

כנס הרצליה  
השנתי העשירי  
על מאזן החוסן והביטחון הלאומי

הרצליה 2010 HERZLIYA

The Tenth Annual  
Herzliya Conference

נייר עבודה

31 בינואר - 3 בפברואר, 2010

## מדדי הרצליה 2009 לחוסן לאומי - הממד האזרחי

### סיכום ממצאים

סיכום דיון מכין לקראת כנס הרצליה 2010

מחבר:

רפי מלניק

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

## מדדי הרצליה 2009 לחוסן לאומי - הממד האזרחי

סיכום ממצאים

סיכום דיון מכין לקראת כנס הרצליה 2010

מחבר: פרופ' רפי מלניק

### יו"ר צוות החשיבה

פרופ' רפי מלניק

### חברי הצוות

לאה אחדות

ד"ר מישל סטרבצ'ינסקי

טומי שטיינר

ד"ר זלמן שיפר

### עוזרי מחקר

גילה ויינברגר

גלעד סקוטלסקי

המסמך שלהלן מסכם את עיקרי הדברים שעלו בדיון ואת המסקנות הנובעות ממנו. אין הוא כולל את כל אשר נאמר בו ועל כן אין הוא מייצג בהכרח את דעתם של כל המשתתפים בדיון ואת הנהלת הכנס.

# מדדי הרצליה 2009 לחוסן לאומי - הממד האזרחי

## סיכום ממצאים

### סיכום דיון מכין לקראת כנס הרצליה 2010

מחבר: פרופ' רפי מלניק

#### עיקר הממצאים

1. מדדי הרצליה לחוסן לאומי לשנת 2009 מצביעים על מאזן חיובי לישראל, זאת על אף המשבר הפיננסי והמיתון בכלכלת העולם. בשנים האחרונות מדדי הרצליה דיווחו על עליית החוסן במימד הכלכלי. המשך השיפור במימד הכלכלי של ישראל בשנת 2009, שנת המשבר הכלכלי הגדול ביותר מאז שפל שנות ה-30 במאה הקודמת, נותן ביטוי ממשי לחוסן הכלכלי של מדינת ישראל ותוקף למדידת החוסן על ידי המדדים שפיתחנו. גם במימדים החברתי והמשטרי/פוליטי נרשם שיפור, אם כי לא ניתן עדיין לקבוע שנוצרה מגמת שיפור מובהקת במימדים אלה, זאת לאחר שנים רבות של ירידות וקיפאון. מדדי הרצליה לשנת 2009 מוצגים בראשית שנת 2010; כשניתן לקבוע שנבלמה ההתדרדרות הכלכלית בעולם ובחלקים רחבים, במיוחד ניכרת במדינות המתפתחות יציאה מהמשבר. בשלב זה, אנחנו יכולים לקבוע שבמימד הכלכלי, מדינת ישראל במגמת יציאה גוברת והולכת מהמשבר וקיימות הערכות מבוססות לחידוש תהליך הצמיחה, אם כי לא בעצמה שהתאפיינה בשנים טרם המשבר, 2008-2003. כאמור, המימד הכלכלי של החוסן הלאומי בשנים 2009 מצביע על שיפור קטן, שבא לידי ביטוי בגידול התוצר, למרות הירידה שחלה בתוצר העולמי, ובעלייה מתונה של שיעור הבלתי מועסקים יחסית להתרחבות ניכרת בשיעור זה בכלכלות המערב. במימד החברתי של החוסן הלאומי, בשנת 2008 ניכר שיפור מסוים, בהמשך לשיפור שנמדד בשנת 2007. התפתחות זו מסמנת מחד את הפסקת ההרעה שהתרחשה בשנים האחרונות במימד זה, ומאידך, את העובדה שהשיפור הכלכלי לא לחלל לתחום החברתי ושמגמת שיפור בתחום זה מחייבת נקיטת מדיניות ישירה להתמודדות עם הבעיות החברתיות של ישראל. גם במימד המשטרי/פוליטי נרשמה בשנת 2008, עלייה בחוסן הלאומי, אם כי בשיעור מתון. התפתחות זו מהווה מגמת יציאה מהשפל אליו התדרדר מימד זה עד שנת 2003. לא ניתן לקבוע שהחוסן המשטרי/פוליטי יצא מהשפל בו אנו נמצאים בשנים האחרונות, ובפרספקטיבה היסטורית רמתו עדיין נמוכה מזו שנמדדה בשנת 1996. תמונה זו עולה מתוך מדדי הרצליה לחוסן לאומי לשנת 2009 שתמציתם מוצגת 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 לשנים 2008 ו-2009, מצביעים על המשך שיפור במימד הכלכלי, זאת בניגוד לצפייה שהמשבר הכלכלי העולמי יביא להפסקת מגמה זו שהתוותה החל משנת 2003. עד שנת 2008 כלכלת ישראל נמצאה בתנופת צמיחה אשר באה לידי ביטוי ב-: עליית התוצר והתוצר לנפש, ירידת שיעור הבלתי מועסקים - תוך המשך עלייה של שיעורי ההשתתפות, עליית מחירים שהיתה אמנם גבוהה במקצת מהיעד העליון שקבעה הממשלה אך לא לוותה בהתפרצות אינפלציונית, עודף בחשבון השוטף של מאזן התשלומים וירידה במשקל החוב הציבורי יחסית לתוצר. ב-2009 התוצר גדל, אם כי במונחים לנפש הוא ירד, שיעור הבלתי מועסקים עלה במתינות תוך המשך עליית שיעורי ההשתתפות, המחירים המשיכו לעלות מעבר ליעד הממשלתי (עקב עליית המע"מ, מחירי המים הדלק והקומודיטי) אך ללא התפרצות אינפלציונית, נמשך העודף בחשבון השוטף של מאזן התשלומים, ומשקל החוב הציבורי ביחס לתוצר עלה במתינות, במיוחד בהשוואה לעליות החריגות ברוב מדינות המערב. השיפור במימד הכלכלי של ישראל בשנת 2008 ו-2009, עומד כנגד הירידה שחלה ברוב מדינות ה-OECD. המשבר הכלכלי העולמי הביא לצמצום הפער הכלכלי בהשוואה למדינות המתקדמות ולהגדלתו בהשוואה למדינות האזור, כל זאת בהמשך למגמה המסתמנת מאז שנת 2003. למרות השיפור במצבה הכלכלי של ישראל וסגירת הפער בינה ובין מדינות אחרות, לא חל בשנת 2009 שיפור במיקומה היחסי, והיא דורגה במקום ה-21 בין 31 המדינות הנבדקות.
3. במימד המשטרי/פוליטי נרשמה עליה קלה ב-2008, לאחר השיפור בשנים 2007-2003. התפתחות זו מהווה תיקון למגמת ההרעה שנרשמה משנת 2000. העלייה המצטברת של הממד המשטרי/פוליטי בשנים האחרונות, קיזזה את רוב הירידה של מדד זה בשנים 2000-2002. עם זאת, כאמור, נותרה רמתו נמוכה מזו בשנים 1996 ו-2000 ובהשוואה בינלאומית. בחינת הרכיבים המקוריים המרכיבים את הממד המשטרי/פוליטי מגלה שחל שיפור, אמנם קל, מבחינת ההישגים בתחומי שלטון החוק, איכות הרגולציה, יעילות הממשל והפיקוח על שחיתות; לעומת זאת, חלה הרעה ברכיבי היציבות הפוליטית וביכולת האזרח להשפיע ולבקר את הממשל. מעמדה הנמוך מאד של ישראל בתחומי ההשתייכות לבריתות בינלאומיות ומוסדות בינלאומיים מבטא את בידודה הבינלאומי, זאת על

אף שהחמרה שחלה במעמדה הבינלאומי עקב השפעות דו"ח גולדסטון לאחר מבצע "עופרת יצוקה", טרם באה לידי ביטוי ותרשם בשנת 2009. בהיבט השוואתי, כפי שהדגשנו בשנים קודמות, בעייתה העיקרית של ישראל אינה נעוצה בהבדלים בין שיעורי השינוי של המדד הפוליטי שלה ואלה של מדינות אחרות, אלא ברמתו של המדד, יחסית למדדי אותן מדינות. ב-2008 הייתה רמתו של המדד הישראלי נמוכה במעל ל-20 אחוזים מהרמה הממוצעת של מדדי שלש קבוצות המדינות המערביות הנבחנות. מצד שני, היה המדד הישראלי גבוה במעל ל-30 אחוזים מאלה של ירדן ומצרים, ובכ-140 אחוזים מהמדדים של איראן וסוריה. בהשוואה בינלאומית נשארה ישראל במקום ה-26, כלומר, מדורגת מעל מדינות האזור, אך מתחת לכל מדינות ה-OECD (למעט טורקיה).

4. נתוני 2008 מצביעים על שיפור במימד החברתי אם כי במידה לא מספקת. השיפור היחסי של המימד החברתי הביא לכך שמיקומו היחסי של ישראל במימד זה עלה במקום אחד<sup>1</sup>. שלושת רכיבי המימד החברתי בישראל אשר הביאו לשיפורו הם: המשך העלייה בשיעורי ההשתתפות בכוח העבודה של נשים וגברים (תפנית שנוצרה בעקבות המדיניות הכלכלית-חברתית המופעלת מ-2003) וירידה בשיעור האבטלה הכרוני כביטוי לשיפור המצב בשוק העבודה עד שנת 2008. בתחולת העוני ובאי השוויון נרשמה יציבות ברמה גבוהה במונחים היסטוריים ובהשוואה בינלאומית. בפרספקטיבה של השנים האחרונות, אנו מזהים בשנת 2006 בלימת המגמה הרצופה של הרעה במימד החברתי של החוסן הלאומי, ושיפור בשנים 2007 ו-2008, בפיגור של מספר שנים לאחר השיפור במימד הכלכלי וכאמור לא במידה מספקת. בפרספקטיבה בינלאומית לא הצליחה ישראל לבלום את מגמת ההתרחקות מהרמות המקובלות והמשתפרות במדינות המפותחות, אך הצליחה לחדש את הגדלת הפער עם מדינות האזור. במימד החברתי ישראל שיפרה בשנת 2008 את מיקומו היחסי במקום אחד והגיעה למקום 22.

5. מדדי הרצליה לחוסן לאומי לשנת 2008-2009 מצביעים אפוא על שיפור, אולם לא אחיד: למרות המשבר הכלכלי העולמי, נמשכה מגמת השיפור במימד הכלכלי, גם אם תוך האטה מסוימת, אך לא חלה בו ירידה כמו במרבית מדינות העולם. במקביל, נבלמה ההרעה במימדים המשטרי/פוליטי והחברתי ואף נרשם שיפור קל בשני מימדים אלה. שיפור החוסן הכלכלי בשנים האחרונות בא לידי ביטוי מובהק בהתמודדות המשק הישראלי עם המשבר הכלכלי העולמי. מרבית הפרמטרים הכלכליים מצביעים אומנם על פגיעה, אך גם על תפקוד משופר בהשוואה לכלכלות ה-OECD ומדינות האזור. ביצועים אלה מעידים על כך שהאסטרטגיה המאקרו-כלכלית של ממשלת ישראל הצליחה והניבה פירות בתחום צמיחת המשק, דבר שאפשר צליחת המשבר בפגיעה קטנה יחסית. האינדיקטורים השונים של המשק, למחצית השנייה של שנת 2009, מראים על תפנית חיובית לכיוון של צמיחה, אם כי בשיעור נמוך מפוטנציאל המשק, זאת עקב המשכו של המשבר במדינות שהן יעדי הסחר של ישראל. היציאה מהמשבר מחייבת את הממשלה לחזור למדיניות השומרת על גירעון פיסקאלי נמוך המחזיר את מגמת הירידה בחוב הלאומי יחסית לתוצר המשק. המימד החברתי של החוסן הלאומי מצביע על כך שהאסטרטגיה של ממשלת ישראל הביאה לשיפור קל אך לא במידה הנדרשת. זו התבססה על צמצום חד בתשלומי העברה כחלק ממדיניותה לצמצום ההוצאה הציבורית, וכן על שינוי התמריצים למשקי הבית על מנת להגדיל את שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ואת שיעור התעסוקה. אומנם, המדד החברתי מראה על עלייה מתונה ואף על שיפור של מקום אחד במסדר מדינות המדגם, אך לא מובטח שתהליך הצמיחה כשלעצמו יביא לשיפור המימד החברתי, אם אינו מלווה במדיניות משלימה. כאמור, האינדיקטורים של המימד החברתי מתקבלים בפיגור של שנה ויש לצפות הרעה מסוימת כשיתקבלו נתוני 2009, אך לא בהכרח הרעה יחסית למדינות המדגם הסובלות, כאמור, ממשבר כלכלי עמוק יותר. נדגיש שוב שיש הכרח לעצב מדיניות ממשלתית שתתמודד ישירות עם הבעיות החברתיות, שכן נראה כי אין די בכוחות השוק. המדיניות החברתית חייבת להשלים את המדיניות הכלכלית; כדי לשמר את ההישגים בתחום הכלכלי ולשפר את החוסן הכלכלי, במיוחד בעידן של משבר עולמי, יש להתמודד עם הבעיות החברתיות על ידי שינוי סדרי העדיפויות בהוצאה הלאומית, תוך שמירה על יסודות המשמעת הפיסקאלית שאפיינה את המדיניות הכלכלית בשנים האחרונות וגם, באופן יחסי, בתקופת המשבר. למרות השיפור היחסי במימד המשטרי/פוליטי שמחק את השחיקה שנרשמה במימד זה משנת 2000, רמת המדד במימד זה נותרה נמוכה מאד. רמה זו משקפת נורמות התנהגותיות ירודות של נבחרי הציבור ותפקוד לא מספק של המוסדות השלטוניים והפוליטיים בישראל, בצד השלכות הטרור ובידודה הבינלאומי של ישראל. התרחקותנו 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. אמנם בשנתיים האחרונות ניכר שיפור במימד זה, אך אין בכך כדי למחוק את הפער הקיים בינינו למדינות אליהן נצטרף בעתיד במסגרת ארגון ה-OECD. שיפור המצב יחייב אימוץ רפורמה רחבת היקף ומערכתית לשינוי מהותי של המגמות.

<sup>1</sup> שיפור עדיין לאחור של האינדיקטורים החברתיים לכל המדינות העלה את מיקומו היחסי של ישראל בשלוש מקומות בהשוואה למיקום שהצגנו בשנים קודמות

**Table 1. THE HERZLIYA INDICES 2008/2009**

ECONOMIC 2009			SOCIAL 2008			GOVERNMENTAL/POLITICAL2008		
Rank	Country	Index	Rank	Country	Index	Rank	Country	Index
1	USA	102.9	1	Denmark	107.1	1	Canada	101.0
2	Japan	72.0	2	Norway	105.8	2	USA	99.8
3	Germany	68.8	3	Sweden	104.9	3	Netherlands	96.3
4	Switzerland	65.3	4	Canada	103.9	4	Denmark	96.0
5	Norway	65.0	5	Finland	103.1	5	Germany	95.5
6	France	64.2	6	Netherlands	103.0	6	Norway	94.7
7	UK	63.6	7	Switzerland	102.7	7	UK	94.6
8	Netherlands	63.3	8	Australia	102.5	8	Sweden	94.4
9	Canada	63.2	9	Austria	102.0	9	Switzerland	93.8
10	Italy	61.7	10	France	101.2	10	Austria	93.7
11	Australia	61.1	11	USA	100.7	11	Finland	93.0
12	Austria	60.6	12	Czech Rep	100.5	12	Australia	92.2
13	Belgium	60.5	13	Germany	100.2	13	Belgium	91.8
14	Denmark	60.1	14	Hungary	100.0	14	France	91.7
15	Korea, Rep	58.9	15	UK	99.5	15	New Zealand	90.7
16	Finland	58.7	16	Japan	99.3	16	Ireland	89.8
17	Sweden	58.7	17	New Zealand	98.9	17	Portugal	88.1
18	Spain	57.4	18	Belgium	98.0	18	Japan	87.1
19	Ireland	56.5	19	Ireland	97.3	19	Spain	85.6
20	New Zealand	56.5	20	Spain	97.2	20	Czech Rep	82.1
<b>21</b>	<b>Israel</b>	<b>56.0</b>	21	Poland	96.7	21	Italy	82.0
22	Greece	51.7	<b>22</b>	<b>Israel</b>	<b>96.2</b>	22	Hungary	81.7
23	Portugal	50.6	23	Portugal	95.1	23	Poland	80.1
24	Egypt	48.1	24	Italy	94.0	24	Greece	78.2
25	Hungary	47.6	25	Korea, Rep	93.1	25	Korea, Rep	74.9
26	Turkey	44.2	26	Greece	93.1	<b>26</b>	<b>Israel</b>	<b>72.8</b>
27	Poland	43.3	27	Turkey	83.3	27	Turkey	60.6
28	Czech Rep	41.7	28	Jordan	79.3	28	Jordan	55.4
29	Iran	38.2	29	Iran	76.4	29	Egypt	51.2
30	Jordan	31.1	30	Egypt	73.5	30	Iran	30.7
31	Syria	30.3	31	Syria	73.1	31	Syria	30.5