

**המדד**

**ל-"מצוינות לאומית"**

**של מדינה דמוקרטית**

**"National Excellence" indicator  
of a Democratic State"**

**כתבו:**

לירון סיוון

תחום צריכה וכספים

אגף מיקרו כלכלה

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

ד"ר אברהם חולי

מומחה בהטמעת תרבות של איכות ומצוינות בארגונים  
עסקיים וציבוריים

סיוון תשס"ח, יולי 2008

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) מעודדת מחקר המבוסס על נתוני הלמ"ס באמצעות חוקרים עצמאיים. פרסומי תוצאות מחקרים אלו אינם פרסומים רשמיים של הלמ"ס, והם לא עברו את הביקורת שעוברים פרסומים רשמיים של הלמ"ס. הדעות והמסקנות שבאות לידי ביטוי בפרסומים אלה, כולל בפרסום זה, הן של המחברים עצמם ואינן משקפות בהכרח את הדעות והמסקנות של הלמ"ס. פרסום מחדש, כולו או מקצתו טעון אישור מוקדם של המחברים.

## תוכן העניינים

3	1- מבוא.....
4	1.1 מטרות העבודה.....
5	1.2 מצוינות לאומית.....
8	2- שיטות.....
10	2.1 מרכיבי המדד והשיטה.....
10	2.1.1 מרכיבי המדד.....
11	2.1.2 שיטת המדידה.....
15	3- תוצאות/ממצאים.....
15	3.1 תוצאות המדד הכלכלי.....
19	3.2 תוצאות המדד החברתי.....
19	3.2.1 תוצאת הסקר המורחב.....
22	3.2.2 תוצאות הסקרים המצומצמים.....
26	4- סיכום ומסקנות.....
28	5- ביבליוגרפיה.....

## המדד ל-"מצוינות לאומית" של מדינה דמוקרטית

### 1. מבוא

העולם העסקי המודרני מאופיין מזה שנים רבות בחתירה ל"מצוינות ארגונית" ויצירתיות. "מצוינות", במגזר העסקי, היא שם המשחק. "המצוינות" מתבטאת בעידוד יוזמה, יצירתיות, איכות, הקפדה על פרטים, מוטיבציה, השקעה, התמדה, דבקות במטרה ושאיפה מתמדת לשיפור. במטרה לקדם לא רק את העולם העסקי אלא גם את החברה כולה, יש צורך לעצב ו"לצרוב" ערכים אלה גם בתודעה הציבורית. ואכן, בעשור האחרון, מדינות רבות בעולם המודרני החלו להבין שנושא "המצוינות" חשוב גם בסקטור הציבורי. המדינה היא הארגון, והלקוח הוא האזרח שמצפה לקבל מהמדינה את התוצרים המגיעים לו באיכות הגבוהה ביותר שאפשר וזאת במסגרת המשאבים הקיימים. בשל כך, על המדינה חלה החובה לטיפוח המצוינות הן כביטוי לשירות שהיא חבה לאזרחיה והן כפועל יוצא של אחריותה לקיומה הריבוני, לעצמאותה ולחוסנה.

עליית המודעות והחשיבות לנושא "המצוינות" גברה בעקבות ההתפתחות המהירה של הטכנולוגיה והגלובליזציה אשר הביאו דפוסי התנהגות חדשים המבוססים על הגברת רמת הצריכה והשירותים, תוך מתן דגש לאיכותם הן בסקטור הציבורי והן בסקטור הפרטי. המדינה מחויבת ליצור תשתית אשר תריע למצוינות, תגלה עניין ותעודד את תחושת האכפתיות, כך שה"מצוינות הלאומית" תקבל ביטוי במעורבות חברתית של התושבים ובמוכנותם לתרום מעצמם לחברה בה הם חיים. בשל כך, התעורר הצורך למצוא אינדיקאטור אשר יאפשר למדוד ולבטא מהו הפוטנציאל של מדינה להשקיע בשיפור איכות חיי תושביה. בנייר זה יוצג "המדד למצוינות לאומית (National Excellence) של מדינה דמוקרטית" שפותח על ידי ד"ר אברהם חולי אשר משלב בתוכו שני מרכיבים:

1. מרכיב כלכלי - המבוסס על הכנסות המדינה ממסים.
2. מרכיב חברתי - תוצאות סקר שביעות רצון של תושבי המדינה.

ההנחה העיקרית של המדד היא שאיכות חיים קשורה לפעילות כלכלית במשק. האינדיקטור יאפשר לחוש את רוח הציבור והמצוקות הקיימות מצד אחד, ויבטא את הפוטנציאל להשקיע בתשתיות לאומיות מצד שני. יצירת תשתית אשר תריע למצוינות, תגלה עניין, תעודד את תחושת האכפתיות ותביא לשיפור איכות חיי התושבים במדינה תוביל לכך שה"מצוינות הלאומית" תקבל ביטוי במעורבות של התושבים ובמוכנותם לתרום מעצמם לחברה בה הם חיים ותעודד אותם להגביר עשייה ויצירה בנוסף לשיפור איכות חייהם ולשיפור המצב הכלכלי במשק. מדד זה יהווה את השלב הראשון בדרך ליישום והטמעת תהליך ההתייעלות והמצוינות הלאומית.

## **1.1 מטרות העבודה**

מטרתה העיקרית של עבודה זאת היא להציג את "המדד למצוינות לאומית של מדינה דמוקרטית" שפותח על ידי ד"ר אברהם חולי, לנתחו ולבדוק האם ניתן לקבוע באמצעותו מהו הפוטנציאל של מדינה לשיפור איכות חיי תושביה? בחלק הבא של פרק זה נציג ונגדיר את נושא המצוינות הלאומית ואת החשיבה שהובילה לפיתוח המדד. בפרק השני יוצגו המדד ותכונותיו וכן שיטות המדידה. בפרק השלישי, יוצגו תוצאות הפעלת המדד ולבסוף, בחלק הרביעי והאחרון ייערך סיכום והסקת מסקנות מהעבודה.

## 1.2 מצוינות לאומית

חיפוש הגדרה למילה "מצוינות" מעלה תוצאות רבות. "בבילון" מגדיר "מצוינות" (ברקל, 2006): "מעולה, משובח, מובחר, מועדף, מושלם, טוב מאוד, עילוי, יוצא מן הכלל, מדהים; מסומן, מזוהה, ניכר". במקום אחר (מצוינות או הצטיינות, 2007) ("מצוינות" מוגדרת כ: "התירה מתמשכת למימוש הפוטנציאל האישי והארגוני תוך הצבת רף עולה של סטנדרטים וציפיות עצמיות מחד ותוך מודעות וקשב למסגרת ולסביבה הרחבה יותר מאידך". כאשר מדברים על מצוינות בראיה ניהולית וארגונית (אופנר, 2007) הגדרת מצוינות מתורגמת ליצירת תרבות ארגונית בה כל אחד מהעובדים מצליח לממש מצוינות אישית, כלומר לשפר באופן מתמיד את יכולותיו וביצועיו בכל ממד הרלוונטי לתפקידו בחברה. ארגון אשר חורט את המצוינות על דגל יעדי הארגון חייב להגדיר יעדים שאפתניים וכמותיים למצוינות. המעבר למונח "מצוינות לאומית" משמעותו למעשה הפוטנציאל הלאומי של המדינה להשקיע בשיפור איכות חיי תושביה ולכן ככל שהפוטנציאל הלאומי גדל יותר, המדינה מצטיינת יותר. תהליך הקניית "המצוינות הלאומית" הוא מורכב וארוך יותר מאשר בארגון שכן השחקנים המרכזים שמשתתפים בתהליך הם שונים. השחקנים המרכזיים במדינה הם:

1. **מדינה דמוקרטית** – בעוד שבארגון אנחנו מדברים על ארגון עסקי, חברה, מפעל או קבוצה, במקרה של "מצוינות לאומית" אנו מדברים על מדינה שלה מספר תפקידים מרכזיים:

- ✓ לחוקק חוקים, באמצעות בית המחוקקים שלה
- (בישראל-כנסת), המעניקים לתושבי המדינה
- זכויות** לחירויות ולחופש, ו**חובות** לתשלום מסים.

✓ לעודד את שיפור המצוינות – האישית, הקבוצתית והלאומית.

✓ להשקיע משאבים לבניית תשתיות אופטימאליות שתאפשרנה לתושבי המדינה לממש את זכויותיהם ולהגשים את עצמם.

2. **קובעי המדיניות** – בארגון ישנם מנהלים לעומת קובעי מדיניות ומנהיגים שהם מתי מעט בכל מדינה שגם מתמחים בפוליטיקה וגם רוצים לעסוק בה.

קובעי המדיניות מחליטים כיצד להקצות את כספי קופת המדינה. זאת, פרט להחלטות הרשות השופטת המחייבת אותם לאשר תשלומים הנובעים מכשלים לאומיים. לעיתים קרובות, חלוקת כספי המדינה אינה נעשית ע"י קובעי המדיניות בהכרח אלא ע"י הדרגים המקצועיים במשרדי הממשלה אשר מנחים את הדרג המדיני כיצד לפעול בהחלטה כזו או אחרת וזאת כדי לקבל החלטה "מושכלת", כזו אשר בנויה על שיקולים מקצועיים ותיעדוף אפשרויות.

3. **תושבי המדינה** – להבדיל מארגון, שבו לרוב ניתן לבחור את העובדים שמתאימים לתרבות הארגונית שלו וניתן במידת הצורך להחליפם, במדינה ישנם אזרחים, אשר פרט למספר מקרים מועט (למשל, ביום בחירות לאומי) אינם יודעים כיצד, וכמעט ואינם יכולים, לשנות את ההחלטות של הפוליטיקאים ואת השלכותיהן הכלכליות על כמות וזמינות המשאבים שלהם ועל איכות חייהם. תושבי המדינה שואפים להגשים את עצמם כתוצאה ממימוש הזכויות, החופש ( כמו: חופש התנועה, חופש הביטוי, חופש העיסוק וכדומה) והחירויות שהמדינה העניקה להם.

כדי שתהליך המצוינות הלאומית יתאפשר, על כל השחקנים לעבוד יחד:

1. **המדינה** - צריכה להגדיר סדרי עדיפות לאומית מידי שנה<sup>1</sup>, להפעיל מדיניות שתקל ותמשוך את האזרחים למעגלי עשייה של מצוינות ולהפנות משאבים לשיפור איכות חיי התושבים.

2. **קובעי המדיניות** - תפקידם לאפשר את התהליך ואף להעצים את כוח המשיכה שלו. ככל שהם יגדילו את הקצאת הכספים להאצת הפעילות הכלכלית במשק, כך תגדלנה ההכנסות בשנים הבאות ויגדל הפוטנציאל הלאומי לשיפור המצוינות.

3. **תושבי המדינה** – צריכים לנצל את חירויות הפרט שניתנו להם, לשאוף לשפר את איכות חייהם, לנצל את זמנם לשיפור המצוינות הלאומית מתוך רצון אישי ובכך "להחזיר" למדינה בעשייה ויצירה המגבירים את תשלומי המסים לקופת המדינה.

שיתוף הפעולה הזה בין השחקנים המרכזיים יגרום לשתי השפעות מרכזיות:

- ככל **שהמצוינות הלאומית** גבוהה יותר, כך גבוה יותר הסיכוי לשיפור **איכות החיים של תושבי המדינה**.
- ככל **שאיכות החיים של תושבי המדינה** גבוהה יותר, כך גבוה יותר הסיכוי לשיפור **המצוינות הלאומית**.

מצוינות לאומית גבוהה יותר, הנמדדת על בסיס השוואה רב שנתית, משמעותה חוסן לאומי גבוה יותר של המדינה. למדינה שבקופתה הלאומית כסף רב יותר, יש פוטנציאל להשקיע משאבים רבים יותר לשיפור איכות החיים של תושביה. בחלק הבא נפרט על המדד שפותח בהתחשב בכל המשתנים הללו, אופן בנייתו וחישובו ולאחר מכן נציג את תוצאותיו.

---

1 אנו ממליצים כי סדר העדיפות הלאומי יוגדר מידי שנה בתוכניות העבודה השנתיות של משרדי הממשלה ויוכנס בחלוקת התקציב השנתית.

## 2. שיטות

בחינה של הכלים והאינדיקטורים המקובלים לבדיקת התנהלות ופעילות ממשלתית ולבדיקת מצב המשק והחברה, מראה שנהוג לחלק את פעילות המשק לשלושה תחומים: שלטוני, כלכלי וחברתי כאשר לכל תחום ישנם אינדיקטורים שונים המשקפים ומבטאים את המתרחש בו.  
לדוגמא:

**בתחום השלטוני** - מדד איכות השלטון של הבנק העולמי. המדד בודק את:

1. מידת השקיפות והאחריות של השלטון

2. היציבות הפוליטית

3. היעילות בתפקוד הממשלה

4. קיום הסדרים מווסתים

5. שלטון החוק

6. הפיקוח על השחיתות

**בתחום הכלכלי** - תמ"ג, המדד המשולב של בנק ישראל (שמודד את ביצועי

הסקטור העסקי), גביית מסים, שכר ממוצע, אבטלה ועוד.

**בתחום החברתי** - השכלה, בריאות, פערים חברתיים ועוד.

הבעיה באינדיקטורים אלו היא שהם אינם מבטאים את הצרכים ואת שביעות רצונם של רבדים נרחבים באוכלוסייה. כמו כן הם אינם מבטאים את רמת היעילות ורמת המצוינות הארגונית במוסדות נותני השירות.

החשיבות הרבה של מציאת אינדיקטור למדידת יעילות פעילות ממשלתית באה לידי ביטוי גם בפעילותו של ארגון ה-OECD שהבין שישנו מחסור גדול באינפורמציה ולכן החלו ב-OECD בפרויקט אשר נקרא :

"Government at a Glance" (OECD, 2006) שמטרתו למסד דיאלוג מובנה בנושא על ידי שימוש ביחידות ניתוח נפוצות ועל ידי יצירת מאגרי נתונים במדינות שונות אשר יספקו אינפורמציה זמינה, ממוקדת ומתואמת שתאפשר

למדינות להשוות בין מערכותיהן השונות. החשיבות הרבה של מדידת פעילות ממשלתית נובעת מהיקף פעילויותיה ומהצורך התמידי להבין מה מושג בהוצאות המאוד גדולות של הממשלה שכן הישגיה או לחילופין, כישלונותיה, באים לידי ביטוי באיכות ובאופי הסחורות והשירותים שהיא מספקת, בויסות השוק ובהתנהגות הפרטים.

לאור האמור, ברור שבעת הקמת מערכת אינדיקטורים ליעילות ואיכות השירות צריך להתמקד בשני היבטים מרכזיים:

1. המדיניות הכלכלית המוניטארית.

2. היכולת לבקרה עצמית של המוסדות תוך התייחסות לנתוני שביעות

הרצון של מקבלי השירותים.

מתוך ההנחה שאלמנטים אלו יאפשרו לשמש לזיהוי הזדמנויות לשיפור, שיפורן בפועל של ההזדמנויות הללו יתבטא במגמות המדד.

בחלק הבא נראה כיצד היבטים נבחרים אלה מרכיבים את "המדד למצוינות לאומית".

## 2.1 מרכיבי המדד והשיטה

### 2.1.1 מרכיבי המדד

לאור האמור לעיל נבנה המדד מהמרכיבים הבאים :

**1. מדד בעל אופי כלכלי: המרכיב הכלכלי הוא:** הכנסות המדינה ממסים ראליים (National Taxes Collection) ביחס למספר תושבי המדינה, על בסיס של 5 שנים נעות (5 Years Move). **הכנסות אלה הן תת-קבוצה של סה"כ הכנסות המדינה.**

**הנחת המחקר:** במצב של צמיחה כלכלית, ככל שהצמיחה הולכת וגדלה גם ההכנסה ממסים גדלה באופן שניתן להשקיע הכנסות אלה לשיפור התקצוב ובכך להעלות את רמת ואיכות החיים של התושבים. צמיחה כלכלית תביא להכנסה גבוהה יותר ממסים לקופת המדינה שתביא לשיפור התקצוב שיביא להעלאת רמת ואיכות החיים של התושבים.

**2. מדד בעל אופי חברתי: המרכיב החברתי הוא:** תוצאות סקר שיבטא את שביעות הרצון של תושבי המדינה משירותים שונים הניתנים להם על-ידה.

**הנחת המחקר:** הסקר הוא למעשה סקר שביעות רצון, של מדגם המייצג את תושבי המדינה, מאיכות המוצרים ומאיכות השירות בכל אחד מענפי המשק. לתוצאות סקר כזה יש קשר הדוק ל-"איכות החיים" ("Quality of Life") של תושבי המדינה.

## 2.1.2 שיטת המדידה

חישוב המדדים מתבצע באופן הבא:

### 1. המרכיב הכלכלי:

לשם חישוב מרכיב זה נלקחו נתוני הכנסות הסקטור הציבורי ממסים ראליים בכל שנה, החל משנת 1984, וכן סך כל האוכלוסייה בכל שנה, החל משנת 1984. נתונים אלה הוכנסו למשוואה הבאה:

$$\text{הכנסות המדינה ממסים ראליים לתושב (National Taxes Per Capita)} = \frac{\text{(סך כל ההכנסה ממסים ראליים)}}{\text{(סך כל האוכלוסייה)}}$$

מדד זה מבטא למעשה את ה"פוטנציאל הלאומי" להשקעה בשיפור התשתיות הלאומיות אשר אמורות לשפר את איכות חייהם של תושבי המדינה. כאשר הכנסות המדינה ממסים – National Taxes Collection -NTC מורכבות מארבעה סוגים:

- א. מסים עקיפים (על ייצור מקומי ועל יבוא)
- ב. מסים ישירים
- ג. תשלומי חובה
- ד. ביטוח לאומי

יש לזכור שמסים בהגדרתם הרשמית<sup>2</sup> הם תשלומי חובה ללא תמורה, במזומן או בעין, שבוצעו על ידי יחידה מוסדית ליחידות ממשלה. המסים מהווים את החלק העיקרי בהכנסות המדינה. הרעיון שעומד מאחורי מדד זה היא שחישובו יאפשר:

א. **השוואה** - להשוות את השינויים בהכנסות המדינה ממסים ראליים לאורך השנים, ע"י מדידת התקדמותן.

<sup>2</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, *חשבונות לאומיים 1997-2005*, ירושלים, תשס"ז-2006.

ב. **למידה** - ללמוד האם הכספים הושקעו בהתאם לתוכניות העבודה, עליהן החליטה הממשלה מלכתחילה, ע"י בחינת מגמת השיפור ה-5 שנתית.

ג. **ביטוי הפוטנציאל** - לבטא את הפוטנציאל הכלכלי של המדינה להשקיע משאבים לשיפור איכות חיי התושבים.

2. **המרכיב החברתי**: סקר שבוצע לראשונה, בתחילת 2003, עבור שנת 2002 כשנת בסיס.

זהו סקר טלפוני שבוצע במטרה לבחון את שביעות רצון תושבי ישראל מאיכות המוצרים והשירותים ב- 23 גופים ושירותים במשק כמפורט להלן:

- א. תעשיות המזון
- ב. בתי המלון ובתי ההארכה
- ג. שירותי הטלפון הקווי
- ד. שירותי הטלפון הסלולארי
- ה. המסעדות
- ו. מוצרי החקלאות
- ז. שירותי בתי המסחר (מזון, חשמל, אלקטרוניקה, הלבשה וכו')
- ח. מוצרי התעשייה
- ט. האוניברסיטאות
- י. החינוך בבתי הספר היסודיים והתיכוניים
- יא. התחבורה העירונית והבינעירונית
- יב. השירותים הקהילתיים
- יג. תחום הולכת החשמל
- יד. משק המים
- טו. שירותי הבריאות

ט. שירותי חברות הכבלים והלווין

יז. שירותי הבנייה

יח. הבנקים

יט. חברות הביטוח

כ. השירותים הניתנים על ידי נותני שירותים כגון: אינסטלאטורים,

בעלי מוסכים וכו'

כא. שירותי הרווחה והסעד

כב. שירותי העיריות והמועצות המקומיות

כג. השירותים הניתנים על ידי משרדי הממשלה

הסקר הורכב מ- 32 שאלות שמתוכן 9 שאלות הן שאלות על מאפיינים סוציו-דמוגרפים ו-23 שאלות עם 47 פרמטרים שונים. בסוף הסקר מתקבלים 1081 ציונים המבטאים חוזקות והזדמנויות לשיפור. הסקר נערך בקרב מדגם של 505 נדגמים אשר נשאלו לגבי רשימה של תחומי פעילות שמבוצעים על ידי גופים ציבוריים, ממשלתיים ועסקיים במדינה, והתבקשו לדרג בכל תחום בנפרד את רמת שביעות הרצון שלהם מפעילותם של אותם גופים באותו תחום. הדירוג נעשה בסולם שבין 1 ל-10, כך שככל ששביעות רצון הנדגם מהפעילות שנעשת בתחום גבוהה יותר, הציון שניתן גבוה יותר.

בעיקרון ניתן לחלק את רמות שביעות הרצון שהתקבלו ל- 4 רמות משנה:

**רמה ראשונה:** רמת שביעות רצון טובה (ציון 7.0-7.9).

**רמה שנייה:** רמת שביעות רצון בינונית (ציון 6.0-6.9).

**רמה שלישית:** רמת שביעות רצון נמוכה (ציון 5.0-5.9).

**רמה רביעית:** רמת שביעות רצון נמוכה מאד (ציון 4.0-4.9).

כמו כן התבקשו הנדגמים לתת ציון כללי לרמת שביעות רצונם מסך הפעילות של השירותים בישראל. כאשר ציון זה מהווה למעשה את רמת שביעות הרצון של

תושבי ישראל מאיכות המוצרים והשירותים של 23 הגופים והשירותים שצוינו קודם. ובמילים אחרות: את "איכות החיים". כמו כן, הם נתבקשו לקבוע מהו התחום המרכזי הטעון שיפור לדעתם.

מטרות הסקר הזה הן:

א. ליצור בסיס תוצאות שישמש השוואה לסקרים עתידיים, תוך כדי הפקת לקחים ועדכון שוטף של השאלון.

ב. לאתר את תחומי "המצוינות הלאומית", כדי לעדכנם לאורך זמן.

ג. לאתר את התחומים טעוני השיפור, כדי לנתח אותם ולקבוע האם

קיים צורך לאומי לשפר אותם ואם כן - על ידי מי, באיזה לוח זמנים

ובאילו משאבים?

בחלק הבא תוצגנה תוצאות המדדים.

### 3. תוצאות/ממצאים

#### 3.1 תוצאות המדד הכלכלי

המדד (לוח 2), אשר בודק את הכנסות המדינה ממסים במחירים ריאליים ביחס למספר תושבי המדינה, מראה שחל גידול של 31.4% משנת 1984 (כשנת בסיס) עד לשנת 2006. עיון במדד החמש שנתי בהשוואה ל-1984 מראה שבחמש השנים האחרונות (2002-2006) התוצאה הטובה ביותר הייתה בשנת 2002 שבה אחוז השינוי היה 32.8% והתוצאה הנמוכה ביותר הייתה בשנת 2005 עם שינוי של 30.8%. ניתוח הממצאים בחמשת השנים האלה נובע מהכוונה לחפש קורלציה בין ממצאים אלה לממצאי סקרי שביעות רצון התושבים באותן שנים (לפני 2002 לא בוצעו סקרי שביעות הרצון ולכן אין נתונים לחיפוש קורלציה). מאחר והמדד/ הנוסחה מתבססת על הכנסות המדינה ממסים במחירים ריאליים, להלן טבלת המרה (לוח 1) המציגה את:

1. הכנסות המדינה ממסים במחירים שוטפים.
2. מדד האינפלציה בכל אחת מהשנים, יחסית לשנת הבסיס 1980 (שערכה "1").
3. הכנסות המדינה ממסים במחירים ריאליים (מחירים שוטפים מנוטרלי אינפלציה).

### לוח 1 – המרת מחירים שוטפים לראליים

מחירים ריאליים מיליוני ש"ח	אינפלציה	מחירים שוטפים מיליוני ש"ח	שנה
129	1,803.01	232,988	2006
121	1,765.01	214,657	2005
116	1,742.19	201,872	2004
110	1,749.23	191,928	2003
112	1,737.08	194,069	2002
116	1,644.44	190,691	2001
116	1,626.29	187,992	2000
103	1,608.21	165,584	1999
99	1,528.79	150,920	1998
97	1,449.99	140,071	1997
92	1,330.25	121,877	1996
90	1,195.44	107,825	1995
85	1,086.34	92,233	1994
77	966.99	74,897	1993
74	871.61	64,071	1992
68	778.58	52,717	1991
63	654.24	41,323	1990
60	558.35	33,684	1989
66	464.33	30,615	1988
65	399.49	26,096	1987
62	333.31	20,701	1986
56	224.98	12,630	1985
51	55.62	2,829	1984
59	11.74	687	1983
54	4.78	260	1982
51	2.17	110	1981
47	1	47	1980

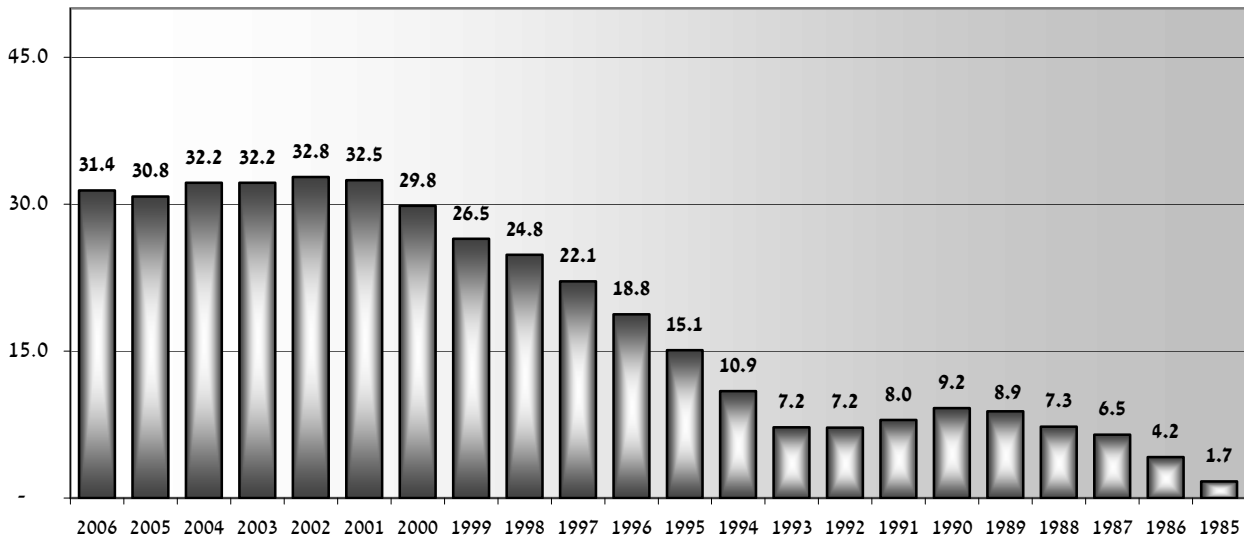
## לוח 2 – הכנסות המדינה ממסים ראליים בחלוקה למספר התושבים:

% שינוי 5 שנים	הכנסות לתושב (₪)		תושבים (מיליונים)		הכנסות (מיליונים) ריאלי		
	5 שנה	שנה	5 שנה ממוצע	שנה (ממוצע)	5 שנה	שנה	שנה
31.4	17,111	18,146	34.356	7.117	588	129	2006
30.8	17,029	17,378	33.748	6.991	575	121	2005
32.2	17,212	16,857	33.047	6.870	569	116	2004
32.2	17,211	16,260	30.303	6.748	556	110	2003
32.8	17,286	16,848	31.525	6.631	545	112	2002
32.5	17,245	17,816	30.723	6.509	530	116	2001
29.8	16,906	18,380	29.899	6.289	505	116	2000
26.5	16,467	16,809	29.155	6.125	480	103	1999
24.8	16,252	16,532	28.429	5.971	462	99	1998
22.1	15,901	16,573	27.720	5.829	441	97	1997
18.8	15,462	16,116	27.014	5.685	418	92	1996
15.1	14,985	16,267	26.278	5.545	394	90	1995
10.9	14,442	15,725	25.394	5.399	367	85	1994
7.2	13,959	14,721	24.512	5.261	342	77	1993
7.2	13,955	14,347	23.693	5.124	331	74	1992
8.0	14,085	13,681	22.238	4.949	322	68	1991
9.2	14,217	13,554	22.288	4.660	317	63	1990
8.9	14,173	13,352	21.861	4.518	310	60	1989
7.3	13,970	14,844	21.502	4.442	300	66	1988
6.5	13,862	14,952	21.136	4.369	293	65	1987
4.2	13,564	14,447	20.796	4.299	282	62	1986
1.7	13,241	13,262	20.445	4.233	271	56	1985
	13,020	12,232	20.090	4.159	262	51	1984
	13,226	14,361	15.931	4.076	211	59	1983
	12,835	13,508	11.855	4.029	152	54	1982
	12,489	12,851	7.826	3.948	98	51	1981
	12,121	12,121	3.878	3.878	47	47	1980

התבוננות בשתי הטבלאות (לוחות 1 ו-2) מראה שהכנסות המדינה במחירים שוטפים גדלה, משנת 1980 (47 מיליון ש"ח) לשנת 2006 (232,988 מיליון ש"ח), פי **4,957** אך במחירים ראליים (מנוטרלי אינפלציה של פי 1,803) הן גדלו במחירים ראליים, משנת 1980 (47 מיליון ש"ח) לשנת 2006 (129.22 מיליון ש"ח) רק פי **2.75**.

ואולם, השיפור נובע מכך שבאותה תקופה גדל מספר תושבי המדינה, משנת 1980 (3.878 מיליון) לשנת 2006 (7.117 מיליון) רק פי **1.835** בגרף ניתן לראות את המגמה, החל משנת 1985 ועד היום:

**אחוז שינוי 5 שנתי ביחס ל-1984**



התבוננות בגרף מראה שעד שנת 1990 חל גידול בהכנסות המדינה ממסים. לאחר מכן נראית מגמת ירידה שנמשכת 3 שנים עד שנת 1993 ולאחריה, משנת 1994 חל שוב גידול משמעותי בהכנסות. משנת 2001 עד היום אין מגמה אחידה של עליה או ירידה אלא נראה שישנן תנודות לא גדולות בהכנסות המדינה ממסים פעם כלפי מעלה ופעם כלפי מטה.

נראה ממדד זה כי במהלך השנים הכנסות המדינה ממסים גדלו, ובהקשר של עבודה זו, המשמעות היא שגדל הפוטנציאל הכלכלי של המדינה להשקיע בנושאים שישפרו את איכות חיי תושביה. כעת יש לבדוק האם הדבר אכן מתבטא בתחושות התושבים, על פי תוצאות סקר שביעות הרצון שנערך.

## **3.2 תוצאות המדד החברתי**

הסקר בוצע לראשונה (בתחילת 2003) עבור שנת 2002 (כשנת בסיס) ונערך כל שנה מאז, פרט לשנת 2003 שבה לא בוצע הסקר.

חשוב להדגיש שבשנה הראשונה, שעבורה נערך הסקר (שנת 2002) הסקר נערך במתכונת רחבה – 25 שאלות שמתוכן 23 שאלות פרטניות (לגבי כל אחד מהשירותים והגופים שנבחרו וצוינו בפרק 2.1.2) ועוד 2 שאלות כלליות (כפי שצוין, גם כן בפרק 2.1.2). ביתר השנים, נערך הסקר במתכונת מצומצמת יותר – 8 שאלות, שמתוכן 6 שאלות פרטניות (בנושאים שהוחלט שהם החשובים ביותר לאיכות החיים) ו-2 שאלות כלליות.

עקב כך, בשלב הראשון נציג את התוצאות שהתקבלו בסקר המורחב עבור שנת 2002 ולאחר מכן נציג את הממצאים שהתקבלו בסקרים המצומצמים ביתר השנים.

### **3.2.1 תוצאת הסקר המורחב**

הנדגמים בסקר התבקשו לתת ציון לרמת שביעות הרצון הכללית שלהם משירותי הגופים הציבוריים, הממשלתיים והעסקיים בסקאלה מ-1 עד 10, כאשר 1 פירושו "בכלל לא שבע רצון" ו-10 פירושו "מאוד שבע רצון". הציון שניתן למידת שביעות הרצון הכוללת של הנדגמים היה: 6.16. בנוסף, נבדקה שביעות הרצון באופן פרטני לגבי 23 הגופים והשירותים במשק שהוצגו בפרק 2.1.2. הסקאלה זהה לזו שבשאלה הכללית.

התוצאות שהתקבלו, לפי סדר יורד, מפורטות בטבלה:

<b>ממוצע סקר 2002</b>	<b>תחום</b>	<b>רמת שביעות רצון</b>
7.90	מאיכות מוצרי תעשיית המזון	<b>רמה טובה</b>
7.85	מהשירות בבתי מלון והארוחה	
7.69	משירותי הטלפון הקווי	
7.42	מהשירות והאוכל במסעדות	
7.73	מאיכות מוצרי החקלאות	
7.37	מהשירות בבתי מסחר וחנויות	
7.18	מאיכות מוצרי התעשייה	
7.09	משירותי הטלפונים הסלולאריים	
7.11	מרמת החינוך באוניברסיטאות	
7.02	מרמת התחבורה העירונית והבינעירונית	
7.00	מהשירותים הקהילתיים	
6.98	מאיכות ושירות תחום הולכת החשמל	<b>רמה בינונית</b>
6.85	משירותי הבריאות	
6.59	מהשירות של חברות הכבלים והלווין	
6.32	מאיכות ושירות תחום הבנייה	
6.29	מאיכות משק המים	
6.09	משירותי הבנקים	
6.08	משירותי חברות הביטוח	
5.78	מהשירות הניתן על ידי אינסטלאטורים מוסכים וכו'	<b>רמה נמוכה</b>
5.46	משירותי הרווחה והסעד	
5.31	מרמת החינוך בבתי הספר היסודיים והתיכוניים	
5.28	מהשירותים הניתנים על ידי העיריות/ מועצות מקומיות	
4.49	מהשירותים הניתנים על ידי משרדי הממשלה	<b>רמה נמוכה מאוד</b>

בחינת מיקום 23 התחומים מראה שב- 16 תחומים שביעות רצון הנדגמים הייתה גבוהה יותר משביעות הרצון הכוללת שלהם (6.16) וב-7 תחומים היא הייתה נמוכה יותר ממנה.

ניתוח נוסף שנערך לתוצאות הסקר הוא ניתוח גרסיה מרובת משתנים. המטרה של הניתוח הזה הייתה לבחון אילו תחומים ספציפיים, מבין 23 התחומים שדרגו הנדגמים, משפיעים על הציון הכללי ( של רמת השירות הכוללת הניתנת בישראל) יותר מהאחרים. התוצאות שהתקבלו הראו שאת 23 השירותים שנבדקו ניתן לחלק ל-4 קבוצות כאשר כל קבוצה מכילה מספר תחומים ( תחומים אלו לא בהכרח משתייכים לאותו ענף או קבוצת נותני שירות ) וכל קבוצה משפיעה בחלקה היחסי על פי החשיבות היחסית או המשקל היחסי שקיבלה. כאשר: קבוצה מספר 1 היא המשפיעה ביותר על רמת שביעות הרצון של הציבור והמשמעות היא: ככל שרמת שביעות הרצון בתחומים שנמצאים באותה קבוצה תעלה, כך תעלה גם רמת שביעות הרצון של הציבור. הקבוצות התקבצו באופן הבא:



קבוצה 4 (9%)

- שביעות רצון מהשירות הכולל הניתן בבתי מלון ובבתי הארחה
- שביעות רצון מרמת השירות והאוכל במסעדות
- שביעות רצון מרמת השירות הניתנת ע"י בתי מסחר וחנויות
- שביעות רצון מאיכות ושירות תחום הבנייה
- שביעות רצון מאיכות משק המים (אספקת מים וחיסכון במים)

עקב משקלה היחסי הגבוה של קבוצה 1 (42%), לעומת שאר הקבוצות, סביר להניח שככל שתגדל רמת שביעות הרצון מהגופים שרשומים בה, כך תגדל רמת שביעות הרצון הכללית של הציבור בישראל.

תוצאות השאלה הנוגעת לנושאים המרכזיים הטעונים שיפור ושהציבור מעוניין לשנות תפורט בסעיף הבא.

### **3.2.2 תוצאות הסקרים המצומצמים**

גם בסקרים המצומצמים התבקשו הנדגמים לתת ציון לרמת שביעות הרצון הכללית שלהם משירותי הגופים הציבוריים, הממשלתיים והעסקיים בסקאלה מ-1 עד 10, כאשר 1 פירושו "בכלל לא שבע רצון" ו-10 פירושו "מאוד שבע רצון". התוצאות שהתקבלו מפורטות בטבלה הבאה:

סקר 2006	סקר 2005	סקר 2004	סקר 2002	
5.70	5.49	5.91	6.16	מדד איכות החיים

ניתן לראות שבשנת 2002 רמת שביעות הרצון הייתה "נמוכה מעט מבינוני" ובשנים 2004-2006 רמת שביעות הרצון ירדה ל: "נמוכה" (כאשר ציון זה מהווה למעשה את רמת שביעות הרצון ובמילים אחרות את "איכות החיים").

בנוסף, נבדקה שביעות הרצון באופן פרטני לגבי 6 התחומים שנבחרו כחשובים ביותר על פי אותה סקאלה כמו בשאלה הכללית. הציונים הספציפיים בכל אחד מהתחומים אמורים לזהות את הנושאים הטעונים שיפור. בטבלה הבאה מוצגים הציונים שהתקבלו:

### ציוני שביעות רצון בתחומים נבחרים שנים 2002, 2004-2006

תחום	ממוצע סקר 2002	ממוצע סקר 2004	ממוצע סקר 2005	ממוצע סקר 2006
שירותים הניתנים על ידי משרדי הממשלה	4.49	5.42	4.85	4.90
שירותים הניתנים על ידי העיריות/מועצות מקומיות	5.28	5.75	5.52	5.70
שירותים הניתנים על ידי הבנקים	6.09	6.22	5.99	6.00
שירותים הניתנים על ידי חברות הביטוח	6.08	6.23	5.98	5.70
שירותים הניתנים על ידי שירותי הבריאות	6.85	6.54	6.52	6.40
שירותים הניתנים על ידי שירותי הרווחה	5.46	5.30	5.01	5.00

אם בוחנים את הגופים שנמצאים מעל או מתחת לציון הכללי ניתן לראות ש: בשנת 2002 רק גוף אחד היה מעל לציון הכללי (6.16) והוא: "שירותי הבריאות" וכל יתר השירותים בטבלה היו מתחת לציון הכללי ואלו הם (בסדר יורד מהגרוע ביותר לגרוע פחות):

1. שירותים הניתנים על ידי העיריות/מועצות מקומיות.
2. שירותים הניתנים על ידי משרדי הממשלה.
3. שירותים הניתנים על ידי שירותי הרווחה.
4. שירותים הניתנים על ידי חברות הביטוח.
5. שירותים הניתנים על ידי הבנקים.

בשנת 2004 שלושה גופים היו מעל לציון הכללי (5.91) והם:

1. שירותים הניתנים על ידי הבנקים.
2. שירותים הניתנים על ידי חברות הביטוח.

3. שירותים הניתנים על ידי שירותי הבריאות.

ורק שלושה גופים היו מתחת לציון הכללי:

1. שירותים הניתנים על ידי שירותי הרווחה בישראל.
2. שירותים הניתנים על ידי העיריות/מועצות מקומיות.
3. שירותים הניתנים על ידי משרדי הממשלה.

בשנת 2005 ארבעה גופים היו מעל לציון הכללי (5.49) והם:

1. שירותים הניתנים על ידי העיריות/מועצות מקומיות.
2. שירותים הניתנים על ידי חברות הביטוח.
3. שירותים הניתנים על ידי הבנקים.
4. שירותים הניתנים על ידי שירותי הבריאות בישראל.

ורק שני גופים היו מתחת לציון הכללי:

1. שירותים הניתנים על ידי משרדי הממשלה.
2. שירותים הניתנים על ידי שירותי הרווחה.

בשנת 2006 הציון הכללי היה אומנם גבוה יותר מאשר בשנת 2005 ( 5.70 לעומת 5.49 בהתאמה ) אך הגופים שהיו מעל הציון הכללי בשנה זאת זהים לאלו שהיו מעל הציון הכללי בשנת 2005.

לבסוף, נבדק מהו התחום המרכזי המפריע לנדגמים במדינה והם התבקשו לפרט ולומר מה טעון שיפור.

התוצאות שהתקבלו בטבלה:

2006	2005	2004	2002	
19.9%	21.4%	29%	12%	אין משהו מיוחד שמפריע לי מפריע ורוצה לשפר ולשנות (פרט)
80.1%	78.6%	71%	88%	

כפי שכבר הוזכר מספר פעמים במהלך העבודה, ההנחה העיקרית הייתה שבמצב של צמיחה כלכלית הולכת וגדלה, גדלה גם ההכנסה ממסים באופן שמאפשר להשקיע את ההכנסות הללו להגדלת תקצוב התשתיות ובכך להעלות את רמת חיי התושבים, שתתבטא בהגדלת שביעות רצונם.

ככדי לבדוק האם ניתן לאשש את ההנחה הזאת, יש לבדוק את מגמות שני המדדים שהוצגו בעבודה - האחד מול השני.

התוצאות שהתקבלו מסוכמות בטבלה הבאה:

שנה	מדד חברתי	מדד כלכלי
2002	6.16	32.8
2003	-	32.2
2004	5.91	32.2
2005	5.49	30.8
2006	5.70	31.4

מהתבוננות בטבלה ניתן להבחין שישנה מגמה משותפת בין שני המדדים - כשתוצאותיו של "מדד המצוינות" ( המדד הכלכלי ) גבוהות יותר כך גם תוצאותיו של "מדד איכות החיים" ( המדד החברתי ) . כאשר יש ירידה במדד הכלכלי הדבר בא לידי ביטוי גם במדד החברתי, כלומר: שביעות רצון התושבים יורדת.

עוד ניתן לראות ששנת 2002 הייתה השנה שבה תוצאות שני המדדים היו הטובים ביותר.

#### 4. סיכום ומסקנות

בעבודה זאת הוצג מדד חדש לבדיקת "המצוינות הלאומית" של מדינה דמוקרטית. הקו המנחה בעבודה סבר שאיכות חיי התושבים קשורה לפעילות כלכלית במשק ולכן הוחלט שמרכיבי המדד שנבדק בעבודה יהיו כלכלי וחברתי. התוצאות שהתקבלו הראו שאכן ישנה מגמה משותפת בין שני המרכיבים ולכן: ככל שהפוטנציאל של הממשלה להשקיע בשיפור איכות החיים של התושבים גדל, זאת אומרת המרכיב הכלכלי- הכנסות המדינה, גדול יותר, כך איכות חיי התושבים ושביעות רצונם גדלה.

על מנת שהמרכיב הכלכלי יגדל על המדינה לפעול בשני מישורים מרכזיים:

1. ליזום ללא הפסק פעולות לשיפור שיטות ותהליכי אכיפה ובקרה לגביית מסים. תהליכים אלו אומנם צורכים תקציבים אך באמצעותם יהיה ניתן להגדיל פי כמה את הכנסות המדינה ממסים.

2. להפנות את המשאבים הנחסכים על הממשלה לבניית תשתיות אופטימאליות המגבירות את הפעילות הכלכלית במשק.

משמעות האמור לעיל היא: שיש להשקיע משאבים ליצירת שיטות ותהליכים לניתוח גורמי כשל ברמה הלאומית ולמניעת הישנותם של מקרים כאלה (והבזבוז הכרוך בהם) בעתיד. לשם כך נדרשים שני אלמנטים מרכזיים:

1. ריכוז נתונים של הנזק הכספי בכל "כשל לאומי".  
2. ריכוז נתונים על ידי צוות מיוחד, הכולל בעלי מקצוע ומומחים, לניתוח הסיבות לכשלים לאומיים ולאפיון שיטות ותהליכים למניעת הישנותם בעתיד.

יש לשים את הדעת לכך שבפועל, המציאות הנובעת ממדיניות ממשלת ישראל עלולה להפוך את יישום המסקנות הללו לקשה שכן, המדיניות הכלכלית שהממשלה הובילה בשנת 2003 שמה לעצמה דגש על חיזוק מעמדה של ישראל בשוק העולמי ושיפור אינדיקטורים כלכליים כגון: צמיחה, תמ"ג, הקטנת החוב הלאומי ועוד. לשם יישום מדיניות זו, נקטה ממשלת ישראל אמצעים כגון: צמצום התקציב, הקטנת הסקטור

הציבורי, הפרטה, הקטנת הריבית ועידוד השקעות. מדיניות זאת אומנם נשאה פירות ומראה שיפור באינדיקטורים הכלכליים, אך משמעות הצמצומים היא שחיקה בתקציב ההוצאה לנפש שאינו מאפשר את שיפור רמת החיים של האזרח ובשל כך מתעצמת חשיבותו של פיתוח מדד "המצוינות הלאומית".

מדד זה ישמש ככלי שיסייע למקבלי ההחלטות לבצע אסטרטגיה הכוללת יעילות ושיפור איכות השירות לתושב וניצול מקסימאלי של המשאבים לטובתו, תוך הסתכלות רב שנתית על המגמות החברתיות ועל קביעת היעדים החברתיים ולא רק על המגמות והיעדים הכלכליים.

אין ספק שהמדד שהוצג בעבודה זאת הוא עדיין ראשוני וניתן לשפרו אך אין להתעלם מהצורך הגדל והולך בשנים האחרונות למצוא דרכים להקשיב לתושבים ולהבין את רחשי ליבם וכן לבטא את רמת המצוינות הארגונית במוסדות נותני השירות במדינה, ולכן, המלצתנו היא להמשיך ולהציג את המדד הכלכלי ולבצע את הסקרים השנתיים המורחבים.

## ביבליוגרפיה

1. "Management in Government: Moving towards Government at a Glance". OECD 2006.  
on the net: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
2. מצוינות או הצטיינות. 2007. מהאינטרנט: [www.leadersent.co.il/scripts/glossary/termpreview.asp](http://www.leadersent.co.il/scripts/glossary/termpreview.asp)
3. מיקי ברקל. 2006. "מצוינות כהרגל אפקטיבי לחיים מלאים". מהאינטרנט: [www.articles.co.il/author/1042](http://www.articles.co.il/author/1042)
4. אריה אופנר. 2007. "מצוינות כערך עסקי ובסיסי לתרבות לאומית". מהאינטרנט: [www.invetweek.co.il/article/details](http://www.invetweek.co.il/article/details)