

כז' תמוז, תשס"ט
 19 ביולי, 2009

משג

מדיניות פיתוח ייחודית וגלובלית

הגדרה

מדיניות פיתוח ייחודית וגלובלית היא מדיניות פיתוח¹ שמקדמת קפיצת מדרגה כלכלית וחברתית² וכוללת בין השאר: תשתיות פיזיות, רגולציה, מדיניות מיסוי, פיתוח קשרי סחר והסכמים בין לאומיים. מדיניות זו מתמקדת בשני תחומים:

- **מיצוי מגמות עולמיות חזקות** – מגמות עולמיות חזקות הן תהליכים חברתיים וגיאוגרפיים בעלי פוטנציאל כלכלי משמעותי ארוך טווח. מדיניות פיתוח ייחודית וגלובלית צריכה לעודד אבחון וזיהוי מגמה מבעוד מועד, פיתוח יכולות ייחודיות על מנת להפיק ממנה ערך כלכלי, יישום יכולות אלה בהיקף נרחב ונטישת המגמה עם דעיכתה. בין המגמות הגלובליות הבולטות כיום ניתן לציין את ההתחממות הגלובלית, עלייתן של הודו וסין, מעבר לאנרגיה ירוקה ותהליך ההזדקנות של האוכלוסייה בעולם המערבי.³
- **נכסים ייחודיים** – לכל מדינה פוטנציאל שקיים בנכסים ובנטל הייחודיים לה. אלה הם היתרונות היחסיים של המדינה בשוק הגלובלי. לדוגמה במדינת ישראל נטל הביטחון החריג הפך למנוע צמיחה יוצא דופן בתחילת שנות ה-90 כאשר הידע שנצבר מהתעשיות הביטחוניות זלג למגזר הפרטי וסייע רבות להקמת תעשיית טכנולוגיית העילית בישראל.⁴

רקע

קפיצת מדרגה כרוכה בניצול מגמה עולמית חזקה ושינוי מהיר של הרכב התוצר – רוב המדינות שביצעו קפיצת מדרגה כלכלית וחברתית עשו זאת תוך ניצול מגמות כלכליות חזקות⁵ שגרמו להאצה בקצב השינוי של הכלכלה והתוצר. האצה זו כללה זניחה של תעשיות ומוצרים לא רווחיים ופיתוח או אימוץ תעשיות ומוצרים חדשים במקומם.

המגזר הפרטי לא יכול לבדו להביא לשינוי המהיר בהרכב התוצר – המגזר הפרטי מונע לפי רציונל של רווח ושנאת סיכון. הנטייה הטבעית של המגזר הפרטי היא להימנע מלהשקיע במוצרים ושוקים חדשים אם לא קיימת תשתית ציבורית שתתמוך בכך. לכן הנטייה הטבעית של המגזר הפרטי היא להתפתח בצורה תוספתית על סמך יכולות הייצור הקיימות. לדוגמה, מגדל פרחים לא יבצע השקעות לייצוא פרחים ליעד חדש ומרוחק, אם לא ידע שבמדינה תשתית תחבורה אווירית מתאימה לכך.

¹ מדיניות פיתוח היא מכלול התמריצים והתשומות שמדינה מספקת כדי לקדם פעילות כלכלית במשק. מדיניות פיתוח מבוססת על המושג 'מדיניות תעשייתית'. לפי פרופ' דני רודריק זוהי "מדיניות ממשלתית שעיקרה השפעה על (או עיוות – תלוי בנקודת המבט) כוחות השוק בצורה שמשנה את חלוקת המשאבים במשק". ר': [Rodrik, D., Industrial Policy for The Twentieth Century, Harvard University, 2004, p.100.](#)

² קפיצת מדרגה כלכלית וחברתית היא מופע של צמיחה מואצת בשיעור של 3.5% למשך שמונה שנים לפחות שמביאה לסגירת פערים באיכות החיים ביחס למדינות המפותחות. להרחבה ר' תוצר מכון ראות: [עקרונות וקווים מנחים לקפיצת מדרגה – גרסה ב' \(להלן: קפיצת מדרגה\)](#).

³ ר': [The Growth Report – Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development by the Commission on Growth and Development, \(Washington DC: The World Bank, 2008\). Chapter 4.](#) (להלן: Growth Report).

⁴ ר': [עיתודו של מנוע הצמיחה הישראלי](#), דו"ח שהוכן לפורום קיסריה על ידי צוות מומחים בראשות פרופ' ארנון בנטור, 2009, עמ' 9-8.

⁵ לדוגמה, סינגפור זיהתה את מגמת הצמיחה בשיעורי הסחר העולמי ומיצתה את מיקומה כנקודת מעבר בין המזרח למערב באמצעות הקמה של נמלי ים, נמלי אוויר וחברות תעופה וספנות. ר': [Kuan Yew L., From Third World to First \(U.S.A.: Harper Collins Publishers, 2000\), p. 471-487.](#)

כז' תמוז, תשס"ט
 19 ביולי, 2009

בכדי לקדם קפיצת מדרגה דרושה מדיניות שמעודדת שינויים מהירים בהרכב התוצר – המדינות שביצעו קפיצת מדרגה הצליחו להאיץ את תהליכי השינוי המתרחשים באופן טבעי במשק. לשם כך, היה צורך בהקמת מנגנונים משותפים למגזר הפרטי והציבורי שמסדירים את היכולת לבצע שינויים אלה במהירות. **מדיניות פיתוח אפקטיבית, שעיקרה הסדרת הממשק שבין המגזר הציבורי והמגזר הפרטי, היא מנגנון הכרחי כזה.**

התקדמות מהירה ובת קיימא ב'מרחב המוצרים'⁶

'מרחב המוצרים' ממחיש את האתגר של מדינות בשינוי הרכב התוצר שלהן ואת הקשר שבין מדיניות הפיתוח הייחודית והגלובלית ותהליך קפיצת המדרגה.

'מרחב המוצרים' מצביע על נטייתו של המגזר הפרטי להתקדם בצורה תוספתית – ברוב המקרים מוצרים חדשים של מדינות יהיו קרובים (הן מבחינת היכולות הנדרשות לייצורם והן ב-'מרחב' עצמו) למוצרים שהמדינה כבר מייצרת.⁷ מכאן, שמיקומה של מדינה וסוג ההתמחות שלה מתנים את תוואי הפיתוח העתידי שלה. כתוצאה מכך, מדינות עניות צריכות לינוע' (ולשנות מהותית את יכולות הייצור שלהן) מרחק רב, לרוב מהמעטפת החיצונית של 'מרחב המוצרים' אל המרכז, כדי לייצר מוצרים בעלי ערך כלכלי רב.⁸

מדיניות פיתוח ייחודית וגלובלית מאפשרת תנועה מהירה ב'מרחב המוצרים'⁹ – מדיניות פיתוח ייחודית וגלובלית מאפשרת למשק לשנות במהירות את הרכב התוצר הלאומי ולעבור לייצר מוצרים בעלי ערך כלכלי רב יותר – קרי לינוע' במהירות ב'מרחב המוצרים'.¹⁰

תנאי הכרחי לתנועה מהירה ובת קיימא ב'מרחב המוצרים' הוא הסדרה של שוק העבודה – במקרים רבים מדינות נכשלות בשימור קצב צמיחה גבוה היות והן מתקשות בהתמודדות עם ההשלכות של ההתקדמות המהירה ב'מרחב המוצרים', קרי שינוי מהיר בהרכב התוצר.¹¹ במקרים אלה אוכלוסיות שלמות שחשות מודרות מפירות הצמיחה, בולמות את תהליכי השינוי.¹² לפיכך, על מנת לקדם צמיחה שהיא בת קיימא דרושה גם הסדרה של שוק העבודה – אמנה בין המעסיקים, העובדים והממשלה – בה נקבעים ההסדרים שמאפשרים גמישות תעסוקתית מחד גיסא והגנה על העובד מאידך גיסא.¹³

⁶ 'מרחב המוצרים' הוא מושג תיאורטי פרי מחקר של פרופ' האוסמן, פרופ' בראבשי ואחרים. המושג מתאר את כלל המוצרים שמדינות העולם מייצרות לפי ענפים. לרוב, מוצרים מתוחכמים – מוצרים בעלי ערך כלכלי רב המיוצרים על ידי מדינות עשירות – נמצאים בריכוזים צפופים בלב 'מרחב המוצרים'. להרחבה ר' : Hidalgo, C.A., Klinger, B., Barabási, A.L., Hausmann R., "The Product Space Conditions the Development of Nations", Science, Vol. 307, July 2007. (להלן : מרחב המוצרים מתווה את התפתחותן של אומות).

⁷ לדוגמה, מדינה לא תתקשה לעבור מייצור טלוויזיות לייצור של מקרני קולנוע היות והיכולות התעשייתיות הנדרשות לכך דומות יחסית. ר' : מרחב המוצרים מתווה את התפתחותן של אומות.

⁸ ר' נספח : מרחב המוצרים.

⁹ להרחבה ר' : Hidalgo C.A., Klinger, B., Barabási, A.L., Hausmann R., "The Product Space Conditions the Development of Nations", Science, Vol. 307, July 2007. (להלן : מרחב המוצרים מתווה את התפתחותן של אומות).

¹⁰ ראה נספח : מרחב המוצרים.

¹¹ התקדמות מהירה שאיננה בת קיימא דומה למושג 'צמיחה מואצת' שנטבע על ידי פרופ' ריקרדו האוסמן. 'צמיחה מואצת' מוגדרת כגידול שנתי ריאלי בתוצר בשיעור של 3.5% למשך תקופה של 6-8 שנים. במרבית המקרים מדינות שחוות 'צמיחה מואצת' חוזרות בתום התקופה לתוואי הצמיחה הממוצע. ר' : Hausmann, R., Pritchett, L., Rodrik, D., **Growth Accelerations**. NBER Working Papers Series, Harvard University, 2004.

¹² חלוקת פירות הצמיחה קשורה למושג 'צמיחה מכלילה': זוהי צמיחה שהיקף הנהנים ממנה בקרב כלל שכבות האוכלוסייה גבוה. צמיחה מכלילה (Inclusiveness) מביאה לכך שכלל תושבי המדינה חשים ביטחון כי הם וילדיהם ייהנו מפירות הצמיחה. הגדרת ה-Inclusiveness שונה מהמושגים 'צדק' (justice) או 'שוויון' (equality). צמיחה מכלילה היא תנאי הכרחי לקפיצת מדרגה. ר' : קפיצת מדרגה, עמ' 10, 13, Growth Report ; עמ' 6.

¹³ להרחבה ר' קפיצת מדרגה, עמ' 20.

כז' תמוז, תשס"ט

19 ביולי, 2009

גישה אבחונית היא הכרחית

מדיניות פיתוח אפקטיבית היא מדיניות שמקשרת בין הפוטנציאל הייחודי של המדינה לבין הצורך בהשתלבות במגמה הגלובלית שזוהתה. ההחלטה על תמהיל כלי המדיניות חייבת להתבסס על ניתוח מקומה היחסי של המדינה ב'מרחב המוצרים' (ההקשר הייחודי והיכולות של המדינה) ביחס לאזורים הקשורים למגמה העולמית שנבחרה.¹⁴

בשלב ראשון נדרשת בחינה של הפוטנציאל הקיים במוצרים הקיימים – במידה ולמדינה ישנו פוטנציאל צמיחה במוצרים שהיא כבר מייצרת, עליה להמשיך לפעול בתחומי הפעילות הקיימים.¹⁵

במידה ומדינה מיצתה את פוטנציאל הצמיחה במוצרים הקיימים עליה לזנוח את המוצרים והתעשיות שמיצו את פוטנציאל הצמיחה שלהם ולגבש תמהיל מדיניות המבוסס על האפיקים הבאים:

- **אימוץ מוצרים חדשים למשק** – המגזר הפרטי יכול לייצר מוצרים חדשים מתוחכמים יותר, במסגרת המגמה העולמית שנבחרה, שכבר קיימים בשוק העולמי ושטרם אומצו במשק המקומי. לשם כך יש לאתר מהם החסמים שיש להסיר או מהן התשומות הציבוריות שיש לספק על מנת לאפשר זאת.
- **פיתוח מוצרים ושירותים חדשים לחלוטין** – במסגרת המגמה העולמית, המדינה יכולה לפעול על מנת לפתח מוצרים, שירותים ותעשיות חדשות לגמרי. לשם כך עליה להשקיע במדיניות שתומכת בחדשנות – להשתתף בתהליכי מחקר ופיתוח של המגזר הפרטי, להשקיע בשיתופי פעולה בין אוניברסיטאות לבין התעשייה הפרטית ולתמוך במערכת ההשכלה הגבוהה.

עקרונות ליישום

מדיניות פיתוח ייחודית וגלובלית מקדמת ניסוי וטעייה של המגזר הפרטי – מדיניות פיתוח ייחודית וגלובלית היא מדיניות שמקדמת גיוון של תוצרי המשק במסגרת המגמה העולמית שזוהתה. מדובר בתהליך שבו הממשלה מעודדת ניסוי וטעייה של המגזר הפרטי¹⁶ כדי לבחון אילו מוצרים רווחיים חדשים ניתן לייצר.

דו-שיח שוטף הוא האמצעי היעיל לעידוד ניסוי וטעייה של המגזר הפרטי – האתגר של המדיניות הממשלתית הוא פיתוח המנגנונים לאיתור התשומות החסרות או החסמים המשמעותיים ביותר למגזר הפרטי.¹⁷ מנגנונים אלה מטרתם לחשוף ידע שמצוי במגזר הפרטי ושאינו נגיש למקבלי ההחלטות. באמצעות דו-שיח שוטף ניתן להבין מהם התשומות שיביאו למקסימום פעילות חדשה במשק.¹⁸

בפועל, ישנם מספר קווים מנחים מעשיים לביצוע המדיניות – לדוגמה, התמיכה הממשלתית צריכה לטפח יכולות כגון כישורים מקצועיים ולהניח תשתיות שמשרתות מספר רב של ענפים ולא לתמוך במגזרים ספציפיים; יש להעדיף השקעות בפעילויות בעלות השפעות חיוביות על מגזרים אחרים; יש לכלול קריטריונים ברורים להצלחה; ויש להגביל בזמן את התמיכה הממשלתית.¹⁹

הכסף אינו בהכרח התשומה הציבורית החשובה ביותר – המשאב החשוב ביותר של הממשלה הוא לאו דווקא מענקים כספיים. מדיניות ורגולציה בצורה של חקיקה, תקינה, או הסכמים בין-לאומיים מקטינים את אי-הודאות המובנית שקיימת במגזר הפרטי.

¹⁴ החלטה על אפיק הפעולה הרצוי תלויה גם בפוטנציאל של האזור הנבחר ב'מרחב המוצרים' לשמש כתחנת ביניים לקפיצה עתידית לאזורים אטרקטיביים חדשים.

¹⁵ 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 עד לנקודה שהן הופכות למובילות בתחומן. רק אז, הן צריכות להחליט לאילו מוצרים חדשים לפנות. ר': מרחב המוצרים מתנה את התפתחותן של אומות.

¹⁶ ר': Rodrik, D., **One Economics Many Recipes**, New Jersey: Princeton University Press, 2007, p.105.
¹⁷ היות שבפני המדינה אפשרויות רבות להשקעות בתשומות ציבוריות הקושי הגדול הוא לקבוע אילו תשומות ציבוריות ישארו את התועלת החברתית והכלכלית הגבוהה ביותר במסגרת המגמה העולמית שנבחרה. להרחבה ר': Rodrik, D., **One Economics Many Recipes**, New Jersey: Princeton University, p.104

¹⁸ תהליך זה מכונה על ידי פרופ' דני רודריק 'Strategic Collaboration'. במקרים מסוימים מדובר במידע שחברות יכולות לספק 'חינם'. לדוגמה: אם מדינה בונה פארק תעשייה יש לאתר את החברות שהחליטו לא להשתתף בו ולבחון מהן הסיבות המשותפות שמנעו מהן להשתתף. הסיבה המשותפת עשויה להצביע על התשומה החסרה שבעטיה אבד פוטנציאל כלכלי. להרחבה ר':

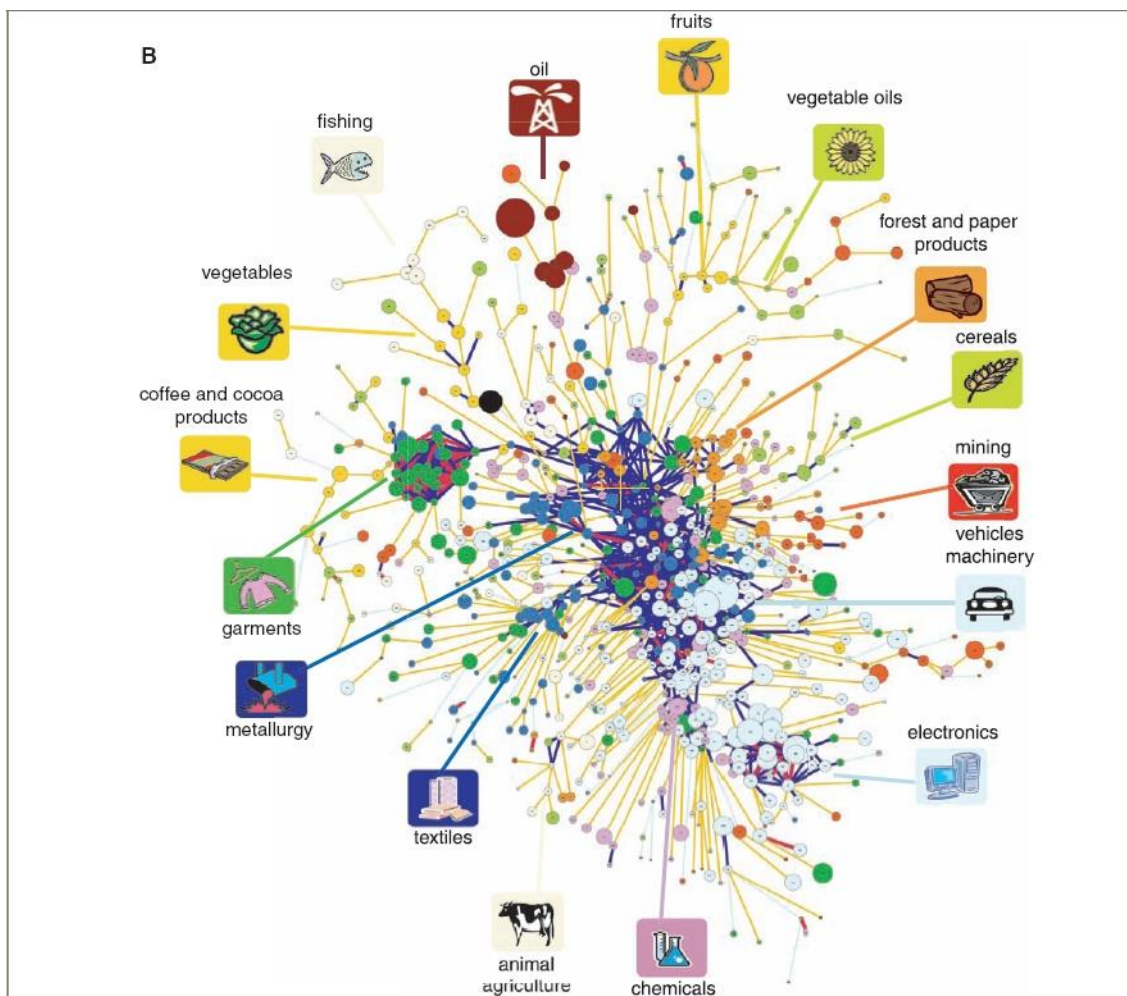
Rodrik, D., **One Economics Many Recipes**, New Jersey: Princeton University, p.100

¹⁹ Rodrik, D., **One Economics Many Recipes**, New Jersey: Princeton University, p.117

כ"ז תמוז, תשס"ט
19 ביולי, 2009

סוף.

נספח: מרחב המוצרים



כז' תמוז, תשס"ט
19 ביולי, 2009

Hidalgo C.A., Klinger, B., Barabási, A.L, Hausmann R., "The Product Space Conditions the : מתוך :
Development of Nations", **Science**, Vol. 307, July 2007.