

הנדון: חזון ישראל 15 ותוכנית ישראל 2028 הערות והמלצות

תקציר

1. ישראל 2028 חזון ואסטרטגיה כלכלית-חברתית בעולם גלובלי – 'תוכנית ישראל 2028' – עוסקת במימוש חזון שקורא להפיכתה של ישראל לאחת מחמש עשרה המדינות המובילות בהישגים כלכליים ובאיכות חיים ('חזון ישראל 15'). התוכנית חוברה על ידי צוות מומחים בניהולם של אלי הורביץ ודוד ברודט. מכון ראות מציע התייחסות ראשונית לתוכנית זו.
 2. מכון ראות רתום לחזון כפי שנוסח בתוכנית ישראל 2028 ומאמץ רבות מהמלצותיה. עם זאת, מסקנתנו היא **שלא ניתן ליישם את התוכנית במלואה. יתרה מכך, יישום התוכנית עשוי להביא לצמיחה משמעותית אך לא יביא ל'קפיצת-מדרגה' ולסגירת הפערים בין ישראל לבין המדינות המובילות.** להלן עיקרי ההערות.
 3. **מה ההבדל שעושה הבדל?** – רוב המדינות המפותחות צפויות להשקיע בתחומים שבהם מטפלת תוכנית 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, תוכנית 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.
 4. **סדרי עדיפויות** – תוכנית ישראל 2028 לא מציעה סדרי עדיפויות ומתעלמת מהזיקות בין ההמלצות השונות שחלקן עלול אף להביא לתוצאות מנוגדות. התוכנית קוראת ליישום רפורמות רבות בו-זמנית ובכלל זה רפורמה כוללת של המנהל הציבורי.
 - מכון ראות טוען שהניסיון הבין-לאומי מלמד שיש להתמקד בפתיחת 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.
 5. **נדרש מוח מרכזי** – מכון ראות רואה כחיוני את שדרוגה של המועצה הלאומית לכלכלה כך שתוכל לתפקד כ'מוח מרכזי' שתפקידו להציע סדרי עדיפויות לאומיים. תוכנית ישראל 2028 אכן קוראת להקמת גופים שישמשו כ'מוח מרכזי', אך נמנעת מלהעמיק בתפקידם.
 6. **'קפיצת-מדרגה' מחייבת רתימת כלל המגזרים בחברה** – תוכנית ישראל 2028 משקפת הנחה שהמנוע היחיד של קפיצת המדרגה הוא מדיניות הממשלה. צוות התוכנית לא הקדיש משאבי חשיבה ומחקר לתפקידם של המגזרים האחרים ולתהליכי צמיחה שמונעים 'מלמטה למעלה'. מכון ראות טוען שרתימת המגזרים האלה חיונית ל'קפיצת-מדרגה' והתרחשה במרבית המדינות שחוו זינוק כלכלי וחברתי בעשורים האחרונים.
 7. **תהליך מתמשך של עיצוב מדיניות והפקת לקחים** – תוכנית 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 שככל שתפקיד הממשלה חשוב, 'קפיצת-מדרגה' מחייבת רתימת המגזרים האחרים גם כן.

8. **מכון ראות קורא לממשלת ישראל לאמץ את חזון ישראל 15 כפי שמציעה תוכנית 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.** מכון ראות ירתום את משאביו לשירות חזון זה.

מבוא

9. **מכון ראות הוא** עמותה שמטרתה לתרום תרומה מהותית, מתמשכת ומשמעותית להתנהלות האסטרטגית של ממשלת ישראל. בתחום הכלכלי-חברתי מכון ראות מונחה על ידי 'חזון ישראל 15' שמטרתו להפוך את ישראל לאחת מחמש עשרה המדינות המובילות מבחינת איכות החיים של תושביהן. בתחום זה, גבי רעיה שטראוס בן-דרור היא התומכת העיקרית בפעילות זו.

10. **'תוכנית ישראל 2028' היא** סיכום של פרויקט שמטרתו להביא למימוש חזון דומה שעיקרו: להפוך את ישראל לאחת מעשר עד חמש-עשרה המדינות המובילות בעולם בהכנסה לנפש ובאיכות חיים.¹ התוכנית פורסמה לאחרונה על יסוד עבודתם של מספר צוותי עבודה במשך כשנתיים. יו"ר הפרויקט הוא אלי הורביץ ומנהלו הוא דוד ברודט. התוכנית הוצגה לראש הממשלה, לשרי הממשלה ולמנכ"לים של המשרדים הממשלתיים.

11. **מכון ראות רתום זה לא מכבר לחזון כפי שנוסח בתוכנית ישראל 2028** ומסכים שזהו חזון ראוי שהוא שאפתני אך בר-השגה. יתרה מכך, כפי שנאמר בתוכנית ישראל 2028, ללא התגייסות לאומית, מצבה הכלכלי והחברתי של ישראל עלול להתדרדר עד כדי קריסה. זאת ועוד, רבות מההמלצות אכן מחייבות יישום לאלתר.

12. ולמרות זאת, המסקנה של מכון ראות היא **שספק רב אם תוכנית ישראל 2028 ניתנת ליישום במלואה. יתרה מכך, גם יישומה המלא עשוי, אמנם, להביא לצמיחה משמעותית אך לא יביא ל'קפיצת-מדרגה'.**

13. **מטרת מסמך זה היא להציע התייחסות ראשונית לתוכנית ישראל 2028.** הוא כולל מספר הערות מהותיות לאסטרטגיה המוצעת. התייחסות פרטנית לכל אחד מפרקי התוכנית תחייב זמן ומשאבים רבים נוספים.

14. **'מכון ראות קורא לממשלת ישראל לאמץ את חזון ישראל 15 ולכונן מסגרת שבה הוא ידון –** מכון ראות מצטרף לתוכנית 2028 בקריאה לממשלה לקבוע כיעד לאומי את הפיכתה של ישראל לאחת מחמש עשרה המדינות המובילות בתוך חמש עשרה שנים. אין ספק שהשלמת תוכנית ישראל 2028 היא אירוע חשוב בהקשר זה. מכון ראות קורא לכנס סביב 'שולחן עגול' משרדי הממשלה, עמותות ופילנתרופים, חוקרים ואנשי עסקים כדי לקדם חזון זה.

להלן פירוט ההערות:

מה ההבדל שיעשה הבדל? מה יגרום לישראל לזנק בהשוואה למדינות מפותחות אחרות

15. **חזון ישראל 15 מחייב 'קפיצת-מדרגה' – חזון ישראל 15 מגלם יעד שאפתני מאוד משום שבהווה ישראל ממוקמת בעשירייה הרביעית בדירוג איכות החיים של השבועון אקונומיסט.² במילים אחרות, חזון זה מחייב סגירת פערים בין רמת ההכנסה ואיכות החיים בישראל לבין רמתם במדינות העשירות בעולם. משמעות הדבר היא שבמשך עשר עד עשרים שנים קצב**

1 'תכנית ישראל 2028', עמ' 33.

2 ישראל מדורגת במקום ה-38 בדו"ח איכות החיים של מגזין האקונומיסט לשנת 2005. The Economist Intelligence Unit, [Quality of Life Index 2005](#).

הצמיחה של ישראל צריך להיות כפול ואף משולש מקצב הצמיחה בשאר המדינות המפותחות. התופעה של סגירת פערים מול המדינות העשירות נקראת "קפיצת-מדרגה".

16. **'קפיצת-מדרגה' היא תופעה נדירה** – רק כחמש עשרה מדינות חוו 'קפיצת-מדרגה' בחמישים השנים האחרונות. בכלל זה ניתן למנות את אירלנד, פינלנד, גרמניה, יפן, דרום קוראה, סינגפור, צייליה וגם את ישראל. בין ראשית שנות ה-50 לראשית שנות ה-70 הכפילה ישראל את רמת החיים שלה בהשוואה לארה"ב מכ-30% מרמת החיים בארה"ב לכ-60%. יש לציין שמאז ראשית שנות ה-70, למרות צמיחה כלכלית שנמשכת כמעט עשרים שנים ברציפות, לא השתנתה רמת החיים בישראל בהשוואה לארה"ב.

17. **'קפיצת-מדרגה' היא תופעה ייחודית** – אין מתכון ל'קפיצת-מדרגה'. כל מדינה שזינקה פילסה את דרכה בעצמה. מדיניותן איזנה בין שמירה על כללי המדיניות הפיסקאלית והמוניטארית המקובלים והידועים (Washington Consensus) לבין השקעות אסטרטגיות בנכסים ייחודיים. כך אירלנד מיצתה את ההזדמנות שהוענקה לה על ידי האיחוד האירופאי וסינגפור מינפה את היותה נקודת מעבר בין המזרח למערב.

18. **המכנה המשותף בין מדינות שזינקה הוא סדר היום שלהן** – כאמור, אין מתכון ל'קפיצת-מדרגה' וכל מדינה שזינקה פילסה דרך ייחודית. הספרות שעוסקת בתופעה נדירה זו מועטה ביותר.³ עם כל זאת, חקר התופעה של 'קפיצת-מדרגה', חילוץ הלקחים והתאמתם לישראל חיוני. תוכנית ישראל 2028 לא עסקה בנושא זה.

לעומת זאת, מכון ראות מקדיש מאמצים רבים לנושא זה. במסגרת זו זיהינו מכנה משותף בין מדינות שזינקה שהוא סדר יומן: עיצוב חזון לאומי; זיהוי מנועי צמיחה ומיצויים; הכלת הנטל הייחודי ומיצוי הנכסים הייחודיים; יצירת תנאים להשקעות אסטרטגיות; שיפור היכולת של הממשלה לפתור בעיות; השוואת ביצועים למדינות אחרות (benchmarking); טיפוח הון אנושי; ורתימת כלל הציבור לאתגר הפיתוח הכלכלי והחברתי.

19. **תוכנית ישראל 2028 לא מצביעה על ההבדל שיעשה הבדל ולא מסבירה כיצד ישראל תזנק** – התוכנית מציעה צעדים רבים בתחום החינוך, התשתיות, העלאת הפריון לנפש ובתחומים נוספים שביצועם יתרום לצמיחה כלכלית של ישראל. אלא שכל המדינות שמתחרות בישראל צפויות להשקיע גם הן בתחומים אלה.

תוכנית ששמה לה למטרה להביא ל'קפיצת-מדרגה' חייבת להתמקד גם במאפיינים הייחודיים שמיצויים יביא לזינוק כלכלי וחברתי. תוכנית ישראל 2028 לא עומדת בדרישה זו ולא מצביעה על 'ההבדל שיעשה הבדל' קרי, על עקרונות וקווים מנחים למדיניות שהם ייחודיים לישראל ושאימוצם יביא לצמיחה במהירות כפולה ומשולשת משאר המדינות המפותחות. לכן, אין כל סיבה להניח שהישג זה אכן יושג כפי שרוצים מעצבי התוכנית.

נושאים חיוניים מטופלים באופן חלקי, אם בכלל

20. **מה צריך להיות סדר היום של ישראל לקראת 'קפיצת-מדרגה'?** – עפ"י תוכנית ישראל 2028 הנושאים המרכזיים החיוניים לצורך 'קפיצת-מדרגה' הם רפורמות מוסדיות, מחקר ופיתוח מדעי-טכנולוגי, העלאת הפריון בתעשיות המסורתיות ובענפי השירותים, השכלה גבוהה ומחקר מדעי, מדיניות עבודה, איכות סביבה ושיפור התשתיות הפיזיות. כמובן שנושאים אלה חשובים ביותר ויש לטפל בהם.

³ בהקשר זה, ראו את ספרו של ג'ים קולינס שניסה לפצח את סוד ביצועיהן של מספר חברות שצמחו בצורה יוצאת מגדר הרגיל ואת הספר Forces for Good שניסה להסביר את צמיחתם של ארגונים לא-ממשלתיים שהצליחו להשפיע השפעה רבה. ראו: Jim Collins. **Good to Great: Why Some Companies Make the Leap ... and Others Don't** (NY: HarperCollins publishers, 2001) וכן הספר: Crutchfield L., McLeod Grant H. **Forces for Good: The Six Practices of High-Impact Nonprofits**. (San Francisco: JossyBass publishers, 2008).

כאמור לעיל, מהשוואה שערך מכון ראות עולה שהמכנה המשותף בין מדינות שזינקו הוא סדר היום שלהן. תוכנית ישראל 2028 מטפלת רק בחלק מסדר יום זה. נושאים חשובים אחרים נותרים ללא התייחסות. להלן רשימה חלקית:

■ **מה היחס הרצוי בין הכנסה לנפש לבין איכות חיים?** – רמת החיים מוערכת על יסוד הערכת השילוב בין הכנסה ממוצעת לבין טיב השירותים שהאזרחים מקבלים מן המגזר הציבורי כגון חינוך, בריאות, תשתיות או רווחה. כך רמת החיים בארה"ב מוערכת כשווה לרמת החיים בצפון אירופה אך ההכנסה לנפש בארה"ב גבוהה באופן משמעותי מההכנסה באירופה בעוד שטיב השירותים הציבוריים באירופה עולה על רמתם בארה"ב. הבחירה בין שני המודלים היא בחירה ערכית ופוליטית.

תוכנית ישראל 2028 בוחרת, למעשה, במודל האירופאי⁴ אך לא מנמקת בחירה זו. יתרה מכך, התוכנית לא מנתחת את השלכות הבחירה על מכלול של סוגיות ובכללן, לדוגמה, מיסוי, תשתיות, חינוך או בריאות ולא מצביעה על המחירים הכרוכים בה.

■ **כיצד להכיל את הנטל הביטחוני ולמנוף את ההשקעה בביטחון?** – אחד ממרכיבי המכנה המשותף בין מדינות שזינקו הוא הדרך היצריתית שבה הן טיפלו בנטל היחודי שהן נושאות. אין ספק שהנטל הביטחוני הוא נטל כבד ויחודי שנושאת ישראל.

תוכנית ישראל 2028 מתייחסת לנטל הביטחוני התייחסות בסיסית בלבד. מכון ראות טוען שיש מקום להקדיש תשומת לב מיוחדת להכלת נטל ייחודי זה ולמינוף המשאבים הרבים שמדינת ישראל משקיעה בביטחונה בלאו הכי. בין השאר, צה"ל מנהל את מערך ההכשרה וההשכלה הגדול ביותר בישראל, מניע מחקר ופיתוח בהיקפים שאין להם אח ורע ומניח תשתיות. מכון ראות מאמין שמדינת ישראל יכולה להפיק ערך כלכלי רב מאוד מהשקעה זו ויש לעשות זאת בצורה שיטתית.

יתרה מכך, כיום ניתן להעריך את תדירות המשברים בביטחון הלאומי. יש מקום להקדיש מחשבה נוספת להתמודדות עם ההיבט הכלכלי של משברים אלה.

■ **כיצד לשלב את החרדים והערבים במעגל העבודה ולהגביר את פריון העבודה בקרבם?** – תוכנית ישראל 2028 מצביעה על שיעור גבוה של עוני, שיעור השתתפות נמוך בכוח העבודה, פערים גדולים בהכנסות וביצועים מאכזבים במבחנים בין-לאומיים בתחום החינוך. כפי שכתב בתוכנית, בשורש כל התופעות הנ"ל עומדים רמת ההשתתפות הנמוכה של הערבים והחרדים בשוק העבודה ופריון העבודה הנמוך בקרבם.

לפיכך, **מכון ראות** טוען שיש להקדיש תשומת לב נפרדת ומיוחדת לשני מגזרים אלה שבלעדיהם לא תוכל ישראל לזנק. במילים אחרות, דווקא בשל מצבם הנוכחי, מאמץ שיטתי שממוקד בשילוב קבוצות אלה בשוק העבודה ובהעלאת פריון העבודה בקרבם, עשוי להתברר כמנוע צמיחה חברתי וכלכלי. פרקים אלה חסרים בתוכנית ישראל 2028.

■ **מה מקומו של העולם היהודי והפזורה הישראלית בפיתוח הכלכלי של ישראל?** – ישראל היא בשר מבשרה של הרשת הכלכלית של העם היהודי. בנוסף, רבים מקרב מאות אלפי הישראלים שחיים בחו"ל כבשו עמדות מפתח בעולם הטכנולוגיה, העסקים, האקדמיה והאמנות. הקשר לקהילות אלה הוא נכס שקשה להעריך את שיעורו. **תוכנית ישראל 2028** לא מתייחסת כלל לנושא זה. **מכון ראות** טוען שהעולם היהודי והפזורה הישראלית הם הבטחה גדולה ביותר לפיתוח הכלכלי של ישראל. על ישראל לגבש מדיניות שמטרתה מיצוי הבטחה זו.

■ **כיצד לכוון שיתוף פעולה בין המגזרים החשובים של החברה?** – זינוקים כלכליים מחייבים שינויים מבניים עמוקים והסטה של משאבים רבים מצריכה להשקעות. **מכון ראות** טוען שמדינות שזינקו מתחלקות לשתי קבוצות: במדינות שבהן יש שלטון יציב וחזק – כגון סינגפור, דרום קוריאה או בריטניה – מבוצעים שינויים מבניים על יסוד כוחה של הממשלה. במדינות שבהן השלטון אינו כה חזק, כמו ישראל, נדרש שיתוף

פעולה בין המגזרים החשובים בחברה – הממשלה, ארגוני המעסיקים והעובדים, המגזר העסקי, ארגוני העובדים, האקדמיה והמגזר השלישי – בקידום שינויים מבניים. תוכנית ישראל 2028 לא מתייחסת כלל לחשיבות של שיתוף פעולה זה ולמתכונתו.⁵ מכון ראות טוען ששיתוף פעולה זה הוא תנאי הכרחי לזינוק כלכלי בישראל ויש לבנות את הכלים והמסגרות כדי לטפחו.

■ **כיצד מגייסים את החברה הישראלית לפרויקט לאומי של פיתוח כלכלי? – בכל המדינות שזינקו הפך הפיתוח הכלכלי לדיבוק לאומי. ללא אווירה כזו קשה לגייס את ההסכמה הלאומית הנדרשת לצורך השינויים העמוקים הנדרשים לצורך זינוק כלכלי. יתרה מכך, פיתוח אזורי מלמטה למעלה הוא מרכיב חיוני בכל 'קפיצת-מדרגה'. תוכנית ישראל 2028 לא מתייחסת לנושא זה באופן מקיף ומעמיק.⁶ מכון ראות טוען שחיוני לרתום את ראשי הרשויות המקומיות, פילנתרופים, אנשי עסקים, כלל הפקידות המקצועית ואף את העולם היהודי לצורך זינוק כלכלי-חברתי.**

■ **נושאים חשובים נוספים:** תוכנית ישראל 2028 לא מתייחסת לנושאים חיוניים נוספים ל'קפיצת-מדרגה' כגון משיכת כוח אדם איכותי מחו"ל או קידום השקעות זרות.

כיצד יש להתארגן כדי לחולל 'קפיצת-מדרגה'?

21. **ה'איך' חשוב כמו ה'מה' – תוכנית ישראל 2028 עוסקת בתכני המדיניות הנדרשים לצורך 'קפיצת-מדרגה'. היא מתייחסת באופן חלקי לשאלה: כיצד יש לחולל 'קפיצת-מדרגה'? איך עלינו להתארגן ולפעול? מכון ראות טוען שבדברים אלה טמון סוד ההבדל בין התנהלות שמובילה ל'קפיצת-מדרגה' לבין התנהלות שפירוטיה צמיחה בלבד. להלן עיקרי ההערות.**

■ **לא ניתן לתכנן 'קפיצת-מדרגה'. יש להשקיע בהגדרת החזון ובפיתוח יכולות ומוסדות חיוניים – תוכנית ישראל 2028, כשמה כן היא: 'תוכנית'. היא מניחה שניתן לתכנן מהלך שיביא את ישראל לזינוק כלכלי-חברתי כדי שיוצג לממשלה לביצוע. מכון ראות טוען שלא ניתן לתכנן מהלך כזה של 'קפיצת-מדרגה' עקב מורכבותו ואורכו. על כן, כדי לחולל 'קפיצת-מדרגה', יש לשלב בין הצגת חזון עשיר, שאפתני ובר-השגה והנחלתו, לבין יצירת תחושת דחיפות ובניית יכולות ומוסדות שהם חיוניים כדי לשפר את הביצועים החברתיים והכלכליים.**

■ **יש להתמקד בפתיחת צווארי בקבוק ובבניית יכולות – תוכנית ישראל 2028 משקפת גישה ש'קפיצת-מדרגה' מחייבת יישום רפורמות רבות בו-זמנית. הניסיון הבין-לאומי מלמד שאין בישום רפורמות רבות בו-זמנית כדי להניע צמיחה מהירה. לעומת זאת, מדינות שזינקו הצטיינו בטיפול שורש במספר קטן יחסית של תחומים שהם חיוניים לקפיצת המדרגה על יסוד ניתוח שזיהה את צווארי הבקבוק והתמקד בפתיחתם.⁷**

■ **לדוגמה, לא נדרשת רפורמה כוללת בשירות הציבורי כדי לקפוץ מדרגה. מספיק שמספר יחידות מפתח תתפקדנה היטב – אין ספק שרפורמה כוללת בממשל הישראלי ושיפור ביצועיו חשובים ביותר. זאת על רקע העובדה שביצועי המגזר הציבורי הישראלי מאכזבים גם על פי קני מידה בין-לאומיים.⁸**

5 בתוכנית ישראל 2028 אמנם קיימת קריאה לשיתוף פעולה והידברות באמצעות מועצה ציבורית מייעצת (עמ' 16). עם זאת, לא מוצג המבנה, הנושאים הנידונים, אופן הפעולה וסמכויות המועצה. בנוסף, התוכנית לא מפרטת כיצד המגזרים השונים נוטלים חלק בהתמודדות עם האתגרים שזוהו בדו"ח.

6 ר' אודות מערכת היחסים בין עובדים ומעסיקים (עמ' 138) ואודות המגזר השלישי והשלטון המקומי (עמ' 134).

7 בענין זה, ראו המאמרים של פרופ' ריקרדו האוסמן ושל פרופ' דני רודריק אודות Growth Diagnostics וראו את המסמך: Hausmann R. et al., "Final Recommendations of the International Panel on Growth", report submitted to the National Treasury of the Republic of South Africa.

8 ניתוח של מדד התחרותיות העולמי מראה כי הגורמים המעכבים את צמיחת המשק תלויים בתפקוד המגזר הציבורי הישראלי, הזוכה לציונים נמוכים. ראה מסמך ראות: [המגזר הציבורי כחסם לחזון ישראל 15](#).

בהקשר זה חשוב לזכור שחלק מהמדינות שזינקו סבלו גם הן מממשל חלש ולא יעיל. אלא שהן השכילו לזהות מספר יחידות ארגוניות בעלות חשיבות חיונית לקפיצת המדרגה ולשפר את ביצועיהן בצורה משמעותית כך שאותן יחידות הפכו ל- problem-solving agencies. תוכנית ישראל 2028 מציעה שורה של עקרונות לרפורמה מקיפה בממשל אך חסרה את זיהוי הגופים החיוניים לזינוק כלכלי וחברתי. מכון ראות מציע לזהות גופים אלה ולהתמקד בשיפור ביצועיהם. בקבוצה זו ניתן לכלול, כדוגמה, את הגופים העוסקים בהשקעות זרות, את מערכת בתי המשפט ומערך האכיפה בתחום הכלכלי והעסקי, את מערך הנמלים והמכסים, את גופי התכנון והבניה ואת היוזמה להקמה או ארגון מחדש של אגפי תכנון מדיניות במשרדי הממשלה השונים.

■ **נדרש 'מוח מרכזי'** – בכל המדינות שזינקו היה 'מוח מרכזי' שתפקידו להגדיר סדרי עדיפויות שאכן הופכים למדיניות. תוכנית ישראל 2028 אכן קוראת להקמת שלל גופים שימשו כמוח מרכזי אך נמנעת מלהעמיק בתפקידם. מכון ראות טוען שגופים כאלה חיוניים לקפיצת המדרגה כדי לבצע שלושה תפקידים: לספק הערכת מצב חברתית-כלכלית לאומית, לשמש כצופה על התורן שמזהה מגמות עולמיות ומנתח את משמעותיותיהן וליצור מסגרת שבה יוכל להתקיים השיח הבין-מגזרי.

■ **גם bottom-up ולא רק top-down** – תוכנית ישראל 2028 משקפת את ההנחה שהמנוע של 'קפיצת-המדרגה' יגיע מן הממשלה. בהתאם, התוכנית נכתבה עבור הממשלה כדי שתבצע. מכון ראות טוען שההיסטוריה מראה שבמדינות שזינקו נוצר שילוב בין מדיניות הכלכלית והחברתית של הממשלה לבין צמיחה שהונעה 'מלמטה למעלה' על ידי המגזרים החשובים בחברה. נושא זה לא זוכה להתייחסות מעמיקה בתוכנית ישראל 2028. מכון ראות קורא לשים דגש גם על כוחות אלה.

תוכנית ישראל 2028 לא מציגה סדר עדיפויות ולא מצביעה על המקורות לקיצוץ

22. **תפסת מרובה לא תפסת** – תוכנית ישראל 2028 כוללת מספר המלצות רב ללא סדר עדיפויות או מתווה כללי לביצוען. יתרה מכך, התוכנית קובעת, למעשה, כי כל ההמלצות חשובות: "יעדי העל שלובים זה בזה, השגתם תלויה באימוץ האסטרטגיה וקווי המדיניות בשלמותם".⁹

מכון ראות קובע שלא ניתן לעמוד בתנאי זה, במיוחד לאור העובדה שחלק מהמלצות אלה צפויות להביא לתוצאות מנוגדות. לדוגמה, מיצוי ההבטחה הכלכלית הטמונה בגלובליזציה עלול דווקא להגדיל את פערי ההכנסות או שיפור מערך התחבורה עלול לחזק דווקא את אזור המרכז משום שיאפשר יוממות.

בנוסף, תוכנית ישראל 2028 לא מציעה תחומים שבהם כדאי לקצץ – ולו רק באופן זמני – כדי להפנות משאבים להשקעות אסטרטגיות. בכל המדינות שזינקו נוצרו התנאים להפניית משאבים רבים מצריכה להשקעה על ידי הממשלה, בעסקים ובמשקי הבית.

23. **יש לזהות פרויקטים לאומיים ולקבוע סדרי עדיפויות בחלונות זמן** – מכון ראות טוען שעל מנת לחולל 'קפיצת-מדרגה' יש לזהות מספר פרויקטים לאומיים ולמקד משאבים בהם. דוגמה ליצירת סדרי עדיפויות היא 'הסכמת הרצליה' שגובשה בכנס הרצליה האחרון.¹⁰

מהי המנהיגות הנדרשת לצורך 'קפיצת-מדרגה'?

24. **המנהיגות הנדרשת לצורך 'קפיצת-מדרגה' שונה מהמנהיגות הנדרשת לצורך צמיחה** – תוכנית ישראל 2028 מציינת שנדרשת 'מנהיגות' כדי שתתחולל 'קפיצת-מדרגה', אך לא מתייחסת לטיב מנהיגות זו.

⁹ ר' עמ' 13.

¹⁰ מושב "הסכמת הרצליה", כנס הרצליה השמיני, 2008.

בהקשר זה, מכון ראות מצביע על מספר מאפיינים של המנהיגות הנדרשת כדי לחולל שינויים עמוקים מן הסוג שנדרש לצורך 'קפיצת-מדרגה'. בספר Real Leadership¹¹ נאמר כי חשוב ליצור אקלים שבו הציבור מתמקד באתגר של 'קפיצת-מדרגה', להתקדם בהדרגתיות כדי שניתן יהיה להפיק לקחים, לפתח ערכים ויכולות חדשים ולהבטיח לכל השחקנים חלק בפירות המאמץ. תוכנית ישראל 2028 לא עסקה בנושא זה. מכון ראות טוען שלימוד אתגר המנהיגות של 'קפיצת-מדרגה' והבנתו הכרחיים.

25. **תוכנית ישראל 2028 לא יוצרת תחושת דחיפות** – אין ספק כי המצב הכלכלי והחברתי של ישראל מעורר דאגה וכי בתרחיש מסוים ישראל עלולה להתדרדר לקריסה כלכלית.¹² לצערנו, תרחיש זה נדחק לקרן זוית בתוכנית ישראל 2028 ולכן הוחמצה הזדמנות ליצור את תחושת הדחיפות החיונית ל'קפיצת-מדרגה'. לטעמנו, גם הפעילות הציבורית סביב תוכנית ישראל 2028 אינה ממוקדת בנושא זה.

סוף.

¹¹ Dean Williams, **Real Leadership: Helping People and Organizations Face Their Toughest Challenges**, Berrett-Koehler Publishers, 2005

¹² ר' עמ' 14 ו- 55 בתוכנית ישראל 2028.