

כיצד הופכים את הממשל לאפקטיבי יותר?

# אפקטיביות הממשלה בישראל במבט בינלאומי משווה

## הצוות המכין

מחבר	פרופ' מומי דהן, בית הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית בירושלים
עוזר מחקר	אריאל גולדשטיין, בוגר התכנית לכלכלה פיננסית, האוניברסיטה העברית בירושלים

## תקציר

1. לפי מדד אפקטיביות הממשלה של הבנק העולמי, ישראל ממוקמת במקום ה-21 מתוך 34 מדינות ה-OECD. מאז 1996, הפער בין ישראל ל-OECD הלך ופחת ובשנת 2008 הוא אפילו נסגר. אולם בשלוש השנים האחרונות (-2012 2014) הוא שב ונפתח לרעתה של ישראל. מיקומה של ישראל לפי מדד אפקטיביות הממשלה אינו חריג לטובה או לרעה יחסית לדירוגה לפי רמת התוצר לנפש, ולמעשה, היא "יושבת" על קו הקשר הסטטיסטי בין רמת ההכנסה לנפש לאפקטיביות הממשלה.

2. מחקר זה מראה שאפקטיביות הממשלה גבוהה יותר במדינות בעלות הוצאה ציבורית גבוהה יחסית לתוצר, אבל קשר חיובי זה מובהק גבולית, והולך ודועך החל מרמה מסוימת של הוצאה. בשל ההוצאה הציבורית הנמוכה בהשוואה למדינות

ה-OECD, גורם זה מושך כלפי מטה את האפקטיביות של הממשלה בישראל.

3. ממשלות המשלמות שכר גבוה יותר לעובדי השירות הציבורי ומנהליו מפגינות רמה גבוהה יותר של אפקטיביות, ואולם קשר זה נעלם אם מתחשבים בהבדלים בתוצר לנפש. לפיכך, לא ניתן לטעון בביטחון שמקור הקשר הוא רמת השכר.

4. מעניין לציין כי אי השוויון בשכר בשירות הציבורי, שנמדד לפי הפער בין שכרם של מנהלים בדרג הבכיר ביותר לשכר עובדי הדרג המינהלי, הוא בעל השפעה מזיקה לאפקטיביות הממשלה. השפעה זו שורדת גם התחשבות בהבדלים בתוצר לנפש. ממצא זה הוא רלוונטי במיוחד לישראל בשל פערי שכר גדולים בשירות הציבורי בהשוואה למדינות המפותחות.

5. בניגוד לאמונה הרווחת, מחקר זה אינו מוצא קשר בין רשת ההגנה על עובדים בשירות הציבורי לבין אפקטיביות הממשלה. יש לציין שלפי מדד ה-OECD, מידת ההגנה על עובדי השירות הציבורי בישראל אינה שונה במובהק מרמתה ב-OECD.

6. מחקר זה מוצא גם קשר שלילי חזק ומוצק בין אפקטיביות הממשלה למדד המינויים הפוליטיים, שחושב על בסיס סקר מומחים שנערך על ידי "מוסד איכות הממשל". קשר זה מחזיק מעמד גם לאחר נטרול ההבדלים ברמת התוצר לנפש. ישראל תופסת את המקום ה-16 מתוך 34 מדינות ה-OECD בשכיחות המינויים הפוליטיים, עם ערך הגבוה במעט יחסית למוצע מדינות הארגון.

7. מדינות בעלות מנגנון גיוס עובדים מבוסס-כישורים נוטות להפגין אפקטיביות גבוהה יותר, וממצא זה הוא המוצק ביותר בעבודת המחקר הנוכחית. הקשר בין מנגנון גיוס עובדים מבוסס-כישורים לאפקטיביות הממשלה שורד גם את נטרול ההבדלים ברמת התוצר לנפש. במידה שקשר זה מבטא גם קשר סיבתי, ניתן לומר כי הישענות רבה יותר על גיוס עובדים לפי כישוריהם עשויה להגביר את אפקטיביות הממשלה.

8. נמצא שאפקטיביות הממשלה גבוהה יותר במדינות בעלות מנגנון גיוס עובדים המאופיין בתחרות פתוחה יותר על משרות בשירות הציבורי. ה-OECD מספק מידע על שיטת קליטת עובדים לשירות הציבורי על ספקטרום שנע בין גיוס "מבוסס-קריירה", המעניק עדיפות מובהקת למועמדים פנימיים בתחרות על משרות בשירות הציבורי למנגנון גיוס המכונה "מבוסס-תפקיד", ולפיו ההתמודדות על משרות בשירות הציבורי בכל הרמות פתוחה לכל. לפי מדד זה, המתבסס על סקר הערכות מומחים שערך ה-OECD ביחס להסדרים ניהוליים ומוסדיים של עובדי השירות הציבורי, ישראל קרובה יותר לשיטת גיוס "מבוסס-קריירה", והיא תופסת את המקום ה-23 מתוך 33 מדינות הארגון. לעומת זאת, עולה מן המחקר שדווקא מדינות הבוחרות למשרות ניהול בכירות מועמדים מתוך השירות הציבורי מפגינות רמה גבוהה יותר של אפקטיביות (המדידה מבוססת על סקר מומחים שעורך "מוסד איכות הממשל", שמקום מושבו בשוודיה). עם זאת הקשר הזה נעלם (ביחס לשני המדדים המוזכרים לעיל) אם מתחשבים בפערי התוצר לנפש.

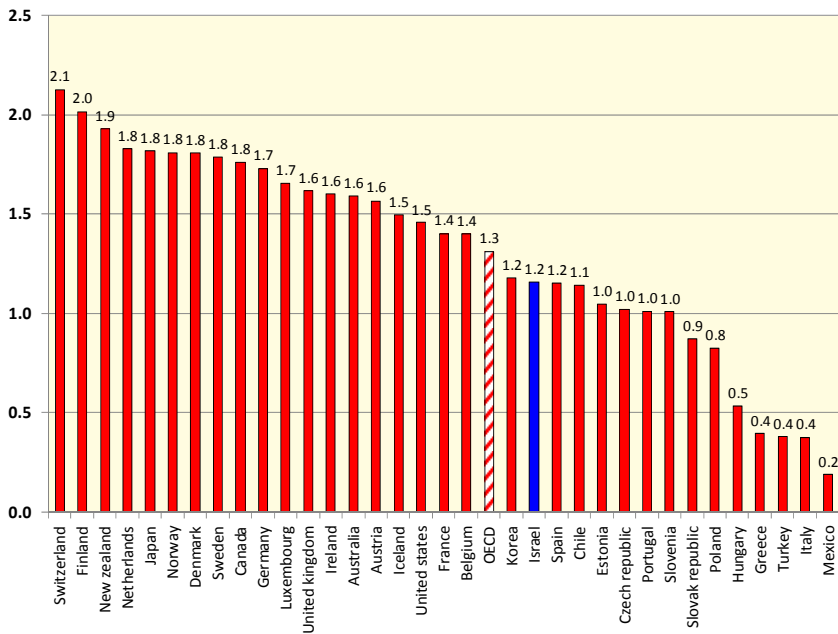
9. באופן מפתיע, לא נמצא קשר מובהק בין ההרכב הגילאי של סגל שירות המדינה לאפקטיביות הממשלה. ישראל היא בעלת סגל מבוגר יחסית למדינות

ה-OECD, במיוחד אם לוקחים בחשבון את ההרכב הדמוגרפי הצעיר של האוכלוסייה הישראלית, ואולם מאפיין זה אינו משפיע לרעה על האפקטיביות של הממשל בישראל. גם היקף שעות העבודה של עובדי השירות הציבורי, שהינו גבוה בהשוואה למדינות ה-OECD, לא משפיע על אפקטיביות הממשלה.

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

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

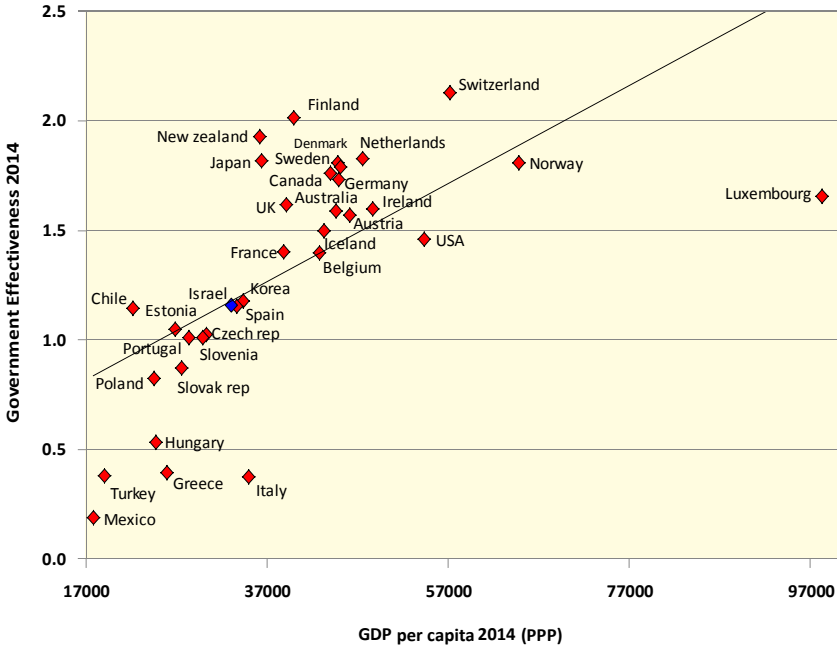
### תרשים 1: מדד אפקטיביות הממשלה, 2014



המקור: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update,

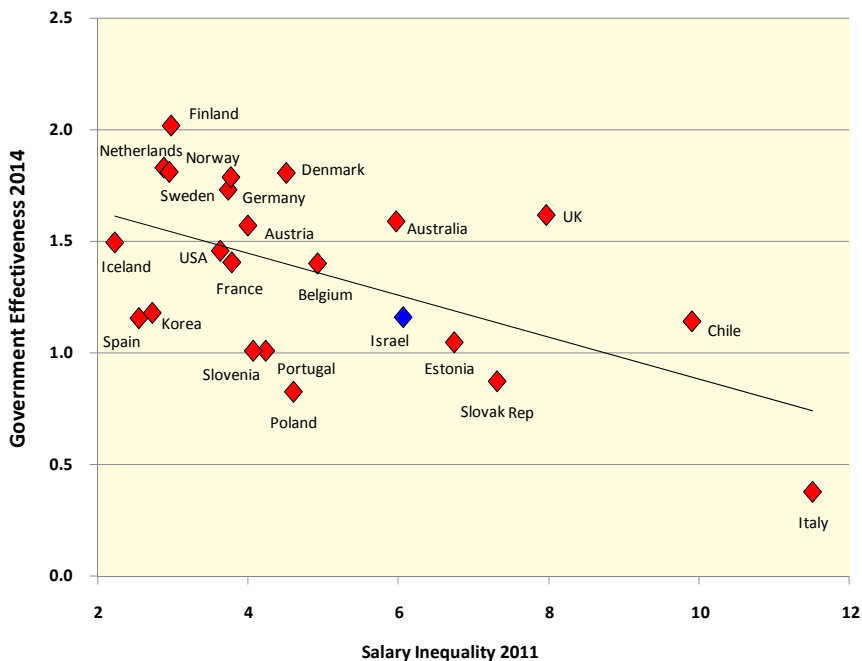
25/9/2015

## תרשים 2: מדד אפקטיביות השירות הציבורי והתוצר לנפש, 2014



המקור: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, 3/2015 and OECD Stat, extracted on 6/10/15

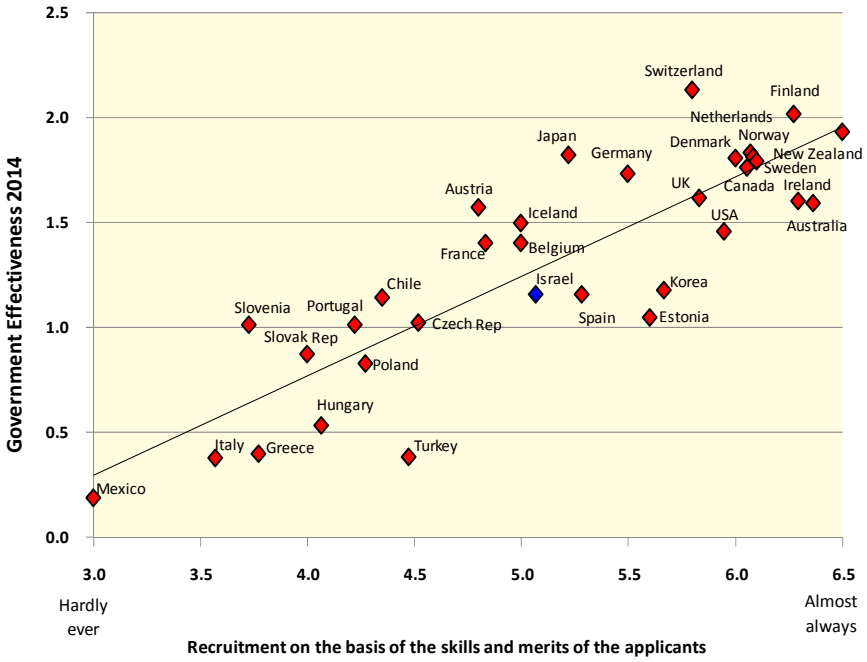
**תרשים 3: אי השוויון בשכר ומדד האפקטיביות**  
**שכר דרג ניהולי בכיר מאוד חלקי שכר דרג מנהלי בשירות הציבורי, 2011**



המקור: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, 25/9/2015 and OECD, Government at a Glance 2013, Public Sector Employment and Pay.



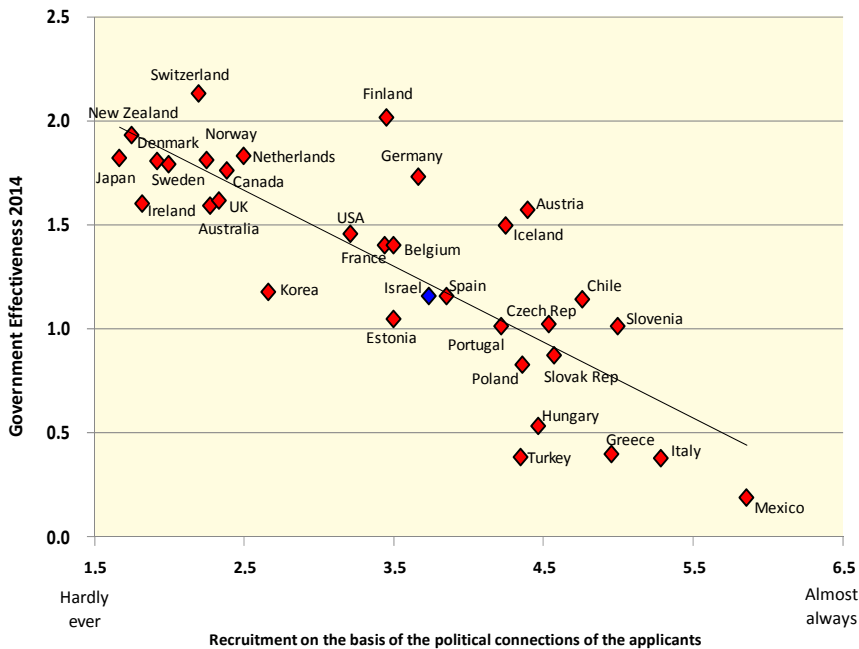
**תרשים 4 : גיוס מבוסס-כישורים ומדד האפקטיביות**  
 גיוס על בסיס כישורים לפי סקר מומחים, 2012



המקור: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, : 25/9/2015 and The Quality of Government (QoG) Expert Survey, 2011

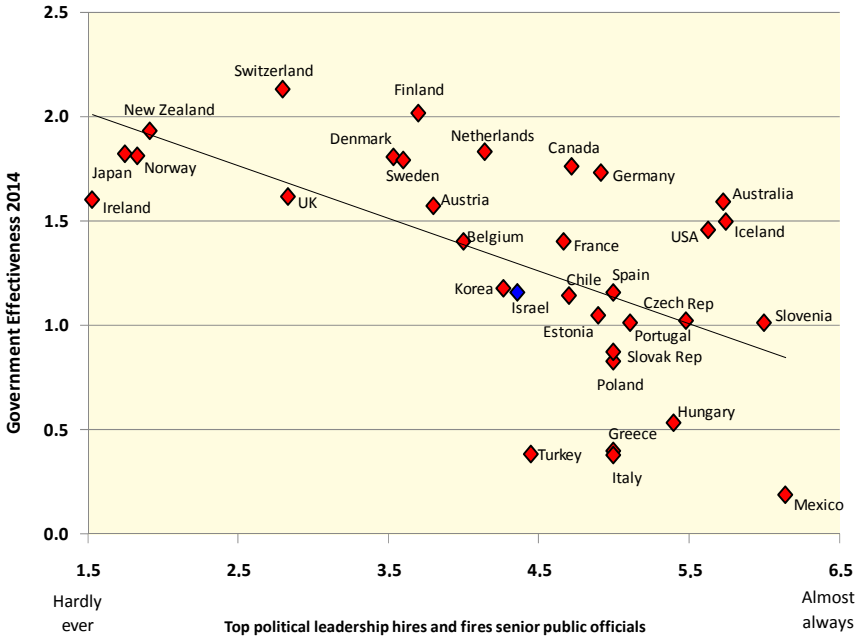
## תרשים 5 : מינויים פוליטיים ומדד האפקטיביות

מינויים פוליטיים לפי סקר מומחים, 2012



המקור: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, 25/9/2015 and The Quality of Government (QoG) Expert Survey, 2011

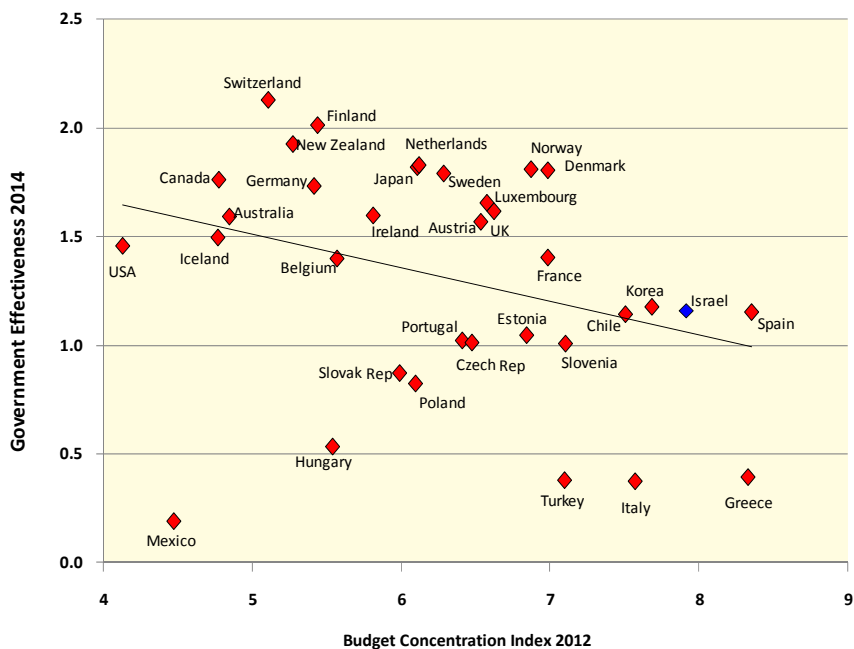
**תרשים 6 : כוח הפוליטיקאים במינוי בכירים ומדד האפקטיביות**  
**כוחם של פוליטיקאים במינוי דרג מקצועי בכיר לפי סקר מומחים, 2012**



המקור: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, 25/9/2015 and The Quality of Government (QoG) Expert Survey, 2011

## תרשים 7: ריכוזיות תקציבית ומדד האפקטיביות

מדד הריכוזיות התקציבית, 2012

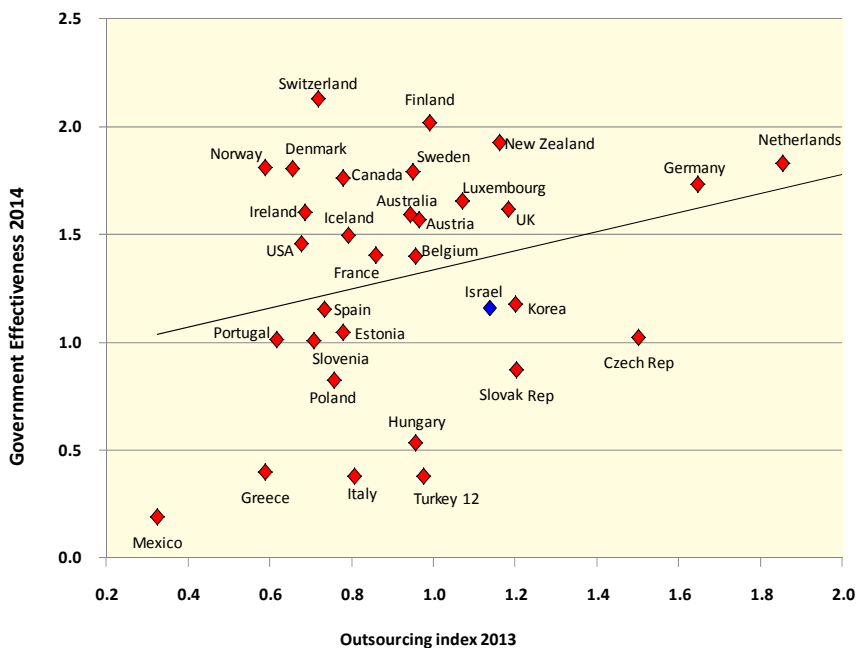


המקור: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, 25/9/2015, and OECD, Budgeting Practices and Procedures in OECD countries, 2012.

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

### תרשים 8 : מיקור חוץ ומדד האפקטיביות

מיקור חוץ, 2013



World Bank, The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update, המקור :  
 25/9/2015, and OECD, Government at a Glance 2015, Production costs as a  
 percentage of GDP  
 הערה : מיקור החוץ חושב כיחס שבין סך המוצרים והשירותים שרכשה הממשלה  
 מהמגזר העסקי לבין עלויות השכר של הממשלה בשנת 2013