

כלכלת הביטחון הלאומי של ישראל נוכח אתגרים ביטחוניים וחברתיים

שמואל אבן

כלכלת ישראל הפגינה בחמש השנים האחרונות יציבות וצמיחה מרשימים, ביחס למדינות מפותחות אחרות, ואף צורפה לארגון לשיתוף פנעולה ולפיתוח כלכלי (OECD) בשנת 2010. עם זאת, כלכלת ישראל ניצבת בפני אתגרים קשים לטווח הארוך, שלהם עשויות להיות השלכות ניכרות על יכולת המדינה לממן צריכה ביטחונית גבוהה, על היציבות הפנימית ואף על מעמדה של ישראל בעולם. הסיכונים לכלכלה טמונים, בין היתר, בשחיקת ההון האנושי בישראל (בשל חולשת מערכת החינוך), בחוסר היציבות של הכלכלה העולמית ובמצב הביטחוני. בה בעת בפני ישראל ישנן הזדמנויות שיאפשרו המשך צמיחה מהירה לטווח ארוך. בפרק זה מנותח מצבה הכלכלי של ישראל בהקשר של הביטחון הלאומי במובן הרחב.

הגדרת הביטחון הלאומי (במובן הרחב)

ניתן להגדיר "ביטחון לאומי במובן הרחב" כלהלן: **היכולת של מדינה להגן על עצמה ולממש את יעדיה הלאומיים – לפחות ברמה בסיסית¹ – בתחומי הביטחון, מדיניות החוץ, החברה, המשק והמדע**; זאת להבדיל מהגדרת הביטחון הלאומי במובן הצר, המתמקדת בתחומי החוץ והביטחון בלבד. דוגמה ליישום הגדרה כזו ניתן למצוא ב"אסטרטגיית הביטחון הלאומי" של ארצות הברית. מסמך האסטרטגיה, שהבית הלבן הפיץ ב־במאי 2010, מגדיר ארבעה תחומים ראשיים: ביטחון (Security), שגשוג (Prosperity), ערכים (Values) וסדר בינלאומי (International Order). ה"שגשוג" כולל את היעדים הבאים: חיזוק ההון האנושי והחינוך הרלוונטי לביטחון הלאומי; קידום המדע, הטכנולוגיה והחדשנות; השגת צמיחה כלכלית מאוזנת ויציבה; ויעילות בניצול כספי משלם המיסים. בהתייחסה למסמך האסטרטגיה אמרה מזכירת המדינה,

הילרי קלינטון, כי לראשונה מושם דגש על הנושא הכלכלי ועל החוב הלאומי בהקשר לביטחון הלאומי של ארצות הברית, וכי זהו שינוי מהותי ומרחיק לכת בהשוואה לממשלים קודמים.²

הגדרת הביטחון הלאומי במובן הרחב מאפשרת לדון במגוון סיכונים הניצבים לפתחה של המדינה במרחב אחד של ניהול סיכונים. כך, למשל, ניתן להעמיד את סיכוני המלחמה אל מול הסיכונים ליציבות הפנימית, הנובעים מהשדה הכלכלי והחברתי. ראייה רחבה מאפשרת גם סינרגיה בין התחומים (כלכלה, חוץ, חברה, התיישבות, התפתחות טכנולוגית, ביטחון ועוד) וניצול הזדמנויות בראייה כוללת (ראו תרשים 1). עם זאת, תחולת מושג הביטחון הלאומי והמדדים להשגתו הם עניין סובייקטיבי שכל ממשלה צריכה להגדיר לעצמה. בלא תיחום המושג, הדיון בנושא עלול לאבד את גבולותיו, שכן ניתן לקשור כל נושא ועניין בדרך כלשהי לביטחון הלאומי במובן הרחב. בישראל לא קיים גוף אחד העוסק בביטחון הלאומי במובן הרחב – גם לא המטה לביטחון לאומי, שאתגר זה מונח לפתחו. הגוף היחיד במדינה הרואה בקירוב את התמונה בכללותה הוא משרד האוצר, בהיותו אמון על הכנת ההצעה לתקציב המדינה. עם זאת, הוא רואה את הדברים מנקודת מבטו המסוימת ואינו אמון על ניתוח איומים אסטרטגים שאינם כלכליים.

תפקידה העיקרי של המדינה ומוסדותיה ביחס למשק הם כלהלן:

א. ניהול המשק באופן אופטימאלי, תוך מתן חופש פעולה לכוחות השוק מצד אחד והתערבות בשוק לטובת הכלל מצד שני. בכלל זה התוויית מדיניות ויצירת תנאים לצמיחה איתנה של המשק ולתעסוקה מלאה.

ב. הספקת משאבים לסקטור הציבורי לשם השגת היעדים הלאומיים (ביטחון, חינוך, בריאות, רווחה, מדע, תרבות) וחתירה לניצולם היעיל.

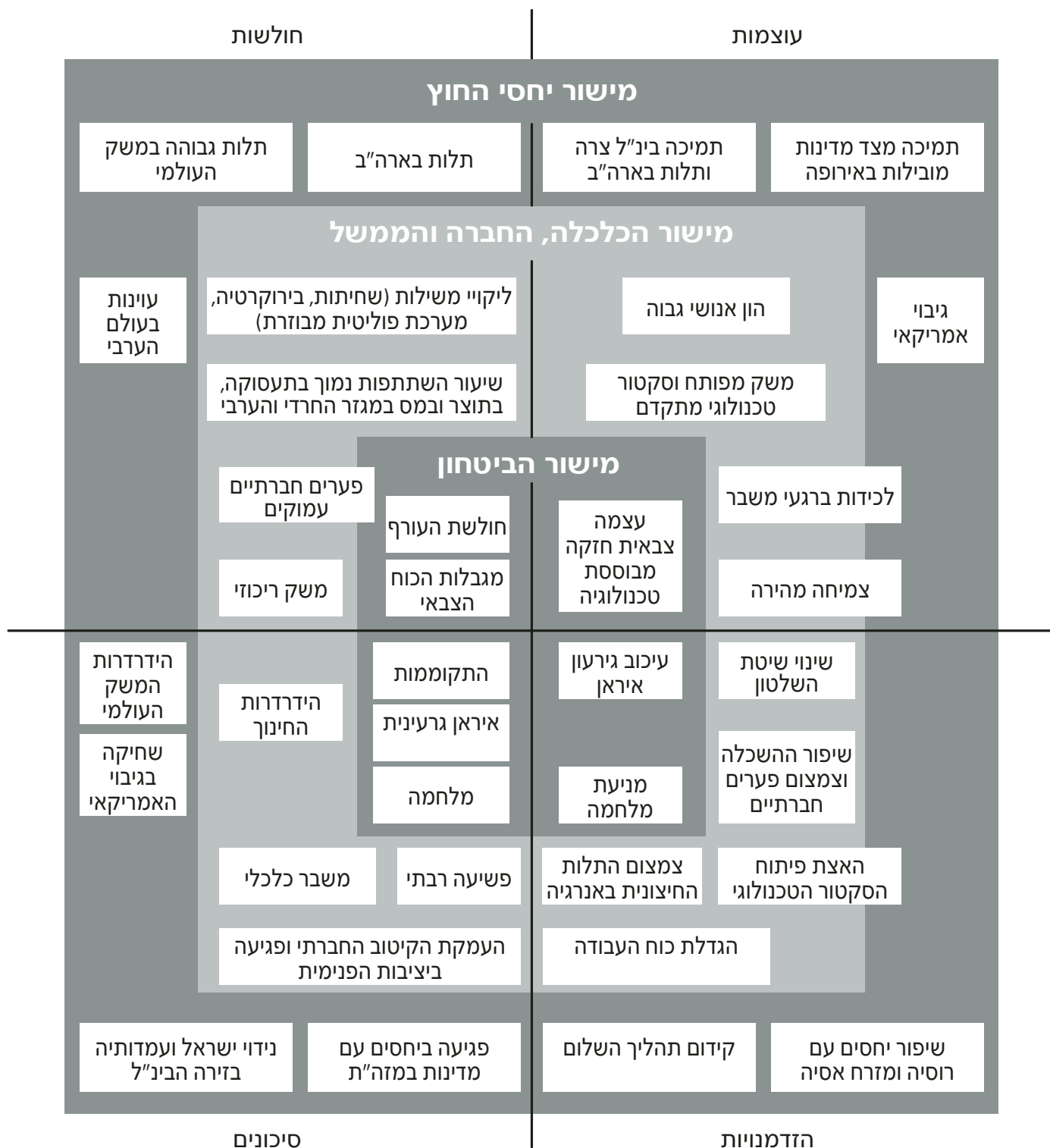
ג. פיתוח וקיום של תשתיות לפעילות המשק והחברה (אנרגיה, מזון, תחבורה, כספים ועוד).

ד. דאגה ליציבות המשק (יציבות מחירים, שוק העבודה, המערכת הפיננסית ועוד). ה. ביצוע ועידוד השקעות כדי להצמיח מקורות כלכליים, שיאפשרו לקיים את צרכי המדינה גם בשנים הבאות, והגבלת התחייבויות שישעבדו את המקורות של הדורות הבאים.

ו. ניצול הזדמנויות להרחבת הסחר וקשרי החוץ הכלכליים.

ז. צמצום התלות בחו"ל בתחומים העלולים להוות אילוץ על המשק והביטחון הלאומי (למשל, חובות ומקורות אנרגיה).

תרשים 1: סכמת הביטחון הלאומי (דוגמאות)

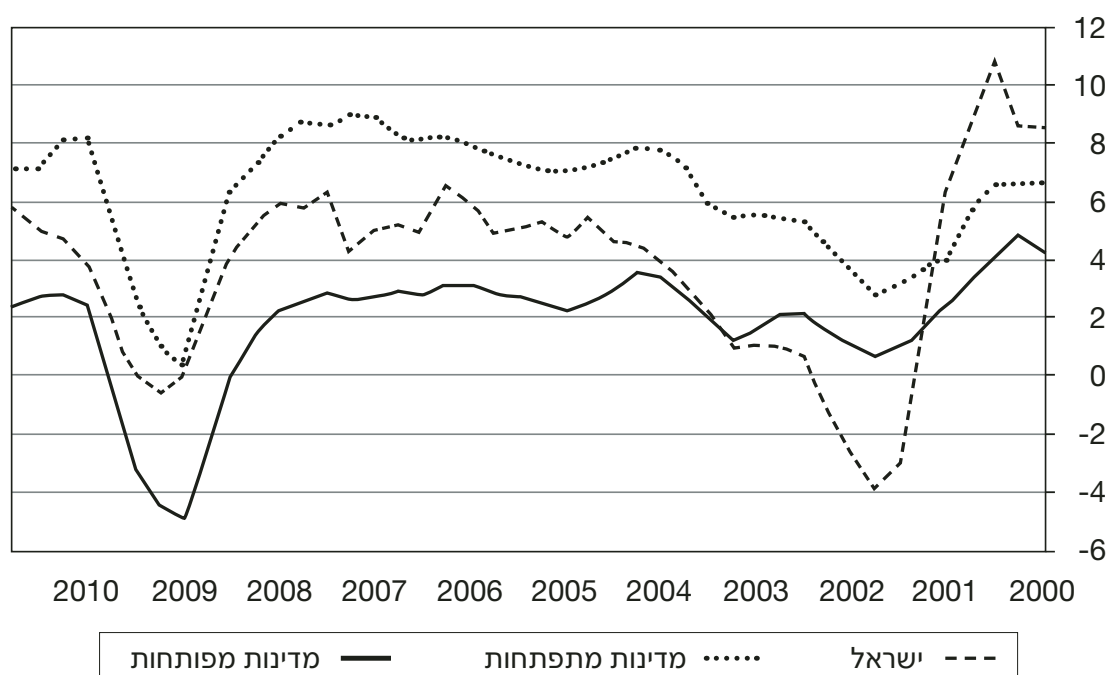


התפתחויות עיקריות בפרמטרים כלכליים הנוגעים לביטחון הלאומי

התוצר המקומי והצמיחה

הביטחון הלאומי של ישראל לטווח ארוך תלוי במידה רבה בתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג), המהווה מקור עיקרי לצריכה האזרחית, לצריכה הביטחונית ולהשקעות במשק. בשנת 2010 הסתכם התמ"ג של ישראל ב-811.4 מיליארד שקלים, והתמ"ג לנפש הגיע לכ-105 אלף שקלים (27.7 אלף דולר).³ הגידול הריאלי בתוצר המקומי הגולמי (הצמיחה) בשנת 2010 היה 4.6 אחוזים, לאחר צמיחה של 0.8 אחוזים ב-2009 ו-4.2 אחוזים ב-2008.⁴ לשם השוואה, במדינות OECD עמדה הצמיחה על 2.8 אחוזים בממוצע ב-2010 (ראו תרשים 2). עם זאת, התמ"ג לנפש בישראל (במונחי כוח קנייה) עדיין נמוך ב-16 אחוזים מהתמ"ג הממוצע לנפש במדינות OECD (במונחי כוח קנייה).

תרשים 2: הצמיחה בישראל (באחוזים) בהשוואה למדינות מפותחות ולמדינות מתפתחות



נתונים רבעוניים: שינוי באחוזים, רביע מול רביע אשתקד. מקור: בנק ישראל, 30 במרץ 2011.

כלכלת ישראל היא מוּטָת ייצוא. בשנת 2010 הסתכם ייצוא הסחורות והשירותים שלה ב-300 מיליארד שקל (37 אחוזים מהתוצר), לעומת 266 מיליארד שקל בשנת 2009 ו-290 מיליארד שקל ב-2008. ייבוא סחורות ושירותים הסתכם בשנת 2010 ב-283 מיליארד שקל, לעומת 247 מיליארד שקל ב-2009 ו-301 מיליארד שקל ב-2008.

נתונים אלה ממחישים את התלות הרבה של כלכלת ישראל בשוקי חו"ל לשם צמיחה ולשם ייבוא מוצרי גלם, מוצרי צריכה ושירותים. תלות זו מחייבת את ישראל לשמור על רמת תחרותיות גבוהה בשוק העולמי ולהתאים את המשק באופן דינמי לשינויים המבניים במשק הגלובלי. בכלל זה:

- א. לזהות תחומים שבהם יש לישראל יתרונות יחסיים, דבר העשוי לשפר את יכולתה לנצל הזדמנויות בשווקים צומחים.
- ב. להכווין את ההשכלה, ההכשרה והתעסוקה למגזרים שבהם תוכל ישראל להתחרות במשק העולמי בתחומים עתידי ידע.
- ג. לפזר את המאמצים בין השווקים הגלובליים כדי לצמצם חשיפה של המשק הישראלי למשברים בינלאומיים ולשינויים בשערי המטבעות.
- ד. לפתח מערכת יחסי חוץ שתאפשר לקיים את הייצוא הנדרש.

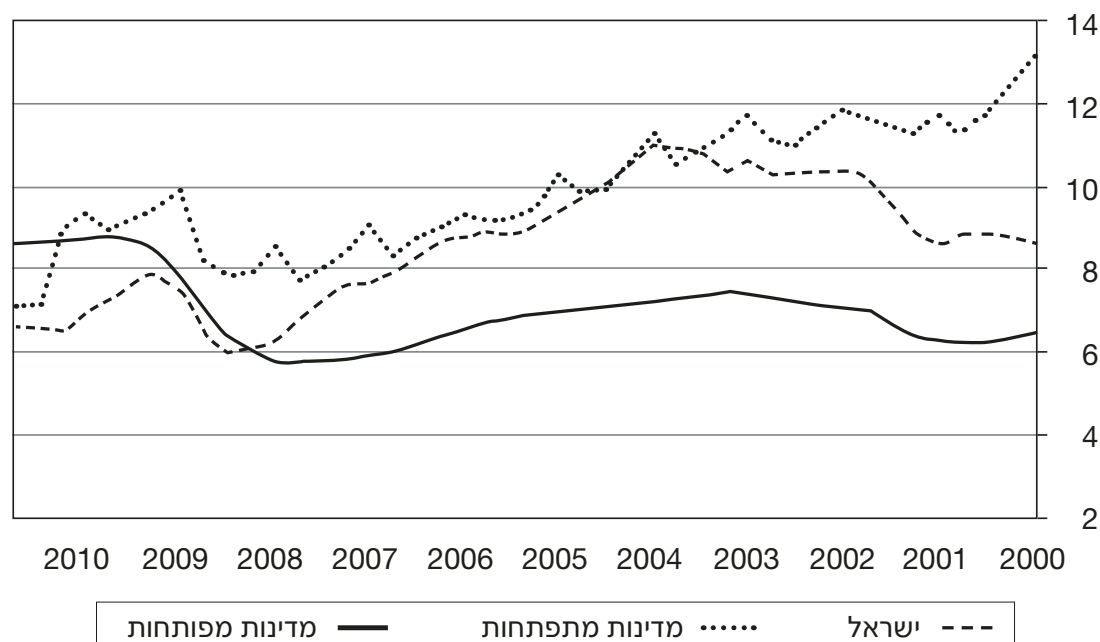
תעסוקה

לשוק העבודה השפעה ניכרת על הביטחון הלאומי, היות שכוח העבודה הוא גורם ייצור ראשון בחשיבותו במשק ומשום שהתעסוקה חשובה ליציבות החברתית. למשל, לאבטלה ברמות גבוהות (דו־ספרתית) עלולה להיות השפעה מערכתית שלילית ניכרת, שתתבטא בין היתר: באובדן תוצר והפניית יותר משאבים לצרכים סוציאליים על חשבון צרכים לאומיים אחרים.

הצמיחה המהירה בישראל הביאה לשיפור מצב שוק העבודה. שיעור האבטלה בישראל בסוף 2010 עמד על 6.6 אחוזים מכוח העבודה (האזרחי), לעומת כ־10 אחוזים בגוש היורו ו־9.6 אחוזים בארצות הברית (ראו תרשים 3). על פי תחזית בנק ישראל, האבטלה תמשיך לרדת ל־6.1 אחוזים ב־2011 ול־5.9 אחוזים ב־2012.

במקביל חל שיפור בשיעור ההשתתפות של האוכלוסייה בכוח העבודה בישראל. זה עלה מ־54.5 אחוזים בשנת 2003 ל־56.3 אחוזים בשנת 2007 ול־57.3 אחוזים ב־2010. תופעה זו לוותה בשינויים חיוביים נוספים בשוק העבודה, כגון מעבר עובדים ממגזר השירותים למגזר העסקי ועלייה במספר המשרות המלאות במשק (מספר המשרות החלקיות עלה בשיעור נמוך יותר). ההסבר למגמה זו טמון בשיפור שחל במצב הכלכלי ובצעדים שנקטה הממשלה, כגון צמצום תעסוקת עובדים זרים, הענקת מס הכנסה שלילי והעלאת גיל הפרישה, שתרום לעלייה בהשתתפות מבוגרים בכוח העבודה. למרות הישגים אלה, שיעור ההשתתפות האוכלוסייה בכוח העבודה בישראל עדיין נמוך משמעותית ביחס למדינות מפותחות (בארה"ב, למשל, שיעור כוח העבודה מהאוכלוסייה בגיל העבודה עולה על 65%).

תרשים 3: שיעור האבטלה בישראל (באחוזים) לעומת מדינות מפותחות ומדינות מתפתחות*



* שינויים רבעוניים, מנוכה עונתיות. מקור: בנק ישראל, 30 במרס 2011.

שיעור ההשתתפות הנמוך יחסית בכוח העבודה בישראל נובע בין היתר משיעור השתתפות נמוך של המגזר החרדי והערבי (כ-30 אחוזים מכלל האוכלוסייה) בכוח העבודה. בעיקר נמוכה השתתפות נשים מהמגזר הערבי⁵ וגברים מהמגזר החרדי. בהשוואה לשאר האוכלוסייה, שני מגזרים אלה מתאפיינים גם בריבוי טבעי מהיר ובפריון עבודה נמוך. לעומת זאת, חלקם של מגזרים אלה בתשלומי ההעברה הינו גבוה. התחזית של שוק העבודה נשקפת מחלונה של מערכת החינוך: בשנת 2014 יגיע שיעור הלומדים בחינוך החרדי והערבי ל-50 אחוזים מאוכלוסיית התלמידים במדינת ישראל, לעומת 34 אחוזים בתחילת שנות האלפיים. תהליכים אלה לא לוו בהרחבת תכולת לימודי הליבה והשכלת היסוד ההכרחית לצורך השתלבותם של תלמידי מגזרים אלה בשוק העבודה העתידי.⁶

הסיכון הטמון במגמה זו הוא, שהמשך גידול מהיר של אוכלוסייה נתמכת (הזקוקה לתשלומי העברה לשם קיומה) והקושי בגביית משאבים נוספים מהעשירונים העליונים עלולים לפגוע בצמיחה, להוריד את רמת החיים של כלל האוכלוסייה ואף להביא להגירה של אזרחים בעלי כישורים ופריון עבודה גבוה, בייחוד בתקופות של שגשוג במשק העולמי. לעומת זאת, פיתוח האוכלוסייה הנתמכת כיום ויצירת תנאים בשוק העבודה להעסקתה עשויים להביא לעלייה בתוצר הישראלי ולצמצום העוני.

פערי הכנסה

למרות השיפור בשיעור התעסוקה ונתוני הצמיחה המרשימים, חלק גדול מהאוכלוסייה במדינת ישראל אינו ניהנה מהצמיחה⁷, וסובל מרמות שכר והכנסה נמוכות יחסית. פערי השכר נובעים הן מקיפאון או מהידרדרות במצבם של העשירונים הנמוכים והן מהמצוינות של עובדים, בעיקר בעשירונים העליונים, המיטיבים להתחרות במשק הגלובלי בשל כישוריהם הרלוונטיים. עם זאת, עובדים בכירים רבים במשק הישראלי נהנים משכר גבוה, שאינו תואם בהכרח את תרומתם לתוצר. כתוצאה מכך, ישראל לוקה בפערי הכנסה קיצוניים (ראו טבלה 1), המהווים מקור עיקרי לפער כלכלי-חברתי גדול ופוטנציאל לאי-יציבות חברתית.

טבלה 1: התפלגות ההכנסות ונטל מס ההכנסה בישראל

עשירון באוכלוסייה	שיעור הכנסה ברוטו מכלל ההכנסות בישראל	שיעור מס ההכנסה מסך מס ההכנסה המשולם בישראל
1	1.0%	0.0%
2	2.0%	0.0%
3	3.1%	0.0%
4	4.3%	0.0%
5	5.5%	0.2%
6	6.8%	1.0%
7	8.6%	2.4%
8	11.2%	6.1%
9	16.1%	15.6%
10	41.4%	74.7%
	100.0%	100.0%

המקור: מודל המס של מינהל הכנסות המדינה.⁹

מבנה ההכנסה בישראל הביא גם לשחיקת מעמד הביניים, קרי האוכלוסייה המהווה את השדרה שעליה נשענת מדינת ישראל בתחומי כוח העבודה, החברה והביטחון. למשל, ששת עשירונים שבמרכז (עשירונים 3, 4, 5, 6, 7, 8, שהם 60 אחוזים מהאוכלוסייה) זוכים רק לכ-40 אחוזים מההכנסה ברוטו במשק. רק ברובד העליון של קבוצה זו מתקיים שוויון בין חלקו היחסי באוכלוסייה לבין חלקו בהכנסה. טבלה 1 מראה, כי רק כמחצית מהאוכלוסייה משלמת מס הכנסה, מאחר והיא מתחת לרף המס. הוא מצביע גם על התלות של קופת המדינה בהכנסותיו של העשירון העליון, המהווה מקור לכ-75 אחוזים ממס ההכנסה המשולם בישראל ולכ-65 אחוזים מהמס

הישיר (מס הכנסה, ביטוח לאומי ומס בריאות) המשולם בה. עם זאת, בשנים האחרונות חלה ירידה בשיעור המיסים הישירים ועלייה בשיעור המיסים העקיפים (מע"מ, מס על דלק וסיגריות, ועוד), המשפיעים גם על אוכלוסיות שאינן משלמות מס הכנסה. בשנת 2010 חצה משקל המיסים העקיפים בישראל את גבול 50 אחוזים מסך גביית המיסים. ישראל ניצבת כיום במקום השלישי בין מדינות OECD בתחום נטל המס העקיף.⁸

השכלה

ההון האנושי הוא הנכס העיקרי של ישראל ומהווה מנוע הצמיחה של הכלכלה והחברה. לכן, מדאגה במיוחד מגמת הירידה ברמת החינוך בישראל. מדו"ח של ארגון OECD מינואר 2010 עולה, כי רמת תלמידי התיכון בישראל במקצועות המתמטיקה, הקריאה והמדעים נמוכה לעומת חבריהם במדינות המפותחות.¹⁰ בהצעת תקציב המדינה לשנים 2011-2012 נאמר:

רמת ההישגים של תלמידי ישראל, לרבות אלו שבשכבת המצוינים, נמוכה בניתוח השוואתי; הישגי מערכת ההשכלה הגבוהה הולכים ונשחקים, לצד תהליכי הזדקנות של הסגל האקדמי ושיעור גבוה של אקדמאים ישראלים המשתלבים בתפקידי הוראה ומחקר באוניברסיטאות זרות; הירידה בהיקף ההשקעות בתעשיית ההון סיכון, בצד הרחבתה במדינות התחרות, מעיבה על כושרו של ענף זה להמשיך ולצמוח, בפרט כשנלווית אליה מגמת האטה במספר מקבלי התארים בתחומי המדעים וההנדסה, בצד התפתחות מואצת של תחומים אלה בשורה של מדינות מתפתחות.¹¹

אם תימשך המגמה של ירידה ברמת ההשכלה המדעית והטכנולוגית, עלול הדבר להתבטא בשחיקת ההון האנושי של ישראל, הרלוונטי לכושר התחרות של המשק הישראלי. בעקבות זאת צפויה ירידה בייצוא ובצמיחת התוצר. נוסף לכך, תיתכן במצב כזה פגיעה בעוצמה הצבאית של מדינת ישראל, הנשענת יותר ויותר על טכנולוגיות עילית. השינוי הנדרש בתחום ההשכלה אינו קל לביצוע, אך הוא בר השגה והכרחי לביטחונה הלאומי של ישראל.

יציבות המערכת הפיננסית והמחירים

המערכת הפיננסית הישראלית גילתה איתנות במשבר העולמי האחרון (2008-2009) ביחס למערכות הפיננסיות בארצות הברית ובאירופה. להערכת בנק ישראל, עמידותם של המוסדות הפיננסיים, ובתוכם הבנקים, התחזקה עוד יותר בעקבות לקחי המשבר

והתבטאה, בין היתר, בחיזוק מבנה ההון שלהם. שוק הנדל"ן הינו אחד מגורמי הסיכון של המערכת הפיננסית. הסיכון הוא בהיחלשות יכולתם של רוכשי דירות וחברות בנייה להחזר התחייבויות למערכת הפיננסית, אם וכאשר ישתנו התנאים בשוק, כפי שקרה במשבר בארצות הברית. מאז השפל של ראשית 2008 ועד סוף 2010 עלו מחירי הדירות בישראל ב-39 אחוזים ריאלית, ורוכשי דירות נטלו משכנתאות גדולות, שחלקן הן ריבית משתנה (הנמצאת במגמת עלייה). בעקבות זאת ובשל מצוקת הדיור בישראל, נקטו בנק ישראל והממשלה צעדים לצינון שוק הנדל"ן.

אינפלציה, קרי עליית מחירים לא מבוקרת היא אחד הסיכונים הבסיסיים ליציבות המשק, כפי שלמדה ישראל במחצית הראשונה של שנות השמונים. רמת האינפלציה במשק ב-12 החודשים שבין יוני 2010 ליוני 2011 הגיעה ל-4.2 והיא נמצאת מעבר לטווח היעד שקבעה הממשלה (1-3 אחוזים). רמת האינפלציה בישראל כיום אינה מהווה סכנה ליציבות המשק אולם עליות מחירים של מוצרים חיוניים, כגון מזון, דיור ועוד, בשילוב עם פערי הכנסות גבוהים, הביאו באמצע שנת 2011 לפריצתו של גל מחאה חברתי נרחב ומתגבר בישראל.

במסגרת המאמץ לריסון האינפלציה העלה בנק ישראל את הריבית המוניטארית משפל של חצי אחוז בספטמבר 2009 ל-3.25 אחוזים ביוני 2011 (זו עדיין ריבית ריאלית שלילית). פערי הריבית בין ישראל לחו"ל והעודף בחשבון השוטף במאזן התשלומים (כ-6.7 מיליארד דולר ב-2010) הגבירו את זרימת הון לישראל, וחיזקו את השקל ביחס לדולר ולמטבעות אחרים. עוצמתו של השקל היא עדות לאמון שנותנים שווקי העולם בכלכלה הישראלית, אולם היא פוגעת בכושר התחרות של מפעלים בישראל, הן בשווקי חו"ל והן בשוק המקומי. במטרה להחליש את השקל רוכש בנק ישראל דולרים בשוק המט"ח המקומי. במקביל נקטו בנק ישראל והאוצר צעדים המקטינים את כדאיות ההשקעות הפיננסיות של תושבי חו"ל באגרות חוב ממשלתיות קצרות מועד.

כתוצאה מכך מצא עצמו בנק ישראל מתמרן בין שתי המשימות המנוגדות: מצד אחד הוא העלה ריבית (התומכת בהתחזקות השקל), כדי לבלום את האינפלציה¹², ומצד שני הוא רכש מט"ח בשוק המקומי (במטרה להחליש את השקל). בעקבות רכישות המט"ח הגיעו יתרות המט"ח בבנק ישראל ביוני 2011 לשיא של 77 מיליארד דולר, אולם שער החליפין עדיין נמוך (פחות מ-3.5 דולר לשקל). לפי בנק ישראל, היתרות יחזקו את יכולת העמידה של המשק בפני סיכונים גיאופוליטיים¹³, מאחר שהן מאפשרות למדינה לממן ייבוא לאורך זמן במצבי משבר. מבקרי מדיניות זו טוענים כי היא מנוגדת לכוחות השוק וכי עלותה גבוהה.

יחס חוב-תוצר

החוב הציבורי הוא פועל יוצא של הגירעונות התקציביים בעבר ומשקף את המשאבים ששעבדו הממשלות עד כה על חשבון העתיד. היחס בין החוב הציבורי ברוטו לבין התוצר (יחס חוב-תוצר) נחשב למדד חשוב ליציבות המגזר הציבורי. לנתון זה גם השלכות על הסקטור הביטחוני, שכן חוב נמוך יחסית מאפשר למדינה לגייס הון רב כאשר המצב הביטחוני מחייב זאת, ואילו חוב גדול מרתק חלק ניכר ממשאבי הממשלה להחזיר חוב וריבית על חשבון שימושים אחרים, ובהם ביטחון.

מצבה של ישראל בתחום היחס חוב-תוצר טוב מאשר במדינות רבות בעולם ובהשוואה למצבה בשנים קודמות. בשנת 2010 עמד היחס חוב-תוצר בישראל על 76.3 אחוזים מהתוצר, לעומת 79.3 אחוזים בשנת 2009 ו-99 אחוזים בשנת 2003. תחזית בנק ישראל צופה המשך ירידה ביחס חוב-תוצר ל-75.2 אחוזים בשנת 2012. היעד של ממשלת ישראל הוא להגיע לשיעור חוב-תוצר של 60 אחוזים בקירוב בשנת 2020. השגת יעד זה מחייבת שילוב בין המשך צמיחה מהירה לבין ריסון תקציבי.

ביטחון אנרגטי

ישראל נמצאת בעיצומו של עידן חדש בתחום האנרגיה, שעיקרו מעבר לשימוש בגז טבעי והאצה בשימוש באנרגיות מתחדשות, על חשבון צריכת הנפט. צריכת הגז הטבעי בישראל הגיעה בשנת 2010 לחמישה מיליארד מ"ק, שערכם הכספי כ-3 מיליארד שקל. והגז היה מקור ל-37 אחוזים מייצור החשמל. צריכת הגז עשויה לכפיל את עצמה ואף יותר במהלך העשור.¹⁴ צרכני הגז הם תחנות הכוח ומפעלי תעשייה, ובעתיד גם ענף התחבורה.¹⁵ עיקר הגז מקורו בשדות הגז הישראליים בים התיכון, והשאר – ייבוא ממצרים. שימוש בגז מאפשר חיסכון בעלות האנרגיה ותורם לאיכות הסביבה. כאשר הגז מגיע משדות ישראליים יש לכך יתרונות נוספים, כגון: הכנסות גדולות לאוצר המדינה,¹⁶ גידול בהשקעות בישראל, צמיחת התוצר וצמצום התלות האנרגטית של ישראל בחו"ל. התפתחות זו התאפשרה בעיקר הודות לגילוי שדות הגז מול חופי ישראל. ראויות לציון שלוש אבני דרך:¹⁷

א. גילוי שדות הגז מול חוף אשקלון בשנים 1999 – 2000 (מאגרי "ים תטיס"). מאגרים אלה מספקים למשק הישראלי גז טבעי מאז פברואר 2004. חלק גדול מהגז במאגרים נוצל, והיתרה אמורה לשרת את משק הגז לפחות עד להתבססות אספקת הגז משדה "תמר" בשנת 2013 לערך.

ב. גילויי הגז בשדה "תמר", כתשעים ק"מ מערבית לחיפה, בשנת 2009. עתודות הגז בשדה זה מוערכות בין 184 מיליארד מ"ק לכ-247 מיליארד מ"ק. תוך מספר שנים אמור שדה "תמר" להוות מקור אספקה עיקרי למשק למשך עשרים עד שלושים השנים הבאות. ב-2009 התגלה גז גם בשדה "דלית", כשישים ק"מ מערבית לחדרה. העתודות שבו נאמדות בכ-14 מיליארד מ"ק בלבד, דבר המפחית מכדאיות פיתוחו. ג. גילויי גז במבנה "לויתן" (שדות "עמית" ו"רחל" מערבית ל"תמר") בשנת 2010. עתודות הגז במבנה זה מוערכות בין 320 מיליארד מ"ק ל-450 מיליארד מ"ק. פיתוח מבנה "לויתן" יאפשר ייצוא גז בהיקף נרחב.

גילויי הגז בישראל מצמצמים את תלותה בייבוא דלקים מחו"ל, לפחות לצורכי חברת החשמל ולתעשייה. עם זאת, נדרש לאבטח את מערכת הפקת הגז וההולכה שלו ולשמר אלטרנטיבות למקרה של תקלה ואי סדירות באספקה. השימוש בגז טבעי מעלה את כדאיות התפלת מי ים, דבר שמצדו מאפשר לתת מענה למחסור המתמשך במשק המים הישראלי ולצמצם את הפוטנציאל לעימותים על רקע מחלוקות סביב המים באזור. זוהי דוגמה טובה למצב שבו הון יכול לצמצם מתיחות מדינית.

למרות גילויי הגז, לישראל יש עניין בהמשך ייבוא הגז ממצרים, שהוא רכיב משמעותי ביחסי שתי המדינות, שנעדרים מהם כמעט כליל ביטויי נורמליזציה כלכליים וחברתיים. מקור זה חשוב גם לשם שמירה על תחרות בין ספקי הגז. אולם, הפסקות בייצוא הגז המצרי לישראל בשל סדרה של פיגועי טרור בצינור המוביל את הגז בסיני, והדיון הפוליטי הטעון במצרים בסוגיית המשך אספקת הגז לישראל, ממחישים את הסיכון שבהתבססות על מקור אספקה זה.

כלכלת ישראל ומערכת הביטחון

הכוח הצבאי עומד במרכז מפת הביטחון הלאומי, הדבר נכון בייחוד בישראל, שמפלה צבאית עלולה להיות עניין קיומי עבורה. לכמות המשאבים המופנים למערכת הביטחון השפעה על כושרה להגן על המדינה וריבונותה מפני מלחמה, טרור ומעשי איבה; על היכולת להרתיע אויבים ובכך למנוע מלחמות ומעשי איבה; ועל המסוגלות לקצר את משך המלחמות ולצמצם את נזקיהן. היערכות ביטחונית נכונה חוסכת לא רק חי אדם, אלא גם נזקים כלכליים כבדים למשק. לעומת זאת, ערעור הביטחון לאורך זמן פוגע קשות במשק, כפי שאירע למשל בתקופת האנתפאדה השנייה.

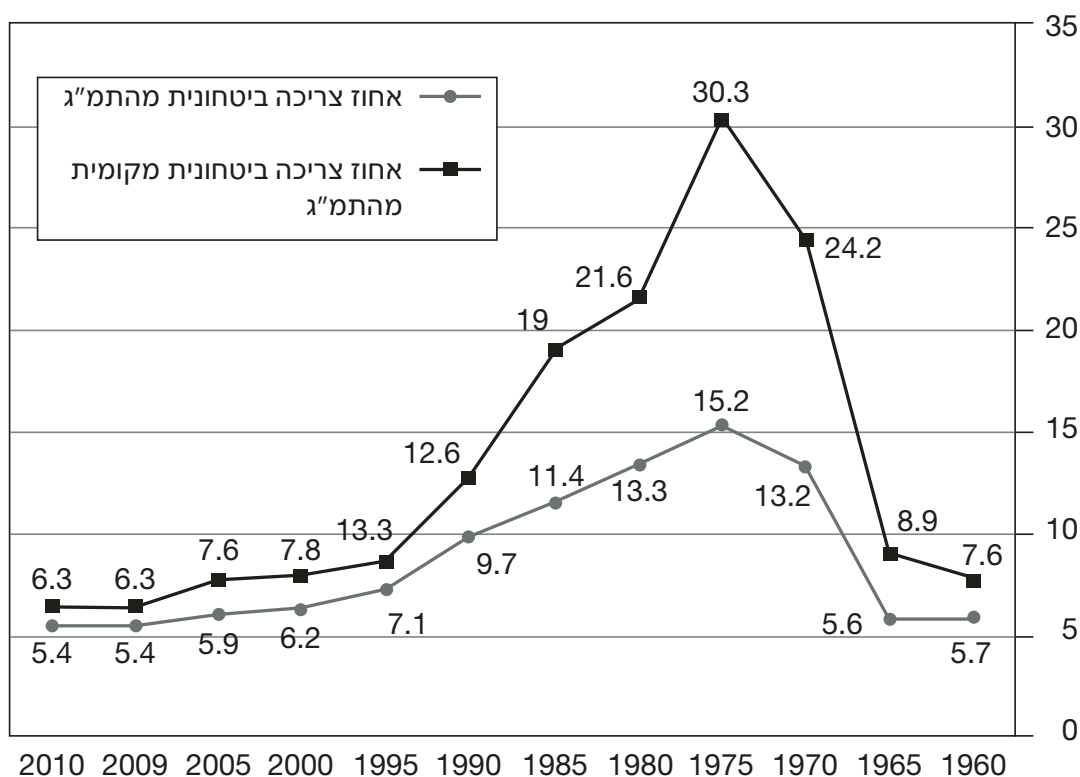
הוצאות הביטחון. האיומים הכבדים על ישראל הביאו אותה למאמץ ביטחוני יוצא דופן המתבטא בהוצאות ביטחון גבוהות יחסית למדינות אחרות העולם. להוצאות הביטחון הגבוהות תורמת גם העובדה כי צה"ל הוא עתיר הון; זאת בין היתר בשל הנחיתות הדמוגרפית הכמותית של ישראל ביחס לאויביה, רגישותה גבוהה לחיי אדם ויתרונותיה הטכנולוגיים והכלכליים. העימותים הלא-סימטריים (טרור, גרילה, טילים נב"ק) העצימו את יחס אי-הסימטריה בין צרכי ההון של המגן לצרכי ההון של תוקף. כלומר, לישראל דרוש הון רב כדי להתגונן מפני התקפות ששניתן להוציאם אל הפועל בעלות קטנה יחסית. בנוסף, למלאי ההון הגבוה של צה"ל פחת פיסי וטכנולוגי ניכר המוסיף על ההוצאות.

הוצאה לצריכה הביטחונית בישראל¹⁸ הסתכמה בשנת 2010 ב-50.9 מיליארד שקל, והצריכה הביטחונית המקומית¹⁹ הסתכמה ב-43.9 מיליארד שקל. היחס בין הצריכה הביטחונית המקומית ובין התוצר, הנחשב לאחד המדדים של נטל הביטחון על המשק, עמד ב-2010 על 5.4 אחוזים, לעומת 6.2 אחוזים ב-2000 ו-9.7 אחוזים ב-1990. נתונים אלה מבטאים את המשך המגמה רבת השנים של ירידה בנטל הביטחון על המשק, לרמה שהייתה בראשית שנות השישים של המאה הקודמת (ראו תרשים 4). להבדיל מהמצב בשנות השבעים והשמונים של המאה הקודמת, לתקציב הביטחון ברמתו הנוכחית אין השפעה מהותית על יציבות המשק, אך הוא עדיין מהווה מרכיב ניכר מהוצאות המשלה.²⁰ למרות הירידה החדה בנטל הביטחון, ישראל מצויה עדיין בצמרת העולמית בדירוג היחס בין הוצאות הביטחון לבין התוצר.

יש לציין כי בנוסף לצריכה הביטחונית שתוארה לעיל קיימות עלויות נוספות, שאינן כלולות בנתוני החשבונאות הלאומיים הרגילים ורובן אינן חלק מתקציב המדינה. בכלל זה: ערך העבודה החלופי של חיילי שירות החובה, תשלומים נוספים של מעבידים להשלמת שכר המשרתים במילואים, הוצאות אחזקת מלאי חירום, והשקעה בבניית מקלטים. להערכת למ"ס, העלויות הנוספות הללו הסתכמו בשנת 2009 בכ-11.3 מיליארד שקל,²¹ בנוסף על הצריכה הביטחונית הישירה בסך 48.6 מיליארד שקל, כך שסך "העלות הכוללת לביטחון" עמדה על כ-60 מיליארד שקל.²²

בצד התרומה לביטחון, לצה"ל יש תפוקות עקיפות התורמות למשק ולחברה. עם אלו ניתן למנות: הקניית הרגלי עבודה, ותכונות של מנהיגות ומצוינות;²³ מקור לעובדים מיומנים, למנהלים וליזמים (במיוחד בענפי הטכנולוגיה והתקשורת); תרומה לפיתוח הטכנולוגי (פריצות דרך רבות בחזית הטכנולוגיה, שמשמשות כיום את השוק האזרחי, מקורן בצה"ל); תרומה לאינטגרציה חברתית, לחינוך ועוד. מבחינות רבות, צה"ל הוא בית ספר ומרכז הכשרה בעל ערך רב למשק האזרחי.

תרשים 4: נטל הביטחון בישראל



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

המשק ותפיסת הביטחון. תפיסת הביטחון המסורתית (המוכרת ברכיביה: הרתעה, התרעה והכרעה) מבוססת בין היתר על תלות הדדית בין צה"ל למשק. מנקודת מבט זו: ההרתעה נועדה להימנע ממלחמות, הכרוכות באובדן חיי אדם והון; ההתרעה נועדה להקנות זמן כדי להעתיק משאבי אנוש והון מהמשק למערכת הביטחון ולהופכם לעוצמה צבאית, וההכרעה נועדה לסיים במהירות מלחמות, להשיב את המשאבים במהרה למשק ולאפשר לו להתאושש. גישה זו מתבטאת במודל המילואים: ההתרעה נועדה לאפשר את גיוסם אל הצבא וההכרעה – כדי לסיים את המלחמה במהירות ולהשיבם אל המשק.

היגיון זה היה ביסוד תפיסת הביטחון המסורתית, שגובשה בעת שהאיום על העורף היה שונה. כיום נדרשת מערכת הביטחון בנוסף לכך גם להגן על העורף האזרחי ובכלל זה על תשתיות המשק, נוכח איום הטילים והרקטות המתעצם (בכמות ובדיוק הפגיעה). אתגר זה הוא חלק מרכיב ההגנה בתפיסת הביטחון הנוכחית.²⁴ לאור זאת, האתגרים העומדים בפני המשק הישראלי בעת מלחמה הם: לספק משאבי הון וכוח

אדם לצרכי המלחמה, כבעבר, ולהמשיך לתפקד תחת אש לאורך זמן, ככל שניתן. המשק עמד אמנם במשימות אלה בקלות יחסית באירועים ביטחוניים מוגבלי זמן, מרחב ועוצמה, כגון מלחמת לבנון השנייה בשנת 2006 ומבצע "עופרת יצוקה" ברצועת עזה בשנת 2009; ואולם תרחישי המלחמה לעתיד כוללים התקפות על העורף שהיקפן ונזקיהן למשק יהיו גדולים בהרבה.²⁵ הגידול באיום על העורף הביא אמנם להפניית משאבים ניכרים לפיתוח ההתגוננות מפני טילים ורקטות, אולם ההתגוננות היא רק רכיב אחד באסטרטגיה הביטחונית, שנועד לקנות זמן עד למיגור האיום בידי צה"ל. המרכיב ההכרחי השני, גם מבחינת צרכי המשק, הוא יכולת לסיים במהירות עימותים צבאיים, או לפחות לנטרל את יכולת האויב לפגוע בתפקוד המשק באופן מתמשך.

משמעויות

המשק הישראלי הפגין בחמש השנים האחרונות עוצמה ויציבות בפרמטרים כלכליים עיקריים (ראו טבלה 2). עם זאת, עומדים בפניו סיכונים ואתגרים קשים לטווח הארוך, שלהם השלכות מהותיות על הביטחון הלאומי. הדברים נוגעים, בין היתר, להיותו קטן וחשוף לזעזועים במשק העולמי ולאיומים ביטחוניים, וכן לפערים החברתיים הגדולים שנוצרו בישראל במהלך השנים, המהווים פוטנציאל לזעזועים פנימיים. מן ההיבט הכלכלי, הביטחון הלאומי של ישראל תלוי במידה רבה בהמשך צמיחה מהירה של המשק, ועל כן זהו אתגר מרכזי של המשק לטווח ארוך. צמיחת התוצר תלויה במידה רבה בהמשך הגדלת הייצוא, שכן לישראל שוק מקומי קטן. כדי להגדיל את הייצוא, על אוכלוסיית ישראל להגדיל את כושר התחרות שלה במשק העולמי באמצעות שיפור ההון האנושי (השכלה והכשרה), האצה בקידום המדע והטכנולוגיה, עידוד יזמות ועוד. צעדים אלה בצד תמריצים מצד הממשלה עשויים גם להגדיל את רצונן של חברות זרות להשקיע בהקמת מפעלים בישראל.

בתחום היציבות הכלכלית-חברתית – נתונה המאקרו-כלכליים הטובים של ישראל אינם משקפים את האתגר הסוציו-אקונומי הקשה שבפניו היא ניצבת כיום, המתבטא בין היתר במחאות של המונים, בעיקר צעירים, לגבי מצבם הכלכלי. אתגר זה נובע מפערי הכנסה גבוהים ביחס לרוב המדינות המפותחות. הפער נובע בחלקו מהגלובליזציה, שממנה נהנה חלק מהאוכלוסייה וחלק אחר נפגע, אך גם מפער בשוויון הזדמנויות בחברה וליקויים בתפקוד הממשלה. רבים מהעובדים בישראל חשים שאינם נהנים מפירות השפע ומתקשים לספק את צרכיהם הבסיסיים נוכח

טבלה 2: כלכלת ישראל - מדדים עיקריים

2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	
7,695	7,552	7,419	7,243	7,116	6,990	6,869	6,748	אוכלוסייה (מיליונים)
								תוצר
813.6	768.3	725.9	690.1	651.4	602.5	568.6	540.7	תמ"ג (מיליארד ₪)
4.6	0.8	4.2	5.3	5.7	4.9	5.1	1.5	צמיחת התוצר (ריאלי) (%)
2.6	-1.1	2.4	3.4	3.8	2.7	3.3	-0.3	צמיחת התוצר לנפש (ריאלי) (%)
5.1	0.1	4.7	5.9	7.0	5.8	6.9	2.1	צמיחת התוצר העסקי (ריאלי) (%)
100.0	97.4	94.2	90.1	89.6	87.8	86.6	87.0	מדד מחירים לצרכן (2010 = 100)
3.713	4.188	3.553	4.155	4.665	4.361	4.528	4.687	שער חליפין מול הדולר של ארה"ב (סוף שנה)
								שוק העבודה
2,938	2,841	2,777	2,682	2,574	2,494	2,401	2,330	מועסקים (אלפים)
57.3	56.9	56.5	56.3	55.6	55.2	54.9	54.5	שיעור השתתפות בכוח העבודה (%)
6.6	7.5	6.1	7.3	8.4	9.0	10.4	10.7	אבטלה (%)
8,238	7,973	7,921	7,628	7,467	7,219	7,050	6,908	שכר ממוצע בש"ח (שוטף)
0.9	-2.6	-0.7	1.6	1.3	1.0	2.5	-3.0	שינוי ריאלי בשכר (%)
								נתונים פיסקאליים
3.7	5.2	2.1	0.0	1.0	1.8	3.5	5.2	גירעון תקציב הממשלה (% תוצר)
6.3	6.3	6.8	7.1	7.6	7.6	7.7	8.6	צריכה ביטחונית ביחס לתוצר (%)
76.3	79.3	77.1	77.8	84.5	93.5	97.4	99.0	יחס חוב-תוצר (%)

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בנק ישראל, משרד האוצר (דו"ח שנתי של מינהל הכנסות המדינה).

עלויות מחירים במשק, ואילו לא מעטים מבעלי ההכנסה הגבוהה חשים שהם נושאים בנטל כלכלי כבד מדי עבור כלל האוכלוסייה. מצב זה מהווה פוטנציאל למתח חברתי ולא-יציבות פנימית, שישראל אינה יכולה להרשות לעצמה, בפרט לנוכח אתגריה הביטחוניים והמדיניים.

אחד ממרכיבי הפתרון למצב זה הוא מתן עדיפות עליונה להקניית "השכלה מכוונת הכנסה"²⁶ לכלל האוכלוסייה, תוך שימת דגש על השכבות החלשות ומעמד הביניים ותוך העדפת הפריפריה על המרכז. השכלה כזו תאפשר לרבים יותר בכל שכבות האוכלוסייה בישראל להגדיל את השתתפותם בכוח העבודה במקצועות עתירי ידע וכן להגדיל את הפרייון בעבודה ואת הכנסתם. הקניית "השכלה מכוונת הכנסה" לכלל האוכלוסייה, אינה רק מרכיב הכרחי לצמצום פערים בחברה הישראלית, אלא גם מרכיב הכרחי לעמידה באתגר של צמיחה מהירה והיא אף תועיל למערכת הביטחון הזקוקה לכוח אדם מיומן. מכאן חשיבותה הרבה לביטחון הלאומי. עם זאת, פתרון זה הוא ארוך טווח ואינו עונה על המצוקות החברתיות הדוחקות. בינתיים יהיה על הממשלה להציע גם פתרונות אחרים לצמצום המצוקה החברתית, כמו עיכוב מדיניות הורדת מס ההכנסה. המשך תהליך הורדת המס יתאפשר בעתיד עם גידול התוצר וצמצום הנזקקים לתשלומי העברה.

בתחום הביטחון – ניתן לראות בהוצאות הביטחון כהשקעה, שתכליתה להוריד את רמת הסיכונים הביטחוניים שהמדינה נמצאת בה ולצמצם את עוצמת הנזק במידה שאלה יתממשו. על כן, האתגר לשנים הקרובות הוא השקעה יעילה בצמצום האיומים הביטחוניים ובהפחתת אי הוודאות הביטחונית, נוכח התמורות החריפות במזרח התיכון וסל האיומים והסיכונים הנרחב.²⁷ ריבוי האתגרים הביטחוניים והעלייה באי-הוודאות מחייבת את הסקטור הביטחוני – יותר מבעבר – ליצור בהירות אצל הממשלה, לפחות ברמת התכנון, לגבי הקשר בין הוצאות הביטחון לבין התפוקות המצופות מהסקטור ביטחוני. למשל עליו להבהיר לאילו תרחישי איום ניתן לתת מענה באמצעות היכולות הקיימות, ומהן העלויות הדרושות להקמת יכולות נוספות, שיתנו מענה למגוון תרחישי איום נוספים. בגישה זו של "תפריטים" יכולה הממשלה לקבל החלטות וליטול סיכונים מחושבים, אשר יבוא לידי ביטוי בתקציב הביטחון, כדי לצמצם את תוחלת הנזק של האיומים הביטחוניים באופן מיטבי. נטל הביטחון הקיים בישראל אינו מהווה, כבעבר, מגבלה כבדה על צמיחת המשק הישראלי, דבר שמאפשר להגדיל במידה מסוימת את מרחב הפתרונות. עם זאת, מגוון האיומים הכבדים, העלייה החדה במחירי מערכות הנשק (למשל, "כיפת ברזל" ומטוסי F-35) ומגבלות התקציב יחייבו הכרעות קשות בין פתרונות ביטחוניים חלופיים.

הערות

- 1 "ברמה בסיסית": בגבול התחתון של היעדים, ברמה שפחות ממנה עלול להיגרם נזק משמעותי לביטחון, לתפקוד המדינה ולעתידה. לדוגמה: שיעור אבטלה של 8 אחוזים אינו סיכון לביטחון לאומי, אולם שיעור אבטלה של 16 אחוזים לאורך זמן עלול לסכן את היציבות הפנימית.
- 2 הילרי קלינטון, בנאום שנשא ב-27 במאי 2010 במכון ברוקינגס. המקור: Gary Feuerberg, "US: A New National Security Strategy," *Epoch Times*, June 15, 2010.
- 3 ב-31 בדצמבר 2010 נאמדה אוכלוסיית ישראל ב-7,695 מיליון נפש ושער החליפין נקבע ל-3.549 שקלים לדולר.
- 4 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס), הודעה לעיתונות, 10 במארס 2011.
- 5 מספר הנשים הערביות שאינן משתתפות בכוח העבודה עולה על 211 אלף נפש ומספר הגברים החרדים שאינם משתתפים בכוח העבודה עולה על 64 אלף נפש. המקור: סמי פרץ, "האבטלה יורדת – אבל מיליון איש לא עובדים", *TheMarker*, 3 בספטמבר 2010.
- 6 מתוך: תקציב המדינה, הצעה לשנות הכספים 2011–2012.
- 7 לדוגמה: לפי סקר שערכה חברת "מָרְקֵט ווטש" (3 במארס 2011, ערוץ 10 בטלוויזיה), לשאלה "האם אתה מרגיש את הצמיחה בישראל?", 75 אחוזים מהנשאלים ענו "לא מרגיש", 18 אחוזים ענו "מרגיש חלקית" ו-7 אחוזים בלבד ענו "מרגיש".
- 8 מינהל הכנסות המדינה, דו"ח לשנת 2010, יוני 2011.
- 9 מירב ארלוזורוב, "בישראל לא נשאר מי שישלם מס הכנסה", *TheMarker*, 11 באפריל 2011.
- 10 "דו"ח ארגון המדינות המפותחות OECD: ישראל ענייה ולא שוויונית", *הארץ*, 19 בינואר 2010.
- 11 תקציב המדינה – הצעה לשנות הכספים 2011–2012, המדיניות הכלכלית ומדיניות התקציב לשנות הכספים 2011–2012, אוקטובר 2010, עמוד 40.
- 12 לפי חוק בנק ישראל התש"ע – 2010, משימתו העיקרית של בנק ישראל היא שמירה על יציבות המחירים (בלימת האינפלציה). על הבנק מוטל אמנם לתמוך במטרות אחרות של המדיניות הכלכלית של הממשלה, כגון צמיחה, תעסוקה וצמצום פערים חברתיים, אולם זאת בתנאי שלא תהיה פגיעה בהשגת היעד של יציבות המחירים לאורך זמן. כמו כן, אמון הבנק על היציבות הפיננסית.
- 13 בנק ישראל, הודעה לעיתונות, 6 בפברואר 2011.
- 14 דו"ח הוועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל (ועדת ששינסקי), ינואר 2011. לפי הדו"ח הצריכה בישראל צפויה להגיע לכ-10 מיליארד מ"ק בשנת 2015 ולכ-17 מיליארד מ"ק בסוף שנות העשרים.
- 15 הנעת מכונות בחשמל המופק מגז והנעת מכונות בגז טבעי.
- 16 לפי "חוק מיסוי רווחי הנפט", שאושר בכנסת ב-30 במארס 2011 לאור המלצות ועדת ששינסקי, עתידה המדינה לקבל בין 52 ל-67 אחוזים מההכנסות ממכירת הגז, *TheMarker*, 31 במארס 2011.
- 17 "אבנר חיפושי נפט", שותפות מוגבלת, דו"ח תקופתי לשנת 2010, 31 במארס 2011.
- 18 "ההוצאה לצריכה ביטחונית" – מושג בחשבונאות הלאומית המתייחס להוצאות הישירות לביטחון. בכלל זה: תשלומים בפועל של מערכת הביטחון לשכר עבודה, לקניית סחורות ושירותים, לבלאי ולמיסים על הייצור (למ"ס).
- 19 צריכה ביטחונית מקומית הינה צריכה ביטחונית ברוטו ללא ייבוא ביטחוני (עיקרו סיוע אמריקאי).
- 20 סקירה רחבה על נטל הביטחון של ישראל ראו: שמואל אבן, "במורד הנטל", *עדכן אסטרטגי*, כרך 12, גיליון 4, ינואר 2010.

- 21 המקור: "הוצאות הביטחון בישראל: 1950-2009", למ"ס, יוני 2011.
- 22 נתון זה אינו כולל הוצאות של שירותי ביטחון אזרחיים (שב"כ, מוסד ויחידות משטרה).
- 23 לדוגמה: סופי בלום, מנכ"לית "פרוקטר אנד גמבל ישראל", מציינת כי בישראל יש שילוב מיוחד מאד של תרבות והכשרה: כולם עוברים מיון בגיל 17, והמתגייסים עוברים חוויה של מנהיגות איכותית, המתבטאת בנטילת סיכונים ובבגרות, המעניקה להם יתרון תחרותי בחברה הגלובלית. **גלובס**, 9 במאי 2011.
- 24 רכיב ההגנה הינו הרכיב הרביעי של תפיסת ביטחון – על פי הצעה לתפיסת ביטחון מעודכנת, מאפריל 2006, שהוכנה על ידי ועדה בראשות דן מרידור. ההצעה אמנם לא אושרה בידי הממשלה, בשל חילוקי דעות בין קברניטים, אך מרכיב ההגנה קיים למעשה בתפיסת הביטחון הנוכחית של ישראל.
- 25 בני ליס, "שר הביטחון, אהוד ברק: במלחמה הבאה יפלו בישראל 50 טון חומר נפץ ביום", **הארץ**, 11 יולי 2011.
- 26 "השכלה מְכוּוֹנֶת הכנסה" – הקניית השכלה והכשרה שיש עימה תרומה מובהקת לתוצר ולרמת ההכנסה. מדובר, בין השאר, בשיפור ההוראה מגיל צעיר, בתחומים של מדעים מדויקים, שפות זרות, ערכים של מצוינות, יזמות, תרומה לחברה ולמדינה ועוד.
- 27 סל האיומים והסיכונים כולל: מלחמה נרחבת, טרור, אנתפאדה שלישית, שיבוש יחסי השלום עם מדינות שכנות, התמודדות עם מציאות של איראן גרעינית (ומדינות נוספות שעלולות ללכת בעקבותיה) ועוד.