

יושבת ראש הכנס: פרופ' קרנית פלוג | מנהלת הכנס: דפנה אבירם-ניצן

הקשר בין אפקטיביות המערכות הציבוריות לבין איכות החיים של התושבים

איתמר יקיר | ריטה גולשטיין-גלפרין | אופיר מוהבן

סדרת
השירות הציבורי

- טיוטה לדיון -



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

הג'וינט



כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה בצל המלחמה || 2024

דברי פתיחה

יוחנן פלסנר, נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

שלום לכם,

אני מברך אתכם על השתתפותכם בכנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה.

אירודאות גדולה ליוותה את חודשי ההכנה לכנס, והיא עדיין מלווה אותנו עד לרגעים אלו. אנו נפגשים בצל המלחמה. סביבנו משבר שהחל כאירוע ביטחוני, ובשל עוצמתו מקרין על כל תחומי החיים בישראל, ובפרט על הכלכלה ועל המדיניות הכלכלית והחברתית.

בעת משבר נבחנת מנהיגות. היא נבחנת ביכולת להתאים את מדיניותה בזריזות למציאות המשתנה, לפתח וליישם כלים להתמודדות מוצלחת ולהפוך, ככל הניתן, את המשבר להזדמנות. בכנס הזה הצבנו לעצמנו אתגר מורכב אך הכרחי: להיות חלק משמעותי מהמאמץ הזה. בפתח הכנס נדון בסדרי העדיפויות התקציביים החדשים שעל הממשלה להגדיר. נסתייע בניתוח שערך צוות בהובלת נגידת בנק ישראל לשעבר וסגנית הנשיא למחקר במכון, פרופ' קרנית פלוג, בנוגע לסדרי העדיפויות הנדרשים בתקציב המדינה לשנת 2024 ולשנים הבאות, ובניתוח עומק של תקציב הביטחון שערכו צוות חוקרים של המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג. ניתוח זה מספק התבוננות ארוכת טווח על נתיב ההתפתחות התקציבית במטרה לאפשר למנהיגים האמונים על כלכלת ישראל להשיב את היציבות הפיסקלית ולהעלות את רמת הוודאות והאמינות של המשק. הניתוח חיוני לא רק על מנת שנוכל לצלוח את המשבר הנוכחי, אלא גם כדי שנפעל ליצירת "כרית ביטחון" להתמודדות עם משברים עתידיים.

עוד שני נושאים קריטיים העומדים בליבת פעילותו של המכון בשנה האחרונה, שנוגעים אך הם להשלכות הכלכליות והחברתיות של המלחמה, הם שיקום השירות הציבורי וסוגיית גיוס החרדים והגברת השוויון בנשיאה בנטל השירות הצבאי. מתן מענה נכון וראוי לשניהם הכרחי על מנת לאפשר לישראל לבנות את החוסן הפנימי שלה ולהתמודד בהצלחה עם איומים חיצוניים. השירות הציבורי טובל כבר שנים ארוכות מחולשה ומאפקטיביות הולכת ופוחתת. ניסיונות שונים, שהתגברו בעת האחרונה, להתערב בתהליכי המינויים ובקבלת ההחלטות המקצועיות ולהחליש את הדרגים המקצועיים – הובילו לכך שברגע האמת השירות הציבורי כשל. החזרת היציבות לשירות הציבורי, חיזוק המקצועיות שלו והתוויית העקרונות המבניים והביצועיים הנכונים להתנהלותו, מתוך טיוב מקסימלי של השירות לאזרחים, הם מטרה ראשונה במעלה עבורנו במכון ותידון בהרחבה גם בכנס זה.

חוק הגיוס שעל הפרק – נושא שמעסיק אותי באופן אישי ואת המכון כבר שנים רבות ונמצא כעת על סף הכרעה משפטית ופרלמנטרית – חייב להעלות את ישראל על נתיב בחינה מחודשת של יחסי המדינה והחברה החרדית. עלינו להיות ערים לסיכונים שבקריסת מודל צבא העם וכן למשמעויות המשקיות המסוכנות בהמשך המגמה הקיימת, ואנו נקדיש לכך זמן.

נוסף על שתי סוגיות ליבה אלו, הכנס יעסוק גם בהשפעת המלחמה על שוק העבודה, בצד המגמות העולמיות המחייבות את ישראל להיערך אליהן, בפרט ההיערכות למשבר האקלים וכן השפעתה של הבינה המלאכותית על שוק העבודה.

הכנס נושא את שמו של אלי הורביץ ז"ל, מייסד חברת טבע ומראשי התעשייה בישראל. אלי היה יושב ראש הוועד המנהל של המכון ועמד שנים ארוכות בראש פורום קיסריה (שמו הקודם של הכנס). עבורנו זהו חיבור טבעי, ואנו מודים לדליה ולכל בני המשפחה על שהם מאפשרים את המשך קיומו של מפעל חשוב זה. תודות נתונות גם לקרן דוידסון על השותפות רבת השנים בבניית המרכז לממשל וכלכלה, לקרן סינגר על התמיכה המתמשכת בכנס, ולקרן טראמפ על המאמץ המשותף להכין את מערכת החינוך וההשכלה הגבוהה לקראת אתגרי העתיד של שוק העבודה. תודות גם לצוות החוקרים ועוזרי המחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה, ליושבת הראש של הכנס פרופ' קרנית פלוג, למנהלת הכנס גב' דפנה אבירם-ניצן, לשותפינו בצוותי העבודה ובכתיבת מחקרי הרקע לכנס וליתר חברי צוות המכון הישראלי לדמוקרטיה על פועלם הנמרץ למען הצלחת הכנס.

אנו תקווה שהתוצרים המחקריים שנציג בכנס השנה ישמשו בסיס לשיוויים מידיים, בצד היערכות ארוכת טווח, לכל ממשלה שתמצא לטפל בסוגיות השונות במטרה לייצב את החוסן הלאומי ולייצר סדר יום בהסכמה ציבורית רחבה. היושבים כאן סביב השולחן עודם מאמינים שזה אפשרי ופועלים להשגת המטרה הזאת. אני מודה לכם על השותפות.

בברכת כנס פורה ומוצלח,



יוחנן פלסנר

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה בצל המלחמה || 2024

הקדמה

"תִּגְנִי רַבִּי שְׂמֵעוֹן בֶּן יוֹחָאי, מִשָּׁל לְבָנֵי אָדָם שֶׁהָיוּ יוֹשְׁבֵין בְּסַפִּינָה נֹטֵל אֶחָד מֵהֶן מִקֹּדֶם וְהִתְחִיל קוֹדֵם תַּחֲתָיו, אָמְרוּ לוֹ חֲבָרָיו מַה אַתָּה יוֹשֵׁב וְעוֹשֶׂה, אָמַר לָהֶם מַה אֶכְפֵּת לָכֶם לֹא תַחֲתֵי אֲנִי קוֹדֵם, אָמְרוּ לוֹ שְׁהַמִּים עוֹלִין וּמְצִיפִין עָלֵינוּ אֶת הַסַּפִּינָה" (ויקרא רבה ד, 1)

משחר ההיסטוריה עסקו הוגים ומדינאים מכלל התרבויות בתפיסת החוזה בין המדינה לבין אזרחיה. מגילת העצמאות, ללא ספק סמל לערכי היסוד של המדינה, מונה מספר חובות שהמדינה מקבלת על עצמה. בין היתר מוזכרת החובה לנהוג לפי אמנת האומות המאוחדות, אשר מגדירה את חובת המדינה לפעול לשיפור רמת החיים של האזרחים ולטפל בבעיות כלכליות, חברתיות, בריאותיות ונוספות. ואכן, שירותים חברתיים רבים שהציבור בישראל נזקק להם, כגון שירותי בריאות, חינוך, רווחה ושירותים מוניציפליים, מסופקים על ידי גופים ציבוריים באופן בלעדי או עיקרי.

התוכנית "רפורמות בשירות הציבורי", שבמרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה, פועלת כבר שנים אחדות לטיוב עבודת הממשל – לקידום שירות ציבורי יעיל, מועיל, חכם, יחם ומקדם אמון ולשיפור האופן שבו ניתנים השירותים לאזרחי ישראל. המחקרים והסקירות נעשים בצוותי עבודה רב־מגזריים ושיתופי פעולה אסטרטגיים עם כלל זרועות הממשל.

השירות הציבורי הוא המנגנון שאמור ליישם את מדיניות הדרג הנבחר ולוודא שהאזרח בקצה יקבל את השירות המיטבי. ואכן, הספרות מצביעה על כך שלמנגנוני השירות הציבורי ומקצועיותו תרומה משמעותית לאפקטיביות הביצוע של מדיניות, לשיפור השירותים שהציבור מקבל, לצמצום השחיתות השלטונית, לקידום שוויון ההזדמנויות, להגברת אמון הציבור ולמערכ האיזונים והבלמים העומד בבסיס המשטר הדמוקרטי.

מושב זה בכנס אלי הורביץ במאי 2024 מתקיים בתקופה מורכבת. תקופה שבה החוזה בין המדינה לאזרחיה נמצא במשבר. מאורעות שבעה באוקטובר ואזלת היד של השירות הציבורי שהתגלתה בעקבות מלחמת חרבות ברזל הציבו מראה למציאות העגומה של משבר משילות. בעוד יש מנופים רבים ליצירת שינוי ולשיפור המשילות, עיקר השיח הציבורי בישראל מתמקד בהיבט הצר של המונח – אופן מינוי בכירים – במקום להתמקד בשאלה המהותית: **כיצד משפרים את אופן התפקוד של השירות הציבורי ומטייבים את אספקת השירותים לאזרח?**

המחקרים שיוצגו במושב אתגרי השירות הציבורי מבקשים למפות את האתגרים המערכתיים של השירות הציבורי ולהציע כיוונים ראשוניים לפתרונם. רבים מן המחקרים הם תולדה של עבודה מאומצת בצוותי עבודה בהובלה של המכון וכן של שיתופי פעולה עם ארגונים נוספים. להלן רשימה של חומרי הרקע למושב:

- **מבון המשילות: אתגרים מערכתיים של השירות הציבורי בישראל** (עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין, מעין זכרפלג), המפרט את עשרת האתגרים המרכזיים של המשילות בישראל. דוח המחקר נכתב בשיתוף פורום מנכ"לים לשעבר, המונה קרוב ל-40 מנכ"לים וראשי מערכות לשעבר ששירתו במגוון משרדי ממשלה בשני העשורים האחרונים
- **הקשר בין אפקטיביות המערכות הציבוריות לבין איכות החיים של תושבים** (ד"ר איתמר יקיר, עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין, אופיר מוהבן). המחקר, אשר נכתב בשיתוף ובמימון ג'וינט'אלכא, בוחן את השפעת האפקטיביות של המערכות על שירותים ורווחת האזרח.
- **יעילות השירותים הציבוריים בישראל: השוואה בינלאומית** (עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין, אופיר מוהבן, רועי קנת פורטל). סקירה שבוחנת את תפקודו של השירות הציבורי, טיב השירותים ושביעות הרצון של האזרחים מנגישות לשירותים חברתיים – בישראל בהשוואה למדינות ה-OECD.
- **יישום רפורמות בשירות הציבורי: שינוי מערכתי** (עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין, שחר ליבנה). מחקר מדיניות זה ממפה את כלל הרפורמות הקודמות בשירות הציבורי, בוחן יישום של שש רפורמות מרכזיות ובוחן את החסמים ליישום והטמעה.
- **מבנה חדש לממשלה: הצעה לעדכון הרכב המשרדים ותפקידי השרים** (תומר לוטן, ורד קונסטנטיני). מחקר מדיניות מקיף המבקש לסלול את הדרך המיטבית שבין דיוק ועדכון מבנה הממשלה הרצוי לבין היכולת לממש אותה הלכה למעשה בשדה הפוליטי.
- **מסמך עקרונות: קבלת החלטות ויחסי דרג נבחר ודרג מקצועי** (פרופ' יותם מרגלית, ד"ר אסף אילת, עו"ד עדנה הראל-פישר). מתווה תהליך היועצות המשלב באופן ראוי את עמדת הדרג המקצועי בעיצוב ההחלטות המיניסטריאליות.

- **מינוי הנציב או הנציבה הבאים** (ד"ר אסף שפירא, עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין). המסמך דן באופן מינוי הנציב הבא וכן במאפיינים של דמות הנציב/ה לצורך התמודדות עם אתגרי המאה ה־21 וטיוב עבודת השירות הציבורי ביום שאחרי. המסמך הוא פרי שיתוף פעולה של פורום ארגוני תשתית, קואליציה של ארגוני חברה אזרחית הפעילים בשדה של טיוב עבודת הממשל בישראל.

- **תשלום עבור תוצאות: איגום משאבים, סינכרון וגמישות לטובת שיקום וחוסן חברתי ביום שאחרי** (עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין, ירון נוידרפר). המסמך נכתב בשיתוף קבוצת Social Finance Israel כחלק מהקמת צוות עבודה למיפוי חסמים וגיבוש המלצות בתחום.

אנו מודות לכל חברי הצוותים והפורומים על הירתמותם ועל תרומתם להעשרת השיח ולהעמקת ההבנה של אתגרי השירות הציבורי וכיוונים לפעולה. המשבר העמוק אחרי שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל הפנו את הזרקור לכשלים ולאתגרים בשגרה ובחירום. אנחנו תקווה שזוהי גם הזדמנות לשינוי ובנייה מחדש באמצעות רפורמות מבניות ותפיסתיות שיחזקו את המקצועיות, העצמאות, האחריותיות והאפקטיביות של השירות הציבורי.



עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין
ראשת התוכנית
"רפורמות בשירות הציבורי"



דפנה אבירם ניצן
מנהלת הכנס ומנהלת המרכז
לממשל וכלכלה



הג'וינט



הקשר בין אפקטיביות המערכות הציבוריות לבין איכות החיים של התושבים

איתמר יקיר | ריטה גולשטיין-גלפרין | אופיר מוהבן

טיוטה לדיון

המחקר נכתב בשיתוף ובמימון ג'וינט-אלכא, אגף בג'וינט ישראל הפועל
להגברת היעילות והמועילות של המערכות הציבוריות בישראל

תוכן העניינים

5	תקציר
7	הקדמה
10	תשתית תיאורטית
22	מתודולוגיה
28	ממצאים
52	מקרה בוחן: רפורמות באסטוניה
56	סיכום
57	נספחים
61	רשימת המקורות

תקציר

בקרב רוב המדינות המפותחות רמת החיים של האזרחים תלויה בין השאר באספקתם של שירותים ציבוריים איכותיים, ואיכותם של אלו תלויה במידה רבה באיכותו של המגזר הציבורי. ואולם, רק מחקרים מעטים עסקו באישוש ובאפיון של קשרים אלה. מטרתו של מחקר זה היא לאפיין את הקשר בין אפקטיביות המגזר הציבורי לבין רווחת האזרחים בקרב 38 מדינות ה־OECD.

המחקר מבקש לבחון האם ועד כמה התפיסה כי קיים קשר בין התפקוד של המערכות הציבוריות לבין רמת השירותים ורווחת האזרחים אכן מתקיימת במציאות. המחקר מתבסס על ניתוח של מספר מדדים בינלאומיים המציעים מידע השוואתי לגבי כל אחת מהחוליות הנזכרות.

המחקר מעלה מספר ממצאים. ראשית, זיהינו מתאם חיובי בין איכות המערכות הציבוריות לבין איכות השירותים הציבוריים, וכן מתאם חיובי בין איכות השירותים הציבוריים לבין מדדים של רווחת האזרח. שנית, נמצא מתאם חיובי בין איכות המערכות לבין מדדי רווחת האזרח. ממצא זה אומנם צפוי מכיוון שממילא קיים מתאם בין צמדי החוליות של מערכות שירותים ושירותים־רווחת האזרח, אך הוא מחזק את ההשערה שאומנם קיים גם קשר ישיר בין איכות המערכות לבין רווחת האזרח; וכי עצם הטיפול באתגרים מערכתיים ושיפור יכולתן של המערכות הציבוריות יכול להוות מפתח לשיפור ברווחת האזרחים. שלישית, נמצא כי רווחת האזרח קשורה באופן חיובי לאיכות הרגולציה והבירוקרטיה במדינה ולנוהג של שיתוף ציבור. רביעית, מקרה הבוחן שניתחנו מלמד כי ההשפעה של שינויים בשירותים ציבוריים על חיי היום־יום של הציבור הינה הדרגתית וקיים פער זמנים בין תזמון הרפורמות לבין הזיהוי של השפעותיהן על רווחת האזרח. לבסוף, בולטת מן המחקר העובדה שבעוד שישראל מקבלת ציונים נמוכים יחסית במדדים של איכות המערכות והשירותים, היא מדורגת גבוה מן הצפוי (בהינתן ציוניה בשאר המדדים) בכל הנוגע לרווחת האזרח. ממצא זה מלמד שישנם כנראה מגוון גורמים נוספים שעשויים להשפיע על רווחת האזרח – בנוסף ומעבר לאיכות המערכות והשירותים.

אחת ממגבלות המחקר היא הכמות המוגבלת של המדינות עליהן מבוסס הניתוח (מדינות ה־OECD). נוסף על כך, יש לציין כי המחקר הוא בעיקרו תיאורי ומבוסס על אפיון קשרים מתאמיים, ואינו מתיימר לבודד קשר סיבתי בין הגורמים השונים. מבחינה זו מסקנות המחקר מהוות התחלה של דיון שיש טעם להרחיבו יותר, בנוגע לקשרים בין אופי ואיכות

המערכות הציבוריות לבין רמת החיים של אזרחי המדינה; ובנוגע למה שניתן לעשות על מנת לשפר את רמת המערכות ולהשפיע לחיוב באמצעותן על רמת החיים במדינה.

הקדמה

הזיקה בין מערכות ציבוריות איכותיות לבין רווחת האזרחים עשויה להיראות מובנת מאליה, והיא מגלמת את החוזה בין השלטון לבין האזרחים. המערכות של המגזר הציבורי אמורות על אספקת שירותים לאזרחים, ושירותים אלו בתורם חיוניים לעבור רמת החיים של האזרחים. ואולם, עד כמה זיקה זו מתקיימת למעשה? האומנם שינויים ברמת האפקטיביות של מערכות המגזר הציבורי צפויים להשפיע על רמת החיים של האזרחים? וכיצד רפורמות שהונהגו במוסדות ובמערכות הציבוריות השונות באות לידי ביטוי בטיב השירותים ובשביעות הרצון של אזרחים?

מחקר זה בוחן את הקשר בין איכות המערכות הציבוריות, רמת השירותים הממשלתיים, ורווחת האזרחים ואיכות חייהם, בהתבסס על מגוון מדדים בינלאומיים. אופי המחקר הוא תיאורי והוא בוחן דפוסים ומגמות כלליות בין מדינות ולאורך זמן. המחקר עוסק במדינות ה־OECD ואינו מתמקד בישראל בלבד, אך בעת הנוכחית הוא בעל חשיבות יותר מתמיד, לאור העובדה שיעילות השירותים הציבוריים נמצאת בירידה וכך גם שביעות הרצון של האזרחים מהשירותים שהממשלה מספקת (גולשטיין־גלפרין, מוהבן וקנת פורטל, 2024).

במסגרת המחקר עשינו שימוש במספר מסדי נתונים ומדדים בינלאומיים ברמות אגרגציה שונות, מרמת המדד השלם דרך רמת הפרקים והתחומים ועד רמת האינדיקטורים הבודדים. את 81 האינדיקטורים שסינו שייכנו לאחת משלוש החוליות: מערכות, שירותים ורווחת האזרח, ולמספר אשכולות נושאיים. על בסיס נתונים אלה, ביצענו ניתוח של קשרים מתאמיים בין החוליות והאשכולות, על מנת לאתר את הגורמים והמרכיבים הקשורים בצורה החזקה והעקבית ביותר לרווחת האזרחים. השלמנו את הניתוח באמצעות סקירה של מספר מקרי בוחן ממדינות אחרות, שאחד מהם מופיע בגרסה הנוכחית של המחקר.

שאלות המחקר והשערות

במוקד המחקר עומדות אפוא שאלות המחקר הבאות:

1. האם יש באיכות המערכות הציבוריות ורמת השירותים הממשלתיים כדי להשפיע על רווחת האזרחים ועל איכות חייהם? בצורה אחרת ניתן לשאול: האם שינוי ושדרוג של

* תודתנו נחונה להערות החשובות של הנהלת אלכא, ובמיוחד לדניאל בן הרוש, עדיאל שפירא וגיא אברוצקי, על המשוב המקצועי שסיפקו לנו לאורך הדרך.

המערכות הציבוריות צפויים לבוא לידי ביטוי בשינוי ברווחת האוכלוסייה ולבוא לידי ביטוי ממשני, ניכר ובריהבחנה ברמת החיים בקרב האוכלוסייה?
 2. אם אכן יש ברמת המערכות ובינוי שלהן כדי להועיל לאזרחים, מהם התחומים, סוגי המערכות ומאפייניהן שקשורים במידה הרבה ביותר לכך?

שאלות אלו נראות מובנות מאליהן. לכאורה, המערכות הציבוריות ואיכות השירותים הציבוריים קשורים באופן ישיר ומפורש לרמת החיים של האזרחים במדינה. ואולם, קיימות מספר סיבות שלאורן ניתן להטיל ספק בקיומו של קשר מסוג זה, ובפרט ביכולת לתעדן. ניתן לפרוט השערות וספקות אלו באופן הבא.

הציפייה למצוא קשר שיטתי בין רמת המערכות לטיב השירותים נובעת בין השאר מן העובדה שניתן למצוא קשר דומה במגזר הפרטי. נוסף לכך, אספקת שירותים ציבוריים (איכותיים) מצויה בליבת האחריות של הגופים הציבוריים, הממשלתיים והלא־ממשלתיים, והיא מהווה לכן את המבחן שבפניו ניצב הדרג הפוליטי והדרג המקצועי. מנגד, ברבים מהתחומים שתחת אחריותו של המגזר הציבורי קיים קושי מובנה למדוד את התפוקות. נוסף לכך, שלא כמו במגזר הפרטי שפעילותו מכוונת להשאת רווחים, המגזר הציבורי סובל מבעיית תמריצים: גובה השכר ושורת הרווח אינם קשורים במישורין לרמת הביצועים של הארגון.

הציפייה למצוא קשר שיטתי בין טיב השירותים הציבוריים לבין רווחת האזרח מקורה בין השאר בכך שהיקף ההוצאה והפעילות הממשלתית בתחומי השירותים הציבוריים הן בדרך כלל אדירות, וקשה לשער שהיקף פעילות והיקף הוצאה שכאלה לא יבואו לידי ביטוי מעשי בתחומים אלו שהם בעלי חשיבות רבה לרווחתם של האזרחים. במילים אחרות: סביר לשער שמדינה שתשפר את היקף ההוצאה על שירות ציבורי מסוים או תשפר את איכותו באופן אחר, תביא על ידי כך לשיפור ברווחת האזרחים, בתחום זה ואולי גם באופן כללי. מנגד, רווחת האזרח תלויה בגורמים נוספים מעבר לשירותים הציבוריים, כמו אקלים, תרבות, משפחתיות וקהליתיות. מכאן, שאת הקשר הנזכר ניתן לבדוד רק כשהוא נבחן על פני זמן – על מנת לנטרל או להחליש את השפעתם או חשיבותם של גורמים אלו, ובלבד שהם אומנם קבועים בטווח הזמן הרלוונטי לניתוח (כלומר, בתנאי שהתרבות עצמה, למשל, אינה משתנה לאורך תקופת הניתוח). קיימות מגבלות נוספות, מתודולוגיות בסוגן, המקשות על תיעוד קשר שכזה (בדומה לקשר שתואר לעיל בין מערכות לשירותים). כך למשל, הכמות המוגבלת של מדינות מפותחות שעבורן קיימים נתונים עקביים באותם התחומים; העובדה שחלק ממדדי הרווחה הסובייקטיביים תלויים בבולטות של התחום

הנדון מבחינת האזרחים ובהבנתם אותו (ראו להלן); וההנחה שדרוש פער זמנים מסוים עד ששינוי שנוצר ברמת השירותים ייתרגם לשינוי ברווחה. נוסף על כך, ככל שמדובר במושג רווחה כללי ורחב יותר (למשל: wellbeing) נשאלת השאלה מהי החשיבות היחסית ולכן גם מהו המשקל שיש לייחס לכל תחום (למשל: השכלה, בריאות) ביצירת מדד הרווחה של האוכלוסייה.

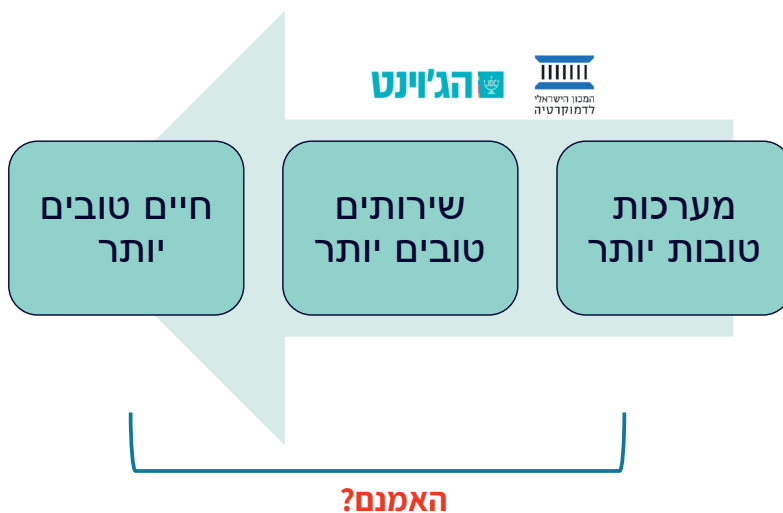
ולבסוף, הציפייה למצוא קשר שיטתי בין רמת המערכות לרווחת האזרח טמונה בהנחה שמתקיים שרשור או תרגום מחוליה אחת לאחרת, שבמסגרתו טיב המערכות משפיע על איכות השירותים, ואיכות השירותים משפיעה על רווחת האוכלוסייה. מנגד, ככל שגדל המרחק בין הסיבה לתוצאה נחלשת האפשרות לסמן רצף ברור בין רמת המערכות לבין רווחת האזרחים.

תשתית תיאורטית

שאלת אפקטיביות השירות הציבורי וההשפעה על רווחת האזרח הינה שאלה מורכבת, ולאורך השנים היקף המחקרים האמפיריים העוסקים בשאלות אלו הוא מצומצם יחסית: רבים מן המחקרים בתחום מוגבלים לאזור גאוגרפי מסוים, לתחום פעילות או לשירות מוגדר היטב. לעומת זאת, במחקר זה אנחנו מבקשים כאמור להתבונן בשרשרת כולה, הכוללת שלוש חוליות: אפקטיביות המערכות, איכות השירותים, ורווחת האזרח (ראו תרשים 1); ולעשות כן ברמת אגרגציה גבוהה המתייחסת לנתוני מקרו על מדינות ה-OECD.

תרשים 1: המוטיבציה לחקר השפעת איכות המערכות על רווחת האזרחים

מוטיבציה



הגדרת החוליות: מערכות, שירותים ורווחת האזרח

לטובת מחקר זה הגדרנו את שלוש החוליות המופיעות בתרשים 1 באופן הבא:

• מערכות – {הגופים, המנגנונים, הנהלים, התהליכים, המבנים, ושיטות העבודה במגזר הציבורי}

חוליית "המערכות" כוללת את מגוון הגופים המנגנונים, הנהלים, התהליכים, המבנים ושיטות העבודה המרכיבים את המגזר הציבורי. "המגזר הציבורי" כולל את ארבעת המרכיבים הבאים: (א) שירות המדינה, ובו משרדי הממשלה ויחידות הסמך; (ב) ארגוני ממשלה, בהם רשויות סטטוטוריות וחברות ממשלתיות; (ג) ארגוני מנהל ציבורי לא-ממשלתי (ובהם בית הנשיא, מבקר המדינה, בנק ישראל); (ד) שלטון מקומי (רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים) (גלינור, 2007). המחקר מתייחס למגזר הציבורי במובנו הרחב, שכולל רמות ממשל שונות.

מערכות המגזר הציבורי כוללות את התשומות (למשל, הון אנושי ותקציב), את הפעולות והמנגנונים (תקצוב, תכנון אסטרטגי, רכש ומכרזים) וכן תפוקות (פיתוח תוכניות, עיצוב מדיניות, יצירת שירותים לאזרחים). ההון האנושי מהווה מפתח עיקרי בפעילות המגזר הציבורי, וככזה הוא גם מכנה משותף חשוב כאשר נבחן באופן השוואתי תפקוד המגזר הציבורי במדינות שונות (Berman et al., 2021). בנוסף, ההון האנושי – כלומר דרגי המקצועי השונים הם המפתח להובלה ועיצוב של תהליכי הליבה במגזר הציבורי, כמו תקצוב ותכנון אסטרטגי לטווח ארוך, שהם חיוניים לקביעת סדרי עדיפויות ויעדים לאומיים, ליכולת להעריך את הסיכונים השונים (Joyce, 2015) ולתת מענה הולם לצורכי האזרחים (Lee et al., 2020).

• שירותים – {השירותים שמספקת המדינה לאזרח, והממשקים בין המדינה לאזרחים}

הגדרה שימושית ל"שירותים ציבוריים" היא שמדובר בשירותים שאספקתם מצויה בדרך כלל תחת אחריותו של השלטון (ממשלה או שלטון מקומי), הגם שהם יכולים להיות מסופקים באמצעות גופים פרטיים (McDonald, 2022). השירותים הציבוריים כוללים תחומים שונים, ובכלל זה שירותים חברתיים (כמו חינוך, רווחה), שירותים כלכליים (שילוב בשוק העבודה או תמיכה בעסקים), שירותי תשתיות (תחבורה או אנרגיה), שירותי בטחון (פנים וחוץ) ושירותים כלליים (התאזרחות, רישיון ועוד).

אספקת השירותים הציבוריים על ידי מדינות התרחבה מאוד לאחר מלחמת העולם השנייה. אדריכלי מדינת הרווחה האירופית בשנים שלאחר המלחמה הניחו שמומחים מטעם הממשלה יארגנו שירותים לאזרחים, באופן שינוהל בעיקר ברמה הלאומית וכולם יתרמו וירוויחו מהמערכת הציבורית. כפי שכתב דאגלס ג'יי, לימים שר מפלגת הלייבור שלאחר המלחמה "במקרה של תזונה ובריאות, בדיוק כמו במקרה של חינוך, הג'נטלמן בוויטהול (Whitehall – אזור מושבם של משרדי הממשלה הבריטיים) באמת יודע טוב יותר מה טוב לאנשים מאשר האנשים יודעים להגדיר בעצמם". בשנים שלאחר המלחמה רווחה ההנחה שהציבור הרחב יתמוך במדיניות של מיסוי פרוגרסיבי ולפיכך גם יצביע למפלגות שתמכו במדינת רווחה צומחת (Stoker, Kippin & Griffiths, 2013). כיום, בעשור השלישי של המאה ה-21, האזרחים הם שחקנים פעילים יותר, ובמדינות לא־מעטות הם גם נתפסים ככאלה על ידי השלטונות; כמי שמציבים דרישות כלפי הדרגים הפוליטיים וכלפי הדרגים המקצועיים במגזר הציבורי, ואינם מוכנים שיתייחסו אליהם כאל מקבלי שירותים פסיביים (Taylor-Gooby, 2004; Griffiths et al, 2009). על אף השינויים הללו, ועל אף כניסתן של נורמות של הפרטה, רכש חברתי ופיתוח משותף (Co-Creation) של שירותים ציבוריים (Brandsen et al., 2018), השירותים הציבוריים היו ונשארו נקודת מפגש מרכזית בין המדינה לבין האזרחים.

• רווחת האזרח – (או: רמת החיים של האזרחים)

גישה מרכזית בספרות המקרו־כלכלית מציבה את התוצר לנפש כמדד העיקרי לרווחת האוכלוסייה. עם זאת, בעשורים האחרונים ניכרת הרחבה של סדרת המרכיבים המשמשים כמדדים לרווחה או כגורמים שבהם היא תלויה (Diener & Seligman, 2004; OECD, 2006;). בין השאר מעמיקה ההכרה בכך שה"חיים הטובים" אינם תלויים אך ורק בתוצאות כלכליות, וודאי שלא בתוצאות כספיות בלבד, אלא באוסף מגוון ומסובך יותר של רכיבים.

לפיכך, במונח "רווחת האזרח" התייחסנו לאופנים השונים שבהם נמדדת איכות החיים של אוכלוסיית האזרחים במדינה. הערכת רמת החיים של יחידים יכולה להיעשות בדרכים שונות, חלקן מבוססות על מדדים אובייקטיביים, כמו תוצר לנפש או תוחלת חיים, וחלקן על מדדים סובייקטיביים, כמו מדדי אושר ושביעות רצון. נוסף על כך, ניתן להביא בחשבון מדידה המבוססת על שילוב בין כמה סוגי מדדים, וסוגיה זו נדונה בהרחבה ר' להלן. לעניין ההגדרות, החשוב הוא שמדובר במגוון הדרכים למדוד את התוצאות של פעילות המערכות והשירותים ו"מה שיוצא לאזרחים מזה" – כלומר, מן השירותים הציבוריים, ודבר זה יכול להיבחן במונחי רווחה, תועלת, אושר וכיוצא בדרכים אלו.

אופני המדידה של כל חוליה (מערכות, שירותים, רווחת האזרח) והזיקה בין החוליות

ממה מורכבת "רווחת האזרח" וכיצד ניתן למדוד אותה?

רווחת האזרח מזוהה לעתים עם "רמת חיים", או עם "איכות חיים", אם כי החפיפה בין מושגים אלה היא חלקית בלבד. להלן נסקור את המגמות בחקר רמת החיים, ונצביע על המגבלות הטמונות במדדים מסוימים כמו תוצר נפיש לצורך הערכה של רווחת האזרח, ועל הצורך להתייחס למשתנים נוספים.

רמת חיים

השאיפה למדוד להעריך ולהשוות את רמת החיים במדינות ובאזורים שונים על פני זמן רווחת בקרב חוקרים ומעצבי מדיניות לאורך המאה העשרים והמאה העשרים ואחת.¹ קיימות לפחות שלוש מוטיבציות מובחנות העומדות מאחורי הרצון להעריך ולמדוד את רמת החיים של אזרחי המדינה:

מוטיבציה אחת היא המוטיבציה של חוקרי מקרו־כלכלה, החפצים ללמוד ולאפיין את מקורות הצמיחה הכלכלית, את הסיבות להבדלים ברמת החיים של מדינות על פני זמן, ובתוך כך גם להצביע על התנאים לעיצוב מדיניות כלכלית טובה, שיש בה כדי להבטיח שימור והגדלה של רמת החיים במדינתם או במדינות אחרות.

מוטיבציה שנייה היא זו של השלטונות – פוליטיקאים ופקידים מקצועיים – החפצים לדעת האם המדיניות שבה נקטו הייתה "המדיניות הנכונה", כלומר, המדיניות האפקטיבית ביותר, החסכונית ביותר, או כזו שיש בה כדי לתת מענה למספר הרב ביותר של בעיות בטווח הזמן הנראה לעין. אנשי הדרג הפוליטי עסוקים בין השאר בשאלה האם הם יכולים להציג בפני בוחריהם הישגים מוכחים, והאם עלה בידם להביא להישגים טובים יותר מאלו של מתחריהם, באותה מדינה, או בהשוואה למנהיגים של מדינות אחרות. אנשי הדרג המקצועי, מעוניינים לדעת האם המדיניות שהמליצו עליה או זו שנדרשו להוציאה אל הפועל הייתה

1 עצם ההשוואה של רמת-החיים, לצד עיסוק בסגנון החיים של חברות שונות, רווחו כבר בעת העתיקה (למשל בהשוואות שעשו ההיסטוריונים היווניים בין האימפריה הפרסית לבין ערי המדינה היווניות).

הטובה בהשוואה לחלופות, והאמצעים שבהם היו רוצים גם להשתכנע שהמדיניות אומנם הובילה באופן סיבתי לתוצאות שנטען כי היא קשורה בהן; ונוסף לכך גם לחשב או להעריך את התועלת שמהלכים אלו הביאו לחברה בהשוואה לתרחישים חלופיים, מציאותיים או היפותטיים.

ולבסוף, קיים גם סוג שלישי של מוטיבציה, הרווח בקרב האזרחים עצמם. בחברות דמוקרטיות חופשיות האזרחים מפתחים כלפי ההנהגה ציפיות ודרישות; והם גם שואפים להציב כלפי ההנהגה איום ממשי לפיו הם עשויים להחליף אותה, באמצעות בחירות, בהנהגה אחרת. כלומר, האזרחים עצמם, ארגוני החברה האזרחית, התקשורת המסורתית והחדשה, וגורמי מחקר ואקדמיה, מבקשים לדעת האם עלה בידה של הנהגת המדינה להוביל מדיניות מושכלת, טובה ואחראית המביאה בחשבון את צורכי הטווח הקצר וכוללת היערכות כלפי אתגרי הטווח הארוך. לפיכך, גם גורמים אלו חפצים לדעת האם השלטון עשה את הכרעות המדיניות הנכונות, וכיצד נראים ביצועי השלטון בהשוואה לביצועיהם של שלטונות קודמים באותה המדינה, ובהשוואה לשלטונות מקבילים במדינות אחרות.

לאורך כמה עשורים המוטיבציות הללו להערכת רמת החיים קיבלו מענה באמצעות מדידת התוצר והתוצר לנפש של מדינות. ואולם, השימוש בתוצר לנפש כאמת מידה לרמת חיים – הגם שהוא עדיין מרכזי ומקובל מאוד בדוחות של ארגונים בינלאומיים ובמחקר המקרו-כלכלי – אינו נטול בעיות. חלק מן הבעיות הללו הן בעיות שגם הקהילה המקצועית עסוקה בזיהוין ובניסיון להקהות את השפעתן. למשל, כיצד יש לתת ביטוי במדידת התוצר לשינויים טכנולוגיים המביאים לכך שמוצר או שירות נעשים איכותיים יותר אך שמחיריהם ועלות הייצור שלהם נותרו בעינם? כיצד יש לפצות על פערי ההשוואתיות בין מדינות מפותחות למדינות מתפתחות, הנובעים בין היתר ממשקלו של ייצור ביתי, כלומר, עבודה המשפרת את רווחתם של האזרחים אך אינה נמדדת במישרין באמצעות כסף. אלו רק שתי דוגמאות מתוך סדרה ארוכה למדי של ספקות ואתגרים מתודולוגיים.

גם כאשר אופן מדידת התוצר, על מגבלותיה, מצוי בהסכמה, אובייקט זה – כלומר התוצר – לוקה בכך שהוא נתון מופשט ואגרטיבי ובשל כך אינו נגיש לגמרי לציבורים רחבים, ובכללם דרגים שלטוניים. ואולם קיימת בעיה נוספת בהישענות על התוצר כמדד לרווחת חיים – נוסף לבעיות מדידה ולהיותו מדד אבסטרקטי – והיא טמונה בכך שאיכות החיים (או: הרווחה) של האזרחים מושפעת ממרכיבים נוספים לאיחומריים שקשה לבטאם במונחים כספיים, או אפילו במונחים כמותיים כלשהם, כמו נורמות, קודים תרבותיים, וקשרים חברתיים.

אם לא די בכך, הרי שישנה סיבה נוספת לכך שתוצר לנפש אינו מדד מספק לרווחה (לאושר או תועלת). הסיבה לכך היא שעושר חומרי לא מיתרגם בהכרח לרווחה ולאושר, שכן שעלייה בהכנסה – בקרב יחידים או בקרב מדינות – מובילה גם להגבהת הנורמות והציפיות, תופעה המכונה "פרדוקס איסטרלין" (Easterlin, 1974). בצורה זו, יחידים במדינות עשירות יותר לא בהכרח יחשו מאושרים יותר או ידווחו על רמת אושר גבוהה יותר.² ואכן, מספר מחקרים מצאו קשר חלש בלבד בין צמיחה לבין גידול ברווחה הסובייקטיבית של אזרחים במדינות מתפתחות. יש שהציעו שהדבר נובע מכך שלגידול בהכנסה – לפחות בשלבים המוקדמים של שיפור רמת החיים – מתלוות השפעות שליליות שעשויות לפגוע באיכות החיים, כמו התגברות זיהום אוויר עם הגידול בתיעוש ובתחבורה (Kenny, 2005). הסבר נוסף למקרים שבהם גידול בהכנסה התרחש במקביל לירידה ברמה הממוצעת של האושר הוא שינוי לרעה בגורמים אחרים שבהם בין השאר תלוי אושרם של בני אדם, כמו אמון בין אנשים ואיכות הקשרים החברתיים (Bartolini et al., 2013; Helliwell & Putnam, 2004).

רווחת האזרח, אושר, שלומות ושביעות רצון

על רקע זה נעשו במהלך העשורים האחרונים ניסיונות להעריך את רווחת האזרחים על בסיס מרכיבים אחרים, נוסף לתוצר או במקומו, ובכללם, בין היתר: אושר (happiness), שלומות (wellbeing) ושביעות רצון מהחיים (life satisfaction).³ בספרות הנרחבת למדי, אך צעירה יחסית, החלוקה בין מושגים אלו אינה תמיד עקבית לגמרי. כך למשל, אושר ושלומות עשויים להיות מונגדים זה לזה במקום אחד, ובמקום אחר אושר יכול להיות מוצג כמרכיב של שלומות. כך או אחרת, הרשימה המלאה של חלופות למדידת הרווחה ארוכה יותר, והאובייקטים השונים נבדלים זה מזה במספר היבטים ובהתחשב במספר חלוקות.⁴

2 הדברים אמורים בעיקר לגבי ההבדלים שבין מדינות מפותחות. כלומר, במה שנוגע להבדלים בין מדינות מתפתחות למפותחות פערי הכנסה ניכרים אומנם מיתרגמים להבדלים משמעותיים מאוד ברווחה של יחידים כמו נגישות למים זורמים ותמותת תינוקות.

3 אחד מן המאמצים החשובים בהקשר זה מצוי בדוחות שחיברו (Stiglitz, Sen & Fitoussi, 2009), תחת המנדט שקיבלו מממשלה צרפת. השלושה עמדו בראש ועדה שהייתה אמונה על "המדידה של ביצועים כלכליים והתקדמות חברתית" The Measurement of Economic Performance and Social Progress

4 חשוב לציין גם כי לא בכל המקרים והמקורות נשמרת ההפרדה המוקפדת בין המושגים.

בין שאר החלוקות הרלוונטיות ראוי להזכיר שתי חלוקות בעלות חשיבות. החלוקה הראשונה היא החלוקה בין מדדים שבבסיסם תפיסה הדונית (hedonic), כלומר, מדדים מוטי הנאה או נוחות, לבין מדדים מבוססי תפיסה אֶדָמונית (eudemonic), כלומר, מדדים מוטי מימוש, הגשמה ומשמעות. חשיבותה של חלוקה זו אינה רק ביסודותיה הפילוסופיים (למשל: מהם החיים הטובים?), אלא גם בהקשרה האמפירי: מה בני אדם רוצים? ומי מבין שני סוגי המדדים משקף בצורה טובה יותר את איכות החיים, ואת מהותם של החיים הטובים – לפחות ככל שהשאלה נשאלת מנקודת־מבטם של נבחר־ציבור או פקיד מקצועי.

החלוקה השנייה היא חלוקה בין מדדים אובייקטיביים, כלומר, מדדים המבוססים על מאפיינים של חיי הפרט שאינם תלויים בהבנתו ובהערכתו את מצבו (כמו: משקל, עודף משקל, רמת הכנסה, צפיפות דיוור, תוחלת חיים) לבין מדדים סובייקטיביים, שבמרכזם דיווח של הפרט על תפיסה או הערכה שלו את המציאות (כמו: מידת ההסכמה עם תיאור המציאות, מידת שביעות הרצון ממצב עניינים מסוים וכך הלאה). חסרונם של מדדים אובייקטיביים טמון בין השאר בכך שעל מנת לעשות בהם שימוש הכרחי לאמץ תיאוריה, מודל או למצער סדרה של הנחות המתארות את הקשר בין אותו מדד לבין הרווחה הכללית המוערכת לאורו (למשל, החשיבות של המצב הבריאותי לרווחתו הכללית של הפרט). אימוץ הנחות שכאלה מגביל את האפשרות להבחין בין הדרכים שבהן יחידים שונים מתרגמים רמה זהה לכאורה של מצב בריאותי מתועד לרווחה אישית שונה. זוהי בדיוק הנקודה שבה טמון גם יתרונם של המדדים האובייקטיביים. כיוון שהם, כשלעצמם, אינם ניתנים לפרשנות, ניתן למדוד אותם על פני זמן ומקום בצורה אחידה ולייחס להם משמעות דומה ובאופן עקבי למדי. למדדים סובייקטיביים יתרונות וחסרונות המהווים מעין תמונה מראה מבחינה זו. אומנם גם מדדים סובייקטיביים צריכים להיות מבוססי תיאוריה, ואולם הזיקה שלהם אל האובייקט הסופי הנבחן (תועלת, אושר, רווחה) היא ישירה יותר (למשל: "עד כמה את שבעת רצון מחייך"). מנגד, המשמעות שפרטים מייחסים לפער בין שבין "מסכים" לבין "מסכים מאוד" עשויה להשתנות בין מדינה למדינה, וגם בתוך אותה מדינה לאורך זמן. מגבלה זו – ועוד מגבלות לא־מעטות מסוג זה – מספקות הצדקה להתבסס על שילוב בין מדדים סובייקטיביים לבין מדדים אובייקטיביים.⁵

5 ניתן להביא בחשבון צירופים שונים הנוצרים לאור החלוקה הראשונה והשנייה; וקיימים מדדים שונים שעשויים לשרת במקביל את התפיסות השונות. כך למשל, הסיבה למדוד את רמת ההשכלה של פרטים קשורה בתפיסה אֶדָמונית, מתוך הנחה שהשכלה מהווה תנאי למימוש עצמי ולחיים של משמעות – גם אם אנשים נבדלים זה מזה ביכולתם לממש אותה רמה של השכלה. משום־כך, זהו גם

מדוע למדוד וכיצד ניתן למדוד את רווחת האזרחים ואת שביעות רצונם משירותים ציבוריים?

הטמעתה של פרדיגמת הניהול הציבורי החדש – NPM – New Public Management במהלך שנות השמונים והתשעים של המאה ה־20, בישרה את העניין הגובר של ממשלות במיפוי ומדידה של אפקטיביות ההוצאה הציבורית (Cohen, 2016; Pollitt & Bouckaert, 2011). שינוי זה היה כרוך במדידה של תשומות (למשל, מספר אנשי צוות רפואי) ותפוקות (למשל, מספר החולים שטופלו), ובניסיון לתעד את הקשר בין השתיים. אגב כך הועבר באופן הדרגתי מרכז תשומת הלב של השירות הציבורי מתהליכיו הפנימיים לעבר האזרחים־לקוחות, ציפיותיהם מהמגזר הציבורי ומידת האמון שהם רוכשים כלפי המערכות הציבוריות ושביעות הרצון שלהם מהן.

אמון מהווה מרכיב חשוב בהערכה של רווחת האזרח, או שהוא מהווה לכל הפחות, מדד שיכול להתנות או לנבא את רמת הרווחה. במחקר נמצא שגידול באפקטיביות של הממשל קשור לעלייה ברמת האמון שהיחידים רוחשים לא רק כלפי השלטון אלא גם כלפי סביבתם הקרובה ואנשים אחרים, למשל שכנים, עמיתים לעבודה וגורמי אכיפת החוק (ובכלל זה שוטרים). עוד נמצא שרמת אמון מתואמת עם שביעות רצון ועם אושר (Helliwell et al., 2015; Poulin & Haase, 2016). מידת האמון בממשל קשורה גם לאינדיקטורים חברתיים וככלייים אחרים, כגון אי־שוויון, אמון בכלכלה ותוצאות כלכליות משופרות של החברות במשק (Macdonald, 2020). האמון נמדד בדרך כלל באמצעות סקרים שבהם האזרחים מדווחים במישרין על "רמת האמון שהם רוחשים..." כלפי גוף מסוים או קבוצת אנשים מסוימת. לפיכך, המדידה של אמון תלויה בתפיסה ובהגדרה הסובייקטיבית של האזרחים את המושג, ואת התופעה, הנדונים.

בשל החשיבות של הבנת נקודת המבט של האזרחים והמשתמשים בנוגע לביצועי השירותים, יש להביא בחשבון את העובדה שדעותיהם והערכותיהם של האזרחים עשויות להיות מוטות מסיבות שונות (Andrews, Boyne and Walker, 2006). כך למשל, שביעות רצון היא הערכה סובייקטיבית של ביצועי השירות, והיא מושפעת מחוויית האדם את תהליך השירות (למשל, נוחות הגישה) ומתוצאת השירות הזה (למשל, האם האדם קיבל את מה שהיה זכאי לו); ואפילו מהפרשנות שנתן האדם לאלו. בתור מדד סובייקטיבי, רק האדם

מדד אובייקטיבי, כלומר, בהנחה שבמוצע, השכלה קשורה להגשמה, ניתן למדוד את רמת ההשכלה במדינה. נוסף לכך, רמת השכלה קשורה, בממוצע, לרמת הכנסה, שהיא בעלת חשיבות.

שקיבל את השירות יכול לדווח על שביעות רצונו ממנו, ועובדה זו עצמה מייצרת פוטנציאל נוסף להטיה (למשל, רק חלק מהאוכלוסייה מקבל קצבת הבטחת הכנסה, ולכן רק תתי קבוצה זו יכולה לחוות דעתה על השירות שקיבלה במסגרת בדיקת הזכאות לקצבה וקבלתה בפועל).

בהקשר למדדים סובייקטיביים, ישנן הטיות קוגניטיביות נוספות אשר עלולות להטות את התוצאות של שביעות רצון. ראשית, לפי תיאוריית ציפייה-הפרכה (expectancy-disconfirmation theory), אנשים מדרגים את שביעות רצונם משירות על ידי הנגדת ניסיונם עם ציפיות קודמות שלהם (רותם, 2009; Van Ryzin, 2004). ציפיות יכולות להתבסס על חוויות העבר, שמועות או אמונות לגבי איכות השירות. הן גם יכולות להיות מבוססות על פרדיגמות נורמטיביות לגבי כיצד צריך השירות להיות (Poister and Thomas, 2011). התפיסות הנורמטיביות בתורן עשויות להיות מושפעות, למשל, מתכיפות האינטראקציה עם מוסדות השלטון. פרטים המקיימים מפגשים תכופים עם נותני השירות עשויים לפתח מודעות גבוהה יותר לגבי מימוש זכויותיהם ולגבי גבולות המחויבות של המדינה – ולכן יהיו להם ציפיות גבוהות יותר לגבי תפיסת שירות איכותי וטוב בהשוואה לשאר האוכלוסייה (UNDP Oslo Governance Centre, 2020). בהתחשב במגוון הגורמים שעשויים לעצב את הציפיות, ברור כיצד שביעות רצון היא סובייקטיבית מאוד, ועשויה להשתנות בין שני בני אדם, גם כאשר שניהם קיבלו שירות דומה או אפילו זהה.

שנית, הטיות קוגניטיביות יכולות להשפיע גם על האופן שבו אנשים מדרגים שירותים ציבוריים בסקרים, וכאן טמונה בעיה במידה שהם נדרשים לדרג שירותים שהם עצמם לא השתמשו בהם, או שנזקקו להם רק בתדירות נמוכה מאוד. הטיה מסוג דומה היא הטיית "אנטי-מגזר ציבורי" שהיא הנטייה לדרג שירות ציבורי כגרוע יותר משירות פרטי גם כאשר ביצועיהם של שני הגופים דומים (Marvel, 2015; Akgul, 2012). לכך יש להוסיף הטיה שמקורה בדעות פוליטיות. כך למשל, תמיכה בהנהגה הפוליטית המכהנת או התנגדות אליה, יכולה להשפיע על האופן שבו האזרחים מדרגים את השירותים הציבוריים (ipsos-) (MORI, 2006).

ממצאים קודמים על קשרים בין החוליות: מערכות, שירותים ורווחת האזרח

חלק גדול משירותים חברתיים שהאזרח נזקק (כמו חינוך, רווחה ובריאות) להם מסופקים באופן בלעדי או עיקרי ע"י רשויות ציבוריות של אזרחיהן ואולם, למרות שהקשר בין רווחת האזרח ואיכות החיים במדינה לבין אפקטיביות המנגנונים נשמע משכנע, הוכחת הקשר היא מאתגרת למדי.

מרבית הספרות הקיימת מתמקדת בבחינת מתאמים והשפעות ברמת המיקרו – אזור גאוגרפי צר (שכונה או עיר), תחום עיסוק מוגדר (שירותי רווחה, שירותי בריאות או שירותי ניקיון – כל אחד בנפרד). כך, פארקס (1984) הצליח להצביע על קשרים בין משתנים אובייקטיביים של ביצועי המשטרה (כמו קיומן של יחידות סיוור במרחב), לבין מדדי חוויית אזרח (האם האדם ראה ניידת), ולהשוות אותם עם רמות שביעות רצון מהמשטרה באזור המטרופולין של סנט לואיס בארצות הברית. הוא זיהה כי שינוי בביצועים האובייקטיביים השפיע על תפיסת האזרחים לגבי תפקוד המשטרה. במחקר עדכני יותר (Van Ryzin et al., 2008), החוקרים התאימו בין התשובות לסקר אזרחים על ניקיון הרחוב שלהם עם כרטיס הניקוד של ניקיון הרחובות של העיר ניו יורק (נתונים מנהליים של העירייה) ומצאו מתאם חזק. הם מצאו שכרטיס הניקוד הוא מנבא חזק יותר לתפיסת שביעות רצון של האזרחים מאשר נתוני אמון בממשלה או משתנים דמוגרפיים שונים. עוד בתחום של שלטון מקומי, שלושה קריטריונים של נותני שירות בשלטון המקומי – אמינות, אמפתיה ותגובתיות – ניבאו באופן ניכר את שביעות הרצון של האזרחים (Zagorie & Rozenes, 2017). בנוסף, נתונים עירוניים מצביעים כי שירותי פינוי פסולת, שירותי תרבות, שירותי פיתוח כלכלי ושירותי תחבורה נמצאו כמנבאים מובהקים סטטיסטית לאיכות חיי האזרחים (Wesemann, 2020). יחד עם זאת, קלי וסווינדל מציינים כי סקרי שביעות רצון של תושבים נותנים רק תמונה חלקית, ולא מאפשרים השוואה בין רשויות שונות (Kelly & Swindell, 2002).

נוסף על דוגמאות קונקרטיות שבהן נמצא מתאם בין שיפור אפקטיביות עבודה של הרשות המקומית על התפיסה של התושבים, ואן רייזין (2007) ביקש למדל את הקשר בין אינדיקטורים אובייקטיביים וסובייקטיביים וכיצד אסטרטגיות ניהוליות במגזר הציבורי (תפוקות) משפיעות על שינויים במרחב הציבורי כמו ניקיון הרחוב (תוצאות), והאחרונות בתורן משפיעות על תפיסת האזרחים את התוצאות הללו ושביעות הרצון של התושבים שאמור להגביר את האמון במוסדות ובממשלה. עם זאת, המודל שלו מציינ כי עבור אינדיקטורים סובייקטיביים יש גם קשר הפוך – כל המדדים הסובייקטיביים מושפעים

מגורמים חיצוניים, מרמת ציפיות והתנסויות קודמות. לפיכך הוא מסכם כי אין קורלציה מושלמת בין אף אחד מהאלמנטים של המודל, ולא ניתן לבסס שרשרת סיבתית.

ניסיון נוסף לבחון את הקשרים בין אפקטיביות המערכות לבין רווחת האזרח בקצה, מגיע מכיוון מחקרים שביקשו לבחון האם התייחסות למקבלי שירותים ציבוריים כלקוחות והנהגת העסקה גמישה בסקטור הציבורי (בדומה למגזר הפרטי) קשורים באופן חיובי לשיפור בממדי הביצועים. נמצא כי הפרטת שירותים וצמצום כוח האדם בסקטור הציבורי קשורים שניהם באופן חיובי לשיפור היעילות, אך היו גם מקרים שבהם צמצום כוח אדם היה קשור להרעה באיכות השירות (Hammerschmid et al, 2019). מתאי הציע כי שירותים ציבוריים צריכים לתת עדיפות לשביעות רצון האזרחים, בין אם הם מנוהלים על ידי מוסדות ציבוריים או על ידי ספקי שירות במיקור חוץ או מיזמים משותפים (Matei et al, 2016).

איתותים נוספים לקשרים בין החוליות ניתן למצוא במחקר שבדק נתונים מנהליים של בריאות ציבור בסין, אל מול סקרי שביעות רצון מטיפול רפואי ורמת שביעות רצון חיים כללית, ומצא כי ככל שהאזרחים מרוצים יותר מהטיפול הרפואי ומדיניות בריאות הציבור, כך איכות החיים גבוהה יותר. בנוסף, נמצא מתאם חיובי בין גודל ההוצאה הממשלתית על שירותי בריאות ציבוריים לבין איכות החיים המדווחת של האזרחים (Sun & Li, 2020).

ברמת המקרו, כלומר, בהסתכלות רחבה על מספר מדינות ומספר פרמטרים, ניתן להצביע על שלושה ניסיונות מרכזיים. ראשית, מחקר קודם של המכון הישראלי לדמוקרטיה מצא כי ממשלות עם שכר גבוה יותר לעובדים ולמנהלים בשירות הציבורי מפגינות רמה גבוהה יותר של אפקטיביות ומצא כי קיים קשר שלילי חזק ומוצק בין אפקטיביות הממשלה לממד המינויים הפוליטיים, כלומר, ככל שיש יותר מינויים פוליטיים כך האפקטיביות של השירותים נמוכה יותר (דהן, 2016). מחקר זה התמקד בקשר שבין מאפייני המערכות הציבוריות לאפקטיביות שלהן, ולא בחן את ההשפעה על רווחת האזרח בקצה.

שנית, מחקר פורץ דרך בתחום ניסה לבחון מדדים ברמה לאומית של איכות הממשל כדי לקבוע באיזו מידה הם תורמים להסבר של רמות ושינויים בהערכה עצמית של איכות חיים ע"י האזרחים ב־157 מדינות במהלך השנים 2005-2012, באמצעות ניתוח נתונים מסקר העולמי של גאלופ (Gallup World Poll). התוצאות מראות שלא רק שאנשים מרוצים יותר מחייהם במדינות עם איכות ממשל גבוהה יותר, אלא שגם שינויים בפועל באיכות הממשל מאז 2005 הובילו לשינויים גדולים באיכות החיים. לדוגמה, 10 המדינות שהשתפרו במידה הרבה ביותר מבחינת שינוי באיכות שירותי המדינה בין 2005-2012, הציגו עלייה ממוצעת

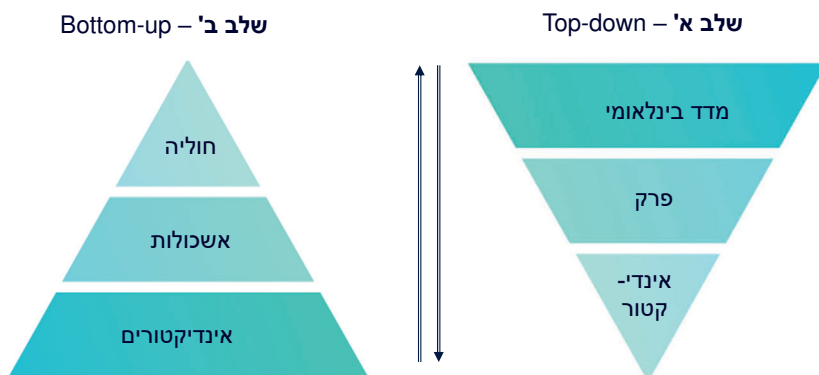
בהערכת איכות החיים השקולה לעלייה דומה שהייתה נגרמת מעלייה של 40% בהכנסה לנפש. כמו כן התוצאות מאשרות ממצאים קודמים שהראו כי איכות אספקת השירותים של הממשל בדרך כלל גבוהה יותר במשטרים דמוקרטיים (Helliwell et al, 2014).

שלישית, מחקר עדכני של ה־OECD ב־2022 ביקש לבחון את הקשר בין שביעות רצון לבין מדדים אובייקטיביים יותר של ביצועי שירותים, תוך הסתמכות על מדדי ממשלה (Government at a Glance) של הארגון, אל מול סקרי שביעות רצון של אזרחים במדינות. נמצא שבין השנים 2015-2022 ניתן לייחס עד 81% מהשינוי בשביעות הרצון בין מדינות נבחרות לשינוי בביצועים האובייקטיביים של השירותים כפי שנמדד על ידי 22 אינדיקטורים. עם זאת הממצאים גם העלו אנומליות שלא הוסברו, ובכלל זה מקרים שבהם שביעות הרצון עלתה למרות הירידה בציונים אובייקטיביים, וגם להיפך (OECD, 2022).

מתודולוגיה

במוקד המחקר ניצב ניתוח של מספר מסדי נתונים ומדדים בינלאומיים ברמות שונות של אגרציה. בהתאם להגדרות של החוליות כפי שהופיעו בחלק 3.1 בפרק התשתית התיאורטית לעיל, חלק מן המדדים רלוונטיים ליותר מחוליה אחת, ולכן, פירקנו את המדדים מהרמה הכללית (לדוגמה OECD Better Life Index) לרמת הפרקים (BLI/ Community) ואז לרמת האינדיקטור הבודד (BLI/ Community/ Quality of support network). בהמשך, על בסיס האינדיקטורים שנבחרו יצרו של אשכולות תוכניים (clusters).

תרשים 2: תיאור השילוב המתודולוגי בין מעלה-מטה למטה-מעלה



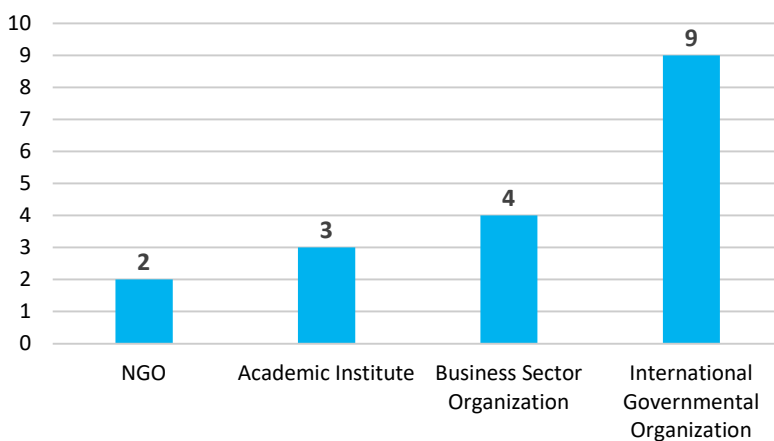
שלב א' – מלמעלה-למטה

לטובת המחקר אותרו תחילה 18 מדדים בעלי רלוונטיות לניתוח, שיכולים לתת אינדיקציה לגבי כל אחת מהחוליות בשרשרת הנבחנת. הסינון הראשוני נעשה לפי הקריטריונים הבאים: (1) הממד עומד בהלימה להגדרה של החוליה בשרשרת (ולכן, למשל, מדדים שעוסקים בעיקר בשחיתות הושארו בחוץ); (2) כולל נתונים על מדינות OECD וגם על ישראל (ישנם מדדים שמתמקדים במדינות מתפתחות); (3) קיימים כמה מופעי מדידה (לא סקר חד פעמי, אלא מדד מבוסס יחסית שמאפשר לבחון מגמות). כל מדד כולל מספר רמות ניתוח (למשל: תחומים או פרקים, ואינדיקטורים).

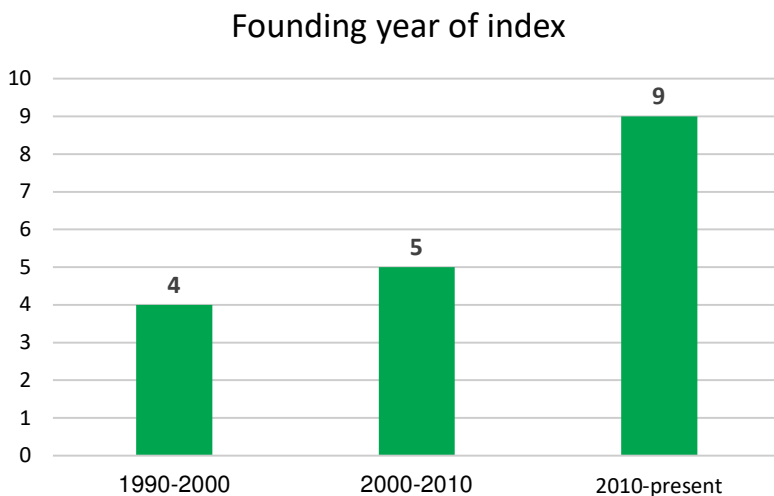
תרשים 3-4 מציג תיאור כללי של המדדים שאותרו. מוצגים בתרשים המגזרים השונים שאחראים לפיתוח ופרסום המדדים. רוב המדדים מקורם בארגונים בינלאומיים ממשלתיים (דוגמת OECD, הבנק העולמי וכו'), אך ישנם גם למדדים שפותחו על ידי המגזר השלישי (עמותות ופילנתרופיה), אקדמיה וכן ארגונים עסקיים. נוסף על כך מוצגת בתרשים התפלגות המדדים לפי שנת הפיתוח הראשוני או ההשקה של המדד. בשנות ה-90 של המאה הקודמת פותחו רק מדדים בודדים, ותופעה זו התגברה בתחילת שנות האלפיים ותפסה תאוצה בעשור החולף: רוב המדדים פותחו לאחר 2010. נספח ג' מציג בצורה מפורטת את המדדים השונים שנבחנו במסגרת המחקר.

תרשים 3-4: סטטיסטיקה תיאורית של ארגוני הגג ושנות הקמה של המדדים

Type of index's parent organization



תרשים 3-4 - המשך



בהינתן המגוון וההטרוגניות של המדדים מבחינת סוג הנתונים ומקורות המידע עליהם התבססו, עלה הצורך בסינון נוסף של המדדים, על מנת לחזק את הרלוונטיות כלפי החוליות שבמוקד הניתוח. לפיכך, בשלב השני, נעשה סינון נוסף של המדדים השונים על פי מספר קריטריונים: זהות הארגון שאחראי על המדד; מידת ההתאמה לאחת או יותר מהחוליות; קיומן של הנחות נורמטיביות בבסיס המדד;⁶ קיומן של מדינות OECD במדד, מספר סבבי המדד;⁷ שנה אחרונה לפרסום המדד; נתונים אובייקטיביים/סובייקטיביים בבסיס המדד (כגון, נתונים כמותניים אל מול סקרי דעת קהל); מקור נתונים פנימי/חיצוני (כלומר חיצוני לארגון שפרסם את המדד); ושנת הייחוס לנתוני המדד (באיזו שנה נאספו הנתונים). באמצעות החלת הקריטריונים הללו על קבוצת המדדים שסוננה, ביקשנו ליצור סט של אינדיקטורים מהימנים ומקיפים שיוכלו להתחלק בכמות כמה שיותר דומה בין שלוש החוליות של מערכות, שירותים ורווחת האזרח.

6 לדוג' מדד על הוצאה תקציבית על תחום X טומנת בחובה הנחות מוקדמות

7 כדי לוודא שהמדד יכול לשקף היסטוריה של שינויים ורפורמות, ולא רק תמונת מצב עדכנית בודדת

לאחר יצירת הרשימה הסופית של המדדים, אפיינו את האינדיקטורים השונים הכלולים בכל מדד, סיווגנו אותם ושייכנו אותם לשלוש החוליות בעומדות במרכז המחקר: מערכות, שירותים ורווחת האזרח. באופן זה, הקריטריון הראשון והחשוב ביותר לבחירת אינדיקטורים הינו מידת ההתאמה לאחת משלוש החוליות כפי שהוגדרו קודם לכן. האינדיקטורים המרכיבים את המדדים "נתלשו" מהם לפי השתייכותם להגדרות שניתנו לחוליות כדי לשמור על קוהרנטיות פנימית בקטלוג המשתנים של המחקר. האינדיקטורים הרלוונטיים סווגנו ונבחרו לפי מספר קריטריונים נוספים: התאמה לחוליה; קיומן של מגמות לאורך זמן; קיומן של הנחות נורמטיביות מובלעות בחישוב ערכי האינדיקטור; אפיון אובייקטיבי/ סובייקטיבי. באופן זה, נבחרו לבסוף 81 אינדיקטורים: 37 במערכות, 24 בשירותים. לוח 1 מסכם את המדדים שעברו את תהליכי הסינון, ומראה את כמות האינדיקטורים המשויכים לכל אחת מהחוליות הנדונות במחקר זה.

לוח 1

Systems	Services	Well-being
World Bank - Worldwide Governance Indicators (2022) (8 אינדיק)		
Bertelsmann Foundation - Sustainable Governance Indicators (2022) (15 אינדיק)		World Happiness Report (2023) (1 אינדיק)
Oxford University - The International Civil Service Effectiveness Index (2019) (21 אינדיק)		OECD - Government at a Glance (2022) (3 אינדיק)
OECD - OURData Index (2023) (1 אינדיק)	Legatum Prosperity Index (2023) (5 אינדיק)	
OECD - Better Life Index (2020) (10 אינדיק)	OECD - Risks that Matter Survey (2022) (24 אינדיק)	OECD - Better Life Index (2020) (10 אינדיק)



Systems	Services	Well-being
	Yale University - Environmental Performance Index (2022) (4 אינדיק)	ESS - European Social Survey (2020-2022) (2 אינדיק)
	V-DEM - Varieties of Democracy Index (2022) (2 אינדיק)	UN - Human Development Index (2022) (2 אינדיק)

שלב ב' – מלמטה-למעלה

לאחר שהייתה בידינו רשימת האינדיקטורים הסופית, איחדנו את האינדיקטורים הבודדים – בתוך כל חוליה בנפרד – לאשכולות תחומיים (clusters). קיבוץ האינדיקטורים לכדי אשכולות לפי שיקול דעת המחברים על בסיס דמיון תמטי, ולא באופן ממוחשב אוטומטי. הגם שהאשכולות קובצו לפי נושאים שונים, בתוך החוליות, כך שלא אוגדו יחדיו אינדיקטורים מחוליות שונות, הגדרנו את האשכולות כך שנוצרה הקבלה חלקית ביניהם מבחינת נושא העל. כך, למשל, הגדרנו אשכול של 'דאטה' בחוליית מערכות וגם אשכול 'הנגשת דאטה' תחת חוליית השירותים; וכן אשכול 'שירותי בריאות' תחת חוליית שירותים אל מול אשכול 'בריאות' בחוליית רווחת האזרח. על רקע הסיווג הנושאי, כמות האינדיקטורים ששויכו לכל אשכול אינה אחידה: ישנם אשכולות הכוללים מעל 10 אינדיקטורים (בעיקר בשירותים ובמערכות) ומצד אחר, אשכולות הכוללים אינדיקטור בודד (ברווחת האזרח). ואולם ב-13 מתוך 20 האשכולות כלולים בין 3 ל-7 אינדיקטורים.

לוח 2 מסכם את האשכולות שנוצרו בכל חוליה לניתוח תמטי:

לוח 2: אשכולות (קלאסטרים) בכל חוליה במחקר

מערכות	שירותים	רווחת האזרח
יעילות ותכלול	שירותי בריאות	רווחה
דאטה	שירותי רווחה	בריאות
הון אנושי	שירותי חינוך	חינוך
שיתוף ציבור	תעסוקה וכלכלה	סביבה
רגולציה ובירוקרטיה	חוק וסדר	קהילה
	שירותים סביבתיים	שלומות - כללי
	הנגשת דאטה	

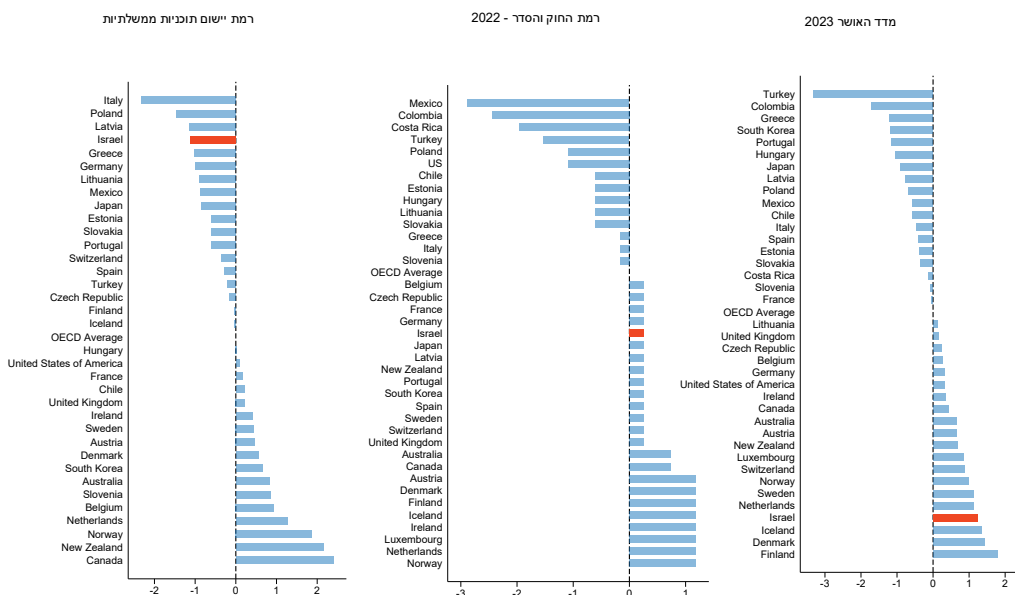
אחרי שלב גיבוש האשכולות, עברנו לניתוח המבוסס על האינדיקטורים, כלומר הערכים של מדינות ה־OECD באינדיקטורים השונים. ניתוח זה נעשה על בסיס מיפוי האינדיקטורים בכל חוליה והצגת המתאמים שבין החוליות ובין מרכיבים בתוכן.

ממצאים

מרכיבי הבסיס

תרשימים 5-7 מראים את ההתפלגות של שלושה אינדיקטורים על פני מדינות ה-OECD, שכל אחד מהם מגיע מחוליה אחרת. אלו רק שלושה מתוך כשמונים אינדיקטורים המשמשים בניתוח. התרשימים משקפים עבור כל אינדיקטור את השונות, כלומר באיזו מידה המדינות נבדלות זו מזו; ואת דירוגה באינדיקטור זה. התרשימים גם משקפים את העובדה שהדירוג של מדינות אינו אחיד על פני אינדיקטורים שונים וחוליות שונות. בולטת בהקשר זה ישראל, המדורגת נמוך למדי באינדיקטור "רמת היישום של תוכניות ממשלתיות" (וכך גם באינדיקטורים אחרים המשתייכים לחוליית המערכות); מדורגת במקום בינוני באינדיקטור "רמת החוק והסדר" (וכך גם בחלק מן האינדיקטורים האחרים השייכים לחוליית השירותים); אך מדורגת גבוה למדי במדד האושר, המשתייך לחוליית "רווחת האזרח" (וכך גם במדד שביעות הרצון מהחיים אשר אינו מוצג כאן).

תרשימים 5-7: התפלגות אינדיקטורים משלוש החוליות על פני מדינות ה-OECD



ציוני המדינות ודירוגיהן

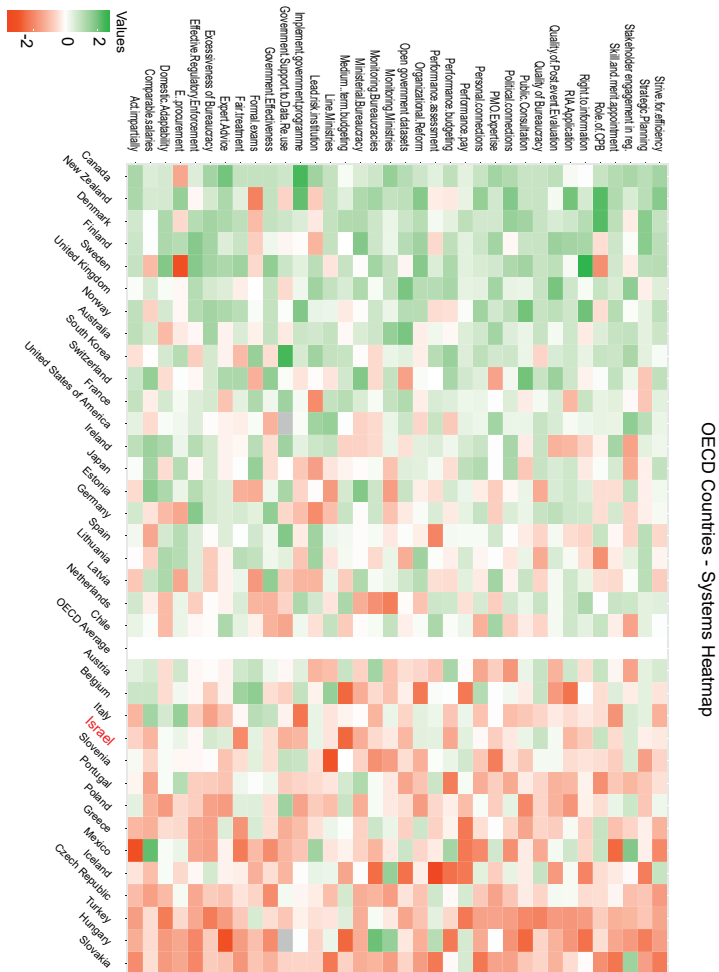
תרשימים 8-10 מציגים את הציון של כל אחת מהמדינות הכלולות במחקר בכל אחד מהאינדיקטורים המרכיבים את החולייה הרלוונטית. כל טור משקף מדינה וכל שורה משקפת אינדיקטור. הטורים – כלומר, המדינות – מדורגים לפי הציון הממוצע של המדינות על פני כל האינדיקטורים באותה חוליה. ככל שהציון של מדינה באינדיקטור מסוים גבוה יותר, כך צבע המשבצת בהיר (ירוק) יותר, וככל שציונה באינדיקטור זה נמוך יותר, צבע המשבצת כהה (אדום) יותר. ניתן לראות כי ברמת המערכות חמש המדינות המובילות הן קנדה, ניו זילנד, דנמרק, פינלנד ושבידיה (תרשים 8). לא במקרה שלוש מתוך חמש המדינות המובילות בדירוג הן מדינות סקנדינביות, ולא במקרה, חמש המדינות הללו מדורגות גבוה גם מבחינת רמת התוצר לנפש (ראו להלן). חמש המדינות המופיעות בתחתית הדירוג הן סלובקיה, הונגריה, טורקיה, צ'כיה, ואיסלנד. כלומר, שלוש מתוך חמש המדורגות בתחתית הן מדינות המשתייכות לגוש הפוסט־סובייטי, ואחת מהן – טורקיה – היא מדינה שרמת התוצר לנפש בה ורמת המוסדות נמוכים בהשוואה לרוב מדינות אירופה, ובמיוחד בהשוואה לחברות האיחוד האירופי שהיא אינה חברה בו.

מבחינת רמת השירותים, חמש המובילות הן הולנד, נורבגיה, שווייץ, דנמרק ופינלנד, וחמש המדינות המדורגות בתחתית הן צ'ילה, מקסיקו, פורטוגל, ישראל ויוון (תרשים 9). כלומר, שתיים מחמש המדינות המובילות בחתך המערכות משתייכות לקבוצה המובילה גם בחתך השירותים, ואולם אף לא אחת מאלו המצויה בתחתית דירוג המערכות מופיעה באזור המקביל בדירוג השירותים. רושם דומה מתקבל מתרשים 13: אף שמתקיים קשר חיובי בין ציון (ודירוג) המדינות בחתך אחד לבין ציון (ודירוג) בחתך אחר, הפיזור של המדינות סביב קו המגמה איננו צפוף מאוד. משמעות הדבר היא שעבור רמה דומה של מערכות, מדינות שונות נבדלות זו מזו באיכות השירותים שהן מצליחות להפיק. כלומר, רמת השירותים אינה נקבעת באופן בלעדי על ידי רמת המערכות, וישנם גורמים נוספים האחראים להבדלים ברמת השירותים. נשוב בהמשך לשאלה: מה יכול להיות כלול בגורמים אלו?

לבסוף, מבחינת רווחת האזרחים, חמש המובילות הן שווייץ, דנמרק, הולנד נורבגיה ופינלנד; וחמש המדינות בעלות הציונים הממוצעים הנמוכים ביותר הן טורקיה, קולומביה, מקסיקו צ'ילה וליטא. בעוד הונגריה, יוון וסלובקיה אף הן בעלות ציון נמוך בחתך זה של רווחת האזרח, וכולן אומנם גם מצויות בתחתית הרשימה בחתך מערכות או בחתך שירותים, מדינות אחרות – ובהן צ'כיה וישראל – מצויות מעל לממוצע ה־OECD מבחינת

רווחת האזרח, אף שהן מופיעות בתחתית הרשימה בחתך מערכות (צ'כיה) או בחתך שירותים (ישראל). מכאן, שכפי שרמת המערכות אינה מיתרגמת באופן מלא ומוחלט לרמת השירותים, רמת שירותים (גבוהה) אינה תנאי מספיק להשגת רמת רווחה (גבוהה). בשני המקרים הפיזור אינו נובע רק ממורכבות ומוגבלות המדידה, והוא מצביע כנראה גם על כך שישנם גורמים נוספים שלאורם ובשלם מתעצבת רווחתם של האזרחים.

תרשים 8: מפת-חום של כלל האינדיקטורים בחוליית מערכות על פני מדינות ה-OECD



קשרים מתאמיים בין החוליות

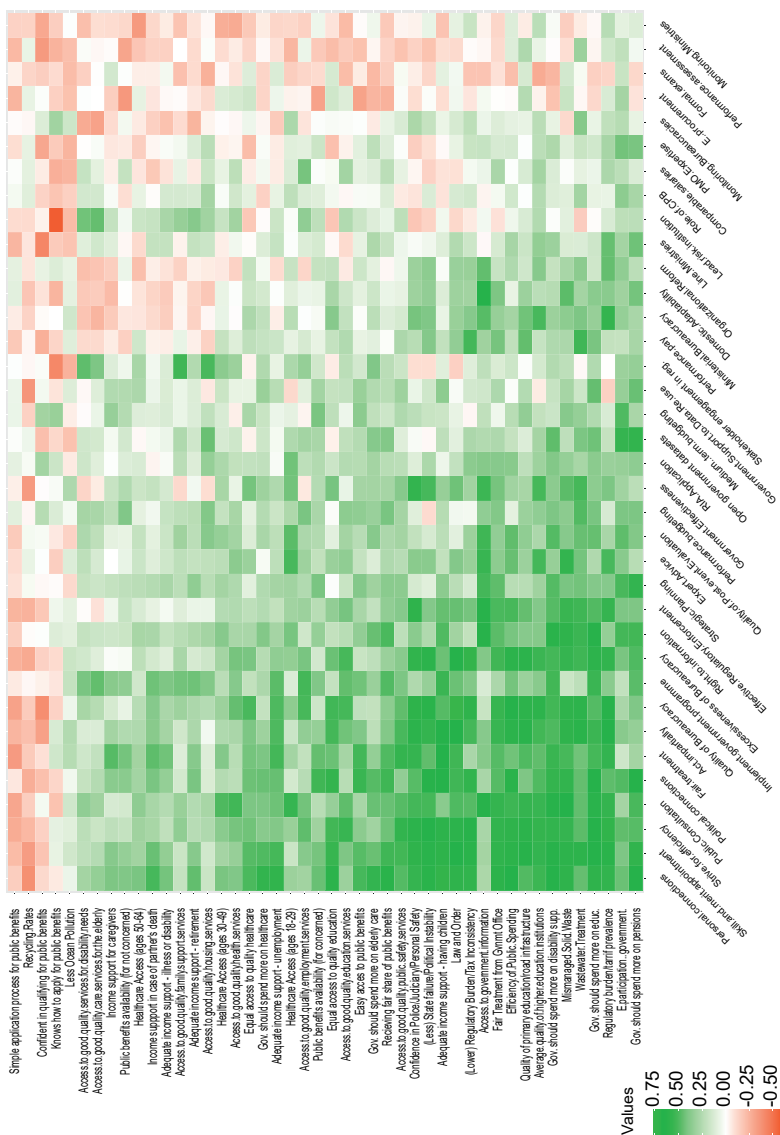
לאחר הצגת דירוגן של המדינות בחתכים השונים, מוצגת בסעיף זה בחינה שיטתית ומקיפה יותר של הקשרים בין החוליות. הדבר נעשה בשני אופנים. ראשית, באמצעות מפות חום המציגות את גודל וכיוון המתאם בין כל שני אינדיקטורים המגיעים משתי חוליות שונות (תרשימים 11-12). שנית, באמצעות תרשימי פיזור המציגים את ציוניהן הממוצעים של המדינות בכל אחת מהחוליות (13-15).

תרשים 11 הוא מפת חום המראה קורלציות בין שתי סדרות של משתנים: אינדיקטורים השייכים לחוליית המערכות (על ציר האופקי), אל מול אינדיקטורים השייכים לחוליית השירותים (על הציר האנכי). המתאם בין כל שני משתנים מיוצג על ידי משבצת יחידה. ככל שהמתאם בין כל זוג משתנים חיובי וגבוה יותר, כך צבע המשבצת בהיר (ירוק) יותר, וככל שהמתאם בין זוג משתנים נמוך יותר, צבע המשבצת כהה (אדום) יותר. מדדי המערכות (הטורים) ממוינים כך שהאינדיקטור שמתואם באופן החזק ביותר עם מדדי השירותים ניצב בקצה השמאלי. כל מדד מקודד כך שהפרשנות לערכים גבוהים ונמוכים תהיה עקבית מבחינה נורמטיבית (גבוה="חיובי", נמוך="שלילי"). התמקדות במדדי המערכות מעלה שהמדדים המתואמים במידה הרבה ביותר קשורים לתחומי כוח אדם או שהם מרכיבים רוחביים מאוד (ולכן גם מצויים ברמת הפשטה גבוהה).

תרשים 12 מציג מפת חום דומה המתארת את המתאמים בין שתי סדרות של משתנים: אינדיקטורים השייכים לחוליית השירותים (על ציר האופקי), אל מול אינדיקטורים השייכים לחוליית רווחת האזרח (על הציר האנכי). גם במקרה זה הטורים ממוינים כך שהטור הכולל את הקורלציות הגבוהות ביותר, בין הטורים, נמצא משמאל; והשורה הכוללת את הקורלציות הגבוהות ביותר, בין השורות, נמצאת למטה. ככלל, מדדי השירותים המתואמים במידה הגבוהה ביותר עם מדדי הרווחה הם בתוך התחום (למשל מדד שירותים בתחום החינוך אל מול מדד רווחה באותו התחום), או שמדובר במדדים רוחביים למדי, כמו "יעילות ההוצאה הציבורית" או "הנטל הרגולטורי" (הנמוך). בנוסף, מדדי שירותים המתואמים באופן נמוך יחסית עם מדדי רווחה הם בתחום הסביבה (שיעורי המחזור, זיהום אוקיינוסים), ומדדים שבאופיים עקיפים למדי (למשל: ביטחון ביכולת לתבוע קצבה).

חרשים 11: מפח־חום של המתאמים בין כלל האינדקטורים בחוליית מערכת
 לבין כלל האינדקטורים בחוליית שירותים

OECD Countries - Systems X Services Heatmap



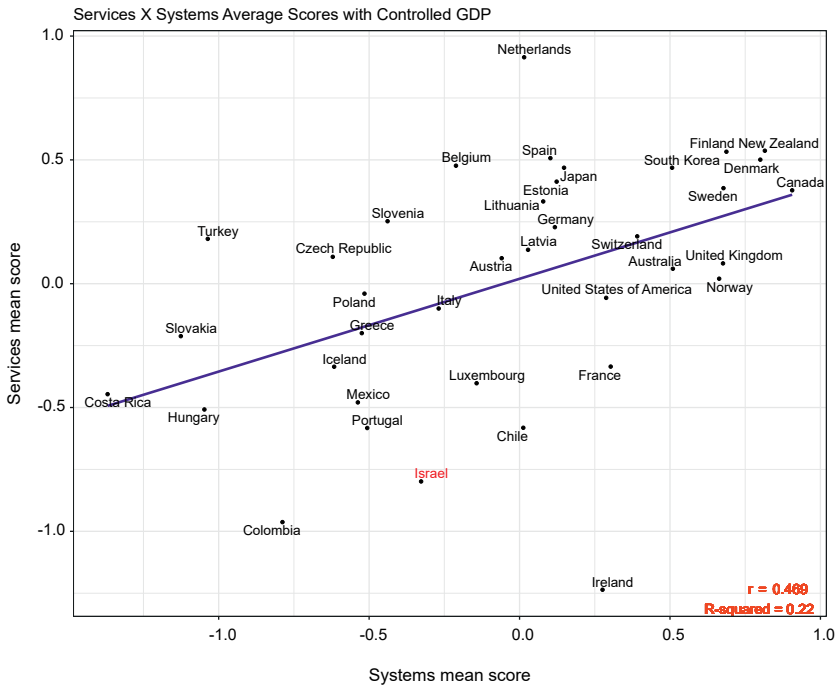
תרשים 13 מציג גרף פיזור שבו ציר ה־x הינו הממוצע של ציוני כלל האינדיקטורים בחוליית מערכות וציר ה־y הינו הממוצע של ציוני כלל האינדיקטורים בחוליית שירותים בקרב מדינות ה־OECD, כאשר כל הציונים מנורמלים לפי ממוצע ה־OECD (שמקבל את הערך 0). הערכים המוצגים על הציר האנכי הם השאריות (residuals) של ציוני השירותים המתקבלות מרגרסיה של ציוני חוליית השירותים על רמת התוצר לנפש באותן מדינות. כלומר, המתאם בין החוליות המוצג בגרף הוא לאחר התחשבות בקשר שקיים בין התוצר לנפש במדינה לבין ציונה בחולייה זו. המתאם עצמו – בין ציוני השירותים לציוני המערכות – משתקף בקו המגמה הכחול שחותך את מרכז התרשים. הערך של R בריבוע משקף את מידת הפיזור של ערכי המדינות סביב קו המגמה (ככל שערך המדד מתקרב ל־1, פיזור הנקודות הוא צמוד וצפוף יותר סביב קו המגמה, כך שקו המגמה משקף בצורה טובה יותר את הקשר "האמיתי" בין המדדים. תרשים 14 מציג גרף דומה בו ציר ה־x מראה את ציוני המדינות בחוליית שירותים וציר ה־y את ציוני המדינות בחוליית רווחת האזרח. תרשים 15 מציג גרף פיזור המצליב את חוליית המערכות עם חוליית רווחת האזרח בציר ה־y.

בכל שלושת התרשימים – אשר כאמור, מביאים בחשבון את רמת התוצר לנפש – מתקיים קשר חיובי בין שתי החוליות שנבחנו, אך גם מידת הפיזור של המדינות סביב קו המגמה היא משמעותית. הפיזור גדול למדי בתרשים 15 שמראה את הקשר בין שתי חוליות המרוחקות זו מזו: מערכות ורווחת האזרח. לבסוף, יש לתת את הדעת על מיקומה של ישראל בכל אחד מן התרשימים. בתרשים 13 ישראל רחוקה, מלמטה, מקו המגמה, כלומר היא לכאורה מתרגמת בצורה חסרה את רמת המערכות שלה לרמת השירותים שהיא מצליחה לספק. מנגד, בתרשים 14, ניכרת העובדה שישראל מצויה (מעט) מעל לקו המגמה, כלומר, בהתחשב ברמת השירותים שהיא מספקת רווחת האזרחים במדינה גבוהה מן הצפוי. במילים אחרות, לנוכח הקשר הכללי המזוהה על סמך הנתונים של כלל מדינות ה־OECD, ניתן היה לצפות שרמת הרווחה של אזרחי ישראל תהיה נמוכה יותר, לפי המדדים בהם נעשה שימוש. העובדה שישראל מצויה בהקשר זה מעלה לקו המגמה יכולה ללמד שישנם רכיבים נוספים שאינם נצפים במסגרת ניתוח זה האחראיים לרמת הרווחה של אזרחי המדינה⁸.

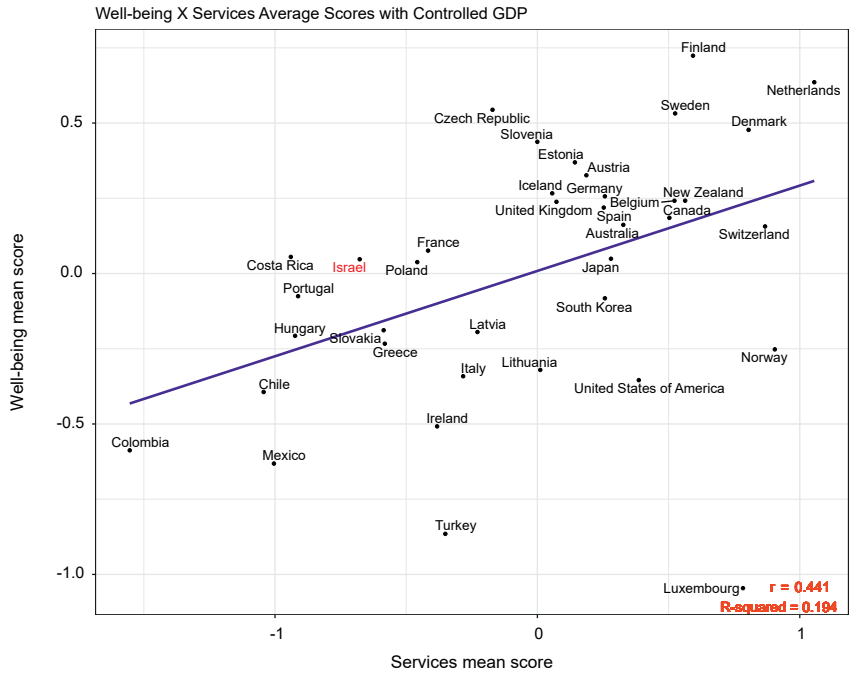
8 היות שהמחקר לא מתמקד בישראל, הגורמים האפשריים לפער הזה ולמיקום הגבוה יחסית של ישראל ברווחת האזרח לא נכלל במסגרת הניתוח

לסיכום, בעוד ישראל גורפת ציונים שהם מתחת לממוצע ה־OECD בכל הנוגע לתפקוד המערכות והשירותים הציבוריים, היא מקבלת ציונים גבוהים יחסית ומעל הממוצע בכל הנוגע לרווחת האזרח. במילים אחרות, האזרחים בישראל שבעי רצון מחייהם מעבר למה שניתן היה לצפות בהתחשב ברמת השירותים שהם מקבלים ורמת המערכות הציבוריות שלהם.

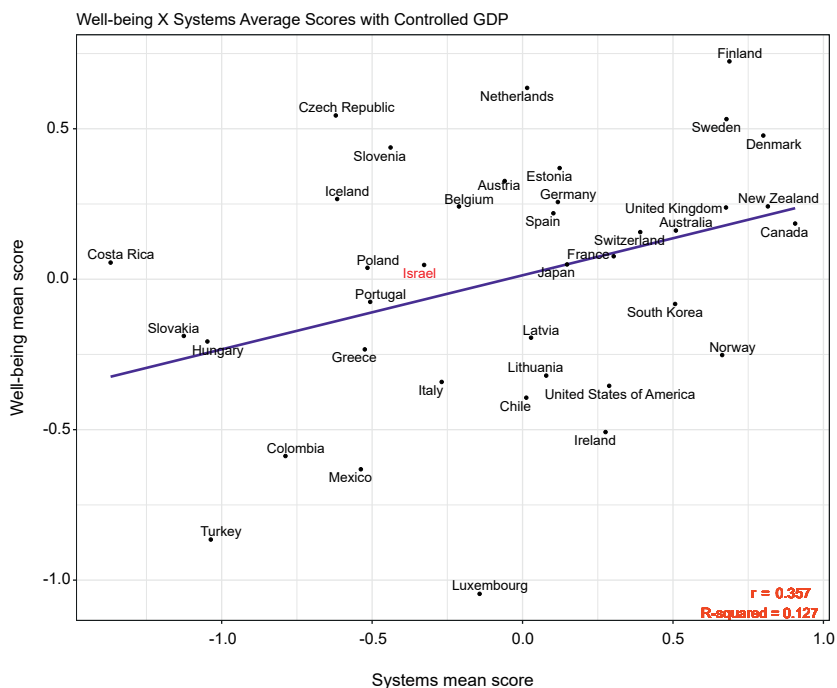
תרשים 13: ציוני חוליית שירותים* אל מול ציוני חוליית מערכות, מדינות ה־OECD



תרשים 14: גרף פיזור של ציוני חוליית רווחת האזרח כתלות בציוני חוליית שירותים, מדינות ה-OECD



תרשים 15: גרף פיזור של ציוני חוליית רווחת האזרח כתלות בציוני חוליית מערכות, מדינות ה-OECD



התמקדות בחוליית המערכות

הניתוח לעיל בחן את התמונה הרחבה ואת הקשרים בין החוליות השונות ברמת אגרגציה גבוהה: כיצד ממוצע הציונים המשוקלל של חוליית ה"מערכות" קשור לחוליית השירותים ולחוליית רווחת האזרח. סעיף זה מתמקד באשכולות השונים שמרכיבים את חוליית המערכות, וסוקר את הקשר המתאמי בין כל אחד מששת האשכולות של חוליית המערכות (יעילות ותכלול, הון אנושי, דאטה, שיתוף ציבור ורגולציה ובירוקרטיה) לבין חוליית השירותים ורווחת התושבים. הסעיפים הבאים מציגים תחילה את הרציונל התאורטי, מדוע נצפה למצוא מתאמים וכיצד כל אשכול רלוונטי לאפיון האיכות של המערכות הציבוריות. בהמשך לכך מוצגים ממצאים אמפיריים.

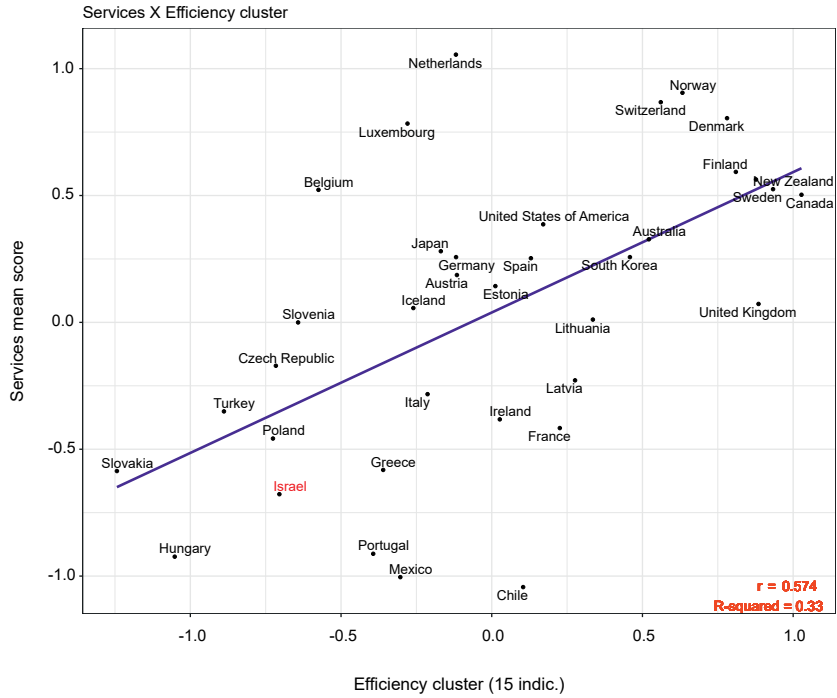
יעילות ותכלול

גישת 'כלל הממשלה' (whole of Government) המדגישה את תיאום המדיניות, המשאבים והמאמצים בין סוכנויות שונות ורמות שלטון, יכולה להוביל לשיפור היעילות, הפחתת כפילויות ומניעת בזבז, ולתוצאות טובות יותר עבור האזרחים (Joyce, 2015; Christensen, & Lægreid, 2017; גולשטיין-גלפרין, 2023). בנוסף, תהליך ניהול אסטרטגי יעיל מאפשר ניטור, הערכה והתאמה רציפים של מדיניות ותוכניות כדי להבטיח את הרלוונטיות ואת היעילות שלהן על פני זמן (George et al., 2020). תיאום רוחבי בין משרדי הממשלה, וכן תיאום אנכי בין רמות שונות של ממשל יכול להוביל לאמון גבוה יותר במוסדות ושביעות רצון גבוהה יותר מהשירותים הציבוריים (Bryson et al, 2023). עם זאת הגל הפופוליסטי ועליית הקיטוב החברתי והפוליטי מאיימים על יכולת ההשפעה של מנגנוני תכנון ממשלתיים יעילים (יקיר ורהט, 2023).

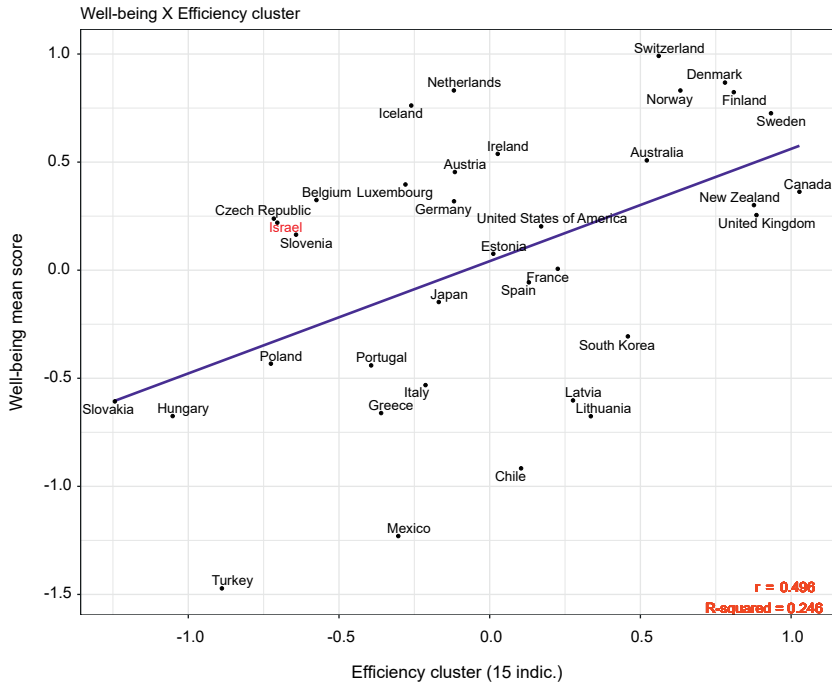
באשכול של יעילות ותכלול נכללו אינדיקטורים כמו: יכולת ביצוע של מדיניות ממשלתית, מוסדות תכנון אסטרטגי, תפקוד מרכז ממשל ביכולות תכלול ואפקטיביות היישום. אינדיקטורים אלו נלקחו ממדד ה-SGI של קרן ברטלסמן ומדד ה-InCISE של אוניברסיטת אוקספורד.

תרשים 16 בוחן את הקשר בין אשכול יעילות ותכלול (אשכול אחד מתוך שישה השייכים לחוליית המערכות) לבין הציון הממוצע של חוליית השירותים, תרשים 17 בוחן את הקשר בין אותו אשכול לבין הציון הממוצע של חוליית רווחת האזרח. בשני המקרים מתקיים מתאם חיובי בין המשתנים הנבחנים; והציונים של ישראל באשכול נמוכים במיוחד (למעשה אחת מחמש המדינות המצויות בתחתית הדירוג). נוסף לכך, בתרשים 16 ישראל נמצאת מתחת לקו המגמה, כלומר, גם בהינתן רמה נמוכה למדי של יעילות ותכלול, רמת השירותים שישראל מספקת לאזרחיה נמוכה מהצפוי.

תרשים 16: גרף פיזור של ציוני חוליית שירותים כתלות בציוני קלאסטר
יעילות ותכלול, מדינות ה-OECD



תרשים 17: גרף פיזור של ציוני חוליית רווחת האזרח כתלות בציוני קלאסטר
יעילות ותכלול, מדינות ה-OECD



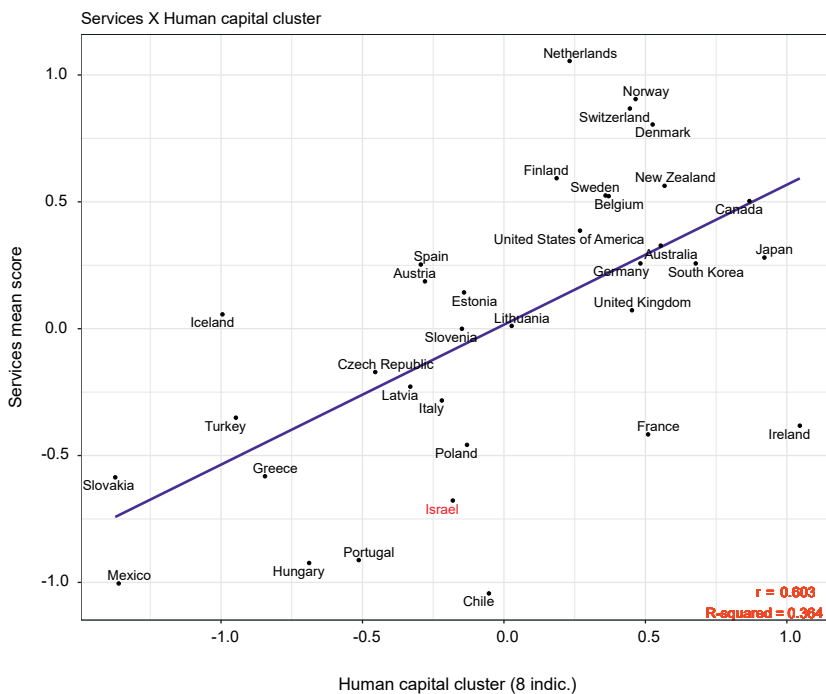
הון אנושי

טיב המנהלים ושיפור מנגנוני ניהול של ההון האנושי, יכולים לשפר את האפקטיביות של המגזר הציבורי (Yekani, 2016; Riana et al, 2020). מספר מחקרים הצביעו על כך שלמוטיבציה של עובדי המערכות הציבוריות יש השפעה משמעותית על יעילות המוסדות; וכי איכות ההון האנושי במגזר הציבורי מתואמת באופן חזק עם יכולת הביצוע של הממשלה (Bertucci, 2006). בנוסף, נמצא קשר שלילי בין הכמות היחסית של מינויים פוליטיים לבין התוצר לנפש, וכי יעילות הביצוע של הממשלה היא נמוכה יותר ככל שיש יותר פוליטיזציה במינויים (דהן, 2016).

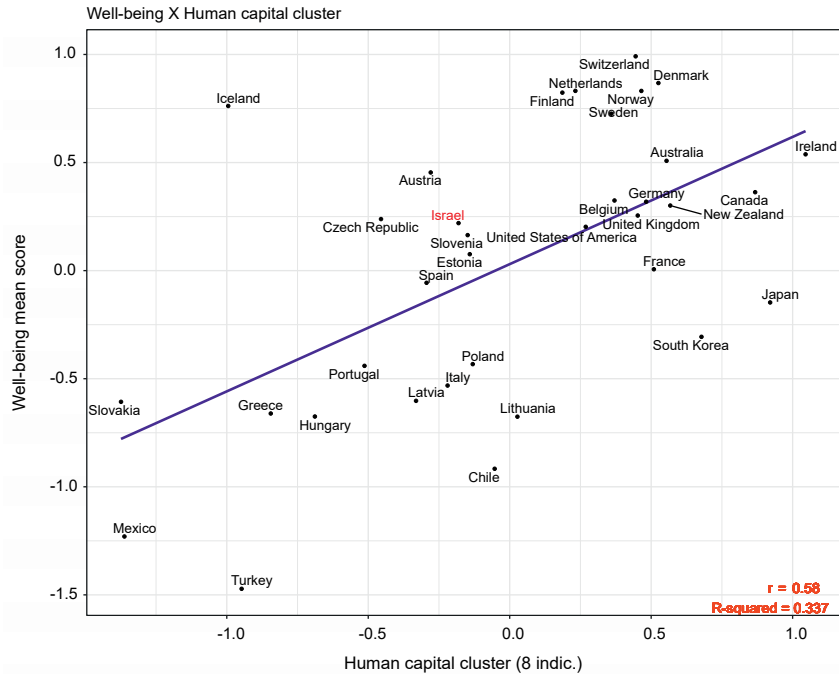
באשכול של הון אנושי נכללים אינדיקטורים כמו: כישורי מועמדים, קיומם של מינויים פוליטיים, קיומם של קשרים אישיים ופוליטיים ושכר מבוסס ביצועים לתמרוץ מנהלים

ועובדים במגזר הציבורי. אינדיקטורים אלו נלקחו ממדד ה-InCiSE של אוניברסיטת אוקספורד, שכולל פרק ייעודי להון אנושי במגזר הציבורי. תרשימים 18-19 מציגים את הקשר בין אשכול הון אנושי (בתוך מערכות) לבין הציון הממוצע בחוליית השירותים ובחוליית רווחת האזרח (בהתאמה). פי שניתן לראות בתרשימים, המתאם בשני המקרים הוא חיובי. למרות שישראל נמוכה רק במעט ממוצע ה-OECD בציונים באשכול זה, הרי שהיא נמצאת מתחת לקו המגמה אל מול חוליית שירותים.

תרשים 18: גרף פיזור של ציוני חוליית שירותים כתלות בציוני קלאסטר הון אנושי, מדינות ה-OECD



תרשים 19: גרף פיזור של ציוני חוליית רווחת האזרח כתלות בציוני קלאסטר הון אנושי, מדינות ה-OECD

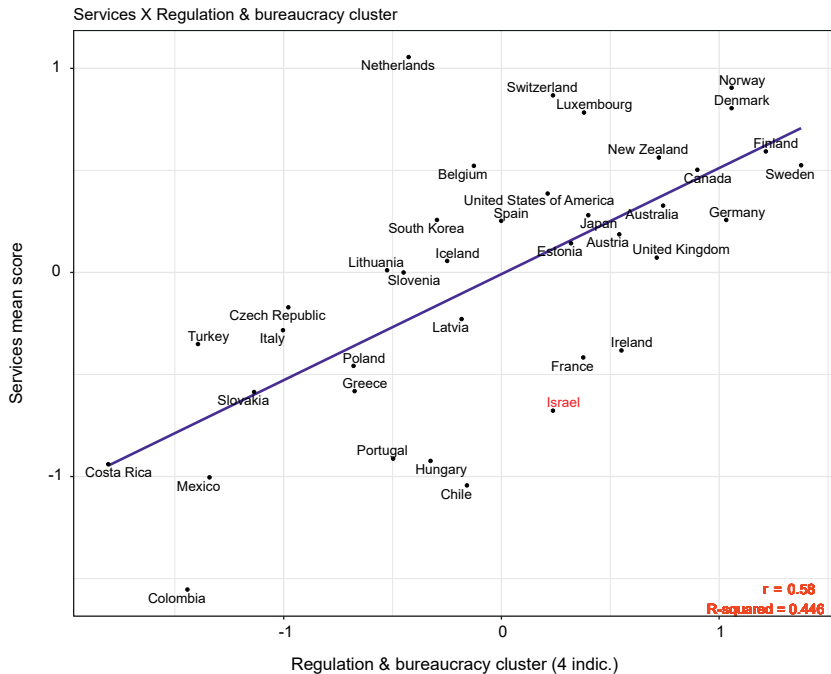


רגולציה ובירוקרטיה

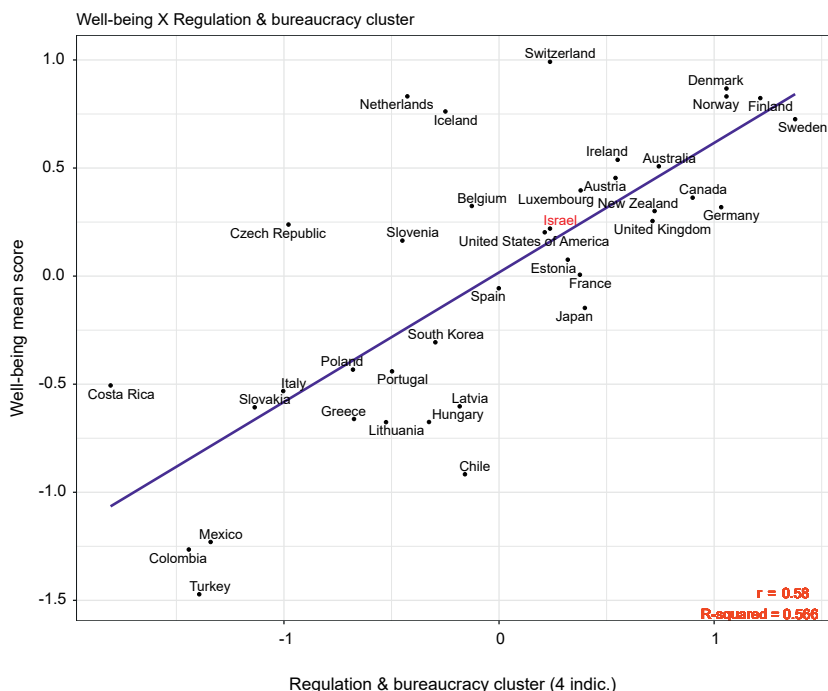
למרות שקיימת כתיבה ענפה בנוגע לנטל הרגולטורי והבירוקרטי על המגזר העסקי (זליבנסקי ופלדמן, 2019; OECD, 2014), המחקר בנוגע לאפקטיביות של שירותים הניתנים לאזרח "בקצה" וההשפעה על רווחתו הוא מוגבל יותר. מחקרים קודמים מצאו כי הליך תקציבי ריכוזי שמנוהל בגישת "מלמעלה למטה" קשור ליעילות נמוכה יותר של שירותים ציבוריים (Borge et al., 2008). לאחר המשבר הכלכלי של 2008, הניסיון במדינות המשבר באירופה הצביע על מגזר ציבורי לא יעיל כאחד המכשולים המכריעים שניצבו בפני התאוששות כלכלית (Asatryan et al., 2017). עם זאת, מחקר אמפירי שנערך לאחרונה, התריע כי למרות שתהליכים ממשלתיים, חוקים ותקנות נחשבים לרפורמה שכיחה ורצויה, ההשפעה שלהם על שינוי בשביעות רצון של אזרחים הייתה מוגבלת למדי (Pribadi, 2021).

באשכול של רגולציה ובירוקרטיה נכללים אינדיקטורים כמו: איכות הבירוקרטיה הממשלתית, אכיפה רגולטורית הערכת רגולציה ומנגנוני RIA. המדדים אליהם משתייכים אינדיקטורים אלו הם מדד ה־WGI של הבנק העולמי ומדד ה־SGL של קרן ברטלסמן. תרשימים 20-21 מציגים את הקשר בין אשכול רגולציה ובירוקרטיה (שהוא חלק מחוליית המערכות) לביו הציון של חוליית השירותים והציון של חוליית רווחת האזרח (בהתאמה). כפי שניתן לראות בתרשים, בשני המקרים המתאם חזק למדי, וכך גם הפיזור הצפוף יחסית סביב קו המגמה.

תרשים 20: גרף פיזור של ציוני חוליית שירותים כתלות בציוני קלאסטר רגולציה ובירוקרטיה, מדינות ה־OECD



תרשים 21: גרף פיזור של ציוני חוליית רווחת האזרח כתלות בציוני קלאסטר רגולציה ובירוקרטיה, מדינות ה־OECD



הקשר בין רווחת האזרח לבין מאפייני המערכות

בעוד מעקב אחר המתאמים בין החוליות והמתאמים בין אשכולות תוכן לבין החוליות מאפשר לבסס את קיומם של קשרים חיוביים בין הגורמים הנחקרים, מתאמים אלו רחוקים מלהצביע על קשרים סיבתיים ואף יכולים להיות מוסברים על ידי גורמים חיצוניים בהיעדר מבחנים סטטיסטיים מחמירים יותר. לכן, כדי לקבל תוצאות מובהקות יותר ומהימנות יותר בדבר הקשרים החיוביים בין הגורמים הנחקרים העיקריים, קרי, המערכות הציבוריות ורווחת האזרח, בדקנו באמצעות גרסיה את הקשר בין ציוני המדינות בתחום רווחת האזרח אל מול ציוניהן באשכולות התוכן השונים של המערכות. לוח 3 מראה את התוצאות של מספר גרסיות פשוטות שבהן המשתנה התלוי הוא ציון רווחת האזרח (ממוצע של 21 אינדיקטורים) והמשתנה הבלתי תלוי הוא – ברגרסיות נפרדות – כל אחד

מששת האשכולות הכלולים בחוליית המערכות: יעילות, רגולציה, דאטה, רכש, הון אנושי, ושיתוף ציבור. עבור כל אחד מהמשתנים הבלתי תלויים מוצגות תוצאות משני מודלים, עם וללא פיקוח על התוצר לנפש. עבור כל אחד מהמשתנים הבלתי תלויים הוספת התוצר לנפש לרגרסיה מקטינה את גודל האומדן. כלומר, חלק מההשתנות של משתנה התוצאה – במעבר בין רמות של המשתנה הבלתי תלוי – מקורה למעשה בהבדלים בתוצר לנפש. עבור חלק מהמשתנים הבלתי תלויים פיקוח על רמת התוצר לנפש גם הופכת את האומדן לבלתי מובהק סטטיסטית. עבור יעילות, עבור רגולציה, וכן עבור מעורבות ציבור, הקשר בין למדד הרווחה נותר מובהק סטטיסטית גם לאחר התחשבות ברמת התוצר לנפש.

כיצד יש לפרש תוצאות אלו? כיוון שהמשתנים הם לאחר נרמול, הפרשנות הטכנית למקדמים היא כדלהלן: עבור אשכול היעילות, לפי מודל 1, שינוי של סטיית-תקן אחת בערכי ציון היעילות – השקול בקירוב, לתזוזה מהציון של פולין לציון של צרפת – קשור לעלייה בחצי סטיית-תקן בציון הרווחה. לפי מודל 2, שינוי של סטיית-תקן אחת בציון היעילות קשור לעלייה ברבע סטיית-תקן בציון הרווחה. באופן מהותי, התוצאות מלמדות שמדינות יעילות יותר הן – ככלל – מדינות שבהן רמת הרווחה של האזרחים גבוהה יותר. ואולם, גם לאחר התחשבות ברמת התוצר, לא ניתן לדעת האם קשר זה הוא סיבתי אם לא, ולכן גם לא ניתן לומר בוודאות שמדינה שתשפר (אך ורק) את רמת הרגולציה שלה תגרום בהכרח לשיפור ברווחת אזרחיה.

לוח 4 מראה ניתוח דומה כאשר משתנה התוצאה אינו הציון הממוצע בחוליית הרווחה כולה, אלא אינדיקטור בודד מתחום מדד האושר. במקרה זה התוצאות דומות בגודל, כיוון ומובהקות, להוציא אשכול היעילות, שבמקרה זה מאבד מובהקות סטטיסטית במעבר בין המודלים. כלומר, לאחר פיקוח על רמת התוצר לנפש, חשיבותו של מרכיב זה להסבר השונות ברמת האושר של מדינות קרובה לאפס.

מניתוח זה עולה אפוא שמדינות שבהן יש איכות גבוהה יותר של רגולציה ובירוקרטיה (שבאה לידי ביטוי לרוב בנטל נמוך יותר של ביורוקרטיה ובקיומם של מנגנונים להערכת אימפקט של הרגולציה), ורמה גבוהה יותר של שיתוף ציבור (החל ביידוע, דרך עירוב בקבלת החלטות ועד מנגנוני Co-creation) הן – ככלל – מדינות שרווחת האזרחים בהם גבוהה יותר.

לוח 3. הקשר בין מדד רווחה לבין אשכולות מערכות - משתנה תוצאה:
wellbeing.score (חוליה של 21- אינדי')

	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
				0.25**	0.50***	יעילות
				(0.12)	(0.15)	
		0.44***	0.75***			רגולציה ובירוקרטיה
		(0.09)	(0.09)			
	0.29*					דאטה
	(0.13)					
						רכש
						הון אנושי
						מעורבות ציבור
		0.50***		0.67***		תוצר לנפש
		(0.07)		(0.07)		2022
	39	39	39	37	37	הצפיות
	0.08	0.72	0.57	0.63	0.25	R ²

(12)	(11)	(10)	(9)	(8)	(7)	(6)
						0.19*
						(0.08)
				0.01	0.07	
				(0.08)	(0.13)	
		0.17	0.58***			
		(0.12)	(0.14)			
0.26**	0.57***					
(0.09)	(0.11)					
0.65***		0.72***		0.82***		0.75***
(0.07)		(0.08)		(0.07)		(0.06)
39	39	36	36	36	36	39
0.66	0.33	0.69	0.34	0.67	0.00	0.64

לוח 4. הקשר בין מדד רווחה לבין אשכולות מערכות - משתנה תוצאה:
LifeLadder 2023 (WHR)

(7)	(5)	(4)	(2)	(1)	
			0.25*	0.47***	יעילות
			(0.22)	(0.25)	
	0.35**	0.64***			רגולציה
	(0.18)	(0.16)			ובירוקרטיה
0.19					דאטה
(0.21)					
					רכש
					הון אנושי
					מעורבות
					ציבור
	0.45***		0.57***		חוצר לנפש
	(0.15)		(0.13)		
39	39	39	37	37	N
0.04	0.53	0.41	0.50	0.22	R-sq

(17)	(16)	(14)	(13)	(11)	(10)	(8)
						0.11 (0.16)
				0.04 (0.16)	0.09 (0.21)	
		-0.00 (0.25)	0.39** (0.25)			
0.40*** (0.15)	0.63*** (0.16)					
0.49*** (0.12)		0.69*** (0.17)		0.69*** (0.14)		0.66*** (0.12)
39	39	36	36	36	36	39
0.58	0.40	0.48	0.16	0.48	0.01	0.47

מקרה בוחן: רפורמות באסטוניה

ניתוח הנתונים של המדדים במאקרו מספר סיפור "ממעוף הציפור", ולכן ביקשנו לבחון מספר מקרי בוחן של מדינות שעשו שינויים (רפורמות) במערכות המגזר הציבורי שלהן – ולבחון מה קרה מבחינת הביצועים שלהם במדדים, וההשפעות בין חוליות שונות בשרשרת מערכות שירותים – רווחת האזרח. מפאת קוצר היריעה, בטיטה לדיון זו מוצג רק מקרה בוחן אחד של אסטוניה אשר הנהיגה רפורמות משמעותיות בתהליך ההצטרפות שלה לאיחוד האירופי.

אסטוניה היא מדינה קטנה עם שטח של 45,227 קמ"ר ואוכלוסייה של 1.35 מיליון. אסטוניה היא דמוקרטיה פרלמנטרית (בית אחד), שבו הרשות המבצעת של המדינה – הממשלה – אחראית לפרלמנט (Riigikogu). הפרלמנט ממנה את ראש הממשלה, ראש הממשלה ממנה את קבינט השרים ואלו מאשרים על ידי הפרלמנט. באסטוניה נהוגה מערכת רב מפלגתית ומאז קבלת עצמאות מחדש בשנת 1991, הן ממשלות רוב ומיעוט היו בשלטון, בדרך כלל עם 2-4 מפלגות פוליטיות בקואליציה השלטת. לנשיא אסטוניה יש בעיקר משימות סמליות וטקסיות.

המאפיינים הבסיסיים הללו של אסטוניה גורמים לה להיות מדינת ייחוס מעניינת בהשוואה לישראל. אסטוניה היא מדינה אוניטרית עם ממשל חד-שכבתי והיא מחולקת ל-15 מחוזות ול-226 רשויות שלטון מקומי (עיריות ומועצות מקומיות כפריות). מאז שקיבלה מחדש את עצמאותה מברית המועצות בשנת 1991, אסטוניה נקטה באסטרטגיה של רפורמות רדיקליות בדרך לבניית מדינה דמוקרטית, שכן מבני המדינה שירשו מהתקופה הסובייטית לא היו מספיקים או מתאימים לממשל דמוקרטי ואפקטיבי.

באופן כללי ניתן להבחין בין שלושה שלבים עיקריים של רפורמות במגזר הציבורי באסטוניה – השינוי הראשוני – אחרי התפרקות ברית המועצות וקבלת עצמאות (1990–1996); תקופת ההצטרפות לאיחוד האירופי (1996–2004) ואחרי החברות בנאט"ו ובאיחוד האירופי (2004 ואילך) (Tönnisson and Randma-Liiv, 2008).

בתקופה הראשונה, המחצית הראשונה של שנות התשעים, בוצעו רפורמות מבניות, חוקיות ומנהליות נרחבות. הושם דגש על תהליכי קבלת החלטות דמוקרטיים באמצעות הקמת מסגרת חקיקתית ומוסדית מתאימה, כגון בנק מרכזי, שירות דיפלומטי, משמר

הגבול ועוד. הנהגת מסגרת משפטית ומנהלית מודרנית לשירות המדינה הייתה בין הרפורמות הגדולות בתקופה הראשונה (Sarapuu 2012, 813).

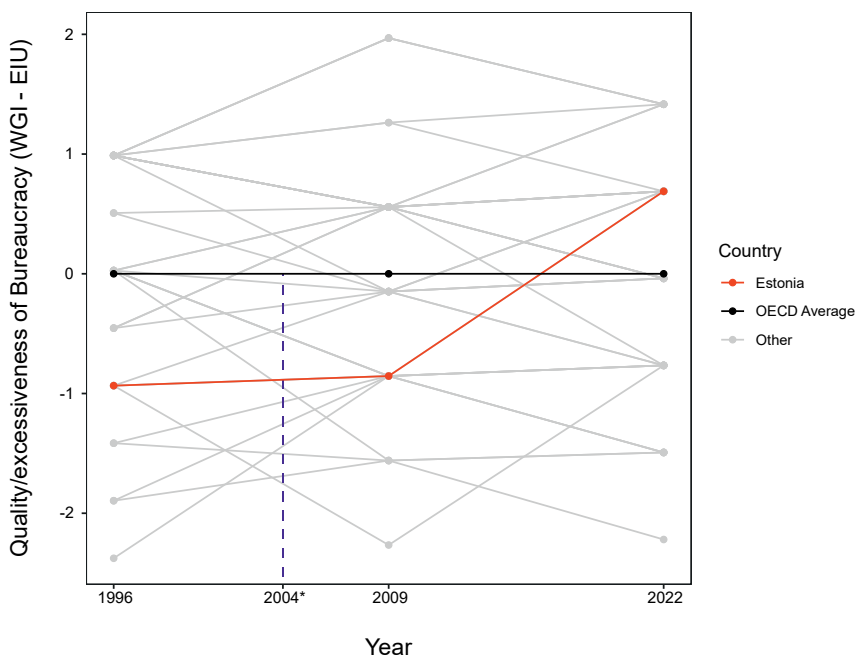
בסוף שנות התשעים החל הזרם השני של רפורמות שהתאפיינו בתוכניות מפורטות יותר, בתגובה ללחצים של התאמה למסגרת הנורמטיבית של האיחוד האירופי. חלק גדול מהרפורמות נגעו להיבטים של אוטונומיה של השלטון המקומי וכן הוקדשה תשומת לב רבה יותר לאיכותם ולנגישותם של השירותים הציבוריים, כמו תשתית ארגונית לשיתוף ציבור, שקיפות החלטות ממשל, מנגנוני ביקורת פנים והגדרת סטנדרטים לשירותים חברתיים (Savi & Metsma, 2013). בתקופה זו המנוע העיקרי לרפורמות היה החברות המותנית באיחוד האירופי, שזירזה שינויים משמעותיים בחקיקה ובהטמעה בתוך המערכת הציבורית. במהלך תקופה זו גיבשה ממשלת אסטוניה שתי אסטרטגיות מרכזיות לרפורמה מנהלית (בשנת 1999 ובשנת 2001); התוכנית הראשונה התמקדה ביצירת שירות ציבורי יעיל ומוכוון אזרח, אך נדחתה לאחר שהממשלה החדשה הפסיקה את כהונתה (Viks, 2002). תוכנית הרפורמה השנייה הדגישה חמישה תחומים מרכזיים הזקוקים לשינוי: פיתוח השלטון המקומי והאזרחי, ייעול חלוקת התפקידים ושיתוף הפעולה בין מוסדות הציבור, חיזוק הניהול הפיננסי, הבקרה והביקורת הפנימית, פיתוח שירות ציבורי מוכון האזרח ודיגיטציה של שירותי הממשלה (Tönnisson and Randma-Liiv 2008, 103–104).

החל מ־2004 ירד הלחץ הבינלאומי לרפורמות, והמניע חזר להיות צרכים פנימיים באסטוניה. יריבות וחוסר הסכמה ברמה הפוליטית הובילו לשינויים מתמידים בסדר היום של רגולציה כלכלית, הפרטה או ביזור ולא הובילו לתוצאות משמעותיות בשינוי השיטה. יחד עם זאת, הרפורמה בשירות המדינה היא דווקא חריג של הטמעה רחבה שהביאה לשינויים גדולים ויסודיים ברמה הרוחבית בכלל הממשלה. בין מרכיביה ניתן למנות השוואה של תנאי העבודה בין מגזר הציבורי לפרטי, מערכות פנסיה, צמצום מספר משרדי הממשלה, מדידת פרודוקטיביות של עובדים וקריטריונים לפיטורים (Sarapuu, 2011; Savi & Metsma, 2013). החל משלב זה ועד היום, שינויים בתפקוד השירות הציבורי הם תוספתיים וקטנים יחסית ("fine-tuning") ודגש רב מושם על התאמת השירות הציבורי לאתגרים ולהזדמנויות הטכנולוגיות של המאה ה־21 (Szentmihályi, 2023).

מבין המדדים שנבחנו במחקר זה, אין הרבה מאגרי מידע שהולכים אחורה שלושה עשורים לעבר אמצע שנות ה־90, התקופה שבה החלו הרפורמות באסטוניה. אינדיקטור "איכות הברוקרטיה" במסגרת המדד WGI של הבנק העולמי מאפשר לנו הצצה לנתונים החל

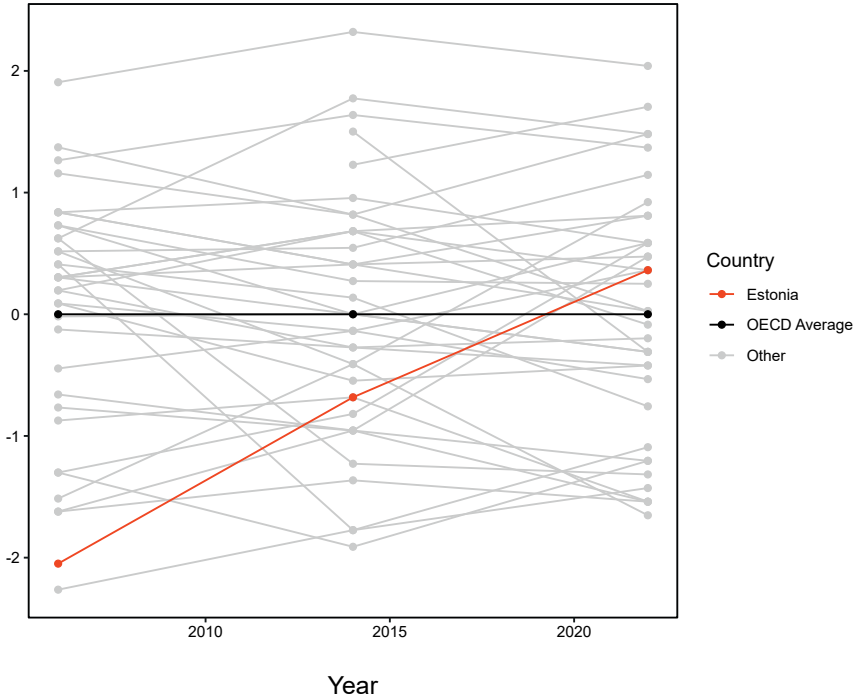
מ־1996. תרשים 22 מציג את הציונים של אסטוניה בתקופה שבין 1996 ל־2022, כשבמהלך תקופה זו אסטוניה הצטרפה לאיחוד האירופי, כפי שמסומן בתרשים.

תרשים 22: ציוני אסטוניה באינדיקטור איכות הבירוקרטיה של ה־WGI, 2022–1996



כפי שניתן לראות בתרשימים, אסטוניה התחילה בפער די גדול ממוצע ה־OECD ובתקופה הראשונה (1996–2009) השיפור היה יחסית מנורי ואיטי. למרות שמרבית הרפורמות המשמעותיות אומצו לקראת ההצטרפות של אסטוניה לאיחוד האירופי (2004). במהלך העשור הבא השתפרה הבירוקרטיה האסטונית ובנקודת המדידה הבאה היא כבר הייתה ממוקמת מעל לממוצע ה־OECD. נוסף לכך, ולא במקרה כנראה, באותה תקופה, בין 2009 ל־2022, שביעות הרצון מהשירותים הציבוריים באסטוניה (חינוך, תחבורה) עלתה בהתמדה עד שעברה את ממוצע ה־OECD (תרשים 23).

תרשים 23: ציוני אסטוניה באינדקס שביעות רצון משירותי תחבורה וחינוך של ה-WGI, 2006-2022



תהליכי יישום ושינוי מערכתי במסגרות ממשלתיות מורכבים ודורשים זמן משמעותי. הטמעת מדיניות חדשה, הקצאת משאבים, התאמת תהליכים וטיפול שינוי תרבותי ארגוני הינם חלק מהגורמים שיכולים להוביל לעיכוב בין החלטה על רפורמה לבין השפעתה הממשית על רווחתם של האזרחים. כמו כן, ההשפעה של שינויים בשירותים ציבוריים על חיי היום-יום של הציבור עשויה להיות הדרגתית ולהתפרס על פני תקופה ארוכה, מכיוון שהיא מחלחלת באיטיות דרך רבדים שונים של זרועות המגזר הציבורי, החברה והמשק. לפיכך, קיים פער זמן ("שהיה") בין יישום רפורמות לבין החוויה האמפירית של השפעותיהן על רווחת האזרח.

סיכום

המחקר בוחן את השאלה האם קיים קשר בין איכות המערכות הציבוריות והשירותים הממשלתיים לבין רווחת האזרחים ואיכות חייהם. המתודולוגיה כללה ניתוח של מדדים בינלאומיים ממספר ארגונים בינלאומיים כמו OECD, הבנק העולמי ועוד. סך הכול נעשה שימוש ב־81 אינדיקטורים שחולקו לפי שלוש חוליות: מערכות – שירותים – ורווחת האזרח.

מהמצאים עולה:

- קיים מתאם חיובי בין אפקטיביות המערכות הציבוריות לבין שירותים ובין רמת שירותים לבין רווחת האזרחים. נוסף על כך מתקיים קשר חיובי בין אפקטיביות המערכות הציבוריות לבין רווחת האזרחים, מה שמרמז על כך שטיפול באתגרים מערכתיים ושיפור יכולתן של המערכות הממשלתיות יכול להוות מפתח לשיפור ממשי באיכות החיים של האוכלוסייה (מעבר ובנוסף לשיפור השירותים).
- קיים מתאם חיובי בין רמת הרגולציה והבירוקרטיה לבין איכות השירותים ובין לבין רווחת האזרח – קשר שנותר איתן גם בנטרול ההשפעה של רמת התוצר לנפש של המדינות.
- ממצא מעניין נוסף שעלה הוא תופעת ה"שיהוי" בין היישום של רפורמות במערכות הממשלתיות לבין ההשפעה שלהן על רווחת האזרחים. ממצא זה מצביע על הצורך בלמידה ובחינה מעמיקות יותר של תהליכי שינוי מערכתיים, ושל אדוות ההשפעה שלהם לאורך זמן. לפיכך, יש מקום להמשיך ולהעמיק במקרי הבוחן שנבדקו במחקר הנוכחי מצד אחד, וגם לפתח מידול משופר שיאפשר לבחון תהליכי הטמעת רפורמות מערכתיות, תוך דגש מיוחד על תקופת ה"שיהוי" העוברת עד להרגשת השפעתן הממשית.

נספחים

נספח א' – תיאור המדדים בהם נעשה שימוש במחקר

לוח 5: התפלגות המדדים שנמצאו למחקר על פני שנות הקמה וסוגי ארגון הגג

Founding Year:	International Governmental Organization	Academia	NGO	Business Sector
1990-2000	WGI - Worldwide Governance Indicators (World Bank)	Varieties of Democracy Index (V-Dem)		Index of Economic Freedom (Heritage Foundation)
	HDI - Human Development Index (UN)			
2000-2010	European Social Survey (ESS)	EPI - Environmental Performance Index (Yale University)		Quality of Life Index (Numbeo)
	Government at a Glance (OECD)			
	Global Competitiveness Index (WEF)			
2010-present	Risks that Matter Survey (OECD)	InCiSE - The International Civil Service Effectiveness Index (Oxford University)	Social Progress Index (Social Progress Imperative)	SGI - Sustainable Governance Indicators (Bertelsmann Stiftung)
	BLI - Better Life Index (OECD)			
	World Happiness Report (UN)		Corruption Perceptions Index (Transparency International)	LPI - Legatum Prosperity Index (Legatum Institute)
	OURData - Open, Useful and Re-usable Data Index (OECD)			

בלוח 5 ניתן לראות כיצד מתפלגים 18 המדדים שנבחרו תחילה למחקר (מתוכם נשארו עם 13 מדדים לאחר סינון) על פני זמן, כלומר השנים בהן המדד הוקם, ועל פני סוגי ארגון הגג שאחראי על פרסום המדד (ארגון ממשלתי בינלאומי, אקדמיה וכדומה). המדדים שמסומנים באדום הם המדדים שלבסוף לא עברו את הסינון ולא נכנסו למחקר. הרשימה שלהלן מפרטת על כל מדד בנפרד בהיבטים של כיסוי גיאוגרפי/זמני, תחומי מדידה עיקריים, סוג הנתונים הנמדדים (סקרים, נתונים ממשלתיים וכו') ומקורות המידע עליהם מתבססים המדדים.

מדדי WGI של הבנק העולמי – מכיל שישה מדדים העוקבים אחר ממדים שונים של משילות בקרב כ־200 מדינות משנת 1996 ועד שנת 2022 (הנתונים לשנת 2023 טרם פורסמו בתחילת המחקר): קול ואחריותיות; יציבות פוליטית והיעדר אלימות/טרור; אפקטיביות ממשלתית; איכות רגולטורית; שלטון החוק; ופיקוח על שחיתות. כל מדד מהווה אגרציה של מספר אינדיקטורים, חלקם אובייקטיביים וחלקם סובייקטיביים (שאלות סקר והערכות של מומחים). האינדיקטורים השונים מתבססים על 34 מקורות מידע חיצוניים לבנק העולמי וביניהם סקרי שוק ומשקי בית, ספקי מידע מסחריים, ארגוני המגזר השלישי וארגוני מגזר ציבורי.

מדדי SGI של קרן ברטלסמן – שישה מדדים המשתייכים לשלושת התחומים של מדיניות בר־קיימא, חוסן דמוקרטי ואיכות הממשל, שמחושבים על ידי קרן ברטלסמן הפרטית עבור מדינות ה־OECD והאיחוד האירופי משנת 2014. המדדים משלבים אינדיקטורים המבוססים על נתונים כמותניים יחד עם הערכות מומחים ופרסומו של כל מדד מלווה בדוח מקיף לכל מדינה נמדדת. הנתונים הכמותניים נלקחים ממקורות מידע רשמיים של כל מדינה והערכות המומחים ניתנות על ידי רשת המומחים של קרן ברטלסמן המורכבת מכ־100 מומחים עם ידע רלוונטי לכל מדינה בהקשר של כל מדד.

דוח האושר העולמי – דוח המבוסס על סקר גאלופ העולמי ומפורסם על ידי הקרן הפרטית Sustainable Development Solutions Network עבור האו"ם. הדוח מכסה 130 מדינות מסביב לעולם אשר אוכלוסיותיהם נסקרו באמצעות שאלת סקר אודות "סולם קנטריל" (הידוע גם כ"סולם חיים") שלפיו על כל נסקר לדרג את המיקום שלו על סולם בין 1 ל־10 שמדרג את איכות החיים שלו. הציון לכל מדינה מחושב על ידי ארגון גאלופ ומבוסס אגרציה ממושקלת של כלל הנסקרים הפרטניים.

מדד InCiSE של אוניברסיטת אוקספורד – המדד הבינלאומי לאפקטיביות השירות הציבורי של אוניברסיטת אוקספורד שפורסם רק פעמיים בשנת 2017 ובגרסה משודרגת ב־2019, והינו מכסה את המדינות החברות בארגון ה־OECD בשנים הללו. המדד כולל בתוכו אינדיקטורים בתחומים של עשיית מדיניות, התנהלות ביסקולית ופיננסית, רגולציה, ניהול סיכונים ומשברים, רכש, ניהול כוח אדם, אדמיניסטרציית מיסוי ושירותים דיגיטליים. האינדיקטורים השונים מבוססים על נתונים שנלקחו ממקורות מידע חיצוניים וביניהם סקרי דעת קהל, סקרי דעת עסקיים, הערכות מומחים, ניתוחי דאטה והערכות ממשלתיות.

דוח Government at a Glance של ה־OECD – דוח תמציתי שנערך ומפורסם על ידי ארגון ה־OECD כל שנתיים משנת 2009 ואילך עבור מדינות החברות בארגון. הדוח מכיל ניתוחים מילוליים יחד עם אינדיקטורים שונים המחושבים בנפרד בנושאים של שביעות רצון משירותים ציבוריים, תקצוב, מדדי עלות־תועלת, הערכות בנוגע ל־RIA, הוצאה ציבורית ומוביליות תעסוקתית בשירות הציבורי. האינדיקטורים השונים מבוססים נתונים כמותניים/אובייקטיביים ונתונים סובייקטיביים שנאספו על ידי ארגון ה־OECD בעצמו עם מעט נתונים שנלקחו מסקרי גאלופ העולמיים.

מדד OURData של ה־OECD – מדד הפתיחות, שימוש ושימוש חוזר של דאטה, שמחושב ומפורסם על ידי ארגון ה־OECD. המדד פורסם בשלושה סבבים (2017, 2019 ו־2023) ועוקב אחר תפקוד המדינות החברות בארגון בנושא של נגישות ואופן השימוש בדאטה בקרב השירות הציבורי של כל מדינה. כלל נתוני הבסיס נאספו על־ידי ארגון ה־OECD.

מדד BLI של ה־OECD – מדד מקיף של ארגון ה־OECD המתפרסם כל שנה מאז 2011 (הנתונים האחרונים מתייחסים לשנת 2020) העוקב אחר רווחת האזרחים במדינות השונות החברות בארגון יחד עם ברזיל, רוסיה ודרום אפריקה. המדד מכיל מגוון אינדיקטורים בתחומים שונים של רווחה הכוללים דיור, הכנסה, קהילה, חינוך, סביבה, גישה לציבור, בריאות שביעות רצון מהחיים, בטיחות ואיזון פנאי־תעסוקה. האינדיקטורים השונים מבוססים הן על נתונים כמותניים/אובייקטיביים והן על נתונים סובייקטיביים כמו סקרים כאשר מרביתם לקוחים ממקורות מידע פנים־ארגוניים של ה־OECD וחלק קטן מסקרי גאלופ.

סקר Risks that Matter של ה־OECD – סקר "סיכונים" מקיף של ארגון ה־OECD שמשנתה משנה לשנה (לכן רק תוצאות הסקר העדכני ביותר מ־2022 נלקחו למחקר) ומכסה כ־27 מדינות החברות בארגון (כולל ישראל). הסקר מתחלק לשלושה פרקים המורכבים משאלות סקר עבור משקי־בית בתחומים של כלכלה ושירותים ציבוריים, פעילות ממשלתית והתמודדות עם בעיות מיידיות ו/או לטווח הארוך, בהתאמה.

מדד LPI של מכון Legatum – מדד מגוון ומקיף שעוקב אחר כ־300 אינדיקטורים עבור 167 מדינות, המתפרסם אחת לשנה משנת 2007. הארגון שאחראי על המדד הוא מכון Legatum Institute, ארגון צדקה חינוכי שהוקם וממומן חלקית על־ידי חברת ההשקעות הפרטית Legatum. האינדיקטורים השונים שמאחדים במדד מתפרסים על־פני שלושה תחומים: חוסן חברתי, כלכלה מפותחת, רווחה אזרחית. אינדיקטורים אלו נבחרים בקפידה ממקורות מידע חיצוניים על ידי פאנל מומחים ומתחלקים בין נתונים כמותניים, הערכות מומחים וסקרי דעת קהל.

סקר ESS של האיחוד האירופי – סקר דעת קהל של האיחוד האירופי שמפורסם כל שנתיים משנת 2002 ומכסה כ־30 מדינות באירופה והמזרח התיכון, ביניהן כל מדינות האיחוד, ישראל, טורקיה, שווייץ, נורווגיה ואיסלנד (כלומר, רוב מדינות ה־OECD אך לא כולן). הסקר מקיף ביותר עם שאלות במגוון נושאים הקשורים לתפקוד של כל מדינה והשירותים הציבוריים בה, עליהן עונים מדגם אזרחים פרטיים מאותה מדינה.

מדד EPI של אוניברסיטת ייל – מדד סביבתי שמכסה כ־180 מדינות ומחושב כל שנתיים על ידי אוניברסיטת ייל שבארה"ב. המדד מכיל אינדיקטורים רבים של איכות הסביבה החולשים על שלושה תתי־תחומים: שינוי אקלים, בריאות סביבתית, חינויות המערכת האקולוגית. כל הנתונים נאספים ממקורות מידע חיצוניים כאשר רובם נתונים כמותניים עם מיעוט של סקרים ושאלונים שנכנסים לחישוב המדד.

מדד HDI של האו"ם – מדד שהאו"ם התחיל לפרסם משנת 1990. המדד מכיל נתונים על 195 מדינות הלקוחים מארבעה אינדיקטורים: תוחלת חיים מלידה, ממוצע שנות לימוד למבוגרים מעל גיל 25, תוחלת שנות לימוד לתלמידים, ותל"ג לנפש. נתונים כמותניים אלו נאספים חלקם על ידי ארגונים שונים המשתייכים לאו"ם וחלקם ממקורות מידע חיצוניים.

מדד Varieties of Democracy של מכון V-Dem – מדד מקיף ביותר המכיל מאות אינדיקטורים בעיקר בנושאים של מדעי המדינה עם מספר אינדיקטורים גם בתחומים של שירותים ציבוריים ואיכות ממשל. המדד מנסה לספק מידע על כל המדינות בעולם, החל להתפרסם בשנת 2014 ומתפרסם כמעט כל שנתיים באחריותו של מכון V-Dem המשתייך למחלקת מדעי המדינה של אוניברסיטת גוטנברג שבשוודיה. האינדיקטורים של המדד מתבססים על מגוון מקורות מידע וביניהם סקרי מומחים ונתונים אדמיניסטרטיביים של המדינות השונות במדד, עם רשת של מומחים מכל מדינה שמספקת מידע עדכני עבור שלל האינדיקטורים.

רשימת המקורות

- גולשטיין-גלפרין ר. (2023). ממשלה אחת: תכלול מענים ותכנון אסטרטגי בשגרה ובחירום. המכון הישראלי לדמוקרטיה
- גולשטיין-גלפרין ר., מוהבן א. וקנת-פורטל ר. (2024). יעילות השירותים הציבוריים בישראל: השוואה בינלאומית. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- גל נור י. (2007). מינהל ציבורי בישראל: התפתחות, מבנה, תפקוד ורפורמות. ירושלים: אקדמון
- דהן, מ. (2016). "אפקטיביות הממשלה בישראל במבט בינלאומי משווה". המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- זליבנסקי ע. ופלדמן י. (2019). הכבדת הנטל הרגולטורי ושחיתות. הצעה לסדר 28. המכון הישראלי לדמוקרטיה
- יקיר א. ורהט ג. (2023). כיצד אופייה הפופוליסטי של הממשלה הוביל את ישראל לאסון הגדול בחולדותיה? אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה
- רוטם א. (2009). סקירת ספרות: מדדי צרכנות בעולם – רקע לסקרי הקמעונאות הישראלית. מינהל מחקר וכלכלה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.
- Akgul, D. (2012). Measuring the satisfaction of citizens for the services given by the municipality: the case of Kirşehir Municipality. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 62, 555-560.
- Andrews, R., Boyne, G., & Walker, R. M. (2011). The impact of management on administrative and survey measures of organizational performance. *Public Management Review*, 13(2), 227-255
- Asatryan, Z., Heinemann, F., & Pitlik, H. (2017). Reforming the public administration: The role of crisis and the power of bureaucracy. *European Journal of Political Economy*, 48, 128-143.
- Bartolini, S., Bilancini, E., & Pugno, M. (2013). Did the decline in social connections depress Americans' happiness?. *Social indicators research*, 110, 1033-1059.
- Berman, E. M., Bowman, J. S., West, J. P., & Van Wart, M. R. (2021). Human resource management in public service: Paradoxes, processes, and problems. Cq Press

- Bertucci, G. (2006). Unlocking the human potential for public sector performance. *Public Personnel Management*, 35(3), 175-179.
- Borge, L. E., Falch, T., & Tovmo, P. (2008). Public sector efficiency: the roles of political and budgetary institutions, fiscal capacity, and democratic participation. *Public Choice*, 136, 475-495.
- Borisov, I. and Szergej V. (2018) "The Role of Social Cohesion in Social and Economic Processes." Proceedings of the International Conference" Business & Management Sciences: New Challenges in Theory & Practice.
- Brandsen, T., Steen, T., & Verschuere, B. (2018). Co-production and co-creation: Engaging citizens in public services (p. 322). Taylor & Francis.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Barberg, B. (2023). Public value governance and strategic public management. In *Handbook on Strategic Public Management* (pp. 92-113). Edward Elgar Publishing.
- Christensen, T., & Lægheid, P. (2017). *Transcending new public management*. London: Taylor & Francis.
- Christodoulou, P., Decker, S., Douka, A. V., Komopoulou, C., Peristeras, V., Sgagia, S & Vardouniotis, D. (2018). Data makes the public sector go round. In *Electronic Government: 17th IFIP WG 8.5 International Conference, EGOV 2018, Krems, Austria, September 3-5, 2018, Proceedings 17* (pp. 221-232). Springer International Publishing.
- Cifuentes-Faura, J., Benito, B., Guillamón, M. D., & Faura-Martínez, Ú. (2023). Relationship between transparency and efficiency in municipal governments: several nonparametric approaches. *Public Performance & Management Review*, 46(1), 193-224.
- Cohen, N. (2016). Forgoing new public management and adopting post-new public management principles: The on-going civil service reform in Israel. *Public Administration and Development*, 36(1), 20-34.
- Diener, E., & Seligman, M. E. (2004). Beyond money: Toward an economy of well-being. *Psychological science in the public interest*, 5(1), 1-31.
- Dynan, K., & Sheiner, L. (2018). GDP as a measure of economic well-being (Vol. 43, p. 53). Hutchins Center Working Paper.

Easterlin, R. A. (1974). Does economic growth improve the human lot? Some empirical evidence. In *Nations and households in economic growth* (pp. 89–125). Academic press.

George, B., Drumaux, A., Joyce, P., & Longo, F. (2020). Theme: Strategic planning that works: evidence from the European public sector. *Public Money & Management*, 40(4).

Griffiths, S., Foley, B. and Prendergrast, J. (2009), *Assertive Citizens: New Relationships in the Public Services*, London: Social Market Foundation.

Hammerschmid, G., Van de Walle, S., Andrews, R., & Mostafa, A. M. S. (2019). New public management reforms in Europe and their effects: Findings from a 20-country top executive survey. *International Review of Administrative Sciences*, 85(3), 399–418.

Hassan, N. H. M., & Ahmad, K. (2019, July). A review on key factors of data integration implementation in the public sector. In *2019 International Conference on Electrical Engineering and Informatics (ICEEI)* (pp. 13–18). IEEE.

Helliwell, J. F., & Putnam, R. D. (2004). The social context of well-being. *Philosophical Transactions of the Royal Society of London. Series B: Biological Sciences*, 359(1449), 1435–1446.

Helliwell, J. F. (2007). Well-being and social capital: Does suicide pose a puzzle?. *Social indicators research*, 81, 455–496.

Helliwell, J. F., Huang, H., Grover, S., & Wang, S. (2014). Empirical linkages between good government and national well-being (No. w20686). National Bureau of Economic Research.

Helliwell, J. F., Huang, H., & Wang, S. (2016). New evidence on trust and well-being (No. w22450). National Bureau of Economic Research.

Hudson, J. (2006) Institutional Trust and Subjective Well-Being across the EU. *Kyklos*, 59, 43–62.

Ipsos-MORI (2006), *Understanding Public and Patient Attitudes to the NHS*

Joyce, P. (2015). *Strategic management in the public sector*. Routledge.

Judijanto, L., Basri, T. S., Yahya, A. S., & Hasibuan, K. (2024). Analysis of the Impact of Regulatory Change, Law Enforcement Effectiveness, and Bureaucratic Accountability on Public Service Quality. *West Science Law and Human Rights*, 2(01), 53-61.

Kelly, J. M., & Swindell, D. (2002). A multiple-indicator approach to municipal service evaluation: Correlating performance measurement and citizen satisfaction across jurisdictions. *Public administration review*, 62(5), 610-621.

Kennedy, D. (1982). The stages of the decline of the public/private distinction. *University of Pennsylvania Law Review*, 130(6), 1349-1357.

Kenny, C. (2005). Does development make you happy? Subjective wellbeing and economic growth in developing countries. *Social indicators research*, 73, 199-219.

Lee Jr, R. D., Johnson, R. W., & Joyce, P. G. (2020). *Public budgeting systems*. Jones & Bartlett Learning.

Ljungholm, D. P. (2015). The impact of transparency in enhancing public sector performance. *Contemporary Readings in Law and Social Justice*, 7(1), 172-178.

Macchia, L.; Plagnol, A.C. (2019) Life Satisfaction and Confidence in National Institutions: Evidence from South America. *Appl. Res. Qual. Life*, 14, 721-736

Macdonald, D. (2020). Trust in Government and the American Public's Responsiveness to Rising Inequality. *Political Res. Q*, 73, 790-804

McDonald, D. (2022). Meanings of public and the future of public services (p. 170). Taylor & Francis.

Marvel, J. D. (2015). Public opinion and public sector performance: Are individuals' beliefs about performance evidence-based or the product of anti-public sector bias?. *International Public Management Journal*, 18(2), 209-227.

Matei, L., Matei, A., & Lazar, C. G. (2016). Public service performance and good administration. Socio economic empirical evaluations. *Procedia Economics and Finance*, 39, 335-338

Nagler, M. G. (2013). Playing well with others: The role of social capital in traffic accident prevention. *Eastern Economic Journal*, 39, 172-200.

- Parks, R. B. (1984). Linking objective and subjective measures of performance. *Public administration review*, 44(2), 118-127
- Poister, T. H., & Thomas, J. C. (2011). The effect of expectations and expectancy confirmation/disconfirmation on motorists' satisfaction with state highways. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(4), 601-617.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state*. Oxford University Press
- Poister, T. H. (2010). The future of strategic planning in the public sector: Linking strategic management and performance. *Public administration review*, 70, s246-s254.
- Poulin, M. J., & Haase, C. M. (2015). Growing to trust: Evidence that trust increases and sustains well-being across the life span. *Social Psychological and Personality Science*, 6(6), 614-621.
- OECD (2006). *Alternative Measures of Well-Being*. <https://www.oecd-ilibrary.org/content/paper/713222332167>
- OECD (2014). *Measurement and reduction of administrative burdens in Greece: an overview of 13 sectors*
- OECD (2022). *Serving Citizens: Measuring the Performance of Services for a Better User Experience*. OECD Working Papers on Public Governance No. 52
- Pribadi, U. (2021). Bureaucratic Reform, Public Service Performance, And Citizens'satisfaction: The Case Of Yogyakarta, Indonesia. *Viešoji politika ir administravimas*, 20(2), 312-326.
- Riana, I. G., Suparna, G., Suwandana, I. G. M., Kot, S., & Rajiani, I. (2020). Human resource management in promoting innovation and organizational performance. *Problems and Perspectives in Management*, 18(1), 107.
- Rixon, D. (2010). Stakeholder engagement in public sector agencies: ascending the rungs of the accountability ladder. *International Journal of Public Administration*, 33(7), 347-356.
- Sarapuu, K. (2012). Administrative Structure in Times of Changes: The Development of Estonian Ministries and Government Agencies 1990-2010. *International Journal of Public Administration*, 35: 808-819

Sarapuu, K. (2011). Post-Communist Development of Administrative Structure in Estonia: From Fragmentation to Segmentation. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 35(4), 54 – 73

Savi, R., & Metsma, M. (2013). Public Sector Reform in Estonia: Views and Experiences from Senior Executives. COCOPS – (COordinating for COhesion in the Public Sector of the Future). Retrieved from <http://hdl.handle.net/1765/40937>

Stiglitz, J. E., Sen, A., & Fitoussi, J. P. (2009). Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress

Stoker, G., Kippin, H., & Griffiths, S. (2013). Public services: A new reform agenda (p. 224). Bloomsbury Academic.

Sun, Z., & Li, J. (2020). The effects of performance of public sector health system on quality of life in China: evidence from the CGSS2015. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(8), 2896

Suphattanakul, O. (2018). Public participation in decision-making processes: concepts and tools. *Journal of Business and Social Review in Emerging Economies*, 4(2), 221-230.

Szentmihályi, S. (2023). Digitalisation and convergence—the example of Estonia. *Financial and Economic Review*, 22(1), 143-158

Taylor-Gooby, P. (2004), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.

Thiry, G. (2015). Beyond GDP: Conceptual grounds of quantification. The case of the Index of Economic Well-Being (IEWB). *Social Indicators Research*, 121, 313-343.

Tönnisson, K., & Randma-Liiv, T. (2008). Public management reforms: Estonia. *Public management reforms in Central and Eastern Europe*, 93-118

Van Ryzin, G. G. (2004). Expectations, performance, and citizen satisfaction with urban services. *Journal of policy analysis and management*, 23(3), 433-448.

Van Ryzin, G. G. (2007). Pieces of a puzzle: Linking government performance, citizen satisfaction, and trust. *Public Performance & Management Review*, 30(4), 521-535

Van Ryzin, G. G., Immerwahr, S., & Altman, S. (2008). Measuring street cleanliness: A comparison of New York City's scorecard and results from a citizen survey. *Public Administration Review*, 68(2), 295-303.

Viks, K. (2002). Europeanisation and transformation of public administration: the case of Estonia

UNDP Oslo Governance Centre (2020), Indicator 16.6.2: Proportion of population satisfied with their last experience of public services, <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata16-06-02.pdf>

Wesemann, A. (2020). Why public services matter: Linking citizen quality of life to local government services. *Journal of Public Administration and Policy Research*, 12(1), 8-16

Yekani, M. A. (2016). An Elaboration on Human Resource Management Procedure in Public Administration Realm. *International Journal Series in Multidisciplinary Research (IJSMR)*(ISSN: 2455-2461), 2(4), 48-58.

Zagorie, R., & Rozenes, S. (2017). How to increase citizen satisfaction within municipal services: an Israeli case study. *International Journal of Society Systems Science*, 9(4), 301-319.

כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה בצל המלחמה || 2024

אלי הורביץ ז"ל, מפעל חיים

אלי נולד בירושלים וגדל בתל אביב. בוגר בית הספר היסודי "הכרמל" ותיכון עירוני א'. עם פרוץ מלחמת העצמאות בשנת 1948 התגייס לנח"ל עם חבריו מגרעין הצופים. לאחר הכשרה חקלאית קצרה ייסדה הקבוצה את קיבוץ תל קציר שבעמק הירדן, בסמוך לגבול עם סוריה. בתל קציר נישאו אלי ודליה, חברתו מגרעין הצופים החדש. באוקטובר 1953 עזבו בני הזוג את הקיבוץ ועברו להתגורר בתל אביב.

באותה שנה החל אלי הורביץ את דרכו בתעשייה כשוטף כלים בחברת התרופות "אסיא" ולאחר סיום לימודיו שולב בהדרגה בהנהלת החברה. מתוך ראייה ארוכת טווח של חשיבות המובילות בשוק הישראלי ושל בניית בסיס לפרישה בינלאומית עתידית הוא יזם את רכישתן של שתי חברות תרופות ישראליות – "צורי" ו"טבע" – ואת מיזוגן לחברה אחת, שנקראה "טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ". בשנת 1976 הוא מונה למנהלה.

בתקופת כהונתו הארוכה כמנכ"ל וכיו"ר מועצת המנהלים של "טבע" הפגין אלי מנהיגות אסטרטגית יוצאת דופן בחדשנותה, שבאה לידי ביטוי ברכישות ובמיזוגים של מפעלי תרופות ברחבי העולם ובאימוץ תרבות של מצוינות בכל מקום שהחברה פעלה בו. כך הפכה "טבע" למפעל התרופות הגדול בישראל, ובהמשך גם לחברת התרופות הגנריות הגדולה בעולם.

תחושת המעורבות החברתית וערכי ההומניזם והציונות שבהם האמין אלי עמדו ברקע התגייסותו לטובת גופים ציבוריים רבים ומגוונים. אלי השתתף כחייל קרבי בכל מלחמות ישראל, ומדרגת טוראי במלחמת העצמאות הגיע, במסגרת שירותו במילואים, לדרגת סגן אלוף וסגן מפקד אגד ארטילרי במלחמת לבנון הראשונה, שלאחריה השתחרר מצה"ל.

ההכרה ביכולותיו הנדירות של אלי כמנהיג וכאסטרטג תרמה לבחירתו לתפקידים ציבוריים רבים לצד עבודתו ב"טבע". כנשיא התאחדות התעשיינים שימש בתפקיד מפתח בכינונה של התוכנית ההיסטורית לייצוב המשק (1985/6). הוא שימש, בין השאר, יו"ר חבר הנאמנים במכון וייצמן, חבר במועצה הבינלאומית של מרכז בלפר למדע ויחסים בינלאומיים בבית הספר לממשל ע"ש קנדי באוניברסיטת הרווארד (2002-2005) ויו"ר הוועדה "ישראל 2028", שמסקנותיה פורסמו והוגשו לראש הממשלה תחת הכותרת "ישראל 2028: חזון ואסטרטגיה כלכלית-חברתית בעולם גלובלי".

פעילותו הציבורית והתעשייתית הענפה זיכתה את אלי בשורה ארוכה של פרסים מטעם גופים אקדמיים וציבוריים. הוא נשא בשישה תוארי דוקטור כבוד, ובאפריל 2002 הוענק לו פרס ישראל על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

קשר מיוחד היה לאלי עם המכון הישראלי לדמוקרטיה. אלי ראה במכון מפעל חשוב שמחזק את הדמוקרטיה הישראלית. הוא ייחס חשיבות רבה למאמצי המכון לסייע לדרג מקבלי החלטות להגיע להחלטות בצורה מושכלת יותר ולהוציא לפועל מדיניות איכותית המבוססת על מחקר, חשיבה ותכנון – לטובת כלל החברה בישראל.

במשך שש שנים עמד אלי בראש הוועד המנהל הישראלי של המכון, ועד לשנת חייו האחרונה היה חבר קבוע בפורום קיסריה להתוויית מדיניות כלכלית לאומית.

אלי הורביץ, יליד שנת 1932, נפטר ב־21 בנובמבר 2011, בגיל 79.

ד"ר איתמר יקיר הוא חוקר במרכז לממשל וכלכלה שבמכון הישראלי לדמוקרטיה. בעל תואר דוקטור מבית הספר למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית בירושלים. מחקריו עוסקים בשוק העבודה, כלכלה פוליטית וזהות חברתית.

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

אופיר מוהבן הוא עוזר מחקר בתוכנית "רפורמות בשירות הציבורי" במרכז לממשל וכלכלה שבמכון הישראלי לדמוקרטיה. בוגר תואר ראשון בפכ"מ ותוכנית אמירים למצטיינים במדעי הרוח באוניברסיטה העברית בירושלים.

www.idi.org.il



המכון הישראלי
לדמוקרטיה