

# ביצועי המגזר הציבורי בישראל: ניתוח עמדות אזרחים והערכת מצב לאומית (2005)

נייר עבודה מספר 5

ד"ר ערן ויגודה-גדות  
ד"ר שלמה מזרחי



המרכז לניהול ומדיניות ציבורית  
The Center for Public Management and Policy

המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית  
והמרכז לניהול ומדיניות ציבורית  
בית הספר למדעי המדינה  
אוניברסיטת חיפה

בשיתוף עם

המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית  
בית הספר לניהול  
אוניברסיטת בן-גוריון בנגב

דצמבר, 2005

המחקר זכה למימון של הקרן הישראלית למדע (308/04) ונערך בשיתוף המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית והמרכז לניהול ומדיניות ציבורית באוניברסיטת חיפה, והמחלקה למנהל ומדיניות ציבורית בבית הספר לניהול של אוניברסיטת בן-גוריון בנגב. הערות ותגובות נא להפנות אל ד"ר ערן ויגודה-גדות, המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, בית הספר למדעי המדינה, אוניברסיטת חיפה 31905 חיפה, טל: 04-8240709, [eranv@poli.haifa.ac.il](mailto:eranv@poli.haifa.ac.il). החוקרים מודים לגב' טלי בירמן-שמש על עזרתה בביצוע המחקר.

## תוכן עניינים

### עמוד

4	תרשימים ולוחות
5	הקדמה
	<b>חלק ראשון: מאפייני המחקר</b>
8	1.1 - מערך המחקר ואוכלוסיית היעד
8	1.2 - מאפייני המדגם
9	1.3 - כלי המחקר: עמדות ותפיסות כלפי מערכות מנהל ציבורי בישראל
	<b>חלק שני: ביצועי המגזר הציבורי בישראל בשנת 2005:</b>
	<b>ניתוח עמדות הציבור</b>
10	2.1 - שביעות רצון משירותים ציבוריים
14	2.2 - אמון במוסדות ציבוריים ובמשרתי ציבור
19	2.3 - אמון במעורבות אזרחית
20	2.4 - עמדות ותפיסות כלפי המגזר הציבורי
23	2.4.1 – תדמית המגזר הציבורי
24	2.4.2 - איכות כוח אדם, ההנהגה והניהול
26	2.4.3 - שקיפות ואחריותיות
28	2.4.4 - הענות/ תגובתיות
29	2.4.5 - אתיקה, מוסר ויושרה
30	2.4.6 - יוזמה וחדשנות
31	2.4.7 - פוליטיקה פנימית
32	2.4.8 - זיקה עסקית/כלכלית מול זיקה חברתית
33	2.4.9 – נגישות וחסמי תקשורת
34	2.4.10 – מדד משולב להערכת המגזר הציבורי
36	2.5 - ניתוח מתאמים
41	<b>סיכום</b>
43	<b>מקורות</b>

## תרשימים ולוחות

### עמוד

11	תרשים 1: שביעות רצון כללית משירותים ציבוריים
12	תרשים 2: שביעות רצון משירותים ציבוריים
14	תרשים 3: ממוצע האמון במוסדות ציבוריים ובמשרתי ציבור
19	תרשים 4: אמון במעורבות אזרחית
21	תרשים 5: ממוצעי משתני המחקר
23	תרשים 6: תדמית המגזר הציבורי
25	תרשים 7: איכות כוח אדם, הנהגה וניהול
27	תרשים 8: שקיפות ואחריותיות
28	תרשים 9: הענות ותגובתיות
29	תרשים 10: אתיקה, מוסר ויושרה
30	תרשים 11: יוזמה וחדשנות
31	תרשים 12: פוליטיקה פנימית
32	תרשים 13: זיקה עסקית/כלכלית מול זיקה חברתית
33	תרשים 14: נגישות וחסמי תקשורת
35	תרשים 15: מדד משולב להערכת המגזר הציבורי

### תרשימים

### לוחות

16	לוח 1: אמון כלפי מוסדות ציבור
17	לוח 2: אמון כלפי משרתי ציבור
39	לוח 3: מתאמי $r$ Pearson's עבור משתני המחקר לשנת 2005
40	לוח 4: מתאמי $r$ Pearson's עבור משתני המחקר וסדרת משתנים דמוגרפים

## הקדמה

נייר עמדה זה מצטרף לארבע עבודות קודמות שעוסקות במעקב ודיווח אודות ביצועי המגזר הציבורי בישראל לאורך זמן. המטרה המרכזית בעבודות אלו הינה הצורך לזהות מגמות ושינויים בעמדות הציבור כלפי השירות הציבורי לאורך השנים על מנת לפתח מתוך כך חשיבה עמוקה והסברים ביחס לתהליכים במנהל הציבורי ובחברה הישראלית. כמו ניירות העבודה שפורסמו לפניו (מספר 1-4 מהשנים 2001 עד 2004) גם הפעם התבססנו על דיווחים של מדגם מקרב אזרחי ישראל הבוגרים. מדגם זה מייצג במידה רבה את המגזרים המרכזיים בחברה ואנו מאמינים כי ניתן להתבסס עליו לצורך השגת יעדי המחקר.

כמו בשנים קודמות עיקרו של נייר העמדה עוסק בתיאור מגמות ושינויים בעמדות הציבור כלפי הזרועות הביצועיות של הממשל בישראל במישורים שונים. חלק תיאורי זה מבקש בראש ובראשונה להזין עבודות תיאורטיות נוספות אך גם להוות מקור הערכה אובייקטיבי ובלתי תלוי לאנשי מעשה. חשוב לציין שמהמגמות המאפיינות את יחסי הגומלין בין הסקטור הציבורי לאזרחים בישראל, כפי שמוצגות כאן, אינן ייחודיות אלא מאפיינות במידה זו או אחרת דמוקרטיות מערביות רבות. ניתן אף לומר שטבעם המבני של יחסי הגומלין בין אזרחים לבין הסקטור הציבורי שמורכב מפוליטיקאים וביורוקרטים הינו כזה שעלול ליצור אמון ושביעות רצון נמוכים באופן מתמשך. יתר על כן, התנהלותו של הסקטור הציבורי מורכבת מאוד ובמקרים רבים אזרחים רואים את הדברים בצורה פשטנית למדי. בפרק הסיכום אנו מדגימים כיצד הבעייתיות הזו משתקפת בממצאי הסקר ומכאן יועלה הצורך בדיון מורכב ומעמיק ביחסי הגומלין בין הציבור לסקטור הציבורי.

בנוסף לכך, פרק הסיכום ידגיש כי ממצאי מחקר זה מלמדים שהציבור הישראלי לא עיצב העדפות שישפרו את סיכויי ההצלחה של רפורמות ברוח הניהול הציבורי החדש. המתאמים שיוצגו מלמדים על העדפה חברתית להקצאת משאבים שיוונית על פני ניהול עסקי, על רמת אמון נמוכה למדי במעורבות אזרחית וחברתית ועל ראייה פשטנית למדי של הקשר בין פוליטיקאים, ציבור וביורוקרטים. עם זאת, יש לדעתנו חשיבות רבה לראייה זו

בשל השפעתה על קביעת מדיניות בשלוחות הממשל במיוחד בחברה מודרנית ומתקשרת כשלנו. לכן, יש להתחשב בהעדפות הציבור בעת תכנון רפורמות בסקטור הציבורי. בהיעדר שקלול העדפות הציבור, רפורמות מבניות עשויות להיכשל לאור חוסר שיתוף פעולה של הציבור. מכאן נובעת גם חשיבותו הרבה של נייר עמדה זה שמשקף את עמדות הציבור בפני מקבלי ההחלטות.

ממצאי שנה זו מצביעים על מגמת ירידה בביצועי הזרועות המנהליות של הממשל בישראל. מגמת השיפור הקלה שנצפתה בשנת 2004 נבלמה ושינתה כיוון. רמת ביצועי המגזר הציבורי הגיעה השנה לרמה הנמוכה ביותר מאז התחלנו לעקוב אחר ביצועי המגזר הציבורי בשנת 2001. כמו ניירות העבודה שלפניו גם המסמך הנוכחי יציג ממצאים באשר למדדים סובייקטיביים שונים לבחינת תפקוד מערכות מנהל וממשל בישראל בשנת 2005. ממצאים אלה יושוו עם ממצאי השנים הקודמות מתוך מגמה להתחקות אחר תהליכים רב-שנתיים. בסקר זה אנו ממשיכים לצבור נתונים בתקווה שהדבר יעודד מחקרים הערכתיים ותיאורטיים נוספים בעתיד ויאץ תהליכים מעשיים לשיפור השירות לאזרח בסוכנויות ממשלתיות וממשלתיות למחצה. כיום משקפים ממצאים אלה נתונים של מחצית עשור ובכוונתנו להמשיך באיסוף זה גם בעתיד. נציין עוד כי נתוני שנה זו נאספו בסיוע כספי עידוד מטעם הקרן הישראלית למדע ועל כך נתונה לקרן תודתנו.

נייר עבודה זה, כמו קודמיו, בוחן את מידת שביעות הרצון של האזרחים משירותי המנהל הציבורי בשנת 2005 ובוחן בנפרד את מידת האמון שהם חשים כלפי זרועות הממשל. כמו בעבר גם השנה עקבנו אחר מגוון נוסף של עמדות הציבור באשר לביצועי המגזר הציבורי: תדמיתו, תפיסת איכות כח האדם בו, עמדות כלפי ההנהגה והניהול שלו, מידת השקיפות והאחריותיות (Accountability), רמת ההיענות והתגובתיות של סוכנויות ציבוריות, רמת האתיקה, המוסר והיושרה של משרתי ציבור, מידת היוזמה והחדשנות הנתפסת, תפיסת הפוליטיקה הפנימית במגזר הציבורי, הזיקה העסקית/כלכלית והחברתית שלו, ומידת הנגישות שלו לציבור.

לראשונה השנה, אנו מציגים מדד משולב להערכת ביצועי המגזר הציבורי בישראל ולהערכת איכותו של המנהל הציבורי. מדד זה משלב את כל האינדקטורים שאנו בוחנים במסגרת סקר זה ומטרתו להוות אבן בוחן מרכזית להתרשמות מהערכת האזרחים את המגזר הציבורי בישראל. המדד דומה למדדים נוספים המקובלים בעולם ומנסים להתחקות אחר טיב ביצועי המגזר הציבורי ואיכותו כפי שהם נתפסים על ידי אזרחי המדינה, לקוחותיו של המגזר הציבורי (ACSI-American Customer Service Index, ICCS- ISAC- Institute for Citizen Center Services).

באמצעות סקר זה אנו מקווים לבסס את ממצאי השנים הקודמות וכן לחזק את תוקפם של כלי המחקר והמסגרות התיאורטית והמתודולוגיות שפיתחנו. אנו מאמינים כי התחקות רבת שנים אחר עמדות אלה מאפשרת בחינה שיטתית ומהימנה של מגמות בקרב הציבור שהן מעבר לצילום מצב רגעי. מעבר לערכו התיאורטי והאקדמי מסוגל מידע מסוג זה לסייע רבות למגננים דמוקרטיים לשפר ולטפח את מידת שיתוף הפעולה בינם ובין ציבור האזרחים. המחקר מסוגל גם לספק שפע של ביקורת בונה כלפי הממשל וזרועותיו הביצועיות ולהגביר את מודעות השלטון לצורכי האזרחים מחד ולהעמקת מעורבות הציבור בשיפור השלטון והמנהל מאידך. נראה לנו כי גם השיח הציבורי אודות יעדי המערכת הציבורית יועשר ובדרך זו ניתן לשפר את תחושת המחויבות ההדדית בין בירוקרטיות וקהל היעד שלהן.

בסקר הנוכחי השתתפו 498 אזרחים, (לעומת 345, 502, 489 ו-446 אזרחים בסקרים שנערכו בשנים 2001, 2002, 2003 ו-2004 בהתאמה). המדגם מייצג במידה רבה את האוכלוסייה הבוגרת בישראל. השאלות שנשאלו בשנה זו היו זהות לחלוטין לשאלות שנשאלו בשנים הקודמות ומועד איסוף הנתונים היה דומה (בין מרץ ליוני 2005). בכל השנים השיבו הנחקרים על שלושה מקבצי שאלות שבחנו את: (1) מידת שביעות הרצון משירותים ציבוריים שונים; (2) מידת האמון במערכות מנהל ציבורי; (3) אשכול מגוון נוסף של עמדות ותפיסות כלפי המערכת הציבורית ועובדיה. מסמך זה מסכם חמש שנות מחקר ומציע מסקנות אפשריות הנובעות מהן.

# חלק ראשון:

## מאפייני המחקר

### 1.1 - מערך המחקר ואוכלוסיית היעד

בדומה לשנים עברו, נתוני המחקר הנוכחי נאספו בסקר עמדות של אזרחי ישראל על בסיס מדגם אקראי של האוכלוסייה הבוגרת (בני 18 שנים ומעלה). השאלון בחן עמדות, תפיסות, ונטיות התנהגות של הציבור ביחס למנהל הציבורי בישראל. גרסה זו התבססה על גרסה קודמת של כלי המחקר שנבחנה במחקר חלוץ (Vigoda, 2000) ויושמה בארבעת המחקרים שקדמו לו בשנים 2001-2004. מהימנות המדדים ותקפותם אוששה בכל המקרים בשיטה של Test-Retest. השאלון הופץ לנבדקים מאזורים גיאוגרפיים שונים באמצעות מראיינים שתודרכו על-ידי צוות המחקר. הוסבר למשתתפים שהשאלון אנונימי ושהמידע שיימסרו באמצעותו ישמר בסודיות וישמש למטרות סטטיסטיות בלבד. השאלונים המלאים נאספו באופן ישיר על ידי צוות המחקר. חשוב לציין כי בכך שונה מערך מחקר זה מהמקובל כיום בתחום סקרי דעת קהל שרובם מתבססים על סקרים טלפוניים אשר מגבלותיהם ידועות.

### 1.2 - מאפייני המדגם

498 נבדקים השתתפו במדגם. 49.4% מתוכם גברים ו- 50.6% נשים; 58.2% נשואים; ממוצע הגילאים של הנחקרים 35.8 (סטיית תקן של 13.27); 61.9% מהמשיבים בעלי השכלה יסודית או תיכונית, 20.6% בעלי תואר ראשון, והיתר בעלי תואר שני או יותר. שיעור היהודים בקרב המשיבים עמד על 88.7%, 3.9% מוסלמים, 1% נוצרים, 5.3% דרוזים, והיתר הגדירו עצמם כבני דת אחרת. 41.6% מהמשיבים דיווחו על הכנסה של עד 4000 ש"ח נטו לחודש, 40.9% אחרים בעלי הכנסה בין 4000 ל-7000 ש"ח נטו לחודש, ו-17.5% בעלי הכנסה גבוהה מ-7000 ש"ח נטו לחודש. מאפיינים אלה קרובים מאד, גם אם לא זהים, לחתך האוכלוסייה בישראל (קבוצת



המדגם מאופיינת בגיל צעיר מעט יותר ובהשכלה גבוהה מעט מזו של כלל אזרחי מדינת ישראל, וכן בסטיות קלות משיעורם באוכלוסייה של מגזרי המיעוטים, על פי נתוני השנתון סטטיסטי, (2004).

### **1.3 - כלי המחקר: עמדות ותפיסות כלפי מערכות מנהל ציבורי בישראל**

המסגרת התיאורטית שהנחתה אותנו הוזכרה כבר בניירות העבודה הקודמים (Vigoda & Yuval, 2001-2004) ובחרנו שלא לחזור עליה כאן. נוסף רק שפיתחנו מרכיבים מסוימים ממנה ופירוט של פיתוח זה ניתן למצוא במספר פרסומים שיצאו לאור במהלך השנה החולפת בכתבי עת מקצועיים בתחום המנהל והמדיניות הציבורית וכן בספרות העוסקת במחקרי דעת קהל (Vigoda-Gadot & Yuval, 2003a, 2003b, 2004). כמו בשנים הקודמות מסגרת תיאורטית זו הובילה להתמקדות ב-15 היבטים עמדיים ותפיסתיים ובשלושה אשכולות ניתוח:

- (1) שביעות רצון האזרחים מרמת השירותים הציבוריים בתחומים שונים;
- (2) מידת האמון שחש הציבור כלפי מוסדות וארגונים ציבוריים ואמונם במשרתי ציבור ב-33 סקטורים מקצועיים נפרדים;
- (3) הערכת אזרחים את ביצועי המנהל הציבורי מהיבטים נוספים ומגוונים כמו תדמית, איכות כוח האדם, איכות ההנהגה והניהול, שקיפות ואחריותיות, הענות ותגובתיות, אתיקה מוסר ויושרה, יוזמה וחדשנות, פוליטיקה פנימית, זיקה עסקית/כלכלית מול זיקה חברתית של המנהל הציבורי, נגישות תקשורת וקשר עם הציבור.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> לפרוט הגדרתו המקורית של כל מרכיב ואופן מדידתו בפועל ראה נייר עבודה מס' 1 (2001): 21-26). מאז שנת 2002 קיצרנו את נוסח השאלון המקורי והנוסח נשמר מאז ועד היום.

## חלק שני:

### ביצועי המגזר הציבורי בישראל בשנת 2005:

#### ניתוח עמדות הציבור

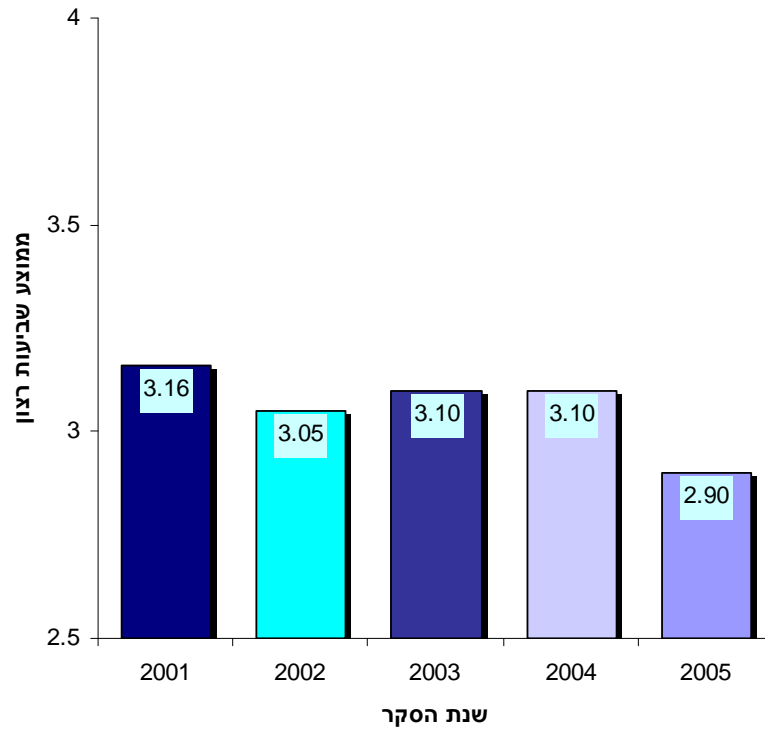
##### 2.1 - שביעות רצון משירותים ציבוריים

השנה בניגוד לשנים קודמות חלה ירידה ברמת שביעות הרצון של אזרחי ישראל ממגוון השירותים הציבוריים להם זכו בשנת 2005 לעומת השנים הקודמות. ממוצע שביעות הרצון הכללי עמד על 2.90 (על רצף הנע בין 1 - מאוד לא מרוצה, ל- 5 - מרוצה מאוד) עם סטית תקן של 0.66. מעקב רב שנתי שערכנו אחר רמת שביעות הרצון משנת 2001 ועד היום, מוצג בתרשימים 1-2. בתרשים 1 הצגנו את המגמה הכללית של שינוי בשביעות הרצון משירותי המגזר הציבורי לגווניו. ניתן לראות כי מגמת העלייה המתונה ברמת שביעות הרצון הכללית עליה דיווחנו בשנה שעברה נבלמה השנה. ולראשונה נרשמה ירידה חדשה ברמת שביעות הרצון מזה ארבע שנים (לרמה של 2.90 עם סטיית תקן של 0.66). באופן כללי נראה כי שביעות הרצון של אזרחי ישראל ממערכות המנהל הציבורי עדיין נמוכה מאד.

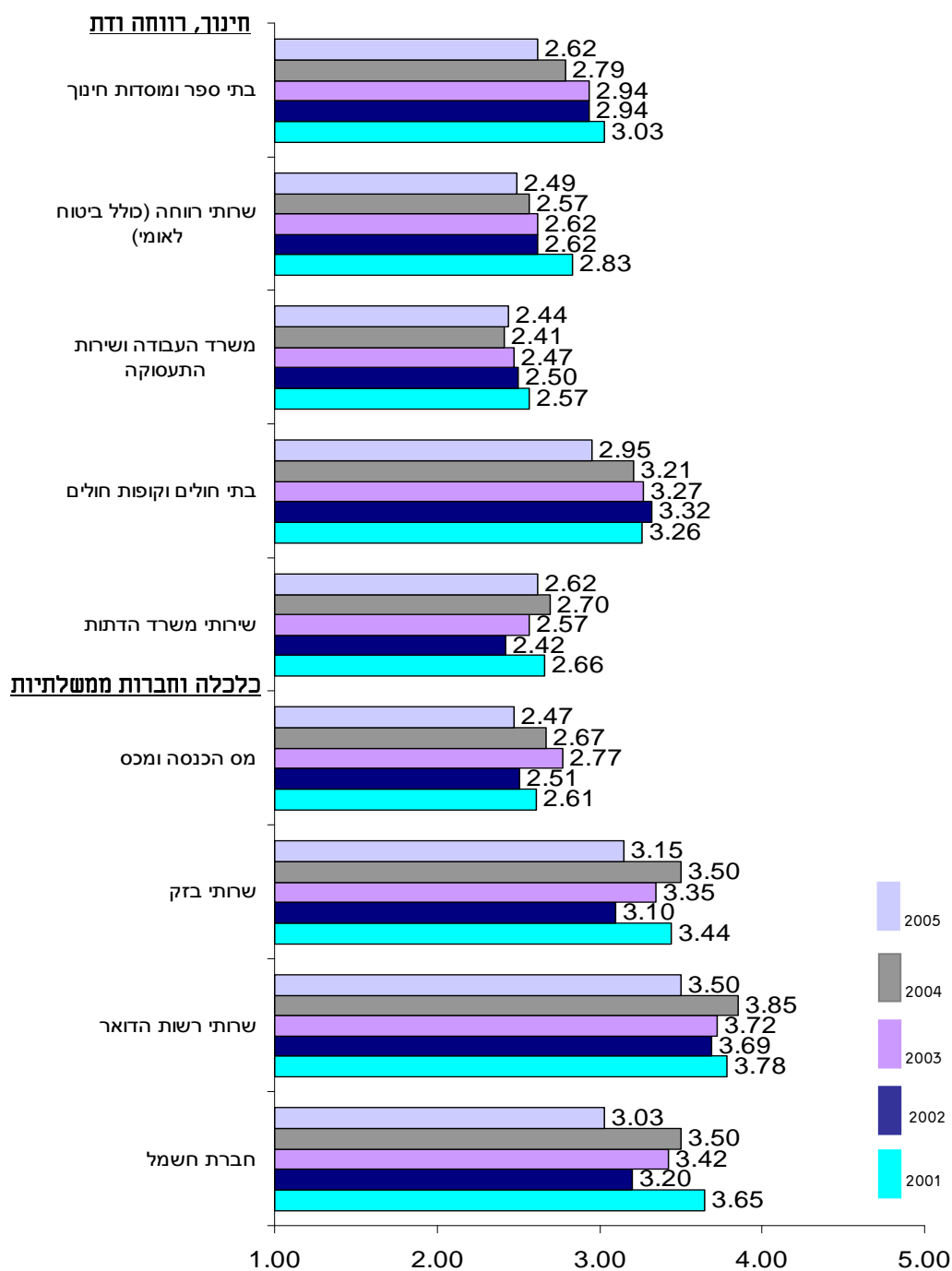
תרשים 2 מציע מבט פרטני יותר בהפנותו את תשומת הלב להבדלים בתנודות של שביעות רצון האזרחים מסוגים שונים של שירותים ציבוריים. ניתן לראות כי שביעות הרצון של הציבור ירדה השנה בכל התחומים בהשוואה לשנה שחלפה ולשנים קודמות. רמת שביעות הרצון הגבוהה ביותר נמדדה השנה, בדומה לשנה שעברה, משירותי רכבת ישראל (3.60 בממוצע). אחריה מתמידים בראש הטבלה (ובסדר יורד) שירותי רשות הדואר, בזק וחברת החשמל. שירותים אלה הצליחו להעניק שירות משביע רצון ברמה ממוצעת שבין 3.03 ל-3.5, למרות זאת יש לציין כי גם בשירותים אלו נצפית מגמת ירידה בשביעות רצון הציבור. ירידה חדה יותר בשביעות הרצון ניתן למצוא בשביעות רצון האזרחים מבתי הספר ומוסדות החינוך (ממוצע 2.62 לעומת 2.79 בשנה שעבר) ומבתי חולים ומקופות חולים (ממוצע 2.95 לעומת 3.21 אשתקד) נתונים אלו משקיפים מגמת ירידה

בשביעות הרצון הנמשכת משנת 2001. את רמת שביעות הרצון הנמוכה ביותר בערכם מוחלטים סיפקו שירותי משרד העבודה ושירות התעסוקה, שירותי הרווחה, שירותי המשטרה, ושירותי מס הכנסה (עם ממוצע של 2.44-2.47).

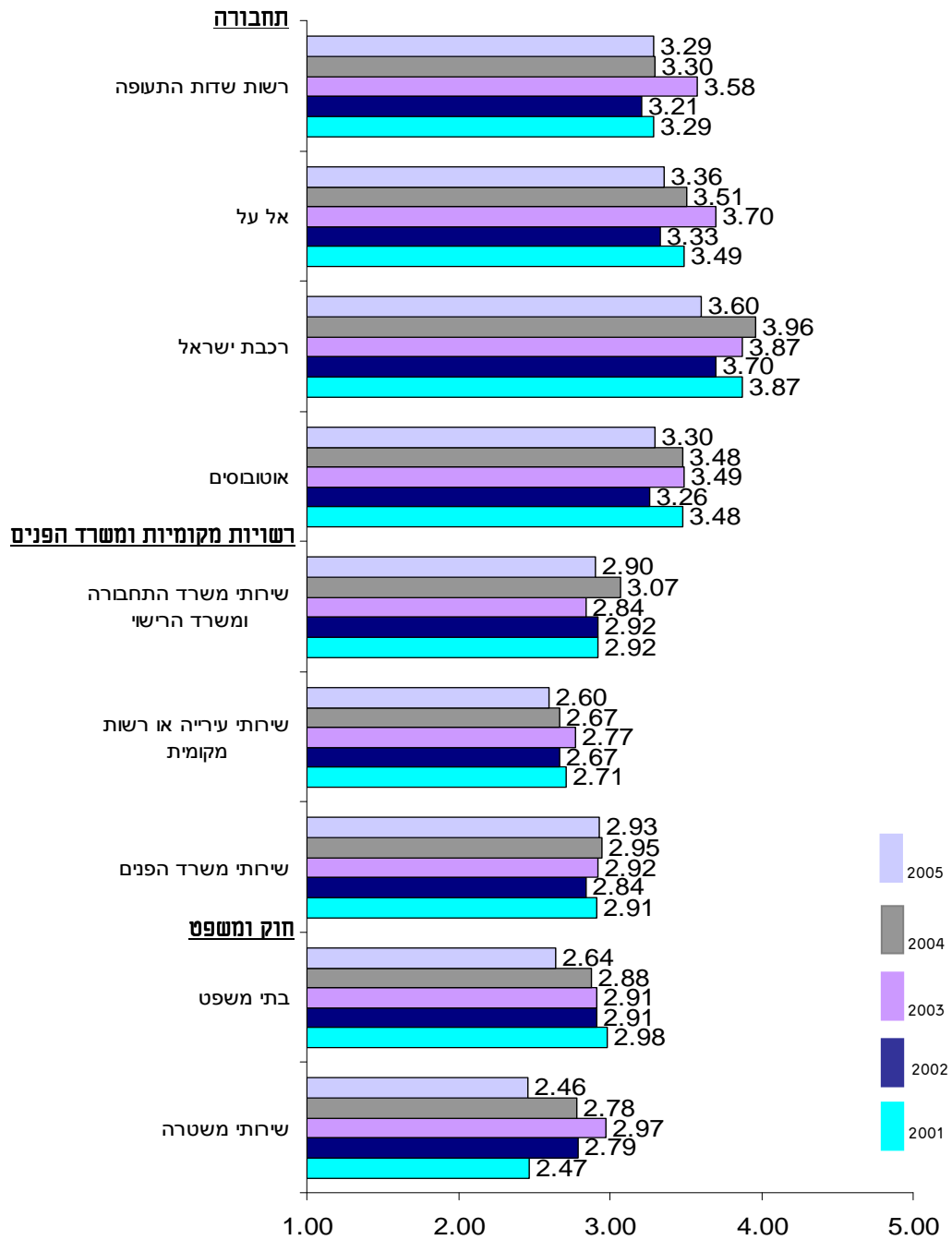
### תרשים 1 – שביעות רצון כללית משירותים ציבוריים



## תרשים 2 – שביעות רצון משירותים ציבוריים



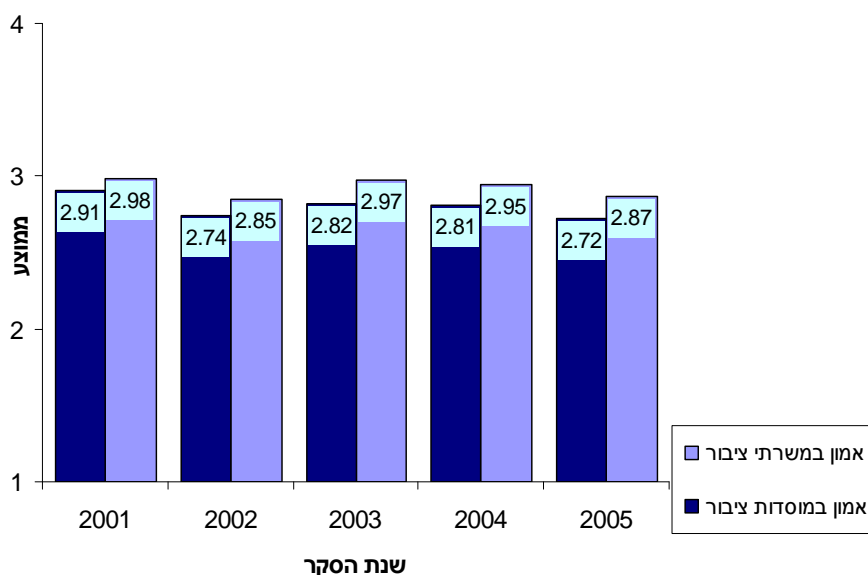
תרשים 2 (המשך) – שביעות רצון משירותים ציבוריים



## 2.2 - אמון במוסדות ציבוריים ובמשרתי ציבור

כמו בעבר גם השנה בחנו סדרת שאלות העוסקות באמון במערכת השירות הציבורי ובשני מוקדים: אמון כלפי מוסדות ציבור שונים ואמון כלפי משרתי הציבור עצמם. בשני המקרים חלה השנה ירידה קלה בהשוואה לשנה החולפת, ניתן לראות מגמת ירידה במידת האמון לה זוכים מוסדות ציבור ומשרתי הציבור בשנת 2005. הפער שבין רמת האמון לה זוכים המוסדות למידת האמון לה זוכים עובדי הציבור נשמר גם השנה לטובת האחרונים. הציבור מביע רמה גבוהה יותר של אמון במשרתי הציבור (2.87 עם סטיית תקן 0.59) וגבוהה פחות במוסדות המעסיקים אותם (2.72 עם סטיית תקן 0.61).

### תרשים 3 – ממוצע האמון במוסדות ציבוריים ובמשרתי ציבור



על ההבדלים ברמות האמון הממוצעות (סטיות התקן בסוגריים) להם זוכים מוסדות ציבוריים ומשרתי ציבור מתחומים שונים ניתן לעמוד מהפירוט שבלוחות 1 ו-2. בשנה זו נמשכת מגמת הירידה ברמת האמון ממוסדות הציבור ומשרתי הציבור. רק ברבע מן המוסדות הציבוריים (6 מתוך 22) שנכללים במחקר חלה עליה ברמת האמון. הירידה ברמת האמון ברוב

מוסדות הציבור שנצפתה השנה ואשתקד מהווה תמיכה לכך שרמת האמון במוסדות הציבור הינה במגמת ירידה. זאת ועוד, מתוך 33 נושאי משרות ייצוגיות במוסדות הנבדקים רק 6 זכו השנה לעליה באמון הציבור בעבודתם (לעומת 9 בשנה שעברה ו 27 שזכו לעלייה אשתקד). השנה, בניגוד לשנים שעברו, לא נמצא ולו מוסד אחד שזכה לעלייה מתמדת לאורך ארבע שנות המחקר. שרתי הביטחון הנהנים בדרך כלל מרמת אמון יחסית גבוהה, סובלים השנה משחיקה במעמדם; עליה באמון נצפית רק בין משרתי המוסד (3.79 לעומת 3.69 בשנה שעברה) ובין משרתי השב"כ (3.77 השנה לעומת 3.75 שנה שעברה). רמת האמון לחיילי וקציני צה"ל נמצאת במגמת ירידה מתמשכת משנת 2003. שחיקה ניכרת ניתן לראות באמון בחיילי צה"ל (3.80 השנה לעומת 3.95 ו 3.94 בשנים 2003, 2004) וירידה מתונה יותר ברמת האמון שהציבור רוחש לקציני צה"ל (3.70 השנה לעומת 3.72 ו- 3.76 בשנים 2003, 2004).

בניגוד לעליה ברמת האמון שרחש הציבור למוסד מבקר המדינה וכן למבקר המדינה בתפקידו כנציב תלונת הציבור בשנים הקודמות, השנה נרשמת ירידה ניכרת ברמת האמון למוסד זה. מבקר המדינה זכה לרמת אמון בינונית (3.16 לעומת 3.40 בשנה הקודמת) ושחיקה דומה ברמת האמון ניצפת גם בתפקידו כנציב תלונות הציבור (3.00 לעומת 3.15 בשנה הקודמת). מגמת הירידה ברמת האמון נמשכה גם במערכת החינוך, במערכת המשפט, בשירותי הבריאות ובשרותי הדת בישראל (שעברו שינוי דרמטי למדי במיקומם). מנגד במערכת הפוליטית נרשמה רמת אמון זהה לשנה הקודמת אך רמת אמון זו הינה נמוכה מאד ונמצאת בתחתית הסולם מזה חמש שנים ברציפות. שרי הממשלה וחברי הכנסת זוכים לאמון מועט בקרב הציבור (בממוצע 1.90 ו- 1.84 בהתאמה השנה ובשנה שעברה) נבחרים רשיות מקומיות אף זכו לירידה ברמת האמון משנה שעברה (2.01 השנה לעומת 2.13 אשתקד).

בניגוד לכך, ניתן להבחין בעלייה ברמת האמון שרוחש הציבור לחלקים רחבים של מערכת התקשורת בישראל (התקשורת הכתובה, גלי צה"ל, עיתונאים, וכתבי הערוץ הראשון).

לוח 1: אמון כלפי מוסדות ציבור

<u>2005</u>	<u>2004</u>	<u>2003</u>	<u>2002</u>	<u>2001</u>	
1.92	1.93	2.06	1.90	2.18	הכנסת
(.99)	(1.00)	(1.00)	(.95)	(1.04)	
1.77	1.71	1.71	1.71	1.89	המפלגות בישראל
(.89)	(.88)	(.85)	(.85)	(.88)	
2.68	2.55	2.54	2.48	3.12	בנק ישראל
(1.10)	(1.02)	(1.04)	(1.04)	(1.00)	
2.33	2.38	2.28	2.19	2.53	מערכת אוצר המדינה
(1.03)	(.99)	(.97)	(.96)	(.98)	והמסים
2.35	2.31	2.43	2.45	2.72	הבנקים האחרים
(1.06)	(.99)	(.99)	(1.02)	(1.02)	בישראל
2.90	3.15	3.19	3.16	3.24	מערכת המשפט
(1.14)	(1.06)	(1.08)	(1.06)	(1.09)	
2.86	3.03	3.01	3.00	3.18	מערכת ביקורת
(1.19)	(1.10)	(1.13)	(1.11)	(1.12)	המדינה
2.56	2.68	2.71	2.54	2.59	מערכת תשתיות
(1.02)	(.96)	(.97)	(.91)	(.95)	לאומיות
2.63	2.96	2.91	2.82	2.92	משרד התחבורה
(1.00)	(.91)	(.88)	(.85)	(.84)	והרישוי
2.67	2.80	2.67	2.72	2.76	מערכת איכות
(1.08)	(1.06)	(.98)	(1.02)	(1.01)	הסביבה
2.76	2.71	2.78	2.66	2.92	העיתונות בישראל
(1.11)	(1.05)	(1.05)	(1.09)	(1.02)	בכלל
2.88	2.84	2.95	2.66	3.01	מערכת השידור
(1.12)	(1.14)	(1.07)	(1.11)	(1.11)	הציבורית
2.67	2.51	2.66	2.38	2.70	שידורי הטלוויזיה
(.98)	(1.03)	(.94)	(1.09)	(1.12)	והרדיו בערבית
3.52	3.67	3.75	3.37	3.56	צה"ל
(1.22)	(1.21)	(1.13)	(1.32)	(1.19)	
3.54	3.69	3.81	3.47	3.64	שירותי בטחון חשאי
(1.16)	(1.20)	(1.10)	(1.27)	(1.20)	
2.94	3.12	3.16	2.94	2.90	משטרה ובתי סוהר
(1.09)	(1.12)	(1.06)	(1.14)	(1.10)	
2.64	2.79	2.95	2.83	2.96	מערכת החינוך
(1.07)	(1.06)	(.98)	(1.07)	(.99)	הרגילה
3.21	3.39	3.38	3.37	3.42	מערכת החינוך הגבוהה
(1.02)	(.90)	(.95)	(1.06)	(.98)	
2.47	2.56	2.22	2.14	2.38	מערכת שירותי הדת
(1.04)	(1.04)	(.99)	(.97)	(1.01)	
2.63	2.84	3.00	2.93	2.90	משרד הבריאות
(1.00)	(1.00)	(.97)	(.96)	(.96)	
2.76	2.91	3.06	3.11	3.04	בתי חולים ציבוריים
(1.09)	(1.05)	(1.01)	(.99)	(.97)	
3.15	3.38	3.34	3.38	3.27	קופת החולים שלך
(1.13)	(1.08)	(1.05)	(1.05)	(1.05)	



לוח 2: אמן כלפי משרתי ציבור

<u>2005</u>	<u>2004</u>	<u>2003</u>	<u>2002</u>	<u>2001</u>	
3.32	3.41	3.51	3.48	3.55	<b>חוק ומשפט</b>
(1.12)	(1.05)	(1.06)	(1.02)	(1.04)	שופטים
3.00	3.10	3.25	3.17	3.19	עובדי פרקליטות
(1.12)	(1.05)	(1.07)	(1.03)	(1.08)	המדינה
2.83	2.88	3.02	2.70	2.61	עורכי דין בשירות
(1.06)	(1.04)	(1.06)	(1.09)	(1.06)	הציבורי
3.20	3.18	3.49	2.96	3.23	שופטים צבאיים
(1.11)	(1.15)	(1.05)	(1.16)	(1.13)	
3.80	3.94	3.95	3.60	3.75	<b>ביטחון</b>
(1.15)	(1.14)	(.98)	(1.28)	(1.19)	חיילי צה"ל בכלל
3.70	3.72	3.76	3.51	3.61	מפקד/קציני צה"ל
(1.13)	(1.19)	(1.09)	(1.28)	(1.19)	המשרתים בשב"כ
3.77	3.75	3.96	3.49	3.58	המשרתים במוסד
(1.11)	(1.19)	(1.02)	(1.28)	(1.23)	שוטרים
3.79	3.69	3.98	3.52	3.59	סוהרים
(1.12)	(1.22)	(1.03)	(1.30)	(1.22)	דובר צה"ל
2.73	2.99	3.18	3.03	2.72	
(1.14)	(1.14)	(1.10)	(1.20)	(1.16)	
2.81	3.00	3.04	2.83	2.75	
(1.16)	(1.10)	(1.02)	(1.11)	(1.08)	
3.21	3.23	3.36	2.95	3.24	
(1.15)	(1.15)	(1.05)	(1.20)	(1.15)	
3.46	3.43	3.56	3.18	3.37	<b>תקשורת</b>
(1.07)	(1.09)	(1.03)	(1.15)	(1.16)	מערכת גלי צה"ל
2.83	2.76	2.83	2.75	2.96	עיתונאים
(1.08)	(1.02)	(1.00)	(1.09)	(1.05)	כתבי הערוץ הראשון
3.00	2.98	3.07	2.95	3.23	כתבי הערוץ השני
(1.07)	(1.04)	(1.05)	(1.10)	(1.00)	
3.06	3.07	3.15	3.05	3.26	
(1.08)	(1.03)	(1.05)	(1.12)	(1.03)	
2.81	2.96	3.10	3.00	3.11	<b>חינוך</b>
(1.10)	(1.04)	(1.00)	(1.03)	(.96)	מורים ומחנכים
3.42	3.52	3.57	3.52	3.60	מרצים/חוקרים
(1.02)	(.86)	(.91)	(.95)	(.90)	באוניברסיטאות
1.90	1.89	2.09	1.95	2.20	<b>מערכת פוליטית</b>
(.98)	(1.04)	(1.06)	(1.01)	(.99)	שרי ממשלה
1.84	1.84	1.99	1.88	2.05	חברי כנסת
(.91)	(.92)	(.97)	(.90)	(.89)	נבחרי רשויות
2.01	2.13	2.23	2.20	2.27	מקומיות
(.96)	(1.03)	(.97)	(.97)	(.98)	

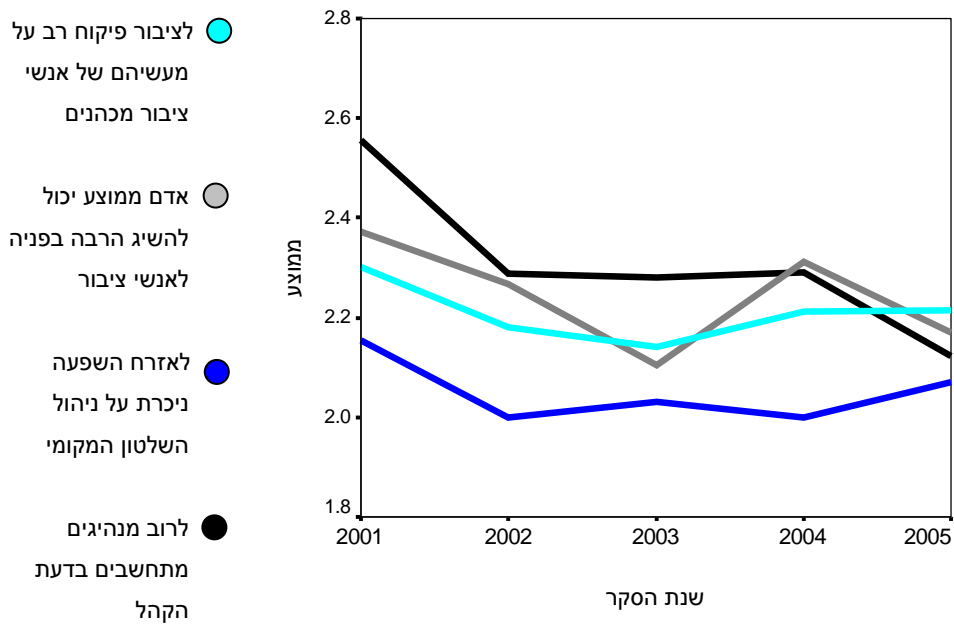
**לוח 2 (המשך): אמון כלפי משרתי ציבור**

<b>2005</b>	<b>2004</b>	<b>2003</b>	<b>2002</b>	<b>2001</b>	
					<b>ביקורת המדינה</b>
3.16 (1.18)	3.40 (1.07)	3.27 (1.10)	3.35 (1.01)	3.49 (1.06)	מבקר המדינה
3.00 (1.11)	3.15 (1.06)	3.07 (1.04)	3.09 (.98)	3.32 (1.01)	נציב תלונות הציבור
					<b>כלכלה</b>
2.41 (.94)	2.45 (.94)	2.48 (.98)	2.44 (.92)	2.75 (.90)	עובדי משרד האוצר
2.50 (1.01)	2.58 (1.00)	2.57 (1.00)	2.54 (.98)	3.05 (.94)	עובדי בנק ישראל
2.31 (.93)	2.43 (.95)	2.41 (.95)	2.41 (.95)	2.67 (.97)	עובדי מערכת גביית מסים
					<b>בריאות ורווחה</b>
3.45 (1.09)	3.48 (1.02)	3.55 (.98)	3.57 (.99)	3.53 (.93)	רופאים בשירות הציבורי
2.66 (1.06)	2.75 (1.04)	2.86 (.97)	2.87 (1.00)	2.87 (.97)	עובדי מערכת הבריאות
2.74 (1.04)	2.93 (1.01)	2.82 (.99)	2.84 (.92)	2.91 (.94)	עובדי רווחה
					<b>דת</b>
2.25 (1.05)	2.40 (1.05)	2.08 (.97)	2.02 (.96)	2.16 (.96)	עובדי משרד הדתות
2.40 (1.13)	2.65 (1.16)	2.28 (1.06)	2.18 (1.07)	2.53 (1.15)	רבנים ראשיים
2.38 (1.13)	2.55 (1.13)	2.21 (1.03)	2.07 (.98)	2.36 (1.09)	רבני ערים
					<b>רשויות מקומיות ומשק המים</b>
2.68 (.98)	2.66 (.99)	2.53 (1.01)	2.43 (.96)	2.44 (1.01)	עובדי משק המים
2.17 (1.01)	2.28 (.95)	2.34 (.97)	2.32 (.94)	2.40 (.95)	עובדי העיריות ורשויות מקומיות

### 2.3 - אמון במעורבות אזרחית

הממצאים אודות אמון הציבור ביכולתו להשפיע על מקבלי ההחלטות בממשל ובמנהל הציבורי מובאים בתרשים 4. מתרשים זה עולה כי לציבור הישראלי תחושת השפעה נמוכה ולכן אמון נמוך במעורבות אזרחית (ממוצע רב שנתי של 2.19 עם סטית תקן 0.78). מגמת האמון שנמצאה במגמת עליה בשנה שעברה, רשמה ירידה (2.14 השנה לעומת 2.30 בשנה שעברה) ומעידה כי לאזרח תחושה כי אין ביכולתו להשפיע על מעשי הממשל. ניכרת ירידה בתחושה כי לאזרח יכולת להשיג תוצאות באמצעות פנייה לאנשי ציבור וכן בתחושה כי מנהיגי המדינה מתחשבים בדעות האזרחים. לעומת זאת, כמעט ולא חל שינוי בעמדות ביחס ליכולתם של האזרחים לפקח על מעשיהם של אנשי הציבור ובתחושת היכולת להשפיע על המתרחש בשלטון המקומי.

תרשים 4 – אמון במעורבות אזרחית

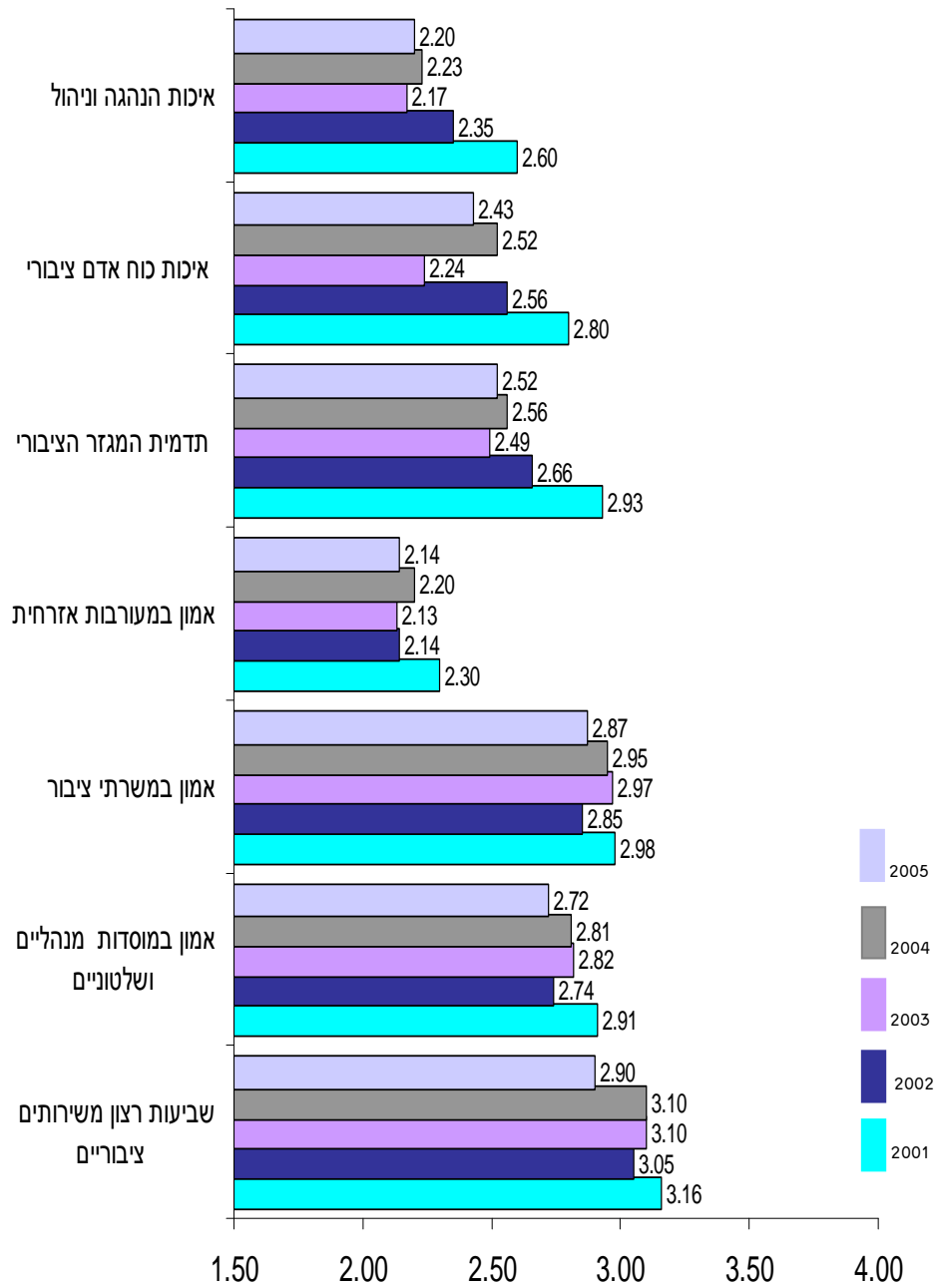


#### **2.4 - עמדות ותפיסות כלפי המגזר הציבורי**

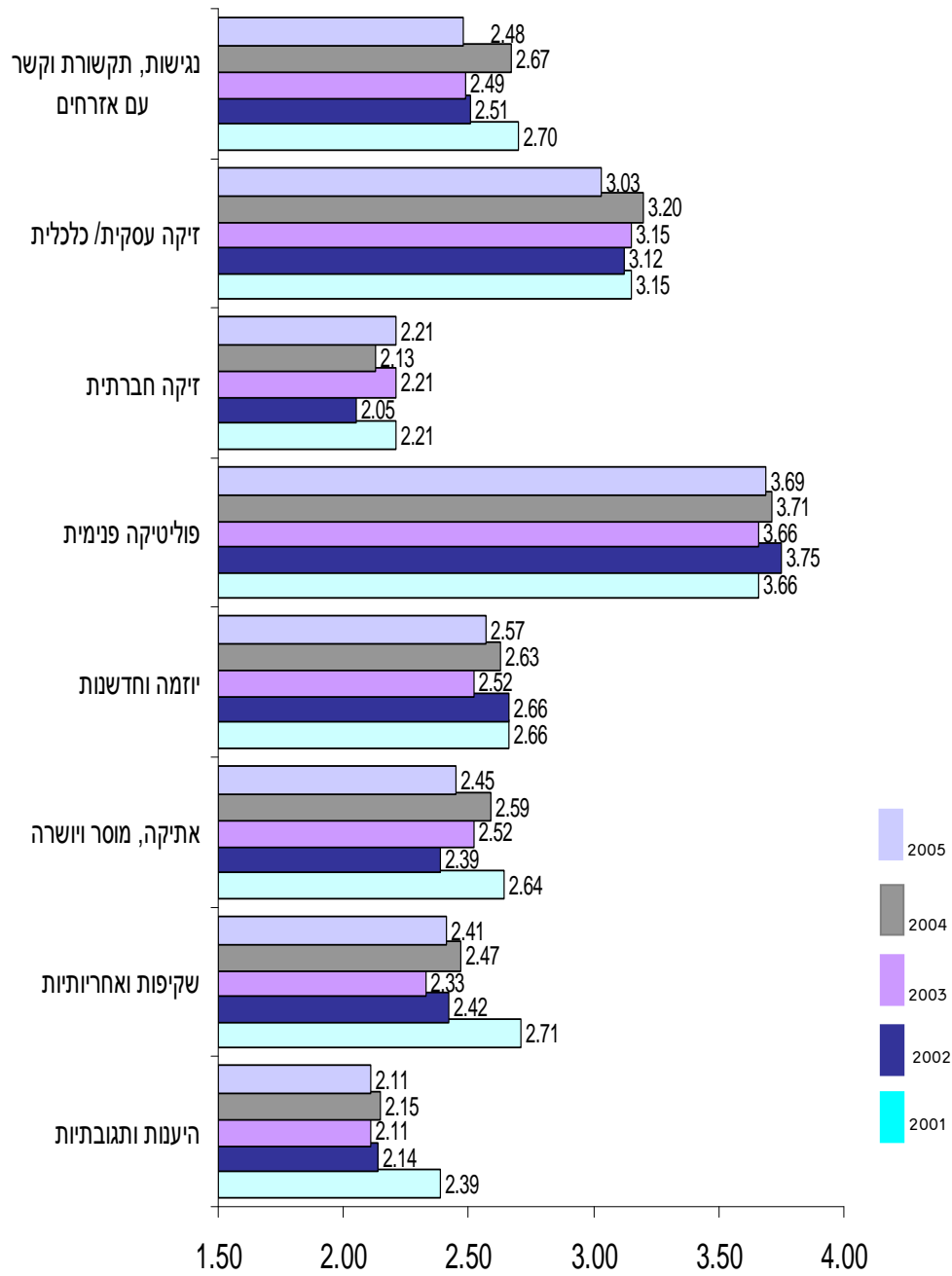
במקבץ השאלות הבא נבדקו אחד-עשר מימדי ביצוע שונים אשר ביחס אליהם התבקשו הנחקרים להביע את עמדותיהם. נאספו נתונים אודות איכות כוח האדם, ההנהגה והניהול במגזר הציבורי. כמו כן ביקשנו לברר מהי תדמיתו של המגזר הציבורי בעיני הנחקרים, באיזו מידה פעולות והחלטות של זרועות השלטון הביצועיות נתפסות בעיני האזרחים כמוסריות וישרות, עד כמה מושפעות החלטות אלה מפוליטיקה פנימית, והאם נתפש השירות הציבורי כבעל זיקה עסקית-כלכלית או לחילופין חברתית בעיני הציבור. עוד נבחנו מידת הרגישות והפתיחות של מוסדות ציבור ועובדיהם לאזרח בסדרת שאלות באשר למידת השקיפות והאחריותיות שהם מפגינים, הנגישות שלהם לאזרח, ההיענות לדרישותיו, והיזומה והחדשנות אותם נוקט המגזר הציבורי. ניתן לומר, באופן כללי, כי בשנה הנוכחית חלה ירידה בהערכת הציבור את טיב שירותי המגזר הציבורי, הן על פי אומדן הביצועים והן על פי מרבית המדדים. אנו מזהים מגמה כללית של ירידה המאפיינת את עמדות ותפיסות הציבור לגבי ביצועי המגזר הציבורי. ירידה זו אפיינה את הערכות הציבור גם בין השנים 2001-2003. ניתן לומר שהערכות הציבור לאורך חמש השנים האחרונות, נמוכות למדי ומייצגות עמדות ביקורתיות ביחס לרמת השירות שמקבל הציבור בישראל מן המגזר הציבורי.

המדד המשולב להערכת ביצועי המגזר הציבורי והערכות האזרחים לגבי טיב הניהול במגזר זה מוצג בסוף פרק זה. מדד זה מהווה אינדקס נוספת למגמת הירידה בשביעות הרצון של אזרחי המדינה מאיכות תפקודו של המגזר הציבורי. הממצאים מעידים כי אזרחי המדינה אינם רואים שינוי משמעותי לטובה בביצועי המגזר הציבורי ואיכות המנהל הציבורי לאורך חמש שנים האחרונות.

תרשים 5: ממוצע משתני המחקר – חלק א'



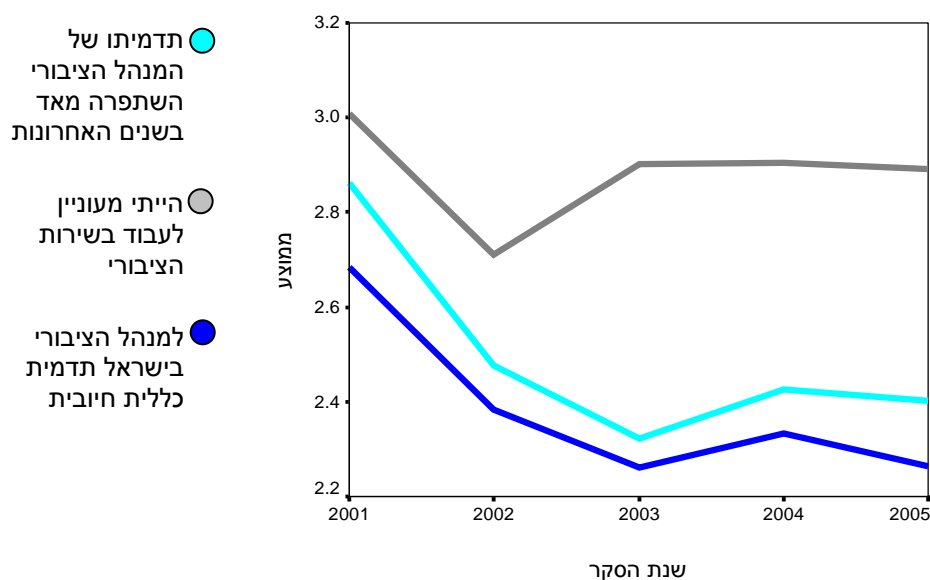
תרשים 5: ממוצע משתני המחקר – חלק ב'



### 2.4.1 – תדמית המגזר הציבורי

הממצאים אודות תדמיתו של המערכת הציבורית בעיני האזרחים מתוארים בתרשים 6. הממצאים מראים על המשך מגמת השחיקה בתדמיתו של המגזר הציבורי. מדד התדמית עומד בשנת 2005 על 2.52, נמוך במעט ביחס לשנה הקודמת (2.56) ונמוך בצורה ניכרת משנים קודמות (2.93 בשנת 2001, 2.66 בשנת 2002). עם זאת, למרות שהמנהל הציבורי בישראל סובל מתדמית נמוכה יחסית, אין בכך כדי להניא עובדים מלהצטרף לשורותיו כך שגם השנה קיימת יציבות בעמדות הציבור כלפי הרצון לעבוד בשירות הציבורי.

תרשים 6 - תדמית המגזר הציבורי



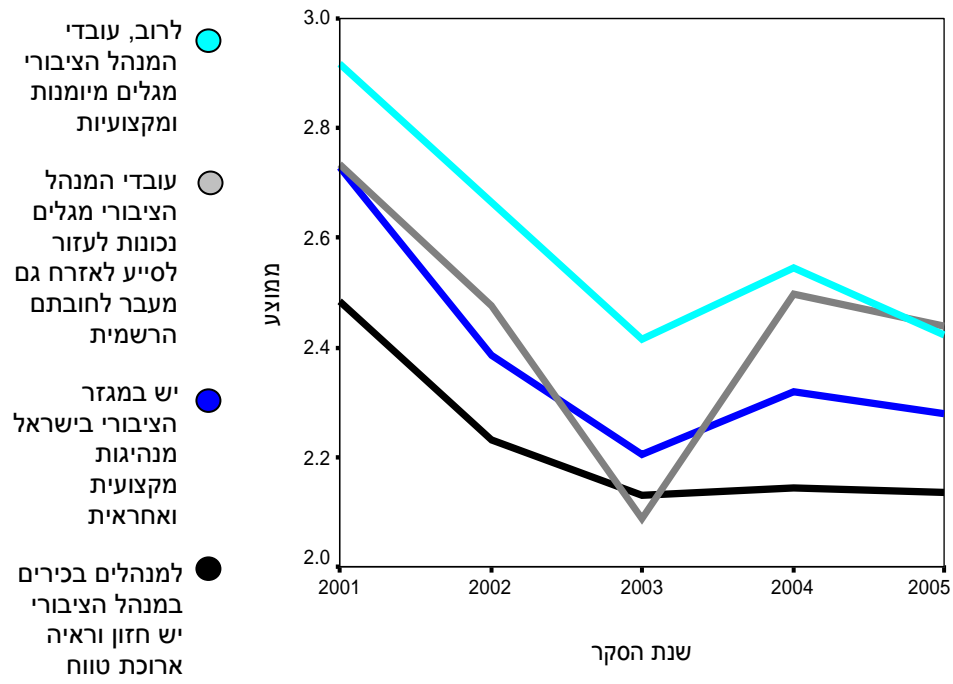
## 2.4.2 - איכות כוח אדם, הנהגה וניהול

בשנים 2001-2003 בלטה מגמת הירידה בהערכת האזרחים את איכות כוח האדם, הניהול וההנהגה בסקטור הציבורי. תרשים 7 מראה כי מגמה זו התהפכה בשנת 2004 אך רק באופן זמני. השנה חלה ירידה בהערכת האזרחים את כוח האדם ההנהגה והניהול במגזר הציבורי. ציבור הנחקרים דיווח כי קיימת פחות נכונות של עובדי המנהל הציבורי לסייע לאזרח מעבר לחובתם הרשמית, וכן פחתה ההערכה לרמת המיומנות והמקצועיות של עובדים אלה. ירידה נמצאה גם בהערכות הציבור את ההנהגה ואיכות הניהול במגזר הציבורי. ציבור האזרחים סבור כי ההנהגה מגלה השנה פחות מיומנות ומקצועיות.

בהתאם לכך ניתן לראות כי המנהל הציבורי זוכה בחמש השנים גם יחד להערכות בינוניות עד נמוכות, הן בהערכה הממוצעת של כוח האדם (בממוצע 2.52) והן בהערכה הממוצעת של איכות ההנהגה והניהול (ממוצע של 2.23). בשנת 2001 עמד ממוצע הערכת איכות כוח האדם במגזר הציבורי על 2.80, ירד בשנת 2002 ל-2.56, והמשיך במגמת ירידה ב-2003 ועמד על 2.24, ב-2004 נרשמה עליה קלה ל-2.52 אך השנה שוב נרשמה ירידה ואיכות כוח האדם הציבורי הוערכה ברמה נמוכה של 2.43. הממצאים ביחס לאיכות הניהול וההנהגה שונים: בשנת 2001 ההערכה הממוצעת עמדה על 2.60, ירדה לממוצע של 2.35 ב-2002, ובין השנים 2003-2005 נמשכה מגמת הירידה להערכה ממוצעת של 2.20 (2.17 בשנת 2003, 2.23 בשנת 2004, 2.20 בשנת 2005).



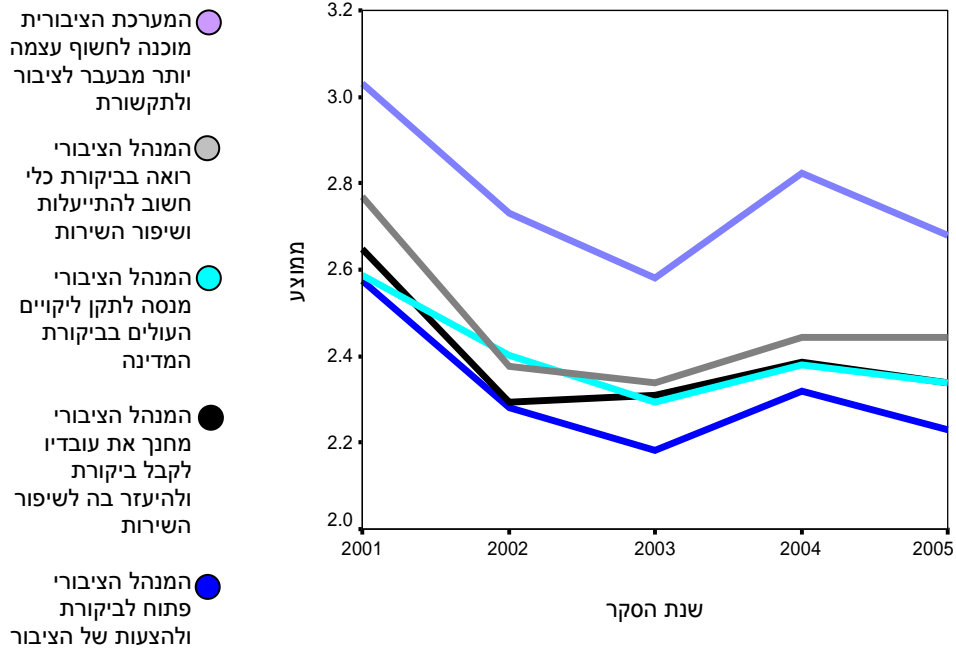
### תרשים 7 - איכות כוח אדם, הנהגה וניהול



### **2.4.3 - שקיפות ואחריותיות**

תרשים 8 מלמד על ירידה מתונה ברמת השקיפות (Transparency) והאחריותיות (Accountability) של המנהל הציבורי כלפי האזרח. בניגוד לעליה הקלה שנרשמה בשנה שעברה השנה נרשמת ירידה בתחושות הציבור לשקיפות והאחריותיות של המגזר הציבורי בפניו. ממוצע ציון שקיפות ואחריותיות של המנהל הציבורי בישראל עומד בשנת 2005 על 2.41; ממוצע זה נמוך במעט מהממוצע הכללי לאורך חמש שנות הסקר (2.47). הערכת הנחקרים למוכנות המערכת להיחשף בפניהם או בפני התקשורת נמצאה כאמור ברמה נמוכה מעט מהשנה שעברה (השנה 2.68 לעומת 2.32 ב-2004, 2.58 ב-2003, 2.73 ב-2002 ו-3.02 ב-2001). בדומה לכך תחושות האזרחים לגבי פתיחות המנהל הציבורי לביקורת ולהצעות של הציבור ירדה אף היא (2.22 בשנה הנוכחית לעומת 2.32 אשתקד, 2.18 בשנת 2003, 2.28 ב-2002 ו-2.57 בשנת 2001). ניתן לומר כי באופן כללי אין הציבור מאמין שהמנהל הציבורי מנסה ברצינות לתקן ליקויים העולים בביקורת המדינה (ממוצע הסכמה עם הטענה בדבר מוכנות לתיקון ליקויים: 2.59, 2.40, 2.29, 2.39 ו 2.33 לשנים 2001, 2002, 2003, 2004 ו-2005 בהתאמה), ומאמין כי אין די התייחסות לביקורת המדינה ככלי חשוב להתייעלות ושיפור השירות.

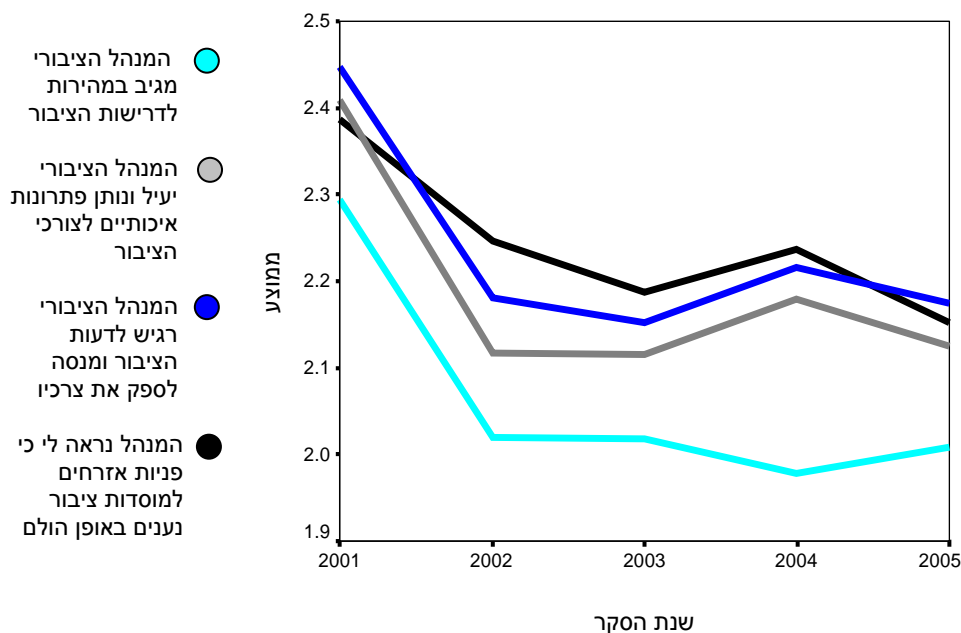
## תרשים 8 - שקיפות ואחריותיות



#### 2.4.4 - הענות ותגובתיות

רמת היענות והתגובתיות של המגזר הציבורי נמוכה לאורך חמש השנים האחרונות (ממוצע 2.11 לעומת 2.39, 2.14, 2.11, 2.15 בשנים 2001-2005 בהתאמה), ניתן לומר כי מידת היענות והתגובתיות נתפסת בעיני הציבור כנמוכה ובלתי מספקת. המנהל הציבורי אינו מגלה רגישות לדעות הציבור ואינו מתאמץ די הצורך לספק את צרכיו; למרות עליה מתונה בתחושת הציבור לגבי מהירות התגובה של המגזר הציבורי עדיין אין הוא מספק פתרונות יעילים ואיכותיים התואמים את צרכיהם ורצונותיהם של אזרחי המדינה. תרשים 9 מפרט ממצאים אלה.

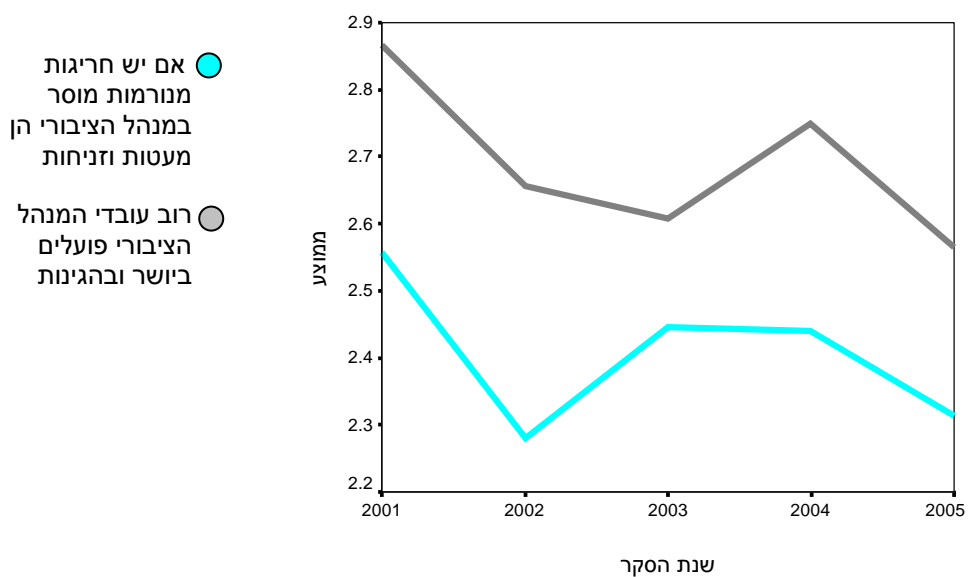
תרשים 9 - היענות ותגובתיות



### 2.4.5 - אתיקה, מוסר, ויושרה

תרשים 10 מציג את תפיסות הציבור ביחס לרמת האתיקה, המוסר, והיושרה של משרתי ציבור בישראל. הציבור סבור שבמרוצת השנה האחרונה המנהל הציבורי אינו פועל ברוב המקרים די ביושר ובהגינות כלפי אזרחים. ערכי המדידה נמוכים משמעותית בהשוואה לשנים קודמות (2.56 השנה בהשוואה ל- 2.75, 2.61, 2.66, 2.87 בשנים 2001 עד 2004 בהתאמה). בנוסף, הציבור חש רמה נמוכה מאד של הזדהות עם הטענה כי חריגות מנורמות מוסר הן מעטות וזניחות (2.32 השנה בהשוואה 2.44, 2.45, 2.28, 2.56 לשנים 2001-2004 בהתאמה). באופן כללי ממוצע רמת האתיקה, המוסר, והיושרה של השירות הציבורי בישראל השנה ירד משמעותית ועמד על 2.44 בהשוואה ל-2.59 בשנה החולפת, 2.52 ב- 2003, 2.39 ב-2002, ו- 2.64 ב-2001.

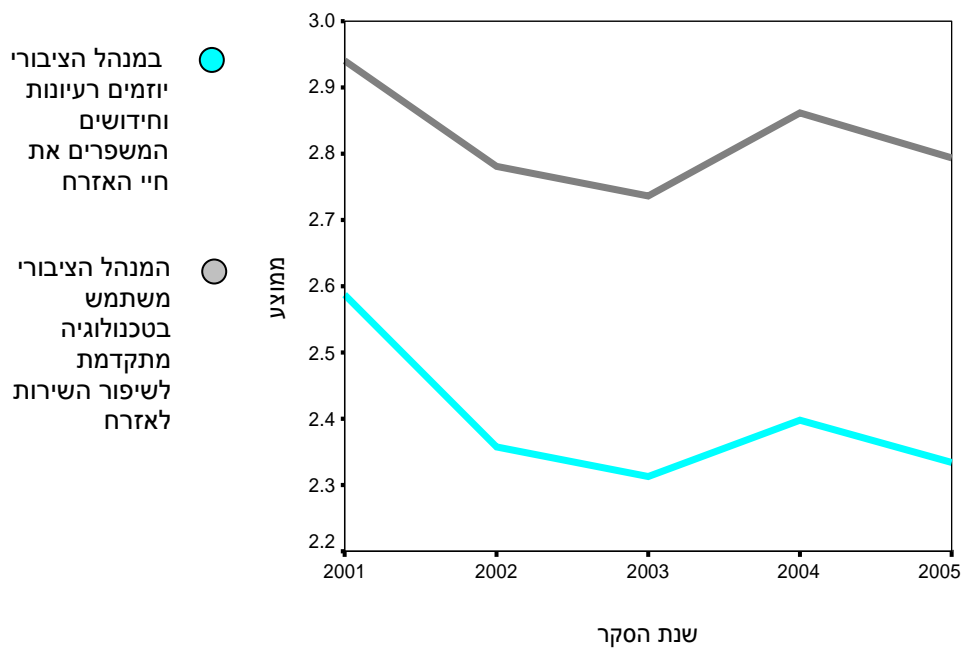
תרשים 10 - אתיקה, מוסר ויושרה



## 2.4.6 - יוזמה וחדשנות

רמת היוזמה והחדשנות שמפגין המגזר הציבורי נותרה נמוכה למדי בעיני הציבור גם ב-2005; הציון הממוצע לרמת היוזמה והחדשנות נמוך מעט משנה שעברה ועומד על 2.56 לעומת 2.63 אשתקד, בשנת 2003 ו-2.66 במדגמי 2002 ו-2001. הירידה בהערכת הציבור את מימד היוזמה והחדשנות מצביעה על נקודת תורפה מסוימת של מערכות מנהל ציבורי בישראל באשר ליוזמות חיוניות ומאמץ לחדש חידושים רעיוניים, טכנולוגיים ואחרים. תרשים 11 מפרט ממצאים אלה.

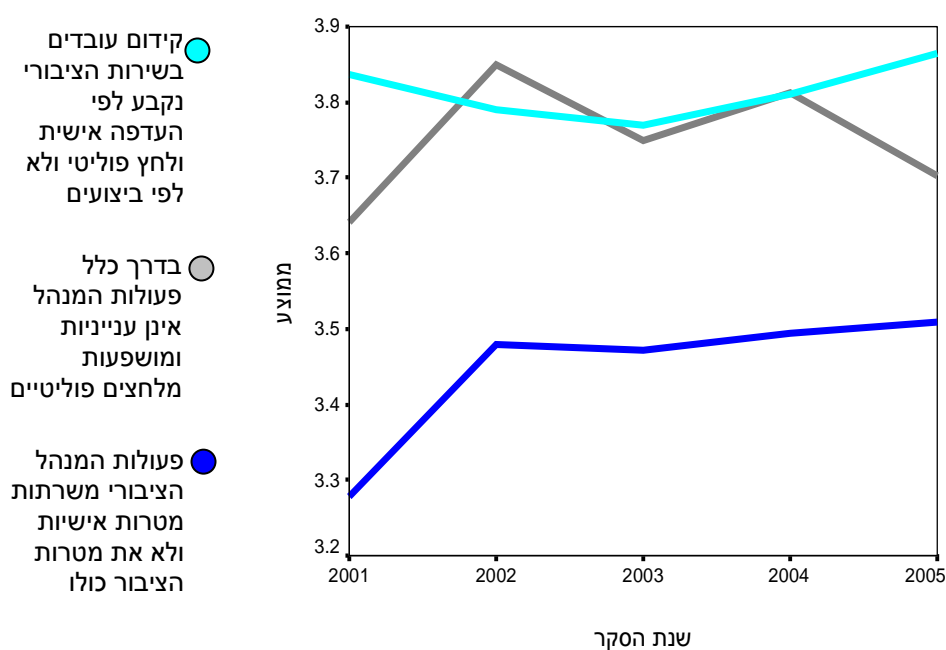
תרשים 11 - יוזמה וחדשנות



## 2.4.7 - פוליטיקה פנימית

גם השנה חשים האזרחים כי המנהל הציבורי סובל מפוליטיזציה גבוהה ומקבלת החלטות בלתי מקצועיות (3.68 השנה לעומת 3.71 אשתקד, 3.66 בשנת 2003 ו- 2001, ו 3.75 ב-2002). הערכת הציבור קובעת כי המנהל הציבורי בישראל מתאפיין במידה לא מבוטלת ומזיקה של פעילות פוליטית פנימית המנוגדת לענייניו המקצועיים. עליה מדאיגה ניתן לראות בתחושת הנחקרים כי עובדים זוכים לקידום לא ראוי אשר נקבע בשל העדפה אישית של ממונים או בשל לחץ פוליטי (3.87 השנה לעומת 3.81, 3.76, 3.78, 3.83 בשנים 2001-2004 בהתאמה). מימדי רמת הפוליטיקה הפנימית מעידים כי פעולות המנהל הציבורי משרתות לא פעם מטרות אישיות של מנהלים בכירים או של פוליטיקאים במקום לקדם החלטות ענייניות לטובת הציבור כולו.

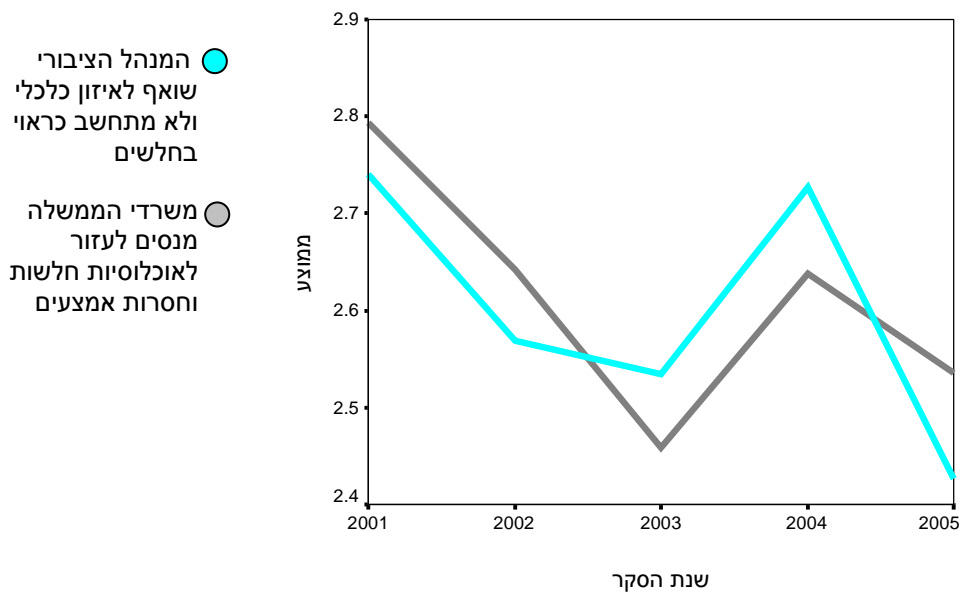
### תרשים 12 - פוליטיקה פנימית



### 2.4.8 - זיקה עסקית/כלכלית מול זיקה חברתית

למרות התמתנות מסוימת גם השנה הציבור חש כי ישנה נטייה חזקה למדי של מנגנוני המנהל הציבורי לאיזון כלכלי מבלי שיגלה התחשבות ראויה בחלשים (ממוצע 3.03 השנה לעומת ממוצע 3.12, 3.08, 3.15 ו-3.20 בשנים 2001, 2002, 2003 ו-2004 בהתאמה). מנגד חשים האזרחים כי המנהל הציבורי אינו מנסה לסייע בידיהן של אוכלוסיות חלשות וחסרות אמצעים (ממוצע 2.21 לעומת ממוצע של 2.40, 2.22, 2.21 ו-2.13-2004-2001 בהתאמה).

### תרשים 13 - זיקה עסקית/כלכלית מול זיקה חברתית

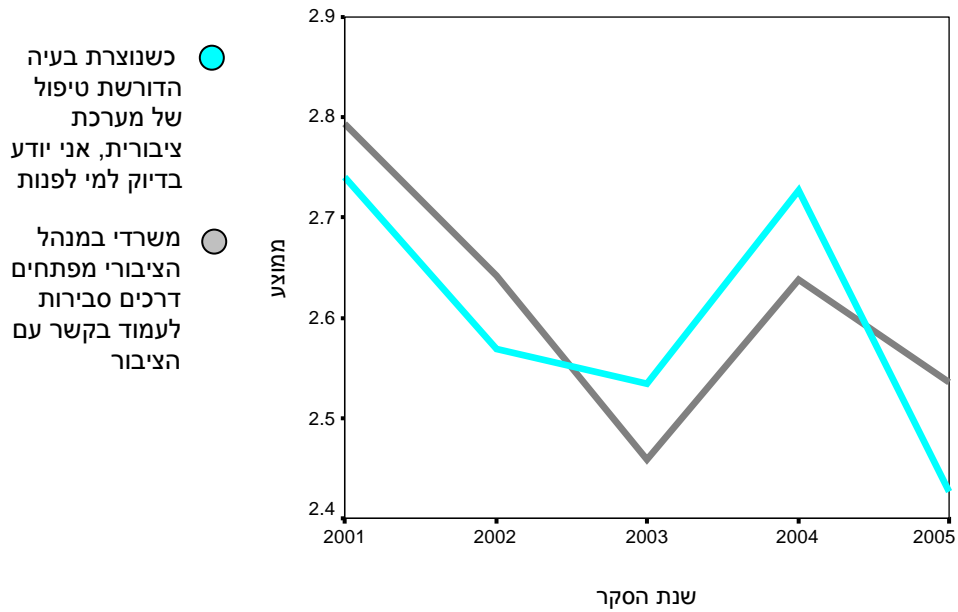




### 2.4.9 - נגישות, תקשורת, וקשר עם הציבור

תרשים 14 מציג את תחושות הציבור לגבי מידת נגישותו של המנהל הציבורי לאזרחיו. השנה חלה ירידה בתחושות האזרחים כי המנהל הציבורי נגיש ופועל לשימור הקשר עם הציבור (ממוצע 2.47 לעומת 2.67 אשתקד) תחושה תואמת את המגמה שנצפתה בין השנים 2002-2003 (2.49, 2.51, בהתאמה). ניתן לומר כי מידת הנגישות של המגזר הציבורי לאזרחיו נמוכה ואיננה מספקת, האזרחים חשים כי הנגישות למקבלי החלטות במנהל הציבורי והתקשורת עימם מוגבלת ולא נעשה מאמץ לפתח דרכים סבירות לעמוד בקשר עם הציבור.

תרשים 14 - נגישות וחסמי תקשורת



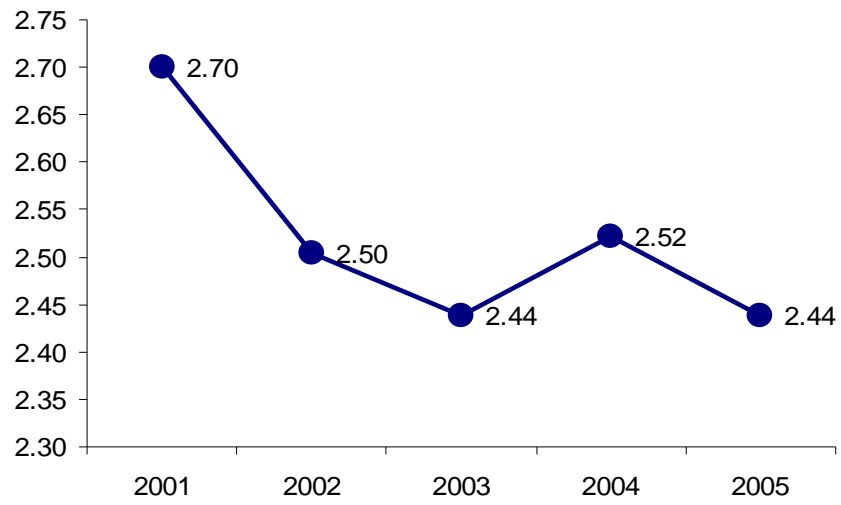
### **2.4.10 - מדד משולב להערכת המגזר הציבורי – PAPIS**

לראשונה אנו מחשבים ומציגים השנה את המדד המשולב להערכת ביצועי המגזר הציבורי בישראל (על פי עמדות הציבור). מדד זה יכונה PAPIS. (Public Administration – Performance Index in ISrael)

הממצאים לגבי הערכת הציבור את איכות וטיב ביצועי המגזר הציבורי מוצגים בתרשים מס' 15. מדד ביצועי המגזר הציבורי נבנה כאמור על בסיס הידע הקיים בספרות, והינו דומה למדדי הערכה נוספים הקיימים במדינות השונות (ACSI, ICCS-ISAC). מדד זה מורכב מארבע אלמנטים שונים: (א) הערכת **ביצועי המגזר הציבורי** מתבססת על שיקול של מדד שביעות רצון הציבור משירותי המגזר הציבורי, על גוונים, ומידת ההיענות לצרכי הציבור. שלושה מדדים נוספים מרכיבים את האיכות הנתפסת של המנהל הציבורי על ידי אזרחי המדינה: (ב) **איכות השירות**: נגישות המגזר הציבורי לאזרחיו, יוזמה וחדשנות, ותדמית המגזר הציבורי. (ג) **איכות הניהול**: הערכת איכות עובדי המגזר הציבורי והערכת איכות מנהליו. ו – (ד) **אפקטיביות המגזר הציבורי**: רמת האתיקה, המוסר והיושרה המגזר הציבורי, מידת השקיפות והאחריותיות בו והעדר פוליטיקה פנימית.

מן הממצאים ניתן לראות כי האזרחים מערכים את ביצועי המגזר הציבורי ואיכותם ברמה נמוכה (ממוצע של 2.44-2.70) וקיימת מגמת שחיקה בהערכת האזרחים את רמת ביצועי המגזר הציבורי ואיכותם; בעוד שבשנת 2001 הוערכה רמת ביצועי המגזר הציבורי בממוצע של 2.70 הרי שבשנת 2005 הערכה זו עומדת על ממוצע של 2.44. ניתן לומר כי אזרחי המדינה חשים כי רמת ביצועי המגזר הציבורי לקויה למדי.

### תרשים 15 – מדד משולב להערכת המגזר הציבורי



## **2.5- ניתוח מתאמים**

כמו בשלושת המחקרים מהשנים הקודמות בחנו גם השנה את עוצמת הזיקה (מתאמי  $r$  Pearson's) שבין כל עמדה שנכללה במחקר ובין העמדות האחרות, כמו גם בין העמדות וסדרת משתנים דמוגרפים. הממצאים מוצגים בלוחות 3 ו-4 להלן. כצפוי, מצאנו חיזוק משמעותי למגמות שעלו בממצאים שהצגנו בעבר. נעמוד להלן על טיבם של הבולטים שבממצאים:

1. **שביעות רצון משירותים ציבוריים:** מחקרים קודמים, כמו גם הנוכחי, מעידים כי שביעות רצון של הציבור קשורה לאיכות הנתפסת של המגזר הציבורי. בהתאם לכך, שביעות רצון של הציבור משירותים ציבוריים נמצאת בקשר חיובי עם כל המשתנים שנבדקו. מנהל ציבורי אמין, יעיל, ופתוח יותר שביצועיו ותדמיתו חיוביים יותר ישביע יותר את רצון האזרחים. בולטת במיוחד עוצמת הקשר שבין שביעות רצון הנחקרים משירותי המנהל הציבורי ומידת האמון שלהם במוסדותיו ועובדיו. ככל שעולה מידת שביעות הרצון של האזרח מהמנהל הציבורי כך גדלה מידת האמון שהוא רוחש למוסדותיו ( $r=.73; p<.01$ ) ולמשרתים בו ( $r=.66; p<.01$ ). עוצמת הקשרים שבין שביעות רצון ומשתני העמדות האחרים מתונה יותר אם כי מובהקת ביותר. שביעות רצון משירותים ציבוריים עולה לצד עליה בהערכה של מקבל השירות את איכות כוח האדם ( $r=.38; p<.01$ ), ההנהגה והניהול הציבוריים ( $r=.35; p<.01$ ); ולצד מידה גבוהה של שקיפות ואחריותיות ( $r=.34; p<.01$ ), היענות ותגובתיות ( $r=.30; p<.01$ ), אתיקה מוסר ויושרה ( $r=.34; p<.01$ ), יוזמה וחדשנות ( $r=.30; p<.01$ ), זיקה חברתית ( $r=.25; p<.01$ ), זיקה כלכלית מאוזנת ( $r=.14; p<.01$ ), נגישות, תקשורת וקשר עם אזרחים ( $r=.32; p<.01$ ), וכן כאשר תדמית המגזר הציבורי גבוהה יותר ( $r=.26; p<.01$ ). שביעות רצון גבוהה נמצאת בקשר חיובי גם עם אמון גבוה במעורבות אזרחית ( $r=.30; p<.01$ ). קשר בעוצמה נמוכה יחסית העיד כי שביעות רצון משירותים ציבוריים יורדת כאשר הנחקר מעריך שהמנהל הציבורי מושפע מרמה גבוהה של פוליטיקה פנימית ( $r=-.09; p<.01$ ).

2. **אמון במוסדות ובמשרתי ציבור:** אמון במוסדות המדינה מייצג את עקרון הדמוקרטיה, הצורך הלגיטימציה ודעת קהל חיובית משמש אבן יסוד לתמיכה

בממשל ובמוסדותיו. על כן, כמצופה, האמון שרוחש הציבור למוסדות ציבוריים ולעובדים בהם עולה יחד עם עליה בהערכת תדמית המגזר הציבורי, איכות כוח האדם וההנהגה בו, שקיפות ואחריותיות שהוא מגלה, היענות ותגובתיות סבירים, פעולות אתיות מוסריות וישרות, יוזמה וחדשנות, זיקה חברתית יותר, זיקה כלכלית מאוזנת, ונגישות ותקשורת משופרים. קשרים אלה חזקים למדי (נעים בין  $r=.40$  ל- $r=.30$ ) וברמת מובהקות גבוהה למדי ( $p<.01$ ) (למעט זיקה כלכלית  $p\leq 0.05$ ;  $r=.14$ - $r=.17$ ;

**3. פוליטיקה פנימית:** פוליטיקה פנימית במגזר הציבורי מבטאת את תפיסות הציבור לגבי חוסר הצדק וההוגנות הקיימים במנהל הציבורי. פוליטיקה פנימית נמצאת בקשרים שליליים ברמת מובהקות גבוהה למדי עם המשתנים שבדקנו. משמעות הדבר היא שאזרחים התופסים את המנהל הציבורי ומערכתיו כמאופיינים ברמה גבוהה של פוליטיזציה ובקבלת החלטות בלתי ענייניות גם נוטים להביע שביעות רצון נמוכה משירותיו, רוחשים אמון מועט למוסדותיו ולעובדים בו, ומביעים אמון נמוך במעורבות אזרחית. מנהל ציבורי אשר בו הפוליטיקה הפנימית דומיננטית מקרין חוסר הוגנות ונתפס בעיני הנחקרים כבעל תדמית ירודה, פחות אחראי ונענה לתביעות הציבור, פעולותיו פחות מוסריות, אתיות וישרות, קשור פחות ליוזמה וחדשנות, אינו מגלה רגישות גבוהה לבעיות חברתיות, והנגישות אליו מוגבלת. עוצמת הקשרים שהתגלתה בינונית עד נמוכה (נעים בין  $r=-.18$  ל- $r=-.39$ ) וברמת מובהקות גבוהה למדי ( $p<.01$ ).

4. קשרים מעניינים ומובהקים נמצאו בין: **אמון במעורבות אזרחית** ויתר משתני המחקר (מתאמים הנעים בין  $r=.58$  ל- $r=.30$ ;  $p<.01$ ); **הענות ותגובתיות** ויתר משתני המחקר (מתאמים הנעים בין  $r=.67$  ל- $r=.30$ ;  $p<.01$ ); **שקיפות ואחריותיות** (מתאמים הנעים בין  $r=.67$  ל- $r=.34$ ;  $p<.01$ ) וכן **אתיקה מוסר ויושרה** (מתאמים הנעים בין  $r=.63$  ל- $r=.34$ ;  $p<.01$ ).

5. **עמדות ומשתנים דמוגרפיים:** מספר משתנים דמוגרפיים התגלו כמשמעותיים בניתוחי המתאמים וראוי לציין את העיקריים שבהם. משיבים יהודים, משכילים ונשואים גילו שביעות רצון גבוהה יותר משירותים ציבוריים. נשואים ובעלי השכלה גילו אמון גבוה יותר במוסדות מנהליים ושלטוניים.

אזרחים בעלי השכלה גבוהה יותר הינם בעלי אמון רב יותר במעורבות אזרחית ובעלי תפיסות גבוהות יותר לגבי זיקה כלכלית מאוזנת של המגזר הציבורי. אזרחים ותיקים הביעו תחושות גבוהות יותר של פוליטיקה פנימית ורמת אתיקה נמוכה של הממסד בהשוואה לעולים חדשים. משתנים חסרי השפעה הם מין, גיל, ורמת הכנסה (ראה פירוט בלוח 4 שלהלן). ממצאים אלה תואמים במידה רבה למדי את ממצאי השנים הקודמות.

לוח 3: מתאמי *Pearson's r* עבור משתני המחקר (מובהקות  $\alpha$  Cronbach ב-2005)

משתנים	ממוצע	ס.תקן	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
1.שביעות רצון	2.90	.66	(.89)														
2. אמון במוסדות	2.72	.60	.73**	(.90)													
3. אמון במשרתי	2.87	.58	.66**	.81**	(.93)												
4. אמון במעורבות	2.14	.79	.30**	.40**	.39**	(.78)											
5. תדמית המגזר	2.52	.89	.26**	.33**	.30**	.41**	(.70)										
6. איכות כוח אדם	2.43	.94	.38**	.41**	.40**	.43**	.56**	(.82)									
7. איכות הנהגה	2.20	.89	.35**	.41**	.36**	.53**	.50**	.62**	(.83)								
8. שקיפות	2.41	.85	.34**	.39**	.41**	.58**	.47**	.61**	.63**	(.88)							
9.היענות ותגובתיות	2.11	.84	.30**	.39**	.41**	.57**	.48**	.59**	.57**	.67**	(.88)						
10. אתיקה, מוסר	2.44	.94	.34**	.42**	.43**	.47**	.39**	.57**	.42**	.49**	.56**	(.76)					
11. יוזמה וחדשנות	2.56	.87	.30**	.38**	.38**	.47**	.34**	.48**	.47**	.61**	.63**	.49**	(.68)				
12. פוליטיקה פנימית	3.69	1.08	-.09*	-.17**	-.13**	-.22**	-.18**	-.29**	-.29**	-.26**	-.26**	-.26**	-.18**	(.79)			
13. זיקה חברתית	2.21	1.07	.25**	.35**	.37**	.47**	.28**	.35**	.39**	.43**	.44**	.45**	.38**	-.20**	--		
14. זיקה עסקית/ כלכלית	3.03	1.21	.14**	.17**	.17**	.10*	N.S	.09*	N.S	.11*	N.S.	.12**	.11*	N.S.	N.S.	--	
15. נגישות, תקשורת וקשר עם אזרחים	2.47	.92	.32**	.38**	.40**	.56**	.40**	.49**	.45**	.54**	.58**	.52**	.50**	-.22**	.44**	.14**	(.72)

P<.05 \* P<.01 \*\* N = 482-494 N.S.=Not Significant

לוח 4: מתאמי *Pearson's r* עבור משתני המחקר וסדרת משתנים דמוגרפים-2005

משתנים	מין (גבר)	גיל	מצב משפחתי (נשוי)	שנים בארץ (בקרב מהגרים)	השכלה	הגדרה אתנית סובייקטיבית (אשכנזי)	דת (יהודי)	מידת דתיות (חילוני)	הכנסה	עובד מגזר ציבורי
1. שביעות רצון משירותים ציבוריים	.12**	N.S.	.16**	N.S.	.20**	.17**	.12**	N.S.	N.S.	N.S.
2. אמון במוסדות מנהליים ושלטוניים	N.S.	N.S.	.15**	N.S.	.15**	.13**	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.
3. אמון במשרתי ציבור	N.S.	N.S.	.10*	N.S.	.17**	.12**	N.S.	.11*	N.S.	N.S.
4. אמון במעורבות אזרחית	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	-.19**
5. תדמית המגזר הציבורי	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	-.09*	N.S.	-.23**
6. איכות כוח אדם ציבורי	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	-.25**
7. איכות הנהגה וניהול	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	-.10*	N.S.	-.24**
8. שקיפות ואחריותיות	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	-.26**
9. היענות ותגובתיות	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	-.10*	N.S.	-.18**
10. אתיקה, מוסר ויושרה	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	-.12**
11. יוזמה וחדשנות	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	-.11*	N.S.	-.14**
12. פוליטיקה פנימית	N.S.	-.09*	.10*	N.S.	.20*	.10*	N.S.	N.S.	N.S.	.17**
13. זיקה חברתית	N.S.	-.16**	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	-.11*
14. זיקה עסקית/ כלכלית	N.S.	N.S.	.12**	N.S.	.17**	.10*	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.
15. נגישות, תקשורת וקשר עם אזרחים	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.	-.18**

P<.05 \*      P<.01 \*\*      N = 482-494      N.S.=Not Significant



## סיכום

נייר עבודה זה הינו נדבך נוסף בניסיונו להתחקות לאורך זמן אחר עמדות הציבור ותפיסותיו ביחס להיבטים שונים בתפקודן של זרועות המנהל הציבורי בישראל. המגמה המשתקפת מהממצאים שנאספו מאז שנת 2001 ועד היום מגלה שינויי עמדות מעניינים. באופן כללי הציבור מוסיף להביע שביעות רצון נמוכה מהשירותים הציבוריים הניתנים לו על ידי המדינה וסוכנויות המשנה שלה. בולטת הירידה ברמת האמון שרוחש הציבור למוסדות הציבור ובעלי התפקידים בהם. יש להניח כי לתחושת חוסר האמון של הציבור במוסדות השלטון תורמת ההחמרה ברמת הפוליטיזציה במגזר הציבורי, המקדמת החלטות בלתי מקצועיות בעיני הציבור. הדבר תואם את עיקרי ממצאיו של מבקר המדינה אודות התפשטות התופעה של מינויים פוליטיים במשרדי ממשלה, כמו גם את כתבי האישום המוגשים נגד נבחרי ציבור מובילים. גם התחושה כי החלטות בעלי התפקידים מתחשבות בשיקולים כלכליים מבלי להתחשב באוכלוסיות החלשות, אין בה כדי להגדיל את מידת האמון של הציבור במשרתיו.

חשוב לציין שמהמגמות המאפיינות את יחסי הגומלין בין הסקטור הציבורי לאזרחים בישראל אין ייחודיות אלא מאפיינות במידה זו או אחרת דמוקרטיות מערביות רבות. ניתן אף לומר שטבעם המבני של יחסי הגומלין בין אזרחים לבין הסקטור הציבורי שמורכב מפוליטיקאים וביורוקרטים הינו כזה שעלול ליצור אמון ושביעות רצון נמוכים באופן מתמיד. יתר על כן, התנהלותו של הסקטור הציבורי מורכבת מאוד ובמקרים רבים אזרחים רואים את הדברים בצורה פשטנית למדי. לכך תורמים גם אמצעי התקשורת הפופולאריים שבעידן המודרני מחפשים אחר כותרות ולכן ממעטים לקיים דיונים מעמיקים ומורכבים בסוגיות השונות שעולות על הפרק. העובדה שדווקא אמצעי התקשורת הללו זוכים למידת אמון גבוהה בישראל יכולה להסביר במידה מסוימת את התפיסה הפשטנית של אזרחי ישראל. להלן נדגים כיצד הבעייתיות הזו משתקפת בממצאי הסקר ומכאן יועלה הצורך בדיון מורכב ומעמיק ביחסי הגומלין בין הציבור לסקטור הציבורי.

המחקר מלמד על קשר שלילי שקיים בעיני האזרחים בין פוליטיקה פנימית לבין כל המשתנים האחרים ומשמעות הדבר שפוליטיזציה של הסקטור הציבורי נתפסת כשלילית בכל הקשור למקצועיות, יוזמה וחדשנות, אתיות וישרות ורגישות

לבעיות חברתיות. אלא שמחקרים רבים מלמדים שהדיכטומיה הזו המציבה בצד אחד פוליטיזציה ובצד השני את משתני המקצועיות, המוסריות והרגישות אינה משוואה מדויקת. למעשה, בירוקרטיה שאינה מושפעת כלל מהיבטים פוליטיים לא מקדמת בהכרח ניהול תקין ומקצועי אלא דווקא אינטרסים ארגוניים של שימור והגברת כוח ולפיכך בזבוז רב של משאבים ציבוריים. מנגד, דווקא פוליטיזציה במינון סביר עשויה ליצור בירוקרטיה שתייצג באופן מהימן את האינטרסים של ציבור הבוחרים. נובע, אם כן, שהסוגיה מורכבת מאוד בעוד שהעיסוק הציבורי בה פשטני באופן יחסי. יתר על כן, באותה מידה שחוסר האמינות של פוליטיקאים נובע משמירה על אינטרסים צרים, ישנן עדויות לא מעטות לכך שגם בירוקרטים מונעים במקרים רבים על ידי אינטרסים כאלו. אלא שפוליטיקאים נתפסים פחות אמינים משום שמעשיהם גלויים הרבה יותר לעין הציבור. גם שאלת האחריות לתוצאות אינה פשוטה כלל ועיקר – הציבור נוטה לכוון את חיציו לפוליטיקאים אך האם לציבור עצמו ולבירוקרטים אין חלק נכבד בביצועים הירודים של הסקטור הציבורי (לדוגמה, על ידי מעורבות נמוכה בתהליכים פוליטיים ומנהליים ועל ידי חוסר מתן ביקורת אפקטיבית)?

סוגיה נוספת שראויה לדיון נוגעת לעניין השינויים המבניים במערכות מנהל ציבורי שעשויים להביא לשיפור המצב. בעקבות תהליך ירידת האמון בסקטור הציבורי במדינות רבות התפתחה מגמה של ניהול ציבורי חדש (New Public Management) שמשמעותו יישום שיטות ניהול הנהוגות בסקטור הפרטי גם בסקטור הציבורי. כחלק ממגמה זו, שבאה לידי ביטוי גם במחקרים רבים, נבחנות הדרכים להגביר את מעורבות האזרחים והעובדים בתהליכי קבלת החלטות בארגונים ציבוריים, מיושמים פתרונות של ביזור והפרטה ומודגשים פרמטרים של יעילות ורווחיות. אלא שתהליך מורכב מסוג זה דורש מעורבות חברתית רבה של הציבור כדי שיהיה מוכן לקחת חלק בקבלת החלטות, העדפה ציבורית לערכים של יעילות ורווחיות על פני שוויון במתן שירותים והטמעת גישת הניהול העסקי. ממצאי נייר העבודה הנוכחי מלמדים שהציבור הישראלי לא עיצב העדפות מסוג זה שישפרו את סיכויי ההצלחה של רפורמות ברוח הניהול הציבורי החדש. המתאמים שהוצגו מלמדים על העדפה חברתית להקצאת משאבים שיוונית על פני ניהול עסקי, על רמת מעורבות חברתית נמוכה ועל ראייה פשטנית יחסית של הקשר בין פוליטיקאים, ציבור

וביורוקרטים. לכך ישנן סיבות שונות שכפי הנראה קשורות לתרבות הפוליטית הישראלית ולשינויים החלים בה. תרבות זו איננה מתבססת על השתתפות פוליטית בערוצים דמוקרטיים קונבנציונאליים אלא על נתיבים "עוקפים" כמו פיתוח מנגנוני "חברה אזרחית" (Civic Society) ומגזר שלישי (Third Sector) חזקים. בכל מקרה, המשמעות היא שיש להתחשב בהעדפות הציבור הקיימות בבואנו לתכנן רפורמות בסקטור הציבורי. בהיעדר שקלול העדפות הציבור, רפורמות מבניות עשויות להיכשל לאור חוסר שיתוף פעולה של הציבור.

לסיכום, ראוי לציין כי המסמך הנוכחי הוא תיאורי בעיקר ואינו מתיימר לנתח לעומק את הסיבות לשינויים בהערכת הציבור את שירותי הממשל והמנהל. ניתוחים כאלה ניתן למצוא במאמרים אותם אנו מפרסמים לעיתים בספרות המקצועית בתחום המנהל הציבורי ומחקרי דעת קהל. מובן כי אנו מצפים שהנתונים המוצגים כאן באופן השוואתי אך גולמי יהוו חומר רקע לעבודות נוספות שיפותחו בתחום בעתיד ויעשירו את הידע אודות ביצועי המגזר הציבורי בישראל מזווית הראיה של ציבור האזרחים במדינה.

## מקורות

ACSI – American Customer Satisfaction Index (2005), <http://www.theacsi.org>

Adams, M. and Lennon, M.J. (1992). Canadians, too, fault their political institutions and Leaders. The Public Perspective, 3, 19.

Citrin, J., and Luks, S. (2001). Political trust revisited: Déjà vu all over again? In J.R. Hibbing, and E. Theiss-Morse (Eds.) What is it About Government that Americans Dislike? pp.9-28. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Hibbing, J.R., and Theiss-Morse, E. (2001). Process preferences and American politics: What the people want government to be. American Political Science Review, 95, 145-153.

Hibbing, J.R., and Theiss-Morse, E. (2002). Stealth Democracy: Americans' Beliefs About How Government Should Work. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

ICCS-ISAC - Institute for Citizen – Centered Service (2005), <http://www.iccs-isac.org>

Miller, A.H., and Listhoug, O., (1990). Political parties and confidence in government: A comparison of Norway, Sweden and the United States. British Journal of Political Science, 20, 357-386.

Mishler, W., and Rose, R. (1997). Trust, distrust and skepticism: Popular evaluation of civil and political institutions in post-communist societies. Journal of Politics, 59, 418-451.

Nye, J.S., Zelikow, P.D., and King, D.C. (Eds.) (1997). Why People Don't Trust Government. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Pharr, S.J. (1997). Public Trust and Democracy. In J.S. Nye, P.D. Zelikow, and D.C. King (Eds.). Why People Don't Trust Government. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Spears G., Seydegart K. & Schmidt F. (2003). Citizens First 3., Institute for citizen – centered service, Canada.

Spencer J. (1999), Customer Satisfaction: Survey measures satisfaction with federal services. The Wall Street Journal, 13, 2-7.

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.

Vigoda, E., (2003). New Public Management. In, Jack Rabin, Encyclopedia of Public Administration and Public Policy, pp. 812-816, NY: Marcel Dekker.

Vigoda, E., and Yuval, F., (2001-2004). The Performance of the Israeli Public Sector: A Citizens Survey and National Assessment. The School of Political Sciences and the Center for Public Management and Policy. Haifa; The University of Haifa. Working papers no. 1-4 (Hebrew).

Vigoda-Gadot, E., and Yuval, F., (2003a). Managerial quality, administrative performance, and trust in governance: Can we point to causality? Australian Journal of Public Administration, 62, 3, 12-25.

Vigoda-Gadot, E., and Yuval, F. (2003b). Managerial quality, administrative performance, and trust in governance revisited: A follow-up study of causality. International Journal of Public Sector Management, 16, 7, 502-522. (Best Paper Award for the year 2003).

Vigoda-Gadot, E., and Yuval, F. (2004). The state of bureaucracy: Public opinion about the performance of government agencies in Israel and the role of socioeconomic and demographic variables. International Journal of Public Opinion Research, 16, 1, 63-80.