

ביצועי המגזר הציבורי בישראל:
ניתוח עמדות אזרחים והערכת מצב לאומית (2004)

נייר עבודה מספר 4

ערן ויגודה-גדות
פני יובל

המחלקה למנהל ציבורי ומדיניות ציבורית
והמרכז לניהול ומדיניות ציבורית
בית הספר למדעי המדינה
אוניברסיטת חיפה

בשיתוף עם

המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית,
בית הספר לניהול
אוניברסיטת בן-גוריון בנגב
והמרכז לחקר ארגונים וניהול המשאב האנושי
אוניברסיטת חיפה

דצמבר, 2004

המחקר ממומן על ידי המחלקה למנהל ציבורי ומדיניות ציבורית, המרכז לניהול ומדיניות ציבורית, והמרכז לחקר ארגונים וניהול המשאב האנושי באוניברסיטת חיפה בשיתוף עם המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית בבית הספר לניהול של אוניברסיטת בן-גוריון בנגב. הערות ותגובות נא להפנות אל ד"ר ערן ויגודה-גדות, המחלקה למנהל ציבורי 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
	חלק ראשון: מאפייני המחקר
8	1.1 - מערך המחקר ואוכלוסיית היעד
8	1.2 - מאפייני המדגם
9	1.3 - כלי המחקר: עמדות ותפיסות כלפי מערכות מנהל ציבורי בישראל
	חלק שני: ביצועי המגזר הציבורי בישראל בשנת 2004:
	ניתוח עמדות הציבור
10	2.1 - שביעות רצון משירותים ציבוריים
14	2.2 - אמון במוסדות ציבוריים ובמשרתי ציבור
19	2.3 - אמון במעורבות אזרחית
20	2.4 - עמדות ותפיסות כלפי המגזר הציבורי
23	2.4.1 – תדמית המגזר הציבורי
24	2.4.2 - איכות כוח אדם, ההנהגה והניהול
26	2.4.3 - שקיפות ואחריותיות
28	2.4.4 - הענות/ תגובתיות
29	2.4.5 - אתיקה, מוסר ויושרה
30	2.4.6 - יוזמה וחדשנות
31	2.4.7 - פוליטיקה פנימית
32	2.4.8 - זיקה עסקית/כלכלית מול זיקה חברתית
33	2.4.9 – נגישות וחסמי תקשורת
34	2.5 - ניתוח מתאמים
38	סיכום
40	מקורות

תרשימים ולוחות

עמוד

תרשימים

11	תרשים 1: שביעות רצון כללית משירותים ציבוריים
12	תרשים 2: שביעות רצון משירותים ציבוריים
14	תרשים 3: ממוצע האמון במוסדות ציבוריים ובמשרתי ציבורי
19	תרשים 4: אמון במעורבות אזרחית
20	תרשים 5: ממוצעי משתני המחקר
23	תרשים 6: תדמית המגזר הציבורי
25	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

16	לוח 1: אמון כלפי מוסדות ציבור
17	לוח 2: אמון כלפי משרתי ציבור
36	לוח 3: מתאמי Pearson's r עבור משתני המחקר לשנת 2004
37	לוח 4: מתאמי Pearson's r עבור משתני המחקר וסדרת משתנים דמוגרפים

הקדמה

נייר עבודה זה הוא הרביעי בסדרת עבודות העוסקות במעקב ודיווח אודות ביצועי המגזר הציבורי בישראל לאורך זמן. בעבודות אלה הצבנו לנו כמטרה מרכזית את הצורך לזהות מגמות והתפתחויות בעמדות הציבור כלפי השירות הציבורי לאורך השנים ולפתח מתוך כך חשיבה עמוקה והסברים ביחס לתהליכים בחברה הישראלית. כמו ניירות העבודה שפורסמו לפניו (מספר 1-3 מהשנים 2001, 2002 ו-2003 בהתאמה) גם הפעם התבססנו על דיווחים של מדגם מקרב אזרחי ישראל הבוגרים. מדגם זה מייצג במידה רבה את המגזרים המרכזיים בחברה ואנו מאמינים כי ניתן להתבסס עליו לצורך השגת יעדי המחקר.

בעוד שגם בשנה זו, בדומה לשנים קודמות, מצביעים הממצאים על ביצועים בינוניים עד נמוכים (בערכים מוחלטים) של הזרועות הביצועיות בממשל בישראל הרי שלדעתנו ניכרת מגמה מסוימת של שינוי לטובה ברובם. כמו ניירות העבודה שלפניו גם המסמך הנוכחי יציג ממצאים באשר למדדים סובייקטיביים שונים לבחינת תפקוד מערכות מנהל וממשל בישראל בשנת 2004. ממצאים אלה יושוּו עם ממצאי השנים הקודמות מתוך מגמה להתחקות אחר תהליכים רב-שנתיים. בסקר זה אנו ממשיכים לצבור נתונים בתקווה שהדבר יעודד מחקרים הערכתיים ותיאורטיים נוספים בעתיד ויאיצ תהליכים מעשיים לשיפור השירות לאזרח בסוכנויות ממשלתיות וממשלתיות למחצה.

כידוע, דעתו של הציבור במדינות דמוקרטיות רבות אינה נוחה בדרך כלל מדפוס התנהלותו של המגזר הציבורי והביקורת על תפקודו רבה. מחקרים ממדינות שונות מצביעים שוב ושוב על מידת אמון מועטה של הציבור במגזר הציבורי על שלוחותיו השונות (Pharr, 1997). מגמת ירידה במידת האמון של אזרחים מהשלטון ניתן לזהות במדינות שונות. לדוגמה, ארצות-הברית (Citrin & Luks, 2001; Hibbing & Theiss-Morse 2002); קנדה (Adams & Lennon, 1992; Nye et al., 1997); נורווגיה ושוודיה (Miller and Listhaug, 1990); בריטניה, איטליה, ספרד, בלגיה, הולנד ואירלנד (Adams & Lennon, 1992; Nye et al., 1997). ממצאים אלה מקבלים

חיזוק גם במדינות מזרח אסיה כמו יפן (Pharr, 1997) וכן במזרח אירופה בעידן הפוסט-קומוניסטי (Mishler & Rose, 1997). כפי שניציג בהמשך, המגמות בישראל דומות גם על פי הסקר לשנת 2004.

סקירת הספרות בתחום מראה כי עד כה עסקו רוב המחקרים בעמדות כלפי הממשל והממסד הפוליטי באופן כללי והציעו הסברים מגוונים לחוסר האמון המופגן כלפיהם. ברם, ההתייחסות הישירה למערכות מנהל ציבורי ולמשרתי ציבור בפרט (Civil Servants) הייתה מועטה. 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 & Theiss-Morse, 2001).

נייר עבודה זה, כמו קודמיו, בוחן את מידת שביעות הרצון של האזרחים משירותי המנהל הציבורי בשנת 2004 ובוחן בנפרד את מידת האמון שהם חשים כלפי זרועות הממשל. כמו בעבר גם השנה עקבנו אחר מגוון נוסף של עמדות הציבור באשר לביצועי המגזר הציבורי: תדמיתו, תפיסת איכות כח האדם בו, עמדות כלפי ההנהגה והניהול שלו, מידת השקיפות והאחריותיות (Accountability), רמת ההיענות והתגובתיות של סוכנויות ציבוריות, רמת האתיקה, המוסר והיושרה של משרתי ציבור, מידת היוזמה והחדשנות הנתפסת, תפיסת הפוליטיקה הפנימית במגזר הציבורי, הזיקה העסקית/כלכלית והחברתית שלו, ומידת הנגישות שלו לציבור.

באמצעות סקר זה אנו מקווים לבסס את ממצאי השנים הקודמות וכן לחזק את תוקפם של כלי המחקר והמסגרות התיאורטיות והמתודולוגיות שפיתחנו. אנו מאמינים כי התחקות רבת שנים אחר עמדות אלה מאפשרת בחינה שיטתית ומהימנה של מגמות בקרב הציבור שהן מעבר לצילום מצב רגעי. מעבר לערכו התיאורטי והאקדמי מסוגל מידע מסוג זה 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. נראה לנו כי גם השיח הציבורי אודות יעדי המערכת הציבורית יועשר ובדרך זו ניתן לשפר את תחושת המחויבות ההדדית בין בירוקרטיות וקהל היעד שלהן.

בסקר הנוכחי השתתפו 446 אזרחים, (לעומת 345, 502, ו-489 אזרחים בסקרים שנערכו בשנים 2001, 2002, ו-2003 בהתאמה). המדגם מייצג במידה רבה את האוכלוסייה הבוגרת בישראל. השאלות שנשאלו בשנה זו היו זהות לחלוטין לשאלות שנשאלו בשנים הקודמות ומועד איסוף הנתונים היה דומה (בין מרץ למאי 2004). בכל השנים השיבו הנחקרים על שלושה מקבצי שאלות שבחנו את: (1) מידת שביעות הרצון משירותים ציבוריים שונים; (2) מידת האמון במערכות מנהל ציבורי; (3) אשכול מגוון נוסף של עמדות ותפיסות כלפי המערכת הציבורית ועובדיה. מסמך זה מסכם ארבע שנות מחקר ומציע מסקנות אפשריות הנובעות מהן.

חלק ראשון:

מאפייני המחקר

1.1 - מערך המחקר ואוכלוסיית היעד

בדומה לשנים עברו, נתוני המחקר הנוכחי נאספו בסקר עמדות של אזרחי ישראל על בסיס מדגם אקראי של האוכלוסייה הבוגרת (בני 18 שנים ומעלה). השאלון בחן עמדות, תפיסות, ונטיות התנהגות של הציבור ביחס למנהל הציבורי בישראל. גרסה זו התבססה על גרסה קודמת של כלי המחקר שנבחנה במחקר חלוץ (Vigoda, 2000) ויושמה בשלושת המחקרים שקדמו לו בשנים 2001-2003. מהימנות המדדים ותקפותם אוששה בכל המקרים בשיטה של Test-Retest. השאלון הופץ לנבדקים מאזורים גיאוגרפיים שונים באמצעות מראיינים שתודרכו על-ידי צוות המחקר. הוסבר למשתתפים שהשאלון אנונימי ושהמידע שיימסרו באמצעותו ישמר בסודיות וישמש למטרות סטטיסטיות בלבד.

1.2 - מאפייני המדגם

446 נבדקים השתתפו במדגם. 52.7% מתוכם גברים ו- 47.3% נשים; 58.8% נשואים; ממוצע הגילאים של הנחקרים 36.2 (סטיית תקן של 12.37); 39.5% מהמשיבים בעלי השכלה יסודית או תיכונית, 34.3% בעלי תואר ראשון, והיתר בעלי תואר שני או יותר. שיעור היהודים בקרב המשיבים עמד על 83.4%, 8.3% מוסלמים, 1.8% נוצרים, 5.8% דרוזים, והיתר הגדירו עצמם כבני דת אחרת. 41.4% מהמשיבים דיווחו על הכנסה של עד 4000 ש"ח נטו לחודש, 37.7% אחרים בעלי הכנסה בין 4000 ל-7000 ש"ח נטו לחודש, ו-20.9% בעלי הכנסה גבוהה מ-7000 ש"ח נטו לחודש. מאפיינים אלה קרובים מאד, גם אם לא זהים, לחתך האוכלוסייה בישראל (קבוצת המדגם מאופיינת בגיל צעיר מעט יותר ובהשכלה גבוהה מעט מזו של כלל אזרחי מדינת ישראל, וכן בסטיות קלות משיעורם באוכלוסייה של מגזרי המיעוטים, על פי נתוני השנתון סטטיסטי, 2003).

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

המסגרת התיאורטית שהנחתה אותנו הזכרה כבר בניירות העבודה הקודמים (Vigoda & Yuval, 2001-2003) ובחרנו שלא לחזור עליה כאן. נוסף רק שפיתחנו מרכיבים מסוימים ממנה ופירוט של פיתוח זה ניתן למצוא במספר פרסומים שיצאו לאור במהלך השנה החולפת בכתבי עת מקצועיים בתחום המנהל והמדיניות הציבורית וכן בספרות העוסקת במחקרי דעת קהל (Vigoda-Gadot & Yuval, 2003a, 2003b, 2004). כמו בשנים הקודמות מסגרת תיאורטית זו הנחתה אותנו להתמקד ב-15 היבטים עמדיים ותפיסתיים ובשלושה אשכולות ניתוח:

(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;

(3) הערכת אזרחים את ביצועי המנהל הציבורי מהיבטים נוספים

ומגוונים כמו תדמית, איכות כוח האדם, איכות ההנהגה והניהול, שקיפות ואחריותיות, הענות ותגובתיות, אתיקה מוסר ויושרה, יוזמה וחדשנות, פוליטיקה פנימית, זיקה עסקית/כלכלית מול זיקה חברתית של המנהל הציבורי, נגישות תקשורת וקשר עם הציבור¹.

¹ לפרוט הגדרתו המקורית של כל מרכיב ואופן מדידתו בפועל ראה נייר עבודה מס' 1 (2001): 21-26). מאז שנת 2002 קיצרנו את נוסח השאלון המקורי והנוסח נשמר מאז ועד היום.

חלק שני:

ביצועי המגזר הציבורי בישראל בשנת 2004:

ניתוח עמדות הציבור

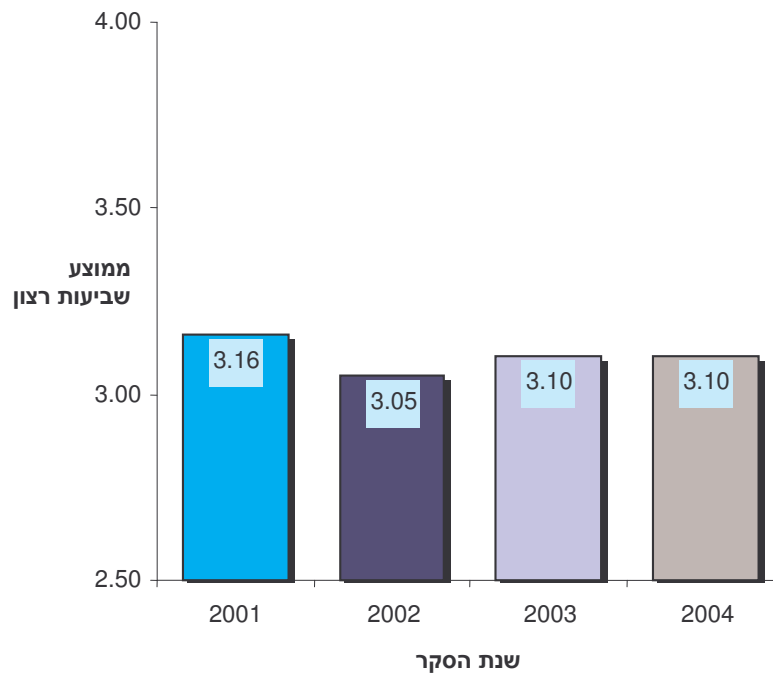
2.1 - שביעות רצון משירותים ציבוריים

השנה, לא חל כל שינוי ברמת שביעות הרצון של אזרחי ישראל ממגוון השירותים הציבוריים להם זכו בשנת 2004 לעומת אשתקד. ממוצע שביעות הרצון הכללי עמד על 3.10 (על רצף הנע בין 1 - מאוד לא מרוצה, ל-5 - מרוצה מאוד) עם סטית תקן של 0.51. מעקב רב שנתי שערכנו אחר רמת שביעות הרצון משנת 2001 ועד היום, מוצג בתרשימים 1-2. בתרשים 1 הצגנו את המגמה הכללית של שינוי בשביעות הרצון משירותי המגזר הציבורי לגווניו. ניתן לראות כי מגמת העלייה המתונה ברמת שביעות הרצון הכללית עליה דיווחנו בשנה שעברה לא נמשכה השנה. לעומת זאת, גם לא נרשמה ירידה כפי שנצפתה בין השנים 2003 ל-2002 (לרמה של 3.05 עם סטיית תקן של 0.53). בשנת 2004 עדיין לא חזרה רמת שביעות הרצון לערכים הגבוהים יחסית שנמדדו בשנת 2001 (3.16 עם סטית תקן של 0.52). באופן כללי נראה כי שביעות הרצון של אזרחי ישראל ממערכות המנהל הציבורי עדיין נמוכה אך מגמת הירידה של השנים האחרונות נבלמה.

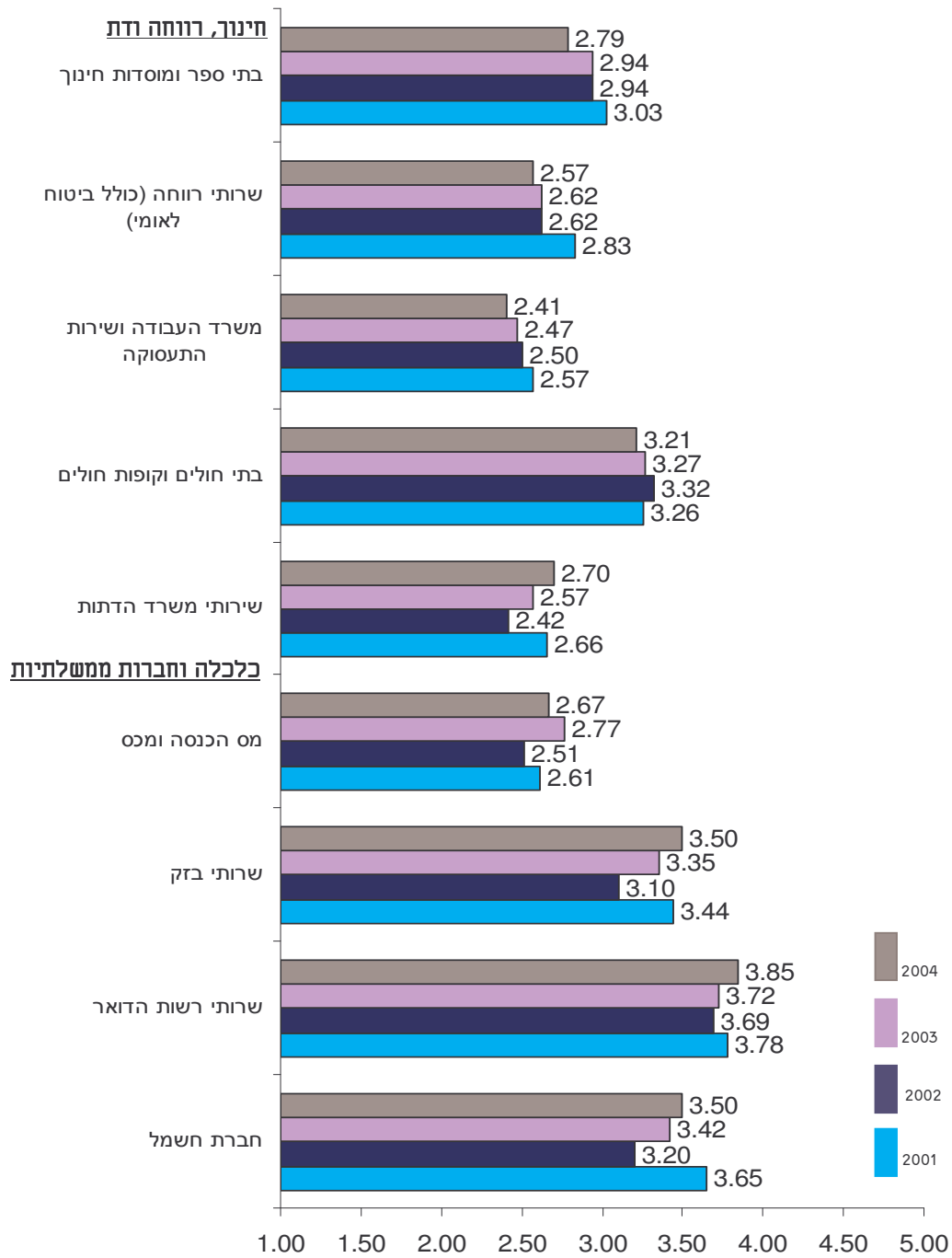
תרשים 2 מציע מבט פרטני יותר בהפנותו את תשומת הלב להבדלים בתנודות של שביעות רצון האזרחים מסוגים שונים של שירותים ציבוריים. ניתן לראות כי שביעות הרצון של הציבור הוסיפה לעלות גם השנה בתחומים מסוימים בהשוואה לשנה שחלפה. רמת שביעות הגבוהה ביותר נמדדה השנה משירותי רכבת ישראל (3.96 בממוצע). אחריה מתמידים בראש הטבלה (ובסדר יורד) שירותי רשות הדואר, חברת החשמל ובזק. שירותים אלה הצליחו להעניק שירות משביע רצון ברמה ממוצעת שבין 3.86 ל-3.5. עליה נרשמה גם בשירותי התחבורה ומשרד הרישוי, משרד הפנים, ומשרד הדתות. בקבוצת שירותים זו ממוצע שביעות הרצון נע בין 3.07 ל-2.70. במקבץ שירותים מסוים אף חלה ירידה קלה ברמת שביעות הרצון ובין

אלה ניתן למנות את שירותי בתי החולים וקופות החולים (באופן כללי), בתי המשפט, מערכת החינוך, מערכת הבריאות, שירותי הרווחה והביטוח הלאומי, מס הכנסה מכס, המשטרה, שירותי העיריות והרשויות המקומיות, רשות שדות התעופה, אל-על, שירותי האוטובוסים הציבוריים, ומשרד העבודה ושירות התעסוקה. את רמת שביעות הרצון הנמוכה ביותר סיפקו שירותי משרד העבודה ושירות התעסוקה (עם ממוצע של 2.41).

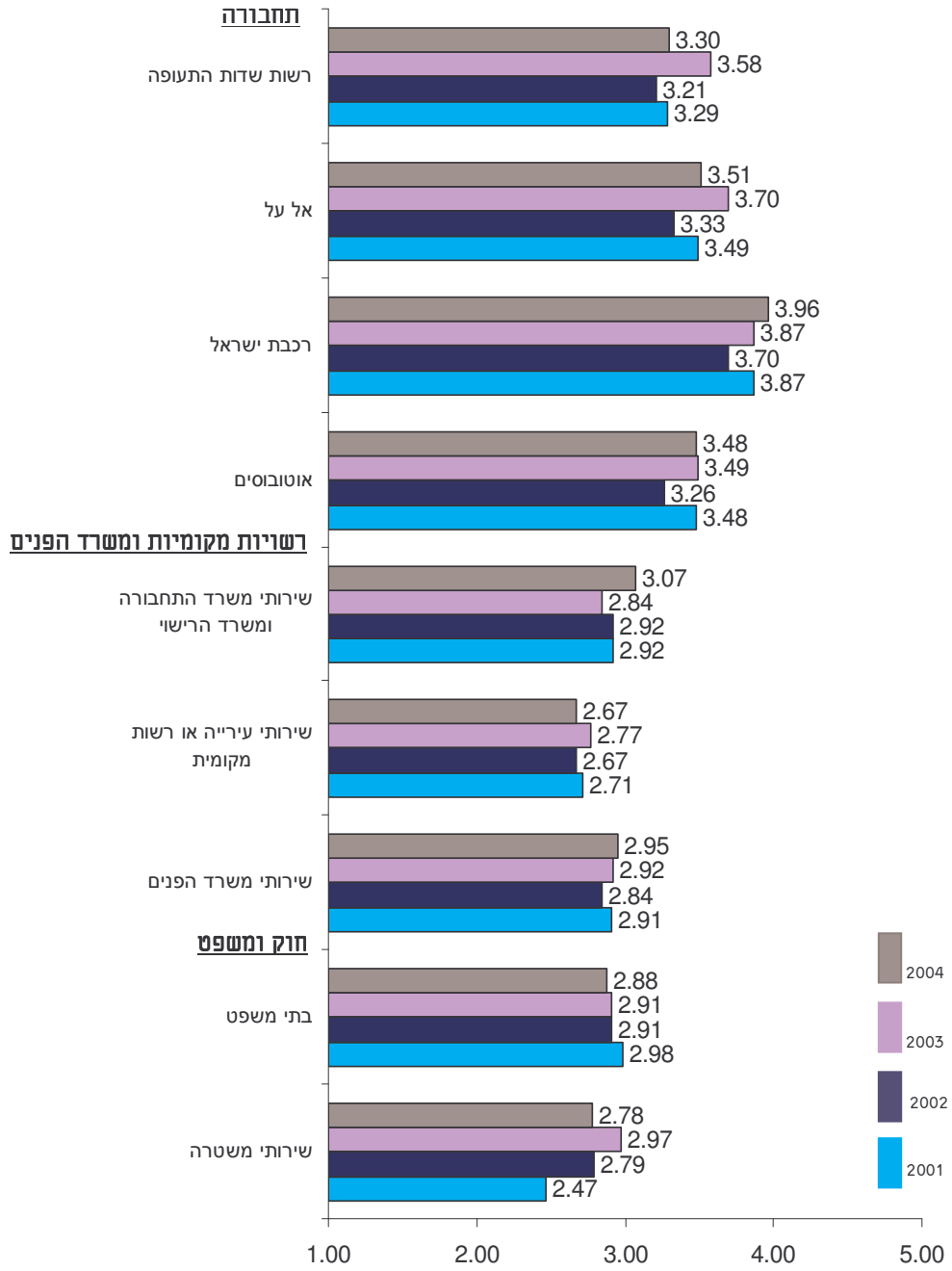
תרשים 1 – שביעות רצון כללית משירותים ציבוריים



תרשים 2 – שביעות רצון משירותים ציבוריים



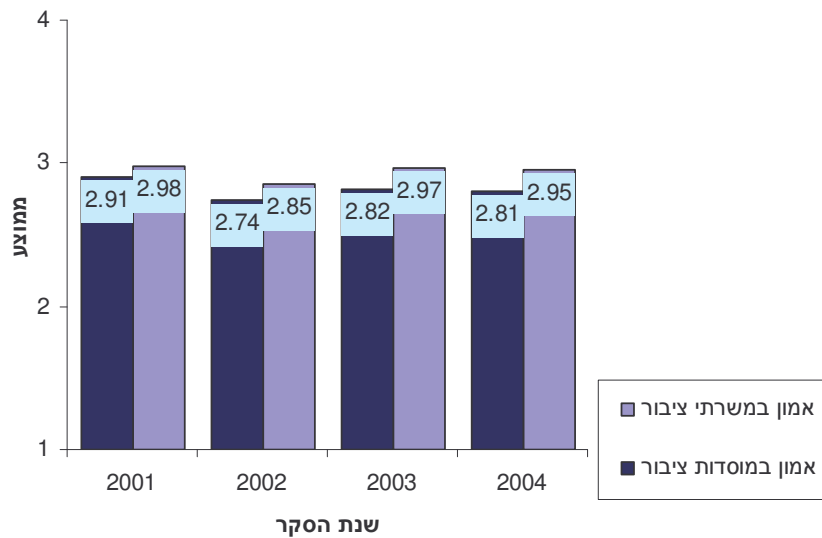
תרשים 2 (המשך) – שביעות רצון משירותים ציבוריים



2.2 - אמון במוסדות ציבוריים ובמשרתי ציבור

כמו בעבר גם השנה בחנו סדרת שאלות העוסקות באמון במערכת השירות הציבורי ובשני מוקדים: אמון כלפי מוסדות ציבור שונים ואמון כלפי משרתי הציבור עצמם. בשני המקרים חלה השנה ירידה קלה בהשוואה לשנה החולפת, אם כי בשני המקרים מידת האמון עדיין גבוהה יותר מהאמון לה זכו מוסדות ציבור ומשרתי הציבור בשנת 2002. הפער שבין רמת האמון לה זוכים המוסדות למידת האמון לה זוכים עובדי הציבור נשמר גם השנה לטובת האחרונים. הציבור מביע רמה גבוהה יותר של אמון במשרתי הציבור (2.95 עם סטיית תקן 0.58) וגבוהה פחות במוסדות המעסיקים אותם (2.81 בממוצע עם סטיית תקן 0.58).

תרשים 3 – ממוצע האמון במוסדות ציבוריים ובמשרתי ציבור



על ההבדלים ברמות האמון הממוצעות (סטיות התקן בסוגריים) להם זוכים מוסדות ציבוריים ומשרתי ציבור מתחומים שונים ניתן לעמוד מהפירוט שבלוחות 1 ו-2. מפתיע לראות שכלפי למעלה ממחצית (ב- 14 מתוך 22) המוסדות הציבוריים שנכללים במחקר חלה ירידה באמון הציבור. ממצא זה מעניין בעיקר בהשוואה לכך שאשתקד נצפתה ירידה בארבעה מוסדות בלבד. זאת ועוד, מתוך 33 נושאי משרות ייצוגיות במוסדות הנבדקים רק 9 זכו

השנה לעלייה באמון הציבור בעבודתם לעומת 27 שזכו לעלייה אשתקד. השנה, בניגוד לשנים שעברו, לא נמצא ולו מוסד אחד שזכה לעלייה מתמדת לאורך ארבע שנות המחקר. משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר על עובדיהם השוטרים והסוהרים—נהנו מעלייה מתמדת ברמת האמון של הציבור לאורך שלוש השנים החולפות. אולם בשנה האחרונה חלה תפנית באמון הציבור הן במוסדות והן בעובדיהם והעלייה הרצופה התחלפה במגמת ירידה. בניגוד לכך, הבנקים בישראל הם המקרה היחיד בו חלה ירידה מתמדת באמון הציבור בכל ארבע השנים.

אף ששירותי הביטחון נהנים עדיין מאמון גבוה יחסית, גם הם סובלים משחיקה מסוימת במעמדם. השנה חלה ירידה ברמת האמון בצה"ל (3.67 בממוצע) בחייליו וקציניו (3.95 ו-3.74 התאמה), ובשירותי הביטחון החשאי ובמשרתים בהם (3.69 ו-3.75 בהתאמה). גם מערכת המשפט, החינוך הבריאות, התשתיות הלאומיות, והתקשורת (עיתונות, הרדיו ושירותי הטלוויזיה), מגלים מגמת ירידה באמון הציבור. אולם בתחתית הסולם נמצאים בהתמדה מזה ארבע שנים ברציפות כנסת ישראל והמפלגות הפוליטיות ובהתאמה שרי הממשלה וחברי הכנסת (בממוצע 1.90 ו-1.84 בהתאמה). בניגוד לכך, עלייה ניכרת ברמת האמון שרוחש הציבור למערכת ביקורת המדינה וכן למבקר עצמו המשמש גם כנציב תלונות הציבור. עליה נצפתה גם ברמת האמון בעובדי הרווחה, מערכות איכות הסביבה, שירותי דת, אוצר ומיסים, בנק ישראל, משרד התחבורה, ומערכת החינוך הגבוה. אבחנה מעניינת ערך הציבור בנטותו, בממוצע, לתת אמון גבוה יותר בהשוואה לאשתקד בקופת החולים המשרתת אותו, בהפגינו ירידה כללית באמון כלפי מערכת הבריאות ובתי החולים הציבוריים.

לוח 1: אמון כלפי מוסדות ציבור

2004	2003	2002	2001	
1.93 (1.00)	2.06 (1.00)	1.90 (.95)	2.18 (1.04)	הכנסת
1.71 (.88)	1.71 (.85)	1.71 (.85)	1.89 (.88)	המפלגות בישראל
2.55 (1.02)	2.54 (1.04)	2.48 (1.04)	3.12 (1.00)	בנק ישראל
2.38 (.99)	2.28 (.97)	2.19 (.96)	2.53 (.98)	מערכת אוצר המדינה והמסים
2.31 (.99)	2.43 (.99)	2.45 (1.02)	2.72 (1.02)	הבנקים האחרים בישראל
3.15 (1.06)	3.19 (1.08)	3.16 (1.06)	3.24 (1.09)	מערכת המשפט
3.03 (1.10)	3.01 (1.13)	3.00 (1.11)	3.18 (1.12)	מערכת ביקורת המדינה
2.68 (.96)	2.71 (.97)	2.54 (.91)	2.59 (.95)	מערכת תשתיות לאומיות
2.96 (.91)	2.91 (.88)	2.82 (.85)	2.92 (.84)	משרד התחבורה והרישוי
2.80 (1.06)	2.67 (.98)	2.72 (1.02)	2.76 (1.01)	מערכת איכות הסביבה
2.71 (1.05)	2.78 (1.05)	2.66 (1.09)	2.92 (1.02)	העיתונות בישראל בכלל
2.84 (1.14)	2.95 (1.07)	2.66 (1.11)	3.01 (1.11)	מערכת השידור הציבורית
2.51 (1.03)	2.66 (.94)	2.38 (1.09)	2.70 (1.12)	שידורי הטלוויזיה והרדיו בערבית
3.67 (1.21)	3.75 (1.13)	3.37 (1.32)	3.56 (1.19)	צה"ל
3.69 (1.20)	3.81 (1.10)	3.47 (1.27)	3.64 (1.20)	שירותי בטחון חשאי
3.12 (1.12)	3.16 (1.06)	2.94 (1.14)	2.90 (1.10)	משטרה ובתי סוהר
2.79 (1.06)	2.95 (.98)	2.83 (1.07)	2.96 (.99)	מערכת החינוך הרגילה
3.39 (.90)	3.38 (.95)	3.37 (1.06)	3.42 (.98)	מערכת החינוך הגבוה
2.56 (1.04)	2.22 (.99)	2.14 (.97)	2.38 (1.01)	מערכת שירותי הדת
2.84 (1.00)	3.00 (.97)	2.93 (.96)	2.90 (.96)	משרד הבריאות
2.91 (1.05)	3.06 (1.01)	3.11 (.99)	3.04 (.97)	בתי חולים ציבוריים
3.38 (1.08)	3.34 (1.05)	3.38 (1.05)	3.27 (1.05)	קופת החולים שלך

לוח 2: אמן כלפי משרתי ציבור

2004	2003	2002	2001	
				חוק ומשפט
3.41 (1.05)	3.51 (1.06)	3.48 (1.02)	3.55 (1.04)	שופטים
3.10 (1.05)	3.25 (1.07)	3.17 (1.03)	3.19 (1.08)	עובדי פרקליטות המדינה
2.88 (1.04)	3.02 (1.06)	2.70 (1.09)	2.61 (1.06)	עורכי דין בשירות הציבורי
3.18 (1.15)	3.49 (1.05)	2.96 (1.16)	3.23 (1.13)	שופטים צבאיים
				ביטחון
3.94 (1.14)	3.95 (.98)	3.60 (1.28)	3.75 (1.19)	חיילי צה"ל בכלל
3.72 (1.19)	3.76 (1.09)	3.51 (1.28)	3.61 (1.19)	מפקדי/קציני צה"ל
3.75 (1.19)	3.96 (1.02)	3.49 (1.28)	3.58 (1.23)	המשרתים בשב"כ
3.69 (1.22)	3.98 (1.03)	3.52 (1.30)	3.59 (1.22)	המשרתים במוסד
2.99 (1.14)	3.18 (1.10)	3.03 (1.20)	2.72 (1.16)	שוטרים
3.00 (1.10)	3.04 (1.02)	2.83 (1.11)	2.75 (1.08)	סוהרים
3.23 (1.15)	3.36 (1.05)	2.95 (1.20)	3.24 (1.15)	דובר צה"ל
				תקשורת
3.43 (1.09)	3.56 (1.03)	3.18 (1.15)	3.37 (1.16)	מערכת גלי צה"ל
2.76 (1.02)	2.83 (1.00)	2.75 (1.09)	2.96 (1.05)	עיתונאים
2.98 (1.04)	3.07 (1.05)	2.95 (1.10)	3.23 (1.00)	כתבי הערוץ הראשון
3.07 (1.03)	3.15 (1.05)	3.05 (1.12)	3.26 (1.03)	כתבי הערוץ השני
				חינוך
2.96 (1.04)	3.10 (1.00)	3.00 (1.03)	3.11 (.96)	מורים ומחנכים
3.52 (.86)	3.57 (.91)	3.52 (.95)	3.60 (.90)	מרצים/חוקרים באוניברסיטאות
				מערכת פוליטית
1.89 (1.04)	2.09 (1.06)	1.95 (1.01)	2.20 (.99)	שרי ממשלה
1.84 (.92)	1.99 (.97)	1.88 (.90)	2.05 (.89)	חברי כנסת
2.13 (1.03)	2.23 (.97)	2.20 (.97)	2.27 (.98)	נבחרי רשויות מקומיות

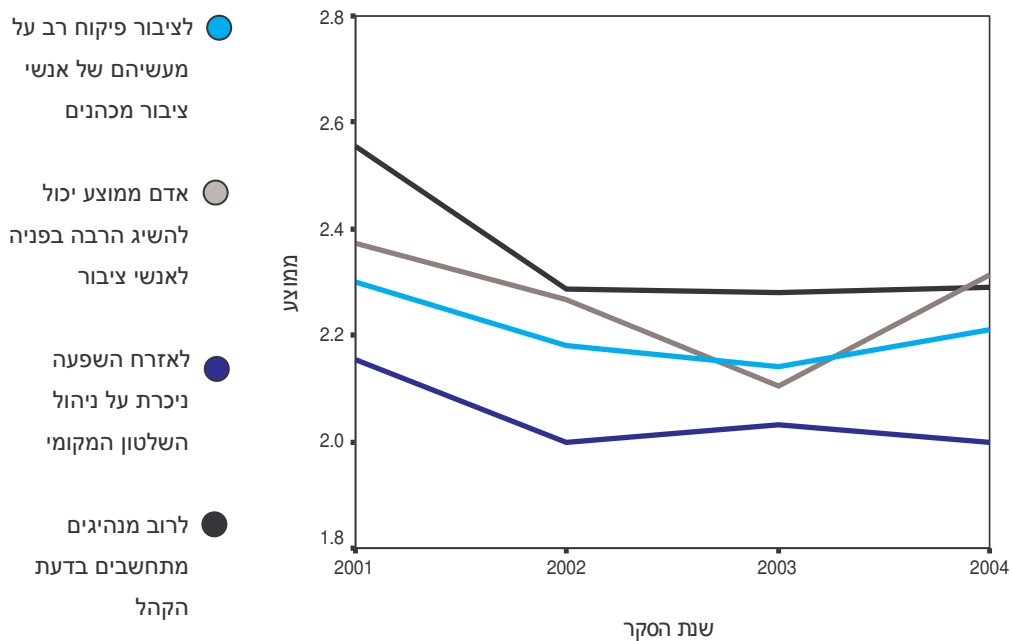
לוח 2 (המשך): אמון כלפי משרתי ציבור

2004	2003	2002	2001	
				ביקורת המדינה
3.40 (1.07)	3.27 (1.10)	3.35 (1.01)	3.49 (1.06)	מבקר המדינה
3.15 (1.06)	3.07 (1.04)	3.09 (.98)	3.32 (1.01)	נציב תלונות הציבור
				כלכלה
2.45 (.94)	2.48 (.98)	2.44 (.92)	2.75 (.90)	עובדי משרד האוצר
2.58 (1.00)	2.57 (1.00)	2.54 (.98)	3.05 (.94)	עובדי בנק ישראל
2.43 (.95)	2.41 (.95)	2.41 (.95)	2.67 (.97)	עובדי מערכת גביית מסים
				בריאות ורווחה
3.48 (1.02)	3.55 (.98)	3.57 (.99)	3.53 (.93)	רופאים בשירות הציבורי
2.75 (1.04)	2.86 (.97)	2.87 (1.00)	2.87 (.97)	עובדי מערכת הבריאות
2.93 (1.01)	2.82 (.99)	2.84 (.92)	2.91 (.94)	עובדי רווחה
				דת
2.40 (1.05)	2.08 (.97)	2.02 (.96)	2.16 (.96)	עובדי משרד הדתות
2.65 (1.16)	2.28 (1.06)	2.18 (1.07)	2.53 (1.15)	רבנים ראשיים
2.55 (1.13)	2.21 (1.03)	2.07 (.98)	2.36 (1.09)	רבני ערים
				רשויות מקומיות ומשק המים
2.66 (.99)	2.53 (1.01)	2.43 (.96)	2.44 (1.01)	עובדי משק המים
2.28 (.95)	2.34 (.97)	2.32 (.94)	2.40 (.95)	עובדי העיריות 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 2.21 עם סטית תקן 0.79). מגמת האמון שנמצאה בירידה במהלך שלוש השנים הראשונות למחקר התחלפה השנה במגמת עליה כללית מסויימת, אף כי עדיין נותרה נמוכה משהייתה בשנת 2001 (2.20, 2.13, 2.14 בשנים 2002, 2003, 2004 ו-2001 בהתאמה). ניכרת עלייה בתחושה כי לאזרח יכולת לפקח על מעשיהם של אנשי ציבור וכן בתחושה כי יש ביכולתם של אזרחים להשיג תוצאות באמצעות פנייה לאנשי ציבור. לעומת זאת, כמעט ולא חל שינוי בעמדות ביחס להתחשבות מנהיגי המדינה בדעת האזרחים ובתחושת היכולת להשפיע על המתרחש בשלטון המקומי.

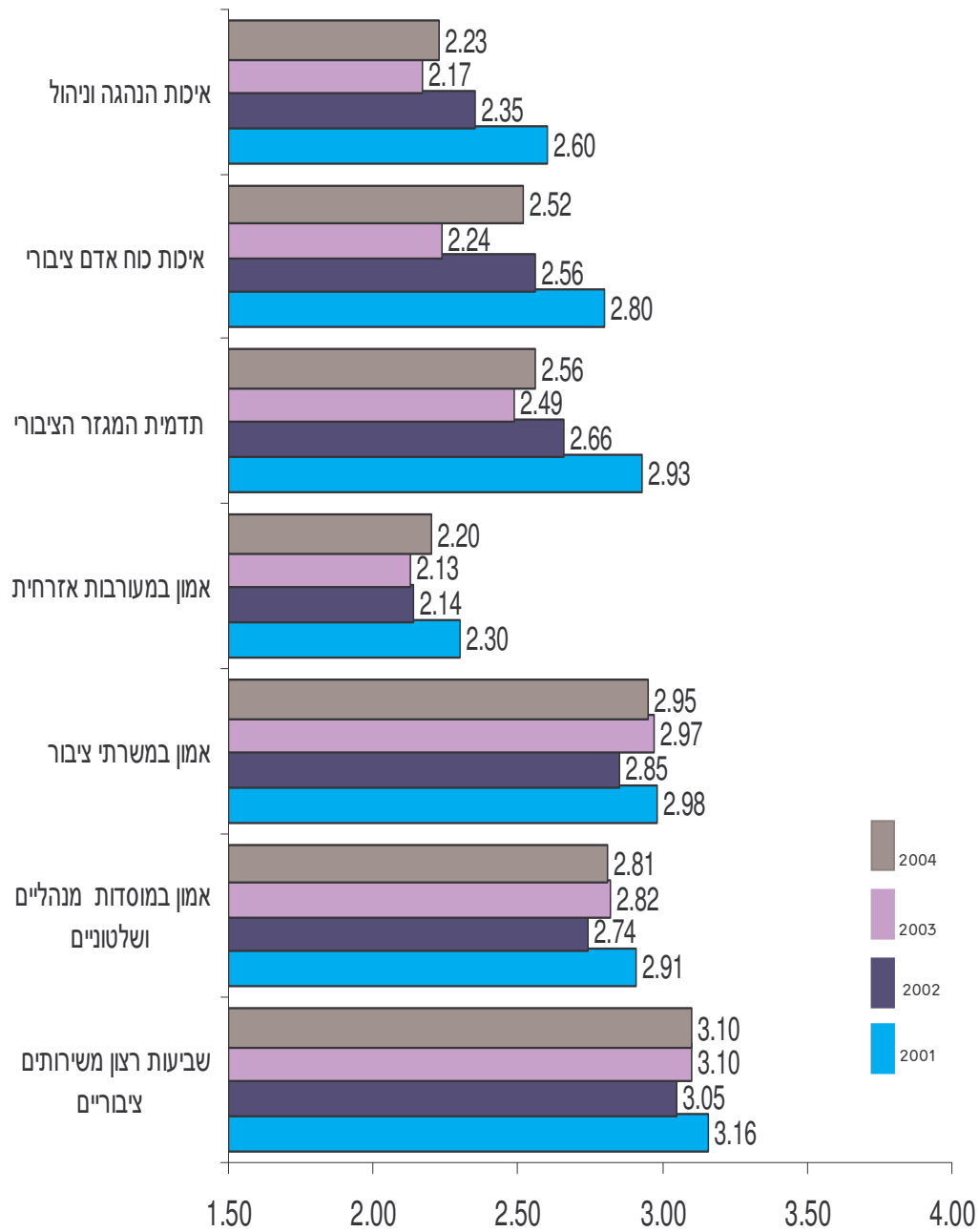
תרשים 4 – אמון במעורבות אזרחית



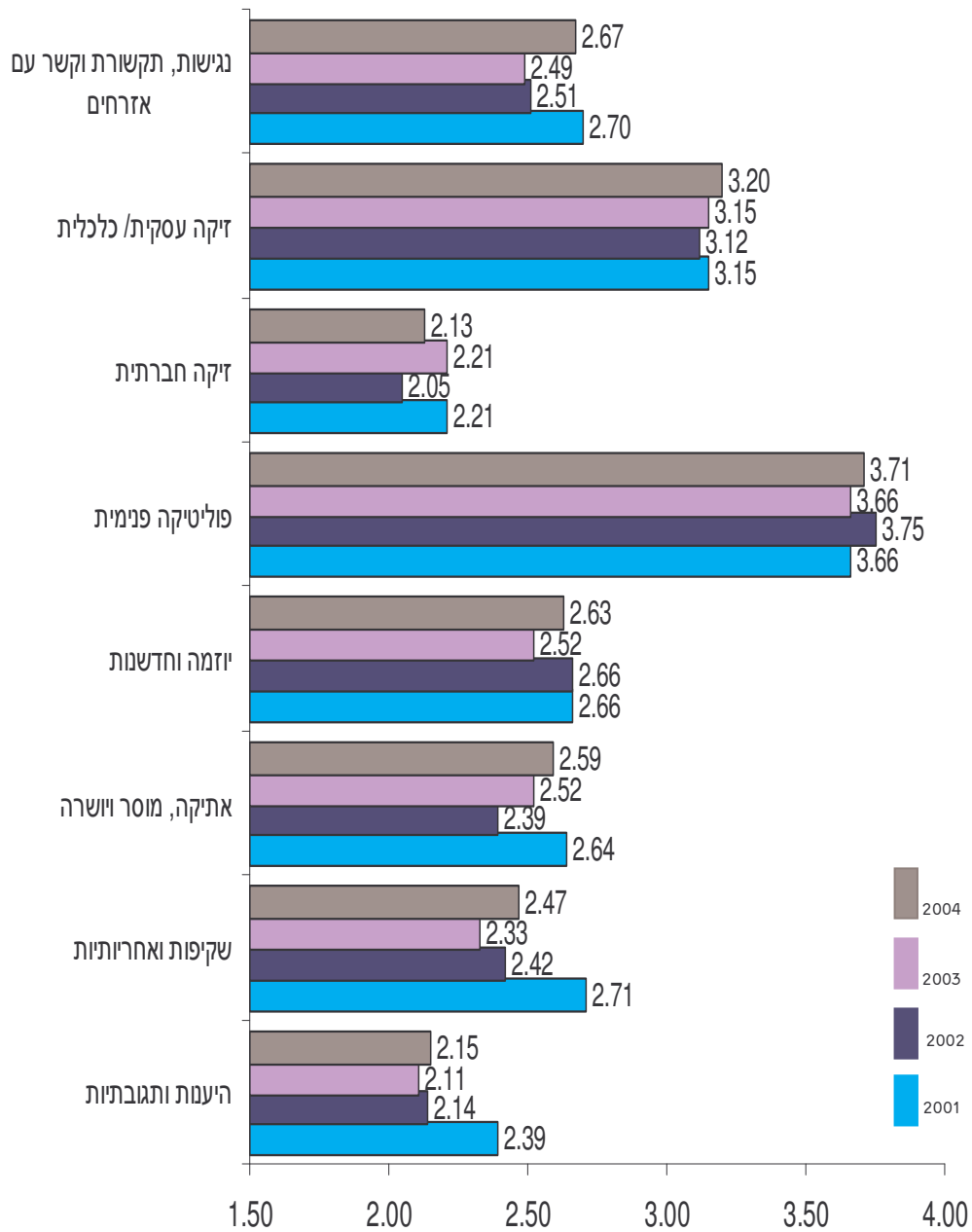
2.4 - עמדות ותפיסות כלפי המגזר הציבורי

במקבץ השאלות הבא נבדקו אחד-עשר מימדי ביצוע שונים אשר ביחס אליהם התבקשו הנחקרים להביע את עמדותיהם. נאספו נתונים אודות איכות כוח האדם, ההנהגה והניהול במגזר הציבורי. כמו כן ביקשנו לברר מהי תדמיתו של המגזר הציבורי בעיני הנחקרים, באיזו מידה פעולות והחלטות של זרועות השלטון הביצועיות נתפסות בעיני האזרחים כמוסריות וישרות, עד כמה מושפעות החלטות אלה מפוליטיקה פנימית, והאם נתפש השירות הציבורי כבעל זיקה עסקית-כלכלית או לחילופין חברתית בעיני הציבור. עוד נבחנו מידת הרגישות והפתיחות של מוסדות ציבור ועובדיהם לאזרח בסדרת שאלות באשר למידת השקיפות והאחריותיות שהם מפגינים, הנגישות שלהם לאזרח, ההיענות לדרישותיו, והיזומה והחדשנות אותם נוקט המגזר הציבורי. השנה, באופן כללי, חלה עליה קלה בהערכת הציבור על פי מרבית המדדים. אנו מזהים כאן שינוי של מגמה כללית שמנוגדת לירידות שאפיינו בדרך כלל את השנה שקדמה לה. יחד עם זאת המספרים מלמדים שעדיין רוב ההערכות נמוכות למדי ומיצצגות עמדות ביקורתיות למדי ביחס לרמת השירות שמקבל הציבור בישראל מהמגזר הציבורי.

תרשים 5: ממוצע משתני המחקר – חלק א'



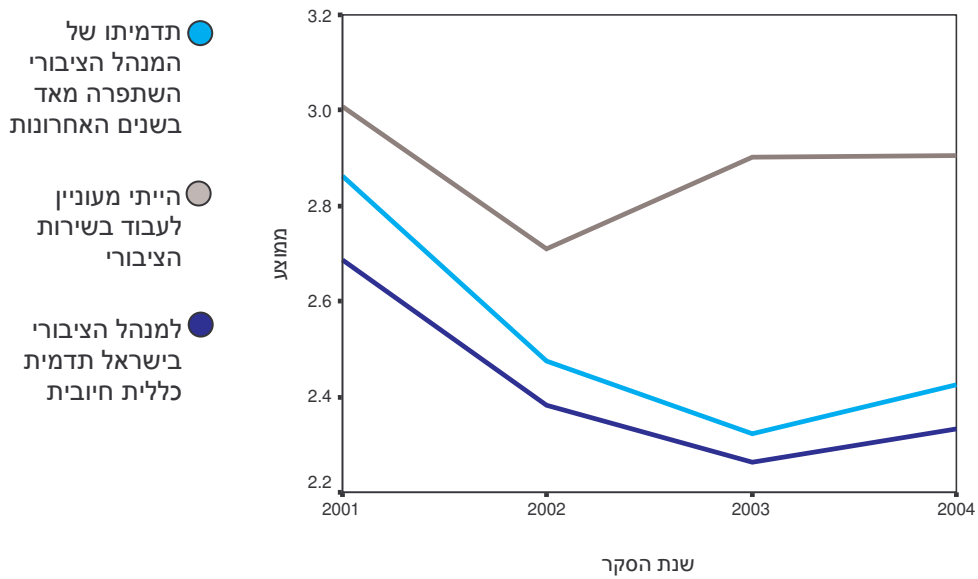
תרשים 5: ממוצע משתני המחקר – חלק ב'



2.4.1 – תדמית המגזר הציבורי

הממצאים אודות תדמית של המערכת הציבורית בעיני האזרחים מתוארים בתרשים 6. הממצאים מראים עליה מסוימת בתדמית המגזר הציבורי לאחר שלוש שנים רצופות של מגמת שחיקה. מדד התדמית עומד ב-2004 על ממוצע של 2.56 לעומת 2.49 בשנת 2003, 2.66 ב-2002 ו-2.93 ב-2001. למרות שהמנהל הציבורי בישראל סובל מתדמית נמוכה יחסית, אין בכך כדי להניא עובדים מלהצטרף לשורותיו כך שגם השנה חלה עלייה בנכונות לעבוד בשירות הציבורי.

תרשים 6 - תדמית המגזר הציבורי

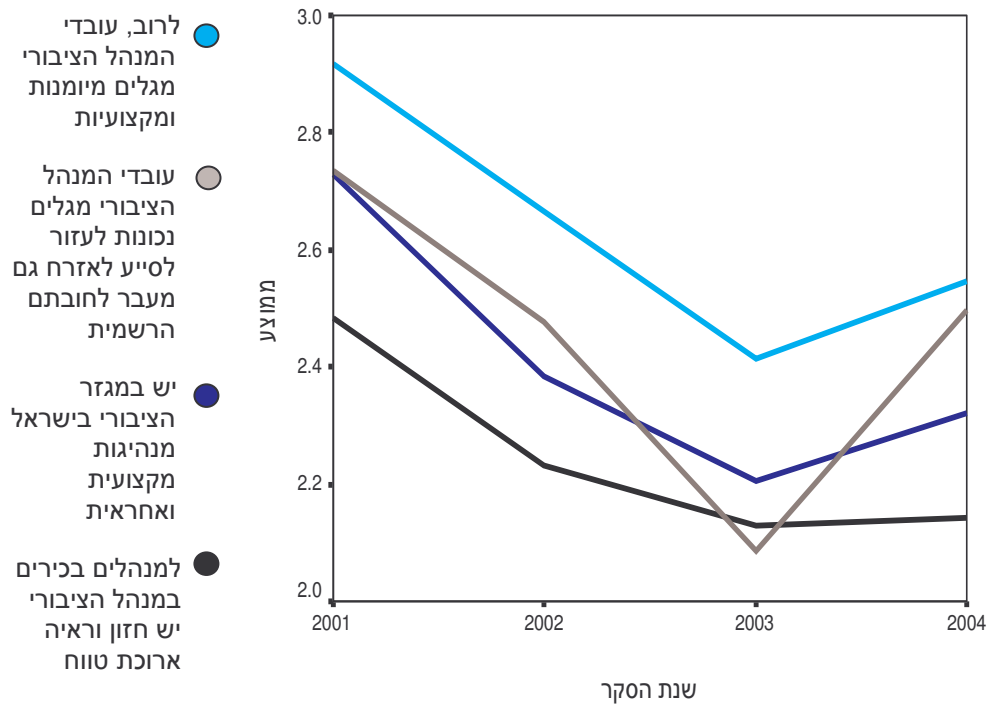


2.4.2 - איכות כוח אדם, הנהגה והניהול

בשנים 2001-2003 בלטה מגמת הירידה בהערכת האזרחים את איכות כוח האדם, הניהול וההנהגה בסקטור הציבורי. תרשים 7 מראה כי מגמה זו מתהפכת השנה וחלה עליה בהערכת האזרחים את כוח האדם ההנהגה והניהול במגזר הציבורי. ציבור הנחקרים דיווח כי השנה, יותר מבעבר, ישנה נכונות של עובדי המנהל הציבורי לסייע לאזרח מעבר לחובתם הרשמית, וכן גברה ההערכה לרמת המיומנות והמקצועיות של עובדים אלה. עליה מתונה יותר מצאנו בהערכות הציבור את ההנהגה ואיכות הניהול במגזר הציבורי. ציבור האזרחים סבור כי ההנהגה מגלה השנה רק מעט יותר מיומנות ומקצועיות, חזון וראיה ארוכת טווח.

להבנתנו, קיים שינוי מסוים לטובה בהערכת עובדי המנהל הציבורי בעיני האזרחים, גם אם היא מתונה יחסית. המנהל הציבורי זוכה בארבע השנים גם יחד להערכות בינוניות עד נמוכות, הן בהערכה הממוצעת של כוח האדם (בממוצע של 2.52) והן בהערכה הממוצעת של איכות ההנהגה והניהול (ממוצע של 2.23). בשנת 2001 עמד ממוצע הערכת איכות כוח האדם במגזר הציבורי על 2.80, ירד בשנת 2002 ל-2.56, ובשנת 2003 צנח לממוצע של 2.24; לעומת זאת השנה חלה התאוששות משמעותית בהערכה זו והיא שבה לרמה ממוצעת של 2.52. הממצאים ביחס לאיכות הניהול וההנהגה שונים: בשנת 2001 ההערכה הממוצעת עמדה על 2.60, ירדה לממוצע של 2.35 ב-2002, וב-2003 ירדה שוב לממוצע של 2.17. השנה חלה עליה מסויימת לממוצע של 2.23.

תרשים 7 - איכות כוח אדם, הנהגה וניהול

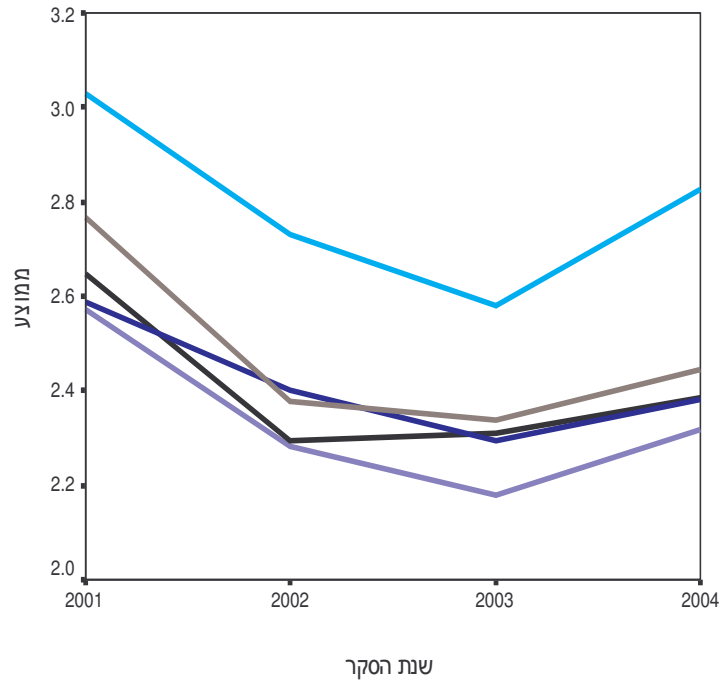


2.4.3 - שקיפות ואחריותיות

תרשים 8 מלמד על עליה מתונה ברמה של שקיפות (Transparency) ואחריותיות (Accountability) של המנהל הציבורי כלפי האזרח (2.71, 2.42, 2.33 ו-2.47 לשנים 2001, 2002, 2003 ו-2004 בהתאמה). הנחקרים מוצאים בכל מימדי השקיפות והאחריותיות שיפור קל. העלייה המשמעותית ביותר בהערכת הנחקרים התייחסה למוכנות המערכת להיחשף בפניהם או בפני התקשורת (השנה 2.84 לעומת 2.58 ב-2003, 2.73 ב-2002 ו-3.02 ב-2001). עליה מתונה יותר מתקבלת ביחס לטענה כי המנהל הציבורי פתוח לביקורת ולהצעות של הציבור (2.32 בשנה הנוכחית לעומת 2.18 אשתקד, 2.28 ב-2002 ו-2.57 בשנת 2001). גם אם חל שיפור מה, עדיין באופן כללי אין הציבור מאמין שהמנהל הציבורי מנסה ברצינות לתקן ליקויים העולים בביקורת המדינה (ממוצע הסכמה עם הטענה בדבר מוכנות לתיקון ליקויים: 2.59, 2.40, 2.29 ו-2.39 לשנים 2001, 2002, 2003 ו-2004 בהתאמה), ואינו רואה בביקורת כלי חשוב להתייעלות ושיפור השירות. בניתוח רב שנתי לשנים 2001-2004 ממוצע ציון השקיפות והאחריותיות של המנהל הציבורי בישראל עומד של 2.31 עם סטיית תקן של 0.82.

תרשים 8 - שקיפות ואחריותיות

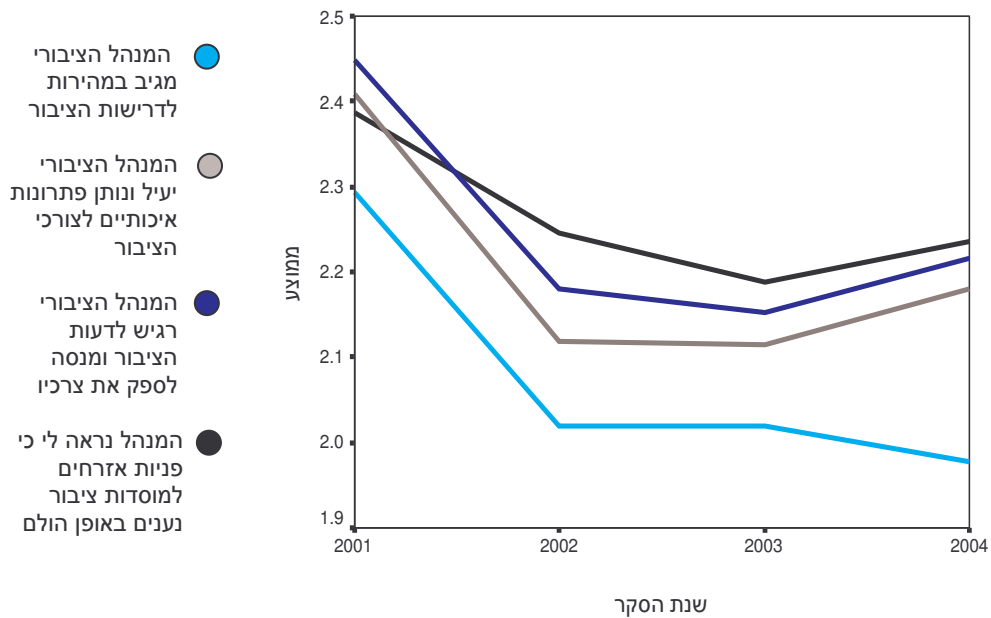
- המערכת הציבורית מוכנה לחשוף עצמה יותר מבעבר לציבור ולתקשורת
- המנהל הציבורי רואה בביקורת כלי חשוב להתייעלות ושיפור השירות
- המנהל הציבורי מנסה לתקן ליקויים העולים בביקורת המדינה
- המנהל הציבורי מחנך את עובדיו לקבל ביקורת ולהעזר בה לשיפור השירות
- המנהל הציבורי פתוח לביקורת ולהצעות של הציבור



2.4.4 - הענות/ תגובתיות

על אף השיפור הקל שחל השנה ברמת ההיענות והתגובתיות של המנהל הציבורי (בממוצע 2.15 לעומת 2.11 אשתקד, ב- 2002 ו- 2.39 ב- 2001), עדיין נתפסים אלה בעיני האזרחים כנמוכים ובלתי מספקים. למרות השיפור הקל במימדים הבאים עדיין פניות האזרחים למוסדות ציבור מוסיפות להיענות באופן בלתי הולם וחולף זמן רב עד לקבלת מענה מנותני השירות; המנהל הציבורי אינו מגלה רגישות יתרה לדעות הציבור ואינו מתאמץ די הצורך לספק צרכיו. בניגוד לממצאים אלה מהירות התגובה לתביעות הציבור נמוכה במיוחד ומגיעה השנה לרמה נמוכה הזוהה לשנים עברו (2.15). תרשים 9 מפרט ממצאים אלה.

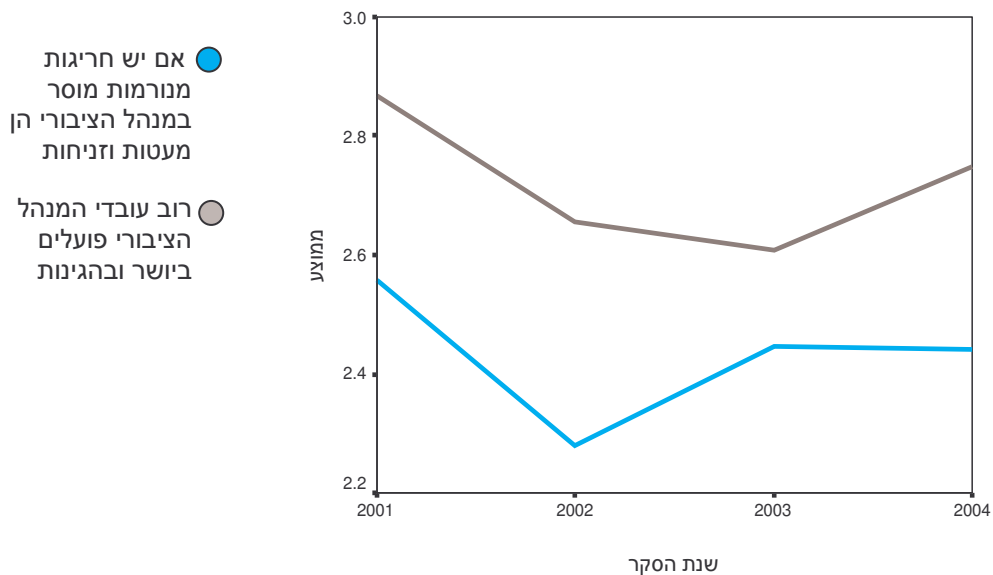
תרשים 9 - היענות ותגובתיות



2.4.5 - אתיקה, מוסר, ויושרה

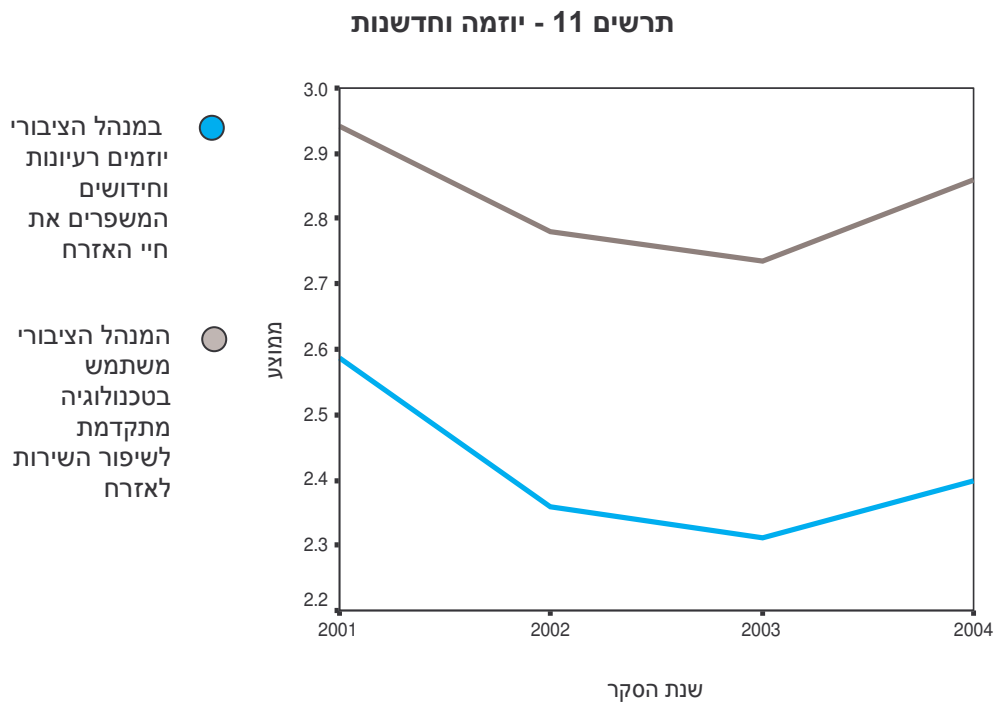
הדיווחים אודות תפיסות הציבור ביחס לרמת האתיקה, המוסר, והיושרה של משרתי ציבור בישראל מראים כי הנחקרים סבורים שבמרוצת השנה האחרונה המנהל הציבורי פועל ברוב המקרים ביושר ובהגינות כלפי הציבור במידה טובה מעט יותר בהשוואה לשנה שעברה (2.75 ב-2004 בהשוואה ל-2.61, 2.66 ו-2.87 בשנים 2003 עד 2001 בהתאמה). יחד עם זאת לא חל כל שינוי או שיפור בשנה הנוכחית לעומת 2003 ביחס לטענה כי חריגות מנורמות מוסר מעטות וזניחות (2.44, 2.45, 2.28 ו-2.56 לשנים 2001-2004 בהתאמה). באופן כללי ממוצע רמת האתיקה, המוסר, והיושרה של השירות הציבורי בישראל בשנה זו עלה מעט ועמד על 2.59 בהשוואה ל-2.52 בשנה החולפת, 2.39 ב-2002, ו-2.64 ב-2001.

תרשים 10 - אתיקה, מוסר ויושרה



2.4.6 - יוזמה וחדשנות

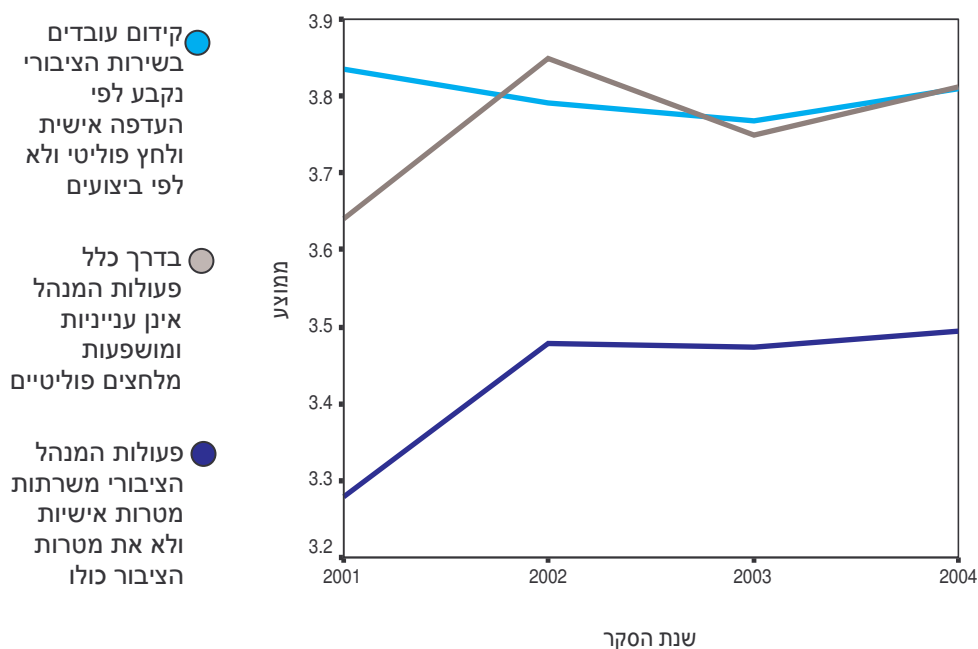
רמת היוזמה והחדשנות שמפגין המגזר הציבורי נותרה נמוכה למדי בעיני הציבור גם ב-2004. על אף שהשנה חלה עלייה מתונה בהערכת הציבור את המימד הזה עדיין ניכרת תפיסה הכללית המצביעה על אוזלת ידו של המנהל הציבורי בישראל באשר ליוזמות חיוניות ומאמץ לחדש חידושים טכנולוגיים ואחרים. הציון הממוצע לרמת היוזמה והחדשנות השנה עמד על 2.63, לעומת 2.52 בשנת 2003 ו-2.66 במדגמי 2002 ו-2001.



2.4.7 - פוליטיקה פנימית

בעוד שבמימדי הביצוע שנסקרו עד כה חל שיפור מתון הרי שמנגד חלה החמרה מסוימת ברמת הפוליטיקה הפנימית במגזר הציבורי כפי שנתפסת על ידי הציבור. התפיסה הרווחת היא כי השנה סובל המנהל הציבורי מפוליטיזציה ומקבלת החלטות בלתי מקצועיות. הנחקרים חשים כי פעולות המנהל הציבורי אינן ענייניות ומושפעות מלחצים פוליטיים. עובדים, כך נדמה, זוכים לקידום לא ראוי, וניכר כי פעולות 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 המגיעה השנה לרמה של 3.71, לעומת 3.66 בשנים 2001 ו-2002, ו-3.75 ב-2002.

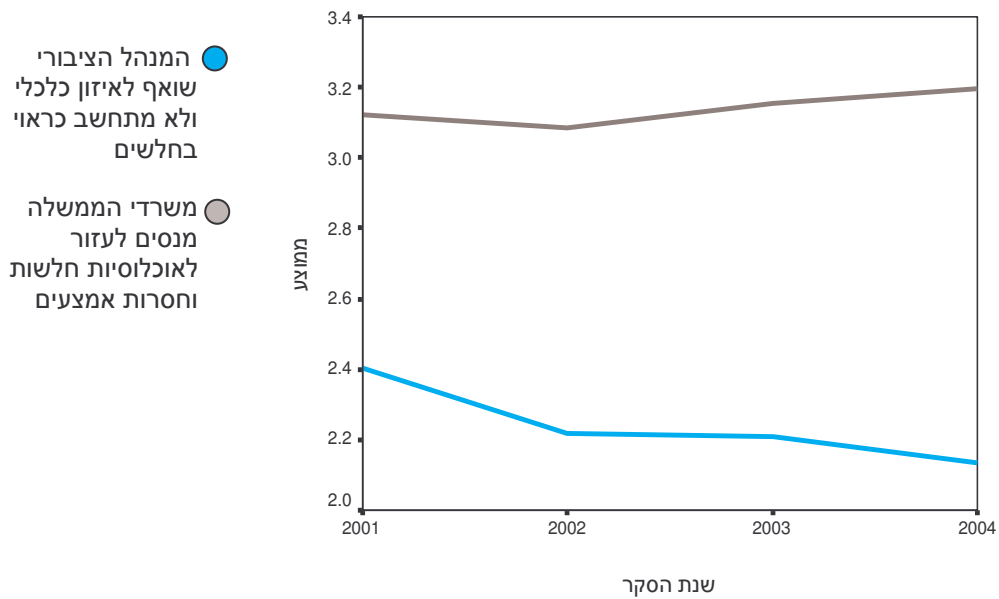
תרשים 12 - פוליטיקה פנימית



2.4.8 - זיקה עסקית/כלכלית מול זיקה חברתית

תרשים 13 מלמד כי לדעת הנחקרים מתחזקת מגמת ההחרפה בשאיפת המנהל הציבורי לאיזון כלכלי מבלי שיגלה התחשבות ראויה בחלשים (ממוצע של 3.12, 3.08, 3.15 ו-3.20 בשנים 2001, 2002, 2003 ו-2004 בהתאמה) ומבלי שינסה לסייע בידיהן של אוכלוסיות חלשות וחסרות אמצעים (ממוצע של 2.40, 2.22, 2.21 ו-2.13 בהתאמה).

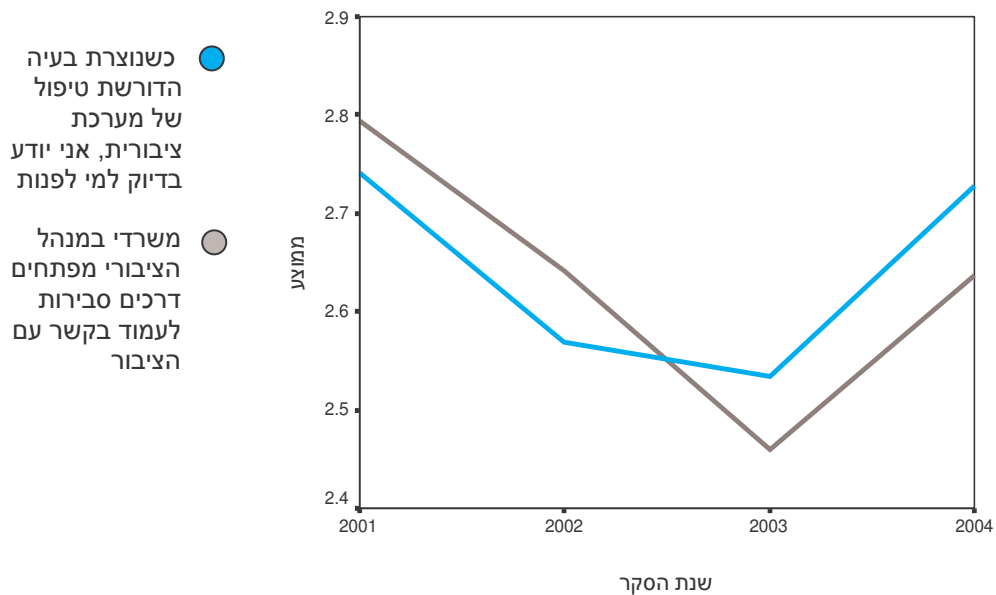
תרשים 13 - זיקה עסקית/כלכלית מול זיקה חברתית



2.4.9 - נגישות, תקשורת, וקשר עם הציבור

לאור הממצאים שהוצגו עד כאן מעניין לגלות כי קיימת תחושה לפיה, באופן כללי, המנהל הציבורי נגיש לאזרח יותר השנה מאשר בשנתיים האחרונות (2.67 בהשוואה ל-2003 2.49 בעוד שבשנת 2002 הוא עמד על 2.51 ובשנת 2001 על 2.70). אף על פי כן המספרים מלמדים כי עדיין מידת הנגישות הכללית איננה מספקת, וכי בכל זאת הציבור חש כי הנגישות למקבלי החלטות במנהל הציבורי והתקשורת עימם מוגבלת ולא נעשה מאמץ לפתח דרכים סבירות לעמוד בקשר עם הציבור. כפי שמראה תרשים 14 התחושה כי לא ברור אל מי לפנות כשנתקלים בבעיה הדורשת טיפול חלשה יותר ומציינת שיפור מסוים בתחושת הנגישות למערכת.

תרשים 14 - נגישות וחסמי תקשורת



2.5- ניתוח מתאמים

כמו בשלושת המחקרים מהשנים הקודמות בחנו גם השנה את עוצמת הזיקה (מתאמי r Pearson's) שבין כל עמדה שנכללה במחקר ובין העמדות האחרות, כמו גם בין העמדות וסדרת משתנים דמוגרפים. הממצאים מוצגים בלוחות 3 ו-4 להלן. כצפוי, מצאנו חיזוק משמעותי למגמות שעלו בממצאים שהצגנו בעבר. נעמוד להלן על טיבם של הבולטים שבממצאים:

1. **שביעות רצון משירותים ציבוריים:** שביעות רצון גבוהה של הציבור משירותים ציבוריים נמצאת בקשר חיובי עם מרבית המשתנים שבדקנו. מנהל ציבורי אמין, יעיל, ופתוח יותר שביצועיו ותדמיתו חיוביים יותר ישביע יותר את רצון האזרחים. בולטת במיוחד עוצמת הקשר שבין שביעות רצון הנחקרים משירותי המנהל הציבורי ומידת האמון שלהם במוסדותיו ועובדיו. ככל שעולה מידת שביעות הרצון של האזרח מהמנהל הציבורי כך גדלה מידת האמון שהוא רוחש למוסדותיו ($r=.70; p<.01$) ולמשרתים בו ($r=.66; p<.01$). קשרים אלה חזקים וברמת מובהקות גבוהה. עוצמת הקשרים שבין שביעות רצון ומשתני העמדות האחרים מתונה יותר אם כי מובהקת ביותר. שביעות רצון משירותים ציבוריים עולה לצד עליה בהערכה של מקבל השירות את איכות כוח האדם ($r=.40; p<.01$), ההנהגה והניהול הציבוריים ($r=.37; p<.01$); ולצד מידה גבוהה של שקיפות ואחריותיות ($r=.43; p<.01$), היענות ותגובתיות ($r=.44; p<.01$), אתיקה מוסר ויושרה ($r=.36; p<.01$), יוזמה וחדשנות ($r=.41; p<.01$), זיקה חברתית ($r=.31; p<.01$), נגישות, תקשורת וקשר עם אזרחים ($r=.42; p<.01$), וכן כאשר תדמית המגזר הציבורי גבוהה יותר ($r=.36; p<.01$). שביעות רצון גבוהה נמצאת בקשר חיובי גם עם אמון גבוה במעורבות אזרחית ($r=.41; p<.01$). את המגמה הזו משלים הממצא לפיו שביעות רצון משירותים ציבוריים יורדת כאשר הנחקר מעריך שהמנהל הציבורי מושפע מרמה גבוהה של פוליטיקה פנימית ($r=-.19; p<.01$).

2. **אמון במוסדות ובמשרתי ציבור:** האמון שרוחש הציבור למוסדות ציבוריים והעובדים בהם עולה יחד עם עליה בהערכת תדמית המגזר הציבורי, איכות כוח האדם וההנהגה בו, שקיפות ואחריותיות שהוא מגלה, היענות ותגובתיות סבירים, פעולותיו איתות, מוסריות וישרות, יוזמה

וחדשנות, זיקה חברתית יותר, ונגישות ותקשורת משופרים. קשרים אלה חזקים למדי (נעים בין $r=0.51$ ל- $r=0.41$) וברמת מובהקות גבוהה ($p<0.01$).

3. פוליטיקה פנימית: פוליטיקה פנימית במגזר הציבורי נמצאת בקשרים שליליים ברמת מובהקות גבוהה עם כל המשתנים שבדקנו ללא יוצא מן הכלל. משמעות הדבר היא שאזרחים התופסים את המנהל הציבורי ומערכתיו כמאופיינים ברמה גבוהה של פוליטיזציה גם נוטים לשביעות רצון נמוכה משירותיו, רוחשים אימון מועט למוסדותיו ולעובדיו בו, ומביעים אמון נמוך במעורבות אזרחית. מנהל ציבורי אשר בו הפוליטיקה הפנימית דומיננטית יותר נתפס בעיני הנחקרים כבעל תדמית ירודה, פחות אחראי ונענה לתביעות הציבור, פעולותיו פחות מוסריות, אתיות וישרות, קשור פחות ליוזמה וחדשנות, אינו מגלה רגישות גבוהה לבעיות חברתיות, והנגישות אליו בעייתית. עוצמת הקשרים שהתגלתה בינונית עד נמוכה (נעים בין $r=-0.22$ ל- $r=0.43$) וברמת מובהקות גבוהה ($p<0.01$). מעניין לציין כי רמת פוליטיזציה גבוהה נמצאה קשורה עם תפיסה לפיה למנהל הציבורי זיקה כלכלית ולא חברתית.

4. קשרים מעניינים ומובהקים נמצאו בין: **שקיפות והאחריות** ויתר משתני המחקר (מתאמים הנעים בין $r=0.68$ ל- $r=0.39$; $p<0.01$); **הענות ותגובתיות** ויתר משתני המחקר (מתאמים הנעים בין $r=0.68$ ל- $r=0.47$; $p<0.01$); וכן **מידת האמון במעורבות אזרחית** (מתאמים הנעים בין $r=0.64$ ל- $r=0.43$; $p<0.01$).

5. **עמדות ומשתנים דמוגרפיים:** מספר משתנים דמוגרפיים התגלו כמשמעותיים בניתוחי המתאמים וראוי לציין את העיקריים שבהם. משיבים שאינם יהודים ונשואים גילו שביעות רצון נמוכה יותר משירותים ציבוריים. נשואים ובעלי השכלה וכן אלה שאינם מגדירים עצמם אשכנזיים גילו אמון נמוך יותר במוסדות מנהליים ושלטוניים. חילוניים הינם בעלי אמון רב יותר במעורבות אזרחית בהשוואה לאחרים. משתנים דמוגרפיים אחרים בעלי השפעה על עמדות הם עבודה במגזר הציבורי ומידת דתיות. משתנים חסרי השפעה הם מין, גיל, ורמת הכנסה (ראה פירוט בלוח 4 שלהלן). ממצאים אלה תואמים במידה רבה למדי את ממצאי השנים הקודמות.

לוח 3: מתאמי *Pearson's r* עבור משתני המחקר (מובהקות α בטוריים) - 2004

משתנים	ממוצע	ס. תקן	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
1. שביעות רצון	3.10	.51	(.82)														
2. אמון במוסדות	2.82	.58	.70**	(.90)													
3. אמון במשרתי ציבור	2.95	.58	.66**	.85**	(.93)												
4. אמון במעורבות אזרחית	2.20	.83	.41**	.51**	.47**	(.78)											
5. תדמית המגזר הציבורי	2.56	.90	.36**	.43**	.41**	.43**	(.68)										
6. איכות כוח אדם הציבורי	2.52	.92	.40**	.41**	.45**	.51**	.53**	(.77)									
7. איכות הנהגה וניהול	2.23	.88	.37**	.47**	.45**	.57**	.65**	.68**	(.78)								
8. שקיפות ואחריות	2.47	.85	.43**	.51**	.49**	.60**	.64**	.68**	.68**	(.87)							
9. היענות ותגובתיות	2.15	.83	.44**	.47**	.47**	.64**	.53**	.63**	.68**	.66**	(.89)						
10. אתיקה, מוסר וישרה	2.59	.89	.36**	.44**	.44**	.48**	.44**	.62**	.55**	.54**	.59**	(.70)					
11. יוזמה וחדשנות	2.63	.90	.41**	.44**	.46**	.53**	.48**	.57**	.53**	.65**	.66**	.51**	(.72)				
12. פוליטיקה פנימית	3.71	.83	-.19**	-.29**	-.25**	-.35**	-.32**	-.37**	-.41**	-.32**	-.43**	-.34**	-.26**	(.61)			
13. זיקה חברתית	2.13	1.02	.31**	.43**	.42**	.50**	.27**	.44**	.47**	.39**	.49**	.42**	.40**	-.30**	--		
14. זיקה נסקית/ כלכלית	3.20	1.20	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	.12**	N.S	--	
15. גישות, תקשורת וקשר עם אזרחים	2.68	.93	.42**	.44**	.40**	.55**	.40**	.46**	.45**	.51**	.55**	.44**	.54**	-.22**	.33**	N.S	(.68)

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

לוח 4: מתאמי r פארסון עבור משתני המחקר וסדרת משתנים דמוגרפיים-2004

עונד מגזר ציבורי	הכנסה	מידת דתיות (חילוני)	דת (יהודי)	הגדרה אתנית סובייקטיבית (אשכנזי)	השכלה	שנים בארץ (בקרוב מהגרים)	מצב משפחתי (נשוי)	גיל	מין (גבר)	משתנים
N.S	N.S	N.S	.13**	N.S	N.S	N.S	-.12*	N.S	N.S	1. שביעות רצון משירותים ציבוריים
N.S	N.S	N.S	N.S	-.11*	-.11*	N.S	-.13**	N.S	N.S	2. אמון במסודות מנהליים ושלטוניים
N.S	N.S	N.S	N.S	-.14**	-.11*	N.S	N.S	N.S	N.S	3. אמון במשרתי ציבור
N.S	.16**	.16**	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	4. אמון במעורבות אזרחית
-.21**	.20**	.20**	N.S	N.S	-.14**	N.S	-.14**	N.S	N.S	5. תדמית המגזר הציבורי
-.12*	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	6. איכות כוח אדם ציבורי
-.21**	N.S	.17**	.12*	N.S	N.S	N.S	-.12*	N.S	N.S	7. איכות הנהגה וניהול
-.15**	N.S	.14**	N.S	N.S	-.10*	N.S	N.S	N.S	N.S	8. שקיפות ואחריותיות
-.13**	N.S	.11*	N.S	N.S	N.S	-.26*	N.S	N.S	N.S	9. היענות ותגובתיות
-.12*	N.S	N.S	N.S	-.13**	N.S	N.S	-.12**	N.S	N.S	10. אתיקה, מוסר ויושרה
-.11*	N.S	.11*	N.S	N.S	N.S	N.S	-.12*	N.S	N.S	11. יוזמה וחדשנות
.14**	N.S	-.14**	N.S	N.S	.09*	N.S	.10*	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	N.S	13. זיקה חברתית
N.S	N.S	N.S	-.10*	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	14. זיקה עסקית/ כלכלית
-.11*	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	15. נגישות, תקשורת וקשר עם אזרחים

P < .05 * P < .01 **

N = 477-489

N.S=Not Significant

סיכום

נייר עבודה זה הינו נדבך נוסף בניסיונו להתחקות לאורך זמן אחר עמדות הציבור ותפיסותיו ביחס להיבטים שונים בתפקודן של זרועות המנהל הציבורי בישראל. המגמה המשתקפת מהממצאים שנאספו מאז שנת 2001 ועד היום מגלה שינויי עמדות מעניינים. בעוד שבהיבטי הערכה רבים חלה עלייה מתונה שמחזירה חלק מהמדדים לערכים הקרובים לערכי שנת 2001 הרי שבאופן כללי הציבור מוסיף להביע שביעות רצון נמוכה מהשירותים הציבוריים הניתנים לו על ידי המדינה וסוכנויות המשנה שלה. בולטת הירידה ברמת האמון, הנמוכה ממילא, שרוחש הציבור למוסדות הציבור ובעלי התפקידים בהם. אמנם שנת 2004 מאופיינת בעלייה זהירה ומתונה בהערכה של רמת הביצועים במגזר הציבורי אולם הערכה זו בכללותה נותרה נמוכה עד בינונית. הממצאים השנה מחזקים את המסקנה לפיה הציבור עורך הבחנה ברורה במידת השיפור או ההרעה החלים בשירותים ספציפיים. לדעתנו גם השנה מושפעת הערכת הציבור מהמצב הכלכלי, החברתי והביטחוני. יתכן כי בלימת הירידה ברמת ההערכה למדדים השונים ואף עלייה מסוימת בחלק מהם עולים בקנה אחד עם שינויי המגמה במישור הכלכלי, הצמיחה הצפויה, וההתייצבות היחסית במישור הביטחוני. יחד עם זאת, שיעורי אבטלה גבוהים, העמקת פערים חברתיים, ושבירותו של השקט הביטחוני משפיעים לרעה על תחושות הציבור. השפעות אלה צריכות להילקח בחשבון מעבר לגורמים ישירים הנוגעים להיבטים ארגוניים פנימיים בבירוקרטיה הממשלתית ובמוסדותיה.

יש להניח כי לתחושת חוסר האמון של הציבור במוסדות השלטון תורמת ההחמרה ברמת הפוליטיזציה במגזר הציבורי, המקדמת החלטות בלתי מקצועיות בעיני הציבור. הדבר תואם את עיקרי ממצאיו של מבקר המדינה אודות התפשטות התופעה של מינויים פוליטיים במשרדי ממשלה, כמו גם את כתבי האישום המוגשים נגד נבחרי ציבור מובילים. גם התחושה כי החלטות בעלי התפקידים מתחשבות בשיקולים כלכליים מבלי להתחשב באוכלוסיות החלשות, אין בה כדי להגדיל את מידת האמון של הציבור במשרתיו. תחושה זו התחזקה השנה ככל הנראה לאור הרפורמות הכלכליות שמבצע משרד האוצר לצד קיצוצים חריפים בתקציבי רווחה וחברה. יחד עם זאת חל שיפור בתחושת הנגישות של הציבור למנהל הציבורי. יתכן כי ההסבר לכך נעוץ בעובדה שלאור מצב התעסוקה אזרחים רבים יותר נסמכים על

שולחנן של רשויות הסעד ועובדי הרווחה ודרך כך חווים מגע עם הרשויות. על בסיס כל אלה, קל להבין מדוע מגלה הציבור חוסר אמון ביכולתו להשפיע באמצעות פעילות אזרחית מקובלת. יחד עם זאת, יש לנתח שינויים אלה בהשוואה לתהליכים דומים המתרחשים במדינות דמוקרטיות אחרות כפי שצוין בפרקי הפתיחה ולמצב את ישראל בהשוואה אליהן.

לסיכום, ראוי לציין כי המסמך הנוכחי הוא תיאורי בעיקר ואינו מתיימר לנתח לעומק את הסיבות לשינויים בהערכת הציבור את שירותי הממשל והמנהל. ניתוחים כאלה ניתן למצוא במאמרים אותם אנו מפרסמים לעיתים בספרות המקצועית בתחום המנהל הציבורי ומחקרי דעת קהל. מובן כי אנו מצפים שהנתונים המוצגים כאן באופן השוואתי אך גולמי יהוו חומר רקע לעבודות נוספות שיפותחו בתחום בעתיד ויעשירו את הידע אודות ביצועי המגזר הציבורי בישראל מזווית הראיה של ציבור האזרחים במדינה.

מקורות

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

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.

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

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.

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.

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., (2001-2003). 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 papers no. 1, 2, 3 (Hebrew).

Vigoda-Gadot, E., and Yuval, F., (2003a). Managerial quality, administrative performance, and trust in governance: Can we point to causality? Australian Journal of Public Administration, 62, 3, 12-25.

Vigoda-Gadot, E., and Yuval, F. (2003b). Managerial quality, administrative performance, and trust in governance revisited: A follow-up study of causality. International Journal of Public Sector Management, 16, 7, 502-522. (Best Paper Award for the year 2003).

Vigoda-Gadot, E., and Yuval, F. (2004). The state of bureaucracy: Public opinion about the performance of government agencies in Israel and the role of socioeconomic and demographic variables. International Journal of Public Opinion Research, 16, 1, 63-80.