



# חזון ישראל 15 עקרונות וקווים מנחים לקפיצת מדרגה כלכלית וחברתית

גרסה ב'

שבט תשס"ט  
פברואר 2009

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009



## תוכן העניינים

3	תקציר
6	רקע
7	מבוא: מבנה המסמך ומטרתו
9	פרק 1: כיצד נוצרת קפיצת מדרגה כלכלית וחברתית?
9	הגדרות
10	מאפיינים כלליים
11	מרחב ציבורי שמאפשר קפיצת מדרגה
12	חזון, ערכים ואמון
13	מוסדות שמאפשרים שינויים עמוקים
14	מנהיגות שמקדמת קפיצת מדרגה: אליטה שמחויבת לשינוי עמוק
15	פוליטיקה של קפיצות מדרגה: אמנה בין המפלגות
16	מדיניות של קפיצת מדרגה: בלי הממשלה לא תהיה קפיצת מדרגה
17	מדיניות תעשייתית: זיהוי התשומות הנחוצות לשינוי מבנה המשק
19	מדיניות שוק עבודה: להגן על העובד ולא על המשורה
21	פרק 2: ישראל צריכה קפיצת מדרגה אבל רוצה צמיחה
21	קפיצת מדרגה בישראל איננה מותרות כי אם הכרח
22	נקודת המוצא: כלכלה חזקה על רגלים חלשות
23	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
29	נספח א': מכון ראות וחזון 'ישראל 15' - שאלות ותשובות
34	נספח ב': חזון ישראל 15 ותכנית ישראל 2028
37	נספח ג': רשימת מקורות

## תקציר

1. **ישראל סובלת מנחיתות בתחרות הגלובלית על הון אנושי שעלולה לגרום למפולת חברתית וכלכלית בטווח הארוך** – ישנו פער הולך וגדל בין איכות החיים שישראל מציעה לתושביה לבין איכות החיים שניתן להשיג במדינות אחרות, ולכן גוברת הנטייה של בעלי ההון האנושי הגבוה לעזוב את ישראל. אובדן מסה קריטית של ישראלים איכותיים עלול לגרום למפולת כלכלית וחברתית בישראל.
  2. **לכן סגירת הפערים באיכות החיים בין ישראל לבין המדינות המפותחות איננה בגדר מותרות. היא יעד חיוני.**
  3. **החזון שמנחה את מכון ראות בתחום החברתי-כלכלי הוא 'חזון ישראל 15': להפוך את ישראל לאחת מחמש-עשרה המדינות המובילות באיכות החיים של תושביהן.** מימוש חזון ישראל 15 כרוך בקפיצת מדרגה כלכלית וחברתית שתביא לסגירת הפערים באיכות החיים בין ישראל לבין המדינות המפותחות בעולם.
  4. **אף על פי כן, בישראל רווחת תפיסה המתמקדת בצמיחה.** על פי תפיסה זו, ישראל נדרשת רק למאמץ נוסף בעזרת האמצעים הקיימים כדי להדביק את קצב הצמיחה הממוצע במדינות המובילות. **התפיסה הרווחת לא נותנת מענה לאתגר קפיצת מדרגה.**
  5. **קפיצת מדרגה מוגדרת כצמיחה גבוהה וממושכת בשיעור של 3.5% לשנה למשך שמונה שנים לפחות.** תנאי הסף לכניסה למועדון היוקרתי של המדינות שחוו 'נסים כלכליים' הוא צמיחה ריאלית בשיעור של 7% לשנה למשך 25 שנים. רק 13 מדינות חברות במועדון היוקרתי זה, ביניהן: סינגפור, יפן, דרום קוראה וברזיל. גם ישראל חוותה קפיצת מדרגה מרשימה בין השנים 1951 ל-1972.
  6. **צמיחה היא תנאי הכרחי לקפיצת מדרגה אך איננה מספיקה** – צמיחה לבדה לא תחולל קפיצת מדרגה אם פירותיה לא ינותבו לשיפור איכות החיים של כלל האוכלוסייה (**inclusiveness**). זאת, למשל, באמצעות שיפור השירותים הציבוריים.
  7. **קפיצת מדרגה היא תופעה ייחודית ולא קיים עבורה 'מתכון'** – כל מדינה שזינקה פילסה את דרכה הייחודית. גיבוש המדיניות וסדר העדיפויות נעשה על יסוד ההיסטוריה, המבנה החברתי, שיטת הממשל, הנכסים והנטל הייחודיים לאותה המדינה.
- המפתח לקפיצת מדרגה: יכולת להטמיע שינויים עמוקים ועמידים (Capacity to Transform)**
8. **התנהלות המרחב הציבורי היא לב העניין** – המחקר אודות מדינות שזינקו מצביע על כך שלאופן שבו מנוהל המרחב הציבורי יש השפעה מכרעת על היכולת לחולל קפיצת מדרגה. אתגר זה מחייב יכולת להתמודד עם האצת השינוי באופן תדיר. התנהלות זו כוללת:
    9. **חזון מוסכם שמקדם קפיצת מדרגה** – במדינות שזינקו, הניע חזון בר-השגה מגזרים שונים בחברה. החזון שיקף תמונת עתיד רצויה המשותפת לכלל הפרטים בחברה.
    10. **אליטה מחויבת שרותמת את החברה לחזון** – נדרשת מנהיגות שמגבירה את הנכונות של הציבור לערוך שינויים כואבים בהתאם לחזון מוסכם. תהליכים אלו מחייבים שינוי בסיסי במרקם הערכים, בתבניות ההתנהלות ובסדרי העדיפויות הלאומיים של המדינה. בשל מורכבות האתגר ואורכו לא די במנהיג אחד ויש לטפח מחויבות ארוכת טווח של אליטה. מדובר באנשים בעמדות סמכות, השפעה ומנהיגות שהם מנהיגים פוליטיים, אנשי מקצוע, אקדמאים, ראשי עמותות, נדבנים ואנשי עסקים.

11. **מוסדות כמפתח לשימור הצמיחה** – במדינות שזינקו פעלו מנגנונים יעילים שהסדירו את המערכות הציבוריות ואת כלל היחסים החברתיים-כלכליים במשק. מוסדות אלה תאמו את מאפייניה הייחודיים של כל מדינה.
  12. **מיצוי מגמות גלובליות באמצעות מדיניות תעשייתית שמאיצה את גיוון הרכב התוצר** – צמיחה מואצת ומתמשכת היא תוצאה של שינוי הרכב התוצרים והשירותים במשק. ניתן להאיץ תהליך זה באמצעות מיצוי מגמות גלובליות חזקות ויציבות.
  13. **מדיניות שוק עבודה שמותאמת לשינויים המואצים במשק** – תנאי הכרחי לצמיחה מואצת ומתמשכת הוא הסדרה של מערך יחסי העבודה בין העובדים, המעסיקים והממשלה. הסדרה זו מאפשרת למעסיקים את הגמישות לפטר עובדים בהתאם לדרישות השוק, מחד גיסא, ומעניקה לעובדים מערך הכשרה ורשת ביטחון, מאידך גיסא.
  14. **יש לאבחן את צווארי הבקבוק במרחב הציבורי ולטפל בהם טיפול ממוקד** – שיפור יכולת המרחב הציבורי לתמוך בהאצת השינוי במשק אינו מחייב רפורמה גורפת במגזר הציבורי. די בפתיחת צווארי בקבוק המעכבים את צמיחת המשק.
  15. **מיצוי נכסים ייחודיים** – תכנית ששמה לה למטרה להביא לקפיצת מדרגה חייבת להתמקד גם ביתרונות היחסיים של המדינה שמיצוים יתרום לצמיחה מואצת ומתמשכת.
  16. **פיתוח מקומי תרם לצמיחה** – במדינות שזינקו נוצר שילוב בין מדיניותה הכלכלית והחברתית של הממשלה לבין צמיחה שהונעה על ידי האזורים השונים שהתחרו ביניהם. שילוב זה אפשר למגוון רחב של גורמים נוספים כגון ראשי רשויות מקומיות, עמותות ונדבנים לתרום לתהליך הצמיחה והפיתוח הלאומיים.
- עקרונות וקווים מנחים לקפיצת מדרגה בישראל**
17. לאור מאפיינים אלו, ועל מנת לחולל קפיצת מדרגה בישראל, יש לפעול על פי העקרונות והקווים המנחים הבאים:
  18. יש לאמץ את חזון ישראל 15 כחזון לאומי שמשותף לכל המפלגות והמגזרים בישראל.
  19. יש לחולל סדרה של רפורמות מבניות הנחוצות לשם קפיצת מדרגה. ביצוע צעדים מקרו כלכליים בלבד כגון הפחתת מסים או הרחבת הגרעון לא יביאו לכך.
  20. יש לזהות, לטפח ולחזק מספר מצומצם של **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.
  21. יש לייעד גוף שישמש כ'**מוח המרכזי**' של קפיצת המדרגה. תפקידו לספק הערכת מצב חברתית-כלכלית ולהציע סדרי עדיפויות, לשמש כ'צופה על התורן' לזיהוי מגמות עולמיות ולקדם שיח בין-מגזרי.
  22. יש לעצב עסקת חבילה מול העובדים והמעסיקים שתאפשר **רפורמה בשוק העבודה**. בליבה של עסקה זו צריך לעמוד מודל ה- **Flexicurity**, קרי: העלאת הגמישות בשוק העבודה תוך הגברת ההגנה על העובדים.
  23. כמו כן, יש להגדיר את השילוב המלא של המגזר הערבי והמגזר החרדי במעגל העבודה כפרויקט לאומי.
  24. במקביל, יש לקדם **מדיניות תעשייתית שמבוססת על מיצוי מגמות גלובליות**. מכון ראות ממליץ על בחינת המגמות הבאות: עלייתן של הודו וסין ככוח כלכלי ופוליטי; מעבר לאנרגיה ירוקה

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009



ולתחליפי נפט; משבר המים והצורך בהתפלה, מחזור וחיסכון; התחממות כדור הארץ; ביטחון פנים; צמיחה כלכלית ושינוי חברתי באפריקה; עליית הביקוש למזון; הזדקנות האוכלוסייה באירופה ובארצות הברית ועוד.

25. **יש לשפר את השלטון המקומי** כדי לאפשר פיתוח כלכלי וחברתי ברמה האזורית שהכרחי לקפיצת מדרגה. לשם כך יש לתת לו את הכלים המתאימים באמצעות מהלכים כגון אכיפת מנהל תקין, העצמה או הכשרות.

26. **יש למצות את הנכסים הייחודיים של ישראל** ולהפכם למנועים של קפיצת מדרגה: אתרים היסטוריים, מערכת הביטחון והקשר לעולם היהודי ולפזורה הישראלית.

## 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 בדבר נושאים הקשורים לחזון ישראל 15 ומכון ראות לדוגמה: "מהי השליחות של מכון ראות?" ר' נספח א': שאלות ותשובות.**
2. **הערך המוסף הייחודי של מכון ראות נובע ממומחיותו בזיהוי הזדמנויות או הפתעות אסטרטגיות, במחקר 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 לקידום 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 מאליו שצמיחה כלכלית מהירה היא תנאי הכרחי לקפיצת מדרגה. אך בה בעת, קפיצת מדרגה מחייבת תרגום של העושר שנוצר כתוצאה מהצמיחה לשיפור באיכות החיים, קרי, לשיפור איכות שירותים ציבוריים דוגמת בריאות, רווחה, חינוך, ביטחון אישי, איכות הסביבה ותשתיות – עבור כלל האוכלוסייה (ר' להלן inclusiveness).**

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



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 ומשקלותיהם, אולם קיימת הסכמה כי המרכיב החשוב ביותר בו הוא הרווחה החומרית.<sup>4</sup>

7. **הפער בין רמת ההון האנושי הגבוהה לבין איכות החיים הנמוכה בהשוואה למדינות מפותחות הוא מסוכן משום שהוא מעודד הגירה – ישראל נהנית משפע של כוח אדם איכותי וממגזר עסקי מתקדם. על פי מדדים בין-לאומיים, ישראל מדורגת בראש הסולם של המדינות המפותחות בתחומים אלה. לעומת זאת, על פי אותם מדדים, איכות החיים בישראל בינונית והמגזר הציבורי הישראלי חלש ביותר.<sup>5</sup> לכן, הגירה מישראל עשויה לשפר את איכות החיים של ישראלים רבים. ואכן, ישראלים רבים בוחרים לחיות מעבר לים.**

8. **התחזקות מגמת ההגירה של כוח אדם איכותי עלולה להביא לשחיקת עמוד השדרה של ישראל – התחזקות מגמה זו של הגירה מעבר לנקודת מפנה (tipping point) מסוימת עלולה להביא לשחיקת עמוד השדרה של ישראל. מעבר לנקודה זו עלול להתפתח תהליך מסוכן של עזיבה הולכת ומתגברת של מי שהם עמוד התווך של עוצמתה הכלכלית של החברה הישראלית.**

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

#### מבוא: מבנה המסמך ומטרותיו

10. **מטרת המסמך: להיות כלי 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:**

- מהי קפיצת מדרגה? – הגדרות, מאפיינים ומכנה משותף בין מדינות שזינקו.<sup>6</sup>
- מימוש חזון ישראל 15 – עקרונות וקווים מנחים לקפיצת המדרגה של ישראל.

11. **מסמך זה הוא אבן הדרך השנייה בתהליך לימוד מתמשך של הנושא. מכון ראות עוסק במחקר מתמשך של אתגר קפיצת המדרגה של ישראל מאז ספטמבר 2006. במהלך השנתיים האחרונות כתבנו 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').

<sup>4</sup> ר' [UNDP, Human Development Index, Human Development Reports, 2008](#); ומושג ראות: [איכות חיים בישראל](#).

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

<sup>6</sup> 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



12. **מסמך זה מרחיב על גרסה א' בשני תחומים עיקריים** – מסמך זה מאפיין את המרחב הציבורי שחיוני לצורך קפיצת מדרגה ומגדיר את העקרונות והקווים המנחים לקפיצת מדרגה של ישראל. המסמך מתבסס על מקורות דוגמת תכנית ישראל 2028 ודו"ח הצמיחה של הבנק העולמי (להלן: דו"ח הצמיחה)<sup>7</sup> ועל מחקריהם של פרופ' ריקארדו האוסמן, פרופ' דני רודריק ופרופ' אלחנן הלפמן.<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 מתן דגש לאתגר של 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 שיעלה את איכות החיים של כלל תושבי המדינה (inclusive development).<sup>9</sup>

15. הגדרות מספריות: קפיצת מדרגה שונה מצמיחה – במחקר שהוביל פרופ' האוסמן, אופיינה קפיצת מדרגה כגידול שנתי בתוצר לנפש בשיעור של 3.5% למשך 8 שנים לפחות. בנוסף, במחקר זה נעשתה הבחנה בין תופעה זו לבין צמיחה מואצת שנמשכת עד שמונה שנים.<sup>10</sup> דו"ח הצמיחה מגדיר מועדון יוקרתי של קפיצות מדרגה בהן המדינות צמחו בשיעור של 7% בתוצר לנפש לפרק זמן של 25 שנה.<sup>11</sup>

16. מה ההבדל בין צמיחה, צמיחה מואצת וקפיצת מדרגה? – קפיצת מדרגה היא מופע ייחודי של תופעת הצמיחה הכלכלית.

- צמיחה (growth) – מוגדרת כעליה 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>12</sup>

- צמיחה מואצת (growth acceleration) – היא מופע של צמיחה בשיעור של 3.5% שנמשכת עד שמונה שנים. זוהי תופעה כלכלית וחברתית נדירה יותר והיא מתרחשת ברבע ממדינות העולם בכל עשור. עם תום תקופה זו, רובן המכריע של המדינות שבות לצמוח בקצב נמוך יותר.<sup>13</sup>

- קפיצת מדרגה (leapfrog או catch up episode) – היא מופע של צמיחה מואצת שתנאי הסף שלה הוא צמיחה בשיעור של 3.5% למשך שמונה שנים לפחות. במקרים נדירים, שיעור הצמיחה הממוצע של מדינות שקפצו מדרגה עמד על 7% בשנה למשך למעלה מ-25 שנה. על פי דו"ח הצמיחה, למועדון יוקרתי זה נכנסו 13 מדינות בלבד מאז מלחמת העולם השנייה.<sup>14</sup>

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

<sup>10</sup> Hausmann R., Pritchett L., Rodrik D., "Growth Accelerations", NBER Working Papers Series, (להלן: Growth Accelerations) (Harvard University, 2004), p.14.

<sup>11</sup> Growth Report, p.1

<sup>12</sup> Growth Acceleration, p.5

<sup>13</sup> Growth Acceleration, p.2

<sup>14</sup> Growth Report, p.19

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009



17. **כל מדינה יכולה לקפוץ מדרגה** – המדינות הבודדות שזינקו מגוונות מאוד בשטחן, במיקומן, ברמת הפיתוח הכלכלי והחברתי שלהן, בעברן, ובטיב משטרן. ביניהן ניתן למנות את סינגפור, יפן, דרום קוריאה, ברזיל, סין וטייוואן.<sup>15</sup> תחת הגדרות מרחיבות יותר של קפיצת מדרגה, שהוזכרו לעיל, ניתן לכלול עוד מספר מדינות וביניהן אירלנד, גרמניה, פינלנד וצ'ילה.<sup>16</sup>
18. **גם ישראל נמנית ברשימת המדינות שחוו קפיצת מדרגה** – בין השנים 1951-1972 חוותה ישראל קפיצת מדרגה וצמחה ב-5.5% בממוצע.<sup>17</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 עליה היה כבד.<sup>18</sup>

## חאפיינים כלליים

19. **קפיצת מדרגה איננה 'נס כלכלי'** – מקובל להתייחס למדינות שחברות במועדון היוקרתי של קפיצות המדרגה כאל 'נסים כלכליים' שלא ניתן להסביר או לחקות. אבל למרות שאין 'מתכון' לקפיצת מדרגה, מחקר בינלאומי ולימוד המאפיינים המשותפים של מדינות שזינקו מצביעים על כך שיש ביניהן מכנה משותף נרחב יחסית.<sup>19</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>20</sup> על כן, אין די בידע כלכלי כדי להבינה ואין די בצעדים כלכליים כדי שהיא תתגבש.
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>21</sup> לדוגמה, בתחילת שנות ה-90 מינפה אירלנד את הצורך של חברות בינלאומיות בכוח עבודה זול ודובר אנגלית לצמיחה גבוהה שנמשכה לאורך יותר מעשרים שנים.<sup>22</sup>
22. **צמיחה גבוהה ומתמשכת היא תנאי הכרחי אך לא מספיק לקפיצת מדרגה** – כאמור, צמיחה בתוצר ובהכנסה לנפש – בשיעור שנתי של 3.5% לפחות – היא תנאי הכרחי לקפיצת מדרגה. אבל, כדי שתתגבש קפיצת מדרגה, פירות הצמיחה צריכים להיתרגם לשיפור באיכות החיים של כלל האוכלוסייה (inclusive growth).<sup>23</sup>

15. Growth Report, p. 20

16. כאמור, במסמך Growth Accelerations יש הגדרה נוקשה פחות לקפיצת מדרגה מאשר בדו"ח הצמיחה, ר' Growth Accelerations, Table 3.

17. 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).

18. ר' **מצגת** של פרופ' האוסמן מאוניברסיטת הרווארד בביקורו בישראל, (ינואר 2008).

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

20. Growth Report, p.2-3.

21. Growth Report, p.2.

22. Department of the Taoiseach, **Ireland and the European Union: Identifying Priorities and Pursuing Goals**, (Ireland, 2005).

23. Growth Report, p.1.

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009



23. **התופעה של קפיצות מדרגה טרם נחקרה דיה** – קפיצת מדרגה היא תופעה כלכלית וחברתית שטרם נחקרה לעומקה. מעט המחקר הקיים מתמקד בקפיצות מדרגה של מדינות מתפתחות. כמות המחקר הקיים אודות קפיצות מדרגה של מדינות מפותחות זעומה.<sup>24</sup>

### מרחב ציבורי שמאפשר קפיצת מדרגה

24. **בעוד שכמעט כל המדינות יצמחו וכרבע מהן יחוו 'צמיחה מואצת', רק מתי מעט יקפצו מדרגה** –

- **קל מאוד למדינה לצמוח** עד כדי כך שיש מדינות שעושות זאת רק בזכות צמיחה של כלכלת העולם חרף חולשה וחוסר תפקוד של מוסדותיהם.

- **קל יחסית לחולל צמיחה מואצת באמצעות חבילה של רפורמות.**<sup>25</sup> ואכן, אחת מכל ארבע מדינות תחווה צמיחה מואצת בכל עשור.

- **רוב המדינות נכשלות בשימור קצב הצמיחה ולאחר 6-8 שנים הן שבות לקצב הצמיחה השגרתי.** זאת משום שהן לא מצליחות לטפח את המנגנונים שמאפשרים להן לשוב ולבצע את הרפורמות שנדרשות לשימור קצב הצמיחה המהיר.

25. **התחרות בזירה גלובלית מחייבת שינוי מתמיד** – מדינות שמתחרות בהצלחה בזירה הגלובלית חייבות להיות מסוגלות לשנות באופן תדיר את הרכב התוצר שלהן. מדובר בתהליך מתמיד של החרבה ויצירה בו עולות תעשיות חדשות לצד דעיכתן של תעשיות ישנות. הכלכלן יוזף שומפטר תיאר תהליך זה כ- 'הרס יצירתי'.<sup>26</sup>

26. **קפיצת מדרגה כרוכה בהאצה של קצב השינוי במשק** – קפיצת מדרגה מתאפיינת בהאצה של קצב השינוי בהרכב התוצר 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) שיתחייבו מההאצה בקצב השינוי** – קפיצת מדרגה מחייבת יכולת להתמודד עם האצת השינוי באופן תדיר. מכאן נובע הצורך ליצור מבנים חברתיים במרחב הציבורי שיוכלו להתמודד עם ההאצה בקצב השינוי.<sup>27</sup>

28. **איכותו ומבנהו של המרחב הציבורי מאפשרים את הצמיחה הכלכלית והחברתית** – המחקר אודות מדינות שזינקו מצביע על כך שהאופן שבו מנוהל המרחב 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.**

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> Growth Acceleration, p.2.

<sup>26</sup> מצוטט ב: Growth Report, p.44.

<sup>27</sup> Growth Report, p. 28, 30-31, 83.

שבט, תשס"ט  
2009, פברואר



## חזון, ערכים ואמון

30. חזון – במרבית המדינות שחו קפיצת מדרגה התגבש חזון של פיתוח כלכלי וחברתי שהניע את כל המגזרים בחברה.<sup>28</sup> החזון שיקף תמונת עתיד רצויה המשותפת לכלל הפרטים בחברה.

31. **קיים מכנה משותף ערכי בין מדינות שחו קפיצת מדרגה :**

- **מחר על חשבון היום (Future orientation)** – במדינות שזינקו נוצרה תרבות שעוגנה בהסדרים ובהסכמה בין כל המגזרים החשובים. עיקרה הסטה של משאבים רבים מצריכה בהווה להשקעה לטובת העתיד,<sup>29</sup> שמתבטאת בין השאר בשיעורים גבוהים של חסכון והשקעה.<sup>30</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>31</sup>

- **כל האזרחים נהנו מפירות הצמיחה (inclusiveness) גם אם לא היה שוויון** – במדינות שזינקו הצמיחה הביאה לכך שכלל תושבי המדינה חשו תחושת ביטחון שהם וילדיהם ייהנו מפירות הצמיחה.<sup>32</sup> מצב זה הוגדר כ- inclusiveness והוא שונה מהמושגים 'צדק' או 'שוויון'.<sup>33</sup>

**ברוב המדינות הדבר בא לידי ביטוי בשיפור משמעותי ברמת המוסדות והשירותים הציבוריים** כגון בתחום החינוך, הבריאות, התשתיות, הרווחה, הביטחון האישי.

**במדינות בהן אופן חלוקת פירות הצמיחה נתפס כלא צודק, נוצרו לחצים שבלמו את התהליכים הנחוצים ליצירת הצמיחה.**<sup>34</sup>

- **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 הציבוריות והחברתיות.<sup>35</sup> בהקשר זה יש לציין שאין אף מדינה שחוותה קפיצת מדרגה שיישמה מודל שדומה לזה של ארצות הברית.

לדוגמה, בפינלנד ובארצות הברית יש איזון שונה בין עוצמת המערכות הציבוריות לכוחות השוק ובכל זאת איכות החיים בהן דומה<sup>36</sup> : בעוד בארצות הברית ההכנסה לנפש גבוהה

28 Growth Report, p.26.

29 Growth Report, p.23, 24, 55; [ישראל 2028](#), עמ' 184.

30 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.](#)

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

32 Growth Report, p. 27.

33 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).

34 Growth Report, p.6; לפי הכלכלן אלחנן הלפמן, ניתן לקבוע בביטחון ששינויים באי שוויון מאטים צמיחה, אולם לא ברור מה הם הערוצים הכלכליים והפוליטיים דרכם פועלת השפעה זו. הלפמן א., **מסתרי הצמיחה הכלכלית**, (נתניה : הוצאת עמיחי, 2007), עמ' 118. (להלן : **מסתרי הצמיחה הכלכלית**).

35 Growth Report p.7, 25; [One Economics Many Recipes](#), p.87; [ישראל 2028](#), עמ' 15.

36 [The Economist Intelligence Unit's Quality-of-life index, 2005](#).

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009



בכ- 50% מההכנסה לנפש בפינלנד, הרי שבפינלנד רמת שירותי הבריאות והחינוך הציבוריים גבוהה יחסית לארצות הברית.

**פרגמטיות** – אחד המאפיינים הבולטים ביותר של מדינות שחוו קפיצת מדרגה הוא הפרגמטיות של מדינותן הכלכלית והחברתית. הן אימצו גישה שמעודדת ניסויים ויכולת להפיק לקחים, כך שהאסטרטגיה שלהן עוצבה כתוצאה מלמידה מתמדת של ביצועי המדינות.<sup>37</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, בראש 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>38</sup>

### מוסדות שמאפשרים שינויים עמוקים

33. **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 מצמיחה מואצת בכל עשור שתימשך כ- 8 שנים ותדעך בסוף תקופה זו.<sup>39</sup> מתי מעט יחוו קפיצת מדרגה.

34. **שימור הצמיחה המהירה מחייב יכולת לבצע שינויים עמוקים בהרכב התוצר והייצוא שוב ושוב. לפיכך, אחד המפתחות החשובים לקפיצת מדרגה הוא חיזוק המנגנונים המסדירים את היחסים בין המגזרים החשובים במשק (Institutions)**<sup>40</sup> – קיימת הסכמה בקרב כלכלנים שמוסדות הם המפתח לשימור צמיחה.<sup>41</sup> במדינות שזינקו פעלו מנגנונים יעילים שהסדירו את המערכות הציבוריות ואת כלל היחסים החברתיים-כלכליים במשק. מוסדות אלה תאמו את מאפייניה הייחודיים של כל מדינה והסדירו את הנושאים הבאים:

- הגנה על זכויות הקניין ומנגנונים יעילים לבירור סכסוכים ולאכיפת חוזים;
- יציבות מקרו כלכלית;
- פתרון סכסוכים בין מעסיקים, עובדים והממשלה;
- אספקת שירותים ציבוריים זמינים וברמה גבוהה. הכוונה היא לשירותים כמו חינוך, בריאות ושיטור.<sup>42</sup>

35. **שיפור הממשל אבל לא בהכרח שינוי כל מבנה הממשל. 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:

<sup>37</sup> Growth Report, p.25; One Economics Many Recipes, p.88  
<sup>38</sup> O'Donnell, R., NESC, paper prepared for UN Economic Commission for Latin America, 2007.

<sup>39</sup> Growth Accelerations, p.14

<sup>40</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>41</sup> One Economics Many Recipes p. 184, 187; Growth Report, p.4, 29.

<sup>42</sup> Growth Report, p.5

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009



- **מוחות מרכזיים** – מוח מרכזי הוא גוף שחושב ומתכנן עבור הקברניט לטווח ארוך. בחלק מהמדינות שזינקו שימש 'מוח מרכזי', מתוקף הסמכות שהקברניט מאציל עליו, גם כמקדם שותפות ממוסדת בין מגזרי המשק.<sup>43</sup>
- **יחידות שמקדמות חדשנות** – יחידות אלו מתמודדות עם כשלי שוק ויודעות לנצל הזדמנויות במשק. הן יכולות להיות ממשלתיות או ממשלתיות למחצה. מאפייני ההתנהלות של יחידות אלו הם: (א) **יוזמה מתמדת** – זיהוי הזדמנויות עבור המשק;<sup>44</sup> (ב) **פישוט תהליכים** – סיוע לפתרון בעיות שנוצרות בממשק בין גופים עסקיים לבין המערכת הממשלתית;<sup>45</sup> (ג) **חיבור חיבורים** – מבנים אלו משמשים כרכות<sup>46</sup> המחברת בין אנשים, ארגונים ושירותים שמקדמים את היעדים הממשלתיים.<sup>47</sup> לדוגמה, המועצה לפיתוח כלכלי בסינגפור (EDB) עוסקת בזיהוי הצרכים של גופים עסקיים ממנפים עבור המשק ונותנת מענה מהיר ואפקטיבי עבורם.<sup>48</sup>

### מנהיגות שמקדמת קפיצת מדרגה: אליטה שמחויבת לשינוי עמוק

36. **מנהיגות היא פעולה שמטרתה לחולל שינויים עמוקים** – לצורך דיון זה, אנו מגדירים מנהיגות כפעולות שמטרתן לחולל שינויים עמוקים – במרקם הערכים, בסדרי העדיפויות, בתבניות ההתנהלות ובהרגלים – שחיוניים לצורך התמודדות עם האתגר הניצב בפתח.<sup>49</sup>
37. **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 מנהיגות שיכולה להגיע מאדם אחד.
38. **קפיצת מדרגה, שכרוכה במהלך בלתי פוסק של רפורמות, מחייבת מנהיגות מתמשכת שמגיעה מאליטה מחויבת** – מנהיגות היא תנאי הכרחי לקפיצת מדרגה. אורכה של קפיצת מדרגה, כ-20 שנה, חורג מעבר לאורכה של קדנציה במדינות דמוקרטיות. יתרה מכך, בשל העובדה שקפיצת מדרגה מחייבת שינויים עמוקים בלתי פוסקים, היא דורשת מחויבות ארוכת טווח של אליטה שלמה של אנשים בעמדות סמכות, השפעה ומנהיגות שהם מנהיגים פוליטיים, אנשי מקצוע, אקדמאים, ראשי עמותות, נדבנים ואנשי עסקים. במילים אחרות, כפי שקשה לדמיון קפיצת מדרגה במדינה דמוקרטית ללא מנהיגות מטעם מי שעומד בראשות הממשלה כך קשה לדמיון
- 
43. 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'](#).
44. לדוגמה, [המועצה לפיתוח כלכלי בסינגפור](#) פעלה לשם משיכת השקעות של תאגידים בין-לאומיים בתעשיות מוטות ייצוא ותירות עבודה בסינגפור. Schein, E. H., *Strategic Pragmatism, The Culture of Singapore's Economic Development Board*, (MIT Press, 1997), p. 47.
45. כך למשל הקרן הציבורית [Sitra](#) בפינלנד מעודדת תחרותיות באמצעות אספקת שירותי פיתוח עסקי, מתן מענקים לעסקים ואספקת שירותי מחקר.
46. רכזות הינן צמתים בעלי מספר רב של קישורים. לרכזות אלו תפקיד חשוב בהפצת חדשות ואופנות וכמו כן יוצרות מסלולים קצרים בין כל שני צמתים במערכת. ברבאשי, א.ל., **קישורים: המדע החדש של רשתות**, (תל אביב: ידיעות אחרונות, 2004).
47. לדוגמה, הסוכנות לפיתוח תעשייתי באירלנד (IDA) יוזמת הקמת חממות מחקר שמשלבות בין מחקר אקדמאי ליוזמות עסקיות. ראה [אתר הסוכנות](#).
48. להרחבה ר' מושג מכון ראות: [המועצה לפיתוח כלכלי של סינגפור \(EDB\)](#).
49. מבוסס על ההגדרה של פרופ' רונלד חפץ. Heifetz R., *Leadership without Easy Answers*, (Harvard University Press, 1998).

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009



קפיצת מדרגה ללא מנהיגות מטעם האנשים שעומדים בראש ארגוני העובדים או ארגוני המעסיקים.

### 39. הייחוד של אתגר המנהיגות הנדרשת לקפיצת מדרגה הוא :

- הפיכת אתגר קפיצת המדרגה לנושא המרכזי בסדר היום הציבורי – אתגר המנהיגות של קפיצת המדרגה מחייב הפיכתה לנושא מרכזי על סדר היום הלאומי ומיקוד המשאבים הלאומיים בהתמודדות עמו.<sup>50</sup>
- שינויים מוסדיים עמוקים – קפיצת מדרגה היא תופעה ייחודית שמחייבת ארגון מחדש של המרחב הציבורי כדי ליצור התנהלות חדשה ושונה.<sup>51</sup> לשם כך, יש לשנות את ההתארגנות החברתית והכלכלית הקיימת, ולפתח מוסדות ודרכי התנהלות חדשים ומתאימים יותר כדי להבטיח את היכולת לחולל שינויים עמוקים.<sup>52</sup>

### פוליטיקה של קפיצות מדרגה: אמנה בין המפלגות

40. רוב קפיצות המדרגה התרחשו במדינות אוטוריטריות – במדינות אלה התקיים שלטון יציב לאורך שנים רבות שנהנה מכוח רב לחולל שינויים עמוקים.

41. במשטרים דמוקרטיים נדרשת הסכמה בין-מפלגתית על החזון 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>53</sup>

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

51 Real Leadership, p.163-189.

52 Real Leadership, p.115-141.

53 Growth Report, p.28.

### חדיניות של קפיצת מדרגה: בלי החחשלה לא תהיה קפיצת מדרגה

42. **נאמנות לכללים של קרן המטבע הבין-לאומית ופעולה לאורם לא תביא לקפיצת מדרגה** – פעולה לאור הכללים של קרן המטבע הבין-לאומית ושל הבנק העולמי – הידועים בתור ה'ווינגטון קונצנזוס' (Washington Consensus) – עשויה להבטיח יציבות מקרו-כלכלית וצמיחה מתונה, אך לא הביאה ולא תביא לקפיצת מדרגה.<sup>54</sup> נדרש דבר מה נוסף.
43. **כעניין שבעובדה, חלק מהמדינות שזינקו חרגו מהכללים של הווינגטון קונצנזוס** – כך למשל, בחלק המדינות שזינקו, נרשמו נתונים מקרו-כלכליים בתחום הגירעון או בשיעור האינפלציה שחרגו מהנחיות קרן המטבע הבין-לאומית או הבנק העולמי.<sup>55</sup>
44. **מדינות זינקו בזכות הימורים אסטרטגיים שנועדו למנף מגמות גלובליות חזקות ויציבות לטובת צמיחה מהירה** – מדינות שזינקו ביצעו הימורים אסטרטגיים והשקיעו משאבים רבים כדי למצות מגמות גלובליות חזקות ויציבות. כך לדוגמה, זיהתה סינגפור 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>56</sup>
45. **השוק לא יכול לחולל קפיצת מדרגה בכוחות עצמו. מעורבות ממשלתית במשק חיונית** – הימורים אסטרטגיים מחייבים השקעה רבה בתשתיות, בחקיקה ובתקינה, במחקר ופיתוח, בהכשרה או בהסכמים בין-לאומיים. ללא השקעה כזו, המגזר העסקי לא יכול לפעול את פעולתו בשל רמת הסיכון הגבוהה. לכן, השוק החופשי לא יכול להביא לקפיצת מדרגה בכוחות עצמו. מעורבות ויוזמה ממשלתית הם חיוניים להנעת קפיצת מדרגה.<sup>57</sup>
46. **קפיצת מדרגה מחייבת פרגמטיות** – מורכבות וייחודיות אתגר קפיצת המדרגה, מצריכה גישה שמעודדת ניסוי וטעייה של מגוון כלי מדיניות.<sup>58</sup> באמצעות למידה מתמדת של ביצועי המדיניות, ניתן לגבש מדיניות רלוונטית בהקשר הייחודי של כל מדינה.<sup>59</sup>
47. **נדרשת גישה אבחונית (growth diagnostics)** – כל מדינה מתמודדת עם תמהיל ייחודי של חסמים בפני פיתוח כלכלי. אופן ההתמודדות עם אותם חסמים משתנה ממדינה למדינה ולא בהכרח יש פתרון זהה אפילו לבעיה דומה.<sup>60</sup> מדינות שזינקו הצטיינו בטיפול שורש במספר קטן

54. העקרונות כוללים בין השאר צמצום הגירעון הפיסקלי, הפרטה, דה-רגולציה ופתיחות לסחר בין-לאומי. אמנם עקרונות 'ווינגטון קונצנזוס' כוונו 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-הולינגס. 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); Rodrik D., "Goodbye (Latin American Adjustment) Economics (Washington DC: 1990) Washington Consensus, Hello Washington Confusion?" **Journal of Economic Literature**, vol. 44, no. 4 (2006: 973-987).

55. Growth Report p. 2,16; One Economics Many Recipes, p.3, 88

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

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

58. מדדי תחרותיות בינלאומיים יכולים לסייע בעיצוב המדיניות ובאומדן הצלחתה. להרחבה ר' מסמך ראות: [מדדי תחרותיות בינלאומיים: כלי לעיצוב מדיניות](#).

59. Growth Report, p.25; One Economics Many Recipes, p.88

60. להרחבה אודות עשרת החסמים הכלכליים והחברתיים הניצבים בפני מדינות, ר' One Economics, Many Recipes, p. 66.

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009



- יחסית של תחומים.<sup>61</sup> הן זיהו את החסמים המגבילים ביותר שפריצתם תשיא את התשואה הגבוהה ביותר תוך השפעה מזערית על תחומים אחרים.<sup>62</sup>
48. **השקעה בתשתיות** – אחד הביטויים המעשיים של הערך 'מחר על חשבון היום' הוא השקעה רבה בתשתיות שתישא פרי בעתיד. מדובר בהקצאת משאבים לתחומים של חינוך, תקשורת, תעבורה ותחבורה.<sup>63</sup>
49. **פעולה מלמטה משלימה פעולה מלמעלה** – במדינות שזינקו נוצר שילוב בין מדיניותה הכלכלית והחברתית של הממשלה לבין צמיחה שהונעה על ידי האזורים השונים של המדינה שהתחרו ביניהם. לשם כך, יש ליצור מערך של חוקים ותקנות ולעודד תרבות שתגרום לרשויות מקומיות להאיץ את צמיחתן ופיתוחן הכלכלי והחברתי. מהלך כזה מאפשר למגוון רחב של גורמים נוספים כגון ראשי רשויות מקומיות, עמותות ונדבנים לתרום לתהליך הצמיחה והפיתוח הלאומיים.<sup>64</sup>
50. **עיצוב חזון ובניית יכולות ולא 'עוד תכנית עבודה'** – הגישה השמרנית והמקובלת מניחה שכדי שתתחולל קפיצת מדרגה יש לכתוב תכנית שתגשר בין ההווה לבין החזון. מכון ראות טוען שלא ניתן לתכנן מהלך של קפיצת מדרגה עקב מורכבותו ואורכו. לכן יש לעצב ולהנחיל חזון עשיר, שאפתני ובר-השגה, ובמקביל לבסס יכולות ומוסדות שחיוניים לשיפור הביצועים החברתיים והכלכליים.
51. **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.

### מדיניות תעשייתית: זיהוי התשומות הנחוצות לשינוי מבנה המשק

52. **'מדיניות תעשייתית' (industrial policy) היא מדיניות התומכת בשינויים במבנה המשק הנחוצים לתחרות בזירה הגלובלית** – כאמור, קפיצת מדרגה מחייבת יכולת להטמיע שינויים עמידים ועמוקים במבנה המשק על מנת לשגשג בזירה הגלובלית. לפיכך, קפיצת מדרגה מחייבת גיבוש ויישום של מדיניות תעשייתית ממשלתית.
53. **מדיניות תעשייתית אפקטיבית שמעודדת קפיצת מדרגה ממוזגת שני אפיקי פעולה:**
- **זיהוי של מגמות עולמיות חזקות ומיצוין** – כדי לזנק, על מדינה לזהות מגמות גלובליות חזקות ויצבות 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>65</sup>
  - **גיוון מהיר של הרכב התוצר** – צמיחה נוצרת כתוצאה מפיתוח *הדרגתי* של הרכב התוצרים והייצוא של המדינה. לעומת זאת, קפיצת מדרגה מחייבת גיוון מהיר של הרכב התוצר

61 Hausmann R., Rodrik D. Velasco A., **Growth Diagnostics**, (Inter-American Development Bank, 2005). (להלן: Growth Diagnostics).

62 .One Economics Many Recipes, ch. 2

63 .Growth Report, p.24

64 .Growth Report, p. 63-65

65 .Growth Report, ch.4

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009



והייצוא תוך מעבר לייצור מוצרים מתוחכמים יותר שמדינות עשירות מייצרות.<sup>66</sup> זאת משום ש"מדינות הופכות למה שהן מייצרות" כדבריו של פרופ' ריקרדו האוסמן.<sup>67</sup>

54. **קווים מנחים לביצוע המדיניות הממשלתית** – הניסיון הבין-לאומי בקידום מדיניות תעשייתית חושף מספר קווים מנחים מעשיים: התמיכה הממשלתית צריכה לכוון לטיפוח יכולות כגון כישורים מקצועיים ולא לתמיכה במגזרים;<sup>68</sup> יש להעדיף השקעות בפעילויות בעלות השפעות חיצוניות חיוביות על מגזרים אחרים; יש לכלול קריטריונים ברורים להצלחה; ויש להגביל את התמיכה הממשלתית בזמן.<sup>69</sup>

55. **מדיניות תעשייתית אפקטיבית מעודדת ניסוי וטעייה של המגזר העסקי** – מדיניות תעשייתית אפקטיבית היא מדיניות שמקדמת ניסוי וטעייה של המגזר הפרטי על יסוד מערך התמריצים והתשומות של המדינה.<sup>70</sup> האתגר הניצב בפני המדינה הוא פיתוח מנגנונים שיאפשרו לה להעריך את האפקטיביות של החלטותיה ולשנותן בהתאם.

56. **תמריצים ותשומות ציבוריות: הרבה יותר מכסף** – בכוחה של הממשלה להעניק מגוון תמריצים ותשומות שערך רב הרבה יותר ממענקים כספיים כמו לדוגמה: חקיקה, רגולציה, תקינה, תשתיות פיזיות, פיתוח קשרי סחר או הסכמים בין-לאומיים.

57. **הממשלה צריכה להתמקד בתשומות הרלוונטיות ביותר לפיתוח המשק** – בפני הממשלה עומדות אינספור אפשרויות לפעולה כגון לדוגמה, לבנות נמל, להשקיע בהכשרות מקצועיות או לבנות אזור תעשייה. עם זאת, עליה לפעול ליצירת תמריצים ותשומות שישארו את הערך הרב ביותר לפיתוח הכלכלי והחברתי של המדינה.<sup>71</sup>

58. **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>72</sup> דו-שיח שוטף מכונה על ידי פרופ' רודריק "strategic coordination" והוא מאפשר ניסוי וטעייה של המגזר העסקי שהם כאמור הביטוי למדיניות תעשייתית יעילה.<sup>73</sup>

66. Imbs, J., Wacziarg, R., 2003, "Stages of Diversification", *American Economic Review*, 93.1:63-86; C. A. Hidalgo,

67. 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' C.A., Klinger, B., Barabási, "The Product Space Conditions the Development of Nations", *Science*, Vol. 307, July 2007.

68. לדוגמה, אין טעם להשקיע כספים בענף הטקסטיל אלא להשקיע בהכשרות מקצועיות שיאפשרו לעובדים לעבוד בענפים שונים.

69. One Economics Many Recipes, p.114

70. Hausmann, R, Rodrik, D., "Economic Development as Self-Discovery", *Journal of Development Economics*, 72 (2003), p. 603.

71. 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.

72. 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.

73. One Economics Many Recipes, p.101

### מדיניות שוק עבודה: להגן על העובד ולא על המשרה

59. **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 בו ניתן להעסיק או לפטר עובדים במהירות.
60. **לכאורה, העלאת הגמישות בשוק העבודה באה על חשבון העובדים** – 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 או אף להיות מובטלים לשארית ימיהם.
61. **לכן, בדרך כלל, ככל שגובר קצב השינוי גוברת ההתנגדות של ארגוני העובדים** – במציאות שבה איכות החיים ורמת ההכנסה של אנשים שנפלטו ממעגל העבודה נפגעים פגיעה קשה ולעיתים אנושה, ברור שככל שגובר קצב השינוי ועובדים רבים יותר נפגעים, כך גוברת ההתנגדות לכוחות שמובילים את השינוי. כתוצאה מתהליך זה נעצרת תנופת הצמיחה.<sup>74</sup> זו הסיבה העיקרית לכך שמרבית המדינות שוות צמיחה מואצת לא מצליחות להמשיך את קצב הצמיחה עד להתגבשותה של קפיצת מדרגה.

62. **לפיכך, הסדרה של מערך יחסי העבודה בין העובדים, המעסיקים והממשלה היא תנאי הכרחי לקפיצת מדרגה** – לשיתוף פעולה הממשלה, העובדים והמעסיקים תפקיד מרכזי בהסדרת שוק העבודה כך שניתן יהיה להמשיך את הצמיחה המהירה. בכל המדינות שבהן התחוללה קפיצת מדרגה התקיימו מנגנונים כאלה.
63. **העיקרון: הסטת ההגנה ממקום העבודה לעובד**<sup>75</sup> – העיקרון המנחה שוק עבודה של מדינה בקפיצת מדרגה הוא הגנה על העובד ולא על מקום העבודה. במילים אחרות, מתגבשת מציאות שבה ההון האנושי של העובדים מתעדכן כל הזמן ולכן גוברים סיכוייו של העובד למצוא משרה חדשה במידה ויפוטרו. בה בעת, מקום העבודה של העובד או סוג העבודה שלו משתנים במהירות רבה. עקרון זה חיוני לצורך צמיחה מהירה ותורם גם לצמיחה מכלילה שהיא הכרחית לקפיצת מדרגה.
64. **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.

65. **תפיסת ה-Flexicurity בדנמרק כדוגמה** – מדיניות ה-Flexicurity שאומצה בדנמרק נועדה להבטיח גמישות למעסיקים וביטחון לעובדים (Flexibility and Security).<sup>76</sup> מדיניות זו מבוססת על שיח בין הממשלה, המעסיקים והעובדים שעיקריו:

<sup>74</sup> Growth Report, p. 44

<sup>75</sup> Growth Report, p.6

<sup>76</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](#).

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009



- **ארגוני העובדים** – ארגוני העובדים מבטיחים למעסיקים גמישות תעסוקתית, כלומר הגדלת דרגות החופש לפטר עובדים. בתמורה העובדים זוכים להכשרות לאורך החיים (life long learning) ולרשת ביטחון במידה ויפוטרו.
- **המעסיקים** – המעסיקים מתחייבים לשמור על חוקי עבודה, לקדם תחרות חופשית ולהבטיח, בשיתוף עם הממשלה, הכשרות רלוונטיות לעובדים. בתמורה המעסיקים יכולים להגיב במהירות רבה יותר לשינויים בשוק על ידי פיטורי עובדים ועל ידי כך למקסם את רווחיהם.
- **הממשלה** – הממשלה מתחייבת להבטיח הכשרות רלוונטיות לעובדים, לתחזק מערכת שירותים חברתיים, לאכוף חוקי עבודה ולעודד תחרות חופשית. בנוסף, הממשלה אמונה על מימוש שותפות בין מגזרית זו. בתמורה, הממשלה נהנית מתחרותיות גבוהה יותר של המשק ומעלייה באיכות החיים של תושבי המדינה.

## פרק 2: ישראל צריכה קפיצת מדרגה אבל רוצה צמיחה

66. **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.
67. **ישראל חוותה כבר קפיצת מדרגה – בין השנים 1951-1972 חוותה ישראל קפיצת מדרגה וצמיחה ב-5.5% בממוצע למשך כ-20 שנים.**<sup>77</sup> כתוצאה מכך, עלה התוצר לנפש בישראל באותה תקופה מכ-30% לכ-60% מהתוצר לנפש שבארצות הברית וזאת בתקופה שבה שילשה ישראל את אוכלוסייתה תחת נטל ביטחוני כבד.<sup>78</sup>
- קפיצת מדרגה בישראל איננה מותרות כי אם הכרח**
68. **בעולם גלובלי ו'שטוח' גוברת התחרות על הון אנושי, טכנולוגיה והשקעות – הון אנושי, טכנולוגיה והשקעות הם משאבים חיוניים שלכמותם ולאיכותם יש השפעה רבה על עתידן של מדינות.** בעולם גלובלי ו'שטוח' משאבים אלה נעים בקלות רבה ממקום למקום ולכן התחרות עליהם הולכת וגוברת.
69. **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>79</sup>
70. **בה בעת, ישראל מציעה איכות חיים בינונית לתושביה – איכות החיים שישראל מציעה לתושביה נחותה בהשוואה למדינות מפותחות מובילות.** על פי מדד איכות החיים של האקונומיסט, ישראל מדורגת בתחתית הדירוג של המדינות המפותחות: במקום ה-38 בעולם.<sup>80</sup>
71. **לפיכך, ישראל מצויה בעמדת נחיתות בתחרות הגלובלית על הון אנושי – בשל הפער בין איכות החיים שישראל מציעה לתושביה, מצד אחד, לבין איכות החיים שניתן להשיג במדינות אחרות, מצד שני, ישראל חשופה לסכנה של הדלדלות ההון האנושי העומד לרשותה.**
72. **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>81</sup>
73. **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>82</sup> בהתאם לכך, בעוד עשרים שנה עלולה ישראל להתדרדר בכמה מקומות בדירוג העולמי למקום ה-26-30 בהכנסה**

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

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

79. GCI, p.195.

80. מדד איכות החיים של האקונומיסט.

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

82. 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



- לנפש ואף נמוך מכך בדירוג איכות החיים.<sup>83</sup>
74. **בה בעת, הנכונות של פרטים להתפשר על איכות חייהם לטובת קונצנזוס לאומי פחתה – כיום, המוכנות של ישראלים רבים להתפשר על איכות חייהם ועל הגשמת שאיפותיהם עבור הגשמת מטרה קיבוצית נמוכה מבעבר.<sup>84</sup>**
75. **כתוצאה מכך, בטווח הבינוני והארוך עלולה ישראל לסבול מעזיבה של מסה קריטית של אנשים עד כדי שחיקת עמוד השדרה שלה ואף מפולת חברתית וכלכלית כוללת – כתוצאה מעמדת נחיתות זו, ישראל חשופה לסכנה של תרחיש לפיו מסה קריטית של ישראלים משכילים ובעלי כישורים יעזבו אותה. 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 והישארותה של אוכלוסייה חסרת כישורים תחרותיים יגדילו את הנטל על הנשארם; בעקבות זאת תגבר הנטייה של אנשים נוספים לעזוב והאוכלוסייה שתישאר תהיה חלשה אף יותר. סחרור דומה ארע באזורים מסויימים במזרח גרמניה לאחר האיחוד עם מערב גרמניה.<sup>85</sup>**
76. **לכן ישראל חייבת לחולל קפיצת מדרגה כלכלית וחברתית שתביא לסגירת פערים באיכות החיים – חוסר האיזון בין איכות החיים הנמוכה שישראל מעניקה לתושביה בהשוואה למדינות מפותחות אחרות, מצד אחד, לבין איכות החיים שהם יכולים לקבל במדינות אחרות, מצד שני, מסוכן. ישראל חשופה לסכנה של סחרור שלילי שיוביל אותה לקריסה כלכלית וחברתית ויהווה איום קיומי. עלינו להתרחק מפי תהום זאת באמצעות הנעה של תקופה של צמיחה גבוהה וממושכת אשר תביא לסגירת פערים באיכות החיים בין ישראל לבין המדינות המפותחות.**

### נקודת המוצא: כלכלה חזקה על רגלים חלשות

77. **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 המקרו-כלכליים של ישראל טובים מאוד בהשוואה לרוב המדינות המפותחות.**
78. **מצד שני, המרחב הציבורי חלש ומהווה את המכשול המשמעותי ביותר בפני פיתוחה של ישראל – ישראלים רבים חשים תסכול רב מרמת הביצועים במרחב הציבורי הישראלי – בכנסת, בממשלה, ברשויות המקומיות ובתאגידים הציבוריים. שורש הבעיה טמון, ככל הנראה, בשיטת הממשל שיוצרת קדנציות קצרות ולא-יציבות ופיצול בכנסת ובממשלה, ומקשה על תכנון ארוך טווח, על קבלת החלטות ועל ביצוע של מדיניות.<sup>86</sup> תחושה זו מגובה במדדים בין-לאומיים שמצביעים על חולשתו של המרחב הציבורי הישראלי בהשוואה למדינות המפותחות ובהשוואה**

83. ישראל 2028, עמ' 180.

84. לפי מדד הפטריוטיות, 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 לגור בארץ אחרת מסיבות כלכליות וביטחוניות וגם בשל שחיתות שלטונית והשאפה להתפתחות אישית. ביחס לעבר, רמת הנחישות לעודד את הדור הצעיר להישאר בארץ פחתה וחלה ירידה בהעדפה להיות אזרח ישראל. מדד הפטריוטיות, עמ' 24-25, 2.

85. להרחבה ר' Gladwell M., **The Tipping Point** (USA: Little, Brown and Company, 2000), ch. 2. תופעה דומה למתוארת בסעיף זה התרחשה במזרח גרמניה לאחר האיחוד עם מערב גרמניה. אזורים רבים במזרח נקלעו 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' דרור י., **איגרת למנהיג יהודי-ציוני ישראלי**, (ירושלים: כרמל, 2005), עמ' 40, 77-89. (להלן: אגרת למנהיג).

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

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009לביצועיו של המגזר הפרטי.<sup>87</sup>

79. יתרה מכך ישראל סובלת מחולשות בנדבכים הבסיסיים של הכלכלה והחברה שלה:<sup>88</sup>
- כאמור, ממשל חלש שמעניק רמת שירותים נמוכה לאזרח;
  - נטל ביטחוני כבד – ישראל סובלת מאיומים ביטחוניים חיצוניים, אשר גוזלים משאבים רבים ופוגעים בביטחון האישי של התושבים;
  - רמת תשתיות פיזיות נמוכה – רמת התשתיות הפיזיות אינה מתאימה לצרכים של משק מפותח ומגבילה את התפתחותו.<sup>89</sup> כך, היצע החשמל מתקשה לעמוד בביקוש ונמלי הים מהווים צוואר בקבוק עבור עסקים. רמת תשתיות נמוכה פוגעת גם באיכות החיים של התושבים למשל, מבחינת עומסי תנועה על הכבישים או תשתית המים.<sup>90</sup>
  - מערכת חינוך חלשה ונחלשת – הביצועים של מערכת החינוך נמוכים על פי מבחנים בין-לאומיים.<sup>91</sup> במקביל, ניכרת ירידה בהיקף המחקר המדעי במוסדות אקדמיים.<sup>92</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>93</sup>
  - פריון נמוך בתעשיות מסורתיות – החדשנות הישראלית מוכוונת לטכנולוגיה עילית ולא לתעשיות מסורתיות. כתוצאה מכך, הפריון בתעשיות אלה הוא נמוך ועומד על רבע מהפריון הממוצע באמריקה.<sup>94</sup>
  - עליה חדה באי-השוויון החברתי והכלכלי בישראל.

### התפיסה הקיימת: צמיחה ולא קפיצת מדרגה

80. ישראל מאורגנת כדי להבטיח יציבות מקרו-כלכלית וצמיחה אך לא לצורך קפיצת מדרגה – המרחב הציבורי הישראלי והשיח הציבורי בישראל ממוקדים בהבטחת צמיחה אך לא בהשגת קפיצת מדרגה.

<sup>87</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>88</sup> The Economist, "Miracles and Mirages" (3/04/2008).

<sup>89</sup> ישראל 2028, פרק י"א.

<sup>90</sup> משתני איכות התשתיות בישראל קיבלו ציונים בינוניים במדד התחרותיות העולמי ואיכות התשתיות הכוללת בישראל דורגה במקום ה-42. GCI, p. 195.

<sup>91</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>92</sup> בן דוד ד., "קנרית ושמה בריחת מוחות", הארץ, (11/03/2008); ישראל 2028, עמ' 31.

<sup>93</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>94</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. אבל, 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>95</sup> השיח אינו עוסק במוסדות.
- **השיח בישראל הוא שיח כלכלי שמובל לרוב על ידי כלכלנים; אבל השיח של קפיצת מדרגה חורג מתחום הכלכלה** – מכיוון שצמיחה היא מושג כלכלי, חיפוש אחר פתרון מצטמצם ומוגבל לעולם הידע הכלכלי. כך, כמעט כל העוסקים באתגר הצמיחה של ישראל הם כלכלנים או אנשי עסקים; ועולם המושגים הוא כלכלי.
- **הממשלה נתפסת כקטר הבלעדי להנעת צמיחה; אבל קפיצת מדרגה מחייבת את רתימת המגזרים האחרים** – כל התוכניות הכלכליות שהוצגו לציבור לאחרונה הכילו הצעות לצעדים שיינקטו בידי הממשלה. טיפוח המגזר המוניציפלי ופיתוח כלכלי אזורי אינם חלק מסדר היום.
- **מתמקדים 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.

<sup>95</sup> ר' התבטאויות המתמודדים לראשות הממשלה בבחירות הקרובות: יו"ר הליכוד דיבר על הצורך בהפחתה דרמטית של המיסים; ויו"ר העבודה דיבר על הצורך בהרחבה דרמטית של התקציב לצורך השקעה בתשתיות, תעסוקה ומתן הלוואות למגזר העסקי. [דה מרקר, 23.1.09](#).

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009



**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	חזון
התפיסה הנדרשת צריכה להתמקד בשיפור המוסדות. בראש ובראשונה יש להתמקד במוסדות שמסדירים את שוק העבודה	הדגש הוא על צעדים של מדיניות ולא על שיפור המוסדות הקיימים	מדיניות או מוסדות?
נדרשים עולמות מושגים, ידע ומומחים נוספים שעוסקים, לדוגמה, ביצירת מערכות יחסים של אמון בין מעסיקים, עובדים וממשלה או במדיניות תעשייתית	עולם המושגים והידע הוא כלכלי המומחים הם כלכלנים	מה עולם המושגים? מי המומחים?
יש להפוך את הרשויות המקומיות לקטר נוסף של צמיחה	הממשלה היא הקטר הבלעדי. כל ההצעות שקדמו לבחירות 2009 מתמקדות בצעדים שעליה לנקוט	מי הקטר?
מדיניות מקרו-כלכלית לצד מדיניות תעשייתית והסדרת שוק העבודה	מדיניות מקרו-כלכלית כמו: מסים, גירעון, אינפלציה	נושא השיחה

## פרק 3: עקרונות וקווים מנחים לקפיצת מדרגה בישראל

### חזון, ערכים, מנהיגות ופוליטיקה

81. **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>96</sup> יחד עם זאת, הוא יעד בר-השגה משום שכבר כיום החברה הישראלית נהנית מביצועים גבוהים בתחומים רבים דוגמת תפקוד המגזר העסקי, הבשלות הטכנולוגית ורמת ההשכלה. מלבד זאת, גם תכנית ישראל 2028 הראתה שחזון דומה הוא יעד בר-השגה בתוך עשרים שנה.<sup>97</sup>
82. **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 לחנך, להכשיר ולטפח אליטה זו.
83. **אימוץ תרבות של חיסכון במקום תרבות של צריכה** – יש לעודד תרבות של חיסכון והשקעה במקום תרבות הצריכה. יש לקבוע כללי אצבע של חיסכון, ליצור תמריצים לכך ולתת לציבור כלים כדי לחסוך.
84. **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

85. **יעד של 6% 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. 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>98</sup>

### חוסדות

86. **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 – לצורך צמיחה מהירה היא תנאי הכרחי לקפיצת מדרגה. זהו האתגר המוסדי החשוב ביותר לצורך מימוש חזון ישראל 15 והנעת קפיצת מדרגה כלכלית וחברתית.
87. **נדרש 'מוח מרכזי'. המועצה הלאומית לכלכלה?** – כאמור, בכל המדינות שזינקו היה 'מוח מרכזי' שתפקידו להגדיר סדרי עדיפויות למדיניות ומעמדו הבטיח שסדרי עדיפויות אלה תורגמו למדיניות. בישראל אין מוח מרכזי שמבצע את התפקידים הבאים:

<sup>96</sup> מדד איכות החיים של האקונומיסט.

<sup>97</sup> "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.

<sup>98</sup> ישראל 2028, עמ' 180.

שבט, תשס"ט  
2009, פברואר



- מספק הערכת מצב חברתית-כלכלית לאומית כבסיס לקבלת החלטות;
- משמש כ'צופה על התורן' שמזהה מגמות עולמיות ומנתח את משמעויותיהן;
- יוצר מסגרת שבה יוכל להתקיים שיח בין-מגזרי שחיוני לצורך ביצוע שינויים מבניים על יסוד 'עסקאות חבילה';
- משמר ידע והמשכיות גם במציאות של חילופי קדנציות במערכת הפוליטית.<sup>99</sup>

**מכון ראות רואה במועצה הלאומית לכלכלה כגוף המתאים ביותר לשמש כמוח המרכזי של קפיצת המדרגה.** אולם, ניתן לחשוב גם על גופים אחרים שעשויים להתאים לתפקיד זה אם יקבלו את ההכרה והמשאבים הנדרשים וביניהם אגף התקציבים במשרד האוצר או מחלקת המחקר של בנק ישראל.

88. **יש לפתוח צווארי בקבוק מוסדיים שמאטים את הפיתוח הכלכלי** – חלק מן המוסדות הציבוריים בישראל חלשים מאוד בהשוואה למדינות מפותחות. יש לזהות מוסדות אלה על בסיס סקרים שייערכו 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.
89. **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.
90. **מספר ועדות בכנסת יכולות למלא תפקיד מכריע בקפיצת המדרגה** – מספר ועדות של הכנסת עשויות למלא תפקיד מכריע בהנעת קפיצת מדרגה. הכוונה לוועדות הכלכלה והכספים, אך גם לוועדת חוקה חוק ומשפט או לוועדת הפנים.

### מדיניות: חיזוק הרגלים החלשות ויצירת אופקים חדשים

91. **פרויקט אבחון (growth diagnostics) לכלכלה הישראלית** – יש לקיים פרויקט אבחון לכלכלה הישראלית כדי לזהות את החסמים החזקים ביותר לקפיצת המדרגה של ישראל.
92. **זיהוי ומיצוי מגמות גלובליות חזקות ויציבות** – כדי לזנק, על ישראל לזהות מספר מצומצם של 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; ביטחון פנים; צמיחה כלכלית ושינוי 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.
93. **יש להשקיע בתשתיות, בחינוך, בתעשייה המסורתית ובשילוב חרדים, ערבים<sup>100</sup> ואוכלוסיות נוספות במעגל העבודה** – נושאים אלו נדונו לעיפה על ידי ועדות אחרות ולכן איננו מוצאים טעם

<sup>99</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 בפיןלנד \(EC\)](#), [המועצה הלאומית לכלכלה וחברה בדנמרק \(DEC\)](#).

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009



להרחיב בהם מעבר לאזכורם כאן.<sup>101</sup> כל אחד מתחומים אלה עשוי להפוך למנוע צמיחה רב עוצמה של הכלכלה הישראלית ואף להביא להקטנת מספר העניים, צמצום אי השוויון, הורדת הנטל מעל גבן של השכבות החזקות ועוד.

94. **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 חקיקה שמקדמת פיתוח כלכלי מקומי, מלחמה בשחיתות המקומית, קידום עסקים קטנים ובינוניים ועוד.

95. **חשוב להתמקד ביתרונות היחסיים הייחודיים לישראל ולמצות אותם** – תוכניות רבות מציעות צעדים בתחומי החינוך, התשתיות והתחרותיות שביצועם יתרום לצמיחה כלכלית של ישראל.<sup>102</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 שמיצוים יתרום לקפיצת המדרגה. **מכון ראות מזהה שלושה תחומים כאלה:**

- **אתרים היסטוריים** – בישראל מרוכזים אתרים רבים בעלי חשיבות היסטורית ייחודית לנוצרים ולמוסלמים. ובכל זאת, היקף התיירות הנכנסת לישראל מוגבל והתשואה ממנה נמוכה.<sup>103</sup>

- **העולם היהודי והפזורה הישראלית** – ישראל היא חלק משמעותי מהרשת הכלכלית של העם היהודי. ישראלים רבים שחיים בחו"ל 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 ההכשרה וההשכלה הגדול ביותר בישראל ומניע מחקר ופיתוח בהיקפים שאין להם אח ורע. השקעות אלה עשויות להפוך לנכסים שניתן להפיק מהם ערך כלכלי רב.

**בכל אחד מתחומים אלה יש להקים כוחות משימה** לעיצוב מדיניות, תכנון וישום כך שייחפכו למנועי צמיחה.

סוף.

100 להרחבה ר' מסמך מכון ראות: שילוב הערבים אזרחי ישראל ביחזון ישראל 15.

101 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 יחב; צוות שינויים מוסדיים בשרות 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.

102 ר' לדוגמה ישראל 2028.

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

## נספח א'

### מכון ראות וחזון ישראל '15

#### שאלות ותשובות<sup>104</sup>

#### מהי השליחות של מכון ראות?

שליחותנו 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);<sup>105</sup> מחקר ממוקד שלהם; ועיצוב אסטרטגיות, עקרונות או קווים מנחים למדיניות לצורך סגירת פערים אלה.

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>106</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;
- העשרת המרכיב היהודי במרחב הציבורי של החברה היהודית בישראל;

<sup>104</sup> ר' [אתר מכון ראות](#).

<sup>105</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>106</sup> הבסיס התיאורטי לפעולתנו בתחום ההשפעה הבסיסית מצוי בספר Leadership Without Easy Answers של פרופ' רון חפץ.

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009

■ 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 מכון 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>107</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 מכון ראות שרתם חלק ניכר ממשאביו לשירות חזון זה.<sup>108</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 לנפש 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>109</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.

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.

107 ר' ישראל 2028, עמ' 12.

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

109 מדד איכות החיים של האקונומיסט.

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009



### 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>110</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>111</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>112</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>113</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>114</sup>
- על-פי מדד ההתפתחות האנושית של האו"ם<sup>115</sup> לשנת 2008 (על בסיס נתוני 2005) ישראל מדורגת במקום ה-23 בעולם.
- 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>116</sup>

110 ש.ס.

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

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

113 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.

114 ר' **נתוני קרן המטבע הבין-לאומית לשנת 2008**.

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

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

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009



## 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 קוריאנה. על פי ההערכות ישראל מצויה בתחתית דבוקה זו.

לפיכך, 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.

יתרה מכך, בשל הפערים בין רמת ההכשרה והכישורים הגבוהים של ישראלים רבים, מצד אחד, לבין איכות החיים ורמתו של המגזר הציבורי, מצד שני, תתקשה ישראל להתחרות על מוחות והשקעות ללא קפיצת-מדרגה.

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 מפיך מהיותו חלק ממימוש החזון הציוני. יהודיותה של המדינה, במובן של יכולתה להציע חוויה יהודית איכותית וייחודית 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 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.

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009



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'.

**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 וקבוצות לא-ממשלתיים ונעדרי כוחות וסמכויות רשמיים לתרום 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, פריון עבודה או תשתיות. על כן, אין ספק שהשקעה בתחומים אלה חיונית כדי שישראל תשמור 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.**
  - מכון ראות טוען שהניסיון הבין-לאומי מלמד שיש להתמקד בפתחת צווארי הבקבוק ובבניית יכולות ומוסדות שהם חיוניים לזינוק כלכלי וחברתי. לדוגמה, די שמספר יחידות מפתח בשירות הציבורי תשפרנה את ביצועיהן באופן משמעותי ואין צורך ברפורמה כוללת.

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009



9. **נדרש מוח מרכזי** – מכון ראות רואה כחיוני את שדרוגה של המועצה הלאומית לכלכלה כך שתוכל לתפקד כימוח 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 אותו בתהליך מתמשך של עיצוב מדיניות והפקת לקחים; יתרה מכך, זינוק כלכלי וחברתי מחייב שילוב ידע וחשיבה מתחומים כגון סוציולוגיה, אנתרופולוגיה, משפט ופסיכולוגיה; לכן, אנחנו לא מאמינים שניתן 'לתכנן' 'קפיצת-מדרגה' וממליצים להתמקד בזיהוי מנועי הזינוק ובטיפוחם; לבסוף, אנחנו מאמינים שכל 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.
- גישתו 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>117</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>118</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 למאיצי הצמיחה הייחודיים ; חיבור בין שחקנים שונים ; יצירת תחושת דחיפות.	מה הערך המוסף הייחודי של קבוצה חוץ-ממשלתית?

<sup>117</sup> לדיון אודות ההבדל בין 'אתגר טכני' ל'אתגר הסתגלותי' ר' Leadership Without Easy Answers, p. 35.

<sup>118</sup> ר' לדוגמה: Real Leadership, Chapters 4, 5 & 7, 2005.

## 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.](#)

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., 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., "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.](#)

שבט, תשס"ט  
פברואר, 2009



- 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.
- Kuan, Y., L., **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.](#)

#### Other Articles:

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

#### Presentations:

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