

# מפת המדדים לטיוב השירות הציבורי בישראל

ליבי ממון | ריטה גולשטיין-גלפרין | לירון ליינסקי-פישר | נועה שקד

סיוטה לדיין



**כנס אלי הורביץ**  
לכלכלה וחברה | 2025

## דברי פתיחה

### יוחנן פלסנר, נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

שלום רב,

אני מברך אתכם על השתתפותכם בכנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה.

זהו הכנס השני שאנו מקיימים תוך כדי מלחמה, כשעדיין לא כל החטופים שבו לביתם ובעת כתיבת שורות אלו עשרות אלפי אנשי מילואים שבו וקיבלו צווים לקראת העצמה אפשרית של הלחימה. בתוך מציאות כה מאתגרת תפקידנו אינו רק לשרוד, אלא לבחון לעומק את יסודות הכלכלה והחברה בישראל – ולהתוות, יחד, את הנתביב הלאומי קדימה לקראת חזרה לתוואי של צמיחה ולאִיחוי השסעים בחברה הישראלית.

הדיונים בכנס השנה מתמקדים בשורה של הכרעות דחופות שצפויות לעצב את עתיד המדינה. בראשן, הצורך לשקול מחדש את סדרי העדיפויות הפיסקליים של ישראל לנוכח הזינוק הדרמטי בהוצאות הביטחון והחוב, אשר צפוי להביא לצמצום כואב במשקל ההוצאה האזרחית בתוצר. ניתוח שביצענו מראה שבתרחיש של עמידה בכללי הגירעון בלבד, ההוצאה האזרחית לנפש עלולה להישחק ב־14% עד 2034 – ירידה שמשמעותה פגיעה ממשית ברמת השירותים לאזרח.

אחד המחקרים החדשים שנציג בכנס עוסק במחיר הכלכלי הן למדינה והן למשלם המיסים בעקבות ההשתלבות החלקית של חרדים בשוק העבודה. הסוגיה החרדית, שניצבת בלב הוויכוח הציבורי, אינה מתמצה בשאלת השירות בצבא או בעמדה האידיאולוגית של החרדים כלפי המדינה. מדובר באתגר כלכלי שהולך ומתעצם. כבר כיום, בעוד החרדים הם 14% מהאוכלוסייה היהודית בגילאי העבודה, הם אחראים לכ־4% בלבד מהכנסות המדינה ממיסים.

לפי המחקר, כאשר מחילים את ההרכב הדמוגרפי הצפוי בשנת 2048 על שוק העבודה של היום, כדי לפצות על הקיטון בהכנסות ממיסים למדינה, יידרשו עובדים יהודים שאינם חרדים לשאת בעול מיסים גבוה הרבה יותר – תוספת המס שתוטל עליהם צפויה להיות גבוהה פי 3.6 מזו שתושפת על עובדים חרדים. כך למשל, בחמישון העליון, יהודי לא־חרדי יישא בתוספת של כ־13,800 ש"ח לשנה – פי 1.4 מהתוספת הצפויה לעובד חרדי באותו חמישון.

מחקר אחר, שעוסק במוביליות כלכלית בישראל, מצביע על פערים חמורים בין קבוצות אוכלוסייה, שמתייצבים כבר בגילאי בית הספר. ילדים מרקע חלש, גם כשהם משיגים תעודת בגרות, נותרים מאחור בכל הקשור להכנסה ותעסוקה. מערכות החינוך אינן מצליחות לשמש מנועי מוביליות – בייחוד בחינוך הממלכתי-דתי ובחינוך החרדי לבנות.

בכנס נעסוק גם באוכלוסיות הפגיעות יותר בשוק העבודה ובכלל לנוכח אירועי השנים האחרונות. נעסוק במצבם הפיננסי של המפונים ושל תושבי האזורים שנפגעו בתקופת המלחמה, בצורך לתת כרית ביטחון סוציאלית לעצמאים בעיתות משבר, וכן בהיערכות הנדרשת מצד מערכות החינוך, ההשכלה הגבוהה וההכשרה המקצועית לעידן הבינה המלאכותית. כל אלו מצטרפים לתמונה ברורה: נדרשת חשיבה כלכלית מעמיקה בכל הנוגע להתאוששות, שיקום וצמיחה מכלילה.

נוסף על כך, הכנס מדגיש את החשיבות של השירות הציבורי ושל יכולת המדינה לפעול בצורה אפקטיבית ומתוכננת. מפת המדדים לשירות הציבורי שאנחנו מציגים השנה בכנס מבקשת לראשונה להציע מסגרת מבוססת-ערכים להערכת איכות השלטון בישראל, מתוך הבנה שאמון הציבור והביצועים הממשלתיים הם שני צדדים של אותו מטבע.

הכנס קרוי על שמו של אלי הורביץ ז"ל, תעשיין, מנהיג ויו"ר הוועד המנהל של המכון בעבר. עבורנו זהו לא רק זיכרון אישי, אלא מחויבות מוסרית – לבנות כלכלה חופשית, איתנה ומתחשבת. אנו מודים למשפחת הורביץ ולשותפינו מקרנות דוידסון, סינגר וטראמפ על תמיכתם בכנס לאורך השנים. תודתנו גם ליד הנדיב והג'וינט על השותפות בחלק ממחקרי הרקע לדיוני הכנס. תודות גם לצוות החוקרים 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 מקווים שתוצרי הכנס יעניקו למקבלי ההחלטות ולציבור תשתית לדיון ענייני, לעשייה אמיצה ולחזון משותף.



יוחנן פלסנר

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה



## הקדמה

"חברה מגיעה לגדלותה כשדור המבוגרים שותל עצים  
שמצילים עתידים ליהנות רק הדורות הבאים"

(פתגם יווני עתיק)

פתגם עתיק זה מגלם את מהותו של השירות הציבורי האיכותי – היכולת לחשוב ולפעול מעבר לטווח הזמן המיידי, לטובת האינטרס הציבורי הרחב והדורות הבאים. בתקופה מאתגרת זו, שבה השירות הציבורי בישראל מתמודד עם משברים ולחצים, חשוב מתמיד לנטוע את "העצים" – התשתיות המוסדיות, התהליכים והערכים – שיבטיחו משילות איכותית ושירות מיטבי לאזרחי המדינה לאורך זמן.

התכנונית "רפורמות בשירות הציבורי" של המכון הישראלי לדמוקרטיה פועלת כבר שנים אחדות לטיוב עבודת הממשל – לקידום שירות ציבורי יעיל, מועיל, חכם, יוזם ומקדם אמון. אנו שמחים להציג לפניכם שני מחקרי מדיניות מרכזיים, המהווים תשתית ידע מקצועית להתמודדות עם אתגרי השירות הציבורי בישראל.

מחקרים אלה הם פרי עבודה מאומצת ומתמשכת של צוותי עבודה רב-מגזריים שפעלו לאורך השנה האחרונה, שבהם לקחו חלק בכירים מהשירות הציבורי, מהאקדמיה ומהחברה האזרחית. בלב התהליך עמד **פורום מנכ"לים וראשי מערכות לשעבר**, המונה עשרות מנכ"לים וראשי מערכות ממשרדי ממשלה שונים, אשר סייע בתיקוף הממצאים ובגיבוש המלצות המדיניות.

• המחקר הראשון **מפת המדדים לטיוב השירות הציבורי בישראל** – פותח בשיתוף ובמימון ג'וינט אלכא ומציע לראשונה מסגרת מקיפה למדידה של איכות השירות הציבורי. יצירת מצפן ערכי משותף ומדדים להערכה והשוואה בין משרדי הממשלה ומנגונוני הרחוב המרכזיים בעבודת הממשלה.

• המחקר השני המדינה האסטרטגית 2048: כיצד מטמיעים תכנון אסטרטגי ארוך טווח בישראל? – מתמודד עם הצורך הדחוף בחיזוק יכולות תכנון אסטרטגי ארוך טווח בישראל. הוא מתאר כשלי יישום ותיאום רוחב במטרה להתמודד עם אתגרים עתידיים.

שני המחקרים מצביעים על הצורך הקריטי בראייה מערכתית ובשיתופי פעולה רחבים. בהתאם לתובנה זו, השנה הובלנו יחד עם ארבעה ארגוני תשתית מרכזיים נוספים את הקמתו של "אקו-ממשל" – מרחב רב-מגזרי חדשני המחבר למעלה מ-70 ארגונים מהממשלה, מהחברה האזרחית ומהאקדמיה. יוזמה זו נועדה ליצור פלטפורמה משותפת לחיזוק השירות הציבורי באמצעות שיתופי פעולה אסטרטגיים, השלמת יכולות ומומחיות בין הארגונים וניצול הזדמנויות לסינרגיה מערכתית במטרה לשפר את איכות החיים של כלל האזרחים בישראל.

בתקופה מאתגרת זו חשוב מתמיד לבסס את המהלכים לשיפור על תשתית ידע מקצועית ועל שותפויות רחבות. רק באמצעות עבודה משותפת ומתמשכת נוכל להתמודד עם האתגרים הניצבים לפנינו.

אנו מזמינים אתכם להצטרף למאמצים אלה – הן במסגרת צוותי העבודה המקצועיים והן כחלק מיוזמת האקו-ממשל – ולקחת חלק פעיל בעיצוב עתיד השירות הציבורי בישראל.



ריטה גולשטיין-גלפרין

ראשת התוכנית "רפורמות בשירות הציבורי"

**הג'וינט**



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

## מפת המזדים לטיוב השירות הציבורי בישראל

ליבי ממן | ריטה גולשטיין-גלפרין  
לירון לישינסקי-פישר | נועה שקד

## תוכן העניינים

5	תקציר
9	פרק 1: מבוא
19	פרק 2: תשתית תאורטית - משילות מיטיבה ואיכויות השירות הציבורי
40	פרק 3: מפת המדדים של השירות הציבורי בישראל
45	פרק 4: פיתוח מדדים למשרדי הממשלה בישראל
58	פרק 5: פיתוח מדדים למנגנוני ממשל
65	פרק 6: ממפת מדדים למצפן יישומי - סיכום ומבט קדימה
70	נספח א: סקירת ספרות עבור ערכים במפת המדדים
88	נספח ב : פירוט אינדיקטורים למפת המדדים
114	נספח ג: אינדיקטורים ייעודיים למנגנוני ממשל
124	נספח ד: משתפי צוות היגוי רב-מגזרי
125	רשימת המקורות

## תקציר

מחקר זה מציג, לראשונה בישראל ולמיטב ידיעתנו בעולם כולו, מסגרת שיטתית ומקיפה למדידת איכות השירות הציבורי – "מפת מדדים" המשלבת גישה נורמטיבית מבוססת-ערכים עם פרספקטיבה יישומית ומעשית. מפת המדדים המוצעת כוללת מסגרת נורמטיבית מקיפה ומסגרת מתודולוגית-פרקטית למדידה של תהליכים בשירות הציבורי בישראל. בניגוד למדדים בינלאומיים קיימים העוסקים במדידה של איכות הממשל המתייחסים למדינה כמכלול אחד, ללא הבחנה בין רשויות ממשל שונות, מפת המדדים המוצעת במסמך זה פותחה ברזולוציה גבוהה שמאפשרת השוואה בין משרדי ממשלה שונים ובין מנגנוני ממשל מרכזיים. בנוסף, ייחודה של מפת המדדים המוצעת היא בהיקפה הרחב – היא מציעה מסגרת נורמטיבית מקיפה המציעה, במקום להתייחס לכותרות כמו "איכות" או "אפקטיביות", או למושגים אחרים שנזרקים לאוויר בהקשר זה, להתייחס למושג העל משילות מיטיבה (Good Governance) ולמכלול הערכים והאיכויות הקשורים בו. לבסוף, בעוד שהמסגרת הנורמטיבית המוצעת הינה אוניברסאלית, מפת המדדים פותחה במיוחד עבור ההקשר של השירות הציבורי הישראלי, תוך הכרות עם מאפייניו ומבנהו הייחודיים.

בבסיס מפת המדדים עומדת ההנחה שתכליתו המרכזית של השירות הציבורי היא לשרת את האינטרס הציבורי – אותו מכלול של ערכים, צרכים ושאיופים המשותפים לחברה כולה, המתעלים מעבר לסך האינטרסים הפרטיים או הקבוצתיים. הנחה זו מקובלת בספרות וגם על ידי ארגונים בינלאומיים כדוגמת ה-OECD.<sup>1</sup> הנחה זו קיבלה תוקף גם של ממשלת ישראל, שהצהירה כי: "שירות המדינה פועל כנאמן הציבור, באמצעות עובדיו, ובאופן פעולתו תורם לעיצוב תרבות של חברת מופת משגשגת והוגנת בישראל, לטובת הכלל, וברוח העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל".<sup>2</sup>

1 "The fundamental mission of governments, public institutions and public officials is to serve the public interest". OECD, Good Practice Principles for Data Ethics in the Public Sector

2 מדינת ישראל – נציבות שירות המדינה (2022): כללים, נהלים והנחיות למנהלים כלליים ומוקבליהם בשירות המדינה.

במחקר זה אנו מתמקדים במושג המשילות המיטיבה – שנועדה למעשה להגשים את האינטרס הציבורי. על בסיס סקירת ספרות רחבה, ועל בסיס הקוד האתי של נציבות שירות המדינה (2017), מסמך זה מגדיר משילות מיטיבה כמצבור של 20 איכויות שונות המרכיבות שישה ערכי ליבה: ממלכתיות, שירותיות, טוהר המידות, מקצועיות, אחריותיות ומערכתיות. פיתוח מפת המדדים התבסס על מתודולוגיה סדורה, אך גם על תהליך היועצות עם צוות היגוי ייעודי שכולל מומחים מהאקדמיה, בכירים לשעבר בשירות הציבורי והחברה האזרחית. בכך, מפת המדדים המוצעת משלבת בין תפיסה אקדמית גלובלית להקשר המקומי־ישראלי, ובין תפיסה תאורטית לנסיון המעשי.

מטרתה המרכזית של מפת המדדים היא לאפשר לציבור ולמקבלי ההחלטות לקבל מידע מהימן ומקיף אודות איכות השירות הציבורי בישראל. עבור הציבור, כדי לייצר אחריותיות ולאפשר ביקורת ציבורית על השירות הציבורי שהינו נחלת הכלל, ועבור מקבלי ההחלטות, כדי לאפשר להם לקבל החלטות מבוססות נתונים על התחומים שדורשים תשומת לב, במקום שיתקבלו החלטות ללא נתונים. לוח מכוונים (Dashboard) של ערכי הממשל, יאפשר למקבלי ההחלטות לבחון את עבודתם ולוודא שחלוקת המשאבים של תשומת כ"א ותקציבים נותנים מענה לתחומים שדורשים שיפור, ומאפשרים שיפור באיכות הממשל.

עם זאת, מסמך זה מכיר בכך כי לכל ארגון או מנגנון ייתכנו סדרי עדיפויות ערכיים שונים בהתאם לפונקציה שהם ממלאים. לכן, מפת המדדים בנויה באופן מודולרי ומאפשרת גמישות יישומית. עבודת השירות הציבורי הינה מלאכת איזון מורכבת, ולכן מסגרת מפת המדדים מאפשרת לקובעי מדיניות לתעדף באופן מודע ערכים מסוימים בהתאם לנסיבות, לצרכים הציבוריים המשתנים, ולמאפיינים הייחודיים של הארגון או המנגנון הנמדד – כל עוד יודעים לנמק ולהצדיק את הבחירה.

מפת המדדים אינה רק כלי למדידה, אלא גם מסגרת חשיבה חדשה לגבי השירות הציבורי – כזו המזמינה את כל השותפים לראות את תמונת המצב המלאה של טיב השירות הציבורי, ומאפשרת להם לחתור יחד לטיוב המערכת הציבורית כמכלול אורגני ומשולב באופן מבוסס על נתונים ועובדות. לסיכום, מפת המדדים נועדה לשמש "מצפן" – מסגרת אינטגרטיבית המאפשרת דיאלוג מושכל על הפערים בין רצוי למצוי ושיתופי פעולה לשיפור משילות ואפקטיביות השירות הציבורי. בעולם של שינויים תכופים וביקורת על השירות הציבורי, חשיבותו של מצפן כזה רק גוברת, כדי לאפשר כלי שמאפשר ניווט משותף, הגדרת כיוון ברור, ומדידה שיטתית של פער בין מצוי לרצוי,

ולאורך זמן אפשרות לעקוב אחר שינויים ושיפורים. המפה נועדה לא רק להצביע על יעדים, אלא גם להזמין מגוון רחב של שותפים – מקובעי מדיניות ומנהלים בשירות הציבורי, דרך ארגוני חברה אזרחית וחוקרים, ועד האזרחים עצמם – לחבור יחד למאמץ המשותף לטיוב השירות הציבורי. בסופו של דבר, השאיפה היא שמפת מדדים זו תשמש קטליזטור לחיזוק המרקם המוסדי של ישראל, ותקדם את המטרה המשותפת של שירות ציבורי איכותי, מקצועי, מחובר לצורכי האזרחים, יעיל ומועיל.

המחקר נכתב בשיתופו ובמימונו של ג'וינט אלכא, אגף בג'וינט ישראל. תודתנו נתונה להנהלת אלכא ג'וינט, ובייחוד לעדיאל שפירא וסרגיי ניימן על הערותיהם לאורך הדרך. בנוסף, אנו מודות לחברי הצוות על הירתמותם, ההערות המחכימות ותרומתם לטיוב המחקר הנוכחי. **נספח ד** מונה את רשימת חברי צוות החשיבה.



## פרק 1: מנוא

השירות הציבורי בישראל ניצב בפני אתגרים מורכבים שזכו לתשומת לב ציבורית ומחקרית מוגברת בשנים האחרונות. מחקרים עדכניים הצביעו על מגוון בעיות, בהן ירידה ביעילות השירותים (גולשטיין-גלפרין, מוהבן וקנת-פורטל, 2024), שחיקה במערכת היחסים בין הדרג הנבחר לדרג המקצועי (מרגלית ואח', 2024), ועלייה בתהליכי פוליטיזציה של השירות הציבורי (כהן ודול, 2024). מחקרים וסקרים רבים מראים כי רוב הציבור (ללא קשר לעמדה פוליטית) רוצים שהשירות הציבורי יהיה איכותי; אך כיצד נגדיר את איכות השירות הציבורי? יתרה מכך, כיצד ניתן למדוד איכות זו? אלה שאלות שנותרו עד היום ללא מענה מספק. במילים אחרות, למרות הדיון המתמשך, מזה שנים רבות, בסוגיות הנוגעות לטיוב השירות הציבורי בישראל, **מסגרת שיטתית ומבוססת שמגדירה כיצד ניתן למדוד את טיב השירות הציבורי ואת איכותו נותרה חסרה.**

השיח הציבורי בנושא המשילות בישראל התמקד לעתים קרובות בשאלות צרות, כגון מהו ההיקף הרצוי של מינויים פוליטיים שיש לאפשר בשירות הציבורי? במקום להתייחס לשאלה המהותית: כיצד ניתן לשפר את אופן התפקוד של השירות הציבורי ולהביא לטיוב אספקת השירותים לאזרח? (גולשטיין-גלפרין וזכר, 2024). למרות ריבוי המחקרים והדוחות המתייחסים לאתגרי השירות הציבורי, אין כיום מסגרת הערכה ומדידה מוסכמת ומקיפה המאפשרת הערכה שיטתית של השירות הציבורי לאורך זמן. הדבר מקשה על זיהוי תחומים הדורשים שיפור, יצירת אחריותיות ומעקב אחר התקדמות. מדידה שיטתית מאפשרת אבחון מדויק יותר של בעיות, ניטור מגמות לאורך זמן, הערכת תוצאות של רפורמות ויצירת בסיס לדיאלוג ענייני בין הגורמים המעורבים. כפי שמדגים הציטוט מ"אליס בארץ הפלאות" – "התואיל להגיד לי, בבקשה, באיזו דרך עלי ללכת מכאן...? זה תלוי במידה רבה לאן את רוצה להגיע" – מדידה איכותית יכולה לספק את ה"מצפן" הנחוץ להכוונת מאמצי שיפור השירות הציבורי, וממשל מיטיב בישראל.

מדידת איכות הממשל והשירות הציבורי היא תחום שהתפתח משמעותית בעשורים האחרונים, במקביל לעלייתה של תנועת הניהול הציבורי החדש (New Public Management) שהדגישה את חשיבות האחריותיות ומדידת התוצאות (Hood, 1991; Pollitt & Bouckaert, 2017). מודלים תיאורטיים רבים עוסקים בסוגיה מהי משילות מיטיבה, ובכלל זה עבודות שמתייחסות להיבטים של יעילות אדמיניסטרטיבית (Andrews & Entwistle, 2013), לגיטימיות דמוקרטית (Warren, 2014), איכויות דמוקרטיות

(Maman, 2022), היבטים של שחיתות והגינות (Rothstein & Teorell, 2008), ומידת האפקטיביות בהשגת תוצאות חברתיות רצויות (Fukuyama, 2013). המושג "משילות מיטיבה" (Good Governance) שהתפתח בשנות ה-80 ואומץ על ידי מגוון ארגונים בינלאומיים, מספק מסגרת רעיונית להערכת איכות הממשל, אך גם הוא סובל מחוסר בהירות (Van de Walle, 2005).

כפי שיפורט בטיטת דוח מחקר זה, בשנים האחרונות התפתחו מגוון של מדדים בינלאומיים המבקשים לאמוד את הממשל במדינות שונות, כגון מדדי המשילות העולמיים של הבנק העולמי (WGI – Worldwide Governance Indicators), מדד שלטון החוק (Rule of Law Index), ואחרים. למרות חשיבותם בזיהוי מגמות והשוואה בינלאומית, מדדים אלה מציגים מספר מגבלות משמעותיות. ראשית, הם לוקים לעתים קרובות בעירוב מושגי (conceptual overlapping) וחוסר הבחנה מספקת בין ערכים שונים תחת המטריה של משילות מיטיבה (Maman 2022). שנית, הם מספקים תמונת מצב ברמה הלאומית בלבד, ללא יכולת לרדת לרזולוציה של משרדי ממשלה או מנגנוני ממשל ספציפיים,<sup>3</sup> מה שמגביל את יכולתם לאמוד את השונות הרבה שחלה בין רשויות הממשל השונות (Van Dooren, 2018). שלישית, הם נוטים להסתמך על פרספקטיבה השוואתית בין מדינות, מבלי להתחשב מספיק בהקשרים התרבותיים והמוסדיים הייחודיים של כל מדינה (Andrews, 2010; Grindle, 2007).

עם זאת, למרות מגבלותיהם של המדדים הקיימים בתחום הממשל המיטיב, יש להם חלק משמעותי בשיפור איכות השירות הציבורי, בייחוד כאשר הם מודדים תהליכים אשר ידוע כי מובילים לשיפור באיכות הממשל כגון שקיפות, ממשל פתוח ועוד. ממצאים אלו מדגישים את החשיבות במדידה של תהליכים המקדמים ממשל מיטיב, אשר מאפשרים למקבלי החלטות להבין היכן למקד את פעולותיהם, במקום רק להציג את התוצאות.

## מטרות המחקר

מחקר זה מבקש לפתח מפת מדדים לשירות הציבורי בישראל כדי לאפשר ללמוד, באופן מבוסס נתונים, אודות המידה שהוא מאופיין במשילות מיטיבה. הוא מתמקד במדידה של תהליכים בשירות הציבורי. הבחירה להתמקד במדידת תהליכים, להבדיל מתשומות,

3 מנגנוני הממשל המרכזיים, המכונים לעיתים "מפתחות השירות הציבורי". מדובר בפונקציות המרכזיות של עבודת הממשל, כפי שיורחב בהמשך בפרק 3.

תפוקות או תוצאות, מבוססת על ההבנה שאיכות התהליכים הארגוניים והמנגנונים משפיעה משמעותית על היכולת להשיג תוצאות מיטביות, לשפר את השירות לאזרח ולבנות אמון ציבורי (יקיר, גולשטיין-גלפרין ומוהבן, 2025).

לפרויקט זה שתי מטרות עיקריות:

**(1) פיתוח שפה ו"מצפן" משותפים לשיח הציבורי על איכות הממשל מבוסס נתונים:** המחקר שואף ליצור בסיס מוסכם לדיון ענייני ומבוסס נתונים על מצב השירות הציבורי בישראל, במקום הסתמכות על תחושות סובייקטיביות, פרסום אנקדוטות בתקשורת או עמדות פוליטיות. כמו כן, באמצעות הגדרת ערכי הליבה של השירות הציבורי ואופרציונאליזציה שלהן, המחקר מקדם שפה משותפת שתאפשר לאלו הלוקחים חלק בדיון על מצב השירות הציבורי, לנהל דיון ענייני ומועיל.

**(2) תשתית לשיפור תהליכי קבלת החלטות מבוססי נתונים לטיוב השירות הציבורי:** המחקר תורם לגיבוש כלי שיאפשר יצירת מאגר מידע נתונים עשיר ועדכני, ראשון בסוגו, אודות איכות השירות הציבורי בישראל, והתהליכים המרכיבים אותו. מאגר זה יוכל לשמש את מקבלי החלטות בממשלה, החברה האזרחית והאקדמיה, בזיהוי פערים, קביעת יעדים וניטור התקדמות. המאגר שיבנה על בסיס מפת המדדים ישמש בשאיפה גם להערכה בדיעבד של רפורמות וגם להכוונת התערבויות עתידיות ורפורמות בשירות הציבורי ובכך ישמש כלי לטיוב השירות הציבורי. אנו מאמינות כי המדידה והנתונים החדשים שהיא תייצר יביאו להגברת איכות התהליכים בשירות הציבורי, והפיכתם לדמוקרטיים והוגנים יותר, מה שהוכח כמגביר את האמון הציבורי במערכות השלטון ואף את שיתוף הפעולה האזרחי (Tyler, 2003).

לאור זאת, פרויקט מפת המדדים של השירות הציבורי מהווה יוזמה ראשונה מסוגה ומקיפה במיוחד, שמבקשת לגשר על פערי הידע והמדידה הקיימים – באמצעות גיבוש **מפת מדדים לשירות הציבורי שנועדה להגדיר, לנתח ולעקוב אחר איכות השירות הציבורי.** ככל הידוע לנו, זוהי למעשה הפעם הראשונה שנעשה ניסיון לייצר **מפת מדדים מקיפה לאיכות השירות הציבורי בישראל, בדגש על תהליכים.**

כמו כן, חשיבותו של מחקר זה מקבלת משנה תוקף דווקא בתקופה הנוכחית, עידן של איומים בנסיגה דמוקרטית והתגברות הפופוליזם בעולם, עלולים לשחוק ערכים מסוימים של השירות הציבורי. החשיבות של יצירת מפה אובייקטיבית ומקצועית של מדדים לשירות ציבורי איכותי חשובה במיוחד כדי להדגיש ערכים מנחים ולהגדיר מסגרת מוסכמת שתוכל לשמש כמצפן.

## מושאי המדידה

מושאי המדידה של פרויקט זה הינם משרדי הממשלה בישראל ומנגנוני הממשל המרכזיים שלו. השירות הציבורי בישראל מהווה מערכת מורכבת המורכבת ממגוון שחקנים בעלי תפקידים, סמכויות ואחריות שונים. בניגוד למבנה היררכי פשוט, מדובר למעשה במעין "פדרציה ארגונית" – אוסף של ישויות ארגוניות המתפקדות בזמנית באופן עצמאי ובמשולב. במרכז המערכת ניצבים משרדי הממשלה המיישמים את מדיניות הממשלה ומספקים שירותים לציבור. לצדם פועלות יחידות מטה מרכזיות, האחראיות על תפקודם של מנגנוני הממשל הרוחביים – תהליכי הליבה המשותפים לכלל המערכת הציבורית.

### משרדי ממשלה

משרדי הממשלה בישראל מהווים את ליבת המערכת הציבורית, ועליהם מוטלת האחריות ליישום מדיניות הממשלה ולאספקת שירותים לציבור. ניתן לחלק את משרדי הממשל באופן כללי לשני סוגים עיקריים: (1) **משרדי מטה** – משרדים בעלי סמכויות רוחביות המשפיעות על כלל המערכת הממשלתית, כגון משרד האוצר, משרד ראש הממשלה ומשרד המשפטים. משרדי מטה אלה מתאפיינים בתפקידי תיאום, הנחיה מקצועית, ועיצוב מדיניות רוחבית, לצד עבודה מקצועית פרקטית בתחומי האחריות שלהם; ו־(2) **משרדי ביצוע** – משרדים האחראים על תחומי מדיניות מוגדרים ואספקת שירותים בתחומים ספציפיים, כגון משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד הרווחה ומשרד התחבורה. הגם שמסגרת המושגית והאינדיקטורים של מפת המדדים במחקר זה רלוונטיים לכלל משרדי הממשלה, השאיפה שלנו במסגרת פרויקט זה היא להתמקד במשרדים המרכזיים והמבוססים (הן מטה והן ביצוע), ולא משרדים ארעיים שהוקמו לאחרונה כחלק מהסכמים קואליציוניים כאלו או אחרים.

### מנגנוני ממשל

זיהינו שישה מנגנונים מרכזיים בשירות הציבורי בישראל, המכונים תדיר "מפתחות לשירות המדינה"<sup>4</sup>, והמהווים את עמודי התווך של עבודת הממשלה. מנגנונים אלה

4 עמודות לישראל, דוח צוות מקצועי ובין-משרדי לגיבוש אסטרטגיית פיתוח ורישות עתודות הון אנושי נוסאות שינוי במגזר משרתי הציבור בישראל

קיימים, בצורה זו או אחרת, בכל משרד ממשלתי, ומשקפים את הפונקציות הבין־משרדיות המרכזיות בשירות המדינה..

- **תכנון** – תכנון מתייחס ליכולת לגבש תוכניות אסטרטגיות וארוכות טווח, הכוללות מטרות ברורות, יעדים מוגדרים וצעדים פרקטיים להשגתן. מנגנון התכנון כולל את מעגל התכנון השנתי (תכנון־ביצוע־מדידה־הערכה), ואת תהליכי גיבוש תוכניות העבודה המשרדיות והממשלתיות. מערך התכנון התפתח משמעותית בשני העשורים האחרונים, עם הטמעת מדריך התכנון הממשלתי והקמת אגפי אסטרטגיה במשרדי הממשלה השונים.

- **תקצוב** – עוסק בניהול הקצאת המשאבים הכספיים הממשלה, כולל תכנון התקציב, ניהול הוצאות ובקרה פיננסית. בישראל, מנגנון התקצוב מאופיין בריכוזיות, כאשר לאגף התקציבים במשרד האוצר סמכויות נרחבות בעיצוב התקציב ובפיקוח על יישומו (בן־בסט ודהן, 2016). במשרדים עצמם, חטיבות התקציב אחראיות על הניהול השוטף של התקציב המשרדי, בתיאום עם החשבונות המשרדית.

- **רגולציה** – רגולציה מתייחסת למכלול הכללים, התקנות והתהליכים שבאמצעותם המדינה מסדירה ומפקחת על פעילות כלכלית וחברתית במטרה לקדם אינטרסים ציבוריים. רגולציה איכותית מאופיינת באיזון בין הגנה על אינטרסים ציבוריים לבין מזעור נטל רגולטורי מיותר. בישראל, מערך הרגולציה עבר שינויים משמעותיים בעשור האחרון, בעקבות התגברות השיח על הפחתת נטל רגולטורי וקידום "רגולציה חכמה", מספר החלטות ממשלה בנושא והקמה של רשות רגולציה.

- **רכש** – התהליך שבו המשרד קונה מוצרים ושירותים לצורך תפקודו השוטף והגשמת מטרותיו. מנגנון הרכש כולל את הכנת מכרזים, ניהול התקשרויות, פיקוח על ביצוע חוזים, וניהול יחסים עם ספקים. ניהול רכש מקצועי תורם לחסכון במשאבים, שיפור איכות השירותים והמוצרים, והגברת השקיפות והאחריותיות. בישראל, מערך הרכש הממשלתי פועל תחת חוק חובת המכרזים ותקנותיו, כאשר מינהל הרכש הממשלתי באגף החשב הכללי מהווה גורם מרכזי בהתוויית מדיניות הרכש, בביצוע רכש מרכזי ובהנחיה מקצועית של יחידות הרכש המשרדיות.

- **הון אנושי** – מערך התהליכים הקשורים ניהול כוח האדם של המשרד, כולל גיוס, מיון, הכשרה, תגמול פיתוח ושימור עובדים. מנגנון ההון האנושי כולל את נציבות שירות המדינה הן כמנחה והן כגוף ביצוע, את ההסדרים של החוזים הקיבוציים בהובלת הממונה על השכר באוצר, ואת מגוון התהליכים והכלים לניהול כוח העבודה בשירות הציבורי.

- **דאטה ודיגיטל** – התשתיות הטכנולוגיות והיכולות הקשורים לניהול, ניתוח ושימוש במידע ונתונים, ולהטמעת דיגיטציה בעבודת הממשלה ובשירותים שהיא מספקת לציבור. מדובר ביכולת לאסוף, לנתח ולהשתמש בנתונים לצורך קבלת החלטות מושכלות, והנגשה, הרחבה ושיפור השירותים שמעניקים משרדי הממשלה. תחום הדאטה והדיגיטל בישראל התפתח מאוד בעשור האחרון, עם הקמת מערך הדיגיטל הלאומי (אחרי איחוד מטה ישראל דיגיטלי ורשות התקשוב) ומספר החלטות ממשלה לקידום ממשל דיגיטלי וכלכלת הנתונים.

## המודל המארגן: תפיסת שלושת הממדים למדידת השירות הציבורי

לצורך מדידה אפקטיבית ורב־ממדית של השירות הציבורי, פיתחנו מודל מארגן המשלב שלושה ממדים משלימים: (1) ערכים ואיכויות, (2) משרדי ממשלה, ו־(3) מנגנוני רוחב. מודל זה מספק מסגרת קונספטואלית המאפשרת הבנה מעמיקה של האקוסיסטם המורכב המרכיב את השירות הציבורי בישראל.

- **ערכים ואיכויות**: בשכבה העליונה של המודל נמצאים שישה ערכי ליבה המגדירים את המושג משילות מיטיבה ואת הציפיות הנורמטיביות מהשירות הציבורי. תחת כל ערך, נמצאות איכויות שונות שיוצקות תוכן בערכי הליבה. יחד, הערכים והאיכויות מהווים את "התקרה הערכית" שאמורה להכווין את הפעילות של כל גוף ציבורי. הם מייצגים את התשובה לשאלה מהי משילות מיטיבה ושירות ציבורי איכותי, ומשמשים כאמות מידה להערכת תפקוד המערכת.

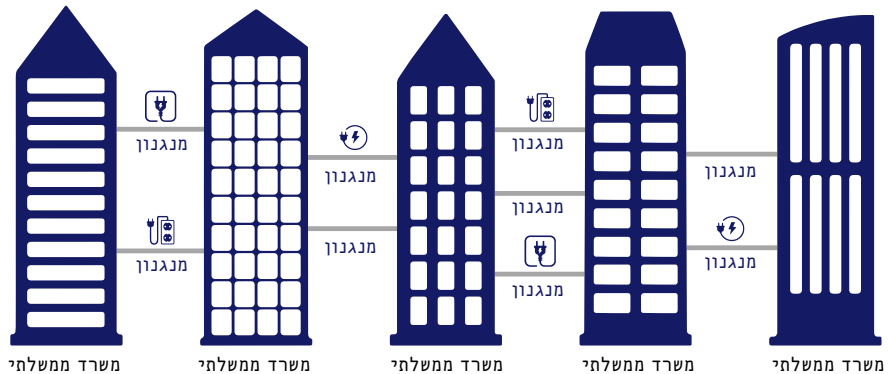
- **משרדי ממשלה**: במטפורה שפיתחנו, משרדי הממשלה מדומים לבניינים גבוהים – ישויות ארגוניות מובחנות, כל אחת עם המשימות, האתגרים והמאפיינים הייחודיים לה. למרות השונות ביניהם, כל המשרדים נמדדים על פי אותה מערכת ערכים ואינדיקטורים, המאפשרים השוואה מושכלת ביניהם. ממד זה מספק ראייה אנכית (ורטיקלית) של השירות הציבורי ומאפשר להעריך כיצד ישויות ארגוניות שונות מתפקדות ביחס לאותם סטנדרטים.

- **מנגנוני ממשל**: הממד השלישי מתייחס למנגנוני הממשל הרחוביים – תהליכי הליבה המחברים בין משרדי הממשלה השונים, מניעים את עבודתם והופכים אותם למערכת מתפקדת אחת. במטפורה שלנו, מנגנונים אלו משולים רשתות, או לצינורות, המחברות בין הבניינים ומאפשרים את זרימת המשאבים, המידע והפעילות במערכת כולה. מנגנונים אלו – כגון תכנון, תקצוב, רגולציה, רכש, הון אנושי – מכונים כאמור "מפתחות לשירות המדינה", שכן בלעדיהם המערכת אינה יכולה לתפקד כמכלול.

יחד, שלושת הממדים הללו יוצרים תמונה רב־ממדית ומקיפה של השירות הציבורי (תרשים 1) – "מפת מדדים" המשקפת את האופן שבו המערכת פועלת כמכלול. גישה אינטגרטיבית זו מאפשרת לזהות נקודות חוזק וחולשה הן ברמת המשרד הבודד והן ברמת התהליכים המערכתיים, ולפתח התערבויות ממוקדות לשיפור התפקוד המערכתי.

## תרשים 1 המודל המארגן של מפת המדדים

ערכי ליבה של השירות הציבורי



## מתודולוגית המחקר

המתודולוגיה לפיתוח מפת המדדים מתבססת על גישה משולבת ורב־שלבית, המשלבת שיטות מחקר איכותניות וכמותיות. המחקר נשען על שילוב של עבודת מחקר וסקירת ספרות אקדמית ויישומית מקיפה, ראיונות עומק עם מומחים ובעלי תפקידים, והקמת צוות חשיבה רב־מגזרי המאגד מומחים מהאקדמיה, משירות המדינה לשעבר, ומארגוני חברה אזרחית. הבסיס המתודולוגי לפיתוח המדדים התבסס על המודל של אדקוק וקולייר (Adcock & Collier, 2001) ועל עבודתה של ד"ר ליבי ממן לפיתוח מדדים כמותיים לערכי ממשל רצויים (Maman, 2022).

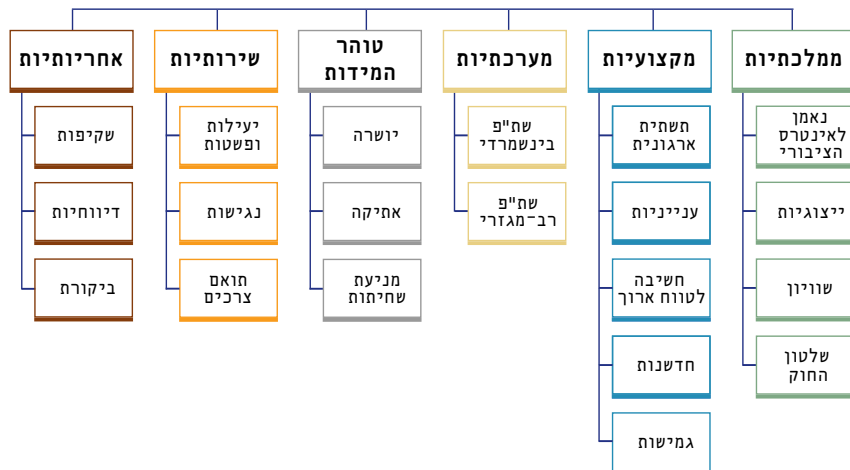
תהליך העבודה כלל חמישה שלבים מרכזיים עד כה, כאשר עוד שני שלבים יהוו צעדים עתידיים להמשך הפרויקט:

1. סקירה וגיבוש מסגרת רעיונית לערכי משילות מיטיבה: בשלב הראשון, נערכה סקירת ספרות מקיפה לזיהוי הגדרות וגישות שונות למושג "משילות מיטיבה" ולערכים המרכיבים אותה. סקירה זו העלתה מגוון רחב של ערכים ואיכויות המיוחסים לשירות ציבורי איכותי. לצורך ארגון המסגרת הנורמטיבית של מפת המדדים, נבחרו שישה ערכי ליבה, בהתאם לקוד האתי לשירות המדינה<sup>5</sup> כמסגרת מארגנת, המשקפת ערכים מוסכמים ומעוגנים בשירות הציבורי הישראלי: ממלכתיות, מקצועיות, טוהר המידות, מערכתיות, שירותיות ואחריותיות. ששת הערכים המרכזיים שימשו כקטגוריות על לארגון מגוון האיכויות שזוהו בסקירת הספרות (תרשים 2).

## תרשים 2

### מסגרת לערכים ואיכויות במפת המדדים

הערכים המנחים של מפת המדדים



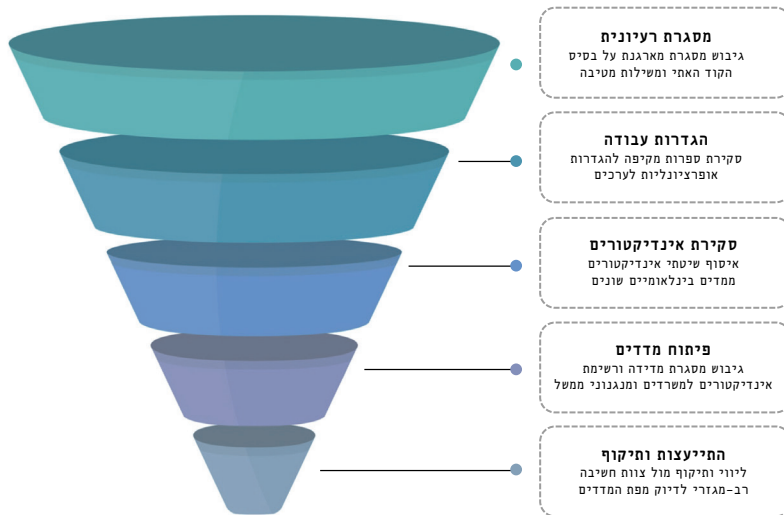
2. **גיבוש הגדרות עבודה:** בשלב זה נערכה סקירת ספרות לבחינת האופן בו ערכי הליבה והאיכויות השונות מוגדרות בספרות. על בסיס סקירה זו, לכל ערך ואיכות פותחה הגדרת עבודה – שמהווה האופן בו אנחנו מציעים להבין מושגים אלו ביחס למושאי המדידה. ניתנה תשומת לב מיוחדת לכך שההגדרות יפותחו כך שלא תהיה חפיפה מושגית בין הערכים והאיכויות. ההגדרות גובשו ביחס למושאי המדידה (משרדי ממשלה ומנגנוני ממשל) וביחס להיבטים התהליכיים של השירות הציבורי.

3. **סקירת אינדיקטורים קיימים לאיכויות הנבחרות:** בוצעה סקירה נרחבת של מדדים ואינדיקטורים קיימים בזירה הבינלאומית והמקומית למדידת הערכים והאיכויות. סקירה זו כללה מיפוי שיטתי של אינדיקטורים ממדדים בינלאומיים מובילים (כגון WGI של הבנק העולמי SGI, של קרן ברטלסמן, מדדי OECD ועוד), מחקרים אקדמיים, ודוחות של גופי ממשל וחברה אזרחית.

4. **פיתוח אינדיקטורים למשרדי ממשלה ומנגנוני ממשל:** על בסיס השלבים הקודמים פותחה רשימת אינדיקטורים מוצעת למדידת משרדי הממשלה ולמנגנוני ממשל מרכזיים (תהליכי תקצוב, רכש או ניהול הון אנושי). כאשר ניתן היה, השתמשנו באינדיקטורים קיימים כפי שהם. במקרים אחרים, האינדיקטורים עברו התאמה להקשר של משרדי הממשלה. אם לא נמצאו אינדיקטורים מתאימים, צוות הפרויקט פיתח אינדיקטורים מקוריים. בשלב זה הקפדנו על עקרונות המיצוי והבלעדיות. כלומר, תוך הקפדה על בחירת אינדיקטורים שיאמדו את כל ההבטים בהגדרות העבודה, ורק אותם. כמו כן, עבור כל אינדיקטור, הוצע סולם המדידה הרצוי.

5. **התייעצות ותיקוף מפת המדדים:** כשלב אחרון בתהליך הנוכחי, האינדיקטורים המוצעים עוברים תהליך תיקוף מול צוות ההיגוי הרב-מגזרי של הפרויקט ובאמצעות ראיונות עומק נוספים עם מומחים ובעלי תפקידים. תהליך זה מאפשר לשפר את האינדיקטורים, להתאימם טוב יותר למציאות הישראלית, ולוודא את ישימותם. בנקודה זו נמצא המחקר בעת כתיבת מסמך זה.

### תרשים 3 שלבים במחודולוגיית העבודה לפיתוח מפת המדדים



### מחקר המשך

בשלב הבאים, אנו שואפים להתקדם לשלב המדידה עצמה של משרדי הממשלה והמנגנונים בישראל באמצעות מפת המדדים. בשלבים הבאים נבצע (1) **איסוף נתונים ראשוני (פילוט):** איסוף נתונים עבור מדגם מצומצם של אינדיקטורים/מושאי מדידה, לצורך בחינת ישימות המדידה, בחינת הצורך לתקן אינדיקטורים ו/או סולמות מדידה והמלצות מדיניות בנושאי דאטה; (2) **רתימה** של שותפים בממשלה ושחקנים נוספים לתיקוף המסגרת המוצעת ואימוץ מפת המדדים כ"מצפן" של השדה. (3) **מדידה מלאה**, ניתוח ופרסום: איסוף נתונים מלא עבור כלל האינדיקטורים ומושאי המדידה (המשרדים ומנגנוני הממשל), ניתוח התוצאות ופרסום מפת המדדים המלאה, כולל המלצות מדיניות לשיפור.

## פרק 2: תשתית תאורטית - משילות מיטיבה ואיכויות השירות הציבורי

המושג משילות מיטיבה (Good Governance) התפתח בשנות ה־80 והיה שגור בעיקר בקרב הבנק העולמי ומספר ארגונים בינלאומיים בהתייחס לתוצאות של ממשלות מתפתחות ולתפקוד (Carbone, 2010). המושג צמח על רקע משברים כלכליים ופיננסיים במדינות מתפתחות, והצורך של ארגונים בינלאומיים להגדיר תנאים מוסדיים וארגוניים שיאפשרו פיתוח כלכלי בר־קיימא ושימוש יעיל בסיוע חוץ. מוסדות פיננסיים בינלאומיים החלו לקשור בין מתן הלוואות ומענקים לבין רפורמות מבניות במערכות הממשל של המדינות המקבלות (Weiss, 2000).

הבנק העולמי היה מהראשונים לנסח הגדרה מקיפה למשילות מיטבית, בפרסום משמעותי משנת 1994, טבע הבנק את ההגדרה וציון כי "משילות מיטבית מתאפיינת בקביעת מדיניות צפויה, פתוחה ונאורה; בירוקרטיה חדורה באתוס מקצועי; זרוע ביצועית של הממשל האחראית למעשיה; וחברה אזרחית חזקה המשתתפת בעניינים ציבוריים; וכל אלה פועלים תחת שלטון החוק" (World Bank, 1994, p. vii). ארגונים בינלאומיים נוספים כמו קרן המטבע הבינלאומית (IMF) תוכנית הפיתוח של האו"ם (UNDP) וארגון המדינות המתפתחות (OECD) אימצו אף הם את המושג, אך עם דגשים שונים שנבעו ממנדט הארגון ותפיסת עולם; דגשים אלו נעו מהיבטים טכניים של ניהול כלכלי תקין ועד להיבטים דמוקרטיים רחבים יותר של זכויות אדם, שוויון והשתתפות אזרחית. המושג משילות מיטבית הפך בהדרגה לחלק בלתי נפרד מהשיח הבינלאומי על פיתוח ודמוקרטיזציה, והחל להשפיע על תהליכי קביעת מדיניות ורפורמות מבניות במדינות רבות ברחבי העולם (Hyden & Mease, 2004).

### משילות מיטיבה בעידן הניהול הציבורי החדש (NPM)

ההתמקדות במושג המשילות המיטיבה התחזקה בשנות ה־90 בעקבות התפתחותה של תנועת הניהול הציבורי החדש (New Public Management - NPM), ששמה דגש על אחריותיות ועל מדידת תוצאות. עלייתה של התנועה מיוחסת לתגובה למשבר הכלכלי העמוק שפקד את מדינות המערב במהלך שנות ה־70 וה־80, אשר יצר לחץ תקציבי, צמצום בשירותים לציבור וצורך להגדיל את היעילות התפעולית של ממשלות (Kettl, 2000; Christensen & Lægheid, 2007).

NPM התבסס על רעיון מרכזי לפיו עקרונות ניהול מהמגזר הפרטי יכולים וצריכים להיות מיושמים במגזר הציבורי, על מנת לשפר את ביצועיו. בבסיס הגישה עמדה ביקורת על המודל הבירוקרטי המסורתי שנתפס כנוקשה, לא יעיל ושאינו מתמרץ חדשנות (Hood, 1991). באופן מעשי, NPM ביקש לקדם מספר עקרונות מרכזיים: (1) יעילות וחיסכון: דגש חזק על ניצול יעיל יותר של משאבים ציבוריים, "לעשות יותר עם פחות"; (2) ביזור סמכויות: מעבר מארגונים היררכיים גדולים למבנים מבוזרים יותר, כולל הקמת סוכנויות ביצוע ייעודיות; (3) שימוש במנגנוני שוק: אימוץ מנגנונים מבוססי-שוק כמו הפרטה, מיקור חוץ ומכרזים תחרותיים לאספקת שירותים ציבוריים; ו- (4) ניהול על פי ביצועים: הגדרת יעדים ברורים ומדידים, פיתוח מדדי ביצוע והערכות ביצוע שיטתיות.

בעוד שעידן ה-NPM הביא לשיפורים ניכרים ביעילות ובשקיפות במגזר הציבורי במדינות רבות, הביקורת עליו, הן מהשמאל והן מהימין הפוליטי, הלכה וגברה עם הזמן. מבקרים טענו כי הוא מדגיש יתר על המידה שיקולי יעילות על חשבון ערכים ציבוריים אחרים כמו שוויון, הגינות ולכידות חברתית (Drechsler, 2005). בנוסף, התברר כי ביזור יתר ופיצול הוביל במקרים רבים לחוסר תיאום, לכפילויות ולאובדן ראייה מערכתית (Christensen & Lægheid, 2007).

## משילות ציבורית חדשה (NPG)

בתגובה למגבלות ה-NPM, החלה להתפתח בראשית שנות ה-2000 פרידגמה חדשה – משילות ציבורית חדשה (NPG – New Public Governance). בעוד NPM התמקד באימוץ פרקטיקות מהמגזר הפרטי וביצירת תחרות, NPG הדגיש את החשיבות של שיתוף פעולה, רשתות עבודה ושותפויות בין-מגזריות (Osborne, 2006). עקרונות מרכזיים של NPG כוללים: (1) משילות רשתית: התפיסה שהמשלה היא שחקן אחד במארג רחב של שחקנים מהמגזר הציבורי, העסקי והאזרחי, הפועלים יחד לקידום מטרות ציבוריות (Rhodes, 2007); (2) יצירת ערך משותף: המעבר מראיית האזרח כלקוח פסיבי לשותף פעיל ביצירת ערך ציבורי (Bovaird, 2007); (3) תכלול: הדגשת חשיבות התיאום והאינטגרציה בין מחלקות וארגונים שונים לקידום מדיניות קוהרנטית (Christensen & Lægheid, 2007); ו- (4) ממשל פתוח ומשתף: עידוד שקיפות, נגישות למידע והשתתפות אזרחית בתהליכי קבלת החלטות (Meijer et al., 2012). במובנים רבים NPG, מייצג מעבר מתפיסה של "ממשלה" (government) אל עבר "משילות" (governance), והתפיסה שממשל ושירות ציבורי טוב ומטיב איננו מסתכל רק על המשלה במובנה הצר.

## הגדרות למשילות מיטיבה

רבים העלו את הצורך למדוד את האופן שבו ארגוני הממשל מאופיינים בערכים שונים המשקפים ממשל מיטיב (Maman 2022, Piotrowsky 2011). מאז ועד היום מושג המשילות המיטיבה עודנו מעורפל ונעדר הסכמה רחבה מבחינת משמעותו. לפי ואן דה וואל: "איכות" או "ביצועים" של המנגנון הבירוקרטי קשים למדידה, שכן אנו עוסקים במושגים מגוונים למדי ולא מוגדרים בבירור. לכן, כאשר מחברים מתייחסים לאיכות הבירוקרטיה, הם משתמשים לעתים קרובות במגוון רחב של מושגים" (Van de Walle, 2005). המורכבות והעמימות סביב הגדרת משילות מיטיבת נובעות ממגוון גורמים משולבים. הערכים שמקושרים למושג זה משתנים באופן מהותי בהתאם לתפיסות עולם אידיאולוגיות. חוקרים מהימין הפוליטי נוטים להדגיש היבטים "קשיחים" וצרים יותר של שלטון החוק, יציבות כלכלית ויצירת סביבה המאפשרת לשוק החופשי לפעול ביעילות. לעומתם, הוגים עם תפיסה ליברלית-דמוקרטית יותר, מטעינים את המושג בערכים של שוויון, הוגנות והגנה על קבוצות מיעוט (ממן ופלדמן, 2023). במרכז הספקטרום הפוליטי, הדגש מושם על ערכי אחריותיות, סדר וצדק פרודורלי (Grindle, 2010).

המושג מקבל גוונים שונים גם בהתאם לדיסציפלינה האקדמית ממנה מגיע החוקר. לכלננים מתמקדים בהיבטים של יעילות וצמיחה כלכלית, משפטנים מדגישים את שלטון החוק והגנה על זכויות, ואילו מומחי מדע המדינה מתייחסים לאיזונים בין רשויות ולמערכות ייצוג דמוקרטיות. בנוסף, הקשרים תרבותיים והיסטוריים מעצבים תפיסות שונות של משילות ראויה בין חברות וממשלים שונים ברחבי העולם (Andrews, 2010). רוטשטיין וטאורל (Rothstein & Teorell, 2008) הציעו לראות בהיעדר משוא פנים את העיקרון המכונן של משילות מיטיבת, כאשר מוסדות המדינה פועלים באופן אובייקטיבי ובלתי מפלה. חוקרים אחרים, כמו פוקויאמה (Fukuyama, 2013), מדגישים את ההיבטים הפרודורליים של משילות – שקיפות, מנגנוני השתתפות אזרחית ומערכות אחריותיות מפותחות.

ארגונים בינלאומיים הובילו אף הם נסיונות להמשגה של משילות מיטיבה, כל אחד בהתאם למטרות המוסדיות שלו. הבנק העולמי פיתח מערכת מדדים (WGI) הכוללת שישה ממדים מרכזיים: קול ואחריותיות, יציבות פוליטית, אפקטיביות ממשלתית, איכות רגולטורית, שלטון החוק ומאבק בשחיתות (Kaufmann et al., 2007). ארגון ה-OECD מציע מסגרת המתמקדת בממשל פתוח, יושרה ציבורית ומדיניות רגולטורית איכותית (OECD, 2020).

אומנם אין הסכמה על רשימת הערכים והאיכויות תחת המונח "ממשל מיטיב", סקירת הספרות שערכנו העלתה מספר רב של איכויות רצויות לממשל מיטיב, לפחות 29 איכויות שונות (ראו לוח 1 להלן).

## לוח 1

### רשימת איכויות של ממשל מיטיב כפי שנמצאו בסקירת הספרות

מקורות לדוגמה	המונח באנגלית	איכויות
Andrews & Entwistle, 2013; O'Toole & Meier, 2011; Kassel, 2016	Effectiveness	מועילות
Andrews & Entwistle (2013); Mihaiu et al. (2010); Pollitt & Bouckaert (2017); Kassel (2016); Farrell (1957); Le Grand (1991); Hartley (2005); Osborne et al. (2015); Boyne (2002); Alford (2011)	Efficiency	יעילות
Stillman (2017); Mosher (1968); OECD (2020); Stillman (2017); Vinarski-Peretz & Kidron (2023); United Nations, (2022); Mosher (1968); OECD (2017); OECD (2020)	Professionalism	מקצועיות
OECD (2023); United Nations (2022); Janowsk (2015); Margetts & Dunleavy (2013); Plesner & Justesen (2022); Misuraca & Viscusi (2015); European Commission (2016); Di Giulio & Vecchi (2023)	Digitalization E-government Public sector digitization Digital governance Smart bureaucracy E-participation in governance	דיגיטציה

מקורות לדוגמה	המונח באנגלית	איכויות
Chen et al. (2020); Cinar et al. (2019); EU Commission (2013); OECD (2017, 2019, 2020); Vinarski Peretz & Kidron (2023); De Vries & Tummers (2016); Edison & Torkar (2013); Torfing (2019)	Innovation Managerial Innovation Process Innovation Paradigm-Challenging Innovation	חדשנות
Dietz et al. (2003); Folke et al. (2005); Olsson et al. (2006); Ansell, Sørensen & Torfing (2021); Christensen, Lægread & Rykkja (2016); Duit (2016); Stillman (2017)	Resilience Adaptability Agility Organizational Flexibility Adaptive Capacity	גמישות
Finel & Lord (1999); Maman (2022); Ball (2009); Mitchell (1998)	Transparency	שקיפות
Rothstein & Teorell (2008); UN's Standards of Conduct; Dahl (1989); Teorell (2009); Aucoin (2012); Suzuki & Demircioglu (2021)	Integrity impartiality	ישרה והיעדר פניות
(2022) פינקלשטיין; (2020) OECD	Decentralization	ביזור
Van de Walle, S. (2019); OECD Trust Survey; Åström, Olsson & Hysing (2022); OECD (2007); Gilardi (2002)	Neutrality Lobbying Influence Apolitical Political favour Conflict-of-interest	א-פוליטיות / עצמאות
בראלי וקידר (2011); שטרן (2020); נחמני (2022); דנינו (2023); כהן (2019); ראשי ופייראיון (2023)		ממלכתיות

מקורות לדוגמה	המונח באנגלית	איכויות
Tyler (2003); Buchanan & Tullock (1965); Koh (2007); Peters & Pierre (2004); North (1990)	Rule of law	שלטון החוק
Goldstein et al. (2002); Lytle et al. (1998); Edvardsson & Olsson (1996); World Bank. (2018); Osborne, Radnor & Nasi (2013); יחידת שיפור השירות הממשלתי (2020) לציבור	Service Orientation Service Quality Service Delivery Customer-Centric Approach Efficiency in Public Service Public Service Responsiveness	שירותיות
Osborne & Gaebler (1992); stillman (2017); Mosher (1968); גולשטיין-גלפריין (2024) וליבנה	Long-Term Thinking Foresight	חשיבה ארוכת טווח
Pitkin (1967); Meier (2019); Bishu & Kennedy (2020); Selden (1997); Kingsley (1944); Krislov (1974); Haj-Yehia & Schonmann (2020)  ראשי ופייראידן (2023); דנינו (2023); כהן (2019); נציבות שירות המדינה (2021)	Representativeness Representation Inclusiveness Diversity	ייצוגיות, גיוון בהעסקה
Surva et al. (2016); Nabatchi & Leighninger (2015); Fung (2006); OECD (2021)	Co-production Participation Co-design	שיתופיות עם הציבור ועם גופים מחוץ לממשל
GAO (2023); SGI (2022); Norad (2006); Sun & Cao (2018); Klüser (2024); Christensen, Lægreid & Lægreid (2019); OECD (2017, 2024); שירות נציבות המדינה (2013)	Inter-agency cooperation Inter-organization cooperation	שיתופיות בין משרדות

מקורות לדוגמה	המונח באנגלית	איכויות
Klijn & Koppenjan (2012); Agranoff & McGuire (2003); Osborne (2010)	Participation	שיתוף פעולה עם המגזר הציבורי
Bovens, 2007; Mulgan, 2000; Hood & Heald; Romzek & Dubnick, 2018	Accountability	אחריותיות
OECD, (2022); World Bank, (2018)	Accessibility Accessibility Equitable Access to Services	נגישות
(2019) כהן; OECD (2021); Van Ryzin (2011)	Equality	שוויון
Mintzberg, (1979); Mosher (1968); OECD (2019); Perry & Wise (1990); Stillman (2017).	Organizational Infrastructure Human Infrastructure Human Capital Base Procedural Infrastructure Operational Infrastructure	תשתית ארגונית
Aberbach & Rockman (1994); Lewis & Gilman (2012); Mosher (1968); Simon (1997); Stillman (2017)	Impartial and Evidence-Based Decision-Making Relevant Consideration Objectivity	ענייניות
Brown & Treviño, 2006; Vigoda, 2002; Peters & Pierre, 2004; Shapiro, 2005; Borraz & John, 2014	Ethicality	טוהר המידות
Kurer, 2005; Rothstein & Teorell, 2008; Vigoda, 2002; Peters & Pierre, 2004.	Corruption Prevention	מניעת שחיתות

מקורות לדוגמה	המונח באנגלית	איכויות
Christensen & Læg Reid (2007); Agranoff & McGuire (2003); Head & Alford (2015);  (נציבות שירות המדינה (2017)	Systematic	מערכתיות
United Nations, (2015); Hood, (1991).	Alignment with Public Needs Needs-Based Service Responsiveness	תואם את צורכי הציבור
Bozeman, (2000); Moynihan, Herd & Harvey (2015); OECD, (2022); World Bank, (2021)	Simplicity Administrative Simplification Red Tape Reduction User-Friendly Interfaces	פשטות

## האינטרס הציבורי: ייעודו המרכזי של השירות הציבורי

השירות הציבורי, בישראל כמו במדינות דמוקרטיות אחרות, נועד בראש ובראשונה לשרת את האינטרס הציבורי. מושג זה מהווה אבן יסוד בתפיסת המינהל הציבורי, ומקורו בהתפתחות המחשבה המדינית והפילוסופית אודות תפקידי המדינה והממשל. למרות שמושג "האינטרס הציבורי" מאופיין בעמימות ובפרשנויות מגוונות, נהוג לראות בו ביטוי ל"רצון הכללי", המתגבש כסניגוריה של הצרכים, הערכים והאינטרסים הקולקטיביים של החברה שהחוק והמינהל הציבורי אמורים לייצג (אמרני, 2006).

האינטרס הציבורי מתאפיין בכך שהוא מייצג את המכנה המשותף של הערכים, הצרכים והשאיפות המשותפים לחברה כמכלול, ולא דווקא את סכום האינטרסים הפרטיים של יחידים או קבוצות. בהתאם לכך, מקובל לראות את עובדי הציבור כנאמני הציבור האמורים להפעיל את סמכויותיהם למען הציבור הרחב ולא לטובתם האישית או לטובת קבוצות אינטרס מסוימות (ברק ארז, 1997). זיהוי האינטרס הציבורי איננו מלאכה קלה,

כיוון השיח הציבורי מתאפיין לעיתים קרובות בתפיסות שונות, ואף מקוטבות, לגבי מהו האינטרס בהקשרים שונים.

עם זאת, בהקשר של ממשל ושירות ציבורי, ישנה הסכמה רחבה שממשל מיטיב הינו הכרחי לקידום האינטרס הציבורי. כפי שלוח 1 ממחיש, ישנן איכויות רבות שמשקפות ומבטיחות ממשל מיטיב.

## יעילות ומועילות כחלק ממשילות מיטיבה

ניתן לזהות בבסיס הדיון על ערכי משילות מיטיבה הבחנה מהותית בין שני מושגים מרכזיים: יעילות (Efficiency) ומועילות (Effectiveness). למרות שלעיתים משתמשים במונחים אלה באופן חליפי בשיח הציבורי, הם מייצגים תפיסות שונות באופן מהותי של הערכת ביצועי המגזר הציבורי (Andrews & Entwistle, 2013).

**יעילות** (Efficiency) מתמקדת ביחס בין תשומות לתפוקות, או במילים אחרות, ביכולת להשיג תוצרים מרביים מתוך המשאבים הנתונים. במגזר הציבורי, יעילות נמדדת לרוב באמצעות שאלות כגון: האם ניתן להפיק יותר שירותים מתוך אותו תקציב? האם ניתן לספק את אותה רמת שירות בעלות נמוכה יותר? כיצד משתנה עלות השירות לאורך זמן? האם ההון האנושי הקיים עובד בצורה פרודוקטיבית כדי להניב מקסימום תוצאות במינימום השקעה? (Mihaiu et al., 2010). **מועילות** (Effectiveness), לעומת זאת, עוסקת במידת ההצלחה בהשגת המטרות והיעדים שהוגדרו. היא בוחנת את האיכות והערך של התוצאות, ולא רק את היחס בין תשומות לתפוקות. בהקשר הציבורי, מועילות נמדדת באמצעות שאלות כגון: האם השירות הציבורי משיג את מטרותיו? האם איכות השירות עונה על צורכי האזרחים? האם ישנה השפעה חיובית ארוכת טווח? (O'Toole & Meier, 2011).

המתח בין יעילות למועילות מתבטא בכך שלעיתים, מיקוד יתר ביעילות (למשל, קיצוצי תקציב או צמצום כוח אדם) עלול לפגוע במועילות (ירידה באיכות השירות או ביכולת להשיג מטרות ארוכות טווח). לעומת זאת, התעלמות משיקולי יעילות עלולה להוביל לבזבז משאבים ציבוריים וניצול לא אופטימלי של הקופה הציבורית (Pollitt & Bouckaert, 2017). בעוד שמדידת יעילות היא יחסית ישירה ומבוססת על נתונים כמותיים, מדידת מועילות מורכבת יותר ודורשת שילוב של מדדים כמותיים ואיכותניים, וכן התייחסות להקשר החברתי והפוליטי הרחב יותר. יש הטוענים כי השירות הציבורי האיכותי ביותר

הוא זה שמצליח לאזן בין שתי התפיסות – להיות יעיל (לנצל משאבים באופן מיטבי) ומועיל (להשיג תוצאות איכותיות) בו־זמנית (Kassel, 2016).

מושג היעילות עצמו, על אף פשטותו לכאורה, הוא רב־ממדי ומורכב. חוקרים זיהו מספר סוגים של יעילות הרלוונטיים במיוחד לשירות הציבורי. פארל (Farrell, 1957), שנחשב לחלוץ בתחום, הבחין בין יעילות טכנית – יכולת להפיק את המקסימום מסט נתון של תשומות, ליעילות בהקצאה – יכולת הקצאה אופטימלית של משאבים בין שימושים חלופיים. לי גראנד (Le Grand, 1991) הוסיף את מושג היעילות החלוקתית, הבוחן את ההשפעות הקצאת משאבים והספקת שירותים, תוך התמקדות במידת השוויוניות בנגישות לשירותים. גישה זו משקפת את ההכרה הגוברת בחשיבות של שיקולי צדק והוגנות בהערכת השירות הציבורי, מעבר לשיקולים טכניים של יחס תשומה־תפוקה. הרטלי (Hartley, 2005) פיתחה את מושג היעילות הדינמית, המדגישה את יכולתם של ארגונים ציבוריים להשתפר ולהתחדש לאורך זמן. לפי גישה זו, שירות ציבורי יעיל אינו רק כזה שמנצל היטב את המשאבים הקיימים, אלא גם מפתח יכולות חדשות, מאמץ טכנולוגיות מתקדמות ומתאים את עצמו לסביבה משתנה.

לצד ההיבטים השונים של יעילות, התפתחו גם גישות מגוונות למדידת מועילות. אוסבורן (Osborne et al., 2015) הציע להבחין בין מועילות בטווח הקצר – השגת תוצאות מיידיות, לבין מועילות בטווח הארוך – השפעה מתמשכת וארוכת טווח על החברה. בהקשר זה, יש לעמוד על ההבדל בין מדידת תפוקות (Outputs) – כמו מספר המטופלים במערכת הבריאות, לבין מדידת תוצאות (Outcomes) כמו שיפור במצב הבריאות של האוכלוסייה (Boyne, 2002). אלפורד ושותפיו פיתחו מסגרת מושגית של "ערך ציבורי" (Public Value) כדרך להתמודד עם מורכבות זו. גישה זו מכירה בכך שהערך שיוצר השירות הציבורי הוא רב־ממדי וכולל רכיבים מוחשיים ובלתי מוחשיים, קצרי טווח וארוכי טווח (Alford, 2011).

## הוגנות ושלטון החוק כחלק ממשילות מיטיבה

במסגרת השיח הציבורי על משילות מיטיבה יש לעיתים גם בלבול מונחים עם הזירה המשפטית, האם משילות היא רק כזו שנמנעת מעבירה על החוק? האם כל מה שאיננו מחוץ לחוק, בהכרח רצוי מבחינת שירות ציבורי מטיב שנאמן לאינטרס הציבורי? שלטון החוק, במהותו, מבטא את העיקרון לפיו כל פרט ומוסד בחברה, כולל המדינה עצמה, כפופים לאותה מערכת חוקים שהתקבלה בהליכים דמוקרטיים (Waldron, 2016).

בהקשר של השירות הציבורי, משמעות הדבר היא שפעולות המינהל צריכות להיות מעוגנות בחוק ובסמכות, וכי על השירות הציבורי לפעול ללא שרירותיות או הפליה.

בישראל, ההוגנות במשילות מתקשרת לערך הממלכתיות – התפיסה לפיה השירות הציבורי מייצג את כלל "הממלכה" ואת האינטרס הציבורי הרחב, ולא אינטרסים סקטוריאליים או פוליטיים צרים (הראל-פישר, 2020) עובדי ציבור, מכוח תפקידם, נדרשים לפעול באופן ממלכתי המשרת את כלל האזרחים באופן שוויוני ומכבד. האתגר העומד בפני השירות הציבורי הוא להבטיח הוגנות מהותית, ולא רק פורמלית. אין די בקיום הליכים טכניים שוויוניים; נדרשת גם התייחסות למהות, לתוצאות ולהשפעות הממשיות של מדיניות על אזרחים שונים. הוגנות במובן זה קשורה לתפיסה של צדק חלוקתי וחברתי, ולהכרה בכך שקבוצות שונות באוכלוסייה עשויות להידרש לטיפול דיפרנציאלי כדי להגיע לתוצאות שוויוניות (Rawls, 2001; Riley, 2011).

קיומם של מנגנוני אכיפה פנימיים וחיצוניים לערכי ההוגנות ושלטון החוק הוא תנאי הכרחי לשירות ציבורי אפקטיבי וראוי לאמון (O'Donnell, 2004). מנגנונים אלו כוללים גופי ביקורת, בתי משפט, נציבי תלונות ציבור, ונורמות פנים-ארגוניות המטמיעות ערכים אלו בתרבות הארגונית. בישראל, למוסדות כמו מבקר המדינה, בג"ץ ונציב שירות המדינה תפקיד מכריע בשמירה על הוגנות ושלטון החוק במערכות הציבוריות.

## ערכי ממשל פתוח כחלק ממשילות מיטיבה

ממשל פתוח (Open Governance) מהווה גישה לניהול ציבורי המדגישה ערכים מסוימים במטרה לחזק את האמון בין הממשלה לאזרחים ולשפר את איכות המדיניות הציבורית (Meijer et al., 2012), ולכן נתפסת פעמים רבות כחלק אינהרנטי ממשילות מיטיבה. הנחת המוצא של תפיסה זו היא כי שירות ציבורי איכותי הוא כזה שמאפשר גישה למידע ומעודד אמון בקרב האזרחים. אחד הערכים המנחים של ממשל פתוח הינו שקיפות, כלומר מתן גישה למידע אודות פעולות הממשל, תהליכי קבלת ההחלטות ואופן השימוש במשאבים ציבוריים (Grimmelikhuisen et al., 2013). שקיפות מהווה מרכיב מרכזי בתיאוריה דמוקרטית של המינהל הציבורי, שכן היא מאפשרת הפעלת ביקורת ציבורית על עבודת המינהל הציבורי ובכך, מגבירה את עקרון הריבונות הדמוקרטיות וגם מעודדת שיפור של אופן תפקוד הממשל, חשיפת ליקויים ושחיתויות ועוד. שקיפות אינה רק כלי ביקורת, אלא גם מהווה מרכיב חיוני ליצירת אמון הציבור במוסדות המדינה, וביכולתה להפחית שחיתות ולהעלות את איכות קבלת ההחלטות הציבוריות (Ball, 2009). בנוסף, שקיפות

משמשת כתשתית המאפשרת קיום דיאלוג משמעותי בין האזרחים לממשל וליצירת אחריותיות אמיתית בקרב בעלי התפקידים בשירות הציבורי (Zhao et al., 2023).

ערך מרכזי נוסף בממשל הפתוח הוא שיתוף הציבור ובעלי עניין בתהליכים ציבוריים, החל משלב עיצוב המדיניות ועד ליישום והערכה (Fung, 2015; Nabatchi et al., 2017). השתתפות פעילה של אזרחים, ארגוני חברה אזרחית וקבוצות אינטרס בתהליך עיצוב המדיניות ויישומה, מאפשרת לקובעי מדיניות להבין לעומק את צורכי האוכלוסייה, ובכך להביא להגברת ההענותיות של השירות הציבורי. בכך, ניתן להגביר את הלגיטימציה הציבורית של המדיניות ולשפר את איכות התוצאות שלה (Osborne et al., 2015).

יותר ויותר מדינות מכירות בחשיבות גישה הממשל הפתוח לקידום משילות מיטיבה, חיזוק האיכות הדמוקרטית של המינהל הציבורי, ולשיפור אמון הציבור בממשל. בעשור האחרון, ארגונים בינלאומיים ובראשם ה-OECD הציבו במרכז הדיון על ממשל מיטיב את גישת הממשל הפתוח. בהתאם לכך, בשנת 2017, ארגון ה-OECD אימץ החלטה בנוגע לקידום ממשל פתוח. מעניין שאחת המטרות המוצהרות של החלטה זו היא קידום של מדידה, ניטור והערכה ואיסוף נתונים, אודות ערכי ממשל פתוח.

## פיתוח מסגרת תאורטית למושג משילות מיטיבה על בסיס הקוד האתי של שירות המדינה

הקוד האתי לשירות המדינה בישראל מהווה מסמך יסוד המגדיר את התשתית הערכית שעל בסיסה אמורים לפעול עובדי המדינה. תהליך גיבוש הקוד החל בעקבות החלטת ממשלה מס' 481 מיום 30.6.2013, שעסקה בשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה. בהתאם להחלטה זו, מינה נציב שירות המדינה ועדה מיוחדת לגיבוש קוד אתי לעובדי המדינה. בשנת 2016 אישרה ועדת שירות המדינה **קוד אתי לעובדי המדינה**, הכולל שישה ערכים מרכזיים: ממלכתיות, מקצועיות, טוהר המידות, מערכיות, שירותיות ואחריותיות. תחת כל אחד מהערכים הללו הוגדרו 23 מאפיינים ואיכויות, המצופות מעובדי השירות הציבורי בישראל. הקוד האתי נכנס לתוקף רשמי במאי 2017 (הודעת נש"מ מ/עז 10 מיום 9.5.2017). הקוד החליף את כללי האתיקה הקודמים לעובדי המדינה משנת 1987, ומשקף תפיסה עדכנית ומקיפה יותר של האתיקה הנדרשת בשירות הציבורי המודרני.

לאור היעדר הקונצנזוס בעולם סביב המושג משילות מיטיבה וריבוי האיכויות שנמצאו ביחס למושג זה, בחרנו לפתח את המסגרת התאורטית למושג בהתאם לששת הערכים המוגדרים בקוד האתי של שירות המדינה. זאת מתוך מטרה לייצר מדדים שהמדינה עצמה תראה בהם "רשימה ממצה" ומוכרת, וכדי לחזק את הלגיטימציה של התוצר הסופי בקרב בעלי העניין.

בתהליך פיתוח המסגרת התאורטית ביצענו התאמות ושינויים בהתאמת איכויות לערכי הליבה שבקוד האתי, על סמך העקרונות הבאים:

- **מקסימליות וניטרליות** – שאפנו לכלול מגוון רחב ככל הניתן של איכויות שזוהו בספרות כייצוגים של ממשל מיטיב, וביקשנו לפעול באופן פולרליסטי ומכליל, ללא סינון אידאולוגי.

- **שקיפות** – בכל מקרה שבו בחרנו לאחד איכויות מסוימות, לוותר עליהן או לשייך אותן לערך אחר, תיעדנו את השיקולים ואת דרך קבלת ההחלטות, ואנו מציגים זאת בפירוט במסמך הנוכחי.

- **שיתופיות** – תהליך גיבוש האיכויות לא נעשה ב"דלתיים סגורות" על ידי צוות חוקרים מצומצם, אלא כלל היועצות בצוות חשיבה רחב שהורכב מארגוני חברה אזרחית, חוקרים ומומחים למינהל ציבורי, וכן מנהלים בכירים בשירות הציבורי בעבר. בחירת חברי הצוות נעשתה בשיתוף עם ג'וינט אלכא והונחתה על ידי עקרונות הגיון וההכלה.

בעקבות זאת, לא כל האיכויות שכלולות בקוד האתי אומצו ככתבן וכלשונן, וחלקן הותאמו או הושמטו בהתאם למטרות המדידה. למשל, הערך "ענווה" מהקוד האתי הושמט ממפת המדדים, כיוון שהוא אינו מתייחס להתנהלות התהליכית אלא לאופן שבו אדם תופס את עצמו ביחס לתפקידו, ולכן אינו משתלב היטב בממד שלנו הממוקד בתהליכים.

ההחלטה לאמץ את מסגרת הקוד האתי של שירות המדינה כבסיס לפיתוח מפת המדדים לשירות הציבורי מבוססת על מספר שיקולים מהותיים:

- (1) בסיס נורמטיבי מוסכם וממוסד – הקוד האתי מהווה מסמך רשמי שאומץ על ידי הממשלה עצמה, ולכן שימוש בו כמסגרת מארגנת מאפשר יצירת שפה משותפת עם המערכת הציבורית. בניגוד למדדים ומסגרות חיצוניות שעלולות להיתפס כ"זרות" למערכת, הקוד האתי כבר מוטמע בשירות הציבורי ומייצג את הערכים שהמערכת עצמה בחרה לאמץ כבסיס לעבודתה.

(2) היקף ורלוונטיות – הקוד האתי מכסה מגוון רחב של היבטים הרלוונטיים לאיכות השירות הציבורי. ששת ערכי הליבה מספקים מסגרת מאוזנת המשלבת היבטים של יעילות מינהלית (מקצועיות, שירותיות), היבטים ערכיים-נורמטיביים (ממלכתיות, טוהר מידות), והיבטים של ניהול מערכתי ואחריותיות (מערכתיות, אחריותיות).

(3) התאמה לתפיסות עדכניות של משילות מיטבית – למרות שהקוד האתי פותח עבור השירות הציבורי הישראלי בלבד, ערכיו תואמים במידה רבה לתפיסות בינלאומיות עדכניות של משילות מיטבה. הערכים המופיעים בו משקפים תפיסות מקובלות בספרות המחקרית העדכנית ובמדדים בינלאומיים של איכות ממשל.

## גישות שונות למדידת השירות הציבורי

מדידה של מדינות בכלל ושל המגזר הציבורי בפרט מהווה כלי מרכזי עבור מעצבי מדיניות, חוקרים וארגונים למטרות מגוונות; לצורך המחקר וקידום הידע, לצורכי ניהול השירות הציבורי ולצורכי שיפור רמות הממשל והדמוקרטיה. כך למשל, במחקר עדכני ששקלל מספר מדדים שונים, נמצא מתאם בין טיב המערכות הציבוריות לבין איכות החיים של האזרחים (יקיר, גולשטיין-גלפרין ומוהבן, 2024). המעבר מניהול ציבורי מסורתי לגישות המדגישות תפוקות, תוצאות ואחריותיות העלה את הצורך בפיתוח מערכות מדידה. בבסיס המוטיבציה למדוד ולכמת את איכות המגזר הציבורי עומדת ההנחה כי "מה שנמדד, מנוהל" (Osborne & Gaebler, 1992; Van Dooren et al., 2015). זוהי איננה רק הנחה לא מבוססת. ישנן דוגמאות רבות המראות כי למדדים יש תפקיד משמעותי בשיפור איכות השירות הציבורי, בייחוד כאשר הם מודדים תהליכים אשר ידוע כי מובילים לשיפור באיכות הממשל כגון שקיפות. כך לדוגמה, מחקר מראה כי מדד שקיפות תקציבית (Open Budget Index – OBI), הביא עם השנים לשיפור ברמת השקיפות התקציבית ברמה הממשל המרכזי, באמצעות הפעלת לחץ על ידי החברה האזרחית (De Renzio and Masud, 2011). דוגמה אחרת היא מאמצי המדידה של ארגון ה־OGP (Open Government Partnership), אשר משלב בין מדידת הליכי ממשל פתוח עם מנגנונים של פיקוח וניטור, אשר הוכחו כמביאים לשיפור במדדי ממשל פתוח בקרב המדינות החברות בו.<sup>6</sup> ממצאים דומים נמצאו ביחס למדדי שקיפות של השלטון המקומי.

6 Mark Robinson, Achieving Sustainable Development Goals through Accountability and Transparency, 27th October 2015, *Open Government Partnership*

מעניין כי הצלחות אלו מקושרות לסוג המדדים. בפרט, בניגוד למדדים תהליכיים, מדדי תוצאה לא בהכרח מובילים לשיפור. לדוגמה, מדדי שחיתות אשר מודדים הערכה אודות מצב השחיתות במדינה (כגון ה-CPI), לא הביאו לשיפור במצב השחיתות במדינות שדורגו נמוך במדד לאורך השנים (Søreide, 2006). ממצאים אלו מדגישים את החשיבות במדידה של תהליכים המקדמים ממשל מטיב, אשר מאפשרים למקבלי ההחלטות להבין היכן למקד את פעולותיהם, במקום רק להציג את התוצאות.

סקירת הספרות מצביעה על מגוון רחב של גישות למדידת השירות הציבורי, הנבדלות זו מזו במטרות, במתודולוגיות ובהיקף. ניתן לחלק את המדדים לשלוש קטגוריות עיקריות: מדדים בינלאומיים, מדדי ביצוע של השירות הציבורי, ומדדים ארגוניים למשילות מטיבה.

### 1. מדדים בינלאומיים להערכת משילות וביצועי השירות הציבורי

מדדים בינלאומיים מהווים את הקבוצה הבולטת והמוכרת ביותר של כלי מדידה בתחום המשילות והשירות הציבורי. הם נוצרו בעיקר על ידי ארגונים בינלאומיים ומכוני מחקר גלובליים, במטרה לאפשר השוואה בין מדינות ולזהות את הפרקטיקות והמדיניות המיטביות (Arndt & Oman, 2006).

**חלק מהמדדים הבינלאומיים מסתכלים על המדינה בראיית מקור-כללית, כגון מדד תפיסת השחיתות (Corruption Perceptions Index – CPI)**<sup>7</sup> של ארגון השקיפות הבינלאומי (Transparency International) הוא אחד המדדים הוותיקים והמוכרים בתחום. המדד, המפורסם משנת 1995, מדרג מדינות לפי רמת השחיתות הנתפסת במגזר הציבורי שלהן, על בסיס סקרי מומחים ואנשי עסקים. **מדד שלטון החוק (Rule of Law Index)**<sup>8</sup> של פרויקט הצדק העולמי (World Justice Project) מספק תמונה רחבה, הבוחנת היבטים שונים של אכיפת החוק ונגישות לצדק. **מדד הדמוקרטיה העולמי (Varieties of Democracy – V-Dem)**<sup>9</sup> מהווה אחד המיזמים המקיפים ביותר למדידת היבטים שונים של דמוקרטיה ומשילות. המדד, המפותח על ידי צוות בינלאומי של חוקרים, אוסף נתונים על יותר מ-450 אינדיקטורים ב-2022 מדינות. **מדד איכות הממשל האירופי (European**

7 Corruption Perceptions Index, *Transparency International*

8 The Global Rule of Law Recession Continues, *world justice project*

9 Democracy Report 2025 and V-Dem Dataset v15, *V-dem*

(EQI – Quality of Government Index)<sup>10</sup> שפותח על ידי אוניברסיטת גוטנברג ומומן על ידי האיחוד האירופי, מתמקד ברמות האזוריות (sub-national) בתוך אירופה. בניגוד למדדים אחרים, הוא מאפשר השוואה בין אזורים שונים בתוך אותה מדינה, ולא רק בין מדינות.

לצד מדדים אלו ישנם ניסיונות של מדדים בינלאומיים שמבקשים לצלול יותר לעומק ולבחון מדדי אפקטיביות בתוך השירות הציבורי. **מדדי המשילות העולמיים** (Worldwide Governance Indicators – WGI)<sup>11</sup> של הבנק העולמי מהווים מקור מרכזי לנתונים על איכות הממשל במעל 200 מדינות. המדדים, שהחלו להתפרסם בשנת 1996, מכסים שישה ממדים: קול והשתתפות אזרחית, יציבות פוליטית והיעדר אלימות, אפקטיביות ממשלתית, איכות הרגולציה, שלטון החוק, ושליטה בשחיתות. **מדד הממשל המיטבי של צ'נדלר** (Chandler Good Government Index – CGGI)<sup>12</sup> הוא מדד חדש יחסית, שפותח על ידי מכון צ'נדלר לממשל גלובלי. המדד מדרג 104 מדינות לפי שבעה עמודי תווך: מנהיגות וחזון, חוזק המוסדות, מדיניות חזקה, שווקים חזקים, הזדמנויות גלובליות, סיוע לאנשים, ופתיחות לעתיד. **מדדי ממשל בר-קיימא** (Sustainable Governance Indicators – SGI)<sup>13</sup> של קרן ברטלסמן מודדים את יכולות הממשל בשלושה ממדים: איכות המדיניות, דמוקרטיה, ויכולת משילות. המתודולוגיה מבוססת על שילוב של נתונים כמותיים מקיפים עם הערכות מומחים, והתמקדות בהתאמת המדיניות ליעדי פיתוח בר-קיימא של האו"ם.

ישנם מדדים בינ"ל שמבקשים לאמוד את המדיניות הממשלתית ולבחון תוצאות בפועל בהשוואה בין מדינות, ומכך ניתן להסיק על פעילות השירות הציבורי. כך למשל, **מדד חיים טובים יותר** (Better Life Index)<sup>14</sup> של ארגון ה-OECD מציע נקודת מבט רחבה יותר על תוצאות המדיניות הציבורית, מעבר למדדים כלכליים מסורתיים כמו תמ"ג. המדד משווה בין מדינות ה-OECD במגוון תחומים, כולל דיור, הכנסה, תעסוקה, קהילה, חינוך,

European Quality of Government Index, *University of Gothenburg* 10

Worldwide Governance Indicators, *World Bank Group* 11

The Chandler Good Government Index 12

The Sustainable Governance Indicators (SGI) project 13

OECD Better Life Index 14

סביבה, מעורבות אזרחית, בריאות, שביעות רצון מהחיים, בטיחות ואיזון בין עבודה לחיים. **מדד הקדמה החברתית** (Social Progress Index – SPI)<sup>15</sup> מציע גישה משלימה, המתמקדת בהיבטים חברתיים וסביבתיים של פיתוח, ולא בהיבטים כלכליים. המדד בוחר 54 אינדיקטורים ב־12 תחומים, המקובצים לשלושה ממדים: צרכים אנושיים בסיסיים, יסודות הרווחה, והזדמנויות עבור האזרחים.

למרות יתרונות המדדים הבינלאומיים, כגון יכולת השוואה בין מדינות ומעקב אחר מגמות לאורך זמן (מספק הקשר רחב יותר להערכת הביצועים הלאומיים) ולגיטימיות בהיותם חיצוניים לממשלה (הם נתפסים לרוב כאובייקטיביים יותר מאשר מדדים המפותחים על ידי הממשלה עצמה) (Andrews et al., 2010; Hood, 2012), מדדים אלו לא חפים מאתגרים. ראשית, עולה בהם נטייה לערוב מושגי (conceptual overlapping) ולריכוז אינדיקטורים המשקפים איכויות שונות תחת מדד אחד (Maman, 2022). כך לדוגמה, מדידת אחריותיות כוללת פעמים רבות מדידה של הליכי שקיפות, שיתוף ציבור, וחוזק מוסדות דמוקרטיים. שנית, מדדים אלו אומדים את הממשל כולו מבלי להבחין בשונות שבין רשויות ממשל שונות, כך שהתמונה שעולה איננה מדויקת, והיא גם מקשה על זיהוי פערים קונקרטיים לשיפור ועל יצירת מוטיבציה לשינוי ארגוני (כי אין הטלת אחריות על גורם ספציפי). שלישית, המדדים הגלובליים אינם יכולים להתחשב במלואן בנסיבות ייחודיות של כל מדינה, כמו מסורות פוליטיות, הקשרים היסטוריים או אתגרים מקומיים ספציפיים (Andrews et al., 2010). מדדים אלו ממוקדים לרוב בהליכים פורמליים (כמו חוקים או מוסדות) ועשויים להחמיץ פערים ביישום או את האפקטיביות בפועל של אותם הליכים.

## 2. מדדי ביצוע של השירות הציבורי

מדדי ביצוע של השירות הציבורי הם קבוצה שנייה של כלי מדידה, המתמקדת בניטור ובהערכה של מערכות ציבוריות ביחס למטרות שנקבעו. בשונה מהמדדים הבינלאומיים, המספקים תמונת מצב רחבה ברמה הלאומית, מדדי ביצוע פועלים ברמה מפורטת יותר ומשמשים ככלי ניהולי מרכזי עבור מקבלי החלטות. מדידת ביצועים בממשלה ובמגזר הציבורי החלה כתגובה לצורך באחריותיות וביעילות גבוהה יותר (Garengo & Sardi,

2021). מדדי ביצועים מיועדים בעיקר לבחון עמידה ביעדים, והם משרתים מנהלים בכירים, קובעי מדיניות וגופי פיקוח.

מדינות שונות פיתחו מסגרות מוסדיות והנחיות למדידת ביצועים במגזר הציבורי. כך למשל, ארצות הברית פיתחה מסורת ארוכה של מדידת ביצועים במגזר הציבורי, שהגיעה לשיאה עם חקיקת חוק ביצועי הממשל ותוצאותיו (Government Performance and Results Act — GPRA) בשנת 1993,<sup>16</sup> ועדכנו בשנת 2010. חקיקה זו דורשת מכל סוכנות פדרלית לפתח תוכניות אסטרטגיות, תוכניות ביצוע שנתיות ודוחות ביצוע שנתיים, המפרטים יעדים מדידים ותוצאות בפועל. בקנדה, מסגרת מדיניות הביצועים והתוצאות (Policy on Results) משנת 2016 מספקת הנחיות מקיפות למדידת ביצועים והערכה בממשל הפדרלי. המסגרת מדגישה את החשיבות של תכנון מבוסס-תוצאות, מדידה שוטפת, דיווח, והערכה תקופתית. הממשלה הקנדית פיתחה מדרך מפורט להערכה<sup>17</sup> המספק הנחיות מתודולוגיות למדידת השפעות של תוכניות ומדיניות ציבורית. המדרך מדגיש חמישה סוגים עיקריים של מדידה: רלוונטיות, אפקטיביות, יעילות, השפעה, וקיימות. אוסטרליה פיתחה את "מסגרת הביצועים והאחריות"<sup>18</sup> המספקת גישה מקיפה למדידת ביצועים במגזר הציבורי. המסגרת מעוגנת בחוק הניהול הציבורי, הביצועים והאחריותיות המחייב סוכנויות ממשלתיות לפתח דוחות ביצוע שנתיים המפרטים מטרות, יעדים ותוצאות בפועל. גם בישראל, "ספר תוכניות העבודה הממשלתיות" מהווה את הכלי המרכזי למדידת ביצועים במשרדי הממשלה. הספר, המתפרסם מדי שנה לפי מדרך התכנון הממשלתי, מפרט את היעדים, המדדים ותוכניות העבודה של כל משרד ממשלתי, תוך הבחנה בין מדדי תפוקה ומדדי תוצאה. מדידה נוספת בהקשר זה הינה מדידת ביצועי עובדים שבישראל מתבצעת במסגרת הסכמים קיבוצים שקובעים תגמול תמרוץ לעובדי מדינה.<sup>19</sup>

בעוד שמדדי הביצועים מאפשרים לממשל עצמו כלי למעקב אחר עבודתו, אלו מעלים גם מספר חסרונות. ראשית, המדדים הללו מתמקדים כמעט באופן מוחלט בבחינת ביצועים ביחס למטרות שהוגדרו והם לא בוחנים את טיב הממשל ואת איכותו אל מול ערכים

Government Performance and Results Act (GPRA) 16

Evaluation in the Government of Canada 17

Queensland Health Performance and Accountability Framework 18

דין וחשבון על פעילות יחידת תגמול ותמרוץ לשנים 2021-2022 19

רצויים, או הגדרה נורמטיבית אחרת של משילות מיטיבה. שנית, לרוב, המשרדים עצמם הם אלו שקובעים את המדדים – ומבצעים את המדידה שלהם בפועל – באופן שעלול לייצר הטיות משמעותיות ולפגוע באיכות המדידה. קבוצת המדדים השלישית מבקשת לייצר מענה לקשיים הללו.

### 3. מדדים ארגוניים-תהליכיים לבחינת משילות מיטיבה של השירות הציבורי

בעוד שמדדים בינלאומיים ומדדי ביצועים מספקים מידע חשוב, הם מתמקדים בעיקר בחתכים רוחביים ברמה הלאומית או בתוצאות ביחס ליעדים מוגדרים. הקטגוריה השלישית של מדדים – מדדים ארגוניים למשילות מיטיבה – מציעה פרסקטיבה משלימה וייחודית, המתמקדת באיכות הפעולה של גופים ציבוריים ספציפיים (משרדים, רשויות, סוכנויות) לאור ערכים וסטנדרטים נורמטיביים של מינהל תקין (Van der Waldt, 2004).

מדדים ארגוניים למשילות מיטיבה נבדלים ממדדים אחרים במספר היבטים מרכזיים: (1) יחידת הניתוח – בשונה ממדדים לאומיים, המתייחסים למדינה כמכלול, מדדים אלו בוחנים ארגונים ציבוריים ספציפיים. גישה זו מאפשרת לזהות שונות בתוך המערכת הציבורית, לאתר "כיסוי מצוינות" ואזורי כשל, ולהתאים התערבויות באופן ממוקד (Bouckaert & van de Walle, 2003); (2) ביסוס נורמטיבי – בניגוד למדדי ביצועים, המתמקדים בעיקר בהשגת יעדים אינסטרומנטליים, מדדים אלו בוחנים את מידת העמידה של ארגונים בערכים מוגדרים של משילות מיטיבה, כגון שקיפות, אחריות, יושרה, השתתפות אזרחית ומקצועיות; (3) פרסקטיבה מערכתית – מדדים אלו מתייחסים לא רק לתוצאות הסופיות, אלא גם לתהליכים, למבנים ולתרבות הארגונית שמאפשרים משילות מיטיבה. הם בוחנים את איכות הממשל "מבפנים" (Talbot, 2010).

למרות שמדובר בסוג המדדים עם הערך המחקרי והיישומי הרב ביותר, הם הכי פחות נפוצים בשדה. כבר בשנת 2018 האיחוד האירופי הכיר בפער הקיים ובהיעדרם של מדדי מינהל ציבורי איכותיים (Van Dooren, 2018). ממן פיתחה מדדי משילות מיטיבה לרשויות רגולטוריות תוך התמקדות בערכי שקיפות, השתתפות, אחריות וייצוגיות הרשות (Maman, 2022; Maman et al., 2023). נוסף לכך שאלו מראים את מידת ההתנהלות הדמוקרטית של הרשויות, הם גם מסייעים להבין את ההשפעות של ערכים אלו על תחומים נוספים כמו אמון, לגיטימיות ואפקטיביות. לצד זאת, "מדד העצמת האזרח

בעבודת הממשלה" מודד את רמת הנגישות, שקיפות ושיתוף ציבור של משרדי הממשלה השונים בישראל למול האזרח (מורה נבוכים ל"העצמת האזרח בעבודת הממשלה", 2023).

השוואה בין רשויות שלטון מקומי היא יותר נפוצה, בישראל ובעולם. למשל, בבלגיה נמדדים שביעות הרצון והאמון של התושבים מהרשויות המקומיות לצד האפקטיביות שלהן (Geys & Moesen, 2009). בפורטוגל נמדדות רמות השקיפות של הרשויות המקומיות (da Cruz et al., 2016). כמו כן, בהולנד נמדדות רמות העצמאות של הרשויות המקומיות (Fleurke & Willemse, 2006). דוגמה רלוונטית ועדכנית מאוד מישראל היא מדד הדמוקרטיה המקומית שאותה פיתחה תנועת "פנימה פתרונות ישראליים". מדובר באסופה של שישה מדדים לערכי איכות הממשל המקומי בישראל הכוללים אמון, איזונים ובלמים, השתתפות ציבורית, שיתוף הציבור, ייצוגיות ושקיפות (פנימה, 2023). המדד כולל הגדרה של הערכים ביחס למושג המדידה – רשויות מקומיות – ופיתוח אינדיקטורים כמותניים וברי השוואה לכל אחד מהערכים. התנועה מדדה בשנת 2024 פיילוט של 15 רשויות מקומיות, וכעת, בשנת 2025, נמדדות 52 רשויות מקומיות באמצעותו.

מדדים ארגוניים למשילות מיטיבה מציעים יתרונות משמעותיים, כולל זיהוי מדויק של פערים בין יחידות ממשל שונות, חיבור אפקטיבי בין עקרונות נורמטיביים לפרקטיקות מדידות, והשפעה ישירה על תהליכי שיפור ארגוני. אולם דרכם רצופה באתגר משמעותי: ככל שמדדים אלו עוסקים ברבדים פנימיים יותר של פעילות הממשל ותהליכיה, הם דורשים גישה לנתונים שלעיתים קרובות לא נאספים, לא קיימים באופן דיגיטלי, או שדורשים את הסכמה ומאמץ של הגופים הציבוריים במתן המידע הנדרש דרך בקשות חופש מידע. כמו כן, מדידה של ארגונים ציבוריים, מביאה לעיתים קרובות להתנגדויות, בין אם פוליטיות או ארגוניות. מכאן, שיעילותם תלויה בהטמעתם בתרבות הארגונית של שירות ציבורי שלעיתים נוטה לשמרנות. אתגר נוסף הוא מציאת האיזון הנכון בין סטנדרטיזציה שתאפשר השוואה בין ארגונים, לבין גמישות והתאמה למאפיינים הייחודיים של כל ארגון ציבורי (Yang & Van de Walle, 2006; Van Dooren, 2018; Holzer, 2006).

## סיכום ביניים: לקראת מפת המדדים למשילות מיטיבה בשירות הציבורי בישראל

סקירת הספרות שהוצגה בפרק זה מציירת תמונה עשירה של מושג המשילות המיטיבה, הערכים השונים שבבסיס מושג זה ואופני המדידה השונים הקיימים כיום, למדידת איכות השירות הציבורי. למרות העושר המושגי הקיים בתחום, בולט בהיעדרו מודל אינטגרטיבי וקוהרנטי המאפשר הערכה מקיפה ומדויקת של משילות מיטיבה בשירות הציבורי, במיוחד ברמה הלאומית שמתמקדת בארגונים ומנגנוני ממשל שונים.

המונח "משילות מיטיבה" (Good Governance) התפתח והשתנה לאורך העשורים האחרונים, אולם הסקירה מראה כי המושג עדיין סובל מעמימות ומריבוי הגדרות המושפעות מגורמים אידיאולוגיים, דיסציפלינריים ותרבותיים. בחינת המדדים הקיימים בשדה חושפת שלוש גישות עיקריות: מדדים בינלאומיים המאפשרים השוואה בין מדינות אך סובלים מערבוב מושגי והיעדר רזולוציה פנים-מדינתית; מדדי ביצוע של השירות הציבורי המתמקדים בהשגת יעדים אך נוטים להתעלם מהיבטים נורמטיביים; ומדדים ארגוניים למשילות מיטיבה הבוחנים את פעילות הארגונים הציבוריים לאור עקרונות וערכים רצויים. למרות חשיבותם הרבה, דווקא המדדים האחרונים – הארגוניים – תהליכיים – הם הנדירים ביותר וקיים פער משמעותי בפיתוח והטמעה של מדדים אלה.

**המחקר הנוכחי מבקש למלא חלל זה באמצעות פיתוח מפת מדדים לאומית למשילות מיטיבה בשירות הציבורי בישראל. ככל הידוע לנו, זהו ניסיון ראשון מסוגו ליצור מסגרת מקיפה והוליסטית למדידה של איכות השירות הציבורי, תוך התייחסות ל: (1) ערכים, (2) השוואה בין משרדי הממשלה ו-(3) מנגנוני ממשל. בעוד שהמחקר נשען על כתפי ענקים ומסתמך על הידע התיאורטי והאמפירי העשיר שנצבר בתחום, הוא מציע חדשנות מהותית בשני ממדים משלימים: ראשית, בהצעת מסגרת נורמטיבית רחבה שמגדרה את הערכים והאיכויות הרצויות בשירות הציבורי; ושנית, בפיתוח אינדיקטורים קונקרטיים ומדידים לערכים אלה – הן למשרדי ממשלה והן למנגנוני ממשל מרכזיים. השאיפה של הפרויקט היא ליצור לא רק כלי לדירוג ולהשוואה, אלא "מצפן" שיוכל להנחות את כלל העוסקים בטיוב השירות הציבורי בישראל.**

## פרק 3: מפת המדדים של השירות הציבורי בישראל

### הבחירה להתמקד במדדי תהליכים

כפי שראינו בפרק הקודם, הצורך במדידת השירות הציבורי בכלל, והאפקטיביות שלה בפרט, נידון בספרות כבר עשרות שנים (Hood, 1991; Moynihan, 2008; Van Dooren & Van de Walle, 2008) בהקשר זה, נוהג לדבר על חמישה סוגים עיקריים של מדדים, אשר מפותחים במטרה לאמוד וללמוד אודות אופן פעולת המערכות הממשלתיות ואודות האפקטיביות שלהן (Galais et al. 2021).

הסוג הראשון הוא **מדדי תשומות (Input)**, המתרכזים בכמות המשאבים המושקעים במערכת כדי להוציא לפועל את המדיניות. מדדים אלו כוללים מדידה של היקף כוח האדם, היקף תקציב, ציוד או טכנולוגיה. למשל, במשרד ממשלתי אפשר למדוד את מספר התקנים המאוישים בפרויקט מסוים או את היקף התקציב שהוקצה לו. מדדים אלה חשובים משום שהם מאפשרים לזהות אם מוקצים די משאבים לתוכניות, אך שאינם מלמדים בהכרח על שימוש אפקטיבי במשאבים או על איכות התוצרים (Williams, 2003).

הסוג השני הוא **מדדי תפוקות (Output)**, המתייחסים לכמות המוצרים או השירותים שניתנו עקב השקעת התשומות. למשל, ניתן לבחון כמה היתרים הנפיקה רשות ממשלתית, כמה פניות טופלו במוקד שירות מסוים, או כמה משתתפים השלימו הכשרה מקצועית במסגרת תוכנית ממשלתית. מדדים אלה מאפשרים ללמוד על היקף הפעילות ועל מסוגלות המערכת לעמוד ביעדי הביצוע המקוריים, והם מהווים בסיס להשוואה בין יחידות ארגוניות שונות (Van Dooren et al., 2012).

לעומתם, **מדדי תוצאות (Outcome)**, מודדים את השינוי המתחולל בעקבות פעילות השירות הציבורי, בין שאצל מקבלי השירות ובין שבקרב החברה בכללותה. כך, ניתן לבדוק את שיעור המשתתפים בהכשרה שהשתלבו בהצלחה בשוק העבודה, את רמת שביעות הרצון של אזרחים משירות מסוים, או את שיעור הירידה בתחלואה בעקבות תוכנית משרד הבריאות. התוצאות (Outcomes) מציגות אם השירות הציבורי באמת מצליח להשיג את מטרתו מבחינת ההשפעה על חיי האזרחים, ולכן יש להן חשיבות רבה בהבנת אפקטיביות המדיניות (Van Dooren et al., 2012).

סוג רביעי של מדדים הוא **מדדי השפעות (Impact)**, מדידת אימפקט התפתחה כגישה שיטתית להערכת התועלות ארוכות הטווח של התערבויות חברתיות, כחלק מהמאמץ לשפר את הערכתן של יוזמות קהילתיות (Weiss, 1995), מדדים אלו בוונים "קומה נוספת" על סמ התוצאות ומבקשים לבחון את שינוי ארוך הטווח. דוגמאות נפוצות הן בחינה של השפעת רפורמה בתחום החינוך על פערים חברתיים, או של השלכות תוכנית תשתיות רחבת-היקף על צמיחה כלכלית. לעיתים חולפות שנים עד שניתן להעריך באופן מלא את עומק ההשפעה, ולכן מדדים אלה דורשים גישה מורכבת לבידוד משתנים ולניטור מתמשך (Vogel, 2012).

כאן חשוב לציין שהמדדים הללו – תשומות, תפוקות, תוצאות והשפעות – קשורים זה לזה באמצעות מודל תאוריית השינוי (Theory of Change). מודל זה מניח כי הקצאת תשומות (משאבים כגון תקציב וכוח אדם) מובילה לייצור תפוקות (המוצרים והשירותים הניתנים), שבתורן צפויות להביא לתוצאות (שינויים מיידיים או קצרי-טווח בקרב מקבלי השירות או בחברה) ובטווח הארוך יותר אף להשפעות (Impact) עמוקות על החברה. מדידת אימפקט התפתחה כגישה שיטתית להערכת התועלות של התערבויות חברתיות בארצות הברית בשנות ה-90, כחלק מהמאמץ לשפר את הערכתן של יוזמות קהילתיות מקיפות (Weiss, 1995). בעשורים האחרונים עקרונות המודל של תאוריית שינוי נכנסו לחלו לעולם מדיניות ציבורית, כדרך להעריך את האפקטיביות של מדיניות בהשפעתה על חיי האזרחים (Breuer et al., 2015; Head, 2016).

לבסוף, ישנם **מדדי תהליכים (Process)**, המתמקדים באיכות ובאופן העבודה של משרדי הממשלה ושל ארגוני מינהל ציבורי, לרבות השיטות, הנהלים ותרבות העבודה בארגונים ציבוריים. בין השאר, בודקים את מידת שיתוף הציבור בגיבוש מדיניות, את רמת שיתוף הפעולה בין משרדי ממשלה או את אופי השימוש בכלים טכנולוגיים. התהליכים עצמם, כמו מידת השקיפות וקיומה של חדשנות, משפיעים על התפוקות והתוצאות, ולכן בחינה עקבית שלהם עשויה לחשוף נקודות חולשה בשלב מוקדם ולאפשר למידה ארגונית שוטפת (Maman, 2022; Van Dooren et al., 2012). במדידה של תהליכים ניתן למדוד גם את האופן שבו ערכים באים לידי ביטוי (Piotrowsky, 2011).

בעוד המיקוד הציבורי נמצא כמעט תמיד בעיקר בשאלת התשומות, התפוקות ולעיתים התוצאות, שכן אלו הם ממדים קריטיים בשאלת האפקטיביות של השירות הציבורי, מדידת התהליכים כמעט ולא מקבלת תשומת לב מחקרית וציבורית. ייתכן והסיבה שכמעט ולא מודדים תהליכים היא בגלל היעדר מסגרת ברורה אודות אותם התהליכים

שמשקפים משילות מיטיבה, או בגלל הקושי להעמיק במהלך כזה, או בגלל שהנושא הינו פחות גלוי וחזותי לציבור. עם זאת, אנו מזהים שמדידה של תהליכים הינה מרכיב חיוני במדידה של ארגונים – והיא גם חיונית לפי תיאוריה דמוקרטית שמניחה שתהליכים מבוססי ערכים בארגוני ממשל יובילו לתוצאות שוויוניות והוגנות.

במחקר קודם (יקיר ואח', 2024) בוסס הקשר בין תפקוד המערכות הציבוריות לבין טיב השירותים ורווחת האזרח בקצה. מחקרים אחרים התייחסו להיבטים של יכולות ניהול ומידת היושרה בארגונים ציבוריים, לבין שיפור באפקטיביות של תוכניות ממשלתיות ובחלוקה יעילה יותר של משאבים (Fernandez et al., 2010; Said et al., 2016). המטרה במחקר זה היא לבחון לעומק את הרכיבים והתהליכים בתוך השירות הציבורי, ולבדוק כיצד נהלים ושגרות שהם חלק מהתרבות הארגונית בשירות הציבורי, משקפים ערכי ליבה שונים. למרות שמחקרים מראים כי איכויות תהליכיות אינן רק בעלות ערך נורמטיבי אלא גם אינסטרומנטלי בהשגת תוצאות משופרות, אין בנמצא, עד כה, פרויקט של מיפוי מדדי תהליכים בשירות הציבורי. לכן, אנו בחרנו בפרויקט זה להתמקד במדידה של תהליכים.

חשוב לציין כי הקשר בין תהליכים לתוצאות אינו לינארי תמיד, ותלוי בהקשר ובגורמים מתערבים. השפעתם של תהליכים איכותיים מתווכת על ידי גורמים כמו מבנה ארגוני, מאפייני האוכלוסייה המושפעת, ותרבות מוסדית (Andrews et al., 2016). עם זאת, העדויות המצטברות מצביעות על כך שהשקעה באיכויות תהליכיות אינה רק תפיסה נורמטיבי אלא גם אסטרטגיה פרגמטית להשגת תוצאות משופרות בטווח הארוך.

## הבחירה להתמקד במשרדי ממשלה ובמנגנונים כמושאי המדידה

הבחנה חשובה נוספת היא יחידת המדידה. יחידת המדידה היא ההגדרה הקובעת "את מי" אנחנו מודדים. ישנן כמה אפשרויות שונות להגדרת יחידת המדידה:

(1) כל השירות הציבורי במדינה כמקשה אחת: זוהי גישה שכיחה למדידת השירות הציבורי והיא זו שמוסדות בינלאומיים כגון OECD, SGI או הבנק העולמי נוקטים. בגישה זו, יחידת המדידה הינה השירות הציבורי במדינה מסוימת, כמקשה אחת. היא אמנם תואמת את מטרותיהם של ארגונים בינלאומיים המעוניינים לערוך השוואה בין מדינות, אולם מדובר במדידה גסה יחסית, העלולה למסך את השונות בין היחידות השונות בשירות הציבורי וגם לא בהכרח מאפשרת לאתר גורם אחראי שיוכל לפעול לשיפור המצב.

**(2) משרדי ממשלה:** גישה זו מתמקדת במדידה ברמת משרדי הממשלה, ולפיה, כל משרד ממשלתי הינו יחידת מדידה, כל שניתן להשוות ביניהם. גישה זו תואמת את הרציונל הדמוקרטי-אחריותי, משום שלכל משרד ממשלתי יש שר, ויש גם מנכ"ל שאמון על יישום המדיניות. כך שהתייחסות לכל משרד כיחידת מדידה מאפשרת להטיל אחריות ברורה על שיפור ותיקון ליקויים שנמצאים בתהליך המדידה. עם זאת, ישנו קושי בגישה זו. גישה זו מפספסת הליכי ממשל רוחביים המתבצעים בשיתוף יותר ממשרד אחד (למשל רכש, כוח אדם ותקציב), ומתעלמת מיחידות־מטה שלא תמיד משויכות באופן מלא למשרד יחיד (לדוגמה, נציבות שירות המדינה תחת משרד רה"מ, או אגף החשב הכללי באוצר).

**(3) מנגנוני ממשל רוחביים:** מנגנוני הממשל המרכזיים, המכונים לעיתים "מפתחות השירות הציבורי"<sup>20</sup>, מהווים את התשתית הארגונית והפונקציונלית שדרכה פועלת המערכת הממשלתית כולה. הם מייצגים "שפות" שונות והגיונות ארגוניים מובחנים, המשקפים את מכלול הכלים והמערכות שבאמצעותם המדינה מגשימה את מדיניותה ומספקת שירותים לאזרחיה.

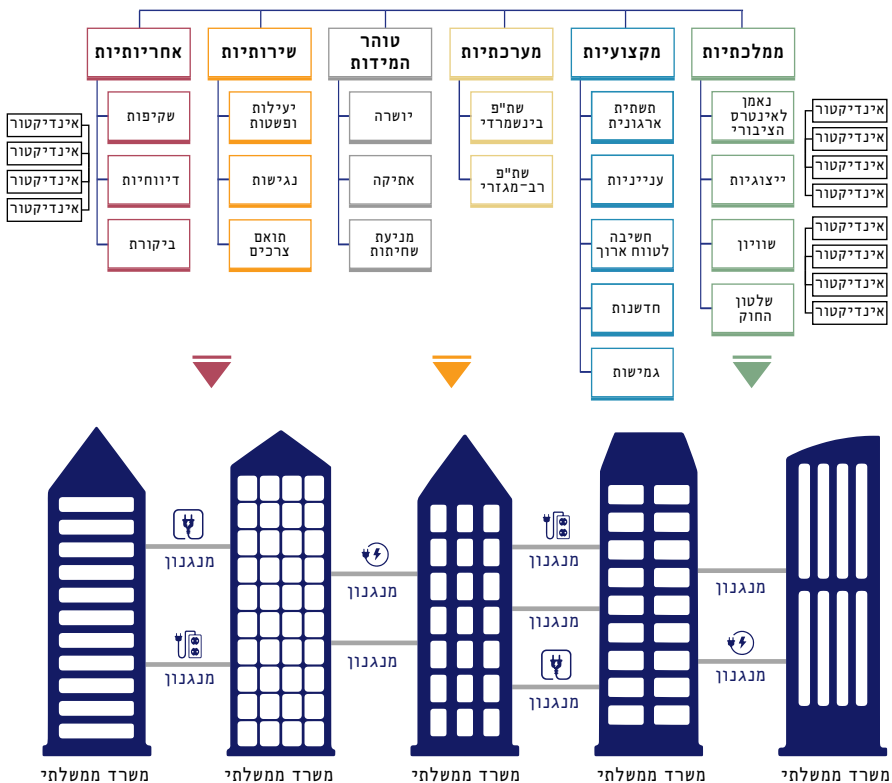
**(4) עובדי הציבור עצמם:** גישה זו מתמקדת במדידת העובדים עצמם, מאפיינים דמוגרפיים, המוטיבציות שלהם לשירות הציבורי, והיבטים אחרים כגון הערכים האישיים שלהם ומאפייניהם הפסיכולוגיים (Perry et al 2010). מדידה זו כוללת גם היבטים של הערכת עובדים ועמידה ביעדים המקצועיים של התפקידים השונים, מתוך זווית הפרט הבודד במערכת.

בעוד שברור לנו שאין להתייחס לכלל השירות הציבורי כמקשה אחת, אך מצד שני, התמקדות רק במשרדי ממשלה או רק במנגנוני ממשל, איננה מאפשרת מדידה מלאה של השירות הציבורי, החלטנו לבחור בפרויקט זה בגישה המשלבת בין משרדי הממשלה כיחידת המדידה המרכזית, לבין התייחסות למנגנוני הממשל בתהליך פיתוח האינדיקטורים. מכיוון שבישראל ישנם סמכויות רבות שאינן בידי משרדי הממשלה אלא מנוהלות תחת אחריות חוצת משרדים, חשוב לפתח מדדים אשר לוקחת זאת בחשבון. גישה הבוחרת להתמקד במנגנוני ממשל כיחידת מדידה, תואמת את החלוקה הרוחבית־מקצועית שאכן מאפיינת יחידות מטה בשירות הציבורי, אך קשה יותר להסביר אותה לציבור הרחב שאינן בקיאים בעובי הקורה של עבודת הממשלה. בנוסף, לא כל תחומי הפעילות הממשלתית נכנסים למסגרת של מנגנוני רחב. כמו כן, בעוד שמדידה של

עובדי הציבור עצמם הינה וודאי תורמת להבנת מצב השירות הציבורי, היא לא מתאימה למטרות פרויקט זה ואיננה מספיקה כדי לאמוד את כלל התהליכים בשירות הציבורי.

תרשים 4 מסכם את המסגרת הכוללת של מפת המדדים – ערכי הליבה, איכויות המשנה וכן שתי מושאי המדידה השונים: משרדי ממשלה ומגוונים ממשל. שני הפרקים הבאים מציגים את ההגדרות ומתווה המדידה עבור כל אחד מהם.

### תרשים 4 מסגרת מפת המדדים



## פרק 4: פיתוח מדדים למשרדי הממשלה בישראל

פיתוח המדדים נעשה בהתאם למתודולוגיה של אדקוק וקולייר (Adcock & Collier, 2001) ולמתודולוגיה של ממן (Maman, 2022). מתודולוגיה זו כוללת שלושה צעדים מרכזיים: (א) פיתוח הגדרות עבודה (systematic definitions), (ב) פיתוח אינדיקטורים וסולמות ו- (ג) פיילוט, תיקון ותיקוף.

### שלב פיתוח ההגדרות

שלב פיתוח ההגדרות הינו השלב הראשון בפיתוח מדדים לפי אדקוק וקולייר, שלב זה דורש תחילה הכרות עם כלל ההגדרות הקיימות לערכים הנמדדים. הכרות זו, משתקפת בסקירת ספרות שמתמקד בהצגת הגדרות אפשריות (Background Concept). בשלב שני, על החוקרים לבחור את ההגדרה שעל פיה הם יבנו את המדד. הגדרה זו מכונה על ידי אדקוק וקולייר – systematic definition, הגדרות עבודה ממוקדות. בהתאם, ערכנו סקירת ספרות במטרה ללמוד אודות ההגדרות האפשריות לכל אחד מערכי הליבה והאיכויות שבמפת הממדים. **נספח א** פורט את סקירת הספרות שנערכה עבור הערכים שנבחרו.

בשלב שני, פיתחנו הגדרות עבודה לערכי הליבה ולאיכויות, באופן שמבוסס על ההגדרות הקיימות בספרות, תוך התאמה למושג המדידה (במקרה זה, משרדי הממשלה), ותוך התמקדות בתהליכים. הקפדנו שהפעלת שיקול הדעת וההעדפות האישיות שלנו תהיה מינימלית, ושנצמד להגדרות המקובלות בספרות ככל שניתן. עם זאת, במקרים רבים היה צורך ב"הסרה כירורגית" של איכויות אשר חופפות בין ערכים שונים. תהליך פיתוח הגדרות העבודה נתן משקל להבטחה שכל הגדרה היא בלעדית. התייעצנו על ההגדרות עם צוות החשיבה.

לאחר תהליך זה, הגדרות העבודה המוצעות הן:

<b>ממלכתיות</b>	
שוויון	האופן שבו הארגון/המנגנון מבצע את תפקידו ללא אפליה מטעמי גזע, דת, מין, מגדר.
ייצוגיות	האופן שבו עובדי הארגון/המנגנון משקפים את כלל גווני האוכלוסייה בישראל.
נאמן לאינטרס הציבורי	האופן שבו הארגון/המנגנון פועל כנאמן של הציבור כולו, פועל לאפשר את השתתפותו בהליך המדיניות ומעדיף את טובת הכלל על פני אינטרסים סקטוריאליים, פרטים או צרים.
שלטון החוק	האופן שבו הארגון/המנגנון מקפיד על קיום החוק והוראות הדין ופועל במסגרת סמכויותיו החוקיות.
<b>מקצועיות</b>	
תשתית אנושית וארגונית	האופן שבו הארגון/המנגנון יש את התשתית האנושית והארגונית הנדרשת למימוש יעדי. תשתית אנושית: כישורים מותאמים לתפקיד (ידע), דיסציפלינה, נסיון) תשתית ארגונית: נהלים, תהליכים ושגרות עבודה שמאפשרים את ביצוע התפקיד (ידע) (שימור וניהול), תפעול (חלוקת סמכויות והזרימה ביניהם, שיטות עבודה וניהול, מדידה)
ענייניות	האופן שבו הארגון/המנגנון מבצע את תפקידו תוך איסוף ובדיקה עובדות ונתונים, ומתן משקל ראוי לכל עובדה ושיקול.
חשיבה לטווח רחוק	האופן שבו הארגון/המנגנון לוקח בחשבון את צורכי הדורות העתידיים בעבודתו.
חדשנות ודיגיטציה	האופן שבו הארגון/המנגנון מיישם חדשנות להשגת ערך ציבורי. דיגיטציה: הטמעת כלים טכנולוגיים עבור תהליכים פנימיים ועבור שירותים לאזרח חדשנות ציבורית: שינוי משמעותי בשירות, בניהול ופרדיגמה של תפיסת תפקיד
גמישות	האופן שבו הארגון/המנגנון מתאים את עצמו לשינויים בסביבה ובחברה, מוכן למשברים ולהתאים את דרכי פעולתו באופן אפקטיבי בהתאם לנסיבות.

<p>האופן שבו הארגון/המנגנון פועל לבצע את תפקידו בהגיינות, ללא משוא פנים או ניגודי עניינים.</p>	<p>יושרה</p>	<p><b>טוהר המידות</b></p> <p>האופן שבו הארגון/המנגנון פועל על פי ערכי יושרה ואתיקה, ופועל למנוע שחיתות.</p>
<p>האופן שבו הארגון/המנגנון מגדיר, מטמיע ואוכף כללי התנהגות ומשמעת, ומחזק התנהלות ערכית בקרב עובדיו.</p>	<p>אתיקה</p>	
<p>האופן שבו הארגון/המנגנון מפתח ומיישם מנגנונים למניעת שחיתות, ניצול לרעה של משאבים ציבוריים, ומאבק באי־סדרים.</p>	<p>מניעת שחיתות</p>	
<p>האופן שבו הארגון/המנגנון מעבירים מידע ומשתפים פעולה עם משרדי ממשלה אחרים, באופן פורמלי ובלתי־פורמלי.</p>	<p>שיתופיות בין־משרדית</p>	<p><b>מערכתיות</b></p> <p>האופן שבו הארגון/המנגנון פועל כמכלול, תוך שיתוף פעולה ויידוע בין משרדים, שיתופיות עם כלל המגזר הציבורי ומקיים שיתוף ציבור בתהליכי עיצוב מדיניות ובקבלת ההחלטות</p>
<p>האופן שבו הארגון/המנגנון פועל תוך ראייה רחבה ושיתוף פעולה בין כל הגורמים הנוגעים בדבר בשירות הציבורי הרחב.</p>	<p>שת"פ רב־מגזרי</p>	
<p>האופן שבו הארגון/המנגנון פועל לצורך אספקת שירות אפקטיבי, יעיל ומספק, תוך זמן ומשאבים סבירים עם ממשקים ואינטראקציות שהם קלים להבנה, פשוטים לביצוע, ונטולי סרבול.</p>	<p>יעילות ופשטות</p>	<p><b>שירותיות</b></p> <p>האופן שבו מתן שירותים לאזרח על ידי הארגון/המנגנון נעשה באופן התואם את צורכי הציבור ביעילות, ביעילות, פשוט ונגישות</p>
<p>האופן שבו הארגון/המנגנון מבטיח שהשירותים והמידע זמינים לכלל האוכלוסייה בערוצים מגוונים, לרבות קבוצות מיעוט ואוכלוסיות מוחלשות.</p>	<p>נגישות</p>	
<p>האופן שבו הארגון/המנגנון מתכנן ומספק שירותים המבוססים על הבנה מעמיקה של צורכי המשתמשים, מאפייניהם, העדפותיהם.</p>	<p>תואם את צורכי הציבור/ הלקוח</p>	
<p>האופן שבו הארגון/המנגנון מפרסם מידע מלא, ברור ונגיש לציבור על אודות פעולותיו, הליכי קבלת החלטותיו וההנמקה העומדת בבסיסן.</p>	<p>שקיפות</p>	<p><b>אחריותיות</b></p> <p>האופן שבו הארגון/המנגנון פועל בשקיפות ובדיווחיות, ומקיים מנגנוני בקרה מספקים</p>
<p>האופן שבו הארגון/המנגנון מדווח באופן שוטף, מסודר וזוּם על פעולותיו, תוצאותיהן ועמידתן ביעדים ובמחויבויות שלו.</p>	<p>דיווחיות</p>	
<p>האופן שבו הארגון/המנגנון מקיים מנגנונים פנימיים וחיצוניים לבקרה, פיקוח וביקורת על פעולותיו, ואופן התייחסותו לממצאי ביקורת.</p>	<p>ביקורת</p>	

## מתחים ואיזונים בין הערכים

בבואנו לגבש את מפת המדדים של השירות הציבורי, חשוב לתת את הדעת על יחסי הגומלין שבין הערכים השונים אשר מוצעים במסמך זה.

**מצד אחד**, חלק מהערכים תומכים זה בזה. כך למשל, מקצועיות ומערכתיות מייצרות יחד תשתית של ניתוח מקצועי והסתכלות כוללת על הסוגיות שעל הפרק. בה בעת, הן מחזקות את הערכים אחריותיות וטוהר המידות, שכן עבודת מטה מקיפה ושיטתית מסייעת למנוע הטיות ואי־סדרים. באופן דומה, שירותיות מזינה את ממלכתיות, משום שכלל שהשירות הציבורי נגיש, קשוב וממוקד באזרח, כך גוברת ההכרה בו כגוף ממלכתי המשרת את כלל תושבי המדינה ללא משוא פנים. **מצד שני**, ייתכנו מתחים בין האיכויות. לדוגמה, בערך הממלכתיות, המדגיש בין היתר שוויון וייצוגיות בשירות הציבורי, אשר יכולים לעיתים לעמוד בסתירה זה מול זה. עשוי להיווצר גם מתח בין שירותיות, הדורשת מהירות, לבין דרישה גוברת למערכתיות, המתבטאת ברצון לכלול גורמים רבים בקבלת החלטות. לעתים אין פתרון אופטימלי שמשרת באופן מלא את כל הערכים בו־זמנית, אלא נדרשת הכרעה והעדפה מודעת של ערכים מסוימים על פני אחרים בהקשרים ספציפיים (O'Flynn, 2007; Huberts, 2014). ההכרה במתחים אלו אינה חולשה של המודל המוצע, אלא דווקא נקודת חוזק המשקפת את המורכבות האמיתית של השירות הציבורי. יכולתו של שירות ציבורי לנהל באופן מודע ושקוף את המתחים הערכיים, היא עצמה מדד לבגרותו הארגונית ולאיכותו (Aschhoff & Vogel, 2018).

לאור זאת מפת המדדים מושתת על שתי הנחות: (1) לא מספיק להסתכל על ערך אחד בפני עצמו, אלא נדרשת בחינה של כלל הערכים והאיכויות כמסגרת כוללת; ו־(2) אין דרישה מפורשת לציון מקסימלי בכל ערך בכל רגע נתון, כל עוד יודעים לנמק ולהסביר את מלאכת האיזון בין המתחים והצדקות לכך.

## פיתוח האינדיקטורים וסולמות המדידה

שלב זה, שלב פיתוח האינדיקטורים וסולמות המדידה כלל מספר שלבים: (א) סקירת ספרות מקיפה, ממוקדת בחיפוש אינדיקטורים קיימים לערכים ולאיכויות. (ב) סינון וזיקוק אינדיקטורים על פי קריטריונים שונים. (ג) פיתוח אינדיקטורים חדשים ויצירת סולמות מדידה לכלל האינדיקטורים.

הקריטריונים המרכזיים שהנחו את גיבוש רשימת האינדיקטורים המוצעת כללו: תוקף תוכן (התאמה מלאה להגדרות העבודה שפורטו בפרקים הקודמים), השוואתיות (בחירת אינדיקטורים המאפשרים השוואה אפקטיבית בין משרדי הממשלה השונים), רגישות לשינויים לאורך זמן (היכולת לזהות ולשקף שינוי במדדים לאורך זמן), רלוונטיות להקשר הישראלי ולפרקטיקות הנהוגות במגזר הציבורי, וכן בהירות ושקיפות, המאפשרות פרשנות מדויקת ועקבית של התוצאות.

### שלב ראשון: סקירת אינדיקטורים קיימים

במסגרת השלב הראשון של המחקר, ערכנו סקירת ספרות מקיפה שהתמקדה במדדים הקשורים לערכי הממשל המרכזיים הנבחנים במחקר זה. סקירה זו הקיפה מגוון רחב של מקורות, אקדמיים ולא־אקדמיים כאחד, במטרה לזהות את האופנים השונים בהם נמדדים ערכי הממשל ברחבי העולם. הסקירה התבצעה באמצעות חיפוש אינטרנטי שיטתי תוך שימוש במילות מפתח ייעודיות ומגוונות עבור כל ערך שנבחר למדידה. כך למשל, בחיפוש מדדי מקצועיות השתמשנו במונחים כגון, "Professionalism" "Capacity" וביטויים דומים (כמפורט בלוח 1 לעיל). מילות מפתח אלו שולבו עם מונחים הקשורים למדידה וכימות, דוגמת "operationalization", "index", "measurements" ו-"indicators". החיפוש נערך במקביל בשתי שפות: בעברית, לאיתור מדדים מקומיים הרלוונטיים לשירות הציבורי בישראל; ובאנגלית, לזיהוי סטנדרטים ומדדים בינלאומיים שיכולים לשמש כבסיס השוואתי.

במהלך הסקירה, איתרנו אינדיקטורים שפותחו על ידי ארגונים בינלאומיים מובילים כגון ארגון ה־OECD, האיחוד האירופי, הבנק העולמי והאו"ם. כמו כן, בחנו מסמכי מדיניות ודוחות של גופי ממשל ישראליים, וסקרנו מאמרים אקדמיים שביצעו אופרציונליזציה כמותית ושיטתית של הערכים הרלוונטיים. מגוון מקורות זה אפשר לנו לגבש תמונה עשירה ומורכבת של האופנים השונים בהם ניתן למדוד את ערכי הממשל.

סקירה זו הניבה מאגר של 764 אינדיקטורים. עבור כל אינדיקטור תיעדנו את קוד הפריט (כותרת), תיאור הפריט (השאלה), פירוט שיטת הקידוד והסילום (התשובה), ערכים, והמקור ממנו נלקח. בנוסף, ביצענו הבחנה בין מדדים אובייקטיביים (המבוססים על נתונים ממשיים) לבין מדדים סובייקטיביים (המבוססים על תפיסות ועמדות).

### שלב שני: סינון זיקוק רשימת אינדיקטורים מוצעים

השלב השני עסק בסינון זיקוק הרשימה הרחבה שהתקבלה. שלב זה התבצע באמצעות תהליך קבלת החלטות מובנה ושיטתי בתוך צוות המחקר, כאשר כל הכרעה תועדה באופן שקוף ומסודר. בשלב זה הסרנו תחילה אינדיקטורים כפולים, הן כאלה שחזרו בדיוק והן כאלה שהיו דומים מדי במהותם. לאחר מכן הסרנו אינדיקטורים שאינם מתאימים להגדרה השיטתית והקפדנית של המחקר, תוך התמקדות ספציפית באינדיקטורים שעוסקים בתהליכים עצמם, ולא במשאבים או בתשומות (לדוגמה, הסרנו אינדיקטורים כגון מספר עובדים ביחידות מסוימות או התקציב שהוקדש לפיתוח יכולות טכנולוגיות). כמו כן, הסרנו אינדיקטורים שהתמקדו בתוצאות סופיות של מדיניות ולא בתהליכים הניהוליים עצמם. כתוצאה מכך, נותרו רק אינדיקטורים המתאימים ישירות להגדרה המדויקת והייעודית של "תהליכים במגזר הציבורי", ואשר מאפשרים השוואה בין־משרדית אפקטיבית. על אף שמדובר באינדיקטורים חשובים, לצורך שמירה על תוקף פנימי ומיקוד פרויקט זה שהינו גם ככה מקיף מאוד, הסרנו אותם והשארנו רק את האינדיקטורים שתואמים את גבולות הגזרה שהגדרנו לפרויקט זה.

### שלב שלישי: הוספת אינדיקטורים מקוריים וחיידוד סולמות המדידה

בשלב השלישי, בחנו את רשימת האינדיקטורים לאחר תהליך הסינון וזיהינו ערכים שנותרו ללא כיסוי מספק או לא כוסו כלל. עבור ערכים אלו פיתחנו אינדיקטורים מקוריים משלנו, תוך הסתמכות על ההגדרות שבנינו, על הניסיון המצטבר של חברי צוות המחקר, ובעזרת חברי צוות ההיגוי של הפרויקט שלרובם נסיון רב בשירות הציבורי. רבים מהאינדיקטורים המקוריים שפותחו דורשים איסוף נתונים באמצעות סקרים בקרב קבוצות שונות – אזרחים, עובדי ומנהלי השירות הציבורי, וכן נציגי החברה האזרחית.

בנוסף, נתנו עדיפות לשימוש באינדיקטורים אובייקטיביים ככל הניתן, כאשר שילוב אינדיקטורים סובייקטיביים נעשה רק כאשר זו הייתה הדרך האופטימלית וההכרחית ביותר להערכת הערכים, או בהיעדר אלטרנטיבות אובייקטיביות. לדוגמה, כדי למדוד את ערך הגמישות של השירות הציבורי, מצאנו רק אינדיקטור אובייקטיבי אחד והשלמנו את המדד באמצעות שלושה מדדים סובייקטיביים המבקשי לשאול את עובדי המדינה ומנהלים בשירות המדינה כיצד הם מעריכים שהמשרד שבו הם עובדים מאפשר גמישות בקבלת החלטות. אינדיקטורים סובייקטיביים מהווים בדיוק 25% ממערך האינדיקטורים הסופי.

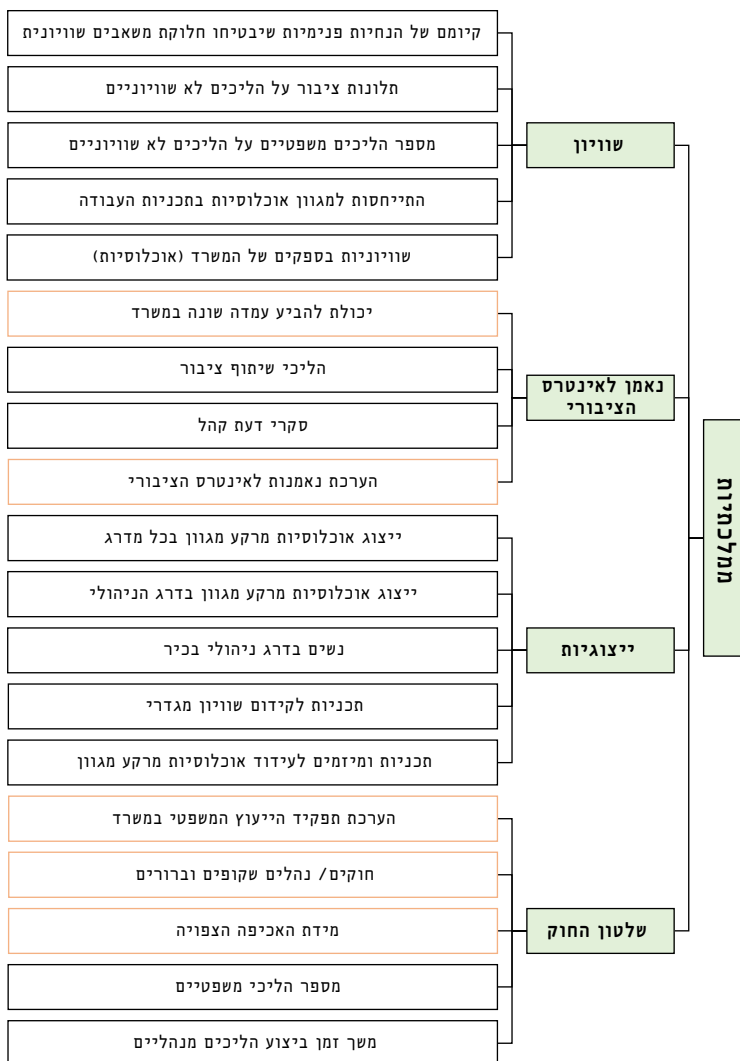
בנושא סולמות המדידה, במקרים בהם אימצנו אינדיקטורים קיימים השארנו את סולם המדידה המקורי, בתנאי שהסולם היה רגיש ומדויק דיו. ככל האפשר, העדפנו סולמות מסוג רווח או יחס (Interval/Ratio Scales), המאפשרים רמת רגישות גבוהה, ואפשרויות עתידיות לניתוח סטטיסטי.

לאחר גיבוש מערך האינדיקטורים, קיימנו סבב התייעצויות עם בעלי עניין וגורמי מקצוע שונים מהמגזר הציבורי ומהאקדמיה, כדי לוודא שהמדדים מותאמים באופן מיטבי להקשר הייחודי של השירות הציבורי הישראלי. חשוב להדגיש כי בשלב זה לא הוחל הקריטריון של זמינות או נגישות הנתונים. מטרתנו בשלב פיתוח זה הייתה לגבש מערך אינדיקטורים אידיאלי, אשר יוכל לשקף בצורה המדויקת והמקיפה ביותר את איכות התהליכים בממשל הישראלי, ללא התחשבות בשלב זה באילוצי איסוף הנתונים. הערכת הזמינות ודרכי האיסוף בפועל יידונו בנפרד, בשלב הבא של הפרויקט.

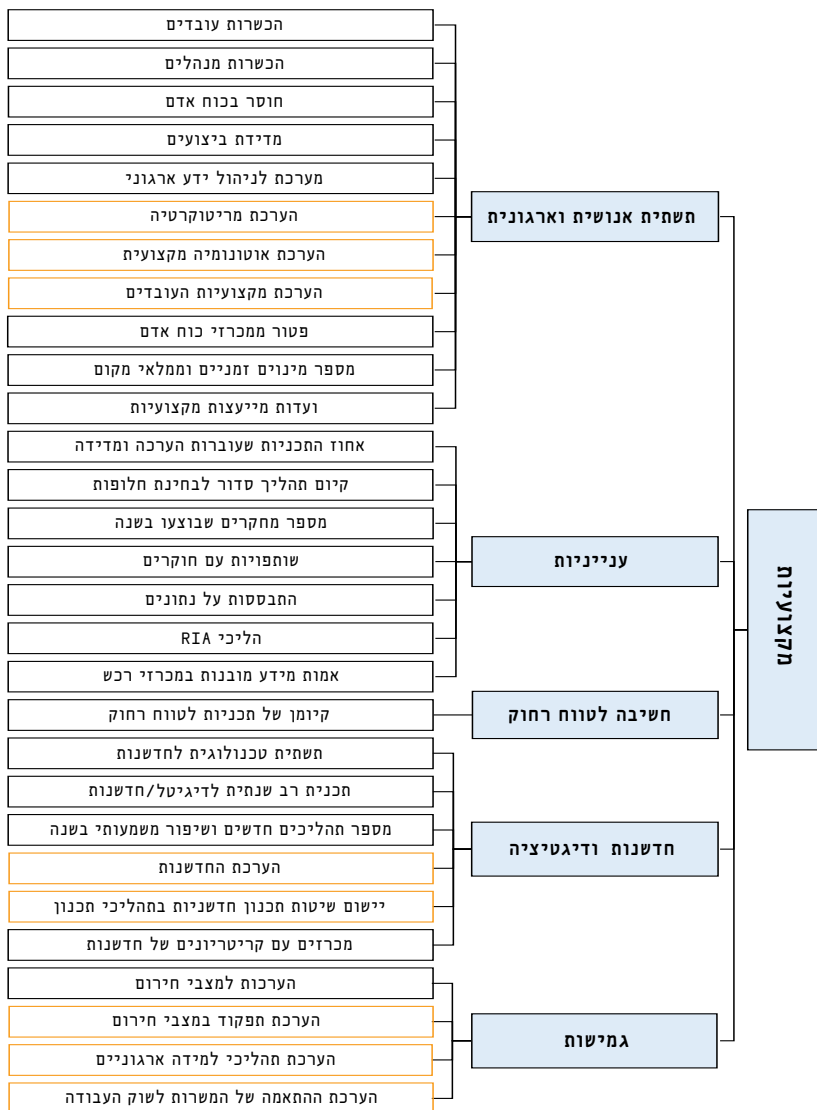
## מפת המדדים המוצעים

התהליך כולו הוביל להצעת מערך אינדיקטורים ממוקד, מדויק ויעיל בהרבה – סך הכל 109 אינדיקטורים, הכוללים כ־10 עד 25 אינדיקטורים לכל אחד מששת ערכי הליבה, ובין אינדיקטור אחד לחמישה לכל תת־ערך פרטני. תרשימים 5-10 מציגים את רשימת האינדיקטורים המוצעת עבור כלל הערכים. **נספח ב** כולל את הפירוט המלא של האינדיקטורים, כולל התייחסות למקור הפריט, או האם מדובר בפריט מקורי, סולם המדידה המוצע, האם מדובר באינדיקטור סובייקטיבי ועוד.

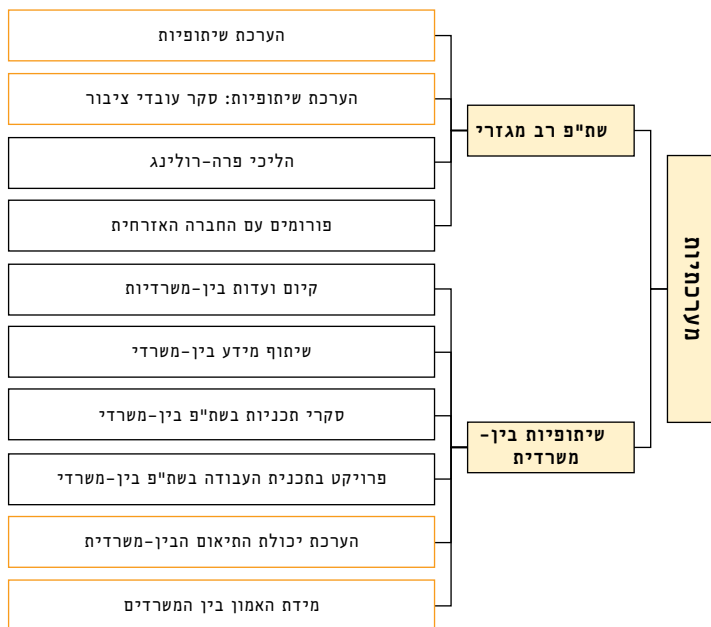
**תרשים 5**  
**האינדיקטורים המוצעים למדידת ממלכתיות**  
**(בכתום – אינדיקטורים סובייקטיביים)**



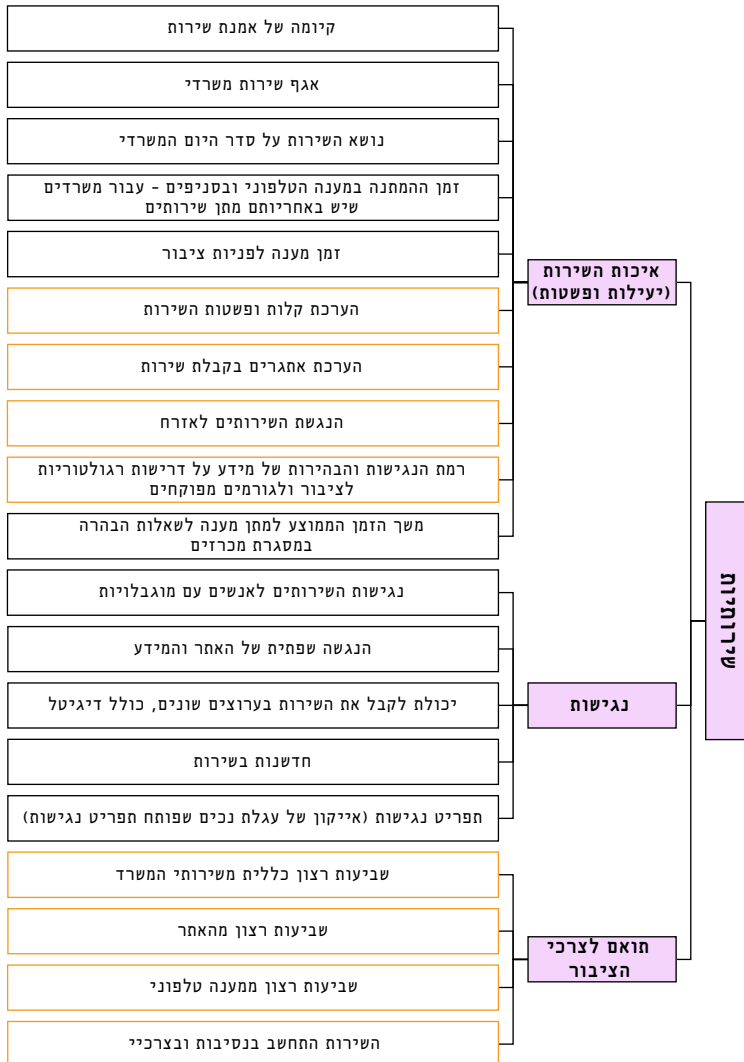
**תרשים 6**  
**האינדיקטורים המוצעים למדידת מקצועיות**  
**(בכתום - אינדיקטורים סובייקטיביים)**



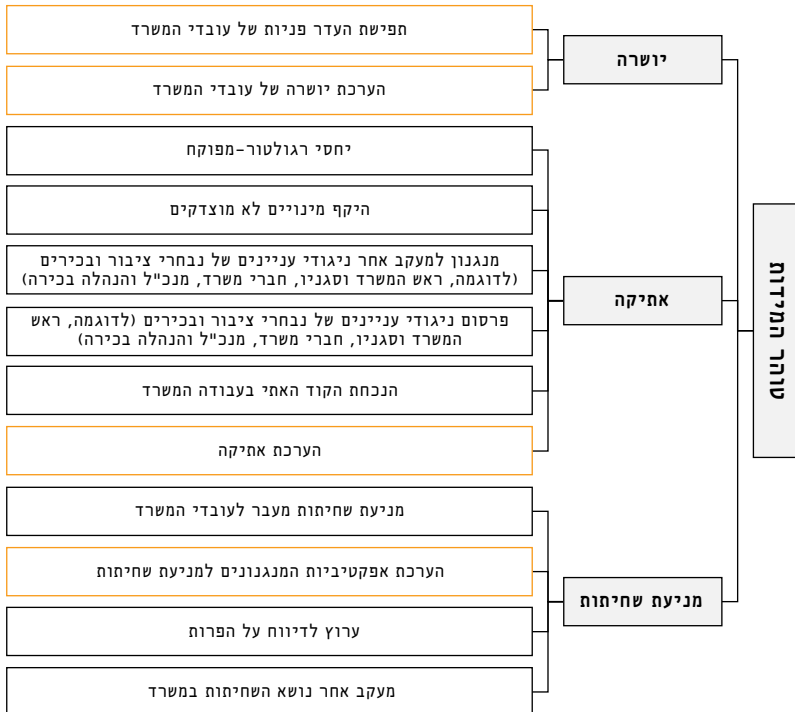
**תרשים 7**  
**האינדיקטורים המוצעים למדידת מערכתיות**  
**(בכתום - אינדיקטורים סובייקטיביים)**



**8 תרשים**  
**האינדיקטורים המוצעים למדידת שירותיות**  
**(בכתום – אינדיקטורים סובייקטיביים)**



**תרשים 9**  
**האינדיקטורים המוצעים למדידת טוהר המידות**  
**(בכתום – אינדיקטורים סובייקטיביים)**



**תרשים 10**  
**האינדיקטורים המוצעים למדידת אחריות**  
**(בכתום – אינדיקטורים סובייקטיביים)**



## פרק 5: פיתוח מדדים למנגנוני משל

בניגוד למשרדי ממשלה, המהווים יחידות ארגוניות מוגדרות היטב עם גבולות ברורים ומבנה היררכי מובהק, מנגנוני משל חוצי־ארגון כמו תכנון, תקצוב או רגולציה, מתאפיינים בטבעם הרוחבי והמורכב (Hood & Margetts, 2007) מנגנונים אלו פועלים לעתים קרובות ברבדים שונים של המשל, הם משפיעים ומושפעים בו זמנית על מגוון שחקנים וקשה להגדיר גבולות ברורים לצורכי מדידה.

### אתגרים והזדמנויות במדידה של מנגנונים

למרות שמנגנוני המשל השונים פועלים תחת מטרייה ערכית ונורמטיבית משותפת, כל אחד מהם פועל על פי לוגיקה תפקודית ייחודית המושפעת ממומחיות מקצועית ספציפית. יתרה מזו, לחלק מהמנגנונים מסגרת חוקית מופרדת שמנחה את פעילותם. כך לדוגמה: חוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992, והתקנות על פיו, בצד הוראות תכ"ם (תקנות כספים ומשק) הם התשתית החוקית הייעודית למנגנון הרכש; לעומת זאת, חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, והתקשי"ר (תקנון שירות המדינה) הם התשתית למנגנון ההון האנושי. מורכבות זו והשונות שבין המנגנונים מקשות על פיתוח מערכת מדדים אחידה ועקבית המאפשרת השוואה מהימנה בין המנגנונים.

עם זאת, הכרה במורכבות זו הכרחית לפיתוח מסגרת מדידה שתהיה רלוונטית, תקפה ושימושית. בהתאם לכך, בחרנו בגישה אינטגרטיבית ששואפת לאזן בין שתי מטרות שלעיתים נתפסות כמנוגדות: השוואתיות והתאמה ייחודית. מצד אחד, קיימת חשיבות ליצירת מדדים משותפים המאפשרים השוואה בין המנגנונים השונים, בין היתר לצורך זיהוי חולשות וחוזקות מערכתיות, הקצאת משאבים אפקטיבית, ויצירת שפה משותפת בשירות הציבורי. מדידה רוחבית של המנגנונים תאפשר לאתר נקודות תורפה וכשלים רוחביים בממשל, ולספק תמונה כוללת של תפקוד המערכת הציבורית (Van Dooren et al., 2015). מדידה השוואתית עשויה לחשוף שכשלים בביצועים של משרדים שונים נובעים מחולשה במנגנון ליבה מסוים, כמו תכנון, תקצוב או ניהול הון אנושי, שפוגע באופן רוחבי ביכולת הביצוע של המערכת כולה. המדידה ההשוואתית חיונית גם לצורך קבלת החלטות אסטרטגיות בדבר הקצאת משאבים וקביעת סדרי עדיפויות לרפורמות מערכתיות.

מצד שני, התעלמות ממאפייניו הייחודיים של כל מנגנון עלולה להוביל לתמונת מצב שטחית ולא מדויקת, שאינה משקפת את מורכבות הליבה התפקודית של המנגנונים השונים. לפי גישה זו, יש למדוד כל מנגנון בנפרד – כמו תקצוב באמצעות פרמטרים כמו יעילות הקצאתית ודיוק תחזיות, בעוד שמנגנון רגולציה יימדד אולי באמצעות מדדים כמו הפחתת נטל רגולטורי או איכות הערכת השפעות רגולטוריות. גישה כזו תספק תמונה מעמיקה ומדויקת של תפקוד כל מנגנון; מותאמת למאפיינים הייחודיים ולתכליות הספציפיות.

## מדדי ליבה משותפים למנגנוני הממשל

המחקר מזהה כי קיימת שכבת בסיס משותפת בין מדידת משרדי הממשלה למדידת מנגנוני הממשל. למעשה, מרבית האינדיקטורים שפותחו למדידת משרדי הממשלה מתאימים, בהתאמות המתבקשות, גם להערכת מנגנוני הרוחב. לפיכך, בחרנו להחיל את אותם מדדי ליבה על המנגנונים, תוך ביצוע התאמות נקודתיות הנדרשות להקשר הייחודי של כל מנגנון. גישה זו מאפשרת בסיס השוואתי אחיד בין כלל רכיבי השירות הציבורי – בין שמדובר ביחידות ארגוניות מובחנות או בתהליכי רוחב. עם זאת, מעבר לשכבת הבסיס המשותפת, פיתחנו עבור כל מנגנון סט ייעודי של אינדיקטורים המותאמים למאפייניו הספציפיים ולתפקידו הייחודי במערכת.

## אינדיקטורים ייחודיים לכל מנגנון

בעוד שמדדי הליבה מספקים מסגרת להשוואה רוחבית בין מנגנוני הממשל השונים, האינדיקטורים הייעודיים לכל מנגנון מהווים את שכבת העומק במודל המדידה המוצע. הצורך באינדיקטורים ייעודיים נובע מההכרה שלכל מנגנון ממשל – בין אם מדובר בתכנון, תקצוב, רגולציה, רכש, הון אנושי או דאטה ודיגיטל – יש DNA מקצועי ייחודי, מערך דינמיקות פנימיות והיבטים מקצועיים המייחדים אותו ממנגנונים אחרים. למשל, האופן שבו ערך השקיפות מתממש במנגנון התקצוב (כגון שקיפות בשינויים תקציביים) שונה באופן מהותי מהאופן שבו הוא מתממש במנגנון ההון האנושי (כגון שקיפות בתהליכי גיוס וקידום).

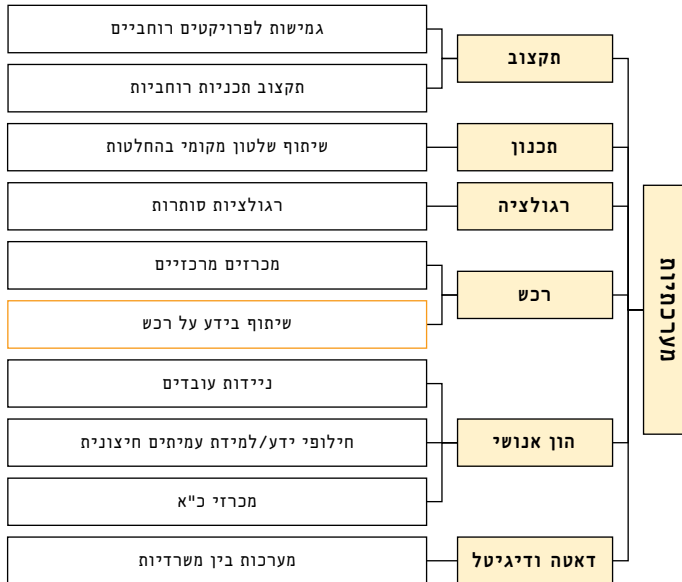
התרשימים מטה מציגים את האינדיקטורים התוספתיים לכל מנגנון, מחולקים לפי ערכי הליבה המרכזיים. נספח ג כולל את הפירוט המלא של האינדיקטורים הייעודיים למנגנונים, כולל התייחסות לסולם המדידה המוצע, האם מדובר באינדיקטור סובייקטיבי ועוד.

**11 חרשים**  
**אינדיקטורים יעודיים למנגנונים בערך הממלכתיות**  
**(בכתום - אינדיקטורים סובייקטיביים)**

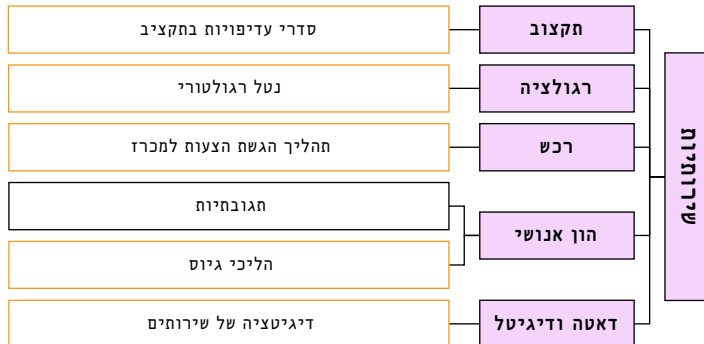




**13 חרשים**  
**אינדיקטורים יעודיים למנגנונים בערך המערכתיות**  
**(בכתום - אינדיקטורים סובייקטיביים)**



**14 חרשים**  
**אינדיקטורים יעודיים למנגנונים בערך השירותיות**  
**(בכחום - אינדיקטורים סובייקטיביים)**



**15 חרשים**  
**אינדיקטורים יעודיים למנגנונים בערך טוהר המידות**  
**(בכחום - אינדיקטורים סובייקטיביים)**



**16 פרקים**  
**אינדיקטורים יעודיים למנגנונים בערך האחירות**  
**(בכתום - אינדיקטורים סובייקטיביים)**



## פרק 6: מפת מדדים למצפן יישומי - סיכום ומבט קדימה

מפת המדדים שהוצגה במחקר זה פורסה לאורך שני פרקים נפרדים העוסקים במשרדי ממשלה ובמנגנוני ממשל. אולם חלוקה זו היא מתודולוגית בלבד – בפועל, שני המרכיבים הללו מהווים שתי פנים של מערכת אחת. קשה להבין את איכות השירות הציבורי בישראל רק דרך התבוננות במשרדי הממשלה בנפרד או רק דרך בחינת מנגנוני הממשל הרוחביים. מפת המדדים השלמה נועדה לספק מספר "נקודות כניסה" משלימות להבנת המערכת הציבורית לעומקה.

מפת המדדים נועדה לשמש "מצפן" להערכת איכות השירות הציבורי בישראל. מחקר זה מציע תשתית מושגית קוהרנטית, המעוגנת הן בספרות האקדמית והן בפרקטיקה המקומית, אך אינו מתיימר להציע פתרון מוחלט או חד-משמעי לשאלה המורכבת מה האיזון המושלם בכל רגע לשירות ציבורי טוב ואיכותי. כמו בכל מסגרת מושגית מקיפה ושיטתית, גם כאן נדרש איזון עדין בין הצגת סטנדרטים ברורים לבין הותרת מרחב גמישות ליישום.

מפת המדדים לטיוב השירות הציבורי נועדה בראש ובראשונה לשמש ככלי לדיאלוג מושכל ומבוסס נתונים על איכות השירות הציבורי. תפקידה לאפשר שיח מובנה וענייני בין גורמים שונים – מקבלי החלטות בממשלה, החברה האזרחית, האקדמיה והציבור הרחב. מדידת ביצועים במגזר הציבורי צריכה להוות חלק ממעגל רחב יותר של למידה ושיפור מתמשכים. בהקשר זה, השאיפה היא שמפת המדדים תשמש בסיס לדיאלוג פורה על פערים בין המצוי לרצוי, ועל דרכים אפקטיביות לשיפור.

המסגרת המוצעת ממוקדת בהערכת התהליכים (Processes) בשירות הציבורי. כפי שהסברנו בפרק 3, בחירה זו מעוגנת בהבנה שאיכות התהליכים הארגוניים והמנגנונים משפיעה משמעותית על היכולת להשיג תוצאות מיטביות (Maman, 2022; Van Dooren et al., 2012). כמו כן, היא נובעת מהפער הקיים כיום בהמשגה ובמדידה של התהליכים המשקפים ממשל מיטיב. עם זאת, חשוב להכיר בכך שהתמקדות זו מספקת תמונה חלקית של האפקטיביות של השירות הציבורי. מחקרי המשך יכולים להרחיב את מפת המדדים ולהציע מדדים ברמת התשומות, תפוקות או תוצאות.

אתגר נוסף במסגרת המוצעת נובע מהקושי האינהרנטי במדידה כמותית של ערכים איכותניים. מכיוון שמדובר במושגים לטנטיים (Latent Variables), שאין אפשרות למדוד

אותם באופן ישיר, אנו נעזרים במדדי פרוקסי (proxy indicators) אשר משקפים את התהליכים בשירות הציבורי שמשקפים את הערכים הנמדדים. דוגמה לכך ניתן למצוא במדידת "מקצועיות" ו"ענייניות", ערכים שכוללים היבטים רבים שחלקם סמויים מהעין או קשים למדידה ישירה, כגון יכולת שיקול דעת מקצועי בסיטואציות מורכבות (Bouckaert, 1993; Van de Walle, 2008). על מנת להתמודד עם אתגר זה, מפת המדדים המוצעת נוקטת בכמה אסטרטגיות שנועדו לאזן בין הצורך בכימות וסטנדרטיזציה לבין ההכרה במורכבות של הערכים הנמדדים אסטרטגיות אלו כוללות שילוב של אינדיקטורים כמותיים ואיכותניים, איזון בין מדדים אובייקטיביים לסובייקטיביים, מגוון גישות לאיסוף נתונים ופיתוח מדדים מורכבים המשקפים היבטים שונים של כל ערך.

אחד האתגרים המרכזיים בהערכת איכות השירות הציבורי נעוץ במתחים הערכיים האינהרנטיים הקיימים בין ערכי היסוד עצמם. רוברטס (Roberts, 2018) מדגיש כי ערכים ציבוריים אינם פועלים בחלל ריק אלא מתקיימים במערכת דינמית של משיכה ודחיפה הדדית. כך למשל, קיים מתח מובנה בין הערך של יעילות, הדורש לעתים ריכוזיות והאחדת תהליכים, לבין הערך של גמישות, המדגיש התאמה למצבים משתנים והענקת אוטונומיה לדרגי השטח. באופן דומה, יכול להתקיים מתח בין שאיפה לחדשנות, הכרוכה בנטילת סיכונים וקבלת החלטות מהירה, לבין הערך של אחריותיות, המחייב בקרה קפדנית ותהליכי אישור מובנים (Bryson et al., 2014).

**לפיכך המסגרת המוצעת אינה מניחה בהכרח שיש לשאוף ל-100% בכל האינדיקטורים ובכל הערכים.** במקום זאת, היא מציעה מסגרת מארגנת המאפשרת תעודף מודע ומנומק של ערכים מסוימים על פני אחרים בהתאם למציאות הייחודית של כל ארגון או מנגנון ממשל. עם זאת, חשוב להדגיש כי גמישות זו אינה מהווה הצדקה להתעלמות מערכים בסיסיים או להפרה של עקרונות יסוד. ששת ערכי ליבה אינם ניתנים לווייתור, גם אם משקלם היחסי של איכויות בתוכם עשוי להשתנות. למשל, ערכים כמו יושרה ושלטון החוק צריכים להישמר ברמה גבוהה בכל הנסיבות (Huberts et al, 2014), גם אם עוצמן של איכויות אחרות כמו חדשנות או גמישות (בתוך ערך המקצועיות) עשויה להשתנות בהתאם לנסיבות.

## מודולריות היישום של מפת המדדים

לאור המתחים הערכיים ושאלנות הפרויקט המחקרי, מפת המדדים המוצעת במחקר זה נבנתה כך שתאפשר גמישות מסוימת ביישום שלה. המודל אינו מניח כי כל ערך צריך להיות ממוקסם בכל עת ובכל הקשר. במקום זאת, המודל מאפשר לקובעי מדיניות לתעדף באופן מודע ערכים מסוימים בהתאם לנסיבות, לצרכים הציבוריים המשתנים, ולמאפיינים הייחודיים של הארגון או המנגנון הנמדד. חשוב להדגיש כי גמישות זו אינה מהווה "פרצה" המאפשרת להתעלם מערכים מסוימים, אלא מסגרת קונספטואלית המכירה בכך שלעתים ציון לא אופטימלי באינדיקטור מסוים עשוי לשקף החלטה מודעת ומוצדקת. במסגרת זו, הספרות האקדמית מדגישה את החשיבות של שקיפות ונימוק של החלטות התעדוף (Bryson et al., 2014; Jørgensen & Bozeman, 2007).

המודל המוצע בנוי אפוא בצורה מודולרית, בדומה לקוביות לגו, המאפשרת התאמה והרכבה מחדש בהתאם לצרכים וליעדי המדיניות המשתנים. מטאפורת "קוביות הלגו" אינה מקרית – היא משקפת את הרעיון שערכי היסוד יציבים ומובנים (כמו קוביות הלגו עצמן), אך האופן שבו הם מתחברים ומסתדרים זה לצד זה יכול להשתנות בהתאם להקשר ולצורך. כך, למשל, בתקופת משבר או חירום, ייתכן שיינתן משקל גבוה יותר לערכים של גמישות ותגובה מהירה, בעוד שבתקופות יציבות יותר ניתן להדגיש יותר ערכים של שקיפות, שיתוף והליכים מובנים. מערכות ציבוריות אפקטיביות מתאפיינות ביכולתן להתאים את האיזון ומינון בין ערכים ללא ויתור על אף אחד מהם לחלוטין (Christensen et al., 2016).

בהקשר זה, חשוב להיזהר בתלות יתר במדידה עצמה, פן החשש שהמיקוד יעבור למדדים כאל מטרות בפני עצמה במקום ככלי עזר לשיפור הערך הציבורי (Frederickson et al., 2018). תופעה זו נצפתה במגוון רפורמות של המגזר הציבורי ברחבי העולם, כאשר עצם השגת יעדי המדידה הפכה לחשובה יותר מאשר ההשפעה המהותית על איכות השירות. במקרים קיצוניים המצב יכול להגיע לכדי מניפולציה של נתונים והתמקדות בלעדית במה שקל למדוד – ולכן נוצרים עיוותים ובמקום שהמדד ישמש מצפן, הוא הופך לנטל דיווחי בלבד (Bevan & Hood, 2006; Radin, 2006; Van Thiel & Leeuw, 2002). כדי להימנע מסכנות אלו, יש לפתח אסטרטגיית יישום זהירה. אסטרטגיה כזו יכולה לכלול שילוב של הגופים הנמדדים בניהול המדידה, תיקוף פנימי וחינוכי מתמשך, עיגון בחקיקה או החלות ממשלה כדי לתת תוקף למדידה, או פיתוח מנגנונים תומכים אשר יעריכו את טיב המדידה עצמה.

## צעדים להמשך - מתיאוריה למעשה

מחקר זה מהווה נקודת פתיחה לתהליך מתמשך של פיתוח, שכלול ויישום מפת המדדים לטיוב השירות הציבורי בישראל. יש להדגיש כי המודל המוצג הוא טיוטה ראשונית למסגרת דיון, ולא מוצר סופי ומושלם. תהליך העבודה כלל עד כה פיתוח מסגרת מושגית, הגדרת ערכים ואיכויות, וגיבוש ראשוני של אינדיקטורים, אך נדרשים צעדים נוספים משמעותיים לפני שניתן יהיה ליישם את המודל באופן מלא.

אנחנו נמשיך היוועצות רחבה יחד עם צוות החשיבה הרתום שלנו, כמו כן נראיין בעלי תפקיד בכירים ומומחים לשיפור המסגרת המארגנת והאינדיקטורים שהוצעו והתאמתו לפרקטיקה של השירות הציבורי. חשוב לציין כי תהליך ההיוועצות אינו נועד רק לשפר את המודל מבחינה טכנית, אלא גם ליצור מחויבות ותחושת בעלות משותפת בקרב בעלי העניין. יצירת קונצנזוס רחב סביב המודל היא קריטית להצלחתו לאורך זמן, במיוחד לאור האתגרים המערכתיים של השירות הציבורי (גולשטיין-גלפרין וזכר, 2024).

אחרי שלב ההיוועצות והדיוק של המסגרת, נבקש ליישם את המודל. בהתאם לגישה אמפירית מבוססת ראיות ולצורך בבחינת ישימות המדידה, יבוצע פיילוט לאיסוף נתונים ראשוני. פיילוט זה יכלול איסוף מידע עבור מדגם מצומצם של אינדיקטורים ומושאי מדידה (משרדים או מנגנוני ממשל), במטרה לבחון: (1) רגישות המדידה – האם האינדיקטורים וסולמות המדידה משקפים באופן המלא את מרחב האפשרויות במושאי המדידה? האם ישנם מבעים לערכים הנמדדים שהאינדיקטורים המוצעים אינם מצליחים לאמוד?; (2) פערי נתונים – היכן קיימים פערים משמעותיים בזמינות הנתונים? אילו סוגי מידע אינם נאספים כיום באופן שיטתי?; ולבסוף (3) ישימות המדידה – אילו שיתופי פעולה יש לייצר עם הממשלה כדי לאפשר קבלת נתונים לצורך מדידה מלאה? מהם הצעדים הנדרשים שיש לבצע על מנת לאפשר את המדידה המלאה של המסגרת המוצעת?

הפיילוט יאפשר לזהות צורך בתיקון אינדיקטורים, בשינוי סולמות מדידה, או בפיתוח מקורות מידע חדשים. אחרי שלב איסוף הנתונים של הפיילוט הראשון נבצע גם כיוול סולמות המדידה – התאמת סולמות המדידה והמשקלות היחסיים של האינדיקטורים השונים. בשלב זה גם נבקש לגבש גם המלצות מדיניות מקיפות, שיכולות לגעת בצורך באיסוף ועדכון נתונים על השירות הציבורי, המלצות למערכות מידע, פיתוח מתודולוגיות לטיפול בנתונים חסרים והיבטים שקשורים לשקיפות ונגישות לדאטה ממשלתית.

בשלבם עתידיים ניתן יהיה לעבור להרחבה של המדד, לדוגמה הרחבת הסקופ משירות המדינה לגופים ורשויות נוספים במגזר הציבורי, ו/או לכלול סוג מדדים נוספים שנעדרו ממסמך זה, כגון מדדי תוצאות של השירות הציבורי.

## סיכום: לקראת שירות ציבורי מיטיב

לפני שנפליג לצעדים הבאים במפת הדרכים חשוב לסכם את הלמידה והמסגרת שכבר גיבשנו. **מפת המדדים לטיוב השירות הציבורי בישראל מציעה, לראשונה, מסגרת מקיפה ושיטתית להערכה ולמדידה של איכות השירות הציבורי.** המסגרת המוצעת משלבת בין תפיסה נורמטיבית מבוססת-ערכים לבין גישה פרגמטית ויישומית, ומספקת כלי שיכול לשמש הן למדידה והערכה והן כמצפן להכוונת מאמצי שיפור ורפורמות אפשריות. כפי שהודגש לאורך המחקר, מפת המדדים אינה מציעה פתרון קסם או תבנית נוקשה. במקום זאת, היא מספקת מסגרת מארגנת לדיון ולחשיבה על מהות השירות הציבורי האיכותי, ועל הדרכים למדוד ולקדם אותו. הגמישות המובנית במודל, המאפשרת תעדוף ערכים שונים בהתאם לנסיבות ולצרכים משתנים, היא אחד מיתרונותיו המרכזיים.

המסע לטיוב השירות הציבורי בישראל הוא מסע ארוך. חיזוק השירות הציבורי מצריך לא רק זיהוי של האתגרים המערכתיים והקשיים, אלא גם יצירת מצפן ברור לכיוון הצמיחה והחיזוק המערכתי. בעולם של שינויים תכופים ואי־ודאות, חשיבותו של מצפן כזה רק גוברת, כדי לאפשר התחדשות והתאמה לצרכים המשתנים של החברה הישראלית. זהו מסע רב־משתתפים הדורש שותפויות, סבלנות והתמדה. , אך כפי שלימדנו ד"ר סוס: "אם יוצאים, מגיעים למקומות נפלאים".

מפת המדדים לטיוב השירות הציבורי מציעה את המצפן הזה – כלי שמאפשר ניווט משותף, הגדרת כיוון ברור, ומדידה שיטתית של פער בין מצוי לרצוי, ולאורך זמן אפשרות לעקוב אחר שינויים ושיפורים. המפה נועדה לא רק להצביע על יעדים, אלא גם להזמין מגוון רחב של שותפים – מקובעי מדיניות ומנהלים בשירות הציבורי, דרך ארגוני חברה אזרחית וחוקרים, ועד האזרחים עצמם – לחבור יחד למאמץ המשותף. בסופו של דבר, השאיפה היא שמפת מדדים זו תשמש קטליזטור לחיזוק המרקם המוסדי של ישראל, ותקדם את המטרה המשותפת של שירות ציבורי איכותי, מקצועי, מחובר לצורכי האזרחים, יעיל ומועיל.

## נספח א: סקירת ספרות עבור ערכים במפת המדדים

### מקצועיות

מקצועיות היא יסוד מרכזי בתפקודו התקין של השירות הציבורי המודרני. היא משקפת את מחויבות הארגון הציבורי לפעול על בסיס ידע, כישורים, נהלים ואתיקה מקצועית (Mosher, 1968; OECD, 2020). מקצועיות אינה תכונה אישית בלבד, אלא תפיסה מערכתית המשלבת איכות כוח האדם, תרבות ארגונית, מבנים ותהליכים תומכים, ויכולת להסתגל לשינויים (EU Commission, 2013; Stillman, 2017). מחקרים מצביעים על קשר הדוק בין רמת המקצועיות בשירות הציבורי לבין האפקטיביות של מדיניות ציבורית, האמון הציבורי במוסדות, ועמידותם של ארגונים ציבוריים בתקופות משבר (United Nations, 2022; Vinarski-Peretz & Kidron, 2023).

במדינות דמוקרטיות רבות, מקצועיות מזוהה עם עקרונות יסוד כמו גיוס על בסיס כישורים (merit-based recruitment), שיטות ניהול מבוססות ראיות, קבלת החלטות עניינית, הטמעת חדשנות טכנולוגית ותפקוד גמיש וסתגלני (OECD, 2017). בהתאם לכך, כדי לבחון את הערך "מקצועיות" באופן שיטתי, פיצלנו אותו למספר ממדים משלימים: תשתית ארגונית; ענייניות; חדשנות ודיגיטציה; וגמישות.

### תשתית ארגונית ואנושית

אחד היסודות המרכזיים של מקצועיות בשירות הציבורי הוא קיומה של תשתית ארגונית איתנה, הן בהיבט האנושי והן בהיבט התהליכי. תשתית אנושית משמעה העסקת כוח אדם מיומן בעל כישורים ההולמים את דרישות התפקיד – ידע מקצועי, הכשרה רלוונטית וניסיון מעשי בתחום (Mosher, 1968). מומחיות וידע יישומי נחשבים לאבן יסוד בהגדרת הפרופסיה בשירות הציבורי, והמגזר הציבורי המודרני מתאפיין בשיעור גבוה של אנשי מקצוע מומחים בתחומים שונים, תוך דגש מתמשך על הכשרה, התמקצעות ופיתוח ההון האנושי (Perry & Wise, 1990; Stillman, 2017).

מרכיב חשוב בהקשר זה הוא מתן משקל משמעותי למינויים מקצועיים. נציבות שירות המדינה וחקיקה נלווית מעגנות תהליכי גיוס וקידום המבוססים על כישורים, במטרה למנוע מינויים משיקולים פוליטיים בלבד.

ספרות המחקר וביקורות מדיניות מצביעות כי שאלת האיזון בין מינויים פוליטיים למינויים מקצועיים הינה אתגר מקצועי ומתמשך.

לצד ההון האנושי, מקצועיות דורשת גם קיום של תשתית ארגונית פורמלית יציבה וברורה – נהלים מוגדרים, תהליכי עבודה סדורים, שגרות עבודה יעילות, ידע ארגוני שנשמר ומנוהל לאורך זמן, ומערכות אפקטיביות לחלוקת סמכויות, מדידה ובקרה (Mintzberg, 1979; OECD, 2019). תשתית זו מאפשרת לממש באופן עקבי את מומחיות העובדים, תוך הבטחת ביצוע משימות הארגון באופן מבוקר ויעיל. בספרות הניהול הציבורי מודגש כי ארגונים ציבוריים מקצועיים מבוססים על מערכות בירוקרטיות מריטוקרטיות – גיוס וקידום על פי כישורים; הכשרה מקצועית מתמשכת; קודים מקצועיים וסטנדרטים אתיים המחזקים את ההתנהלות המקצועית (Perry & Wise, 1990; Stillman, 2017).

### **ענייניות**

ממד מרכזי נוסף של מקצועיות בשירות הציבורי הוא קבלת החלטות עניינית ואובייקטיבית. משמעותה של ענייניות היא שהכרעות הארגון והתנהלותו מתבססות על עובדות, ידע מקצועי ושיקולים רלוונטיים בלבד, תוך מניעת הטיות משיקולים פוליטיים, אישיים או זרים (Mosher, 1968; Stillman, 2017). רעיון הכשירות הניטרלית (neutral competence) הוא עקרון יסודי בשירות הציבורי המקצועי במדינות דמוקרטיות, המחייב עובדי ציבור לפעול בצורה מקצועית ובלתי תלויה, ולספק ניתוח והמלצות נטולי פניות למקבלי החלטות.

הענייניות מחייבת התמקדות בעובדות, בבדיקת נתונים ובניתוח מאוזן של החלופות הקיימות, תוך מתן משקל ראוי לכל שיקול מקצועי רלוונטי (למשל: יעילות, כלכליות, צדק ושוויון) והימנעות מכל שיקול זר או אינטרס פרטי (Aberbach & Rockman, 1994; Simon, 1997). ענייניות מבטיחה שהארגון הציבורי יתפקד כמנגנון אמין המבוסס על מומחיות וידע אובייקטיבי, ולא ככלי המשרת אינטרסים פוליטיים או אישיים צרים.

### **דיגיטציה**

דיגיטציה במגזר הציבורי מתייחסת להטמעתן ולשימושן של טכנולוגיות דיגיטליות מתקדמות בפעילות הממשלתית. ארגון ציבורי מקצועי נדרש לאמץ טכנולוגיות מידע

ותקשוב הן לשיפור תהליכים פנים־ארגוניים והן להנגשת השירותים הציבוריים בצורה יעילה וזמינה יותר (United Nations, 2022). ממשלות המאמצות כלים דיגיטליים מצליחות להגביר את נגישות השירות ולהגיב טוב יותר למשברים, כפי שנצפה במהלך מגפת הקורונה, שבה כ־90% מהמדינות הקימו פורטלים ייעודיים שהבטיחו המשכיות בשירות הציבורי (שם).

ארגון ה־OECD (2023) מגדיר ממשל דיגיטלי (Digital Government) כתחום העוסק בפיתוח ויישום של אסטרטגיות דיגיטליות שמטרתן לשפר את הקשר בין ממשלות לאזרחים ולעסקים. לפי גישה זו, טכנולוגיה אינה רק אמצעי טכני לשיפור יעילות המגזר הציבורי, אלא גם כלי אסטרטגי המאפשר לממשלות להיות פתוחות ושקופות יותר, ולשפר את יכולתן להגיב במהירות לשינויים בסביבה הפוליטית, הכלכלית והחברתית (Janowski, 2015).

התפיסה העכשווית של דיגיטציה כוללת פיתוח תשתיות תקשורת מתקדמות, כמו קישוריות פס רחב, הנחשבת כתשתית קריטית להצלחת הטרונספורמציה הדיגיטלית (Margetts & Dunleavy, 2013). בנוסף, דיגיטציה נשענת על ניהול יעיל של נתונים ותזרימי מידע (data governance), כאשר ארגונים ציבוריים נדרשים לפתח יכולות מתקדמות של איסוף, ניתוח, שיתוף ואבטחת מידע, כחלק בלתי נפרד מהטרונספורמציה הדיגיטלית (Plesner & Justesen, 2022; Misuraca & Viscusi, 2015). לפיכך, אבטחה דיגיטלית ובטיחות ברשת הן חלק בלתי נפרד מדיגיטציה אפקטיבית, במיוחד לנוכח האתגרים הגוברים של אימים דיגיטליים על מערכות ממשלתיות (European Commission, 2016).

בשנים האחרונות, דיגיטציה מתבטאת גם בשילובן של טכנולוגיות מתפתחות כמו בינה מלאכותית ואוטומציה, המאפשרות ייעול משמעותי של השירותים הציבוריים והעלאת איכותם והתאמתם לצורכי הציבור (Di Giulio & Vecchi, 2023; Misuraca & Viscusi, 2015).

## חדשנות

חדשנות בשירות הציבורי מתייחסת לפיתוח שירותים ציבוריים חדשים ולשיפור מתמיד של שירותים קיימים, במטרה לתת מענה מיטבי לצרכים המשתנים של הציבור ולהגביר את יכולתו של המגזר הציבורי להתמודד עם אתגרים חברתיים וכלכליים מורכבים (OECD, 2019). חדשנות אינה רק אימוץ של טכנולוגיות חדשות, אלא גם שינוי משמעותי בתפיסות,

שיטות עבודה ואסטרטגיות ניהול (גולשטיין-גלפרין וליבנה, בהכנה). היא כוללת הטמעת פרדיגמות חדשות ודרכי חשיבה יצירתיות לגבי תפקידו של השירות הציבורי, מטרותיו ודרכי פעולתו, ודורשת פתיחות לשינוי, ניסוי ולמידה ארגונית מתמשכת (Edison et al., 2013; OECD, 2019).

ספרות החדשנות במגזר הציבורי מזהה מספר סוגים של חדשנות. ראשית, קיימת **חדשנות בשירותים** (Service Innovation), המתמקדת בפיתוח שירותים חדשים לאזרחים או בשיפור שירותים קיימים כדי שיהיו נגישים, יעילים ומותאמים יותר לציבור. שנית, **חדשנות בתהליכים** (Process Innovation) עוסקת בשיפור משמעותי של תהליכים פנימיים בארגון, לדוגמה באמצעות דיגיטציה או אוטומציה (גולשטיין-גלפרין, ליבנה ונוח, 2023; Edison et al., 2013). שלישית, **חדשנות ארגונית וניהולית** (Organizational Innovation) כוללת שינוי של מבנים ארגוניים, מערכות ניהול, נהלים או יצירת תרבות ארגונית המעודדת יוזמה ויצירתיות. רביעית, חדשנות מושגית (Conceptual Innovation) מתארת יצירת מסגרות חשיבה חדשות לגבי תפקידי הממשלה והמדיניות הציבורית, לזיהוי הזדמנויות חדשות לפתרון בעיות ציבוריות (OECD, 2019).

חדשנות תלויה במידה רבה בתרבות ארגונית המעודדת ניסוי, סובלנות לכישלונות ולמידה מתמדת. ארגונים ציבוריים מקצועיים תומכים ביצירת אקלים ארגוני המעודד עובדים ליזום שיפורים, להציע רעיונות מקוריים ולהטמיע פתרונות חדשניים (De Vries et al., 2016; Edison et al., 2013). בנוסף, חדשנות ציבורית מוצלחת נשענת על שיתוף פעולה בין-משרדי ועם הציבור, שכן חדשנות יעילה דורשת הבנה עמוקה של צרכים ואתגרים בשטח (OECD, 2019; Torfing, 2019). לפיכך מקצועיות וחדשנות קשורות זו בזו – ארגון ציבורי מקצועי הוא ארגון חדשני, המסוגל להגיב במהירות ובאופן יצירתי לשינויים ואתגרים חדשים.

## גמישות

גמישות היא נדבך הכרחי במקצועיות הארגון הציבורי; ארגון מקצועי באמת הוא ארגון שאינו רק בעל ידע ומומחיות, אלא גם מסוגל להתאים עצמו במהירות וביעילות למציאות המשתנה, במיוחד לנוכח משברים כגון מלחמה, מגפה או אירועים כלכליים חריגים (Ansell et al., 2021; OECD, 2019). בעולם המאופיין בתנוודתיות רבה ובאירועים בלתי צפויים, ארגון ציבורי נדרש לגלות יכולת הסתגלות מהירה – לא רק בשיטות הפעולה

ובסדרי העדיפויות, אלא גם בדפוסי חשיבה, בקבלת החלטות ובאופן שבו העובדים והמנהלים מתפקדים ומגיבים לאתגרים חדשים (Stillman, 2017).

חשיבות הגמישות בולטת במיוחד בהתמודדות עם משברים גלובליים כמו מגפת הקורונה. בתקופה זו, ארגונים ציבוריים שהפיגו רמה גבוהה של גמישות הצליחו לעבור במהירות לעבודה מקוונת, להתאים שירותים חיוניים ולהמשיך לפעול ברציפות תחת מגבלות משתנות (United Nations, 2022). לפי Ansell ועמיתיו (2021), ארגונים גמישים הם אלו המשלבים רזיזות ארגונית (agility), למידה מתמשכת ומוכנות מראש לאירועים בלתי צפויים, מה שמאפשר להם להגיב ביעילות למצבי משבר ולהתאושש מהם מהר יותר.

משברים ביטחוניים או מלחמות, כמו גם משברים כלכליים, דורשים מהארגון הציבורי יכולת לבצע שינויים מהירים בסדרי עדיפויות, להקצות מחדש כוח אדם ומשאבים, ולקבל החלטות בזמן אמת לנוכח התפתחויות בלתי צפויות (Christensen et al., 2016; OECD, 2019). לפי Duit (2016), גמישות ארגונית מתבטאת לא רק בתגובה הראשונית למשבר, אלא גם ביכולתו של הארגון להתאושש (resilience) במהירות, תוך צמצום הפגיעה בשירותים לאזרח וחזרה מהירה לתפקוד מלא.

גמישות אפקטיבית תלויה גם בקיומה של תרבות ארגונית המעודדת למידה, פתיחות וביקורת עצמית מתמדת. ארגונים המאופיינים בגמישות יוצרים סביבה שבה העובדים וההנהלה מוכנים לאמץ רעיונות חדשים, ללמוד מכישלונות והצלחות, ולקדם תקשורת פתוחה וביזור סמכויות במידה המאפשרת תגובה זריזה ויעילה (Stillman, 2017; Christensen et al., 2016). כך, שילוב של יציבות וחדשנות מאפשר לארגון לפעול מתוך בסיס ידע קבוע וברור, אך עם יכולת להתאים ולשנות אותו במהירות לנוכח נסיבות משתנות (Ansell et al., 2021).

### חשיבה לטווח רחוק

חשיבה לטווח רחוק מתייחסת ליכולת של ארגוני ממשל לקחת בחשבון את השלכות החלטותיהם מעבר לזמן המיידי – ולהתמקד בהשגת מטרות ציבוריות ארוכות טווח. תפיסה זו מהווה חלק אינהרנטי מההבנה של "מקצועיות" בשירות הציבורי, הנדרשת בעיקר במשרדי ממשלה שבהם מתקבלות החלטות בעלות השפעה מתמשכת. Mosher (1968) עמד על החשיבות הגוברת של שירות מדינה המבוסס על מומחיות, אחריות מקצועית ושיקול דעת עצמאי – תהליך שאותו תיאר כמעבר ל"שירות ציבורי מקצועי".

לשיטתו, הלגיטימציה של עובדי הציבור נובעת מהכשרתם ויכולתם המקצועית, ולא ממינוי פוליטי או ייצוגי. שירות ציבורי כזה מחייב ראייה מערכתית ארוכת טווח, שמבוססת על ניתוח מושכל של בעיות ציבוריות, ולא על תגובה מיידית ללחצים רגעיים (Mosher, 1968; Stillman, 2017).

הצורך בחשיבה ארוכת טווח ניכר במיוחד בתכנון אסטרטגי. מחקרים אמפיריים מצאו כי משרדי ממשלה וארגונים ציבוריים שאימצו מנגנוני תכנון רב־שנתי נהנים מיכולת גבוהה יותר ליישם מטרות ציבוריות לאורך זמן, תוך שמירה על עקביות במדיניות גם כאשר מתחלפות ממשלות או משתנים תנאים כלכליים (Poister & Streib, 2005). מחקרים מראים שניתוח התוכן של אסטרטגיות בארגונים ציבוריים (כלומר, מידת הדגש על יעדים ארוכי טווח) קשור באופן מובהק לביצועים ארגוניים בפועל, ממצאים התומכים בתפיסה לפיה תכנון ציבורי אפקטיבי מחייב לא רק קביעת מטרות ארגוניות, אלא גם מיקוד בעקביות עתידית ובקוהרנטיות לאורך זמן (Andrews et al., 2009).

גם ברמה הנורמטיבית, חשיבה ארוכת טווח נחשבת לאבן יסוד של ממשל תקין. Osborne & Gaebler (1992) מדגישים את המעבר הדרוש מממשל תגובתי לממשל מונע – כזה שפועל לצמצם בעיות בטרם יתפתחו. לשיטתם, “governments that work better and cost less” הם אלו שמכוונים לטווח הארוך, משקיעים במניעה ובתשתיות ולא רק ב”כיבוי שריפות”.

לבסוף, Wilson et al. (2023) מצביעים על כך שחשיבה קצרה מדי בטווח הזמן עלולה לגרום למדיניות ציבורית שמזניחה בעיות מתמשכות – כדוגמת שינוי אקלים, בריאות ציבורית וסיכונים מערכתיים. הם קוראים לממשלות לפתח כלים מוסדיים שיחייבו מבט בין־דורי. כלומר, חשיבה שמכירה בצרכים של הדורות הבאים כחלק בלתי נפרד מקבלת ההחלטות בהווה.

## טוהר המידות

טוהר המידות, מהווה ערך בסיסי בחיים הציבוריים והפרטיים, שמטרתו להנחות את ההתנהלות של יחידים וארגונים בהתאם לערכים מוסריים. טוהר המידות אינו נוגע רק להיבט פנימי של החלטות אישיות אלא גם לתהליכים ולעקרונות שמנחים את פעילותם של מוסדות ציבוריים ופרטיים. טוהר המידות מתבטא בקיום עקרונות של יושר, כבוד ונאמנות, והוא משפיע על האופן שבו אנשים מתקשרים אלה עם אלה וכיצד הם פועלים

בסביבות עבודה ובקהילות; כשיש חוקים וסטנדרטים מחייבים בתחום הטוהר המידות, אנשים מרגישים בטוחים יותר לעבוד ולשתף פעולה, מה שמוביל ליצירת סביבה שבה אנשים חשים אמון וביטחון אחד באחר (Brown & Treviño, 2006).

טוהר המידות בשירות הציבורי מהווה מרכיב חיוני להבטחת אמון הציבור במוסדות המדינה ובתהליכי קבלת ההחלטות, ומתבטא בשלושה ממדים עיקריים: יושרה, מניעת שחיתות ושלטון החוק. כאשר נציגי הציבור פועלים בהתאם לעקרונות אלו, הם משדרים מסרים של יושר ונאמנות לאינטרסים של הקהילה (Vigoda, 2002). טוהר המידות תורם ליצירת סביבה שבה האזרחים מעריכים את המחויבות של השירות הציבורי לפעול לפי ערכים מוסריים, באופן שמחזק את הדימוי הציבורי של המוסדות ומקדם דינמיקה חיובית בין הממשלה לאזרחים (Peters & Pierre, 2004). הדבר מגביר את אמון הציבור במוסדות, תוך קידום תחושת ערבות הדדית וחוסן חברתי בחברות מגוונות (Shapiro, 2005). בנוסף, שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי משפיעה גם על יכולתו של הארגון למשוך ולשמר כוח אדם איכותי (Borraz & John, 2014). כל אלה, בתורם, תורמים לשיפור האפקטיביות של השירות הציבורי בכלל.

## יושרה

יושרה, או היעדר משוא פנים, עולה בספרות כמאפיין החשוב ביותר של מוסדות ממשלתיים (Rothstein & Teorell, 2008). באנלוגיה לשוויון פוליטי כנורמה הבסיסית העומדת בבסיס המערכת הפוליטית (Dahl, 1989), יושרה מהווה נורמה התואמת את העיקרון הנורמטיבי של התייחסות לכלל הציבור בדאגה ובכבוד באופן שווה. מלבד טיעון נורמטיבי בעד יושרה, העניין המוגבר בערך זה במסגרת פיתוח ממשל מיטיב גבר הודות לראיות אמפיריות התומכות בקשר בין שמירה על יושרה לבין התפתחות חברתית וכלכלית (Teorell, 2009).

לפי Aucoin (2012), יושרה במינהל הציבורי פירושה הן יחס חסר פניות לאזרחים והן שעובדי מדינה יכולים להתנהג ולקבל החלטות ללא השפעת מפלגה פוליטית כלשהי. באופן דומה, Rothstein & Teorell (2008) מגדירים יושרה באופן בו " (בעת) יישום חוקים ומדיניות, פקיד ממשלתי לא ייקח בחשבון שום דבר לגבי האזרח/תיק שלא נקבע מראש במדיניות או בחוק" (Rothstein & Teorell, 2008; 170). מכיוון שיושרה מחייבת את עובדי המדינה לפעול בהתאם לנורמות חזקות, תוך שמירה על כללים חסרי פניות ואישיים, מכיוון שהיא מבטיחה לאזרחים שהכללים והציפיות לשירותים ציבוריים יהיו שקופים

וישימים באופן שווה לכולם כפי שנקבע בחוקים ובתקנות, היא משפרת את איכות השירות הציבורי הן עבור האזרחים והן עבור עובדי המדינה (Suzuki & Demircioglu, 2021).

### מניעת שחיתות

מניעת שחיתות כממד שני של טוהר המידות בשירות הציבורי, נחשבת לאחת מהמרכיבים העיקריים להבטחת יושרה בתהליכי קבלת החלטות. כפי שהצביע Kurer (2005), שחיתות נתפסת כהפרה שיטתית של יושרה בקרב בעלי תפקיד ציבורי, משום שאלו שואפים להשיג רווח פרטי באמצעותה. לאור זאת, Rothstein & Teorell (2008) מסבירים ששחיתות היא כלי שקובע את האופן שבו הציבור תופש את פקידי הציבור (Rothstein & Teorell, 2008).

כאשר פקידי ציבור נתפסים כמושחתיים, אזרחים מאבדים אמון במוסדות וביכולת לפעול בהתאם לחוקים, מה שמוביל למעגל קסמים של שחיתות וחשדנות. לכן, מניעת שחיתות היא חיונית להבטחת האמון הציבורי במוסדות המדינה ולחיצוק ערכים של יושרה וחוסר פניות. שירות ציבורי המקבע סטנדרטים אלו תורם ליצירת הון חברתי ולצמיחה כלכלית, ובכך מסייע ביצירת חברה שבה האמון וההבנה ההדדית בין הפרטים למוסדות יכולים להתפתח (Brown & Treviño, 2006; Peters & Pierre, 2004; Vigoda, 2002).

### אתיקה

אתיקה כתפיסה, מנסה להשיב על השאלה מהם עקרונות המוסר והערכים המנחים את ההתנהלות האנושית, הן במצבים פרטיים והן ציבוריים. היא עוסקת בשאלות מהותיות לגבי מהו "טוב" ומהו "רע", ומשמשת כמצפן לקביעת דרכי פעולה ראויות בחברה. עקרונות אתיים כגון יושר, כבוד והוגנות, הם מגזרים מכוננים ליצירת סביבות שבהן מתקיימת אמון ושיתוף פעולה בין אנשים, ובכך הם תורמים לשיפור איכות החיים הקהילתיים (Rest, 1986). כאשר פרטים וארגונים פועלים בהתאם לעקרונות אלה, הם מסייעים בבניית חברה מוסרית איתנה, בדגש על פיתוח חברתי ועל אחריות קולקטיבית (Dawkins, 2004).

האתיקה בשירות הציבורי היא תנאי הכרחי לשמירה על יושר ושקיפות בכל הנוגע לתהליכי קבלת החלטות. במדינות שונות, גופים ציבוריים מאמצים אתיקה מקצועית

ואחריות ציבורית במטרה לשמור על אמון האזרחים במוסדות השלטון (Vigoda, 2002). כאשר נציגי הציבור פועלים לפי עקרונות אתיים, הם מחזקים את תחושת הביטחון בחברה בה הם פועלים ותורמים ליציבות ערכי הדמוקרטיה בה (Jenkins, 2008). בתוך כך, מניעת שחיתות ויושרה הם מרכיבי יסוד באתיקה במגזר הציבורי, שכן הם מבטיחים שהתהליכים הפוליטיים ינוהלו בהוגנות ובשוויון. סביבה זו תורמת באופן משמעותי לקידום התפתחות החברה כולה, ומסייעת בהגברת האמון הציבורי במוסדות השלטון ובחיזוק הקשרים החברתיים (Peters & Pierre, 2004).

## שירותיות

שירותיות מהווה ערך יסוד בממשל ציבורי מודרני ובמערכות ממשל מוכוונות־אזרח. ערך זה מבטא את מחויבותו של המגזר הציבורי לספק שירותים איכותיים, מותאמים ונגישים לאזרחים. רמת השירותיות נחשבת לאחד המדדים לאיכות ממשל תקין, ולפיכך גם לאמון הציבור במוסדותיו. בהתאם לכך, דוחות מדידת איכות השירות הציבורי בישראל מדגישים קשר הדוק בין איכות השירות לבין אמון הציבור: ככל שחווית השירות נתפסת כנגישה, מותאמת ומכבדת – כך גובר האמון הציבורי במוסדות המדינה (יחידת שיפור השירות הממשלתי לציבור, 2020).

ערך השירותיות בשירות הציבורי מתפרש על פני ארבעה ממדים משלימים: התאמה לצרכי הציבור, יעילות, פשטות ונגישות. ספרות המחקר בתחום מדגישה כי מדובר לא רק בערכים נפרדים, אלא במרכיבים חיוניים לבניית ממשל מודרני, אפקטיבי וממוקד־אזרח (World Bank, 2018). לפיכך, שירותיות איננה רק אמצעי למתן שירות טוב יותר, אלא מייצגת תפיסת עולם ניהולית ודמוקרטית רחבה יותר, הרואה באזרח שותף פעיל ולגיטימי, שראוי להקשבה, להנגשה ולכבוד (Osborne, Radnor & Nasi, 2013).

## תואם את צרכי הציבור

התאמת השירותים לצרכי הציבור היא נדבך מרכזי בתפיסת השירותיות. היא מתייחסת לתכנון ולסיפוק שירותים על בסיס הבנה מעמיקה של מאפייני המשתמשים, צרכיהם והעדפותיהם (Osborne & Gaebler, 1992). בספרות המקצועית, ממד זה מתואר לעיתים כ"ממשל מוכוון־אזרח" (citizen-centric governance), המדגיש את חשיבות הצבת האזרח במרכז תהליך העיצוב וקבלת ההחלטות, לא רק כצרכן אלא כשותף (OECD, 2022; World Bank, 2018). רפורמות ה־NPM (New Public Management) של שנות

ה־90 קידמו את רעיון "הממשל המונחה־לקוח" (Customer-Oriented Government), שבמסגרתו הועתקו עקרונות מעולם העסקי למגזר הציבורי – והאזרח נתפס כ"לקוח" שיש להתאים עבורו שירותים יעילים, מהירים ונוחים (Osborne & Gaebler, 1992).

ספרות עדכנית מדגישה את התרומה של עיצוב שירות ממוקד־משתמש לשביעות רצון האזרח ולתפיסת איכות השירות. גישות כמו co-production מציעות כי מעורבות האזרח בעיצוב השירות אינה רק טקטיקה לשיפור קבלה, אלא אסטרטגיה ליצירת שירות מותאם באמת (Bovaird & Loeffler, 2012). ארגון ה־OECD (2020) מציע עקרונות פעולה לעיצוב שירותים ציבוריים דיגיטליים מתוך התמקדות בצורכי המשתמשים, החל מאיסוף נתונים איכותניים על הצרכים, ועד להטמעת ממשקים מותאמים תרבותית ושפתית.

## יעילות

יעילות היא ממד יסוד נוסף של שירותיות, המתייחס ליכולת הארגון הציבורי לספק שירותים באפקטיביות ובשימוש סביר של זמן ומשאבים. בעידן הממשל המודרני, יעילות נחשבת לא רק לערך בפני עצמו, אלא גם לאמצעי חיוני לשימוש ראוי בכספי ציבור ולהשגת תוצאות מיטביות (United Nations, 2015) רפורמות NPM הדגישו את הצורך ב"לעשות יותר עם פחות" דרך שיטות ניהוליות מעולם העסקים, מדידת ביצועים ותמריצים לארגונים ולעובדים (Hood, 1991).

מחקרים מעידים על קשר בין תפיסת יעילות לבין אמון הציבור (Van de Walle & Bouckaert, 2003), ומדגישים את האיזון הנדרש בין יעילות לבין ערכים ציבוריים אחרים, כמו שוויון, שקיפות והוגנות, שעלולים להיפגע במקרים של יעילות יתר (Pollitt & Dan, 2013).

## פשטות

פשטות בתהליכים ובממשקי השירות היא רכיב חיוני נוסף בשירותיות. משמעותה שירותים ברורים, נגישים ונטולי בירוקרטיה מיותרת. עודף נהלים, טפסים מסורבלים ודרישות בלתי נחוצות זוהו כגורמים בולטים לתסכול ציבורי, ואף להימנעות מקבלת שירות (Bozeman, 2000).

מחקרים עדכניים מתארים את הנטל האדמיניסטרטיבי (administrative burden) כסדרה של חסמים שמכבידים על הציבור – ממילוי טפסים מורכבים ועד חוסר בהירות בשלב

הפנייה לשירות (Moynihan et al., 2015). ממשלות רבות פועלות כיום לצמצום נטל זה באמצעות רגולציה חכמה, משרדים משולבים (one-stop shops), טפסים מקוצרים, ושימוש בשפה נגישה וברורה (OECD, 2022).

השירות הדיגיטלי נתפס ככלי חשוב בפישוט תהליכים, אולם יש לזכור שדיגיטציה לבדה אינה מספקת – אם התהליך הבסיסי מסורבל, גם גרסה מקוונת לא תהפוך אותו לפשוט. לשם כך נדרש עיצוב שירות מחדש (re-engineering) מתוך חשיבה ממוקדת משתמש (World Bank, 2021).

## נגישות

נגישות פירושה שהממשלה פועלת להבטיח שלכל אדם, ללא תלות במעמד, שפה, יכולת או מיקום, תהיה גישה שווה לשירותים הציבוריים. לפי דוח הבנק העולמי, נגישות נרחבת היא לא רק עניין טכני אלא ביטוי לצדק חברתי וממשל שוויוני (World Bank, 2018). בדוח מדידת איכות השירות הממשלתי בישראל (2023) נמצא כי "שירות נגיש" קיבל את הציון הגבוה ביותר מבין ערכי השירות, אך צוינו פערים משמעותיים כמו היעדר תמיכה מספקת לאנשים עם מוגבלות.

עקרון הנגישות כולל היבטים פיזיים, טכנולוגיים, לשוניים ותרבותיים. בעידן הדיגיטלי מתחזק החשש מפני "הפער הדיגיטלי" (Digital Divide), המחייב ממשלות לפעול באופן פרואקטיבי להנגשה דיגיטלית ומתן חלופות למי שאינם בעלי מיומנויות או גישה לטכנולוגיה (OECD, 2022). נגישות אפקטיבית מחייבת תכנון שירותים שיאפשרו לכלל הקבוצות באוכלוסייה – כולל אוכלוסיות מוחלשות – להבין, לגשת ולממש את זכויותיהם באופן שוויוני, פשוט וזמין.

## אחריותות

אחריותות, או אחריות-דיווח, מהווה אבן יסוד בממשל דמוקרטי תקין, המשקפת את המחויבות של יחידים וארגונים בממשלה לדווח על פעולותיהם ולהישפט על פי תוצאותיהם. מטרת העקרון היא להבטיח שהחלטות ותקבלנה באופן שקוף, הוגן ואפקטיבי, תוך שמירה על אמון הציבור והקפדה על סטנדרטים מקצועיים ואתיים (Bovens, 2007). בעקרונות האחריותות נכללים מושגי הדיווח השקוף, הבקרה העצמאית

והיכולת להעריך את ביצועי הארגון או היחידים, תוך מתן דין וחשבון על פעולותיהם (Mulgan, 2000).

ערך האחראיות בשירות הציבורי מתפרש על פני שלושה ממדים משלימים: אחריות, שקיפות וביקורת. בהקשרי השירות הציבורי, לאחראיות תפקיד מרכזי בהבטחת אמון הציבור ותקינות פעילות משרדי הממשלה, שכן השירות הציבורי מופקד על ניהול משאבים ציבוריים ועל קבלת החלטות המשפיעות על חיי האזרחים באופן ישיר. לכן, חשוב שפעילות השירות הציבורי תהיה שקופה ונתונה לפיקוח ולביקורת (Hood & Heald, 2006). משכך, אחראיות איננה רק מחזקת את אמון הציבור במוסדות המדינה, אלא גם מסייעת לשפר את השירותים הניתנים לציבור ולייעלם על ידי זיהוי תחומים הדורשים תיקון או שיפור (Romzek & Dubnick, 2018).

## אחריות

השאיפה של הציבור לאחראיות (responsibility) בשירות הציבורי כממד ראשון של אחראיות מתעוררת תכופות במדינות דמוקרטיות, כשהן אנשי ציבור והן מומחים חלוקים סביב השאלות מהי התנהגות בלתי-אחראית, מי צריך לשאת באשמה במקרים מסוימים ואיזה עונש יש לשלם על התנהגות בלתי-הולמת (Kuye & Mafunisa, 2003). אחראיות ציבורית אינה מוסדרת על ידי כלל משפטי ואינה מעוגנת בחוק. קרמניצר ובלאנדר מציינים כי: "אחראיות ציבורית כוללת אפוא את כל המעשים שבנוגע להם אפשר לומר כך לא ייעשה במקומותינו" (2022, עמ' 217).

Friedrich-Finer (1935, 1941) מעלים מושגים מסורתיים לאחראיות סביב השאלה כיצד לשמר ולקדם התנהלות אחראית של השירות הציבורי. בעוד Friedrich מדגיש את הצורך בידע אנושי של עובדי הציבור על מנת שיוסרתו עצמם (Friedrich, 1935, pp. 3-7), ממסגר אחראיות באופן שבו  $X$  אחראי ל- $Y$  עד  $Z$ , לצד תחושה אישית פנימית של מחויבות מוסרית (Finer, 1941, pp. 355-50). בעוד ההגדרה הראשונה המהות היא החיצונית של סוכנות האנשים שאליהם יש לתת דין וחשבון, ההגדרה השנייה מדגישה את מצפונם של הסוכן.

Mosher (1968) מספק סיווג רחב יותר מהקטגוריות של Friedrich-Finer על ידי הבחנה בין אחראיות אובייקטיבית וסובייקטיבית (Mosher, 1968, pp. 7-10); אחראיות אובייקטיבית קושרת את אחראיותו של אדם או ארגון למישהו אחר, מחוץ לדבר כלשהו או לביצוע

כלשהו. באופן זה, אם אדם אינו מבצע הוראות לגיטימיות, הוא נשפט, נושא באחריות ועלול להיענש. לעומת זאת, אחריות סובייקטיבית אינה מתמקדת בשאלות מי אחראי ועבור מה אדם נושא באחריות, אלא בשאלות מי אחראי ועבור מה הוא מרגיש אחראי ונושא באחריות. מדובר באחריות אישית של הזדהות, נאמנות ומצפון.

## שקיפות

שקיפות (transparency) מהווה ממד שני של אחריותיות, והיא מורכבת מהמבנים המשפטיים, הפוליטיים והמוסדיים שמאפשרים להנגיש מידע על מאפיינייה הפנימיים של הממשלה והחברה לשחקנים הן בתוך המערכת הפוליטית המקומית והן מחוצה לה. שקיפות מוגברת באמצעות כל מנגנון שמוביל לחשיפת מידע לציבור, בין אם מדובר בתקשורת חופשית, ממשל פתוח, שימועים ציבוריים, או בקיומם של ארגונים לא ממשלתיים המעוניינים לשחרר מידע אובייקטיבי על הממשלה (Ball, 2009; Mitchell, 1998).

בתוך כך, שקיפות מאפשרת לגורמים חיצוניים, אזרחים או קבוצות אינטרסים, לבחון את קבלת ההחלטות הרגולטוריות. לפיכך, ניתן להגדירה כחשיפה של מידע על הרגולטור, תהליך קבלת ההחלטות הרגולטורי והעברת התוצאות לגורמים חיצוניים לממשלה (Maman, 2022). שקיפות ברגולציה אינה משפיעה על השירות הציבורי בכך שהיא מעודדת את האזרחים לפקח על איכות השירותים הניתנים להם ולדרוש מענה מדויק ומקצועי לצרכיהם. לפיכך, כשהציבור מודע לתהליכים ולקבלת ההחלטות, הוא יכול להשתתף באופן פעיל בשיח הציבורי ולסייע בשיפור השירותים הממשלתיים.

## ביקורת

ביקורת (auditing), כממד שלישי של אחריותיות בשירות הציבורי, קריטית לביסוס מחויבות לאחראיות ולהבטחת פעילותם היעילה של גופים ממשלתיים במשרת האינטרס הציבורי. Pestieau (2009) מדגיש את חשיבותם של מדדי ביצוע בהערכת יעילות המגזר הציבורי. מדדים אלו מאפשרים בחינה שיטתית של התפוקות ביחס לתשומות, החיונית לטיפוח השקיפות. על ידי שימוש במסגרות ביקורת, ארגונים במגזר הציבורי יכולים למדוד ביצועים ולזהות תחומים לשיפור, ובכך לשפר את האחריות שלהם לבעלי עניין (Pestieau, 2009).

בהקשר של רפורמות במגזר הציבורי, Peters and Savoie (1998) מדגישים את המשמעות של בדיקת מניות? בהערכת ההשפעות של שינויים אלה (Peters & Savoie, 1998). Immordino (2017) דן עוד בביקורת ארגונית ככלי לשיפור מתמיד במוסדות ציבוריים. הוא טוען שמנגנוני ביקורת ומשוב מתמשכים משפרים את האחריות, ומאפשרים לארגונים ציבוריים להגיב בצורה יעילה יותר לציפיות האזרחים.

## מערכתיות

מערכתיות בשירות הציבורי מתייחסת לאימוץ ראייה כוללת והוליסטית בעבודת המגזר הציבורי, החורגת מהפרדיגמות המסורתיות של ניהול ציבורי היררכי וחלוקה ל"סיילואים"<sup>21</sup>. גישה מערכתית זו מנחה את עובד הציבור לפעול מתוך הבנה שהוא חלק ממערך שלם – שירות המדינה בכללותו – ומכאן שחובתו לראות את תמונת המצב הרחבה ולפעול לתועלת המערכת הממשלתית כולה (נציבות שירות המדינה, 2017).

מערכתיות משקפת תפיסה ניהולית מודרנית השואפת לשיתוף פעולה, אינטגרציה ויעילות קולקטיבית. במקום מבנים היררכיים ומקבילים, הדגש הוא על ממשל פתוח, הפועל בגמישות ובלכידות גם כאשר אין היררכיה ברורה (Agranoff & McGuire, 2003; Christensen & Lægheid, 2007). בעידן שבו מערכות ממשל מתמודדות של בעיות ציבוריות מורכבות, המתאפיינות בריבוי שחקנים וסיבוכיות בין-תחומית, חשיבה מערכתית הפכה למרכיב קריטי ביכולת הממשלה לספק פתרונות אפקטיביים (Head & Alford, 2015). כדי לבחון את הערך "מערכתיות", פיצלנו אותו למספר ממדים משלימים: שיתופיות בין-משרדית; שיתופיות רב-מגזרית; ושיתוף הציבור.

## שיתופיות בין-משרדית

שיתוף בין-משרדי מהווה תנאי קריטי למערכתיות אפקטיבית. זהו האופן שבו יחידות ממשלתיות משתפות פעולה – פורמלית ובלתי-פורמלית – כדי לייצר תיאום מדיניות, שירותים משולבים ותגובה מתואמת לאתגרים (GAO, 2023). בארצות הברית, למשל,

21 חלוקה ל"סיילואים" (silos) מחאת מצב שבו יחידות, מחלקות או משרדים פועלים באופן מבודד זה מזה, ללא שיתוף פעולה או תקשורת אפקטיבית. מבנה זה מונע העברת ידע ומשאבים בין יחידות, יוצר כפילויות ועיכובים, ומוביל לחוסר אפקטיביות בתכנון ובביצוע מדיניות (Hood, 2005).

דוחות של Government Accountability Office מדגישים כי שיתוף בין סוכנויות נדרש להשגת תוצאות אפקטיביות באתגרים חוצי-תחומים, כדוגמת שינוי אקלים או בריאות הציבור (GAO, 2023).

למרות החשיבות, שיתופי פעולה בין-משרדיים מלווים באתגרים – לעיתים קיימת תחרות בין יחידות, פערי תרבות ארגונית או היעדר מנגנוני ניהול משותפים. נציבות שירות המדינה (2013) פיתחה מודל יישומי לשיתופי פעולה בין-משרדיים, הכולל זיהוי אינטרסים משותפים, הקמת פורומים רוחביים, ניהול אמון בין שותפים והגדרת ממשקי פעולה ברורים. שילוב נכון של אלמנטים אלה עשוי לייצר מדיניות עקבית, להימנע מכפילויות ולשפר את השירות לאזרח (OECD, 2017).

### שיתופיות רב-מגזרית

שיתופיות רב-מגזרית מתארת את היכולת של ארגוני המגזר הציבורי לפעול מתוך ראייה אינטגרטיבית, תוך שיתוף פעולה עם כלל הגורמים בשירות הציבורי – לרבות יחידות סמך, רשויות מקומיות, גופים סטטוטוריים ועוד (Agranoff & McGuire, 2003). המגזר הציבורי נתפס כיום כרשת של יחסים (Networked Governance) ולא כהיררכיה נוקשה (Osborne, 2010). גישה זו מדגישה חשיבה מערכתית, העברת ידע, ולמידה ארגונית משותפת (Klijn & Koppenjan, 2012).

שיתופיות רב-מגזרית יעילה מאפשרת התמודדות טובה יותר עם בעיות מורכבות הדורשות מגוון מומחיות (Head & Alford, 2015), מצמצמת את תופעת הפיצול הארגוני המקשה על אזרחים לקבל שירות שלם (Keast et al., 2004) ומייעלת את השימוש במשאבים ציבוריים (Bardach, 1998). בעידן של אתגרים חוצי-גבולות כגון משברי אקלים ומגפות, מערכות ציבוריות בעלות יכולת לייצר שיתופי פעולה גמישים בין גופים שונים מגלות יתרון משמעותי (Duit, 2016).

### ממלכתיות

המושג "ממלכתיות" מתאר בישראל את הרעיון לפיו רשויות המדינה והשירות הציבורי מחויבים לפעול לטובת כלל האזרחים, ללא משוא פנים, לייצג את מגוון קבוצות האוכלוסייה ולהיות נאמנים לטובת הציבור. ביסוד הממלכתיות ניצבת התפיסה שלפיה יש להציב את טובת הכלל מעל האינטרס המפלגתי, הקבוצתי או האישי (בראלי וקידר,

2011; שטרן, 2020). המונח, שהוטבע לראשונה על ידי בן-גוריון, מדגיש אחדות חברתית ופוליטית המבוססת על אחריות משותפת ועל שירות ציבורי הוגן ומייצג (בראלי וקידר, 2011).

במובן הרחב, ממלכתיות מייצגת תפיסת שלטון שבה מוסדות הציבור – כולל משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, מערכת החינוך ומערכת הביטחון – פועלים במסגרת כללים ברורים של מקצועיות, אחריותיות ושקיפות. תפיסה זו רואה בשירות הציבורי כלי מרכזי להשגת אחדות חברתית, הוגנות ושיתוף פעולה בין הקבוצות השונות המרכיבות את החברה בישראל (בראלי וקידר, 2011; דנינו, 2023).

לפיכך, ערך הממלכתיות מהווה מדד חשוב לבחינת איכות השירות הציבורי, והוא מתבטא גם בצפייה מן השירות הציבורי שיהיה מייצג ומגוון, כדי שכל חלקי החברה ירגישו מיוצגים ומוערכים בתוך המוסדות הציבוריים (כהן, 2019; ראשי ופייראיון, 2023).

## שוויון

עקרון השוויון הוא מרכיב מרכזי בערך הממלכתיות בשירות הציבורי, ומתייחס למחויבות הארגון הציבורי לבצע את תפקידיו ללא הפליה מטעמים בלתי ענייניים, כמו מין, נטייה מינית, מגדר, מצב משפחתי, גיל, דת, לאום, השקפה, עדה, גזע, צבע, מוצא, מוגבלות פיזית, נפשית או שכלית, או כל מאפיין אחר שאינו רלוונטי לביצוע התפקיד. הדרשה לפעול באופן שוויוני נועדה להבטיח שהשירות הציבורי ישרת את כלל הציבור באופן הוגן, ענייני ואובייקטיבי, וימנע אפליה כלפי קבוצות או יחידים (כהן, 2019; OECD, 2021).

מחקרים בינלאומיים מראים כי שירות ציבורי הפועל ללא אפליה מגדיל את תחושת הצדק בקרב הציבור, מחזק את האמון של האזרחים במוסדות המדינה, ותורם ללכידות חברתית. מנגד, אפליה על רקע מאפיינים שאינם ענייניים פוגעת בלגיטימציה הציבורית של הארגון ועלולה להביא לתחושת ניכור וחוסר שביעות רצון כלפי השירות הציבורי (Van Ryzin, 2011).

לכן, הטמעת מדיניות ברורה נגד אפליה והדרכת עובדים בתחום הן חלק בלתי נפרד מניהול ארגוני תקין בשירות הציבורי. ארגונים ציבוריים נדרשים לבצע פעולות אקטיביות של ניטור, הערכה ובקרה פנימית, במטרה להבטיח כי תהליכי עבודה ושירות לאזרח הם הוגנים ושוויוניים באופן עקבי (כהן, 2019; OECD, 2021).

## ייצוגיות

העיקרון של ייצוגיות בשירות הציבורי מדגיש את החשיבות לכך שהרכב עובדי השירות הציבורי ישקף את כלל קבוצות האוכלוסייה ואת המגוון החברתי (Kingsley, 1944; Selden, 1997). לפי תפיסה זו, שירות ציבורי מייצג מחזק את הלגיטימציה והאמון של האזרחים במוסדות המדינה, משום שהם רואים את עצמם מיוצגים בקרב מקבלי ההחלטות ונותני השירותים (בראלי וקידר, 2011; כהן, 2019). הייצוגיות נתפסת כתנאי חיוני לממלכתיות, בכך שהיא תורמת להכלה של קבוצות חברתיות שונות ולמניעת תחושות של ניכור והדרה (דנינו, 2023; ראשי ופייראיזן, 2023).

בישראל, יישום העיקרון מתבטא בעיקר דרך מדיניות של "ייצוג הולם", המעוגנת בחקיקה ומחייבת ייצוג מינימלי של קבוצות כמו נשים, ערבים, יוצאי אתיופיה, חרדים ואנשים עם מוגבלויות (כהן, 2019). דוח של נציבות שירות המדינה (2021) מצביע על שיפור משמעותי בשיעור הייצוג הכללי של נשים וקבוצות מיעוט בדרגים הזוטרים של השירות הציבורי, אך קיים עדיין פער ניכר בדרגים הבכירים, שם ההשפעה על קבלת ההחלטות משמעותית יותר (נציבות שירות המדינה, 2021). לפיכך, מאמצי ייצוגיות אינם מסתכמים בגיוס עובדים מקבוצות מגוונות, אלא גם בקידום למוקדי ההשפעה.

מחקרים מבחינים בין "ייצוג פסיבי", שמתבטא בעצם הנוכחות של עובדים ממגוון חברתי, לבין "ייצוג אקטיבי", שבו עובדים מרקעים שונים פועלים באופן פעיל לקדם מדיניות רגישה ומותאמת לקבוצות חברתיות שונות (Krislov, 1974; Selden, 1997). כדי להפוך את הייצוג הפסיבי לאקטיבי, נדרשת סביבת עבודה מכילה, כזו המאפשרת ביטוי של מגוון הזהויות והצרכים התרבותיים בארגון (Barak, 2016). המחקר מצביע על כך ששירות ציבורי מגוון תורם לפיתוח מדיניות יותר רגישה לצרכים של האוכלוסייה כולה, ובפרט לצרכים הייחודיים של קבוצות מוחלשות או מודרות (Haj-Yehia & Schonmann, 2020).

## נאמנות לציבור

נאמנות לציבור הוא ממד חיוני נוסף בממלכתיות. הוא כולל את הרעיון שהשירות הציבורי צריך תמיד לשים את טובת הציבור בעבודתו. אחד מהמנגנונים שמאפשרים זאת, הינם שיתוף ציבור, קרי, כיצד הממשלה משתפת שחקנים חיצוניים בתהליך קבלת ההחלטות: אזרחים, ארגוני חברה אזרחית, קבוצות עניין, מומחים ועוד (Nabatchi & Leighninger, 2015).

הספרות המחקרית מצביעה על מגוון יתרונות משמעותיים לשיתוף ציבור איכותי. ראשית, הוא מחזק את הלגיטימציה הדמוקרטית של מדיניות ציבורית, בכך שהוא מבסס את ההחלטות על קשת רחבה יותר של קולות ואינטרסים (Fung, 2006). שנית, מדיניות המעוצבת בשיתוף הציבור נוטה להיות מותאמת יותר לצרכים אמיתיים מהשטח, ובכך מגבירה את האפקטיביות של הפעולה הממשלתית (Ansell et al., 2021). שלישית, תהליכי שיתוף מגבירים את אמון הציבור במוסדות השלטון ומחזקים את תחושת הבעלות הציבורית על תהליכי קבלת החלטות (OECD, 2021).

אחד האתגרים המרכזיים בתחום שיתוף הציבור נוגע להבטחת הוגנות וייצוגיות של התהליך. ללא תשומת לב מיוחדת לסוגיה זו, קיימת סכנה שתהליכי שיתוף יובילו דווקא להטיה בקבלת החלטות לטובת קבוצות חזקות, מאורגנות, או קולניות יותר (Osborne, 2010). על כן, שיתוף ציבור אפקטיבי מחייב פיתוח מנגנונים להבטחת שוויוניות וייצוג הולם של מגוון קולות, כולל אוכלוסיות מוחלשות שקולן אינו נשמע בדרך כלל בשיח הציבורי (OECD, 2021).

## שלטון החוק

שלטון החוק כמדד רביעי של ממלכתיות בשירות הציבורי מבטיח שהתנהלות המוסדות הציבוריים והאזרחים תהיה בהתאם לחוקים ולתקנות שנקבעו. הוא משמש כאמצעי להגנה על זכויות הפרט, שכן כל אדם, לרבות נציגי השלטון, כפוף לחוק ואינו נמצא מעליו. כך, שלטון החוק תורם ליציבות חברתית ולביטחון אזרחי, כאשר הוא מונע שרירותיות וניצול כוח תוך כדי קביעת בסיס ברור לאכיפת זכויות ולמחויבויות (Tyler, 2003). כאשר האזרחים תופסים את החוקים ואת מערכת המשפט כמבוססים על עקרונות של הוגנות, זה תורם להעלאת רמת האמון במוסדות ובשירות הציבורי (Buchanan & Tullock, 1965).

שלטון החוק הוא כלי הכרחי בשירות הציבורי. כאשר החוקים נאכפים בעקביות ובאופן בלתי־מפלה, נוצרת סביבה שבה פקידי הציבור פועלים על פי כללים ברורים, דבר שותם בעיקרון הימנעה להתקין (Koh, 2007). שלטון החוק גם תורם לביסוס של מדיניות ציבורית שממוקדת בטובת האזרחים, כשהיא מתמקדת בצרכים ובאינטרסים של הציבור הרחב. בהתאם לכך, ניהול תקין ומבוסס על שלטון החוק מהווה מרכיב מרכזי לשימור ולקידום חברה דמוקרטית (Peters & Pierre, 2004; North, 1990).

## נספח ב : פירוט אינדיקטורים למפת המדדים

ממלכתיות						
ממד (ערך משנה)	שם הפריט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי / אובייקטיבי	קידוד וסילום (החשובה)	מקור הפריט	
ייצוגיות	ייצוג אוכלוסיות מרקע מגוון בכל מדרג	אחוז העובדים מאוכלוסיות מרקע מגוון בכל מדרג מתוך כלל העובדים במשרד	אובייקטיבי	אחוז (הערה: קבוצות מיעוט בהתאם לחוק ו"בונוס" על ייצוגיות קבוצות שאינם מוגדרים (בחוק)	דוח הגיוון והייצוג בשירות המדינה - נציבות שירות המדינה www.gov.il/he/pages/diversity-representation-report2024	
ייצוגיות	ייצוג אוכלוסיות מרקע מגוון בדרג הניהולי	אחוז העובדים מאוכלוסיות מרקע מגוון בכל מדרג מתוך כלל העובדים בדרג הניהולי	אובייקטיבי	אחוז (הערה: קבוצות מיעוט בהתאם למוגדר בחוק ו"בונוס" לגבי קבוצות שאינן מוגדרים (בחוק)	דוח הגיוון והייצוג בשירות המדינה - נציבות שירות המדינה www.gov.il/he/pages/diversity-representation-report2024	
ייצוגיות	נשים בדרג ניהולי בכיר	אחוז נשים בדרג ניהולי בכיר	אובייקטיבי	אחוז	דוח הגיוון והייצוג בשירות המדינה - נציבות שירות המדינה www.gov.il/he/pages/diversity-representation-report2024	
ייצוגיות	תוכניות לקידום שוויון מגדרי	בינארי	אובייקטיבי	בינארי	פריט מקורי	
ייצוגיות	תוכניות ומיזמים לעידוד אוכלוסיות מרקע מגוון	בינארי	אובייקטיבי	בינארי	פריט מקורי	
נאמנות לאינטרס הציבורי	הליכי שיתוף ציבור	הערכת הליכי שיתוף ציבור במשרד (כמות ואיכות)	אובייקטיבי	סולם מדידה המשקלל את מספר ההליכים שהמשרד עורך בשנה + סוג הקהלים שהוזמן	פריט מקורי/לבדוק אם יש מדד לאגף לברה וממשל	
נאמנות לאינטרס הציבורי	סקרי דעת קהל	מספר הסקרים שנערכו בשנה	אובייקטיבי	מספר אבסולוטי	Maman, L. (2022). The democratic qualities of regulatory agencies. Policy & Politics, 482-461, (4)50.	
נאמנות לאינטרס הציבורי	כלים אחרים לקבלת מידע אודות האינטרס הציבורי	הערכת מנגוני השתתפות נוספים עבור השתתפות אזרחים (כגון קול קורא לקבלת התייחסות/עמדות הציבור)	אובייקטיבי	סולם מדידה על בסיס מדד של Neshkova שמוודד יידוע, התייעצות פועלה, שיתוף פעולה או העצמה	Neshkova, M. I. (2014). Does agency autonomy foster public participation?. Public Administration Review, (1)74 74-64.	
נאמנות לאינטרס הציבורי	יכולת להביע עמדה שונה במשרד	האם עובדים מרגישים בנוח להביע דעה שונה מעמדת השר?	סובייקטיבי (סקר עובדים)	אורדינאלי 1-7	פריט מקורי	

ממלכתיות						
ממד (ערך משנה)	שם הפריט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי / אובייקטיבי	קידוד וסילום (החשובה)	מקור הפריט	
נאמנות לאינטרס הציבורי	הערכת נאמנות לאינטרס הציבורי	הערכת המידה שבה המשרד לוקח בחשבון את האינטרס הציבורי בעבודתו	סובייקטיבי (סקר עובדים)	אורדינאלי 1-7	פריט מקורי	
שוויון (בהליכים)	קיומם של הנחיות פנימיות שיבטיחו חלוקת משאבים שוויונית	האם קיימים קריטריונים ברורים שמבטיחים חלוקת משאבים שוויונית?	אובייקטיבי	בינארי - כן או לא	פריט מקורי	
שוויון (בהליכים)	מספר תלונות ציבור על הליכים לא שוויוניים	מספר תלונות ציבור על הליכים לא שוויוניים	אובייקטיבי	מספר אבסולוטי	פריט מקורי	
שוויון (בהליכים)	מספר הליכים משפטיים על הליכים לא שוויוניים	מספר הליכים משפטיים על הליכים לא שוויוניים	אובייקטיבי	מספר אבסולוטי	פריט מקורי	
שוויון (בהליכים)	התייחסות למגוון אוכלוסיות בתוכניות העבודה	האם יש התייחסות למגוון קבוצות אוכלוסייה בתוכניות העבודה	אובייקטיבי	מספר קבוצות אוכלוסייה מאוזכרות בתוכניות העבודה * יעדים בתוכנית	פריט מקורי	
שוויון (בהליכים)	שוויוניות בספקים של המשרד (אוכלוסיות)	אחוז ספקים המייצגים אוכלוסיות מגוונות (עסקים בבעלות נשים, מיעוטים, פריפריה) או עסקים קטנים	אובייקטיבי	אחוז	פריט מקורי	
שלטון החוק	הערכת תפקיד הייעוץ המשפטי במשרד	עד כמה אוטונומיה יש לייעוץ המשפטי של המשרד, עד כמה הם מעורבים בהליכי קבלת החלטות, עד כמה הם נחפזים כגוף מסייע או ככזה ששם למנהלים מקלות בגלגלים,	סובייקטיבי (סקר מנהלים/ עובדים)	אורדינאלי 1-7 - הממד יורכב ממוצע של מספר שאלות	פריט מקורי	
שלטון החוק	חוקים/ נהלים שקופים וברורים	האם חוקי המשרד (חוקים, תקנות, נהלים, חוזרי מנכ"ל וכלים משפטיים נוספים) ברורים, מפורסמים היטב, קוהרנטיים (עולים בקנה אחד), יציבים יחסית משנה לשנה	סובייקטיבי (סקר מנהלים/ עובדים)	אורדינאלי 1-7 - הממד יורכב ממוצע של מספר שאלות	Global State of Democracy Indices www.idea.int/democracytracker/g sod-indices	
שלטון החוק	מידת האכיפה הצפויה	האם חוקי המשרד נאכפים באופן צפוי?	סובייקטיבי	אורדינאלי 1-7	פריט מקורי	
שלטון החוק	מידת הציות של המשרד לחוקים	מספר הליכי משפטיים שבהם נמצא המשרד אשם ביחס לפעולה לא חוקית	אובייקטיבי	ציון הפוך - מספר גבוה של הליכים שווה ציון נמוך יותר בשלטון החוק	פריט מקורי	
שלטון החוק	משך זמן ביצוע הליכים מנהליים	משך הזמן לקיום הליכים מנהליים	אובייקטיבי	מספר אבסולוטי, ושקלול לכדי ציון שייקח בחשבון את השונות בין ההליכים והמשרדים	DIMENSIONS OF THE WJP ROL INDICATOR LAW & SOCIAL INQUIRY https://tinyurl.com/2s3sj2h6	

מקצועיות						
ממד (ערך משנה)	שם הפריט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי / אובייקטיבי	קידוד וסילום (החשובה)	מקור הפריט	
תשתית אנושית וארגונית	הכשרות עובדים	מספר ההכשרות/תשתיות שהמשרד מספק לקידום ההון האנושי	אובייקטיבי	מספר אבסולוטי	פיתוח מקורי	
תשתית אנושית וארגונית	הכשרת מנהלים	אחוז המנהלים שעברו הכשרה ניהולית	אובייקטיבי	אחוז	פיתוח מקורי	
תשתית אנושית וארגונית	חוסר בכוח אדם	אחוז התקנים המאושרים המאוכלסים בפועל במשרד/חוסרים לאורך זמן	אובייקטיבי	אחוז	פיתוח מקורי	
תשתית אנושית וארגונית	מדידת ביצועים	היקף השימוש של עובדי המשרד במערכת רשמית לניהול משימות / CRM לניהול יעדי המשרד	אובייקטיבי	לנסות לפתח סולם אורדינאלי שיעיד על איכות המערכת	פיתוח מקורי	
תשתית אנושית וארגונית	מערכת לניהול ידע ארגוני	היקף השימוש של עובדי המשרד במערכת לניהול ושימור ידע (שמאפשרים רציפות שלטונית בידע)	אובייקטיבי	לנסות לפתח סולם אורדינאלי שיעיד על איכות המערכת	פיתוח מקורי	
תשתית אנושית וארגונית	הערכת מריטוקרטיה	באיזו מידה עובדים מאמינים שלהפיסות הפוליטיות של הפרט של השפעה על ההיתכנות להיות מקודם או להתמנות למשרות בכירות	סובייקטיבי (סקר עובדים / מנהלים)	אורדינאלי 1-7	Van de Walle, S. (2019). Explaining variation in perceived managerial autonomy and direct politicization in European public sectors. <i>International Review of Administrative Sciences</i> , 644-627, (4)85.	
תשתית אנושית וארגונית	הערכת אוטונומיה מקצועית	א) לדרג המקצועי ביחידה שבה אני עובד יש השפעה על המדיניות המקודמת בחחום הפעילות שלנו; ב) דרג המקצועי ביחידה שבה אני עובד נהנה מעצמאות בקידום מדיניות בחחום הפעילות שלנו; ג) הדרג המקצועי ביחידה שבה אני עובד נהנה משיקול דעת רחב ביישום מדיניות בחחום הפעילות של היחידה	סובייקטיבי (סקר עובדים / מנהלים)	אורדינאלי 1-7	מתוך המחקר של שרון גלעד שבוצע בישראל	
תשתית אנושית וארגונית	הערכת מקצועיות העובדים	א) במשרד בו אני עובד קידום בסולם הדרגות מבוסס על יכולת וניסיון; ב) במשרד בו אני עובד השקעה ועבודה קשה מתוגמלות בקידום; ג) במשרד בו אני עובד אנשים מקודמים על יסוד היכולת המוכחת שלהם לבצע את העבודה הנדרשת.	סובייקטיבי (סקר עובדים / מנהלים)	אורדינאלי 1-7	מתוך המחקר של שרון גלעד שבוצע בישראל	
תשתית אנושית וארגונית	פטור ממכרזי כוח אדם	כמה פטורים ממכרז ניתנו בשנה מסוימת?	אובייקטיבי	מספר אבסולוטי	פריט מקורי	

מקצועיות						
ממד (ערך משנה)	שם הפריט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי / אובייקטיבי	קידוד וסילום (החשובה)	מקור הפריט	
תשתית אנושית וארגונית	מספר מינויים זמניים וממלאי מקום	מספר מינויים זמניים וממלאי מקום בקרב הדרג הבכיר	אובייקטיבי	אחוז מתוך מספר העובדים	פריט מקורי	
תשתית אנושית וארגונית	וועדות מיעצות מקצועיות	האם למשרד ישנם וועדות של אנשי מקצועי שמלווים את עבודת המשרד ו/או מיעצים לשר	אובייקטיבי	מספר אבסולוטי	Charron, N., Dahlström, C., & Lapuente, V. (2016). Measuring meritocracy in the public sector in Europe: A new national and sub-national indicator. European journal on criminal policy and research, 523-499, (3)22	
ענייניות	אחוז התוכניות שעוברות הערכה ומדידה	אחוז התוכניות שעוברות הערכה ומדידה/ שיש להן מדדי תוצאה ברורים	אובייקטיבי	אחוז	פיתוח מקורי	
ענייניות	קיום תהליך סדור לבחינת חלופות	האם מתקיים תהליך שיטתי ומתועד לבחינת חלופות מדיניות בפרויקטים אסטרטגיים	אובייקטיבי	בינארי	פיתוח מקורי	
ענייניות	מספר מחקרים שבוצעו בשנה	כמות מחקרים שבוצעו בשנה נתונה (בין אם פנים משרדי או על ידי התקשרויות חיצוניות)	אובייקטיבי	מספר אבסולוטי	Measuring Public Sector Innovation OECD	
ענייניות	שותפויות עם חוקרים	האם קיימים שותפויות עם מוסדות מחקר, חוקרים וחברה אזרחית לצורך מחקר ופיתוח, האם נפתחים מאגרי מידע לצורך ביצוע מחקרים	אובייקטיבי	לנסות לפתח סולם אורדינאלי שיעיד על איכות וכמות שיתופי הפעולה הללו	פיתוח מקורי	
ענייניות	התבססות על נתונים	האם צורפו נספחים להצעות מחליטים - שכוללים נתונים, חלופות, RIA, מידע קודם, מחקרים, סטנדרטים בינלאומיים	אובייקטיבי	אורדינאלי 3 רמות	פיתוח מקורי	
ענייניות	הליכי RIA	שיעור הרגולציות החדשות שעברו תהליך הערכת השפעות רגולציה (RIA) מלא ומתועד	אובייקטיבי	אחוז	פיתוח מקורי	
ענייניות	אמות מידה מובנות במכרזי רכש	קיום מתודולוגיה מובנית לקביעת אמות מידה איכותיות במכרזים	אובייקטיבי	אחוז מתוך המכרזים של המשרד	פיתוח מקורי	
חשיבה לטווח רחוק	קיומן של תוכניות לטווח רחוק	האם יש תוכניות, גם מעבר לתוכנית החומש?	אובייקטיבי	אורדינאלי 3 רמות	פיתוח מקורי	
חדשנות ודיגיטציה	תשתית טכנולוגית לחדשנות	האם קיימים כלים טכנולוגיים המשמשים לתמיכה בחדשנות - פלטפורמות דיגיטליות, יכולות ניתוח נתונים ופתרונות מחשוב ענן	אובייקטיבי	לייצר סולם אורדינאלי	פיתוח מקורי	

מקצועיות						
ממד (ערך משנה)	שם הפריט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי / אובייקטיבי	קידוד וסילום (התשובה)	מקור הפריט	
חדשנות ודיגיטציה	תוכנית רב-שנתית לדיגיטל/חדשנות	האם יש תוכנית חומש או תוכנית רב-שנתית לדיגיטל/חדשנות?	אובייקטיבי	בינארי - כן/לא	פיתוח מקורי	
חדשנות ודיגיטציה	מספר תהליכים חדשים ושיפור משמעותי בשנה	כמה תהליכי חדשנות (חדשים או שיפורים משמעותיים) הוטמעו בשנה האחרונה?	אובייקטיבי	מספר אבסולוטי	Edison, H., Bin Ali, N., & Torkar, R. (2013). Towards innovation measurement in the software industry. Journal of systems and software, 1407-1390, (5)86.	
חדשנות ודיגיטציה	הערכת החדשנות	עד כמה, להערכתך, מקום העבודה שלך מקדם ומעודד חדשנות בביצוע התפקיד?	סובייקטיבי (סקר עובדים)	1-7 סולם ליקהרט אורדינאלי	Denmark - Questionnaire for workplaces for Innovation Barometer 4.0	
חדשנות ודיגיטציה	יישום שיטות תכנון חדשניות בתהליכי תכנון של המשרד	יישום שיטות תכנון חדשניות (כגון תכנון תרחישים, תכנון אגילי) בתהליכי תכנון של המשרד	סובייקטיבי (סקר עובדים)	1-7 סולם ליקהרט אורדינאלי	פיתוח מקורי	
חדשנות ודיגיטציה	מכרזים עם קריטריונים של חדשנות	שיעור המכרזים המשלבים קריטריונים של קיימות ו/או חדשנות	אובייקטיבי	אחוז	פיתוח מקורי	
גמישות	הערכות למצבי חירום	האם ישנם נוהלי חירום עדכני (לא יותר מ-5 שנים) + בעלי תפקידים מוגדרים לחירום + המשרד ערוך לקבל נתונים במצב חירום + ועדת למשברים + נערכים סימולציות למצבי חירום?	אובייקטיבי	לבנות סולם אורדינאלי שמעניק משקל גבוה יותר ככל שיש יותר מנגנונים מהרשימה שפורטה	פיתוח מקורי	
גמישות	הערכת תפקוד במצבי חירום	באיזה מידה את/ה מעריך כי משרד זה מגיב באופן מיטבי למצבי חירום?	סובייקטיבי (סקר מנהלים או סקר חברה אזרחית)	1-7 סולם ליקהרט אורדינאלי	פיתוח מקורי	
גמישות	הערכת תהליכי למידה ארגוניים	ציון שמורכב ממוצע של מספר שאלות בסקר: האם הידע עובר בתוך המשרד; האם תוכניות חדשות נפתחות עם הפקת לקחים של הקודמות; האם יש תוכניות שנסגרות אל מול תוכניות מוצלחות שעושים להם סקיל; האם יש למידה ארגונית	סובייקטיבי (סקר עובדים/ מנהלים)	1-7 סולם ליקהרט אורדינאלי	פיתוח מקורי	
גמישות	הערכת ההתאמה של המשרות לשוק העבודה	מידת ההתאמה של משרות ותנאי העסקה לשוק עבודה משתנה	סובייקטיבי (סקר מנהלים)	1-7 סולם ליקהרט אורדינאלי	פיתוח מקורי	

מערכתיות					
ממד (ערך משנה)	שם הפריט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי / אובייקטיבי	קידוד וסילום (החשובה)	מקור הפריט
שת"פ רב-מגזרי	הערכת שיתופיות	מהי המידה שבה הממשלה מאפשרת דיאלוג בקביעת המדיניות? מהי המידה שבה קיבלת הזמנה להשתתף בפעילויות מעורבות? מה המידה שבה שפה משותפת פותחה לשיפור האינטראקציה והאמון בין השותפים? מה המידה שבה נבנה וטופח אמון בין השותפים על מנת לשמר תקשורת מתמשכת?	סובייקטיבי (סקר רשויות מקומיות, חברה אזרחית)	1-7 סולם ליקהרט אורדינאלי	מודל ה-ECA (Effective Collaboration Analysis Model)  מתוך הספר עצמת השיתופיות: מאגור-סיסטם לאקו-סיסטם עמ' 82-116
שת"פ רב-מגזרי	הערכת שיתופיות: סקר עובדי ציבור	ממשל: האם הארגון שלכם מפתח רעיונות יחד עם ארגונים שותפים כדי לפתח פתרונות לבעיות הקשורות למשימה העומדות בפני שיתוף הפעולה?	סובייקטיבי (סקר עובדים / מנהלים)	1-7 סולם ליקהרט אורדינאלי	Thomson, A. M., Perry, J. L., & Miller, T. K. (2009). Conceptualizing and measuring collaboration. Journal of public administration research and theory, 56-23, (1)19.
שת"פ רב-מגזרי	הליכי פרה-רולינג	שיעור המכרזים המרכזיים שקיימו הליך "פרה-רולינג" RFI	אובייקטיבי	אחוז	פריט מקורי
שת"פ רב-מגזרי	פורומים עם החברה האזרחית	מספר הפורומים הקיימים שבהם מעורבים במידה רבה החברה האזרחית/רשויות מקומיות	אובייקטיבי	מספר אבסולוטי	פריט מקורי
שיתופיות בין-משרדית	קיום ועדות בין-משרדיות	מספר הועדות הבין-משרדיות הקיימות, כולל פורומים וכל מנגנון לצורך היועצות בין-משרדית	אובייקטיבי	מספר אבסולוטי	OECD (2024): Uzbekistan TOWARDS A MORE MODERN, EFFECTIVE AND STRATEGIC PUBLIC ADMINISTRATION
שיתופיות בין-משרדית	שיתוף מידע בין-משרדי	האם יש מנגנון מסודר להעברת מידע למשרדים אחרים	אובייקטיבי	קטגוריאלי (אין, חלקי, יש)	Norad (2006): Inter-Ministerial Cooperation An Effective Model for Capacity Development? Case studies from Zambia and Nepal
שיתופיות בין-משרדית	תוכניות בשת"פ בין-משרדי	כמה תוכניות באחריות המשרד פותחו בשיתוף פעולה בין-משרדי	אובייקטיבי	אחוז רציף - אחוז המדיניות החדשות שפותחו בשיתוף של שני משרדים לפחות	פיתוח מקורי

מערכתיות						
מקור הפריט	קידוד וסילום (החשובה)	סובייקטיבי / אובייקטיבי		תיאור (השאלה)	שם הפריט	ממד (ערך משנה)
Sun, Y., & Cao, C. (2018). The evolving relations between government agencies of innovation policymaking in emerging economies: A policy network approach and its application to the Chinese case.	אחוז	אובייקטיבי		כמה פרויקטים מתוך תוכנית העבודה הן בשיתוף של משרדים נוספים	פרויקטים בתוכנית העבודה בשת"פ בין-משרדי	שיתופיות בין-משרדית
Christensen, T., Lægreid, O. M., & Lægreid, P. (2019). Administrative coordination capacity; does the wickedness of policy areas matter?	1-7 סולם ליקהרט אורדינאלי	סובייקטיבי (סקר עובדים / מנהלים)		מידת שביעות הרצון של עובדי מדינה מתיאום המדיניות בין המשרדים (סקר בקרב פקידים בכירים)	הערכת יכולת התיאום בין-משרדית	שיתופיות בין-משרדית
Christensen, T., Lægreid, O. M., & Lægreid, P. (2019). Administrative coordination capacity; does the wickedness of policy areas matter?	1-7 סולם ליקהרט אורדינאלי	סובייקטיבי (סקר עובדים / מנהלים)		רמת האמון של עובדי מדינה בכך שמשרדים אחרים משתפים פעולה ביעילות (סקר בקרב עובדי מדינה)	מידת האמון בין המשרדים	שיתופיות בין-משרדית

שירותיות						
ממד (ערך משנה)	שם הפריט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי / אובייקטיבי	קידוד וסילום (התשובה)	מקור הפריט	
איכות השירות (יעילות ופשטות)	קיומה של אמנת שירות	האם יש למשרד אמנת שירות / SLA?	אובייקטיבי	בינארי - כן, לא	שאלה מקורית על בסיס סקר השירות הממשלתי (הגדרות)	
איכות השירות (יעילות ופשטות)	אגף שירות משרדי	האם יש אגף שירות משרדי	אובייקטיבי	בינארי - כן, לא	פריט מקורי	
איכות השירות (יעילות ופשטות)	נושא השירות על סדר היום המשרדי	האם יש ישיבות הנהלה בנושא ליקוי השירות	אובייקטיבי	בינארי - כן, לא	פריט מקורי	
איכות השירות (יעילות ופשטות)	זמן המתנה במענה הטלפוני ובסניפים - עבור משרדים שיש באחריותם מתן שירותים	נתון גולמי - אם קיים	אובייקטיבי	מספר אבסולוטי	שאלה מקורית על בסיס סקר השירות הממשלתי (הגדרות)	
איכות השירות (יעילות ופשטות)	זמן מענה לפניות ציבור	זמן מענה לפניות ציבור	אובייקטיבי	מספר אבסולוטי	פריט מקורי	
איכות השירות (יעילות ופשטות)	הערכת קלות ופשטות השירות	באיזו מידה הרגשת שהיה לך קל ופשוט לקבל שירות מ (היחידה הנמדדת)?	סובייקטיבי (סקר ציבור)	7-1 סולם ליקהרט אורדינאלי	דוח מדידת איכות השירות לשנת 2023	
איכות השירות (יעילות ופשטות)	הערכת אתגרים בקבלת שירות	באיזו מידה האתגרים הבאים מתארים את חווית השירות שחווית? 1. המתנה ארוכה לשירות 2. לא עונים במענה הטלפוני 3. סחבת וטיפול ארוך 4. חוסר מקצועיות של הנציגים 5. יחס לא טוב מצד הנציגים 6. מחסור במידע מדויק 7. טרטור / חוסר תיאום בין גורמים שונים 8. לא ניתן לבצע פעולות באתר האינטרנט 9. לא ניתן לבצע פעולות במענה הטלפוני 10. עודף בירוקרטיה (למשל בעיות במילוי טפסים) 11. קשיי שפה 12. הסניף מרוחק/קשה להגיע אליו (אין תחבורה ציבורית נוחה, בעיות חניה) 13. הסניף לא מונגש לאנשים עם מוגבלות 14. שעות קבלת הקהל בסניף מצומצמות 15. אחר, פרט:-----	סובייקטיבי (סקר ציבור)	7-1 סולם ליקהרט אורדינאלי / או סולם דירוג (rating)	דוח מדידת איכות השירות לשנת 2023	

איכות השירות (יעילות ופשטות)	הנגשת השירותים לאזרח	עד כמה היית מרוצה מהקלות שבה מצאת את אתר האינטרנט/הכתובת/איש הקשר המתאים?	טובייקטיבי (סקר ציבור)	7-1 סולם ליקהרט אורדינאלי	indicators - (2018) World Bank of citizen-centric public .service delivery
איכות השירות (יעילות ופשטות)	רמת הנגישות והבהירות של מידע על דרישות רגולטוריות לציבור ולגורמים מפוקחים	רמת הנגישות והבהירות של מידע על דרישות רגולטוריות לציבור ולגורמים מפוקחים	טובייקטיבי (סקר ציבור/ מפוקחים)	7-1 סולם ליקהרט אורדינאלי	פריט מקורי
איכות השירות (יעילות ופשטות)	משך הזמן הממוצע למתן מענה לשאלות הבהרה במסגרת מכרזים	משך הזמן הממוצע למתן מענה לשאלות הבהרה במסגרת מכרזים	אובייקטיבי	מספר אבסולוטי	פריט מקורי
נגישות	נגישות השירותים לאנשים עם מוגבלויות	האם השירותים שמעניק המשרד נגישים לאנשים עם מוגבלויות על פי דין?	אובייקטיבי	סולם רציף אורדינאלי - יש לפתח	שאלה מקורית על בסיס סקר השירות הממשלתי (הגדרות)
נגישות	הנגשה שפחית של האתר והמידע	האם האתר והמידע מפורסם במספר שפות?	אובייקטיבי	סולם שמתייחס גם לכמות השפות וגם להאם מדובר בשפות חובה או לא.	שאלה מקורית על בסיס סקר השירות הממשלתי (הגדרות)
נגישות	יכולת לקבל את השירות בערוצים שונים, כולל דיגיטל	האם יש יותר מערוץ אחד שבו ניתן לקבל את שירותי המשרד?	אובייקטיבי	סולם רציף למספר הערוצים הכולל - ציון מלא ינתן רק אם יש שירותים מלאים בדיגיטל	שאלה מקורית על בסיס סקר השירות הממשלתי (הגדרות)
נגישות	חדשנות בשירות	הכנסת כלים ופתרונות חדשניים למתן השירות	אובייקטיבי	אורדינאלי 3 רמות	פריט מקורי
נגישות	תפריט נגישות (אייקון של עגלת נכים שפוחח תפריט נגישות)	האם באתר יש תפריט נגישות?	אובייקטיבי	בינארי - כן, לא	מדד שקיפות ישראל
תואם לצורכי הציבור	שביעות רצון כללית משירותי המשרד	מהי שביעות רצונך הכללית מהשירות שקיבלת מ (שם היחידה הנמדדת) בנושא שלשמו פנית? מדרגי 1-2 - תוכלי/י בבקשה להגיד מה גרם לך להיות לא מרוצה?	טובייקטיבי (סקר ציבור)	7-1 סולם ליקהרט אורדינאלי	דוח מדידת איכות השירות לשנת 2023
תואם לצורכי הציבור	שביעות רצון מהאתר	מה שביעות רצונך ממערכת GOV IL והמידע האישי	טובייקטיבי (סקר ציבור)	7-1 סולם ליקהרט אורדינאלי	פריט מקורי
תואם לצורכי הציבור	שביעות רצון ממענה טלפוני	מה שביעות רצונך מהמענה הטלפוני/שירות בסניף? (להציג רק מה שרלוונטי)	טובייקטיבי (סקר ציבור)	7-1 סולם ליקהרט אורדינאלי	דוח מדידת איכות השירות לשנת 2023
תואם לצורכי הציבור	השירות התחשב בנסיבות ובצרכי	השירות שקיבלתי התחשב בנסיבות ובהעדפות האישיות שלי.	טובייקטיבי (סקר ציבור)	7-1 סולם ליקהרט אורדינאלי	indicators - (2018) World Bank of citizen-centric public .service delivery

טוהר מידות						
ממד (ערך משנה)	שם הפריט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי / אובייקטיבי	קידוד וסילום (התשובה)	מקור הפריט	
יושרה	תפישת היעדר פניות של עובדי המשרד	להערכתך, באיזו תדירות עובדי משרד מסוים פועלים ללא משוא פנים בעת יישום חוקים ותקנות?	סובייקטיבי (סקר ציבור)	אורדינאלי 1-7	The Quality of Government Expert Survey 2020	
יושרה	הערכת יושרה של עובדי המשרד	להערכתך, באיזו מידה עבודת המשרד ועובדיה מאופיינת ביושרה והקפדה על עללים? עד כמה טוהר המידות הינו ערך מוביל, שמוטמע בפעילות המשרד	סובייקטיבי (סקר עובדים / מנהלים)	אורדינאלי 1-7	פריט מקורי	
אתיקה	יחסי רגולטור-מפוקח	מידת ההיעוד של מפגשים בין רגולטורים לגורמים מפוקחים	אובייקטיבי	סולם של 3 רמות	פריט מקורי	
אתיקה	היקף מינויים לא מוצדקים	שיעור המינויים בפטור ממכרז שלוו בנימוק מפורט ופומבי	אובייקטיבי	אחוז	פריט מקורי	
אתיקה	מנגנון למעקב אחר ניגודי עניינים של נבחרים (לדוגמה, ראש המשרד וסגניו, חברי משרד, מנכ"ל והנהלה בכירה)	האם קיימים מנגנונים למעקב אחר ניגודי העניינים?	אובייקטיבי	בינארי - כן/לא	פריט מקורי	
אתיקה	פרסום ניגודי עניינים של נבחרים (לדוגמה, ראש המשרד, וסגניו, חברי משרד, מנכ"ל והנהלה בכירה)	האם הסדרי ניגודי העניינים מפורסמים באתר?	אובייקטיבי	בינארי - כן/לא	פריט מקורי	
אתיקה	הנכחת הקוד האתי בעבודה המשרד	בדיקת הנכחת הקוד האתי במשרד: הטמעתו; מינוי ממונה אתיקה; עריכה השתלמויות והכשרות בטוהר מידות ואתיקה; האם יש רענון נהלי משמעת לעת לעת; הפצת החלטות משמעת (גם אם בלי פרטים) לצורך הנחיה	אובייקטיבי	סולם אורדינאלי המבוסס על שקלול הפריטים המופיעים בשאלה	פריט מקורי	
אתיקה	הערכת אתיקה	באיזו מידה נושא האתיקה היא חשובה לעובדי המשרד?	סובייקטיבי	אורדינאלי 1-7	פריט מקורי	

טוהר מידות						
ממד (ערך משנה)	שם הפריט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי / אובייקטיבי	קידוד וסילום (התשובה)	מקור הפריט	
מניעת שחיתות	מניעת שחיתות מעבר לעובדי המשרד	האם מדיניות מניעת השחיתות של המשרד חלה בצורה מפורשת גם על אנשים שאינם עובדי המשרד אך מורשים לפעול בשמו או לייצג אותו (למשל: סוכנים, יועצים, מתווכים, נציגים, קבלנים, קבלני משנה, ספקים?)	אובייקטיבי	1.0 נקודה • במידה ואנשים כאלו מחויבים לציית למדיניות. 0 נקודה • במידה והחברה רק "מעודדת" אנשים שאינם עובדים, כמפורט, לציית למדיניות מניעת השחיתות. • במידה והמדיניות אינה חלה על אנשים כמפורט או שהם מוחרגים ממנה במפורש.	שקיפות בינ"ל-ישראל	
מניעת שחיתות	הערכת אפקטיביות המנגנונים למניעת שחיתות	עד כמה בעיניך, המנגנונים הקיימים מספקים הגנה יעילה מפני הליקויים והפרות	סובייקטיבי (סקר עובדים / מנהלים)	אורדינאלי 1-7 - המדד יורכב ממוצע של מספר שאלות	פריט מקורי	
מניעת שחיתות	ערוץ לדיווח על הפרות	האם המשרד מספק ערוץ תקשורת באמצעותו יכולים עובדים לדווח על חשדות להפרה של מדיניות מניעת השחיתות של המשרד, והאם הערוץ מאפשר סודיות ו/או דיווח אנונימי (חושפי שחיתות?)	אובייקטיבי	1.0 נקודה • במידה וקיים ערוץ כמפורט המאפשר סודיות מלאה ו/או אנונימיות, וכן תקשורת דו־כיוונית עם חושף השחיתות לצורכי מעקב נוסף על החשיפה. 0.5 נקודה • במידה וקיים ערוץ תקשורת, אך הוא אינו מאפשר תקשורת דו־כיוונית עם חושף השחיתות. 0 נקודה • במידה ואין ערוץ תקשורת כזה, או שערוץ התקשורת אינו מאפשר אנונימיות או סודיות בדיווח.	שקיפות בינ"ל-ישראל	
מניעת שחיתות	מעקב אחר נושא השחיתות במשרד	האם המשרד מבצע מעקב שוטף על נושא מניעת השחיתות במשרד?	אובייקטיבי	בינארי - כן/לא	שקיפות בי"ל ישראל	

אחריות						
ממד (ערך משנה)	שם הפריט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי / אובייקטיבי	קידוד וסילום (התשובה)	מקור הפריט	
שקיפות	היקף המידע המפורסם באתר המשרד	האם האתר כולל את פריטי המידע הבאים: פרסום דוחות תוכניות אסטרטגיות, דוחות כספיים, החלטות/החלטות אכיפה, פרוטוקולים, קבוצת מחזיקי העניין, הסברים להחלטות המשרד, דוחות הממונה על חופש המידע פרסום הכנון לעומת ביצוע (מקורות כספיים ושימושים לכל מחלקה)	אובייקטיבי	סולם אורדינלי שמשקלל את הציון שניתן לכל אחד מהפריטים ברשימה	The Quality of Government Expert Survey 2020	
שקיפות	היקף המידע אודות מבנה המשרד ועובדיו	האם המבנה הארגוני מפורסם באתר המשרד? האם מידע ליצירת קשר על אנשי המשרד מפורסם באתר?	אובייקטיבי	סולם אורדינלי שמשקלל את קיומם של שני הפריטים הללו והיקפן.		
שקיפות	העברת מידע אודות המענה לחופש המידע ליחידה הממשלתית לחופש המידע	האם הועבר המידע במלואו לטובת פרסום באתר היחידה הממשלתית לחופש המידע	אובייקטיבי	סולם אורדינלי 3 רמות		
שקיפות	עתירות חוק חופש המידע	כמות העתירות המינהליות שהוגשו מכוח חוק חופש המידע?	אובייקטיבי	מספרי		
שקיפות	זמן מענה ממוצע לבקשות חופש מידע	זמן מענה ממוצע לבקשות חופש מידע	אובייקטיבי	מספרי		
שקיפות	פרסם מאגרי מידע באתר GOVIL	האם המשרד פרסם מאגרי מידע באתר GOVIL	אובייקטיבי	בינארי		
שקיפות	שיעור הרגולציות החדשות שפורסם לגביהן תהליך RIA	שיעור הרגולציות החדשות שפורסם לגביהן תהליך RIA	אובייקטיבי	אחוז		
דיווחיות	היענות לשאלות והצעות לסדר	אחוז מענה לשאלות בתוך פרק הזמן המוגדר בתקנון הכנסת	אובייקטיבי	אחוז מתוך כלל השאלות שהוגשו		
דיווחיות	עמידה בחובות הדיווח לכנסת לפי החוק	דיווח תקופתי לפי חוק לכנסת	אובייקטיבי	אחוז מתוך החובות		
דיווחיות	עמידה בחובות הדיווח לממשלה לפי החוק	דיווח תקופתי לפי חוק לממשלה	אובייקטיבי	אחוז מתוך החובות		

	אחוז מתוך החובות	אובייקטיבי		דיווח תקופתי לפי חוק לציבור	עמידה בחובות הדיווח לציבור לפי החוק	דיווחיות
	סולם אורדינאלי (3 רמות)	אובייקטיבי		תדירות ורמת הפירוט של דוחות התקדמות פומביים ביחס לתוכניות עבודה	תדירות ורמת הפירוט של דוחות התקדמות פומביים ביחס לתוכניות עבודה	דיווחיות
	סולם אורדינאלי המבוסס על צבר תנאים	אובייקטיבי		האם למשרד קיימת יחידת מבקר פנים פעילה ובעלת תקן מאויש + האם יש לו תוכנית עבודה + האם היא מפורסמת לציבור + האם פורסמו דו"חותיו?	קיומו של מנגנון ביקורת פנים רשמי	ביקורת
	אורדינאלי 1-7	סובייקטיבי (סקר עובדים)		הערכת המידה שבה מבקר/ת הפנים במשרד הינו עצמאי בעבודתו	הערכת עצמאות מבקר הפנים	ביקורת
	בינארי - כן/לא	אובייקטיבי		האם פורסמו תיקונים שנעשו בעקבות הערות מבקר מדינה (במידה והתקבלו)	מידת היישום של דו"חות מבקר מדינה	ביקורת
	בינארי - כן/לא	אובייקטיבי		יישום תקופתי של דו"חות ביקורת	מידת היישום של דו"חות מבקר פנים במשרד	ביקורת
	אחוז	אובייקטיבי		אחוז הרגולציות החדשות הכוללות מנגנון פקיעה אוטומטי או בחינה מחדש תקופתית	אחוז הרגולציות החדשות הכוללות מנגנון פקיעה אוטומטי או בחינה מחדש תקופתית	ביקורת
	אורדינאלי 1-7	סובייקטיבי (סקר עובדים)		מידת יישום המלצות מתהליכי הערכה ובקרה של תוכניות	מידת יישום המלצות מתהליכי הערכה ובקרה של תוכניות	ביקורת

**נספח ג: אינדיקטורים ייעודיים למנגנוני ממשל**

ממלכתיות					
מנגנון	שם הפרט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי / אובייקטיבי	קידוד וסילום (החשובה)	
תקצוב	צדק חלוקתי והשפעה על אוכלוסיות	קיום ניתוח השפעה חלוקתית של התקציב בין קבוצות אוכלוסייה שונות	אובייקטיבי	בינארי - כן/לא בכל תקציב	
		קריטריונים מוגדרים להקצאה שוויונית של "רזרבות" תקציביות	אובייקטיבי	בינארי - כן/לא	
		קיום תהליכי שיתוף ציבור בתכנון תקציבי	אובייקטיבי	מספר	
תכנון	תהליכי שיתוף ציבור	מספר תהליכי שיתוף ציבור בתהליכי תכנון	אובייקטיבי	מספר	
	הנגשה שפתיית של תוכניות	שיעור תוכניות העבודה המוגשות בשפות נוספות מלבד עברית (ערבית, אנגלית, רוסית, אמהרית וכדומה)	אובייקטיבי	אחוז מתוכניות עבודה	
רגולציה	מדידת עצמאות הרגולטור	מספר שאלות משלימות מורכב ממספר אינדיקטורים לפי Gilardi/Maggetti	אובייקטיבי	טולם ארודינאלי	
	נאמנות לאינטרס הציבורי הרחב	שיעור הרגולציות החדשות שעברו הליך של שיתוף ציבור לפני אישורן	אובייקטיבי	אחוז	
רכש	פטור ממכרז	שיעור המקרים בהם נעשה שימוש בפטור ממכרז מסיבות שאינן מוצדקות	אובייקטיבי	אחוז	
הון אנושי	עצמאות מינויים	אפקטיביות מנגנונים לעצמאות במינויים בשירות הציבורי	אובייקטיבי	אורדינלי 1-7	
דאטה ודיגיטל	מידע בשפות	מידת הזמינות של מידע ושירותים דיגיטליים בשפות רשמיות ונוספות	אובייקטיבי	ניתוח עשרה שירותים מרכזיים וטולם של 1-7	
	הנגשת שירותים דיגיטליים	קיום מיזמים להנגשת שירותים ממשלתיים לאוכלוסיות עם אוריינות דיגיטלית נמוכה	אובייקטיבי	בינארי כן/לא	
	אתיקה והוגנות	האם פותחו עקרונות של אתיקה ואי-אפליה בפיתוח אלגוריתמים ובינה מלאכותית	אובייקטיבי	בינארי כן/לא	

מקצועיות					
מנגנון	שם הפריט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי / אובייקטיבי	קידוד וסילום (התשובה)	
תקצוב	הסטנ בין תקנות	זמן ממוצע לאישור הסטה בין תקנות תקציב שונות ובין משרדים שונים	אובייקטיבי	מספר ימים	
	מימון חדשנות	קיומו של מנגנון תקצוב לפרויקטיים חדשניים וניסיוניים	אובייקטיבי	בינארי כן/לא	
	מנופי צמיחה בתקציב	שיעור ההשקעה במנופי צמיחה עם השפעה ארוכת טווח ביחס לסך התקציב הממשלתי	אובייקטיבי	אחוז	
תכנון	הערכת מצב אסטרטגית	האם מתקיימת הערכת מצב אסטרטגית לטווח ארוך (באופן תקופתי)?	אובייקטיבי	בינארי כן/לא	
רגולציה	אסטרטגיית טיוב רגולציה	קיום אסטרטגיית רגולציה ארוכת טווח המעודכנת תקופתית	אובייקטיבי	אורדינאלי: אין בכלל, יש לא עדכני, יש עדכני	
	הכשרות לרגולציה	קיום הכשרות מקצועיות בתחום הרגולציה	אובייקטיבי	אורדינאלי: אין בכלל, יש לא עדכני, יש עדכני	
רכש	קיימות וחדשנות ברכש	שיעור מכרזי המסגרת המשלבים קריטריונים של קיימות ו/או חדשנות	אובייקטיבי	אחוז	
	רכז במצבי חירום	קיום מנגנוני רכש מהירים למצבי חירום	אובייקטיבי	בינארי כן/לא	
	הכשרות לרכש	קיום מסגרת הדרכה והכשרה מקצועית שוטפת לאנשי רכש	אובייקטיבי	בינארי כן/לא	
הון אנושי	מסלולי קידום	אפקטיביות של מסלולי קריירה להפקידים מקצועיים	סובייקטיבי (סקר עובדים)	אורדינאלי 1-7	
	אסטרטגיית הון אנושי	קיום תחזית כוח אדם ארוכת טווח (+5 שנים) המתעדכנת תקופתית	אובייקטיבי	אורדינאלי: אין בכלל, יש לא עדכני, יש עדכני	
	מערכות בתהליכי הון אנושי	מידת היישום של פלטפורמות דיגיטליות לניהול משאבי אנוש	אובייקטיבי	יש לפתח סולם אורדינאלי שמדרג את רמת היישום ואיכות הפלטפורמה	
	ניוד עובדים	קיום תוכניות ותמריצים לניוד עובדים בין תפקידים/יחידות בהתאם לצורך	אובייקטיבי	אורדינאלי עם כמה רמות	
	גיוס	זמן ממוצע לגיוס ואיוש תפקידים	אובייקטיבי	מספר ימים (לפי דרג - יוגדרו שלוש קבוצות)	
דאטה ודיגיטל	אסטרטגיית דאטה ודיגיטל	קיום אסטרטגיית דאטה ודיגיטל ארוכת טווח	אובייקטיבי	בינארי כן/לא	
	הכשרות לדיגיטציה	קיום מסגרת הכשרה לפיתוח מיומנויות דיגיטליות לכלל עובדי המגזר הציבורי	אובייקטיבי	אורדינאלי עם כמה רמות	
	ניהול מבוסס נתונים	הטמעת דשבורדים לקבלת החלטות	סובייקטיבי (קר מנהלים)	אורדינאלי - שמתייחס לאיכות הדשבורד ולהיקף ההטמעה שלו בעבודת המשרד	

מערכות					
מנגנון	שם הפריט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי / אובייקטיבי	קידוד וסילום (התשובה)	
תקצוב	גמישות לפרויקטים רוחביים	קיום מנגנונים המאפשרים גמישות תקציבית לפרויקטים חוצי-משרדים	אובייקטיבי	בינארי - כן/לא	
	תקצוב תוכניות רוחביות	מנגנון מעקב אחרי ניצול תקציבי של תוכניות לאומיות רוחביות	אובייקטיבי	בינארי - כן/לא	
תכנון	שיתוף שלטון מקומי בהחלטות	קיום מנגנון מובנה לשיתוף נציגי רשויות מקומיות בתהליכי תכנון ממשלתיים	אובייקטיבי	בינארי - כן/לא	
רגולציה	רגולציות סותרות	היקף הסתירות בין דרישות רגולטוריות בתחומים משיקים בין משרדים שונים	אובייקטיבי	אחוז	
רכש	מכרזים מרכזיים	מספר מכרזי מסגרת בין-משרדיים	אובייקטיבי	מספר	
	שיתוף בידע על רכש	מידת השימוש במידע משותף על ספקים וביצועים בין משרדים	סובייקטיבי (סקר עובדים)	אורדינלי 1-7	
הון אנושי	ניידות עובדים	מידת הניידות והתנועה של עובדים בין משרדי ממשלה שונים	אובייקטיבי	אחוז	
	חילופי ידע / למידת עמיתים חיצונית	שיעור העובדים שהשתתפו בתוכניות למידת עמיתים או חילופי ידע עם גופים ציבוריים אחרים	אובייקטיבי	אחוז	
	מכרזי כ"א	שיעור מכרזים פומביים מסך המשרות שנפתחו בשנה	אובייקטיבי	אחוז	
דאטה ודיגיטל	הנגשת מאגרי מידע	שיעור מאגרי המידע הממשלתיים שנגישים ליותר ממשרד אחד	אובייקטיבי	אחוז מתוך כלל מערכות המידע	
	מערכות בין משרדיות	שיעור הפרויקטים הדיגיטליים הבין-משרדיים מתוך כלל הפרויקטים הדיגיטליים	אובייקטיבי	אחוז	

טוהר המידות					
מנגנון	שם הפריט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי / אובייקטיבי	קידוד וסילום (התשובה)	
תקצוב	שינויי תקציב	מידת הנגשת של מידע על שינויים תקציביים במהלך השנה	אובייקטיבי	סולם אורדינאלי	
	חריגות בתקציב	קיום מנגנון מעקב והתראה לזיהוי דפוסים חריגים בהעברות תקציביות	אובייקטיבי	בינארי - כן/לא	
רגולציה	קוד אחי לרגולטורים	קיום קוד אחי ייעודי לרגולטורים המתייחס ליחסים עם גורמים מפוקחים	אובייקטיבי	בינארי - כן/לא	
הון אנושי	תהליך הערכת עובדים	מידת ההוגנות והאובייקטיביות של תהליכי הערכת עובדים	סובייקטיבי (סקר עובדים)	אורדינאלי 1-7	
	הוגנות תהליכי גיוס	תפיסת העובדים והמועמדים את הוגנות מנגנוני הגיוס, הקידום וההערכה	סובייקטיבי (סקר עובדים/ ציבור)	אורדינאלי	
דאטה ודיגיטל	מדיניות פרטיות ושימוש בנתונים	מספר מאגרי המידע הממשלתיים שפרסמו מדיניות ברורה לגבי איסוף ושימוש בנתונים	אובייקטיבי	אחוז מתוך סך המאגרים	
	הכשרה על אתיקה של מידע	שיעור העובדים העוסקים בנתונים שעברו הכשרה בנושאי אתיקה של מידע	אובייקטיבי	אחוז	

שירותיות					
מנגנון	שם הפריט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי / אובייקטיבי	קידוד וסילום (התשובה)	
תקצוב	סדרי עדיפויות בתקציב	תפיסת הציבור את מידת ההתאמה של תהליכי הקצאת המשאבים לצרכים וסדרי העדיפויות החברתיים	סובייקטיבי (סקר ציבור)	אורדינאלי 1-7	
רכש	תהליך הגשת הצעות למכרז	מידת הפישוט של תהליכי הגשת הצעות (טפסים, נספחים...)	סובייקטיבי (סקר ציבור)	אורדינאלי 1-7	
רגולציה	נטל רגולטורי	מה מידת נטל רגולטורי וביורוקרטי על המגזר העסקי	סובייקטיבי (סקר עסקים)	אורדינאלי 1-7	
הון אנושי	תגובתיות	משך הזמן התגובה של שהנציבות לבקשות המשרדים בתהליכי אישור משרה	אובייקטיבי	מספר ימים	
	הליכי גיוס	מידת הפישוט והיעילות של תהליכי גיוס וקליטת עובדים	סובייקטיבי (סקר עובדים)	אורדינאלי 1-7	
דאטה ודיגיטל	דיגיטציה של שירותים	מידת הנגישות, הבהירות וקלות השימוש בשירותים מקוונים	סובייקטיבי (סקר ציבור)	אורדינאלי 1-7	

אחריות					
מנגנון	שם הפריט	תיאור (השאלה)	סובייקטיבי / אובייקטיבי	קידוד וסילום (התשובה)	
תכנון	תכנון מול דיווח	מידת ההתאמה בין פורמט הדיווח לפורמט התכנון	אובייקטיבי	אורדינאלי 1-3	
	היוועצות בתכנון	מידת השקיפות של תהליכי תכנון אסטרטגיה ארוך טווח - האם פורסמה רשימת גורמים שהתייעצו איתם בתהליך	אובייקטיבי	בינארי	
תקצוב	דיווח שינויי תקציב והסטות	אחוז השינויים התקציביים המדווחים בזמן אמת ונגישים לציבור (ע"פ פירוט)	אובייקטיבי	אחוז	
רגולציה	מאגר רגולציה	קיום מאגר רגולציות מרכזי, מעודכן ונגיש לציבור	אובייקטיבי	בינארי	
רכש	החלטות ועדות מכרזים לפטור	מידת הפירוט בפרסום החלטות ועדות פטור ממכרז	אובייקטיבי	אורדינאלי	
	ביקורת מכרזים	שיעור המכרזים שעוברים ביקורת אקראית או שיטתית על ידי גורם מקצועי בלתי תלוי	אובייקטיבי	אחוז	
הון אנושי	שקיפות נתוני הון אנושי	פרסום נתונים על מצבת כוח אדם ותהליכי הון אנושי מתוכננים	אובייקטיבי	בינארי	
דאטה ודיגיטל	הנגשת מאגרי מידע	מספר מאגרי המידע הפתוחים שהונגשו לציבור מתוך סך מאגרי המידע הקיימים	אובייקטיבי	אחוז	
	דיווח על מתקפות סייבר	מדיניות סדורה לדיווח על אירועי אבטחת מידע ופרטיות במערכות ציבוריות	אובייקטיבי	בינארי	

## נספח ד: משתתפי צוות היגוי רב־מזרי

קטגוריה	שם	ארגון
ארגוני אקו־ממשל	ד"ר יוני סלייטר	מעוז
	נתנאל רובינשטיין	תשתית
	עידו פיק	המרכז להעצמת האזרח
בכירים לשעבר	מחמוד רחמאן	לשעבר ר' אגף אסטרטגיה בממונה על השכר, אוצר
	רון דול	לשעבר יועמ"ש נציבות שירות המדינה
	יאיר פרנק	לשעבר ר' רשות התקשוב
אקדמיה	פרופ' שרון גלעד	האוניברסיטה העברית בירושלים
	פרופ' נסי כהן	אוניברסיטת חיפה
מכוני מחקר	עדנה הראל פישר	המכון הישראלי לדמוקרטיה
	ניר קידר	מנכ"ל מרכז טאוב

## רשימת המקורות

- אמרני, ש' (2006). חוק ואתיקה בתהליכי התכנון והבניה בישראל. **מקרקעין**, 29-41.
- בן-בסט, א' ודהן, מ' (2016). מאזן הכוחות בתהליך התקצוב. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בראלי, א' וקידר, נ' (2011). **ממלכתיות ישראלית**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ברק-ארז, ד' (1997). דונם פה ודונם שם: מינהל מקרקעי ישראל בצבת האינטרסים. **עיוני משפט**, כא(3), 613-636.
- גולשטיין-גלפרין ר', ליבנה, ש' ונוח, ק' (2023). **חדשנות ארגונית-תהליכית בממשלה ובמגזר הציבורי**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- גולשטיין-גלפרין ר' וזכר-פלאג, מ' (2024). **מבוך המשילות: אתגרים מערכתיים של השירות הציבורי**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- גולשטיין-גלפרין ר' וליבנה, ש' (2024). **יישום רפורמות בשירות הציבורי: שינוי מערכתי**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- גולשטיין-גלפרין ר' וליבנה, ש' (בהכנה). **אסטרטגיית ניהול חדשנות ציבורית: סמכויות, מבנה ותפעול**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- גולדברג, א' (2007). **מינויים פוליטיים**. משרד מבקר המדינה.
- דנינו, ע' (2023). **מסורתיים וממלכתיות עבה כשתית ללכידות חברתית בעשור השמיני לקיומה של ישראל**. תנועת תיקון.
- הראל-פישר, ע' (2020). **ממלכתיות במדיניות תרבות**, מחקר מדיניות 146. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- המרכז להעצמת האזרח, מורה נבוכים להעצמת האזרח בעבודת הממשלה.
- יחידת שיפור השירות הממשלתי לציבור. (2020). **דוח מזידת איכות השירות לשנת 2020**.

יחידת שיפור השירות הממשלתי לציבור. (2023). דוח מזידת איכות השירות לשנת 2023.

יקיר, א', גולשטיין-גלפרין, ר' ומוהבן, א' (2024). הקשר בין אפקטיביות המערכות הציבוריות לבין איכות החיים של התושבים, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

כהן, א' (2019). ייצוג הולם של אוכלוסיות שונות בשירות המדינה: נתונים על ישראל ומבט משווה. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

כהן, נ', דול, ר', ואבוטבול, ט' (2024). פטורים ממכרז בשירות המדינה: הסטייה מ"דרך המלך" והקשר למינויים פוליטיים. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

לוי, ע' (2017). העדפה מתקנת בשירות הציבורי – בין ייצוגיות לאפקטיביות. משפט וממשל, 19(2), 421-450.

לוריא, ג' (2020). האיום על ממלכתיות השירות הציבורי. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מבקר המדינה. (1998). מינויים פוליטיים ובלתי תקינים (דוח שנתי 48 לשנת 1997).

ממן, ל' ופלדמן, י' (2023). פוליטיזציה בשירות האי-אמון. ליברל.

נציבות שירות המדינה. (2013). המדריך לשיחוף הממשלתי.

נציבות שירות המדינה. (2017). קוד אתי לשירות המדינה.

נציבות שירות המדינה. (2021). דוח הגיוון והייצוג לשנת 2021.

פנימה. (2023). מדד הדמוקרטיה המקומית.

קרמניצר, מ' ובלאנר, ד' (2022). אחריות ציבורית ומשפטית של נבחרי ציבור בתפקידים בכירים ברשות המבצעת. בתוך: הבחירות בישראל 2021-2019. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

ראשי, צ' ופייראזן, צ' (2023). העקרונות האתיים של ערך הממלכתיות בצה"ל. סוגיות חברתיות בישראל, 32(1), 159-186.

- שטרן, י"צ (2020). ממלכתיות בעת הזאת. השילוח, 20, 111-120.
- שטרן, י"צ (2021). ממלכתיות ישראלית: שיח זהות ושיח זכויות. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- Aberbach, J. D., & Rockman, B. A. (1994). Civil servants and policymakers: Neutral or responsive competence? *Governance*, 7(4), 461-469
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Georgetown University Press.
- Alford, J., Moore, M. H., & Benington, J. (2011). Public value: Theory and practice. *Public Value from Coproduction by Clients*, 144-157.
- Andrews, M. (2010). Good government means different things in different countries. *Governance*, 23(1), 7-35.
- Andrews, R., Beynon, M. J., & McDermott, A. M. (2016). Organizational capability in the public sector: A configurational approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(2), 239-258
- Andrews, R., Boyne, G. A., Law, J., & Walker, R. M. (2009). Strategy Content and Organizational Performance: An Empirical Analysis. *Public Administration Review*, 69(1), 52-63.
- Andrews, R., & Entwistle, T. (2013). Four faces of public service efficiency: What, how, when and for whom to produce. *Public Management Review*, 15(2), 246-264.
- Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2021). *Public governance as co-creation: A strategy for revitalizing the public sector and rejuvenating democracy*. Cambridge University Press
- Arndt, C., & Oman, C. (2006). Uses and Abuses of Governance Indicators. *Paris: Development Centre of the OECD*.

- Aschhoff, N., & Vogel, R. (2018). Value conflicts in co-production: governing public values in multi-actor settings. *International Journal of Public Sector Management*, 31(7), 775-793.
- Aucoin, P. (2012). New political governance in Westminster systems: Impartial public administration and management performance at risk. *Governance*, 25(2), 177-199
- Ball, C. (2009). What is transparency?. *Public integrity*, 11(4), 293-308.
- Barak, M. E. (2016). *Managing diversity: Toward a globally inclusive workplace* (3rd ed.). SAGE Publications.
- Bevan, G., & Hood, C. (2006). What's measured is what matters: targets and gaming in the English public health care system. *Public administration*, 84(3), 517-538.
- Borraz, O., & John, P. (2004). The transformation of urban political leadership in Western Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1), 107-120.
- Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public administration review*, 67(5), 846-860.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework 1. *European law journal*, 13(4), 447-468.
- Bouckaert, G. (1993). Measurement and meaningful management. *Public Productivity & Management Review*, 31-43.
- Bouckaert, G., & Van de Walle, S. (2003). Comparing measures of citizen trust and user satisfaction as indicators of 'good governance': Difficulties in linking trust and satisfaction indicators. *International Review of Administrative Sciences*, 69(3), 329-343.

- Boyne, G. A. (2002). Public and private management: what's the difference?. *Journal of management studies*, 39(1), 97-122.
- Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and red tape*. Prentice Hall.
- Breuer, E., Lee, L., De Silva, M., & Lund, C. (2015). Using theory of change to design and evaluate public health interventions: a systematic review. *Implementation Science*, 11, 1-17
- Brown, M. E., & Treviño, L. K. (2006). Ethical leadership: A review and future directions. *The Leadership Quarterly*, 17(6), 595-616
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public administration review*, 74(4), 445-456.
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1965). *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy* (Vol. 100). University of Michigan Press
- Carbone, M. (2013). The European Union, good governance and aid coordination. *EU strategies on Governance Reform*, 25-42.
- Chen, J., Walker, R. M., & Sawhney, M. (2020). Public service innovation: A typology. *Public Management Review*, 22(11), 1674-1695
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public administration review*, 67(6), 1059-1066.
- Christensen, T., Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2016). Organizing for crisis management: Building governance capacity and legitimacy. *Public administration review*, 76(6), 887-897.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066

Cinar, E., Trott, P., & Simms, C. (2019). A systematic review of barriers to public sector innovation process. *Public Management Review*, 21(2), 264-290

Cooper, T. L. (2012). *The responsible administrator: An approach to ethics for the administrative role*. John Wiley & Sons.

da Cruz, N. F., Tavares, A. F., Marques, R. C., Jorge, S., & De Sousa, L. (2016). Measuring local government transparency. *Public Management Review*, 18(6), 866-893.

Dawkins, C. J. (2004). Recent evidence on the continuing causes of black-white residential segregation. *Journal of Urban Affairs*, 26(3), 379-400.

Dahl, R. A. (2008). *Democracy and its critics*. Yale University Press

De Renzio, P. and Masud, H. (2011), Measuring and Promoting Budget Transparency: The Open Budget Index as a Research and Advocacy Tool. *Governance*, 24: 607-616.

De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration*, 94(1), 146-166

Di Giulio, M., & Vecchi, G. (2023). Artificial intelligence in the public sector: Towards a framework for analysis. *Public Policy and Administration*, 38(1), 89-112

Drechsler, W. (2005). The rise and demise of the new public management. *Post-autistic economics review*, 33(14), 17-28.

Duit, A. (2016). Resilience thinking: Lessons for public administration. *Public Administration*, 94(2), 364-380

Edison, H., Ali, N., & Torkar, R. (2013). Towards innovation measurement in the software industry. *Journal of Systems and Software, 86*(5), 1390-1407.

European Commission. (2013). *Powering European public sector innovation: Towards a new architecture* (Report of the Expert Group on Public Sector Innovation). Publications Office of the European Union.

European Commission. (2016). *EU eGovernment action plan 2016-2020: Accelerating the digital transformation of government*. European Commission

Farrell, M. J. (1957). The measurement of productive efficiency. *Journal of the royal statistical society series a: statistics in society, 120*(3), 253-281.

Fleurke, F., & Willemse, R. (2006). Measuring local autonomy: A decision-making approach. *Local government studies, 32*(1), 71-87.

Frederickson, H. G., Smith, K. B., Larimer, C., & Licari, M. J. (2018). *The public administration theory primer*. Routledge.

Fernandez, S., Cho, Y. J., & Perry, J. L. (2010). Exploring the link between integrated leadership and public sector performance. *The leadership quarterly, 21*(2), 308-323

Finer, H. (1941). Administrative responsibility in democratic government. *Public Administration Review, 1*(4), 335-350

Friedrich, C. J. (1935). Responsible government service under the American Constitution. In C. J. Friedrich et al., *Problems of the American public service* (pp. 3-74). McGraw-Hill

Fukuyama, F. (2013). What is governance?. *Governance, 26*(3), 347-368.

Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(s1), 66-75

Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public administration review*, 75(4), 513-522.

GAO. (2023). *Government performance management: Leading practices to enhance interagency collaboration*. U.S. Government Accountability Office

Gaebler, T., & Osborne, D. (1992). Reinventing government. *Public Management*, 74(3), 4-8.

Galais, C., Fernández-Martínez, J. L., Font, J., & Smith, G. (2021). Testing the input-process-output model of public participation. *European Journal of Political Research*, 60(4), 807-828.

Garengo, P., & Sardi, A. (2021). Performance measurement and management in the public sector: state of the art and research opportunities. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 70(7), 1629-1654.

Geys, B., & Moesen, W. (2009). Measuring local government technical (in) efficiency: An application and comparison of FDH, DEA, and econometric approaches. *Public performance & management review*, 32(4), 499-513.

Grimmelikhuijsen, S. G., & Welch, E. W. (2012). Developing and testing a theoretical framework for computer-mediated transparency of local governments. *Public administration review*, 72(4), 562-571.

Grimmelikhuijsen, S., Porumbescu, G., Hong, B., & Im, T. (2013). The effect of transparency on trust in government: A cross-national comparative experiment. *Public administration review*, 73(4), 575-586

Grindle, M. (2012). Good governance: The inflation of an idea. *Planning ideas that matter*, 259–282.

Haj-Yehia, K., & Schonmann, S. (2020). Teacher diversity and inclusion in educational content. *Intercultural Education*, 31(3), 275–292

Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: Past and present. *Public money and management*, 25(1), 27–34.

Head, B. W. (2016). Toward more "evidence-informed" policy making?. *Public administration review*, 76(3), 472–484

Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3–19.

Hood, C., & Heald, D. (2006). *Transparency: The key to better governance?* (Vol. 135). Oxford University Press for The British Academy

Hood, C. (2012). Public management by numbers as a performance-enhancing drug: two Hypotheses. *Public Administration Review*, 72(s1), S85–S92.

Hood, C., & Margetts, H. (2007). *The tools of government in the digital age*. Bloomsbury Publishing.

Huberts, L. (2014). *The integrity of governance: What it is, what we know, what is done and where to go*. Springer.

Hydén, G., & Mease, K. (2004). *Making sense of governance: empirical evidence from sixteen developing countries*. Lynne Rienner Publishers.

Immordino, K. M. (2017). *Organizational assessment and improvement in the public sector*. Routledge.

- Janowski, T. (2015). Digital government evolution: From transformation to contextualization. *Government Information Quarterly*, 32(3), 221–236
- Jenkins, R. P. (2008). Rethinking ethnicity.
- Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2007). Public values: An inventory. *Administration & society*, 39(3), 354–381.
- Kassel, D. S. (2016). *Managing public sector projects: A strategic framework for success in an era of downsized government*. Routledge.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2007). Growth and governance: A reply. *The Journal of politics*, 69(2), 555–562.
- Kettl, D. F. (2000). *The global public management revolution: A report on the transformation of governance*. Brookings Institution Press.
- Kingsley, J. D. (1944). *Representative bureaucracy: An interpretation of the British Civil Service*. Antioch Press
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2012). Governance network theory: Past, present and future. *Policy & Politics*, 40(4), 587–606.
- Krislov, S. (1974). *Representative bureaucracy*. Prentice-Hall
- Kristiansen, S., Dwiyanto, A., Pramusinto, A., & Putranto, E. A. (2009). Public sector reforms and financial transparency: Experiences from Indonesian districts. *Contemporary Southeast Asia*, 64–87.
- Kurer, O. (2005). Corruption: An alternative approach to its definition and measurement. *Political Studies*, 53(1), 222–239.
- Kuye, J. O., & Mafunisa, M. J. (2003). Responsibility, accountability and ethics: The case for public service leadership. *Journal of Public Administration*, 38(4), 421–437

Le Grand, J. (1991). The theory of government failure. *British journal of political science*, 21(4), 423-442.

Lewis, C. W., & Gilman, S. C. (2012). *The ethics challenge in public service: A problem-solving guide*. John Wiley & Sons

Lyrio, M. V. L., Lunkes, R. J., & Taliani, E. T. C. (2018). Thirty years of studies on transparency, accountability, and corruption in the public sector: The state of the art and opportunities for future research. *Public Integrity*, 20(5), 512-533.

Maman, L. (2022). The democratic qualities of regulatory agencies. *Policy & Politics*, 50(4), 461-482

Maman, L., Feldman, Y., & Levi-Faur, D. (2023). Varieties of regulatory regimes and their effect on citizens' trust in firms. *Journal of European Public Policy*, 30(12), 2807-2831.

Margetts, H., & Dunleavy, P. (2013). The second wave of digital-era governance: A quasi-paradigm for government on the Web. *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 371(1987), 20120382

Meijer, A. J., Curtin, D., & Hillebrandt, M. (2012). Open government: connecting vision and voice. *International review of administrative sciences*, 78(1), 10-29.

Meijer, A. (2015). Government transparency in historical perspective: From the ancient regime to open data in the Netherlands. *International Journal of Public Administration*, 38(3), 189-199.

Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations: A synthesis of the research*. Prentice-Hall

Misuraca, G., & Viscusi, G. (2015). Shaping public sector innovation theory: An interpretative framework for ICT-enabled governance innovation. *Electronic Commerce Research*, 15(3), 303-322

Mitchell, R. B. (1998). Sources of transparency: Information systems in international regimes. *International Studies Quarterly*, 42(1), 109-130.

Mosher, F. C. (1968). *Democracy and the public service*. Oxford University Press

Moynihan, D. P. (2008). The dynamics of performance management: Constructing information and reform. Georgetown University

Moynihan, D. P., Herd, P., & Harvey, H. (2015). Administrative burden: Learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 43-69

Mulgan, R. (2000). 'Accountability': An ever-expanding concept? *Public Administration*, 78(3), 555-573

Nabatchi, T., Sancino, A., & Sicilia, M. (2017). Varieties of participation in public services: The who, when, and what of coproduction. *Public administration review*, 77(5), 766-776.

Nabatchi, T., & Leighninger, M. (2015). *Public participation for 21st century democracy*. Wiley

Press O'donnell, G. (2004). The quality of democracy: Why the rule of law matters. *Journal of democracy*, 15(4), 32-46.

OECD. (2016). *The Governance of Inclusive Growth: An Overview of Country Initiatives*. OECD Publishing.

OECD. (2017a). *Fostering innovation in the public sector*. OECD Publishing.

OECD. (2017b). *Recommendation on public service leadership and capability*. OECD Publishing

OECD (2017c). *Recommendation of the Council on Open Government*. OECD Publishing

OECD. (2019a). *Measuring public sector innovation: Why, when, how, for whom and where?* OECD Publishing.

OECD. (2019b). *The innovation system of the public service of Canada*. OECD Publishing.

OECD. (2019c). *Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability*. OECD Publishing.

OECD (2020a). *Public integrity handbook*. OECD Publishing.

OECD. (2020b). *Digital government index: 2019 results*. OECD Publishing

OECD. (2021). *OECD guidelines for citizen participation processes*. OECD Publishing.

OECD. (2022). *Serving citizens: Measuring the performance of services delivered by governments*. OECD Publishing

OECD (2023). *OECD Digital Government Index*. OECD Publishing.

O'Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian journal of public administration*, 66(3), 353-366.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley

- Osborne, S. P. (2006). The new public governance?
- Osborne, S. P. (2010). *The new public governance?* Routledge
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Nasi, G. (2013). A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach. *The American Review of Public Administration*, 43(2), 135–158.
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Strokosch, K. (2016). Co-production and the co-creation of value in public services: a suitable case for treatment?. *Public management review*, 18(5), 639–653.
- O'Toole Jr, L. J., & Meier, K. J. (2011). *Public management: Organizations, governance, and performance*. Cambridge University Press.
- Peters, B. G. (2018). The challenge of policy coordination. *Policy design and practice*, 1(1), 1–11.
- Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review*, 50(3), 367–373
- Perry, J. L., Hondeghem, A., & Wise, L. R. (2010). Revisiting the motivational bases of public service: Twenty years of research and an agenda for the future. *Public administration review*, 70(5), 681–690.
- Pestieau, P. (2009). Assessing the performance of the public sector. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80(1), 133–161
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2004). *Politicization of the civil service in comparative perspective: The quest for control*. Routledge.
- Peters, B. G., & Savoie, D. J. (Eds.). (1998). *Taking stock: Assessing public sector reforms* (Vol. 2). McGill-Queen's Press-MQUP.
- Plesner, U., & Justesen, L. (2022). The double darkness of digitalization: Shaping digital-ready legislation to reshape

the conditions for public-sector digitalization. *Government Information Quarterly*, 39(4), 1017-43.

Piotrowski, S. J. (2011). An Argument for Fully Incorporating Nonmission. The future of public administration around the world: The Minnowbrook perspective, 27.

Poister, T. H., & Streib, G. (2005). Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades. *Public Administration Review*, 65(1), 45-56.

Pollitt, C. (2003). Joined-up government: A survey. *Political Studies Review*, 1(1), 34-49

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity*. Oxford university press.

Radin, B. A. (2006). Challenging the performance movement: Accountability, complexity, and democratic values. Georgetown University Press.

Rawls, J. (2001). *Justice as fairness: A restatement*. Harvard University Press.

Rest, J. R. (1986). *Moral Development: Advances in Research and Theory*. Praeger.

Rhodes, R. A. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization studies*, 28(8), 1243-1264.

Riley, E. (2011). Amartya Sen. The Idea of Justice: Harvard University Press, Cambridge, 2009.

Roberts, A. (2018). The aims of public administration: Reviving the classical view. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(1), 73–85.

Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. (2018). Accountability in the public sector: Lessons from the Challenger tragedy. In *Democracy, bureaucracy, and the study of administration* (pp. 182–204). Routledge

Rothstein, B. O., & Teorell, J. A. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, 21(2), 165–190.

Said, J., Alam, M. M., & Khalid, M. A. (2016). Relationship between good governance and integrity system: Empirical study on the public sector of Malaysia. *Humanomics*, 32(2), 151–171

Selden, S. C. (1997). *The promise of representative bureaucracy: Diversity and responsiveness in a government agency*. M.E. Sharpe

Shapiro, S. P. (2005). Agency theory. *Annual Review of Sociology*, 31(1), 263–284

Simon, H. A. (1997). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organizations*. Free Press

Sinclair, A. (1995). The chameleon of accountability: Forms and discourses. *Accounting, organizations and Society*, 20(2–3), 219–237.

Søreide, T. (2006). Is it wrong to rank? A critical assessment of corruption indices. Chr. Michelsen Institute.

Stillman, R. J. (2017a). *Public administration: Concepts and cases*. Cengage Learning.

Stillman, R. J. (2017b). Public professionalism in an era of radical transformations: Its meaning, challenges, and training. *Revista de Administração Pública*, 51(6), 917-926.

Suzuki, K., & Demircioglu, M. A. (2021). Is impartiality enough? Government impartiality and citizens' perceptions of public service quality. *Governance*, 34(3), 727-764

Talbot, C. (2010). *Theories of performance: Organizational and service improvement in the public domain*. Oxford University Press.

Teorell, J. (2009). The impact of quality of government as impartiality: Theory and evidence. In *APSA 2009 Toronto Meeting Paper*

Torfinn, J. (2019). Collaborative innovation in the public sector: The argument. *Public Management Review*, 21(1), 1-11.

Tyler, T. R. (2003). Procedural justice, legitimacy, and the effective rule of law. *Crime and justice*, 30, 283-357.

United Nations. (2015). *Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development*. United Nations.

United Nations. (2022). *United Nations e-government survey 2022: The future of digital government*. United Nations.

United Nations DESA. (2020). *E-Government survey 2020: Digital government in the decade of action for sustainable development*.

United Nations Department of Economic and Social Affairs

Van de Walle, S. (2005). Measuring bureaucratic quality in governance indicators. In *8th Public Management Research Conference, Los Angeles, United States*.

Van de Walle, S. (2008). Comparing the performance of national public sectors: Conceptual problems. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 57(4), 329–338.

Van der Walddt, G. (2004). *Managing performance in the public sector: concepts, considerations and challenges*. Juta and Company Ltd.

Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance management in the public sector*. Routledge.

Van Dooren, W. (2018). Measuring Public Administration: A Feasibility study for better comparative indicators in the EU. *Publications Office of the European Union*.

Van Dooren, W., & Van de Walle, S. (Eds.) (2008). *Performance information in the public sector: How it is used*. Palgrave Macmillan.

Van Thiel, S., & Leeuw, F. L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public performance & management review*, 25(3), 267–281.

Vigoda, E. (2002). From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration. *Public Administration Review*, 62(5), 527–540

Vinarski-Peretz, H., & Kidron, A. (2023). Comparing organizational trust and public service motivation influence on job and organization engagement between public and private sector organizations' employees. *Review of Public Personnel Administration*. Advance online publication

Vogel, I. (2012). Review of the use of 'Theory of Change' in international development. London: DFID.

Waldron, J. (2016). The rule of law.

Weiss, T. G. (2000). Governance Good Governance & Global Governance: conceptual & actual challenges' *Third World Quarterly* 21 (5).

Weiss, C. H. (1995). Nothing as practical as good theory: Exploring theory-based evaluation for comprehensive community initiatives for children and families. *New approaches to evaluating community initiatives: Concepts, methods, and contexts*, 1, 65-92

Williams, D. W. (2003). Measuring government in the early twentieth century. *Public Administration Review*, 63(6), 643-659.

Wilson, N., Boyd, M., Kerr, J., Kvalsvig, A., & Baker, M. (2023). The need for long-term thinking – especially for preventing catastrophic risks. *Public Health Communication Center Briefing* (February 15, 2023).

World Bank. (1994). *Governance: The World Bank's experience*. World Bank Publications.

World Bank. (2018). *Indicators of citizen-centric public service delivery*. World Bank.

World Bank. (2021). *GovTech: Putting people first*. World Bank

Wouter Van Dooren, Chiara De Caluwe & Zsuzsanna Lonti (2012) How to Measure Public Administration Performance, *Public Performance & Management Review*, 35:3, 489-508,

Yang, K., & Holzer, M. (2006). The performance-trust link: Implications for performance measurement. *Public administration review*, 66(1), 114-126.

Zhao, B., Cheng, S., Schiff, K. J., & Kim, Y. (2023). Digital transparency and citizen participation: Evidence from the online crowdsourcing platform of the City of Sacramento. *Government Information Quarterly*, 40(4), 101868.

## 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 למנהל.

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 ההחלטות להגיע להחלטות בצורה מושכלת יותר ולהוציא לפועל מדיניות איכותית המבוססת על מחקר, חשיבה ותכנון – לטובת כלל החברה בישראל.

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

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

**ד"ר ליבי ממון** היא חוקרת אורחת בתוכנית "רפורמות בשירות הציבורי" במכון הישראלי לדמוקרטיה; יועצת בתחום מדידת איכות הממשל לארגונים בינלאומיים וממשלתיים. מייסדת חברת הייעוץ Luminata ובעלת תואר דוקטור במדיניות ציבורית מהאוניברסיטה העברית בירושלים.

**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 ושינוי מערכתי באוניברסיטת חיפה.

**לירון לישנסקי-פישר** היא עוזרת מחקר בתוכנית "רפורמות בשירות הציבורי" במכון הישראלי לדמוקרטיה. בוגרת תואר ראשון בתוכנית פכ"מ (פילוסופיה, כלכלה ומדע המדינה), וכיום תלמידת מחקר בתוכנית המצטיינים ללימודי דוקטור במדע המדינה באוניברסיטה העברית בירושלים.

**עו"ד נועה שקד** היא עוזרת מחקר בתוכנית "רפורמות בשירות הציבורי" במכון הישראלי לדמוקרטיה. בעלת תואר ראשון במשפטים ותואר ראשון בפסיכולוגיה מאוניברסיטת רייכמן, וכיום לומדת לתואר שני במשפט ציבורי באוניברסיטת תל אביב. התמחתה בלשכת היועצת המשפטית במשרד ראש הממשלה.

