

ההתפתחויות בכלכלת ישראל והשלכותיהן על הביטחון הלאומי

ערן ישיב

המשק הישראלי היה במסלול סביר ולא חריג במהלך שנת 2014, אך חווה טלטלות נקודתיות. במדיניות הממשלתית לא חלה תפנית מהותית במהלך השנה, אך עם סיומה התעוררו שאלות חשובות לגבי התוואי הפיסקלי (תקציב הממשלה) העתידי בכלל, ונושא תקציב הביטחון בפרט. בנוסף, בעת מבצע 'צוק איתן' התעוררו סוגיות הקשורות בבעיות ארוכות-טווח של המשק. להלן ייסקרו ההתפתחויות העיקריות ויידונו הטלטלות והסוגיות האמורות בפרספקטיבה של כלכלה וביטחון לאומי. בנוסף יועלו הצעות לשינוי במדיניות הממשלתית.

ההתפתחויות המקרו-כלכליות העיקריות

ביצועי המשק בשנת 2014, לפי אומדנים מוקדמים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס) מסוף דצמבר 2014, משקפים האטה מסוימת, אם כי לא מיתון משמעותי. כך, עלה התוצר ב-2.6 אחוזים במונחים שנתיים, והתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) העסקי עלה ב-2.5 אחוזים. זו ירידה בהשוואה לקצב הצמיחה של 3.2 אחוזים שאפיין את המשק בשנת 2013, ולתחזיות הצמיחה שניתנו בתחילת השנה. פוטנציאל הצמיחה השנתי של המשק מוערך בטווח שבין שלושה לארבעה אחוזים לשנה, כך שההאטה מתבטאת בצמיחה נמוכה מהפוטנציאל. התוצר לנפש עלה בשנת 2014 ב-0.7 אחוז בהשוואה ל-1.3 אחוז בשנת 2013. לוח 1 מציג נתונים עיקריים בהקשר זה.

לוח 1: משתנים מקרו-כלכליים מרכזיים - שיעורי שינוי

משתנה	שינוי ב-2014
תמ"ג	2.6%
תמ"ג עסקי	2.5%
הצריכה הפרטית	3.8%
הצריכה הציבורית	3.8%
ההשקעה בענפי המשק	-3.4%
השקעה בבנייה	-1.2%
היצוא (למעט יהלומים, עלה ב-2.4%)	0.6%
היבוא (למעט בטחוני, אוניות, מטוסים ויהלומים עלה ב-1.3%)	0.9%

מקור: נתוני החשבונאות הלאומית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. ראו: http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201408360.

כאשר בוחנים את מרכיבי התוצר בולטת הירידה בהשקעות. התפתחות זו מדאיגה משום שמדובר בהשקעות במלאי ההון הפיזי של המשק, המשמש לייצור בהווה ובעתיד, ולכן ירידה בהשקעות פוגעת בצמיחת המשק בעתיד. התפתחות שלילית נוספת היא גידול איטי יחסית ביצוא, הנובע מהייסוף המתמשך (שנפסק רק בקיץ 2014) ומההאטה בביקושים מחו"ל. הביצועים החלשים של שני מנועי צמיחה אלה, ההשקעות והיצוא, הם חדשות רעות למשק.

מבצע 'צוק איתן' ביולי-אוגוסט 2014 החמיר את תמונת המצב המקרו-כלכלית. התמ"ג של ישראל הוא 1.05 טריליון ₪ לשנה. בכל יום עבודה/עסקים (סך הכל 248 בשנה) התמ"ג הוא כ-4.2 מיליארד ₪. סביר להניח שיש אובדן של בין עשרה לעשרים אחוזים מתוצר יומי זה. אם נחשב לפי 43 ימי עבודה נקבל אובדן תוצר בין 18 ל-36 מיליארד ₪, שהם 1.7 עד 3.4 אחוזים מהתוצר השנתי. לאחר המבצע הייתה השלמה חלקית של אובדן זה. קשה להעריך במדויק את הנזק הכולל, גם כאשר אנו יודעים את גידול התוצר ב-2014 כולה. יש גם להדגיש כי מדובר באובדן חד-פעמי ולא באובדן קבוע, כלומר, אין ירידה קבועה בקצב הצמיחה.¹

תקציב המדינה

ההתפתחויות הללו מקטינות את מרחב התמרון של תקציב המדינה. זאת, משום שנהוג להעריך את המדיניות הפיסקלית במונחים של יחס גירעון-תוצר, כאשר הגירעון הוא ההוצאות פחות הכנסות. בעקבות 'צוק איתן' קרו שלושה דברים: הכנסות המדינה

ממיסים גדלו בקצב איטי יותר, התוצר גדל בקצב איטי יותר וההוצאות גדלו במהירות רבה יותר. כל שלוש ההתפתחויות הללו פועלות להעלאת יחס גירעון-תוצר, וזה הרקע לוויכוחי התקציב שאירעו במהלך החודשים ספטמבר ואוקטובר 2014. עם פיזור הכנסת וההכרזה על הבחירות לכנסת שיתקיימו ב-17 במאָרס 2015 הוקפאו דיוני התקציב החדש, וככל הנראה תקציב כזה ייכנס לתוקף רק ביוני או ביולי 2015.

התפתחויות אלו אינן מיוחדות לישראל. מאז פרוץ המשבר הפיננסי-כלכלי העולמי ב-2008 מצויות מדינות רבות בהאטה, ויחס גירעון-תוצר שלהן עלה מאוד. גם מדינות אלו מתמודדות עם הדילמה – כיצד להתוות את המדיניות הפיסקלית.

בישראל הדילמה מועצמת עקב קיומן של הוצאות ביטחון גדולות יחסית. לפי דירוג הבנק העולמי נמצאת ישראל במקום הרביעי בעולם בשיעור הוצאות הביטחון כאחוז מהתוצר. הקושי להחליט לאילו תחומים להקצות את התקציב ובאיזה היקף הוא ייקבע, התחדד בשנים האחרונות בעקבות שלוש התפתחויות:

א. המחאה החברתית בקיץ 2011 שהעלתה למודעות את הצרכים בתקציבים אזרחיים, ואשר ביטאה חוסר שביעות רצון מסדר העדיפויות שנקבע בפועל.

ב. הוצאות נרחבות שהופנו להיערכות מול איום הגרעין האיראני.

ג. דרישות חדשות של מערכת הביטחון לטיפול באיומים כגון רקטות וטילים, מנהרות התקפיות, לוחמת סייבר ועוד.

עם זאת, מתקבל רושם שהתהליך התקציבי בממשלה מתנהל כמסחר בבזאר. כך למשל, בנוגע לתקציב הביטחון "נזרקים" מטעם שני הצדדים מספרים למיקוח. הסיבה לכך היא המבנה המוסדי של תהליך התקציב בישראל, שמן הראוי כי ישתנה מהיסוד. התהליך כפי שהוא כיום גורם נזק למשק והוא אינו אחראי.

התקציב מגובש באופן תוספתי: בונים אותו על בסיס התקציב הקודם, ומשנה לשנה מוסיפים לו או גורעים ממנו. תהליך זה מביא לכך שאין ראייה ארוכת-טווח, והמשא ומתן השנתי על התקציב הוא זירת התגוששות פוליטית. קבוצות אינטרסים שונות לוחמות על נתחים מהתקציב, וכך גם מערכת הביטחון. במצב עניינים זה יש למערכת הביטחון תמריץ לנפח סכומים במשא ומתן כדי להשיג את מבוקשה. לדוגמה: דווח כי האוצר ערך חישוב מפורט של עלויות מבצע 'צוק איתן', אך מנגד הוצגו מספרים אחרים, גבוהים הרבה יותר. אין בדברים אלה כדי לבקר את הגורמים השונים; זהו טיבו של התהליך הנוכחי והוא נכון לגבי כל המעורבים. בצורה כזאת לא ניתן לקבוע את התקציב באופן מיטבי, ובוודאי שהוא אינו מבטא בחירה מושכלת של סדר עדיפויות; גם ראש הממשלה אינו יכול להכריע בצורה מושכלת בהתנהלות

כזאת. גם הוא ניצב בפני מערכת לחצים לגבי התוספות על בסיס תקציבי נתון, וכך גם אנשי אגף התקציבים באוצר.

אך האם ייתכן תהליך אחר? במדינה מערבית מתוקנת, גוף כמו מועצה פיסקלית מציע תוואי פיסקלי מושכל רב-שנתי, המציע סדר עדיפויות להחלטת נבחרי הציבור. כך למשל פועלים הגופים בארצות הברית – לשכת הבית הלבן לניהול ולתקציב (OMB) בממשל, ומשרד התקציב של הקונגרס (CBO). בישראל משנים את יעד הגירעון או ההוצאה חדשות לבקרים; גוף כמו מועצה פיסקלית היה מגדיר תוואי ריאלי גם לגירעון. במצב כזה הממשלה הייתה מחליטה במפורש ובמודע על סדר העדיפויות הלאומי, על סמך ההמלצות המקצועיות של המועצה הפיסקלית. גיבוש תוואי כזה צריך להיעשות הן לתקציב הביטחון והן לתקציבים אזרחיים עיקריים. מכאן שוועדת לוקר – שהוקמה כ"ועדת ברודט 2" לתקציב הביטחון – כלל איננה המנגנון הנכון, כי היא מתייחסת למכלול התקציב רק באופן חלקי. בהקשר זה חשוב להקפיד על העיקרון שתקציב הביטחון ייבנה על סמך הערכות מעודכנות של איומי ההווה והצפי לעתיד. לדיון נוסף בנושא זה בזוויות ובדגשים שונים, ראו מאמרו של שמואל אבן, בפרק הבא.

סוגיות ארוכות-טווח

מבצע 'צוק איתן' הציף בעיות ארוכות-טווח בקרב שתי קבוצות חלשות:

- הפריפריה בדרום** – האזור שנפגע בלחימה הוא פריפריה גיאוגרפית וכלכלית שגם בימי שגרה אינה משגשגת. שדרות מסווגת באשכול חברתי-כלכלי נמוך (דרגה ארבע מתוך עשר), ויישובי מועצת אשכול מצויים באשכול חברתי-כלכלי בינוני (דרגה שש). להלן נתונים לגבי מספר משתנים המבטאים את המצב היחסי של אזור הפריפריה בדרום; אלה נתונים שסופקו לפני המבצע, ואין כאן טענה שהמבצע הביא להחמרה בהם:
- תחולת העוני ביישובי הדרום בשנת 2012 עמדה על 18.4 אחוזים לכלל התושבים, ועל 18.2 אחוזים לתושבים היהודים. זאת לעומת תחולת עוני של 10.9 אחוזים ביישובי המרכז החזקים.²
 - רמת האבטלה ביישובי הדרום בשנת 2014 עמדה על 6.9 אחוזים בהשוואה לשישה אחוזים בממוצע ארצי; אחוז המשתתפים בכוח העבודה היה נמוך מן הממוצע הארצי (63.7 אחוזים) ועמד על 62.2%.
 - הישגי התלמידים באזורים אלה, הן בבחינות המיצ"ב והן באחוזי הזכאים לתעודת בגרות, נמוכים בהשוואה למחוזות אחרים. כך למשל, שיעור הזכאים לתעודות בגרות מבין הנבחנים בשנת 2014 היה 73 אחוזים בדרום, לעומת כ-80 אחוזים במרכז.

- בתחום הפשיעה, נתוני 2011 מצביעים על שיעור גבוה יחסית של מורשעים מגיל 15 ומעלה ביישובי הדרום – 0.6 אחוז באשדוד, 0.7 אחוז באשקלון, 0.8 אחוז בבאר-שבע, בהשוואה ל-0.5 אחוז בירושלים, 0.6 אחוז בתל-אביב ו-0.4 אחוז בחיפה.
 - בתחום הנזקקות לשירותים חברתיים מציגים יישובים אלה רמות גבוהות בהשוואה ליישובים אחרים בארץ.³ במדגם של מספר יישובים בדרום – שדרות, קריית-מלאכי ואופקים – ניתן לראות כי שיעור הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים עמד על 27.7 אחוזים, 31.6 אחוזים ו-18.7 אחוזים בהתאמה. שיעורים אלה גבוהים יותר מהשיעורים שנדגמו ביישובים אחרים בשאר חלקי הארץ. לדוגמה, בתל-אביב 15.5 אחוזים, בכפר-סבא 13.1 אחוזים, בחיפה 11.6 אחוזים ובירושלים 14.9 אחוזים. על בסיס זה נוספו נזקי המלחמה הישירים והעקיפים, שפגעו בעיקר בחקלאות ובעסקים קטנים ובינוניים. הפעילות הכלכלית ב'עוטף עזה' נפגעה אף יותר מאשר באתרים אחרים בדרום. למעשה אירעה פגיעה בקבוצות אוכלוסייה שאינן חזקות מלכתחילה, המציבה סימן שאלה לגבי נכונותן לשוב לתפקוד נורמטיבי.⁴
- האוכלוסייה הערבית בישראל – מצבם הכלכלי-חברתי של ערביי ישראל הוא**
- בנחיתות ניכרת בהשוואה לציבור היהודי. מצב זה אינו חדש והוא מאפיין את המשק הישראלי זה שנים רבות.⁵ ברור שהרקע הכלכלי הקשה הוא גורם משמעותי שמזין רגשות קיפוח וניכור מהממשלה ומהחברה בכלל. להלן כמה נתונים עדכניים המשקפים זאת:
- השכר הממוצע לשעה של גברים ערבים הוא כ-60 אחוזים משכר גברים יהודים. כמו כן, קיימת אצלם פרישה מוגברת משוק העבודה בגיל 40-45. בקרב הנשים רווחים שיעורי השתתפות נמוכים במיוחד בשוק העבודה, כ-22 אחוזים (לפי סקר כוח אדם ב-2012).
 - שיעור התעסוקה בקרב בני 18-22 נמוך במיוחד ועומד על כ-26 אחוזים.
 - תחולת עוני גבוהה המגיעה לכ-48 אחוזים מסך הנפשות, בהשוואה לכ-15 אחוזים במגזר היהודי הלא-חרדי.
- במצב זה לא חל שינוי משמעותי לפני מערכת 'צוק איתן'. עם זאת, יש לציין כי מחקר של מיעארי, זוסמן וזוסמן משנת 2012 מצא שאירועי אוקטובר 2000 הביאו לעלייה בפיטורי עובדים ערבים.⁶ מדיווחים שהתקבלו במשרד הכלכלה מסתמן שהייתה פגיעה משמעותית בעסקים ערביים במהלך 'צוק איתן'. בין היתר, חלה ירידה משמעותית בקנייה של יהודים מעסקים שבבעלות ערבים. סקר של מכון גיאוקרטוגרפיה שבוצע מטעם העיתון "גלובס" וממצאיו פורסמו בגיליון מתאריך 30 בספטמבר 2014⁷ מצא כי 29 אחוזים מהקונים היהודים נמנעו מקנייה בעסקים ערביים במהלך המבצע, 47 אחוזים הצהירו במהלך הלחימה שיפסיקו לקנות, ו-24 אחוזים ממשיכים להימנע מביצוע

רכישות במגזר. כ-57 אחוזים השיבו כי יחרימו חנויות שעובדיהן יתבטאו נגד צה"ל. יש לציין גם את קריאתו של שר החוץ, אביגדור ליברמן, ב-21 ביולי, להחרים עסקים במגזר הערבי אשר השתתפו בשביתה לאות הזדהות עם תושבי עזה. התפתחויות אלו מחריפות את הקרע הקיים ממילא בחברה הישראלית בין יהודים וערבים, ומקשות את שילובו של המיעוט הערבי בחברה הישראלית.

בנוסף לקבוצות החלשות הללו, ראוי לציין את ההתפתחויות לגבי קבוצה חלשה נוספת מבחינת הפעילות הכלכלית – החרדים. יש לציין שהחרדים לא היו שותפים בממשלה בשנים 2013-2014, ולפי דיווחים שונים בתקשורת חל קיצוץ מסוים בתקציבי חינוך ורווחה המופנים אליהם, אולם אין נתונים אמין וזמינים בנושאים אלה. מה שניתן לניתוח הם הנתונים הרלוונטיים לגבי החרדים בשוק העבודה, המוצגים בלוח 2.

לוח 2: האוכלוסייה החרדית בשוק העבודה

סה"כ	נשים	גברים	
60%	71%	48.5%	שיעור ההשתתפות ב-2012
64.1%	73.2%	52.3%	שיעור ההשתתפות ב-2013
55.1%	64.4%	45.4%	שיעור התעסוקה ב-2012
57.3%	66.6%	48.3%	שיעור התעסוקה ב-2013

מקור: מחולל הדוחות של הסקר החברתי באתר הלמ"ס.

מלוח 2 עולה כי חלה עלייה בין שנת 2012 לשנת 2013 בשיעור ההשתתפות בשוק העבודה ובשיעור התעסוקה, הן בקרב גברים והן בקרב נשים באוכלוסייה החרדית. שינויים אלה מהווים המשך למגמה הקיימת כבר כמה שנים, והם עקביים גם עם ירידה בתמיכות ממשלתיות לאוכלוסייה זו. עם זאת יש להדגיש ששיעור ההשתתפות של גברים חרדים בשוק העבודה עדיין נמוך ביחס לשיעור ההשתתפות של גברים לא-חרדים, וכי שיעורי העוני בקרבם היו גבוהים גם לפני הנתונים של שנת 2014. האוכלוסייה החרדית סובלת מבעיות ממושכות, גם אם לא חלו שינויים דרמטיים במצבה בשנה החולפת. בעיות אלו קשורות גם לתת-התרומה שלה לשירות הצבאי – נושא שהעסיק את הכנסת ואת הממשלה כמה פעמים בשנים 2012-2014. גם בתחום זה לא התחוללו שינויים מסעירים בתקופה האמורה, אם כי הוויכוחים שנלוו לדיונים בממשלה ובכנסת היו חריפים וזכו לתשומת לב ציבורית ניכרת. כך למשל סביב פעילות ועדת פלסנר בכנסת ב-2012, או סביב תהליכי החקיקה הקשורים לחוקי גיוס בכנסת היוצאת בשנים 2013-2014.

לסיכום יודגש כי אי-טיפול בסוגיות הפריפריה, הערבים בישראל והקהילה החרדית בישראל, תוך הימנעות ממתן כלים (בדמות השקעות בחינוך ובתשתיות) לאוכלוסיות אלו לצמצום הפערים הקיימים, עלולים ליצור בהמשך הדרך עלויות כבדות למדינה בדמות הוצאות על שירותים סוציאליים, ולמנוע מן המשק את מנוע הצמיחה הפוטנציאלי הנוסף שאוכלוסיות אלו מגלמות.

הערות

- 1 לדיון מפורט בנושא נזקי 'צוק איתן' ראו: ערן ישיב, "צוק איתן: סיכום כלכלי", בתוך: ענת קורץ ושלמה ברום (עורכים), **צוק איתן: השלכות ולקחים**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל אביב: 2014.
- 2 לפי מסמך ממדי העוני והפערים החברתיים לשנת 2012 – אתר הביטוח הלאומי.
- 3 נתונים מן השנתון הסטטיסטי לישראל לשנת 2014 – אתר הלמ"ס.
- 4 ראו: מאיר אלרן וערן ישיב, "צוק איתן/הניצחון האמיתי הוא החוסן החברתי והלאומי", **דה מרקר**, 17 באוגוסט 2014.
- 5 לתיאור מקיף ראו: ערן ישיב וניצה (קלינר) קסיר, 2010, "דפוסי ההשתתפות של ערביי ישראל בשוק העבודה" **סקר בנק ישראל** 84, עמ' 39-86. ערן ישיב וניצה (קלינר) קסיר, "נשים ערביות בשוק העבודה בישראל: מאפיינים וצעדי מדיניות", **הרבעון לכלכלה**, 1-2, מרץ-יוני 2011, עמ' 120-160.
- 6 Miaari Sami, Asaf Zussman and Noam Zussman, "Ethnic Conflict and Job Separations," *Journal of Population Economics*, Vol. 25, No.2, pp. 419-437.
- 7 אילנית חיות, "24% מהצרכנים היהודים ממשיכים להחרים עסקים של ערבים", **גלובס**, 30 בספטמבר 2014. <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000974929>