכניות העבודה אפשר לזהות בלבול רב בין תפוקות, לתוצאות ולמשימות מרכזיות. בלבול זה מביא לכך שמשרדים מודדים רק את מה שהם עצמם הגדירו, ואם חלה טעות בהגדרה נוצרת טעות נגררת. לדוגמה, משרד עשוי להגדיר ש"פרסום X קמפיינים להעלאת המודעות לבטיחות בדרכים" הוא יעד תוצאה, אך למעשה מדובר בתפוקה (מספר קמפיינים) ולא בתוצאה האמיתית המבוקשת (הפחתה בתאונות דרכים או שינוי בהתנהגות הנהגים). משרד אחר עשוי להגדיר ש"הקמת ועדה בין-משרדית" היא יעד, אך למעשה היא משימה או תהליך, ולא תוצאה מדידה. בעקבות זאת, משרדים עלולים לדווח על עמידה מלאה ביעדים, אף שבפועל לא חל שיפור של ממש בשירות לאזרחים או בהשפעה על החברה.

סיווג לפי סוגי מדדים. ספר תוכניות העבודה הוא מדד תפוקות ותוצאות משולב. המשרדים מגדירים יעדים שחלקם הם תפוקות (כמו מספר היתרים שהונפקו, מספר תוכניות שיושמו) וחלקם הם תוצאות (כמו שיפור בשביעות רצון אזרחים, הפחתה בתאונות דרכים). עם זאת, כפי שצוין לעיל, יש בלבול תכוף בין תפוקות לתוצאות בהגדרת היעדים. המדד כמעט שאינו מודד תהליכים (כגון שקיפות, יושרה, איכות ניהולית) או תשומות.

- **ביצוע/יישום החלטות ממשלה.** משנת 2015 משרד ראש הממשלה, אגף ממשל וחברה, מפעיל מעקב אחר יישום החלטות הממשלה. בכל שנה האגף מרכז ומפרסם לציבור את דיווחי היישום מכלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך, חלק משגרת התכנון, המעקב והבקרה הממשלתית. לפי הכתוב באתר האגף, תהליך זה מתחיל בפירוק החלטות הממשלה שאושרו למשימות מוגדרות, שיש להן גורם אחראי ותאריך יעד. ובשלב השני המשרדים ויחידות הסמך נדרשים לדווח על סטטוס מילוי המשימות (בוצע/לא בוצע). האגף מעבד את הדיווחים ומנגיש אותם לציבור באתר האינטרנט.¹⁴

סיווג לפי סוגי מדדים. מעקב אחר יישום החלטות ממשלה הוא מדד תפוקות. המדידה בוחנת אם משימות ספציפיות בוצעו או לא (בוצע/לא בוצע), כלומר מודדת תפוקות ביצועיות. המדד אינו בוחן תהליכים (כיצד נעשה היישום), תוצאות (אם היישום השיג את המטרה הרצויה), או השפעה ארוכת טווח.

- **מדידת ביצועי עובדים.** לפי הנחיות נציבות שירות המדינה, צריכה להיעשות מדידה קבועה של ביצועי עובדים בשירות הציבורי.¹⁵ מדידה זו כוללת הערכות תקופתיות של מנהלים ישירים ביחס לעמידה ביעדים אישיים ומקצועיים. המדידה מבוססת על הערכות ביניים ושיחות משוב, הערכה סופית בסוף השנה, הכוללת ציון ביצועים וקישור בין הערכת הביצועים לבין מנגנוני קידום ותגמול (באופן חלקי מאוד) (גולשטיין-גלפרין וזכר-פלג, 2024).

המנגנון הזה מחדיר למגזר הציבורי מידה מסוימת תרבות מדידה ואחריות, אך יש כלפיו ביקורת רבה, בעיקר בגלל יישום חלקי שלו וסובייקטיביות רבה (השפעה רבה של המנהל ואפשרות להטיות הנובעות מהעדפה אישית). כמו כן, כמו בכל מדידה, עולות טענות שמדדים אלו מתמקדים במה שקל למדוד ולא בהכרח במה שחשוב למדוד, כמו איכות העבודה של עובדים בשירות הציבורי.

סיווג לפי סוגי מדדים. מדידת ביצועי עובדים היא מדד תפוקות ותהליכים. אומנם המדידה בוחנת תפוקות (עמידה ביעדים אישיים ומקצועיים והשלמת משימות), אך היא עוסקת בעבודת העובדים עצמם.

- **פרסום "דשבורד" (מחוון) לתקציב המדינה.** משרד האוצר פעל לטובת שקיפות התקציבים הממשלתיים באמצעות "דשבורדים" דיגיטליים, המאפשרים לציבור לחקור בעצמם נתונים כמותיים בתחומים כמו תקציב המדינה ושכר בשירות הציבורי.¹⁶ כלים אלו שקופים ברמת התוצרים והנתונים, אך אינם בוחנים את איכות התהליכים או את התשתית המקצועית שהובילה להשגתם. מהלך זה אינו מאפשר

¹⁴ משרד ראש הממשלה, [מעקב החלטות ממשלה](#).

¹⁵ נציבות שירות המדינה, [הערכת עובדים](#), 18.10.2020.

¹⁶ תקציב המדינה, [פיסקלי דיגיטלי](#).

לבחון את איכות השירות הציבורי ממש – אולם הוא מאפשר למדוד את התשומות המושקעות בתחומים שונים.

סיווג לפי סוגי מדדים. הדשבורד לתקציב המדינה הוא מדד תשומות. הכלי מציג נתונים כמותיים על התקציב – המשאבים הכספיים המוקצים לתחומים שונים – ואינו בוחן תהליכים, תפוקות, תוצאות או השפעה. כפי שצוין, הכלי מאפשר שקיפות, אך אינו מודד את איכות השירות הציבורי.

- **דוחות על תהליכי שיתוף ציבור.** אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה פרסם עד כה שני דוחות שנתיים, לשנים 2023 ו-2024, העוסקים במגמות ובמאפיינים של תהליכי שיתוף ציבור שערכו משרדי הממשלה ויחידותיה, אגב מדידת המהלכים לפי קריטריונים (אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה, 2023 ; 2025). את כתיבת הדוחות מוביל האגף בסיוע מובילים מהמשרדים. למרות חשיבותם, לדוחות האלה שני חסרונות בולטים: ראשית, הנגישות לנתונים מוגבלת, שכן הנתונים המלאים אינם זמינים להורדה למטרות מחקר, ורק תוצאות נבחרות מפורסמות. שנית, היקף המדידה חלקי – המדידה מעריכה את הליכי שיתוף הציבור עצמם, אך היא אינה מאפשרת להעריך את היקפם ביחס לכלל פעילות הממשלה, כלומר, אי אפשר לדעת כמה מכלל ההחלטות התקבלו לאחר התייעצות עם הציבור, ובאיזו מידה הליכי ההתייעצות השפיעו על ההחלטות הסופיות.

סיווג לפי סוגי מדדים. דוחות שיתוף הציבור הם מדד תהליכים ותפוקות משולב. המדידה בוחנת תהליכים (איכות הליכי שיתוף הציבור ומאפייני התהליכים) ותפוקות (מספר הליכי שיתוף שבוצעו ומספר משתתפים).

- **אתר החקיקה הממשלתי.** בתחום החקיקה, אתר החקיקה הממשלתי מאפשר לציבור להגיש הערות לתזכירי חוק. מאז השקתו נרשם זינוק במספר ההערות, אך רוב המשתתפים אינם מקבלים תגובה או מידע על השפעת הערותיהם. גם כלי זה שם דגש על שקיפות והנגשה ואינו מודד את איכות השירות הציבורי אלא רק את תפוקות השירות הציבורי.

סיווג לפי סוגי מדדים. אתר החקיקה הממשלתי הוא מדד תפוקות. הכלי מודד תפוקות – מספר ההערות שהוגשו, מספר המשתתפים – אך אינו מודד תהליכים (איכות השיתוף), תוצאות (אם ההערות השפיעו על החקיקה), או השפעה ארוכת טווח.

- **ביצוע תקציבי – מדידה של משרד האוצר.** אגף החשב הכללי במשרד האוצר מפרסם בקביעות דוחות ביצוע תקציבי המציגים את שיעורי הביצוע התקציבי של משרדי הממשלה. דוחות אלו מפורסמים באתר משרד האוצר ומציגים השוואה בין התקציב המקורי, התקציב המעודכן (לאחר העברות והתאמות במהלך השנה), לבין הביצוע בפועל, לפי משרדים, תחומים ותקנות תקציביות. הנתונים מאפשרים לעקוב אחר שיעורי ביצוע – כלומר, באיזו מידה כל משרד ממשלה מימש את התקציב שהוקצה לו. תת-ביצוע תקציבי (אם משרד מוציא פחות מהתקציב שהוקצה לו) יכול להעיד על כמה בעיות: בעיות בתכנון התקציב, חוסר יכולת ביצועית, קשיים בירוקרטיים או ניהוליים, או לחלופין – על חיסכון ויעילות. עם זאת, חשוב להדגיש כי **ביצוע תקציבי אינו מודד תוצאות או איכות**. משרד יכול לממש 100% מתקציבו בלי שהושגו היעדים המדיניים או שהשירות לאזרח השתפר, ולהפך – תת-ביצוע תקציבי יכול לנבוע מיעילות או מחיסכון

ולא מכישלון. לכן, נתוני ביצוע תקציבי צריכים להיבחן עם מדדי תוצאות והשפעה כדי לקבל תמונה מלאה של ביצועי השירות הציבורי.

סיווג לפי סוגי מדדים. ביצוע תקציבי הוא מדד תשומות ותפוקות. מצד אחד, התקציב עצמו מייצג תשומות – המשאבים הכספיים המוקצים לכל משרד או תוכנית. מצד שני, אחוזי הביצוע מייצגים תפוקות, שכן הם מייצגים את היכולת לממש את התוכניות והפעילויות שתוקצבו ולהוציא לפועל את המשאבים שהוקצו.

- **דוח למדידת איכות השירות הממשלתי.** מ-2013 הממשלה מפרסמת "דוח למדידת איכות השירות הממשלתי לציבור" המבוסס על סקרי שביעות רצון של אזרחים מהשירותים הממשלתיים, בהובלה של מערך הדיגיטל הלאומי. המדידה מתמקדת בחוויית המשתמש הסופי ובוחנת היבטים כמו נגישות, זמני המתנה, רמת השירות וחווית משתמש כללית. המשיבים לסקרים הם אזרחים שקיבלו שירות מהמדינה, והשאלות עוסקות בזמן המתנה, נגישות פיזית ודיגיטלית, איכות התקשורת עם הפקידות, פתרון הבעיה ועוד. מעת לעת מפורסם דוח המציג את התוצאות ומשווה בין משרדים ושירותים למיניהם.

החיסרון העיקרי של הכלי הזה הוא שלא כל הגופים והשירותים כלולים במדידה, שכן היא עוסקת רק בשירותים רחבים. חיסרון נוסף הוא שהנתונים אינם מונגשים לחוקרים, ולכן אין אפשרות לעקוב אחריהם לאורך זמן או לנתח ניתוחים נוספים. עם זאת, עריכת הסקר היא מהלך חשוב, היא מספקת משוב חשוב מהציבור, יוצרת תחרות בריאה בין המשרדים ומקדמת תרבות של שירות.

סיווג לפי סוגי מדדים. דוח זה הוא מדד תוצאות. הדוח מבוסס על סקרי שביעות רצון של אזרחים ובוחן את התוצאות מנקודת המבט של המשתמש הסופי – חוויית השירות, נגישות, זמני המתנה, פתרון הבעיה. המדד אינו מודד תשומות, תהליכים פנימיים או תפוקות, אלא את התוצאה הסופית כפי שהציבור חווה אותה.

- **סקרי עובדים.** כמה סקרים נערכים בקרב עובדי המדינה. לדוגמה, "סקר מחוברות עובדים", שעורכת נציבות שירות המדינה והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מנתחת, בוחן את החוויה הסובייקטיבית של עובדי המדינה.¹⁷ הסקר אינו נערך בתדירות מספיקה כדי לזהות מגמות לאורך זמן, והוא גם אינו מספק מאגר נתונים מלא ושקוף. אך גם הוא חשוב לבחינת עמדות עובדי השירות הציבורי.

סיווג לפי סוגי מדדים. סקרי עובדים הם מדד תוצאות. הסקרים בוחנים את החוויה הסובייקטיבית של עובדי המדינה – שביעות רצון, מחוברות, תפיסת תרבות הארגון – שהן תוצאות של תהליכי ניהול משאבי אנוש ותרבות ארגונית. הסקרים אינם מודדים תשומות, תהליכים או תפוקות, אלא את התוצאה הנתפסת מנקודת המבט של העובדים.

3.2. מדידה על ידי גופים מחוץ לממשלה

- **מדד העצמת האזרח בעבודת הממשלה.** את המדד הזה פיתח המרכז להעצמת האזרח בשנת 2019, והוא פורסם רק במשך שנה אחת.¹⁸ המדד בוחן את רמת הנגישות, השקיפות ושיתוף הציבור של משרדי

¹⁷ נציבות שירות המדינה, [סקר מחוברות עובדים](#), 21.7.2024.

¹⁸ CECI המרכז להעצמת האזרח, [מדד העצמת האזרח בעבודת הממשלה](#).

הממשלה. המתודולוגיה של המדד היא אובייקטיבית, והיא בוחנת פרמטרים קונקרטיים, כגון פרסום החלטות הממשלה והוועדות, פרסום פרוטוקולים, שקיפות מכרזים ואופן יישום חוק חופש המידע. המדד סיפק השוואה בין משרדי הממשלה והפעיל לחץ ציבורי לשיפור השקיפות. עם זאת, המדד לא בחן את תוכן המדיניות או את איכות המקצועיות הפנימית של המשרד, אלא רק את עמידתם בסטנדרטים של ממשל פתוח ודמוקרטיה.

סיווג לפי סוגי מדדים. מדד העצמת האזרח הוא מדד תהליכים. המדד בחן תהליכים של נגישות, שקיפות ושיתוף ציבור – פרסום החלטות, פרסום פרוטוקולים, שקיפות מכרזים ויישום חוק חופש המידע.

- **מדד הדמוקרטיה המקומית של תנועת "פנימה".** מדד חדש יחסית שהחל להתפרסם ב-2023, ומועד את ביצועי הממשל המקומי וערכיו ב-52 רשויות מקומיות.¹⁹ המדד בוחן שישה ממדים: אמון הציבור, איזונים ובלמים בתוך הרשות (כגון תפקוד מועצת העיר, שקיפות ואתיקה), שירותיות, שקיפות, שיתופיות (כגון שיתוף הציבור בתקציב), והשתתפות הציבור (מידת המעורבות של הקהילה המקומית). המדידה היא היברידית, המשלבת סקרי תפיסה של התושבים עם נתונים אובייקטיביים הנגזרים מאתרי הרשויות המקומיות ומידע ציבורי אחר. מדובר במדד רחב היקף, ייחודי בנוף המדדים הישראליים, המשלב בין מדדי תהליכים ותוצאות.

סיווג לפי סוגי מדדים. מדד הדמוקרטיה המקומית הוא מדד תהליכים ותוצאות משולב. המדד בוחן תהליכים (שקיפות, שיתופיות, איזונים ובלמים) ותוצאות (אמון הציבור, שירותיות, השתתפות בפועל). המדד משלב מדידה סובייקטיבית (סקרי תושבים) עם נתונים אובייקטיביים, ומהווה מדד רחב היקף לביצועי הממשל המקומי.

- **שקיפות של רשויות מקומיות.** את המדד הזה מפרסמת עמותת שקיפות בינלאומית ישראל משנת 2013, והוא מעריך את רמת השקיפות של הרשויות המקומיות בישראל. המדד מתבסס על מתודולוגיה אובייקטיבית-תצפיתית הבוחנת את מידת פרסום המידע באתרי האינטרנט של הרשויות, על פי 20 קטגוריות (כגון שכר, מכרזים, פרוטוקולים, ומידע על ועדת הביקורת) ו-114 אינדיקטורים.²⁰ המדד הוא כלי יעיל להפעלת לחץ ציבורי על רשויות מקומיות כדי לשפר את הנגישות למידע. עם זאת, הוא אינו בוחן את המקצועיות המינהלית או את איכות השירותים הניתנים בפועל, אלא רק את העמידה בדרישות השקיפות הפורמליות.

סיווג לפי סוגי מדדים. מדד שקיפות רשויות מקומיות הוא מדד תהליכים. המדד בוחן תהליכים של שקיפות – פרסום מידע באתרי האינטרנט על פי קטגוריות שונות. כפי שצוין, המדד אינו בוחן מקצועיות מינהלית, תוצאות, או איכות שירותים בפועל, אלא רק עמידה בסטנדרטים פורמליים של שקיפות.

¹⁹ פנימה וחווה המדינה, [מדד הדמוקרטיה המקומית](#).
²⁰ שקיפות בינלאומית – שבי"ל, [מדד השקיפות אתרי האינטרנט ברשויות המקומיות](#), תהליך שי"א – שקיפות, יושרה, אחריותיות ברשות המקומית | מדד השקיפות בזירה המוניציפלית.
²⁰ שקיפות בינלאומית – שבי"ל, [מדד השקיפות אתרי האינטרנט ברשויות המקומיות](#), תהליך שי"א – שקיפות, יושרה, אחריותיות ברשות המקומית | מדד השקיפות בזירה המוניציפלית.

- **מפתח התקציב.** מיזם שהחל בשנת 2010 בהובלה של ארגון "הסדנא לידע ציבורי". האתר מחבר בין כמה מקורות מידע ממשלתיים ומציג את השתנות תקציב המדינה במהלך השנה בהתאם להעברות התקציביות, ומראה כיצד משתנה חלוקת התקציב משנה לשנה. מהלך זה משקף נתונים על אודות תשומות בשירות הציבורי.

סיווג לפי סוגי מדדים. מפתח התקציב הוא מדד תשומות. הכלי מציג נתונים על תקציב המדינה והשתנותו – המשאבים הכספיים המוקצים לתחומים השונים.

- **מפתח הרכש.** עוד מיזם מבית "הסדנא לידע ציבורי". מדובר בכלי המרכז נתונים על שירותים חברתיים רבים שמספקים שלושת משרדי הממשלה החברתיים (הרווחה, הבריאות והחינוך) בכל שנה באמצעות מיקור חוץ (מפעילים חיצוניים).²¹ הכלי מאפשר לבחון את תמונת המקרו הכוללת של שלושת המשרדים או את הנתונים הספציפיים של כל אחד מהם בנפרד, וכולל מידע כגון אילו שירותים מסופקים, למי הם מיועדים, מי המפעילים בפועל, מהם ההליכים המכרזיים שבהם נרכשו השירותים, ומהן מגמות השינוי לאורך השנים. הכלי קיים רק עבור 2023, ובאתר מצוין שיש תוכנית להמשיך במדידה.

סיווג לפי סוגי מדדים. מפתח הרכש הוא מדד תשומות ותפוקות משולב. הכלי מציג נתונים על תשומות (תקציבים המוקצים למיקור חוץ) ותפוקות (אילו שירותים מסופקים, מי מספק אותם, באילו הליכים). המדד אינו בוחן תוצאות (איכות השירותים החברתיים שמסופקים) או השפעה ארוכת טווח.

- **מדד הדמוקרטיה הישראלית.** מדד הדמוקרטיה הישראלית הוא המדד המרכזי והוותיק ביותר של המכון הישראלי לדמוקרטיה. מדובר במדד שנתי, המתפרסם משנת 2003, והוא המדד המקיף ביותר בישראל הבוחן את מצב הדמוקרטיה ואת יחסי האזרחים והמדינה. המדד מתבסס על סקר דעת קהל ארצי (מדד סובייקטיבי), והוא בוחן שלושה מרכיבי יסוד: עמדות הציבור, ערכי הציבור ותפקוד הדמוקרטיה. מדד הדמוקרטיה עוסק גם בביצועי השירות הציבורי. המדד הזה חיוני משום שהוא מספק תמונת מראה תקופתית על מידת הלגיטימיות הציבורית של מוסדות המדינה.

סיווג לפי סוגי מדדים. מדד הדמוקרטיה הישראלית הוא מדד תהליכים ותוצאות משולב. המדד בוחן תהליכים דמוקרטיים (תפקוד מוסדות, ערכים דמוקרטיים) ותוצאות מנקודת המבט של הציבור (עמדות, אמון במוסדות, תחושת לגיטימיות). ביחס לשירות הציבורי, המדד בוחן תוצאות – תפיסת הציבור את ביצועי המוסדות והשירות הציבורי.

לא כללנו בסקירה זו פרסומים ומדידה של מכוני מחקר וארגוני חברה אזרחית הנערכים אד-הוק. גופים מגוונים בישראל, כגון מרכז טאוב, פורום ארלוזורוב, מכון ירושלים למחקרי מדיניות והמכון הישראלי לדמוקרטיה, עוסקים בשגרת עבודתם בעריכת מחקרים למיניהם, הכוללים לעיתים תכופות מדידה של

²¹ [מפתח לרכש החברתי.](#)

היבטים בשירות הציבורי בישראל. לדוגמה, המכון הישראלי לדמוקרטיה פרסם מחקרים על איכות הרגולציה הממשלתית במגוון תחומים (ממן ואחרים, 2022; פלדמן, 2020; שוורץ אלטשולר, 2018), שקיפות תהליכי התקצוב (פינקלשטיין וברטוב, 2024; שוורץ אלטשולר, 2015) והשתתפות אזרחים בתהליכי הממשל המרכזי (רהט, 2016; רהט, 2019; נגיד, 2015).

פרק 4: ניתוח וממצאים השוואתיים [B]

לוח 1 ולוח 2 מסכמים את כל המדדים שהוצגו בסקירה זו, על פי סוגי המדדים (תשומות, תהליכים, תפוקות, תוצאות והשפעה), מתודולוגיות המדידה (נתונים אובייקטיביים מול סובייקטיביים) ויחידת המדידה. היבטים נוספים, כגון שנת תחילת המדידה ותוכן המדידה, נכללו גם הם.

לוח 1: מדדים בינלאומיים

שם הממד	שנת המדידה	תחילת	מה נמדד ביחס לשירות הציבורי	מתודולוגיה	סוג מדד	יחידת המדידה	האם ישראל כלולה במדידה?
WGI – World Governance Indicators	1996		אפקטיביות (איכות) ממשלתית, מקצועיות, עצמאות, יישום מדיניות, שליטה בשחיתות	אובייקטיבי וסובייקטיבי: מומחים וציבור ישימוש בנתונים ממדדים אחרים	תהליכים ותוצאות	מדינה	כן
Ease of Doing Business	2003		יעילות בהיתרים, רישום קניין, אכיפת חוזים, חיבור לחשמל	סובייקטיבי	תהליכים, תפוקות ותוצאות	מדינה	כן
V-DEM	2014		אחריותות אופקית (פיקוח שיפוטי על השירות הציבורי), שחיתות במגזר הציבורי	סובייקטיבי: מומחים	תהליכים ותוצאות	מדינה	כן
IDEA – Global State of Democracy	2007		יעילות ההגנה על זכויות, קיום הליכי Due Process	אובייקטיבי	תהליכים ותוצאות	מדינה	כן
WJP – World Justice Project	2010		פיקוח על הרשות המבצעת, היעדר שחיתות בקרב פקידי ציבור	סובייקטיבי: מומחים וציבור	תהליכים ותוצאות	מדינה	כן, בחלק מהשנים
BTI – Bertelsmann Transformation Index	2005		יכולת הנהגה פוליטית להוביל רפורמות, יעילות, שקיפות	סובייקטיבי: מומחים	תהליכים, תוצאות והשפעה	מדינה	לא

SGI – Sustainable Governance Indicators	2009	מדד המשילות: יכולת ניהול, השתתפות, פיקוח	סובייקטיבי: מומחים	תהליכים ותוצאות	מדינה	כן
Freedom House – Freedom in the World	1970s	יישום החלטות ממשלה, היעדר שחיתות, ציות לשלטון החוק	סובייקטיבי: מומחים	תהליכים ותוצאות	מדינה	כן
EUI – Economist Democracy Index	2006	תפקוד ממשלה, יישום מדיניות, תמיכה ציבורית	סובייקטיבי: מומחים וציבור	תהליכים ותוצאות	מדינה	כן
OBS – Open Budget Survey	2006	שקיפות תקציבית, פיקוח פרלמנט ומבקר המדינה, השתתפות ציבורית בתקציב	אובייקטיבי וסובייקטיבי: מומחים	תהליכים ותפוקות	מדינה	לא
OECD – Government at a Glance	2009	נתוני כוח אדם, HRM, דיגיטציה, רגולציה, אמון הציבור	סובייקטיבי: עובדים בשירות הציבורי, מומחים וציבור	תשומות, תהליכים, תפוקות ותוצאות	מדינה	כן
Quality of Government (QoG)	2004	שחיתות, איכות המוסדות, מידת האכיפה והציות לחוקים	אובייקטיבי וסובייקטיבי: מומחים וציבור	תהליכים ותוצאות	מדינה / ממשל אזורי (Region)	כן, בחלק מהמדדים
Blavatnik Index of Public Administration	2024	ביצועים ויכולת ניהולית של השירות (אסטרטגיה, מדיניות, שירותים דיגיטליים וניהול הון אנושי)	אובייקטיבי וסובייקטיבי: מומחים וציבור	תוצאות ותהליכים	מדינה	כן
UN – EGDI (E-Government Development Index)	2003	מתן שירותים מקוונים, נגישות, יכולת הון אנושי	סובייקטיבי: עובדים בשירות הציבורי	תהליכים, תשומות, תפוקות	מדינה	כן
UN – EPI (E-Participation Index)	2003	רמת השתתפות הציבור, הדיגיטלית בהליכי קבלת החלטות	סובייקטיבי: עובדים בשירות הציבורי	תהליכים + תפוקות	מדינה	כן
סקרי דעת קהל מגוונים	-	אמון בשירות הציבורי	סובייקטיבי: קהל רחב	תוצאות	אזור/מדינה	לעיתים

לוח 2: מדדים בישראל

שם המדד	שנה שבה החלו למדוד	מה נמדד ביחס לשירות הציבורי	מתודולוגיה	סוג מדד	יחידת המדידה
---------	--------------------	-----------------------------	------------	---------	--------------

משרדי ממשלה	תפוקות ותוצאות	אובייקטיבי : דיווח עצמי של המשרדים	עמידה ביעדים כמותיים של משרדי הממשלה	2011	ספר תוכניות העבודה	פנים-ממשלתי
החלטות ממשלה	תפוקות	אובייקטיבי : דיווח עצמי של המשרדים	יישום החלטות ממשלה (בוצע/לא בוצע)	2015	יישום החלטות ממשלה	
עובדים	תפוקות ותהליכים	סובייקטיבי : מנהלים	עמידה ביעדים אישיים, הערכות ביצועים	-	מדידת ביצועי עובדים	
משרדי ממשלה	תשומות ותפוקות	אובייקטיבי	שקיפות נתוני תקציב ושכר	-	פרסום תקציב וביצוע תקציבי : משרד האוצר	
הליכים	תהליכים ותפוקות	אובייקטיבי	מיפוי והערכה של הליכי שיתוף ציבור	2023	שיתוף ציבור	
-	תפוקות	אובייקטיבי	שקיפות בהליכי חקיקה והשתתפות הציבור	-	אתר החקיקה הממשלתי	
יחידות ממשלתיות	תהליכים ותוצאות	סובייקטיבי : ציבור	שביעות רצון אזרחים, זמני המתנה, נגישות	2013	דוח איכות השירות לציבור	
עובדים	תוצאות	סובייקטיבי : עובדים	חוויית עובדים בשירות הציבורי	-	סקר מחוברות עובדים	חוץ-ממשלתי
משרדי ממשלה	תהליכים	אובייקטיבי	נגישות, שקיפות, שיתוף הציבור במשרדי ממשלה	2019	מדד האזרח העצמת	
רשויות מקומיות	תוצאות + תהליכים	אובייקטיבי וסובייקטיבי : ציבור	אמון, שירותיות, שקיפות, שיתוף והשתתפות	2023	מדד הדמוקרטיה המקומית	
רשויות מקומיות	תהליכים	אובייקטיבי	פרסום מידע באתרי הרשויות	2013	שקיפות רשויות מקומיות	
משרדי ממשלה	תשומות	אובייקטיבי	תקציב המדינה	2010	מפתח התקציב	
משרדי ממשלה	תפוקות	אובייקטיבי	תהליכי רכש	2023	מפתח הרכש	
מגוון	תשומות, תהליכים ותוצאות	סובייקטיבי : ציבור	עמדות תפקוד הדמוקרטיה, לגיטימציה של השירות הציבורי	2003	מדד הדמוקרטיה הישראלית	

4.1. תמונת המצב הכוללת של מדידת השירות הציבורי [C]

סקירה זו בחנה 30 מדדים למדידת השירות הציבורי והממשל, 16 מהם מדדים בינלאומיים ו-14 – ישראליים. ניתוח המדדים מעלה תמונה מורכבת של נופ המדידה הקיים, ובו פערים ניכרים בין סוגי

המדדים והבדלים במתודולוגיות המדידה. התפלגות המדדים לפי סוג המדד מראה כי מרבית המדדים הם מדדי תוצאות ותהליכים. מתוך 30 המדדים (בינלאומיים וישראליים יחד), 23 מדדים (76.67%) מודדים תוצאות, ו-22 מדדים (73.33%) מודדים תהליכים. מדדי תפוקות יש ב-12 מדדים (40%), ומדדי תשומות רק ב-5 מדדים (16.67%). בולט במיוחד שכמעט שאין מדדי השפעה (Impact) – רק מדד אחד (3.33%) מודד השפעה ארוכת טווח.

מבחינת מתודולוגיית המדידה, הסקירה מעלה כי במדדים הקיימים יש שימוש נרחב במדידה סובייקטיבית. 22 מדדים (73.33%) משתמשים במדידה סובייקטיבית כלשהי – המבוססת על הערכות מומחים, על סקרי דעת קהל, או על סקרי עובדים. בתוך קבוצה זו, 13 מדדים (43.33%) מתבססים על הערכות מומחים, 12 מדדים (40%) משתמשים בסקרי ציבור או קהל, ו-5 מדדים (16.67%) כוללים סקרי עובדי ציבור או מנהלים. בד בבד, 16 מדדים (53.33%) משתמשים במדידה אובייקטיבית המבוססת על נתונים אדמיניסטרטיביים, על דיווחים ממשלתיים, או על מדדים כמותיים קשיחים. חלק מהמדדים משלבים בין שתי הגישות.

יחידת המדידה העיקרית משתנה בין המדדים הבינלאומיים לישראליים. המדדים הבינלאומיים מתמקדים כמעט רק ברמת המקרו – ב-15 מתוך 16 מדדים (93.75%) מדינות שלמות הן יחידת ניתוח. לעומת זאת, המדדים הישראליים מפוזרים יותר: ב-6 מדדים (42.86%) משרדי ממשלה הם יחידת המדידה, 2 מדדים (14.29%) בוחנים רשויות מקומיות, והשאר מתחלקים בין מדידה ברמת המקרו (המערכת כולה) למדידה ברמת המיקרו (עובדים או אזרחים). לוח 3 מציג את תמונת המצב הכוללת ומבחין בין מדדים בינלאומיים למדדים ישראליים.

לוח 3: ממצאים מרכזיים על המדדים שנכללו בסקירה

מדדים בינלאומיים (טבלה 1, N=16)			מדדים ישראליים (טבלה 2, סך הכול N=30)	
			(N=14)	(טבלה 1, N=16)
סוג מדד: תשומות	2 (12.5%)	3 (21.43%)	5 (16.67%)	
סוג מדד: תוצאות	15 (93.75%)	8 (57.14%)	23 (76.67%)	
סוג מדד: תהליכים	14 (87.5%)	8 (57.14%)	22 (73.33%)	
סוג מדד: תפוקות	5 (31.25%)	7 (50.00%)	12 (40%)	
סוג מדד: השפעה	1 (6.25%)	0 (0%)	1 (3.33%)	
מתודולוגיה: סובייקטיבית (מומחים/ציבור/עובדים)	14 (87.5%)	8 (57.14%), דומיננטיות של ציבור ועובדים/מנהלים	22 (73.33%)	
.. מתוכם; מומחים	11 (68.75%)	2 (14.29%)	13 (43.33%)	
.. מתוכם; ציבור/סקהל	7 (43.75%)	5 (35.71%)	12 (40%)	
.. מתוכם; עובדי ציבור	3 (18.75%)	2 (14.29%)	5 (16.67%)	

7 (43.75%) דומיננטיות 9 (64.29%), דומיננטיות 16 (53.33%) גבוהה של דיווח עצמי של משרדים.	מתודולוגיה: אובייקטיבית (נתונים/דיווחים)
מדינה (15 מתוך 16) משרדי ממשלה (6 מתוך 14), רשויות מקומיות (2 מתוך 14)	יחידת המדידה העיקרית

פרק 5: דיון [B]

לפני שנצלול לדיון במשמעות הממצאים שהוצגו לעיל, חשוב להכיר ולציין את המגבלות המובנות בסקירה זו. ראשית, בחירת המדדים שנכללו בסקירה הייתה כרוכה בהכרח בהטיות מסוימות. אף על פי שביקשתי לסקור את המדדים העיקריים והחשובים ביותר, הן בזירה הבינלאומית, הן בישראל, ייתכן שמדדים רלוונטיים אחרים לא נכללו בסקירה. ההחלטה אילו מדדים לכלול התבססה על שיקולים של שכיחות השימוש, הפרישה הגאוגרפית או הארגונית, והרלוונטיות הישירה למדידת השירות הציבורי – אך שיקולים אלו עצמם משקפים בחירות העשויות להשפיע על התמונה הכוללת. שנית, הסקירה התמקדה במדדים שיטתיים המתפרסמים בקביעות או שפורסמו פעם אחת לפחות. לכן, מחקרים אקדמיים חד-פעמיים, דוחות ביקורת ממשלתיים ומאמצי מדידה פנימיים של ארגונים ציבוריים שאינם מפורסמים – לא נכללו בסקירה, אף שהם עשויים לספק תובנות חשובות. שלישית, הניתוח ההשוואתי מוגבל ביכולתו להעריך את איכות המדידה עצמה – קשה לבחון את המהימנות והתוקף של כל מדד ומדד בלי לערוך מחקר מעמיק על המתודולוגיה של כל אחד מהם. לכן הסקירה מתמקדת בעיקר במה שנמדד ובשיטת המדידה, ופחות בשאלה עד כמה המדידה מדויקת או מהימנה. לנוכח המגבלות האלה, ננתח כעת את תמונת המצב הכוללת של מדידת השירות הציבורי.

1.1. בזירה הבינלאומית [C]

הסקירה העלתה מגוון רחב של מדדים בינלאומיים המודדים היבטים שונים של השירות הציבורי והממשל. רשימת הנושאים הנסקרים נעה ממדדי איכות מוסדית ואפקטיביות ממשלתית (כגון מקצועיות, שליטה בשחיתות ועצמאות השירות הציבורי) ועד מדדי תהליכי שירות ואחריות ספציפיים (כגון שקיפות תקציבית, יעילות בירוקרטיה במתן היתרים ואיכות מתן שירותים דיגיטליים).

ניתוח המדדים הבינלאומיים מעלה כמה מגמות ואתגרים מרכזיים: ראשית, **דומיננטיות של מדידה סובייקטיבית והסתמכות על מומחים**. רוב המדדים נשענים על מתודולוגיות סובייקטיביות – הערכות מומחים וסקרי עמדות ציבור – ולא על נתונים אובייקטיביים ממערכות מינהליות. שיטות אלו מאפשרות להעריך היבטים שקשה למדוד ישירות (כמו תפיסת שחיתות או איכות שירותים), אך הן חשופות להטיות אישיות, להבדלים תרבותיים בתפיסה, ולהשפעות של סיקור תקשורתי ואירועים פוליטיים. יתרה מזו, הסתמכות רבה על אותם מומחים או על מומחים דומים יוצרת Echo Chamber (תא הדהוד) של מידע, שבו הטיות ופערי מידע ממחוזרים ללא הוספת פרספקטיבות חדשות או נתונים עצמאיים.

שנית, **תלות הזדית בין מדדים וחוסר שקיפות**. מדדים רבים משתמשים בנתונים ממדדים אחרים (כפי שניכר ב-WGI, QoG ו-Blavatnik), מה שיוצר מעין מעגל של מידע הממחזר את אותן ההטייות ופערי המידע. נוסף על כך, חלק מהמדדים סובלים מחוסר שקיפות – לא תמיד ברור כיצד המתודולוגיה מיושמת בפועל, מהיכן מגיעים הנתונים, או כיצד משוקללים מקורות המידע השונים. חוסר שקיפות זה מקשה על ביקורת מתודולוגית ועל הערכת המהימנות של המדדים.

שלישית, **התמקדות ברמת המדינה**. מדדים בינלאומיים מודדים כמעט אך ורק את רמת המקרו – הם מודדים מדינות שלמות כמקשה אחת ומתעלמים מהשונויות הפנימיות העצומה בין משרדי הממשלה, רשויות מקומיות ואזורים גאוגרפיים. מדד אחד למדינה כולה מטשטש את ההבדלים המהותיים שעשויים להיות בתוכה. ישראל, לדוגמה, יכולה לקבל ציון בינוני במדד בינלאומי, אך מאחורי ציון זה עשויים להסתתר משרדים מצטיינים לצד משרדים כושלים. היעדר מדידה פנימית ברזולוציה גבוהה מונע יכולת השוואה פנימית, זיהוי שיטות עבודה מומלצות (best practices) ולמידה ארגונית ספציפית.

רביעית, **מיקוד בתהליכים ובתוצאות והיעדר מדדי תפוקות והשפעה**. הסקירה מעלה כי המדדים הבינלאומיים העיקריים כיום מתמקדים בתהליכים (איך השירות הציבורי פועל) ובתוצאות קצרות טווח (איך הוא נתפס), ופחות בתפוקות (כמה הוא מייצר) ובהשפעה ארוכת טווח (מה התרומה האמיתית שלו לחברה). התמקדות זאת, ומיעוטם של מדדי תפוקות והשפעה מקשה על הבנת היעילות, הפרודוקטיביות, והתרומה האמיתית של השירות הציבורי.

חמישית, **ערבוב מושגי**. כפי שצינו (Maman et al. 2025b), מדדים אלו סובלים מערבוב מושגי (conceptual overlapping). קשה להבחין מה בדיוק כל מדד מודד כאשר מושגים כמו "אפקטיביות", "איכות", "יעילות", ו"שקיפות" חופפים זה לזה ומוגדרים אחרת בכל מדד.

לבסוף, **חוסר עקביות**. חלק מהמדדים סובלים מעדכניות לא אחידה ומהפסקות בפרסומים (כמו Ease of Doing Business שהופסק ב-2020), מה שמקשה על מעקב אחר מגמות לאורך זמן ומפחית את התועלת של המדדים למחקר ולהערכה.

למרות מגבלות אלו, המדדים הבינלאומיים שנסקרו כאן ממלאים תפקיד חשוב: הם מודדים את איכות השירות הציבורי ומאפשרים השוואה בין מדינות, ובכך יכולים ליצור לחץ ציבורי לשיפור השירותים ולספק ידע השוואתי שיכול לשמש בסיס להמלצות מדיניות. ישראל נמדדת במרבית הכלים האלה, אך מכיוון שכולם בוחנים את כל המערכת הציבורית כמקשה אחת, הם אינם מספקים תמונה מפורטת מספיק על היחידות ועל המשרדים השונים, ואינם מאפשרים למידה פנימית ממוקדת.

1.2 המדידה הישראלית [C]

מבחינת המדידה של הממשלה את עצמה, המדידה הפנימית של השירות הציבורי באמצעות תוכניות העבודה נשענת כיום בעיקר על דיווח עצמי (בספר תוכניות העבודה ובמעקב ביצוע החלטות ממשלה). מנגנון זה עלול ליצור תמריצים בעייתיים: לדוגמה, למשרדים יש תמריץ ברור לקבוע יעדים "קלים" ומדדים שקל להשיג, במקום יעדים מאתגרים המשקפים שיפור איכותי. התוצאה היא תרבות של "תיבות סימון", שבה המשרדים מדווחים על הצלחה פורמלית, אך לא בהכרח על שיפור אמיתי בשירות לאזרחים. נוסף על כך, ההטרונות בין המשרדים מקשה על השוואה רוחבית – כל משרד מדווח בפורמט אחר, שיש בו יעדים שונים, מה שמונע למידה שיטתית. בחינה של ספר תוכניות העבודה לאורך השנים מגלה שונות גדולה מאוד באופן ההגדרה של מטרות מרכזיות, תפוקות, משימות ותוצאות. אף שעל פניו יש מתודולוגיה אחידה, היישום אינו אחיד. כלים אחרים, כמו פרסום תקציבים ואתר החקיקה הממשלתי, מודדים בעיקר נגישות

מידע, אך אינם בוחנים את ההשפעה המהותית של שקיפות זו – כלומר, האם אזרחים באמת משתמשים במידע? האם הוא משפיע על קבלת החלטות? האם הוא מוביל לשיפור באחריות? סקרי שביעות רצון (כגון דוח איכות השירות לציבור) וסקרי מחוברות עובדים מספקים תובנות חשובות, אך החיסרון שלהם הוא שהם סוקרים רק חלק מהיחידות הממשלתיות (בעיקר את נותני השירות הגדולים), וכמו כן, הם סובלים משקיפות מוגבלת. הנתונים לא תמיד מפורסמים במלואם, לא תמיד זמינים לחוקרים, ולעיתים המתודולוגיה משתנה בין סבבים, מה שמקשה על השוואות לאורך זמן.

מבחינת הכלים שנוצרו מחוץ לממשלה, יוזמות החברה האזרחית ממלאות תפקיד חשוב ביצירת לחץ ציבורי ובהעלאת מודעות למצב השירות הציבורי. עם זאת, אין כיום בישראל הרבה מדדים כמותיים המניבים מאגרי נתונים שיטתיים ועקביים המאפשרים מחקר מעמיק על אודות השירות הציבורי בישראל. המדדים הקיימים כיום נשענים לרוב על מחקר סובייקטיבי, סוקרים רק חלקים מסוימים מהשירות הציבורי (למשל, רשויות מקומיות, אך לא משרדי ממשלה), ואינם מתפרסמים בקביעות. ואם כן, אין היום בכלל מדידה המאפשרת השוואה של איכות השירות הציבורי בישראל לאורך זמן.

אם נסכם את כלל המדידה בישראל נראה כי נערכת מדידה תקציבית רחבה, אך חסרה מדידה עקבית של כוח האדם, איכות הניהול ואפקטיביות התהליכים. מדדים לתפוקות קיימים, אך לא עבור כל השירותים והיחידות, ואין שפה אחידה המאפשרת להשוות בין תפוקות למיניהן. מדידת תהליכים כמעט שאינה קיימת, ומדידת תוצאות או השפעה – כלומר, ההשפעה החברתית או הכלכלית של מדיניות מסוימת – נעדרת לחלוטין. לסיכום, מדידת השירות הציבורי בישראל אינה שיטתית, אינה עקבית ואינה מקיפה דיה. למדידה הקיימת, הן הממשלתית, הן המדידה הנערכת מחוץ לממשלה, יש חסרונות המונעים קבלת תמונת מצב מלאה ומהימנה של איכות השירות הציבורי.

אפשר לזהות כמה בעיות עיקריות במדידה של השירות הציבורי בישראל.

ראשית, **פער בין מסגרת מושגית לבין יישום והטמעה**. בישראל יש מסגרת מושגית רשמית למדידה ממשלתית. מדריך התכנון הממשלתי מגדיר בבירור מהן "מטרה מרכזית", "תפוקה" ו"תוצאה". עם זאת, מסגרת זו אינה מיושמת בעקביות: בחינה של ספר תוכניות העבודה מגלה בלבול תכוף בין תפוקות לתוצאות, ושוונות רבה באופן שבו משרדים שונים מגדירים ומדווחים על יעדיהם. יתרה מזו, מסגרת מושגית זו אינה משמשת כלי מארגן עבור מאמצי המדידה האחרים בשירות הציבורי. סקרי שביעות רצון, מדדי שקיפות, ודוחות ביקורת – לכל אלו אין זיקה ברורה למסגרת משותפת. לדוגמה, כאשר מתפרסם סקר שביעות רצון מהשירות הממשלתי, לא מוצהר אם מדובר במדד תוצאה, במדד תפוקה, או במשהו אחר, וכיצד ממצאיו משתלבים בתמונה הכוללת של ביצועי השירות הציבורי. היעדר שפה משותפת זה מקשה על הבנת היחס בין מדדים למיניהם, על זיהוי פערים במדידה, ועל בניית תמונת מצב מקיפה ומשולבת.

שנית, **חלקיות המדידה**. רק חלק קטן מהמשרדים ומהיחידות הממשלתיות נמדדים מדידה סדורה, ולעיתים קרובות המדידה עוסקת בתחומים מסוימים בלבד. התוצאה היא פערי מידע ניכרים בין תחומי ממשל: תחומים מסוימים נבחנים לעומק, ואילו אחרים נותרים מחוץ לתמונה. כך נוצר מצב שבו הממשלה אינה מסוגלת להציג לציבור תמונת מצב כוללת ואחידה של ביצועי השירות הציבורי.

שלישית, **חוסר עקביות לאורך זמן**. כפי שהראינו בסקירה זו, לעיתים קרובות המדידה בישראל היא מדידה חד-פעמית או לא סדירה. לדוגמה, מדד העצמת האזרח בעבודת הממשלה פורסם בשנת 2019 במשך שנה אחת בלבד ולא המשיך; מפתח הרכש החברתי קיים רק עבור שנת 2023; וסקר מחוברות עובדים אינו נערך

בתדירות קבועה המאפשרת זיהוי מגמות. התוצאה היא שקשה לעקוב אחר המגמות ולנתח את השינוי בביצועי השירות הציבורי לאורך השנים. מדידה עקבית היא תנאי הכרחי ללמידה מערכתית – להבין מה השתפר, מה נותר סטטי ואיפה דרוש שינוי עומק. ללא עקביות מתודולוגית, גם המאמצים הקיימים אינם מאפשרים הפקת תובנות או ביסוס מדיניות מבוססת ראיות.

רביעית, **חוסר נגישות נתונים**. רק חלק קטן מהמדדים הישראליים מספקים נתונים מלאים וזמינים לציבור. דוחות רבים מפרסמים תוצאות נבחרות בלבד, ואינם מאפשרים גישה לנתונים הגולמיים או למתודולוגיה המפורטת. היעדר נגישות זו מגביל מאוד את יכולת המחקר, מונע ביקורת עצמאית של המתודולוגיה, ומקשה על חוקרים ואזרחים לבחון ולנתח בעצמם את ביצועי השירות הציבורי.

לבסוף, **פערים בסיקור סוגי המדדים**. בישראל יש מדידה תקציבית רחבה (תשומות), אך חסרה מדידה עקבית של כוח האדם המפורסמת לציבור, של איכות הניהול, ושל אפקטיביות התהליכים. מדדי תפוקות קיימים, אך לא עבור כל השירותים או היחידות, ואין שפה אחידה המאפשרת להשוות בין תפוקות למיניהן. מדידת התהליכים חלקית ומפוזרת, וכמעט שאין מדידה שיטתית של תוצאות ושל השפעה.

פרק 6 – סיכום והמלצות [B]

מדידת השירות הציבורי מציבה אתגרים ייחודיים. בניגוד למגזר העסקי, שבו אפשר למדוד הצלחה באמצעות מדדים פיננסיים ברורים, השירות הציבורי דורש גישת מדידה רב-מימדית ומורכבת הרבה יותר. האם המדדים הקיימים כיום בזירה הבינלאומית ובישראל מאפשרים למדוד את השירות הציבורי באופן שמביא בחשבון את המורכבות הזאת? כדי לענות על שאלה זו, סקירה זו מיפתה ובחנה את המדדים המקובלים כיום בארץ ובעולם למדידת השירות הציבורי.

ראשית, הסקירה הניחה בסיס תאורטי ומושגי (פרק 1) שדן בסוגי המדדים (תשומות, תהליכים, תפוקות, תוצאות והשפעה), ביחידות הניתוח (מי נמדד?), בשיטות המדידה (סובייקטיבית ואובייקטיבית), ובמטרות השונות למדידת השירות הציבורי (מחקר, קידום אג'נדה וניהול). מסגרת זו מאפשרת להבין את המורכבות של מדידת השירות הציבורי ולהעריך את המדדים הערכה שיטתית.

שנית, הסקירה תיארה מקיף את המדדים הקיימים – הן במישור הבינלאומי (פרק 2) הן במישור הישראלי (פרק 3). במישור הבינלאומי נבחנו 16 מדדים מרכזיים שפיתחו ארגונים בינלאומיים, גופי מחקר וארגוני חברה אזרחית. במישור הישראלי, נסקרו 14 מדדים – הן מדדים שפיתחה הממשלה עצמה (כמו ספר תוכניות העבודה), הן מדדים שפיתחו ארגוני חברה אזרחית ומכוני מחקר. בסך הכול נסקרו 30 מדדים.

שלישית, הסקירה הציגה ניתוח השוואתי וביקורתי (פרק 4) שבחן את החוזקות, החולשות והפערים במפת המדידה הקיימת. התפלגות המדדים נותחה לפי סוגים, מתודולוגיות ויחידות ניתוח, והוצגו האתגרים העיקריים העומדים בפני מדידת השירות הציבורי. לנוכח הפערים הקריטיים שזוהו באיכות המדידה של השירות הציבורי, הן בארץ הן בעולם, יש מקום לשיפורים רבים. אם נתמקד בהמלצות לישראל, אפשר להציע את ארבע ההמלצות האלה:

1. **הרחבה משמעותית של מדידת השירות הציבורי בישראל:** מומלץ להרחיב במידה ניכרת את מאמצי המדידה של השירות הציבורי בישראל, ולהתמקד בתהליכים, בערכים, בתוצאות ובהשפעות שאינם נמדדים כיום. מסגרת כזאת תאפשר למדוד את מקצועיות קבלת ההחלטות בישראל, את איכות ההון האנושי, את איכות תהליכי המינויים, ואת התרבות הארגונית (בייחוד את המידה שבה היא מאופיינת

בחדשנות, בראייה לטווח ארוך ובגמישות). חשוב למדוד גם באופן שיטתי וכמותני את המידה שבה משרדי הממשלה מאופיינים בערכי ממשל פתוח. כיום כל משרד מגדיר לעצמו מהו "יעד", "תפוקה" ו"תוצאה", מה שמוביל לבלבול ולקושי בהשוואה בין המשרדים. האתגר הוא למצוא את האיזון הנכון בין הגדרת ליבה של מדדים משותפים החלים על כלל הארגונים (לשם השוואה ולמידה רוחבית), לבין מתן גמישות לארגונים ספציפיים להוסיף מדדים המתאימים למאפיינים הייחודיים ולמשימות הליבה שלהם. מפת המדדים לשירות הציבורי שפרסם בעת האחרונה המכון הישראלי לדמוקרטיה היא צעד חשוב בפיתוח מסגרת מדידה רחבה ומקיפה (ממן ואחרים, 2025).

2. **שיפור כלי המדידה בדגש על שילוב מתודולוגיות מגוונות.** הסתמכות על שיטת מדידה אחת בלבד (כמו דיווח עצמי של משרדים או סקרי ציבור בלבד) מספקת תמונה חלקית. מומלץ לשלב בין סקרים פנימיים של עובדים ומנהלים הבוחנים תהליכים ותרבות, סקרי ציבור המודדים תפיסות אמון ושביעות רצון, ונתונים אובייקטיביים הנגזרים ממערכות ממשלתיות (כגון זמני טיפול ותלונות).

3. **הטמעה מערכתית והפיכת המדידה לחלק משגרת הניהול בשירות הציבורי.** כדי להבטיח שהמערכת הציבורית תלך ותשתפר, המדידה אינה יכולה להתבצע רק בידי גופים חיצוניים, והיא חייבת להשתלב בתוך הליכי הניהול הקיימים בשירות הציבורי. במילים אחרות, יש להפוך את המדדים לחלק אינטגרלי מתהליכי תכנון, ביצוע והערכה שנתיים של המשרדים והשירות הציבורי עצמו. המדידה צריכה לשמש כלי לשיפור עצמי ולא רק כלי פיקוח חיצוני, וליצור תמריצים חיוביים המעודדים חדשנות, שקיפות ושיפור ביצועים, במקום להסתפק בהענשה על ביצועים נמוכים.

4. **שקיפות, נגישות ואחריותיות.** כלל המדדים והנתונים חייבים להיות פומביים ונגישים במלואם לציבור, לחוקרים ולארגוני חברה אזרחית. יש להבטיח שהנתונים יהיו מובנים באמצעות הסברים ברורים על שיטת המדידה ועל משמעות התוצאות, שהם יהיו ניתנים להורדה לניתוח עצמאי, ושהווי בסיס לדיון ציבורי פתוח ומעמיק.

לסיכום, שיפור מדידת השירות הציבורי בישראל אינו מטרה בפני עצמה, אלא אמצעי להשגת שירות ציבורי איכותי, יעיל ומגיב יותר לצורכי האזרחים. יישום ההמלצות שהוצגו כאן – הרחבת היקף המדידה ופיתוח מסגרת לאומית כוללת, שילוב מתודולוגיות מגוונות, הטמעה מערכתית והקפדה יתרה על שקיפות ונגישות ידרוש השקעה ומחויבות ארוכת טווח מצד כל הגורמים המעורבים: הממשלה, המשרדים והיחידות וארגוני החברה האזרחית. עם זאת, הפוטנציאל הגלום בשיפור המדידה – בייחוד קבלת החלטות מבוססת ראיות, למידה מערכתית מתמדת וחיזוק אמון הציבור במוסדות השלטון – הופך את ההשקעה הזאת לכדאית ונחוצה.

רשימת המקורות [A]

אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה. (2023). [דו"ח מיפוי תהליכי שיתוף ציבור במשרדי הממשלה וביחידות הסמך לשנת 2023](#).

אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה. (2025). [דו"ח שותפויות רב-מגזריות ושיתוף ציבור בעבודת משרדי הממשלה ויחידות הסמך לשנת 2024](#).

גולשטיין-גלפרין, ריטה וזכר-פלג, מעיין. (2024). [מבוך המשילות – אתגרים מערכתיים של השירות הציבורי בישראל](#). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

יקיר, איתמר, גולשטיין-גלפרין, ריטה ומוהבן, אופיר. (2024). [הקשר בין אפקטיביות המערכות הציבוריות לבין איכות חייהם של האזרחים](#). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

ממון, ליבי, פלדמן, יובל ולוי-פאור, דוד. (2022). [יותר רגולציה עצמית – יותר אמון? המכון הישראלי לדמוקרטיה](#).

ממון, ליבי, גולשטיין-גלפרין, ריטה, לישנסקי-פישר, לירון ושקד, נועה. (2025). [מפת המדדים לטיוב השירות הציבורי בישראל | טיוטה](#). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

נגיד, מורן. (2015). [שיתוף הציבור בשלטון המקומי](#). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

ספר תוכניות העבודה. (2024). [עיקרי תוכניות העבודה לשנת 2024](#).

עתודות לישראל. (2016). [דוח צוות מקצועי ובין-משרדי לגיבוש אסטרטגיית פיתוח ורישות עתודות הון אנושי נושאות שינוי במגזר משרתי הציבור בישראל](#).

פינקלשטיין, אריאל וברטוב יובל. (2024). [השקיפות התקציבית של הרשויות המקומיות: סקירת נתונים](#). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פלדמן, יובל. (2020). [היעדר רגולציה על ספקיות האינטרנט יעלה לצרכנים ביוקר](#). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

רהט, גדעון. (2019). [מרחיבים את השתתפות האזרחים](#). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

רהט, גדעון. (2016). [לשתף אחרת](#). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שוורץ אלטשולר, תהילה. (2015). [המלצות לנוהל חדש עבור שקיפות ההעברות התקציביות בממשק שבין משרד האוצר וועדת כספים](#). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שוורץ אלטשולר, תהילה. (2018). [פחות רגולציה – יותר שחיתות](#). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

Alon-Barkat, S., Gilad, S., Kosti, N., & Shpaizman, I. (2025). Career civil servants' socially embedded responses to democratic backsliding. *Perspectives on Politics*, 1-20.

Behn, R. D. (2003). [Why measure performance? Different purposes require different measures](#). *Public Administration Review*, 63(5), 586-606.

Blavatnik Index of Public Administration. (2024). [Results Report](#). Blavatnik School of Government University Of Oxford.

- Blalock, H. M. (2017). *Measurement in the social sciences*. Routledge.
- Castelo, S. L., & Gomes, C. F. (2024). The role of performance measurement and management systems in changing public organizations: An exploratory study. *Public Money & Management*, 44(5), 399-406.
- ^Coppedge, M., et al. (2024). *V-Dem annual democracy report 2024: The world is less democratic and more polarized*. V-Dem Institute.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Kaufmann, D., & Kraay, A. (2023). The worldwide governance indicators. World Bank.
- Lührmann, A., Tannenberg, M., & Lindberg, S. (2018). Regimes of the World (RoW): Opening new avenues for the comparative study of political regimes. *Politics and Governance*, 4(1), 60-77.
- Maman, L. (2022). The democratic qualities of regulatory agencies. *Policy & Politics*, 50(4), 461-482.
- Maman, L., Fahy, L., Grimmelikhuijsen, S., & Kappler, M. (2025a). Measuring citizen trust in regulatory agencies: A systematic review and ways forward. *Regulation & Governance*, 19(1), 39-86.
- Maman, L., Jordana, J., Levi-Faur, D., Guaschino, E., Schomaker, R., & Van-Zimmeren, E. (2025b). A new measurement model and database of the democratic qualities of regulatory bodies. *Policy & Politics*, 1-23.
- Moynihan, D. P. (2008). *The dynamics of performance management: Constructing information and reform*. Georgetown University
- Perry, J. L., Hondeghem, A., & Wise, L. R. (2010). Revisiting the motivational bases of public service: Twenty years of research and an agenda for the future. *Public Administration Review*, 70(5), 681-690.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public Management reform: A Comparative analysis into the age of austerity*. Oxford University Press.
- Rainey, H. G. (2009). *Understanding and managing public organizations*. John Wiley & Sons.
- Smith, P. (1995). [On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector](#). *International Journal of Public Administration*, 18(2-3), 277-310.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance management in the public sector*. Routledge.
- Williams, K., & Lewis, J. M. (2021). Understanding, measuring, and encouraging public policy research impact. *Australian Journal of Public Administration*, 80(3), 554-564.