

קרן דליה ואלי
הורביץ בע"מ



כנס אלי הורביץ
לכלכלה וחברה



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

שתי כלכלות – חברה אחת

אסטרטגיה לאומית
בהובלת הממשלה

20-19 ביוני 2018

חומרי רקע לדיוני הכנס

יו"ר הכנס: פרופ' יוג'ין קנדל
מנהלת הכנס: דפנה אבירס-ניצן

דבר נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה, יוחנן פלסנר

יוני 2018

שלום לכם,

זו השנה ה-25 שהמכון הישראלי לדמוקרטיה מקיים את כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה. אנו בעיצומו של תהליך רב-שנתי, שהתנענו בשנה שעברה והתמדנו בו לאורך השנה כולה, בשיתוף עם בכירים מהממשל, נציגי המגזר העסקי, חוקרים מהאקדמיה וממכוני מחקר ונציגים מהמגזר החברתי-אזרחי. ליבת התהליך: יצירת רצף מחקר וחשיבה אסטרטגית משותפת, בשאיפה להוביל יחדיו שינוי ממשי בתחומים שבחרנו להתמקד בהם.

תוצרי הביניים של צוותי העבודה, אשר יוצגו במהלך הכנס, יתייחסו לכמה נושאים אסטרטגיים, בכללם: היערכות לאתגרי שוק העבודה העתידי, בדגש על מערכות החינוך, ההשכלה הגבוהה ומערך ההכשרות המקצועיות; שינויי חקיקה נדרשים לאור המציאות המשתנה בשוק העבודה; וטיוב הרגולציה והקלת הנטל הבירוקרטי המוטל על המגזר העסקי ומהווה חסם למשיכת משקיעים למשק.

מושב הפתיחה של הכנס יעסוק בשאלת המקרו – כיצד הממשלה יכולה לפתח וליישם בישראל חזון כלכלי-חברתי, תוך חשיבה אסטרטגית ארוכת טווח. כמקרה בוחן יתבסס הדיון על התוכנית "ישראל 2028", שהושקה לפני כעשור וגובשה בהנהגתו של אלי הורביץ, שעל שמו נקרא כנס זה. לנוכח העובדה שאנו נמצאים היום בדיוק בחצי הדרך לקראת 2028 נבחן עד כמה רלוונטיות גם היום המלצות הדו"ח, אם ועד כמה התקדמנו מאז וכיצד ניתן לממש את פוטנציאל המלצות התוכנית. בנוסף, דיון זה יתבסס על המלצות הדו"ח "פיתוח אסטרטגיה כלכלית חברתית ארוכת טווח בישראל" שהוזמן על ידי ממשלת ישראל בשנת 2011 ונכתב על ידי תאגיד ראנד וחברת שלדור.

בשונה מ"ישראל 2028" שעסקה בתוכן האסטרטגיה המומלצת, דו"ח זה מתמקד במבנים והתהליכים הרצויים שיאפשרו לממשלה להפוך את החשיבה והתכנון האסטרטגיים לממד קבוע של התנהלותה.

אנו מאמינים שהכנס הוא הזדמנות מצוינת למפגש בלתי אמצעי, מקצועי ומפרה של מובילי המשק משלל המגזרים, שיוכלו לקיים ביניהם במסגרתו שיח פתוח ומאתגר תפיסות עולם והרגלים.

השנה יהיה זה הכנס השישי שנושא את שמו של אלי הורביץ ז"ל, מייסד חברת טבע ומראשי התעשייה בישראל. אלי היה יושב ראש הוועד המנהל של המכון ועמד שנים ארוכות בראש פורום קיסריה (שמו הקודם של הכנס). בשבילנו זהו חיבור טבעי, ואנו מודים לדליה ולכל בני המשפחה על שהם מאפשרים את המשך קיומו של מפעל חשוב זה.

תודתי נתונה לכל החוקרים ועוזרי המחקר, ליושבי הראש של הצוותים, לשותפינו בצוותי העבודה ובכתיבת המחקרים, למנהלת הכנס, דפנה אבירם-ניצן, ולכל צוות עובדי המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תודה מיוחדת לפרופ' יוג'ין קנדל, יו"ר הכנס, על המקצוענות, היסודיות וההירתמות חסרת הפשרות להצלחת הכנס.

בברכה,

יוחנן פלסנר

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

אלי הורביץ ז"ל, מפעל חיים

אלי נולד בירושלים וגדל בתל אביב, בוגר בית הספר היסודי "הכרמל" ותיכון עירוני א'. עם פרוץ מלחמת העצמאות בשנת 1948 התגייס לנח"ל עם חבריו מגרעין הצופים. לאחר הכשרה חקלאית קצרה ייסדה הקבוצה את קיבוץ תל קציר שבעמק הירדן, בסמוך לגבול עם סוריה. בתל קציר נישאו אלי ודליה, חברתו מגרעין הצופים החדש. באוקטובר 1953 עזבו בני הזוג את הקיבוץ ועברו להתגורר בתל אביב.

באותה שנה, החל אלי הורביץ את דרכו בתעשייה כשוטף כלים בחברת התרופות אסיא ולאחר סיום לימודיו שולב בהדרגה בהנהלת החברה. תוך ראייה ארוכת טווח לחשיבות של מובילות בשוק הישראלי וליצירת בסיס לפריסה בינלאומית עתידית הוא יזם את המיזוג של שלוש חברות פרמצבטיות ישראליות – אסיא, צורי וטבע – לחברה אחת, טבע תעשיות פרמצבטיות, שהוא מונה למנהלה בשנת 1976. בתקופת כהונתו הארוכה כמנכ"ל וכיו"ר מועצת המנהלים של "טבע" הפגין אלי מנהיגות אסטרטגית יוצאת דופן, בחדשנותה, שבאה לידי ביטוי ברכישות ובמיזוגים של מפעלי תרופות ברחבי העולם, ובאימוץ תרבות של מצוינות בכל מקום בו פעלה. כך הפכה "טבע" למפעל התרופות הגדול בישראל, ובהמשך גם לחברה הגנרית הגדולה בעולם.

תחושת המעורבות החברתית וערכי ההומניזם שבהם האמין אלי, עמדו ברקע התגייסותו לטובת גופים ציבוריים רבים ומגוונים, ובתוכם גם לצבא. כך, השתתף אלי כחייל קרבי בכל מלחמות ישראל, ומדרגת טוראי במלחמת העצמאות הגיע אלי, במסגרת שירותו במילואים, לדרגת סגן אלוף וסגן מפקד אגד ארטילרי במלחמת לבנון הראשונה, לאחריה השתחרר מצה"ל.

ההכרה ביכולותיו הנדירות של אלי כמנהיג וכאסטרטג תרמה לבחירתו לתפקידים ציבוריים רבים לצד עבודתו בטבע. כנשיא התאחדות התעשיינים שימש בתפקיד מפתח בכינונה של התוכנית ההיסטורית לייצוב המשק (1986). הוא כיהן, בין השאר, כיו"ר חבר הנאמנים במכון וייצמן, כחבר במועצה הבינלאומית של מרכז בלפר למדע ויחסים בינלאומיים בבית הספר לממשל ע"ש קנדי באוניברסיטת הרווארד (2002-2005) וכיו"ר

הוועדה – "ישראל 2028" שמסקנותיה פורסמו והוגשו לראש הממשלה תחת הכותרת: "ישראל 2028 חזון ואסטרטגיה כלכלית חברתית בעולם גלובלי".

פעילותו הציבורית והתעשייתית הענפה זיכתה את אלי בשורה ארוכה של פרסים מטעם גופים אקדמיים וציבוריים הוא נשא בששה תארי דוקטור כבוד ובאפריל 2002 הוענק לו פרס ישראל על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

קשר מיוחד היה לאלי עם המכון הישראלי לדמוקרטיה. אלי ראה במכון מפעל חשוב שמחזק את הדמוקרטיה הישראלית. הוא ייחס חשיבות רבה למאמצי המכון לסייע לדרג מקבלי ההחלטות להגיע להחלטות בצורה מושכלת יותר ולהוציא לפועל מדיניות איכותית המבוססת על מחקר, חשיבה ותכנון, לטובת כלל החברה בישראל.

במשך שש שנים עמד אלי בראש הוועד המנהל הישראלי של המכון, ועד לשנתו האחרונה היה חבר קבוע בפורום קיסריה.

אלי הורביץ, יליד שנת 1932, נפטר ב־21 בנובמבר 2011, בגיל 79.

קרן דליה ואלי
הורביץ בע"מ



כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

תוכן העניינים

- 7 פתח דבר – יו"ר הכנס, פרופ' יוג'ין קנדל
- 9 ישראל 2028
חזון ואסטרטגיה כלכלית-חברתית בעולם גלובלי
- 31 פיתוח אסטרטגיה חברתית-כלכלית ארוכת טווח בישראל:
מוסדות, תהליכים ומידע תומך

פתח דבר - יו"ר הכנס, פרופ' יוג'ין קנדל

בשנת 2008 הגישה לממשלה ועדה ציבורית בראשות אלי הורביץ תוכנית אסטרטגית רחבת היקף ששמה לה למטרה להפוך את מדינת ישראל בתוך 20 שנים לאחת מ-15 המדינות המובילות בעולם ברמת החיים ובאיכות החיים. התוכנית הציבה לעצמה יעד מאתגר ביותר – צמיחה של 4.7% בתוצר לנפש על פני שני עשורים. מטבע הדברים, בחלוף עשור השתנו אחדים מהאתגרים שהמדינה נקראת להתמודד עימם ואף נוספו אתגרים חדשים. לפיכך האסטרטגיה יכולה, וחייבת, להשתנות בהתאם, שכן גמישות היא תנאי מפתח לאסטרטגיה בעולם משתנה.

השאלה החשובה בהקשר זה היא אפוא אילו תנאים צריכים להתקיים כדי שהממשלה כולה תתנהג אסטרטגית.

חשיבה לטווח ארוך ושיתוף פעולה בין הממשלה, המגזר העסקי והמגזר האזרחי, ולא פחות מזה – שיתוף פעולה בין משרדי הממשלה עצמם – כל אלו הם תנאים הכרחיים לגיבוש ולמימוש אסטרטגיה טובה. אין להתפלא אפוא שהאתגר קשה מאוד ליישום בסביבה ממשלתית, היוצרת תמריצים לעיסוק בכיבוי שרפות ולמיצוי צרכים פוליטיים מידיים ומקשה על גיבוש שיתופי פעולה הכרחיים.

ואולם חרף הקושי הרב אין לנו הפריבילגיה לזנוח את העיסוק באסטרטגיה. התמודדות עם אתגרים בראייה אסטרטגית היא קריטית לכל מדינה, ובייחוד לישראל. אסטרטגיה טובה מאפשרת למנוע משברים מקומיים ולצלוח משברים עולמיים בעלויות נמוכות יותר למשק ולנצל הזדמנויות שונותנות יתרון תחרותי למשך עשורים קדימה. כל המדינות בעולם פועלות בסביבה תחרותית הולכת וגוברת, ולכן מדינת ישראל אינה יכולה להרשות לעצמה שגיאות שנגרמות בגלל היעדר אסטרטגיה.

בחלוף עשור מאז גיבוש התוכנית "ישראל 2028", שהשפיעה רבות על האסטרטגיה הממשלתית, הגיעה העת לבחון מה התרחש מאז גיבושה. הגיע הזמן לברר לעומק מהם האתגרים האסטרטגיים העומדים לפנינו ומה נעשה עד היום לטובת פיתוח היכולות של

הממשלה לחשוב חשיבה אסטרטגית, להגיב למגמות העולמיות והמקומיות וליישם תוכניות עבודה שנגזרות מחשיבה לטווח ארוך.

כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה יעסוק השנה בנושאים אלו ויבחן – בראייה צופה פני עתיד – מה התרחש בעשור החולף. אני תקווה שנצליח להניח אבן דרך נוספת בעבודה המפרכת של חיזוק יכולותיה האסטרטגיות של מדינת ישראל.

בכבוד רב,



פרופ' יוג'ין קנדל

יו"ר הכנס

מנכ"ל Start-up Nation Central ופרופסור לכלכלה ומימון באוניברסיטה העברית

ישראל 2028
חזון ואסטרטגיה כלכלית-חברתית בעולם גלובלי



עיקרי הדברים ועיקרי ההמלצות

תוכנית זו למשק והחברה בישראל נולדה מתוך תחושת דאגה לעתידה של ישראל. ישראל היא מדינה נבנית, הנאבקת בכל שנותיה על קיומה, על זהותה, על רווחת תושביה ועל מקומה בעולם. היא עושה זאת בתנאים קשים, חיצוניים ופנימיים. ישראל חוותה מספר משברים כלכליים וביטחוניים בשנות קיומה המעטות. בעת משבר חריף פנתה הממשלה לצעדי חירום, כך היה באמצע שנות השמונים כאשר האינפלציה הגבוהה איימה על יציבות המשק, וכשהיה ברור כי ללא צעדים נועזים יגיע המשק ועמו החברה אל עברי פי פחת.

המצב עתה שונה בתכלית ועם זאת הוא מדאיג לא פחות. כיום לא נתונה כלכלת ישראל בסכנה מידית, אולם מספר תמרורי אזהרה מתריעים על סכנה ממשית לעתיד החברה והמדינה. סכנות אלה נובעות מותהליכים מדאיגים ועמוקים בחברה הישראלית ובמשק הישראלי, אשר לא ניתנים לפתרון מהיר ופשוט יחסית, אלא דורשים אסטרטגיה לאומית רחבת היקף ובעלת מעוף ומחייבים התמדה ואורך רוח.

להלן מובאים בראשי פרקים הסוגיות, נושאי המדיניות ומרכיבי האסטרטגיה המרכזיים:

קשיים בסוגיות חברה ומשק

משק דואלי. בישראל התפתחו שתי מערכות כלכליות, זו בצד זו, כלכלה מתקדמת וכלכלה מסורתית. הכלכלה המתקדמת היא עתירת ידע, נעזרת בטכנולוגיות מתקדמות ולעתים אף מובילה חדשנות טכנולוגית. כלכלה זו מיטיבה להיענות לאתגרי הגלובליזציה, היא נהנית מפריון גבוה, צמיחה מהירה ויצוא מתרחב. מגזר משקי זה מעסיק רק 6% מהעובדים במשק ותורם 9% לתפוקת המגזר העסקי. לצידה של הכלכלה המתקדמת, עתירת הידע, פועלים ענפי כלכלה מסורתיים, בייצור ובשירותים, הסובלים מפריון נמוך וצמיחה נמוכה; מגזר זה הנאלץ להתחרות בשוק בין-לאומי עתיר עבודה זולה מעניק לעובדיו שכר נמוך.

פערי הכנסות גבוהים – חברה מקוטבת. בישראל פערי הכנסות מן הגבוהים ביותר בין המדינות המפותחות. הקיטוב הכלכלי מפורר את החברה ומונע את מיצוי הפוטנציאל של הצמיחה הכלכלית.

צמיחה איטית – מחסור במקורות לעומת ריבוי צרכים. בשנת 1973 עבר המשק מצמיחה מהירה לצמיחה איטית מתמשכת. התוצר לנפש עלה מאז ב-1.5% בממוצע שנתי (גם נתוני הצמיחה המשופרים מאז שנת 2004 רחוקים עדיין מקצב הצמיחה הנדרש על פי מתווה התוכנית). צמיחה איטית מחריפה את המחסור ומעצימה את התחרות בין יעדים חברתיים וביטחוניים על המקורות המעטים שהמשק מייצר.

אתגרי הגלובליזציה. המגזר המתקדם מתמודד בהצלחה עם אתגרי הגלובליזציה. אולם מרביתו של המשק אינו מתמודד כהלכה עם התנאים הבין-לאומיים המשתנים במהירות – ביבוא, ביצוא, בשוקי ההון ובשוקי העבודה הבין-לאומיים. הגלובליזציה יצרה עולם דינאמי המתאפיין בשינויים טכנולוגיים תכופים, ובמעברים מהירים של יתרונות יחסיים וגם של סיכונים – בין מדינות, בין קבוצות אוכלוסיה ובין יצרנים. המציאות הגלובלית המשתנה במהירות, ובעיקר צמיחתן המהירה של כלכלות סין, הודו ומדינות במזרח אירופה, וחדירתן לטכנולוגיות עילית, מציבות בפני ישראל אתגרי תחרותי משמעותי.

שיעור השתתפות נמוך בכוח העבודה. שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בישראל (55%) הוא מן הנמוכים בין המדינות המפותחות. לא ניתן להגדיל את הצמיחה במידה המבוקשת ולא ניתן לצמצם פערי הכנסות בשיעור המבוקש בלא הגדלה משמעותית של שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ושל שיעור התעסוקה בקרב האוכלוסייה הבוגרת.

קשיים בסוגיות תשתית

החינוך הציבורי. אנו עדים להישגים נמוכים וקשיים רבים בחינוך הציבורי – היסודי והתיכון. קיימת אי נחת רבה מהישגיהם של ילדי ישראל במבחני השוואה בין-לאומיים, מן השונות הגבוהה של ההישגים הלימודיים, משיעור הזכאים הנמוך לתעודת בגרות בקרב מסיימי התיכון, מן הידע הכללי ומן המטען התרבותי של ילדי ישראל.

ההשכלה הגבוהה והמחקר. מתרחשת ירידה ברמת המוסדות להשכלה גבוהה בישראל, יש ירידה בהיקף המחקר המדעי וניכרת תופעה של בריחת מוחות מישראל.

הממשל והשירות הציבורי בישראל. במהלך השנים חלה הידרדרות באיכות השירות הציבורי: במקצועיותם של עובדיו, ברמת הידע העומד לרשותם וביכולת תכנון המדיניות הציבורית וגיבושה לטווח ארוך בתחומים מגוונים שהמגזר הציבורי מופקד עליהם.

רמת התשתיות הפיזיות ואיכות הסביבה. רמת ההשקעות בכבישים, בנמלים ובתחבורה הציבורית אינה הולמת צרכים של משק מתקדם המבקש להשתלב בתהליכי הגלובליזציה ולהשיג תוצר גבוה לנפש. אין טיפול ראוי והשקעות מספיקות באיכות הסביבה.

קשיים אלה ותחושות הדאגה והדחיפות המלוות אותם, הם הכוח המניע מאחורי גיבוש ההצעה לתוכנית אסטרטגית לחברה ולמשק לשנת 2028 המוגשת בזה.

עיקרי אסטרטגיה לאומית לצמיחה כלכלית וצמצום פערים בחברה

נציג להלן קווי מתאר כלליים לתוכנית לאומית למשק ולחברה בישראל. פירוט תוכנית זו לרכיביה המרובים, הצגת הדילמות, ניתוח הגישה שננקטה והנימוקים לבחירת האסטרטגיה וקווי הפעולה, הם עניינו של המסמך השלם על כל פרקיו.¹ התוכנית מציבה חזון שממנו נגזרת האסטרטגיה התכנונית לשנת 2028. התוכנית המקיפה ניצבת על בסיס השקפת עולם חברתית כלכלית שמאמצת את יתרונות כלכלת השוק אבל, בדומה למדינות רבות, אינה מקבלת את הגישה הכלכלית הניאו ליברלית בהערכת תפקידה של הממשלה במשק. היא רוצה בכלכלה חופשית מאוזנת והוגנת, בעלת פנים אנושיות, הנשענת על עושר תרבותי ויכולת מדעית-טכנולוגית. במרכז איכות ההון האנושי של ישראל וטיפוחו.

ביסוד התוכנית האסטרטגית עומד החזון אשר נוסח על ידי יוזמיה עם תחילת גיבושה. להלן תמציתו של החזון:

מדינת ישראל תהיה אחת מעשר עד חמש עשרה המדינות המפותחות בעולם במונחים של הכנסה לנפש, תפעל לטובת כל אזרחיה, למען איכות חייהם ועתיד הדור הצעיר.

תתקיים בה חברה פתוחה ונאורה שכלכלתה חופשית, מאוזנת והוגנת הנשענת על יכולתה התרבותית והמדעית-טכנולוגית, על עושר ההון האנושי, על חדשנות ועל יזמות.

המדינה תשיג כל זאת בשיתוף כל מגזריה, מתוך שמירה על ערכיה וחיזוק דמותה של ישראל בעיני אזרחיה, שותפיה בעולם והעם היהודי.

1 המסמך השלם זמין לצפייה באתר מוסד שמואל נאמן: www.neaman.org.il/Files/2028.pdf

היעדים הנגזרים מהחזון העומד ביסוד התוכנית האסטרטגית הם רבים והאתגרים הם שאפתניים. בתוכנית זו אנו מתווים את ההתפתחות הכלכלית-חברתית למדינת ישראל ל-20 השנים הבאות. החזון מציב את ישראל בין המדינות המובילות בעולם לא רק במונחי תוצר לנפש (למעלה מ-50 אלף דולרים בשנת 2028 בהשוואה ל-23 אלף דולרים בשנת 2007), אלא גם במדדי איכות רבים בתחומי החינוך, ההשכלה הגבוהה, החברה, המדע והטכנולוגיה, המשילות ואיכות הסביבה. המדינה תאפשר לכל תושביה רמת חיים גבוהה ואיכות חיים גבוהה. הישגי המדינה יתבססו על חדשנות בתחומי הכלכלה והממשל ועל היצירתיות של תושביה ואזרחיה. לחזון ולאסטרטגיה נבחרה תקופת זמן ארוכה – 20 שנה, מתוך הבנה ששינויים גדולים עמוקים ומהותיים יש לפרוס על פני תקופה ארוכה דיה. הניסיון בישראל ובמקומות אחרים מלמד ש-20 שנה הם פרק זמן ארוך מספיק שבמהלכו ניתן לממש את השינויים הנדרשים. עד תום תקופה זו ניתן אף להבחין בהבשלת תהליכים בכלכלה ובחברה, בעיקר בתחומי החינוך, ההשכלה הגבוהה, המחקר הבסיסי, השקעות התשתית ושוק העבודה. להלן תמציתה של האסטרטגיה אשר תאפשר את מימושו של החזון באמצעות ניצול יתרונותיה של ישראל וגיוס יכולותיהם של תושביה בתחרות העולמית:

אסטרטגיה לאומית של חדשנות המבוססת על ידע מתקדם וערכים של מצוינות ומקוריות בחברה פתוחה המטפחת איכות גבוהה ונוהגת ביחס הוגן לכל חלקיה.

להלן יעדי העל של התוכנית:

- צמיחה כלכלית מהירה ומאוזנת (גידול תוצר שנתי ממוצע של למעלה מ-6% לשנה, וגידול תוצר שנתי ממוצע לנפש בשיעור 4.7%, בתקופה של 20 שנה) וצמצום הדואליות בתבניתו של המשק
 - הקטנת הפערים החברתיים
 - גיוס כל חלקי החברה הישראלית ושיתופם בהתמודדות עם האתגרים
- השגת יעדי העל תתבסס על קווי מדיניות הנשענים על כלכלת שוק מאוזנת והוגנת ומעורבות ממשלתית בתחומי התשתיות הלאומיות (במובן הרחב) ובתחומי השירותים הציבוריים בשישה נושאים עיקריים.
- קידום וחיזוק מערכת החינוך מגן הילדים ועד להשכלה הגבוהה והמחקר המדעי והיישומי.

- הגדלת שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה של המגזרים החלשים כלכלית ובתוכם המגזרים הערבי והחרדי.
- חיזוק המנגנונים הממשלתיים, שיפורם והגברת יכולת המשילות של הממשלה והמוסדות הממלכתיים.
- החדרת חדשנות רב תחומית ומינוף טכנולוגי לענפי המשק המסורתיים.
- הכשרת התנאים להמשך הצמיחה המהירה של התעשיות עתירות הידע.
- השבחת התשתיות הפיזיות הלאומיות.

יעדי העל שלובים זה בזה, השגתם תלויה באימוץ האסטרטגיה וקווי המדיניות בשלמותם. לא ניתן להשיג צמיחה מהירה בת קיימא, צמצום הדואליות במבנה המשק וצמצום פערים בהכנסות ללא שיתוף כל חלקי האוכלוסייה במאמץ הכלכלי ובפירותיה של ההתקדמות הכלכלית.

ללא תחולה רחבה של השכלה על-תיכונית בקרב כוח העבודה, לא תיתכן החדרת חדשנות לענפים המסורתיים, לא תהיה השתתפות ישראלית נרחבת ואפקטיבית בתחרות הגלובלית ועל כן אף לא תיתכן צמיחה מהירה והעלאה ניכרת ובת קיימא של הכנסות העשירונים הנמוכים בחברה.

יעדי העל של צמצום הדואליות בתבנית המשק ושל צמצום פערי ההכנסות מחייבים, אפוא, נקיטת אסטרטגיה לשיפור משמעותי של איכותו ואחידותו של החינוך הציבורי, חיזוקם של ההשכלה הגבוהה ושל המחקר המדעי והרחבת תחולתם. הרחבה משמעותית של תחולת ההשכלה לא תקום ללא שיתוף קבוצות באוכלוסייה שבאופן מסורתי נמנעות מהשכלה כללית-חילונית, לרבות גברים חרדים ונשים מוסלמיות.

רמת תפקודם של הסוכנים החברתיים והכלכליים במשק, לרבות אופן ביצועה של תוכנית זו, אם תאומץ, תלויה במידה רבה במקצועיות ובאפקטיביות של הממשל ושל השירות הציבורי. אנו מציעים אסטרטגיה להעלאת האפקטיביות של השירות הציבורי, לחיזוק יכולות התכנון שלו, להעצמתו המקצועית ולפתיחתו להתדיינות עם מוקדי ידע ומוקדים אזוריים.

סיכויי ישראל לשגשוג חברתי וכלכלי תלויים, במידה רבה, גם בחיזוקן של מגמות שלום ורגיעה באזורנו, הן במעגל המיידי (פלשתינאי, סורי ולבנוני) והן במעגל האיומים הרחוקים יותר מצד אירן ומצד מוקדים אחרים של האסלאם הקיצוני והעויני. מעגלי הכלכלה, הטכנולוגיה, המדיניות והביטחון נושקים, כמובן, זה לזה ומזיינים זה את זה.

הבדיקה וההערכה המקרו-כלכליות שבבסיס העבודה מצביעות על כך כי יש ביכולתו של המשק הישראלי, בהתנהלות נכונה, לממן את הצרכים הנובעים ממימוש הגשמת היעדים, הן לצורך בניית התשתיות הפיזיות הנדרשות והן לקיום שירותים חברתיים ולהשקעות בתחומי החינוך וההשכלה הגבוהה.

”ישראל 2028 חזון ואסטרטגיה כלכלית-חברתית בעולם גלובלי” מציגה מפרט רחב של אמצעי מדיניות בתחומי המדיניות המקרו-כלכלית, פסקאלית ומוניטארית, בצד אמצעי המדיניות הדרושים בנושאי שוק העבודה, המדיניות הענפית, החינוך, ההשכלה הגבוהה והמחקר, התשתיות הלאומיות, איכות הסביבה, הגלובליזציה, המשילות והמגזר הציבורי. אימוצה של האסטרטגיה המוצעת וביצועם המלא של האמצעים המפורטים, יביאו למימושם של היעדים השאפתניים.

ישראל תזנק לצמרת המדינות המובילות בכלכלה ובאיכות חיים. אין זה חלום בלתי ניתן להשגה. אוכלוסייתה הדינאמית, היצירתית והיוזמת של ישראל, הפועלת במסגרת אסטרטגיה ציבורית נכונה, תעשה את החזון שהתווינו כאן לבר השגה. הגשמתו של החזון והשגת היעדים שבבסיס המתווה שאנו מציגים בתוכנית זו מחייבים אימוץ חשיבה ארוכת טווח, דבקות, נחישות וקביעת סדרי עדיפויות כלכליים וחברתיים ברורים ושקופים. הם מחייבים מנהיגות לאומית נחושה והזדהות ציבורית. ישראל השיגה בעבר הישגים חברתיים, מדעיים-טכנולוגיים וכלכליים מרשימים ומשמעותיים. תוכנית לאומית זו רואה לנגד עיניה כלכלה תחרותית, מאוזנת והוגנת. היא שואבת את השראתה ממסורת יהודית ארוכה של סולידאריות לאומית, יחס כבוד להשכלה וידע, והצטיינות בתחומי החומר והרוח.

הגשמת היעדים השאפתניים המותווים בתוכנית זו ישימים להערכתנו והם יובילו את ישראל לצמרת המדינות המתקדמות בעולם, תוך טיפוח ערכיה.

משמעות הוויתור על אסטרטגיה חברתית וכלכלית

בוויתור על האסטרטגיה המוצעת בתוכנית זו אשר יוביל להמשך המגמות הקיימות, טמונות סכנות משמעותיות לישראל, לשלומה ולעתידה. התבססותו והעמקתו של משק דואלי על רקע תהליכי גלובליזציה מהירים, מגדילים את הפערים בהכנסות, מרסקים את הסולידריות החברתית, מגבירים את תחושת הניכור, ופוגעים בעוצמה הכלכלית של המדינה ובחוסנה החברתי והלאומי.

המשך הידרדרותן של מערכות החינוך וההשכלה הגבוהה והתכווצותו של המחקר המדעי, ישללו מישאל את יתרונה היחסי היחידי בעולם תחרותי. תהליכים אלה ימנעו את חילוצם של ענפי המשק המסורתיים מן הפיגור הטכנולוגי ואת חילוצן של שכבות מעוטות השכלה ומעוטות הכנסה ממצבן הקשה.

הנצחת הפערים בהשכלה והימנעות רחבת היקף מהשתתפות בכוח העבודה מעמיקות ומרחיבות את תופעת העוני ומחלקות את החברה בישראל לשתי קבוצות, קבוצת הנקלעים למצוקה כלכלית ולתלות בתמיכה ובסיוע, וקבוצת העובדים בעלי כישורי עבודה גבוהים שעבודתם מפרנסת מגזר הולך ומתרחב של הנמנעים מחיי עבודה ושל הנמצאים בתחתית סולם העבודה. קיטוב חברתי זה הכרוך בנטל כלכלי גובר על שכבת ביניים רחבה, עלול לעודד עזיבה לחו"ל של אזרחים בעלי תרומה משמעותית לעוצמת המשק ולחוסנה החברתי של המדינה.

הנצחת הפיגור הטכנולוגי של ענפי המשק המסורתיים תמנע צמיחה מהירה ותעכב מתן מענה הולם לאתגרים החברתיים והביטחוניים הניצבים בפני ישראל. הפיגור הטכנולוגי של ענפי משק רבים יעמיק את פערי השכר בין עובדים בעלי כישורי עבודה נמוכים בענפים המסורתיים לבין עובדים בענפים המתקדמים. השינויים הטכנולוגיים המהירים ותהליכי הגלובליזציה הופכים חלק הולך וגדל של ענפי השירותים, שבעבר היו בלתי סחירים בין-לאומית, לענפים שתפוקתם נסחרת בשוק העולמי. תהליכים אלה מסכנים את עתידם של העובדים בענפי שירותים מסורתיים שאינם מאמצים טכנולוגיות חדשות ואינם מתאימים עצמם לעולם משתנה.

המשך מגמת ההידרדרות ביכולותיו ובתפקודו של המינהל הציבורי בישראל וביכולת המשילות של השלטון מונע השגת יעדים לאומיים ראשונים במעלה, בולם את ביצועיו של המגזר העסקי ומצמצם את הישגיו.

המשך הפיגור בתשתיות הפיזיות של ישראל יבלום את שילובה בתהליכים הגלובליים, יפגע בהשקעות מחוץ לארץ ויעכב את צמיחתה הכלכלית.

יעדים, מדיניות והמלצות

מימוש החזון והיעדים הכמותיים והאיכותיים שזורים בגיבוש אסטרטגיה רבתי ובצעדי מדיניות רבים ומגוונים בתחומי פעולה רבים. הרשימה המרוכזת והתמציתית המופיעה להלן מתייחסת רק לצעדים העיקריים בעלי תחולה מערכתית ואינה ממצה את כל

הצעדים, היעדים וההמלצות המובאים לאורכה של התוכנית השלמה והמהווים חלק בלתי נפרד ממנה.

להלן ריכוז היעדים וצעדי המדיניות האסטרטגיים בתחומים השונים:

קיום משק תחרותי

1. קיום משק תחרותי, היכול להתמודד בהצלחה במכירת תוצרת ישראלית בשוקי חוץ ולהתחרות בהצלחה מול תוצרת חוץ בשוקי ישראל, הוא תנאי מרכזי ליכולת צמיחה יציבה ארוכת טווח. על הממשלה לעודד רמת תחרותיות גבוהה של המשק, באמצעות הפחתת הריכוזיות המשקית הקיימת במספר ענפים ועל ידי ריסון כוח השוק של מונופולים או אוליגופולים. המשך הרפורמות התחרותיות בענפי התשתיות הציבוריות המרכזיות הוא חיוני לצורך שיפור כושר התחרות הישראלי בשווקים. יש להקדיש מאמץ מיוחד לרפורמה בתחומי הקרקעות בישראל ובהליכי התכנון והרישוי בענפי הבנייה למגורים, עסקים, מסחר ותשתיות. רפורמה בתחומים אלה חיונית נוכח ההשפעות החיצוניות השליליות הרבות של ההסדרים הקיימים בשוקי הקרקעות והבנייה. היעדר תחרות או רמת תחרות נמוכה בחלק מן הענפים פוגעים באופן ממשי ביעילות אותם ענפי משק וברמת תפוקתם; נפגעים גם ענפים אחרים הקונים את שירותיהם ונפגע הצרכן הישראלי. רפורמות ענפיות לשיפור היעילות והתחרות יסייעו להשיג את הגידול הגבוה הנדרש בפריון כדי לממש את יעדי הצמיחה השאפתניים המפורטים בתוכנית זו. בעולם הגלובלי חייבת המדיניות הכלכלית הפנימית להתרכז בבניית כושר תחרות הנשען על ניהול יעיל של המערכת הממשלתית וברפורמות שיונהגו בתחומי המשק והחברה.

מקרו-כלכלה

2. קיום מדיניות מקרו-כלכלית אחראית הוא תנאי הכרחי ויסודי לקיום כלכלה מתפקדת. המדיניות הפיסקאלית שבמרכזה המדיניות התקציבית היא ליבה של המדיניות המקרו-כלכלית. המאמצים הגדולים שעשו ממשלות ישראל בתחומי המדיניות הפיסקאלית מאז המחצית השנייה של שנות ה-80 היו הבסיס להבראתו של המשק הישראלי. יש להקפיד על השגת היעדים הפיסקאליים בעתיד כדי לשמור על היציבות הכלכלית וכדי להשיג את יעדי הצמיחה של למעלה מ-6% לשנה בממוצע ב-20 השנים הבאות. לא יהיה גידול בתקציב הביטחוני לנפש ב-20 השנים

- הבאות. התקציבים האזרחיים יגדלו בשיעור גבוה מגידול האוכלוסייה כדי להקצות מקורות הולכים וגדלים למטרות חברה ופיתוח כלכלי.
3. על הממשלה לקיים תקציב מאוזן בממוצע ב-20 השנים הבאות.
4. **שיעור ההוצאה הכוללת של הסקטור הציבורי מן התוצר ירד** מהרמה הנוכחית של כ-45% בשנת 2007, לכ-40% בשנת 2018 ולכ-39% בשנת 2028. במקביל תהיה ירידה בנטל המס משיעור של 37% כיום לכ-32% במחצית השנייה של שנות העשרים.
5. להלן תוואי הגידול הריאלי האפשרי של ההוצאה הציבורית על פי מתווה הצמיחה המהירה של התוכנית, באחוזים לשנה בממוצע:
- לשנים 2009–2012 – 2.5%
 - לשנים 2013–2015 – 3.5%
 - לשנים 2016–2019 – 4.5%
 - לשנים 2020–2028 – 5.5%
- שיעורי גידול אלו מאפשרים **ירידה בחוב הציבורי**, ירידה בשיעור הכולל של ההוצאה הציבורית מן התוצר וירידה בנטל המס על פי הנחות הצמיחה המובאות במודל המקרו-כלכלי של התוכנית. הניהול הפיסקאלי השוטף יתאים, כמובן, את השיעורים של הגידול השנתי בהוצאה הציבורית לקצבי הצמיחה בפועל. עם זאת, סטיות לא גדולות ממגמת הצמיחה לא יחייבו תיקון השינוי המתוכנן בהוצאה הציבורית. אדרבא, לגידול בהוצאה הציבורית על פי תכנון מוקדם שאינו עוקב במדויק אחר סטיות הצמיחה מן המגמה, יש אפקט מייצב המסייע להחזיר את נתיב הצמיחה למגמה הרב שנתית.
6. יש חשיבות רבה **להורדת היחס חוב ציבורי-תוצר**. הקטנת יחס זה תעניק לממשלה גמישות רבה יותר בהפעלת המדיניות הכלכלית ומרחב תמרון גדול יותר בעת משברים כלכליים או ביטחוניים. היחס הנוכחי של חוב ציבורי-תוצר עומד על 84%. היעד המוצע ליחס זה: שיעור שלא יעלה על 60% בשנת 2018 ולא יעלה על 45% בשנת 2028. שיעור היעד של החוב הציבורי הנמוך מזה המוצע באמנת מסטריכט, נועד "לפצות" על השיעור הגבוה יחסית של הוצאות הפנסיה התקציבית והתמיכה בקרנות הפנסיה הוותיקות, ונועד לספק, כאמור, מקדם ביטחון נוכח סיכוני החשיפה הגבוהים של ישראל למשברים ביטחוניים וכלכליים.
7. המדיניות המוניטארית היא הכלי העיקרי לשמירה על יציבות המחירים. יש **לשמר את מעמדו העצמאי של בנק ישראל** כדי שייטיב למלא את תפקידו. עם זאת צריך

בנק ישראל להביא בחשבון, במכלול שיקוליו, גם את השלכות מדיניותו על הצמיחה והתעסוקה ואת משמעותן בתנאי המשק והחברה בישראל. על בנק ישראל להמשיך ולפעול להשגת יעד האינפלציה כפי שקובעת הממשלה מעת לעת במסגרת יעדיה להשגת יציבות המחירים.

8. **מדיניות מאזן התשלומים** של ישראל צריכה לאמץ את העקרונות הבאים: הממשלה תאמץ מדיניות צמיחה מוטת יצוא ושמירה על איזון בחשבון הסחורות והשירותים במאזן התשלומים כדי לשמר את חוסנו ויציבותו של המשק. מדיניות צמיחה מוטת יצוא תובטח באמצעות אסטרטגיה של חדשנות ובעזרת מינוף טכנולוגיות בענפי משק עתירי ידע וענפים מסורתיים ותמיכה במחקר מדעי יישומי. צמיחה מתמשכת מוטת יצוא תלויה, בין היתר, בביקושים העולמיים ובשערו הריאלי של השקל. מדיניות שתביא לעליית פרויקט משמעותית בענפים הלא סחירים, תסייע גם לפיחותו הריאלי של המטבע הישראלי (או למניעת תיסופו) ותקל בדרך זו על השגת יעדי היצוא והצמיחה.

שיפור וחיזוק השירות הציבורי

האתגרים הניצבים בפני המשק והחברה הישראלית ב-20 השנים הבאות מחייבים שינויים מוסדיים ושינויים בדרך התנהלותה של הממשלה. תפיסת המשק מבוססת אמנם על כלכלת שוק והפחתת מעורבות הממשלה, אולם גם בתנאים אלה יש, מנקודת ראות כלכלית, חשיבות ראשונה במעלה לדרך תפקודו ומקצועיותו של הממשל ולאספקת שירותים ציבוריים באיכות גבוהה.

9. משרד ראש הממשלה חייב להיות משרד מוביל בהנהגת המדיניות הממשלתית. אנו ממליצים שהמשרד יהיה מושתת על ארבע יחידות מדיניות מרכזיות אשר יעזרו לראש הממשלה בגיבוש הצעות מדיניות בשלושה נושאים. שתי יחידות כבר קיימות ודורשות עיבוי וחיזוק, שתיים חדשות יש להקים:

א. ענייני **חוץ וביטחון**. הגוף המופקד על הערכות וגיבוש הצעות מדיניות בתחום זה הוא המועצה לביטחון לאומי, אשר קיימת מאז 1999, וראשה אמור להיות היועץ לביטחון לאומי של ראש הממשלה.

ב. יועץ ראש הממשלה **לנושאי כלכלה וחברה** המכהן כיו"ר המועצה הלאומית לכלכלה ולחברה (הגוף המקצועי המופקד על גיבוש הצעות מדיניות בתחום זה

- אשר הוקם בשנת 2006), יעמוד גם בראש מועצה ציבורית מייעצת המורכבת מנציגי סקטורים ציבוריים מייצגים.
- ג. ימונה יועץ לראש הממשלה **למדע וטכנולוגיה** ותוקם מועצה מייעצת בראשותו כגוף חדש, לגיבוש ולמימוש מדיניות בנושאים אלה. אחת ממטרותיו של הגוף החדש תהיה שמירת היתרון היחסי של ישראל לאורך זמן במחקר עיוני ויישומי, בעולם גלובלי המשתנה ללא הרף.
- ד. מוצע כי במשרד ראש הממשלה תוקם יחידה חדשה, כפופה למנכ"ל משרד ראש הממשלה, שתעסוק **בנושאים מערכתיים** שאינם בטיפול של המועצות המנויות לעיל.
10. חיזוק **יחידות תכנון במשרדי הממשלה** אשר יעסקו בעיצוב המדיניות של המשרדים השונים.
11. **משרדי הממשלה** הם התשתית בגיבוש המדיניות בתחומי הממשל השונים. הם חייבים להיות כשירים לגבש ולבצע מדיניות ממשלתית כוללת וענפית ויש לחזקם כך שיוכלו למלא את מלוא תפקידם בעיצוב וניהול מדיניות ציבורית בתחומם.
12. תוקם **מועצה לאומית לתחרותיות וגלובליזציה** ליד משרד התמ"ת המופקדת על התחרותיות במשק.
- חשוב שהשינויים המבניים המוצעים כאן, הנוגעים להקמת המועצות החדשות, לחיזוק הקיימות, ולחיזוק יכולת תכנון המדיניות של משרדי הממשלה וביצועה, יהיו מוסכמים על ראשי המפלגות בישראל. מידת האפקטיביות של המבנה המוצע תלויה ביציבותו לאורך שנים.**
13. על **עובדי השירות הציבורי** מוטל לספק את השירותים הממשלתיים במגוון רחב של תחומים: תכנון, חשיבה, פיקוח, רגולציה וביצוע של אותם שירותים אשר הממשלה מספקת בעצמה ללא הסתייעות במיקור חוץ. הקפדה על איכות כוח האדם בשירות הציבורי וטיפול **האתוס** של השירות הציבורי הם תנאים הכרחיים לתפקוד נכון של הממשלה, ובהכרח גם למשק יעיל יותר וחברה צודקת.
14. יש לטפח **שיתוף פעולה והידברות שוטפת בין המגזרים** השונים בחברה ובמשק. שיתוף פעולה זה מסייע להשגת יעדים חברתיים וכלכליים, כך גם עולה מניסיון של מדינות אחרות.

15. **שיפור ברמת המשילות** הוא מהתנאים ההכרחיים לקיום צמיחה יציבה ובת קיימא. ממשל תקין משמעותו קיום שלטון החוק, רמת אלימות נמוכה, פיקוח ציבורי נאות על עבודת הממשלה, הכנסת ומערכת המשפט, שקיפות של נבחרי ועובדי הציבור, מניעת נפוטיזם במינויים ציבוריים וצמצום מספרם של המינויים הפוליטיים. שיפור רמת המשילות מחייב שיפור איכותה של הסטטיסטיקה החברתית כדי שניתן יהיה למדוד את תוצאות המדיניות החברתית ואת הישגיה.

שוק העבודה – הרחבת ההשתתפות במעגל העבודה

שוק העבודה הוא הזירה המרכזית של כלל האזרחים הפעילים במשק ביצירת התוצר המקומי. שיעור ההשתתפות של האזרחים בכוח העבודה הוא מדד חשוב לחוזקו של המשק. ההתפתחות החברתית, התרבותית והפוליטית יצרה מציאות **שיעורי ההשתתפות** של האזרחים בגיל העבודה הם נמוכים בהשוואה לכל המדינות המפותחות שעמן אנו מבקשים להימנות.

16. יש לבנות מדיניות עבודה מודרנית ועדכנית ולחדש לצורך זה את **משרד העבודה** כמשרד ממשלתי עצמאי. הקמת משרד העבודה חיונית נוכח האתגרים והמורכבות הרבה של מדיניות עבודה מודרנית ומול הצורך בבניית ארגון כלים מגוון לטיפול בסוגיות של שוק העבודה העומדות על הפרק.

17. יש להגדיל באורח ניכר ובהדרגה את **שיעור ההשתתפות בכוח העבודה** בישראל. שיעור ההשתתפות עומד עתה על קצת למעלה מ-55%. היעדים המוצעים הם שיעורי השתתפות של 58% בשנת 2018 ו-60% בשנת 2028.

הממשלה קבעה לאחרונה יעד תעסוקה לגילאי 25–64 לשנת 2010 בשיעור 71.7%. אנו מציעים כי ייקבע יעד להגדלה נוספת של שיעור התעסוקה עד שנת 2018 לגילאי 25–64 עד לשיעור 74%, כמקובל היום במדינות המפותחות בעולם המערבי. גידול בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה של קבוצות בעלות כישורי עבודה נמוכים עלול לעלות במחיר של ירידה בפרייון. כדי לבלום מגמה זו נדרשת פעולה אינטנסיבית בתחום החינוך, לימודי מבוגרים ולימודים מתמשכים במעגל חיי העבודה.

18. העלייה בשיעור ההשתתפות מחייבת עלייה משמעותית בשיעור ההשתתפות של **המגזר החרדי** מרמה נוכחית של 40% לרמה של 55% בשנת 2028.

19. קבוצה נוספת שלגביה מתחייב שינוי ניכר בשיעור ההשתתפות היא **נשים ערביות**. על קבוצה זו לעלות משיעור של 19% כיום לשיעור של 50% במהלך 20 השנים הבאות.
20. **שיעור הבלתי מועסקים** (שיעור האבטלה) לא יעלה על 6%. יעד זה יושג כבר בתום החומש הראשון. על מדיניות התעסוקה לשאוף להתייצבות שיעור האבטלה סביב 5%.
21. מספר **העובדים הזרים והפלשתינאים** לא יעלה על 3% ממספר המועסקים הישראליים (בשנת 2007 עמד שיעורם על 8.5% ממספר המועסקים). יעד זה יושג באמצעים מינהליים ופיסקאליים.

השתלבות בתהליך הגלובלי

ההשתלבות בתהליך הגלובלי היא תהליך מרכזי במימוש היכולת לצמוח בקצב של למעלה מ-6% לשנה במוצא ב-20 השנים הבאות. כדי להעמיק את המעורבות של המשק בעולם הגלובלי יהיה צורך בביצוע מהלכים רבים.

22. הקמתן של **חברות גלובליות** גדולות במשק הישראלי היא מהמשימות הבולטות בתחום הגלובליזציה ל-20 השנים הבאות. יש לקבוע יעד של תוספת חברה אחת לפחות בכל שנה שמחזור מכירותיה עולה על מיליארד דולרים. יש לאפשר צמיחתן של לפחות 6 חברות גלובליות נוספות במהלך 20 השנים הבאות אשר מחזור פעילותן עולה על 2.5 מיליארד דולרים לשנה. יש ליצור תנאים שיאפשרו צמיחתן של 3 חברות ישראליות גלובליות נוספות במהלך 20 השנים הבאות למחזור עסקים העולה על 5 מיליארד דולרים לשנה. יש להגיע לכך שלפחות חברה ישראלית חדשה אחת תצטרף ב-20 השנים הבאות לחברות אשר מכירותיהן עולות על 10 מיליארד דולרים בשנה.

23. יש לבצע מעקב שנתי אחר **מדדים השוואתיים** כלכליים, חברתיים, טכנולוגיים, מדעיים, ולבנות עבור ישראל מדד משילות בר השוואה למדינות הנמצאות בצמרת המדינות המובילות בעולם.

מדיניות תעשייתית (תעשיות מסורתיות וענפי השירותים)

התעשיות המסורתיות וענפי השירותים מהווים את עיקרו של המגזר העסקי בישראל. כדי לקיים צמיחה כוללת גבוהה יש ליצור את התנאים הנדרשים כדי שבענפים אלה יעלה הפריזון ותתרחש גם בהם צמיחה גבוהה.

24. **עלייה בפריזון** בענפים אלה מחייבת שימוש רב יותר בטכנולוגיות של מחשוב ותקשוב (ICT – Information Communication Technologies), ויש להתאים כלי סיוע ממשלתיים להשקעות בתחומים אלה.

25. יש **לעודד חדשנות בתעשייה המסורתית במובנה הרחב**, לא רק הטכנולוגית אלא גם השיווקית העסקית והארגונית. לשם כך ניתן להיעזר בידע הרב שנצבר ביחידת המדען הראשי במשרד התמ"ת ולהתאים את כלי הסיוע למשימות אלה.

מדיניות לתעשיות הטכנולוגיות

יעד חשוב הנוגע לתעשיות הטכנולוגיה הגבוהה הוא שמירה על החדשנות ועל המשך צמיחתן המהירה בשנים הבאות. בעתיד יהיה על המדיניות להביא בחשבון את ההתפתחויות המתרחשות בעולם, וכן את העובדה שמדינות רבות בוחרות תחומים ענפיים מועדפים כדי להתמחות בהם וליצור יתרון תחרותי. כדי להשיג יעד זה יש לנהוג על פי עיקרי המדיניות הבאים:

26. יש לקיים **תשתית רחבה של השכלה גבוהה** כמקור לאספקת כוח אדם אקדמי וטכנולוגי. זו התשתית להמשך צמיחת תעשיות הידע והטכנולוגיה וכן להטמעתה בענפי משק אחרים.

27. נוכח המורכבות ביצירת יתרונות יחסיים יש להתאים את המדיניות התעשייתית הטכנולוגית בישראל לעובדה שבעולם מדינות רבות נוקטות מדיניות תעשייתית חדשה. מדיניות הסיוע הממשלתית לעידוד מחקר ופיתוח באמצעות המדען הראשי צריכה להתבסס על נייטרליות בין הענפים כפי שנהגה עד כה ועל העדפה מסוימת והדרגתית בהשקעה בענפים שפיתוחם מקנה יתרונות חיצוניים חיוביים ומשמעותיים למשק.

28. יש לקבוע את היתרונות החיצוניים של השקעות בענפי הטכנולוגיה בתהליך שיטתי ולהפקידו בידי **מועצה לאומית למדע וטכנולוגיה** במשרד ראש הממשלה (וראו

סעיף 9 לעיל). המועצה תדאג לקביעת מדיניות על-מערכתית מלאה בתחומים מדע, טכנולוגיה, מו"פ והשכלה גבוהה

29. הסיוע הממשלתי למחקר ופיתוח המיועד לתעשיות הידע והטכנולוגיה צריך להימשך נוכח העובדה כי בתחומים אלה יש כשלי שוק (מעורבות הממשלה נדרשת במקום שבו קיימים כשלי שוק). הסיוע הממשלתי עשוי במקרים אלה לגרום להגדלת ההשקעות ובדרך זו להגדיל את הרווחה החברתית. על הממשלה להתמקד בסיוע למחקר ולפיתוח טכנולוגי בסיסי הנעשים במגזר העסקי. בתחומים אלה יש **למקד את עיקר התרומה הממשלתית על בסיס הערכת הסיכונים, תמחורם והשתתפות בביטוחם**. הפיתוח היישומי-הנדסי יכול להישען על שוק ההון, שם ההשקעה תמומן בעיקר על ידי הסקטור העסקי. התחומים בהם יש לישראל יתרון והמסתמנים כבעלי סיכוי גבוה להצלחה בשוק העולמי, מעבר לענפי תעשיית המידע, הם, בין היתר, **תעשיית החלל, אנרגיה חלופית, חקלאות, מים ומדעי החיים**.

30. בצד ההצטיינות במחקר ופיתוח מתמחה המשק הישראלי בגיוס הון למחקר ופיתוח, בעיקר באמצעות קרנות הון סיכון. יש ליצור תנאים שיגבירו את כושרו של המשק לגייס הון בין-לאומי באמצעות קרנות הון סיכון.

31. יש לטפח את **המחקר המדעי הבסיסי** המונע מסקרנות מדעית אשר מהווה את המעיין הנובע של טכנולוגיות העתיד, ובו בזמן יש להדק את הקשר בין מחקר אקדמי בסיסי ובין המערכת התעשייתית והעסקית כדי ליצור השפעות הדדיות חיוביות גם להגדלת הפוטנציאל העסקי של המחקר וגם ליצירת הדור הבא של חוקרים.

השכלה גבוהה ומחקר מדעי

מערכת ההשכלה הגבוהה היא היוצרת את תשתית כוח האדם המשכיל והמיומן, היא זו המאפשרת את המשך צמיחתו המהירה של הסקטור הטכנולוגי ואת השבתן של התעשיות והשירותים המסורתיים. מערכת ההשכלה הגבוהה תורמת אפוא יותר מכל גורם אחר ליצירת היתרונות היחסיים של ישראל וליכולת העמידה ביעד הצמיחה.

32. **מספר הסטודנטים** יגיע על פי היעד ל-610 אלף בשנת 2028, לעומת כ-250 אלף סטודנטים כיום. שיעור הלומדים בחינוך העל תיכוני על כל סוגיו יגיע ל-75% מקבוצת הגיל הרלוונטית.

33. יוקצו משאבים נוספים **להרחבת קרנות למחקר הבסיסי** באוניברסיטאות על בסיס הצטיינות ותחרותיות. כן, תוקמנה קרנות מחקר חדשות המבוססות על קידום תחומים נדרשים שיש בהם פערי ידע ורמה, בשיתוף אוניברסיטאות וגופי מחקר ממשלתיים.
34. יונהגו **שינויים ארגוניים-מבניים** במערכת ההשכלה הגבוהה; עליה להיבנות מארבעה רבדים הפועלים זה בצד זה, מטפחים תחרות ושאיפה למצוינות ומשלימים זה את זה. ברובד העליון ברמתו האקדמית תהיינה לפחות שתי אוניברסיטאות עילית אשר יימנו, על פי רמתן, עם 20 המוסדות המובילים בעולם. כמו כן, תכלול המערכת אוניברסיטאות מחקר אשר יעניקו את כל התארים. בנוסף לאלה יהיו מכללות אקדמיות ומכללות דו-שנתיות קהילתיות ומקצועיות אשר תשדרגנה את המוסדות העל-תיכוניים הנוכחיים. בחלק מהמכללות הקהילתיות והמקצועיות תתאפשר קליטה נוחה של תלמידים חרדים המבקשים מוסדות המתיישבים עם ערכיהם.
35. **המערכת תהיה פתוחה** למעבר נוח של סטודנטים מרובד אחד לשני לפי יכולתם ורצונם, כן יש לקיים **שכר לימוד הוגן** על בסיס איזון סביר בין תרומת ההשכלה הנרכשת לפרט, ותרומתה לחברה.

מדיניות רווחה

- לצד ההצלחות הכלכליות של ישראל וההשתלבות בתהליך הגלובלי נוצרו בעיות חמורות של **עוני ואי שוויון בחלוקת ההכנסות**. תופעה זו אינה ייחודית לישראל והיא מדאיגה מדינות שונות וארגונים בין-לאומיים. הניסיון הבין-לאומי מלמד כי ראוי שהממשלה תציב יעדים כלכליים-חברתיים ארוכי טווח שיכוונו את פעילותה.
36. **יוקטן באורח ניכר אי השוויון בחלוקת ההכנסות**. אי השוויון יקטן בעזרת מדיניות משולבת של צמיחה ועידוד המגזר הכלכלי המסורתי, הרחבת החינוך וההשכלה, פעילות מגזרית בשוק העבודה להגדלת התעסוקה וקצבאות המאפשרות קיום בכבוד למי שאינם יכולים לעבוד. יש להוריד את מדד ג'יני למדידת אי השוויון בהכנסות מרמתו הגבוהה הנוכחית – 0.379 לרמה נמוכה בהרבה – 0.32, במהלך 10 עד 15 השנים הבאות.
37. **היעד לצמצום העוני**. הכנסות החמישון התחתון יגדלו ב-10% יותר משיעור צמיחת התוצר לנפש ב-5 השנים הבאות, מ-2008 עד 2012, וב-5% נוספים בשנים 2012 עד

2018. מגמה זו משמעותה הגדלת חלקן של השכבות הנמוכות בהכנסות במשק וצמצום משמעותי בממדי העוני (במונחים יחסיים ומוחלטים). שיפור זה יושג, בין היתר, הודות לגידול בחלקן של **הכנסות מעבודה** מסך ההכנסות של החמישון התחתון. מ-43% כיום ל-45% עד שנת 2012, ול-46% בשנת 2018.

מדיניות חינוך

מערכת החינוך על כל שלביה, מן הגן ועד להשכלה הגבוהה, היא התשתית הבסיסית והיסודית של החברה הישראלית ובה מוקנים ערכי היסוד של החברה והמיומנויות הבסיסיות הדרושות לשוק עבודה מודרני.

38. על מערכת החינוך להתבסס על **החינוך הציבורי**. החינוך הציבורי יעמוד בראש סולם העדיפויות של מערכת החינוך. הוא כלי הביצוע העיקרי של החברה להקניית שוויון הזדמנויות לכל תלמיד, לחשיפת המשותף וליצירת חברה אחת.

39. **לימודי הליבה** (הקניית השכלה כללית, ערכי תרבות ומיומנות לשוק העבודה) חייבים להיות משותפים לכל מערכת החינוך בישראל. לא יתוקצבו בתי ספר אשר לא יעמדו בתנאים של הוראת לימודי הליבה.

40. יקודם **מעמדו של המורה** בשכר ובתדמית. יש להעניק **מעמד מתאים למנהל בית הספר** ולספק לו כלי ניהול אפקטיביים. יש לאפשר הענקת תמריצים למצטיינים בניהול ובהוראה.

41. יוקטן היחס בין **הוצאות התקורה** (מינהל ופיקוח) לבין ההוצאות בבתי הספר בתקציב החינוך.

42. ייקבעו עקרונות **לתקצוב בתי הספר** לפי מספר התלמידים ולא לפי מספר הכיתות.

43. ישופרו **התנאים הפיזיים** של ההוראה והלמידה.

44. יופחת **מספר התלמידים בכיתות** המאוכלסות בצפיפות, תחילה בכיתות הנמוכות.

תשתיות פיזיות

תשתיות פיזיות ברמה גבוהה דרושות לקיום כלכלה המתפקדת ביעילות ולשילוב המשק בכלכלה הגלובלית. אמינות באספקת שירותי תשתית היא בגדר המובן מאליו במדינה המיועדת להימנות עם המשקים המובילים בעולם וממשלתה מעוניינת לספק רמת חיים גבוהה לתושביה.

45. למניעת נזקים בלתי הפיכים בהקמת תשתיות פיזיות עקב חוסר תיאום ותכנון בין גורמי התשתיות, יש להקים **גוף ממשלתי שירכז בידינו את הסמכויות והתקציב הרב שנתי** לתכנון ולביצוע, לאחר החלטת ממשלה וגמר תהליכים סטטוטוריים ברמה כלל ארצית. גוף זה ייתן משקל ראוי לשיקולי איכות הסביבה בתהליך התכנון (ראה גם סעיף 47 בפרק זה).

46. בתוכנית המוצגת בהמשך נאמדו **ההשקעות הנדרשות** בתשתיות, לצורך שדרוג וקידום התשתיות במהלך ה-20 השנים הבאות, בכ-490 מיליארד שקלים (במחירי 2007) בסך הכול. מתוכם בתחבורה היבשתית – כ-350 מיליארד שקלים, בתחבורה הימית והאווירית – כ-20 מיליארד שקלים, באנרגיה – כ-80 מיליארד שקלים ובמים וביוב – כ-40 מיליארד שקלים.

איכות הסביבה

כמדינה קטנה צפופה ומפותחת כלכלית חייבת ישראל להשקיע משאבי תכנון, חשיבה ומקורות כספיים ניכרים בנושאי איכות הסביבה במהלך עשרים השנים הבאות. יש לשדרג משמעותית את הטיפול בזיהום מים, אוויר וקרקע. תחומים אלה סבלו מהזנחה מתמשכת במשך שנים רבות. התחממות כדור הארץ מציבה איום משמעותי לעתיד האנושות, היא מחייבת השקעות נוספות של ישראל ושינויים בדפוסי ייצור והתנהגות כחלק מהמאמץ של הקהילייה הבינלאומית בנושא זה. הצטרפות ישראל ל-OECD תחיש את הכורח לטפל בשאלה זו.

47. הפיתוח הכלכלי של ישראל חייב להיות מושתת על מדיניות סביבתית עקבית וברורה. מדיניות זו מחייבת **תיאום בין-משרדי** בכל נושאי התשתיות והסביבה; תיאום ברמה הנדרשת מחייב מערכת משותפת למשרדי הממשלה, דהיינו "קבינט תשתיות ופיתוח".

48. ההשקעות בתחום איכות הסביבה (הציבוריות והפרטיות) צריכות להגיע לשיעור ההוצאה המקובל במדינות המפותחות – קרי, לכ-1.5% **מהתוצר**.

49. על הממשלה לקבוע יעדים כמותיים ברורים של **הפחתת פליטות פחמן** (הפחתה בשיעור של לפחות 25% עד 2020), וכן יעדים לשיעור אנרגיה מתחדשת מסך צריכת האנרגיה בישראל.

אימוצה של התוכנית והגשמתה

50. התוכנית האסטרטגית המובאת כאן היא רב תחומית ועוסקת בעניינים העומדים בבסיס קיומנו כחברה וכמדינה. אם התוכנית תאומץ על ידי ממשלת ישראל, עליה להיות מובלת על ידי משרד ראש הממשלה בתמיכתו ומעורבותו של ראש הממשלה. אנו סבורים שהגוף במשרד ראש הממשלה המתאים לריכוז מקצועי של התוכנית ומעקב אחר ביצועה הוא המועצה הלאומית לכלכלה. אנו סבורים שהצלחת התוכנית יש צורך בפעולה מתואמת של כל משרדי הממשלה ובשיתוף מגזרי משק וחברה באימוץ עקרוניתה ובהגשמתה.

פיתוח אסטרטגיה חברתית-כלכלית ארוכת טווח בישראל
מוסדות, תהליכים ומידע תומך

SHALDOR
From Insight to Impact



הקדמה

רבים מהישגי ישראל בתחום החברתי כלכלי ראויים לתואר 'דרמטיים'. כמדינה צעירה שקלטה גלי עלייה אדירים והתמודדה עם איומי ביטחון בלתי פוסקים, הצליחה ישראל לפתח כלכלה תוססת, פתוחה ומתקדמת מבחינה טכנולוגית, כלכלה המתאפיינת בשיעור גבוה של צמיחה כלכלית. חוזקות אלה באו לידי ביטוי באופן בולט בתקופת המשבר העולמי האחרון, שבו הציגה כלכלת ישראל ביצועים שעלו על אלה של רוב המדינות המפותחות האחרות.

ואולם בפני ישראל ניצבים אתגרים כלכליים וחברתיים מהותיים, שחלקם ידועים היטב לקובעי המדיניות ולאחרונה הובילו לגל מחאה חברתית. בין האתגרים האלה ניתן למנות את פערי היכולת בקרב האוכלוסייה ליטול חלק בצמיחת הכלכלה וליהנות מפירותיה, העלייה ביוקר המחיה וספקות מצד הציבור באשר ליכולתה של הממשלה להתמודד עם אתגרים אלה. נוכח האתגרים הקיומיים כבדי המשקל עמם מתמודדת ישראל לאורך תולדותיה, לא השכילו ממשלות ישראל לדורותיהן לפתח דרך שגרה, מענה אסטרטגי לבעיות המחייבות יישום של מדיניות ארוכת טווח ומתואמת.

ב-2011 התבקש תאגיד ראנד, מוסד מחקרי גלובלי העוסק בחקר מדיניות, לסייע לצוות משימה של פקידי ממשל בכירים, בפיתוח אמצעים שיאפשרו לישראל לגבש אסטרטגיה חברתית כלכלית ארוכת טווח. צוות המשימה מונה על ידי ראש הממשלה ושר האוצר באביב 2010 וראש המועצה הלאומית לכלכלה ומנכ"ל משרד האוצר התמנו לעמוד בראשו. בין השאר, התבקש תאגיד ראנד לבדוק איזה מבנה מוסדי עשוי לתמוך ביכולת זו באופן המיטבי, נוכח הצרכים של ישראל, תוך הבאה בחשבון של הניסיון הבינלאומי. עם התקדמות העבודה, הגענו למסקנה כי הערך האמיתי של מבנה מוסדי כזה והתהליכים הנלווים, יהיה שיפור ביכולתה של ממשלת ישראל ליישם פרספקטיבה אסטרטגית בפיתוח מדיניות ממשלתית. לפיכך התמקדנו בפיתוח של אמצעים שיאפשרו לישראל לפתח וליישם יכולת לנקוט פרספקטיבה אסטרטגית, בייחוד בתחום החברתי כלכלי. כדי להתמודד עם אתגר זה, חבר תאגיד ראנד לחברת שלדור ייעוץ אסטרטגי, חברת ייעוץ מובילה בישראל.

בדקנו כיצד ממשלת ישראל מיישמת פרספקטיבה אסטרטגית כיום, כיצד נוהגות מדינות אחרות בבואן לפתח ולנהל פרספקטיבה שכזו ביצירת גישות מדיניות להתמודדות עם אתגריהן במישור החברתי כלכלי וכן בחנו את הפערים במוסדות ובתהליכים הקיימים בישראל כרגע. על בסיס המחקר שביצענו, המלצנו על מבנה מוסדי ותהליכי שיספר את הניתוח האסטרטגי באופן שיוכל לסייע לממשלה בגיבוש עקרונות מדיניות; ייצור מערכת

התראה מוקדמת אסטרטגית, חלופות אסטרטגיות והכשרה והשכלה בכל חילופי ממשלה; ויסייע לממשלה שתוצה בכך ביצירת אסטרטגיה חברתית כלכלית ספציפית.

משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר מימנו את המחקר המוצג במסמך זה. דוח זה אמור לעניין את הציבור הישראלי בכללותו, פקידי ממשל הנושאים באחריות לעיצוב מדיניות בישראל ובמקומות אחרים וחוקרים ואחרים אשר יש להם עניין בפן ההשוואתי של ממשל ואסטרטגיה.

מחקר זה נערך במסגרת תוכנית ראנד לעבודה ואוכלוסייה (Labor and Population), ותוכנית ראנד לסביבה, אנרגיה ופיתוח כלכלי (Environment, Energy, and Economic Development Program - EEED) במסגרת חטיבת המשפט, התשתית והסביבה של ראנד. בהמשך מובא תקציר הממצאים העיקריים של המחקר.

שאלות או הערות לגבי דו"ח זה יש לשלוח למוביל הפרוייקט, סטיבן וו פופר (Steven_Popper@rand.org) למידע נוסף על תוכניות ראנד לעבודה ואוכלוסייה ניתן לצפות באתר www.rand.org/labor.html או לפנות למנהל התכנית בכתובת lpinfo@rand.org. למידע נוסף על תוכניות ראנד לסביבה, אנרגיה ופיתוח כלכלי ניתן לצפות באתר www.rand.org/energy או לפנות למנהל התכנית בכתובת eed@rand.org

למחקר המלא ראו: *Developing Long-Term Socioeconomic Strategy in Israel: Institutions, Processes, and Supporting Information* (by Howard J. Shatz, Steven W. Popper, et al., Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2016), www.rand.org/t/rr275

הקטעים מתוך המסמך המלא מובאים כאן באישור תאגיד ראנד.
© כל הזכויות שמורות.

תקציר מנהלים

משנות השמונים של המאה הקודמת ואילך, הפגינה ישראל ביצועים מרשימים בתחום המאקרו-כלכלי. לדוגמה, הצמיחה בתמ"ג ובהיקף היצוא של תעשיית ההיי-טק הייתה גבוהה יותר הן בהשוואה לקבוצת המדינות והן בהשוואה (OECD) החברות בארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי לעולם בכללותו. למרות הצמיחה האמורה, רמת האינפלציה שנרשמה בישראל הייתה לרוב נמוכה לעומת זו של מדינות ה-OECD ובעולם מאז שנת 2000.

עם זאת, ישראל מתמודדת עם מגוון של אתגרים כלכליים וחברתיים, וביניהם העלייה ביוקר המחיה, הבדלים בין קבוצות אוכלוסייה ביכולת להשתתף בצמיחה הכלכלית וליהנות ממנה וספקות מצד הציבור באשר לתפקיד הממשלה ויכולתה למלא תפקיד זה. נוכח האתגרים הקיומיים כבדי המשקל והמידיים שניצבו לפני ישראל לתולדותיה, לא השכילו ממשלות ישראל לדורותיהן לפתח וליישם דרך שגרה, מענה אסטרטגי לבעיות חברתיות כלכליות המחייבות יישום של מדיניות ארוכת טווח ומתואמת.

יצירת אמצעים להתמודדות עם אתגרים ארוכי טווח כאלה עשויה בהחלט לחייב גישה שיטתית יותר לקביעת מדיניות בידי הממשלה. לשם כך, ביקשו המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה ומשרד האוצר, יחד עם האגף לממשל וחברה במשרד ראש הממשלה ובנק ישראל, סיוע בתכנון המוסדות שבאמצעותם תוכל הממשלה לשקול, לגבש וליישם אסטרטגיה חברתית כלכלית ולבחון סוגיות חברתיות כלכליות במדינת ישראל במבט ארוך טווח. בנוסף, התבקשנו לתמוך בתהליך יצירתם של המוסדות לאסטרטגיה כזאת. מסמך זה מציג את התשובות לשאלה לגבי דמותם של המוסדות שיאפשרו לעשות זאת.

כדי לגבש מענה לשאלה זו, ביצעו תאגיד ראנד ושלדור ייעוץ אסטרטגי את הפעולות הבאות:

- מיפוי המוסדות והתהליכים המשתתפים בגיבוש אסטרטגיה חברתית כלכלית בישראל כפי שהתקיימו בעת ביצוע הפרויקט, ב-2011
- תיאור המידע התומך בגיבוש אסטרטגיה
- ניתוח תהליכי ההערכה והבקרה המיושמים כיום בגיבוש של אסטרטגיות

- זיהוי פערים במוסדות, תהליכים, מידע, הערכה ובקרה המשמשים כיום בגיבוש אסטרטגיות
- בדיקת מקרי מבחן בינלאומיים בתחום גיבוש האסטרטגיה
- השוואה של שיטות עבודה בישראל עם שיטות עבודה בינלאומיות.

כדי לייצר מסגרת למחקר שלנו, הסתמכנו על שתי הגדרות דומות של המילה אסטרטגיה: (1) הקשר המחושב שבין אמצעים למטרות גדולות, וכן (2) אבחון של אתגר, מדיניות מנחה המגדירה את הגישה הכוללת לאתגר ואוסף של פעולות קוהרנטיות. שתי ההגדרות מדגישות את הרעיון של פעולות קוהרנטיות, בתכנון רציונלי במטרה לממש יעד. אך במקביל, הגענו למסקנה גם כי רעיון הפרספקטיבה האסטרטגית יהיה שימושי יותר לממשלה כעניין של מיקוד. נקיטת פרספקטיבה אסטרטגית פירושה אימוץ של פרספקטיבה המביאה בחשבון את אופי בעיית המדיניות ואת ההקשר הרחב יותר שבו היא מתקיימת, כמו גם את הגורמים והסוגיות העשויים להשפיע על כל אוסף קוהרנטי של פעולות אשר ניתן לתכנן כדי לפתור את הבעיה. אותו תהליך של תצפית ואוריינטציה – המגולם במחקר, ניתוח, בקרה, הערכה ופעילויות נוספות התומכות במנהיגות הפוליטית – יוכל להישנות עם תרגום האסטרטגיות לפעולות של הממשלה כך שאפשר יהיה לשלב מידע חדש ולשנות או לשכלל אסטרטגיות קיימות.

על בסיס הממצאים שלנו בנוגע לששת שלבי המחקר המתוארים לעיל, גיבשנו המלצות מפורטות בנוגע למוסדות, תהליכים, נתוני עזר, תפוקות ויישום, אשר יאפשרו לממשלת ישראל, אם תהיה מעוניינת בכך, להתייחס לסוגיות חברתיות כלכליות מפרספקטיבה אסטרטגית ולגבש אסטרטגיה חברתית כלכלית רשמית למען מדינת ישראל.

ממצאים

בפיתוח וניהול של אסטרטגיה חברתית כלכלית בישראל לפני שנת 2011 זיהינו שבעה פערים:

- היעדר מעורבות מצד המנהיגות הפוליטית
- עמדה תגובתית והיעדר גישה אסטרטגית לאתגרי מדיניות ביוזמת הממשלה
- היעדר תיאום בין-משרדי בגיבוש עקרונות מדיניות

- מעורבות ברמה נמוכה בקרב בעלי עניין והציבור
- שימוש לא מספיק במחקר ומידע
- קושי ביצירת מדיניות על בסיס אסטרטגיה ויישומה
- מדידה והערכה ברמה לא מספקת של צעדי מדיניות.

הראיונות והדיונים שקיימנו עם פקידי ממשל חשפו גם חוסר ודאות בשאלה אם אכן יש לממשלה חזון משותף ויעדים משותפים. פער זה ופערים אחרים קיימים, מן הסתם, גם במדינות אחרות. ממשלות בכל העולם נדרשו להתמודד עם פערים דומים בדרכים שונות. מקרי המבחן שלנו סייעו לנו בגיבוש תובנות ביחס למוסדות, תהליכים ותכנים היכולים לסייע בפיתוח פרספקטיבה אסטרטגית וגיבוש ויישום של אסטרטגיה חברתית כלכלית. בתחום המוסדות התבררו לנו הדברים הבאים:

- נקיטת פרספקטיבה אסטרטגית וגיבוש של אסטרטגיה חברתית כלכלית ארוכת טווח יפיקו תועלת מהקמתה של יחידה לאסטרטגיה אשר תזכה בתשומת לבו של ראש הממשלה ותאויש ביכולות מקצועיות חזקות.
- חקיקה מחייבת ומעורבות של ראש הממשלה עשויות ליצור ביקוש מתמשך לגישה אסטרטגית כלפי אתגרים. יצירת תרבות המוקירה גישה כזו בתוך הממשלה עשויה להיות קשה יותר, אך גם תייצר ביקוש. אכן, קיומה של יכולת ללא ביקוש לתפוקות שהיא מייצרת תעמיד בסכנה את המשכה של אותה יכולת.
- צריך לשפר את היכולות הקיימות במשרדי הממשלה לנקיטת פרספקטיבה אסטרטגית.
- נקיטת פרספקטיבה אסטרטגית וגיבוש של אסטרטגיה חברתית כלכלית ארוכת טווח יפיקו תועלת גם מעצם הקיום ומהתפוקות של מוסדות חיצוניים לממשלה.
- בתחום התוכן והתהליכים התבררו לנו הדברים הבאים:

- אחת המשימות של היחידה לאסטרטגיה צריכה להיות גיבוש של אסטרטגיה ספציפית הקשורה בכהונתה של הממשלה הנבחרת. ניתן לשלב באסטרטגיה יעדים ספציפיים ובני השגה.¹
- יש להקפיד גם על נקיטה תמידית של פרספקטיבה אסטרטגית כלפי אתגרים חברתיים כלכליים וגיבוש של אסטרטגיה ארוכת טווח, חלופות אסטרטגיות ומערכת התראה מוקדמת אסטרטגית, בייחוד כאשר הממשלות מתאפיינות בכהונות קצרות.
- ניתן לשפר את היכולת להתייחס לאתגרים חברתיים כלכליים מפרספקטיבה אסטרטגית, את הגיבוש של עקרונות מדיניות להתמודדות עם אותם אתגרים ואת יישומם של אותם עקרונות מדיניות גם על ידי חיזוק יכולתו של משרד ראש הממשלה (כולל המועצה הלאומית לכלכלה) לתאם בין משרדי הממשלה. ועדות של מנכ"לים וסמנכ"לים יכולות אף הן להיות כלי עזר רב ערך לתיאום בין-משרדי ולצורך היישום, ומומלץ להקימן.
- התייחסות לאתגרים בפרספקטיבה אסטרטגית וגיבוש של אסטרטגיות להתמודדות עםם צריכים להתבסס על מגוון של כלי אנליזה ומחקר, כולל תחזיות תקציביות, תחזיות כלכליות, ניתוח תרחישים ומחקרים של מומחים בנושאים שונים, כולל מחקרים של מומחי תוכן מחוץ לממשלה.
- יש לערב בעלי עניין ומקורות חיצוניים ליחידה לאסטרטגיה והממשלה באופן תדיר ובשלב מוקדמים של ניתוח אסטרטגי של אתגרים מרכזית. אף כי לא בהכרח צריך לפרסם את כל מסמכי המדיניות, צריכה להיות נטייה לחשיפה של תוצרים מרכזיים.
- קישור ברור לתקציב יסייע ביישום. ליחידה לאסטרטגיה אמורה להיות השפעה על תהליכי תקצוב בעת הגיבוש של אסטרטגיה לקדנציה של הממשלה ויש צורך במתן דגשים ותשומות נדרשות על ידי אגף התקציבים בתהליך גיבוש האסטרטגיה, בייחוד בכל הנוגע להשלכות הפיסקליות של יוזמות המדיניות.

1 במערכות פרלמנטריות, הממשלה היא שנבחרת, לא בעלי התפקידים כפרטים. הבדל זה חשוב בגלל המושג הפרלמנטרי של אחריות משותפת, אשר בתורו מהווה בסיס להסכמים ממשלתיים. אלה ממלאים תפקיד חשוב בממשל פרלמנטרי ובדיון שלנו.

על סמך הממצאים שלנו, אנו ממליצים לממשלת ישראל להקים את המוסדות, לגבש את התהליכים ולבצע את הפעולות כדלקמן, כדי שתוכל להתייחס לאתגרים חברתיים כלכליים מפרספקטיבה אסטרטגית ולגבש אסטרטגיה חברתית כלכלית ארוכת טווח:

1. הקמת קבינט אסטרטגי ברמה הפוליטית ובראשות ראש הממשלה, שיתפקד כמוקד לפיתוח פרספקטיבה אסטרטגית, קבלת החלטות בנוגע לגיבוש אסטרטגיות ובקרה על הניהול של התהליך האסטרטגי.

2. הקמת פורום לניהול אסטרטגיה חברתית כלכלית בדרג המקצועי, הקשור לראש הממשלה, אשר יורכב מעובדי מדינה בכירים; פורום זה ישמש מוקד לתיאום החשיבה והניהול של אג'נדה חברתית כלכלית ברמת בכירי השירות הציבורי.

3. הקמת יחידה לאסטרטגיה חברתית כלכלית במסגרת המועצה הלאומית לכלכלה; צוות זה יתפקד כמוקד התמיכה בטיפול באתגרים חברתיים כלכליים מתוך פרספקטיבה אסטרטגית, מערכת התראה מוקדמת אסטרטגית, פיתוח של חלופות אסטרטגיות והכשרה אסטרטגית לשירות הציבורי, כולל אספקת תמיכה מקצועית לפורום לניהול אסטרטגיה בתחומים כמו ניסוח אג'נדה כלכלית חברתית ותהליכי ניהול לטובת הממשלה. במונח מערכת התראה מוקדמת אסטרטגית, כוונתנו לאתגרים ארוכי טווח אשר בהיעדר מערכת שכזו, לא יזוהו או שהמערכת תתעלם מהם ללא פעילויות מחקר, ניתוח ופעילויות סריקה אחרות שיתבצעו ביחידה לאסטרטגיה.

במונח חלופות אסטרטגיות כוונתנו להחלטות ופעולות חלופיות שהממשלה עשויה לנקוט בתגובה לבעיות חברתיות כלכליות שזוהו.

4. גיבוש של אג'נדה חברתית כלכלית אסטרטגית, שתיקבע ותקודם על ידי הממשלה במהלך כהונתה. האג'נדה תכלול ניתוח של המצב החברתי כלכלי והשלכותיו לטווח הארוך; הגדרה של היעדים החברתיים כלכליים למשך כהונתה של הממשלה וכיצד יש בידם של יעדים אלה לסייע בפתרון בעיות ארוכות טווח; וכן תוכניות מפורטות ליישום מהלכים חברתיים כלכליים שהממשלה תקדם.

5. יצירת מנגנון, שינוהל בידי הפורום לניהול אסטרטגיה שיעסוק בניהול התוכניות האסטרטגיות שנבחרו באג'נדה האסטרטגית של הממשלה.

6. הקמת פורום לסמנכ"לי משרדי הממשלה; חיזוק היחידות לאסטרטגיה, מדיניות ותכנון במשרדי הממשלה; ופיתוח יכולות לנקיטת פרספקטיבה אסטרטגית במשרדי הממשלה, כולל תרגום של אסטרטגיות לעקרונות מדיניות ותוכניות ויישום של אלה.
7. הקמה של מועצה המורכבת מבעלי עניין ומומחים חיצוניים, כדי ליצור קשר בין הציבור לבין התהליכים האסטרטגיים.
8. שימוש במחקר, בקרה והערכה במטרה לבדוק את עבודתם של המוסדות והתהליכים החדשים ושל עקרונות המדיניות והתוכניות שיגובשו בעזרתם.
9. יצירת תמריצים רשמיים ובלתי רשמיים לנקיטת פרספקטיבה אסטרטגית, השתתפות במוסדות ובתהליכים החדשים ושימוש מעשי בתפוקות שלהם.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א־מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים -
תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

