

דוח מחקר
מרץ 2026

הג'וינט



מפת המדדים לטיוב השירות הציבורי בישראל

ליבי ממנ | ריטה גולשטיין-גלפרין |
לירון לישינסקי-פישר | נועה שקד

מפת המדדים לטיוב השירות הציבורי בישראל

דוח מחקר

ליבי ממן | ריטה גולשטיין-גלפרין
לירון לישנינסקי-פישר | נועה שקד

Mapping Indicators for Improving the Public Service in Israel
Libby Maman | Rita Golstein-Galperin | Liron Lishinsky Fischer | Noa Shaked

עריכת הטקסט: ענת ברנשטיין
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו Alfabees
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב: 1-523-519-965-978

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) ולג'וינט ישראל, 2026
נדפס בישראל, תשפ"ו/2026

המכון הישראלי לדמוקרטיה

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

הג'וינט

רח' אליעזר קפלן 9, גבעת רם, ת"ד 9843, ירושלים 9103401
טל': 02-6557111
אתר האינטרנט: www.thejoint.org.il

הדברים המובאים במחקר זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה או ג'וינט ישראל.

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 וטיפול 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 ולטיפול 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 מיעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

ג'וינט ישראל

הג'וינט הוא הארגון היהודי ההומניטרי הגדול בעולם. מאז 1914 פועל הג'וינט ב־70 מדינות ומעניק רשת ביטחון ליהודים במצוקה, מחזק ובונה קהילות יהודיות ומספק שירותי סעד והצלה בעת משבר ואסון.

בישראל הג'וינט פועל כמרכז הפיתוח החברתי של ישראל, בשיתוף פעולה אסטרטגי עם הממשלה, הרשויות, המגזר השלישי והעסקי ושותפים נוספים, אשר יחד מעצבים את העתיד החברתי של ישראל. כל זאת במסגרת שותפויות אסטרטגיות עם ממשלת ישראל.

ג'וינט אלכא הוא אגף בג'וינט ישראל המתמקד בפעולות למקסום היכולת של המערכות הציבוריות בישראל לספק שירותים חברתיים לתושבי מדינת ישראל באופן יעיל ומועיל.

לצד מגוון שותפויות עם הממשלה, ברשויות המקומיות והאזרחיות, במגזר החברתי והעסקי, אנו פועלים לקידום מענים לאתגרים רוחביים במערכות הציבוריות. באמצעות שיפור יעילות ומועילות המערכות, אנו מאפשרים שירותים טובים יותר לתושבי ישראל.

תוכן העניינים

7	תקציר
15	מבוא
27	פרק 1. משילות מיטיבה ואיכויות השירות הציבורי: תשתית תאורטית
55	פרק 2. מפת המדדים של השירות הציבורי בישראל
61	פרק 3. פיתוח מדדים למשרדי הממשלה בישראל
74	פרק 4. פיתוח מדדים למנגנוני ממשל
82	פרק 5. הערך מקצועיות (העמקה לדוגמה)
103	פרק 6. ממפת מדדים למצפן יישומי: סיכום ומבט קדימה
109	נספח 1. הערכים במפת המדדים: סקרית ספרות
130	נספח 2. האינדיקטורים למפת המדדים
154	נספח 3. אינדיקטורים ייעודיים למנגנוני ממשל
162	נספח 4. משתתפי צוות ההיגוי הרב־מגזרי
163	רשימת המקורות

ת ק צ י ר

מחקר זה מציג, לראשונה בישראל ולמיטב ידיעתנו בעולם כולו, מסגרת שיטתית ומקיפה למדידת איכות השירות הציבורי – "מפת מדדים" המשלבת גישה נורמטיבית מבוססת-ערכים עם פרספקטיבה יישומית ומעשית. מפת המדדים המוצעת כוללת מסגרת נורמטיבית מקיפה ומסגרת מתודולוגית-פרקטית למדידת תהליכים בשירות הציבורי בישראל. בשונה ממדדים בינלאומיים קיימים העוסקים במדידה של איכות הממשל ומתייחסים למדינה כמכלול אחד, ללא הבחנה בין רשויות הממשל, מפת המדדים המוצעת במסמך זה פותחה ברזולוציה גבוהה שמאפשרת השוואה בין משרדי ממשלה ובין מנגנוני ממשל מרכזיים. ייחודה של מפת המדדים המוצעת הוא גם בהיקפה הרחב: זוהי מסגרת נורמטיבית מקיפה המציעה להתייחס למושג העל "משילות מיטיבה" (good governance) ולמכלול הערכים והאיכויות הקשורים בו. לבסוף, בעוד המסגרת הנורמטיבית המוצעת היא אוניברסלית, מפת המדדים פותחה במיוחד בהקשר של השירות הציבורי הישראלי, מתוך היכרות עם מאפייניו ומבנהו הייחודיים.

בבסיס מפת המדדים עומדת ההנחה שתכליתו הראשית של השירות הציבורי היא לשרת את האזרח הציבורי, אותו מכלול של ערכים, צרכים ושיאיות המשותפים לחברה כולה והמתעלים מעל סף האינטרסים הפרטיים או הקבוצתיים. הנחה זו מקובלת בספרות המחקר וגם בקרב ארגונים בינלאומיים דוגמת OECD. היא קיבלה תוקף גם אצל ממשלת ישראל, שהצהירה במסמך הכללים, הנהלים וההנחיות למנהלים כלליים ומקביליהם בשירות המדינה כי "שירות המדינה פועל כנאמן הציבור, באמצעות עובדיו, ובאופן פעולתו תורם

לעיצוב תרבות של חברת מופת משגשגת והוגנת בישראל, לטובת הכלל, וברוח העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל".

"משילות מיטיבה" היא מושג המבטא את התכלית של מימוש האינטרס הציבורי. על בסיס סקירת ספרות רחבה, ואגב שימוש בבסיס הקוד האתי של נציבות שירות המדינה, מסמך זה מגדיר משילות מיטיבה עבור ההקשר הישראלי כתשתית הכרחית למפת המדדים. המושג בנוי מ־20 איכויות המרכיבות שישה ערכי ליבה: ממלכתיות, שירותיות, טוהר מידות, מקצועיות, אחריותיות ומערכתיות. פיתוח מפת המדדים התבסס על מתודולוגיה סדורה ונעשה בתהליך היועצות עם צוות היגוי ייעודי של מומחים מהאקדמיה, בכירים לשעבר בשירות הציבורי ונציגים של החברה האזרחית. מפת המדדים המוצעת משלבת אפוא תפיסה אקדמית גלובלית בנוגע להקשר המקומי־ישראלי עם תפיסה תאורטית בנוגע לניסיון המעשי.

מטרתה העיקרית של מפת המדדים היא לאפשר הן לציבור והן למקבלי ההחלטות לקבל מידע מהימן ומקיף על איכות השירות הציבורי בישראל. לציבור – כדי ליצור אחריותיות ולאפשר ביקורת ציבורית על השירות הציבורי, שהוא נחלת הכלל; ולמקבלי ההחלטות – כדי לאפשר להם לקבל החלטות מבוססות־נתונים על התחומים שמחייבים תשומת לב במקום שיתקבלו החלטות ללא נתונים. לוח מחוונים (dashboard) של ערכי הממשל יאפשר למקבלי ההחלטות לבחון את עבודתם ולוודא שחלוקת המשאבים של תשומת כוח האדם והתקציבים נותנת מענה לתחומים שנדרש בהם שיפור ומאפשרת השבחה של איכות הממשל.

עם זאת, מסמך זה מכיר בכך כי לכל ארגון או מנגנון ייתכנו סדרי עדיפויות ערכיים משלו, בהתאם לתפקיד שהם ממלאים. זו הסיבה לכך שמפת המדדים בנויה באופן מודולרי ומאפשרת גמישות יישומית. עבודת השירות הציבורי היא מלאכת איזון מורכבת, ולכן המסגרת של מפת המדדים מאפשרת לקובעי מדיניות לתעדף במודע ערכים מסוימים בהתאם לנסיבות, לצרכים הציבוריים המשתנים ולמאפיינים הייחודיים של הארגון או המנגנון הנמדד, כל עוד הם יודעים לנמק ולהצדיק את בחירתם.

מפת המדדים היא לא רק כלי למדידה אלא גם מסגרת חשיבה חדשה על השירות הציבורי, כזו המזמינה את כל השותפים לראות את תמונת המצב המלאה של טיב השירות הציבורי. היא מאפשרת להם לחתור יחד לעבר טיוב המערכת הציבורית כמכלול אורגני ומשולב באופן המבוסס על נתונים ועובדות.

מפת המדדים נועדה, אם כן, לשמש כמעין מצפן; מסגרת אינטגרטיבית המאפשרת דיאלוג מושכל על הפערים בין רצוי למצוי ושיתופי פעולה לשיפור המשילות והאפקטיביות של השירות הציבורי. בעולם של שינויים תכופים וביקורת על השירות הציבורי, חשיבותו של מצפן כזה רק מתחזקת שכן המפה מספקת כלי שמאפשר ניווט משותף, הגדרת כיוון ברור ומדידה שיטתית של פער בין מצוי לרצוי. לאורך זמן היא גם מסייעת במעקב אחר שינויים ושיפורים. המפה נועדה לא רק להצביע על יעדים, אלא גם להזמין מגוון רחב של שותפים – החל בקובעי מדיניות ומנהלים בשירות הציבורי, עבור בארגוני חברה אזרחית וחוקרים, וכלה באזרחים עצמם – לחבור יחד למאמץ המשותף לטיוב השירות הציבורי. בסופו של דבר, השאיפה היא שמפת מדדים זו תשמש קטליזטור לחיזוק המרקם המוסדי של ישראל ותקדם את המטרה המשותפת של שירות ציבורי איכותי, מקצועי, מחובר לצורכי האזרחים, יעיל ומועיל.

המחקר המוצג במסמך זה נעשה בשיתוף ובמימון ג'וינט אלכא, אגף בג'וינט ישראל. תודתנו נתונה להנהלת אלכא ג'וינט, ובייחוד לעדיאל שפירא ולסרגיי ניימן על השותפות בהובלת התהליך המחקרי ועל הערותיהם לאורך הדרך. אנו מודות גם לחברי צוות החשיבה הרב-מגזרי על הירתמותם לתהליך, על הערותיהם המכרימות ועל תרומתם לטיוב המחקר המוצג כאן. נספח 4 מציג את החברים והחברות בצוות החשיבה.

פרולוג

כשנתונים פוגשים אמפתיה: ניצוד מפת המדדים הפכה את המשרד לאזרחים ותיקים למקום העבודה הטוב ביותר בשירות הציבורי

ריאיון עם ד"ר אברהם כהן, מנכ"ל המשרד לאזרחים ותיקים
ריאיון: שרה ישראלי, כתבת כלכלה ומגזר ציבורי, "הארץ המובטחת"

ישראלי: ד"ר כהן, השבוע פרסמנו את דירוג "100 מקומות העבודה הטובים ביותר בישראל", ולראשונה בהיסטוריה של הדירוג – משרד ממשלתי, המשרד שלך, נכנס לעשרים הראשונים. מה השתנה?

כהן: זה באמת היה רגע מרגש. הישג משמעותי של השרה פרישמן [דמות פיקטיבית של שרה בישראל], ובכלל נותן טעימה של השינויים בעבודת הממשלה בשנים האחרונות. ההישג הזה הוא התוצר של מהפכה שקטה שהתחילה לפני עשר שנים עם הטמעת מפת המדדים. כשאני חושב על התקופה שבה הייתי מנהל אגף תכנון אסטרטגי במשרד הכלכלה, או קודם לכן ראש מחלקת מחקר במשרד השוויון החברתי, היינו עובדים בחושך. המון רצון טוב, אבל אפס כלים לדעת אם אנחנו באמת מצליחים.

ישראלי: איך זה מתבטא בעבודה היום-יומית?

כהן: קחי את פגישת העבודה שהייתה לי אתמול עם השרה (ואני לא מדליף, אני מחזק את השקיפות פה על איך דברים עובדים). לפני עשר שנים היינו מגיעים לפגישה כזו עם תחושות ועם כמה נתונים שהלשכה שלי ריכזה מהצוות המקצועי במשרד יומיים לפני. חלק מהנתונים אולי היו תומכים במה שאנחנו רוצים לעשות, אבל לרוב זה נשען על אנקדוטות, ניסיון אישי ורצון טוב, אבל לא ראייה מערכתית כוללת. אתמול פתחתי את הדשבורד שמראה בדיוק איפה אנחנו עומדים ביחס לכל המשרדים במדדי מקצועיות, איפה אנחנו מובילים ואיפה יש לנו עוד מקום לשיפור. השרה רואה את הנתונים האלה, היא רואה שאנחנו במקום הרביעי במדד "תיאום בין-

משרדי" ובמקום השמיני ב"חדשנות ודיגיטציה". זה מיד יוצר דיון אחר; לא פוליטי, לא רגשי, אלא דיון על איך להמשיך לשפר.

ישראלי: השרה שלך ידועה כמישהי שמאוד דוחפת לתוצאות...

כהן: נכון, והמפתיע הוא שמפת המדדים הפכה את זה לעוד יותר חד. זה יוצר תחרות בריאה – לא רק בינינו לבין המשרדים האחרים, אלא גם פנימית, איך להפוך לגרסה הטובה יותר של עצמנו.

ישראלי: זה נשמע לי עדיין קצת כללי, תן לי דוגמה קונקרטית.

כהן: בפורום המנכ"לים של יום ראשון שעבר, מנכ"ל משרד ראש הממשלה הציג את הדשבורד הרוחבי. הוא הראה שיש עיכוב של חמישה חודשים ברכישת טכנולוגיות מותאמות לזקנה – מערכות התראה חכמות, רובוטים לסיוע. אנחנו באמצע שנת התקציב, ועד דצמבר צריכים לממש כמעט 4 מיליארד שקלים שהממשלה הקצתה. בעבר, במצב כזה היינו עושים ישיבה של שעתיים עם הרבה צעקות, כל משרד מאשים את האחרים, ובסוף השרים היו צריכים להתערב כדי לנסות לשבור את הקיפאון. וגם זה, יישוב מחלוקות והסכמות זה לא תמיד הכי חזק, ואז היינו נתקעים לעוד כמה חודשים במקרה הטוב.

ישראלי: מה קרה הפעם?

כהן: תוך עשר דקות ראינו בדיוק את המתחים הפנימיים שיוצרים את החסימה. הדשבורד הראה שמשרד הבריאות מצוין באינדיקטור "הליכי RIA" – 92% מהרגולציות שלהם עוברות הערכת השפעות מקיפה. זה מעולה לבטיחות הציבור, אבל זה גם אומר שבדיקת כל רובוט סיעודי לוקחת להם 4-6 חודשים במקום שבועיים. באותו זמן, האינדיקטור "זמן מענה לבקשות חיצוניות" עומד על 57% – כלומר, שליש מהבקשות שלנו לא מקבלות מענה בזמן.

ישראלי: וזה יוצר סוג של מתח?

כהן: בדיוק. אף אחד לא רע כאן. משרד הבריאות עושה את העבודה שלו. הם צריכים להגן על הציבור מטכנולוגיות שעלולות להזיק לקשישים פגיעים. אבל המדדים חשפו שהבעיה לא באנשים אלא במבנה: יש להם רק שלושה

מומחים לטכנולוגיות רפואיות לכל המדינה, והאינדיקטור "חוסר בכוח אדם מקצועי" שלהם עומד על 23%.

ישראלי: האם זה באמת פותר את המתח הבסיסי בין בטיחות ליעילות?

כהן: לא, וזה בדיוק הכוח של המערכת. היא לא מעמידה פנים שאין מתחים. וזה בסדר. אנחנו לא רוצים שיאשרו רובוטים מסוכנים רק כדי לשפר מדדים. אבל עכשיו הדיון הוא שקוף: האם ארבעה עד שישה חודשים זה סביר לבדיקת רובוט שכבר מאושר באירופה? האם אפשר ליצור "מסלול מהיר" לטכנולוגיות שכבר עברו בדיקה במדינות דומות? במקום ויכוח רגשי על מי פה מעכב או מי לא מבין כמה חיים בסיכון, אנחנו דנים על בסיס נתונים קונקרטיים במה שיביא לתוצאה הטובה ביותר ולשיפור איכות החיים במדינה.

ישראלי: זה נשמע יעיל, אבל איך זה משפיע על המורל ועל הרגשת העובדים? אנשים לא מפחדים שהממשלה הופכת לבינה מלאכותית אחת גדולה?

כהן: זה השינוי הכי גדול. כשהייתי ראש חטיבת מדיניות, העובדים שלי חיו בפחד מתמיד מביקורות, מדוחות, מהפתעות לא נעימות. היום יש לנו שקיפות. כל עובד יכול להיכנס למערכת ולראות איך המחלקה שלו תורמת לציון הכללי של המשרד, איך אנחנו עומדים יחסית למשרדים אחרים ומה צריך לשפר. זה גם שיפר משמעותית את הממשק מול החברה האזרחית, במקום תחושת "הצקה" על נתונים כל הזמן, הממשלה לקחה בעלות על מדידת האיכויות השונות והיא מנגישה חלקים לציבור.

השבוע הגיעה אליי מנהלת מחוז שאמרה לי: "אברהם, אני רואה שהציון שלנו במדד 'זמן מענה לפניות מהציבור' ירד. אני חושבת שזה בגלל שקיבלנו הרבה עובדים חדשים ועוד לא הספקנו להכשיר אותם כמו שצריך. אפשר להביא מישהו מהמחוז המרכזי ללמד אותנו את השיטה שלהם?"

ישראלי: במקום שהיא תחכה שתגלה את הבעיה...

כהן: בדיוק! הפכנו מתרבות של הסתרת בעיות לתרבות של פתירת בעיות. והעובדים מבינים שכשאנחנו מובילים במדדים מסוימים, זה נותן לנו יותר כוח להשפיע על מדיניות לאומית. למשל, בגלל שאנחנו מובילים במדד

שיתופיות רב־מגזרית, פתאום זה מייצר יותר תנועה ועוד יותר אנשים רוצים להיות חלק, יש פניות לשרה לשיתופי פעולה נוספים.

ישראל: מה הדבר שהכי השתנה מבחינתך האישית?

כהן: כשהייתי מנהל צעיר, הקריירה שלי התבססה על יכולת לנתח מצבים מורכבים ולהציע פתרונות חכמים. אבל בסוף, הרבה מההחלטות היו מבוססות על מה שהשר רצה לשמוע, אם בחינה של דרגי מקצוע מה הדבר הנכון לתפיסתם. לא תמיד זה נפגש בול.

היום, כשאני מתכנן יוזמה חדשה – למשל הרחבת שירותי התמיכה לקשישים באזורי הפריפריה – אני לא מתחיל מהבטן. אני רואה בדיוק איפה החוזקות והחולשות שלנו במפת המדדים. אני רואה שאנחנו מצוינים באחריות, אבל אני גם רואה שאנחנו חלשים יותר במערכות – הציון שלנו בתיאום בין־משרדי הוא רק 64%. אז במקום להציע עוד תכנית שתתקע בחיכוכים בין משרד הבריאות, משרד השיכון והביטוח הלאומי, אני בונה מנגנון תיאום מראש. אני מזמין את כל השותפים עוד בשלב התכנון, אני יוצר מפגשי עבודה קבועים, אני מגדיר נקודות ציון לוועדת היגוי ושגרות עבודה משותפת.

המדדים לא רק עוזרים לי לבנות תוכניות טובות יותר; הם משנים את כל התרבות הארגונית שלנו. כשהצוות שלי רואה שאנחנו עולים במדד המקצועיות, הם מרגישים שהם חלק ממשו גדול יותר. הם לא עושים רק עבודה יום־יומית, אלא הם בונים שירות ציבורי טוב יותר לכל אזרחי ישראל. זה יצר תרבות של שיפור מתמשך. במקום לקוות שהכול יסתדר, אנחנו מודעים, לומדים ומשתפרים.

השרה פרישמן הגיעה לתפקיד עם רקע בהייטק, והיא הביאה איתה מנטליות של מדידה מתמדת. בפגישות שלנו היא תמיד אומרת: "תראה לי את הנתונים, ואז נחליט". אבל מה שמעניין הוא שהתחרות עם המשרדים האחרים גם הדביקה אותה. השבוע היא אמרה לי: "אני רואה שמשרד החינוך עלה למקום השני במדד החדשנות. מה אנחנו עושים כדי לא להישאר מאחור?".

זה יצר דינמיקה מדהימה – במקום שהשרים מתחרים על תקציבים או על כותרות, הם מתחרים על מצוינות בביצוע. והציבור רק מרוויח מזה.

ישראלי: יש גם ביקורות על המערכת.

כהן: כמובן. יש אנשים שטוענים שהפכנו למכונות של מדדים, שאנחנו מנסים "לייצר ציונים" במקום לעזור לאנשים. אני מבין את החשש הזה, הוא לגיטימי. אף אחד מאיתנו לא נכנס לשירות הציבורי כדי לעסוק בטבלאות אקסל. אבל תסתכלי על התוצאות האמיתיות: זמן ההמתנה שלנו לשירותים ירד ב-40% בשנתיים האחרונות, שביעות הרצון של הקשישים ומשפחותיהם עלתה ל-89%. צריך לראות את התמונה הרחבה פה – מה בעצם מפת המדדים מודדת? ערכים. ערכים זה תמיד מורכב, אבל יש שיח על ערכים ואיכויות, על איך משפרים את השירות הציבורי.

יותר מזה, לראשונה בהיסטוריה של המשרד, אנשים עומדים בתור לבוא לעבוד אצלנו. זו הרי הסיבה שבחרת לבוא לראיין אותי היום – כי נכנסנו לרשימה של מקומות שכיף לעבוד בהם.

עכשיו בואי נודה באמת – אנשים לא רוצים לעבוד במשרד לאזרחים ותיקים, או בממשלה בכלל, בגלל שכר גבוה או תנאים מפנקים. אין לי הטבות של הייטקיסט פה; אין לי מסאז'ים, אין לי 24 טעמים של גלידה, אין לי אופציות. יש לי משהו הרבה יותר חזק – פרמיית העניין והמשמעות. ברגע שאנחנו מובילים במקצועיות, ברגע שהעובדים רואים שאנחנו משתפרים באמת, הם מרגישים שזה המקום שבו הם רוצים להיות. המדידה לא חיסלה את האנושיות שלנו; היא הפכה אותה לממוקדת יותר.

כשאני מסתכל אחורה על הקריירה שלי – מאותם ימים כמנהל צעיר שחלם לשנות את העולם עד היום – אני רואה שהכלים הטכנולוגיים והמתודולוגיים האלה לא הפכו אותנו לפחות אנושיים. להפך: הם אפשרו לנו להיות יותר מדויקים בחמלה שלנו, יותר יעילים בעזרה לאזרחים.

השירות הציבורי בישראל ניצב לפני אתגרים מורכבים שזכו לתשומת לב ציבורית ומחקרית מוגברת בשנים האחרונות. מחקרים עדכניים הצביעו על מגוון בעיות, ובהן ירידה ביעילות השירותים (גולשטיין-גלפרין ואחרים, 2024), שחיקה במערכת היחסים בין הדרג הנבחר לדרג המקצועי (מרגלית ואחרים, 2024), ועלייה בפוליטיזציה של השירות הציבורי (כהן, דול ואבוטבול, 2024). מחקרים וסקרים רבים מראים כי רוב הציבור (ללא קשר לעמדה פוליטית) רוצים שהשירות הציבורי יהיה איכותי. אך כיצד נגדיר את איכות השירות הציבורי? יתרה מזו, כיצד ניתן למדוד איכות זו? אלה שאלות שנותרו עד היום ללא מענה מספק. במילים אחרות, למרות הדיון המתמשך זה שנים רבות בסוגיות הנוגעות לטיוב השירות הציבורי בישראל, **מסגרת שיטתית ומבוססת שמגדירה כיצד אפשר למדוד את טיב השירות הציבורי ואת איכותו נותרה חסרה.**

השיח הציבורי בנושא המשילות בישראל התמקד פעמים רבות בשאלות צרות, כגון השאלה מהו ההיקף הרצוי של מינויים פוליטיים בשירות הציבורי, במקום להתייחס לשאלה המהותית: כיצד אפשר לשפר את אופן התפקוד של השירות הציבורי ולהביא לטיוב של אספקת השירותים לאזרח (גולשטיין-גלפרין וזכר-פלג, 2024). למרות ריבוי המחקרים והדוחות המתייחסים לאתגרי השירות הציבורי אין כיום מסגרת הערכה ומדידה מוסכמת ומקיפה המאפשרת הערכה שיטתית של השירות הציבורי לאורך זמן. הדבר מקשה על זיהוי תחומים שנדרש בהם שיפור, על יצירת אחריותיות ועל מעקב אחר התקדמות. מדידה שיטתית מאפשרת אבחון מדויק יותר של בעיות, ניטור מגמות לאורך זמן, הערכת תוצאות של רפורמות ויצירת בסיס לדיאלוג ענייני בין הגורמים המעורבים. כפי שמדגים הציטוט מן הספר "אליס בארץ הפלאות" – "התואיל להגיד לי, בבקשה, באיזו דרך עלי ללכת מכאן? [...] זה תלוי במידה רבה לאן את רוצה להגיע". ובמילים אחרות, מדידה איכותית יכולה לספק את המצפן הנחוץ להכוונת המאמצים לשיפור השירות הציבורי וליצירת ממשל מיטיב.

מדידת איכות הממשל והשירות הציבורי היא תחום שהתפתח רבות בעשורים האחרונים, בד בבד עם עלייתה של תנועת הניהול הציבורי החדש (New Public Management), המדגישה את חשיבותן של האחריותות

והמידה של תוצאות (Hood, 1991; Pollitt & Bouckaert, 2017). מודלים תאורטיים רבים עוסקים בשאלה של מהי משילות מיטיבה, ובכלל זה עבודות שמתייחסות להיבטים של יעילות אדמיניסטרטיבית (Andrews & Entwistle, 2013), לגיטימיות דמוקרטית (Warren, 2014), איכויות דמוקרטיות (Maman, 2022), היבטים של שחיתות והגינות (Rothstein & Teorell, 2008), ומידת האפקטיביות בהשגת תוצאות חברתיות רצויות (Fukuyama, 2013). המושג "משילות מיטיבה" (good governance), שהתפתח בשנות השמונים של המאה הקודמת ואומץ בידי מגוון ארגונים בינלאומיים, מספק מסגרת רעיונית להערכת איכות הממשל, אך גם הוא לוקה בחוסר בהירות (Van de Walle, 2005).

כפי שיפורט להלן, בשנים האחרונות התפתחו מדדים בינלאומיים המבקשים לאמוד את הממשל במדינות שונות, כגון מדדי המשילות העולמיים של הבנק העולמי (Worldwide Governance Indicators - WGI) ומדד שלטון החוק (Rule of Law Index). למרות חשיבותם בזיהוי מגמות ובהשוואה בינלאומית, יש למדדים אלה שלוש מגבלות משמעותיות. ראשית, יש שהם לוקים בעירוב מושגי (conceptual overlapping) ובחוסר הבחנה מספקת בין ערכים שונים החוסים תחת המטרייה של משילות מיטיבה (Maman, 2022). שנית, הם מספקים תמונת מצב ברמה הלאומית בלבד, ללא יכולת לרדת לרזולוציה של משרדי ממשלה או מנגנוני ממשל ספציפיים,¹ והדבר מגביל את יכולתם לאמוד את השונות הרבה בין רשויות הממשל השונות (Van Dooren, 2018). ושלישית, הם נוטים להסתמך על נקודת מבט השואתית בין מדינות, בלי להתחשב מספיק בהקשרים התרבותיים והמוסדיים הייחודיים של כל מדינה (Andrews, 2010; Grindle, 2007).

ואולם למרות מגבלותיהם של המדדים הקיימים בתחום הממשל המיטיב, יש להם חלק חשוב ביותר בשיפור האיכות של השירות הציבורי, בייחוד כאשר הם מודדים תהליכים אשר ידוע כי הם מובילים לשיפור באיכות הממשל, כגון שקיפות או ממשל פתוח. ממצאים אלו מדגישים את חשיבות המדידה של

1 הכוונה למנגנוני הממשל הראשיים, המכונים לעיתים "מפתחות השירות הציבורי". מדובר בתפקידים העיקריים של עבודת הממשל, כפי שיורחב בהמשך בפרק 3.

תהליכים המקדמים ממשל מיטיב, שכן הללו מאפשרים למקבלי ההחלטות להבין היכן למקד את פעולותיהם במקום רק להציג את התוצאות.

מטרות המחקר

מחקר זה מבקש לפתח מפת מדדים לשירות הציבורי בישראל כדי לאפשר ללמוד, באופן מבוסס-נתונים ותוך התמקדות במדידת תהליכים בשירות הציבורי, עד כמה הוא מתאפיין במשילות מיטיבה. הבחירה להתמקד במדידת תהליכים – ולא בתשומות, בתפוקות או בתוצאות – מבוססת על ההבנה שלאיכות התהליכים הארגוניים והמנגנוניים יש השפעה גדולה מאוד על היכולת להשיג תוצאות מיטביות, לשפר את השירות לאזרח ולבנות אמון ציבורי (יקיר ואחרים, 2024).

שתי מטרות עיקריות לפרויקט זה:

(1) פיתוח שפה ומצבן משותפים לשיח הציבורי על איכות הממשל מבוסס-נתונים. הפרויקט שואף ליצור בסיס מוסכם לדיון ענייני ומבוסס-נתונים על מצב השירות הציבורי בישראל, במקום הסתמכות על תחושות סובייקטיביות או פרסום אנקדוטות בתקשורת או עמדות פוליטיות. כמו כן, באמצעות הגדרת ערכי הליבה של השירות הציבורי ואופרציונליזציה שלהם הפרויקט מקדם שפה משותפת שתאפשר למשתתפים בשיח על מצב השירות הציבורי לקיים דיון ענייני ומועיל.

(2) תשתית לשיפור תהליכי קבלת החלטות מבוסס-נתונים לטיוב השירות הציבורי. המחקר תורם לגיבוש כלי שיאפשר יצירה של מאגר נתונים עשיר ועדכני, ראשון מסוגו, על איכות השירות הציבורי בישראל ועל התהליכים הנעשים בו. מאגר זה יוכל לשמש את מקבלי ההחלטות בממשלה, את החברה האזרחית ואת האקדמיה בזיהוי פערים, בקביעת יעדים ובניטור התקדמות. המאגר שייבנה על בסיס מפת המדדים ישמש, זו השאיפה, גם להערכה בדיעבד של רפורמות וגם להכוונת התערבויות עתידיות ורפורמות בשירות הציבורי, ובכך הוא יהיה כלי לטיוב השירות הציבורי. אנו סבורות כי המדידה והנתונים החדשים שמפת המדדים תייצר יביאו לשיפור באיכות התהליכים בשירות הציבורי ולהפיכתם לדמוקרטיים והוגנים יותר, מה

שהוכח כגורם המגביר את האמון הציבורי במערכות השלטון ואף את שיתוף הפעולה האזרחי (Tyler, 2003).

פרויקט מפת המדדים של השירות הציבורי הוא אפוא יוזמה ראשונה מסוגה ומקיפה במיוחד המבקשת לגשר על פערי הידע והמדידה הקיימים באמצעות גיבוש **מפת מדדים לשירות הציבורי שנועדה להגדיר ולנתח את איכות השירות הציבורי ולעקוב אחר התקדמותה**. ככל הידוע לנו, זוהי הפעם הראשונה שנעשה ניסיון לייצר **מפת מדדים מקיפה לאיכות השירות הציבורי בישראל, בדגש על תהליכים**.

חשיבותו הנוספת של פרויקט זה מקבלת משנה תוקף דווקא בעת הזאת, בעידן של נסיגה דמוקרטית והתגברות הפופוליזם בעולם, שעלולות לשחוק ערכים מסוימים של השירות הציבורי. החשיבות של יצירת מפה אובייקטיבית ומקצועית של מדדים לשירות ציבורי איכותי חשובה במיוחד כדי להדגיש ערכים מנחים ולהגדיר מסגרת מוסכמת שתוכל לפעול כמצפן.

מושאי המדידה

מושאי המדידה של הפרויקט הם משרדי הממשלה בישראל ומנגנוני הממשל העיקריים שלו.

השירות הציבורי בישראל הוא מערכת המורכבת ממגוון בעלי תפקידים, סמכויות ואחריות. בניגוד למבנה היררכי פשוט, מדובר למעשה במעין "פדרציה ארגונית", כלומר אוסף של ישויות ארגוניות המתפקדות ב־זמנית גם עצמאית וגם במשולב. במרכז המערכת ניצבים משרדי הממשלה המיישמים את מדיניות הממשלה ומספקים שירותים לציבור. לצידם פועלות יחידות מטה ראשיות, האחראיות על תפקודם של מנגנוני הממשל הרוחביים, שהם תהליכי הליבה המשותפים לכלל המערכת הציבורית.

משרדי הממשלה

בישראל משרדי הממשלה הם ליבת המערכת הציבורית, ועליהם מוטלת האחריות ליישם את מדיניות הממשלה ולספק שירותים לציבור. משרדי

הממשלה נחלקים באופן כללי לשני סוגים עיקריים: (1) **משרדי מטה**: משרדים בעלי סמכויות רוחביות המשפיעות על כלל המערכת הממשלתית, כגון משרד האוצר, משרד ראש הממשלה ומשרד המשפטים. משרדי מטה אלה עוסקים בתיאום, בהנחיה מקצועית ובעיצוב מדיניות רוחבית, לצד עבודה מקצועית פרקטית בתחומי האחראיות שלהם; ו- (2) **משרדי ביצוע**: משרדים המופקדים על תחומי מדיניות מוגדרים ועל אספקת שירותים בתחומים ספציפיים, כגון משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד הרווחה ומשרד התחבורה. הגם שהמסגרת המושגית והאינדיקטורים של מפת המדדים בפרויקט זה רלוונטיים לכלל משרדי הממשלה, השאיפה שלנו היא להתמקד במשרדים הראשיים והמבוססים (הן מטה והן ביצוע), ולא במשרדים ארעיים שהוקמו כחלק מהסכמים קואליציוניים אלו או אחרים.

מנגנוני הממשל

זיהינו שישה מנגנונים עיקריים בשירות הציבורי בישראל, המכונים תדיר "מפתחות לשירות המדינה"² והמתפקדים כעמודי התווך של עבודת הממשלה. מנגנונים אלה קיימים, בצורה זו או אחרת, בכל משרד ממשלתי, והם משקפים את הפונקציות הבין-משרדיות הבסיסיות ביותר בשירות המדינה.

1. תכנון

תכנון מתייחס ליכולת לגבש תוכניות אסטרטגיות וארוכות טווח, ובכללן מטרות ברורות, יעדים מוגדרים וצעדים מעשיים להשגתן. מנגנון התכנון כולל את מעגל התכנון השנתי (תכנון-ביצוע-מידה-הערכה) ואת תהליכי הגיבוש של תוכניות העבודה המשרדיות והממשלתיות. מערך התכנון התפתח מאוד בשני העשורים האחרונים, עם הטמעת מדריך התכנון הממשלתי והקמת אגפי האסטרטגיה במשרדי הממשלה.

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

2. תקציב

התקצוב עוסק בניהול הקצאת המשאבים הכספיים של הממשלה, ובכלל זה תכנון התקציב, ניהול הוצאות ובקרה פיננסית. בישראל, מנגנון התקצוב מתאפיין בריכוזיות כך שלאגף התקציבים במשרד האוצר נתונות סמכויות נרחבות בעיצוב התקציב ובפיקוח על יישומו (בן-בסט ודהן, 2016). במשרדים עצמם, חטיבות התקציב מופקדות על הניהול השוטף של התקציב המשרדי, בתיאום עם החשבונות המשרדית.

3. רגולציה

הרגולציה היא מכלול הכללים, התקנות והתהליכים שבאמצעותם המדינה מסדירה את הפעילות הכלכלית והחברתית ומפקחת עליה, הכול כדי לקדם אינטרסים ציבוריים. רגולציה איכותית מתאפיינת באיזון בין הגנה על אינטרסים ציבוריים לבין מזעור נטל רגולטורי מיותר. מערך הרגולציה בישראל עבר שינויים גדולים בעשור החולף בעקבות התגברות השיח על הפחתה בנטל הרגולטורי וקידום "רגולציה חכמה" וכן בהשפעת החלטות ממשלה בנושא והקמה של רשות הרגולציה.

4. רכש

מדובר בתהליך שבאמצעותו המשרד קונה מוצרים ושירותים לצורך תפקודו השוטף והגשמת מטרותיו. מנגנון הרכש כולל הכנת מכרזים, ניהול התקשרויות, פיקוח על ביצוע חוזים וניהול קשרים עם ספקים. ניהול רכש מקצועי תורם לחיסכון במשאבים, לשיפור איכות השירותים והמוצרים ולהגברת השקיפות והאחריותיות. מערך הרכש הממשלתי הישראלי פועל תחת חוק חובת המכרזים ותקנותיו, ומינהל הרכש הממשלתי באגף החשב הכללי הוא גורם מרכזי בהתוויית מדיניות הרכש, בביצוע רכש גדול ובהנחיה מקצועית של יחידות הרכש המשרדיות.

5. הון אנושי

הון אנושי הוא המערך של ניהול כוח האדם של המשרד, ובכלל זה גיוס, מיון, הכשרה, תגמול פיתוח ושימור עובדים. במנגנון ההון האנושי נכללים

נציבות שירות המדינה, הן כמנחה והן כגוף ביצוע, הסדרי החוזים הקיבוציים בהובלת הממונה על השכר באוצר ומגוון התהליכים והכלים לניהול כוח העבודה בשירות הציבורי.

6. דאטה ודיגיטל

אלה הן התשתיות הטכנולוגיות והיכולות הקשורות לניהול, לניתוח ושימוש במידע ובנתונים ולהטמעת דיגיטציה בעבודת הממשלה ובשירותים שהיא מספקת לציבור. מדובר ביכולת לאסוף, לנתח ולהשתמש בנתונים לצורך קבלת החלטות מושכלות, וכן בהנגשה, בהרחבה ובשיפור השירותים שמשרדי הממשלה מעניקים. תחום הדאטה והדיגיטל בישראל התפתח מאוד בעשור האחרון, עם הקמת מערך הדיגיטל הלאומי (לאחר איחוד מטה ישראל דיגיטלית ורשות התקשוב) ולאחר החלטות ממשלה לקידום ממשל דיגיטלי וכלכלת נתונים.

תפיסת שלושת הממדים למדידת השירות הציבורי: המודל המארגן

לצורך מדידה אפקטיבית ורב־ממדית של השירות הציבורי פיתחנו מודל מארגן המשלב שלושה ממדים משלימים: (1) ערכים ואיכויות; (2) משרדי ממשלה; ו־ (3) מנגנוני רוחב. מודל זה מספק מסגרת קונספטואלית המאפשרת הבנה מעמיקה של האקוסיסטם המורכב של השירות הציבורי בישראל.

(1) ערכים ואיכויות

בשכבה העליונה של המודל נמצאים שישה ערכי ליבה המגדירים את המושג משילות מיטיבה ואת הציפיות הנורמטיביות מן השירות הציבורי. תחת כל ערך נמצאות האיכויות היוצקות תוכן לערכי הליבה. הערכים והאיכויות יחד מהווים את "התקרה הערכית" שאמורה להכווין את הפעילות של כל גוף ציבורי. הם מייצגים את התשובה לשאלה מהם משילות מיטיבה ושירות ציבורי איכותי, והם משמשים אמות מידה להערכת התפקוד של המערכת.

(2) משרדי ממשלה

במטפורה שפיתחנו משרדי הממשלה מדומים לבניינים גבוהים – ישויות ארגוניות מובחנות, כל אחת עם המשימות, האתגרים והמאפיינים הייחודיים לה. למרות השונות ביניהם, כל המשרדים נמדדים על פי אותה מערכת ערכים ואינדיקטורים המאפשרת השוואה מושכלת ביניהם. ממד זה מאפשר ראייה אנכית של השירות הציבורי ושבעקבותיה אפשר להעריך כיצד ישויות ארגוניות שונות מתפקדות ביחס לאותם סטנדרטים.

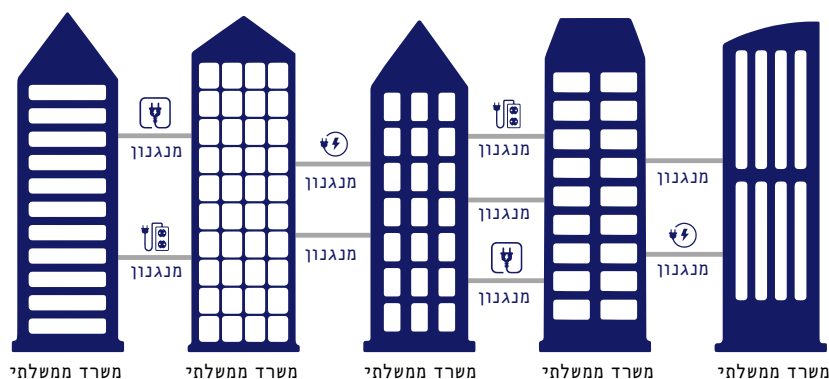
(3) מנגנוני ממשל

הממד השלישי מתייחס למנגנוני הממשל הרוחביים, קרי תהליכי הליבה המחברים בין משרדי הממשלה, מניעים את עבודתם והופכים אותם למערכת מתפקדת אחת. במטפורה שלנו, מנגנונים אלו משולים לרשתות, או לצינורות, המחברים בין הבניינים והמאפשרים את זרימת המשאבים, המידע והפעילות במערכת כולה. מנגנונים אלו – למשל תכנון, תקצוב, רגולציה, רכש, הון אנושי – מכונים "מפתחות לשירות המדינה", שכן בלעדיהם המערכת אינה יכולה לתפקד כמכלול.

יחד, שלושת הממדים הללו יוצרים תמונה רב־ממדית ומקיפה של השירות הציבורי (תרשים 1) – מפת מדדים שמראה כיצד המערכת פועלת כמכלול. גישה אינטגרטיבית זו מאפשרת לזהות נקודות חוזק וחולשה הן ברמת המשרד היחיד והן ברמת התהליכים המערכתיים ולפתח התערבויות ממוקדות לשיפור התפקוד המערכתי.

תרשים 1 המודל המארגן של מפת המדדים

ערכי ליבה של השירות הציבורי



מתודולוגיית המחקר

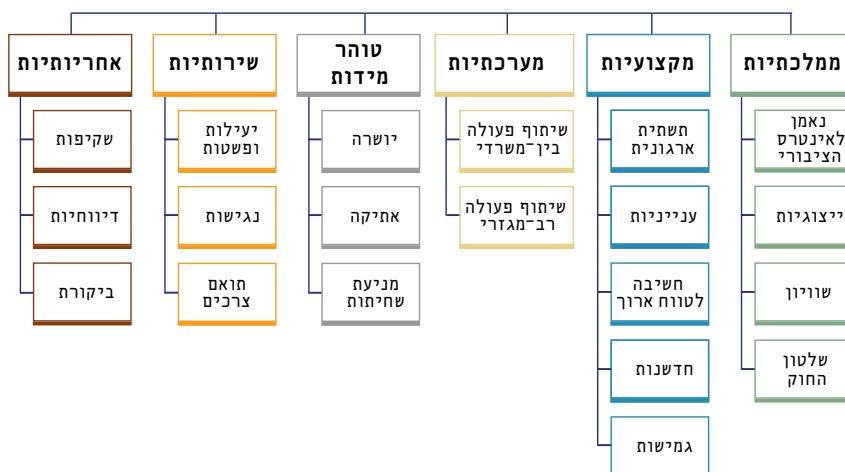
המתודולוגיה לפיתוח מפת המדדים מתבססת על גישה משולבת ורב־שלבית המשלבת שיטות מחקר איכותניות וכמותיות. המחקר נשען על שילוב של עבודת מחקר וסקירת ספרות אקדמית ויישומית מקיפה, על ראיונות עומק עם מומחים ובעלי תפקידים ועל מפגשים של צוות חשיבה רב־מגזרי המאגד מומחים מהאקדמיה, משירות המדינה (לשעבר) ומארגוני חברה אזרחית. הבסיס המתודולוגי לפיתוח המדדים התבסס על המודל של Adcock & Collier (2001) ועל עבודתה של ד"ר ליבי ממן בנושא פיתוח מדדים כמותיים לערכי ממשל רצויים (Maman, 2022).

תהליך העבודה כלל, עד כה, חמישה שלבים עיקריים. עוד שני שלבים יהיו צעדים עתידיים להמשך הפרויקט:

1. סקירה וגיבוש מסגרת רעיונית לערכי משילות מיטיבה. בשלב הראשון נערכה סקירת ספרות מקיפה לזיהוי הגדרות וגישות שונות למושג "משילות מיטיבה" ולערכים המרכיבים משילות שכזאת. סקירה זו העלתה מגוון רחב של ערכים ואיכויות המיוחסים לשירות ציבורי איכותי. לצורך ארגון המסגרת הנורמטיבית של מפת המדדים נבחרו שישה ערכי ליבה, בהתאם לקוד האתי של שירות המדינה (נציבות שירות המדינה, 2017), כמסגרת מארגנת המשקפת ערכים מוסכמים ומעוגנים בשירות הציבורי הישראלי: ממלכתיות, מקצועיות, טוהר מידות, מערכיות, שירותיות ואחריותיות. ששת הערכים הללו שימשו קטגוריות-על לארגון מגוון האיכויות שזוהו בסקירת הספרות (תרשים 2).

תרשים 2 הערכים המנחים של מפת המדדים

הערכים המנחים של מפת המדדים



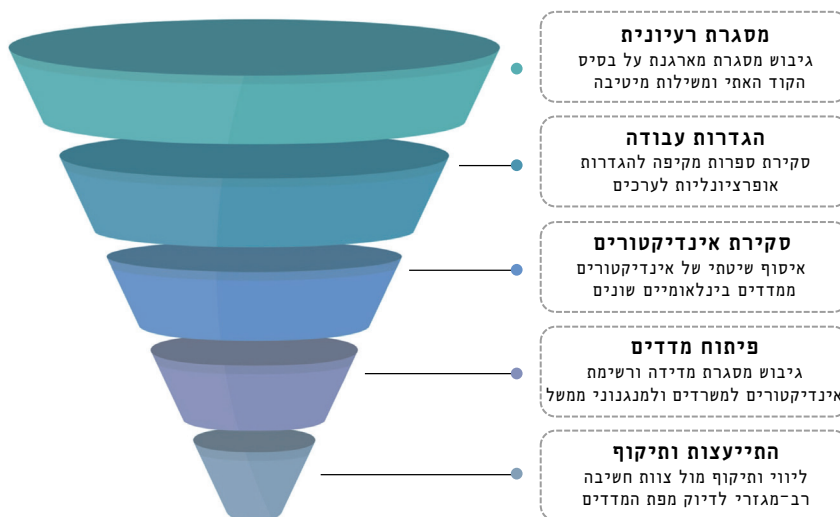
2. גיבוש הגדרות עבודה. בשלב זה נעשתה סקירת ספרות לבחינת האופן שבו ערכי הליבה והאיכויות מוגדרים בספרות המחקר. על בסיס סקירה זו פותחה לכל ערך ואיכות הגדרת עבודה, שהיא האופן שבו אנחנו מציעות להבין מושגים אלו בהקשר של מושאי המדידה. ניתנה תשומת לב מיוחדת לכך שההגדרות יפותחו כך שלא תהיה חפיפה מושגית בין הערכים והאיכויות. ההגדרות גובשו כלפי מושאי המדידה (משרדי ממשלה ומנגנוני ממשל) וכלפי ההיבטים התהליכיים של השירות הציבורי.

3. סקירת אינדיקטורים קיימים לאיכויות הנבחרות. בוצעה סקירה נרחבת של מדדים ואינדיקטורים קיימים בזירה הבינלאומית והמקומית למדידת הערכים והאיכויות. סקירה זו כללה מיפוי שיטתי של אינדיקטורים ממדדים בינלאומיים מובילים (כגון WGI של הבנק העולמי, SGI של קרן ברטלסמן, מדדים של ארגון ה-OECD), של מחקרים אקדמיים ושל דוחות של גופי ממשל וחברה אזרחית.

4. פיתוח אינדיקטורים למשרדי ממשלה ולמנגנוני ממשל. על בסיס השלבים הקודמים פותחה רשימת אינדיקטורים מוצעת למדידת משרדי הממשלה ולמנגנוני ממשל ראשיים (תהליכי תקצוב, רכש או ניהול הון אנושי). כאשר הדבר התאפשר, השתמשנו באינדיקטורים קיימים כפי שהם. במקרים אחרים, האינדיקטורים עברו התאמה להקשר של משרדי הממשלה. אם לא נמצאו אינדיקטורים מתאימים, צוות הפרויקט פיתח אינדיקטורים מקוריים. בשלב זה הקפדנו על עקרונות המיצוי והבלעדיות, כלומר הקפדנו על בחירת אינדיקטורים שיאמדו את כל ההיבטים בהגדרות העבודה, ורק אותם. כמו כן, עבור כל אינדיקטור הוצע סולם המדידה הרצוי.

5. התייעצות ותיקוף מפת המדדים. כשלב אחרון בתהליך הנוכחי האינדיקטורים המוצעים עברו תהליך תיקוף מול צוות ההיגוי הרב-מגזרי של הפרויקט ובאמצעות ראיונות עומק נוספים עם מומחים ובעלי תפקידים. תהליך זה אפשר לנו לשפר את האינדיקטורים, להתאימם טוב יותר למציאות הישראלית ולוודא את ישימותם. הפרויקט נמצא בנקודת זמן זו בעת כתיבת מסמך זה.

תרשים 3 שלבים במחודלוגיית העבודה לפיתוח מפת המדדים



מחקר המשך

כוונתנו בשלבים הבאים היא להתקדם לשלב המדידה עצמה של משרדי הממשלה והמנגנונים בישראל באמצעות מפת המדדים. בשלבים הבאים נבצע: (1) **איסוף נתונים ראשוני (פיילוט):** איסוף נתונים עבור מדגם מצומצם של אינדיקטורים/מושאי מדידה כדי לבחון את ישימות המדידה ואת הצורך לתקן אינדיקטורים ו/או סולמות מדידה וכדי לנסח המלצות מדיניות בנושאי דאטה; (2) **רתימה** של שותפים בממשלה וגורמים נוספים לתיקוף המסגרת המוצעת ולאיתום מפת המדדים כמצפן של השדה; (3) **מדידה מלאה, ניתוח ופרסום:** איסוף נתונים מלא עבור כלל האינדיקטורים ומושאי המדידה (המשרדים והמנגנוני הממשל), ניתוח התוצאות ופרסום מפת המדדים המלאה, ובכלל זה ניסוח המלצות מדיניות לשיפור.

משילות מיטיבה ואיכויות השירות הציבורי: תשתית תאורטית

המושג "משילות מיטיבה" התפתח בשנות השמונים של המאה הקודמת והיה שגור בעיקר אצל הבנק העולמי ואצל ארגונים בינלאומיים בהתייחסם לתוצאות של ממשלות מתפתחות ולתפקודן (Carbone, 2013). המושג צמח על רקע משברים כלכליים ופיננסיים במדינות מתפתחות והצורך של ארגונים בינלאומיים להגדיר תנאים מוסדיים וארגוניים שיאפשרו פיתוח כלכלי בר קיימא ושימוש יעיל בסיוע חוץ. מוסדות פיננסיים בינלאומיים החלו לקשור בין מתן הלוואות ומענקים לבין רפורמות מבניות במערכות הממשל של המדינות המקבלות (Weiss, 2000).

הבנק העולמי היה מראשוני המנסחים הגדרה מקיפה למשילות מיטבית. בפרסום חשוב ביותר שלו משנת 1994 קבע הבנק את ההגדרה וציין כי "משילות מיטבית מתאפיינת בקביעת מדיניות צפויה, פתוחה ונאורה; בבירוקרטיה חדורה באתוס מקצועי; בזרוע ביצועית של הממשל האחראית למעשיה; ובחברה אזרחית חזקה המשתתפת בעניינים ציבוריים; וכל אלה פועלים תחת שלטון החוק" (World Bank, 1994, vii). ארגונים בינלאומיים נוספים כמו קרן המטבע הבינלאומית (IMF), תוכנית הפיתוח של האו"ם (UNDP) וארגון המדינות המתפתחות (OECD) אימצו אף הם את המושג, אך עם דגשים שונים זה מזה שנבעו מן המנדט של הארגון ומתפיסת העולם שלו. דגשים אלו נעו בין היבטים טכניים של ניהול כלכלי תקין ובין היבטים דמוקרטיים רחבים יותר של זכויות אדם, שוויון והשתתפות אזרחית. המושג "משילות מיטבית" הפך בהדרגה לחלק בלתי נפרד מן השיח הבינלאומי על פיתוח ודמוקרטיזציה והחל להשפיע על תהליכי קביעת מדיניות ורפורמות מבניות במדינות רבות ברחבי העולם (Hydén & Mease, 2004).

משילות מיטיבה בעידן הניהול הציבורי החדש (NPM)

ההתמקדות במושג המשילות המיטיבה התחזקה בשנות התשעים של המאה הקודמת בעקבות התפתחותה של תנועת הניהול הציבורי החדש (New Public Management - NPM), ששמה דגש על אחריותיות ועל מדידת תוצאות. עלייתה של התנועה מיוחסת לתגובה למשבר הכלכלי העמוק שפקד את מדינות המערב במהלך שנות השבעים והשמונים, אשר יצר לחץ תקציבי, צמצום בשירותים לציבור וצורך להגדיל את היעילות התפעולית של ממשלות (Christensen & Lægreid, 2007; Kettl, 2000).

הניהול הציבורי החדש הושתת על הרעיון שעקרונות ניהול מהמגזר הפרטי יכולים וצריכים להיות מיושמים בשירות הציבורי על מנת לשפר את ביצועיו. בבסיס הגישה עמדה ביקורת על המודל הביורוקרטי המסורתי, שנתפס כנוקשה, לא יעיל ושאינו מתמרץ חדשנות (Hood, 1991). באופן מעשי תנועת הניהול הציבורי החדש ביקשה לקדם ארבעה עקרונות עיקריים: (1) **יעילות וחיסכון**: דגש חזק על ניצול יעיל יותר של משאבים ציבוריים, "לעשות יותר עם פחות"; (2) **ביזור סמכויות**: מעבר מארגונים היררכיים גדולים למבנים מבוזרים יותר, ובכלל זה הקמת סוכנויות ביצוע ייעודיות; (3) **שימוש במנגנוני שוק**: אימוץ מנגנונים מבוססי-שוק דוגמת הפרטה, מיקור חוץ ומכרזים תחרותיים לאספקת שירותים ציבוריים; (4) **ניהול על פי ביצועים**: הגדרת יעדים ברורים ומדידים, פיתוח מדדי ביצוע והערכות ביצוע שיטתיות.

בעוד שעידן הניהול הציבורי החדש הביא לשיפורים ניכרים ביעילות ובשקיפות בשירות הציבורי במדינות רבות, הביקורת עליו, הן מן השמאל הפוליטי והן מהימין, הלכה וגברה בחלוף הזמן. המבקרים טענו כי הוא מדגיש יתר על המידה שיקולי יעילות על חשבון ערכים ציבוריים אחרים כמו שוויון, הגינות ולכידות חברתית (Drechsler, 2005). נוסף על כך התברר כי ביזור יתר ופיצול הובילו במקרים רבים לחוסר תיאום, לכפילויות ולאובדן ראייה מערכתית (Christensen & Lægreid, 2007).

משילות ציבורית חדשה (NPG)

בתגובה למגבלות הניהול הציבורי החדש החלה להתפתח בראשית שנות האלפיים פרדיגמה חדשה – משילות ציבורית חדשה (New Public Governance – NPG). בעוד הניהול הציבורי החדש התמקד באימוץ פרקטיקות מהמגזר הפרטי וביצירת תחרות, רעיון המשילות הציבורית החדשה הדגיש את החשיבות של שיתוף פעולה, רשתות עבודה ושותפויות בין-מגזריות (Osborne, 2006). עם העקרונות המרכזיים של רעיון המשילות הציבורית החדשה נמנים: (1) **משילות רשתית**: התפיסה שהמשלה היא שחקן אחד בתוך מארג רחב של שחקנים מהמגזר הציבורי, העסקי והאזרחי הפועלים יחד לקידום מטרות ציבוריות (Rhodes, 2007); (2) **יצירת ערך משותף**: המעבר מראיית האזרח כלקוח פסיבי לשותף פעיל ביצירת ערך ציבורי (Bovaird, 2007); (3) **תכלול**: הדגשת חשיבותם של התיאום והאינטגרציה בין מחלקות וארגונים לשם קידום מדיניות קוהרנטית נגישות של מידע והשתתפות אזרחית בתהליכי קבלת החלטות (Meijer et al., 2012). במובנים רבים משילות ציבורית חדשה מייצגת את המעבר מתפיסה של "ממשלה" (government) לתפיסה של "משילות" (governance) ואת התפיסה שממשל ושירות ציבורי טוב ומיטיב איננו בוחן רק את הממשלה במובנה הצר.

הגדרות למשילות מיטיבה

רבים העלו את הצורך למדוד את הערכים השונים המשקפים ממשל מיטיב בקרב ארגוני ממשל (Maman, 2022; Piotrowski, 2011). מאז שנות האלפיים ועד היום מושג המשילות המיטיבה עודנו מעורפל ואין הסכמה כללית על משמעותו. אחד ההסברים לכך הוא ש"איכות" או 'ביצועים' של המנגנון הברוקרטי קשים למדידה, שכן אנו עוסקים במושגים מגוונים למדי ולא מוגדרים בבירור. לכן, כאשר כותבים מתייחסים לאיכות הברוקרטיה, הם משתמשים לעיתים קרובות במגוון רחב של מושגים" (Van de Walle, 2005). המורכבות והעמימות סביב הגדרתה של משילות מיטיבת נובעות מכמה

גורמים משולבים: הערכים המקושרים למושג זה משתנים מהותית בהתאם לתפיסות עולם אידאולוגיות. כך, חוקרים מהימין הפוליטי נוטים להדגיש היבטים "קשיחים" וצרים יותר של שלטון החוק, של יציבות כלכלית ושל יצירת סביבה המאפשרת לשוק החופשי לפעול ביעילות. לעומתם, חוקרים המחזיקים בהשקפת עולם ליברלית-דמוקרטית יותר טוענים את המושג בערכים של שוויון, של הוגנות ושל הגנה על קבוצות מיעוט (ממן ופלדמן, 2024). במרכז הקשת הפוליטית הדגש מושם על הערכים אחריותיות, סדר וצדק פרוצדורלי (Grindle, 2012).

המושג מקבל גוונים שונים גם על פי הדיסציפלינה האקדמית שממנה מגיע החוקר. כך, כלכלנים מתמקדים בהיבטים של יעילות וצמיחה כלכלית, משפטנים מדגישים את שלטון החוק ואת ההגנה על זכויות, ומומחי מדע המדינה מתייחסים לאיזונים בין רשויות למערכות ייצוג דמוקרטיות. גם הקשרים תרבותיים והיסטוריים מעצבים תפיסות שונות של משילות ראויה בקרב חברות וממשלים שונים ברחבי העולם (Andrews, 2010). יש חוקרים המציעים לראות בהיעדר משוא פנים את העיקרון המכונן של משילות מיטבית, כאשר מוסדות המדינה פועלים באופן אונייטיבי ובלתי מפלה (Rothstein & Teorell, 2008). חוקרים אחרים מדגישים את ההיבטים הפרוצדורליים של משילות: שקיפות, מנגנוני השתתפות אזרחית ומערכות אחריותיות מפותחות (למשל, Fukuyama, 2013).

ארגונים בינלאומיים הובילו אף הם ניסיונות להמשגה של משילות מיטבית, כל אחד בהתאם למטרות המוסדיות שלו. הבנק העולמי פיתח מערכת מדדים (WGI) הכוללת שישה ממדים ראשיים: קול ואחריותיות, יציבות פוליטית, אפקטיביות ממשלתית, איכות רגולטורית, שלטון החוק ומאבק בשחיתות (Kaufmann et al., 2007). ארגון ה-OECD מציע מסגרת המתמקדת בממשל פתוח, ביושרה ציבורית ובמדיניות רגולטורית איכותית (OECD, 2020a).

מתברר כי אין הסכמה על רשימת הערכים והאיכויות החוסים תחת המונח "ממשל מיטבי". ואולם סקירת הספרות שערכנו לצורך מחקר זה העלתה איכויות רצויות רבות לממשל מיטבי, לפחות 29 (לוח 1).

לוח 1

האיכויות של ממשל מיטיב כפי שנמצאו בסקירת הספרות

מקורות לדוגמה	המונח באנגלית	איכויות
Andrews & Entwistle, 2013; Kassel, 2016; O'Toole & Meier, 2011	Effectiveness	מועילות
Alford et al., 2011; Andrews & Entwistle, 2013; Boyne, 2002; Farrell, 1957; Hartley, 2005; Kassel, 2016; Le Grand, 1991; Mihaiu et al., 2010; Osborne et al., 2015; Pollitt & Bouckaert, 2017	Efficiency	יעילות
Mosher, 1968; OECD, 2017b, 2020b; Stillman, 2017a; United Nations, 2022; Vinarski-Peretz & Kidron, 2023	Professionalism	מקצועיות
Di Giulio & Vecchi, 2023; European Commission, 2016; Janowski, 2015; Margetts & Dunleavy, 2013; Misuraca & Viscusi, 2015; OECD, 2023; Plesner & Justesen, 2022; United Nations, 2022	Digitalization E-government Public sector digitization Digital governance Smart bureaucracy E-participation in governance	דיגיטציה
Chen et al., 2020; Cinar et al., 2019; De Vries et al., 2016; Edison et al., 2013; European Commission, 2013; OECD, 2017a, 2019a, 2020a; Torfing, 2019; Vinarski-Peretz & Kidron, 2023	Innovation Managerial innovation Process innovation Paradigm-challenging innovation	חדשנות
Ansell et al., 2021; Christensen et al., 2016; Dietz et al., 2003; Duit, 2016; Folke et al., 2005; Olsson et al., 2006; Stillman, 2017b	Resilience Adaptability Agility Organizational flexibility Adaptive capacity	גמישות

Ball, 2009; Finel & Lord, 1999; Maman, 2022; Mitchell, 1998	Transparency	שקיפות
Aucoin, 2012; Dahl, 2008; Rothstein & Teorell, 2008; Suzuki & Demircioglu, 2021; Teorell, 2009	Integrity impartiality	יושרה והיעדר פניות
OECD, 2020b	Decentralization	ביזור
Åström, Olsson & Hysing, 2022; Gilardi, 2002; OECD, 2007; Van de Walle, 2019	Neutrality Lobbying Influence Apolitical Political favour Conflict-of-interest	א-פוליטיות/ עצמאות
בראלי וקידר (2011); דנינו, 2023; כהן, 2019; ראשי ופיראיון, 2023; שטרן, 2020		ממלכתיות
Buchanan & Tullock, 1965; Koh, 2007; North, 1990; Peters & Pierre, 2004; Tyler, 2003	Rule of law	שלטון החוק
יחידת שיפור השירות הממשלתי לציבור, 2020 Edvardsson & Olsson, 1996; Goldstein et al., 2002; Lytle et al., 1998; Osborne et al., 2013; World Bank, 2018	Service orientation Service quality Service delivery Customer-centric approach Efficiency in public service Public service responsiveness	שירותיות
גולשטיין-גלפרין וליבנה, 2024 Mosher, 1968; Osborne & Gaebler, 1992; Stillman, 2017b	Long-term thinking Foresight	חשיבה ארוכת טווח

דנינו, 2023; כהן, 2019; נציבות שירות המדינה, 2021; ראשי ופייראין, 2023	Representativeness Representation Inclusiveness Diversity	ייצוגיות, גיוון בהעסקה
Bishu & Kennedy, 2020; Haj-Yehia & Schonmann, 2020; Kingsley, 1944; Krislov, 1974; Meier, 2019; Pitkin, 1967; Selden, 1997		
Fung, 2006; Nabatchi & Leighninger, 2015; OECD, 2021; Surva et al., 2016	Co-production Participation Co-design	שיתופיות עם הציבור ועם גופים מחוץ לממשל
נציבות שירות המדינה, 2013	Inter-agency cooperation Inter-organization cooperation	שיתופיות בין משרדית
Christensen et al., 2019; GAO, 2023; OECD, 2017b; SGI, 2022		
Agranoff & McGuire, 2003; Klijn & Koppenjan, 2012; Osborne, 2010	Participation	שיתוף פעולה עם המגזר הציבורי
Bovens, 2007; Hood & Heald, 2006; Mulgan, 2000; Romzek & Dubnick, 2018	Accountability	אחריותיות
OECD, 2022; World Bank, 2018	Accessibility Accessibility Equitable access to services	נגישות
כהן, 2019	Equality	שוויון
OECD, 2021; Van Ryzin, 2011		
Mintzberg, 1979; Mosher, 1968; OECD, 2019a; Perry & Wise, 1990; Stillman, 2017a	Organizational infrastructure Human infrastructure Human capital base Procedural infrastructure Operational infrastructure	תשתית ארגונית

Aberbach & Rockman, 1994; Lewis & Gilman, 2012; Mosher, 1968; Simon, 1997; Stillman, 2017b	Impartial and evidence-based decision-making Relevant consideration Objectivity	ענייניות
Borraz & John, 2004; Brown & Treviño, 2006; Peters & Pierre, 2004; Shapiro, 2005; Vigoda, 2002	Ethicality	טוהר המידות
Kurer, 2005; Peters & Pierre, 2004; Rothstein & Teorell, 2008; Vigoda, 2002	Corruption prevention	מניעת שחיתות
נציבות שירות המדינה, 2017 Agranoff & McGuire, 2003; Christensen & Lægreid, 2007; Head & Alford, 2015	Systematic	מערכיות
Hood, 1991; United Nations, 2015	Alignment with public needs Needs-based service responsiveness	התאמה עם צורכי הציבור
Bozeman, 2000; Moynihan et al., 2015; OECD, 2022; World Bank, 2021	Simplicity Administrative simplification Red tape reduction User-friendly interfaces	פשטות

ביצועיות ומינהל תקין נצירי יסוד של השירות הציבורי

הדיון בערכי משילות מיטיבה שהוצג לעיל מעלה שאלה מהותית: האם מדובר ב"רשימת מכולת" שנאספה מן הספרות, או שיש מבנה סדור והיגיון פנימי המארגן את מגוון הערכים הללו? ניתוח מעמיק של ספרות המחקר מצביע על כך שלמרות הריבוי והמגוון שבערכי הממשל המיטיב, תיתכן חלוקה בין שתי קבוצות של ערכי ליבה שכל אחת מהן מייצגת היבטים אחרים אך משלימים של איכות התפקוד של השירות הציבורי: ערכי ביצוע מול ערכי מינהל תקין.

1. ערכי ביצוע

ערכים אלו מתייחסים למגוון היכולות והתשתיות הארגוניות והאנושיות שמאפשרות לשירות הציבורי לספק לציבור שירותים ותוצרים איכותיים באופן עקבי, מהיר ויעיל. עם ערכים אלו נמנים, לדוגמה, מקצועיות, חדשנות, גמישות ושיתוף פעולה בין-משרדי ובין-מגזרי.

קבוצת ערכי הביצוע קשורה קשר הדוק למה שמכונה בספרות האקדמית לגיטימציה ברמת התוצאה (output legitimacy) – כלומר, הלגיטימציה הציבורית שנוצרת מכך שיש לשירות הציבורי היכולת לפתור בעיות חברתיות, להבטיח רווחה ולספק שירותים ציבוריים באיכות גבוהה (Scharpf, 1999). בעוד מפת המדדים מתמקדת במדידה ברמת התהליך ולא ברמת התוצאה, ערכי הביצוע קשורים במיוחד לתוצאות אפקטיביות. במילים אחרות, החיבור שבין שירות ציבורי מקצועי, בעל תשתית ארגונית ואנושית חזקה, חדשני ומערכתי לבין שירות ציבורי שמבטיח תוצאות אפקטיביות הוא חיבור טבעי בעיני רבים.

את החיבור הזה אפשר להסביר מבחינה מושגית ובאמצעות שאילה מתאוריית האמון במוסדות – המגדירה את ערך הכשירות הארגונית (ability, capacity, performance) – בתור המידה שארגון ציבורי כלשהו נתפס בעיני הציבור כבעל היכולות לממש את מטרותיו (Mayer et al., 1995). משמע, הגדרה זו רואה בתשתיות מקצועיות ואנושיות גורם הכרחי להבטחת תוצאות רצויות. ובהמשך לכך, תפיסת כשירות גבוהה של ארגונים ציבוריים היא תנאי הכרחי לבניית אמון בשירות הציבורי (Grimmelikhuijsen & Knies, 2017).

אולם ערכי ביצוע לבדם אינם מספיקים. עליהם להשתלב עם ערכי מינהל תקין, שכן הללו מעניקים את הממד הנורמטיבי והדמוקרטי לאמון הציבור.

2. ערכי מינהל תקין

בקבוצת ערכים זו נכללים ערכים הנוגעים בהיבטים של תקינות, איכות ודמוקרטיה של הליכים (Maman, 2022). כאשר מדברים על ערכים של מינהל תקין מתכוונים, לדוגמה, לשיתופיות, ליושרה, לשקיפות ולאחריותיות.

בספרות האקדמית מייחסים לערכים אלו "צדק פרוצדורלי" (procedural justice) או "איכויות דמוקרטיות" (democratic qualities), והם משקפים את המידה שבה תהליכי קבלת החלטות מאופיינים בערכים שונים של ממשל מיטיב.

בהקשר של אמון הציבור, ערכים אלו הכרחיים להבטחת האמון ברשויות ציבוריות. אמון במוסדות ציבוריים לא נבנה רק על בסיס כשירות טכנית, אלא גם על האמונה שהמערכת פועלת לטובת הציבור ולא למען אינטרסים צרים ושפעולתה הוגנת, שקופה ועקבית עם כללים ברורים (Grimmelikhuijsen & Knies, 2017).

איון בין הקבוצות

הדיון שלעיל מראה שאין די באחת מקבוצות הערכים לבדן. שירות ציבורי המתאפיין בביצועיות ללא מינהל תקין עלול להיתפס כלא-לגיטימי, ואילו שירות ציבורי המתאפיין במינהל תקין ללא ביצועיות – כבלתי רלוונטי. התאוריה מלמדת כי ההתמקדות הבלעדית בערכי ביצוע – בעיקר יעילות ומועילות – עלולה להזניח במקרים מסוימים ערכי יסוד דמוקרטיים. ממשלות המתמקדות בלעדית בתוצאות עלולות לפגוע בשקיפות של תהליכים, בהשתתפות אזרחית ובזכויות המיעוט. השילוב בין כלל הערכים הוא שיוצר את הבסיס לאמון ציבורי יציב וללגיטימציה ארוכת טווח, וכן לתוצאות יעילות.

ישנם שיטענו אולי כי הקפדה על ערכי מינהל תקין – מנגנוני ביקורת, שקיפות, הליכי שיתוף – פוגעת ביעילות ומאיטה את קצב קבלת ההחלטות. תפיסה זו מתעלמת מכך שפעמים רבות ערכי מינהל תקין הם שתורמים לתוצאות רצויות יותר: שקיפות מאפשרת זיהוי מוקדם של כשלים, שיתופיות מספקת למערכת הבנה טובה יותר של צורכי הציבור והפערים הקיימים, ואחריותיות מבטיחה שיפור מתמשך על בסיס משוב (Meijer et al., 2012). ערכי ביצוע עשויים להניב תוצאות קצרות טווח, אבל ערכי מינהל תקין נדרשים לבניית יכולות ארוכות טווח ולקיימות מערכתית. מדינות שהשקיעו משאבים ומאמצים במנגנונים טובים של מינהל תקין – בפרט ביושרה ובאי-פניות – זוכות בטווח הארוך גם לביצועים טובים יותר (דהן, 2016; Xu et al., 2015). המקרה של רעידת האדמה במקסיקו ממחיש זאת.

המקרה של רעידת האדמה במקסיקו סיטי בשנת 1985 ממחיש בחדות כיצד הזנחה של ערכי מינהל תקין עלולה לפגוע גם בופערכי הביצוע והאפקטיביות של השירות הציבורי ומוכיח את החשיבות שבשילוב של שתי קבוצות הערכים. אף שהיו למדינה משאבים, כוח אדם ויכולות הנדסיות, בכל זאת השחיתות הממוסדת, העדפת אינטרסים פוליטיים וחוסר שקיפות בתגובה לאסון הובילו לאובדן חיי אדם, לחלוקת סיוע לא שוויונית ולניהול משבר לא מתואם. כשלים אלו כללו אי-אכיפה של תקני בנייה משיקולים פוליטיים וכלכליים, התעכבות בקבלת סיוע בינלאומי, שימוש בכספי סיוע לכיסוי חובות של המדינה, ואף חלוקת סיוע לאזרחים על בסיס נאמנות מפלגתית. התוצאה הייתה כרסום עמוק באמון הציבור והבנה ציבורית נרחבת שיכולת ביצועית לבדה ללא בסיס של מינהל תקין אינה מספקת ואף עלולה להיכשל ברגע האמת.

במונחים של תפיסת הלגיטימציה של שארפ (Scharpf, 1997, 1999), המשבר חשף כיצד לגיטימציה מבוססת-תוצאה (output legitimacy) מאבדת מחשיבותה כאשר היא מנותקת מלגיטימציה ברמת הקלט והתהליך (input and throughput legitimacy). היעדר תהליכי קבלת החלטות הוגנים, שקופים ומשתפים לא רק ערער במקסיקו את האמון של הציבור, אלא גם פגע ביכולתה של המערכת הציבורית לספק תוצאות איכותיות. המקרה המקסיקני ממחיש אפוא את עקרון האיזון בין שתי קבוצות ערכי הליבה: ביצועים מקצועיים בני קיימא נשענים על תשתית של מינהל תקין, ושחיקת אחד הרכיבים פוגעת ברכיב השני.

מקורות: D. Adler. *The Mexico City earthquake, 30 years on: Have the lessons been forgotten?*. *The Guardian*. September 18, 2015; D. Sanderson, S. S. Patel, M. Loosemore, A. Sharma, K. Gleason, & R. Patel. *Corruption and disasters in the built environment: A literature review*. *Disasters*, 46(4) (2022), 928-945.

ההכרה במורכבות ובמתח הפנימי של יחסי הגומלין בין ערכי הביצוע והמינהל התקין מנחה את העיצוב הקונספטואלי והמתודולוגי של מפת המדדים המוצעת במסמך זה. במקום לחפש איזון מוחלט או לתעדף באופן קבוע קבוצה אחת על פני האחרת, המסגרת המוצעת מאמצת גישה רב־ממדית המכירה בחשיבותן של שתי הקבוצות ובמתחים הטבעיים שביניהן. גם התאוריות העוסקות בלגיטימציה של השירות הציבורי מתייחסות לכך שלגיטימיות מגיעה ממקורות שונים. שארפ בפרט (Scharpf, 1997; 1999) מבחין בין לגיטימציה ברמת הקלט, המתבססת על ייצוג ושיתופיות; לגיטימציה ברמת התוצאה, הנשענת על יכולת ביצוע ורווחת הציבור; ובין לגיטימציה ברמת התהליך, הנובעת מאיכות תהליכי קבלת ההחלטות (Schmidt, 2013). חלוקה זו מתכתבת עם ערכי הביצוע לעומת ערכי המינהל התקין: הראשונים קשורים בעיקר ללגיטימציה תוצאתית, ואילו האחרונים נוגעים ללגיטימציה תהליכית וקלטית. הטענה העיקרית היא שמערכת ציבורית נדרשת לאיזון בין הממדים – שילוב של ייצוגיות, שקיפות והוגנות לצד יעילות ביצועית – כדי להבטיח לגיטימציה יציבה ואמון ציבורי לאורך זמן.

ייעודו העיקרי של השירות הציבורי – האינטרס הציבורי

השירות הציבורי, בישראל כמו במדינות דמוקרטיות אחרות, נועד בראש ובראשונה לשרת את האינטרס הציבורי. המושג "אינטרס ציבורי" הוא אבן יסוד בתפיסת המינהל הציבורי, והוא תוצר של התפתחות המחשבה המדינית והפילוסופית על תפקידי המדינה והממשל. אף שהוא לוקה בעמימות מסוימות ואף שיש לו פרשנויות רבות, מקובל לראות בו ביטוי ל"רצון הכללי", המתגבש כסניגוריה של הצרכים, הערכים והאינטרסים הקולקטיביים של החברה שהחוק והמינהל הציבורי אמורים לייצגם (אמרני, 2006).

האינטרס הציבורי מייצג את המכנה המשותף של הערכים, הצרכים והשאיפות המשותפים לחברה כמכלול, ולא רק את סכום האינטרסים הפרטיים של יחידים או קבוצות. לפיכך מקובל לראות בעובדי הציבור "נאמני

הציבור" האמורים להפעיל את סמכויותיהם למען הציבור הרחב ולא לטובתם האישית או לטובת קבוצות אינטרס מסוימות (ברק-ארז, 1997). זיהוי האינטרס הציבורי איננו מלאכה קלה, מכיוון שהשיח הציבורי כולל לעיתים קרובות תפיסות שונות, ואף מקוטבות, באשר לשאלה מהו האינטרס בכל מיני הקשרים.

עם זאת, בהקשר של ממשל ושירות ציבורי שוררת הסכמה רחבה שממשל מיטיב הוא הכרחי לקידום האינטרס הציבורי. כפי שלוח 1 לעיל מראה, ישנן איכויות רבות המשקפות ומבטיחות ממשל מיטיב.

יעילות ומועילות כחלק ממשילות מיטיבה

שני מונחים מרכזיים נמצאים בבסיס הדיון על ערכי משילות מיטיבה: יעילות (efficiency) ומועילות (effectiveness). מדובר בהבחנה מהותית, ואף שאפשר להשתמש בשניהם באופן חליפי בשיח הציבורי, בכל זאת הם מייצגים תפיסות נבדלות באופן מהותי של הערכת ביצועי השירות הציבורי (Andrews & Entwistle, 2013).

יעילות מתמקדת ביחס שבין תשומות לתפוקות, או במילים אחרות – ביכולת להשיג תוצרים מרביים מתוך המשאבים הנתונים. בשירות הציבורי, יעילות נמדדת לרוב באמצעות שאלות כגון האם אפשר להפיק יותר שירותים מתוך אותו תקציב; האם אפשר לספק את אותה רמת שירות בעלות נמוכה יותר; כיצד עלות השירות משתנה לאורך זמן; האם ההון האנושי הקיים עובד באופן פרודוקטיבי כדי להניב מקסימום תוצאות במינימום השקעה? (Mihaiu et al., 2010). **מועילות**, לעומת זאת, עניינה מידת ההצלחה בהשגת המטרות והיעדים שהוגדרו. מועילות בוחנת את האיכות ואת הערך של התוצאות, ולא רק את היחס בין תשומות לתפוקות. בהקשר הציבורי, מועילות נמדדת באמצעות שאלות כגון האם השירות הציבורי משיג את מטרותיו; האם איכות השירות עונה על צרכי האזרחים; האם ישנה השפעה חיובית ארוכת טווח? (O'Toole & Meier, 2011).

המתח בין יעילות למועילות מתבטא בכך שלעיתים מיקוד יתר ביעילות (למשל, קיצוצי תקציב או צמצום כוח אדם) עלול לפגוע במועילות (ירידה באיכות השירות או ביכולת להשיג מטרות ארוכות טווח). מנגד, התעלמות משיקולי יעילות עלולה להוביל לבזבז משאבים ציבוריים ולניצול לא מיטבי של הקופה הציבורית (Pollitt & Bouckaert, 2017). בעוד שמדידת יעילות היא ישירה יחסית ומבוססת על נתונים כמותיים, מדידת מועילות מורכבת יותר ומחייבת שילוב של מדדים כמותיים ואיכותניים, וכן התייחסות להקשר חברתי והפוליטי הרחב יותר. יש הגורסים כי השירות הציבורי האיכותי ביותר הוא זה שמצליח לאזן בין שתי התפיסות – להיות בעת ובעונה אחת יעיל (לנצל משאבים באופן מיטבי) ומועיל (להשיג תוצאות איכותיות) (Kassel, 2016).

מושג היעילות עצמו, על אף פשטותו לכאורה, הוא רב־ממדי ומורכב. חוקרים זיהו כמה סוגי יעילות הרלוונטיים במיוחד לשירות הציבורי. Farrell (1957), שנחשב לחלוץ בתחום, הבחין בין יעילות טכנית – היכולת להפיק את המקסימום מסט נתון של תשומות, לבין יעילות בהקצאה – יכולת הקצאה מיטבית של משאבים בין שימושים חלופיים. Le Grand (1991) הוסיף את מושג היעילות החלוקתית, הבוחן את ההשפעות של הקצאת משאבים והספקת שירותים, אגב התמקדות במידת השוויוניות בנגישות של שירותים. גישה זו משקפת את ההכרה הגוברת בחשיבות של שיקולי צדק והוגנות בהערכת השירות הציבורי, מעבר לשיקולים טכניים של יחס תשומה־תפוקה. Hartley (2005) פיתחה את מושג היעילות הדינמית, המדגישה את יכולתם של ארגונים ציבוריים להשתפר ולהתחדש לאורך זמן. לפי גישה זו, שירות ציבורי יעיל הוא לא רק כזה שמנצל היטב את המשאבים הקיימים, אלא הוא גם זה שמפתח יכולות חדשות, מאמץ טכנולוגיות מתקדמות ומתאים את עצמו לסביבה משתנה.

לצד ההיבטים השונים של יעילות, התפתחו גם גישות מגוונות למדידת מועילות. Osborne et al. (2015) הציעו להבחין בין מועילות בטווח הקצר – השגת תוצאות מיידיות, לבין מועילות בטווח הארוך – השפעה מתמשכת וארוכת טווח על החברה. בהקשר זה יש לעמוד על ההבדל בין מדידת תפוקות, כמו מספר המטופלים במערכת הבריאות, לבין מדידת תוצאות, כמו

שיפור במצב הבריאות של האוכלוסייה (Boyne, 2002). Alford et al. (2011) פיתחו מסגרת מושגית של מה שהם כינו "ערך ציבורי" (public value) כדרך להתמודד עם מורכבות זו. גישה זו מכירה בכך שהערך שהשירות הציבורי יוצר הוא רב-ממדי וכולל רכיבים מוחשיים ולא-מוחשיים, קצרי טווח וארוכי טווח.

הוגנות ושלטון החוק כחלק ממשילות מיטיבה

במסגרת השיח הציבורי על משילות מיטיבה קורה שנוצר גם בלבול מונחים עם הזירה המשפטית: האם משילות היא רק כזו שנמנעת מעבירה על החוק; האם כל מה שאיננו מחוץ לחוק הוא בהכרח רצוי מבחינת שירות ציבורי מיטיב שנאמן לאינטרס הציבורי? שלטון החוק מבטא, במהותו, את העיקרון שכל פרט ומוסד בחברה, ובכלל זה המדינה עצמה, כפופים לאותה מערכת חוקים שהתקבלה בהליכים דמוקרטיים (Waldron, 2016). בהקשר של השירות הציבורי משמעות הדבר היא שפעולות המינהל צריכות להיות מעוגנות בחוק ובסמכות ושעל השירות הציבורי לפעול ללא שרירותיות או אפליה.

בישראל, ההוגנות במשילות מתקשרת לערך הממלכתיות – התפיסה שלפיה השירות הציבורי מייצג את כלל ה"ממלכה" ואת האינטרס הציבורי הרחב, ולא אינטרסים מגזריים או פוליטיים צרים (הראל פישר, 2020). עובדי ציבור, מעצם תפקידם, נדרשים לפעול בדרך ממלכתית המשרתת את כלל האזרחים באופן שוויוני ומכבד. האתגר של השירות הציבורי הוא להבטיח הוגנות מהותית, ולא רק פורמלית. אין די בקיום הליכים טכניים שוויוניים; נדרשת גם התייחסות למהות, לתוצאות ולהשפעות הממשיות של מדיניות כלשהי על אזרחים שונים. הוגנות במובן זה קשורה לתפיסה של צדק חלוקתי וחברתי ולהכרה בכך שקבוצות שונות באוכלוסייה עשויות להידרש לטיפול דיפרנציאלי כדי להגיע לתוצאות שוויוניות (Rawls, 2001; Riley, 2011).

קיומם של מנגנוני אכיפה פנימיים וחיצוניים לערכי ההוגנות ושלטון החוק הוא תנאי הכרחי לשירות ציבורי אפקטיבי וראוי לאמון (O'Donnell, 2004). מנגנונים אלו כוללים גופי ביקורת, בתי משפט, נציבי תלונות ציבור ונורמות

פנים-ארגוניות המטמיעות את הערכים האלה בתרבות הארגונית. בישראל יש למסודות דוגמת מבקר המדינה, בג"ץ ונציב שירות המדינה תפקיד מכריע בשמירה על ההוגנות ועל שלטון החוק במערכות הציבוריות.

ערכי ממשל פתוח כחלק ממשילות מיטיבה

תפיסת הממשל הפתוח (Open Governance) היא גישה לניהול ציבורי המדגישה ערכים מסוימים במטרה לחזק את האמון בין הממשלה לאזרחים ולשפר את איכות המדיניות הציבורית (Meijer et al., 2012), ולכן היא נתפסת פעמים רבות כאינהרנטית למשילות מיטיבה. הנחת המוצא של תפיסה זו היא ששירות ציבורי איכותי הוא זה המאפשר גישה למידע ומעודד אמון בקרב האזרחים. אחד הערכים המנחים של ממשל פתוח הוא שקיפות, כלומר מתן גישה למידע על פעולות הממשל, תהליכי קבלת ההחלטות והשימוש במשאבים ציבוריים (Grimmelikhuijsen et al., 2013). שקיפות היא רכיב מרכזי בתאוריה דמוקרטית של המינהל הציבורי, שכן היא מאפשרת הפעלת ביקורת ציבורית על עבודת המינהל הציבורי. בכך היא מחזקת את עקרון הריבונות הדמוקרטית וגם מעודדת, למשל, את שיפור התפקוד של ההממשל וחשיפת ליקויים ושחיתויות. שקיפות היא לא רק כלי ביקורת, אלא היא גם רכיב חיוני ליצירת אמון מצד הציבור במוסדות המדינה. ביכולתה גם להפחית את רמת השחיתות ולטייב את איכות קבלת ההחלטות הציבוריות (Ball, 2009). שקיפות היא גם תשתית המאפשרת קיום דיאלוג משמעותי בין האזרחים לממשל ויצירת אחריותיות אמיתית בקרב בעלי התפקידים בשירות הציבורי (Zhao et al., 2023).

ערך חשוב נוסף בממשל הפתוח הוא שיתוף הציבור ובעלי עניין בתהליכים ציבוריים, החל בשלב עיצוב המדיניות וכלה ביישום ובהערכה (Fung, 2015; Nabatchi et al., 2017). השתתפות פעילה של אזרחים, של ארגוני חברה אזרחית ושל קבוצות אינטרס בתהליך העיצוב של המדיניות וביישומה מאפשרת לקובעי המדיניות להבין לעומק את צורכי האוכלוסייה. היא מביאה בכך להגברת רמת ההיענות של השירות הציבורי, וכך מתאפשר לחזק

את הלגיטימציה הציבורית של המדיניות ולשפר את איכות התוצאות שלה (Osborne et al., 2015).

יותר ויותר מדינות מכירות בחשיבותה של גישת הממשל הפתוח לקידום משילות מיטיבה, לחיזוק האיכות הדמוקרטית של המינהל הציבורי ולשיפור האמון של הציבור בממשל. בעשור האחרון, ארגונים בינלאומיים, ובראשם ה-OECD, הציבו במרכז הדיון על ממשל מיטיב את גישת הממשל הפתוח. בהמשך לכך אימץ ארגון ה-OECD בשנת 2017 החלטה בעניין קידום ממשל פתוח. מעניין שאחת המטרות המוצהרות של החלטה זו היא קידום של מדידה, ניטור, הערכה ואיסוף נתונים על ערכי הממשל הפתוח.

פיתוח מסגרת תאורטית למושג "משילות מיטיבה" על בסיס הקוד האתי של שירות המדינה

הקוד האתי לשירות המדינה בישראל הוא מסמך יסוד המגדיר את התשתית הערכית שעל בסיסה אמורים לפעול עובדי המדינה. תהליך גיבוש הקוד החל בעקבות החלטת ממשלה מס' 481 מיום 30 ביוני 2013 שעניינה שיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה. בהמשך להחלטה זו מינה נציב שירות המדינה ועדה מיוחדת לגיבוש קוד אתי לעובדי המדינה. ואכן, בשנת 2016 אישרה ועדת שירות המדינה **קוד אתי לעובדי המדינה**, ובו שישה ערכים ראשיים: ממלכתיות, מקצועיות, טוהר מידות, מערכיות, שירותיות ואחריותיות. מתחת לכל אחד מהערכים הללו הוגדרו 23 מאפיינים ואיכויות המצופים מעובדי השירות הציבורי בישראל. הקוד האתי נכנס לתוקף רשמי במאי 2017 (הודעת נש"מ מ/ע 10 מיום 9.5.2017). הקוד החליף את כללי האתיקה הקודמים לעובדי המדינה משנת 1987, והוא משקף תפיסה עדכנית ומקיפה יותר של האתיקה הנדרשת בשירות הציבורי המודרני.

לנוכח היעדר הקונצנזוס בעולם סביב המושג "משילות מיטיבה" ועקב ריבוי האיכויות שנמצאו קשורות למושג זה בחרנו לפתח את המסגרת התאורטית שלו על פי ששת הערכים המוגדרים בקוד האתי של שירות המדינה. מטרתנו

היא ליצור רשימת מדדים שהמדינה עצמה תראה בה רשימה ממצה ומוכרת ובתוך כך לחזק את הלגיטימציה של התוצר הסופי בקרב בעלי העניין.

במהלך פיתוח המסגרת התאורטית עשינו שינויים כדי להתאים את האיכויות לערכי הליבה שבקוד האתי על סמך שלושת העקרונות שלהלן:

(1) **מקסימליות וניטרליות.** שאפנו לכלול מגוון רחב ככל האפשר של איכויות שזוהו בספרות המחקר כייצוגים של ממשל מיטיב. כמו כן השתדלנו לעבוד באופן פלורליסטי ומכליל, ללא סינון אידאולוגי.

(2) **שקיפות.** בכל פעם שבחרנו לאחד איכויות מסוימות, לוותר עליהן או לשייך אותן לערך אחר, תיעדנו את השיקולים ואת דרך קבלת ההחלטות. הכול מוצג במסמך זה בפירוט.

(3) **שיתופיות.** התהליך של גיבוש האיכויות לא נעשה בדלתיים סגורות בידי צוות חוקרים קטן, אלא כלל תהליך של היוועצות בתוך צוות חשיבה גדול שהורכב מנציגים של ארגוני חברה אזרחית, מחוקרים ומומחים למינהל ציבורי וממנהלים בכירים בשירות הציבורי בעבר. בחירת חברות וחברי הצוות נעשתה בשיתוף עם ג'וינט אלכא, ומה שהנחה אותה היה עקרונות הגיוון וההכלה.

לפיכך לא כל האיכויות שכלולות בקוד האתי אומצו ככתבן וכלשונן. יש בהן שהותאמו או הושמטו על פי מטרות המדידה. לדוגמה, הערך "ענווה" מהקוד האתי הושמט ממפת המדדים שיצרנו, מכיוון שהוא אינו מתייחס להתנהלות התהליכית אלא לאופן שאדם תופס את עצמו ביחס לתפקידו. מכאן שהוא אינו משתלב היטב במדד שלנו, המתמקד בתהליכים.

ההחלטה לאמץ את מסגרת הקוד האתי של שירות המדינה כבסיס לפיתוח מפת המדדים לשירות הציבורי מבוססת על שלושה שיקולים מהותיים:

(1) **בסיס נורמטיבי מוסכם וממוסד** – הקוד האתי הוא מסמך רשמי שאומץ על ידי הממשלה, ולכן שימוש בו כמסגרת מארגנת מאפשר יצירת שפה משותפת עם המערכת הציבורית. בניגוד למדדים ולמסגרות חיצוניות

שעלולים להיתפס כזרים למערכת, הקוד האתי כבר מוטמע בשירות הציבורי והוא מייצג את הערכים שהמערכת עצמה בחרה לאמצם כבסיס לעבודתה.

(2) **היקף ורלוונטיות** – הקוד האתי מכסה מגוון רחב של היבטים הרלוונטיים לאיכות השירות הציבורי. ששת ערכי הליבה מספקים מסגרת מאוזנת המשלבת היבטים של יעילות מינהלית (מקצועיות, שירותיות), היבטים ערכיים-נורמטיביים (ממלכתיות, טוהר מידות) והיבטים של ניהול מערכתי ואחריותיות (מערכתיות, אחריותיות).

(3) **התאמה לתפיסות עדכניות של משילות מיטבית** – אף שהקוד האתי פותח עבור השירות הציבורי הישראלי בלבד, ערכיו תואמים במידה רבה תפיסות בינלאומיות עדכניות של משילות מיטבית. הערכים המופיעים בו משקפים תפיסות מקובלות בספרות המחקר העדכנית ובמדדים בינלאומיים של איכות ממשל.

גישות למדידת השירות הציבורי

מדידה של מדינות בכלל ושל השירות הציבורי בפרט היא כלי מרכזי עבור מעצבי מדיניות, חוקרים וארגונים: לצורך מחקר וקידום ידע, לצורך ניהול השירות הציבורי ולצורך שיפור הממשל והדמוקרטיה. כך למשל, במחקר עדכני ששקלל כמה מדדים נמצא מתאם בין טיב המערכות הציבוריות לבין איכות החיים של האזרחים (יקיר ואחרים, 2024). המעבר מניהול ציבורי מסורתי לגישות המדגישות תפוקות, תוצאות ואחריותיות העלה את הצורך בפיתוח מערכות מדידה. בבסיס המוטיבציה למדוד ולכמת את איכות השירות הציבורי עומדת ההנחה ש"מה שנמדד, מנוהל" (Osborne & Gaebler, 1992; Van Dooren et al., 2015). ישנן דוגמאות רבות המראות כי למדדים יש תפקיד חשוב ביותר בשיפור האיכות של השירות הציבורי, בייחוד כאשר הם מודדים תהליכים שידוע כי הם מובילים לשיפור באיכות הממשל, למשל שקיפות. כך לדוגמה, מדד השקיפות התקציבית (Open Budget Index – OBI) הביא במרוצת השנים לשיפור ברמת השקיפות התקציבית בממשל המרכזי באמצעות הפעלת לחץ מכיוון החברה האזרחית (De Renzio & Masud, 2011). דוגמה אחרת היא מאמצי המדידה של ארגון הממשל

הפתוח (Open Government Partnership — OGP) – המשלב מדידה של הליכי ממשל פתוח עם מנגנונים של פיקוח וניטור, אשר הוכחו כמביאים לשיפור במדדים של ממשל פתוח בקרב המדינות החברות בארגון.³ ממצאים דומים נמצאו באשר למדדי השקיפות של השלטון המקומי. מעניין שהצלחות אלו מקושרות לסוג המדדים, ולא רק זה אלא שבניגוד למדדים תהליכיים – מדדי תוצאה לא בהכרח מובילים לשיפור. לדוגמה, מדדי שחיתות המודדים הערכה של מצב השחיתות במדינה (כגון מדד תפיסת השחיתות; Corruption Perceptions Index — CPI) לא הביאו לשיפור במצב השחיתות במדינות שדורגו במשך השנים נמוך במדד (Søreide, 2006). ממצאים אלו מדגישים את החשיבות של מדידת תהליכים המקדמים ממשל מיטיב ואשר מאפשרים למקבלי ההחלטות להבין היכן למקד את פעולותיהם במקום רק להציג את התוצאות.

סקירת הספרות מלמדת על מגוון רחב של גישות למדידת השירות הציבורי, הנבדלות זו מזו במטרות, במתודולוגיות ובהיקף. אפשר לחלק את המדדים לשלוש קטגוריות עיקריות: מדדים בינלאומיים, מדדי ביצוע של השירות הציבורי ומדדים ארגוניים למשילות מיטיבה.

1. מדדים בינלאומיים להערכת המשילות והביצועים של השירות הציבורי

מדדים בינלאומיים הם הקבוצה הבולטת והמוכרת ביותר של כלי מדידה בתחום המשילות והשירות הציבורי. הם נוצרו בעיקר בידי ארגונים בינלאומיים ומכוני מחקר גלובליים במטרה לאפשר השוואה בין מדינות ולזהות את הפרקטיקות ואת סוגי המדיניות המיטביים (Arndt & Oman, 2006).

כמה מן המדדים הבינלאומיים בוחנים את המדינה בראיית מקרו כללית. אחד מהם הוא **מדד תפיסת השחיתות** (Corruption Perceptions Index —

M. Robinson. *Achieving sustainable development goals through 3 accountability and transparency. Open Government Partnership.*

October 27, 2015

CPI)⁴ של ארגון השקיפות הבינלאומי (Transparency International), שהוא אחד המדדים הוותיקים והמוכרים בתחום. המדד, המתפרסם מאז שנת 1995, מדרג מדינות, על בסיס סקרים בקרב מומחים ואנשי עסקים, לפי רמת השחיתות הנתפסת בשירות הציבורי שלהן. **מדד שלטון החוק** (Rule of Law Index)⁵ של פרויקט הצדק העולמי (World Justice Project) מספק תמונה רחבה של אכיפת החוק והנגישות של צדק. **מדד הדמוקרטיה העולמי** (Varieties of Democracy — V-Dem)⁶ הוא אחד המיזמים המקיפים ביותר למדידת היבטים שונים של דמוקרטיה ומשילות. המדד, שמפתחיו הם צוות בינלאומי של חוקרים, אוסף נתונים על יותר מ־450 אינדיקטורים ב־202 מדינות. **מדד איכות הממשל האירופי** (European Quality of Government Index — EQI)⁷, שפותח על ידי אוניברסיטת גוטנברג וממומן על ידי האיחוד האירופי, מתמקד ברמות האזוריות (sub-national) בתוך אירופה; שלא כמו מדדים אחרים, הוא מאפשר השוואה בין אזורים בתוך אותה מדינה ולא רק בין מדינות.

לצד מדדים אלו נעשים ניסיונות מצד מדדים בינלאומיים לצלול יותר לעומק ולבחון מדדי אפקטיביות בתוך השירות הציבורי. **מדדי המשילות העולמיים** (Worldwide Governance Indicators — WGI)⁸ של הבנק העולמי הם מקור חשוב ביותר לנתונים על איכות הממשל ביותר מ־200 מדינות. המדדים, שהוחל בפרסומם בשנת 1996, מכסים שישה ממדים: קול והשתתפות אזרחית, יציבות פוליטית והיעדר אלימות, אפקטיביות ממשלתית, איכות הרגולציה, שלטון החוק, שליטה בשחיתות. **מדד הממשל המיטבי של צ'נדלר**

4 Corruption Perceptions Index (2025)

5 World Justice Project (2025). [The Global Rule of Law Recession is Accelerating: Rule of Law Index](#)

6 Varieties of Democracy (2025)

7 The QoG Institute (2025). [European Quality of Government Index](#)

8 World Bank Group (2025). [Worldwide Governance Indicators](#)

היוצר של מכון צ'נדלר לממשל גלובלי. המדד מדרג 104 מדינות לפי שבעה עמודי תוכן: מנהיגות וחזון, חוזק המוסדות, חוזק המדיניות, חוזק השווקים, הזדמנויות גלובליות, סיוע לאנשים, פתיחות לעתיד. **מדדי ממשל בר קיימא** (Sustainable Governance Indicators – SGI)⁹ של קרן ברטלסמן מודדים את יכולות הממשל בשלושה ממדים: איכות המדיניות, דמוקרטיה, יכולת משילות. המתודולוגיה מבוססת על שילוב של נתונים כמותיים מקיפים עם הערכות מומחים והתמקדות בהתאמת המדיניות ליעדי פיתוח בר קיימא של האו"ם.

ישנם מדדים בינלאומיים שאומדים את המדיניות הממשלתית ובוחנים את תוצאותיה בהשוואה בין מדינות, ובכך הם מאפשרים להסיק על טיב פעילותו של השירות הציבורי בכל מדינה נבדקת. כך למשל, **מדד חיים טובים יותר** (Better Life Index)¹¹ של ה-OECD מציג נקודת מבט רחבה יותר על תוצאות המדיניות הציבורית, מעבר למדדים כלכליים מסורתיים כמו התמ"ג. המדד משווה בין מדינות ה-OECD במגוון תחומים, ובכלל זה דיור, הכנסה, תעסוקה, קהילה, חינוך, סביבה, מעורבות אזרחית, בריאות, שביעות רצון מהחיים, בטיחות ואיזון בין עבודה לחיים. **מדד הקידמה החברתית** (Social Progress Index – SPI)¹² מציג גישה משלימה, המתמקדת בהיבטים חברתיים וסביבתיים של פיתוח ולא בהיבטים כלכליים. המדד בוחן 54 אינדיקטורים ב-12 תחומים המקובצים לשלושה ממדים: צרכים אנושיים בסיסיים, יסודות של תחום הרווחה, הזדמנויות לאזרחים.

למרות יתרונותיהם של המדדים הבינלאומיים – כגון יכולת השוואה בין מדינות, מעקב אחר מגמות לאורך זמן (המספק הקשר רחב יותר להערכת

9 Chandler Good Government Index (2025). [The Chandler Good Government Index](#)

10 SGI (2022). [Sustainable Governance Indicators](#)

11 OECD (2025). [OECD Well-being Data Monitor](#)

12 Rowan, A. (2022). Well Being International. [Social Progress Index](#)

הביצועים הלאומיים) ולגיטימיות – בהיותם חיצוניים לממשלה (הם נתפסים לרוב כאובייקטיביים יותר ממדדים המפותחים על ידי הממשלה עצמה) (Andrews, 2010; Hood, 2012), מדדים אלו אינם חפים מאתגרים. ראשית עולה בהם הנטייה לערבוב מושגי (conceptual overlapping) ולריכוז אינדיקטורים המשקפים איכויות אחדות תחת מדד אחד (Maman, 2022). כך לדוגמה, במדידה של אחריותיות נכללת פעמים רבות מדידה של הליכי שקיפות, שיתוף ציבור ומידת חוזקם של מוסדות דמוקרטיים. שנית, מדדים אלו אומדים את הממשל כולו בלי שהם עושים הבחנה בשונות שבין רשויות הממשל, ולכן התמונה העולה מהם איננה מדויקת וגם מקשה על זיהוי פערים קונקרטיים לשיפור ועל יצירת מוטיבציה לשינוי ארגוני (כי אין הטלת אחריות על גורם ספציפי). שלישית, המדדים הגלובליים אינם יכולים להביא בחשבון את כל הנסיבות הייחודיות של כל מדינה, למשל מסורות פוליטיות, הקשרים היסטוריים או אתגרים מקומיים ספציפיים (Andrews, 2010). לשון אחר, המדדים האלו ממוקדים לרוב בהליכים פורמליים (כגון חוקים או מוסדות) ועלולים להחמיץ פערים ביישום או את האפקטיביות בפועל של אותם הליכים.

2. מדדי ביצוע של השירות הציבורי

מדדי הביצוע של השירות הציבורי הם הקבוצה השנייה של כלי המדידה, וזו מתמקדת בניטור ובהערכה של מערכות ציבוריות ביחס למטרות שנקבעו. שלא כמו ההמדדים הבינלאומיים, המספקים תמונת מצב רחבה ברמה הלאומית, מדדי הביצוע פועלים ברמה מפורטת יותר ומשמשים כלי ניהולי חשוב ביותר למקבלי ההחלטות. מדידת ביצועים בממשלה ובשירות הציבורי החלה בתגובה לדרישה לאחריותיות וליעילות רבה יותר (Garengo & Sardi, 2021). ואם כך, מדדי ביצועים מיועדים בעיקר לבחון עמידה ביעדים, והם משרתים מנהלים בכירים, קובעי מדיניות וגופי פיקוח.

מדינות פיתחו מסגרות מוסדיות והנחיות למדידת ביצועים בשירות הציבורי. כך למשל, ארצות הברית פיתחה מסורת ארוכה של מדידת ביצועים בשירות הציבורי, שהגיעה לשיאה בשנת 1993 עם חקיקת חוק ביצועי הממשל

ותוצאותיו (Government Performance and Results Act - GPRA)¹³ ועדכנו בשנת 2010. חקיקה זו מחייבת כל סוכנות פדרלית לפתח תוכניות אסטרטגיות, תוכניות ביצוע שנתיות ודוחות ביצוע שנתיים המפרטים יעדים מדידים ותוצאות בפועל. **בקנדה**, מסגרת מדיניות הביצועים והתוצאות (Policy on Results) משנת 2016 מפרטת הנחיות מקיפות למדידת ביצועים והערכה בממשל הפדרלי. המסגרת מדגישה את החשיבות של תכנון מבוסס-תוצאות, מדידה שוטפת, דיווח והערכה תקופתית. הממשלה הקנדית פיתחה מדריך מפורט להערכה שבו מפורטות הנחיות מתודולוגיות למדידת ההשפעות של תוכניות ומדיניות ציבורית. המדריך מדגיש חמישה סוגים עיקריים של מדידה: רלוונטיות, אפקטיביות, יעילות, השפעה, קיימות. **אוסטרליה** פיתחה את מסגרת הביצועים והאחריות¹⁴, המנסחת שיטה מקיפה למדידת ביצועים בשירות הציבורי. המסגרת מעוגנת בחוק הניהול הציבורי, הביצועים והאחריות, והלה מחייב סוכנויות ממשלתיות לפתח דוחות ביצוע שנתיים המפרטים מטרות, יעדים ותוצאות בפועל. **בישראל**, "ספר תוכניות העבודה הממשלתיות" הוא הכלי העיקרי למדידת ביצועים במשרדי הממשלה. הספר, המתפרסם מדי שנה לפי מדריך התכנון הממשלתי, מפרט את היעדים, המדדים ותוכניות העבודה של כל משרד ממשלתי, אגב הבחנה בין מדדי תפוקה ובין מדדי תוצאה. מדידה נוספת בהקשר זה היא מדידת ביצועי עובדים, שבישראל מתבצעת במסגרת הסכמים קיבוציים שקובעים תגמול תמרוץ לעובדי מדינה.¹⁵

אומנם מדדי הביצועים מספקים לממשל כלי למעקב אחר עבודתו שלו, ובכל זאת יש להם גם שני חסרונות: ראשית, המדדים הללו מתמקדים כמעט באופן מוחלט בבחינת ביצועים ביחס למטרות שהוגדרו, אבל אינם בוחנים את טיב הממשל ואת איכותו מול ערכים רצויים או מול כל הגדרה נורמטיבית אחרת

13 Employment and Training Administration (2025). [Government Performance and Results Act \(GPRA\)](#)

14 Queensland Health (2025). [Queensland Health Performance and Accountability Framework](#)

15 נציבות שירות המדינה (2023). [נחוני הערכת ביצועי עובדים לשנת 2022](#), בשביל העתיד: הישגי משרדי הממשלה ויחידות הסמך, מערכת הבריאות, הביטחון והחוז.

של משילות מיטיבה. שנית, בדרך כלל משרדי הממשלה עצמם הם הקובעים את המדדים, ואף המבצעים את המדידה שלהם, באופן שעלול ליצור הטיות משמעותיות ולפגוע באיכות המדידה. קבוצת המדדים השלישית מבקשת לתת מענה לקשיים הללו.

3. מדדים ארגוניים-תהליכיים לבחינת משילות מיטיבה שירות הציבורי

המדדים הבינלאומיים ומדדי הביצועים מספקים מידע חשוב, אלא שהם מתמקדים בעיקר בחתכי רוחב ברמה הלאומית או בתוצאות ביחס ליעדים מוגדרים. קטגוריית המדדים השלישית – מדדים ארגוניים למשילות מיטיבה – מציעה פרספקטיבה משלימה וייחודית, המתמקדת באיכות הפעולה של גופים ציבוריים ספציפיים (משרדים, רשויות, סוכנויות) לאור ערכים וסטנדרטים נורמטיביים של מינהל תקין (Van der Walddt, 2004).

מדדים ארגוניים למשילות מיטיבה נבדלים ממדדים אחרים בשלושה היבטים עיקריים: (1) יחידת הניתוח: שלא כמו מדדים לאומיים, המתייחסים למדינה כמכלול, המדדים הארגוניים בוחנים ארגונים ציבוריים ספציפיים. גישה זו מאפשרת לזהות שונות בתוך המערכת הציבורית, לאתר כיסי מצוינות ואזורי כשל ולהתאים התערבויות באופן ממוקד (Bouckaert & van de Walle, 2003); (2) ביסוס נורמטיבי: שלא כמו מדדי הביצועים, המתמקדים בעיקר בהשגת יעדים אינסטרומנטליים, המדדים הארגוניים בוחנים את מידת העמידה של ארגונים בערכים מוגדרים של משילות מיטיבה, כגון שקיפות, אחריותיות, יושרה, השתתפות אזרחית ומקצועיות; (3) פרספקטיבה מערכתית: המדדים הארגוניים מתייחסים לא רק לתוצאות הסופיות אלא גם לתהליכים, למבנים ולתרבות הארגונית שמאפשרים משילות מיטיבה. כלומר, הם בוחנים את איכות הממשל "מבפנים" (Talbot, 2010).

אף שמדובר בסוג המדדים בעלי הערך המחקרי והיישומי הרב ביותר, המדדים הארגוניים הם הפחות נפוצים בשדה. עוד בשנת 2018 הכיר האיחוד האירופי בפער הקיים ובהיעדרם של מדדי מינהל ציבורי איכותיים (Van Dooren, 2018). ליבי ממך פיתחה מדדי משילות מיטיבה לרשויות רגולטוריות מתוך התמקדות בערכי השקיפות, ההשתתפות, האחריותיות והייצוגיות של

כל רשות (Maman, 2022; Maman et al., 2023). מדדי המשילות מראים את איכות ההתנהלות הדמוקרטית של הרשויות, והם גם מסייעים בהבנת ההשפעות של הערכים לעיל על תחומים נוספים כמו אמון, לגיטימיות ואפקטיביות. לצד מדדים אלו, מדד העצמת האזרח בעבודת הממשלה מודד את רמת הנגישות, השקיפות ושיתוף הציבור במשרדי הממשלה בישראל מול האזרח (המרכז להעצמת האזרח, 2023).

השוואה בין רשויות שלטון מקומי היא נפוצה יותר, בישראל ובעולם. **בבלגיה**, למשל, נמדדים שביעות הרצון של התושבים מהרשות המקומית והאמון שלהם בה לצד האפקטיביות שלה (Geys & Moesen, 2009). **בפורטוגל** נמדדות רמות השקיפות של הרשויות המקומיות (da Cruz et al., 2016), ו**בהולנד** נמדדות רמות העצמאות שלהן (Fleurke & Willemse, 2006). דוגמה רלוונטית, ועדכנית מאוד, **מישראל** היא מדד הדמוקרטיה המקומית, שפיתחה תנועת "פנימה פתרונות ישראליים". מדובר באסופה של שישה מדדים לערכי איכות הממשל המקומי בישראל: אמון, איזונים ובלמים, השתתפות ציבורית, שיתוף הציבור, ייצוגיות, שקיפות (פנימה, 2023). המדד מגדיר את הערכים יחסית למושא המדידה – רשויות מקומיות – ומפתח אינדיקטורים כמותיים ובני השוואה לכל אחד מהערכים. בשנת 2024 מדדה התנועה פיילוט של 15 רשויות מקומיות, ובשנת 2025 נמדדו באמצעותו 52 רשויות מקומיות.

מדדים ארגוניים למשילות מיטיבה מציעים יתרונות של ממש, ובכללם זיהוי פערים מדויק בין יחידות ממשל, חיבור אפקטיבי בין עקרונות נורמטיביים לפרקטיקות מדידות והשפעה ישירה על תהליכים של שיפור ארגוני. ואולם דרכם של המדדים רצופה באתגר גדול: ככל שהם עוסקים ברבדים פנימיים יותר של פעילות הממשל ותהליכיה, כך הם מחייבים גישה מעמיקה יותר לנתונים שלעיתים קרובות לא נאספים, לא קיימים דיגיטליים או שמחייבים את ההסכמה והמאמץ של הגופים הציבוריים לספק את המידע הנדרש בעקבות בקשות חופש מידע המופנות אליהם. יתר על כן, מדידה של ארגונים ציבוריים גוררת אחריה לעיתים קרובות התנגדויות, בין פוליטיות ובין ארגוניות. מכאן שיעילותה תלויה בהטמעתה בתרבות הארגונית של השירות הציבורי, שפעמים נוטה לשמרנות. אתגר נוסף הוא מציאת האיזון הנכון בין סטנדרטיזציה שתאפשר השוואה בין ארגונים לבין גמישות

והתאמה למאפיינים הייחודיים של כל ארגון ציבורי (Van de Walle, 2006; Yang & Holzer, 2006).
(Van Dooren, 2018; Yang & Holzer, 2006).

לקראת מפת המדדים למשילות מיטיבה בשירות הציבורי בישראל: סיכום ביניים

סקירת הספרות שהוצגה בפרק זה מציירת תמונה עשירה של מושג המשילות המיטיבה, הערכים השונים שבבסיס מושג זה והדרכים המקובלות היום למדידת איכות השירות הציבורי. למרות העושר המושגי הקיים בתחום, בולט בהיעדרו מודל אינטגרטיבי וקוהרנטי שיש בכוחו לאפשר הערכה מקיפה ומדויקת של משילות מיטיבה בשירות הציבורי, בייחוד ברמה הלאומית המתמקדת בארגונים ובמנגנוני ממשל.

המושג "משילות מיטיבה" התפתחוהשתנה במרוצת העשורים האחרונים, ובכל זאת, על פי הסקירה, הוא עדיין לוקה בעמימות ובריבוי הגדרות המושפעות מגורמים אידאולוגיים, דיסציפלינריים ותרבותיים. בחינת המדדים הקיימים בשדה חושפת שלוש גישות עיקריות: האחת, מדדים בינלאומיים המאפשרים השוואה בין מדינות אך מתאפיינים בערבוב מושגי ובהיעדר רזולוציה פנים-מדינתית; השנייה, מדדי ביצוע של השירות הציבורי המתמקדים בהשגת יעדים אך נוטים להתעלם מהיבטים נורמטיביים; והשלישית, מדדים ארגוניים למשילות מיטיבה הבוחנים את פעילות הארגונים הציבוריים לאור עקרונות וערכים רצויים. למרות חשיבותם הרבה, דווקא המדדים מן הסוג השלישי – הארגוניים-תהליכיים – הם הנדירים ביותר, ולא רק זה אלא שיש פער גדול ביניהם בפיתוח ובהטמעה שלהם.

המחקר המוצג כאן מבקש למלא פער זה באמצעות פיתוח מפת מדדים לאומית למשילות מיטיבה בשירות הציבורי בישראל. ככל הידוע לנו, זהו ניסיון ראשון מסוגו ליצור מסגרת מקיפה והוליסטית למדידה של איכות השירות הציבורי, מתוך התייחסות ל: (1) ערכים, (2) השוואה בין משרדי ממשלה ו-(3) מנגנוני ממשל. המחקר שלנו נשען על כתפי ענקים ומסתמך על הידע התאורטי

והאמפירי העשיר שנצבר בתחום. הוא מציע חדשנות מהותית בשני ממדים משלימים: האחד, בהצעת מסגרת נורמטיבית רחבה שמגדירה את הערכים ואת האיכויות הרצויים בשירות הציבורי; והשני, בפיתוח אינדיקטורים קונקרטיים ומדידים לערכים אלה – הן למשרדי ממשלה והן למנגנוני ממשל מרכזיים. שאיפתנו בפרויקט זה היא ליצור לא רק כלי לדירוג ולהשוואה, אלא גם מצפן שיוכל להנחות את כלל העוסקים בטיוב השירות הציבורי בישראל.

מפת המדדים של השירות הציבורי בישראל

הבחירה להתמקד במדדי תהליכים

כפי שראינו בפרק הקודם, הצורך במדידת השירות הציבורי בכלל, והאפקטיביות שלו בפרט, נידון בספרות כבר עשרות שנים (Hood, 1991; Moynihan, 2008; Van Dooren & Van de Walle, 2008) בהקשר זה נהוג לדבר על חמישה סוגים עיקריים של מדדים שמטרת פיתוחם היא לאמוד וללמוד את דרכי פעולתן של המערכות הממשלתיות ואת האפקטיביות שלהן (Galais et al., 2021).

סוג אחד הוא **מדדי התשומות (input)**, המתרכזים בכמות המשאבים המושקעים במערכת כדי להוציא לפועל את המדיניות. מדדים אלו מודדים את היקף כוח האדם ואת היקף התקציב, הציוד והטכנולוגיה. במשרד ממשלתי אפשר למדוד, למשל, את מספר התקנים המאוישים בפרויקט מסוים או את היקף התקציב שהוקצה לו. מדדי התשומות חשובים משום שהם מאפשרים לזהות אם מוקצים די משאבים לתוכניות, אך כי הדבר לא בהכרח מלמד על שימוש אפקטיבי במשאבים או על איכות התוצרים (Williams, 2003).

הסוג השני הוא **מדדי התפוקות (output)**, המתייחסים למספר המוצרים או השירותים שניתנו לאחר השקעת התשומות. למשל, ניתן לבחון כמה היתרים הנפיקה רשות ממשלתית, כמה פניות טופלו במוקד שירות מסוים, או כמה משתתפים השלימו הכשרה מקצועית במסגרת תוכנית ממשלתית. מדדי התפוקות מאפשרים ללמוד על היקף הפעילות ועל מסוגלות המערכת לעמוד ביעדי הביצוע המקוריים, והם משמשים בסיס להשוואה בין יחידות ארגוניות (Van Dooren et al., 2012).

הסוג השלישי הוא **מדדי התוצאות (outcome)**, המודדים את השינוי המתחולל בעקבות פעילות השירות הציבורי, אם אצל מקבלי השירות ואם

בחברה בכללותה. כך לדוגמה, אפשר לבדוק את שיעור המשתתפים בהכשרה שהשתלבו בהצלחה בשוק העבודה, את רמת שביעות הרצון של אזרחים משירות מסוים, או את שיעור הירידה בתחלואה בעקבות יישום תוכנית של משרד הבריאות. התוצאות מראות אם השירות הציבורי אכן מצליח להשיג את מטרותיו מבחינת ההשפעה על חיי האזרחים, ולכן יש להן חשיבות רבה בהבנת האפקטיביות של המדיניות. (Van Dooren et al., 2012)

סוג מדדים רביעי הוא **מדדי ההשפעות (impact)**. מדידת השפעה התפתחה כגישה שיטתית להערכת התועלות ארוכות הטווח של התערבויות חברתיות כחלק מן המאמץ לשפר את הערכתן של יוזמות קהילתיות (Weiss, 1995), מדדי ההשפעות בוונים קומה נוספת על סמך התוצאות ומטרתם לבחון את השינויים ארוכי הטווח. דוגמאות נפוצות הן בחינה של השפעת רפורמה בתחום החינוך על פערים חברתיים או של השלכותיה של תוכנית תשתיות רחבת היקף על צמיחה כלכלית. לעיתים חולפות שנים עד שניתן להעריך הערכה מלאה את עומק ההשפעה, ולכן מדדי ההשפעות מחייבים גישה מורכבת לבידוד משתנים ולניטור מתמשך (Vogel, 2012).

בהקשר זה נעיר כי המדדים הללו – תשומות, תפוקות, תוצאות והשפעות – קשורים זה לזה באמצעות מודל תאוריית השינוי (Theory of Change). המודל מניח כי הקצאת תשומות (משאבים דוגמת תקציב וכוח אדם) מובילה לייצור תפוקות (המוצרים והשירותים המסופקים), שצפויות להביא לתוצאות (שינויים מידיים או קצרי טווח בקרב מקבלי השירות או בחברה) ובטווח הארוך יותר אף להשפעות עמוקות על החברה. מדידת השפעות התפתחה כגישה שיטתית להערכת התועלות של התערבויות חברתיות בארצות הברית בשנות התשעים של המאה הקודמת כחלק מהמאמץ לשפר את הערכתן של יוזמות קהילתיות מקיפות (Weiss, 1995). בעשורים האחרונים עקרונות המודל של תאוריית השינוי חלחו לעולם המדיניות הציבורית כדרך להעריך את האפקטיביות של מדיניות בהשפעתה על חייהם של האזרחים (Breuer et al., 2015; Head, 2016).

סוג המדדים החמישי הוא **מדדי התהליכים (process)**, המתמקדים באיכות ובאופן העבודה של משרדי הממשלה ושל ארגוני מינהל ציבורי, לרבות השיטות, הנהלים ותרבות העבודה בארגונים ציבוריים. המדדים בודקים, בין השאר, את

מידת שיתוף הציבור בגיבוש מדיניות, את רמת שיתוף הפעולה בין משרדי ממשלה ואת אופי השימוש בכלים טכנולוגיים. התהליכים עצמם, כמו מידת השקיפות וקיומה של חדשנות, משפיעים על התפוקות והתוצאות, ולכן בחינה עקבית שלהם עשויה לחשוף נקודות חולשה בשלב מוקדם ולאפשר למידה ארגונית שוטפת (Maman, 2022; Van Dooren et al., 2012). במדידת תהליכים ניתן למדוד גם כיצד ערכים באים לידי ביטוי (Piotrowski, 2011).

בעוד המיקוד הציבורי נמצא כמעט תמיד בעיקר בתשומות, בתפוקות ולעיתים בתוצאות, שכן אלו הם ממדים קריטיים באפקטיביות של השירות הציבורי, מידת התהליכים כמעט שאינה מקבלת תשומת לב מחקרית וציבורית. ייתכן שהסיבה לכך שכמעט שאין מודדים תהליכים היא היעדר מסגרת ברורה לתהליכים שמשקפים משילות מיטיבה, או הקושי להעמיק במהלך כזה, או מפני שהנושא הוא פחות גלוי לציבור. עם זאת, ברור שמדידת תהליכים היא רכיב חיוני במדידת ארגונים, ושהיא גם חיונית לפי תאוריה דמוקרטית המניחה שתהליכים מבוססי ערכים בארגוני ממשל יובילו לתוצאות שוויוניות והוגנות.

הקשר בין תפקודן של המערכות הציבוריות לבין טיב השירותים ורווחת האזרח בקצה בוסס במחקרם של יקיר ואחרים (2024). מחקרים אחרים התייחסו לקשר שבין יכולות ניהול ומידת היושרה בארגונים ציבוריים לבין השיפור באפקטיביות של תוכניות ממשלתיות ובחלוקת משאבים יעילה יותר (Fernandez et al., 2010; Said et al., 2016). המטרה במחקר שלנו היא לבחון לעומק את הרכיבים והתהליכים בתוך השירות הציבורי ולברר כיצד נהלים ושגרות שהם חלק מהתרבות הארגונית בשירות הציבורי משקפים ערכי ליבה. אף שמחקרים מראים כי איכויות תהליכיות הן לא רק בעלות ערך נורמטיבי בהשגת תוצאות משופרות אלא גם בעלות ערך אינסטרומנטלי, בכל זאת לא נעשה עד כה פרויקט של מיפוי מדדי תהליכים בשירות הציבורי. לכן בחרנו להתמקד בפרויקט זה **במדידת תהליכים**.

בשלב זה חשוב להבהיר כי הקשר בין תהליכים לתוצאות הוא לא תמיד ליניארי, והוא תלוי בהקשר ובגורמים מתערבים. השפעתם של תהליכים איכותיים מתנוכת על ידי גורמים כמו המבנה הארגוני, מאפייני האוכלוסייה המושפעת והתרבות המוסדית (Andrews et al., 2016). עם זאת, העדויות המצטברות

מצביעות על כך שהשקעה באיכויות תהליכיות היא לא רק תפיסה נורמטיבית אלא גם אסטרטגיה פרגמטית להשגת תוצאות משופרות בטווח הארוך.

הבחירה להתמקד במשרדי ממשלה ובמנגנונים כמושאי המדידה

הבחנה חשובה נוספת היא יחידת המדידה, שהיא ההגדרה הקובעת את מי אנחנו מודדים. ישנן ארבע אפשרויות להגדרה של יחידת מדידה:

1. כל השירות הציבורי במדינה כמקשה אחת

זוהי גישה שכיחה למדידת השירות הציבורי והיא זו שמוסדות בינלאומיים כגון SGI, OECD או הבנק העולמי נוקטים. על פי גישה זו, יחידת המדידה היא השירות הציבורי במדינה מסוימת, כמקשה אחת. מדידה שכזאת אומנם מתאימה למטרותיהם של ארגונים בינלאומיים המעוניינים להשוות בין מדינות, אולם מדובר במדידה גסה יחסית שעלולה למסך את השונות בין היחידות בשירות הציבורי, והיא גם לא בהכרח מאפשרת לאתר את הגורם האחראי שיש בכוחו לפעול לשיפור המצב.

2. משרדי ממשלה

גישה זו מתמקדת במדידה ברמת משרדי הממשלה, ולפיה כל משרד ממשלתי הוא יחידת מדידה. היא מתאימה לרציונל הדמוקרטי-אחריותי, משום שלכל משרד ממשלתי יש שר ומנכ"ל, שאמון על יישום המדיניות. ההתייחסות לכל משרד כיחידת מדידה מאפשרת אפוא להטיל אחריות ברורה על השיפור והתיקון של ליקויים שנמצאים בתהליך המדידה. ואולם ישנם שני קשיים בגישה זו: היא מחמיצה הליכי ממשל רוחביים המתבצעים בשיתוף של יותר ממשרד אחד (למשל רכש, כוח אדם ותקציב), והיא מתעלמת מיחידות מטה שלא תמיד משויכות במלואן למשרד יחיד (לדוגמה, נציבות שירות המדינה תחת משרד ראש הממשלה או אגף החשב הכללי באוצר).

3. מנגנוני ממשל רוחביים

מנגנוני הממשל המרכזיים, המכונים לעיתים "מפתחות השירות הציבורי"¹⁶, הם התשתית הארגונית והפונקציונלית שעל בסיסה פועלת המערכת הממשלתית כולה. הם מייצגים "שפות" שונות והגיונות ארגוניים מובחנים המשקפים את מכלול הכלים והמערכות שבאמצעותם המדינה מגשימה את מדיניותה ומספקת שירותים לאזרחיה.

4. עובדי הציבור עצמם

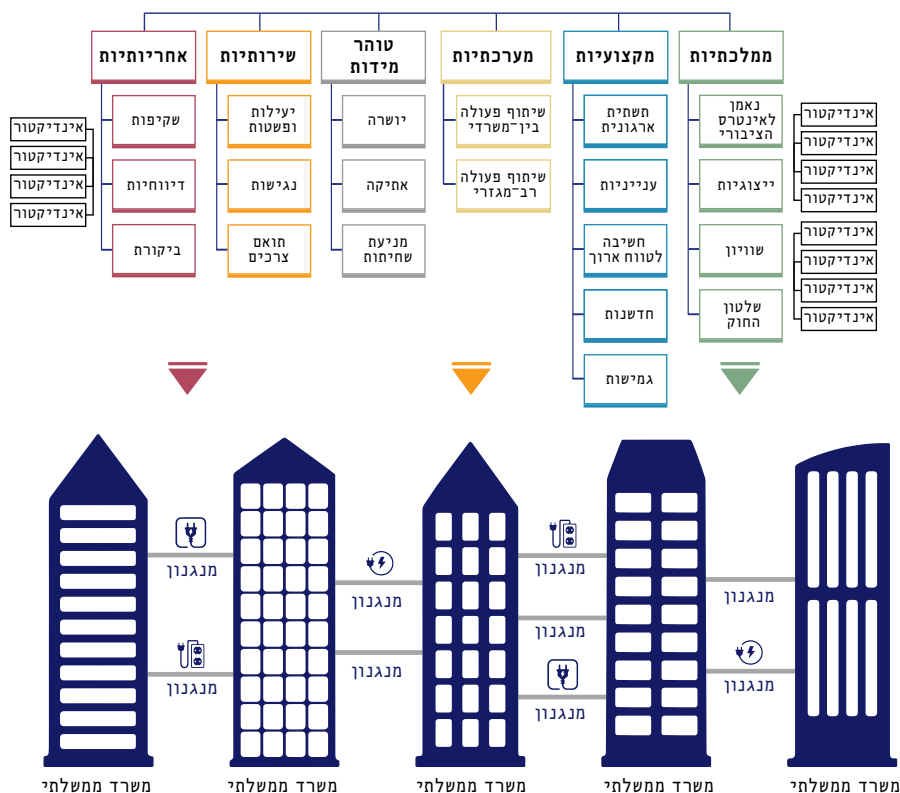
גישה זו מתמקדת במדידת העובדים עצמם – במאפייניהם הדמוגרפיים, במוטיבציות שלהם לעבוד בשירות הציבורי ובהיבטים אחרים כגון הערכים האישיים שלהם ומאפייניהם הפסיכולוגיים (Perry et al., 2010). במדידה זו נכללים גם היבטים של הערכת עובדים ועמידה ביעדים המקצועיים של תפקידיהם מנקודת המבט של הפרט היחיד במערכת.

היה ברור לנו שאין להתייחס לכלל השירות הציבורי כמקשה אחת, אבל גם היה ברור לנו שהתמקדות רק במשרדי ממשלה או רק במנגנוני ממשל איננה מאפשרת מדידה מלאה של השירות הציבורי. לפיכך החלטנו בפרויקט זה לבחור בגישה המשלבת את משרדי הממשלה כיחידת המדידה הראשית עם התייחסות למנגנוני הממשל בתהליך של פיתוח האינדקטורים. מכיוון שבשראל סמכויות רבות אינן נתונות בידי משרדי הממשלה אלא מנוהלות באחריות חוצת משרדים, חשוב לפתח מדדים שמביאים בחשבון את העובדה הזאת. גישה הבוחרת להתמקד במנגנוני ממשל כיחידת מדידה מתאימה לחלוקה הרוחבית-מקצועית שאכן מאפיינת יחידות מטה בשירות הציבורי, אך קשה יותר להסביר אותה לציבור הרחב שאינו בקיא בעבודת הממשלה. יתרה מזו, לא כל תחומי הפעילות הממשלתית נכנסים למסגרת של מנגנוני רוחב. ולא זו בלבד אלא שאף שמדידה של עובדי הציבור עצמם ודאי תורמת להבנת מצב השירות הציבורי, בכל זאת היא איננה מתאימה למטרות

הפרויקט שלנו וגם איננה מספיקה כדי לאמוד את כלל התהליכים בשירות הציבורי.

תרשים 4 מסכם את המסגרת הכוללת של מפת המדדים: ערכי הליבה, איכויות המשנה וכן שני מושאי המדידה – משרדי הממשלה ומנגנוני הממשל. שני הפרקים הבאים מציגים את ההגדרות ואת מתווה המדידה עבור כל אחד מהם.

תרשים 4 המסגרת הכוללת של מפת המדדים



פיתוח מדדים למשרדי הממשלה בישראל

פיתוח המדדים נעשה על פי המתודולוגיה של Adcock & Collier (2001) ושל ממן (Maman, 2022). במתודולוגיה זו שלושה צעדים עיקריים: (1) פיתוח הגדרות עבודה (systematic definitions); (2) פיתוח אינדיקטורים וסולמות מדידה; ו- (3) פיילוט, תיקון ותיקוף.

1. פיתוח הגדרות עבודה

השלב של פיתוח הגדרות העבודה הוא השלב הראשון בפיתוח מדדים לפי Adcock & Collier (2021), והוא מחייב תחילה היכרות עם כלל ההגדרות הקיימות לערכים הנמדדים. היכרות זו נעשית באמצעות סקירת ספרות שמתמקדת בהצגת הגדרות אפשריות (background concept). בשלב השני על החוקרים לבחור את ההגדרה שעל פיה הם יבנו את המדד. הגדרה זו מכונה הגדרות עבודה ממוקדות (systematic definition). את סקירת הספרות עשינו בהתאם לכך, והצבנו לנו מטרה ללמוד על ההגדרות האפשריות לכל אחד מערכי הליבה והאיכויות שבמפת הממדים. נספח 1 מפרט את סקירת הספרות שנעשתה עבור הערכים שנבחרו.

בהתאם לשלב השני פיתחנו הגדרות עבודה לערכי הליבה ולאיכויות על בסיס ההגדרות הקיימות בספרות ובהתאמה עם מושא המדידה (במקרה זה – משרדי הממשלה) ומתוך התמקדות בתהליכים. הקפדנו ששיקול הדעת וההעדפות האישיות שלנו יבואו לידי ביטוי מינימלי, ולשם כך נצמדנו ככל האפשר להגדרות המקובלות בספרות. עם זאת, במקרים רבים היה צורך בהסרה "כירורגית" של איכויות החופפות בין ערכים שונים. התהליך של פיתוח הגדרות העבודה נתן משקל רב להבטחה שכל הגדרה היא בלעדית. התייעצנו על ההגדרות עם צוות החשיבה.

להלן פירוט הגדרות העבודה המוצעות (לאחר שהסתיים התהליך לעיל):

האופן שבו הארגון/המנגנון מבצע את תפקידו ללא אפליה מטעמי גזע, דת, מין או מגדר.	שוויון	ממלכתיות האופן שבו הארגון/המנגנון עובד לטובת כלל הציבור במדינה, מייצג אותו ופועל באופן שוויוני, ובהתאם לחוק.
האופן שבו עובדי הארגון/המנגנון משקפים את כלל גווי האוכלוסייה במדינה.	ייצוגיות	
האופן שבו הארגון/המנגנון פועל כנאמן של הציבור כולו, עושה הכול כדי לאפשר את השתתפותו בהליך המדיניות ומעדיף את טובת הכלל על פני אינטרסים מגזריים צרים או פרטיים.	נאמן לאינטרס הציבורי	
האופן שבו הארגון/המנגנון מקפיד על קיום החוק והוראות הדין ופועל במסגרת סמכויותיו החוקיות.	שלטון החוק	
האופן שבו יש לארגון/למנגנון התשתית האנושית והארגונית הנחוצה למימוש יעדיו: תשתית אנושית: כישורים מותאמים לתפקיד (ידע, דיסציפלינה, ניסיון); תשתית ארגונית: נהלים, תהליכים ושגרות עבודה שמאפשרים את ביצוע התפקיד (ידע, שימור וניהול) ואת התפעול (חלוקת הסמכויות, שיטות עבודה וניהול, מדידה).	תשתית אנושית וארגונית	מקצועיות האופן שבו הארגון/המנגנון פועל על בסיס התשתית האנושית והארגונית הנדרשת למימוש יעדיו והאם ובאיזו מידה הוא פועל בענייניות ובגמישות ומתוך חשיבה לטווח ארוך והטמעת חדשנות ודיגיטציה.
האופן שבו הארגון/המנגנון מבצע את תפקידו אגב איסוף ובדיקת עובדות ונתונים ומתן משקל ראוי לכל עובדה ושיקול.	ענייניות	
האופן שבו הארגון/המנגנון מביא בחשבון את צורכי הדורות הבאים בעבודתו.	חשיבה לטווח ארוך	
האופן שבו הארגון/המנגנון מיישם חדשנות לשם השגת ערך ציבורי: דיגיטציה: הטמעת כלים טכנולוגיים לטובת תהליכים פנימיים ולטובת שירותים לאזרח; חדשנות ציבורית: שינוי ממשי בשירות, בניהול ובפרדיגמה של תפיסת תפקיד.	חדשנות ודיגיטציה	
האופן שבו הארגון/המנגנון מתאים את עצמו לשינויים בסביבה ובחברה ומוכן למשברים ולהתאמת דרכי פעולתו באופן אפקטיבי ובהתאם לנסיבות.	גמישות	

האופן שבו הארגון/המנגנון פועל לבצע את תפקידו בהגנות וללא משוא פנים או ניגודי עניינים.	ישראל	סוהר מידות האופן שבו הארגון/המנגנון עובד על פי ערכי ישראל ואתיקה ופועל למניעת שחיתות.
האופן שבו הארגון/המנגנון מגדיר, מטמיע ואוכף כללי התנהגות ומשמעת, ומחזק התנהלות ערכית בקרב עובדיו.	אתיקה	
האופן שבו הארגון/המנגנון מפתח ומיישם מנגנונים למניעת שחיתות, ניצול לרעה של משאבים ציבוריים ומאבק באי־סדרים.	מניעת שחיתות	
האופן שבו הארגון/המנגנון מעביר מידע למשרדי ממשלה אחרים ומשתף פעולה עם משרדי ממשלה אחרים, באופן פורמלי ולא פורמלי.	שיתופיות בין־משרדית	האופן שבו הארגון/המנגנון פועל כמכלול, מתוך שיתוף פעולה ויידוע בין משרדים ושיתופיות עם כלל השירות הציבורי, והאם ובאיזו מידה הוא מקיים שיתוף ציבור בתהליכים של עיצוב מדיניות וקבלת החלטות.
האופן שבו הארגון/המנגנון פועל בראייה רחבה ובשיתוף פעולה עם כל הגורמים הנוגעים בדבר בשירות הציבורי בכללו.	שת"פ רב־מגזרי	
האופן שבו הארגון/המנגנון פועל לאספקת שירות אפקטיבי, יעיל ומספק, בפרק זמן ובמשאבים סבירים עם ממשקים ואינטראקציות שהם קלים להבנה, פשוטים לביצוע ונטולי סרבול.	יעילות ופשטות	שירותיות מתן שירותים לאזרח על ידי הארגון/המנגנון נעשה באופן התואם את הצורך של הציבור ביעילות, בפשטות ובנגישות.
האופן שבו הארגון/המנגנון מוודא שהשירותים והמידע זמינים לכלל האוכלוסייה בערוצים מגוונים, לרבות קבוצות מיעוט ואוכלוסיות מוחלשות.	נגישות	
האופן שבו הארגון/המנגנון מתכנן ומספק שירותים המבוססים על הבנה מעמיקה של צורכי המשתמשים, מאפייניהם והעדפותיהם.	תואם את צורכי הציבור/הלוקח	
האופן שבו הארגון/המנגנון מפרסם מידע מלא, ברור ונגיש לציבור על פעולותיו, על הליכי קבלת ההחלטות שלו ועל ההנמקה העומדת בבסיסו.	שקיפות	אחריותיות האופן שבו הארגון/המנגנון פועל בשקיפות ובדיווחיות ומקיים מנגנוני בקרה מספקים.
האופן שבו הארגון/המנגנון מדווח באופן שוטף, מסודר ויזום על פעולותיו, על תוצאותיהן ועל עמידתן ביעדים ובמחויבויותיו.	דיווחיות	
האופן שבו הארגון/המנגנון מקיים מנגנונים פנימיים וחיצוניים לבקרה, לפיקוח ולביקורת על פעולותיו, והאם ובאיזו מידה הוא מתייחס לממצאי הביקורת עליו.	ביקורת	

מתחים ואיזונים בין הערכים

בעת הגיבוש של מפת המדדים של השירות הציבורי חשוב לתת את הדעת ליחסי הגומלין שבין הערכים המוצעים.

מצד אחד, כמה מהערכים תומכים זה בזה. כך למשל, מקצועיות ומערכתיות מייצרות יחד תשתית של ניתוח מקצועי והסתכלות כוללת על הסוגיות שעל הפרק. בה בעת, הן מחזקות את הערכים אחריותיות וטוהר מידות, שכן עבודת מטה מקיפה ושיטתית מסייעת למנוע הטיות ואי־סדרים. בדומה, שירותיות מזינה את ממלכתיות, משום שככל שהשירות הציבורי נגיש, קשוב וממוקד יותר באזרח, כך גוברת ההכרה בו כגוף ממלכתי המשרת ללא משוא פנים את כלל תושבי המדינה. **מצד שני**, ייתכנו מתחים בין האיכויות. לדוגמה, שוויון וייצוגיות בשירות הציבורי יכולים גם לעמוד בסתירה זה לזה כשמדובר בערך הממלכתיות. ייתכן גם מתח בין שירותיות, המחייבת מהירות, לבין דרישה גוברת למערכתיות, המתבטאת ברצון לכלול גורמים רבים בקבלת החלטות. לא תמיד יש פתרון מיטבי שמשרת באופן מלא את כל הערכים בו־זמנית; בהקשרים מסוימים נדרשות לפעמים הכרעה והעדפה מודעת של ערכים מסוימים על פני אחרים (Huberts, 2014; O'Flynn, 2007). ההכרה במתחים אלו היא לא חולשה של המודל המוצע, אלא היא דווקא נקודת חוזק המשקפת את המורכבות האמיתית של השירות הציבורי. יכולתו של שירות ציבורי לנהל באופן מודע ושקוף את המתחים הערכיים היא עצמה מדד לבגרותו הארגונית ולאיותו (Aschhoff & Vogel, 2018).

לאור האמור לעיל מפת המדדים מושתתת על שתי הנחות: האחת, לא מספיק לבחון ערך אחד בפני עצמו, אלא נדרשת בחינה של כלל הערכים והאיכויות כמסגרת כוללת; והשנייה, אין דרישה מפורשת לציון מרבי בכל ערך בכל רגע נתון כל עוד יודעים לנמק ולהסביר את מלאכת האיזון בין המתחים ואת ההצדקות לכך.

2. פיתוח אינדיקטורים וסולמות מדידה

לפיתוח האינדיקטורים וסולמות המדידה היו שלושה שלבים: (א) סקירת ספרות מקיפה, ממוקדת בחיפוש אינדיקטורים קיימים לערכים ולאכיזות; (ב) סינון וזיקוק אינדיקטורים על פי קריטריונים; (ג) פיתוח אינדיקטורים חדשים ויצירת סולמות מדידה לכלל האינדיקטורים.

הקריטריונים הראשיים שהנחו את גיבוש רשימת האינדיקטורים המוצעת היו: תיקוף תוכן (התאמה מלאה להגדרות העבודה שפורטו בפרקים הקודמים); השוואתיות (בחירת אינדיקטורים המאפשרים השוואה אפקטיבית בין משרדי הממשלה); רגישות לשינויים לאורך זמן (היכולת לזהות ולשקף שינוי במדדים לאורך זמן); רלוונטיות להקשר הישראלי ולפרקטיקות הנהוגות בשירות הציבורי; בהירות ושקיפות, המאפשרות פרשנות מדויקת ועקבית של התוצאות.

(א) סקירת אינדיקטורים קיימים - השלב הראשון

בשלב הראשון של המחקר ערכנו סקירת ספרות מקיפה שהתמקדה במדדים הקשורים לערכי הממשל המרכזיים הנבחרים במחקר זה. הסקירה הקיפה מגוון רחב של מקורות, אקדמיים ולא-אקדמיים כאחד, במטרה לזהות את האופנים השונים שערכי הממשל נמדדים באמצעותם ברחבי העולם. הסקירה התבצעה על ידי חיפוש שיטתי באינטרנט אגב שימוש במילות מפתח ייעודיות ומגוונות עבור כל ערך שנבחר למדידה. כך למשל, בחיפוש של מדדי מקצועיות השתמשנו במונחים כגון *professionalism* ו-*capacity* (כמפורט בלוח 1 לעיל). מילות המפתח שולבו עם מונחים הקשורים למדידה ולכימות, דוגמת *operationalization, measurements, index* ו-*indicators*. החיפוש נעשה בעת ובעונה אחת בשתי שפות: בעברית – לאיתור מדדים מקומיים הרלוונטיים לשירות הציבורי בישראל; ובאנגלית – לזיהוי סטנדרטים ומדדים בינלאומיים שיכולים לשמש בסיס השוואתי.

במהלך הסקירה איתרנו אינדיקטורים שפיתחו ארגונים בינלאומיים מובילים כגון ארגון ה-OECD, האיחוד האירופי, הבנק העולמי והאו"ם. כמו כן בחנו מסמכי מדיניות ודוחות של גופי ממשל ישראליים וסקרנו מאמרים אקדמיים

שביצעו אופרציונליזציה כמותית ושיטתית של הערכים הרלוונטיים. מגוון מקורות זה אפשר לנו לגבש תמונה עשירה ומורכבת של דרכי המדידה האפשריות של ערכי הממשל.

סקירה זו הניבה מאגר של 797 אינדיקטורים. עבור כל אינדיקטור תיעדנו את קוד הפריט (הכותרת), את תיאור הפריט (השאלה), את פירוט שיטת הקידוד והסילום (התשובה), את הערכים ואת המקור שממנו הוא נלקח. עשינו גם הבחנה בין מדדים אובייקטיביים (המבוססים על נתונים ממשיים) לבין מדדים סובייקטיביים (המבוססים על תפיסות ועמדות).

(ב) סינון וזיקוק של רשימת אינדיקטורים מוצעים - השלב השני

בשלב השני סיננו וזיקקנו את הרשימה הארוכה שהתקבלה. השלב הזה נעשה בתהליך קבלת החלטות מובנה ושיטתי בתוך צוות המחקר כך שכל הכרעה תועדה באופן שקוף ומסודר. בתחילה הסרנו אינדיקטורים כפולים, הן כאלה שחזרו על עצמם והן כאלה שהיו דומים מדי זה לזה במהותם. לאחר מכן הסרנו אינדיקטורים שאינם מתאימים להגדרה השיטתית והקפדנית של המחקר, בעיקר אינדיקטורים שעוסקים בתהליכים עצמם ולא במשאבים או בתשומות (הסרנו, לדוגמה, אינדיקטורים כגון מספר העובדים ביחידות מסוימות או התקציב שיועד לפיתוח יכולות טכנולוגיות). הסרנו גם אינדיקטורים שהתמקדו בתוצאות הסופיות של מדיניות ולא בתהליכים הניהוליים עצמם. בסופו של דבר נותרו רק האינדיקטורים המתאימים להגדרה המדויקת והיעודית של "תהליכים בשירות הציבורי" ואשר מאפשרים השוואה בין־משרדית אפקטיבית. ובכל זאת, אף שמדובר באינדיקטורים חשובים, הסרנו אותם כדי לשמור על התוקף הפנימי ועל מיקוד הפרויקט, שהוא גם כך מקיף מאוד, והשארנו רק את האינדיקטורים שמתאימים לגבולות הגזרה שהגדרנו לפרויקט מלכתחילה.

(ג) הוספת אינדיקטורים מקוריים וחידוד סולמות המדידה - השלב השלישי

בשלב השלישי בחנו את רשימת האינדיקטורים לאחר תהליך הסינון וזיהינו ערכים שנותרו ללא כיסוי מספיק או שלא כוסו כלל. עבור ערכים אלו פיתחנו אינדיקטורים מקוריים משלנו, מתוך הסתמכות על ההגדרות שבנינו ועל הניסיון

המצטבר של חברי צוות המחקר ובעזרת חברי צוות ההיגוי של הפרויקט, שלרובם ניסיון רב בשירות הציבורי. רבים מהאינדיקטורים המקוריים שפותחו מחייבים איסוף נתונים באמצעות סקרים בקרב קבוצות למיניהן – אזרחים, עובדים ומנהלים בשירות הציבורי ונציגי החברה האזרחית.

נתנו עדיפות לשימוש באינדיקטורים אובייקטיביים ככל האפשר. שילוב אינדיקטורים סובייקטיביים נעשה רק כאשר זו הייתה הדרך המיטבית וההכרחית ביותר להערכת הערכים או בהיעדר חלופות אובייקטיביות. לדוגמה, כדי למדוד את ערך הגמישות של השירות הציבורי מצאנו אינדיקטור אובייקטיבי אחד בלבד, והשלמנו את המדד באמצעות שלושה מדדים סובייקטיביים ששואלים עובדי מדינה ומנהלים בשירות המדינה אם ועד כמה הם מעריכים שהמשרד שהם עובדים בו מאפשר גמישות בקבלת החלטות. שיעור האינדיקטורים הסובייקטיביים הוא בדיוק 25% ממערך האינדיקטורים הסופי.

באשר לסולמות המדידה – במקרים שאימצנו אינדיקטורים קיימים השארנו את סולם המדידה המקורי, בתנאי שהסולם היה רגיש ומדויק דיו. העדפנו, במידת האפשר, סולמות מסוג רווח או יחס (interval/ratio scales), המאפשרים רמת רגישות גבוהה ואפשרויות עתידיות לניתוח סטטיסטי.

לאחר גיבוש מערך האינדיקטורים קיימנו סבב התייעצויות עם בעלי עניין וגורמי מקצוע מהשירות הציבורי ומהאקדמיה כדי לוודא שהמדדים מותאמים באופן מיטבי להקשר הייחודי של השירות הציבורי הישראלי. חשוב להדגיש כי בשלב זה לא הוחל הקריטריון של זמינות או נגישות הנתונים. מטרתנו בשלב פיתוח זה הייתה לגבש מערך אינדיקטורים אידאלי שיוכל לשקף באופן המדויק והמקיף ביותר את איכות התהליכים בממשל הישראלי, ללא התחשבות בשלב זה באילוצי איסוף הנתונים. הערכת הזמינות ודרכי האיסוף בפועל יידונו בנפרד, בשלב הבא של הפרויקט.

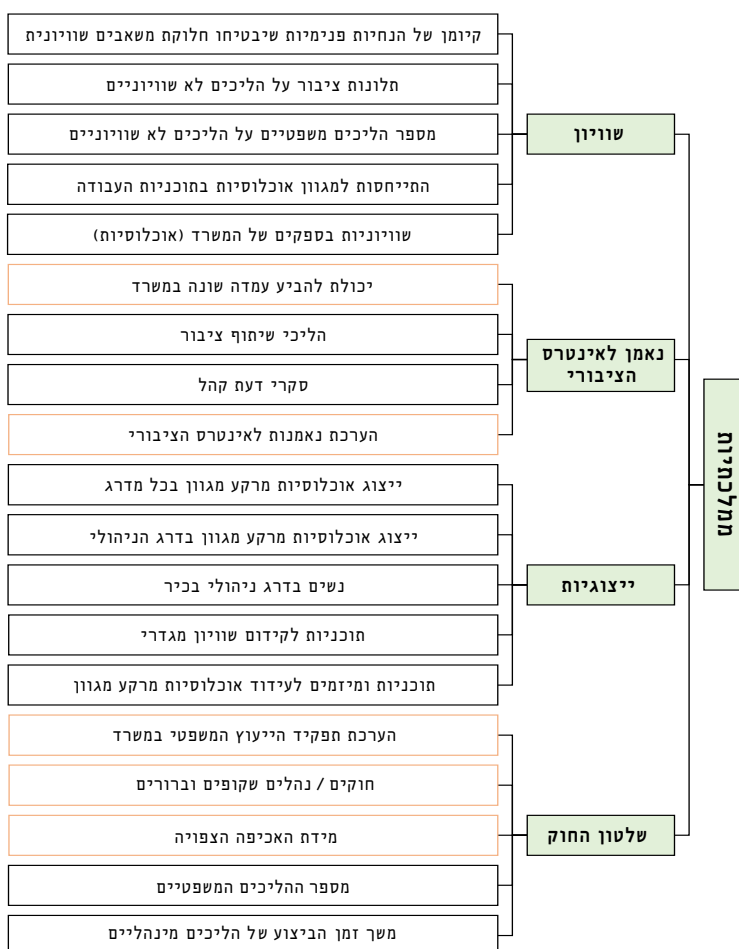
3. מפת המדדים המוצעים

התהליך כולו הוביל להצעה של מערך אינדיקטורים ממוקד, מדויק ויעיל בהרבה: סך הכול 109 אינדיקטורים, שמתוכם בין 10 ל-25 אינדיקטורים לכל אחד מששת ערכי הליבה, ובין אינדיקטור אחד לחמישה לכל תת-ערך פרטני. תרשימים 5-10 שלהלן מציגים את רשימת האינדיקטורים המוצעת עבור

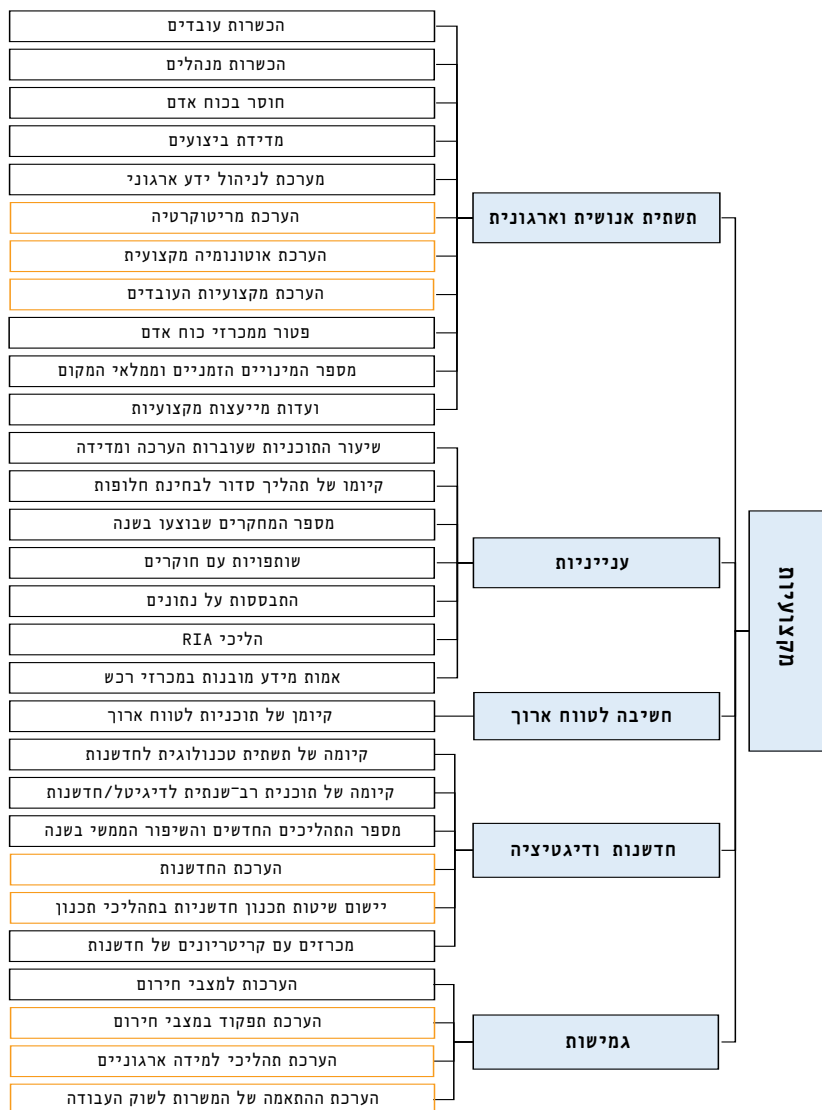
כלל הערכים. נספח 2 מציג את פירוט האינדיקטורים המלא, כולל התייחסות למקור הפריט ואם מדובר בפריט מקורי, ולסולם המדידה המוצע, אם מדובר באינדיקטור סובייקטיבי.

תרשים 5

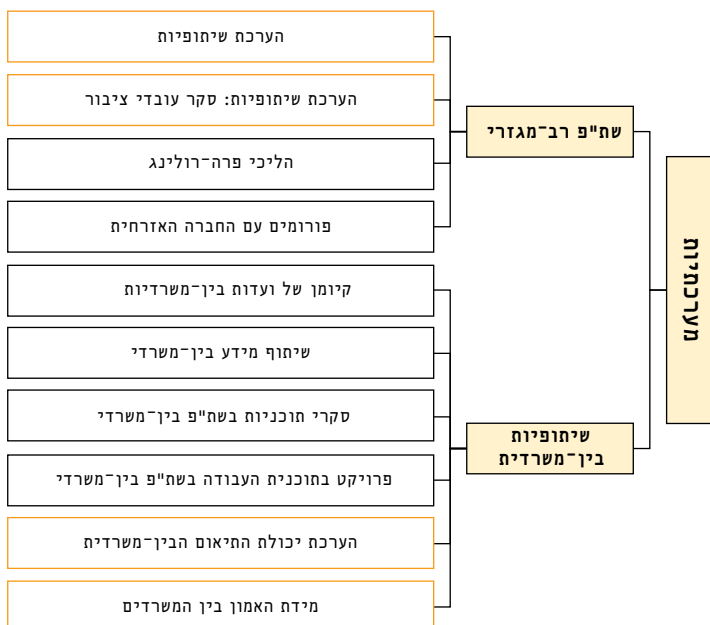
האינדיקטורים המוצעים למדידת ממלכיות (בכתום – אינדיקטורים סובייקטיביים)



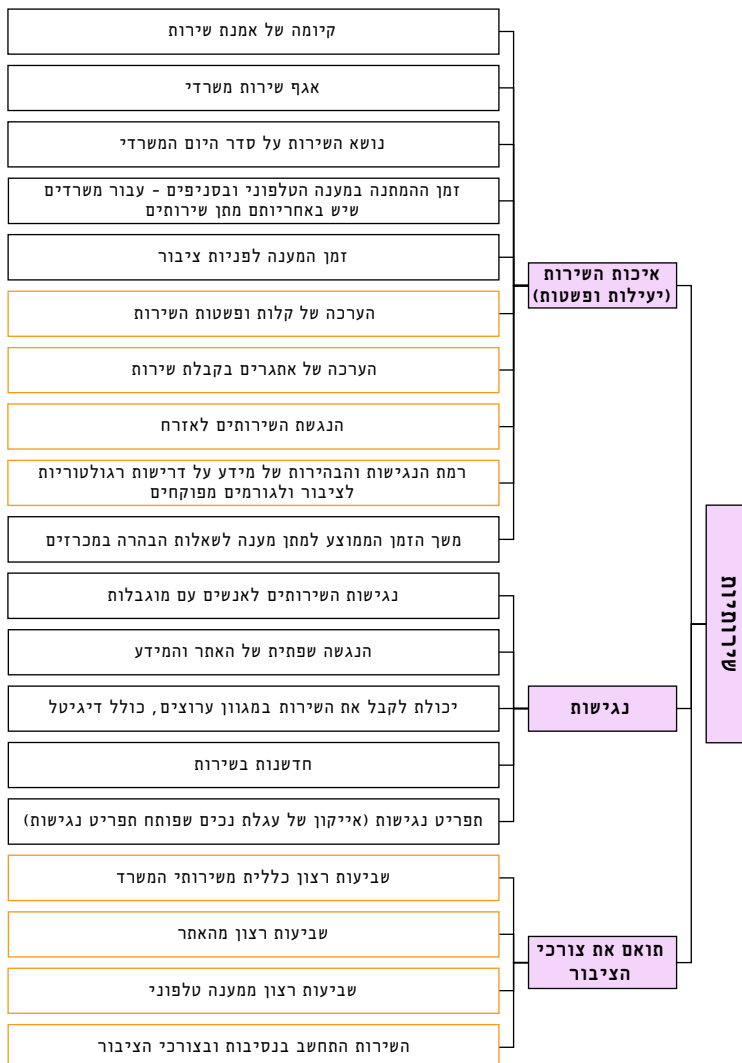
6 חרשים האינדיקטורים המוצעים למדידת מקצועיות (בכחום - אינדיקטורים סובייקטיביים)



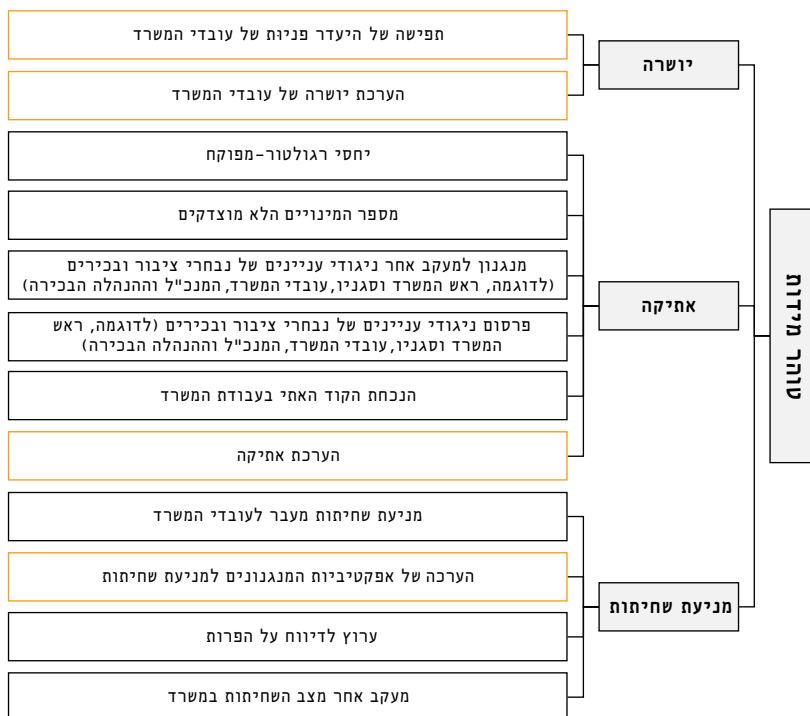
תרשים 7 האינדיקטורים המוצעים למדידת מערכות (בכתום - אינדיקטורים סובייקטיביים)



8 חרשים **האינדקטורים המוצעים למדידת שירותיות** **(בכחום - אינדקטורים סובייקטיביים)**

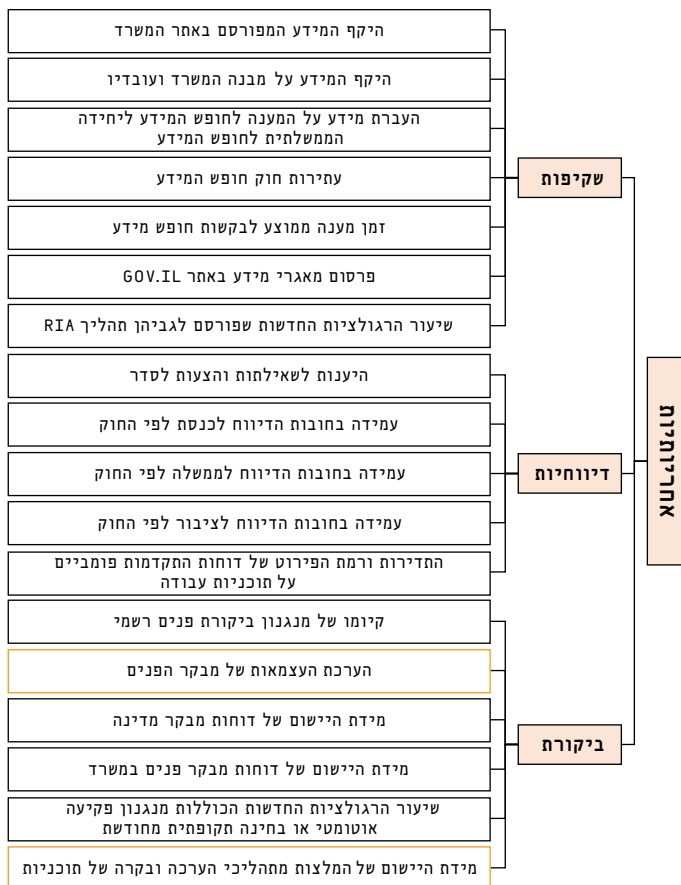


תרשים 9
האינדיקטורים המוצעים למדידת טוהר המידות
(בכתום – אינדיקטורים סובייקטיביים)



תרשים 10

האינדיקטורים המוצעים למדידת אחריותיות (בכחוס – אינדיקטורים סובייקטיביים)



פיתוח מדדים למנגנוני ממשל

בניגוד למשרדי ממשלה, שהם יחידות ארגוניות מוגדרות היטב עם גבולות ברורים ומבנה היררכי מובהק, מנגנוני ממשל חוצי ארגון – דוגמת תכנון, תקצוב או רגולציה – ניכרים באופיים הרוחבי והמורכב (Hood & Margetts, 2007). מנגנונים אלו פועלים לעיתים קרובות ברבדים שונים של הממשל, הם משפיעים על מגוון שחקנים ובה בעת מושפעים מהם, וקשה להגדיר להם גבולות ברורים לצורכימדידה.

אתגרים והזדמנויות במידת מנגנונים

אף שמנגנוני הממשל פועלים תחת מטרייה ערכית ונורמטיבית משותפת, כל אחד מהם פועל על פי לוגיקה תפקודית ייחודית המושפעת ממומחיות מקצועית ספציפית. יתרה מזו, לכמה מן המנגנונים מסגרת חוקית נפרדת שמנחה את פעילותם. כך לדוגמה, חוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992, והתקנות שעל פיו, יחד עם הוראות תכ"ם (תקנות כספים ומשק) הם תשתית חוקית ייעודית למנגנון הרכש; לעומתם, חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, והתקשי"ר (תקנון שירות המדינה) הם תשתית למנגנון ההון האנושי. מורכבות זו והשונות שבין המנגנונים מקשות על פיתוח מערכת מדדים אחידה ועקבית המאפשרת השוואה מהימנה בין המנגנונים.

ואולם הכרה במורכבות זו הכרחית לפיתוח מסגרת מדידה שתהיה רלוונטית, תקפה ושימושית. לפיכך בחרנו בגישה אינטגרטיבית השואפת לאזן בין שתי מטרות שלעיתים נתפסות כמנוגדות: השוואתיות והתאמה ייחודית. מצד אחד, חשוב ליצור מדדים משותפים המאפשרים השוואה בין המנגנונים, בין השאר לצורך זיהוי חולשות וחוזקות מערכתיות, הקצאת משאבים אפקטיבית ויצירת שפה משותפת בשירות הציבורי. מדידה רוחבית של המנגנונים תאפשר לאתר נקודות תורפה וכשלים רוחביים

בממשל ולספק תמונה כוללת של תפקוד המערכת הציבורית (Van Dooren et al., 2015). מדידה השוואתית עשויה לחשוף שכשלים בביצועים של משרדים נובעים מחולשה במנגנון ליבה מסוים, למשל תכנון, תקצוב או ניהול הון אנושי, שפוגעים באופן רחבי ביכולת הביצוע של המערכת כולה. המדידה ההשוואתית חיונית גם לשם קבלת החלטות אסטרטגיות בדבר הקצאת משאבים וקביעת סדרי עדיפויות לרפורמות מערכתיות.

מצד שני, התעלמות ממאפייניו הייחודיים של כל מנגנון עלולה להוביל לתמונת מצב שטחית ולא מדויקת, שאינה משקפת את מורכבות הליבה התפקודית של המנגנונים. לפי גישה זו, יש למדוד כל מנגנון בנפרד – למשל, מנגנון תקצוב יימדד באמצעות פרמטרים דוגמת יעילות הקצאתית ודיוק תחזיות, ואילו מנגנון רגולציה יימדד, אולי, באמצעות מדדים דוגמת הפחתת נטל רגולטורי או איכות ההערכה של השפעות רגולטוריות. גישה כזו תספק תמונה מעמיקה ומדויקת של תפקודו של כל מנגנון, והיא תהיה מותאמת למאפייניו הייחודיים ולתכליותיו הספציפיות.

מדדי ליבה משותפים למנגנוני הממשל

מחקרנו מזהה שכבת בסיס משותפת בין מדידת משרדי הממשלה למדידת מנגנוני הממשל. למעשה, מרבית האינדיקטורים שפותחו למדידת משרדי הממשלה מתאימים, בהתאמות המתבקשות, גם להערכת מנגנוני הרוחב. לפיכך בחרנו להחיל את אותם מדדי ליבה על המנגנונים, תוך התאמות נקודתיות הנדרשות להקשר הייחודי של כל מנגנון. גישה זו מאפשרת בסיס השוואתי אחיד בין כלל רכיבי השירות הציבורי – בין שמדובר ביחידות ארגוניות מובחנות ובין שמדובר בתהליכים רוחביים. מעבר לשכבת הבסיס המשותפת פיתחנו עבור כל מנגנון גם סט ייעודי של אינדיקטורים המותאמים למאפייניו הספציפיים ולתפקידו הייחודי במערכת.

אינדיקטורים ייחודיים לכל מנגנון

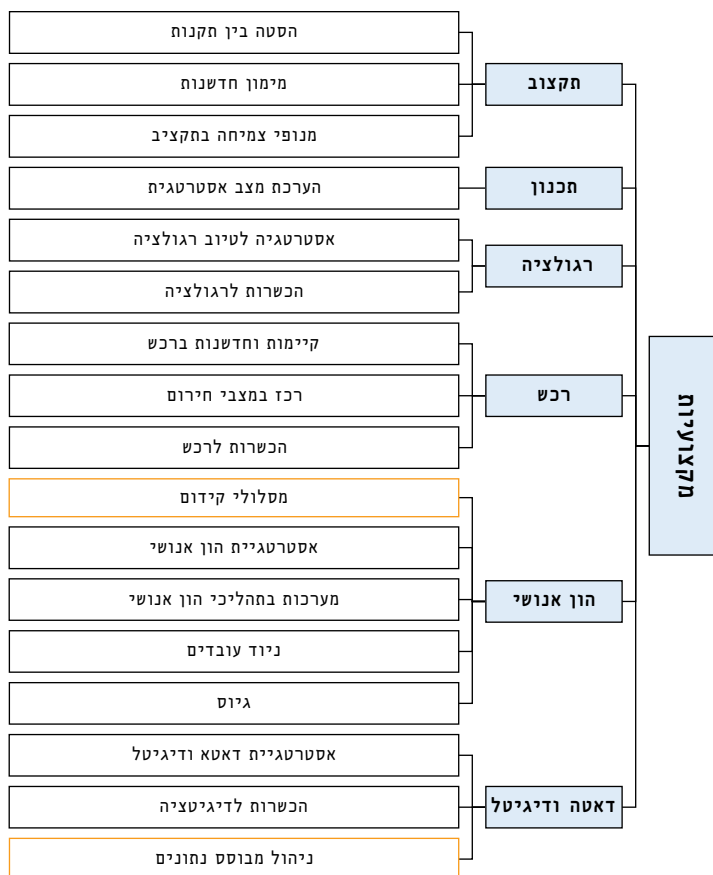
בשעה שמדדי הליבה מספקים מסגרת להשוואה רוחבית בין מנגנוני הממשל, האינדיקטורים הייעודיים לכל מנגנון הם שכבת העומק במודל המדידה המוצע. הצורך באינדיקטורים ייעודיים נובע מן ההכרה שלכל מנגנון ממשל – תכנון, תקצוב, רגולציה, רכש, הון אנושי או דאטה ודיגיטל – יש דנ"א מקצועי ייחודי משלו ומערך דינמיקות פנימיות והיבטים מקצועיים המייחדים אותו ממנגנונים אחרים. למשל, האופן שערך השקיפות מתממש במנגנון התקצוב (למשל, שקיפות בשינויים תקציביים) שונה מהותית מהאופן שהוא מתממש במנגנון ההון האנושי (למשל, שקיפות בתהליכי גיוס וקידום).

תרשימים 11-15 מציגים את האינדיקטורים התוספתיים לכל מנגנון, מחולקים לפי ערכי הליבה העיקריים. נספח 3 מביא את הפירוט המלא של האינדיקטורים הייעודיים למנגנונים, כולל התייחסות לסולם המדידה המוצע, וכן לשאלה אם מדובר באינדיקטור סובייקטיבי.

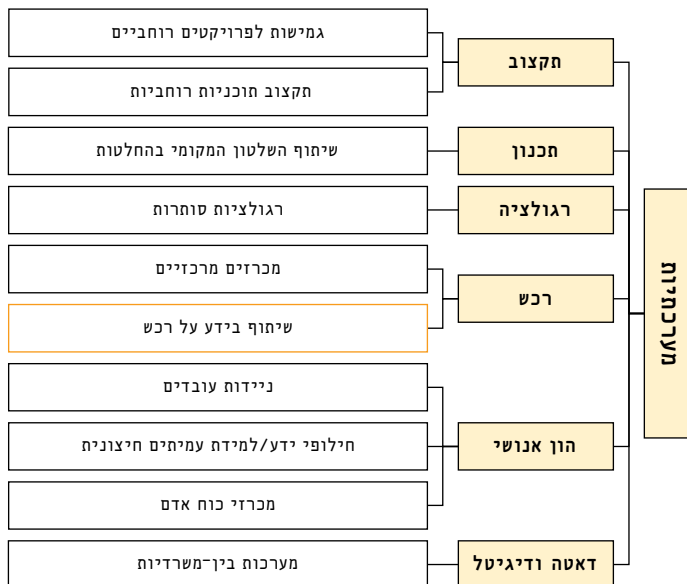
תרשים 11 אינדיקטורים ייעודיים למנגנונים בערך הממלכתיות (בכחם – אינדיקטורים סובייקטיביים)



תרשים 12
אינדיקטורים ייעודיים למנגנונים בערך המקצועיות
(בכתום - אינדיקטורים סובייקטיביים)

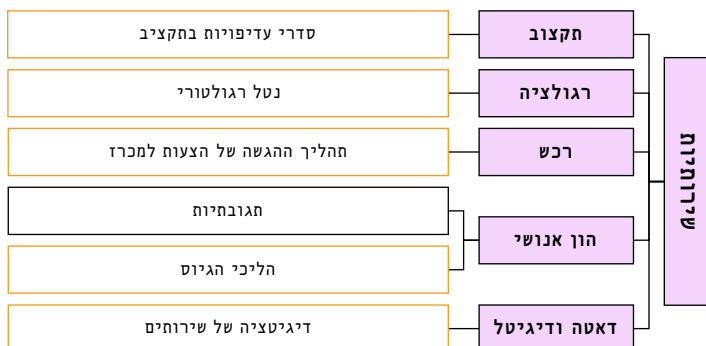


תרשים 13 אינדיקטורים ייעודיים למנגנונים בערך המערכות (בכחם - אינדיקטורים סובייקטיביים)



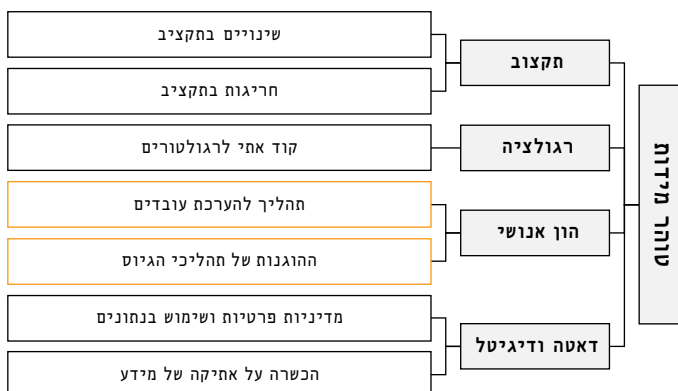
תרשים 14

אינדיקטורים ייעודיים למנגנונים בערך השירותים
(בכתום - אינדיקטורים סובייקטיביים)



תרשים 15

אינדיקטורים ייעודיים למנגנונים בערך טוהר המידות
(בכתום - אינדיקטורים סובייקטיביים)



תרשים 16

אינדיקטורים ייעודיים למנגנונים בערך האחרייות (בכחם – אינדיקטורים סובייקטיביים)

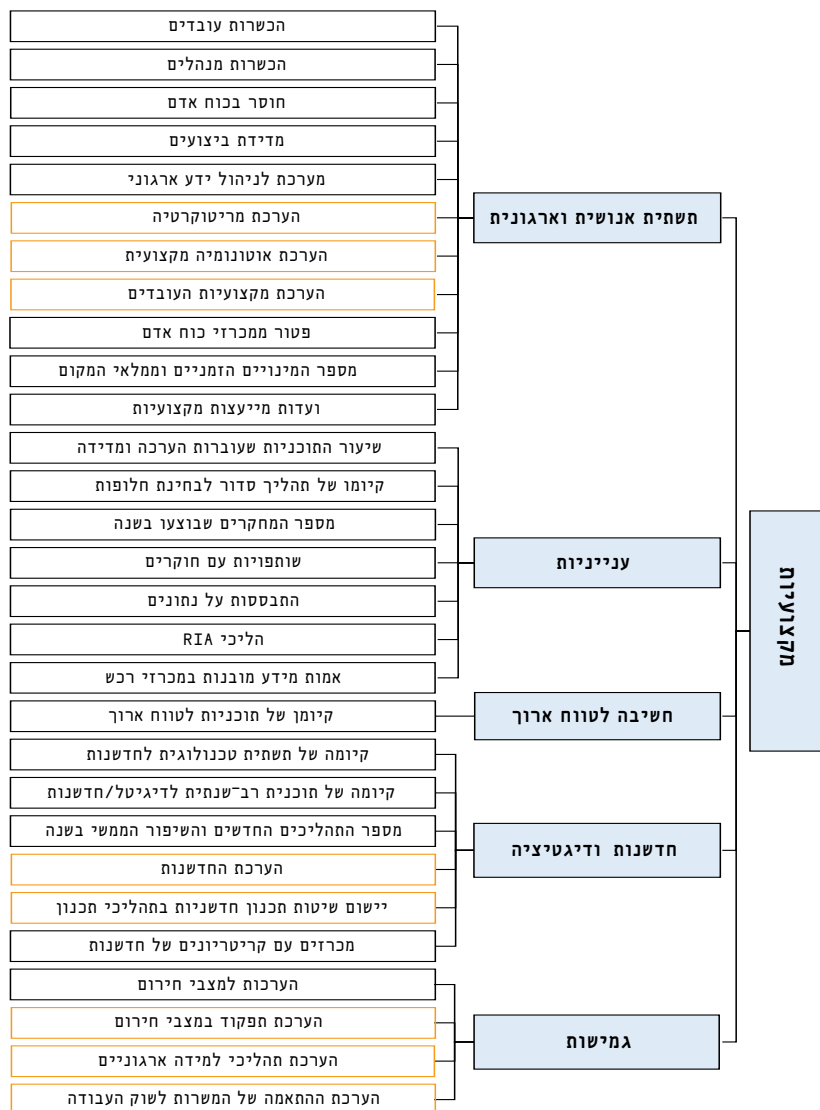


הערך מקצועיות (העמקה לדוגמה)

אף על פי שהערך "מקצועיות" זוכה למקום של כבוד בשיח הציבורי כציפייה בסיסית מהשירות הציבורי ואף שהוא מופיע במפורש בקוד האתי של שירות המדינה (2017), בכל זאת לא גובשה עד היום בישראל מסגרת שיטתית ומקיפה המאפשרת למדוד אותו הלכה למעשה. בהיעדר תכנון הכולל הגדרות אופרציונליות ואינדיקטורים שניתנים למדידה, המושג "מקצועיות" נותר עמום ונתון לפרשנויות סובייקטיביות. עמימות זו מקשה על איתור כשלים, יוצרת סטנדרטים לא אחידים בבחינה ובהשוואה של המקצועיות בין מגוון משרדי הממשלה ויחידותיהם ופוגעת בסופו של דבר ביכולת לבצע טיוב ממוקד של תהליכים מקצועיים. בהיעדר מדידה של מקצועיות, קשה עד בלתי אפשרי לנהל, לשפר ולקדם תרבות ארגונית מקצועית (Bovens et al., 2014).

מחקרנו זה מציג, לראשונה, מפת מדדים המתרגמת את ערך המקצועיות לרכיבים קונקרטיים הניתנים למדידה ולהשוואה. רכיבים אלו (האינדיקטורים) הם הביטוי הממשי להגדרת מושג המקצועיות כפי שפורטה לעיל. הם מבטאים הליכים והיבטים ארגוניים אחרים בשירות הציבורי שמשקפים את ההגדרה הנומיןלית שלנו. במילים אחרות, הם מבטאים אופרציונליזציה למושג "מקצועיות". בניגוד לגישות רבות המסתמכות על תפיסות סובייקטיביות בלבד, מפת המדדים המוצעת שמה דגש על אינדיקטורים אובייקטיביים (כ־70% מהאינדיקטורים שנבחרו), הניתנים לאימות חיצוני, במטרה לצמצם הטיות ולהבטיח מדידה מהימנה ככל האפשר. עם זאת, מדידה אובייקטיבית לבדה אינה מספקת תמונה מלאה, ולכן בחרנו לשלב, היכן שנדרש, גם אינדיקטורים סובייקטיביים הבוחנים את תפיסותיהם ואת עמדותיהם של בעלי עניין. שילוב זה מאפשר לא רק לבחון את קיומם של תהליכים ומבנים (הפן האובייקטיבי) אלא גם את איכותם ואת האופן שבו הם נחווים הלכה למעשה (הפן הסובייקטיבי). בכך המקצועיות הופכת מערך מוצהר ליכולת ארגונית נרכשת, מנוהלת ומבוססת־נתונים.

תרשים 17 האינדיקטורים המוצעים למדידת מקצועיות (בכחום – אינדיקטורים סובייקטיביים)



למיטב ידיעתנו, המדידה המוצעת של מקצועיות בשירות הציבורי היא הניסיון הראשון שנעשה אי פעם להגדיר ולמדוד את הערך הזה באופן שיטתי. תפקידה לספק כלי אבחוני וניהולי חשוב ביותר לממשלה ולמנהלים שבשירותה. הערך המוסף שלה הוא לא רק בהצגת אינדיקטורים אלא גם ביצירת מסגרת הוליסטית המאירה כל אחד מממדי המקצועיות ותחומי השיפור הנדרשים. בכך היא מספקת תמונה רחבה ומעמיקה של מצב המקצועיות ומציעה בסיס לניהול מקצועי ויעיל יותר.

הכלים הממשלתיים למדידת ביצועים של מקצועיות: המצב הקיים

ב־15 השנים האחרונות עברה ממשלת ישראל תמורה גדולה בגישה למדידה ולמעקב אחר ביצועיה. מתקופה של היעדר מדידה מסודרת, הממשלה עברה לפיתוח של מערך מתוחכם של כלי מדידה ומעקב שיאפשרו לה לנהל את עבודתה בדרך מבוססת־נתונים. התהליך החל תחת הנהגתו של רענן דינור, מנכ"ל משרד ראש הממשלה לשעבר, אשר זיהה את הפער העמוק בין האחראיות הכבדה המוטלת על הממשלה לבין היעדר כלים לניהול ולמדידה מסודרים. מדריך התכנון הממשלתי נבנה בהשראת המודל הבריטי, והממשלה החלה בבניית תשתית מוסדית לתכנון פעילותה.

בשנים האחרונות עבודת הממשלה נשענת במידה רבה על החלטות ממשלה ככלי מרכזי ליישום מדיניות, להקצאת תקציבים ולהענקת סמכות לביצוע של מדיניות ממשלתית. בהתאם לדוח המסכם של אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה (2025), בשנת 2024 אושרו בממשלה 256 החלטות ממשלה ביצועיות, שבכללן 2,029 משימות ביצועיות. מספר המשימות שתוכננו לביצוע בשנת 2024 היה 2,518 (1,883 משימות משנת 2024 והיתר משימות משנים קודמות). שיעורי הביצוע השנתיים של החלטות הממשלה מתייצבים סביב שיעור העומד על 74%. עם זאת, שיעור הביצוע המצטבר (ביצוע בעיכוב של משימות) מראה ירידה קלה, המעידה על הצטברות של משימות שלא הושלמו גם בדיעבד. הדוח מציין גם כי ישנה מגמה כללית של עלייה במספר

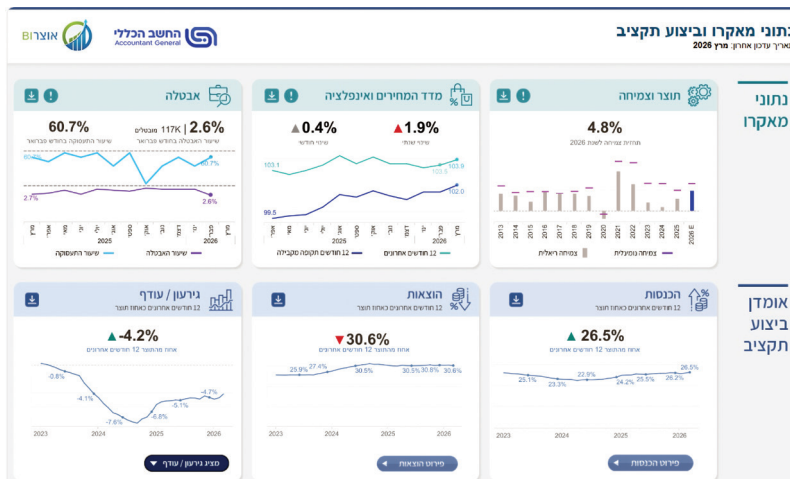
החלטות הממשלה המאושרות בממשלה, לצד ירידה במספר המשימות האופרטיביות.

נוסף על חוק התקציב, אחד הכלים העיקריים לתכנון מדיניות ממשלתית הוא ספר תוכניות העבודה הממשלתיות, הרואה אור מדי שנה מאז 2009 (מלבד בשנות בחירות ועם עיכובי חירום) והמציג תיעוד מקיף של יעדי העבודה ותוכניות הפעולה של כלל משרדי הממשלה. ייחודו של הספר הישראלי טמון בשילוב של גישה וולונטרית – המאפשרת למשרדים לקבוע את יעדיהם בעצמם – עם בקרה מקצועית מרכזית מצד אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה. בהמשך החלה הממשלה גם לפרסם דוחות מעקב שנתיים על ביצוע תוכניות העבודה, אם כי פרסומם אינו עקבי כמו הספר עצמו. דוחות אלו נועדו להציג את שיעורי ההצלחה וגם להתייחס לחסמים המונעים השגת יעדים. בשנת 2024 הגיע שיעור הביצוע של תוכניות העבודה ל-80% – השיעור הגבוה ביותר מאז החל הפרסום הסדיר ב־2016 (אגף ממשל וחברה, 2025).

בד בבד עם פיתוח מערכי המעקב והתכנון, משרד האוצר מקדם מהלך נרחב להגברת שקיפות הנתונים הממשלתיים באמצעות פיתוח דשבורדים דיגיטליים מתקדמים.¹⁷ המערכת, הפועלת על התשתית של טכנולוגיית טאבלו בענן ציבורי, מרכזת ומציגה בצורה ויזואלית ואינטראקטיבית נתונים הנגזרים ממגוון רחב של מקורות מידע ומערכות פנימיות של משרד האוצר. הדשבורדים מאפשרים לציבור לעשות חקירה עצמאית של נתונים כמותיים. המערכת מחזיקה מגוון דשבורדים המתמחים בכמה תחומים: ניתוח אינטראקטיבי של נתוני מקרו ואומדן הביצוע של תקציב המדינה, דשבורד מיוחד לאומדן הביצוע של הוצאות מלחמת חרבות ברזל (נטו וברוטו), ניתוח נתוני התוכנית הכלכלית להתמודדות עם משבר הקורונה, וכן דשבורדים מפורטים לניתוח השכר בשירות המדינה. נתוני תקציב המדינה נגישים בקובצי "פיסקלי-דיגטלי" כבר כמה שנים.¹⁸

17 ראו "דשבורדים כלכליים" באתר משרד האוצר.

18 ראו קובצי "פיסקלי-דיגיטלי" באתר משרד האוצר.



את המגבלות של כלי זה חשוב להבין בהקשר של המחקר המוצג כאן: הדשבורדים מספקים שקיפות ברמת התוצרים והנתונים, אך אינם בוחנים את איכות התהליכים או את התשתית המקצועית שהובילו להשגת תוצאות אלו. המידע המוצג הוא תמונת מצב של המצב הקיים ושל ביצועים מספריים, אך הוא אינו מעניק תובנות על השאלות המעמיקות יותר: האם תהליכי קבלת ההחלטות היו מקצועיים ומבוססי ראיות? האם ההקצאות התקציביות שיקפו סדרי עדיפויות ברורים ומוצדקים? האם התהליכים נוהלו בהוגנות? שקיפות הנתונים, חיוניות ככל שתהיה, מותירה פער בהבנת איכות הממשל וערכי היסוד שמנחים את פעילות השירות הציבורי.

מהלך נוסף לחיזוק המקצועיות הממשלתית הוא הקמת רשות האסדרה במשרד ראש הממשלה בשנת 2023. הרשות הוקמה מכוח חוק האסדרה, התשפ"א-2021, ותפקידה לייעץ לממשלה ולמאסדרים, ללוות את תהליכי קביעת האסדרה וטיובה ולבצע בחינה והערכה של אסדרה קיימת. רשות האסדרה פיתחה במסגרת פעילותה מערך מקיף למדידה ולטיוב רגולציה, הקימה מאגר אסדרה אחוד הכולל כ-324 חוקים ו-4,864 דברי חקיקה משנית והציבה יעדים מדידים, למשל הפחתה של כ-5 מיליארד שקלים בנטל הרגולטורי עד לשנת 2027. במהלך 2023 פורסמו 227 שינויי רגולציה, מתוכם רק 101 גובשו בתהליך סדור עם דוח מלווה כנדרש (רשות האסדרה, 2025).

למרות חשיבותו של המהלך בקידום מקצועיות ובתיאום רגולטורי, עיקר פעילותה של הרשות מתמקד בבקרה ובהערכה של תהליכי האסדרה עצמם ולא באיכות התשתיות הארגוניות שבבסיסם. כך, שאלות הנוגעות לקיומה של תרבות מקצועית מבוססת, למנגנוני שקיפות וליכולות למידה ארוכות טווח במשרדי הממשלה נותרות כיום מחוץ לטווח פעילותה של הרשות.

כלי חשוב נוסף בעבודת הממשלה הוא החקיקה. בחודש מרץ 2020, במסגרת פרויקט הדיגיטציה של הליך החקיקה הממשלתי, עלה לאוויר אתר החקיקה הממשלתי – פלטפורמה ממשלתית חדשה להפצת תזכירי חוק, טיוטות חקיקת משנה ומסמכים ממשלתיים נוספים להערות הציבור. עם עליית האתר לאוויר נרשם זינוק אדיר בשיעור ההשתתפות, הבא לידי ביטוי במספר הכניסות לאתר ובמספר ההערות הנשלחות לתזכירים ולטיוטות – מממוצע של 1.2 הערות למסמך בפלטפורמה הקודמת לממוצע של 116 הערות למסמך באתר החדש. עם זאת, הרוב המוחלט של המשתתפים אינם מקבלים כל תגובה מן המשרד המפיץ, ואין להם דרך פשוטה להבין אם הערתם נקראה או השפיעה ומה עלה בגורלו של המסמך שהופץ בהמשך תהליך החקיקה.¹⁹ גם כלי זה שם דגש על שקיפות והנגשה, והמידה היא של מספר התגובות המתקבלות ולא של טיב הליך החקיקה והערכים המקצועיים שעומדים בבסיסו.

נוסף על מדידה זו, הממשלה מפרסמת כבר 11 שנים דוח למדידת איכות השירות הממשלתי לציבור המתמקד בבחינת שביעות הרצון של האזרחים מהשירותים שהם מקבלים. חשוב להבהיר שהמדידה בוחנת בעיקר את חוויית המשתמש הסופי: משכי ההמתנה, נגישות השירות בערוצים השונים (דיגיטלי, טלפוני, פרונטלי) ורמת שביעות הרצון מהטיפול שהתקבל. הדוח מזהה מגמות ברורות, למשל העדפה הולכת וגוברת לשירות דיגיטלי (67% מהפונים) וביקורת על משכי המתנה בערוצים הלא-דיגיטליים (יחידת שיפור השירות הממשלתי לציבור, 2025). מדידה זו, חשובה ככל שתהיה למעקב אחר ערך השירותיות, אינה מספקת תמונה מלאה על המקצועיות של היחידות ועל התהליכים המתרחשים ברקע השירות. המדידה בוחנת בעיקר את התוצר הסופי, כלומר אם האזרח קיבל מענה מהיר ומשביע רצון.

כלי נוסף שהתפתח בשירות המדינה הוא "סקר מחוברות עובדים", שעושה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עבור נציבות שירות המדינה. הסקר בוחן את החוויה הסובייקטיבית של העובדים ואת תפיסותיהם באשר לארגון, למנהלים ולתהליכי העבודה. ממצאי סקר 2024 מצביעים על תמונה מורכבת: מצד אחד, רמת המחברות בישראל גבוהה יחסית לנתונים בעולם שנמדדו על ידי Gallup, והמוטיבציה לשירות הציבורי ותחושת השליחות בולטות כנקודות חוזקה עיקריות. מצד שני, מרבית העובדים נמצאים ברמת מחוברות פסיבית בלבד, ובולטים הפערים ברמת האמון כלפי הנהלת הארגון, ברמת השקיפות, בבהירות התהליכים ובאפשרויות הקידום. גם היבטים של חדשנות ושיתופי פעולה בין יחידות זוהו כחלשים יחסית (יחידת שיפור השירות הממשלתי לציבור, 2023).

במסמן התובנות וההמלצות שפרסמה הנציבות לצד ממצאי הסקר הודגשו בעיקר פתרונות של פיתוח מיומנויות רכות כגון מתן משוב והוקרה. התמקדות זו – במיומנויות הפרט ולא בתיקון הכשלים המערכתיים בתהליכי הליבה – חושפת מגבלה מהותית באופן שבו השירות הציבורי מאבחן את החסמים העיקריים ומטפל בהם (יחידת שיפור השירות הממשלתי לציבור, 2023). עם זאת, חשוב להבין את מגבלותיו של כלי זה בהקשר של מדידת מקצועיות: בדומה למדידה של איכות השירות הממשלתי לציבור, המתמקדת בחוויות המשתמש החיצוני, סקר המחברות מתמקד ב"לקוח הפנימי", כלומר בחוויית העובדים עצמם. הוא עשוי להצביע על תחושת חוסר במריטוקרטיה או על תרבות ארגונית שאינה מעודדת חדשנות, אך הוא אינו מודד ישירות את האיכות של תהליכי המינוי והקידום או את קיומם של תשתיות ותהליכים המאפשרים חדשנות.

לפיכך הסקר הוא לכל היותר אינדיקטור עקיף למידת המקצועיות. הוא מוסיף נדבך חשוב להבנת החוויה הסובייקטיבית של ההון האנושי בשירות המדינה, אבל הוא אינו מאפשר בחינה שיטתית של איכות התהליכים, המבנים ועקרונות העבודה המקצועיים המעצבים חוויה זו. לכן, כדי להעריך את המקצועיות באופן מלא, לא די בשינוי מתודולוגי; עלינו לשנות את סוג השאלות שאנחנו שואלים. הצעד הראשון וההכרחי לשם כך הוא לבנות הגדרה תאורטית חדשה וברורה למושג "מקצועיות".

בשנים האחרונות ניכרת התרחבות של כלי המדידה והמעקב הממשלתיים – דשבורדים דיגיטליים, ספרי תוכניות עבודה, דוחות מעקב על החלטות ממשלה, מדדי שביעות רצון הציבור וסקרי עובדים. כולם יחד משקפים מגמה של שיפור טכני ביכולתה של הממשלה לאסוף ולפרסם נתונים. ואולם אין מדובר בשינוי עומק בגישתה של הממשלה למדידה. הכלים הקיימים נשארים בגבולות של מדידה כמותית של תפוקות וביצועים ואינם בוחנים את איכות התהליכים ואת הגורמים המערכתיים שמעצבים אותם. המדדים האלה מספקים תמונת מצב מספרית, אבל הם אינם מאפשרים להבין אם פעולות הממשלה נעשו באופן מקצועי, מבוסס-ראיות, שקוף והוגן ואם הן משקפות תהליכי למידה ושיפור מתמשכים.

במילים אחרות, הממשלה מדדה את מה הושג, אך כמעט שלא מדדה את איך הושג. כלי המדידה הקיימים תורמים אפוא לשקיפות ולבקרה, אבל תרומתם לשיפור איכות הממשל וללמידה מוסדית מוגבלת. מכאן נגזרת נקודת המוצא לגישה החדשה המוצעת: כדי להעריך את מקצועיותו של השירות הציבורי יש צורך במסגרת תאורטית ובכלי מדידה שבוחנים לא רק את התוצאות אלא גם את איכות התהליכים, את התרבות הארגונית ואת התשתית המקצועית שמאפשרים אותן.

א. הגדרה של מקצועיות: תאוריה

המושג "מקצועיות" בשירות הציבורי נדון בהרחבה בספרות האקדמית והניהולית זה עשרות שנים. מחקרים הצביעו על כך ששירות ציבורי מקצועי נשען בראש ובראשונה על איכות אנשיו ועל הבטחת עצמאותם ביחס לדרג הפוליטי (Mosher, 1968); אחרים הדגישו את הקשר בין מוטיבציה ציבורית לבין ביצועים מקצועיים (Perry & Wise, 1990) ואת התלות של יציבות מוסדות המינהל הציבורי בקיומה של תרבות מקצועית מבוססת (Stillman, 2017a).

בישראל, כאמור, ערך המקצועיות מופיע בקוד האתי של שירות המדינה אך נותר בגדר הצהרה נורמטיבית בלבד, ללא מסגרת שיטתית שמאפשרת לבחון אותו הלכה למעשה.

מקצועיות, כפי שהיא מוגדרת בקוד האתי

מצוינות – ביצוע התפקיד במסגרת הסמכות, מתוך ידע ומיומנות גבוהה, לאחר לימוד התחום המקצועי שעליו הופקד עובד הציבור, תוך עדכון הידע מעת לעת וכיבוד האתיקה המקצועית.

ענייניות – ביצוע התפקיד תוך איסוף ובדיקת עובדות, שקילת השיקולים הנוגעים לעניין בלבד, ומתן משקל ראוי לכל עובדה ושיקול.

ריסון הכוח – הפעלת הסמכויות שהוקנו לצורך ביצוע התפקיד באופן מושכל, מבוקר והוגן ורק למטרות שלשמן הוקנו הסמכויות.

יעילות – ביצוע התפקיד במהירות האפשרית, באופן אפקטיבי המשיג את התוצאה הנדרשת, ותוך חיסכון ושמירה על משאבי הציבור.

חדשנות – ביצוע התפקיד מתוך סקרנות ופיתוח וקידום מתמיד של דרכים חדשות כמענה לצרכים קיימים ועתידיים.

הספרות מלמדת שמדובר במושג רב־ממדי, הכולל רכיבים מוסדיים, אנושיים וערכיים גם יחד ושיש לבחון אותו לא רק ברמת הפרט אלא גם במישור המערכתי.

על בסיס תובנות אלו, הגדרנו את ערך המקצועיות כך:

האופן שבו הארגון/המנגנון מאפשר את התשתית האנושית והארגונית הנדרשת למימוש יעדיו והוא פועל בענייניות, גמישות, תוך חשיבה לטווח רחוק והטמעת חדשנות ודיגיטציה.

בהתאם להגדרה זו החלטנו לחלק את הערך "מקצועיות" לחמישה ממדי משנה – או "איכויות" – המגדירים את המרחב שבו הערך נבחן: **תשתית אנושית וארגונית**; **ענייניות**; **גמישות**; **חדשנות ודיגיטציה**; **וחשיבה לטווח ארוך**.²⁰ משמע – על פי ההגדרה המוצעת, מקצועיותו של השירות הציבורי מוגדרת בהגדרה רב-ממדית המתייחסת למגוון היבטים מקצועיים.

ב. הליך פיתוח האינדיקטורים וסולמות המדידה למקצועיות – אופרציונליזציה

כדי להפוך את ההגדרה המושגית של מקצועיות לכלי מדידה יישומי פעלנו על פי המתודולוגיה הסדורה לפיתוח אינדיקטורים וסולמות מדידה, הכוללת שלושה שלבים: סקירת אינדיקטורים קיימים; סינון וזיקוק רשימת אינדיקטורים מוצעים; הוספת אינדיקטורים מקוריים וחיוד סולמות המדידה. תהליך תלת-שלבי זה הבטיח כי מפת המדדים המוצעת למקצועיות היא לא רק מקיפה אלא גם מבוססת על ידע קיים, מותאמת להקשר המקומי וממוקדת במדידת תהליכים בני השוואה.

השלב הראשון: סקירת אינדיקטורים קיימים לאיכויות מקצועיות

החיפוש אחר מדדי מקצועיות התבצע באנגלית ובעברית. באנגלית, השתמשנו במונחים professionalism, capacity, specialist, expert, measurements, operationalization, indicators ו-index. בעברית השתמשנו במונחים מקצועיות, יכולת, מומחיות, מיומנות והטיותיהם. אלו שולבו עם מונחים הקשורים למדידה ולכימות: אופרציונליזציה, אינדקס, מדד ואינדיקטור.

20 להרחבה על הערך ואיכויותיו ראו בפרק 4 – שלב פיתוח הגדרות העבודה; וכן בספח 1 – הערכים במפת המדדים: סקירת ספרות.

את המקורות הרלוונטיים שנמצאו חילקנו לאיכויות השונות של מקצועיות בהתאם להגדרותינו התאורטיות. עבור כל אינדיקטור שאותר הגדרנו את הקטגוריות האלה: שם הפריט, תיאור הפריט (השאלה), אופן הקידוד והסילום (התשובה), וכן האם מדובר באינדיקטור אובייקטיבי או סובייקטיבי. שלב זה הניב מאגר ראשוני נרחב של 231 אינדיקטורים פוטנציאליים הקשורים למקצועיות על היבטיה הרבים.

להלן המחשה של האינדיקטורים שנמצאו, בחלוקה לחמש האיכויות של מקצועיות:

1. ענייניות

האופן שבו הארגון מבצע את תפקידו תוך איסוף ובדיקת עובדות ונתונים, ומתן משקל ראוי לכל עובדה ושיקול.

בהמשך להגדרה שניסחנו לממד הענייניות שתחת הערך "מקצועיות" איתרנו סך הכול 32 אינדיקטורים. אותם, למשל, הפריט "פעילויות מו"פ", אשר עוקב אחר ההיקף של יוזמות המחקר והפיתוח, לרבות קיומן של יחידות מו"פ ייעודיות, שותפויות עם מוסדות מחקר והשקעה בפרויקטים ניסיוניים. מבחינת קידודו וסילומו, מדובר באינדיקטור קטגורי: מקור הנתונים הוא בהקצאות של תקציבי מו"פ, בתפוקת מחקר ארגוני ובמסמכים של אסטרטגיית חדשנות. לפיכך הוא סווג כאינדיקטור אובייקטיבי. מקור הפריט הוא בפרויקט משותף של האיחוד האירופי וה-OECD משנת 2019 בשם *Measuring Public Sector Innovation*.

דוגמה נוספת היא הפריט "יכולת הבנה", הבוחן האם ובאיזו מידה קובעי מדיניות בעלי מיומנות זו יבינו את תפקידן של ראיות ואת מקומן במחזור של קביעת המדיניות, כמו גם את האתגרים וההזדמנויות הכרוכים בשימוש בראיות. כל זה יתבסס על ידי ידע של שיטות מחקר ומטרותיהן, כמו גם באמצעות היסודות של אוריינות סטטיסטית ונתונים (כולל נתוני עתק, למידת מכונה ובינה מלאכותית). מבחינת קידודו וסילומו, מדובר בכלי אבחון

של יכולת אישית. כלומר, הוא משמש לקביעת יכולת אישית ומוטיבציה להשתמש בראיות בעבודה. לפיכך הוא סווג כאינדיקטור אובייקטיבי. מקור הפריט הוא בסקירה של ה־OECD משנת 2020, בשם *Building Capacity for Evidence-Informed Policy-Making*.

הבטחת יושרה תהליכית: הערך המוסף במדידת ענייניות

הדיון על ענייניות נתפס לעיתים קרובות כדיון ערטילאי. מפת המדדים הופכת אותו לתהליך מדיד ומעשי. במקום להסתפק בהצהרות על "קבלת החלטות מבוססת-נתונים", האינדיקטורים שלנו בוחנים אם אכן נעשה שימוש בכלים המבטיחים זאת. למשל, האם תהליכי רגולציה חדשים לוו, כנדרש, בהערכת ההשפעות של רגולציה (RIA) כדי למנוע נזק לא מכוון למשק או לציבור (OECD, 2021); האם המשרד מקיים שותפויות עם חוקרים מהאקדמיה כדי לבסס את החלטותיו על ידע עדכני; והאם הליכי מכרזים מבוססים על אמות מידה ברורות ושקופות. מדדים אלו נותנים בידי מקבלי ההחלטות כלים לבחון את איכות התהליך של קבלת ההחלטות בארגון ולחזק אותו היכן שנדרש.

11. גמישות

האופן שבו הארגון מתאים את עצמו לשינויים בסביבה ובחברה, ומוכן למשברים ולהתאמת דרכי פעולתו באופן אפקטיבי בהתאם לנסיבות.

בהמשך להגדרה שניסחנו לממד הגמישות שתחת הערך "מקצועיות" איתרנו סך הכול 49 אינדיקטורים. אותם, למשל, הפריט "ניסיון העבר של המשיבים בעבודה במצבים המחייבים הסתגלות", אשר מדרג את מידת הניסיון של העובדים במעורבות בהתנהגויות הרלוונטיות לפתרון בעיות יצירתיות. מבחינת קידודו וסילומו, מדובר באינדיקטור קטגורי שמידת הניסיון בו משתנה כך: מעולם לא, פעם או פעמיים, פעמים אחדות, באופן תדיר, באופן שגרתי. לפיכך הוא סווג כאינדיקטור סובייקטיבי. מקור הפריט הוא במאמר מאת Pulakos et al., משנת 2009.

דוגמה נוספת היא של הפריט "החלטות של אסטרטגיות שווקים", אשר בוחן אם ובאיזו מידה הארגון מבצע התאמות בשירותים או באוכלוסיות שהוא פונה אליהן כדי להתרחב או לשפר את הנוכחות שלו בשוק. מבחינת קידודו וסילומו, מדובר בסקר (Likert 1-5), ולפיכך הוא סווג כסובייקטיבי. מקור הפריט הוא במאמר מאת Andrews et al., משנת 2009.

ה ט י פ ו ח ש ל י כ ו ל ת ה ס ת ג ל ו ת : ה ע ר ך ה מ ו ס ך ב מ ד י ד ת ג מ י ש ו ת

בעולם המתאפיין בשינויים מהירים ובמשברים לא צפויים, גמישות ארגונית היא לא מותרות כי אם הכרח. המדדים המוצעים בוחנים את יכולתו של הארגון להתמודד עם הבלתי צפוי: האם קיימים נוהלי חירום עדכניים; האם מתקיימים תהליכי למידה והפקת לקחים ממשברים? מדידה כזו מאפשרת למנהלים להעריך את מוכנות הארגון שלהם ולבנות חוסן ארגוני שיאפשר תפקוד רציף גם בתנאים של אי־ודאות (Christensen & Lægreid, 2020).

III. תשתיית אנושית וארגונית

האופן שבו לארגון יש את התשתיית האנושית והארגונית הנדרשת למימוש יעדיו.

תשתיית אנושית: כישורים מותאמים לתפקיד (ידע, דיסציפלינה, ניסיון).

תשתיית ארגונית: נהלים, תהליכים ושגרות עבודה שמאפשרים את ביצוע התפקיד (ידע (שימור וניהול), תפעול (חלוקת סמכויות והזרימה ביניהן, שיטות עבודה וניהול, מדידה).

בהמשך להגדרה שניסחנו לממד התשתיית האנושית והארגונית שתחת הערך "מקצועיות" איתרנו 34 אינדיקטורים. אותם, למשל, הפריט "הכשרות לקידום ההון האנושי", שבוחן את מספר ההכשרות או התשתיות שהמשרד מספק לקידום ההון האנושי. מדובר בפריט אובייקטיבי.

דוגמה נוספת היא הפריט "תכנון עבודה", שבוחן אם התהליכים של תכנון העבודה מתעדפים ומסדרים משימות ביעילות כדי להשיג את התוצאות האסטרטגיות הרצויות. מדובר בפריט שהופיע במקור בסקירת היכולות של משרד האוצר הבריטי, והוא נמדד בידי צוות סוקרים שכלל בכירים מתוך השירות הציבורי ונציגים חיצוניים (HM Treasury, 2007).

בניית היסודות: הערך המוסף במדידת תשתית אנושית וארגונית

המדדים המוצעים מאפשרים למנהלים לעשות הערכה שיטתית למנוע הארגוני שלהם: האם הקידום בארגון מבוסס על כישורים (מריטוקרטיה) או על שיקולים אחרים; האם לדרג המקצועי יש אוטונומיה לפעול על פי שיקול דעתו; האם הידע הארגוני נשמר גם לאחר עזיבתם של עובדים ותיקים או שהוא דולף החוצה וגורם לאובדן זיכרון מוסדי יקר; ומהו היקף השימוש במינויים זמניים ובפטורים ממכרזים העלולים לפגוע במקצועיות ולשחוק את אמון הציבור? מדדים אלו מספקים תמרורי אזהרה ומאפשרים טיפול שורש בבעיות של כוח אדם ומבנה ארגוני, עניינים שכאמור ידועים בקשר ההדוק שלהם לביצועי השירות הציבורי (Dahlström & Lapuente, 2017; Perry & Wise, 1990).

IV. חדשנות ודיגיטציה

האופן שבו הארגון מיישם חדשנות להשגת ערך ציבורי.

דיגיטציה: הטמעת כלים טכנולוגיים עבור תהליכים פנימיים ועבור שירותים לאזרח

חדשנות ציבורית: שינוי משמעותי בשירות, בניהול ופרדיגמה של תפיסת תפקיד.

בהמשך להגדרה שניסחנו לממד החדשנות והדיגיטציה שתחת הערך "מקצועיות" איתרנו סך הכול 86 אינדיקטורים. לדוגמה, הפריט "הוצאות על חדשנות" עוקב אחר ההשקעה הכספית המיועדת לפעילויות הקשורות לחדשנות בתוך ארגונים בשירות הציבורי. מעקב זה כולל הוצאות על מחקר, פרויקטי פיילוט, רכישת טכנולוגיה ושירותי ייעוץ חיצוניים. הנתונים נאספים בעיקר מדוחות כספיים ארגוניים, מהקצאות תקציב וממערכות מעקב אחר הוצאות. מבחינת קידודו וסילומו, מדובר במשתנה שמי, ולכן הוא סווג כמשתנה אובייקטיבי. מקור הפריט הוא בפרויקט משותף של האיחוד האירופי וה-OECD משנת 2019 בשם *Measuring Public Sector Innovation*.

דוגמה נוספת היא הפריט "פלט: מספר התהליכים החדשים ושיפור ממשי בשנה", אשר בוחן כמה תהליכי חדשנות (חדשים או שיפורים ממשיים) הוטמעו בשנה החולפת. מבחינת קידודו וסילומו, מדובר במשתנה כמותי, ולכן הוא סווג כפריט אובייקטיבי. מקור הפריט הוא במאמר מאת Edison et al., משנת 2013.

קידום התחדשות: הערך המוסף שבמידת חדשנות ודיגיטציה

חדשנות היא לא רק אימוץ טכנולוגיות; היא גם תרבות ארגונית המעודדת התחדשות מתמדת. האינדיקטורים מאפשרים לממשלה להעריך לא רק את תוצרי החדשנות (למשל, מספר התהליכים החדשים שהוטמעו), אלא גם את התשתיות המאפשרות אותה דוגמת קיומן של תוכניות רב-שנתיות לדיגיטציה וכן תרבות ארגונית המעודדת ניסויים ונטילת סיכונים מחושבת. מדידה זו מסייעת להבחין בין פרויקטים נקודתיים של חדשנות לבין בנייה אמיתית של יכולת ארוכת טווח להתחדשות ולרלוונטיות מתמשכת (Ansell et al., 2021).

V. חשיבה לטווח ארוך

האופן שבו הארגון לוקח בחשבון את צורכי הדורות העתידיים בעבודתו.

בהמשך להגדרה שניסחנו לממד החשיבה לטווח ארוך שתחת הערך "מקצועיות" איתרנו 30 אינדיקטורים. הפריט "שימוש בתוצרי חיזוי אסטרטגי בקבלת החלטות", לדוגמה, בוחן באיזו מידה נעשה שימוש בתוצרי חיזוי אסטרטגי. מבחינת קידודו וסילומו, מדובר באינדיקטור מסוג סקר דירוג (Likert 1-5) המשולב בראיונות עומק עם בכירים, ולכן הוא סווג כאינדיקטור סובייקטיבי. מקור הפריט הוא במאמר מאת Banfield, משנת 2016.

דוגמה נוספת היא הפריט "הכשרת עובדים לתכנון", שבוחן אם העובדים מקבלים הכשרה בנושא תכנון אסטרטגי. מבחינת קידודו וסילומו, מדובר באינדיקטור מסוג סקר דירוג (Likert 1-5), ולכן הוא סווג כאינדיקטור סובייקטיבי. מקור הפריט הוא במאמר מאת Kruger משנת 2024.

הטמעת מבט צופה פני עתיד: הערך המוסף במדידת חשיבה לטווח ארוך

השירות הציבורי נוטה מטבעו לעסוק ב"כיבוי שרפות" בשל לחצים פוליטיים ותקשורתיים (Pierson, 2004). התמקדות זו בטווח הקצר עלולה להוביל להזנחת בעיות תשתית ולהעברתן, במקרים שהן מורכבות ויקרות יותר, לדורות הבאים. מפת המדדים מכניסה את העתיד לתוך משוואת הניהול בהווה.

האינדיקטורים הופכים את החשיבה לטווח ארוך מסיסמה למשימה ניהולית. הם בוחנים אם יש במשרד תוכניות אסטרטגיות ארוכות טווח, כפי שהמליצו Osborne & Gaebler (1992), אם העובדים והמנהלים עוברים הכשרות בתכנון אסטרטגי, ואם נעשה שימוש בתוצרי חיזוי כדי לעצב מדיניות בהווה. מדידה כזו מעודדת מעבר מממשל מגיב (ראקטיבי) לממשל יוזם ומונע (פרואקטיבי), כפי שממליצים גופים בינלאומיים מובילים (OECD, 2022), והיא אף מטמיעה אחריות בין-דורית בעבודת הממשל.

השלב השני: סינון וזיקוק של רשימת האינדיקטורים

כאמור, השלב הראשון הניב מאגר ראשוני של 231 אינדיקטורים פוטנציאליים למקצועיות על כלל איכויותיה. בשלב השני עבר המאגר תהליך סינון קפדני ורב-שלבי שמטרתו הייתה לזקק את הרשימה ולהבטיח את תוקפה ואת הרלוונטיות שלה למטרות המדידה של מקצועיות, כפי שהגדרנו את הערך מבחינה תאורטית. בתהליך זה נכללו שלושה קריטריונים ראשיים: נטרול כפילויות, התאמה להקשר הישראלי והתמקדות במדידת תהליכים.

נטרול כפילויות

בשלב הראשון הסרנו אינדיקטורים שהיו זהים במהותם. לדוגמה, מדדים ממקורות שונים אשר בחנו את "מספר שעות ההכשרה לעובד" או את "קיומה של תוכנית אסטרטגית" נוסחו לעיתים אחרת זה מזה אך למעשה מדדו את אותו המשתנה. אינדיקטורים אלו אוחדו למדד אחד קוהרנטי כדי למנוע יתירות במפת המדדים הסופית.

התאמה להקשר הישראלי

מדדים שפותחו עבור מערכות ממשל שונות לא תמיד ישימים להקשר הישראלי. למשל, אינדיקטורים רבים בוחנים שיתוף פעולה בין ממשל פדרלי למדינת, הרלוונטי למדינות כמו ארצות הברית או גרמניה אך אינו מתאים למבנה הממשל הריכוזי בישראל. המחקר שלנו מתמקד במשרדי הממשלה ברמה הארצית. לכן הסרנו מדדים ממין זה כדי לוודא שהמפה תשקף את המציאות המוסדית המקומית.

התמקדות במדידת תהליכים

מדובר בקריטריון מהותי שהנחה את תהליך הסינון. בהמשך להחלטתנו, מפת המדדים מתמקדת במדידה של איכות התהליכים הארגוניים, ולא בתשומות (inputs), בתפוקות (outputs), בהשפעות (impacts) או בתוצאות (outcomes).

דוגמה לאינדיקטור תשומה שהוסר: "גובה התקציב המיועד לדיגיטציה". אף שתקציב הוא תנאי הכרחי, הוא עצמו תשומה בלבד ואינו מעיד על האיכות של תהליך הדיגיטציה עצמו. ארגון יכול להשקיע תקציבי עתק בפרויקט דיגיטלי כושל, ולכן המדד אינו משקף את איכות התהליך.

דוגמה לאינדיקטור תוצאה-השפעה שהוסר: "השפעת הדאטה הפתוח" (open data impact), שהוסר ממדד הדיגיטציה של האיחוד האירופי (DESI), הבוחן את ההשפעה של מידע ממשלתי פתוח על הכלכלה והחברה. מדד זה אינו בוחן את התהליך של פתיחת המידע לציבור (למשל, "כמה מאגרי מידע המשרד פתח?"), אלא את התוצאה הסופית של התהליך או את השפעתו.

השלב השלישי: הוספת אינדיקטורים מקוריים וחידוד סולמות המדידה

בשלב השלישי בהליך האופרציונליזציה של הערך "מקצועיות" כללנו שני חלקים חשובים ביותר: הוספת אינדיקטורים מקוריים וחידוד סולמות המדידה.

1. הוספת אינדיקטורים מקוריים

בחלק זה בחנו את הכיסוי של כל איכות תחת הערך "מקצועיות", זיהינו פערים גדולים, ובמידת הצורך פיתחנו אינדיקטורים מקוריים כדי למלא את החסר ולהבטיח מדידה מקיפה של כלל היבטי המקצועיות. נבהיר כי השארנו אינדיקטורים מסוימים ברשימה גם אם הם אינם ניתנים למדידה כיום מפאת היעדר נתונים, כי התפיסה שלנו היא שמפת המדדים צריכה גם להצביע על פערי נתונים קיימים ולהמליץ על איסופם בעתיד.

להלן המחשה של האינדיקטורים שנוספו בחלוקה לחמש האיכויות של מקצועיות:

א. ענייניות

האינדיקטורים המקוריים שפותחו עבור ממד הענייניות נועדו להעריך לא רק פעילות פורמלית, אלא גם את האיכות והתכלית של קבלת החלטות מבוססת-נתונים בשירות הציבורי. אינדיקטורים אלו בוחנים מגוון תחומים רחב שבהם הענייניות באה לידי ביטוי מעשי: החל בעיצוב תוכניות שעוברות הערכה ומדידה, כפי שנבחן באינדיקטור "אחוז התוכניות שעוברות הערכה ומדידה"; עבור בקימו של הליך סדור לבחינת חלופות והתבססות על מחקרים, למשל באמצעות "שותפויות עם חוקרים" מהאקדמיה ומהחברה האזרחית; וכלה ביישום של הליכי השפעות של רגולציה (RIA) ואמות מידה מובנות במרכזי רכש. סך הכול פותחו עבור ממד זה 6 אינדיקטורים מקוריים שמטרתם להבטיח שההחלטות מתקבלות באופן שיטתי, שקול ומבוסס ידע.

א. גמישות

האינדיקטורים המקוריים שפותחו עבור ממד הגמישות נועדו למדוד מישורים משלימים של חוסן ארגוני: החל במבנים נוהליים, עבור ביכולת תגובה בפועל, וכלה בתהליכי למידה והתאמת כוח האדם. השילוב בין מדדים אובייקטיביים לסובייקטיביים מאפשר להעריך לא רק מה קיים על הנייר, אלא גם כיצד המערכת פועלת ומתנהלת בזמן אמת. כך למשל, האינדיקטור "היערכות למצבי חירום" בוחן באופן אובייקטיבי את קיומם של נהלים עדכניים, את קיומם של בעלי תפקידים מוגדרים ואת קיומו של ביצוע סימולציות. לעומת זאת, האינדיקטור "הערכת ההתאמה של המשרות לשוק העבודה" בוחן באופן סובייקטיבי (באמצעות סקר מנהלים) את יכולתו של הארגון להתאים את כוח האדם שלו לסביבה משתנה. סך הכול פותחו עבור ממד זה 4 אינדיקטורים מקוריים שמטרתם להעריך את יכולתו של הארגון לעשות שינויים ולנהל משברים.

א. תשתית אנושית וארגונית

האינדיקטורים המקוריים שפותחו עבור ממד זה בוחנים את היכולת הארגונית כמערך משולב – לא רק כמשאבים קיימים (כמו הכשרות ותקנים), אלא גם את אופן ניצולם לנוכח התרבות הארגונית. גישה זו מאפשרת לאתר פערים מדידים, למשל "חוסר בכוח אדם" (הנמדד כאחוז התקנים המאושים),

לצד חסמים תרבותיים שלא מתגלים בספירה בלבד, כמו תחושת אי־מריטוקרטיה או היעדר אוטונומיה מקצועית. בכך נוצרת תמונת מצב רב־ממדית המאפשרת תכנון כוח אדם אסטרטגי ושימור מומחיות. סך הכול פותחו עבור ממד זה 7 אינדיקטורים מקוריים.

IV. חדשנות ודיגיטציה

מערך האינדיקטורים המקוריים שפותח עבור ממד זה בוחן את היכולת החדשנית של המשרד בארבע רמות: תשתית, אסטרטגיה, תרבות ויישום. כך למשל, האינדיקטור "תשתית טכנולוגית לחדשנות" בוחן באופן אובייקטיבי את קיומם של כלים תומכים כמו פלטפורמות דיגיטליות ויכולות ניתוח נתונים, ואילו האינדיקטור "הערכת החדשנות" בוחן באמצעות סקר עובדים עד כמה התרבות הארגונית אכן מעודדת ומקדמת יוזמות חדשות. סך הכול פותחו עבור ממד זה 4 אינדיקטורים מקוריים.

V. חשיבה לטווח ארוך

האינדיקטור המקורי שפותח עבור ממד זה נועד להבחין בין תכנון טקטי קצר טווח לבין מחויבות אסטרטגית מתמשכת, ובכך לאמוד את יציבות המדיניות מעבר למחזורים פוליטיים ומינהלתיים. לפיכך פותח האינדיקטור האובייקטיבי "קיומן של תוכניות לטווח ארוך", הבוחן אם למשרד יש תוכניות אסטרטגיות מעבר לתוכנית החומש. מדד זה הוא אינדיקציה ליכולתו של הארגון להתמודד עם אתגרים מערכתיים, כגון השקעה בתשתיות והתמודדות עם סיכונים סביבתיים, שאינם נפתרים בגישה של תגובה מיידית בלבד. סך הכול פותח עבור ממד זה אינדיקטור מקורי אחד.

2. חידוד סולמות המדידה

בחלק זה פותח סולם מדידה מוגדר היטב (בינרי, אורדינלי או רציף) עבור כל אינדיקטור ברשימה הסופית של הערך "מקצועיות" כדי לאפשר כימות והשוואה. הגדרה זו כללה נוסח מילולי מדויק של תיאור הפריט, הגדרה תמציתית של המדידה וכן הגדרת גבולותיה. סילום זה התבצע לכלל האינדיקטורים הסופיים שאספנו, הן אינדיקטורים שנבחרו מתוך הספרות

הקיימת, והן כאלו שפותחו עצמאית – כל זה לצורך ביצוע ההתאמה הנדרשת למטרות המדידה של המקצועיות בשירות הציבורי בישראל.

לרשימת האינדיקטורים הסופית של הערך "מקצועיות" ראו נספח 2.

לסיכום, מדידתו של הערך "מקצועיות" היא לא עוד כלי דירוג. למעשה, היא מסגרת אבחונית שמטרתה לסייע למנהלים בשירות הציבורי להבין לעומק את נקודות החוזק והתורפה בארגונם. היא מאפשרת להם לנהל באופן מושכל את ההון האנושי והארגוני, לקבל החלטות מבוססות, לטפח תרבות של חדשנות וגמישות ולהבטיח שהעשייה הציבורית תהיה לא רק יעילה בטווח הקצר אלא גם בעלת ערך ורלוונטיות לדורות הבאים. בכך היא מהווה צעד חשוב ביותר בדרך למימוש החזון של שירות ציבורי מקצועי ומיטיב בישראל.

מפת מדדים למצפן יישומי: סיכום ומבט קדימה

מפת המדדים המוצגת במסמך זה נפרשת על פני שני פרקים נפרדים שעניינם משרדי הממשלה ומנגנוני הממשל. אולם חלוקה זו היא מתודולוגית בלבד. למעשה, שני הרכיבים הללו הם שתי פנים של מערכת אחת. קשה להבין את איכות השירות הציבורי בישראל רק דרך התבוננות במשרדי הממשלה בנפרד או רק דרך בחינת מנגנוני הממשל הרוחביים. מפת המדדים השלמה מספקת נקודות כניסה משלימות להבנת המערכת הציבורית לעומקה.

כאמור, מפת המדדים נועדה לשמש מצפן להערכת איכות השירות הציבורי בישראל. מחקרנו זה מציע תשתית מושגית קוהרנטית, המעוגנת הן בספרות האקדמית והן בפרקטיקה המקומית, אך אינו מתיימר להציע פתרון מוחלט או חד-משמעי לשאלה המורכבת מהו האיזון המושלם בכל רגע לשירות ציבורי טוב ואיכותי. כמו בכל מסגרת מושגית מקיפה ושיטתית, גם כאן נדרש איזון עדין בין הצגת סטנדרטים ברורים לבין הותרת מרחב גמישות ליישום.

מפת המדדים לטיוב השירות הציבורי נועדה אפוא בראש ובראשונה לשמש כלי לדיאלוג מושכל ומבוסס-נתונים על איכות השירות הציבורי. תפקידה לאפשר שיח מובנה וענייני בין גורמים למיניהם – מקבלי ההחלטות בממשלה, החברה האזרחית, האקדמיה והציבור הרחב. **מדידת ביצועים בשירות הציבורי צריכה להיות חלק ממעגל רחב יותר של למידה ושיפור מתמשכים.** בהקשר זה, **השאיפה היא שמפת המדדים תשמש בסיס לדיאלוג פורה על הפערים בין המצוי לרצוי ועל הדרכים האפקטיביות לשיפור.**

המסגרת המוצעת ממוקדת בהערכת תהליכים בשירות הציבורי. כפי שהסברנו בפרק 3, בחירה זו מעוגנת בהבנה שאיכות התהליכים הארגוניים והמנגנוניים משפיעה מאוד על היכולת להשיג תוצאות מיטביות (Maman, 2022; Van Dooren et al., 2012). יתרה מזו, היא נובעת מן הפער הקיים כיום בהמשגה ובמדידה של התהליכים המשקפים ממשל מיטיב. ואולם חשוב להכיר בכך שהתמקדות זו מספקת תמונה חלקית בלבד של האפקטיביות של השירות הציבורי. מחקרי המשך יכולים להרחיב את מפת המדדים ולהציע מדדים ברמת התשומות, התפוקות או התוצאות.

אתגר נוסף במסגרת המוצעת נובע מן הקושי המובנה במדידה כמותית של ערכים איכותניים. מכיוון שמדובר במשתנים סמויים (latent variables), שאותם אין אפשרות למדוד ישירות, נעזרנו במדדי פרוקסי (proxy indicators). הללו משקפים את התהליכים בשירות הציבורי, שמצידם שקפים את הערכים הנמדדים. דוגמה לכך היא מדידת "מקצועיות" ו"ענייניות", שני ערכים שיש בהם היבטים רבים שחלקם סמויים מן העין או קשים למדידה ישירה, כגון יכולת שיקול דעת מקצועי במצבים מורכבים (Bouckaert, 1993; Van de Walle, 2008). על מנת להתמודד עם אתגר זה מפת המדדים המוצעת נוקטת כמה אסטרטגיות שמטרתן לאזן בין הצורך בכימות ובסטנדרטיזציה לבין ההכרה במורכבות של הערכים הנמדדים. עם אסטרטגיות אלו נמנים שילוב של אינדיקטורים כמותיים ואיכותניים, איזון בין מדדים אובייקטיביים לסובייקטיביים, מגוון גישות לאיסוף נתונים ופיתוח מדדים מורכבים המשקפים היבטים שונים של כל ערך.

אחד האתגרים העיקריים בהערכה של איכות השירות הציבורי נוצר בשל המתחים הערכיים האינהרנטיים בין ערכי היסוד עצמם. ערכים ציבוריים אינם פועלים בחלל ריק אלא מתקיימים במערכת דינמית של משיכה ודחיפה הדדית (Roberts, 2018). מתח מובנה מתקיים, לדוגמה, בין הערך "יעילות", המחייב במקרים מסוימים ריכוזיות והאחדת תהליכים, לבין הערך "גמישות", המדגיש את ההתאמה למצבים משתנים ואת הענקת האוטונומיה לדרגי השטח. בדומה, ייתכן מתח בין שאיפה לחדשנות, הכרוכה בנטילת סיכונים ובקבלת החלטות מהירה, לבין הערך "אחריותיות", המחייב בקרה קפדנית ותהליכי אישור מובנים (Bryson et al., 2014).

לפיכך המסגרת המוצעת לא בהכרח מניחה שיש לשאוף ל-100% בכל האינדיקטורים ובכל הערכים. במקום זה היא מציעה מסגרת מארגנת המאפשרת תעודך מודע ומנומק של ערכים מסוימים על פני אחרים בהתאם למציאות הייחודית של כל ארגון או מנגנון ממשל. עם זאת, חשוב להדגיש כי גמישות זו אינה בבחינת הצדקה להתעלמות מערכים בסיסיים או להפרה של עקרונות יסוד. ששת ערכי הליבה אינם ניתנים לווייתור, גם אם המשקל היחסי של האיכויות בתוכם עשוי להשתנות. ערכים כמו יושרה ושלטון החוק, לדוגמה, צריכים להישמר ברמה גבוהה בכל הנסיבות (Huberts, 2014), גם

אם ייתכן שינוי על פי הנסיבות בעוצמתן של איכויות אחרות דוגמת חדשנות או גמישות (בתוך הערך "מקצועיות").

מודולריות היישום של מפת המדדים

לנוכח המתחים הערכיים ושאלות הפרויקט המחקרי, מפת המדדים המוצעת כאן נבנתה כך שהיא תאפשר גמישות מסוימת ביישום שלה. המודל אינו מניח שכל ערך צריך להיות ממוקסם בכל עת ובכל הקשר. תחת זאת הוא מאפשר לקובעי מדיניות לתעדף במודע ערכים מסוימים בהתאם לנסיבות לצרכים הציבוריים המשתנים ולמאפיינים הייחודיים של הארגון או המנגנון הנמדד. חשוב להדגיש כי גמישות זו היא לא רק "פרצה" המאפשרת להתעלם מערכים מסוימים, אלא היא גם מסגרת קונספטואלית המכירה בכך שלעיתים ציון לא מיטבי באינדיקטור מסוים עשוי לשקף החלטה מודעת ומוצדקת. ואכן, הספרות האקדמית מדגישה את החשיבות של שקיפות ונימוק של החלטות התעדוף (Bryson et al., 2014; Jørgensen & Bozeman, 2007).

המודל המוצע בנוי אפוא בצורה מודולרית, בדומה לקוביות לגו, המאפשרת התאמה והרכבה מחדש על פי צרכים ויעדי מדיניות משתנים. מטפורת קוביות הלגו אינה מקרית; היא משקפת את הרעיון שערכי היסוד יציבים ומובנים (כמו קוביות הלגו עצמן), אך אופן ההתחברות שלהם והסידור שלהם זה לצד זה יכול להשתנות בהתאם להקשר ולצורך. כך למשל, בתקופת משבר או חירום ייתכן שיינתן משקל רב יותר לערכים "גמישות" ו"תגובה מהירה", ואילו בתקופות יציבות יתועדפו הערכים "שקיפות", "שיתוף" ו"הליכים מובנים". מערכות ציבוריות אפקטיביות מתאפיינות ביכולתן להתאים את האיזון בין ערכים ואת המינון שלהם בלי לוותר לחלוטין אף לא על אחד מהם (Christensen et al., 2016).

בהקשר זה חשוב להיזהר מתלות היתר במדידה עצמה, כדי שלא ייווצר מצב שהמיקוד במדדים יהפוך למטרה לעצמה במקום שהוא יתפקד ככלי עזר לשיפור הערך הציבורי (Frederickson et al., 2018). תופעה זו נצפתה ברפורמות שנעשו בשירות הציבורי ברחבי העולם, כאשר עצם השגת יעדי

המדידה הפכה לחשובה מן ההשפעה המהותית על איכות השירות. במקרים קיצוניים המצב יכול להגיע לכדי עשיית מניפולציות בנתונים והתמקדות בלעדית במה שקל למדוד. התוצאה במקרים כאלה היא היווצרות עיוותים ומצב שבמקום שהמדד ישמש מצפן, הוא הופך לנטל דיווחי (Bevan & Hood, 2002; Radin, 2006; Van Thiel & Leeuw, 2006). כדי להימנע מסכנות אלו יש לפתח אסטרטגיית יישום זהירה. אסטרטגיה כזו יכולה לכלול שילוב של הגופים הנמדדים בניהול המדידה, תיקוף פנימי וחיצוני מתמשך, עיגון בחקיקה או בהחלטות ממשלה כדי לתת תוקף למדידה, וכן פיתוח מגנונים תומכים שיהיו מסוגלים להעריך את טיב המדידה עצמה.

מתאוריה למעשה: צעדים להמשך

מחקר זה הוא נקודת פתיחה לתהליך מתמשך של פיתוח, שכלול ויישום מפת המדדים לטיוב השירות הציבורי בישראל. יש להדגיש כי המודל המוצג הוא טיוטה ראשונית לדיון ולא מוצר סופי ומושלם. תהליך העבודה כלל עד כה פיתוח מסגרת מושגית, הגדרת ערכים ואיכויות וגיבוש ראשוני של אינדיקטורים. נחוצים צעדים נוספים חשובים לפני שיהיה אפשר ליישם את המודל במלואו.

בכוונתנו להמשיך בתהליך ההיוועצות עם צוות החשיבה שלנו וגם לראיין בעלי תפקידים בכירים ומומחים לשיפור המסגרת המארגנת והאינדיקטורים שהוצעו והתאמתה לפרקטיקה של השירות הציבורי. נבהיר כי תהליך ההיוועצות לא נועד רק לשפר את המודל מבחינה טכנית, אלא גם ליצור מחויבות ותחושת בעלות משותפת בקרב בעלי העניין. יצירת קונצנזוס רחב סביב המודל היא קריטית להצלחתו לאורך זמן, בייחוד לנוכח האתגרים המערכתיים הקיימים בשירות הציבורי בישראל (גולשטיין-גלפרין וזכר-פלג, 2024).

לאחר שלב ההיוועצות והדיוק של המסגרת בכוונתנו ליישם את המודל. על פי הגישה האמפירית מבוססת-הראיות ולצורך בחינת ישימות המדידה יבוצע פיילוט לאיסוף נתונים ראשוני. פיילוט זה יכלול איסוף מידע למדגם

קטן של אינדיקטורים ומושאי מדידה (משרדים או מנגנוני ממשל) במטרה לבחון: (1) רגישות המדידה: האם האינדיקטורים וסולמות המדידה משקפים במלואו את מרחב האפשרויות במושא המדידה, והאם ישנם מבעים לערכים הנמדדים שהאינדיקטורים המוצעים אינם מצליחים לאמוד; (2) פערי נתונים: היכן ישנם פערים גדולים בזמינות הנתונים, ואילו סוגי מידע לא נאספים כיום באופן שיטתי; (3) ישימות המדידה: אילו שיתופי פעולה יש ליצור עם הממשלה כדי לאפשר קבלת נתונים לצורך מדידה מלאה, ומהם הצעדים הנדרשים כדי לאפשר את המדידה המלאה של המסגרת המוצעת.

הפיילוט יאפשר לזהות את הצורך, אם יהיה כזה, בתיקון אינדיקטורים, בשינוי סולמות מדידה או בפיתוח מקורות מידע חדשים. אחרי שלב איסוף הנתונים של הפיילוט הראשון נבצע גם כיוול של סולמות המדידה, כלומר התאמת סולמות המדידה והמשקלות היחסיים של האינדיקטורים השונים. בשלב הזה גם נגבש המלצות מדיניות מקיפות בעניין החשיבות של איסוף ועדכון נתונים על השירות הציבורי וכן המלצות להקמת מערכות מידע ולפיתוח מתודולוגיות לטיפול בנתונים חסרים ובהיבטים שקשורים לשקיפות ולגישות של מאגרי נתונים ממשלתיים.

בשלבים עתידיים אפשר יהיה לעבור להרחבה של המדד – למשל, הרחבת הטווח משירות המדינה אל גופים ורשויות אחרים במגזר הציבורי – או לכלול סוג מדדים נוספים שנעדרו ממסמך זה, כגון מדדי תוצאות של השירות הציבורי.

לקראת שירות ציבורי מיטיב: סיכום

קודם שנפליג לצעדים הבאים במפת המדדים חשוב לסכם את הلمידה ואת המסגרת שכבר גיבשנו. **מפת המדדים לטיוב השירות הציבורי בישראל מציעה, לראשונה, מסגרת מקיפה ושיטתית להערכה ולמדידה של איכות השירות הציבורי.** המסגרת המוצעת משלבת בין תפיסה נורמטיבית מבוססת ערכים לבין גישה פרגמטית ויישומית ומספקת כלי שיכול לשמש הן למדידה והערכה והן כמצפן להכוונת מאמצי שיפור ורפורמות אפשריים. כפי שהודגש

לאורך המסמך, מפת המדדים אינה מציעה פתרון קסם או תבנית נוקשה. תחת זאת היא מספקת מסגרת מארגנת לדיון ולחשיבה על מהות השירות הציבורי האיכותי ועל הדרכים למדוד ולקדם אותו. הגמישות המובנית במודל, המאפשרת תעדוף ערכים שונים בהתאם לנסיבות ולצרכים משתנים, היא אחד מיתרונותיו העיקריים.

המסע לטיוב השירות הציבורי בישראל הוא מסע ארוך. חיזוק השירות הציבורי מצריך לא רק זיהוי של האתגרים המערכתיים והקשיים, אלא גם יצירת מצפן ברור לכיוון של צמיחה וחיזוק מערכתי. בעולם של שינויים תכופים ואי־ודאות, חשיבותו של מצפן כזה רק מתחזקת, משום שיש בכוחו לאפשר התחדשות והתאמה לצרכים המשתנים של החברה הישראלית. זהו מסע רב משתתפים המחייב שותפויות, סבלנות והתמדה. ואף על פי כן, כפי שלימדנו ד"ר סוס – "אם יוצאים, מגיעים למקומות נפלאים".

מפת המדדים לטיוב השירות הציבורי מציעה את המצפן הזה – כלי שמאפשר ניווט משותף, הגדרת כיוון ברור, מדידה שיטתית של הפער בין המצוי לרצוי, ולאורך זמן גם אפשרות לעקוב אחר שינויים ושיפורים. המפה נועדה לא רק להצביע על יעדים, אלא גם להזמין מגוון רחב של שותפים לחבור יחד למאמץ המשותף – החל בקובעי מדיניות ומנהלים בשירות הציבורי, עבור בארגוני חברה אזרחית וחוקרים וכלה בהאזרחים עצמם. בסופו של דבר, השאיפה היא שמפת המדדים המוצעת כאן תשמש קטליזטור לחיזוק המרקם המוסדי של ישראל ותקדם את המטרה המשותפת: קיומו של שירות ציבורי איכותי, מקצועי, מחובר לצורכי האזרחים, יעיל ומועיל.

הערכים במפת המדדים: סקירת ספרות

מקצועיות

מקצועיות היא יסוד מרכזי בתפקודו התקין של השירות הציבורי המודרני. היא משקפת את מחויבותו של הארגון הציבורי לפעול על בסיס ידע, כישורים, נהלים ואתיקה מקצועית (Moshier, 1968; OECD, 2020a). מקצועיות היא לא תכונה אישית בלבד, אלא היא גם תפיסה מערכתית שמשולבים בה איכות כוח האדם, תרבות ארגונית, מבנים ותהליכים תומכים וכן יכולת להסתגל לשינויים (European Commission, 2013; Stillman, 2017b). מחקרים מצביעים על קשר הדוק בין רמת המקצועיות בשירות הציבורי לבין האפקטיביות של המדיניות הציבורית, האמון הציבורי במוסדות ועמידותם של ארגונים ציבוריים בעיתות משבר (United Nations, 2022; Vinarski-Peretz & Kidron, 2023).

במדינות דמוקרטיות רבות, מקצועיות מזוהה עם עקרונות יסוד כמו גיוס על בסיס כישורים (merit-based recruitment), שיטות ניהול מבוססות-ראיות, קבלת החלטות עניינית, הטמעת חדשנות טכנולוגית ותפקוד גמיש וסתגלני (OECD, 2017b). בהתאם לכך, כדי לבחון בשיטתיות את הערך "מקצועיות", פיצלנו אותו לארבעה ממדים משלימים: תשתית ארגונית ואנושית, ענייניות, חדשנות ודיגיטציה, גמישות.

תשתית ארגונית ואנושית

אחד היסודות המרכזיים במקצועיות בשירות הציבורי הוא קיומה של תשתית ארגונית איתנה, הן בהיבט האנושי והן בהיבט התהליכי. תשתית אנושית משמעה העסקת כוח אדם מיומן בעל כישורים ההולמים את דרישות התפקיד: ידע מקצועי, הכשרה רלוונטית וניסיון מעשי בתחום (Moshier, 1968). מומחיות וידע יישומי נחשבים לאבן יסוד בהגדרת הפרופסיה בשירות הציבורי, והשירות הציבורי המודרני מתאפיין בשיעור גבוה של אנשי מקצוע מומחים במגוון תחומים, בדגש מתמשך על הכשרה, התמקצעות ופיתוח

ההון האנושי (Perry & Wise, 1990; Stillman, 2017b). רכיב חשוב בעניין זה הוא מתן משקל רב למינויים מקצועיים. נציבות שירות המדינה וחקיקה נלווית מעגנות הליכי גיוס וקידום המבוססים על כישורים במטרה למנוע מינויים משיקולים פוליטיים בלבד. ספרות המחקר וביקורות מדיניות גורסות כי שאלת האיזון בין מינויים פוליטיים למינויים מקצועיים היא אתגר מקצועי ומתמשך.

לצד ההון האנושי, מקצועיות מחייבת גם קיום של תשתית ארגונית פורמלית יציבה וברורה: נהלים מוגדרים, תהליכי עבודה סדורים, שגרות עבודה יעילות, ידע ארגוני שנשמר ומנוהל לאורך זמן ומערכות אפקטיביות לחלוקת סמכויות, למדידה ולבקרה (Mintzberg, 1979; OECD, 2019a). תשתית זו מאפשרת לממש באופן עקבי את מומחיות העובדים בד בבד עם הווידוא שהביצוע של משימות הארגון ייעשה באופן מבוקר ויעיל. ארגונים ציבוריים מקצועיים מבוססים על מערכות בירוקרטיות מריטוקרטיות, כלומר על גיוס וקידום על פי כישורים, על הכשרה מקצועית מתמשכת ועל קודים מקצועיים וסטנדרטים אתיים המחזקים את ההתנהלות המקצועית (Perry & Wise, 1990; Stillman, 2017b).

עניינות

ממד חשוב נוסף של מקצועיות השירות הציבורי הוא קבלת החלטות עניינית ואובייקטיבית. משמעותה של ענייניות היא שההכרעות שמתקבלות בארגון והתנהלותו מתבססות על עובדות, על ידע מקצועי ועל שיקולים רלוונטיים בלבד, תוך מניעת הטיות משיקולים פוליטיים, אישיים או זרים (Moshier, 1968; Stillman, 2017b). הרעיון של כשירות ניטרלית (neutral competence) הוא עקרון יסוד בשירות הציבורי המקצועי במדינות דמוקרטיות. מדובר בחיובם של עובדי ציבור לפעול באופן מקצועי ובלתי תלוי ולספק למקבלי ההחלטות ניתוח והמלצות נטולי פניות (Aberbach & Rockman, 1994).

הענייניות מחייבת התמקדות בעובדות, בבדיקת נתונים ובניתוח מאוזן של החלופות הקיימות אגב מתן משקל ראוי לכל שיקול מקצועי רלוונטי (למשל – יעילות, כלכליות, צדק, שוויון) והימנעות מכל שיקול זר או אינטרס פרטי (Aberbach & Rockman, 1994; Simon, 1997). ענייניות

מבטיחה שהארגון הציבורי יתפקד כמנגנון אמין המבוסס על מומחיות וידע אובייקטיבי, ולא ככלי המשרת אינטרסים פוליטיים או אישיים צרים.

דיגיטציה

דיגיטציה בשירות הציבורי מתייחסת להטמעתן ולשימושן של טכנולוגיות דיגיטליות מתקדמות בפעילות הממשלתית. ארגון ציבורי מקצועי נדרש לאמץ טכנולוגיות מידע ותקשוב הן לשיפור תהליכים פנים-ארגוניים והן להנגשת השירותים הציבוריים באופן יעיל וזמין יותר. ממשלות המאמצות כלים דיגיטליים מצליחות להגביר את נגישות השירות ולהגיב טוב יותר למשברים, כפי שאכן קרה במהלך מגפת הקורונה, שבה כ-90% מהמדינות הקימו פורטלים ייעודיים שהבטיחו את ההמשכיות בשירות הציבורי (United Nations, 2022).

ארגון ה-OECD מגדיר ממשל דיגיטלי כתחום העוסק בפיתוח וביישום של אסטרטגיות דיגיטליות שמטרתן לשפר את הקשר בין ממשלות לאזרחים ולעסקים (OECD, 2023). לפי גישה זו, טכנולוגיה היא לא רק אמצעי טכני לשיפור היעילות של השירות הציבורי, אלא גם כלי אסטרטגי המאפשר לממשלות להיות פתוחות ושקופות יותר ולשפר את יכולתן להגיב במהירות לשינויים בסביבה הפוליטית, הכלכלית והחברתית (Janowski, 2015).

התפיסה העכשווית של דיגיטציה כוללת פיתוח תשתיות תקשורת מתקדמות, כמו קישוריות פס רחב, הנחשבת לתשתית קריטית להצלחת הטרנספורמציה הדיגיטלית (Margetts & Dunleavy, 2013). בנוסף, דיגיטציה נשענת על ניהול יעיל של נתונים ותזרימי מידע כך שארגונים ציבוריים נדרשים לפתח יכולות מתקדמות של איסוף, ניתוח, שיתוף ואבטחת מידע כחלק בלתי נפרד מן הטרנספורמציה הדיגיטלית (Misuraca & Viscusi, 2015; Plesner & Justesen, 2022). לפיכך אבטחה דיגיטלית ובטיחות ברשת הן חלק בלתי נפרד מדיגיטציה אפקטיבית, בייחוד לנוכח האתגרים הגוברים בשל האיומים הדיגיטליים על מערכות ממשלתיות (European Commission, 2016).

בשנים האחרונות הדיגיטציה מתבטאת גם בשילובן של טכנולוגיות מתפתחות כמו בינה מלאכותית ואוטומציה, המאפשרות ייעול ממשי בשירות הציבורי,

שיפור איכותו והתאמתו לצורכי הציבור (Di Giulio & Vecchi, 2023);
(Misuraca & Viscusi, 2015).

חדשנות

חדשנות בשירות הציבורי קשורה בפיתוח שירותים ציבוריים חדשים ובשיפור מתמיד של שירותים קיימים במטרה לתת מענה מיטבי לצרכים המשתנים של הציבור ולהגביר את יכולתו של השירות הציבורי להתמודד עם אתגרים חברתיים וכלכליים מורכבים (OECD, 2019a). חדשנות היא לא רק אימוץ של טכנולוגיות חדשות, אלא גם שינוי ממשי בתפיסות, בשיטות העבודה ובאסטרטגיות הניהול (גולשטיין-גלפרין וליבנה, בהכנה). היא כוללת הטמעת פריגמות חדשות ודרכי חשיבה יצירתיות לגבי תפקידו של השירות הציבורי, מטרותיו ודרכי פעולתו, והיא מחייבת פתיחות לשינוי, ליסווי וללמידה ארגונית מתמשכת (Edison et al., 2013; OECD, 2019a).

ספרות החדשנות בשירות הציבורי מזהה ארבעה סוגי חדשנות: האחת, **חדשנות בשירותים** (service innovation), המתמקדת בפיתוח שירותים חדשים לאזרחים או בשיפור שירותים קיימים כדי שיהיו נגישים, יעילים ומותאמים יותר לציבור; השנייה, **חדשנות בתהליכים** (process innovation), שעניינה שיפור תהליכים פנימיים בארגון, לדוגמה באמצעות דיגיטציה או אוטומציה (גולשטיין-גלפרין ואחרות, 2023; Edison et al., 2013); השלישית, **חדשנות ארגונית וניהולית** (organizational innovation), הכוללת שינוי של מבנים ארגוניים, מערכות ניהול ונהלים וכן יצירת תרבות ארגונית המעודדת יוזמה ויצירתיות; והרביעית, **חדשנות מושגית** (conceptual innovation), העוסקת ביצירת מסגרות חשיבה חדשות לתפקידי הממשלה והמדיניות הציבורית ובזיהוי הזדמנויות חדשות לפתרון בעיות ציבוריות (OECD, 2019b).

חדשנות תלויה במידה רבה בתרבות ארגונית המעודדת ניסוי, סובלנות לכישלונות ולמידה מתמדת. ארגונים ציבוריים מקצועיים תומכים ביצירת אקלים ארגוני המעודד עובדים ליזום שיפורים, להציע רעיונות מקוריים ולהטמיע פתרונות חדשניים (De Vries et al., 2016; Edison et al., 2013). בנוסף, חדשנות ציבורית מוצלחת נשענת על שיתוף פעולה בין-משרדי ועם הציבור, שכן חדשנות יעילה מחייבת הבנה עמוקה של צרכים ואתגרים בשטח

(OECD, 2019b; Torfing, 2019). לפיכך מקצועיות וחדשנות קשורות זו בזו. כלומר, ארגון ציבורי מקצועי הוא ארגון חדשני המסוגל להגיב במהירות ובאופן יצירתי לשוניים ולאתגרים חדשים.

גמישות

גמישות היא נדבך הכרחי במקצועיות של ארגון ציבורי; ארגון שהוא באמת מקצועי הוא ארגון שהוא לא רק בעל ידע ומומחיות, אלא גם מסוגל להתאים את עצמו במהירות וביעילות למציאות המשתנה, בפרט לנוכח משברים כגון מלחמה, מגפה או אירועים כלכליים חריגים (Ansell et al., 2021; OECD, 2019a). בעולם המתאפיין בתנודתיות רבה ובאירועים לא צפויים, ארגון ציבורי נדרש לגלות יכולת הסתגלות מהירה – לא רק בשיטות הפעולה ובסדרי העדיפויות שלו, אלא גם בדפוסי החשיבה שלו ובתהליכי קבלת ההחלטות שלו וכן באופן שבו העובדים והמנהלים מתפקדים ומגיבים לאתגרים חדשים (Stillman, 2017b).

חשיבותה של הגמישות בולטת במיוחד בהתמודדות עם משברים גלובליים כמו מגפת הקורונה. בתקופה זו, ארגונים ציבוריים שהפגינו רמה גבוהה של גמישות הצליחו לעבור במהירות לעבודה מקוונת, להתאים שירותים חיוניים ולהמשיך לפעול ברציפות תחת מגבלות משתנות (United Nations, 2022). ארגונים גמישים הם אלו המשלבים זריזות ארגונית (agility), למידה מתמשכת ומוכנות מראש לאירועים בלתי צפויים, מה שמאפשר להם להגיב ביעילות למצבי משבר ולהתאושש מהם מהר יותר (Ansell et al., 2021).

משברים ביטחוניים או מלחמות, כמו גם משברים כלכליים, דורשים מהארגון הציבורי להיות מסוגל לבצע שינויים מהירים על פי סדרי עדיפויות, להקצות מחדש כוח אדם ומשאבים ולקבל החלטות בזמן אמת לנוכח התפתחויות לא צפויות (Christensen et al., 2016; OECD, 2019b). גמישות ארגונית מתבטאת לא רק בתגובה הראשונית למשבר, אלא גם ביכולתו של הארגון להתאושש (resilience) במהירות אגב צמצום הפגיעה בשירותים לאזרח וחזרה מהירה לתפקוד מלא (Duit, 2016).

גמישות אפקטיבית תלויה גם בקיומה של תרבות ארגונית המעודדת למידה, פתיחות וביקורת עצמית מתמדת. ארגונים המתאפיינים בגמישות יוצרים סביבה שבה העובדים והנהלה מוכנים לאמץ רעיונות חדשים, ללמוד מכישלונות והצלחות ולקדם תקשורת פתוחה וביזור סמכויות במידה המאפשרת תגובה זריזה ויעילה (Christensen et al., 2016; Stillman, 2017b). כך, שילוב של יציבות וחדשנות מאפשר לארגון לפעול מתוך בסיס ידע קבוע וברור, בד בבד עם יכולת להתאים ולשנות אותו במהירות לנוכח נסיבות משתנות (Ansell et al., 2021).

חשיבה לטווח ארוך

חשיבה לטווח ארוך מתייחסת ליכולת של ארגוני ממשל להביא בחשבון את השלכות החלטותיהם מעבר לטווח הזמן המיידי ולהתמקד בהשגת מטרות ציבוריות ארוכות טווח. תפיסה זו היא חלק בלתי נפרד מן ההבנה של מהי מקצועיות בשירות הציבורי, הנדרשת בעיקר במשרדי ממשלה שבהם מתקבלות החלטות בעלות השפעה מתמשכת. Mosher (1968) עמד על החשיבות הגוברת של שירות ציבורי המבוסס על מומחיות, אחריות מקצועית ושיקול דעת עצמאי, תהליך שהוא תיאר כמעבר ל"שירות ציבורי מקצועי". לשיטתו, הלגיטימציה של עובדי הציבור נובעת מהכשרתם ומיכולתם המקצועית, ולא ממינוי פוליטי או ייצוגי. שירות ציבורי כזה מחייב ראייה מערכתית ארוכת טווח, שמבוססת על ניתוח מושכל של בעיות ציבוריות ולא על תגובה מיידיה ללחצים רגעיים (על כך ראו גם אצל Stillman, 2017b).

הצורך בחשיבה ארוכת טווח ניכר במיוחד בתחום של תכנון אסטרטגי. מחקרים אמפיריים מצאו כי משרדי ממשלה וארגונים ציבוריים שאימצו מנגנוני תכנון רב-שנתי נהנים מיכולת גבוהה יותר ליישם מטרות ציבוריות לאורך זמן תוך שמירה על עקביות במדיניות גם כאשר ממשלות מתחלפות או תנאים כלכליים משתנים (Poister & Streib, 2005). מחקרים מראים שניתוח התוכן של אסטרטגיות בארגונים ציבוריים (כלומר, עוצמת הדגש על יעדים ארוכי טווח) קשור קשר מובהק לביצועים הארגוניים הלכה למעשה. ממצאים אלו תומכים בתפיסה הגורסת כי תכנון ציבורי אפקטיבי מחייב

לא רק קביעת מטרות ארגוניות, אלא גם התמקדות בעקביות לאורך זמן ובקוהרנטיות לאורך זמן (Andrews et al., 2009).

גם ברמה הנורמטיבית, חשיבה ארוכת טווח נחשבת אבן יסוד של ממשל תקין. יש חשיבות עצומה למעבר מממשל תגובתי לממשל מונע, כזה שפועל לצמצם בעיות בטרם יתפתחו. ממשלים שעובדים נכון יותר ועולים פחות ("governments that work better and cost less") הם הממשלים שמכוונים לטווח הארוך ומשקיעים במניעה ובתשתיות ולא רק ב"כיבוי שרפות" (Osborne & Gaebler, 1992).

לבסוף, חשיבה קצרת טווח עלולה לגרום למדיניות ציבורית המזניחה בעיות מתמשכות, דוגמת שינויי אקלים, בריאות הציבור וסיכונים מערכתיים. על הממשלות לפתח כלים מוסדיים שיחייבו מבט בין-דורי, כלומר חשיבה שמכירה בצרכים של הדורות הבאים כחלק בלתי נפרד מקבלת ההחלטות (Wilson et al., 2023).

טוהר מידות

טוהר מידות הוא ערך בסיסי בחיים הציבוריים והפרטיים, וייעודו להנחות את ההתנהלות של יחידים וארגונים בהתאם לערכים מוסריים. הערך "טוהר מידות" אינו נוגע רק להיבט פנימי של החלטות אישיות אלא גם לתהליכים ולעקרונות שמנחים את פעילותם של מוסדות ציבוריים ופרטיים. הוא מתבטא בקיום עקרונות של יושר, כבוד ונאמנות, והוא משפיע על צורת ההתקשרות בין בני אדם ועל אופני פעולתם בסביבות עבודה ובקהילות; כשיש חוקים וסטנדרטים מחייבים בתחום טוהר המידות, אנשים מרגישים בטוחים יותר לעבוד יחד ולשתף פעולה ביניהם, והדבר יוצר סביבה שבה אנשים חשים אמון וביטחון איש ברעהו (Brown & Treviño, 2006).

טוהר מידות בשירות הציבורי הוא רכיב חיוני להבטחת האמון של הציבור במוסדות המדינה ובתהליכי קבלת ההחלטות. הוא בא לידי ביטוי בשלושה ממדים עיקריים: יושרה, מניעת שחיתות ושלטון החוק. כאשר נציגי הציבור פועלים בהתאם לעקרונות אלו, הם משדרים מסרים של יושר ונאמנות לאינטרסים של הקהילה (Vigoda, 2002). טוהר מידות תורם ליצירת סביבה

שבה האזרחים מעריכים את המחויבות של השירות הציבורי לפעול לפי ערכים מוסריים באופן שמחזק את הדימוי הציבורי של המוסדות ומקדם דינמיקה חיובית בין הממשלה לאזרחים (Peters & Pierre, 2004). הדבר מגביר את אמון הציבור במוסדות ומקדם תחושת ערבות הדדית וחוסן חברתי (Shapiro, 2005). שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי משפיעה גם על יכולתו של הארגון למשוך אליו כוח אדם איכותי ואף לשמר אותו (Borraz & John, 2004). כל אלה תורמים לשיפור האפקטיביות של השירות הציבורי בכלל.

יושרה

יושרה, או היעדר משוא פנים, היא המאפיין החשוב ביותר של מוסדות ממשלתיים (Rothstein & Teorell, 2008). באנלוגיה לשוויון פוליטי כנורמה הבסיסית העומדת בבסיס המערכת הפוליטית (Dahl, 2008), יושרה היא נורמה התואמת את העיקרון הנורמטיבי של התייחסות שווה לכלל הציבור בדאגה ובכבוד. מלבד טיעון נורמטיבי בעד יושרה, העניין הגובר בערך זה במסגרת של פיתוח ממשל מטיב קורה בהשפעת ראיות אמפיריות התומכות בקשר שבין השמירה על יושרה לבין התפתחות חברתית וכלכלית (Teorell, 2009).

יושרה במינהל הציבורי פירושה הן יחס חסר פניות לאזרחים והן שעובדי מדינה יכולים להתנהג ולקבל החלטות ללא השפעת מפלגה פוליטית כלשהי (Aucoin, 2012). הגדרה דומה היא זו הגורסת כי "[בעת] יישום חוקים ומדיניות, פקיד ממשלתי לא יביא בחשבון שום דבר בנוגע לאזרח או לתיק [שהוא עוסק בו] שלא נקבע מראש במדיניות או בחוק" (Rothstein & Teorell, 2008, p. 170). מכיוון שיושרה מחייבת את עובדי המדינה לפעול בהתאם לנורמות קשירות, אגב שמירה על כללים חסרי פניות ואישיים, ומכיוון שהיא מבטיחה לאזרחים שהכללים והציפיות לשירותים ציבוריים יהיו שקופים וישימים שווה בשווה לכולם כפי שנקבע בחוקים ובתקנות, היא משפרת את איכות השירות הציבורי הן עבור האזרחים והן עבור עובדי המדינה (Suzuki & Demircioglu, 2021).

מניעת שחיתות

מניעת שחיתות כממד שני של טוהר המידות בשירות הציבורי נחשבת אחד הרכיבים העיקריים להבטחת יושרה בתהליכי קבלת החלטות. שחיתות נתפסת כהפרה שיטתית של יושרה בקרב בעלי תפקיד ציבורי משום שהללו שואפים להשיג רווח פרטי באמצעותה (Kurer, 2005). כלומר, שחיתות היא כלי שקובע כיצד הציבור תופס את פקידי הציבור (Rothstein & Teorell, 2008).

כאשר פקידי ציבור נתפסים כמושחתים, האזרחים מאבדים אמון במוסדות וביכולתה של המדינה לפעול על פי החוק, והדבר מוביל למעגל קסמים של שחיתות וחשדנות. לכן מניעת שחיתות היא חיונית להבטחת האמון הציבורי במוסדות המדינה ולחיזוק הערכים של יושרה וחוסר פניות. שירות ציבורי המקבע סטנדרטים אלו תורם ליצירת הון חברתי ולצמיחה כלכלית, ובכך הוא מסייע ליצירת חברה שבה האמון וההבנה ההדדית בין הפרטים למוסדות המדינה הם הקרקע שעליה הם יכולים להתפתח (Brown & Treviño, 2006; Peters & Pierre, 2004; Vigoda, 2002).

אתיקה

אתיקה, כתפיסה, מנסה להשיב על השאלה מהם עקרונות המוסר והערכים המנחים את ההתנהלות האנושית, הן במצבים פרטיים והן במצבים ציבוריים. אתיקה עוסקת בשאלות מהותיות של מהו "טוב" ומהו "רע", והיא משמשת מצפן לקביעת דרכי פעולה ראויות בחברה. עקרונות אתיים כגון יושר, כבוד והוגנות הם ממדים מכוננים ליצירת סביבה שמתקיימים בה אמון ושיתוף פעולה בין אנשים, ובכך הם תורמים לשיפור איכות החיים הקהילתיים (Rest, 1986). כאשר פרטים וארגונים פועלים בהתאם לעקרונות אלה, הם מסייעים בבניית חברה מוסרית איתנה, בדגש על פיתוח חברתי ועל אחריות קולקטיבית (Dawkins, 2004).

האתיקה בשירות הציבורי היא תנאי הכרחי לשמירה על יושר ושקיפות בכל הנוגע לתהליכי קבלת החלטות. במדינות שונות, גופים ציבוריים מאמצים אתיקה מקצועית ואחריות ציבורית במטרה לשמור על אמון האזרחים

במוסדות השלטון (Vigoda, 2002). כאשר נציגי הציבור פועלים לפי עקרונות אתיים, הם מחזקים את תחושת הביטחון בחברה שבה הם פועלים ותורמים ליציבות ערכי הדמוקרטיה בה (Jenkins, 2008). בתוך כך, מניעת שחיתות ויושרה הן רכיבי יסוד באתיקה בשירות הציבורי, שכן הן מבטיחות שהתהליכים הפוליטיים ינוהלו בהוגנות ובשוויון. סביבה שכזאת תורמת רבות לקידום ההתפתחות של החברה כולה ומסייעת בהגברת האמון הציבורי במוסדות השלטון ובחיזוק הקשרים החברתיים (Peters & Pierre, 2004).

שירותיות

שירותיות היא ערך יסוד בממשל ציבורי מודרני ובמערכות ממשל מוכוונות־אזרח. ערך השירותיות מבטא את מחויבותו של השירות הציבורי לספק שירותים איכותיים, מותאמים ונגישים לאזרחים. רמת השירותיות נחשבת לאחד המדדים לאיכותו של ממשל תקין, ולפיכך גם לאמון הציבור במוסדותיו. בהתאם לכך, דוחות המדידה של איכות השירות הציבורי בישראל מדגישים את הקשר ההדוק בין איכות השירות לבין אמון הציבור. כלומר, ככל שחוויית השירות נתפסת כנגישה, מותאמת ומכבדת יותר, כך מתחזק האמון הציבורי במוסדות המדינה (יחידת שיפור השירות הממשלתי לציבור, 2020).

ערך השירותיות בשירות הציבורי מתפרש על פני ארבעה ממדים משלימים: התאמה לצורכי הציבור, יעילות, פשטות ונגישות. אלו ערכים נפרדים, אבל הם רכיבים חיוניים לצורך בניית ממשל מודרני, אפקטיבי וממוקד באזרח (World Bank, 2018). לפיכך שירותיות היא לא רק אמצעי למתן שירות טוב יותר, אלא היא גם מייצגת תפיסת עולם ניהולית ודמוקרטית רחבה יותר, הרואה באזרח שותף פעיל ולגיטימי שראוי להקשבה, להנגשה ולכבוד (Osborne et al., 2013).

התאמה לצורכי הציבור

התאמת השירותים לצורכי הציבור היא נדבך מרכזי בתפיסת השירותיות. היא מתייחסת לתכנון ולאספקת שירותים על בסיס הבנה מעמיקה של מאפייני המשתמשים, צורכיהם והעדפותיהם (Osborne & Gaebler, 1992). בספרות

המקצועית מתואר ממד זה לעיתים כ"ממשל מוכוון-אזרח" (citizen-centric governance), תיאור המדגיש את החשיבות שבהצבת האזרח במרכז תהליך העיצוב וקבלת ההחלטות, לא רק כצרכן אלא גם כשותף (OECD, 2022; World Bank, 2018). רפורמות הניהול הציבורי החדש של שנות התשעים של המאה ה-20 קידמו את רעיון "הממשל המונחה-לקוח" (customer-oriented government), שבמסגרתו הועתקו עקרונות מן העולם העסקי לעולם השירות הציבורי. לפי זה, האזרח נתפס כ"לקוח" שיש להתאים לו שירותים יעילים, מהירים ונוחים (Osborne & Gaebler, 1992).

ספרות עדכנית מדגישה את התרומה של עיצוב שירות ממוקד-משתמש לשביעות רצון האזרח ולתפיסת איכות השירות. לפי גישות כמו co-production, מעורבותו של האזרח בעיצוב השירות היא לא רק טקטיקה לשיפור קבלת השירות אלא גם אסטרטגיה ליצירת שירות מותאם באמת (Bovaird & Loeffler, 2012). ארגון ה-OECD מציע עקרונות פעולה לעיצוב שירותים ציבוריים דיגיטליים אגב התמקדות בצורכי המשתמשים – החל באיסוף נתונים איכותניים על הצרכים וכלה בהטמעת ממשקים מותאמים תרבותית ושפתית (OECD, 2020a).

יעילות

יעילות היא ממד יסוד נוסף של שירותיות. עיקרה: יכולתו של השירות הציבורי לספק שירותים באפקטיביות מתוך שימוש סביר בזמן ובמשאבים. בעידן הממשל המודרני, יעילות נחשבת לא רק ערך לעצמו, אלא גם אמצעי חיוני לשימוש ראוי בכספי ציבור ולהשגת תוצאות מיטביות (United Nations, 2015). רפורמות הניהול הציבורי החדש מדגישות את הצורך ב"לעשות יותר עם פחות" באמצעות שיטות ניהול מעולם העסקים, מדידת ביצועים והענקת תמריצים לארגונים ולעובדים (Hood, 1991).

מחקרים מלמדים על קשר בין תפיסת יעילות לבין אופן הציבור (Bouckaert & Van de Walle, 2003) ומדגישים את האיזון הנדרש בין יעילות לבין ערכים ציבוריים אחרים, כמו שוויון, שקיפות והוגנות, שעלולים להיפגע במקרים של יעילות יתר (Pollitt & Dan, 2013).

פשטות

פשטות בתהליכים ובממשקי השירות היא רכיב חיוני נוסף בשירותיות. משמעותה שירותים ברורים, נגישים ונטולי בירוקרטיה מיותרת. עודף נהלים, טפסים מסורבלים ודרישות לא נחוצות זוהו כגורמים בולטים לתסכול ציבורי ואף להימנעות מקבלת שירות (Bozeman, 2000).

מחקרים עדכניים מתארים את הנטל האדמיניסטרטיבי (administrative burden) כסדרה של חסמים שמכבידים על הציבור – למן מילוי טפסים מורכבים ועד לאי־בהירות בשלב הפנייה לשירות (Moynehan et al., 2015). ממשלות רבות פועלות כיום לצמצום נטל זה באמצעות רגולציה חכמה, משרדים משולבים (one-stop shops), טפסים מקוצרים ושימוש בשפה נגישה וברורה (OECD, 2022).

השירות הדיגיטלי נתפס ככלי חשוב בפישוט תהליכים, ואולם יש לזכור שדיגיטציה לבדה אינה מספקת; אם התהליך הבסיסי מסורבל, גם גרסה מקוונת לא תהפוך אותו לפשוט. לשם כך נדרש עיצוב שירות מחדש (re-engineering) מתוך חשיבה ממוקדת־משתמש (World Bank, 2021).

נגישות

נגישות פירושה שהממשלה פועלת להבטיח שלכל אדם, ללא תלות במעמד, בשפה, ביכולת או במיקום, תהיה גישה שווה לשירותים הציבוריים. לפי דוח הבנק העולמי, נגישות נרחבת היא לא רק עניין טכני אלא גם ביטוי לצדק חברתי ולממשל שוויוני (World Bank, 2018). בדוח מדידת איכות השירות הממשלתי בישראל (2023) נמצא כי "שירות נגיש" קיבל את הציון הגבוה ביותר מכל ערכי השירות, אך צוינו פערים גדולים, למשל היעדר תמיכה מספקת לאנשים עם מוגבלות (יחידת שיפור השירות הממשלתי לציבור, 2023).

עקרון הנגישות כולל היבטים פיזיים, טכנולוגיים, לשוניים ותרבותיים. בעידן הדיגיטלי מתחזק החשש מפני "הפער הדיגיטלי" (digital divide), המחייב ממשלות לפעול באופן יזום להנגשה דיגיטלית ולאפשר חלופות למי שאינם

בעלי מיומנויות או גישה לטכנולוגיה (OECD, 2022). נגישות אפקטיבית מחייבת תכנון שירותים שיאפשרו לכלל הקבוצות באוכלוסייה – ובכלל זה אוכלוסיות מוחלשות – להבין, לגשת ולממש את זכויותיהן באופן שוויוני, פשוט וזמין.

אחריות

אחריותיות (accountability), או אחריות דיווח, היא אבן יסוד בממשל דמוקרטי תקין. היא משקפת את המחויבות של יחידים וארגונים בממשלה לדווח על פעולותיהם ולהישפט על פי תוצאותיהם. המטרה היא להבטיח שהחלטות שתקבלנה באופן שקוף, הוגן ואפקטיבי ומתוך שמירה על אמון הציבור והקפדה על סטנדרטים מקצועיים ואתיים (Bovens, 2007). עם עקרון האחריותיות נמנים מושגי הדיווח השקוף, הבקרה העצמאית והיכולת להעריך את ביצועי הארגון או היחידים בד בבד עם מתן דין וחשבון על פעולותיהם (Mulgan, 2000).

ערך האחריותיות בשירות הציבורי מתפרש על פני שלושה ממדים משלימים: אחריות, שקיפות וביקורת. בהקשרי השירות הציבורי, לאחריותיות תפקיד מכריע בהבטחת אמון הציבור ותקינות הפעילות של משרדי הממשלה, שכן השירות הציבורי מופקד על ניהול משאבים ציבוריים ועל קבלת החלטות המשפיעים במישרין על חיי האזרחים. לכן חשוב שפעילותו של השירות הציבורי תהיה שקופה ונתונה לפיקוח ולביקורת (Hood & Heald, 2006). משכך, אחריותיות לא רק מחזקת את אמון הציבור במוסדות המדינה אלא גם מסייעת לשפר את השירותים הניתנים לציבור ולייעלם על ידי זיהוי תחומים שנדרש בהם תיקון או שיפור (Romzek & Dubnick, 2018).

אחריות

השאיפה של הציבור לאחריות (responsibility) בשירות הציבורי כממד ראשון של אחריותיות מתעוררת תכופות במדינות דמוקרטיות, כשהן אנשי ציבור והן מומחים חלוקים סביב השאלות מהי התנהגות לא אחראית, מי צריך לשאת באשמה במקרים מסוימים ואיזה עונש יש לשלם על התנהגות

לא הולמת (Kuye & Mafunisa, 2003). אחריות ציבורית אינה מוסדרת על ידי כלל משפטי ואינה מעוגנת בחוק. "אחריות ציבורית כוללת אפוא את כל המעשים שבנוגע להם אפשר לומר כך לא יעשה במקומותינו" (קרמניצר ובלאנדר, 2022, עמ' 217).

אצל Friedrich ו-Finer אנחנו נחשפים לדיון המסורתי במושג אחריות סביב השאלה כיצד לשמר ולקדם התנהלות אחראית של השירות הציבורי. Friedrich מדגיש את הצורך בידע אנושי של עובדי הציבור לשם פיתוח של מנגנון ויסות עצמי (Friedrich, 1935, pp. 3-7), ואילו Finer ממסגר אחריות כך שאדם מסוים אחראי לעניינים מסוימים מוגדרים לצד תחושה אישית פנימית של מחויבות מוסרית (Finer, 1941, pp. 350-355). בהגדרה הראשונה המהות היא החיצונית של סוכנות האנשים אשר להם יש לתת דין וחשבון, ואילו ההגדרה השנייה מדגישה את מצפונם של הסוכן.

Mosher מספק סיווג רחב יותר מן הקטגוריות של Friedrich ושל Finer, והוא עושה זאת על ידי הבחנה בין אחריות אובייקטיבית לאחריות סובייקטיבית. אחריות אובייקטיבית קושרת את אחריותו של אדם או של ארגון למישהו אחר, מחוץ לדבר כלשהו או לביצוע כלשהו. באופן זה, אם אדם אינו מבצע הוראות לגיטימיות, הוא נשפט, נושא באחריות ועלול להיענש. לעומת זאת, אחריות סובייקטיבית אינה מתמקדת בשאלות מי אחראי ועבור מה אדם נושא באחריות, אלא בשאלות מי אחראי ועבור מה הוא מרגיש אחראי ונושא באחריות. מדובר באחריות אישית של הזדהות, נאמנות ומצפון (Mosher, 1968).

שקיפות

שקיפות (transparency) היא ממד שני של אחריותיות, והיא מורכבת מהמבנים המשפטיים, הפוליטיים והמוסדיים שמאפשרים להנגיש מידע על מאפייניה הפנימיים של הממשלה ועל החברה לשחקנים הן בתוך המערכת הפוליטית המקומית והן מחוצה לה. שקיפות מחזקת באמצעות כל מנגנון שמוביל לחשיפת מידע לציבור, בין שמדובר בתקשורת חופשית, ממשל פתוח או שימועים ציבוריים ובין שמדובר בקיומם של ארגונים לא-

ממשלתיים המעוניינים לשחרר לציבור מידע אובייקטיבי על הממשלה (Ball, 2009; Mitchell, 1998).

בתוך כך, שקיפות מאפשרת לגורמים חיצוניים – אזרחים או קבוצות אינטרסים – לבחון את קבלת ההחלטות הרגולטוריות. לפיכך ניתן להגדירה כחשיפה של מידע על הרגולטור, על תהליך קבלת ההחלטות הרגולטורי ועל העברת התוצאות לגורמים חיצוניים לממשלה (Maman, 2022). שקיפות ברגולציה משפיעה על השירות הציבורי בכך שהיא מעודדת את האזרחים לפקח על איכות השירותים הניתנים להם ולדרוש מענה מדויק ומקצועי לצורכיהם. לפיכך כשהציבור מודע לתהליכים ולקבלת ההחלטות, הוא יכול להשתתף באופן פעיל בשיח הציבורי ולסייע בשיפור השירותים הממשלתיים.

ביקורת

ביקורת (auditing), כממד שלישי של אחריות בשירות הציבורי, קריטית לביסוס מחויבות לאחריות ולהבטחת פעילותם היעילה של גופים ממשלתיים בשירות האינטרס הציבורי. מדדי הביצוע בהערכת היעילות של השירות הציבורי חשובים מאוד (Pestieau, 2009). מדדים אלו מאפשרים בחינה שיטתית של התפוקות ביחס לתשומות, החיונית לטיפוח השקיפות. על ידי שימוש במסגרות ביקורת, ארגונים במגזר הציבורי יכולים למדוד ביצועים ולזהות תחומים לשיפור, ובכך לשפר את האחריות שלהם לבעלי עניין.

בהקשר של רפורמות בשירות הציבורי, חשובה המשמעות של בדיקת מניות בהערכת ההשפעות של שינויים אלה (Peters and Savoie, 1998). הביקורת הארגונית היא כלי לשיפור מתמיד במוסדות ציבוריים. מנגנוני ביקורת ומשוב מתמשכים משפרים את האחריות ומאפשרים לארגונים ציבוריים להגיב ביעילות רבה יותר לציפיות האזרחים (Immordino, 2017).

מערכתיות

מערכתיות בשירות הציבורי עניינה אימוץ ראייה כוללת והוליסטית של עבודתו, החורגת מן הפרדיגמות המסורתיות של ניהול ציבורי היררכי

והחלוקה לסיילואים.²¹ גישה מערכתית זו מנחה את עובד הציבור לפעול מתוך הבנה שהוא חלק ממערך שלם, כלומר שירות המדינה בכללותו, ומכאן שחובתו לראות את תמונת המצב הרחבה ולפעול לתועלת המערכת הממשלתית כולה (נציבות שירות המדינה, 2017).

מערכות משקפת תפיסה ניהולית מודרנית השואפת לשיתוף פעולה, לאינטגרציה וליעילות קולקטיבית. במקום מבנים היררכיים ומקבילים, הדגש הוא על ממשל פתוח, הפועל בגמישות ובלכידות גם כאשר אין היררכיה ברורה (Agranoff & McGuire, 2003; Christensen & Lægreid, 2007). בעידן שמערכות ממשל מתמודדות עם בעיות ציבוריות מורכבות, המתאפיינות בריבוי שחקנים ובסיבוכיות בין-תחומית, חשיבה מערכתית הפכה לרכיב קריטי ביכולתה של הממשלה לספק פתרונות אפקטיביים (Head & Alford, 2015). כדי לבחון את הערך "מערכות" פיצלנו אותו לשלושה ממדים משלימים: שיתופיות בין-משרדית, שיתופיות רב-מגזרית ושיתוף הציבור.

שיתופיות בין-משרדית

שיתוף בין-משרדי הוא תנאי קריטי למערכות אפקטיביות. זהו האופן שבו יחידות ממשלתיות משתפות פעולה ביניהן – רשמית ולא-רשמית – כדי לייצר תיאום מדיניות, שירותים משולבים ותגובה מתואמת לאתגרים (GAO, 2023). בארצות הברית, למשל, הדוחות של משרד האחראיות הממשלתי (Government Accountability Office) מדגישים כי שיתוף בין סוכנויות נחוץ להשגת תוצאות אפקטיביות באתגרים חוצי תחומים, דוגמת שינויי אקלים או בריאות הציבור (GAO, 2023).

למרות החשיבות, שיתופי פעולה בין-משרדיים מלווים באתגרים; לעיתים יש תחרות בין יחידות, פערי תרבות ארגונית או היעדר מנגנוני ניהול משותפים. נציבות שירות המדינה (2013) פיתחה מודל יישומי לשיתופי פעולה בין-

21 חלוקה לסיילואים (silos) מתארת מצב שבו יחידות, מחלקות או משרדים פועלים באופן מבודד זה מזה, ללא שיתוף פעולה ביניהם או תקשורת אפקטיבית. מבנה זה מונע העברת ידע ומשאבים בין יחידות, יוצר כפילויות ועיכובים ומוביל לחוסר אפקטיביות בחכנון ובביצוע מדיניות (Hood, 2005).

משרדיים, ובכללו זיהוי אינטרסים משותפים, הקמת פורומים רוחביים, ניהול אמון בין שותפים והגדרת ממשקי פעולה ברורים. שילוב נכון של גורמים אלה יש בכוחו לייצר מדיניות עקבית, להימנע מכפילויות ולשפר את השירות לאזרח (OECD, 2017b).

שיתופיות רב־מגזרית

שיתופיות רב־מגזרית מתארת את היכולת של ארגוני המגזר הציבורי לפעול מתוך ראייה אינטגרטיבית ובשיתוף פעולה עם כלל הגורמים בשירות הציבורי, לרבות, לדוגמה, יחידות סמך, רשויות מקומיות וגופים סטטוטוריים (Agranoff & McGuire, 2003). השירות הציבורי נתפס כיום כרשת של יחסים (networked governance) ולא כהיררכיה נוקשה (Osborne, 2010). גישה זו מדגישה חשיבה מערכתית, העברת ידע ולמידה ארגונית משותפת (Klijn & Koppenjan, 2012).

שיתופיות רב־מגזרית יעילה מאפשרת התמודדות טובה יותר עם בעיות מורכבות הדורשות מגוון מומחיויות (Head & Alford, 2015), מצמצמת את תופעת הפיצול הארגוני המקשה על אזרחים לקבל שירות שלם (Keast et al., 2004), ומיעלת את השימוש במשאבים ציבוריים (Bardach, 1998). בעידן של אתגרים חוצי גבולות כגון משברי אקלים ומגפות, מערכות ציבוריות שיש להן היכולת לייצר שיתופי פעולה גמישים בין גופים מתגלות כבעלות יתרון של ממש (Duit, 2016).

ממלכתיות

המושג "ממלכתיות" מתאר בישראל את הרעיון שרשויות המדינה והשירות הציבורי מחויבים לפעול לטובת כלל האזרחים ללא משוא פנים, לייצג את מגוון קבוצות האוכלוסייה ולהיות נאמנים לטובת הציבור. ביסוד הממלכתיות ניצבת התפיסה שלפיה יש להציב את טובת הכלל מעל לאינטרס המפלגתי, הקבוצתי או האישי (בראלי וקידר, 2011; שטרן, 2020). המונח, שהוטבע לראשונה בידי דוד בן־גוריון, מדגיש אחדות חברתית ופוליטית המבוססת על אחריות משותפת ועל שירות ציבורי הוגן ומייצג (בראלי וקידר, 2011).

במובן הרחב, ממלכתיות מייצגת תפיסת שלטון שבה מוסדות הציבור – ובכללם משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות, מערכת החינוך ומערכת הביטחון – פועלים בתוך מסגרת כללים ברורים של מקצועיות, אחריותיות ושקיפות. תפיסה זו רואה בשירות הציבורי כלי מרכזי להשגת אחדות חברתית, הוגנות ושיתוף פעולה בין הקבוצות המרכיבות את החברה בישראל (בראלי וקידר, 2011; דנינו, 2023).

לפיכך ערך הממלכתיות הוא מדד חשוב לבחינת איכות השירות הציבורי, והוא מתבטא גם בצפייה מן השירות הציבורי שיהיה מייצג ומגוון כדי שכל חלקי החברה ירגישו מיוצגים ומוערכים בתוך המוסדות הציבוריים (כהן, 2019; ראשי ופיראזין, 2023).

שוויון

עקרון השוויון הוא רכיב חשוב ביותר בערך הממלכתיות בשירות הציבורי. עניינו מחויבות הארגון הציבורי לבצע את תפקידיו ללא אפליה מטעמים לא־ענייניים, כמו מין, נטייה מינית, מגדר, מצב משפחתי, גיל, דת, לאום, השקפה, עדה, גזע, צבע, מוצא, מוגבלות פיזית, נפשית או שכלית, או כל מאפיין אחר שאינו רלוונטי לביצוע התפקיד. הדרישה לפעול באופן שוויוני נועדה להבטיח שהשירות הציבורי ישרת את כלל הציבור באופן הוגן, ענייני ואובייקטיבי וימנע אפליה כלפי קבוצות או יחידים (כהן, 2019; OECD, 2021).

מחקרים בינלאומיים מראים כי שירות ציבורי הפועל ללא אפליה מגדיל את תחושת הצדק בקרב הציבור, מחזק את האמון של האזרחים במוסדות המדינה ותורם ללכידות חברתית. מנגד, אפליה על רקע מאפיינים שאינם ענייניים פוגעת בלגיטימציה הציבורית של השירות הציבורי ועלולה להביא לתחושת ניכור וחוסר שביעות רצון כלפיו (Van Ryzin, 2011).

לכן הטמעת מדיניות ברורה נגד אפליה והדרכת עובדים בתחום הן חלק בלתי נפרד מניהול ארגוני תקין בשירות הציבורי. ארגונים ציבוריים נדרשים לבצע פעולות אקטיביות של ניטור, הערכה ובקרה פנימית כדי להבטיח שתהליכי עבודה ושירות לאזרח הם הוגנים ושוויוניים באופן עקבי (כהן, 2019; OECD, 2021).

ייצוגיות

העיקרון של ייצוגיות בשירות הציבורי מדגיש את החשיבות בכך שהרכב עובדי השירות הציבורי ישקף את כלל קבוצות האוכלוסייה ואת המגוון החברתי (Kingsley, 1944; Selden, 1997). לפי תפיסה זו, שירות ציבורי מייצג מחזק את הלגיטימציה של מוסדות המדינה ואת האמון של האזרחים בהם, משום שהאזרחים רואים את עצמם מיוצגים בקרב מקבלי ההחלטות ונותני השירותים (בראלי וקידר, 2011; כהן, 2019). הייצוגיות נתפסת כתנאי חיוני לממלכתיות בכך שהיא תורמת להכלה של קבוצות חברתיות שונות ולמניעת תחושות של ניכור והדרה (דנינו, 2023; ראשי ופייראזין, 2023).

בישראל, יישום העיקרון מתבטא בעיקר על ידי מדיניות הייצוג ההולם, המעוגנת בחקיקה ומחייבת ייצוג מינימלי של קבוצות כמו נשים, ערבים, יוצאי אתיופיה, חרדים ואנשים עם מוגבלות (כהן, 2019). דוח של נציבות שירות המדינה (2021) מצביע על שיפור של ממש בשיעור הייצוג הכללי של נשים וקבוצות מיעוט בדרגים הזוטרים של השירות הציבורי, אך יש עדיין פער ניכר בדרגים הבכירים, שם ההשפעה על קבלת ההחלטות משמעותית יותר (נציבות שירות המדינה, 2021). לפיכך מאמצי ייצוגיות אינם מסתכמים בגיוס עובדים מקבוצות מגוונות, אלא גם בקידום למוקדי ההשפעה.

מחקרים מבחינים בין "ייצוג פסיבי", שמתבטא בעצם הנוכחות של עובדים ממגוון חברתי, לבין "ייצוג אקטיבי", שבו עובדים מרקעים שונים פועלים לקדם מדיניות רגישה ומותאמת לקבוצות חברתיות שונות (Krislov, 1974; Selden, 1997). כדי להפוך את הייצוג הפסיבי לאקטיבי נחוצה סביבת עבודה מכילה, כזו המאפשרת ביטוי של מגוון הזהויות והצרכים התרבותיים בארגון (Barak, 2016). שירות ציבורי מגוון תורם לפיתוח מדיניות רגישה יותר לצרכים של האוכלוסייה כולה, ובפרט לצרכים הייחודיים של קבוצות מוחלשות או מודרות (Haj-Yehia & Schonmann, 2020).

נאמנות לציבור

נאמנות לציבור היא ממד חיוני נוסף בממלכתיות. בנאמנות טמון הרעיון שהשירות הציבורי צריך תמיד לשים את טובת הציבור בראש סדר העדיפויות

של עבודתו. אחד המנגנונים שמאפשרים זאת הוא שיתוף הציבור, קרי שיתוף שחקנים חיצוניים בתהליך קבלת ההחלטות, למשל אזרחים, ארגוני חברה אזרחית, קבוצות עניין ומומחים (Nabatchi & Leighninger, 2015).

ספרות המחקר מדברת על מגוון יתרונות חשובים לשיתוף ציבור איכותי. ראשית, הוא מחזק את הלגיטימציה הדמוקרטית של מדיניות ציבורית בכך שהוא מבסס את ההחלטות על קשת רחבה יותר של קולות ואינטרסים (Fung, 2006); שנית, מדיניות המעוצבת בשיתוף עם הציבור נוטה להיות מותאמת יותר לצרכים אמיתיים מהשטח, ובכך היא מגבירה את האפקטיביות של הפעולה הממשלתית (Ansell et al., 2021); ושלישית, תהליכי שיתוף מגבירים את אמון הציבור במוסדות השלטון ומחזקים את תחושת הבעלות הציבורית על תהליכי קבלת החלטות (OECD, 2021).

אחד האתגרים העיקריים בתחום שיתוף הציבור קשור להבטחת ההוגנות והייצוגיות של התהליך. ללא תשומת לב מיוחדת לסוגיה זו ייתכן שתהליכי שיתוף יובילו דווקא להטיה בקבלת החלטות לטובת קבוצות חזקות, מאורגנות או קולניות יותר (Osborne, 2010). על כן שיתוף ציבור אפקטיבי מחייב פיתוח מנגנונים להבטחת שוויוניות וייצוג הולם של מגוון קולות, כולל אוכלוסיות מוחלשות שקולן לא נשמע בדרך כלל בשיח הציבורי (OECD, 2021).

שלטון החוק

שלטון החוק כממד רביעי של ממלכתיות בשירות הציבורי מבטיח שהתנהלות המוסדות הציבוריים והאזרחים תהיה בהתאם לחוקים ולתקנות שנקבעו. קיומו של שלטון החוק משמש אמצעי להגנה על זכויות הפרט, שכן כל אדם, לרבות נציגי השלטון, כפוף לחוק ואינו נמצא מעליו. כך, שלטון החוק תורם ליציבות חברתית ולביטחון אזרחי ובד בבד מונע שרירותיות וניצול כוח על ידי קביעת בסיס ברור לאכיפת זכויות ולמחויבויות (Tyler, 2003). כאשר האזרחים תופסים את החוקים ואת מערכת המשפט כמבוססים על עקרונות של הוגנות, הדבר תורם להעלאת רמת האמון שלהם במוסדות ובשירות הציבורי (Buchanan & Tullock, 1965).

שלטון החוק הוא כלי הכרחי בשירות הציבורי. כאשר החוקים נאכפים בעקביות ובאופן שאינו מפלה, נוצרת סביבה שבה פקידי הציבור פועלים על פי כללים ברורים, מה שתואם את עקרון המינהל התקין (Koh, 2007). שלטון החוק גם תורם לביסוס של מדיניות ציבורית הממוקדת בטובת האזרחים כך שהיא מתמקדת בצרכים ובאינטרסים של הציבור הרחב. בהתאם לכך, ניהול תקין ומבוסס על שלטון החוק הוא רכיב חשוב ביותר לשימור ולקידום חברה דמוקרטית (Peters & Pierre, 2004; North, 1990).

האינדיקטורים למפת המדדים

ממלכתיות					
הממד (ערך משנה)	שם הפריט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי או אובייקטיבי	קידוד וסילוס (התשובה)	מקור הפריט
ייצוגיות	ייצוג אוכלוסיות מרקע מגוון בכל מדרג	שיעור העובדים מאוכלוסיות מרקע מגוון בכל מדרג מתוך כלל העובדים במשרד	אובייקטיבי	אחוז (הערה: קבוצות מיעוט על פי החוק ו"בונוס" על ייצוגיות קבוצות שאינן מוגדרות בחוק)	דוח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת חשפ"ב- חשפ"ג, 2023, נציבות שירות המדינה
ייצוגיות	ייצוג אוכלוסיות מרקע מגוון בדרג הניהולי	שיעור העובדים מאוכלוסיות מרקע מגוון בכל מדרג מתוך כלל העובדים בדרג הניהולי	אובייקטיבי	אחוז (הערה: קבוצות מיעוט על פי המוגדר בחוק ו"בונוס" לקבוצות שאינן מוגדרות בחוק)	דוח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת חשפ"ב- חשפ"ג, 2023, נציבות שירות המדינה
ייצוגיות	נשים בדרג ניהולי בכיר	שיעור הנשים בדרג ניהולי בכיר	אובייקטיבי	אחוז	דוח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת חשפ"ב- חשפ"ג, 2023, נציבות שירות המדינה
ייצוגיות	חוכניות לקידום שוויון מגדרי	בינרי	אובייקטיבי	בינרי	פריט מקורי
ייצוגיות	חוכניות ומיזמים לעידוד אוכלוסיות מרקע מגוון	בינרי	אובייקטיבי	בינרי	פריט מקורי

ממלכתיות					
הממד (ערך משנה)	שם הפריט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי או אובייקטיבי	קידוד וסילום (התשובה)	מקור הפריט
נאמנות לאינטרס הציבורי	הליכי שיחוף ציבור	הערכת הליכי שיחוף ציבור במשרד (כמות ואיכות)	אובייקטיבי	סולם מדידה המשקלל את מספר ההליכים שהמשרד עושה בשנה + סוג הקהלים שהוזמן	פריט מקורי
נאמנות לאינטרס הציבורי	סקרי דעת קהל	מספר הסקרים שנערכו בשנה	אובייקטיבי	מספר אבסולוטי	L. Maman (2022). The democratic qualities of regulatory agencies. <i>Policy & Politics</i> , 50(4), 461–482
נאמנות לאינטרס הציבורי	כלים אחרים לקבלת מידע על האינטרס הציבורי	הערכת מנגוני השתתפות נוספים עבור השתתפות אזרחים (כגון קול קורא לקבלת התייחסות/ עמדות הציבור)	אובייקטיבי	סולם מדידה על בסיס מדד של Neshkova שמודד יידוע, התייעצות, עירוב, שיחוף פעולה והעצמה	M. I. Neshkova (2014). Does agency autonomy foster public participation? <i>Public Administration Review</i> , 74(1), 64–74
נאמנות לאינטרס הציבורי	יכולת להביע עמדה אחרת במשרד	האם העובדים מרגישים בנוח להביע דעה שונה מעמדת השר	סובייקטיבי (סקר עובדים)	אורדינלי 1–7	פריט מקורי
נאמנות לאינטרס הציבורי	הערכת נאמנות לאינטרס הציבורי	הערכת המידה שבה המשרד מביא בחשבון את האינטרס הציבורי בעבודתו	סובייקטיבי (סקר עובדים)	אורדינלי 1–7	פריט מקורי

ממלכתיות					
הממד (ערך משנה)	שם הפריט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי או אובייקטיבי	קידוד וסילוס (התשובה)	מקור הפריט
שוויון (בהליכים)	קיומן של הנחיות פנימיות שיבטחו חלוקת משאבים שוויונית	האם ישנם קריטריונים ברורים שמבטיחים חלוקת משאבים שוויונית	אובייקטיבי	בינרי: כן או לא	פריט מקורי
שוויון (בהליכים)	מספר החלונות מהציבור על הליכים לא-שוויוניים	מספר החלונות מהציבור על הליכים לא-שוויוניים	אובייקטיבי	מספר אבסולוטי	פריט מקורי
שוויון (בהליכים)	מספר ההליכים המשפטיים בעניין הליכים לא-שוויוניים	מספר ההליכים המשפטיים בעניין הליכים לא-שוויוניים	אובייקטיבי	מספר אבסולוטי	פריט מקורי
שוויון (בהליכים)	התייחסות בתוכניות העבודה למגוון אוכלוסיות	האם יש התייחסות למגוון קבוצות אוכלוסייה בתוכניות העבודה	אובייקטיבי	מספר קבוצות האוכלוסייה המוזכרות בתוכניות העבודה	פריט מקורי
שוויון (בהליכים)	שוויוניות בספקים של המשרד (אוכלוסיות)	שיעור הספקים המייצגים אוכלוסיות מגוונות (עסקים, בבעלות נשים, מיעוטים, פריפריה) או עסקים קטנים	אובייקטיבי	אחוז	פריט מקורי

ממלכתיות					
הממד (ערך משנה)	שם הפריט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי או אובייקטיבי	קידוד וסילום (התשובה)	מקור הפריט
שלטון החוק	הערכת תפקיד הייעוץ המשפטי במשרד	כמה אוטונומיה יש לייעוץ המשפטי של המשרד, עד כמה הם מעורבים בהליכי קבלת החלטות, עד כמה הם נתפסים כגוף מסייע או ככזה שתוקע למנהלים מקלות בגלגלים	סובייקטיבי (סקר מנהלים/ עובדים)	אורדינלי 1-7 המדד יורכב ממוצע של כמה שאלות	פריט מקורי
שלטון החוק	חוקים/ נהלים שקופים וברורים	האם חוקי המשרד (חוקים, תקנות, נהלים, חוזרי מנכ"ל וכלים משפטיים נוספים) ברורים, מפורסמים, קוהרנטיים (עולים בקנה אחד זה עם זה), יציבים יחסית משנה לשנה	סובייקטיבי (סקר מנהלים/ עובדים)	אורדינלי 1-7 המדד יורכב ממוצע של כמה שאלות	Global State of Democracy Indices
שלטון החוק	מידת האכיפה הצפויה	האם חוקי המשרד נאכפים באופן צפוי	סובייקטיבי	אורדינלי 1-7	פריט מקורי
שלטון החוק	מידת הציות של המשרד לחוקים	מספר ההליכים המשפטיים שנמצא בהם שהמשרד אשם בפעולה לא-חוקית	אובייקטיבי	ציון הפוך: מספר גבוה של הליכים = ציון נמוך יותר בשלטון החוק	פריט מקורי

ממלכתיות					
מקור הפריט	קידוד וסילוס (התשובה)	סובייקטיבי או אובייקטיבי	תיאור (השאלה)	שם הפריט	הממד (ערך משנה)
Dimensions of the WJP ROL Indicator. <i>Law & Social Inquiry</i> ; M. Versteeg & T. Ginsburg (2018, December 27). <i>Measuring the rule of law: A comparison of indicators.</i> <i>Law & Social Inquiry</i> (online)	מספר אבסולוטי ושקלול לציון שיביא בחשבון את השונות בין ההליכים והמשרדים	אובייקטיבי	משך הזמן לקיום הליכים מינהליים	משך הביצוע של הליכים מינהליים	שלטון החוק

מקצועיות					
הממד (ערך משנה)	שם הפריט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי או אובייקטיבי	קידוד וסיילוס (התשובה)	מקור הפריט
תשתית אנושית וארגונית	הכשרות עובדים	מספר ההכשרות או התשתיות שהמשרד מספק לקידום ההון האנושי	אובייקטיבי	מספר אבסולוטי	פיתוח מקורי
תשתית אנושית וארגונית	הכשרת מנהלים	שיעור המנהלים שעברו הכשרה ניהולית	אובייקטיבי	אחוז	פיתוח מקורי
תשתית אנושית וארגונית	חוסר בכוח אדם	שיעור התקנים המאושרים המאוכלסים בפועל במשרד או החוסרים לאורך זמן	אובייקטיבי	אחוז	פיתוח מקורי
תשתית אנושית וארגונית	מדידת ביצועים	היקף השימוש של עובדי המשרד במערכת רשמית לניהול משימות או ב-CRM לניהול יעדי המשרד	אובייקטיבי	לנסות לפתח סולם אורדינלי שיהיה אפשר להסיק ממנו על איכות המערכת	פיתוח מקורי
תשתית אנושית וארגונית	מערכת לניהול ידע ארגוני	היקף השימוש של עובדי המשרד במערכת לניהול ושימור ידע (שמאפשרת רציפות שליטה בידע)	אובייקטיבי	לנסות לפתח סולם אורדינלי שיהיה אפשר להסיק ממנו על איכות המערכת	פיתוח מקורי

מקצועיות					
ממזד (ערך) (משנה)	שם הפרט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי או אובייקטיבי	קידוד וסילום (החשבה)	מקור הפרט
תשתית אנושית וארגונית	הערכת המריטוקרטיה	האם ועד כמה העובדים מאמינים שלתפיסות הפוליטיות שלהם כפרטים יש השפעה על האפשרות שלהם להיות מקודמים או להתמנות למשרות בכירות	סובייקטיבי (סקר עובדים/ מנהלים)	אורדינלי 7-1	S. Van de Walle (2019). Explaining variation in perceived managerial autonomy and direct politicization in European public sectors. <i>International Review of Administrative Sciences</i> , 85(4), 627-644
תשתית אנושית וארגונית	הערכת האוטונומיה המקצועית	(א) לדרג המקצועי ביחידה שאני עובד בה יש השפעה על המדיניות המקודמת בתחום הפעילות שלנו; (ב) הדרג המקצועי ביחידה שאני עובד בה נהנה מעצמאות בקידום מדיניות בתחום הפעילות שלנו; (ג) הדרג המקצועי ביחידה שאני עובד בה נהנה משיקול דעת רחב ביישום המדיניות בתחום הפעילות של היחידה	סובייקטיבי (סקר עובדים/ מנהלים)	אורדינלי 7-1	S. Gilad, R. Sulitzeanu-Kenan, & D. Levi-Faur (2025). A taste for government employment also rests on its political flavor. <i>Public Administration Review</i> , 85(5), 1412-1425

מקצועיות					
הממד (ערך משנה)	שם הפריט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי או אובייקטיבי	קידוד וסילום (התשובה)	מקור הפריט
תשתית אנושית וארגונית	הערכת המקצועיות של העובדים	(א) במשרד שאני עובד בו קידום בסולם הדרגות מבוסס על יכולת וניסיון; (ב) במשרד שאני עובד בו השקעה ועבודה קשה מחוגמלות בקידום; (ג) במשרד שאני עובד בו אנשים מקודמים על יסוד היכולת המוכחת שלהם לבצע את העבודה הנדרשת.	סובייקטיבי (סקר עובדים/ מנהלים)	אורדינלי 7-1	S. Gilad, R. Sulitzeanu-Kenan, & D. Levi-Faur (2025). A taste for government employment also rests on its political flavor. <i>Public Administration Review</i> , 85(5), 1412-1425
תשתית אנושית וארגונית	פטור ממכרזי כוח אדם	מספר הפטורים ממכרז שניתנו בשנה מסוימת	אובייקטיבי	מספר אבסולוטי	פריט מקורי
תשתית אנושית וארגונית	מספר המינויים הזמניים וממלאי המקום בקרר הדרג הבכיר	מספר המינויים הזמניים וממלאי המקום בקרב הדרג הבכיר	אובייקטיבי	אחוז מתוך מספר העובדים	פריט מקורי
תשתית אנושית וארגונית	ועדות מייעצות מקצועיות	האם יש למשרד ועדות של אנשי מקצוע שמלווים את עבודת המשרד ו/או מייעצים לשר	אובייקטיבי	מספר אבסולוטי	N. Charron, C. Dahlström, & V. Lapiente (2016). Measuring meritocracy in the public sector in Europe: A new national and sub- national indicator. <i>European Journal on Criminal Policy and Research</i> , 22(3), 499-523

מקצועיות					
הממד (ערך משנה)	שם הפריט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי או אובייקטיבי	קידוד וסילום (התשובה)	מקור הפריט
ענייניות	שיעור התכניות שעוברות הערכה ומדידה	שיעור התוכניות שעוברות הערכה ומדידה/שיש להן מדדי תוצאה ברורים	אובייקטיבי	אחוז	פיתוח מקורי
ענייניות	קיומו של תהליך סדור לבחינת חלופות	האם מתקיים תהליך שיטתי ומתועד לבחינה של חלופות מדיניות בפרויקטים אסטרטגיים	אובייקטיבי	בינרי	פיתוח מקורי
ענייניות	מספר המחקרים שבוצעו בשנה	מספר המחקרים שבוצעו בשנה נחונה (פנים- משרדי או על ידי התקשרויות חיצוניות)	אובייקטיבי	מספר אבסולוטי	OECD (2020). Measuring Public Sector Innovation
ענייניות	שותפויות עם חוקרים	האם מתקיימות שותפויות עם מוסדות מחקר, חוקרים וחברה אזרחית לצורך מחקר ופיתוח; האם נפתחים מאגרי מידע לצורך ביצוע מחקרים	אובייקטיבי	לנסות לפתח סולם אורדינלי שיהיה אפשר להסיק ממנו על איכות ומספר שיתופי הפעולה הללו	פיתוח מקורי

מקצועיות					
הממד (ערך משנה)	שם הפריט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי או אובייקטיבי	קידוד וסילום (התשובה)	מקור הפריט
ענייניות	התבססות על נחונים	האם צורפו נספחים להצעות מחליטים שכוללים נחונים, חלופות, הערכת השפעות רגולציה (RIA), מידע קודם, מחקרים, סטנדרטיים בינלאומיים	אובייקטיבי	אורדינלי 3 רמות	פיתוח מקורי
ענייניות	הליכים להערכת השפעות רגולציה (RIA)	שיעור הרגולציות החדשות שעברו תהליך של הערכת השפעות רגולציה (RIA) מלא ומתועד	אובייקטיבי	אחוז	פיתוח מקורי
ענייניות	אמות מידה מובנות במרכזי רכש	קיומה של מתודולוגיה מובנית לקביעת אמות מידה איכותיות במכרזים	אובייקטיבי	אחוז מתוך המכרזים של המשרד	פיתוח מקורי
חשיבה לטווח ארוך	קיומן של תוכניות לטווח ארוך	האם יש תוכניות, גם מעבר לתוכנית החומש	אובייקטיבי	אורדינלי 3 רמות	פיתוח מקורי
חדשנות ודיגיטציה	חשתית טכנולוגית לחדשנות	האם יש כלים טכנולוגיים המשמשים לתמיכה בחדשנות: פלטפורמות דיגיטליות, יכולות ניתוח נחונים ופחרונות מחשוב ענן	אובייקטיבי	לייצר סולם אורדינלי	פיתוח מקורי

מקצועיות					
הממד (ערך משנה)	שם הפריט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי או אובייקטיבי	קידוד וסילום (התשובה)	מקור הפריט
חדשנות ודיגיטציה	תוכנית רב-שנתית לדיגיטל/ חדשנות	האם יש תוכנית חומש או תוכנית רב-שנתית לדיגיטל/חדשנות	אובייקטיבי	בינרי: כן או לא	פיתוח מקורי
חדשנות ודיגיטציה	מספר התהליכים החדשים ושיפור ממשי בשנה	מספר תהליכי החדשנות (חדשים או שיפורים ממשיים) שהוטמעו בשנה החולפת	אובייקטיבי	מספר אבסולוטי	H. Edison, N. Bin Ali,& R. Torkar (2013). Towards innovation measurement in the software industry. <i>Journal of Systems and Software</i> , 86(5), 1390-1407
חדשנות ודיגיטציה	הערכת החדשנות	עד כמה, להערכתך, מקום העבודה שלך מקדם ומעודד חדשנות בביצוע התפקיד?	סובייקטיבי (סקר עובדים)	סולם ליקרט אורדינלי 7-1	Denmark Questionnaire for workplaces for Innovation Barometer 4.0
חדשנות ודיגיטציה	יישום של שיטות תכנון חדשניות בתהליכי התכנון	יישום של שיטות תכנון חדשניות (כגון תכנון תרחיש, תכנון אגילי) בתהליכי התכנון של המשרד	סובייקטיבי (סקר עובדים)	סולם ליקרט אורדינלי 7-1	פיתוח מקורי
חדשנות ודיגיטציה	מכרזים עם קריטריונים של חדשנות	שיעור המכרזים המשלבים קריטריונים של קיימות ו/או חדשנות	אובייקטיבי	אחוז	פיתוח מקורי

מקצועיות					
הממד (ערך משנה)	שם הפריט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי או אובייקטיבי	קידוד וסילוס (התשובה)	מקור הפריט
גמישות	היערכות למצבי חירום	האם יש נוהל חירום עדכני (לא יותר מחמש שנים) + בעלי תפקידים מוגדרים לחירום + המשרד ערוך לקבל נתונים במצב חירום + ועדה למשברים + נעשות סימולציות למצבי חירום	אובייקטיבי	לבנות סולם אורדינלי שמעניק משקל גבוה יותר ככל שיש יותר מנגנונים מהרשימה שפורטה	פיתוח מקורי
גמישות	הערכת תפקוד במצבי חירום	באיזו מידה אתה מעריך כי משרד זה מגיב באופן מיטבי למצבי חירום?	סובייקטיבי (סקר מנחים או סקר חברה אזרחית)	סולם ליקרט אורדינלי 7-1	פיתוח מקורי
גמישות	הערכת תהליכי למידה ארגוניים	ציון שמורכב מן הממוצע של כמה שאלות בסקר: האם הידע עובר בתוך המשרד; האם תוכניות חדשות נפתחות עם הפקת לקחים של הקודמות; האם יש תוכניות שנסגרות לעומת תוכניות מוצלחות שעושים להן סקייל; האם יש למידה ארגונית	סובייקטיבי (סקר עובדים/ מנהלים)	סולם ליקרט אורדינלי 7-1	פיתוח מקורי
גמישות	הערכת ההתאמה של המשרות לשוק העבודה	מידת ההתאמה של המשרות ותנאי ההעסקה לשוק עבודה משתנה	סובייקטיבי (סקר מנהלים)	סולם ליקרט אורדינלי 7-1	פיתוח מקורי

מערכות					
הממד (ערך משנה)	שם הפרט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי או אובייקטיבי	קידוד וסילום (החשבה)	מקור הפרט
שיתוף פעולה רב-מגזרי	הערכת שיתופיות	האם ובאיזו מידה הממשלה מאפשרת דיאלוג בקביעת המדיניות; האם ובאיזו מידה קיבלת הזמנה להשתתף בפעילויות מעורבות; האם ובאיזו מידה פותחה שפה משותפת לשיפור האינטראקציה והאמון בין השותפים; האם ובאיזו מידה נבנה וטופח אמון בין השותפים על מנת לשמר תקשורת מתמשכת	סובייקטיבי (סקר)	סולם ליקרט אורדינלי 7-1	מודל ה-ECA (Effective Collaboration Analysis Model) ע' גפן (2021). עוצמת השיתופיות - מאגר סיסטם לאקו-סיסטם: ניהול אפקטיבי של שותפויות, ממשקים ושיתופי פעולה (עמ' 116-82). הוצאת מטר
שיתוף פעולה רב-מגזרי	הערכת שיתופיות: סקר עובדי ציבור	ממשל: האם הארגון שלכם מפתח רעיונות יחד עם ארגונים שותפים כדי לפתח יחד פתרונות לבעיות הקשורות למשימות הצפויות להתבצע בשיתוף פעולה	סובייקטיבי (סקר) עובדים/ מנהלים	סולם ליקרט אורדינלי 7-1	A. M. Thomson, J. L. Perry, & T. K. Miller (2009). Conceptualizing and measuring collaboration. <i>Journal of Public Administration Research and Theory</i> , 19(1), 23-56
שיתוף פעולה רב-מגזרי	הליכי פרה-רולינג	שיעור המכרזים העיקריים שקיימו הליך "פרה-רולינג" RFI	אובייקטיבי	אחוז	פריט מקורי
שיתוף פעולה רב-מגזרי	פורומים עם החברה האזרחית	מספר הפורומים הקיימים שמעורבות בהם במידה רבה החברה האזרחית או הרשויות המקומיות	אובייקטיבי	מספר אבסולוטי	פריט מקורי

מערכות					
הממד (ערך משנה)	שם הפרט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי או אובייקטיבי	קידוד וסילום (התשובה)	מקור הפרט
שיתופיות בין-משרדית	קיומן של ועדות בין-משרדיות	מספר הוועדות הבין-משרדיות הקיימות, ובכלל זה פורומים וכל מנגנון המיועד להיוועצות בין-משרדית	אובייקטיבי	מספר אבסולוטי	OECD (2024). Uzbekistan towards a more modern, effective and strategic public administration
שיתופיות בין-משרדית	שיחוף מידע בין-משרדי	האם יש מנגנון מסודר להעברת מידע למשרדים אחרים	אובייקטיבי	קטגורי (אין, חלקי, יש)	Norad (2006). Inter-ministerial cooperation an effective model for capacity development? Case studies from Zambia and Nepal. Norad – Norwegian Agency for Development Cooperation
שיתופיות בין-משרדית	תוכניות בשיתוף פעולה בין-משרדי	מספר התוכניות באחריות המשרד שפותחו בשיתוף פעולה בין-משרדי	אובייקטיבי	אחוז רציף: שיעור המדיניות החדשות שפותחו בשיתוף של שני משרדים לפחות	פיתוח מקורי

מערכות					
הממד (ערך)	שם הפרט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי או אובייקטיבי	קידוד וסילום (החשובה)	מקור הפרט
שיתופיות בין-משרדית	פרויקטים בתוכנית העבודה בשיתוף פעולה בין-משרדי	מספר הפרויקטים מתוך תוכנית העבודה שהם בשיתוף עם משרדים נוספים	אובייקטיבי	אחוז	Y. Sun, & C. Cao (2018). The evolving relations between government agencies of innovation policymaking in emerging economies: A policy network approach and its application to the Chinese case. <i>Elsevier</i> , 47(3), 592-605
שיתופיות בין-משרדית	הערכה של יכולת החיאות הבין-משרדית	מידת שביעות הרצון של העובדים (עובדי מדינה) מחיאות המדיניות בין המשרדים (סקר בקרב פקידים בכירים)	סובייקטיבי (סקר עובדים/ מנהלים)	סולם ליקרט אורדינלי 7-1	T. Christensen, O. M. Lægreid, & P. Lægreid. (2019). Administrative coordination capacity: Does the wickedness of policy areas matter?. <i>Policy and Society</i> , 38, 237-254
שיתופיות בין-משרדית	מידת האמון בין המשרדים	מידת האמון של העובדים (עובדי מדינה) בכך שמשרדים אחרים משתפים פעולה ביניהם ביעילות (סקר בקרב עובדי מדינה)	סובייקטיבי (סקר עובדים/ מנהלים)	סולם ליקרט אורדינלי 7-1	T. Christensen, O. M. Lægreid, & P. Lægreid. (2019). Administrative coordination capacity: Does the wickedness of policy areas matter?. <i>Policy and Society</i> , 38, 237-254

שירותיות					
הממד (ערך משנה)	שם הפריט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי או אובייקטיבי	קידוד וסילוס (התשובה)	מקור הפריט
איכות השירות (יעילות ופשטות)	קימה של אמנת שירות	האם יש למשרד אמנת שירות / SLA	אובייקטיבי	בינרי: כן או לא	שאלה מקורית על בסיס סקר השירות הממשלתי (הגדרות)
איכות השירות (יעילות ופשטות)	אגף שירות משרדי	האם יש אגף שירות משרדי	אובייקטיבי	בינרי: כן או לא	פריט מקורי
איכות השירות (יעילות ופשטות)	נושא השירות נמצא על סדר היום המשרדי	האם יש ישיבות הנהלה בנושא של ליקוי השירות	אובייקטיבי	בינרי: כן או לא	פריט מקורי
איכות השירות (יעילות ופשטות)	משך ההמתנה במענה הטלפוני ובסניפים (רלוונטי למשרדים שיש באחריותם מתן שירותים)	נכון גולמי, אם קיים	אובייקטיבי	מספר אבסולוטי	שאלה מקורית על בסיס סקר השירות הממשלתי (הגדרות)
איכות השירות (יעילות ופשטות)	זמן המענה לפניות ציבור	זמן המענה לפניות ציבור	אובייקטיבי	מספר אבסולוטי	פריט מקורי
איכות השירות (יעילות ופשטות)	הערכה של קלות ופשטות השירות	באיזו מידה הרגשת שהיה לך קל ופשט לקבל שירות מ... (היחידה הנמדדת)	סובייקטיבי (סקר ציבור)	סולם ליקרט אורדינלי 1-7	דוח מדידת איכות השירות לשנת 2023

שירותיות					
הממד (ערך משנה)	שם הפריט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי או אובייקטיבי	קידוד וסילום (התשובה)	מקור הפריט
איכות השירות (יעילות ופשטות)	הערכת אתגרים בקבלת שירות	באיזו מידה האתגרים שלהלן מתארים את חוויית השירות שחווית: (1) המתנה ארוכה לשירות (2) לא עונים במענה הטלפוני (3) סחבת וטיפול ארוך (4) חוסר מקצועיות של הנציגים (5) יחס לא טוב מצד הנציגים (6) מחסור במידע מדויק (7) טרטור / חוסר תיאום בין גורמים (8) לא ניתן לבצע פעולות באתר האינטרנט (9) לא ניתן לבצע פעולות במענה הטלפוני (10) עודף בירוקרטיה (למשל בעיות במילוי טפסים) (11) קשיי שפה (12) הסניף מרוחק/קשה להגיע אליו (אין תחבורה ציבורית נוחה, בעיות חניה) (13) הסניף לא מונגש לאנשים עם מוגבלות (14) שעות קבלת הקהל בסניף מצומצמות (15) אחר, פרט:---	סובייקטיבי (סקר ציבור)	סולם ליקרט אורדינלי 1-7 או סולם דירוג (rating)	דוח מדידת איכות השירות לשנת 2023
איכות השירות (יעילות ופשטות)	הנגשת השירותים לאזרח	באיזו מידה היית מרוצה מהקלות שבה מצאת את אתר האינטרנט / הכתובת / איש הקשר המתאים	סובייקטיבי (סקר ציבור)	סולם ליקרט אורדינלי 1-7	World Bank (2018). Indicators of citizen- centric public service delivery

שירותיות					
הממד (ערך משנה)	שם הפריט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי או אובייקטיבי	קידוד וסילוס (התשובה)	מקור הפריט
איכות השירות (יעילות ופשטות)	רמת הנגישות והבהירות של מידע על דרישות רגולטוריות לציבור ולגורמים מפוקחים	רמת הנגישות והבהירות של מידע על דרישות רגולטוריות לציבור ולגורמים מפוקחים	סובייקטיבי (סקר ציבור/ מפוקחים)	סולס ליקרט אורדינלי 1-7	פריט מקורי
איכות השירות (יעילות ופשטות)	משך הזמן הממוצע למתן מענה לשאלות הבהרה במסגרת מכרזים	משך הזמן הממוצע למתן מענה לשאלות הבהרה במסגרת מכרזים	אובייקטיבי	מספר אבסולוטי	פריט מקורי
נגישות	נגישות השירותים לאנשים עם מוגבלות	האם השירותים שהמשרד מעניק נגישים על פי דין לאנשים עם מוגבלות	אובייקטיבי	סולס רציף אורדינלי (יש לפתח)	שאלה מקורית על בסיס סקר השירות הממשלתי (הגדרות)
נגישות	הנגשה שפתי של האתר והמידע	האם האתר והמידע מפורסם בכמה שפות	אובייקטיבי	סולס שמתייחס גם למספר השפות וגם לשאלה אם מדובר בשפות חובה או לא	שאלה מקורית על בסיס סקר השירות הממשלתי (הגדרות)
נגישות	יכולת לקבל את השירות במגוון ערוצים, כולל דיגיטל	האם יש יותר מערוץ אחד שאפשר לקבל בו את שירותי המשרד	אובייקטיבי	סולס רציף למספר הערוצים הכולל; ציון מלא יינתן רק אם יש שירותים מלאים בדיגיטל	שאלה מקורית על בסיס סקר השירות הממשלתי (הגדרות)

שירותיות					
הממד (ערך משנה)	שם הפריט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי או אובייקטיבי	קידוד וסילום (התשובה)	מקור הפריט
נגישות	חדשנות בשירות	הכנסת כלים ופתרונות חדשניים למתן השירות	אובייקטיבי	אורדינלי 3 רמות	פריט מקורי
נגישות	תפריט נגישות (אייקון של עגלת נכים שפותח תפריט נגישות)	האם יש באחר תפריט נגישות	אובייקטיבי	בינרי: כן או לא	מדד שקיפות ישראל
תואם את צורכי הציבור	שביעות רצון כללית משירותי המשרד	מה מידת שביעות הרצון הכללית שלך מהשירות שקיבלת מ... (שם היחידה הנמדדת) בנושא שלשמו פניח? דרגות 1-2: תוכל/י בבקשה להגיד מה גרם לך להיות לא מרוצה?	סובייקטיבי (סקר ציבור)	סולם ליקרט אורדינלי 7-1	דוח מדידת איכות השירות לשנת 2023
תואם את צורכי הציבור	שביעות רצון מהאחר	מה מידת שביעות הרצון שלך ממערכת GOV.IL והמידע האישית?	סובייקטיבי (סקר ציבור)	סולם ליקרט אורדינלי 7-1	פריט מקורי
תואם את צורכי הציבור	שביעות רצון ממענה טלפוני	מה מידת שביעות הרצון שלך מהמענה הטלפוני/ השירות בסניף? (להציג רק מה שרלוונטי)	סובייקטיבי (סקר ציבור)	סולם ליקרט אורדינלי 7-1	דוח מדידת איכות השירות לשנת 2023
תואם את צורכי הציבור	השירות התחשב בנסיבות ובצרכי	השירות שקיבלתי התחשב בנסיבות ובהעדפות האישיות שלי	סובייקטיבי (סקר ציבור)	סולם ליקרט אורדינלי 7-1	World Bank (2018). Indicators of citizen- centric public service delivery

טוהר מידות					
הממד (ערך משנה)	שם הפריט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי או אובייקטיבי	קידוד וסילוס (התשובה)	מקור הפריט
יושרה	חפיסה של היעדר פניות של עובדי המשרד	להערכתך, באיזו חזירות עובדי משרד מסוים פועלים ללא משוא פנים בעת יישום חוקים וחקנות?	סובייקטיבי (סקר ציבור)	אורדינלי 1-7	The Quality of Government Expert Survey 2020
יושרה	הערכת היושרה של עובדי המשרד	להערכתך, באיזו מידה עבודת המשרד והעובדים מאופיינת ביושרה ובהקפדה על כללים? עד כמה טוהר המידות הוא ערך מוביל שמוטמע בפעילות המשרד?	סובייקטיבי (סקר עובדים/ מנהלים)	אורדינלי 1-7	פריט מקורי
אתיקה	יחסי רגולטור- מפוקח	מידת החיעוד של מפגשים בין רגולטורים לגורמים מפוקחים	אובייקטיבי	סולם של 3 רמות	פריט מקורי
אתיקה	מספר המינויים הלא מוצדקים	שיעור המינויים בפטור ממכרז שלוו בנימוק מפורט ופומבי	אובייקטיבי	אחוז	פריט מקורי
אתיקה	מנגנון למעקב אחר ניגודי עניינים של נבחרים ציבור ובכירים (לדוגמה, ראש המשרד וסגניו, עובדי המשרד, המנכ"ל והנהלה הבכירה)	האם ישנם מנגנונים למעקב אחר ניגודי עניינים	אובייקטיבי	בינרי: כן או לא	פריט מקורי
אתיקה	פרסום ניגודי העניינים של נבחרים ציבור ובכירים (לדוגמה, ראש המשרד וסגניו, חברי משרד, מנכ"ל והנהלה בכירה)	האם הסדרי ניגודי העניינים מפורסמים באתר	אובייקטיבי	בינרי: כן או לא	פריט מקורי

טוהר מידות					
הממד (ערך משנה)	שם הפריט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי או אובייקטיבי	קידוד וסילוס (התשובה)	מקור הפריט
אתיקה	הנכחת הקוד האתי בעבודת המשרד	בדיקה של הנכחת הקוד האתי במשרד: הטמעתו; מינוי ממונה אתיקה; קיום השתלמויות והכשרות בנושא טוהר מידות ואתיקה; האם נעשה מעת לעת רענון של נוהלי המשמעת; הפצת החלטות משמעת (גם בלי פרטים) לצורך הנחיה	אובייקטיבי	סולם אורדינלי המבוסס על שקלול הפריטים המופיעים בשאלה	פריט מקורי
אתיקה	הערכת אתיקה	באיזו מידה נושא האתיקה חשוב לעובדי המשרד	סובייקטיבי	אורדינלי 1-7	פריט מקורי
מניעת שחיתות	מניעת שחיתות לא רק בקרב עובדי המשרד	האם המדיניות למניעת שחיתות של המשרד חלה באופן מפורש גם על אנשים שאינם עובדי המשרד אך מורשים לפעול בשמו או לייצג אותו (למשל, סוכנים, יועצים, מתווכים, נציגים, קבלנים, קבלני משנה, ספקים)	אובייקטיבי	1.0 נקודה • במידה שאנשים כאלו מחויבים לציית למדיניות 0 נקודה • במידה שהחברה רק "מעודדת" אנשים שאינם עובדים, כמפורט, לציית למדיניות של מניעת שחיתות 0 נקודה • במידה שהמדיניות אינה חלה על אנשים כמפורט או שהם מוחרגים ממנה במפורש	שקיפות בינ"ל-ישראל

טוהר מידות					
הממד (ערך משנה)	שם הפריט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי או אובייקטיבי	קידוד וסילוס (התשובה)	מקור הפריט
מניעת שחיתות	הערכת האפקטיביות של המנגנונים למניעת שחיתות	האם ובאיזו מידה, המנגנונים הקיימים מספקים לדעתך הגנה יעילה מפני ליקויים והפרות?	סובייקטיבי (סקר עובדים/ מנהלים)	אורדינלי 1-7 המדד יורכב ממוצע של כמה שאלות	פריט מקורי
מניעת שחיתות	ערוץ לדיווח על הפרות	האם המשרד מספק ערוץ תקשורת שבאמצעותו עובדים יכולים לדווח על חשדות להפרה של המדיניות למניעת השחיתות של המשרד, והאם הערוץ מאפשר סודיות ו/או דיווח אנונימי (חושפי שחיתות)	אובייקטיבי	1.0 נקודה • במידה שקיים ערוץ כמפורט המאפשר סודיות מלאה ו/או אנונימיות, וכן תקשורת דו־כיוונית עם חושף השחיתות לצורכי מעקב נוסף על החשיפה 0.5 נקודה • במידה שקיים ערוץ תקשורת, אך הוא אינו מאפשר תקשורת דו־כיוונית עם חושף השחיתות נקודה • במידה שאינן ערוץ תקשורת כזה, או שערוץ התקשורת אינו מאפשר אנונימיות או סודיות בדיווח	שקיפות בינ"ל-ישראל
מניעת שחיתות	מעקב אחר סוגיית השחיתות במשרד	האם המשרד מבצע מעקב שוטף אחר הנושא של מניעת שחיתות במשרד	אובייקטיבי	בינרי: כן או לא	שקיפות בינ"ל ישראל

אחריות					
מקור הפריט	קידוד וסילוס (התשובה)	סובייקטיבי או אובייקטיבי	תיאור (השאלה)	שם הפריט	הממד (ערך משנה)
The Quality of Government Expert Survey 2020	סולם אורדינלי שמשקלל את הציון שניתן לכל אחד מן הפריטים ברשימה	אובייקטיבי	האם האתר כולל את פריטי המידע שלהלן: פרסום דוחות של תוכניות אסטרטגיות, דוחות כספיים, החלטות/החלטות אכיפה, פרוטוקולים, קבוצת מחזיקי העניין, הסברים להחלטות המשרד, דוחות הממונה על חופש המידע, פרסום תכנון לעומת ביצוע (מקורות כספיים ושימושים לכל מחלקה)	היקף המידע המפורסם באתר המשרד	שקיפות
	סולם אורדינלי שמשקלל את קיומם של שני הפריטים הללו ואת היקפם	אובייקטיבי	האם המבנה הארגוני מפורסם באתר המשרד; האם מידע ליצירת קשר על אנשי המשרד מפורסם באתר	היקף המידע על מבנה המשרד ועובדיו	שקיפות
	סולם אורדינלי 3 רמות	אובייקטיבי	האם הועבר המידע במלאו לטובת פרסום באתר של היחידה הממשלתית לחופש המידע	העברת מידע על המענה לחופש מידע ליחידה הממשלתית לחופש המידע	שקיפות
	מספרי	אובייקטיבי	מספר העתירות המינהליות שהוגשו מכוח חוק חופש המידע	עתירות חוק חופש המידע	שקיפות

אחריותות					
הממד (ערך משנה)	שם הפריט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי או אובייקטיבי	קידוד וסילום (התשובה)	מקור הפריט
שקיפות	משך הזמן הממוצע למענה לבקשות חופש מידע	משך הזמן הממוצע למענה לבקשות חופש מידע	אובייקטיבי	מספרי	
שקיפות	פרסם מאגרי מידע באתר GOV.IL	האם המשרד פרסם מאגרי מידע באתר GOV.IL	אובייקטיבי	בינרי	
שקיפות	שיעור הרגולציות החדשות שפורסם לגביהן תהליך RIA	שיעור הרגולציות החדשות שפורסם לגביהן תהליך RIA	אובייקטיבי	אחוז	
דיווחיות	היענות לשאלות ולהצעות לסדר	שיעור המענה לשאלות בתוך פרק הזמן המוגדר בתקנון הכנסת	אובייקטיבי	אחוז מתוך כלל השאלות שהוגשו	
דיווחיות	עמידה בחובות הדיווח לכנסת לפי החוק	דיווח תקופתי לכנסת לפי חוק	אובייקטיבי	אחוז מתוך החובות	
דיווחיות	עמידה בחובות הדיווח לממשלה לפי החוק	דיווח תקופתי לממשלה לפי חוק	אובייקטיבי	אחוז מתוך החובות	
דיווחיות	עמידה בחובות הדיווח לציבור לפי החוק	דיווח תקופתי לציבור לפי חוק	אובייקטיבי	אחוז מתוך החובות	
דיווחיות	תדירות ורמת הפירוט של דוחות התקדמות פומביים על תוכניות עבודה	תדירות ורמת הפירוט של דוחות התקדמות פומביים על תוכניות עבודה	אובייקטיבי	סולם אורדינלי 3 רמות	

אחריות					
מקור הפריט	קידוד וסילום (החשבה)	סובייקטיבי או אובייקטיבי	תיאור (השאלה)	שם הפריט	הממד (ערך משנה)
	סולם אורדינלי המבוסס על צבר תנאים	אובייקטיבי	האם יש במשרד יחידת מבקר פנים פעילה ובעלת תקן מאויש + האם יש לו תוכנית עבודה + האם היא מפורסמת לציבור + האם פורסמו הדוחות שלו	קיומו של מנגנון ביקורת פנים רשמי	ביקורת
	אורדינלי 1-7	סובייקטיבי (סקר עובדים)	הערכת המידה שבה מבקר הפנים במשרד הוא עצמאי בעבודתו	הערכת העצמאות של מבקר הפנים	ביקורת
	בינרי: כן או לא	אובייקטיבי	האם פורסמו תיקונים שנעשו בעקבות הערות של מבקר המדינה (אם היו כאלה)	מידת היישום של דוחות מבקר המדינה	ביקורת
	בינרי: כן או לא	אובייקטיבי	יישום תקופתי של דוחות ביקורת	מידת היישום במשרד של דוחות מבקר הפנים	ביקורת
	אחוז	אובייקטיבי	שיעור הרגולציות החדשות הכוללות מנגנון פקיעה אוטומטי או בחינה מחדש תקופתית	שיעור הרגולציות החדשות הכוללות מנגנון פקיעה אוטומטי או בחינה מחדש תקופתית	ביקורת
	אורדינלי 1-7	סובייקטיבי (סקר עובדים)	מידת היישום של ההמלצות מתהליכי הערכה ובקרה של תוכניות	מידת היישום של ההמלצות מתהליכי הערכה ובקרה של תוכניות	ביקורת

אינדיקטורים ייעודיים למנגנוני ממשל

ממלכתיות				
המנגנון	שם הפריט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי או אובייקטיבי	קידוד וסילוס (התשובה)
תקצוב	צדק חלוקתי והשפעה על אוכלוסיות	קימו של ניתוח השפעה חלוקתית של התקציב בין קבוצות אוכלוסייה	אובייקטיבי	בינרי: כן או לא בכל תקציב
		קריטריונים מוגדרים להקצאה שוויונית של רזרבות תקציביות	אובייקטיבי	בינרי: כן או לא
		קיומם של תהליכי שיתוף ציבור בתכנון התקציבי	אובייקטיבי	מספר
תכנון	תהליכי שיתוף ציבור	יש תהליכי שיתוף ציבור שנמצאים בתהליכי תכנון	אובייקטיבי	מספר
	הנגשה שפתית של תוכניות	שיעור תוכניות העבודה המוגשות בשפות נוספות לעברית (ערבית, אנגלית, רוסית, אמהרית)	אובייקטיבי	אחוז מתוכניות העבודה
	מדידת העצמאות של הרגולטור	מספר השאלות המשלימות מורכב ממספר האינדיקטורים לפי Gilardi/Maggetti	אובייקטיבי	סולם אורדינלי
רגולציה	נאמנות לאינטרס הציבורי הרחב	שיעור הרגולציות החדשות שעברו הליך של שיתוף ציבור לפני אישורן	אובייקטיבי	אחוז
	פטור ממכרז	שיעור המקרים שנעשה בהם שימוש בפטור ממכרז מסיבות שאינן מוצדקות	אובייקטיבי	אחוז
רכש	עצמאות מינויים	אפקטיביות המנגנונים לעצמאות המינויים בשירות הציבורי	אובייקטיבי	אורדינלי 1-7

ממלכתיות				
המנגנון	שם הפריט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי או אובייקטיבי	קידוד וסילום (התשובה)
דאטה ודיגיטל	מידע בשפות	מידת הזמינות של מידע ושירותים דיגיטליים בשפות רשמיות ונוספות	אובייקטיבי	ניתוח עשרה שירותים מרכזיים וסולם של 1-7
	הנגשת שירותים דיגיטליים	קיומם של מיזמים להנגשת שירותים ממשלתיים לאוכלוסיות שהאוריינות הדיגיטלית שלהן נמוכה	אובייקטיבי	בינרי: כן או לא
	אתיקה והוגנות	האם נוסחו עקרונות של אתיקה ואי־אפליה בפיתוח של אלגוריתמים ובינה מלאכותית	אובייקטיבי	בינרי: כן או לא

מקצועיות				
המנגנון	שם הפריט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי או אובייקטיבי	קידוד וסילום (התשובה)
תקצוב	הסטה בין תקנות	משך הזמן הממוצע לאישור הסטה בין תקנות תקציב ובין משרדים	אובייקטיבי	ימים אחדים
	מימון חדשנות	קיומו של מנגנון תקצוב לפרויקטים חדשניים וניסיוניים	אובייקטיבי	בינרי: כן או לא
	מנופי צמיחה בתקציב	שיעור ההשקעה במנופי צמיחה בעלי השפעה ארוכת טווח ביחס לסך התקציב הממשלתי	אובייקטיבי	אחוז
תכנון	הערכת מצב אסטרטגית	האם מתקיימת הערכת מצב אסטרטגית תקופתית לטווח ארוך	אובייקטיבי	בינרי: כן או לא
רגולציה	אסטרטגיה לטיוב רגולציה	קיומה של אסטרטגיה רגולציה ארוכת טווח המעודכנת תקופתית	אובייקטיבי	אורדינלי: אין בכלל, יש לא עדכני, יש עדכני
	הכשרות לרגולציה	קיומן של הכשרות מקצועיות בתחום הרגולציה	אובייקטיבי	אורדינלי: אין בכלל, יש לא עדכני, יש עדכני

מקצועיות				
המנגנון	שם הפריט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי או אובייקטיבי	קידוד וסילוס (התשובה)
רכש	קיימות וחדשנות ברכש	שיעור מכרזי המסגרת המשלבים קריטריונים של קיימות ו/או חדשנות	אובייקטיבי	אחוז
	רכש במצבי חירום	קיומם של מנגנוני רכש מהירים למצבי חירום	אובייקטיבי	בינרי: כן או לא
	הכשרות לרכש	קיומן של מסגרת הדרכה והכשרה מקצועית שוטפת לאנשי רכש	אובייקטיבי	בינרי: כן או לא
	מסלולי קידום	האפקטיביות של מסלולי קריירה להפקידים מקצועיים	סובייקטיבי (סקר עובדים)	אורדינלי 1-7
הון אנושי	אסטרטגיית הון אנושי	קיומה של תחזית כוח אדם ארוכת טווח (+5 שנים) המתעדכנת תקופתית	אובייקטיבי	אורדינלי: אין בכלל, יש לא עדכני, יש עדכני
	מערכות בתהליכי הון אנושי	מידת היישום של פלטפורמות דיגיטליות לניהול משאבי אנוש	אובייקטיבי	יש לפתח סולם אורדינלי שמדרג את רמת היישום ואת איכות הפלטפורמה
	ניוד עובדים	קיומם של תוכניות ותמריצים לניוד עובדים על פי הצורך בין תפקידים/יחידות	אובייקטיבי	אורדינלי, כמה רמות
	גיוס	זמן ממוצע לגיוס ולאיוש תפקידים	אובייקטיבי	ימים אחדים (לפי דרג; יוגדרו שלוש קבוצות)
דאטה ודיגיטל	אסטרטגיית דאטה ודיגיטל	קיומה של אסטרטגיית דאטה ודיגיטל ארוכת טווח	אובייקטיבי	בינרי: כן או לא
	הכשרות לדיגיטציה	קיומה של מסגרת הכשרה לפיתוח מיומנויות דיגיטליות לכלל עובדי השירות הציבורי	אובייקטיבי	אורדינלי, כמה רמות
	ניהול מבוסס נתונים	הטמעת דשבורדים לקבלת החלטות	סובייקטיבי (סקר מנהלים)	אורדינלי, שמתייחס לאיכות הדשבורד ולהיקף ההטמעה שלו בעבודת המשרד

מערכות				
המנגנון	שם הפריט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי או אובייקטיבי	קידוד וסילום (החשובה)
תקצוב	גמישות לפרויקטים רוחביים	קיומם של מנגנונים המאפשרים גמישות תקציבית לפרויקטים חוצי משרדים	אובייקטיבי	בינרי: כן או לא
	תקצוב תוכניות רוחביות	קיומו של מנגנון מעקב אחר ניצול תקציבי של תוכניות לאומיות רוחביות	אובייקטיבי	בינרי: כן או לא
תכנון	שיתוף השלטון המקומי בהחלטות	קיומו של מנגנון מובנה לשיתוף נציגי הרשויות המקומיות בתהליכי תכנון ממשלתיים	אובייקטיבי	בינרי: כן או לא
רגולציה	רגולציות סותרות	היקף הסתירות בין דרישות רגולטוריות בתחומים משקים בין משרדים	אובייקטיבי	אחוז
רכש	מכרזים מרכזיים	מספר מכרזי המסגרת הבין-משרדיים	אובייקטיבי	מספר
	שיתוף בידע על רכש	מידת השימוש במידע משותף בין משרדים על ספקים וביצועים	סובייקטיבי (סקר עובדים)	אורדינלי 1-7
הון אנושי	ניידות עובדים	מידת הניידות והתנועה של עובדים בין משרדי הממשלה	אובייקטיבי	אחוז
	חילופי ידע/ למידת עמיחים	שיעור העובדים שהשתתפו בתוכניות למידת עמיחים או חילופי ידע עם גופים ציבוריים אחרים	אובייקטיבי	אחוז
	מכרזי כוח אדם	שיעור המכרזים הפומביים מסך המשרות שנפתחו בשנה מסוימת	אובייקטיבי	אחוז
דאטה ודיגיטל	הנגשת מאגרי מידע	שיעור מאגרי המידע הממשלתיים שנגישים ליותר ממשד אחד	אובייקטיבי	אחוז מתוך כלל מערכות המידע
	מערכות בין-משרדיות	שיעור הפרויקטים הדיגיטליים הבין-משרדיים מתוך כלל הפרויקטים הדיגיטליים	אובייקטיבי	אחוז

טוהר מידות				
המנגנון	שם הפריט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי או אובייקטיבי	קידוד וסילוס (התשובה)
תקצוב	שינויי תקציב	מידת ההנגשה של מידע על שינויים תקציביים במהלך השנה	אובייקטיבי	אורדינלי
	חריגות בתקציב	קיומו של מנגנון מעקב והתרעה לזיהוי דפוסים חריגים בהעברות תקציביות	אובייקטיבי	בינרי: כן או לא
רגולציה	קוד אחי לרגולטורים	קיומו של קוד אחי ייעודי לרגולטורים המתייחס ליחסים עם גורמים מפוקחים	אובייקטיבי	בינרי: כן או לא
הון אנושי	תהליך הערכה של עובדים	מידת ההוגנות והאובייקטיביות של תהליכי הערכת עובדים	סובייקטיבי (סקר עובדים)	אורדינלי 1-7
	ההוגנות של תהליכי הגיוס	תפיסת העובדים והמועמדים את הוגנות מנגנוני הגיוס, הקידום וההערכה	סובייקטיבי (סקר עובדים/ ציבור)	אורדינלי
	מדיניות פרטיות ושימוש בנתונים	מספר מאגרי המידע הממשלתיים שפרסמו מדיניות ברורה לגבי איסוף ושימוש בנתונים	אובייקטיבי	אחוז מתוך סך המאגרים
דאטה ודיגיטל	הכשרה על אחיקה של מידע	שיעור העובדים העוסקים בנתונים שעברו הכשרה בנושאי אחיקה של מידע	אובייקטיבי	אחוז

שירותיות				
המנגנון	שם הפריט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי או אובייקטיבי	קידוד וסילוס (התשובה)
תקצוב	סדרי העדיפויות בתקציב	תפיסת הציבור את מידת ההתאמה של תהליכי הקצאת המשאבים לצרכים ולסדרי העדיפויות החברתיים	סובייקטיבי (סקר ציבור)	אורדינלי 1-7
רכש	תהליך ההגשה של הצעות למכרז	מידת הפישוט של התהליכים של הגשת הצעות (טפסים, נספחים)	סובייקטיבי (סקר ציבור)	אורדינלי 1-7
רגולציה	נטל רגולטורי	מידת הנטל הרגולטורי והבירוקרטי על המגזר העסקי	סובייקטיבי (סקר עסקים)	אורדינלי 1-7
הון אנושי	תגובתיות	משך זמן התגובה של הנציבות לבקשות המשרדים בתהליכי האישור של משרה	אובייקטיבי	ימים אחדים
	הליכי הגיוס	מידת הפישוט והיעילות של תהליכי הגיוס והקליטה של עובדים	סובייקטיבי (סקר עובדים)	אורדינלי 1-7
דאטה ודיגיטל	דיגיטציה של שירותים	מידת הנגישות, הבהירות וקלות השימוש בשירותים המקוונים	סובייקטיבי (סקר ציבור)	אורדינלי 1-7

אחריותות				
המנגנון	שם הפריט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי או אובייקטיבי	קידוד וסילוס (התשובה)
תכנון	תכנון מול דיווח	מידת ההתאמה בין פורמט הדיווח לפורמט התכנון	אובייקטיבי	אורדינלי 1-3
	היוועצות בתכנון	מידת השקיפות של תהליכי התכנון של אסטרטגיה ארוכת טווח – האם פורסמה רשימת גורמים שהחייצו איתם בתהליך	אובייקטיבי	בינרי
תקצוב	דיווח על שינויי תקציב והסטות	שיעור השינויים התקציביים המדווחים בזמן אמת והנגישים לציבור (על פי פירוט)	אובייקטיבי	אחוז
רגולציה	מאגר רגולציה	קיומו של מאגר רגולציות מרכזי, מעודכן ונגיש לציבור	אובייקטיבי	בינרי
רכש	ההחלטות של ועדות המכרזים לפטור	מידת הפירוט בפרסום שלהחלטות ועדות פטור ממכרז	אובייקטיבי	אורדינלי
	ביקורת מכרזים	שיעור המכרזים שעוברים ביקורת אקראית או שיטתית בידי גורם מקצועי בלתי תלוי	אובייקטיבי	אחוז
הון אנושי	שקיפות נתוני ההון האנושי	פרסום נתונים על מצבת כוח אדם ותהליכי הון אנושי מתוכננים	אובייקטיבי	בינרי
דאטה ודיגיטל	הנגשת מאגרי מידע	מספר מאגרי המידע הפתוחים שהונגשו לציבור מתוך סך מאגרי המידע הקיימים	אובייקטיבי	אחוז
	דיווח על מתקפות סייבר	מדיניות סדורה לדיווח על אירועי אבטחת מידע ופרטיות במערכות ציבוריות	אובייקטיבי	בינרי

נספח 4

משתתפי צוות ההיגוי הרב־מגזרי

הקטגוריה	שם	מארגון
ארגוני אקו־ממשל	ד"ר יוני סלייטר	מעוז
	נחנאל רובינשטיין	חשית
	עידו פיק	המרכז להעצמת האזרח
	מחמוד רחמאן	לשעבר ראש אגף אסטרטגיה וסגן בכיר לממונה על השכר, משרד אוצר
בכירים לשעבר	רון דול	לשעבר יועמ"ש נציבות שירות המדינה
	יאיר פרנק	לשעבר ראש רשות התקשוב
	פרופ' שרון גלעד	האוניברסיטה העברית
אקדמיה	פרופ' נסים (נסי) כהן	אוניברסיטת חיפה
	עדנה הראל פישר	המכון הישראלי לדמוקרטיה
מכוני מחקר	ניר קידר	מנכ"ל מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

רשימת המקורות

אגף ממשל וחברה (2025). דוח מסכם 2024 - דיווח ביצוע על החלטות הממשלה. משרד ראש הממשלה.

אמרני, ש' (2006). חוק ואתיקה בתהליכי התכנון והבניה בישראל. **מקרקעין**, ה' 29-41.

בן-בסט, א' ודהן, מ' (2016). מאזן הכוחות בתהליך התקצוב. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בראלי, א' וקידר, נ' (2011). ממלכתיות ישראלית (מחקר מדיניות 87). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

ברק-ארז, ד' (1997). דונם פה ודונם שם: מינהל מקרקעי ישראל בצבת האינטרסים. **עיוני משפט**, כא(3), 613-636.

גולשטיין-גלפרין, ר' וזכר-פלג, מ' (2024). **מבוך המשילות: אתגרים מערכתיים של השירות הציבורי** (דוח מחקר). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גולשטיין-גלפרין, ר' וליבנה, ש' (2024). **יישום רפורמות בשירות הציבורי: שינוי מערכתי**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גולשטיין-גלפרין ר' וליבנה, ש' (בהכנה). **אסטרטגיית ניהול חדשנות ציבורית: סמכויות, מבנה ותפעול**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גולשטיין-גלפרין ר', ליבנה, ש' ונח, ק' (2023). **חדשנות ארגונית-תהליכית בממשלה ובמגזר הציבורי** (חומר רקע למושב "חדשנות במגזר הציבורי", כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גולשטיין-גלפרין, ר', מוהבן, א' וקנת-פורטל, ר' (2024). **יעילות השירותים הציבוריים בישראל: השוואה בינלאומית**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

דהן, מ' (2016). **אפקטיביות הממשלה בישראל במבט בינלאומי משווה**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

דנינו, ע' (2023). **מסורתיים וממלכתיים עבה כשתית ללכידות חברתית בעשור השמיני לקיומה של ישראל**. תנועת תיקון.

המרכז להעצמת האזרח (2023). **מורה נבוכים להעצמת האזרח בעבודת הממשלה**.

הראל פשר, ע' (2020). **ממלכתיות במדיניות חרבות** (מחקר מדיניות 146). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

יחידת שיפור השירות הממשלתי לציבור (2020). **דוח מדידת איכות השירות לשנת 2020**.

יחידת שיפור השירות הממשלתי לציבור (2023). **דוח מדידת איכות השירות לשנת 2023**.

יקיר, א', גולשטיין-גלפרין, ר' ומוהבן, א' (2024). **הקשר בין אפקטיביות המערכות הציבוריות לבין איכות החיים של התושבים** (מחקר מדיניות 206). המכון הישראלי לדמוקרטיה והג'וינט.

כהן, א' (2019). **ייצוג הולם של אוכלוסיות שונות בשירות המדינה: נתונים על ישראל ומבט משווה**. הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

כהן, נ', דול, ר' ואבוטבול, ט' (2024). **יותר מרבע (26.5%) מהמשרות הבכירות בשירות המדינה מתמנות בפטור ממכרז, בהשוואה לכ-4% בשנת 2000**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

ממן, ל' ופלדמן, י' (2024). **פוליטיזציה בשירות האי-אמון. מגזין ליברל**.

מרגלית, י', אילת, א', הראל-פישר, ע' והירש, ז' (2024). **קבלת החלטות ויחסי דרג נבחר ודרג מקצועי**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

נציבות שירות המדינה (2013). **המדריך לשיתוף הממשלתי**.

נציבות שירות המדינה (2017). **קוד אתי לשירות המדינה**.

נציבות שירות המדינה (2021). **דוח הגיוון והייצוג לשנת 2021**.

פנימה (2023). **מדד הדמוקרטיה המקומית**.

קרמניצר מ' ובלאנדר, ד' (2022). אחריות ציבורית ומשפטית של נבחרי ציבור בתפקידים בכירים ברשות המבצעת: בעקבות מקרה ראש הממשלה לשעבר בנימין נתניהו. בתוך מ' שמיר וג' רהט (עורכים), **הבחירות בישראל 2019-2021** (עמ' 213-248). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

ראשי, צ' ופייראזן, צ' (2023). העקרונות האתיים של ערך הממלכתיות בצה"ל. **סוגיות חברתיות בישראל**, 32(1), 159-186.

רשות האסדרה (2025). **מצב האסדרה בישראל דוח לשנת 2024**. משרד ראש הממשלה.

שטרן, י' (2020). ממלכתיות בעת הזאת. **השילוח**, 20, 111-120.

Aberbach, J. D., & Rockman, B. A. (1994). Civil servants and policymakers: Neutral or responsive competence? *Governance*, 7(4), 461-469.

Adcock, R., & Collier, D. (2001). Measurement validity: A shared standard for qualitative and quantitative research. *American Political Science Review*, 95(3), 529-546.

Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Georgetown University Press.

Alford, J., Moore, M. H., & Benington, J. (2011). Public value: Theory and practice. In M. Moore & J. Benington (Eds.), *Public value from coproduction by clients* (pp. 144–157). Palgrave Macmillan.

Andrews, M. (2010). Good government means different things in different countries. *Governance*, 23(1), 7–35.

Andrews, R., Beynon, M. J., & McDermott, A. M. (2016). Organizational capability in the public sector: A configurational approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(2), 239–258.

Andrews, R., Boyne, G. A., Law, J., & Walker, R. M. (2009). Strategy Content and Organizational Performance: An Empirical Analysis. *Public Administration Review*, 69(1), 52–63.

Andrews, R., & Entwistle, T. (2013). Four faces of public service efficiency: What, how, when and for whom to produce. *Public Management Review*, 15(2), 246–264.

Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2021). *Public governance as co-creation: A strategy for revitalizing the public sector and rejuvenating democracy*. Cambridge University Press.

Arndt, C., & Oman, C. (2006). *Uses and abuses of governance indicators*. Development Centre of the OECD.

Aschhoff, N., & Vogel, R. (2018). Value conflicts in co-production: Governing public values in multi-actor settings. *International Journal of Public Sector Management*, 31(7), 775–793.

Åström, J., Olsson, J., & Hysing, E. (2022). Does policy influence hollow out public managers' political neutrality?. *Administration & Society*, 54(6), 1019–1044.

Aucoin, P. (2012). New political governance in Westminster systems: Impartial public administration and management performance at risk. *Governance*, 25(2), 177–199.

Ball, C. (2009). What is transparency?. *Public Integrity*, 11(4), 293–308.

Banfield, L. (2016). Successfully curating long-term goals: Advice and insights from those who practice and use strategic foresight in a Canadian government context.

Barak, M. E. (2016). *Managing diversity: Toward a globally inclusive workplace* (3rd ed.). SAGE Publications.

Bardach, E. (1998). *Getting agencies to work together: The practice and theory of managerial craftsmanship*. Rowman & Littlefield.

Bevan, G., & Hood, C. (2006). What's measured is what matters: Targets and gaming in the English public health care system. *Public Administration*, 84(3), 517–538.

Bishu, S. G., & Kennedy, A. R. (2020). Trends and gaps: A meta-review of representative bureaucracy. *Review of Public Personnel Administration*, 40(4), 559–588.

Borraz, O., & John, P. (2004). The transformation of urban political leadership in Western Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1), 107–120.

Bouckaert, G. (1993). Measurement and meaningful management. *Public Productivity & Management Review*, 17(1), 31–43.

Bouckaert, G., & Van de Walle, S. (2003). Comparing measures of citizen trust and user satisfaction as indicators of good governance: Difficulties in linking trust and satisfaction indicators. *International Review of Administrative Sciences*, 69(3), 329–343.

Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public Administration Review*, 67(5), 846–860.

Bovaird, T., & Loeffler, E. (2012). From engagement to co-production: The contribution of users and communities to outcomes and public value. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), 1119–1138.

Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework 1. *European Law Journal*, 13(4), 447–468.

Bovens, M. A. P., Goodin, R. E., & Schillemans, T. (Eds.). (2014). *The Oxford handbook of public accountability*. Oxford University Press.

Boyne, G. A. (2002). Public and private management: What's the difference?. *Journal of Management Studies*, 39(1), 97–122.

Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and red tape*. Prentice Hall.

Breuer, E., Lee, L., De Silva, M., & Lund, C. (2015). Using theory of change to design and evaluate public health interventions: A systematic review. *Implementation Science*, 11, 1-17.

Brown, M. E., & Treviño, L. K. (2006). Ethical leadership: A review and future directions. *The Leadership Quarterly*, 17(6), 595-616.

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456.

Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1965). *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy* (Vol. 100). University of Michigan Press.

Carbone, M. (2013). The European Union, good governance and aid co-ordination. *EU strategies on Governance Reform*, 25-42.

Chen, J., Walker, R. M., & Sawhney, M. (2020). Public service innovation: A typology. *Public Management Review*, 22(11), 1674-1695.

Christensen, T., Lægreid, O. M., & Lægreid, P. (2019). Administrative coordination capacity: Does the wickedness of policy areas matter?. *Policy and Society*, 38, 237-254.

Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066.

Christensen, T., & Lægreid, P. (2020). Balancing governance capacity and legitimacy: How the Norwegian government handled the COVID-19 crisis as a high performer. *Public Administration Review*, 80(5), 774–779.

Christensen, T., Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2016). Organizing for crisis management: Building governance capacity and legitimacy. *Public Administration Review*, 76(6), 887–897.

Cinar, E., Trott, P., & Simms, C. (2019). A systematic review of barriers to public sector innovation process. *Public Management Review*, 21(2), 264–290.

da Cruz, N. F., Tavares, A. F., Marques, R. C., Jorge, S., & De Sousa, L. (2016). Measuring local government transparency. *Public Management Review*, 18(6), 866–893.

Dahl, R. A. (2008). *Democracy and its critics*. Yale University Press.

Dahlström, C., & Lapuente, V. (2017). *Organizing Leviathan: Politicians, bureaucrats, and the making of good government*. Cambridge University Press.

Dawkins, C. J. (2004). Recent evidence on the continuing causes of black-white residential segregation. *Journal of Urban Affairs*, 26(3), 379–400.

De Renzio, P. & Masud, H. (2011). Measuring and promoting budget transparency: The open budget index as a research and advocacy tool. *Governance*, 24, 607–616.

De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration*, 94(1), 146–166.

Di Giulio, M., & Vecchi, G. (2023). Artificial intelligence in the public sector: Towards a framework for analysis. *Public Policy and Administration*, 38(1), 89–112.

Dietz, T., Ostrom, E., & Stern, P. C. (2003). The struggle to govern the commons. *Science*, 302(5652), 1907–1912.

Drechsler, W. (2005). The rise and demise of the new public management. *Post-Autistic Economics Review*, 33(14), 17–28.

Duit, A. (2016). Resilience thinking: Lessons for public administration. *Public Administration*, 94(2), 364–380.

Edison, H., Ali, N., & Torkar, R. (2013). Towards innovation measurement in the software industry. *Journal of Systems and Software*, 86(5), 1390–1407.

Edvardsson, B., & Olsson, J. (1996). Key concepts for new service development. *Service Industries Journal*, 16(2), 140–164.

European Commission (2013). *Powering European public sector innovation: Towards a new architecture* (Report of the Expert Group on Public Sector Innovation). Publications Office of the European Union.

European Commission (2016). *EU eGovernment action plan 2016–2020: Accelerating the digital transformation of government*. European Commission.

Farrell, M. J. (1957). The measurement of productive efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society Series A: Statistics in Society*, 120(3), 253–281.

Fernandez, S., Cho, Y. J., & Perry, J. L. (2010). Exploring the link between integrated leadership and public sector performance. *The Leadership Quarterly*, 21(2), 308–323.

Finel, B. I., & Lord, K. M. (1999). The surprising logic of transparency. *International Studies Quarterly*, 43(2), 315–339.

Finer, H. (1941). Administrative responsibility in democratic government. *Public Administration Review*, 1(4), 335–350.

Fleurke, F., & Willemse, R. (2006). Measuring local autonomy: A decision-making approach. *Local Government Studies*, 32(1), 71–87.

Folke, C., Hahn, T., Olsson, P., & Norberg, J. (2005). Adaptive governance of social-ecological systems. *Annual Review Environment and Resources*, 30, 441–473.

Frederickson, H. G., Smith, K. B., Larimer, C., & Licari, M. J. (2018). *The public administration theory primer*. Routledge.

Friedrich, C. J. (1935). Responsible government service under the American Constitution. In C. J. Friedrich et al. (Eds.), *Problems of the American public service* (pp. 3–74). McGraw-Hill.

Fukuyama, F. (2013). What is governance?. *Governance*, 26(3), 347–368.

Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(S1), 66–75.

Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513–522.

Gaebler, T., & Osborne, D. (1992). Reinventing government. *Public Management*, 74(3), 4–8.

Galais, C., Fernández-Martínez, J. L., Font, J., & Smith, G. (2021). Testing the input-process-output model of public participation. *European Journal of Political Research*, 60(4), 807–828.

GAO (2023). *Government performance management: Leading practices to enhance interagency collaboration*. U.S. Government Accountability Office.

Garengo, P., & Sardi, A. (2021). Performance measurement and management in the public sector: State of the art and research opportunities. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 70(7), 1629–1654.

Geys, B., & Moesen, W. (2009). Measuring local government technical (in) efficiency: An application and comparison of FDH, DEA, and econometric approaches. *Public Performance & Management Review*, 32(4), 499–513.

Gilad, S., Sulitzeanu-Kenan, R., & Levi-Faur, D. (2025). A taste for government employment also rests on its political flavor. *Public Administration Review*, 85(5), 1412–1425.

Gilardi, F. (2002). Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: A comparative empirical analysis. *Journal of European Public Policy*, 9(6), 873–893.

Goldstein, S. M., Johnston, R., Duffy, J., & Rao, J. (2002). The service concept: The missing link in service design research? *Journal of Operations Management*, 20(2), 121–134.

Great Britain Treasury, & HM Treasury (2007). *Meeting the aspirations of the British people: 2007 pre-budget report and comprehensive spending review* (Vol. 7227). The Stationery Office.

Grimmelikhuijsen, S., & Knies, E. (2017). Validating a scale for citizen trust in government organizations. *International Review of Administrative Sciences*, 83(3), 583–601.

Grimmelikhuijsen, S., Porumbescu, G., Hong, B., & Im, T. (2013). The effect of transparency on trust in government: A cross-national comparative experiment. *Public Administration Review*, 73(4), 575–586.

Grimmelikhuijsen, S. G., & Welch, E. W. (2012). Developing and testing a theoretical framework for computer-mediated transparency of local governments. *Public Administration Review*, 72(4), 562–571.

Grindle, M. S. (2007). Good enough governance revisited. *Development Policy Review*, 25(5), 533–574.

Grindle, M. (2012). Good governance: The inflation of an idea. *Planning Ideas that Matter*, 259–282.

Haj-Yehia, K., & Schonmann, S. (2020). Teacher diversity and inclusion in educational content. *Intercultural Education*, 31(3), 275–292.

Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: Past and present. *Public Money and Management*, 25(1), 27–34.

Head, B. W. (2016). Toward more "evidence-informed" policy making? *Public Administration Review*, 76(3), 472–484.

Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & Society*, 47(6), 711–739.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public Administration*, 69(1), 3–19.

Hood, C. (2012). Public management by numbers as a performance-enhancing drug: Two Hypotheses. *Public Administration Review*, 72(s1), S85–S92.

Hood, C. (Ed.) (2005). *Controlling modern government: Variety, commonality and change*. Edward Elgar Publishing.

Hood, C., & Heald, D. (2006). *Transparency: The key to better governance?* (Vol. 135). Oxford University Press for The British Academy.

Hood, C., & Margetts, H. (2007). *The tools of government in the digital age*. Bloomsbury Publishing.

Huberts, L. (2014). *The integrity of governance: What it is, what we know, what is done and where to go*. Springer.

Hydén, G., & Mease, K. (2004). *Making sense of governance: Empirical evidence from sixteen developing countries*. Lynne Rienner Publishers.

Immordino, K. M. (2017). *Organizational assessment and improvement in the public sector*. Routledge.

Janowski, T. (2015). Digital government evolution: From transformation to contextualization. *Government Information Quarterly*, 32(3), 221–236.

Jenkins, R. P. (2008). *Rethinking ethnicity*. Sage.

Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2007). Public values: An inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354–381.

Kassel, D. S. (2016). *Managing public sector projects: A strategic framework for success in an era of downsized government*. Routledge.

Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2007). Growth and governance: A reply. *The Journal of Politics*, 69(2), 555–562.

Keast, R., Mandell, M. P., Brown, K., & Woolcock, G. (2004). Network structures: Working differently and changing expectations. *Public Administration Review*, 64(3), 363–371.

Kettl, D. F. (2000). *The global public management revolution: A report on the transformation of governance*. Brookings Institution Press.

Kingsley, J. D. (1944). *Representative bureaucracy: An interpretation of the British Civil Service*. Antioch Press.

Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2012). Governance network theory: Past, present and future. *Policy & Politics*, 40(4), 587–606.

Koh, P. S. (2007). Institutional investor type, earnings management and benchmark beaters. *Journal of Accounting and Public Policy*, 26(3), 267–299.

Krislov, S. (1974). *Representative bureaucracy*. Prentice-Hall.

Kruger, J. M. (2024). Strategic planning in the public sector: Analyzing its effects on local government performance. *Journal of Business and Management*, 26(10), 1–13.

Kurer, O. (2005). Corruption: An alternative approach to its definition and measurement. *Political Studies*, 53(1), 222–239.

Kuye, J. O., & Mafunisa, M. J. (2003). Responsibility, accountability and ethics: The case for public service leadership. *Journal of Public Administration*, 38(4), 421–437.

Le Grand, J. (1991). The theory of government failure. *British Journal of Political Science*, 21(4), 423–442.

Lewis, C. W., & Gilman, S. C. (2012). *The ethics challenge in public service: A problem-solving guide*. John Wiley & Sons.

Lytle, R. S., Hom, P. W., & Mokwa, M. P. (1998). SERV* OR: A managerial measure of organizational service-orientation. *Journal of Retailing*, 74(4), 455–489.

Maman, L. (2022). The democratic qualities of regulatory agencies. *Policy & Politics*, 50(4), 461–482.

Maman, L., Feldman, Y., & Levi-Faur, D. (2023). Varieties of regulatory regimes and their effect on citizens' trust in firms. *Journal of European Public Policy*, 30(12), 2807–2831.

Margetts, H., & Dunleavy, P. (2013). The second wave of digital-era governance: A quasi-paradigm for government on the Web. *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 371(1987), 20120382.

Mayer, R. C., Davis, J. H., & Schoorman, F. D. (1995). An integrative model of organizational trust. *Academy of Management Review*, 20(3), 709–734.

Meier, K. J. (2019). Theoretical frontiers in representative bureaucracy: New directions for research. *Perspectives on Public Management and Governance*, 2(1), 39–56.

Meijer, A. J., Curtin, D., & Hillebrandt, M. (2012). Open government: Connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 10–29.

Mihaiu, D. M., Opreana, A., & Cristescu, M. P. (2010). Efficiency, effectiveness and performance of the public sector. *Romanian Journal of Economic Forecasting*, 4(1), 132–147.

Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations: A synthesis of the research*. Prentice-Hall

Misuraca, G., & Viscusi, G. (2015). Shaping public sector innovation theory: An interpretative framework for ICT-enabled governance innovation. *Electronic Commerce Research*, 15(3), 303–322.

Mitchell, R. B. (1998). Sources of transparency: Information systems in international regimes. *International Studies Quarterly*, 42(1), 109–130.

Mosher, F. C. (1968). *Democracy and the public service*. Oxford University Press.

Moynihan, D. P. (2008). *The dynamics of performance management: Constructing information and reform*. Georgetown University.

Moynihan, D. P., Herd, P., & Harvey, H. (2015). Administrative burden: Learning, psychological, and compliance costs in citizen–state interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 43–69.

Mulgan, R. (2000). "Accountability": An ever-expanding concept?. *Public Administration*, 78(3), 555–573.

Nabatchi, T., & Leighninger, M. (2015). *Public participation for 21st century democracy*. Wiley.

Nabatchi, T., Sancino, A., & Sicilia, M. (2017). Varieties of participation in public services: The who, when, and what of coproduction. *Public Administration Review*, 77(5), 766–776.

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.

O'Donnell, G. (2004). The quality of democracy: Why the rule of law matters. *Journal of democracy*, 15(4), 32–46.

OECD (2007). OECD annual report 2007. OECD Publishing.

- OECD (2016). *The governance of inclusive growth: An overview of country initiatives*. OECD Publishing.
- OECD (2017a). *Fostering innovation in the public sector*. OECD Publishing.
- OECD (2017b). *Recommendation on public service leadership and capability*. OECD Publishing.
- OECD (2019a). *Measuring public sector innovation: Why, when, how, for whom and where?*. OECD Publishing.
- OECD (2019b). *The innovation system of the public service of Canada*. OECD Publishing.
- OECD (2020a). *Public integrity handbook*. OECD Publishing.
- OECD (2020b). *Digital government index: 2019 results*. OECD Publishing.
- OECD (2021). *OECD guidelines for citizen participation processes*. OECD Publishing.
- OECD (2022). *Serving citizens: Measuring the performance of services delivered by governments*. OECD Publishing.
- OECD (2023). *OECD digital government index*. OECD Publishing.
- O'Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353–366.
- Olsson, P., Gunderson, L. H., Carpenter, S. R., Ryan, P., Lebel, L., Folke, C., & Holling, C. S. (2006). Shooting the rapids: Navigating transitions to adaptive governance of social-ecological systems. *Ecology and Society*, 11(1) (online).

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.

Osborne, J. (2015). Practical work in science: Misunderstood and badly used. *School Science Review*, 96(357), 16–24.

Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8, 377–388.

Osborne, S. P. (Ed.) (2010). *The new public governance?* Routledge.

Osborne, S. P., Radnor, Z., & Nasi, G. (2013). A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach. *The American Review of Public Administration*, 43(2), 135–158.

O'Toole Jr., L. J., & Meier, K. J. (2011). *Public management: Organizations, governance, and performance*. Cambridge University Press.

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.

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

Pestieau, P. (2009). Assessing the performance of the public sector. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80(1), 133–161.

Peters, B. G., & Pierre, J. (2004). *Politicization of the civil service in comparative perspective: The quest for control*. Routledge.

Peters, B. G., & Savoie, D. J. (Eds.). (1998). *Taking stock: Assessing public sector reforms* (Vol. 2). McGill-Queen's University Press.

Pierson, P. (2004). *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. Princeton University Press.

Piotrowski, S. J. (2011). An argument for fully incorporating nonmission-based values into public administration. In R. O'Leary, D. M. Van Slyke, & S. Kim (Eds.), *The future of public administration around the world: The Minnowbrook perspective* (pp. 27–31). Georgetown University Press.

Pitkin, H. F. (1967). *The concept of representation*. University of California Press.

Plesner, U., & Justesen, L. (2022). The double darkness of digitalization: Shaping digital-ready legislation to reshape the conditions for public-sector digitalization. *Government Information Quarterly*, 39(4), 101743.

Poister, T. H., & Streib, G. (2005). Elements of strategic planning and management in municipal government: Status after two decades. *Public Administration Review*, 65(1), 45–56.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis into the age of austerity*. Oxford University Press.

Pollitt, C., & Dan, S. (2013). Searching for impacts in performance-oriented management reform: A review of the European literature. *Public Performance & Management Review*, 37(1), 7–32.

Pulakos, E. D., Schmitt, N., Dorsey, D. W., Arad, S., Borman, W. C., & Hedge, J. W. (2009). Predicting adaptive performance: Further tests of a model of adaptability. *Human Performance*, 15(4), 299–323.

Radin, B. A. (2006). *Challenging the performance movement: Accountability, complexity, and democratic values*. Georgetown University Press.

Rawls, J. (2001). *Justice as fairness: A restatement*. Harvard University Press.

Rest, J. R. (1986). *Moral development: Advances in research and theory*. Praeger.

Rhodes, R. A. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization studies*, 28(8), 1243–1264.

Riley, E. (2011). *Amartya Sen: The idea of justice*. Harvard University Press, Cambridge, 2009.

Roberts, A. (2018). The aims of public administration: Reviving the classical view. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(1), 73–85.

Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. (2018). Accountability in the public sector: Lessons from the Challenger tragedy. In *Democracy, bureaucracy, and the study of administration* (pp. 182–204). Routledge.

Rothstein, B. O., & Teorell, J. A. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, 21(2), 165–190.

Said, J., Alam, M. M., & Khalid, M. A. (2016). Relationship between good governance and integrity system: Empirical study on the public sector of Malaysia. *Humanomics*, 32(2), 151–171.

Scharpf, F. W. (1997). Economic integration, democracy and the welfare state. *Journal of European Public Policy*, 4(1), 18–36.

Scharpf, F. (1999). *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford University Press.

Schmidt, V. A. (2013). Democracy and legitimacy in the European Union revisited: Input, output and "throughput". *Political studies*, 61(1), 2–22.

Selden, S. C. (1997). *The promise of representative bureaucracy: Diversity and responsiveness in a government agency*. M.E. Sharpe.

SGI (2022). Sustainable governance indicators. SGI Publishing.

Shapiro, S. P. (2005). Agency theory. *Annual Review of Sociology*, 31(1), 263–284.

Simon, H. A. (1997). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organizations*. Free Press.

Søreide, T. (2006). *Is it wrong to rank? A critical assessment of corruption indices*. Chr. Michelsen Institute.

Stillman, R. J. (2017a). *Public administration: Concepts and cases*. Cengage Learning.

Stillman, R. J. (2017b). Public professionalism in an era of radical transformations: Its meaning, challenges, and training. *Revista de Administração Pública*, 51(6), 917-926.

Surva, L., Tönurist, P., & Lember, V. (2016). Co-production in a network setting: Providing an alternative to the national probation service. *International Journal of Public Administration*, 39(13), 1031-1043.

Suzuki, K., & Demircioglu, M. A. (2021). Is impartiality enough? Government impartiality and citizens' perceptions of public service quality. *Governance*, 34(3), 727-764.

Talbot, C. (2010). *Theories of performance: Organizational and service improvement in the public domain*. Oxford University Press.

Teorell, J. (2009). The impact of quality of government as impartiality: Theory and evidence. Prepared for delivery at the 2009 Annual Meeting of the American Political Science Association, Toronto, Canada, September 2-6, 2009.

Torfin, J. (2019). Collaborative innovation in the public sector: The argument. *Public Management Review*, 21(1), 1-11.

Tyler, T. R. (2003). Procedural justice, legitimacy, and the effective rule of law. *Crime and Justice*, 30, 283-357.

United Nations (2015). *Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development*. United Nations.

United Nations (2022). *United Nations e-government survey 2022: The future of digital government*. United Nations.

Van de Walle, S. (2005). Measuring bureaucratic quality in governance indicators. In *8th Public Management Research Conference, Los Angeles, United States*.

Van der Waldd, G. (2004). *Managing performance in the public sector: Concepts, considerations and challenges*. Juta and Company.

Van de Walle, S. (2006). The state of the world's bureaucracies. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 8(4), 437-448.

Van de Walle, S. (2008). Comparing the performance of national public sectors: Conceptual problems. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 57(4), 329-338.

Van de Walle, S. (2019). Explaining variation in perceived managerial autonomy and direct politicization in European public sectors. *International Review of Administrative Sciences*, 85(4), 627-644.

Van Dooren, W. (2018). *Measuring public administration: A feasibility study for better comparative indicators in the EU*. Publications Office of the European Union.

Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance management in the public sector*. Routledge.

Van Dooren, W., De Caluwe, C., & Lonti, Z. (2012). How to measure public administration performance. *Public Performance & Management Review*, 35(3), 489–508.

Van Dooren, W., & Van de Walle, S. (Eds.) (2008). *Performance information in the public sector: How it is used*. Palgrave Macmillan.

Van Ryzin, G. G. (2011). Outcomes, process, and trust of civil servants. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(4), 745–760.

Van Thiel, S., & Leeuw, F. L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review*, 25(3), 267–281.

Vigoda, E. (2002). From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration. *Public Administration Review*, 62(5), 527–540.

Vinarski-Peretz, H., & Kidron, A. (2023). Comparing organizational trust and public service motivation influence on job and organization engagement between public and private sector organizations' employees. *Review of Public Personnel Administration*. Advance online publication.

Vogel, I. (2012). *Review of the use of "Theory of Change" in international development*. DFID.

Waldron, J. (2016). *Political political theory: Essays on institutions*. Harvard University Press.

Warren, M. E. (2014). Accountability and democracy. In M. Bovens, R. E. Goodin, & T. Schillemans (Eds.), *The Oxford handbook of public accountability* (pp. 39–54). Oxford University Press.

Weiss, C. H. (1995). Nothing as practical as good theory: Exploring theory-based evaluation for comprehensive community initiatives for children and families: New approaches to evaluating community initiatives. *Concepts, Methods, and Contexts*, 1, 65–92.

Weiss, T. G. (2000). Governance good governance and global governance: Conceptual & actual challenges. *Third World Quarterly*, 21(5), 795–814.

Williams, D. W. (2003). Measuring government in the early twentieth century. *Public Administration Review*, 63(6), 643–659.

Wilson, N., Boyd, M., Kerr, J., Kvalsvig, A., & Baker, M. (2023). *The need for long-term thinking – especially for preventing catastrophic risks*. Public Health Communication Center Briefing (February 15, 2023).

World Bank (1994). *Governance: The World Bank's experience*. World Bank.

World Bank (2018). *Indicators of citizen-centric public service delivery*. World Bank.

World Bank (2021). *GovTech: Putting people first*. World Bank.

Xu, E., Yang, H., Quan, J. M., & Lu, Y. (2015). Organizational slack and corporate social performance: Empirical evidence from China's public firms. *Asia Pacific Journal of Management*, 32(1), 181–198.

Yang, K., & Holzer, M. (2006). The performance–trust link: Implications for performance measurement. *Public Administration Review*, 66(1), 114–126.

Zhao, B., Cheng, S., Schiff, K. J., & Kim, Y. (2023). Digital transparency and citizen participation: Evidence from the online crowdsourcing platform of the City of Sacramento. *Government Information Quarterly*, 40(4), 101868.

ד"ר ליבי ממון היא חוקרת אורחת בתוכנית "רפורמות בשירות הציבורי" במכון הישראלי לדמוקרטיה; חוקרת ומרצה ב־ESADE ברצלונה. בעלת תואר דוקטור במדיניות ציבורית מהאוניברסיטה העברית בירושלים.

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

לירון לישנסקי-פישר היא עוזרת מחקר בתוכנית "רפורמות בשירות הציבורי" במכון הישראלי לדמוקרטיה. בוגרת תואר ראשון בתוכנית המשולבת לפילוסופיה, כלכלה ומדע המדינה, וכיום תלמידת מחקר בתוכנית המצטיינים ללימודי דוקטור במדע המדינה באוניברסיטה העברית בירושלים.

עו"ד נועה שקד היא עוזרת מחקר בתוכנית "רפורמות בשירות הציבורי" במכון הישראלי לדמוקרטיה. בעלת תארים ראשונים במשפטים ובפסיכולוגיה מאוניברסיטת רייכמן ותואר שני במשפט ציבורי מאוניברסיטת תל אביב. התמחתה בלשכת היועצת המשפטית במשרד ראש הממשלה.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il