

# השפעתן של תכניות מנהיגות מקדמות שינוי במגזר הציבורי על עמדות והתנהגות בוגריהן

פרופ' שרון גלעד, האוניברסיטה העברית בירושלים  
יעל שיינין, האוניברסיטה העברית בירושלים

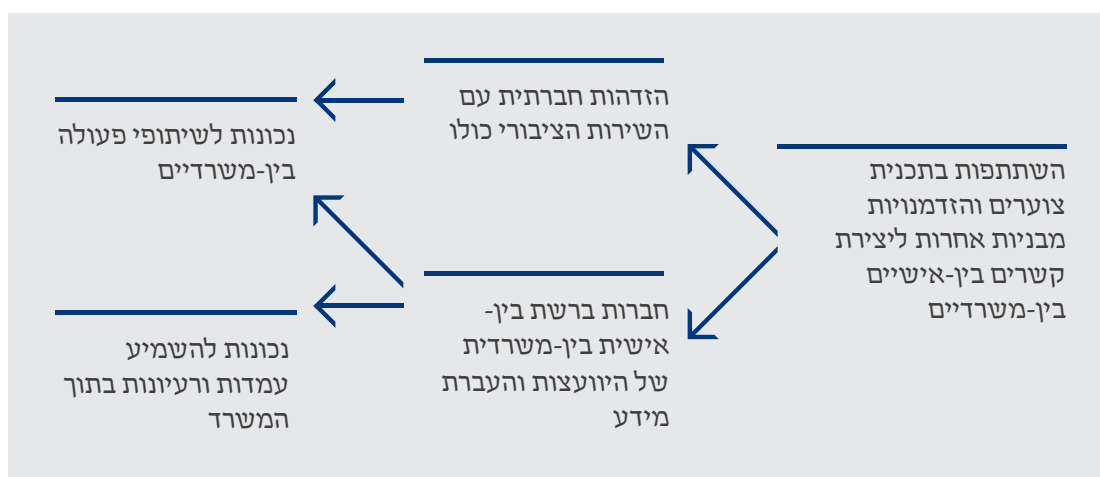
## מטרת המחקר ותרומתו

פרויקט המחקר בחן את השפעותיהם של מהלכי גיוס והכשרה מרכזיים וסלקטיביים של מועמדים לתפקידי ניהול בשירות הציבורי במסגרת "תכנית הצוערים לשירות הציבורי". מספרן של תכניות צוערים לשירות הציבורי בישראל גדל בשנים האחרונות, בשלטון המרכזי, בשלטון המקומי ובמגזר השלישי. תכניות אלה מבקשות להטמיע בקרב בוגריהם אתוס של ראייה מערכתית של השירות הציבורי כולו, בניגוד לתפיסת עולם צרה, המזדהה עם יחידות או עם משרדים מסוימים בתוך השירות הציבורי. מטרתן להעניק לבוגריהן כלים ניהוליים שמייצרים שיתופי פעולה המקדמים שינוי במגזר הציבורי. גורם מפתח לקידום מטרה זו הוא היטמעות הצוערים החל מהרגע הראשון ברשת עמיתים בין-משרדית עם אנשים בעלי תפיסות עולם דומות. תפקידה של הרשת לסייע לצוערים לשמר את האתוס המדגיש מחויבות לכלל השירות הציבורי, להסיר חסמים המונעים זרימת מידע ורעיונות ולקדם שיתופי פעולה בין משרדי הממשלה ויחידותיה השונות. מעבר לערך במחקר על תכניות צוערים לשירות הציבורי בישראל כתופעה חשובה בפני עצמה, מאפייני התכניות, והתכנית אותה חקרנו בפרט, מעניקים הזדמנות ייחודית לבחינת היווצרותם של קשרים בין-אישיים בין עובדי מדינה ממשרדי ממשלה שונים ושל השפעתם.

בהינתן מטרות אלה של תכניות הצוערים, המחקר מתמקד בארבעה משתנים מובחנים המהווים תוצרים אפשריים של התכניות. הוא מנתח את המידה שבה ההשתתפות בתכנית הצוערים וברשת הבין-אישית שהיא מטפחת, מטמיעה בקרב משתתפיה:

1. נטיה, הלכה למעשה, לרישות בין-משרדי ולזרימת מידע החוצה גבולות משרדיים;
2. נכונות להציע רעיונות חדשים ולהשמיע עמדה המקדמת שינוי בתוך המשרד;
3. הפנמה של אתוס כלל-ממשלתי;
4. נכונות לשיתופי פעולה בין-משרדיים.

בנוסף, בחנו האם ניתן להשיג השפעות דומות לאלו של רשת בוגרי תכניות הצוערים גם באמצעים מבניים אחרים, בהם קרבה גיאוגרפית בין משרדי ממשלה, ומעבר של עובדי מדינה בין משרדים במהלך הקריירה שלהם. תרשים 1 להלן מציג את המודל שהנחה את איסוף הנתונים וניתוחם.



תרשים 1: מודל תיאורטי

## שיטת המחקר

מקרב תכניות הצוערים שפועלות כיום בישראל, מחקר זה מתמקד בתכנית הצוערים של השלטון המרכזי: "צוערים לשירות ציבורי". במועד השקת המחקר סיימו את הכשרתם בתכנית זו שישה מחזורי צוערים (א' עד ו'), והמחזור השביעי בשלבים האחרונים של הכשרתו. משתתפי התכנית משתתפים בהכשרה אינטנסיבית בת שנתיים שכוללת סדנאות מקצועיות, השלמת תואר מוסמך במדיניות ציבורית ופרקטיקום טרם ההשמה בשירות הציבור.

המחקר החל בראיונות עם מנהלי התכנית, היום ובעבר, ועם תשעה מבוגרי התכנית ממחזור ה'. מטרת הראיונות הייתה להעמיק את ההבנה של מטרות התכנית ושל תפקידה של רשת הבוגרים מנקודת המבט של משתתפי התכנית. הראיונות שימשו לצורך גיבוש וניסוח סקר, שביקש לבחון את השפעות התכנית בהתאם לתרשים 1. גרסה מוקדמת וראשונית של הסקר הופצה כפיילוט בקרב עובדי מדינה בשתי רשויות רגולטוריות עצמאיות.

בשלב הבא, בסיועה של נציבות שירות המדינה ובתמיכתו של אגף צוערים לשירות המדינה, הופץ הסקר, כפי שיפורט להלן, בקרב בוגרי מחזורים א'-ה' (N=162) ובקרב קבוצת ביקורת של עובדי מדינה שאינם בוגרי תכנית הצוערים (N=1207). על-מנת למקסם את הדמיון בין שתי הקבוצות, הגבלנו את זהות משתתפי קבוצת הביקורת לעובדי מדינה שמועסקים בתפקידים המיועדים לבוגרי מדעי החברה או במשפטים, המחזיקים בתואר מוסמך (MA), המועסקים באותם משרדי ממשלה כבוגרי תכנית הצוערים ובעלי ותק של שמונה שנים לכל היותר בשירות הציבורי. הסקר נשלח אל כל עובדי המדינה שענו על הקריטריונים הללו. מכאן ואילך נתייחס אליהם כאל "המדגם המשלים".

81 בוגרי תכנית הצוערים השיבו לסקר (שיעור היענות של 50%), ו-189 מקרב המדגם המשלים (שיעור היענות של 16%). בסך הכל, ענו על הסקר 270 משיבים, מתוכם 130 גברים ו-140 נשים. רובם של המשיבים (66%) הם בשכבת הגיל 31 עד 40, ו-97% מהם יהודים. המשיבים מייצגים 25 משרדי ממשלה שונים.

מדידת המשתנים שהוצגו בתרשים 1 לעיל נעשתה באופן הבא:

המדד העיקרי לקיומן של הזדמנויות מבניות לפיתוח קשרים בין-אישיים בין-משרדיים בקרב המשיבים הוא עצם חברותם / אי-חברותם בתכנית הצוערים. בנוסף, שאלנו את המשיבים על המיקום הגיאוגרפי של המשרד בו הם מועסקים, כדי להבחין בין אלה שעובדים במקבצים מרוכזים של משרדי ממשלה (כגון קריית הממשלה בגבעת רם בירושלים), לעומת מיקומים פריפריאליים יותר. כן שאלנו, על המידה שבה הקריירה שלהם כללה מעבר בין משרדי ממשלה.

על-מנת למדוד את מידת ההשפעה של חברות ברשת בין-אישית של חילופי מידע והיוועצות בפועל, יצרנו שני מדדים בהתבסס על הכתיבה האקדמית על רשתות חברתיות: האחד, שאלנו את המשיבים על תדירות הקשרים הבין-אישיים שלהם עם עובדים במשרדי ממשלה אחרים, ובאיזו תדירות הם פנו לבקש עצה מקצועית מעובדי ממשלה במשרדים אחרים. כדי להבחין בין נטיה לפתח קשרים בין-אישיים בין-משרדיים ובין נטייה כללית לפתח קשרים בין-אישיים, שאלנו את המשיבים גם על קשרי הגומלין שלהם עם עמיתיהם במשרד בו הם מועסקים. עבור המדד השני, ביקשנו מהמשיבים לכתוב את שמות המשרדים בהם מועסקים לכל היותר 10 עובדי מדינה, מהמשרד שלהם או ממשרדים אחרים, אליהם הם פנו להיוועצות מקצועית בששת החודשים האחרונים. מדד זה אפשר לנו להעריך באיזו מידה נשענו המשיבים על עצותיהם המקצועיות של עמיתים מהמשרד שלהם לעומת עמיתים ממשרדי ממשלה אחרים.

על מנת למדוד הזדהות עם השירות הציבורי כולו, ושל הנכונות להשמיע עמדות ולהציע רעיונות בתוך המשרד, עשינו שימוש במדדים מקובלים ומתוקפים מהספרות המחקרית, שהותאמו לצרכינו.

לבסוף, נעזרנו במספר מדדים על-מנת לאמוד את מידת הנכונות של המשיבים להיות מעורבים בשיתופי פעולה בין-משרדיים. ראשית, ניסחנו שני תרחישים היפותטיים, אם כי ריאליסטיים במידה רבה (שיטה המכונה בספרות vignettes), ושאלנו את המשיבים האם הם היו תומכים בשיתוף פעולה באותם תרחישים. שנית, ביקשנו מהמשיבים לספר אם יש להם רעיון קונקרטי לשיתוף פעולה בין-משרדי עתידי, ואם כבר חלקו אותו עם עמיתיהם במשרד בו הם עובדים או מחוץ לו. שלישי, שאלנו את המשיבים אם הם נכונים למסור לנו את כתובת הדוא"ל שלהם, ובכך לוותר על האנונימיות, לטובת הקמת מאגר משיבים למחקר עתידי, שבו נוכל לבחון שיתופי פעולה בין-משרדיים. בדרך זו מדדנו את מחויבותם של המשיבים ואת נכונותם הלכה למעשה להיות מעורבים במיזמים משותפים.

## ממצאים עיקריים ומשמעותם

ממצאי המחקר שלנו תומכים בהשערה, לפיה השתתפות בתכנית הצוערים מקדמת את מעורבותם של בוגריה ברישות בין-אישית בין-משרדי, והפנמה של אתוס ומחויבות לכלל השירות הציבורי על פני משרד מסוים. ממצאי המחקר מצביעים גם על כך שקשרים בין-אישיים בין-משרדיים, והישענות על היוועצות עם עובדי מדינה ממשרדים אחרים, מחזקים את הנכונות להביע דעה ולהציע רעיונות חדשים במקום העבודה ואת הנכונות לשיתופי פעולה בין-משרדיים. בנוסף, קיים מתאם בין הזדהות עם השירות הציבורי כולו ובין קשרים בין-אישיים בין-משרדיים. בניגוד לציפיות, ממצאי המחקר מלמדים, הגם שבאופן טנטטיבי, שבוגרי תכנית הצוערים, על אף היותם חלק מרשת חברתית בין-משרדית, נוטים פחות מהמשיבים במדגם המשלים להשמיע דעות ורעיונות חדשים במשרד בו הם מועסקים. במקביל, מצאנו ממצאים סותרים ביחס לנטיית הצוערים לתמוך בשיתופי פעולה בין-משרדיים. עיקרי הממצאים מפורטים להלן. ניתוח סטטיסטי רב-משתני מלא מתואר בדו"ח המחקר המלא.

### רישות בין-משרדי

כפי שלמדנו מהראיונות שבוצעו טרם גיבוש הסקר, תכנית הצוערים לשירות המדינה מקדמת באופן פעיל יצירה וטיפוח של רשת חברתית בין-משרדית, על מנת לסייע לזרימה של מידע ולשיתוף פעולה בין משרדי הממשלה. הניתוח הסטטיסטי שערכנו מאשר את ההשערה, לפיה הצוערים נוטים לבסס קשרים בין-אישיים בין-משרדיים ולהיוועץ עם עמיתים מחוץ למשרד שלהם במידה רבה יותר ממשפטי המדגם המשלים של עובדי מדינה. בכך ניתן תוקף להשערה, לפיה השתתפות בתכנית הצוערים מקדמת זרימה של מידע בין משרדי הממשלה. מצאנו גם שהסבירות לטיפוח קשרים בין-אישיים בין-משרדיים והיוועצות עם עמיתים מחוץ למשרד גבוהה יותר בקרב גברים, בקרב עובדי מדינה שעובדים במשרד הממוקם בתוך מקבץ של משרדי ממשלה, בקרב עובדי מדינה שעבדו בעבר במשרדים אחרים ובקרב בעלי ותק רב יותר בשירות הציבורי.

## הזדהות עם השירות הציבורי

ממצאי המחקר מאשרים שהסבירות להזדהות עם השירות הציבורי כולו גבוהה יותר בקרב בוגרי תכנית הצוערים מאשר במדגם המשלים של עובדי המדינה. במלים אחרות, בוגרי תכנית הצוערים חשים מחויבים לשירות הציבורי כולו ויש להם זיקה אליו כאל קבוצת ייחוס מאחדת יותר מאשר עמיתיהם. ממצא זה חשוב ככל שהזדהות חברתית קשורה לתרומה וולונטרית לקבוצת הייחוס. כמו כן מצאנו כי קיים מתאם בין רמה גבוהה של הזדהות עם השירות הציבורי כולו ובין נטייה לחלוק מידע לטובת שיתופי פעולה בין-משרדיים.

### נכונות להשמיע דעות ולהעלות רעיונות בתוך המשרד

ממצאי המחקר מראים שקשרים בין-אישיים בין-משרדיים, וחתירה להיוועצות עם עמיתים מחוץ למשרד, מעלים את הנכונות של עובד הציבור להשמיע בתוך המשרד עמדות ורעיונות חדשים לשיפור. עם זאת, בניגוד לציפיותינו, בהשוואה למשתתפי המדגם המשלים, בוגרי תכנית הצוערים נכונים פחות להביע דעה ולהציע רעיונות חדשים שיתרמו לשיפור תהליכים ומדיניות בתוך המשרד (הגם שזהו ממצא טנטטיבי הרגיש לשינויים במידול). זאת, על אף שבוגרי תכנית הצוערים נטועים יותר מאחרים ברשת חברתית בין-משרדית. בכוונתנו לבחון באמצעות קבוצת מיקוד את הסיבות לנטייה הנמוכה יחסית של הצוערים להביע דעה ולהציע רעיונות לשיפור, בניגוד למטרה המוצהרת של התכנית ולציפיותיה. לקבוצות המיקוד יזמנו מדגם בוגרי תכנית הצוערים ומשתתפי המדגם המשלים שמסרו לנו את הדוא"ל שלהם בעת מילוי השאלון.

### תמיכה בשיתופי פעולה בין-משרדיים

תוצאות המחקר מצביעות על כך שקשרים בין-אישיים בין-משרדיים, ובמיוחד מידת ההיוועצות בעמיתים מחוץ למשרד, הם גורם מרכזי המנבא נכונות של עובדי ממשלה לקיים ולתמוך בשיתופי פעולה בין-משרדיים. עובדים שנטמעו ברשת הבין-משרדית ותלויים בה לצורך היוועצות מחויבים יותר לשיתופי פעולה ותומכים בהם כאמצעי לקידום יעדי המשרד והממשלה. עם זאת, לגבי בוגרי תכנית הצוערים מצאנו ממצאים סותרים. מחד גיסא, הם נטו לדווח על נטייה במידה רבה יותר ממשתתפי המדגם המשלים לשתף עובדים ממשרדים אחרים ברעיונות קונקרטיים לשיתוף פעולה. מאידך, בתשובה לתרחישים ההיפותטיים שיצרנו, נמצא, בניגוד לציפיות, שבוגרי תכנית הצוערים, בהשוואה למשיבים מהמדגם המשלים, מעידים על מידה נמוכה יותר של תמיכה בשיתופי פעולה בין-משרדיים. גם כאן, בכוונתנו לבחון באמצעות קבוצת מיקוד את משמעות הממצאים הסותרים לכאורה.