

חבט השוואתי

המגזר הציבורי כחסם לחזון הטופ 15

תקציר מנהלים

- חזון הטופ 15 מצריך אפיזודה של עליה משמעותית ברמת החיים בישראל.
- מסמך זה מזהה מנועי צמיחה פוטנציאליים מבחינת איכות החיים בישראל באמצעות ניתוח מדד התחרותיות הבינלאומי 2005-2006 של הפורום הכלכלי העולמי (WEF). מדד זה עשוי להיות כלי טוב לזיהוי מנועי צמיחה באיכות החיים בישראל.
- דרוגה הכולל של ישראל במקום ה-15 לפי מדד זה אינו חושף את חוסר האיזון בין רמת התחרותיות הירודה בסקטור הציבורי של ישראל מחד, לבין היעילות והחדשנות בסקטור הפרטי, מאידך.
- ניתוח מדד התחרותיות של 25 המדינות המובילות בעולם מוביל למסקנה שישראל שייכת לקבוצת המדינות שבהן המגזר הציבורי מפגר באופן משמעותי אחרי רמת התחרותיות של המגזר הפרטי (ביחד עם ארה"ב, יפן וטאיוון).
- יתר על כן, גודלו הרב באופן יחסי של המגזר הציבורי בישראל מגביר את חשיפתה של הכלכלה לחוסר היעילות בסקטור זה. ישראל צונחת לתחתית רשימה המשקללת את רמת התחרותיות של המגזר הציבורי עם גודלו היחסי.
- המסקנה ממסמך זה היא שהפוטנציאל לקפיצת מדרגה חברתית-כלכלית טמון בראש ובראשונה בשיפור הביצועים במרחב הציבורי או בהקטנתו.

הקדמה

1. המושג 'חזון הטופ 15' (להלן 'טופ 15') מתייחס למכלול הסוגיות והפעולות הכרוכות בקפיצת מדרגה כלכלית-חברתית שתביא את ישראל אל קרב חמש-עשרה המדינות המובילות בעולם מבחינת 'איכות החיים' של תושביהן.
2. סדר היום של הטופ 15 כולל את המרכיבים הבאים: (א) גיבוש הבנה עשירה באשר לדמותה של ישראל לכשתהיה אחת מ-15 המדינות המפותחות בעולם מבחינת איכות החיים; (ב) זיהוי מנועי הצמיחה באיכות החיים בישראל; (ג) התמודדות עם האתגרים ומיציג ההזדמנויות הייחודיות לישראל; (ד) אפיון השינויים המבניים הנדרשים בסביבה הממשלתית והעסקית; (ה) אפיון קווי המדיניות; (ו) זיהוי המדדים הנדרשים לבחינת איכות החיים; (ז) הנעת שיח ציבורי אינטנסיבי אודות סדר היום של הטופ 15.
3. מסמך זה סוקר את מנועי הצמיחה של ישראל בהקשר של איכות חיים. מגמתו לזהות את המרחבים שמעכבים או עשויים להניע את כניסתה של ישראל לרשימת חמש-עשרה המדינות המובילות מבחינת איכות החיים.

הגישה

4. **מדד התחרותיות העולמי** – מסמך זה מבוסס על מדד התחרותיות העולמי 2005-2006 שמפרסם הפורום הכלכלי העולמי (להלן 'מדד התחרותיות'). מטרתו היא לזהות את היתרונות והחסרונות של כלכלת ישראל ואת מנועי הצמיחה הפוטנציאליים על יסוד דרוגה של ישראל לפי מדד התחרותיות.
5. **תחרותיות ולא איכות חיים** – 'תחרותיות' מוגדרת כמכלול גורמי הייצור, המדיניות והמוסדות שקובעים את רמת היצרנות במדינה.¹ תחרותיות אינה מתייחסת למשתנים כגון איכות סביבה ברת-קיימא או נושאים חברתיים, דמוגרפיה או שוויון בהכנסה.

1 ראה [מדד התחרותיות הבינלאומי](http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm) המפורסם ע"י הפורום הכלכלי העולמי, עמוד 3.

לכן, אין לבלבל בין תחרותיות ואיכות חיים. 'איכות חיים' נבחנת על יסוד שקלול משתנים הקובעים את שביעות הרצון של יחידים כגון הכנסה, פנאי, בטחון אישי, בריאות או בטחון תעסוקתי. מדד ה-OECD ומדד ה-Economist הם דומאות למדדים שמנסים להעריך איכות חיים.

עם זאת, גם לפי מדד ה-Economist המבוסס על סקרים בינלאומיים² צמיחה כלכלית מהווה גורם מרכזי בקביעת איכות החיים במדינות השונות.

6. **מדד התחרותיות הבינלאומי מזהה הזדמנות לצמיחה** – מכון ראות מניח כי מדד התחרותיות הינו מדד יעיל כדי לאמוד את סיכוייה של ישראל לעבור אפיזודה של קפיצת מדרגה חברתית-כלכלית שתביא לצמיחה משמעותית ושיפור ברמת החיים.

7. מדד התחרותיות הבינלאומי מורכב משלושה 'תת-מדדים' ('Sub-Index') שניתנים לתיאור כמדדים הקשורים למרחב הפרטי, הציבורי והפרטי-ציבורי.

8. תתי המדדים בנויים מתשעת 'עמודי התווך' ('Pillars') של מדד התחרותיות הבוחנים מוסדות, תשתיות, מאקרו-כלכלה, בריאות וחינוך, לימודים גבוהים והכשרה, יעילות המשק, מוכנות טכנולוגית, תחכום עסקי וחדשנות.

9. עמודי תווך אלה מורכבים מ-90 'משתנים' ('Variables') הקשורים לתחרותיות. לדוגמה, משתנים המרכיבים את קטגוריית המאקרו-כלכלה כוללים את רמת הגרעון הממשלתי, שיעור החסכון הלאומי, אנפליציה, חוב הממשלה ושיעור הריבית.

10. ניתוח תת-המדדים, עמודי התווך והמשתנים הנ"ל הוא הבסיס למסמך זה.³

הצגת מדד התחרותיות הבינלאומי⁴

11. כאמור, מדד התחרותיות מבוסס על 3 תת-מדדים כדלקמן:⁵

■ **'דרישות בסיסיות' ('Basic Requirements')** – הקטגוריות המרכיבות את תת-מדד זה הן: 'יציבות מאקרו-כלכלית', 'מוסדות פרטיים וציבוריים הפועלים ביעילות', 'תשתיות הולמות', ו'בריאות וחינוך'.⁶ קטגוריות אלו נשלטות בעיקר על-ידי המרחב הציבורי.

יש לציין שדוח התחרותיות מזהה את קטגוריית הדרישות הבסיסיות כגורם העיקרי בפיתוחן של מדינות עם תמ"ג לנפש עד \$2,000 המחושב לפי שווי כוח הקניה.⁷ ככל שרמת הפיתוח של המדינה עולה, יורדת חשיבותו של גורם זה.

■ **'מאיצי יעילות' ('Efficiency Enhancers')** – הקטגוריות המרכיבות את תת-מדד זה הן: 'לימודים גבוהים והכשרה', 'יעילות השוק' (מוצרים, עבודה, הון), ו'מוכנות טכנולוגית' שהיא היכולת לאמץ טכנולוגיות קיימות.⁸

דוח התחרותיות מזהה כי תת-מדד זה כגורם העיקרי בפיתוחן של מדינות ברמת תמ"ג לנפש שנעה בין \$3,000 ל-\$9,000.

■ **'חדשנות ותחכום' ('Innovation and Sophistication')** – תת-מדד זה משלב את הקטגוריות של 'תחכום עסקי' ו'חדשנות'.

² ההבנה כי צמיחה כלכלית הינה חלק חשוב בקביעת איכות החיים נתמכת ע"י הממצאים של סקר שערך ה-Economist כבסיס לפיתוח **מדד איכות החיים**. בסקר זה רמת התוצר לנפש (במונחי שווי הקניה) מסבירה 50% מההבדל ברמת איכות החיים בין מדינות.

³ כחלק מנייר זה, מכון ראות חילק את 90 המשתנים המרכיבים את מדד התחרותיות לשלוש קבוצות המאגדות את המשתנים שמושפעים בעיקר על ידי המגזר הפרטי, בעיקר על ידי המגזר הציבורי, ומשתנים שמושפעים על ידי שני המגזרים.

⁴ מדדים המשווים מדינות (cross-country indices) חשופים להטיות משמעותיות על יסוד שיטת המדידה והנחות העבודה שעומדות בבסיסם. לפיכך, מדדי תחרותיות אחרים עשויים להצביע על תוצאות שונות באופן משמעותי ממדד התחרותיות של הפורום הכלכלי העולמי. ואולם, כל מדד המשווה מדינות מעניק כלים לזיהוי נקודות עוצמה וחולשה. הסתייגויות נוספות ר' סעיפים: 5,16,17.

⁵ מדינות עם הכנסה לנפש בין \$2,000-\$3,000 ו-\$9,000-\$17,000 נחשבות מדינות במעבר. המלצות מדיניות הרלוונטיות למדינות אלו הן שילוב של המלצות הניתנות למדינות בקבוצות הקיצון.

⁶ ראה מדד התחרותיות הבינלאומי, עמוד 11.

⁷ במסמך זה נתוני התמ"ג לנפש מחושבים ביחס לשווי כוח הקניה (Purchasing Power Parity).

⁸ יעילות בשווקים אלו מפחיתה את עלות העסקאות בכלכלה ומייצרת תמריצים ע"י התערבות והפרעות מעטות.

דרוגה של ישראל - חבט השוואתי

12. רמת התמי"ג לנפש בישראל היא מעל \$23,000. לכן, לפי מדד התחרותיות ישראל היא בקבוצת המדינות שנשמכות בעיקר על חדשנות ותחכום עסקי כדי להניע את פיתוחן הכלכלי.
13. המשתנים הכלולים בתת-המדד 'דרישות בסיסיות' הן ברובן המכריע במרחב הציבורי. לעומת זאת, המשתנים שנבחנו במסגרת תת-המדד 'חדשנות ותחכום עסקי' מצויים ברובם המכריע במרחב הפרטי.
- לבסוף, חלק ניכר מן המשתנים הכלולים בתת המדד של 'מאיצי יעילות' מושפעים על ידי המגזר הציבורי והפרטי.⁹
14. **מספר 15 בעולם?** – לפי מדד התחרותיות הבינלאומי, ישראל מדורגת במקום ה-15 בתחרותיות. אולם נתון זה אינו סימן להצלחה בכל המגזרים במשק הישראלי. ניתוח שלושת תת-המדדים מצביע על היעדר שיווי משקל בין רמת התחרותיות במרחב הציבורי מחד, לבין רמת היעילות והחדשנות בסקטור הפרטי, מאידך. דירוגה של ישראל הוא:
- מקום 12 בתת-המדד של 'מאיצי יעילות'
 - מקום 8 בתת-המדד של 'חדשנות ותחכום עסקי'
 - מקום 29 בתת-המדד של 'דרישות בסיסיות'.
15. **דרוג 2006 משקף את פירות מדיניות 2005** – דרוגה הנוכחי של ישראל במקום ה-15 מייצג שיפור משמעותי בהשוואה לשנה הקודמת בעיקר הודות לרפורמה בשוק ההון.¹⁰ ואולם, כדי לשמור על רמת התחרותיות, ישראל צריכה להמשיך ולשפר את הסקטור הציבורי. 2006 היתה שנה של בחירות ועימות צבאי. לכן, בעת הנוכחית, אין לתלות ציפיות גבוהות במדד השנה הבאה.
16. **מדד התחרותיות אינו חושף מאפיינים ייחודיים** – מדד התחרותיות, כמו מרבית המדדים ההשוואתיים, אינו חושף רבים מן המאפיינים הייחודיים של המדינות המדורגות. אולם תהליך הפיתוח הכלכלי של כל מדינה מבוסס על מאפייניה הייחודיים.
17. **דרוג רציף מטעה** – מדד התחרותיות מאפשר ללמוד על רמת התחרותיות של כל מדינה באופן השוואתי. אולם מדד כזה לא מספק מידע על מידת ומקור ההבדל האמיתי בין המדינות.

ליקויי המרחב הציבורי בישראל

18. מכון ראות ניתח את מדד התחרותיות של 25 המדינות שקיבלו את הציונים הגבוהים ביותר במסגרת מדד התחרותיות. ניתוח זה הצביע על קיומן של שלוש קבוצות של מדינות על יסוד האיזון היחסי בין רמת התחרותיות שלהן עפ"י תת-המדדים של 'דרישות בסיסיות' ו'חדשנות ותחכום עסקי' (ראה נספח א') כדלקמן:
- **ביצועים מאוזנים של המגזר הציבורי והפרטי** – בקטגוריה זו נמנות מדינות שמאופיינות באיזון יחסי בין רמת התחרותיות שלהן עפ"י תת-המדד של 'דרישות הבסיסיות' לבין רמת התחרותיות עפ"י תת המדד של 'חדשנות ותחכום עסקי'. לדוגמה, בקטגוריה זו נמנות ארבע המדינות המובילות במדד התחרותיות: שוויץ, שוודיה, דנמרק ופינלנד.
 - **השוואה בין תת-המדדים של מדינות בקבוצה זו אינה חושפת מהו המגזר המעכב או המאיץ את צמיחתן.**
 - **מגזר ציבורי יתגר תחרותי מן המגזר הפרטי** – בקבוצה זו של מדינות, רמת התחרותיות בתת-המדד של 'דרישות בסיסיות', המושפע על ידי המגזר הציבורי, גבוהה מזו שב'חדשנות ותחכום'. משמעות

⁹ השפעת הממשלה על 'חדשנות וטכנולוגיה' באמצעות השקעה בטכנולוגיה צבאית אינה נלקחת בחשבון בממדים אלה. נראה שישראל מקבלת ציון גבוה ברמת ההשקעה במו"פ צבאי.

¹⁰ ראה [מדד התחרותיות הבינלאומי](#), עמוד 40.

- **מגזר ציבורי פחות תחרותי מן המגזר הפרטי** – בקבוצה זו של מדינות, רמת התחרותיות בתת-המדד של 'חדשנות ותחכום' המושפע על ידי המגזר הפרטי גבוהה מזו שב'דרישות בסיסיות' המושפע על ידי המגזר הציבורי. משמעות נתונים אלה היא כי המגזר הפרטי במדינות אלה הוא יותר תחרותי מאשר המגזר הציבורי. בקטגוריה זו כלולה ישראל, כמו גם ארה"ב, טאיוון ויפן.
- 19. **יעילות בישראל הינה בעיקר תוצר של המרחב הפרטי** – לכאורה, ישראל מדורגת במקום ה-12 הגבוה בתת-מדד של 'מאיצי יעילות', שמושפע על ידי המפגש בין המגזר הפרטי לציבורי. ואולם, גם כאן, המגזר הפרטי הוא המקור העיקרי למיצובה הגבוהה של ישראל.¹¹ תת-מדד זה מורכב מ-37 משתנים: 16 מהם נשלטים ע"י המרחב הציבורי¹², חלקם בידי המגזר הפרטי, וחלקם בשיתוף בין המגזרים. רק באחד מבין שישה-עשר המשתנים הנ"ל הנשלטים ע"י המגזר הציבורי ישראל דורגה בין חמש-עשרה המובילות.¹³
- 20. **המעצורים על הצמיחה נשלטים בעיקר ע"י הסקטור הציבורי** – מדד התחרותיות מסייע לזהות את הגורמים המעכבים את צמיחתה של ישראל. ישראל מדורגת במקום 30 ולמטה מכך עפ"י מדד התחרותיות במשתנים הבאים:
 - הוצאות שעסקים משלמים בגין המלחמה בטרור – מקום 121.¹⁴
 - אמינות שירותי המשטרה – מקום 42.¹⁵
 - גרעון הממשלה – מקום 71.
 - גמישות בקביעת שכר העבודה במשק – מקום 65.¹⁶
 - טובות הנאה – במקום 38.
 - הזמן שלוקח לפתוח עסק בישראל – מקום 50.
 - חוב הממשלה – מקום 99.
 - עלות המלחמה בפשע מאורגן – מקום 38.¹⁷
 - הוצאות לעסקים בגין המלחמה בפשע ואליומות – מקום 36.¹⁸
- 21. **המרחב הציבורי נכשל גם בתחומים אחרים** – כפי שהוזכר לעיל, מדד התחרותיות אינו כולל משתנים שהם חשובים לצורך הערכת רמת איכות החיים ואת מידת היונה ברת-קיימא כגון איכות סביבה, הרכב כוח העבודה או שיעור ההשתתפות בו. המרכיבים של צמיחה ברת-קיימא והמשתנים המודדים אותם נשלטים בעיקרם ע"י הסקטור הציבורי. גם כאן, הציונים שלהם זוכה ישראל נמוכים.¹⁹
- 22. **גודלו של המגזר הציבורי בישראל מגביר את חוסר האיזון** – המגזר הציבורי בישראל מהווה כ-50% מכלל המשק. זאת בהשוואה ל-37%, 38% ו-23% בארה"ב, ביפן, ובטיוואן בהתאמה.²⁰

11 המגזר הפרטי: קיומם של מחקר והכשרה (10) קיומו של הון סיכון (2).

12 שילוב של מגזר פרטי וציבורי: איכות בתי-ספר לניהול (14), מורכבות השווקים הפיננסיים (15), טלפונים סלולריים (6), מחשבים פרטיים (4), רמת המוכנות הטכנולוגית (4), טבעו של היתרון היחסי (12).

13 ישראל מדורגת במקום ה-10 במספר ההליכים הנדרשים לפתוח עסק. זאת בהשוואה לדרוגה במקום ה-50 במספר הימים בו נדרש כדי לפתוח עסק.

14 מוגדר כרמת העול הכלכלי על עסקים בגלל איום הטרור במדינה.

15 מוגדר כמידה שבה ניתן לסמוך על המשטרה שתגן על עסקים מפושעים.

16 מוגדר כהליך לפיו נקבע השכר במשק: מו"מ מאורגן או ברמת העסק הבודד.

17 מוגדר כמידת ההונאה והפשעה המאורגנת המערימים עלויות נוספות על עסקים.

18 מוגדר כמספר מקרי הפשע והאליומות (כגון גניבה, פריצה לעסקים וכו').

19 ישראל מדורגת במקום 62 לפי מדד איכות הסביבה של מרכז ייל למשפט ומדיניות סביבתי.
http://www.yale.edu/esi/ESI2005_Main_Report.pdf

20 גודלו של הסקטור הציבורי מוגדר כסך ההוצאות הציבוריות כאחוז מהתמ"ג.

מכאן, שחשיפתה של ישראל לחוסר התחרותיות היחסי במגזר הציבורי היא גדולה מזו של שלוש המדינות האחרות – יפן, טיוואן, וארה"ב – שגם בהן המגזר הפרטי תחרותי יותר באופן משמעותי מן המגזר הציבורי. באופן דומה, מדוללת ההשפעה החיובית של רמת התחרותיות הגבוהה בסקטור הפרטי המהווה חלק קטן יותר מכלל המשק.

נספח ב' מציג את רשימת 25 המדינות המובילות מבחינת רמת התחרותיות בשקלול גודלו היחסי של המגזר הציבורי. רשימה זו נקבעה על יסוד אומדן המשלב את גודל הסקטור הציבורי ואת מידת הפער ברמת התחרותיות בתת-המדדים 'דרישות בסיסיות' ו'חדשנות ותחכום'.

ברשימה זו, ישראל צונחת לתחתית טבלת הדירוג.²¹

הטבלה מרמזת על המידה שבה גודל הסקטור הציבורי מגביר את הפער בין רמת היעילות בסקטור הפרטי לעומת הציבורי, כאשר הסקטור הציבורי מעורב במיוחד באזורים בהם דרוגה של ישראל נמוך.

נספח א'

דרוג 25 המדינות המובילות ברמת התחרותיות

על פי חוסר האיזון בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי

קטגוריה 1 – ביצועים מאוזנים של המגזר הציבורי והפרטי – מדינות שמאופיינות באיזון יחסי בין רמת התחרותיות שלהן עפ"י תת-המדד של 'דרישות הבסיסיות' לבין רמת התחרותיות עפ"י תת-המדד של 'חדשנות ותחכום עסקי'.

קטגוריה 2 – מגזר ציבורי יותר תחרותי מן המגזר הפרטי – בקבוצה זו של מדינות, רמת התחרותיות בתת-המדד של 'דרישות בסיסיות', המושפע על ידי המגזר הציבורי, גבוהה מזו שב'חדשנות ותחכום'.

קטגוריה 3 – מגזר ציבורי פחות תחרותי מן המגזר הפרטי – בקבוצה זו של מדינות, רמת התחרותיות בתת-המדד של 'חדשנות ותחכום' המושפע על ידי המגזר הפרטי גבוהה מזו שב'דרישות בסיסיות' המושפע על ידי המגזר הציבורי.

המדינה	דירוג התחרותיות-	דירוג ה'חדשנות	דירוג ה'דרישות	דרישות בסיסיות -
ניו זילנד	23	25	16	-9
דנמרק	4	7	1	-6
איסלנד	14	17	12	-5
פינלנד	2	6	3	-3
הולנד	9	11	8	-3
קנדה	16	16	13	-3
ספרד	28	30	25	-5
אסטוניה	25	32	30	-2
דר' קוריא	24	20	22	2
צרפת	18	13	15	2
שבדיה	3	5	7	2
שווייץ	1	2	5	3
בלגיה	20	14	17	3
אירלנד	21	19	23	4
בריטניה	10	10	14	4
גרמניה	8	3	9	6
אוסטריה	17	12	18	6
נורבגיה	12	21	6	-15
הונג קונג	11	18	4	-14
לוקסמבורג	22	23	10	-13
אוסטרליה	19	24	11	-13
סינגפור	5	15	2	-13
טאיוואן	13	9	21	12
יפן	7	1	19	18
ישראל	15	8	29	21
ארה"ב	6	4	27	23

קטגוריה 1

קטגוריה 2

קטגוריה 3

נספח ב'

טבלת דירוג תחרותיות המדינות המשלבת את השפעת גודלו של הסקטור הציבורי²²

המדינה	דירוג עפ"י הפער בין יעילות המגזר	דירוג התחרותיות- פורום
נורבגיה	1	12
הונג קונג	2	11
לוקסמבורג	3	22
אוסטרליה	4	19
דנמרק	5	4
ניו זילנד	6	23
איסלנד	7	14
ספרד	8	28
פינלנד	9	2
הולנד	10	9
קנדה	11	16
קוריאה	12	24
שוויץ	13	1
צרפת	14	18
שבדיה	15	3
אירלנד	16	21
בלגיה	17	20
בריטניה	18	10
גרמניה	19	8
אוסטריה	20	17
צ'כיה	21	29
יפן	22	7
ארה"ב	23	6
ישראל	24	15
סינגפור	NA	5
טאיוואן	NA	13
אסטוניה	NA	25

גודלו של הסקטור הציבורי מוערך כגודל הוצאה הציבורית הכוללת כאחוז מהתמ"ג. "na" – נתון גודלו של הסקטור הציבורי עבור המדינות אסטוניה, סינגפור, וטיוואן אינו בנמצא.