

הקשר בין אפקטיביות המערכות הציבוריות לבין איכות חייהם של האזרחים

איך משפיעה איכות המערכות הציבוריות על חיינו? האם רפורמות ממשלתיות באמת משפרות את רווחת האזרחים? מחקר מדיניות זה חושף את הקשרים המורכבים בין איכות המערכות הציבוריות, רמת השירותים הממשלתיים ורווחת האזרחים כפי שאלו באים לידי ביטוי במדינות OECD.

איתמר יקיר | ריעה גולשטיין-גלפרין | אופיר מוהבן

מחקר
מדיניות
206

הג'וינט 


המכון הישראלי
לדמוקרטיה



הג'ינט

הקשר בין אפקטיביות המערכות הציבוריות לבין איכות חייהם של האזרחים

איתמר יקיר | ריטה גולשטיין-גלפרין | אופיר מוהבן

מחקר מדיניות 206

דצמבר 2024

The Relationship between the Effectiveness of Public Systems and Citizens' Quality of Life
Itamar Yakir | Rita Golstein-Galperin | Ofir Mohaban

עריכת הטקסט: גלית שמאע
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו Alfabees
ביצוע גרפי: רונית גלעד, ירושלים
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב: 978-965-519-487-6

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר) ולג'וינט ישראל 2025
נדפס בישראל, תשפ"ה/2025

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602
טל': 02-5300888
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

הג'וינט

רח' אליעזר קפלן 9, גבעת רם, ת"ד 9843, ירושלים 9103401
טל': 02-6557111
אתר האינטרנט: www.thejoint.org.il

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי אי-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייצג למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

ג'וינט ישראל

הג'וינט הוא הארגון היהודי ההומניטרי הגדול בעולם. מאז 1914 פועל הג'וינט ב־70 מדינות ומעניק רשת ביטחון ליהודים במצוקה, מחזק ובונה קהילות יהודיות ומספק שירותי סעד והצלה בעת משבר ואסון.

בישראל הג'וינט פועל כמרכז הפיתוח החברתי של ישראל, בשיתוף פעולה אסטרטגי עם הממשלה, הרשויות, המגזר השלישי והעסקי ושותפים נוספים, אשר יחד מעצבים את העתיד החברתי של ישראל. כל זאת במסגרת שותפויות אסטרטגיות עם ממשלת ישראל.

ג'וינט אלא, הוא אגף בג'וינט ישראל, המתמקד בפעולות למיקסום היכולת של המערכות הציבוריות בישראל לספק שירותים חברתיים לתושבי מדינת ישראל באופן יעיל ומועיל.

לצד מגוון שותפויות עם הממשלה, ברשויות המקומיות והאזרחיות, במגזר החברתי והעסקי, אנו פועלים לקידום מענים לאתגרים רחביים במערכות הציבוריות. באמצעות שיפור יעילות ומועילות המערכות, אנו מאפשרים שירותים טובים יותר לתושבי ישראל.

תוכן העניינים

7	תקציר
9	הקדמה
10	פרק 1. שאלות המחקר והשערות
12	פרק 2. תשתית תאורטית
27	פרק 3. מתודולוגיה
35	פרק 4. ממצאים
76	פרק 5. מקרי בוחן
93	פרק 6. השיהוי בשינוי מערכתי של רפורמות
96	פרק 7. ניתוח אשכולות עבור תחומי המפתח
103	סיכום
104	נספחים
104	נספח א. תיאור המדדים ששימשו במחקר
105	נספח ב. רשימת המדדים ששימשו במחקר
109	נספח ג. כלל תרשימי הדנדוגרמות וה-K-means clustering
115	רשימת המקורות

תקציר

בקרב רוב המדינות המפותחות איכות החיים של האזרחים ורווחתם תלויות בין השאר בהספקת שירותים ציבוריים איכותיים, ורמתם של השירותים הללו תלויה במידה רבה באיכותו של המגזר הציבורי. ואולם, הניתוח והאפיון של הזיקה הזו הם משימה מורכבת. מטרתו של מחקר זה היא לאפיין את הקשר בין אפקטיביות המגזר הציבורי לבין רווחת האזרחים בקרב מדינות ה-OECD. המחקר מתבסס על 18 מדדים בינלאומיים הכוללים מידע השוואתי לגבי רמת המערכות הציבוריות, איכות השירותים שהן מספקות ומדדים הקשורים ברווחת האוכלוסייה במדינות אלו, הן אובייקטיביים והן סובייקטיביים.

מן המחקר עולים כמה ממצאים: ראשית, יש מתאם חיובי בין איכות המערכות הציבוריות לבין איכות השירותים הציבוריים, וכן מתאם חיובי בין איכות השירותים הציבוריים לבין מדדים של רווחת האזרח, גם אם הם נמדדים במגוון אופנים. שנית, מבין המאפיינים המערכתיים, בולטת העובדה שמדינות המעניקות לאזרחיהן רמה גבוהה של רווחה מאופיינות באיכות גבוהה של

רגולציה ובירוקרטיה וכן בנטייה גבוהה יותר לשיתוף הציבור בקבלת ההחלטות. **שלישית**, יישום שינויים במאפייני המערכות הציבוריות שמטרתם להעלות את איכות השירותים הציבוריים ולהגביר את רווחת האזרחים הוא תהליך איטי והדרגתי. **רביעית**, בעוד מדינות בעלות רמה נמוכה של תוצר לנפש מאופיינות כמעט בכל המקרים ברמה נמוכה של שירותים ורווחת אזרחיהן, מדינות שרמת התוצר לנפש שלהן מצויה בטווח הבינוני-גבוה לא בהכרח יתאפיינו ברמה גבוהה של שירותים ורווחה. גם מדינות בעלות רמת תוצר לנפש בינונית מסוגלות להגיע לרמות גבוהות יחסית של שירותים ורווחת אזרחן. **לבסוף**, בהתחשב בציוניה הנמוכים יחסית של ישראל במדדים של איכות המערכות והשירותים, היא מדורגת גבוה יותר מן הצפוי במדדים של רווחת האזרח, ועובדה זו מושפעת בעיקר מן האינדיקטורים הסובייקטיביים של ישראלים המדווחים על רמת אושר גבוהה במיוחד.

הזיקה בין איכות המערכות הציבוריות לבין רווחת האזרחים עשויה להיראות מובנת מאליה. מערכות המגזר הציבורי אמונות על הספקת שירותים לאזרחים, ושירותים אלו חיוניים לרווחת האזרחים. ואולם רווחה זו עשויה להיות מושפעת גם מגורמים נוספים, כמו קהילתיות ומזג אוויר. על רקע זה מתעוררות שתי שאלות: באיזו מידה שינויים באיכות המערכות הציבוריות עשויים להשפיע על רמת החיים של האזרחים? וכיצד רפורמות שהונהגו במסדות ובמערכות הציבוריות מתבטאות בטיב השירותים ובשביעות רצונם של האזרחים?

מחקר זה בוחן את הקשר בין איכות המערכות הציבוריות, רמת השירותים הממשלתיים ורווחת האזרחים, בהתבסס על מגוון מדדים בינלאומיים. אופי המחקר הוא תיאורי והוא בוחן דפוסים ומגמות כלליות בין מדינות ולאורך זמן. המחקר עוסק במדינות ה־OECD בכלל, ומתייחס גם לישראל בהקשרים הללו. הקשרים אלה בעלי חשיבות בהתחשב בכך ששביעות הרצון של האזרחים בישראל מן השירותים הציבוריים נתונה בירידה והיא נמוכה בהשוואה לרוב מדינות ה־OECD (גולשטיין־גלפרין ואחרים, 2024).

במסגרת המחקר השתמשנו בכמה מסדי נתונים ומדדים בינלאומיים ברמות אגריגציה שונות, מרמת המדד השלם דרך רמת הפרקים והתחומים ועד רמת האינדיקטורים הבודדים (ראו נספח ב). את 98 האינדיקטורים שבחרנו שייכנו לאחת משלוש החוליות: מערכות, שירותים ורווחת האזרח (להלן: שלוש החוליות) וגם לכמה אשכולות נוספים. על בסיס נתונים אלה, הצגנו קשרים מתאמיים בין החוליות והאשכולות, כדי לאתר את הגורמים ואת הרכיבים הקשורים בצורה החזקה והעקבית ביותר לרווחת האזרחים. השלמנו את הניתוח באמצעות סקירה של כמה מקרי בוחן ממדינות אחרות.

המחקר נכתב בשיתופו ובמימונו של ג'וינט אלכא, אגף בג'וינט ישראל הפועל למען הגברת היעילות והמועילות של המערכות הציבוריות בישראל. תודתנו נתונה להנהלת אלכא ג'וינט, ובייחוד לדניאל בן הרוש, לעדיאל שפירא ולגיא אברוצקי על הערותיהם המועילות לאורך הדרך.

שאלות המחקר והשערות

במוקד המחקר עומדות השאלות האלה:

(1) האם איכות המערכות הציבוריות ורמת השירותים הממשלתיים משפיעות על רווחת האזרחים ועל איכות חייהם? במילים אחרות: האם שיפור רמת המערכות הציבוריות צפוי להתבטא גם בשיפור רווחת האוכלוסייה ולבוא לידי ביטוי ממשי, ניכר ובר־הבחנה באיכות החיים של האוכלוסייה?

(2) אם אומנם רמה גבוהה ושיפור של המערכות עשויים להועיל לאזרחים, מהם התחומים, סוגי המערכות ומאפייניהן שקשורים במידה הרבה ביותר לכך?

התשובה על השאלות הללו נראית מובנת מאליה, מפני שלכאורה המערכות הציבוריות ואיכות השירותים הציבוריים קשורים באופן ישיר ומפורש לרמת החיים של האזרחים במדינה. ואולם, קיימות כמה סיבות שלאורן ניתן דווקא להטיל ספק בקיומו של קשר מסוג זה, ובייחוד ביכולת לתעדו. מדוע אפוא ניתן לצפות לקשרים מעין אלה ומדוע הם אינם מחויבי המציאות?

הציפייה למצוא קשר שיטתי בין רמת המערכות לבין טיב השירותים נובעת בין השאר מן העובדה שניתן למצוא קשר דומה במגזר הפרטי (למשל, משאיות חדשות יותר יכולות לאפשר זמני הספקה מהירים יותר). נוסף על כך, הספקת שירותים ציבוריים איכותיים נמצאת בליבת האחריות של הגופים הציבוריים, הממשלתיים והלא ממשלתיים, והיא מהווה מבחן מרכזי שבפניו ניצבים הדרג הפוליטי והדרג המקצועי. מנגד, ברבים מן התחומים שבאחריות המגזר הציבורי קיים קושי מובנה למדוד תפוקות ותוצאות. נוסף על כך, שלא כמו במגזר הפרטי, שפעילותו מכוונת להשאת רווחים, המגזר הציבורי סובל מחוסר בתמריצים: גובה השכר, למשל, אינו קשור במישרין לרמת הביצועים של הארגון. נוסף על כך, כמו במגזר הפרטי כך גם בציבורי, ממשלות שונות (כמו חברות עסקיות שונות), עשויות להשקיע כמות זהה של משאבים אך להשיג באמצעותם איכות שונה של שירותים מסיבות שקשה יותר לזהות ולתעדן אותן, הקשורות בתרבות ארגונית, במוסר עבודה או באיכות ניהולית.

הציפייה למצוא קשר שיטתי בין טיב השירותים הציבוריים לבין רווחת האזרח מקורה בין השאר בכך שהיקף ההוצאה והיקף הפעילות הממשלתית בתחומי

השירותים הציבוריים הם בדרך כלל עצומים, וקשה לקבל את האפשרות שהיקפים כאלה לא יתבטאו הלכה למעשה בשיפור רווחתם של האזרחים. במילים אחרות: סביר לשער שכלל שמדינה תשקיע משאבים רבים יותר בשירות ציבורי מסוים או תשפר את איכותו באופן אחר, כך היא תביא לשיפור רווחת האזרחים, בעיקר בתחום שבו התמקדה השקעתה ואולי גם בתחומים נוספים. עם זאת, רווחת האזרח תלויה בגורמים נוספים מעבר לשירותים הציבוריים, כמו אקלים, תרבות, משפחתיות וקהילתיות. לפיכך, את הקשר הנזכר ניתן לבדוד רק כשהוא נבחן על פני זמן במטרה לנטרל או להחליש את השפעתם או את חשיבותם של גורמים נפרדים אלו, ובלבד שהם אכן קבועים בטווח הזמן הרלוונטי לניתוח (כלומר, בתנאי שהתרבות עצמה, למשל, אינה משתנה במהלך תקופת הניתוח). קיימות מגבלות נוספות, מתודולוגיות בסוגן, המקשות לתעד קשר שכזה, בדומה לקשר שתואר לעיל בין מערכות לשירותים. כך למשל, הכמות המוגבלת של מדינות מפותחות שעבורן קיימים נתונים עקביים באותם התחומים לאורך זמן; העובדה שחלק ממדדי הרווחה הסובייקטיביים תלויים בבולטות של התחום הנדון מבחינת האזרחים ובהבנתם אותו (ראו להלן); וההנחה שדרוש פער זמנים מסוים עד ששינוי שנוצר ברמת השירותים יתבטא בשיפור הרווחה. נוסף על כך, ככל שמדובר במושג רווחה כללי ונרחב יותר, למשל שלומות (well-being; ראו להלן) נשאלת השאלה מהי החשיבות היחסית של התחום המדובר ולכן גם מהו המשקל שיש לייחס לכל תחום (למשל: השכלה ובריאות) ביצירת מדד הרווחה של האוכלוסייה.

ולבסוף, הציפייה למצוא קשר שיטתי בין רמת המערכות לבין רווחת האזרח טמונה בהנחה שמתקיימים שרשור או מעבר מחוליה אחת לאחרת, שבמסגרתם משפיע טיב המערכות על איכות השירותים, ואיכות השירותים משפיעה על רווחת האוכלוסייה. מנגד, ככל שגדל המרחק בין הסיבה לבין התוצאה – מרחק שעשוי להיות שונה בין תחום לתחום – נחלשת האפשרות לסמן רצף ברור בין רמת המערכות לבין רווחת האזרחים.

תשתית תאורטית

שאלת אפקטיביות השירות הציבורי וההשפעה על רווחת האזרח היא סוגיה מורכבת, ובמהלך השנים עסקו בכך מחקרים אמפיריים מעטים יחסית. רבים מן המחקרים בתחום מוגבלים לאזור גאוגרפי, לתחום פעילות או לשירות מוגדרים. לעומת זאת, במחקר זה אנחנו מבקשים כאמור להתבונן בשרשרת כולה, הכוללת את שלוש החוליות – אפקטיביות המערכות, איכות השירותים ורווחת האזרח (ראו תרשים 1) – ולעשות זאת ברמת אגרגציה גבוהה המתייחסת לנתוני מקרו של מדינות ה-OECD.

תרשים 1

המוטיבציה לחקר השפעת איכות המערכות על רווחת האזרחים

מוטיבציה



הגדרת שלוש החוליות: מערכות, שירותים ורווחת האזרח

לטובת מחקר זה הגדרנו את שלוש החוליות המופיעות בתרשים 1:

המערכות: הגופים, המנגנונים, הנהלים, התהליכים, המבנים ושיטות העבודה במגזר הציבורי

חוליית המערכות כוללת את מגוון הגופים, המנגנונים, הנהלים, התהליכים, המבנים ושיטות העבודה המרכיבים את המגזר הציבורי. "המגזר הציבורי" כולל ארבעה רכיבים: (1) שירות המדינה, ובו משרדי הממשלה ויחידות הסמך; (2) ארגוני ממשלה, ובהם רשויות סטטוטוריות וחברות ממשלתיות; (3) ארגוני מינהל ציבורי לא ממשלתי, ובהם בית הנשיא, מבקר המדינה ובנק ישראל; (4) השלטון המקומי, הכולל רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים (גלנור, 2007). המחקר מתייחס למגזר הציבורי במובנו הרחב, על ארבעת רכיביו.

מערכות המגזר הציבורי נבחנות לפי התשומות (למשל, הון אנושי ותקציב), הפעולות והמנגנונים (תקצוב, תכנון אסטרטגי, רכש ומכרזים) והתפוקות (פיתוח תוכניות, עיצוב מדיניות ויצירת שירותים לאזרחים). ההון האנושי – כלומר הדרגים המקצועיים – מהווה מפתח עיקרי בפעילות המגזר הציבורי, וככזה הוא גם משמש מכנה משותף חשוב בבואנו לבחון באופן השוואתי את תפקוד המגזר הציבורי במדינות שונות (Berman et al., 2021). נוסף על כך, ההון האנושי מהווה מפתח להובלה ולעיצוב של תהליכי ליבה במגזר הציבורי, כמו תקצוב ותכנון אסטרטגי לטווח ארוך, שהם חיוניים לצורך קביעת סדרי עדיפויות לאומיים והערכת סיכונים (Joyce, 2015) ולצורך מתן מענה הולם לצורכי האזרחים (Lee et al., 2020).

השירותים: שירותים שהמדינה מספקת לאזרחים וממשקים בין המדינה לביןם

הגדרה שימושית למושג "שירותים ציבוריים" היא שירותים שהספקתם נתונה בדרך כלל באחריותו של השלטון (ממשלה או שלטון מקומי), גם כאשר הם יכולים להיות מסופקים באמצעות גופים פרטיים (McDonald, 2022). השירותים הציבוריים כוללים מגוון תחומים, ובכלל זה שירותים חברתיים (כמו חינוך ורווחה), שירותים כלכליים (שילוב בשוק העבודה או תמיכה בעסקים), שירותי תשתיות (תחבורה או אנרגיה), שירותי ביטחון (פנים וחוץ) ושירותים כלכליים (התאזרחות ומתן רישיונות).

תיבה 1: התפתחות השירותים הציבוריים

השירותים הציבוריים שמספקות מדינות מפותחות התרחבו מאוד לאחר מלחמת העולם השנייה. אדריכלי מדינת רווחה האירופית בשנים שלאחר המלחמה הניחו שמומחים מטעם הממשלה יארגנו שירותים לרווחת כלל האזרחים, בחסות ניהול ריכוזי בעיקר ברמה הלאומית. כפי שכתב דאגלס ג'יי, לימים שר מפלגת הלייבור שלאחר המלחמה, "במקרה של תזונה ובריאות, בדיוק כמו במקרה של חינוך, הג'נטלמן בווייטהול [אזור מושבם של משרדי הממשלה הבריטיים] באמת יודע טוב יותר מה טוב לאנשים מאשר האנשים יודעים להגדיר בעצמם" (Jay, 1937).

בעשורים שלאחר המלחמה תמכו האזרחים במדינות אירופה במדיניות של מיסוי פרוגרסיבי שאפשרה מדינת רווחה גדולה וגם תמיכה באוכלוסיות נרחבות (Stoker et al., 2013). באותה עת נוהלה מדינת רווחה באופן מרכזי, והאזרחים קיבלו במידה רבה את הסמכות של רשויות המדינה והדרגים המקצועיים. כיום, בעשור השלישי של המאה ה-21, האזרחים הם שחקנים פעילים יותר, ובהדרגה מתחזק מעמדם ככאלה גם בעיני השלטונות. כיום האזרחים מציבים דרישות כלפי הדרגים הפוליטיים וכלפי הדרגים המקצועיים במגזר הציבורי, ואינם מוכנים שיתייחסו אליהם כאל מקבלי שירותים פסיביים (Griffiths et al., 2009; Taylor-Gooby, 2004). על אף השינויים הללו ועל אף כניסת נורמות של הפרטה, רכש חברתי ופיתוח משותף (co-creation) של שירותים ציבוריים (Brandsen et al., 2018). השירותים הציבוריים היו ונשאו נקודת מפגש חשובה בין המדינה לבין אזרחיה.

רווחת האזרחים: רמת חייהם של האזרחים

גישה מרכזית בספרות המקרו־כלכלית מציבה את התוצר לנפש כמדד עיקרי לרווחת האוכלוסייה. עם זאת, בעשורים האחרונים ניכרת הרחבה של סדרת הרכיבים המשמשים כמדדים לרווחה או כגורמים שבהם היא תלויה (OECD, 2006; Seligman, 2004; Thiry, 2015). בין השאר מעמיקה ההכרה בכך שה"חיים הטובים" אינם תלויים אך ורק בתוצאות כלכליות ובמדדים כספיים בלבד, אלא באוסף מגוון ומורכב יותר של רכיבים. לפיכך, במושג "רווחת האזרח" התייחסו

למגוון האופנים שבהם נמדדות רמת החיים ואיכות החיים של האזרחים במדינה. הערכת רמת החיים של יחידים יכולה להיעשות בדרכים שונות, חלקן מבוססות על מדדים אובייקטיביים, כמו מדדי אושר ושביעות רצון. נוסף על כך, ניתן להביא בחשבון מדידה המבוססת על שילוב בין כמה סוגי מדדים, כפי שהדבר יידון בהרחבה להלן. לעניין ההגדרות והקשר לשאר החוליות, מדובר אפוא במגוון דרכים למדוד את התוצאות של פעילות המערכות והשירותים ואת "מה שיוצא לאזרחים מזה" – מה שיכול להיבחן במונחי רווחה, תועלת, אושר וכיוצא בכך.

ממה מורכבת רווחת האזרח וכיצד ניתן למדוד אותה?

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

רמת החיים

השאיפה למדוד, להעריך ולהשוות את רמת החיים במדינות ובאזורים שונים על פני זמן נפוצה בקרב חוקרים וקובעי מדיניות במהלך המאה ה־21.¹ קיימות שלוש מוטיבציות מובחנות לפחות, העומדות מאחורי הרצון להעריך ולמדוד את רמת החיים של אזרחי המדינה:

הראשונה, המוטיבציה של חוקרי מְקֻרֵי־כִלְכֵלָה, החפצים ללמוד ולאפיין את מקורות הצמיחה הכלכלית ולעמוד על הסיבות להבדלים ברמת החיים של

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

מדינות על פני זמן, ובתוך כך גם להצביע על התנאים לעיצוב מדיניות כלכלית טובה, שעשויה לשמר את רמת החיים במדינתם או במדינות אחרות ואף לשפרה.

השנייה, המוטיבציה של השלטונות – פוליטיקאים ופקידים מקצועיים – החפצים לדעת האם המדיניות שנקטו הייתה "המדיניות הנכונה", כלומר המדיניות האפקטיבית ביותר, החסכונית ביותר, או כזו שעונה על בעיות רבות בטווח הזמן הנראה לעין. אנשי הדרג הפוליטי עסוקים בין השאר בשאלות אם הם יכולים להציג בפני בוחריהם הישגים מוכחים, ואם עלה בידיהם להביא להישגים טובים יותר מאלו של מתחריהם, באותה מדינה, או בהשוואה למנהיגים של מדינות אחרות. אנשי הדרג המקצועי, מעוניינים לדעת אם המדיניות שהמליצו עליה או זו שנדרשו להוציאה אל הפועל הייתה הטובה ביותר בהשוואה לחלופות, והאמיצים שבהם היו רוצים גם להשתכנע שהמדיניות אכן הובילה באופן סיבתי לתוצאות שנטען כי היא קשורה בהן. נוסף על כך הם מבקשים לחשב או להעריך את התועלת שמהלכים אלו הביאו לחברה בהשוואה לתרחישים חלופיים, מציאותיים או היפותטיים.

השלישית, המוטיבציה הרווחת בקרב האזרחים עצמם. בחברות דמוקרטיות חופשיות האזרחים מפתחים כלפי ההנהגה ציפיות ודרישות, והם גם שואפים להציב כלפי ההנהגה איום ממשי להחליפה, באמצעות בחירות, בהנהגה אחרת. כלומר, האזרחים עצמם, ארגוני החברה האזרחית, התקשורת המסורתית והחדשה וגורמי מחקר ואקדמיה, מבקשים לדעת אם עלה בידיה של הנהגת המדינה להוביל מדיניות מושכלת, טובה ואחראית המביאה בחשבון את צורכי הטווח הקצר וכוללת גם היערכות כלפי אתגרי הטווח הארוך. לפיכך, גם גורמים אלו חפצים לדעת אם השלטון קיבל הכרעות מדיניות נכונות, וכיצד נראים ביצועי בהשוואה לביצועיהם של שלטונות קודמים באותה המדינה, ובהשוואה לשלטונות במדינות אחרות.

במהלך כמה עשורים, המוטיבציות הללו להערכת רמת החיים קיבלו מענה באמצעות מדידת התוצר והתוצר לנפש של מדינות. ואולם, השימוש בתוצר לנפש כאמת מידה לרמת חיים – הגם שהוא עדיין מרכזי ומקובל מאוד בדוחות של ארגונים בינלאומיים ובמחקר המקרו־כלכלי – טומן בחובו בעיות, שגם הקהילה המקצועית עסוקה בזיהוין ובניסיון להקהות את השפעתן. למשל, כיצד יש לתת ביטוי במדידת התוצר לשינויים טכנולוגיים המביאים לכך שמוצר

או שירות נעשים איכותיים יותר אך שמחיריהם ועלות הייצור שלהם נותרו בעינם? כיצד יש לפצות על פערי ההשוואה בין מדינות מפותחות לבין מדינות מתפתחות, הנובעים בין היתר ממשקלו של ייצור ביתי, כלומר, עבודה המשפרת את רווחתם של האזרחים אך אינה נמדדת במישרין באמצעות כסף. אלו רק שתי דוגמאות מתוך סדרה ארוכה למדי של ספקות ואתגרים מתודולוגיים.

גם כאשר אופן מדידת התוצר, על מגבלותיו, זוכה להסכמה, אובייקט זה – כלומר התוצר – לוקה בכך שהוא נתון מופשט ואגרטיבי, ובשל כך אינו נגיש לגמרי לציבורים רחבים, ובכללם דרגים שלטוניים. בעיה נוספת בהישענות על התוצר כמדד לרווחת חיים – נוסף על בעיות מדידה ועל היותו מדד מופשט – טמונה בכך שאיכות החיים, או הרווחה, של האזרחים מושפעת מִכְיָבִים נוספים לא חומרניים שקשה לבטאם במונחים כספיים, או אפילו במונחים כמותיים כלשהם, כמו נורמות, קודים תרבותיים וקשרים חברתיים.

סיבה נוספת לכך שתוצר לנפש אינו מדד מספק לרווחה, לאושר או לתועלת, היא שעושר חומרי אינו מביא עימו בהכרח רווחה ואושר, או שהוא מתבטא בעוצמה שונה כשמדובר במעבר בין רמות שונות של עושר. עלייה בהכנסה – בקרב יחידים או בקרב מדינות – מובילה גם להגבהת הנורמות והציפיות, תופעה המכונה "פרדוקס איסטרלין" (Easterlin, 1974), שלפיה יחידים במדינות עשירות יותר לא בהכרח יחוו או יחושו מאושרים יותר או ידווחו על רמת אושר גבוהה יותר². ואומנם, כמה מחקרים מצאו קשר חלש בלבד בין צמיחה לבין גידול ברווחה הסובייקטיבית של אזרחים במדינות מתפתחות. יש שהציעו שהדבר נובע מכך שלגידול בהכנסה – בשלבים המוקדמים לפחות של שיפור רמת החיים – מתלוות השפעות שליליות שעלולות לפגוע באיכות החיים, כמו התגברות זיהום אוויר עם הגידול בתיעוש ובתחבורה (Kenny, 2005). הסבר נוסף למקרים שבהם גידול בהכנסה התרחש במקביל לאי־עלייה או אפילו לירידה ברמה הממוצעת של האושר הוא שינוי לרעה בגורמים אחרים שבהם בין השאר תלוי אושרם של בני אדם, כמו אמון בין אנשים ואיכות הקשרים החברתיים (Bartolini et al., 2013; Helliwell & Putnam, 2004).

2 הדברים אמורים בעיקר לגבי ההבדלים שבין מדינות מפותחות. כלומר, במה שנוגע להבדלים בין מדינות מתפתחות למפותחות פערי הכנסה ניכרים אכן מתבטאים בהבדלים גדולים מאוד ברווחה של יחידים, כמו נגישות למים זורמים ותמונת תינוקות.

אושר, שלומות ושיעור רצון

על רקע זה נעשו במהלך העשורים האחרונים ניסיונות להעריך את רווחת האזרחים על בסיס רכיבים אחרים, נוסף על התוצר או במקומו, ובכללם, בין היתר: אושר (happiness), שלומות (well-being) ושיעור רצון מהחיים (life satisfaction)³. בספרות הנרחבת למדי, אך צעירה יחסית, החלוקה בין מושגים אלו אינה עקבית לגמרי. כך למשל, אושר ושלומות עשויים להיות מונגדים זה לזה במקום אחד, ובמקום אחר – אושר יכול להיות מוצג דווקא כרכיב של שלומות. כך או אחרת, הרשימה המלאה של חלופות למדידת הרווחה ארוכה יותר, והאובייקטים נבדלים זה מזה בכמה היבטים ובהתחשב בכמה חלוקות⁴.

מתוך החלוקות הרלוונטיות ראוי להזכיר שתיים חשובות במיוחד. הראשונה, החלוקה בין מדדים שבבסיסם תפיסה הדונית (hedonic), כלומר מדדים מוטי הנאה או נוחות, לבין מדדים מבוססי תפיסה אָדמונית (eudemonic), כלומר, מדדים מוטי מימוש, הגשמה ומשמעות. חשיבותה של חלוקה זו אינה רק ביסודותיה הפילוסופיים: למשל, מהם החיים הטובים? אלא גם בהקשר האמפירי: למשל, מה בני אדם רוצים? ואיזה מדד מבין שני סוגי המדדים משקף טוב יותר את איכות החיים ואת מהותם של החיים הטובים – לפחות אם השאלה נשאלת מנקודת מבטם של נבחר ציבור או פקיד מקצועי?

השנייה, חלוקה בין מדדים אובייקטיביים, כלומר מדדים המבוססים על מאפיינים של חיי הפרט שאינם תלויים בהבנתו ובהערכתו את מצבו (למשל, משקל הגוף, רמת הכנסה, צפיפות דיור ותוחלת חיים) לבין מדדים סובייקטיביים, שבמרכזם דיווח של הפרט על תפיסה או על הערכה שלו את המציאות (למשל, מידת ההסכמה עם תיאור המציאות ומידת שביעות הרצון ממצב עניינים מסוים). חסרונם של מדדים אובייקטיביים טמון בין השאר בכך שכדי להשתמש בהם

3 אחד המאמצים החשובים בהקשר זה מובא בדוחות שחיברו (Stiglitz et al., 2009) בחסות המנדט שקיבלו מממשלת צרפת. השלושה עמדו בראש ועדה שהייתה אמונה על "מידת ביצועים כלכליים והתקדמות חברתית" (The Measurement of Economic Performance and Social Progress).

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

הכרחי לאמץ תאוריה, מודל או לפחות סדרת הנחות המתארות את הקשר בין אותו מדד לבין הרווחה הכללית המוערכת לאורו (למשל, חשיבותו של המצב הבריאותי לרווחתו הכללית של הפרט). אימוץ הנחות שכאלה מגביל את האפשרות להבחין בין הדרכים שבהן יחידים שונים מפרשים רמה זהה לכאורה של מצב בריאותי מתועד כרווחה אישית שונה. כאן בדיוק טמון יתרונם של המדדים האובייקטיביים. כיוון שהם, כשלעצמם, אינם ניתנים לפרשנות, ניתן למדוד אותם על פני זמן ומקום בצורה אחידה ולייחס להם משמעות דומה ובאופן עקבי למדי. למדדים סובייקטיביים יתרונות וחסרונות המהווים מעין תמונת מראה מן הבחינה הזו. אומנם גם מדדים סובייקטיביים צריכים להיות מבוססי תאוריה, ואולם זיקתם אל האובייקט הסופי הנבחן – תועלת, אושר ורווחה – היא ישירה יותר (למשל, "עד כמה את שבעת רצון מחיך?"). מנגד, המשמעות שפרטים מייחסים לפער שבין "מסכים" לבין "מסכים מאוד" עשויה להשתנות בין מדינה למדינה, וגם בתוך אותה מדינה לאורך זמן. מגבלה זו – ומגבלות נוספות לא מעטות מסוג זה – מספקות הצדקה להתבסס על שילוב בין מדדים סובייקטיביים לבין מדדים אובייקטיביים.⁵

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

הטמעתה של פרדיגמת הניהול הציבורי החדש (New Public Management – NPM), במהלך שנות ה־80 וה־90 של המאה ה־20, שיקפה את העניין הגובר של ממשלות במיפוי ומדידה של אפקטיביות ההוצאה הציבורית (Cohen, 2016; Pollitt & Bouckaert, 2011). שינוי זה היה כרוך במדידת תשומות (למשל, מספר אנשי צוות רפואי) ובמדידת תפוקות (למשל, מספר החולים שטופלו), ובניסיון לתעד את הקשר בין השתיים. אגב כך הועבר בהדרגה מרכז תשומת הלב של

5 ניתן להביא בחשבון צירופים שונים הנוצרים לאור החלוקה הראשונה והשנייה; וקיימים מדדים שונים שעשויים לשרת במקביל את התפיסות השונות. כך למשל, הסיבה למדוד את רמת ההשכלה של פרטים קשורה בחפיסה אָדמונית, מתוך הנחה שהשכלה היא תנאי למימוש עצמי ולחיים של משמעות – גם אם אנשים נבדלים זה מזה ביכולתם לממש אותה רמה של השכלה. משום כך, זהו גם מדד אובייקטיבי, כלומר, בהנחה שבמוצע, השכלה קשורה להגשמה, ניתן למדוד את רמת ההשכלה במדינה. נוסף על כך, רמת השכלה קשורה, בממוצע, לרמת הכנסה, שהיא בעלת חשיבות.

השירות הציבורי מתהליכיו הפנימיים לעבר האזרחים, הלא הם הלקוחות, ציפיותיהם מן המגזר הציבורי ומידת האמון שהם רוחשים כלפי המערכות הציבוריות ושביעות רצונם מהן.

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

בשל החשיבות של הבנת נקודת המבט של האזרחים והמשתמשים בנוגע לביצועי השירותים, יש להביא בחשבון את העובדה שדעותיהם והערכותיהם של האזרחים עשויות להיות מוטות מסיבות שונות (Andrews et al., 2011). כך למשל, שביעות רצון היא הערכה סובייקטיבית של ביצועי השירות, והיא מושפעת מחוויית האדם את תהליך השירות (למשל, נוחות הגישה לשירות) ומתוצאת השירות הזה (למשל, האם האדם קיבל את מה שהיה זכאי לו והאם השירות השיג שיפור במצבו?); ואפילו מפרשנות שנתן האדם לכך. בתור מדד סובייקטיבי, רק האדם שקיבל את השירות יכול לדווח על שביעות רצונו ממנו, ועובדה זו עצמה מייצרת פוטנציאל נוסף להטיה, או לכל הפחות מצריכה הערכה זהירה של הממצא הרלוונטי (כך למשל, רק חלק מן האוכלוסייה מקבל קצבת הבטחת הכנסה, ולכן רק תת־קבוצה זו יכולה לחוות את דעתה על השירות שקיבלה במסגרת בדיקת הזכאות לקצבה ועל קבלתה בפועל. החלק באוכלוסייה שזכאותו נבחנה ולא אושרה עשוי להעריך את השירות באופן שלילי על רקע אכזבתו מן התוצאה וכך הלאה).

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

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

תיבה 2: שאלות קטנות ושאלות גדולות: מתאם, סיבתיות ודקדוקי עניות

מחקר זה עוסק בשאלות כלליות ונרחבות מאוד. בשל כך, ראוי לתת את הדעת הן להבדלים העקרוניים והמעשיים בין שאלות גדולות לבין שאלות קטנות, בהתחשב ביכולת להשיב על כל אחד מסוגי השאלות הללו, והן לקשר שבין רוחב השאלה וכלליותה, לבין היכולת לבחון אותה באופן סדור

ומשכנע באמצעות השערות שונות שניתן לפתח לאורה, על בסיס מסדי נתונים מקיפים.

ככלל, קיימות שאלות קטנות וממוקדות שבהינתן מסד הנתונים המתאים ניתן להשיב עליהן בצורה משכנעת וחותכת. בייחוד כשמדובר בשאלות קטנות ומוגדרות היטב שברור בהן היחס והקשר המשוער בין המשתנה התלוי לבין המשתנה הבלתי תלוי, או בין סיבה לתוצאה, בהינתן ה־set-up המתאים, המבוסס על ניסוי מבוקר או על ניסוי טבעי, ניתן להשיב עליהן בצורה משכנעת למדי. שאלות לדוגמה: "האם שינוי בגובה קצבת האבטלה או בתנאים לקבלתה משפיע על משך ההימצאות באבטלה?"; "האם כניסתם של מהגרים לעיר או לאזור משפיעה על גובה השכר בענפי כלכלה מסוימים?".

עבור דוגמאות אלו קיימים בחלק מן המקומות והזמנים כל רכיבי הניתוח ושלביו: (1) בסיס תאורטי רחב; (2) הגדרה חדה של המתודולוגיה שבאמצעותה ניתן לבחון את השאלה; (3) מסדי נתונים רלוונטיים; (4) הזדמנות ניסויית (הגם שעל פי רוב הרכיב האחרון טמון בתוך קודמו, ניתן לדון בשני אלו בנפרד).

לעומת זאת, שאלות גדולות וכלליות, גם כשהן מוגדרות בצורה חדה זייה וגם כאשר הן ניצבות על בסיס תאורטי איתן ובהיר, הן קשות יותר לבחינה. קשה יותר לאשש בצורה חותכת ומשכנעת השערות המנוסחות לאורן. במקרה של השאלות הגדולות, גם כאשר האובייקט מוגדר בצורה סבירה, נדירים מאוד המקרים המאפשרים לבצע ניסוי מבוקר. נוסף על כך גם כמות הניסויים הטבעיים מוגבלת או שמידת התאמתם לשאלה הנבחנת היא מוגבלת מאוד.

כך למשל, אפשר לבחון את השפעתה של רפורמה אחת בתחום אחד במדינה אחת (שינוי בגובה קצבאות אבטלה באוסטריה או שינוי בחקיקה בנושא ביצוע הפלות במדינות שונות בארצות הברית). לעומת זאת, קשה לבחון בצורה דומה את ההשפעה של רפורמה תשתיתית המשנה מן היסוד את המערכות הציבוריות, בייחוד משום שמדובר בדרך כלל בסדרה או במקבץ של שינויים המתרחשים במקביל או לאורך זמן ובאופן הדרגתי, ולא באופן מוחלט וחד-פעמי בנקודת זמן מוגדרת – וזאת בניגוד לאידאל הניסויי השואף להשאיר את כלל הגורמים קבועים ולהתמקד בהשפעת השינוי של גורם בודד (על תוצאות שונות).

יוצאים מכלל זה הם המקרים שבחנו מִקְרֹו־כִלְכִלְנִים והיסטוריונים כלכליים במטרה להעריך ולהעיד את השפעתם ארוכת הטווח של הבדלים מוסדיים עמוקים. ניתוחים אלו מבוססים על זיהוי של זעזוע אקראי או שהם מתייחסים לטווח זמן ארוך במיוחד ולמנעד נרחב של מדינות אשר יחדיו מזמנים שונות מספקת כדי לבחון קשרים סיבתיים או מעין־סיבתיים בצורה משכנעת למדי (Acemoglu et al., 2005; Mayshar et al., 2022).

לפיכך, בכל הנוגע לשאלות נרחבות, מעין השאלה הנידונה במחקר זה, על פי רוב אי־אפשר להשיב עליהן באמצעות רמת ההוכחה המאפיינת את השאלות הקטנות והממוקדות יותר העולות בהקשר של תחום בודד, ומתייחסות לאוכלוסיית יעד ברורה, בנושא שינוי יחיד ומובחן. על רקע זה יש אפוא להכיר בכך שלגבי שאלות מסוג זה השאיפה המעשית יותר היא אפיון זהיר ומושכל של קשרים מתאמיים, השוואה של נסיבות וביצועים בין מדינות ועל פני זמן והשלמתה של בחינה זאת באמצעות מקרי בוחן בתוך תחומי משנה. זו הגישה שנקטנו במסגרת מחקר זה. אמירות נחרצות יותר בדבר ההשפעה בין הרכיבים השונים תלויה אפוא במחקרי המשך ממוקדים יותר.

ממצאים קודמים על קשרים בין החוליות

חלק גדול מן השירותים החברתיים כמו חינוך, רווחה ובריאות, מסופקים באופן בלעדי או עיקרי על ידי הגופים הציבוריים, ואולם, אף שהקשר בין רווחת האזרחים ואיכות החיים במדינה לבין אפקטיביות המנגנונים נשמע הכרחי וטריוויאלי, הוכחת הקשר היא כאמור מאתגרת למדי.

ספרות נרחבת מתמקדת בבחינת מתאמים והשפעות ברמת המקרו: אזור גאוגרפי צר (שכונה או עיר), תחום עיסוק מוגדר (שירותי רווחה, שירותי בריאות או שירותי ניקיון – כל אחד בנפרד). כך, פרקס (Parks, 1984) הצליח להצביע על קשרים בין משתנים אובייקטיביים של ביצועי המשטרה (כגון קיומן של יחידות סיור במרחב) לבין מדדי חוויית האזרח (האם האדם ראה ניידת משטרה באופן

תדיר), ולהשוות אותם לרמות שביעות רצון מן המשטרה באזור המטרופולין של סנט לואיס בארצות הברית. הוא זיהה כי שינוי בביצועים האובייקטיביים השפיע על תפיסת האזרחים לגבי תפקוד המשטרה. במחקר עדכני יותר (Van Ryzin et al., 2008), החוקרים מצאו מתאם חזק בין התשובות על סקר תושבים בנושא ניקיון הרחוב שלהם לבין דיווח על ניקיון הרחובות של העיר ניו יורק (נתונים מינהליים של העירייה). הם מצאו שתשובות התושבים בסקר הן מנבא חזק יותר לתפיסת שביעות רצון של האזרחים מאשר נתוני אמון בממשלה או משתנים דמוגרפיים. עוד בתחום של שלטון מקומי, שלושה קריטריונים של נותני שירות בשלטון המקומי – אמינות, אמפתיה ותגובתיות – ניבאו במידה רבה את שביעות הרצון של האזרחים (Zagorie & Rozenes, 2017). מחקרים בנושא שירותים עירוניים הראו כי שירותי פינוי פסולת, שירותי תרבות, שירותי פיתוח כלכלי ושירותי תחבורה מנבאים בצורה טובה את איכות חיי האזרחים (Wesemann, 2020). עם זאת, קלי וסווינדל מציינים כי סקרי שביעות רצון של תושבים מספקים תיאור מצב חלקי בלבד ואינם מאפשרים השוואה בין רשויות (Kelly & Swindell, 2002).

נוסף על דוגמאות קונקרטיות שבהן נמצא מתאם בין שיפור האפקטיביות של הרשות המקומית לבין שיפור תפיסות התושבים, ון ריזין (Van Ryzin, 2007) ביקש למדל את הקשר בין אינדיקטורים אובייקטיביים וסובייקטיביים ולבחון כיצד אסטרטגיות ניהוליות במגזר הציבורי (תפוקות) משפיעות על שינויים במרחב הציבורי כמו ניקיון הרחוב (תוצאות) ועל שביעות הרצון של התושבים. עם זאת, המודל שלו מציין כי עבור אינדיקטורים סובייקטיביים מתקיים גם קשר הפוך: כל המדדים הסובייקטיביים מושפעים מגורמים חיצוניים, מרמת ציפיות ומהתנסויות קודמות. הוא מסכם כי אין קורלציה גבוהה בין אף לא אחד מן האלמנטים של המודל, וכי אי אפשר לבסס שרשרת סיבתית משכנעת בהקשר זה.

הקשרים בין אפקטיביות של מערכות לבין רווחת האזרח בקצה עולים גם ממחקרים שבחנו אם התייחסות למקבלי שירותים ציבוריים כלקוחות והנהגת העסקה גמישה בקרב עובדי המגזר הציבורי (בדומה למגזר הפרטי) קשורים באופן חיובי לשיפור בממדי הביצועים. נמצא כי הפרטת שירותים וצמצום כוח האדם במגזר הציבורי קשורים שניהם באופן חיובי לשיפור היעילות, הגם שלא

בהגדרה לשיפור איכות השירות. אולם, היו גם מקרים ספורים שבהם צמצום כוח אדם היה קשור להרעה באיכות השירות (Hammerschmid et al., 2019).

איתנותים נוספים לקשרים בין שלוש החוליות ניתן למצוא במחקר שבדק נתונים מינהליים בנושא בריאות הציבור בסין אל מול סקרי שביעות רצון מטיפול רפואי ורמת שביעות רצון כללית מהחיים. המחקר מצא כי ככל שהאזרחים מרוצים יותר מן הטיפול הרפואי וממדיניות בריאות הציבור, כך שביעות הרצון הכללית שלהם מהחיים גבוהה יותר. כמו כן, נמצא מתאם חיובי בין גודל ההוצאה הממשלתית על שירותי בריאות ציבוריים לבין איכות החיים המדווחת של האזרחים (Sun & Li, 2020).

ברמת המיקרו, כלומר בהסתכלות רחבה על כמה מדינות ועל כמה פרמטרים, יש להזכיר שלושה מחקרים חשובים. הראשון, מחקר שנעשה במסגרת המכון הישראלי לדמוקרטיה מצא כי ממשלות שבהן רווח שכר גבוה יותר לעובדים ולמנהלים בשירות הציבורי מאופיינות ברמה גבוהה יותר של אפקטיביות, וכי קיים קשר שלילי חזק ומוצק בין אפקטיביות הממשלה לבין מדד המינויים הפוליטיים, כלומר ככל שיש יותר מינויים פוליטיים כך האפקטיביות של השירותים נמוכה יותר (דהן, 2016). מחקר זה התמקד בקשר שבין מאפייני המערכות הציבוריות לאפקטיביות שלהן, אך לא התייחס לרווחת האזרח בקצה.

השני, מחקר שניסה לבחון מדדים של איכות הממשל ברמה לאומית כדי לקבוע באיזו מידה הם תורמים להסבר של רמות ושינויים בהערכה עצמית של איכות חיים על ידי האזרחים ב־157 מדינות במהלך השנים 2005–2012, באמצעות ניתוח נתונים מן הסקר העולמי של גאלופ (Gallup World Poll). תוצאות המחקר מראות שלא רק שאנשים מרוצים יותר מחייהם במדינות עם איכות ממשל גבוהה יותר, אלא שגם שינויים בפועל באיכות הממשל מאז 2005 הובילו לשיפור ניכר באיכות החיים. לדוגמה, 10 המדינות שהשתפרו במידה הרבה ביותר מבחינת שינוי באיכות שירותי המדינה בשנים 2005–2012, הציגו עלייה ממוצעת בהערכת איכות החיים, השקולה לעלייה דומה שהייתה קשורה בעלייה בשיעור של 40% בהכנסה לנפש. התוצאות גם מאשרות ממצאים קודמים שהראו כי איכות הספקת השירותים של הממשל בדרך כלל גבוהה יותר במשטרים דמוקרטיים (Helliwell et al., 2014).

השלישי, מחקר עדכני, שערך ארגון ה־OECD ופורסם ב־2022, ביקש לבחון את הקשר בין שביעות רצון לבין מדדים אובייקטיביים יותר של איכות השירותים, מתוך הסתמכות על מדדי ממשלה (Government at a Glance) של הארגון, אל מול סקרי שביעות רצון של אזרחים במדינות. נמצא שבשנים 2015–2022 ניתן לייחס עד 81% מהשינוי בשביעות הרצון במדינות נבחרות לשינוי בביצועים האובייקטיביים של השירותים, כפי שנמדד על ידי 22 אינדיקטורים. עם זאת המחקר תיעד גם אנומליות שלא הוסברו, ובכלל זה מקרים שבהם עלתה שביעות הרצון למרות הירידה בציונים אובייקטיביים, ולהפך (OECD, 2022).

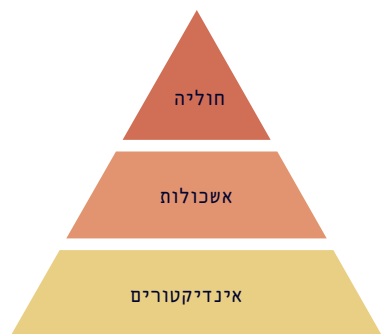
מתודולוגיה

במוקד המחקר הנוכחי ניצב, כאמור, ניתוח של כמה מסדי נתונים ומדדים בינלאומיים ברמות שונות של אגרגציה. בהתאם להגדרות של שלוש החוליות, חלק מן המדדים רלוונטיים ליותר מחוליה אחת, ולכן פירקנו את הממדים מן הרמה הכללית (לדוגמה OECD – Better Life Index) לרמת הפרקים (BLI – Community) ולבסוף לרמת האינדיקטור היחיד (BLI – Community: Quality of Support Network). בהמשך, על בסיס האינדיקטורים שנבחרו יצרנו אשכולות תוכן (clusters).

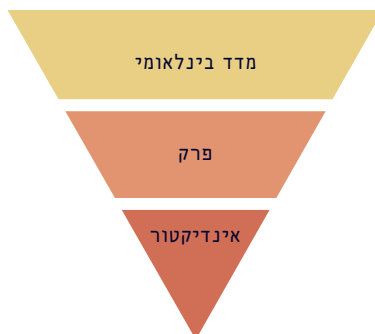
 חרשים 2

חיבור השילוב המתודולוגי בין מעלה-מטה ובין מטה-מעלה

שלב ב: Bottom-up



שלב א: Top-down

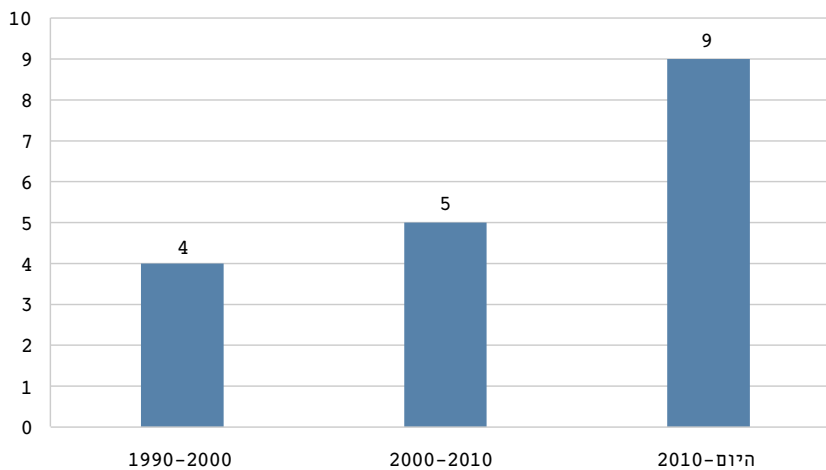
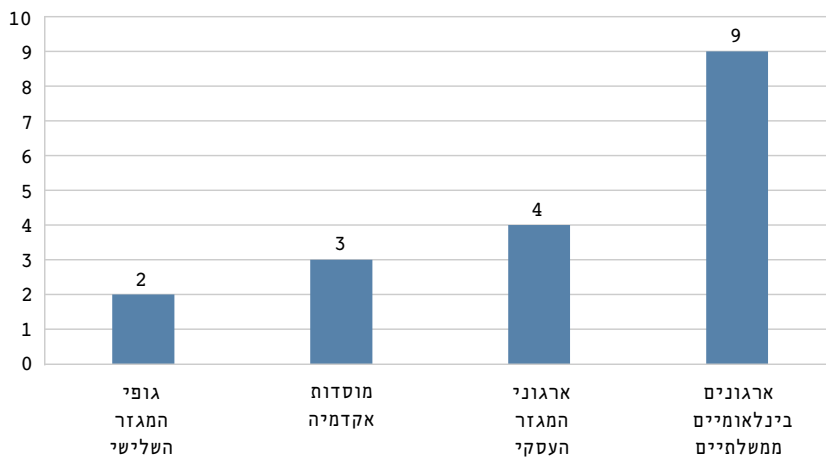


שלב א: מלמעלה-למטה

לטובת המחקר איתרנו תחילה 18 מדדים רלוונטיים לניתוח, שיכולים לתת אינדיקציה לגבי כל אחת מן החוליות בשרשרת הנבחנת. הסינון הראשוני נעשה לפי הקריטריונים האלה: (1) הממד עומד בהלימה להגדרה של החוליה בשרשרת (ולכן, למשל, מדדים שעוסקים בעיקר בשחיתות הושארו בחוץ); (2) כולל נתונים על מדינות OECD וגם על ישראל (יש מדדים המתמקדים במדינות מתפתחות); (3) קיימים כמה מופעי מדידה (לא סקר חד־פעמי, אלא מדד מבוסס יחסית שמאפשר לבחון מגמות על פני זמן). כל מדד כולל כמה רמות ניתוח (למשל: תחומים או פרקים ואינדיקטורים).

תרשים 3 מציג תיאור כללי של המדדים. מוצגים בתרשים המגזרים שאחראים לפיתוח המדדים ולפרסומם. רוב המדדים מקורם בארגונים בינלאומיים ממשלתיים (דוגמת OECD והבנק העולמי), אך ישנם גם מדדים שפותחו על ידי גופי המגזר השלישי (עמותות ופילנתרופיה), מוסדות אקדמיה וכן ארגונים עסקיים. נוסף על כך מוצגת בתרשים התפלגות המדדים לפי שנת הפיתוח הראשוני או ההשקה של הממד. בשנות ה־90 של המאה ה־20 פותחו רק מדדים בודדים, ותופעה זו התגברה בראשית שנות ה־2000 ותפסה תאוצה בעשור החולף: רוב המדדים פותחו לאחר שנת 2010. נספח ב מפרט את המדדים שנבחנו במסגרת המחקר. נוסף על כך בתרשים 4 מוצגת התפלגות המדדים לפי שנת הפיתוח הראשוני או ההשקה של הממד.

חרשימים 3 ו-4
סטטיסטיקה תיאורית של ארגוני הגג ושנות הקמת המדדים



מפאת המגוון וההטרוגניות של המדדים מבחינת סוג הנתונים ומקורות המידע שהתבססו עליהם, עלה הצורך בסינון נוסף של המדדים, כדי לחזק את הרלוונטיות כלפי החוליות שבמוקד הניתוח. לפיכך, בהמשך, נעשה סינון נוסף של המדדים על פי כמה קריטריונים: (1) זהות הארגון שאחראי על המדד; (2) מידת ההתאמה לאחת או יותר מהחוליות; (3) קיומן של הנחות נורמטיביות בבסיס המדד;⁶ (4) קיומן של מדינות OECD במדד; (5) מספר סבבי המדד;⁷ (6) שנה אחרונה לפרסום המדד; (7) נתונים אובייקטיביים או סובייקטיביים בבסיס המדד (כגון, נתונים כמותניים אל מול סקרי דעת קהל); (8) מקור נתונים פנימי או חיצוני (כלומר חיצוני לארגון שפרסם את המדד); (9) שנת הייחוס לנתוני המדד (באיזו שנה נאספו הנתונים). באמצעות החלת הקריטריונים הללו על קבוצת המדדים שסינו, ביקשנו ליצור מערך של אינדיקטורים מהימנים ומקיפים שיוחלקו לקבוצות שוות בגודלן, ככל האפשר, בין שלוש החוליות של מערכות, שירותים ורווחת האזרח.

לאחר יצירת הרשימה הסופית של המדדים, אפיינו את האינדיקטורים הכלולים בכל מדד, סיווגנו אותם ושייכנו אותם לשלוש החוליות העומדות במרכז המחקר: מערכות, שירותים ורווחת האזרח. באופן זה, הקריטריון הראשון והחשוב ביותר לבחירת אינדיקטורים הוא מידת ההתאמה לאחת משלוש החוליות כפי שהוגדרו קודם לכן. האינדיקטורים המרכיבים את המדדים "נתלשו" מהם לפי השתייכותם להגדרות שנתנו לחוליות כדי לשמור על קוהרנטיות פנימית בקטלוג המשתנים של המחקר. האינדיקטורים הרלוונטיים סוננו ונבחרו לפי כמה קריטריונים נוספים: (1) התאמה לחוליה; (2) קיומן של מגמות לאורך זמן; (3) קיומן של הנחות נורמטיביות מובלעות בחישוב ערכי האינדיקטור (כסיבה לפסילה); (4) אפיון אובייקטיבי או סובייקטיבי. באופן זה, נבחרו לבסוף 98 אינדיקטורים: 36 במערכות, 40 בשירותים ו-22 ברווחת האזרח. לוח 1 מסכם את המדדים שעברו את תהליכי הסינון ומראה את כמות האינדיקטורים המשויכים לכל אחת משלוש החוליות.

6 לדוגמה מדד על הוצאה תקציבית בתחום x טומנת בחובה הנחות מוקדמות.

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

לוח 1

סיכום המדדים והאינדיקטורים בחלוקה לכל אחת מן החוליות

מערכות	שירותים	שלומות (well-being)
World Bank - Worldwide Governance Indicators (2022) (9 אינדיקטורים)		
Bertelsmann Foundation - Sustainable Governance Indicators (2022) (15 אינדיקטורים)		World Happiness Report (2023) (1 אינדיקטורים)
Oxford University - The International Civil Service Effectiveness Index (2019) (20 אינדיקטורים)		OECD - Government at a Glance (2022) (3 אינדיקטורים)
OECD - OURData Index (2023) (1 אינדיקטורים)	Legatum Prosperity Index (2023) (5 אינדיקטורים)	
OECD - Better Life Index (2020) (10 אינדיקטורים)	OECD - Risks that Matter Survey (2022) (24 אינדיקטורים)	OECD - Better Life Index (2020) (10 אינדיקטורים)
	Yale University - Environmental Performance Index (2022) (4 אינדיקטורים)	ESS - European Social Survey (2020-2022) (2 אינדיקטורים)
	V-DEM - Varieties of Democracy Index (2022) (2 אינדיקטורים)	UN - Human Development Index (2022) (2 אינדיקטורים)

שלו ב: מלמטה-למעלה

אחרי שהשלמנו את רשימת האינדיקטורים הסופית, איחדנו את האינדיקטורים הבודדים - בתוך כל חוליה בנפרד - לאשכולות תוכן (clusters). קיבוץ

האינדיקטורים לכדי אשכולות נעשה לפי שיקול דעתנו על בסיס דמיון תמטי, ולא באופן ממוחשב־אוטומטי. מאחר שהקפדנו לשמור על החלוקה בין שלוש החוליות, לעיתים נוצרה חפיפה חלקית בנושאי האשכולות המשויכים לכל אחת מהן. כך, למשל, הגדרנו אשכול של "דאטה" בחוליית מערכות וגם אשכול "הנגשת דאטה" תחת חוליית השירותים; וכן אשכול "שירותי בריאות" תחת חוליית שירותים אל מול אשכול "בריאות" בחוליית רווחת האזרח. על רקע הסיווג הנושאי, כמות האינדיקטורים ששייכנו לכל אשכול אינה אחידה: ישנם אשכולות הכוללים מעל 10 אינדיקטורים (בעיקר בשירותים ובמערכות) ומצד אחר, אשכולות הכוללים אינדיקטור בודד (ברווחת האזרח). ואולם ב־13 מתוך 20 האשכולות כלולים בין 3 ל־7 אינדיקטורים. לוח 2 מסכם את אשכולות התוכן שנוצרו בכל חוליה לניתוח תמטי.

לוח 2

סיכום אשכולות התוכן בכל חוליה במחקר

מערכות	שירותים	רווחת האזרח
יעילות ותכלול	בריאות	רווחה
דאטה	רווחה	בריאות
הון אנושי	חינוך	חינוך
שיתוף הציבור	תעסוקה וכלכלה	סביבה
רגולציה ובירוקרטיה	חוק וסדר	קהילה
רכש	שירותים סביבתיים	רווחת האזרח – כללי
הנגשת דאטה		

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

שלב ג: מקרי בוחן

לצד הניתוח הכמותי, המחקר מציג כמה מקרי בוחן כדי לספק תובנות נוספות על הקשר בין אפקטיביות המערכות הציבוריות לבין איכות החיים של אזרחים. שימוש במקרי בוחן מאפשר חקירה מעמיקה של תהליכים, מנגנונים והקשרים ספציפיים שעשויים להיות מוסוים בניתוח סטטיסטי רחב היקף (Yin, 2017). מתודולוגיה זו מאפשרת למידה אינדוקטיבית, שבה תובנות ממקרים פרטניים יכולות להאיר דפוסים ומגמות כלליות יותר (Eisenhardt & Graebner, 2007).

במחקר זה, נבחרו שלושה מקרי בוחן המייצגים קשת רחבה של שינויים ותוצאות: רפורמות במערכות הציבוריות באסטוניה וביוון, וניתוח של תוחלת החיים בארצות הברית. הבחירה במקרים אלו נעשתה כדי להדגים את מורכבותו של הקשר בין מערכות ציבוריות לבין רווחת האזרחים. במקרה של אסטוניה ויוון, המחקר בוחן את הצעדים הספציפיים שנקטו במסגרת הרפורמות ואת השפעתם על שביעות הרצון ועל רמת האמון של האזרחים לאורך זמן. לעומת זאת, המקרה של ארצות הברית מדגים כיצד כשלים מערכתיים עלולים להוביל לתוצאות טרגיות ברמת הפרט והקהילה.

שלב ד: ניתוח אשכולות אלגוריתמי

השלב הרביעי והאחרון במתודולוגיית הניתוח של נתוני המדדים הבינלאומיים נעשה גם הוא על פי אשכולות, אך בהבדל מהותי מן השלבים שקדמו לו: במקום יצירת אשכולות על בסיס דמיון תמטי לפי שיקול דעת המחברים, האשכולות במקרה זה נוצרו באופן אורגני וממוחשב באמצעות למידת מכונה. ניתוח זה נועד לתקף את הממצאים באופן אובייקטיבי נוסף. מדובר בניתוח אלגוריתמי ידוע בשם cluster-analysis (ניתוח אשכולות) ויש לו כמה יתרונות: היתרון העיקרי הוא השימוש בלמידת מכונה בלתי מפקחת, כלומר תוכנת מחשוב סטטיסטית

(כגון תוכנה בשפת R) היוצרת אשכולות תוכן על בסיס חישובים אובייקטיביים ללא שיקולים סובייקטיביים של המחברים. הקלט במקרה זה מסתכם ביצירת התוכן עצמו שעל בסיסו נוצרים האשכולות ובבחירת מספר האשכולות שעל התוכנה לייצר. שיטה זו מאפשרת יצירת אשכולות ללא הטיות קוגניטיביות אגב צמצום השיקולים הסובייקטיביים שעשויים להשפיע על התהליך. יתרון נוסף של ניתוח מסוג זה הוא האפשרות לנתח קלט מסוים על בסיס כמה ממדים שונים. אפשרות זו מקילה ליצור אשכולות מתוך מקבץ נתונים שמשתייכים לא רק על פי שניים או שלושה ממדים אלא על פי עשרות או אפילו מאות ממדים. לצד היתרונות קיים גם חיסרון בולט בניתוח אשכולות ממוחשב: השיקול הסובייקטיבי ההכרחי בבחירת מספר האשכולות. לבחירת מספר האשכולות תפקיד מכריע בתהליך יצירת האשכולות והוא יוצק שיקול סובייקטיבי מהותי לתוך מטריצת החישובים האובייקטיבית.

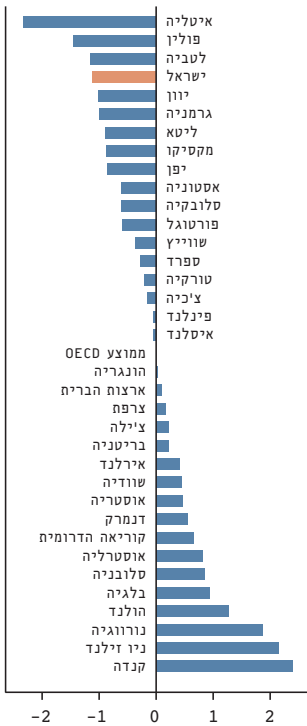
ניתוח האשכולות האלגוריתמי מתווסף לשאר הניתוחים שנעשו במסגרת המחקר ומאפשר לאשרר ממצאים אחרים שהתקבלו משאר הניתוחים הכמותיים שנעשו.

רניני הבסיס

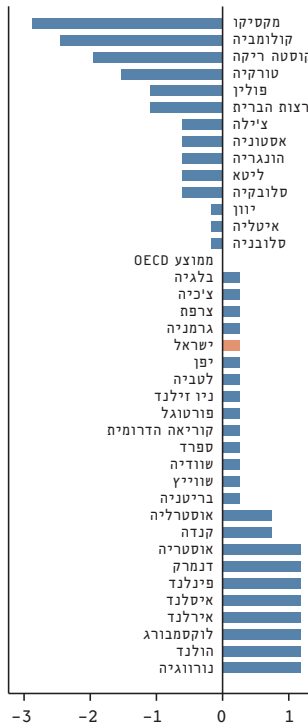
תרשימים 5-7 מראים את ההתפלגות של שלושה אינדיקטורים על פני מדינות ה-OECD, שכל אחד מהם מגיע מחוליה אחרת. אלה רק 3 מתוך 98 האינדיקטורים המשמשים בניתוח. התרשימים משקפים עבור כל אינדיקטור באיזו מידה נבדלות המדינות זו מזו וכן את הדירוג של כל מדינה באינדיקטור זה. ציוני המדינות באינדיקטורים המוצגים כאן הם הציונים המנורמלים של המדינות לפי ממוצע ה-OECD (שמקבל את הציון 0), וערכי הציונים משקפים את סטיות התקן מן הממוצע (סטיית תקן יחידה שווה 1). מרבית ציוני האינדיקטורים שהשתמשנו בהם במהלך המחקר נורמלו בצורה זו. התרשימים גם משקפים את העובדה שהדירוג של המדינות אינו אחיד על פני אינדיקטורים שונים וחוליות שונות. בולטת בהקשר זה ישראל, המדורגת נמוך למדי באינדיקטור "רמת היישום של תוכניות ממשלתיות" (וכך גם ברבים מן האינדיקטורים המשתייכים לחוליית המערכות); מדורגת במקום בינוני באינדיקטור "רמת החוק והסדר" (וכך גם בחלק מן האינדיקטורים האחרים השייכים לחוליית השירותים); אך מדורגת גבוה למדי במדד האושר, המשתייך לחוליית "רווחת האזרח" (וכך גם במדד שביעות הרצון מן החיים אשר אינו מוצג כאן).

תרשימים 5-7 התפלגות אינדיקטורים משלוש החוליות, מדינות ה-OECD

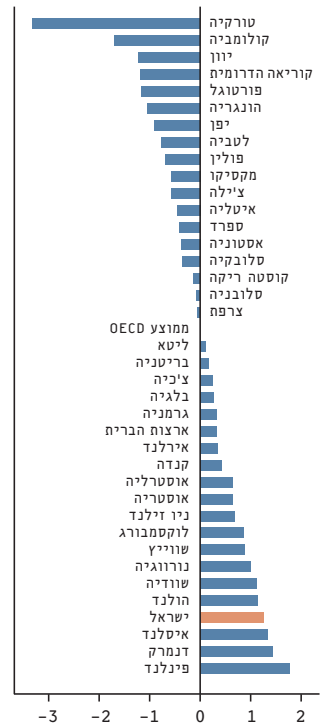
רמת יישום תוכניות ממשלתיות



רמת החוק והסדר - 2022



מדד האושר - 2023



ציוני המדינות ודירוגיהן

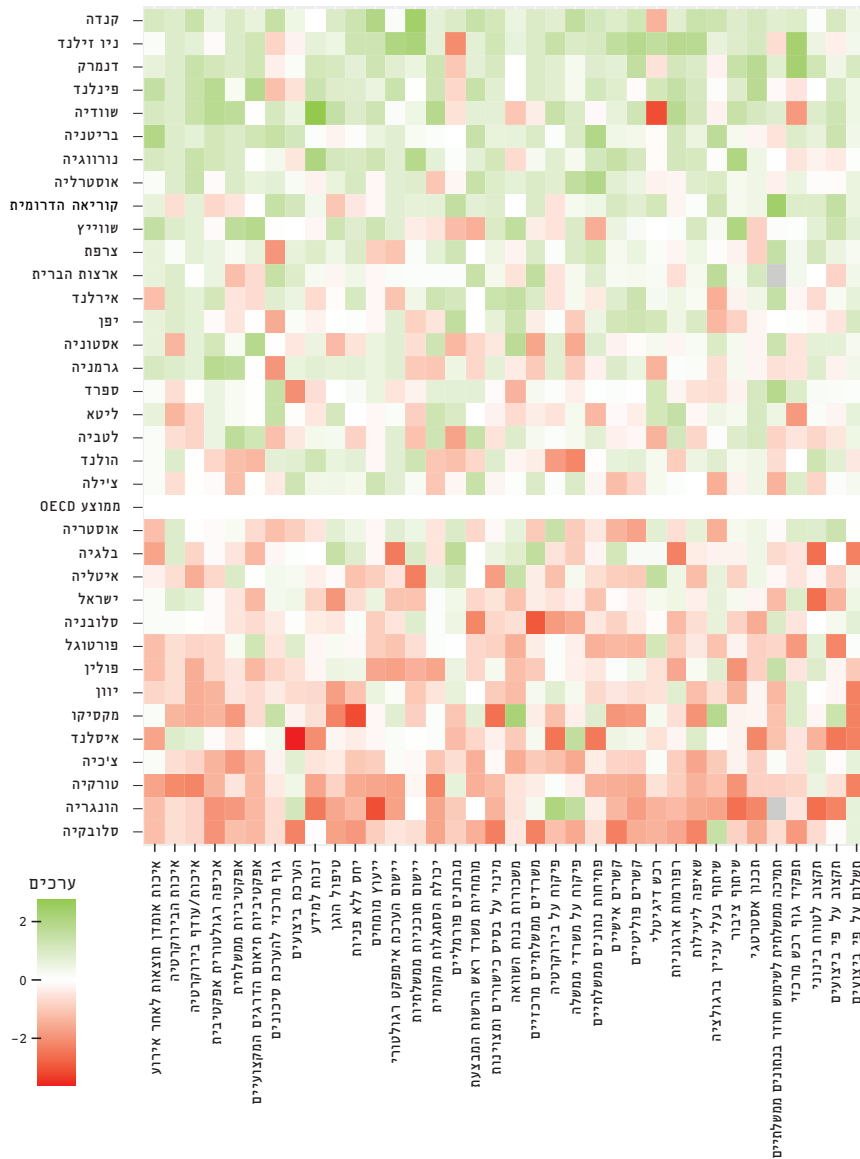
תרשימים 8-10 מציגים "מפות חום", ובהן את הציונים של כל אחת מן המדינות הכלולות במחקר בכל אחד מן האינדיקטורים המרכיבים את החוליה הרלוונטית. כל טור משקף מדינה וכל שורה משקפת אינדיקטור. הטורים – כלומר, המדינות – מדורגים לפי הציון הממוצע של המדינות על פני כל האינדיקטורים באותה חוליה. ככל שהציון של מדינה באינדיקטור מסוים גבוה יותר, כך צבע המשבצת בהיר (ירוק) יותר, וככל שציונה באינדיקטור זה נמוך יותר, צבע המשבצת כהה (אדום) יותר. ניתן לראות כי ברמת המערכות 5 המדינות המובילות הן קנדה, ניו זילנד, דנמרק, פינלנד ושבדיה (תרשים 8). לא במקרה 3 מתוך 5 המדינות המובילות בדירוג הן מדינות סקנדינביות, ולא במקרה, 5 המדינות הללו מדורגות גבוה גם מבחינת רמת התוצר לנפש (ראו להלן). 5 המדינות המופיעות בתחתית הדירוג הן סלובקיה, הונגריה, טורקיה, צ'כיה ואיסלנד. כלומר, 3 מתוך 5 המדורגות בתחתית הן מדינות המשתייכות לגוש הפוסט־סובייטי, ואחת מהן – טורקיה – היא מדינה שרמת התוצר לנפש בה ורמת המוסדות שלה נמוכות בהשוואה לרוב מדינות אירופה, ובמיוחד בהשוואה לחברות האיחוד האירופי שהיא אינה חברה בו.

מבחינת רמת השירותים, 5 המדינות המובילות הן הולנד, נורווגיה, שווייץ, דנמרק ופינלנד, ו־5 המדינות המדורגות בתחתית הן צ'ילה, מקסיקו, פורטוגל, ישראל ויוון (תרשים 9). כלומר, שתיים מחמש המדינות המובילות בחתך המערכות משתייכות לקבוצה המובילה גם בחתך השירותים, ואולם אף לא אחת מאלו הממוקמות בתחתית דירוג המערכות מופיעה באזור המקביל בדירוג השירותים. רושם דומה מתקבל מתרשים 13 שיידון להלן: אף על פי שמתקיים קשר חיובי בין ציוני (ודירוגי) המדינות בחתך אחד לבין ציוניהן (ודירוגיהן) בחתך אחר, הפיזור של המדינות סביב קו המגמה איננו צפוף מאוד. משמעות הדבר היא שעבור רמה דומה של מערכות, מדינות שונות נבדלות זו מזו באיכות השירותים שהן מצליחות להפיק. כלומר, רמת השירותים אינה נקבעת באופן בלעדי על ידי רמת המערכות, ויש גורמים נוספים האחראים להבדלים ברמת השירותים. נשוב בהמשך לשאלה: מה יכול להיות כלול בגורמים אלו?

לבסוף, מבחינת רווחת האזרחים, 5 המדינות המובילות הן שווייץ, דנמרק, הולנד נורווגיה ופינלנד; ו־5 המדינות בעלות הציונים הממוצעים הנמוכים ביותר הן טורקיה, קולומביה, מקסיקו צ'ילה וליטא. בעוד הונגריה, יוון וסלובקיה אף הן בעלות ציון נמוך בחתך זה של רווחת האזרח, וכולן אומנם גם ממוקמות בתחתית הרשימה בחתך מערכות או בחתך שירותים, מדינות אחרות – ובהן צ'כיה וישראל – ממוקמות מעל לממוצע ה־OECD מבחינת רווחת האזרח, אף שהן מופיעות בתחתית הרשימה בחתך מערכות (צ'כיה) או בחתך שירותים (ישראל). מכאן, שכפי שרמת המערכות אינה משתקפת באופן מלא ומחלט ברמת השירותים, רמת שירותים (גבוהה) אינה תנאי מספיק להשגת רמת רווחה (גבוהה). בשני המקרים הפיזור אינו נובע רק ממורכבות המדידה וממוגבלותה, והוא מצביע כנראה גם על כך שיש גורמים נוספים שלאורם ובשלם מתעצבת רווחת האזרחים.

תרשים 8

מפת חוס של כלל האינדיקטורים בחוליית המערכת, מדינות OECD



שינויים לאורך זמן בציוני מדינות

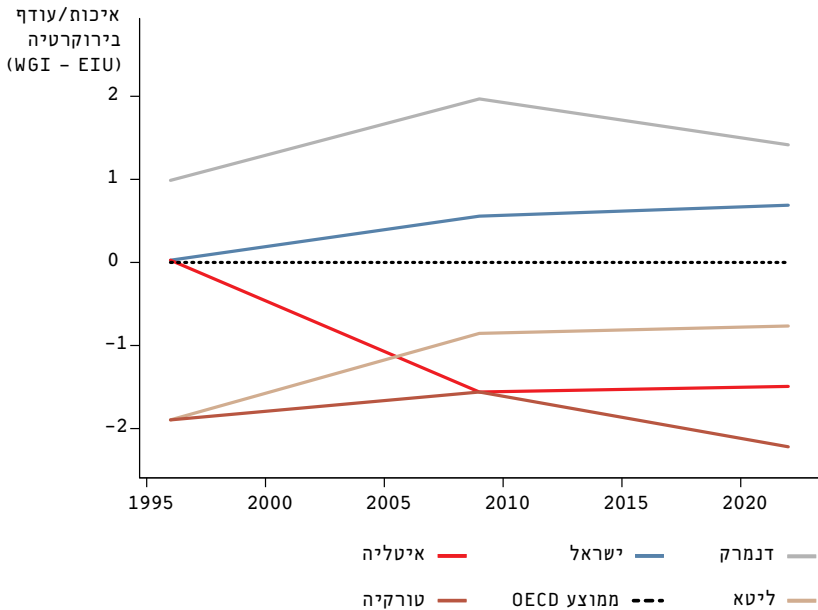
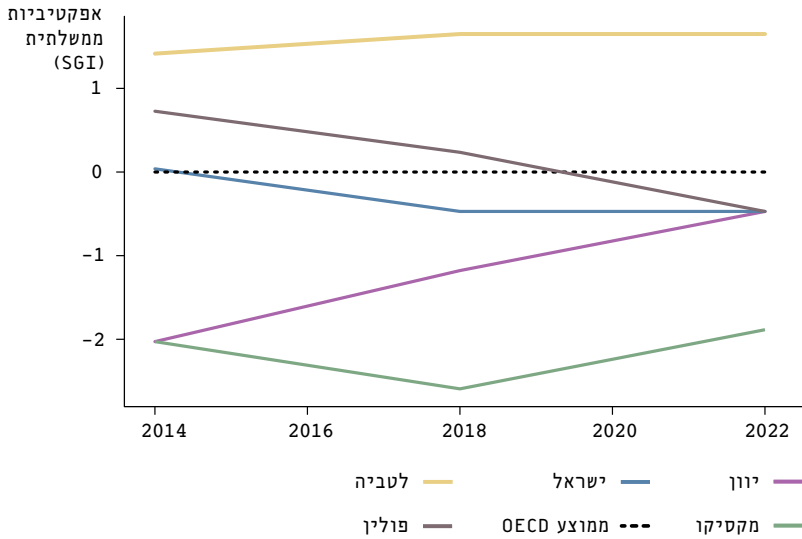
תרשימים 8-10 אומנם מציגים נקודות מבט רחבה ומקיפה של כלל האינדיקטורים בכל חוליה ושל הציונים של מדינות ה־OECD לפי מגוון מדדים, אך היא סטטית ותקפה לנקודת זמן מסוימת. כלומר, אי־אפשר לבחון באמצעותם את השינויים לאורך זמן בתפקוד המגזר הציבורי, בשירותי המדינה או ברווחת אזרחיה. התרשימים משקפים את ציוני המדינות לפי הסבב האחרון שהתפרסמו בהן נתוני האינדיקטורים של כל מדד שנבחן במחקר, אך אין זה אומר כי לא יכול לחול שינוי בציוניהן ובדירוגן של המדינות לאורך זמן. תפקודם ואופיים של המערכות והשירותים של מדינות שונות הם דינמיים מטבעם והם משתנים בהתאם להתפתחויות פוליטיות, כלכליות ואף תרבותיות בכל מדינה. אומנם, גם רווחת האזרחים בכל מדינה היא דינמית ויכולה להיות מושפעת הן מאותן התפתחויות כלליות שמשפיעות על המערכות ועל השירותים והן מן השינויים במערכות ובשירותים עצמם. בהתאם לכך, גם המדדים שבוחנים את שלוש החוליות הנזכרות משקפים את הדינמיות של המגזר הציבורי ושל רווחת האזרחים בכל מדינה.

את השינויים לאורך זמן בציוניהן של המדינות לפי האינדיקטורים של מדדים שונים ניתן לתאר בצורה גרפית על ידי בחינת אינדיקטור בודד וציוניהן של מדינות נבחרות בסבבים השונים שבהם התפרסם אותו מדד שמכיל את האינדיקטור הפרטני. התרשימים הבאים מייצגים סדרות עיתיות מסוג זה. עבור כל חוליה נלקחו שני אינדיקטורים שלפיהם נבחנו השינויים בציוני המדינות לאורך זמן. ברוב התרשימים הציונים מנורמלים כך שממוצע ה־OECD אינו משתנה ונשאר עם הערך 0, מלבד סדרת הזמן של האינדיקטור "תוחלת שנות לימוד" שאינו מנורמל כדי להציג את השיפור הממוצע בקרב כלל מדינות ה־OECD. כל תרשים מציג ארבע מדינות נבחרות מארגון ה־OECD וכן את ממוצע ה־OECD ואת הערך עבור מדינת ישראל.

מערכות

שני האינדיקטורים הנבחרים בחוליית מערכות הם האינדיקטור של "אפקטיביות ממשלתית" שלקוח ממדד Sustainable Governance Indicators (להלן: SGI) והאינדיקטור של "איכות הבירוקרטיה" השייך למדדי ה־WGI. הראשון מבוסס על הערכות מומחים המועסקים על ידי קרן ברטלסמן ומנסים לענות על השאלה "באיזו מידה הממשל מצליח ליישם את יעדי המדיניות שלו?". בהתאם לסבבי פרסום מדד ה־SGI, ערכי האינדיקטור נפרשים על פני השנים 2014, 2018 ו־2022. אינדיקטור "איכות הבירוקרטיה" של ה־WGI, שבאחריות הבנק העולמי, מבוסס על הערכות המומחים של ה־Economist Intelligence Unit – EIU – מכון המחקר שעובד בשיתוף פעולה עם המגזין "אקונומיסט", בדבר האיכות של המערך הבירוקרטי בכל מדינה ומידת העודפות שלו. כחלק ממדדי ה־WGI, האינדיקטור מתפרש על פני כמה עשורים ובחרנו עבורו את השנים 1996, 2009 ו־2022.

12-11
טרשימים
סדרות הזמן של אינדיקטור "אפקטיביות ממשלתית" (SGI) ואינדיקטור "איכות
הבירוקרטיה" (WGI), מדינות ה-OECD



בתרשימים לעיל, אך שכל אחד מתאר תקופות זמן שונות, ניתן לראות כי הציונים שמדינות מקבלות לפי האינדיקטורים השונים משתנים במהלך השנים ביחס לממוצע ה־OECD ולמדינות אחרות. לפי האינדיקטור של "אפקטיביות ממשלתית", בעוד לטביה ומקסיקו עקביות יחסית בתפקודן לפי האינדיקטור (לטביה נשארת עם ציון גבוה יחסית ומקסיקו נשארת בתחתית), ישראל, יוון ופולין מסיימות עם אותו הציון, מעט מתחת לממוצע ה־OECD אך שהן מתחילות בנקודות שונות. ניתן אפוא לראות כיצד חוותה יוון שיפור ניכר בציון שלה, בעוד ישראל התדרדרה אל מתחת לממוצע, ופולין התדרדרה עוד יותר ביחס לציון ההתחלתי שלה. באינדיקטור של "איכות הבריורקטיה", ישראל חוותה שיפור מתון. מלבד ישראל, ניתן להצביע גם על ליטא כמדינה שחוותה שיפור. לעומת שתי המדינות שהשתפרו, איטליה חוותה מגמת התדרדרות מובהקת וירדה הרבה מתחת לממוצע ה־OECD.

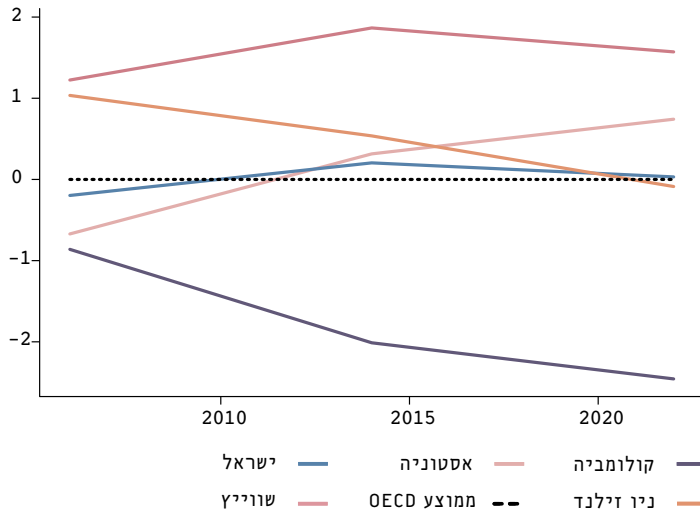
שירותים

בחוליית השירותים בחרנו באינדיקטור של "אמון במשטרה ובמערכת המשפט" ממדדי ה־WGI והאינדיקטור של "גישה שוויונית לשירותי חינוך איכותיים" הלקוח מן המדד של V-Dem. הציונים באינדיקטור "אמון במשטרה ובמערכת המשפט" מבוססים על נתוני הסקרים של גאלופ, כלומר אלו נתונים סובייקטיביים שנלקחו מסקרי דעת קהל של אזרחי המדינות בשלוש נקודות זמן: 2006, 2014 ו־2022. לעומת זאת, האינדיקטור של V-Dem מבוסס על הערכות המומחים של מכון המחקר האקדמי בנושא הגישה השוויונית שיש לאזרחי מדינה מסוימת לשירותי חינוך איכותיים באותה מדינה. יתרה מזו, הציונים שנלקחו למחקר חושבו על בסיס ממוצע של חמש שנים עוקבות (קודם שנורמלו לפי ממוצע ה־OECD). נקודות הזמן המצוינות בתרשים הרלוונטי מייצגות את השנים האחרונות בכל קבוצת שנים שעל בסיסה חושב הממוצע (1995, 2010 ו־2022).

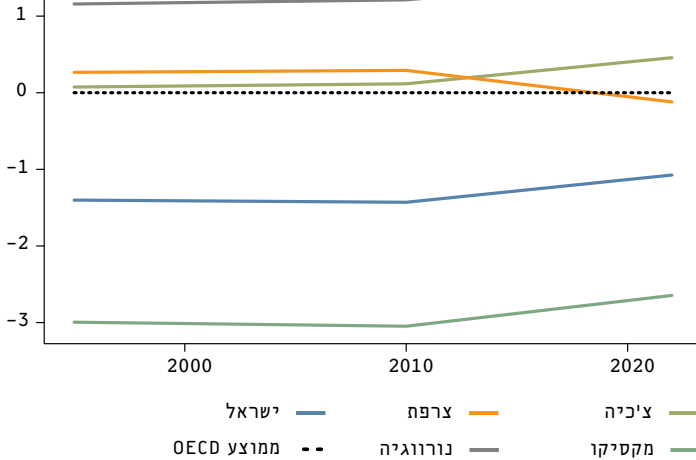
14-13 חרשימים

סדרות הזמן של אינדיקטור "אמון במשטרה ובמערכת המשפט" (WGI) ואינדיקטור "גישה שוויונית לשירותי חינוך באיכותיים" (V-Dem), מדינות ה-OECD

אמון במשטרה / מערכת המשפט (WGI - GWP)



גישה שוויונית לחינוך באיכות גבוהה (V-Dem)

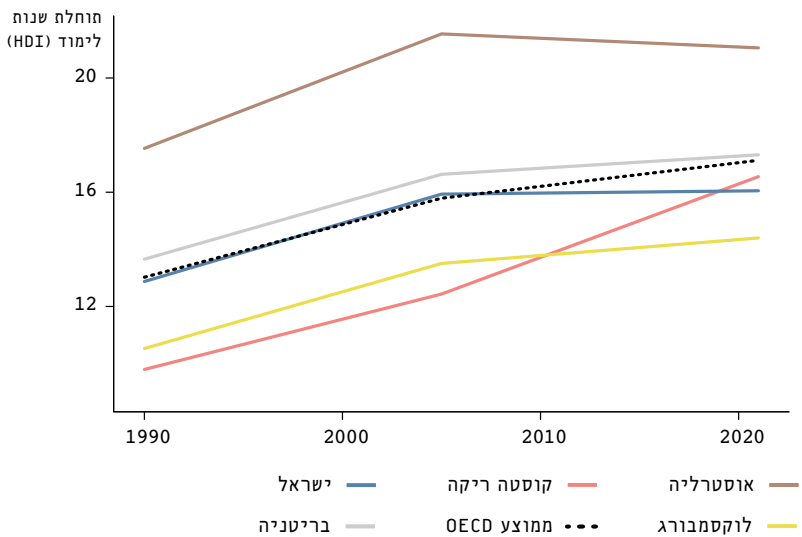
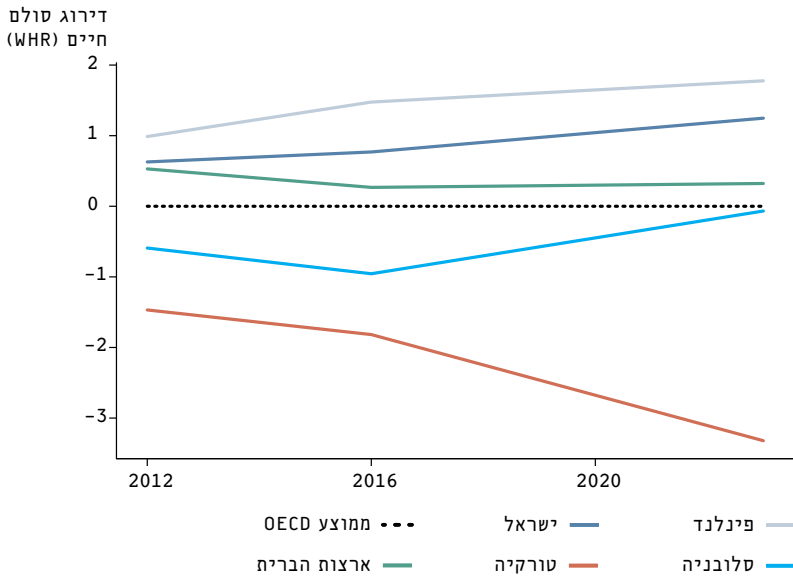


תרשים 13 מציג כמה שינויים במהלך השנים ברמת האמון של האזרחים כלפי המשטרה ומערכת המשפט במדינותיהם. מן הלוח עולה שתי מגמות חשובות: האחת, השיפור הניכר של אסטוניה באינדיקטור אמון במשטרה ובמערכת המשפט, שב־2006 נמצאה מתחת למוצע ה־OECD אך ב־2022 כבר פתחה פער חיובי בהשוואה למוצע; השנייה, ההתדרדרות של קולומביה ושל ניו זילנד שלבסוף ירדה מתחת למוצע. ישראל, לעומת זאת, נשארה יציבה מסביב למוצע ה־OECD. התרשים של האינדיקטור של V-Dem מציג שינויים מעטים יותר ומתונים יותר. מלבד שינויים קלים במיקומן של חלק מהמדינות בהשוואה למוצע ה־OECD, קשה להצביע על מגמות שינוי מובהקות.

רווחת האזרח

בחוליית רווחת האזרח האינדיקטורים הנבחרים שייכים למדדים בינלאומיים מוכרים של רמת חיים שמשמשים את מוסדות האו"ם במעקב אחר איכות חייהם של תושבים ברחבי העולם: המדד המרכזי של דוח האושר העולמי של ארגון ה־WHR (World Happiness Report, שמפיק את הדוח עבור האו"ם) והאינדיקטור של "שנות לימוד צפויות" שנכנס לחישוב של מדד ה־HDI (Human Development Index) שבאחריות האו"ם. המדד של דוח האושר העולמי מתבסס על סקר דעת קהל עולמי של גאלופ המציג את השאלה "היכן אתה ממקם את רמת החיים שלך על סולם שבין 1 ל־10?" (סולם זה ידוע כסולם "קנטריל"). הציונים שמפורסמים בדוח מחושבים כמוצעים משוקללים של כלל התשובות לסקר, והציונים הללו נורמלו על ידינו לפי ממוצע ה־OECD. לסדרת הזמן לקחנו את הציונים של סבבי הדוח בשנים 2012, 2016 ו־2023. האינדיקטור השני מבוסס על הציונים שנכנסים לחישוב ה־HDI ואלו משקפים את מספר שנות הלימוד הצפויות במדינה מסוימת. בסדרה זו לא נורמלו הנתונים המקוריים כדי להציג גם את השינוי בממוצע ה־OECD שנפרש על פני השנים 1990, 2005 ו־2021.

חרשימים 16-15
סדרות הזמן של אינדיקטור "סולם קנטריל" (WHR) ואינדיקטור "שנות לימוד צפויות" (HDI), מדינות ה-OECD



בתרשים של סולם קנטריל לא נראו שינויים ניכרים רבים בציוני המדינות הנבחרות. מגמת שינוי עיקרית היא השיפור הניכר של סלובניה שהתקרבה מאוד לממוצע ה־OECD באינדיקטור. ממצא זה חשוב כיוון שביכולתו להצביע על תהליכי שיפור בשירותים הציבוריים של סלובניה, מדינה קטנה במזרח אירופה ומצטרפת חדשה יחסית לאיחוד האירופי. ישראל נשארת יציבה במיקום גבוה יחסית במדד זה. לצד זאת, בולטת מאוד הירידה במדד של טורקיה. התרשים השני, שמציג את ממוצע שנות הלימוד בכמה מדינות (ללא נרמול), על פני טווח זמן ארוך יותר, מעלה שני ממצאים. הראשון, ממוצע שנות הלימוד במדינות ה־OECD עלה לאורך כל התקופה מ־1990 ועד 2021. השני, המדינה שהשתפרה במידה הרבה ביותר באינדיקטור זה במשך אותה תקופה היא קוסטה ריקה, שהחלה בנקודת פתיחה נמוכה מתחת לממוצע ה־OECD והתקרבה במהלך התקופה לממוצע חברות הארגון.

קשרים בין אשכולות תוכן דומים חוליות שונות

בסעיף זה מוצגות תוצאות הניתוח של הקשרים המתאמיים בין אשכולות מסוימים של שירותים לבין האשכולות המקבילים ברווחת האזרח. האשכולות העיקריים שנותחו בהקשר זה הם של חינוך ובריאות. אף שמטרתם של שירותי החינוך או הבריאות היא לספק רווחה גבוהה יותר בתחומים אלו, אין ודאות שמטרה זו אכן מושגת הלכה למעשה. כלומר, שיפור מסוים שנמדד על ידי אינדיקטור X אינו בהכרח מתבטא בשיפור באינדיקטור Y שמודד את הרווחה של האזרח באותו התחום. הסעיפים הבאים מראים שאכן הציפייה למציאת מתאם חיובי בין האשכולות החופפים בתחומים של חינוך, בריאות מתממשת באופן כללי.

חינוך

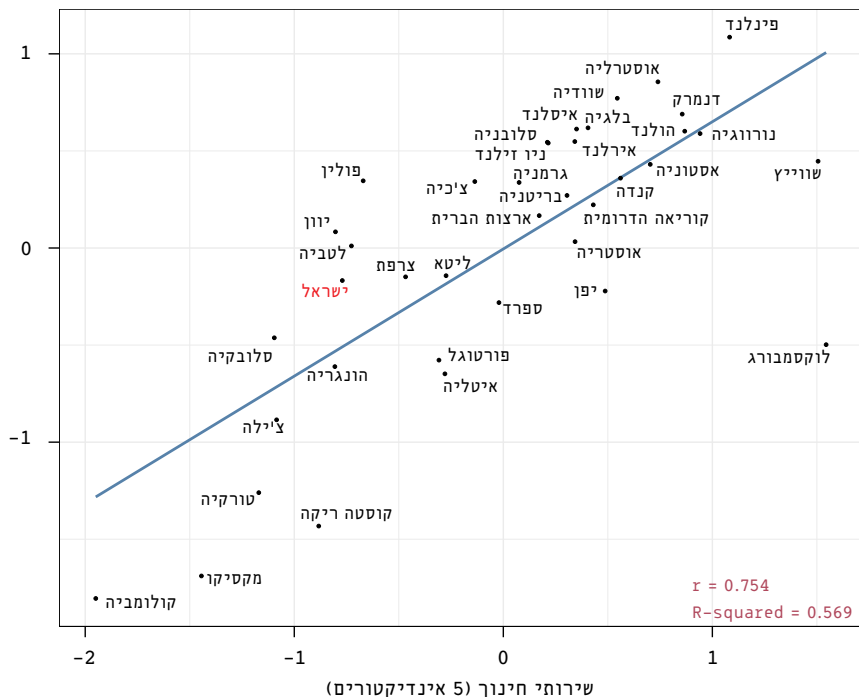
האשכול של שירותי חינוך מורכב מ־5 אינדיקטורים שרובם סובייקטיביים, המבוססים על תחושות אישיות של הציבור, כגון סקרי דעת קהל של ה־OECD,

והשאר הם אינדיקטורים סובייקטיביים מבוססי הערכות מומחים ממכונים כמו V-Dem ומכון לגטום (Legatum) ומספקי הדאטה של מדדי ה-WGI של הבנק העולמי. אשכול החינוך בחוליית רווחת האזרח, המורכב מ־6 אינדיקטורים, כולל אינדיקטור סובייקטיבי בודד של שביעות רצון האזרחים מחינוך (לקוח גם הוא מסקר של ה־OECD) ונוסף על כך אינדיקטורים אובייקטיביים שמקורם במדד ה־BLI של ה־OECD (שמתבסס על נתוני PISA) ובמדד ה־HDI של האו"ם.

17 חרשים

פיזור ציוני אשכולות חינוך ברווחת האזרח כמלות בציוני אשכולות שירותי חינוך, מדינות ה־OECD

רווחה בחינוך
(5 אינדיקטורים)



מתרשים 17 עולה מתאם גבוה מאוד בין ציוניהן של מדינות ה־OECD באשכול שירותי חינוך לבין ציוניהן באשכול חינוך בחוליית רווחת האזרח, כפי שמתבטא בערך של r (מתאם פירסון). כמו כן ניתן לראות כי קו המגמה בתרשים מייצג באופן מהימן למדי את המתאם בין המדינות, כפי שהדבר מתבטא בערך של R בריבוע.⁸ ניתן לראות זאת גם באופן חזותי: מלבד כמה מדינות בדרום אמריקה ובמרכז אמריקה בתחתית התרשים בצד שמאל ומדינת לוקסמבורג בצד ימין, רוב נקודות הפיזור שמייצגות את מדינות ה־OECD ממוקמות קרוב יחסית לקו המגמה. כלומר, התרשים מעיד כי אכן מתקיים ככלל קשר מתאמי בין המדדים של שירותי חינוך לבין המדדים של תוצאות בחינוך.

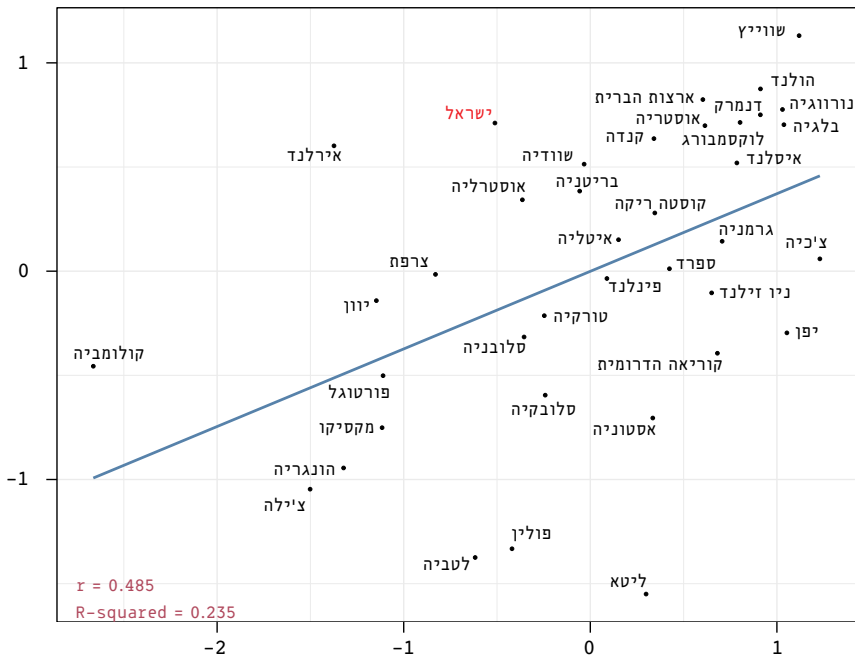
בריאות

האשכול של **שירותי בריאות** מורכב מ־6 אינדיקטורים, ומתוכם 5 לקוחים מסקרי ה־OECD, אינדיקטורים סובייקטיביים, שמתמקדים בגישה לשירותי בריאות ובהוצאה ציבורית עליהם. האינדיקטור הנוסף, הלקוח מהמדדים של V-Dem, הוא הערכת מומחים בנוגע לגישה השוויונית לשירותי בריאות איכותיים. אשכול הבריאות בחוליית **רווחת האזרח** מורכב מ־5 אינדיקטורים שגם הם ברובם (4 מתוך 5) מתבססים על אינדיקטורים סובייקטיביים ולקוחים מסקרי ה־OECD, מסקרי ה־European Social Survey (להלן: ESS) ומנתוני סקרים של מכון לגטום (שמתבסס על סקרי גאלופ). האינדיקטור הנוסף הלקוח ממכון לגטום מתבסס על נתונים אמפיריים ומודד את שיעורי המוות מתאונות לסוגיהן או כאלה שמקורם בפגיעה פיזית.

תרשים 18

פיזור של ציוני אשכול בריאות ברווחת האזרח כתלות בציוני אשכול שירותי בריאות, מדינות ה-OECD*

רווחת בבריאות
(5 אינדיקטורים)



שירותי בריאות (6 אינדיקטורים)

* עבור מדינות לא אירופיות, השקול נעשה ללא רכיב ESS.

אומנם גם בתחום הבריאות מתקיים קשר חיובי בין מקבץ מדדי השירותים לבין מקבץ מדדי הרווחה, אם כי גודל המתאם נמוך יותר ומידת הפיזור גבוהה יותר בהשוואה לתרשים המקביל המתאר את המצב בתחום החינוך. בדומה לתרשים 17, גם כאן ניתן לבחון את נתון ה-R בריבוע באופן חזותי: כעת הנקודות

המייצגות את מדינות ה־OECD מפוזרות יחסית ומרוחקות יותר מקו המגמה בהשוואה לתרשים 17. ממצא זה עקבי עם האפשרות שרמת הבריאות של אזרחי מדינה מסוימת מושפעת מִכִּיבִּים נוספים מעבר לשירותי הבריאות שהמדינה מספקת, כמו אורח חיים, עישון, שתייה, תרבות, תזונה ופעילות ספורטיבית; או שכמות הרכיבים הללו וגיוונם גדולים באופן ניכר בהשוואה למה שנתפס באמצעות אותם 6 אינדיקטורים שנבחרו עבור ניתוח זה.

קשרים מתאמיים בין החוליות

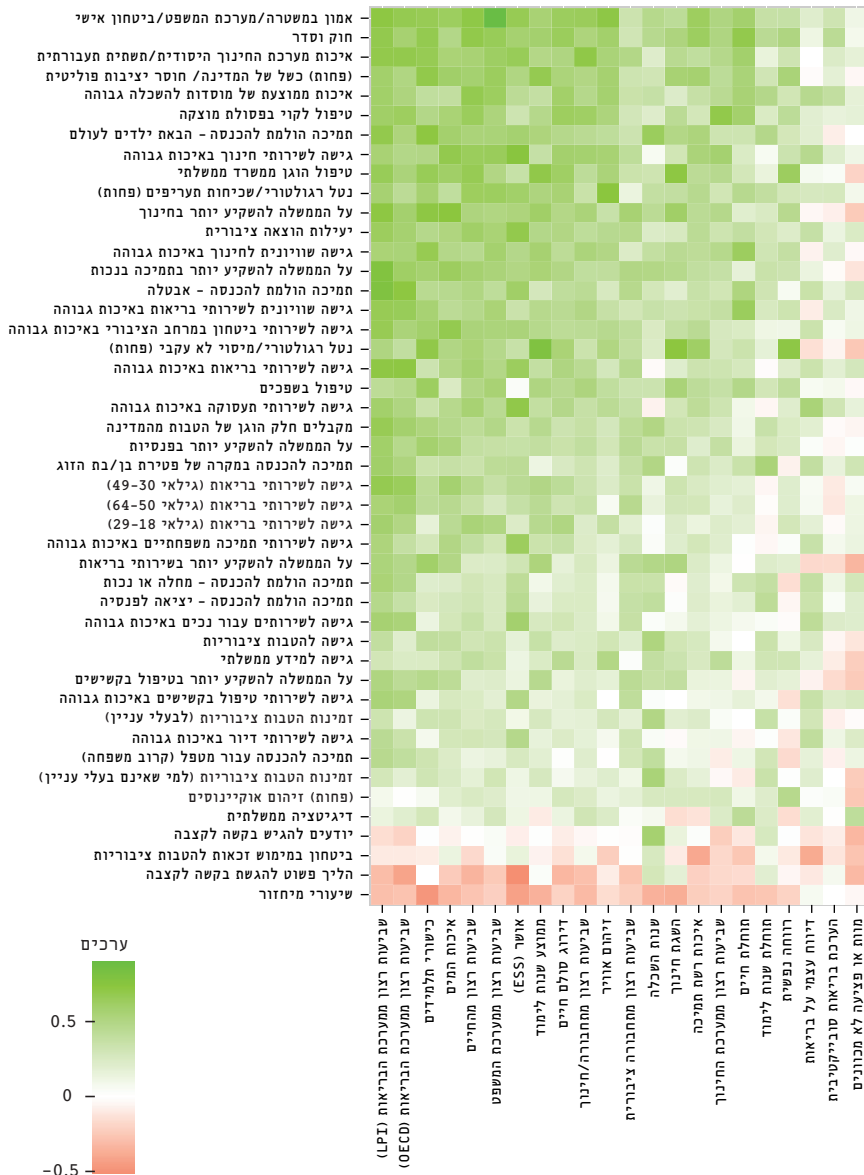
לאחר הצגת דירוגן של המדינות במגוון חתכים, מוצגת בסעיף זה בחינה שיטתית ומקיפה יותר של הקשרים בין החוליות. הדבר נעשה בשני אופנים: הראשון, באמצעות מפות חום המציגות את גודל המתאם וכיוונו בין כל שני אינדיקטורים המגיעים משתי חוליות שונות (תרשימים 19-20). השני, באמצעות תרשימי פיזור המציגים את ציוניהן הממוצעים של המדינות בכל אחת מן החוליות (21-23).

תרשים 19 הוא מפת חום המראה קורלציות בין שתי סדרות של משתנים: אינדיקטורים השייכים לחוליית המערכות (על ציר האופקי), אל מול אינדיקטורים השייכים לחוליית השירותים (על הציר האנכי). המתאם בין כל שני משתנים מיוצג באמצעות משבצת יחידה. ככל שהמתאם בין כל זוג משתנים חיובי וחזק יותר, כך צבע המשבצת בהיר (ירוק) יותר, וככל שהמתאם בין זוג משתנים שלילי וחזק יותר, צבע המשבצת כהה (אדום) יותר. מדדי המערכות (הטורים) ממוינים כך שהאינדיקטור שמתואם באופן החזק ביותר עם מדדי השירותים ניצב בקצה השמאלי. כל מדד מקודד כך שהפרשנות לערכים גבוהים ונמוכים תהיה עקבית מן הבחינה הנורמטיבית (גבוה=חיובי; נמוך=שלילי). התמקדות במדדי המערכות מעלה שהמדדים המתואמים במידה הרבה ביותר קשורים לתחומי הון אנושי או שהם רכיבים רוחביים מאוד, ולכן מאופיינים ברמת הפשטה גבוהה.

תרשים 20 מציג מפת חום דומה המתארת את המתאמים בין שתי סדרות של משתנים: אינדיקטורים השייכים לחוליית השירותים (על ציר האופקי), אל מול אינדיקטורים השייכים לחוליית רווחת האזרח (על הציר האנכי). גם במקרה זה הטורים ממוינים כך שהטור הכולל את הקורלציות הגבוהות ביותר, בין הטורים, ממוקם משמאל; והשורה הכוללת את הקורלציות הגבוהות ביותר, בין השורות, ממוקמת למטה. ככלל, מדדי השירותים המתואמים במידה הגבוהה ביותר עם מדדי הרווחה הם בתוך התחום (למשל מדד שירותים בתחום החינוך אל מול מדד רווחה באותו התחום), או שמדובר במדדים רוחביים למדי, כמו "יעילות ההוצאה הציבורית" או "הנטל הרגולטורי" (ככל שהוא נמוך יותר). נוסף על כך, מדדי שירותים המתואמים נמוך יחסית עם מדדי הרווחה המקבילים הם בתחום הסביבה (שיעורי המחזור וזיהום אוקיינוסים), ומדדים שבאופיים הם עקיפים או מורכבים למדי (למשל, ביטחון ביכולת לתבוע קצבה).

חרשים 20

מפת חום של המחאמים בין כלל האינדיקטורים בחוליית שירותים לבין כלל האינדיקטורים בחוליית רווחת האזרח

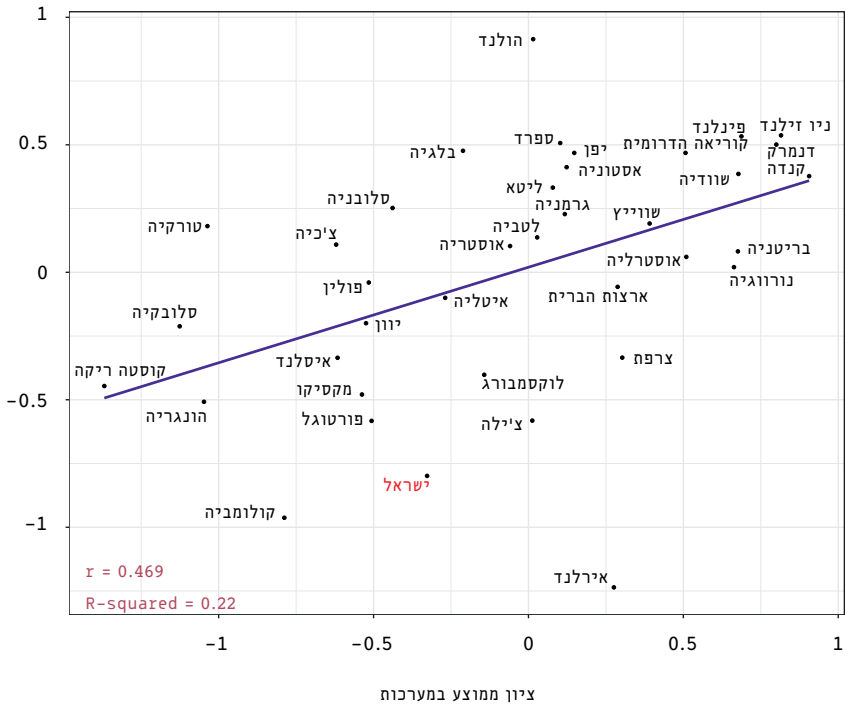


תרשים 21 מציג פיזור, ובו ציר ה־X הוא הממוצע של ציוני כלל האינדיקטורים בחוליית מערכות, וציר ה־Y הוא הממוצע של ציוני כלל האינדיקטורים בחוליית שירותים בקרב מדינות ה־OECD. כל הציונים מנורמלים לפי ממוצע ה־OECD (שמקבל את הערך 0). הערכים המוצגים על הציר האנכי הם השאריות (residuals) של ציוני השירותים המתקבלות מרגרסיה של ציוני חוליית השירותים על רמת התוצר לנפש באותן מדינות. כלומר, המתאם בין החוליות המוצג בתרשים הוא לאחר התחשבות בקשר שקיים בין התוצר לנפש במדינה לבין ציונה בחוליה זו. המתאם עצמו – בין ציוני השירותים לציוני המערכות – משתקף בקו המגמה הכחול שחותך את מרכז התרשים. הערך של R בריבוע משקף את מידת הפיזור של ערכי המדינות סביב קו המגמה (ככל שערך המדד מתקרב ל־1, פיזור הנקודות הוא צמוד וצפוף יותר סביב קו המגמה, כך שקו המגמה משקף טוב יותר את הקשר האמיתי בין המדדים).

21 הרשים

ציוני חוליית שירותים עם פיקוח על תמיג לנפש מול ציוני חוליית מערכות, מדינות ה-OECD

ציון ממוצע
בשירותים
(residuals)

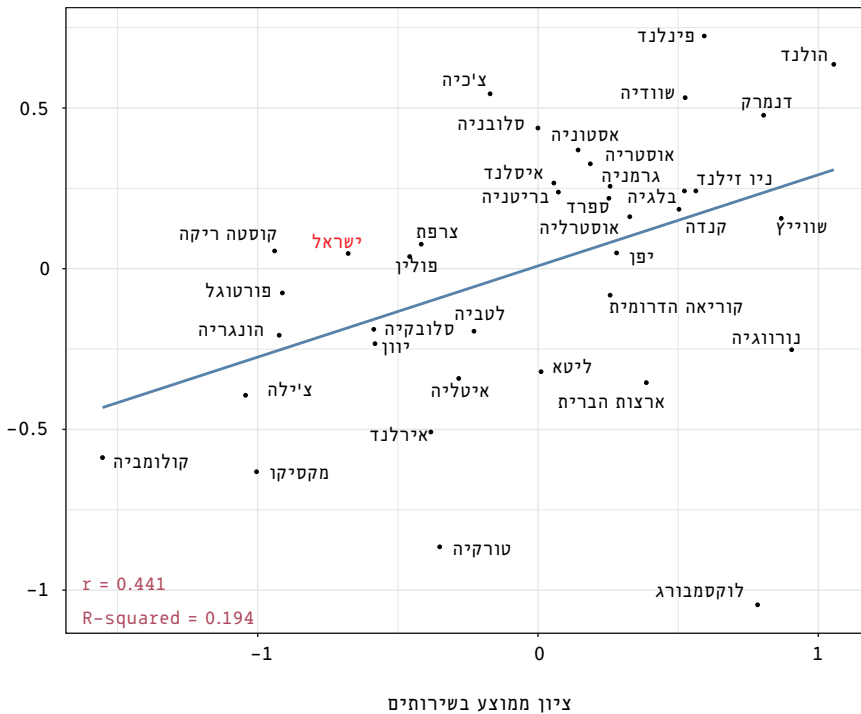


תרשים 22 מציג השוואה דומה, ובו ציר ה־X מראה את ציוני המדינות בחוליית שירותים וציר ה־Y את ציוני המדינות בחוליית רווחת האזרח. תרשים 23 מציג פיזור המצליב את חוליית המערכות עם חוליית רווחת האזרח בציר ה־Y.

הרשים 22

פיזור של ציוני חוליית רווחת האזרח עם פיקוח על תמ"ג לנפש כחלות בציוני חוליית שירותים, מדינות ה-OECD

ציון ממוצע
ברוחת האזרח
(residuals)



בשלושת התרשימים 21, 22 ו-23 – אשר כאמור מביאים בחשבון את רמת התוצר לנפש – מתקיים קשר חיובי בין שתי החוליות שנבחנו, אך מידת הפיזור של המדינות סביב קו המגמה אינה אחידה בין התרשימים וגם לא השיפוע של קו המגמה. הפיזור נרחב למדי וגם השיפוע מתון יחסית בתרשים 23 שמראה את הקשר בין שתי חוליות המרוחקות זו מזו: מערכות רווחת האזרח – בהשוואה לשני התרשימים הקודמים.

בתוך כך, יש לתת את הדעת על מיקומה של ישראל בכל אחד מן התרשימים. בתרשים 21 ישראל רחוקה, מלמטה, מקו המגמה, כלומר, בהשוואה לכלל המדגם, לכאורה רמת המערכות של ישראל אינה מתבטאת ברמת השירותים שהיא מצליחה לספק. מנגד, בתרשים 22, ניכרת העובדה שישראל ממוקמת (מעט) מעל לקו המגמה, כלומר, בהתחשב ברמת השירותים שהיא מספקת, רווחת האזרחים במדינה גבוהה מעט יותר מן הצפוי. במילים אחרות, לנוכח הקשר הכללי המתבסס על הנתונים של כלל מדינות ה-OECD, ניתן היה לצפות שרמת הרווחה של אזרחי ישראל תהיה נמוכה יותר, לפי המדדים שנעשה בהם שימוש. העובדה שישראל ממוקמת בהקשר זה מעל קו המגמה יכולה ללמד שישנם רכיבים נוספים שאינם נצפים במסגרת ניתוח זה האחראיים לרמת הרווחה של אזרחי המדינה.⁹ בסך הכול, מבחינת הקשר בין רמת המערכות לרמת הרווחה של ישראל ממוקמת קרוב מאוד לקו המגמה, כלומר מעין מיצוע של שני הקשרים הנזכרים (ראו תרשים 23).

9 היות שהמחקר אינו מתמקד בישראל, הגורמים האפשריים לפער הזה ולמיקומה הגבוה יחסית של ישראל ברווחת האזרח אינם נכללים במסגרת הניתוח.

התמקדות בחוליית המערכות

הניתוח לעיל בחן את התמונה הרחבה ואת הקשרים בין שלוש החוליות ברמת אגרגציה גבוהה: כיצד ממוצע הציונים המשוקלל של חוליית המערכות קשור לחוליית השירותים ולחוליית רווחת האזרח. סעיף זה מתמקד באשכולות המרכיבים את חוליית המערכות, וסוקר את המתאם בין שלושה מתוך ששת האשכולות של החוליה לבין חוליות השירותים ורווחת האזרח. בחרנו להתמקד בשלושה אשכולות תוכן עיקריים מתוך חוליית המערכות: (1) יעילות ותכלול; (2) הון אנושי; (3) רגולציה ובירוקרטיה.¹⁰ בסעיפים הבאים נציג תחילה את הרציונל התאורטי ונעסוק בשאלות מדוע נצפה למצוא מתאמים וכיצד כל אשכול רלוונטי לאפיון האיכות של המערכות הציבוריות. בהמשך לכך נציג בקצרה את הממצאים אמפיריים, המראים עד כמה חזק אמנם המתאם שמצאנו.

יעילות ותכלול

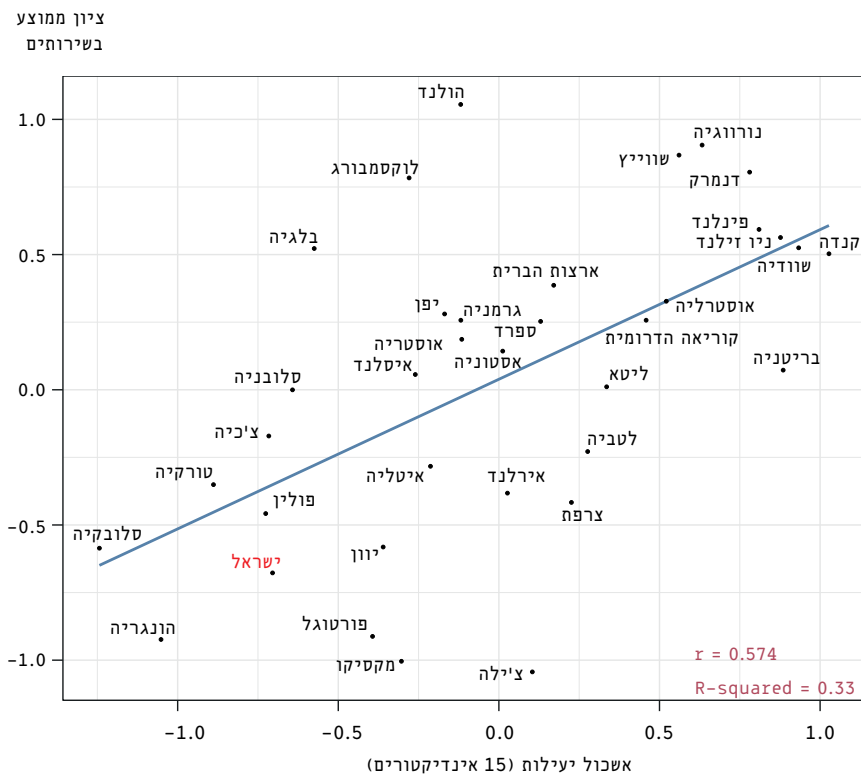
אשכול תוכן זה מתייחס לגישת "כלל הממשלה" (whole of Government), המדגישה את תיאום המדיניות, המשאבים והמאמצים בין סוכנויות שונות ורמות שלטון ויכולה להוביל לשיפור היעילות, להפחתת כפילויות, למניעת בזבז וכלל – לתוצאות טובות יותר עבור האזרחים (גולשטיין-גלפרין, 2023; Christensen & Lægreid, 2017; Joyce, 2015). תיאום רוחבי בין משרדי הממשלה וכן תיאום אנכי בין רמות שונות של ממשל עשויים לחזק את האמון במוסדות ולהגביר את תחושת שביעות הרצון מן השירותים הציבוריים (Bryson et al., 2023). באשכול של יעילות ותכלול נכללו אינדיקטורים, כגון יכולת ביצוע של מדיניות ממשלתית, מוסדות תכנון אסטרטגי, יכולות תכלול ואפקטיביות היישום. אינדיקטורים אלו נלקחו ממדד ה־SGI של קרן ברטלסמן וממדד ה־International Civil Service Effectiveness Index (להלן: InCISE) של אוניברסיטת אוקספורד.

10 לא נפרט כאן את הניתוחים לשלושה אשכולות תוכן מרכזיים פחות: דאטה, רכש ושיחוף הציבור.

תרשים 24 בוחן את הקשר בין אשכול יעילות ותכלול לבין הציון הממוצע של חוליית השירותים. תרשים 25 בוחן את הקשר בין אותו האשכול לבין הציון הממוצע של חוליית רווחת האזרח. בשני המקרים מתקיים מתאם חיובי בין המשתנים הנבחנים, והציונים של ישראל באשכול נמוכים במיוחד: ישראל היא אחת מחמש המדינות הממוקמות בתחתית הדירוג. נוסף על כך, בתרשים 24 ישראל ממוקמת מתחת לקו המגמה, כלומר גם בהתחשב ברמה נמוכה למדי של יעילות ותכלול, רמת השירותים שישראל מספקת לאזרחיה נמוכה יותר מן הצפוי.

תרשים 24

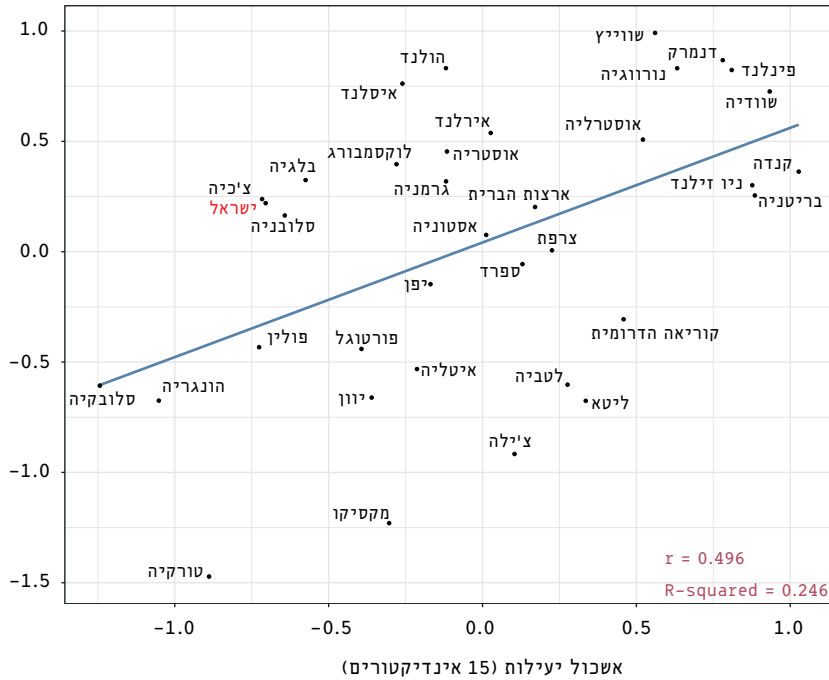
פיזור של ציוני חוליית שירותים כתלות בציוני אשכול ותכלול, מדינות ה-OECD



25 חרשים

פיזור של ציוני חוליית רווחת האזרח כתלות בציוני אשכול יעילות ותכלול, מדינות ה-OECD

ציון ממוצע
ברוחת האזרח



הון אנושי

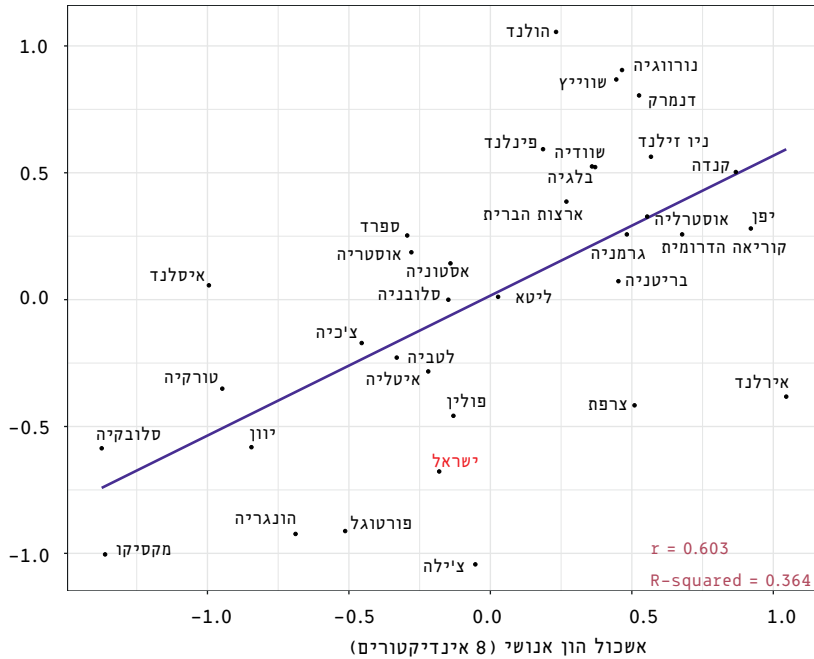
טיב המנהלים ושיפור מנגנוני הניהול של ההון האנושי יכולים לשפר את האפקטיביות של המגזר הציבורי (Riana et al., 2020; Yekani, 2016). מחקרים הצביעו על כך שלמוטיבציה של עובדי המערכות הציבוריות יש השפעה ניכרת על יעילות המוסדות, וכי איכות ההון האנושי במגזר הציבורי מתואמת באופן חזק עם יכולת הביצוע של הממשלה (Bertucci,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

באשכול של הון אנושי נכללים אינדיקטורים, כגון כישורי מועמדים, מינויים פוליטיים, קשרים אישיים ופוליטיים ושכר מבוסס ביצועים לתמרוץ מנהלים ועובדים במגזר הציבורי. אינדיקטורים אלו נלקחו ממדד ה-InCISE של אוניברסיטת אוקספורד, שמקדיש פרק נפרד להון אנושי במגזר הציבורי. תרשימים 26-27 מציגים את הקשר בין אשכול הון אנושי מחוליית המערכות לבין הציון הממוצע בחוליית השירותים (תרשים 26); ובין אשכול ההון האנושי מחוליית המערכות לבין הציון הממוצע של רווחת האזרח (תרשים 27). מן התרשימים עולה שהמתאם בשני המקרים הוא חיובי. אף שישראל נמוכה רק במעט ממוצע ה-OECD בציונים באשכול זה, היא ממוקמת מתחת לקו המגמה בהשוואה של אשכול ההון האנושי אל מול חוליית השירותים, ומעט מעל קו המגמה במקרה של רווחת האזרח.

הרשים 26

פיזור של ציוני חוליית שירותים כחלות בציוני אשכול הון אנושי, מדינות ה-OECD

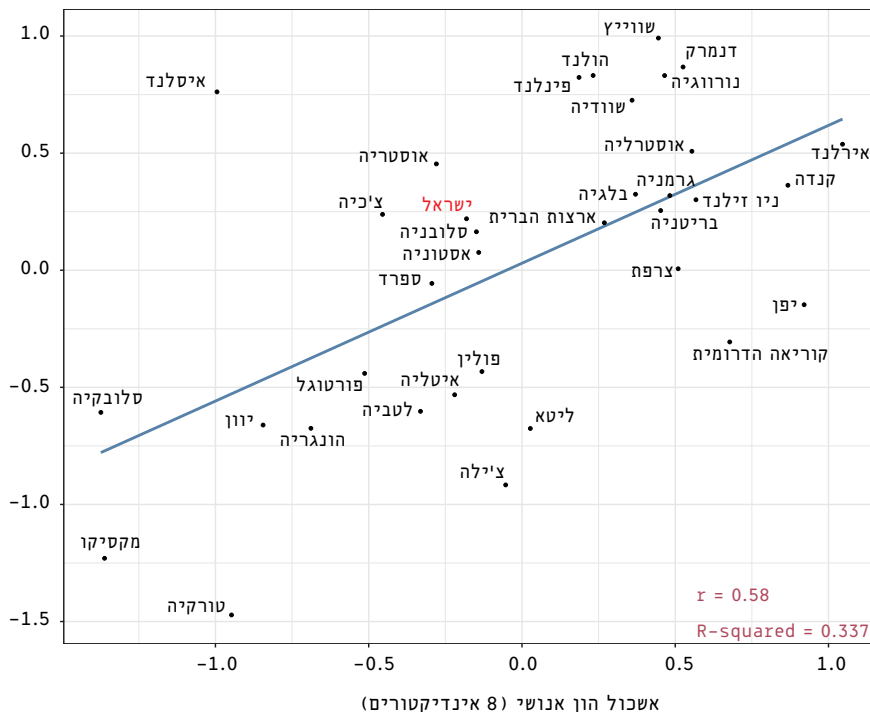
ציון ממוצע
בשירותים



תרשים 27

פיזור של ציוני חוליית רווחת האזרח כמלות בציוני אשכול הון אנושי, מדינות ה-OECD

ציון ממוצע
ברווחת האזרח



רגולציה ובירוקרטיה

אף שקיים מחקר ענף בנוגע לנטל הרגולטורי והבירוקרטי על המגזר העסקי (זליבנסקי ופלדמן, 2019; OECD, 2014), המחקר בנוגע לאפקטיביות של שירותים הניתנים לאזרח ב"בקצה" וההשפעה על רווחתו מוגבל יותר. מאז המשבר הכלכלי העולמי שהחל בשנת 2008, הספרות הצביעה על כך שבמדינות באירופה, מגזר ציבורי לא יעיל הוא אחד המכשולים העיקריים שניצבו בפני התאוששות כלכלית (Asatryan et al., 2017). עם זאת, מחקר שנערך לאחרונה התריע כי אף שתהליכי רפורמה ממשלתיים ורגולטוריים הם שכיחים ונחשבים

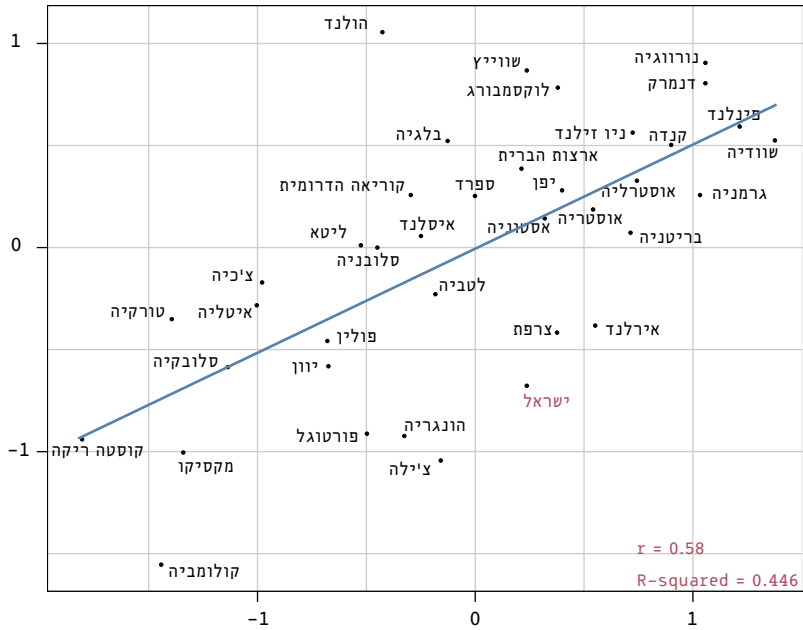
רצויים בעיני הציבור, השפעתם על שביעות רצונם של האזרחים הייתה מוגבלת למדי (Pribadi, 2021).

באשכול של רגולציה ובירוקרטיה נכללים אינדיקטורים, כמו איכות הבירוקרטיה הממשלתית, אכיפה רגולטורית הערכת רגולציה ומנגנוני RIA. האינדיקטורים הללו משתייכים למדד ה-WGI של הבנק העולמי ולמדד ה-SGI של קרן ברטלסמן. תרשימים 28–29 מציגים את הקשר בין אשכול רגולציה ובירוקרטיה (שהוא חלק מחוליית המערכות) לבין הציון של חוליית השירותים (תרשים 28) והציון של חוליית רווחת האזרח (תרשים 29). כפי שעולה משני התרשימים, בשני המקרים המתאם חזק למדי והפיזור סביב קו המגמה צפוף למדי.

על אף הסייגים המתחייבים בדבר המסקנות מסדרה זו של קשרים מתאמיים, קשה להתעלם מן העובדה שפיזור התצפיות סביב קו המגמה במקרה של רגולציה ובירוקרטיה הוא מצומצם יותר בהשוואה לתרשימים 24 (יעילות ותכלול) ותרשים 27 (הון אנושי). כלומר, רגולציה ובירוקרטיה אכן מסבירות חלק גדול יותר מן השונות באיכות השירותים וברווחת האזרחים בהשוואה למקבץ מדדי הון אנושי ולמקבץ מדדי יעילות ותכלול. ממצא זה מחזק את האפשרות ששיפור במדד זה – הכולל את האינדיקטורים הרחביים ביותר – יכול להיות המפתח לשיפור ברמת השירותים וברווחת האוכלוסייה.

תרשים 28 פיזור של ציוני חוליית שירותים כחלות בציוני אשכול רגולציה ובירוקרטיה, מדינות ה-OECD

ציון ממוצע
בשירותים

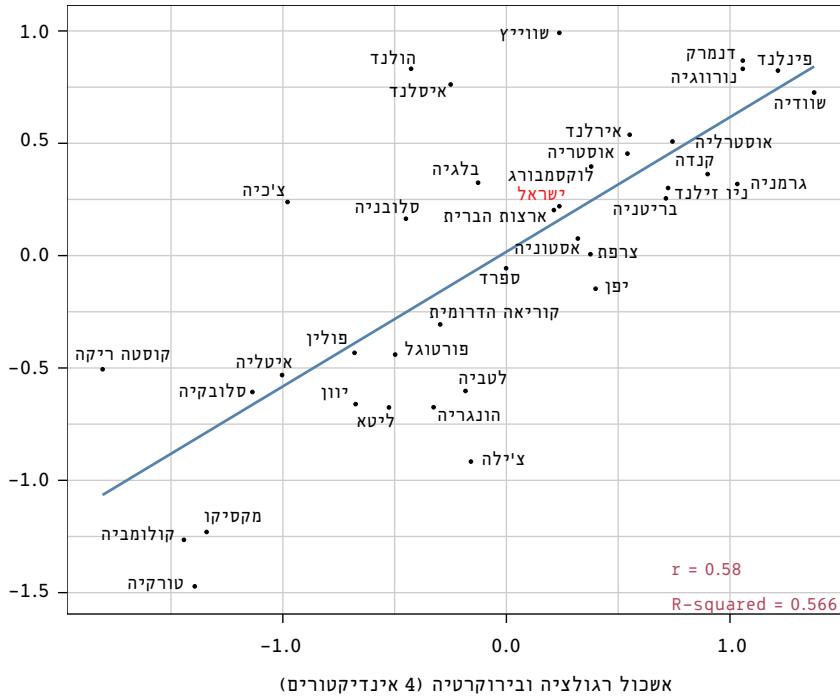


אשכול רגולציה ובירוקרטיה (4 אינדיקטורים)

29 חרשים

פיזור של ציוני חוליית רווחת האזרח כמלות בציוני אשכול רגולציה ובירוקרטיה, מדינות ה-OECD

ציון ממוצע
ברוחת האזרח



הקשר בין רווחת האזרח לבין מאפייני המערכות

אומנם המתאמים שהוצגו לעיל מאפשרים לבסס את קיומם של קשרים חיוביים בין הגורמים הנחקרים, אך הם רחוקים מלהצביע על קשרים סיבתיים ואף אפשר להסבירם באמצעות גורמים חיצוניים בהיעדר מבחנים סטטיסטיים מחמירים יותר או הזדמנות ניסויית. אחד הגורמים שעשוי להיות מתואם עם המשתנה התלוי ועם המשתנה הבלתי תלוי הוא תוצר לנפש, אינדיקטור המשקף בין השאר את עוצמתה הכלכלית ולעיתים גם את רמת הפיתוח הטכנולוגי של מדינה. לכן, בדקנו באמצעות רגרסיית OLS את הקשר בין ציוני המדינות בתחום רווחת האזרח ובין ציוניהן באשכולות התוכן של המערכות. לוח 3 מראה את התוצאות של כמה רגרסיות פשוטות שבהן המשתנה התלוי הוא ציון רווחת האזרח (ממוצע של 21 אינדיקטורים) והמשתנה הבלתי תלוי הוא – ברגרסיות נפרדות – כל אחד מששת האשכולות הכלולים בחוליית המערכות: יעילות, רגולציה, דאטה, רכש, הון אנושי ושיתוף הציבור. עבור כל אחד מן המשתנים הבלתי תלויים מוצגות תוצאות משני מודלים, עם פיקוח על התוצר לנפש ובלעדיו. עבור כל אחד מן המשתנים הבלתי תלויים הוספת התוצר לנפש לרגרסיה מקטינה את גודל האומדן. כלומר, ניתן להסביר חלק מן ההשתנות של משתנה התוצאה – במעבר בין רמות של המשתנה הבלתי תלוי – באמצעות הבדלים ברמת התוצר לנפש. עבור חלק מן המשתנים הבלתי תלויים פיקוח על רמת התוצר לנפש הופך את האומדן גם לבלתי מובהק סטטיסטית. עבור יעילות ותכלול, עבור רגולציה וכן עבור מעורבות ציבור, הקשר בין האשכולות למדד הרווחה נותר מובהק סטטיסטית גם לאחר התחשבות ברמת התוצר לנפש.

לוח 3

הקשר בין מדד רווחה לבין אשכולות מערכות - משתנה תוצאה: wellbeing.score
(חוליה של 21 אינדיקטורים)

(12)	(11)	(10)	(9)	(8)	(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
										0.25	*0.50	יעילות ותכלול
										(0.12)	(0.15)	
								***0.44	***0.75			רגולציה ובירוקרטיה
								(0.09)	(0.09)			
						*0.19	*0.29					דאטה
						(0.08)	(0.13)					
				0.01	0.07							רכש
				(0.08)	(0.13)							
		0.17	***0.58									הון אנושי
		(0.12)	(0.14)									
0.26	*0.57											מעורבות ציבור
(0.09)	(0.11)											
***0.65		***0.72		***0.82		***0.75		***0.50		***0.67		תוצר לנפש
(0.07)		(0.08)		(0.07)		(0.06)		(0.07)		(0.07)		2022
39	39	36	36	36	36	39	39	39	39	37	37	תצפיות
0.66	0.33	0.69	0.34	0.67	0.00	0.64	0.08	0.72	0.57	0.63	0.25	R ²

כיוון שהמשתנים הם לאחר סטנדרטיזציה, הפרשנות הטכנית למקדמים היא כזו: עבור אשכול היעילות, לפי מודל 1, שינוי של סטיית תקן אחת בערכי ציון היעילות – השקול בקירוב, לתזוזה מן הציון של פולין לציון של צרפת – קשור לעלייה בחצי סטיית תקן בציון הרווחה. לפי מודל 2, שינוי של סטיית תקן אחת בציון היעילות קשור לעלייה ברבע סטיית תקן בציון הרווחה. באופן מהותי, התוצאות מלמדות שמדינות יעילות יותר הן ככלל מדינות שבהן רמת הרווחה של האזרחים גבוהה יותר. ואולם, גם לאחר התחשבות ברמת התוצר, אין לדעת אם קשר זה הוא סיבתי או לא, ולכן גם אין לקבוע בוודאות שמדינה שתשפר (אך ורק) את רמת הרגולציה שלה תגרום בהכרח לשיפור ברווחת אזרחיה, הגם שאפשרות זו כשלעצמה נראית הגיונית מן הבחינה התאורטית.

לוח 4 מראה ניתוח דומה, ובו משתנה התוצאה אינו הציון הממוצע בחוליית הרווחה כולה, אלא אינדיקטור בודד מתחום מדד האושר. במקרה זה התוצאות דומות בגודל, בכיוון ובמובהקות, להוציא אשכול היעילות, שבמקרה זה מאבד מובהקות סטטיסטית במעבר בין המודלים. כלומר, לאחר פיקוח על רמת התוצר לנפש, חשיבותו של רכיב זה להסבר השונות ברמת האושר של מדינות קרובה ל־0.

מניתוח זה עולה אפוא שמדינות שבהן יש איכות גבוהה יותר של רגולציה ובירוקרטיה (המתבטאת לרוב בנטל נמוך יותר של בירוקרטיה ובקיומם של מנגנונים להערכת אימפקט של הרגולציה), ורמה גבוהה יותר של שיתוף הציבור (החל מיידוע, דרך עירוב בקבלת החלטות ועד מנגנוני co-creation) הן ככלל מדינות שרווחת האזרחים בהן גבוהה יותר.

מקרי בוחן

הניתוחים שהוצגו לעיל מציגים את הדברים מנקודת מבט כללית, ברמת המקרו, ולכן ביקשנו להשלימים באמצעות תיאור של כמה מקרי בוחן המתייחסים לשינויים שהתחוללו במדינות העולם במגוון תחומי רווחה לאור שינויים שנעשו במערכות הציבוריות שלהן. שניים מן המקרים הללו מתארים שיפור ברווחה לאור רפורמות מוצלחות, והמקרה השלישי מתאר כישלון על רקע מדיניות גרועה או אוסף של מחדלים.

מקרה בוחן 1: רפורמות ממשלתיות באסטוניה

אסטוניה היא מדינה קטנה בשטחה ובאוכלוסייתה: יש בה 1.35 מיליון תושבים ושטחה כפול מזה של ישראל. מדובר בדמוקרטיה פרלמנטרית שנהוגה בה מערכת רב־מפלגתית, אשר קיבלה את עצמאותה מחדש בשנת 1991, במסגרת היווצרותן מחדש של מדינות במזרח אירופה על רקע נפילת ברית המועצות. מאז שקיבלה מחדש את עצמאותה העבירה אסטוניה סדרת רפורמות נרחבות בדרך לבניית מדינה דמוקרטית, מפני שהמוסדות שירשו מן התקופה הסובייטית לא התאימו לכינון ממשל דמוקרטי ואפקטיבי.

ניתן להבחין בין שלושה שלבים עיקריים של רפורמות במגזר הציבורי באסטוניה: (1) לאחר התפרקות ברית המועצות וקבלת עצמאות (1990–1996); (2) תקופת ההצטרפות לאיחוד האירופי (1996–2004); (3) לאחר הקבלה לנאט"ו ולאיחוד האירופי (2004 ואילך) (Tönnisson and Randma-Liiv, 2008).

בתקופה הראשונה, במחצית הראשונה של שנות התשעים, בוצעו רפורמות מבניות, חוקיות ומינהליות נרחבות. הודגשו תהליכי קבלת החלטות דמוקרטיים באמצעות הקמת מסגרת חקיקתית ומוסדית מתאימה, כגון בנק מרכזי, שירות דיפלומטי ומשמר הגבול. הנהגת מסגרת משפטית ומינהלית מודרנית

לשירות המדינה הייתה אחת הרפורמות הגדולות בתקופה זו (Sarapuu 2012), (813).

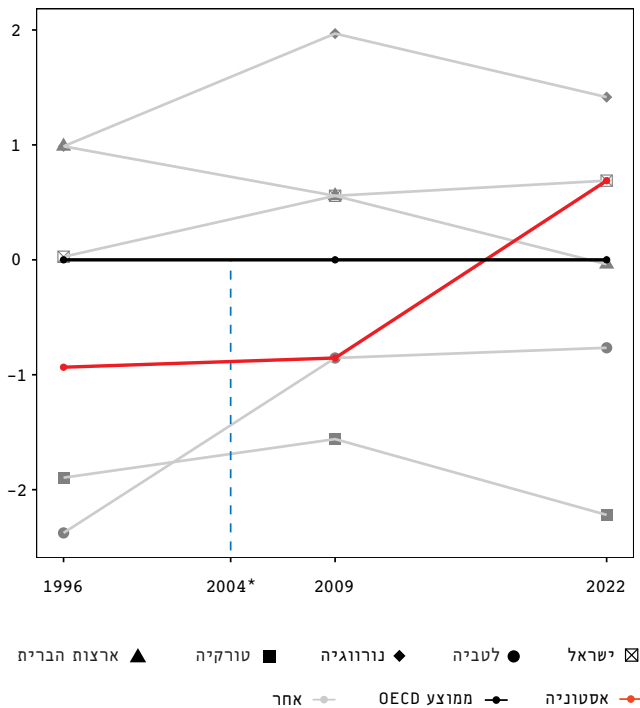
בסוף שנות התשעים החל הזרם השני של רפורמות שהתאפיינו בתוכניות מפורטות יותר, בתגובה ללחצים מצד התאמה למסגרת הנורמטיבית של האיחוד האירופי. חלק גדול מן הרפורמות נגעו להיבטים באוטונומיה של השלטון המקומי, שיפור האיכות והנגישות של השירותים הציבוריים, ובכלל זה הקמת תשתית ארגונית לשיתוף הציבור, הנהגת שקיפות לגבי החלטות הממשלה, ייסוד מנגנוני ביקורת פנים והגדרת סטנדרטים לשירותים חברתיים (Savi & Metsma, 2013); פיתוח שירות ציבורי מוכוון-אזרח ודיגיטציה של שירותי הממשלה (Tönnisson and Randma-Liiv, 2008, 103–104). בתקופה זו המנוע העיקרי לרפורמות היה תנאי הקבלה לאיחוד האירופי, שזיחזו שינויים ניכרים בחקיקה ובהטמעה בתוך המערכת הציבורית. במהלך תקופה זו גיבשה ממשלת אסטוניה שתי תוכניות אסטרטגיות מורכבות לרפורמה מינהלית, בשנת 1999 ובשנת 2001. התוכנית הראשונה התמקדה ביצירת שירות ציבורי יעיל ומוכוון אזרח, אך נדחתה אחרי שהפסיקה הממשלה החדשה את כהונתה (Viks, 2002). התוכנית השנייה הדגישה חמישה תחומים עיקריים שנזקקו לשינוי: (1) פיתוח השלטון המקומי והאזרחי; (2) ייעול חלוקת התפקידים ושיתוף הפעולה בין מוסדות הציבור; (3) חיזוק הניהול הפיננסי, הבקרה והביקורת הפנימית; (4) פיתוח שירות ציבורי מוכוון אזרח; (5) דיגיטציה של שירותי הממשלה (Tönnisson and Randma-Liiv, 2008, 103–104).

מאז 2004 פחת הלחץ הבינלאומי לרפורמות, והמניע לרפורמות חזר להיות צרכיה הפנימיים של המדינה. יריבות פוליטית הקשתה הובלת מהלכים, אך רפורמה נרחבת בשירות המדינה הביאה לשינויים יסודיים בעבודת הממשלה, ובמסגרתה הושוו תנאי העבודה בין המגזר הציבורי ובין המגזר הפרטי, צומצם מספר משרדי הממשלה, נמדדה הפרודוקטיביות של העובדים ונקבעו קריטריונים לפיטורים (Sarapuu, 2011; Savi & Metsma, 2013). החל משלב זה ועד היום, שינויים בשירות הציבורי הם תוספתיים וקטנים יחסית, ומודגש במסגרתם הצורך להתאים את השירות הציבורי לאתגרים ולהזדמנויות הטכנולוגיות שהם נחלת המאה ה-21 (Szentmihályi, 2023).

האינדיקטור "איכות הבריורקרטיה", השייך למדד WGI של הבנק העולמי ונבחן גם במחקר זה, הוא אחד המדדים הבודדים הקיימים מאז שנות ה־90. תרשים 30 מציג את הציונים של אסטוניה בשנים 1996–2022, שבמהלכן עברה אסטוניה את שלושת השלבים שהזכרו לעיל. תרשים 31 מציג את שביעות רצונם של האזרחים באסטוניה משני תחומים עיקריים: תחבורה וחינוך, שיש לגביהם נתונים זמניים מלפני המשבר הכלכלי ואחריו. שני התרשימים מציגים את ציוניהן של מדינות נבחרות לצד ציוני אסטוניה, וביניהן ישראל, ומציינים את המדינה המובילה בכל אינדיקטור, המדינה שבתחתית, מדינה שהשתפרה ומדינה שהתדרדרה. התרשימים מראים כי עם הזמן החלו לשאת פרי מאמציה העקביים של אסטוניה. בראשית התקופה הנבחנת מוקמה אסטוניה בחלק התחתון של מדינות ה־OECD, ובשתי התקופות הבאות חוותה התקדמות ניכרת. אף שמרבית הרפורמות הנרחבות אומצו לקראת הצטרפותה של אסטוניה לאיחוד האירופי (2004), האינדיקטור לאיכות הבריורקרטיה האסטונית לא לימד על קפיצת מדרגה בנקודת המדידה הקרובה ביותר (2009), אך בנקודת המדידה הבאה (2022), הושגה התקדמות רבה ואסטוניה מוקמה כבר מעל לממוצע ה־OECD. בד בבד גדלה במהלך התקופה, בהדרגה וברציפות, שביעות רצונם של האזרחים משירותי החינוך והתחבורה הציבוריים באסטוניה, כפי שמראה תרשים 31.

30
חרשים
ציוני אסטוניה ומדינות OECD נבחרות באינדקס "איכות הבירוקרטיה" בשנים
WGI, 2022-1996

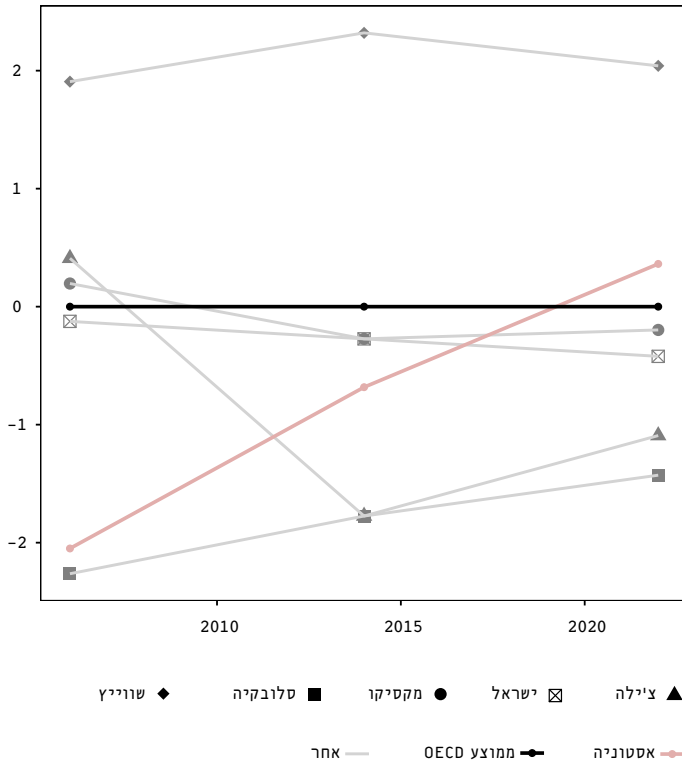
איכות/עודף
 בירוקרטיה
 (WGI - EIU)



31 תרשים

ציוני אסטוניה ומדינות OECD נבחרות באינדקס שביעות רצון
משרותי החברה וחינוך בשנים 2006-2022, WGI

שביעות רצון
מתחבורה/חינוך
(WGI - GWP)



אחד הלקחים העיקריים מן המקרה של אסטוניה הוא שתהליכי יישום ושינוי מערכתי של מסגרות ממשלתיות הם מורכבים וממושכים. הטמעת מדיניות חדשה, הקצאת משאבים ושינוי תרבות ארגונית הם רק חלק מן התנאים שיכולים להוביל ליישום איטי של רפורמה ולשיפור ניכר ברווחת האזרחים. קיים אפוא פער זמנים, או שיהוי, בין המועד של השקת רפורמות נרחבות לבין שינוי בר הבחנה ברווחת החיים של האזרחים.

מקרה בוחן 2: רפורמות לייעול המערכת הציבורית ביוון

לפי תחזית ה־OECD עתידה יוון – שבה 10.4 מיליון תושבים – לצמוח בקצב של 2% בשנת 2024 ו־2.5% בשנת 2025, קצב גבוה בהרבה בהשוואה ל־0.7% ול־1.5%, בהתאמה, הצפוי בגוש היורו בכללותו. נוסף על כך, גודל החוב הלאומי של יוון יחסית לתוצר צפוי להמשיך ולרדת ל־151%, בהשוואה לשיא של מעל 200% בשנת 2020. האינפלציה צפויה להתמתן, שיעורי התעסוקה יישארו ברמה שהיא מן הגבוהות שידעה יוון, ובתוך כך צפויה גם עלייה בכמות ההשקעות במדינה (OECD, 2024).

ואולם, תחזית אופטימית שכזו לא תמיד הייתה מנת חלקה של יוון המודרנית, שנעשתה דמוקרטיה פרלמנטרית, בדומה לישראל ולאסטוניה, רק בשנת 1975, לאחר שבע שנים של משטר צבאי סמכותני. מאז ייסוד המשטר הדמוקרטי שלה, עברה יוון תהפוכות, רפורמות ומשברים לסירוגין, שהופכים אותה למקרה בוחן מעניין בכל הנוגע לאפקטיביות המערכות הציבוריות שלה ולאופן שבו הן משפיעות על רווחת האזרחים.

הרפורמות הראשוניות שהעבירה יוון בתקופה שלאחר הצטרפותה לאיחוד האירופי בשנת 1981, בוצעו בשני גלים לאורך שנות ה־80 ו־90 של המאה ה־20, וכללו בעיקר מאמצים בתחומים האלה: ניסיונות לחזק את מידת האוטונומיה של המוסדות הציבוריים ביוון; יצירה והרחבה של הזדמנויות חדשות להשתתפות של קבוצות אינטרסים מגוונות בתהליכי יצירת מדיניות; ביזור אזורי של הסמכויות השלטוניות שהיו מרוכזות באתונה; החלשת מעמדו של המשטר המפלגתי בחברה היוונית, ובעקבות זאת החלשת המערכת הקליינטליסטית של העדפת מקורבים שרווחה במגזר הציבורי. מהלכים אלה שיפרו במידה ניכרת את השירות הציבורי ביוון וקירבו אותו למודל המקצועי המועדף של האיחוד האירופי (Ioakimidis, 2000). עם זאת, הרפורמות הללו לא הצליחו לצמצם במידה מספקת את גודלו של המגזר הציבורי ביוון. עובדה זו גרמה במישרין לגירעונות התקציביים המפליגים שהיו מנת חלקה של יוון בשנים 2003–2010,

השנים המכריעות לפני המשבר הכלכלי העולמי בשנים 2008–2009 (Rady, 2012). הגירעון התקציבי הבלתי מרוסן של יוון תרם במישרין למשבר המקומי שפקד את המדינה בתקופת המשבר הכלכלי העולמי, שהחל כאמור בשנת 2008. בזמן המשבר, החוב הלאומי של יוון תפח והקשה על המדינה ללוות כסף. המדינה נקלעה למשבר חובות והייתה קרובה לחדלות פירעון (Mavridis, 2018).

המשבר הכלכלי שפקד את יוון מראה כיצד חוסר האפקטיביות של המגזר הציבורי יכול להשפיע על רמת החיים של אזרחי המדינה גם דרך ניהול המדיניות המונית והפיסקלית. הקושי של יוון ללוות כסף תורגם למדדים מקור-כלכליים, כמו תמ"ג וחוב לאומי, וחייב את ממשלות יוון ליישם מדיניות צנע ולקצץ בהוצאות הציבוריות, ולפגוע בכך במישרין ברמת החיים של האזרחים. המשבר הכלכלי חייב את יוון להחיל רפורמות מבניות עמוקות שהיא נמנעה מליישם בעבר. יוון נאלצה להוביל רפורמות אלו בראש ובראשונה כדי לרסן את השלכותיו ההרסניות של המשבר על כלכלתה, אך גם כדי לעמוד בלחצים שהפעילו עליה גופים חיצוניים: הנציבות האירופית, הבנק המרכזי האירופי (ECB) וקרן המטבע הבינלאומי (IMF). הגופים הללו התוו ליוון את אופי הרפורמות שהיא הייתה מחויבת להנהיג בכלכלתה ובמגזר הציבורי כדי להימנע מחדלות פירעון ומעזיבת גוש היורו (Featherstone, 2014).

הרפורמות שהונהגו במגזר הציבורי של יוון בשנים 2010–2018 היו מקיפות ביותר, ונגעו בבעיות השורש של המערכת הציבורית: קליינטליזם, ריכוזיות גבוהה, יכולת ביצוע נמוכה, תיאום גרוע בין דרגי השלטון, היעדר מנגנון לניהול ההון האנושי, מערכת רגולטורית מסובכת ופיגור בדיגיטציה ממשלתית. הרפורמות שישומו ריסנו את גודל השירות הציבורי באמצעות איחוד יחידות ממשלתיות; שיפרו את ניהול ההון האנושי באמצעות מינויים מקצועיים על חשבון מינויים פוליטיים ובאמצעות עידוד המעבר של עובדים בין משרות ציבוריות; חיזקו את התיאום בין דרגי השירות הציבורי (Nikitas and Vasilopoulou, 2022). הרפורמות הללו שיפרו אפוא במידה רבה את השירות הציבורי של יוון.

מלבד הנתונים הכלכליים המשופרים המאפיינים את יציאתה ההדרגתית של יוון מן המשבר, הדבר התבטא גם בביצועיה בסעיפי שלוש החוליות שעומדות במקדד המחקר: מערכות, שירותים ורווחת האזרח. אינדיקטורים, שחשבו במסגרת מדדי ה-SGI, מצביעים על מגמה חיובית בתחומי האפקטיביות

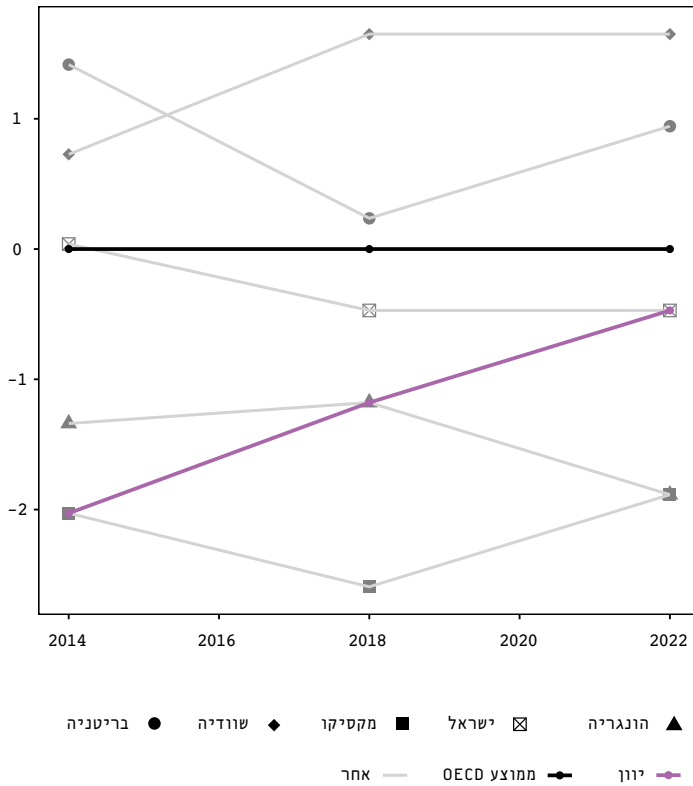
הממשלתית העולה בקנה אחד עם תזמון הרפורמות שנעשו במערכת הציבורית היוונית.

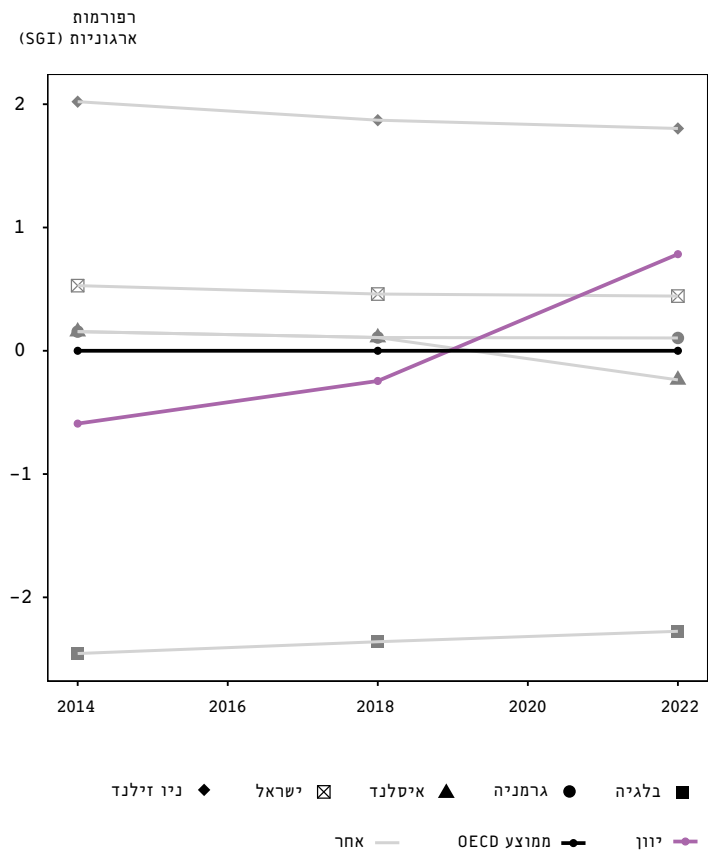
תרשימים 32-33 מציגים את השיפור הניכר של יוון בהשוואה לממוצע ה־OECD בתחומים של אפקטיביות ממשלתית ורפורמות ארגוניות. מן התרשימים עולה שבשנים 2014-2022 צמצמה יוון את הפער השלילי שלה בהשוואה לממוצע ה־OECD בתחום של אפקטיביות ממשלתית. בכל הנוגע לרפורמות ארגוניות, יוון אף עלתה בציוניה מעל ממוצע ה־OECD ופתחה פער חיובי, אף שנקודת ההתחלה שלה ב־2014 הייתה מתחת לממוצע. נראה כי התרשימים משקפים הן את היקף ועומקן של הרפורמות שהנהיגה יוון והן את השפעתן החיובית על אפקטיביות המגזר הציבורי בשנים הללו.¹¹

11 תרשימים 32-36 מציגים את ציוניהן של מדינות נבחרות מה־OECD לצד ציוני יוון בכל אינדיקטור באותו פורמט של מקרה הבוחן הקודם: ישראל, מדינה מובילה, מדינה תחתונה, מדינה משתפרת ומדינה מתדרדרת.

תרשימים 32-33
ציוני יוון ומדינות OECD נבחרות באינדיקטורים של אפקטיביות ממשלחית ורפורמות
ארגוניות בשנים 2014-2022, SGI

אפקטיביות
 ממשלחית (SGI)





כעת נבחן אם השיפור באפקטיביות של המגזר הציבורי אכן התבטא בשיפור ברווחת אזרחיה של יוון. ככל שניתן ללמוד משביעות הרצון של האזרחים משירותי המדינה דוגמת תחבורה וחינוך (נתון הזמין לפני תחילת המשבר הכלכלי ואחריו), התשובה על כך חיובית, כפי שעולה מתרשים 34.

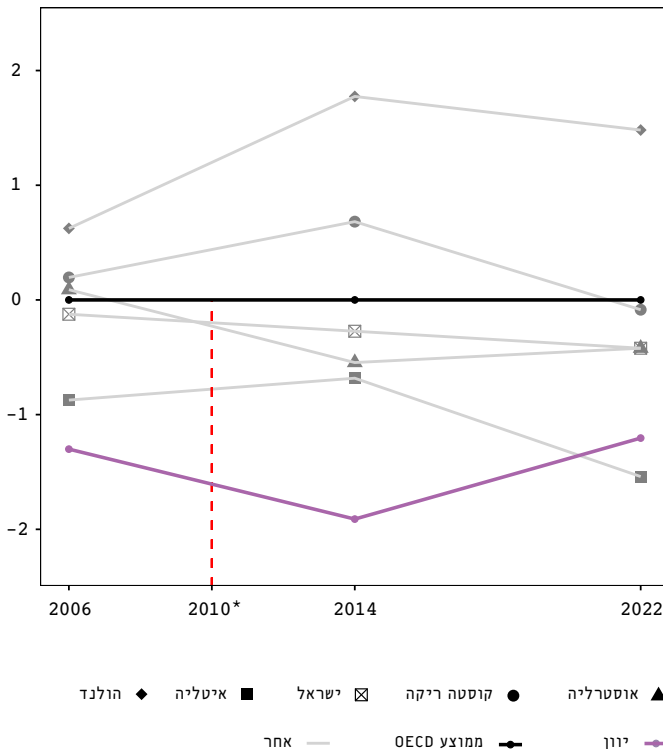
תרשים 34 מציג את השינוי במידת שביעות הרצון של אזרחי יוון משירותי חינוך ותחבורה בשנים 2006-2022, על בסיס מדדי ה-WGI. ניתן לראות כיצד שביעות הרצון משירותים אלו ביוון התדרדרה במהלך השנים שהובילו למשבר, או לפחות קודם שהונהגו הרפורמות ב־2010. שביעות הרצון הגיעה לשפל בשנת 2014, שיא תקופת הרפורמות, ובנקודת המדידה הבאה (2022) היא שבה ונעשית גבוהה יותר.

ממצאים אלו מראים כי, כמו במקרה של אסטוניה, מתקיים שיהוי בין הרפורמה לבין תזמון השפעתה. ממצא זה אינו מפתיע מפני שהשלב הראשון של רפורמות לרוב מאופיין בריסון תקציבי ורק לאחר הטעמת השינויים מורגשת השפעת הרפורמות (ראו להלן דיון בתופעת השיהוי).

תרשים 34

ציוני יוון ומדינות OECD נבחרות באינדקס של שביעות רצון משרותי חינוך ותחבורה בשנים 2006-2022, WGI

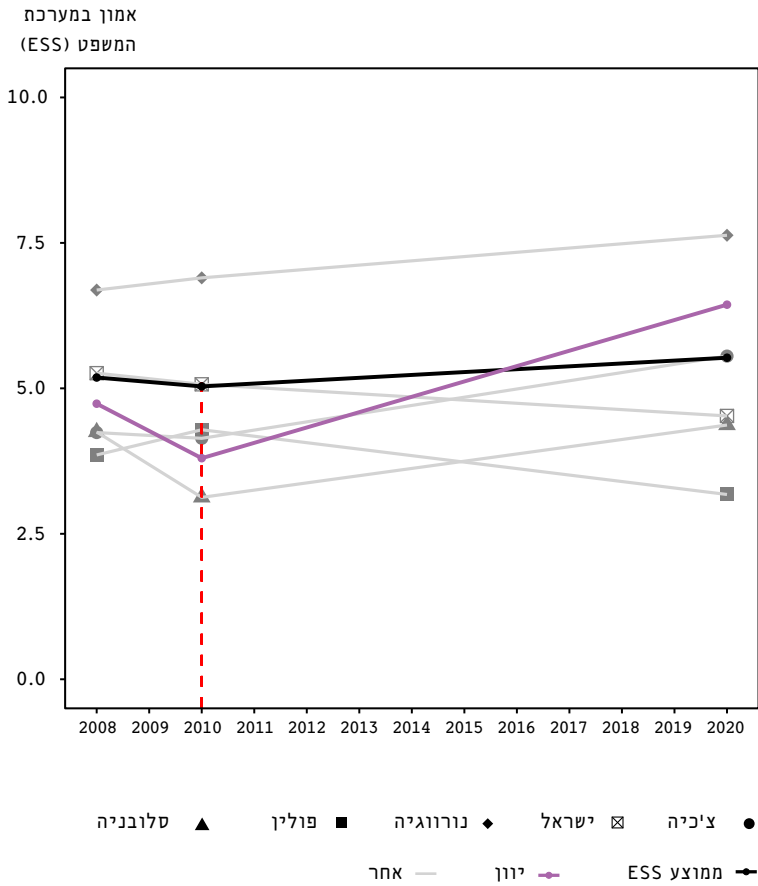
שביעות רצון
מתחבורה/חינוך
(WGI - GWP)



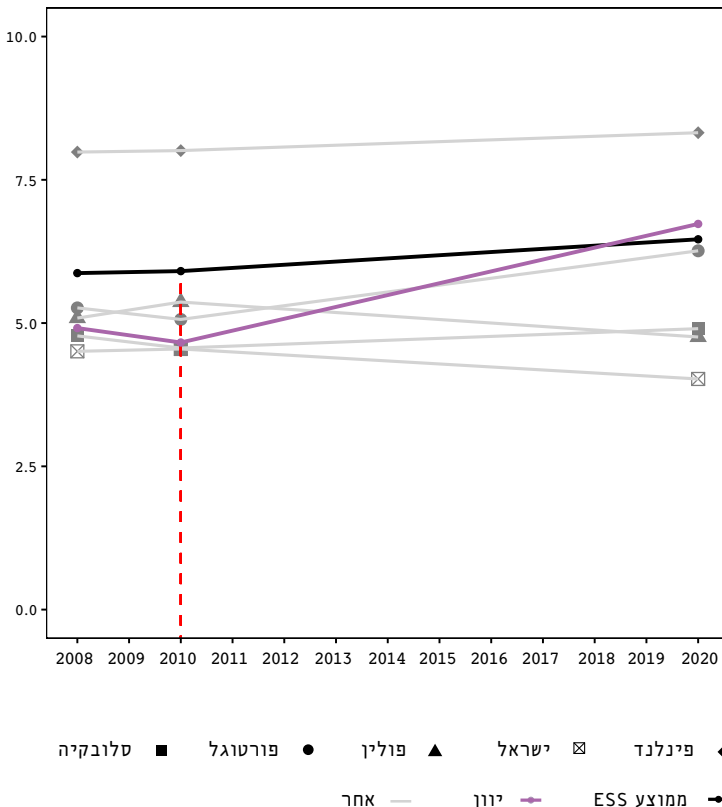
* תחילת יישום רפורמות מבניות במגזר הציבורי של יוון.

תרשימים 35-36 מציגים את נתוני סקר ה־ESS לשנים 2008-2020 בנוגע למידת האמון של אזרחי מדינות האיחוד האירופי במערכת המשפט ובמשטרה של מדינתם. כפי שניתן לראות, בעוד יוון חוותה ירידה במידת האמון בשני המוסדות בין שנת 2008 לשנת 2010, בין שנת 2010 לשנת 2020, חלה עלייה במידת האמון של אזרחי יוון במוסדות אלה.

36-35
תרשימים
שינויים במידת האמון של אזרחי יוון ומדינות OECD נבחרות במערכת המשפט ובמטרה
בשנים 2020-2008, ESS



אמון במשטרה
(ESS)



מקרה בוחן 3: תוחלת החיים בארצות הברית

בספרם *Death of Despair* (Case & Deaton, 2021) תיעדו דיטון וקייס מגמה של עלייה בשיעורי התמותה בקרב אמריקאים לבנים ללא השכלה גבוהה. הם זיהו שלוש סיבות עיקריות למגמה זו: מנת יתר של סמים, מחלות כבד הקשורות

לצריכת אלכוהול, והתאבדות. הם כינו את הסיבות והנסיבות הללו, כשם שפרם, "מוות של ייאוש" או "מוות מתוך ייאוש", והציעו כי מאחורי סיבות אלו עומדים כמה תהליכי עומק חברתיים-כלכליים ארוכי טווח. הם מנו עם התהליכים הללו את הירידה בהזדמנויות התעסוקתיות העומדות בפני אנשים חסרי השכלה אקדמית, קיפאון השכר, ניידות חברתית פחותה, שחיקת מבנים חברתיים כמו נישואים והתערערות מוסדות קהילתיים.

בעוד שחלק מן התוצאות הללו מקורן במגמות ובתהליכים שהם לכאורה בלתי נמנעים – כגון גלובליזציה, התפתחות טכנולוגית והשתנות של נורמות חברתיות – חלקם מושפעים בדרכים שונות במדיניות וקשורים בהחלטות של ממשלות שהיו לכאורה יכולות להיעשות באופן אחר. סוגי דוגמאות לכך הם: (1) המבנה של מערכת הבריאות האמריקנית, התבססותה הגוברת על שירותי רפואה פרטיים, העלויות הגבוהות של שירותי הבריאות ומתוך כך נגישותה המוגבלת של אוכלוסייה מעוטת יכולת לשירותי בריאות; (2) משבר האופיואידים, שראשיתו בנגישות מוגברת למשככי כאבים נרקוטיים לצד התגברות הביקוש כלפיהם, על רקע נסיבות חיצוניות שונות, והמעגל שנוצר מתוך כך, שכלל בין השאר פיתוח חומרים סינתטיים כדי להשביע את הביקוש וחוזר חלילה; (3) מגוון חסמים הניצבים בפני נגישות להשכלה על-יתכונת איכותית ובייחוד רכיב העלות.

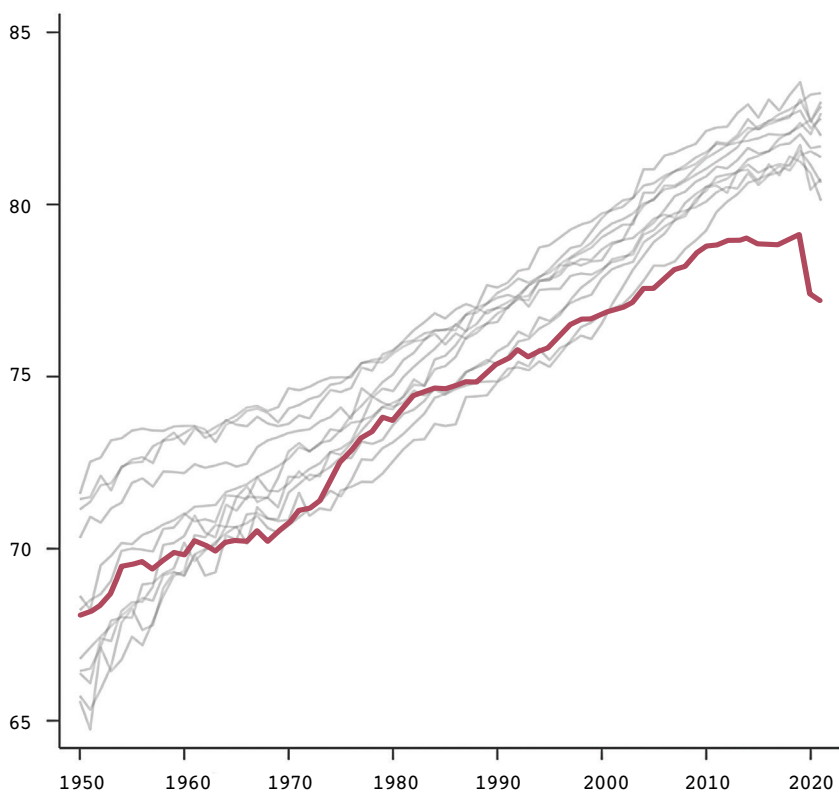
לצד ביקורות וספקות שונים שהושמעו כלפי חלק מן הטיעונים של דיטון וקייס, בדבר עובדת יסוד אחת שזיהו בכתיבתם ועמדה בהמשך במוקד מחקרים רבים אחרים, כמעט שאין חולק: ארצות הברית היא אחת המדינות העשירות ביותר הקיימות כיום בעולם, אך לגבי חלקים נרחבים מאוכלוסייתה היא מדשדשת במדד מרכזי ובסיסי ביותר של רמת החיים: מדד תוחלת החיים. במילים אחרות: עושרה האדיר של המדינה אינו מיתרגם באופן מיטבי לרווחת אזרחיה. בתור מדינה, ובתור חברה אנושית, נכשלה אפוא ארצות הברית בהיבט זה, וכישלון זה קשור במידה רבה באופני העיצוב של מוסדות ומערכות ציבוריות.

התובנה העיקרית העולה מדוגמה זו לגבי הקשר שבין מערכות לרמת חיים היא שאף על פי שכלל מתקיים קשר חיובי, על פני מדינות ועל פני זמן, בין רמת התוצר לנפש לבין רווחת האוכלוסייה, בכל זאת קיימת שונות רבה ברמת הרווחה של מדינות. מאפיינים מוסדיים הם בחלק מן המקרים מפתח לשיפור ברווחה.

במילים אחרות, עושרה של המדינה אינו תנאי מספיק להבטחת רווחתם של האזרחים, וזו עשויה להיות מושפעת בין היתר גם מהחלטות שמקבלים דרגים פוליטיים ומקצועיים; ומעיצובם של מוסדות ומערכות ציבוריות לאורך זמן.

תרשים 37

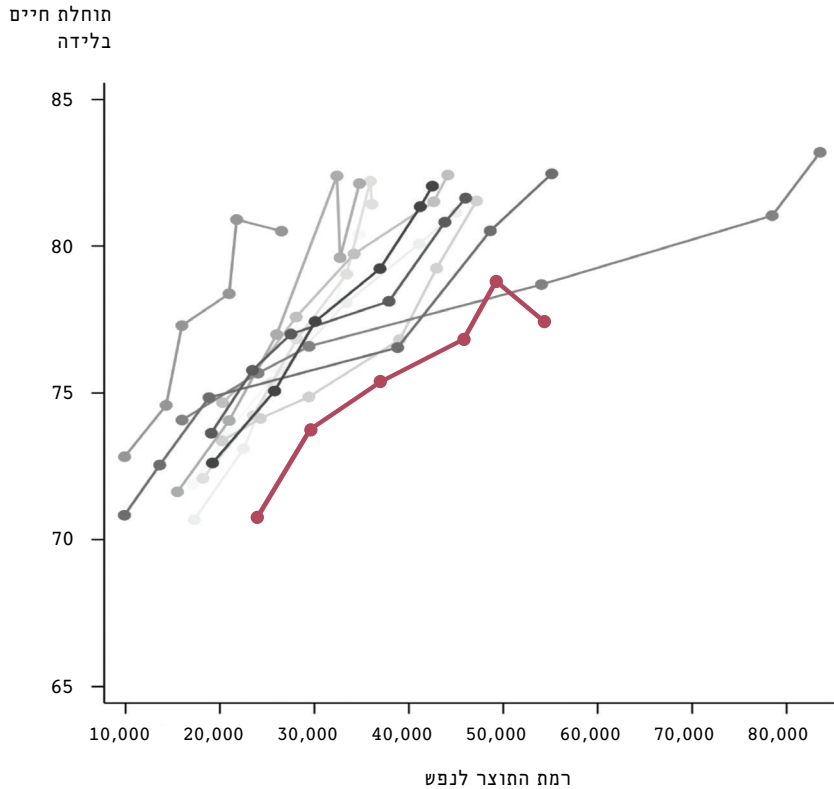
חוחלת חיים בלידה בארצות הברית ובמדינות נבחרות, נחוני Our World in Data



הערה: המדינות הכלולות בתרשים הן: איטליה, אירלנד, בריטניה, גרמניה, דנמרק, הולנד, יוון, נורווגיה, צרפת, קנדה ושוודיה.

מקור: עיבודי המחברים לנחוני Our World in Data.

38 חרשים
תוחלת חיים בלידה ורמת התוצר לנפש בארצות הברית ובמדינות נבחרות, 1970-2020,
מדי עשור, נחוני Our World in Data



הערות: המדינות הכלולות בחרשים הן: איטליה, אירלנד, בריטניה, גרמניה, דנמרק, הולנד, יוון, נורווגיה, צרפת, קנדה ושוודיה.

הנקודות המוצגות בחרשים הן עבור השנים 1970, 1980, 1990, 2000, 2010 ו-2020.

מקור: עיבודי המחברים לנחוני Our World in Data.

השיהוי בשינוי מערכתי של רפורמות

יישום רפורמות בשירות הציבורי הוא מאמץ מורכב, הכרוך לעיתים קרובות באתגרים ובמכשולים שעלולים להוביל לעיכובים ניכרים בהופעתן של תוצאות ממשיות (גולשטיין-גלפרין וכן משה-לבנה, 2023). הגורמים העיקריים לעיכוב זה הם האיטיות בתהליכי הטמעה פריסה וכן יצירת לולאות משוב בתוך השירות הציבורי (Aliyu et al. 2021; Veenstra et al., 2011).

המושג "שיהוי בלולאות משוב" (delayed feedback loops) במערכות מתייחס לתגובות איטיות, לא ישירות ומושהות במערכת לשינויים או לתוכניות התערבויות (Betley et al., 2021). במילים פשוטות יותר: כאשר חולף זמן רב בין הפעולה (הרפורמה במקרה שלנו) לבין התוצאות (שינוי במדדי רווחת האזרח). תופעה זו יכולה להתקיים הן כלפי מאמצי שיפור, ובמקרים אלה לא נדע בהכרח בזמן שהרפורמה צלחה, והן כלפי צעדי החלשה ופגיעה בשירות הציבורי, ובמקרים אלה נזהה את ההתדרדרות לא באופן מיידי. הממצאים האמפיריים במחקר זה, בעיקר כפי שעלו מקרי הבוחן שנסקרו, מעידים על שיהוי של שנים מספר בין רפורמות לבין שיפור בציונים בממדים, הן בחוליית המערכות (שהרפורמה חלה לרוב על רכיבים שונים בתוכה) והן בחוליית רווחת האזרח (שבמסגרתה פעמים רבות מושא הרפורמה הוא שיפור השירותים לאזרחים).

לולאות במשוב מורכבות מסדרת רכיבים שמשפיעים זה על זה ומזינים זה את זה והן יוצרות השפעה מעגלית של חלקי המערכת באמצעות משוב והיזון חוזר. הלולאות הללו הן הסיבה העיקרית לכך שמערכות מורכבות עשויות לגדול או לדעוך בקצב מעריכי (אקספוננציאלי) מהיר (בן משה-לבנה וגולשטיין-גלפרין, 2023). לולאות משוב יכולות או לייצב מערכת או להוביל לצמיחה או לשחיקה חסרת רסן, אם הן אינן מנוהלות כראוי. הן עוזרות למתווי המדיניות לחזות כיצד מערכת עשויה להגיב להתערבות מסוימת ולעצב אסטרטגיות המביאות בחשבון את השיהויים בזמן ואת האינטראקציות הלא ליניריות המאפיינות מערכות אמיתיות (Sewerin et al., 2020).

בהקשר של רפורמות בשירות הציבורי, שיהוי זה עשוי לנבוע מעומס בירוקרטי וממאפיינים מערכתיים, כגון קושי ביצירת התקשרויות במנגנוני הרכש, היעדר

נתונים וקושי בזרימת דאטה, הון אנושי שאיננו מותאם למשימה או רגולציה עודפת. שיהוי בלולאות משוב עלול להשפיע במידה רבה על הערכת רפורמות בשירות הציבורי לאורך זמן בכמה דרכים: ראשית, קושי בהערכת השפעה של רפורמה או של צעדי מדיניות: כיוון שהשפעות הרפורמות יכולות שלא להיות גלויות באופן מיידי, עלול להיווצר קושי בהערכת ההשפעה של הרפורמה ובקביעה אם הייתה יעילה דייה (Warren, 2004). שנית, השיהוי בזמן עלול לפגוע ביכולת לבצע התאמות מהירות במדיניות על בסיס משוב מן השטח, ובכך לאפשר קיום של מדיניות יעילה פחות ואפילו מזיקה לתקופה ארוכה יותר מהנדרש. ולבסוף, יכול להיווצר שיוך שגוי של השפעות: מדדים בינלאומיים מתקיימים בפעימות קבועות, ולא בהכרח מביאים בחשבון את השיהוי של השפעות הרפורמות. לפיכך יכולות להיווצר הטיות לשבח שלא במקומה או הטיות לביקורת שלא לצורך על מגמות שליליות שאינן קשורות הלכה למעשה לרפורמה המדוברת.

משמעותם הפוליטית של שיהוי ושל רווחה הגבוהה מן הצפוי

השיהוי – או פרק הזמן החולף מאז השקת הרפורמה ועד שהיא נושאת פרי – הוא בעל משמעויות והשלכות פוליטיות מובהקות. ככל שמשך הזמן בין רפורמה לבין תוצאותיה ארוך יותר, כך התמריצים של הדרג הפוליטי להשקת רפורמה זו הם נמוכים יותר. פוליטיקאים רבים יעדיפו לקדם הישגים קצרי טווח – אלא אם כן הם בעלי אג'נדה נוקשה ומוצקה ומחויבות אידאולוגית עמוקה. הדבר תקף ביתר שאת כאשר קיים ספק לגבי יכולתו של הפוליטיקאי לקצור את הפירות האלקטורליים של רפורמה יסודית וארוכת טווח.

בדומה לכך, גם לעובדה שישראל מצליחה במהלך השנים לייצר רווחה טובה מן המצופה בהתחשב ברמת השירותים וברמת המערכות שלה – יש השלכות פוליטיות מובהקות. המשמעות היא שההנהגה הישראלית על דרגיה השונים אינה מצליחה לעצב ולתחזק מערכות טובות דיין המספקות שירותים ציבוריים איכותיים, אך המשוב שהיא מקבלת מן האזרחים הוא מרוסן ומוגבל. משוב

האזרחים מוגבל משום שרווחתם הגבוהה יחסית, מושפעת כנראה גם מגורמים אחרים שאינם מאפייני המערכת ורמת השירותים, כמו קהילתיות, משפחתיות או רכישת חלופות פרטיות. בצורה זו ומכוח מאפיינים אלו הפוליטיקאים בישראל, שלא בטובתם, נמנעים מביצוע רפורמות רחבות היקף.

ואולם, אפשר גם שתחול בטווח הזמן הנראה לעין הידרדרות מהירה בשביעות הרצון של האזרחים בישראל, על רקע עדכון של ציפיות האזרחים או בשל הצטברות של עדויות ברורות לתפקוד נמוך במיוחד של מערכות ציבוריות מסוימות המספקות שירותים בפריסה רחבה.

ניתוח אשכולות עבור תחומי המפתח

רוב הניתוחים של מדדי המערכות, השירותים ורווחת האזרח נעשו על בסיס אשכולות תוכן מלאכותיים, שהוגדרו כך שניתן יהיה לשייך אליהם אינדיקטורים החולקים ביניהם דמיון נושאי. בהתאם לכך, הניתוחים שנעשו על בסיס אשכולות אלו כללו בעיקר בחינת קשרים מתאמיים ורגרסיות. סוג אחר של ניתוח שהוא רלוונטי לצורך בחינת השאלות העומדות ביסוד מחקר זה הוא "ניתוח אשכולות" (cluster-analysis), שהואשם כללי לכמה שיטות ניתוח ואלגוריתמים שבאמצעותם ניתן לזהות קבוצות ואופני קיבוץ אפשריים בתוך מסד הנתונים, במקרה זה קבוצות של המדינות עצמן.

הקלט כולל שני רכיבים: (1) סדרות של משתנים, תכונות או מאפיינים (features), של התצפיות במסד הנתונים, וכל תצפית יכולה להיות מדינה, עיר, חברה מסחרית וכדומה; (2) מספר הקבוצות המבוקש. הפלט כולל את השייך של התצפיות לקבוצות ואת גודל המרחקים בין הקבוצות ובין התצפיות בתוך כל קבוצה. האלגוריתם מחלק את התצפיות באופן איטרטיבי לקבוצות, בניסיון להביא הן למזעור השונות בתוך כל קבוצה והן למקסום השונות בין הקבוצות, כלומר למצוא את החלוקה שמשיגה בצורה המיטבית את שתי המטרות בהינתן מספר הקבוצות המבוקש.

במסגרת המחקר הנוכחי התצפיות הן מדינות ה־OECD, והמאפיינים הם ציוני המדינות בכלל האינדיקטורים של שלוש החוליות. להלן מוצגים שני סוגים של המחשות מבוססות K-means clustering ודנדוגרמות. אשכול מסוג K-means מתקבל על ידי חישוב שני הצירופים האלגבריים – של המשתנים הקיימים במסד הנתונים – התופסים יחדיו את מרב השונות בין מדינות הגלומה במסד הנתונים.¹² על בסיס חישוב זה, ניתוח מסוג K-means מצמצם את מספר הממדים (במקרה זה כל ממד הוא משתנה), שבאמצעותם ממופות המדינות – לשניים בלבד. על בסיס שני הממדים האלה, ניתן ליצור תרשים דו־ממדי שבו מוצג המיקום של כל מדינה. נוסף על כך, בהתאם למספר האשכולות שהוגדרו מראש, לפי בחירת

12 חשוב לציין כי הפרשנות של כל צירוף אלגברי שכזה אינה אינטואיטיבית – בוודאי לא במובנהי הסולמות של משתני הבסיס. התועלת העיקרית הגלומה במיפוי מסוג זה היא המחשת המרחק – הדמיון והשוני – בין היחידות הנבחנות, ובמקרה זה המדינות.

החוקר, נקבעות בתרשים נקודות המרכז של כל אשכול כממוצע המיקומים של המדינות הקרובות ביותר. כך ניתן לראות על גבי התרשים כמה אשכולות, ובכל אשכול כמה מדינות החולקות דמיון על בסיס החישוב הנזכר.

במקביל, החלוקה לאשכולות באמצעות דנדוגרמה נעשית על בסיס מתודולוגיית hierarchical clustering. במקרה זה, משתנה הכיול (tuning parameter), איננו מספר האשכולות המבוקש, כי אם גובה ההיררכייה, כלומר מספר הדרגות שתכלול ההיררכייה. כך למשל, אם נקבעו שלוש רמות של ההיררכייה, האשכול הראשי יסתעף לכמה אשכולות משנה שישתעפו בעצמם לרמה נוספת של תתי-אשכולות. במחקר זה המדינות הן יחידות הבסיס של הדנדוגרמה, כלומר האשכולות הבסיסיים ביותר. האשכולות ברמה הבאה מחושבים לפי מידת הדמיון הסטטיסטי בין מדינות כאמור, והאשכולות הגבוהים עוד יותר מחושבים לפי מידת הדמיון בין קבוצות של מדינות, וכך הלאה.

לתרשימים של שני סוגי קיבוץ – K-means ודנדוגרמות – הוספנו את התוצר לנפש המשתקף בצבע של כל נקודה (כל מדינה). כל מדינה נצבעה בהתאם לרמת התוצר לנפש שהיא שייכת אליה (ארבע רמות מתוך חמש אפשריות). המטרה בצביעה זו של הנקודות היא לבחון אם קיבוץ האשכולות לפי השיטות הנזכרות תואם את חלוקת המדינות לפי רמת התוצר לנפש.

בצורה זו, יצרנו על בסיס כל אופן של קיבוץ שני תרשימים לכל חוליה מבין שלוש החוליות, ובסך הכול 12 תרשימים, 6 דנדוגרמות ו-6 תרשימי K-means. הסיבה ליצירת שני תרשימים עבור כל חוליה היא שאין עבור כל אינדיקטור נתונים על כל המדינות. לפיכך יצרנו גרסה אחת שבה מרב מדינות ה-OECD, ללא כל המשתנים; וגרסה שנייה שבה מרב המשתנים, אך ללא כל המדינות.

שלוש הדנדוגרמות שבהן מרב המדינות מוצגות להלן, ושאר התרשימים מובאים בנספח ג. ניתן את דעתנו על מה שעולה מכל אחת מהן. ראשית, ברמת המערכות נוצרו שתי קבוצות הומוגניות למדי – במונחי המשתנים שלא החזנו לאלגוריתם המיון. קבוצה אחת כוללת אך ורק מדינות מזרח אירופה, דרום אירופה ודרום אמריקה המאופיינות ברמת תוצר לנפש בינונית-נמוכה (בקרב המדינות המפותחות). נוסף על כך, גם ההרכב של קבוצות המשנה הוא עקבי עם קטגוריות שלא החזנו אל האלגוריתם. כך למשל צ'כיה וסלובניה בעלות תוצר לנפש ברמת בינונית משויכות לאותה קבוצת משנה, וגם טורקיה ויוון השוכנות

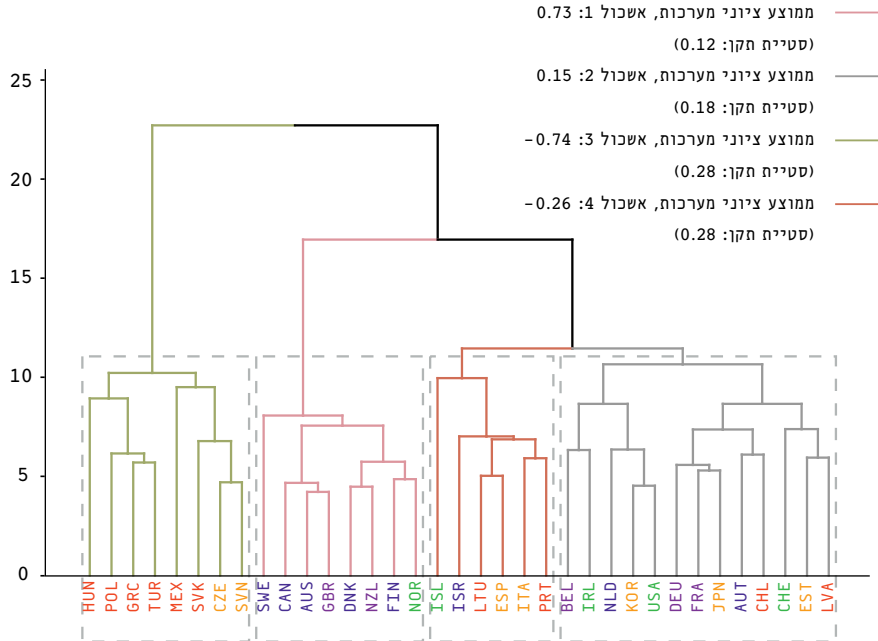
בדרום אירופה. קבוצה אחרת כוללת אך ורק מדינות צפון אירופה ומערב אירופה, ואת ניו זילנד, שכולן בעלות רמה גבוהה של תוצר לנפש. שתי הקבוצות האחרות הטרזוגניות יותר, וכוללות קבוצות מאזורים שונים ומרמות תוצר לנפש שונות. במילים אחרות: רמות מסוימות של איכות המערכות – במקרה זה, הגבוהה ביותר והנמוכה ביותר – אופייניות במובהק לקבוצות מסוימות של מדינות ורמת תוצר; אך ברמות הבינוניות אפשריים שילובים שונים.

אפשרות זו חוזרת על עצמה חלקית בלבד בכל הנוגע לשירותים. קיימת קבוצה הומוגנית אחת הכוללת אך ורק מדינות בעלות רמה נמוכה יחסית של תוצר לנפש: מקסיקו, צ'ילה, טורקיה, הונגריה, פולין וסלובקיה, אך שאר הקבוצות הטרזוגניות יותר. עולה אפוא שלפי ניתוח מסוג זה בעוד שהקשר בין איכות המערכות לרמת התוצר – ואולי גם לאזור ולתרבות – הוא הדוק, וניכר בשני הקצוות של סולם התוצר, בכל הנוגע לשירותים הקשר הזה מתרופף מעט והוא ניכר בעיקר בחלקו הנמוך של סולם זה. כלומר, מדינות בעלות רמת תוצר נמוכה מאופיינות ברמה נמוכה של שירותים, אך לגבי שאר הטווח תוצר לנפש אינו קובע את רמת השירותים וקיימים צירופים מגוונים. לשון אחר: גם מדינות בעלות רמת תוצר בינונית מסוגלות להגיע לרמת שירותים גבוהה.

תיאור זה הולם במידה רבה גם את הדנדוגרמה האחרונה בסדרה, המתארת את רמת הרווחה. הקבוצה ההומוגנית ביותר היא, שוב, זו של המדינות בעלות רמת התוצר לנפש הנמוכה יחסית, אך לגבי שאר הקבוצות מתקבלת תמונה הטרזוגנית יותר.

באופן התואם ממצאים שעלו בחלקים אחרים של המחקר, שכנותיה של ישראל במפת המערכות ובמפת השירותים הן מדינות שדירוגן, מבחינות רמת התוצר ומבחינת רמת המערכות והשירותים הוא בינוני עד בינוני-נמוך. בנושא המערכות, חברותיה לקבוצה הן: ליטא, ספרד, איטליה ופורטוגל, ובנושא השירותים: צרפת, ספרד, פורטוגל וליטא. לעומת זאת, שכנותיה לקבוצה של רמת החיים הן: גרמניה, בריטניה, ארצות הברית וקנדה, המדורגות גבוהה הן מבחינת התוצר לנפש והן מבחינת רמת החיים. ממצא זה מחזק אפוא ממצאים קודמים המבוססים על תרשימי פיזור שאפשרו להגיע למסקנות דומות למדי: דירוג נמוך עד בינוני של ישראל בשלב המערכות והשירותים; ודירוג בינוני עד גבוה בשלב הרווחה.

39 הרשים נדוגרמת חוליית מערכות עם מרב המדינות

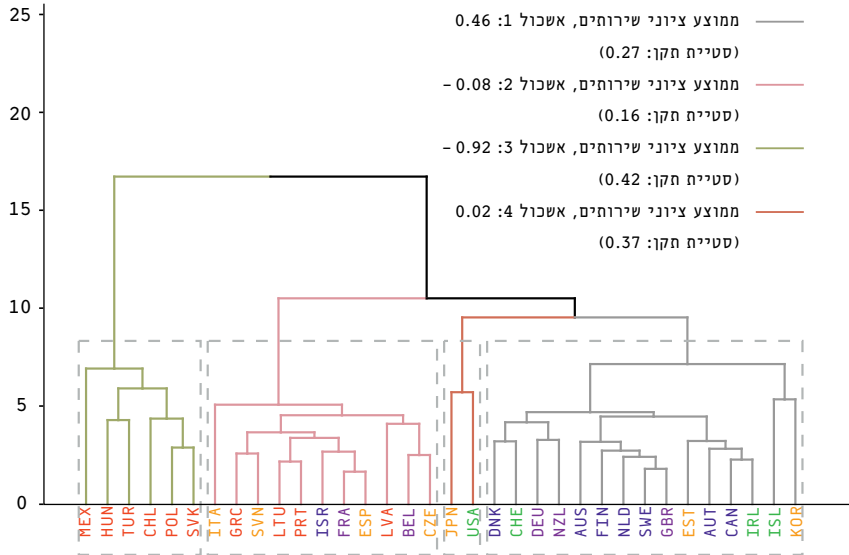


תמ"ג לנפש, \$

70,000-50,000 a	מחחה ל-25,000 a
70,000- מעל a	40,000-25,000 a
	50,000-40,000 a

40 חרשים

דנדוגרמה חוליית שירותים עם מרב המדינות



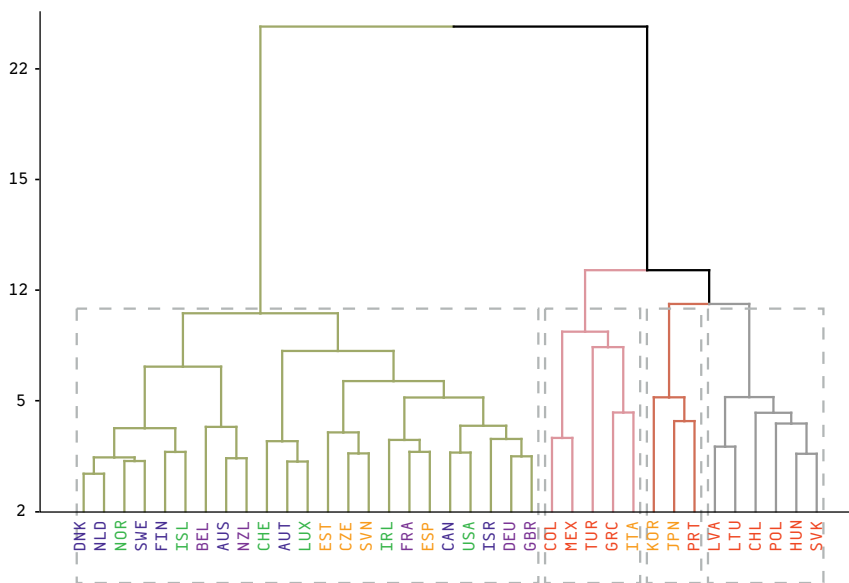
חמ"ג לנפש, \$

- 70,000-50,000 a מחחח ל-25,000 a
- 70,000- מעל ל- a 40,000-25,000 a
- 50,000-40,000 a

41 הרשים

נדוגרמת חוליית רווחת האזרח עם מרב המדינות

- ממוצע ציוני רווחת האזרח, אשכול 1: 0.46 (סטיית תקן: 0.33)
- ממוצע ציוני רווחת האזרח, אשכול 2: -0.7 (סטיית תקן: 0.16)
- ממוצע ציוני רווחת האזרח, אשכול 3: -1 (סטיית תקן: 0.36)
- ממוצע ציוני רווחת האזרח, אשכול 4: -0.34 (סטיית תקן: 0.11)



חמ"ג לנפש, \$

70,000-50,000	a	25,000-ל- מחח	a
70,000- מעל	a	40,000-25,000	a
		50,000-40,000	a

ממצאי הניתוח האלגוריתמי מאששים את הדמיון בין מדינות שזוהה גם בניתוחים הקונבנציונליים יותר. הראינו כיצד נראה קיבוץ זה במונחים של רמת התוצר לנפש של המדינות, ובתוך כך שבנו ואיששנו את הטענה שעיקר ההבדל בציוני החוליות הוא בין המדינות בעלות הרמה הנמוכה יחסית של תוצר לנפש

לבין שאר המדינות. עם זאת, לגבי המדינות שרמת התוצר לנפש שלהן בינונית ומעלה נראה כי הן אינן מוגבלות מן הבחינה הזו, כך שגם מדינות בעלות רמת תוצר לנפש בינונית מסוגלות להגיע לרמה גבוהה של מערכות, שירותים ורווחת האזרחים.

המחקר בוחן את השאלה האם קיים קשר בין איכות המערכות הציבוריות והשירותים הציבוריים לבין רווחת האזרחים ואיכות חייהם. המחקר משתמש במגוון מדדים בינלאומיים מכמה ארגונים בינלאומיים, כגון OECD והבנק העולמי.

מן הממצאים עולה כי קיים מתאם חיובי בין אפקטיביות המערכות הציבוריות לבין שירותים ובין רמת שירותים לבין רווחת האזרחים. נוסף על כך, מתקיים קשר חיובי בין אפקטיביות המערכות הציבוריות לבין רווחת האזרחים. עובדה זו מרמזת על כך שטיפול באתגרים מערכתיים ושיפור יכולתן של המערכות הממשלתיות יכולים להיות מפתח לשיפור ממשי באיכות החיים של האזרחים, נוסף על שיפור השירותים עצמם.

מבין כלל רכיבי המערכות, רמת הרגולציה והבירוקרטיה קשורה בצורה חזקה הן לאיכות השירותים והן לרווחת האזרחים, גם לאחר התחשבות ברמת התוצר לנפש של המדינות. מתאמים חיוביים אך חלשים יותר קיימים בין אשכולות התוכן של הון אנושי ושיתוף הציבור לבין רמת השירותים ורמת הרווחה. ממצא נוסף שעלה הוא תופעת השיהוי בין יישום רפורמות במערכות הממשלתיות לבין השפעתן על רווחת האזרחים, כלומר פרק הזמן החולף בין השקת רפורמה לבין נשיאת פירותיה. שיהוי זה מייצר תמריץ שלילי עבור מקבלי ההחלטות לקדם רפורמות לשיפור המערכות הציבוריות, מפני שככל שגדל פרק הזמן בין השקת הרפורמה לבין תוצאותיה, קטן הסיכוי שהפוליטיקאי יוכל ליהנות מתשואה אלקטורלית.

הממצאים, ובייחוד ממצאי הניתוח האלגוריתמי, מלמדים כי התוצר לנפש מסביר חלק מן הפערים בציוני המערכות והשירותים ואולם רק בתחום מסוים של רמת תוצר, כך שגם מדינות בעלות רמת תוצר לנפש בינונית עשויות להתאפיין ברמת שירותים גבוהה.

בהקשר הישראלי, בולטת העובדה שאף שישראל מקבלת ציונים נמוכים יחסית במדדים של איכות המערכות והשירותים, היא מדורגת גבוה מן הצפוי – בהתחשב בציוניה בשאר המדדים – בכל הנוגע לרווחת האזרחים. ממצא זה מלמד שישנם כנראה מגוון גורמים נוספים, זולת איכות המערכות והשירותים, שעשויים להשפיע על רווחת האזרחים. אפשר שממשלת ישראל, בטובתה ושלא בטובתה, נסמכת על הגורמים הנוספים הללו. ואולם לא לעולם חוסן, ואפשר שבעתיד תפחת השפעתם של גורמים מייצבים אלה.

נספחים

נספח א. תיאור המדדים ששימשו במחקר

לוח 5

התפלגות המדדים ששימשו במחקר, לפי שנות הקמה וסוגי ארגון הגג

שנת התחלה	ארגון בינלאומי מדינתי	אקדמיה	ארגון ללא כוונת רווח (לאומי או בינלאומי)	מגזר עסקי
2000-1990	Worldwide Governance Indicators (World Bank) - WGI	Varieties of Democracy Index (V-Dem)		Index of Economic Freedom (Heritage Foundation)
	Human Development Index (UN) - HDI			
2010-2000	European Social Survey - ESS	Environmental Performance Index (Yale University) - EPI		Quality of Life Index (Numbeo)
	Government at a Glance (OECD)			
	Global Competitiveness Index (WEF)			

שנת החלה	ארגון בינלאומי מדינתי	אקדמיה	ארגון ללא כוונת רווח (לאומי או בינלאומי)	מגזר עסקי
2010-present	Risks that Matter Survey (OECD)	InCiSe - The International Civil Service Effectiveness Index (Oxford University)	Social Progress Index (Social Progress Imperative)	SGI - Sustainable Governance Indicators (Bertelsmann Stiftung)
	Better Life Index (OECD) - BLI			
	World Happiness Report (UN)		Corruption Perceptions Index (Transparency International)	LPI - Legatum Prosperity Index (Legatum Institute)
	OURData - Open, Useful and Re-usable Data Index (OECD)			

בלוח 5 ניתן לראות כיצד מתפלגים 18 המדדים שנבחרו תחילה למחקר (ומתוכם נשארו 13 מדדים לאחר סינון), לפי זמן, כלומר במהלך התקופה שבה הוקם המדד, ולפי סוגי ארגון הגג שאחראי לפרסום המדד (ארגון ממשלתי בינלאומי, אקדמיה וכדומה). המדדים המסומנים באדום לא עברו את הסינון ולא נכנסו למחקר. הרשימה להלן מפרטת כל מדד בנפרד בהיבטים של גאוגרפיה, זמן, תחומי מדידה עיקריים, סוג הנתונים הנמדדים (סקרים, נתונים ממשלתיים וכו') ומקורות המידע שהמדדים מתבססים עליהם.

נספח ב. רשימת המדדים ששימשו במחקר

מדד WGI של הבנק העולמי. המדד כולל שישה מדדים העוקבים אחר ממדים שונים של משילות בקרב כ־200 מדינות משנת 1996 ועד שנת 2022 (הנתונים לשנת 2023 טרם פורסמו בתחילת המחקר): (1) קול ואחריותיות; (2) יציבות פוליטית והיעדר אלימות או טרור; (3) אפקטיביות ממשלתית; (4) איכות רגולטורית; (5) שלטון החוק; (6) פיקוח על שחיתות. כל מדד הוא אגרגציה של

כמה אינדיקטורים, חלקם אובייקטיביים וחלקם סובייקטיביים (שאלות סקר והערכות של מומחים). האינדיקטורים מתבססים על 34 מקורות מידע חיצוניים לבנק העולמי, וביניהם סקרי שוק ומשקי בית, ספקי מידע מסחריים, ארגוני המגזר השלישי וארגוני המגזר הציבורי.

מדדי SGI של קרן ברטלסמן. שישה מדדים המשתיכים לשלושה תחומים – מדיניות בת קיימא, חוסן דמוקרטי ואיכות הממשל – שמחושבים על ידי קרן ברטלסמן הפרטית עבור מדינות ה־OECD והאיחוד האירופי משנת 2014. המדדים משלבים אינדיקטורים המבוססים על נתונים כמותניים עם הערכות מומחים. פרסומו של כל מדד מלווה בדוח מקיף לכל מדינה נמדדת. הנתונים הכמותניים נלקחים ממקורות מידע רשמיים של כל מדינה, והערכות המומחים ניתנות על ידי רשת המומחים של קרן ברטלסמן המורכבת מ־100 מומחים המחזיקים בידע רלוונטי לכל מדינה בהקשר של כל מדד.

דוח האושר העולמי. הדוח מבוסס על סקר גאלופ העולמי ומפורסם על ידי הקרן הפרטית Sustainable Development Solutions Network עבור האו"ם. הוא מציג נתונים לגבי 130 מדינות מסביב לעולם אשר אוכלוסיותיהן נסקרו באמצעות שאלת סקר על אודות "סולם קנטריל" (הידוע גם כ"סולם חיים"), שלפיו על כל נסקר לדרג את מיקומו על גבי סולם בין 1 ל־10 שמדרג את איכות החיים שלו. הציון לכל מדינה מחושב על ידי ארגון גאלופ ומבוסס אגרגציה ממושקלת של כלל הנסקרים הפרטניים.

מדד InCISE של אוניברסיטת אוקספורד. המדד הבינלאומי לאפקטיביות השירות הציבורי של אוניברסיטת אוקספורד פורסם פעמיים בלבד: בשנת 2017 ובגרסה משודרגת ב־2019. המדד מתייחס למדינות החברות בארגון ה־OECD בשנים הללו, וכולל בתוכו אינדיקטורים בתחומים של עשיית מדיניות, התנהלות פיסקלית ופיננסית, רגולציה, ניהול סיכונים ומשברים, ניהול כוח אדם, אדמיניסטרציית מיסוי ושירותים דיגיטליים. האינדיקטורים מתבססים על נתונים שנלקחו ממקורות מידע חיצוניים, וביניהם סקרי דעת קהל, סקרי דעת עסקיים, הערכות מומחים, ניתוחי דאטה והערכות ממשלתיות.

דוח Government at a Glance של ארגון ה־OECD. דוח תמציתי שנערך ומפורסם על ידי ארגון ה־OECD פעם בשנתיים משנת 2009 ואילך עבור המדינות החברות

בארגון. הדוח כולל ניתוחים מילוליים עם אינדיקטורים המחושבים בנפרד בנושאים האלה: שביעות רצון משירותים ציבוריים, תקצוב, מדדי עלות-תועלת, הערכות בנוגע ל-RIA, הוצאה ציבורית ומוביליות תעסוקתית בשירות הציבורי. האינדיקטורים מתבססים על נתונים כמותניים אובייקטיביים ועל נתונים סובייקטיביים שאסף הארגון בעצמו, בשילוב נתונים מעטים שנלקחו מסקרי גאלוף העולמיים.

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

מדד BLI של ארגון ה-OECD. מדד מקיף המתפרסם מדי שנה מאז 2011 (הנתונים האחרונים מתייחסים לשנת 2020). המדד עוקב אחר רווחת האזרחים במדינות החברות בארגון נוסף על ברזיל, רוסיה ודרום אפריקה, וכולל מגוון אינדיקטורים בתחומים שונים של רווחה: דיור, הכנסה, קהילה, חינוך, סביבה, מעורבות הציבור, בריאות שביעות רצון מהחיים, בטיחות ואיזון בין פנאי לתעסוקה. האינדיקטורים השונים מבוססים הן על נתונים כמותניים אובייקטיביים והן על נתונים סובייקטיביים, כמו סקרים כאשר מרביתם לקוחים ממקורות מידע פנים-ארגוניים של ה-OECD ומיעוטם מסקרי גאלוף.

סקר Risks that Matter של ארגון ה-OECD. סקר סיכונים המשתנה משנה לשנה, ולכן רק תוצאות הסקר העדכני ביותר מ-2022 נלקחו למחקר. הסקר מתייחס ל-27 מדינות החברות בארגון, כולל ישראל. בסקר שלושה פרקים המורכבים משאלות סקר עבור משקי בית בתחומים של כלכלה ושירותים ציבוריים, פעילות ממשלתית והתמודדות עם בעיות מיידיות או לטווח הארוך.

מדד LPI של מכון לגטום. מדד מגוון ומקיף שעוקב אחר כ-300 אינדיקטורים עבור 167 מדינות, המתפרסם פעם בשנה משנת 2007. הארגון שאחראי על המדד הוא מכון לגטום (Legatum Institute), ארגון צדקה חינוכי שהוקם וממומן חלקית על ידי חברת ההשקעות הפרטית לגטום. האינדיקטורים שמאוחדים במדד מתפרסים על פני שלושה תחומים: חוסן חברתי, כלכלה מפותחת ורווחה

אזרחית. אינדיקטורים אלו נבחרים בקפידה ממקורות מידע חיצוניים על ידי צוות מומחים ומתחלקים בין נתונים כמותניים, הערכות מומחים וסקרי דעת קהל.

סקר ESS של האיחוד האירופי. סקר דעת קהל של האיחוד האירופי שמפורסם פעם בשנתיים משנת 2002 ומכסה כ־30 מדינות באירופה ובמזרח התיכון, וביניהן כל מדינות האיחוד האירופי, ישראל, טורקיה, שווייץ, נורווגיה ואיסלנד, כלומר רוב מדינות ארגון ה־OECD. הסקר מקיף ביותר ומציג שאלות במגוון נושאים הקשורים לתפקודה של כל מדינה והשירותים הציבוריים בה, שמשיבים עליהן מדגם אזרחים פרטיים מאותה מדינה.

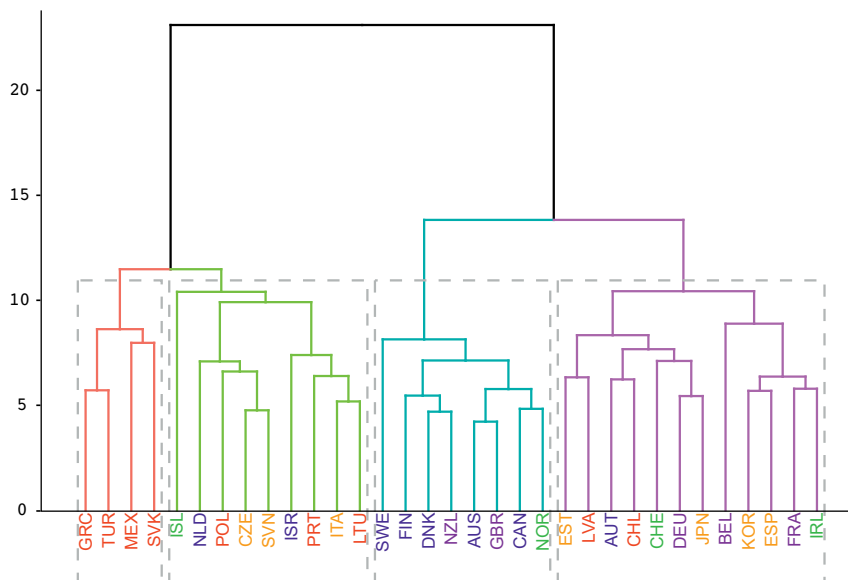
מדד EPI של אוניברסיטת ייל. מדד סביבתי המציג נתונים לגבי כ־180 מדינות ומחושב פעם בשנתיים על ידי אוניברסיטת ייל שבארצות הברית. המדד כולל אינדיקטורים רבים בנושא איכות הסביבה החולשים על שלושה תתי־תחומים: שינוי אקלים, בריאות סביבתית וחיוניות המערכת האקולוגית. כל הנתונים נאספים ממקורות מידע חיצוניים – רובם נתונים כמותניים ומיעוטם סקרים ושאלונים הנכללים בחישוב המדד.

מדד HDI של האו"ם. המדד מפורסם מאז שנת 1990, וכולל נתונים לגבי 195 מדינות הלקוחים מארבעה אינדיקטורים: (1) תוחלת חיים מלידה; (2) ממוצע שנות לימוד למבוגרים מעל גיל 25; (3) תוחלת שנות לימוד לתלמידים; (4) תל"ג לנפש. נתונים כמותניים אלו נאספים חלקם על ידי ארגונים המשתייכים לאו"ם וחלקם מגיעים ממקורות מידע חיצוניים.

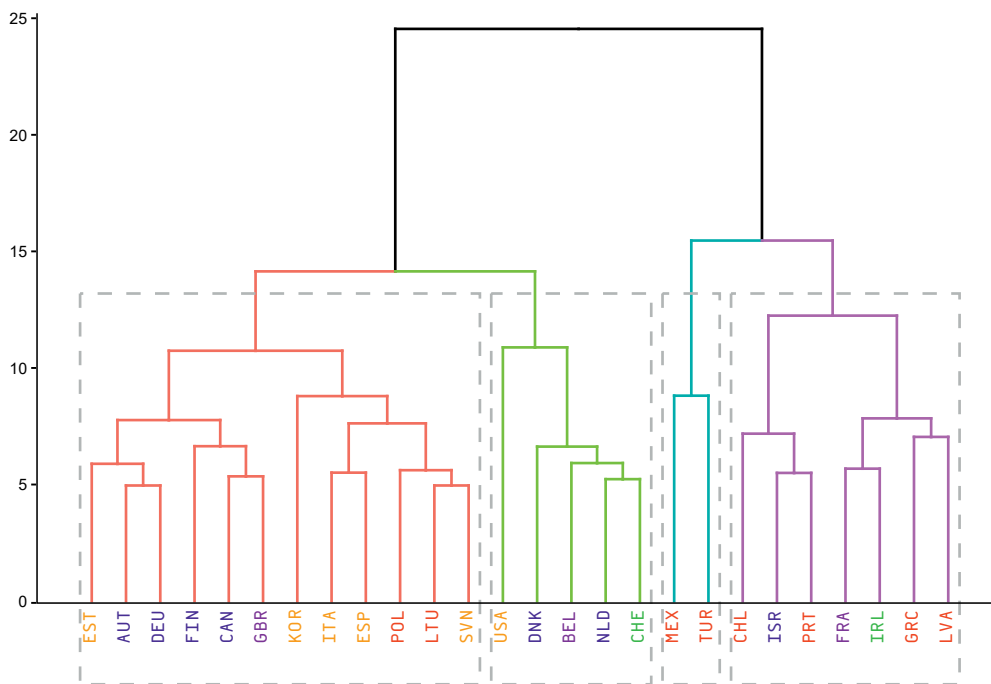
מדד Varieties of Democracy של מכון V-Dem. מדד מקיף ביותר הכולל מאות אינדיקטורים בעיקר בנושאים של מדעי המדינה וכמה אינדיקטורים גם בתחומים של שירותים ציבוריים ואיכות ממשל. המדד מנסה לספק מידע על כל המדינות בעולם. הוא החל להתפרסם בשנת 2014 ומתפרסם כמעט כל שנתיים באחריותו של מכון V-Dem, המשתייך למחלקת מדעי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

נספח ג. כלל תרשימי הדנדוגרמות וה־ K-means clustering

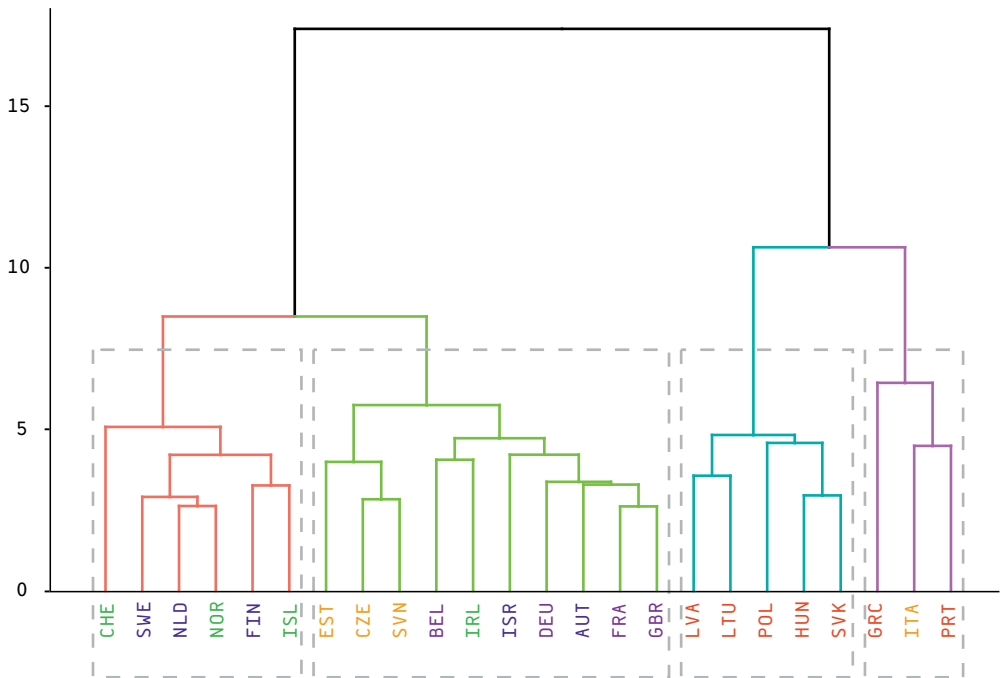
דנדוגרמת חוליית מערכות עם מרב האינדקטורים



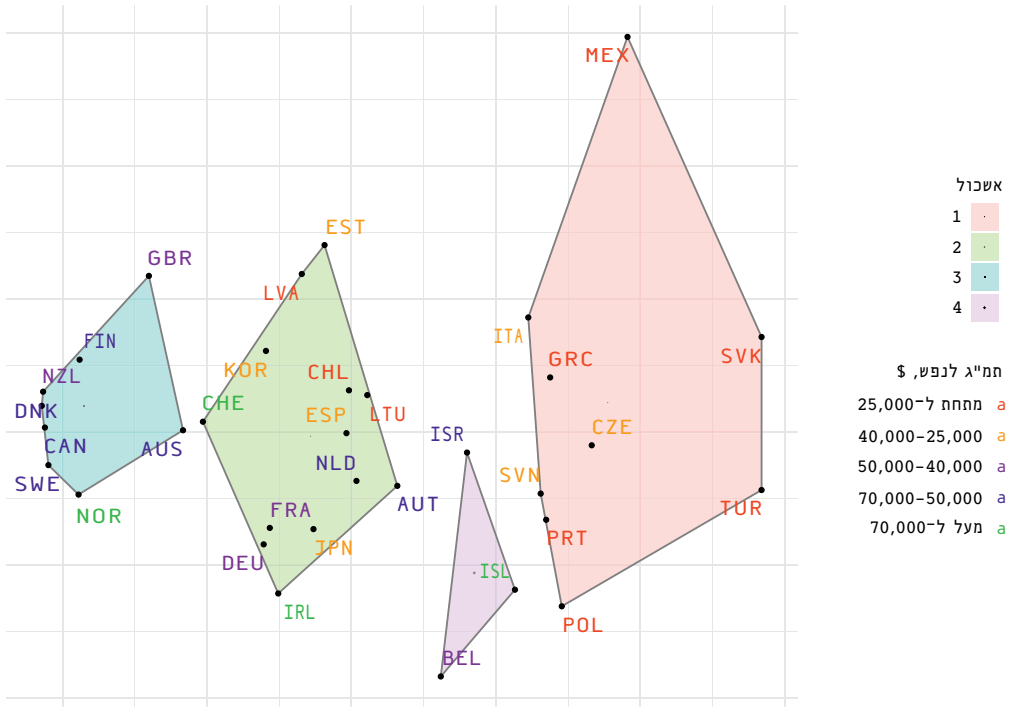
דנדוגרמת חוליית שירותים עם מרב האינדיקטורים



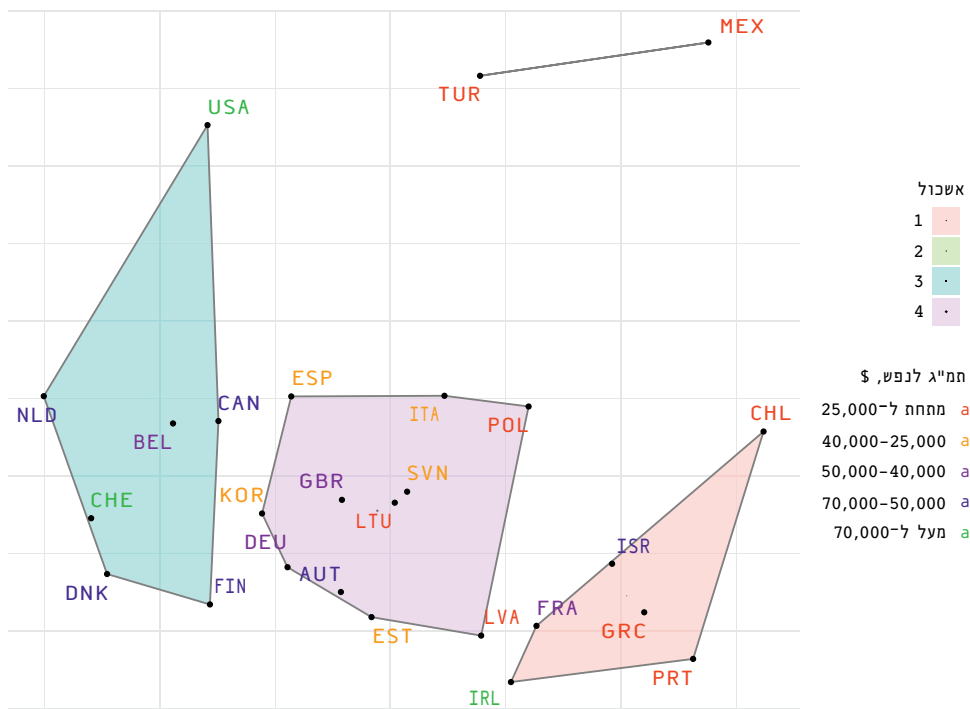
דנדוגרמת חוליית רווחת האזרח עם מרב האינדקטורים



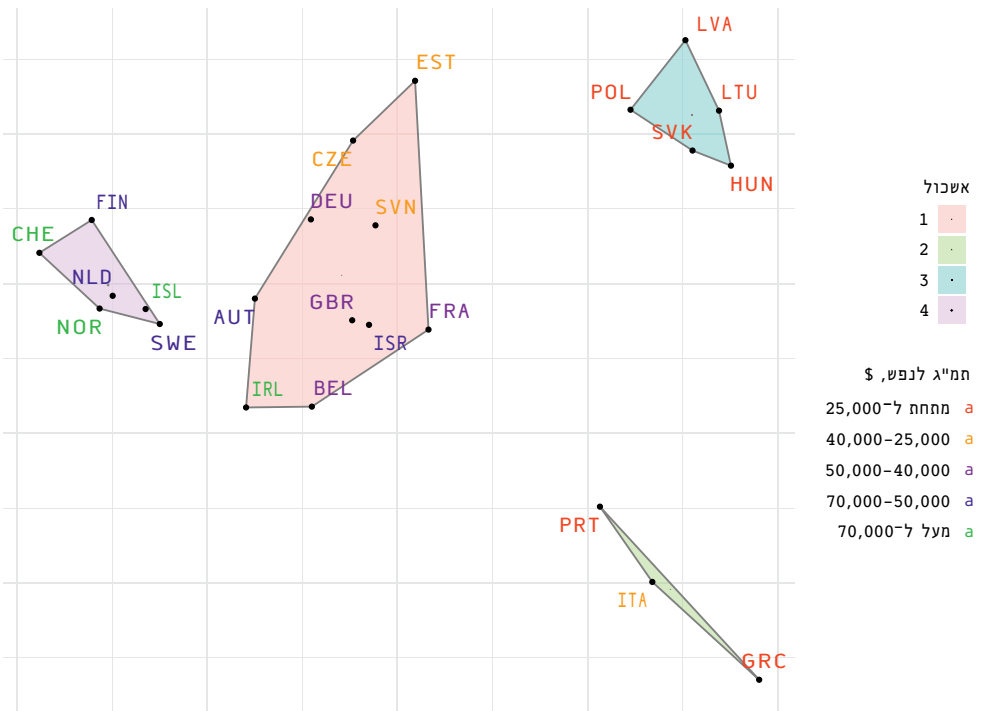
מפת K-means של חוליית מערכות עם מרב האינדיקטורים



מפת K-means של חוליית שירותים עם מרב האינדיקטורים



מפת K-means של חוליית רווחת האזרח עם מרב האינדיקטורים



רשימת המקורות

בן משה-לבנה, ל' וגולשטיין-גלפרין ר' (2023). שינוי מערכתי: הלכה למעשה. סקירה. שיתופים ומרכז קיימא.

גולשטיין-גלפרין, ר' (2023). ממשלה אחת: תכלול מענים ותכנון אסטרטגי בשגרה ובחירום. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גולשטיין-גלפרין, ר', מוהבן, א' וקנת-פורטל, ר' (2024). יעילות השירותים הציבוריים בישראל: השוואה בינלאומית. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גל-נור, י' (2007). מינהל ציבורי בישראל: התפתחות, מבנה, תפקוד ורפורמות. אקדמון.

דהן, מ' (2016). אפקטיביות הממשלה בישראל במבט בינלאומי משווה. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

זליבנסקי, ע' ופלדמן, י' (2019). הכבדת הנטל הרגולטורי ושחיתות. הצעה לסדר 28. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

רוהם א' (2009). סקירת ספרות: מדדי צרכנות בעולם – רקע לסקרי הקמעונאות הישראלית. מינהל מחקר וכלכלה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.

Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. (2005). The Rise of Europe: Atlantic Trade, Institutional Change, and Economic Growth. *American Economic Review*, 95 (3): 546-579.

Akgul, D. (2012). Measuring the satisfaction of citizens for the services given by the municipality: The case of Kirşehir Municipality. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 62, 555-560.

Aliyu, A. O., Singaravelloo, K., & Mansor, N. (2021). A review of administrative reforms in developing countries: Why the limited success? *Journal of Public Administration and Governance*, 11(2), 178190-178190.

Andrews, R., Boyne, G., & Walker, R. M. (2011). The impact of management on administrative and survey measures of organizational performance. *Public Management Review*, 13(2), 227-255

Asatryan, Z., Heinemann, F., & Pitlik, H. (2017). Reforming the public administration: The role of crisis and the power of bureaucracy. *European Journal of Political Economy*, 48, 128-143.

Bartolini, S., Bilancini, E., & Pugno, M. (2013). Did the decline in social connections depress Americans' happiness? *Social indicators research*, 110, 1033-1059.

Berman, E. M., Bowman, J. S., West, J. P., & Van Wart, M. R. (2021). *Human resource management in public service: Paradoxes, processes, and problems*. CQ Press.

Bertucci, G. (2006). Unlocking the human potential for public sector performance. *Public Personnel Management*, 35(3), 175-179.

Betley, E., Sterling, E. J., Akabas, S., Paxton, A., & Frost, L. (2021). Introduction to systems and systems thinking. *Lessons in Conservation*, 11(1), 9-25.

Brandsen, T., Steen, T., & Verschuere, B. (2018). *Co-production and co-creation: Engaging citizens in public services*. Taylor & Francis.

- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Barberg, B. (2023). Public value governance and strategic public management. *In Handbook on Strategic Public Management* (pp. 92–113). Edward Elgar Publishing.
- Case, A., & Deaton, A. (2021). *Deaths of despair and the future of capitalism*. Princeton University Press.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2017). *Transcending new public management*. Taylor & Francis.
- Cohen, N. (2016). Forgoing new public management and adopting post-new public management principles: The on-going civil service reform in Israel. *Public Administration and Development, 36*(1), 20–34.
- Diener, E., & Seligman, M. E. (2004). Beyond money: Toward an economy of well-being. *Psychological science in the public interest, 5*(1), 1–31.
- Easterlin, R. A. (1974). Does economic growth improve the human lot? Some empirical evidence. *In Nations and households in economic growth* (pp. 89–125). Academic Press.
- Eisenhardt, K. M., & Graebner, M. E. (2007). Theory building from cases: Opportunities and challenges. *Academy of Management Journal, 50*(1), 25–32.
- Featherstone, K. (2014). External conditionality and the debt crisis: The "troika" and public administration reform in Greece. *Journal of European Public Policy, 22*(3), 295–314.

Griffiths, S., Foley, B. and Prendergrast, J. (2009). *Assertive citizens: New relationships in the public services*. Social Market Foundation.

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

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

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

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

Ioakimidis, P. C. (2000). The Europeanization of Greece: An Overall Assessment. *South European Society and Politics*, 5(2), 73–94.

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

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

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

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

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

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

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

Mavridis, S. (2018). [Greece's Economic and Social Transformation 2008-2017](#). *Social Sciences*, 7(9).

Mayshar, J., Moav, O., & Pascali, L. (2022). The Origin of the State: Land Productivity or Appropriability? *Journal of Political Economy*, 130 (4), 1091-1144.

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

Nikitas, V. & Vasilopoulou, V. (2022). [Public administration reforms in greece during the economic adjustment programs](#). *European Economy Discussion Paper*, 167.

OECD. (2006). [Alternative measures of well-being](#).

OECD. (2014). *Measurement and reduction of administrative burdens in Greece: An overview of 13 sectors*.

OECD. (2022). *Serving citizens: Measuring the performance of services for a better user experience*. OECD Working Papers on Public Governance No. 52.

OECD. (2024). *OECD Economic Outlook, Volume 2024 Issue 1*.

Parks, R. B. (1984). Linking objective and subjective measures of performance. *Public Administration Review*, 44(2), 118–127.

Poister, T. H., & Thomas, J. C. (2011). The effect of expectations and expectancy confirmation/disconfirmation on motorists' satisfaction with state highways. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(4), 601–617.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis—new public management, governance, and the Neo-Weberian state*. Oxford University Press.

Poulin, M. J., & Haase, C. M. (2015). Growing to trust: Evidence that trust increases and sustains well-being across the life span. *Social Psychological and Personality Science*, 6(6), 614–621.

Pribadi, U. (2021). Bureaucratic reform, public service performance, and citizens' satisfaction: The case of Yogyakarta, Indonesia. *Viešoji Politika ir Administravimas*, 20(2), 312–326.

- Rady, D. A. M. (2012). Greece debt crisis: Causes, implications and policy options. *Academy of Accounting and Financial Studies Journal*, 16, Special Issue, 87-96.
- Riana, I. G., Suparna, G., Suwandana, I. G. M., Kot, S., & Rajiani, I. (2020). Human resource management in promoting innovation and organizational performance. *Problems and Perspectives in Management*, 18(1), 107.
- Sarapuu, K. (2011). Post-Communist development of administrative structure in Estonia: From fragmentation to segmentation. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 35(4), 54-73.
- Sarapuu, K. (2012). Administrative structure in times of changes: The development of Estonian ministries and government agencies 1990-2010. *International Journal of Public Administration*, 35, 808-819
- Savi, R., & Metsma, M. (2013). [Public sector reform in estonia: Views and experiences from senior executives](#). *COCOPS – COordinating for COhesion in the Public Sector of the Future*.
- Sewerin, S., Béland, D., & Cashore, B. (2020). Designing policy for the long term: Agency, policy feedback and policy change. *Policy Sciences*, 53(2), 243-252.
- Stiglitz, J. E., Sen, A., & Fitoussi, J. P. (2009). *Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress*.
- Stoker, G., Kippin, H., & Griffiths, S. (2013). *Public services: A new reform agenda*. Bloomsbury Academic.

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

Szentmihályi, S. (2023). Digitalisation and convergence: The example of Estonia. *Financial and Economic Review*, 22(1), 143–158.

Taylor-Gooby, P. (2004). *New risks, new welfare: The transformation of the European welfare state*. Oxford University Press.

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

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

UNDP Oslo Governance Centre. (2020). [Indicator 16.6.2: Proportion of population satisfied with their last experience of public services](#).

Van Ryzin, G. G. (2004). Expectations, performance, and citizen satisfaction with urban services. *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(3), 433–448.

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

- Van Ryzin, G. G., Immerwahr, S., & Altma, S. (2008). Measuring street cleanliness: A comparison of New York City's scorecard and results from a citizen survey. *Public Administration Review*, 68(2), 295-303.
- Veenstra, A. F., Klievink, B., & Janssen, M. (2011). Barriers and impediments to transformational government: insights from literature and practice. *Electronic Government, An International Journal*, 8(2-3), 226-241.
- Viks, K. (2002). *Europeanisation and transformation of public administration: The case of Estonia*. Institut für Europäische Politik e.V. (IEP).
- Warren, L. (2004). A systemic approach to entrepreneurial learning: An exploration using storytelling. *Systems Research and Behavioral Science: The Official Journal of the International Federation for Systems Research*, 21(1), 3-16.
- Wesemann, A. (2020). Why public services matter: Linking citizen quality of life to local government services. *Journal of Public Administration and Policy Research*, 12(1), 8-16.
- Yekani, M. A. (2016). An elaboration on human resource management procedure in public administration realm. *International Journal Series in Multidisciplinary Research*, 2(4), 48-58.
- Yin, R. K. (2017). *Case study research and applications*. SAGE Publications US.

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



Policy Paper 206

THE RELATIONSHIP BETWEEN THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC SYSTEMS AND CITIZENS' QUALITY OF LIFE

Itamar Yakir | Rita Golstein-Galperin | Ofir Mohaban

December 2024

Abstract

In most developed countries, citizens' quality of life and wellbeing depend in part on the provision of high-quality public services, while the level of those services depends to a large extent on the quality of the public sector. However, analyzing and characterizing this association is a complex task. The aim of this study is to characterize the relationship between the effectiveness of the public sector structures and procedures and the wellbeing of citizens in OECD countries. The study is based on 18 international indices that include comparative information regarding the level of public systems, the quality of services that they provide, and the wellbeing of the population in these countries, as determined both objectively and subjectively.

The study led to several findings: **First**, there is a positive correlation between the quality of public systems and the quality of public services, as well as a positive correlation between the quality of public services and citizens' wellbeing, measured in a variety of ways. **Second**, what stands out among the system-wide characteristics is that countries that provide their citizens with a high level of wellbeing are characterized

by high-quality regulation and bureaucracy and a greater tendency towards stakeholder and public consultations.. **Third**, implementation of changes in the characteristics of public systems in order to enhance citizens' wellbeing is a slow and gradual process. **Fourth**, whereas almost all countries with a low GDP are characterized by a low level of services and of citizens' wellbeing, countries whose GDP is in the medium to high range do not necessarily have a high level of services. Even countries with a medium GDP can achieve relatively high levels of services and wellbeing for citizens. **Finally**, considering Israel's relatively low scores on indices of quality of public sector systems and services, it is ranked higher than expected on indices of citizens' wellbeing; this fact is conveyed primarily by the subjective indicators in which Israelis report an especially high level of happiness.

Text Editor [Hebrew]: Galit Shamah
Series and Cover Design: Studio Alfabees
Typesetting: Ronit Gilad, Jerusalem
Printed by Graphos Print, Jerusalem

ISBN: 978-965-519-487-6

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

Copyright © 2025 by the Israel Democracy Institute (RA), and Joint Israel
Printed in Israel

The Israel Democracy Institute
4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602
Tel: (972)-2-5300-888
Website: en.idi.org.il

Joint Israel
9 Eliezer Kaplan, Givat Ram, POB 3489, Jerusalem 9103401
Tel: (972)-2-655-7111
Website: www.thejoint.org.il/en

איך משפיעה איכות המערכות הציבוריות על חיינו? האם רפורמות ממשלתיות באמת משפרות את רווחת האזרחים?

מחקר מדיניות זה חושף את הקשרים המורכבים בין איכות המערכות הציבוריות, רמת השירותים הממשלתיים ורווחת האזרחים כפי שאלו באים לידי ביטוי במדינות OECD. ניתוח עומק שעורך המחקר על בסיס 18 מדדים בינלאומיים מעלה תובנות אחדות: ישנו מתאם חיובי בין טיב מערכות השירות הציבורי לאיכות החיים של האזרח בקצה; מדינות המעניקות לאזרחיהן רמה גבוהה של רווחה מאופיינות באיכות גבוהה של רגולציה ובירוקרטיה וכן בנטייה גבוהה יותר לשיתוף הציבור בקבלת ההחלטות; ולבסוף, יש פער זמנים, או "שיהוי", בין המועד של השקת רפורמות נרחבות בשירות הציבורי לבין שינוי שניתן להבחין בו ברווחת החיים של האזרחים.

ד"ר איתמר יקיר הוא עמית פוסטדוקטורט באוניברסיטת ייל. בעת כתיבת המחקר היה חוקר במרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה. בעל תואר דוקטור מבית הספר למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית בירושלים. מחקריו עוסקים בכלכלה פוליטית, התנהגות פוליטית וזהות חברתית.

עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין היא ראשת התוכנית "רפורמות בשירות הציבורי" במרכז לממשל וכלכלה שבמכון 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.

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



0 4500001335 3
דאנאקוד 450-1335

www.idi.org.il

מסת"ב:

978-965-519-487-6

מחיר מומלץ: ₪45

דצמבר 2024