

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

# יעילות השירותים הציבוריים בישראל

## השוואה בינלאומית

### ריטה גולשטיין-גלפרין | אופיר מוהבן רועי קנת פורטל

סדרת  
השירות הציבורי

- טיוטה לדיון -



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

# 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 לְבַנֵּי אָדָם שֶׁהָיוּ יוֹשְׁבֵי בְּסִפְיָה נֹטֵל אֶחָד מֵהֶן מִקֹּדֶם וְהֵתְחִיל קוֹדֵם תַּחֲתָיו, אָמְרוּ לוֹ חֲבָרָיו מַה אַתָּה יוֹשֵׁב וְעוֹשֶׂה, אָמַר לָהֶם מַה אֶכְפֹּת לָכֶם לֹא תַחֲתִי אֲנִי קוֹדֵם, אָמְרוּ לוֹ שֶׁהֵמִים עוֹלִין וּמְצִיפִין עָלֵינוּ אֶת הַסִּפְיָה" (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







# יעילות השירותים הציבוריים בישראל

השוואה בינלאומית

ריטה גולשטיין-גלפרין | אופיר מוהבן | רועי קנת פורטל

טייטה לדין



## תוכן העניינים

5	תקציר
7	רקע
10	מתודולוגיה
13	אפקטיביות השירות הציבורי - ישראל בהשוואה למדינות ה־OECD
23	מתאמים וקשרים הדדיים בין מדדים שונים באפקטיביות המערכות בשירות הציבורי
27	פערים בשירותים ציבוריים שונים
35	איפה זה פוגש את האזרח? השוואה בינלאומית
42	דיון וסיכום
44	רשימת המקורות



## תקציר

שירותים חברתיים רבים שהציבור נזקק להם, כגון שירותי בריאות, חינוך, רווחה ושירותים מוניציפליים, מסופקים על ידי גופים ציבוריים באופן בלעדי או עיקרי. הדבר נכון בעתות שגרה, והביקוש והתלות לשירותים אלו רק גוברים בשעת משבר. המוטיבציה לסקירה זו נולדה מסקר שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה בשתי נקודות זמן – אוגוסט 2023 (לפני המלחמה) ודצמבר 2023 (בעיצומה של המלחמה) שהצביע על ירידה מתמשכת בשביעות הרצון של האזרחים מהשירותים הציבוריים שהוא מקבל מהממשלה.

בסקירה זו בחנו את תפקודו של השירות הציבורי, טיב השירותים ושביעות הרצון של האזרחים מנגישות לשירותים חברתיים – בישראל ביחס למדינות ה־OECD. הממצאים מצביעים על חולשת מנגנונים, על ירידה בטיב השירותים החברתיים ותוצאות ירודות בתחומים שונים – כגון חינוך, רווחה ואפילו שימוש והנגשה של דאטה. שירותים ירודים לבסוף מתורגמים לשביעות רצון נמוכה של ישראלים לגבי גישה לשירותים חברתיים ביחס למקביליהם במדינות OECD ולרווחה נמוכה בקרב האזרחים (well being).

מאורעות 7 באוקטובר ואזלת היד של השירות הציבורי שהתגלו בעקבות המשבר המתמשך, הציבו מראה למציאות העגומה בשטח. הסקירה מבקשת להציג נתונים ומגמות לגבי תפקוד השירות הציבורי והיכולת שלו לספק שירותים ומענים בזמן אמת לאזרחים.

מספר ממצאים מרכזיים מהסקירה:

- כמעט מחצית מהאוכלוסייה (45%) חושבים כי איכות השירותים הציבוריים בישראל נפגעה ביחס לממשלות קודמות (נתוני דצמבר 2023). נתון זה מהווה עלייה מסקר קודם באוגוסט 2023 לפיו 38% מהציבור חושבו שהשירותים נפגעו או נפגעו מאוד.
- למרות שישראל מקבלת ציון קרוב לממוצע באפקטיביות ביצוע מדיניות ממשלתית ביחס למדינות ה־OECD, היא בולטת לרעה בממד תיאום בין דרגים מקצועיים (נמצאת בקבוצת המדינות עם הציון הנמוך ביותר וכמעט 80% ממדינות OECD מדורגת מעליה).
- גם בהקשר לתיאום בלתי פורמלי, ישראל קיבלה את הציון הנמוך ביותר בקרב מדינות ה־OECD, יחד עם טורקיה וסלובקיה. אינדיקטור התיאום הבלתי־פורמלי מניח שיש רמה "בריאה" של ממשקים לא פורמליים שמיעלים את עבודת הממשלה, ואילו מעורבות פוליטית, סקטוריאלית והישענות יתר על הכרות אישית פוגעת בתכול

ותיאום הכולל. 92% ממדינות OECD נמצאות באיזון טוב יותר בין מנגנונים פורמליים ללא פורמליים בדרך קבלת ההחלטות.

- מספר מקרי בוחן שנבחנו – בתחומי רווחה, חינוך ושימוש בדאטה – הצביעו על תוצאות ירודות בשירותים ציבוריים וציונים נמוכים משמעותית ממוצע ה־OECD, בהלימה ליכולת התיאום ואפקטיביות הביצוע של ישראל.
- סקר ה־OECD מעלה כי האמון של הציבור הישראלי ביכולת לקבל שירותים ציבוריים בשעת צורך נמוך במיוחד. בתגובה להיגד – "אני מאמין כי אוכל לממש זכאות להטבות ציבורית בקלות אם אזדקק להן", שיעור הישראלים שלא הסכימו עם ההיגד היה הגבוה מכל מדינות ה־OECD – 69%, לעומת 46% בממוצע במדינות ה־OECD. במילים אחרות, רוב גדול בציבור הישראלי אינו סומך על תמיכה ציבורית בעת צרה.
- ישנו מתאם חיובי בין הוצאה חברתית לבין שיעור האנשים במדינה שמאמינים כי יוכלו לממש זכאות להטבות ציבוריות אם יזדקקו להן. ישראל נמצאת מתחת לקו המגמה, כך גם בהינתן הוצאה חברתית ריאלית לנפש נמוכה, גם מעבר להוצאה החברתית הנמוכה, הציבור הישראלי מעריך כי הסיכוי שיהנה מתמיכה ציבורית נמוך משמעותית מכפי שהיה אפשר לצפות ממדינות דומות.

## רקע

שירותים רבים שהציבור נזקק להם, כגון שירותי בריאות, חינוך, רווחה ושירותים מוניציפליים, מסופקים על ידי גופים ציבוריים באופן בלעדי או עיקרי. רשויות השלטון נועדו לשרת את הציבור, ועליהן לדאוג כי יסופק לו שירות יעיל, מועיל, נגיש, שוויוני ואיכותי.

השירות הציבורי הוא המנגנון שאמור ליישם את מדיניות הדרג הנבחר ולוודא שהאזרח בקצה יקבל את השירות המיטבי. ואכן, הספרות מצביעה על כך שלמנגונו השירות הציבורי ומקצועיותו תרומה משמעותית לאפקטיביות הביצוע של מדיניות ממשלתית, לשיפור השירותים שהציבור מקבל, לצמצום השחיתות השלטונית, לקידום שוויון ההזדמנויות, להגברת אמון הציבור במערכות השלטון ולמערך האיזונים והבלמים העומד בבסיס המשטר הדמוקרטי (Mugellini et al., 2021; Helliwell et al., 2014; Bar et al., 2009; Matei et al., 2016).

## השירות הציבורי בישראל

אירועי הטבח של 7 באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל שפרצה מיד בעקבותיו חשפו את חולשתו של השירות הציבורי בישראל. לנוכח הצורך לתפקד ולהגיב בשעת חירום בלט עד כמה השירות הציבורי מסורבל, איטי, ללא יכולות תכלול ותגובתיות בזמן אמת, ולא אפקטיבי בגיבוש שירותים מותאמים לאזרח בעת משבר; תופעה אשר קיבלה גם חשיפה תקשורתית בשיח הציבורי.<sup>1</sup>

אך חולשה זו לא החלה ב־7 באוקטובר 2023, אלא רק התגלתה במלוא עומקה. בשני העשורים האחרונים אנו עדים להחלשה שיטתית ומגמתית של השירות הציבורי ופגיעה משמעותית באפקטיביות של השירותים הניתנים לאזרח – משירות מבוסס (בעיקר)

1 רשימה חלקית בהחלט: כלכליסט: "7 באוקטובר הוא יום הכיפורים של השירות הציבורי. הכל בקריסה מוחלטת"; מאקו: "הממשלה ייבשה את השירות הציבורי, אנחנו משלמים את המחיר"; דה מרקר: "התוכנית הגדולה של הממשלה: להפוך את המגזר הציבורי ממקצועי – לפוליטי"; כלכליסט: "ממשלה מנופחת הפכה לפשע נגד הציבור"; כאן 11: "איפה המדינה?"; דה מרקר: "אחרי המלחמה צריך לעצור את הפוליטיזציה של המינהל הציבורי החולה".



תפיסות של מקצועיות וממלכתיות, לשירות מבוסס נאמנות וסקטוריאליזם. המעבר הזה מסמל את תום עידן המקצועיות – של שירות המדינה, המערכת המשפטית והתקשורת הציבורית – דרך ביסוס לגיטימציה לטענת "המדינה העמוקה" (deep state), כחלק מהמאבק האידיאולוגי על דמותה של המדינה ושחיקת אתוס משרתי ציבור (טלשיר, 2020). הנתונים המובאים בהמשך סקירה זו מתחברים למגמות נוספות של חולשת השירות הציבורי, בין היתר פערי השכר בין המגזר הפרטי למגזר הציבורי הם הגדולים ביותר מכל מדינות ה-OECD והם נאמדים בכ-30% – בממוצע, ולעיתים גם לעובדים במקצועות דומים (מבקר המדינה, 2022), מגמה של שחיקת מספר העובדים בשירות הציבורי ביחס לגידול האוכלוסייה (לן וכן בשט, 2023)<sup>2</sup> וקושי מתמשך באספקת מענים הולמים ושירותים חברתיים לאזרח בתחומי הבריאות, רווחה, חינוך, תחבורה ועוד, בשל שחיקה של התקצוב הציבורי לשירותים חברתיים (גרנאו, 2012; צ'רניחובסקי, 2019).

בעולם ובספרות המושג "משילות" (Governance) מהווה מונח גג אשר נמצא בשימוש נרחב במדע המדינה, בכלכלה ומדיניות ציבורית ועוסק במסוגלותה של הממשלה להוציא מדיניות לפועל, לתכנן, ליישם וכן לפקח על ביצוע אפקטיבי (Almquist et al., 2013; De Francesco & Guaschino, 2020; Kettl, 2015; OECD, 2020). לעומת זאת, שיח המשילות בהקשר הישראלי הוא צר בהרבה.

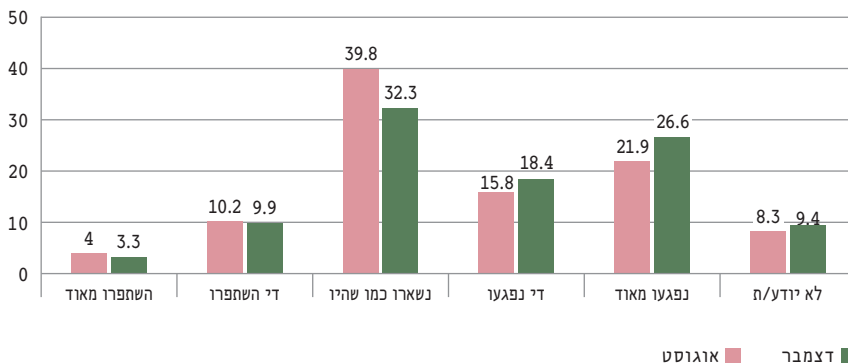
שיח המשילות בישראל בשנים האחרונות לא מתמקד בשאלה המהותית: כיצד משפרים את אופן התפקוד של השירות הציבורי וטיוב אספקת השירותים לאזרח, במקום זאת הדיון הפוליטי-ציבורי על משילות מקבל נופך צר המתמקד ביחסי הדרג הנבחר והדרג המקצועי הבכיר בלבד; ובאופן ספציפי יותר, באופן מינוי נושאי משרות בכירים וחלוקת "ג'ובים" לאנשי המקורבים, עדיף כמשרות אמון, ותוך מתן תשומת לב לנאמנות פוליטית ואישית כשיקול המכריע (משני למנכ"ל, יועמ"שים, שופטים ועוד) (פלסנר, 2017; דגני, 2022; זינגר, 2023).

כפי שנראה, סקרים שנערכו בקרב הציבור בישראל והשוואות בינלאומיות של תפקוד וטיב השירות הציבורי מלמדים על חולשה, וחוסר תפקוד של השירות הציבורי בישראל, ובהתאמה, גם חוסר שביעות רצון של האזרחים מהשירותים שהם מקבלים.

2 מ-2014 קצב גידול המשרות הפך לנמוך יותר מקצב גידול האוכלוסייה, והחל להיווצר פער, שעומד על 660 משרות בממוצע בכל שנה. פער זה הלך והתרחב עד שהגיע בשנת 2021 לשיא של כ-1,700 משרות "חסרות".

באוגוסט 2023 ערכנו סקר מטעם המכון הישראלי לדמוקרטיה, שבו ביקשנו מהנשאלים להעריך אם איכות השירותים הציבוריים נפגעה בהשוואה לאיכותם בעבר תחת ממשלות קודמות. אחוז המשיבים שהצביעו על פגיעה באיכות השירותים עמד אז על 38% (שהשיבו כי השירותים די נפגעו או נפגעו מאוד). לאחר פרוץ המלחמה נרשמה הרעה נוספת בהערכת מצבם של השירותים הציבוריים, וכך בסקר שנערך בחודש דצמבר 2024 ובו נשאלה שאלה זהה – כמעט מחצית מהאוכלוסייה (45%) השיבו כי איכות השירותים הציבוריים נפגעה.

תרשים 1: תפיסות הציבור לגבי איכות השירותים הציבוריים (נחוני אוגוסט, דצמבר 2023)



מקור: עיבוד המחברים לסקר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

השאלות בסקר של המכון התייחסו בראייה פנים-ישראלית, ביחס לממשלות קודמות. בסקירה זו נבקש לבחון את ממצאי הסקרים הללו לאור מדדים שאומדים את היעילות והמועילות של השירות הציבורי בגיבוש מענים ושירותים לציבור בישראל ביחס למדינות OECD. כמו כן, נבקש לבחון איכות של שירותים ספציפיים ותוצאות של שירותים אלו בקרב האוכלוסייה, ואת התפיסות של האזרחים בישראל לגבי שביעות הרצון שלהם מנגישות לשירותים חברתיים בהשוואה בינלאומית.

## מתודולוגיה

קשה מאוד לאמוד את האפקטיביות הכללית של המגזר הציבורי במובנו הרחב, מדובר ברמות ממשל שונות (ממשל מרכזי, שלטון מקומי), תחומי תוכן שונים (חינוך, בטחון, בריאות, חדשנות), ארגונים שונים (משרדים, גופי סמך, רשויות עצמאיות, תאגידים סטטוטוריים, עיריות, חברות ממשלתיות). במבט על קשה לאמוד אפקטיביות של כל רמת ממשל, תחום שירותים, וגופים בנפרד, והערכת האפקטיביות המשותפת עלולה להבליע הבדלים ברמת האפקטיביות של כל אחד מהם. עם זאת, בספרות המחקר ובגופי מדיניות בינלאומיים גובשו מספר מדדים, המורכבים מאינדיקטורים שונים, אשר מקובל להתייחס אליהם כמשקפים היבטים שונים של תפקוד השירות הציבורי.

אחד המדדים הנרחבים והמקובלים בתחום זה הוא מדד הממשל בר־קיימא (Sustainable Governance Indicators – SGI)<sup>3</sup> אשר מדרג את מדינות ה־OECD<sup>4</sup> והאיחוד האירופי לפי שלושה תחומים מרכזיים:

- ביצועי מדיניות (Policy Performance) – הכולל פרקים שונים של מדיניות כלכלית, מדיניות חברתית, מדיניות חינוך ומדיניות סביבתית
- איכות הדמוקרטיה (Quality of Democracy) – הכלל פרקים של שלטון החוק, שמירת זכויות מיעוטים, הגנה על פרטיות ובחירות חופשיות
- משילות מטיבה (Good Governance) – הכולל בתוכו שני פרקים מרכזיים: אחריותות של הזרוע המבצעת (Executive Accountability) יכולת הביצוע של הזרוע המבצעת (Executive Capacity)

כל תחום בנפרד מורכב ממספר פרקים, וכל פרק מתחלק לאינדיקטורים שונים. כמות הפרקים והאינדיקטורים משתנה בהתאם לנושא. המתודולוגיה של מדד SGI משלבת

3 מדדים נפוצים נוספים הם: World Bank's Worldwide Governance Indicators (WGI); Bertelsmann Transformation Index (BTI); Freedom House and the Varieties of Democracy (V-Dem) World Economic Forum – Global Competitiveness Index; World Economic Forum – Global Competitiveness Index. להרחבה ראו, Croissant & Pelke, 2022.

4 לא כולל את קוסטה ריקה וקולומביה, אשר הצטרפו לארגון רק בשנים האחרונות.

נתונים כמותיים רשמיים יחד עם הערכות איכותניות של מומחים. הערכות המומחים עוברות תהליך שיפוט עמיתים בן שישה שלבים במסגרת מובנית, על מנת להבטיח מהימנות ותקפות. לבסוף, הנתונים עוברים סטנדרטיזציה לסולמות אחידים הנעים בין 1 (הנמוך ביותר) ל־10 (הגבוה ביותר).

במסגרת סקירה זו ביקשנו לבחון מספר אינדיקטורים שונים שמתייחסים לאפקטיביות השירות הציבורי (תחת פרק יכולת הביצוע של הזרוע המבצעת – Executive Capacity) בנתונים העדכניים ביותר (2022) וכן לאורך זמן (משנת 2014 בה החלו לפרסם את המדד). בנוסף הצגנו מספר אומדנים לטיב שירותים חברתיים לציבור (כמה שירותים מייצגים) ועמדות האזרחים המעידים על שביעות רצון מנגישות לשירותים אלו. בפרקים שמתייחסים לטיב השירותים ועמדות האזרחים נעשה שימוש במספר מאגרי מידע, לרבות תחום ביצועי מדיניות (Policy Performance) של SGI בהקשר לשירותים חברתיים, תוצאות מבחני PISA בינלאומיים וכן מדדים ספציפיים של ארגון ה־OECD (מדד OurData וסקר Risks that Matter בהתאמה).<sup>5</sup>

היות שכל פרק מכיל מספר נושאים שמתחלקים בין מגוון אינדיקטורים שונים, בחרנו בסקירה זו להתמקד בכמה אינדיקטורים מרכזיים שמתארים את המצב, ואת הממשק ביניהם, והם:

- **להערכת תפקוד המוסדות של השירות הציבורי:** אינדיקטורים של אפקטיביות ממשלתית בביצוע מדיניות, תיאום בין דרגים מקצועיים ותיאום בלתי פורמלי, כולם תחת הפרק של יכולת הביצוע של הזרוע המבצעת במדד SGI. המילה תכלול הפכה לפופולרית מדי מאז תחילת מלחמת חרבות ברזל, וביקשנו לבחון מספר פרמטרים לאומדן יכולת התיאום והתכלול כחלק מיכולת הביצוע של הממשלה.
- **להערכת טיב השירותים וביצועים בפועל:** אינדיקטורים מדיניות הכללה חברתית (social inclusion) ומדד העוני תחת הפרק של רווחה במסגרת ביצועי מדיניות (Policy Performance), ציוני מבחן PISA במתמטיקה במדינות OECD וכן אינדיקטור של תמיכה ממשלתית לשימוש בנתונים ממשלתיים לפי מדד OurData של ה־OECD. חינוך ורווחה נתפסים בליבת המדיניות והשירותים שמדינות מספקות לאזרחיהן, המדד של הדאטה נבחר כדי לתת הדגמה מעולמות שירות ציבורי שאיננו חברתי.

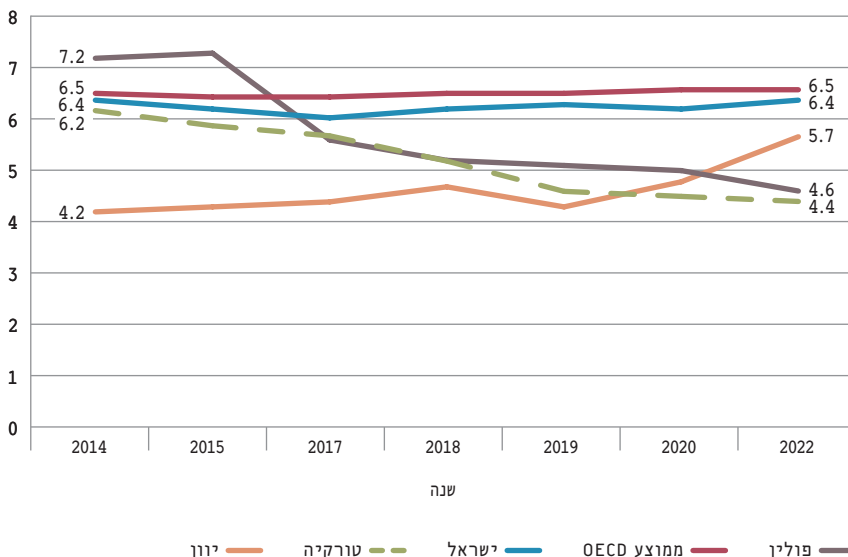
- **לבסוף, לבחינת תפיסות הציבור בראיה השוואתית בינ"ל:** סקרי Risks that matter (סיכונים עם משמעות) של ה-OECD. הסקר מאפשר השוואה בינ"ל במספר פרמטרים על עמדות הציבור בישראל אל מול מדינות OECD אחרות ביחס לנגישות וטיב השירותים הציבוריים. השוואה זו מהווה השלמה לסקר הפנימי שהוצג למעלה שבחן את ישראל ביחס לממשלות קודמות וכן לסקר עמדות הציבור בנושאים כלכליים מדצמבר 2024 (פלוג, אבירם ניצן וקנת פורטל, 2024)

## אפקטיביות השירות הציבורי – ישראל בהשוואה למדינות ה־OECD

כעת נציג את המדד המשקף בצורה הקרובה ביותר את משמעות המילה "משילות" בדיון הציבורי בישראל – יכולת הביצוע של הזרוע המבצעת (Executive Capacity). מדד זה בתוך ה־SGI כולל שמונה פרקים (כל פרק מורכב ממצבור אינדיקטורים בממוצע פשוט ביניהם) האומדים את רמתן של המדינות בתחומים הבאים: יכולת אסטרטגית, תיאום בינמשרדי, התבססות על מחקר ונתונים, שיתוף ציבור והיוועצות עם חברה אזרחית, דברור המדיניות הנבחרת, יישום המדיניות, גמישות המדיניות (Adaptability) ויכולת ביצוע של רפורמות ארגוניות בתחומי השירות הציבורי. מפאת קוצר היריעה נפרט רק על אחדים מהם, בניסיון לתת אינדיקציה לתפקוד השירות הציבורי בישראל ביחס למדינות ה־OECD.

הציון המשוקלל של ישראל בפרק זה הוא 6.4 (מתוך 10) והיא מדורגת במקום ה־21 מבין מדינות ה־OECD. למעשה היא שומרת על יציבות יחסית בציון הכללי, שנמצא קצת מתחת לממוצע מדינות ה־OECD, בניגוד למדינות אחרות אשר רשמו שיפורים משמעותיים (כמו יוון שהתחילה במקום נמוך והנהיגה רפורמות בשירות הציבורי שלה ששיפרו את דירוגה) או התדרדרות משמעותית לאורך השנים (כמו פולין וטורקיה). פולין, שנהנתה מציון יכולת ביצוע גבוה מזו של ישראל עד לשנת 2015, סבלה מירידה בציון יכולת הביצוע במקביל לעלייה לשלטון של מפלגת "חוק וצדק" בשנת 2016, שהחלישה בצורה משמעותית את האיזונים והבלמים של המשטר הדמוקרטי.

חרשים 2: יכולת ביצוע (Executive Capacity) של ישראל, מדינות נבחרות וממוצע ה-OECD, מדד SGI, 2022-2014



מקור: עיבוד המחברים לנחוני SGI, 2022-2014.

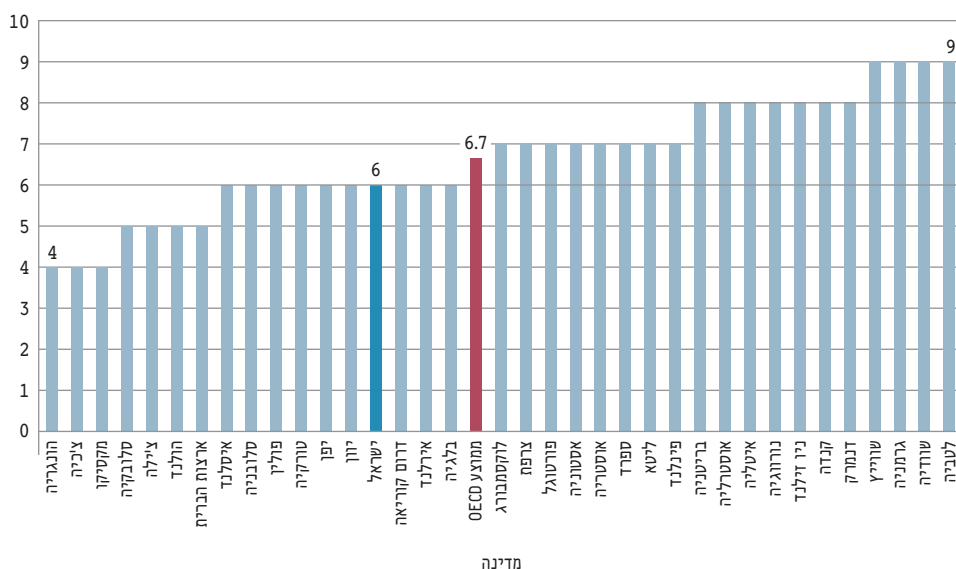
תחילה נציג מספר נתונים השוואתיים עדכניים לפי אינדיקטורים ספציפיים בתוך הפרק של יכולת ביצוע (Executive Capacity), בהמשך יוצגו גם קווי המגמה לאורך זמן והשינויים שחלו בישראל ביחס לממוצע ה-OECD וכן מדינות נבחרות שהשתפרו או התדרדרו במדדים אלו.

### אפקטיביות ממשלתית בביצוע מדיניות

כאמור, פרק יכולת הביצוע של הזרוע המבצעת כולל מספר רב של אינדיקטורים. אחד החשובים שבהם הוא האינדיקטור שמתייחס לאפקטיביות ממשלתית בביצוע מדיניות. המדד בוחן את יכולת היישום של הממשלה ביחס למטרות שהגדירה לעצמה בתחומי מדיניות מרכזיים. הציון של ישראל במדד זה הוא 6 מתוך 10, נמוך יותר מממוצע ה-OECD. 19 מדינות מדורגות מעליה, חלק מהמדינות שמדורגות נמוך יותר מישראל

כוללות מדינות חלשות יותר בקרב OECD (טורקיה, מקסיקו, פולין), אולם אפשר לראות שישנן גם מדינות חזקות יחסית שקיבלו ציון נמוך יותר מישראל (כמו ארצות הברית, הולנד ויפן).

תרשים 3: אפקטיביות ממשלחית בביצוע מדיניות בקרב מדינות ה-OECD, נחוני SGI, 2022



מקור: נחוני SGI, 2022.

אינדיקטור זה נועד להעריך את ביצועי היישום של ממשלה אל מול אמות המידה שהציבה לעצמה. לפיכך, הבחינה מתמקדת במטרות המדיניות המרכזיות שהוגדרו על ידי הממשלה אל מול המימוש בפועל. ההערכה כוללת התייחסות הן לתוכניות אסטרטגיות רב-שנתיות ויעדי המדיניות הלאומיים השנתיים.

בהקשר הישראלי, הבחינה של הביצוע אל מול יעדים אסטרטגיים היא בעייתית. בשנים האחרונות אנו עדים להיחלשות בפועל של מנגנוני תכנון ארוך טווח בישראל, שקיימים



באופן רשמי בהחלטות ממשלה,<sup>6</sup> אך לא מתקיימים הלכה למעשה. כך לדוגמה, אי־פרסום של הערכת מצב אסטרטגית מאז 2015, או הצוות לניהול אסטרטגיה שלא נפגש מאז 2017 (מבקר המדינה, 2023).

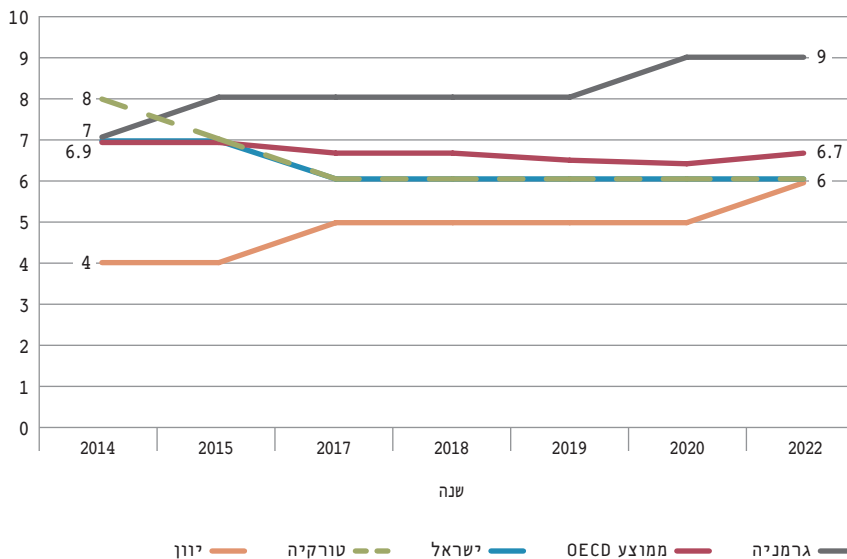
בדברי ההסבר לדירוג העדכני, משנת 2022, ישנה הטיה לכיוון התמודדות עם משבר הקורונה. הציון של ישראל גבוה יחסית בתור מדינה שהתחילה לחסן את האוכלוסייה ראשונה והגיע לשיעור חיסון גבוה מאוד. יחד עם זאת גם בהקשר לתקופת קורונה דברי ההסבר מציינים את אי־בהירות ההנחיות, השינויים התכופים וגם את הקושי בביצוע מדיניות כלכלית של פיצויים לסקטור העסקי שנפגע במהלך הסגרים הראשונים. סוגיות שחזרו על עצמן בהתנהלות המדינה בתחילת מלחמת "חרבות ברזל" (מבקר המדינה, 2023ב).

תרשים 4 בוחן את המגמה של הציון המשוקלל הממוצע באינדיקטור אפקטיביות הביצוע של הממשל מ-2014 עד שנת 2022. מעניין לראות שב-2014 הציון של ישראל היה דומה לממוצע מדינות ה־OECD, אך המגמה מאז היא של ירידה באפקטיביות הביצוע של הרשות המבצעת בישראל בהשוואה לממוצע ה־OECD. גרמניה שהתחילה באותו ציון כמו ישראל, הנהיגה שינויים בעבודת מטה משרד הקנצלר (המקביל למשרד ראש הממשלה בישראל), השתפרה משמעותית לאורך השנים ולמעשה הגיעה לציון הגבוה ביותר בקרב מדינות ה־OECD.

שתי מדינות שרשמו את השינוי הכי משמעותי הן יוון (לשיפור) וטורקיה (להידרדרות). יוון התחילה בציון נמוך משמעותית מישראל (ציון 4 מתוך 10, ציון הכי נמוך בקרב מדינות ה־OECD) ולמעשה נמצאת באותו המקום עם ישראל כיום. ואילו טורקיה התחילה בציון גבוה יותר מישראל, מאז התדרדרה ובשנים האחרונות צועדת יחד עם ישראל באותה המגמה.

6 החלטה 430, מיום 10 בספטמבר 2006; החלטה 5189, מיום 28.10.2012; החלטה 5208, מיום 4.11.201.

תרשים 4: אפקטיביות ממשלתית בביצוע מדיניות של ישראל, מדינות נבחרות וממוצע ה-OECD, מדד SGI, 2014-2022



מקור: עיבוד המחברים לנתוני SGI, 2014-2022.

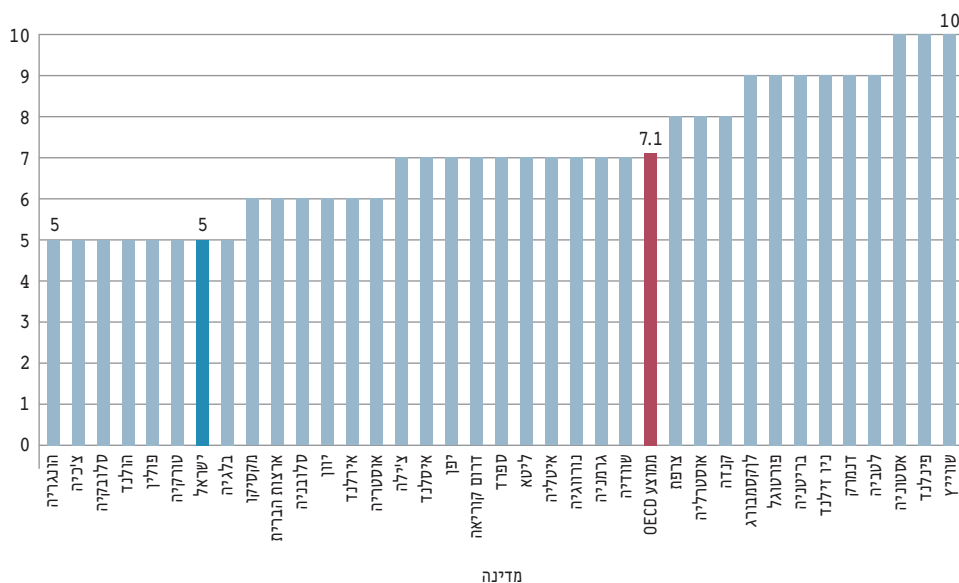
## אפקטיביות התיאום בין דרגים מקצועיים

מנגנוני תיאום בינמשרדיים ובין רמות שונות של שלטון הם נדבך חשוב מתפיסת כלל הממשלה (Whole of Government) אשר יכולים לתמוך ביישום יעיל של מדיניות (OECD, 2017; גולשטיין-גלפרין, 2023). היכולת של שחקנים לתאם עמדות, תפיסות והצעות קוהרנטיות בינם לבין עצמם חיונית לעיצוב וביצוע של מדיניות ושירותים ציבוריים. לכן בחרנו להציג את אחד האינדיקטורים במדד אפקטיביות הרשות המבצעת שבוחן את אפקטיביות התיאום בין דרגים מקצועיים של משרתי ציבורי.

כפי שניתן לראות בתרשים 3, בשנת 2022 ישראל קיבלה ציון 5 מתוך 10 באינדיקטור זה (10 - יש תיאום מיטבי בין דרגים מקצועיים, 1 - לא מתקיים כל תיאום או סנכרון בין גורמים מקצועיים), כאשר 28 מדינות OECD אחרות (המהוות 76.3% מכלל המדינות) מקבלות ציון גבוהה יותר מישראל. יתרה מזו, ישראל נמצאת בקבוצת המדינות עם הציון

הנמוך ביותר לאינדיקטור זה – יותר משתי נקודות מתחת לממוצע ה־OECD. כלומר, ישראל קיבלה את הציון הנמוך ביותר שמדינה ב־OECD קיבלה בפועל באינדיקטור זה, יחד עם טורקיה, פולין, הולנד, סלובקיה והונגריה.

תרשים 5: אפקטיביות התיאום בין דרגים מקצועיים בקרב מדינות ה־OECD, נחוני SGI, 2022



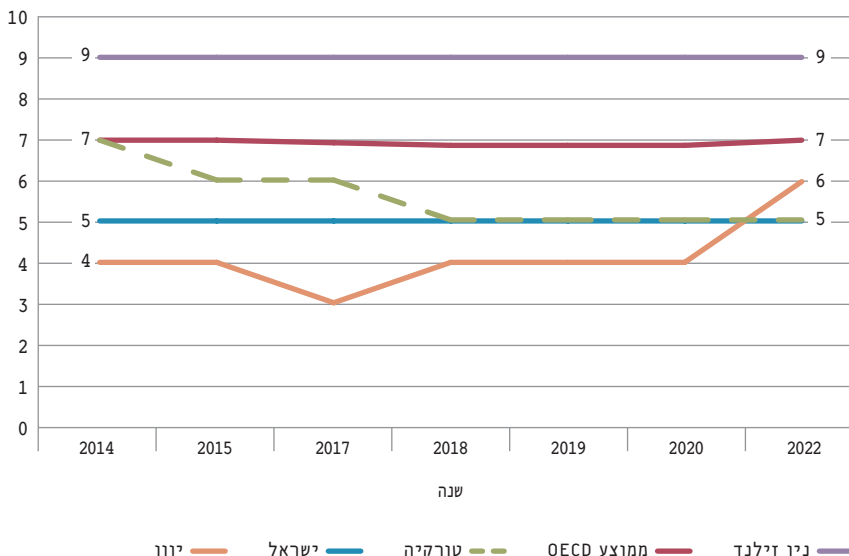
מקור: נחוני SGI, 2022.

בדברי ההסבר של המדד לגבי ישראל ציינו המחברים כי הממשלה מבקשת לשפר את מנגונו שיתוף הפעולה הבין־משרדי כדי להתגבר על סחבת בירוקרטית ומאבקי כוח פוליטיים. כחלק ממאמץ זה, הוקמו תשתיות כמו מפגשי שולחן עגול, פורומים של תיאום מנכ"לים וסמנכ"ל משרדים וגם כלים דיגיטליים שאמורים להקל על שיתוף הפעולה והתיאום. למרות מאמצים אלה, מומחים שניתחו את ישראל במדד ציינו כי משרדי הממשלה הם טריטוריאליים בתפיסתם וכי, ושיתוף מידע בין משרדים קשה, עד לעיתים בלתי אפשרי.

בחינה של האינדיקטור של אפקטיביות התיאום בין דרגים מקצועיים לאורך מספר שנים מלמדת על ציון נמוך ממוצע ה־OECD ויציב. ממצא זה מצביע על כך שהעדר תיאום בין דרגים מקצועיים הוא כשל מתמשך המאפיין את השירות הציבורי בישראל, ואינו רק תסמין של המשבר הנוכחי של מלחמת חרבות ברזל. ככל הנראה, במצבי חירום העדר התיאום הזה בא לידי ביטוי באופן חריף יותר, והוא גם נראה ומורגש יותר על ידי הציבור.

תרשים 6 בוחן את המגמה של ישראל ביחס לממוצע ה־OECD ומדינות נבחרות. בעוד חלק מהמדינות שומרות על מגמה סטטית – כמו ניו זילנד שמצטיינת ומקבלת את הציון הכמעט מקסימלי בקרב מדינות ה־OECD (9 מתוך 10) וישראל ששומרת על פער של 2 נקודות מהממוצע. מדינות אחרות רשמו שינויים לאור זמן, כך יוון למשל היא המדינה שהצליחה לשפר את דירוגה באופן הכי משמעותי. טורקיה, לעומת זאת, זוכה בתואר המפוקפק של המדינה שסבלה מהירידה הגדולה ביותר – היא התחילה בממוצע ה־OECD ומאז התדרדרה ובשנים האחרונות ציונה זהה לזה של ישראל.

תרשים 6: אפקטיביות התיאום בין דרגים מקצועיים של ישראל, מדינות נבחרות וממוצע ה־OECD, מדד SGI, 2014-2022



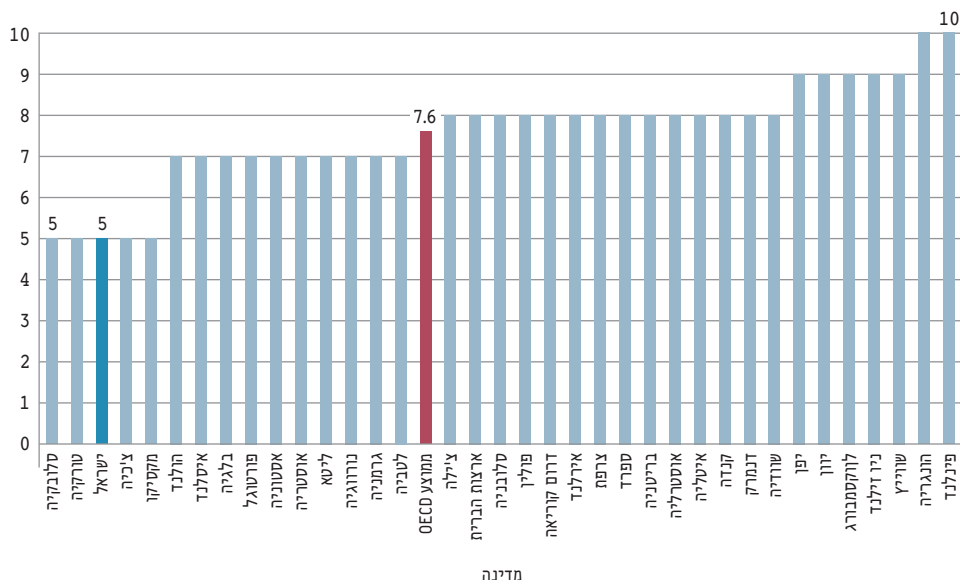
מקור: עיבוד המחברים לנתוני SGI, 2014-2022

## תיאום בלתי פורמלי

אינדיקטור נוסף, שיכול ללמדנו על אתגר תכלול העבודה הממשלתית הוא מדד לאיכות מנגנוני תיאום בלתי פורמליים. אינדיקטור זה בוחן את קיומם של מנגנונים בלתי-פורמליים לתיאום בין-משרדי, אשר משלימים את המנגנונים הפורמליים. מנגנונים אלה יכולים לכלול הסדרים פוליטיים – ועדות, פגישות לא-רשמיות בתוך הממשלה או ישיבת סיעה; או הסדרים בדרג המקצועי – שיחות מסדרון, טלפון למישהו שמכירים אישית ופגישות חוצות רמות שלטון. המדד שואף לבחון אם ערוצי תקשורת ותיאום בלתי-פורמליים תורמים ומסייעים ליעילות התיאום הבין-משרדי. ציון גבוה או נמוך לא נקבע לפי עצם קיומם של הסדרים בלתי-פורמליים, אלא עד כמה הם תורמים ליכולת התיאום והתכלול הממשלתית.

האינדיקטור מניח שיש רמה "בריאה" של תיאום לא פורמלי שמייעל את עבודת הממשלה. מנגנוני תיאום בלתי פורמליים במדינות עם דירוג גבוהה נוטה לזרז קבלת החלטות, למנוע סחבת ביורוקרטית ולהנגיש שיח לרתימת שותפים, אשר מובילים בהמשך לשיתופי פעולה רשמיים. ציון נמוך מתייחס לשימוש לא רצוי במנגנונים הבלתי פורמליים, אשר לא מסייע לתיאום ותכלול רוחבי ובכך פוגע בעבודת הממשלה.

תרשים 7: תיאום בלתי-פורמלי בקרב מדינות ה-OECD, נתוני SGI, 2022



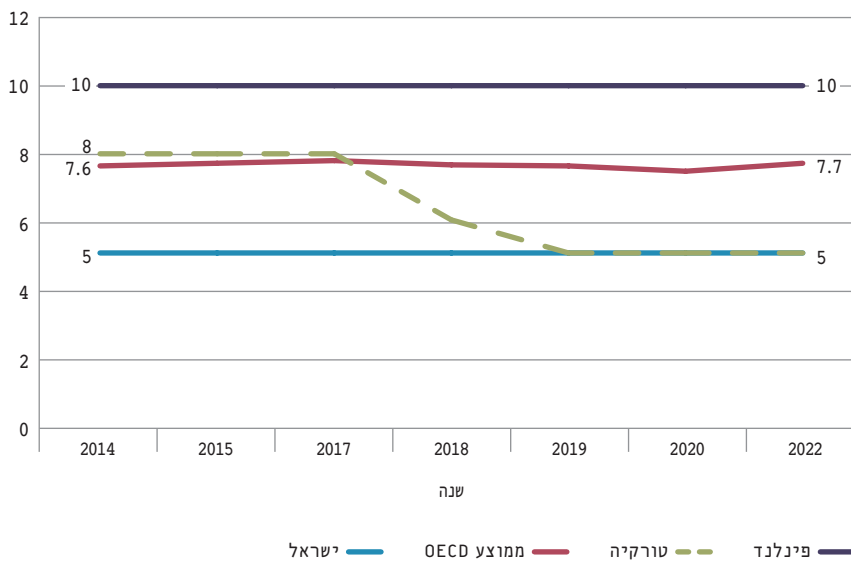
כפי שניתן לראות בתרשים 7, ישראל קיבלה את הציון הנמוך ביותר בקרב מדינות ה־OECD, עם ציון 5 מתוך 10, יחד עם טורקיה וסלובקיה. למעשה 92% ממדינות OECD נמצאות באיזון טוב יותר בין מנגנונים פורמליים ללא פורמליים בדרך קבלת ההחלטות.

בדברי ההסבר למדד מצוין כי המערכת השלטונית בישראל מושפעת רבות ממנגונוני תיאום בלתי פורמליים, כגון מחויבויות קואליציוניות ופוליטיקה פנים־מפלגתית. במערכת פוליטית משוסעת, סקטוריאלית ומקוטבת כמו זו של מדינת ישראל (אלרן ומיכאל, 2023), ריבוי השחקנים הפוליטיים וסך האינטרסים מקשה על תיאום עמדה ומענים הוליסטיים ממשלתיים. בממשלה הנוכחית חברות 8 סיעות (אחרי הצטרפות של המחנה הממלכתי ואחרי פירוק השותפות עם תקווה חדשה), מכהנים 37 שרים ו־5 סגני שרים. ריבוי המפלגות וכן האינטרסים השונים, יוצרים קשיים ביכולת לתיאומים לא פורמליים בדרגים הפוליטיים, ומעודדים הכרעות שליליות במתכונת "שמור לי, ואשמור לך".

גם ברמת הדרג המקצועי של משרתי ציבור, תהליכים רבים נסגרים באופן לא פורמלי על בסיס היכרות אישית בין בכירים. במסגרת **פורום מנכ"לים לשעבר** של המכון הישראלי לדמוקרטיה שמענו כי האיזון בין קשרים אישיים לתהליכים מובנים הופר בשנים האחרונות, והרבה דברים נסגרים במסדרונות דרך הכרות אישית – על חשבון יצירת נוהלי עבודה ושגרות קבועות לתיאום בין דרגים מקצועיים.

תרשים 8 מציג את המגמות של תיאום בלתי פורמלי לאורך זמן. גם במקרה זה הפער של ישראל אל מול ממוצע מדינות ה־OECD נשאר יציב לאורך זמן ואף מחריף קצת בשנתיים האחרונות (בגלל שיפור הממוצע המשוקלל של ה־OECD, ישראל נותרה באותו המקום). פינלנד מהווה מדינה מצטיינת במדד זה, למרות שלא רשמה שיפור לאורך השנים כי התחילה והצליחה לשמור על הציון המקסימלי של 10. המתדרדרת המובילה בקרב מדינות ה־OECD היא שוב טורקיה, אשר התחילה מעל לממוצע ה־OECD, ירדה לאורך השנים והתיישרה (שוב) עם קו המגמה של ישראל כאחת מבין 3 המדינות עם הציון הנמוך ביותר במדד זה.

תרשים 8: תיאום בלתי-פורמלי בישראל, מדינות נבחרות וממוצע ה-OECD, מדד SGI, 2014-2022



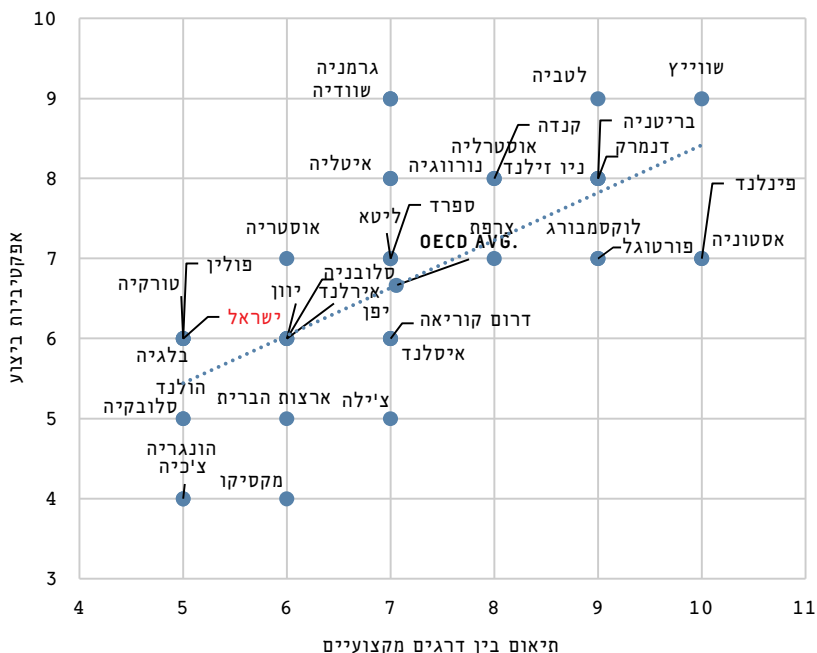
מקור: עיבוד המחברים לנתוני SGI, 2014-2022.

## מתאמים וקשרים הדדים בין מדדים שונים באפקטיביות המערכות בשירות הציבורי

כל אינדיקטור כשלעצמו מספק רק זווית מסוימת של מידע, ולכן ביקשנו לבחון את היחסים בין מדדים שונים וההשפעות ביניהם.

בתרשים 9 מטה נבחן היחס בין מדד אפקטיביות תיאום הדרגים המקצועיים למדד אפקטיביות הביצוע ויישום מדיניות, תחת ההנחה כי תיאום יותר מוגבר בין הדרגים המקצועיים בממשלה אמור לתרום לאפקטיביות ממשלתית בביצוע מדיניות. יחס זה מומחש על ידי הנקודות השונות בגרף פיזור אשר מייצגות את היחס בין הציונים של כלל מדינות ה-OECD בשני המדדים. במרכז הגרף עובר קו מגמה שחותך את ממוצע ה-OECD ומייצג את המתאם בין שני המדדים.

תרשים 9: היחס בין תיאום בין דרגים מקצועיים לאפקטיביות הביצוע של מדיניות ממשלתית בקרב מדינות ה-OECD, נתוני SGI, 2022



מקור: עיבוד המחברים לנתוני SGI, 2022.

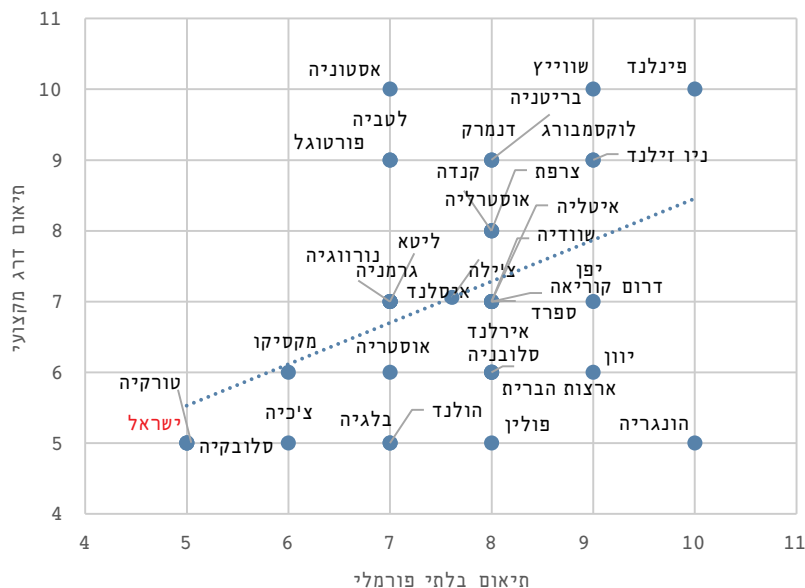


נראה כי ישנו מתאם גבוה יחסית בין שני המדדים ( $r=0.67$ ), כך ככל שהתיאום בין דרגים מקצועיים גבוה – גוברת גם אפקטיביות הביצוע של הממשלה. מהתרשים שלעיל ניתן ללמוד מספר תובנות הנוגעות לתפקוד השירות הציבורי בישראל. ראשית, ניתן לראות כי בעוד ישראל נמצאת בקבוצת המדינות המקבלות את הציון הנמוך ביותר במדד תיאום הדרגים המקצועיים, היא מקבלת ציון גבוה מעט יותר באפקטיביות הביצוע הממשלתית ממדינות אחרות (אמנם עדיין מתחת לממוצע מדינות ה-OECD). כלומר, ניתן אולי להסיק כי ישראל מציגה אפקטיביות גבוהה יותר של הממשל למרות מידה של חוסר תיאום בין הדרגים המקצועיים. ממצא זה מעלה גם שאלות לגבי ריכוז סמכויות וכוח בגופים מסוימים בזרוע המבצעת (בין אם שחקני מטה בדרג מקצועי או דרג נבחר). ניתן לראות כי מספר מדינות חולקות עם ישראל את היחס הלא מאוזן בין שני המדדים וביניהן בלגיה, פולין וטורקיה. אלו לא מדינות ייחוס ה"רגילות" שישראל שואפת להידמות להן, ולמעשה הצגנו בגרפים קודמים כי שתיים מתוך השלוש (פולין וטורקיה) הן מדינות אשר התדרדרו רבות בשנים האחרונות והיעילות והמועילות של השירות הציבורי שלהם נפגעה.

תרשים 10 מטה מציג את היחס בין שימוש אפקטיבי במנגנוני תיאום בלתי-פורמלי לתיאום בין הדרגים המקצועיים בתוך הממשל. ישנו קו מגמה חיובי ( $r=0.44$ ).

כפי שנכתב לעיל, למנגנוני תיאום בלתי-פורמליים יכולות להיות השפעות סותרות: תיאום בלתי-פורמלי "מוצלח" יכול לתרום לתיאום הרוחבי של גופים שונים בשירות הציבורי, בעוד תיאום בלתי-פורמלי בפן השלילי שלו עלול להוות נטל על עבודת הממשל, לפגוע בשקיפות ההחלטות, בפוליטיזציה ואף לפגוע בטיב ההחלטות. על-כן, אין זה מפתיע למצוא קשר חיובי בין הערכה גבוהה יותר של מגנוני התיאום הבלתי-פורמלי לבין מידת אפקטיביות גבוהה יותר של תיאום בין הדרגים המקצועיים. איזון היא מילת המפתח – יש לשאוף לאיזון בריא בין תיאום פורמלי לתיאום בלתי-פורמלי. לכן נצפה לראות שמדינות בעלות מנגנוני תיאום בלתי-פורמלי מועילים ייהנו גם מתיאום אפקטיבי בין הדרגים המקצועיים בתוך השירות הציבורי.

תרשים 10: היחס בין שימוש במנגנוני תיאום בלתי-פורמלי לבין התיאום בין הדרגים המקצועיים בקרב מדינות ה-OECD, נתוני SGI, 2022



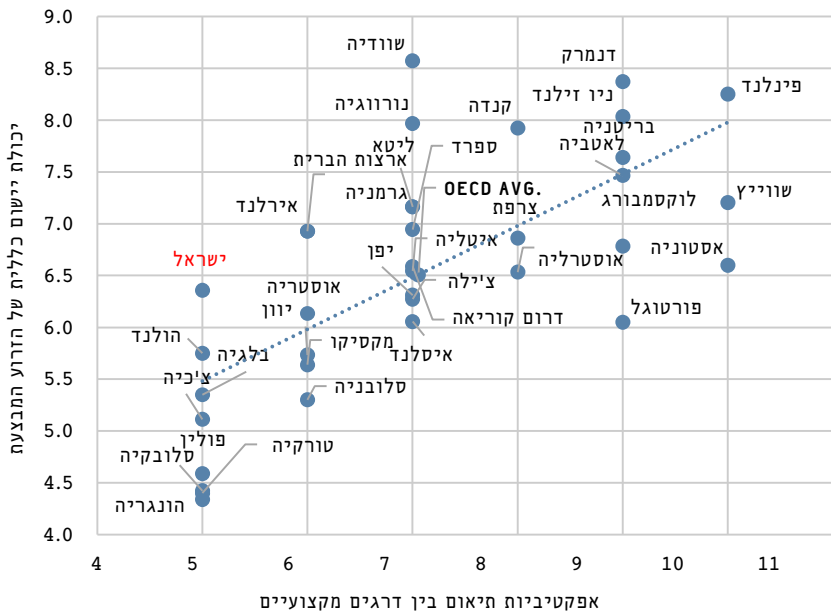
מקור: עיבוד המחברים לנתוני SGI, 2022.

מתרשים 10 ניתן ללמוד על המצב העגום של ישראל בכל הנוגע לאיזון הקלוקל בין תיאום בלתי-פורמלי לתיאום פורמלי בין הדרגים המקצועיים. ישראל נמצאת בתחתית הגרף, בפינה השמאלית תחתונה שלו, מיקום שהיא חולקת רק עם שתי מדינות נוספות, טורקיה וסלובקיה (שהן בעצמן אינן מהוות מגדורים של ממשל תקין).

ניתן להעריך בביטחון שישאל אינה מקבלת תרומה חיובית ממנגונוני התיאום הבלתי-פורמליים שלה ושמנגונונים אלו, בהינתן מאפייני הדומיננטיות הסקטוראלית והנאמנות הפוליטית שלהם, מהווים בעיקר מכשול בפני מנגונוני תיאום אחרים בקרב המגזר הציבורי. יתרה מזו, בשנים האחרונות חלה שחיקה במערכת היחסים וחובת היוועצות של נבחרים ציבור עם הדרג המקצועי ושיח "הפקידים" ככינוי ללעג למשרתי ציבור, והחלטות נסגרות בעיקר ברובד הפוליטי בתיאום בלתי פורמלי, ללא עבודת מטה מספקת.

לבסוף ביקשנו לראות את הקשר בין תיאום בין דרגים מקצועיים לבין יכולת הביצוע הכללית של הזרוע המבצעת – Executive Capacity. תרשים 11 מטה מציג את המתאם החיובי ביניהם ( $r=0.7$ ). ניתן לראות שישראל נמצאת מעל לקו המגמה, דבר שיכול לרמז על יכולת אלתור שאולי מסייעת ביכולת ביצוע ממוצעת, למרות הקושי הגדל בתיאום ותכלול מדיניות בדרגים מקצועיים, שנותר דומה לאורך התקופה.

תרשים 11 : היחס בין אפקטיביות התיאום בין הדרגים המקצועיים לבין יכולת הביצוע של הזרוע המבצעת בקרב מדינות ה-OECD, נחוני SGI, 2022



מקור: עיבוד המחברים לנחוני SGI 2022.

## פערים בשירותים ציבוריים שונים

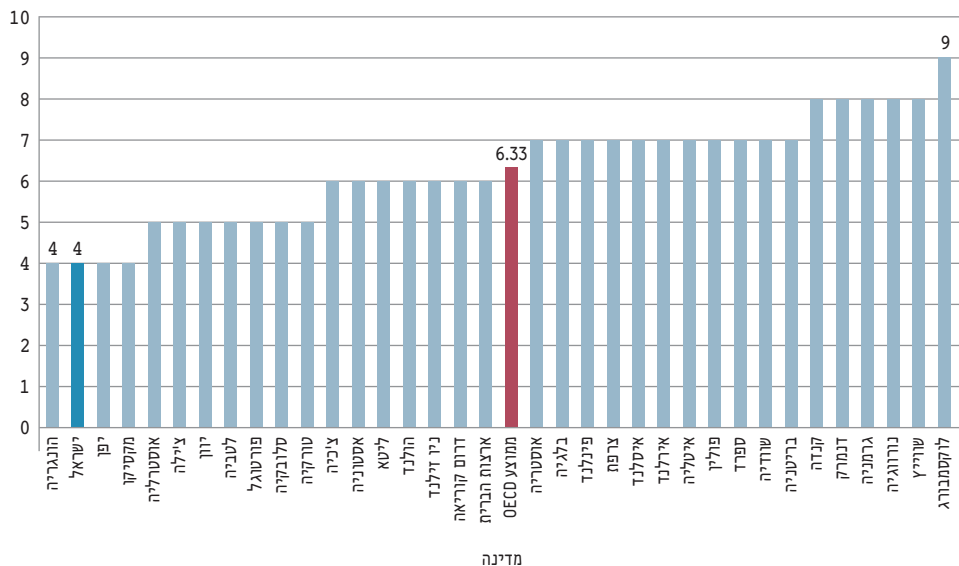
עד כה בחנו את אפקטיביות המערכת הציבורית הכוללת בישראל, ללא התייחסות לתפוקות ולתוצאות הקונקרטיות בתחומי המדיניות השונים. בחלק זה, נרחיב את היריעה ונבחן את ביצועי הממשלה באספקת שירותים חברתיים לאזרחים, תוך השוואה למדינות ה-OECD. מכיוון שלא ניתן לבחון את כלל השירותים הציבוריים, נדגים את המגמות באמצעות מקרי בוחן נבחרים משלושה תחומי תוכן – רווחה, חינוך ושימוש בדאטה. הדוגמאות יאפשרו להעריך את תוצאות היישום של מדיניות בישראל ואת איכות השירותים המוצעים לאזרחים.

### שירותי רווחה

כדי ללמוד על ביצועי השירות הציבורי בתחום הרווחה פנינו לתחום ביצועי מדיניות (Policy Performance) בתוך מדד ה-SGI (כזכור כולל שלושה תחומים מרכזיים שמתפצלים לפרקים, נושאים ואינדיקטורים). פרק של "הכללה חברתית" (Social Inclusion) כולל שבעה אינדיקטורים שונים. אנחנו נתמקד בשניים מהם: מדיניות הכללה חברתית ודירוג שיעור העוני.

מדיניות הכללה חברתית – אינדיקטור זה בוחן את מאמצי המדינה להפחית את הסיכונים השונים להדרה חברתית, המהווה אחת ממשימות הליבה של מדיניות רווחה. מניעת עוני והבטחת תנאים מאפשרים לשוויון הזדמנויות בחברה הם יסודות חיוניים בתחום זה. אינדיקטור זה שם דגש על הדרה חברתית, בהיבטים של מניעת דחיקה לשוליים, תחושת שוליות וכמיהה להערכה, בבחינת פערים חברתיים כלכליים. דברי ההסבר לאינדיקטור זה מתייחסים גם גורמים תרבותיים, חברתיים ופסיכולוגיים המובילים לניכור, קיפוח וחוסר שייכות של קבוצות אוכלוסייה שונות.

תרשים 12: מדיניות הכללה חברתית בקרב מדינות ה־OECD, נחוני SGI, 2022

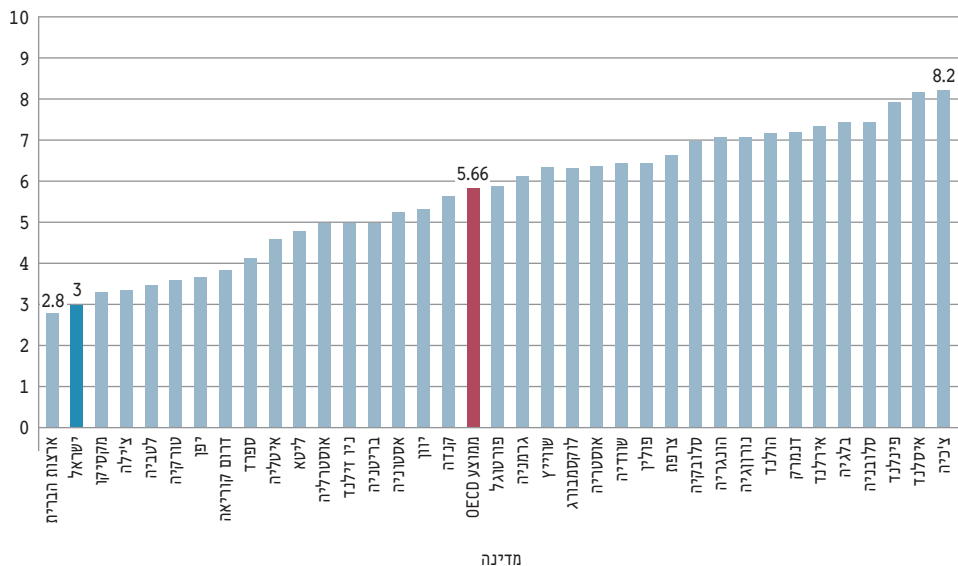


מקור: נחוני SGI, 2022.

בתרשים 12 ניתן לראות שישאל נמצאת בתחתית דירוג מדינות ה־OECD (עם הונגריה) בכל הנוגע למדיניות הכללה חברתית. מצד אחד, הדבר אינו לגמרי מפתיע עקב התנאים המבניים השוררים בישראל שאינם מיטביים להכללה חברתית (כגון ריבוי מיעוטים אתניים, מדינה קולטת עלייה עם פערים תרבותיים), אך לפי דברי ההסבר של המדד על ישראל הגורמים המכריעים בעניין הציון הנמוך של ישראל במדד זה נוגעים דווקא לשיעור האי־שוויון הגבוה יחסית השורר במדינה (על־פי מדד ג'יני) ומשיעורי ההוצאה הנמוכים ביותר בתחום החברתי בקרב מדינות ה־OECD (16.1% מהתמ"ג לעומת ממוצע OECD של 21% נכון ל־2018).

גם בדירוגי שיעור העוני של ה־SGI בקרב מדינות ה־OECD ישראל מופיעה כמעט בתחתית הרשימה. מדד זה של ה־SGI מתקנן את שיעורי העוני של מדינות ה־OECD לפי מדרג שבין 1 ל־10 ומדרג בצורה זו את כלל מדינות ה־OECD. תרשים 13 מציג את הממצאים על ישראל ביחס למדינות ה־OECD.

תרשים 13: שיעור העוני (מתוקנן) בקרב מדינות ה-OECD, נחוני SGI, 2022



מקור: נחוני SGI, 2022.

כפי שנכתב לעיל, ישראל נמצאת בתחתית הדירוג כאשר רק ארצות הברית, מדינה הידועה בפערי האי-שוויון המשועים שלה ובשיעורי עוני קיצוניים לצד עושר מפליג (Baker et al., 2022), "מנצחת" אותה עם שיעור עוני גבוה יותר. הציון לישראל במדד זה הוא 3.0 כאשר הציון של ממוצע ה-OECD גדול כמעט פי 2 (5.66).

## שירותי חינוך

מלבד רווחה, חינוך נתפס כדוגמה מובהקת לשירות ציבורי שמדינות צריכות להעניק לאזרחיהן. וכך, על פי חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, וחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953, מערכת החינוך הישראלית אמורה לתת שירותי חינוך שוויוני ואיכותי ולשרת את כלל ילדי ישראל מתוקף חוק.

בשנת 2024 תקציב משרד החינוך עמד על 84,071,785,000 ש"ח, המערכת הציבורית בעלת התקציב הגדול ביותר בישראל. יתרה מזו, התקציב הנומינלי יותר מהוכפל בעשור האחרון (אילן, 2021). הוצאה לחינוך היסודי בישראל עומדת על 2.5% מהתמ"ג, לעומת ממוצע OECD של 1.5% ופי שניים מממוצע האיחוד האירופי שעומד על 1.3%, זאת לשנת 2022.

לכאורה המצב מצוין. אך אם מתעמקים בנתונים, הם לא מספרים את כל התמונה, או אפילו מעוותים אותה.

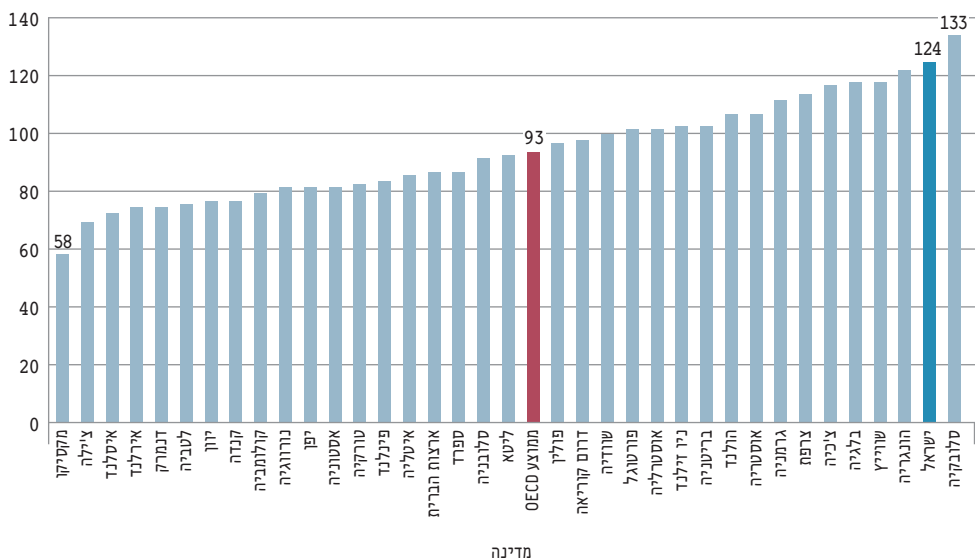
העובדה שתקציב החינוך עקף בשנים האחרונות את תקציב הביטחון עוררה, ללא סיבה, התרגשות מסוימת, כיוון שסגירת הפער נבעה בחלקה הגדול מעליית שכר המורים וצמצום חלקו של תקציב הביטחון בתוצר. מגמה שצפויה להתהפך בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" (פלוג, דוד, קנת פורטל, בהכנה) ועלולה להביא לסטגנציה כלכלית ועלייה בהוצאות ביטחוניות כמו בתקופה של "העשור האבוד" אחרי מלחמת יום כיפור (סבירסקי, 2004).

אך בלי קשר להוצאות הביטחוניות הצפויות, עלייה נומינלית בתקציב כולל איננה מספר את הסיפור. כשבודקים את הנתון של ההוצאה הממוצעת לתלמידי ישראל, שמשקף הרבה יותר את המציאות במוסדות החינוך, אנחנו בבעיה. עלות שנתית ממוצעת לתלמיד ביסודי במערכת חינוך ממלכתית בישראל עומדת על 17,615 ש"ח. העלות לתלמיד בישראל לא נקבעת מלכתחילה על ידי משרד החינוך על פי מאפייני התלמיד והמוסד, אלא היא עלות תוצאתית ממוצעת, דהיינו הסכום המתקבל בחלוקת כלל התשומות הכספיות והמועברות ממשרד החינוך לבתי הספר, לרשויות המקומיות ולרשתות, בחלוקה למספר התלמידים בקטגוריה מסוימת (משה, 2023)

למעשה ישראל נמצאת בתתי-תקצוב ביחס למדינות ה-OECD, המתבטא בהוצאה ציבורית נמוכה לתלמיד ועוד יותר מכך, בתוצאות של מה שמערכת החינוך הזו מספקת – היינו פערים ביכולות של התלמידים משכבות אוכלוסייה שונות.

תרשים 14 מטה בוחן את הפערים ביכולות המתמטיות בין תלמידים ממעמד חברתי-כלכלי שונה, בהשוואה של לתוצאות מבחני ה-PISA, התוכנית הבינלאומית להערכת תלמידים של ה-OECD. הגרף מציג את הפער בין ממוצע ציוני מבחן PISA במתמטיקה בקרב הרבעון העליון לבין ממוצע הציונים בקרב הרבעון התחתון, בכל מדינות ה-OECD (מלבד המצטרפות החדשות, קולומביה וקוסטה ריקה).

תרשים 14: הפער בין הרבעון העליון לרבעון התחתון במוצע ציוני מבחן PISA במחמטיקה בקרב מדינות ה-OECD, נתוני PISA (OECD), 2022



מקור: נתוני PISA, OECD, 2022.

כפי שניתן לראות, ישראל מדורגת כמעט ראשונה בפערים של ממוצע הציונים בין הרבעונים. כלומר, מלבד סלובקיה, בישראל קיים הפער הגדול ביותר ביכולות המתמטיות בין הרבעון העליון לרבעון התחתון בקרב מדינות ה-OECD, לפי מבחני PISA. הפער הישראלי גדול ב-31 נקודות ממוצע ה-OECD (124 לעומת 93), כלומר הבדל (שלישי) של 30%<sup>7</sup>.

## שימוש בדאטה לקבלת החלטות

דוגמה שלישית ואחרונה לבחינת השירותים השונים נוגעת לנגישות ושימוש בדאטה ממשלתי. ישראל היא מהמדינות המובילות בעולם החדשנות; לא בכדי זכתה לתואר

7. בתי הספר לבנים חרדים לא משתתפים באופן עקרוני במבחני הפיז"ה או במבחנים משווים אחרים, כך שהנתון כבר "מנוכה" במידה רבה מהאיכות הירודה של לימודי הליבה בבתי הספר לבנים חרדים (ראמ"ה, 2022).



"אומת הסטארט-אפ" (start-up nation), בין היתר בשל כמות חברות ההזנק שקמו במדינה, מספר מרכזי המו"פ הבינלאומיים הפועלים בארץ ומספר ה"אקזיטים" שביצעו חברות ישראליות (רשות החדשנות, 2022). עם זאת, נראה שדווקא במגזר הציבורי פעמים רבות הסנדלר הולך יחף. כבר ב-2011 הצהיר ראש הממשלה (ממשלת נתניהו השנייה) על מחויבות לקידום עקרונות ממשל פתוח והצטרפותה של ישראל ליוזמה הבינלאומית לממשל פתוח (Open-Government-Partnership) ואימוץ מדיניות הנגשת נתונים ועיצוב מדיניות מבוססת נתונים.

נתוני ממשל פתוח הפכו לכלי חיוני להתמודדות הן עם סוגיות מדיניות ומורכבות והן עולות, הן מהוות כלי לניתוח מדיניות וכן לפיתוח פתרונות חדשניים. בפרט, מגפת הקורונה שינויים בשוק העבודה (ריבוי החל"טים) ומשברים מתמשכים (כמו פיניו אוכלוסייה במלחמה) הדגישו את הצורך של ממשלות להבטיח גישה לנתונים עדכניים, רלוונטיים ואיכותיים כדי לטפח חוסן ולהקל על תגובה קוהרנטית ורחבה של מענים לציבור הרחב.

בדוגמה זו נביא דוגמה ממדד אחר, שלא נכלל ב־SGI. ה־OECD מגבש מדד את הפתיחות והנגישות של דאטה ציבורי הניתן לשימוש חוזר לעיצוב מדיניות מבוססת נתונים. המדד מדרג את המאמצים שממשלות עושות כדי לתכנן וליישם מדיניות לאומית של נתוני ממשל פתוח (OECD Open, Useful and Re-usable data Index) המכונה גם מדד OURData.

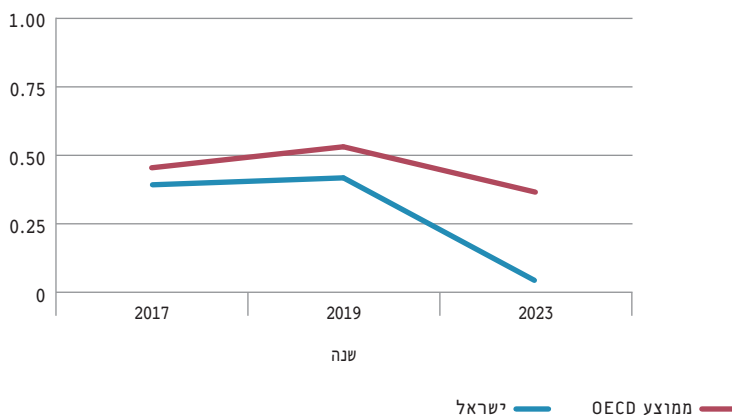
מדד OURData מהווה כלי הערכה מקיף לרמת הפתיחות והשקיפות של מדינות החברות בארגון. המדד לשנת 2022 כלל יותר מ־670 נקודות מידע שנאספו מ־36 מדינות חברות ב־OECD ו־4 מדינות מועמדות לחברות ואגדו לשלושה אינדיקטורים מרכזיים:

האינדיקטור הראשון, **זמינות הנתונים**, בוחן את היקף אימוץ הדרישות הפורמליות לפרסום נתוני ממשל פתוח על ידי המדינות, ואת מידת מעורבות בעלי העניין בזיהוי הביקוש לנתונים והנגשת מאגרי נתונים בעלי ערך גבוה כנתונים פתוחים. נדבך זה בוחן, לדוגמה, אם למדינה יש אסטרטגיה לנתונים פתוחים. האינדיקטור השני, **נגישות הנתונים**, בוחן את זמינות הדרישות להנגשת נתונים, ואת ההיקף שבו מאגרי נתונים ממשלתיים בעלי ערך גבוה מונגשים בפורמטים פתוחים, מעודכנים וניתנים לשימוש חוזר, עם איכות מטא־דאטה טובה ובאמצעות ממשקי תכנות (APIs). הוא גם בוחן את מעורבות בעלי העניין בפורטל הנתונים המרכזי ובשיפור איכות הנתונים במאגר המשלתי. האינדיקטור השלישי, מתייחס **תמיכת הממשלה בשימוש חוזר בנתונים**, בוחן את המידה שבה ממשלות ממלאות תפקיד פרואקטיבי בקידום השימוש החוזר בנתוני הממשל הפתוח, הן בתוך הממשל והן

מחוצה לו. לדוגמה, הוא בוחן אירועים ושותפויות עם גורמי חברה אזרחית ועסקים לצורך העלאת המודעות לנתונים פתוחים ועידוד שימוש

בסקירה זו ביקשנו לבחון את ביצועיה של ישראל באינדיקטור השלישי, החשוב ביותר לטעמנו כיוון שהוא מתמקד בפעולות יזומות וישירות של הממשלה להנגשה ועידוד שימוש בנתונים, ונותן אינדיקציה: למידת השירותיות והפרואקטיביות של הממשלה בהנגשה ועידוד לשימוש בדאטה לעומת ממוצע מדינות ה־OECD בשלושת הפרסומים האחרונים של ציוני המדד ב־2017, 2019 וב־2023.

תרשים 15: הציון של ישראל באינדיקטור תמיכה ממשלתית לשימוש חוזר בנתונים ממשלתיים לאורך זמן בהשוואה לממוצע ה־OECD, נתוני OURData Index של ה־OECD, 2017–2023



מקור: עיבוד המחברים ל־OECD Open, Useful and Re-usable data Index, 2023.

כפי שניתן לראות בתרשים, ישראל נמצאת בפרע גדול מול מדינות ה־OECD. למעשה, ישראל נמצאת בשפל בינלאומי בקרב מדינות ה־OECD בכל הנוגע למידת התמיכה הממשלתית לשימוש בנתונים ממשלתיים, כאשר צילה ויוון הן המדינות היחידות שמדרגות מתחת לישראל במדד זה.

אמנם כבר ב־2017 ישראל השיגה ציון נמוך יותר במדד זה מאשר ממוצע ה־OECD, אך במקום לפעול למגמת שיפור במדד, הפער בין ישראל לשאר מדינות ה־OECD רק הלך והתרחב לאורך השנים האחרונות, זאת למרות שורה של החלטות ממשלה לטיוב והנגשה של דאטה ממשלתי לאורך השנים.<sup>8</sup> למרות שמרבית מדינות ה־OECD חוו ירידה במידת התמיכה הממשלתית להנגשה וטיוב הדאטה, ניכר כי ישראל חוותה התדרדרות תלולה בהרבה.

בבחינה של מדדים משלימים מצביעים על מגמה דומה. שיעור המשתמשים בשירות הממשלה מקוונים אומנם נמצא במגמת עלייה (כ־48.7% בשנת 2020 לעומת כ־35% בשנת 2014), הוא עדיין נמוך ממוצע ה־OECD. יתרה מזו, לפי מדד Online Services Index (OSI) של האו"ם, המדרג את המדינות באופן יחסי את היצע השירותים המקוונים של הממשלות, חלה ירידה במיקומה היחסי של ישראל (למ"ס, 2022).

חלק זה ביקש לשים זרקור על שלושה מקרי בוחן בשירותים ציבוריים – רווחה, חינוך והנגשת דאטה. הנתונים בחלק זה של הסקירה מצטרפים לניתוח בחלקו הראשון שהתייחס לאפקטיביות המערכת הציבורית בכללותה, ולכן אין זה מפתיע שהתוצאות בפועל של עבודת הממשלה בשלושה תחומים אלו נמוכים משמעותית ממוצע ה־OECD, בדיוק כמו יכולת התכלול ואפקטיביות הביצוע של ישראל.

הדגש עד כה היה בהערכה אובייקטיבית ככל הניתן של תוצאות המדיניות והשירותים, מבלי לכלול היבטים שקשורים לציפיות ושביעות רצון האזרחים. כדי להשלים את התמונה, החלק האחרון בסקירה יתייחס להשוואה בינלאומית של ציפיות האזרחים לגבי שירותים חברתיים.

8 החלטת ממשלה 5208 מיום 4 בנובמבר 2012; החלטת ממשלה 1933 מיום 30 באוגוסט 2016; החלטת ממשלה 4753 מיום 24 בנובמבר 2019; החלטה 1440 מיום 15 במאי 2022.

## איפה זה פוגש את האזרח? השוואה בינלאומית

התחלנו את הסקירה עם סקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה שבחן את רמת שביעות הרצון של אזרחים בישראל מהשירותים הציבוריים, בשתי נקודות זמן ביחס לממשלות קודמות. בפרק זה נבקש להתייחס להשוואה בינלאומית של שביעות הרצון מאיכות ונגישות השירותים לאזרח.

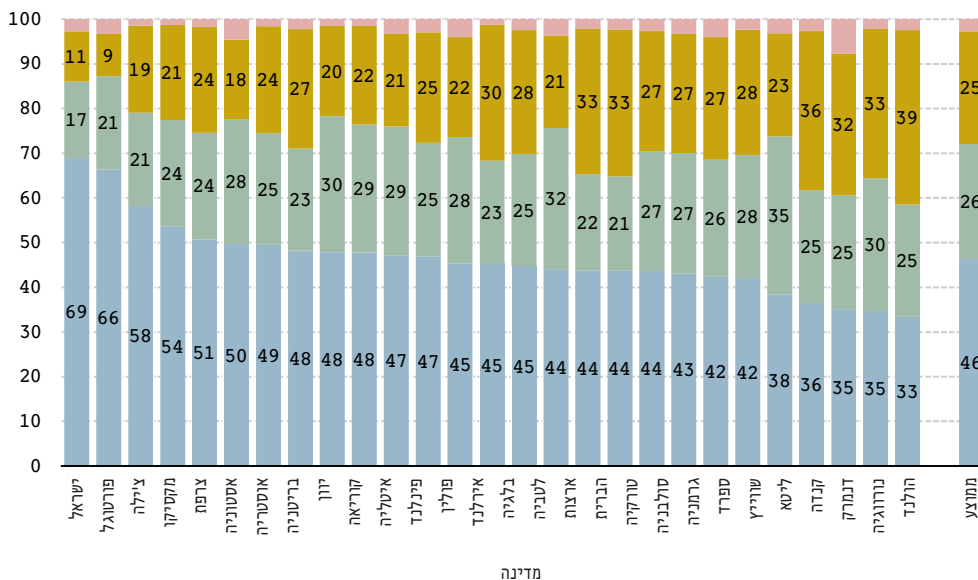
בשנת 2022 ערך ארגון OECD סקר בסדרת סקרי Risks that matter (סיכונים עם משמעות) בקרב המדינות החברות בארגון (לא כל המדינות השתתפו בסקר). גל זה של הסקר כלל מספר שאלות שמצאנו כרלוונטיות במיוחד לסוגיית איכות השירות הציבורי, ונביא ממנו מספר ממצאים מרכזיים, שהתפרסמו לראשונה בספטמבר 2023.

### ציפייה לקבלת שירותים אזרחיים בעת הצורך

האמון של הציבור הישראלי בקבלת שירותים ציבוריים בשעת צורך נמוך במיוחד. בתגובה להיגד – "אני מאמין כי אוכל לממש זכאות להטבות ציבורית בקלות אם אדקק להן"<sup>9</sup>, שיעור הישראלים שלא הסכימו עם ההיגד היה הגבוה מכל מדינות ה-OECD – 69%, לעומת 46% בממוצע במדינות ה-OECD. בהתאם, שיעור הישראלים המסכימים עם ההיגד היה מהנמוכים ביותר – 11%, לעומת 25% בממוצע ה-OECD. במילים אחרות, רוב גדול בציבור הישראלי אינו סומך על תמיכה ציבורית בעת צרה. כזכור, אלה נתונים שנאספו עוד בטרם פרצה מלחמת חרבות ברזל.

9 תרגום המחברים. נוסח השאלה המוצג בפרסום ה-OECD הוא: I feel that I could easily receive public benefits if I needed them; אף שסביר שהשאלה הוצגה בנוסח מתורגם מראש, ארגון ה-OECD לא פרסם את נוסח השאלון בשפות השונות לרשות הציבור.

תרשים 16: משיבים על סקר Risk that Matters של ה-OECD, 2023 (ב-%)

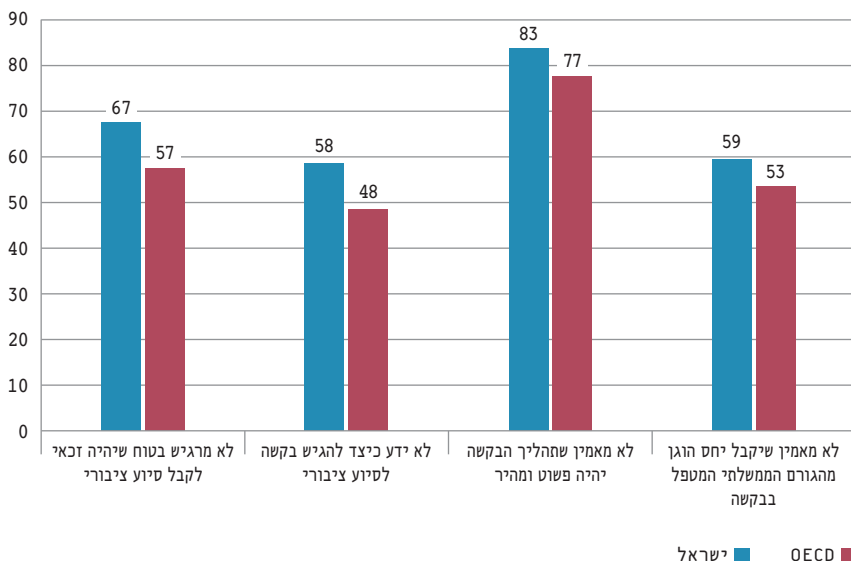


■ לא מסכימים או מאוד לא מסכימים  
■ לא יודעים  
■ מסכימים או מסכימים מאוד  
■ אף לא אחת מהתשובות

מקור: סקר Risk that Matters, OECD, 2023.

מי שהביע ספק שיוכלו ממש זכאות להטבות ציבוריות אם יזדקקו להן (או בקיצור, הספקנים – אם כי כנראה ספקנים לא בכדי) נשאלו אם נתקלו במספר חסמים נפוצים לקבלת שירות. שיעור גבוה יותר של הספקנים בקרב הציבור הישראלי העידו כי הם מצפים להיתקל בחסמים שונים בעת מימוש זכאות להטבות, בהשוואה לממוצע ה-OECD, וזאת ביחס לכל אחד מהחסמים בשאלון. כך 83% מהספקנים בישראל סברו כי אם יזדקקו להטבות ציבוריות תהליך הבקשה לא יהיה פשוט ומהיר, לעומת 77% בממוצע ה-OECD. 67% מהספקנים בישראל לא מרגישים ביטחון שיהיו זכאים לקבל סיוע אם יזדקקו לו, לעומת 57% ב-OECD. 59% מהספקנים בישראל לא מאמינים שיקבלו יחס הוגן מהגוף הממשלתי המטפל בבקשה אם יגישו אותה, לעומת 53% בממוצע ה-OECD, ו-58% לא חושבים שידעו כיצד להגיש בקשה להטבות ציבוריות אם יזדקקו להן, לעומת 48% בממוצע ה-OECD.

תרשים 17: שיעור המשיבים שדיווחו על חסמים בגישה לשירותים ציבוריים, מתוך מי שהביעו ספק אם יוכלו לממש זכאות להטבות ציבוריות אם יזדקקו להן



מקור: עיבודי המחברים לנחוני 2023, OECD, Risk that Matters.

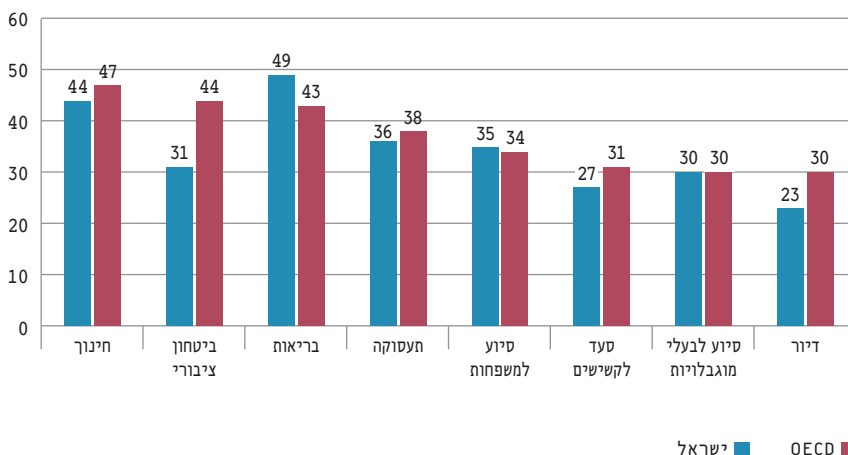
ישראל מתבלטת לרעה לא רק בנגישות ההטבות הציבוריות, אלא גם בשירותים הציבוריים. בשאלות בנוגע לתחומי שירות ציבוריים ספציפיים – דיור, סיוע לבעלי מוגבלויות, סעד לקשישים, סיוע למשפחות, תעסוקה, בריאות, ביטחון ציבורי וחינוך, עליהם נשאלו המשיבים גם כן אם הם מאמינים כי הם ומשפחתם ייהנו משירותים ציבוריים איכותיים אם יזדקקו להם – ישראל מתבלטת לרעה בכמעט כל השאלות שנשאלו בסקר, מלבד בתחום הבריאות, בו התבלטה לטובה.

תחום הביטחון הציבורי מתבלט לרעה במיוחד, וזאת טרם אירועי 7 באוקטובר, שכן הסקר נערך במהלך שנת 2022. כך, רק 31% מהמשיבים בישראל האמינו כי יקבלו שירותים ציבוריים בתחום הביטחון אם יזדקקו להם, לעומת 44% במוצע ה־OECD, פער של 13 נקודות אחוז.

פערים קטנים יותר לרעת ישראל ניכרים גם בתחום הדיור (7 נקודות אחוז פחות מהממוצע ב־OECD סבורים בארץ שיקבלו שירותים אם יזדקקו להם), בסעד לקשישים (4 נקודות אחוז פחות) ובתחום החינוך (3 נקודות אחוז פחות). בתחומי התעסוקה, סיוע לבעלי מוגבלויות, וסיוע למשפחות שיעור המשיבים בישראל שסבורים שיוכלו לקבל שירות נמצא כדומה לממוצע ה־OECD.

תחום הבריאות הוא התחום היחיד שבו שיעור המשיבים בישראל שסבורים שיקבלו שירותים ציבוריים אם יזדקקו להם (49%) גבוה משמעותית מממוצע ה־OECD (43%), פער של 6 נקודות אחוז.

תרשים 18: אני מאמין שאני ובני ביטי נהנה/נהנים משירותים ציבוריים איכותיים בתחום ה... כשנזדקק להם. שיעור המסכימים



מקור: עיבודי המחברים לנחוני OECD, Risk that Matters, 2023.

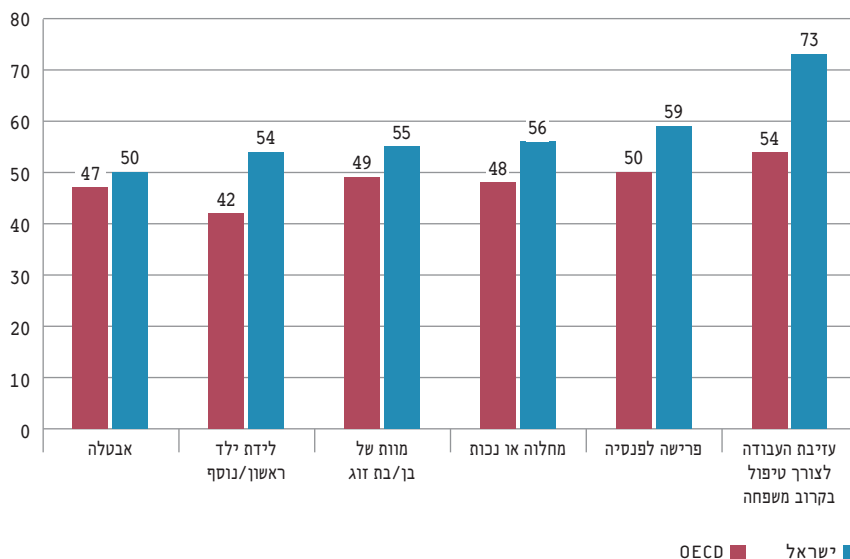
## ביטחון ברשתות ביטחון סוציאליות

שאלה נוספת ששאלו חוקרי ה־OECD היא "האם הממשלה תספק לך ולמשפחתך תמיכה כלכלית מספקת במקרה של אובדן הכנסה כתוצאה מ\_\_\_\_", ביחס לנסיבות שונות שעשויות להוביל לאובדן הכנסה. בכל הנסיבות עליהן נשאלו המשיבים עלה כי הביטחון של ישראלים ברשתות הביטחון החברתי נמוך מהממוצע ב־OECD. 73% מהמשיבים לא הסכימו כי יקבלו תמיכה מספקת אם יצטרכו לעזוב את העבודה בשביל לדאוג לבן משפחה (לעומת 54% בממוצע ה־OECD), 59% מהמשיבים לא הסכימו כי יזכו בתמיכה מספקת עם הפרישה לגמלאות (לעומת 50% ב־OECD) 56% לא הסכימו כי יקבלו תמיכה מספקת אם יסבלו ממחלה או נכות (לעומת 48% ב־OECD) ושיעורים דומים לא הסכימו כי יזכו לתמיכה מספקת במקרה של מוות של בן או בת זוג. 54% לא הסכימו כי יזכו לתמיכה במקרה של לידת ילד (לעומת 42% ב־OECD) ו־50% לא הסכימו כי יזכו לתמיכה מספקת אם יצאו לאבטלה (לעומת 47% ב־OECD).

מעניין לציין כי רוב המאורעות המתוארים מכוסים בישראל על ידי רשתות הביטחון החברתי בדרכים שונות – בין אם בהפרשת פנסיה חובה, ביטוח שארים חובה (להורים ומי שיש להם בני זוג), ביטוח נכות, דמי אבטלה, קצבת נכות ודמי לידה. אולם, רק בגלל שהגנות מסוימות קיימות בחוק או בצו לא אומר שהן נגישות או מספקות, ונתוני סקר ה־OECD מעידים כי האמון של הישראלים ברשתות הביטחון החברתיות הוא נמוך.



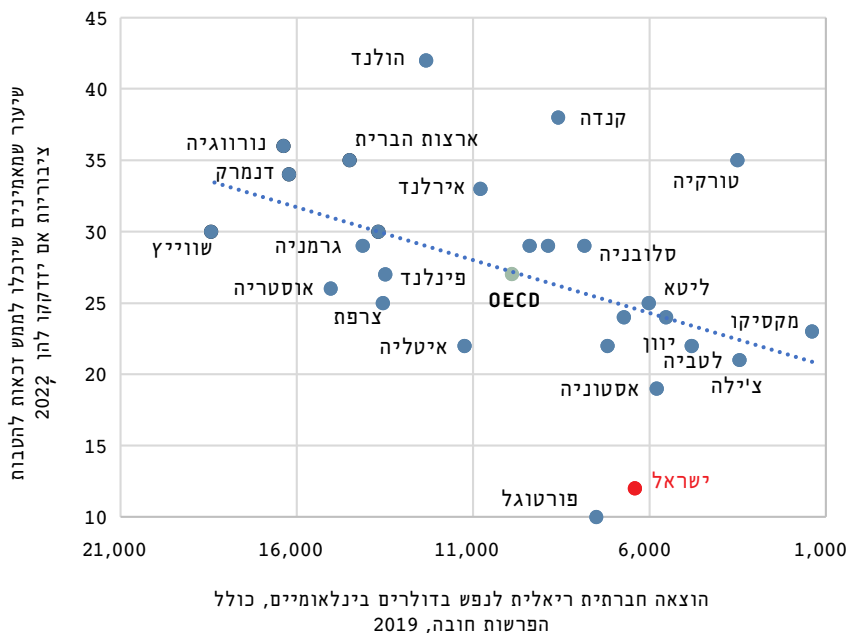
תרשים 19: שיעור מהמשיבים שלא מסכימים או בכלל לא מסכימים כי הממשלה תספק להם למשפחתם תמיכה כלכלית מספקת במקרה של אובדן הכנסה כתוצאה מנסיבות שונות, ישראל ומומצע ה-OECD, 2022



## הקשר בין הוצאה ציבורית לבין הציפייה לקבלת שירותים ציבוריים

ניתוח אחרון לסקירה זו יתמקד ביחס בין הוצאה ציבורית האמונה של אזרחים כי יזכו לתמיכה ציבורית אם יזדקקו לה. תרשים 16 מטה בוחן את הקשר בין הציפייה של האזרחים כי ייהנו מתמיכה ציבורית אם יזדקקו לה, לפי סקר Risks that matter של ה-OECD אל מול הוצאה חברתית ריאלית לנפש (כולל הפרשות חובה). הקשר הצפוי בין שני המשתנים הוא כי ככל שההוצאה החברתית לנפש תהיה גבוהה יותר, כך גם שיעור המצפים כי יוכלו לממש זכאות להטבות יעלה.

תרשים 20: הקשר בין הוצאה ציבורית לנפש (כולל הפרשות חובה) בדולרים בינלאומיים (PPP), וציפייה לזכאות לשירותים ציבוריים, מדינות ה-OECD



מקור: עיבודי המחברים לנחוני 2023, OECD, Risk that Matters, ונחוני Social Expenditure Database (SOEX).

כפי שניתן לראות מהתרשים ישנו מתאם חיובי בין הוצאה חברתית לבין שיעור האנשים במדינה שמאמינים כי יוכלו לממש זכאות להטבות ציבוריות אם יזדקקו להן - עם עלייה ממוצעת של 0.7 נקודות אחוז בשיעור המצפים שיוכלו לקבל תמיכה לכל עלייה של \$1000 מתוקני PPP בהוצאה החברתית לנפש. הוצאה הציבורית על שירותים חברתיים בישראל היא נמוכה ביחס לממוצע ה-OECD, ולכן ישראל נמצאת בחלק הימני של ציר ה'X', עם מדינות נוספות ששיעור ההוצאה החברתית בהן נמוך. יחד עם זאת, גם לאור ההוצאה הנמוכה ניתן לראות שישראל ממוקמת מתחת לקו המגמה ובעצם מלמדת אותנו שהציפיות של האזרחים נמוכות בהרבה, גם ביחס למדינות עם הוצאה חברתית דומה יחסית (כמו יוון, לטביה או אסטוניה). כלומר, גם מעבר להוצאה החברתית הנמוכה, הציבור הישראלי מעריך כי הסיכוי שיהנה מתמיכה ציבורית נמוך משמעותית מכפי שהיה אפשר לצפות ממדינות דומות.

## דיון וסיכום

אירועי השבעה באוקטובר והמלחמה חשפו את חולשתו של השירות הציבורי. אזלת ידה של המדינה להגיב בזמן אמת ולהציע שירותים לאזרחים במשבר הפכה גלויה ועוררה ביקורת רבה. אולם, כפי שעולה מסקירה זו, המצב המשברי רק חשף את מצבו העגום המתמשך של השירות הציבורי בישראל, והאפקטיביות הנמוכה שלו.

בשנים האחרונות אנו עדים לשורה של מהלכים (הצעות חקיקה והחלטות בדרג הממשלתי) שהתוצאה המעשית שלהם – גם אם לא בהכרח כוונתם מלכתחילה – היא החלשת השירות הציבורי, במיוחד דרך פגיעה בעצמאות ובמקצועיות שלו. מבין המהלכים ניתן למנות פוליטיזציה של תפקידי שומר סף, הימנעות ממינוי פקידיים בכירים או דירקטורים בחברות ממשלתיות, העדר היוועצות של הדרג הנבחר בדרג המקצועי ועוד (גולשטיין-גפרין, 2023; פיק, 2023; כהן, 2023; שפירא ופישר-הראל, 2023).

התופעה משתקפת גם בהתבטאויות תוקפניות ופומביות של הדרג הנבחר על הדרג המקצועי ("הפקידים") שהופכות תכופות וחריפות יותר ויותר. הטיעון המרכזי העולה מהן הוא כי הידוק האחיזה הפוליטית בשירות הציבורי, תוך פגיעה בעצמאותו, נחוץ מאחר ויביא לחיזוק המשילות. אולם, לא רק שטענה זו אינה מתיישבת עם הממצאים בספרות המחקרית, היא אף עומדת בסתירה להמלצות הוועדות השונות שפעלו בישראל לטובת שיפור יעילות השירות הציבורי ובמשילות, כמו גם להחלטות ממשלה שהתקבלו בעקבותיהן.<sup>10</sup>

הראנו לעיל שהגדלת תקציב (בתחום החינוך) או ריכוז החלטות ממשלה (בתחום הנגשת דאטה) לא בהכרח משנה את המציאות וטיב השירותים. גם בניתוח הקשר בין האמון בנגישות הטבות ציבוריות וההוצאה החברתית נמצא כי ישראל נמצאת הרבה מתחת לקו המגמה, ממצא המרמז על כך שמעבר להוצאה הנמוכה, ישנן גם בעיות ב"פונקציית הייצור" של השירותים הציבוריים, וכי כדי לשפר את השירותים לאזרח תידרש לא רק הוצאה גבוהה יותר, אלא גם רפורמות שיובילו לשיפור באפקטיביות השירות הציבורי

10 רשימת חלקית של ועדות ציבוריות שהמליצו על שימור וחיזוק מודל שירות ציבורי עצמאי ומקצועי: קוברסקי (1989); טרכטנברג (2011); קוצ'יק (2012); רפורמה בהון האנושי (2013).

בכלל. המדדים השונים שהצגנו בתחילת סקירה זו יכולים להצביע על כיוונים אפשריים לרפורמות אלו.

למעשה ניתוח הממצאים בפריזמה מערכתית, חושף מעגל קסמים של לולאות משוב שמזין את עצמו וממשיך לפגוע באפקטיביות השירות הציבורי בישראל דרך שעותוק דינמיקות במערכת (בן משה וגולשטיין-גלפרין, 2023). במקרה זה, האפקטיביות הנמוכה של השירות הציבורי בהשוואה למדינות OECD, ההשלכות של חוסר האפקטיביות ניכרות בתחומי המדיניות השונים שמשפיעים לרעה על פיתוח ואיכות השירותים נוספים. כתוצאה מכך, הציבור חסר אמון ביכולת לקבל מענה ראוי, תפיסה המזינה את חוסר האמון בשירות הציבורי. הממצאים מתכתבים עם המגמה הכללית של ירידה מתמשכת של אמון הציבור במוסדות, כאשר נכון לאוקטובר 2023 (סקר בזק מתחילת מלחמת "חרבות ברזל") האמון בממשלה הוא הנמוך ביותר מאז תחילת המדידות של המכון הישראלי לדמוקרטיה, ב-2003, ועומד על 18% בלבד (הרמן וענבי, 2023). חוסר האמון הציבורי מוביל לצמצום תקציבים, לשחיקה של מעמד השירות הציבורי שגורמים לירידה נוספת באיכות השירותים ומחזקים את האפקטיביות הנמוכה – וכך הלולאה נמשכת.

מעגל קסמים שלילי זה מהווה מעין "נבואה המגשימה את עצמה". הספרות מצביעה כי על מנת לקטוע את השרשרת ולמנוע המשך הידרדרות, נדרשת מעורבות חיצונית למערכת שמזעזעת אותה ומשנה את הדפוסים המקבעים (Blair et al., 2021; Hallett & Hobbs, 2020).

אירועי 7 באוקטובר ואילך הוכיחו מעבר לכל ספק שהשירות הציבורי בישראל מצוי במשבר חמור. בחודשים הראשונים למלחמה הציבור וגם הממשלה ומוסדות השירות הציבורי ראו וחוו את ההשלכות החמורות של התפקוד האיטי והמסורבל, העדר התיאום, העדר ההנגשה וגם את המחיר של מינויים לא ראויים וקיצוץ בתקציבים.

יש לקוות שבתוך המשבר נפתח גם חלון הזדמנויות להובלה של מהלך אסטרטגי רחב לשיקום השירות הציבורי ביום שאחרי ולהגברת האפקטיביות שלו במתן שירותים לאזרח.

## רשימת המקורות

- אילן ש' (2021). "תקציב החינוך הוכפל בעשור, ההישגים פחתו". **כלכליסט**.
- אלרן מ' ומיכאל ק' (2023). "המשבר החברתי-פוליטי המכונן בישראל: מאפיינים והשלכות על הביטחון הלאומי". INSS המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- בן משה ליבנה ל' וגולשטיין-גלפרין ר' (2023), "שינוי מערכתי – הלכה למעשה". **שיתופים ומרכז קיימא**.
- גולשטיין-גלפרין ר' (2023א). "ממשלה אחת: תכלול מענים ותכנון אסטרטגי בשגרה ובחירום". המכון הישראלי לדמוקרטיה
- גולשטיין-גלפרין ר' (2023ב). "פחות אמון במוסדות ובפרט בשירות הציבורי יצמצם את הרווחה הכלכלית של האזרח". המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- גרונואו ר' (2012). "הפרטת השירותים החברתיים בישראל: תהיות וחששות". מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- דגני י' (2022). "האם נבחרנו כדי לחלק ג'ובים?". **Jokopost**.
- הרמן ת' וענבי א' (2023). סקר בזק "חרבות ברזל": אמון הציבור בצה"ל ובמשטרה גבוה מבינוני 2023. המכון הישראלי לדמוקרטיה
- זינגר ר' (2023). משילות או ג'ובים? הסעיף ברפורמת לויך שיקל על השרים למנות מקורבים. **שומרים**.
- טלשיר ג' (עורכת) (2020). **משילות או דמוקרטיה?**. רסלינג.
- כהן נ' (2023). "אחרי המלחמה צריך לעצור את הפוליטיזציה של המינהל הציבורי החולה". **דה מרקר**.
- לן ע' ובן-בשט י' (2023). "שחיקה מתמשכת: השכר במגזר הציבורי בישראל לעומת השכר במגזר הפרטי בהשוואה בין-לאומית". פורום ארלוזורוב.
- לוריא ג' ובנבניסטי ד' (2023). "חוק היועמ"שים: מינוי היועמ"שים כמשרות אמון יפגע בשלטון החוק". המכון הישראלי לדמוקרטיה.

- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2022). [מדדים דיגיטליים לישראל](#).
- מבקר המדינה (2022). נושאים מערכתיים – מבנה השכר וההעסקה בשירות הציבורי.
- מבקר המדינה (2023א). משרד ראש הממשלה – המועצה הלאומית לכלכלה.
- מבקר המדינה (2023ב). תלונות הציבור בשבועות הראשונים של מלחמת "חרבות ברזל".
- משה נ' (2023). "נחונים על עלות ממוצעת לתלמיד לפי מעמד משפטי ופיקוח". מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- סבירסקי ש' (2004). "1967 – תפנית כלכלית-מדינית בישראל". אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- פיק ע' (2023). "הפוליטיזציה של השירות הציבורי – מכה קשה למדינה". [כלכליסט](#).
- פלוג ק' אבירם ניצן ד' וקנת פורטל ר' (2024). "סקר עמדות הציבור בנושאים כלכליים". [המכון הישראלי לדמוקרטיה](#).
- פלוג ק', דוד צ' וקנת פורטל ר' (בהכנה). "סדרי עדיפויות בתקציב המדינה". המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- פלסנר י' (2017). "מינויים פוליטיים – פיגוע משילותי". המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- צ'רניחובסקי ד' (2019). "מערכת הבריאות: מבט-על. דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2019". מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- ראמ"ה (2023). מחקר פיזה 2022 – דוח טכני: מאפיינים, כלי הערכה ומהלך המחקר. משרד החינוך.
- רשות החדשנות (2022). דוח החדשנות 2021 – תמונת מצב.
- קרמניצר, מ' (2019). [על משילות ודמוקרטיה](#), המכון הישראלי לדמוקרטיה

שפירא א' הראל-פישר ע' (2023). "השר אמסלם מול רשות החברות הממשלתיות: לא ממלכתיות ולא משילות". המכון הישראלי לדמוקרטיה.

Almquist, R., Grossi, G., Van Helden, G. J., & Reichard, C. (2013). "Public Sector Governance and Accountability," *Critical Perspectives on Accounting*, 24(7-8): 479-487.

Baker, R. S., Brady, D., Parolin, Z., & Williams, D. T. (2022). The enduring significance of ethno-racial inequalities in poverty in the US, 1993-2017. *Population Research and Policy Review*, 41(3): 1049-1083.

Barr, A., Lindelow, M., & Serneels, P. (2009). Corruption in public service delivery: An experimental analysis. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 72(1): 225-239.

Blair, C., Gralla, E., Wetmore, F., Goentzel, J., & Peters, M. (2021). A systems framework for international development: The data-layered causal loop diagram. *Production and Operations Management*, 30(12): 4374-4395.

Croissant, A., & Pelke, L. (2022). Measuring policy performance, democracy, and governance capacities: A conceptual and methodological assessment of the sustainable governance indicators (SGI). *European Policy Analysis*, 8(2): 136-159.

De Francesco, F., & Guaschino, E. (2020). Reframing knowledge: A comparison of OECD and World Bank discourse on public governance reform. *Policy and Society*, 39(1): 113-128.

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.

Hallett, L. M., & Hobbs, R. J. (2020). Thinking systemically about ecological interventions: what do system archetypes teach us?. *Restoration Ecology*, 28(5): 1017–1025.

Kettl, D. F. (2015). *The Transformation of Governance: Public Administration for the twenty-first Century*. Jhu Press.

Mason, P., Kearns, A., & Livingston, M. (2013). "Safe Going": the influence of crime rates and perceived crime and safety on walking in deprived neighbourhoods. *Social science & medicine*, 91: 15–24.

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.

Mugellini, G., Della Bella, S., Colagrossi, M., Isenring, G. L., & Killias, M. (2021). Public sector reforms and their impact on the level of corruption: A systematic review. *Campbell Systematic Reviews*, 17(2), e1173.

OCDE (2020). *Mobilising Evidence for Good Governance: Taking Stock of Principles and Standards for Policy Design, Implementation and Evaluation*, OECD Public Governance Reviews.





# 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.

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.

רועי קנת פורטל הוא חוקר בתוכנית "רפורמות בכלכלה" במרכז לממשל וכלכלה שבמכון הישראלי לדמוקרטיה. סטודנט לתואר שני במדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית בירושלים.

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

