

ביצועי המגזר הציבורי בישראל:
ניתוח עמדות אזרחים והערכת מצב לאומית

נייר עבודה מספר 1

ערן יגודה ופני יובל

החוג למדע המדינה והמרכז לחקר ארגונים והמשאב האנושי
הפקולטה למדעי-החברה
אוניברסיטת חיפה

אוקטובר, 2001

- עבודה זו מהווה חלק מפרויקט בינלאומי להערכת המנהל הציבורי בישראל ובמדינות אירופה:
NAPPA-IL: National Assessment Project of Public Administration - Israel
הערות ותגובות נא להפנות אל ד"ר ערן ויגודה, החוג למדע המדינה, אוניברסיטת חיפה 31905
חיפה, טל: 8240709-04, eranv@poli.haifa.ac.il.

תוכן עניינים

<u>עמוד</u>	
6	<u>תרשימים ולוחות</u>
7	<u>הקדמה</u>
9	<u>חלק א: - תשתית רעיונית ותיאורטית</u>
9	1.1 - הצורך בבחינת ביצועים במגזר הציבורי
10	1.2 - גישות שונות להערכת ביצועי המגזר הציבורי
11	1.3 - הגישה העמדתית-התנהגותית
12	1.4 - ניתוח עמדות הציבור כחלק מהגישה העמדתית-התנהגותית להבנת ביצועים
13	1.5 - הערכה עמדתית-התנהגותית של ביצועי המגזר הציבורי: המצב בישראל ובעולם
16	1.6 - פרויקט לאומי מתמשך להערכת ביצועי המגזר הציבורי בישראל - (NAPPA-IL: National Assessment Project of Public Administration - Israel)
20	<u>חלק ב: - סקר עמדות אזרחים</u>
	<u>שיטה</u>
20	2.1 - מערך המחקר ואוכלוסיית מטרה
20	2.2 - כלי מחקר, תוקף ומהימנות
21	2.3 - מאפייני המדגם
21	2.4 - ההיבטים הנבחרים:
26	2.5 - שיטת ההערכה וההשוואה
	<u>ממצאים</u>
28	2.6 - שביעות רצון משירותים ציבוריים
30	2.7 - אמון במנהל הציבורי
30	2.7.1 - אמון במוסדות ציבוריים
32	2.7.2 - אמון במשרתי ציבור
34	2.7.3 - אמון במעורבות אזרחית
36	2.8 - עמדות ותפיסות כלפי המגזר הציבורי
36	2.8.1 - תדמית המגזר הציבורי
38	2.8.2 - איכות כוח אדם
40	2.8.3 - איכות הנהגה וניהול
42	2.8.4 - שקיפות ואחריותיות
44	2.8.5 - הענות/ תגובתיות
46	2.8.6 - אתיקה, מוסר, ויושרה

48	2.8.7 - יוזמה וחדשנות
50	2.8.8 - פוליטיקה פנימית
52	2.8.9 - זיקה עסקית/כלכלית מול זיקה חברתית
54	2.8.10 - מתח ולחץ במגע עם רשויות שלטוניות
56	2.8.11 - נגישות, תקשורת, וקשר עם הציבור
58	2.9 - ניתוח מתאמים

חלק ג: - ניתוח ממצאים, משמעויות, והערכת מצב לאומית

63	3.1 - סיכום ממצאי המחקר ומשמעותם
63	3.11 – הערכה תיאורית
67	3.12 – הערכה מתאמית
68	3.2 - ביצועי המגזר הציבורי, ערכים דמוקרטיים, וחוסן לאומי
70	3.3 – סיכום, דיון, והערכת מצב לאומית

מקורות

73

תרשימים ולוחות

עמוד

תרשימים:

19	תרשים 1: ביצועי המגזר הציבורי בישראל: פרויקט הערכה NAPPA - IL
27	תרשים 2: שיטת הערכה והשוואה
29	תרשים 3: שביעות רצון משירותים ציבוריים
31	תרשים 4: אמון במוסדות ציבוריים
33	תרשים 5: אמון במשרתי ציבור
35	תרשים 6: אמון במעורבות אזרחית
37	תרשים 7: תדמית המגזר הציבורי
39	תרשים 8: איכות כוח אדם
41	תרשים 9: איכות הנהגה וניהול
43	תרשים 10: שקיפות ואחריותיות
45	תרשים 11: הענות ותגובתיות
47	תרשים 12: אתיקה, מוסר, ויושרה
49	תרשים 13: יוזמה וחדשנות
51	תרשים 14: פוליטיקה פנימית
53	תרשים 15: זיקה עסקית/כלכלית מול זיקה חברתית
55	תרשים 16: מתח ולחץ במגע עם רשויות שלטוניות
57	תרשים 17: נגישות, תקשורת, וקשר עם הציבור

לוחות:

61	לוח 1: מטריצת מתאמי r Pearson עבור משתני המחקר (מובהקות α Cronbach ב־סוגריים)
62	לוח 2: מתאמי r Pearson עבור משתני המחקר וסדרת משתנים דמוגרפיים

ביצועי המגזר הציבורי בישראל:

ניתוח עמדות אזרחים והערכת מצב לאומית

הקדמה

מטרתה המרכזית של עבודה זו לפתח מסגרת תאורטית ומתודולוגית לבחינה עמדתית והתנהגותית של ביצועי המגזר הציבורי בישראל ולהניח תשתית למחקר השוואתי בתחום. נראה כי עד היום לא נערך איסוף נתונים מסודר של ביצועי המערכת הציבורית בישראל ברמה זו. לכן, העבודה מיועדת להיות ראשונה בסדרה מתמשכת של מחקרי הערכה ולהוות חלק מפרויקט בחינה בינלאומי של המגזר הציבורי. הפרויקט יאסוף נתונים במספר מדינות אירופאיות ובישראל באמצעות כלים ושיטות המאפשרים השוואה בין-תרבותית לאורך זמן. לפרויקט שני שלבים עיקריים: (שלב א) לימוד שיטתי של תפיסות אזרחים כלפי המנהל הציבורי והבנת התפתחותן לאורך זמן, (שלב ב) לימוד שיטתי ומתמשך של תפיסות ועמדות עובדי המערכת הציבורית כלפי עבודתם וכלפי השירות שהם מספקים לאזרחים.

העבודה דנה בשלב א בלבד ויש לראות בה מחקר גישוש הכולל שלושה חלקים עיקריים. בחלק הראשון תפוח המסגרת הרעיונית המנחה את המחקר. מסגרת זו כוללת הסבר למרכיביו וליתרונותיו של פרויקט NAPPA-IL ששמו המלא "National Assessment Project of Public Administration- ISRAEL". חלק זה מניח תשתית תאורטית ויישומית לקידומו של הפרויקט המתמקד בעיקר בהיבטים עמדתיים-התנהגותיים של ביצועי בירוקרטיות במדינות מודרניות. כפי שיוסבר, יתרונו הגדול של הפרויקט בתרומתו לחיזוקם של מנגנונים דמוקרטיים בישראל ובטיפול הקשר שבין אזרחים ושלטון. הפרויקט מסוגל להגביר את מודעות השלטון לצורכי האזרחים כלקוחות המגזר הציבורי ולשפר את הביקורת הבונה כלפי הממשל וזרועותיו הביצועיות. בנוסף, הוא מדגיש את אחריות האזרחים כלפי המנהל והשלטון ואת הצורך במעורבות אזרחית רבה יותר בפעולת המנהל הציבורי. תוך כדי כך מסוגל הפרויקט להגביר את מידת שיתוף הפעולה (Collaboration) שבין הממשל וזרועותיו המנהליות-ביצועיות, האזרחים, והסקטור העסקי והפרטי.

בחלק השני של העבודה יפורטו ממצאי סקר עמדות אזרחים כלפי המגזר הציבורי בישראל. הממצאים מתבססים על מדגם ראשוני וניסיוני של 345 אזרחים המייצגים במידה רבה (אם כי לא מלאה) את האוכלוסייה הבוגרת בישראל. הדיון מתמקד בשלושה היבטים מרכזיים: (1) שביעות רצון משירותים ציבוריים, (2) אמון במנהל הציבורי, (3) מגוון עמדות ותפיסות כלפי המערכת הציבורית ועובדיה. חלקה השלישי והמסכם של העבודה מנתח את הממצאים ומציע הערכת מצב לאומית עדכנית לביצועיו של המגזר הציבורי בישראל תוך בחינת נקודות חוזק וחולשה והצבת אתגרים לעתיד.

ציפיינו היא כי עבודה זו תפותח בעתיד לכלל ניתוח אורך בין-תרבותי בכדי שיהיה ניתן לעקוב וללמוד אחר השתנות תפוקותיהם של מנגנוני שירות לאזרח ורמת השירות שהם מספקים תוך הסתייעות בכלי הערכה עמדתיים והתנהגותיים המקובלים במדעי החברה.

חלק א:

תשתית רעיונית ותיאורטית

1.1 - הצורך בבחינת ביצועים במגזר הציבורי

בחינתם של תפוקות, תוצרים וביצועים מהווה כלי חיוני ללימוד ושיפור מתמיד בתהליכי ייצור ושירות של כל ארגון ובעיקר היא מהווה אתגר עבור המנהל והמגזר הציבורי¹. לבחינת ביצועיו של המגזר הציבורי יש חשיבות רבה בשל השפעתו על חיי היום יום של כל אזרח ובשל פעילותו הייחודית בסביבה מורכבת. טווח ההשפעה של ארגונים ציבוריים על חיי האזרחים גדול ומשמעותי לעיתים לאין שיעור בהשוואה לזה של ארגונים פרטיים. המגזר הציבורי מספק שירותים שהמגזר הפרטי לא מעוניין או לא מסוגל לספק, הוא פועל לאורך זמן ומגיע למקומות בהם המגזר הפרטי בוחר לעיתים לא לפעול, והוא נדרש לתת מענה לצורכיהם של אוכלוסיות מגוונות ומפוזרות הרבה יותר מאלו עימן בוחר לבוא במגע המגזר הפרטי. יתירה על כך, המגזר הציבורי מתפקד בסביבה פנים-ארגונית וחוץ-ארגונית שלרוב אינם מעודדות שיפור בביצועים. תפקוד המערכת הציבורית אף תלוי בהחלטות אשר מתקבלות במערכת פוליטית שלה קוד פעולה וכללי משחק השונים תכלית השינוי מכללי השוק, הכלכלה, והעסקים בהם פועלים ארגונים פרטיים.

ואולי חשוב מכל. קיימת הסכמה כי מגזר ציבורי אפקטיבי, יעיל, ואיכותי משמש משענת חיונית להבטחת קיומה של חברה דמוקרטית מודרנית. בעוד שרוב הדמוקרטיה החופשיות מתמודדות באופן סביר, גם אם תוך קשיים לא מעטים, עם דרישות הציבור לשירותים משופרים ועם צרכים גדלים המאפיינים קהילות מפותחות הרי שמנגד, רוב המשטרים הבלתי דמוקרטיים מפעילים מגזר ציבורי מיושן ובעל ביצועים לקויים המקשה בטווח הארוך על היכולת למשול (Governmentability). אשר על כן, מגזר ציבורי בעל ביצועים טובים מהווה תנאי הכרחי לקיומה של תרבות

¹ במחקר זה נעשה שימוש מקביל במושגים מגזר ציבורי, מנהל ציבורי, וארגונים ציבוריים כאשר כולם מתייחסים לארגונים שאינם עסקיים ושאינם שייכים למגזר הפרטי. במסגרת ההגדרה נכללים לדוגמה שירותי חינוך ובריאות ציבוריים, שירותי הרשויות המקומיות, משרדי הממשלה ושלוחותיהן, מלכ"ם ציבוריים וחברות ממשלתיות, וגופים אשר המדינה משתתפת במימנם ובתיקצובם באורח ישיר.

פוליטית דמוקרטית ולתפקודה התקין (King, Feltey, & Susel, 1998). המבקש לחזק את יסודותיה של מדינה דמוקרטית, ובמיוחד כאשר היא נמצאת בשלבי התפתחות קריטיים, חייב לתת את הדעת על מגוון הכלים המסוגלים לתרום לביסוסה של מערכת שירותים ציבורית שהיא כלכלית, יעילה, ותכליתית, אך בה בעת גם אחראית, תגובתית, חברתית, וצודקת.

1.2 - גישות שונות להערכת ביצועי המגזר הציבורי

אחת הדרכים המקובלות כיום לבדיקת תפקוד המגזר הציבורי בכלל ובישראל בפרט עושה שימוש במשתנים כלכליים מגוונים ובכלים מתחום הערכת ביצוע מדיניות (Policy Evaluation). הגורמים העיקריים המעורבים בפעילות זו הם, מבקר המדינה ומערך הביקורת הפנימית, מכוני מחקר שונים, בנק ישראל ויחידות שונות במשרד האוצר, ובאופן בלתי פורמלי גם התקשורת הכתובה והאלקטרונית. גורמים אלה חשובים ביותר ומספקים מידע רב אודות כשרם של משרדי הממשלה ושלוחותיהם השונות לספק לציבור שירות איכותי, מהיר, הוגן ובעל עלות סבירה.

לעומת זאת ברור כי אין ביכולתה של הגישה הכלכלית המסורתית לספק את כל המידע הנחוץ לשם הערכת ביצועים מקיפה. הערכה מקיפה שכזו חייבת להתחשב כיום גם בעמדות אזרחים המוגדרים פעמים רבות כקהל הלקוחות או הצרכנים של השירות הציבורי. גישה עמדתית/ התנהגותית זו מדריכה את החשיבה התיאורטית של עבודה זו. בפועל הגישה זוכה כיום רק להתייחסות שולית של מערכת השלטון והמנהל בישראל. אין בנמצא מידע שוטף ואמין ביחס לעמדותיהם והתנהגותם של המעורבים העיקריים בתהליך השירות לציבור: אזרחים מקבלי שירות ועובדי המנהל הציבורי המספקים אותו. בפועל, הערכה עמדתית/ התנהגותית מוסמכת של תפקוד ארגונים ציבוריים מסורה כמעט אורח קבע בידיהם של הארגונים עצמם. ברצותם יעשו וברצותם ימנעו. ברצותם יפרסמו הממצאים וברצותם (לרוב) ימנעו ממתן פומבי וחשיפה כלשהי. נתונים אלה חשובים ביותר אך למרבה הצער משרתים אך ורק את יעדיו של הארגון היוזם. מהקהילה האקדמית ומהציבור נמנעת בדרך כלל הגישה לנתונים וכך גם נמנעת ביקורת עליהם. ולראיה, מספרן הזעום של עבודות אקדמיות הבוחנות באורח מקיף עמדות והתנהגות במגזר הציבורי.

התחומים היחידים בישראל בהם קיים מידע רב יותר באופן יחסי הינם חינוך, קליטת עליה, בריאות, ושירות בתי הסוהר (ראה למשל צדקיהו, 1997: דגני ודגני, 1995: לוינסון בקר וחכימי, 1999). יתרה על כך, בשל ייעודם המקומי והמוגבל של כלי המחקר ואי חשיפתם לבחינה חיצונית יש גם המטילים ספק באיכותם ובערכם המדעי. ראוי להניח כי רוב המחקרים האלה חסרים תוקף חיצוני מספק ואשר על כן מוגבלת גם יכולת ההשוואה האורכית והרוחבית עם מערכות דומות בישראל ובעולם. כתוצאה מכך נפגעים ערכים של מתן דין וחשבון ציבורי (Accountability) והשגת היענות שלטונית מספקת. מכיוון שנתונים אלה מעולם לא שימשו חלק ממהלך כולל אשר מטרתו בדיקה מקיפה והשוואתית של ביצועי המנהל הציבורי בישראל הרי שזירת ההערכה העמדתית/התנהגותית של המנהל הציבורי נותרה ללא כיוון ברור וללא מתודה ראויה. כתוצאה מכך גם נמנעת מקובעי מדיניות ומאנשי מקצוע האמורים ליישם אותה היכולת לנתח מידע חיוני אשר יסייע לשיפור בטיב ההחלטות שעל סדר היום הציבורי. כתוצאה מכך מעוכבת תגובתיות ראויה (Responsiveness) לצורכי הציבור ותביעותיו.

1.3 – הגישה העמדתית-התנהגותית

שתי אסכולות הערכה מרכזיות, בעלות שורשים דיסציפלינריים שונים האחת מרעותה, מכוונות את המחקר ההתנהגותי אודות ביצועיהם של ארגונים ציבוריים. גישה אחת נסמכת על מחקרי עמדות ציבור המכונים גם חקרי דעת קהל (Public Opinion Studies). היא בוחנת את תחושותיהם של אזרחים כלפי תפקוד מוסדות ממשלתיים, אופן ניהולם, רמת שירות שהם מספקים, תחושות ביחס להגינות בחלוקת משאבים לאומיים ותגובתיות-היענות השלטון לצורכי הציבור. מנגד, יסודותיה של הגישה האחרת בתחום ההתנהגות הארגונית וחקר עמדות בעולם העבודה (Organizational Behavior) וכן בתחום ניהול משאבי אנוש וכוח אדם (Human Resource Management). גישה זו מתמקדת בחברי הארגונים הציבוריים עצמם ובוחנת היבטים פנים ארגוניים המספקים מידע רב ערך אודות המתרחש בפועל בתוך יחידות המערכת הציבורית, טיב היחסים הפנימיים בין חברי הארגון הציבורי לבין עצמם ובין לבין הציבור, וכן נבחנות עמדות, נטיות התנהגות, והתנהגויות בפועל הקשורות לתפקוד כולל ולביצועים ברמת הפרט והמערכת. ניתוח כזה מסייע בהסבר כוללני של תפוקות המערכת הציבורית והיענותה לצרכים

המשתנים בחברה. למרות ששתי הגישות המוזכרות מטופלות בספרות המקצועית באופן נפרד הרי שבפועל שתיהן מכוונות להשגת יעדים משלימים ולעיתים אף זהים.

1.4 – ניתוח עמדות הציבור כחלק מהגישה העמדתית-התנהגותית

להבנת ביצועים

ניתן להעריך עמדות והתנהגויות הקשורות לתפקוד הסקטור הציבורי הן במישור החוץ ארגוני (עמדות הציבור-אזרחים) והן במישור הפנים ארגוני (עמדות עובדים). שני מישורים אלה משלימים האחד את משנהו אך עבודה זו עוסקת בעיקר בגישה הראשונה העושה שימוש בעמדות אזרחים כלפי המגזר הציבורי.

הספרות מתייחסת להיבטים שונים של עמדות הציבורי כלפי שירותים להם הוא נזקק. בין אלה מוזכרים בעיקר היקף השירותים לאזרח, איכותם, ושביעות רצון הציבור מהם, מידת עמידתם של שירותים ציבוריים בקריטריונים כלכליים סבירים של יעילות ונצילות, חלוקה הוגנת של משאבים ציבוריים בעיני האזרחים, תגובתיות והיענות לצרכי אזרחים ולתביעותיהם, רגישות לצרכים של אוכלוסיות מיוחדות, תחושות של אמון האזרחים במערכת הציבורית ובעומדים בראשה, נכונות של הציבור לתרום למען קידומם של ערכים חברתיים וציבוריים בעלי עדיפות בהם המנהל הציבורי מתקשה או לא מעוניין לטפל, תחושות ביחס לאופן הניהול ואיכות כוח האדם במערכות שירות לציבור (לדוגמאות מפורטות יותר ראה Balk, 1985; Bozeman, 1993; Carter, 1989; Hart & Grant, 1989; Local Government Training Board, 1987; National Consumer Council, 1986; Smith, 1993; Thomas & Palfrey, 1996; Winkler, 1987). בשנים האחרונות מורגשת בעיקר השפעתה הגוברת של גישת הניהול הציבורי החדש (New-Public Management) המכונה גם NPM אשר מעודדת צבירה של נתונים לגבי עמדות אזרחים כלקוחות המערכת הציבורית. ניהול ציבורי חדש דוגל במאמץ מקיף ליצירת אינדיקטורים ברורים לביצועי המנהל הציבורי (Performance Indicators - PI). גישה זו מכוונת להגברת האוריינטציה העסקית של המנהל הציבורי ולשיפור רגישותו, גמישותו, ויכולתו להגיב לשינויים בדרישות האזרחים (Pollitt, 1988;) (1990). למרות שקיימים חילוקי דעות ביחס לצורך בתגובתיות מלאה (לדוגמה, האם יש לאזרחים כלים מספיקים בכדי לקבוע מה ראוי ומה אינו ראוי לתשומת לב השלטון

ולדרך הביצוע של מדיניות ציבורית? האם מסוגל הציבור להבחין בין דרכים ראויות יותר או פחות ליישום מדיניות ציבורית?) הרי שיש נטייה להניח כי מידה מינימלית של תגובתיות שלטונית הכרחית לקיומה של הדמוקרטיה ומחזקת אותה (Vigoda, 1994; Poister & Henry, 2000). תנופה בכיוון זה מורגשת בשנים האחרונות עם יישומן של שיטות ניהוליות בעלות גוון עסקי בתוך המערכת הציבורית (הפרטת חברות, תאגוד, שבירת מונופולים, מיקור-חוץ / Outsourcing, ניהול מתקדם של כח אדם ושיטות תגמול על בסיס ביצועים) המזוהות עם ניהול ציבורי חדש. באירופה וארה"ב מחלחל רעיון ה"המצאה מחדש של הממשל" - Reinventing Government שמתואר בהרחבה בספרם של Osborne & Gaebler (1992). תפיסה זו שואפת ליצור מבנה גמיש ומתחדש למערכת הציבורית, מבנה המתאים עצמו לסביבה דינמית ופועל על פי עקרונות הניהול של המגזר העסקי.

ברור לכן כי שני מקורות הידע שתוארו כאן הם בעלי ערך רב להבנת תפקוד המגזר הציבורי וביצועיו בטווח הקצר. עם זאת נראה כי בטווח הארוך תרומתם חשובה אף יותר. אם יאספו נתוני עמדות, תפיסות והתנהגות בעקביות ולאורך שנים, הם ייצרו מאגר מידע עשיר אודות: (א) הממשק שבין מערכת ציבורית ולקוחותיה האזרחיים, (ב) תהליכים פנימיים בתוך מערכות מנהל ציבורי ותחושות עובדי ציבור שקשורים לרמת התפוקות, למידת העמידה ביעדים ארגוניים, ולטיב השירות המוגש לאזרח, ו- (ג) הקשר ההדדי והמשלים שבין עמדות ותחושות מסוגים שונים ותרומתם המשותפת להבנת סביבתם המיוחדת של ארגונים ציבוריים. הנחת הקשר בין רבדים אלה משמשת נקודת מוצא חשובה לפרויקט המחקר הנוכחי.

1.5 - הערכה עמדתית-התנהגותית של ביצועי המגזר הציבורי:

המצב בישראל ובעולם

למרבה הפליאה לא קיימת בישראל כיום משנה סדורה להערכה התנהגותית של ביצועי המנהל הציבורי. אמנם, במהלך התקופה שמאז קום המדינה נצבר מידע מגוון ביחס לפעולתם ותפקודם של ארגונים ציבוריים בישראל. ועדות ממשלתיות וציבוריות הוקמו במטרה לבחון דרכים לשיפור תהליכים ארגוניים במנהל הציבורי ובשלוחותיו השונות (לדוגמה, ועדת מוזס: דצמבר 1965, ועדת זנבר: יוני 1981, ועדת לורנץ: נובמבר 1985, ועדת קוברסקי: אוגוסט 1989). עבודות מהסוג

הזה ממשיות לרכז תשומת לב ועניין גם בשנים האחרונות (ראה למשל נחמיאס, דנון-קרמזין ויראוי, 1997) ויתרון בכך שהן מציעות רעיונות עדכניים ויצירתיים לשיפור ארגוני. ואולם, בחינה מדוקדקת מעלה כי הצעות אלה מתמקדות במערך המבני של זרועות השלטון. מנגד, ככולן חסרה התייחסות שיטתית להיבט ההתנהגותי של יחסי הציבור עם המנהל ולחשיבות פיתוחם של כלים מתאימים להערכה התנהגותית של ביצועי הסקטור הציבורי. לדוגמה, הדו"ח המקיף של ועדת קוברסקי על שירות המדינה והמגזר הציבורי עסק בפרק ג' ביחסי אזרחים ומנהל. בו נקבע כי "דרושה רפורמה מקיפה ויסודית במערכת היחסים שבין האזרח למנהל" שאחת מיעדיה העיקריים "שיפור השירות לאזרח על-ידי הגדלת התועלת ואיכות השירות והקטנת עלותו הכלכלית והחברתית" (עמ' 65). ואולם המלצות הועדה כוללות התייחסות לשינויים ארגוניים ומבניים ואין בהם הפנייה לכלים התנהגותיים המסוגלים לסייע בהשגת היעד. כתוצאה מכך מתרכז רוב הידע המצוי ברשותנו כיום בהיבטים פורמליים של המערכת הציבורית או לחילופין בתפקודיה וביצועיה מזווית ראייה כלכלית. זו האחרונה עוסקת בניתוח תקציבי או בסוגיות אחרות של הקצאת משאבים² ואיננה עושה שימוש בכלים מתחום מדעי ההתנהגות אשר יעילותם ותרומתם לשיפור השירות הציבורי רבה.

בשנים האחרונות גובר הצורך והעניין באיסוף נתונים במישור העמדת/התנהגותי על גווניו. נתונים שכאלה מכוונים לבדיקת תפקוד מנגנוני ציבור וביצועיהם באמצעות הערכה כוללת של תחושות, עמדות והתנהגויות עובדים, מנהלים, וציבור האזרחים כקהל לקוחות וצרכנים. מגמה זו נסמכת בעיקר על גישת הניהול הציבורי החדש אשר מדגישה שיקולי תגובתיות-הענות והתחשבות בתביעות האזרחים. היא גם מבוססת על היבטים פסיכולוגיים של המנהל הציבורי המטפלים במאפייני העבודה המיוחדים בתוך מערכות ציבוריות ובקשיים המלווים אותם. כיום, מקובל לטעון כי היבטים אלה חייבים להשתלב בתוך מערכת שיקולים רחבה המעצבת מדיניות ציבורית וקובעת את מאפייני הניהול במערכות ממשל ושירות (Weiss, 1996).

² לדוגמה ראה דוחות בנק ישראל, פרסומי אגף התקציבים במשרד האוצר, ודוחות המרכז לחקר מדיניות חברתית בישראל.

מדינות צפון אמריקה מתקדמות יחסית בתחום זה ובהן הולכת ומתבססת בשנים האחרונות הגישה שיש להעריך באופן שיטתי ומסודר את עמדות הציבור כלפי תפקוד מערכות השלטון. הדוגמאות לכך רבות:

- (1) סקרים שנתיים המבוצעים במדינות שונות בארה"ב שמטרתם הערכת תפקוד מנגנוני השלטון המקומי ותפקוד עובדי הציבור (The Georgia State Poll).
- (2) פרויקט שביעות רצון הלקוחות האמריקאיים מסל שירותים מגוון ברמה הפדראלית (ACSI - American Customer Satisfaction Index).
- (3) פרויקט הערכת עמדות אזרחים/ לקוחות בקנדה כלפי שירותים ציבוריים שונים (Citizen-Centered Service Network: The Canadian Center for Management Development).

למרות זאת, נראה כי מדינות אירופאיות וישראל ביניהן הקדישו תשומת לב מינימלית בלבד להיבטי הערכה התנהגותיים של המגזר הציבורי. הדבר בולט במיוחד בהשוואה להערכת עמדות פוליטיות של הציבור ובעיקר ביחס להערכת האמון של הציבור כלפי מוסדות ממשלתיים שונים. הערכות שכאלה נערכות מדי פעם ומתוכן עולה כי הציבור הישראלי נוטה להתייחס למפלגות הפוליטיות ולכלי התקשורת ההמונית במידה קטנה של אמון, בממשלה ובכנסת נותן הציבור אמון מוגבל למדי, מידה רבה של אמון מופנית כלפי המערכת השיפוטית, וצה"ל זוכה לדרגת האמון הגבוהה ביותר (ברזילי, יער- יוכטמן וסגל, 1994).

בפועל, רוב הערכות הביצוע הקשורות לתפקוד המגזר הציבורי שונות מהערכות האמון והן פרי יוזמה מקומית בלבד של מנהלים בארגונים הציבוריים עצמם. אלו פונים לעיתים להערכה חיצונית של אזרחים או בוחנים מדי פעם את עמדותיהם, תחושותיהם והתנהגותם של חברי הארגון עצמם. יוזמה זו, ברוכה ככל שתהיה, חסרה בדרך כלל תשתית מדעית מספקת ובעיקר חסרה יכולת השוואה עם הקיים בארגונים ובמערכות ציבוריות דומות בעולם. לכן, אחת ממטרותיו החשובות של תהליך הערכת ביצועי המגזר הציבורי בישראל היא להניח תשתית

רעיונית ואמפירית לבחינה התנהגותית באמצעות מודל תיאורטי הניתן גם ליישום מעשי. יתכן ומודל כזה יוכל בעתיד להוות סרגל בר השוואה ומקובל להערכת ביצועי המנגנון הציבורי במישורים שונים.

1.6 - פרויקט לאומי מתמשך להערכת ביצועי המגזר הציבורי בישראל

(NAPPA-IL: National Assessment Project of Public Administration - Israel)

תרשים 1 מציג מודל כללי לפרויקט הערכת הביצועים במגזר הציבורי. הפרויקט ירכז עבודות הערכה במספר מדינות אירופאיות וחלקו הישראלי מתואר כאן בשם (National Assessment Project of Public Administration – ISRAEL). הנחת יסוד של הפרויקט גורסת כי ניתן להסביר את ביצועי המנגנון הציבורי הלאומי באמצעות סדרת משתני עמדות, תפיסות, והתנהגות של אזרחים אשר מבטאות יחס כלפי מדיניות, נהלים, סדרי עדיפות ערכיים, נורמות עבודה, ומרכיבים הקשורים לכוח האדם המאייש משרות ציבוריות. תוך כדי כך נבחנת מיומנות, זיקת שירות, מקצועיות והתנהגות בכלל של מוסדות (Institutions) ושל עובדים ומשרתי ציבור (Civil Servants). חשיבה זו מבוססת בעיקר על גישת הניהול הציבורי החדש המעודדת החדרת מרכיבים כלכליים/תועלתיים למערכת היחסים שבין שלטון ואזרחיו (Bozeman, 1993; Rainey, 1990). כמו כן, היא נשענת על תיאוריות התנהגותיות הקשורות לניתוח חליפין חברתיים (למשל, Blau, 1964) ולניתוח ביצועים ארגוניים וביצועי עובדים במישור פורמלי או במישור בלתי פורמלי (למשל, Organ, 1988; Porter et al., 1974).

בישראל לא נערך מעולם איסוף ועיבוד שיטתי של מידע עמדותי/התנהגותי אודות תפקודם של מנגנונים ציבוריים. לא כל שכן, איסוף שכזה מעולם לא בוצע לאורך זמן וזו גם הסיבה לכך שלא היה ניתן לקיים בחינה השוואתית שלו. חיוניותו של מידע כזה איננה מוטלת בספק בעיקר משום שיש בו כדי להוות נדבך נוסף במערכת הביקורת הציבורית על תפקוד השלטון וזרועותיו הביצועיות. מתן דין וחשבון לכלל האזרחים והגברת השקיפות (Transparency) של המנהל הציבורי תסייע לו לשפר את תפקודו ותסייע לאזרחים ולמומחים לבחון שיפור זה ולהעריכו. כפי שניתן לראות בתרשים 1, יתרונו הגדול של פרויקט NAPPA-IL בכך שהוא מתוכנן לאסוף נתונים משני מקורות לפחות דבר שמקטין טעויות אפשריות ומאפשר

בחינה ביקורתית של הממצאים. לפרויקט מחקרי זה צפויות אם כך שלוש תרומות עיקריות:

(1) תרומה ראשונה ומרכזית תהיה בהנעת תהליך של ריכוז ידע ממקורות שונים אודות תפקוד הסקטור הציבורי (עמדות והתנהגויות של כלל האזרחים/הציבור, עמדות והתנהגויות של עובדי המגזר הציבורי, עמדות והתנהגויות של דרגי הניהול ומקבלי החלטות במגזר הציבורי). יתכן גם שעם הזמן תבחנה זוויות ראייה נוספות כמו עמדות של ספקי תמיכה (ציוד או שירות) מהמגזר הפרטי העובדים במגע עם הסקטור הציבורי, עמדות של דרגים פוליטיים אלה ואחרים, ואולי אף עמדות מומחים בתחום. כמו כן ניתן יהיה להרכיב כלי הערכה פרטניים וייחודיים שיבדקו בנפרד ולעומק גופים שונים של המגזר הציבורי. באמצעותם ניתן יהיה להתמקד בבעיות המייחדות גופים אלה ולערוך השוואה עם גופים אחרים. דבר זה לא נעשה עדיין בישראל וגם בעולם הוא נדיר למדי. נגזרת מרכזית של התרומה הראשונה תהיה העשרת הידע התיאורטי אודות המנהל הציבורי בישראל, התפתחותו, ועמדות שונות כלפיו. בהיותו מקור מידע לחוקרי המגזר הציבורי יפתח הפרויקט את החשיבה היצירתית ביחס להבנת דפוסי ניהול, פיתוח מודלים של עידוד שירות לאזרח, אחריות כלפיו, היענות ותגובתיות לצרכיו. מידע זה יכול להוות מאגר לימודי לסטודנטים ומקור השראה לאנשי מקצוע וקובעי מדיניות בתחום כוח אדם ציבורי, מבנה ארגוני ציבור ותפקודם, ושינויים נדרשים במנהל הציבורי.

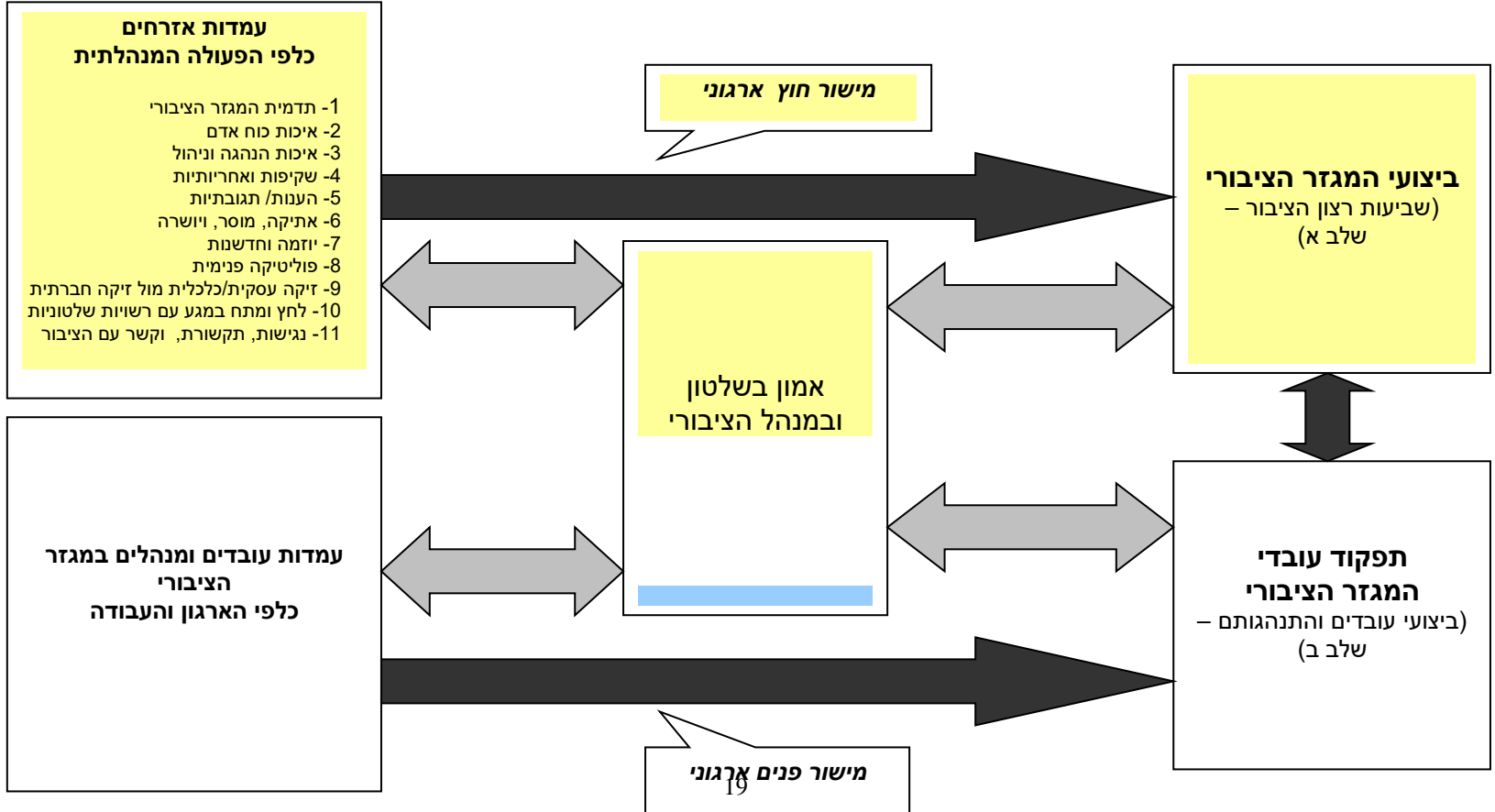
(2) תרומה שניה וחשובה של המחקר תהיה ברמה המתודולוגית. פרויקט מקיף כפי שמוצע כאן יסייע בפיתוח כלים ושיטות להערכה עמדתית והתנהגותית של תפקוד הסקטור הציבורי. כלים אלה יוכלו לשמש בעתיד לאיסוף הנתונים השוטף, לבחינה השוואתית של הארגונים השונים, ואולי גם לצורכי התפתחותם המקצועית הפנימית תוך התאמה למאפיינים הייחודיים בכל אחד מהם. אנו שואפים להרכיב עם הזמן מדד ביצועים עמדתית/ התנהגותית למערכות ציבור בישראל שיכונה "מדד ביצועי המגזר הציבורי" (PSPI - Public Sector Performance Index). מדד זה יהווה "סרגל" הערכה בר השוואה לאיכות שירות, איכות כוח אדם ציבורי ויחסו לאזרח וכן, בחלקו הפנים ארגוני יסייע לבחינת תחושות עובדים ומנהלים המשקפים את חוסנה

ובריאותה של המערכת הציבורית. אין ספק כי מתוך מדדים אלה ניתן ללמוד רבות אודות טיב התפוקות והביצועים של ארגונים ציבוריים ולפתח כלים לשיפורם.

(3) תרומה שלישית צפויה במימד החברתי ובמישור התרבותי-סימבולי. פרויקט מהסוג הזה חיוני להידוק הקשר בין אזרחים והנהגה לאומית, בין מספקי שירות וצרכניו, ובין הנושאים בשליחות ציבורית ושולחיהם. ראשית, הוא מגביר את מידת הנשיאה באחריות מנהלתית (Administrative responsibility) של משרתי הציבור על ידי ניתוח עקבי של תפקודם וחשיפתו בפני כלל האזרחים. שיפור השקיפות במגזר הציבורי חיונית להבראתו מחוליים ישנים של בירוקרטיה כבדה ומסורבלת, מתן שירות לקוי, איטי, ומוגבל בחלק מיחידותיו ולעיתים אף אי בהירות ביחס לקוד התנהגות אתי. שנית, הבאת דבר הציבור אל פתחם של מקבלי ההחלטות באופן שוטף ומהימן תדרבן עשייה נאמנה למען אותו ציבור ותציב בלמים חיוניים בפני שקיעה ביצועית. בנוסף, שולח פרויקט זה מסר ערכי חשוב של הגברת התמיכה במנגנונים מטפחי איכות בממשל ובמנהל, וכן של עידוד הטמעת מאפייני דמוקרטיה ישירה באמצעות מנהל ציבורי נענה, תגובתי, ורגיש יותר לצרכי אזרחים ולתביעותיהם.

תרשים 1

ביצועי המגזר הציבורי בישראל:
פרויקט הערכה NAPPA - IL



חלק ב: סקר עמדות אזרחים

שיטה

2.1 - מערך המחקר ואוכלוסיית המטרה

כפי שמראה תרשים 1, סקר עמדות האזרחים מהווה את שלב א של המחקר ומתבסס על נתונים שנאספו ממדגם של כלל אזרחי מדינת ישראל תוך ניסיון לתת ייצוגיות סבירה למיעוטים, קבוצות אתניות, קבוצות סוציו-אקונומיות, ואזורי מגורים שונים. באופן טבעי מהווים שאלונים את העוגן הראשי של שיטת האיסוף והם כוללים בחינת עמדות, תפיסות, ונטיות התנהגות של הציבור ביחס למנהל הציבורי בישראל בכלל. שלב ב של המחקר יוסיף בעתיד מידע המתבסס על מדגם של מועסקים במגזר הציבורי שמטרתו הבנת עמדותיהם והתנהגותם של אלה בארגונים בהם הם עובדים. כלומר, פרויקט NAPPA-IL מתוכנן לפעול בשני ערוצים מקבילים ומשלימים: הערוץ החוץ-ארגוני (סקר עמדות אזרחים) והערוץ הפנים-ארגוני (סקר עמדות עובדים במגזר הציבורי).

סקר עמדות האזרחים בוצע באמצעות שאלונים שהופצו לנבדקים אשר נבחרו בצורה אקראית. המשתתפים נבחרו מאזורים גיאוגרפיים שונים וקיבלו את השאלון ממראיינים/ מתשאלים אשר הודרכו מראש על ידי צוות המחקר כיצד לסייע בפתרון שאלות ובעיות באם תתעוררנה. המתאימים להשתתף במחקר היו אזרחי מדינת ישראל הבוגרים (גיל 18 ומעלה). הובהר למשתתפים כי נטילת חלק במחקר היא על בסיס התנדבותי ואין חובה להשתתף. כמו כן הובהר כי תישמר בקפדנות סודיות המידע שיימסר.

2.2 - כלי מחקר, תוקף ומהימנות

גרסה מוקדמת של כלי המחקר נבחנה במחקר חלוץ והניבה תמיכה למהימנות ולתוקף של רוב המשתנים (Vigoda, 2000). נעשה מאמץ להשתמש במדדים המקובלים בספרות (Established Measures) ואחרים התווספו רק כאשר

לא ניתן היה למצוא להם מקבילה סבירה. לגבי חלק מהמשתנים נעשו שינויים האמורים להתאימם לתרבות הישראלית, למבנה המגזר הציבורי ולאופי פעילותו.

2.3 – מאפייני המדגם

המדגם כלל 345 נבדקים שנבחרו בשיטה אקראית עם מתן דגש לשמירה על ייצוג מגזרי מיעוטים. 59.8% מהנבדקים היו גברים ו-40.2% נשים, 54.3% נשואים, ו-18.6% דיווחו כי הם עולים חדשים. הגיל הממוצע של האוכלוסייה היה 33.23 (סטיית תקן של 10.35), 33.5% סיווגו עצמם כאשכנזים, 21.7% כספרדים, ו-44.8% סיווגו על עצמם כבלתי מזוהים עם הקבוצה האשכנזית או הספרדית. 41.1% מהמשיבים היו בעלי השכלה יסודית או תיכונית כלשהי, 48.2% היו בעלי תואר ראשון, ו-10.7% היו בעלי תואר שני או יותר. מבחינת הזדהותם הפוליטית דיווחו 37.2% מהמשיבים כי הם מזוהים עם הימין הפוליטי בישראל, 23.8% הגדירו עצמם כבעלי דעות הנוטות למרכז הפוליטי, ו-39.0% הגדירו עצמם כבעלי עמדות הנוטות לשמאל הפוליטי. 69.7% מהמשיבים היו יהודים, 16.8% מוסלמים, 3.5% נוצרים, 8.8% דרוזים, ו-1.2% הגדירו עצמם כבני דת אחרת. 40.2% מהמשיבים היו בעלי הכנסה נמוכה של עד 4000 ש"ח לחודש, 37.3% נוספים היו בעלי הכנסה בינונית של בין 4000 ל-7000 ש"ח לחודש, ו-22.5% היו בעלי הכנסה גבוהה יחסית של מעל ל-7000 ש"ח נטו לחודש. מאפיינים אלה קרובים, גם אם לא זהים, לחתך האוכלוסייה בישראל (קבוצת המדגם מאופיינת בגיל צעיר מעט יותר ובהשכלה טובה מעט יותר מזו של כלל אזרחי מדינת ישראל, וכן בשיעור גבוה יותר של אזרחים מהמגזר הדרוזי – על פי נתוני השנתון סטטיסטי, 2000).

2.4 - ההיבטים הנבחרים: עמדות אזרחים ותפיסותיהם כלפי מערכות מנהל

ציבורי

מחקר זה התמקד ב-15 היבטים עמדיים ותפיסתיים המחולקים לשלוש תת-קבוצות עיקריות. כל קבוצה נבחרה ונותחה בנפרד.

א. שביעות רצון - מרכיב זה כולל התייחסות לשביעות הרצון של אזרחים מרמת השירותים הציבוריים המסופקים להם בתחומים שונים. תת-קבוצה זו כוללת התייחסות נפרדת ל-18 קבוצות של ארגונים ומוסדות המספקים שירותים לאזרחי מדינת ישראל.

ב. אמון במנהל הציבורי בישראל: - תת-קבוצה זו כוללת שלוש עמדות שונות של אמון. ראשית נבחן אמונם של אזרחים ב-22 קבוצות של מוסדות וארגונים ציבוריים בישראל. שנית, נבחן אמונם של אזרחים במשרתי ציבור דרך הערכה נפרדת של 33 סקטורים מקצועיים ציבוריים נפרדים. לבסוף, נבחן אמונם של אזרחים בכשרם להשפיע על המנהל הציבורי ולשנותו על פי ראות עיניהם.

ג. עמדות ותפיסות כלפי המגזר הציבורי: - תת-קבוצה זו כוללת התייחסות של אזרחים למנהל הציבורי בישראל באמצעות אחד עשר מרכיבים נפרדים של ביצוע וביניהם: תדמית המגזר הציבורי, איכות כוח האדם הציבורי, איכות ההנהגה והניהול הציבורי, שקיפות ואחריותיות, הענות ותגובתיות, אתיקה מוסר ויושרה, יוזמה וחדשנות, פוליטיקה פנימית במנהל הציבורי, זיקה עסקית/כלכלית מול זיקה חברתית של המנהל הציבורי, מתח ולחץ במגע עם רשויות שלטוניות, נגישות תקשורת וקשר עם הציבור.

בחלקים הבאים נפרט את הגדרתו של כל מרכיב ואת אופן מדידתו בפועל.

א - שביעות רצון:

1 - שביעות רצון משירותים ציבוריים (Citizens' satisfaction):

היבט זה מבטא את שביעות רצון האזרחים מתפקודם של מוסדות ציבורי שונים ומרמת השירות שהם מספקים (Vigoda, 2000). המשיבים התבקשו לציין בנפרד את שביעות רצונם מתפקודם של 18 מערכות ציבוריות עיקריות ומהשירות שהן מספקות. ההערכה התבצעה בסולם הנע מ-1 (מאד לא מרוצה) עד 5 (מרוצה מאד).

ב - אמון:

2 - אמון במוסדות מנהליים ושלטוניים

(Confidence in administrative and governmental institutions):

היבט זה מבטא את מידת הביטחון שחש הציבור כלפי מוסדות המנהל והמגזר הציבורי והמידה שבה הם פועלים באופן הוגן ונכון (על פי Mason, House, &

(Martin, 1985; Smith, 1981). המשיבים התבקשו לציין בנפרד את מידת האמון שהם חשים כלפי 22 מוסדות וארגונים שונים של המגזר הציבורי בישראל בסולם הנע מ-1 (אמון מועט מאד) עד 5 (אמון רב מאד).

3 - אמון במשרתי ציבור (Confidence in civil servants):

היבט זה מבטא את מידת הביטחון שחש הציבור כלפי עובדים ומספקי שירות במגזר הציבורי והמידה שבה הם פועלים באופן הוגן ונכון (על פי Mason, House, 1981; Smith, 1985; & Martin). המשיבים התבקשו לציין בנפרד את מידת האמון שהם חשים כלפי 33 קבוצות מקצועיות של מספקי שירותים ציבוריים במגזר הציבורי בישראל בסולם הנע מ-1 (אמון מועט מאד) עד 5 (אמון רב מאד).

4 - אמון במעורבות אזרחית (Faith in citizenship involvement):

היבט זה מבטא את עמדותיו של האזרח ביחס לכושר השפעתו על המערכת השלטונית והמנהלתית בישראל (Schuessler, 1982). חמישה פריטים הרכיבו היבט זה (לדוגמה: לאזרח הממוצע יש השפעה ניכרת על המתרחש במדינה ובממשלה) והמשיבים התבקשו לציין עד כמה הם מסכימים עם כל פריט בסולם הנע מ-1 (כלל לא מסכים) עד 5 (מסכים מאד).

ג - עמדות ותפיסות כלפי המגזר הציבורי

5 – תדמית המגזר הציבורי (Public sector Image):

היבט זה מבטא את המידה שבה המגזר הציבורי נחשב כבעל מוניטין ויוקרה בעיני האזרחים והמידה שבה הוא מוערך כמערכת שטוב לעבוד בה וטוב לבוא עימה במגע (על פי Oswald, 1996; Dutton et al., 1991; 1994). שישה פריטים הרכיבו היבט זה (לדוגמה: אני חושב שלמגזר הציבורי בישראל יש תדמית כללית חיובית) והמשיבים התבקשו לציין עד כמה הם מסכימים עם כל פריט בסולם הנע מ-1 (כלל לא מסכים) עד 5 (מסכים מאד).

6 - איכות כוח אדם ציבורי (Quality of public personnel):

היבט זה מבטא את הערכת האזרחים לרמת כישוריהם ומידת מיומנותם המקצועית של עובדי המגזר הציבורי (Vigoda, 2000). שלושה פריטים הרכיבו היבט זה (לדוגמה: לרוב, עובדי המנהל הציבורי מגלים מיומנות ומקצועיות) והמשיבים התבקשו לציין עד כמה הם מסכימים עם כל פריט בסולם הנע מ-1 (כלל לא מסכים) עד 5 (מסכים מאוד).

7 - איכות הנהגה וניהול (Quality of leadership and management):

היבט זה מבטא את הערכת האזרחים לרמת כישוריהם ומיומנותם של מנהלים ומשרתי ציבור בכירים וליכולתם להנהיג ולנהל היטב את הארגונים הציבוריים (Vigoda, 2000). שלושה פריטים הרכיבו היבט זה (לדוגמה: יש במגזר הציבורי בישראל מנהיגות מקצועית ואחראית) והמשיבים התבקשו לציין עד כמה הם מסכימים עם כל פריט בסולם הנע מ-1 (כלל לא מסכים) עד 5 (מסכים מאוד).

8 - שקיפות ואחריותיות (Transparency & Accountability):

היבט זה מבטא את נכונותו של המגזר הציבורי להיחשף לביקורת ובחינה חיצונית ולשנות את דפוסי פעילותו כתוצאה מכך, כפי שהיא נתפסת בעיני האזרחים. חמישה פריטים הרכיבו היבט זה (לדוגמה: המנהל הציבורי בישראל פתוח לביקורת ולהצעות של הציבור) והמשיבים התבקשו לציין עד כמה הם מסכימים עם כל פריט בסולם הנע מ-1 (כלל לא מסכים) עד 5 (מסכים מאוד).

9 - היענות/ תגובתיות (Responsiveness):

היבט זה משקף את המהירות והאיכות שבה המגזר הציבורי מתרגם כראוי את צרכי הציבור, דרישותיו, ותביעותיו ונענה להם בהתאם (Thomas & Palfrey, 1996). ארבעה פריטים הרכיבו היבט זה (לדוגמה: נראה לי כי פניות אזרחים למוסדות ציבור נענים באופן הולם, מסודר, ותוך זמן סביר) והמשיבים התבקשו לציין עד כמה הם מסכימים עם כל פריט בסולם הנע מ-1 (כלל לא מסכים) עד 5 (מסכים מאוד).

10 - אתיקה, מוסר ויושרה (Ethics, Morality, and Integrity):

היבט זה מבטא עד כמה תופסים האזרחים את החלטותיהם של משרתי ציבור כהגונות ועד כמה פעולותיהם מוסריות (Vigoda, 2000). שלושה פריטים הרכיבו

היבט זה (לדוגמה: אזרחי המדינה זוכים ליחס שווה והוגן מצד עובדי השירות הציבורי) והמשיבים התבקשו לציין עד כמה הם מסכימים עם כל פריט בסולם הנע מ-1 (כלל לא מסכים) עד 5 (מסכים מאד).

11 - יוזמה וחדשנות (*Entrepreneurship and initiation*):

היבט זה משקף את המידה שבה מדיניות המגזר והמנהל הציבורי יצירתית, יוזמת, ומוכנה לאמץ רעיונות חדשניים (Vigoda, 2000). שלושה פריטים הרכיבו היבט זה (לדוגמה: נראה לי כי בהשוואה למדינות אחרות מוסדות הציבור בישראל מגלים מידה רבה של יוזמה, חדשנות ומקוריות) והמשיבים התבקשו לציין עד כמה הם מסכימים עם כל פריט בסולם הנע מ-1 (כלל לא מסכים) עד 5 (מסכים מאד).

12 - פוליטיקה פנימית (*Internal politics*):

היבט זה משקף את המידה שבה אזרחים תופסים את סביבתם הפנימית של ארגונים ציבוריים כפוליטית, בלתי הוגנת, ומקדמת את יעדיהם של חזקים ובעלי השפעה (לפי Kacmar & Ferris, 1991 ו-Vigoda, 2000). במובנים רבים מבטא היבט זה את מידת הפוליטיזציה של המנהל הציבורי. שישה פריטים הרכיבו היבט זה (לדוגמה: פעולות המנהל הציבורי משרתות את מטרותיהם של מספר אנשים בלבד ולא את מטרות המערכת כולה או את מטרות הציבור) והמשיבים התבקשו לציין עד כמה הם מסכימים עם כל פריט בסולם הנע מ-1 (כלל לא מסכים) עד 5 (מסכים מאד).

13 - זיקה עסקית/כלכלית מול זיקה חברתית

(Business/ economic orientation versus social orientation)

היבט זה מבטא את תפיסת האזרחים ביחס לסדרי העדיפויות של המנהל הציבורי במונחי עסקיות/כלכליות אל מול מחויבויותיו החברתיות (Vigoda, 2000). חמישה פריטים הרכיבו היבט זה (לדוגמה: לרוב, שיקולים של צדק חברתי חשובים למנהל הציבורי יותר משיקולים כספיים וכלכליים) והמשיבים התבקשו לציין עד כמה הם מסכימים עם כל פריט בסולם הנע מ-1 (כלל לא מסכים) עד 5 (מסכים מאד).

14 - מתח ולחץ במגע עם רשויות ציבוריות

:(Stress and Strain when contacting public authorities)

היבט זה מבטא את המידה שבה חש האזרח מתח ולחץ כאשר הוא בא במגע עם רשות שלטונית לשם קבלת שירות כלשהו (Vigoda, 2000). שלושה פריטים הרכיבו היבט זה (לדוגמה: אינני חש בנוח כאשר עלי להגיע למוסד ציבורי לשם טיפול בעניין כלשהו) והמשיבים התבקשו לציין עד כמה הם מסכימים עם כל פריט בסולם הנע מ-1 (כלל לא מסכים) עד 5 (מסכים מאוד).

15 - נגישות, תקשורת, וקשר עם הציבור (Communication barriers)

היבט זה משקף את המידה שבה חש האזרח כי מסריו, צרכיו, ובקשותיו מהמערכת הציבורית מגיעים ליעדם הנכון במהירות ובאיכות סבירים. שלושה פריטים הרכיבו היבט זה (לדוגמה: כאשר נוצרת בעיה הדורשת טיפול של המערכת הציבורית אני יודע בדיוק למי לפנות) והמשיבים התבקשו לציין עד כמה הם מסכימים עם כל פריט בסולם הנע מ-1 (כלל לא מסכים) עד 5 (מסכים מאוד).

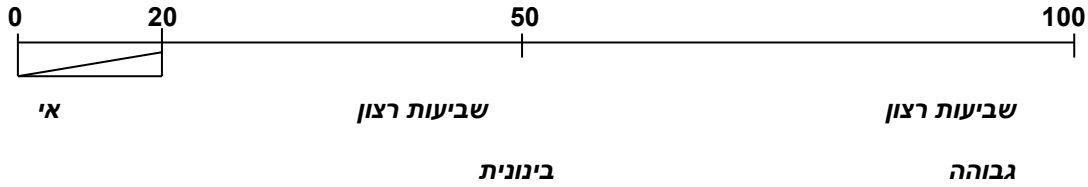
בנוסף להיבטים אלה נבחנו גם סדרת משתנים דמוגרפיים כמו מין, גיל (בשנים), מצב משפחתי (נשוי, לא נשוי), שנים בארץ (בקרב עולים חדשים/מהגרים), השכלה, עמדות פוליטיות (ימין-שמאל בסולם 1-7 בהתאמה), דת (יהודי או אחר [מוסלמי, נוצרי, דרוזי, אחר]), מגורים (עיר או אחר), הכנסה (נטו לחודש), תעסוקה (עובד מגזר ציבורי או לא).

2.5 – שיטת ההערכה וההשוואה

בכדי לפשט את דרך הצגת הממצאים ולהפכם ברורים ומובנים יותר הן לציבור והן לארגונים ולגופים הנחקרים יוצגו אלה על ציר הנע מ-0 עד 100, בבחינת "ציון" ממוצע (Mean) הניתן למגזר הציבורי במישורים שונים. תרשימים 1-17 מתבססים על ציונים ממוצעים אלה. עם זאת, ובהתחשב בכך שהמשתנים נמדדו ברמה סודרת בדקנו גם ציונים המחושבים על בסיס ערכים חציוניים (Median). בדיקה זו העלתה תוצאות דומות מאד הן בשלב הניתוח החד-משתני והן בעת ניתוחי המתאמים על פי מקדמי פירסון (Pearson's r) וספירמן (Spearman's r). לכן, המספרים המופיעים בכל עמודה של הגרפים אשר יוצגו בהמשך מייצגים את רמת ההערכה הממוצעת באותו תחום או על אותו פריט נבחן. סרגל הערכה של 100

נקודות יהווה אם כך מקור השוואה בין פריטים, לאורך זמן, ובעתיד גם בין מדינות. לדוגמה, ציון של 100 נקודות מייצג שביעות רצון גבוהה ביותר, אמון רב ביותר, או הסכמה רבה עם ההיגד או הפריט הנבחן.

תרשים 2:
שיטת הערכה והשוואה



שביעות רצון



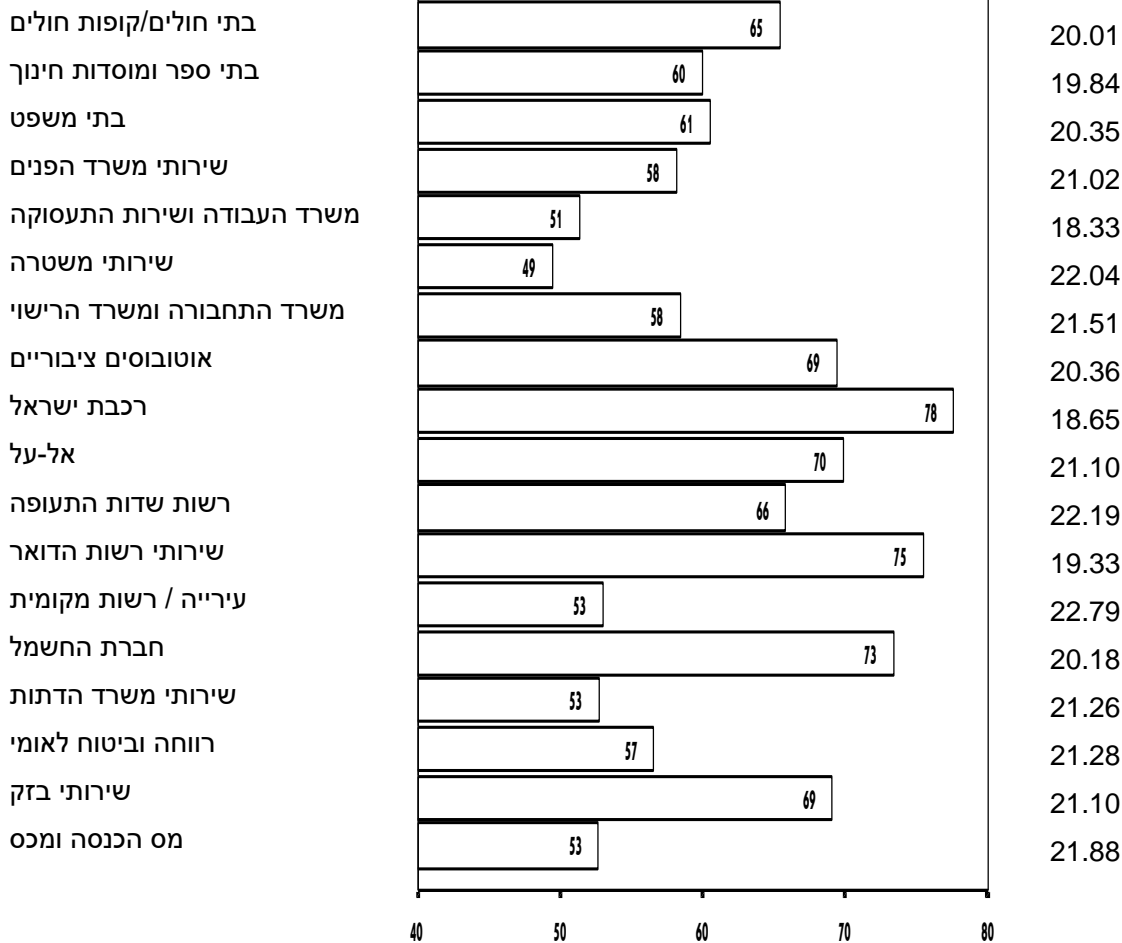
ממצאים

2.6 – שביעות רצון משירותים ציבוריים

כפי שניתן לראות בתרשים 3 רמת שביעות הרצון של הנחקרים מהשירותים אותם מספק המגזר הציבורי בינונית עד נמוכה. ישנה שביעות רצון בעיקר משירותי רכבת ישראל, רשות הדואר, חברת חשמל, אל-על, אוטובוסים ציבוריים ושירותי בזק; יחד עם זאת, בולטת לעין העובדה ששביעות הרצון משירותים אלה איננה גבוהה במיוחד, שכן, שביעות הרצון הגבוהה ביותר היא זו שניתנה לרכבת ישראל ומסתכמת ב- 78 נקודות בלבד. ציון זה איננו מעיד על שביעות רצון גבוהה במספרים מוחלטים. מנגד, בולטת רמה נמוכה של שביעות רצון הנחקרים משירותי המשטרה, משרד העבודה ושירות התעסוקה, שירותי מס הכנסה, משרד הדתות, העיריות והרשויות המקומיות. הממוצע הכללי של שביעות רצון משירותים ציבוריים היה 62.24 עם סטיית תקן של 10.29.

תרשים 3 – שביעות רצון משירותים ציבוריים

ס. תקן



ממוצע כללי: 62.24
ס. תקן כללית: 10.29

ממוצע

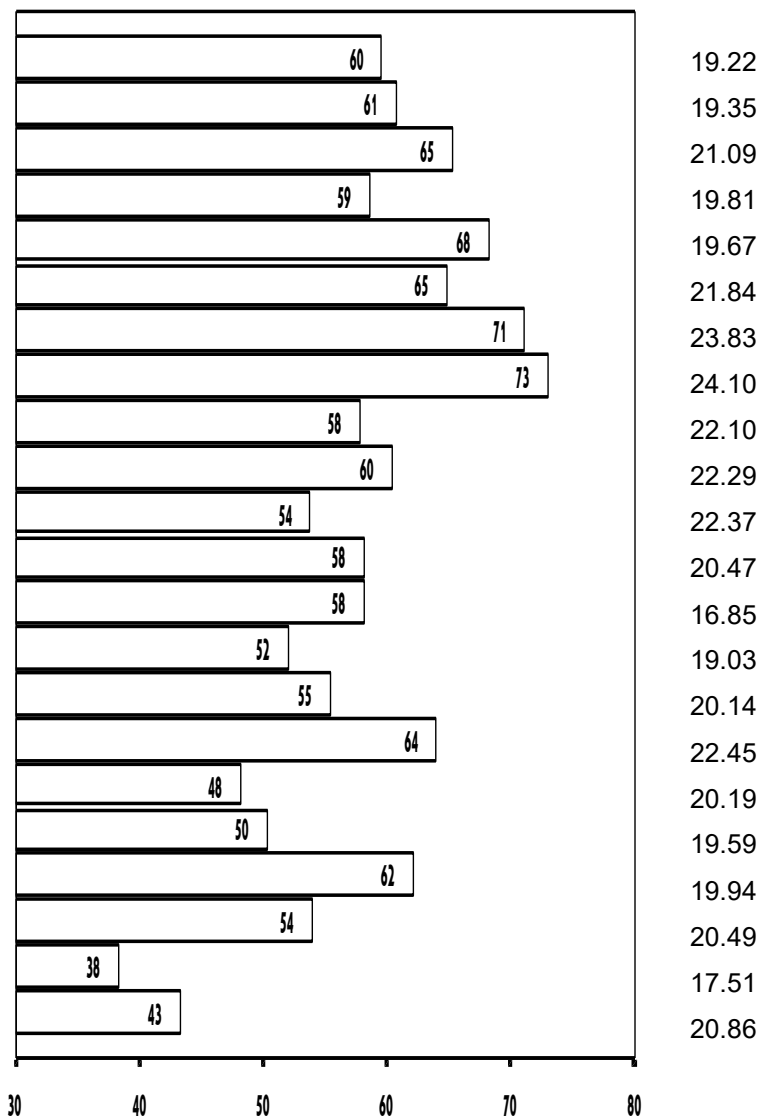
2.7 – אמון במנהל הציבורי

2.7.1 - אמון במוסדות ציבוריים

כפי שמראה תרשים 4 המוסדות הציבוריים בישראל אינם נהנים מרמת אמון גבוהה במיוחד. כצפוי, שירותי הביטחון החשאיים ואחריהם צה"ל, זוכים לרמת האמון הגבוהה ביותר (73 ו- 71 בהתאמה). לרמת אמון נמוכה מעט יותר זוכים מערכת ההשכלה הגבוהה, בתי המשפט, מוסדות חינוך, ומוסד מבקר המדינה (68, 65, 65, ו- 64 בהתאמה). רמת האמון במפלגות ובכנסת נמוכה במיוחד (38 ו- 43 בהתאמה). גם מערכת שירותי הדת, אוצר המדינה ומערכת גביית המסים (48 ו- 50 בהתאמה) אינם זוכים לאמון גבוה בקרב הציבור. הממוצע הכללי של אמון במוסדות ציבוריים היה 58.21 עם סטיית תקן של 10.89. ממוצע האמון במנהל הציבורי ללא בנקים מפלגות וכנסת היה גבוה יותר והגיע ל 60.25 עם סטיית תקן של 11.05.

תרשים 4 – אמן במוסדות ציבוריים

משרד
 בתי חולים
 קופת הר
 גנים
 מוסדות להשכ
 מערכ
 שירותי הביטח
 משטרה וב
 השידור הציבור
 השידור הציבור
 העיתונות
 משרד
 תשתיות
 מערכת איכור
 ביקורת
 שי
 אוצר המדינה
 ב
 בנקים אחרים
 המפלגות



ממוצע

ממוצע
 כללי:
 58.21
 ס. תקן
 כללית:
 10.89

ממוצע
 ללא
 בנקים
 אחרים
 מפלגות

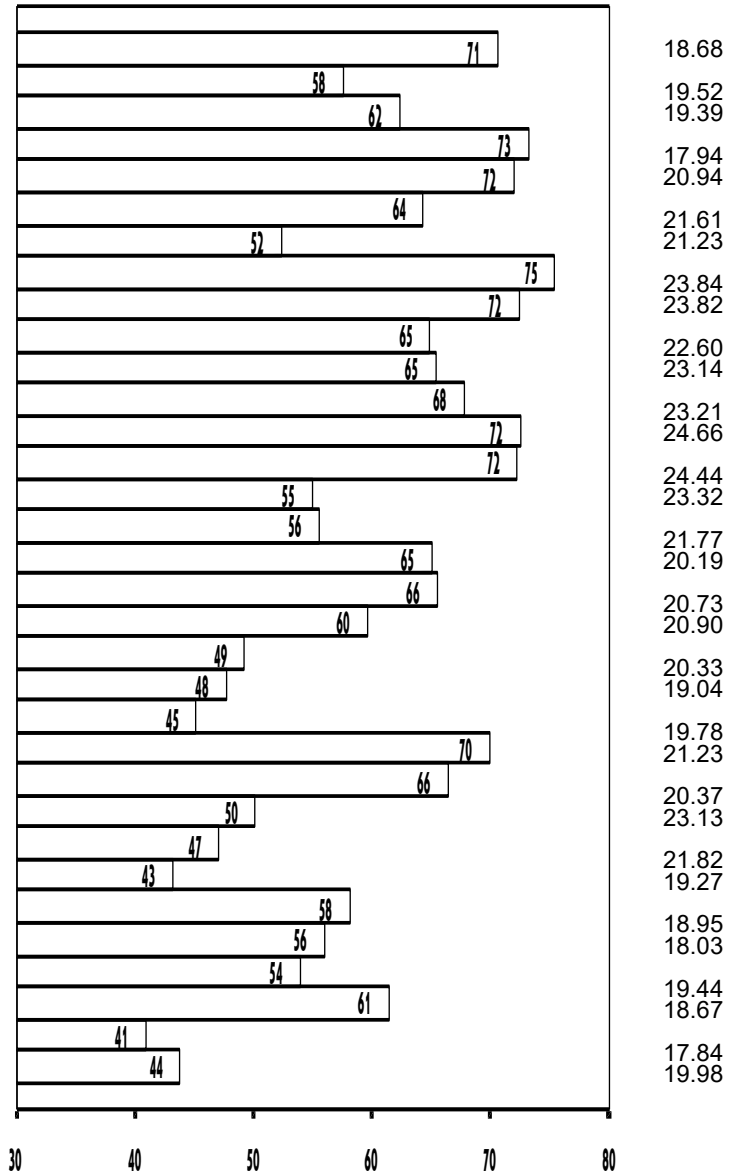
וכנסת
60.25
:ס. תקן:
11.05

2.7.2 - אמון במשרתי ציבור

תרשים 5 מראה אמון בינוני עד נמוך ברוב בעלי התפקידים במוסדות הממשל והמנהל הציבורי. לאמון הגבוה ביותר זוכים חיילי צה"ל, מפקדיהם, בעלי תפקידים בשב"כ וב"במוסד", ומבקר המדינה (75, 72, 72, 72, 70-ו-72 בהתאמה). לעומת זאת, אמון נמוך יש לציבור בחברי הכנסת, עובדי משרד הדתות, שרי הממשלה, נבחרי ציבור, עובדי רשויות מקומיות ועובדי משק המים בישראל (41, 43, 44, 45, 48, ו-49 בהתאמה). הממוצע הכללי של אמון במשרתי ציבור היה 59.73 עם סטיית תקן של 11.73. הממוצע גבוה מעט יותר כאשר מנקים מחישוב זה את האמון בבעלי תפקידים פוליטיים ותקשורתיים ומגיע ל- 61.27 עם סטיית תקן של 11.69.

**תרשים 5 –
אמון במשרתי ציבור**

רופאים בשירות הציבורי
 האחראים על מערכת הבריאות
 מורים ומחנכים
 מרצים וחוקרים באוניברסיטאות
 שופטים
 עובדי פרקליטות המדינה
 עורכי דין בשירות הציבורי
 חיילי צה"ל בכלל
 מפקדי/קציני צה"ל
 שופטים צבאיים
 דובר צה"ל
 מערכת גלי צה"ל
 המשרתים בשב"כ
 המשרתים ב"מוסד"
 שוטרים
 סוהרים
 כתבי הערוץ הראשון
 כתבי הערוץ השני
 עיתונאים
 עובדי משק המים
 עובדי רשויות מקומיות
 נבחרי ציבור ברשות
 מקומית
 מבקר המדינה
 נציב תלונות הציבור
 רבנים ראשיים
 רבני ערים
 עובדי משרד הדתות
 עובדי רווחה
 עובדי משרד האוצר
 עובדי מערכת גביית מסים
 עובדי בנק ישראל
 חברי כנסת
 שרי ממשלה



ממוצע כללי: 59.73
סטיית תקן כללית: 11.33

ממוצע

*** ממוצע עובדי מנה"צ: 61.27**
*** סטיית תקן: 11.69**

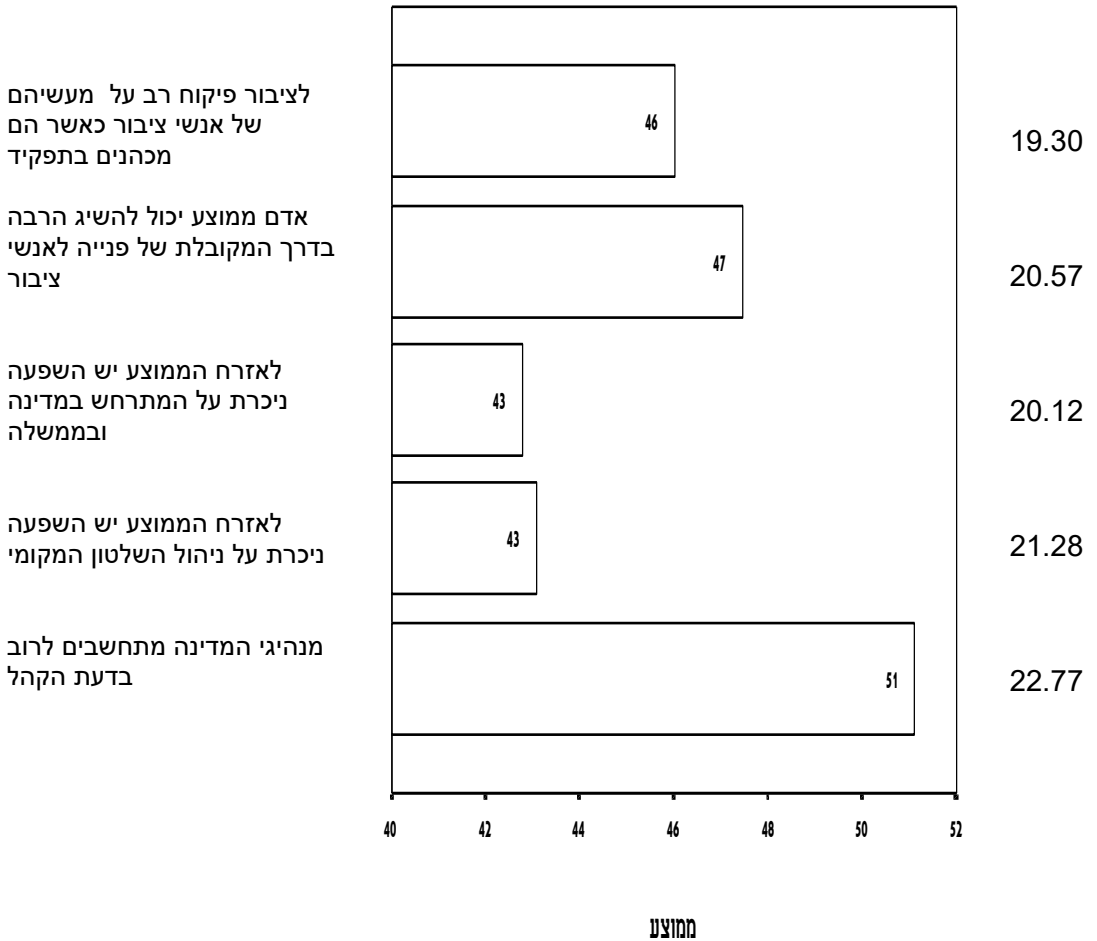
*** ללא כתבי ערוץ שני, עיתונאים,
 נבחרי ציבור, חברי כנסת ושרים**

2.7.3 - אמון במעורבות אזרחית

תרשים 6 מציג את הסכמתם של הנבדקים עם מספר היגדים המבטאים אמון במעורבות אזרחית וביכולתו של הפרט להשפיע על מהלכי הממשל והמנהל הציבורי. כאמור, ציון ההסכמה יכול לנוע בין 0 (אמון נמוך מאד) ועד 100 (אמון גבוה מאד). בפועל הוא נע בין 46-51 עם ממוצע של 46.78 ומבטא רמת אמון שהיא נמוכה עד בינונית. ציון ההסכמה הנמוך ביותר ניתן לפריטים שטענו כי לאזרח הממוצע יש השפעה ניכרת על המתרחש במדינה, בממשלה ובשלטון המקומי (43). ציון ההסכמה הגבוה ביותר (51) ניתן לפריט שטען כי מנהיגי המדינה מתחשבים לרוב בדעת הקהל. הציון הממוצע לאמון במעורבות אזרחית נמוך יחסית ועומד על 46.18 עם סטיית תקן של 15.77.

תרשים 6 – אמון במעורבות אזרחית

ס. תקן



ממוצע כללי: 46.18
ס. תקן כללית: 15.77

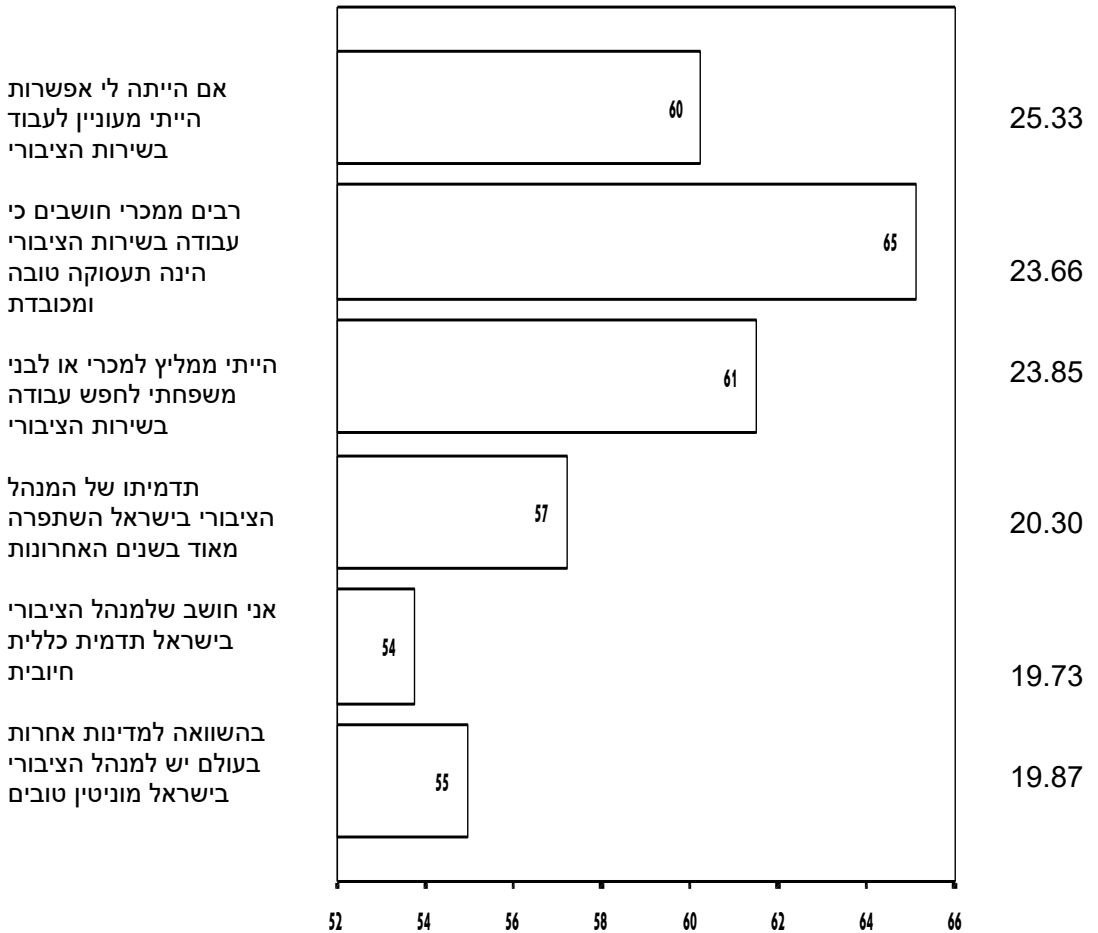
2.8 – עמדות ותפיסות כלפי המגזר הציבורי

2.8.1 - תדמית המגזר הציבורי

תרשים 7 מציג את הסכמתם של הנבדקים עם סדרת היגדים המבטאים את תדמית המגזר הציבורי. על פי הממצאים נראה כי תדמית זו בינונית, הן באופן מוחלט והן יחסית למדינות אחרות בעולם. יחד עם זאת ישנה הסכמה לא מבוטלת עם היגדים הטוענים כי עבודה בשירות הציבורי היא תעסוקה טובה ומכובדת (65), עבודה שהמשיב מגלה בה עניין בעצמו (60), או עבודה המומלצת למכרים או לבני משפחה (61). הציון הממוצע הכללי לתדמיתו של המגזר הציבורי בישראל עומד על 58.64 עם סטיית תקן של 16.34.

תרשים 7 – תדמית המגזר הציבורי

ס. תקן



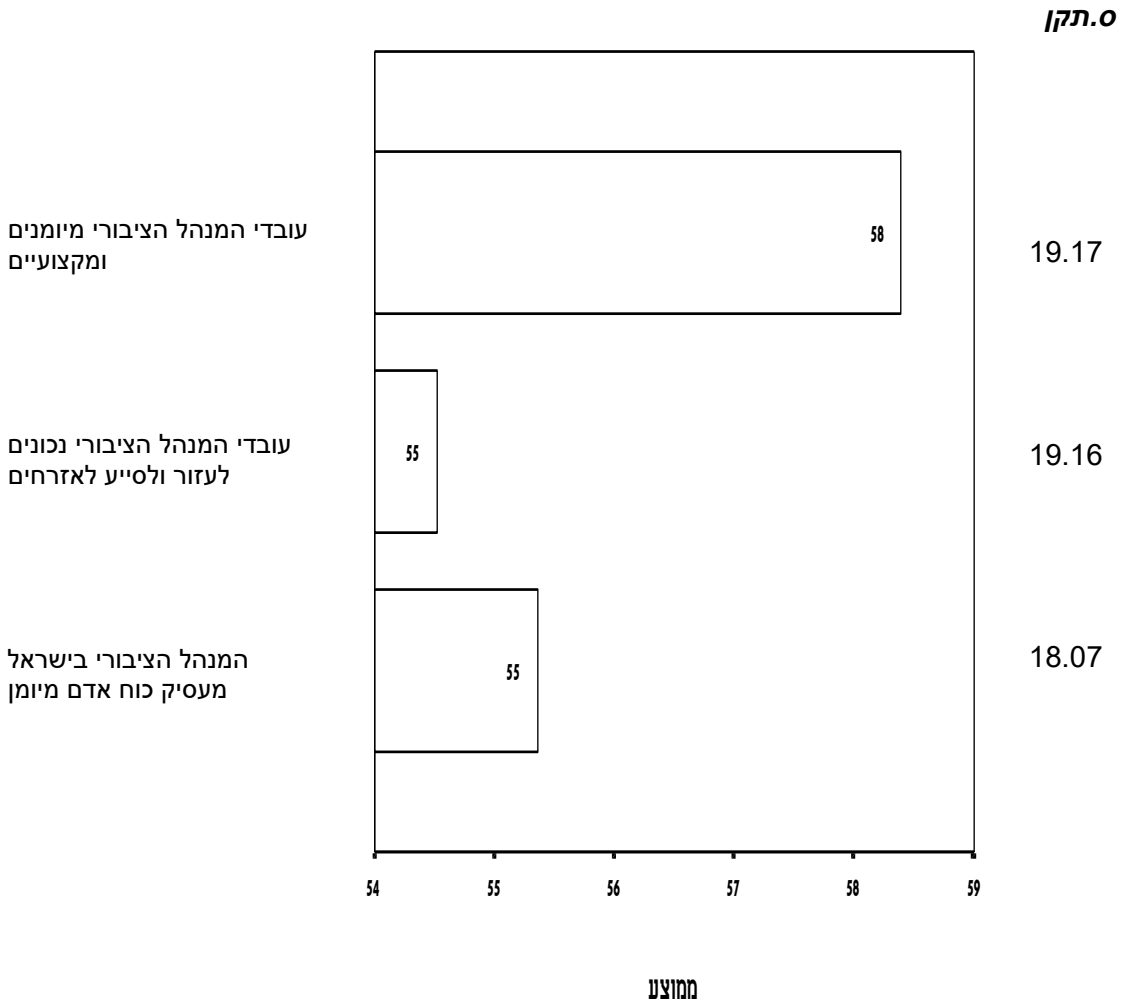
ממוצע

58.64 ממוצע כללי:
16.34 ס.תקן כללית:

2.8.2 - איכות כוח אדם

תרשים 8 מציג הסכמתם של הנבדקים עם סדרת היגדים הנוגעים לטיב כוח האדם במגזר הציבורי. באופן כללי ההערכות לאיכות כוח האדם בינוניות עד נמוכות. ישנה הסכמה מוגבלת בלבד עם הטענה כי עובדי המנהל הציבורי נכונים לעזור ולסייע לאזרחים (55) ועם הטענה כי הם מיומנים ומקצועיים בעבודתם (55-58). הציון הממוצע לאיכות כוח האדם במגזר הציבורי בישראל הוא 56.13 עם סטיית תקן של 16.08.

תרשים 8 – איכות כוח אדם

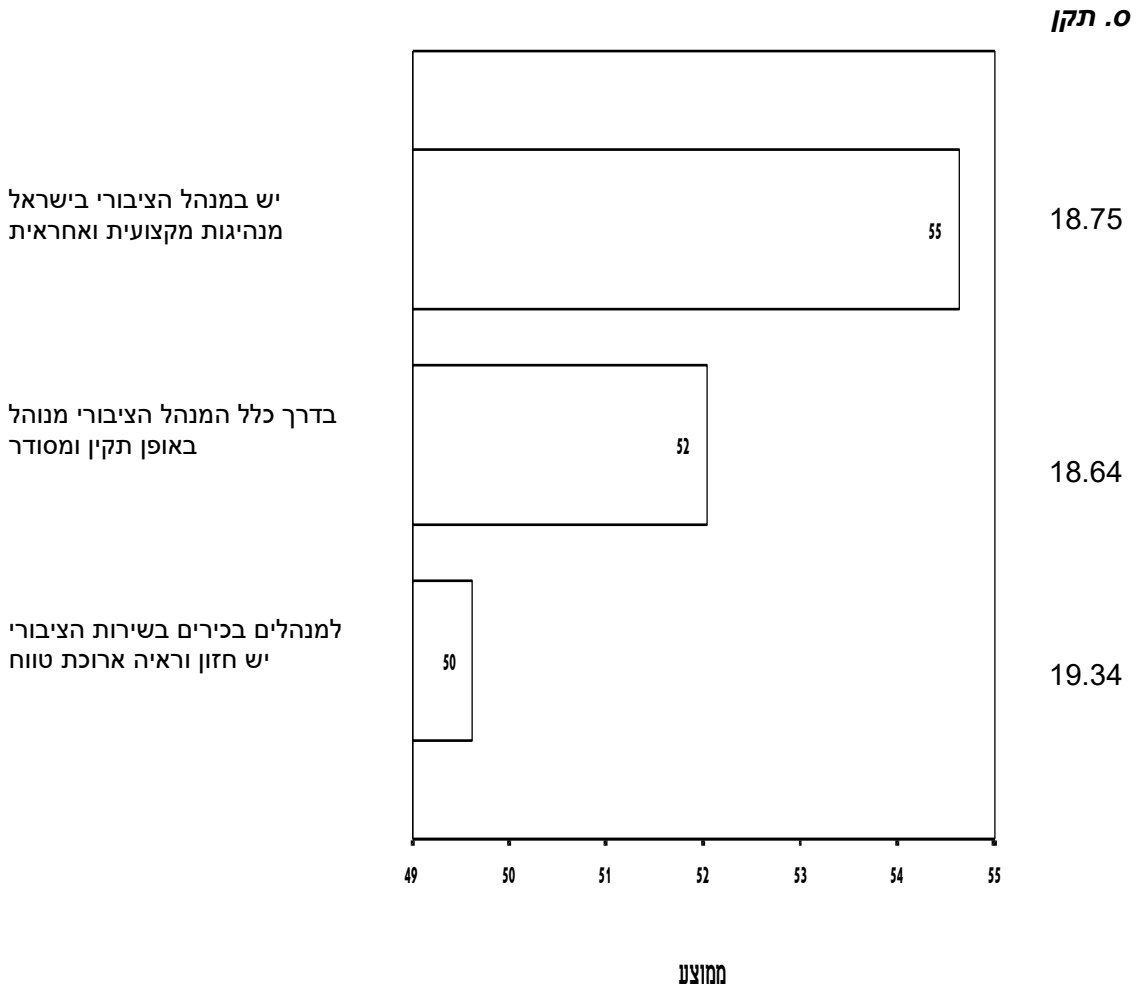


ממוצע כללי: 56.13
ס.תקן כללית: 16.08

2.8.3 - איכות הנהגה וניהול

תרשים 9 מציג את מידת הסכמתם של הנבדקים עם מספר היגדים הקשורים לאיכות הניהול וההנהגה הציבורית. הממצאים מראים רמת הסכמה נמוכה עד בינונית עם הטענות כי למנהל הציבורי בישראל מנהיגות בעלת חזון וראיה ארוכת טווח (50), מנהיגות בעלת דפוסי ניהול תקינים ומסודרים (52) וכזו שהיא מקצועית ואחראית (55). הציון הממוצע לאיכות ההנהגה והניהול במגזר הציבורי נמוך יחסית ועומד על 52.13 עם סטיית תקן של 15.91.

תרשים 9 – איכות הנהגה וניהול



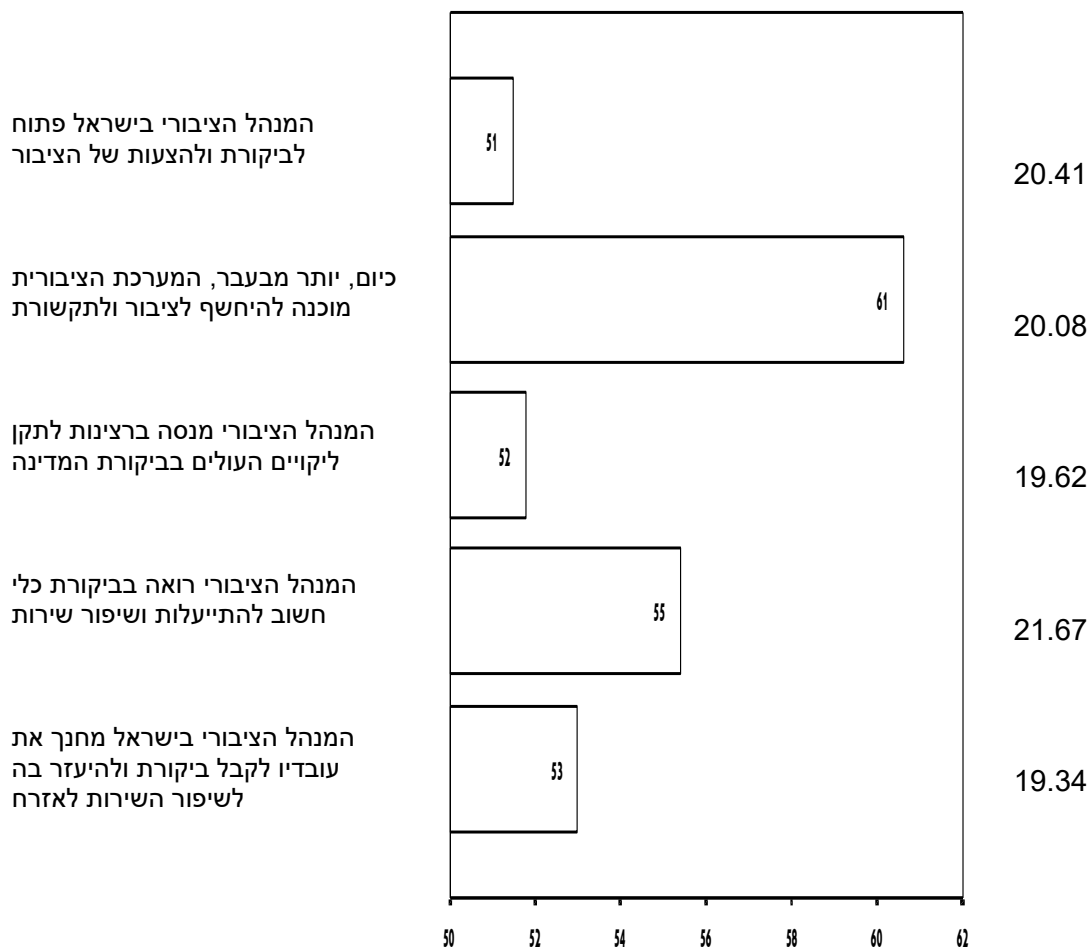
ממוצע כללי: 52.13
ס. תקן כללית: 15.91

2.8.4 – שקיפות ואחריותיות

תרשים 10 מציג את ציון השקיפות (Transparency) והאחריותיות (Accountability) של המנהל הציבורי בישראל. באופן יחסי ישנה הסכמה ניכרת עם הטענה כי כיום, יותר מבעבר, המערכת הציבורית מוכנה להיחשף לציבור ולתקשורת (61) ומאידך ישנה ההסכמה נמוכה הרבה יותר עם הטענה כי המנהל הציבורי פתוח לביקורת ולהצעות של הציבור (51). הציון הממוצע לרמת השקיפות והאחריותיות במנהל הציבורי בישראל הוא 54.42 עם סטיית תקן של 15.68.

תרשים 10 – שקיפות ואחריותיות

ס. תקן



ממוצע

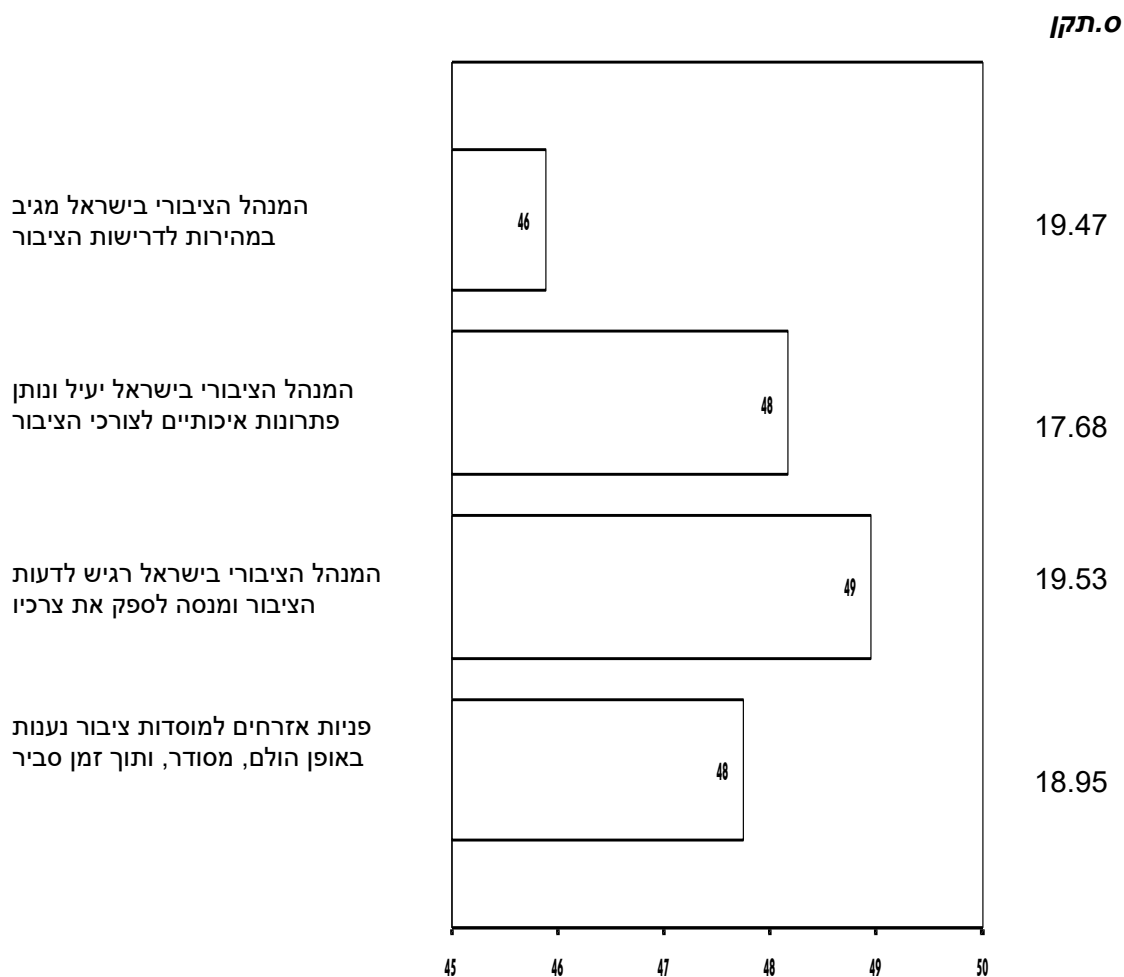
ממוצע כללי: 54.42

ס. תקן כללית: 15.68

2.8.5 - היענות ותגובתיות

תרשים 11 מציג את מידת ההסכמה עם סדרת היגדים המשקפים הענות ותגובתיות של המנהל הציבורי לתביעות האזרחים. בסך הכל נראה כי איכות ההיענות והתגובתיות של המנהל הציבורי בישראל נמוכה יחסית. מהירות התגובה לדרישות הציבור נמוכה (46) והנחקרים הביעו תחושה לפיה פניות האזרחים למוסדות ציבור אינן נענות באופן הולם, מסודר ותוך זמן סביר (48). כמו כן המנהל הציבורי אינו מגלה רגישות רבה לדעות הציבור ואינו מתאמץ די לספק את צרכיו (49) והוא אינו יעיל דיו ולא מציע פתרונות איכותיים לצורכי הציבור (48). הציון הממוצע לרמת ההיענות והתגובתיות היה 48.02 עם סטיית תקן של 16.25.

תרשים 11- היענות ותגובתיות



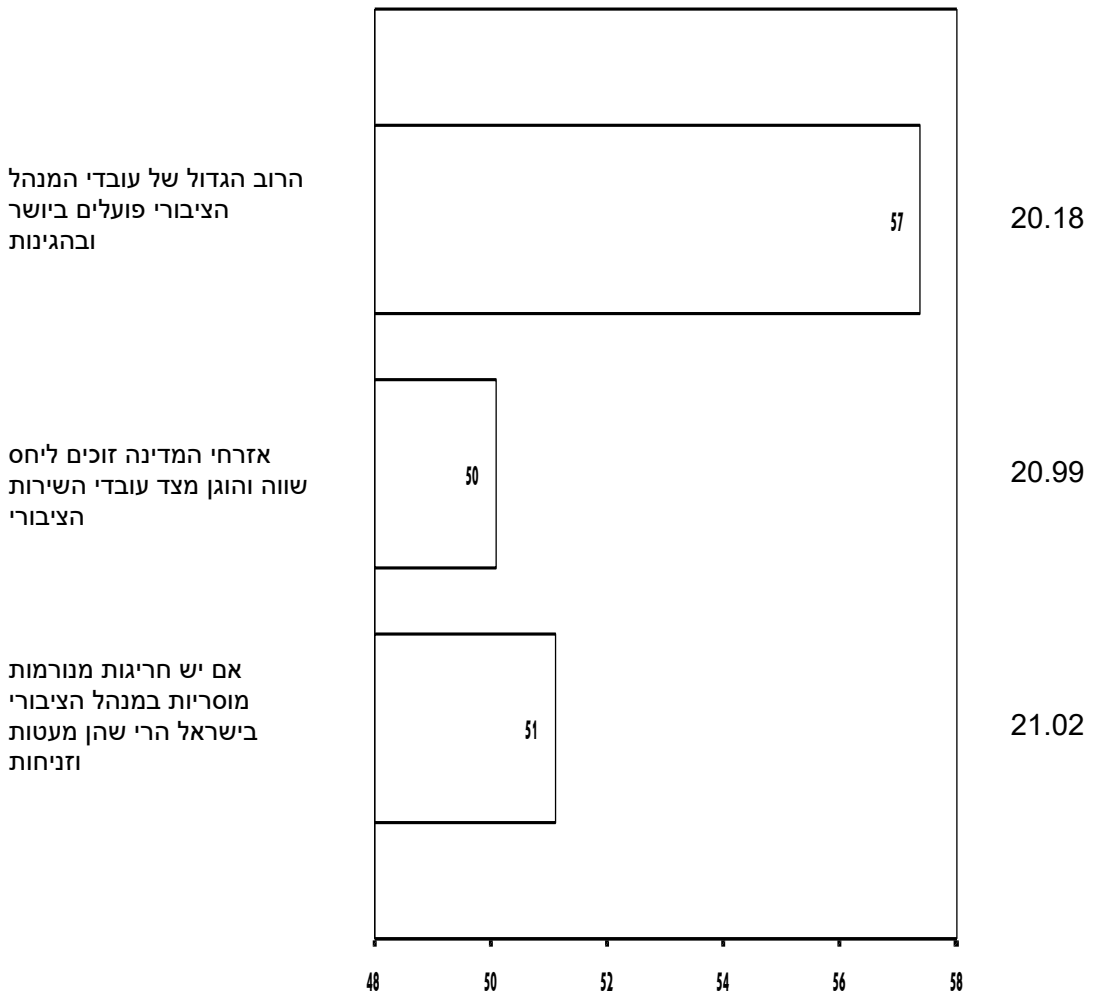
ממוצע כללי: 48.02
o. תקן כללית: 16.25

2.8.6 – אתיקה, מוסר, ויושרה

תרשים 12 מציג את מידת ההסכמה עם סדרת היגדים הקשורים לאתיקה, מוסר ויושרה של עובדי המערכת הציבורית בישראל. הציונים שהתקבלו בינוניים עד נמוכים. ההסכמה הרבה ביותר הייתה עם ההיגד שטען כי הרוב הגדול של עובדי המנהל הציבורי פועלים ביושר ובהגינות (57) וההסכמה הנמוכה ביותר הייתה עם הטענה כי חריגות מנורמות מוסריות במנהל הציבורי בישראל הן מעטות וזניחות (51). בהתאם לכך, הציון הממוצע לרמת האתיקה, המוסר, והיושרה של משרתי הציבור בישראל הוא 52.90 עם סטיית תקן של 17.15.

תרשים 12 – אתיקה, מוסר, ויושרה

o. תקן



ממוצע

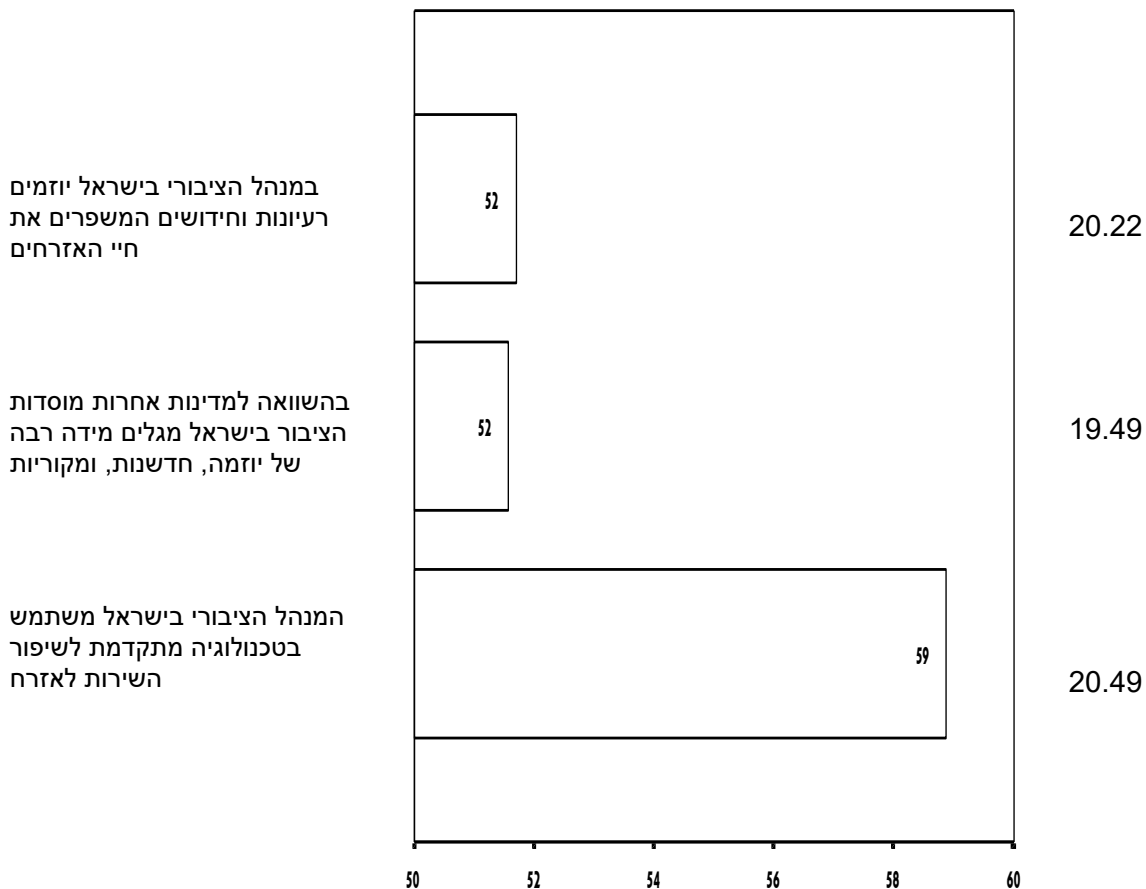
ממוצע כללי: 52.90
o. תקן כללית: 17.15

2.8.7 – יוזמה וחדשנות

תרשים 13 מציג את רמת היוזמה והחדשנות במגזר הציבורי בישראל כפי שנתפסת בעיני האזרחים. הציונים שהתקבלו בינוניים עד נמוכים. הטענה שבמנהל הציבורי בישראל יוזמים רעיונות וחידושים המשפרים את חיי האזרחים ושיוזמה זו רבה בהשוואה למדינות אחרות זוכה להסכמה מוגבלת למדי (52) והציון הניתן לשימוש בטכנולוגיה מתקדמת לשם שיפור חיי האזרח גבוה יותר אך אינו גבוה בערכים מוחלטים (59). לכן הציון הממוצע לרמת היוזמה והחדשנות במגזר הציבורי בישראל עומד על 54.10 עם סטיית תקן של 16.56.

תרשים 13 – יוזמה וחדשנות

ס. תקן



ממוצע

ממוצע כללי: 54.10

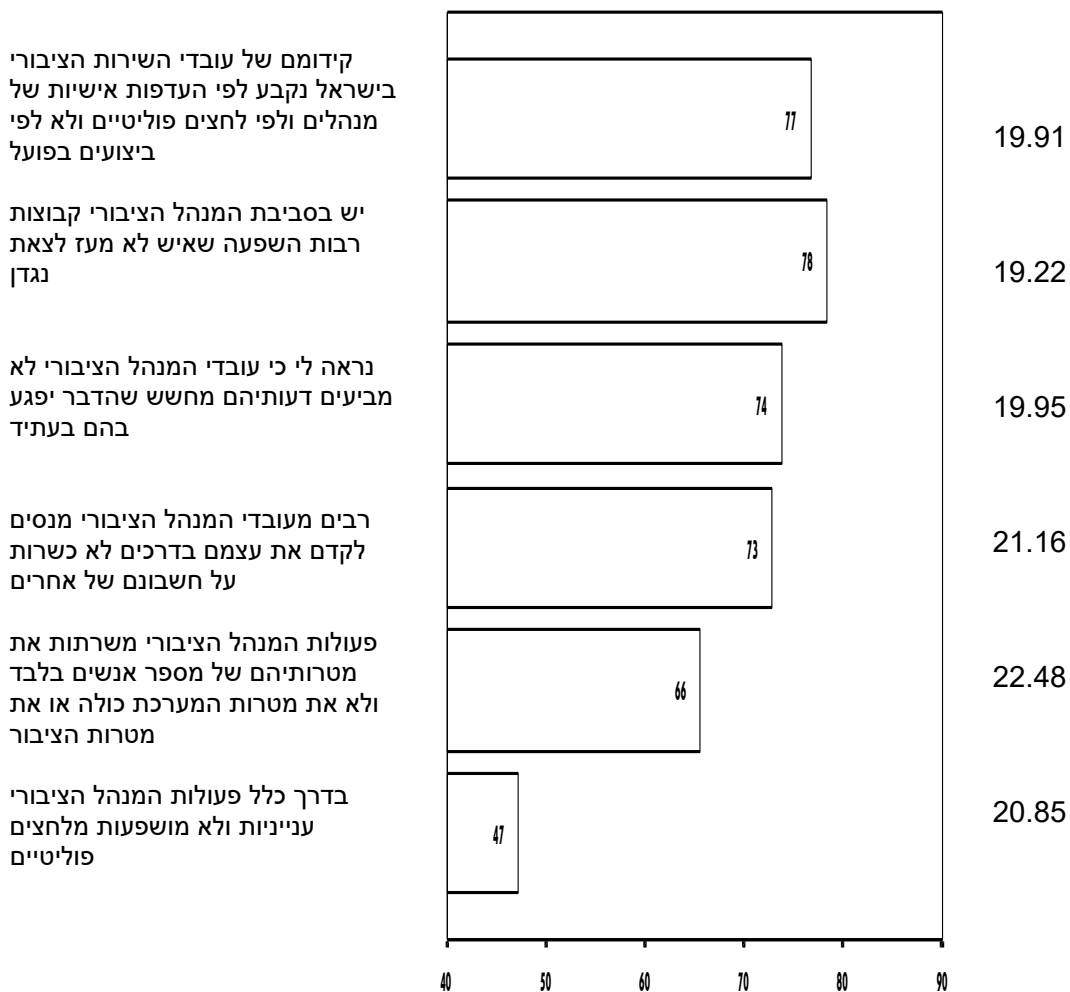
ס. תקן כללית: 16.56

2.8.8 – פוליטיקה פנימית

תרשים 14 מציג את הסכמתם של אזרחים עם סדרת היגדים המבטאים את רמת הפוליטיזציה של פעילות המנהל הציבורי בישראל או במילים אחרות את רמת הפוליטיקה הפנימית בו. ציון גבוה יותר בתחום זה מבטא מערכת מנהלתית החשופה יותר להשפעות פוליטיות, בלתי מקצועיות ובלתי ענייניות. על פי הממצאים המנהל הציבורי בישראל מתאפיין במידה לא מבוטלת של פעילות פוליטית פנימית המנוגדת לענייניו המקצועיים. בעיקר מסכימים הנחקרים עם הטענה כי בסביבת המנהל הציבורי ישנן קבוצות רבות השפעה שאיש אינו מעז לצאת נגדן (78). לעומת זאת ציון ההסכמה עם הטענה כי פעולות המנהל הציבורי ענייניות ואינן מושפעות מלחצים פוליטיים נמוך (47). הציון הממוצע לרמת הפוליטיקה הפנימית במנהל הציבורי בישראל הוא 73.36 עם סטיית תקן של 14.85. ממצאים אלה ואחרים המתוארים בתרשים מעידים על תפיסה של פוליטיקה פנימית רבה יחסית במנהל הציבורי בישראל.

תרשים 14 – פוליטיקה פנימית

ס. תקן



ממוצע

ממוצע כללי: 73.36
ס. תקן כללית: 14.85

2.8.9 - זיקה עסקית/כלכלית מול זיקה חברתית

תרשים 15 מציג את מידת הסכמתם של אזרחים עם סדרת היגדים המבטאים זיקה עסקית/כלכלית של המגזר הציבורי או לחילופין, זיקה חברתית שלו. הממצאים מראים בבירור כי הנחקרים מייחסים למנהל הציבורי בישראל זיקה עסקית וכלכלית יותר מאשר זיקה חברתית. הסכמה מעטה בלבד הסתמנה סביב ההיגדים שייחסו למגזר הציבורי ניסיון לסייע לאוכלוסיות חסרות אמצעים (48), השקעת משאבי מדינה באזורים הזקוקים לקידום וטיפול יותר מאשר אזורים חזקים (48), חלוקה הוגנת של נטל המס (45), ובעיקר חלוקה הוגנת של נטל המילואים (38). כמו כן יש הסכמה מעטה בלבד עם הטענה שהמנהל הציבורי מייחס חשיבות גדולה יותר לשיקולי צדק חברתי מאשר לשיקולים כספיים וכלכליים (43). באופן עקבי, רמת הסכמה גדולה יותר הייתה עם הטענה שהמנהל הציבורי בישראל מנסה להיות מאוזן כלכלית ולא מתחשב כראוי בחלשים (63), וכן באשר לחשיבות שמעניק המנהל הציבורי ליעילות כלכלית גם אם האזרחים נפגעים עקב כך (64). לסיכום, ממוצע הזיקה העסקית של המערכת הציבורית 63.15 (סטיית תקן של 18.73) גבוה באופן ניכר ממוצע הזיקה החברתית שמגיע ל 44.37 (סטיית תקן של 14.32).

תרשים 15 – זיקה עסקית/כלכלית מול זיקה חברתית

o. תקן

זיקה חברתית

משרדי הממשלה בישראל באמת מנסים לעזור לאוכלוסיות חלשות וחסרות אמצעים

המדינה משקיעה יותר באזורים הזקוקים לקידום וטיפול מאשר באזורים חזקים

המדינה מחלקת באופן הוגן למדי את נטל המס בין בעלי יכולת וחסרי יכולת

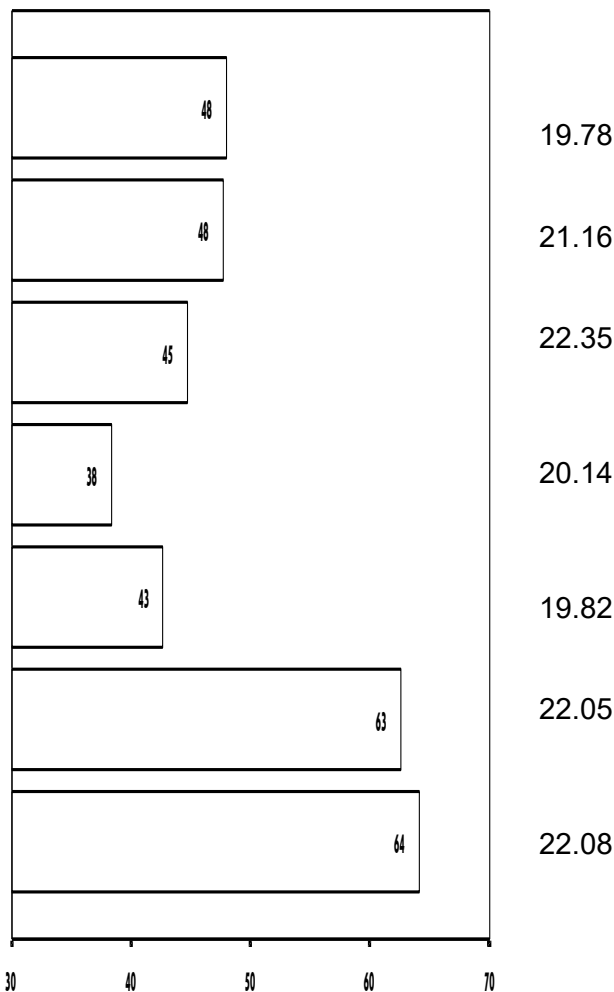
נטל שירות המילואים מחולק באופן הוגן בין כלל האזרחים

לרוב, שיקולים של צדק חברתי חשובים למנהל הציבורי יותר משיקולים כספיים וכלכליים

זיקה עסקית

המנהל הציבורי בישראל מנסה להיות מאוזן כלכלית ולא מתחשב כראוי בחלשים

למנהל הציבורי בישראל חשוב להיות יעיל מבחינה כלכלית ולא אכפת לו אם האזרחים נפגעים עקב כך



ממוצע זיקה חברתית: 44.37

o. תקן: 14.32

ממוצע זיקה עסקית: 63.15

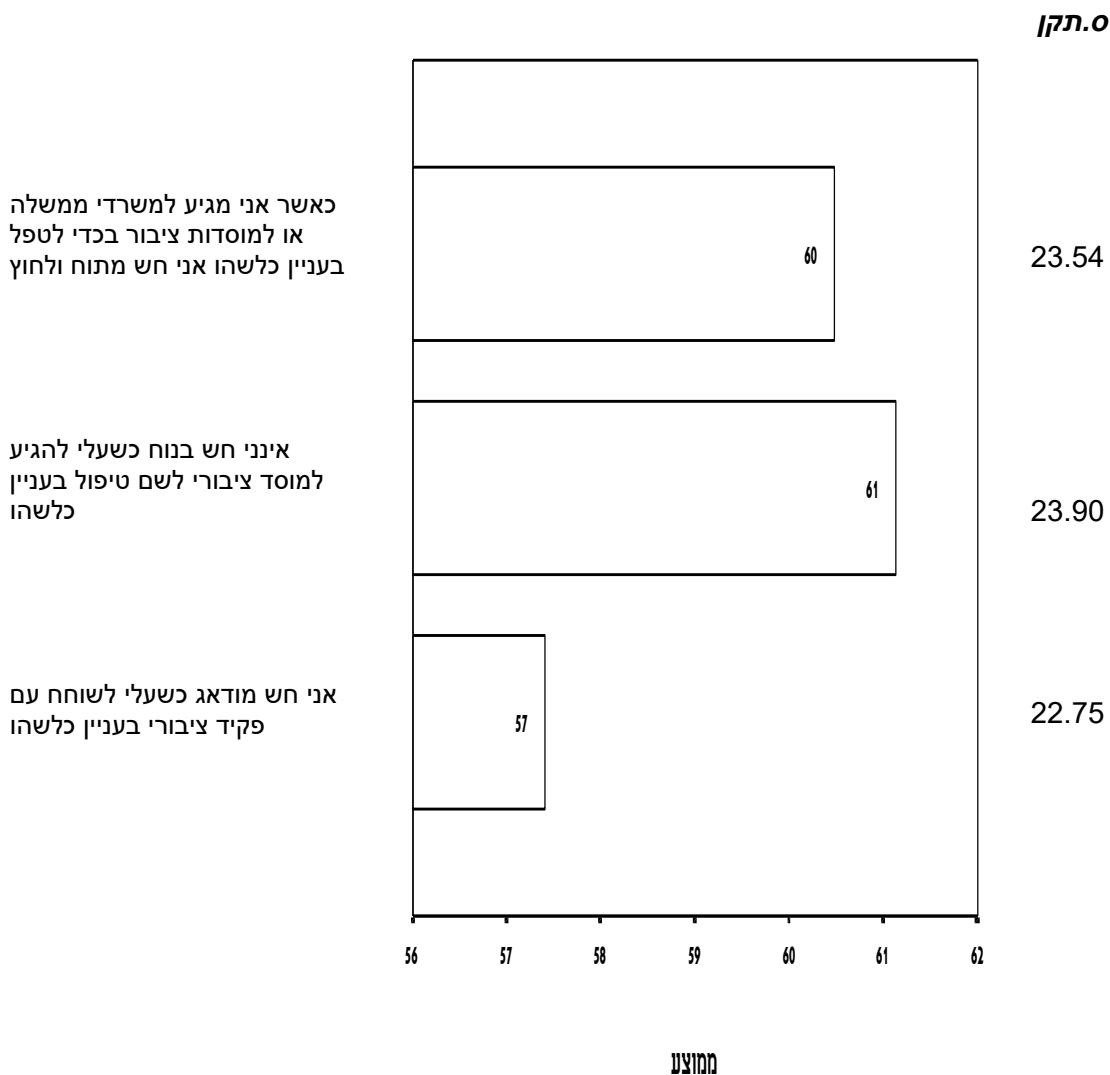
o. תקן: 18.73

ממוצע

2.8.10 - מתח ולחץ במגע עם רשויות שלטוניות

תרשים 16 מציג את רמת המתח והלחץ שחש הציבור בבואו במגע עם רשויות שלטוניות כאשר ציון גבוה יותר מציג רמות גבוהות יותר של מתח ולחץ. באופן כללי, הנחקרים דיווחו על מידה משמעותית של הסכמה עם סדרת פריטים המבטאים לחץ ומתח. כאשר הנחקרים מגיעים למשרדי ממשלה או למוסדות ציבור בכדי לטפל בעניין כלשהו הם חשים מידה לא קטנה של מתח ולחץ (60), על-פי-רוב אינם חשים בנוח (61), וחשים די מודאגים בבואם לשוחח עם פקיד ציבורי בעניינם (57). ציון ההסכמה הממוצע לרמת המתח והלחץ במגע עם רשויות שלטוניות עומד על 59.61 עם סטיית תקן של 20.41

תרשים 16 – מתח ולחץ במגע עם רשויות שלטוניות

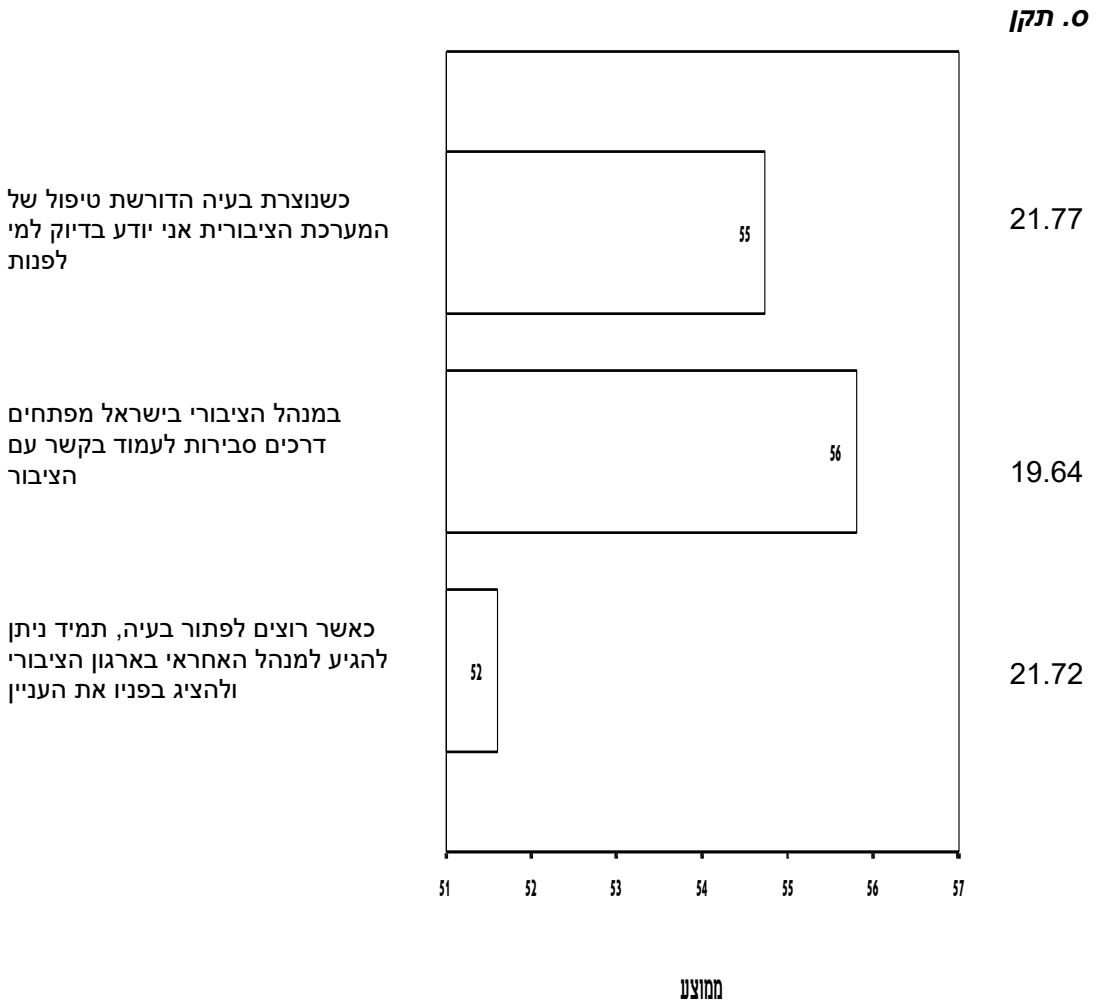


ממוצע כללי: 59.61
ס. תקן כללית: 20.41

2.8.11 – נגישות, תקשורת, וקשר עם הציבור

תרשים 17 מציג את מידת הסכמתם של הנבדקים עם סדרת היגדים המבטאים את מידת הנגישות למקבלי החלטות המנהל הציבורי, התקשורת, והקשר עם הציבור.. ציון גבוה יותר מבטא תחושה שהמערכת הציבורית פתוחה וקשובה יותר לציבור ומספקת לו ערוצי תקשורת מספיקים לשטוח בקשותיו ולהסביר את צרכיו. הממצאים מראים ציוני הסכמה בינוניים עד נמוכים עם ההיגדים. לדוגמה, ציבור הנחקרים מעריך כי במנהל הציבורי נעשה מאמץ בינוני בלבד כדי לפתח דרכים סבירות לעמוד בקשר עמו (56) וכן שלא תמיד ניתן להגיע למנהל האחראי בארגון הציבורי ולהציג בפניו את הבעיה אותה מבקשים לפתור (52). הציון הממוצע לרמת חסמי התקשורת הוא 54.10 עם סטיית תקן של 16.89.

תרשים 17 – נגישות, תקשורת, וקשר עם הציבור



ממוצע כללי: 54.10
ס. תקן כללית: 16.89

2.9 – ניתוח מתאמים

לוחות 1 ו-2 מציגים את מתאמי Pearson's r עבור כלל העמדות שנבחנו ואת המתאמים שביניהם ובין סדרת משתנים דמוגרפיים. מספר קשרים מעניינים עולים מלוחות אלה:

1. שביעות רצון משירותים ציבוריים נמצאת בקשר חיובי וחזק למדי עם אמון במוסדות המנהל הציבורי ($r=.62; p<.01$) ועם אמון במשרתי הציבור ($r=.58; p<.01$), ובקשר חיובי מתון יותר עם אמון במעורבות אזרחית ($r=.20; p<.01$).
2. שביעות רצון משירותים קשורה באופן חיובי הן להערכת איכות כוח האדם והן להערכת איכות ההנהגה והניהול הציבורי ($r=.46; p<.01$, $r=.41; p<.01$ בהתאמה). כמו כן קיים קשר חיובי בין שביעות רצון משירותים ציבוריים ובין שקיפות ואחריותיות ($r=.33; p<.01$), היענות ותגובתיות ($r=.49; p<.01$), אתיקה מוסר ויושרה ($r=.41; p<.01$), יוזמה וחדשנות ($r=.39; p<.01$), זיקה חברתית ($r=.32; p<.01$), נגישות תקשורת וקשר עם אזרחים ($r=.36; p<.01$).
3. שביעות רצון משירותים ציבוריים קשורה באופן שלילי לרמת הפוליטיקה הפנימית במנהל הציבורי ($r=-.19; p<.01$), ולרמת המתח והלחץ שאזרחים חשים בבואם במגע עם רשויות ציבוריות ($r=-.24; p<.01$).
4. באופן כללי קיים קשר חיובי בין מרכיבי האמון, התדמית, איכות כוח האדם וההנהגה, שקיפות ואחריותיות, היענות ותגובתיות, אתיקה מוסר ויושרה, יוזמה וחדשנות, זיקה חברתית, ונגישות תקשורת וקשר עם אזרחים.
5. באופן כללי קיים קשר שלילי בין רוב העמדות והתפיסות המוזכרות בסעיף 4 ובין (1) רמת הפוליטיקה הפנימית במגזר הציבורי ו- (2) רמות המתח והלחץ של אזרחים במגע עם רשויות ציבוריות.
6. מתאמים עם משתנים דמוגרפיים מעלים כי הגורמים הדומיננטיים יותר בהשפעה על עמדות אזרחים כלפי המנהל הציבורי הם גיל, השכלה, שייכות דתית, והשתייכות תעסוקתית למגזר הציבורי:
 - א. אזרחים מבוגרים יותר הם בסך הכל בעלי עמדות חיוביות יותר כלפי המגזר הציבורי בהשוואה לצעירים. הם מעריכים באופן חיובי יותר את איכות ההנהגה והניהול ($r=.13; p<.05$), את

רמת השקיפות והאחריותיות ($r=.11; p<.05$), ההיענות והתגובתיות ($r=.17; p<.01$), האתיקה המוסר והיושרה ($r=.17; p<.01$), והיזומה והחדשנות ($r=.19; p<.01$). לעומתם, דווקא הצעירים חשים ביותר פוליטיקה פנימית במנהל הציבורי ($r=-.14; p<.05$). לעומת זאת לא נמצאו הבדלים בין צעירים ומבוגרים ביחס להערכת שביעות הרצון משירותים וביחס למרכיבי האמון השונים שנבחנו.

ב. בעלי השכלה גבוהה יותר גילו פחות שביעות רצון משירותים ציבוריים ופחות אימון במוסדות מנהליים ושלטוניים בהשוואה לבעלי השכלה נמוכה ($r=-.13; p<.05$, $r=-.22; p<.01$, בהתאמה). כמו כן העריכו בעלי השכלה גבוהה באופן נמוך יותר את רמת ההיענות והתגובתיות של המנהל הציבורי ואת היזומה והחדשנות שלו בהשוואה לבעלי השכלה נמוכה ($r=-.14; p<.01$, $r=-.13; p<.05$, בהתאמה).

ג. אזרחים שאינם יהודים דיווחו על שביעות רצון נמוכה יותר משירותים ציבוריים ואמון נמוך יותר במוסדות מנהליים ושלטוניים בהשוואה לאזרחים יהודים ($r=.23; p<.01$, $r=.20; p<.01$, בהתאמה). כמו כן דיווחו אזרחים לא יהודים על מידה ניכרת של חוסר אימון במשרתי הציבור בהשוואה לאזרחים לא יהודים ($r=.32; p<.01$).

ד. אזרחים שתעסוקתם במגזר הציבורי העריכו את המנהל הציבורי באופן חיובי יותר בהשוואה לאלה שאינם מועסקים במגזר זה. רמת האמון שלהם במעורבות אזרחית גבוהה יותר ($r=.14; p<.01$), כמו גם תפיסתם את תדמית המגזר הציבורי ($r=.24; p<.01$), איכות כוח האדם וההנהגה הניהולית ($r=.14; p<.01$, $r=.12; p<.05$, בהתאמה), השקיפות והאחריותיות ($r=.16; p<.01$), ההיענות והתגובתיות ($r=.12; p<.05$), האתיקה המוסר והיושרה ($r=.13; p<.05$), היזומה והחדשנות ($r=.14; p<.01$), ורמת הנגישות התקשורת והקשר עם האזרחים ($r=.16; p<.01$). במקביל, מועסקי המגזר הציבורי חשו פחות לחץ ומתח במגע עם רשויות ציבוריות בהשוואה לאזרחים שאינם מועסקים בשירות הציבורי ($r=-.17; p<.01$).

לוח 1: מתאמי r Pearson עבור משתני המחקר (מובהקות α Cronbach בסוגריים)

משתנים	ממוצע	ס.תקן	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
שביעות רצון	62.24	10.29	(.81)															
משירותים ציבוריים	60.25	11.05	.62	(.86)														
2. אמון במוסדות מנהליים ושלטוניים	61.27	11.69	.58	.82	(.91)													
3. אמון במשרתי ציבור	46.18	15.77	.20	.32	.34	(.81)												
4. אמון במעורבות אזרחית	58.64	16.34	.28	.34	.32	.40	(.83)											
5. תדמית המגזר הציבורי	56.13	16.08	.41	.38	.40	.36	.43	(.81)										
6. איכות כוח אדם ציבורי	52.13	15.91	.46	.48	.44	.45	.52	.68	(.80)									
7. איכות הנהגה וניהול	54.43	15.68	.33	.44	.38	.46	.42	.49	.62	(.84)								
8. שקיפות ואחריותיות	48.02	16.25	.49	.49	.40	.48	.39	.59	.67	.67	(.88)							
9. היענות ותגובתיות	52.90	17.15	.41	.46	.46	.36	.30	.54	.51	.47	.58	(.77)						
10. אתיקה, מוסר ויושרה	54.10	16.56	.39	.39	.34	.42	.36	.47	.59	.61	.69	.53	(.77)					
11. יוזמה וחדשנות	73.36	14.85	-.19	-.25	-.19	-.29	-.22	-.34	-.41	-.34	-.44	-.29	-.31	(.82)				
12. פוליטיקה פנימית	44.38	14.32	.32	.41	.35	.51	.29	.44	.49	.53	.62	.50	.52	-.42	(.73)			
13. זיקה חברתית	63.15	18.73	.01	-.05	.01	-.06	.01	-.02	-.08	-.11	-.12	-.12	-.01	.24	-.21	(.61)		
14. זיקה עסקית/ כלכלית	59.61	20.41	-.24	-.24	-.22	-.12	-.15	-.23	-.26	-.19	-.27	-.24	-.19	.27	-.29	.15	(.84)	
15. מתח ולחץ במגע עם רשויות ציבוריות	54.10	16.89	.36	.35	.34	.46	.27	.49	.45	.44	.57	.48	.52	-.31	.45	-.08	-.20	(.72)
16. נגישות, תקשורת וקשר עם אזרחים																		

P<.05 * P<.01 ** N = 338-345

ערכים מוחלטים שבין 0.12 ל-0.14 מובהקים ברמה של 0.05 וערכים מוחלטים של 0.15 ומעלה מובהקים ברמה של 0.01

לוח 2: מתאמי *Pearson's r* עבור משתני המחקר וסדרת משתנים דמוגרפיים

משתנים	מין (גבר)	גיל	מצב משפחתי (נשוי)	שנים בארץ (בקרב מהגרים)	השכלה	עמדה פוליטית (שמאל)	דת (יהודי)	מגורים (עיר)	הכנסה	עובד מגזר ציבורי
1. שביעות רצון משירותים ציבוריים	-.14*	.10	.10	.08	-.22**	-.27**	.20**	.07	.05	.05
2. אמון במוסדות מנהליים ושלטוניים	-.09	.06	.02	.13	-.13*	-.25**	.23**	.01	-.04	.02
3. אמון במשרתי ציבור	-.04	.09	.03	.30*	-.09	-.31**	.32**	.03	.04	.04
4. אמון במעורבות אזרחית	.02	.08	.01	.18	-.04	.04	-.04	-.16*	.04	.14**
5. תדמית המגזר הציבורי	.02	.07	.11*	.11	-.02	-.03	-.07	-.08	-.03	.24**
6. איכות כוח אדם ציבורי	.01	.08	.04	.10	-.03	-.07	.04	-.02	.08	.12*
7. איכות הנהגה וניהול	.01	.13*	.07	.11	-.11*	-.10	-.02	-.05	.06	.14**
8. שקיפות ואחריותיות	.07	.11*	.05	.06	-.09	-.10	-.06	-.05	.01	.16**
9. היענות ותגובתיות	.01	.17**	.06	.02	-.14**	-.11*	-.03	-.01	-.02	.12*
10. אתיקה, מוסר ויושרה	-.08	.17**	.10	.17	-.06	-.17**	.07**	.07	.03	.13*
11. יוזמה וחדשנות	.07	.19**	.09	.17	-.13*	-.09	-.04	-.03	.04	.14**
12. פוליטיקה פנימית	.05	-.14*	-.07	-.23	.07	.01	.07	.04	-.01	-.09
13. זיקה חברתית	-.02	.12*	.02	-.03	-.05	-.10	.01	.02	.01	.03
14. זיקה עסקית/ כלכלית	.06	-.08	-.02	-.03	-.10	.03	-.05	-.08	-.01	-.06
15. מתח ולחץ במגע עם רשויות ציבוריות	.07	-.05	-.13	.02	-.02	.12*	-.10	.06	-.07	-.17**
16. נגישות, תקשורת וקשר עם אזרחים	-.02	.11	.05	.19	-.02	-.05	.09	.01	.04	.16**

P<.05 * P<.01 ** N = 338-345

חלק ג:

ניתוח ממצאים, משמעותם, והערכת מצב לאומית

3.1 – סיכום ממצאי המחקר ומשמעותם

סקר עמדות האזרחים שהוצג כאן מציע סיסמוגרף ליחס שמגלים אזרחי מדינת ישראל כלפי מרכיבים מרכזיים של השלטון ובעיקר כלפי מערכות שנוצרו וניבנו כדי לשרת את הפרט. העבודה מעלה מספר ממצאים מעניינים שחשוב לנתחם בהקשר הרלוונטי לתקופה בה נערך המחקר:

3.11 – הערכה תיאורית

(א) *שביעות הרצון משירותים ציבוריים בישראל מצביעה על הבדלים ניכרים בין מגזרים שונים. ראשית, נראה כי האזרח הישראלי מבחין בין רמות שירות שונות של מערכות ציבוריות ומסוגל להעריך כל אחד מהשירותים באופן עצמאי. שנית, הערכה מבחינה שכזו יוצרת קבוצת ארגונים ושירותים הזוכים להערכה גבוהה יותר של הציבור (שביעות רצון גבוהה) וקבוצה אחרת הזוכה להערכה נמוכה יותר (שביעות רצון נמוכה). לדוגמה, רכבת ישראל ורשות הדואר משתייכים על פי סקר זה לקבוצה בעלת ההערכה הגבוהה יותר ויש להניח כי השיפורים המתמשכים והמשמעותיים בתחומי שירות אלה בשנים האחרונות באו לידי ביטוי בהערכת הציבור. יחד עם זאת וכפי שצוין קודם ניכר כי הערכים המוחלטים של שביעות הרצון משירותים אלה ואחרים אינם גבוהים במיוחד שכן הם נעים בין 75-78 ואינם מגיעים בשום מקרה ל-80 נקודות. מנגד, בולטת רמה נמוכה במיוחד של שביעות רצון משירותי המשטרה ומשירותי משרד העבודה ושירות התעסוקה. יתכן וציונים נמוכים אלה קשורים לשתי בעיות מרכזיות עימן נאלצת החברה הישראלית להתמודד כיום: (1) בעיית הביטחון הפנימי כתוצאה מהחמרת מצב היחסים שבין ישראל והרשות הפלשתינאית וכן, (2) המיתון המחרף ובעיית האבטלה הגוברת. נראה כי משטרת ישראל ומשרד העבודה ושירותי התעסוקה שנתפסים בעיני הציבור כאחראים הישירים*

להתמודדות בשתי זירות אלה גם "סופגים" את עיקר ביקורתו של הציבור כפי שמשתקפת בממצאים.

(ב) רמת האמון של הציבור במוסדות ציבוריים נעה בין ערכים בינוניים עד גבוהים (71-73) כאשר מדובר בצה"ל ובשירותי הביטחון החשאיים (לא כולל משטרה) ובין ערכים נמוכים במיוחד הניתנים למערכת שירותי הדת, האוצר והמסים, ולמערכת התשתיות הלאומיות (48-52). ניתן גם להבחין כי המפלגות והכנסת, שני מוסדות שאינם שייכים באופן טבעי למערכת ה"מנהל הציבורי", זוכים להערכה שהיא אף נמוכה מזו (38-43). ממצאים אלה מראים כי מעמדו של הצבא בישראל עדיין דומיננטי בהשוואה למוסדות ציבוריים אחרים והוא זוכה להערכה רבה, גם אם בערכים שאינם גבוהים מאד באופן מוחלט. חשוב לציין כי באופן מובן זוכה המנהל הציבורי בכלל והצבא בפרט לאמון נמוך יותר בקרב האוכלוסייה הלא יהודית. מעניין גם לראות כי האמון בצבא גדול יותר מהאמון שניתן למערכות שירות אחרות בישראל כמו מערכת המשפט או משרד מבקר המדינה. מנגד, רמת האמון הנמוכה בשירותי הדת נובעת ככל הנראה מהויכוח הקיים כיום בחברה הישראלית ביחס למקומם של אלה, תפקידם, ותקציבם, וכן ביחס לאופי ניהולם הפנימי אשר מצטייר בעיני רוב הציבור כבלתי תקין ובעל ליקויים. בשל כך נפגעת רמת האמון במכלול המוסדי הנבחן כאן תחת השם "שירותי דת". אמון נמוך במשרד האוצר ובמערכת גביית המס מבטא גם הוא ככל הנראה ביקורת רבה שיש לציבור על מנגנון חלוקת התקציבים הלאומיים, קביעת סדרי העדיפויות של הממשלה והדרך בה ממומנות פעולותיה. ביקורת משמעותית משתמעת ממצאים אלה גם על מערכת גביית המס שיתכן ונתפסת כבלתי הגונה ובלתי צודקת ולכן גם האמון בה נמוך מאד. השירות הציבורי השלישי הזוכה לאמון נמוך יחסית של הציבור הוא הטיפול במערכת התשתיות הלאומיות. בכך מבטא ככל הנראה הציבור בישראל את הדאגה שהוא חש מהטיפול בסוגיות של מים, כבישים, ניהול אדמות מדינה וכיוצא באלה. תחושתו של הציבור היא כי אין מדיניות ברורה ואחראית מספיק בתחומים אלה ודרוש בהם שינוי מקיף ותיקון משמעותי.

ראוי לציין כי ממצאים אלה עולים בקנה אחד עם נתונים אודות אמון הציבור בישראל במערכות השלטון. סקרי דעת קהל שנערכו בישראל בשנים 1987-1991 מראים כי הציבור בישראל מגלה מידה נמוכה של אמון במפלגות הפוליטיות, בכלי התקשורת, בממשלה ובכנסת. אמון רב יותר יש במערכת השיפוטית ובצה"ל (ברזילי, יער-יוכטמן וסגל, 1994: 54). עם זאת, הממצאים המובאים כאן מרחיבים במידה רבה את בסיס הידע העומד לרשותנו כיום מכיוון שהם עוסקים גם באמון כלפי מוסדות רבים אחרים של המנהל הציבורי בישראל וכן בהיבטים נוספים ומגוונים של אמון וביצועים.

(ג) *רמת האמון שנותנים אזרחים במשרתי הציבור נעה בין ערכים גבוהים הניתנים לחיילי צה"ל, מפקדיו, ומשרתי זרועות הביטחון (75-72) וכן לשופטים ולמרצים במוסדות להשכלה גבוהה (72-73), ובין ערכי אמון נמוכים שניתנו לעובדי משרד הדתות, רבני ערים, ורבנים ראשיים (50-42) וכן לעובדי הרשויות המקומיות ועובדי משק המים (49-48). ציונים נמוכים אלה מבטאים שוב את הספק שיש לאזרחים רבים ביחס לאופן תפקודם של האחראים על שירותי דת בישראל וכן משקפים את הדאגה מרמת התפקוד של עובדי הרשויות המקומיות בכלל. נראה גם כי העובדים המשתייכים לסוכנויות ולארגונים המנהלים את משק המים בישראל כמו מקורות ונציבות המים נתפסים אחראים במידה מסוימת למשבר המים הנוכחי ורמת האמון בתפקודם נמוכה למדי. שוב ולצורך השוואה בלבד, גם בתחום הערכה זה זוכים לציונים הנמוכים ביותר חברי הכנסת ושרי הממשלה (44-41) דבר המצביע על האבחנה המשמעותית שעושה הציבור בין המערכת האדמיניסטרטיבית/מנהלתית האחראית ישירות למתן שירותים ציבוריים שונים ובין המערכת הפוליטית-פרלמנטרית והמערכת הפוליטית הביצועית שאמורות לכוון את פעולתה. לסיכום חלק זה נראה כי באופן כללי האמון שהציבור רוחש הן למוסדות הציבוריים והן לבעלי התפקידים בהם בינוני עד נמוך. מעניין עם זאת לראות כי הציבור חש אמון רב יותר כלפי משרתי הציבור עצמם מאשר כלפי המוסדות אליהם הם שייכים. לדוגמה, משרד הבריאות זוכה לרמת אמון בינונית (60) כמו גם קופות החולים (65). מנגד, רמת האמון ברופאים השייכים לשירות הציבורי גבוהה באופן יחסי (71) הן*

בהשוואה לחלק ממשרתי הציבור האחרים והן ביחס למוסדות אליהם משתייכים הרופאים. יחס זה נשמר באופן עקבי למדי גם בכל הנוגע ליתר המוסדות הציבוריים ועובדיהם.

(ד) רמת האמון במעורבות אזרחית של אזרחי ישראל נמוכה למדי (46.18) ומבטאת תחושה של רבים כי קיים קושי רב בהשפעה על אופי מתן השירות הציבורי ודרך חלוקתו ההוגנת. יתכן והיעדר אמון שכזה מצביע על נטייה לפאסיביות מסוימת של אזרחים ולהקטנת מעורבותם בחיי המדינה והקהילה בכל הקשור לטובת האינטרס הציבורי.

(ה) עמדותיהם האחרות של אזרחי ישראל כלפי המנהל הציבורי ועובדיו מבטאות באופן כללי ביקורתיות רבה במישורים שונים. הציבור מעריך כי קיימת פוליטיקה פנימית גבוהה למדי בתוך מערכות המנהל הציבורי (73.36) שמערבת שיקולים פוליטיים ובלתי ענייניים בהחלטות האמורות להתקבל על בסיס ענייני ומקצועי. בנוסף לכך מודגשת הנטייה/ הזיקה העסקית של ארגונים ציבוריים ביחסם כלפי האזרח (63.15) שעומדת בניגוד רב לזיקה החברתית והרגישה יותר שמתבקשת מארגונים אלה (43.37). הציבור מדווח על רמות לחץ ומתח ניכרות במגע עם השירות הציבורי (59.61) מה שמצביע ככל הנראה על חוסר רגישות מספקת לצורכי הציבור ולתביעותיו. נתון זה נתמך גם בהערכה נמוכה למדי של רמת ההיענות/ תגובתיות של השירות הציבורי בישראל (48.02), בהערכה בינונית עד נמוכה של מנהלים ובכירים העומדים בראש המערכות הציבוריות (52.13), בהערכה בינונית עד נמוכה לרמת האתיקה, המוסר, והיושרה של עובדי המגזר הציבורי (52.90), ובציון בינוני למדי של רמת השקיפות והאחריותיות (54.42). רמת היוזמה והחדשנות של מערכות המנהל הציבורי וכן רמת הנגישות של הציבור אליהן זוכות לציון בינוני זהה (54.10). ציון זה קרוב לציון הכללי שניתן לאיכות כוח האדם בשירות הציבורי ולמקצועיותו (56.13). לסיכום, תדמיתו הכללית של המגזר הציבורי בעיני האזרחים, הן כמעסיק והן כמוסד חברתי חשוב, גבוהה מעט יותר (58.64) אך איננה גבוהה בערכים מוחלטים.

3.12 – הערכה מתאמית

ממצאי העבודה מראים כי אמון האזרחים במוסדות ציבוריים קשור באופן חיובי לאמון הניתן למשרתי ציבור בתפקידים השונים, וכן לשביעות הרצון משירותי הארגון הציבורי. יתרה מזאת, הממצאים מראים גם כי שביעות הרצון משירותים ציבוריים עולה לא רק ככל שהאזרח בישראל מביע אמון במוסד מסוים ובבעלי התפקידים בו אלא גם כאשר (1) תדמית המגזר הציבורי חיובית, (2) כוח האדם והניהול איכותיים, (3) קיימת מידה רבה של שקיפות ואחריותיות, (4) קיימת היענות ותגובתיות, (5) נשמרים ערכי אתיקה ומוסר, (6) יש נטייה ליוזמה וחדשנות, ו- (7) קיימת במגזר זה זיקה חברתית ולא כלכלית או עסקית מובהקת. שביעות הרצון משירותים ציבוריים נפגמת בעיקר כתוצאה מתחושת מתח ולחץ בהם חש האזרח בבואו במגע עם רשויות השלטון וכתוצאה מתפיסת הפוליטיקה הפנימית בהם. אזרחים שאינם יהודיים הביעו חוסר אימון רב יותר הן במוסדות ציבוריים והן במשרתי הציבור. כמו כן הם ביטאו תחושת חוסר שביעות רצון גדולה יותר מזו של האזרחים היהודים. ככל הנראה ניתן לייחס ממצאים אלה לתחושת חוסר השוויון והניכור של מגזרים אלה כלפי רשויות השלטון, בעיקר בתקופה בה התקיים המחקר. בהתאם לכך, רמת האמון במעורבות אזרחית גוברת בעיקר כאשר יש לשלטון זיקה חברתית רבה יותר לאזרח, מעבר לזיקה הכלכלית הפשוטה. מכיוון שזיקה זו חלשה יותר בעיקר במגזר הלא יהודי, הרי שהיא מסייעת להסביר את הבדלנות הגוברת של חלק מהאוכלוסייה הלא-יהודית בישראל ואת ניסיונה לפתח לעצמה אוטונומיה חברתית לצד החברה הישראלית ולא דווקא כחלק ממנה.

ממצאים אלה ואחרים מדגישים מדוע חיוני לפתח כלים מתאימים להערכת ביצוע התנהגותית של המגזר הציבורי. כלים אלה מסוגלים להבטיח את המשך התקדמותו ושיפורו של השירות הציבורי ואת הרחבת עשייתו במגזרים השונים של החברה הישראלית. בשנים האחרונות גובר הצורך והעניין באיסוף נתונים שיטתי ומקיף אודות ביצועי ארגונים ציבוריים ובעיקר בתחום ההערכה העמדתית/ התנהגותית. הערכת ביצועים כזו, שהיא חלק עיקרי בתהליכי ניהול ציבורי חדש, חייבת לכלול הן בחינת מדדים כלכליים וטכניים אך גם ובעיקר בחינה מדוקדקת של יחסי השלטון והאזרחים באמצעות משתנים כמו שיקולי תגובתיות, הענות

והתחשבות בצרכי הציבור, אתיקה של משרתי ציבור, הערכת מיומנותם ומקצועיותם של עובדים ומנהלים בשירות הציבורי, יוזמה, חדשנות והטמעת מערכות מידע, שיפור ערוצי תקשורת עם הציבור, תדמית המגזר הציבורי, והגינותו כלפי האזרחים. ניתוח המגזר הציבורי בישראל באמצעות כלים אלה חיוני להידוק הקשר שבין אזרחים ושלטון, לטיפוח ערכים דמוקרטיים של מעורבות אזרחית ולהגברת בסיס החוסן הלאומי של מדינת ישראל.

3.2 – ביצועי המגזר הציבורי, ערכים דמוקרטיים, וחוסן לאומי

במהלך השנים שמאז קום המדינה התגבש בישראל מגזר ציבורי רחב היקף, עתיר משאבים ומועסקים, ובעל משימות אין ספור המאפיינות מדינת רווחה מודרנית. תהליכים גלובליים שונים עיצבו את פניה של ישראל כדמוקרטיה המבקשת לשמור על איכות חיים ושוויון הזדמנויות לכלל אזרחיה. השינויים בתפיסת מעמדה של מדינת הרווחה כמו גם השינויים התפיסתיים והאידיאולוגיים ביחס למעורבות המדינה במשק כפי שהתרחשו בארה"ב ובאירופה למין שנות ה-50, וביתר עוצמה החל מסוף שנות ה-70 חלחלו וחדרו גם למגזר הציבורי בישראל שביקש להשתנות, להתחדש, ולהתפתח בהתאם. הידע הניהולי בכלל ומדעי המנהל הציבורי בפרט סייעו בכך ודחפו לרפורמות ושינויים התואמים את ההתקדמות וההתפתחות בעולם.

עם זאת, השיח הציבורי בישראל רווי בתחושה כי התפתחות המנהל הציבורי בחמישים השנים האחרונות הושפעה בעיקר מלחצים מקומיים הקשורים למצוקות שעה של ביטחון לאומי ומשאיפה לשמר את יתרונה הצבאי של ישראל בזירה מזרח-תיכונית שחלקים ניכרים ממנה עוינים את עצם קיומה של המדינה אף היום. המגזר הציבורי נדרש להתאים עצמו בראש ובראשונה לשינויים שנבעו מתמורות תרבותיות, כלכליות, ביטחוניות ופוליטיות ברמה המקומית וביניהם ניתן להזכיר את אתגרי קליטת העלייה, ההתיישבות, ובעיקר ההתמודדות הבלתי פוסקת בזירת הביטחון. לחצים אלה הציבו את אתגר השיפור של המגזר הציבורי במקום חשוב אך משני בסדר העדיפות הלאומי אחרי האתגרים הביטחוניים, הצבאיים והמדיניים. לכן, מושמעת גם היום חזר והזכר הטענה כי המנהל הציבורי בישראל חסר מידה מספקת של תכנון, ארגון וחשיבה לטווח ארוך מהסוג המסוגל להניח תשתית לחברה מפותחת ומשגשגת במושגים מערביים. היעדרם של מרכיבי תכנון

וארגון אלה יצר תרבות שלטונית וניהולית של בנין אומה "תחת אש" המאופיינת במצב מתמשך של אי הקצאת תקציבים מספיקים להנעת רפורמות נחוצות בתחומי השירות הציבורי.

מכיוון שחוסנה הלאומי של מדינה אינו תלוי רק בגורמים מקומיים ובטלטלות הנובעות מצרכי הקיום והשעה (כמו מרכיבי ביטחון לאומי ועצמה צבאית) אלא גם ובעיקר בחוסנה של החברה הרי שכיום, יש למצוא דרך לאזן בין שני הכוחות המנוגדים. חברה חזקה וחוסנה מוכרחה לבחון את סוג השירות שהיא מספקת לאזרחיה, את מידת האמון שיש לאזרחים במספקי שירות, ואת מכלול מרכיבי העמדות של הציבור כלפי רשויות הביצוע השלטוניות אשר משקפים את הזיקה ועצמת החיבור שבין פרט ומדינה. אלה מהווים את בסיס הלגיטימיות של כל שלטון דמוקרטי שאמור לדאוג לרווחת הפרט ולאיכות חייו. לכן, חוסן חברתי וחוסן בטחוני שלובים יחדיו ושניהם מרכיבים את חוסנה הלאומי של אומה ומבצרים את קיומה ארוך הטווח.

אשר על כן, מדינת ישראל זרועותיה הביצועיות אשר קובעות ומיישמות מדיניות ציבורית עומדים כיום בפני פרשת דרכים. מחד, האתגר הצבאי והביטחוני לא קטן ויש הטוענים שרק הפך מורכב וקשה יותר. מנגד, ישראל של שנות ה-2000 מאוכלסת באזרחים המודעים למצבה הביטחוני השביר של המדינה אך בה בעת מעונינים לנהל אורח חיים שגרתי במתכונת מתקדמת של מדינה וחברה מערבית ומתוקנת. נראה כי בפועל, שני כיוונים אלה מבטאים צרכים המשלימים זה את זה יותר מאשר מנוגדים זה לזה. זו גם הסיבה שלא ניתן לדחות יותר את השינוי הנדרש והחיוני במערכות המנהל הציבורי מכיוון שהן אלה האחראיות לטיפוח החוסן החברתי שהוא חלק בלתי נפרד מהחוסן הלאומי הישראלי.

פרשת הדרכים בפניה ניצב המגזר הציבורי בישראל כיום וההחלטות הנדרשות, אם תתקבלנה ואם תדחנה, יקבעו במידה רבה את אותו חוסן חברתי בו אנו עוסקים. הדרך לחוסן חברתי עוברת בין השאר בשיפור מתמיד של השירות לאזרח ובהידוק הקשר והאמון שבין הרשויות המבצעות והפרט. כיום, מעורבותם של ארגונים ציבוריים בחיי האזרח גוברת, משקלם בקביעת סדר היום הלאומי מתעצם,

והשפעתם על איכות החיים וסגנונם בישראל על סף האלף השלישי אינם מוטלים בספק. בשל כך דרוש איסוף נתונים שיטתי ותהליך לימוד מקיף של התמורות במגזר זה. העבודה הנוכחית מציעה מסגרת וכיוון אפשריים לפיתוח תהליכים כאלה כחלק מפרויקט ההערכה הישראלי-אירופאי NAPPA.

בבסיסו של הפרויקט טמונה ההנחה כי קיים קשר הדוק בין חוסנה ושרידותה של חברה דמוקרטית ובין ביצועי זרועותיה המנהלתיות והשלטוניות כפי שהן נתפסות בעיני ציבור האזרחים. הספרות הדנה בקשר שבין תפקוד המנהל הציבורי וערכים דמוקרטיים של מעורבות והשתתפות אזרחית בפעולות השלטון הולכת ומתפתחת בשנים האחרונות. עדות לכך הם פרסומים רבים בכתבי עת מובילים מתחום המנהל הציבורי וכן התעניינות הרבה שמושך הנושא בכנסים מדעיים חשובים. הפרסומים והכנסים דנים במודלים וכלים לשיפור גמישותה של המערכת הציבורית תוך הגברת מעורבות הציבור בתהליכי השינוי ובעיקר בדרכים לטיפול יזמה קהילתית במישור המקומי אשר אמורה לסייע ולתמוך בשירותים שמספק המנהל הציבורי לאזרחים. סוגיות של מעורבות אזרחית פסיבית ואקטיבית בפעולתם של ארגונים ציבוריים (ראה למשל Box, 1998; Brudney, 1990) וכלים לאמידה והערכה של צרכי האזרחים ודרישותיהם תופסים אם כך מקום חשוב בסדר היום של ניהול מערכות ציבוריות. אחד הכלים היעילים ביותר במסגרת זו, אשר מסוגלים גם לעבור במהירות משלב התכנון לשלב היישום, הוא הערכה עמדתית/ התנהגותית שוטפת של תפקוד המנהל והממשל כפי שהוצגה בעבודה כאן. בהתאם לכך מנסה החלק המסכם בעבודה זו לספק הערכת מצב לאומית ראשונית לביצועי המגזר הציבורי-שלטוני בישראל, הערכה אשר תוכל להוות בסיס להמשך מעקב ומחקר בעתיד.

3.3 – סיכום, דיון, והערכת מצב לאומית

ישראל נולדה כמדינת רווחה בעלת משק וחברה המנוהלים בשיטה ריכוזית ביותר והמאופיינים בשלושה מגזרים עיקריים: הציבורי, הפרטי, וההסתדרותי. ערכיה של המדינה כמדינת רווחה כללו שאיפה למתן ביטחון סוציאלי, שמירה על רמת החיים, צמצום אי השוויון ואינטגרציה חברתית (דורון, 1995). כדי להשיג יעדים התואמים לערכים אלה נטה מאזן הכוחות המגזרי בשנותיה הראשונות של המדינה

באופן ברור לכיוון המערכת הציבורית וההסתדרותית. מערכות אלה פעלו לרוב במשולב ובאופן מתואם ובלמו החדרת רפורמות ניהוליות בעלות גוון של פתיחות וכלכליות מכיוון שביטאו שינוי המאיים על הערכים החברתיים שנתפסו כראויים. מאזן כוחות זה השתנה לחלוטין מאז סוף שנות ה-80 וראשית שנות ה-90 כאשר ירדה מאד הדומיננטיות של המגזר ההסתדרותי מחד והחלו מגמות כלל עולמיות שלחצו בכיוון של התייעלות ויתר דגש על ניהול עסקי במגזר הציבורי.

אמנם, ניצנים של רפורמות ושינויי באופן הניהול של המגזר הציבורי החלו עוד בסוף שנות ה-70 עם המהפך הפוליטי הראשון אך למרבה הצער לא גובשו לכלל שינוי עקבי וכוללני ולא זכו לתמיכה פוליטית מספקת של המפלגות הגדולות. ועדות ממשלתיות וציבוריות הוקמו במטרה לבחון חלופות למבנה המנהל והמגזר הציבורי ולקבוע סדר יום לביצוע רפורמות שונות אך בכלול חסרה התייחסות שיטתית לתחום הערכת הביצועים הארגוניים ולהערכה שיטתית של ביצועי המנהל הציבורי באמצעות כלים עמדתיים והתנהגותיים כפי שמוצגים בעבודה זו.

במהלך שני העשורים האחרונים נעשו מספר ניסיונות לקדם את המנהל הציבורי בישראל ולהפכו מודרני, מתקדם וחדשני יותר בשיטות עבודה ובטיפול הקשר עם האזרחים. בתהליך זה חדרו לזירת המנהל הציבורי מוטיבים מסוימים של גישת הניהול הציבורי החדש (NPM). גישה זו גורסת כי יש לקדם תהליכים מסודרים של הערכת ביצועים, לקבוע יעדים ברורים לארגונים ציבוריים ולקיים מעקב מסודר אחר התקדמות השגתם, ואף לשפר הטיפול בכוח אדם ובשילוב מנהלים בכירים, מקצועיים ובעלי ידע ורקע מהמגזר הפרטי בתוך המגזר הציבורי.

עם זאת, עיקר השינויים במגזר הציבורי בישראל למין סוף שנות ה-70 ועד היום מתבסס על שני מרכיבים עיקריים: מהפיכה של ממש בתחום ביזור הסמכויות (לדוגמה, העברת סמכויות ניהוליות רבות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי ומתן חופש פעולה רב יותר לניהול תקציבי במשרדי הממשלה השונים), והפרטה מוגברת החל מאמצע שנות ה-80 (ראה פירוט בדוחות הרשות לחברות ממשלתיות). כמו כן הולכים ומתחזקים תהליכים של הגברת השקיפות ביחס לפעילות הממשלתית, טיפוח אחריותיות של מנהלים ומוסדות כלפי הציבור, החדרת טכנולוגיה חדישה

ואמצעי תקשורת מתקדמים לשיפור הקשר עם הציבור, ומעורבות רבה יותר של הביקורת הציבורית בתחומים בהם לא עסקה בעבר (פרידברג, 1999). מנגד נראה כי בתחומים אחרים כמו הקטנת הבירוקרטיה והכנסת שינויים מבניים בארגונים ציבוריים, החדרת תרבות ניהולית חדשה, ובעיקר בתחום הערכת הביצועים של ארגונים ציבוריים הצעדים קטנים יותר ובלתי מספיקים ולכן גם האתגר לשינוי רב.

עבודה זו מנסה לתרום לדיון הציבורי בסוגיית איכותו של המנהל הציבורי בישראל וכושרו להמשיך ולעמוד באתגרים הניצבים בפניו. הממצאים הראשוניים שהובאו כאן מצביעים על הערכות בינוניות עד נמוכות במרבית המישורים. מתוכם ניתן להסיק כי באופן כללי המקום לשיפור רב מאד. למרות שקשה לבצע השוואה של הממצאים שהתקבלו כאן עם ממצאים ממדינות אחרות (בעיקר מדינות אירופאיות) המקיימות מערכת שירות ציבורית דומה לזו הנהוגה בישראל הרי שניתן לסכם את ממצאיה של עבודה זו בהערכה כי הציבור מודע לרמת השירות שהוא מקבל, מסוגל להעריך אותה היטב, ומעוניין כי הערכתו תקבלנה משקל ראוי במסגרת תהליכי קבלת החלטת על מבנה המנהל הציבורי בישראל והרפורמות להם הוא נזקק.

הניסיון ממדינות כמו קנדה וארה"ב מראה כי ניתן לבצע הערכה שכזו באמצעות מחקרים שיטתיים ומתמשכים של עמדות אזרחים ומעמדם כלקוחות של המגזר הציבורי, וכן באמצעות מחקרים פנים-ארגוניים המתמקדים באוכלוסיית עובדי המגזר הציבורי. ישראל הולכת ומשתלבת במגמה זו כחלק מפרויקט NAPPA ובשנים הבאות ניתן יהיה גם להעריך את התקדמות השירות הציבורי בה לאורך ציר הזמן ובהשוואה למדינות אירופאיות נוספות. נראה כי הערכה שכזו תוכל לספק לקובעי מדיניות ולציבור כולו זווית ראייה חדשה ומרתקת ביחס לטיבו ולרמת תפקודו של המנהל הציבורי הישראלי.

מקורות

ברזילי, ג., יוכטמן-יער, א., וסגל, ז. (1994). בית המשפט העליון בעין החברה הישראלית, ת"א: פאפירוס.

דגני, א. ודגני, ר. (1995). עמדות ציבור לגבי מערכת קליטת עליה. משרד הקליטה, תל-אביב: גאוקרטוגרפיה.

לוינסון, ח., ברק, י., וחכימי ע. (1999). הערכות ועמדות הציבור כלפי שירותי בת הסוהר. המשרד לביטחון פנים, ירושלים: לשכת המדען הראשי.

נחמיאס, ד., דנון-קרמזין, מ., ויראוני, א. (1997). לקראת רפורמה מבנית במגזר הציבורי בישראל. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פרידברג, א. (עורך) (1999). ביקורת המדינה בישראל: הלכה ומעשה. ירושלים, אקדמון.

צדקיהו, ש. (1997). עמדות ציבור לגבי מערכת החינוך. תל-אביב: מכללת לוינסקי לחינוך.

Balk, W.K. (1985). Productivity improvement in government agencies: An ethical perspective, Policy Studies Review, 4, 475-483.

Blau, P.M. (1964). Power and Exchange in Social Life. New-York; Wiley.

Box, R.C., (1998). Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century. Thousand Oaks, CA: Sage.

Bozeman, B. (1993). Public Management. San Francisco; Jossey Bass.

Brudney, J.L. (1990). Fostering Volunteer Programs in the Public Sector: Planning, Initiating, and Managing Voluntary Activities. San Francisco: Jossey-Bass.

Carter, N. (1989). Performance indicators: 'Backseat driving' or 'hands off' control? Policy and Politics, 17, 131-138.

Dutton, J.E., Dukerich, J.M. (1991). Keeping an eye on the mirror: image and identity in organizational adaptation. Academy Of Management Journal, 34, 517-554.

Dutton, J.E., Dukerich, J.M., Harquail, C.V. (1994). Organizational image and member identification. Administrative Science Quarterly, 39, 239-263.

Hart, D.K., & Grant, N.K. (1989). A partnership in virtue among all citizens: the public service and civic humanism; response to David Kirk Hart, Public Administration Review, 49, 101-107.

Kacmar, K.M., & Ferris, G.R. (1991). Perceptions of organizational politics scale (POPS): development and construct validation. Educational and Psychological Measurement, 51, 193-205.

King, C.S., Feltey, K.M., and Susel, B.O. (1998). The question of participation: Toward authentic public participation in public administration, Public Administration Review, 58, 317-326.

Local Government Training Board (1987). Getting Closer to the Public. Luton.

Mason, W.M., House, J.S., and Martin, S.S. (1985). On the dimensions of political alienation in America, Sociological Methodology, 15, 111-151.

National Consumer Council (1986). Measuring Up: Consumer Assessment of Local Authority Services. London.

Organ, D.W. (1988). O.C.B.: The Good Soldier Syndrome. Lexington, MA.; Lexington books.

Osborne, D., and Gaebler, T. (1992). Reinventing Government. New-York: Plume.

Oswald, J. (1996). Human resources, scientist, and internal reputation: The role of climate and job satisfaction. Human Relation, 49, 269-294.

Poister, T.H. and Henry, G.T. (1994). Citizen ratings of public and private service quality: A comparative perspective. Public Administration Review, 54, 155-160.

Pollitt, C. (1988). Bringing consumers into performance measurement, Policy and Politics, 16, 77-87.

Pollitt, C. (1990). Performance indicators, root and branch, In M. Cave, M. Kogan, and R. Smith (eds.), pp. 167-178. Output and Performance Measurement in Government: The State of the Art. London: Jessica Kingsley.

Porter, L.W., Steers, R.M., Mowday, R.T. and Boulian, P.V. (1974). Organizational commitment, job satisfaction and turnover among psychiatric technicians. Journal of Applied Psychology, 59, 603-609.

Rainey, H. (1990). Public Management: Recent Development and Current Prospects. In N.B. Lynn and A. Wildavsky, eds., Public Administration: The State of the Discipline pp.157-184. Jersey: Chatham House.

Schussler, K.F. (1982). Measuring Social Life Feelings. San Francisco; Jossey-Bass.

Smith. T.W. (1981). Can we have confidence in confidence? Revisited. In D.F. Johnston (Ed.), Measurement of Subjective Phenomena (pp. 119-189). Washington, DC: U.S. Bureau of the Census.

Smith, P. (1993). Outcome-related performance indicators and organizational control in the public sector. British Journal of Management, 4, 135-151.

Thomas, P., and Palfrey, C. (1996). Evaluation: Stakeholder-focused criteria, Social Policy & Administration, 30, 125-142.

Vigoda, E. (2000). Are you being served? The responsiveness of public administration to citizens' demands: An empirical examination in Israel. Public Administration, 78, 1, 165-191.

Weiss, J.A. (1996). Psychology, In D.F. Kettl and H.B. Milward, The State of Public Management, pp.119-142. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Winkler, F. (1987). Consumerism in health care: beyond the supermarket model, Policy and Politics, 15, 1-8.