

מדדי גילת-נפתלי לתפקוד הממשלה והמשק

אתר "מדדים לביצועי הממשלה והמשק"

אתר ה"מדדים לביצועי הממשלה והמשק" מספק מסגרת להצגת נתונים על המשק הישראלי בהשוואה בין לאומית במגוון רחב של תחומים ולאורך זמן. סקירה מקיפה על מטרות הפרויקט והמתודולוגיה שלו ניתנה בנייר המדיניות שהוכן לפני העבודה על האתר¹. בסקירה זו מצוי תיאור של המצב הנוכחי של האתר לקראת החשיפה הציבורית בשולחן העגול.

נתונים ומדידה בהשוואה בין לאומית של ביצועי המשק הם מרכיב חיוני בדיון על מצב המשק ועל דרכים לשיפור. מטרת האתר לספק נתונים בהשוואה בין לאומית, בחתך של מדינות ולאורך זמן, על מנת לתרום לדיון הציבורי על מצב המשק ולשפר את ביצועי הממשלה.

באתר נאספו נתונים משווים על ישראל ומדינות ה-OECD במגוון תחומים, מחינוך ובריאות ועד בטחון אישי וצמיחה ועוני. המדדים מראים את מצבה של ישראל בתחומים השונים, מול מדינות ה-OECD ומול ממוצע של מדינות סמן שנבחרו. מדינות הסמן הן קבוצה של מדינות מובילות הדומות לישראל בגודלן והסתמכותן על הון אנושי ומסחר בין לאומי, אך בעלות תוצר לנפש גבוה יותר ושיעור עוני נמוך יותר מישראל. אלו מדינות שלהערכתנו יש הסכמה שישראל צריכה להשתוות אליהן ברמת התוצר והעוני.

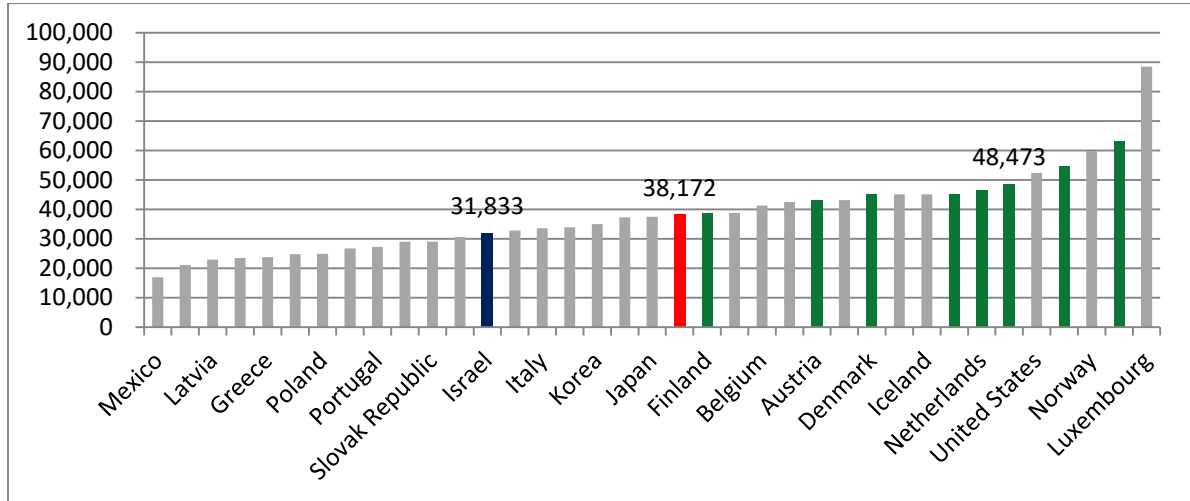
בכל אחד מהתחומים, האתר מראה מדדי תשומות, המראים את השקעת הממשלה בתחום, ומדדי תוצאות הבוחנים את הצלחת המדיניות. בנוסף, חושבו מדדי יעילות המראים את תוצאות המשק בכל תחום יחסית לרמת ההשקעה, ומדדי תוצאות מצרפיים לכל תחום. שימוש בשיטת "המרחק לחזית" (Frontier Distance To), הקרבה המדינה הטובה ביותר בתחום, מאפשר להשוות את הישגי המשק בתחומים השונים ולזהות את נקודות החוזקה והחולשה של המשק, כבסיס לדיון ציבורי ואיכותי, לפיקוח אזורי על ביצועי הממשלה ולשיפור מתמשך במצב המשק.

למי אנחנו רוצים להדמות

כאשר מבצעים השוואה בין לאומית השאלה הראשונה העולה היא למי כדאי להשוות? בשיח הציבורי בישראל מקובל להשוות לממוצע מדינות ה-OECD, אך אנו סבורים כי זאת אינה ההשוואה המתאימה. ממוצע מדינות ה-OECD מושפע גם ממדינות חלשות יחסית (בעיקר מבין המדינות שהצטרפו לאחרונה – מקסיקו, תורכיה, צ'ילה ולטביה) המושכות את ביצועי הממוצע כלפי מטה, ואשר רמת ביצועי המשקים שלהן אינם רלוונטיים לדעתנו למקום שישראל צריכה לשאוף אליו. לצורך כך הגדרנו את "מדינות הסמן" (Benchmark Countries), קבוצה של מדינות מפותחות הקרובות לישראל בגודל האוכלוסייה ובהסתמכותן על הון אנושי וסחר בין לאומי, אבל כמובן בעלות רמת תוצר לנפש גבוהה יותר ורמת עוני נמוכה יותר מאשר לישראל. מדינות הסמן הן אוסטרליה, דנמרק, פינלנד, אירלנד, הולנד שווייץ ושבדיה.

¹ "מדדים לתפקוד משרדי הממשלה: מתודולוגיה ויישום בעולם ובישראל", גיל בן ארי ותומר גוטמן, מכון אהרן למדיניות כלכלית, 2015

איור 1: תוצר לנפש במדינות ה OECD, 2016, USD, PPP 2010

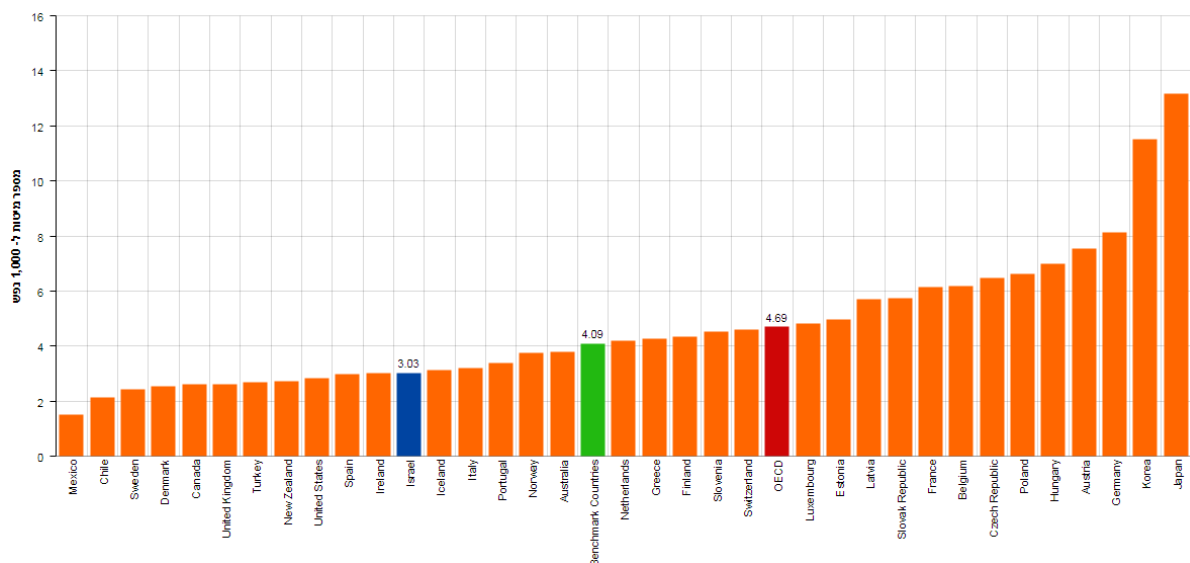


מקור: OECD ועיבודי מכון אהרן

מדדי תשומה

בכל אחד מהתחומים, נאספו מדדי תשומה המייצגים את השקעת הממשלה בתחום. התשומה יכולה להיות כספית, במונחי אחוזי תוצר או השקעה לנפש, או במונחי תשומות פיסיות (למשל מספר מכשירי MRI או מספר התלמידים בכיתה). הנתונים נאספו החל משנת 2000 ועד השנה האחרונה בה קיימים נתונים זמינים. בכל מדד מוצגות שתי השוואות, המאפשרות לראות את מיקומה היחסי של ישראל מול שאר מדינות ה OECD ואת התפתחות מצבה היחסי של ישראל לאורך זמן

איור 2: מספר מיטות בבתי חולים ל 1000 נפש (2015)



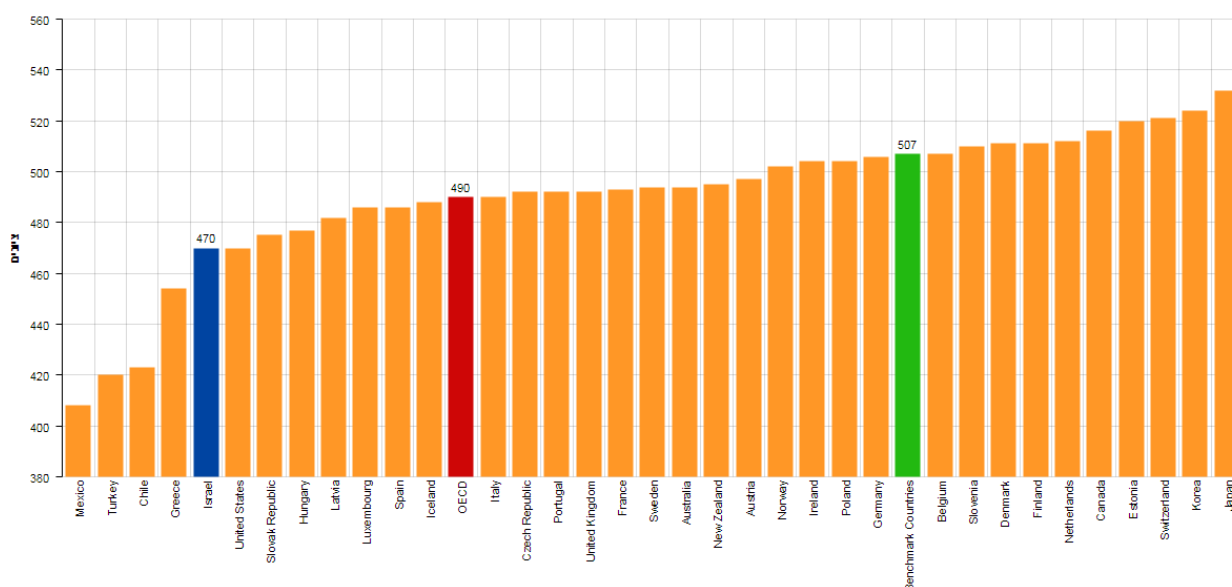
1. השוואה בין לאומית של שנת הנתונים האחרונה של כל מדינה, הכוללת גם ממוצע פשוט של מדינות ה OECD ושל מדינות הסמן
2. השוואה לאורך זמן של ישראל, ממוצע פשוט של מדינות ה OECD וממוצע פשוט של מדינות הסמן

בתחום התחבורה, למשל, ניתן לראות בהשוואה בין לאומית של ההשקעה בתשתיות כבישים, כי ההשקעה הנוכחית של ישראל בתשתיות לנפש אינה נמוכה כלל בהשוואה בין לאומית. אולם הגרף של השקעה לאורך זמן מראה כי רמת ההשקעה הגבוהה יחסית הנוכחית באה לאחר שנים של השקעה נמוכה. את הפער ברמת התשתיות ניתן יהיה לראות במדדי התוצאה. תחום שבו ההשקעה של ישראל היא נמוכה באופן עקבי ממרבית המדינות היא מדיניות אקטיבית בשוק העבודה (Active Labor Market Policy), שבו ההשקעה במונחי אחוזי תוצא היא כשישית בלבד ממוצע מדינות הסמן.

מדדי תוצאה

בנוסף למדדי התשומה, בכל אחד מהתחומים נאספו מדדי תוצאה בהשוואות בין לאומיות ולאורך זמן. מדדי התוצאה מייצגים תחומים החשובים לרווחת האזרחים שהממשלה משפיעה עליהם באמצעות התשומות שהיא מספקת, אך אינה קובעת אותם באופן ישיר (למשל מספר ההרוגים בתאונות דרכים או תוצאות מבחן פיז"ה). התוצאות הן הקירוב הטוב ביותר שיש בידינו לגבי הצלחת המדיניות הממשלתית ואנו רוצים למדוד ולהעריך את המשרד הרלוונטי על פיהן, למרות שכמובן ההשפעה של המדיניות הממשלתית על התוצאות אינה מלאה.

איור 3: תוצאות מבחן פיז"ה בפרק המתמטיקה (2015)



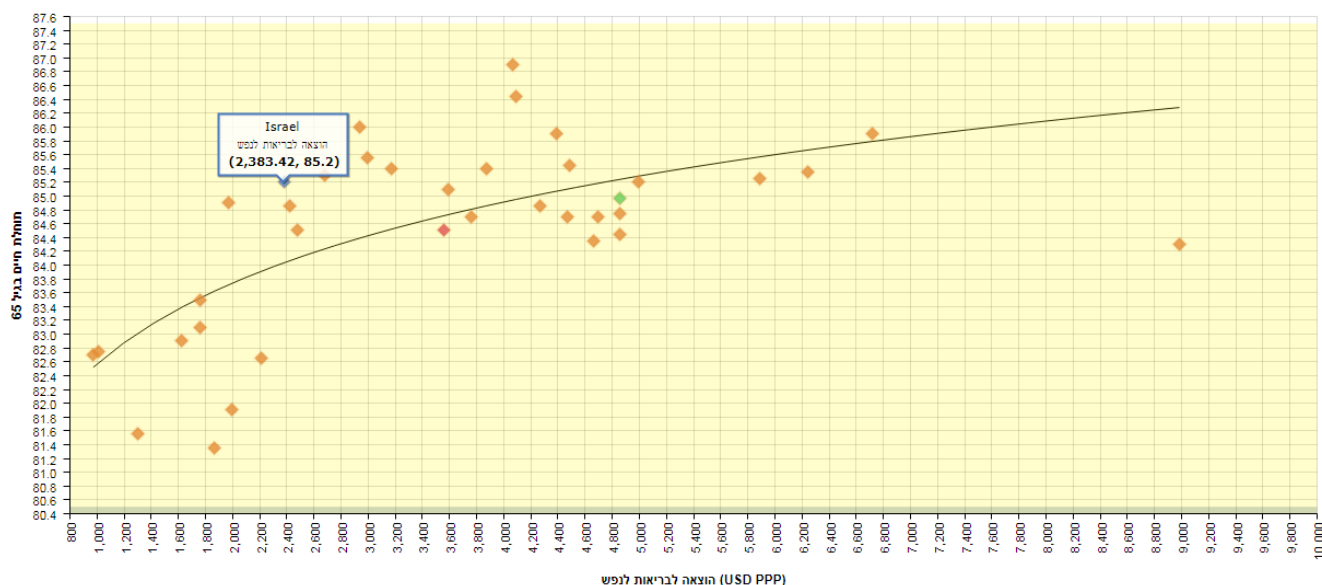
בתחום הבריאות ניתן לראות את התוצאות הגבוהות של ישראל במונחי תוחלת חיים ותמותת תינוקות, למרות השקעה הלא גבוהה בתחום. התוצאות בתחום החינוך, לעומת זאת, בעיקר במבחני ההשוואה הבין לאומיים, הם מהנמוכים במדינות ה OECD, למרות שיפור במבחנים האחרונים, בעיקר בתחום המתמטיקה.

כאשר ישנם נתונים רלוונטיים, למשל בתחום שיעורי התעסוקה או רמת ההשכלה, ניתנות גם תוצאות לפי מגדר ומגזר (ערבים, חרדים ויהודים לא חרדים)

מדדי יעילות

מטרת מדדי היעילות היא לקשור בין ההשקעה הממשלתית – התשומה, לבין התוצאה הרצויה. בכל אחד ממדדי היעילות נבחן הקשר בין תשומה אחת לתוצאה אחת בתחום (למשל השקעה בתשתיות לנפש ומספר הרוגים למיליארד ק"מ נסועה, או ציון במתמטיקה במבחן פיז"ה ומספר שעות הלימוד). על מנת לבחון את היעילות היחסית של כל מדינה מוצגת התשומה על הציר האפקי והתוצאה על הציר האנכי. קו ה"רגרסיה" מייצג את התוצאה הממוצעת במדינות ה-OECD, לכל רמת תשומה, והמרחק האנכי של כל מדינה מקו הרגרסיה מייצג את רמת היעילות שלה. עבור מדדים שבהם התוצאה הרצויה היא גבוהה (למשל תוחלת חיים בגיל 65 והוצאה לבריאות), ככל שמדינה נמצאת גבוהה יותר מעל קו הרגרסיה כך יעילות הפעילות הממשלתית היא גבוהה יותר. עבור מדדים שבהם התוצאה הרצויה היא נמוכה (למשל מספר הרוגים למיליון נפש והשקעה בתשתיות), ככל שמדינה נמצאת נמוך יותר מתחת לקו הרגרסיה כך יעילות הפעילות הממשלתית היא גבוהה יותר.

איור 4: תוחלת חיים בגיל 65 והוצאה לבריאות לנפש



שיטת המרחק לחזית (Distance to Frontier)

שיטת המרחק לחזית פותחה על ידי הבנק העולמי על מנת להשוות את התוצאות של מדדים הנמדדים ביחידות שונות. כאשר אנו מעוניינים להשוות את התוצאות של מדינות שונות בתחומים שונים, נדרשת לנו שיטה שבה ניתן לנרמל את התוצאות, אחרת לא נוכל להשוות, לדוגמה, את התוצאות של תוחלת חיים לעומת תוצאות מבחני פיז"ה. שיטת המרחק לחזית עונה על השאלה עד כמה תוצאה בתחום מסוים קרובה לתוצאה הטובה ביותר, באמצעות דירוג התוצאות במדד אחיד של 0-100, כאשר המדינה עם התוצאה הטובה ביותר מקבלת ציון 100, והמדינה עם התוצאה הגרועה ביותר ציון 0, וכל יתר המדינות מקבלות ציון לפי המרחק היחסי שלהם למדינה

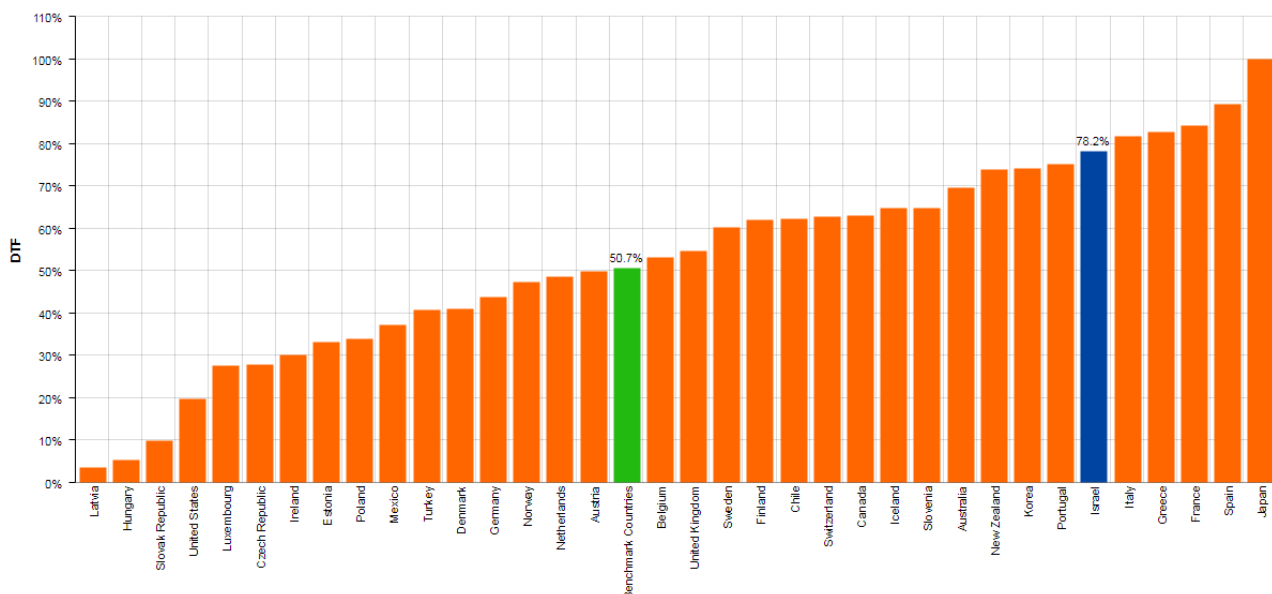
הטובה ביותר². דירוג כזה מאפשר שקלל מספר מדדים בעלי יחידות מידה שונות ולבחון את המקום היחסי של מדינה לאורך זמן, בהתאם לתוצאותיה.

מדדי גילת-נפתלי

מדדי גילת-נפתלי מציגים את התוצאה והיעילות של כל מדינה ובכל תחום, באופן המאפשר לזהות את מיקומה היחסי של ישראל בתחום זה ולאורך זמן באמצעות מתודולוגיה אחידה. חישוב מדד גילת-נפתלי מבוסס על שקלול מספר מדדים בתחום באמצעות שיטת המרחק לחזית.

עבור מדד גילת-נפתלי עבור יעילות, נבחרו מספר מדדי יעילות כאשר בכל מדד המדינה בעלת היעילות הטובה ביותר מקבלת ציון 100 והמדינה בעלת היעילות הנמוכה ביותר מקבלת ציון 0, ומדד היעילות המשוקלל לתחום הוא ממוצע הציונים של כל מדינה.

איור 5: מדד גילת-נפתלי - בריאות, יעילות (2015)



בתחום הבריאות, למשל, המדדים המשוקללים הם תוחלת חיים בגיל 65 והוצאה לבריאות לנפש ותוחלת חיים בלידה והוצאה לבריאות לנפש. ניתן לראות כי מדד היעילות של ישראל הוא מהגבוהים ב OECD, תוצאה הנובעת מהאיכות הגבוהה של מערכת הבריאות במונחי תוצאות לעומת ההוצאה הנמוכה באופן יחסי.

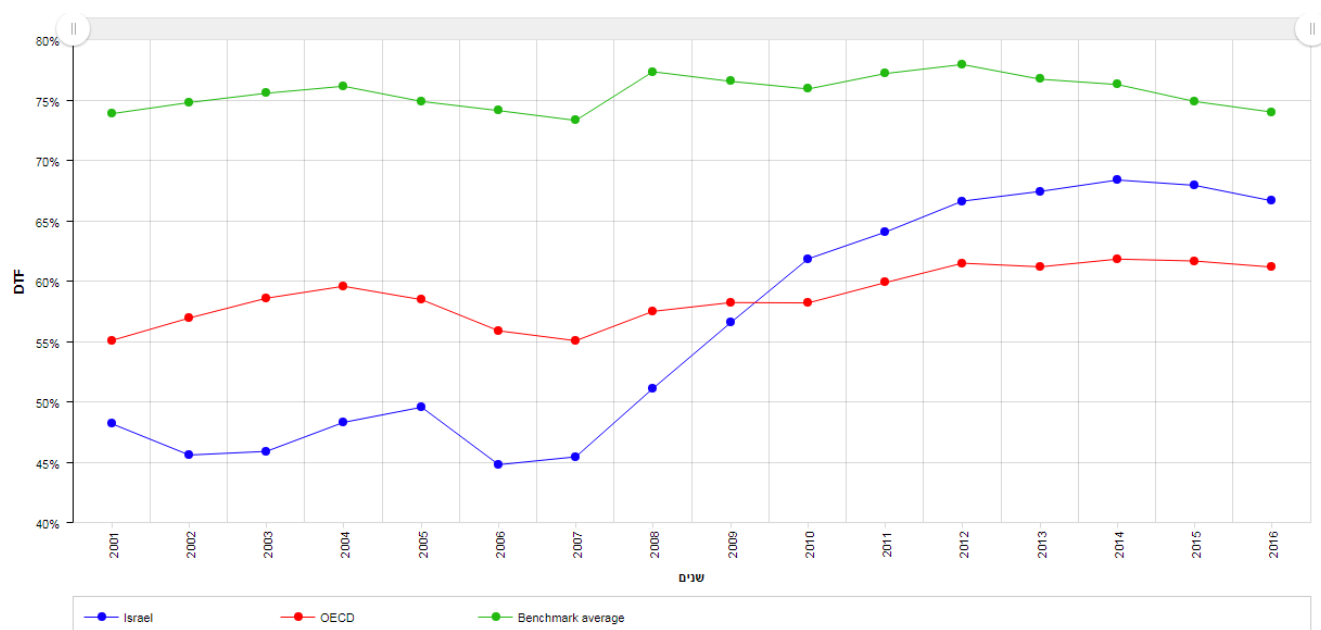
מדדי גילת נפתלי לתוצאות משקללים גם הם בשיטת המרחק לחזית את התוצאות של כל מדינה, ומוצגת גם השוואה בין לאומית של כל מדינות ה OECD עבור השנה האחרונה שבה יש נתונים וגם הצגת התוצאות של ישראל, ה OECD ומדינות הסמן לאורך זמן. תוצאות מדד גילת-נפתלי בתחום התעסוקה והשכר משקללות את שיעורי תעסוקה בגילאי 25–64, שיעורי תעסוקה בגילאי 20–24, שיעורי אבטלה בגילאי 25–64 ויחס שכר

² מתמטית, הציון של מדינה נבדקת במדד מסוים יהיה ההפרש בין ציון המדינה לציון המדינה הגרועה ביותר, מחולק בהפרש בין ציון המדינה הטובה ביותר למדינה הגרועה ביותר, מוכפל ב 100. למשל, אם במדד מסוים ציון המדינה הטובה ביותר הוא 250, ציון המדינה הגרועה ביותר הוא 50 וציון של מדינה נבדקת הוא 100, אזי המרחק לחזית של המדינה הנסדקת הוא:

$$25 = 100 * (100 - 50) / (250 - 50)$$

המינימום לשכר הממוצע. ניתן לראות את ההתקדמות הגדולה בתחום שנעשתה בישראל החל מאמצע העשור הקודם, בעיקר בתחום התעסוקה, שהביאה את התוצאות של ישראל מרמה נמוכה מאד לרמה הגבוהה ממוצע ה OECD ומתקרבת למדינות הסמן, שהם מהמצטיינות בתחום.

איור 6: מדד גילת-נפתלי תעסוקה ושכר, תוצאות (2016)

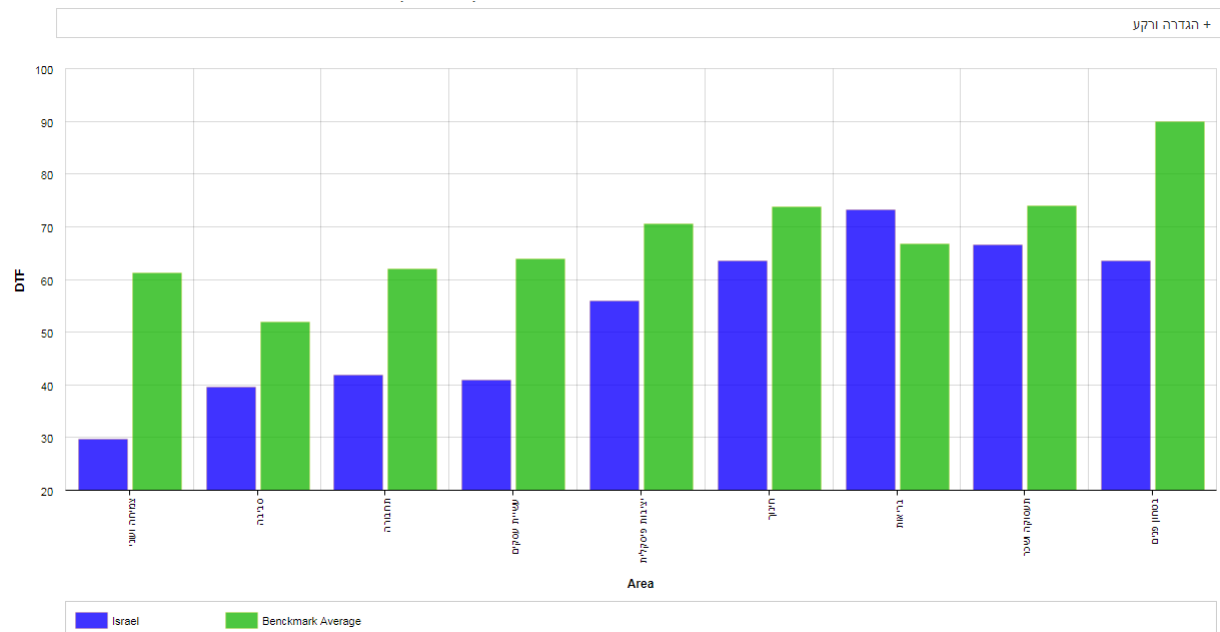


חשוב לציין כי מדדי גילת-נפתלי, בהיותם מדדים מצרפיים המשקללים מספר מדדים שונים בתחום, מושפעים כמובן מבחירת המדדים אותם הם משקללים. אנחנו בחרנו בכל תחום, במגבלות הנתונים, מדדים המייצגים לדעתנו באופן הוגן את התחום. בעתיד נאפשר בחירה דינמית של מדדי גילת נפתלי מבין המדדים הקיימים באתר.

סיכום התוצאות והיעילות

ישנם באתר שני גרפים המסכמים את מדדי גילת-נפתלי של התוצאות והיעילות בכל התחומים בהם הם מחושבים, לישראל ולמדינות הסמן. ניתן לראות כי תחום הבריאות הוא התחום היחיד שבו הציון המשוקלל של ישראל טוב מזה של מדינות הסמן. תחומים שבהם הציון של ישראל רחוק מהציון של מדינות הסמן הם תחומי הצמיחה והעוני (עקב רמת התוצר לנפש הנמוכה ורמת העוני אחרי מסים והעברות הגבוהה), ותחומי בטחון הפנים, עשיית העסקים והתחבורה. ההשקעה הנמוכה בבריאות משמעותה שפער היעילות לטובת ישראל גדול עוד יותר מפער התוצאות. בתחום התחבורה, שבו ההשקעות הגדולות שנעשות בשנים האחרונות עדיין לא נשאו פירות, פער היעילות לרעת ישראל גדול במיוחד.

איור 7: מדדי גילת נפתלי סיכום תוצאות



מדדי הממשלה

בדצמבר 2012 החליטה הממשלה לקבוע מדדים לאיכות חיים, קיימות וחוסן לאומי. מדדים אלה נועדו לספק מידע מקיף וממצה אשר יאפיין את סביבת הפעילות של הממשלה ויהווה בסיס לעיצוב המדיניות הציבורית. כמו כן יאפשרו המדדים לבחון את תוצאותיה של מדיניות זו ולנתח את היעילות והאפקטיביות של הקצאת תקציב הממשלה לצורכי השגת יעדיה. לבסוף, המדדים נועדו גם לאפשר לציבור להעריך את ההתקדמות והשינוי באיכות חיוו על בסיס מידע אובייקטיבי ורלוונטי. בנוסף ליעדים אלה הוחלט כי על המדדים הנבחרים לתת ביטוי לפערים בין קהילות ומגזרים בארץ, להתמקד בתוצאות הפעילות הממשלתית ולא במדדי תשומות, לשלב בין מדדים אובייקטיביים לסובייקטיביים ולשאוף לקנה מידה השוואתי-בינלאומי. הלמ"ס מפרסם סיכום שנתי של מדדים אלו בדו"ח "מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן לאומי". אנו מציגים את התוצאות שנאספו על ידי הלמ"ס על פי החלוקה לתחומים שבחרנו