



# **חזון ישראל 15**

## **עקרונות וקווים מנחים**

### **לקפיצת מדרגה כלכלית וחברתית**

**גרסה ב'**

**שבט תשס"ט**  
**פברואר 2009**

**ישראל 15** להיות אחת מחמש עשרה המדינות המובילות בעולם

126 Yigal Alon St., Tel Aviv 67443, Israel ▪ תל אביב 67443 ▪ [office@reut-institute.org](mailto:office@reut-institute.org) ▪ [www.reut-institute.org](http://www.reut-institute.org)  
(ע"ר 580419513) +972-(0)3-6950090

**"בְּאֵין תְּזוֹן יִפְרַע עָם"**  
(משלי כט: יח)

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009



## תוכן העניינים

4	תקציר
7	רקע
8	מבוא: מבנה המסמך ומטרתו
10	פרק 1: כיצד נוצרת קפיצת מדרגה כלכלית וחברתית?
10	הגדרות
11	מאפיינים כלליים
12	מגזר ציבורי שמאפשר קפיצת מדרגה
13	חזון, ערכים ואמון
14	מוסדות שמאפשרים שינויים עמוקים
15	מנהיגות: אליטה שמחויבת לשינוי עמוק
16	פוליטיקה: אמנה בין המפלגות והתגייסות לאומית
17	מדיניות: הדרך ייחודית. המגזר הציבורי מחולל את קפיצת המדרגה
19	מדיניות תעשייתית ייחודית וגלובלית
20	שוק עבודה: להגן על העובד ולא על המשרה
22	פרק 2: ישראל חייבת קפיצת מדרגה אבל מאורגנת לצמיחה
22	קפיצת מדרגה בישראל איננה מותרות כי אם הכרח
23	נקודת המוצא: כלכלה חזקה על רגלים חלשות
24	התפיסה הקיימת: צמיחה ולא קפיצת מדרגה
26	פרק 3: עקרונות וקווים מנחים לקפיצת מדרגה בישראל
26	חזון, ערכים, מנהיגות ופוליטיקה
26	יעדים מקרו כלכליים
26	מוסדות
27	מדיניות: חיזוק הרגלים החלשות ויצירת אופקים חדשים
30	נספח א' מכון ראות וחזון 'ישראל 15' שאלות ותשובות
35	נספח ב' חזון ישראל 15 ותכנית ישראל 2028
38	נספח ג' רשימת מקורות

ישראל 15 להיות אחת מחמש עשרה המדינות המובילות בעולם

יגאל אלון 126, תל אביב 67443, ישראל ▪ 67443 ▪ 126 Yigal Alon St., Tel Aviv 67443, Israel  
office@reut-institute.org ▪ www.reut-institute.org ▪ +972-(0)3-6950090 (ע"ר 580419513)

## תקציר

1. **ישראל סובלת מנחיתות בתחרות הגלובלית על הון אנושי, שעלולה לגרום למפולת חברתית וכלכלית בטווח הארוך** – על פי מדדים בין-לאומיים, האוכלוסייה הישראלית היא משכילה ורבת כישורים ורמתו של המגזר העסקי בישראל גבוהה. לעומת זאת, איכות החיים בישראל נמוכה בהשוואה למדינות מפותחות אחרות. לכן, כבר כיום ישראל היא מהמדינות המובילות ביצוא כוח אדם איכותי. הרחבת הפער בין איכות האוכלוסייה לבין איכות החיים עלולה להגביר את נטייתם של בעלי ההון האנושי הגבוה להגר מישראל. אובדן מסה קריטית של ישראלים איכותיים עלול לגרום למפולת כלכלית וחברתית.
  2. **לכן סגירת הפערים באיכות החיים בין ישראל לבין המדינות המפותחות באמצעות קפיצת מדרגה כלכלית וחברתית איננה בגדר מותרות. זהו יעד חיוני.**
  3. **אף על פי כן, ישראל אינה מאורגנת לצורך קפיצת מדרגה כזו.** הערכים, המוסדות ותבניות ההתנהלות ממוקדים בהבטחת יציבות מקרו-כלכלית וצמיחה מתונה.
  4. **לפיכך, מכון ראות אימץ את 'חזון ישראל 15' כחזון שמנחה אותו בפעילותו בתחום הכלכלי והחברתי.** חזון זה קורא להפוך את ישראל לאחת מחמש-עשרה המדינות המובילות באיכות החיים של תושביהן בתוך חמש עשרה שנים. מימוש חזון זה כרוך בקפיצת מדרגה כלכלית וחברתית, שתביא לסגירת הפערים באיכות החיים בין ישראל לבין המדינות המפותחות (להלן 'קפיצת מדרגה' או 'זינוק').
  5. **קפיצת מדרגה מוגדרת כצמיחה גבוהה וממושכת בשיעור דיאלי של 3.5% לשנה למשך שמונה שנים לפחות.** תנאי הסף לכניסה למועדון היוקרתי של מדינות שחוו ינסים כלכליים הוא צמיחה ריאלית בשיעור של 7% לשנה למשך 25 שנים. רק 13 מדינות חברות במועדון יוקרתי זה, וביניהן: סינגפור, יפן, דרום קוריאנה וברזיל. גם ישראל חוותה קפיצת מדרגה מרשימה בין השנים 1951 - 1972 במהלכן נהנינו משיעור צמיחה ריאלי של 5.5% לשנה בממוצע.
  6. **צמיחה היא תנאי הכרחי לקפיצת מדרגה אך איננה מספיקה** – כאמור, צמיחה מהירה בתוצר ובהכנסה לנפש בשיעור שנתי ריאלי של 3.5% לפחות היא תנאי הכרחי לקפיצת מדרגה. תנאי הכרחי נוסף לקפיצת המדרגה הוא ניתוב פירותיה לשיפור איכות החיים של כלל האוכלוסייה (inclusiveness) באמצעות שיפור השירותים הציבוריים או העלאת ההכנסה הריאלית לנפש.
  7. **קפיצת מדרגה היא תופעה ייחודית ולא קיים עבורה מתכון** – כל מדינה שחוותה קפיצת מדרגה פילסה את דרכה הייחודית. גיבוש המדיניות וסדר העדיפויות נעשה על יסוד ההיסטוריה, המבנה החברתי, שיטת הממשל, הנכסים והנטל הייחודיים לאותה מדינה.
- המפתח לקפיצת מדרגה: יכולת להטמיע שינויים עמוקים ועמידים (Capacity to Transform)**
8. **האצת קצב השינוי במשק** – צמיחה מהירה מחייבת שינוי מהיר בהרכב התוצר והייצוא של המדינה וכרוכה, לפיכך, בהאצת קצב השינוי הכלכלי והחברתי. לכן היא מחייבת כינון, טיפוח והטמעה של מוסדות ותהליכים שתומכים בשינוי חברתי וכלכלי מהיר.
  9. **'ההבדל שעושה את ההבדל' הוא התנהלות המגזר הציבורי** – המחקר אודות מדינות שחוו קפיצת מדרגה מצביע על כך שהמגזר הציבורי יוצר את התשתית לקפיצת מדרגה.

### 10. המכנה המשותף בין מדינות שזינקו כולל את הדברים האלה :

- **חזון מוסכם** – ברוב המדינות שזינקו היה חזון ששיקף תמונת עתיד רצויה אך בת-השגה ושימש כמקור השראה לקביעת סדר עדיפויות ולהתגייסות לאומית;
- **מנהיגות של אליטה מחויבת** – קפיצת מדרגה מחייבת שינויים בסיסיים רבים במרקם הערכים, בתבניות ההתנהלות ובסדרי העדיפויות הלאומיים ולכן מחייבת גם מנהיגות. בשל מורכבות האתגר ואורכו לא די במנהיגות של אדם אחד ויש לטפח מחויבות ארוכת טווח של אליטה שלמה של אנשים בעמדות סמכות, השפעה ומנהיגות כמו מנהיגים פוליטיים, אנשי מקצוע, אקדמאים, ראשי עמותות, נדבנים ואנשי עסקים;
- **'צמיחה מכלילה': הגדלת העוגה וחלוקתה לכלל החברה** – כמובן שהמדיניות הכלכלית והחברתית של הממשלה חשובה ביותר. בכל המדינות שזינקו נשמרה יציבות מקרו-כלכלית ונודעה חשיבות רבה למדיניות הממשלה שנועדה להבטיח שתהיה צמיחה ושהיא תהיה מכלילה (inclusive growth). עם זאת, יש לציין ששיעור האינפלציה או הגרעון חרגו לעיתים מן הממוצע של המדינות המפותחות;
- **מוסדות** – הסוד של קפיצת המדרגה טמון במוסדות שמבטיחים מנגנונים יעילים להסדרת המערכות הציבוריות ולהתאמתן להאצת קצב השינוי הכלכלי והחברתי. מוסדות אלה מותאמים למאפיינים הייחודיים של כל מדינה;
- **מדיניות תעשייתית ייחודית וגלובלית** – מדיניות תעשייתית היא מאמץ ממוקד של המדינה ליצירת התנאים שיבטיחו צמיחה מהירה של תחום כלשהו בתעשייה. מאמץ זה עשוי לכלול חקיקה, רגולציה, תקינה, תשתיות פיזיות, הכשרת כוח אדם, פיתוח קשרי סחר או הסכמים בין-לאומיים וגם מענקים כספיים. קפיצת מדרגה מחייבת מיקוד של המדיניות התעשייתית במינצי הנכסים הייחודיים של המדינה ובמינצי מגמות גלובליות חזקות ויציבות;
- **התאמת שוק העבודה לשינויים המואצים. הסטת ההגנה מהמשרה לעובד** – תנאי הכרחי לצמיחה מואצת ומתמשכת הוא התאמת שוק העבודה לשינויים מואצים באמצעות הסדרת מערך יחסי העבודה בין העובדים, המעסיקים והממשלה. הסדרה זו צריכה לאפשר למעסיקים את הגמישות לפטר עובדים, מחד גיסא, ולהעניק לעובדים מערך הכשרה ורשת ביטחון, מאידך גיסא;
- **טיפול ממוקד בצווארי הבקבוק במגזר הציבורי** – קפיצת מדרגה מחייבת אבחון של צווארי הבקבוק במגזר הציבורי וטיפול ממוקד בהם. אין צורך ברפורמה כוללת של המגזר הציבורי;
- **פיתוח כלכלי מקומי** – במדינות שזינקו נוצר שילוב בין מדיניות הכלכלית והחברתית של הממשלה לבין צמיחה שהונעה על ידי תחרות בין אזורים גיאוגרפיים שונים. לפיכך, חיוני ליצור את התנאים שיאפשרו לראשי רשויות מקומיות לעצב מדיניות כלכלית ועסקית מקומית ולבצעה;
- **התגייסות לאומית** – במדינות שזינקו, יצא הפיתוח הכלכלי והחברתי מחוגם של אנשי הבנק המרכזי, המשרדים הכלכליים בממשלה, האקדמיה או הוועדות השונות בפרלמנט והפך למעין פרויקט לאומי שבו נטלו חלק גורמים רבים כגון ראשי רשויות מקומיות, עמותות, ונדבנים.

### עקרונות וקווים מנחים לקפיצת מדרגה בישראל

11. לאור מאפיינים אלו, ועל מנת לחולל קפיצת מדרגה בישראל שתביא למימוש חזון ישראל 15, אנו ממליצים לפעול על פי העקרונות והקווים המנחים האלה:

- **אימוץ חזון ישראל 15 כחזון לאומי** שמשותף לכל המפלגות והמגזרים בישראל;
- **ייעוד גוף שישמש כ'מוח המרכזי' של קפיצת המדרגה.** תפקידו יהיו לספק הערכת מצב חברתית-כלכלית, להציע סדרי עדיפויות לאור החזון, לשמש כ'צופה על התורף' לזיהוי מגמות עולמיות ולקדם שיח בין-מגזרי;
- **זיהוי וטיפוח מספר יחידות עילית בשירות הציבורי שחיוניות לקפיצת המדרגה.** ביניהן ניתן לכלול, לדוגמה, את הגופים העוסקים בהשקעות זרות, את אגפי תכנון המדיניות במשרדי הממשלה השונים או את מכון היצוא ומנהל סחר החוץ;
- **עריכת רפורמות מבניות במגזרים שהם חיוניים לקפיצת מדרגה** כגון בתחום המקרקעין, התכנון והבנייה, בתחום נמלי הים והאוויר או בתחום המשפט העסקי והמסחרי;
- **כינון אמנה בין הממשלה, העובדים והמעסיקים שתאפשר רפורמה בשוק העבודה.** בליבה של אמנה זו צריכה לעמוד הגברת הגמישות בשוק העבודה והגברת ההגנה על העובדים;
- **הגדרת שילובם המלא של המגזר הערבי והמגזר החרדי במעגל העבודה כפרויקט לאומי;**
- **קידום מדיניות תעשייתית ייחודית וגלובלית.** נדרש מאמץ ממוקד של הממשלה ושל הכנסת בדמות חקיקה, תקינה, רגולציה או הנחת תשתיות שמטרתן למצות את התחומים שעשויים להפוך למנועים של צמיחה מהירה לקראת קפיצת המדרגה.
- **בהקשר זה, מכון ראות ממליץ על בחינת המגמות הגלובליות כדלהלן:** עלייתן של הודו וסין ככוח כלכלי ופוליטי; מעבר לאנרגיה ירוקה ולתחליפי נפט; משבר המים והצורך בהתפלה, מחזור וחיסכון; התחממות כדור הארץ; הצורך הגובר לביטחון פנים בעולם; צמיחה כלכלית ושינוי חברתי באפריקה; עליית הביקוש למזון; הזדקנות האוכלוסייה באירופה ובארצות הברית ועוד.
- **בנוסף, מכון ראות ממליץ על בחינת הפוטנציאל הכלכלי הטמון בנכסים הייחודיים כגון האתרים ההיסטוריים בארץ ישראל, מערכת הביטחון, הקשר לעולם היהודי ולפזורה הישראלית והניסיון הישראלי בהפרחת המדבר.**
- **שדרוג השלטון המקומי כדי לאפשר פיתוח כלכלי וחברתי ברמה האזורית.** לשם כך יש לאחד רשויות קטנות; לאכוף מנהל תקין ולהילחם בשחיתות המקומית; להעצים ולהכשיר ראשי רשויות ומנהיגות מקומית; ולחקור פיתוח כלכלי אזורי.

## חזון ישראל 15

### **עקרונות וקווים מנחים**

### **לקפיצת מדרגה כלכלית וחברתית בישראל**

#### **הנחיות לקריאה מהירה**

ניתן לקרוא מסמך זה במהירות באמצעות קריאת המשפטים המודגשים. בכל פסקה יש רעיון אחד בלבד שמסוכם במשפט אחד מודגש. בדרך כלל זהו המשפט הראשון בפסקה. הערות השוליים לא כוללות רעיונות חדשים שאינם נזכרים בגוף המסמך.

#### **רקע**

1. **מכון ראות הוא עמותה שהוקמה בינואר 2004** על מנת לתמוך בתהליכי שינוי אסטרטגיים במדינת ישראל. המכון מספק את שירותיו למרחב הציבורי ללא תמורה כספית. להרחבה אודות מכון ראות ראו נספח א': שאלות ותשובות.
2. **הערך המוסף הייחודי של מכון ראות נובע ממומחיותו בזיהוי הזדמנויות או הפתעות אסטרטגיות**, במחקר שלהן, בפיתוח ידע חדש אודותן וברתימת הקהילה הרלוונטית להתמודדות עימן.
3. **חזון ישראל 15 קורא לישראל להפוך לאחת מחמש-עשרה המדינות המובילות באיכות החיים של תושביהן בתוך חמש-עשרה שנים**.<sup>1</sup> חזון זה מנחה את מכון ראות בתחום הכלכלי והחברתי. בעת הנוכחית, ישראל מדורגת בתחתית הסולם של המדינות המפותחות מבחינת איכות החיים של תושביה (על פי מדד האקונומיסט, ישראל מדורגת בעשירייה הרביעית של המדינות).<sup>2</sup>
4. **חזון ישראל 15 עוצב לראשונה על ידי גב' רעיה שטראוס בן-דרור, מר דוד ברודט ומר גידי גרינשטיין לפני כ-12 שנים** במסגרת פרויקט של קרן פרידריך אברט שעסק בתכנון תרחישים לישראל לשנת 2020. ברבות הימים, הרים כל אחד מהשלושה תרומה בשירות חזון זה. גב' רעיה שטראוס בן-דרור הפכה את 'חזון ישראל 15' למקור השראה מרכזי לפעילותה הפילנתרופית; מר דוד ברודט הוביל את צוות תכנית 'ישראל 2028' – חזון ואסטרטגיה כלכלית-חברתית בעולם גלובלי (להלן: 'ישראל 2028') שאימץ את 'חזון ישראל 15' (ר' התייחסות לישראל 2028 בנספח ב');<sup>3</sup> וגידי גרינשטיין הקים את מכון ראות שרתם חלק ניכר ממשאביו לשירות חזון זה.
5. **מימוש חזון ישראל 15 כרוך בקפיצת מדרגה כלכלית וחברתית שתביא לסגירת הפערים באיכות החיים בין ישראל לבין המדינות המפותחות בעולם**. מובן מאילו שצמיחה כלכלית מהירה היא תנאי הכרחי לקפיצת מדרגה. אך בה בעת, קפיצת מדרגה מחייבת תרגום של העושר שנוצר כתוצאה מהצמיחה לעלייה בהכנסה ולשיפור באיכות החיים של כלל האוכלוסייה באמצעות

1 להרחבה ר' מסמך מכון ראות: [חזון ישראל 15](#).

2 להגדרות שונות של איכות חיים ר' [The Economist Intelligence Unit, Quality of Life Report, 2005](#) (להלן: מדד איכות החיים של האקונומיסט).

3 "מדינת ישראל תהיה אחת מעשר עד חמש עשרה המדינות המובילות בעולם במונחים של הכנסה לנפש, תפעל לטובת כלל אזרחיה, למען איכות חייהם ועתיד הדור הצעיר". ברודט ד. (עורך) והורביץ א. (יו"ר), **ישראל 2028 – חזון ואסטרטגיה כלכלית-חברתית בעולם גלובלי** (מוסד שמואל נאמן, 2008). עמ' 33.

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009



שיפור איכות שירותים ציבוריים דוגמת בריאות, רווחה, חינוך, ביטחון אישי, איכות הסביבה או התשתיות (ר' להלן inclusiveness).

6. **המושג 'איכות חיים' מתייחס לאוסף המרכיבים המתארים את רווחתו הכללית של האדם.** רווחה זו נוצרת כתוצאה משילוב בין מרכיבים מוחשיים כגון רמת הכנסה או איכות שירותי הבריאות וזמינותם לבין מרכיבים ערכיים ופסיכולוגיים כגון איכות חיי המשפחה והקהילה. במילים אחרות, איכות החיים היא פועל יוצא של סביבת העבודה והמחיה ושל ההזדמנויות החברתיות והתרבותיות. יש לציין שקיימים חילוקי דעות אודות ההגדרה של מושג זה ואודות מרכיביו ומשקלונותיהם, אולם קיימת הסכמה כי המרכיב החשוב ביותר בו הוא הרווחה החומרית.<sup>4</sup>

7. **קיים פער מסוכן בין רמת ההון האנושי הגבוהה בישראל לבין איכות החיים הנמוכה בהשוואה למדינות מפותחות** – ישראל נהנית משפע של כוח אדם איכותי וממגזר עסקי מתקדם. על פי מדדים בין-לאומיים, ישראל מדורגת בראש הסולם המדינות המפותחות בתחומים אלה. לעומת זאת, על פי אותם מדדים, איכות החיים בישראל בינונית והמגזר הציבורי הישראלי חלש ביותר.<sup>5</sup> לאור זאת, ישראלים רבים אכן בוחרים לחיות מעבר לים.

8. **שחיקה באיכות החיים בישראל בהשוואה למדינות מפותחות עלולה להאיץ את ההגירה של כוח אדם איכותי עד כדי שחיקת עמוד השדרה של ישראל** – שחיקה באיכות החיים בישראל בהשוואה למדינות מפותחות אחרות עלולה להאיץ את ההגירה של כוח אדם איכותי אל מעבר לנקודת מפנה (tipping point). מעבר לנקודה זו עלול להתפתח תהליך מסוכן של 'מפולת' באיכות האנושית של מדינת ישראל.

9. **לכן, קפיצת מדרגה כלכלית וחברתית של ישראל היא חיונית ואיננה בגדר מותרות.**

### מבוא: מבנה החסמך ומטרות

10. **מטרת המסמך: לשמש ככלי בידי אנשים בעמדות מנהיגות, סמכות והשפעה שרוצים ומוכנים לפעול לקידום חזון ישראל 15** – מסמך זה מציג עקרונות וקווים מנחים שיישומם עשוי להביא לקפיצת מדרגה כלכלית וחברתית בישראל, לשם מימוש חזון ישראל 15. מבנה המסמך הוא:

- פרק 1: מהי קפיצת מדרגה? – הגדרות, מאפיינים ומכנה משותף בין מדינות שזינקו.<sup>6</sup>
- פרק 2: ישראל צריכה קפיצת מדרגה אבל מאורגנת לצמיחה.
- פרק 3: מימוש חזון ישראל 15: עקרונות וקווים מנחים לקפיצת המדרגה של ישראל.

11. **מסמך זה הוא אבן הדרך השנייה בתהליך לימוד מתמשך של חזון ישראל 15.** מכון ראות עוסק במחקר מתמשך של חזון ישראל 15 ושל אתגר קפיצת המדרגה של ישראל מאז ספטמבר 2006.

4 ר' [UNDP, Human Development Index, Human Development Reports, 2008](#); מדד איכות החיים של האקונומיסט; ומושג ראות: [איכות חיים בישראל](#).

5 Porter, M. E., Schwab, K., *The Global Competitiveness Report*, (Geneva: World Economic Forum, 2008) (להלן: GCI), p.195.

6 מתווה דומה של הצגת המכנה המשותף של מדינות שזינקו ועקרונות לפעולה קיים גם ב-Growth Report. הדו"ח, שפורסם על ידי הבנק העולמי, הוא תוצר עבודתה של ועדה שהורכבה מ-19 אנשי מדיניות, ממשל ועסקים מובילים שעסקה בנושא במשך שנתיים. *The Growth Report – Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development* by the Commission on Growth and Development, (Washington DC: The World Bank, 2008). (להלן: Growth Report).

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009



במהלך השנתיים האחרונות נכתבו במכון ראות מסמכים רבים שעסקו בהיבטים שונים של אתגר זה.

לאחרונה, בהשראת תכנית ישראל 2028, התחלנו לסכם את הידע שצברנו במסמכים מקיפים שכותרתם: "חזון ישראל 15 לקפיצת מדרגה כלכלית וחברתית: עקרונות וקווים מנחים". כל מסמך משפר את קודמו ומוסיף תחומי ידע חדשים שחיוניים להבנת אתגר קפיצת המדרגה של ישראל. גרסה א' פורסמה בחודש אוגוסט 2008 (להלן: גרסה א').

12. **מסמך זה מרחיב על גרסה א' בשני תחומים עיקריים** – מסמך זה מאפיין את המרחב הציבורי החיוני לקפיצת מדרגה ומגדיר את העקרונות והקווים המנחים לקפיצת מדרגה של ישראל. המסמך מתבסס על מקורות דוגמת דו"ח הצמיחה של הבנק העולמי (להלן: דו"ח הצמיחה),<sup>7</sup> מחקריהם של פרופ' ריקארדו האוסמן, פרופ' דני רודריק ופרופ' אלחנן הלפמן; ותכנית ישראל 2028.<sup>8</sup>

7 שם.

8 לרשימת מקורות מלאה ר' נספח ג'.

## פרק 1: כיצד נוצרת קפיצת מדרגה כלכלית וחברתית?

13. פרק זה מסכם את הידוע אודות התופעה של קפיצות מדרגה תוך הדגשת אתגר קפיצת מדרגה של מדינות מפותחות – מטרתו היא לתת רקע נרחב לדיון אודות העקרונות והקווים המנחים לקפיצת המדרגה של ישראל.

### הגדרות

14. בהקשר של פיתוח כלכלי וחברתי, 'קפיצת מדרגה' פירושה פיתוח מואץ שמביא לסגירת הפערים באיכות החיים של תושבי המדינה בהשוואה למדינות מובילות – קפיצת מדרגה מחייבת שילוב בין צמיחה מהירה ומתמשכת שמביאה להגדלת העוגה (sustained growth) לבין חלוקת פירות הצמיחה באופן שישפר את איכות החיים של כלל תושבי המדינה (inclusive development).<sup>9</sup>

15. הגדרות מספריות: קפיצת מדרגה היא מקרה פרטי של צמיחה –

16. מה ההבדל בין צמיחה, צמיחה מואצת וקפיצת מדרגה? – 'צמיחה מואצת' ו'קפיצת מדרגה' הן מקרים פרטיים של תופעת הצמיחה הכלכלית, כדלקמן:

- **צמיחה (growth)** – מוגדרת כעלייה בתוצר ובהכנסה לנפש בהשוואה לשנה הקודמת. צמיחה היא תופעה שכיחה. רוב המדינות יחוו צמיחה בכל עשור. שיעור הצמיחה הממוצע של המדינות המפותחות עומד על כ- 2% בשנה. אורכם של מחזורי הצמיחה עומד על שלוש עד חמש שנים שלאחריהן מגיעה האטה.<sup>10</sup>

- **צמיחה מואצת (growth acceleration)** – במחקר שהוביל פרופ' האוסמן, הוגדרה 'צמיחה מואצת' כגידול שנתי ריאלי בתוצר בשיעור של 3.5% למשך תקופה של 8 שנים לכל היותר שבסופן יורדים שיעורי הצמיחה חזרה לממוצע העולמי. זוהי תופעה כלכלית וחברתית נדירה יותר שמתרחשת ברבע ממדינות העולם בכל עשור. עם תום תקופה זו, רובן המכריע של המדינות שבות לצמוח בקצב נמוך יותר.<sup>11</sup>

- **קפיצת מדרגה (leapfrog או catch up episode)** – היא מופע של צמיחה מואצת בשיעור של 3.5% למשך שמונה שנים לפחות (ר' האוסמן לעיל). במקרים נדירים, עמד שיעור הצמיחה הממוצע של מדינות שקפצו מדרגה על 7% בשנה למשך למעלה מ-25 שנה. מקרים אלו זכו לכינוי 'נסים כלכליים'. על פי דו"ח הצמיחה, למועדון יוקרתי זה נכנסו 13 מדינות בלבד מאז מלחמת העולם השנייה.<sup>12</sup>

17. כל מדינה יכולה להפוך לנס כלכלי – המדינות הבודדות שמכונות 'נסים כלכליים' מגוונות מאוד בשטחן, במיקומן, בזהותן הדתית והתרבותית, ברמת הפיתוח הכלכלי והחברתי שלהן, בעברן, ובטיב משטרן. ביניהן ניתן למנות את סינגפור, יפן, דרום קוריאה, ברזיל, סין, בוצוואנה או

<sup>9</sup> Growth Report, p.1, 27.

<sup>10</sup> Hausmann R., Pritchett L., Rodrik D., "Growth Accelerations", NBER Working Papers Series, (Harvard University, 2004), p.5. (להלן: Growth Accelerations).

<sup>11</sup> Growth Acceleration, p. 2, 14.

<sup>12</sup> Growth Report, p.1,19.

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009



טייוואן.<sup>13</sup> תחת הגדרות מרחיבות יותר של קפיצת מדרגה, שהוזכרו לעיל, ניתן לכלול מספר מדינות נוספות וביניהן אירלנד, גרמניה, פינלנד וצ'ילה.<sup>14</sup>

18. **גם ישראל נמנית ברשימת המדינות שחוו קפיצת מדרגה** – בין השנים 1951-1972 חוותה ישראל קפיצת מדרגה וצמחה בשיעור שנתי ריאלי ממוצע של 5.5%.<sup>15</sup> כתוצאה מכך, עלה התוצר לנפש בישראל באותה תקופה מכ- 30% לכ- 60% מהתוצר לנפש שבארצות הברית וזאת בתקופה שבה שילשה ישראל את אוכלוסייתה והנטל הביטחוני בו נשאה היה כבד.<sup>16</sup>

### זאפיינים כלליים

19. **קפיצת מדרגה איננה נס** – מקובל להתייחס אל 13 המדינות שחברות במועדון היוקרתי של קפיצות המדרגה כאל 'נסים כלכליים'. הגדרה זו עשויה לדכא כל ניסיון להסביר את ביצועיהן המרשימים או לחקות אותן. אבל למרות שאין 'מתכון' לקפיצת מדרגה, מחקר בינלאומי ולימוד המאפיינים המשותפים של מדינות שזינקו מצביעים על כך שיש ביניהן מכנה משותף נרחב.<sup>17</sup>

20. **קפיצת מדרגה היא תופעה 'על-כלכלית'** – קפיצת מדרגה היא תוצאה של 'סערה מושלמת' שבה נפגשים מדיניות כלכלית מוצלחת; בשלות חברתית, פוליטית ואידיאולוגית; מנהיגות; ומגמות עולמיות חזקות.<sup>18</sup> על כן, אין די בידע כלכלי כדי להבינה ואין די בצעדים כלכליים כדי לגבשה.

21. **אין 'מתכון' לקפיצת מדרגה** – כל מדינה שזינקה פילסה את דרכה הייחודית. גיבוש המדיניות וסדר העדיפויות נעשה על יסוד ההיסטוריה, המבנה החברתי, שיטת הממשל, הנכסים והנטל הייחודיים לאותה המדינה.<sup>19</sup> לדוגמה, אירלנד מינפה בתחילת שנות ה-90 את הצורך של חברות בינלאומיות בכוח עבודה זול ודובר אנגלית לצמיחה גבוהה שנמשכה לאורך יותר מעשרים שנים.<sup>20</sup> דרום קוריאה ניצלה את כספי הסיוע שקיבלה מארה"ב לאחר מלחמת העולם השנייה ואת כספי הפיצויים שקיבלה מיפן ומינפה אותם לטיפוח הון אנושי ותשתיות פיזיות מתקדמים שהיוו את המסד לקפיצת המדרגה שלה.<sup>21</sup>

22. **צמיחה גבוהה, מתמשכת ומכלילה** – כאמור, צמיחה בתוצר ובהכנסה לנפש – בשיעור שנתי של 3.5% לפחות – היא תנאי הכרחי לקפיצת מדרגה. אבל, כדי שתתגבש קפיצת מדרגה, הצמיחה

<sup>13</sup> Growth Report, p. 20.

<sup>14</sup> כאמור, במסמך Growth Accelerations יש הגדרה נוקשה פחות לקפיצת מדרגה מאשר בדו"ח הצמיחה, ר' Growth Accelerations, Table 3.

<sup>15</sup> בן דוד ד., "התוואים הכלכליים-חברתיים של מדינת ישראל", **רבעון לכלכלה**, (אוניברסיטת תל אביב, 2003), עמ' 104-27. (להלן: התוואים הכלכליים-חברתיים של מדינת ישראל).

<sup>16</sup> ר' **מצגת** של פרופ' האוסמן מאוניברסיטת הרווארד בביקורו בישראל, (ינואר 2008).

<sup>17</sup> Growth Report, ch. 2; Rodrik D., **One Economics Many Recipes**, (New Jersey: Princeton University Press, 2007), p.15. (להלן: One Economics Many Recipes).

<sup>18</sup> Growth Report, p.2-3.

<sup>19</sup> Growth Report, p.2.

<sup>20</sup> Department of the Taoiseach, **Ireland and the European Union: Identifying Priorities and Pursuing Goals**, (Ireland, 2005).

<sup>21</sup> Rodrik, D., Grossman, G., Norman, V., "Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich", **Economic Policy**, Vol. 10, No. 20 (Apr., 1995), pp. 55-107.

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009



חייבת להיות מכלילה (inclusive growth). קרי, יש לתרגם את פירות הצמיחה לעלייה בהכנסה לנפש ולשיפור באיכות החיים של כלל האוכלוסייה.<sup>22</sup>

23. **התופעה של קפיצות מדרגה טרם נחקרה דיה** – קפיצת מדרגה היא תופעה כלכלית וחברתית שטרם נחקרה לעומקה. המחקר המועט הקיים מתמקד בקפיצות מדרגה של מדינות מתפתחות. כמות המחקר הקיים אודות קפיצות מדרגה של מדינות מפותחות זעומה.<sup>23</sup>

### הגור ציבורי שמאפשר קפיצת מדרגה

24. **בעוד שכמעט כל המדינות יצמחו בשיעור שנתי ריאלי של עד 2% וכרבע מהן יחוו 'צמיחה מואצת', רק מתי מעט יקפצו מדרגה –**

- **קל מאוד למדינה לצמוח.** יש מדינות שעושות זאת רק בזכות צמיחה של כלכלת העולם וחרף החולשה וחוסר התפקוד של מוסדותיהם.

- **קל יחסית לחולל צמיחה מואצת באמצעות חבילה של רפורמות.**<sup>24</sup> ואכן, אחת מכל ארבע מדינות תחווה צמיחה מואצת בכל עשור.

- **רוב המדינות נכשלות בשימור קצב הצמיחה הגבוה ולאחר 6-8 שנים הן שבות לקצב הצמיחה השגרתי.** זאת משום שהן לא מצליחות לטפח את המנגנונים שמאפשרים להן צמיחה בת-קיימא (sustainable growth) שכרוכה ברפורמות חוזרות ונשנות בהתאם לקצב השינוי הכלכלי והחברתי המהיר.

25. **צמיחה ותחרות בזירה גלובלית מחייבות שינוי מתמיד** – צמיחה מהירה כרוכה בשינוי מתמיד של הרכב ואיכות התוצר והייצוא. זהו תהליך בלתי-פוסק של החרבה ויצירה בו עולות תעשיות חדשות לצד דעיכתן של תעשיות ישנות. הכלכלן יוזף שומפטר תיאר תהליך זה כהרס יצירתי (constructive destruction).<sup>25</sup>

26. **לפיכך, קפיצת מדרגה כרוכה בהאצה של קצב השינוי במשק** – קפיצת מדרגה מתאפיינת בהאצה של קצב השינוי בהרכב התוצר והייצוא עקב הצורך לצמוח בשיעור גבוה לאורך זמן ולצמצם פערים ביחס למדינות מובילות.

27. **לכן, קפיצת מדרגה מחייבת יכולת לבצע שינויים מבניים עמוקים (capacity to transform) שמתחייבים מהאצת קצב השינוי ומאפשרים אותה** – קפיצת מדרגה כרוכה בהאצת קצב השינוי הכלכלי והחברתי בשל השינוי בהרכב התוצר והייצוא של משק לנוכח המגמות הגלובליות המשתנות. מכאן נובע שקפיצת מדרגה מחייבת טיפוח של מנגנונים שישפרו את היכולת לבצע שינויים עמוקים במבנה המשק ובחברה.<sup>26</sup>

22. Growth Report, p.1

23. דו"ח הצמיחה שפורסם במאי 2008 הוא ניסיון ראשון לאגד את הידע שנצבר על צמיחה מתמשכת ומכלילה. להרחבה ר' [אתר](#) הוועדה שפרסמה את הדו"ח.

24. Growth Acceleration, p.2

25. מצוטט ב: Growth Report, p.44

26. Growth Report, p. 28, 30-31, 83

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009

28. **איכותו ומבנהו של המרחב הציבורי מאפשרים את הצמיחה הכלכלית והחברתית** – המחקר אודות מדינות שזינקו מצביע על כך שהאופן שבו מאורגן ומנוהל המגזר הציבורי יקבע את היכולת לחולל קפיצת מדרגה. הדבר נכון ביתר שאת ביחס לקפיצות מדרגה של מדינות מפותחות שמיישמות, רובן ככולן, את העקרונות והקווים המנחים להתנהלות מוניטרית ופיסקלית של קרן המטבע הבין-לאומית.
29. בפרק זה יוצגו החזון, המוסדות, המנהיגות והמדיניות הנחוצים לאתגר קפיצת המדרגה.

## חזון, ערכים ואמון

30. **חזון** – במרבית המדינות שחוו קפיצת מדרגה התגבש חזון של פיתוח כלכלי וחברתי שהניע את כל המגזרים בחברה.<sup>27</sup> החזון שיקף תמונת עתיד רצויה ומוסכמת על מרבית הכוחות החשובים בחברה.

31. **קיים מכה משותף ערכי בין מדינות שחוו קפיצת מדרגה:**

- **מחר על חשבון היום (Future orientation)** – במדינות שזינקו נוצרה תרבות שעוגנה בהסדרים ובהסכמה בין כל המגזרים החשובים. עיקרה הוא הסטה של משאבים רבים מצריכה בהווה להשקעה לטובת העתיד<sup>28</sup> על ידי שיעורים גבוהים של חסכון והשקעה.<sup>29</sup> כך לדוגמה, המועצה לחברה וכלכלה באירלנד (NESC) הובילה בשנות ה-80 תהליך בו הסכימו המגזרים השונים על ויתורים כדי לחלץ את המשק האירי מהמשבר הכלכלי.<sup>30</sup>
- **צמיחה מכלילה: כל האזרחים נהנו מפירות הצמיחה (inclusiveness) גם אם לא היה שוויון (equality)** – במדינות שזינקו הביאה הצמיחה לכך שכלל תושבי המדינה חשו ביטחון כי הם וילדיהם ייהנו מפירותיה.<sup>31</sup> מצב זה הוגדר כ- inclusiveness והוא שונה מהמושגים 'צדק' (justice) או 'שוויון' (equality).<sup>32</sup>
- **ברוב המדינות הדבר בא לידי ביטוי בשיפור משמעותי ברמת המוסדות והשירותים הציבוריים** בתחומים כגון החינוך, הבריאות, התשתיות, הרווחה או הביטחון האישי.
- **מגוון של כלכלות שוק. אף אחת מהן איננה ארצות הברית** – בכל המדינות שזינקו ובמדינות המובילות בעולם מבחינת איכות החיים של תושביהן יש כלכלת שוק מפותחת. אולם מדינות אלו נבדלות זו מזו באיזון בין כוחות השוק לבין עוצמתן של המערכות

<sup>27</sup> Growth Report, p.26.

<sup>28</sup> Growth Report, p.23, 24, 55; [ישראל 2028](#), עמ' 184.

<sup>29</sup> שיעור החיסכון הלאומי במדינות שנבחנו בדו"ח הצמיחה נע בין 20 ל-25 אחוזים מההכנסה. ר': Growth Report, p.3; [Montiel, P., and Serven, L., Real Exchange Rates, Saving, and Growth: Background paper, submitted to the Commission on Growth and Development, 2008.](#)

<sup>30</sup> להרחבה ר' מסמך ראות: [משולש האמון הוא תנאי לקפיצת מדרגה](#); [ישראל 2028](#), עמ' 17.

<sup>31</sup> Growth Report, p. 27.

<sup>32</sup> ישנן תפיסות שונות של חלוקה צודקת של משאבים. כך למשל, חלוקה על פי גמול או על פי צורך. תפיסות אחרות מצדיקות חלוקה לא שוויונית כאשר היא תוצר של רכישה והעברה צודקת של משאבים (Nozick) או כאשר היא חלוקה בה מצבו של החלש ביותר בחברה עדיף ממצבו בעולם של שוויון מוחלט (Rawls). ר': Nozick, R., *Anarchy, State and Utopia*. (Basic Books, 1974); Rawls J., *A Theory of Justice*, (Harvard University Press, 1971).

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009



הציבוריות והחברתיות.<sup>33</sup> בהקשר זה יש לציין שאין אף מדינה שחווה קפיצת מדרגה וכלכלתה דומה למודל המקובל בארצות הברית.

לדוגמה, בפינלנד ובארצות הברית יש איזון שונה בין עוצמת המערכות הציבוריות לבין כוחות השוק ובכל זאת איכות החיים בהן נחשבת כדומה:<sup>34</sup> אף כי ההכנסה לנפש בפינלנד נמוכה בכ- 50% מההכנסה לנפש בארצות הברית, הרי שבפינלנד רמת שירותי הבריאות והחינוך הציבוריים גבוהה יחסית לארצות הברית.

- **פרגמטיות** – אחד המאפיינים הבולטים ביותר של מדינות שחו קפיצת מדרגה הוא הפרגמטיות של מדיניותן הכלכלית והחברתית ששילבה את העקרונות הכלליים של כלכלת השוק עם הניסיון, הידע והנסיבות המקומיים. מדינות אלה אימצו גישה שמעודדת ניסויים ויכולת להפיק לקחים, כך שהאסטרטגיה שלהן עוצבה כתוצאה מלמידה מתמדת של ביצועי המדיניות.<sup>35</sup>

32. **אמון חיוני לקפיצת המדרגה. בבסיסו עומדים המחויבות לחזון ולערכים של קפיצת מדרגה – החזון המוסכם והערכים המשותפים הם תנאים הכרחיים ליצירת אמון בין השחקנים השונים במרחב הציבורי ובראש ובראשונה בין הממשלה, המעסיקים והעובדים. אמון כזה הוא חיוני לצורך 'עסקאות החבילה' שמאפשרות הסטת משאבים מצריכה לחסכון ולהשקעה. ההסכמים התלת מגזריים באירלנד, אשר מתחדשים ומתעדכנים מדי שלוש שנים, הם דוגמה לגיבוש כללי משחק על בסיס של אמון בין השחקנים.<sup>36</sup>**

33. **עיצוב חזון ובניית יכולות ולא 'עוד תכנית עבודה' – הגישה השמרנית והמקובלת מניחה שכדי לחולל קפיצת מדרגה יש לכתוב תכנית שתגשר בין ההווה לבין החזון. מכון ראות טוען שלא ניתן לתכנן מהלך של קפיצת מדרגה עקב מורכבותו ואורכו וגם אין לכך תקדים. לכן יש לעצב ולהנחיל חזון עשיר, שאפתני ובר-השגה, ובמקביל לבסס יכולות ומוסדות שחיוניים לשיפור הביצועים החברתיים והכלכליים.**

### חוסדות שמאפשרים שינויים עמוקים

34. **קל יחסית להאיץ צמיחה; קשה לשמר אותה לאורך זמן – רוב המדינות צומחות או מדשדשות כשכלכלת העולם צומחת או מדשדשת בהתאמה. כאמור, כרבע ממדינות העולם ייהנו בכל עשור מצמיחה מואצת שתימשך עד כ- 8 שנים ותדעך בסוף תקופה זו.<sup>37</sup> מתי מעט יחוו קפיצת מדרגה.**

35. **שימור הצמיחה המהירה מחייב יכולת לבצע שינויים עמוקים בהרכב התוצר והייצוא. לפיכך, אחד המפתחות החשובים לקפיצת מדרגה הוא חיזוק המנגנונים (Institutions) המסדירים את היחסים בין המגזרים החשובים במשק<sup>38</sup> – קיימת הסכמה בקרב כלכלנים שמוסדות הם המפתח לשימור צמיחה.<sup>39</sup> במדינות שזינקו פעלו מנגנונים יעילים שהסדירו את המערכות הציבוריות ואת**

<sup>33</sup> One Economics Many Recipes, p.87; Growth Report p.7, 25; [ישראל 2028](#), עמ' 15.

<sup>34</sup> על פי מדד איכות החיים של האקונומיסט.

<sup>35</sup> Growth Report, p.25; One Economics Many Recipes, p.88

<sup>36</sup> O'Donnell, R., NES, paper prepared for UN Economic Commission for Latin America, 2007

<sup>37</sup> Growth Accelerations, p.14

<sup>38</sup> 'מוסדי' הוא מנגנון להסדרת מערכת יחסים, על יסוד הגדרת ציפיות הדדיות ונורמות של התנהגות בין גורמים שונים לאורך זמן. Scott, W. R., "Institutional theory" in *Encyclopedia of Social Theory*, George Ritzer, ed.(CA: Thousand Oaks Sage, 2004), p. 408-414.

<sup>39</sup> One Economics Many Recipes p. 184, 187; Growth Report, p.4, 29. (נתניה: הוצאת עמיחי, 2007), עמ' 13. (להלן: מסתרי הצמיחה הכלכלית).

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009



כלל היחסים החברתיים-כלכליים במשק. מוסדות אלה תאמו את מאפייניה הייחודיים של כל מדינה והסדירו את הנושאים האלה:

- הגנה על זכויות הקניין באמצעות מערכת אכיפה ושפיטה יעילה ואמינה;
- יציבות מקרו כלכלית;
- פתרון סכסוכים בין מעסיקים, עובדים והממשלה;
- אספקת שירותים ציבוריים זמינים וברמה גבוהה כמו חינוך, בריאות או שיטור.<sup>40</sup>

36. שיפור ביכולת לקבל החלטות ולבצען. טיפוח יחידות עילית בשירות הציבורי – לא בכל המדינות שחוו קפיצת מדרגה יש ממשל מעולה. בחלקן, המערכת הציבורית היא בינונית. אבל, כולן השכילו לזהות מספר יחידות ארגוניות בשירות הציבורי שהייתה להן חשיבות מערכתית ואסטרטגית, ולהפכן ליחידות עילית שיכולות לעצב מדיניות, לקבל החלטות ולבצען. ניתן להצביע על שני דפוסים של יחידות כאלו:

- **מוחות מרכזיים** – מוח מרכזי הוא גוף שתומך בתהליכי קבלת החלטות בנושאים שהם מערכתיים ובעלי חשיבות רבה. מוח מרכזי של קפיצת מדרגה צריך להתמקד בהבנת המגמות העולמיות ובניתוח השלכותיהן, בהערכת המצב הכלכלית והחברתית הלאומית ובתמיכה בתהליכים של עיצוב מדיניות לאומית. בחלק מהמדינות שזינקו שימש המוח המרכזי, מתוקף הסמכות שהואצלה עליו, גם כמקדם שיתוף פעולה בין מגזרי המשק.<sup>41</sup>
- **יחידות שמקדמות חדשנות** – כאמור, תנאי הכרחי לקפיצת המדרגה הוא שינוי ושיפור מהיר בהרכב התוצר והייצוא. לפיכך, במדינות שזינקו טופחו יחידות שהתמחו בזיהוי הזדמנויות עבור המשק;<sup>42</sup> בסיוע לפתרון בעיות שנוצרות בממשק בין גופים עסקיים לבין המערכת הממשלתית; ביצירת חיבורים עסקיים בין אנשים, ארגונים ושירותים שמקדמים את היעדים הממשלתיים.<sup>43</sup>

### מנהיגות: אליטה שמחויבת לשינוי עמוק

37. מנהיגות היא פעולה שמטרתה לחולל שינויים עמוקים – לצורך דיון זה, אנו משתמשים בהגדרה של פרופ' חפץ למושג 'מנהיגות'. מנהיגות היא פעולות שמטרתן לחולל שינויים עמוקים במרקם

40. Growth Report, p.5.

41. את המושג 'מוח מרכזי' טבע פרופ' יחזקאל דרור. מושג מכון ראות 'מוח מרכזי כלכלי-חברתי' נשען על ההגדרה הכוללת שמציע דרור. דרור מגדיר מוחות מרכזיים כגופים שמעורבים בתהליכים קוגניטיביים, בעלי זיקה לתהליכי בחירה בין חלופות ועיצוב העתיד. ר', Dror Y., **The Capacity to Govern**, (London: Frank Cass Publishers, 1994), p. 158. להרחבה ר' מסמך מכון ראות: 'מוח מרכזי כלכלי חברתי'.

42. מדדי תחרותיות בינלאומיים יכולים לסייע בעיצוב המדיניות ובאומדן הצלחתה. להרחבה ר' מסמך ראות: **מדדי תחרותיות בינלאומיים: כלי לעיצוב מדיניות**.

43. לדוגמה, **המועצה לפיתוח כלכלי בסינגפור** פעלה לשם משיכת השקעות של תאגידי בין-לאומיים בתעשיות מוטות ייצוא ותעירות עבודה בסינגפור. Schein, E. H., **Strategic Pragmatism**, The Culture of Singapore's Economic Development Board, (MIT Press, 1997), p. 47. המועצה לפיתוח כלכלי בסינגפור (EDB) שעוסקת בזיהוי הצרכים של גופים עסקיים שהצלחתם חיונית לפיתוחה של סינגפור ובמתן שירותים להם. להרחבה ר' מושג מכון ראות: **המועצה לפיתוח כלכלי של סינגפור (EDB)**; הקרן הציבורית Sitra בפינלנד מעודדת תחרותיות באמצעות אספקת שירותי פיתוח עסקי, מתן מענקים לעסקים ואספקת שירותי מחקר; הסוכנות לפיתוח תעשייתי באירלנד (IDA) יוזמת הקמת חממות מחקר שמשלבות בין מחקר אקדמאי ליוזמות עסקיות (ר' **אתר הסוכנות**).

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009



הערכים, בסדרי העדיפויות, בתבניות ההתנהלות ובהרגלים שחיוניים לצורך התמודדות עם אתגר הניצב בפתח.<sup>44</sup>

38. **צמיחה לא מחייבת מנהיגות; צמיחה מואצת מחייבת מופע חד פעמי של רפורמות ושל מנהיגות** – כאמור, מאחר שרוב המדינות חוות צמיחה ברור שאין זיקה חזקה בין צמיחה לבין מנהיגות. לעומת זאת, צמיחה מואצת מונעת בדרך כלל על ידי גל של רפורמות, ולכן מחייבת מופע מנהיגות חד-פעמי שיכול לחולל אדם אחד.

39. **קפיצת מדרגה, שכרוכה במהלך בלתי פוסק של רפורמות, מחייבת מנהיגות מתמשכת שמגיעה מאליטה מחויבת** – מנהיגות היא תנאי הכרחי לקפיצת מדרגה. אורכה של קפיצת מדרגה – שמונה שנים לפחות – חורג מעבר לאורכן של קדנציות במדינות דמוקרטיות. לפיכך, בשל העובדה שקפיצת מדרגה מחייבת שינויים עמוקים בלתי פוסקים, נדרשת הירתמות של אליטה שלמה של אנשים בעמדות סמכות, השפעה ומנהיגות כגון מנהיגים חברתיים, אנשי מקצוע, אקדמאים, ראשי עמותות, ראשי רשויות מקומיות, נדבנים ואנשי עסקים. על אליטה זו להבין את מורכבות האתגר ואת משמעויותיו ולרכוש את הכלים שיאפשרו להם לתרום את חלקם. לדוגמה, המנהיגות של ראשי ארגוני העובדים והמעסיקים חיונית לקפיצת המדרגה כפי שמנהיגותם של שר האוצר או ראש הממשלה חיונית לכך.

40. **הייחוד של אתגר המנהיגות הנדרשת לקפיצת מדרגה הוא:**

- **הפיכת אתגר קפיצת המדרגה לנושא המרכזי בסדר היום הציבורי ומיקוד המשאבים הלאומיים בהתמודדות עמו.**<sup>45</sup>

- **דגש על שינויים מוסדיים עמוקים** – כאמור, קפיצת מדרגה מחייבת ארגון מחדש של המרחב הציבורי כך שיאפשר שינויים כלכליים וחברתיים עמוקים ומהירים. לשם כך, יש לשנות את ההתארגנות החברתית והכלכלית הקיימת, ולפתח מוסדות ודרכי התנהלות חדשים ומתאימים יותר כדי להבטיח את היכולת לחולל שינויים עמוקים.<sup>46</sup>

- **התגייסות לאומית** – מקובל לחשוב שהעיסוק ב'צמיחה' מוגבל למספר קטן של אנשים בעמדות מפתח במשרדים וברשויות הכלכליים של הממשלה, בבנק המרכזי, באקדמיה ובמכוני המחקר וכיו"ב. אבל, כאמור, קפיצת מדרגה מחייבת הירתמות ולגיטימציה רחבה ולכן כרוכה ברתימת חוגים נוספים כגון ראשי רשויות מקומיות, ראשי עמותות ונדבנים לאתגר של פיתוח כלכלי וחברתי.

### פוליטיקה: אמנה בין המפלגות והתגייסות לאומית

41. **רוב קפיצות המדרגה התרחשו במדינות אוטוריטריות** – במדינות אלה התקיים שלטון יציב לאורך שנים רבות שנהנה מכוח רב לחולל שינויים עמוקים. עם זאת, יש לציין, שגם משטרים אלה ניהלו הידברות מתמשכת עם המגזרים החשובים האחרים בחברה, משום שקשה מאוד לחולל קפיצת מדרגה תוך כדי חוסר יציבות פוליטי וחברתי מתמשך. לעומת זאת, אין אף דיקטטורה שחוותה קפיצת מדרגה.

44 מבוסס על ההגדרה של פרופ' רונלד חפץ. Heifetz R., *Leadership without Easy Answers*, (Harvard University Press, 1998).

45 להרחבה ר' : Williams, D., *Real Leadership: Helping People and Organizations Face their Toughest Challenges*, (Berrett-Koehler Publishers, 2005), p.89-115. (להלן: *Real Leadership*).

46 . *Real Leadership*, pp. 115-141, 163-189.

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009



42. **במשטרים דמוקרטיים נדרשת הסכמה בין-מפלגתית על החזון הלאומי ועל מספר עקרונות –** אולם, במשטרים דמוקרטיים, בייחוד בדמוקרטיות פרלמנטריות, עלולים להיות שינויים תכופים בהרכב הממשלה ובעקרונות המדיניות. לכן, על מנת להבטיח המשכיות, נדרשת הסכמה בין המפלגות הגדולות על החזון ועל מספר עקרונות וקווים מנחים של המדיניות הכלכלית והחברתית.<sup>47</sup>

### **מדיניות: הדרך ייחודית. המגזר הציבורי מחולל את קפיצת המדרגה**

43. **לכאורה, יש בעולם כללים ברורים להתנהלות כלכלית אחראית – כללים אלה –** הידועים בתור ה'ושינגטון קונצנזוס' (Washington Consensus) – גובשו לאחר מלחמת העולם השנייה במטרה להבטיח יציבות מקרו כלכלית וצמיחה מתונה. הם כוללים בין השאר צמצום הגירעון הפיסקלי, הפרטה, דה-רגולציה ופתיחות לסחר בין-לאומי. ואכן, רוב המדינות המפותחות שפועלות על פי כללים אלה נהנות מיציבות מקרו כלכלית ומצמיחה ריאלית מתונה של עד 2%.

44. **אולם, נאמנות כלכלים של קרן המטבע הבין-לאומית ופעולה לאורם לא תביא לקפיצת מדרגה. נדרש דבר מה נוסף –** יישום הושינגטון קונצנזוס עשוי להבטיח יציבות מקרו-כלכלית וצמיחה מתונה, אך לא יביא לקפיצת מדרגה.<sup>48</sup> נדרש דבר מה נוסף.

45. **קפיצת מדרגה מחייבת פרגמטיות: שילוב בין הכללים המקובלים, ההקשר המקומי הייחודי והימורים אסטרטגיים –** מורכבות וייחודיות אתגר קפיצת המדרגה, מצריכות גישה שמעודדת עיצוב מדיניות על יסוד שילוב בין הכללים הכלכליים הבינלאומיים המקובלים, ניסוי וטעייה של מגוון כלי מדיניות, התאמה להקשר המקומי הייחודי והימורים אסטרטגיים.<sup>49</sup>

46. **נדרשת גישה אבחנותית (growth diagnostics) –** כל מדינה מתמודדת עם תמהיל ייחודי של חסמים בפני פיתוח כלכלי. אופן ההתמודדות עם אותם חסמים אלה משתנה ממדינה למדינה.<sup>50</sup> מדינות שזינקו הצטיינו בטיפול שורש במספר קטן יחסית של תחומים.<sup>51</sup> הן זיהו את החסמים המגבילים ביותר שפריצתם תשיא את התשואה הגבוהה ביותר תוך השפעה מזערית על תחומים אחרים.<sup>52</sup>

47. **ואכן, רוב מהמדינות שזינקו דווקא חרגו מהכללים של הושינגטון קונצנזוס ועיצבו מדיניות כלכלית ייחודית –** כך למשל, בחלק מהמדינות שזינקו, נרשמו נתונים מקרו-כלכליים בתחום הגירעון או בשיעור האינפלציה שחרגו מהנחיות קרן המטבע הבין-לאומית או הבנק העולמי.<sup>53</sup>

<sup>47</sup> Growth Report, p.28

<sup>48</sup> אמנם עקרונות 'ושינגטון קונצנזוס' כונו בעיקר למדינות מתפתחות אולם, גם באירופה ובארצות הברית נקבעו כללים שנועדו לשמור על איזון תקציבי ויציבות מקרו-כלכלית כמו למשל, אמנת מסטריכט וחוק גרהם-רודמן-הוליוגס. ר': בן-בסט א. ודהן מ. **מאזן הכוחות בתהליך התקצוב.** המכון הישראלי לדמוקרטיה, (ירושלים: 2006); Williamson J. (ed.). **Latin American Adjustment: How Much Has Happened?** Institute for International Economics (Washington DC: 1990) (להלן: Latin American Adjustment); Rodrik D., "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?" **Journal of Economic Literature**, vol. 44, no. 4 (2006: 973-987).

<sup>49</sup> Growth Report, p.25; One Economics Many Recipes, p.88

<sup>50</sup> להרחבה אודות עשרת החסמים הכלכליים והחברתיים הניצבים בפני מדינות, ר' One Economics, Many Recipes, p. 66

<sup>51</sup> להרחבה ר' Hausmann R., Rodrik D. Velasco A., **Growth Diagnostics**, (Inter-American Development Bank, 2005) (להלן: Growth Diagnostics).

<sup>52</sup> One Economics Many Recipes, ch. 2

<sup>53</sup> Growth Report p. 2,16; One Economics Many Recipes, p.3, 88

שבט, תשס"ט  
 פברואר, 2009



48. **כוחות השוק לא יחוללו קפיצת מדרגה בכוחות עצמם. מעורבות ממשלתית במשק חיונית** – לכן, השוק החופשי לא יכול להביא לקפיצת מדרגה בכוחות עצמו. ללא מעורבות ויזמה ממשלתית ימנע המגזר העסקי מנטילת סיכונים גדולים שכרוכים בפיתוח מהיר של מרחב התוצר והייצוא.<sup>54</sup>
49. **מדינות זינקו בזכות הימורים אסטרטגיים. הן יישמו מדיניות תעשייתית שמינפה מגמות גלובליות חזקות ויציבות לטובת צמיחה מהירה** – הימורים אסטרטגיים מחייבים 'מדיניות תעשייתית' (ר' להלן). ללא השקעה של תשומות ממשלתיות, המגזר העסקי לא יכול לפעול את פעולתו בשל רמת הסיכון הגבוהה.
50. **המוקד של המדיניות התעשייתית ושל ההימורים האסטרטגיים הוא מיצוי הנכסים הייחודיים של המדינה ומגמות גלובליות חזקות ויציבות.** כך לדוגמה, סינגפור זיהתה את מגמת הצמיחה בשיעורי הסחר העולמי ומיצתה את מיקומה כנקודת מעבר בין המזרח למערב באמצעות הקמה של נמלי ים, נמלי אוויר וחברות תעופה וספנות.<sup>55</sup> לפירוט ר' להלן.
51. **צמיחה מכלילה (inclusive growth) היא תנאי הכרחי לקפיצת מדרגה** – חלוקת פירות הצמיחה המהירה לכלל האוכלוסייה – באמצעות שילוב בין עליית ההכנסה הממוצעת ושיפור השירותים הציבוריים – הוא תנאי הכרחי לקפיצת המדרגה. במדינות שבהן אופן חלוקת פירות הצמיחה נתפס כלא צודק, התעוררה תסיסה פוליטית וחברתית והתגבשו הכוחות שבלמו את התהליכים הנחוצים ליצירת הצמיחה.<sup>56</sup>
52. **השקעה רבה בתשתיות** – אחד הביטויים המעשיים של הערך 'מחר על חשבון היום' הוא השקעה רבה בתשתיות כגון חינוך, תקשורת ותחבורה.<sup>57</sup>
53. **פעולה מלמטה משלימה פעולה מלמעלה: פיתוח כלכלי אזורי חיוני** – במדינות שזינקו נוצר שילוב בין מדיניות הכלכלית והחברתית של הממשלה לבין צמיחה שהונעה על ידי תחרות בין האזורים השונים במדינה. לשם כך, יש ליצור את התנאים שמאפשרים ומעודדים ראשי רשויות מקומיות והנהגות מקומיות להאיץ את הפיתוח הכלכלי והחברתי של קהילתם.<sup>58</sup>
54. **שתי הזירות המרכזיות של המדיניות הממשלתית: מדיניות תעשייתית ויחסי עבודה** – בחלקים הבאים נרחיב אודות שתי זירות מרכזיות שהצלחה בהן חיונית לצורך קפיצת מדרגה: מדיניות תעשייתית ומדיניות שוק העבודה.

54 One Economics Many Recipes, p.2 ; Growth Report p.5, 6. ר' הרחבה בתת הפרק שעוסק במדיניות של קפיצת מדרגה.

55 Kuan Yew L., *From Third World to First*, (U.S.A: Harper Collins Publishers, 2000), p. 471-487.

56 Growth Report, p.6 ; מסתרי הצמיחה הכלכלית, עמ' 118.

57 Growth Report, p.24.

58 Growth Report, p. 63-65.

### מדיניות תעשייתית ייחודית וגלובלית

55. "מדינות הופכות למה שהן מייצאות";<sup>59</sup> קפיצת מדרגה מחייבת גיוון מהיר של הרכב התוצר והייצוא – כאמור, קפיצת מדרגה מחייבת יכולת להטמיע שינויים עמידים ועמוקים במבנה המשק על מנת לשגשג בזירה הגלובלית תוך מעבר לייצור מוצרים מתוחכמים יותר שמדינות עשירות מייצרות.<sup>60</sup> לפיכך, קפיצת מדרגה מחייבת גיבוש ויישום של מדיניות ממשלתית שתתמוך בהנעת שינויים אלה.

56. 'מדיניות תעשייתית' (industrial policy) היא מדיניות שתומכת בשינויים במבנה המשק – זאת באמצעות השקעה רבה בתשתיות, בחקיקה ובתקינה, במחקר ופיתוח, בהכשרה או בהסכמים בין-לאומיים ואף השקעה כספית.

57. הכסף הוא המרכיב הפחות חשוב של המדיניות התעשייתית – המשאב האפקטיבי ביותר של הממשלה הוא לאו דווקא מענק כספי. המדינה, לדוגמה, יכולה לספק חקיקה, רגולציה, תקינה, תשתיות פיזיות, פיתוח קשרי סחר או הסכמים בין-לאומיים.

58. הממשלה צריכה להתמקד בתשומות הרלוונטיות ביותר לפיתוח המשק – בפני הממשלה עומדות אינספור אפשרויות לפעולה כגון בניית נמל, השקעה בהכשרות מקצועיות או בניית אזור תעשייה. עם זאת, עליה לפעול ליצירת תמריצים ותשומות שישארו את הערך הרב ביותר לפיתוח הכלכלי והחברתי של המדינה.<sup>61</sup>

59. מדיניות תעשייתית שמעודדת קפיצת מדרגה ממוקדת בשני תחומים :

- מגמות עולמיות חזקות – כדי לזנק, על מדינה לזהות מגמות גלובליות חזקות ויציבות שרלוונטיות ליכולותיה הייחודיות ולפעול כדי למצות אותן. מיצוי מגמה עולמית פירושו אבחון וזיהוי מגמה בזמן, פיתוח יכולות ייחודיות כדי להפיק ערך כלכלי ממנה, ישום יכולות אלה בהיקף נרחב, ונטישת המגמה עם דעיכתה.<sup>62</sup>
- הנכסים הייחודיים של המשק – לכל מדינה יש פוטנציאל שקיים בנכסים ובנטל הייחודיים רק לה או למספר מצומצם של מדינות. אלה הם היתרונות היחסיים של המדינה בשוק הגלובלי.

60. מדיניות תעשייתית יעילה צריכה לאפשר ניסוי וטעייה של המגזר העסקי – מדיניות תעשייתית אפקטיבית היא מדיניות שמקדמת ניסוי וטעייה של המגזר הפרטי על יסוד מערך התמריצים

<sup>59</sup> לשיטתו של פרופ' האוסמן, מדינות שמתחרות בשוק של מוצרים מתוחכמים וחדשניים נאלצות לשפר את רמת התחרותיות של המוצרים שלהן ולכן בטווח הארוך מגמה זו תיטיב עימן. להרחבה ר' Hidalgo C.A., Klinger, B., "The Product Space Conditions the Development of Nations", *Science*, Vol. 307, July 2007.

<sup>60</sup> Imbs, J., Wacziarg, R., 2003, "Stages of Diversification", *American Economic Review*, 93.1:63-86

<sup>61</sup> העדר תשומות ציבוריות הוא אחד מכשלי שוק המונעים פעילות כלכלית תקינה במשק. בהעדר אותן תשומות חוסר הודאות של המגזר העסקי לגבי רווחיות מיזם גדול מכדי לקחת סיכון. מצד שני, לא סביר שהממשלה תקצה תשומות ציבוריות מבלי שתהיה דרישה לכך מצד המגזר העסקי. לדוגמה: מגדל פרחים לא יבצע השקעות לייצוא פרחים, אם לא ידע שבמדינה תשתית תחבורה אווירית מתאימה שתתמוך ביצוא הפרחים לשוק היעד. הממשלה לא תשפר את תשתית התחבורה אם מגדלי הפרחים לא יצביעו על הצורך לכך.

<sup>62</sup> Growth Report, ch.4.

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009



והתשומות של המדינה.<sup>63</sup> האתגר הניצב בפני המדינה הוא פיתוח מנגנונים שיאפשרו לה להעריך את האפקטיביות של החלטותיה ולשנותן בהתאם.

61. **דו-שיח שוטף בין הממשלה למגזר העסקי הוא דרך לזיהוי התשומות הנדרשות** – על מנת להתגבר על הבעיה בזיהוי התשומות הציבוריות הנדרשות לשם מיצוי המגמה העולמית, על הממשלה לאתר יחד עם המגזר העסקי אילו תשומות יביאו למקסימום פעילות כלכלית חדשה.<sup>64</sup> דו-שיח שוטף מכונה על ידי פרופ' רודריק "strategic coordination" והוא מאפשר ניסוי וטעייה של המגזר העסקי.<sup>65</sup>

62. **קווים מנחים לביצוע המדיניות הממשלתית** – הניסיון הבין-לאומי בקידום מדיניות תעשייתית חושף מספר קווים מנחים מעשיים: התמיכה הממשלתית צריכה לכוון לטיפול יכולות כגון כישורים מקצועיים ולא לתמיכה במגזרים;<sup>66</sup> יש להעדיף השקעות בפעילויות בעלות השפעות חיצוניות חיוביות על מגזרים אחרים; יש לכלול קריטריונים ברורים להצלחה; ויש להגביל את התמיכה הממשלתית בזמן.<sup>67</sup>

### שוק עבודה: להגן על העובד ולא על החברה

63. **צמיחה מהירה ושינויים בהרכב התוצר מחייבים שוק עבודה גמיש** – שינויים מואצים בהרכב התוצר, המאפיינים תהליכים של קפיצת מדרגה, מצריכים התאמות מהירות במבנה משק. לכן, יש צורך בשוק עבודה גמיש בו ניתן לקלוט או לפטר עובדים במהירות.

64. **לכאורה, העלאת הגמישות בשוק העבודה פוגעת בעובדים** – ככל שקצב השינוי גובר, עולה חוסר הביטחון של העובדים במקום עבודתם. יתרה מכך, חלק מן העובדים שייפלטו ממעגל העבודה עלולים להיות מובטלים למשך פרקי זמן ארוכים ולחוות פגיעה משמעותית באיכות חייהם.

65. **לכן במציאות כזו, ככל שגובר קצב השינוי גוברת התנגדותם של ארגוני העובדים לכוחות שמובילים את השינוי**. כתוצאה מתהליך זה נעצרת תנופת הצמיחה.<sup>68</sup> זו הסיבה העיקרית לכך שמרבית המדינות שחוות צמיחה מואצת לא מצליחות לשמר את קצב הצמיחה מעבר לתקופה של 6-8 שנים.

66. **לפיכך, הסדרה של מערך יחסי העבודה בין העובדים, המעסיקים והממשלה היא תנאי הכרחי לקפיצת מדרגה** – לשיתוף פעולה בין הממשלה, העובדים והמעסיקים תפקיד מרכזי בהסדרת שוק העבודה כך שניתן יהיה להמשיך את הצמיחה המהירה. בכל המדינות שבהן התחוללה קפיצת מדרגה התקיימו מנגנונים כאלה.

Hausmann, R, Rodrik, D., "Economic Development as Self-Discovery", **Journal of Development Economics**, 72 (2003), p. 603. <sup>63</sup>

ר': Growth Diagnostics. דרך אחת היא זיהוי תשומות חסרות המעכבות את התפתחות המשק על ידי פענוח מידע שחברות נותנות 'חינם'. לדוגמה: אם מדינה בונה פארק תעשייה יש לאתר את החברות שהחליטו לא להשתתף במיזם ולבחון מהן הסיבות המשותפות לכולן שמנעו מהן להשתתף. <sup>64</sup>

One Economics Many Recipes, p.101 <sup>65</sup>

לדוגמה, אין טעם להשקיע כספים בענף הטקסטיל אלא להשקיע בהכשרות מקצועיות שיאפשרו לעובדים לעבוד בענפים שונים. <sup>66</sup>

One Economics Many Recipes, p.114 <sup>67</sup>

Growth Report, p. 44 <sup>68</sup>

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009



67. **העיקרון: הסטת ההגנה ממקום העבודה לעובד**<sup>69</sup> – העיקרון המנחה של מדיניות שוק העבודה של מדינה בקפיצת מדרגה הוא הגנה על העובד ולא על מקום העבודה. במילים אחרות, מתגבשת מציאות שבה ההון האנושי של העובדים מתעדכן תדיר ולכן גוברים סיכוייהם למצוא משרות חדשות במידה ויפוטרו. בה בעת, מקומות העבודה או סוגי העבודה משתנים במהירות רבה. עקרון זה חיוני לצורך צמיחה מהירה ותורם גם לצמיחה מכלילה שהיא הכרחית לקפיצת מדרגה.
68. **בבסיס השותפות: אמון** – כאמור, אמון בין הגורמים השונים במרחב הציבורי חיוני לקפיצת מדרגה. כמובן שגם מסגרת יחסים חדשה בשוק העבודה מחייבת אמון בין הממשלה, המעסיקים והעובדים.

69. **תפיסת ה-Flexicurity בדנמרק כדוגמה** – מדיניות ה-Flexicurity שאומצה בדנמרק נועדה להבטיח גמישות למעסיקים וביטחון לעובדים (Flexibility and Security).<sup>70</sup> מדיניות זו מבוססת על שיח בין הממשלה, המעסיקים והעובדים שעיקריו:

- **ארגוני העובדים** מבטיחים למעסיקים גמישות תעסוקתית, כלומר הגדלת דרגות החופש לפטר עובדים, בתמורה להכשרות לאורך החיים (life long learning) ולרשת ביטחון לעובדים במידה ויפוטרו;
- **המעסיקים** מתחייבים לשמור על חוקי עבודה, לקדם תחרות חופשית ולהבטיח, בשיתוף עם הממשלה, הכשרות רלוונטיות לעובדים. בתמורה, המעסיקים חופשיים להגיב במהירות רבה יותר לשינויים בשוק באמצעות פיטורי עובדים;
- **הממשלה** מתחייבת להבטיח הכשרות רלוונטיות לעובדים, לתחזק מערכות שירותים חברתיים, לאכוף חוקי עבודה ולעודד תחרות חופשית. בנוסף, הממשלה אמונה על מימוש השותפות בין המגזרים השונים. בתמורה, הממשלה נהנית מתחרותיות גבוהה יותר של המשק ומעלייה באיכות החיים של תושבי המדינה.

<sup>69</sup> Growth Report, p.6

<sup>70</sup> מדיניות זו פותחה ויושמה לראשונה בדנמרק בשנות ב-90 על בסיס הבנות בין ארגוני העובדים, המעסיקים והממשלה. הצלחת המדיניות הביאה לאימוצה לאחר מכן במדינות האיחוד האירופי. [European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit D.2, "Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security", The European Union \(2007\).](#) להרחבה ר' מושג מכון ראות: [Flexicurity](#).

## פרק 2: ישראל חייבת קפיצת מדרגה אבל מאורגנת לצמיחה

70. **כאמור, חזון ישראל 15 קורא לישראל להפוך לאחת מחמש-עשרה המדינות המובילות באיכות החיים של תושביהן בתוך חמש-עשרה שנים.** חזון זה מחייב קפיצת מדרגה כלכלית וחברתית.

71. **ישראל כבר חוותה קפיצת מדרגה – בין השנים 1951-1972 חוותה ישראל קפיצת מדרגה וצמחה בשיעור שנתי ריאלי ממוצע של 5.5%.**<sup>71</sup> כתוצאה מכך, עלה התוצר לנפש בישראל באותה תקופה מכ-30% לכ-60% מהתוצר לנפש שבארצות הברית וזאת בתקופה שבה שילשה ישראל את אוכלוסייתה ונשאה בנטל ביטחוני כבד.<sup>72</sup>

### קפיצת מדרגה בישראל איננה מותרות כי אם הכרח

72. **בעולם גלובלי ו'שטוח' גוברת התחרות על הון אנושי, טכנולוגיה והשקעות – הון אנושי, טכנולוגיה והשקעות הם משאבים חיוניים שלכמותם ולאיקותם יש השפעה רבה על עתידן של מדינות.** בעולם גלובלי ו'שטוח' משאבים אלה נעים בקלות רבה ממקום למקום ולכן התחרות עליהם הולכת וגוברת.

73. **ההון האנושי שעומד לרשותה של ישראל הוא מן הטובים בעולם – ישראל נהנית משפע של הון אנושי איכותי, משכיל, וטכנולוגי.** כך למשל, על פי מדדים בין-לאומיים ישראל מדורגת במקום העשירי בעולם ברמת החדשנות, במקום החמישי בעולם בכמות הפטנטים היישומיים ובמקום התשיעי בעולם בהיצע המדענים והמהנדסים.<sup>73</sup>

74. **בה בעת, ישראל מציעה איכות חיים בינונית לתושביה – איכות החיים בישראל נחותה בהשוואה למדינות מפותחות מובילות.** על פי מדד איכות החיים של האקונומיסט, ישראל מדורגת בתחתית הדירוג של המדינות המפותחות: במקום ה-38 בעולם.<sup>74</sup>

75. **לפיכך, ישראל מצויה בעמדת נחיתות בתחרות הגלובלית על הון אנושי – בשל הפער בין איכות החיים שישראל מציעה לתושביה לבין איכות החיים שניתן להשיג במדינות אחרות, ישראל חשופה לסכנה של הדלדלות ההון האנושי העומד לרשותה.**

76. **כבר כיום ישראל היא מיצואנית ההון האנושי המובילות בעולם – ישראל נמצאת במקום השני בדירוג העולמי של יצוא אקדמאים לארצות הברית.** מספר הישראלים בעלי השכלה אקדמית המהגרים לארצות הברית עומד על 41.45 ל-10,000 נפש והוא שני רק לאירלנד.<sup>75</sup>

77. **ישראל מדשדשת. הצמיחה בישראל איטית מהצמיחה במדינות המפותחות – בעוד שיעור הצמיחה הממוצע של התוצר לנפש במדינות ה-OECD בין השנים 1980-2004 עמד על 2% במונחים ריאליים, שיעור הצמיחה הממוצע של ישראל עמד על 1.6%.**<sup>76</sup> בהתאם לכך, בעוד

71 התוואים הכלכליים-חברתיים של מדינת ישראל, עמ' 30.

72 ר' [מצגת](#) של פרופ' האוסמן מאוניברסיטת הרווארד בביקורו בישראל, (ינואר 2008).

73 GCI, p.195.

74 מדד איכות החיים של האקונומיסט.

75 גולד א. ומואב ע., **בריחת המוחות מישראל**, (ירושלים: מרכז שלם, 2006).

76 שיעורי הצמיחה חושבו על בסיס נתוני Penn World Table Version 6.2, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania, 2006.

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009



עשרים שנה עלולה ישראל להדרדר בדירוג העולמי למקום ה-26-30 בהכנסה לנפש ואף נמוך מכך בדירוג איכות החיים.<sup>77</sup>

78. **בה בעת, הנכונות של פרטים להתפשר על איכות חייהם לטובת חזון ואידיאולוגיה פחתה –** כיום, המוכנות של ישראלים רבים להתפשר על איכות חייהם ועל הגשמת שאיפותיהם עבור הגשמת מטרה קיבוצית נמוכה מבעבר.<sup>78</sup>

79. **כתוצאה מכך, בטווח הבינוני והארוך עלולה ישראל לסבול מעזיבה של מסה קריטית של אנשים עד כדי מפולת חברתית וכלכלית –** כתוצאה מעמדת נחיתות זו, ישראל חשופה לתרחיש לפיו מסה קריטית של ישראלים משכילים ובעלי כישורים יהגרו ממנה. מעבר לנקודת מפנה (tipping point), אובדן מסה קריטית של ישראלים המהווים את עמוד השדרה של המשק והממשל, עלול לחולל מפולת כלכלית וחברתית שתתבטא בסחרור שלילי הולך ומתחזק: עזיבת בעלי הון אנושי גבוה תגדיל את הנטל על הנשאר; בעקבות זאת תגבר הנטייה של אנשים נוספים לעזוב וחוזר חלילה. סחרור דומה ארע באזורים מסוימים במזרח גרמניה לאחר האיחוד עם מערב גרמניה.<sup>79</sup>

80. **לכן ישראל חייבת לחולל קפיצת מדרגה כלכלית וחברתית שתביא לסגירת פערים באיכות החיים –** עלינו להתרחק מפי תהום זאת באמצעות הנעה של צמיחה גבוהה, מכלילה וממושכת אשר תביא לסגירת פערים באיכות החיים בין ישראל לבין המדינות המפותחות. קפיצת מדרגה כזו איננה מותרות אלא הכרח.

#### 80 נקודת המוצא: כלכלה חזקה על רגלים חלשות

81. **מצד אחד, הבטחה גדולה וביצועים טובים –** כבר כיום, הפוטנציאל האנושי והטכנולוגי של ישראל רב ולכן, לכאורה, ביכולתה לממש את קפיצת המדרגה ולהגשים את חזון ישראל 15. יתרה מכך, בשנים האחרונות היו הביצועים הכלכליים של ישראל טובים בהשוואה לרוב המדינות המפותחות.

82. **מצד שני, המרחב הציבורי חלש ומהווה את המכשול המשמעותי ביותר בפני פיתוחה של ישראל –** ישראלים רבים חשים תסכול רב מרמת הביצועים של המגזר הציבורי הישראלי – בכנסת, בממשלה, ברשויות המקומיות ובתאגידים הציבוריים. שורש הבעיה טמון, ככל הנראה, בשיטת הממשל שיוצרת קדנציות קצרות ולא-יציבות ופיצול בכנסת ובממשלה, ושמקשה על תכנון ארוך טווח, על קבלת החלטות ועל ביצוע של מדיניות.<sup>81</sup> תחושה זו מגובה במדדים בין-לאומיים שמצביעים על חולשתו של המגזר הציבורי הישראלי בהשוואה למדינות המפותחות ובהשוואה

77 ישראל 2028, עמ' 180.

78 לפי מדד הפטריוטיות השנתי שמוצג בכנס הרצלייה, למעלה מ-24% מבעלי ההשכלה הגבוהה ו-25% מהעשירים שוקלים לעזוב את הארץ. יער א. וליפסקי י., **סקר IDB על הפטריוטיות בישראל**. (המרכז הבינתחומי הרצליה, המכון למדיניות ואסטרטגיה, 2008). (להלן: מדד הפטריוטיות). על פי מדד זה, 23% מהישראלים שוקלים לעבור לארץ אחרת מסיבות כלכליות וביטחוניות וגם בשל שחיתות שלטונית ושאיפה להתפתחות אישית. רמת הנחישות לעודד את הדור הצעיר להישאר בארץ פוחתת וחלה ירידה בהעדפה להיות אזרחי ישראל. מדד הפטריוטיות, עמ' 25-24, 2.

79 להרחבה ר' Gladwell M., **The Tipping Point** (USA: Little, Brown and Company, 2000), ch. 2. במזרח גרמניה נקלעו אזורים רבים לסחרור של אובדן שיעורים גבוהים מאוכלוסייתם לטובת הגירה למערב, הדרדרות כלכלית, עזיבה נוספת של אנשים וכן הלאה. **The Economist**, "Cradle Snatching" (16/05/2006). עוד בנושא תסריטים פסימיים לישראל ר' דרוור י., **איגרת למנהיג יהודי-ציוני ישראלי**, (ירושלים: כרמל, 2005), עמ' 40, 77-89. (להלן: אגרת למנהיג).

80 **The Economist**, "Miracles and Mirages" (3/04/2008).

81 אגרת למנהיג, עמ' 118; ישראל 2028, עמ' 31.

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009

לביצועיו של המגזר הפרטי.<sup>82</sup>

83. יתרה מכך ישראל סובלת מחולשות בנדבכים הבסיסיים של הכלכלה והחברה שלה :
- כאמור, ממשל חלש שמעניק רמת שירותים נמוכה לאזרח ;
  - נטל ביטחוני כבד ופגיעה חוזרת ונשנית בביטחון האישי כתוצאה מאיומים ביטחוניים חיצוניים ומאיום הטרור ;
  - רמת תשתיות פיזיות נמוכה – רמת התשתיות הפיזיות אינה מתאימה לצרכים של משק מפותח ומגבילה את התפתחותו.<sup>83</sup> כך לדוגמה, עומסי התנועה כבדים ונמלי הים מהווים צוואר בקבוק עבור עסקים;<sup>84</sup>
  - מערכת חינוך חלשה ונחלשת. ביצועיה נמוכים על פי מבחנים בין-לאומיים.<sup>85</sup> במקביל, ניכרת ירידה בהיקף המחקר המדעי במוסדות אקדמיים.<sup>86</sup>
  - מגזר יצרני קטן נושא את המשק על כתפיו ; שיעור השתתפות נמוך בכוח העבודה – שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בישראל עמד ב-2007 על 56.3% בעוד במדינות ה-OECD שיעור ההשתתפות הממוצע עמד ב-2001 על 69.8%. שיעור השתתפות נמוך במיוחד מאפיין את המגזר הערבי והמגזר החרדי, שהינם בעלי קצב ילודה גבוה. כתוצאה מכך ישנה תלות הולכת וגוברת במגזר יצרני קטן יחסית.<sup>87</sup>
  - פריון נמוך בתעשיות מסורתיות – החדשנות הישראלית מוכוונת לטכנולוגיה עילית ולא לתעשיות מסורתיות. כתוצאה מכך, הפריון בתעשיות אלה הוא נמוך ושיעורו הוא רבע מהפריון הממוצע בארצות הברית.<sup>88</sup>
  - עלייה חדה באי-השוויון החברתי והכלכלי בישראל.

### התפיסה הקיימת: צמיחה ולא קפיצת מדרגה

84. ישראל מאורגנת כדי להבטיח יציבות מקרו-כלכלית וצמיחה אך לא קפיצת מדרגה – המגזר הציבורי והשיח הציבורי בישראל ממוקדים בהבטחת צמיחה אך לא בהשגת קפיצת מדרגה.

<sup>82</sup> GCI, p.195. לדוגמה, ישראל מדורגת מבחינת העלות של עסקים להתמודדות עם פשע במקום 43, מבחינת הזמן הנדרש לפתיחת עסק בישראל במקום 80, ומבחינת יעילות מערכת המשפט במקום 48.

<sup>83</sup> ישראל 2028, פרק י"א.

<sup>84</sup> משתני איכות התשתיות בישראל קיבלו ציונים בינוניים במדד התחרותיות העולמי ואיכות התשתיות הכוללת בישראל דורגה במקום ה-42. GCI, p. 195.

<sup>85</sup> לדוגמה, ב-2007 דורגו תלמידי כיתות ח' בישראל במקום ה-24 (מתוך 48) במבחני TIMSS הבוחנים הישגים במתמטיקה. בשנת 2003, דורגו תלמידי כיתות ח' במקום ה-19 (מתוך 45). Trends in International Mathematics and Science Studies, 2007, table 1; Trends in International Mathematics and Science Studies, 2003, table 5.

<sup>86</sup> בן דוד ד., "קנרית ושמה בריחת מוחות", הארץ, (11/03/2008); ישראל 2028, עמ' 31.

<sup>87</sup> לוח 11: השתתפות בכוח העבודה, אבטלה, משרות שכיר, דורשי עבודה ועולים, בתוך לקט אינדיקטורים כלכליים, דצמבר 2008, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; OECD Employment Outlook 2002, הנתונים משקפים שיעורי השתתפות של גילאי 15-64.

<sup>88</sup> The Economist, "Miracles and Mirages" (3/04/2008); ישראל 2028, עמ' 99.

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009



- **אין חזון** – אמנם יש מנהיגים וקבוצות שמציבים יעדים מרחיקי לכת לפיתוח הכלכלי והחברתי של המדינה. אולם, השיח הציבורי עוסק ביציבות ובצמיחה ולא בקפיצת מדרגה או במימוש חזון שאפתני;
- **הדגש הוא על מדיניות; אבל המפתח לקפיצת מדרגה הוא בשיפור המוסדות** – התפיסה הקיימת בישראל גורסת שכדי להאיץ את הצמיחה יש להתמקד בשינויים של המדיניות המקרו-כלכלית במוסדות הקיימים כגון הטבות במיסוי, הגדלת הגרעון או עידוד השקעות.<sup>89</sup> השיח אינו עוסק במוסדות שהם המנוע לקפיצת מדרגה;
- **השיח בישראל הוא שיח כלכלי שמובל לרוב על ידי כלכלנים; אבל השיח של קפיצת מדרגה חורג מתחום הכלכלה** – מכיוון שצמיחה היא מושג כלכלי, החיפוש אחר מאפייניה מצטמצם ומוגבל לעולם הידע הכלכלי. כך, כמעט כל העוסקים באתגר הצמיחה של ישראל הם כלכלנים או אנשי עסקים ועולם המושגים הוא כלכלי. לעומת זאת, **קפיצת מדרגה היא תופעה שעוסקת במושגים מעולמות מגוונים ולכן ראוי שהשיח יכלול מומחים מתחומים כגון סוציולוגיה, גיאוגרפיה ולימודי עבודה**;
- **הממשלה נתפסת כקטר הבלעדי להנעת צמיחה; אבל קפיצת מדרגה מחייבת את רתימת המגזרים האחרים** – התוכניות הכלכליות שהוצגו לציבור לאחרונה הכילו הצעות לצעדים שיינקטו בידי הממשלה. המגזר המוניציפלי ופיתוח כלכלי אזורי אינם חלק מסדר היום;
- **התמקדות בצעדים מקרו-כלכליים; אבל, אין התייחסות למדיניות תעשייתית או להסדרת שוק העבודה** – כל התוכניות הכלכליות שהוצגו על ידי המועמדים לראשות הממשלה בבחירות 2009 עסקו בצעדים מקרו-כלכליים. לא הייתה כל התייחסות למדיניות התעשייתית ולהסדרת שוק העבודה שחיוניים לקפיצת המדרגה.

#### הפערים בין התפיסה הקיימת בישראל לבין התפיסה הנדרשת לצורך קפיצת המדרגה

התפיסה הנדרשת: קפיצת מדרגה	התפיסה הנוכחית: צמיחה	
נדרש חזון: 'חזון ישראל 15'	אין חזון	<b>חזון</b>
התפיסה הנדרשת צריכה להתמקד בשיפור המוסדות. יש להתמקד במוסדות שמסדירים את שוק העבודה וקידום מדיניות תעשייתית ייחודית וגלובלית	הדגש הוא על צעדים של מדיניות ולא על שיפור המוסדות הקיימים	<b>מדיניות או מוסדות?</b>
נדרשים מושגים, ידע ומומחים מעולמות תוכן שמעבר לעולם הכלכלה	עולם המושגים והידע הוא כלכלי. המומחים הם לרוב כלכלנים	<b>מה עולם המושגים? מי המומחים?</b>
יש להפוך את הרשויות המקומיות לקטר נוסף של צמיחה	הממשלה היא הקטר הבלעדי. כל ההצעות שקדמו לבחירות 2009 מתמקדות בצעדים שעליה לנקוט	<b>מי הקטר?</b>
מדיניות מקרו-כלכלית לצד מדיניות תעשייתית ייחודית וגלובלית והסדרת שוק העבודה	מדיניות מקרו-כלכלית כמו: מסים, גירעון, אינפלציה	<b>נושא השיחה</b>

<sup>89</sup> ר' התבטאויות המתמודדים לראשות הממשלה בבחירות הקרובות: יו"ר הליכוד דיבר על הצורך בהפחתת דרמטיות של המיסים; ויו"ר העבודה דיבר על הצורך בהרחבת דרמטיות של התקציב לצורך השקעה בתשתיות, תעסוקה ומתן הלוואות למגזר העסקי. [דה מרקר, 23.1.09](#).

## פרק 3: עקרונות וקווים מנחים לקפיצת מדרגה בישראל

### חזון, ערכים, מנהיגות ופוליטיקה

85. **סימון 'חזון ישראל 15' כיעד הלאומי של ישראל** – חזון ישראל 15 הוא חזון ראוי ובר-השגה לאור מצבה הנוכחי של ישראל. אמנם, זהו יעד שאפתני לאור מיקומה של ישראל במקום ה-38 במדד איכות החיים של האקונומיסט.<sup>90</sup> יחד עם זאת, זהו יעד בר-השגה משום שכבר כיום החברה הישראלית נהנית ממגזר עסקי ומאוכלוסיה שהם מן המובילים בעולם מבחינת הבשלות הטכנולוגית ורמת ההשכלה. יש לציין, גם תכנית ישראל 2028 הראתה שחזון דומה הוא יעד בר-השגה בתוך 15 שנים.<sup>91</sup>
86. **טיפוח אליטה מחויבת** – כאמור, מנהיגות של קפיצת מדרגה חייבת להגיע מקבוצה שלמה של אנשים שמחויבים לחזון ולערכים הנגזרים ממנו וגם לעקרונות ולקווים המנחים שלאורם יש לפעול. לשם כך, יש לזהות, לחנך, להכשיר ולטפח אליטה זו.
87. **אימוץ תרבות של חיסכון במקום תרבות של צריכה** – יש לעודד תרבות של חיסכון והשקעה במקום תרבות של צריכה. יש לקבוע כללי אצבע של חיסכון, ליצור תמריצים לכך ולתת לציבור כלים כדי לחסוך.
88. **גיבוש הסכמה חוצת מפלגות על העקרונות של קפיצת המדרגה** – במדינה דמוקרטית רב-מפלגתית כמו ישראל, הסכמה חוצת מפלגות על העקרונות של קפיצת המדרגה היא תנאי הכרחי להתגבשותה. זאת משום שבפרק הזמן הנדרש לקפיצת מדרגה צפויים מספר חילופי שלטון ותקופות ארוכות יחסית של מעבר מממשלה לממשלה.

### יעדים מקרו כלכליים

89. **יעד של 4% צמיחה ריאלית לשנה הוא יעד אפשרי. יעד זה יאפשר לממש את חזון ישראל 15** – פרק י"ב של תכנית ישראל 2028 קובע: "למשק הישראלי פוטנציאל צמיחה גבוה, המאפשר עלייה על מסלול צמיחה מואץ של כ-6% בשנה בממוצע (זהו שיעור נומינלי ששקול לשיעור צמיחה ריאלי של כ-4%). תוואי זה יאפשר למדינת ישראל להיות אחת מ-10 עד 15 המדינות המובילות בעולם במונחים של תוצר לנפש וזאת על פי היעדים שהוצגו בחזון. תוואי זה הוא תוואי אפשרי כלכלית בהינתן תשומות ההון, העבודה, ההשקעות בחינוך, מגבלת מאזן התשלומים ותקציב המדינה".<sup>92</sup>

### חוסדות

90. **יש לכוון שולחן עגול ולגבש אמנה שתתאים את יחסי העבודה במשק לאתגר קפיצת המדרגה על בסיס מודל ה-Flexicurity** – כאמור, הסדרת יחסי העבודה במשק בין הממשלה, המעסיקים וארגוני העובדים והתאמתם לצורך צמיחה מהירה היא תנאי הכרחי לקפיצת מדרגה. זהו האתגר המוסדי החשוב ביותר לצורך מימוש חזון ישראל 15.

90 מדד איכות החיים של האקונומיסט.

91 "הבדיקה וההערכה המקרו-כלכלית שבבסיס העבודה מצביעות על כך כי יש ביכולתו של המשק הישראלי בהתנהלות נכונה, לממן את הצרכים הנובעים ממימוש הגשמת היעדים..." ישראל 2028, עמ' 13.

92 ישראל 2028, עמ' 180.

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009



91. **נדרש 'מוח מרכזי'. המועצה הלאומית לכלכלה? – כאמור, בכל המדינות שזינקו הוקם מוח מרכזי שתפקידו להגדיר סדרי עדיפויות שנגזרו מאתגר קפיצת המדרגה. מעמדו של גוף זה הבטיח שסדרי עדיפויות אלה תורגמו למדיניות. 'מוח מרכזי' בישראל נדרש לבצע את התפקידים האלה:**
- הערכת המצב החברתית והכלכלית הלאומית כבסיס לקבלת החלטות;
  - זיהוי מגמות עולמיות (יצופה על התורן) וניתוח משמעותיהן;
  - יצירת מסגרת שבה יוכל להתקיים שיח בין-מגזרי שחיוני לצורך ביצוע שינויים מבניים על יסוד 'עסקאות חבילה';
  - שימור ידע והמשכיות גם במציאות של חילופי קדנציות במערכת הפוליטית.<sup>93</sup>
- מכון ראות רואה במועצה הלאומית לכלכלה כגוף המתאים ביותר לשמש כמוח המרכזי של קפיצת המדרגה בישראל. אולם, ניתן לחשוב גם על גופים אחרים שעשויים להתאים לתפקיד זה אם יקבלו את ההכרה והמשאבים הנדרשים. ביניהם ניתן למנות את אגף התקציבים במשרד האוצר או מחלקת המחקר של בנק ישראל.**
92. **יש לזהות צווארי בקבוק מוסדיים שמאטים את הפיתוח הכלכלי ולפתוח אותם – חלק מן המוסדות הציבוריים בישראל חלשים מאוד בהשוואה למדינות מפותחות. יש לזהות מוסדות אלה על בסיס סקרים שיערכו בישראל או על בסיס מדדים בין-לאומיים ולשפר את תפקודם באופן משמעותי. בין השאר, ניתן למנות בקבוצה זו את נמלי הים והאוויר, את המכס, את מערכת בתי המשפט, את ועדות התכנון והבניה או את גופי האכיפה בתחומי הכלכלה והסחר.**
93. **יש לזהות, לטפח ולחזק יחידות עילית בשירות הציבורי שחיוניות לקפיצת המדרגה – כאמור, קפיצת מדרגה לא מחייבת שכל הממשל יהיה מעולה. די במספר יחידות עילית שיניעו את גלגלי הצמיחה. בישראל, יש צורך לזהות את היחידות האלה, לטפח אותן ולחזקן. ביניהן ניתן לכלול, לדוגמה, את הגופים העוסקים בהשקעות זרות, את אגפי תכנון המדיניות במשרדי הממשלה השונים או את מכון היצוא ומנהל סחר החוץ.**
94. **מספר ועדות בכנסת יכולות למלא תפקיד מכריע בקפיצת המדרגה – הכוונה לוועדות הכלכלה והכספים, אך גם לוועדת חוקה חוק ומשפט או לוועדת הפנים שעשויות להתמקד בנושאים שהם חיוניים לקפיצת המדרגה.**

### מדיניות: חיזוק הרגלים החלשות ויצירת אופקים חדשים

95. **פרויקט אבחון (growth diagnostics) לכלכלה הישראלית – יש לקיים פרויקט אבחון לכלכלה הישראלית כדי לזהות את החסמים החזקים ביותר לקפיצת המדרגה של ישראל.**
96. **מדיניות תעשייתית גלובלית. זיהוי ומיצוי מגמות גלובליות חזקות ויציבות בעלות הבטחה כלכלית עצומה שבהן יש לישראל ערך מוסף ייחודי, ולגבש אסטרטגיה לאומית למיצוי הרווח מהן.**
- בהקשר זה, מכון ראות מזהה את המגמות הבאות: עלייתן של הודו וסין ככוח כלכלי ופוליטי; מעבר לאנרגיה ירוקה ולתחליפי נפט; משבר המים והצורך בהתפלה, מחזור וחיסכון; התחממות כדור הארץ; עליית הצורך העולמי בטכנולוגיה ובשיטות של ביטחון פנים; צמיחה כלכלית ושינוי**

<sup>93</sup> Growth Report, p.3; **ישראל 2028**, עמ' 17, 64, 212; ר' מסמך ראות: **'מוח מרכזי כלכלי-חברתי'**; כמו כן ר': [המועצה לכלכלה וחברה באירלנד \(NESC\)](#), [המועצה הכלכלית פינלנד \(EC\)](#), [המועצה הלאומית לכלכלה וחברה בדנמרק \(DEC\)](#).

**ישראל 15** להיות אחת מחמש עשרה המדינות המובילות בעולם

יגאל אלון 126, תל אביב 67443, Israel | 67443 • 126 Yigal Alon St., Tel Aviv 67443, Israel | office@reut-institute.org • www.reut-institute.org  
(580419513) • +972-(0)3-6950090 • (ע"ר 580419513)

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009



חברתי באפריקה; עליית הביקוש למזון; והזדקנות האוכלוסייה באירופה ובארצות הברית. יתכן שקיימות מגמות נוספות.

**יש להקים כוחות משימה ייעודיים כדי למצות את ההבטחה שבמגמות אלה.** כוחות משימה אלה צריכים לברר האם אכן יש לישראל ערך מוסף ייחודי להציע וכיצד למצות אותו באמצעות מדיניות תעשייתית שכוללת חקיקה, תקינה, רגולציה, הסכמים בינלאומיים, תשתיות או הכשרת כוח אדם ואף הקצאת תקציבים.

97. **מדיניות תעשייתית ייחודית. זיהוי ומיצוי הנכסים הייחודיים של ישראל** – תוכניות רבות מציעות צעדים בתחומי החינוך, התשתיות והתחרותיות שביצועם יתרום לצמיחה כלכלית של ישראל.<sup>94</sup> אלא שגם כל המדינות המתחרות בישראל צפויות להשקיע בתחומים אלה. לכן, תכנית ששמה לה למטרה להביא לקפיצת מדרגה חייבת להתמקד גם ביתרונות היחסיים של ישראל שמיצויים יתרום לקפיצת המדרגה.

#### **מכון ראות מזהה ארבעה נכסים ייחודיים שיש לישראל:**

- **אתרים היסטוריים** – בישראל מרוכזים אתרים רבים בעלי חשיבות היסטורית ייחודית ליהודים, לנוצרים ולמוסלמים. ובכל זאת, היקף התיירות הנכנסת לישראל מוגבל והתשואה ממנה נמוכה יחסית.<sup>95</sup>

- **העולם היהודי והפזורה הישראלית** – ישראל היא חלק משמעותי מהרשת הכלכלית של העם היהודי. ישראלים רבים שחיים בחוץ לארץ כבשו עמדות מפתח בעולם הטכנולוגיה, העסקים, האקדמיה והאמנות. מינוף הקשר לעולם היהודי ולפזורה הישראלית הוא יתרון יחסי שמגלם הבטחה גדולה ביותר לפיתוח הכלכלי של ישראל.

- **מערכת הביטחון והתעשייה הביטחונית** – אין ספק שהנטל הביטחוני הוא נטל כבד וייחודי שבו נושאת ישראל. ואולם, יש מקום להקדיש תשומת לב מיוחדת למינוף המשאבים הרבים שמדינת ישראל משקיעה בביטחונה בלאו הכי. בין השאר, צה"ל מניח תשתיות, מנהל את מערך המיון, ההכשרה וההשכלה הגדול ביותר בישראל ומניע מחקר ופיתוח בהיקפים שאין להם אח ורע. השקעות אלה עשויות להפוך לנכסים שניתן להפיק מהם ערך כלכלי רב.

- **טכנולוגית המים ומלחמה במדבר** – ישראל נהנית מניסיון ייחודי במלחמה במדבר, בהפרחת השממה ובפיתוח מערכות לחסכון ולמחזור של מים. זהו נכס ייחודי שנובע ממיקומנו הגיאוגרפי.

**גם בנושאים אלה יש להקים כוחות משימה ייעודיים כדי למצות את ההבטחה שבמגמות אלה.** כוחות משימה אלה צריכים לברר עד כמה משמעותיים נכסים אלה ולהציע כיצד למצות אותם באמצעות מדיניות תעשייתית.

98. **השקעה בתשתיות, בחינוך, בתעשייה המסורתית ובשילוב חרדים, ערבים<sup>96</sup> ואוכלוסיות נוספות במעגל העבודה** – נושאים אלו נדונו לעיפה על ידי ועדות אחרות ולכן איננו מוצאים טעם להרחיב בהם מעבר לאזכורם כאן.<sup>97</sup> כל אחד מתחומים אלה עשוי להפוך למנוע צמיחה רב עוצמה של

94 ר' לדוגמה ישראל 2028.

95 ר' שיינין י. וצבי נ., **הפוטנציאל הכלכלי הגלום בתיירות הנוצרית**. המכון הישראלי לתכנון כלכלי, 2008. מצגת שהוצגה במסגרת כנס הרצליה ה-8, 2008.

96 להרחבה ר' מסמך מכון ראות: שילוב הערבים אזרחי ישראל ב'חזון ישראל 15'.

97 ר' **דו"ח** ועדת החקירה הממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 בראשות השופט תאודור אור; ר' **הוועדה** לבחינת האמצעים להעצמת הפריפריה והתעשייה המסורתית בראשות של ישראל מקוב; וכן צוותי תכנית ישראל 2028: צוות גלובליזציה בראשות יורם יהב; צוות שינויים מוסדיים בשרות

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009



הכלכלה הישראלית ואף להביא להקטנת מספר העניים, צמצום אי השוויון, הורדת הנטל מעל גבן של השכבות החזקות ועוד.

99. **טיפוח היכולות לפיתוח כלכלי מקומי** – כאמור, תנאי הכרחי לקפיצת המדרגה הוא שחרור הבלמים על צמיחה כלכלית וחברתית שמונעת על ידי רשויות מקומיות. לשם כך, יש להכשיר את הקרקע באמצעות איחוד רשויות מקומיות קטנות, חקיקה שמקדמת פיתוח כלכלי מקומי, העצמה והכשרה של ראשי רשויות ומנהיגות מקומית, מלחמה בשחיתות המקומית, קידום עסקים קטנים ובינוניים ועוד.

סוף.

---

הציבורי בראשות סאמי פרידריך, צוות תעשיות מסורתיות וענפי שירותים בראשות פרופ' דן פלד; צוות השכלה גבוהה ומחקר מדעי בראשות פרופ' זאב תדמור; צוות תשתיות פיזיות בראשות פרופ' יהודה חיות.

**ישראל 15** להיות אחת מחמש עשרה המדינות המובילות בעולם

יגאל אלון 126, תל אביב 67443, Israel • 67443 • office@reut-institute.org • www.reut-institute.org  
+972-(0)3-6950090 (ע"ר 580419513)

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009



## נספח א' מכון ראות וחזון ישראל '15 שאלות ותשובות<sup>98</sup>

### מהי השליחות של מכון ראות?

השליחות של מכון ראות היא להשפיע השפעה מתמשכת, מהותית ומשמעותית על עיצוב עתידם של מדינת ישראל והעם היהודי. במסגרת זו אנו עוסקים בנושאים שהם בעלי חשיבות מכרעת לעתיד המדינה ולשגשוגה, כמו חזון ישראל 15.

בנוסף, מכון ראות מכשיר את אנשיו באמנות האסטרטגיה לקראת מסלול חיים של שירות במרחב הציבורי הישראלי. כמו-כן, אנו מאמינים שמכון ראות מייצג מודל ארגוני ייחודי שיש לו מקום בממשלת ישראל ומקווים להפוך למודל לחיקוי.

### מהו הערך המוסף הייחודי של מכון ראות?

ערך מוסף ייחודי של מכון ראות נובע ממומחיותו בזיהוי הזדמנויות או הפתעות אסטרטגיות, במחקר אודותן וברתימת הקהילה הרלוונטית להתמודדות עימן. מחזור הפעולות שלנו כולל זיהוי תחומים שבהם קיימים 'פערים בסיסיים' (תחומי מיקוד); מחקר ממוקד שלהם; ועיצוב אסטרטגיות, עקרונות או קווים מנחים למדיניות לצורך סגירת פערים אלה.<sup>99</sup>

לאחר מכן, מכון ראות עוסק בזיהוי ומיפוי קהילת האנשים בעמדות של מנהיגות, סמכות או השפעה שעשויים לסייע בסגירת הפער; בבניית אסטרטגיה להשפעה בסיסית שמטרתה להביא לסגירתו ובביצועה.<sup>100</sup>

### מהו החזון המנחה את מכון ראות?

כפי שקובעת החוקה של מכון ראות: "מכון ראות הוא ארגון ציוני. חזונו עוסק בקיומה, ביטחונה, שגשוגה ואיכותה של מדינת ישראל: מדינה שקיומה מובטח ותושביה בטוחים; מדינה משגשגת, שהיא אחת המדינות המובילות מבחינת איכות החיים של תושביה; מדינה שרוב תושביה יהודים המציעה חוויה יהודית איכותית ייחודית, שהיא ליבו של העם היהודי ותורמת תרומה משמעותית לקיומם ולשגשוגם של חיים יהודיים בתפוצות; מדינה דמוקרטית המבוססת על ערכים אנושיים אוניברסליים, השואפת לכונן חברה ערכית שהיא מופת במשפחת העמים".

חזון זה נושא את הכותרת 'ציונות של המאה ה-21'. לטעמנו, בעת הנוכחית, הסוגיות המרכזיות על סדר היום של חזון זה הן:

- ביטחון לאומי;
- יחזון ישראל 15 שחותר לקפיצת מדרגה כלכלית וחברתית בישראל;
- חתירה לחברה שהיא אור לגויים ועוסקת בתיקון עולם;

<sup>98</sup> ר' אתר מכון ראות.

<sup>99</sup> שיטת העבודה של מכון ראות מתבססת על חבילה של תיאוריה, מתודולוגיה וכלי מחשוב של חברת פרקסיס בראשות ד"ר צבי לניר ר' [www.praxis.co.il](http://www.praxis.co.il).

<sup>100</sup> הבסיס התיאורטי לפעולתנו בתחום ההשפעה הבסיסית מצוי בספר Leadership Without Easy Answers של פרופ' רון חפץ.

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009



- העשרת המרכיב היהודי במרחב הציבורי של החברה היהודית בישראל;
- שיפור הממשל בישראל כתנאי להגשמת החזון.

## מהו 'חזון ישראל 15'?

'חזון ישראל 15' עוסק בהפיכתה של ישראל לאחת מחמש-עשרה המדינות המובילות באיכות החיים של תושביהן. חזון זה כרוך בקפיצת מדרגה כלכלית וחברתית שתביא לסגירת הפערים באיכות החיים בין ישראל למדינות המובילות. חזון זה מנחה את מכוון ראות בכל פעולותיו בתחום החברתי והכלכלי.

'חזון ישראל 15' אומץ גם על ידי תכנית 'ישראל 2028 חזון ואסטרטגיה כלכלית-חברתית בעולם גלובלי' ונוסח במילים הבאות: "מדינת ישראל תהיה אחת מעשר עד חמש-עשרה המדינות המפותחות בעולם במונחים של הכנסה לנפש".<sup>101</sup>

## איך נולד 'חזון ישראל 15'?

ראשיתו של 'חזון ישראל 15' בפרויקט של קרן פרידריך אברט, שהתקיים בין השנים 1997-1999. בפרויקט זה השתתפו נציגים של מגזרים רבים בחברה הישראלית. מטרת הפרויקט הייתה לשרטט תרחישים אודות עתידה של ישראל בשנת 2020. במסגרת זו חברו יחדיו אשת העסקים רעיה שטראוס בן-דרור, מנכ"ל משרד האוצר לשעבר, מר דוד ברודט, וגידי גרינשטיין כדי לכתוב תרחיש שעסק ב'חזון ישראל 15'.

ברבות הימים הרים כל אחד מהשלושה תרומה לקידום חזון זה. גבי רעיה שטראוס בן-דרור הפכה את 'חזון ישראל 15' למקור השראה מרכזי לפעילותה הפילנתרופית; מר דוד ברודט הוביל את צוות תכנית 'ישראל 2028' שאימץ את 'חזון ישראל 15'; וגידי גרינשטיין הקדיש לאתגר זה שנת מחקר בבית הספר לממשל ע"ש קנדי באוניברסיטת הרווארד והקים את מכוון ראות שרתם חלק ניכר ממשאביו לשירות חזון זה.<sup>102</sup>

## מה ההבדל בין 'איכות חיים' לבין 'הכנסה לנפש'?

'הכנסה לנפש' היא מדד מקובל למדידת רמת העושר ורמת החיים של מדינות. מדד זה משקף את חלקו של כל אזרח ותושב בהכנסה הלאומית ומחושב על ידי חלוקת סך כל התוצר של מדינה במספר תושביה.

לעומת זאת, 'איכות חיים' מתייחסת לרווחה הכללית של מדינה ומכילה מרכיבים מוחשיים כגון בריאות או תזונה ומרכיבים ערכיים ופסיכולוגיים כגון איכות חיי המשפחה והקהילה. עם זאת, מוסכם כי הכנסה גבוהה היא המרכיב המרכזי באיכות החיים.

על-פי מדד איכות החיים של האקונומיסט, בנוסף להכנסה לנפש, איכות החיים נקבעת גם על יסוד רמתה של מערכת הבריאות, יציבות פוליטית וביטחון אישי, איכות חיי המשפחה וקהילה, מזג אוויר וגיאוגרפיה, ביטחון תעסוקתי, חופש פוליטי ושוויון מגדרי.<sup>103</sup>

לכן, יתכן מצב שבו בשתי מדינות תהיה איכות חיים דומה אך פערים משמעותיים בהכנסה לנפש. לחילופין, יתכן מצב שבו בשתי מדינות תהיה הכנסה לנפש דומה אך פערים משמעותיים ברמת החיים. הבדלים כאלה נעוצים ברמת השירותים הציבוריים בתחום החינוך, הבריאות, איכות הסביבה או הביטחון האישי שעומדים לרשות האזרחים ללא תמורה או בעלות חלקית.

101 ר' ישראל 2028, עמ' 12.

102 ר' את הבלוג של גידי גרינשטיין: ['השקת ישראל 15 – אבן דרך וסגירת מעגל'](#).

103 מדד איכות החיים של האקונומיסט.

**ישראל 15 להיות אחת מחמש עשרה המדינות המובילות בעולם**

יגאל אלון 126, תל אביב 67443, Israel • 67443 • 126 Yigal Alon St., Tel Aviv 67443, Israel  
office@reut-institute.org • www.reut-institute.org • +972-(0)3-6950090 (ע"ר 580419513)

שבט, תשס"ט  
 2009, פברואר



לדוגמה, על-פי מדד האקונומיסט (2005), איכות החיים בדנמרק ובארה"ב דומה, אך ההכנסה לנפש בארה"ב גבוהה בכמעט 50% מההכנסה לנפש בדנמרק. ההבדל נובע מכך שבדנמרק רמת שירותי הבריאות והחינוך הציבוריים גבוהה יחסית לארה"ב.

### איך מודדים איכות חיים?

'איכות חיים' היא מושג מורכב ולכן קשה למדידה או הערכה. חלק מהמשתנים הכלולים במושג 'איכות חיים', כגון רמת ההכנסה הממוצעת או רמת הביטחון האישי ניתנים להערכה על יסוד מדדים. לעומת זאת, משתנים 'רכים' אחרים דוגמת לכידות חברתית וקהילתית או שביעות רצון קשים למדידה מדויקת, כיון שהם מושפעים מתפיסות ומערכים.

מדדים שונים מודדים באופן השוואתי ועתי את איכות החיים במדינות שונות. המדדים הבולטים בתחום איכות החיים הם:

- מדד איכות החיים של האקונומיסט המעריך את איכות החיים על בסיס הכנסה לנפש, איכות הבריאות, יציבות פוליטית וביטחון, חיי משפחה, חיי קהילה, מזג אוויר וגיאוגרפיה, ביטחון תעסוקתי, חופש פוליטי, ושוויון מגדרי.<sup>104</sup>
- מדד ההתפתחות האנושית של האו"ם (UN Human Development Index) מעריך את מידת ההתפתחות של כלל מדינות העולם על בסיס שלושה מאפיינים בסיסיים: תוחלת חיים, רמת האוריינות ומספר שנות הלימוד הממוצע ותמ"ג לנפש.<sup>105</sup>
- OECD Factbook – אוסף הנתונים של ה-OECD מאגד מידע על מגוון רחב של נושאים הקשורים לכלכלה, סביבה ורווחה ללא חישוב דירוגים למדינות. בכלל זה נכללים נתונים על דמוגרפיה, מקרו-כלכלה, גלובליזציה, אנרגיה, תעסוקה, מידע, סביבה, חינוך והשכלה, איכות חיים ופריון.<sup>106</sup>

### מהו הדירוג הנוכחי של ישראל?

מדינת ישראל מצויה בתחתית הדירוג של המדינות המפותחות מבחינת הכנסה לנפש ומבחינת איכות חיים. עם זאת, ישראל ייחודית בקרב המדינות המפותחות בפערים הגדולים בביצועיה: בישראל יש מגזרים וקבוצות שביצועיהם מציבים אותה ברמה העולמית הגבוהה ואחרים שביצועיהם נמוכים מאוד בהשוואה למדינות המפותחות. דוגמאות בולטות הן הביצועים הטובים מאד של המגזר העסקי לעומת ביצועים חלשים של המגזר הציבורי או הפער בין קבוצות אוכלוסייה שהן בקדמת הבמה העולמית מבחינת השכלה וטכנולוגיה לבין מגזרים שסובלים מעוני קשה וחסרים השכלה וכישורים הנדרשים בשוק העבודה.<sup>107</sup>

- על-פי מדד האקונומיסט (2005) איכות החיים בישראל מוערכת במקום ה-38 בעולם. זאת, על אף שמבחינת ההכנסה הממוצעת לנפש (במונחי כוח קניה לנפש, PPP) ישראל מדורגת במקום ה-33 בעולם.<sup>108</sup>
- על-פי מדד ההתפתחות האנושית של האו"ם<sup>109</sup> לשנת 2008 (על בסיס נתוני 2006) ישראל מדורגת במקום ה-24 בעולם.

104 ש.ם.

105 ר' מסמך מכון ראות: 'מדד ההתפתחות האנושית של האו"ם'.

106 ר' <http://lysander.sourceoecd.org/vl=5715467/cl=15/nw=1/rpsv/factbook>.

107 ר' משרד ראש הממשלה, המועצה הלאומית לכלכלה, אג'נדה כלכלית חברתית לישראל 2008-2010, ניסן תשס"ז – אפריל 2007, באתר משרד ראש הממשלה; ישראל 2028.

108 ר' [נתוני קרו המטבע הבין-לאומית לשנת 2008](#).

שבט, תשס"ט  
 2009, פברואר



■ על-פי מדד התחרותיות העולמי, מדורג המגזר העסקי בישראל בין עשרת המגזרים העסקיים המובילים בעולם וכך גם איכות האוכלוסייה בישראל. לעומת זאת, ביצועיו של המגזר הציבורי בישראל נמוכים בהשוואה למדינות המפותחות.<sup>110</sup>

### למה ישראל 15 ולא ישראל 10 או ישראל 20?

ניתן לקבץ מדינות לדבוקות על בסיס רמת הפיתוח ואיכות החיים שלהן. בדבוקה המובילה מבחינת איכות החיים מצויות 7-9 מדינות כגון מדינות סקנדינביה, לוקסמבורג, קנדה או אוסטרליה. בדבוקה השנייה חברות 8-10 מדינות נוספות כגון אירלנד, גרמניה, יפן, צרפת, הולנד או בלגיה. בדבוקה השלישית ניתן למצוא מדינות כגון יוון, ספרד, פורטוגל צ'כיה או דרום קוריא. על פי ההערכות ישראל מצויה בתחתית דבוקה זו.

לפי מיטב שיפוטנו, הצבת היעד של הפיכתה של ישראל לאחת מ-20 המדינות המובילות (ישראל 20) בתוך חמש-עשרה שנים איננה שאפתנית מספיק, בעוד שהיעד של 'ישראל 10' לא נראה בר-השגה בתקופה זו.

לבסוף, אין משמעות למיקום המדויק בדירוג איכות החיים. כלומר, אזרחי המדינה לא יחוו בהבדל משמעותי בין אם ישראל תדורג במקום ה-14 ובין אם במקום ה-16. לעומת זאת, קפיצת מדרגה של ישראל ממיקומה הנוכחי והפיכתה לאחת מ-15 המדינות המובילות תשפיע על חייהם של כל אזרחי המדינה ותשנה מימדים רבים בחברה ובכלכלה.

### מהי איכות חיים בישראל?

מדד האקונומיסט ומדד הפיתוח האנושי של האו"ם משתמשים במדדים שונים כדי להעריך את איכות החיים בכל מדינות העולם. אלא שמשנתנים אלה אינם משקפים, בהכרח, את הדברים שחשובים לאזרחי ישראל ותושביה. לאור זאת, מכון ראות מתמקד בארבעה מימדים שנתפסים כמימדים החשובים של איכות החיים בישראל והם:

- **ביטחון כלכלי** – מימד זה עוסק ביכולתו של אדם לתמוך בעצמו ובמשפחתו. הוא בוחן רווחה חומרית ורמת הכנסה, מיצוי ופיתוח הון אנושי וקיומה של סביבה תומכת צמיחה;
- **רווחה חברתית** – מימד זה עוסק ברמת ההזדהות של הפרט עם החברה. הוא מתייחס לאמון של פרטים ביכולת השלטון לעצב, לתכנן ולבצע מדיניות; למידת ההגנה על זכויות האדם ועל חירויות הפרט; ולתחושת השייכות לקהילה ולמדינה;
- **ביטחון אישי-פיזי** – מימד זה עוסק ברמת הביטחון של הפרט מפני סכנות לחייו ולרכושו. הוא בוחן בריאות, איכות סביבה, והגנה מאלימות על רקע לאומי או פלילי;
- **ערך מוסף יהודי** – מימד זה עוסק ברמת הסיפוק שאדם יהודי בישראל מפיק מהיותו חלק ממניושת החזון הציוני. יהודיותה של המדינה, במובן של יכולתה להציע חוויה יהודית איכותית ייחודית לישראל, היא מנוע חשוב לגיוס השקעות זרות, למשיכת עליה ולמניעת ירידה.

### מהו תפקיד מכון ראות בקידום 'חזון ישראל 15'?

תפקידו של מכון ראות הוא להיות 'זרז' למימוש 'חזון ישראל 15'. במסגרת זו, מכון ראות לקח על עצמו את המשימות הבאות: (1) לחבר בין אנשים וארגונים שרתומים לבניית יכולות ומוסדות שהם חיוניים לקפיצת-המדרגה; (2) להגדיל את עוגת המשאבים העומדת לרשות קהילה זו; (3) למתג את 'חזון ישראל

109 ר' מסמך מכון ראות: 'מדד ההתפתחות האנושית של האו"ם'.

110 ר' מסמך מכון ראות: 'מקרה בוחן לשימוש במדד לתכנון מדיניות: מדד התחרותיות העולמי'.

**ישראל 15 להיות אחת מחמש עשרה המדינות המובילות בעולם**

יגאל אלון 126, תל אביב 67443, ישראל • office@reut-institute.org • www.reut-institute.org  
 126 Yigal Alon St., Tel Aviv 67443, Israel • office@reut-institute.org • www.reut-institute.org  
 (ע"ר 580419513) +972-(0)3-6950090

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009



15'; (4) לחקור את התופעה של קפיצת-המדרגה של ישראל וליצור ידע חדש שהוא חיוני לזינוק כלכלי וחברתי; (5) ליצור תחושת דחיפות החיונית לצורך השינויים המבניים החיוניים למימוש 'חזון ישראל 15'; (6) לבנות ולטפח יכולות וארגונים שחיוניים לקפיצת מדרגה.

קפיצת מדרגה מחייבת שילוב בין מדיניות של הממשלה 'מלמעלה למטה' לבין רתימת המגזרים החשובים בחברה 'מלמטה למעלה'. מאחר שהשיח האקדמי והציבורי ממוקד בעיקר במדיניות הממשלה 'מלמעלה למטה', מכון ראות מתמקד בעת הנוכחית ברתימת המגזרים החשובים בחברה 'מלמטה למעלה'.

**ישראל 15** להיות אחת מחמש עשרה המדינות המובילות בעולם

יגאל אלון 126, תל אביב 67443, Israel ▪ 67443 ▪ 126 Yigal Alon St., Tel Aviv 67443, Israel  
office@reut-institute.org ▪ www.reut-institute.org ▪ +972-(0)3-6950090 (ע"ר 580419513)

## נספח ב'

### חזון ישראל 15 ותכנית ישראל 2028

1. 'ישראל 2028 – חזון ואסטרטגיה כלכלית-חברתית בעולם גלובלי' – 'תכנית ישראל 2028' – עוסקת במימוש חזון שקורא להפיכתה של ישראל לאחת מחמש עשרה המדינות המובילות בהישגים כלכליים ובאיכות חיים ('חזון ישראל 15'). התכנית חוברה על ידי צוות מומחים בניהולם של אלי הורביץ ודוד ברודט ותרמה תרומה חשובה ביותר לקידום חזון זה.
  2. ההתייחסות המפורטת של מכון ראות לתכנית ישראל 2028 מצויה באתר האינטרנט של מכון ראות – [www.reut-institute.org](http://www.reut-institute.org) – במסמך שכותרתו: "חזון ישראל 15 ותכנית ישראל 2028 – הערות והמלצות".
  3. **מכון ראות קורא לממשלת ישראל לאמץ את חזון ישראל 15 כפי שמציעה תכנית ישראל 2028** ולכונן מסגרת בהשתתפות נציגים של כלל המגזרים החשובים – משרדי ממשלה, ראשי רשויות מקומיות, ארגוני מעסיקים ועובדים, עמותות, אקדמיה, פילנתרופים ואנשי עסקים – שבה ידונו החזון ומימושו.
  4. **כמובן שמכון ראות רתום לחזון כפי שנוסח בתכנית ישראל 2028 ומאמץ רבות מהמלצותיה.**
  5. **עם זאת, גישתו של מכון ראות לאתגר 'קפיצת-המדרגה' של ישראל שונה ואף, לעיתים, מנוגדת לגישה שמגולמת בתכנית ישראל 2028.** ההבדלים נובעים מתשובותינו השונות לשאלות הבאות:
    - מה ההבדלים בין 'קפיצת מדרגה' לבין 'צמיחה' ומה ניתן ללמוד ממדינות שזינקו?
    - כיצד לקדם 'קפיצת מדרגה' בישראל ומהם סדרי העדיפויות?
    - מהי התרומה הייחודית שיכולים אנשים שאינם בעמדות סמכות לחזון לאומי שאפתני כל-כך?
 אף על פי כן, לדעתנו, שתי הגישות הכרחיות ומשלימות.
  6. **מסקנתנו היא שלא ניתן ליישם תכנית ישראל 2028 במלואה. יתרה מכך, יישום התכנית עשוי להביא לצמיחה משמעותית אך לא יביא ל'קפיצת מדרגה' ולסגירת הפערים בין ישראל לבין המדינות המובילות.**
- להלן עיקרי ההערות המהותיות:
7. **מה ההבדל שעושה הבדל?** – רוב המדינות המפותחות צפויות להשקיע בתחומים שבהם מטפלת תכנית ישראל 2028 כגון חינוך, פרויקט עבודה או תשתיות. על כן, אין ספק שהשקעה בתחומים אלה חיונית כדי שישאר תשומת על קצב צמיחה דומה למדינות אלה.
  - לעומת זאת, תכנית ישראל 2028 לא מטפלת טיפול שורש בגורמים הייחודיים שיביאו לכך שישראל תצמח במהירות כפולה משאר המדינות כגון העלאת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ופריון העבודה במגזר הערבי והחרדי, מינוף ההשקעה העצומה במערכת הביטחון או רתימת המשאבים של העולם היהודי לטובת צמיחה כלכלית בישראל. מכון ראות טוען שנושאים אלה צריכים לעמוד במרכז המאמץ המחקרי ובמקום גבוה בסדר העדיפות הלאומי.
  8. **מהם סדרי העדיפויות?** – תכנית ישראל 2028 לא מציעה סדרי עדיפויות ומתעלמת מהזיקות בין ההמלצות השונות שחלקן עלול אף להביא לתוצאות מנוגדות. התכנית קוראת ליישום רפורמות רבות בו-זמנית ובכלל זה רפורמה כוללת של המנהל הציבורי.

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009



מכון ראות טוען שהניסיון הבין-לאומי מלמד שיש להתמקד בפתיחת צווארי הבקבוק ובבניית יכולות ומוסדות שהם מיוננים לזינוק כלכלי וחברתי. לדוגמה, די שמספר יחידות מפתח בשירות הציבורי תשפרנה את ביצועיהן באופן משמעותי ואין צורך ברפורמה כוללת.

9. **נדרש מוח מרכזי** – מכון ראות רואה כחיוני את שדרוגה של המועצה הלאומית לכלכלה כך שתוכל לתפקד כימח מרכזי שתפקידו להציע סדרי עדיפויות לאומיים. תכנית ישראל 2028 אכן קוראת להקמת גופים שימשו כמוח מרכזי, אך נמנעת מלהעמיק בתפקידם.

10. **'קפיצת מדרגה' מחייבת רתימת כלל המגזרים בחברה** – תכנית ישראל 2028 משקפת הנחה שהמנוע היחיד של קפיצת המדרגה הוא מדיניות הממשלה. צוות התכנית לא הקדיש משאבי חשיבה ומחקר לתפקידם של המגזרים האחרים ולתהליכי צמיחה שמונעים 'מלמטה למעלה'.

מכון ראות טוען שרתימת המגזרים האלה חיונית לקפיצת מדרגה והתרחשה במרבית המדינות שחוו זינוק כלכלי וחברתי בעשורים האחרונים.

11. **תהליך מתמשך של עיצוב מדיניות והפקת לקחים** – תכנית ישראל 2028 משקפת גישה שמרנית שלקבוצת מומחים, שכוללת בעיקר אנשים מתחום הכלכלה, יש את הידע הנדרש לצורך 'תכנון' זינוק כלכלי וחברתי שישנה את פניה של החברה מן היסוד, והם יכולים לסכם את המלצותיהם בדו"ח שמוצג לממשלה לצורך ביצוע.

מכון ראות נוקט בגישה שונה, אם כי משלימה. אנו חושבים שאין לישראל את הידע הנדרש לצורך 'קפיצת מדרגה' ויש ליצור אותה בתהליך מתמשך של עיצוב מדיניות והפקת לקחים; יתרה מכך, זינוק כלכלי וחברתי מחייב שילוב ידע וחשיבה מתחומים כגון סוציולוגיה, אנתרופולוגיה, שוק עבודה, משפט ופסיכולוגיה; לכן, אנחנו לא מאמינים שניתן 'לתכנן' קפיצת מדרגה וממליצים להתמקד בזיהוי מנועי הזינוק ובטיפוחם; לבסוף, אנחנו מאמינים שככל שתפקיד הממשלה חשוב, 'קפיצת מדרגה' מחייבת רתימת המגזרים האחרים גם כן.

12. **מה התפקיד והתרומה של גופים חיצוניים לממשלה בקידום חזון ישראל 15?** תכנית ישראל 2028 מגלמת את ההנחה שתרומה זו צריכה להיעשות באמצעות כינוסה של קבוצת מומחים, רובם כלכלנים, כדי שיגבשו תכנית שתוצג לממשלה על מנת שהממשלה תבצע.

גישתנו של מכון ראות היא שתרומה זו צריכה להתמקד במיתוג החזון של ישראל 15; במחקר מתמשך שממוקד בהבנת האתגר של 'קפיצת המדרגה' של ישראל; בהטמעה בלתי פוסקת של החזון ונגזרותיו ברמה הלאומית והמוניציפאלית, בגופים עסקיים, במגזר השלישי ובעולם היהודי וברתימתם לשירותו; ביצירת תחושת דחיפות החיונית לשינוי; ובהגדלת המשאבים העומדים לרשות כלל העוסקים במלאכה.

## כיצד לחולל שינוי לאומי ולקדם את חזון ישראל 15

ההבדלים בין גישת מכון ראות לבין גישת צוות פרויקט ישראל 2028

גישת תכנית ישראל 2028	גישת מכון ראות	
עיקר האתגר הוא 'טכני', קרי, הידע הנדרש לצורך 'קפיצת המדרגה' קיים וניתן לגבשו בתכנית. האתגר המרכזי הוא אתגר היישום.	עיקר האתגר הוא 'הסתגלותי' בכך שהוא מחייב שינוי בסיסי במרקם הערכים, תבניות ההתנהלות וסדרי העדיפויות הלאומיים.	מה טיב האתגר? <sup>111</sup>
אין הבדל עקרוני בין שתי התופעות. לכן תכנית שמטרתה 'קפיצת מדרגה' אינה שונה במהותה מתכנית שמטרתה 'צמיחה'.	שתי תופעות שונות. 'קפיצת מדרגה' היא תופעה נדירה יחסית בעוד ש'צמיחה' היא תופעה שכיחה. השוני איננו רק בקצב הצמיחה ובמשכה אלא גם בטיב האתגר (ר' לעיל) בכלים ובהתארגנות הנדרשים.	מה ההבדל בין 'קפיצת-מדרגה' ל'צמיחה'?
פרסום דו"ח והצגתו לאליטה הפוליטית והכלכלית.	מגוון אירועים שמגרים מגזרים חשובים בציבור לאמץ את החזון ולקחת חלק במימושו. זהו תהליך מתמשך שאורך שנים.	כיצד יש להטמיע את החזון?
כן. המומחים המובילים בישראל יודעים את כל מה שנדרש על מנת לחולל 'קפיצת-מדרגה' ולכן יכולים לכתוב דו"ח / תכנית.	לא. 'קפיצת מדרגה' מחייבת שינויים בסיסיים בחברה הישראלית ולכן מחייבת תהליך מתמיד של מחקר והסקת מסקנות.	האם הידע הנדרש קיים?
כן. ניתן לתכנן 'קפיצת מדרגה' משום שהידע הנדרש קיים (ר' לעיל) ולכן ניתן גם לכתוב תכנית ולהציגה כדי שתיושם.	לא ניתן לתכנן 'קפיצת מדרגה' בשל מורכבות התופעה והמערכתיות שלה. לכן, אין כל טעם לכתוב תכנית שזוהי מטרתה. עם זאת, ניתן לתכנן 'מערכות' שיש להן מסגרת זמן או הגיון ברורים.	האם ניתן לתכנן קפיצת מדרגה?
שני שלבים נפרדים. ראשית יש לתכנן ואחר-כך יש לבצע בדייקנות. דו"ח ישראל 2028 נכתב. עתה יש לבצעו במלואו (עמ' 13 בתכנית).	כלים שלובים. 'קפיצת מדרגה' מחייבת שילוב מתמיד בין ביצוע, מחקר, הפקת לקחים ותכנון.	מה היחס בין תכנון (אסטרטגיה) לביצוע?
הדגש הוא על הממשלה שצריכה לקבל החלטות ולבצען.	הדגש הוא על שילוב כוחות בין הממשלה לבין המגזרים השונים בציבור שצריכים לאמץ את החזון ולהירתם למימושו.	מי יקדם את החזון?
מנהיגות של 'קפיצת מדרגה' אינה שונה במהותה מכל מנהיגות אחרת. עיקרה הוא קבלת החלטות וביצוען.	מנהיגות של 'קפיצת מדרגה' היא תופעה ייחודית. עיקרה הוא הובלת תהליכי ההסתגלות (ר' לעיל). <sup>112</sup>	מה תפקיד המנהיגות?
לעבוד Top-Down קרי, לכנס מומחים; לכתוב דו"ח ולהציגו לממשלה ולמקבלי החלטות.	מיתוג החזון; העלאת המודעות הציבורית; חקר החזון ונגזרותיו; הגדלת המשאבים המוקדשים למאצי הצמיחה הייחודיים; חיבור בין שחקנים שונים; יצירת תחושת דחיפות.	מה הערך המוסף הייחודי של קבוצה חוץ-ממשלתית?

<sup>111</sup> לדיון אודות ההבדל בין 'אתגר טכני' ל'אתגר הסתגלותי' ר' Leadership Without Easy Answers, p. 35.

<sup>112</sup> ר' לדוגמה: Real Leadership, Chapters 4, 5 & 7, 2005.

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009



## **נספח ג' רשימת מקורות**

### דוחות ומאמרים:

- בן-בסט א. ודהן מ. **מאזן הכוחות בתהליך התקצוב**. המכון הישראלי לדמוקרטיה, (ירושלים: 2006).
- בן דוד ד., "התוואים הכלכליים-חברתיים של מדינת ישראל", **רבעון לכלכלה**, (אוניברסיטת תל אביב, 2003), עמ' 104-27.
- בן דוד ד., "קנרית ושמה בריחת מוחות", **הארץ**, (11/03/2008).
- ברודט ד. (עורך) והורביץ א. (יו"ר), **ישראל 2028 – חזון ואסטרטגיה כלכלית-חברתית בעולם גלובלי**, (מוסד שמואל נאמן, 2008).
- גולד א. ומואב ע., **בריחת המוחות מישראל**, ירושלים: מרכז שלם, 2006.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל**, 2008.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **לקט אינדיקטורים כלכליים**, דצמבר 2008.
- יער א. וליפסקי י., **סקר IDB על הפטריוטיות בישראל**, הרצליה: המרכז הבינתחומי הרצליה, 2008.

### ספרים וחברות:

- ברבאשי, א.ל., **קישורים: המדע החדש של רשתות**, תל אביב: ידיעות אחרונות, 2004.
- גביזון ר., **ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית: מתחים וסיכויים**, ירושלים: מכון ון-ליר והוצאת הקיבוץ המאוחד, 1999.
- דרור י., **איגרת למנהיג יהודי-ציוני ישראלי**, ירושלים: הוצאת כרמל, 2005.
- הלפמן א., **מסתרי הצמיחה הכלכלית**, נתניה: הוצאת עמיחי, 2007.

### אתרי אינטרנט:

- אתר חברת פרקסיס, [www.praxis.co.il](http://www.praxis.co.il).

### מצגות:

- שיינין י. וצבי נ., **הפוטנציאל הכלכלי הגלום בתיירות הנוצרית**. המכון הישראלי לתכנון כלכלי, 2008. הוצג במסגרת כנס הרצליה ה-8, 2008.
- טרכטנברג מ., **מדיניות חדשנות לפיתוח**, שהוצגה בכנס Mt. Veritas, 2007.

### Articles, Reports and Policy Papers:

- [Commission on Growth and Development, The Growth Report, Washington DC: World Bank, 2008.](#)

**ישראל 15** להיות אחת מחמש עשרה המדינות המובילות בעולם

יגאל אלון 126, תל אביב 67443, ישראל ■ 67443 ■ 126 Yigal Alon St., Tel Aviv 67443, Israel  
office@reut-institute.org ■ www.reut-institute.org ■ (ע"ר 580419513) +972-(0)3-6950090

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009



- Gal, R., Enhancing Coexistence through Multiple Channels of Influence: A Strategic Scheme to Change the Quality of Arab-Jewish Relationships in Israel, May 2006.
- **Department of the Taoiseach**, "Ireland and the European Union: Identifying Priorities and Pursuing Goals", Ireland, 2005.
- [European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit D.2, "Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security", \*\*The European Union\*\* \(2007\).](#)
- Hausmann, R., Rodrik, D., "Economic Development as Self-Discovery", **Journal of Development Economics**, vol. 72, 2003.
- Hausmann, R., Pritchett, L., Rodrik, D., **Growth Accelerations**. NBER Working Papers Series, Harvard University, 2004.
- Hausmann, R., Rodrik, D., Valesco, A., **Growth Diagnostics**, Inter-American Development Bank, 2005.
- Heston, A., Summers, R. and Aten, B., **Penn World Table Version 6.2**, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania, 2006.
- Hidalgo, C., A., Klinger, B., Barabási, A., L., Hausmann, R., "The Product Space Conditions the Development of Nations", **Science**, Vol. 307, 2007.
- Imbs, J., Wacziarg, R., "Stages of Diversification.", **American Economic Review**, 93.1, 2003.
- Montiel, P., and Servén, L., **Real Exchange Rates, Saving, and Growth: Background paper**, submitted to the Commission on Growth and Development, 2008.
- O'Donnell, R., **NESC**, paper prepared for UN Economic Commission for Latin America, 2007.
- Organization for Economic Co-operation and Development, [OECD Employment Outlook 2002](#).
- Porter, M., E., Schwab, K., **The Global Competitiveness Report**, World Economic Forum, Geneva, Switzerland, 2008.
- Ricigliano, R., "Networks of Effective Action, Implementing an Integrated Approach to Peace building", **Security Dialogue**, Vol. 34, No. 4, (2003), p. 445-462.
- Rodrik, D., Grossman, G., Norman, V., "Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich", **Economic Policy**, Vol. 10, No. 20 (Apr., 1995), pp. 55-107.

- Rodrik, D., "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?" **Journal of Economic Literature**, vol. 44, no. 4, 2006.
- Scott, W., R., "Institutional theory" in **Encyclopedia of Social Theory**, Ritzer, G., (ed.), CA: Thousand Oaks Sage, 2004.
- [The Economist Intelligence Unit's Quality-of-life index, 2005.](#)
- UN, **Human Development Index**, Human Development Reports, 2008.
- Williamson, J., (ed.). **Latin American Adjustment: How Much Has Happened?** Institute for International Economics, Washington DC: 1990.

#### Books:

- Dror, Y., **The Capacity to Govern**, London: Frank Cass Publishers, 1994.
- Gladwell, M., **The Tipping Point**, USA, Little, Brown and Company, 2000.
- Heifetz, R., **Leadership without Easy Answers**, Harvard University Press, 1998.
- Helpman, E., **The Mystery of Economic Growth**, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2004.
- Lew, K., Y., **From Third World to First**, U.S.A: Harper Collins Publishers, 2000.
- Nozick, R., **Anarchy, State and Utopia**, Basic Books, 1974.
- Rawls, J., **A Theory of Justice**, Harvard University Press, 1971.
- Rodrik, D. **One Economics Many Recipes**, New Jersey: Princeton University Press, 2007.
- Schein, E. H., **Strategic Pragmatism**, The Culture of Singapore's Economic Development Board, MIT Press, 1997.
- Williams, D., **Real Leadership – Helping People and Organizations Face their Toughest Challenges**, Berrett-Koehler Publishers, 2005.

#### Websites:

- EDB ([Economic Development Board](#)) Singapore.
- IDA ([Industrial Development Agency](#)) Ireland.
- The Finnish Innovation Fund ([Sitra](#)).
- [Trends in International Mathematics and Science Studies, 2007, table 1.](#)

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009



#### Other Articles:

- **The Economist**, "Cradle Snatching", (05/16/2006).
- **The Economist**, "Miracles and Mirages", (04/3/2008).

#### Presentations:

- [Israel 15](#) – Prof. Hausmann presentation in his visit to Israel, January 2008.