

ביצועי המגזר הציבורי בישראל:
ניתוח עמדות אזרחים והערכת מצב לאומית (2003)

נייר עבודה מספר 3

ערן ויגודה-גדות
פני יובל

היחידה למנהל ומדיניות ציבורית
בית הספר למדעי המדינה
והמרכז לחקר ארגונים וניהול המשאב האנושי
אוניברסיטת חיפה

בשיתוף עם

המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית,
בית הספר לניהול
אוניברסיטת בן-גוריון

דצמבר, 2003

המחקר ממומן על ידי בית הספר למדעי המדינה והמרכז לחקר ארגונים וניהול המשאב האנושי באוניברסיטת חיפה ועל ידי המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית בבית הספר לניהול של אוניברסיטת בן-גוריון בנגב. הערות ותגובות נא להפנות אל ד"ר ערן יגודה-גדות, היחידה למנהל ומדיניות ציבורית, בית הספר למדעי המדינה, אוניברסיטת חיפה 31905 חיפה, טל: 04-8240709, eranv@poli.haifa.ac.il

תוכן עניינים

<u>עמוד</u>	
4	תרשימים ולוחות
5	הקדמה
9-6	רקע תיאורטי
	חלק ראשון: מאפייני המחקר
10	1.1 - מערך המחקר ואוכלוסיית היעד
10	1.2 - מאפייני המדגם
11	1.3 - כלי המחקר: עמדות ותפיסות כלפי מערכות מנהל ציבורי בישראל
	חלק שני: ביצועי המגזר הציבורי בישראל בשנים 2001-2003:
	ניתוח עמדות הציבור
15-12	2.1 - שביעות רצון משירותים ציבוריים
20-16	2.2 - אמון במוסדות ציבוריים ובמשרתי ציבור
21	2.3 - אמון במעורבות אזרחית
22-23	2.4 - עמדות ותפיסות כלפי המגזר הציבורי
24	2.4.1 - תדמית המגזר הציבורי
25-26	2.4.2 - איכות כוח אדם, ההנהגה והניהול
27	2.3.3 - שקיפות ואחריותיות
28	2.3.4 - הענות/ תגובתיות
29	2.3.5 - אתיקה, מוסר ויושרה
30	2.3.6 - יוזמה וחדשנות
31	2.3.7 - פוליטיקה פנימית
32	2.3.8 - זיקה עסקית/כלכלית מול זיקה חברתית
33	2.3.9 - נגישות וחסימי תקשורת
37-34	2.4 - ניתוח מתאמים
38	סיכום
40-39	מקורות

תרשימים ולוחות

<u>עמוד</u>	<u>תרשימים</u>
13	תרשים 1: שביעות רצון כללית משירותים ציבוריים
15-14	תרשים 2: שביעות רצון משירותים ציבוריים
16	תרשים 3: ממוצע האמון במוסדות ציבוריים ובמשרתי ציבור
21	תרשים 4: אמון במעורבות אזרחית
23	תרשים 5: ממוצע משתני המחקר
24	תרשים 6: תדמית המגזר הציבורי
26	תרשים 7: איכות כוח אדם, הנהגה וניהול
27	תרשים 8: שקיפות ואחריותיות
28	תרשים 9: הענות ותגובתיות
29	תרשים 10: אתיקה, מוסר ויושרה
30	תרשים 11: יוזמה וחדשנות
31	תרשים 12: פוליטיקה פנימית
32	תרשים 13: זיקה עסקית/כלכלית מול זיקה חברתית
33	תרשים 14: נגישות וחסימי תקשורת

לוחות

18	לוח 1: אמון כלפי מוסדות ציבור
20-19	לוח 2: אמון כלפי משרתי ציבור
36	לוח 3: מתאמי r Pearson עבור משתני המחקר לשנת 2003 (מובהקות α Cronbach בסוגריים)
37	לוח 4: מתאמי r Pearson עבור משתני המחקר וסדרת משתנים דמוגרפיים

הקדמה

נייר העבודה השלישי אודות ביצועי המגזר הציבורי בישראל מדווח על מגמות והתפתחויות בעמדות הציבור כלפי השירות הציבורי לאורך השנים האחרונות. כמו ניירות העבודה שפורסמו לפניו (מספר 1 ו-2 מהשנים 2001 ו-2002) גם הדיווח המובא כאן מתבסס על סקר שנערך בקרב אזרחי מדינת ישראל, סקר שנערך באמצע שנת 2003. הממצאים מעניינים ומחזקים את הערכתנו כי למרות שיפור מה בתחומים מסוימים רמת השירות לציבור בכלל ותפיסת ביצועי זרועות הממשל בפרט נמוכה למדי. כמו ניירות העבודה שקדמו לו ינתח נייר העבודה הנוכחי מדדים סובייקטיביים שונים לבחינת תפקוד מערכות מנהל וממשל בישראל ויוסיף להם מימד השוואתי רב שנתי. אנו מצפים כי המשך הצבירה של נתונים בתחום זה יעודד מחקרים הערכתיים ותיאורטיים נוספים ויאיץ תהליכים מעשיים לשיפור השירות לאזרח בסוכנויות ממשלתיות וממשלתיות למחצה.

רקע תיאורטי

חוקרי מדע המדינה טוענים כי אזרחים בחברות דמוקרטיות מאמצים דפוסי התנהגות והשתתפות פוליטית שונים אך מרביתם אינם ששים לקחת חלק פעיל בענייני ממשל ומנהל. רמת העניין וההתמצאות שלהם בפוליטיקה ובפעולות הזרועות השלטוניות והמנהליות משתנה אך במרבית המקרים נמוכה למדי. פוליטיקה וענייני ממשל תופסים חלק קטן יחסית בסדר יומם של רוב האזרחים כפי שמעידים מחקרים שונים (Berelson et. al., 1948; Verba et. al., Almond and Verba, 1963; Campbell et. al., 1960; Hibbing and Miller and Shanks, 1996; Milbrath, 1981; 1978; Theiss-Morse, 2002, ואחרים). בשל כך, אזרחים מפקידים בדרך כלל את מלאכת קבלת ההחלטות וביצוען בידי נבחרים פוליטיים ובידי זרועות ביצוע שלטוניות אלה ואחרות.

למרות פאסיביות יחסית זו הציבור משתתף בפועל במימון תהליכים שלטוניים ומצפה לקבל שירות הולם. אזרחים במדינות דמוקרטיות מציבים רף גבוה יותר ויותר לביצועי המגזר הציבורי ומצפים לרמת היענות סבירה של הממשל והמנהל הציבורי לתביעותיהם. באמצעות היענות זו עשוי המגזר הציבורי להגדיל את מידת שביעות הרצון והאמון שהציבור רוחש לו. שביעות רצון הציבור קשורה לאמון האזרחים בממשל ובמערכות מנהל והיא מהווה כלי חשוב בקביעת אופי החברה הדמוקרטית (Miller and Listhaug, 1998). ואכן, בדרך לקבלת מוצר או שירות ציבורי מתגבשת בקרב האזרח דעה על מקבלי ההחלטות הפוליטיים ועל דרך התנהלות המוסדות הבירוקרטיים בכלל, כמו גם על בעלי התפקידים הציבוריים והמנהליים עמם הוא/היא באים במגע. בפועל, דעתו של הציבור בדמוקרטיות רבות אינה נוחה כלל ועיקר מדפוס התנהלותו של המגזר הציבורי. מחקרים ממדינות שונות שהתבצעו באמצעות כלי מדידה מגוונים מגיעים פעם אחר פעם למסקנה שבאופן כללי הציבור רוחש אמון מועט בלבד למגזר הציבורי על שלוחותיו השונות (Pharr, 1997). לדוגמה, מידת האמון של אזרחי ארצות הברית בממשל הפדראלי צנחה באופן דרמטי בשנות ה-60 המאוחרות (Nye et al., 1997) למרות יציבות כלכלית יחסית בשנים אלה. חוקרים רבים מוטרדים ממגמת הירידה

שהתחדשה בראשית שנות ה-90 באמון שמגלה הציבור האמריקאי במוסדות ציבוריים (Citrin and Luks, 2001) גם בשנים בהן הוא נהנה מיציבות ביחסי החוץ (עם תום המלחמה הקרה) ומחוסן כלכלי הקשור למצבן של חברות עסקיות ולרמת החיים של הציבור (Hibbing and Theiss-Morse, 2001). מגמה זו הופרעה לעיתים רחוקות כמו לאחר מתקפת הטרור ב-11 בספטמבר 2001 שאחריה נמדדה עלייה חסרת תקדים אך זמנית באמון האזרחים בממשל (Hibbing and Theiss-Morse, 2002).

ארצות הברית איננה מקרה יוצא דופן. ממצאים ממדינות מערב אירופה מציגים תמונה דומה. מחקר השוואתי שבחן תופעות דומות בנורווגיה, שוודיה וארצות הברית בין השנים 1964-1986 מעלה כי בכל שלוש המדינות ניכרת מגמת ירידה כללית במידת האמון שרוחש הציבור לשלטון (Miller and Listhaug, 1990) והתמונה דומה גם בבריטניה, איטליה, ספרד, בלגיה, הולנד, אירלנד וקנדה (Adams and Lennon, 1992; Nye et al., 1997). Pharr (1997) מתארת משבר אמון עמוק של אזרחי יפן בממשלה ובמוסדות השלטון והתופעה לא פוסחת גם על אירופה המזרחית בעידן הפוסט-קומוניסטי (Mishler and Rose, 1997). התמונה בישראל איננה שונה כפי שדיווחנו בניירות העבודה הקודמים (Vigoda and Yuval, 2001; 2002). מרבית המחקרים המוזכרים כאן התמקדו בעמדות כלפי הממשל והממסד הפוליטי באופן כללי והציעו הסברים מגוונים לחוסר האמון המופגן כלפיהם. ברוב המחקרים הייתה התייחסות מועטה למערכות מנהל ציבורי ולמשרתי ציבור (Civil Servants) כפי שאנו מנסים לעשות כאן. בין הגורמים שהוזכרו כבעלי פוטנציאל השפעה על רמת האמון בממשל ובמוסדותיו נמצאים סטטוס חברתי-כלכלי של האזרח, מצב מדיני או כלכלי של האומה, תקשורת ההמונים המעצבת את דעת הקהל באשר למוסדות השלטון, אי-שביעות רצון ממדיניות או אידיאולוגיה של מפלגה שלטת, או מידת ההיענות של מערכות מנהל ציבורי לציפיות אזרחים. לאחרונה מצביעים מחקרים על אי-שביעות רצון מתהליכי קבלת החלטות ולא רק מתוצאותיהם כהסבר אפשרי לחוסר האמון שרוחש הציבור למוסדות פוליטיים (Nye et al., 1997; Hibbing and Theiss-Morse, 2001).

חשוב גם לציין כי מרבית המחקרים בתחום היחסים שבין האזרח לממשל עוסקים במידת האמון של האזרח במוסדות השלטון מבלי להבחין הבחנה ברורה בין מידת אמון לשביעות רצון של האזרחים מזרועות אלה. במקרים מסוימים משמשים שני משתנים אלה לחילופין כמושגים קרובים או דומים זה לזה.

בסדרת ניירות העבודה שפרסמנו בשנים האחרונות בחרנו לעמוד בין השאר על ההבדלים שבין מידת האמון ומידת שביעות הרצון של האזרח מהממשלה ומסוכנויות ממשלתיות שונות. למרות הדמיון והקשר שקיים בין שביעות רצון ואמון חשוב להבין ששני משתנים אלה שונים במהותם. ההבחנה ביניהם חשובה כמו גם ניתוח יחסי הגומלין האפשריים והמשמעויות התיאורטיות והמעשיות העולות מכך. על כל אחד מהמשתנים פועלים גורמים משפיעים שונים והם משמשים כהסבר לתופעות אחרות. בכל מקרה התמקדות בהם ובחינת התפתחותם לאורך שנים יכולים לסייע בהבנה עמוקה יותר של קשרי הברוקרטיה והדמוקרטיה בישראל ובמדינות אחרות.

לפיכך, נייר עבודה זה, כמו קודמיו, בוחן ראשית את מידת שביעות הרצון של האזרחים משירותי המנהל הציבורי בשנת 2003 ועושה זאת בנפרד מניתוח מידת האמון שהם חשים כלפי זרועות הממשל השונות. גם בסקר הנוכחי עקבנו אחר היבטים נוספים של ביצועי המגזר הציבורי כמו תדמית המגזר הציבורי, תפיסת איכות כח האדם, ההנהגה והניהול, מידת השקיפות והאחריות של מערכת זו כפי שנתפסת בעיני הציבור, רמת היענות והתגובתיות של סוכנויות ציבוריות, רמת האתיקה, המוסר והיושרה של משרתי ציבור, מידת היוזמה והחדשנות שלה, תפיסת הפוליטיקה הפנימית במגזר הציבורי, הזיקה העסקית/כלכלית והחברתית שלה, ומידת הנגישות התקשורת והקשר שהיא מקיימת עם הציבור. בניגוד לניירות העבודה הקודמים נוכל לספק כאן מימד השוואתי עשיר יותר על בסיס סקרי השנים הקודמות. מחקר המשך זה נועד לפתח מסגרת תיאורטית ומתודולוגית להערכת עמדות והתנהגות של אזרחים כלפי ביצועיו של המגזר הציבורי בישראל והוא שופר ושונה מעט בהתאמה לניסיון העבר. בנוסף, מניח המחקר תשתית השוואתית להבנת התחום. התחקות רבת שנים אחר עמדות אלה

מאפשרת הערכה מבוססת של מגמה בעמדות הציבור ולא רק צילום מצב רגעי. לפיכך, מידע מסוג זה עשוי לסייע רבות למנגנונים דמוקרטיים לשפר ולטפח את מידת שיתוף הפעולה בינם ובין ציבור האזרחים. המחקר מסוגל גם לספק שפע של ביקורת בונה כלפי הממשל וזרועותיו הביצועיות ולהגביר את מודעות השלטון לצורכי האזרחים מחד ולהעמקת מעורבות הציבור בשיפור השלטון והמנהל מאידך.

בסקר הנוכחי השתתפו 489 אזרחים, (לעומת 345 ו- 502 אזרחים בסקרים שנערכו בשנים 2001 ו-2002 בהתאמה). המדגם מייצג במידה רבה את האוכלוסייה הבוגרת בישראל. בכדי לאפשר מידה סבירה של השוואה בין שלושה המחקרים ערכנו, כמקובל, שינויים קלים בלבד בשאלון בו נעשה שימוש במחקר הקודם. יחד עם זאת, בכל השנים השיבו הנחקרים על שלושה מקבצי שאלות שהתייחסו: (1) למידת שביעות הרצון משירותים ציבוריים שונים; (2) למידת האמון במערכות מנהל ציבורי; (3) לאשכול מגוון נוסף של עמדות ותפיסות כלפי המערכת הציבורית ועובדיה. מסמך זה מסכם אם כך מגמה תלת-שנתית ובוחן מסקנות אפשריות העולות ממנה. יתרוננו הגדול בכך שהוא אמנם מספק תמונה כללית של מצב מערכת המנהל הציבורי בישראל אך בכך גם טמון חסרונו היחסי; חוסר היכולת לרדת לפרטים בנוגע לביצועיהם ומצבם של כל הארגונים והסוכנויות הכלולים במערכת מורכבת וחשובה זו.

חלק ראשון:

מאפייני המחקר

1.1 - מערך המחקר ואוכלוסיית היעד

מחקר זה מתבסס על נתונים שנאספו בסקר עמדות אזרחים על בסיס מדגם אקראי של האוכלוסייה הבוגרת בישראל (גיל 18 שנים ומעלה). לצורך כך נבנה שאלון שכלל בחינת עמדות, תפיסות, ונטיות התנהגות של הציבור ביחס למנהל הציבורי בישראל בכלל. גרסה זו התבססה על גרסה מוקדמת של כלי המחקר שנבחנה במחקר חלוץ (Vigoda, 2000) ויושמה במחקרי השנים שחלפו (Vigoda and Yuval, 2001;2002). בכל מבחני העבר אוששה מהימנותם ותקפותם של המדדים. השאלון הופץ לנבדקים מאזורים גיאוגרפיים שונים באמצעות מראיינים שתודרכו מראש על-ידי צוות המחקר. הובטח למשתתפים שהמידע שיימסר באמצעות השאלון האנונימי ישמר בסודיות וישמש למטרות סטטיסטיות בלבד.

1.2 - מאפייני המדגם

המדגם כלל 489 נבדקים שנבחרו בשיטה אקראית. 52.7% מהנבדקים היו גברים ו- 47.3% נשים; 52.7% נשואים; הגיל הממוצע של האוכלוסייה עמד על 35.7 (סטיית תקן של 12.93); 36.1% מהמשיבים בעלי השכלה יסודית או תיכונית, 33.4% בעלי תואר ראשון, והיתר בעלי תואר שני או יותר. מן ההיבט הדתי 88.1% מהמשיבים יהודים, 5.0% מוסלמים, 2.1% נוצרים, 4.4% דרוזים, והיתר הגדירו עצמם כבני דת אחרת. 44.3% מהמשיבים דיווחו שהם בעלי הכנסה של עד 4000 ש"ח נטו לחודש, 27.1% נוספים בעלי הכנסה בין 4000 ל-7000 ש"ח נטו לחודש, ו-28.6% בעלי הכנסה גבוהה מ-7000 ש"ח נטו לחודש. מאפיינים אלה קרובים מאד, גם אם לא זהים בדיוק, לחתך האוכלוסייה בישראל (קבוצת המדגם מאופיינת בגיל צעיר מעט יותר ובהשכלה גבוהה מזו של כלל אזרחי מדינת ישראל, וכן

בסטיות קלות משיעורם באוכלוסייה של מגזרי המיעוטים, על פי נתוני השנתון סטטיסטי, (2001).

1.3 - כלי המחקר: עמדות ותפיסות כלפי מערכות מנהל ציבורי בישראל

עבודה זו בחנה את ביצועי המנגנון הציבורי בישראל באמצעות סדרת משתני עמדות, תפיסות, והתנהגות של אזרחים אשר מבטאות יחס כלפי מדיניות, נהלים, סדרי עדיפות ערכיים, נורמות עבודה, ומרכיבים הקשורים לכוח האדם המאייש משרות ציבוריות. בתוך כך נבחנו גם רמת המיומנות, זיקת השירות, והמקצועיות של מוסדות, עובדים ומשרתי ציבור, כאינדיקטורים המעידים על החדרת מרכיבים כלכליים/עסקיים למערכת היחסים שבין שלטון ואזרחיו. כלי המחקר נבנה בהתבסס על גישת הניהול הציבורי החדש (Vigoda, 2003), תיאוריות התנהגותיות לניתוח חליפין חברתיים (Blau, 1964) וגישות אחרות לניתוח ביצועים ארגוניים וביצועי עובדים במישור הפורמלי והבלתי פורמלי (Porter et al., 1974; Organ, 1988), מסגרת תיאורטית זו הנחתה אותנו להתמקד ב-15 היבטים עמדיים ותפיסתיים, בשלושה אשכולות: (1) שביעות רצון האזרחים מרמת השירותים הציבוריים בתחומים שונים; (2) מידת האמון שחש הציבור כלפי מוסדות וארגונים ציבוריים ואמונם במשרתי ציבור ב-33 סקטורים מקצועיים נפרדים; ולבסוף (3) הערכת אזרחים את ביצועי המנהל הציבורי מהיבטים נוספים ומגוונים כמו תדמית, איכות כוח האדם, איכות הנהגה וניהול, שקיפות ואחריותיות, הענות ותגובתיות, אתיקה מוסר ויושרה, יוזמה וחדשנות, פוליטיקה פנימית, זיקה עסקית/כלכלית מול זיקה חברתית של המנהל הציבורי, גישות תקשורת וקשר עם הציבור¹. (בסקר הנוכחי הושמט מרכיב המתח והלחץ במגע עם רשויות שלטוניות שנבדק בעבודות הקודמות).

¹ לפרוט הגדרתו של כל מרכיב ואופן מדידתו בפועל ראה נייר עבודה מס' 1 (2001: 26-21). כדי להקל על המשיבים קיצרנו את נוסח השאלון בסקר הנוכחי. בהתאם לזאת הוכנסו השינויים הבאים בהשוואה לשנים שחלפו: תדמית ופוליטיקה פנים ארגונית - נבדקו שלושה מבין ששת הפריטים; איכות כוח האדם, איכות הנהגה וניהול, אתיקה מוסר ויושרה, יוזמה וחדשנות, וחסימי תקשורת - נבדקו שניים מתוך שלושת הפריטים; זיקה עסקית/ כלכלית מול זיקה חברתית—נבדקו שניים מתוך ששת הפריטים.

חלק שני:

ביצועי המגזר הציבורי בישראל בשנים

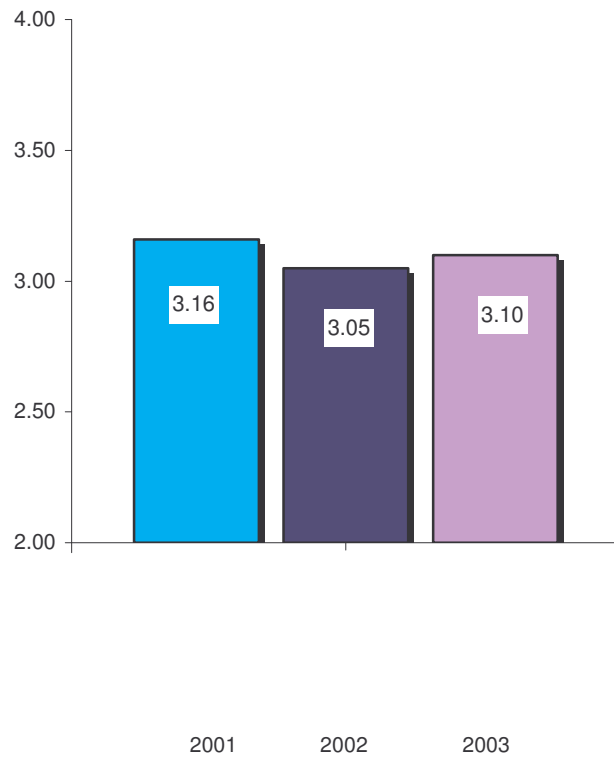
2001-2003: ניתוח עמדות הציבור

2.1 - שביעות רצון משירותים ציבוריים

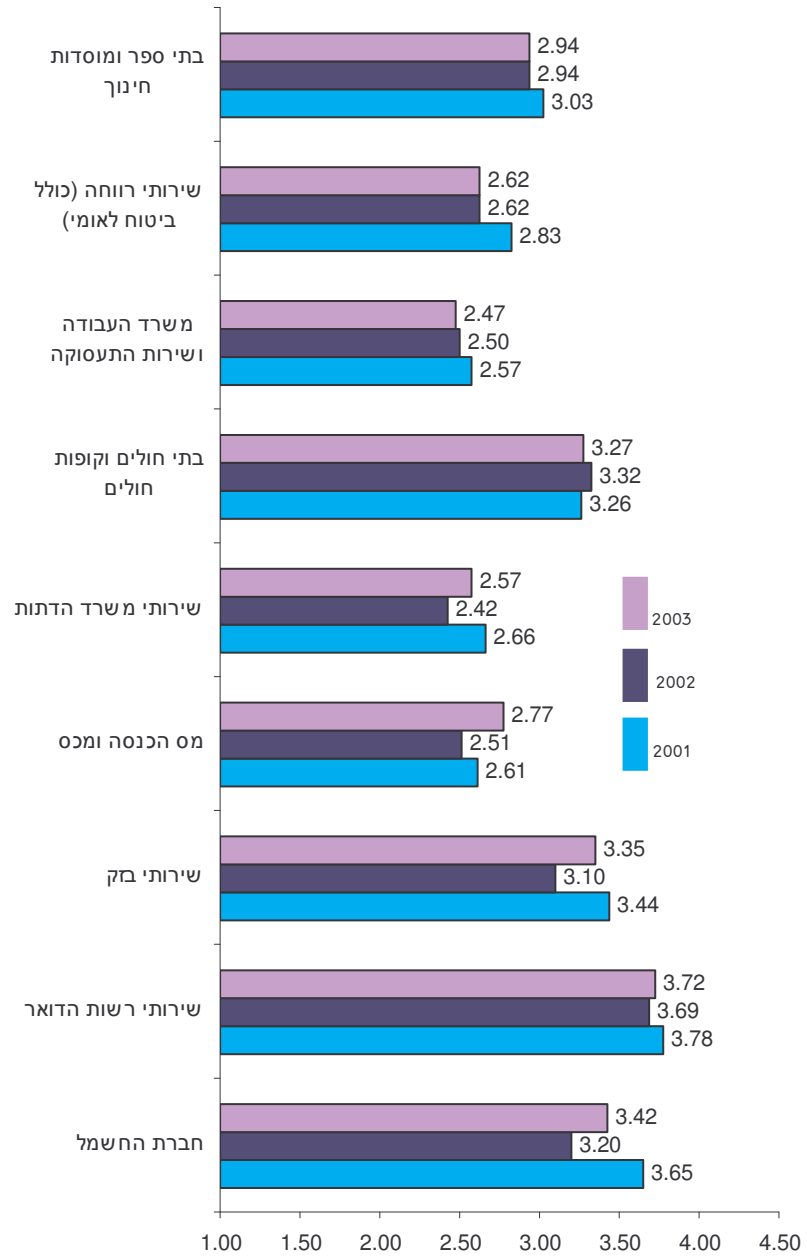
מבט השוואתי על רמת שביעות הרצון שגילו הנחקרים משירותים ציבוריים שונים בשנים 2001 עד 2003 מובא בתרשימים 1-2. תרשים 1 משקף מגמה כללית ממוצעת של שביעות הרצון משירותי המגזר הציבורי על כל שלוחותיו יחדיו. ניתן לראות עלייה מתונה ברמת שביעות הרצון הכללית השנה (ממוצע כללי 3.10 על רצף הנע בין 1 - מאוד לא מרוצה, ל-5 - מרוצה מאוד, עם סטית תקן של 0.52), לעומת ירידה אשתקד (לרמה של 3.05 עם סטיית תקן של 0.53). עם זאת, שביעות הרצון ב-2003 נמוכה מעט ביחס לשנת 2001 (3.16 עם סטית תקן של 0.52). באופן כללי המספרים מלמדים כי שביעות הרצון של אזרחי ישראל ממערכות המנהל הציבורי עדיין נמוכה יחסית.

מבט מפורט מספק תרשים 2 אשר מראה הבדלים בין סוגי השירותים השונים. בתחומים מסוימים קיימת עלייה בשביעות הרצון בהשוואה לשנה שחלפה והיא כוללת את שירותי התחבורה, החשמל והתקשורת, המשטרה, מס ההכנסה והמכס, שירותי משרד הדתות, שירותי משרד הפנים ושירותי הרשויות המקומיות. ראויה לציון רמת שביעות הרצון הגבוהה והמתמשכת של ציבור הנוסעים משירותי רכבת ישראל (3.87 בממוצע) משירותי רשות הדואר, אל-על, רשות שדות התעופה, ושירותי האוטובוסים הציבוריים. ביחס לקבוצה אחרת של שירותים לא חל שינוי ברמת שביעות הרצון או שחלה ירידה קלה בהם. קבוצה זו כוללת את שירותי בתי המשפט, מערכת החינוך, מערכת הבריאות, שירותי הרווחה והביטוח הלאומי, שירותי משרד התחבורה והרישוי, ומשרד העבודה ושירות התעסוקה.

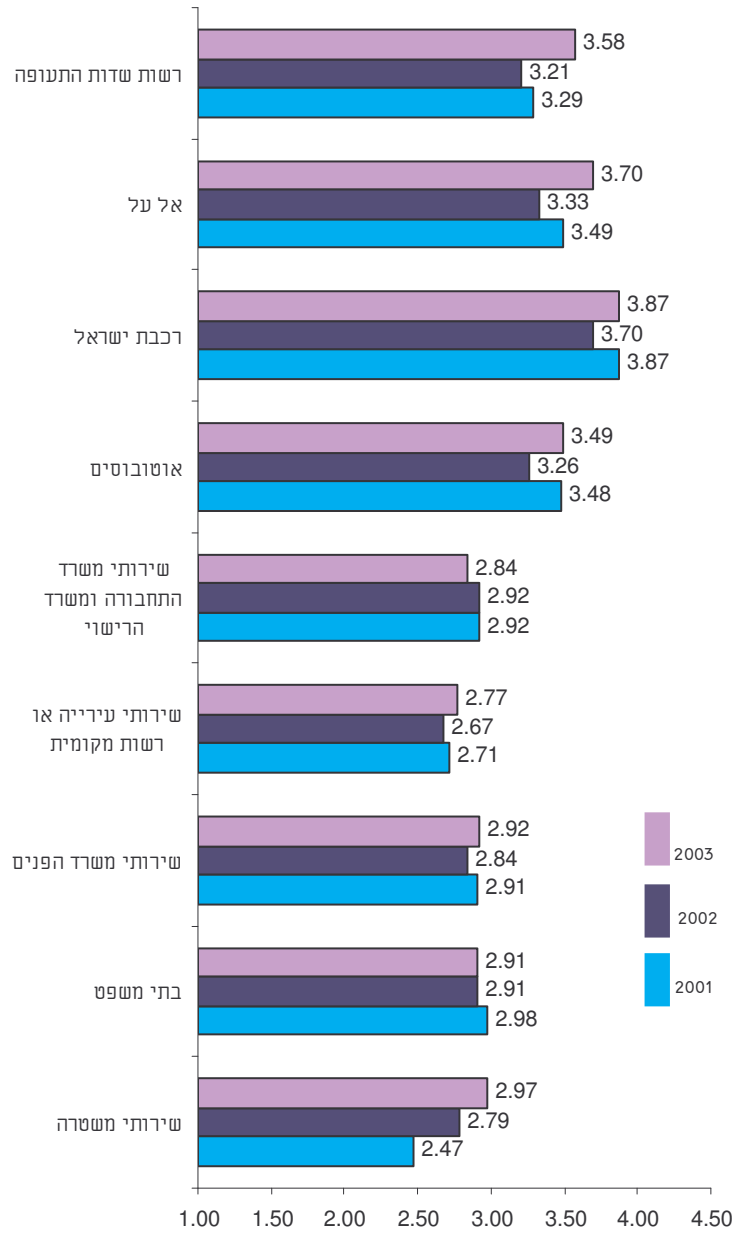
תרשים 1 - שביעות רצון כללית משירותים ציבוריים



תרשים 2 - שביעות רצון משירותים ציבוריים



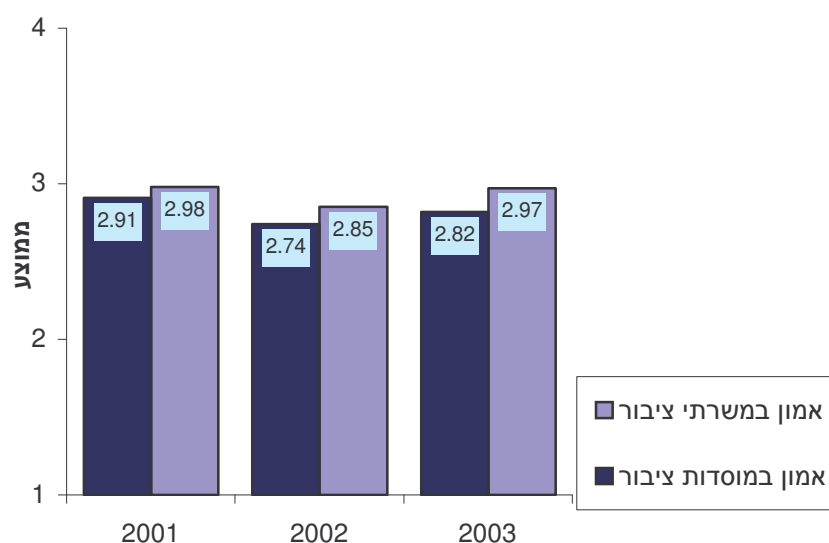
תרשים 2 (המשך) - שביעות רצון משירותים ציבוריים



2.2 - אמון במוסדות ציבוריים ובמשרתי ציבור

בשלושת השנים שחלפו התבקשו המשתתפים להשיב על סדרת שאלות העוסקות באמון במערכת השירות הציבורי. שאלות אלה התמקדו בשני מימדים שונים של אמון: אמון כלפי מוסדות ציבור שונים ואמון כלפי משרתי הציבור עצמם. כפי שמראה תרשים 3 מידת האמון הממוצעת הכללית של אזרחי ישראל הן במוסדות הציבור והן במשרתי ציבור עלתה במידה קלה בהשוואה לשנה שחלפה אך רמתה עדיין בינונית עד נמוכה. עוד מראה תרשים 3 על פער קבוע בין רמת האמון לה זוכים המוסדות למידת האמון לה זוכים עובדי הציבור, לטובת האחרונים.

תרשים 3 – ממוצע האמון במוסדות ציבוריים ובמשרתי ציבור



הציבור מביע רמה גבוהה יותר של אמון במשרתי הציבור (בממוצע 2.98, 2.85 ו- 2.97 בשנים 2001, 2002 ו- 2003 בהתאמה) וגבוהה פחות במוסדות המעסיקים אותם (2.91, 2.74 ו- 2.82 בהתאמה). לוחות 1 ו-2 מפרטים את ההבדלים ברמות האמון הממוצעות (סטיות התקן בסוגריים) להן זוכים מוסדות ציבוריים ומשרתי ציבור מתחומים שונים. משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר וכן אוכלוסיית השוטרים והסוהרים מהווים

מקרה יחיד בו הן המוסד והן עובדיו נהנים מעלייה רצופה לאורך שלוש השנים שחלפו. יחד עם זאת המשטרה ושירות בתי הסוהר מהווים מקרה חריג בו נהנה מוסד המשטרה מאמון רב מעט יותר מאשר עובדיו. גם פרקליטות המדינה, אוכלוסיית הסוהרים, ועורכי הדין בשירות הציבורי נהנים מעלייה רצופה באמון הציבור אלא שמערכת המשפט בכללותה זוכה לאמון נמוך מזה של עובדיה לאורך שלושת השנים.

מערכת איכות הסביבה, מערכת הבנקאות המסחרית (להוציא בנק ישראל), מערכת ביקורת המדינה, ועובדי הרווחה סובלים מירידה מתמדת באמון שהציבור רוחש להם לאורך שלוש שנות הסקר. גם שירותי הדת אינם נהנים מאמון רב וכמוהם גם מערכת אוצר המדינה ובנק ישראל שאמנם זוכים השנה לאמון רב מעט יותר בהשוואה לשנה שחלפה אך באופן כללי זוכים לאמון נמוך למדי. בתי החולים, קופות החולים והרופאים, אף שזכו לעלייה ברמת האמון אשתקד לעומת 2001, סובלים מירידה קלה השנה ברמת האמון של הציבור.

גם השנה זוכים שירותי הביטחון החשאיים לרמת האמון הגבוהה ביותר מבין כל המוסדות שנבדקו אף יותר מאשר בשנים הקודמות (לעומת ירידה קלה אשתקד). עלייה ניכרת גם באמון לו זוכה צה"ל. מוסד אחר הממשיך לזכות באמון רב, עקבי, וגבוה יחסית הוא מערכת ההשכלה הגבוהה. לעומת זאת, מידת האמון במוסד מבקר המדינה ובמבקר עצמו איננה גבוהה באופן בולט בהשוואה למערכות אחרות. כמו בשנים קודמות גם השנה זוכים הכנסת, המפלגות, נציגי הציבור ונבחרי ברשויות המקומיות ובשלטון המרכזי לאמון הנמוך ביותר מבין כל המוסדות ואנשי הציבור שנבדקו כאן. לסיכום, בשלושת המדגמים יחד (2001-2003) ממוצע האמון במוסדות ציבוריים בשנת 2003 עמד על 2.82 עם סטיית תקן של 0.55, לעומת ממוצע האמון הכללי במשרתי ציבור שעמד על 2.93 עם וסטיית תקן של 0.57.

לוח 1: ארון כלפי מוסדות ציבור

2003	2002	2001	
2.06 (1.00)	1.90 (.95)	2.18 (1.04)	הכנסת
1.71 (.85)	1.71 (.85)	1.89 (.88)	המפלגות בישראל
2.54 (1.04)	2.48 (1.04)	3.12 (1.00)	בנק ישראל
2.28 (.97)	2.19 (.96)	2.53 (.98)	מערכת אוצר המדינה והמסים
2.43 (.99)	2.45 (1.02)	2.72 (1.02)	הבנקים האחרים בישראל
3.19 (1.08)	3.16 (1.06)	3.24 (1.09)	מערכת המשפט
3.01 (1.13)	3.00 (1.11)	3.18 (1.12)	מערכת ביקורת המדינה
2.71 (.97)	2.54 (.91)	2.59 (.95)	מערכת תשתיות לאומיות
2.91 (.88)	2.82 (.85)	2.92 (.84)	משרד התחבורה והרישוי
2.67 (.98)	2.72 (1.02)	2.76 (1.01)	מערכת איכות הסביבה
2.78 (1.05)	2.66 (1.09)	2.92 (1.02)	העיתונות בישראל בכלל
2.95 (1.07)	2.66 (1.11)	3.01 (1.11)	מערכת השידור הציבורית
2.66 (.94)	2.38 (1.09)	2.70 (1.12)	שידורי הטלוויזיה והרדיו בערבית
3.75 (1.13)	3.37 (1.32)	3.56 (1.19)	צה"ל
3.81 (1.10)	3.47 (1.27)	3.64 (1.20)	שירותי בטחון חשאי
3.16 (1.06)	2.94 (1.14)	2.90 (1.10)	משטרה ובתי סוהר
2.95 (.98)	2.83 (1.07)	2.96 (.99)	מערכת החינוך הרגילה
3.38 (.95)	3.37 (1.06)	3.42 (.98)	מערכת החינוך הגבוה
2.22 (.99)	2.14 (.97)	2.38 (1.01)	מערכת שירותי הדת
3.00 (.97)	2.93 (.96)	2.90 (.96)	משרד הבריאות
3.06 (1.01)	3.11 (.99)	3.04 (.97)	בתי חולים ציבוריים
3.34 (1.05)	3.38 (1.05)	3.27 (1.05)	קופת החולים שלך

לוח 2: אמן כלפי משרתי ציבור

<u>2003</u>	<u>2002</u>	<u>2001</u>	
3.51	3.48	3.55	חוק ומשפט
(1.06)	(1.02)	(1.04)	שופטים
3.25	3.17	3.19	עובדי פרקליטות המדינה
(1.07)	(1.03)	(1.08)	
3.02	2.70	2.61	עורכי דין בשירות
(1.06)	(1.09)	(1.06)	הציבורי
3.49	2.96	3.23	שופטים צבאיים
(1.05)	(1.16)	(1.13)	
3.95	3.60	3.75	ביטחון
(.98)	(1.28)	(1.19)	חיילי צה"ל בכלל
3.76	3.51	3.61	מפקדי/קציני צה"ל
(1.09)	(1.28)	(1.19)	
3.96	3.49	3.58	המשרתים בשב"כ
(1.02)	(1.28)	(1.23)	
3.98	3.52	3.59	המשרתים במוסד
(1.03)	(1.30)	(1.22)	
3.18	3.03	2.72	שוטרים
(1.10)	(1.20)	(1.16)	
3.04	2.83	2.75	סוהרים
(1.02)	(1.11)	(1.08)	
3.36	2.95	3.24	דובר צה"ל
(1.05)	(1.20)	(1.15)	
3.56	3.18	3.37	תקשורת
(1.03)	(1.15)	(1.16)	מערכת גלי צה"ל
2.83	2.75	2.96	עיתונאים
(1.00)	(1.09)	(1.05)	
3.07	2.95	3.23	כתבי הערוץ הראשון
(1.05)	(1.10)	(1.00)	
3.15	3.05	3.26	כתבי הערוץ השני
(1.05)	(1.12)	(1.03)	
3.10	3.00	3.11	חינוך
(1.00)	(1.03)	(.96)	מורים ומחנכים
3.57	3.52	3.60	מרצים/חוקרים
(.91)	(.95)	(.90)	באוניברסיטאות
2.09	1.95	2.20	מערכת פוליטית
(1.06)	(1.01)	(.99)	שרי ממשלה
1.99	1.88	2.05	חברי כנסת
(.97)	(.90)	(.89)	
2.23	2.20	2.27	נבחרי רשויות מקומיות
(.97)	(.97)	(.98)	

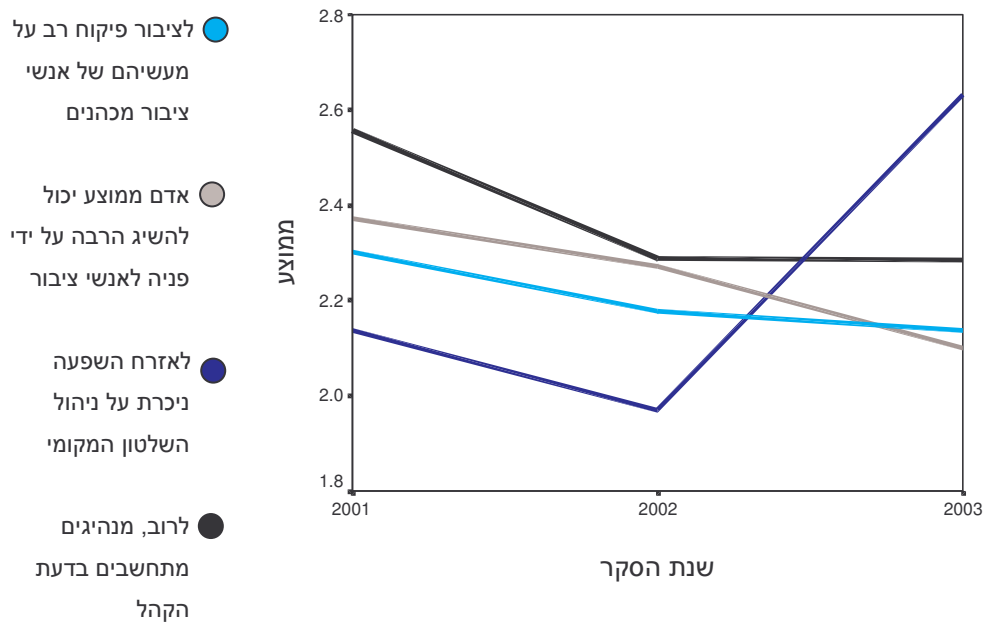
לוח 2 (המשך): אמון כלפי משרתי ציבור

2003	2002	2001	
3.27 (1.10)	3.35 (1.01)	3.49 (1.06)	ביקורת המדינה מבקר המדינה
3.07 (1.04)	3.09 (.98)	3.32 (1.01)	נציב תלונות הציבור
2.48 (.98)	2.44 (.92)	2.75 (.90)	כלכלה עובדי משרד האוצר
2.57 (1.00)	2.54 (.98)	3.05 (.94)	עובדי בנק ישראל
2.41 (.95)	2.41 (.95)	2.67 (.97)	עובדי מערכת גביית מסים
3.55 (.98)	3.57 (.99)	3.53 (.93)	בריאות ורווחה רופאים בשירות הציבורי
2.86 (.97)	2.87 (1.00)	2.87 (.97)	עובדי מערכת הבריאות
2.82 (.99)	2.84 (.92)	2.91 (.94)	עובדי רווחה
2.08 (.97)	2.02 (.96)	2.16 (.96)	דת עובדי משרד הדתות
2.28 (1.06)	2.18 (1.07)	2.53 (1.15)	רבנים ראשיים
2.21 (1.03)	2.07 (.98)	2.36 (1.09)	רבני ערים
2.53 (1.01)	2.43 (.96)	2.44 (1.01)	רשויות מקומיות ומשק המים עובדי משק המים
2.34 (.97)	2.32 (.94)	2.40 (.95)	עובדי עיריות ורשויות מקומיות

2.3 - אמון במעורבות אזרחית

הממצאים אודות אמון הציבור ביכולתו להשפיע על מקבלי ההחלטות בממשל ובמנהל הציבורי מובאים בתרשים 4. מתרשים זה עולה כי לציבור הישראלי תחושת השפעה נמוכה ולכן אמון נמוך במעורבות אזרחית (ממוצע רב שנתי של 2.19). אמון זה נמצא בירידה במהלך שלוש השנים האחרונות (2.13, 2.14, 2.30 בשנים 2002, 2003 ו-2001 בהתאמה). ניכרת ירידה בתחושה כי לאזרח יכולת לפקח על מעשיהם של אנשי ציבור, ובתחושה כי יש ביכולתם של אזרחים להשיג תוצאות באמצעות פנייה לאנשי ציבור. לעומת זאת לא חל שינוי בעמדות ביחס להתחשבות מנהיגי המדינה בדעת האזרחים וכן חלה עליה בתחושת היכולת להשפיע על המתרחש בשלטון המקומי.

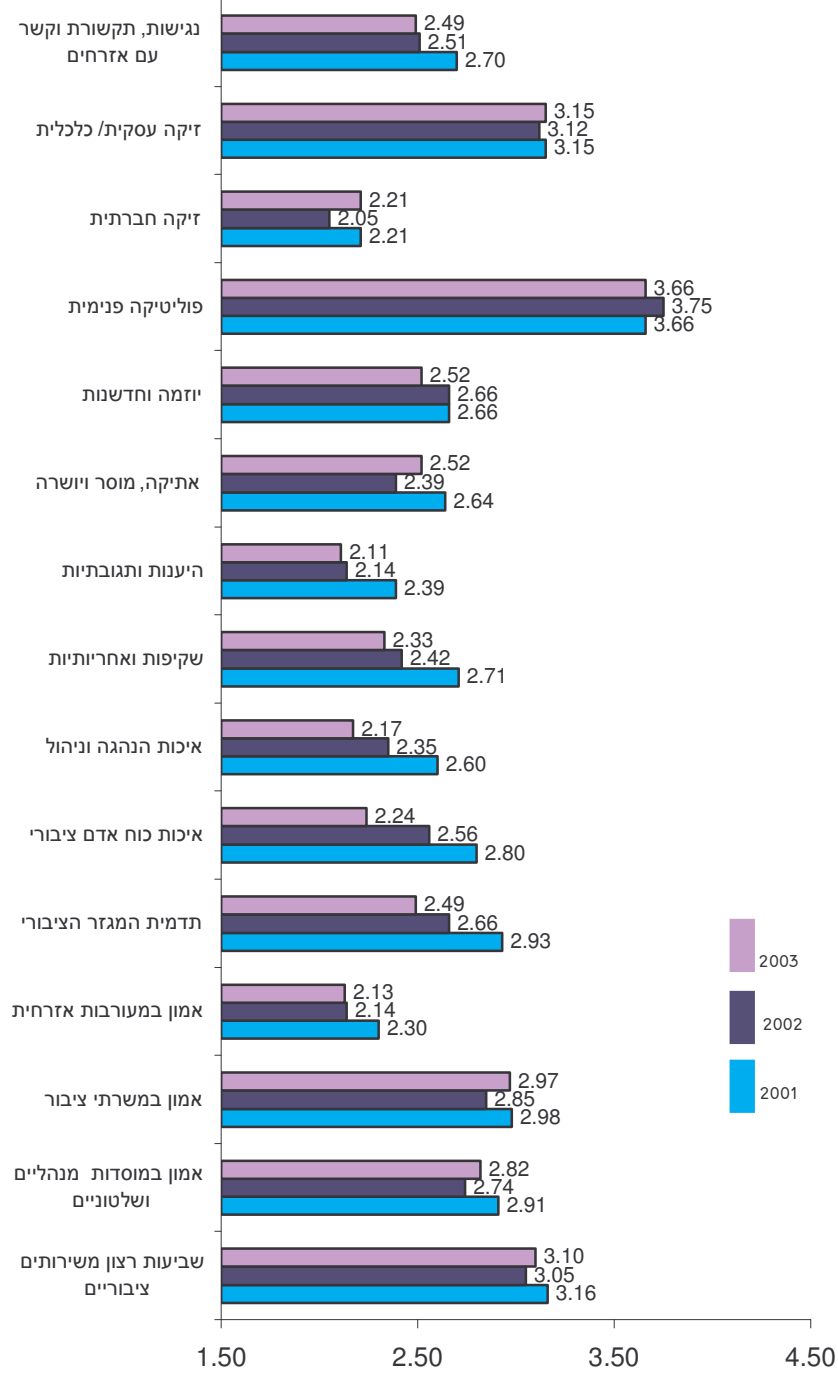
תרשים 4 - אמון במעורבות אזרחית



2.4 - עמדות ותפיסות כלפי המגזר הציבורי

בשונה משני מקבצי השאלות הקודמים העוסקים בשביעות רצון ובאמון השאלות הבאות מתפצלות לאחד-עשר מימדי ביצוע מגוונים אשר ביחס אליהם נדרשו הנחקרים להביע את עמדתם. הנחקרים התבקשו לבטא את דעתם ביחס לאיכות כוח האדם, ההנהגה והניהול במגזר הציבורי וכן לדווח על היבטים שונים הקשורים לתדמית המגזר הציבורי. ביקשנו גם לברר באיזו מידה פעולות והחלטות של זרועות השלטון הביצועיות נתפסות בעיני האזרחים כמוסריות וישרות, עד כמה מושפעות החלטות אלה מפוליטיקה פנימית, ומהי הזיקה העסקית-כלכלית או לחילופין החברתית של השירות הציבורי בעיני הציבור. בנוסף, ביקשנו לברר את מידת הרגישות והפתיחות של מוסדות ציבור ועובדיהם לאזרח בסדרת שאלות אודות מידת השקיפות והאחריותיות שהם מפגינים, מידת הנגישות שלהם לאזרח, ההיענות לדרישותיו, והיזמה והחדשנות במערכות מגזר ציבורי.

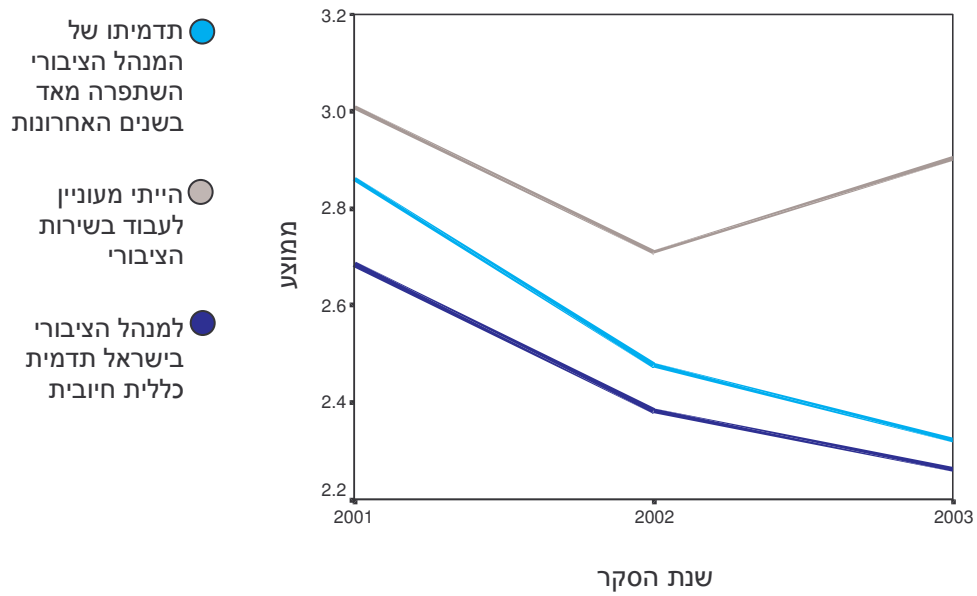
תרשים 5- ממוצע משתני המחקר



2.4.1 - תדמית המגזר הציבורי

תדמית המערכת הציבורית בעיני האזרחים מתוארת בתרשים 6. הממצאים מראים שחיקה רבה בתדמית המגזר הציבורי המצטרפת למגמת השחיקה שזוהתה בשנה שחלפה. מדד התדמית עומד ב-2003 על 2.49 לעומת 2.66 ב-2002 ו-2.93 ב-2001. למרות כל זאת השנה חלה עליה בנכונות לעבוד בשירות הציבורי.

תרשים 6 - תדמית המגזר הציבורי

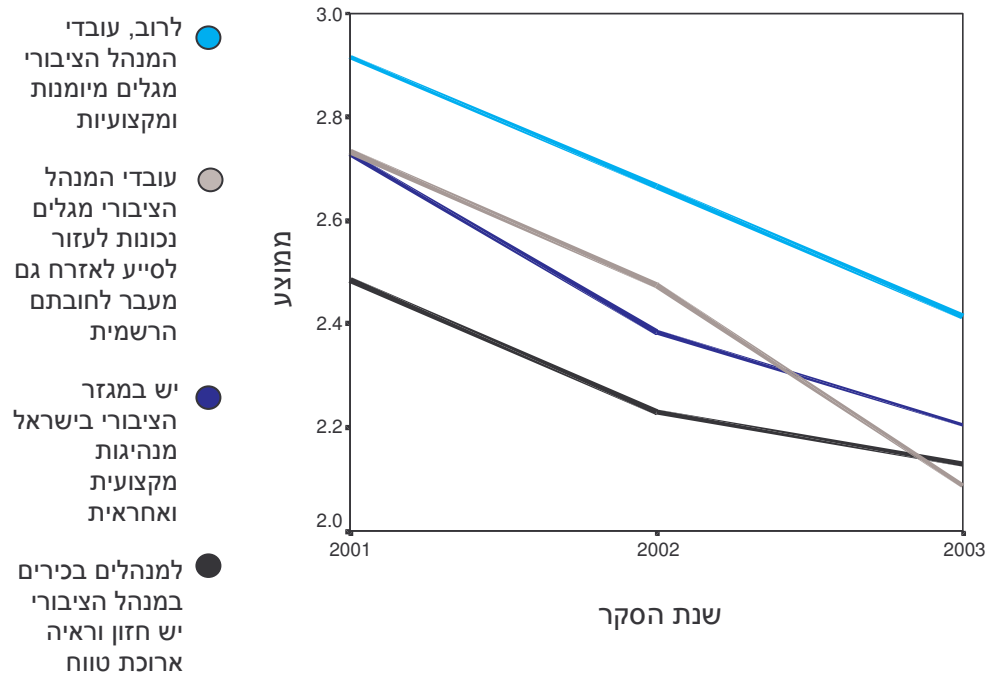


2.4.2 - איכות כוח אדם, הנהגה והניהול

מגמת הירידה לאורך השנים בהערכת האזרחים את איכות כוח האדם, הניהול וההנהגה בסקטור הציבורי בולטת. תרשים 7 מראה כי הירידה החדה ביותר מתייחסת להסכמה בדבר הנכונות אותה מגלים עובדי המנהל הציבורי לסייע לאזרח מעבר לחובתם הרשמית. יחד עם זאת קיימת ביקורת רבה כלפי ההנהגה ואיכות הניהול. ציבור האזרחים סבור כי רמת המקצועיות והאחריות שמגלה ההנהגה איננה גבוהה וההנהגה לא ניחנה בחזון ובראייה ארוכת טווח. במקביל, מידת המיומנות והמקצועיות של עובדי המגזר הציבורי נמצאת בירידה בעיני הציבור בהשוואה לשנים שחלפו.

באופן כללי זוכה המנהל הציבורי בשלוש השנים גם יחד להערכות בינוניות עד נמוכות, הן בהערכה הממוצעת של כוח האדם (בממוצע 2.53) והן בהערכה הממוצעת של איכות ההנהגה והניהול (ממוצע של 2.37). בשנת 2001 עמד ממוצע הערכת איכות כוח האדם במגזר הציבורי על 2.80, ירד בשנת 2002 ל-2.56, והשנה צנח לממוצע של 2.24; הממצאים ביחס לאיכות הניהול וההנהגה דומים: בשנת 2001 ההערכה הממוצעת עמדה על 2.60, ירדה לממוצע של 2.35 ב-2002, וב-2003 ירדה שוב לממוצע של 2.17.

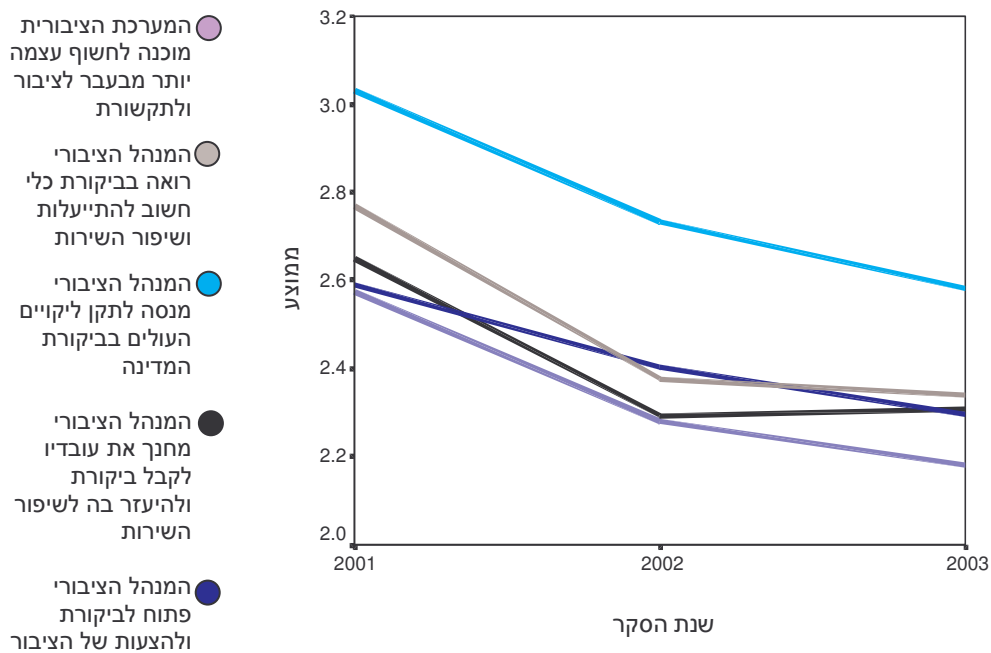
תרשים 7 - איכות כוח אדם, הנהגה וניהול



2.4.3 - שקיפות ואחריותיות

כפי שניתן לראות בתרשים 8 הממצאים מלמדים על רמה נמוכה של שקיפות (Transparency) ואחריותיות (Accountability) של המנהל הציבורי כלפי האזרח. הנחקרים מוצאים את המערכת פחות ופחות מוכנה להיחשף בפניהם או בפני התקשורת (2.58 ב-2003 לעומת 2.73 ב-2002 ו-3.02 ב-2001). הסכמה נמוכה הרבה יותר מתקבלת ביחס לטענה כי המנהל הציבורי פתוח לביקורת ולהצעות של הציבור (2.57 בשנה הנוכחית לעומת 2.28 ב-2002 ו-2.18 בשנת 2001). הציבור אף מוצא שהמנהל הציבורי אינו מנסה ברצינות לתקן ליקויים העולים בביקורת המדינה (ממוצע הסכמה עם הטענה בדבר מוכנות לתיקון ליקויים: 2.59, 2.40 ו-2.29 לשנים 2001, 2002, ו-2003 בהתאמה), ואינו רואה בביקורת כלי חשוב להתייעלות ושיפור השירות. בניתוח רב שנתי ממוצע ציון השקיפות והאחריותיות של המנהל הציבורי בישראל עומד של 2.49 (2.71, 2.42, 2.33 לשנים 2001, 2002, 2003 בהתאמה).

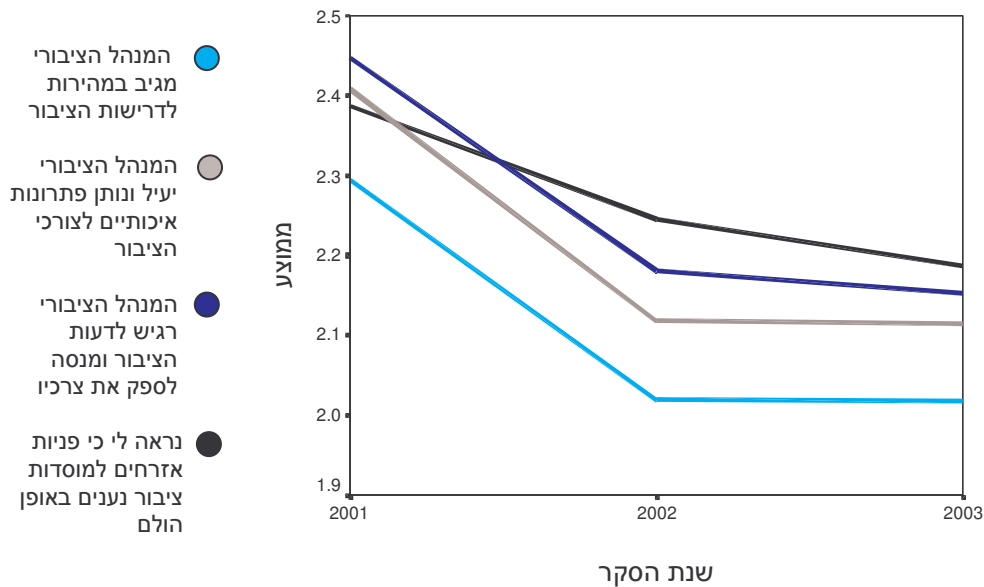
תרשים 8 - שקיפות ואחריותיות



2.3.4 - הענות/ תגובתיות

תרשים 9 מציג את רמת ההיענות והתגובתיות של המנהל הציבורי כפי שנתפסת בעיני האזרחים. הממצאים מראים כי מהירות התגובה לתביעות הציבור נמוכה ואיכותן איננה סבירה. פניות האזרחים למוסדות ציבור אינן נענות באופן הולם ומסודר וחולף זמן רב עד לקבלת תשובות או מענה מנותני השירות. כמו כן המנהל הציבורי אינו מגלה רגישות רבה לדעות הציבור ואינו מתאמץ די הצורך לספק את צרכיו. בממוצע רמת ההיענות והתגובתיות הכללית בשנת 2003 עומדת על 2.11 (עם סטיית תקן של 0.75) לעומת 2.14 ב- 2002 (סטיית תקן 0.73) ו- 2.39 (סטיית תקן 0.81) ב- 2001.

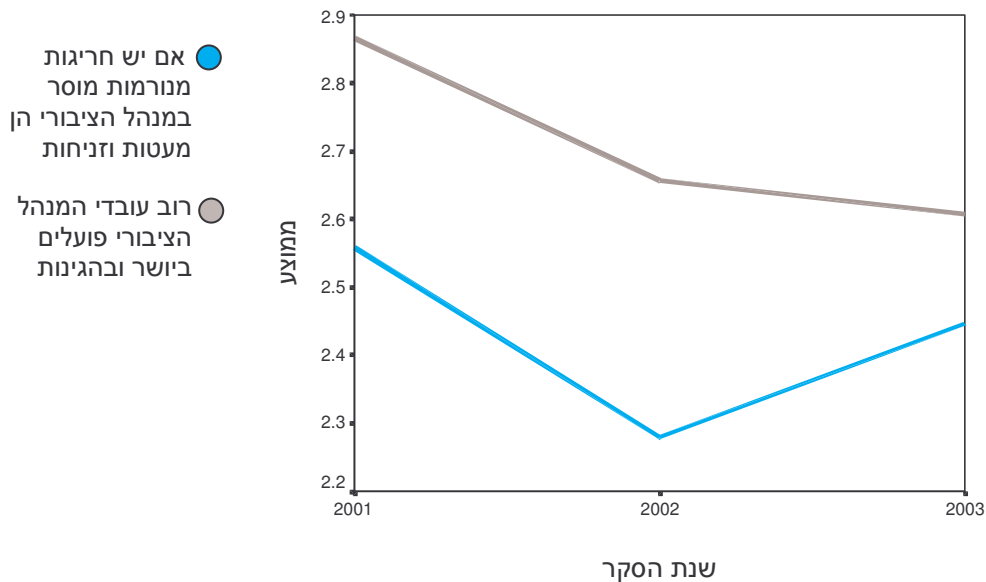
תרשים 9 - היענות ותגובתיות



2.3.5 - אתיקה, מוסר, ויושרה

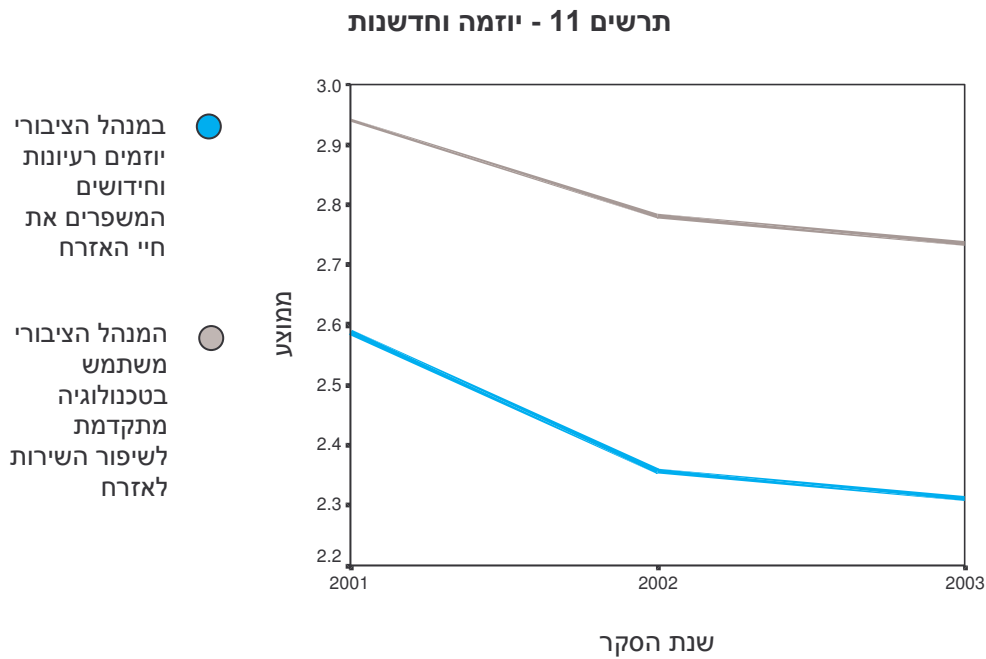
תרשים 10 מציג את תפיסות הציבור ביחס לרמת האתיקה, המוסר, והיושרה של משרתי ציבור בישראל. הממצאים מראים כי פחות ופחות נבדקים מקבלים את הטענה כי המנהל הציבורי פועל ברוב המקרים ביושר ובהגינות כלפי הציבור (2.87, 2.66, 2.61 בשנים 2001, 2002, 2003 בהתאמה); יחד עם זאת חל שיפור מסוים ב-2003 ביחס לטענה כי חריגות מנורמות מוסר מעטות וזניחות (2.56, 2.28, 2.45 בהתאמה). ממוצע רמת האתיקה, המוסר, והיושרה של השירות הציבורי בישראל בשנה זו עלה מעט ועמד על 2.52 בהשוואה ל-2.39 ב-2002, ו-2.64 ב-2001.

תרשים 10 - אתיקה, מוסר ויושרה



2.3.6 - יוזמה וחדשנות

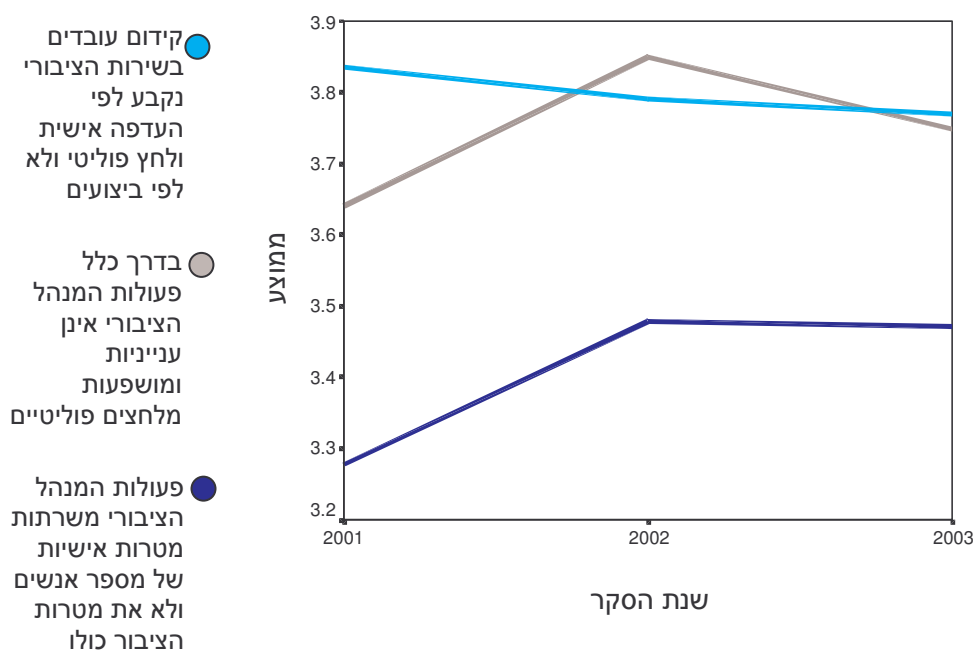
תרשים 11 מציג את עמדות הציבור ביחס לרמת היוזמה והחדשנות במגזר הציבורי. התפיסה הכללית מראה כי המנהל הציבורי בישראל אינו נוקט די יוזמות חיוניות ואינו מתאמץ לחדש חידושים טכנולוגיים ואחרים. הציון הממוצע השנה עמד על 2.52 לעומת 2.66 במדגמי 2001 ו-2002.



2.3.7 - פוליטיקה פנימית

תרשים 12 מציג את רמת הפוליטיקה הפנימית במגזר הציבורי כפי שנתפסת על ידי הציבור. התפיסה הרווחת, כמו בשנים שחלפו, היא כי המנהל הציבורי סובל מפוליטיזציה ומקבלת החלטות שאינן מקצועיות מספיק. הנחקרים חשים כי פעולות המנהל אינן ענייניות ומושפעות מלחצים פוליטיים. עובדים, כך נדמה, זוכים לקידום בהתאם ללחצים פוליטיים המופעלים על ממוניהם וכי ניכר כי פעולותיו של המנהל הציבורי משרתות לא פעם מטרות אישיות במקום לקדם את טובת הציבור כולו. מכאן, שלהערכת הנחקרים, המנהל הציבורי בישראל מתאפיין במידה לא מבוטלת ומזיקה של פעילות פוליטית פנימית המנוגדת לענייניו המקצועיים. כמו ב-2001 הממוצע למשתנה זה בשנת 2003 עמד על 3.66, בהשוואה ל-3.75 ב-2002.

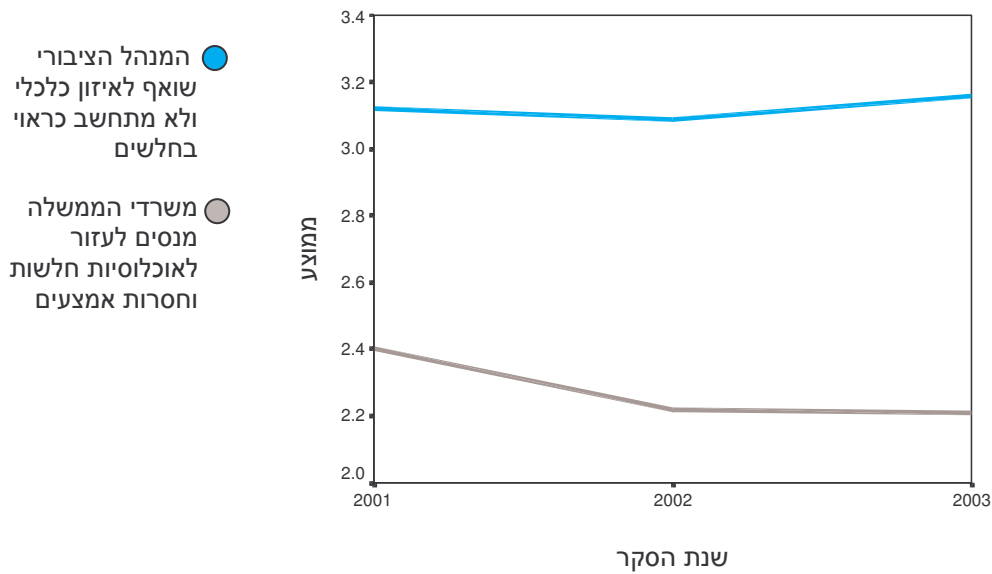
תרשים 12 - פוליטיקה פנימית



2.3.8 - זיקה עסקית/כלכלית מול זיקה חברתית

תרשים 13 מציג את הזיקה העסקית/כלכלית של המנהל הציבורי בישראל אל מול הזיקה החברתית של פעולותיו. לדעת הציבור המנהל הציבורי שואף לאיזון כלכלי ואינו מתחשב כראוי בחלשים (ממוצע של 3.12, 3.08 ו-3.15 בשנים 2001, 2002 ו-2003 בהתאמה) יחד עם זאת, המנהל הציבורי אינו מנסה לעזור לאוכלוסיות חלשות וחסרות אמצעים (ממוצע של 2.40, 2.22, 2.21 בשנים 2001, 2002, 2003 בהתאמה).

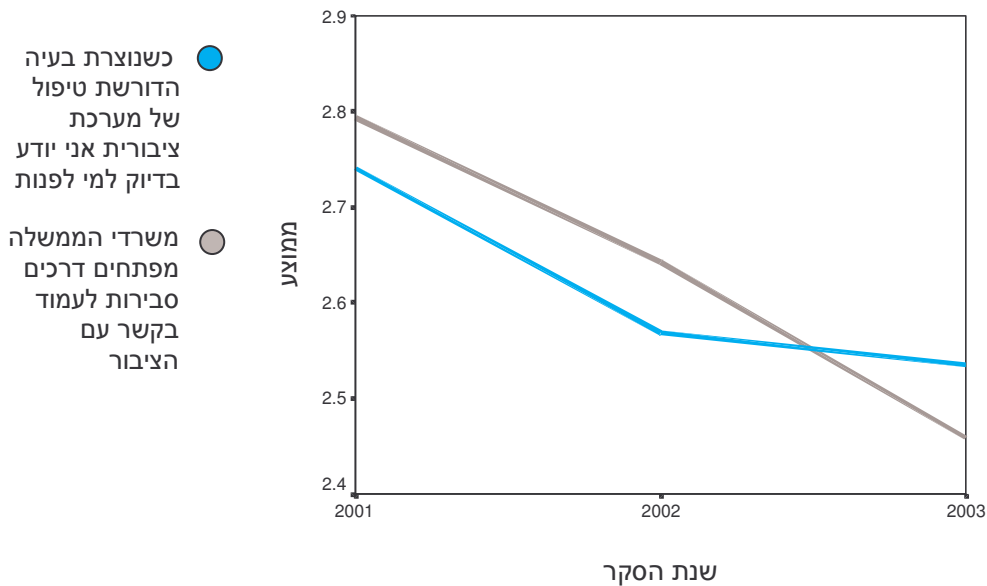
תרשים 13 - זיקה עסקית/כלכלית מול זיקה חברתית



2.3.9 - נגישות, תקשורת, וקשר עם הציבור

על סמך הממצאים שהובאו עד כאן לא מפתיע לגלות כי קיימת תחושה לפיה המנהל הציבורי אינו נגיש די הצורך לאזרחים. התחושה בקרב הציבור היא כי נגישות למקבלי החלטות במנהל הציבורי והתקשורת עימם קשה ומוגבלת ולא נעשה מאמץ לפתח דרכים סבירות לעמוד בקשר עם הציבור. כפי שמראה תרשים 14 רבים מהנחקרים ציינו כי אינם יודעים למי לפנות כשנתקלו בבעיה הדורשת טיפול. הציון הממוצע לרמת הנגישות, התקשורת והקשר עם הציבור ב-2003 היה 2.49 בעוד שבשנת 2002 הוא עמד על 2.51 ובשנת 2001 על 2.70.

תרשים 14 - נגישות וחסימי תקשורת



2.4 - ניתוח מתאמים

לוחות 3 ו-4 להלן מציגים מערכת קשרים (מתאמי r Pearson's) בין כלל העמדות שנבחנו לבין עצמם, ובין עמדות אלה לסדרת משתנים דמוגרפיים. באופן כללי נשמרת מערכת הקשרים שזוהתה בשנים הקודמות, עם תנודות קלות בלבד. אף-על-פי-כן, נשוב ונבליט את המעניינים בקשרים שמצאנו:

1. **שביעות רצון משירותים ציבוריים:** ככל ששביעות הרצון של האזרח משירותים ציבוריים גבוהה יותר כך גדל האמון שלו במוסדות המנהל הציבורי ($r=0.62; p<0.01$) ובמשרתי הציבור ($r=0.54; p<0.01$). קשרים אלה חזקים למדי וברמת מובהקות גבוהה. שביעות רצון נמצאת בקשר חיובי גם עם מקבץ של משתני הערכה שיפורט להלן, אם כי עוצמת הקשרים כאן מתונה יותר. שביעות רצון גבוהה יותר משירותים ציבוריים נצפית כאשר מעריך הנחקר באופן חיובי את איכות כוח האדם, ההנהגה והניהול הציבוריים ($r=0.32; p<0.01$); שביעות הרצון עולה גם כאשר מעריך הנחקר שהמנהל הציבורי מתאפיין ברמה גבוהה של שקיפות ואחריותיות ($r=0.37; p<0.01$), היענות ותגובתיות ($r=0.37; p<0.01$), אתיקה מוסר ויושרה ($r=0.28; p<0.01$), יוזמה וחדשנות ($r=0.37; p<0.01$), זיקה חברתית ($r=0.18; p<0.01$), נגישות, תקשורת וקשר עם אזרחים ($r=0.32; p<0.01$), וכאשר תדמית המגזר הציבורי גבוהה יותר ($r=0.20; p<0.01$). לבסוף, שביעות רצון גבוהה נמצאת בקשר חיובי עם אמון גבוה במעורבות אזרחית ($r=0.26; p<0.01$). בניגוד לכך, שביעות רצון משירותים ציבוריים יורדת כאשר מעריך הנחקר כי המנהל הציבורי מושפע מרמה גבוהה של פוליטיקה פנימית ($r=-0.20; p<0.01$).

2. **אמון במוסדות ובמשרתי ציבור:** באופן דומה עולה האמון במוסדות ציבוריים ובמשרתי הציבור כאשר הערכת הנחקר גבוהה ביחס לתדמית המגזר הציבורי, איכות כוח האדם וההנהגה בו, שקיפות ואחריותיות שהוא מגלה, היענות ותגובתיות סבירים, פעולותיו אתיות, מוסריות וישרות, יוזמה וחדשנות רבים יותר, זיקתה חברתית רבה, ונגישות ותקשורת משופרים. קשרים אלה בינוניים וברמת מובהקות גבוהה ($p<0.01$). גם כאן האמון במוסדות ובמשרתי ציבור קטן כאשר רמת הפוליטיקה הפנימית גבוהה.

3. **היענות ותגובתיות:** קשרים חזקים למדי התגלו בין משתנים שונים ובין מידת ההיענות והתגוביות המיוחסת למנהל הציבורי. כך נמצא כי ככל שהמנהל הציבורי נתפס כמי שנענה ומגיב יותר לדרישות הציבור כך גם גבוהות יותר ההערכות כלפי איכות כוח האדם, איכות ההנהגה והניהול, רמת השקיפות והאחריותיות, והיוזמה והחדשנות, הפעולה על פי כללי אתיקה מוסר ויושרה, והזיקה החברתית.

4. **אמון במעורבות אזרחית:** קשר חיובי וחזק התגלה בין רמת המקצועיות של המנהל הציבורי הבאה לידי ביטוי באיכות כוח האדם, הניהול וההנהגה, ובין רמת האמון של אזרחים ביכולתם לפעול ולהשפיע. כמו כן, מידת השקיפות ואחריותיות, רמת היענות והתגובתיות, רמת הקשר עם הציבור, רמת היוזמה והחדשנות, האתיקה, המוסר והיושרה, והזיקה החברתית נמצאים בקשר חיובי עם אמון ביכולת להשפיע באמצעות מעורבות אזרחית.

5. **עמדות ומשתנים דמוגרפיים:** הגורמים הדומיננטיים יותר בהשפעה על עמדות אזרחים כלפי המנהל הציבורי, כפי שעולים מהסקר הנוכחי, הם שייכות דתית, ובמידה פחותה יותר ותק בארץ, הכנסה, עבודה במגזר הציבורי, מגדר, גיל, והשכלה. הממצא המרכזי הוא שאזרחי ישראל שאינם יהודים דיווחו על מידה נמוכה יותר של שביעות רצון משירותים ציבוריים, על אמון נמוך יותר במעורבות אזרחית וכן דיווחו על עמדות שליליות יותר ברוב התחומים האחרים כלפי ביצועי המגזר הציבורי (ראה פירוט בלוח 4).

לוח 3: מתאמי r פארסון עבור משתני המחקר (מובהקות α בטרנבאך - 2003)

משתנים	מוצג	ס.תקן	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
1. שביעות רצון	3.10	.51	(.80)														
2. אמון במוסדות	2.82	.53	.62**	(.87)													
3. אמון במשרתי ציבור	2.97	.52	.54**	.81**	(.91)												
4. אמון במעורבות אזרחית	2.13	.76	.26**	.39**	.37**	(.75)											
5. תדמית המגזר הציבורי	2.49	.82	.20**	.32**	.31**	.37**	(.68)										
6. איכות כוח אדם הציבורי	2.24	.83	.32**	.41**	.40**	.41**	.54**	(.73)									
7. איכות הנהגה וניהול	2.17	.89	.32**	.45**	.44**	.50**	.48**	.61**	(.76)								
8. שקיפות ואחריות	2.33	.81	.37**	.48**	.48**	.50**	.47**	.57**	.68**	(.86)							
9. היענות ותגובתיות	2.11	.74	.37**	.43**	.41**	.54**	.50**	.61**	.64**	.71**	(.86)						
10. אתיקה, מוסר וישרה	2.52	.91	.28**	.35**	.36**	.41**	.27**	.44**	.40**	.45**	.48**	(.72)					
11. יזומה וחדשנות	2.52	.87	.37**	.41**	.40**	.50**	.38**	.49**	.59**	.60**	.62**	.50**	(.67)				
12. פוליטיקה פנימית	3.66	.80	-.20**	-.28**	-.24**	-.26**	-.22**	-.30**	-.35**	-.28**	-.35**	-.24**	-.24**	(.56)			
13. זיקה חברתית	2.21	.99	.18**	.33**	.33**	.43**	.27**	.36**	.40**	.42**	.45**	.41**	.39**	-.31**	--		
14. זיקה נסקית/ כלכלית	3.15	1.15	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	.16**	N.S	--	
15. גישות, תקשורת וקשר עם אזרחים	2.49	.89	.32**	.33**	.32**	.48**	.37**	.45**	.46**	.49**	.54**	.40**	.51**	-.20**	.28**	N.S	(.65)

P<.05 * P<.01 ** N = 478-489 N.S=Not Significant

לוח 4: מתאמי *Pearson's r* עבור משתני המחקר וסדרת משתנים דמוגרפיים - 2003

עובד מגזר ציבורי	הכנסה	דת (יהודי)	עמדה פוליטית (שמאל)	השכלה	שנים בארץ (בקרב מהגרים)	מצב משפחתי (נשוי)	גיל	מין (גבר)	משתנים
N.S	N.S	.12**	N.S	N.S	.21*	N.S	N.S	N.S	1. שביעות רצון משירותים ציבוריים
N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	2. אמון במוסדות מנהליים ושלטוניים
N.S	N.S	N.S	-.15**	N.S	.19*	N.S	N.S	N.S	3. אמון במשרתי ציבור
N.S	N.S	.19**	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	4. אמון במעורבות אזרחית
-.16*	N.S	.19**	N.S	N.S	-.26**	N.S	N.S	N.S	5. תדמית המגזר הציבורי
-.14**	N.S	.15**	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	6. איכות כוח אדם ציבורי
-.12**	N.S	.21**	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	7. איכות הנהגה וניהול
-.12**	N.S	.16**	N.S	N.S	N.S	N.S	-.09*	N.S	8. שקיפות ואחריותיות
-.10*	N.S	.19**	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	9. היענות ותגובתיות
N.S	.12*	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	.09*	N.S	10. אתיקה, מוסר וישרה
N.S	N.S	.16**	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	11. יוזמה וחדשנות
N.S	N.S	-.13**	N.S	.09*	N.S	N.S	N.S	N.S	12. פוליטיקה פנימית
N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	13. זיקה חברתית
N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	14. זיקה עסקית/ כלכלית
-.11*	N.S	.17**	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	.17*	15. נגישות, תקשורת וקשר עם אזרחים

P<.05 * P<.01 **

N = 477-489

N.S=Not Significant

סיכום

נייר עבודה זה משקף את עמדות הציבור ותפיסותיו ביחס להיבטים שונים בתפקודם של זרועות המנהל הציבורי בישראל בשנת 2003 ובהשוואה לשנתיים שלפניהן. התמונה המשתקפת ממנו בלתי מעודדת. הציבור מבחין היטב בין מגוון השירותים הציבוריים הניתנים לו על ידי המדינה וסוכנויות המשנה שלה ומעיד על שביעות רצון נמוכה ממרביתם. באופן כללי מגלה הציבור אמון נמוך יחסית במרבית המוסדות ובעלי התפקידים. הערכת רמת ביצועי המגזר הציבורי באמצעות מימדים אחרים גם היא נמוכה עד בינונית. על בסיס הערכה נמוכה יחסית שכזו קל להבין מדוע מגלה הציבור ציניות וחוסר אמון ביכולתו להשפיע באמצעות פעילות אזרחית מקובלת. מדאיגה במיוחד העובדה שחלק ניכר ממגמות האלה מתחזק עם השנים. יחד עם זאת, יש לנתח שינויים אלה בהשוואה לתהליכים דומים העוברים על מדינות דמוקרטיות אחרות כפי שצוין בפרקי הפתיחה. ברוב המקרים התהליכים בישראל דומים לתהליכים בדמוקרטיות מערביות אחרות.

מהממצאים עולה כי הציבור יודע להבחין בשיפור שהתרחש בשירותים ספציפיים לעומת הרעה באחרים. כך למשל מביע הציבור את שביעות רצונו היחסית מתפקודם של מוסדות הקשורים לשמירת הביטחון הכללי ומתחומים מתפתחים כמו תחבורה ותקשורת. במקביל מובעת רמה עקבית של חוסר שביעות רצון ממגזר אחר של שירותים ציבוריים כמו תחומי הרווחה, העבודה והתעסוקה, והרשויות המקומיות. שנת 2003 הייתה שנת מיתון בפעילות הכלכלית וחלה ירידה בהוצאות הממשלה ברוב תחומי השירות לציבור, דבר שבא לידי ביטוי ככל הנראה ברוב תחומי השירות לאזרח. מיתון כלכלי ורמת אבטלה גבוהה המשולבת בקיפאון מדיני, חוסר בטחון פנים מספק, העמקתם של פערים חברתיים, ושינוי איטי מדי בכל הקשור לרפורמות ניהוליות במערכות ממשל ומנהל מסוגלים לספק הסבר כללי לרוב הנתונים שהובאו כאן אודות ביצועי המגזר הציבורי בישראל בשנת 2003.

מקורות

Adams, M. and Lennon, M.J. (1992). Canadians, too, fault their political institutions and Leaders. The Public Perspective, 3, 19.

Almond, G.A., and Verba, S. (1963). The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations: An Analytic Study. Boston: Little Brown.

Berelson, B.R., Lazarsfeld, P.F., and McPhee, W.N., (1954). Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign. Chicago: The University of Chicago Press.

Blau, P.M. (1964). Power and Exchange in Social Life. New-York; Wiley.

Campbell, A., Converse, P.E., Miller, W.E., and Stokes, D.E. (1960) The American Voter. New York: Wiley.

Citrin, J., and Luks, S. (2001). Political trust revisited: Déjà vu all over again? In J.R. Hibbing, and E. Theiss-Morse (Eds.) What is it About Government that Americans Dislike? pp.9-28. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Hibbing, J.R., and Theiss-Morse, E. (2001). Process preferences and American politics: What the people want government to be. American Political Science Review, 95, 145-153.

Hibbing, J.R., and Theiss-Morse, E. (2002). Stealth Democracy: Americans' Beliefs About How Government Should Work. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Milbrath, L. W. (1981). Political Participation. In S.L. Long (Ed.), The Handbook of Political Behavior, Vol. 4. (pp.197-237). New York: Plenum.

Miller, A.H., and Listhough, O., (1990). Political parties and confidence in government: A comparison of Norway, Sweden and the United States. British Journal of Political Science, 20, 357-386.

Miller, A.H., and Listhough, O. (1998). Policy Preferences and political distrust: A Comparison of Norway, Sweden and the United States. Scandinavian Political Studies, 21, 161-187.

Miller, W.E., and Shanks, J.M. (1996). The New American Voter. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Mishler, W., and Rose, R. (1997). Trust, distrust and skepticism: Popular evaluation of civil and political institutions in post-communist societies. Journal of Politics, 59, 418-451.

Nye, J.S., Zelikow, P.D., and King, D.C. (Eds.) (1997). Why People Don't Trust Government. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Organ, D.W. (1988). O.C.B.: The Good Soldier Syndrome. Lexington, MA.; Lexington books.

Osborne, D., and Gaebler, T. (1992). Reinventing Government. New-York: Plume.

Pharr, S.J. (1997). Public Trust and Democracy. In J.S. Nye, P.D. Zelikow, and D.C. King (Eds.). Why People Don't Trust Government. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Porter, L.W., Steers, R.M., Mowday, R.T. and Boulian, P.V. (1974). Organizational commitment, job satisfaction and turnover among psychiatric technicians. Journal of Applied Psychology, 59, 603-609.

Verba, S., Nie, N. and Kim, J., (1978). Participation and Political Equality: A Seven Nation Comparison. Cambridge University Press.

Vigoda, E. (2000). Are you being served? The responsiveness of public administration to citizens' demands: An empirical examination in Israel. Public Administration, 78, 1, 165-191.

Vigoda, E., (2003). New Public Management. In, Jack Rabin, Encyclopedia of Public Administration and Public Policy, pp. 812-816, NY: Marcel Dekker.

Vigoda, E. and Yuval, F., (2001). The Performance of the Israeli Public Sector: A Citizens Survey and National Assessment. The Department of Political Science and the Center for the study of Organizations and Human Resource Management. Haifa; The University of Haifa. Working paper no. 1 (Hebrew).

Vigoda, E., and Yuval, F., (2002). The Performance of the Israeli Public Sector: A Citizens Survey and National Assessment. The Center for the study of Organizations and Human Resource Management and the Department of Political Science. Haifa; The University of Haifa. Working paper no. 2 (Hebrew).