

כנס הרצליה  
השנתי התשיעי  
על מאזן החוסן והביטחון הלאומי  
- מדיניות, מדינאות ומנהיגות לעיתות מבחן -  
2-4.2.2009

נייר עבודה

מדדי הרצליה 2008 לחוסן לאומי  
הממד האזרחי

סיכום ממצאים

פברואר 2009

רפי מלניק

- טיוטה להערות -

2-4 בפברואר 2009

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

# מדדי הרצליה 2008 לחוסן לאומי

## הממד האזרחי

סיכום ממצאים

פברואר 2009

### עיקר הממצאים

1. מדדי הרצליה לחוסן לאומי לשנת 2008 מצביעים על מאזן של שיפור במימד הכלכלי (למרות המשבר הכלכלי שהחל להתפתח בעולם ברבע השלישי של 2007), ושיפור מזערי במימדים החברתי והמשטרי/פוליטי. מדדי הרצליה לשנת 2008 מוצגים בראשית שנת 2009; עת הגיע המשבר העולמי לחופינו. בשלב זה, אין באפשרותנו לכמת את הפגיעה הצפויה במימדים השונים, אולם ברור שפרק הצמיחה שאפיין את כלכלת ישראל בשנים 2003-2008 נקטע, והדבר יבוא לידי ביטוי בכל הרכיבים. להערכתנו עליית החוסן הכלכלי עליה הצביע הרכיב הכלכלי בשנים האחרונות, מוכיחה את עצמה והמשק הישראלי, ככל הנראה, יספוג את הזעזוע העולמי טוב יותר ממשקים דומים לו (תופעה שבאה לידי ביטוי גם במלחמת לבנון השנייה). המימד הכלכלי של החוסן הלאומי בשנים 2007 ו-2008 מראה שיפור משמעותי, זאת בהמשך לתפנית החיובית שהתרחשה החל משנת 2003. במימד החברתי של החוסן הלאומי, בשנת 2007 ניכר שיפור מסוים, זאת בהמשך לשיפור שולי וכמעט לא משמעותי שנמדד בשנת 2006. התפתחות זו מסמנת מחד גיסא את הפסקת ההרעה שהתרחשה בשנים האחרונות במימד זה, ומאידך, את העובדה שהשיפור הכלכלי כשלעצמו, לא התבטא בשיפור החברתי. במימד המשטרי/פוליטי נרשמה בשנת 2007 עלייה בחוסן הלאומי, אם כי בשיעור מצומצם יותר מאשר ב-2006. התפתחות זו מהווה מגמת יציאה מהשפל שמימד זה התדרדר אליו עד שנת 2003 (אציין כי רמת החוסן המשטרי/פוליטי נותרה נמוכה בקנה מידה בינלאומי). תמונה זו עולה מתוך מדדי הרצליה לחוסן לאומי לשנת 2008 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 של כל מדינה על פני זמן. המדדים מאפשרים לכמת את המיקום היחסי השנתי של כל מדינה, בכל מימד.

2. הנתונים הכלכליים המעודכנים לשנת 2007 ו-2008, מצביעים על שיפור ניכר במימד הכלכלי. מגמת השיפור צפויה להיפסק בשנת 2009, זאת על פי התחזיות הכלכליות החוזות הרעה משמעותית במצב המשק, עקב השפעת המשבר הכלכלי העולמי על כלכלת ישראל. 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 מעבר ליעד העליון של הממשלה (עקב עליית מחירי הדלק והקומודיטי) אך לא התפרצות אינפלציונית, עודף בחשבון השוטף של מאזן התשלומים וירידה במשקל החוב הציבורי יחסית לתוצר. השיפור במימד הכלכלי של ישראל בשנת 2007 ו-2008, היה גדול יותר בהשוואה לכל מדינות ה-OECD. בפרספקטיבה של השנים האחרונות מראה הממד שהחל משנת 2003 ועד 2008, חזרה ישראל לתהליך סגירת הפער הכלכלי - בהשוואה למדינות המתקדמות - והגדלתו בהשוואה למדינות האזור. למרות השיפור הכלכלי של ישראל, לא שופר המיקום היחסי שלה אשר דורגה במדגם שנת 2007 ו-2008 במקום ה-21.

3. במימד המשטרי/פוליטי נרשמה עליה קלה ב-2007, לאחר שיפור בשנים 2003-2006. התפתחות זו מהווה תיקון למגמת ההרעה שנרשמה משנת 2000. העלייה המצטברת של המדד המשטרי/פוליטי בשנים האחרונות, קיזזה את רוב הירידה של מדד זה בשנים 2000-2002. עם זאת, נותרה רמתו נמוכה מזו של השנים 1996 ו-2000 ובהשוואה בינלאומית. בחינת המדדים המקוריים המרכיבים את המדד המשטרי/פוליטי מגלה שישראל נמצאת סביב המקום ה-20 במסדר 31 המדינות הנבדקות, מבחינת הישגיה בתחומי שלטון החוק, איכות הרגולציה, יעילות הממשל ומספר השגרירויות הזרות הפועלות בה; מבחינת יכולתו של האזרח להשפיע ולבקר את הממשל נמצאת ישראל במקום ה-25. מעמדה נמוך מאד בתחומי ההשתייכות לבריתות בינלאומיות ומוסדות בינלאומיים מחד, ובתחומי היציבות הפוליטית והעדר אלימות, מאידך. מעמדה הגרוע של ישראל בתחומים אלה מבטא את בידודה הבינלאומי, חוסר היציבות הפרלמנטארית והשפעות הטרור. בהיבט השוואתי, בעייתה העיקרית של ישראל אינה נעוצה בהבדלים בין שיעורי השינוי של המדד הפוליטי ואלה של מדינות אחרות, אלא ברמתן של המדד, יחסית למדדי אותן מדינות. ב-2007 הייתה רמתו של המדד הישראלי נמוכה ב-21 עד 24 אחוזים מהרמה הממוצעת של מדדי שלש קבוצות המדינות המערביות הנבחנות. מצד שני היה המדד הישראלי גבוה בכ-40-30 אחוזים מאלה של ירדן ומצרים, ובכ-140 אחוזים מהמדדים של איראן וסוריה. בהשוואה בינלאומית נשארה ישראל במקום ה-26, כלומר, מדורגת מעל מדינות האזור (כולל טורקיה), אך מתחת לכל מדינות ה-OECD.

4. נתוני 2007 מצביעים על שיפור במימד החברתי אם כי במידה לא מספקת. השיפור היחסי של מדינות המערב הביא לכך שהמיקום היחסי של ישראל במימד זה ירד. ארבעת רכיבי המימד החברתי בישראל אשר הביאו לשיפורו הם: המשך העלייה בשיעורי ההשתתפות בכוח העבודה של נשים וגברים (תפנית שנוצרה לאחר המדיניות הכלכלית-חברתית המופעלת מ-2003), ירידה בשיעור האבטלה הכרוני ושיפור, לראשונה, בתחולת העוני, אם כי רמתו גבוהה עדיין במונחים היסטוריים ובהשוואה בינלאומית. בפרספקטיבה של השנים האחרונות, אנו מזהים בשנת 2006 בלימת המגמה הרצופה של הרעה במימד החברתי של החוסן הלאומי, ושיפור ב-2007 (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. למרות השיפור במימד החברתי, מיקומה של ישראל לשנת 2007 ירד למקום 26.

5. מדדי הרצליה לחוסן לאומי לשנת 2007-2008 מצביעים אפוא על תמונה לא אחידה: נרשמה מגמה של המשך שיפור במימד הכלכלי במקביל לבלימת ההרעה במימדים המשטרי/פוליטי והחברתי. בשנים האחרונות מצביע המימד הכלכלי של החוסן הלאומי בביורו, שהאסטרטגיה המאקרו-כלכלית של ממשלת ישראל הצליחה והניבה פירות בתחום צמיחת המשק, על רקע - התפתחויות חיוביות בכלכלת העולם, ירידה במספר פיגועי הטרור והרגיעה היחסית בתחום הביטחוני. החוסן הכלכלי של ישראל בא לידי ביטוי בכך שהזעזוע העולמי שפקד את כלכלות המערב פגע בכלכלת ישראל בעוצמה פחותה, ולא מנעה את המשך השיפור בשנת 2008; מגמה זו תיבלם, ככל הנראה, בשנת 2009. בשונה ממלחמות קודמות שגרמו לפגיעה כלכלית משמעותית, אנו מעריכים שבמצב "עופרת יצוקה" לא תחריף את הפגיעה במשק, בדומה להתרחשויות בעקבות מלחמת לבנון השנייה. המימד החברתי של החוסן הלאומי מצביע על כך שהאסטרטגיה של ממשלת ישראל, אשר התבססה על צמצום חד בתשלומי העברה כחלק ממדיניותה לצמצום ההוצאה הציבורית, וכן על שינוי התמריצים למשק הבית ליציאה לעבודה על מנת להגדיל את שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ואת שיעור

התעסוקה, לא הביאה לשיפור החברתי המקווה. אומנם, המדד החברתי מראה על בלמת הירידה שנרשמה במימד זה משנת 2000 ואף לשיפור קל במימד החברתי ב-2007 אך, בשלב זה, נראה שתהליך הצמיחה כשלעצמו משפיע בפיגור ובעצמה נמוכה מדי על המימד החברתי ואינו פועל אוטומטית, אם הוא לא מלווה במדיניות משלימה. יש הכרח, על כן, לעצב מדיניות ממשלתית שתתמודד ישירות עם אותן בעיות, שכן נראה כי אין די בכוחות השוק כדי לפתור אותן. המדיניות החברתית חייבת להשלים את מדיניות הצמיחה; כדי לשמר את ההישגים בתחום הכלכלי יש להתמודד עם הבעיות החברתיות על ידי שני סדרי העדיפויות בהוצאה הלאומית, תוך שמירה על יסודות המשמעת הפיסקלית שהושגה בשנים האחרונות. למרות השיפור היחסי במימד המשטרי/פוליטי שמחק את השחיקה שנרשמה במימד זה משנת 2000, רמת המדד במימד המשטרי/פוליטי של החוסן הלאומי נותרה נמוכה. רמה זו משקפת נורמות התנהגותיות יחודות של נבחרים הציבור ותפקוד בלתי מספק של המוסדות השלטוניים והפוליטיים בישראל, בצד השלכות של הטרור ובידודה הבינלאומי של ישראל. הנסיגה היחסית במימד זה והתרחקותנו 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 אמוץ רפורמה רחבת היקף ומערכתית לשינוי מהותי של המגמות.

**Table 1. THE HERZLIYA INDICES 2007**

ECONOMIC			SOCIAL			GOVERNMENTAL/POLITICAL		
Rank	Country	Index	Rank	Country	Index	Rank	Country	Index
1	USA	110.6	1	Denmark	107.1	1	Canada	100.7
2	Japan	77.5	2	Sweden	105.8	2	USA	98.5
3	Germany	72.6	3	Norway	104.9	3	Denmark	96.2
4	UK	69.1	4	Finland	103.9	4	Netherlands	96.0
5	France	68.5	5	Canada	103.1	5	Germany	95.4
6	Canada	68.2	6	Austria	103.0	6	UK	95.0
7	Switzerland	68.2	7	Switzerland	102.7	7	Sweden	94.9
8	Norway	68.1	8	Netherlands	102.5	8	Norway	94.8
9	Netherlands	67.7	9	Australia	102.0	9	Switzerland	94.6
10	Italy	66.2	10	France	101.2	10	Finland	93.9
11	Australia	65.1	11	Germany	100.7	11	Austria	93.7
12	Denmark	65.0	12	Japan	100.5	12	Belgium	93.6
13	Austria	64.7	13	UK	100.2	13	Australia	91.5
14	Belgium	64.3	14	USA	100.0	14	New Zealand	91.2
15	Finland	63.2	15	Hungary	99.5	15	France	90.5
16	Sweden	62.9	16	Czech Rep	99.3	16	Ireland	89.7
17	Ireland	62.3	17	Belgium	98.9	17	Portugal	86.9
18	Spain	61.7	18	New Zealand	98.0	18	Japan	86.7
19	Korea, Rep	61.3	19	Ireland	97.3	19	Spain	85.1
20	New Zealand	60.7	20	Spain	97.2	20	Italy	82.7
<b>21</b>	<b>Israel</b>	<b>57.7</b>	21	Portugal	96.7	21	Czech Rep	81.1
22	Greece	56.9	22	Italy	96.2	22	Hungary	81.0
23	Portugal	53.5	23	Poland	95.1	23	Greece	78.4
24	Hungary	51.5	24	Greece	94.0	24	Poland	78.3
25	Egypt	50.6	25	Korea, Rep	93.1	25	Korea, Rep	75.1
26	Poland	45.5	<b>26</b>	<b>Israel</b>	<b>93.1</b>	<b>26</b>	<b>Israel</b>	<b>72.4</b>
27	Turkey	45.2	27	Turkey	83.3	27	Turkey	59.1
28	Czech Rep	44.9	28	Jordan	79.3	28	Jordan	56.2
29	Iran	39.6	29	Egypt	76.4	29	Egypt	50.5
30	Syria	32.4	30	Iran	73.5	30	Iran	30.2
31	Jordan	32.3	31	Syria	73.1	31	Syria	30.1