

כנס הרצליה השנתי האחד-עשר HERZLIYA 2011 The Eleventh Annual Herzliya Conference

נייר עבודה

9-6 בפברואר, 2011

מדדי הרצליה 2010 לחוסן לאומי - המימד האזרחי - סיכום ממצאים

פרופ' רפי מלניק

עיקר הממצאים

1. מדדי הרצליה לחוסן לאומי לשנת 2010 מצביעים על מאזן לא אחיד לישראל: המשך השיפור במימד הכלכלי, תוך סגירת פער, משמעותית, מול המדינות המפותחות, על רקע נסיגתן עקב המשבר הכלכלי שהשלכותיו ממשיות להשפיע על ביצועיהן; נסיגה קלה במימד החברתי על רקע עלייה בתחולת העוני והתרחבות אי השוויון בחלוקת ההכנסה; ונסיגה ניכרת במימד המשטרי/פוליטי על רקע הידרדרות במדדי המשילות הנערכים על ידי הבנק העולמי. המשך השיפור במימד הכלכלי של ישראל בשנת 2010, על רקע התמודדות העולם עם השלכות המשבר הכלכלי הגדול בשנתיים האחרונות, נותן ביטוי ממשי לחוסן הכלכלי של מדינת ישראל עליו דיווחנו בשנים האחרונות, ותוקף למתודולוגיות מדית החוסן שפיתחנו. על פי המימד הכלכלי ניתן לקבוע שמדינת ישראל התמודדה בצורה טובה מאוד עם המשבר העולמי, התאוששותה הייתה מהירה בתחום החזרה לצמיחה ובעיקר בתחום התעסוקה. במהלך 2010 נוצרו בישראל כ-100,000 מקומות עבודה חדשים ושיעור הבלתי מועסקים ירד לסביבה של ערב המשבר, תוך עלייה בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה. במימד החברתי של החוסן הלאומי, בשנת 2009 ניכרת הרעה מסוימת, זאת על רקע המיתון בפעילות הכלכלית של המשק בשנה זו, אשר קטע מגמת שיפור קלה שהסתמנה מאז השפל אליו הידרדר המשק בשנים 2002-2003. התפתחות זו ממחישה בצורה חדה את העובדה ששיפור כלכלי כשלעצמו, אינו מחלחל לתחום החברתי אם לא ננקטת מדיניות חברתית משלימה הכוללת התמודדות ישירה וממוקדת עם האתגרים החברתיים של ישראל. במימד המשטרי/פוליטי נרשמה הרעה, זאת על רקע אירועים גיאופוליטיים, שכל הנראה משפיעים במידה ניכרת על הערכת טיב המשילות על פי המדדים של הבנק העולמי. תמונה זו עולה מתוך מדדי הרצליה לחוסן לאומי לשנת 2010 שתמציתם מוצגים בלוח 1 להלן. המדדים מאפשרים השוואות כמותיות, שנתיות, בין 31 מדינות (ישראל, 26 מדינות OECD ו-4 מדינות האזור - איראן, ירדן, מצרים וסוריה), והשוואה בכל מדינה על פני זמן. המדדים מאפשרים לכמת את המיקום היחסי השנתי של כל מדינה, בכל מימד.

2. הנתונים הכלכליים המעודכנים לשנת 2010, מצביעים על שיפור ניכר במימד הכלכלי, זאת למרות שהמשבר הכלכלי העולמי גרם לעצירה זמנית בצמיחת המשק בשנת 2009. ניתן לקבוע, שישראל התמודדה היטב עם המשבר העולמי ושתהליך הצמיחה שאפיין את המשק עד 2008 חודש. התנופה הכלכלית באה לידי ביטוי בעליית התוצר והתוצר לנפש, בירידת שיעור הבלתי מועסקים - תוך המשך עליית שיעורי ההשתתפות, עליית מחירים שהייתה בתחום היעד שקבעה הממשלה, עודף בחשבון השוטף של מאזן התשלומים וירידה במשקל החוב הציבורי יחסית לתוצר. השיפור במימד הכלכלי של ישראל בשנת 2009 ובעיקר ב-2010, עומד כנגד הירידה שחלה ברוב מדינות ה-OECD. במהלך המשבר הכלכלי העולמי הצליחה ישראל לצמצם את הפער הכלכלי אל מול המדינות המתקדמות ולהגדילו בהשוואה למדינות האזור, כל זאת בהמשך למגמה המסתמנת מאז שנת 2003. השיפור במצבה הכלכלי של ישראל וסגירת הפער בינה ובין מדינות אחרות, העלה את מיקום ישראל בשלושה מקומות. ישראל עברה את ספרד, אירלנד וניו-זילנד והגיע למקום ה-18 ב-2010 מבין 31 המדינות הנבדקות (לוח 1 להלן).

המכון למדיניות ואסטרטגיה

בראש המכון למדיניות ואסטרטגיה עומד אלוף (מיל.) דני רוטשילד. המכון פועל מתוך בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה. ייעודו - לסייע בגיבוש מדיניות לאומית בנושאים בעלי חשיבות למדינה ובהם: ביטחון לאומי, בדגש על תחומי החימוש האסטרטגי; מדיניות החוץ ויחסי החוץ של ישראל; מרכיבי העוצמה והחוסן הלאומיים; מודיעין, ממשל, נושאי העם היהודי ומדיניות לאומית. כמכון מכון מדיניות, הוא משמש אכסניה לדעות ולרעיונות מגוונים ושיטת עבודתו היא על דרך הגישה הבינתחומית, העדפת המבט לעתיד, בחינת נושאים בהקשרים רחבים והבאתם לכלל אינטגרציה. המכון מסתייע במערך קשרי העבודה המקצועיים הענפים שלו בארץ ובח"ל - במגזרים אקדמיים ובקרב ממשלות. המכון מכנס קבוצות וצוותי חשיבה, מזמן מפגשי מומחים ובכירים ועורך ימי עיון ודיונים. הבולט באירועים אלה הוא "סדרת כנסי הרצליה" השנתיים על מאזן החוסן והביטחון הלאומי, במסגרתם נועדים בכירי המדינה לדיון שנתי בנושאים המרכזיים שעל סדר יומה הלאומי.

סדרת כנסי הרצליה

כנסי הרצליה השנתיים על מאזן החוסן והביטחון הלאומי של ישראל הם הבמה המרכזית בישראל לליבון סוגיות מדיניות ואסטרטגיה. הכנסים משמשים מקום מפגש לאישים רמי דרג מהארץ ומהעולם בתחומי הממשל, העסקים, הביטחון, התקשורת והאקדמיה, לדיון בסוגיות הלאומיות, האזוריות והעולמיות שעל סדר היום.

הכנס נערך על ידי המכון למדיניות ואסטרטגיה במרכז הבינתחומי הרצליה. ניירות העבודה הנכתבים לקראתו ולאחריו, סיכומי הדיונים של הכנס וההמלצות המועלות בו, מספקים למנהיגים הערכות מהימנות, עדכניות ומקצועיות והמלצות מדיניות הנדרשות כדי להתמודד עם האתגרים הגיאופוליטיים, הכלכליים והחברתיים. לאור ההשפעה הגוברת של תהליכים אסטרטגיים ופוליטיים ושל אירועים במזרח התיכון על הזירה הגלובלית, דיוני הכנס עוסקים במגוון רחב של נושאים, החל מתפוצת נשק גרעיני ותהליך השלום במזרח התיכון, עבור בכלכלה העולמית, בביטחון אנרגיה ובהגנת הסביבה וכלה באתגרים מבית בתחומי הכלכלה, החברה, החינוך והרווחה.

במהלך הכנס נערכים גם מושבי "שולחן עגול" - דיונים מצומצמים של אישי ממשל וציבור, מומחים ואנשי עסקים, ללא סיקור תקשורתי, אשר ההשתתפות בהם מוגבלת למוזמנים בלבד - המספקים הדמנות ייחודית לדיון כנה, לרישיות ולפיתוח קשרים מקצועיים ולניהול שיח מקצועי בענייני מדיניות, הן בזירה האזורית והן בזירה הבינלאומית.

המסמך משקף את דעת הכותבים בלבד

3. במימד המשטרי/פוליטי נרשמה הרעה ניכרת ב-2009, זאת לאחר שיפור קל שנרשם בשנים 2003-2008. התפתחות זו מחקה את העלייה המצטברת של הממד המשטרי/פוליטי שהושגה בשנים האחרונות. הממד המשטרי/פוליטי מגלה הרעה כמעט בכל רכיבו אך בעיקר בתחומי הפיקוח על שחיתות, יעילות הממשל, היציבות הפוליטית ויכולת האזרח להשפיע ולבקש את הממשל. ככל הנראה, אירועים בעלי אופי גיאופוליטי שזוכים לכיסוי תקשורתי נרחב כגון דו"ח גולדסטון, מבצע "עופרת יצוקה" והמשט הטורקי, שעדיין לא משתקף במדדים של 2009, משפעים במידה ניכרת על כל מדדי המשילות המופקים על ידי הבנק העולמי, זאת גם אם ראייתנו המקומית אינה מצדיקה זאת. למרות האמור חשוב לציין שבהיבט השוואתי, כפי שהדגשנו בשנים קודמות, בעייתה העיקרית של ישראל אינה נעוצה בהבדלים בין שיעורי השינוי של הממד המשטרי/פוליטי, עליהם אנו מדווחים מדי שנה, אלא ברמתו הנמוכה של הממד, יחסית למדדי מדינות ה-OECD. ב-2009 רמת הממד הישראלי הייתה נמוכה בלמעלה מ-20 אחוזים מהרמה הממוצעת של מדדי שלוש קבוצות המדינות המערביות הנבחרות. מצד שני, היה הממד הישראלי גבוה בלמעלה מ-30 אחוזים מאלה של ירדן ומצרים, ובכ-140 אחוזים מהמדדים של איראן וסוריה. בהשוואה בינלאומית נותרה ישראל במקום ה-26, כלומר, מדורגת מעל מדינות האזור, אך מתחת לכל מדינות ה-OECD (למעט טורקיה) (לוח 1 להלן).

4. נתוני 2009 מצביעים על נסיגה קלה במימד החברתי. נסיגה זו הנה תוצאה ישירה של עלייה בתחולת העוני והתרחבות אי השוויון בהשוואה לשנים קודמות, זאת כתוצאה מההאטה בפעילות הכלכלית של 2009 ועליית שיעור הבלתי מועסקים. הנתונים הכלכליים של 2010 טרם באים לידי ביטוי בהיבט החברתי, המתפרסמים בפיגור של שנה. מבחינה מתודולוגית המימד החברתי המוצג השנה אינו בר השוואה פשוטה למדד שהצגנו בשנים קודמות. אומנם המתודולוגיה שלנו לבניית הממד לא השתנתה, אולם במדד הפיתוח האנושי (HDI), המתפרסם על ידי האו"ם, חל שינוי ולכן ההשוואה ישירה ופשוטה בין מדד 2009 למדדים שהוצגו בשנים קודמות, אינה תקפה. עיקר השינוי ב-HDI הוא השינוי ברכיב החינוך, מעבר ממדידת שיעורי האנלפבתיות במדינות לשנות לימוד ממוצעות. להערכתנו שינוי זה משפר את ה-HDI וכתוצאה מכך משפר את הממד שלנו. בפרספקטיבה ארוכת טווח השינויים בתחום החברתי בישראל משמעותיים פחות ובולטת העובדה שהמגמות החברתיות והכלכליות אינן תואמות. הצמיחה הכלכלית ועליית החוסן הכלכלי של המשק אינן משתקפות בפיתוח החברה. ישראל לא הצליחה להתמודד עם בעיות העוני והפער הכלכליים והתפיסה, שיתכן והייתה קיימת, על פיה הקידמה הכלכלית תדאג לשיפור החברה כתוצאה לוואי של תהליך הצמיחה, מתבררת כשגויה. גם בהשוואה בינלאומית לא הצליחה ישראל לבלום את מגמת ההתרחקות מהרמות המקובלות והמשתפרות במדינות המפותחות, זאת למרות שגם במדינות המפותחות חלה נסיגה חברתית מסוימת על רקע המשבר הכלכלי. מיקומה היחסי של ישראל בשנת 2010 הגיע למקום 20 (לוח 1 להלן).

5. מדדי הרצליה לחוסן לאומי לשנת 2009-2010 מצביעים אפוא על תמונה לא אחידה. למרות המשבר הכלכלי העולמי המתמשך, נרשם שיפור ניכר במימד הכלכלי, תוך סגירת פער מול המדינות המפותחות והתרחבות מול מדינות האזור, ועלייה בחוסן הכלכלי של המשק. במקביל נרשמה הרעה במימד המשטרי/פוליטי על רקע הרעה במדדי המשילות של ישראל והרעה קלה בתחום החברתי, תוך נסיגה הן בחזית העוני והן בתחום הפערים בחלוקת ההכנסות. שיפור החוסן הכלכלי בשנים האחרונות בא לידי ביטוי מובהק בהתמודדות המשק הישראלי עם המשבר הכלכלי העולמי. מרבית הפרמטרים הכלכליים מצביעים על שיפור, על התפתחות הבולטת על רקע המשך המשבר ברוב מדינות ה-OECD, ובעיית חוב לאומי המאפיינת את מרבית מדינות אלה תוך כניסה למשברים פיננסיים במדינות אירופיות כגון יוון ואירלנד. ביצועים אלה מעידים על כך שהאסטרטגיה המקרק-כלכלית של ממשלת ישראל הצליחה והניבה פירות בתחום צמיחת המשק, מה שאפשר צליחת המשבר בפגיעה קטנה יחסית. היציאה מהמשבר מחייבת את הממשלה לחזור למדיניות השומרת על גירעון פיסקאלי נמוך המחזיר את מגמת הירידה בחוב הלאומי, יחסית לתוצר המשק ואסטרטגיה כלכלית מאוזנת ותוך שיפור הביצועים של המגזר הציבורי. המימד החברתי של החוסן הלאומי מצביע על כך שהאסטרטגיה של ממשלת ישראל לא הביאה לשיפור. אמנם רכיבי המימד החברתי מתקבלים בפיגור של שנה, וייתכן שההרעה הקלה שנרשמה בשנת 2009 תקוזז בשנת 2010, אך לא בהכרח תקוזז את הפער מול המדינות המתקדמות המסמנות את היעדים החברתיים שיש להציב לחברה הישראלית. נדגיש שוב כי יש לעצב מדיניות ממשלתית שתתמודד ישירות עם הבעיות החברתיות, שכן נראה כי אין די בכוחות השוק. המדיניות החברתית חייבת להשלים את המדיניות הכלכלית; נדרשת מדיניות אקטיבית החותרת בהתמדה לעלייה בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה, ומדיניות היוצרת הפרדה בין אוכלוסייה המסוגלת להצטרף לכוח העבודה, וכתוצאה מכך לעלייה על מסלול של יציאה ממעגל העוני, לאוכלוסייה שאינה מסוגלת להצטרף (בעיקר זקנים אך גם אוכלוסיות אחרות) עבורם נדרש טיפול ישיר כדי למנוע את נפילתה מתחת לקו העוני, כל זאת מבלי לפגוע בתמריצים הכלכליים ליציאה ממעגל העוני תוך הצטרפות למעגל העבודה. הירידה במימד המשטרי/פוליטי משקפת בעיקר נורמות התנהגותיות ירודות של נבחרי הציבור ותפקוד לא מספק של המוסדות השלטוניים והפוליטיים בישראל, לצד השלכות של אירועים גיאופוליטיים המגבירים את בידודה הבינלאומי של ישראל. כאמור, יתכן שמדידות הבנק העולמי המושפעות גם ממעמדה הבינלאומי של ישראל מתבטאות בהערכת המשילות של ישראל במדדי הבנק. אולם, התרחקותו מהמדינות המתקדמות, משקפת בעיה מערכתית ולא נקודתית, שכן היא באה לידי ביטוי בתחומים רבים, כגון: יציבות פוליטית, פיקוח על שחיתות, שמירת חוק, יעילות שלטונית, טיב הרגולציה, ייצוגיות ואחריות. כפי שהדגשנו בשנים קודמות, שיפור המצב יחייב אימוץ רפורמה מערכתית ורחבת היקף לשינוי מהותי של המגמות.

Table 1. THE HERZLIYA INDICES 2009/2010

GOVERNMENTAL/ POLITICAL 2009			SOCIAL 2009			ECONOMIC 2010		
Index	Country	Rank	Index	Country	Rank	Index	Country	Rank
102.2	Canada	1	104.96	Denmark	1	102.85	USA	1
99.2	USA	2	104.59	Norway	2	73.12	Japan	2
97.9	Denmark	3	103.75	Sweden	3	68.77	Germany	3
97.4	Netherlands	4	102.75	Canada	4	64.96	Switzerland	4
96.1	Germany	5	101.84	Australia	5	64.92	Norway	5
95.8	Sweden	6	101.71	Finland	6	63.42	France	6
95.7	Norway	7	101.56	Netherlands	7	63.08	Netherlands	7
95.2	Finland	8	101.02	Switzerland	8	63.06	Canada	8
94.5	Switzerland	9	99.89	Austria	9	62.90	UK	9
94.1	UK	10	99.77	USA	10	62.38	Italy	10
93.9	Austria	11	99.07	Czech Rep	11	60.90	Australia	11
93.8	Belgium	12	98.90	Germany	12	60.27	Austria	12
92.7	France	13	98.65	France	13	60.08	Belgium	13
92.6	New Zealand	14	98.08	Hungary	14	59.61	Denmark	14
92.5	Australia	15	98.06	New Zealand	15	59.27	Korea, Rep	15
89.8	Ireland	16	97.39	Japan	16	59.19	Sweden	16
89.3	Portugal	17	97.28	UK	17	57.61	Finland	17
87.9	Japan	18	96.50	Belgium	18	56.99	Israel	18
86.0	Spain	19	95.95	Ireland	19	56.50	Spain	19
83.9	Czech Rep	20	94.51	Israel	20	56.36	New Zealand	20
83.9	Italy	21	93.97	Poland	21	55.52	Ireland	21
83.2	Poland	22	93.72	Spain	22	50.21	Portugal	22
82.7	Hungary	23	93.58	Korea, Rep	23	50.07	Greece	23
78.6	Greece	24	93.27	Portugal	24	48.17	Hungary	24
76.3	Korea, Rep	25	93.25	Italy	25	47.66	Egypt	25
73.4	Israel	26	92.00	Greece	26	44.44	Turkey	26
61.5	Turkey	27	82.72	Turkey	27	43.56	Poland	27
55.7	Jordan	28	78.59	Jordan	28	41.43	Czech Rep	28
53.4	Egypt	29	75.19	Iran	29	37.58	Iran	29
31.5	Syria	30	74.43	Egypt	30	33.69	Jordan	30
29.9	Iran	31	71.06	Syria	31	32.69	Syria	31

המכון למדיניות ואסטרטגיה
בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה
המרכז הבינתחומי הרצליה

ת.ד. 167 הרצליה 46150
טל: 09-9527389
פקס: 09-9527310
דוא"ל: ips@idc.ac.il
www.herzliyaconference.org