

מכרז ייעוץ אחד ומתנגדים לו הרבה

למה לחפש מידע בחוץ אם כבר יש תשובות בבית?

אם בעיות המשק כבר נסקרו בעשרות מחקרים, מדוע פורסם עוד מכרז לייעוץ על האסטרטגיה הכלכלית של ישראל? חלק גדול מהתשובה טמון באילוצים הקואליציוניים. בינתיים, נראה כי המכרז רק דוחה את ההכרעות שיכולות להציל את המשק



פרופ' דן בן דוד
מרכז טאוב

חקר את מסלול הצמיחה של ישראל



בן דוד: "הבעיה היא שאין לנו פוליטיקאים שרוצים להתמודד עם הבעיות, וזה כבר לא משהו שחברת ייעוץ יכולה לפתור"

מומחים ממוסד שמואל נאמן והוצג לראש הממשלה דאו אהוד אולמרט ב-2008. התוכנית, שזכתה לכינוי "ישראל 2028", עוסקת גם היא בהשלכות של מערכת חינוך מידרדרת, שיעודי אי-תעסוקה נמוכים, מצב התשתיות ועוד, אך שמה דגש גדול גם על בעיות התיכונים ארוך הטווח והמשילות. על התוכנית עבדו כמה מבכירי המשק, ובהם יו"ר טבע אלי הורביץ, מנכ"ל משרד האוצר לשעבר דוד ברורט, מנכ"ל האוצר דאו ירום אריאב ואלחנן הלפמן. אולם החלפת הממשלה שנה לאחר מכן סתמה את הגולל עליה.

גם מכון "ראות", בראשות המנכ"ל גילי גדינשטיין, עסק בשאלות התכנון האסטרטגי ב-15 השנים הבאות, והציג תוכנית לביצוע קפיצת המדרגה הנדרשת כדי שישראל תהפוך לאחת מ-15

מדוע? לא בגלל מחסור בכישורים מקצועיים, אלא בגלל מחסור בכישורים פוליטיים.

בכל הנוגע למיפוי היתרונות היחסיים של ישראל, אין כל צורך בגופים הכלכליים במשרד ראש הממשלה. בשנים האחרונות עסקו עבודות רבות של מכרזי מחקר יוקרתיים בישראל בשאלה מה צריך המשק הישראלי לעשות כדי לצמוח. רוב המחקרים עסקו בשיעור אי-התעסוקה הגבוה במגזר החרדי והערבי, המסכן את המשך התפתחותו של המשק הישראלי, וחלקם קיבלו תמיכה מן הממשלה, אך לא הצליחו להגיע לכדי יישום.

אחד המחקרים הבולטים בשנה האחרונה היה של מרכז טאוב, שחוקרו – בראשות פרופ' דן בן דוד מאוני' תל אביב – מצאו כי ישראל נמצאת על מתווה צמיחה שאינו בר-קיימא, וכי ישראל הופכת לפחות אטרקטיבית בעיני השקיעים המשכילים והיצרנית בה.

לתחזית זו הצטרף לאחרונה הכלכלן פרופ' ערן ישיב, מומחה לשוק העבודה מאוני' תל אביב, שאמר בראיון ל"כלכליסט" בינואר האחרון כי "כשהנסטל יגבר, תהיה הגירה מסיבית". למעשה, כבר לפני 11 שנה הגישו בן דוד וכלכלאי נים אחרים כפרופ' אפרים צדקה ופרופ' אלחנן הלפמן דו"ח לראש הממשלה דאו אהוד ברק, שהראה את הכשלים במערכת החינוך, בתשתיות ועוד. מאז, כפי שאפשר לנחש, המצב לא השתפר.

בפורום קיסריה האחרון פורסמו שני דו"חות של המכון הישראלי לדמוקרטיה, שבראשו עומד באופן מסורתי שר האוצר המכהן. המחקרים עסקו גם הם בבעיות ובמשמעויות של אי-תעסוקת חרדים וערבים, והמליצו על שינויים אפשריים. ד"ר יוסף ג'אברין מהטכניון, שעמד בראש הצוות הנוגע לתעסוקת ערבים, אמר כי ישראל מפסידה 30 מיליארד שקל מדי שנה מאי-שיתוף ערבים בכוח העבודה.

עוד מחקר מקיף נערך על ידי צוות

מייעצים לממשלה

שם הגוף ומטרת המחקר

1	מוסד שמואל נאמן: הפיכת ישראל לכלכלה מובילה ב-2030
2	מרכז טאוב: ישראל ומסלול צמיחה בר-קיימא
3	מכון "ראות": קפיצת מדרגה כלכלית בטווח ארוך
4	המכון הישראלי לדמוקרטיה: שילוב ערבים וחרדים בתעסוקה
5	OECD: שיפור מערכת החינוך והתעסוקה במגזר החרדי והערבי

לעשות את העבודה הנדרשת על הדו"ח, המועצה אינה הגוף היחיד במשרד ראש הממשלה העוסק בתכנון אסטרטגיות כלכליות. באותו בניין יושב האגף לתכנון מדיניות, שלפי אתר המשרד אחראי על "ריכוז תמונת מצב ותהליכים ומגמות בחברה הישראלית", ואגף נוסף לתיאום, מעקב ובקרה שאחראי על "ביצוע תוכניות מדיניות והחלטות, תוך איתור וטיפול בחסמים ויצירת כלים למעקב אחד היישום בפועל".

יש עוד גוף בשם האגף הכלכלי, ש"לוקח חלק פעיל בתהליכי תכנון מדיניות שיש להם השלכות כלכליות". כלומר, רק בתוך משרד ראש הממשלה יושבים ארבעה גופי מדיניות, שכל תפקידם הוא לצפות מראש בעיות, להמליץ על פתרונות ולדאוג שאלה ייושמו. בממשלה יושבים גם שבעה שרים בלי תיק, שישה מהם בכירים בליכוד בעלי עבר מפואר ומוערך. לכולם יש זמן פנוי, תקציב ויכולת לבצע מיפוי שכזה, אולם איש מהם לא נבחר או הוצע לתפקיד.

טות ודוגמאות משמונה מדינות שעברו תהליכי שינוי ארגוני כגון צרפת, בריטניה, אסטוניה וסינגפור.

השאלה השנייה מתמקדת במיפוי היתרונות היחסיים של המשק הישראלי לעומת העולם ומהן נקודות החולשה שלו לקראת 15 השנים הבאות ובטווח הבינוני והקצר, ובניסיון להפוך את ישראל לאחת מ-15 המדינות המובילות כלכלית בעולם.

על פניו נראה כי אין מכרז ראוי יותר מהמכרז הזה: הציבור אוהב לעסוק בכ"ש שלי הממשלה בקבלת החלטות, בראייה קצרת טווח וביישום הלוקי – אם בכלל – של התוכניות לפתרון הבעיות; גם הסכום שישולם לחברת הייעוץ, המוערך ב-3.5 מיליון שקל, אינו גדול במיוחד, בוודאי שלא לעומת התועלת הפוטנציאלית מיישום ההמלצות.

למרות זאת, קשה שלא לשאול שתי שאלות אחרות שלא יופיעו בדו"ח של חברת הייעוץ: מדוע הממשלה צריכה ייעוץ חיצוני שכזה, ומדוע המכרז גורר אחריו כל כך הרבה ביקורת?

מדוע הממשלה צריכה ייעוץ חיצוני?

כי ארבעה גופי תכנון מדיניות, חמישה מחקרים ושבעה שרים בלי תיק זה לא מספיק

מטבע תפקידה, המועצה הלאומית לכלכלה היתה אמורה להיות המועצת הטבעית לבצע לפחות חלק ניכר מהדו"ח, אם לא את כולו. בשיחה עם "כלכליסט" בשבוע שעבר הסביר קנדל כי במועצה יש בסך הכל שמונה עובדים, שעוסקים כולם בסוגיות אחרות וחשובות באותה מידה כגון שכר הבכירים, תעסוקת ערבים, ועדת הריכוזיות ועוד, ואין להם אפשרות לעסוק בסוגיה נוספת. אולם, גם אם נניח שאין אפשרות לגייס עוד 2-3 מומחים למועצה כדי

מיקי פלד

ב

ינואר האחרון התייצבו ראש המועצה הלאומית לכלכלה פרופ' יוג'ין קנדל ומנכ"ל משרד האוצר חיים שני באחד הכנסים הכלכליים, ובישרו על פרסום עתידי של מכרז לשירותי ייעוץ לקביעת האסטרטגיה הכלכלית של מדינת ישראל ב-15 השנים הקרובות. "כצוות ההובלה של התוכנית האסטרטגית החלטי שנו לשתף קהלים רחבים בתוך הממשלה ומחוצה לה במיפוי ההזדמנויות והחסמים במשק", אמרו אז השניים. אבל האמירה הזאת היא רק חצי נכונה.

משיחות שערך "כלכליסט" עם גורמים המעורבים במכרז ומכירים את עבודת הממשלה, עולה תמונה אחרת: למרות הזמן הרחוק והבעיות הירודות מאליהן, כפי שמנסחי המכרז מודים בעצמם, הסיבה המרכזית לפרסומו היא התקווה כי דו"ח של חברת ייעוץ בינלאומית יוקרתית יקל על הפעלת לחץ ציבורי על השותפים הקואליציוניים – בעיקר המפלגות החרדיות, אך גם מרקי כוח אחרים שיעלו במסקנות הדו"ח – להסכים לשינוי באורח החיים ובכוחם. בינתיים, הסכנה הגדולה בפרסום המכרז היא כי זה רק עוד תירוץ לאי-פתרון הבעיות כבר עכשיו.

על פי מסמכי המכרז, בתוך שבעה חודשים מיום חתימת ההסכם תגיש חברת הייעוץ שתזכה בו דו"ח שיענה על שתי שאלות עיקריות: הראשונה היא כיצד אפשר לשפר את תהליכי התכנון האסטרטגי הכלכלי של הממשלה – כולל תהליכי קבלת ההחלטות וסדרי העבודה בממשלה – במטרה להגביר את הראייה ארוכת הטווח.

התשובה לשאלה זו תכלול מיפוי של תהליכי קבלת ההחלטות הנוכחיים והכשלים בהם, המלצות לשינוי הארגוני שיידרש לשיפור תהליכי קבלת ההחל-



גידי גרינשטיין
 מנכ"ל מכון ראות

עסק בשאלת
 התכנון האסטרטגי



דוד ברודט
 נציג מוסד שמואל נאמן

חקר את הפיכת ישראל
 לכלכלה מובילה



יובל שטייניץ
 שר האוצר

הוציא את מכרז
 הייעוץ הממשלתי



פרופ' יג'ין קנדל
 המועצה הלאומית לכלכלה

המועמד הטבעי לבצע
 חלק מבעלות הדו"ח



חיים שני
 מנכ"ל משרד האוצר

ראש צוות ההובלה
 של התוכנית



גרינשטיין: המכרז שולח אנשים לאוקיינוס של ידע וניסיון בארץ ובעולם. בלי מתן כיוון ברור יותר, הסיכוי להצליח הוא מוגבל מראש"

כי "שום חברת ייעוץ לא יכולה לגרום לתהליכים פוליטיים להשתנות". ממשרדי ראש הממשלה והאוצר נמסר בתגובה: "ראש הממשלה ושר האוצר הנחו את המועצה הלאומית לכ"ל להוביל תהליך גיבוש אסטרטגיה חברתית-כלכלית ארוכת טווח למדינת ישראל. הצוות פועל לגיבוש אסטרטגיה בשיתוף קבוצות שונות בחברה הישראלית.

"ההחלטה להסתייע בחברת ייעוץ חיצונית התקבלה על ידי צוות ההובלה בתמימות דעים, מתוך ההכרה בערך המוסף של הסתייעות בגורם מקצועי נוסף, שלו ניסיון בינלאומי בגיבוש אסטרטגיה מדינתית כוללת. בהתאם לכתב המינוי, צוות ההובלה הממשלתי הוא הפורום המחייב לקבלת ההחלטות בנוגע לעיצוב תהליך גיבוש האסטרטגיה".

עם זאת ועל אף הצורך הגואה, טרם גיבשה הממשלה תפיסה אסטרטגית כלכלית-חברתית כוללת לטווח הזמן הבינוני והארוך, שמתוכה יהיה אפשר לגזור צעדי מדיניות וסדרי עדיפות". בקיצור, ממשלות ישראל בעשור האחרון לא עשו יותר מדי עם שלל המחקרים שהונחו בפניהן. אם כך, מדוע בכל זאת פורסם המכרז? אין לזלזל באמירה של קנדל כי חשוב לקבל זווית אחרת מחברה חיצונית, אבל יש לזכור שהדו"ח יספק מידע בעיקר ולא בהכרח יקבע המלצות ברורות. הסיבה העיקרית, מודה גורם במשרד ראש הממשלה, היא כי "יש משמעות לאמירות שנאמרות על ידי גורם חיצוני בעל יוקרה בינלאומית".

אולי גורם כזה יוכל לחוץ מספיק על השותפים הקואליציוניים ועל חברי כנסת סוררים לבצע את השינויים הנדרשים. כאמור, אחד מהם צפוי להיות הכנסת לימודי ליבה לישיבות החרדיות ובתי הספר לבנות, הכשרה מקצועית מסיבית ואולי גם פיתוח אזורי תעשייה ביישובים ערביים, על חשבון הערים היהודיות. צריך לזכור כי גורם בינלאומי חשוב אחר, ה-OECD, כבר כתב כאמור על הבעיות במשק הישראלי ושינוי גדול לא יצא מזה, אולי כי בארגון מתנסחים בעדינות ג'נטלמנית. בכל מקרה, במשרד ראש הממשלה מודעים לכך, כפי שאמר בכיר במשרד,

ארבע שנות כהונה מלאות במרץ 2013 – מבינים כי התוכנית תעמוד למבחן בממשלה עם תחילתה של מערכת בחירות – לא בדיוק הזמן הטוב ביותר לה"תעמת עם 16 מנדטים של ש"ס ויהדות התורה, או מוקדי כוח אחרים שייפגעו מההמלצות. לאחד מכן יהיו בחירות, ומי יודע אם השינוי הגדול ייושם. "נראה שהממשלות שלנו לא מבינות שיש נקודת אל-חזור פוליטית", אומר בעצב פרופ' בן דוד. "מחצית מהדוד שנמצא היום בבית הספר מקבל את החינוך הגרוע ביותר בעולם המערבי. האסון הגדול ביותר הוא למנות עוד ועדה במקום להתחיל לטפל בבעיות מהשורש. היום יש רוב בכנסת למי שרצה לפתור את הבעיות. אם הקואליציה הזו לא מוכנה, אפשר להקים קואליציה אחרת ולהציל את מדינת ישראל".

אז מדוע בכל זאת פורסם המכרז?

כי כשמישהו מבחין אומר את הדברים, זה נשמע אחרת

העבודות הרבות שנערכו בנושא הכשלים השונים של המשק לא נעלמו מעיניהם של כותבי המכרז. באופן ציני מעט, הם כותבים כי "בעשור האחרון בוצעו כמה עבודות שבהן לעומק את מצב המשק הישראלי והמליצו על שורת צעדי מדיניות לממשלה ולכלל המשק.

אלא בעיקר את איסוף המידע והניתוח ההשוואתי", אומר גידי גרינשטיין, מנכ"ל מכון "ראות".

עם זאת, גרינשטיין אומר כי הגדרת היעדים במכרז צריכה להיות הרבה יותר מדויקת: "המכרז שולח אנשים לשחות באוקיינוס של ידע וניסיון בארץ ובעולם. בלי מתן כיוון ברור יותר, הסיכוי להצליח הוא מוגבל מראש". כלומר, לחברות לא הוגדרו היעדים הלאומיים של ישראל או האם עליהן לשים דגש על נושאי חינוך, תעשייה, תשתיות או תעסוקה.

"המכרז דורש מחברת ייעוץ בינלאומית יוקרתית לעבוד קשה במעט זמן ולקבל מעט כסף בתמורה", אומר גורם בכיר באחד ממכוני המחקר. "שום תוצאה רצינית לא יכולה לצאת ממכרז שכזה". עם זאת, נראה כי הבעיה החמורה ביותר היא זו של הזמן. על פי התסריט הוורוד ביותר, הדו"ח הסופי של המכרז יוגש לקנדל ושני בינואר 2012. גם אם השניים יודרוזו מאוד, הם יוכלו להגיש מסקנות ראשוניות לראש הממשלה ולשר האוצר רק כמה חודשים אחר כך. כלומר באמצע-סוף 2012 תוגש לשו"לחן הממשלה תוכנית גדולה ומורכבת לשינוי בעבודת המדינה, יצירת גופים חדשים של תכנון לטווח ארוך ותחילתו של פתרון אמיתי לבעיות במשק. אם מסתכלים על לוח הזמנים הפוליטי – תחת ההנהגה הלא מובנת מאליה שהממשלה הנוכחית תשלים

הכלכלות המובילות בעולם. דו"ח משמעותי נוסף פורסם על ידי ה-OECD (ארגון המדינות המפותחות) בינואר 2010, לקראת כניסתה של ישראל לארגון. בצד מחמאות על משמעת פסקאלית ומדיניות מוניטרית נכונה של בנק ישראל, עסק הדו"ח בש"לוש סוגיות: שוק העבודה, העוני ורמת החינוך. הדו"ח הוגש לראש הממשלה נתניהו ולשר האוצר שטייניץ וזכה לחשיפה תקשורתית רבה, אך נראה שגם זה לא הרשים את ממשלת ישראל.

"אנחנו לא צדיכים עוד ועדות שיגידו לנו שהחינוך בישראל הוא ברמה הנמוכה ביותר במערב, ששיעור האי-תעסוקה הוא הנמוך ביותר ושמסלול הצמיחה במצוקה", אומר ל"כלכליסט" פרופ' דן בן דוד. "כשמנתחים את המצב רואים שהבעיה העיקרית היא שאין לנו פוליטיקאים שרוצים להתמודד עם הבעיות, וזה כבר לא משהו שחברת ייעוץ יכולה לפתור".

מדוע המכרז גורר כל כך הרבה ביקורת?

כי היעדים לא מוגדרים, הפוליטיקאים לא מוכנים והזמן דוחק

"לפני שמבקרים את המכרז, יש לזכור שבניגוד למה שהוצג בתקשורת, הוא אינו מוציא את עיצוב האסטרטגיה ותכנון המדיניות למיקור-חוץ,