

פורום
קיסריה
מאז 1992

כנס אלי הורביץ
לכלכלה וחברה



כוח אדם בשירות הציבורי

כוח אדם
בשירות הציבורי

משפרים מהשטח: קביעת אסטרטגיה לאומית להערכת ביצועים, מתן שירות ושיפור המוטיבציה לשירות ציבורי

הצוות המכין

ראש הצוות	רו"ח דורון כהן, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר
חברי הצוות	עו"ד קובי אמסלם, הממונה על השכר, משרד האוצר רועי דרור, מרכז בכיר, אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה פרופ' ערן ויגודה-גדות, ראש ביה"ס למדעי המדינה, אוניברסיטת חיפה צופית חי, מנהלת היחידה להפחתת הנטל הבירוקרטי ולשיפור השירות הממשלתי לציבור הילה כהן-רפפורט, מנכ"לית מעש תומר לוטן, יו"ר מעש אפי מלקין, מרכז בכיר, אגף השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר רון צור, ראש המטה ליישום הרפורמה בשירות המדינה אודי רמר, רכז מקרו, אגף התקציבים, משרד האוצר
עוזרת מחקר	מורין חיו-חמו, המכון הישראלי לדמוקרטיה

תוכן העניינים

5	תקציר
6	הקדמה: שירות ציבורי ומתן שירות לאזרח: היחידה נותנת השירות במרכז / דורון כהן
7	פרק ראשון: נותני שירות בשירות ציבורי משתנה
7	1.1. הון אנושי בשירות הציבורי: נותני השירות הציבורי בעידן של שינויים / רון צור
9	1.2. פיתוח מנגנונים לשיפור השירות לאזרח: הון אנושי בסביבה טכנולוגית / צופית חי
11	1.3. ניהול כוח אדם איכותי בשירות הציבורי: איפה הרפורמה? / ערן ויגודה-גדות
12	פרק שני: זו זכות לתת שירות? נותני שירות כהון אנושי אסטרטגי
12	2.1. על מוטיבציה לשירות הציבורי: רקע לדיון הצוות
13	2.2. הטובים לביטוח לאומי: ניתוב ותיעול מוטיבציה ליחידות נותנות השירות / תומר לוטן
15	2.3. מוטיבציה לקריירה ציבורית: פיתוח הסדרי העסקה מונעי שחיקה / רועי דרור
16	2.4. מסלולי קריירה והשפעתם על שיפור היכולת הביצועית של הממשלה ומתן שירות / רון צור
	פרק שלישי: מדידת ביצועים, כשירות ארגונית והערכת שירות ככלי לשיפור ההון האנושי /
19	ערן ויגודה-גדות וצופית חי
19	3.1. שיפור השירות הציבורי באמצעות הערכת ביצועי השירות הציבורי: ישראל בהשוואה לעולם
21	3.2. גישות שונות להערכת ביצועי השירות הציבורי
24	3.3. היבטים פנים-ארגוניים וחץ-ארגוניים להערכת ביצוע
27	המלצות
	נספחים
31	נספח 1: הגופים והיחידות העיקריים נותני השירות
32	נספח 2: דירוג תחומי העיסוק המועדפים להשתלבות בתעסוקה
33	נספח 3: דירוג משרדים ויחידות ממשלתיים על פי המוטיבציה להשתלבות בתעסוקה בהם
34	נספח 4: המוטיבציה להשתלב בשירות הממשלתי המרכזי לעומת המוניציפלי
35	נספח 5: ביצועי השירות הציבורי בישראל: מודל הערכה המשלב היבטים חץ-ארגוניים ופנים-ארגוניים
36	מקורות

תקציר

הנייר מתמקד בכלים ובפוטנציאל לשיפור השירות הציבורי כפי שהדברים משתקפים בתהליכים של הערכת ביצועי הממשל ושיפור המוטיבציה לשירות ציבורי, בעיקר ביחידות נותנות השירות ובמשרתיהן. הצוות זיהה התפתחות גלובלית משמעותית בתחומים אלה ומציע לפתח חשיבה מקבילה בישראל שתתרום לקידום השירות הציבורי ולפיתוחו. חברי הצוות סבורים כי עידוד שיפור השירות באמצעות פיתוח ההון האנושי ומדידת ביצועים כוללת הם בעלי חשיבות רבה. אנו טוענים כי שירות ציבורי מעולה בנוי על כוח אדם מעולה. בעולם מתקדם טכנולוגית, כלכלית וחברתית זקוק השירות הציבורי לטובים ביותר בשורותיו – בתפקידי תכנון ומטה, אך גם, ובעיקר, בתפקידי שטח ומגע קרוב וישיר עם הציבור.

לכן בחרנו לתת לנייר העמדה את הכותרת **משפטים מהשטח**. אנו בוחנים בו את שיפור השירות לאזרח מתוך העמדה שהממשל והמינהל הציבורי בישראל מסוגלים לממש את פוטנציאל השיפור וההתייעלות שלהם אם יקדישו תשומת לב לשני היבטים חשובים של התחדשות ארגונית מהשטח.

1. **ההיבט הראשון הוא הצורך בשיפור המוטיבציה לשירות ציבורי** – איתורם וגיוסם של המתאימים ביותר לשירות הציבורי והצבת הטובים שבהם ביחידות השטח הבאות במגע ישיר עם הציבור. ההתייחסות למוטיבציה לשירות הציבורי בחיתוליה ומשקפת הבנה שהבעיה קיימת (האם באמת הטובים ביותר מצטרפים לשורות ארגוני הממשל והמינהל בישראל?) אבל אין די כלים לטפל בה. מטרתה של ההמלצה לעידוד שיפור איכות ההון האנושי ביחידות השירות היא להוביל בסופו של דבר גם לשיפור הביצועים של מערכות הממשל והמינהל הציבורי.

2. **ההיבט השני הוא שיפור ביצועים בכלל, ובעיקר שיפור ביצועי יחידות השטח, כלומר היחידות נותנות השירות, ומדידת תפוקותיהן בכלים שלובים של הערכה חיצונית (הערכת ציבור ובעלי עניין) והערכה פנימית (הערכת עובדים ומנהלים)**. מדידת השירות תיצור, בראש ובראשונה, תשתית מידע וידע, סטנדרטיזציה ושפה משותפת וכן בסיס אחיד לצורך הגדרת נקודת ייחוס למתן שירות איכותי. כמו כן, המידע הנאסף ישמש כלי ניהולי לצורכי עבודת מטה, תכנון, תקצוב והגדרת מטרות ויעדים. תוצרי המדידה ישמשו להשוואת ביצועים שירותיים במגוון מישורים, כגון בין יחידות שירות, בין שירותים בתוך אותה יחידה ובין סוגים של קהלי יעד.

✓ לפיכך אנו ממליצים לקדם **תכנית אב** שתכליתה העיקרית לעודד את המוטיבציה לגיוס מועמדים חדשים ואיכותיים ולפתח קריירה ביחידות השירות.

תכנית האב כוללת:

- פיתוח אשכול מקצועי לתפקידי השירות הציבורי והגדרת פרופיל נותני השירות.
- שיפור התהליכים לאיתור המועמדים המתאימים ביותר לתפקידי השירות הציבורי וכן תכנון ופיתוח מסלולי קריירה ועתודה ניהולית, לרבות קידום מצטיינים ושילובם בתפקידים בכירים.
- בנייה פורמלית של תהליכים למדידת ביצועי הממשל בד בבד עם גיבוש מנגנוני מדידה והערכה ובניית מערכת תגמולים ותמריצים ייעודית לתפקידי השירות הציבורי.
- הקמת רשות לאומית להערכת ביצועי המגזר הציבורי בישראל ועמידת הממשל ביעדיו.

הקדמה: שירות ציבורי ומתן שירות לאזרח: היחידה נותנת השירות במרכז

דורון כהן

שיפור מעמדו של השירות הציבורי יבוא בראש ובראשונה משיפור מעמדו ותדמיתו בעיני האזרחים, כאשר אלה יחוו שחל שיפור משמעותי בשירות שהם מקבלים ושנותני השירות רואים את האזרח במרכז. על מנת שהאזרחים יקבלו שירות טוב יותר מהמדינה בפועל ועל מנת שמעמדו של השירות הציבורי ייגבר, צריך להתחיל את השינוי ביחידות שנותנות שירות ישיר לאזרח. צריך לשפר את השירות הציבורי באופן שהאזרח יחוש בשיפור, יבטא את עמדתו וידע שדעתו נחשבת ומשפיעה. מגע ישיר של השירות הציבורי עם האזרח כפי שהוא בא לידי ביטוי ביחידות נותנות השירות מבטא בעיני האזרח את איכותו ואת יעילותו של השירות הציבורי כמו גם מענה לשאלה עד כמה אכפת לאותו שירות ציבורי מן האזרח.

שיפור השירות לאזרח הוא נדבך מרכזי ביכולת הביצוע של הממשלה ומדד מרכזי בעיני האזרח לאפקטיביות של עבודת הממשלה והחלטותיה. הממשלה וועדות מטעמה קבעו לא פעם כי שיפור השירות לאזרח הוא יעד מרכזי במדיניות הממשלה. הממשלה הקימה ועדות, קיבלה החלטות, הקצתה משאבים לשיפור השירות והטילה את המשימה על שרים, פקידים בכירים וצוותים מטעמה.

בשנת 2011 פורסמו המלצותיה של ועדת טרכטנברג (הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי), ובהן ההמלצה לממשלה להקים צוות "לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה", שמטרתו שיפור השירות לאזרח מתוך התמקדות ביכולת הביצוע של הממשלה ובשיפור השירות בשטח (מתוך המלצות הדוח באתר "שיתוף הציבור-הוועדה לשינוי חברתי כלכלי"). בעקבות ההמלצה הוקם לפני כשנתיים הצוות שהוביל את המתווה לרפורמה בשירות המדינה, שעיקריו עוסקים בשיפור השירות לציבור; גמישות תעסוקתית; פיתוח קריירה וקישור בין הישגי העובדים לבין התמורות לעובד, כספיות (תמריצים, דרגות, קביעות ואחרים) או אחרות (תעודות הערכה, מטלות, כיבודים, לימודים ועוד).

הצוות "משפרים מהשטח" שם לו למטרה להוסיף קומה על ההמלצות לרפורמה בשירות המדינה באופן שיחבר את יעדי הרפורמה בשירות המדינה עם ציפיותיו וצרכיו של האזרח מן השורה כאשר ביסודו השאלה: **כיצד גורמים ששינויי הרפורמה יחלחלו לשטח כך שהציבור יוכל לחוש את השינוי?**

לשם כך בחר הצוות בשני כיוונים שלדעתו יש להם השפעה ישירה על אמון הציבור במינהל הציבורי:

א. התמקדות בשיפור ביחידות שירות המדינה הנמצאות במגע עם האזרח ומספקות לו שירותים ישירים. הצוות ממליץ לקבוע יעדים לשיפור ולטיפול ההון האנושי של נותני השירות במסגרתן של היחידות; ולהעלות את הצורך המקדים להגדיר ולמפות יחידות אלה, לבדל אותן ולהעמיד אותן במוקד תשומת הלב הציבורית והמינהלית.

ב. למדוד באופן קבוע ושיטתי את עמדותיו של הציבור כלפי השירות הציבורי, על יחידותיו, ובראשן היחידות הנותנות שירות ישיר לאזרח. הצוות ממליץ לקבוע כלים ומדדים לבחינת שביעות הרצון של הציבור ואמונו ולתקף אותם מול המדידה הפנימית של השירות הציבורי. בהמשך להחלטות הרפורמה מומלץ למדוד את הישגי העובדים והמנהלים בשירות המדינה, לתת משקל ראוי לעמדות הציבור במתן חוות דעת על תפקודם של מנהלים ובקבלת החלטות הנוגעות למעמדם ולקידומם של מנהלים בשירות המדינה.

לעניות דעתי, אנו מצויים בימים אלו במעמד של יכולת ניצול חלון הזדמנויות לשינוי. חלון הזדמנויות הזה נוצר משילוב של שלושה אירועים: (1) שינויים טכנולוגיים משמעותיים המשפיעים על דפוסי השירות הציבורי; (2) אווירת משבר על רקע חוסר שביעות הרצון והמחאה החברתית בארץ ובעולם; (3) תהליכי שינוי בדפוסי העבודה של השירות הציבורי, בכללם ריכוז ומדידה של תכניות העבודה של השירות הציבורי, הרפורמה לשירות המדינה, ועדת המשילות והמתווה לאסטרטגיה כלכלית-חברתית לשירות המדינה.

אווירת השינוי שאנו חותרים להנחיל תהיה בעלת היתכנות גבוהה לאחר יישומן של ההמלצות.

פרק ראשון: נותני שירות בשירות ציבורי משתנה

1.1. הון אנושי בשירות הציבורי: נותני השירות הציבורי בעידן של שינויים

רון צור

ריצ'רד באקמינסטר פולר אמר – "לעולם אינך באמת משנה דברים על ידי ניסיון לשינוי המציאות הקיימת. כדי לשנות את המציאות יש לבנות מודל חדש שיהפוך את המודל הישן ללא רלוונטי" (Fuller, 1975).¹

כיום אנו חיים בעידן שבו קצב השינויים מהיר ואף הולך וגובר באופן מעריכי (אקספוננטי). השינויים בסביבה שהמדינה פועלת בה ובתוכה פנימה משפיעים על כל תחומי החיים – קפיצות מדרגה טכנולוגיות, מהפכת מידע, שינויים כלכליים וחברתיים חריפים. בתנאים אלו, ובשל הקיבעון ברוב המערכות השלטוניות ומערכת השירותים הממשלתית, הולך וגדל הקושי לצמצם את הפער בין צורכי הציבור, הכלכלה והחברה בישראל לבין הביצועים של השירות הציבורי.

לא פעם כשנשאלתי על ביצועי השירות הציבורי בישראל השתמשתי באסוציאציה כדי להסביר את הפוטנציאל הטמון בו. אני נוהג לומר – חשבו על מדינת ישראל כמטבע אחד עם שני צדדים: בצדו האחד – אומת הסטארט-אפ,² המאופיינת בחדשנות, בתעוזה עסקית ובפריצות דרך טכנולוגיות. בצדו האחר – שירות ציבורי הנתפס בעיני הציבור כאטי, מעצבן ושאינו עונה על הצרכים והציפיות ממנו.³

אם כך, חשוב להבין מה גורם לפער הזה ויותר מזה – חשוב להבין שיש לשירות הציבורי פוטנציאל ביצועי לא פחות טוב משל המגזר הפרטי. אלו אותם אנשים, באותה מדינה.

פרופיל נותני השירות בשירות הציבורי

השירות הציבורי הוא הזרוע הביצועית של הממשלה. השירות הציבורי כולל את השלטון המרכזי ואת יתר הגופים העוסקים מטעם המדינה במתן שירותים לתושביה במגוון רחב של תחומים, כגון ביטחון, חינוך, בריאות ורווחה. משרתי הציבור, העובדים במסגרתם של משרדי הממשלה, פועלים על מנת לאפשר ממשלה ושירה למלא את תפקידם ולקדם את מדיניותם לשירות הציבור.

בשונה מנותן שירות מטעם חברה עסקית ופרטית, על האחות בחדר המיון בבית החולים, המורה בבית הספר, איש התברואה בעירייה, נציג השירות ברשות מקרקעי ישראל, עורך הדין בסגוריה הציבורית ועוד **מוטלת אחריות** רחבה הרבה יותר מאשר מימוש ייעודו המקצועי. אחריותו של משרת הציבור היא **לקיים שליחות** ולהבטיח באופן פעולתו את הבסיס לקיומה של חברה – **האמון של הציבור במדינה ובמוסדותיה**.

אמון הציבור הוא אחד היסודות ההכרחיים לקיומה של מדינה דמוקרטית, ובמידה רבה הוא מתבסס על **איכות השירות** הניתן לו מהמדינה ומוסדותיה.⁴ בישראל האמון שניתן בשירות הציבורי אינו מספק. הביטוי המוחשי ביותר לתחושת אי-האמון נראה במחאת הקיץ בשנת 2011. בהתייחס לכך, בדוח טרכטנברג נכתב:

1 ריצ'רד באקמינסטר פולר (Richard Buckminster "Bucky" Fuller; 1895-1983) היה פילוסוף ואיש חזון ורוח אמריקאי, אדריכל, מהנדס וממציא. קיבל מנשיא ארצות הברית את מדליית החירות הנשיאותית, עיטור הכבוד האזרחי הגבוה ביותר בארצות הברית.

2 מונח שנטבע בשנת 2009, כשמו של ספר מאת שאול זינגר ודן סינור, שעסק בפלא הכלכלי של המדינה שבאותה שנה הייתה בת מעט יותר מ-60 שנה, עם כ-7 מיליון תושבים ועם 63 חברות הנסחרות בנאסד"ק.

3 ויגודה-גדות ומזרחי, 2013.

4 Christopher, 1995; Glaser and Hildreth, 1999

"המקור הראשון למחאה החברתית הוא מצוקה כלכלית [...] השני הוא תחושה עמוקה של אי-צדק [...] והמקור השלישי למחאה **נעוץ בתחושה נרחבת ומסוכנת של ניכור**. הכוונה היא לתחושה של ריחוק ואף ניתוק ממוסדות המדינה, הנתפסים ככאלה אשר אינם באים לשרת את האזרח, הנם מנותקים ממצוקות ותחושות הציבור, ועל כן זוכים לחשדנות וחוסר אמון".⁵ כך לדוגמה, ניתן ללמוד על תחושות הציבור מתוצאות סקר שערך משרד ראש הממשלה בחודש מאי 2013. בתשובה לשאלה "איזו תכונה אופיינית למגזר הציבורי" עלה כי 88% מהמשיבים בחרו בתכונות שליליות; התכונה השכיחה ביותר (37%) הייתה "מעצבן".⁶

נתונים העולים מסקרי אמון מציגים גם הם תמונה של אמון שאינו ברמה גבוהה. בדוח על ביצועי השירות הציבורי בישראל של אוניברסיטת חיפה עולה כי בשנת 2013 ממוצע שביעות הרצון הכללי עמד על 3.05 (על רצף שבין 1 - מאוד לא מרוצה, ל-5 - מרוצה מאוד) עם סטיית תקן של 0.62. רמה זו קרובה מאוד לממוצע הכולל של שביעות הרצון לאורך השנים - 3.07 (2001-2013).⁷

השירות הציבורי פועל **כנאמן הציבור**, ובאופן פעולתו הוא נדרש לאפשר את מיצוי הפוטנציאל הכלכלי והחברתי הטמון בו, להבטיח את קיומה של המדינה ועתידה ולתרום לעיצוב תרבות של חברת מופת משגשגת והוגנת לכלל תושביה. עובד ציבור נותן השירות הוא שנדרש בפעולתו השוטפת, היומיומית, לממש ייעוד זה, והוא **משפיע במידה רבה** על תפיסת הפרט את המערכת הציבורית ועל האמון שהוא נותן בה. זוהי נקודת ממשק קריטית ומעצבת עמדות של תושבי המדינה. מתוך כך עולה כי בהתנהגות של משרת ציבור **המשקפת ערכים** של ממלכתיות, מקצועיות, שירותיות, מחויבות לציבור, התנהגות ראויה וטוהר מידות יובטח **הבסיס** למימושה של השליחות שמכוחה הוא פועל.

אנחנו נמצאים היום בסוף העידן שבו הדגש הושם על "מציאות" בשירות הציבורי ובתחילתו של עידן ה- game changers (משני כללי משחק). בעידן חדש זה הפער בין קצב השינויים בצורכי הציבור לבין היכולת הביצועית של השירות הציבורי הולך וגדל. לעתים קרובות הפער הזה מייצר מצבים שבהם **לפרט יש פוטנציאל השפעה גדול יותר משיש למערכת**. נותן שירות המבקש לספק פתרון לבעיה שהמערכת הבירוקרטית לא הצליחה לתת לה מענה הוא דוגמה להשפעה שכזו. ואולם השפעה זו לא יכולה להיות מושגת מן המאמץ של היחיד לעשות "הכי טוב" את המשימות שנדרשו ממנו עד עכשיו, משום שרוב הסיכויים שהמשימות הללו הופכות בתוך זמן קצר ללא רלוונטיות ומיושנות בגלל מגבלות המערכת.

האתגר הוא לגרום לעובדי השירות הציבורי להבין שהתנאים שבהם אנו פועלים משתנים כל הזמן ושכיום – כדי להבטיח את מימוש הייעוד שלנו ולמצות את פוטנציאל הצמיחה של המדינה, הכלכלה והחברה – עלינו לטפח **תפיסת תפקיד חדשה בקרב משרתי הציבור** של משני כללי משחק: חדשנים, יצירתיים, מודעים לצרכים המשתנים סביבם וחותרים בכל עת להשיג קפיצת מדרגה.

למונח "משני כללי משחק" יש מספר רב של פרשנויות ותרגומים, בעיקר משום שמקורו בסלנג. אציג שתי גרסאות לפרשנות שאני מעריך אותן כנכונות יותר מאחרות: הראשונה – ארגון, אדם או רעיון שמשנה את החוקים, התהליכים או האסטרטגיות המקובלות. לרוב, מוביל תנועה של אנשים או ארגונים התומכים בכיוון החדש, והשנייה – אדם, אירוע, רעיון או תהליך שגורם לשינוי יסודי ומשמעותי, באופן שמשנה את דרך החשיבה או האופן הביצוע בנושא מסוים, תוך מתן ערך חדש ורב ביחס לדרך שהייתה נהוגה קודם לשינוי.

5 ראו דוח הוועדה לשינוי חברתי כלכלי, "שורשי המחאה": <http://hidavrut.gov.il/content/4260>

6 סקר עמדות ציבור, משרד ראש הממשלה, מאי 2013.

7 ויגודה-גדות ומזרחי, 2013.

להערכתי, דווקא למי שנמצאים בנקודות הקצה, בממשק ישיר עם הציבור, חיים את "השטח" וחווים את השינויים בסביבה ובצרכים בזמן אמת, יש סיכוי גדול יותר להפוך לעידן "משני כללי המשחק" (game changers) של השירות הציבורי. מכאן שהיום, יותר מתמיד, עלינו ליצור את התנאים כדי לאפשר לכך לקרות.

עלינו ליצור את ההשראה לעובדים, לכוון אותם לחשיבה יצירתית ופורצת דרך, להוקיר כמודל לחיקוי את מי שיעזו וינסו לממש את ייעודם בדרך חדשה ולהטמיע בהם את המסר - תם העידן שבו עבודה קשה ומצוינות במילוי התפקיד הספיקו על מנת להגדיר מיהו עובד ציבור טוב. כל אחד יכול להפסיד במשחק או לנצח בו. מעטים יכולים לשנות אותו. רק שבמקרה של השירות הציבורי בישראל – זה לא משחק. זה עתיד של מדינה.

1.2. פיתוח מנגנונים לשיפור השירות לאזרח: הון אנושי בסביבה טכנולוגית

צופית חי

מיפוי היחידות נותנות השירות: גופי השירות הציבורי הנכללים בקטגוריית נותני השירות

באשר ליחידות נותנות השירות מתוך כלל השירות הציבורי, ההגדרה הנפוצה ביחידה לשיפור השירות לאזרח חותרת למקד את הפעילות למגזרים הרלוונטיים ומתייחסת לשירות הממשלתי כהליך פרטני המבוצע על ידי גוף ממשלתי אחד או יותר מול הציבור במטרה לממש את זכויותיו ו/או חובותיו של הציבור.

מאפייני השירותים שמספקות היחידות נותנות השירות

- הצורך של פרט או ארגון בביצוע פעולה ו/או לקבלת מידע.
 - השירות מסופק לפרטים ו/או ארגונים (עסקיים או אחרים).
 - השירות ניתן לביצוע באחד או יותר מערוצי התקשורת הזמינים (קבלת קהל, טלפון, אינטרנט, דואר וכו').
 - השירות הוא ציבורי וקשור בליבת פעילות הגוף הממשלתי, כפי שמוגדר בחוק.
 - השירות מתבצע ביוזמתו של הגוף הממשלתי האחראי או של האזרח הזקוק לו.
 - השירות ניתן על ידי הגוף הממשלתי במישרין או בעקיפין.
 - השירות יכול להיות מתמשך ולאורך זמן או נקודתי וחד-פעמי.
- נספח 1 מציג את רשימת הגופים והיחידות העיקריים נותני השירות.

שיפור היחידות נותנות השירות: חשיבות ההון אנושי במסגרת התייעלות טכנולוגית

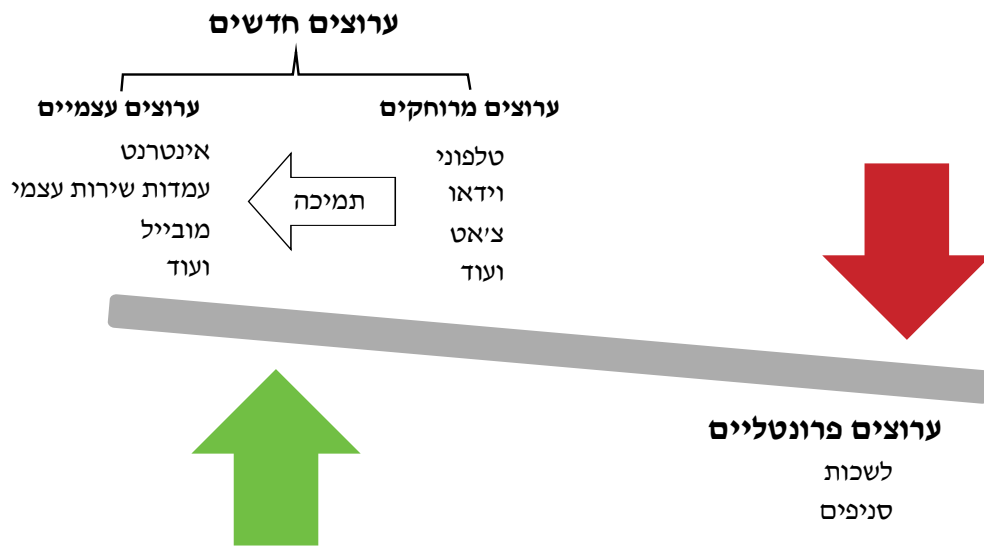
במנגנון שאינו מושתת על יצירת רווחים אין המשתמש הציבורי יכול להיות מוגדר כלקוח, משום שישנו פער מהותי בין קניית מוצרים לשם צריכה אישית ובין שירותים אזרחיים שאותם מספק השירות הציבורי. עם זאת, חשוב מאוד שהאזרח יקבל "הגנות צרכן" בבואו לקבל שירות פרטי, חלקו מעוגן בקודים נורמטיביים ובחקיקה סטטוטורית – דוגמת אמנות שירות לקוחות החוק להגנת הצרכן. חוק זה, שנקבע כמנגנון הגנה כבר בשנת 1981, מבטיח כי הלקוח הפרטי יקבל הגנה מפני הטעיה וניצול של חברות עסקיות. מהבחינה הזו החוק עונה להנחת יסוד שלפיה הלקוח או המשתמש נמצאים בעמדת נחיתות בבואם לקבל את השירות בשל פערי מידע. מכאן שגם הצרכן של השירותים הציבוריים מצוי בעמדת נחיתות מול נותני השירות, אשר בידם היכולת לספק לו שירות מצוין שיענה על צרכיו או שירות לקוי שיפגע בו בטווח הקצר או הארוך.

בשירות הציבורי עלינו לייצר חלופות למנגנוני ההגנה של האזרח כצרכן שאיננו לקוח – צרכן זה איננו יכול לבחור בין חברה סולרית כזו או אחרת ו"לאיים בעזיבה" על מנת להשיג שירות ציבורי טוב. הגם שאינו צורך מוצר פרטי אלא משתמש בשירות ציבורי, יש להבטיח קבלת שירות הגון שאינו מנצל את מצוקתו האישית של האזרח. לפיכך ניתן לראות בשיפור השירות, ביעול התפוקות ובכוח האדם מנגנוני הגנה חלופיים לחקיקה זו. ואולם מה משמעותו של שיפור שירות ההון האנושי בעידן הממשל הזמין?

התפתחות הטכנולוגיה בעשורים האחרונים הביאה לגידול במספר הערוצים שדרכם ניתן לקיים אינטראקציות חברתיות ועסקיות. עד לפני שני עשורים וחצי רוב השירותים ניתנו אך ורק בערוץ השירות הפרונטלי על ידי לשכות וסניפים הפזורים גאוגרפית, והדבר חייב את הלקוח להגיע פיזית לטיפול בעניינו. עם הזמן נכנס לעולמנו ערוץ שירות נוסף – הערוץ הטלפוני, או כפי שאנו מכירים אותו "מוקד השירות הטלפוני". ערוץ זה התפתח מאוד, צבר תאוצה והפך לערוץ השירות המרכזי. בעשור האחרון, בעיקר בזכות חדשנות והתפתחות טכנולוגית שלווה ברגולציה מתאימה, התווספו ערוצי שירות חדשים: אתרי אינטרנט, SMS, צ'אט, וידאו-צ'אט ועוד. כל אלו מאפשרים לאזרחים לצרוך שירותים מרחוק ובאופן עצמאי בזמן הנוח להם.

התפתחות ערוצי השירות החדשים הורידה בשנים האחרונות את הביקוש לשימוש בערוץ השירות הפרונטלי. כיום גם ארגונים גדולים בירוקרטיים ורגישים כמו בנקים וקופות חולים מעודדים את השימוש באתר האינטרנט ובמוקדים הטלפוניים כחלופה להגעה פיזית לסניפים. התפתחות השירות העצמי מאפשרת לארגון לתת שירותים בזמינות ובגישות גבוהה יותר, מקלה על האזרח בקבלת השירות ומאפשרת חיסכון בעלויות לארגון.

תרשים 1 מודל ערוצי השירות⁸



מקור: עיבוד המחברת למדריך השירות שנכתב ביחידה להפחתת הנטל הבירוקרטי ולשיפור השירות הממשלתי לציבור (לא פורסם).

התפתחות טכנולוגיות המידע, האינטרנט, הרשתות החברתיות ושיתופיות המידע חושפת את צרכן השירותים הממשלתיים למגוון חוויות והתנסויות בקשר עם העולם הסובב אותו. מגמה זו מעצבת את הלקוח ה"חדש" כתובעני יותר ומעצימה את ציפיותיו לשירות בסטנדרט גבוה ולחוייית שירות כוללת. הצרכן ה"חדש" החשוף

8 למידע נוסף ראו "שותפות ממשל פתוח – דו"ח עמידה ביעדי תכנית הפעולה 2012-2013", שהוגש לשותפות הממשל הפתוח הבינלאומית על ידי ממשלת ישראל, אוקטובר 2013.

משתמש בטכנולוגיה חדישה, בוחר את ערוץ הקשר הנוח לו מתוך מגוון הערוצים (טלפון, אינטרנט וכו') ומצפה שהקשר שלו עם הארגון יתחיל בערוץ אחד ויימשך בערוץ אחר, על פי העדפותיו.

המעבר לניהול קשר רב-ערוצי עם האזרחים יוצר תזוזה – משירות פרונטלי ל"שירות מרחוק", שאותו ניתן לקבל במענה אנושי באמצעות המוקד הטלפוני, צ'אט או וידאו צ'אט או בשירותים העצמיים, באינטרנט ובאפליקציות. יתרה מזו, היכולת של צרכן השירות הציבורי לפעול באופן עצמאי בניהול הקשר מול הארגון יוצרת שינוי גם בתפקיד של נותני השירות. הללו צריכים להיות בעלי ערך לאזרח, כצרכן השירות, הן במקצועיותם, הן במהירות הטיפול והן ביכולתם לפתור בעיות. דבר זה מחייב את הארגון לעצב סביבת עבודה תומכת לנותני השירות באמצעות שקיפות במידע קיים על הלקוח, אוטומציה של תהליכים, מתן סמכויות וחיזוק הידע המקצועי. לפיכך השירות הציבורי מחויב במחשבה מעמיקה על אופן ההעסקה הנדרש ככל שעולה שיעור העובדים המועסקים במרכזי השירות, כיוון שנדרשת בהם גמישות רבה בהיקף המועסקים, בהתאם לפעילות המשתנה והיות שמשך ההעסקה הממוצע בהם הוא נמוך יחסית ואינו עולה על שנים ספורות.

1.3. ניהול כוח אדם איכותי בשירות הציבורי: איפה הרפורמה?

ערן ויגודה-גדות

רפורמות במינהל הציבורי ובמשל נעשות בדרך כלל בהדרגה או של שלא נעשות בכלל. קפיצות מדרגה נעשות רק לעתים נדירות באחד מארבעה מצבים: (1) חלון הזדמנויות הנובע ממשבר עמוק בתחום מסוים המצריך צעדים דרסטיים לתיקון; (2) התפתחות עולמית משמעותית (כלכלית, טכנולוגית, פרדיגמטית או אחרת), המחייבת שינוי כדי להתאים את המצב במדינה למצב בזירה הבינלאומית; (3) הפגנת מנהיגות יוצאת דופן של איש ממשל או פקיד ציבור בכיר הרואים את ייעדם בשינוי מערכת מסוימת ובישפורה; (4) שילוב של חלק מהגורמים שהוזכרו.

בתחומים מסוימים ניכר שינוי גדול בשנים האחרונות. חלק מהשינוי מניב פירות חיוביים (לדוגמה, שילוב קהילות בתהליכי קבלת החלטות, רגולציה מתוחכמת, שיפור שירות והגברת תחרות) וחלק מוליד ביקורת לא מעטה (לדוגמה, הזנחת ערכים כמו הוגנות ויושרה למען השגת תפוקות כמותיות ובשם מבחן התוצאה), הישענות יתר על מימון פרטי ותלות בו, ביזור בלתי יעיל של פעולות ממשל).

בשני תחומים ההתקדמות מועטה יחסית ובולטת לנוכח הצרכים הגוברים: (1) אי-קיומה של תפיסת עולם מסודרת בעניינם של הכלים, השיטות והדרכים להעריך ביצועים של מנגנוני ממשל ומינהל; ו-(2) הבנת מבנה ההון האנושי הנדרש לשם שיפור הביצועים האלה לאורך זמן.

ייתכן ששלושת התנאים לקפיצת מדרגה של הממשל והמינהל בישראל משתקפים בשני תחומים שהצוות הנוכחי עוסק בהם: קביעת אסטרטגיה לאומית להערכת ביצועי הממשל ושיפור המוטיבציה לשירות ציבורי. התשתית המחקרית לדיון בנושא קיימת, גם בהקשר הישראלי, ומסוגלת לסייע בפיתוח הרעיונות.⁹

בממשלה קיים תהליך תכנון המאפשר להעריך את הביצועים של משרדי הממשלה ביחס ליעדים שנקבעו (למרות שהטמעתו לא הושלמה). בנוסף יוצא לדרך בימים אלו הפרויקט "מדידת בוחן השוואתי (benchmark) של משרדי ממשלה בתחום ניהול ההון האנושי" – על-פי המלצות דוח הרפורמה לניהול ההון האנושי, אשר תוצאותיו יפורסמו לציבור.¹⁰ ובנוסף לאלו, תהליכי הערכת ביצועי עובדים סדורה, דיפרנציאלית ורציפה הם יעד ממשלתי נוסף שנמצא בתהליכי יישום מתקדמים.¹¹

9 לדוגמה, Vigoda-Gadot, 2009; Vigoda-Gadot and Mizrahi, 2014.

10 ראו דוח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, 2013, עמ' 92-94.

11 ראו באתר נציבות שירות המדינה: "הערכת עובדים בשביל העתיד", מטה יישום הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה.

פרק שני: זו זכות לתת שירות? נותני שירות כהון אנושי אסטרטגי

2.1. על מוטיבציה לשירות הציבורי: רקע לדיון הצוות

הנעה (מוטיבציה) לשירות ציבורי היא אחת הסוגיות התאורטיות והמעשיות המרתקות ביותר בתחום המינהל והממשל במדינות מערביות מודרניות. הקונסנזוס באשר להיותו של המשאב האנושי קריטי להצלחת הארגון, לאיכות שירותיו ולביצועיו מאפיין את התפיסות הנוגעות למגזר הפרטי ולשירות הציבורי כאחד.¹² עם זאת, יש חשיבות ציבורית, ניהולית ואזרחית לגיוסם של הטובים ביותר לשורות ארגוני המינהל הציבורי. התאוריה של המינהל הציבורי ושל ניהול משאבי האנוש בתוכו התפתחה מאוד בעשורים האחרונים. אחד המושגים המרכזיים הנדונים בה הוא המוטיבציה לשירות ציבורי. מוטיבציה זו מבטאת את הרצון, השאיפה, ההתאמה והנכונות לבחור בשירות הציבורי לא רק כתחום עיסוק אלא כקריירה וכעבודה לחיים. בפרק זה נבקש לעמוד על היסודות המושגיים, התאורטיים והחשיבתיים שעליהם מושתת רעיון המוטיבציה לשירות ציבורי ולנתח את כיווני התפתחותו ותרומתו לעידוד איכותן של מערכות ציבוריות, בעולם בכלל ובישראל בפרט.

אחת הסיבות העיקריות לעיסוק במוטיבציה לשירות ציבורי היא תהליכי הרפורמה הניהולית המתחוללת במהלך יותר משלושה עשורים בשירות הציבורי והמכונה "ניהול ציבורי חדש". רפורמה זו מאופיינת באימוץ גובר והולך של עקרונות הניהול של השוק הפרטי במגזר הציבורי יחד עם נדידת כלים ניהוליים מהמגזר הפרטי לציבורי והחלתם שם. אחד העקרונות החשובים של רפורמות אלה הוא שיפור האיכויות המקצועיות של עובדי ציבור ומשרתי ציבור. הרצון לשפרם קשור ללחץ הגובר מצד הציבור ומצד פוליטיקאים המייצגים ציבור על מקבלי החלטות בארגוני השירות הציבורי. הציבור והפוליטיקאים מעלים ללא הרף תביעות לקבלת שירות טוב יותר בלי להגדיל את ההוצאה הציבורית.

יישום ערכי ניהול השירות הציבורי וארגוניו על פי עקרונות של שקיפות ואחריות מגביר את חשיפתן של סוכנויות ציבוריות לביקורת ציבורית. חלק ניכר מביקורת זו מכוון כלפי איכות ומיומנות כוח האדם וחלק אחר מכוון כלפי הנכונות והרצון לשרת. בעוד שעל החלק הראשון מופקדות מערכות החינוך וההכשרה האקדמית, תחום המוטיבציה והרצון אינם מודרכים פורמלית והם נסמכים על הנטייה האישית של עובדים לחפש לעצמם מקום עבודה "מתאים" לאישיותם, למשפחתם ולתנאי הרקע שלהם. מובן שתחום המוטיבציה נחקר פחות מתחום היכולת בשל אופיו החמקמק והחשוף להטיות פסיכולוגיות, עמדתיות, אישיותיות וחברתיות. עם זאת אין ספק באשר לחשיבותו לשיפור השירות ולשיפור ביצועיהן של סוכנויות מינהל ומדיניות ציבורית.¹³ לכן הצבת רכיב הרצון והבחירה (הנעה/מוטיבציה) של המשאב האנושי במרכז ההתעניינות המחקרית והניהולית בתחום הציבורי, לצד יישומו של "הניהול הציבורי החדש" והעובדה שארגונים ציבוריים ומשרתיו הם מקור לעניין ציבורי ולביקורת גוברים - כל אלה יחדיו מעצימים את חשיבות הדיון במוטיבציה להצטרף לשירות הציבורי ולהישאר בו לאורך זמן.

Baroukh and Kleiner, 2000 12

Coyle-Shapiro and Kessler, 2003 13

2.2. הטובים לביטוח לאומי: ניתוח ותיעול מוטיבציה ליחידות נותנות השירות

תומר לוטן

המוטיבציה להשתלבות תעסוקתית בשירות הציבורי נהנית בשנים האחרונות מעדנה מחודשת. בקרב קבוצות רבות בחברה הישראלית, ובייחוד בקרב צעירים ומשכילים, יש רצון עמוק וגם מוטיבציה להיות שותפים למערכות השפעה שונות ולבטא בהן יכולות וכישורים, ובכך להיות שותפים בעיצוב פניה של החברה והמדינה. עדות למגמת המוטיבציה החיובית להשתלבות בשירות הציבורי ניתן לזהות בשורה של נתונים וממצאים. דוגמה מרכזית ובולטת לכך היא ההתגברות הרחבה של מועמדים ומשתתפים במסגרות המהוות "פסי ייצור" של מנהיגות ציבורית איכותית לשירות הציבורי. בראש ובראשונה יש לציין את הביקוש ההולך וגובר של מועמדים לתכניות הצוערים השונות, ובראשן תכנית הצוערים לשירות המדינה. מלבד מספרי המועמדים הגדלים בהתמדה משנה לשנה, ניתן להצביע גם על מגמות ההרחבה, הן במספר התכניות הנפתחות בשנים האחרונות והן בהיקפי המחזוריים, המתבטא במספרים גבוהים של מועמדים איכותיים. בד בבד השירות הציבורי הולך ונפתח בשנים האחרונות למודל תכניות מתמחים, המאפשרות לצעירים בראשית דרכם להתנסות בעבודה "מבפנים". גם במודל הזה, אשר קיים במערכת זה שנים אחדות ומגדיל בהדרגה את מספר המשתתפים בו, מסתמנת מגמה ברורה של התרחבות על רקע ביקושים גדולים בקרב הדור הצעיר למצוא נתיב אל תוך המערכת הציבורית. פעמים רבות צומחות תכניות המתמחים על רקע תכניות לפיתוח מנהיגות ציבורית ותכניות לימודים אקדמיות המתמקדות בממשל ומינהל ציבורי, אשר גם הן מצליחות בשנים האחרונות להרחיב את שורותיהן ולעורר עניין ומוטיבציה להשתלב הלכה למעשה בתוך עולם העשייה הציבורית.

אוסף התכניות הייחודיות ה"מתכתבות" עם השירות הציבורי מכוונות בעיקרן לקהל משכיל, צעיר ברובו, המצוי בראשית דרכו התעסוקתית או הניהולית. קבוצות אלו, שהן עתודת הון אנושי איכותית וייחודית, הציגו מוטיבציה גבוהה במיוחד להשתלבות בשירות הציבורי גם במסגרת סקר מקיף שנערך על ידי קבוצת "מעש". בסקר זה נבדקו עמדות כלפי השירות הציבורי וההשתלבות בו בקרב כמה קבוצות אוכלוסייה. ממצאי הסקר מעידים על רצון גבוה במיוחד להשתלב בשירות הציבורי ועל נכונות גבוהה לעשות כן גם במחיר פגיעה בתנאי עבודה ושכר פוטנציאליים. ממצאי הסקר מראים גם את המניעים לאותה מוטיבציה ומשקפים את הרצון לעבוד במקום עבודה משמעותי, משפיע ומעורר עניין, עוד לפני היותו יציב ומתגמל.¹⁴ נתונים אלו חוזקו גם בסקר שנערך בשנת 2014 על ידי המכללה למינהל בנושא המניעים עיקריים בבחירת מעסיקים בקרב ציבור סטודנטים,¹⁵ והוא מתכתב עם שורה ארוכה של ממצאים הנוגעים לדפוסי התעסוקה וההעדפות המקצועיות של בני דור ה-Y.

חשוב להדגיש כי ממצאי אותו סקר אמנם מעידים על פער מובהק ברצון להשתלב בשירות הציבורי בין קבוצת הצעירים המשכילים לבין כלל האוכלוסייה, ואף על פי כן גם הציבור הרחב שנבחן בסקר הביע רצון ומוטיבציה גבוהה יחסית לעשות כן. ממצאים אלו מצטרפים לנתונים שמציגה נציבות שירות המדינה בדבר הגידול במענה של הציבור הרחב למכרזים פומביים שמפרסמת המדינה. נתונים אלו מדגימים עלייה של ממש במספר המועמדים למכרזים, והם מלמדים שהמוטיבציה הגבוהה איננה רק נחלתה של קבוצה איכותית ומובחנת, אלא שהיא גם חוצת מגזרים.

את ביטויי המוטיבציה הגוברים להשתלבות בשירות הציבורי ראוי למקם גם ביחס למגמה רחבה ומשמעותית יותר המשתקפת בהטמעתו ובהפצתו של שיח ציבורי קונסטרוקטיבי, המבקש לחזק ולחדש את

14 "בחינת מניעים וחסימים להשתלבות בעבודה במגזר הציבורי", 2013.

15 ליבנה, 27.5.2014 (באינטרנט).

המערכות הציבוריות בישראל. שיח זה, אשר זכה לתהודה חזקה על רקע המחאה החברתית, מתפרש בעיני רבים כקריאה לתיקון מערכת ולהבראה ושיקום של מנגנונים וארגונים המשרתים את הציבור. במובנים רבים, אם כן, הרצון להשתלב כמשרת ציבור הוא חלק מתפיסה נוכחת בציבוריות הישראלית, שהיא בבחינת שעת כושר להתחדשות ההון האנושי במסגרות השירות הציבורי.

מגמות אלו בחברה הישראלית הן בשורה של ממש לשירות הציבורי ולמערכות הממשל, הזקוקות כבר זה זמן רב לשינוי מרחיק לכת ולתפנית מערכתית. ראוי לציין כי התחזקותו של "צד הביקוש", המתבטא כאמור בהגברה חיובית של המוטיבציה והרצון להשתלבות, מאירה ומעוררת את הצורך העמוק לטפל בצדה השני של המשוואה – "צד ההיצע" – כלומר, היכולת לייצר ערוצי כניסה למערכת הלכה למעשה. בהקשר זה ניתן לזהות מאמצים הולכים וגוברים בשנים האחרונות, הן מצד הממשלה והן מצד החברה האזרחית, לטפל באופן מעמיק בחסמים מבניים, ארגוניים ומערכתיים המגבילים את היכולת לתרגם את רמות המוטיבציה הגבוהות לכדי השתלבות בשירות הציבורי. מאמצים אלו אמנם מצויים ברובם בראשית הדרך, ובכל זאת הם מבטאים מחויבות לקדם שינויים ממעלה שנייה ושלישית שיש בהם כדי לפתוח את השורות ולאפשר תנועה משמעותית יותר של הון אנושי איכותי לאורכו ולרוחו של השירות הציבורי.

המגמות המתוארות לעיל מעידות ללא ספק על התעוררות מרשימה בגזרת השירות הציבורי, הן בצד הממשלי והן בצד האזרחי, והן סיבה טובה לאופטימיות. עם זאת, חשוב להבחין בכך שעיקר ההתייחסות והניתוח נוגעים לפלח שכבות תפקידי הניהול והמטה הבכירות והזוטרות בשירות המדינה ומתייחסים ברובם להון אנושי איכותי ולאפשרות לנתב את כישוריו ויכולותיו למערכת. קהל יעד זה מוכוון, בין במישור ובין בעקיפין, לטובת משרות מטה ולא לטובת משרות נותנות שירות. במובנים רבים, אפוא, המגמות שתוארו לעיל בהתייחס למגמות המוטיבציה, כמו גם למאמצי המדיניות וההשתלבות, הן בגדר נחלת החזקים ומתמקדות בניסיון לטייב ולשפר את דרגי הניהול והמטה.

העיסוק בשכבות הניהול השונות ובניתובו של הון אנושי איכותי, משכיל ומיומן למערכת הוא כמובן יעד חשוב מאין כמותו, ובמידה רבה הוא גם תנאי הכרחי לתהליכי השינוי הנדרשים בשירות הציבורי. אין גם עוררין על כך שחיזוק פרופיל המנהלים בשירות הציבורי הוא מנוף לשינוי מקיף ועמוק בכל היבטי הפעולה של השירות הציבורי. עם זאת, ובייחוד על רקע ההתפתחויות שצוינו לעיל, יש מקום לבחון במקביל גם את המוטיבציה והרצון להשתלבות ביחידות נותנות שירות ואת הדרכים האפשריות לסלילת ערוצי כניסה איכותיים ומותאמים ליחידות אלה.

המידע על מוטיבציות ליחידות נותנות שירות הוא קטן וחלקי ביותר. קשה להצביע על ממצאים מובהקים בהקשר זה שנבדקו ביחס לשירות הציבורי בישראל, אולם ניתן להציע כמה כיווני בחינה. כך למשל, באותו סקר של ארגון "מעש" נשאלו הנסקרים על תחום העיסוק שהיו רוצים לעסוק בו במסגרת השירות הציבורי. התשובות שקיבלו את הדירוג הגבוה ביותר (בקרב כל אוכלוסיות הסקר) היו "ריכוז וניהול פרויקטים", "מחקר ותכנון מדיניות", "ניהול בכיר", "ייעוץ ואסטרטגיה". הסקר אמנם לא שאל באופן ישיר על מתן שירותים כתשובה אפשרית, אך דפוסי התשובות יכולים להעיד על מוטיבציה פחותה יותר למקצועות או למיומנויות מסוג זה ועל רצון מופנן לעסוק בתחומי עשייה יצירתיים, מעוררי עניין ומחשבה, מאתגרים ולא שגרתיים. נתון נוסף מאותו סקר, שעשוי לחזק כיוון זה, עסק בשאלת מאפייני התעסוקה בשירות הציבורי החשובים לנסקרים. הממצאים מלמדים גם כאן כי למרביתם "מיצוי עצמי ואישי" הוא המאפיין החשוב ביותר. נתון זה אף מתחזק בקרב מי שמביעים עניין רב להשתלב במערכת, וכן בקרב קבוצות מובחנות של צעירים ומשכילים (ראו נספח 2 לדירוג תחומי עיסוק מועדפים להשתלבות לתעסוקה בהם).¹⁶

16 על פי ממצאי סקר "בחינת מניעים וחסמים להשתלבות בעבודה במגזר הציבורי", 2013.

נתונים אלו מתכתבים, כאמור, באופן ברור עם דפוסי התעסוקה וההעדפות התעסוקתיות של בני דור ה-Y, אשר רבות כבר נכתב עליהם ונחקר בעניינם. ניתן להעריך, על פניו, כי עבודה ביחידות נותנות שירות או בעלת מאפיינים של מתן שירותים לא תיתפס כאטרקטיבית ומעוררת עניין בקרב מחפשי עבודה צעירים, ובוודאי שלא בהשוואה למשרות מטה "איכותיות" בשירות המדינה. ראוי להזכיר בהקשר זה גם את מקומה של התדמית הציבורית המיוחסת ליחידות שונות המערכת הציבורית. כך לדוגמה, המוטיבציה להשתלב במשרדי ממשלה נע על פני מנעד רחב מאוד, והיא נקבעת על פי רוב על בסיס תדמיתם של המשרדים ולא מתוך היכרות עם מגוון התפקידים המוצעים במסגרתם (ראו נספח 3 לדירוג משרדי ויחידות ממשלתיות על פי מוטיבציה להשתלבות לתעסוקה בהם).¹⁷ דוגמה נוספת לכך היא השירות הציבורי המוניציפלי, אשר בניגוד לשירות המדינה זוכה למוטיבציה נמוכה בהרבה ברצון להשתלב במסגרתו (ראו נספח 4 להשוואת מוטיבציה להשתלבות בשירות הממשלתי המרכזי לעומת המוניציפלי).¹⁸

המסקנה המתבקשת היא שעידוד והגברת מוטיבציה להשתלבות ביחידות נותנות שירות הם אתגר ייחודי, המחייב פעולה ממוקדת ומתוכננת. בשורות המוטיבציה החיובית לכיוונו של השירות הציבורי אינן אחידות, ולצד ההכוונה והניתוב של הון אנושי איכותי לליבת הניהול והאסטרטגיה יש מקום ליצר תהליך מקביל, המכוון ליחידות נותנות שירות המתאפיינות באטרקטיביות נמוכה יותר ביחס למגמות התעסוקתיות של שוק העבודה.

2.3. מוטיבציה לקריירה ציבורית: פיתוח הסדרי העסקה מונעי שחיקה

רועי דרור

אין חולק כי לקביעות יתרונות רבים: הפחתה של הפוליטיזציה בשירות המדינה הן במינויים והן במשך הזמן החוצה כהונת שר זה או אחר, פניות לעבודה הנובעת מביטחון תעסוקתי ועוד. עם זאת, לקביעות גם חסרונות מובנים – היעדר מוטיבציה לשינוי הנובע מההבנה שמקומך מובטח ללא קשר לביצועיך ולתפקודך כאיש שירות ציבורי. כמו כן, יש חשש שבסביבה המורכבת מבעלי תפקידים קבועים תתפתח תרבות ארגונית מקובעת הן בהיבטי החשיבה והן בהיבטי התפקוד הכולל.

הקביעות שוות ערך לרווחתו של העובד, הן כלכלית והן בתחושה הסובייקטיבית של העובד. לכן חוזי העסקה זמניים שנקבעו בשירות המדינה התאפיינו בשכר גבוה יותר. הם מלמדים כי ערך הקביעות שווה ל-20%-25% לכל היותר משכרו של העובד.

בעבודת המטה שנעשתה בתקופת עיצוב הרפורמה בשירות המדינה נקבע שמשך הזמן המיטבי להישארות בתפקיד בכיר יהיה שש שנים, תקופה המאפשרת שינוי ומונעת שחיקה. אין חולק על כך שתפקידים המאופיינים בנתינת שירות לאזרח הם תפקידים בסיכון גבוה יותר לשחיקה.¹⁹ תפקידים אלה מתאפיינים בשגרה ברורה ובתהליכים המוגדרים טרם כניסת העובד לתפקידו ונתונים להשפעתו בתוך המסגרת. קביעה זו לא נועדה להפחית מחשיבות עבודתו של משרת הציבור בנקודה זו של השירות הציבורי, אלא כדי לאפיין את הפונקציונליות הנדרשת ממנו.

בהינתן ההנחות הללו סביר להניח כי משך הזמן המיטבי להישארות בתפקיד נותן שירות היא נמוכה ממשך הזמן המיטבי להישארות בתפקיד בסגל הבכיר בשירות המדינה. על כל פנים, יש חשש מסוים לשחיקה של העובד לאחר זמן קצר יותר. כמו כן יש להניח כי שחיקה זו לא תגיע טרם סיום תקופת העבודה הראשונה

17 ש.ס.

18 ש.ס.

19 רפאלי ואחי, 2005.

(היא תקופת הניסיון המורחבת, המונהגת בשירות הציבורי – בין שנתיים לארבע שנים ככלל). על בסיס הנחות אלה ייתכן שנקודה נכונה לבחון שחיקה היא בין השנה הרביעית לעבודתו של העובד לשנתו השישית בתפקידו כנותן שירות.

ההמלצה הראשונה היא לייצר חוזים זמניים, מהותיים, לתפקיד הראשון, בהנחה שמרבית העובדים בתפקידים אלה יישחקו בתום התקופה (4-6 שנים) ורק מעטים ירצו להמשיך ביחידה ובתפקידם. לכן יש להמליץ על שכר גבוה יותר לפרק זמן זה מתוך הבנה שתפקיד זה הוא זמני. ככלל, על מנת להבנות את חשיבות התחלופה במתן השירות מומלץ לקבוע הגבלה שלפיה מיעוט של העובדים יתקדם או יישאר בתפקידו.

ההמלצה השנייה היא לייצר תחנת יציאה נוספת לארגון ולעובד לסיום תפקידו. הבניית תחנת היציאה השנייה, לאחר כ-10 שנים (לשם ההמחשה), תאפשר לעובד לפרוש עם פיצויים סבירים לטובת הסבה ומציאת תפקיד אחר. למערכת היא תאפשר להיפרד בתהליך מסודר ומובנה מעובדים ששחקו לאחר תקופה מסוימת. גם כאן, בדומה להמלצה הקודמת, יש להבנות את חשיבות התחלופה ולקבוע הגבלה של שיעור העובדים הממשיך. המשכיות זו מעבר לתחנת הקביעות השנייה תאפשר לשמור מוקד ידע במערכת ולמנוע זליגתו של ידע ארגוני חשוב.

2.4. מסלולי קריירה והשפעתם על שיפור היכולת הביצועית של הממשלה ומתן שירות

רון צור

לשם קידום שירות מדינה יציב, תוך שיפור ממשקי העבודה, הגברת שיתוף פעולה וסטנדרטיזציה באופן העבודה בין המשרדים השונים, ייקבעו מסלולי קריירה רוחביים בשירות המדינה. לעניין זה, "מסלולי קריירה רוחביים" הם מסלולים מקצועיים שבמסגרתם יעברו עובדים בין משרות דומות בתוך משרד ממשלתי ובין משרדי ממשלה שונים, תוך רכישת ניסיון והתנסות בממשקי עבודה שונים²⁰

עיצוב יחסי הגומלין בין התחום המקצועי, המאפיינים הביצועיים של העובדים והערכת הפוטנציאל שלהם לבין תהליכי תגמול, העצמה ופיתוח עובדים הוא אחד מתחומי האחריות של המערכת הניהולית במה שקשור ליצירת תנאים וכלים להתפתחות אישית וארגונית. בהקשר זה נשאף למצוא מסירות, השקעה ומחויבות, הישגיות ויכולת ביצועית גבוהה, פרואקטיביות ויוזמה, חדשנות ויצירתיות, ובד בבד תגמול והערכה, אפשרויות קידום בהתאמה ליכולת ביצועית ופוטנציאל, אתגור מקצועי, פיתוח העובד, העצמה והכוונה, ערכים ותרבות למידה והתנסות לשם שיפור מתמיד.

מערכת ממשלתית השואפת לעבוד באופן המיטבי נדרשת לפעול ליצירה ולפיתוח של תפיסות יסוד דוקטרינריות בדבר מיצוי הפוטנציאל של ההון האנושי, בנייה נכונה של כוח העבודה והעצמת המסוגלות²¹ האישית של העובדים. ניידות עובדים ומסלולי קריירה הם רכיבי יסוד בתהליכים אלו.

לעניין זה יצוינו שני מונחי יסוד: (א) **מסלול קריירה: מתווה תכנוני גנרי** לתנועת עובדים המשתייכים לקבוצה מקצועית ספציפית, במֶאֶתֶר²² (מאגר מקוון של מועמדים איכותיים לשירות הציבורי המאפשר לכל

20 מתוך: החלטת ממשלה מס' 3993, מיום 18.12.2011, בנושא שיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה.

21 כישורים, ידע וניסיון.

מי שרוצה להשתלב בשירות הציבורי להירשם ולהציג את יכולותיו וכישוריו (מנלה, 2014)). מדובר בתפקידים ספציפיים וכחלק מתהליך הפיתוח וצבירת הניסיון הנדרשים לקבוצה מקצועית זו.²³ (ב) **מפת דרכים אישית:** מסלול ההתפתחות האפשרי או המתוכנן של **עובד מסוים**, במסגרת מסלול הקריירה של הקבוצה המקצועית או הניהולית שאליה הוא שייך.

מבט תכנוני על המערכת: מסלולי קריירה לאשכולות מקצועיים

אשר לעובדים נותני שירות ובעיקר בהקשר של המכהנים במשרות מקצועיות שוחקות: נכון לתכנן את מסלולי התנועה הרוחבית כדי להבטיח את שימור הרמה התפקודית לאורך זמן. **הקידום הרוחבי תורם לפרט** על ידי כך שהוא מאפשר ריענון, חשיפה לעולמות תוכן ובעלי תפקידים מגוונים, הרחבת והעמקת הידע המקצועי ותרגול של כישורים ומיומנויות בינאישיות בסביבות ארגוניות מגוונות. כל אלה משפרים את המסוגלות של הפרט ותורמים לו כאדם וכאיש מקצוע. **למערכת הממשלתית תורם הקידום הרוחבי** בכמה פרמטרים, שהעיקריים שבהם הם ריענון שורות, ניידות של ידע וניסיון בינמשרדי, התחדשות מקצועית ותפיסתית, הטבת שיתופי פעולה רוחביים ורישות.

מבט אישי על העובד: מפת דרכים אישית

בתפיסת פיתוח עובדים ומנהלים בשירות המדינה אנו מייחסים חשיבות עליונה להנעה הפנימית של העובדים והמנהלים. תפקידנו כמערכת היא ליצור ולטפח את הגורמים ל"ברק בעיניים" וחדוות העשייה, לזהות עובדים בעלי הנעה פנימית נמוכה ולדעת ליצור את התנאים שיאתגרו אותם, יבססו בהם תחושת ערך ויאפשרו להחזיר את תחושה הרצייה והלהט. בנוסף – עלינו לזהות את בעלי המוטיבציה הגבוהה וליצור את התנאים שיאפשרו למצות אותה ולנתב אותה לכיוונים נכונים הן בראיית הפרט והן בראיית המערכת.

בנוסף להתייחסות למסלול הקריירה הגנרי, את מפת הדרכים האישית לכל עובד יש לבנות בהתייחס לתוצר תהליך הערכת העובדים השנתית, בדגש על הערכת הביצועים הנוכחיים שלו והפוטנציאל שלו לקידום.

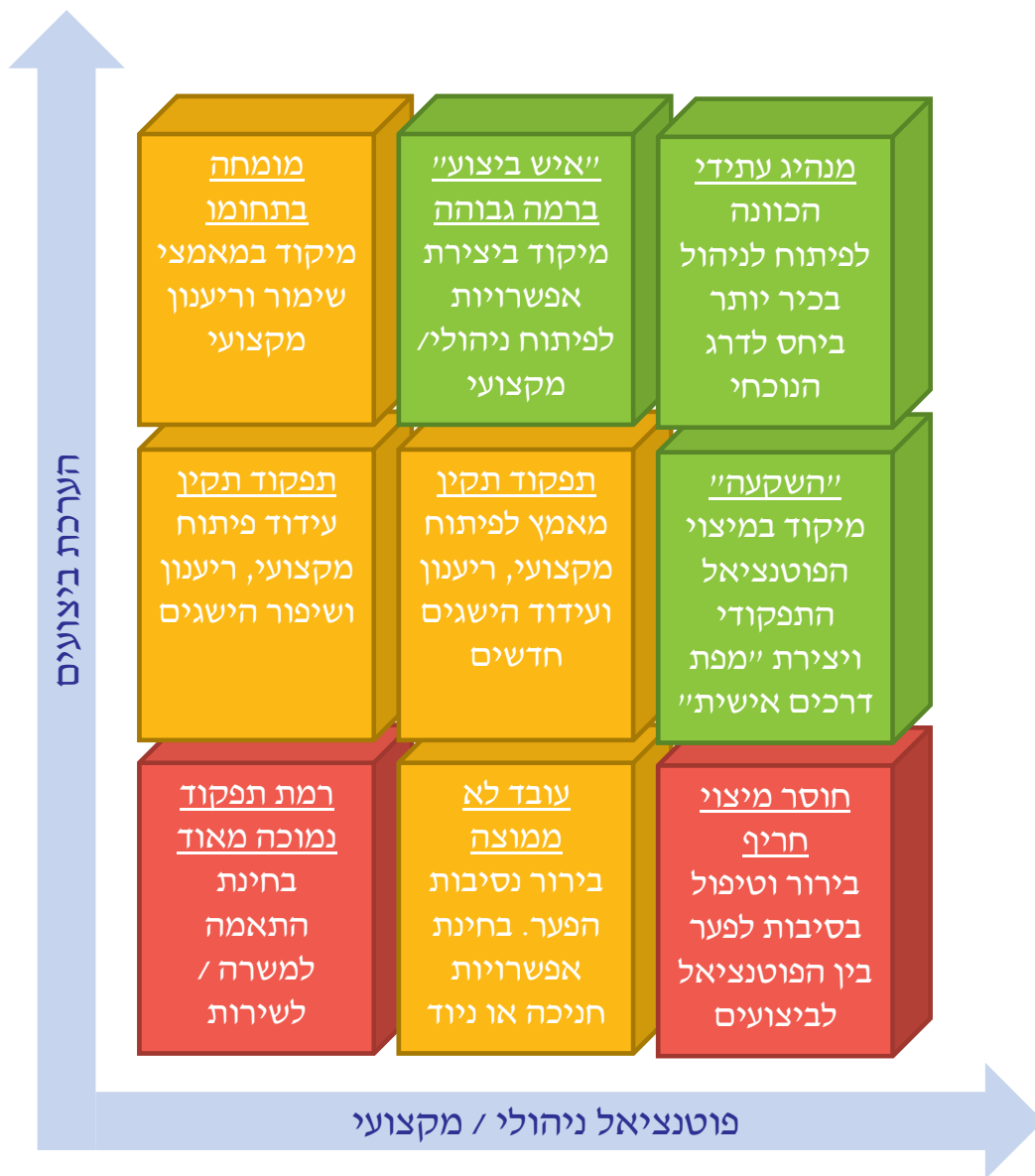
מודל תשע הקוביות הוא מודל שמטרתו לבחון את המיקום של כל עובד בהתאם לקריטריונים אלו, ובהתאמה לאפשר לתכנן את הפעולות שיאפשרו את מיצוי הפוטנציאל שלו בארגון או מחוצה לו, במסלול מקצועי או ניהולי.²⁴

22 לרטון מידע על המאתר ראו www.youtube.com/watch?v=-OibIahT_vQ

23 דוגמה מעשית לכך: המסלול המקצועי שבקצהו מצוי פקיד שומה. בקביעה זו יוגדרו המשרות מעולם התוכן של גביית המסים, אשר כהונה בהן מאפשרת תנועה רוחבית וגם תנועה מלמטה למעלה, עד למשרה בדרג המקצועי ו/או הניהולי הבכיר ביותר.

24 בקוביות השונות מוצגות המלצות גריות לפעילות של כל עובד. יודגש כי מיפוי זה מותנה בתהליך הערכת עובדים מובנה ומקצועי, המשמש בסיס לבניית מפת התפקוד והפוטנציאל של ההון האנושי בארגון ואינו מחליף תהליך תכנון פרטני. לתרשים המלא ראו נספח 2.

תרשים 2 מודל תשע הקוביות



מקור: אוגדן למנהל הבכיר: ניהול אסטרטגי של ההון האנושי בשירות המדינה, מטה יישום הרפורמה, נציבות שירות המדינה, עמ' 102. מבוסס על תכנית פיתוח מנהלים של הממשל הפדרלי בארצות הברית.

האחריות לעיצוב ופיתוח הקריירה של העובדים בארגון היא **אחריות משותפת** של המערכת, של המנהל ושל העובד עצמו. על הארגון והמנהל הישיר ליצור את התנאים שיאפשרו לעובד התפתחות אישית ומקצועית. וכך גם העובד נדרש לגלות פרואקטיביות ולקחת אחריות אישית על תהליכי התפתחותו.

יצירה מוצלחת של מסלולי קריירה, בהקשר של נותני שירות (שלו רוב חסרים באפשרויות קידום היררכיות), הטמעתה של תרבות המעודדת תנועה וניידות, וכן תהליכי הערכת ביצועים ופוטנציאל – כל אלה יאפשרו העצמה של העובדים, הפחתת שחיקה, העמקת המוטיבציה ותחושת הערך. מעל הכול, כתוצאה מאלו תיווצר תשתית המאפשרת שירות מיטבי למען האזרחים.

פרק שלישי: מדידת ביצועים, כשירות ארגונית והערכת שירות ככלי לשיפור ההון האנושי

ערן ויגודה-גדות וצופית חי

3.1. שיפור השירות הציבורי באמצעות הערכת ביצועי השירות הציבורי: ישראל בהשוואה לעולם

קיומו של מגזר ציבורי איכותי, המתפקד ביעילות ובהוגנות, הוא תנאי הכרחי לשגשוג ולפיתוח חברתי וכלכלי. ייעודו העיקרי של המגזר הציבורי הוא לשרת אוכלוסיות מגוונות בתחומים רחבים שהשוק הפרטי אינו נותן להם מענה מלא או חלקי. לכן ייתכן שהרפורמה הגדולה והחשובה ביותר שהממשלה יכולה להוביל תהיה שיפור האפקטיביות של השירות הציבורי.²⁵

למרבה הפליאה אין בישראל משנה סדורה להערכה התנהגותית של ביצועי המינהל הציבורי. אמנם, במהלך התקופה שמאז קום המדינה נצבר מידע מגוון על פעולתם ותפקודם של ארגונים ציבוריים בישראל. ועדות ממשלתיות וציבוריות הוקמו במטרה לבחון דרכים לשיפור תהליכים ארגוניים במינהל הציבורי ובשלוחותיו השונות.²⁶ עבודות מהסוג הזה ריכזו תשומת לב ועניין במהלך השנים, ויתרו בכך שהן מציעות רעיונות עדכניים ויצירתיים לשיפור ארגוני.²⁷ ואולם, בחינה מדוקדקת מעלה כי הצעות אלה מתמקדות במערך המבני של זרועות השלטון. מנגד, למעט פרויקט NAPPA-IL (שהוזכר במחקרם של ויגודה-גדות ומזרחי, 2013), בכולן חסרה התייחסות שיטתית להיבט ההתנהגותי של יחסי הציבור עם המינהל ולחשיבות פיתוחם של כלים מתאימים להערכה התנהגותית של ביצועי המגזר הציבורי.

המלצותיהן של רוב הוועדות כוללות התייחסות לשינויים ארגוניים ומבניים, ואין בהן הפניה לכלים התנהגותיים שיכולים לסייע בהשגת היעד. כתוצאה מכך מתרכז רוב הידע המצוי ברשותנו כיום בהיבטים פורמליים של המערכת הציבורית או לחלופין – בתפקודיה וביצועיה מזווית ראייה קלסית (כלכלית, משפטית או טכנית). זו האחרונה עוסקת בניתוח תקציבי או בסוגיות אחרות של הקצאת משאבים²⁸ ואיננה עושה שימוש מספיק בכלים מתחום מדעי ההתנהגות, אשר יעילותם ותרומתם לשיפור השירות הציבורי רבה.

בשנים האחרונות גובר הצורך והעניין באיסוף נתונים במישור העמדת/התנהגותי על גווניו. נתונים שכאלה מכוונים לבדיקת תפקוד מנגנוני ציבור וביצועיהם באמצעות הערכה כוללת של תחושות, עמדות והתנהגויות עובדים, מנהלים וציבור האזרחים כקהל לקוחות וצרכנים. מגמה זו נסמכת, כאמור, בעיקר על גישת הניהול הציבורי החדש, אשר מדגישה שיקולי תגובתיות-היענות והתחשבות בתביעות האזרחים. היא גם מבוססת על היבטים פסיכולוגיים של המינהל הציבורי המטפלים במאפייני העבודה המיוחדים בתוך מערכות ציבוריות ובקשיים המלווים אותם. כיום מקובל לטעון כי היבטים אלה חייבים להשתלב בתוך מערכת שיקולים רחבה המעצבת מדיניות ציבורית וקובעת את מאפייני הניהול במערכות ממשל ושירות.²⁹

25 דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג), 2011; דוח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, 2013.

26 לדוגמה: ועדת מוזס, דצמבר 1965; ועדת זנבר, יוני 1981; ועדת לורנץ, נובמבר 1985; ועדת קוברסקי, אוגוסט 1989.

27 ראו למשל יראוני, דנון-קרמזין ונחמיאס, 1997.

28 ראו לדוגמה דוחות בנק ישראל, פרסומי אגף התקציבים של משרד האוצר ודוחות המרכז לחקר מדיניות חברתית בישראל.

Weiss, 1996; Vigoda-Gadot, 2007; van Ryzin, 2008 29

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

- (1) סקרים שנתיים המבוצעים במדינות שונות בתוך ארצות הברית שמטרתם הערכת תפקוד מנגנוני השלטון המקומי ותפקוד עובדי הציבור (לדוגמה, The Georgia State Poll).
- (2) פרויקט שביעות רצון הלקוחות האמריקאים מסל שירותים מגוון ברמה הפדרלית (American Customer Satisfaction Index, ACSI).
- (3) פרויקט הערכת עמדות אזרחים/לקוחות בקנה כלפי שירותים ציבוריים שונים (Citizen-Centered Service Network, The Canadian Center for Management Development).
- (4) פרויקט Euro-Barometer במרחב האיחוד האירופי שעוסק בהיבטים שונים של עמדות ציבור כלפי הממשל במדינות החברות ובאיחוד עצמו.
- (5) European Social Survey, שראשיתו ב-2001 ונוסד ביוזמת האיחוד האירופי ותכנית המחקר שלו.
- (6) World Value Survey: רשת בינלאומית של חוקרים במדעי החברה שמושבו, הרשמי בשטוקהולם שוודיה, ומתמקד בעמדות הציבור בעולם כלפי תהליכים ושינויים חברתיים ופוליטיים במרחב הגלובלי והלאומי.
- (7) נתונים של ארגונים בינלאומיים אחרים כמו OECD, הבנק העולמי והאוי"ם.

למרות זאת נראה כי מדינות רבות, וישראל בכללן, מקדישות תשומת לב מינימלית בלבד להיבטי הערכה התנהגותיים של השירות הציבורי. הדבר בולט במיוחד בהשוואה להערכת עמדות פוליטיות של הציבור ובעיקר ביחס להערכת האמון של הציבור כלפי מוסדות ממשלתיים. הערכות שכאלה נערכות מדי פעם. עולה מהן כי הציבור הישראלי נוטה להתייחס למפלגות הפוליטיות ולכלי התקשורת ההמונית במידה קטנה של אמון; הציבור נותן אמון מוגבל למדי בממשלה ובכנסת; מידה רבה של אמון מופנית כלפי המערכת השיפוטית; וצה"ל נהנה מדרגת האמון הגבוהה ביותר.³⁰

מודל מושגי ומתודולוגי

נספח 5 מציג מודל כללי להבנת הערכת הביצועים בשירות הציבורי. הנחת היסוד של המודל גורסת כי ניתן להסביר את ביצועי המנגנון הציבורי הלאומי באמצעות סדרת משתני עמדות, תפיסות, והתנהגות של אזרחים אשר מבטאות את היחס למדיניות, לנהלים, לסדרי עדיפות ערכיים, לנורמות עבודה ולרכיבים הקשורים לכוח האדם המאייש משרות ציבוריות. תוך כדי כך נבחנות מיומנות, זיקת שירות, מקצועיות והתנהגות בכלל המוסדות של עובדים ומשרתי ציבור. חשיבה זו מבוססת בעיקר על גישת הניהול הציבורי החדש, המעודדת החדרת רכיבים כלכליים/תועלתיים למערכת היחסים שבין השלטון לאזרחים.³¹ כמו כן, היא נשענת על תאוריות התנהגותיות הקשורות לניתוח חליפין חברתיים³² ולניתוח ביצועים ארגוניים וביצועי עובדים במישור פורמלי או במישור בלתי פורמלי.³³

עד לראשית שנות ה-2000 לא נעשה בישראל איסוף ועיבוד שיטתי של מידע עמדותי/התנהגותי על תפקודם של מנגנונים ציבוריים. יתרה מזו, איסוף שכזה מעולם לא בוצע לאורך זמן, וזו גם הסיבה לכך שלא היה ניתן

30 ויגודה-גדות ומזרחי, 2013.

31 Rainey, 1990; Bozeman, 1993

32 למשל Blau, 1964

33 למשל Porter et al., 1974; Organ, 1988

לקיים בחינה השוואתית שלו. חיוניותו של מידע כזה איננה מוטלת בספק בעיקר משום שיש בו כדי לשמש נדבך נוסף במערכת הביקורת הציבורית על תפקוד השלטון וזרועותיו הביצועיות. מתן דין וחשבון לכלל האזרחים והגברת השקיפות של המינהל הציבורי תסייע לו לשפר את תפקודו ותעזור לאזרחים ולמומחים לבחון שיפור זה ולהעריכו. הפרויקט היחידי שמרכז כיום מידע שכזה (ראשיתו בשנת 2001) הוא מחקר "הערכת ביצועי המגזר הציבורי בישראל".³⁴

3.2. גישות שונות להערכת ביצועי השירות הציבורי

כלכלות לאומיות מתבססות כיום יותר ויותר על שירותים ופחות על סחורות ומוצרים. להבדיל ממוצר פיזי, שירות אינו מוחשי והאיכות שלו איננה מוגדרת במונחים טכניים ופונקציונליים אלא באופן מופשט הרבה יותר. מסיבה זו יש קושי בניהול שירותים איכותי, ללא מערך מדידה ובקרה רציפה. ניהול שירות ציבורי ללא מערך מדידת תשומות, תהליכים ותפוקות משול לספינה השטה ללא מצפן. לכן גישת הניהול הציבורי החד גם טוענת כי כל מה שאינו נמדד אינו מנוהל וכי שירות ציבורי שאינו נמדד אינו יכול ללמוד ולהשתפר.

אחת הדרכים המקובלות כיום לבדיקת תפקוד השירות הציבורי בכלל ובישראל בפרט משתמשת במשתנים כלכליים מגוונים ובכלים מתחום הערכת ביצוע מדיניות. משתנים כלכליים קשורים בעיקר לכסף ולזמן ולמשתנים אחרים שווי ערך לכסף וזמן. זו הגישה המסורתית להערכת ביצועים; היא בוחנת כל פעולה ועלותה מול התמורה שהיא נותנת, ובעיקר זו המדידה, שוב במונחי זמן וכסף. אם נצרף לגישה הכלכלית גם את הגישה הפורמלית המשפטית (עמידה בחוקים, כללים ותקנות) ואת הגישה ההנדסית טכנית (עמידה בסטנדרטים טכניים וכללי פעולה מקצועיים), אפשר לקבוע כי מרחב הערכת הביצועים הקלסי מתמקד במדדים "קשים" הניתנים להשוואה ולהערכה בשיטות פשוטות וברורות יחסית.

הגורמים העיקריים המעורבים בפעילות הערכה קלסית זו הם מבקר המדינה ומערך הביקורת הפנימית, מכוני מחקר, בנק ישראל ויחידות במשרד האוצר, ובאופן בלתי פורמלי – גם התקשורת הכתובה והאלקטרונית. בשנים האחרונות יש גם משקל גדול לכלי הרשתות החברתיות ועולם הסייבר, המקרבים את הממשל לציבור, מחד גיסא, אך גם מעמיסים את מרחב קבלת החלטות המדיניות במידע שקשה להתמודד עם עושרו וגיוונו, מאידך גיסא. גורמים אלה חשובים ביותר ומספקים מידע רב על כושרם של משרדי הממשלה ושלוחותיהם השונות לספק לציבור שירות איכותי, מהיר והוגן ובעלות סבירה.

עם זאת, ברור שאין ביכולתה של הגישה המסורתית (כלכלית/משפטית/הנדסית-טכנית) לספק את כל המידע הנחוץ לשם הערכת ביצועים מקיפה. הערכה מקיפה שכזו חייבת להתחשב כיום גם בגישה הפסיכולוגית-חברתית, המבוססת על הערכת עמדות והתנהגויות של בעלי עניין הקשורים בעבודת הממשל. גישה עמדתית/התנהגותית זו מדריכה את החשיבה התאורטית של עבודה זו. בפועל הגישה זוכה כיום בישראל רק להתייחסות שולית של מערכת השלטון והמינהל. אין בנמצא מידע שוטף ואמין על עמדותיהם והתנהגותם של המעורבים העיקריים בתהליך השירות לציבור, כלומר אזרחים מקבלי שירות ועובדי המינהל הציבורי המספקים אותו. בפועל הערכה עמדתית/התנהגותית מוסמכת של תפקודם של ארגונים ציבוריים מסורה כמעט תמיד בידיהם של הארגונים עצמם. ברצותם יעשו, וברצותם יימנעו; ברצותם יפרסמו את הממצאים, וברצותם (לרוב) יימנעו ממתן פומבי וחשיפה כלשהי. היעדר שיטתיות באסטרטגית ההערכה ובשקיפות של הנתונים מקשה על הטמעת תהליכי שיפור ורפורמות. נתונים אלה חשובים ביותר

34 ויגודה-גדות ומזרחי, 2013.

אך למרבה הצער משרתים במקרה הטוב אך ורק את יעדיו של הארגון היוזם. מהציבור, ממקבלי החלטת בדרג הגבוהה ומהקהילה האקדמית נמנעת בדרך כלל הגישה לנתונים, וכך גם נמנעת ביקורת עליהם. ולראיה, מספרן הזעום של עבודות אקדמיות הבוחנות לעומק את העמדות וההתנהגות בשירות הציבורי על בסיס נתונים מוסמכים שנאספו על ידי הממשל. (ישנן עבודות כאלה המבוססות על יוזמות אקדמיות פרטיות, אך לא בהן מדובר.)

כחלק מפעילות הממשלה, לצורך שיפור השירות לאזרחי המדינה, נקבע כי יש צורך "לבנות ולהפעיל את מדד השירות הממשלתי לציבור אשר ימדוד את ביצועי יחידות הממשלה שייבחרו בתחום השירות ויפורסם לציבור במסגרת דו"ח השירות הממשלתי לציבור". כמו כן נקבע כי "יחידת המטה הממשלתית תקבע, בין השאר, את מדיניות השירות בממשלה, תגדיר סטנדרטים למתן שירות ותמדוד את הביצועים ביחידות תוך שימוש בכלי מדידה ובקרה".³⁵ במסגרת הרפורמה לשיפור השירות הממשלתי לציבור פועלת הממשלה לעמוד בסטנדרטי שירות גבוהים כפי שנהוג במגזר הפרטי וברחבי העולם ולהפוך לארגון שירות מתקדם. לצורך זה נדרש תחילה מידע על טיב השירות באופן שוטף ומפורט, ועל כן הרכיב המרכזי ברפורמה בשירות הממשלתי לציבור הוא מערך מדידה שיספק מדדים עדכניים ולוונטיים.

התחומים היחידים בישראל שיש בהם מידע רב יותר באופן יחסי הם חינוך, קליטת עלייה, בריאות וביטחון פנים.³⁶ יתרה מזו, בשל ייעודם המקומי והמוגבל של כלי המחקר ואי-חשיפתם לבחינה חיצונית יש גם המטילים ספק באיכותם ובערכם המדעי. ראוי להניח כי רוב המחקרים האלה חסרים תוקף חיצוני מספק, ואשר על כן מוגבלת גם יכולת ההשוואה האורכית והרוחבית עם מערכות דומות בישראל ובעולם. כתוצאה מכך נפגעים ערכים של מתן דין וחשבון ציבורי והשגת היענות שלטונית מספקת. מכיוון שנתונים אלה מעולם לא שימשו חלק ממהלך כולל אשר מטרתו בדיקה מקיפה והשוואתית של ביצועי המינהל הציבורי בישראל, נותרה זירת ההערכה העמדתית/התנהגותית של המינהל הציבורי ללא כיוון ברור וללא מתודה ראויה. כתוצאה מכך גם נמנעת מקובעי מדיניות ומאנשי מקצוע שאמורים ליישם אותה היכולת לנתח מידע חיוני אשר יסייע לשיפור בטיב החלטות שעל סדר היום הציבורי, ובכך מעוכבת תגובתיות ראויה לצורכי הציבור ותביעותיו. דוגמה לפרסום סקר מסוג זה בעניינם של סוכנויות ומשרדי הממשלה הפדרלית בארצות הברית ניתן למצוא בסקרים שנעשו על ידי הממשלה הפדרלית.³⁷ בישראל הביטוי לכך נמצא בינתיים רק בהמלצת דוח ועדת הרפורמה לקיים תהליך סקר עמדות פנים-ממשלתי אשר תוצאותיו יפורסמו לציבור ובהנחיות הנציבות כיצד ליישם זאת.³⁸

אחת ההמלצות לביטוי אחריותיות שכזו היא המלצת נציבות שירות המדינה לקיים סקר עמדות ארגוני ובו ייבחנו ממדים שונים של מידת שביעות הרצון ורמת המוטיבציה של עובדים ומנהלים במשרד ומגוון עמדותיהם כלפי הארגון ופועלו בפרמטרים השונים. מטרתו של סקר זה היא לשמש "כלי לקבלת החלטות בתחום פיתוח המשאב האנושי, ויצירת הזדמנות עבור ההנהלה לעיסוק באסטרטגיית פיתוח המשאב האנושי מבוססת נתונים". יתר על כן, לסקר העמדות מטרה הנוגעת להנעת העובדים עצמם ולביסוס קשב, ומושם בו דגש על עמדותיהם ותובנותיהם.

35 ועדת השרים לעניין השירות הממשלתי לציבור וממשל פתוח. הוקמה בהחלטת הממשלה מס' 2201, מיום 8.8.2010.

36 ראו למשל דגני ודגני, 1995; צדקיהו, 1997; לוינסון, ברק וחכימי, 1999.

37 ראו למשל The Best Places to Work in the Federal Government Rankings: 2012 Federal Employee Viewpoint Survey

38 ראו דוח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, 2013.

הגישה העמדתית-התנהגותית לביצועים

ניתן להעריך עמדות והתנהגויות הקשורות לתפקוד המגזר הציבורי הן במישור החוץ-ארגוני (עמדות הציבור-אזרחים) והן במישור הפנים-ארגוני (עמדות עובדים). שני מישורים אלה משלימים זה את זה. העבודה המקיפה ביותר נכון להיום המבוססת על הערכות הציבור את גופי הממשל נעשית במשך 14 השנים האחרונות בפרויקט "ביצועי המגזר הציבורי בישראל" – National Assessment Project of Public Administration, ³⁹Israel – NAPP-IL

מאז אמצע שנות ה-90 של המאה הקודמת מורגשת בעיקר השפעתה הגוברת של גישת הניהול הציבורי החדש (New-Public Management), המכונה גם NPM, אשר מעודדת צבירת נתונים על עמדות אזרחים כלקוחות של המערכת הציבורית. הניהול הציבורי החדש דוגל במאמץ מקיף ליצירת אינדיקטורים ברורים לביצועי המינהל הציבורי (Performance Indicators - PI). גישה זו מכוונת להגברת האוריינטציה העסקית של המינהל הציבורי ולשיפור רגישותו, גמישותו ויכולתו להגיב לשינויים בדרישות האזרחים.⁴⁰

למרות חילוקי הדעות בעניין הצורך בתגובתיות מלאה (לדוגמה, האם יש לאזרחים כלים מספיקים כדי לקבוע מה ראוי ומה אינו ראוי לתשומת לב השלטון ולדרך הביצוע של מדיניות ציבורית? האם הציבור מסוגל להבחין בין דרכים ראויות יותר או פחות ליישום מדיניות ציבורית?), יש נטייה להניח כי מידה מינימלית של תגובתיות שלטונית הכרחית לקיומה של הדמוקרטיה וכי היא אף מחזקת אותה.⁴¹ תנופה בכיוון זה מורגשת בשנים האחרונות עם יישומן של שיטות ניהוליות בעלות גוון עסקי בתוך המערכת הציבורית (הפרטת חברות, תאגוד, שבירת מונופולים, מיקור-חוץ, ניהול מתקדם של כוח אדם ושיטות תגמול על בסיס ביצועים) המזוהות עם ניהול ציבורי חדש. באירופה ובארצות הברית מחלחל רעיון ההמצאה מחדש של הממשל (Reinventing Government) שמתואר בהרחבה בספרם של Osborne and Gaebler.⁴² תפיסה זו שואפת ליצור מבנה גמיש ומתחדש למערכת הציבורית, מבנה המתאים את עצמו לסביבה דינמית ופועל על פי עקרונות הניהול של המגזר העסקי.

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

³⁹ ויגודה-גדות ומזרחי, 2013.

⁴⁰ Pollitt, 1988; Pollitt, 1990

⁴¹ Poister and Henry, 1994; Vigoda, 2000

⁴² Osborne and Gaebler, 1992

3.3 היבטים פנים-ארגוניים וחוץ-ארגוניים להערכת ביצוע

שתי אסכולות הערכה מרכזיות בעלות שורשים דיסציפלינריים שונים מכוונות את המחקר ההתנהגותי על ביצועיהם של ארגונים ציבוריים. גישה אחת נסמכת על מחקרי עמדות ציבור (המכונים גם חקרי דעת קהל). גישה זו בוחנת את תחושותיהם של אזרחים כלפי תפקוד מוסדות ממשלתיים, אופן ניהולם, רמת השירות שהם מספקים, התחושות ביחס להגינות בחלוקת משאבים לאומיים ותגובתיות-היענות השלטון לצורכי הציבור. יסודותיה של הגישה האחרת בתחום ההתנהגות הארגונית וחקר עמדות בעולם העבודה וכן בתחום ניהול משאבי אנוש וכוח אדם. גישה זו מתמקדת באנשי הארגונים הציבוריים עצמם ובוחנת היבטים פנים-ארגוניים המספקים מידע רב ערך על המתרחש בפועל בתוך יחידות המערכת הציבורית, על טיב היחסים הפנימיים בין אנשי הארגון הציבורי לבין עצמם ובינם לבין הציבור. כמו כן נבחנות עמדות, נטיות התנהגות והתנהגויות בפועל הקשורות לתפקוד כולל ולביצועים ברמת הפרט והמערכת. ניתוח כזה מסייע בהסבר כוללני של תפוקות המערכת הציבורית והיענותה לצרכים המשתנים בחברה. למרות ששתי הגישות המוזכרות מטופלות בספרות המקצועית בנפרד, בפועל שתיהן מכוונות להשיג יעדים משלימים ולעתים אף זהים.

אתגרים ומשמעויות במדידת השירות הממשלתי

מדידת השירות הממשלתי באופן רחבי, מקיף ואחיד לכל יחידות הממשלה הוא פרויקט ייחודי וחדשני. מערכי מדידה סטנדרטיים של רמת שירות ואיכות שירות המשמשים את המגזר הפרטי וארגונים בעלי תחומי עיסוק מוגדרים אינם מתאימים למדידה ממשלתית ומצריכים התאמות. ההבדלים בין המגזר הפרטי וארגונים בעלי תחום עיסוק מוגדר למדידה ממשלתית מוצגים להלן, ברשימת אתגרים ומשמעויות שמאפיינים מדידה ומשפיעים עליה.

תרבות השירות הממשלתי לציבור

תרבות השירות הממשלתי לציבור שונה במהותה מהתרבות הנהוגה במגזר הפרטי. הממשלה היא ארגון מונופוליסטי שאינו פועל בסביבה תחרותית והמונח "לקוח" אינו שגור בו. לפיכך הממשלה אינה מונעת לחדשנות, לשיפורים טכנולוגיים ולמדידה לצורך שיפור השירות לציבור. מרבית עובדי השירות הציבורי לא עברו הכשרה ממוסדת למתן שירות ואינם נמדדים באופן שוטף על רמת הביצועים. מנהלי השטח ממוקדים לעתים יותר פנימה, בעובדים ובתהליכים, מאשר בלקוחות. הסמכויות הניהוליות המוקנות להם לפתרון פניות הלקוח נמוכות בדרך כלל מאשר בחברות עסקיות. על רקע זה יש חשש להתנגדות של היחידות הנמדדות למדידה. החשש יתבטא בניסיונות לקעקע את מהימנות המדידה, את הרלוונטיות שלה ואת הלגיטימיות שלה. דבר זה יוצר מורכבות רבה במדידה ומחייב הכנה מדוקדקת יותר לפני ביצוע המדידה, כמו גם הדרכה ופיקוח על המודדים באופן קפדני ביותר.

אחידות וסטנדרטים בשירות הממשלתי

הממשלה היא ארגון מורכב המעניק מגוון רחב של שירותים באמצעות יחידות שירות רבות. יחידות שירות אלו מנהלות באופן עצמאי וללא סטנדרטים דומים. לפיכך שיטת המדידה מורכבת, מאתגרת ומגוונת. יכולת ההשוואה בין יחידות הטרוגניות מוגבלת, ועל כן – כדי ליצור מדד מהימן ואובייקטיבי – יש צורך למדוד רק פריטים שבהם יש אפשרות השוואה בין השירותים השונים. בנוסף, על המדידה להיות חיצונית ולא תלויה בנתוני היחידות מפאת חוסר האחידות במידע הנשמר ביחידות השונות ובנגישות למידע זה (הנתונים הקשורים לשירות אינם נגישים ליחידת שיפור השירות הממשלתי). לאור זאת, בשלב הראשון המדידה תתבצע באמצעות תצפית חיצונית ותשאול בלבד. לא תהיה גישה לבסיסי הנתונים, ולא ייעשה שימוש במידע פנימי של היחידות הנמדדות.

הלקוח בשירות הממשלתי

בניגוד למגזר הפרטי, לא כל לקוחות הממשלה רואים בה ספק שירות. יש בהם המתייחסים לגופים הממשלתיים כאל גורם שלטון. מסיבה זו ומסיבות נוספות רמת הציפיות מהשירות הממשלתי נמוכה יחסית. לציפיות יש חשיבות מרכזית בהתייחסות של הלקוחות שכן שביעות הרצון שלהם מהשירות שקיבלו מושפעת בעיקר מהפער בין רמת הציפיות המוקדמות שהיו להם לפני המגע לבין רמת הביצועים שהתקיימה בפועל. בנוסף, יש מקרים שלקוחות חוששים למסור משוב אותנטי מחשש שנותן השירות יוכל "להתנקם" בהם עקב כך. חשש זה הולך ונעלם כמעט לגמרי בסביבות שירות מודרניות, אך קיים, באופן משמעותי, בשירות המתקבל מהממשלה, בשל כוחו הנתפס של העובד ובשל כוח האכיפה והענישה בחלק מהיחידות הממשלתיות (למשל "קצת מרתיע לתת חוות דעת שלילית על פקיד שומה"). כתוצאה מכך עשויים להתקבל ציונים מוטעים מעלה, וייתכן שמידת הנכונות לענות לתשאול תרד או תיצור עיוותים.

מגוון ומורכבות השירותים הממשלתיים

ממשלת ישראל מספקת לציבור מגוון רחב של שירותים באמצעות יחידות ביצוע וגופי מטה. ניתן להקביל את השירות הממשלתי למיזוג של חברות אחדות מתחומים שונים לחברה אחת מרכזית, כך שלכל חברה ישנם חוקים, תקנים, מבנה ארגוני, דרג ניהולי, סטנדרטים לשירות, סביבה משפטית, אמצעים ומערכות טכנולוגיות. השירותים שהיחידות מספקות נבדלים זה מזה במאפיינים רבים, כדוגמת: סוג התוצר, התהליך הנדרש ואוכלוסיית דורשי השירות. מאפייני שירות אלו יוצרים שוני בשיטת המדידה הנדרשת כדי להעריך את רמת השירות ביחידה ובאיכותו, ועל כן יש צורך בהגדרה מסודרת של מאפייני השירותים שמאפשרים יצירת בסיס למדידה אחידה של כלל היחידות השירות.

מטרות המדידה

- (1) **אחידות.** יצירת סטנדרטיזציה ושפה משותפת על ידי מדידה אחידה. הגדרת נקודת ייחוס למתן שירות ממשלתי מצוין.
- (2) **אחריותיות.** קידום העדיפות לשיפור השירות בעיני שרים, מנכ"לים ומנהלי היחידות במשרדים השונים.
- (3) **תודעה ציבורית.** העלאת המודעות של הציבור לשיפור השירות הממשלתי ולשיפור עמדות הציבור כלפי השירות הציבורי ועובדי המדינה.
- (4) **כלי ניהולי.** בסיס נתונים המאפשר קבלת החלטות: ברמת הארגון – איפה יש צורך להשקיע משאבים נוספים, ממי ללמוד בתחום השירות ברמה הממשלתית.
- (5) **"קול הלקוח".** המדידה מתבצעת באופנים שונים, אך כולם משקפים את נקודת המבט של הציבור בבואו לקבל שירות.

פרסום תוצאות המדידה

פרסום תוצאות המדידה לציבור הוא אחד העקרונות המרכזיים בתהליך מדידה זה. ללא הפרסום תרד האפקטיביות של המדידה ככלי לשיפור השירות הממשלתי לציבור. ביצוע ופרסום המדידה הם חלק מתפיסת העולם של הממשל הפתוח והם מתכתבים עם עקרונות השקיפות והאחריותיות. האתגר העומד לפנינו הוא פרסום קבוע של דוח שנתי המשקף את איכות השירות לציבור.

לסיכום, למודל של הערכה ומדידה חיצונית ופנימית זה צפויות שלוש תרומות עיקריות:

תרומה ראשונה ומרכזית תהיה בהנעת תהליך של ריכוז ידע ממקורות שונים בעניין תפקוד השירות הציבורי: עמדות והתנהגויות של כלל האזרחים/הציבור, עמדות והתנהגויות של עובדי השירות הציבורי, עמדות והתנהגויות של דרגי הניהול ומקבלי החלטות בשירות הציבורי. ייתכן גם שעם הזמן תיבחנה זוויות ראייה נוספות, כמו עמדות של ספקי תמיכה (ציוד או שירות) מהמגזר הפרטי העובדים במגע עם השירות הציבורי, עמדות של דרגים פוליטיים אלה ואחרים, ואולי אף עמדות של מומחים. בהיותו מקור מידע לחוקרי השירות הציבורי יפתח המודל את החשיבה היצירתית על דפוסי ניהול, פיתוח מודלים של עידוד שירות לאזרח, אחריות כלפיו, היענות ותגובתיות לצרכיו. מידע זה יכול לשמש מאגר לימודי לסטודנטים ומקור השראה לאנשי מקצוע וקובעי מדיניות בתחום כוח אדם ציבורי, מבנה ארגוני ציבור ותפקודם ושינויים נדרשים במינהל הציבורי. דבר זה לא נעשה עדיין בישראל וגם בעולם הוא נדיר למדי. נגזרת מרכזית של התרומה הראשונה תהיה העשרת הידע התאורטי על המינהל הציבורי בישראל, התפתחותו והעמדות השונות כלפיו.

תרומה שנייה וחשובה של המחקר תהיה ברמה המתודולוגית. אנו ממליצים שיונע תהליך לקביעת מדד ביצועים עמדות/התנהגותי ואינטגרטיבי למערכות ציבור בישראל – "מדד ביצועי המגזר הציבורי" (PSPI - Public Sector Performance Index). מדד זה ישמש "סרגל" הערכה בר השוואה לאיכות השירות הציבורי, לאיכותם של משרתי הציבור וליחסם לאזרח. בחלקו הפנים-ארגוני הוא יסייע לבחינת התחושות של עובדים ומנהלים המשקפות את חוסנה ובריאותה של המערכת הציבורית. אין ספק שמתוך מדדים אלה ניתן ללמוד רבות על טיב התפוקות והביצועים של ארגונים ציבוריים ולפתח כלים לשיפורם. במסגרת זו ראוי להעריך באופן שוטף גם את המוטיבציה לשירות ציבורי ולאתר את האוכלוסיות שמסוגלות לספק למערכת הציבורית את כוח האדם שהיא ראויה לו. כלים אלה יוכלו לשמש בעתיד לאיסוף הנתונים השוטף, לבחינה השוואתית של הארגונים השונים, ואולי גם לצורכי התפתחותם המקצועית הפנימית של ארגונים אלו, תוך התאמה למאפיינים הייחודיים בכל אחד מהם.

תרומה שלישית מפיתוח מדד שכזה צפויה בממד החברתי ובמישור התרבותי-סמלי. מודל מהסוג הזה חיוני להידוק הקשר בין אזרחים והנהגה לאומית, בין מספקי שירות וצרכניו, ובין הנושאים בשליחות ציבורית ושולחיהם. ראשית, הוא מגביר את מידת הנשיאה באחריות המינהלתית של משרתי הציבור על ידי ניתוח עקבי של תפקודם וחשיפתו לפני כלל האזרחים. שיפור השקיפות בשירות הציבורי חיוני להבראתו מחוליים ישנים של בירוקרטיה כבדה ומסורבלת וממתן שירות לקוי, אטי ומוגבל בכמה מיחידותיו ולעתים אף מחוסר בהירות ביחס לקוד התנהגות אתי. שנית, הבאת דבר הציבור לפתחם של מקבלי ההחלטות באופן שוטף ומהימן תדרבן עשייה נאמנה למען אותו ציבור ותציב בלמים חיוניים בפני שקיעה ביצועית. בנוסף, המודל שולח מסר ערכי חשוב של הגברת התמיכה במנגנונים מטפחי איכות בממשל ובמינהל, וכן של עידוד הטמעת מאפייני דמוקרטיה ישירה באמצעות מינהל ציבורי נענה, תגובתי ורגיש יותר לצורכי אזרחים ולתביעותיהם.

המלצות

בהמשך להחלטת ממשלה מס' 481 שעניינה שיפור מנגנוני ההון האנושי בשירות המדינה, להלן מסקנות הצוות העוסק בשיפור יחידות נותנות השירות:

על מנת לקדם את השירות הישיר הניתן לאזרחים ולהבטיח שהעוסקים בשירות זה יהיו האנשים הטובים ביותר, הצוות רואה חשיבות גבוהה בקידום מקצועות מתן השירות הישיר לאזרח אגב העלאת המוטיבציה לגיוס הון אנושי איכותי ומתאים לאותם מקצועות ופיתוח הקריירה שלהם.

מטרתם של תהליכים אלה לקדם את רמת המימוש של המדיניות הציבורית והשירות הישיר לאזרחים. סוכני השינוי העיקריים הם עובדי המגזר הציבורי בכלל, ובעיקר משרתי הקצה בשלוחות ובסוכנויות הציבוריות הבאים במגע עם הציבור כולו. הצוות רואה חשיבות רבה בבחינה מסודרת של המוטיבציה לשירות ציבורי לפני ובמהלך הכניסה לשירות, וכן בשיפור תפיסתי של תדמיתם של יחידות השירות ושל המשרתים בהן. שיפור זה יגביר את המוטיבציה לשירות באותן יחידות, ישפר את השירות לאזרח ויחזק את אמון הציבור בממשל ובמינהל.

1. על מנת לקדם את השינוי כאמור אנו מציעים כי שיפור השירות יהיה נדבך מרכזי בשיח הציבורי ובכלל דיון העוסק בשינוי מבני ובשיפור איכות החיים ויתפוס מקום של כבוד בסדר יומם של הממשלה, הכנסת, הרשויות המקומיות, האיגודים המקצועיים, נציגי הלשכות הכלכליות ושאר השחקנים הרלוונטיים במשק ובחברה, בבואה לקבוע סדרי עדיפויות ולקדם שינויים מבניים.

2. בהתאם לכך הצוות ממליץ על פעולה ציבורית, תקשורתית וממשלתית להגברת המוטיבציה לגיוס הון אנושי איכותי ומתאים למקצועות ותפקידי נותני השירות בשירות הציבורי. פעולה זו יש לקדם **במסגרת תכנית אב** שתכליתה העיקרית עידוד המוטיבציה לגיוסם של הטובים ביותר ליחידות השירות. תכנית האב תתייחס, בין היתר, לנושאים האלה:

- פיתוח אשכול מקצועי לתפקידי השירות והגדרת פרופיל נותני השירות.
- שיפור תהליכי איתור המועמדים המתאימים ביותר לתפקידי השירות, תכנון ופיתוח מסלולי קריירה ועתודה ניהולית, לרבות קידום מצטיינים ושילובם בתפקידים בכירים.
- הבניה פורמלית של התהליכים למדידת ביצועי הממשל בד בבד עם גיבוש מנגנוני מדידה והערכה ובניית מערכת תגמולים ותמריצים ייעודית לתפקידי השירות.
- הקמת רשות לאומית להערכת ביצועי המגזר הציבורי בישראל ועמידת הממשל ביעדיו.

פיתוח אשכול מקצועי לתפקידי השירות והגדרת פרופיל נותני השירות

הצוות מכיר בכך שאין היום הגדרה קונקרטית של תפקידי השירות, ולכן יש קושי רב בשיפור יחידות השירות, בהתוויות תכניות ובמעקב אחר ביצוען.

1. מוצע כי נציב שירות המדינה ימתג את העוסקים במתן שירות כאשכול מקצועי מיוחד, בהמשך להגדרת האשכולות כפי שהוגדרה ברפורמה לשירות המדינה. בראש האשכול המקצועי תעמוד מינהלת היחידה לשיפור השירות הממשלתי. באשכול המקצועי יפורטו כלל המשרות המשויכות לתפקידי מתן השירות. הגדרתם באשכול מקצועי נפרד תבחין אותם משאר השירות הציבורי. מוצע כי עבודה דומה תיעשה גם ברשויות השלטון המרכזי והמקומי וכי מוסדות ציבור אחרים יפעלו בעקבות זה למיתוג ולהגדרה של מקצועות נותני השירות.

2. הצוות ממליץ כי בעלי התפקידים הבכירים בשירות הציבורי, יחד עם מומחים ואנשי מקצוע יתכנסו תחת נציב שירות המדינה על מנת לדון בצורך הקיים של גיבוש תנאי סף לתפקידי השירות המבוססים על

כישורים ומיומנויות, בדומה למגמה המתפתחת בעולם של משאבי אנוש, כולל במסגרות שירות ציבורי דוגמת NPM בבריטניה.

3. לפיכך מוצע שנציבות שירות המדינה תנסח הגדרה שתעצב את תפיסת פרופיל נושאי התפקיד באשכול המקצועי של נותני השירות, בהתבסס על פרק 2 במסמך הנוכחי. ההגדרה תכלול את אפיון המיומנויות והכישורים הנדרשים להשתלבות ביחידות נותנות השירות ותרכז את שלל הקריטריונים המצויים תחת תפקידי השטח, המטה והניהול. את המכרזים לתפקידי אשכול נותני השירות ואת תהליכי המיון יש לקיים בהלימה לפרופיל המקצועי של תפקידי השטח, המטה והניהול שגובשו.

שיפור התהליכים לאיתור המועמדים המתאימים ביותר לתפקידי השירות, התכנון ופיתוח מסלולי קריירה ועתודה ניהולית, לרבות קידום מצטיינים ושילובם בתפקידים בכירים

הצוות מכיר בכך שתדמית שלילית של תפקידי השירות פוגמת במוטיבציה לכניסתם של הטובים ביותר ליחידות השירות ורואה צורך גבוה בעידוד שילובם של המצוינים ביותר לאותן יחידות. לדעת הצוות, נציב שירות המדינה הוא שאמור להיות אמון על יישומם של צעדים אשר יגבירו את המוטיבציה לגיוס אנשים מצוינים, לרבות צעדים לפיתוח קריירה, יחידת מעקב אחר מנהלי השירות ויצירת מנגנוני קידום, תחלופה ותנועה רוחבית לקידום מצטיינים ושילובם בתפקידים בכירים במקביל להקמת יחידת מנהל הסגל של שירות המדינה שמטרתה שיפור הניהול ואיתור המועמדים הראויים ביותר לתפקידי ניהול. בעוד שמטרתו של הליך מיון וגיוס פרטני לאשכול תפקידי השירות הוא איתור המועמדים הטובים ביותר לתפקידים אלו, כלים להערכת ביצועים על פי קריטריונים ייחודיים למסלולי הקריירה של אשכול נותני השירות יאפשר ויעודד החדרת רכיבי תמרוץ על פי ביצוע יגבירו את המוטיבציה להגשת מועמדות לאשכול מקצועי זה של מועמדים המבקשים להשתלב בשירות הציבורי לאורך זמן עם מוטיבציה לשפר, להשתפר ולהתקדם.

מודל מקיף כפי שמוצע במסמך זה יסייע בפיתוח כלים ושיטות להערכה של אותם משרתי ציבור שימוניו ויגויסו בהתייחס לקריטריונים הנכללים במסגרת "תפקידי נותני שירות". בשונה משיפורים המתקיימים כיום בהליכי המיון והגיוס לשירות הציבורי ככלל, הממייין מועמדים טרם כניסתם לשירות, איתור מועמדים ייעודי למסלולי קריירה של התפקידים אשר הוגדרו ב"אשכול נותני שירות" יכלול מועמדים בשלבים שונים – החל במועמדים שטרם נכנסו לשירות הציבורי וכלה בכאלה אשר כבר נמצאים בתוכו ומעוניינים במסלול קריירה וקידום בתוך יחידות נותנות שירות.

1. הצוות ממליץ שנציב שירות המדינה יקים צוות חשיבה שהחברים בו יהיו בעלי התפקידים הבכירים בשירות הציבורי. הצוות יתכנס יחד עם מומחים ואנשי מקצוע על מנת לדון בצורך הקיים של גיבוש תנאי סף לתפקידי השירות המבוססים כישורים ומיומנויות, בדומה למגמה המתפתחת בעולם ה-Human Resources, בכלל זה במסגרות שירות ציבורי דוגמת NPM בבריטניה. מקצוע מתן השירות והיחידות והמקצועות הנכללים באותה הצעה יוגדרו פרטנית באשכול המקצועי שהוצע לעיל. מומלץ שנציב שירות המדינה יקבע גורם מנחה מקצועי לאשכול זה, ומומלץ לבחון אם מינהל היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור תואם הגדרה זו בראיית נציבות שירות המדינה.

2. בהתאם לכך מוצעות התאמה כלל-מערכתית ועריכת שינויים במאפיינים ובמבנה התעסוקתי של נותני השירות: התאמה לשינויים הטכנולוגיים ביחידות נותנות השירות יחד עם התאמה למגמות המתקיימות בשוק התעסוקה, ובייחוד בקרב צעירים. על מנת להתאים מבנה תעסוקתי אטרקטיבי שיכול למשוך צעירים בעלי מוטיבציה לקריירה של שירות ציבורי יש לאפשר ניידות רבה יותר של מסלולי הקריירה – מעברים אופקיים ומעברים אנכיים בין תפקידים בתוך היחידות נותנות השירות, נקודות יציאה, השתלמויות שמטרתן להגביר את העניין והאתגר האישי בעבודת השירות לאזרח ויצירת משמעות גוברת ובעלת משקל לנושאי תפקידים ביחידות אלו.

כאן ראוי לציין כי הצוות "משפטים מהשטח" נוצר מתוך הגישה שיש להצמיח בשירות הציבורי מנהיגות ניהולית מתוך תפקידי השטח. לפיכך מצא הצוות כי הדרך הטובה ביותר לשיפור היחידות נותנות השירות היא תכנון קריירה המשלבת תפקידי מטה עם תפקידי שטח שתייצר מנהלים מגובשים יותר, שיוכלו לקדם יוזמות יצירתיות, חדשניות ומקוריות ובד בבד ימשיכו לפעול לפתרון בעיות מערכתיות ובירוקרטיות קיימות ביחידות השירות.

לדעת חברי הצוות, איתור המועמדים המצוינים ביותר שישולבו במסלול העתודה הניהולית יחד עם יתרון הניסיון והשילוב הרחבי והאופקי בתפקידי השירות השונים ביחידה, יספק את ההכשרה הראויה ביותר לתפקידי ניהול היחידה. גיבושה של עתודה ניהולית שכזו יאפשר תכנון קריירה ארוכת טווח ככל האפשר, שתכלול את כל תפקידי השירות והשטח שיש למלא לפני הקידום לתפקידים בכירים (מסלול התפקידים יוגדר מראש, עם הגיוס לתפקיד המטה) ותימשך בבניית כוח אדם איכותי אשר הוכיח את עצמו לאורך זמן ככזה המסוגל לנהל את יחידות השירות. כל זה ייעשה תחת הגדרת אשכול מקצועות נותני השירות וכפי שהוגדר בפרק 2 של מסמך זה, מתוך המטרה העליונה לשיפור המוטיבציה לשירות בתפקידים אלה ובמסגרת דינמית המאפשרת יצירת הסדרים מונעי שחיקה, בעלי נקודות יציאה, קידום או תנועה רוחבית בלוחות זמנים קצרים יחסית.

3. אנו רואים במסלולי הקריירה נדבך חשוב במשיכת הטובים ביותר להתמייין לאשכול מקצועות נותני השירות ומציעים כי הקידום לתפקידי ניהול בכירים בשירות הציבורי יהיה מותנה, ככל האפשר, בניסיון משמעותי בתפקידי מתן שירות או בתפקידי שטח אחרים, בהתאם למהות התפקיד – כל זה בניסיון לעצב שינוי תפיסתי של קריירה בשירות הציבורי אשר כוללת את כלל הרכיבים ההופכים את השירות במגזר הפרטי למסלולי קריירה יוקרתיים המושכים אליהם את הטובים ביותר. כך למשל, לתפקידי ניהול בדירוג מח"ר 39-42 ומעלה (ומקבליהם) בשירות הציבורי יתווסף תנאי סף שלפיו מחצית מהניסיון הנדרש חייב להיות ניסיון בתפקידי שטח/שירות בהתאם למהות התפקיד. ניסיון עבודה המשלב מטה עם שטח יגביר את המוטיבציה להתגייס לתפקידי השירות, יביא את הניסיון שנצבר בשטח לשולחנם של קובעי המדיניות ויחייב אנשים שהתחילו את הקריירה בתפקידי מטה להתנסות בתפקידי שטח. על מנהלי יחידות השירות לאזרח להיות יעילים בפתרון בעיות וגם לקדם את ביצוע המדיניות שעליה הוחלט בשטח. נציב שירות המדינה יהיה רשאי לאשר יוצאים מן הכלל במקרים חריגים.

גיבוש מנגנוני מדידה והערכה ובניית מערכת תגמולים ותמריצים ייעודית לתפקידי השירות

כדי ליצור מדדים רלוונטיים למדידת שיפור יחידות השירות הציבורי יש צורך לבנות מערכת מדידה דואלית, המשלבת היבטים פנים-ארגוניים והיבטים חוץ-ארגוניים. מטרתה לייצר שני מקורות בלתי תלויים ומשלימים זה את זה לנתונים. מקורות אלו יקטינו טעויות אפשריות בהערכה ויאפשרו בחינה ביקורתית של הממצאים.

1. לפיכך מומלץ שנציב שירות המדינה, יחד עם מינהלת היחידה לשיפור השירות לאזרח, יעודדו את הקמתה של מערכת מדידה ממשלתית שתתבסס על הקריטריונים למדידה שהוצעו בפרק 3 של מסמך זה. למערכת המדידה יוגדרו שני יעדי מדידה עיקריים:

- בחינת מגמות בשיפור תפיסות הציבור ואמון הציבור ביחידות השירות ואצל בעלי התפקידים המשרתים בהן – באחריות מינהלת היחידה לשיפור השירות.
- בחינת מגמות בשיפור איכות כוח האדם המוגדר באשכול נותני השירות – באחריות נציב שירות המדינה.

2. מומלץ לשקול ברצינות הקמת רשות לאומית להערכת ביצועי המגזר הציבורי ועמידת הממשל ביעדיו. תפקידיה של רשות שכזו יוכלו להיקבע בחוק. עיקר תפקידיה יהיה להתוות את הדרך להערכה מסודרת, שיטתית, בת השוואה עם מודלים בינלאומיים קיימים ומתפתחים, ולהכוונה של משרדי הממשלה וסוכנויות אחרות להשגת יעדים ברורים וניתנים להערכה. אנו ממליצים כי נציב שירות המדינה יגדיר באופן פרטני את מקצוע מתן השירות ואת היחידות והמקצועות הנכללים בו. היחידה לשיפור השירות הממשלתי תתבקש לבנות כלי הערכה ייחודיים למדידת שביעות הרצון של האזרח כמויית צרכן השירות, עמידה ביעדי נגישות וזמינות לאזרח וריצוי ציפיות האזרח מן השירות הציבורי. כל אלה ייבחנו באמצעות מדדים שיהיה אפשר ליישם ביחידות השירות באמצעות סטנדרטיזציה של תוצאות סקרי שביעות רצון האזרחים המאפשרים לערוך השוואה בין היחידות.

3. באמצעותם של כלי ההערכה ליחידות נותנות השירות ניתן יהיה למקד את המנהלים בבעיות המייחדות גופים אלה על מנת לשפרם ואף לערוך השוואה עם גופים אחרים. **בהתאם לכך יש לבנות מערכת תמריצים ותגמולים שתפעל בסנכרון עם מערכת המדידה של התגמול הדיפרנציאלי ותבחן את התאמתם של מבנה השכר והתנאים** (דוגמת מקרה המורים ורפורמת "אופק חדש"). לפיכך מומלץ כי הממונה על השכר, נציב שירות המדינה והממונה על התקציבים ימנו צוות רב-מגזרי, שהחברים בו יהיו אנשי שירות ציבורי ומומחים מן המגזר הפרטי ואנשי החברה האזרחית והאקדמיה, אשר יבחנו אם תגמולי השכר לנותני השירות (דוגמת תקבול על קבלת קהל)⁴³ הולמים את ההחלטה לראות במקצועות הללו מקצועות בעלי פוטנציאל שחיקה וירידה במוטיבציה לגיוס. ראשיתו של הטיפול הממוקד בהגברת המוטיבציה לשירות ביחידות נותנות שירות בפעילות מחקר מעמיקה, הבוחנת את כלל הגורמים המשפיעים על המוטיבציה לשירות. לפיכך יש לבדוד רכיבים בתוך פרופיל המשרות – החל בשכר, עבור בשעות העבודה, וכלה בתגמולים ראויים והולמים לתפקיד. כל אלה כדי לאתר את הגורמים המובילים לירידה או עלייה במוטיבציה למלא תפקידים בשירות הציבורי.

43 בבחינת הצוות שנערכה באגף תקציבים במשרד האוצר נמצא כי בכל הנוגע לתגמול נותני שירות במגזר הציבורי יש כיום קריטריון תגמול אחד מרכזי – "תוספת קבלת קהל". התגמול ניתן רק בתנאים מסוימים (למשל, החל מן השעה 16:00).

נספח 1: הגופים והיחידות העיקריים נותני השירות*

משרדים ויחידות**

בינוי ושיכון	סיוע בדיוור
משרד הביטחון	שיקום נכים משפחות והנצחה
ביטחון פנים	רישוי כלי ירייה
משפטים	רשות התאגידים סיוע משפטי הסדר מקרקעין אפוטרופוס וכנ"ר (כונס נכסים ראשי) בתי דין רבניים
בריאות	לשכות הבריאות רישוי מקצועות בריאות
תחבורה	אגף הרישוי
המשרד לשירותי דת	
כלכלה	מעונות יום הסוכנות לעסקים קטנים המועצה הישראלית לצרכנות
משרד הרווחה והשירותים החברתיים	
משרד הפנים	ועדות תכנון ובנייה
המשרד לאזרחים ותיקים	
משרד הקליטה והעלייה	

יחידות סמך וגופים עצמאיים

רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי גבול
ביטוח לאומי
משטרת ישראל
רשות הכבאות וההצלה
רשות המסים
רשות מקרקעי ישראל
שירות התעסוקה
רשות האכיפה והגבייה
הנהלת בתי המשפט
הרשות לזכויות ניצולי השואה
מפ"י
שב"ס
מכון התקנים

* גם ביחידות המוגדרות במהותן כנותנות שירות, לא כל העובדים עוסקים במתן שירות לציבור עצמו.
** מספר הערות ודגשים חשובים בנוגע למיפוי:

- (1) יש כמובן עוד יחידות רבות נותנות שירות ישירות. המיפוי הני"ל מבקש לכלול את המרכזיות שבהן ושעיקר מתן השירותים בהן הוא לקהל הרחב. לכן לא הוכנסו היחידות שעוסקות ברישוי מקצועות (למשל, משרד הבריאות-רישוי מקצועות בריאות, שיכון-קבלנים, כלכלה-חשמלאים מהנדסים ועוד).
- (2) במשרד הבריאות לא נכללו בתי החולים, מתוך הבנה והכרה שיש להם מאפייני "נותני שירות" שונים בהתייחס לצוותים רפואיים, כמו גם למשרד החינוך ולמורים וכן הלאה.
- (3) ברוב היחידות מתקיימת פעילות מעורבת. כלומר, נותני השירות הם חלק קטן מאוד יחסית ליחידה. כך למשל, התחבורה הציבורית במשרד התחבורה עוסקת בעיקרה בהסדרה ובפיקוח של התחבורה הציבורית בארץ, אך גם מפעילה מוקד מידע. היות שעיקר הפעילות הוא בהסדרה, העיסוקים הללו לא נכללו במיפוי.

נספח 2: דירוג תחומי העיסוק המועדפים להשתלבות בתעסוקה

עובדים/עבדו בשירות הציבורי הממשלתי המרכזי ו/או בשירות הציבורי ברשויות המקומיות	עובדים או עבדו בשירות הציבורי ו/או ברשויות המקומיות	עובדים/עבדו בשירות הציבורי הממשלתי המרכזי	בעלי התאמה גבוהה לשירות הציבורי	מדגם מייצג	באיזה תחום עיסוק בשירות הממשלתי ו/או ברשויות מקומיות היית מעוניין להשתלב?
55.1%	58.1%	53.5%	49.7%	53.5%	ריכוז והובלת פרויקטים
39.9%	32.4%	39.5%	48.7%	28.2%	מחקר ותכנון מדיניות
23.6%	31.1%	22.2%	21.2%	28.2%	ניהול משאבי אנוש
33.3%	28.4%	35.0%	32.6%	27.8%	ניהול בכיר
35.5%	25.7%	35.8%	40.9%	27.0%	ייעוץ ואסטרטגיה
20.3%	12.2%	22.2%	36.3%	21.7%	כלכלה ותקציבים
19.9%	21.6%	19.3%	14.0%	20.2%	תקשורת ודוברות
5.1%	1.4%	6.2%	4.1%	3.8%	משפטים
10.9%	18.9%	9.1%	5.2%	15.3%	אחר
276	74	243	193	471	סך הכול
243.5%	229.7%	242.8%	252.8%	225.7%	

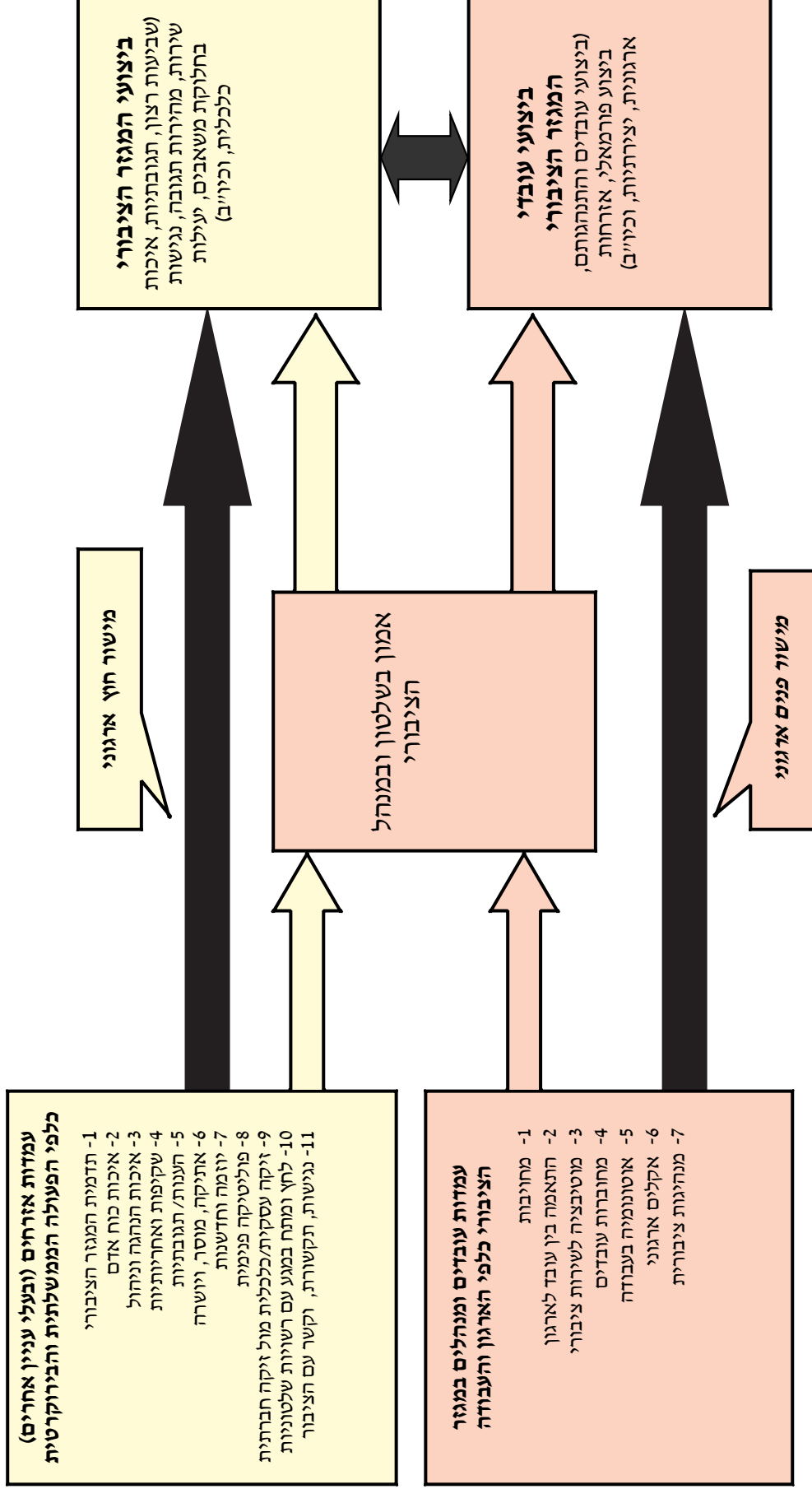
נספח 3: דירוג משרדים ויחידות ממשלתיים על פי המוטיבציה להשתלבות בתעסוקה בהם

עובדים/עבדו בשירות הציבורי הממשלתי המרכזי ו/או בשירות הציבורי ו/או ברשויות המקומיות	עובדים או עבדו בשירות הציבורי ו/או ברשויות המקומיות	עובדים/עבדו בשירות הציבורי הממשלתי המרכזי	בעלי התאמה גבוהה לשירות הציבורי	מדגם מייצג	בהנחה שהיית מעוניין לעבוד במשרד ממשלתי, באיזה משרד היית מעדיף לעבוד?
42.4%	27.8%	44.4%	53.7%	25.3%	ראש הממשלה
29.5%	20.0%	30.4%	44.3%	22.5%	משרד האוצר ומשרד הכלכלה
18.2%	16.7%	17.8%	26.1%	10.8%	פנים
21.9%	10.0%	24.4%	24.1%	17.9%	ביטחון
41.1%	53.3%	37.8%	38.9%	41.0%	חינוך
12.9%	8.9%	14.4%	11.8%	13.0%	ביטחון פנים
7.6%	8.9%	8.1%	9.9%	9.0%	אזרחים ותיקים
8.9%	5.6%	9.3%	13.8%	10.4%	בינוי ושיכון
18.5%	14.4%	19.6%	24.6%	18.7%	בריאות
9.6%	10.0%	8.9%	15.8%	12.3%	האנרגיה והמים
18.5%	14.4%	18.1%	23.6%	18.5%	הגנת הסביבה
15.9%	11.1%	17.8%	37.9%	16.8%	כלכלה
12.3%	10.0%	12.2%	15.3%	20.1%	המדע, הטכנולוגיה והחלל
27.5%	22.2%	30.0%	32.5%	20.1%	חוץ
4.3%	6.7%	3.3%	3.4%	6.0%	חקלאות ופיתוח הכפר
9.6%	3.3%	11.9%	10.3%	7.7%	משפטים
13.9%	12.2%	14.1%	21.7%	12.3%	פיתוח הנגב והגליל
7.6%	10.0%	8.9%	13.3%	10.6%	קליטת עלייה
31.5%	37.8%	30.0%	38.4%	30.2%	רווחה ושירותים חברתיים
3.6%	1.1%	4.4%	3.0%	4.0%	שירותי דת
10.6%	5.6%	11.5%	16.3%	10.1%	תחבורה
16.9%	20.0%	16.7%	19.7%	20.9%	תיירות
16.9%	16.7%	18.1%	24.6%	23.1%	תרבות וספורט
13.6%	16.7%	13.3%	19.7%	20.0%	תקשורת
15.9%	14.4%	17.8%	20.2%	15.6%	הסברה ותפוצות
1.0%	0.0%	1.1%	1.0%	1.6%	אף אחד מהם
302	90	270	203	546	סך הכול
430.1%	377.8%	444.4%	564.0%	418.7%	

נספח 4: המוטיבציה להשתלב בשירות הממשלתי המרכזי לעומת המוניציפלי

בעלי התאמה גבוהה לשירות הציבורי	מדגם מייצג	באיזו מידה היית מעוניין להצטרף לעבודה במקומות הבאים?	
75.4%	60.5%	סך הכול "מעוניין במידה רבה"	השירות הממשלתי המרכזי (משרדי ממשלה, חברות ורשויות ממשלתיות)
17.6%	22.2%	סך הכול "מעוניין במידה בינונית"	
7.0%	17.3%	סך הכול "מעוניין במידה מעטה" ו"כלל לא"	
199	514	סך הכול	
100.0%	100.0%		
43.2%	37.9%	סה"כ מעוניין במידה רבה	ברשויות מקומיות
22.6%	24.3%	סה"כ מעוניין במידה בינונית	
34.2%	37.7%	סך הכול "מעוניין במידה מעטה" ו"כלל לא"	
199	514	סך הכול	
100.0%	100.0%		

נספח 5: ביצועי השירות הציבורי בישראל: מודל הערכה המשלב היבטים חוץ-ארגוניים ופנים-ארגוניים



מקורות

- דגני, א', ור' דגני, 1995. **עמדות ציבור לגבי מערכת קליטת עליה**, משרד הקליטה, תל אביב: גאוקרטוגרפיה.
- דוח הוועדה לשינוי חברתי כלכלי, 2011. "שורשי המחאה": <http://hidavrut.gov.il/content/4260>
- דוח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, 2013. ירושלים, עמ' 92-94.
- ויגודה-גדות, ע', ושי' מזרחי, 2013. **ביצועי המגזר הציבורי בישראל: ניתוח עמדות אזרחים והערכת מצב לאומית, 2001-2014**, נייר עבודה מס' 13, חיפה ובאר שבע: המרכז לניהול ומדיניות ציבורית באוניברסיטת חיפה בשיתוף עם המחלקה למינהל ומדיניות ציבורית באוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- יראוני, א', מ' דנון-קרמזין, וד' נחמיאס, 1997. **לקראת רפורמה מבנית במגזר הציבורי בישראל**, מחקר מדיניות 5, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- לוינסון, ח', י' ברק, וע' חכימי, 1999. **הערכות ועמדות הציבור כלפי שירות בתי הסוהר**, ירושלים: המשרד לביטחון פנים.
- ליבנה ל', 2014. "גיוב החלומות", **כלכליסט**, 27.5.2014.
- מנלה, מ', 2014. "מחפשים עבודה בשירות הציבורי? אתר חדש יסייע למדינה למצוא אתכם", **כלכליסט**, 29.4.2014.
- סקר עמדות עבור ארגון מעש, **בחינת מניעים וחסימים להשתלבות בעבודה במגזר הציבורי**, 2013. חברת פאנלס. <https://docs.google.com/file/d/0B9xxWZRrjQFOGVpRGU0cIJSYzQ/edit>
- סקר עמדות ציבור, משרד ראש הממשלה, מאי 2013.
- צדקיהו, ש', 1997. **עמדות ציבור לגבי מערכת החינוך**, תל אביב: מכללת לוינסקי לחינוך.
- רפאלי ע', ד' גופר, ע' אביבי, ה' אדמון, א' אקסלרוד, וס' קרמר, 2005 (יולי). **גורמים בתכנון העבודה ובעיצוב סביבת העבודה של עובדי שרות לקוחות המשפיעים על בריאות נפשית, לחץ ושחיקה בעבודה של העובדים בעבודות שרות הקשורות בקבלת קהל**, חיפה: הטכניון.
- Anderson, C., 1995. *Blaming the Government: Citizens and the Economy in Five European Democracies*, Armonk: ME Sharpe.
- Baroukh N., and B.H. Kleiner, 2000. "Recruitment and Training of Public Servants," *Management Research News* 25 (3): 28-42.
- Blau P., 1964. *Exchange and Power in Social Life*, New York: John Wiley and Sons.
- Bozeman, B., 1993. *Public Management*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Coyle-Shapiro, J., and I. Kessler, 2003. "The Employment Relationship in the U.K. Public Sector: A Psychological Contract Perspective," *Journal of Public Administration Research and Theory* 13 (2): 213-230.
- Fuller, B. R., 1975. *Everything I Know* (youtube: www.youtube.com/watch?v=v7OBTiyMoSE).
- Glaser, M.A., and B.W. Hildreth, 1999. "Service Delivery Satisfaction and Willingness to Pay Taxes," *Public Productivity and Management Review* 23 (1): 48-67.
- Hood, C. 1995. "The 'New Public Management' in the 1980's: Variations on a Theme," *Accounting, Organizations and Society* 20: 93-109.

- Organ, D.W., 1988. *O.C.B.: The Good Soldier Syndrome*, Lexington, MA: Lexington Books.
- Osborne, D., and T. Gaebler, 1992. *Reinventing Government*, New York: Plume.
- Poister, T.H., and G.T. Henry, 1994. "Citizen Ratings of Public and Private Service Quality: A Comparative Perspective," *Public Administration Review* 54: 155-160.
- Pollitt, C., 1988. "Bringing Consumers into Performance Measurement," *Policy and Politics* 16: 77-87.
- , 1990. "Performance Indicators, Root and Branch," in: M. Cave, M. Kogan, and R. Smith (eds.), *Output and Performance Measurement in Government: The State of the Art*, London: Jessica Kingsley, pp. 167-178.
- Porter, L.W., R.M. Steers, R.T. Mowday, and P.V. Boulian, 1974. "Organizational Commitment, Job Satisfaction and Turnover among Psychiatric Technicians," *Journal of Applied Psychology* 59: 603-609.
- Rainey, H.G., 1990. "Public Management: Recent Development and Current Prospects," in: N.B. Lynn and A. Wildavsky (eds.), *Public Administration: The State of the Discipline*, Jersey: Chatham House, pp.157-184.
- van Ryzin, G., 2008. "Validity of On-Line Panel Approach to Citizen Surveys," *Public Performance & Management Review* 32: 236-262.
- Vigoda-Gadot, E., 2000. "Are You Being Served? The Responsiveness of Public Administration to Citizens' Demands: An Empirical Examination in Israel," *Public Administration* 78 (1): 165-191.
- , 2007. "Citizens' Perceptions of Politics and Ethics in Public Administration: A Five-year National Study of Their Relationship to Satisfaction with Services, Trust in Governance, and Voice Orientations," *Journal of Public Administration Research and Theory* 17: 285-305.
- , 2009. *Building Strong Nations: Improving Governability and Public Management*, Farnham, UK: Ashgate.
- Vigoda-Gadot E., and S. Mizrahi, 2014. *Managing Democracies in Turbulent Times: Trust and Citizens' Participation as a Road to Better Governance*, Berlin: Springer.
- Weiss, J.A., 1996. "Psychology," in: D.F. Kettl and H. B. Milward (eds.), *The State of Public Management*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 119-142.