

דרור פייטלסון

עידן הימין

ישראל 1977-2018 בראי הנתונים

לאיתי וסיון

עם איחולים שתראו הרבה שנים טובות
וגרפים צבעוניים שיצאו מהמסגרת כדי להדגים זאת

דרור פייטלסון

עידן הימין

ישראל 1977-2018 בראי הנתונים

גרסה 2.0 - פברואר 2021
מעודכן ל-2020



כרמל • ירושלים

Dror Feitelson

Era of the Right

Israel 1977-2018 As Reflected in Data

הקובץ הזה הוא גרסה מורחבת ומעודכנת של הספר שפורסם בהוצאת כרמל

מסת"ב 9-866-540-965-978

© המחבר והוצאת כרמל

ת"ד 43092, ירושלים 91430

טל' 02-6540578 ; פקס 02-6511650

דוא"ל: books@carmelph.co.il אינטרנט: www.carmelph.co.il

תשע"ט / 2019

Printed in Israel

תוכן העניינים

פרק א: נתונים וגרפים.....5

- 5..... סטטיסטיקה לעומת סיפורים
- 7..... גרפיקה סטטיסטית
- 9..... המצב הנוכחי וסדרות עתיות
- 10..... נירמול נתונים
- 11..... זמינות, אמינות, וחוסר נתונים
- 13..... סוגי גרפים

נספח: מקורות מידע.....18

- 18..... הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס)
- 18..... משרד האוצר
- 19..... ממשל פתוח
- 19..... גופים אחרים

המצב הפוליטי.....21

פרק ב: בחירות.....23

- 23..... השתתפות בבחירות
- 23..... אחוז ההצבעה
- 24..... גורמים המשפיעים על הצבעה
- 26..... ייצוגיות
- 28..... הצבעת מחאה
- 29..... דגמי הצבעה
- 29..... הצבעה עדתית או דתית
- 32..... מפלגות סקטוריאליות ואחרות
- 35..... סיווג ערים

נספח: המהפך בבחירות 1977.....36

פרק ג: ממשלה ומשילות.....41

- 41..... ממשלות ישראל וסיווגן
- 44..... גודל הממשלה
- 45..... משרדי הממשלה
- 48..... יחסי הממשלה והכנסת
- 48..... קואליציה ואופוזיציה
- 49..... השליטה בתהליך החקיקה
- 50..... חוק ההסדרים

52.....	הפרדת רשויות.....
53.....	השירות הציבורי.....
55.....	מינויים פוליטיים ואחרים.....

פרק ד: ישראל כמדינה דמוקרטית.....

59.....	מדינה יהודית ו/או דמוקרטית.....
59.....	הגדרת המדינה.....
60.....	תפיסת המדינה בעיני הציבור.....
62.....	זכויות אדם.....
62.....	עיגון זכויות בחוקי יסוד.....
63.....	חקיקה מגבילה ומפלה.....
66.....	הכיבוש.....
66.....	סכנה לדמוקרטיה.....
66.....	פגיעה במהות הדמוקרטיה.....
67.....	חקיקה אנטי-דמוקרטית.....
68.....	הסתה ואלימות פוליטית.....
71.....	תפיסות אנטי-דמוקרטיות בציבור.....
72.....	התירוץ הביטחוני.....
74.....	האמון במוסדות השלטון.....
75.....	משילות.....
76.....	שחיתות ויחסי הון-שלטון.....
83.....	מדדים בינלאומיים.....
83.....	מדד הדמוקרטיה.....
84.....	חופש העיתונות.....
85.....	מידע חופשי.....

המצב הכלכלי והחברתי.....

פרק ה: ממדינת רווחה לשוק חופשי.....

89.....	המשבר הכלכלי והיפר-אינפלציה.....
90.....	הירושה של בגין.....
90.....	ליברליזציה ומשבר.....
91.....	תוכנית הייצוב הכלכלית.....
92.....	ההשלכות כיום.....
94.....	נספח: מדד המחירים לצרכן וחשוב האינפלציה.....

פרק ו: תקציב המדינה.....

101.....	גרסאות של התקציב.....
102.....	התקציב לאורך זמן.....
104.....	מגבלת התקציב.....
105.....	חלוקת העוגה התקציבית.....
107.....	שינויים בסדר העדיפויות.....
108.....	החוב ותשלומי ריבית.....
110.....	מתקציב לביצוע.....
110.....	קיצוץ אפקטיבי.....
111.....	הבדלים בין סעיפים.....
114.....	הכנסות המדינה.....
114.....	מיסים ישירים ועקיפים.....
117.....	מלוות.....
118.....	זילות התקציב.....
119.....	נספח: מבנה התקציב.....

פרק ז: מדדים כלכליים.....125

- 125..... התוצר המקומי הגולמי (תמ"ג)
- 127..... הצמיחה
- 129..... פרוץ העבודה
- 131..... יוקר המחיה
- 132..... הגירעון הממשלתי והחוב
- 132..... חישוב הגירעון
- 133..... נתוני גירעון
- 134..... החוב הממשלתי
- 136..... מאזן הסחר
- 137..... הכלכלה השחורה

פרק ח: ריכוזיות, מונופולים, ותחרות.....139

- 139..... הריכוזיות במשק
- 139..... מבנה המשק
- 140..... האנשים שמפעילים את המשק
- 141..... סוגים של ריכוזיות
- 144..... הנזק כתוצאה מריכוזיות
- 145..... מונופולים בחסות הממשלה
- 145..... חברות ממשלתיות והפרטה
- 146..... משאבי טבע וזיכיונות
- 147..... מתווה הגז
- 157..... יחסי כוחות ומאבקי כוחות
- 157..... רגולציה
- 160..... הטבות מס
- 164..... טייקונים, פירמידות, ותספורות
- 168..... הון-שלטון-עיתון
- 173..... נספח: חברות – בעלי שליטה, מנהלים, דירקטורים, ואינטרסים

פרק ט: תעסוקה, פרנסה, ואי-שוויון.....175

- 175..... תעסוקה
- 175..... השתתפות בכוח העבודה
- 178..... יחס תלות
- 180..... אבטלה
- 181..... עבודה מאורגנת
- 184..... פרנסה ומשכורות
- 184..... מה זו משכורת
- 185..... המשכורת הממוצעת לעומת האינפלציה
- 188..... אי-שוויון בהכנסות
- 196..... קו העוני
- 197..... פערים ואי-שוויון בעושר
- 198..... פנסיה
- 198..... קרנות הפנסיה הוותיקות
- 199..... המעבר לפנסיה צוברת
- 202..... גיל הפרישה
- 203..... רמת החיים
- 203..... חובות
- 205..... נספח: התפלגות העושר

פרק י: דת ומדינה.....207

- 207..... הסטטוס קוו

211.....	דת ופוליטיקה.....
211.....	ייצוג בכנסת.....
212.....	חברות בקואליציה.....
213.....	הוצאות ועלות.....
214.....	התפלגות ושינוי רמת דתיות.....
216.....	דתיים-לאומיים.....
217.....	החברה החרדית.....
218.....	גודל וצפי.....
221.....	היחס למדינה ולדמוקרטיה.....
223.....	מצב כלכלי.....
225.....	עלייתה של חברת הלומדים.....
228.....	נספח: מיהו חרדי.....

231..... פרק יא: המיעוט הערבי.....

231.....	גודל וצפי.....
232.....	מאפיינים כלכליים וחברתיים.....
232.....	פערי תעסוקה והכנסה.....
235.....	מדדי בריאות.....
236.....	מקום הערבים במדינה.....
236.....	השתתפות בתהליך הפוליטי.....
238.....	זכויות, אפליה, והתנכלות.....
239.....	יחסי יהודים-ערבים.....
239.....	יחס הערבים למדינה.....
242.....	יחס היהודים לערבים.....

247..... המצב המדיני והביטחוני.....

249..... פרק יב: ישראל/פלסטיין.....

249.....	גבולות, חלוקה, וכיבוש.....
250.....	מעמד השטחים.....
252.....	השלטון בשטחים.....
254.....	ירושלים.....
257.....	תושבי הארץ.....
257.....	אוכלוסיית המדינה.....
259.....	האוכלוסייה בין הירדן לים.....
264.....	עלייה וירידה.....
265.....	הפליטים הפלסטינים.....
267.....	מפעל ההתנחלויות.....
267.....	הקמת ההתנחלויות והגדלתן.....
270.....	האוכלוסייה היהודית בשטחים.....
271.....	עלות.....
274.....	השלכות.....
274.....	יחסים בינלאומיים.....
274.....	הכרה בינלאומית במדינת ישראל.....
276.....	הכרה בינלאומית בפלסטיין.....
277.....	ישראל וארגון האומות המאוחדות.....
278.....	נספח: תחזיות אוכלוסייה.....

281..... פרק יג: מלחמות, מבצעים, וטרור.....

281.....	רשימת מלחמות ומבצעים.....
283.....	מלחמת לבנון והבוץ הלבנוני.....

284.....	השפעת הכיבוש והמצב הביטחוני
285.....	הרוגים במלחמות וביניהן
289.....	הסכסוך הישראלי-ערבי יחסית למזרח התיכון
291.....	הטרור הפלסטיני
291.....	פעולות טרור עיקריות
292.....	ירי רקטות ומרגמות
293.....	טרור יומיומי בשטחים
296.....	נפגעי הטרור
297.....	חזית העורף
299.....	טרור יהודי
300.....	האיום האיראני

פרק יד : תהליך השלום

303.....	נקודות ציון עיקריות
307.....	השלום עם מצרים
308.....	השלום עם ירדן
308.....	המצב מול סוריה
309.....	הסכמים עם מדינות המפרץ
309.....	הסכמי אוסלו
310.....	התנגדות להסכמים
312.....	שינויים בעמדות המנהיגים
315.....	עמדות הציבור
317.....	מדד השלום

פרק טו : הכוח הלוחם

321.....	הוצאות הביטחון
324.....	תקציב משרד הביטחון
326.....	השוואה בינלאומית
327.....	גיוס ומחלוקת
328.....	צבא העם?
330.....	הסדרים מיוחדים ופטור מגיוס
333.....	גיוס לשירות קרבי
335.....	הדתה בצבא

תחומי פעילות הממשלה

פרק טז : בריאות

339.....	מערכת הבריאות וחוק ביטוח בריאות ממלכתי
340.....	ההוצאה הלאומית על בריאות
341.....	עדכון סל הבריאות
342.....	מקורות מימון ההוצאה על בריאות
344.....	תקציב משרד הבריאות
345.....	בתי חולים ואשפוז
349.....	רופאים ואחיות
350.....	מדדי בריאות
351.....	תוחלת החיים
352.....	תמותת תינוקות
352.....	גורמי מוות
353.....	נספח : מגפת הקורונה

פרק יז : חינוך

357.....	תקציב משרד החינוך.....
359.....	מורים.....
361.....	מורים עובדי קבלן.....
362.....	שכר.....
363.....	עזיבה ושחיקה.....
364.....	הזרמים החינוכיים השונים.....
366.....	הישגים.....
367.....	השוואה בינלאומית.....
371.....	ההשכלה הגבוהה.....
371.....	מוסדות וסטודנטים.....
374.....	השפעת המכללות.....
375.....	תקצוב ההשכלה הגבוהה.....
375.....	הסגל האקדמי.....
376.....	נספח: גודלי כיתות.....
379.....	פרק יח: דיור.....
379.....	תקציב משרד השיכון.....
381.....	פרויקט שיקום שכונות.....
381.....	דיור ציבורי.....
385.....	בניית דירות ומצאי הדירות.....
389.....	משבר הדיור.....
389.....	מחירי הדירות.....
390.....	הסיבות למשבר: משקיעים וריבית.....
393.....	הפתרון: הסרת חסמי ביצוע ולא עודף תכנון.....
395.....	השלכות לטווח ארוך.....
396.....	מערך התכנון.....
399.....	פרק יט: תחבורה.....
399.....	השקעה ממשלתית בתחבורה.....
401.....	כלי רכב ונסועה.....
403.....	פיתוח כבישים.....
405.....	תחבורה ציבורית.....
405.....	פיצול נסיעות.....
407.....	קידום התחבורה הציבורית.....
408.....	הסעת המונים.....
408.....	סוגיית השבת.....
409.....	תאונות דרכים.....
409.....	מספר התאונות והנפגעים.....
411.....	אפיון הנפגעים.....
412.....	נספח: הדינמיקה של גודש.....
417.....	פרק כ: תקשורת.....
417.....	משרד התקשורת.....
418.....	טלפוניה קווית והפרטת בזק.....
419.....	רפורמת הסלולר.....
419.....	העיתונות.....
423.....	שידורי רדיו וטלוויזיה.....
424.....	סאגת תאגיד השידור.....
427.....	פרק כא: רווחה וביטחון סוציאלי.....
427.....	תקציב הרווחה.....

429.....	ביטוח לאומי.....
433.....	מימון הביטוח הלאומי.....
434.....	ניהול קרן הביטוח הלאומי.....
435.....	מאזן אקטוארי.....

437.....פרק כב: קיימות והגנת הסביבה.....

437.....	המשרד להגנת הסביבה.....
437.....	תקציב המשרד.....
439.....	דלת מסתובבת.....
441.....	זיהום הסביבה.....
441.....	השלכת פסולת.....
443.....	זיהום מים.....
444.....	זיהום אוויר.....
445.....	משק האנרגיה.....
447.....	מקורות ליצור חשמל.....
449.....	אנרגיה מתחדשת.....
451.....	משק המים.....
452.....	מפלס הכנרת וים המלח.....
454.....	טביעת רגל אקולוגית וקיימות.....
455.....	מגוון המינים.....

457.....41 שנות ימין.....

459.....פרק כג: מגמות ארוכות טווח.....

459.....	כלכלת שוק וקפיטליזם.....
465.....	צמצום השירותים לאזרח.....
467.....	האחיזה בשטחים.....
470.....	חוסר יציבות פוליטי.....
470.....	עליית ובידול החברה החרדית ושחיקת הציונות.....
473.....	האוכלוסייה.....

475.....פרק כד: מנהיגים ומורשתם.....

475.....	מנחם בגין.....
477.....	יצחק שמיר.....
478.....	אריאל שרון.....
482.....	אהוד אולמרט.....
484.....	בנימין נתניהו.....

499.....פרק כה: האלטרנטיבה של השמאל.....

499.....	סדרי עדיפויות כלכליים וחברתיים.....
499.....	הפניית תקציבים.....
501.....	פעולות פיתוח.....
502.....	השלכות לטווח ארוך.....
503.....	המחיר הכלכלי.....
504.....	תהליך השלום.....

508.....מפתח העניינים.....

שאלון טריוויה בנושא מדינת ישראל יכול לכלול בין היתר את השאלות הבאות, שרלוונטיות גם למגוון וויכוחים פוליטיים ושיחות סלון:

1. איזה אחוז מהדירות שנבנות בארץ הוא בגודל 3 חדרים ומטה?
2. מתי נכנסו החרדים לראשונה לקואליציה?
3. מהו החוב הממשלתי יחסית לתמ"ג?
4. באיזו שנה היה מספר ההרוגים מתאונות דרכים הנמוך ביותר יחסית לגודל האוכלוסייה?
5. איזה ראש ממשלה אחראי לבניית הכי הרבה ההתנחלויות בעומק השטח ביהודה ושומרון?
6. מתי התחילו להשתמש בחוק ההסדרים?
7. הפיריון (מספר הילדים הנולדים לאישה) של מי גבוה יותר, יהודים חילונים או דרוזים?
8. איך מחשבים את האינפלציה?
9. מתי נהרגו יותר מפעולות טרור, בשנות ה-70 או אחרי הסכם אוסלו?
10. איזה עיתון הוכרז כמונופול כי הגיע לתפוצה של מעל 50% מכלל העיתונים?

מי שבאמת יודע את כל התשובות אולי לא ימצא עניין בספר הזה. אבל מצד שני גם מי שחושב שהוא יודע עשוי להיות מופתע. ומי שיודע שהוא לא יודע, אבל רוצה לדעת, ימצא כאן מגוון גדול של פרטים שמצטרפים לכדי תמונה רחבה – הן מבחינת היקף הנושאים השונים, והן מבחינת התמורות לאורך השנים מקום המדינה עד היום.

הספר הזה צמח מהבלוג "נתונים" (<https://netunim.wordpress.com>), שכתבתו התחילה בשנת 2012. המטרה המקורית של הבלוג הייתה להנגיש נתונים רלוונטיים לחיינו כאן על ידי הצגתם בקונטקסט רחב, ובפרט תוך הצגה גרפית ברורה ככל האפשר ונתונים מחתך זמן ארוך ככל האפשר. ברובד העמוק יותר, המטרה הייתה להקשות על כל מי שמנסה לרדד את הדין הציבורי על ידי שימוש בכוחניות ובטענות בלתי מבוססות. המטרה הזו נשמרת גם בספר. ובתקופה שבה הודעות רשמיות מנוסחות על ידי דוברים ויחצ"נים בלי שום התייחסות למה שקורה באמת, ושבה חדשות שקריות ("פייק ניוז") זוכות ליותר תהודה מחדשות אמיתיות, המטרה הזו חשובה מתמיד.

מעבר לכך, הבלוג והספר מנסים להתוות צעד בכיוון של ביסוס השקפות עולם על נתונים וידע. מקובל לחשוב שאנחנו חיים בעידן המידע (the age of information), בזכות ההתפתחויות הטכנולוגיות שמאפשרות נגישות עצומה למידע ושיתוף מידע. אבל מצד שני הגורמים המתווכים את המידע הזה הם ברובם מסחריים, ומונעים מרצון לספק עניין וחוויות לא פחות ואפילו יותר מהרצון לספק מידע. כך נוצר מצב שדור שלם שואב את המידע שעליו הוא מבסס את השקפת עולמו על תוכניות בידור בטלוויזיה ותכתובות בין חברים באינטרנט. אבל המידע הזה אינו מלא ואינו מאוזן. הוא מסתיר חוסרים רבים¹, והוא

1 הפעיל הסביבתי ביל מקיבן פרסם כבר בשנת 1992 ספר על חוסר המידע בעולמם של מי שמתבססים על טלוויזיה

כמעט אף פעם לא מספק הקשר ורקע לאותם פרטי מידע שכן נכללים. הספר הזה מתמקד לכן לא בכאן ובעכשיו, אלא בהקשר הרחב ובתהליכים שבעקבותיהם הגענו למצב הנוכחי.

הגישה שננקוט בה היא כאמור מבוססת נתונים. משמעות הדבר שנמנע מדיון במודלים תאורטיים ובאידאולוגיות. באופן דומה נמנע מהסתמכות על מה שמנהיגי המדינה אומרים ועל ההחלטות שהם מקבלים, ובמקום זאת נתמקד במה שהם עושים בפועל, ועוד יותר מכך בתוצאות של מעשיהם. כך למשל, במקום לצטט הצהרות על כוונות של מדיניות כלכלית ועל ציפיות לעתיד, פשוט נשרטט גרפים של מגוון מדדים כגון האינפלציה והצמיחה, ושל מגוון פעולות כגון הקצאת תקציבים ובניית דירות.

אבל צריך גם להודות במגבלות. ראשית, אי אפשר לכתוב על הכל, ולכן הספר מתמקד בעיקר בנתונים הבסיסיים ביותר. התקווה היא שזה מספיק ליצירת השקפת עולם מבוססת, אבל צריך להיות ברור שזה לא בהכרח מספיק בשביל ניתוח מעמיק של נושאים נקודתיים. שנית, לא על הכל יש נתונים, ובוודאי שלא נתונים היסטוריים מראשית ימי המדינה. וגם הנתונים הקיימים הם לפעמים תחת מחלוקת, וכמעט על כל נושא ניתן לכתוב דוקטורט שמשווה את השיטות המתחרות לאיסוף וניתוח נתונים ומגיע למסקנה שאף אחת מהן אינה מושלמת. הפתרון שננקוט הוא להתמקד בנתונים רשמיים במידה שהם קיימים, ולא לבצע מחקר עצמאי.

באופן פרקטי, במקרים שבהם יש חסר בנתונים רלוונטיים, הדבר יצוין במסגרת כמו זו.

רוב הפרסומים שאנו נתקלים בהם שמים את הדגש על הכאן והעכשיו: מה אוכלוסיית המדינה השנה, מה העומס בבתי החולים בחורף הזה, וכמה עלו מחירי העגבניות החודש. אבל הנתונים האלה די חסרי משמעות בלי ההקשר ההיסטורי שלהם, כלומר מה הם היו בשנה שעברה ולפני עשר שנים ועשרים שנה. רק עם פרספקטיבה ארוכת טווח אפשר להבין תהליכים ולגבש דעה אודות הצלחות וכישלונות. מצד שני, ככל שמדובר בתקופה קרובה יותר יש עליה יותר נתונים.

כותרת הספר משקפת את המצב הזה. הכותרת לא נועדה להצביע רק על אוריינטציה פוליטית, אלא גם על ממד הזמן. העידן שאנחנו נמצאים בו מאז המהפך של 1977 הוא עידן שבו הימין הוא דומיננטי, ורוב הזמן גם בשלטון – הן במובן של ימין פוליטי-מדיני והן במובן של ימין חברתי-כלכלי. זו תקופה מספיק ארוכה ומספיק מובחנת ממה שהיה לפני (לפני המהפך) כדי להתייחס אליה כאל מקשה אחת, למרות התהפוכות שקרו במהלכה. וגם יש עליה מספיק נתונים נגישים כדי לגבש תמונה אמינה ומלאה במידה סבירה. לכן זה העידן שבו נתמקד ואותו ננסה לתאר ולאפיין. לגבי חלק מהנושאים אין נתונים שמכסים את כל התקופה הזו, ונאלץ להסתפק בתיאור המצב בשנים האחרונות בלבד. לגבי אחרים יש נתונים שמאפשרים לראות מגמות שינוי ארוכות טווח, ובמקרים מסוימים אפילו להשוות עם התקופה שלפני המהפך.

הספר פותח בפרק מבוא, שמספק רקע על הנתונים שנשתמש בהם ועל ההצגה הגרפית שלהם. אבל לא חייבים להתחיל דווקא שם – יכול להיות יותר מעניין לדפדף או לחפש במפתח העניינים נושאים הקרובים ללבכם, ומהם להמשיך לנושאים אחרים. (אם אתם מתקשים להבין גרף מסוים, תמיד אפשר לחזור להסברים בסוף הפרק הראשון.) הנתונים המוצגים בספר מחולקים לארבעה שערים:

- השער הראשון הוא על המערכת הפוליטית. נושא זה כולל את מערכות הבחירות, את הממשלות ויחסיהן עם הכנסת, ואת אופי המדינה כמדינה דמוקרטית. בין היתר זה כולל את השאלה הטעונה האם ישראל נתפשת יותר כמדינה יהודית או דמוקרטית.
- השער השני מתאר את המצב הכלכלי והחברתי במדינה. חלק מהפרקים בנושא זה הם כלכליים במובהק, כמו למשל נושאי המדדים הכלכליים של מצב המשק, ובראשם האינפלציה, או תקציב המדינה והשינויים החלים בו יחסית לתמ"ג. חלקם חברתיים במובהק, כמו למשל מצבו של המיעוט הערבי. אבל להפרדה כזו יש ממד מלאכותי, כי בעצם כל הדברים קשורים זה לזה. לנושאים של שכר ואי-שוויון למשל יש היבט כלכלי וגם היבט חברתי. בדומה אי אפשר לדון

בתקציב בלי להיות מודע להשלכות החברתיות שלו, ואי אפשר לדון בפנסיות בלי להציג מצד אחד את הפן הכלכלי של חשבון אקטוארי ומהצד השני את הפן החברתי של פנסיונרים שחיים בעוני.

- השער השלישי עוסק במצב הביטחוני והמדיני. שוב מדובר בשני תחומים שניתן לדון בכל אחד מהם בנפרד, אבל מצד שני הקשרים ביניהם, כיוון ששניהם משקפים את הסכסוך הישראלי-פלסטיני, הם חלק חשוב מהסיפור. הדיון מתחיל בתיאור הגבולות והשליטה בשטחים שונים, וממשיך בנושא הטעון של האוכלוסייה – הרכב אוכלוסיית המדינה, הרכב האוכלוסייה בין הירדן לים, ואוכלוסיית המתנחלים. פרקים נוספים עוסקים במלחמות וטרור, בתהליך השלום, ובצבא – ובפרט בגיוס לצבא ועד כמה הוא שוויוני.

- השער הרביעי מאגד מגוון פעולות של הממשלה, וכולל רצף פרקים שמנסים לשרטט תמונה של תחומים חשובים שונים. למשל הפרק על בריאות כולל נתונים על מספר מיטות בתי החולים והרופאים יחסית לגודל האוכלוסייה ועל תוחלת החיים, הפרק על חינוך עוסק בתקציב משרד החינוך מצד אחד ובהשכלה הגבוהה כולל המכללות מצד שני, הפרק על דיור כולל ניתוח של משבר הדיור, והפרק על תחבורה כולל נספח על פקקים. בנוסף יש פרקים על תקשורת, על רווחה (כולל ניתוח אקטוארי של הביטוח הלאומי), וסביבה (כולל מקורות אנרגיה).

הספר מסתיים בשלושה פרקי סיכום, שמנתחים את אותם הנתונים שראינו בפרקים הקודמים בחתך אחר. הראשון שבהם מנסה לשרטט תמונה גורפת של התקופה, ולזהות מה באמת מאפיין את עידן הימין. השני נוקט עמדה הפוכה, ומנסה להבחין במורשת האישית של כל אחד מראשי הממשלה (מהימין) שכיהנו בתקופה הזו. פרק הסיום מנצל את תקופת ממשלת רבין כדי לדון באלטרנטיבות, ולאפיין את ההבדל בין מדיניות של "ימין" למדיניות של "שמאל".

פרק א: נתונים וגרפים

רוב הספרים על התפתחויות פוליטיות וחברתיות בישראל מתבססים על חקר מסמכים מארכיונים וראיונות עם הדמויות הפועלות. המסמכים משמשים לביסוס מה נאמר בישיבות ומה הוחלט או נעשה על ידי גופים שונים. הראיונות משמשים להשלים חוסרים שאינם ממוסמכים, לאסוף מידע על השאיפות והכוונות של הדמויות הפועלות, ולתעד את היחסים ביניהן.

בספר הזה, לעומת זאת, נתמקד בנתונים כמותיים ובמה שניתן ללמוד מהם.

היתרון הוא שזה מאפשר להתמקד במה שנעשה בפועל. מה שהוחלט וכתוב במסמכים לא בהכרח יצא מן הכוח אל הפועל. מה שנאמר בראיון יכול לסבול מהטיות שנובעות מנקודות מבט שונות, מזיכרון סלקטיבי, או ממניפולציות תקשורתיות. ויש כמובן גם מקרים של שכחה אמיתית או טעויות שנובעות מהזמן שעבר. נתונים כמותיים רשמיים אולי אינם מושלמים, אבל הם לפחות מתיימרים לשקף את האמת. בנוסף, אלה גם הנתונים שעומדים לרשות מקבלי ההחלטות.

סטטיסטיקה לעומת סיפורים

הנתונים שנציג הם בעיקרם נתונים סטטיסטיים. לנתונים כאלה יש יחסי ציבור גרועים. מצד אחד הם נחשבים משעממים – רוב האנשים רואים בעיני רוחם טבלאות ענקיות מלאות טורי מספרים, שאי אפשר להבין מהן מה באמת קרה. מצד שני רבים מתייחסים לסטטיסטיקה כאל צורה לבצע מניפולציות, שמאפשרת להציג את הנתונים בצורות שונות כדי להגיע למסקנות שסומנו מראש. שתי הטענות האלה אינן לגמרי נכונות.

התשובה לבעיה בשימוש בטבלאות של מספרים היא לא להשתמש בטבלאות של מספרים. כפי שנדגים בהמשך הפרק, אכן קשה להפיק תובנות מטבלאות של מספרים. במקום זה נשתמש בגרפים. גרפים סטטיסטיים (לפחות אלה שעשויים היטב) יכולים לחשוף את הסיפור שמאחורי המספרים ולהפוך אותו לנגיש. הצגה גרפית תהייה הכלי העיקרי שנשתמש בו בספר הזה.

אשר לבעיה של מניפולציות סטטיסטיות, אכן יש בעיה כזו, ואכן יש המשתמשים בסטטיסטיקה (כולל בגרפים סטטיסטיים) כדי לבצע מניפולציות של האמת². ההגנה הטובה ביותר נגד מניפולציות כאלה היא שקיפות, והשאיפה שלי בספר הזה היא להגיע עד כמה שניתן לחקר האמת ולהציג את הסיפור שהנתונים עצמם מספרים. לשם כך אני משתמש בנתונים רשמיים של המדינה או בנתונים אחרים ממקורות שנראים מהימנים, ומציג אותם בצורה הישירה ביותר עם כמה שפחות עיבודים. ובכל מקרה, מקור הנתונים והעיבוד

² קטלוג של מניפולציות כאלה פורסם בספר המפורסם *How to lie with statistics* מאת Darrel Huff בשנת 1954. מטרת הספר הייתה להעלות את המודעות למניפולציות כאלה ולטפח קריאה ביקורתית של תוצאות סטטיסטיות. ספר מודרני יותר (מ-2019) עם אותה מטרה הוא *How charts lie* מאת Alberto Cairo.

שנעשה מתועדים בצמוד להצגת הנתונים. רשימת המקורות העיקריים שנשתמש בהם מופיעה בנספח בסוף הפרק.

בנוסף, הסטטיסטיקה שאני משתמש בה היא סטטיסטיקה תיאורית. סטטיסטיקה תיאורית היא יותר פשוטה מהסקה סטטיסטית, פחות תלויה בהנחות, ופחות מועדת למניפולציות. ברמה הבסיסית ביותר, סטטיסטיקה תיאורית פשוט מציגה מספרים שמייצגים משהו, למשל מספר התושבים במדינה או תקציב של גוף ממשלתי. יש שלוש צורות להשיג מספרים כאלה:

- **ספירה ישירה.** למשל כשרוצים לדעת מה גודל האוכלוסייה במדינה, אפשר ממש לספור את כל התושבים. זה לא פשוט באופן טכני, אבל עושים את זה מפעם לפעם. לספירה כזו קוראים מפקד אוכלוסין. דוגמאות אחרות הם דיווח ישיר על ביצוע התקציב של משרד ממשלתי או על תכנון דירות בוועדות התכנון. רוב הנתונים בספר יהיו מהסוג הזה.
- **הערכה.** כשאי אפשר לספור משהו בצורה ישירה, אפשר להעריך אותו על סמך משהו אחר. למשל אם רוצים לדעת כמה חרדים יש במדינה, אפשר להעריך את זה על סמך מספר התושבים במשפחות שראש המשפחה שלהם למד בישיבה.
- **דגימה.** אפשרות שלישית היא להשתמש במדגם. למשל כשרוצים לדעת מה ההוצאות הממוצעות של משקי בית בישראל, לא עושים רישום מדויק של כל ההוצאות של כל משקי הבית. במקום זה עורכים מדגם, שבו עושים רישום כזה עבור כמה אלפי משקי בית בלבד. ההנחה היא שאם המדגם הזה הוא "מדגם מייצג", הממוצע של המדגם יהיה קרוב לממוצע בכל האוכלוסייה. כך למשל מחשבים את מדד המחירים לצרכן. יצירת מדגם מייצג ועיבוד הנתונים המתקבלים ממדגם הם עניין לסטטיסטיקאים מקצועיים, וזו אחת הפעולות המרכזיות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ושל סוקרי דעת קהל.

האלטרנטיבה לשימוש בנתונים סטטיסטיים היא להתבסס על סיפורים. ובעצם, הצורה הרגילה שבה רובנו מעצבים את השקפת העולם שלנו מבוססת על סיפורים, למשל מה שמענו בחדשות. אבל **התבססות על חדשות היא צורה נוראית לבסס השקפת עולם.** החדשות הן מעצם הגדרתן סיפור מוטה של המציאות, ואין להן אפשרות לשקף את המציאות כפי שהיא. הסיבה היא שרק למאורעות חריגים יש ערך חדשותי, כמו באימרה "כלב נשך אדם זה לא חדשות. אדם נשך כלב זה חדשות!". ואכן, נשיכות כלב יכנסו לחדשות רק במקרים קיצוניים ומיוחדים, ועל רובן לא נשמע, למרות שהן קורות. במילים אחרות, הסיפורים שנשמע בחדשות הם מדגם מאוד לא מייצג של מה שקורה במציאות. הם נבחרים לא לפי המידה בה הם משקפים את המציאות אלא בדיוק להיפך: לפי כמה שהם חורגים מהמציאות הרגילה (ויכולים להגדיל רייטינג).

כתוצאה מההטיה המובנית בסיפורי חדשות, מה שרגיל ומייצג נעלם מהמודעות כי הוא משעמם ולא מדווחים עליו. לעומת זאת מה שחריג מדווח בהרחבה, וכתוצאה הופך להיות מוכר ונתפס כמייצג את המציאות.

להטיה הזו יש אינספור דוגמאות, שאכן משפיעות על ראיית העולם שלנו וכתוצאה מכך על חיינו. אולי הדוגמה המובהקת ביותר היא אירועי טרור. כל מהותו של הטרור היא להשפיע על הציבור על ידי יצירת אירועים בעלי תהודה גבוהה, אפילו אם ההשפעה האמיתית שלהם בעצם אינה גדולה כל כך. באופן קונקרטי, ברוב השנים מספר ההרוגים בתאונות דרכים גבוה עשרות מונים ממספר ההרוגים מטרור (ואני מתכוון לכך באופן מילולי – על כל הרוג מטרור יש עשרות רבות של הרוגים מתאונות דרכים), אבל על רובם אנחנו לא שומעים. גם על הרוגים מתאונות ביתיות ועל מתאבדים, שמספרם לא פחות מזה של הרוגי תאונות הדרכים, כמעט שלא שומעים. וגם כששומעים, זה לא משפיע על ההשקפות שלנו. מצד שני תקיפה במספרים שלא הובילה לכלום אבל נחשבת לאירוע טרור פותחת מהדרות חדשות (אבל תקיפה במספרים במסגרת סכסוך שכנים לא).

הנושאים שנעסוק בהם בספר הזה הם ההיפך מחדשות. רובם הם נושאים יומיומיים. אבל אלה בדיוק הנושאים שמהווים את מסכת החיים שלנו, ולכן ראוי להכיר אותם. הנה כמה דוגמאות על קצה המזלג, שיפורטו בפרקים בהמשך: תקציב השיכון מצטמצם והולך מאז שנות ה-90 של המאה הקודמת, ובכך גורם

לצמצום בבנייה הציבורית עם השלכות על כמות הבנייה הכוללת ובפרט על הדיור הציבורי. בו בזמן, תקציב משרד התחבורה גדל יותר מאלה של כל המשרדים האחרים. שיעור התלמידים בחינוך הממלכתי נמצא במגמת ירידה לאורך השנים, וכיום הוא כולל רק טיפה יותר מ-50% מהתלמידים בבתי הספר היסודיים. השימוש בחוק ההסדרים הולך וגדל, מה שמקטין את ההשפעה של הכנסת על מדיניות הממשלה. מפלס ים המלח יורד ביותר ממטר כל שנה כבר מעל 20 שנה. האינפלציה כיום היא אפסית, אבל בשנות ה-80 היה משבר הכלכלי שגרם לאינפלציה של 445% בשנת 1984. את כל זה ועוד הרבה דברים אחרים ניתן לראות בנתונים – רק צריך להציג אותם בצורה ברורה.

גרפיקה סטטיסטית

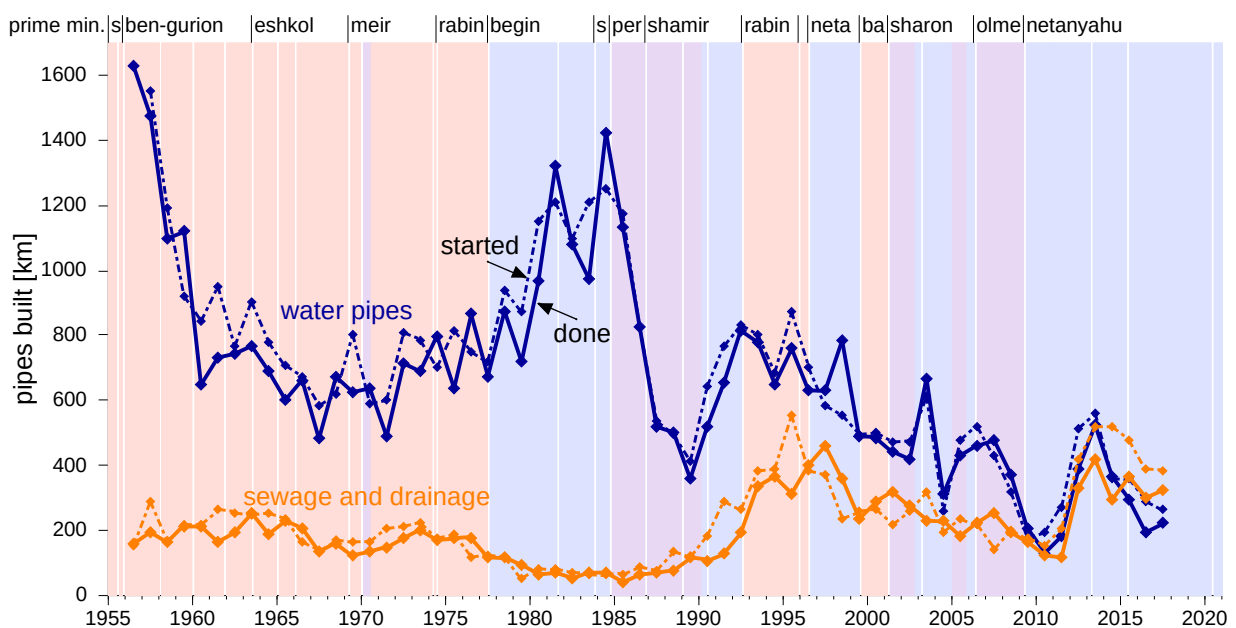
נתונים כמותיים ניתנים הרבה פעמים כטבלאות של מספרים. אבל לרוב בני האדם קשה לגבש תמונה ולהבין מתוך טבלאות כאלה מה הנתונים אומרים. צורה טובה יותר להסתכל על נתונים ולהתרשם ממה שהם אומרים היא להציג אותם באופן גרפי. השימוש בגרפים להצגת נתונים סטטיסטיים התחיל באטלס המסחרי והפוליטי של וויליאם פלייפיר בסוף המאה ה-18, וחלק מסוגי הגרפים שנשתמש בהם מקורם מאז.

לשם ההדגמה, הטבלה הבאה מכילה נתונים מלוח 20.1 של השנתון הסטטיסטי לישראל לשנת 2019. הלוח הזה עוסק בנתונים נבחרים מתחום הבינוי, ומספק תמונה כוללת מראשית ימי המדינה עד היום. הנתונים שבחרתי להציג כאן נוגעים להנחת צינורות מים וצינורות ביוב ותיעול. על פניו נושא משעמם למדי. עבור כל שנה בין 1956 ו-2017 הטבלה מספרת כמה ק"מ של צינורות מכל סוג התחילו להניח בשנה הזו, וכמה סיימו להניח באותה שנה. תסתכלו על הנתונים. מה אם בכלל ניתן ללמוד מהם?

שנה	צינורות מים		שנה	צינורות ביוב ותיעול		שנה	צינורות מים	
	התחלה	גמר		התחלה	גמר		התחלה	גמר
1956	1,629	1,826	1987	519	539	1956	1,629	1,826
1957	1,475	1,552	1988	502	497	1957	1,475	1,552
1958	1,098	1,194	1989	359	414	1958	1,098	1,194
1959	1,119	920	1990	518	644	1959	1,119	920
1960	647	844	1991	653	770	1960	647	844
1961	730	951	1992	815	834	1961	730	951
1962	742	765	1993	779	804	1962	742	765
1963	766	904	1994	652	687	1963	766	904
1964	690	782	1995	761	871	1964	690	782
1965	602	707	1996	631	705	1965	602	707
1966	664	672	1997	629	584	1966	664	672
1967	483	584	1998	783	554	1967	483	584
1968	673	617	1999	487	496	1968	673	617
1969	626	802	2000	485	500	1969	626	802
1970	638	591	2001	441	471	1970	638	591
1971	490	601	2002	418	475	1971	490	601
1972	713	807	2003	668	614	1972	713	807
1973	688	787	2004	310	261	1973	688	787

239	182	476	432	2005	176	173	701	798	1974
216	223	522	463	2006	186	177	815	640	1975
144	256	428	480	2007	117	180	752	865	1976
203	196	320	374	2008	125	120	719	672	1977
175	165	176	205	2009	121	117	938	876	1978
153	124	192	132	2010	52	93	871	722	1979
205	117	273	184	2011	84	65	1,150	970	1980
420	331	514	389	2012	80	70	1,213	1,321	1981
519	421	560	525	2013	68	54	1,100	1,078	1982
519	295	363	366	2014	67	72	1,213	972	1983
480	364	359	298	2015	63	72	1,254	1,423	1984
387	301	292	197	2016	67	43	1,177	1,131	1985
384	324	265	223	2017	89	66	825	824	1986

בטבלה יש 248 מספרים (בלי השנים). זה מאוד נוח אם מחפשים נתון מסוים. למשל, מי שמתעניין כמה ק"מ של צינורות ביוב הניחו בפועל בשנת 1995, יכול לחפש את השורה המתאימה, ובעמודה השלישית כתוב שבשנה הזו סיימו להניח 315 ק"מ של צינורות תיעול וביוב. אבל רוב בני האדם שמסתכלים על טבלה כזו מלאה במספרים מתקשים להבחין בדגמים ובתופעות. לעומת זאת, ברגע שמשרטטים גרף של הנתונים כל מיני דגמים ותופעות בולטים לעין. הגרף באיור 1 מציג את הנתונים מהטבלה. תסתכלו על זה עכשיו. מה רואים?



איור 1: נתוני הנחת צינורות מים וביוב מהשנתון הסטטיסטי של הלמ"ס.

- במשך עשרות שנים הניחו הרבה יותר צינורות מים מצינורות ביוב ותיעול – בין פי 3 יותר לפי 10 יותר. הפער הצטמצם מאז שנות ה-90 של המראה הקודמת, ונסגר בשנים האחרונות בלבד.
- הכי הרבה צינורות מים הניחו בשנים הראשונות למדינה.
- בימי ממשלת בגין, אחרי המהפך הפוליטי של 1977, הייתה עלייה משמעותית בהנחת צינורות מים.

באופן מפתיע, במקביל לכך הייתה ירידה משמעותית בהנחת צינורות ביוב ותיעול. (הפער הזה מוסבר בהמשך בעמ' 272.)

- השינוי החד ביותר היה הצמצום בהנחת צינורות מים בממשלות האחדות של פרס ושמיר באמצע שנות ה-80 – ירידה של 75% משנת 1984 לשנת 1989.

- אין פער משמעותי בין התחלת ההנחה של צינורות לסיום ההנחה שלהם, למרות שיש תנודות זמניות קטנות.

אלה דוגמאות לסיפורים שהנתונים מספרים לנו. הכל היה קיים כמוכן גם בטבלה. אבל מה מכל זה הצלחתם לראות כשהסתכלתם על הנתונים המקוריים בטבלה?

בספר הזה נשתמש בעיקר בגרפים פשוטים וישירים, כמו באיור 1, וננסה לנצל אותם כדי לספר סיפור ולהראות קשרים בין גורמים שונים. הכוונה היא שהגרפים יהיו מובנים לכל ולא יחייבו השקעת מאמץ רב מדי להבנתם. לשם כך גם נוסף הערות על הגרפים עצמם שמפנות את תשומת הלב לתופעות או הקשרים חשובים. עם זאת, כיוון שמדובר לפעמים בהצגה של כמות גדולה של נתונים ביחד, עדיין יכול לקחת זמן להבחין בכל המידע הגלום בגרף ולהעריך אותו.

המצב הנוכחי וסדרות עתיות

הרבה מהנתונים המתפרסמים בתקשורת או בדוחות רשמיים מתייחסים למצב הנוכחי בלבד: הם מתארים את המצב בזמן הכתיבה, ולא את מה שהיה קודם. הדוגמאות לכך רבות מספור, וכוללות למשל

- מהי אוכלוסיית המדינה השנה, איזה אחוז ממנה הוא יהודים ואיזה ערבים, ומה התפלגות הגילים של האוכלוסייה.

- מה התקציב של משרד הבריאות השנה, איזה אחוז זה מהתמ"ג, ואיזה חלק ממנו מוקדש לפיתוח.

- כמה דירות נבנו השנה, והאם זה מספיק לפי הערכה אודות הצורך בדירות.

נתונים כאלה יכולים לשמש להערכת מצב המדינה ולהערכת הביצועים של הממשלה המכהנת, אבל אפילו בהקשר צר כזה הם יכולים להיות מטעים. הסיבה היא שמעבר למצב הנוכחי חשוב לדעת גם מהי מגמת השינוי. למשל,

- האם אחוז הערבים במדינה גדל או קטן? האם אוכלוסיית המדינה נהיית יותר צעירה באופן כללי או יותר זקנה?

- האם תקציב הבריאות נמצא במגמת עלייה או ירידה באופן אבסולוטי? האם הוא עולה או יורד באופן יחסי לסעיפים אחרים בתקציב?

- איך היחס בין ביקוש להיצע של דירות השתנה בשנים האחרונות?

כשיש נתונים לא רק על המצב כרגע אלא גם על מגמות השינוי, התמונה יכולה להשתנות. למשל אם תקציב הבריאות נמוך מדי זה רע ומצביע על כשל, אבל אם הוא נמוך אבל במגמת עלייה אולי זה משקף התמודדות עם מצב בעייתי שנוצר על ידי ממשלה קודמת, ולכן צריך להחשיב זאת כהצלחה.

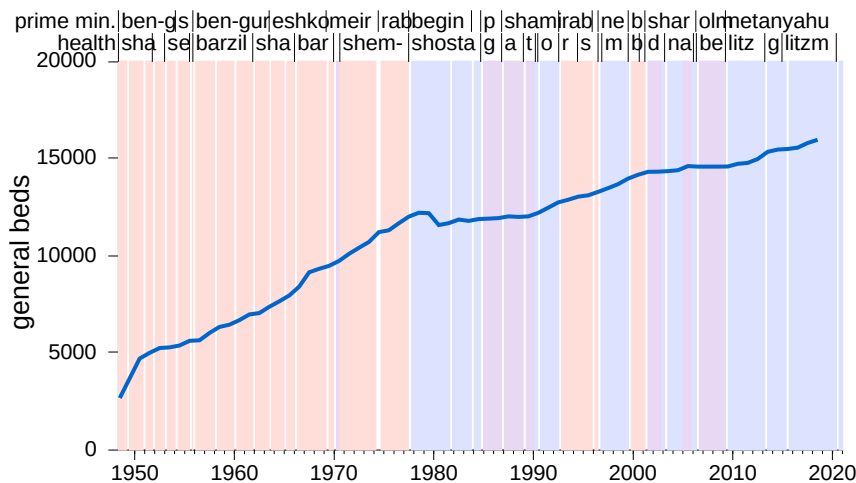
מעבר לכך, בהרבה מקרים מעניין להשוות את מה שקורה בתקופה הנוכחית עם מה שקרה בתקופות אחרות. למשל, אם בעקבות משבר הדיור הייתה עלייה בקצב בניית הדירות החדשות, זה יכול להיראות כמו הישג בהתמודדות עם המשבר. אבל אם השוואה מראה שבמשבר קודם קצב הבנייה גדל הרבה יותר מהר והגיע לערכים הרבה יותר גבוהים, ההישג פתאום נראה הרבה פחות מרשים. ואכן אחת מהשיטות הנפוצות ביותר למניפולציה של נתונים היא להתמקד באותם נתונים שמתאימים למי שמציג אותם, ולהתעלם מנתונים סותרים. על ידי הצגת כל הנתונים שיש מנעים ממצבים כאלה.

סדרת נתונים שמתארת התפתחות לאורך זמן נקראת "סדרה עתית" (time series), תוך שימוש במונח "עת" (לתיאור זמן). לדוגמה, הנתונים בטבלה לעיל ובאיור 1 הם סדרות עתיות בנושא הנחת צינורות מים וביוב: כמה צינורות הונחו שנה אחרי שנה.

באופן כללי, בספר הזה אנחנו שואפים להציג ולנתח את מה שקרה במשך 43 השנים שעברו מאז המהפך של שנת 1977. לשם כך צריך סדרות עתיות של נתונים לא רק ממספר השנים האחרונות, אלא לאורך זמן רב. בפרט נשאף להציג נתונים לכל 43 השנים שאנחנו עוסקים בהן, ומעבר להן גם נתונים קדומים יותר כדי לאפשר השוואה למה שהיה לפני המהפך. איור 1 הוא דוגמה למקרה שבו אכן יש לנו נתונים כמעט מאז קום המדינה. אבל לא תמיד יש נתונים לכל התקופה הרצויה.

נירמול נתונים

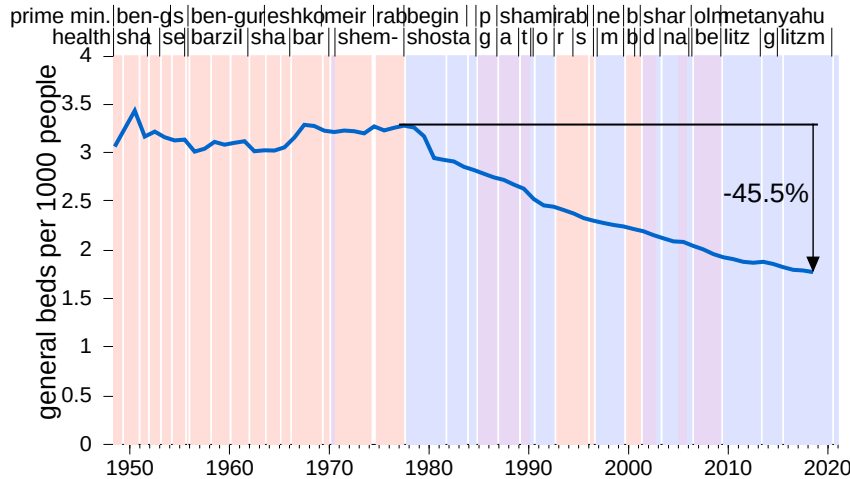
איור 2 הוא עוד דוגמה לסדרה עתית – במקרה הזה מספר המיטות לאשפוז כללי בכל בתי החולים בישראל, מאז קום המדינה. כפי שניתן לראות, מספר המיטות עולה באופן כמעט רציף כל השנים. אבל האם זה טוב שהוא עולה כך? הרי ברור שגם אוכלוסיית המדינה גדלה כל הזמן. אז אם מספר המיטות גדל יותר לאט מגידול האוכלוסייה, אנחנו עלולים להגיע למצב שבו הצפיפות בבתי החולים גדלה ואין מספיק מיטות אשפוז. לחילופין, אם מספר המיטות עולה יותר מהר מגידול האוכלוסייה אולי זה בזבוז.



איור 2: מספר המיטות לאשפוז כללי בבתי החולים בישראל מאז קום המדינה⁵.

כדי לענות על תהיות כאלה עדיף להציג את מספר המיטות מנורמל לגודל האוכלוסייה, במקום את מספר המיטות עצמו. זה בדיוק מה שאנחנו עושים באיור 3. הגרף זה מראה את מספר המיטות לאשפוז כללי בבתי החולים בישראל, יחסית לגודל האוכלוסייה. זה לא מספר המיטות הכולל בכל בתי החולים, אלא מספר המיטות לכל 1000 תושבים. כדי לקבל את הנתונים האלה לוקחים את מספר המיטות בכל שנה ומחלקים אותו במספר התושבים באותה שנה. לפעולה כזו קוראים נירמול או תיקנון. באמצעות הנירמול אפשר לברר עד כמה מספר המיטות בבתי החולים גדל יחסית לגידול האוכלוסייה. אם כל פעם שהאוכלוסייה גדלה גם מספר המיטות גדל בהתאמה, והיחס נשאר קבוע, נראה קו אופקי בגרף. אם נראה קו משופע זה אומר שמספר המיטות גדל או קטן יחסית לאוכלוסייה.

5 מקור: הפרסום "מוסדות האשפוז והיחידות לאשפוז יום בישראל, 2014" של משרד הבריאות, והשלמות מהשנתון הסטטיסטי לישראל של הל"מ"ס. אותם נתונים (עם נירמול לגודל האוכלוסייה לפי נתוני הל"מ"ס) משמשים גם בגרף הבא.



איור 3: מספר המיטות לאשפוז כללי לאלף נפש מאז קום המדינה.

אם מסתכלים על הנתונים המנורמלים, ניתן לראות שני תחומים מובהקים: לפני המהפך בשנת 1977 מספר המיטות לנפש התנדנד בתחום 3-3.5, ואילו מאז המהפך יש מגמת ירידה ברורה, ובאופן מצטבר הירידה הזו מגיעה כבר לכדי ירידה של מעל 45% (איור 3). גם זה לא כל הסיפור, כי צריך להבין מה המשמעות הרפואית ומה הצרכים הרפואיים. אבל לפחות לגבי הנתון הטכני של מספר מיטות ניתן לראות שינוי משמעותי אחרי המהפך.

בהמשך נשתמש בנירמול במגוון מקרים. סוגי הנירמול העיקריים שנשתמש בהם הם:

- נירמול לפי גודל האוכלוסייה, כמו באיור 3. נירמול כזה שימושי בכל המקרים שבהם גודל מסוים צפוי להיות קשור באופן ישיר לגודל האוכלוסייה, כמו למשל מיטות בבתי חולים או תקציב החינוך. כיוון שהאוכלוסייה בישראל גדלה כל הזמן צריך להפריד בין שינוי שמשקף שינוי בגודל האוכלוסייה לבין שינוי שמשקף שינוי במדיניות ובסדרי עדיפויות. הפרדה כזו מתקבלת באמצעות הנירמול.
- נירמול יחסית לתמ"ג (התוצר המקומי הגולמי). נירמול כזה משמש במקרים שרוצים להשוות משהו (למשל תקציב המדינה) לגודל המשק, כלומר לכלל הפעילות הכלכלית במדינה.
- נירמול יחסית לשנה מסוימת. נירמול כזה משמש לבחינת השינוי היחסי של הגודל שעליו אנחנו מסתכלים. אחת הדוגמאות היא מעקב אחרי סעיפים בתקציב המדינה, למשל כדי לראות האם התקציב של משרד הרווחה גדל או קטן באופן יחסי לאורך השנים. בפרט אפשר לנרמל את התקציב כל שנה לתקציב שהיה בתחילת כהונת הממשלה, כדי לראות אם הממשלה הגדילה או הקטינה את התקציב.
- חישוב של גודל כאחוז מתוך השלם. למשל כשמסתכלים על אוכלוסיית המדינה, אפשר להסתכל על מספר היהודים לעומת הערבים, או לחילופין על אחוז היהודים לעומת אחוז הערבים. כשמסתכלים על מיסים, אפשר לדון בסך ההכנסות ממיסים ישירים לעומת מיסים עקיפים, או באחוז שמקורו במיסים ישירים לעומת עקיפים. שימוש באחוזים מאפשר להבחין בשינויים יחסיים.

זמינות, אמינות, וחוסר נתונים

הנתונים שנשתמש בהם באים ממקורות שונים, לפי הצורך והמצאי בכל עניין שנעסוק בו (רשימת מקורות מופיעה בנספח בסוף הפרק). רוב הנתונים נאספו ממסדות ממלכתיות ידועים, כמו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס). אלה הם הנתונים הרשמיים של מדינת ישראל, והתקווה היא שהשימוש בהם יקטין את הוויכוחים על העובדות. בנוסף, לנתונים הרשמיים יש יתרון שהם זמינים לשימוש ואין צורך להשקיע מאמצים רבים כדי למצוא אותם. מעבר לכך, יש עוד הרבה מאוד מקורות נוספים שאוספים ומפרסמים

נתונים: גופים ציבוריים כמו בנק ישראל או הביטוח הלאומי, גופים בינלאומיים כמו האו"ם או ארגון ה-OECD (הארגון הכלכלי של המדינות המפותחות), וגופי מחקר. כתוצאה יש כיום מצאי ענק של נתונים זמינים.

עם זאת יש המון נתונים חשובים שאינם נאספים וגם אם הם קיימים במקום כלשהו הם אינם זמינים למחקר והצגה. הנה כמה דוגמאות שנתקלתי בהן.

- נתוני גיוס. אחד הנושאים במחלוקת בחברה הישראלית הוא הגיוס לצה"ל, ובפרט גיוס חרדים. אבל נתונים מסודרים על כמה חרדים וכמה בנות מקבלים פטור בכל שנה אין. הצורה היחידה להשיג נתונים כאלה היא ללקט אותם ממקורות שונים (למשל עתירות לבג"ץ ודוחות של מבקר המדינה) ולנסות להרכיב תמונה, אבל התמונה הזו בהכרח אינה מלאה ויש להניח שגם אינה משקפת את כל האמת.
- נתוני עדות באוכלוסיה. עוד נושא שמעורר מחלוקת רבות הוא השד העדתי. האם יש באמת קורלציה מובהקת בין עדות המזרח לעוני? האם יש שינוי ביחס המספרי בין עדות המזרח לאשכנזים? מידע חלקי ניתן לקבל מההפרדה שהלמ"ס עושה בחלק מהנתונים בין ילידי אסיה ואפריקה לבין ילידי אמריקה ואירופה. אבל ככל שמספר ילידי המדינה גדל, וככל שיש יותר ערוב בין העדות השונות, כמות ואיכות המידע יורדת.

הסיבות לחוסר הנתונים שונות. במקרה של נתוני גיוס החרדים למשל ניתן לטעון שזה חלק מהמיסוך הכללי על נתוני גיוס משיקולים של ביטחון שדה. במקרים אחרים יתכן שברקע הדברים יש חוסר רצון להתעסק עם נושאים שבמחלוקת. ויש גם מקרים שבהם יש בעיה אובייקטיבית להגדיר את הנתונים הדרושים וקשה למצוא אותם.

כתוצאה מכך שלא תמיד יש נתונים התמונה המוצגת כאן היא בהכרח חלקית. אבל עדיין, לפחות בתחומים שבהם יש נתונים, מן הראוי להכיר אותם. ובאותם מקרים שהנתונים הנחוצים אינם בנמצא או בעייתיים, נציין זאת על ידי מסגרת כמו זו.

בהקשר הזה צריך לציין שגם במקרים שיש נתונים, לא תמיד ברור שאלה בדיוק הנתונים שאנחנו רוצים. ניקח בתור דוגמה את נושא מספר הרופאים במדינה. שנתונים מוקדמים של הלמ"ס כללו מידע על מספר המחזיקים ברישיון לעסוק ברפואה. אבל כמה מהם עסקו במקצוע בפועל? הרי סביר להניח שחלק מבעלי הרישיון לעסוק ברפואה כבר יצאו לפנסיה, ואולי יש אחרים שיצאו להשתלמות בחו"ל. הסיבה שהנתונים הקיימים עוסקים ברישיונות ולא ברופאים פעילים היא שמטבע הדברים רישיונות נספרים, ולכן הנתונים קיימים וזמינים. כדי לספק מידע ולו חלקי על רופאים שיצאו לפנסיה, הלמ"ס מנסים להעריך את מספרם באמצעות פילוח לפי גיל וספירת רופאים בעלי רישיון שהם מעל גיל 65. מי שנשאר, כלומר מספר בעלי הרישיון שגילם פחות מ-65, מספקים לנו הערכה של מספר הרופאים הפעילים. זה יותר טוב מכלום, אבל לא נתון מדויק כפי שהיינו רוצים.

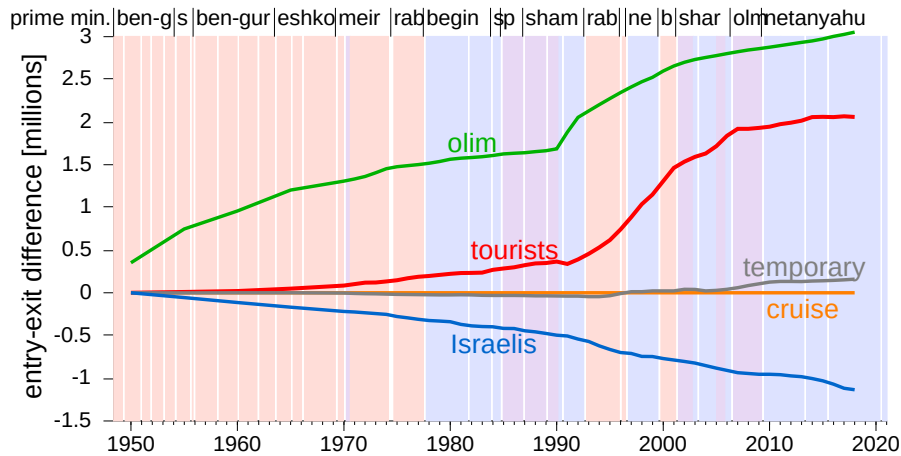
בנוסף יש נתונים אחרים שחסרים לגמרי, כמו למשל מספר האחיות – על זה לא פורסמו נתונים באותן טבלאות כלל, כי אחיות לא היו זקוקות לרישיון. נתונים על אחיות ניתן אולי למצוא בסקרי התעסוקה, אבל למרות שהלמ"ס מבצעת סקרי כוח אדם מאז 1954 נתונים מפורטים אודות מקצועות כמו רופאים ואחיות אינם מתפרסמים.

בלית ברירה, כשאין בנמצא נתונים מפורטים על נושא מסוים, נאלץ להציג את מה שיש. הצגה כזו תלווה בהסבר על המגבלות של הנתונים הקיימים.

ולקינוח, יש מקרים שבהם איכות הנתונים בעייתית⁶, או כמילים אחרות, קיים חשש כבד שהנתונים

⁶ זו לא רק בעיה שלי. במאמר של מירב ארלוזורוב על הכלכלן אלחנן הלפמן היא כותבת בין היתר "בתור מי שיושב כבר 20 שנה בהרווארד, הלפמן חוקר כמעט אך ורק את הכלכלה האמריקאית (פעם אחת הוא ניסה לחקור גם את הכלכלה הישראלית, אבל התאכזב מאיכות הנתונים שסיפקה לו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, וחקר את כלכלת ברזיל במקום)".
דה מרקר 11.6.2018.

שגויים. אולי הדוגמה הקיצונית ביותר שנתקלתי בה היא נתוני הלמ"ס (כפי שהם מופיעים בשנתון הסטטיסטי) על כניסה ויציאה של תיירים לישראל, שמקורם ברשות האוכלוסין וההגירה. לפי דברי ההסבר, הנתונים הם פשוט ספירה של טפסים שאזרחי מדינות זרות ממלאים במעברי גבול. התוצאה של סיכום הנתונים האלה מוצגת איור 4.



איור 4: ההפרש המצטבר בין הנכנסים והיוצאים מישראל לאורך השנים, לפי נתוני הלמ"ס.⁷

מה שהגרף הזה מראה הוא ההפרש המצטבר בין מספר הנכנסים למספר היוצאים בכל קטגוריה. כך ניתן לראות למשל את המספר המצטבר של עולים שהגיעו (כ-3 מיליון מאז קום המדינה), ואת המספר המצטבר של ישראלים שירדו (קצת יותר ממיליון). אבל מה שמעניין אותנו כרגע הוא הפער בין המספר המצטבר של תיירים נכנסים ויוצאים. באופן רגיל היינו מצפים שהפער הזה יהיה קרוב לאפס, כי כל אלה שבאים גם עוזבים בסופו של דבר, וזה אכן המצב עבור תיירים שהגיעו באניות שייט. אבל לגבי תיירים אחרים נוצר פער מפתיע, שגדל בצורה דרמטית החל מ-1992 לערך. מעבר לכך, קצב הגדילה של הפער (כלומר הקצב שבו תיירים מצטברים לכאורה בארץ) גבוה אפילו יותר מהקצב שבו הגיעו עולים בגל העלייה הגדול של ראשית שנות ה-90. בסך הכול הנתונים מראים שבין 1992 ל-2007 נוצר פער אדיר של יותר ממיליון וחצי תיירים עודפים, שהגיע לישראל אבל לא יצאו ממנה. זה לא יכול להיות, אבל אלה הנתונים הרשמיים.⁸

במקרים כאלה שבהם יש סיבה לחשוד בנתונים, או שאני מדווח על כך או שאני מתעלם מהם לחלוטין ובכלל לא מציג אותם.

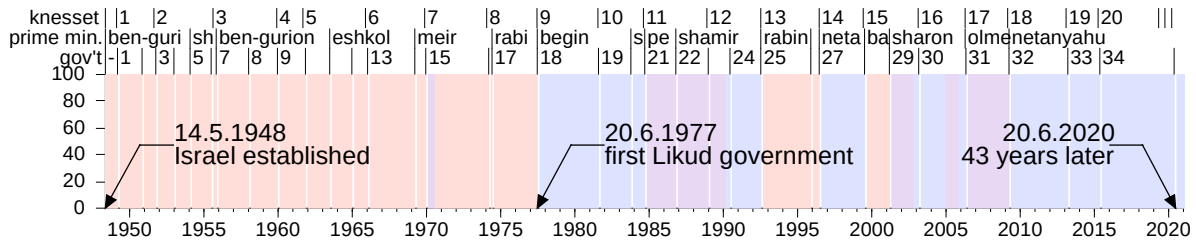
סוגי גרפים

כפי שהוסבר לעיל, חלק ניכר מהנתונים שנציג בהמשך הספר הם סדרות עתיות (time series) שמראות איך משהו משתנה לאורך זמן. דוגמאות לכך הם איור 1 ואיור 3. סדרות נתונים כאלה מאפשרות להבין שינויים והתפתחויות, ונותנות הקשר חשוב למצב הנוכחי. למשל אם אנחנו יודעים שבשנה מסוימת נהרגו 278 אנשים בתאונות דרכים, חשוב גם לדעת אם בשנים הקודמות המספר היה גבוה יותר והוא במגמת ירידה, או שחלילה בשנים הקודמות היו פחות הרוגים והמגמה היא מגמת עלייה. הצורה שבה יוצג ציר הזמן מוצגת באיור 5. התגיות בתחתית הגרף מציינות שנים. צבעי הרקע משקפים את סיווג הממשלה שכינה בכל תקופה: ורוד לממשלות שמאל, תכלת לממשלות ימין, וסגול בהיר לממשלות אחדות. בשוליים העליונים

⁷ מקור: עיבוד מהשנתון הסטטיסטי לישראל של הלמ"ס, שנים שונות, לוח הנתונים על כניסות ויציאות לפי סוג אשרה.

⁸ יש עולים שמגיעים בתור תיירים ורק אחר כך משנים סטטוס. אבל בין 1969-2015 היו רק כ-150 אלף כאלה, אז זה לא יכול להיות ההסבר.

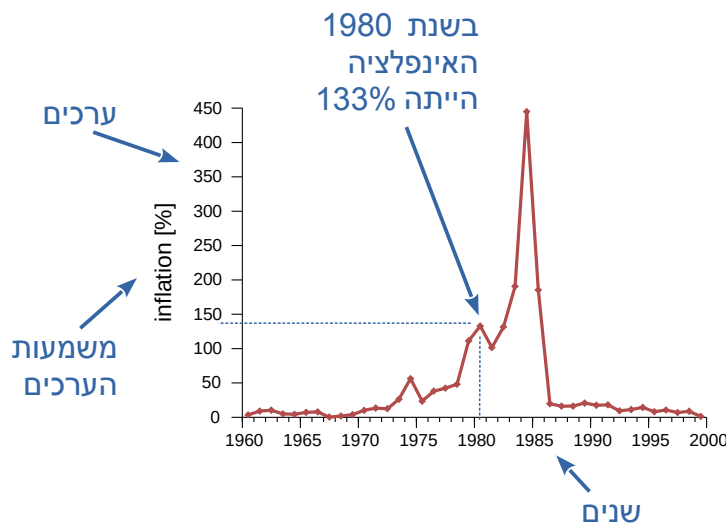
יצוינו כרגיל ראש הממשלה ושרים נוספים לפי ההקשר. בדוגמה שניתנת כאן מצוינים גם מספר הכנסת ומספר הממשלה.



איור 5: ציר הזמן שישמש אותנו ברבים מהגרפים בהמשך הספר. טווח הזמן יהיה לעיתים קצר יותר, לפי הנתונים הזמינים.

מבחינה טכנית, כשיש נתונים עבור שנים עוקבות, עולה השאלה לאיזה תאריך ליחס כל נתון: האם הנתון משקף ממוצע, וראוי להציג אותו באמצע השנה, או שמה הוא מיצג ערך הנכון רק לסוף השנה? ברוב הגרפים בספר הנתון לכל שנה יוצג באמצע השנה שהוא מייצג, אפילו אם הוא היה ידוע רק בסופה. סוגי הגרפים העיקריים שנשתמש בהם הם כדלקמן.

פונקציה



איור 6: הדגמה של תיאור של פונקציה, במקרה זה האינפלציה כל שנה. באחוזים, אז בתווית של הציר האנכי יהיה כתוב [%]. אם הציר האופקי אינו מציין שנים, גם לו תהייה תווית שמסבירה את משמעות הערכים לאורכו.

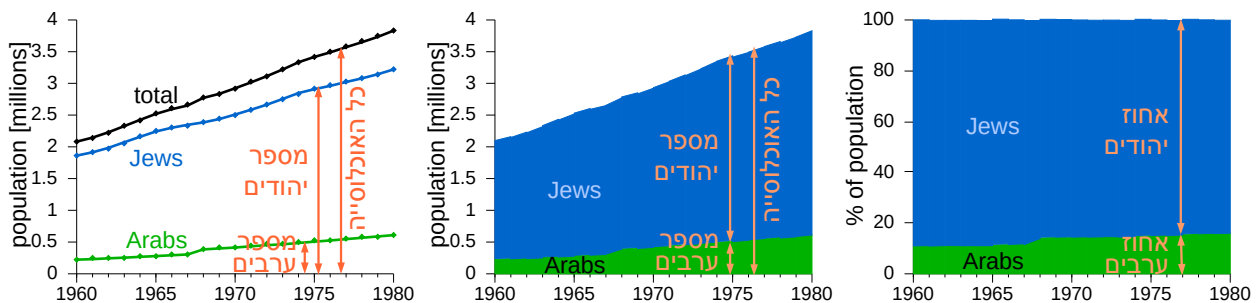
אם נרצה לתאר כמה פונקציות הקשורות זו לזו פשוט נצייר כמה קווים ביחד כמו באיור 4. זה עובד כשכל הפונקציות נמדדות באותן היחידות על אותה הסקלה. מקרה קשה יותר הוא כשרוצים להשוות פונקציות מסוגים שונים, שנמדדות בצורות שונות. במקרה כזה ניתן להשתמש בציר אנכי כפול, אחד לכל פונקציה. דוגמה לכך אפשר לראות באיור 13 בעמ' 27 המתאר את מספר המפלגות שלא עברו את אחוז החסימה ובמקביל את מספר הקולות שבוזבזו כתוצאה מכך.

חלקים של פונקציה

לפעמים אנחנו רוצים לחלק פונקציה לכמה מרכיבים. ניקח לדוגמה את אוכלוסיית המדינה, ומעבר לכך את

החלוקה של האוכלוסייה ליהודים וערבים. אז ניתן לצייר 3 פונקציות: האוכלוסייה הכוללת בכל שנה, היהודים בכל שנה, והערבים בכל שנה. זה הגרף השמאלי ביותר באיור 7. השיטה הזו טובה בעיקר אם רוצים להשוות את החלקים זה לזה. במקרה של אוכלוסיית המדינה זה לא כל כך רלוונטי, כי יש הרבה יותר יהודים מערבים.

אבל יש גם אפשרות אחרת. שימו לב שמספר הערבים כל שנה הוא בדיוק ההפרש בין מספר היהודים לבין גודל האוכלוסייה כולה. אז אם נצייר קו שמתאר את מספר הערבים כל שנה, וקו שמתאר את האוכלוסייה הכוללת, השטח בין הציר האופקי לקו הראשון מייצג את מספר הערבים, והשטח בין הקו הראשון לשני מייצג את היהודים. ניתן להדגיש זאת על ידי צביעת שני השטחים האלה, במקום לצייר רק את הקווים, כפי שמודגם בגרף האמצעי באיור 7. השיטה הזו עובדת גם אם רוצים לחלק ליותר משני חלקים: פשוט מחלקים את הגובה הכולל לפי הנתונים וצובעים בכמה צבעים שונים.



איור 7: שלוש צורות להראות את אוכלוסיית המדינה ואיך היא מתחלקת בין יהודים וערבים.

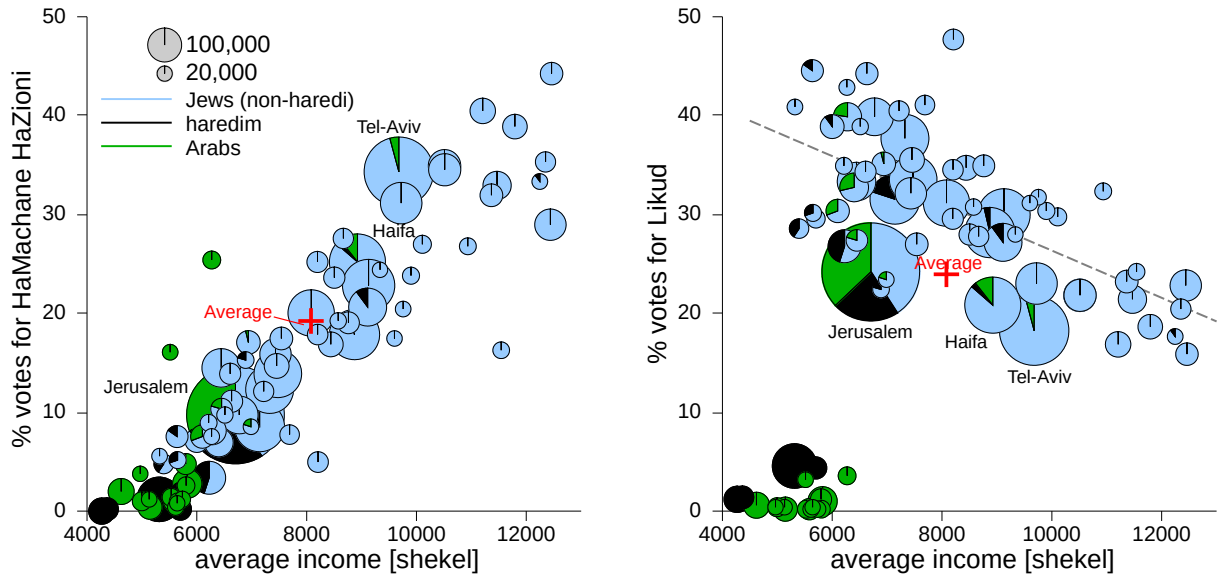
השיטה השנייה מראה יפה את החלוקה, אבל מקשה על ההשוואה בין החלקים. צורה אפשרית להראות את ההשוואה היא להראות את החלוקה באחוזים במקום בערכים המקוריים. כך אפשר לראות בבירור אם אחוז הערבים באוכלוסייה עולה או יורד (או נשאר אותו הדבר). השיטה הזו מודגמת בגרף הימני באיור 7. המחיר הוא שלא רואים מה גודל האוכלוסייה כולה. פתרון שלפעמים נשתמש בו הוא להציג את שני הגרפים האחרונים זה לצד זה.

גרף פיזור

סוג אחר של ניתוח עוסק בקשר בין שני משתנים. לדוגמה, הגרפים באיור 8 בודקים האם יש קשר בין ההכנסה הממוצעת של תושבי עיר מסוימת לבין הצבעה למפלגת המחנה הציוני (העבודה) או הליכוד. לשם כך יצרנו מערכת צירים שבה ציר אחד, האופקי, מייצג רמות שונות, והציר השני, האנכי, מייצג רמות שונות של תמיכה במפלגה. כל עיר סומנה בנקודה שמייצגת את הצירוף של ההכנסה והתמיכה בעיר הזו. כך קיבלנו תמונה של הפיזור של הערים השונות לפי הצירים האלה. במקרה של הצבעה למחנה הציוני (הגרף השמאלי), התמונה המתקבלת היא שיש מתאם גבוה בין שני המשתנים: הערים מסתדרות לאורך קו אלכסוני מהפינה השמאלית תחתונה לפינה הימנית עליונה. זה מצביע על כך שככל שההכנסה הממוצעת עולה, כך אחוז ההצבעה למחנה הציוני עולה.

כדי להוסיף עוד מידע, בעצם לא סימנו כל עיר בנקודה. במקום זאת סימנו כל עיר בדיסקית, שהשטח שלה מייצג את אוכלוסיית העיר. העיר הגדולה ביותר היא ירושלים, ואחריה תל-אביב, חיפה, וערים אחרות. בנוסף צבענו את הדיסקית בצורת תרשים עוגה שמשקף את חלוקת האוכלוסייה בעיר בין יהודים לא חרדים, חרדים, וערבים.

הגרף מימין מציג את דגם ההצבעה לליכוד. הגרף הזה מדגים איך גרף פיזור מאפשר לזהות צבירים (clusters) – אוספים של נקודות שיש להם התנהגות דומה. במקרה הזה ניתן לראות שני צבירים: צביר של ערים ערביות וחרדיות בפינה השמאלית תחתונה (ערים עניות שלא מצביעות לליכוד), וצביר נפרד לרוחב הגרף בחלק העליון שלו (ערים ציוניות עם רמות הכנסה שונות שבהן הליכוד מקבל 15-45% מהקולות).



איור 8: גרפי פיזור המדגימים את הקשר בין הצבעה למפלגות שונות (המחנה הציוני והליכוד, בבחירות 2015) לבין רמת הכנסה בערים שונות⁹. הגרפים כוללים מידע על 83 הערים שיש בהן יותר מ-20,000 תושבים.

בצביר הערים הציוניות אפשר לראות קשר הפוך בין הכנסה להצבעה: ככל שההכנסה הממוצעת גבוהה יותר, אחוז המצביעים לליכוד נוטה להיות נמוך יותר. ניתן לאפיין תופעה כזו על ידי קו מגמה. זהו קו שמחושב על ידי שיטה סטטיסטית הנקראת "רגרסיה לינארית". הקו שנוצר הוא קו ישר שעובר בין הנקודות, ויש לו תכונה שהוא מין קו ממוצע שקרוב לנקודות יותר מכל קו אחר. אחרי שמחשבים את הקו הזה אפשר לאפיין את הקשר בין המשתנים באמצעות השיפוע של הקו. במקרה שלנו הקשר הוא שאם ההכנסה הממוצעת עולה ב-1000 שקלים, ההצבעה לליכוד יורדת ב-2.4 נקודות אחוז. ניתן כמוכן גם לחשב קו מגמה לכל הערים, ולא רק לאלה בצביר של הערים הציוניות. אבל מעיון בגרף ברור שזה לא יהיה משמעותי, כי ההתנהגות של הערים הציוניות שונה מזו של הערים החרדיות והערביות. במקרה של המחנה הציוני, לעומת זאת, חישוב קו מגמה לכל הערים ביחד יהיה בסדר.

חלוקה של שלם

אחד הדברים שנרצה לפעמים להציג הוא חלוקה של שלם לחלקיו. דוגמה טובה היא תקציב המדינה, שאנחנו רוצים לראות איך הוא מתחלק בין המשרדים השונים. צורה מקובלת להציג חלוקה היא על ידי תרשים עוגה. זה שימושי במקרים פשוטים, אבל תרשים עוגה הוא לא יעיל כשיש הרבה מאוד חלקים, כי אז קשה להבחין בהם. וזה המצב בתקציב המדינה, הכולל עשרות סעיפים.

האלטרנטיבה היא להשתמש בתצוגה שנקראת tree map. בהצגה הזו השלם מיוצג על ידי מלבן גדול, ואת המלבן הזה מחלקים לתת-מלבנים ולתת-תת-מלבנים לפי הצורך, כשהשטחים היחסיים של תת-המלבנים האלה מייצגים את החלוקה. דוגמה אפשר לראות באיור 63 בעמ' 106.

השיטה הזו טובה כדי להציג חלוקה ברגע נתון. אבל היא לא עובדת אם רוצים לראות איך חלוקה משתנה לאורך זמן. כדי לספק את הצורך הזה נשתמש במלבן שבו הממד האופקי מייצג זמן, והאנכי הוא השלם (100%). את המלבן מחלקים לרצועות אופקיות ברוחבים משתנים שמייצגים את החלוקה. זה בדיוק מה שראינו בגרף הימני של איור 7 לעיל. אותו סגנון תקף גם כשאין רצף בזמן, אלא שאז במקום מלבן עם רצועות רציפות משתמשים בסדרת עמודות.

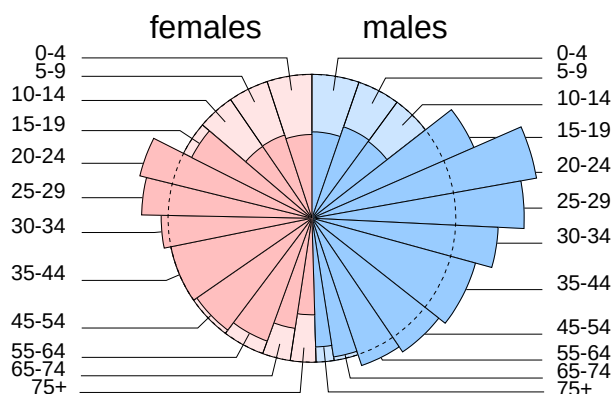
⁹ מקורות: תוצאות הבחירות מאתר וועדת הבחירות המרכזית. נתוני הערים מהפרופילים של הרשויות המקומיות של הלמ"ס.

Spie chart

תרשים עוגה הוא שיטה מקובלת להציג חלוקה. תרשים spie הוא הרחבה של זה שמראה את היחס בין שתי חלוקות. לרוב אלה תהיינה שתי אוכלוסיות: אוכלוסיית המדינה כולה, ואוכלוסייה אחרת שאנחנו רוצים להשוות לאוכלוסייה הכללית. ניקח לדוגמה את הנפגעים בתאונות דרכים. מה שאנחנו רוצים לראות זה האם ההרכב של אוכלוסיית הנפגעים דומה להרכב של האוכלוסייה הכללית או לא: למשל, האם ילדים נפגעים יותר או פחות מהצפוי לפי מספרם באוכלוסייה?

תרשים spie chart מורכב משתי שכבות. הבסיס הוא תרשים עוגה סטנדרטי שמציג את החלוקה של האוכלוסייה הכללית לפרוסות מין וגיל. למשל בנים בגילים 0-4, 5-9, 10-14, וכו', וכנ"ל גם לבנות. אנחנו נציג את הבנים בצד ימין ואת הבנות בצד שמאל, כשפרוסות הגיל מסודרות מהילדים למעלה אל הקשישים למטה.

השכבה השנייה היא החלוקה של הנפגעים בתאונות דרכים לפי אותן פרוסות של מין וגיל. אפשר לעשות זאת על ידי תרשים עוגה נוסף. אם החלוקה של הנפגעים בין הקבוצות היא אותו דבר כמו החלוקה של האוכלוסייה, נקבל אותו תרשים עוגה כמו הקודם. זה יקרה אם התאונות הן אקראיות, ולכל אחד יש את אותו הסיכוי להיפגע. אבל אם לקבוצות אוכלוסיה מסוימות (למשל ילדים) יש יותר סיכוי להיפגע, הפרוסות שמייצגות אותם תהיינה יותר רחבות מאשר בתרשים המקורי. הבעיה היא שקשה להבחין בשינויים כאלה. אז במקום להרחיב או להצר את הפרוסות, אנחנו נשמור את הפרוסות השונות באותו רוחב שהן היו, ונאריך או נקצר אותן כדי לשקף את הנתונים על הנפגעים. כך אם בפלח מסוים מהאוכלוסייה יש יחסית מעט נפגעים זה יבוא לידי ביטוי בכך שהפרוסה בעוגה תהייה קצרה ולא תגיע להיקף העוגה המקורית. לעומת זאת אם בפלח אוכלוסיה מסוים יש המון נפגעים באופן יחסי, זה יתבטא בפרוסה ארוכה יותר שבולטת מעבר להיקף העוגה המקורית.



איור 9: תרשים spie של נפגעי תאונות דרכים¹⁰.

דוגמה המבוססת על נתוני תאונות דרכים אמיתיים מוצגת באיור 9. כפי שניתן לראות, ילדים נפגעים דווקא פחות מהצפוי לפי חלקם באוכלוסייה, והנפגעים העיקריים הם צעירים בשנות ה-20 שלהם. כמו כן בולט שגברים נפגעים יותר מנשים.

למי שמתעניין בפרטים, נציין גם שבהצגה הזו הרדיוס של כל פרוסה מייצג את רמת הסכנה לקבוצות מין וגיל שונות — עד כמה הם נוטים להיפגע יותר או פחות מחלקם באוכלוסייה. השטח של הפרוסה מייצג את מספר הנפגעים. שימו לב שבפרוסות של עוגה השטח פרופורציוני לריבוע הרדיוס (כמו ששטח עיגול שווה פאי כפול הרדיוס בריבוע). כך למשל פרוסה שהרדיוס שלה פי 2 יותר גדול מבעוגה המקורית מייצגת פי 4 יותר נפגעים ממה שהיה צפוי לפי חלקם באוכלוסייה. לכן הרדיוס לא מייצג סכנה באופן ליניארי אלא בסקלה ריבועית.

נספח: מקורות מידע

הנתונים שנשתמש בהם באים ממקורות שונים, לפי הצורך והמצאי בכל עניין שנעסוק בו. המקורות העיקריים הם כדלהלן.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס)

הלמ"ס אחראית על הפעילות הסטטיסטית של ממשלת ישראל. זוהי יחידה מקצועית עצמאית במשרד ראש הממשלה, שבראשה עומד הסטטיסטיקן הלאומי. הפעולות העיקריות של הלמ"ס הן לאסוף נתונים, לנתח אותם, ולפרסם אותם.

דוגמאות לנתונים שנאספים על ידי הלמ"ס כוללות את הפרטים הבאים:

- נתונים על אוכלוסית המדינה. הלמ"ס מבצעת את מפקדי האוכלוסין ומנתחת את התוצאות. בין היתר זה כולל נתונים כמו התפלגות אתנית ודתית של האוכלוסיה (יהודים לעומת ערבים), התפלגות הגילים, ונתוני תוחלת חיים המשמשים את תעשיית הביטוח.
 - מדדי מחירים. הלמ"ס מבצעת סקר חודשי של דפוסי צריכה ושל מחירים ומשתמשת במידע כדי לחשב מדד מחירים. המדד המפורסם ביותר הוא מדד המחירים לצרכן, שעליו מבוססת מדידת האינפלציה. בנוסף יש כמה מדדים אחרים, כגון מדדי תשומות לבניה ולחקלאות, מדדי מחירים ליצרנים, ועוד.
 - רישום של פעולות של הממשלה הרחבה (הממשלה והרשויות המקומיות), כגון סלילת כבישים, הנחת צינורות, ועוד.
 - תיאור סטטיסטי נרחב של מה שקורה במדינה, כמו סטטיסטיקה של מערכת החינוך (למשל מספרי התלמידים והסטודנטים בחתכים שונים), סטטיסטיקה של מערכת הבריאות (למשל מספרי המיטות בבתי החולים והרופאים המורשים), סטטיסטיקה של התחבורה (למשל מספר כלי הרכב מסוגים שונים ומספר הנפגעים בתאונות דרכים), ועוד.
- הפרסום העיקרי של הלמ"ס הוא השנתון הסטטיסטי לישראל, המכיל מידע עדכני והיסטורי עבור כל שנה. כל השנתונים מאז הראשון שפורסם בשנת 1950 נגישים באתר הלמ"ס. בנוסף יש פרסומים מפורטים רבים, כמו למשל ירחון המחירים, וכן פרסומים מיוחדים בנושאים שונים.
- אתר הלמ"ס נמצא בכתובת <http://www.cbs.gov.il>.

משרד האוצר

משרד האוצר אחראי על תקציב המדינה, שהוא מטבע הדברים מקור מידע חשוב ומעניין על פעילות הממשלה. למשל על ידי מעקב אחרי שינויים בתקציבי המשרדים השונים לאורך זמן ניתן ללמוד על שינויים בסדרי העדיפויות של הממשלה.

תקציב המדינה הוא ספר עב כרס המכיל פרוט רב של סעיפי התקציב. כמו כל תקציב, גם תקציב המדינה מורכב מצד הכנסות ומצד הוצאות. אבל קשה להעריך מראש את ההכנסות באופן מדויק, וגם הצרכים והאילווצים משתנים כל הזמן. לכן, בניגוד לתדמית שתקציב המדינה הוא קבוע ונתון, כפי שאושר על ידי הכנסת, יש בעצם שלוש גרסאות שונות של התקציב:

- התקציב המקורי – כפי שאושר בכנסת בחוק התקציב.
 - התקציב על שינויו – התקציב בסוף השנה אחרי כל השינויים והעדכונים שנעשו.
 - הביצוע – מה שנעשה בפועל.
- נתונים על התקציב ניתן למצוא בכמה מקומות שונים (שלא תמיד מסכימים אחד עם השני):

- אתר מפתח התקציב (או בשמו המקורי, אתר התקציב הפתוח), המנוהל על ידי הסדנה לידע חברתי. האתר מכיל נתונים החל משנת 1992 שמקורם מהחשב הכללי של משרד האוצר, עם ויזואליזציות שמתמקדות בשינוי הסעיפים משנה לשנה. הכתובת של אתר מפתח התקציב היא <http://www.obudget.org>.
- אתר החשב הכללי, שכיום מספק את אותם הנתונים (החל מ-1993) בצורה של דפי אקסל עם פירוט מלא של כל סעיפי התקציב. הכתובת של הדף המכיל את הנתונים היא <https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/budget-exec-publications>
- אתר החשב הכללי מספק גם נתונים בעיקר על הגירעון ומימונו מאז 2001 (בעבר היו גם נתונים מאז 1996). הכתובת של הדף עם הנתונים האלה היא <https://www.gov.il/he/Departments/DynamicCollectors/budget-execution-estimate>
- חוקי התקציב והסברים של הסעיפים השונים באתר אגף התקציבים באוצר, החל משנת 1999. הכתובת היא <http://mof.gov.il/BudgetSite/statebudget/Pages/default.aspx>
- דפי ויזואליזציות ונתונים של סעיפי התקציב שפורסמו על ידי אגף תקציבים באוצר על הפלטפורמה הציבורית tableau public תחת הכותרת "פיסקלי דיגיטלי". הנתונים מתחילים בשנת 1997. הכתובת היא <https://public.tableau.com/profile/mof.budget>./!

ממשל פתוח

בשנים האחרונות יש מגמה גוברת בעולם לפתוח מאגרי מידע ממשלתיים לשימוש הציבור. משמעות הדבר היא לא רק שהמידע נגיש, אלא שהוא ניתן גם בפורמט נוח לעיבוד ממוחשב. כך ניתן ליצור אפליקציות שמבוססות על המידע ומספקות שירותים שונים לציבור.

בישראל הוקם פורטל מידע ממשלתי בעקבות המחאה החברתית בשנת 2011, שנגיש בכתובת data.gov.il. נכון לסוף 2017 הוא מכיל קישורים ל-482 מאגרי מידע בנושאים שונים. מספר זה נמוך ביותר בהשוואה למאגרי המידע הנגשים במדינות מערביות¹¹, וחלקם חופפים מידע שקיים כבר ממקורות אחרים (למשל בהקשר לתקציב המדינה). בנוסף חלק מהמקורות אינם בפורמט נוח לעיבוד, למשל קבצי pdf. ב-2017 נערך מיפוי מקיף של מאגרי המידע הממשלתיים הקיימים במטרה להנגיש אותם באתר.

גופים אחרים

בנוסף יהיו גם מקרים שנשתמש בנתונים מגופים אחרים וממכוני מחקר שונים, כולל בחו"ל. למשל

- משרד הבריאות אוסף ומפרסם נתונים על המורשים לעסוק במקצועות הרפואה ועל תשתיות הרפואה, למשל מיטות בבתי חולים.
- מדד השלום שהוזכר לעיל מבוסס על סקר חודשי שנערך על ידי חוקרים מאוניברסיטת תל-אביב.
- נתונים על היחס של קבוצות אוכלוסייה זו לזו ולמדינה ניתן למצוא במדד הדמוקרטיה הישראלית שמבוסס על סקר דעת קהל שנתי שנערך על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- נתונים שונים ובפרט על החברה החרדית מופיעים בפרסומים של מכון טאוב.
- נתונים על התנחלויות ונפגעים פלסטיניים נאספים על ידי שלום עכשיו ובצלם, ועל נפגעי טרור ישראלים על ידי משרד החוץ.

11 באתר data.gov של ממשלת ארצות הברית יש 228 אלף מאגרי מידע, ב-data.gov.uk יש 40 אלף, וב-data.gov.fr יש 33 אלף.

- בנק ישראל מפרסם דוחות שנתיים ודוחות בנושאים שונים הכוללים נתונים רבים על הכלכלה, כולל לפעמים נתונים המרחיבים את מה שיש באתר משרד האוצר.
- המוסד לביטוח לאומי אוסף ומפרסם שלל נתונים על המצב הכלכלי של האוכלוסייה, כולל דו"ח העוני השנתי.
- נתונים על מגוון מדדים כלכליים נאספים על ידי ה-OECD (ארגון שיתוף הפעולה הכלכלי, שמאגד מדינות עם כלכלה מפותחת). הנתונים מאפשרים גם השוואה בינלאומית.
- גופים בינלאומיים נוספים האוספים מידע על כל מדינות העולם כוללים בין היתר את האו"ם והבנק העולמי.
- במקרים שונים מאמרים בוויקיפדיה מרכזים נתונים במקום אחד ומקלים על מציאתם וסיכומם.

שער ראשון

המצב הפוליטי

מדינת ישראל היא מדינה דמוקרטית. זוהי דמוקרטיה ייצוגית, שבה האזרחים בוחרים נציגים לכנסת, והכנסת מקימה מתוכה ממשלה. הכנסת והממשלה הם גופים פוליטיים – מכהנים בהם אנשים שנבחרו לתפקיד מתוקף אג'נדה פוליטית, ולא דווקא מתוקף הכשרה וניסיון מקצועי. ואופי הפעילות הזו הוא של משא ומתן ורקחת דילים כדי לקדם עניינים ולפשר בין מגוון גדול של אינטרסים מנוגדים. בפרקים הבאים נתאר את המערכת הפוליטית בישראל.

- פרק ב עוסק בתהליך הבחירות עצמו: למשל מהו אחוז ההשתתפות בבחירות, מהן ההטיות הקיימות בבחירות, ועד כמה הבחירות משקפות את רצון העם.
- פרק ג עוסק בממשלה עצמה, ובפרט בגודל הממשלה ובמשרדי הממשלה. בנוסף הוא עוסק ביחסי הממשלה והכנסת, החל בגודל הקואליציה וכלה בחוק ההסדרים.
- פרק ד עוסק במהות הדמוקרטיה הישראלית, למשל בשאלה האם המדינה יותר יהודית או דמוקרטית, בחקיקה וזכויות יסוד, ובשחיתות שלטונית.

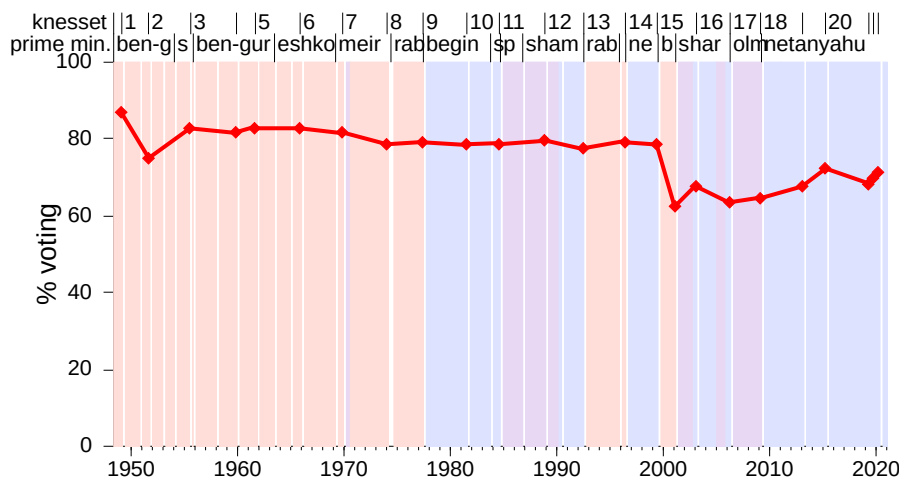
פרק ב: בחירות

מדינת ישראל מקיימת משטר דמוקרטי. הדמוקרטיה באה לידי ביטוי בבחירות לכנסת, והתוצאה של הבחירות היא הקמת ממשלה המשקפת את רצון העם. בפרק הזה נדון בהיבטים שונים של תהליך הבחירות.

השתתפות בבחירות

אחוז ההצבעה

לא כל אזרחי המדינה מצביעים בבחירות. ראשית, לא לכולם יש זכות בחירה: הזכות הזו ניתנת רק לבני 18 ומעלה. ושנית, יש כאלה שאינם מנצלים את הזכות המוקנית להם. אחוז ההצבעה בבחירות – כלומר כמה מתוך בעלי זכות הבחירה מממשים את הזכות הזו ומצביעים בפועל – נמצא במגמת ירידה ברוב המדינות הדמוקרטיות המערביות. הנתונים מהבחירות בישראל מוצגים באיור 10.



איור 10: אחוז המצביעים לכנסת (ולראש הממשלה) מתוך בעלי זכות הבחירה מפגין נפילה בבחירות המיוחדות לראש הממשלה בשנת 2001.¹²

מה שרואים הוא שעד בחירות 1999 הייתה ירידה הדרגתית קלה ביותר באחוז ההצבעה, אבל בלי שום תנודות דרמטיות. לא מלחמת יום כיפור, לא מלחמת לבנון, לא רצח רבין, כלום לא השפיע בצורה רצינית. אבל בבחירות המיוחדות לראשות הממשלה ב-2001, בהן התמודדו אהוד ברק ואריאל שרון, אחוז ההצבעה

ירד מאזור ה-79% לאזור ה-62%. בבחירות לכנסת של 2003 כמעט 69% הצביעו, ובאופן כללי מאז אחוז ההצבעה מתנדנד בטווח 63-72%. החלק התחתון של הטווח משקף ירידה של כ-20% יחסית לסוף המאה הקודמת, או 24 מנדטים. זה פער דרמטי, והוא נוצר בבת אחת בשנת 2001.

הסיבות לירידה ב-2001 קשורות כנראה לאינתיפאדה השנייה:

- הימנעות מהצבעה של ערביי ישראל בעקבות אירועי אוקטובר 2000. בחודש זה נערכו הפגנות הזדהות של ערביי ישראל עם הפלסטינים בשטחים. ההפגנות הידרדרו במהירות להתנגשויות אלימות בין המפגינים למשטרה שבמהלכן נהרגו 12 ערבים אזרחי המדינה. הסבר זה מסביר חלק קטן בלבד מהירידה, כי המפלגות הערביות קיבלו 10 מנדטים בבחירות 1999 ו-8 מנדטים ב-2003 — ירידה של 2 מנדטים בלבד.
- שבר בגוש השמאל, כתוצאה מכישלון שיחות קמפ דייוויד ופריצת האינתיפאדה השנייה. הסבר זה נראה סביר עבור חלק גדול מהירידה, לאור ההבדלים בין הגדלים היחסיים של גוש הימין וגוש השמאל בין בחירות 1999 ו-2003. גוש הימין נשאר בערך באותו הגודל מבחינת שיעור התמיכה בו באוכלוסייה, בעוד גוש השמאל-מרכז הצטמק בכ-24%. הנתונים מובאים בטבלה הבאה. הטבלה מנפחת את הקולות שכל מפלגה קיבלה בשנת 1999 ב-9%, כדי לשקף את גדילת האוכלוסייה עד שנת 2003, ומשווה עם מספר הקולות שהתקבלו בפועל ב-2003. העלייה הדרמטית בכוחו של הליכוד מוסברת כמעט לחלוטין על ידי מעבר מצביעים בין מפלגות הגוש ועל ידי גידול האוכלוסייה. לעומת זאת מצביעי המערך ומר"צ החסרים עברו רק באופן חלקי ביותר למפלגות אחרות, ורובם המכריע ככל הנראה פשוט הפסיקו להצביע. כל המספרים הם באלפים.

גוש	הפרש	קולות 2003	+ 9%	קולות 1999	מפלגה
-348	-275	455	730	670	מערך
	-113	164	277	254	מר"צ
	+17	87	79	64	עם אחד
	+23	387	181	166	מרכז
			183	168	שינוי
+24	+415	925	510	468	ליכוד
	-40	174	94	86	ישראל ביתנו
			120	110	איחוד לאומי
	-119	68	188	172	ישראל בעלייה
	-211	259	470	431	ש"ס
-21	132	153	140	מפד"ל	

גורמים המשפיעים על הצבעה

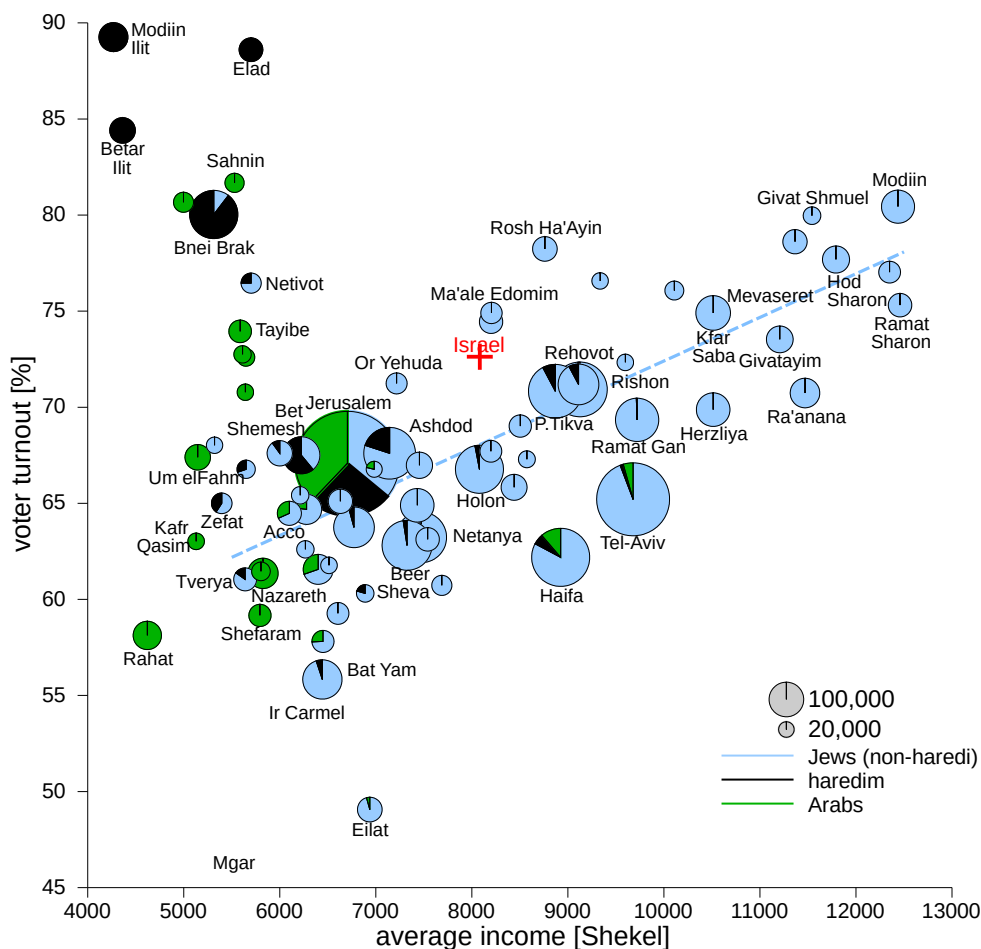
אחוז ההצבעה הכללי הוא ממוצע על כל אזרחי המדינה. הממוצע הזה מסתיר מאחוריו שונות בהצבעה כפונקציה של משתנים דמוגרפיים שונים. בפרט, ניתן לראות שבעלי הכנסה גבוהה יותר והשכלה רבה יותר נוטים להצביע יותר. ההשכלה היא שמפלגות שמייצגות עשירים משכילים מרוויחות יותר ייצוג משיעור התומכים בהן באוכלוסייה, ולעומתן מפלגות המייצגות עניים וחסרי השכלה סובלות מחוסר ייצוג.

הצבעה כפונקציה של הכנסה

איור 11 מראה את אחוז ההצבעה בשנת 2015 כפונקציה של ההכנסה הממוצעת בכל הערים בישראל שיש בהן מעל 20,000 תושבים. מהאיור ניתן להבחין בכמה תופעות שונות עבור פלחים שונים באוכלוסייה:

- בערים יהודיות ומעורבות ניתן לראות קשר מובהק¹³ בין הכנסה ואחוז הצבעה: ככל שהכנסה הממוצעת גבוהה יותר, כך אחוז ההצבעה גבוה יותר. בפרט, כל עלייה של 1000 שקלים בהכנסה הממוצעת גורמת לעלייה של 2.3 נקודות באחוז ההצבעה בממוצע.
- אחוז ההצבעה אצל חרדים גבוה ביותר ועומד על 80-90%, למרות רמת ההכנסה הנמוכה.
- אצל ערבים יש פיזור רב של אחוז ההצבעה, בטווח 50-80%. לפיזור הזה אין קשר עם הכנסה.

ביחד, התוצאה היא שלגרף של הצבעה כפונקציה של הכנסה יש צורת U: גם העניים וגם העשירים מצביעים יותר מאשר בעלי הכנסות הביניים.



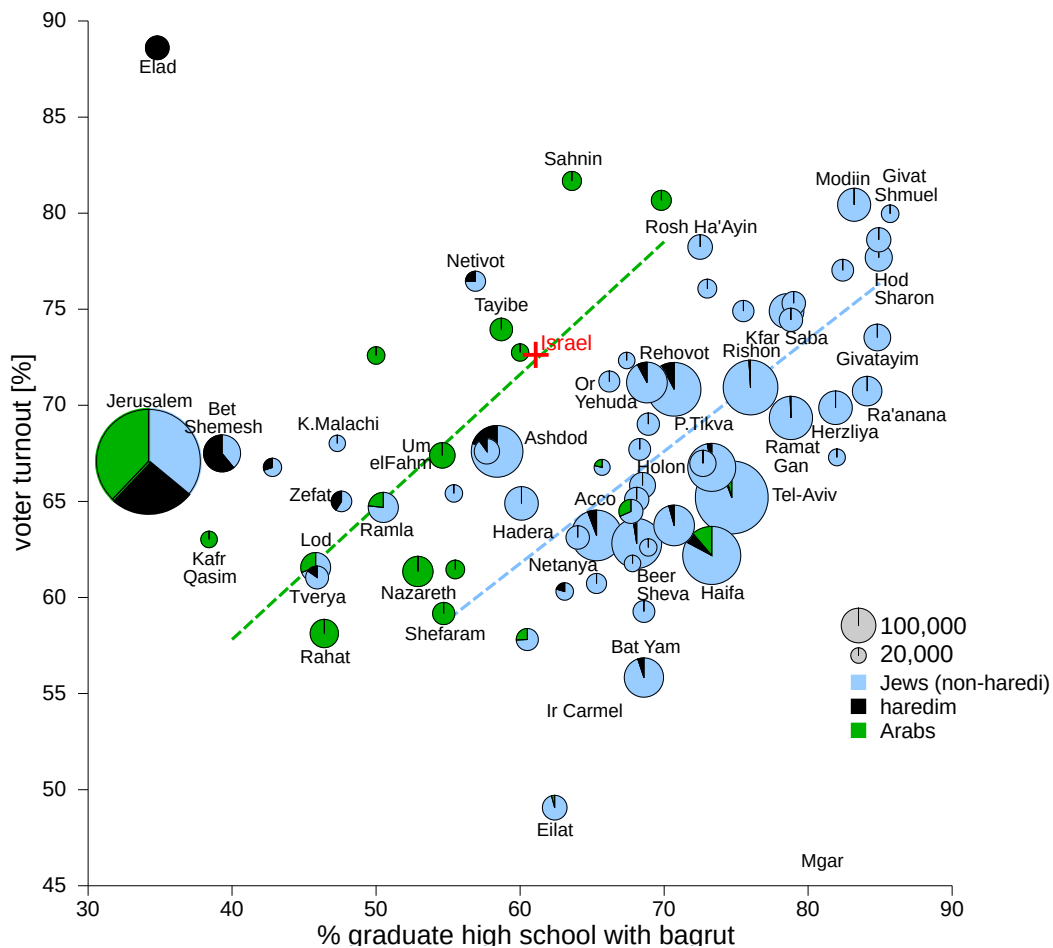
איור 11: אחוז ההצבעה בשנת 2015 בערים שונות כפונקציה של ההכנסה הממוצעת בעיר והרכב האוכלוסייה¹⁴. בערים שאינן ערים סקטוריאליות יש מתאם בין הכנסה להצבעה. האיור מראה את 83 הערים בישראל עם אוכלוסייה של מעל 20,000 תושבים. כל עיר מיוצגת על ידי דיסקית, כאשר שטח הדיסקית משקף את גודל אוכלוסיית העיר והצבעים את הרכב האוכלוסייה. המיקום של הדיסקית משקף את ההכנסה הממוצעת (מיקום אופקי) ואת אחוז ההצבעה בבחירות (מיקום אנכי).

13 עם מקדם מתאם של 0.7.

14 מקור: נתוני הצבעה מאתר וועדת הבחירות המרכזית. נתוני הערים מהפרופילים של רשויות מקומיות של הלמ"ס.

הצבעה כפונקציה של השכלה

באופן דומה, איור 12 מציג את אחוז ההצבעה בערים שונות כפונקציה של השכלה. השכלה נמדדת כאן באמצעות אחוז הזכאות לבגרות בבתי הספר התיכוניים בעיר. גם כאן ניתן להבחין במתאם מובהק בין אחוז הזכאות לבגרות לבין שיעור המצביעים בבחירות. בערים יהודיות (כלי ערים מעורבות וחרדיות) כל עלייה של אחוז אחד בשיעור הזכאות לבגרות גוררת עלייה של 0.6 נקודות אחוז בהצבעה, ואילו בערים ערביות עלייה של אחוז זכאות לבגרות גוררת עלייה של 0.7 נקודות אחוז בהצבעה.



איור 12: אחוז ההצבעה בשנת 2015 בערים שונות כפונקציה של הזכאות לבגרות בעיר והרכב האוכלוסייה¹⁵. בערים יהודיות שאינן חרדיות או מעורבות ובערים ערביות יש מתאם בין השכלה להצבעה. קווי המגמה חושבו לאחר השמטת ערים חריגות: קרית מלאכי היהודית ומע'אר ועיר כרמל הערביות.

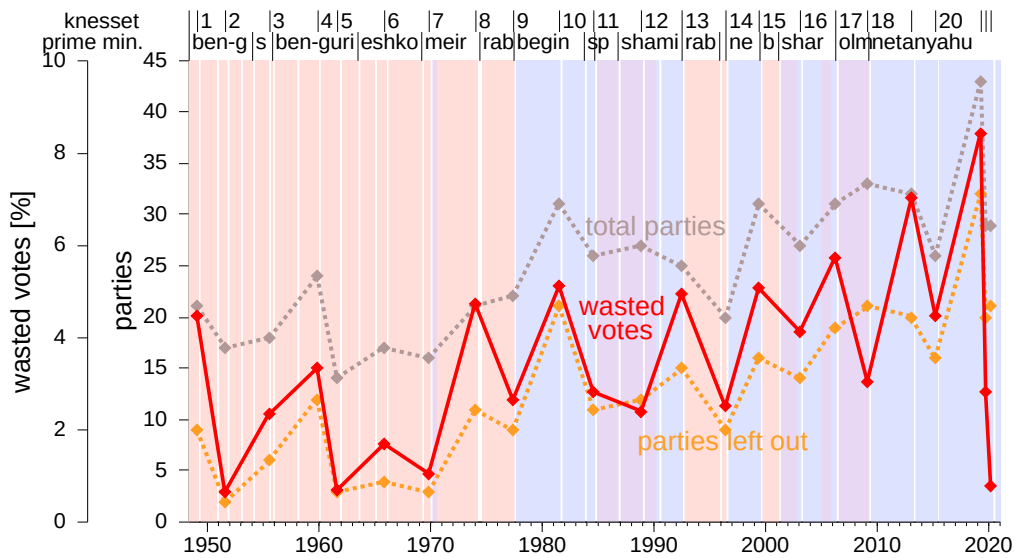
ייצוגיות

בישראל נהוגה שיטת בחירות פרופורציונליות כלל ארציות. משמעות הדבר שמספר המושבים בכנסת משקף בצורה קרובה את מספר הקולות להן זכתה כל מפלגה. הסייג העיקרי לשיקוף מושלם הוא אחוז החסימה, שמונע ממפלגות קטנות מלהיכנס לכנסת.

ידוע כי שיטה פרופורציונלית כזו מעודדת יצירה של מפלגות סקטוריאליות, ואכן בישראל יש מספר גדול של מפלגות המייצגות פלחים שונים באוכלוסייה. מספר המפלגות בכל בחירות מוצג באיור 13, יחד

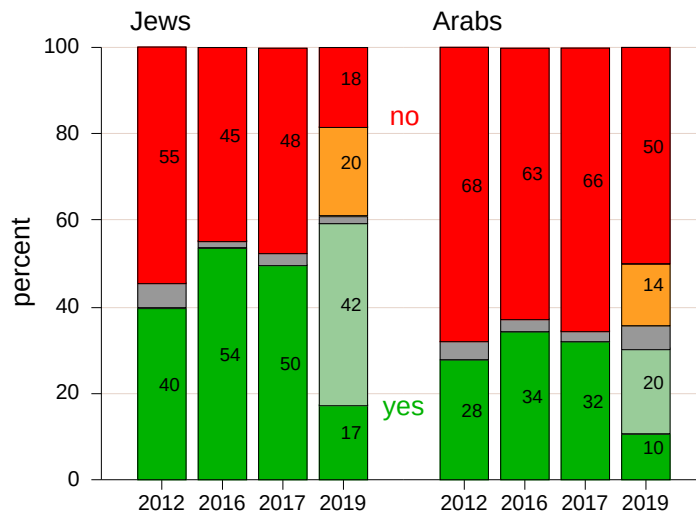
15 מקור: נתוני הצבעה מאתר וועדת הבחירות המרכזית. נתוני הערים מהפרופילים של רשויות מקומיות של הלמ"ס.

עם מספר המפלגות שנכשלו ולא הצליחו לקבל ייצוג בכנסת ואחוזי הקולות שבזבזו כתוצאה מכך.



איור 13: מספר המפלגות המתמודדות בבחירות השונות לכנסת, כמה מהן נשארו בחוץ ולא זכו במושבים בכנסת, וכמה קולות בזבזו בשל כך¹⁶.

כפי שניתן לראות לפני המהפך התמודדו פחות מפלגות, ובממוצע בערך שליש נשארו מחוץ לכנסת. מאמצע שנות ה-70 עד אמצע שנות ה-90 היו יותר מפלגות ובערך חצי נשארו בחוץ. מאז בחירות 1999 יש שוב מגמת עלייה מסוימת במספר המפלגות, ונראה שרובן אינן מצליחות להיכנס לכנסת. עם זאת מדובר במפלגות קטנות, ומספר הקולות הכולל שהולך לאיבוד הוא נמוך ונע כרגיל בטווח 3-5%. השיא היה בבחירות אפריל 2019, אז 366,236 קולות שהם 8.44% בזבזו. המינימום היה בבחירות מרץ 2020, בהן רק 36,901 קולות שהם 0.804% בזבזו.



איור 14: התשובות לשאלה האם יש מפלגה שמייצגת את השקפותיך, מסקר מדד הדמוקרטיה¹⁷.

מדידה ישירה יותר של ייצוגיות (או ליתר דיוק חוסר ייצוגיות) ניתן למצוא בסקר מדד הדמוקרטיה הישראלית. זהו סקר שנתי הנערך על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה, ובכמה מקרים הוא כלל את השאלה "האם יש היום במדינת ישראל מפלגה שמייצגת את השקפותיך בצורה טובה?". התוצאות שהתקבלו

16 מקור: נתוני ההצבעה כפי שהם מרוכזים באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.
 17 מקור: המכון הישראלי לדמוקרטיה, מדד הדמוקרטיה הישראלית 2017, עמ' 187 שאלה 20, מדד הדמוקרטיה הישראלית 2016, עמ' 232 שאלה 41, ומדד הדמוקרטיה הישראלית 2012, עמ' 231 שאלה 22.

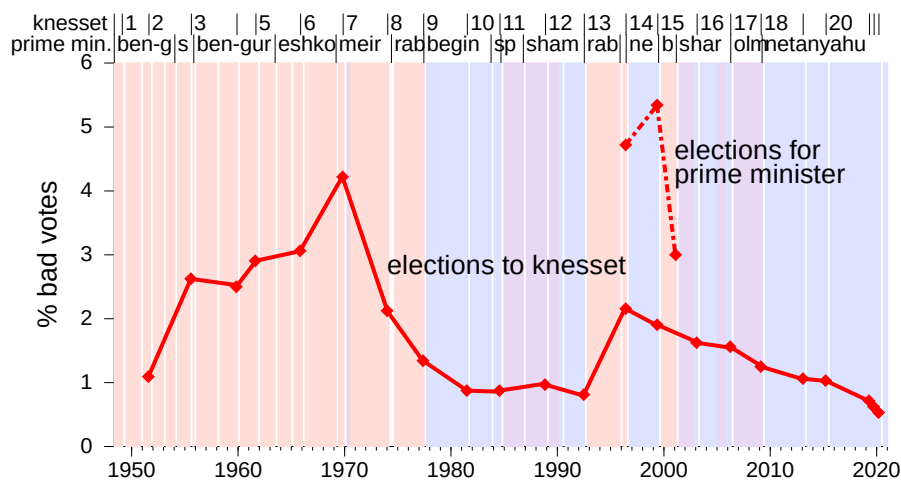
מוצגות באיור 14. כפי שניתן לראות המצב עגום. למרות ריבוי המפלגות המתחרות על קולו של הבוחר, ב-2012 רוב מובהק טענו שאין מפלגה שמייצגת אותם. בשנים האחרונות בין היהודים יש יותר שאמרו שיש מפלגה כזו, אבל אצל האזרחים הערבים נשארו כשני שלישים שטענו שאין.

הצבעת מחאה

הצבעה למפלגות קטנות שאינן עוברות את אחוז החסימה יכולה להיחשב כהצבעת מחאה נגד המפלגות הדומיננטיות. בנוסף יש גם אפשרות להצבעת מחאה מפורשת על ידי פתק לבן.

הדוגמה המפורסמת ביותר להצבעת מחאה היא ההצלחה של מפלגת הגמלאים בבחירות 2006. עד יום לפני הבחירות הסקרים ניבאו למפלגה זו 2 מנדטים לכל היותר, אם תעבור בכלל את אחוז החסימה. אבל בסופו של דבר המפלגה גרפה לא פחות מ-7 מנדטים בבחירות עצמן, בין היתר כתוצאה מתמיכה רבה יחסית של צעירים. התפתחות מפתיעה זו הוסברה בצעד של מחאה נגד הפגיעה בשכבות חלשות ונגד השחיתות בכלל.

הכללים הנהוגים במדינת ישראל רואים בפתק לבן הצבעה פסולה, ולכן אין ספירה של הצבעות מחאה. אבל ניתן בעצם לקבל הערכה על סמך מספר ההצבעות הפסולות. בנוסף על פתקים לבנים, הצבעות פסולות כוללות מעטפות ריקות, מקרים של יותר משני פתקים זהים, או צרוף של פתקים שונים. חלק מהמקרים האלה הם טעות אמיתית, וחלק גם הם סוג של הצבעת מחאה (למשל קשה לראות איך ניתן לערבב פתקים שונים בטעות). אם נניח שההסתברות לטעות היא די קבועה, שינויים במספר ההצבעות הפסולות יכולים לשמש מדד לשינויים במספר הצבעות המחאה. התוצאות מוצגות באיור 15.



איור 15: אחוז ההצבעות הפסולות בבחירות. המינימום של כ-0.7-1% הוא כנראה טעויות אמיתיות, וניתן להעריך שאחוזים גבוהים יותר משקפים הצבעת מחאה¹⁸.

על סמך התוצאות ניתן להפליג בספקולציות:

- בשנות ה-50 וה-60 היתה עלייה דרמטית באחוז ההצבעות הפסולות. יתכן שזה משקף חוסר שביעות רצון הולך וגדל משלטון מפא"י.
- דווקא בבחירות שאחרי מלחמת יום כיפור הייתה ירידה משמעותית בהצבעות המחאה. מצד שני

18 מקור: עיבוד נתוני ההצבעה כפי שהם מרוכזים באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה. מספר ההצבעות הפסולות חושב כהפרש בין מספר המצביעים למספר הקולות הכשרים. לגבי הבחירות הישירות לראשי ממשלה, השתמשתי בנתונים מוויקיפדיה. לבחירות של 1996 ו-1999 לא ניתן מספר המצביעים, אלא רק מספר הקולות שניתנו למועמדים. אז השתמשתי במספר המצביעים לכנסת בתור הערכה של מספר המצביעים גם לראשות הממשלה. וגם אם באו להצביע לכנסת ולא הצביעו בכלל לראשות הממשלה זה בסדר, כי אכן נראה סביר לספור התנהגות כזאת כהצבעת מחאה השקולה לפתק לבן.

היה זינוק בהצבעה למפלגות שלא עברו את אחוז החסימה (איור 13) – אולי החלטה שבמצב קיצוני צריך לנסות להשפיע ולא רק למחות. רמות הצבעות המחאה של שנות ה-60 וה-70 לא חזרו אחרי המהפך.

- אחוז נמוך במיוחד של הצבעות פסולות נרשם בשנות ה-80, ועמד על פחות מ-1%. אלה היו השנים של מאבק ראש בראש על השלטון בין הימין לשמאל. המינימום של כל הזמנים היה 0.55% בבחירות 2020. זה יכול לשמש הערכה מקסימלית לכמות ההצבעות הפסולות כתוצאה מטעויות.
- בבחירות 1996, אחרי רצח ראש הממשלה יצחק רבין, אחוז ההצבעות הפסולות יותר מהוכפל. יתרה מזאת, אחוז ההצבעות הפסולות לראשות הממשלה היה 4.7%. זה נתון דרמטי בהתחשב בכך שהפער בין בנימין נתניהו (שניצח) לשמעון פרס (ממשיך דרכו של רבין, שהפסיד) היה רק 1% מהקולות.
- בבחירות הישירות לראש הממשלה נרשמו הצבעות פסולות רבות במיוחד — כנראה שימוש בהפרדה מהבחירות לכנסת כדי להפגין חוסר שביעות רצון מהמועמדים. זה מרשים במיוחד בבחירות המיוחדות לראשות הממשלה של 2001, בהן 3% מהבוחרים טרחו לבוא במיוחד כדי לא להצביע (או יותר מ-2% אם מניחים שפחות מ-1% הם טעויות אמיתיות).

דגמי הצבעה

כפי שתואר לעיל למשתנים דמוגרפיים כמו הכנסה והשכלה יש השפעה על ההחלטה להשתתף בבחירות. בנוסף יכולה להיות להם (ולמשתנים אחרים) השפעה על ההחלטה כמי לבחור. בהקשר הזה יש לפחות ארבעה גורמים שנוהגים להציג אותם כמאפיינים של ההבדלים בין בוחרים שמאל ובוחרים ימין. בהרבה מקרים נוטים להתמקד באחד מהם, אבל מקובל לחשוב שיש מתאם גבוה בין התכונות.

- היבט אחד שיש המדגישים אותו הוא הפך החברתי-עדתי. ההבחנה היא אז בין שלטון האליטות האשכנזיות שהנהיגו את התנועה הציונית מראשיתה, לבין העם המזרחי שהודר ודוכא בידי האליטות האלה והצליח להשתחרר רק ב-1977.
- היבט שני העשוי להבחין בין מצביעי המחנות השונים הוא מידת דתיות. ההבחנה היא אז בין חילונים שנוטים להיות יותר ליברלים ולהצביע לשמאל לבין דתיים שנוטים להיות שמרנים ולהצביע לימין.
- היבט שלישי שאפשר לבסס עליו הבחנה בין דגמי הצבעה למפלגות השונות הוא מצב סוציו-אקונומי, למשל כפי שהוא מיוצג על ידי הכנסה ממוצעת. לכאורה היה צפוי שהעשירים יעדיפו את הימין שנוטה להיות קפיטליסטי, בעוד העניים מעדיפים את השמאל הסוציאליסטי. אבל בישראל וגם במקומות אחרים נראה שהמצב הפוך, כנראה בגלל שיקולים לאומיים.
- ההיבט הרביעי הוא ההבחנה בין המרכז לפרiferיה. בכל העולם המרכזים האורבניים הגדולים נוטים להיות יותר ליברליים, ולהצביע לשמאל, בעוד הפרiferיה הכפרית יותר היא שמרנית ומצביעה לימין.

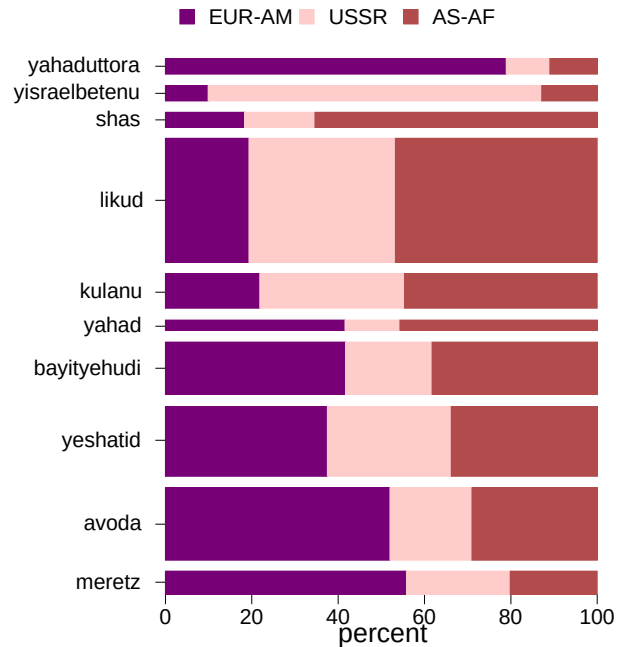
כפי שצויין, ההבחנות האלה אינן בלתי-תלויות. להיפך, כיום מקובלת למדי ההבחנה בין "מדינת תל-אביב" החילונית והעשירה שבה לשמאל יש רוב, לבין הפרiferיה הגאוגרפית והחברתית שמאוכלסת יותר בעדות המזרח ובה הימין מוביל.

הצבעה עדתית או דתית

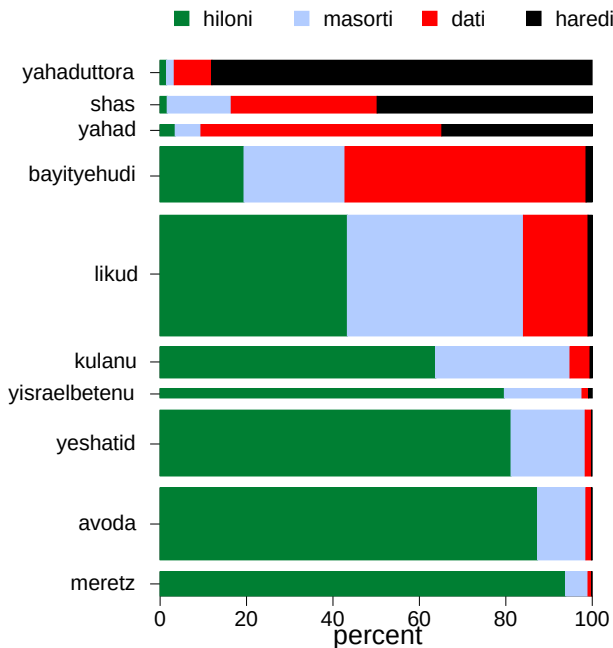
נתונים קונקרטיים על דגם הצבעה עדתי ודתי ניתן לקבל מנתוני פאנל פרויקט המדגם. הפאנל הזה, שהוקם על ידי ד"ר אריאל איילון, מספק תשתית למחקרים מבוססי סקר באינטרנט. כל מי שרוצה להשתתף בסקרים יכול להירשם באתר הפאנל. לקוחות שרוצים לבצע סקר מגדירים את קהל היעד המבוקש ומעבירים את שאלות הסקר. האתר מזמין משתתפים רשומים שמתאימים לסקר להשתתף בו, ומעביר להם

חלק מהתשלום שמתקבל מהלקוח. כדי לאפשר את ההתאמה של משתתפים, תהליך ההרשמה כולל מילוי שאלון דמוגרפי. זה כולל מידע כמו גיל, השכלה, ארץ לידה שלך ושל ההורים, רמת דתיות, והצבעה בכנסת, ומאפשר לבצע ניתוח סטטיסטי.

איור 16 מראה את דגם ההצבעה העדתי למפלגות, כשהרוחב של כל פס משקף את מספר הקולות שהמפלגה קיבלה במדגם. 8 המפלגות הראשונות מסודרות מלמטה כלפי מעלה לפי הצבעה גבוהה יותר של מזרחים (יוצאי אסיה ואפריקה, AS-AF בגרף) ונמוכה יותר של אשכנזים (יוצאי אירופה ואמריקה, EUR-AM). יוצאי בריה"מ לשעבר (USSR) מוצגים בנפרד באמצע. הגרף לא מראה את אלה שהם ישראלים דור שני, שהם בערך חצי בכל המקרים (חוץ מישראל ביתנו), כדי להדגיש את ההבדלים העדתיים. יתכן ואולי סביר שחלק מהם גם מזדהים עם עדה מסוימת, אבל על זה אין נתונים. כצפוי ניתן לראות שסידור לפי הצבעה של אשכנזים לעומת מזרחים אכן קרוב לסידור משמאל לימין. ש"ס היא כבר מפלגה סקטוריאלית ממש, וכך גם שתי המפלגות העליונות שמוצגות מחוץ לסדר: ישראל ביתנו של הרוסים, ויהדות התורה של (חרדים) אשכנזים.



איור 16: הצבעה למפלגות שונות בבחירות 2015 כפונקציה של מוצא עדתי, כפי שהוא ניתן לזיהוי לפי מקום לידה של האדם או הוריו. נתונים של בני דור שני בישראל אינם כלולים¹⁹. מפלגת העבודה רצה בתור המחנה הציוני.

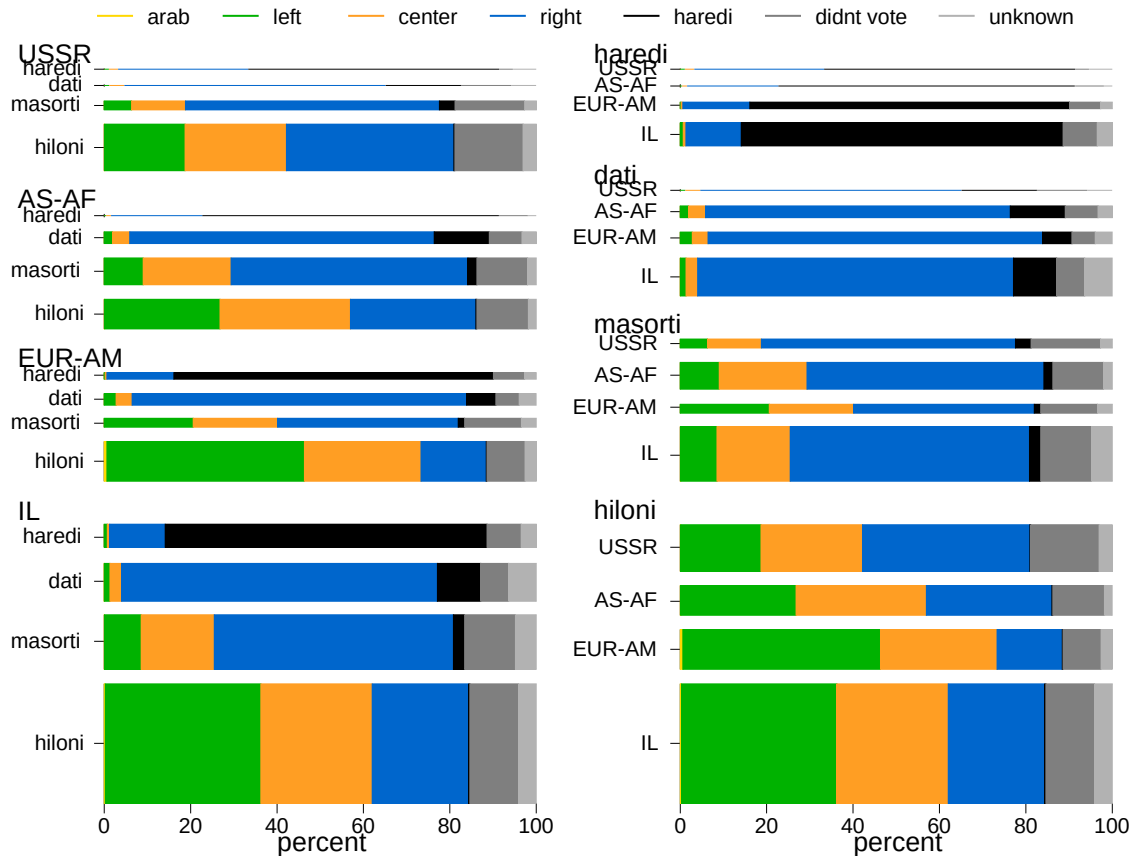


אבל יש עוד צורה לפלח את ההצבעות: לפי רמת דתיות. כשעושים את זה מתקבלת תוצאה הרבה יותר מובהקת, המוצגת באיור 17. למפלגות השמאל והמרכז מצביעים כמעט רק חילונים, אולי עם קצת מסורתיים. בליכוד זה בערך חצי-חצי, עם קצת דתיים. רוב הדתיים וכמעט כל החרדים מצביעים למפלגות דתיות במובהק (שהן גם ימניות).

איור 17: הצבעה למפלגות שונות בבחירות 2015 כפונקציה של רמת דתיות.

¹⁹ מקור: קובץ עם נתונים דמוגרפיים של 43,091 נרשמים לפאנל פרויקט המדגם שעבורם היה מידע על הצבעה ב-2015, שהתקבל מד"ר אריאל איילון. כרבע מהרשומים סוננו כיוון שלא התאימו לניתוח, ולכן התוצאות מייצגות 32,400 נרשמים יהודים בני 18 ומעלה. יצוין כי זה אינו מדגם מייצג של אוכלוסיית המדינה, ויש בו ייצוג יתר של צעירים וחילונים. הסיווג לפי מוצא הוא לפי ארץ הלידה של האדם או הוריו (אם הוא נולד בישראל), בתנאי שאין ביניהם סתירה. אם ההורים נולדו במקומות שונים הסיווג הנבחר הוא ישראל. אותם נתונים משמשים גם באיורים הבאים.

ההברקה של ד"ר איילון הייתה לשלב את הסיווג לפי עדות עם הסיווג לפי רמת דתיות. השילוב הזה הראה שהתמונה שלפיה אחוז גבוה של חילונים הצביעו למרכז-שמאל, אבל רק אחוז זעום של דתיים, תקפה גם למזרחים וגם לאשכנזים. איור 18 מראה את הנתונים בפירוט. אוכלוסיית המדגם מחולקת ל-16 קבוצות, שמייצגות את כל הציירופים של מוצא (ישראל, אסיה ואפריקה, אירופה ואמריקה, בריה"מ לשעבר) עם רמת דתיות (חילוני, מסורתי, דתי, חרדי). כל קבוצה כזו מיוצגת על ידי פס אופקי. הרוחב של הפס מייצג את הגודל של הקבוצה במדגם, והצבעים לאורכו מייצגים את ההצבעה של חברי הקבוצה לגושים פוליטיים שונים.



איור 18 : הצבעה לגושים השונים בבחירות 2015 כפונקציה של רמת דתיות ומוצא.

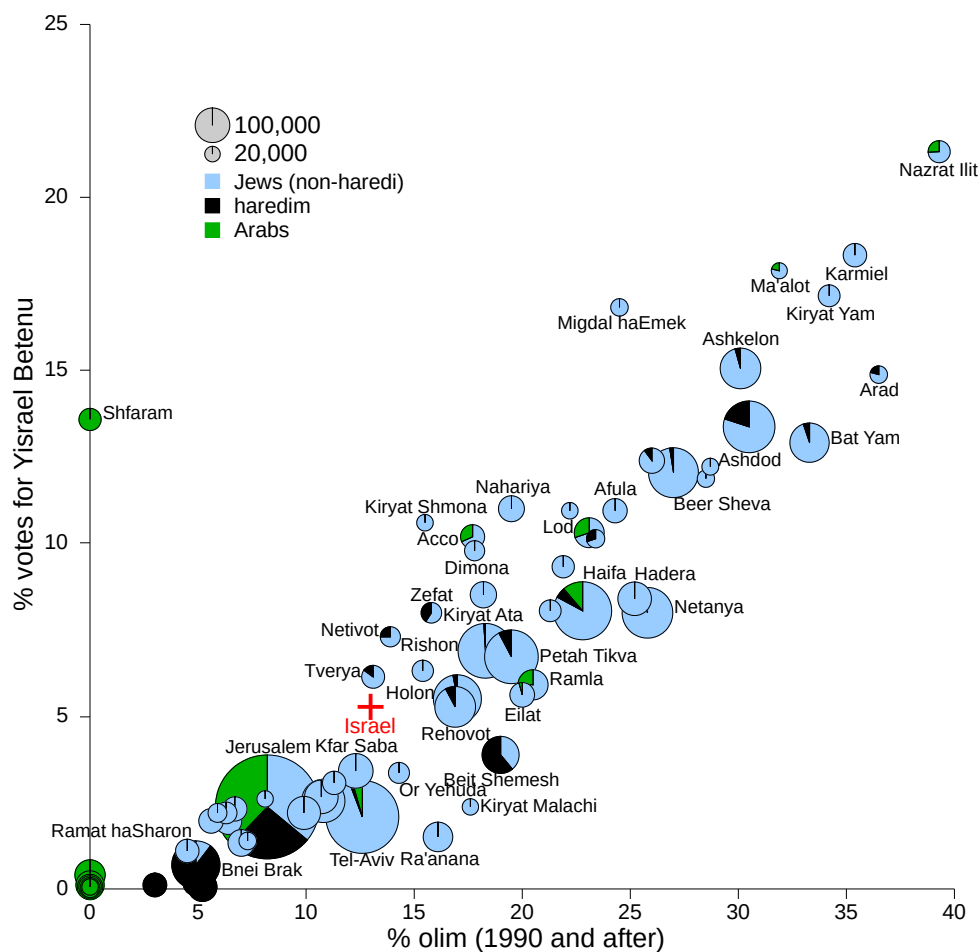
כל הנתונים האלה מוצגים פעמיים: מה שיש בצד שמאל של איור 18 זהה למה שיש בצד ימין. ההבדל היחיד הוא בסדר: בצד שמאל הפסים מקובצים ביחד לפי מוצא, ואילו בצד ימין הם מקובצים לפי רמת דתיות. כך בצד שמאל רואים שאם משווים את דגם ההצבעה של אנשים מאותו המוצא שיש להם רמת דתיות שונה, לא רואים שום דגם מסודר. המוצא לא מכתיב את ההצבעה. לעומת זאת, בצד ימין – כשהקיבוץ הוא לפי רמת דתיות – רואים בבירור שיש דמיון בין הפסים בכל קבוצה: החרדים מכל העדות מצביעים בעיקר למפלגות חרדיות, הדתיים מכל העדות מצביעים בעיקר לימין, המסורתיים מכל העדות גם לימין אבל במידה מסוימת גם למרכז וקצת לשמאל, והחילונים מכל העדות בעיקר לשמאל ולמרכז. מכאן שהגורם הקובע את דגם ההצבעה הוא לא המוצא אלא רמת הדתיות.

עם זאת, אפשר לראות שיש גם השפעה מסוימת לעדה: אצל המסורתיים והחילונים (שהם הרוב המכריע) אפשר לראות שיוצאי בריה"מ לשעבר הם הימנים ביותר, ויוצאי אירופה ואמריקה השמאלנים ביותר. המזרחיים וישראלים דור שני באמצע. האפקט הזה של העדה הוא בתוך רמת דתיות מסוימת, כלומר זו תוספת להשפעה של רמת הדתיות, ומהווה אפקט משני יחסית לרמת הדתיות.

מה חסר? כמעט כל הנתונים שהשתמשנו בהם כאן בעייתיים. המדגם הוא לא מדגם מייצג של האוכלוסייה, אז המספר היחסי של בוחרים ממגזר מסוים שבחרו מפלגה מסוימת לא מדויק. הנתונים על מוצא עדתי הם לפי מקום הלידה של אדם או הוריו. מי שהם דור שני בארץ, שהם כיום הקבוצה הגדולה ביותר, אינם משויכים לאף עדה אפילו אם יש להם הזדהות עדתית עמוקה. לבסוף, הנתונים על רמת דתיות הם לפי הגדרה עצמית, ולא בטוח שכולם מגדירים את עצמם לפי אותם קריטריונים.

מפלגות סקטוריאליות ואחרות

כפי שהוזכר לעיל חלק מהמפלגות הן סקטוריאליות. המשמעות היא שהצבעה עבורן קשורה באופן הדוק להשתייכות לפלח מסוים של האוכלוסייה. ניתן להציג מצב כזה על ידי גרפים שמתארים את דגם ההצבעה בערים השונות, כאשר הערים מסודרות לפי מאפיין כלשהו של האוכלוסייה.

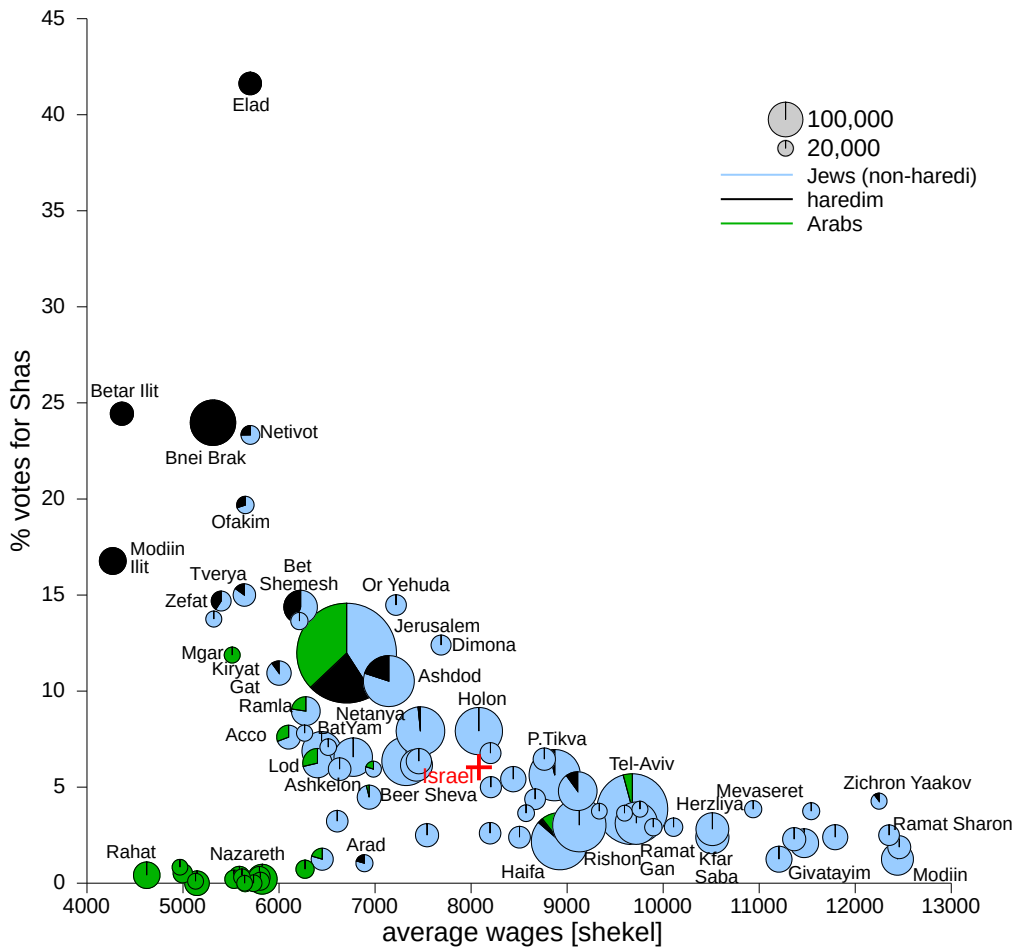


איור 19: דגם ההצבעה למפלגת ישראל ביתנו בבחירות 2015, כפונקציה של אחוז העולים באוכלוסיית כל עיר.²⁰

איור 19 מדגים את השיטה עבור מפלגת ישראל ביתנו. המפלגה הזו הוקמה כמפלגת עולים מברית המועצות לשעבר, ומזוהה באופן מובהק עם מיסדה ומנהיגה אביגדור ליברמן, אבל בהמשך ניסתה למצב את עצמה כמפלגת ימין חילונית המייצגת את כלל האוכלוסייה. בגרף הערים מסודרות לפי אחוז העולים בכל עיר. התוצאה היא שיש מתאם כמעט מושלם בין אחוז העולים לאחוז המצביעים לישראל ביתנו, עם

²⁰ מקורות: תוצאות הבחירות מאתר וועדת הבחירות המרכזית. נתוני הערים מהפרופילים של הרשויות המקומיות של הלמ"ס.

מקדם מתאם²¹ של 0.92 (מקדמי מתאם כאן מחושבים בלי הערים הערביות). ואכן הערים השונות נופלות על קו אלכסוני ישר בגרף.

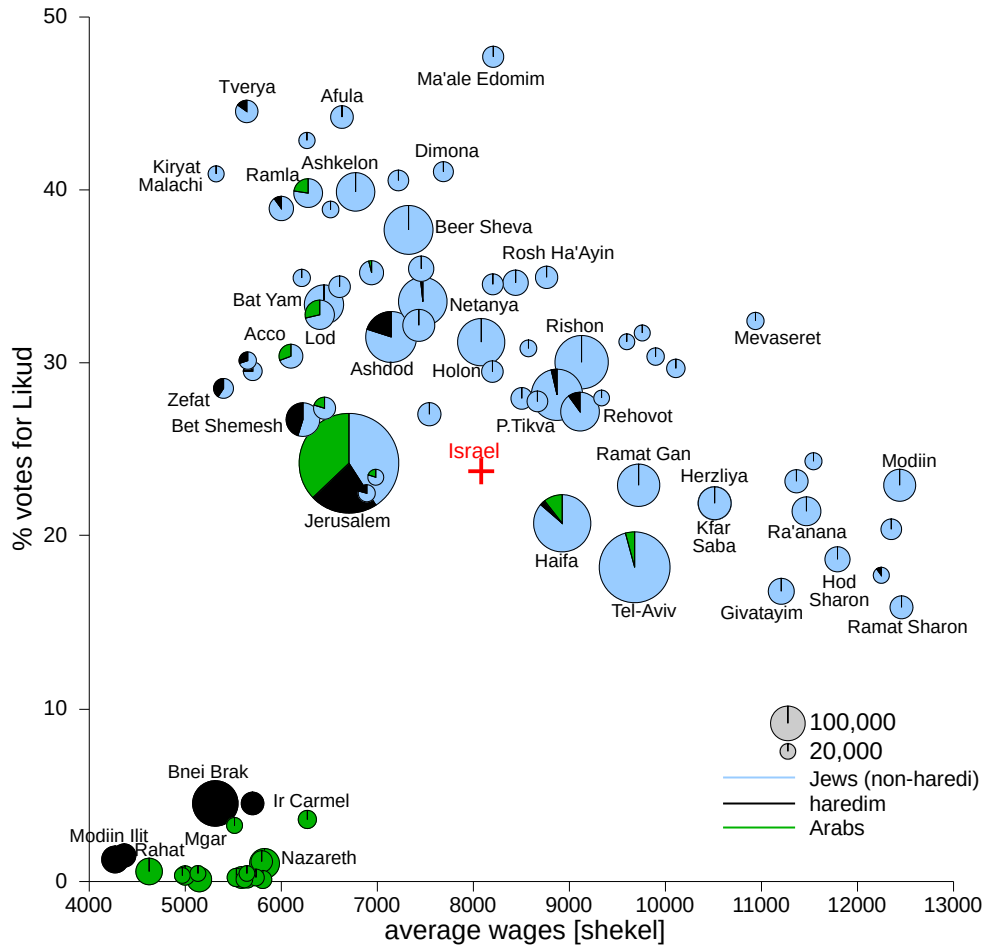


איור 20: דגם ההצבעה למפלגת ש"ס בבחירות 2015, כפונקציה של ההכנסה הממוצעת בעיר²².

מפלגות סקטוריאליות אחרות הן המפלגות הערביות והחרדיות. התוצאות לגבי הרשימה המאוחדת הערבית ויהדות התורה החרדית מצביעות על הצבעה סקטוריאלית לגמרי: כמעט רק ערבים מצביעים לרשימה המשותפת, ורק חרדים ליהדות התורה. אבל ההצבעה לש"ס מעניינת יותר, וכוללת גם אחוז מסוים מהאוכלוסייה בערים שאין בהן אוכלוסייה חרדית משמעותית. איור 20 מראה שההצבעה עבור ש"ס גבוהה במיוחד בערים עניות יחסית בפריפריה, וגם בירושלים. אבל כשההכנסה הממוצעת עולה התמיכה בש"ס יורדת: עם כל עלייה של 2000 שקלים התמיכה יורדת בחצי (מקדם מתאם של -0.73 - כשאחוז ההצבעה מוצג בסקלה לוגריתמית).

21 מקדם המתאם (correlation coefficient) הוא מדד סטטיסטי להתאמה בין שני משתנים. ערך של 1 מציין התאמה מלאה: אם משתנה אחד גדל ביחס מסוים, השני גדל באותו היחס בדיוק. ערך של 0 מציין חוסר קשר מוחלט: כשמשתנה אחד גדל השני יכול לגדול או לקטון או להישאר אותו הדבר. ערך של -1 מציין התאמה הפוכה: כשמשתנה אחד גדל השני קטן באותו היחס.

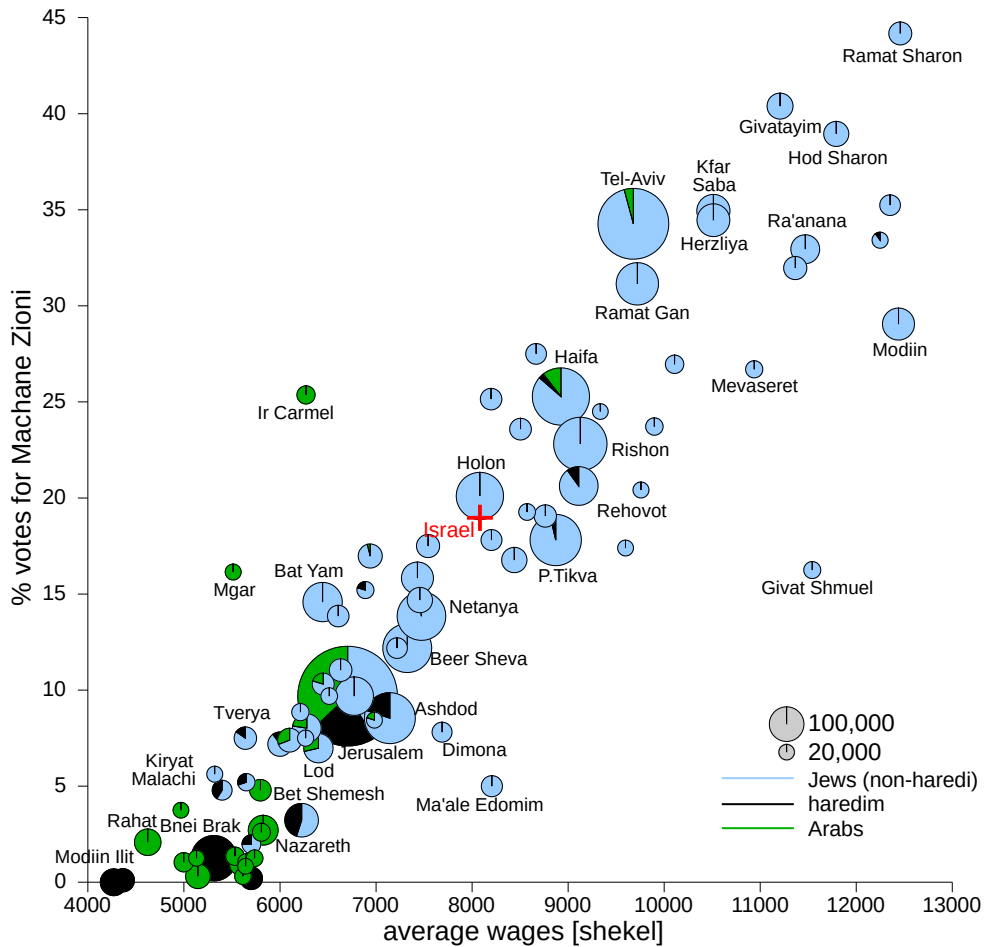
22 מקורות: תוצאות הבחירות מאתר וועדת הבחירות המרכזית. נתוני הערים מהפרופילים של הרשויות המקומיות של הלמ"ס. ההכנסה הממוצעת בכל עיר חושבה כממוצע המשוקלל של ההכנסה של עצמאים ושכירים. אותם נתונים משמשים גם באיורים הבאים.



איור 21: דגם ההצבעה לליכוד בבחירות 2015, כפונקציה של ההכנסה הממוצעת בעיר.

דגם ההצבעה לליכוד דומה במידת מה לזה של ש"ס. כפי שמודגם באיור 21, גם כאן עבור האוכלוסייה היהודית ציונית מתקיים מתאם הפוך בין הכנסה להצבעה: ככל שההכנסה הממוצעת בעיר גבוהה יותר, אחוז המצביעים לליכוד נמוך יותר. מקדם המתאם הוא -0.65 , כשכל עלייה של 1000 שקל בהכנסה מובילה לירידה של 2.4% בממוצע בהצבעה לליכוד. מקדם המתאם הזה חושב בניכוי ישובים ערביים וחרדיים, כי כפי שקל לראות הליכוד מפריד את ערי ישראל לשני צבירים נפרדים לגמרי: בפינה השמאלית תחתונה הערים הערביות והחרדיות שההכנסה שלהן נמוכה והתמיכה בהן בליכוד אפסית, ולרוחב החצי העליון הערים היהודיות-ציוניות שבהן הליכוד מקבל בין 15-50% מהקולות.

דגם התמיכה במחנה הציוני (מפלגת העבודה) הפוך לגמרי מזה של הליכוד. כפי שניתן לראות באיור 22 יש התאמה ברורה בין הכנסה ממוצעת לבחירה במחנה הציוני: כשההכנסה הממוצעת עולה ב-1000 שקלים, התמיכה במפלגה עולה ב-4.7%. מקדם המתאם של ההתאמה הזו גבוה ביותר ועומד על 0.90, ואכן ניתן לראות שכמעט כל הערים מסתדרות לאורך קו אלכסוני ישר בגרף. תוצאות דומות מתקבלות עבור מפלגת יש עתיד (מקדם מתאם של 0.86) ובמידה פחותה גם מפלגת מרצ (מקדם מתאם של 0.77, ואחוז הצבעה גבוה באופן חריג בתל-אביב).



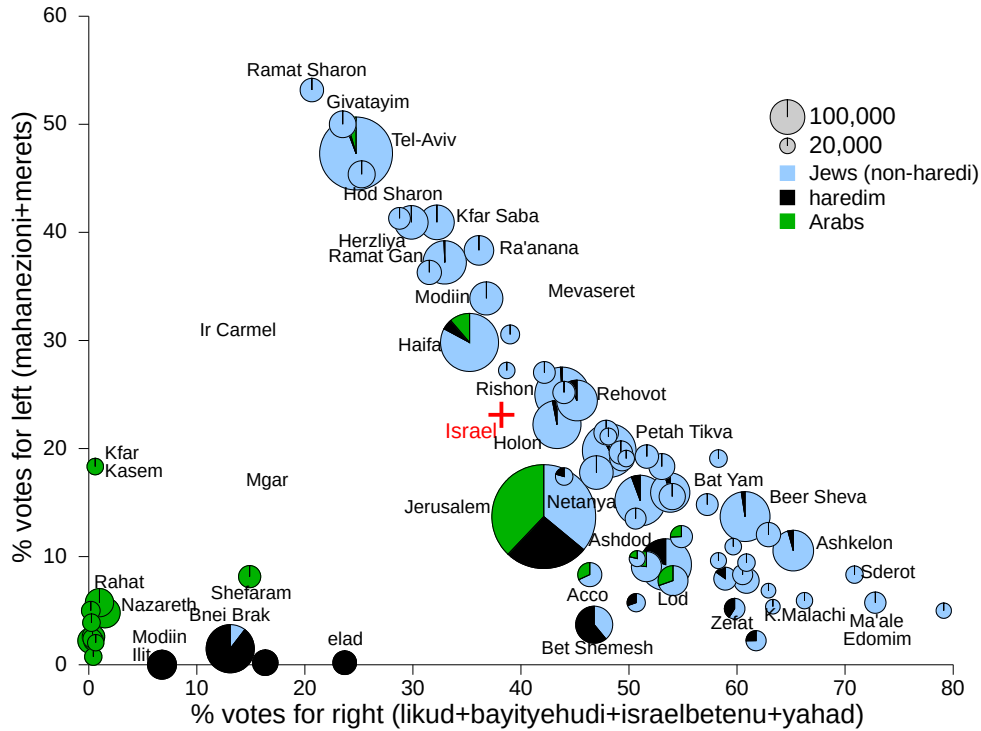
איור 22: דגם ההצבעה למחנה הציוני (מפלגת העבודה) בבחירות 2015, כפונקציה של ההכנסה הממוצעת בעיר.

סיווג ערים

בהינתן נתוני הצבעה למפלגות השונות בערים השונות, אפשר לסווג את הערים לאורך ציר של נטייה פוליטית לימין או לשמאל. כדי לעשות זאת נסכם בנפרד את כלל הקולות שניתנו למפלגות הימין וכלל הקולות שניתנו למפלגות השמאל בכל עיר (מתוך הערים עם 20,000 תושבים ומעלה, כמו בגרפים הקודמים). מפלגות הימין הוגדרו בבחירות 2015 כליכוד, ישראל ביתנו, הבית היהודי, ויחד. מפלגות השמאל הוגדרו כמחנה הציוני (העבודה) ומרצ. המפלגות יש עתיד וכולנו הוגדרו כמרכז ולא נלקחו בחשבון כאן.

בהינתן הקולות לימין ולשמאל נצייר גרף פיזור של הערים, כשהציר האופקי מייצג את אחוז הקולות לימין מתוך כלל הקולות הכשרים בעיר, והציר האנכי מייצג את אחוז הקולות לשמאל מתוך כלל הקולות הכשרים.

התוצאה מוצגת באיור 23. הערים החרדיות והערביות מרוכזות למטה משמאל, קרוב לראשית הצירים. מיקום זה מצביע על הצבעה נמוכה הן לימין והן לשמאל – כפי שניתן לצפות, כי הערים האלה הן סקטוריות ומצביעות למפלגות סקטוריות. הערים האחרות מסודרות באלכסון, כשבאלה שבצד שמאל למעלה הייתה הצבעה ניכרת לשמאל, ובאלה שמימין למטה הייתה הצבעה ניכרת לימין. עיון מפורט יותר מראה שאין דבר כזה עיר שהיא ממש שמאלנית: בכל הערים הייתה הצבעה של לפחות 20% לימין. לעומת זאת יש ויש ערים שהן ממש ימניות. בפרט זה מאפיין ערים מהפריפריה, כולל ערים מעורבות עם אחוז לא מבוטל של ערבים.



איור 23: ההצבעה למפלגות הימין לעומת מפלגות השמאל בערים השונות. שימו לב שאחוזי ההצבעה לימין ולשמאל בכל עיר לא מסתכמים ל-100%, כי לא מוצגת ההצבעה למפלגות המרכז.

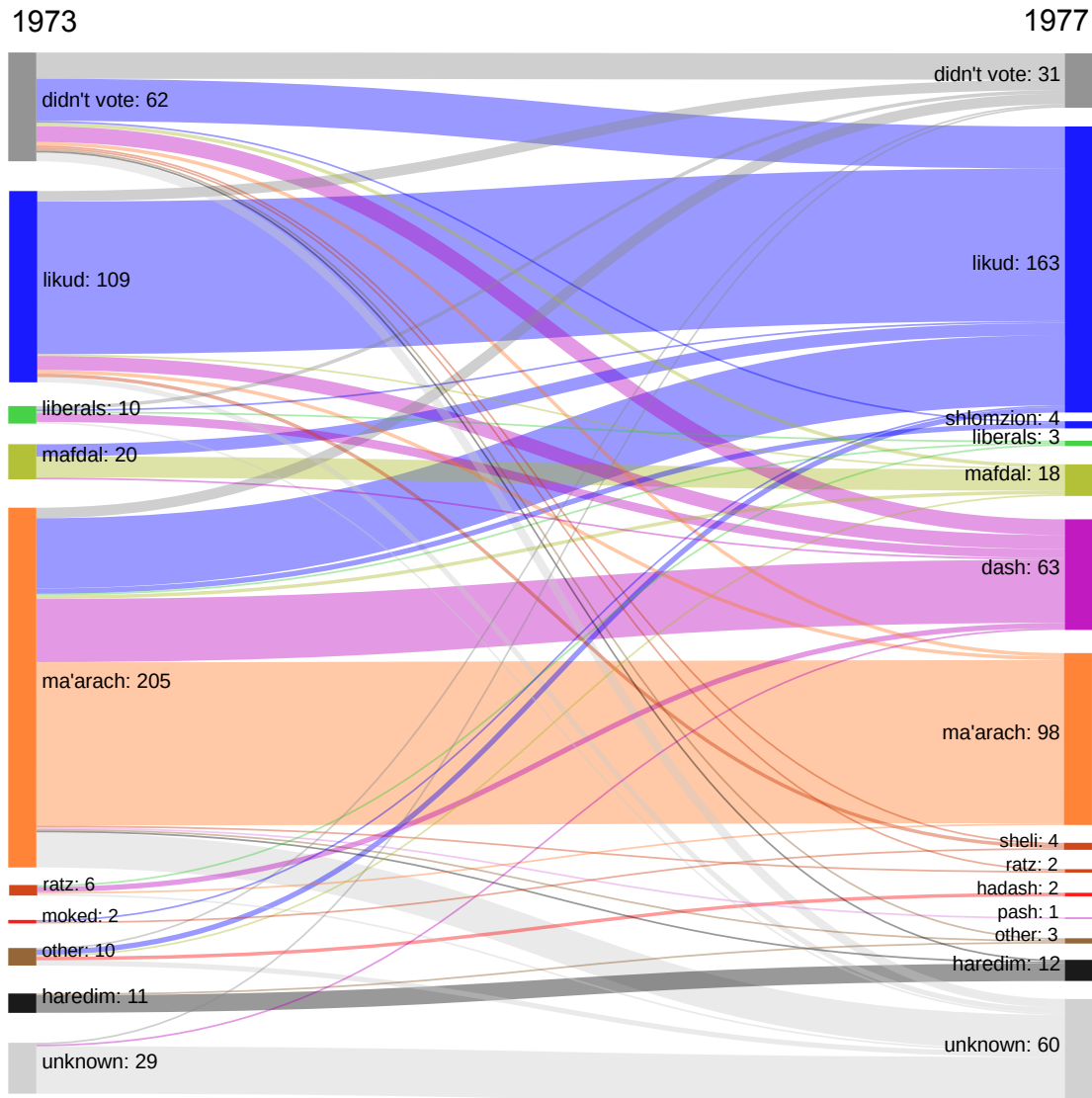
נספח: המהפך בבחירות 1977

ב-1977 היה בישראל ערוץ טלוויזיה אחד, שעלה לראשונה לשידור פחות מעשור קודם לכן. מהדורת החדשות שלו, מבט, הייתה מדורת השבט וזכתה לאחוזי צפייה של 70% במוצע. אבל ה-17.5.1977 לא היה ערב ממוצע – ביום זה נערכו הבחירות לכנסת התשיעית, ובמהדורת החדשות שבסופו טבע השרדן חיים יבין את המונח "מהפך". הליכוד בהנהגת מנחם בגין עלה לשלטון אחרי 29 שנים באופוזיציה. הבחירות האלה ראויות אם כן לתשומת לב מיוחדת.

רכים רואים בבחירות 1977 מהפך פוליטי בעיקרו: מעבר משלטון מפלגות השמאל הסוציאליסטיות בראשות מפא"י²³ או המערך לשלטון מפלגות הימין הלאומניות-ליברליות בראשות הליכוד. אבל אפשר לראות במהפך הזה גם פנים אחרות, ואולי הפנים האחרות האלה חשובות יותר מהפך הפוליטי. אחת האפשרויות היא להתמקד בשינויי אוכלוסייה ובהגמוניה של קבוצה זו או אחרת. כדי לברר את זה אפשר לפנות לסקר בחירות שנערך על ידי חוקרים מאוניברסיטת תל-אביב ואסף נתונים רלוונטיים.

הסקר האמור נערך על ידי קבוצת מחקר החוקרת את מערכות הבחירות בישראל מאז 1969. בשנת 1977, בעקבות המהפך, נערך גם סקר אחרי הבחירות. הסקר הזה כלל בין היתר שאלות אודות ההצבעה בשנים 1973 ו-1977. נתונים אלה מאפשרים למפות את שינויי העמדה של בוחרים ולאפיין את הבוחרים שעברו ממפלגה אחת לשנייה.

²³ האמת היא שמפא"י הייתה מפלגת מרכז יותר ממפלגת שמאל, והשמאל "האמיתי", שיוצג על ידי מפ"ם, לא היה שותף בקואליציה ברוב השנים. ובכל זאת נקרא לממשלות שלפני המהפך "ממשלות שמאל" לשם הנוחות.



איור 24: מעבר מצביעים בין מפלגות בין בחירות 1973 לבחירות 1977. הנתונים נלקחו מסקר הסובל ממדגם חלקי, ולכן המספרים אינם משקפים בהכרח את השיעורים באוכלוסייה כולה²⁴.

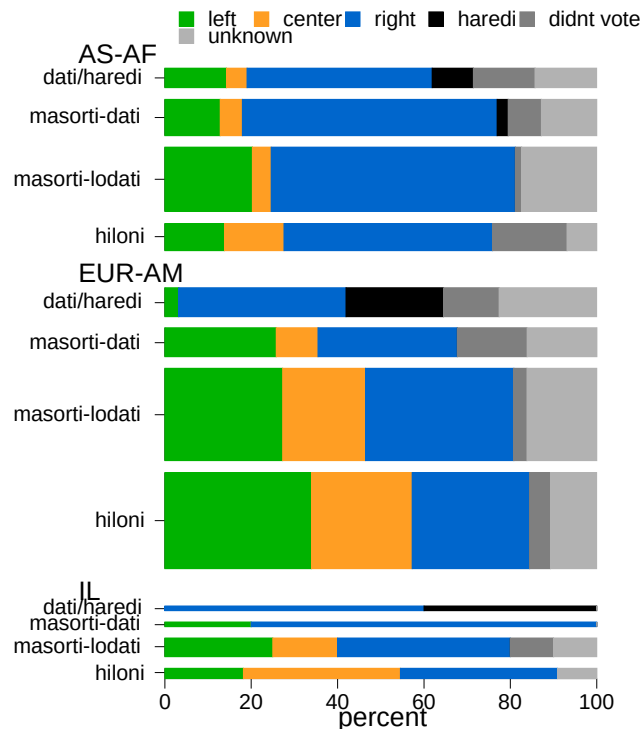
נתחיל עם מיפוי המעברים. איור 24 מראה את האנטומיה של המהפך. זוהי דיאגרמת Sankey, שבאמצעותה אפשר לתאר זרימה בין קבוצות שונות ואת הגדלים היחסיים של הקבוצות והזרימות. במקרה שלנו הקבוצות הן לפי הצבעה למפלגות שונות. המלבנים בצד שמאל מייצגים את המפלגות בבחירות 1973, כשגובה כל מלבן יחסי למספר הקולות שהמפלגה קיבלה בסקר. המלבנים בצד ימין מייצגים את המפלגות בבחירות 1977. המספרים מציינים כמה נסקרים הצביעו לכל מפלגה, מתוך 465 ס"ה. הסרטים שמקשרים בין מלבנים בשני הצדדים מראים מעבר של נסקרים ממפלגה אחת ב-1973 לאחרת ב-1977, או לחילופין השארות והצבעה לאותה מפלגה שוב.

הגרף מראה איך הליכוד וד"ש (הראשונה בסדרה של מפלגות המרכז שניסו למלא את המרווח בין ימין ושמאל) שתו מנדטים למערך וקצת גם למפלגות אחרות, וכך הליכוד היה יכול להקים קואליציה. ד"ש הצטרפה אחרי זמן קצר וכך שילטון הליכוד התבסס. עם זאת צריך לציין שהמדגם של הסקר היה בעייתי, כיוון שכלל את הערים הראשיות בלבד. כתוצאה המספרים בגרף אינם תואמים את תוצאות האמת בבחירות. חוסר ההתאמה הבולט ביותר הוא בקשר לליכוד: הליכוד בעצם רק עלה מ-39 מנדטים ל-43,

24 מקור: סקר בחירות 1977, גל 4 (אחרי הבחירות), של המרכז לחקר הבחירות בישראל באוניברסיטת תל-אביב. אוכלוסיית הסקר הייתה 465 יהודים בוגרים (בני 20+) מהערים הגדולות בלבד (מטרופולין תל-אביב, ירושלים, חיפה, ובאר שבע). אותם נתונים משמשים בגרפים הבאים.

עלייה צנועה של 10%, ולא עלייה דרמטית של 50% כמו שנתוני הסקר מראים. ובמציאות המערך ירד ב-37%, לא ב-52% כמו בגרף.

למרות חוסר ההתאמה במספרים, ניתן להשתמש בנתונים כדי לפלח את הבוחרים. אם משרטטים את ההצבעה לגושים השונים בבחירות 1977 תוך פילוח הבוחרים לפי מוצא ורמת דתיות מתקבל הגרף המוצג באיור 25. יש כאן 12 עמודות, שמייצגות את כל הצרופים של מוצא (אסיה ואפריקה AS-AF, אירופה ואמריקה EUR-AM, וישראלים דור שני IL) עם רמת דתיות (פרשנות שלי: מקיים הלכות דת באופן יסודי = דתי/חרדי, במידה רבה = מסורתית-דתי, במידה מועטה = מסורתית-לא-דתי, ולא מקיים כלל = חילוני). רוחב כל עמודה מייצג את מספר הנסקרים ששייכים לצירוף הזה. העמודות מחולקות לצבעים לפי הצבעה למפלגות ממחנות שונים.

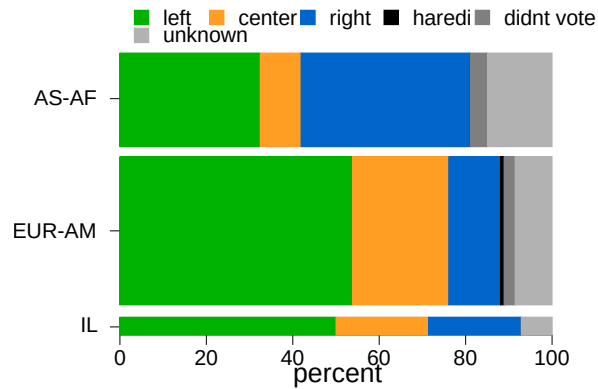


איור 25: דגם ההצבעה של קבוצות אוכלוסייה שונות בבחירות 1977.

העמודות מקובצות לפי מוצא. כך ניתן לראות שכל בני עדות המזרח הצביעו באותו אופן, בלי קשר לרמת דתיות: רוב לימין (לליכוד), קצת לשמאל (מערך), ומעטים בלבד למרכז (ד"ש). זאת בניגוד למצב כיום (כפי שהודגם לעיל באיור 18), כשרמת הדתיות ולא המוצא קובעת את דגם ההצבעה. למרות זאת אצל אשכנזים ובני דור שני בישראל הדתיים אכן הצביעו אחרת מהאחרים כבר אז, והעדיפו את הימין.

באופן דומה ניתן לשרטט גרף שבו מבחינים בין רמות הכנסה במקום בין רמות דתיות. התוצאה היא שלהכנסה לא הייתה כמעט השפעה על דגם ההצבעה, ושוב הוא נקבע בעיקר על ידי המוצא.

המסקנה היא שהמזרחים הצביעו יותר לליכוד. אבל האם הם הגורם לניצחון הליכוד? בשביל זה צריך להסתכל על המאפיינים של אלה שהצביעו למערך ב-1973 אבל לליכוד או ד"ש ב-1977, כי המעבר שלהם הוא שעשה את ההבדל. דגם ההצבעה ב-1977 של אוכלוסיית מצביעי המערך ב-1973 מתואר באיור 26. כפי שניתן לראות אצל האשכנזים יותר מחצי המשיכו להצביע למערך (לשמאל) גם ב-1977, כשהאחרים מעדיפים את ד"ש על פני הליכוד ביחס של 2:1. אבל אצל המזרחיים רק שלישי נשארו במערך, וכ-40% עברו לליכוד. אז השורה התחתונה היא שאכן המהפך כנראה נבע משינוי דגם הצבעה עדתי, אבל היו לזה שני מרכיבים נפרדים:



איור 26: דגם הצבעה בבחירות 1977 של מי שהצביעו למערך בבחירות 1973.

- בני עדות המזרח שעברו מהמערך לליכוד ובכך תרמו ישירות למהפך (חיזקו את הליכוד על חשבון המערך).
 - אשכנזים שעברו מהמערך לד"ש ובכך החלישו את המערך עוד יותר.
- הצרוף של מאבק בין שמאל לימין עם הבלחות של מפלגות מרכז שמנסות להידחק ביניהם ולספק אלטרנטיבה מאפיין את כל התקופה מאז המהפך. התוצאה היא חוסר יציבות ושינויים בהרכבי הממשלות.

פרק ג: ממשלה ומשילות

הבחירות הן לרשות המחוקקת, קרי הכנסת. אבל הכוח האמיתי נתון בידי הרשות המבצעת, הממשלה, המוקמת מתוך הכנסת. בפרק זה נתאר את גודל והרכב הממשלות ואת יחסי הגומלין שלהן עם הכנסת.

ממשלות ישראל וסיווגן

המהפך של 1977 סימן מעבר מ"עידן השמאל", שבו הממשלות הונהגו על ידי מפא"י ומאוחר יותר מפלגת העבודה, ל"עידן הימין", שבו רוב הזמן הליכוד נותן את הטון. בסיווג הזה מפלגת העבודה מייצגת את השמאל (אם כי יהיו כאלה במפלגה עצמה שיכחישו זאת), והליכוד מייצג את הימין. אבל הממשלות הן כרגיל לא הומוגניות. מדי פעם מבליחה מפלגת מרכז המנסה לכבוש את השטח שבין הימין והשמאל, ויש גם מפלגות סקטוריאליות שפונות לקהלים מובחנים כגון ערבים, חרדים, דתיים, או עולי ברית המועצות לשעבר. כשמפלגות כאלה משתתפות בממשלה ניתן אולי להסתייג מתיוג של הממשלה כממשלת ימין או שמאל. בנוסף, בישראל היו במהלך השנים גם ממשלות אחדות לאומית הכוללות הן מפלגות שמאל והן מפלגות ימין. כתוצאה מכל זה עולה השאלה האם ניתן אכן לאפיין את התקופה מאז המהפך כעידן שלטון הימין.

כדי לענות על השאלה הזו נסקור את רשימת הממשלות שניהנו בישראל, ואת השינויים בהרכבן אם היו. על סמך המרכיבים של כל ממשלה והדומיננטיות היחסית שלהם נאפיין את הממשלות השונות כממשלות שמאל, ממשלות ימין, או ממשלות אחדות – וזאת בתנאי שהן אכן שיקפו אחדות אמיתית תוך שוויון בין השותפים, ולא היה להן בעצם צביון מובהק של שמאל או של ימין. הרשימה היא כלהלן:

מס'	כנסת	ראש הממשלה	תקופה	הערות	סיווג
0	—	דוד בן-גוריון	14.5.1948-10.3.1949	הממשלה הזמנית	שמאל
1	1	דוד בן-גוריון	10.3.1949-1.11.1950		שמאל
2		דוד בן-גוריון	1.11.1950-8.10.1951		שמאל
3	2	דוד בן-גוריון	8.10.1951-24.12.1952		שמאל
4		דוד בן-גוריון	24.12.1952-26.1.1954		שמאל
5		משה שרת	26.1.1954-29.6.1955		שמאל
6		משה שרת	29.6.1955-3.11.1955	ממשלת מעבר	שמאל
7	3	דוד בן-גוריון	3.11.1955-7.1.1958		שמאל

מס'	כנסת	ראש הממשלה	תקופה	הערות	סיווג
8		דוד בן-גוריון	7.1.1958-17.12.1959		שמאל
9	4	דוד בן-גוריון	17.12.1959-2.11.1961		שמאל
10	5	דוד בן-גוריון	2.11.1961-26.6.1963		שמאל
11		לוי אשכול	26.6.1963-22.12.1964		שמאל
12		לוי אשכול	22.12.1964-12.1.1966		שמאל
13	6	לוי אשכול	12.1.1966-5.6.1967		שמאל
			5.6.1967-17.3.1969	ממשלות "אחדות" שכללו את מנחם בגין ויוסף ספיר	שמאל
				בראשות יגאל אלון אחרי שאשכול נפטר ב-26.2.1969	
14		גולדה מאיר	17.3.1969-15.12.1969	מגח"ל, אך ללא תפקיד כלשהו	שמאל
15	7	גולדה מאיר	15.12.1969-6.8.1970	שרי גח"ל קבלו מספר משרדים	אחדות
			6.8.1970-10.3.1974		שמאל
16	8	גולדה מאיר	10.3.1974-3.6.1974		שמאל
17		יצחק רבין	3.6.1974-20.6.1977		שמאל
המהפך					
18	9	מנחם בגין	20.6.1977-5.8.1981		ימין
19	10	מנחם בגין	5.8.1981-10.10.1983		ימין
20		יצחק שמיר	10.10.1983-13.9.1984		ימין
21	11	שמעון פרס	13.9.1984-20.10.1986	החלק הראשון של ממשלת הרוטציה	אחדות
22		יצחק שמיר	20.10.1986-22.12.1988	החלק השני של ממשלת הרוטציה	אחדות
23	12	יצחק שמיר	22.12.1988-15.3.1990		אחדות
			15.3.1990-11.6.1990	ממשלת מעבר	ימין
24		יצחק שמיר	11.6.1990-13.7.1992		ימין
25	13	יצחק רבין	13.7.1992-22.11.1995	בראשות שמעון פרס אחרי רצח רבין ב-4.11.1995	שמאל
26		שמעון פרס	22.11.1995-18.6.1996		שמאל
27	14	בנימין נתניהו	18.6.1996-6.7.1999		ימין
28	15	אהוד ברק	6.7.1999-7.3.2001		שמאל
29		אריאל שרון	7.3.2001-2.11.2002	לאחר בחירות ישירות לראש הממשלה	אחדות
			2.11.2002-28.2.2003		ימין
30	16	אריאל שרון	28.2.2003-10.1.2005		ימין
			10.1.2005-23.11.2005	הצטרפות העבודה - תוכנית ההתנתקות	אחדות

מס'	כנסת	ראש הממשלה	תקופה	הערות	סיווג
			23.11.2005-4.5.2006	בראשות אהוד אולמרט אחרי ששרון לקה בשבץ ב-4.1.2006	ימין
31	17	אהוד אולמרט	4.5.2006-31.3.2009		אחדות
32	18	בנימין נתניהו	31.3.2009-19.1.2011		ימין/ אחדות
			19.1.2011-18.3.2013	אהוד ברק וסיעת עצמאות נשאר בממשלה	ימין
33	19	בנימין נתניהו	18.3.2013-14.5.2015		ימין
34	20	בנימין נתניהו	14.5.2015-17.5.2020	המשיכה כממשלת מעבר בכנסות 21 22	ימין
35	23	בנימין נתניהו	מאז 17.5.2020		ימין/ אחדות

הבחנה מיידית שניתן לעשות מהטבלה היא שהשנים שלפני המהפך התאפיינו בשלטון ללא מצרים של מפלגות השמאל. אמנם מנחם בגין ויוסף ספיר היו שרים במשך קצת יותר מ-3 שנים, אבל ברוב הזמן לא החזיקו בתיקים, ואפילו בממשלת האחדות של גולדה היו לגח"ל²⁵ רק 6 שרים. השנים שאחרי המהפך, לעומת זאת, מתאפיינות בתהפוכות רבות, ובעיקר במעבר לסירוגין מממשלות ימין לממשלות אחדות וחוזר חלילה.

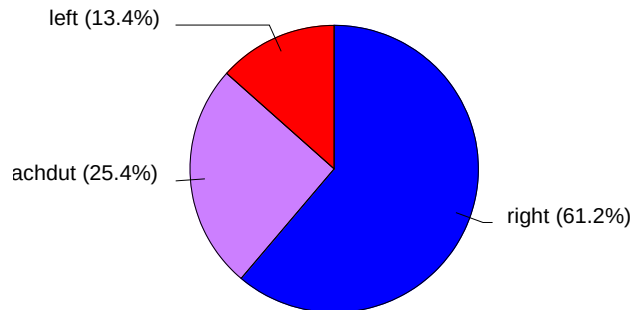
מעבר לכך, בכמה מקרים קשה להכריע מה הסיווג הראוי ביותר. מקרה חוזר הוא של קואליציה בין מפלגות ימין, מפלגות דתיות, ומפלגות מרכז. הממשלה הראשונה של בגין הייתה כזאת, עם ד"ש בראשות יגאל ידין בתפקיד מפלגת המרכז. מאוחר יותר היו מפלגת המרכז של איציק מרדכי, מפלגת שינוי של טומי לפיד, מפלגת יש עתיד של יאיר לפיד, מפלגת כולנו של משה כחלון, ומפלגת כחול-לבן של בני גנץ. בכל המקרים האלה נראה ראוי לקבוע סיווג לפי המפלגה הבכירה בקואליציה, ולקרוא לצרף ממשלת ימין, כיוון שלא הייתה שום נציגות של מפלגות שמאל.

מקרה בעייתי אחר הוא תחילת כהונתה של הממשלה ה-32 בראשות בנימין נתניהו, שבה מפלגת העבודה הייתה אמנם חברה בקואליציה, אבל החזיקה ב-5 תיקים בלבד מתוך 30, והתיק הבכיר היחיד היה תיק הביטחון שהוחזק בידי אהוד ברק. אני נוטה לסווג אותה בתור ממשלת ימין, למרות שניתן גם לטעון לסיווג כממשלת אחדות. לאחר התפצלות סיעת עצמאות (בראשות ברק) ופרישת מה שנותר ממפלגת העבודה, נשארה ממשלת ימין מובהקת יותר. באופן דומה, גם ממשלת החילופין עם בני גנץ נראית יותר כמו ממשלת ימין מממשלת אחדות, למרות נוכחותם של 2 שרים ממפלגת העבודה.

לבסוף, יש גם כמה מקרים בולטים שבהם ראשי ממשלה שהנהיגו את הימין ביצעו פעולות שאינן עולות בקנה אחד עם השקפת העולם שבשמה נבחרו. כך בגין והנסיגה מסיני תוך הריסת כל הישובים שם כולל שתי ערים, כך שרון ותוכנית ההתנתקות מרצועת עזה, ובמידה מסוימת כך גם אולמרט והמשא ומתן שניהל עם אבו מאזן במטרה להגיע לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני במתווה של שתי מדינות. ובכל זאת, אני שומר על סיווגן של הממשלות האלה כימין.

לאור המספר הגדול של ממשלות אחדות, והאפשרות לחוסר הסכמה על הסיווג של ממשלות שונות, עולה השאלה האם אכן ראוי לאפיין את התקופה כולה כעידן הימין. אם מסכימים לסיווג שהוצע בטבלה לעיל, התשובה צריכה להיות חיובית (איור 27). הממשלות שסווגו כימניות כיהנו בסך הכל ב-61.2% מהזמן ב-43 השנים שאחרי המהפך (ואפילו אם מחשיבים את תחילת הממשלה ה-32 כממשלת אחדות,

ממשלות ימין כיהנו ב-57.0% מהזמן). ממשלות אחדות (שכמובן גם בהן היה רכיב ימני משמעותי, ובכולן חוץ משנתיים של שמעון פרס בממשלת הרוטציה עם שמיר היה ראש ממשלה מהימין) כיהנו בעוד 25.4%, וממשלות שמאל רק ב-13.4% מהזמן. המסקנה היא שבאופן כללי הימין היה הדומיננטי לאורך התקופה המדוברת.



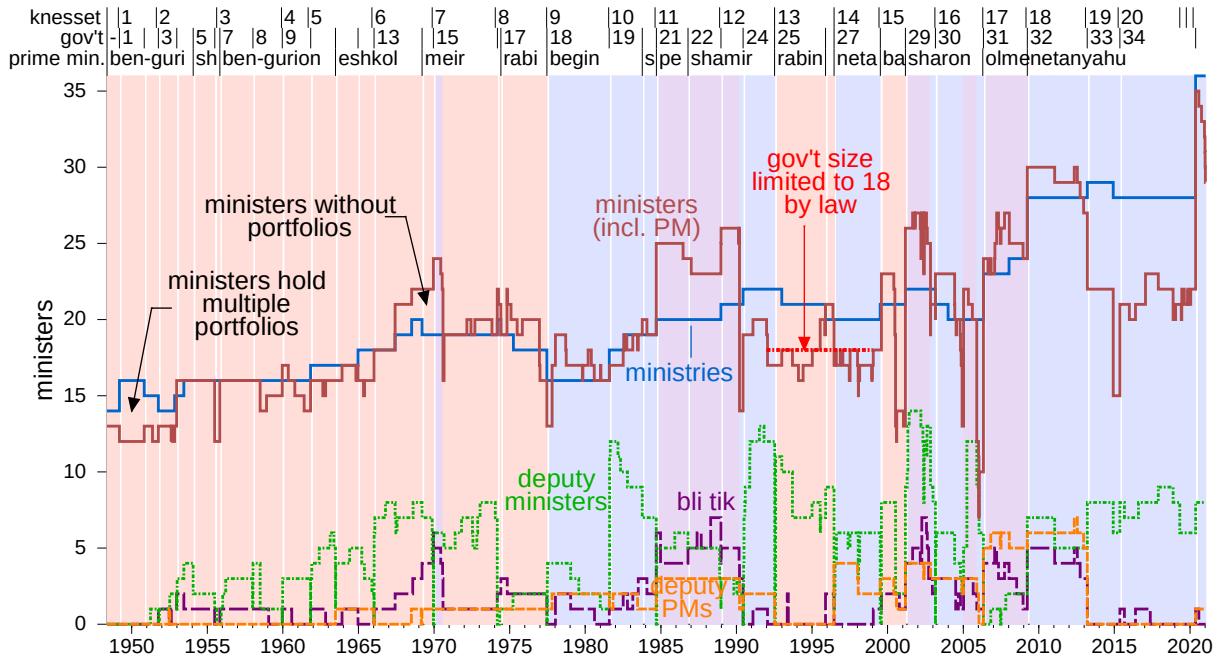
איור 27: חלוקת 43 השנים שאחרי המהפך ב-1977 בין ממשלות מסיווגים שונים.

גישה אחרת לגמרי מופגנת על ידי מי שטוענים שאין משמעות להבחנה בין שמאל לימין כי "כולם אותו הדבר". טענה זו מתבססת בעיקר על תפיסה הרואה בשחיתות ובקשרי הון-שלטון-עיתון חזות הכל. במצב כזה הגורם המניע הוא מאבקי כוח ושליטה, ולא אידאולוגיה. ואכן יש השפעה של בעלי הון על המערכת הפוליטית, והשפעה זו יכולה לזלוג מהתחום הכלכלי והעסקי גם לתחום הפוליטי. ועם זאת הטענה שאין שום הבדל בין ממשלות השמאל והימין היא מוגזמת, ובהמשך הספר נביא דוגמאות רבות המראות הבדלים שניתן לסווג אותם בנוחות כהבדלים בין שמאל וימין. חלק מהדוגמאות הבולטות יותר לשינויי מדיניות בעידן הימין הן:

- בניית התנחלויות רבות ואחר כך מאחזים בעומק שטח הגדה המערבית, מתוך כוונה מוצהרת למנוע אפשרות של הקמת מדינה פלסטינית. זאת בניגוד לניסיון לצמצם את ההתנחלויות לאזור גוש עציון והבקעה לפני המהפך.
- הנהגת ליברליזציה כלכלית מצד אחד ומדיניות כלכלית מצמצמת מצד שני, באופן שבו התפקיד שנועד לממשלה קטן יותר, והתפקיד שנועד למגזר העסקי גדול יותר. מדיניות זו כללה יבוש תקציבי של גופים ממשלתיים שונים והפרטה שלהם, עד כדי פירוק המנגנונים של מדינת הרווחה שהוקמה על ידי ממשלות השמאל.
- שיתוף החרדים בקואליציה על ידי בגין ומתן פטור גורף משירות צבאי, מה שהוביל להגברת כוחם הפוליטי וגרם לשינוי דרמטי באופי החברה החרדית. נלווה לכך תהליך של עליית כוחם של הדתיים, והחלפת בני הקיבוצים בבני הישיבות כגורם מרכזי ביחידות הקרביות בצה"ל.

גודל הממשלה

לכאורה מספר השרים בממשלה נקבע לפי מספר המשרדים שצריך לאייש, ומספר המשרדים נקבע לפי תחומי הפעילות החשובים כגון אוצר, ביטחון, פנים, חוץ, וכו'. אבל במציאות מדובר בבני אדם ובפרט בהרכבת קואליציות, והדברים מסתבכים: מצד אחד קיים רצון (או צורך?) לתגמל חברי קואליציה רבים ככל האפשר, אבל מצד שני יש רצון (כך לפחות אנחנו מקווים) להקטין את הבוזז ולהגדיל את היעילות של עבודת הממשלה. איור 28 מראה את הפרטים.



איור 28: מספר המשרדים, השרים, והסגנים למיניהם בממשלות ישראל²⁶.

הדבר הראשון שבולט הוא קצב התהפוכות. קל להיתפס למחשבה שממשלה היא דבר יציב לפחות לתקופת כהונתה. אבל בהרבה ממשלות היו שינויים תכופים באיזו המשרות. כשמסתכלים על כל תולדות המדינה, נראה שכל הזמן שרים מתפטרם, מפורטרים, או נפטרים, ומצד שני אחרים ממונים, בין כתוספת ובין כתחליף לאלה שעזבו. במספר ממשלות, בפרט אלו של ברק ושל שרון, היו תהפוכות של ממש באמצע הקדנציה.

מספר השרים עולה בממשלות אחדות, כי כצפוי יש יותר אינטרסנטים שצריכים לקבל תפקידים. כיוון שמספר המשרדים כרגיל לא עולה, לפחות לא באותה מידה, עולה מספר השרים ללא תיק. מספר סגני השרים דווקא לא מגיע תמיד לערכים חריגים בממשלות אחדות.

השיא של כל הזמנים במספר השרים שמור לממשלה ה-35 בראשות בנימין נתניהו, והמקום השני שייך לממשלה ה-32, גם כן בראשותו. מעבר לכך, הממשלות האלו גם קבעו שיאים במספר המשרדים החדשים שהומצאו בשבילם. בממשלות ה-33 וה-34 מספר השרים קטן, אבל המשרדים נשארו, ועושה רושם שהחזקה במספר משרדים הפכה למעין סמל סטטוס בין השרים. בפרט לא ברור אם הקטנת מספר השרים הביאה לחיסכון כלשהו, שכן המנגנון הבירוקרטי של המשרדים נשאר בעינו גם אם השר עצמו משותף עם משרד אחר.

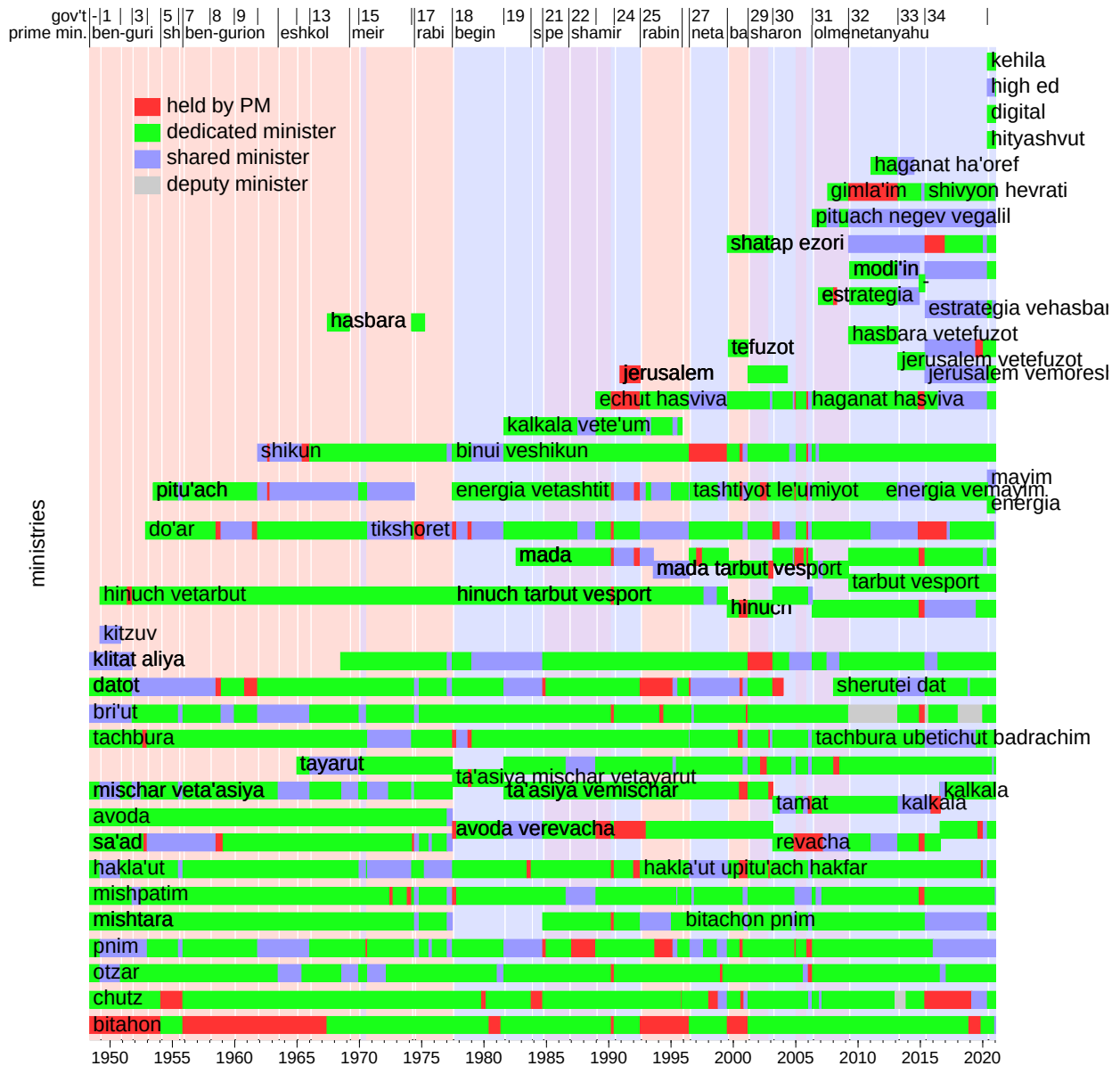
משרדי הממשלה

בהמשך לדיון על גודל הממשלה מעניין גם להתחקות אחרי ההיסטוריה של משרדי הממשלה השונים. המטרה היא לראות אם באמת צריך את כל המשרדים האלה, ולנסות להבין מה השרים וראשי הממשלה השונים עצמם חושבים על כך. האמצעי: אם משרד מאויש ברציפות על ידי שרים שזה כל עיסוקם, כנראה הוא באמת חשוב ומצדיק זאת. לעומת זאת אם יש תחלופה גבוהה ותקופות רבות בהן אין שר שזה כל

26 מקורות: דפי ויקיפדיה על ממשלות ישראל, והדפים על הממשלות באתר הכנסת. "שרים" כולל את כולם: ראש הממשלה, סגניו למיניהם, והשרים, כולל אלה בלי תיק. זוהי ספירה של אישים, כך שאם מישהו החזיק במספר תפקידים הוא נספר רק פעם אחת. "סגני ראש הממשלה" כולל גם ממלאי מקום ומשנים לראש הממשלה במידה והיו כאלה, אבל לא "שרים במשרד ראש הממשלה". "שר במשרד ראש הממשלה" נספר כשר בלי תיק, כיוון שלא היה ממונה על משרד ביצועי. "משרדים" סופר את המשרדים הביצועיים, בין אם היה להם שר ממונה או אם היו מופקדים בידי ראש הממשלה.

עיסוקו, ויתרה מכך אם המשרד מבוטל ונפתח מחדש או מאוחד עם משרד אחר ואז מופצל שוב, אולי באמת לא צריך משרד כזה בתור ישות נפרדת ברמה המיניסטריאלית.

איור 29 מראה קו עבור כל משרד ממשלתי. הצבע מציין אם המשרד מוחזק על ידי שר במשרה מלאה, או שר שמחלק את זמנו בין שני משרדים או יותר, או שהוא מוחזק בכלל על ידי ראש הממשלה; במקרים בודדים משרד הופקד גם בידי סגן שר. הפסקות ברציפות הקו מצביעות על ביטול המשרד והקמתו מחדש מאוחר יותר. שינויי שמות מצוינים בתנאי שלא היו תכופים מדי. שינויים במיקום (גובה) הקו מצביעים על איחוד עם משרד אחר.



איור 29: ההיסטוריה של משרדי הממשלה ואיחודם על ידי שרים או על ידי ראש הממשלה עצמו²⁷.

הערה נוספת: הגרף הזה לא משקף את כל התהפוכות שמשרד יכול לעבור. ניתן להניח שכדי להיות אפקטיבי שר צריך ללמוד את החומר, ואם שרים מתחלפים בתכיפות רבה זו אינדיקציה נוספת לחוסר

27 מקור: הנתונים לוקטו בדי עמל מדפי ממשלות ישראל בוויקיפדיה ובאתר הכנסת. בחלק מהמקרים, בעיקר בעשר-עשרים השנים האחרונות, קשה לפעמים לדעת מה הם המשרדים הממשלתיים (עד כמה שזה נשמע מוזר). המדובר במקרים ששר מוכרז כאחראי על נושא מסוים, למשל ירושלים, ולפעמים ממש מקימים משרד לצורך העניין אבל בפעמים אחרות האחריות הזו אינה מלווה בהקמת משרד ממשלתי. ניסיתי לברר, אבל יתכנו טעויות.

חשיבות שמיחסים למשרד. אבל אם החילופין הם בין שרים באותו סטטוס (למשל שניהם מחזיקים בו זמנית במשרד נוסף) לא נראה אותם בגרף. לדוגמה, זה המצב עם משרד הדתות בממשלת נתניהו הראשונה: הוא הוחזק בידי ראש הממשלה במשך חודש וחצי לאחר הקמת הממשלה, הועבר לשר אלי סויסה למשך שנה, לשר זבולון המר למשך כחצי שנה (עד פטירתו), ליצחק לוי לחצי שנה נוספת, ולבסוף חזרה לאלי סויסה. כל השרים האלה החזיקו במשרד נוסף בו זמנית.

כיוון שכידוע יש מאבקים קשים על משרות שרים, מפתיע אולי לראות עד כמה יש מצבים שבהם משרדים "מבוזבזים" ונותנים לאותו שר לאישי מספר תפקידים, או שלא נותנים אותם לאף שר והם ממולאים על ידי ראש הממשלה עצמו. על פי חוק משרד שאינו מאויש הוא באחריותו של ראש הממשלה, ולכן תקופות קצרות שבהן ראש הממשלה מחזיק במשרד אחד או יותר מצביעות כרגיל על חילופי שרים ועל תהפוכות פוליטיות (הכנסתי לגרף רק תקופות כאלה שאורכן יותר מחודש). החרגי היחיד אולי הוא משרד הביטחון, שראשי ממשלה שונים בחרו להחזיק בו בגלל חשיבותו ולא בגלל בעיות איוש. בדומה משה שרת החזיק במשרד החוץ, ובנימין נתניהו נאחז במשרד התקשורת.

נתחיל מהעבר הרחוק. המשרדים העיקריים עם קום המדינה, שנשארו בתוקף בלי שינוי עד המהפך, הם משרדי הביטחון, חוץ, אוצר, פנים, משטרה (כיום ביטחון פנים), משפטים, חקלאות, סעד (כיום רווחה), עבודה (כיום חלק ממשרד הכלכלה), מסחר ותעשייה (כיום, לאחר מספר תהפוכות, גם חלק ממשרד הכלכלה), תחבורה, בריאות, ודתות. קצת מאוחר יותר הוקמו משרד החינוך והתרבות (כיום מופרד לשני משרדים), הדואר (כיום תקשורת), השיכון (כיום בינוי ושיכון), והתיירות. סך הכל 17 משרדים. בנוסף היו שני משרדים שבוטלו לתקופות מסוימות אבל הוקמו מחדש וקיימים עד היום: קליטת עלייה, ופיתוח (ששינה שמו לתשתיות לאומיות, אנרגיה, ומים).

ממשלת בגין הראשונה שקמה אחרי המהפך כללה מספר שינויים שהיו לפחות חלקית מונעים על ידי אידאולוגיה. משרד המשטרה בוטל, העבודה והסעד אוחדו תחת השם עבודה ורווחה, משרד המסחר והתעשייה אוחד עם משרד התיירות, ומשרד האנרגיה והתשתיות הוקם מחדש על חורבות משרד הפיתוח שבוטל כמה שנים קודם. נטו מספר המשרדים קטן ב-2.

בשנים שמאז המהפך היו שני מוקדים עיקריים של תהפוכות וארגון מחדש:

- הצבר שהתחיל בתור סעד, עבודה, מסחר ותעשייה, ותיירות, הוא כיום 3 משרדים: רווחה, כלכלה, ותיירות. בולטת ההידרדרות במעמד העבודה. לפני המהפך זה היה משרד עצמאי עם שר שזה כל תפקידו. אחרי המהפך הוא הפך לחלק ממשרד עם אחריות נוספת (עבודה ורווחה), מוזג שוב והמונח עבודה הוחלף (תמ"ת – תעשייה, מסחר, ותעסוקה), ולבסוף העבודה נעלמה כליל משמו של משרד הכלכלה. השינויים האלה משקפים את הסטת המוקד מהעובדים למעסיקים.
- מה שהיה משרד החינוך והתרבות לפני המהפך הוא כיום חלק משלישייה של משרדים: חינוך, תרבות וספורט, ומדע, טכנולוגיה, וחלל. משרד המדע הוקם לראשונה אחרי המהפך, התאחד 3 פעמים עם התרבות והספורט, אבל נפרד שוב.

הגידול הדרמטי הראשון במספר המשרדים, כפי שניתן לראות באיור 28, היה בשנים 2006-2009, בממשלות אולמרט ועוד יותר מכך נתניהו. רוב אם לא כל המשרדים האלה הוקמו באופן ברור לצרכים קואליציוניים והיו מלווים במחלוקות על ההצדקה העניינית לקיומם. בממשלה ה-34 (בשנים 2015-2019), למשל, כמעט כולם שימשו סמל סטטוס לשרים שראש הממשלה בנימין נתניהו היה זקוק לתמיכתם. כך:

- נפתלי בנט היה לא רק שר החינוך אלא גם שר התפוצות.
- אריה דרעי היה לא רק שר הפנים (או קודם לכך, שר הכלכלה והתעשייה) אלא גם השר לפיתוח הפריפריה, הנגב, והגליל.
- גלעד ארדן היה לא רק השר לביטחון פנים אלא גם השר לנושאים אסטרטגיים והסברה.
- ישראל כ"ץ היה לא רק שר התחבורה אלא גם שר לענייני מודיעין.
- זאב אלקין היה לא רק שר הקליטה ואחר כך השר להגנת הסביבה, אלא גם השר לירושלים והמורשת.

יצוין גם שהמשרדים האלה מעורבבים מחדש מפעם לפעם. כך קרה שבתקופות שונות ירושלים אוחדה עם התפוצות, התפוצות עם ההסברה, ההסברה עם האסטרטגיה, והאסטרטגיה עם המודיעין.

גידול דרמטי נוסף התרחש בשנת 2020, עם הקמת ממשלת החילופים של נתניהו וגנץ. לכבוד ממשלה זו הומצאו 4 משרדים חדשים לגמרי, ומשרד האנרגיה והמים פוצל לשני מרכיביו. כמו במקרה הקודם, גם כאן ברור שהמוטיבציה הייתה ליצור משרדים לשותפים הקואליציוניים.

ולסיום, אפשר לראות שקשה לבטל משרדים. המשרדים היחידים שבאמת בוטלו לגמרי הם משרד הקיצוב מתקופת הצנע, ומשרד הכלכלה והתכנון שהיה משרד קואליציוני בשנות ה-80 וה-90 של המאה הקודמת. משרד קליטת העלייה שבוטל דווקא בתחילת שנות ה-50 והיה סגור בתקופת גלי העלייה הגדולים ממרוקו הוקם מחדש בסוף שנות ה-60, והמשיך לתפקד גם כשזרם העלייה דעך קשות. משרד המשטרה שבוטל על ידי בגין מטעמים אידאולוגיים הוקם מחדש בממשלת פרס-שמיר. משרד הדתות שבוטל ב-2003 כחלק מהסכם קואליציוני עם מפלגת שינוי הוקם מחדש בשנת 2008 כחלק מהסכם קואליציוני עם מפלגת ש"ס. וגם המשרדים הקואליציוניים של העת האחרונה נוטים לחזור אחרי שמבטלים אותם.

תחומי סמכות

כפי שהוזכר לעיל תחומי האחריות של משרדי הממשלה אינם מוגדרים היטב, ויש שהם משתנים. דוגמאות שהוזכרו הן המיזוג והחלוקה מחדש של חינוך, תרבות, מדע, וספורט, וכן המיזוג והחלוקה מחדש של המסחר והתעשייה, העבודה, והרווחה. כמו כן קיימים המשרדים הקואליציוניים שהגדרתם משתנה לפי צרכי כיבוד השרים.

בנוסף יש אגפים וגופים מקצועיים שמועברים ממשרד למשרד. בחלק מהמקרים ניתן לטעון שמדובר בהעברה משיקולי מדיניות ענייניים, כמו למשל העברת שירות התעסוקה ממשרד הרווחה למשרד התעשייה בשנת 2004, והעברתו בחזרה בשנת 2016. במקרים אחרים נראה שהשיקולים היו אחרים, למשל:

- העברות חוזרות של מנהל מקרקעי ישראל למשרד שבו כיהן אריאל שרון, שרצה לשלוט בהקצאת קרקעות להתיישבות. כך ב-1990 הועבר המנהל למשרד הבינוי והשיכון, ב-1996 למשרד התשתיות הלאומיות, וב-2001 למשרד ראש הממשלה.
- העברת מנהל התכנון ממשרד הפנים למשרד האוצר בשנת 2015 כדי לרכז את כל הסמכויות הקשורות למשבר הדיור בידי משה כחלון.
- באופן כללי משרד האוצר נוטה לרכז בידי סמכויות ניהול רבות (בניגוד לשאיפה המוצהרת לעידוד היוזמה והתחרות). דוגמאות כוללות
- הכפפת החשבים הראשיים של משרדי הממשלה השונים לחשב הכללי במשרד האוצר, כדי שלא יוכלו לאשר יוזמות של השרים בנוגע לשימוש בתקציב שלהם.
- התערבות וקביעת המשכורות באוניברסיטאות תוך דילוג על הגורם המפריד של ות"ת.
- קביעת מחיר החשמל מצד אחד ומחיר הגז מצד שני בצורה שיוצרת גירעון מובנה בחברת החשמל, ואי לקיחת אחריות על הגירעון הזה.

יחסי הממשלה והכנסת

קואליציה ואופוזיציה

לפי חוק יסוד הממשלה, אחרי הבחירות הנשיא מטיל את הרכבת הממשלה על אחד מחברי הכנסת, והממשלה צריכה לקבל את אמון הכנסת. כיוון שבישראל אף מפלגה מעולם לא קיבלה רוב מוחלט בכנסת, הרכבת ממשלה מחייבת יצירת קואליציה של מספר מפלגות. המפלגות שלא נכללות בקואליציה, ואינן משתתפות בהרכבת הממשלה, מהוות אופוזיציה. מה שמשפיע על היציבות והיכולת של ראש הממשלה

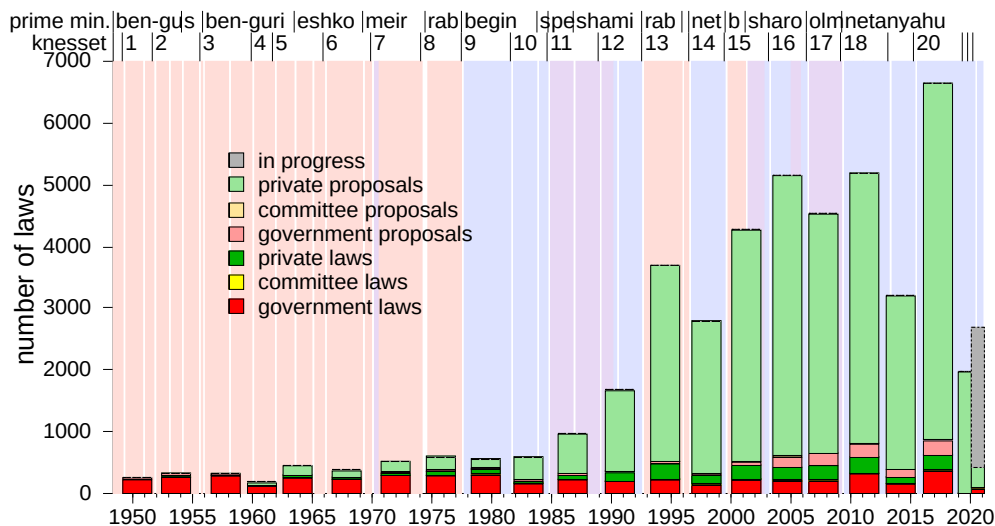
לנווט את העניינים הוא גודל הקואליציה. ולחילופין, מה שנותן כוח סחיטה בידי מפלגות קטנות ואפילו חברי כנסת בודדים הוא קואליציה קטנה, שבה כל קול קריטי.

השליטה בתהליך החקיקה

חקיקת חוקים הוא תפקידה של הכנסת. אבל חלק ניכר מהחוקים הם בעצם חוקים שהממשלה יוזמת. מעבר לכך, ועדת שרים לחקיקה מפקחת באופן מעשי על הכנסת על ידי החלטה אם חוקים פרטיים של חברי כנסת מכל סיעות הבית יזכו לתמיכת הממשלה, ובמשתמע מכך בתמיכת הקואליציה. בלי אישור של הוועדה הזאת, שחברים בה 12 שרים בראשות שר המשפטים, אף חוק לא יכול להתחיל את תהליך החקיקה. על הוועדה עצמה אין כל פיקוח, וגם אין רישום פרוטוקול של הדיונים המתנהלים בה ושל ההצבעות של השרים השונים. ומסתבר שבעצם השרים כמעט לא באים לישיבות, ובכלל לא דנים שם בחוקים, ובשנים האחרונות של הכנסת ה-20 למשל החלטות התקבלו על ידי שרת המשפטים בעצמה²⁸.

מצד שני שומעים על ההצפה של הצעות חוק שלפעמים אפילו מי שהציע אותן לא תומך בהן. אז הנה קצת נתונים על מה שקורה. איור 30 מראה את מספר החוקים שעברו בכל כנסת מאז קום המדינה, ואת מספר הצעות החוק שלא עברו בסופו של דבר. מסתבר שמספר החוקים שעוברים (כולל תיקונים לחוקים קיימים) הוא די קבוע ועומד על כ-300-500 בכל כנסת, אולי עם מגמת עלייה קלה, ופחות מזה בכנסות שכיחנו זמן קצר יחסית. החלק המפתיע הוא שבעוד שבעשורים הראשונים אכן הרוב המכריע של החוקים היו ביוזמת הממשלה, ב-25 השנים האחרונות אחוז ניכר הם חוקים פרטיים. יש גם חוקים ביוזמת וועדות הכנסת, אבל הם די נדירים.

מה שהכי בולט הוא העלייה העצומה בהצעות חוק פרטיות, שרובן המכריע אינן מגיעות אפילו לדיון מקדמי (כי יש מכסה מוגבלת של הצעות פרטיות כל שבוע) ובכל מקרה אינן מבשילות לכדי חוקים ממש. מצב זה מצביע על כך שחברי כנסת מציעים חוקים כדי להציף נושאים ולהפגין פעילות, ולא דווקא מתוך אמונה שההצעות אכן יתממשו. מה שקצת מפתיע הוא שגם אצל הממשלה יש עלייה ניכרת במספר הצעות החוק שאינן הופכות לחוקים בסופו של דבר. סביר שלפחות חלק מפעילות הסרק הזו נועדה להוצאת קיטור קואליציונית ולא לחקיקה.

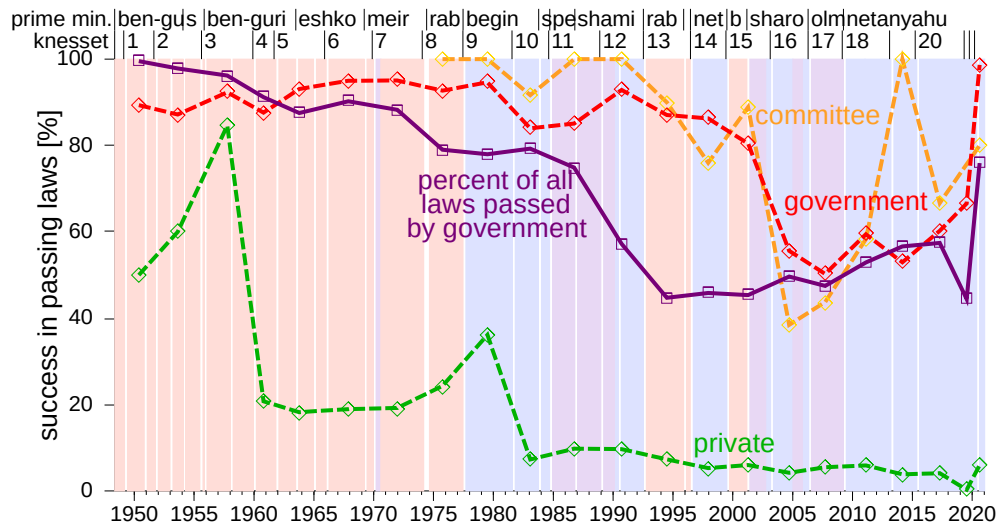


איור 30: מספר החוקים שהוצעו ועברו את תהליך החקיקה המלא בכל כנסת מאז קום המדינה²⁹. (לא רואים אזורים צהובים כי יש מעט מאוד מהם.)

28 שקוף, איילת שקד היא ועדת שרים לחקיקה, 20.6.2018.

29 מקור: מאגר החקיקה הלאומי באתר הכנסת. בלשונית "הצעות חוק" אפשר לסנן לפי מספר הכנסת, הסוג (ממשלתי/ועדה/פרטי), והמצב (בעבודה/נעצר/הושלם). הנתונים הם מספר הצעות החוק שנמצאו בכל צרוף של הגורמים האלה.

איור 31 מציג את הנתונים האלה באופן ברור יותר, ומראה איך אחוז החוקים שעברו ביוזמת הממשלה ירד באיטיות מ-100% בכנסת הראשונה לקצת פחות מ-80% בסוף שנות ה-80 של המאה הקודמת, ואז ירד בתלילות לפחות מ-45% באמצע שנות ה-90. בעשרים השנים האחרונות הוא שוב במגמת עלייה, וכיום הוא נושק ל-60%.



איור 31: אחוז החוקים שהיו ביוזמת הממשלה מתוך כל החוקים שהתקבלו, ואחוז החוקים שהתקבלו מתוך כלל ההצעות של הממשלה, הוועדות, וחברי הכנסת³⁰.

אחוז ההצלחה של הממשלה היה באיזור ה-90% ויותר עד אחרי המהפך, ואז ירד לאזור ה-80%. בימי ממשלת שרון בתחילת שנות האלפיים הוא צנח קשות ומאז הוא באזור ה-60-50%. לפחות חלק מהחוקים האלה משקפים סיכומים קואליציוניים שבגללם מתחילים לקדם מיני חוקים אבל מראש לא באמת מתכוונים להשלים את תהליך החקיקה שלהם. אשר להצעות חוק פרטיות, משנות ה-60 רק כ-20% מההצעות האלה עברו, וקצת אחרי המהפך זה ירד לפחות מ-10%, והמשיך להידרדר עד פחות מ-4% בכנסת האחרונות.

מה חסר כאן? היה מעניין לדעת גם כמה מהחוקים שהתקבלו הם ביוזמת האופוזיציה וכמה ביוזמת הממשלה והקואליציה. זה לא פשוט בין היתר כיוון שבהרבה מקרים קשה להגדיר למי החוק שייך. הרבה חוקים חתומים על ידי מספר חברי כנסת מהקואליציה ומהאופוזיציה גם יחד. לפעמים זה כי חברי כנסת שונים הציעו חוקים באותו נושא, ואז איחדו אותם. ויש גם מקרים שבהם הממשלה מכשילה חוקים של האופוזיציה ואז מחוקקת את אותם חוקים בעצמה. מיזם "שקוף" מדווח מדי פעם על נושאים אלה, אבל אין איסוף נתונים מסודר לאורך זמן. בנוסף אין מידע נגיש על השימוש במשמעת קואליציונית, ועל תרגילים כגון העברת חוקים בין ועדות או החלפת החברים בוועדות כדי להביא לתוצאות המבוקשות.

חוק ההסדרים

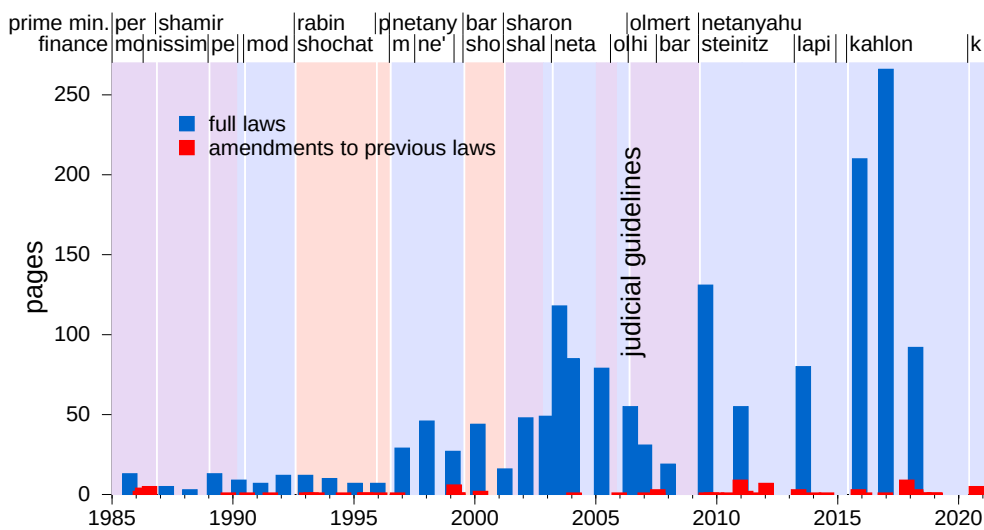
חוק ההסדרים במשק היה אחד משלושת הרכיבים הבסיסיים של תוכנית הייצוב הכלכלית של 1985.³¹ זהו "חוק עוקף כנסת" שבו מסכימים על שורת צעדים שהממשלה (ובפרט משרד האוצר) רוצה לנקוט בהם ומעבירים אותם בחוק משותף, בצמוד להעברת חוק התקציב. בפרט החוק משמש לביטול או דחיה של חוקים אחרים שהתקבלו בכנסת בהליך הרגיל, ובכך פוגע בדמוקרטיה ובהפרדת הרשויות.

במקור החוק נועד להתמודד עם מצב החירום של היפר-אינפלציה שהגיעה ל-445% בשנה. אלא שעם השנים השימוש בחוק התרחב מעבר למה שנחוצו באופן מיידי כדי לייצב את המשק. אורך החוק בכל שנה (שמסקף את כמות הדברים שהוכנסו אליו ולא עברו חקיקה רגילה וביקורתית של הכנסת) מוצג באיור 32.

³⁰ מקור: כמו האיור הקודם. הנתונים לכנסת הנוכחית אינם משקפים כיוון שמעמדם של חוקים רבים עוד לא נקבע.

³¹ סיפורה של תוכנית הייצוב הכלכלית יסופר בפרק ה.

מהגרף ברור שמי שהפך אותו למפלצת דורסנית הוא בנימין נתניהו (יש להניח שבשיתוף פעולה של משרד האוצר). ההשתוללות התחילה כשנתניהו נהיה ראש הממשלה בפעם הראשונה — לפני זה החוק מעולם לא הכיל יותר מ-13 עמודים, ואצל נתניהו הוא גדל ל-29 ואחר כך ל-46 עמודים. קפיצת המדרגה השנייה הייתה כשנתניהו מונה לשר האוצר בממשלת שרון: חוק של 111 עמודים ותיקון של עוד 7. שיא חדש נקבע כשנתניהו הגיע לראשות הממשלה בפעם השנייה: 126 עמודים + כמה תיקונים קטנים. זה קרה פחות מ-3 שנים אחרי שהיועצת המשפטית לכנסת פרסמה הנחיות אודות הליך החקיקה הראוי³², כדי למנוע שימוש לרעה לצרכים שאינם קשורים לתקציב. ואכן בשנתיים הבאות, שבהן נתניהו לא היה בתמונה, היקף חוק ההסדרים ירד באופן משמעותי (למינימום של 19 עמודים ב-2008). אבל אז נתניהו חזר, וקבע כאמור שיא חדש. השיאים של כל הזמנים הושגו כשמשה כחלון מונה להיות שר האוצר, וגימדו את כל מה שקרה לפניו: 210 עמודים בשנת 2015 ואז 266 עמודים ב-2016.



איור 32: מספר העמודים בחוק ההסדרים בכל שנה³³.

אחת ההנחיות של היועצת הייתה שהחוק אמור להכיל רק עניינים הקשורים ישירות לתקציב המדינה באותה שנה. בעזרת הנתונים אפשר לראות שזה לא מתקיים. בגרף, תיקונים לחוק שהתקבלו באותה שנה כמו החוק נכללים כרגיל עם החוק עצמו. ואם כל חוק מתייחס רק לתקציב של אותה שנה, כל התיקונים אמורים להיות כאלה. אבל מסתבר שיש גם תיקונים לחוקי הסדרים מלפני שנים רבות; למשל התיקון שהתקבל ב-14.7.2014 הוא תיקון לחוק של 1989! זה קורה כמובן כי החוק כלל הוראות שאינן קשורות כלל לתקציב, במקרה הזה בקשר ליחסים בין צרכני גז לבין ספקי גז, ומאז מאריכים את התקנות האלה כל כמה שנים. ב-2014 האריכו אותן עד 2019, כך שכשהחוק יהיה כבר בן 30 אנחנו צפויים לעוד תיקון והארכה נוספת.

רפורמות שהועברו בחוק ההסדרים כוללות (רשימה חלקית ביותר):

1989	אסדרה של משק הגז
1997	ביטול המס המקביל על מעסיקים והטלת חלק גדול יותר ממימון חוק ביטוח בריאות ממלכתי על הממשלה

³² הנחיות היועצת המשפטית לכנסת, הנחיה מס' 2/06 – חוק ההסדרים, נובמבר 2006.

³³ מקור: ספירת העמודים של החוקים כפי שהם מופיעים בספר החוקים, הנגיש באופן מקוון באתר הכנסת. יש לציין כי הכותרות של החוקים יכולות להיות שונות: בהרבה שנים אכן קראו לו "חוק ההסדרים", אך בשנים אחרות השתמשו במגוון שמות שונים כגון "חוק התוכנית הכלכלית" או "חוק ההתייעלות הכלכלית". היו גם שנים שבהן חוקקו את החוק במספר חלקים, ובשנים האחרונות מחוקקים צמד חוקים בשמות שונים באותו היום. הנתונים כאן מסכמים את החוקים או החלקים הנוגעים לאותה שנה תקציבית (או צמד שנים במקרה של תקציב דו-שנתי). אם החלקים נחקקו בתאריכים שונים, הם מוצגים באמצע התקופה הזו.

1998	הקמת מערך ביטוח הבריאות המשלים של קופות החולים
2002	הקמת הוועדה לתשתיות לאומיות שמעמדה שווה לשל המועצה הארצית לתכנון ובנייה ואינה כפופה לתוכניות מתאר מחוזיות
2003	קיצור תקופת התשלום הרטרואקטיבי למי שאיחר להגיש תביעה לביטוח לאומי
2003	המעבר לפנסיה צוברת המושקעת בשוק ההון
2003	קיצוץ גמלת הבטחת הכנסה למי שאין להם הכנסה אחרת
2005	רפורמה בחוק עידוד השקעות הון (שיצרה את בעיית הרווחים הכלואים)
2005	רפורמה בהענקת רישיונות לתחנות רדיו אזורי
2006	רפורמה בשוק המים והקמת הרשות הממשלתית למים וביוב
2006	צמצום סמכויות הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים
2010	אישור מפעילים סלולריים וירטואליים על תשתית של חברות אחרות
2015	פירוק רשות החשמל כגוף רגולטורי עצמאי ומיזוגה לתוך משרד האנרגיה
2017	ביטול הכדאיות של הקמת חברות ארנק לשם תכנוני מס

חלק מהרפורמות האלה מתכתבות עם חוקים שהועברו בחקיקה רגילה בכנסת ומשנים אותם. למשל, חוק ביטוח בריאות ממלכתי הועבר בשנת 1994 וקבע סל בריאות אחיד שכל קופות החולים חייבות לספק. רוב המימון לחוק זה היה "כסף מסומן", כלומר לא תלוי בתקציב המדינה: חלקו ממס הבריאות שמשלמים העובדים וחלקו ממס מקביל ששילמו המעסיקים. אלא שבשנת 1997 בוטל המס המקביל בחוק ההסדרים, וכך חלק משמעותי ממימון מערכת הבריאות הפך להיות תלוי בתקציב המדינה, קרי בפוליטיקאים ובמשרד האוצר. בשנת 1998 הוקמו הביטוחים המשלמים של קופות החולים, שוב באמצעות חוק ההסדרים, ובכך נפגע השוויון בביטוח הבריאות ונוצר מצג כאילו הביטוח הבסיסי אינו מספק. כתוצאה יש עלייה מתמדת בשיעור האזרחים הקונים ביטוח משלים, ובכך בעצם מגדילים באופן עקיף את מס הבריאות האפקטיבי ומקטינים את השתתפות הממשלה בתקצוב הבריאות.

בנוסף יש חוקים שבוטלו או נדחו בחוק ההסדרים. דוגמה מפורסמת היא חוק חינוך חינם לגיל הרך, שנחקק ב-1984, ונועד לספק מסגרת חינוכית בחינם לילדים החל מגיל 3. ישום החוק נדחה תוך שימוש בחוק ההסדרים עד 2015 (!), וגם אז התחיל רק מימוש חלקי בלי אכיפה. דוגמה מפורסמת נוספת היא חוק הדירור הציבורי, שנחקק ב-1998 ונועד להיכנס לתוקף ב-1.1.2001, אבל נדחה שוב ושוב בחוק ההסדרים עד שלבסוף נכנס לתוקף רק ב-1.1.2013. במקרה זה המימוש היה באופן שונה במובהק מהחוק המקורי: ניתנה הנחה נמוכה יותר במחיר דירות לדיירים, והכסף שימש לצורך סיוע בשכר דירה במקום לרכישת דירות חדשות. היועץ המשפטי לממשלה יהודה ויינשטיין תירץ את האישור להסטת כסף למטרות אחרות מהמצוין בחוק בכך שעבר זמן כה רב מאז שהחוק נחקק.

הפרדת רשויות

בישראל, כמו ברוב הדמוקרטיות, נהוגה הפרדה בין 3 רשויות השלטון: הרשות המחוקקת (הכנסת), הנבחרת בבחירות ומחוקקת את החוקים), הרשות המבצעת (הממשלה), והרשות השופטת (בתי המשפט, שבסמכותם לפרש את חוקי הכנסת ולהחיל אותם על מקרים קונקרטיים). אלא שבניגוד לרוב הדמוקרטיות האחרות בישראל נוצרה תרבות של זהות כמעט מוחלטת בין הכנסת לממשלה, כיוון ששרי הממשלה הם בכירי סיעות הקואליציה בכנסת, והקואליציה שולטת בהעברת החוקים בכנסת.

הרעיון מאחורי הגדרת שלושת הרשויות וההפרדה ביניהן הוא ליצור מערכת של איזונים ובלמים, שבה

כל רשות מפקחת על האחרות³⁴. כך אף אחת מהן – וכתוצאה גם אף אדם או בעל תפקיד – אינם מחזיקים בכוח רב מדי העלול להביא לשלטון אוטוקרטי. במדינות שונות משמשים מנגנונים שונים כדי להבטיח זאת, ובפרט לרסן את כוחה של הרשות המבצעת, למשל³⁵

- קיום חוקה וצורך במנגנון מיוחד (ובפרט יותר מרוב רגיל בבית המחוקקים) כדי לשנות אותה.
 - פיצול הרשות המחוקקת לשני בתים שנבחרים בצורה שונה, אבל צריכים להסכים על חוקים.
 - בחירה נפרדת של הנשיא (ראש הרשות המבצעת) ושל המחוקקים כך שלא יהיו תלויים זה בזה.
 - המחוקקים צריכים לאשר את מינוי השרים בממשלה.
 - הנשיא צריך לחתום על חוקים כדי שיכנסו לתוקף, או שיש לו זכות וטו על חוקים.
 - אפשרות של בית המשפט העליון (או בית המשפט לחוקה) לפסול חוקים הסותרים את החוקה.
 - שימוש בבחירות אזוריות שבהן הנבחרים מחויבים יותר לבוחרים במחוז שלהם מאשר למפלגה המרכזית.
 - מבנה פדרלי שבו למחוזות יש שלטון מקומי המהווה משקל נגד לשלטון המרכזי, וצורך בהסכמה של בתי המחוקקים ברוב המחוזות (ובפרט ברוב מיוחס של יותר מ-50%) כדי לשנות את החוקה.
- בישראל אף אחד מהמנגנונים האלה אינו מיושם, פרט לאפשרות (הנתונה במחלוקת) של בית המשפט העליון לבטל חוקים הסותרים חוקי יסוד, ובפרט את חוק יסוד כבוד האדם וחירותו. מנגד מפלגות ימין בקואליציות האחרונות שואפות להוסיף לחוק "פסקת התגברות" שלפיה הכנסת תוכל להחזיר חוקים שבוטלו כך על ידי בית המשפט העליון ברוב רגיל של 61 חברי כנסת. חקיקה כזו תוביל למצב שבו לכל רוב אקראי בכנסת תהיה יכולת חקיקה בלתי מוגבלת, בניגוד לכל הדמוקרטיה האחרות בעולם.

השירות הציבורי

בדמוקרטיה מודרנית נהוג הפיצול בין הדרג הפוליטי הנבחר שתפקידו להתוות מדיניות, לבין הדרג המקצועי הממונה שתפקידו לממש את המדיניות³⁶. הדרג המקצועי מהווה את ליבת השירות הציבורי. בנוסף, בחלק מהמשרדים יש עובדי מדינה שתפקידם לא רק לנהל את ענייני המדינה אלא גם להעניק שירות ישיר לתושבים.

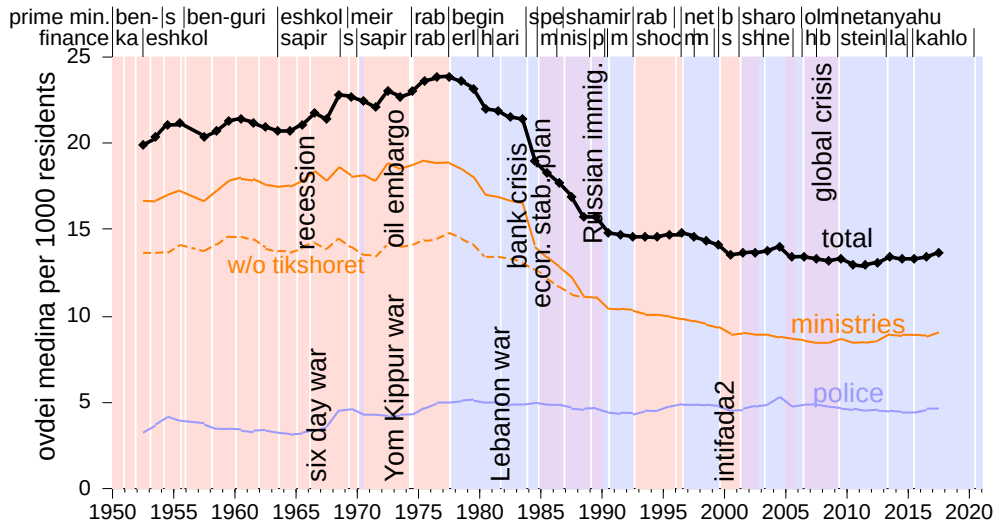
הגודל של המגזר הממשלתי מנורמל לפי גודל האוכלוסייה מוצג באיור 33. הצגה כזו מאפשרת לראות האם הממשלה גודלת כמו האוכלוסייה, יותר מהר, או יותר לאט? מראש לא לגמרי ברור למה לצפות, כי כאמור יש חלקים בממשלה שעוסקים בשירות ישיר לציבור ולכן צפויים לגדול בדומה לגדילת האוכלוסייה, אבל יש גם חלקים שעוסקים בניהול המדינה באופן כללי ולא תלויים בגודל האוכלוסייה. ובנוסף יש שינויי דגש שנובעים מעדיפויות ומדיניות.

באיור רואים שלפני המהפך הממשלה גדלה במוצע קצת יותר מהר מהאוכלוסייה, ומיד כשבגין עלה לשלטון המגמה התהפכה. הירידה החדה ביותר במספר עובדי המדינה יחסית לאוכלוסייה התרחשה בין 1983-1990. אחר כך הייתה ירידה קלה בלבד, ובשנים האחרונות יש יציבות ואולי אפילו טיפה עלייה.

34 הרעיון הוצג בספר "רוח החוקים" של הברון מונטסקייה בשנת 1748 בצרפת, ואומץ כקו מנחה בניסוח החוקה של ארצות הברית.

35 מבוסס במידה רבה על עמיחי כהן, פסקת ההתגברות: איזונים ובלמים של המוסדות הפוליטיים ומערכת בתי המשפט, המכון הישראלי לדמוקרטיה, מאי 2018.

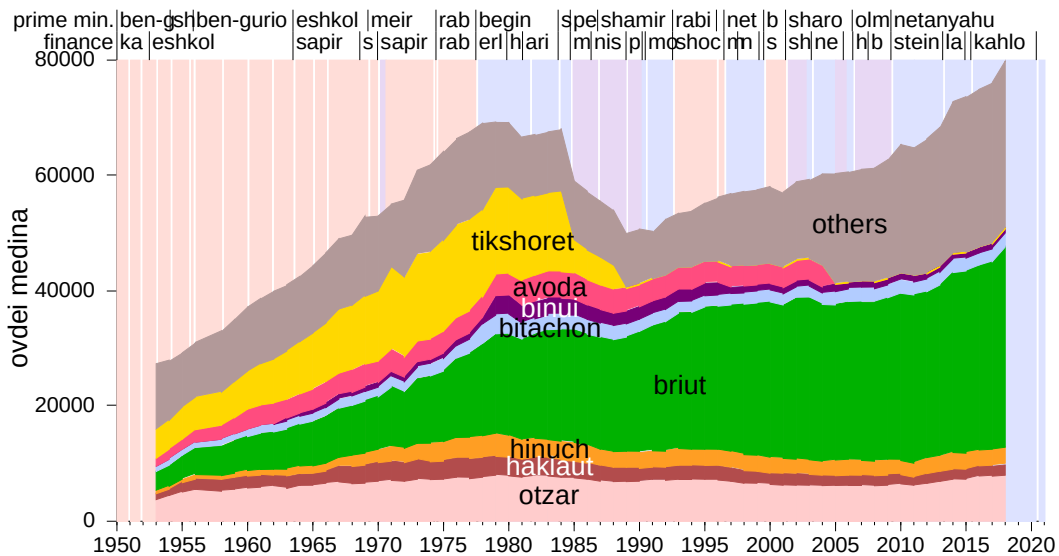
36 חריגה בעניין זה היא ארצות הברית, שבה כמה אלפי משרות הן מינויים של הנשיא ושריו והנושאים בהן מתחלפים עם חילופי השלטון.



איור 33: מספר עובדי המדינה מאז ראשית ימי המדינה מנורמל לפי גודל האוכלוסייה.

מה שעוד מעניין הוא שהשינויים המשמעותיים קרו רק לגבי עובדי המשרדים הממשלתיים. אצל שוטרים וסוהרים יש עלייה רציפה, דומה לקצב גידול האוכלוסייה, בלי הנפילה של שנות ה-80. כדי להבין מה באמת קרה שם, ולמה הייתה ירידה חדה דווקא ב-1983, צריך להסתכל על המשרדים ביתר פירוט. הנתונים עבור המשרדים השונים (בלי נירמול לגודל האוכלוסייה) מוצגים באיור 34.

מהגרף אפשר לראות שהתופעות שראינו קשורות בעצם לשני משרדים: משרד הבריאות ומשרד התקשורת. משרד הבריאות הוא כיום המשרד עם הכי הרבה עובדי מדינה, כנראה כי עובדי בתי החולים הממשלתיים נחשבים עובדי מדינה. מורים בבתי ספר, לעומת זאת, הם עובדים של הרשויות המקומיות, ולכן לא נספרים בתור עובדי מדינה (אפילו אם משרד החינוך משלם את השכר שלהם). גם חיילים ואנשי קבע הם לא עובדי מדינה, ולכן משרד הביטחון הוא בעצם די קטן יחסית. כשמשווים עם גודל האוכלוסייה, מסתבר שמספר עובדי משרד הבריאות נשאר קבוע יחסית לאוכלוסייה מאז המהפך.



איור 34: מספר עובדי המדינה במשרדי ממשלה שונים.

העלייה התלולה עד המהפך והנפילה של שנות ה-80 קשורות למשרד התקשורת, שהתחיל את דרכו כמשרד הדואר. המשרד הזה היה אחראי על אספקת שירותי דואר וטלפוניה, על כל המשתמע מכך – דוורים, ממייני דואר, מרכזניות, טכנאים, וכו'. כשהמדינה גדלה היה צריך להגדיל את כוח האדם הזה,

וברוב השנים משרד הדואר היה המשרד הגדול ביותר. אצל בגין הגידול הזה נפסק. הנפילה במצבת העובדים אחרי שנת 1983 היא תוצאה של התחלת הפעילות של חברת בזק, שכל פעילות הטלפוניה הועברה אליה, והעובדים שעברו אליה הפסיקו להיות עובדי מדינה. ב-1989 גם הדואר הפך לרשות עצמאית, וגם עובדיו הפסיקו להיות עובדי מדינה. כך משרד התקשורת הפך ממשרד שבשיאו (1975) העסיק יותר מ-16,000 עובדים למשרד עם פחות מ-200 עובדים.

וכמה הערות על משרדים אחרים:

- משרד האוצר הוא משרד גדול יחסית ומראה יציבות מרשימה בכל שנות המדינה.
- משרד החינוך גדל לפני המהפך, ומאז שומר פחות או יותר על אותו הגודל.
- משרד החקלאות גם גדל עד המהפך, ואחרי הצטמצם קצת.
- משרד השיכון גדל בצורה דרמטית מיד אחרי המהפך – כנראה בקשר לפרויקט שיקום השכונות ביוזמתו של ראש הממשלה מנחם בגין.
- משרד העבודה התאחד עם הרווחה בלי שינוי משמעותי בגודל, ואחר כך נבלע במשרד התעשייה והמסחר ונעלם.
- העלייה במספר העובדים במשרד הבריאות דומה באופן גס לגידול באוכלוסייה ולגידול במספר השוטרים.

הנתונים לעיל הם על עובדים בשירות המדינה. אבל המדינה מעסיקה גם עובדים רבים באופן עקיף, דרך קבלני כוח אדם וקבלני שירותים. הרוב המכריע הם קבלני שירותים, כלומר המדינה מקבלת מהקבלן שירותים (למשל בתחום הניקיון) ואינה מעורבת כלל בשאלה כמה אנשים יועסקו במתן השירותים האלה ובאיזה תנאים. אין נתונים סדורים על היקף ההעסקה הלא ישירה על ידי המדינה. דו"ח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת משנת 2007 העריך שמדובר בכ-20% מהעובדים³⁷, בהתבסס על נתונים שהתקבלו מ-10 משרדי ממשלה מתוך 17 שנשאלו על היקף התופעה. דו"ח נוסף משנת 2014 מגיע למסקנה שהנתונים הקיימים אינם מלאים ואינם אחידים מבחינת ההגדרות שבהן משתמשים, ובעצם אי אפשר בכלל לצייר תמונה טובה של העסקה לא ישירה על ידי המדינה³⁸.

מינויים פוליטיים ואחרים

לאורך השנים קורים מקרים שבהם מתעורר מאבק בין הגורמים המקצועיים במשרד ממשלתי לבין השר הממונה. במקרים כאלה הפוליטיקאים טוענים כרגיל שהפקידים חותרים תחת סמכותם, בעוד הפקידים טוענים שהפוליטיקאים מנסים לקדם מהלכים שאינם ראויים מתוך ניגוד עניינים. אולי המקרה הבוטה ביותר היה המאבק בין החשב הכללי של משרד האוצר ירון זליכה לבין שר האוצר ואז ראש הממשלה אהוד אולמרט. אולמרט ניסה להביא לפיטוריו של זליכה, אבל בסוף נאלץ לחכות עד שתקופת כהונתו תסתיים. זליכה טען בחקירה משטרתית שאולמרט מושחת, והוצמדה לו אבטחה אישית לאחר שהתקבלו איומים עליו ועל משפחתו.

נקודה קריטית היא מינוי בכירים לשירות הציבורי. מספר מוגבל של משרות נחשבות משרות אמון, ששר רשאי למנות אליהן את מי שהוא רוצה. הדוגמה המובהקת למשרת אמון היא מנכ"ל המשרד. כרגיל כל שר ממנה מנכ"ל כלבבו עם הכניסה לתפקיד, וכשהשרים מתחלפים גם המנכ"לים מתחלפים. על פי חוק שירות המדינה המינוי לרוב המשרות האחרות נעשה באמצעות מכרז פתוח המגדיר את דרישות התפקיד. הכוונה המפורשת היא שהמינוי ינתן למי שמתאים ביותר לתפקיד. יש מקרים (שככל הנראה מתרבים בשנים האחרונות) לקבלת פטור ממכרז, ואז המינוי נעשה על ידי ועדת איתור, שיכולה לפנות למועמדים שונים ואז מציגה אותם לבחירתו של השר.

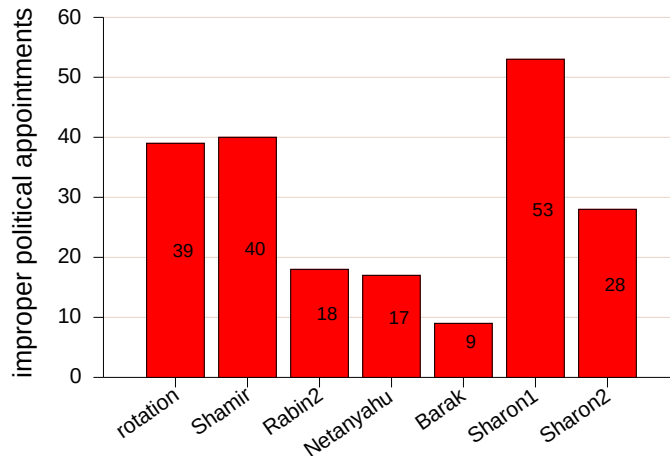
למרות המנגנונים האלה שנועדו להבטיח מינוי של אנשים הראויים לתפקיד בלי הטיה פוליטית, יש ניסיונות חוזרים ונשנים של פוליטיקאים להשתמש במינוי למשרות ציבוריות כפרס למי שתומכים בהם

³⁷ העסקת עובדי קבלן ונותני שירותים מן החוץ במשרדי הממשלה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 23.7.2007.

³⁸ נתונים על עובדי קבלן כוח אדם, עובדי קבלן שירותים, ועובדי "כתף-אל-כתף" בשירות המדינה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3.2.2014.

(למשל לחברי מרכז המפלגה שלהם) או לקרובי משפחה. מינויים כאלה נקראים מינויים פוליטיים, כיוון שהם נקבעים לפי שיוך פוליטי ולא לפי כישורים. אולי המקרה הבולט ביותר היה המינויים הפוליטיים במשרד לאיכות הסביבה כשצחי הנגבי היה השר. מינויים אלה זכו לדו"ח מיוחד של מבקר המדינה³⁹.

באופן כללי קשה להגדיר מינויים פוליטיים באופן מדויק, ויכול להיות קשה לברר אם מינוי הוא אכן מינוי פוליטי (במקרים שמקבל המינוי הוא כשיר לתפקיד). נושא המינויים הפוליטיים גם אינו מצוי בביקורת רציפה. נתונים על מספרי המינויים הפוליטיים הבעייתיים בשנים 1984-2005 נאספו על ידי דורון נבות מאוניברסיטת תל-אביב ומוצגים באיור 35.



איור 35: מספר המינויים הפוליטיים הבלתי תקינים בממשלות שכיהנו בין 1984-2005, על פי מחקר של דורון נבות⁴⁰.

הסכנה במינויים פוליטיים מודגמת במקרה של דוד שרון, שהיה ראש המטה של שר האוצר יובל שטייניץ, ומאוחר יותר ראש לשכתו של ראש הממשלה בנימין נתניהו. שוקי אורן, מי שהיה החשב הכללי במשרד האוצר בתקופתו של שרון שם, כתב עליו כך:

”עד מהרה נוכחו באוצר בשינוי מהותי. הראייה המקצועית נעלמה ואת מקומה תפסה התככנות הפוליטית, ושימוש ציני בעמדת כוח כדי לקדם אינטרסים פוליטיים. במשך למעלה משנתיים עבדנו באותו משרד. הנושאים המקצועיים לחלוטין לא עניינו את שרון הוא לא עשה דבר לקדם. שרון התלבש בכל הכוח על כל נושא שקשור לצבירת כוח פוליטי ובראש כמובן המינויים בחברות הממשלתיות.”⁴¹

באופן מפתיע גם ההפך ממינויים פוליטיים קיים – אי מינוי אף אחד לתפקיד. במצב זה התפקיד ממולא על ידי ממלא מקום. זה יכול להיות רצוי למי שאחראי על המינוי משלוש סיבות⁴². ראשית, לממלא מקום אין אותו מעמד כמו למינוי ממש, אפשר להחליף אותו, ויותר קשה לו להתנגד לדרישות ממנו. שנית, אם ממלא המקום שואף להתמנות לתפקיד באופן מלא, הוא יטה לפעול לפי רצון מי שאחראי על המינוי. שלישית, אם לא ממנים אף אחד לתפקיד גם לא צריך לעבור את תהליך המינוי, כולל בדיקת נאותות וטוהר מידות. נצב מוטי כהן, מי שהיה ממלא מקום מפכ”ל המשטרה במשך שנתיים, אמר עם פרישתו “נראה שהחלטה שלא למנות מפכ”ל קבע משך זמן כה ממושך, לא הייתה נטולת שיקולים זרים... לצד האתגרים המוכרים, בתקופה האחרונה נאלצתי להתמודד גם עם אתגרים מסוג חדש, ניסיונות להתערבות בעבודת משטרת ישראל.”⁴³

39 מבקר המדינה, דוח ביקורת על מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה, אוגוסט 2004.

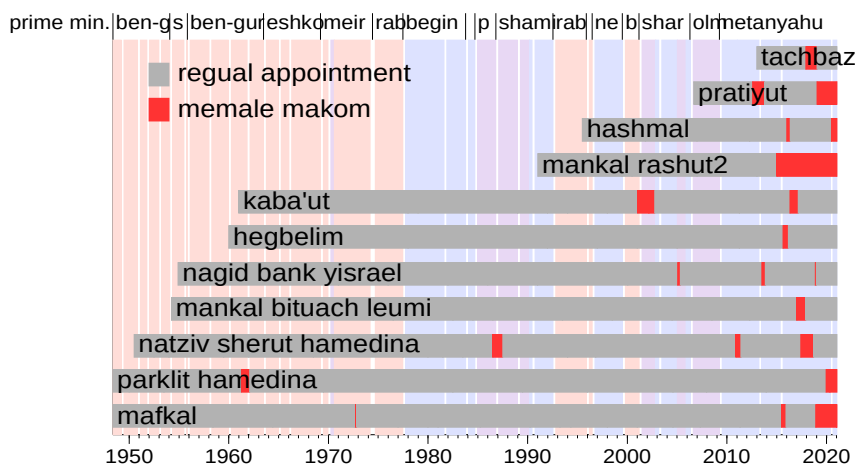
40 מקור: דורון נבות, מינויים פוליטיים בלתי תקינים בישראל, ינואר 2007.

41 מצוטט בדה מרקר 12.9.2014.

42 רותם שטרקמן, “אחרי נתניהו יהיה פה כאוס מוחלט”: האיש שהיה קרוב לרה”מ חושף את הסודות והשיטות, דה מרקר 28.6.2019.

43 לירן לוי, מ”מ המפכ”ל היוצא נגד אוחנה: “התמודדתי עם ניסיונות להתערב בעבודת המשטרה”, וואלה 15.12.2020.

- שיטת הפעולה הזו הופעלה מספר פעמים על ידי בנימין נתניהו, שהשאיר מגוון תפקידים בכירים וחשובים ביותר בידי ממלאי מקום לתקופות שהגיעו ליותר משנה שלמה (איור 36):⁴⁴
- נציב שירות המדינה שמואל הולנדר פרש מתפקידו אחרי 14 שנים בנובמבר 2010, זאת לאחר שתי הארכות של מספר חודשים. מחליפו משה דיין נכנס לתפקיד רק ביוני 2011. אהוד פרוור, שהחליף את דיין ביוני 2017, היה במעמד ממלא מקום במשך 9 חודשים עד שהוחלף על ידי דניאל הרשקוביץ.
 - נגיד בנק ישראל סטנלי פישר סיים את תפקידו ב-30.6.2013. מחליפתו קרנית פלוג נכנסה לתפקיד באופן רשמי רק ב-13.11.2013 (לפני כן הייתה במעמד של ממלאת מקום). כשפלוג פרשה היה פער של יותר מחודש עד כניסתו לתפקיד של אמיר ירון.
 - מנכ"ל הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו שי באב"ד פרש בסוף 2014. מאז לא מונה לו מחליף, וניר שוויקי משמש מנכ"ל זמני כבר מעל 6 שנים.
 - דיויד גילה הודיע על פרישתו מתפקיד הממונה על ההגבלים העסקיים ב-25.5.2015, והתפטרותו נכנסה לתוקף 3 חודשים מאוחר יותר, בסוף אוגוסט. מחליפתו מיכל הלפרין מונתה לתפקיד רק במרץ 2016.
 - כהונתו של מפכ"ל המשטרה יוחנן דנינו הסתיימה ב-30.6.2015. מחליפו רוני אלשיך נכנס לתפקיד רק ב-3.12.2015. גם כשאלשיך פרש אחרי 3 שנים ב-3.12.2018 עדיין לא מונה לו מחליף. כתוצאה מסאגת הבחירות החוזרות ב-2019-2020 המשטרה נשארה בלי מפכ"ל קבוע יותר משנתיים, עד המינוי של קובי שבתאי ב-17.1.2021.
 - אורית פרקש-הכהן סולקה מתפקיד יו"ר רשות החשמל ב-31.12.2015, בהקשר של חתימת מתווה הגז. מחליפה אסף אילת נכנס לתפקיד רק ב-8.5.2016. וגם כשהוא פרש ב-30.6.2020 לא מונה לו מחליף.
 - מנהל הרשות הארצית לתחבורה ציבורית מאיר חן פרש ב-30.11.2017, ומחליפו מאיר אסרף נכנס לתפקיד רק ב-20.1.2019 – אחרי יותר משנה.
 - נתניהו גם איפשר לביטוח הלאומי להישאר בלי מנכ"ל למשך רוב שנת 2017, מתחילת ינואר עד סוף נובמבר. במקרה הזה העיכוב נבע מדרישת היועץ המשפטי לממשלה, בהקשר של בדיקת התנהלותו של המנכ"ל המועמד, מאיר שפיגלר, בעת שכהן כמנכ"ל קק"ל.



איור 36: מספר תפקידי מפתח שהושארו לעיתים בידי ממלאי מקום לאורך זמן⁴⁵.

44 מבין התפקידים המופיעים באיור 36, עיכוב מינוי פרקליט המדינה נבע בין היתר מההתנגדות הברורה לכך שנתניהו יהיה מעורב במינוי כזה בעוד מתנהל נגדו משפט פלילי. עיכוב מינוי מנכ"ל הביטוח הלאומי מאיר שפיגלר נבע בעיקר מבדיקה של היועץ המשפטי לממשלה בקשר להתנהלותו בתפקיד קודם בקק"ל. לאחר שהחשש הוסר התקבל לתפקיד (דה מרקר 22.11.2017).

45 מקורות: ויקיפדיה וחיפושים באינטרנט.

תפקידים בכירים נוספים שנותרו לא מאויישים לשנה או יותר הם מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל משרד המשפטים, וראש היחידה לחופש המידע במשרד המשפטים. גם המטה לביטחון לאומי (מל"ל) במשרד ראש הממשלה היה בלי ראש בין 2015-2017, ורשות החירום הלאומית (רח"ל) נוהלה על ידי ממלאי מקום מנובמבר 2019 לאוקטובר 2020. חשיבותם של גופים אלה בלטה בטיפול במשבר הקורונה בתחילת 2020, שהוטל על המל"ל אבל אולי היה צריך להיות מנוהל על ידי רח"ל⁴⁶. זה כלל גם תפקידים זוטרים יחסית, כמו ראש מטה ההסברה הלאומי – שהוא גם יועץ התקשורת של ראש הממשלה – שנשאר פנוי מאז תחילת 2019. גם כאן אחת התוצאות הייתה חוסר תיאום וחוסר יעילות בדברור הטיפול במשבר הקורונה⁴⁷.

מעבר למינויים פוליטיים והשארת תפקידים בידי ממלאי מקום יש גם אפשרות של סתם מינוי מלחכי פנכה בלתי כשירים, במטרה שלא יפריעו לפוליטיקאים – מצד אחד שלא יביעו עמדה עצמאית, ומצד שני שלא יעבירו ביקורת. גם השיטה הזו שוכללה במיוחד על ידי ראש הממשלה בנימין נתניהו. מירב ארלוזורוב כתבה על זה כך:

"נתניהו פועל להרוס את הפקידות המקצועית בממשלה, ולמנות סביבו רק יס-מנים מלחכי פנכה. מאז 2015 הוא מוביל את קמפיין המשילות נגד הפקידות המקצועית ונגד כל פקיד שמעז לשמור על חוט שדרה מקצועי או אפילו לשמור על החוק. הותזו ראשיהם של כל אלה, אחד אחרי השני, ובמקומם מונו הרבה פקידים כנועים וצייטנים, עושי דברו של נתניהו, שמוכנים להיהרג למען הבוס. חלקם סתם חלשים, חלקם מלאי כוונות רעות, אבל בכל מקרה התוצאה זהה: הם בלתי מוכשרים בעליל, שעסוקים בלשרת את פי אדונם"⁴⁸.

46 שוקי שדה, "לתת למל"ל לנהל את משבר הקורונה? נלעג ובלתי נתפש", דה מרקר 10.4.2020.

47 ינקי גלנטי, מחדל ההסברה שבגללו אתם לא מבינים כלום, ynet 26.3.2020.

48 מירב ארלוזורוב, נתניהו הוא הגרוע בראשי הממשלה של ישראל מעולם. זה עולה לנו בחיי אדם. דה מרקר 18.7.2020.

פרק ד: ישראל כמדינה דמוקרטית

בפרק ב סקרנו את מנגנון הבחירות הנמצא ביסודה של הדמוקרטיה. בפרק זה נדון בהיבטים אחרים של דמוקרטיה. למשל, השאלה האם ישראל היא מדינה יהודית או דמוקרטית, או שמא שני המאפיינים האלה תקפים במידה שווה, עולה לדיון מדי פעם. אופי המדינה בהקשר זה מקרין על חוסנה הפנימי, על מצבה הביטחוני באזור, ועל מצבה המדיני בעולם. כך גם נושאים אחרים, כגון זכויות האזרח והשחיתות השלטונית.

מדינה יהודית ו/או דמוקרטית

הגדרת המדינה

ההגדרה הבסיסית של המדינה ניתנה במגילת העצמאות ב-14.5.1948. במשך 70 שנה זה היה המסמך המכונן. ב-19.7.2018 התווסף אליה חוק יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי (חוק הלאום).

מגילת העצמאות שואבת את הצדקתה מההיסטוריה של העם היהודי, ומגדירה את המדינה במפורש כמדינה יהודית: "אנו מכריזים בזאת על הקמת מדינה יהודית בארץ ישראל, היא מדינת ישראל". עם זאת אין מקום להניח שהכוונה הייתה לפן ההלכתי, ויותר סביר שהתכוונו לכך שזו מדינתו של העם היהודי.

מצד שני, המגילה אינה מזכירה את המונח "דמוקרטיה". עם זאת, המגילה מתכוונת באופן ברור לכך שישראל תהיה דמוקרטיה, בכך שהיא קובעת סדרי שלטון שיהיו תקפים רק "עד להקמת השלטונות הנבחרים והסדירים של המדינה", בכך שהיא קובעת שהמדינה "תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין", ובכך שהיא קוראת "לבני העם הערבי תושבי מדינת ישראל לשמור על השלום וליטול חלקם בבניין המדינה על יסוד אזרחות מלאה ושווה ועל יסוד נציגות מתאימה בכל מוסדותיה, הזמניים והקבועים".

מגילת העצמאות גם קובעת כי מוסדות השלטון הקבועים יוקמו בהתאם לחוקה שתיקבע על ידי האספה המכוננת הנבחרת. זה לא קרה. אבל חוקי המדינה שנחקקו קבעו שלטון דמוקרטי, ראשית בחוקים רגילים ומאוחר יותר בסדרת חוקי יסוד.

למרות הכוונה הברורה לכונן משטר דמוקרטי, חוקי המדינה לא היו תמיד שוויוניים לכל. החרוג הבולט ביותר הוא חוק השבות, המאפשר עלייה והתאזרחות ליהודים בלבד. עם זאת, יש לשים לב כי החוק אינו חל בעצם על אזרחי המדינה אלא על תושבי ארצות אחרות המבקשים להגר לישראל. ערבים ואחרים שהם כבר אזרחי המדינה אינם מופלים מכוח חוק השבות. כך גם חוק נכסי נפקדים, המעביר לבעלות המדינה נכסים של ערבים שברחו מישראל במהלך מלחמת השחרור.

הגדרה מפורשת של המדינה בחוק הייתה חסרה הרבה שנים (מגילת העצמאות – עם כל הכבוד הראוי

לה – אינה חוק). חסר זה נפתר באופן עקיף בסעיף הראשון של חוק יסוד כבוד האדם וחירותו משנת 1992, האומר "חוק-יסוד זה, מטרתו להגן על כבוד האדם וחירותו, כדי לעגן בחוק-יסוד את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית". משתמע מכך שהן היהדות והן הדמוקרטיה הן ערכי יסוד של מדינת ישראל.

הגדרה מפורשת של המדינה בחוק יסוד התקבלה רק עם חקיקתו של חוק הלאום (או בשמו המלא, חוק יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי) ב-19.7.2018. חוק הלאום חוזר במידה רבה על עקרונות שנקבעו כבר בחוקים אחרים, למשל בקשר לדגל, סמל המדינה, ההמנון, עיר הבירה ירושלים, קיבוץ גלויות, ימי העצמאות והזיכרון, וימי המנוחה. עם זאת יש בו גם כמה ניסוחים חדשים:

- החוק קובע שישראל היא מדינת הלאום של העם היהודי, ושמימוש הזכות להגדרה עצמית לאומית בישראל יחודי לעם היהודי.
- החוק קובע שרק עברית היא שפה רשמית, בעוד ערבית היא "שפה במעמד מיוחד".
- החוק קובע שהמדינה תפעל גם בקרב ולמען יהודי התפוצות.
- החוק קובע כי המדינה רואה בהתיישבות יהודית ערך לאומי ותפעל לקדם ולבסס אותה.

מצד שני, החוק משמיט כמה ניסוחים שהופיעו במגילת העצמאות, ובהם ההתייחסות לשוויון בין כל האזרחים, ההתייחסות למוסדות דמוקרטיים, והקביעה שהמדינה תשמור על המקומות הקדושים לכל הדתות.

כיוון שמדובר בחוק שמגדיר את מהות המדינה הוא עורר דיונים סוערים והציף מחלוקות עמוקות. בין היתר, בדיונים אודות אישור החוק לקראת קריאה ראשונה נעשתה פשרה בין מרכיבי הקואליציה שלפיה הושמט המשפט שאומר שהוא נחקק "כדי לעגן בחוק-יסוד את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ברוח העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל". לא דווח איזה מרכיב בקואליציה התנגד למשפט הזה, אבל ככל הנראה מדובר במפלגת הבית היהודי שדרשה שהמדינה תוגדר כמדינה יהודית, ושעקרונות הדמוקרטיה יוכפפו ליהדות. מכאן ניתן להבין שמטרת החוק לא הייתה לעגן את מהות המדינה, אלא לשנות אותה, ופרופסור ידידיה שטרן אף אפיין את החוק כמהפכה נגד מגילת העצמאות⁴⁹. ואכן, כפי שפורט לעיל, החוק מתמקד בעם היהודי ובאופי היהודי של המדינה, ומתעלם לחלוטין מהיבטים הקשורים לדמוקרטיה ושוויון, כולל מה שנאמר במגילת העצמאות (שאינה מאוזכרת כלל בחוק).

לאחר אישור החוק בכנסת הגישו חברי כנסת דרוזים עתירה לבג"ץ בטענה שהחוק מפלה את בני העדה הדרוזית ומבטל את זכות השוויון. במקביל הוגשו כ-10 עתירות נוספות. הסעיף הבעייתי ביותר בעיני רבים הוא הסעיף הנותן עדיפות להתיישבות יהודית, בטענה שהוא ממסד אפליה בחוק יסוד.

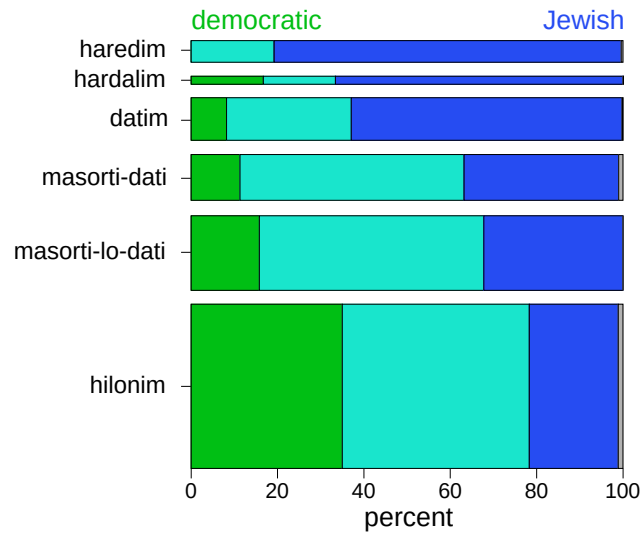
תפיסת המדינה בעיני הציבור

באופן כללי נעדיף נתונים "קשים" ולא סקרי דעת קהל, אבל יש מקרים שבהם עמדת הציבור היא העיקר, ובמקרה הנוכחי האם הציבור מעריך יותר את הפן היהודי או הדמוקרטי של המדינה. המכון הישראלי לדמוקרטיה מפרסם כל שנה (מאז 2003) חוברת בשם "מדד הדמוקרטיה הישראלית" ובה מגוון נתונים המבוססים על סקרי דעת קהל ועל השוואות בינלאומיות. בחלק מהסקרים האלה נכללה השאלה

איזה חלק מההגדרה "יהודית ודמוקרטית" חשוב לך יותר?

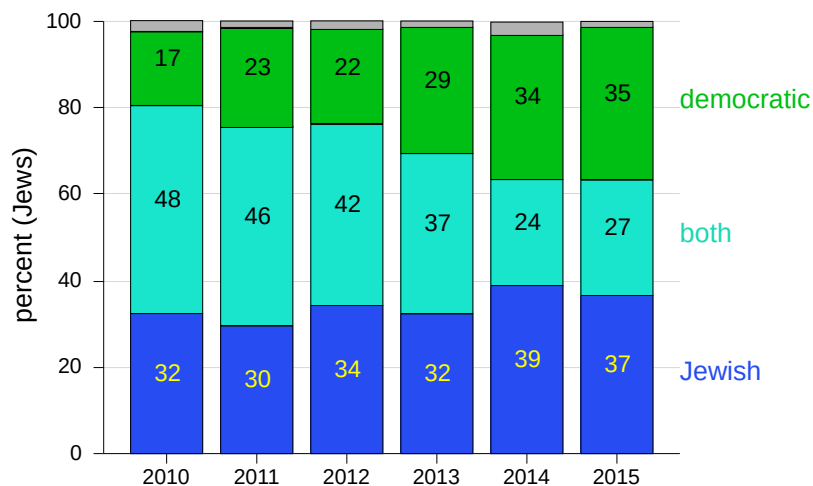
השאלה הזו הופנתה רק לנסקרים יהודים. התוצאות משנת 2012, כולל פילוח על פי קבוצות אוכלוסייה, מוצגות באיור 37. כל קבוצה מיוצגת על ידי פס אופקי שהעובי שלו פרופורציוני לגודל הקבוצה – למשל החילונים היו 46% מהאוכלוסייה, בעוד החרדים היו 6% והחרד"לים 2% (הסיווג לקבוצות הוא סיווג עצמי על ידי העונים על הסקר). הציר האופקי מייצג חלוקה של כל קבוצת אוכלוסייה לשלוש: אלה שענו כי "דמוקרטיה" חשוב יותר משמאל בירוק, אלה שענו כי "יהודית" חשוב יותר מימין בכחול, ואלה שענו כי שתי ההגדרות חשובות באותה מידה באמצע בצבע ביניים. אלה שלא ענו מיוצגים על ידי השטח האפור

מימין המשלים ל-100%. כפי שניתן לצפות, יש מתאם בין רמת דתיות לבין האחוז שמעדיף את ההגדרה "יהודית".



איור 37: תוצאות השאלה על חשיבות היות המדינה יהודית או דמוקרטית, מתוך מדד הדמוקרטיה לשנת 2012.⁵⁰

בנוסף ניתן להשוות את התשובות לשאלה הזו לאורך השנים. מה שרואים כאן הוא עדות מרשימה לעלייה הגוברת של הקיטוב בעם: תוך בסך הכל 5 שנים יש עלייה קלה באלה שמעדיפים "יהודית", הכפלה של אלה שמעדיפים "דמוקרטית", והקטנה בחצי של אלה שחושבים ששתי התכונות חשובות באותה מידה. במילים אחרות, הרבה מאוד מאלה שתמכו בצרופ החליטו לבחור צד, ורובם בחרו בצד הדמוקרטי – מה שכנראה מצביע על כך שמראש היו יותר פלורליסטים מאשר דתיים שהצהירו ששתי התכונות חשובות באותה המידה.



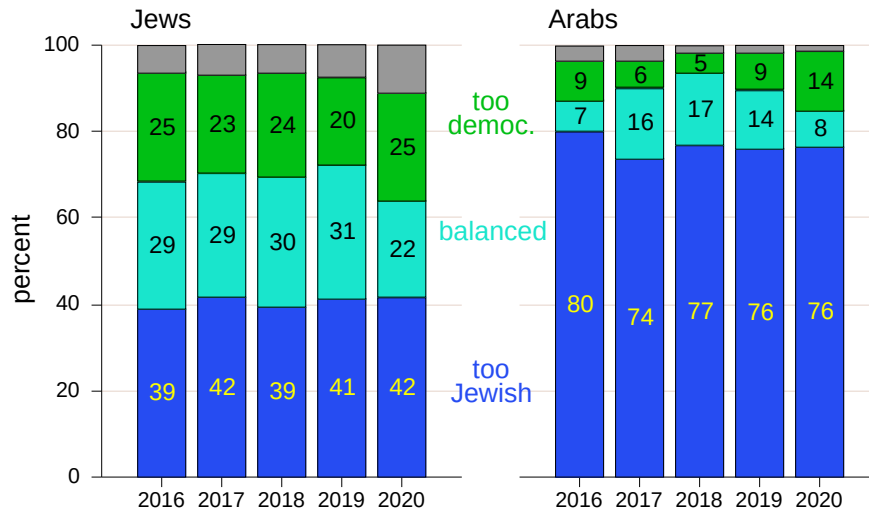
איור 38: שינוי שיעור היהודים המעדיפים את החלק היהודי או הדמוקרטי בהגדרת המדינה בשנים 2010-2015 מצביע על עלייה בקיטוב.⁵¹

החל משנת 2016 נשאלה שאלה הפוכה – לא מה מחשיבים אלא מה המצב:

50 מקור: מדד הדמוקרטיה הישראלית 2012 של המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 35 תרשים 1.6.
 51 מקור: מדד הדמוקרטיה הישראלית 2015 של המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 186 טבלה 8. מאז 2016 השאלה לא נשאלה (והוחלפה על יד ניסוח אחר).

האם לדעתך יש או אין היום שיווי משקל/איזון נכון בין הרכיב היהודי לרכיב הדמוקרטי?

כאשר התשובות האפשריות היו שיש איזון או שאחד הרכיבים חזק מדי. התשובות מוצגות באיור 39, ומראות שבין היהודים כ-40% חושבים שהרכיב היהודי חזק מדי, בעוד לא יותר מרבע חושבים שהרכיב הדמוקרטי חזק מדי. בין הערבים ההפרש גדול הרבה יותר: כשלושה רבעים חושבים שהרכיב היהודי חזק מדי, ורק מיעוט קטן חושבים שהרכיב הדמוקרטי חזק מדי.



איור 39: תשובות לשאלה האם הרכיב היהודי והדמוקרטי מאוזנים או אחד מהם חזק מדי⁵². גם בין היהודים שיעור החושבים שהרכיב היהודי חזק מדי עולה על שיעור החושבים שהדמוקרטי חזק מדי.

בסקר של 2018 נשאלה גם השאלה:

איזה רכיב [היהודי או הדמוקרטי] היית רוצה שיהיה חזק יותר?

התוצאה הצביעה על העדפה קלה לדמוקרטיה: רבע תמכו בהעדפה לרכיב היהודי, וטיפה יותר משליש בהעדפה לרכיב הדמוקרטי. אבל אם כוללים את אלה התומכים בשניהם באותה מידה, מסתבר ש-61% חושבים שהרכיב היהודי חשוב וגם ש-73% חושבים שהרכיב הדמוקרטי חשוב.

התוצאות האלה מקרינות על אישור חוק הלאום, שמעדיף באופן בוטה את האופי היהודי של המדינה ולא מתייחס כלל להיבט הדמוקרטי. ניתן לומר שחוק הלאום לכל הפחות אינו משקף את המורכבות של עמדות הציבור.

זכויות אדם

מגילת העצמאות קובעת שתכתב חוקה, אבל בכנסת הראשונה הייתה לכך התנגדות וגובשה פשרה לפיה יחקקו חוקי יסוד שיצטרפו לכדי חוקה בעתיד. רוב חוקי היסוד עוסקים בהגדרת מוסדות המדינה ודרך ניהולה (הכנסת, הממשלה, השפיטה, הנשיא, הצבא, משק המדינה, ועוד). שני חוקי יסוד הם פוליטיים בעיקרם ומשקפים שאיפה של הימין לקבע את עמדתו לאורך זמן בזכות רוב שהיה לו בכנסת (חוק ירושלים וחוק משאל עם). ושני חוקי יסוד עוסקים בזכויות תושבי המדינה.

עיגון זכויות בחוקי יסוד

שני חוקי יסוד עוסקים בזכויות: חוק יסוד כבוד האדם וחירותו, וחוק יסוד חופש העיסוק. שניהם התקבלו

במרץ 1992, בשלהי ממשלת שמיר. צמד חוקים אלה התחילו את המהפכה החוקתית בישראל, שכן לבתי המשפט הוענקה הסמכות לבטל חוקים הסותרים אותם.

חוק יסוד כבוד האדם וחירותו הוא החוק העיקרי העוסק בזכויות אדם. הזכויות העיקריות המוגנות על פי החוק הן:

- הזכות לשמירה והגנה על החיים, הגוף, והכבוד.
- הזכות לשמירה על הקניין.
- הזכות לחירות ומניעת מעצר שרירותי.
- זכות היציאה מהארץ לכולם, וזכות הכניסה אליה לאזרחים.
- הזכות לפרטיות, כולל מניעת חיפוש שרירותי.

מצד שני החוק אינו מכיל סעיפים הנוגעים לזכויות אזרח המוכרות כבסיסיות בארצות רבות, כגון חופש הביטוי, חופש הדת, חופש המחאה, חופש ההתאגדות, והזכות לשוויון. חופש הביטוי וחופש ההתאגדות הוצעו כחוקי יסוד נפרדים ביחד עם שני החוקים שעברו בסופו של דבר, אבל לא קודמו.

חוק יסוד חופש העיסוק מגן על אפשרותו של כל אדם לעסוק במקצוע לפי בחירתו. עם זאת החוק מאפשר מגבלות בתנאי שהן ראויות. דוגמה למגבלות כאלה הם מקצועות המחייבים רישוי והסמכה, כגון רופאים ומהנדסים. דוגמה נוספת היא איסור העבודה בשבת, שבת המשפט קבעו שהיא תואמת את ערכי המדינה.

בנוסף לזכויות המנויות לעיל, יש מגוון זכויות הנשמרות במדינה למרות שלא עוגנו בחוקי יסוד. אלה כוללות:

- חופש הביטוי, הוא החופש להביע כל דעה, ואפילו אם היא פוגעת ברגשותיהם של אחרים. הסייג היחיד הוא במקרים שבהם קיימת "וודאות קרובה לפגיעה ממשית"⁵³ באינטרס מוגן אחר, כמו למשל שלום הציבור או ביטחון המדינה. במשך שנים רבות הייתה לשר הפנים הסמכות (מתוקף חוק מנדטורי) לסגור עיתונים אם סבר כי עברו על גבולות חופש הביטוי, אך סמכות זו בוטלה בשנת 2017.
- חופש הדת, הוא החופש להאמין ולקיים מצוות דתיות. קיימים מספר סייגים מטעמי ביטחון, כגון האיסור על יהודים להתפלל על הר הבית. במקביל יש חופש מדת, כלומר אין חיוב להשתתף בטקסים דתיים. לא רבים יודעים זאת, אבל ניתן גם למחוק את רישום הדת במרשם האוכלוסין (ולהפוך ל"חסר דת") על ידי קבלת פסק דין הצהרתי מבית המשפט המחוזי⁵⁴.
- חופש המחאה והזכות להפגין, בין אם נגד מעסיק או נגד מדיניות הממשלה.
- חופש ההתאגדות בארגון עובדים והזכות לשבות.
- הכרה בבני זוג הידועים בציבור.
- הכרה בבני זוג מאותו המין, למרות המניעה מהם מלהינשא בארץ.

חקיקה מגבילה ומפלה

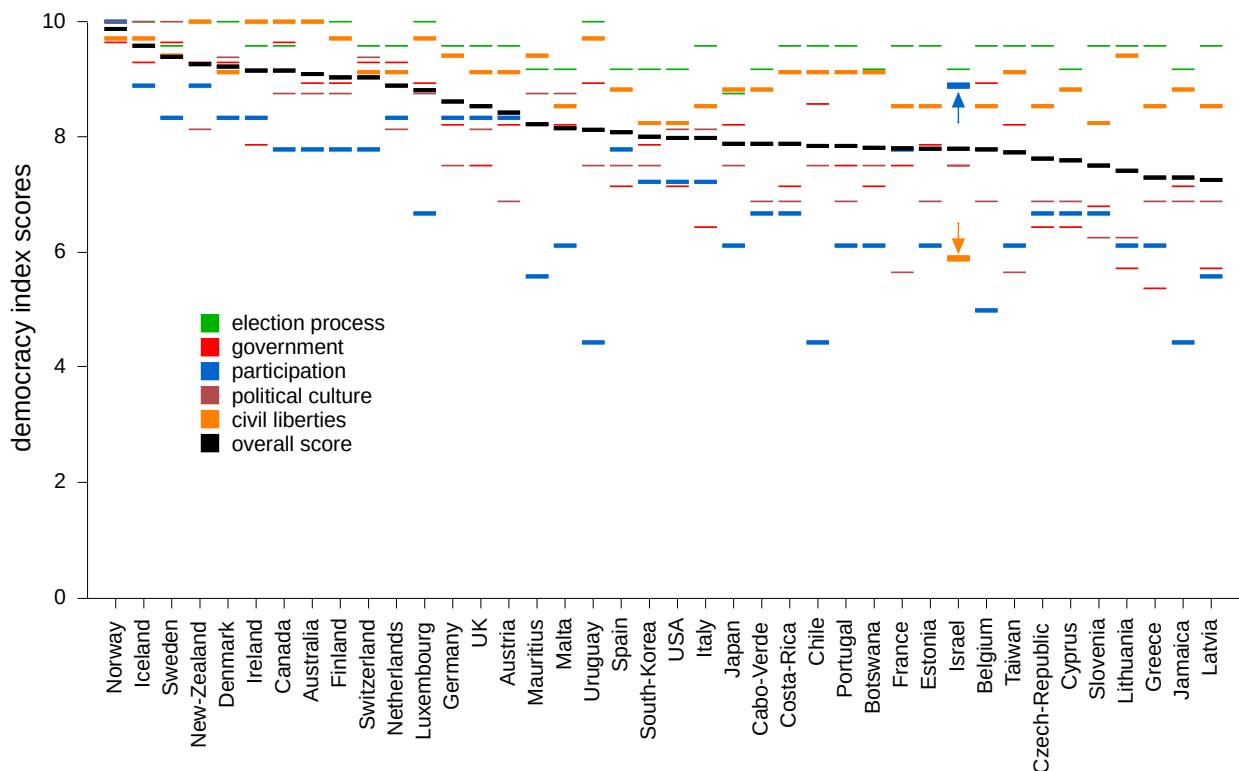
מצד שני יש גם מגוון חוקים שגורמים לאפליה או מגבילים את זכויותיהם של אזרחי המדינה. חלק מהמקרים הבוטים ביותר הם:

- חוק השבות, המאפשר עלייה והתאזרחות ליהודים בלבד.
- הכפפת דיני האישות לדין הדתי, מה שמונע למשל נישואים במקרים מסוימים ומקשה על גירושים.
- השימוש בחוק נכסי נפקדים להפקעת אדמות של ערבים בשנים הראשונות למדינה, ובמקרים רבים העברתן לישובים יהודים.

53 הלכה של השופט שמעון אגרנט בבג"ץ 73/53 חברת "קול העם" בע"מ נ' שר הפנים, 1953.

54 ראו <https://hasardat.wordpress.com>

- אי אכיפת חוק שירות הביטחון על חרדים ועל ערבים, וחקיקת חוק טל שנתן פטור מגיוס לחרדים. את כל הדברים האלה ואחרים ניתן לכמת על ידי מדדים שמסכמים היבטים שונים של חברה חופשית שבה זכויות האזרח נשמרות. מדד אחד כזה הוגדר על ידי האקונומיסט⁵⁵, כחלק ממדד כללי לדמוקרטיה (שמתואר בהמשך בעמ' 83). החלק שעוסק בחירויות אזרחיות כולל בין היתר את הסעיפים הבאים:
- האם יש עיתונות חפשית ופלורליסטית, חופש ביטוי, ואפשרות לדיון ציבורי בנושאים חשובים?
- האם יש חופש התארגנות?
- האם יש אפשרות להתלונן נגד הממסד, ומערכת המשפט היא עצמאית ובלתי תלויה?
- האם האזרחים נהנים מביטחון? האם יש שימוש בעינויים?
- האם יש חופש דת? האם יש חופש אישי?
- האם יש אפליה על בסיס גזעי?
- האם המדינה נתפסת כמגינה על זכויות הפרט? האם המדינה משתמשת בחשש מאיומים כתירוץ להגביל את החירויות האזרחיות?



איור 40: השוואה בין ישראל למדינות אחרות לפי מדד הדמוקרטיה של השבועון האקונומיסט⁵⁶. המדד הוא ממוצע של 5 רכיבים, שאחד מהם עוסק בחירויות אזרחיות. הגרף מראה את ציוני הרכיבים ואת הממוצע עבור 40 המדינות העליונות בדירוג מתוך 167 מדינות, בשנת 2017.

השוואה של ישראל עם מדינות אחרות מעלה תמונה מעניינת (איור 40). ישראל הייתה במקום ה-30 בדירוג הכללי של מדד הדמוקרטיה בשנת 2017, תיקו עם אסטוניה. אבל מרכיבי הציון של ישראל היו שונים כמעט מכל המדינות האחרות שבראש הדירוג. בכל המדינות האחרות הציון בסעיף החירויות האזרחיות מושך כלפי מעלה, ואילו הציון בסעיף המעורבות הציבורית מושך כלפי מטה (פרט לנורבגיה, שבה כל הציונים גבוהים). בישראל זה הפוך. רק לנורבגיה יש ציון גבוה יותר מאיתנו במעורבות, ואכן

⁵⁵ The Economist, מגזין שבועי בענייני עסקים ופוליטיקה שיוצא לאור בבריטניה.

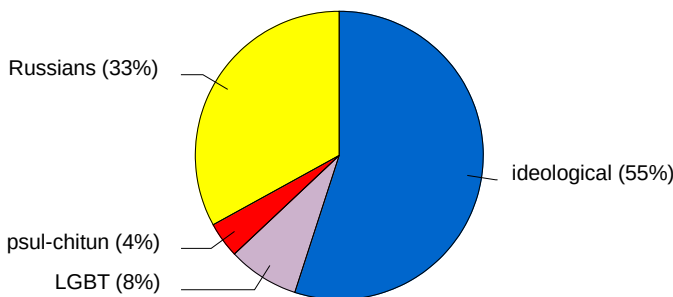
⁵⁶ מקור: נתוני מדד הדמוקרטיה מאתר The Economist Intelligence Unit.

הציבור בישראל מפגין מעורבות פוליטית עמוקה⁵⁷. אבל מצד שני אין בין 40 המדינות העליונות בדירוג אף אחת שאפילו מתקרבת לציון נמוך כמו שלנו בחירויות (מדינות עם ציון כמו של ישראל בחירויות הן תוניסיה במקום ה-69, מלאווי ב-89, אוגנדה ב-98, ותאילנד ב-107).

נישואין

מקרה מיוחד של חקיקה מגבילה – שגם משפיע על הדירוג הנמוך בנושא החירויות האזרחיות – הוא הפקדת (או שמא הפקרת) כל נושא הנישואין בידי הממסד הדתי. כל המדינות המערביות האחרות מאפשרות נישואין אזרחיים, אבל האפשרות הזו אינה קיימת בישראל. למרבה הצער אין מעקב מסודר אחר ההשלכות של מצב זה. מקור המידע היחיד כמעט הוא מחקר מאת יותם ברום בנושא טקסי נישואין של יהודים מחוץ לרבנות⁵⁸. הנתונים המעטים להלן לקוחים מהמחקר זה:

- בשנת 2016 היו בישראל 350,800 אנשים שהוגדרו כחסרי דת, ולכן לא יכלו להתחתן. אלה בעיקר עולי חבר המדינות לשעבר (העולים בגל העלייה הגדול מרוסיה בראשית שנות ה-90 שלא הוכרו כיהודים).
- מספר הלהט"בים בשנת 2017 הוערך בכ-300,000 עד 400,000. גם אלה אינם יכולים להתחתן בישראל.
- ההערכה היא שדין תורה (איסור נישואין של כהן עם גרושה או גיורת ושל ממזרים) פוגע באפשרות הנישואין של מאות זוגות בשנה. דווח שהרבנות מחזיקה רשימה של 6,727 מעוכבי חיתון שנישואיהם נמנעו.
- למעלה מ-3,500 אנשים בשנה נאלצים לעבור תהליך בירור יהדות במסגרת רישום לנישואין ברבנות. התהליך מופעל על כל מי שהוריו לא התחתנו בישראל.
- כ-6,500-7,000 ישראלים בשנה מתחתנים בחו"ל. המספרים המדויקים אינם ידועים כיוון שבמקרים רבים הנישואין האלה נרשמים רק באיחור שיכול להגיע לכמה שנים.
- בשנת 2017 נערכו בישראל לפחות 2,434 טקסי נישואין פרטיים שלא דרך הרבנות. כיוון שברבנות נישאו 36,205 זוגות, סיכום מספר זה עם ההערכה על נישואין בחו"ל מצביע על כך שכ-20% מהנישואין של יהודים ואחרים לא נערכו ברבנות. כיוון שהמספר הזה מתבסס על ראיונות עם 62 מנהלי טקסים אלטרנטיביים, ויש עוד, יתכן שהשיעור האמיתי גבוה יותר. מצד שני יתכן שיש חפיפה עם אלה שהתחתנו בחו"ל ולכן הסכום נמוך יותר.
- הפילווח של 2,434 טקסי הנישואין הפרטיים בשנת 2017 מתואר באיור 41. יותר מחצי הם חילונים שיכלו להתחתן ברבנות אילו רצו בכך.



איור 41: הסיבות לעריכת טקסי נישואין פרטיים בשנת 2017, ממחקר שאסף נתונים על 2,434 טקסים כאלה⁵⁹.

- בתור אלטרנטיבה לנישואין קיים בישראל מעמד לא רשמי של "ידועים בציבור". מעמד זה מאפשר

⁵⁷ דוגמאות לכך ניתן למצוא בלובי 99, "הלובי של הציבור", שהוא מיזם יחודי במימון המונים ששוכר מספר לוביסטים מקצועיים כדי לייצג את האינטרסים של הציבור בכנסת כנגד לוביסטים של בעלי הון, במשמר החברתי, עמותות מתנדבים שעוקבים אחרי תהליכי החקיקה בכנסת, ובשקוף, כלי תקשורת עצמאי במימון המונים שמפרסם תחקירים עיתונאיים בנושאים שאינם מטופלים על ידי העיתונות המסחרית.

⁵⁸ יותם ברום, טקסי נישואין יהודיים בישראל מחוץ לרבנות הראשית, פנים, אפריל 2018.

⁵⁹ יותם ברום, טקסי נישואין יהודיים בישראל מחוץ לרבנות הראשית, פנים, אפריל 2018.

קיום חיים משותפים ללא נישואין רשמיים. לפי המוסד לביטוח לאומי בשנת 2015 היו רשומים 16,150 זוגות כאלה, ועד 2017 נרשמו 5,821 זוגות נוספים.

הכיבוש⁶⁰

דיון בדמוקרטיה בישראל אינו יכול להיות שלם בלי התייחסות לכיבוש. לדיון זה יש שני היבטים. האחד נוגע בזכויותיהם של הפלסטינים בשטחי יהודה, שומרון, ועזה (בנושא זה ראו גם פירוט נרחב יותר בעמ' 250). השני נוגע לפעולות בלתי תקינות ולעיתים אפילו בלתי חוקיות שרשויות המדינה נוקטות בהן בשטחים הכבושים, וזליגה של התנהגות כזו גם לתחומי ישראל גופא.

שטחי הגדה המערבית ורצועת עזה נכבשו במלחמת ששת הימים בשנת 1967 מירדן וממצרים. מאז מתקיים בהם משטר אנומלי שאין רבים כמוהו בעולם:

- הניהול בפועל היה נתון מאז הכיבוש למפקד הצבאי. אחרי הסכמי אוסלו והקמת הרשות הפלסטינית בשנת 1994 השליטה בחלק מהשטח (שטחי A ובאופן חלקי גם שטחי B) נתונה לרשות הפלסטינית. מאז 2007 השליטה בפועל ברצועת עזה היא בידי תנועת החמאס, תוך שליטה ישראלית בגבולות הרצועה פרט למעבר רפיה.
- ישראל לא סיפחה את השטחים ולא הכילה עליהם את חוקי המדינה. החוקים התקפים הם לכן תערוכת מורכבת של חוקים עות'מאניים, חוקי המנדט הבריטי, חוקי ירדן (בגדה המערבית), חוקי מצרים (בעזה), חוקים של הרשות הפלסטינית, וצווים צבאיים.
- רוב מדינות העולם רואות את השטחים כשייכים למדינת פלסטין, אבל מעולם לא הייתה מדינה כזו ובפרט השטחים לא נכבשו ממדינה זו.

באופן מעשי השורה התחתונה היא שישראל שולטת בפועל בהיבטים רבים של החיים בשטחים (בעיקר בגדה המערבית אבל במידה מסוימת גם בעזה), אבל לפלסטינים תושבי שטחים אלה אין אזרחות ואין זכות להשתתף בהליך הדמוקרטי בישראל. בנוסף, קיים אי שוויון בוטה בין הפלסטינים לבין המתנחלים המתגוררים בגדה המערבית. מצב זה מביא רבים בעולם לטעון שישראל היא מדינת אפרטהייד.

לפעילות הבלתי תקינה של מוסדות השלטון בהקשר לשטחים יש שלושה היבטים עיקריים:

- בנייה בלתי חוקית בהתנחלויות ובמאחזים כולל על קרקעות פלסטיניות פרטיות, אי קיום צווי הריסה, ופעולות להכשרה בדיעבד של עבירות הבנייה.
- אי-אכיפת החוק על מתנחלים אפילו במקרים שהם מתקיפים את כוחות צה"ל, ואי-שוויון בוטה בפני החוק של מתנחלים לעומת תושבי השטחים הפלסטינים.
- הקצאות תקציביות בלתי ראויות (קרי, שלא על פי הקריטריונים הנהוגים במקומות אחרים) ומוסתרות לתמיכה בהתנחלויות.

סכנה לדמוקרטיה

פגיעה במהות הדמוקרטיה

מהותה של הדמוקרטיה היא שהשלטון נבחר על ידי הציבור בבחירות חופשיות. אחד ההיבטים החשובים של בחירות חופשיות, שלרוב לא שמים עליו דגש, הוא שהן אמורות להיות מושכלות: הן צריכות להיות מבוססות על מידע אמין. מכאן שכל פעולה שפוגעת במידע שבידי הציבור פוגעת בדמוקרטיה.

בעיה שמתמודדים אתה בכל העולם היא האמצעים שיש בידי פוליטיקאים ומפלגות שונים כדי להפיץ

⁶⁰ המונח "כיבוש" הוא מונח טעון. אין חולק על כך שמורשתו של עם ישראל עוצבה בחברון, ירושלים, ושילה. אבל מצד שני החזקה על השטחים כיום היא תולדה של אקט מלחמתי במלחמת ששת הימים, ובמשך יותר מ-50 שנה מתקיים בהם שלטון צבאי והם אינם חלק ממדינת ישראל. התיאור התמציתי והברור ביותר למצב זה הוא שמדובר בכיבוש.

את משנתם ולהשפיע על דעת הקהל. בישראל הפתרון לבעיה זו כולל הגבלה על תרומות שניתן לקבל מיחידים וגופים שונים, והקצאה של דקות שידור במסגרת תשדירי בחירות שנערכים בשבועות שלפני הבחירות. הגבלות אלה הן ארכאיות ובלתי אפקטיביות בעולם המודרני, שבו הפצת מסרים נעשית באמצעים דיגיטליים במדיה חברתית.

אולי החריגה הבוטה ביותר מכללים אלה היא הקמתו של העיתון ישראל היום, כנראה כדי לתמוך במעמדו הפוליטי של בנימין נתניהו. העיתון, שזוכה מזה שנים לחשיפה הגבוהה ביותר בין כל עיתוני המדינה (ראו איור 296 בעמ' 420), הוקם על ידי המיליארדר האמריקאי שלדון אדלסון, מקורבו של נתניהו. הקו המערכתי שלו מוטח עד כדי כך שרבים רואים בו שופר תעמולה ולא עיתון אמיתי. הוא מחולק חינם לקוראים, וככל הנראה אין לו מודל עסקי ריאלי והוא הפסיד כמיליארד שקלים מאז היווסדו (וזה ההפסד בלבד, מה שאומר שההשקעה בעיתון הייתה גדולה עוד יותר). מעבר לכך נשמעו גם טענות על תאום ישיר בין נתניהו לבין העורך הראשי של העיתון. אפשרויות כאלה להשפיע על דעת הקהל אינן עומדות לרשותם של היריבים הפוליטיים של נתניהו.

היבט פרוזאי יותר של בעיית המידע היא הסתרת מידע על ידי רשויות המדינה. חוק חופש המידע נחקק אמנם כבר ב-1998, אבל רשויות שונות עדיין מערימות קשיים על השימוש בו. באופן כללי מקורות המידע שהמדינה מספקת אמנם גדלו באופן ניכר בשנים האחרונות, אבל הם עדיין מפגרים אחרי מדינות מפותחות אחרות בעולם (ראו איור 53 בהמשך). בנוסף יש נטייה לסווג דוחות שונים כסודיים ולהסתיר אותם מהציבור כאשר הם אינם נוחים למקבלי ההחלטות. דוגמה בולטת מהעת האחרונה היא ההחלטה שכל הדיונים בנושא המלחמה בנגיף הקורונה ישארו חסויים למשך 30 שנה.

חִקִּיקָה אֲנִי-דִּמוֹקְרָטִית

"חִקִּיקָה אֲנִי-דִּמוֹקְרָטִית" היא לכאורה אוקסימורון – הרי אם חוק מועבר על ידי המוסדות הדמוקרטיים של המדינה הוא בהגדרה דמוקרטי. אלא שיש מקרים שהרוב מנצל את כוחו לרעה כדי להגביל מיעוטים או יריבים אידאולוגיים, וכדי להגביל את האפשרות שלהם להגיע לשלטון בעתיד או לממש את האג'נדה שלהם. מצב כזה נקרא "עריצות הרוב".

אחד המאפיינים של ההתנהלות האנטי-דמוקרטית של הקואליציה בשנים האחרונות הוא השחיקה של הממלכתיות. התהליך הדמוקרטי מרוקן מתוכן, ונמנע כל דיון ענייני ואפשרות לפשרה. כל מה שנשאר הוא הפרוצדורות הפורמליות, וגם אותן משנים לפי צרכי הקואליציה. מעבר לכך יש פגיעה מתמשכת במעמדם ופעולתם של "שומרי הסף", קרי אותם גופים שנועדו לבקר את עבודת הממשלה ולאזן אותה (בית המשפט העליון, מבקר המדינה, התביעה, רגולטורים שונים, ועוד).

דוגמאות לחוקים והצעות בעייתיים כוללות את המקרים הבאים⁶¹:

- סדרת הצעות חוק שנועדו להגביל את בית המשפט העליון ולכוון אותו לכיוון הרצוי על הקואליציה. ההצעות כוללות למשל הפנייה של השופטים להתבסס על עקרונות המשפט העברי (שכולל היבטים המנוגדים לשוויון), הצעה להגבלת זכות העמידה (כך שרק מי שנפגע באופן אישי יוכל לעתור לבג"ץ, ובכך תמנע האפשרות להגיש עתירה ציבורית), והטלה של אגרה על הגשת תביעות ייצוגיות. בנוסף יש פעולות לחקיקת "פסקת התגברות", לפיה רוב פשוט של חברי כנסת (כלומר 61 ח"כים, המינימום הדרוש להקמת קואליציה) יוכל לחוקק מחדש חוק שבוטל על ידי בג"ץ.
- סדרת חוקים "תפורים" לפגיעה בפעילות של עמותות המזוהות עם השמאל, כמו למשל חוק העמותות המחייב דיווח על מימון מצד גורמים ממשלתיים זרים אבל לא על מימון מתורמים פרטיים זרים (שתרומותיהם אופייניות יותר לעמותות ימין). בהמשך הוגשו שורת הצעות חוק כדי למנוע מעמותות כאלה פטור מארנונה או אפשרות לקבל תקנים של שירות לאומי.

61 ראו עמיר פוקס, דנה בלאנדר, ומרדכי קרמניצר, חִקִּיקָה אֲנִי-דִּמוֹקְרָטִית בכנסת ה-18 (2009-2013), המגזן הישראלי לדמוקרטיה 2015; צמצום המרחב הדמוקרטי בישראל – הכנסת ה-20: תמונת מצב, האגודה לזכויות האזרח בישראל, אוקטובר 2018.

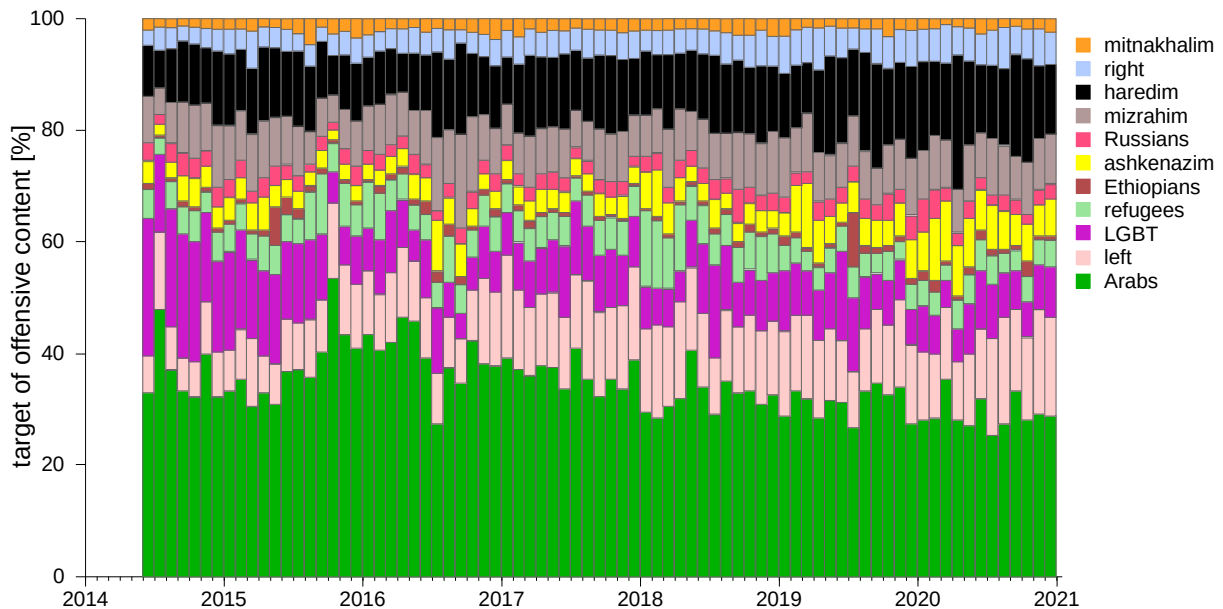
- תיקון לחוק האוסר על המשטרה לפרסם המלצות בסיום חקירה, מה שפוגע במידע שבידי הציבור בפרט בנוגע לנבחרי ציבור. החוק אושר ב-27.11.2017 על רקע התקדמות החקירות נגד ראש הממשלה בנימין נתניהו.
- חוק הלאום, ובמיוחד הסעיף הפוגע בשוויון בכך שהוא קובע העדפה להתיישבות יהודית.

יש טענות שבשנים האחרונות מתרבות הצעות החוק האנטי-דמוקרטיות המונחות על שולחן הכנסת. אבל האם זה נכון עובדתית? לכאורה כל הצעות החוק נגישות באתר הכנסת, אז אפשר בעיקרון לבדוק. אבל יש אלפי הצעות חוק, וזו עבודה קשה לסרוק את כולן. בנוסף, צריך להגדיר מבחנים שבאמצעותם ניתן לסווג את הצעות החוק לפי עד כמה הן אנטי-דמוקרטיות. המצב כרגע הוא שאין נתונים כמותיים נגישים בנוגע לשאלה הזו.

הסתה ואלימות פוליטית

סכנה גדולה הרבה יותר לדמוקרטיה היא הסכנה של אלימות פוליטית, כשהכוונה כאן היא אלימות נגד המדינה ומוסדותיה, נגד המכהנים בתפקידים מטעם המדינה, ונגד קבוצות אזרחים במדינה (אבל לא לאלימות וטרור הקשורים לסכסוך הישראלי-פלסטיני, שהם נושא נפרד). אלימות כזו יכולה למנוע מאנשים ראויים מלהשתתף בהליך הפוליטי, וגם להידרדר חס וחלילה לכדי מלחמת אזרחים. בישראל כמעט שאין אלימות פוליטית פיזית, אבל יש הסתה, ליבוי שנאה, והשתלחויות נגד מגזרים שונים באוכלוסייה.

המדיום העיקרי כיום להפצת דברי שטנה הוא המדיה החברתית, כולל סטטוסים ותגובות בפייסבוק, ציוצים בטוויטר, טוקבקים באתרי חדשות, וכו'. נתונים על שיח שנאה במדיה החברתית נאספים בדו"ח השנאה של קרן ברל כצנלסון, שמבוסס על ניטור המדיה החברתית וחיפוש מילות מפתח המצביעות על שנאה (חלאה, מניאק, פרזיט, נאצי, בוגד, שתמות, שתישרף, לך תזדיין, ועוד). סיווג שיח השנאה (בעברית) ברשת לפי קורבנות השנאה מוצג באיור 42.



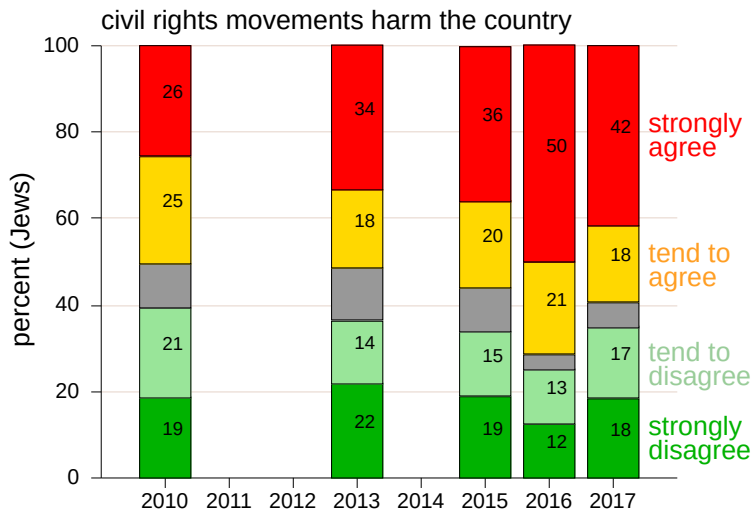
איור 42: קורבנות שיח השנאה ברשת לפי דו"ח השנאה של קרן ברל כצנלסון⁶².

כפי שניתן לראות הנתונים די רועשים. בכל זאת ברור שהשנואים ביותר הם הערבים, אבל נראה שהחלק בשיח השנאה המופנה כלפיהם ירד מכ-40% בשנת 2016 לכ-30% כיום. חלק מההפרש עבר אולי לשמאל ולמגזרים המזוהים איתו (להט"ב ומבקשי מקלט), שמקבלים ביחד עוד כ-30%. השנאה כלפי הימין והחרדים גם גדלה עם השנים, אבל עדיין הימין והמתנחלים משתרכים הרחק מאחורי הערבים, השמאל,

62 מקור: דו"ח השנאה של קרן ברל כצנלסון. הנתונים מתבססים על ניטור של מדיה חברתית על ידי חברת Vigo. הסיווג של קורבנות השנאה אפשרי רק לחלק קטן משיח השנאה הכולל ברשת.

והחרדים. בין לבין יש גם שנהא עדתית, כשהשנואים ביותר הם המזרחים, אבל גם השנאה לאשכנזים גדלה בשנים האחרונות.

נתונים קונקרטיים על תוצאות של ההסתה ניתן למצוא במדד הדמוקרטיה, שכלל כמה פעמים שאלה על היחס לארגוני זכויות אדם, ולדוגמה "האגודה זכויות האזרח" ו"בצלם". מסתבר שרוב מובהק חושבים שארגוני זכויות אדם גורמים נזק למדינה, עם מגמת עלייה (איור 43). יש להניח שאם היו שואלים על "ארגוני זכויות אדם" באופן כללי התוצאות היו פחות קיצוניות. אבל בהינתן שהמטרה היא לכמת את תוצאות ההסתה, השימוש ב"בצלם" בתור דוגמה בשאלה דווקא מתאים.



איור 43: תוצאות השאלה אודות הסכמה עם האמירה "ארגוני זכויות האדם והאזרח, כמו "האגודה לזכויות האזרח" ו"בצלם", גורמים נזק למדינה".⁶³

אלימות ורצח פוליטי

אין סימטריה בין האלימות וההסתה מימין ומשמאל.⁶⁴ כל מקרי האלימות הפוליטית הקשה בישראל היו מצד אנשי ימין ונגד אנשי שמאל. מקרי האלימות הפוליטית הקיצוניים ביותר הם כמובן מקרים של רצח פוליטי. בישראל היו שניים בעידן הימין: רציחתו של אמיל גרינצוויג ורצח רבין. שני המקרים האלה קרו בשיאן של תקופות רוויות הסתה ואלימות נגד השמאל. מקרה בולט מלפני המהפך היה תקיפתו של ח"כ מאיר וילנר ב-15.10.1967 בגלל התנגדותו למלחמת ששת הימים. וילנר, איש השמאל הקיצוני, היה בין החותמים על מגילת העצמאות.

אמיל גרינצוויג היה פעיל בתנועת "שלום עכשיו". הוא נרצח ב-10.2.1983 כשרימון הושלך על משתתפי צעדת מחאה של הארגון נגד שר הביטחון דאז אריאל שרון, בדרישה שהממשלה תקבל את המלצות ועדת פֶהן (שהוקמה בעקבות הטבח בסברה ושתילה, והמליצה להדיח את שרון). השלכת הרימון הייתה השיא של התנכלויות לצעדה מצד פעילי ימין לאורך כל הדרך ממרכז העיר ירושלים למשרד ראש הממשלה, כולל הטחת קללות ואיומים, מכות, וזריקת אבנים.⁶⁵

ראש הממשלה יצחק רבין נרצח ב-4.11.1995 בסיום עצרת בהשתתפות כ-100,000 איש בתמיכה בהסכם אוסלו תחת הסיסמא "כן לשלום, לא לאלימות". הרצח היה שיאה של תקופה ארוכה של הסתה קשה נגד השמאל ונגד רבין אישית. ההסתה כללה התייחסויות חוזרות ונשנות אל רבין כבוגד במדינה,

⁶³ מקור: מדד הדמוקרטיה הישראלית של המכון הישראלי לדמוקרטיה, דוחות של שנים שונות.

⁶⁴ ההשוואה בין פעילות השוליים מימין ומשמאל נמצאת במוקד טור שפרסם אריה כספי בהארץ ב-20.10.1995, שבסופו הוא מתייחס ישירות לאפשרות שההסתה מימין תביא לרצח ראש הממשלה. רבין נרצח שבועיים לאחר מכן. (הטור פורסם מחדש ב-2018).

⁶⁵ תיאור ההתנכלויות מופיע במאמר "עדות" מאת שולמית הר-אבן שהשתתפה בהפגנה, ופורסם בידיעות אחרונות ולאחר מכן בספר שלה. תמצית פורסמה ברשת במגזין על צד שמאל.

תמונות מזויפות שלו בכפיה ובמדי א.ס.אס., וטקס פולסא דנורא – קללה המייחלת למותו של המקולל. דווח גם שהרוצח פנה לרבנים בימין והבין מהם שעל רבין חל "דין רודף" כי מעשיו מסכנים את המדינה, אבל מה בדיוק נאמר ועל ידי מי נתון במחלוקת⁶⁶. רבים רואים ברצח את אחד האפקטיביים ביותר מעולם, ותולים בו את הפסקת תהליך השלום עם הפלסטינים.

רמה דומה של הסתה קיימת בשנים האחרונות, כשכל מי ששומר על ממלכתיות ומתנגד לפעולות הימין או לראש הממשלה נתניהו מתויג מיד כשמאלני בוגד. דוגמה בולטת היא הנאצות שהוטחו בנשיא המדינה, ראובן (רובי) ריבלין, למרות שבמהותו הוא איש ארץ ישראל השלמה. עד כה הסתה זו לא הובילה לאלימות חמורה כמו במקרים הקודמים.

הסתה דתית

היבט בולט של ההסתה לאלימות הוא שלרוב היא אינה הסתה אידאולוגית-פוליטית אלא הסתה דתית בבסיסה, אפילו אם ההשלכות שלה הן פוליטיות-מדיניות. גדי גבריהו, יו"ר פורום "תג מאיר" (שמטרתו להוות משקל נגד לפעילי תג מחיר) מביא מספר דוגמאות⁶⁷:

- פעולות המחתרת היהודית שנעשו (על פי דברי חגי סגל בספרו "אחים יקרים") באישור רבנים בכירים מקרית ארבע.
- מכתב הדן באפשרות להחיל דין מוסר על ראש הממשלה יצחק רבין והממשלה כולה שנחתם על ידי שלושה רבנים ונשלח לכ-40 אחרים.
- הצתה של 5 בתי משפחות פלסטיניות, כולל ביתה של משפחת דוואבשה בכפר דומא ששלושה מבניה נשרפו למוות.
- הצתה או חילול של 44 בתי תפילה נוצרים ומוסלמים בין 2009-2017.
- פרסום הספר "תורת המלך" בשנת 2009 ובו ביאור הלכות הנוגעות להריגת גויים.
- פרסום הספר "קומי אורי" בשנת 2006 שקורא למיגור הממשלה וכינון שלטון תורני, ולו תוך נקיטה באלימות (התייחסות לפנחס בן אלעזר הכהן שלקח את החוק לידי וביצע מעשה רצח).

הסתה ממשלתית

באופן מפתיע אולי יש גם מקרים של הסתה מצד נציגי השלטון, ואפילו הסתה נגד מוסדות המדינה עצמם. אין נתונים סטטיסטיים כוללים על התופעה, אבל ניתן לציין כמה דוגמאות בולטות:

- ח"כ מוטי יוגב (הבית היהודי) אמר ש"על בג"ץ צריך להרים כף של טרקטור D9" וקרא לביקורת השיפוטית "הזנב שמכשכש בכלב".
- ח"כ מיכאל בן ארי (האיחוד הלאומי) קרא לאנשי ארגוני שמאל בוגדים במספר מקרים, וועדת האתיקה של הכנסת נזפה בו על דברי ההסתה שהשמיע.
- סרטון תעמולת בחירות של מפלגת הבית היהודי בראשות נפתלי בנט הציג את יוסי יונה (מועמד של המחנה הציוני) כמקביל לתנועת החמאס⁶⁸.
- ראש הממשלה בנימין נתניהו (הליכוד) מרבה להשתלח בתקשורת, ומאשים אותה ברדיפה, בחדשות מזויפות ("פייק ניוז"), ובהיותה נשלטת על ידי השמאל הקיצוני.
- ההשתלחות הבוטות והמרובות ביותר מצד חברי ממשלה וחברי כנסת מהימין שמורות לארגוני שמאל למיניהם, ובפרט בצלם, שוברים שתיקה, והקרן החדשה לישראל. ארגונים אלה מואשמים

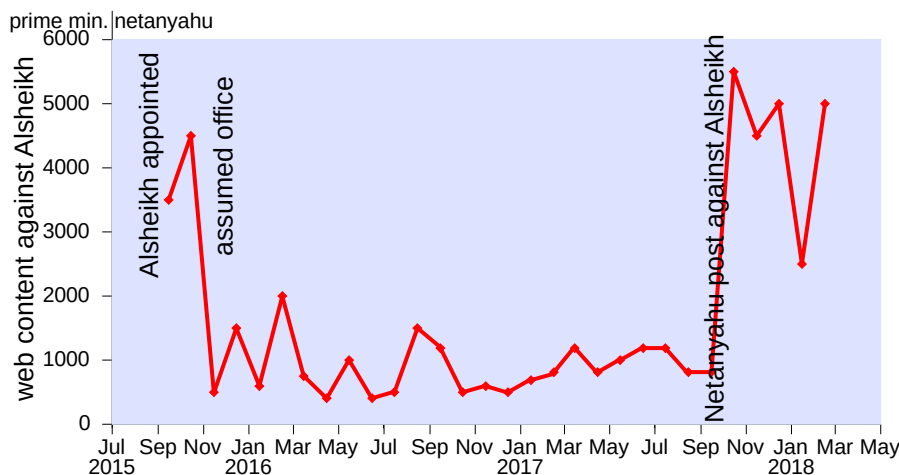
⁶⁶ פרוט מה שמתועד ניתן בספר רצח בשם אלוהים: הקשר נגד יצחק רבין, מאת מיכאל קרפין ועינה פרידמן, הוצאת זמורה ביתן 1999.

⁶⁷ הארץ 6.7.2017.

⁶⁸ יהונתן לוי, בנט מקצין את הקמפיין נגד המחנה הציוני ומציג: "סרטון החמאס" של יוסי יונה, הארץ 22.1.2015.

תדיר בשנאת ישראל ובפעילות נגד המדינה, במקרים רבים בתור ספין שנועד להסיח את הדעת מהממצאים שהארגונים האלה מפרסמים אודות התנהלות המדינה או מנושאים אחרים.

- נתניהו גם התבטא בצורה שנראית כפוגעת בפרקליטות ובמשטרה בהקשר לחקירות שבהן היה נתון. בפרט נתניהו תקף את המשטרה ואת המפכ"ל רוני אלשיך והאשים אותם במסע צייד כנגדו ובהדלפות לא חוקיות⁶⁹. מיד אחרי התקיפה הזו מספר ההתייחסויות הפוגעניות כלפי אלשיך ברשתות חברתיות עלה מכ-1000 בחודש לכ-5000 בחודש (איור 44, לפי נתונים של דו"ח השנאה). יש לציין שגם עם בחירתו לתפקיד אלשיך ספג התייחסויות פוגעניות רבות, ש-75% מהן באו מהשמאל, אבל אלה דעכו עד כניסתו לתפקיד. לעומת זאת 81% מההתייחסויות הפוגעניות אחרי ההאשמות של נתניהו באו מהימין.



איור 44: התייחסויות פוגעניות ברשתות חברתיות למפכ"ל המשטרה רוני אלשיך עלו באופן דרמטי אחרי פוסט של ראש הממשלה בנימין נתניהו שהאשים את המשטרה במסע צייד נגדו ובהדלפות בלתי חוקיות⁷⁰.

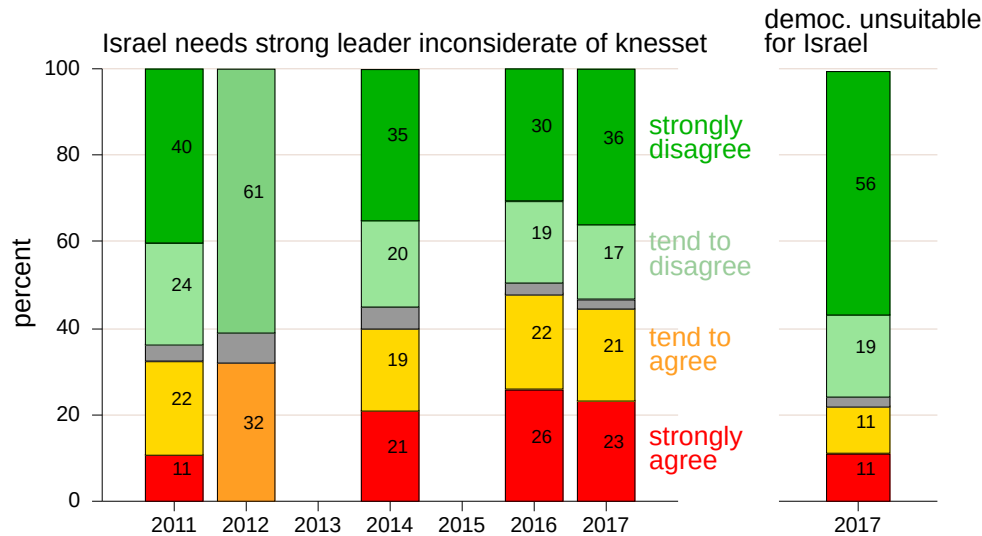
תפיסות אנטי-דמוקרטיות בציבור

הסכנה הגדולה ביותר למשטר דמוקרטי היא לא מהפכה צבאית אלא אובדן אמון של הציבור, עד כדי העדפה של ויתור על הזכות להשמיע את קולו ולבחור את הממשלה. במדד הדמוקרטיה נשאלה מספר פעמים שאלה ישירה האם כדי לטפל בבעיות המיוחדות של ישראל צריך "מנהיג חזק" שלא יתחשב בכנסת (בשנתיים הראשונות השאלה הייתה על חוסר התחשבות בכנסת ובבחירות, ואחר כך על חוסר התחשבות בכנסת, בתקשורת, ובדעת הקהל). התוצאות מוצגות באיור 45. כפי שניתן לראות בשנים האחרונות יש רק רוב דחוק שעומד על הצורך בדמוקרטיה ומתנגד ל"מנהיג חזק" כזה. אבל בערך רבע תומכים מאוד במנהיג עוקף כנסת, וטיפה פחות די תומכים. בתחילת העשור התמיכה במנהיג כזה הייתה יותר נמוכה, אבל עדיין משמעותית.

מצד שני, אם שואלים באופן ישיר שמא משטר דמוקרטי אינו מתאים לישראל בגלל בעיותיה המיוחדות, מסתבר שיש התנגדות די רבה לאמירה הזו. זה מצביע על אחת הבעיות בסקרי דעת קהל: לא מעט משיבים רוצים גם מנהיג חזק וגם דמוקרטיה, ולא מודעים לסתירה בין התשובות. ובכל זאת כ-22% מביעים הסכמה ולו חלקית עם חוסר ההתאמה של הדמוקרטיה.

⁶⁹ נתניהו נגד אלשיך: "הדלפות לא חוקיות הפכו לצונאמי", מאקו 14.10.2017.

⁷⁰ מקור: דו"ח השנאה של קרן ברל כצנלסון. הנתונים מתבססים על ניטור של רשתות חברתיות על ידי חברת Vigo, כולל פייסבוק, טוויטר, בלוגים, טוקבקים, ועוד.



איור 45: תשובות לשאלה אודות הסכמה עם האמירה שיש צריכה מנהיג חזק שלא יתחשב בכנסת⁷¹.

היבט אחר של סכנה לדמוקרטיה שנחקר בסקרים שונים נוגע לקבלת מרות, ובפרט מרות צבאית. כשיש פילוג קשה בעם, יתכן שחיילים יקלעו למצב שבו הם נדרשים לקחת חלק בפעולות שהם מתנגדים להן. מימין מקרה הבוחן הוא הצורך לפנות ישובים יהודיים בשטחים. משמאל מקרה הבוחן הוא הצורך לשרת בשטחים. השאלה היא האם במקרים כאלה מותר לחיילים לסרב לקחת חלק בפעילות האמורה?

שאלות כאלה נשאלו בסקרי ביטחון לאומי ודעת קהל ובסקרי מדד הדמוקרטיה, ובחלק מהמקרים שתי השאלות נכללו באותו סקר. התשובות נגישות מאתר דאטה ישראל של מכון גוטמן והמכון הישראלי לדמוקרטיה, ומוצגות באיור 46. כמעט תמיד יש רוב לשוללים זכות סירוב לחיילים, אבל בשני הסקרים האחרונים (מ-2013) לא היה רוב לשוללים זכות סירוב מימין. ניסוח השאלות שונה בסקרים מסדרות שונות, וכתוצאה השוואה של התוצאות היא לא תמיד תקפה. אבל ברור שבשנים האחרונות יש אחוז גבוה באוכלוסייה שמצדיק סירוב פקודה על ידי חיילים מסיבות אידאולוגיות, קצת יותר מימין מאשר משמאל.

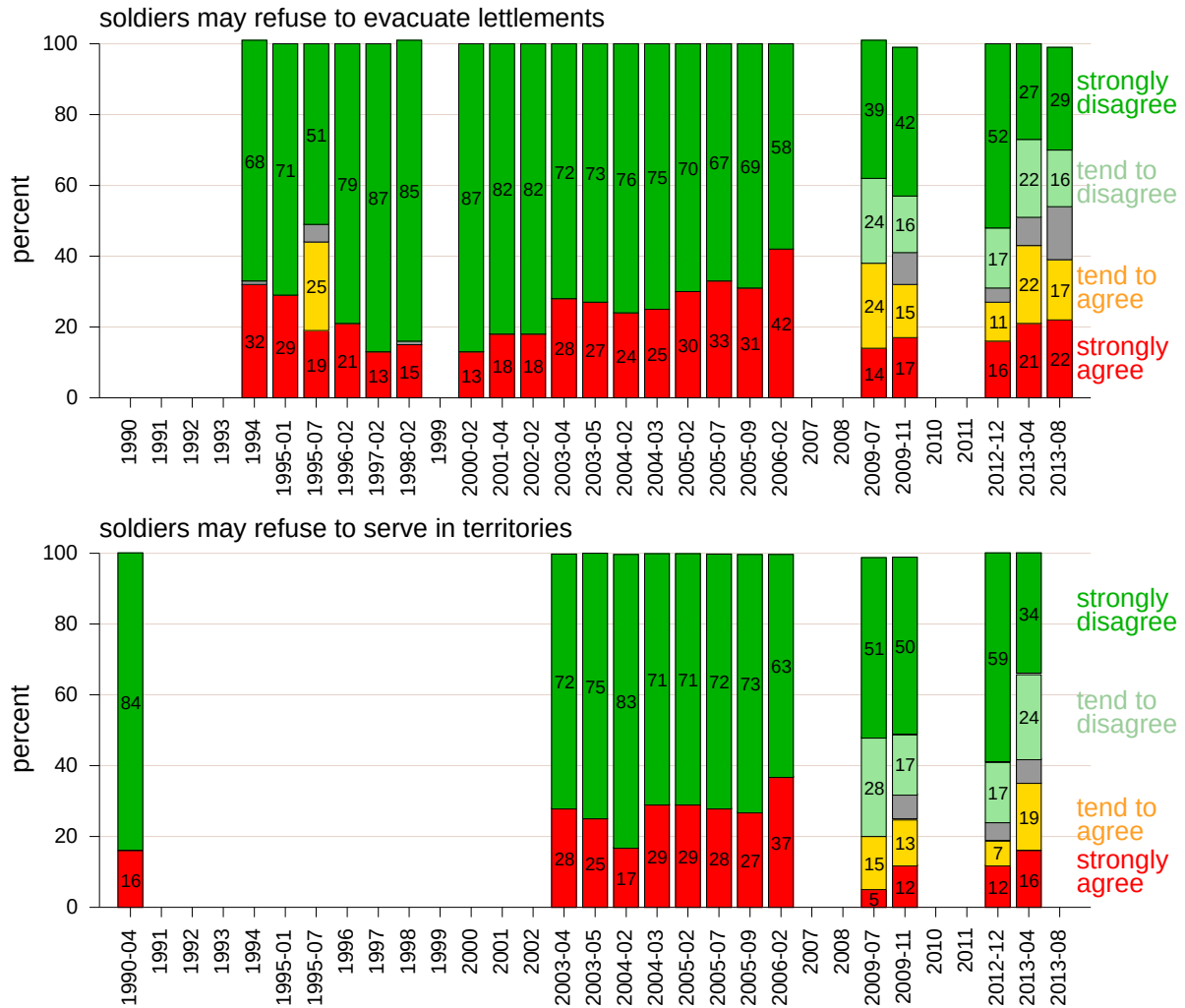
בנוסף לשאלות האלה, סקרים מ-2012 ו-2016 הכילו שאלה למי חיילים דתיים צריכים לציית אם יש סתירה בין פקודות הצבא לפסיקת רבנים. במקרים האלה רק 12-15% ענו שצריך לציית לרבנים, ואילו 71-72% ענו שצריך לציית לפקודות הצבא. השאר לא ידעו לענות או חשבו שכל אחד צריך לפעול לפי צו מצפונם.

התירוץ הביטחוני

מדינת ישראל נמצאת במצב ביטחוני לא פשוט, כפי שמשקף במלחמות ובהתקפות טרור לאורך השנים. כדי להתמודד עם המצב הזה הוקמו גופי ביטחון שונים. מטבע הדברים חלק ניכר מהפעילות הביטחונית הזו היא סודית. עם זאת יש מקרים שבהם נראה שמשתמשים בנושא הביטחוני כתירוץ כדי לכסות על פעילות בלתי חוקית בעליל, באופן שיש בו כדי לפגוע במדינה.

הדוגמה הבוטה ביותר (לפחות מתוך מה שגלוי לציבור) היא פרשת קו 300. ב-12.4.1984 חטפו ארבעה צעירים פלסטינים אוטובוס בקו 300 מתל-אביב לאשקלון. סיירת מטכ"ל השתלטה על האוטובוס תוך הריגת שניים מהחוטפים, ושני האחרים נמסרו לשב"כ. לאחר שנחקרו הם הוצאו להורג בשטח בהוראת ראש השב"כ אברהם שלום, אלא שהעניין התגלה כעבור זמן קצר בזכות תמונה שצולמה אחרי ההשתלטות בה נראה אחד החוטפים בריא ושלם. כדי לטיח את הרג העצורים, בוצעו הפעולות הבאות:

71 מקור: מדד הדמוקרטיה הישראלית של המכון הישראלי לדמוקרטיה, דוחות של שנים שונות.



איור 46: תשובות לשאלות על זכותם של חיילים לסרב לבצע פקודות הנוגדות את השקפת עולמם, מימין ומשמאל⁷². הניסוח של השאלות יכול להיות שונה בסקרים שונים, ולכן ההשוואה ביניהם אינה בהכרח במקום.

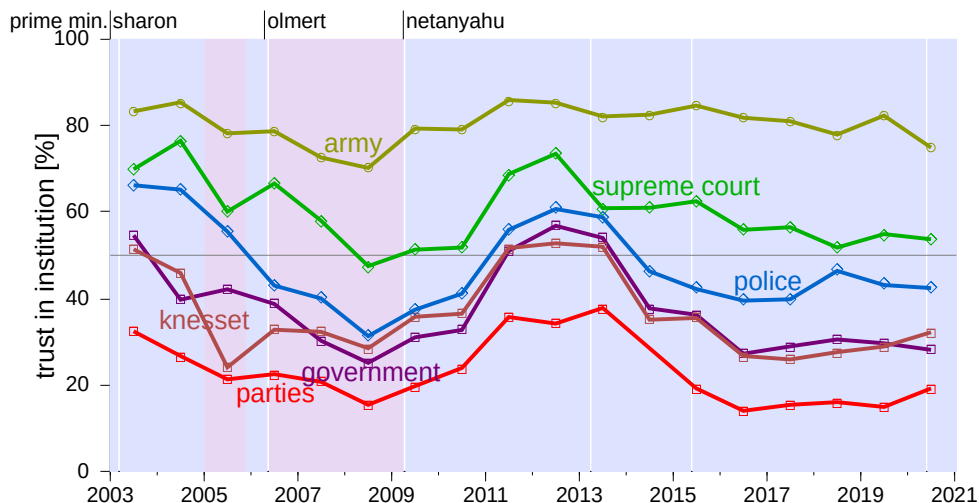
- איש השב"כ יוסי גינוסר צורף לוועדת חקירה שמינה שר הביטחון ופעל לשיבוש עבודתה תוך הדלפת דברים לאנשי השב"כ הנחקרים.
- אנשי השב"כ ובראשם אהוד יתום שפיקד על הכוחות בשטח שיקרו לוועדה. מאוחר יותר טענו שזה היה חלק מנוהל קבוע לשקר לבתי משפט בנוגע לחיסולים ועינויים.
- בעקבות השקרים הוטלה האשמה על קצין חי"ר וצנחנים ראשי יצחק מרדכי והוא הועמד לדין (אבל בסופו של דבר זוכה).
- שלושה בכירי שב"כ שהתנגדו לטיוח ולשקרים ודיווחו עליהם הועברו מתפקידם.
- זורזה החלפתו של היועץ המשפטי לממשלה יצחק זמיר ביועץ משפטי שלא יתעקש על מיצוי הדין. לפעולה זו יוחסה השפעה על היועצים המשפטיים שבאו אחריו, שריסנו את עצמם ונטו שלא להתעמת עם הממשלה ולהקל למשל בנושא רדיפת שחיתות.
- אנשי השב"כ האשמים קיבלו חנינה מראש מנשיא המדינה כדי למנוע חקירה מלאה והעמדה לדין. הפרט העיקרי שנותר עלום הוא טענתו של ראש השב"כ אברהם שלום שכל פעולותיו (הן ההרג והן שיבוש החקירה) נעשו בידיעתו ובאישורו של ראש הממשלה יצחק שמיר. שמיר הכחיש את הדברים. היבט אחר של התירוץ הביטחוני, אולי פחות חמור אבל מתמשך, הוא הגדרת מצב החירום. בישראל

⁷² מקורות: תשובות לשאלות הכוללות את המילה "לסרב" באתר דאטה ישראל, מאגר נתוני הסקרים של מרכז גוטמן לחקר דעת קהל ומדיניות במכון הישראלי לדמוקרטיה.

הוכרו מצב חירום עם הקמתה, ומאז ההכרזה הזו מוארכת כל שנה. מצב החירום המוצהר מאפשר לממשלה להתקין תקנות לשעת חירום שעוקפות את סמכות החקיקה של הכנסת. מצב החירום מהווה גם בסיס להפעלת חוקים שונים שתקפים רק במצב חירום, ומאפשרים לממשלה לפגוע בחופש הביטוי או בזכויות אחרות. השימוש העיקרי שנעשה בפועל בכלי הזה בעבר היה לשבור שביתות ולהוציא צווי ריתוק, אבל יש גם צווים העוסקים במגוון נושאים שוליים כמו תכשירים נגד יתושים ומונים למוניות. מאז 2009 נעשה מאמץ להחליף את הצווים וחוקי החירום בחוקים רגילים, ונכון ל-2017 מספר הצווים שעדיין בתוקף ירד מ-165 ל-21 ומספר החוקים ירד מ-9 ל-6.

האמון במוסדות השלטון

האמון של הציבור במוסדות השלטון הוא אבן יסוד במשטר דמוקרטי. ולכן המכון הישראלי לדמוקרטיה מקפיד לכלול שאלות בנושא זה בסקרי מדד הדמוקרטיה שהוא עורך כל שנה מאז 2003. התוצאות עבור המוסדות העוסקים בניהול המדינה מוצגות באיור 47. כפי שניתן לראות הצבא זוכה באמון הרב ביותר, אחריו בית המשפט העליון, המשטרה פחות, הממשלה והכנסת עוד פחות, ובתחתית המדרג המפלגות.



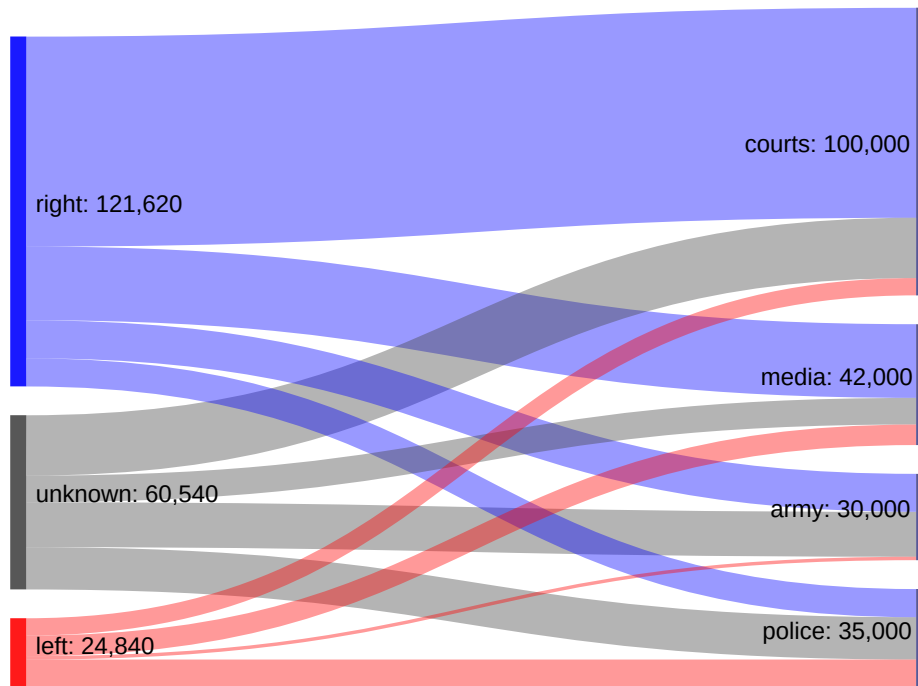
איור 47: האמון במוסדות שונים (סכום של אחוז העונים "יש לי הרבה אמון" ו"יש לי הרבה מאוד אמון")⁷³.

תופעה בולטת נוספת היא התנודתיות הרבה של התוצאות, שלעיתים משתנות ב-20 נקודות האחוז משנה לשנה. והתנודות האלה דומות בכל המוסדות המוצגים פרט לצבא (וגם באחרים שאינם מוצגים, כמו התקשורת). הרושם המתקבל הוא שזו דוגמה לחוסר האמינות של משאלי דעת קהל, שעשויים להיות מושפעים במידה ניכרת ממאורעות שונים או מאווירה ציבורית. במילים אחרות, המדרג אולי אכן משקף את עמדת הציבור, אבל הערכים עצמם והשינויים משנה לשנה הם בעיקר רעש.

ההיפך מאמון במוסדות השלטון הוא שנאה כלפי מוסדות השלטון. דו"ח השנאה של קרן ברל כצנלסון ביצע פילוח מיוחד של התבטאויות במדיה חברתית כנגד מוסדות שונים ונושאי משרות שלטוניות. במידת האפשר גם ניסו לזהות את מקורות השיח הזה, תוך הבחנה בין פרופילים המזוהים על הימין, פרופילים המזוהים עם השמאל, ופרופילים לא מזוהים. התוצאות מוצגות באיור 48. כפי שניתן לראות בקלות, רוב שיח השנאה מקורו בימין. הגורם השנוא ביותר הוא מערכת המשפט (הנתונים כוללים כנראה גם את מערכת בתי המשפט ככלל וגם שופטים שונים ששנואים באופן אישי). רק המשטרה זוכה לקצת יותר שנאה משמאל מאשר מימין. נתון בולט נוסף הוא רמת השנאה של הימין כלפי צה"ל. נתון זה קשור יש להניח

⁷³ מקור: תשובות לשאלה "עד כמה אתה נותן אמון בכל אחד מהאישים או המוסדות האלה", מדד הדמוקרטיה הישראלית בשנים שונות, המכון הישראלי לדמוקרטיה ומרכז גוטמן.

לשני אירועים שקרו במהלך התקופה שנסקרה: משפטו של אלאור אזריה (חייל שהועמד לדין על הריגת מחבל פצוע), וקמפיין של הימין הדתי נגד גיוס בנות לתפקידים קרביים.



איור 48: "זרימת שנאה" מפרופילים בעלי הזדהות פוליטית שונה (מיוצגים על ידי המלבנים בצד שמאל) למוסדות שונים (מיוצגים על ידי המלבנים בצד ימין), על פי דו"ח השנאה⁷⁴. המספרים הם סך ביטויי השנאה בתקופה 21.11.2016 עד 20.11.2017.

משילות

האמון במוסדות השלטון יכול להיות מושפע מהמידה בה המוסדות האלה אכן מממשים את השלטון – מה שבא לידי ביטוי בבעיית המשילות. הפרדת הרשויות הנהוגה במדינות דמוקרטיות גורמת מטבע הדברים לחיכוכים בין הרשויות, ובפרט למצבים שבהם הרשויות השופטת והמחוקקת מרסנות את הרשות המבצעת (הממשלה). יש ששרי הממשלה מתקוממים נגד ריסון כזה וטוענים שהוא פוגע ביכולתם לממש את המדיניות המועדפת עליהם ושבשמה נבחרו. ואכן כל מטרתה של הביקורת הזו הוא לרסן מעשים של הממשלה שאנשי הרשויות האחרות חולקים עליהם.

בשנים האחרונות מרבים להציג את העניין כפגיעה במשילות. התפיסה היא שהממשלה נבחרה כדי למשול, ואל להן לרשויות האחרות להפריע לה. עיקר הביקורת מופנה לרשות השופטת, שכן הכנסת כבר איבדה את כוחה ונתונה במידה רבה למרות הממשלה.

באופן קונקרטי התלונות נגד הרשות השופטת, ובפרט נגד בג"ץ, נוגעות לאקטיביזם השיפוטי ולמהפכה החוקתית. אקטיביזם שיפוטי משמעו שבית המשפט לוקח חלק בעיצוב הנורמות במדינה, ולא מסתפק בפירוש החוק באופן יבש ומצמצם. המהפכה החוקתית נוגעת לאפשרות לפסול חוקים הסותרים חוקי יסוד.

היבט נוסף של שאלת המשילות – והמתח בינה לבין נורמות ציבוריות – נוגע למעמד היועצים המשפטיים ולשאלה של מניעה משפטית. השאלה היא כזו: אם החוק אינו נותן מענה מפורש למצב מסוים, כיצד צריך לפעול? אפשרות אחת היא להפעיל שיקול דעת ענייני לאור נורמות ציבוריות כמו מנהל תקין. האפשרות הנגדית היא לטעון שכל מה שאינו אסור באופן מפורש הוא מותר. טיעונים כאלה נותנים כוח רב בידי יועצים משפטיים, שבאפשרותם להכשיר כל מעשה. דוגמה בולטת לכך היא קביעתו של היועץ

74 מקור: מחקר אודות שנאה נגד מוסדות שלטון במסגרת דו"ח השנאה של קרן ברל כצנלסון, נובמבר 2017.

המשפטי לממשלה, אביחי מנדלבלוט, כי אין מניעה משפטית לכך שראש הממשלה בנימין נתניהו ימשיך לכהן בתפקידו למרות שהוגשו נגדו כתבי אישום בעבירות שוחד, מרבה, והפרת אמונים. זאת למרות שאופי ההאשמות מעלה את החשש שמא הוא מבצע את התפקיד שאליו נבחר באופן שאינו ראוי⁷⁵.

שחיתות ויחסי הון-שלטון

כל תופעה של שחיתות – מעצם טבעה – סותרת את הדמוקרטיה, כיוון שהיא מובילה להעדפה של אחד על פני האחר. מקרה חמור במיוחד של שחיתות היא זו המשפיעה על התהליך הדמוקרטי ותורמת לבחירתם של "נבחרי ציבור" שבעצם מחויבים לבעלי אינטרסים שונים ולא לציבור. מקרה נפרד אבל בעל השלכות רחבות יותר הוא זה של מנויים פוליטיים, כשלתפקיד ציבורי מתמנה מי שנאמן לממנה במקום מי שמתאים לתפקיד (על כך ראו בעמ' 56). הגדרה אפשרית של שחיתות שמאחדת את המקרים האלה ואחרים היא ששחיתות היא כל מה שגורם להחלטות להתקבל באופן לא ענייני⁷⁶. כתוצאה מכך, שחיתות שלטונית נרחבת מקטינה את האמון של האזרחים במדינה ופוגעת בחוסן הלאומי ובביטחון⁷⁷. מצב כזה הוא מצע נוח לגדילת נטיות אנטי-דמוקרטיות בציבור.

אולי המקרה המובהק ביותר של התערבות ישירה במנגנון הבחירות הוא החשיפה של הקלטות של שיחות בין ראש הממשלה המכהן בנימין נתניהו לבין מו"ל ידיעות אחרונות נוני מוזס, שתוארו על ידי גיא רולניק במילים "שיחות שמהן עלתה הקלות שבה ראש הממשלה מוכן לסחור בדמוקרטיה והטבעיות שבה מוכן מוזס לסחור בתמונת המציאות שעיתונאיו מציגים למיליוני קוראיהם מדי חודש"⁷⁸. במוקד השיחות עמדה האפשרות לשפר את הסיקור של נתניהו בידיעות אחרונות בתמורה להצרת צעדיו של העיתון המתחרה ישראל היום. זה לא היה מקרה יחיד. לפי דיווחים גם יחסיו של נתניהו עם שאול אלוביץ' נסבו בין היתר סביב סיקור אוהד של נתניהו באתר walla בבעלותו של אלוביץ'⁷⁹. חקירת משטרה הובילה בסופו של דבר להעמדה לדין בשני המקרים (תיק 2000 ותיק 4000).

ישראל היום עצמו הוא דוגמה לבעייתיות בזיהוי של שחיתות. העיתון הוקם על ידי המיליארדר היהודי-אמריקאי שלדון אדלסון בשנת 2007, ומחולק חנם ברחובות הערים. תוך שנים ספורות הגיע למעמד של העיתון עם החשיפה הגבוהה ביותר בין כל העיתונים היומיים (ראו איור 296). הקו המערכתי של העיתון תמך באופן מובהק כל כך בבנימין נתניהו וברעייתו עד שרבים ראו בו שופר תעמולה ולא עיתון אמיתי. מצב כזה יכול להיחשב כתרומה אסורה, אבל לא ברור איך אפשר להוכיח שזה אכן המצב – וזאת למרות העובדה שנתניהו עצמו הודה כי הקדים את הבחירות לכנסת בשנת 2015 בין היתר כדי למנוע את קבלת חוק ישראל היום, שנועד להגביל את העיתון על ידי איסור של הפצה בחינם, ולמרות שיש ספקות רבים אודות המודל הכלכלי של העיתון, ופורסמו נתונים לפיהם הפסיד באופן מצטבר 730 מיליון שקלים עד 2014⁸⁰.

התיאור כאן מתמקד בשחיתות שלטונית בהיבט של פגיעה בדמוקרטיה, ובפרט בהתנהלות לא ראויה של נבחרי ציבור, כולל כתוצאה מהשפעת יחסי הון-שלטון-עיתון. בפרק ח מובא תיאור מנקודת המבט של מהלכים עסקיים וההשלכות הכלכליות. סקירה נרחבת של שחיתות פוליטית בישראל בכל שנות המדינה

75 בעקבות קביעה זו כתב אבי בר-אלי (העורך של דה מרקר) טור חריף שבו הוא מתאר אנלוגיה לחברה פרטית שבעל השליטה עושה בה כרצונו למרות התנגדותם של סמנכ"ל הכספים, סמנכ"ל הלוגיסטיקה, וסמנכ"ל האסטרטגיה – אבל בגיבוי היועץ המשפטי שקובע שאין מניעה לכך. המעשים גורמים לקריסת החברה, אבל ברגע האחרון עוד מספיק בעל השליטה להחליף את היועץ המשפטי עצמו בקוף, ומסתבר שגם לאפשרות הזו אין התייחסות בתקנון ולכן אין מניעה משפטית.

76 ראו למשל בראיון של גיא רולניק בדה מרקר עם חוקר הממשל האיכותי בו רוטשטיין, 7.1.2017.

77 ראו המאמרים מאת יצחק זמיר ויוסי שריד, שחיתות שלטונית בישראל עמ' 7-18, עיונים בביטחון לאומי מס' 9, המרכז למחקר של המכללה לביטחון לאומי, צה"ל, יוני 2008.

78 בדה מרקר 1.9.2017.

79 גידי וייץ, לא רק ישראל היום: אתר החדשות הפופולרי "וואלה!" בשירות נתניהו, הארץ 29.10.2015.

80 אורי בלאו, "ישראל היום" הפסיד מאות מיליוני שקלים מאז ייסודו, הארץ 9.1.2017.

ניתן למצוא בספר של דורון נבות מהמכון הישראלי לדמוקרטיה⁸¹. בספר הוא קושר בין השחיתות לבין העלייה של הקפיטליזם והכלכלה הליברלית מצד אחד וההתנהלות סביב הסכסוך הישראלי פלסטיני מצד שני (כולל איתרוג מנהיגים מושחתים ופגיעה בשלטון החוק כדי לקדם את מפעל ההתנחלויות).

חקירות והרשעות בנושאי שחיתות⁸²

נושא השחיתות במפלגת העבודה (המערך) היה אחד הזרזים למהפך בשנת 1977. המידע בטבלה הבאה על שחיתות מלפני המהפך מועט לא כי לא היו מקרי שחיתות – להיפך, שנות ה-70 נחשבות לשנות שיא של שחיתות – אלא כי כיום קשה למצוא עליהם חומר באינטרנט. התאריכים בטבלה מתייחסים במידת האפשר לזמן ביצוע העבירות. פרסום החשדות, החקירות, המשפטים, וההרשעות היו כרגיל שנים רבות מאוחר יותר.

מי	מתי	תפקיד	תיאור
עמוס בן-גוריון	1955	בן ראש הממשלה	נחשד בעזרה לסגירת תיק במשטרה אך מעורבותו לא הוכחה
משה דיין	שנות ה-60	שר הביטחון (עבודה)	נחשד בחפירות ארכאולוגיות לא חוקיות ובמכירת ממצאים – המקרה הראשון של חקירה נגד שר מכהן
שמואל רכטמן	1970-1977	ראש העיר רחובות וח"כ (ליכוד)	הורשע בקבלת שוחד מקבלנים ונידון ל-3.5 שנות מאסר
אשר ידלין	1976	עסקן (עבודה)	הורשע בקבלת שוחד ונידון ל-5 שנות מאסר
אברהם עופר	1976	שר השיכון (מערך)	נחשד בשחיתות בחברת שיכון עובדים והתאבד
לאה רבין	1977	אשת ראש הממשלה	נקנסה על החזקת חשבון דולרים בארה"ב (שאז היה בלתי חוקי); רבין התפטר מראשות הממשלה
המהפך			
שמואל פלאטו-שרון	1977-2000	ח"כ	נבחר לכנסת כדי להתחמק מהסגרה לצרפת הורשע במרמה ונידון ל-11 חודשי מאסר
מיכאל דקל	~1980	ח"כ וסגן שר (ליכוד)	הורשע בשחיתות בקשר לסחר קרקעות ביו"ש ונקנס
תיק אפרסק	~1980	מפד"ל	חקירת חשדות על העברת כספים באמצעות רשויות מקומיות
אהרן אבוחצירא	~1980	שר הדתות (מפד"ל)	הואשם בשוחד, הורשע בגנבה ועבירות אחרות ונידון ל-3 חודשי עבודות שירות
אהוד קינמון	1988	ראש העיר בת ים	הורשע בקבלת שוחד מקבלנים ונידון ל-6 חודשי עבודות שירות
עזר ויצמן	1988-1995	ח"כ ושר (במפלגות שונות), נשיא	הואשם בקבלת כספים ללא דיווח כנדרש; החקירה שנערכה שנים רבות מאוחר יותר הביאה לפרישתו מהנשיאות אך לא לאישום פלילי

81 דורון נבות, שחיתות פוליטית בישראל. המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2012.

82 לקריאה נוספת ראו המאמר מאת אסף מצקין, שחיתות שלטונית בישראל עמ' 36-19, עיונים בביטחון לאומי מס' 9, המרכז למחקר של המכללה לביטחון לאומי, צה"ל, יוני 2008.

הורשע בשוחד והעברות כספים תוך ניגוד עניינים ונידון ל-3 שנות מאסר הואשם בניסיון למנות יועץ משפטי שיקל עליו (פרשת בר-און חברון) נחשד בהפרת אמונים ועבירות מס	שר הפנים (ש"ס)	~1990 1997 ~2015	אריה דרעי
הורשע בהעברות כספים תוך ניגוד עניינים ונידון ל-4 שנות מאסר	ח"כ (ש"ס)	~1990	יאיר לוי
נחשד בקבלת שוחד אך התפטר כדי למנוע הליך משפטי	מפכ"ל המשטרה	1994	רפי פלד
הורשע בהלבנת הון, מרמה, ועבירות אחרות בקשר להסתדרות העובדים הלאומית, ונידון ל-5.5 שנות מאסר	שר האוצר (קדימה)	~1995	אברהם הירשזון
הורשע בזיוף ומרמה כדי להגדיל תקציבים ונידון ל-3 שנות מאסר	ח"כ (ש"ס)	1998	עופר חוגי
נחשד בשוחד ובקבלת כספים מסיריל קרן לשם מימון התמודדות פנימית בליכוד; התיק נסגר נחשד בקבלת שוחד מדודי אפל (פרשת האי היווני); התיק נסגר	ח"כ, שר, ראש ממשלה (ליכוד, קדימה)	1998-2001	אריאל שרון
הורשע באי סדרים במסע הבחירות של אביו אריאל שרון ונידון ל-7 חודשי מאסר	בן וח"כ (ליכוד)	1999	עמרי שרון
נחשד בקבלת תרומות אסורות; התיק נסגר	ח"כ, שר, ראש ממשלה (עבודה)	1999	אהוד ברק
הורשע בזיוף חתימות אזרחים לשם הגשת מועמדות לראשות הממשלה ונידון ל-6 חודשי עבודות שירות	ח"כ לשעבר (מולדת)	1999	יוסף בא-גד
נחשד והואשם במספר גדול של פרשיות, והחקירות העיבו על כהונתו כראש ממשלה ולבסוף הביאו לפרישתו. נחקרה קבלת כספים בהקשר לפרשת קריסת בנק צפון אמריקה הואשם בקשר לחשבונות פיקטיביות בליכוד וזוכה הורשע בקבלת כספים ממשה טלנסקי ונידון ל-8 חודשי מאסר הואשם בקבלת שוחד בקשר לפרויקט הולילנד וזוכה אחרי ערעור; הורשע בקבלת שוחד מחברת הזרע ונידון ל-18 חודשי מאסר הורשע בשיבוש הליכי משפט ונידון ל-6 חודשי מאסר	ח"כ ושר (ליכוד) ראש ממשלה (קדימה) ראש עיריית ירושלים (ליכוד) אחרי פרישתו	1985 1988 ~1995 ~2000 2014	אהוד אולמרט (פרוט בעמ' 482)
הורשע בקבלת שוחד לסיוע לקבלן עובדים זרים ועברות נוספות ונידון ל-4 שנות מאסר וקנס	שר (ש"ס)	~2002	שלמה בניזרי
הורשע בשוחד ועבירות אחרות ונידון ל-6 חודשי עבודות שירות	שר (עבודה)	לפני 2002	סאלח טריף
הורשע במתן שוחד בחירות ונידון ל-8 חודשי מאסר	ראש העיר חדרה	2002	ישראל סדן
הורשע באישור תעודות הסמכה לרבנות כוזבות שהקנו לבעליהן הטבות שכר, ונקנס	רב ראשי	~2003	אליהו בקשי-דורון
הורשעה בשוחד בחירות ושיבוש חקירה ונידונה ל-8 חודשי מאסר	ח"כ (ליכוד)	2003	נעמי בלומנטל

הואשם בקבלת כספים מעמותת "דרך צלחה" ובניגוד עניינים; התיק נסגר הואשם בשוחד בחירות ומינויים פוליטיים, הורשע בעדות שקר ונקנס	ח"כ (ליכוד) שר	1997 2004	צחי הנגבי
הורשע בקבלת שוחד ועבירות אחרות ונידון ל-8 חודשי מאסר	ראש העיר בת ים	~2005	שלמה לחיאני
הורשע באי סדרים כספיים ונידון ל-6 חודשי עבודות שירות	ראש העיר רמת השרון	~2005	יצחק רוכברגר
הורשע בתקיפת קטין שהתנכל לבנו ונקנס נחקר במספר פרשות של העברות כספים ושוחד, בין היתר באמצעות חברות קש של בתו ונהגו; התיק נסגר הואשם בשיבוש החקירות ובקבלת מידע, וזוכה	ח"כ ושר (ישראל ביתנו)	1999 1999- 2007 2010	אביגדור ליברמן
נחקר בחשד לשחיתות בתעשייה האווירית, כולל הפעלת עובדים שהתפקדו לליכוד כדי לסייע לו בפריימריז, התיק נגנז; הואשם בשימוש במידע פנים למסחר במניות	ח"כ (ליכוד), שר הרווחה	שנות ה-2000	חיים כץ
הורשע בשוחד ועבירות אחרות ונידון ל-3 שנות מאסר	ראש העיר רמת-גן	לפני 2008	צבי בר
הורשע בקבלת שוחד ונידון ל-6 חודשי מאסר	ראש העיר נצרת עילית	2008	שמעון גפסו
נחשד ונחקר כמה פעמים, הורשע בקבלת שוחד ונידון למאסר 3.5 שנים	רב ראשי	2003- 2013	יונה מצגר
הואשם בקבלת שוחד והלבנת הון, נפטר במהלך המשפט	ח"כ ושר התמ"ת (עבודה)	2007- 2014	בנימין בן-אליעזר
נחשד בקבלת שוחד בתקופה שהיה סגן ראש העיר ראשון לציון ואחראי על התכנון והבניה	סגן ראש העיר ראשון לציון, יו"ר קואליציה (ליכוד)	2008- 2014	דוד ביטן
חשודים (עם עוד רבים אחרים) בשוחד ממוסד בו הקצאות כספים לעמותות וגופים שונים הותנו בתשלום חלק מההקצאה כשוחד; מיסד/ניקוב נידון ל-15 חודשי מאסר וקנס	סגנית שר (ישראל ביתנו), שר התיירות (ישראל ביתנו)	2009- 2014	פאינה קירשנבאום, סטס מיסד/ניקוב
הורשע בשוחד ועבירות אחרות ונידון ל-4 שנות מאסר וקנס	ראש העיר אשקלון	לפני 2017	איתמר שמעוני
חשד לקבלת טובות הנאה, התיק נסגר; חשד למימון טיסות ע"י גורמים שונים, החקירה הופסקה; העמדה לדין בחשד לקבלת טובות הנאה, ניסיון להסכם עם ידיעות אחרונות, ושוחד מבעל השליטה בבזק	ח"כ, שר, ראש ממשלה (ליכוד)	1999 ~2004 2009- 2016	בנימין נתניהו (פרוט בעמ' 496)

בנוסף יש עוד מקרים רבים של הרשעות שלא זכו לתהודה רבה, ומקרים עוד יותר רבים של חשדות שלא הבשילו לידי העמדה לדין או הרשעה. אחת הסיבות היא שבמקרים של שחיתות (כמו למשל שוחד) יש לכל הצדדים אינטרס ברור להסתיר את מה שקרה, ולכן קשה להגיע להוכחות ברמה הדרושה לשם הרשעה פלילית. לדוגמה, ההרשעות העיקריות נגד אהוד אולמרט התקבלו רק כתוצאה מכך שהמשחדים נקלעו לסכסוך ולא שילמו למתווך את כל מה שהוא חשב שמגיע לו, וכתוצאה הוא פנה נגדם, ומכך שאולמרט עצמו לא גיבה את עוזרתו שולה זקן, והיא פנתה נגדו לבסוף אחרי שנים של נאמנות.

מהטבלה ניתן להבחין בשלושה סוגים עיקריים של שחיתות:

- שחיתות הקשורה בבחירות ובפעילות פוליטית, למשל כאשר נבחרים נותנים שוחד בחירות לאחרים. מקרה מיוחד הוא מינויים פוליטיים, שבהם נבחר ציבור ממנה מקורבים לתפקידים שונים מתוך הבנה שהם יתמכו בו בהמשך. למינויים כאלה יש כמובן השפעה שלילית נוספת בכך שלגופים ציבוריים עלולים להתמנות מי שאינם המתאימים ביותר לתפקיד.
- שחיתות הקשורה בקבלת טובות הנאה, בין אם אישיות (מתנות, כסף, או עזרה בבחירות) או לטובת מטרה הקרובה לליבו של הנבחר. זה סוג השוחד הנפוץ, כשבתמורה מקבל השוחד עוזר לקדם את ענייניו של נותן השוחד.
- שחיתות הקשורה לעסקי נדל"ן, שמאפיינת שוחד לראשי רשויות מקומיות. הסיבה לכך היא שלפעולות תכנון מקומיות יש לעיתים ערך כלכלי רב (למשל בעת קביעת יעוד קרקע לבנייה). כך נוצר מצב שבו לבעלי קרקע יש גם אינטרס וגם אמצעים כספיים לנסות ולהשפיע על החלטות תכנון, ולראשי רשויות (שהם גם ראשי וועדות התכנון) יש אפשרות קלה יחסית להשפיע על החלטות משמעותיות לטובתם.⁸³

קושי מיוחד בחקירת בכירים בשלטון ומיצוי הדין עמם נובע מכפל התפקידים של היועץ המשפטי לממשלה, שהוא מצד אחד מקורב לראש הממשלה מתוקף תפקידו ומצד שני ראש התביעה הכללית. עד אמצע שנות ה-80 היועצים המשפטיים היו דמויות חזקות שעמדו על דעתם מול ראש הממשלה – למשל מאיר שמגר, אהרון ברק, ויצחק זמיר. לאחר מכן מונו יועצים משפטיים שנראה כי אחת מתכונותיהם היא התחשבות יתר בממשלה ובעומד בראשה. המקרים הצורמים ביותר היו:

- מינוי יוסף חריש כמחליפו של יצחק זמיר, בעקבות התעקשותו של זמיר לחקור את פרשת קן 300, כפי שתואר לעיל בעמ' 72.
- מינוי רוני בר-און בהקשר של פרשת בר-און/חברון, אולי מקרה השחיתות השלטונית החמור ביותר, שדווקא אינו קשור לשוחד ויחסים עם בעלי הון. מהות הפרשה בהתערבות של חשוד בפלילים במינוי היועץ המשפטי לממשלה.⁸⁴ בינואר 1997 ראש הממשלה בנימין נתניהו ביקש להעביר בממשלה את הסכם חברון, שהיה המשך של הסכמי אוסלו. מנהיג תנועת ש"ס אריה דרעי התנה את תמיכת ש"ס בהסכם בכך שעו"ד רוני בר-און ימונה למשרת היועץ המשפטי לממשלה. ברקע הדרישה הייתה הבנה בין בר-און לדרעי, שהיה חשוד בעבירות שוחד, שלא יאשימו אותו בעבירה שיש עמה קלון, וכך יוכל חזור לכהן בממשלה. בר-און אכן מונה, אך התפטר אחרי יומיים תוך סערה ציבורית. חקירת משטרה בפרשה הובילה להמלצה להעמיד לדין את נתניהו (ראש הממשלה), את צחי הנגבי (שר המשפטים), את אביגדור ליברמן (מנכ"ל משרד ראש הממשלה), ואת דרעי. היועץ המשפטי לממשלה אליקים רובינשטיין החליט להעמיד לדין רק את דרעי, ומאוחר יותר ויתר על כך בעקבות הרשעתו של דרעי בתיק שוחד.
- סגירת תיק החקירה העיקרי נגד אביגדור ליברמן על ידי היועץ המשפטי יהודה ויינשטיין. חקירת הפרשיות הקשורות לליברמן התארכה באופן חריג על פני כמעט 12 שנים, תוך חוסר החלטה של היועץ המשפטי ודרישות חוזרות להוסיף פרטים לחקירת המשטרה.⁸⁵ במהלך התקופה שני עדים הלכו לעולמם ואחד נעלם. ההחלטה לסגור את התיק לבסוף לוותה בחילוקי דעות קשים בתוך הפרקליטות.⁸⁶
- השהיית ההכרעה בענייניהם של בנימין נתניהו ורעייתו שרה נתניהו על ידי היועץ המשפטי אביחי מנדלבלט (כולל התנגדות להאצת התהליך כשנתניהו עמד לבחירה חוזרת – כלומר לתפיסתו של מנדלבלט היותו של מועמד פושע או זכאי אינה שיקול מרכזי במערכת בחירות), סגירת כל התיקים

⁸³ המצב מנקודת ראותו של ראש עיר ישר מתואר בראיון של רותם שטרקמן עם יוסי שבו, ראש העיר של נס ציונה שפרש אחרי 25 שנים בתפקיד, בדה מרקר 27.10.2018.

⁸⁴ לסקירת הפרשה ראו למשל בעיתון הארץ, <https://www.haaretz.co.il/misc/1.756808>.

⁸⁵ לסקירת הפרשה ראו למשל ב-ynet, בקישור <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4319380,00.html>.

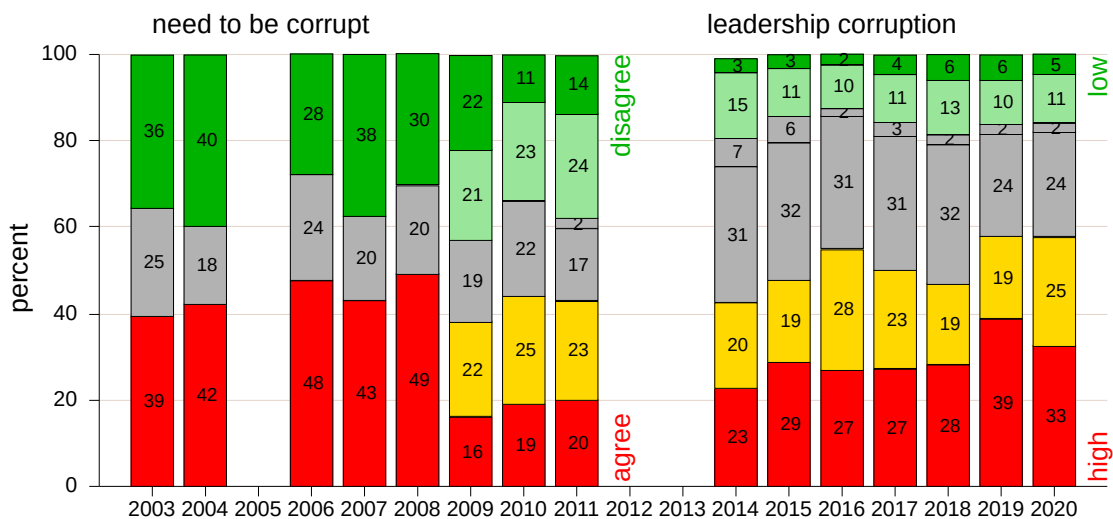
⁸⁶ אביה אלף, תיק ליברמן – כתב האישום שלא הוגש, כנרת-זמורה-ביתן 2015.

נגד שרה נתניהו פרט לאחד בלי לתת לכך הסבר, והצהרה של מנדלבליט מייד בתחילת החקירה בפרשת הצוללות (תיק 3000) שנתניהו אינו חשוד ולא יחקר. התנהלות זו הובילה להפגנות מתמשכות וחסרות תקדים נגד מנדלבליט. מנדלבליט היה לפני מינויו מזכיר הממשלה, ועבר לתפקיד היועץ המשפטי בלי תקופת צינון.

תפיסת השחיתות

קשה למדוד שחיתות, בין היתר כיוון שסביר להניח שחלק ואולי רוב מעשי השחיתות אינם ידועים לנו. מה שנשאר הוא סקרים אודות תחושה של שחיתות. ברוב המקרים אני מסתייג משימוש בסקרים של תחושות ומעדיף נתונים מדידים. אבל במקרה של שחיתות תחושת הציבור היא בעצם מדד חשוב יותר מהשחיתות עצמה, כי התחושה הזו היא שפוגעת בהזדהות של האזרחים עם המדינה ובסופו של דבר בדמוקרטיה.

מקור אחד לנתונים הוא מדד הדמוקרטיה הישראלית של המכון הישראלי לדמוקרטיה. זהו סקר שנתי המתקיים מאז 2003 וכולל שאלות שונות בנושאים הקשורים לדמוקרטיה. בשנים 2003-2011 הסקר כלל שאלה אודות הסכמה עם האמירה "כדי להגיע היום לצמרת הפוליטית בישראל צריך להיות מושחת". החל משנת 2014 הייתה שאלה שונה, "איזה ציון אתה נותן להנהגת ישראל כיום בנושא השחיתות?" כשהתשובות האפשריות נעות בין "מאוד מושחתת" ל"בכלל לא מושחתת". התוצאות לשתי השאלות האלה מוצגות באיור 49. כפי שניתן לראות יש רוב לאלה שחושבים שצריך להיות מושחת, ורוב גדול לאלה שחושבים שהנהגה מושחתת על פני אלה שחושבים שלא.

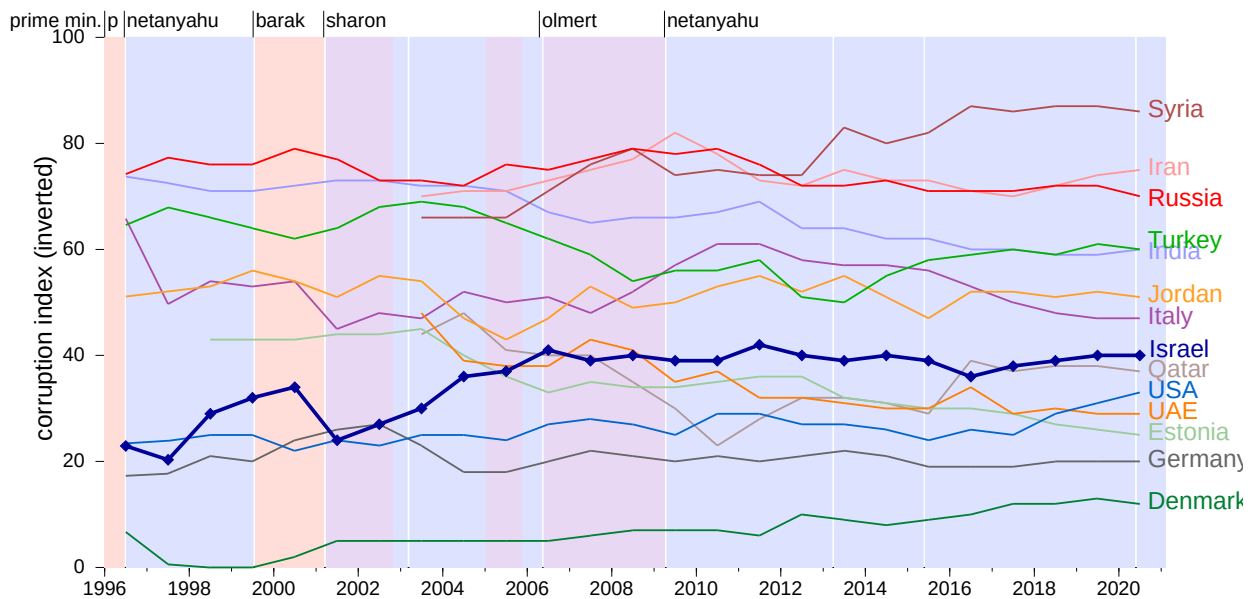


איור 49: תחושות הציבור לגבי השחיתות במערכת הפוליטית, לפי מדד הדמוקרטיה הישראלית⁸⁷.

מקור שני לנתונים הוא המדד של הארגון הבינלאומי Transparency International. המדד הזה הוא ממוצע של עד 13 מדדים ממקורות שונים, למשל הבנק העולמי ומכוני מחקר בינלאומיים (לא כולם מכסים את כל המדינות, ולכן לכל מדינה יכול להיות מספר מקורות שונה). המדדים אמורים לשקף דעת מומחים רבים מתחומים שונים, ולהיות יותר אמינים מסקר דעת קהל. את המדדים האלה מנרמלים לסקלה משותפת לפני המיצוע. הסקלה היא 0-100 כאשר 100 מציין חוסר שחיתות; אני הפכתי את הסקלה בגרף כך שמדד גבוה יותר מייצג שחיתות גבוהה יותר. התוצאות של ישראל מוצגות באיור 50 ביחד עם מבחר מדינות אחרות להשוואה. התופעות הבולטות הן העלייה הרצופה בשחיתות בתקופת ממשלת שרון, והיציבות מאז

⁸⁷ מקורות: נתונים לשנים 2003-2011 יש בתרשים 62 של מדד הדמוקרטיה הישראלית לשנת 2011, אבל לפרוט המלא של 3 השנים האחרונות צריך להסתכל בנספחים של המדדים לשנים אלה. הנתונים לשנים 2014-2018 מהתשובות לשאלה 17 בנספח 3 בסוף מדד 2018.

ועד היום (עם שינויים קלים). יחסית למדינות אחרות אנחנו קרוב לקצה היותר מושחת של המדינות המערביות (הגרועות ביותר הן איטליה ויוון), אבל במצב יותר טוב מרוב העולם.



איור 50: תוצאות מדד השחיתות בישראל ומדינות נבחרות לפי Transparency International.⁸⁸ שימו לב שהסקלה הפוכה מהמדד המקורי, כך שערכים גבוהים יותר מצביעים על שחיתות גבוהה יותר.

אבל הגרפים לעיל גם חושפים חולשה של שימוש בסקרים. סקרים מעצם טבעם משקפים מבט רגעי על המצב. כתוצאה הם אינם יכולים לתת תמונה של שינויים שקרו בצעדים קטנים לאורך זמן (מה שקרוי שיטת הסלאמי). כששינויים קורים לאט ומתרגלים אליהם אחד אחד, אנשים לא שמים לב לאפקט המצטבר. לשם כך צריך מבט מהצד והשוואה ישירה של דברים שקרו בהפרשי זמן גדולים. לדוגמה, משה נגבי ערך השוואה כזו בין פרשת חשבון הדולרים שהביאה להתפטרותו של ראש הממשלה יצחק רבין ב-1976, לבין התנהגות ראשי ממשלה ובכירים אחרים 30 שנים מאוחר יותר⁸⁹. דבריו כוללים שני חלקים:

- רבין התפטר מראשות הממשלה בגלל חשבון דולרים שהחזיקה אשתו. לא אמרו לו להתפטר, והוא לא היה חייב להתפטר, הוא בחר להתפטר.
 - אפשר היה להתחמק מהתיק הפלילי נגד לאה רבין אם המפקח על מטבע החוץ היה מחליט להטיל כופר, ולשם כך הוא לא היה צריך אישור מהיועץ המשפטי. במילים אחרות, באופן חוקי לגמרי אפשר היה לעקוף את היועץ המשפטי אהרון ברק ולמנוע משפט. אבל ברק איים שהוא עצמו יעבור לבג"ץ נגד התנהלות כזו, שפוגעת בשוויון.
- כיום התנהגות כזו של ראש ממשלה או יועץ משפטי נראית דמיונית.

⁸⁸ מקור: האתר של Transparency International. יש לציין שלפי תיאור המתודולוגיה באתר אין להשוות נתונים של שנים מלפני 2012 כיוון שהן לא הותאמו לאותה התפלגות, אבל התוצאות דווקא נראות לגמרי סבירות. מצד שני להבנת המתודולוגיה החדשה שבה מתאימים את התוצאות להתפלגות של 2012 מונעת אפשרות של שינוי כללי, למשל שיפור כללי במצב ברחבי העולם. כתוצאה הצורה הנכונה לפרש את התוצאות היא לא שאלה ציונים אבסולוטיים, אלא שהם ציונים יחסית לשאר העולם – בניגוד לנאמר באתר עצמו, שמציג את הסקלה כטווח בין "נקי לגמרי" לבין "מאוד מושחת".

⁸⁹ עמ' 74-69 בחוברת שחיתות שלטונית בישראל, עיונים בביטחון לאומי מס' 9, המרכז למחקר של המכללה לביטחון לאומי, צה"ל, יוני 2008.

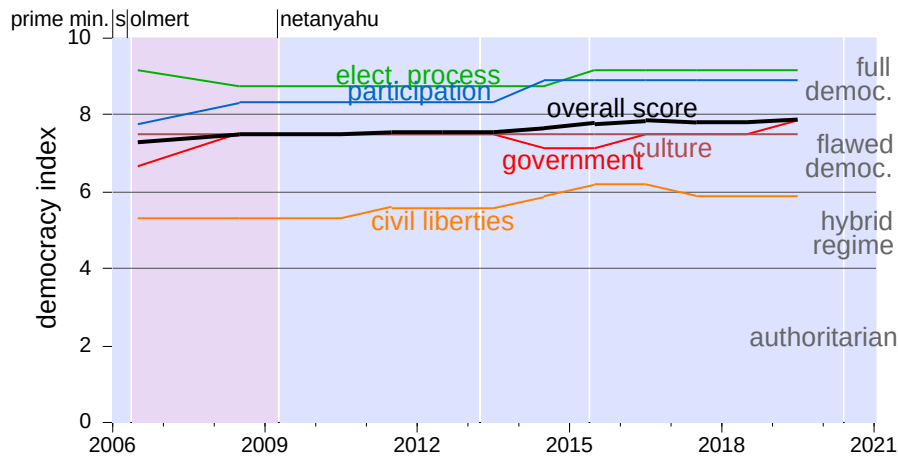
מדדים בינלאומיים

מדד הדמוקרטיה

יש כל מיני גופים בינלאומיים שמודדים כל מיני דברים, אבל הרבה שנים לא היה מדד רציני שניסה לכמת עד כמה מדינות העולם הן דמוקרטיות. עד שהמגזין אקונומיסט יסד מדד כזה בשנת 2006. המדד הזה (ששימש אותנו כבר באיור 40) מבוסס על סדרה של 60 שאלות שמחולקות ל-5 תחומים שונים:

- **תהליך הבחירות ופלורליזם.** האם הבחירות חופשיות והוגנות? האם יש זכות בחירה לכל? האם יש איומים על הבוחרים? האם לאופוזיציה יש סיכוי בכלל?
- **תפקוד הממשלה.** האם לרשות המחוקקת יש מעמד עליון? האם הממשלה חופשית מהשפעות חיצוניות, למשל של הצבא או גופים כלכליים ודתיים? האם יש שחיתות? האם יש שקיפות?
- **מעורבות פוליטית של הציבור.** מהו אחוז ההצבעה? האם יש נכונות להשתתף בהפגנות?
- **התרבות הפוליטית.** עד כמה יש תמיכה בדמוקרטיה? כמה מהציבור שואפים למנהיג חזק שיכול לעקוף מנגנונים דמוקרטיים?
- **חירויות אזרחיות.** האם יש חופש ביטוי והפגנה? האם יש חופש דת? האם יש שוויון בפני החוק? (פרוט מסוים על סעיף זה ניתן לעיל בעמ' 64.)

הנתונים נאספים מחוות דעת של מומחים ומסקרי דעת קהל. כל שאלה יכולה לתת נקודה אחת אם המצב טוב, חצי נקודה אם ככה ככה, או אפס אם המצב רע. בכל תחום מסכמים את הנקודות ומנרמלים לטווח של 0 עד 10 (כי בתחומים שונים יש מספר שונה של שאלות). המדד הסופי הוא ממוצע פשוט של הציונים ב-5 התחומים. התוצאות של ישראל בשנים שהמדד קיים מוצגות באיור 51.



איור 51: תוצאות מדד הדמוקרטיה של האקונומיסט עבור ישראל⁹⁰.

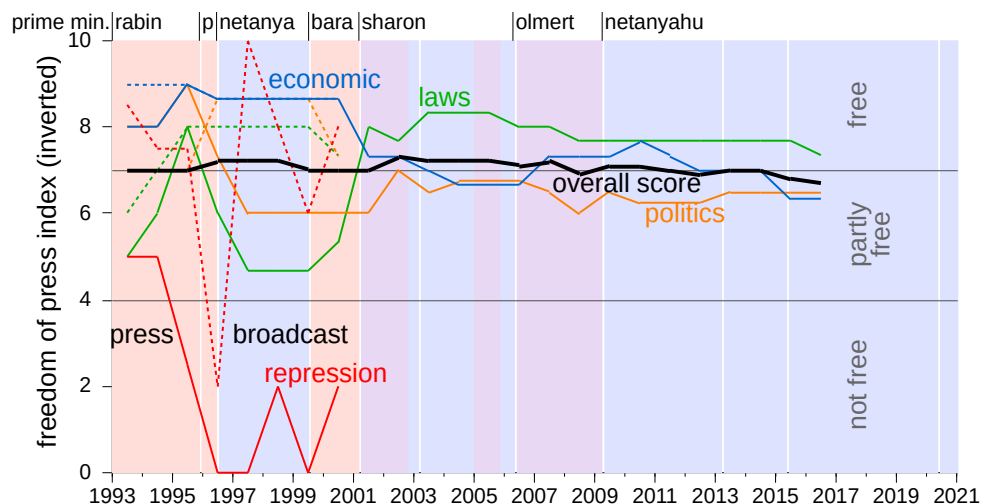
כפי שניתן לראות ישראל מסווגת כ"דמוקרטיה פגומה", אבל הציון שלה נמצא במגמת עלייה איטית והיא קרובה לסף של "דמוקרטיה מלאה". הציונים עבור תהליך הבחירות והמעורבות הפוליטית של הציבור הם גבוהים יחסית. הציון עבור החירויות האזרחיות נמוך למדי. הוא במגמת שיפור מסוימת לכמה שנים, אך הידרדר שוב לאחרונה. בהשוואה עם מדינות אחרות, הרוב המכריע של מדינות המערב מדורגות מעל ישראל (ראו איור 40 לעיל). הציון של ישראל בסעיף המעורבות הציבורית גבוה באופן חריג יחסית למדינות אלה, והציון שלה בסעיף הזכויות האזרחיות נמוך באופן חריג.

חופש העיתונות

אחד המאפיינים החשובים של מדינה חופשית ודמוקרטית הוא חופש העיתונות. וארגון בשם Freedom House שבסיסו בושינגטון סוקר ומודד את חופש העיתונות בכל מדינות העולם מאז 1979. המדד שלהם מבוסס כיום על 23 שאלות שמחולקות ל-3 נושאים:

- **המצב המשפטי.** האם יש חוקים המגנים על חופש העיתונות וחופש הביטוי, והאם אוכפים אותם? לחילופין, האם יש חוקים שמגבילים דיווח והאם משתמשים בהם כדי להעניש עיתונאים או בלוגרים? האם אפשר להקים ערוצי מדיה עצמאיים? האם יש חוק חופש מידע?
- **הסביבה הפוליטית.** באיזו מידה החדשות מוכתבות על ידי הממשלה או אינטרסים מפלגתיים? האם יש צנזורה רשמית? האם עיתונאים מבצעים צנזורה עצמית? האם מופעלת אלימות כנגד עיתונאים?
- **המימד הכלכלי.** באיזו מידה המדיה שייכת לממשלה? באיזו מידה השליטה במדיה מרוכזת בידי מעטים, והאם זה משפיע על מגוון הדעות המבוטאות בה? האם המדינה מנסה להשפיע על העיתונות על ידי הקצאת תקציבי פרסום?

לכל שאלה מוקצות מספר נקודות, כאשר ככל שהניקוד גבוה יותר המצב רע יותר. סך הנקודות על כל השאלות מסתכם למספר בין 0 ל-100, שהוא אינדקס חופש העיתונות של המדינה. אם הסך הוא עד 30 העיתונות נחשבת חופשית, אם עד 60 היא חופשית באופן חלקי, ואם 61 ומעלה העיתונות אינה חופשית. איור 52 מראה את התוצאות עבור ישראל. עד 1992 יש רק את הסיווג הסופי, ובכל השנים האלה יצא שהעיתונות בישראל חופשית. מאז 1993 יש פרוט של התוצאות ב-3 הנושאים לעיל, וגם סיכום סופי. בשנים 1993-2000 היה גם נושא רביעי, שהוא פעולות קונקרטיות שמדכאות את חופש העיתונות, והייתה גם הבחנה בין עיתונות כתובה למשודרת. הגרף מראה את כל אחד מהנושאים וגם את הסיכום הכולל מנורמלים לטווח 0-10, כאשר 0 הוא חוסר חופש ו-10 (כלומר הסקלה הפוכה מהמדד המקורי).



איור 52: תוצאות מדד חופש העיתונות של Freedom House עבור ישראל (מנורמל לתחום 0-10)⁹¹.

אפשר לראות שישראל נמצאת כל הזמן קרוב לסף שבין עיתונות חופשית לעיתונות חופשית באופן חלקי. היא ירדה לדרגה של חופשית באופן חלקי בלבד ב-2008, 2012, ומאז 2015. הירידה האחרונה יוחסה במפורש להשפעה הגוברת של ישראל היום שמסובסד על ידי שלדון אדלסון. כשמסתכלים על הנושאים בנפרד, רואים שהמצב החוקי בסדר (לפחות מאז 2001), ההיבט הכלכלי גבולי עם תנודות לכאן

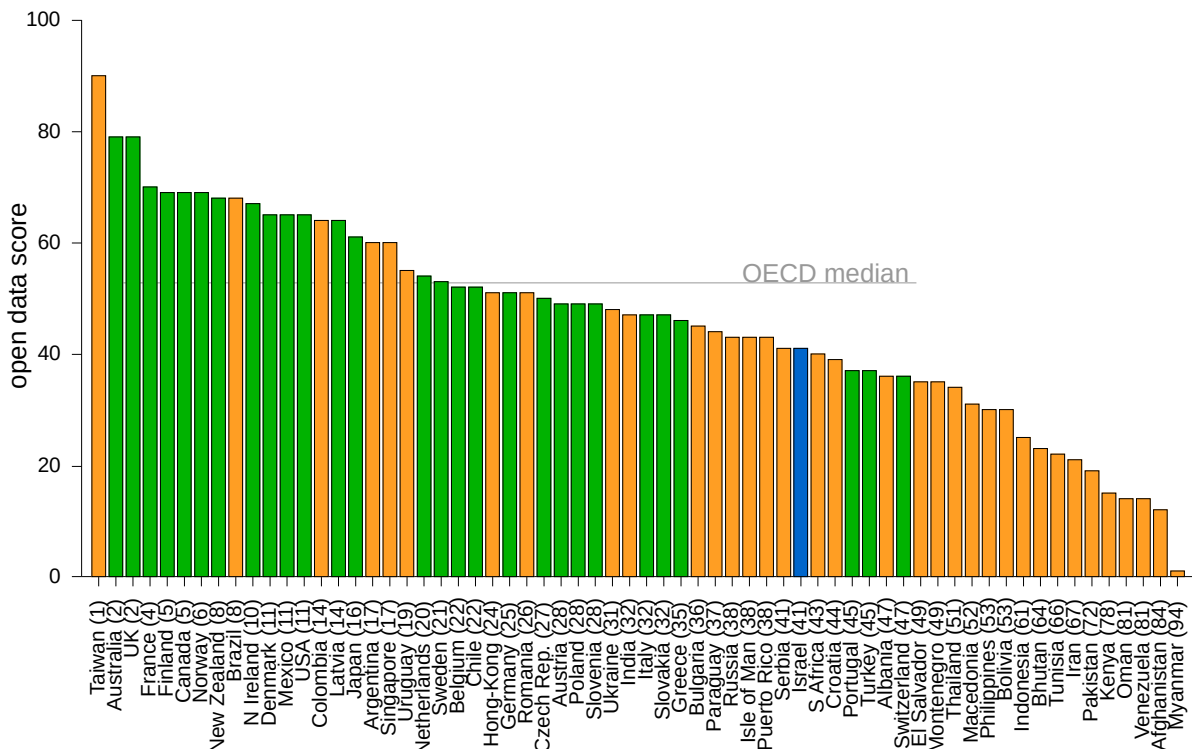
⁹¹ מקור: ארגון Freedom House. תוצאות לכל השנים ולכל הארצות ניתן להוריד מאתר האירגון. כאמור התוצאות נורמלו לטווח 0-10 בסקלה הפוכה, כך שציון יותר גבוה משקף יותר חופש. למשל, אם המשקל של המצב המשפטי הוא 30, חילקתי את הציון ב-3 ואת התוצאה החסרתי מ-10. כך ניתן להציג ביחד את כל הנושאים ואת המדד הסופי.

ולכאן, וההשפעה הפוליטית באופן קונסיסטנטי בתחום של חופשי רק באופן חלקי. לפני שנת 2000 המתודולוגיה הייתה שונה והייתה שונות הרבה יותר גדולה בציונים השונים, אבל אין בנתונים הסברים למספרים הספציפיים.

התפתחות חדשה שכנראה אינה נכללת עדיין במדד היא ביטול פקודת העיתונות בסוף מאי 2017. פקודת העיתונות חייבה רישיון משר הפנים כדי לפתוח עיתון. שנה קודם לכן בוטלה גם התקנה המאפשרת לסגור עיתון ללא נימוק. הפקודה והתקנה היו שרידים מתקופת המנדט הבריטי.

מידע חופשי

מעבר לעיתונות חופשית, מקובל כיום שדמוקרטיות צריכות גם מידע חופשי. המידע שמנגנוני הממשלה מחזיקים לא שייך להם, אלא שייך לעם. והוא צריך להיות "חופשי" במובן שניתן למצוא אותו ולהשתמש בו בקלות, כלומר בלי צורך ללקט מידע ממקומות שונים, בלי צורך להתמודד עם פורמטים לא מקובלים של אחסון המידע, ובלי צורך לעמוד בתנאים של רישיונות שונים. אינדקס המידע הפתוח מודד את זה ומדרג את המדינות השונות בהתאם. התוצאה מוצגת באיור 53.



איור 53: אינדקס המידע החופשי (Global Open Data Index) 2016. הנתונים הם לשנת 2016.

המדד מורכב מבדיקה של נגישות לנתונים על מגוון נושאים (תקציב המדינה, סטטיסטיקה לאומית, תוצאות בחירות, תחזיות מזג אוויר, רישום חברות, ועוד כל מיני דברים). לגבי כל נושא בודקים אם הנתונים חפשיים, מעודכנים, בפורמט נוח לעיבוד ממוחשב, וחינם. את כל זה מסכמים למספר אחד שמיצג את האחוז מהניקוד המקסימלי האפשרי. בשנת 2016 ישראל קיבלה ציון של 41%, שבצרוף מקרים נאה גם הביא אותה למקום ה-41 בדרוג. מבין המדינות המערביות המפותחות רק שתיים דורגו נמוך יותר (פורטוגל ושוויצריה). מדינות כמו הודו, אוקראינה, ורוסיה היו מעלינו. החצי העליון של המדינות המדורגות מוצג בגרף במלואו, ומהשאר רק כמה דוגמאות (הדרוג של כל מדינה ניתן בסוגריים). מדינות ה-OECD בירוק. בהערת אגב נעיר שלא רק שהמידע הממשלתי לא כולו חופשי, הוא גם לא נשמר. באיסוף הנתונים לספר

הזה נתקלתי באין ספור מקרים שבהם מידע משנים עברו ככל הנראה לא היה קיים או לא היה נגיש. באחד המקרים נאמר לי שיש דוחות בארכיון אבל אין סיכוי שימצאו אותם והם לא אמינים בכל מקרה. במקרה אחר נאמר שלפני כמה שנים החליפו מערכת מחשבים, וכל המידע הקודם אבוד. בנוסף יש בעיה של שימוש ביועצים חיצוניים. סתיו שפיר כתבה על זאת כך, בהקשר של קביעת תוכנית ממשלתית כלשהי בתקופה שהייתה חברת כנסת:

“התברר, שקובעת המדיניות היא חברה חיצונית — ומרוב עומס, החברה החיצונית שכרה חברה נוספת. רוב אגפי התכנון בממשלה צומצמו. לא מדובר בחיסכון: חברות הייעוץ שמחליפות אותם מקבלות עשרות מיליונים — אך המידע שהן אוספות נעלם אֵתן יחד. הממשלה הפריטה את המוח שלה.”⁹³

שער שני

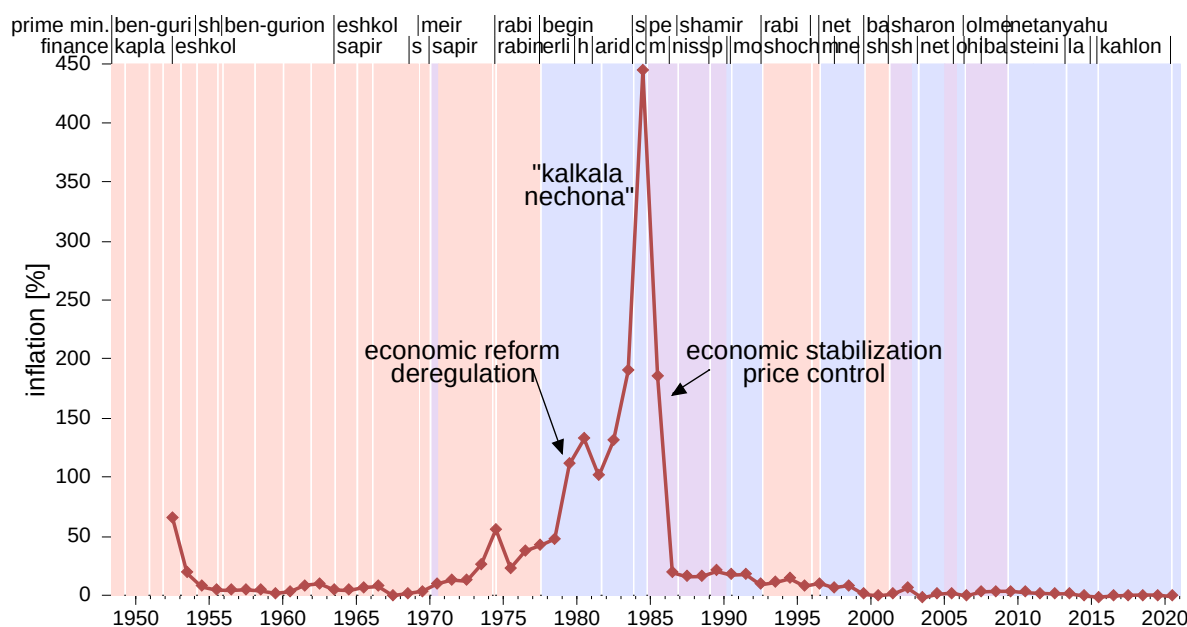
המצב הכלכלי והחברתי

המצב הכלכלי הוא הגורם החשוב ביותר לתושבי המדינה ברמה היומיומית (או לפחות באותם זמנים שאינם מצבי חירום ביטחוניים). הם צריכים להתפרנס, הם נהנים מהצמיחה במשק המדינה ומהעלייה ברמת החיים, והם סובלים מהאינפלציה ומיוקר המחיה. עם זאת יש כמובן הבדלים בין רבדים חברתיים שונים, ולכן המצב הכלכלי קשור באופן הדוק גם למצב החברתי. בפרקים הבאים נסקור היבטים שונים של המצב הכלכלי, המצב החברתי, והקשרים ביניהם.

- נתחיל בפרק ה בתיאור האינפלציה בישראל בראי היסטורי. הסיבה להתחיל בזה היא משבר האינפלציה שהתחולל בשנת 1984, בעקבות המדיניות הכלכלית שהונהגה אחרי המהפך, ושהתמודדות איתו משפיעה על ניהול הכלכלה בישראל עד היום.
- השחקן הגדול ביותר במשק המדינה הוא הממשלה. פרק ו עוסק בתקציב המדינה, ואיך הוא גדל או קטן עם השנים. הוא גם מתאר את מקורות ההכנסה של המדינה (בעיקר ממיסים), ואת תחומי ההוצאה העיקריים (מסתבר למשל שנושאים אזרחיים וחברתיים מקבלים תקציב כפול מהביטחון).
- פרק ז עוסק במדדים של מצב המשק באופן כללי. האינפלציה היא מדד אחד כזה. בפרק הזה נציג כמה אחרים, כמו התוצר המקומי הגולמי (התמ"ג), הצמיחה, ומאזן הסחר.
- פרק ח ממשיך את הדיון במשק בכללותו וסוקר היבטים בעייתיים כגון עודף ריכוזיות ומונופולים. זה כולל גם פעילות של טייקונים, תספורות, ואת מתווה הגז.
- פרק ט עובר לעסוק במצבם הכלכלי של האזרחים. הוא מכיל פרטים אודות תעסוקה ואבטלה, משכורות ופנסיה, אי-שוויון ועוני.
- פרק י עובר להיבט אחר של המצב החברתי, והוא ההיבט הדתי. הוא כולל סקירה של הסטטוס קוו ושל החברה החרדית.
- לסיום, פרק יא סוקר את מצבו היחודי של המיעוט הערבי, כולל היחס של הערבים למדינה והיחס של היהודים לערבים.

פרק ה: ממדינת רווחה לשוק חופשי

ישראל היא מדינה עם אוכלוסייה צעירה. מספר הילדים לאישה קרוב ל-3 בממוצע, מה שגורם לגידול טבעי של האוכלוסייה, ולכך שיש יותר ילדים וצעירים ממבוגרים וזקנים. בפרט, רוב האוכלוסייה היא בת פחות מ-40, ולא זוכרים את שנות ה-80 של המאה הקודמת (או עוד לא נולדו אז בכלל). כך גם כל העולים שהגיעו בגל העלייה הגדול של שנות ה-90. אבל בלי להכיר את הסיפור על ההיפר-אינפלציה שהגיעה לרמה של 445% בשנת 1984 (איור 54), ועל התוכנית הכלכלית של שנת 1985 שהצילה את המצב, אי אפשר להבין את הכלכלה הישראלית. הצל של המאורעות האלה, למרות שעברו יותר מ-30 שנה, מגיע עד היום. האינפלציה הייתה תוצאה של הליברליזציה שהונהגה בכלכלה אחרי המהפך ב-1977. אבל במידה רבה תוכנית הייצוב הכלכלית מ-1985, ולא הרפורמות הכלכליות שהונהגו ב-1977, היא שגרמה למהפך הכלכלי. היא סימנה את סוף תקופת מדינת הרווחה הסוציאליסטית, ואת המעבר לכלכלת שוק ניאו-ליברלית קפיטליסטית. צחוק הגורל הוא שמי שחתום על התוכנית הזו הוא ראש הממשלה דאז מטעם מפלגת העבודה, שמעון פרס.



איור 54: האינפלציה בישראל מאז 1951.⁹⁴ בספטמבר 1951 השתנתה המתודולוגיה של חישוב מדד המחירים, ולכן אין אפשרות להשוות למה שקרה קודם. על חישוב המדד והאינפלציה ראו בנספח בסוף הפרק.

⁹⁴ מקור: הירחון לסטטיסטיקה של המחירים של הלמ"ס לוח 3.1 מכיל סדרה רצופה של המדד החודשי של כל חודש יחסית לבסיס של 100 בספטמבר 1951. האינפלציה השנתית חושבה כשינוי היחסי של כל מדד דצמבר לעומת מדד דצמבר של השנה הקודמת בסדרה הזו.

המשבר הכלכלי והיפר-אינפלציה

הירושה של בגין

כדי להבין את המדיניות הכלכלית לפני המהפך צריך לחזור אחורה לימי ראשית המדינה. בשנים 1949-1951, מיד אחרי תום מלחמת השחרור, התחולל משבר כלכלי חריף. מצד אחד לא היו למדינה הכנסות משמעותיות. מצד שני נקלטו כ-700,000 עולים, שרובם המכריע הגיעו בלי אמצעים כלשהם: חלקם היו שארית הפליטה מקהילות אירופה שנחרבו בשואה, וחלקם עלו ממדינות ערב ונאלצו להשאיר את רכושם מאחור. הממשלות הגיבו למשבר בהנהגת משטר צנע, שבו מצרכים הוקצבו באופן שוויוני לכל התושבים, והמחירים היו בפיקוח הדוק. הרוב המכריע של היבוא נעשה על ידי הממשלה, שבאופן אפקטיבי ניהלה את כל המשק. לתושבים היה אסור להחזיק מטבע חוץ.

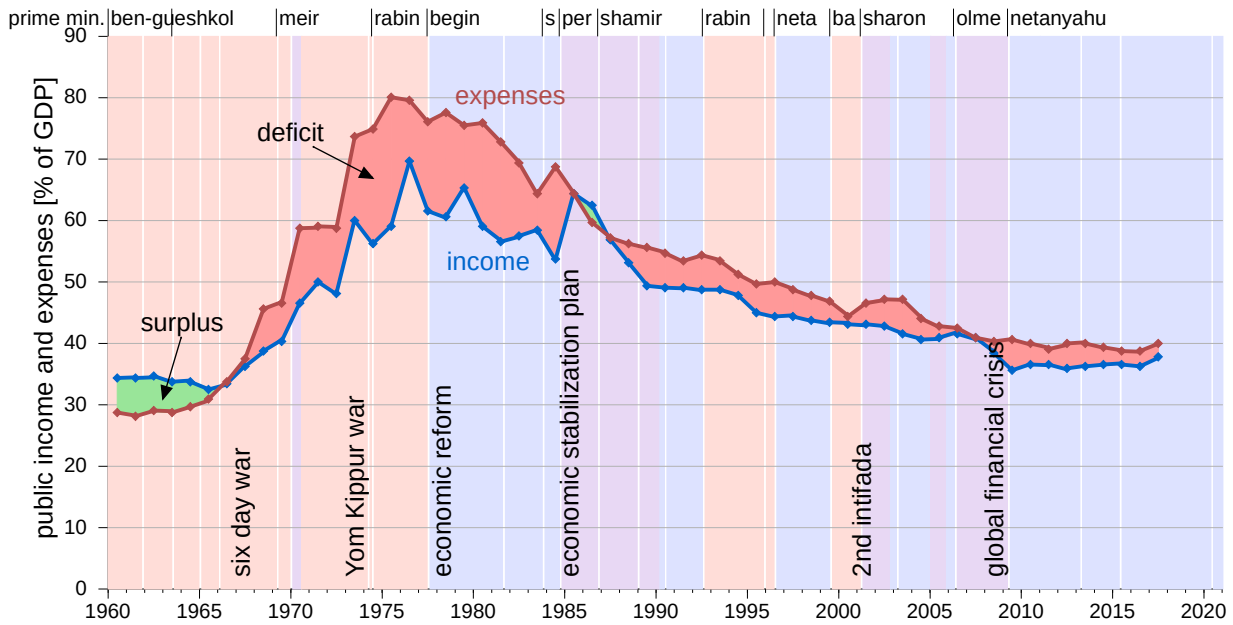
המשבר הכלכלי נפתר בשנת 1952 עם הנהגת רפורמה כלכלית שכללה בין היתר את ביטול משטר הצנע, וביחוד עם חתימת הסכם השילומים עם גרמניה שהוביל לזרימת מטבע חוץ למדינה. גם מכירת אגרות חוב ממשלתיות למשקיעים מחו"ל (מפעל הבונדס) סייעה בגיוס מטבע חוץ. עם זאת הממשלה המשיכה להיות הגורם הדומיננטי במשק, והכלכלה המשיכה להיות ריכוזית ומנוהלת בניגוד לכלכלת שוק חופשי.

מאמצע שנות ה-50 המשק עלה על פסים של צמיחה. האינפלציה ירדה, האבטלה הייתה נמוכה, ורמת החיים עלתה. חלק ניכר מהפיתוח הכלכלי בוצע באמצעות חברת העובדים – המפעלים של ההסתדרות שנוסדו עוד לפני קום המדינה (כולל המשביר לצרכן, תנובה, מקורות, צים, סולל בונה, ובנק הפועלים, שחלקם הפכו לחברות ממשלתיות והופרטו בהמשך). בשנים אלה הייתה סימביוזה מוחלטת בין הממשלות בשליטת מפא"י לבין ההסתדרות, שנבעה מאידאולוגיה סוציאליסטית ומהרצון לתמוך במפעלים קואופרטיביים לכאורה בבעלות הפועלים. התמיכה התבטאה בהפניית עבודה ותקציבים למפעלים ההסתדרותיים.

השיא היה בתקופת השפע שבין מלחמת ששת הימים למלחמת יום כיפור. הצמיחה הגבוהה – בארבע מתוך חמשת השנים 1968-1972 הצמיחה הייתה יותר מ-11% – הובילה להרגשה שניתן לעשות הכל. בפרט הייתה עלייה דרמטית בהוצאות הממשלה הן בתחום הביטחוני והן בתחום החברתי:

- הוצאות הביטחון עלו מ-9.2 מיליארד שקלים (במחירי 2017) בשנת 1966 ל-33.2 מיליארד שקלים בשנת 1970 (כפי שנראה בהמשך באיור 206 בעמ' 322). זוהי עלייה מ-9.9% מהתמ"ג ל-24.2% מהתמ"ג (איור 208). אחרי הטראומה של מלחמת יום כיפור ב-1973 הוצאות הביטחון עלו שוב באופן ניכר, והגיעו לשיא של 30.3% מהתמ"ג בשנת 1975.
- ההוצאות החברתיות עלו גם הן באופן ניכר. למשל תשלומי הגמלאות לנפש של הביטוח הלאומי עלו מסך של 723 שקלים לשנה בממוצע בשנת 1965 לסך של 3463 שקלים בממוצע בשנת 1975 (במחירי 2017, כפי שנראה בהמשך באיור 300 בעמ' 430). בדומה, גם תשלומי הסובסידיות על מוצרים בסיסיים ועל שירותי תחבורה עלו פי כמה בתקופה הזו.

הבעיה הייתה שההכנסות לא הדביקו את ההוצאות וכך נוצר גירעון עצום (איור 55). אחרי מלחמת יום כיפור הצמיחה נעצרה. הממשלה התקשתה להמשיך ולתמוך בחברת העובדים (למשל על ידי "ביטוח הצמדה" שבו הממשלה פיצתה את המפעלים על הפסדים כתוצאה מאינפלציה) והגירעון הממשלתי העמיק. מפעלי ההסתדרות, מצידם, התרגלו לתמיכה הממשלתית ולא היו תחרותיים. במקביל הפעילות במשק נפגעה מעליית מחיר הנפט בעולם כתוצאה ממשבר הנפט של 1973 (איור 56). כתוצאה האינפלציה עלתה לרמה של 50-20%, לראשונה מאז שנות ה-50 המוקדמות. שוק שחור צמח ושגשג בצד הכלכלה הנשלטת על ידי הממשלה. המצב הכלכלי הבעייתי הזה היה בין הגורמים למהפך של 1977.



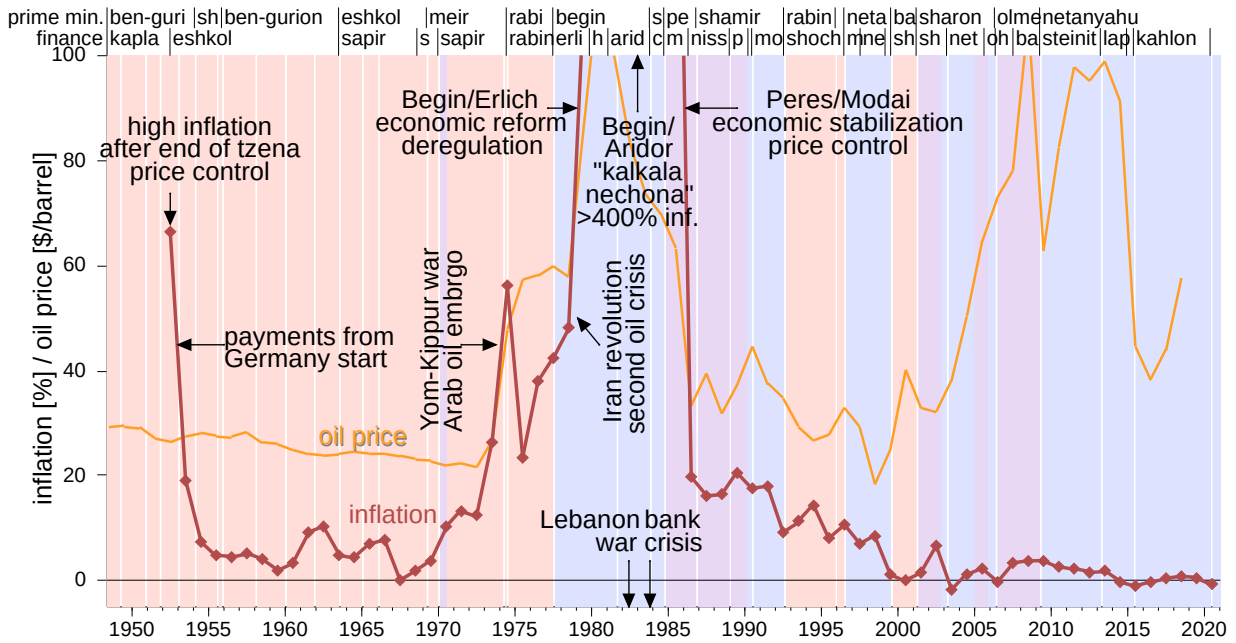
איור 55: הכנסות והוצאות הממשלה הרחבה (כלומר כל המגזר הציבורי, כולל הממשלה, הרשויות המקומיות, ומוסדות כמו הביטוח הלאומי, האוניברסיטאות, קופות החולים, וקק"ל)⁹⁵.

ליברליזציה ומשבר

האידאולוגיה של ראש הממשלה מנחם בגין ושל שר האוצר הראשון שלו, שמחה ארליך, הייתה שונה בתכלית מהאידאולוגיה הסוציאליסטית של ממשלות מפלגת העבודה מלפני המהפך. ארליך היה נציג המפלגה הליברלית (שנבלעה בליכוד), וסמוך לאחר מינויו הוא הציג תוכנית ליברליזציה של המשק. הרכיבים העיקריים של התוכנית היו:

- ביטול רוב הסובסידיות למוצרי יסוד, כדי לאפשר לכוחות השוק לקבוע את המחירים.
- ביטול המגבלות על החזקת מטבע חוץ, וקביעת שער הלירה הישראלית באופן שוטף לפי ביקוש והיצע בזירה העולמית. מצב כזה אמור היה להביא לשיווי משקל בתנועת מטבע החוץ ובכך למניעת בעיות ביתרות מטבע החוץ.
- העלאת מס ערך מוסף כדי לצמצם את הגירעון הממשלתי.

מה שבאמת קרה הוא שהצרוף של ביטול הסובסידיות והעלאת המע"מ גרם לעליית מחירים. בנוסף, בדיוק באותו הזמן פרץ משבר הנפט השני, ועליית מחירי הנפט בעולם תרמו גם הם לעליית המחירים הכללית. מנגנוני ההצמדה שהיו נהוגים עוד מלפני המהפך היו עדיין בתוקף, ולכן המשכורות עלו ביחד עם המחירים. כיוון שהמשכורות עלו הביקוש לא ירד כתוצאה מעליית המחירים, ולא נוצר אפקט מרסן. התוצאה הייתה אינפלציה של מעל 100% בשנת 1979 ובשנים שאחריה (איור 54).



איור 56: האינפלציה בישראל מוצגת בסקלה מפורטת יותר, עם השוואה למחיר הנפט הבינלאומי⁹⁶.

שלושה גורמים הקשו על הממשלה להילחם האינפלציה:

- שנת 1981 הייתה שנת בחירות. לקראת הבחירות הנהיג שר האוצר יורם ארידור מדיניות כלכלית ברוח קריאתו של ראש הממשלה מנחם בגין "להיטיב עם העם" (אם כי הוא התעקש לטעון כי מדובר ב"כלכלה נכונה"). אחד הרכיבים של כלכלת הבחירות הזו היה הפחתת מיסים על מוצרי יבוא, מה שגרם לגידול ביבוא, לירידה ביתרות מטבע החוץ, ולירידה בהכנסות הממשלה.
- בשנת 1982 פרצה מלחמת לבנון. כמו כל מבצע צבאי, גם זה גרר הוצאות כבדות ופגיעה במשק.
- בשנת 1983 פרץ משבר מניות הבנקים. המשבר היה התפוצצות של בועה שבה הבנקים ניפחו את ערך המניות של עצמם כדי ליצור אפיק השקעה בטוח ללקוחותיהם, ובו בזמן להגדיל את סך ההון העומד לרשותם. זה עבד כל עוד לציבור היה כדאי להשקיע במניות הבנקים. אבל כשהתשוואה ירדה והכדאיות של השקעה בדולר עלתה, לקראת סוף 1983, הבנקים לא יכלו לרכוש בחזרה את כל המניות שהציבור רצה למכור. כדי למנוע קריסה הממשלה עצרה את המסחר במניות הבנקים והלאימה את הבנקים הגדולים.

בשנים אלה המשק נוהל באופן אפקטיבי בדולרים, והאמון בשקל הידרדר. האינפלציה בשנים 1979-1982 נעה בטווח של 101%-133%. בשנת 1983 האינפלציה כבר הגיעה ל-190.7%. שיא האינפלציה היה בשנת 1984 ועמד על 444.9% (מדצמבר עד דצמבר). אבל הלחץ האינפלציוני שהאוכלוסייה הרגישה הגיע לדרגות גבוהות יותר. למשל בחודש אוקטובר האינפלציה החודשית הייתה 24.3%. רמת אינפלציה כזו שקולה לכ-1200% בשנה. באופן אפקטיבי, הכלכלה הייתה בקריסה.

תוכנית הייצוב הכלכלית

מי שבסופו של דבר הצליחו להחזיר את המשק לפסים היו ראש הממשלה שמעון פרס⁹⁷ ושר האוצר יצחק מודעי, עם תוכנית הייצוב הכלכלית של 1985. התוכנית הזו הוכרזה בבוקר ה-1 ביולי 1985, לאחר ישיבת

⁹⁶ מקורות: נתוני האינפלציה זהים לאיור 54. מחירי הנפט הם מחירי השוק החופשי לנפט בארה"ב, מתוקנים לאינפלציה לפברואר 2019, כפי שהם מופיעים באתר

<https://inflationdata.com/articles/inflation-adjusted-prices/historical-crude-oil-prices-table>

⁹⁷ ההספד של מירב ארלוזורוב על שמעון פרס בדה מרקר מוקדש לנושא זה.

ממשלה שהתחילה ביום הקודם ונמשכה כל הלילה⁹⁸. בדיעבד, העיקרון של התוכנית נראה פשוט: להביא את המשק למצב סביר בבת אחת ולהקפיא אותו במצב הזה. זה כלל הקפאת מחירים, הקפאת משכורות, פחות ואז הקפאת שער החליפין, וקיצוץ בתקציב כולל ביטול הסובסידיות למוצרי מזון בסיסיים.

לממש את הרעיון הזה היה פחות פשוט. בפרט, היה צריך לגייס את תמיכתם של שרי הממשלה להעביר תוכנית שפגעה באופן משמעותי בהכנסה של חלק ניכר מהציבור וגם בתקציבי המשרדים שלהם, את התמיכה של הגורמים החזקים במשק (ההסתדרות והמעסיקים) כדי שלא יתנגדו לה וישתפו פעולה, וכמובן את התמיכה של הציבור. ההצלחה של התוכנית הייתה לכן לא רק הצלחה כלכלית, אלא גם הצלחה פוליטית במובן הטוב של המילה.

בנוסף, היה צריך לוודא שכל ההיבטים של הדינמיקה של משק המדינה מכוסים, ולא נותרו סדקים שיגרמו למיטוט התוכנית כולה. באופן טכני תוכנית הייצוב מומשה באמצעות שלושה חוקים:

- חוק הקפאת המחירים של מוצרים ושירותים, שמנע עליית מחירים נוספת, והכניס את מחירי רוב המוצרים הבסיסיים לפיקוח ממשלתי. במקביל הייתה גם הקפאת שכר כללית בתאום עם ההסתדרות והתעשיינים.
- חוק לביצוע תיאומים לתנאי אינפלציה למס הכנסה, שהחליף את החוק למיסוי בתנאי אינפלציה שנחקק כבר ב-1981 והיה סבוך יותר. החוק הזה דרש הגשת דוחות מתואמים לאינפלציה ונתן הגנה על הון עצמי שנשחק בגלל האינפלציה.
- חוק ההסדרים, שאיפשר לממשלה לתקן בבת אחת ובצורה מתואמת מספר חוקים הנוגעים לשכר, למס הכנסה, לביטוח הלאומי, להטבות שונות, ולקבלת עובדים חדשים לשירות הציבורי.

התוכנית נהנתה גם מסיוע אמריקאי מיוחד, ומתזמון בר-מזל שהקביל לירידת מחירי הנפט בעולם (כפי שניתן לראות באיור 56).

התוצאה המיידית של התוכנית הייתה בלימת האינפלציה, שירדה לכ-20% בשנה (איור 56). בנוסף היו ההשפעות המתוכננות, כמו למשל הקטנת השכר הממוצע במשק, אם כי השכר עלה בחזרה תוך שנתיים (ראו באיור 108 בהמשך). הגרעון נסגר כפי שראינו באיור 55 לעיל. מה שיותר מרשים, החוב הממשלתי נחתך מרמה של 278% מהתמ"ג בשנת 1984 לרמה של רק 140% מהתמ"ג 3 שנים מאוחר יותר, ב-1987 (איור 81 בהמשך).

תוכנית הייצוב מסמנת גם נקודת מפנה וצמצום ניכר בהקשר להוצאות הביטחון – עד כדי כך ששר הביטחון יצחק רבין נמנע בהצבעה ולא תמך בתוכנית. הוצאות הביטחון ירדו מ-19.8% מהתמ"ג בשנת 1984 לרק 8.8% מהתמ"ג עשור מאוחר יותר, בשנת 1994 (ראו באיור 208 בהמשך).

אחת התוצאות הנוספות של התוכנית הייתה פגיעה במגזר היצרני – הן במגזר התעשייתי, והן במגזר החקלאי, ובפרט בקיבוצים. היו לכך כמה סיבות. הראשונה הייתה הקפאת שער החליפין כשהאינפלציה בכל זאת עדיין הייתה כ-20%, מה שהקטין את ערך ההכנסות מיצוא. סיבה נוספת הייתה העלאת הריבית, שגרמה למחנק אשראי שהקשה על השקעות ופיתוח נוסף. העלאת הריבית הייתה צעד שנועד להקטין את האינפלציה, על ידי כך שיהיה פחות אשראי, וכתוצאה פחות פעילות כלכלית. זה אכן טוב מבחינת האינפלציה, אבל בא על חשבון המגזר היצרני. בנוסף לכל זאת, הקיבוצים גררו קשיים משנות האינפלציה, שבהן הם נכנסו להרפתקאות פיננסיות בניסיון לשמור על ערך ההכנסות שלהם לצורך השקעות עתידיות, ואפילו השקיעו בשוק ההון כמקור הכנסה אלטרנטיבי. התוצאה הייתה משבר הקיבוצים⁹⁹.

התמונה הגדולה

המעבר ממדינת רווחה סוציאליסטית למדיניות שוק חופשי קפיטליסטית בישראל לא קרה מהיום למחר,

⁹⁸ קישור לתמליל ישיבת הממשלה הזו – 180 עמודים – נמצא במאמר של מירב ארלוזורוב בדה מרקר על תוכנית הייצוב במלאת 30 שנה לכינונה (1.7.2015). תיאור השתלשלות האירועים ניתן גם במאמר של שאול אמסטרדמסקי בכלכליסט שנכתב באותה הזדמנות. תיאור הכנת התוכנית וישומה ע"י מנכ"ל האוצר עמנואל שרון מובא בכתבה אחרת של ארלוזורוב (דה מרקר 19.7.2015).

⁹⁹ ראו מאמר של תום נבון וטל אלמליח בחברה גליון 50 עמ 31-35 דצמבר 2011.

אבל בכל זאת היה חד יחסית. זה היה חלק ממגמה כללית בעולם כולו, מגמה של גלובליזציה ויצירה של כלכלה עולמית על חשבון הכלכלות הנפרדות של המדינות השונות. זו התקופה של הקפיטליזם והשוק החופשי, של פרופסור מילטון פרידמן והאסכולה של אוניברסיטת שיקגו, של הריגניזם בכלכלה האמריקאית והתאצ'ריזם בבריטניה.

מדינת הרווחה משקפת את הכלכלה הקיינסיאנית, על שם ג'ון מיינרד קיינס שפיתח את התאוריה בעקבות המשבר הכלכלי של 1929 בארצות הברית. קיינס תמך במעורבות ממשלתית במשק, ובעיקר בפעילות אנטי-מחזורית, כלומר הגברת הפעילות הממשלתית דווקא כאשר המשק נקלע למיתון. בנוסף מדינת הרווחה משקפת השקפת עולם סוציאליסטית, לפיה על המדינה להבטיח חיים טובים לאזרחים, למשל על ידי מתן שירותי חינוך ובריאות.

האלטרנטיבה היא שוק חופשי, שבו הממשלה מושכת את ידה מהכלכלה ונותנים לכוחות השוק לפעול. גישה זו הפכה לגישה השלטת בערך בשנות ה-70 של המאה הקודמת. ההנחה של התומכים בגישה זו היא שזה יביא למצב אופטימלי ויהיה יעיל, כי אם גורם כלשהו במשק לא יתנהל ביעילות משהו ינצל את זה להתחרות בו ויצליח. הבעיה בתמונה הזו היא שכשיש שוק חופשי שבו כולם מתחרים זה בזה, הצלחה של אחד באה על חשבון אחרים, מה שגורם לפגיעה באותם אחרים¹⁰⁰. בנוסף יש נטייה לעדריות שמחריפה תנודות במשק, כאשר כולם מנסים לעשות אותו הדבר באותו הזמן. זה גורם למשברים, והמשברים האלה באים על חשבון האזרחים והעובדים.

מצד שני צריך לזכור שהשינוי מסוציאליזם לכלכלת שוק לא היה באמת גלובלי – למשל מדינות סקנדינביה נשארו סוציאליסטיות במידה רבה, או ליתר דיוק שילבו את הסוציאליזם בקפיטליזם.

ההשלכות כיום

כפי שנכתב לעיל תוכנית הייצוב הכלכלית של 1985 הייתה קו פרשת מים שסימן שינוי באופי הכלכלה הישראלית. התוכנית גרמה לשינוי בסיסי בהתנהלות הממשלה וביחסי הכוחות במשק, הרבה מעבר לטיפול נקודתי בבעיה שנבעה ממדיניות לא שקולה ומצרוף מקרים של גורמים מקשים. הרבה ממה שנראה בפרקים הבאים ניתן לייחס להשלכות של התוכנית הזו.

ההיבט הבולט ביותר של השינוי הזה הוא המעבר מכלכלה מנוהלת וריכוזית לכלכלת שוק ניאו-ליברלית. הממשלה לא שלטה עוד בשער החליפין, ולא תמכה בקרנות הפנסיה של ההסתדרות. משרד התקשורת לא עסק יותר בהקמת ותחזוקת רשת טלפוניה, אלא העביר את העיסוק הזה לחברה הממשלתית בזק. בזק וחברות ממשלתיות אחרות הופרטו בהמשך. כוחה של ההסתדרות ירד כתוצאה מהלאמת בנק הפועלים והצורך למכור מפעלים אחרים כדי לכסות חובות ולתמוך בקרנות הפנסיה. בסופו של דבר חברת העובדים פורקה ב-1994 וההסתדרות הפכה לארגון עובדים נטו.

העיקרון המנחה את פעילות הממשלה הפך לצמצום הפעילות ולחרדה מפני גירעון¹⁰¹. יש שתי גישות-על לניהול המשק: באחת הממשלה יוזמת ופועלת, ומזרימה כספים למשק, ובכך מעודדת צמיחה, ובשנייה הממשלה היא לכל היותר גוף רגולטורי, ומעדיפה לתת לכוחות השוק לעשות כרצונם. המעבר מהגישה הראשונה לשנייה הוא מה שקרה ב-1985. אחד הביטויים המעשיים של המעבר הזה היה חוק הגבלת ההוצאה התקציבית, שבשנים מסוימות הגביל את גדילת התקציב הממשלתי לפחות מגדילת האוכלוסייה במדינה. ההגבלה הזו גררה דינמיקה של "ייבוש" תקציבי של גופים ממשלתיים שונים, מה

¹⁰⁰ הפגיעה הזו היא לא רק במתחרים. דוגמאות בולטות מארצות הברית מהשנים האחרונות כוללות את הצורך בהשכלה גבוהה כדי להשתלב בשוק העבודה, מה שהוביל לעלייה דרמטית בשכר הלימוד ולפתיחת מוסדות "לימוד" שכל עיסוקם בהונאת הסטודנטים. אחת התוצאות היא העלייה בחובות סטודנטים, שלא יכולים להחזיר הלוואות שלקחו לצורך מימון שכר לימוד, כשלפעמים אפילו לא קיבלו תואר [דפנה מאור, **דה מרקר** 26.7.2018]. דוגמה אחרת היא העלייה בערכן של ענקיות האינטרנט (פייסבוק, גוגל, טוויטר) שמתוגמלות בבורסה על רוחים שתלויים בהתמכרות של המשתמשים שלהן, אפילו אם זה גורם להם לפגיעה נפשית וחברתית ואפילו לפגיעה בדמוקרטיה עצמה [איתן אבריאלי, **דה מרקר** 29.7.2018].

¹⁰¹ על החרדה מגרעון ואינפלציה כמעצבי מדיניות כלכלית ראו אלי קוק, **שובה של שאלת הכסף**, הזמן הזה, מאי 2020.

שגרים לתפקוד לקוי שלהם ולתלונות רבות, ובכך נתן את הציודוק להפרטות גורפות. בנוסף, נוצר מצב כרוני של חוסר השקעה מספקת בתשתיות, למשל תשתיות תחבורה, ופער מתרחב והולך בין ישראל לבין המדינות המפותחות.

אחד מסעיפי הקיצוץ החשובים היה הקפאת כוח האדם בשירות הציבורי. כדי לפצות על כך, ניתן אישור להעסקה עקיפה – מה שנקרא כיום עובדי קבלן. כמו כל מיני דברים אחרים, זה התחיל בתור פתרון זמני בקנה מידה מוגבל, והפך עם הזמן לתופעה נרחבת. כיום המגזר הציבורי הוא המעסיק הגדול ביותר של עובדי קבלן. המגמה לראות בעובדי המדינה משאב לניצול מסמל אולי יותר מכל את ההתנתקות מהחזון של מדינת רווחה סוציאליסטית והמעבר למדינה קפיטליסטית.

לתוכנית הייצוב הכלכלית הייתה גם השלכה חשובה על המשטר הדמוקרטי בארץ. חוק ההסדרים הראשון הועבר בתור חלק מהתוכנית, ועסק בהתאמת מגוון היבטים של ניהול המשק למצב שהתוכנית יצרה. בשנים הבאות המשיכו להשתמש בחוקים כאלה מדי שנה כדי לבצע התאמות נוספות. אבל הממשלות ומשרד האוצר התאהבו באפשרות להעביר תיקונים רבים בבת אחת בלי דיון ענייני בכנסת, ומאז השימוש בחוק ההסדרים גבר מאוד (כפי שראינו לעיל באיור 32). כתוצאה נחלש מעמדה של הכנסת ונפגעה הפרדת הרשויות.

צמצום והפרטה של שירותים שונים

כפי שהוזכר, היבט מהותי של התהליכים שתוארו לעיל הוא המגמה הגוברת של צמצום השירותים שהממשלה מספקת לציבור והפרטה של שירותים שונים שניתנו בעבר על ידי מוסדות המדינה¹⁰². תקצר היריעה מלפרט את כל המקרים, אז נסתפק בדוגמאות הבאות:

- הגבלה על גידול תקציב המדינה כך שלא ישקף אפילו את גידול האוכלוסייה, והחלת קיצוצים רוחביים על כל המשרדים כשהממשלה נקלעת למשבר תקציבי. חוק הגבלת התקציב נחקק בראשונה בשנת 1992.
- קיצוץ רציף בתקציב משרד השיכון מאז תחילת שנות ה-90, וקיצוץ בדיור הציבורי שגרם להקטנה דרסטית במלאי הדירות. במקביל הייתה הקשחה של הקריטריונים המזכים בדיור ציבורי.
- הקטנה מתמשכת בחלקה של הממשלה בהוצאות הבריאות, בין היתר על ידי ביטול התיקצוב הייעודי על ידי המס המקביל בשנת 1997 והחלפתו בתקציב ממשלתי שניתן לקצץ במסגרת קיצוצים כלליים.
- קיצוץ בשירות התעסוקה למרות עלייה בביקוש מצד מחפשי עבודה, לעומת הרעפת תקציבים על תוכניות מופרטות. בשנת 2004 הוקמה "תוכנית ויסקונסין" כדי להחזיר מובטלים למעגל העבודה. התקציב של תוכנית ויסקונסין היה כ-1412 ש"ח לפונה, לעומת 99 ש"ח לפונה בשירות התעסוקה, וכל פקיד בתוכנית ויסקונסין היה צריך לטפל רק בכ-50 פונים בממוצע, לעומת 420 פונים לפקיד בשירות התעסוקה¹⁰³.
- ניסיון להפריט את בתי הסוהר, שנבלם בבג"ץ בשנת 2009.
- הביצוע של סעיפים תקציביים רבים הוא נמוך כי הכספים מועברים רק לקראת סוף השנה כשכבר אי אפשר לנצל אותם, או שהתוכניות מעוצבות בצורה שתקשה על זכאים לממש את זכותם לסיוע ממשלתי.

התפכחות ומחאה חברתית

הסיפור כאילו תוכנית הייצוב של 1985 שינתה את פני הכלכלה והחברה בישראל הוא נכון, אבל זה לא כל הסיפור. ראשית, אי אפשר לעשות מהפך שלם ביום אחד. פירוק מדינת הרווחה התחיל עם המהפך, התגבר

102 טלי ניר, בין מימוש לייבוש: שיטות ממשלת ישראל לצמצום השירותים החברתיים, האגודה לזכויות האזרח, אפריל 2012.

103 "לא, אדוני השר!", עלון נגד תוכנית ויסקונסין, דצמבר 2009.

באופן משמעותי עם תוכנית הייצוב ובעשור הראשון של המילניום, ונמשך עד היום. אבל מעבר לכך שהשינוי לוקח זמן, הוא בעצם גם לא נעשה בלב שלם. בניגוד למקומות אחרים בעולם, תהליכי הגלובליזציה והמעבר לשוק חופשי לא היו מלאים.

להסתייגות מחופשיות השוק שנוצר כאן יש שני היבטים, הקשורים זה לזה. מצד אחד, הממשלה לא באמת הסירה ידיה מהשוק וממה שקורה בו. ההפך הוא הנכון. כוחו של משרד האוצר גדול כשהיה מאז ומעולם. אגף התקציבים שולט במדיניות הממשלה ביד רמה, ודוחף רפורמות הרצויות בעיניו באמצעות חוק ההסדרים. האחראי על השכר נותן את הטון לא רק בשירות הציבורי אלא משפיע גם על המשק בכללותו – רופאים בבתי חולים ממשלתיים מנהלים משא ומתן בענייני שכר מול האוצר, ולא מול משרד הבריאות, ובדומה פרופסורים באוניברסיטאות גם הם מנהלים משא ומתן מול האוצר ולא מול המועצה להשכלה גבוהה (שאחת הסיבות לקיומה אמורה להיות הרצון לחצוץ בין מוסדות ההשכלה הגבוהה לבין בעלי עניין פוליטיים) או משרד החינוך. החשב הכללי שולט בהעברת התקציבים למשרדי הממשלה השונים ובכך מתערב בביצוע המדיניות המועדפת על השרים. בעלי מקצועות חופשיים, ממתכננים דרך עורכי דין ועד רואי חשבון, מרבים לעבוד עבור הממשלה, ולמעשה תלויים בה לפרנסתם – וכתוצאה ממעטים לצאת כנגד הקו הממשלתי באשר הוא.

מצד שני, השוק החופשי איננו באמת חופשי. הכלכלה בישראל היא לרוב יותר ריכוזית מבמקומות אחרים, כיוון שהשוק קטן ומבודד. אין יחסי מסחר עם הארצות השכנות, אין שיתוף פעולה עם הארצות השכנות, ואין תחרות עם חברות בארצות השכנות. ברוב ענפי המשק יש מספר קטן של חברות דומיננטיות, ולעיתים מונופול של חברה אחת. כתוצאה אין תחרות, והמחירים נוטים להיות גבוהים מבמקומות אחרים.

הקשר בין שני הצדדים האלה הוא מה שנקרא יחסי הון-שלטון. הפרטות של שירותים ממשלתיים גרמו לירידה באיכות השירותים לאזרחים, וגם להתעשרות של אלה שהיו מקושרים מספיק כדי לעשות עסקים גדולים עם המדינה. העיתונאי נדב איל סיכם את המצב הזה כך¹⁰⁴: "החל מסוף שנות ה-90 החלה ישראל יוצרת אנומליה מיוחדת: לא מדינה סוציאל-דמוקרטית ולא מדינת שוק חופשי ופתוח. מצד אחד, תחרות מוגבלת ומחירים גבוהים לצרכן, ומצד שני צמצום ההשקעות בתשתית וברשתות ההגנה החברתיות. זה היה מודל שלוקח את הרע מכל העולמות."

על הקרקע הזו צמחה המחאה החברתית של קיץ 2011. כמו המעבר ממדינת רווחה לגלובליזציה, גם המחאה הזו לא הייתה ייחודית לישראל. באותו קיץ פרצו מחאות דומות ברוב מדינות המערב. ואפילו אם בהרבה היבטים קשה לשים את האצבע על הישגים קונקרטיים ומיידיים של המחאה, היא כן גרמה לשינוי כיוון מסוים, או לפחות לבלימה של הסחף לכיוון הליברליזציה הגורפת. השקעות המדינה בתשתיות ובשירותים חברתיים התחילו לעלות אחרי תקופה ארוכה של ירידות.

מה שנובע מכל זה הוא שכלכלה אמיתית אינה נמצאת במצב שיווי משקל, ואינה מתפתחת לפי תאוריות. כל הזמן יש כוחות שונים שמושכים לכיוונים שונים, ומה שקורה בפועל הוא שיקלול של כל ההשפעות האלה. באופן גס התקופה מאז המהפך (ועוד יותר מכך מאז תוכנית הייצוב) ניתנת להגדרה כתקופה של ימין כלכלי וחברתי, אבל מעורבים בזה גם היבטים של ריכוזיות ושחיתות וגם מאבקי כוחות עם ההסתדרות. לכן חשוב כל כך להסתכל על נתונים שניתן למדוד אותם. ובפרקים הבאים נראה דוגמאות רבות.

104 נדב איל, המרד נגד הגלובליזציה, ידיעות ספרים 2018.

נספח: מדד המחירים לצרכן וחישוב האינפלציה

האינפלציה מודדת את עלית המחירים במשק. באופן טכני זה נעשה על ידי חישוב השינוי היחסי במדד המחירים לצרכן. ניתן להסביר את העיקרון של איך זה עובד כך:

1. מגדירים סל צריכה בסיסי. הסל הזה מאפיין את הרכישות של משק בית "מייצג". סל הצריכה הזה יכול להכיל למשל שכירת דירה כדי לגור בה, קניית לחם, חלב, וגבינת קוטג' כדי לאכול, קניית זוג נעליים וחולצה כדי ללבוש, הליכה למופע ראפ כדי להעביר את הזמן, ותשלום חשבונות לחברת החשמל ולחברת הסלולר.
 2. כל חודש עוקבים אחרי המחירים של אוסף המוצרים שנמצאים בסל שהגדרנו.
 3. קובעים נקודת יחוס, שהיא חודש מסוים, שבה המדד מוגדר להיות 100.
 4. בכל חודש משווים את המחירים של המוצרים שבסל למחירים בחודש הבסיס. נניח שמאז חודש הבסיס המחירים עלו ב-7%. אז המדד ישקף עלייה של 7%, כלומר המדד יהיה 107.
 5. האינפלציה היא העלייה היחסית במדד. אז האינפלציה מאז חודש היחוס היא פשוט עליית המחירים מאז (7% בדוגמה לעיל). האינפלציה בחודש מסוים היא העלייה באחוזים במדד יחסית לחודש הקודם. למשל אם בחודש אחד המדד היה 107, ובחודש אחריו 109, האינפלציה הייתה 1.87% (2 נקודות מדד מתוך בסיס של 107). באופן דומה, האינפלציה בשנה מסוימת היא העלייה באחוזים של המדד בסוף השנה יחסית למדד בסוף השנה הקודמת.
- התיאור לעיל מסביר את העיקרון, אבל במציאות זה קצת יותר מסובך. הנה חלק מהפרטים.

סקר הצריכה

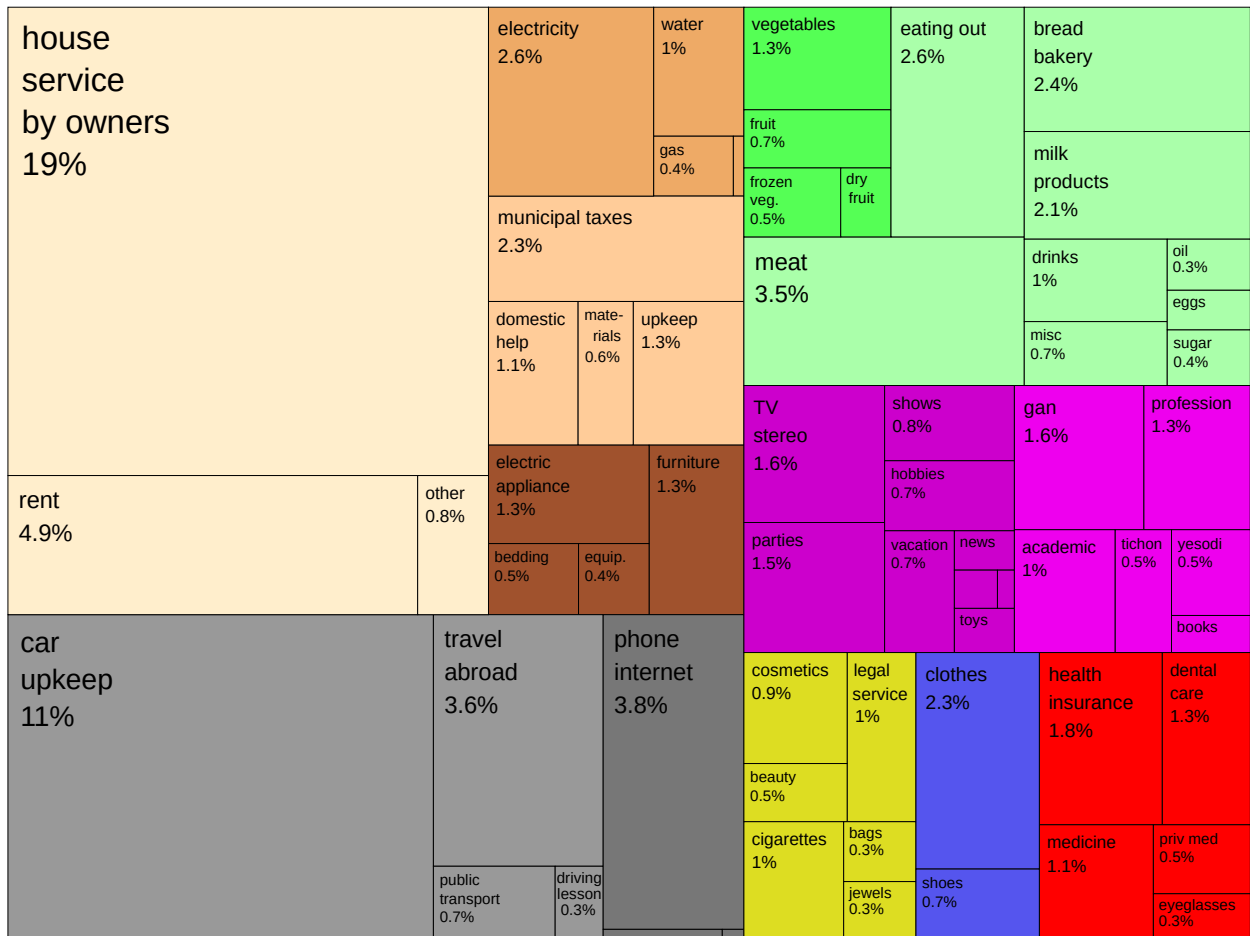
אחת הפעילויות המרכזיות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה היא לבצע את סקר הרגלי הצריכה של משקי בית. זה סקר ענק שמתבסס על מדגם של אלפי משפחות, שאמורות לייצג את כלל האוכלוסייה במדינה. הנתונים המוצגים כאן מבוססים על סקרים מהשנים 2010 ו-2011, וכללו כ-6,100 משפחות בכל שנה. כמה שנים אחר כך גודל הסקר הוכפל. לגבי כל משפחה שמשתתפת בסקר, רושמים את כל ההוצאות שלהם במשך חודש: מה בדיוק הם קנו וכמה זה עלה.

סל הצריכה מוגדר להיות הממוצע של כל המשפחות בסקר. ניקח למשל את סעיף החשמל. כל משפחה שילמה סכום אחר בחשבון החשמל שלה. אז לכל משפחה מחשבים מה היה החלק היחסי של ההוצאה על חשמל, כלומר כמה היה חשבון החשמל מתוך כלל ההוצאות, ועושים ממוצע על זה. הממוצע הזה הוא ההוצאה הממוצעת על חשמל. הסעיפים שמהם מורכב הסל בפועל והמשקל היחסי שלהם מוצגים באיור 57. רמת הפרוט גבוהה מאוד – יש מעל אלף סעיפים במבנה היררכי, כלומר סעיפים ראשיים ובתוכם תת-סעיפים ותת-תת-סעיפים. באיור רואים רק את הרמות העליונות.

פרט חשוב הוא שסל הצריכה לא כולל קניית דירות אלא שכירת דירה. כתוצאה המדד לא משקף שינויים במחירי דירות, מה שיכול להיות די משמעותי בתקופות שבהן מחירי הדירות עולים בתלילות (וזה קורה, כפי שמודגם באיור 271 בעמ' 390). ההצדקה היא שקניית דירה נחשבת השקעה, ולא צריכה שוטפת. לכן ההוצאה על מגורים בדירה מחושבת בתור מה הדיירים היו משלמים אילו היו צריכים לשכור את הדירה שבבעלותם. הסעיף הזה נקרא "שירותי דיוור בבעלות הדיירים". יש סעיף נפרד של שכירת דירה שמשקף את מה שמשלמים אלה שבאמת שוכרים דירה.

סל המצרכים שמשמש לחישוב המדד מעודכן כיום כל שנתיים, בהסתמך על סקר הרגלי הצריכה של מדגם משקי בית. במילים אחרות אוספים נתונים על הצריכה במשך שנתיים, ומחשבים ממוצע של כמה קנו מכל מוצר. בשנתיים הבאות משתמשים בכמויות האלה, ומחשבים את הממוצע של כמה זה עלה כדי לחשב את המדד. בינתיים אוספים נתונים חדשים על הכמויות, ואחרי שנתיים מעדכנים שוב.

ההבדל בין כל סל לסל הקודם הוא כרגיל לא גדול. אבל הסל ששימש עם קום המדינה עבר עדכון משמעותי בספטמבר 1951. זו הסיבה שלא נהוג להשוות מחירים (או לחשב אינפלציה) לפני החודש הזה.



איור 57: הרכיבים של סל הצריכה המשמש לחישוב המדד, כפי שהיה בשנת 2012, בהתבסס על סקרי צריכה מהשנים 2010-2011.¹⁰⁵

סקר המחירים והמדד

בהינתן סל הצריכה שבתוקף, כל חודש עושים סקר אצל חנויות ורשתות שיווק מייצגות כדי לראות כמה הסל הזה עולה. שוב יש כמובן הבדלים, ולפריטים שונים יש מחירים שונים בחנויות שונות ובערים שונות. המחיר הממוצע של הסל מושווה למחיר הממוצע של הסל כפי שהיה בחודש הבסיס, ומזה מחשבים את המדד לחודש הזה.

בכל פעם שמחליפים את סל הצריכה גם מתחילים סדרת מדדים חדשה, כלומר החודש שבו מתחילים להשתמש בסל נקבע להיות הבסיס, והמדד שלו נקבע להיות 100. החודשים הבאים יושוו לחודש הזה. המדד של החודש הזה לפי הסל הקודם הופך להיות מקדם שמאפשר לשרשר את המדדים לפי הסלים השונים אחד לשני, וכך ליצור סדרת נתונים ארוכה שאינה מוגבלת לתקופה של סל אחד.

בהינתן ערכי המדד בשני חודשים עוקבים, האינפלציה היא עד כמה המדד בחודש השני גדל יחסית למה שהמדד היה בחודש הראשון. באופן טכני דואגים לכך ששני המדדים יהיו יחסית לאותו הבסיס, ואז האינפלציה היא ההפרש בין שני המדדים מבטא כאחוז מתוך המדד הראשון. אותה נוסחה יכולה לשמש

105 מקור: עדכון משקלות המצרכים והשירותים במדד המחירים לצרכן, מאתר הלמ"ס.

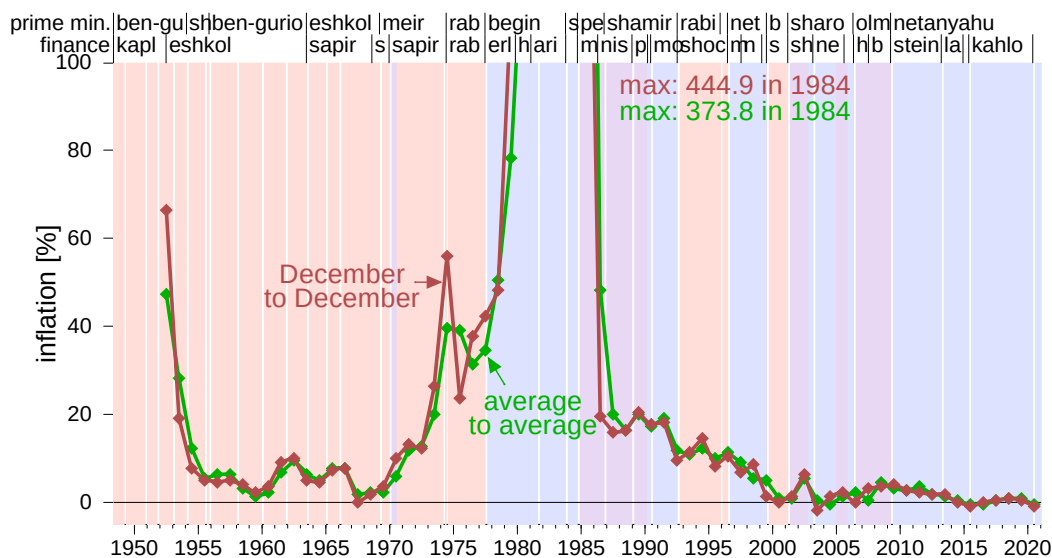
גם לחישוב האינפלציה בכל טווח זמנים, לא רק בחודשים עוקבים. אם המדד השני קטן יחסית למדד הראשון – כלומר המחירים לא עלו אלא ירדו – האינפלציה היא שלילית.

מדד שנתי ואינפלציה שנתית

מדד המחירים לצרכן נמדד כל חודש, ובעקבותיו גם האינפלציה מחושבת בכל חודש יחסית לחודש הקודם. כתוצאה יש שתי אפשרויות לחישוב האינפלציה השנתית:

- לחשב את הממוצע של ערכי המדד ב-12 חודשי השנה, ולהשוות עם הממוצע של השנה הקודמת. העלייה היחסית של הממוצע היא האינפלציה מהשנה הקודמת לנוכחית.
- לחשב את האינפלציה השנתית ישירות מהיחס בין המדד בדצמבר למדד של דצמבר הקודם, ולהתעלם מההפוכות במהלך השנה.

איור 58 מראה שברוב המקרים אין הבדל משמעותי בין שתי השיטות האלה. אבל אם הייתה אינפלציה גבוהה או נמוכה במיוחד דווקא בחודש הראשון או האחרון של השנה, זה יכול לגרום לקפיצה גדולה של ההפרש בין דצמבר לדצמבר, אבל לא להשפיע כל כך על הממוצע. מקרה כזה קרה בשנת 1974, ומצביע על כך שהנתון על זינוק באינפלציה ביחד עם משבר הנפט (איור 56) אולי היה מוגזם. באופן כללי השימוש בממוצעים מוביל לתנודות פחות קיצוניות, והשימוש במדדי דצמבר לתנודות גדולות יותר.



איור 58: השוואה בין שתי הצורות לחישוב האינפלציה השנתית¹⁰⁶.

התאמת מחירים לאינפלציה

אם רוצים להציג נתונים על איך סכום כלשהו – למשל התקציב של משרד ממשלתי – השתנה לאורך השנים, אין משמעות להציג את ערכי התקציב המקורי שהיו כל שנה. הערכים המקוריים נקראים ערכים נומינליים, אבל הם רק מספר, וקשה להעריך מה המשמעות שלהם בלי לדעת מה הייתה האינפלציה מאז. הפתרון הוא לתקן את כל הסכומים כדי לשקף את האינפלציה מאז שנת התקציב, ולהציג את כולם במחירים של עכשיו. ערכים מתוקנים כאלה נקראים ערכים ריאליים. כשמתמשים בערכים ריאליים אפשר להשוות ולראות אם התקציב עלה או ירד באופן אפקטיבי.

האמת היא שכדי לחשב מחירים מותאמים לאינפלציה לא צריך נתונים על האינפלציה – יותר נוח להשתמש ישירות בנתונים על המדד. נניח שידוע לנו על סכום כלשהו מתקופה שבה המדד היה 113, ואילו

¹⁰⁶ מקור: חישוב השינוי היחסי במדד דצמבר או בממוצע כל המדדים החודשיים בשנה, מתוך נתוני המדד מלוח 3.1 של הירחון לסטטיסטיקה של המחירים של הלמ"ס.

עכשיו המדד הוא 125. האינפלציה במשך הזמן שעבר היא 10.6% (עלייה של 12 נקודות מדד יחסית לבסיס של 113). אבל כדי לחשב את הערך הנוכחי של הסכום האמור כל מה שצריך לעשות הוא להכפיל אותו ב- $1.106 = 125/113$.

לצורה שמחשבים את האינפלציה יכולה להיות השפעה על חישוב מחירים מתוקנים לאינפלציה. בפרט, התיקון יכול להיות שונה אם סכום מסוים מיוחס לתחילת השנה או לסופה, כי זה קובע אם לכלול את האינפלציה במהלך השנה. השיטה שנקוט היא שאם מדובר בסכום שמיוחס לשנה מסוימת, נניח שהוא משקף את כל השנה הזו, ונייחס אותו למדד הממוצע באותה שנה. כדי להתאים את הסכום למחירים נוכחיים נכפיל אותו ביחס בין המדד הממוצע בשנה הנוכחית לבין המדד הממוצע בשנה המקורית. רק במקרים בודדים שבהם סכום מסוים מיוחס באופן ספציפי לסוף השנה ניתן ונכון לחשב את ההתאמה לאינפלציה לפי מדדי דצמבר.

מדדים אחרים

מדד המחירים לצרכן מבוסס על סל קניות שמתיימר לאפיין את הצריכה של משק בית טיפוסי. והאינפלציה היא השינוי במחיר של סל הצריכה הזה. אבל זה ממוצע. המחיר של כל מוצר יחיד בסל יכול להשתנות בצורה שונה מהמחיר של הסל כולו. וכך גם המחירים של כל המוצרים והשירותים האחרים בשוק. דוגמה אחת לכך ראינו באיור 56: בשנות ה-70 וה-80 האינפלציה עלתה וירדה במקביל לעליית וירידת מחיר הנפט, אבל בשנות ה-2000 מחיר הנפט עלה שוב בעוד האינפלציה (כפי שהיא נמדדת על סמך מדד המחירים לצרכן) נשארת נמוכה.

במקרים שבהם מעניין אותנו מוצר מסוים או אוסף מוצרים שאינם מיוצגים היטב על ידי סל הצריכה הכללי, אפשר להגדיר סל צריכה ייעודי ולהשתמש בו לחשב מדד אחר. כך למשל אם אנחנו מתעניינים בנושא הדיור, חשוב לנו לדעת על שינויים במחירי המלט, מחירי אביזרי אינסטלציה, שכר העבודה של רצפים, וכו'. המדד שמשקלל את המחירים של המוצרים והשירותים האלה – שנקבע על ידי סקר מיוחד שנערך בין קבלנים וספקים בדומה לסקר הכללי שנערך בין משפחות וסופרמרקטים – נקרא מדד תשומות הבניה. הלמ"ס מגדירה ומחשבת מספר רב של מדדים ייעודיים כאלה עבור מגזרים שונים במשק.

פרק ו: תקציב המדינה

התקציב הוא המסגרת לפעילות הממשלה. החלק העיקרי והחשוב הוא ההכנסות ממיסים ומקורות אחרים מצד אחד, והוצאות על ניהול המדינה ושירותים לאזרחים מהצד השני. בפרק הזה נציג את מבנה התקציב, תוך תיאור ההכנסות וההוצאות באופן כללי. בהמשך הספר יהיו פרקים על נושאים שונים, כגון בריאות, חינוך, ביטחון, ותחבורה, שבהם יוצגו התקציבים הנוגעים לנושאים אלה.

מעבר לסעיפי התקציב המשקפים פעולות ושירותים לאזרחים, התקציב כולל גם סעיפים של פעולות אשראי ופעולות למימון הגירעון על ידי מלוות. את החלקים האלה חשוב לנפות כשרוצים לדבר על הגירעון, כפי שמוסבר בעמ' 132 בפרק הבא. אבל כשמדברים על התקציב בכללותו, הם כרגיל נכללים.

גרסאות של התקציב

אחת הבעיות החוזרות בדיונים על התקציב היא שלא כולם מדברים על אותו הדבר. זה מתחיל בכך שיש שלוש גרסאות שונות של התקציב:

- **התקציב המקורי.** זהו התקציב כפי שאושר בכנסת בחוק התקציב. התקציב המקורי הוא בעצם התוכנית התקציבית של הממשלה. בעיקרון הוא אמור לשקף את סדר העדיפויות של הממשלה ואת מה שהיא מתכוונת לעשות במהלך השנה.
- **התקציב על שינויו.** זהו התקציב הסופי כפי שהוא התגבש עד סוף השנה. ההבדלים בין התקציב הזה לתקציב המקורי משקפים את כל השינויים שמועברים בוועדת הכספים של הכנסת לבקשת האוצר. השינויים האלה אמורים לשקף תיקונים ושינויים בצרכים שאי אפשר היה לצפות מראש. מצד שני יש טענות שחלק מהם משקפים העדפות פוליטיות ואידאולוגיות, וההעברה בוועדת הכספים נועדה להחביא את ההקצאה האמיתית ולמנוע דיון בעת אישור התקציב.
- **ביצוע התקציב.** זה מה שנעשה בפועל. יכולים להיות שני סוגי הבדלים בין זה לבין התקציב על שינויו: יש סעיפים שבהם הוציאו יותר ממה שאושר בתקציב, ולחילופין יש סעיפים שבהם לא הצליחו להוציא את כל מה שאושר.

מעבר לגרסאות האלה, בכל סעיף בתקציב יש סכום "נטו" וסכום "ברוטו" (ועוד כמה דברים אחרים – ראו בנספח בסוף הפרק). הסכום נטו הוא התקציב הבסיסי המאושר, שמתבסס על הצפי להכנסות ממיסים. הסכום ברוטו הוא סכום גדול יותר שכולל הוצאות שמתבססות על צפי להכנסות חוץ-תקציביות שמיועדות לכיסוי הסעיף הזה.

הצדדים המעניינים ביותר בהקשר שלנו, כשאנחנו רוצים לדבר על מדיניות ופעילות של הממשלה, הם:

- התקציב המקורי נטו – זה מתיימר לשקף את המדיניות וסדרי העדיפויות של הממשלה והכנסת, כי זה מה שהועבר ואושר בחוק התקציב, ואינו תלוי בהכנסות יעודיות נוספות. ניתן אמנם להסתייג

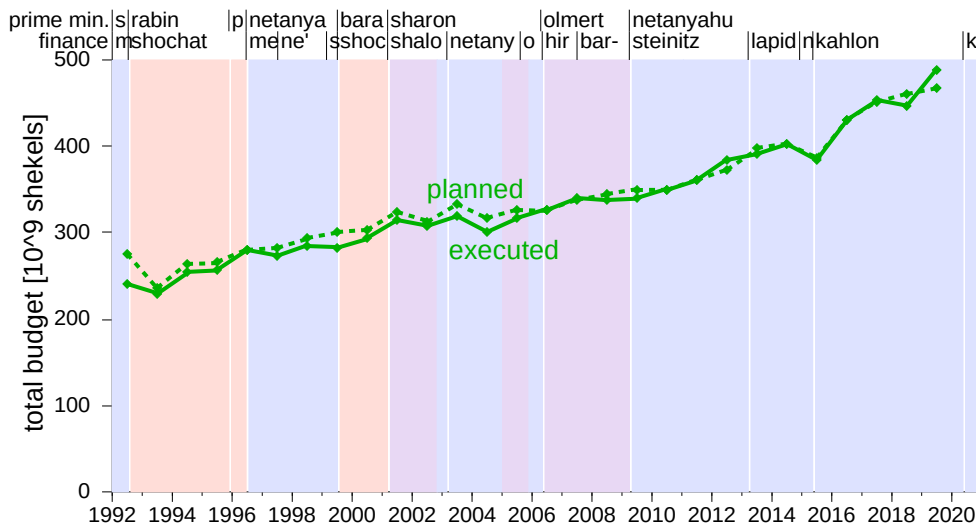
ולטעון שיש סעיפים שנשארים משנה לשנה מכוח האינרציה ואין בהם שימוש או שהם לא רלוונטיים יותר, ויש גם העברות תקציביות בין סעיפים שנעשות באותה צורה כל שנה ומצביעות על כך שהחלוקה המקורית לא הייתה נכונה. אבל ההסתייגויות האלה נוגעות רק לחלק קטן מהתקציב.

- הביצוע ברוטו – זה מה שנעשה בפועל בסופו של דבר כולל הכל. למרבה הצער נתונים על ביצוע ברוטו חסרים במקרים רבים, והנתונים הקיימים הם על ביצוע נטו.

התקציב לאורך זמן

הנתונים כאן ובעמודים הבאים עוד לא כוללים את שנת 2020, ובפרט לא את השפעות משבר הקורונה.

נתחיל במבט על התקציב בכללותו ואיך הוא השתנה לאורך השנים. בעיקרון התקציב המקורי ידוע בתחילת השנה, ואילו ביצוע התקציב רק בסופה. כדי לאפשר השוואה נציג את שניהם באמצע השנה.

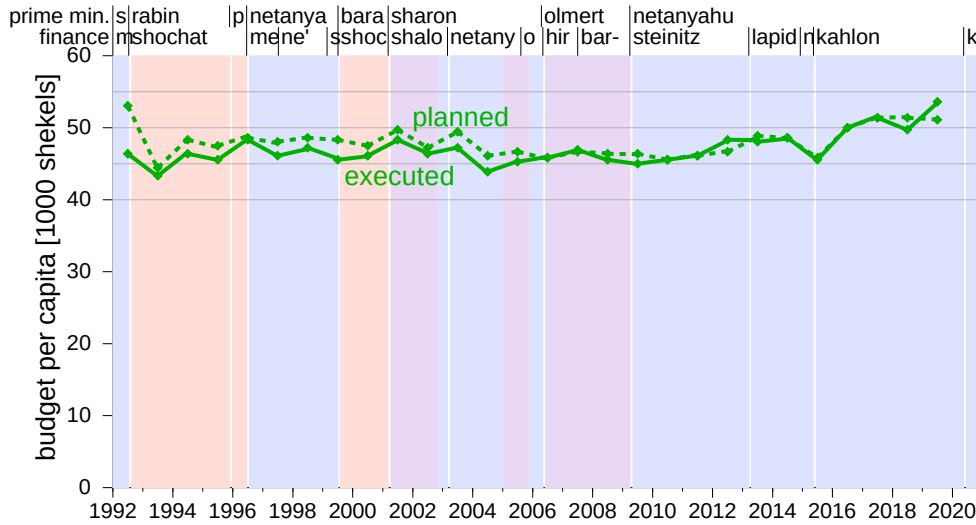


איור 59: תקציב המדינה במיליארדי שקלים, מתוקן לאינפלציה¹⁰⁷.

איור 59 מראה את תקציב המדינה מאז 1992 (כי רק משנה זו יש נתונים נגישים באתר מפתח התקציב ובאתר החשב הכללי) מתוקן לאינפלציה. כפי שניתן לראות יש מגמת עלייה רציפה למדי. הקיצוץ הקל בשנת 2015 אינו משמעותי, ומשקף ירידה זמנית בצורך להחזיר חובות (כפי שנראה בהמשך באיור 65). יש לעיתים פער מסוים בין תכנון התקציב לביצוע, אבל ברוב השנים הוא קטן למדי.

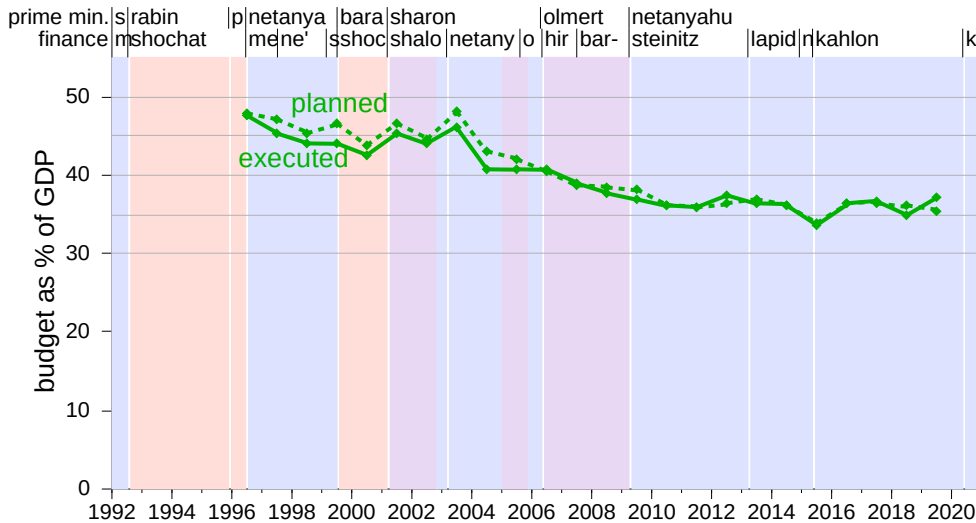
חלק משמעותי של התקציב נועד לספק שירותים לאזרחים, למשל שירותי בריאות ושירותי חינוך. כיוון שאוכלוסיית המדינה גדלה, סביר לצפות שהתקציב יגדל בהתאם. לכן מקובל להסתכל גם על התקציב לנפש, כלומר תקציב המדינה מחולק למספר תושבי המדינה. התקציב לנפש מוצג באיור 60. כפי שניתן לראות התקציב לנפש – ובפרט ביצוע התקציב לנפש – הוא די יציב לאורך השנים במונחים ריאליים (כלומר בסכומים מתוקנים לאינפלציה). עליות קלות היו בתקופות של רבין, ברק, ובחלק מהשנים בממשלות האחרונות של נתניהו, בפרט כשכחלון מונה לשר האוצר. ירידות היו כשנתניהו היה שר האוצר של שרון, ובין הכהונות של לפיד וכחלון בממשלות נתניהו.

¹⁰⁷ מקור: גיליונות אקסל של התקציב המלא מאתר החשב הכללי במשרד האוצר (ונתונים קודמים מאתר מפתח התקציב). סעיפים בטווח 85-98 אינם נכללים בסך התקציב המקורי, שכן הם מייצגים מפעלים עסקיים שיש להם תקציב סגור (כלומר הם ממומנים בעיקרון מהכנסות ישירות שלהם – למשל בתי החולים הממשלתיים, נמל חדרה, מנהל מקרקעי ישראל, המדפיס הממשלתי, ועוד). הנתונים בסעיפים אלה בשנים עד 2007 שגויים ומכילים את צד ההכנסות ואת צד ההוצאות באותו סימן במקום שיבטלו זה את זה, מה שיוצר תמונה מוטעית של ההוצאה הממשלתית. אותם נתוני תקציב משמשים גם באיורים הבאים.



איור 60: התקציב לנפש באלפי שקלים, מתוקן לאינפלציה¹⁰⁸.

מצד שני מעניין לבדוק את היחס בין התקציב לתמ"ג¹⁰⁹: אחרי הכל, אם התמ"ג גדל והמשק צומח, זה יכול לאפשר לממשלה אמצעים לממש את מדיניותה בתחומים שונים. אלא מאי, כפי שמודגם באיור 61 מסתבר שלרוב יותר חשוב לממשלה לקצץ את התקציב. כך אנו רואים שתקציבי 1996 ו-2003 היו כ-48% מהתמ"ג, כשבכל השנים ביצוע התקציב נמוך במקצת מהתכנון. בשנת 2004 ניתן לראות את הקיצוץ החד בתקציב של בנימין נתניהו בתור שר האוצר, ובהמשך מגמת ירידה עד 2010. מאז 2010 התקציב הוא בערך 36% מהתמ"ג.



איור 61: התקציב מנורמל לתמ"ג¹¹⁰.

לסיכום: התקציב גדל באופן אבסולוטי, די קבוע יחסית לאוכלוסייה, וקטן יחסית לתמ"ג. מכאן שהגידול בתקציב מאז תחילת שנות ה-90 משקף את גידול האוכלוסייה, ולא משקף את הגידול המהיר יותר של הכלכלה הישראלית.

108 מקורות: נתוני התקציב מאתר החשב הכללי כמו באיור הקודם, ונתוני האוכלוסייה מהשנתון הסטטיסטי לישראל של הלמ"ס.

109 התמ"ג, התוצר המקומי הגולמי, משקף את גודל הכלכלה של המדינה. נתונים על התמ"ג מוצגים בפרק ז.

110 מקורות: נתוני התקציב מאתר החשב הכללי כמו באיורים הקודמים, ונתוני התמ"ג מהשנתון הסטטיסטי לישראל של הלמ"ס. נתוני התמ"ג עד 1995 אינם ניתנים להשוואה עם הנתונים החל מ-1996 בשל שינוי בהגדרה, ולכן לא נכללו.

מגבלת התקציב

הירידה הנמשכת ביחס בין התקציב לתמ"ג היא חלק ממימוש מדיניות כלכלית ימנית, המאמינה בממשלה קטנה ובהעדפה של כוחות שוק על פעילות ממשלתית¹¹¹. המדיניות הזו מקבלת ביטוי בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, שנחקק בשלהי ממשלת שמיר בשנת 1992, ומאז עבר תיקונים רבים. החוק הזה קובע כללים פיסקליים שהממשלה לוקחת על עצמה, ובפרט את "כלל ההוצאה" שקובע שתי מגבלות על תקציב המדינה:

- הגירעון בתקציב לא יכול לעבור סף מסוים, המבוטא כאחוז מהתמ"ג. לכן אם לא צפויות מספיק הכנסות צריך לקצץ את התקציב. מעבר לכך החוק מתווה מגמת ירידה של הגירעון בשאיפה להגיע לאיזון תקציבי. עם זאת, בחינת הגירעונות בפועל מצביעה על כך שיעדים שנקבעו בחוק לא תמיד קוימו. דבר זה אינו מהווה עבירה על החוק, שכן החוק מתייחס לתכנון התקציב ולא לביצועו.
- מעבר למגבלה הנובעת מתקרת הגירעון, נוספה גם מגבלה ישירה על הגדלת התקציב יחסית לשנה הקודמת. בשנים 2005-2006 המגבלה הייתה גידול של לא יותר מ-1% בשנה באופן ריאלי (כלומר מעל למדד המחירים לצרכן). כיוון שהגידול באוכלוסיית ישראל ובתמ"ג (ברוב השנים) גדולים יותר, נובע שהתקציב לנפש והתקציב יחסית לתמ"ג ירדו. בשנים 2007-2010 שינו את המגבלה לגידול של לא יותר מ-1.7%, כמו הגידול באוכלוסייה. מאז 2010 הגידול המקסימלי אינו קבוע, והערך של 1.7% מהווה בסיס שעליו מוסיפים גורם המחושב כל שנה על ידי נוסחה שמטרתה להגיע תוך כמה שנים לחוב שהוא 60% מהתוצר. בשנת 2015, כשהתקרבו למימוש המטרה הזו, עדכנו את היעד להיות חוב שהוא רק 50% מהתוצר¹¹².

ביחד המגבלות האלה כובלות את ידיה של הממשלה ולא מאפשרות לה להעלות את התקציב כרצונה. הסיבה לחקיקת החוק בשנת 1991-1992 הייתה הרצון להעביר מסר ברור לסקטור העסקי על כך שהממשלה אינה מתכוונת להגדיל את התקציב ולהעלות מיסים כדי לממן את קליטת גל העלייה הגדול מרוסיה. סיבה זו כמובן אינה רלוונטית יותר, אבל החוק נשאר, והמגבלות על התקציב קיבלו חשיבות משל עצמן, כי יש להן השפעה על גיוס ההון. בפרט מקובל לחשוב שאם הממשלה חורגת מהמגבלות האלה זה עשוי להצביע על חוסר שליטה בהוצאות, ולכן על סיכון שבעתיד לא תוכל להחזיר חובות. סיכון כזה מתרגם מיד לעלייה בריבית שצריך לשלם על מלוות.

אחת הבעיות בחוק הגבלת התקציב היא שהוא מזיק ליכולת של הממשלה לפעול במצבי חירום כלכליים. המונח המקצועי לכך הוא שזה חוק "פרו-מחזורי". משמעות הדבר שהחוק גורם למחזוריות שקיימת במשק להיות קיצונית יותר, ואינו מאפשר לממשלה לנסות ולרסן את התנודות במשק. כך בתקופות גאות כשהמשק צומח ההוצאות יכולות לגדול בהתאם מבלי לחרוג מהכללים, מה שמוביל ליתר פעילות כלכלית ולצמיחה חזקה עוד יותר. אבל בתקופות שפל התמ"ג קטן, ההכנסות קטנות, וכתוצאה גם התקציב חייב לקטון, מה שמקטין עוד יותר את הפעילות הכלכלית וגורם למיתון עמוק עוד יותר.

בשנת 2017 מגבלת התקציב הורחבה על ידי כלל פיסקלי חדש שנקרא הנומרטור. הנומרטור מחייב חוקים כלכליים לעמוד במגבלות התקציב לא רק בשנה השוטפת אלא גם ב-3 השנים הבאות. בכך הוא מגביל את יכולתה של הממשלה להגדיל התחייבויות עתידיות.

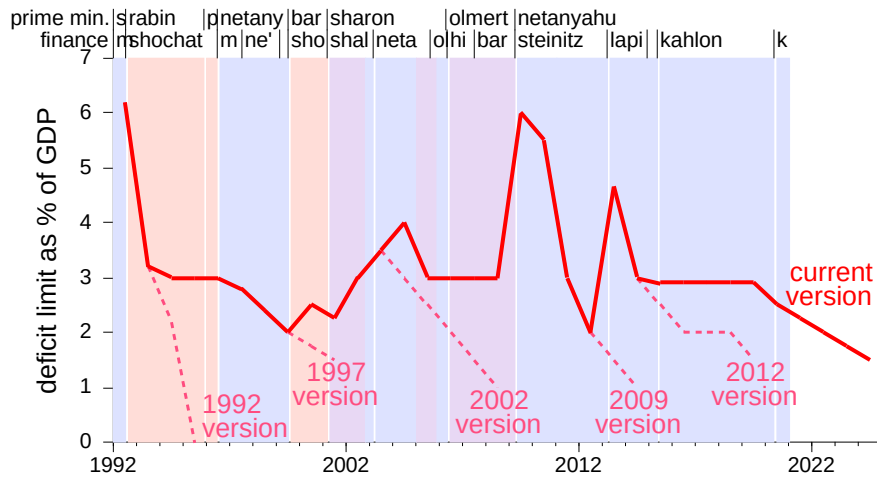
למרות המגבלות שהכללים הפיסקליים האלה מטילים, יתכן שהשפעתם המעשית אינה כה רבה כפי שניתן היה לשער. המגבלות מוטלות הרי מכוח חוק שעבר בכנסת, ומטבע הדברים חוק ניתן לשנות. ואכן חוק הגבלת התקציב מעודכן לעיתים קרובות לפי צרכי הממשלה, למשל כאשר הסכמים קואליציוניים גורמים לצפי להוצאות רבות שעלולות לגרום להריגה ממגבלת התקציב¹¹³. מאפיין תדיר של התיקונים

111 קיימת גם טענה שהקטנת הממשלה תורמת לצמיחה, אבל מחקרים מראים שהקשר הזה קלוש והשיקול המשמעותי הוא השיקול הערכי-פוליטי. ראו יוסף זעירא, גודלה הרצוי של הממשלה: בין כלכלה לפוליטיקה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, יולי 2009.

112 תיאור מפורט של ההתפתחות הזו והסבר של הנוסחאות ניתן על ידי עמר כהן בדבר ראשון 6.6.2016.

113 כפי שכתוב למשל בדברי ההסבר לתיקון 16 לחוק, בהצעת חוק 1083 מה-31.10.2016. תיקונים קודמים לחוק תורצו במימון תוכנית ההתנתקות, מימון הלחימה בצפון, מימון הוצאות הנובעות מהמשבר העולמי, ואיחור באישור התקציב.

האלה הוא שהם מתווים את הגירעון והתקציב לשנים רבות בעתיד, ותמיד בשנה הנוכחית יש סיבות להעלאת הגירעון, אבל בשנים העתידיות מבטיחים להוריד אותו בחזרה (איור 62). לגבי הנומרטור, ניתן לעקוף את השפעתו על ידי העברת תוכנית כלכלית בהוראת שעה במקום בחוק ממש, וכך נעשה למשל בתוכנית "נטו משפחה" של שר האוצר משה כחלון.



איור 62: התווית הגירעון התקציבי יחסית לתמ"ג כפי שהיא מופיעה בגרסאות שונות של חוק הפחתת הגירעון¹¹⁴.

התמונה הזאת מטרידה. על פניו נראה שאנשי משרד האוצר לא מתייחסים ברצינות לכל נושא תכנון התקציב. אבל זו תגובה שטחית. אנשי האוצר לא טיפשים. הניסיונות להוריד את ההוצאה הממשלתית נובעים, בין היתר, מהבנה עד כמה קשה לשלוט בהוצאות ולצפות אותן מראש. אז כדי להתגונן ממשברים והפתעות מנסים תמיד להקדים תרופה למכה ולקצץ. בראייה כזו כלל ההוצאה הוא מנגנון נפלא: תמיד אפשר לנופף במגבלת התקציב כדי למנוע תקצוב של מה שלא רוצים לתקצב וכדי להכתיב קיצוצים. אבל מצד שני כשצריך אפשר אחר כך לשנות את המגבלה ולהעביר כספים לאן שרוצים באמת.

חלוקת העוגה התקציבית

צד ההוצאות של תקציב המדינה מחולק לעשרות סעיפים ומאות או אלפי תת-סעיפים. צורה טובה לתאר זאת באופן גרפי היא התרשים המוצג באיור 63. תרשים זה מתאר את גודלם היחסי של כמעט כל הסעיפים ברמה העליונה של התקציב לשנת 2012. גודל השטח המוקדש לסעיף משקף את ההקצאה נטו לסעיף זה. הצבעים מתארים חלוקה של הסעיפים לקבוצות כפי שמוסבר בהמשך.

החלוקה לקבוצות היא על פי החלוקה בהצעת התקציב עצמה, וכוללת את הקבוצות הבאות בסדר יורד. האחוזים כמובן משתנים משנה לשנה, המספרים המצוטטים כאן הם לתקציב 2012:

- תשלומים להחזר חובות, ריבית, ועמלות על מלוות שנלקחו בעבר, וגם גמלאות לעובדי מדינה ופיצויים. הרוב המכריע הם החזרי מלוות פנים — מה שאנחנו מכירים כאג"חים ממשלתיים. בסך הכל מדובר ב-37.6% מהתקציב, המסומנים בצבע כתום.

¹¹⁴ מקור: חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית באתר נבו, וגרסאות קודמות כפי שהן מופיעות בספר החוקים (יש קישורים לכל התיקונים בסוף החוק).

hinuch 9%	bri'ut 5%		higher educ. 1.9%	debt payments 23%	
bitu'ach leumi 8%	tmichot tachbura 1.1%	nechim 0.7%	hospitals 1.9%		interest 10%
	chaya-lim 0.4%	shikun hal-va'ot 0.3%	aliya 0.3%	revacha 1.2%	
bitachon 13%	pitu'ach tachbura 2.1%	mekarkain 1.4%		reserve 2%	gimla'ot 3.5%
		pitu'ach rakevet 1%		rashuyot mekomiyot 1%	
	ma'a-nak binui 0.5%	mayim 0.3%	hotza'ot shonot 0.9%		
	prime min. 0.5%	otzar 0.4%	tamat 0.6%	tmicha ba-meshek 0.4%	
bitachon pnim 2.7%	mishpatim 0.6%	chutz 0.4%	mada		

איור 63: חלוקת תקציב המדינה לשנת 2012 בין תחומים וסעיפים¹¹⁵. זה התקציב המקורי כפי שאושר בחוק התקציב, כולל מפעלים עסקיים (שיש להם הכנסה עצמאית). לא נכללו כ-12 הסעיפים הקטנים ביותר, שמשקלם הכולל כ-0.2% מהתקציב.

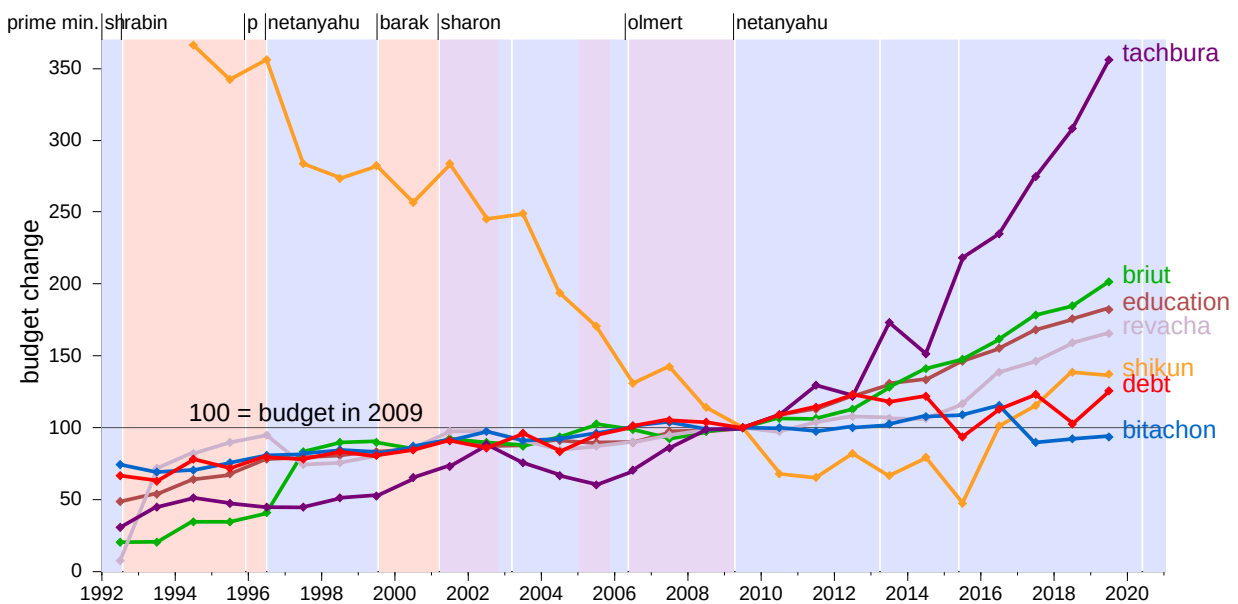
- שירותים חברתיים של הממשלה לאזרחים, המגיעים לכדי 31.7% מהתקציב (מסומן בירוק). הסעיף הגדול ביותר בחלק זה הוא תקציב משרד החינוך, ואחריו הקצבות המדינה לביטוח הלאומי ותקציב משרד הבריאות.
- נושאי בטחון הם התחום השלישי, המסומן בכחול. סך ההוצאות כאן הם חצי מההוצאות על שירותים חברתיים: 16.2% מהתקציב הכולל. הסעיף הגדול ביותר הוא כמובן תקציב משרד הביטחון, שהוא המשרד עם התקציב הגבוה ביותר. הסעיף הקטן ביותר הוא הוצאות חירום אזרחיות, קרי הצטיידות בערכות מגן לעורף.
- תחום התשתיות הוא הרביעי בגודלו, ומייצג 5.7% מההוצאות (מסומן באדום). העיקר כאן הם השקעות בתחבורה, מעבר לתקציב משרד התחבורה עצמו שהוא בעצם סעיף די קטן.
- התחום החמישי הוא שונות (צהוב), כ-4% מהתקציב, כולל הרזרבה הכללית והעברות לרשויות מקומיות¹¹⁶. הרזרבה היא סעיף יחודי שהביצוע שלו תמיד 0, כי לפני סוף השנה מעבירים את ההקצבה לרזרבה לכל מיני סעיפים אחרים.
- התחום השישי הוא תחום הממשל והמנהל — 2.8% מהתקציב המיוצגים בצבע תכלת. כולל את משרד המשפטים, משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, משרד החוץ, תקציב הכנסת, מבקר המדינה, וכו'.

¹¹⁵ מקור: פרוט התקציב באתר מפתח התקציב (התקציב הפתוח). החלוקה לקבוצות על פי הכתוב בהצעת התקציב.
¹¹⁶ בנוסף הרשויות מקבלות גם תקציבים ממשרדים שונים, למשל השתתפות של משרד החינוך בתפעול גנים ובתי ספר.

- התחום האחרון הוא המשרדים הכלכליים, ס"ה 1.7% מהתקציב (אפור), כולל משרד התמ"ת, תמיכות במשק, ועוד.

שינויים בסדר העדיפויות

חלוקת התקציב בין הסעיפים השונים לא משתנה הרבה משנה לשנה. רוב רובו של התקציב מוקדש לפעולות מתמשכות, כמו משכורות למורים או החזקת הצבא, ואלה ממשיכים משנה לשנה באופן דומה. סטייה אחת משמירה על הקיים היא בסעיפים שקשורים לגודל האוכלוסייה. האוכלוסייה בישראל (בניגוד לרוב המדינות המפותחות) גדלה משנה לשנה, ולכן צריך למשל יותר בתי ספר ויותר מורים. סיבה נוספת לשינויים היא כדי לשקף את סדר העדיפויות של הממשלה (או את התוצאות של מאבקי כוחות פוליטיים). מטבע הדברים סדרי עדיפויות משתנים עם הזמן, והממשלה יכולה להסיט תקציבים מסעיף אחד לאחר כדי לשקף זאת.



איור 64: השינויים היחסיים בביצוע התקציב של משרדים ותחומי פעילות ממשלתיים שונים לאורך זמן¹¹⁷. שינויים בהחזר החובות, שהוא הסעיף הגדול ביותר בתקציב, מוצגים לשם השוואה. שנת 2009 נבחרה כנקודת הייחוס. כל התקציבים הותאמו לאינפלציה לפני הנירמול.

איור 64 מדגים זאת באמצעות השינוי היחסי של התיקצוב של נושאים שונים. כדי לראות שינוי יחסי מנרמלים את התקציבים השונים בנקודת ההתחלה ל-100, כדי שכולם יתחילו באותה הנקודה. את התקציב בנקודות זמן אחרות מנרמלים לפי היחס שלו לתקציב בנקודת ההתחלה. כך למשל אם תקציב נושא מסוים עלה מ-2.5 מיליארד שקלים ל-5 מיליארד זה יוצג בתור עלייה מ-100 ל-200, ואילו נושא אחר שבו התקציב עלה מ-10 מיליארד שקלים ל-15 מיליארד יוצג כעלייה מ-100 ל-150, כי למרות שהעלייה הייתה יותר גדולה (5 מיליארד שקלים נוספים) באופן יחסי היא יותר קטנה. אם אין שינויים בסדר העדיפויות כל הנושאים צפויים לגדול באותו יחס. הבדלים ביחס שבו התקציב גדל מצביעים על העדפה של סעיף אחד על חשבון האחר.

ברגע שמבינים את הפרינציפ ברור שנקודת הייחוס, זו שמנרמלים ל-100, לא חייבת להיות הנקודה הראשונה. אפשר לקחת כל נקודת זמן ולהתייחס אליה בתור נקודת הייחוס. באיור 64 בחרתי את שנת 2009 בתור נקודת הייחוס, כי זו השנה שבה בנימין נתניהו חזר לראשות הממשלה. שינויים מימין לנקודה

¹¹⁷ מקור: נתוני אתר מפתח התקציב והחשב הכללי. כל תחום כולל הן את תקציב המשרד הממשלתי עצמו והן את תקציב הפיתוח אם יש כזה, ולעיתים גם סעיפים נוספים. כך נושא הרווחה כולל גם העברות לביטוח הלאומי, ונושא השיכון כולל גם מענקים לבינוי ושיכון. החזר חובות כולל גם תשלומי ריבית.

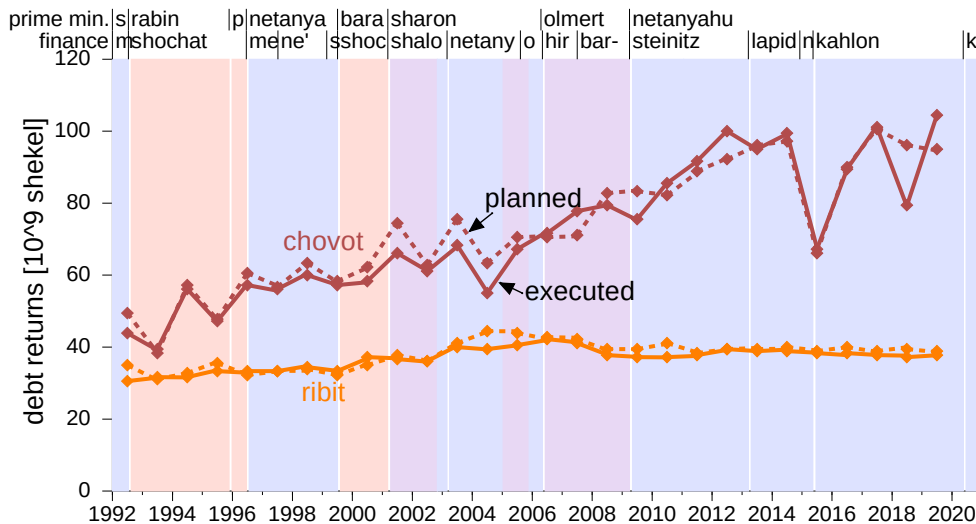
הזו מראים הבדלים בעדיפויות של ממשלות נתניהו, כפי שהעדיפויות משתקפות בשינויי תיקצוב. הבדלים משמאל לה מראים מה קרה בממשלות קודמות.

מהאיור ניתן ללמוד על הירידה המתמשכת בהשקעה בשיכון, משיא בתחילת שנות ה-90 כשהיה צורך לבנות הרבה כדי לשכן את העלייה הגדולה מרוסיה. הירידה נבלמה שנתיים אחרי התחלת משבר הדיור ב-2008, אבל במשך מספר שנים לא רואים עלייה חוזרת שמשקפת השקעה אמיתית בשיכון. מנגד, יש עלייה משמעותית ביותר בתקציב התחבורה. בתקופת ממשלות נתניהו ניתן לראות גם עלייה יחסית של תקציבים חברתיים (בריאות, חינוך, ורווחה), ועלייה קטנה הרבה יותר ואחריה ירידה של תקציב הביטחון.

החוב ותשלומי ריבית

התקציב בישראל, כמו במרבית מדינות העולם, הוא גירעוני. זה אומר שיש יותר הוצאות מהכנסות. כדי לאזן את התקציב לוקחים הלוואות, ואת ההלוואות צריך להחזיר. ההחזרים האלה מתחלקים לשני חלקים: החזר הקרן ותשלומי ריבית. באופן טכני ההלוואות האלה ממומשות על ידי אגרות חוב (אג"ח): המדינה מוכרת אגרות חוב לתקופה מסוימת, ומתחייבת להחזיר את הכסף בתוספת ריבית ידועה בסוף התקופה הזו. אז כשאנחנו משקיעים באג"ח מדינה, בעצם אנחנו נותנים הלוואה לממשלה. כרגיל ככל שתקופת ההלוואה ארוכה יותר, הריבית שנקבל גבוהה יותר. על הגירעון והחוב הממשלתי הנובע ממנו נפרט בפרק הבא בעמ' 132.

כפי שראינו לעיל באיור 63 החזר החובות (קרן וריבית) הוא הסעיף הגדול ביותר בתקציב המדינה, ומגיע לכדי כשליש מהתקציב כולו. זה כמעט כפול מתקציב משרד הביטחון. השינוי של הסעיפים האלה לאורך השנים מתואר באיור 65. הבעיה היא שהסעיף הזה בתקציב הוא מאוד לא גמיש – אם הממשלה לא תפרע את החוב בזמן דירוג האשראי של המדינה ידרדר, ואז הממשלה תצטרך להציע ריבית עוד יותר גבוהה כדי למשוך משקיעים, ויהיה עוד יותר קשה להחזיר את זה.



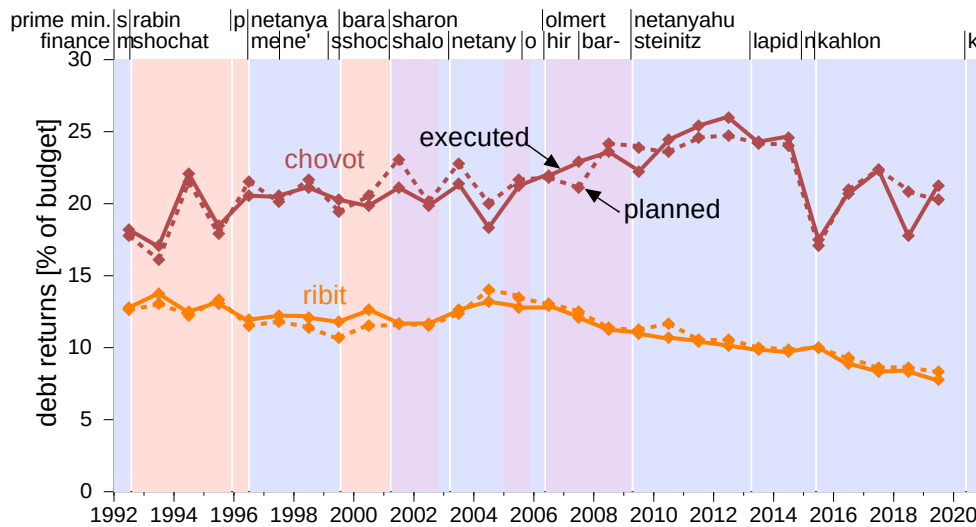
איור 65: סעיפי החזר החובות ותשלום הריבית בתקציב המדינה¹¹⁸.

מהנתונים עושה רושם שסעיף החזר החובות הולך וגדל עם השנים. בשנת 2015 הייתה ירידה חריגה, מה שיכול לקרות כי זמני הפירעון של האג"ח לא אחידים בכל השנים. בשנת 2018 הייתה תופעה יותר משונה: המדינה החזירה הרבה פחות חובות ממה שהתכוונה להחזיר. יתכן שמדובר בדחיית החזר כדי להקטין את הגירעון באופן מלאכותי – ואכן בשנת 2019 החזירו יותר מהמתוכנן.

תשלומי הריבית לעומת זאת הגיעו לשיא באמצע העשור הראשון של המאה ומאז ירדו טיפה. אבל

¹¹⁸ מקור: נתוני תקציב המדינה מאתר מפתח התקציב או החשב הכללי, סעיפים 84 ו-45. אותם נתונים משמשים באיור הבא.

צריך לזכור שגם כל התקציב גדל עם השנים. אז מה שבאמת חשוב זה האם הסעיפים האלה גדלים יחסית לשאר התקציב. את זה רואים באיור 66.



איור 66: סעיפי החזר החובות ותשלום הריבית יחסית לתקציב המדינה כולו.

לגבי החזר חובות ברוב התקופה שעבורה יש נתונים הייתה מגמת עלייה, מכ-18% מהתקציב בשנת 1992 לכ-25% בשנת 2014. בארבעת השנים האחרונות יש ירידה משמעותית, אבל זה כי ההחזרים ירדו ואז חזרו לאותה הרמה (כפי שראינו באיור הקודם) בעוד התקציב כולו גדל (כפי שראינו באיור 59). בסעיף הריבית, לעומת זאת, יש מגמת ירידה מתונה כבר מאז 2004. הצרוף מצביע על מגמה של הקטנת החוב הכולל (כפי שאכן נראה באיור 81 בהמשך).

כיוון שהחזרי החובות והריבית מהווים נטל כבד על תקציב המדינה, הגירעון נמצא תמיד במוקד הדיונים על התקציב. שרי הממשלה האחראים על תחומים שונים רוצים כרגיל להגדיל את התקציב של המשרדים שלהם, ולו על חשבון הגדלת הגירעון. פקידי האוצר לעומתם מחשיבים רק את צמצום הגירעון, ולו על חשבון קיצוץ השירותים לאזרחים. צורה אחרת לתאר את הגישות השונות היא לפי הצורה שבה תופסים את זרימת הכסף בזמן:

- ההצדקה להגדלת התקציב והגדלת הגירעון היא שאם יהיה לממשלה יותר כסף היא תוכל להשקיע אותו בפיתוח המשק, מה שיביא לצמיחה. כתוצאה הכלכלה בעתיד תהיה גדולה יותר, והדורות הבאים ייהנו מפרות ההשקעה שביצענו כעת. חוב שנועד לממן השקעה כזו הוא טוב, כי התשואה מהצמיחה גדולה מתשלום הריבית.
- ההצדקה לריסון התקציב היא הטענה שהממשלה עלולה להוציא את הכסף הנוסף על צריכה שוטפת, ולכן זה לא יתרום לצמיחה. כתוצאה יוצר מצב שבו אנחנו ממשכנים את העתיד, והדורות הבאים יאלצו לשלם את החובות שצברנו.

כיוון שגורמים רבים משפיעים על הכלכלה בצורות שונות, וגם פעולות הממשלה הן בסופו של דבר תערובת של צעדים שונים עם השפעות שונות, קשה להכריע איזו גישה נכונה יותר. לאנשים שונים יש דעות שונות, אבל נדיר שמישהו מצליח לשכנע משהו אחר לשנות את דעתו. המדיניות השלטת כיום (ובפרט המדיניות המועדפת על ראש הממשלה בנימין נתניהו) היא ריסון והקטנת החוב. לא מעטים חושבים שהמדיניות הזו שלטה כבר יותר מדי זמן, החוב כבר ירד מספיק, והגיע הזמן לשנות הילוך ולהגביר את ההשקעות¹¹⁹.

כל הדיון לעיל הוא מנקודת מבט תקציבית-כלכלית. אבל צריך לזכור שבמקביל למימון הגירעון

119 למשל אודי ניסן, ראש אגף התקציבים באוצר בשנים 2009-2011 (דה מרקר 23.2.2010), וקרנית פלוג, נגידת בנק ישראל בשנים 2013-2018 (ידיעות אחרונות 29.6.2016, גלובס 4.1.2018).

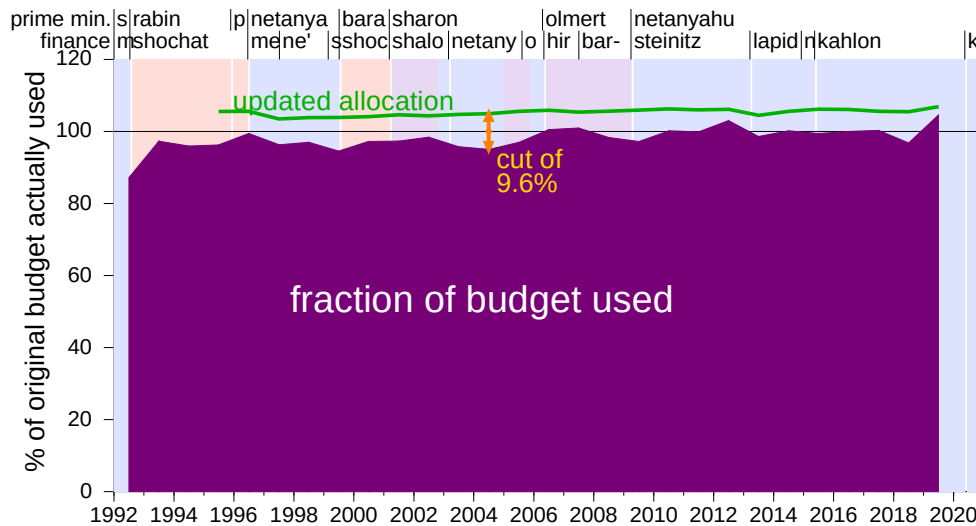
ולהשלכות על תקציב המדינה לחובות הממשלתיים יש בעצם תפקיד חשוב: הם המנגנון שבאמצעותו המדינה תומכת בחיסכון, בפנסיות, ובביטוח הלאומי. כשלמשקי בית, לקרנות הפנסיה, ולביטוח הלאומי יש עודף כסף הם קונים אג"ח. במקרה של הפנסיות והביטוח הלאומי יש גם אג"ח מיוחדות עם ריבית גבוהה במיוחד. על ידי מכירת אג"ח למשקי בית הממשלה מספקת אפיק השקעה סולידי. על ידי מכירת אג"ח מיוחדות לקרנות הפנסיה ולביטוח הלאומי הממשלה בעצם תומכת בהם, ובאופן עקיף הכסף חוזר לאזרחים (נושא הפנסיות מתואר בעמ' 198 והביטוח הלאומי בעמ' 434). הקטנת החוב מקפלת בחובה פגיעה במטרות האלה.

מתקציב לביצוע

חוק התקציב מאושר במליאת הכנסת תוך מאבקים מתוקשרים, כאשר חברי כנסת שונים (ובמיוחד חברי סיעות הקואליציה) נאבקים על הקצאות לסעיפים החביבים עליהם. אבל גם אחרי שהתקציב מאושר הוא עדיין יכול לעבור שינויים. חלק מהשינויים הם העברות מסעיף אחד לסעיף אחר. חלק אחר הוא תוספת או גריעת תקציבים. בנוסף יש כרגיל פער בין מה שמתכננים לעשות לבין מה שבסופו של דבר מתבצע בפועל.

קיצוץ אפקטיבי

היחסים בין התקציב המקורי, התקציב על שינויו, וביצוע התקציב מוצגים באיור 67. באיור זה התקציב המקורי משמש כנקודת יחוס. כתוצאה מהשינויים שמוכנסים לתקציב כולו גדל (בעיקרון הוא יכול גם לקטון, אבל בשנים שעבורן יש נתונים זה לא קרה). כפי שניתן לראות באיור התוספת הזו היא כרגיל של אחוזים בודדים, באזור 4-6%.



איור 67: השינויים בתקציב וביצוע התקציב יחסית לתקציב המקורי. התקציב המקורי מיוצג על ידי הערך 100.

כאמור מי שמאשר את התקציב היא הכנסת. אבל מי שמופקד על הביצוע הם משרדי הממשלה. ומסתבר שלפעמים קשה להם לבצע את כל מה שאישרו להם תקציבית. לכן ביצוע התקציב הוא תמיד חלקי, לפחות יחסית לתקציב המעודכן. ברוב השנים הוא גם נמוך מהתקציב המקורי. בכל השנים עבורן יש לנו נתונים, יש רק שנים ספורות שבהן הביצוע עלה במקצת על התקציב המקורי (אבל עדיין היה נמוך באופן ניכר מהתקציב המעודכן).

המשמעות של חוסר הביצוע הזה היא עצומה. בכל פעם שמסתמן חור בתקציב מתנהלים בכנסת

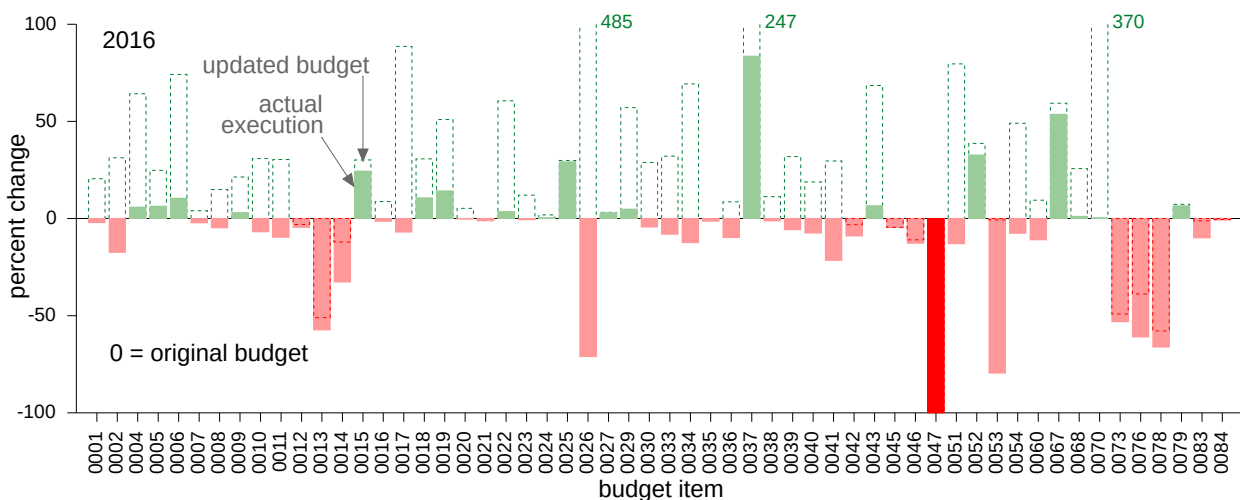
ובתקשורת מאבקים רמים על מה אפשר לקצץ כדי לסתום את החור. הרבה פעמים התוצאה היא מה שנקרא "קיצוץ רוחבי", כלומר קיצוץ של אחוז מסוים מכל סעיפי התקציב בלי הבחנה. אבל מסתבר שבעצם זה אולי מיותר. בשנת 2004, שבה הפער היה הגדול ביותר, התקציב המקורי לפעולות הממשלה היה 255.4 מיליארד שקלים (במחירי 2004). במהלך השנה הגדילו אותו לכדי 268.2 מיליארד. אבל הביצוע היה רק 242.6 מיליארד, פער עצום של 25.6 מיליארד מתחת לתקציב המעודכן! הפער הזה משקף קיצוץ בפועל של 9.6%, הרבה הרבה יותר מכל קיצוץ שאי פעם דובר עליו בכנסת. בשנים אחרות הקיצוץ האפקטיבי הזה לרוב יותר קטן, אבל עדיין משמעותי.¹²¹

מצד שני צריך לזכור שלחוסר הביצוע יש גם היבט חיובי: אם הממשלה לא מוציאה כספים הגירעון התקציבי קטן, יש פחות צורך במלוות, וכתוצאה יש ריסון של עליית החוב הממשלתי.

הבדלים בין סעיפים

אחת הפעולות של ועדת הכספים של הכנסת היא לאשר העברות בין סעיפים של התקציב. הסיבה הרשמית להעברות כאלה היא כרגיל טענה על שינוי בצרכים. אבל כיוון שהשינויים האלה מאושרים בוועדת הכספים של הכנסת וזוכים לתשומת לב מעטה, יש הטוענים שלפחות חלק מהשינויים היו ידועים וצפויים מראש, והם הוסתרו בכוונה בעת אישור התקציב המקורי. אישור לטענה זו ניתן למצוא בכך שאותם שינויים באותם סעיפים מבוצעים שנה אחרי שנה.

שאלה חשובה היא איך סעיפים תקציביים שונים מושפעים מהשינויים האלה, ואיך הסכום הכולל של חוסר הביצוע שראינו לעיל מתחלק בין הסעיפים והמשרדים. במילים אחרות, איפה יש תוספת, איפה יש קיצוץ אפקטיבי, ומה גודל השינוי?



איור 68: השינויים בסעיפי התקציב בשנת 2016, באחוזים מתוך התקציב המקורי בכל סעיף¹²².

הדבר הבולט ביותר הוא השונות. באיור 67 ראינו שהתקציב בכללותו משתנה רק באחוזים בודדים: התקציב על שינויו גדול ב-4-6% מהתקציב המקורי, והביצוע הוא כרגיל בסופו של דבר די דומה לתקציב המקורי. אבל כפי שרואים באיור 68, בסעיפים של התקציב יש הבדלים עצומים:

- לא פחות מ-13 סעיפים מתוך 56 גדלו (על הנייר) ביותר מ-50%.
- מתוכם 3 סעיפים גדלו במאות אחוזים: משרד התיירות (סעיף 37) גדל ב-247%, ופעולות שיכון

¹²¹ תוצאות דומות מתקבלות אם מבצעים את החשבון רק על פעולות הממשלה, בלי מלוות, חוזר חובות, ופעולות אשראי. במקרה זה התקציב בשנת 2003 היה 207.9 מיליארד שקלים (במחירי 2003), במהלך השנה הגדילו אותו לכדי 218.8 מיליארד, והביצוע היה רק 197.6 מיליארד, פער של 21.2 מיליארד מתחת לתקציב המעודכן המהווה קיצוץ בפועל של 9.7%.

¹²² מקור: נתוני תקציב המדינה מאתר החשב הכללי.

(סעיף 70) גדלו ב-370%. תקציב המשרד להגנת הסביבה (סעיף 26) גדל ב-485%, אבל זה נובע מהצטברות של כספים בקרנות יעודיות (הסבר בעמ' 438).

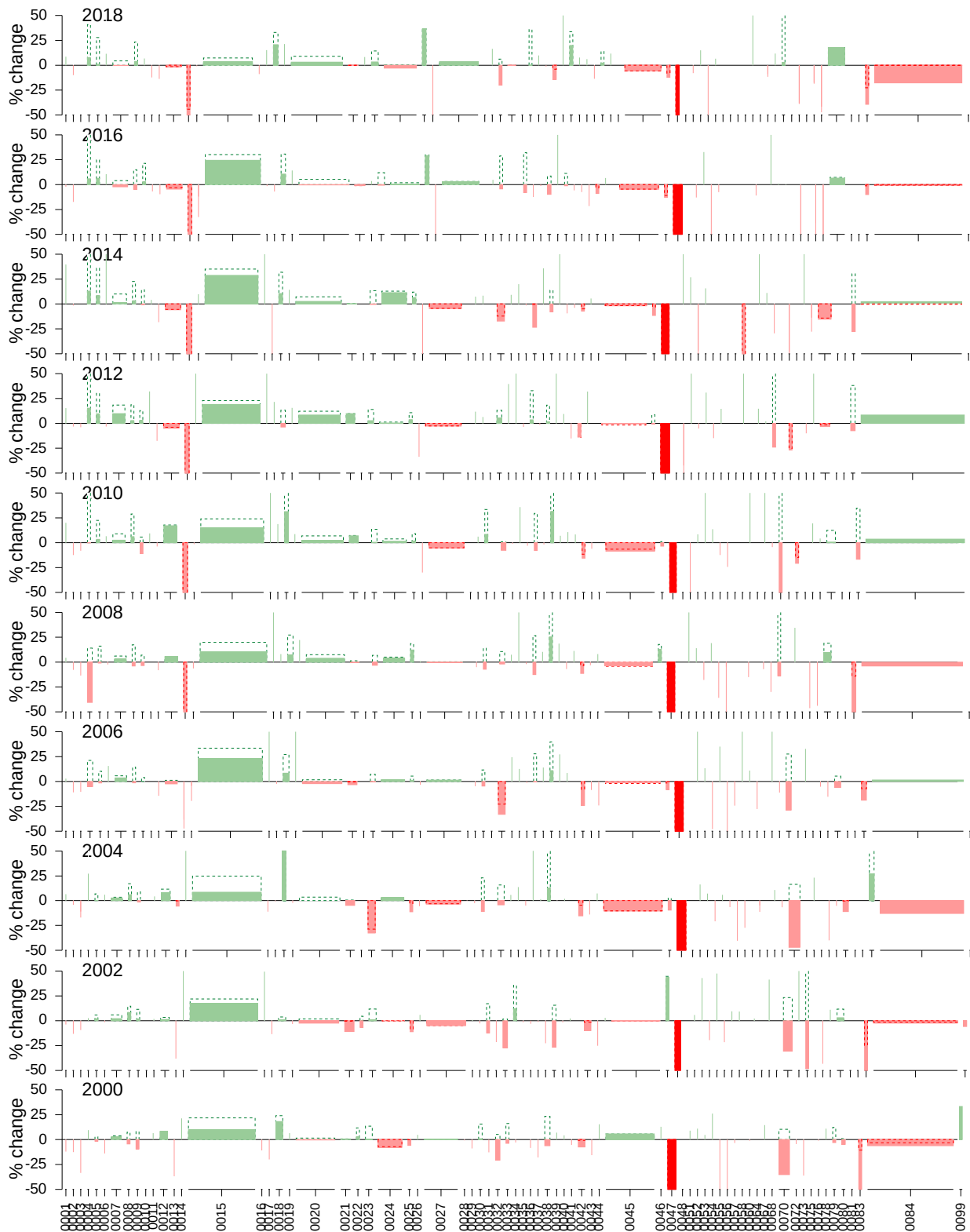
- במקביל 4 סעיפים ירדו בכ-50% או יותר. זה כולל את סעיף 47 שירד בכ-99%, אבל במקרה הזה זה בעצם בסדר. סעיף 47 הוא הרזרבה הכללית, וכל מהותו של הכסף בסעיף הזה לעבור לסעיפים אחרים במהלך השנה לפי הצורך.
- כמעט כל התוספות המרשימות לסעיפים השונים נותרו על הנייר בלבד, ולא הגיעו לכדי ביצוע. בולטים לטובה משרד התיירות (סעיף 37, ביצוע גבוה ב-84% מהתקציב המקורי, אם כי עדיין לא מתקרב להקצאה המוגדלת שלו) ומשרד הבריאות (תקציב הפיתוח בסעיף 67, ביצוע גבוה ב-54% מהתקציב המקורי).
- במקביל, ב-7 סעיפים הביצוע היה פחות מ-50% מהתקציב המקורי (שוב כולל הרזרבה הכללית). בולטים לרעה סעיפים 53 (בתי משפט) שניצלו רק כ-20% מהתקציב, והמשרד להגנת הסביבה שניצל רק 29% מהתקציב המקורי שלו (כלומר בלי התוספת של הקרנות היעודיות; עם התוספת מדובר על ביצוע של רק 5%!).

מכל זה אפשר להסיק שתי מסקנות. ראשית, עם כל כך הרבה שינויים כל כך גדולים, ועם כאלה פערים בין התכנון לביצוע, קשה לקחת את כל נושא התכנון התקציבי ברצינות. שנית, הממשלה סובלת כנראה מיכולת ביצוע נמוכה באופן כללי. מצד שני, שימו לב שכל התוצאות האלה מדברות על שינויים באחוזים ולא על סכומים. סעיף בתי המשפט, למשל, הוא סעיף מזערי בתקציב. אז זה שניצלו רק 20% ממנו זה אולי רע לבתי המשפט, אבל לא משמעותי בכלל ברמת תקציב המדינה.

כדי לבסס את המסקנות האלה, איור 69 מראה את אותם נתונים ועוד בצורה קצת שונה. ראשית, הוא מציג נתונים עבור שנים רבות מאז תחילת המאה. שנית, באיור זה בניגוד לאיור הקודם רוחב העמודות אינו קבוע. במקום רוחב קבוע, רוחב העמודות מנוצל כדי להראות את גודל התקציב המקורי בכל סעיף. כך השטח של העמודות משקף את כמות הכסף שזזה ממקום למקום, כאשר שוב עמודות חיוביות משקפות כסף שנכנס לסעיף מסוים, ועמודות שליליות משקפות כסף שנגרע מהסעיף.

מהאיור ניתן ללמוד ששנת 2016 אינה חריגה: בכל השנים יש הרבה שינויים, הרבה סעיפים משתנים באחוזים גבוהים, ורוב התוספות התקציביות נשארות על הנייר בלבד. באופן קונקרטי יותר

- הסעיף היחיד ששאב הרבה כסף באופן עקבי היה תקציב משרד הביטחון, שהוא סעיף 15 (העמודות הרחבות משמאל). כפי שנראה בהמשך באיור 211 לא רק שבמשרד הביטחון לא היה קיצוץ הרבה שנים, אלא להיפך – הם הצליחו כל שנה להוציא יותר ממה שהוקצה במקור בפער גדל והולך.
- כמעט כל הסעיפים שבהם יש שינויים דרמטיים של גדילה או קיטון ביותר מ-50% הם סעיפים קטנים. יש שם שינויים גדולים, אבל יחסית מעט כסף.
- שינויים משמעותיים בסעיפים שבהם יש הרבה כסף נוטים להיות ספורדיים – בכל שנה מדובר בסעיפים אחרים. חריג מכך הוא סעיף 13, שכותרתו "הוצאות שונות". זה סעיף גדול יחסית (3.9 מיליארד שקל ב-2016) שבעשור האחרון יותר מחצי ממנו הולך לטייל למקומות אחרים כל שנה וברוב תת-הסעיפים שלו הביצוע הוא 0. זה נראה חשוד.
- את הרזרבה מנצלים תמיד עד תום (קרי מעבירים את הכסף לסעיפים אחרים).



איור 69: השינויים בסעיפי התקציב בשנים זוגיות מאז שנת 2000, באחוזים מתוך התקציב המקורי בכל סעיף. הרוחב של כל עמודה משקף את התקציב המקורי של הסעיף. כך שטח העמודה משקף את כמות הכסף שנוספה או נגרעה מהסעיף¹²³. שימו לב – כיוון שהתקציבים משתנים משנה לשנה, גם רוחב העמודות משתנה, ולכן העמודות שמייצגות סעיף מסוים לא תמיד בדיוק אחת מעל השנייה.

הכנסות המדינה

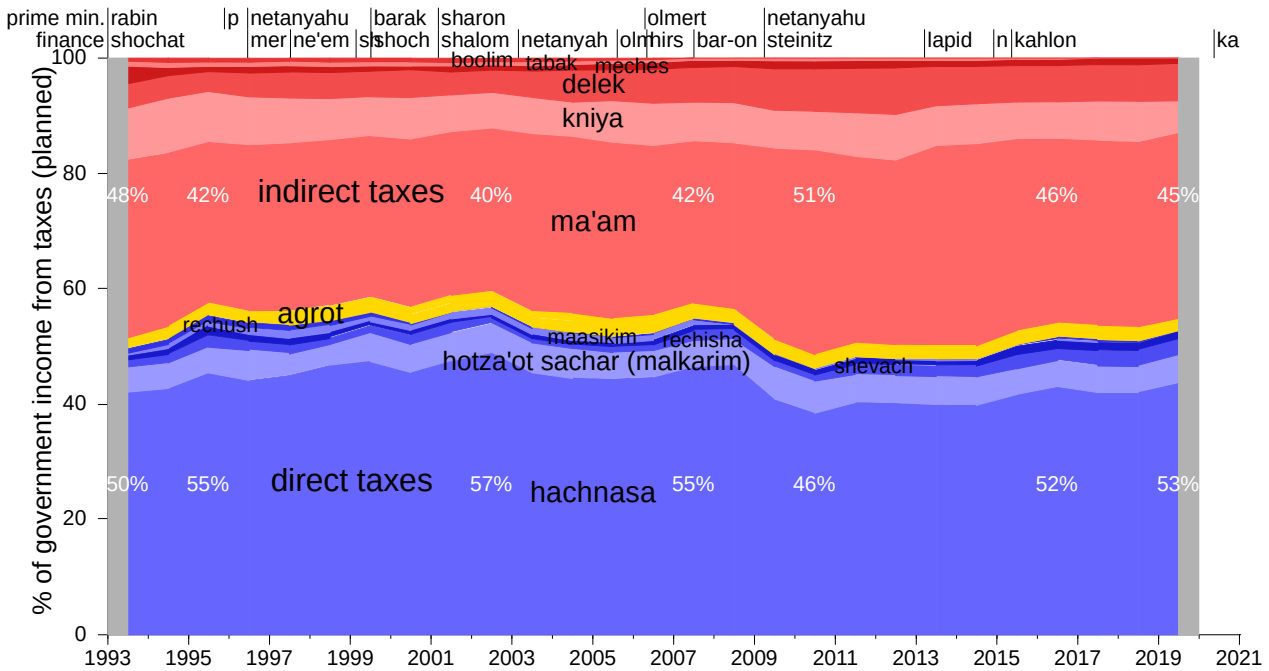
לתקציב המדינה, כמו לכל תקציב, יש שני צדדים: הכנסות מול הוצאות. את ההוצאות תיארו לעיל. כדי לממן את ההוצאות האלה, צריך הכנסות. ההכנסות מתחלקות למיסים, אגרות, מלוות, מענקים, תמלוגים, ועוד. הרכיב הגדול ביותר הוא המיסים שהאזרחים משלמים.

מיסים ישירים ועקיפים

כאמור עיקר ההכנסות באות ממיסים. אלה מתחלקים למיסים ישירים ומיסים עקיפים. למה ההבחנה הזו מעניינת? כי מיסים ישירים, ובפרט מס הכנסה, הם מיסים פרוגרסיביים, ונחשבים לכאלה המשפרים את הצדק החברתי: מי שיש לו יותר משלם יותר – לא רק במונחים אבסולוטיים (יותר כסף) אלא גם כשיעור מתוך מה שיש לו (אחוז יותר גבוה). לעומתם המיסים העקיפים, ובפרט המע"מ (מס ערך מוסף), הם מיסים רגרסיביים, ונחשבים לכאלה הפוגעים בצדק החברתי. ליתר דיוק, מיסים עקיפים הם בעצם ניטרליים: כולם משלמים אותו דבר. אבל לענייני התשלום הזה חלק גדול יחסית ממה שיש להם, בעוד שאצל עשירים זה חלק קטן יחסית. (לפרוט בנושא זה ראו בעמ' 192)

אנחנו נשתמש בסיווג הכללי המופיע בתקציב המדינה, המבחין בין מסי הכנסה ורכוש (מיסים ישירים) לבין מסי הוצאה (מיסים עקיפים). יש לעיתים דעות שונות על ההגדרה של מס מסוים, אבל לרוב מדובר במיסים שחלקם בסך הכל קטן ולכן הסיווג שלהם לא כל כך חשוב. בנוסף יש תשלומים עבור אגרות ורישיונות, ובפרט אגרות רכב. יש המחשיבים אותם במסגרת מסי הוצאה, אבל אנחנו נשאיר אותם בנפרד. הרשימה המפורטת היא:

- מסי הכנסה ורכוש:
 - מס הכנסה (כולל מס חברות)
 - מע"מ על מלכרים ומוסדות פיננסיים (בעבר נקרא מס על הוצאות שכר)
 - מס רכישה
 - מס שבח (מס על עליית ערך מקרקעין)
 - מס מעסיקים
 - מס מכירה
 - מס רכוש
- מסי הוצאה:
 - מס ערך מוסף (מע"מ)
 - מס קנייה
 - מס דלק
 - מכס והיטלים על יבוא
 - בלו על טבק
 - מס בולים
- אגרות:
 - אגרות כלי רכב
 - אגרות אחרות



איור 70: היחס בין מיסים ישירים, מיסים עקיפים, ואגרות בהכנסות המדינה¹²⁴. הנתונים מתייחסים לתקציב כפי שאושר, כלומר לתכנון המקורי ולא לביצוע הסופי.

החלוקה בין סוגי המס השונים בעשרים וחמש השנים האחרונות היא כמתואר באיור 70. השינויים נובעים באופן חלקי משינויים בשיעור המע"מ ומשינויים במדרגות של מס הכנסה, ובאופן חלקי מהשפעות של מצב המשק: למשל עלייה בצריכה גורמת לעלייה בגביית מע"מ. הגרף הזה מראה את המצב המתוכנן בספר התקציב, ולא את הביצוע בפועל, כי נתוני הביצוע חלקיים יותר. אבל הנתונים הקיימים מראים תמונה דומה למדי.

מה שניתן לראות זה קודם כל שמס ההכנסה הוא הדומיננטי בין המיסים הישירים, ומס ערך מוסף הוא הדומיננטי בין העקיפים, אם כי בהפרש יותר קטן. החלק היחסי של המס על הדלק גדל פי 2 בתקופה הזו, ומס קנייה ירד במקצת. אגרות הן די זניחות.

ההבדלים בחלוקה בין סוגי המיסים הם לא דרמטיים, ועם זאת בהחלט יש הבדלים. בפרט ניתן לראות עלייה בחלק היחסי של המיסים הישירים בתקופות ממשלת רבין וממשלת ברק, עלייה המשקפת כצפוי השקפת עולם סוציאליסטית יותר. השיא נרשם בתקופת שרון מיד לאחר ממשלת ברק (תקציב 2002), אז היו 56.9% מיסים ישירים ורק 40.3% עקיפים (שעליהם ראוי אולי להוסיף 2.8% אגרות). עלייה בחלק היחסי של המיסים העקיפים קרתה בימי ממשלת שרון ובעיקר בתקופת ממשלת אולמרט. את העלייה הזו ניתן ליחס למשבר העולמי של 2008, שגרם להקטנה בהכנסות וכתוצאה להקטנה בגביית מס הכנסה. בתקופות שבהן נתניהו היה ראש ממשלה או שר אוצר לא היו שינויים משמעותיים, למרות כל הדיבורים על הקטנת מס ההכנסה לעשירים. אבל כיוון שממשלת נתניהו השנייה הוקמה מיד אחרי הקדנציה של אולמרט ובר-און, שיא המיסים העקיפים נרשם בשנת 2010 ועמד על 51.3% עקיפים לעומת רק 46.1% ישירים.

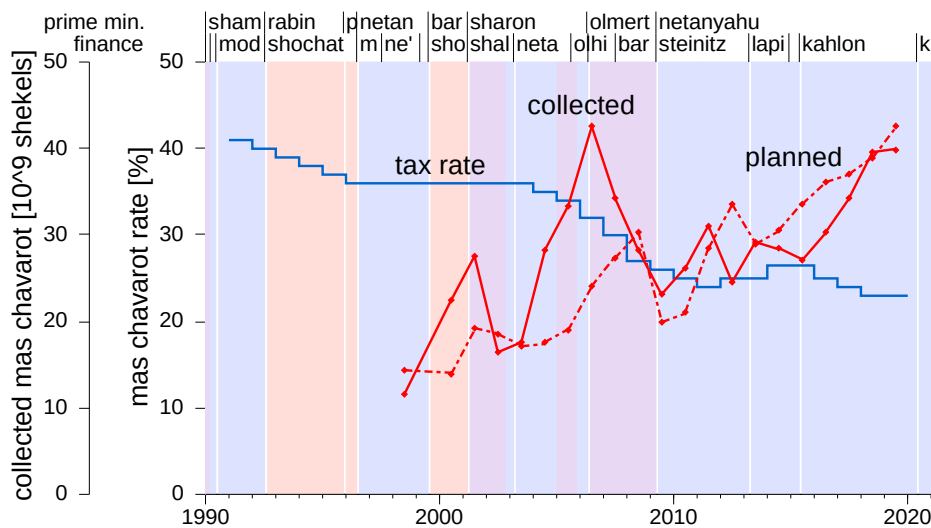
מה זה משנה אם יש יותר מיסים ישירים או עקיפים? מבחינה חברתית ההבדל הוא שמיסים ישירים הם פרוגרסיביים ועקיפים הם רגרסיביים כמו שהוסבר לעיל. מבחינת משרד האוצר יש העדפה למיסים עקיפים משתי סיבות: קל להעלות אותם, וקשה להתחמק מהם. העלאת שיעור המע"מ נעשית בהחלטת שר האוצר ואישור ועדת הכספים של הכנסת, וזו הצורה הפשוטה ביותר לסתום חור בתקציב. וכיוון שהמע"מ נגבה על ידי הסוחרים ונותני שירותים, האזרחים לא יכולים להתחמק ממנו (לעומת זאת קל להם להתחמק ממס הכנסה פשוט על ידי כך שהם לא מדווחים על ההכנסה). מצד שני השאלה היא אם יעילות הגבייה הזאת היא

124 מקור: אתר מפתח התקציב (התקציב הפתוח).

באמת מציאה כזו גדולה, בהתחשב בכך שמי שסובלים יותר (באופן יחסי) מהמס הזה הם העניים. הרי לא סתם בעלי ההכנסות הנמוכות פטורים ממס הכנסה — פשוט אין להם ממה לשלם.

מס חברות

מס חברות הוא סוג של מס הכנסה, ומוטל על הרווחים של חברות מסחריות (להסבר על מה בדיוק צריך לשלם את המס הזה ראו איור 91 בעמ' 163). המס הזה נמצא במוקד ויכוחים אודות המדיניות הכלכלית הראויה. באופן רגיל העלאת שיעור המס צפויה להגדיל את הכסף שהממשלה מקבלת, והקטנת שיעור המס צפויה לגרום להקטנה של הכנסות הממשלה. אבל המצדדים בכלכלת שוק טוענים שמשם חברות הוא מקרה מיוחד. הטיעון הוא שהורדה של מס החברות תשאיר יותר כסף בידי החברות, והן תשתמשנה בכסף הזה כדי להגדיל את הפעילות העסקית שלהן. כתוצאה צופים שכלל הפעילות העסקית במשק תגדל, מה שיוביל ליותר רווחים בסך הכל, ובסופו של דבר הסכומים שיגבו בתור מס חברות יעלו למרות ששיעור המס ירד. באופן כללי יותר, הטיעון הוא שלא מדובר ב"משחק סכום אפס", שבו רווח של הממשלה חייב לבוא על חשבון הפסד של החברות. במקום זה מדובר במצב של win-win, שבו ניתן "להגדיל את העוגה".



איור 71: גבית מס חברות נוטה לעלות כשיעור המס יורד¹²⁵.

איור 71 מציג נתונים רלוונטיים כדי לבדוק את הטיעון הזה. מצד אחד הוא מציג את שיעור המס, שירד משיעור של 40% מהרווחים בשנת 1992 ל-24% בשנת 2017. מצד שני הוא מציג את הכנסות המדינה ממס חברות. כפי שניתן לראות, אכן יש מגמת עלייה מסוימת בהכנסות, אם כי יש גם זיגזגים חזקים בעיקר בביצוע הגבייה בפועל (ובפרט עלייה דרמטית בהכנסות בשנים 2003-2006, שנמחקה כמעט לגמרי במשבר של 2007-2009). מחקר של מישל סטרבצ'ינסקי מראה שאכן מדובר בקשר מובהק, ויתרה מכך, שיש כאן סיבתיות, והעלייה בגבייה מתרחשת כרגיל אחרי הירידה בשיעורי המס¹²⁶.

פטורים והטבות

לא כולם משלמים את אותם המיסים. יש מי שמקבלים פטור מלא או חלקי מתשלום מיסים, ויש מי שמקבלים כל מיני הטבות מס. פטור ממס מתקבל כרגיל בגלל נסיבות מיוחדות שמוגדרות בחוקי המס, למשל מצב של נכות או בעיות רפואיות. הטבות מס הן כלי מדיניות של הממשלה, שרוצה לעודד פעילות מסוימת. כך למשל ניתן לתת הטבות מס למפעלים בפריפריה, בתקווה שמפעלים נוספים יעברו לפריפריה כדי להינות מההטבות ובכך ייצרו עוד מקומות עבודה.

¹²⁵ מקור: אתר מפתח התקציב, סעיף 00.01.03.01.

¹²⁶ מישל סטרבצ'ינסקי, מדיניות המיסוי בישראל בשנים הקרובות בראי הצמיחה ואי השוויון, 13.4.2015.

ברגע שיש מגננון של פטורים והטבות מס יש סכנה כי ינסו לנצל אותו לרעה. ניצול כזה אינו בלתי חוקי: לכל אחד שמורה הזכות לנסות ולרקוח את התנאים שיביאו לכך שיהיה חייב לשלם פחות המיסים. דוגמאות להטבות מס לחברות והשימוש בהן למשל על ידי הקמת חברות ארנק מתוארים בעמ' 160.

מלוות

מבחינה חשבונאית תקציב חייב להיות מאוזן. אבל תקציב המדינה הוא גירעוני, כלומר אין מספיק הכנסות כדי לכסות על ההוצאות (ראו עמ' 132). במצב כזה הממשלה צריכה לקחת הלוואה. המדינה לוקחת הלוואות מגורמי פנים וחוץ, והמלוות האלה נספרים בצד ההכנסות. החזר הקרן ותשלומי הריבית הם בצד ההוצאות.

מלוות פנים

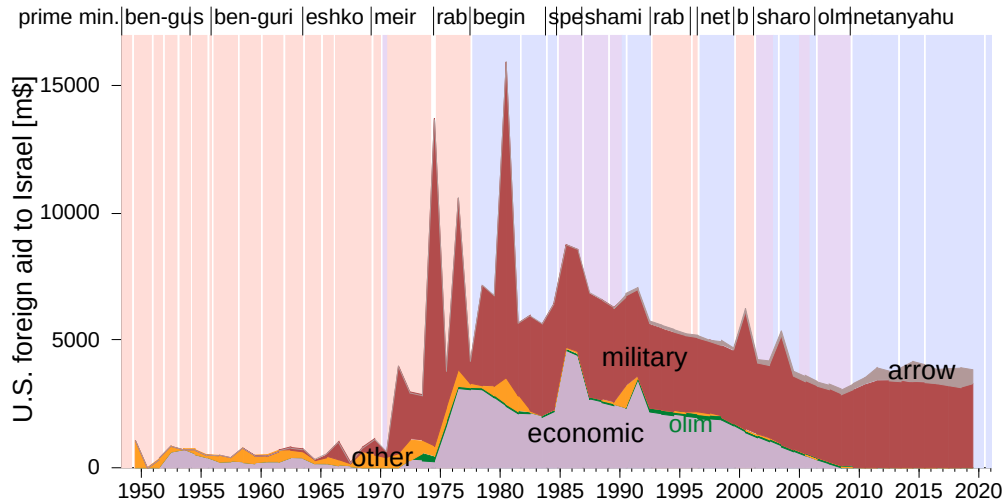
מלוות פנים הם מלוות בארץ. זה מה שמוכר בציבור בשם איגרות חוב. אגרות חוב של הממשלה (אג"ח מדינה) נחשבות לאפיק השקעה סולידי ובטוח, שנותן תשואה לא גבוהה אבל גם ללא שום סיכון, כי ההנחה היא שהממשלה תחזיר את כל החובות שלה. אג"ח מדינה נמכרות לציבור כדי לממן את הגירעון הממשלתי.

בנוסף יש אגרות חוב מיוחדות שנועדו בעצם לעזור למוסדות ציבוריים. סוג אחד של אג"ח כאלה הן האג"ח המיועדות, שנמכרות לקרנות פנסיה (ראה עמ' 198). אג"ח אלה מבטיחות תשואה מסוימת (כרגיל בין 4-6% מעבר למדד), ובכך מסבסדות למעשה את הפנסיה של ציבור החוסכים.

סוג נוסף של אג"ח מיוחדות נועד למוסד לביטוח לאומי. המוסד לביטוח לאומי יושב על הר של כסף שהוא גבה מעובדים במשך השנים ועדיין לא צריך לחלק במסגרת הקצבאות השונות. המטרה של הגבייה הזו היא למנוע זליגת תקציבים ולהבטיח שהכסף שנאסף לטובת רשת הביטחון החברתית המגולמת בביטוח הלאומי אכן ישמש לצרכים אלה. לכן התשלומים לביטוח לאומי נעשים ישירות למוסד ומופרדים ממס הכנסה, וגם גמלות ומענקים ניתנים על ידי המוסד באופן ישיר. אבל בינתיים המוסד לביטוח לאומי צריך להשקיע את עודפי הכסף, כדי שישמרו על ערכם ויהיו זמינים בעתיד. הפתרון הוא להשקיע באגרות חוב של המדינה. התפתחות החוב של הממשלה לביטוח הלאומי כתוצאה מהאג"ח האלה מתוארת באיור 306 בעמ' 435.

מלוות וסיוע חוץ

מלוות חוץ הם מלוות מחוץ לארץ. אלה פשוט איגרות חוב של הממשלה שנמכרות לאזרחים זרים. המונח האנגלי לאג"ח הוא bonds, ומכאן שמו ה"עברי" של הגוף המוכר אג"ח מדינה בחו"ל: ארגון הבונדס. באופן היסטורי רוב הקונים את האג"ח האלה היו יהודי התפוצות, שהביעו תמיכה בישראל בכך שהיו מוכנים להשקיע בפיתוח המדינה החדשה למרות שלא הייתה ודאות שהאיגרות יפדו. אבל עם התבססות המדינה הן הפכו לאפיק השקעה מקובל, ויש אף הטוענים שמצליח מדי (כלומר שיותר מדי בונדס נמכרים בריבית גבוהה מדי, מה שמעמיס חובות חוץ על אוצר המדינה). בכל מקרה, ההיקף של מלוות חוץ נמוך יחסית למלוות פנים.



איור 72: הסיוע האמריקני לישראל¹²⁷, מתוקן לאינפלציה (מחירי 2017). חלק קטן מהסיוע מופנה לעזרה לעולים. הנתונים על ההשתתפות האמריקאית בפיתוח מערכת החץ אינם נחשבים כחלק מסיוע החוץ. הערכויות שהממשל האמריקאי נתן להלוואות של ממשלת ישראל אינן כלולות בגרף.

מקור נוסף של כסף מחו"ל הוא הסיוע שמתקבל מממשלת ארה"ב. הסיוע מאמריקה הגיע לשיא בשנות ה-70 של המאה הקודמת, כתוצאה מהסיוע הצבאי אחרי מלחמת יום כיפור, ומאז הוא יורד¹²⁸. בפרט, הירידה הייתה בסיוע האזרחי, מה שמשאיר סיוע צבאי בלבד מאז 2008. יש לשים לב שחלק ניכר מהסיוע הצבאי מותנה בכך שישמש לרכש מחברות אמריקניות. בכך הסיוע הזה משמש את הממשל האמריקאי לא רק לתמיכה בישראל אלא גם לתמיכה בתעשיית הביטחון האמריקאית. עד ההסכם שנגמר בשנת 2018 היה מותר לישראל להמיר רבע מכספי הסיוע לשקלים, ולהוציא אותם בארץ. בהסכם החדש שהתחיל מ-2019 האפשרות הזו בוטלה בהדרגה, וכתוצאה כל הסיוע הפך בעצם סיוע לתעשייה הביטחונית האמריקאית ואילו התעשייה הביטחונית הישראלית נפגעה. מצד שני, חברות אמריקאיות מבצעות לעיתים רכש חוזר של בתעשייה הישראלית, למרות שזה לא מחויב לפי ההסכם.

זילות התקציב

תקציב המדינה הוא חוק המועבר על ידי הכנסת. יש חוקים שהם חשובים בגלל האופן שבו הם מעצבים את מוסדות המדינה וממסדים את עקרונותיה. התקציב לעומתם הוא החוק החשוב ביותר המעצב את ההתנהלות השוטפת של הממשלה. התקציב אמור לשקף את סדרי העדיפויות של הממשלה, ולאפשר לה לנהל את המשק, לממש תוכניות, ולהגיב על התפתחויות. באותה העת התקציב מאפשר לכנסת (לפחות בעיקרון אם לא במעשה) לפקח על הממשלה ולהשפיע על סדר העדיפויות והתוכניות.

באופן אידאלי התקציב אמור לשקף משנה כלכלית סדורה. מאופן מעשי התקציב מועבר על ידי הכנסת, שהיא שדה המשחק הפוליטי. כתוצאה התקציב משקף בעצם את התוצאה של מאבקי כוחות פוליטיים, בעיקר בתוך הקואליציה. ההיבט הזה של התקציב התעצם עם שינוי חוק יסוד הממשלה בשנת 1992, שקבע שהכנסת תתפזר ויתקיימו בחירות חדשות אם התקציב לא יועבר עד 3 חודשים מתחילת השנה (כלומר עד סוף חודש מרץ).

ההעדפה של ההקשר הפוליטי של התקציב על פני ההיבט הכלכלי באה לידי ביטוי בשינויים מהותיים באופן תכנון וניהול תקציב המדינה החל מממשלת נתניהו השנייה בשנת 2009. כיוון שכלכלה אינה תחום מדעי, וכיוון שתמיד יש התפתחויות והפתעות שלא ניתן לצפות מראש, קיים קושי רב לחזות את התפתחות

¹²⁷ מקור: טבלת נתונים מה-Jewish Virtual Library, אתר יהודי-אמריקאי שמטרתו לאסוף ולהנגיש מידע בנוגע ליהדות ישראל.

¹²⁸ ראו סקירה קצרה בדה מרקר 20.3.2013.

הכלכלה והמשק. לכן נהוג בכל העולם (והיה נהוג גם בישראל עד 2008, ובפרט כך גם נקבע במפורש בחוק יסוד משק המדינה משנת 1975) שהתקציב נקבע לשנה אחת בכל פעם. אבל החל מ-2009 עברה הממשלה בישראל לתקציב דו-שנתי, מה שמקטין את ההזדמנויות של גורמי הקואליציה להפעיל סחטנות פוליטית במסגרת מאבקי התקציב. שינוי זה בוצע בניגוד לעמדת הגורמים המקצועיים במשרד האוצר, שגרסו שתקציב דו שנתי יגרום לחוסר התאמה גובר בין המדיניות הכלכלית לבין המצב הכלכלי במדינה ובעולם.

כתוצאה מהשינוי הזה, החל מהשנים 2009-2010 תקציב המדינה עבר במתכונת דו-שנתית. לקראת סוף העשור, אפילו המסגרת הזו הפרצה. התקציב לשנת 2019 הונח על שולחן הכנסת עוד לפני תחילת שנת 2018, כלומר שנה לפני המועד הסביר. גם זה נעשה כדי להרחיק את אישור התקציב ממאבקים פוליטיים תחת איום של פיזור הכנסת. תקציב 2020 לא הונח כלל על שולחן הכנסת, ושימש כלי במאבק הפוליטי בין בנימין נתניהו לבני גנץ. כתוצאה ההתנהלות הכלכלית הייתה מוכתבת על ידי תקציב שהתקבל במקור 3 שנים קודם לכן (תקציב 2019 שנכתב כאמור בסוף 2017).

נספח: מבנה התקציב

תקציב המדינה בנוי סעיפים ותת סעיפים. ברמה העליונה נמצאים הסעיפים הראשיים. חלק מהסעיפים האלה מיצגים את התקציבים של משרדי ממשלה שונים, כשלפעמים לאותו המשרד יש יותר מסעיף אחד (למשל תקציב בסיסי ותקציב פיתוח). חלק מהסעיפים מיצגים גופים אחרים (למשל נשיא המדינה או הכנסת) או תוכניות ממשלתיות מיוחדות שזכו לסעיף משל עצמן. באופן כללי מבנה התקציב משקף את ההיסטוריה של התפתחותו לאורך השנים, ולפעמים קשה להבין מהכותרת של סעיף למה בדיוק הוא משמש.

בשנת 2016 היו 56 סעיפים ראשיים, כשלכל אחד מהם יש מספר בן 2 ספרות, כמפורט בטבלה הבאה¹²⁹. בנוסף היו 5 סעיפים של מפעלים עסקיים, שיש להם הכנסה משל עצמם, ולכן הסך הכל שלהם בתקציב המדינה הוא 0. הסברים על הסעיפים ניתן למצוא בקבצי פירוט תקציב המדינה כפי שהם מוצגים באתר אגף התקציבים במשרד האוצר, בכתובת

<http://mof.gov.il/BudgetSite/statebudget/Pages/default.aspx>

מספר	סעיף ראשי	תחום	סוג
01	נשיא המדינה ולשכתו	משרדי מטה	רגיל
02	הכנסת	משרדי מטה	רגיל
04	משרד ראש הממשלה	משרדי מטה	רגיל
05	משרד האוצר	משרדי מטה	רגיל
06	משרד הפנים	משרדי מטה	רגיל
07	משרד לביטחון פנים	ביטחון וסדר ציבורי	רגיל
08	משרד המשפטים	משרדי מטה	רגיל
09	משרד החוץ	משרדי מטה	רגיל
10	מטה לביטחון לאומי	משרדי מטה	רגיל
11	מבקר המדינה	משרדי מטה	רגיל

12	גמלות ופיצויים	הוצאות אחרות	רגיל
13	הוצאות שונות	הוצאות אחרות	רגיל
14	בחירות ומימון מפלגות	משרדי מטה	רגיל
15	משרד הביטחון	ביטחון וסדר ציבורי	רגיל
16	הוצאות חירום אזרחיות	ביטחון וסדר ציבורי	רגיל
17	תאום הפעולות בשטחים	ביטחון וסדר ציבורי	רגיל
18	רשויות מקומיות	משרדי מטה	רגיל
19	משרד המדע והחלל, התרבות	שירותים חברתיים	רגיל
20	משרד החינוך	שירותים חברתיים	רגיל
21	השכלה גבוהה	שירותים חברתיים	רגיל
22	המשרד לשירותי דת	משרדי מטה	רגיל
23	משרד הרווחה והשירותים החברתיים	שירותים חברתיים	רגיל
24	משרד הבריאות	שירותים חברתיים	רגיל
25	תגמולים לנכים	שירותים חברתיים	רגיל
26	המשרד להגנת הסביבה	ענפי המשק	רגיל
27	ביטוח לאומי	שירותים חברתיים	רגיל
29	משרד הבינוי והשיכון	תשתיות	רגיל
30	המשרד לקליטת עלייה	שירותים חברתיים	רגיל
33	משרד החקלאות	ענפי המשק	רגיל
34	משרד האנרגיה והמים	תשתיות	רגיל
35	הועדה לאנרגיה אטומית	ביטחון וסדר ציבורי	רגיל
36	משרד הכלכלה	ענפי המשק	רגיל
37	משרד התיירות	ענפי המשק	רגיל
38	תמיכות בענפי המשק	ענפי המשק	רגיל
39	משרד התקשורת	ענפי המשק	רגיל
40	משרד התחבורה והבטיחות בדרכים	תשתיות	רגיל
41	רשות ממשלתית למים	תשתיות	רגיל
42	מענקי בינוי ושיכון	תשתיות	רגיל
43	המרכז למיפוי ישראל	תשתיות	רגיל
45	תשלום ריבית ועמלות	החזרי חוב	רגיל
46	חוק חיילים משוחררים	ביטחון וסדר ציבורי	רגיל
47	רזרבה כללית	הוצאות אחרות	רגיל
51	דיוור ממשלתי	משרדי מטה	פיתוח

52	פיתוח המשרד לביטחון פנים	ביטחון וסדר ציבורי	פיתוח
53	משפטים ובתי משפט	משרדי מטה	פיתוח
54	רשויות פיקוח	הוצאות אחרות	רגיל
60	חינוך	שירותים חברתיים	פיתוח
67	משרד הבריאות	שירותים חברתיים	פיתוח
68	רשות האוכלוסין וההגירה	משרדי מטה	רגיל
70	שיכון	תשתיות	פיתוח
73	מפעלי מים	תשתיות	פיתוח
76	תעשייה	ענפי המשק	פיתוח
78	פיתוח תיירות	ענפי המשק	פיתוח
79	פיתוח תחבורה	תשתיות	פיתוח
83	הוצאות פיתוח אחרות	הוצאות אחרות	פיתוח
84	תשלום חובות	החזרי חוב	פיתוח
89	מפעלי משרד רוה"מ והאוצר		מפעל עסקי
91	פיתוח לאומי		מפעל עסקי
94	בתי חולים ממשלתיים		מפעל עסקי
95	נמל חדרה		מפעל עסקי
98	רשות מקרקעי ישראל		מפעל עסקי

כל סעיף ראשי מחולק לתחומי פעולה. לכל תחום פעולה יש מספר בן 4 ספרות, כשה-2 הראשונות הן המספר של הסעיף הראשי שבו הוא נמצא. כל תחום פעולה מחולק לתוכניות, שממוספרות במספרים בני 6 ספרות, כשה-4 הראשונות הן המספר של תחום הפעולה לו הן שייכות. כל תוכנית מחולקת לתקנות, הממוספרות במספרים בני 8 ספרות, כשה-6 הראשונות הן מספר התוכנית שהתקנה שייכת אליה. לדוגמה, תקציב הכנסת הוא סעיף ראשי 02 של תקציב המדינה, ובשנת 2016 הוא היה מחולק באופן הבא¹³⁰:

סעיף	תחום פעולה	תוכנית	תקנה	
02 הכנסת	0202 חברי הכנסת	020201 מרכיבי שכר חברי הכנסת	02020101 שכר חברי הכנסת	
		020202 תנאי חברי הכנסת	02020201 עוזרים לחברי הכנסת	02020201
			02020204 קשר לציבור חברי כנסת	02020204
			02020207 שכר דירה ומלונות לח"כים בירושלים	02020207
			02020209 רכב לחברי הכנסת	02020209
			02020211 אבטחה ומיגון חברי כנסת	02020211
			02020212 השתתפות בהוצאות משפטיות של חכ"ם	02020212
			02020213 לימודי שפות חברי כנסת	02020213

02030101 מחקר ופעולות – המרכז למחקר ומידע	020301 שירותים מקצועיים	0203 פעולות הכנסת
02030103 כיבוד המוגש בוועדות ובנשיאות		
02030105 סיורי וועדות ברחבי הארץ		
02030106 הקלטות בוועדות ע"י גורמי חוץ		
02030107 תרגומים לוועדות ע"י גורמי חוץ		
02030108 אינטרנט ודואר אלקטרוני		
02030110 שידורים ישירים מהכנסת		
02030111 צילום מסמכים ע"י חברי הכנסת		
02030112 לקט עיתונות		
02030113 צילומי אירועים לעיתונות		
02030116 הדרכת תלמידים בשיתוף מרכז ההסברה		
02030122 ייעוץ לערוץ הכנסת		
02030123 הפצה לווינית ערוץ הכנסת		
02030124 שידורג והעתקת אולפן ערוץ הכנסת		
02030202 ארועים מיוחדים בכנסת		
02030207 אירועים בתשלום בכנסת - הוצאות		
02030208 אירועים בתשלום בכנסת - הכנסות		
02030212 קשרי חוץ		
02030213 השתתפות במשלחות עם משרד החוץ		
02030302 שכר צוות פרלמנטרי - סיעות	020303 שכר צוות פרלמנטרי	
02030401 שיא כוח אדם עובדים וסדרנים	020304 הוצאות עובדי כנסת	
02030402 עבודה בלתי צמיתה		
02030403 שעות נוספות - עובדים		
02030404 החזר הוצאות רכב - עובדים		
02030405 כוננויות עובדים		
02030410 פעילויות רווחה וספורט עובדים		
02030411 הכשרה מקצועית עובדים		

02030412 הגנה משפטית עובדי הכנסת			
02030414 העסקת סטודנטים			
02030501 פרסומים והסברה לשכת דובר	020305 אמרכלות		
02030502 רשומות וירחונים			
02030503 רכישת ספרים כתבי עת ומאגרי מידע			
02030504 תפעול שוטף			
02030505 אחזקה שוטפת			
02030506 רכישת ציוד משקי			
02030507 דואר טלפונים ומשלוחים			
02030508 שיפוץ מבנים והתקנות			
02030509 הוצאות רכב מינהלה עובדים			
02030510 הוצאות דלק			
02030511 שכירות רכב			
02030512 נסיעות והובלות			
02030513 סריקה אופטית ארכיון הכנסת			
02030514 כנסת ירוקה			
02030520 אחזקת חניון חדש			
02030522 אחזקת אגף קדמה			
02030523 השתתפות במנהל הרכב הממשלתי			
02030601 שיא כוח אדם משמר		020306 ביטחון	
02030602 עבודה בלתי צמיתה - ביטחון			
02030605 נסיעות מיוחדות לשומרים			
02030606 הוצאות שמירה וביטחון			
02030607 ציוד ביטחוני ותפעולי			
02030608 מדים לשומרים			
02030609 פעילות תרבות (רווחה וספורט)			
02030610 החזר הוצאות רכב - לפיקוד			
02030611 השתתפות בתקציב דיור ממשלתי			
02030612 השתתפות במשרדי הממשלה			
02030701 אחזקת מערכות המחשב	020307 ניהול מערכות מחשב		
02030702 השתתפות באוצר – תהילה/בוהן			

02030704 השתתפות בפרויקט מרכב"ה			
02040101 רזרבה	020401 רזרבה	0204 רזרבה	
02050101 תוספת מבנה	020501 תוספת מבנה	0205 תוספת מבנה	
02050103 בינוי והחזר הון – אגף חדש			
02050111 חניות בחניון הלאום			
02070101 שירותי משרד ליושבי ראש הכנסת לשעבר	020701 שירותי משרד ליו"ר הכנסת	0207 שירותי משרד ליו"ר הכנסת	
02080101 גימלאות חברי כנסת	020801 גימלאות לחברי הכנסת	0208 גמלאות חברי כנסת	
02080102 מענקי פרישה חברי כנסת			
02090101 רכישת בית פרומין	020901 מוזיאון הכנסת	0209 מוזיאון הכנסת	
02090102 שיפוץ בית פרומין			
02090103 תפעול מוזיאון הכנסת			
02999999 חשבון מעבר	029999 חשבון מעבר	0299 חשבון מעבר	

כל תקנה, כלומר כל סעיף תקציבי ברמת הפרוט הגבוהה ביותר, היא שורה בספר התקציב. בכל שורה כזאת יש אוסף שלם של טורים, כולל אלה:

- הוצאה נטו. מה שמותר להוציא כפי שמפורט בחוק התקציב.
- הוצאה המותנית בהכנסה. הוצאה נוספת מותרת בתנאי שיתקבלו תקבולים למימונה ממקורות חוץ ממשלתיים. ההוצאה ברוטו היא הסכום של ההוצאה נטו וההוצאה המותנית בהכנסה.
- הרשאה להתחייב. סכום שמותר להתחייב להוציא בשנים הבאות (על חשבון התקציבים של השנים האלה). מאפשר תכנון לעתיד.
- שיא כוח אדם. מספר המשרות המירבי שניתן למלא בסעיף זה.

הערכים הכספיים מבוטאים באלפי שקלים. כך למשל התקציב נטו של הכנסת לשנת 2016 מופיע בתור 719,052, שזה בעצם 719,052,000 שקלים.

חשוב לציין שהפירוט הניתן לעיל הוא לשנת 2016. כפי שניתן לראות מספור הסעיפים אינו רציף. זה תוצאה של שינויים שקרו במהלך השנים, כשסעיפים שונים נוספו ונמחקו. שינויים כאלה קורים בכל רמות הפירוט. בנוסף, יש מקרים שתת-סעיף כלשהו (למשל תחום פעולה או תוכנית) מועבר מסעיף אחד לסעיף אחר, וכתוצאה מכך מספרו משתנה. לכן כשרוצים לבדוק איך התקצוב של נושא מסוים השתנה לאורך שנים צריך לעקוב אחרי השינויים האלה אם היו, ואי אפשר להסתפק ברישום של השינויים בסעיף מסוים שייצג את הנושא הזה בשנה כלשהי.

התוכנית לגבי הכנסות המדינה ניתנת בנפרד (לפעמים היא מופיעה בתור סעיף 00 בתקציב). עיקר ההכנסות הן ממיסים שונים, שהגדולים שבהם הם מס הכנסה ומע"מ. בנוסף יש הכנסות מאגרות (כמו אגרת רכב), תמלוגים (למשל על אוצרות טבע), ומלוות (אג"ח מדינה). ההכנסות מחולקות לחלק א' שהוא הכנסות שוטפות ולחלק ב' שהוא הכנסות ממלוות וחשבון הון. ההכנסות האלה מנוצלות באמצעות סעיפים של העברת כספים מחלק ב' לחלק א'.

פרק ז: מדדים כלכליים

החדשות מלאות תדיר בידיעות על האינפלציה או הצמיחה או הגירעון. אלה הם שלושה מהמדדים שמשמשים כלכלנים כדי להעריך את מצב הכלכלה. על האינפלציה דיברנו כבר בפרק ה. בפרק הזה נדון בחלק מהמדדים האחרים. מדדים נוספים, הקשורים ברווחה חברתית ואי-שוויון, יטופלו בפרק ט.

מה שמאפיין חלק מהמדדים האלה הוא שבעצם קשה למדוד אותם. הרעיון שהם משקפים מעניין וחשוב באופן תאורטי, אבל אין צורה לאסוף את כל המידע שצריך כדי למדוד אותו באופן ישיר. אז משתמשים בכל מיני צירופים וקירובים של גדלים כלכליים שכן אפשר להשיג.

התוצר המקומי הגולמי (תמ"ג)

התוצר המקומי הגולמי, או בקיצור התמ"ג, משקף את "הגודל" של כלכלת המדינה. ביתר דיוק, זהו הערך של כלל הסחורות והשירותים שנוצרו במדינה במשך שנה, כלומר כמה הם שווים בשקלים.

הערה על מינוח: מבחינים בין התמ"ג (תוצר מקומי גולמי) לבין התל"ג (תוצר לאומי גולמי). התמ"ג מייצג את כל הפעילות הכלכלית בשטח מסוים, במקרה שלנו בשטחה של מדינת ישראל. התל"ג מוסיף על זה פעילות של המדינה בשווקים אחרים בעולם. כשרוצים להתמקד בכלכלת המדינה, ובפרט איך שהיא משקפת את פעילותם ומצבם של האזרחים והחברות, המדד המשמעותי יותר הוא התמ"ג. מעבר לכך, הלמ"ס מפרסמת בנוסף לנתוני התמ"ג גם נתונים על התמ"ג בלי מיסים נטו על היבוא, שאינם מושפעים משינויים במיסוי סחר חוץ. נשתמש בנתונים האלה, אם כי באופן פרקטי ההבדל מזערי.

באופן מעשי מודדים את התמ"ג על ידי "ההוצאה המצרפית", שזה סך ההוצאות שכל הגורמים במשק הוציאו על קניית מוצרים ושירותים. מקובל שזה כולל את הרכיבים הבאים:

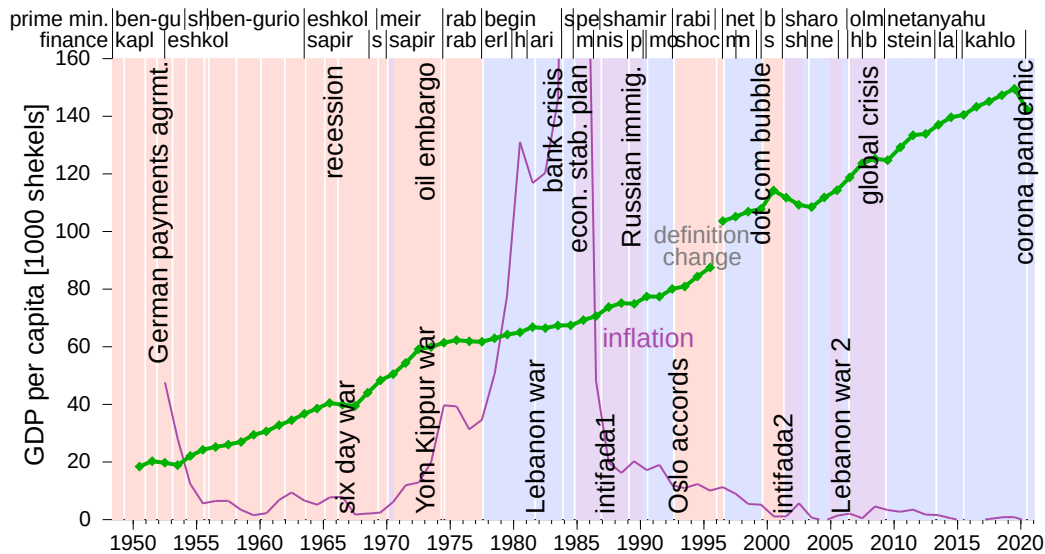
- הצריכה הפרטית. זה כולל רק צריכה של מוצרים סופיים: אם חקלאי מוכר עגבניות למפעל קטשופ זה לא נחשב, אבל כשמישהו קונה את הקטשופ במכולת זה נחשב. כך נמנעים מספירה כפולה.
- השקעות בתשתית או הכשרה שנועדו להפיק רווח בעתיד.
- הוצאות הממשלה. בעיקרון זה כמו הצריכה הפרטית, אבל נהוג להפריד כדי שאפשר יהיה לכמת את ההשפעה של הממשלה על המשק.
- היצוא נטו, כלומר ההפרש בין מה שיוצר במדינה ונמכר לחו"ל לבין מה שנוצר שם ונקנה במדינה.

התמ"ג לא כולל פעילות ביניים, כמו למשל המכירה של העגבניות למפעל קטשופ שהוזכרה לעיל. הוא גם לא כולל את השוק השחור, מהסיבה הפשוטה שזו פעילות כלכלית שלא נרשמת בשום מקום. מצד שני הוא כן כולל תיקונים – אם בונים גשר, הוא מתמוטט, ובונים אותו שוב, אז התמ"ג כולל בנייה של שני גשרים. לכן ברור שהתמ"ג לא בדיוק מייצג את מה שהיינו קוראים באופן אינטואיטיבי הפיתוח הכלכלי. בכל אופן, זה המדד שבו משתמשים.

התמ"ג עצמו גדל בין היתר בגלל אינפלציה ובגלל הגידול באוכלוסייה. לכן מה שמעניין כשרוצים לדון במצב המשק הוא "התמ"ג לנפש מתוקן לאינפלציה". זה אומר שצריך לעשות שני תיקונים לנתוני התמ"ג:

- לתקן את ערכי התמ"ג מהעבר לפי ערך הכסף כיום. למשל אם בשנה מסוימת התמ"ג היה 800 מיליארד שקלים, ומאז הייתה אינפלציה של 10%, כיום התוצרת הזו הייתה שווה 880 מיליארד שקלים. את זה אפשר להשוות לתמ"ג כיום כדי לראות שינויים.
- לחלק את התמ"ג בגודל האוכלוסייה, כדי לראות כמה ניתן לייחס לכל אחד מאיתנו. זה חשוב במיוחד במדינה כמו ישראל שבה האוכלוסייה גדלה בקצב גבוה יחסית, כי אם התמ"ג גדל יותר לאט מהאוכלוסייה אז בעצם החלק של כל תושב קטן עם הזמן, וזה לא כל כך טוב.

התמ"ג בישראל לאחר שני התיקונים האלה מוצג באיור 73.



איור 73: הגדילה של התמ"ג לנפש מאז קום המדינה¹³¹, במחירי 2020 (כלומר מתוקן לאינפלציה).

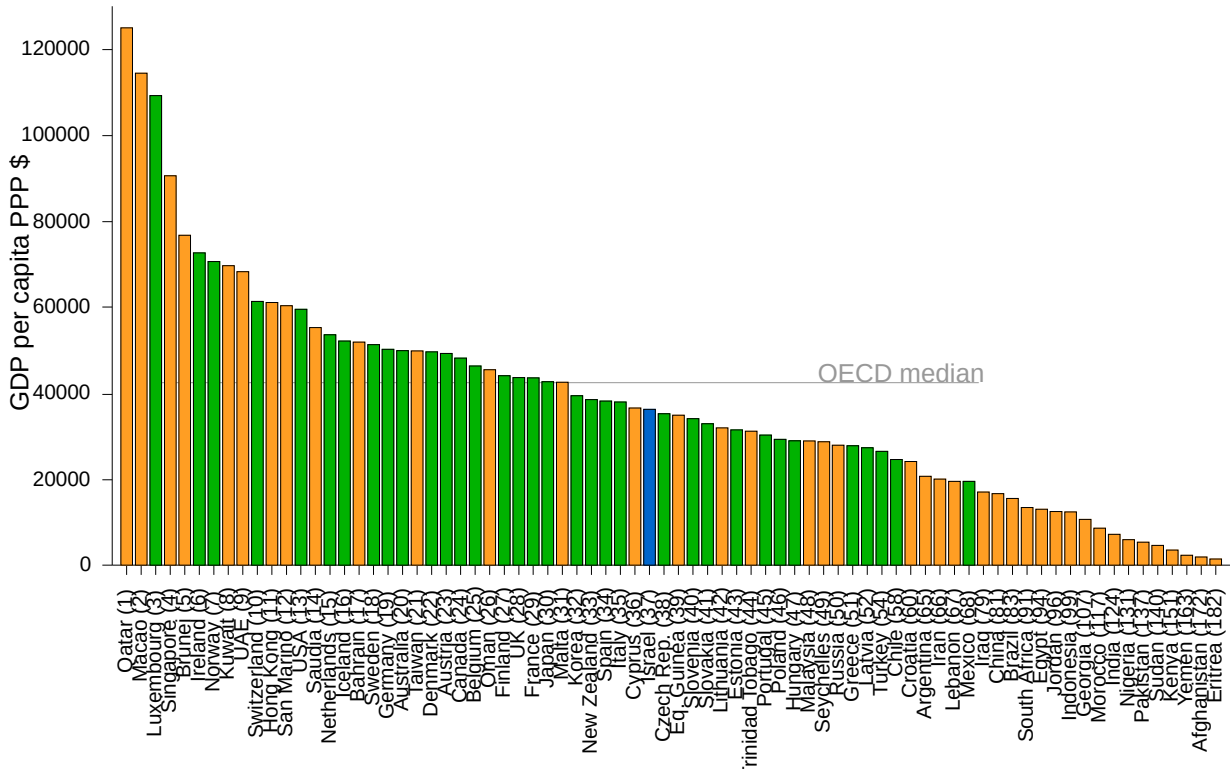
מה שרואים מיד הוא שהתמ"ג לנפש גדל יפה, פרט לירידות כתוצאה ממגפת הקורונה ובתקופת האינפלציה השנייה (שגם באה מיד אחרי פיצוץ בועת ההיי-טק), ובמידה קטנה יותר גם בתקופות קצרות במיתונים של תחילת שנות החמישים ואמצע שנות השישים, ובמשבר הפיננסי העולמי ב-2008. מעבר לכך ניתן לראות שיש פרקי זמן שבהם קצב הגידול משתנה באופן מהותי. כך הייתה עלייה תלולה במיוחד בימי האופוריה בין מלחמת ששת הימים למלחמת יום כיפור, וקצב הגידול הגיע לכ-3900 שקלים בשנה (מתוקן לאינפלציה). מנגד הייתה ירידה ניכרת בקצב הגידול אחרי מלחמת יום כיפור, בשנים 1974-1984 שבהן האינפלציה הייתה גבוהה – גידול של רק כ-600 שקלים לשנה. כפי שראינו באיור 55 התקופה הראשונה התאפיינה גם בגידול דרמטי בהוצאות הממשלתיות, והשנייה בתחילת צמצום ההוצאות ובגירעונות ענקיים. התמ"ג לנפש הוא גם הממד הבסיסי בהשוואה בין מדינות שונות. אבל במקרה הזה צריך גם להתחשב בכך שכוח הקנייה של סכום כסף נתון הוא שונה ממדינה למדינה. לכן בהשוואות בינלאומיות משתמשים בתמ"ג לנפש המבוטא ב"דולרים בינלאומיים" (עם התאמה לפי purchasing power parity: כמה דולרים צריך כדי לרכוש באמריקה את אותה כמות של מצרכים ושירותים שניתן לרכוש במדינה במטבע המקומי). השוואה עם התיקון הזה מוצגת באיור 74.

מהנתונים רואים כי ישראל ממוקמת במקום ה-37 בעולם, ובמקום ה-23 מתוך 35 מדינות ה-OECD (הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי, המאגד את המדינות המפותחות). יש הרואים את הדירוג הזה

¹³¹ מקור: נתוני התמ"ג בלי מיסים נטו על היבוא מהשנתון הסטטיסטי לישראל של הלמ"ס, לוחות 14.1 ו-14.2, תוך שימוש בנתוני המדד לתיקון לאינפלציה. שנת 1995 היא הגבול בין הלוחות ומסמנת גם שינוי בהגדרה שאינו מאפשר השוואה.

כמאכזב עבור מדינה עם כלכלה מתקדמת מוטת היי-טק. רוב המדינות בדירוג גבוה יותר שאינן חברות ב-OECD הן יצואניות נפט או מרכזים פיננסיים.

הסבר חלקי לכך שהתמ"ג לנפש בישראל קצת נמוך ניתן למצוא בהרכב האוכלוסייה. ישראל היא מדינה חריגה בכך שהאוכלוסייה שלה צעירה יחסית. לכן שיעור האוכלוסייה בגילי העבודה (בין 20 ל-64) הוא נמוך יותר מבארצות אחרות, והתמ"ג שהאנשים האלה מייצרים מתחלק על אוכלוסייה גדולה יותר באופן יחסי. אם מתקנים את מבנה האוכלוסייה לפי הממוצע העולמי, ישראל נמצאת במקום ה-31 בעולם ובמקום ה-19 בין מדינות ה-OECD – יותר טוב אבל עדיין מתחת לחציון.

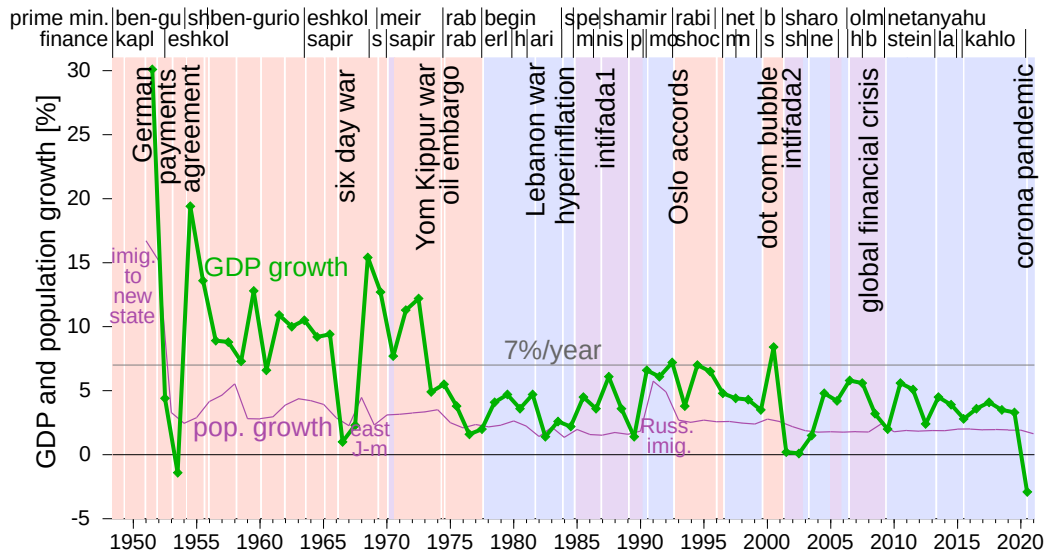


איור 74: התמ"ג לנפש (בדולרים לפי ערך PPP) בארצות שונות לשנת 2017¹³². מדינות ה-OECD צבועות בירוק. המספרים בסוגריים הם הדירוג בין כל מדינות העולם – רק הרבע העליון של מדינות העולם מוצג במלואו.

הצמיחה

הצמיחה של המשק היא השינוי בתמ"ג משנה לשנה. רוב מכריע של הכלכלנים רואים בצמיחה יעד חשוב. צמיחה של המשק "מגדילה את העוגה" שכולנו חיים ממנה. שימו לב שזו הצמיחה של התמ"ג כולו, לא התמ"ג לנפש. מודדים את זה באחוזים: אם התמ"ג בשנה שעברה היה 1000 מיליארד שקלים (מתוקן לאינפלציה), והשנה התמ"ג הוא 1043 מיליארד, הצמיחה הייתה 4.3%.

הצמיחה של המשק הישראלי מוצגת באיור 75. ניתן לראות שברוב המכריע של השנים המשק צומח, ולרוב גם בקצב גבוה יותר מגדילת האוכלוסייה (ולכן התמ"ג לנפש גדל כפי שראינו באיור 73). עם זאת הגידול אינו קבוע, אלא יש הרבה תנודות. את רובן אפשר להסביר על ידי גורמים שונים שהשפיעו על הכלכלה. בהשוואה למדינות אחרות הצמיחה של המשק הישראלי היא טובה. החרוג הבולט הוא הצמיחה השלילית (כלומר ההצטמקות) בשנת 2020 כתוצאה ממגפת הקורונה.

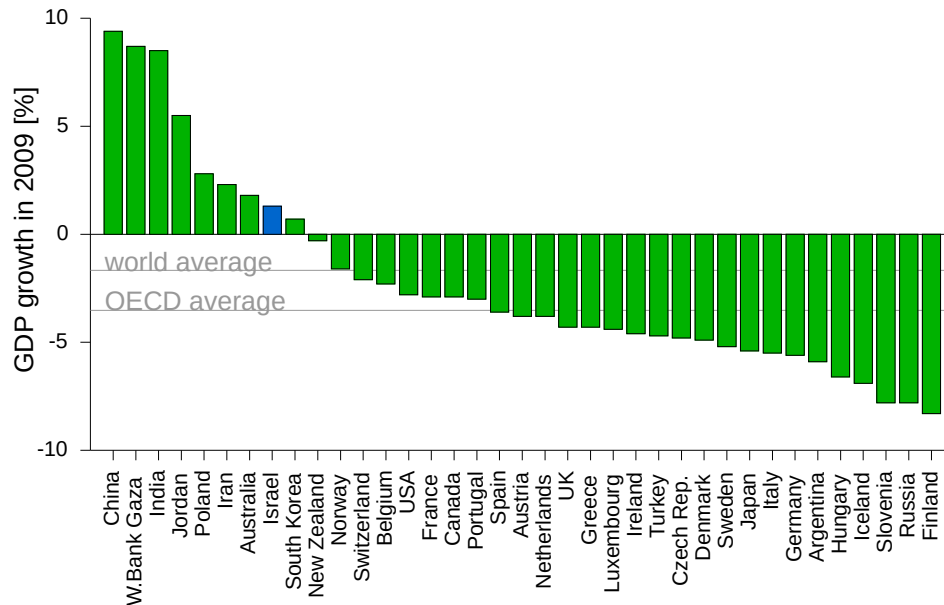


איור 75: הצמיחה מאז ראשית שנות המדינה, עם השוואה לגידול האוכלוסייה ולרף של 7% בשנה¹³³.

באופן כללי ניתן להבחין בקלות בין שתי תקופות. עד 1973 הצמיחה הייתה כמעט תמיד מעל 7% בשנה, והיו רק שתי תקופות מיתון קשה עם צמיחה נמוכה. מאז 1973 הצמיחה עברה את רף ה-7% לשנה רק פעם אחת, וברוב השנים הייתה נמוכה יותר, בטווח 2-5%. מעניין לציין שהצמיחה הגבוהה יותר הייתה בשנות הכלכלה המתוכננת והפעילות הממשלתית המשמעותית, ואילו אחרי המהפך, בשנות המדיניות המצמצמת, הצמיחה נמוכה יותר – אבל גם התהפוכות לרוב קטנות יותר. יתכן כי הירידה בצמיחה אחרי 1973 נובעת באופן חלקי מההשקעה המסיבית בביטחון אחרי הטראומה של מלחמת יום כיפור: בשנים 1973-1975 עד 30% מהתמ"ג הושקע בביטחון, ומתוך זה חצי ביבוא (ראו איור 208 בעמ' 324). יש גם הקושרים את הצמיחה הגבוהה עם גירעונות גבוהים בתקציב, ואת הירידה בצמיחה עם קיצוץ הגירעונות, אבל זה לא משכנע: התקופה של הגירעונות הגבוהים היא 1967-1985, וכפי שניתן לראות בכירור הצמיחה צנחה כשהגירעונות עדיין היו גבוהים.

בהשוואות בינלאומיות משתמשים לעיתים בשנת 2009 כמקרה בוחן, כיוון שבשנה זו בא לידי ביטוי המשבר העולמי של 2008 במלוא חומרתו. כפי שמודגם באיור 76, בשנה זו ברוב המדינות המפותחות והמערביות הכלכלה לא צמחה אלא הצטמקה, לעיתים באחוזים ניכרים. בישראל נרשמה צמיחה קטנה, מה שמצביע על כך שישראל עברה את המשבר בצורה טובה יותר מרוב המדינות המפותחות. עם זאת, צריך גם לשים לב לכך שהמשבר בעצם לא היה כלל עולמי, וארצות מתפתחות רבות המשיכו לצמוח בקצב מואץ למרות המשבר – כולל למשל השטחים הפלסטינים.

133 מקור: הצמיחה מעיבוד נתוני איור 73 למציאת השינוי היחסי כל שנה. גידול האוכלוסייה מנתוני האוכלוסייה של הלמ"ס. הנתון לשנת 2020 הוא הערכה כיוון שנתוני התקציב עוד אינם סופיים ולגבי התמ"ג יש רק הערכה לשלושת הרבעונים הראשונים. כיוון שכך השתמשתי בהערכה פשטנית לפיה התמ"ג ברבעון האחרון יהיה כמו בשלישי.



איור 76: הצמיחה בשנת 2009 (בעקבות המשבר העולמי של 2008) בארצות שונות¹³⁴.

בהערת אגב – מה האלטרנטיבה לשימוש בצמיחה כמדד ל"טוב"? הבעיה בצמיחה של התמ"ג כמדד היא שזה כולל דברים שלא בדיוק משקפים טוב, כגון פשיעה ומלחמות, ולא כולל דברים טובים כמו פנאי וטבע. אז אלטרנטיבה היא לבנות מדד שלוקח בחשבון בריאות, השכלה, שוויון, וקיימות בנוסף להיבטים כלכליים כמו הכנסות. מדד אחד כזה הוא מדד הפיתוח האנושי של האו"ם (Human Development Index). על פי מדד זה ישראל נמצאת במקום מצוין, דומה לשל הכלכלות המפותחות ביותר, וקצת מעל הממוצע של ה-OECD. וגם אין תנודות חזקות שנובעות ממצב המשק או הכלכלה העולמית. מדד נוסף הוא מדד ההתקדמות החברתית (Social Progress Index) שפותח על ידי מלכ"ר בווינגטון. במדד זה ישראל נמצאת באמצע טווח המדינות עם התקדמות חברתית גבוהה, אבל לא מגיעה לרמתן של אלה עם התקדמות חברתית גבוהה מאוד (מדינות סקנדינביה, כמה ממדינות אירופה, אוסטרליה, וניו זילנד).

פריון העבודה

הצמיחה היא התמ"ג כשהוא מנורמל לפי התמ"ג של השנה הקודמת. הפריון הוא התמ"ג מנורמל לפי העבודה שהושקעה בהפקתו: כמה מהתמ"ג ניתן ליחס בממוצע לכל עובד, או כמה מהתמ"ג ניתן ליחס לכל שעת עבודה. חשיבותו של הפריון בכך שהגדלת הפריון נחשבת לעיתים לדרך העיקרית להגדיל את הצמיחה.

השוואה בינלאומית של הפריון מוצגת באיור 77, בהתבסס על נתונים שנאספו על ידי ה-OECD. הפריון מיוצג על ידי היחס בין התמ"ג לבין שעות העבודה של כלל העובדים במשק. כפי שניתן לראות ההשוואה אינה מחמיאה לפריון העבודה בישראל, וזאת בשני היבטים:

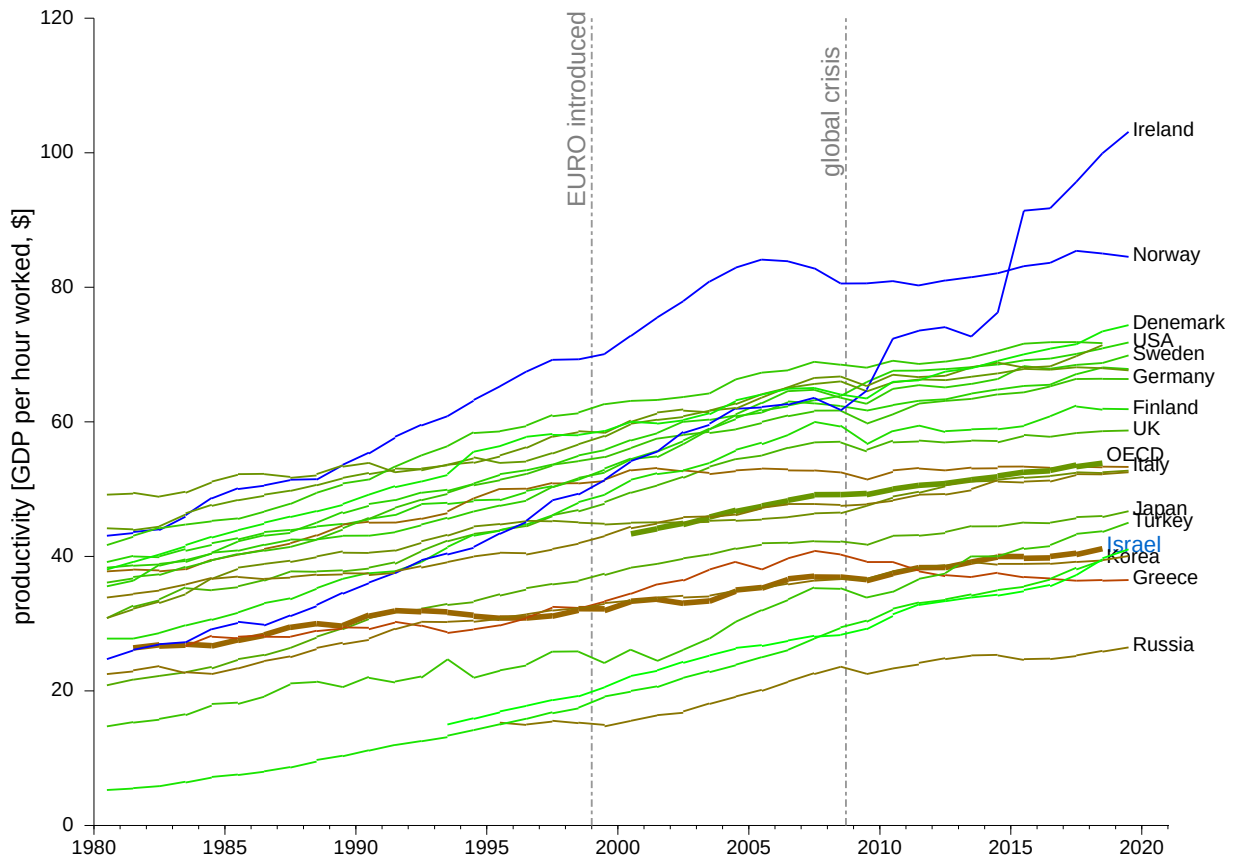
- הפריון בישראל נמוך באופן אבסולוטי יחסית לרוב מדינות המערב. עם זאת יש לציין שיתכן שחלק מהפער נובע מהבדלים בצורת המדידה (למשל מדינות שבהן לא סופרים את שעות העבודה של עובדים זרים) ומהערכת חסר של התרומה של מגזר ההיי-טק (כי קשה להעריך את ערך התוצר של חברות סטארט-אפ, וחברות בינלאומיות כרגיל מייחסות את הערך למדינה אחרת משיקולי מס)¹³⁵.
- הפריון בישראל עלה בשיעור נמוך יותר מאז 1980 יחסית למדינות אחרות. בעצם מבין המדינות

¹³⁴ מקור: אתר הבנק העולמי.

¹³⁵ ראו אדם רויטר, פריון העבודה בארץ הרבה יותר גבוה, הארץ 2017.7.2.

המוצגות רק באחת (יוון) הפריז עלה פחות – וזאת בשל הירידה החדה בתמ"ג של יוון מאז המשבר הכלכלי העולמי של 2008.

עם זאת, צריך לשים לב שפריז הוא מדד בעייתי. עלייה בפריז יכולה להיות קשורה לעלייה בתמ"ג, אבל גם לירידה בשעות העבודה. מבין המדינות שיש עליהן נתונים באיור, נראה שבמדינות מתפתחות כמו טורקיה ופולין אולי יש באמת עלייה בפריז שקשורה לעלייה בתמ"ג. אבל במדינות מפותחות כמו גרמניה, צרפת, ויפן העלייה בפריז נובעת במידה רבה מירידה בשעות העבודה (ל-OECD יש נתונים נפרדים גם על זה), כתוצאה ממאבקים חברתיים לקיצור שבוע העבודה או אולי גם בגלל הגדלת האוטומציה. גם בקוריאה יש ירידה דרמטית בשעות העבודה, שהיו חריגות באופן קיצוני (מ-55 שעות בשבוע בתחילת שנות ה-80 לקצת יותר מ-40 כיום). באופן כללי קיים קשר הפוך בין שעות עבודה לפריז, עם מקדם מתאם של -0.88 .¹³⁶ דבר זה מצביע על כך שהפריז אינו משתנה בלתי תלוי שניתן להגדיל את התוצר באמצעותו – הפריז לא קובע אלא משקף את מה שניתן לייצר במשק (בהינתן תנאי היזמות, האשראי, ההשקעה בתשתיות, וגם ההכשרה של העובדים), והאחריות על הצמיחה היא קודם כל של קברניטי המשק.



איור 77: השינויים בפריז בעבודה במדינות שונות בעולם¹³⁷. הצבעים של הקווים (פרט לחריגים אירלנד ונורווגיה) משקפים את השיפוע הממוצע. העלייה בשיפוע התלול ביותר צבועה בירוק, ואילו הישארות באותה רמה בדיוק צבועה באדום. שיפועי ביניים צבועים בערבוב מתאים של ירוק ואדום.

בנוסף, שינויים בתמ"ג לא בהכרח קשורים בכלל להתפתחות שוק העבודה. שתי המדינות באיור שהפגינו עלייה חריגה, אירלנד ונורווגיה, מספקות דוגמאות לכך. באירלנד הזינוק לכאורה בפריז בשנים האחרונות נובע כנראה מההצלחה במשיכת חברות בינלאומיות, שהעבירו את המטות שלהן לאירלנד כדי להנות משיעורי מס נמוכים, ובכך יחסו חלקים מהפעילות הבינלאומית שלהן (בעיקר מה שקשור לקניין רוחני) לתמ"ג של אירלנד. בנורווגיה העלייה והפריז הגבוה נובעים מתגליות נפט וגז בים הצפוני

¹³⁶ נתוני OECD לשנים 2018-2019, בניכוי 4 חריגים (אירלנד, לוקסמבורג, ארה"ב, ונורווגיה).

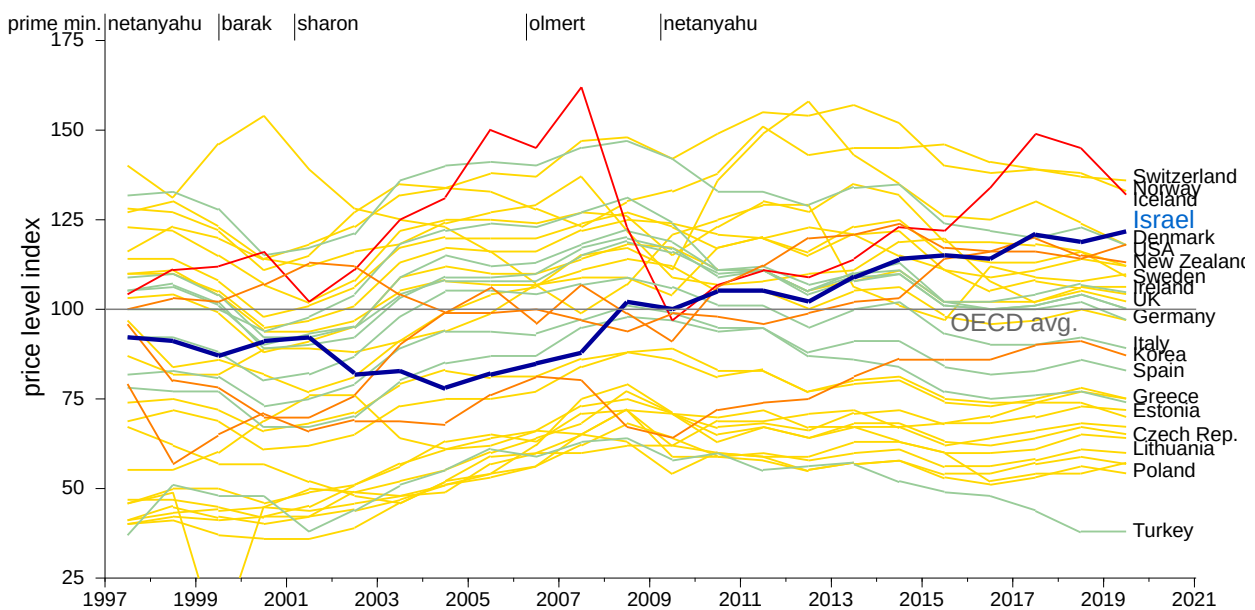
¹³⁷ מקור: נתונים מדף בנושא "GDP per hour worked" באתר של ה-OECD.

שתורמות קרוב לרבע מהתמ"ג. גם ביוון הירידה בפריון מאז 2008 משקפת (ולא גורמת) את הירידה בתמ"ג אחרי המשבר העולמי וצעדי הצנע הדרקוניים שהוטלו על המדינה.

יוקר המחיה

על פניו יוקר המחיה נמדד על ידי מדד המחירים לצרכן, ועלייה ביוקר המחיה זה פשוט אינפלציה. אבל התפיסה הציבורית של המונח "יוקר המחיה" לא תמיד תואמת את העלייה במדד. בעיה אחת היא שמדד המחירים לצרכן לא משקף בהכרח את מה שהציבור מרגיש. חלק מזה נובע משונות בין אנשים שונים: למשל, אם אתה אוהב ללכת למופעים אז תהיה הרבה יותר רגיש לסעיף התרבות בסל הצריכה ממי שלא הולך למופעים. סעיף חשוב במיוחד שלא נכלל במדד הוא מחירי דירות, שעלו באופן חד ביותר בעשור האחרון. ומעבר לכך שעליית מחירי הדירות לא נכללת באופן ישיר במדד, הצורך להשקיע סכומים גדלים בדירור גורם לצמצום האמצעים שניתן להקדיש לדברים אחרים.

בנוסף, המונח "יוקר המחיה" משמש בעיקר בהקשר של השוואות בינלאומיות – כמו למשל הטענה שתל-אביב היא אחת הערים היקרות העולם. השוואה בינלאומית כזו תלויה לא רק ביוקר המחיה במקומות שונים, אלא גם בשערי חליפין של מטבעות שונים. וכשמסתכלים על יוקר המחיה בהשוואה בינלאומית יכול לקרות שיוקר המחיה היחסי יעלה גם בלי שהמחירים המקומיים (והמדד) יעלו, אם במקומות אחרים המחירים יורדים.



איור 78: מדדי מחירים במדינות ה-OECD יחסית למוצע בכל המדינות¹³⁸. הצבעים משקפים שינוי נטו בעשור האחרון (2019 לעומת 2009): ירוק מציינ ירידה של 15 נקודות, כתום עלייה של 15 נקודות, וצהוב שאין שינוי ניכר. בישראל המחירים היחסיים עולים מאז 2004, ובפרט עלו בקרוב ל-20 נקודות בעשור האחרון.

השוואה של יוקר המחיה במדינות ה-OECD (הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי, שמאגד את המדינות המפותחות) מוצגת באיור 78. נקודת היחוס היא הממוצע על כל המדינות החברות בארגון. כפי שניתן לראות, המחירים בישראל היו נמוכים יחסית למוצע הזה עד 2007. מאז 2004 הם במגמת עלייה, וב-2018 היו כבר בכ-20% מעל הממוצע.

138 מקור: אתר הנתונים של ארגון ה-OECD, הדף שמוקדש להשוואות מחירים (Price level indices).

אבל המחירים היחסיים שמוצגים בגרף לא מספרים את כל הסיפור. יוקר המחיה תלוי גם בהכנסה: אם המחירים גבוהים אבל גם ההכנסה גבוהה, זה הרבה פחות מגביל מאשר מחירים גבוהים כשהכנסה נמוכה. כך שכר נמוך גורם למחירים להראות גבוהים באופן יחסי. וזה אכן מה שקורה בישראל – השכר הממוצע נמוך יחסית לרוב המדינות המערביות, ולכן המחירים הגבוהים כואבים יותר.

היבט נוסף שמשפיע על היחס בין הכנסה למחירים הוא כמות הקניות. התרבות המערבית כיום היא תרבות של צריכה. אנחנו קונים יותר ממה שממש צריך. אנחנו מחליפים מוצרים לא כי הם מתבלים ואי אפשר להשתמש בהם יותר, אלא כי הם יצאו מהאופנה או כי יצא דגם חדש. והמוצרים גם נבנים כך שלא יחזיקו מעמד לאורך זמן. התוצאה היא שההכנסה המוגבלת יחסית למחירים נהיית עוד יותר מוגבלת כשקונים כל דבר כמה פעמים.

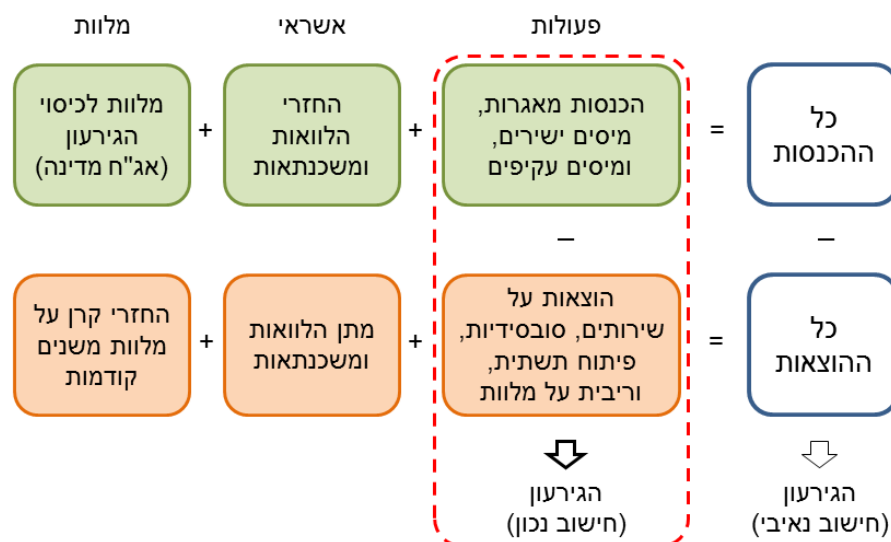
ולבסוף, עוד דבר שמשפיע על התפיסה של יוקר המחיה הוא מה האזרחים מקבלים מהמדינה, ולכן לא צריכים לרכוש לעצמם. למשל הטבות כמו דיור ציבורי או לימודים חינם באוניברסיטה יכולות לחסוך המון.

הגירעון הממשלתי והחוב

בפרק הקודם הצגנו את תקציב המדינה. מטבע הדברים לתקציב יש שני צדדים: צד הכנסות וצד הוצאות. ואם ההוצאות גדולות מההכנסות נוצר גירעון. אצל ממשלות זה מצב רגיל. את הגירעון מאזנים על ידי מלוות, כמו למשל אגרות חוב שמוכרים לציבור. אבל גירעון גבוה מדי נחשב לבעייתי.

חישוב הגירעון

לכאורה בהינתן תקציב המדינה קל לחשב את הגירעון: זה פשוט ההפרש בין ההכנסות להוצאות. אבל תקציב חייב בהגדרה להיות מאוזן, כלומר ההוצאות צריכות להיות שוות להכנסות, ומבטיחים את זה על ידי לקיחת הלוואות אם צריך. בנוסף, התקציב כולל גם הכנסות והוצאות שאינן קשורות לפעולות העיקריות של הממשלה, ולכן לא צריכות להיכלל בחשבון. צורת החישוב הנכונה של הגירעון מתוארת באיור 79. ההכנסות רשומות בשורה העליונה, וההוצאות מתחתן.



איור 79: חישוב הגירעון על סמך נתוני התקציב.

בהקשר של חישוב הגירעון, תקציב המדינה מתחלק לשלושה חלקים: פעולות הממשלה, מתן אשראי, ומלוות. את האשראי מורידים כי זו בעצם מעין פעילות בנקאית: הממשלה נותנת הלוואות בתנאים

מועדפים, למשל משכנתאות לנזקקים¹³⁹, ומקבלת החזרים עבור הלוואות שניתנו בעבר. מה שמעניין באמת הוא הפעולות "הממשיות" של הממשלה, בלי הפעולות הבנקאיות האלה, והשאלה היא אם המיסים שאמורים לממן את הפעולות האלה מספיקים או לא בשביל כל הפעולות שרוצים לבצע. לכן מחשבים את הגירעון על בסיס הפעולות בלי האשראי. ובכל מקרה, היקף פעילות האשראי הזו הוא קטן יחסית לכלל התקציב.

אבל כיוון שיש גירעון, צריך לקחת הלוואות כדי לכסות על החסר. אלה הם המלוות שהממשלה לוקחת מהציבור (בצורה של אג"ח מדינה) או מחו"ל. כמובן שגם את המלוות האלה צריך להחזיר. החזר הקרן של המלוות מקטין את המלווה נטו שהממשלה מקבלת, ולכן נחשב בסעיף המלוות, וכמובן לא נכלל בחישוב הגירעון — הרי כל הקיום של סעיף המלוות נועד לאזן את הגירעון בסעיף הפעולות. אבל החזר הריבית על המלוות נחשב להוצאה והוא חלק מסעיף פעולות הממשלה, וכן תורם לגירעון, כפי שמתואר באיור 79. וכפי שראינו באיור 63, זה בעצם אחד הסעיפים הגדולים בתקציב (אם כי החזר הקרן גדול הרבה יותר).

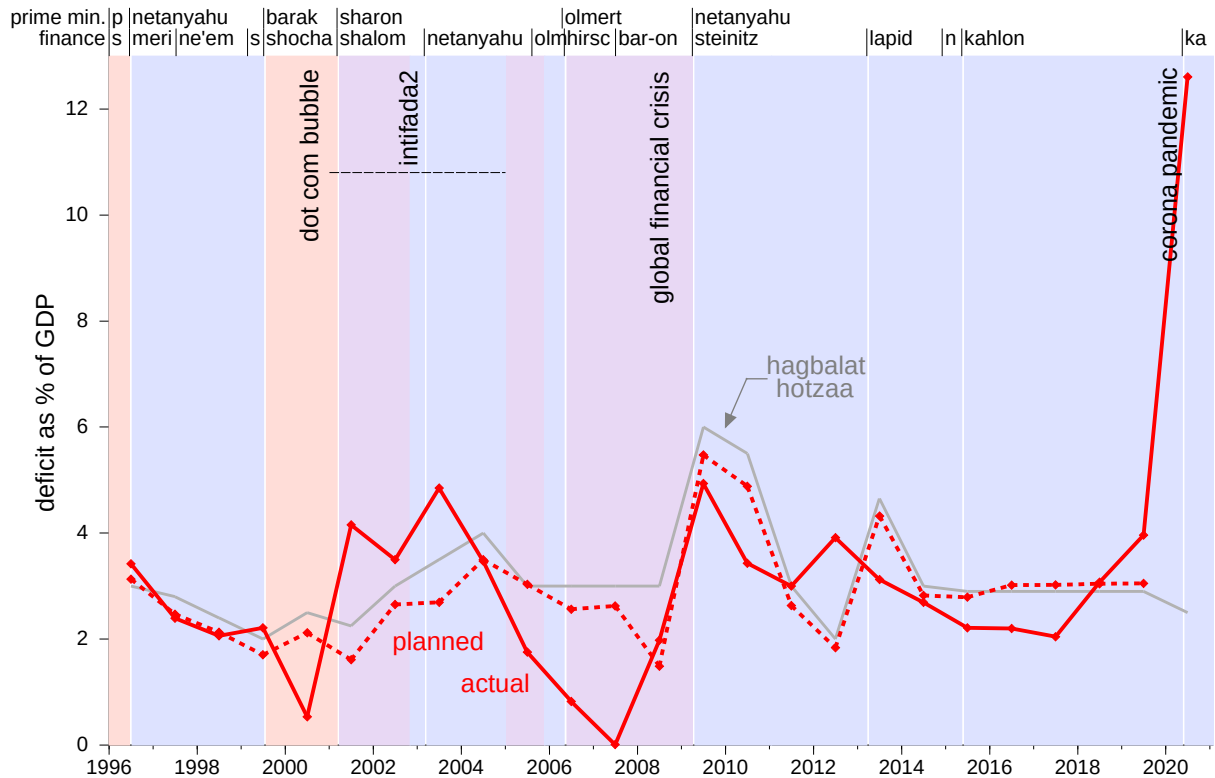
סיבוך אפשרי נוסף הוא שתקציב הממשלה משקף רק חלק מהפעילות הציבורית במשק. לכן יש מקומות בהם מתייחסים לכלל הפעילות ולא רק לפעילות של הממשלה עצמה, וזה נקרא הגירעון של "הממשלה הרחבה". זה כולל בנוסף לממשלה גם את הרשויות המקומיות, הביטוח הלאומי, מוסדות לאומיים כמו הקק"ל, ומוסדות ללא כוונת רווח המקבלים את עיקר מימנם מהממשלה, למשל קופות החולים והאוניברסיטאות. אבל אז צריך נתונים על התקציבים של כל המוסדות האלה. הנתונים כאן הם על גירעון הממשלה בלבד.

נתוני גירעון

נתוני הגירעון מוצגים באיור 80. אלה הם נתוני הגירעון בתקציב המדינה בלי מלוות ובלי פעולות אשראי, כפי שהם מופיעים באתר החשב הכללי במשרד האוצר, מוצגים כאחוז מהתמ"ג. לשם השוואה מוצגת גם המגבלה על הגירעון מתוקף חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (להסבר מה זה ראו עמ' 104).

אז מה אנחנו רואים כאן:

- בשנת 2020 הייתה עלייה דרמטית בגירעון שיחסית אליה כל הנתונים הקודמים שמוצגים כאן מתגמדים. הסיבה הייתה כמובן מגפת הקורונה, שגרמה לירידה בהכנסות ממיסים ובמקביל להוצאות עתק בניסיון להכיל את המשבר.
- באופן כללי עליות חדות בגירעון קורות בעקבות משברים. במקרה של משברים כלכליים זה יכול לשקף בעיות בתזרים המזומנים של הממשלה (יש פחות הכנסות), או פעולות יזומות לעורר את המשק על ידי הגדלת ההוצאות, או צרוף של שניהם. במקרה של משברים ביטחוניים זה משקף כנראה הגדלה של ההוצאות הביטחוניות.
- הפערים בין הגירעון כפי שהוא מוצע בחוק התקציב (הקו המקווקו) לבין הגירעון בפועל בסופו של דבר (הקו הרציף) הם עצומים. בשנים בודדות אין פער, אבל ברוב יש, והוא יכול להגיע ל-3 אחוזי תוצר. אם מציירים את אותו הגרף בסכומים אבסולוטיים, ההפרש יכול להגיע ל-20 מיליארד שקל. יחסית לתקציב, היו כמה שנים שבהן ההפרש היה שקול ל-10% מהתקציב כולו, והשיא היה 17%.
- הצורות של הגרפים של הגירעון המתוכנן והגירעון בפועל שונות לגמרי, ויש שנים שבהן קו אחד יורד והשני עולה, ואפילו בתלילות. המסקנה מכך היא שאין אפילו יכולת אמיתית לחזות מגמות. הדמיון שכן קיים בין שני הגרפים מצביע על כך שהתכנון עוקב אחרי הביצוע: שנה אחרי עלייה חריגה בגירעון בפועל מעלים גם את הגירעון המתוכנן, ובדומה שנה אחרי ירידה חדה בגירעון בפועל מורידים גם את הגירעון המתוכנן.
- הגירעון המתוכנן אכן מותאם למגבלת התקציב, אבל לפחות בחלק מהמקרים זה כי מעדכנים את מגבלת התקציב במקביל לאישור התקציב החדש (כלומר מגבלת התקציב מותאמת לגירעון).



איור 80: הגירעון בתקציב הממשלה כאחוז מהתוצר¹⁴⁰.

בגרף הזה חסרים במיוחד נתונים מוקדמים יותר שיכסו את כל ימי המדינה. הסיבה שהם חשובים היא שבתקופה בין 1967 (בעקבות מלחמת ששת הימים) עד 1985 (תוכנית הייצוב הכלכלית) הגירעון הגיע לערכים גבוהים במיוחד, של 10-20% מהתוצר.

המסקנה העיקרית מהגרף היא שהוויכוחים המתקשרים בין הממשלה, בכירי האוצר, חברי הכנסת, ובנק ישראל על יעד הגירעון (ובאופן מעשי עד כמה צריך לקצץ בתקציב או לא) לפני אישור כל תקציב חדש נראים די מגווחים. הרבה פעמים הם מתווכחים על חצי אחוז מהתמ"ג, בזמן שחוסר הוודאות לגבי מה יקרה באמת הרבה יותר גבוה. בהקשר זה שווה לציין גם שנתוני בנק ישראל על הגירעון שונים למדי מנתוני משרד האוצר שמוצגים באיור 80.

צריך להיות מודעים גם לכך שלאוצר יש אפשרות להשפיע על התמונה המשתקפת מהנתונים בצורה שפוגעת באמינות שלה. הצורה הפשוטה ביותר לעשות זאת היא על ידי שינויים במועד שבו הממשלה משלמת לספקים שונים, מה שנקרא "תיזמון הגירעון"¹⁴¹. למשל אם האוצר רוצה להציג תמונה של גירעון נמוך, אפשר לדחות תשלומים שנועדו להיות משולמים בסוף השנה ולהעביר אותם לשנה הבאה. כתוצאה יש פחות תשלומים בשנה הנוכחית והגירעון נראה קטן יותר. לחילופין, אם רוצים להציג תמונה של גירעון גבוה, אפשר להקדים תשלומים שלא חייבים לשלם עדיין. הגדלת גירעון כזו יכולה להיות שימושית במסגרת מאבקי כוחות עם הממשלה והכנסת, ולהוות תירוץ למה אי אפשר להגדיל את הוצאות הממשלה.

החוב הממשלתי

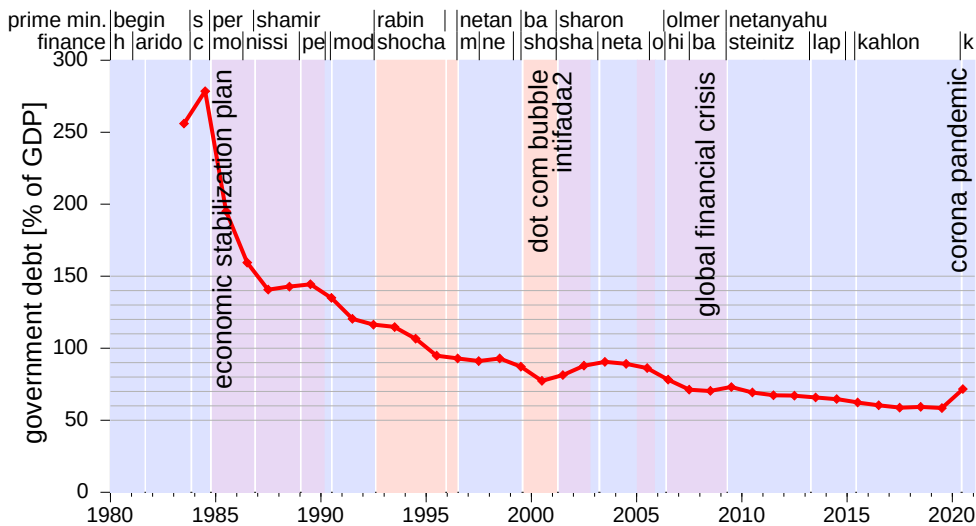
כתוצאה מהגירעון הממשלה לווה כסף מהציבור וממקורות אחרים. הלוואות כאלה צריך להחזיר. הסכום המצטבר של ההלוואות שעוד לא הוחזרו הוא החוב הממשלתי. כמו הגירעון, נהוג לכמת גם את החוב בהשוואה לתמ"ג, או במילים אחרות בהשוואה לגודל כלכלת המדינה. באיחוד האירופי נקבע כי החוב

140 מקורות: הנתונים על הגירעון בתקציב המתוכנן ובביצוע הם מאתר החשב הכללי במשרד האוצר.
 141 ראו למשל שלומי שוב, הגירעון בתקציב שופץ לפני הבחירות? הגיע הזמן למדוד אותו נכון, דה מרקר 24.1.2.019.

צריך להיות לא יותר מ-60% מהתמ"ג (חלק מאמנת מסטריכט), אבל יש שם לא מעט מדינות שאינן עומדות בקריטריון הזה.

החוב הממשלתי בישראל מוצג באיור 81. כיוון שהחוב נובע בעצם מההצטברות של הגירעון, בתקופות שיש גירעון גבוה החוב נוטה לעלות. אבל צריך לשים לב שגם לתמ"ג יש השפעה, כי אנחנו מציגים את החוב כאחוז מהתמ"ג. לכן אם הצמיחה בתמ"ג יותר גדולה מהגירעון, החוב יחסית לתמ"ג קטן למרות שיש גירעון. ואכן באופן כללי החוב במגמת ירידה מאז שנות ה-80 של המאה הקודמת, וב-2019 (לפני משבר הקורונה) הוא היה רק 58.5% מהתוצר. לשם השוואה, החוב הממשלתי בארה"ב ב-2018 היה 90% מהתוצר, באיטליה 131%, וביפן לא פחות מ-198%.

הירידה הדרמטית ביותר התרחשה באמצע שנות ה-80 בעקבות הפעלת תוכנית הייצוב הכלכלית של 1985. גם אחרי זה החוב ירד ברוב השנים, ובפרט יש ירידה כמעט רציפה מאז 2003. מגמת הירידה הזו היא נדירה בעולם, כאשר ברוב המדינות החוב במגמת עלייה מאז המשבר הכלכלי העולמי ב-2008 – בין היתר בגלל שהצמיחה נמוכה או אפילו שלילית (איור 76). בעקבות משבר הקורונה של 2020 החוב עלה חזרה וביטל את הירידות של העשור הקודם, אבל גם זה פחות מהעלייה ברוב המדינות האחרות.



איור 81: החוב הממשלתי כאחוז מהתמ"ג¹⁴².

מבחינת הממשלה, ניתן להקטין את החוב באופן ישיר על ידי הקטנת הגירעון. הקטנת הגירעון מושגת כרגיל על ידי קיצוץ בתקציב (אפשר גם לעשות זאת על ידי הגדלת המיסים, אבל זה עוד פחות פופולרי). קיצוץ התקציב משמעו פחות שירותים לאזרחים. אז יש כאן צורך לשקלל חלופות ולהחליט מה עדיף לעשות: להקטין את החוב או להשקיע בשירותים. משרד האוצר וראש הממשלה נתניהו חושבים שלהקטין את הגירעון והחוב יותר חשוב, והירידה שרואים באיור 81 עד שנת 2019 משקפת הצלחה שלהם לממש את המדיניות שהם מאמינים בה.

צורה נוספת לכמת את החוב היא יחסית לגודל האוכלוסייה. משמעות הדבר שמחלקים את סכום החוב בגודל האוכלוסייה כל שנה. למספר המתקבל אין משמעות כלכלית, כיוון שהאזרחים אינם אחראים באופן ישיר לחוב הממשלתי. אבל שינויים במדד הזה יכולים להצביע על מגמות מדאיגות של גידול החוב. בכל אופן בישראל החוב לנפש די יציב בשנים האחרונות (לפני 2020), ועומד על כ-85,000 שקלים.

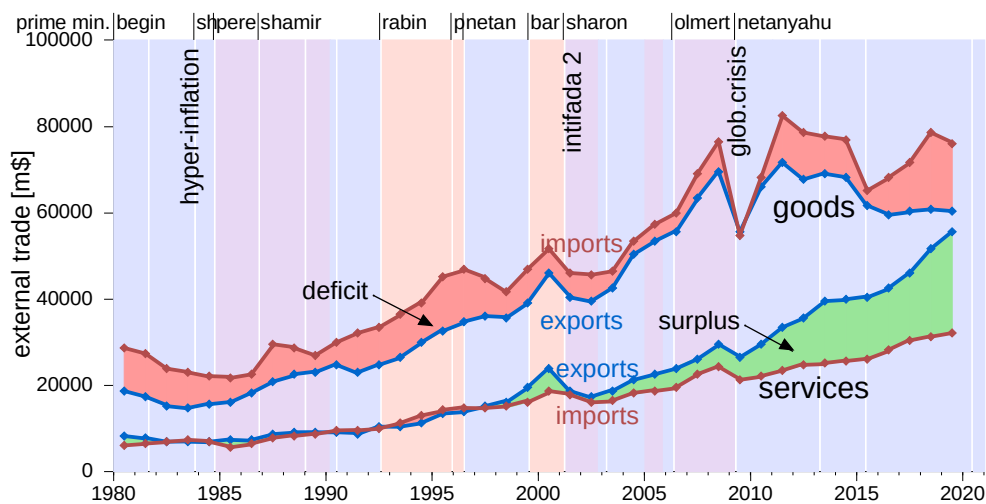
מפתח לפעמים להציג את החוב הממשלתי באנלוגיה לחוב של משק בית, ולטעון שבשם האנלוגיה הזו צריך להקטין את החוב לאפס. האנלוגיה הזו אינה כל כך טובה. מדינה היא יותר כמו עסק. ומדינת ישראל, בגלל הגידול המתמשך באוכלוסייה, היא עסק מתפתח. עסק כזה צריך לקחת הלוואות כדי להשקיע ולצמוח

¹⁴² מקור: קרן המטבע הבינלאומית, Global Debt Database. באתר בנק ישראל יש את אותם נתונים, אבל הם נגישים רק מאז 1997.

לקראת העתיד. בנוסף, הרוב המכריע של החוב של מדינת ישראל הוא חוב פנימי – חוב לאזרחי המדינה ולגופים במדינה. החוב הזה משקף את ההתחייבות של המדינה לפדות את האג"ח שאזרחי המדינה, קרנות הפנסיה, והביטוח הלאומי קנו בתור השקעה. זו ההשקעה הסולידית ביותר שעומדת לרשות האזרחים והגופים האחרים, וקיום אפיק ההשקעה הזה – וכתוצאה מכך קיום חוב של המדינה כלפי האזרחים והגופים – הוא דבר רצוי וחשוב. המסקנה היא שאי אפשר ולא רצוי להקטין את החוב יותר מדי.

מאזן הסחר

כמו כל מדינה ישראל אינה מייצרת את כל מה שהיא צריכה. היא משתפת במערכת הסחר העולמית. יש דברים שאנחנו מייצרים כאן ומייצאים למדינות אחרות, ויש דברים שאין לנו שאנחנו מייבאים. השאלה היא מה עושים יותר. אם מייצאים יותר ממה שמייבאים מגדילים את יתרות מטבע החוץ. אם מייבאים יותר מאשר מייצאים נכנסים לחובות.



איור 82: מאזן הסחר של ישראל בסחורות ובשירותים, במיליוני דולרים, מתוקן לאינפלציה¹⁴³.

כפי שרואים באיור 82 באופן כללי סחר החוץ גדל יפה ברוב 30 השנים האחרונות פרט לנפילות כתוצאה מפיצוץ בועת הדוט-קום והאינפליציה השנייה בשנת 2000 והמשבר העולמי של 2008/9. הנתונים מבחינים בין יבוא ויצוא של סחורות ושל שירותים. בסחורות יש תמיד גירעון – אנחנו מייבאים יותר ממה שאנחנו מייצאים, ולמרבה הפלא ההפרש די קבוע. אבל בשירותים, לפחות מאז תחילת המאה, אנחנו מייצאים יותר ממה שאנחנו מייבאים, והפער לטובתנו הולך וגדל בשנים האחרונות. למי שתוהה מה זה בעצם יבוא ויצוא שירותים, זה כולל דברים כמו הובלת מטענים, תיירות, שירותי מחשב, וגם מחקר ופיתוח, שכולל "יצוא שירותים של חברות הזנק". כשמחברים את הסחורות והשירותים ביחד, מסתבר שבמאה הקודמת היה תמיד גירעון במאזן הסחר, בתחילת המאה היה איזון, ובשנים האחרונות יש יתרון בגלל הגדילה היחסית של יצוא השירותים.

¹⁴³ מקור: השנתון הסטטיסטי לישראל של הלמ"ס לוח 13.1, עם תיקון לאינפלציה. אלה נתונים "מותאמים למאזן התשלומים", לפי הפרוט בלוח 13.2, כולל סעיפים כמו הובלה וביטוח של סחורות, תדלוק אניות ומטוסים בחו"ל, סחר עם הרשות הפלסטינית, ויבוא בטחוני, שהנתונים עליהם לא מתקבלים מהמכס. כיוון שחלק מהם חיוביים וחלק שליליים, בסוף ההבדלים בעצם לא משמעותיים.

הכלכלה השחורה

- כל המדדים לעיל עוסקים בכלכלה הרשמית. אבל במציאות לא הכל נמדד. החלק שלא נמדד נקרא הכלכלה השחורה (המונח הרשמי באנגלית הוא NOE – non-observed economy), ומכיל שני רכיבים:
- פעילות חוקית לא מדווחת כדי להימנע מתשלום מיסים. נפוץ בעיקר בענפי הנדל"ן, הבנייה, מוסכים, וטכנאים.
 - פעילות לא חוקית כגון זנות וסחר בסמים.

מטבע הדברים, בנושא הכלכלה השחורה קשה במיוחד להשיג נתונים, ולכל היותר יש הערכות. הטבלה הבאה מקבצת כמה הערכות כאלה שפורסמו. כפי שניתן לראות רוב ההערכות הן שהכלכלה השחורה בישראל היא בהיקף של כ-20% מהתמ"ג. זהו שיעור גבוה אבל לא חריג יחסית למדינות מפותחות ואירופאיות. באיטליה ויוון, למשל, הכלכלה השחורה גדולה עוד יותר.

הערות	הערכת הכלכלה השחורה		מקור
	אחוז מהתמ"ג	מיליארד ש"ח	
	21.9%		הבנק העולמי ממוצע 1996-2006 ¹⁴⁴
מבוסס בין היתר על ביקוש למזומנים. גבוה מרוב מדינות ה-OECD, וגם גדל בקצב גבוה יותר.	23%		הבנק העולמי 2007 ¹⁴⁵
	21.9%		OECD 2009 ¹⁴⁶
	20%	200	רשות המיסים/הבנק העולמי 2013 ¹⁴⁷
	18.9%	185	ויזה אירופה 2013 ¹⁴⁸
לא כולל פעילות בלתי חוקית. כמעט חצי מיוחס ל"כשלים סטטיסטיים" בניטור הכלכלה.	6.6%		OECD 2014 ¹⁴⁹

הקטנת הכלכלה השחורה תועיל למדינה באופן מיידי על ידי הגדלת ההכנסות ממיסים. יש מגוון הצעות אודות התמודדות עם הכלכלה השחורה. אחת מהן היא להקטין את השימוש במזומנים ובצ'קים שאינם למוטב בלבד, ועל ידי כך להקשות על פעילות כלכלית בלתי מדווחת¹⁵⁰. הצעות אחרות מתמקדות בשיפור האכיפה ומנגנוני הגביה של מיסים¹⁵¹.

אחד המוקדים של הכלכלה השחורה הוא ענף הנדל"ן. האקדח המעשן הוא הגילוי שבערך שישית

Friedrich Schneider, Andreas Buehn, and Claudio E. Montenegro, *Shadow Economies All over the World*, The WorldBank Policy Research Working Paper 5356, July 2010

145 מקור: מצוטט על ידי דן בן-דוד ב-2011.

146 מקור: סיכום שולחן עגול על תחרותיות וכלכלה שחורה של ה-OECD מ-2009.

147 מקור: גלובס 21.11.2013.

148 מקור: מצוטט בכלכליסט 25.6.2013.

149 מקור: מזכר סטטיסטי של ה-OECD מ-2014.

150 הוועדה לבחינת צמצום השימוש במזומן במשק הישראלי, דוח ביניים, מאי 2014.

151 נעם גרובר, הכלכלה השחורה בישראל, דוח מצב המדינה 2014, מרכז טאוב.

מהמשקיעים בנדל"ן הם משקי בית עם הכנסה ברוטו של עד 7000 שקלים בחודש¹⁵². ההסברים לכך הם שלמשפחה יש הכנסות ניכרות אחרות שאינן מדווחות, או שימוש באנשי קש כדי להסתיר כספים בלתי חוקיים של אחרים. בפרט קיימת כנראה תנועה ניכרת של כספים מיהודים עשירים בחו"ל שמלבינים אותם דרך שוק הנדל"ן בישראל. בנוסף יש הערכות שכ-20,000 פועלי בניין פלסטינים מועסקים בלי דיווח ובלי תשלום מיסים.

152 אריק מירובסקי, בית לבן, כסף שחור: כך משקיעים בדירה עם פחות מ-7000 שקל בחודש, דה מרקר 5.9.2014.

פרק ח: ריכוזיות, מונופולים, ותחרות

ריכוזיות, מונופולים, קרטלים, טייקונים, דירקטוריונים צולבים, חברי מועדון, שחיתות – מגוון מונחים משמשים לתאר היבטים בעייתיים של הכלכלה הישראלית. לעיתים מעמידים נגדם מונחים שאמורים לשקף את ההיפך: תחרות, יזמות, שוק חופשי, שקיפות. אבל מה בדיוק הדברים האלה אומרים, ואיך אפשר לכמת אותם?

הדיון בפרק הזה, עוד יותר מפרקים אחרים, מחייב רקע שאין לרוב האנשים. בנוסף הנושא סובל מסיבוך מובנה מצד אחד וחוסר נתונים נגישים מהצד השני. כתוצאה יש כאן הרבה תיאורים מילוליים וטבלאות ומעט גרפים. הפרקים הבאים יהיו קריאים יותר. אתכם הסליחה.

הריכוזיות במשק

“ריכוזיות” הוא מונח שמתאר מספר תופעות שונות במשק, שבאופן כללי פוגעות בתחרות. ניתן לתאר תופעות אלה משתי נקודות מבט. נקודת מבט אחת היא של התאוריה הכלכלית הקלאסית, שמדגישה את המוסדות העסקיים במשק, את מסכת החוקים והכללים ששולטים בפעילות העסקית, ובהקשר של ריכוזיות – את החריגות והחריקות במערכת הזו. נקודת המבט השנייה מדגישה את האנשים שממלאים תפקידים במוסדות האלה, ואת יחסי הגומלין ביניהם. נקודת מבט זו אופיינית יותר לחלק מהעיתונות הכלכלית, ומיוצגת למשל על ידי המייסד והעורך הראשי לשעבר של דה מרקר, גיא רולניק. כדי להסביר במה מדובר נתחיל בתיאור שתי נקודות המבט האלה, ואז נעבור לתופעות שמבטאות ריכוזיות.

מבנה המשק

השחקנים הגדולים בכלכלת המדינה הם גופי השלטון מצד אחד והגופים העסקיים מצד שני.

בין גופי השלטון הבכורה נתונה כמובן לממשלה. הממשלה היא הרשות המבצעת, והיא אחראית על כל ההיבטים של ניהול המדינה. זה כולל בין היתר פיתוח תשתיות (למשל רשת הכבישים ומסילות הברזל) ומתן שירותים לציבור (למשל שירותי חינוך ובריאות). בחלק מהמקרים הפעילות היא לא רק ממשלתית אלא מתבססת על שילוב גורמים עסקיים, למשל חברות התקשורת וקופות החולים, אבל עדיין לממשלה יש משקל רב. בנוסף יש מגוון גופי ממשל אחרים, למשל בנק ישראל והרשויות המקומיות.

גופים עסקיים הם בעיקר חברות מסחריות – חברות שפועלות כדי להשיא רווח (על מה זה חברה ראו בנספח בסוף הפרק). חברות כאלה עוסקות במגוון תחומים, כמו למשל פיננסים (בנקים, חברות ביטוח), תעשייה (ייצור מזון, כתיבת תוכנה), ושירותים (מסעדות, עורכי דין). הרוב המכריע של החברות הן חברות קטנות, אבל חלקן חברות ענק המעסיקות אלפי עובדים ומגלגלות מחזורי עסקים של מיליארדי שקלים בשנה. החברות הקטנות והבינוניות הן פרטיות: הן שייכות למי שהקים אותן. לעומת זאת רוב החברות הגדולות הן ציבוריות. משמעות הדבר שמניות שלהן נסחרות בבורסה, וכל אחד בציבור יכול לקנות בהן

חלק. כדי לוודא שניהול החברות הציבוריות משתף את הציבור באופן ראוי, חלה עליהן ביקורת של רשות ניירות ערך והן חייבות בדיווחים מפורטים על פעילותן. חברות פרטיות אינן מחויבות בדיווח (פרט לדיווח על רווחים לרשות המיסים) והן יכולות להסתיר את פעילותן.

במאמר מוסגר נזכיר שבעבר גם ההסתדרות הייתה שחקן מרכזי במשק הישראלי, בזכות ההחזקה שלה במספר חברות גדולות שזכו לעדיפות מצד הממשלה (מה שנקרא חברת העובדים, כשהרעיון היה שהעובדים יהיו בעלי החברות במקום שבעלי הון יהיו בעלי החברות). אחרי המהפך מעמדה של ההסתדרות התערער, וב-1994 חברת העובדים פורקה וההסתדרות נותרה ארגון מקצועי בלבד.

באופן היסטורי (לפני המהפך) ישראל באה ממקום של משק מנוהל, שבו הממשלה קבעה מה קורה ומי עושה מה. בגדול ממשלות הימין (אחרי המהפך) הן חסידות השוק החופשי, ומעדיפות לתת לכוחות השוק (כלומר לתחרות ומאבקי כוחות בין גופים שונים) לקבוע מה יקרה.

אחד ההיבטים של המעבר לכלכלת שוק חופשי הוא ההפרטה של חברות ממשלתיות. אחת הצורות שבעבר הממשלה התוותה את מה שקורה במשק הייתה על ידי הקמת חברות ממשלתיות ושליטה בהן. ההפרטה נועדה לבטל את המעורבות הממשלתית הזו. הערה לגבי מינוח: למרות שקוראים לזה "הפרטה", כרגיל מדובר במכירה של מניות של החברות לציבור (או לקבוצת משקיעים), מה שיוצר חברה ציבורית ולא חברה פרטית.

התאוריה שעומדת מאחורי ההעדפה של שוק חופשי היא שתחרות מביאה למשק יעיל. רק חברות שמונעות על ידי שאיפה לרווח ידעו לשקלל נכון את העלויות וההוצאות ולהביא לצרוף של מוצרים טובים במחירים ראויים (כי אם המוצרים לא יהיו טובים או שהמחירים יהיו גבוהים מדי, יהיה מי שיתחרה בהן וייצר את המוצרים באיכות טובה יותר או במחיר נמוך יותר). אבל הפרקטיקה לא תמיד עוקבת אחרי התאוריה. החברות רוצות להרוויח ולא דווקא להיות יעילות והוגנות¹⁵³. לכן קורה שהן מנצלות לרעה מעמד מונופוליסטי (כשאין תחרות), או משתפות פעולה כדי להעלות מחירים (קרטל). ובאופן כללי יותר, יש מקרים שבהם בעלי שליטה (מי שמחזיקים ברוב המניות של חברה או לפחות יותר מכל אחד אחר) שולטים באוסף שלם של חברות, ומנצלים אותן לטובתם במקום לדאוג לטובת החברות. לזה מתכוונים כשמדברים על ריכוזיות.

האנשים שמפעילים את המשק

ההתייחסות לכלכלת המדינה כאל סכום הפעולות של מוסדות שלטוניים וגופים עסקיים היא פשטנית וסטריילית מדי. בכל המוסדות והגופים האלה יש אנשים, והאינטראקציות בין המוסדות והגופים מתווכות על ידי אנשים. אנשים שנושאים בתפקידי מפתח בגופים שונים משתייכים לאותו מעמד חברתי ועסקי, ומתנהגים באותה הצורה, גם אם הם מייצגים גופים שונים בתכלית. כשמתמקדים ברוכדים העליונים של הכלכלה (כלומר בחברות הגדולות ביותר ובגופי השלטון) ניתן לפגוש אנשים מהסוגים הבאים:

- יזמים, בין אם בעסקים ובין אם בפוליטיקה. אלה אנשים עם אג'נדה שמנסים לקדם מטרה שאינה קשורה לטובתם האישית (או לפחות שאינה מתמצה בטובתם האישית). הכוח המניע אותם הוא אידאולוגי או יזמות במובן הישן והטוב של המילה – הרצון ליצור משהו חדש או לשפר את העולם.
- תאבי שררה וכוח, שגם הם יכולים לפעול בשדה הפוליטי או העסקי. המטרה העיקרית שלהם היא לקדם את עצמם, הן בהיבט הכלכלי אבל לא פחות מכך בהיבט של שליטה על אחרים. בצד הפוליטי לא מדובר רק על פוליטיקאים בממשלה, אלא גם למשל על ראשי ההסתדרות, ראשי וועדי עובדים, ראשי התאחדויות בתעשייה, וכו'. בצד העסקי מדובר בטייקונים וביזמים אחרים שאצלם המטרה העיקרית היא הם עצמם, והחברות שהם מקימים אינן מהוות מטרה בפני עצמה אלא כלי להשיג כוח.
- מנהלים מקצועיים, שעושים את דברם של אנשי שתי הקבוצות לעיל. אלא האנשים שמנהלים

153 ההבחנה הדיטריוואלית הזו עומדת במוקד הספר *תורת ההונאה* מאת חתני פרס נובל לכלכלה ג'ורג' אקרלוף ורוברט שילר, ידיעות ספרים וספרי חמד 2017.

חברות ברמה היומיומית. כוחם אינו ביוזמה אלא במקצוענות בשדה הניהול. כמו חובבי השררה והכוח החברות משמשות אותם להפגין את כישוריהם ולהתקדם, ובמקרים רבים הם עוברים מניהול חברה אחת לאחרת – גם בתחום אחר לחלוטין – ללא הגד עפעף.

- נותני שירותים. המנהלים והיזמים לא יכולים לעשות הכל בעצמם. הם צריכים את עזרתם של בעלי מקצועות שונים, למשל רואי חשבון, עורכי דין, יחצ"נים, ולוביסטים שמשמנים את גלגלי המערכת. חשיבותם בכך שהם נשארים לאורך זמן – גם כשהטייקונים מתחלפים, נותני השירות נשארים¹⁵⁴. בקטגוריה הזו ניתן אולי לכלול גם משקיעים חיצוניים, כאלה שמספקים משאבים אך אינם מתערבים יתר על המידה בענייני החברה.
- הקטגוריה האחרונה בין אלה שמניעים את המערכת הכלכלית היא זו של מלחכי פנכה. אלה ממלאים מגוון תפקידים בחברות ומחוצה להן, למשל עיתונאים המסקרים את עולם העסקים ועוזרים לגבש את דעת הקהל, דירקטורים שנענים לבקשותיהם של בעלי השליטה בחברות, וחברי כנסת שעושים את מה שמציעים להם הלוביסטים – בכל המקרים בלי להפעיל שיקול דעת ראוי משל עצמם.
- בצד השני של המתרחש נמצאים שומרי סף, ששמים להם למטרה לוודא שהכל נעשה כשורה. חלקם פועלים כך מתוקף משרה שהם מחזיקים בה, וחלקם ממונים מטעם עצמם. דוגמאות כוללות חברי וועדות ביקורת ודירקטורים חיצוניים של חברות, רגולטורים ממשלתיים, אקטיביסטים חברתיים, ועוד.

התיאור לעיל הוא כמובן קריקטוריסטי ומוקצן (בכוונה). יש הרבה מנהלים, דירקטורים, ורואי חשבון ראויים וישרי כפיים. אבל למי שמוכן לכופף את הכללים לטובתו יש יתרון (ולו זמני) על פני מי שמתעקש לנהוג במוסריות, ולכן אפשר למצוא אולי ריכוז חריג של אנשים כאלה בדרגים העליונים של העולם הכלכלי. ושווה לזכור את התיאורים האלה כשקוראים על דוגמאות קונקרטיות מהכלכלה הישראלית בסעיפים הבאים.

סוגים של ריכוזיות

ריכוזיות היא מצב שבו כוח רב מרוכז בידי מעטים, והם מנצלים אותו לרעה. הריכוזיות נמצאת בבסיסן של הרבה תופעות שליליות במשק המדינה. ריכוזיות מתבטאת בשתי דרכים עיקריות: מונופולים, שבהם חברה שולטת בשוק מסוים, וקבוצות שליטה, בהן אותם אנשים שולטים בחברות שונות.

מונופולים ודומיננטיות

סוג אחד של ריכוזיות קורה כשלשחקן אחד או לקבוצה קטנה יש כוח עודף יחסית לכל השחקנים האחרים בשוק.

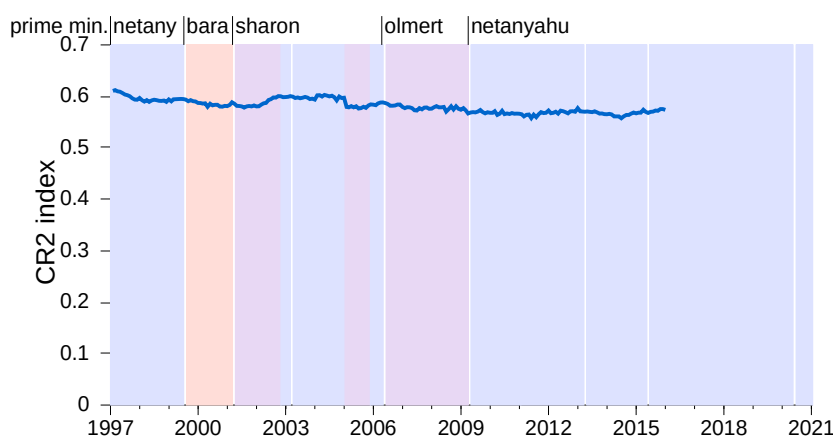
הצורה הבוטה ביותר של כוח עודף היא כשיש מונופול. מונופול הוא מצב שבו גוף אחד שולט באספקת מוצר או שירות במידה כזו שאין לו תחרות מצד גופים אחרים. ההגדרה הפורמלית המקובלת היא שגוף שמחזיק יותר מ-50% מהשוק בתחום מסוים נחשב מונופול. למשל ידיעות אחרונות (בימים לפני עלייתו של העיתון המתחרה ישראל היום) היה מונופול בתחום העיתונות, ותנובה היא מונופול בתחום מוצרי החלב. גם הרבה שירותי תשתית ניתנים על ידי מונופולים בתחומם, כמו למשל חברת החשמל שאחראית על יצור והולכת חשמל, או חברת מקורות, שאחראית על אספקת מים.

מונופולים צומחים כתוצאה ישירה של קיום שוק חופשי. כשיש כמה חברות המתחרות באותו שוק, הגדולה יותר יכולה לקנות את המתחרות שלה. זה כדאי לה כי כתוצאה מכך השליטה שלה בשוק גוברת, התחרות קטנה, ואולי גם היעילות גדלה (כי ניתן לבטל כפילויות בפעילות של החברות המתחרות, למשל

¹⁵⁴ איתן אבריאל בדה מרקר (10.6.2017) קורא לאנשים האלה "הפישמניסטים" על שם תמיכתם בהתנהלות הפסולה של אליעזר פישמן. במאמר אחר בדה מרקר (8.7.2018) הוא מפרט לגבי התנהלות בנק הפועלים.

מנגנוני הפצה מקבילים). כדי למנוע היווצרות מונופולים שיגרמו לחניקת התחרות, מיזוגים כאלה בין חברות גדולות דורשים אישור של רשות ההגבלים העסקיים.

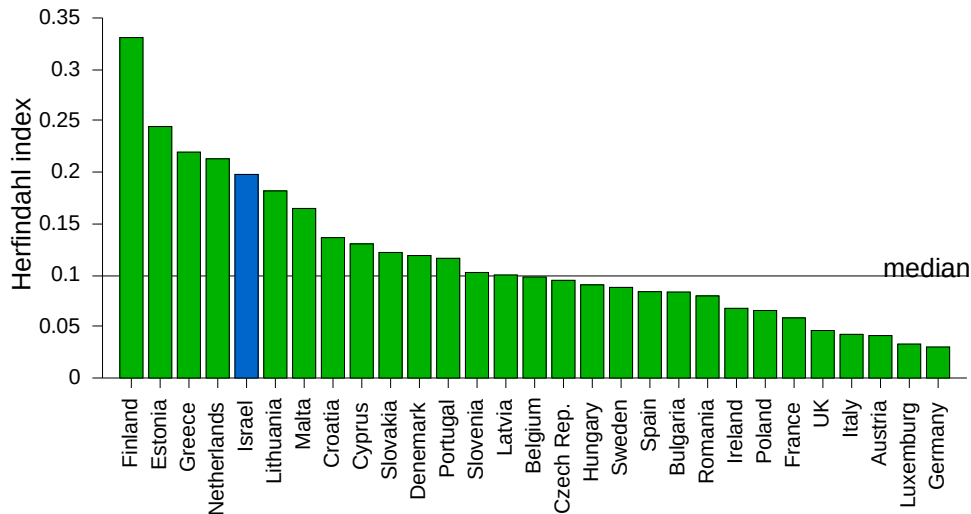
הצמיחה של מונופולים היא רק ביטוי אחד להתפלגות של גדלי חברות. זוהי התפלגות מוטה: יש הרבה מאוד חברות קטנות ומעט חברות גדולות. כתוצאה יש גם מקרים שבהם כמה חברות גדולות מחזיקות בכוח עודף ביחד, למרות שאף אחת מהן אינה מונופול, ובעקרון הן אמורות להתחרות אחת בשנייה. דוגמה לכך ניתן למצוא בשוק הבנקאות בישראל, הנשלט על ידי הדואופול של בנק הפועלים ובנק לאומי. איור 83 מראה את נתח השוק המשותף של שני הבנקים האלה. נתח השוק של שני השחקנים הגדולים בענף כלכלי מסוים הוא מדד מקובל לריכוזיות בענף, ונקרא CR_2 . במקרה של שני הבנקים האלה מדובר על כ-58% מהשוק (אם כי ניתן לזהות מגמת ירידה קלה שבקלות: עד 2007 זה היה תמיד מעל 57.5%, ומאז 2009 זה מתחת לערך הזה).



איור 83: נתח השוק המשותף של בנק הפועלים ובנק לאומי מתוך שוק הבנקאות¹⁵⁵.

מדד אלטרנטיבי הוא מה שנקרא מדד הרפינדל (או בשמו המלא, אינדקס הרפינדל-הירשמן, HHI). במקום להתמקד בנתח השוק של שני הגדולים ביותר, המדד הזה משקלל את נתח השוק של כל השחקנים. הצורה שהוא עושה את זה היא לסכם את נתח השוק בריבוע של כל אחד מהם. כך שחקנים קטנים, שנתח השוק שלהם קטן, כמעט לא משפיעים על הסכום, אבל הגדולים כן. התמונה המתקבלת היא כמעט זהה לגרף של איור 83. אבל מדד הרפינדל שימושי יותר ממדד CR_2 לצורך השוואות בין-לאומיות, כי לא בכל מדינה יש דווקא שני בנקים מובילים. השוואה של המדד בישראל עם הערכים במדינות מאירופה מוצגת באיור 84. כמו בהרבה מדדים מסתבר שההתפלגות רחבה מאוד, וקשה להצביע על קשר ברור בין הריכוזיות במערכת הבנקאית לבין מצב הכלכלה. יתכן שהקשר הוא יותר לגודל המדינה, כשבמדינות קטנות יש נטייה ליותר ריכוזיות (מוסדות גדולים ומעטים). בכל מקרה רמת המדד בישראל כפולה מהחציון, ורק למעט מדינות יש מדד גבוה יותר.

שוק הבנקאות הוא לא המקרה היחיד. גם עם התחלת הפיתוח של תקשורת סלולרית, למשל, נוצר מצב שבו שלושת החברות הראשונות שקיבלו רישיונות להפעיל רשתות סלולריות פעלו במשך שנים כקרטל. באופן מעשי הן העדיפו לישר קו זו עם זו בנושא מחירים, במקום להתחרות זו בזו על ידי הצעת מחירים נמוכים יותר. תחרות אמיתית נוצרה רק בעקבות הרפורמה בשוק הסלולר בשנת 2010.



איור 84: השוואת מדד הרפינדל לריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל ובמדינות אירופה, עבור שנת 2014.¹⁵⁶

קבוצות עסקיות

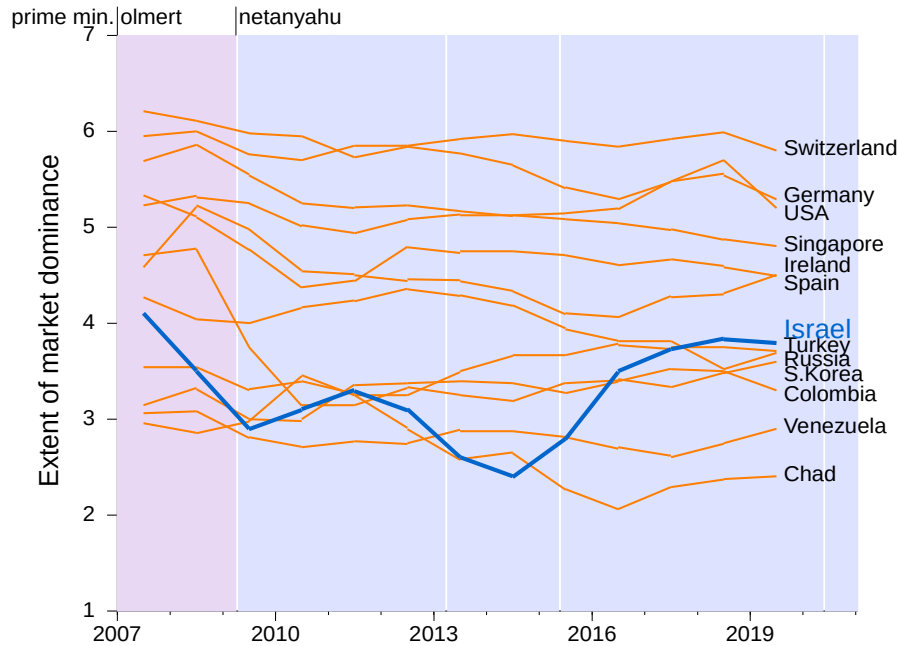
מונופולים או חברות דומיננטיות מוגבלים לענף שבו הם פועלים. אבל במשק הישראלי יש גם סוג נוסף של ריכוזיות, שהוא זה שעליו מדברים כרגיל כשמתייחסים לריכוזיות כבעיה מרכזית. הריכוזיות הזו היא המצב שבו מספר קטן של שחקנים מרכזיים שולטים בחלק גדול מהמשק, ובפרט בענפים שונים. מצב זה אפיין את המשק בעיקר משנות ה-90 של המאה הקודמת עד לאחרונה. הדוגמה המוכרת ביותר היא האימפריה העסקית של נוחי דנקנר, שהיה האיש החזק במשק בשנים 2003-2013 (פירמידת החברות שלו מתוארת באיור 94 בהמשך).

השחקנים הגדולים האלה הם כרגיל המשפחות הוותיקות בעולם העסקים הישראלי או טייקונים שכבשו את מקומם רק לאחרונה. קשה לעקוב אחרי הפעילות שלהם משתי סיבות. ראשית, זו פעילות ענפה שכוללת קניית ומכירת חברות רבות בענפים שונים. שנית, הפעילות הזו מובילה לשינויים תכופים במבנה הבעלות והשותפות בחברות האלה. אפשר לנסות לעקוב אחרי משפחה אחת או טייקון אחד, או לחילופין אחרי מה שקורה לחברה אחת, אבל קשה להשיג תמונה שלמה של המשק כולו.

הצורה שטייקונים ומשפחות משתלטים על חברות היא כרגיל באמצעות מינוף ופירמידות של חברות שליטה. המנגנון הזה מוסבר בהמשך בעמ' 165. מעבר לקניית חברות יש גם מנגנונים נוספים להשגת השפעה ושליטה, כמו למשל מינוי צולב של דירקטורים. הדירקטורים הם מי שמפקחים על חברה ציבורית מטעם בעלי המניות, והם נדרשים לאשר את מדיניות החברה ופעולות עיקריות שהיא מבצעת (למשל קניית חברות אחרות; לפרוט על דירקטורים ותפקידם ראו בנספח בסוף הפרק). מי שמחזיק ברוב המניות יכול למנות את הדירקטורים, וכך נוצר מצב שבו דירקטורים יכולים לשרת במקביל במספר חברות ולתמוך בהחלטות שהן לטובת בעלי השליטה אבל לאו דווקא לטובת כל חברה בפני עצמה.

השוואה בין הריכוזיות בישראל לריכוזיות במדינות אחרות מוצגת באיור 85. המדד כאן הוא לא מדד אובייקטיבי כמו נתח שוק, אלא ממוצע הדעות בסקר של אנשי עסקים מכל מדינה. כפי שניתן לראות הדעות על ישראל אינן מחמיאות, והציונים שאנחנו מקבלים הם כמו אלה של מדינות עולם שלישי ונמוכים משמעותית ממדינות מערביות. בנוסף אפשר לראות שבשנת 2014 הציונים הגיעו למינימום. וזה בעצם הגיוני, כי זו השנה שבה נושא הריכוזיות היה חם במיוחד – ועדת הריכוזיות, חוק הריכוזיות, המפולת של נוחי דנקנר והפירמידה שלו, וכו'. מאז 2014 יש מגמת שיפור, אבל עוד לא הגענו לסטנדרטים של מדינות מערביות.

156 מקור: בנק ישראל, הסקירה השנתית על מערכת הבנקאות בישראל לשנת 2015, נתוני איור א'-9.



איור 85: תשובות לשאלה עד כמה הפעילות העסקית במדינה נשלטת על ידי מעט קבוצות עסקיות (1) או מפורזת בין הרבה חברות (7), מתוך סקר של אנשי עסקים שנערך על ידי הפורום הכלכלי העולמי¹⁵⁷.

הנזק כתוצאה מריכוזיות

משק כלכלי אינו יכול להיות שוויוני לחלוטין. יש יתרונות לגודל, ובכל פעילות אנושית יש התפלגות שלמה של גדלים. ריכוזיות היא מצב שבו ההתפלגות מוטה במיוחד, וחלק גדול יחסית של המשק נמצא בשליטה של חלק קטן יחסית של השחקנים העיקריים. ריכוזיות מוגזמת נחשבת לבעייתית ממספר סיבות.

- כפי שצוין לעיל אחת הדוגמאות הבולטות לריכוזיות היא היווצרות מונופולים. מונופולים פוגעים בכלכלה כיוון שהם פטורים מהצורך להיות יעילים בשל **חוסר תחרות**. חוסר היעילות מתבטא בעיקר במחירים גבוהים מדי.

- באופן דומה ריכוזיות משפיעה גם על שוק העבודה, וגורמת ל**פגיעה בעובדים**. הסיבה היא שכשיש מעסיק עיקרי אחד בלבד במקום מסוים, כוח המיקוח של העובדים נשחק, כי אין להם אלטרנטיבות תעסוקה. התוצאה היא שגם אם ההכנסות והרווחיות עולות, שכר העובדים לא עולה ביחד איתן¹⁵⁸. כך מתגבר אי-השוויון.

- ריכוזיות שנובעת מקבוצות שליטה היא בעייתית בשל האפשרות ל**ניצול לרעה**. דוגמה אחת היא עסקות בעלי עניין, שבהן מי ששולט בשתי חברות גורם לאחת מהן לקנות את השנייה, ובכך מייצר רווח לעצמו. דוגמה אחרת היא כשיש אחזקה משותפת של נכסים ריאליים ופיננסיים (למשל חברה יצרנית ובנק). במקרה כזה הדירקטורים מטעם בעל השליטה יכולים לגרום לבנק להעניק הלוואות בתנאים מועדפים לחברה. זה גם מזיק לבנק, וגם נותן יתרון תחרותי לא הוגן לחברה.

- ריכוזיות נובעת במקרים רבים ממינוף ופירמידות שליטה, ומובילה ל**התנהלות כלכלית רבת סיכונים**. הסיבה היא שמבנה המשק מאפשר את השילוב של רווחים פרטיים ועלויות ציבוריות: בעלי השליטה לוקחים סיכון, ואם הם מצליחים הם זוכים לקחת את הרווחים לעצמם. אבל אם הם מפסידים, העלויות נופלות על הציבור. הדוגמאות המפורסמות ביותר מהשנים האחרונות למצב

¹⁵⁷ מקור: דוחות תחרותיות (Global Competitiveness Report) של הפורום הכלכלי העולמי (World Economic Forum). הדוחות מתבססים על סקר נרחב. ב-2014 למשל נסקרו כ-14,000 אנשי עסקים מ-148 מדינות תוך שימוש ב-42 שפות.

¹⁵⁸ גיא רולניק, דה מרקר 10.3.2018.

כזה הן התספורות של הטייקונים – הם לקחו הלוואות מהבנקים ומהציבור (בצורה של אגרות חוב), ניצלו את הכסף לפעילות עסקית שעשויה להניב רווחים גדולים אבל גם סובלת מסכנה של כישלון, ובמקרים שבהם נכשלו פנו להסדרי חוב שבזכותם יחזירו רק חלק ממה שלוו. במקרים שהצליחו, לעומת זאת, הכסף נשאר אצלם.

- ריכוזיות גורמת גם לחוסר יציבות מערכתית, כי היא גורמת לצימוד בין גופים שלא צריך להיות ביניהם קשר. כך כשטייקון נקלע לקשיים בהקשר לעסקה או חברה מסוימת, הניסיונות להיחלץ מהמשבר עשויים לגרום לכישלונות גם בחברות אחרות שלו.
 - באופן כללי יותר, ריכוזיות גורמת לנזק על ידי צבירת כוח כלכלי והפיכתו לכוח פוליטי, ואז שימוש בכוח הפוליטי הזה כדי לעוות את המשטר בצורה שמועילה לבעל הכוח על חשבון השאר. דוגמאות לכך הן מקרים של שוחד ושחיתות שלטונית, מקרים של דלת מסתובבת שבהן טייקונים שובים רגולטורים בהבטחות של תעסוקה מתגמלת בעתיד, והפרשות של מתן הלוואות ענק לטייקונים בלי ביטחונות ראויים. אחד הכלים כדי להפוך כוח כלכלי לכוח פוליטי הוא לרכוש עיתון ולהשפיע באמצעותו על השיח הציבורי.
- המשך הפרק מתאר מגוון תופעות במשק המדינה הקשורות באופן ישיר או עקיף לריכוזיות ומדגימות את הבעיות שפורטו כאן.

מונופולים בחסות הממשלה

אחד מקווי היסוד של מדיניות כלכלית ימנית הוא להפריט חברות ממשלתיות. כתוצאה מהמעבר ממשק מנוהל להעדפה של השוק החופשי, יש מספר רב של חברות שהתחילו את דרכן כחברות ממשלתיות או כבעלות זיכיון מונופוליסטי ממשלתי, ולאחר מכן הופרטו. כשחברה ממשלתית מופרטת היא כרגיל נשארת מונופול, ויתרה מזאת מונופול בשליטת גורם פרטי יחיד, זה שרכש את גרעין השליטה. למרות היומרות לעידוד תחרות, רק במקרים מעטים זה קורה בפועל. יתרה מזאת, במקרים רבים אותם גורמים (ובפרט קבוצות עסקים דומיננטיות במשק) השתלטו על כמה חברות בתחומים שונים.

חברות ממשלתיות והפרטה

הרשימה הבאה מפרטת כמה מהחברות והרשויות הממשלתיות העיקריות וקורותיהן, וכן מונופולים אחרים שקמו בעזרת זיכיון ממשלתי. חלק ניכר מההפרטות בוצע על ידי בנימין נתניהו כשהיה שר האוצר בשנים 2003-2005.

- חברת החשמל נוסדה בשנת 1923 על ידי פנחס רוטנברג כחברה פרטית. בשנת 1954 הממשלה קנתה 95% ממניות החברה והפכה אותה לחברה ממשלתית. החברה היא מונופול הן בייצור חשמל והן בהולכת חשמל, אם כי בשנים האחרונות עולה כמות החשמל המיוצר על ידי חברות פרטיות. החברה ידועה בוועד העובדים החזק שלה, שהצליח לסכל שורה של ניסיונות לרפורמה והכנסת תחרות לשוק החשמל.
- מקורות נוסדה בשנת 1937 כחברה הסתדרותית, ומספקת כיום כ-70% מצריכת המים בישראל. בשנים הראשונות למדינה החברה הקימה קווי מים חשובים בכל הארץ, כולל קווי מים לירושלים ואת המוביל הארצי. אבל מפעלי ההתפלה המוקמים בשנים האחרונות הם פרטיים ואינם שייכים למקורות.
- בזק הוקמה כחברה ממשלתית האחראית לתחום הטלפוניה הקווית בשנת 1984, והופרטה בחלקים בין השנים 1989-2005. בהפרטת בזק כללו גם את כל מבני המרכזיות וכו', וכשהטכנולוגיה התקדמה ולא היה צריך יותר הרבה שטח, הבעלים הפרטיים של בזק התחילו למכור את המבנים ולהרוויח מיליונים (דווח על הכנסות של 850 מיליון שקלים בין 2011-2016, וס"ה 450 מבנים).

מצד שני, המכירות האלה גם איפשרו לממן תשתיות חדשות נרחבות של סיבים אופטיים בלי צורך לגייס השקעות חיצוניות או תמיכה ממשלתית.

- אל-על, חבכרת התעופה הלאומית, הוקמה עם קום המדינה. החברה הופרטה בשנת 2003 ומניותיה נמכרו לציבור, או ליתר דיוק לאחים בורוביץ'. לפי פרסומים המחיר ששילמו היה נמוך ביותר ביחס לשווי האמיתי של החברה, כיוון שהיא נמכרה בתקופת שפל קשה שנבעה מהירידה בתיירות באינתיפאדה השנייה¹⁵⁹. מחיר המבצע הזה נבע מאידאולוגיה ההפרטה. שר התחבורה דאז אביגדור ליברמן צוטט כאומר "המחיר שבו הונפקה אל-על לא חשוב. היינו מוכנים להנפיק אותה גם בחינם".
 - חברת הספנות צים הוקמה בשנת 1945 על ידי הסוכנות היהודית וההסתדרות, ועם קום המדינה הפכה לחברה ממשלתית. בשנותיה הראשונות התמקדה בספנות נוסעים, כולל הבאת עולים ופליטים. 48.9% מצים נכללו באחזקות החברה לישראל, שהופרטה על ידי שר האוצר ספיר בשנת 1968 ונמכרה לשאול אייזנברג. בהמשך החברה לישראל נמכרה לאחים עופר. בשלב השני, ב-2003, רצו להפריט את 48.6% הנותרים שהיו שייכים המדינה. לפי הערכות צים הייתה שווה כ-2 מיליארד שקל, שמתוכם 260 מיליון שקל יוחסו רק למכולות בבעלותה. למרות זאת ניהול המכרז על ידי המדינה ניפה את כל הרוכשים הפוטנציאלים מלבד החברה לישראל, האוצר דרש סכום של 143 מיליון שקל, ובסוף הסכימו על מחיר של 115 מיליון. הרווחים של צים בשנה הבאה כבר כיסו את כל עלות העסקה. השלכות ההפרטה כללו את פיטורי הימאים הישראליים והחלפתם בעובדים זרים, ופגיעה בנמל אילת כשצים ביטלה את פעילות המכולות בו והעבירה אותה לנמלי הים התיכון¹⁶⁰. בהמשך החברה נקלעה לקשיים ועמדה על סף פשיטת רגל, בין היתר בגלל עסקאות בעלי עניין בהן היא מכרה אוניות לחברות אחרות של האחים עופר ומיד חכרה אותן בחזרה.
 - כימיקלים לישראל (כ"ל) הוקמה כחברה ממשלתית ב-1968 כשהיא כוללת את מפעלי ים המלח (בעלת הזיכיון לכרית מחצבים מים המלח) ומפעלים אחרים. ב-1986 הוארך הזיכיון עד 2030 כדי לסייע בהליך ההפרטה, שהחל ב-1992. ב-1995 זכויות הניהול הועברו לחברה לישראל (אז בשליטת שאול אייזנברג, נקנתה ע"י האחים עופר ב-1999). כיום החברה לישראל מחזיקה כ-50% מהמניות.
 - מע"צ (מחלקת עבודות ציבוריות) הוקמה בתקופת המנדט הבריטי ב-1921, ועד שנות ה-70 של המאה הקודמת עסקה בבניית מבני ציבור וכבישים. מ-1980 התמקדה בתשתית הכבישים הבינעירוניים בלבד. בשנת 2004 הפכה לחברה ממשלתית העוסקת בניהול בלבד, כשכל הפעולות המעשיות נעשות על ידי קבלנים במיקור חוץ. בשנת 2012 שונה שם החברה ל"נתיבי ישראל".
 - אחד המונופולים הייחודיים ביותר הוא המונופול על הכשרות הנתון בידי הרבנות הראשית. רק לרבנות מותר להשתמש במונח "כשר". בנוסף, על פי הסטטוס קוו כל מוסדות המדינה חייבים לשמור על כשרות, ולכן גם כל מי שרוצה לעבוד עם המדינה חייב לשמור על כשרות.
- מעקב אחרי הפרטות רבות נוספות של גופים קטנים יותר, כולל מקרים שנמצאים בתהליך ועוד לא הגיעו לכלל ביצוע, מנוהל על ידי המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ואן ליר¹⁶¹.

משאבי טבע וזיכיונות

עוד דבר שהמדינה שולטת עליו הוא משאבי הטבע, ולממשלה שמורה הזכות להחליט למי לתת לנצל אותם. במדינה קטנה כמו ישראל בהרבה מקרים יהיה רק זכיון אחד, וכתוצאה ייווצר מונופול. אותו דבר קורה גם בזיכיונות שאינם קשורים למשאבי טבע.

בשנות המדינה הראשונות ההצדקה למתן זיכיונות מונופוליסטיים הייתה שהזכיון מסתכן בהשקעה

¹⁵⁹ הסיפור המוזר של הפרטת אל-על, גלובס 27.12.2004.

¹⁶⁰ מקור: הסרט שיטת השקשוקה של מיקי רוזנטל.

¹⁶¹ <http://hafrata.vanleer.org.il>

גדולה שאם תצליח תקדם את המשק הלאומי, אבל אם לא תצליח תגרום לזכיין הפסדי עתק. כיוון שכך ניתנו זיכיונות בתנאים טובים לטווח ארוך של עשרות שנים. הבעיה היא שמסתבר שקשה עד בלתי אפשרי לשפר את התנאים מאוחר יותר, גם כשהחברות רוחניות ביותר וברור שאין יותר שום סיכונים. המקרים הבאים הם דוגמאות לכך:

- **מפעלי ים המלח.** אשלג נכרה מים המלח עוד בתקופת המנדט, והכרייה חודשה לאחר קום המדינה. בשנת 1961 ניתן הזיכיון לכרייה אשלג עד שנת 1999 לחברת מפעלי ים המלח (שהפכה כמה שנים מאוחר יותר לאחד הרכיבים של כ"ל, כימיקלים לישראל). בשנת 1986 הוחלט על הארכת הזיכיון עד מרץ 2030, כדי להפוך את החברה לאטרקטיבית יותר בתהליך ההפרטה.

התמלוגים שהחברה הייתה צריכה לשלם היו רק 5% מערך המחצבים והמוצרים שהיא מוכרת (בניכוי הוצאות אריזה וכו' בתוספת 10%). החברה לא עמדה אפילו בשיעור נמוך זה, והסתבר שבמשך שנים היא מוכרת את חומרי הגלם לחברות בנות מחוץ לשטח ים המלח במחיר נמוך (ולכן התמלוגים נמוכים), ואינה משלמת תמלוגים על מוצרי ההמשך שהחברות הבנות מוכרות במחיר מלא. בנוסף החברה ניסתה להתחמק ממימון קציר המלח בבריכות האידוי (מדובר במלח רגיל ששקיעתו גורמת לעליית המפלס, מה שגורם לקשיים בהמשך השימוש בבריכות ולבעיות במלונות עין בוקק).

בשנים האחרונות כבר התחיל מאבק על התנאים להמשך הזיכיון (אחרי 2030), ובפרט כמה המדינה תשלם על המכנים והציוד אם הזיכיון יועבר לאחר. הטענה של החברה היא שלא כדאי לה להמשיך להשקיע במפעל אם לא תקבל על זה פיצוי. בנוסף, לפי הזיכיון המקורי שמורה לחברה זכות הסירוב הראשון (כלומר יש לה עדיפות במכרז החדש).

- **ממגורות דגון.** אחת מההחלטות האסטרטגיות-כלכליות של ראשית ימי המדינה הייתה לא לנסות לגדל את הדגנים הדרושים למדינה אלא לייבא אותם. מי שקיבל את הזיכיון לכך בשנת 1951 היה ראובן הכט, שהקים את ממגורות דגון בחיפה. הזיכיון היה ל-51 שנים, מ-1952 עד 2003. בשנת 1981 הוחלט על הקמת ממגורה מתחרה בנמל אשדוד, ביוזמת ג'וזף ברטון. אלא שהכט הצליח להשתלט גם על הממגורה השנייה, שהפכה לחברת-בת של ממגורות דגון עם זיכיון ל-35 שנים (עד 2016). בשנת 2009 זכתה דגון במכרז להמשך הפעלת הממגורות בחיפה, לאחר מאבק משפטי בחברה אחרת שזכתה בו בתחילה. בינתיים נפטר ראובן הכט (ב-1993), וציווה את רכושו כולל מניות השליטה בדגון לקרן שתתרום את הרווחים לטובת הציבור בישראל, ובפרט לקידום התרבות והאומנות. צוואה זו לא קוימה והזכויות עברו ראשית לאלמנתו, ואז לבעלי עסקים שזכו באמונה ומחזיקים בממגורות דגון כיום¹⁶². רצף המאורעות האלה מדגים כמה קשה לשרש מונופול שקיבל חזקה על מוצר או שירות מסוים.

מתווה הגז

מקרה מיוחד של מונופול על ניצול משאבי טבע נוגע לתגליות גז טבעי במי הים התיכון מול חופי ישראל. במשך שנים רבות לא היו תגליות משמעותיות בישראל אלא רק הוצאות על חיפושי נפט וקידוחי ניסיון. גז בכמויות גדולות התגלה רק בעשור הראשון של המאה. כתוצאה מתגליות הגז הטבעי נוצר מונופול הגז, וב-2015 נחתם מתווה הגז בין הממשלה לחברות המחזיקות בזיכיונות לשדות הגז העיקריים. יש מקום להניח שזה האירוע הכלכלי המשמעותי ביותר בישראל בשלושים השנים האחרונות (אולי פרט למשבר הקורונה), עם השלכות פוטנציאליות לטווח הזמן הארוך ביותר.

תגליות הגז הטבעי

הרקע למתווה הגז הוא רצף תגליות גז גדולות מאז תחילת המאה. תגליות הגז וניצולן מסוכמים בטבלה

הבאה¹⁶³. אספקת הגז לאורך זמן מוצגת באיור 317 בעמ' 449. כמויות הגז נמדדות ב-BCM, שזה מיליארד מטרים מעוקבים.

קידוח	כמות	תאריכים	סטטוס
מרי בי (ים תטיס)	32 BCM	גילוי: 2000 הפקה: 2004-2012	שימש מקור ראשי לחברת חשמל והופקו כ-25 BCM; קרס בשל תפעול לא נכון ו/או שאיבה מוגברת אחרי הפסקת האספקה ממצרים
נועה (ים תטיס)	3.5 BCM	גילוי: 1999 הפקה: 6.2012-12.2013	פותח באופן מהיר כדי לפצות על פער בין הגז ממצרים לפיתוח מאגר תמר; הופקו 1.2 BCM, השאר אינו נגיש
תמר	301 BCM	גילוי: 1.2009 הפקה: מאז 4.2013	המקור העיקרי של גז טבעי בישראל כיום, עם הפקה של כ-10 BCM לשנה
לויתן	500 BCM	גילוי: 6.2010 הפקה: סוף 2019	אספקה לארץ וליצוא, במוקד מתווה הגז בין הממשלה לחברות דלק ונובל אנרג'י
כריש	32 BCM	גילוי: 5.2013 צפי הפקה: 2021	נמכר לחברת אנרג'יאן היוונית ב-12.2016 במסגרת מתווה הגז
דלית	7.6 BCM	גילוי: 3.2009	לא פותח כיוון שקטן יחסית למאגרים אחרים
תנין	23 BCM	גילוי: 2.2012 צפי הפקה: 2024	נמכר לחברת אנרג'יאן היוונית ב-12.2016 במסגרת מתווה הגז
שמשון	5.2 BCM	גילוי: 3.2012	לא פותח כיוון שקטן יחסית למאגרים אחרים
דולפין	3 BCM	גילוי: 2012	לא פותח כיוון שקטן יחסית למאגרים אחרים
אפרודיטה (יש')	~7 BCM	גילוי: 2013	קידוח במים הטריטוריאליים של קפריסין; גודל המאגר כ-126 BCM מתוכו חלק קטן גולש למים של ישראל
תמר SW	34 BCM	גילוי: 12.2013	תגלית נוספת קרוב לשדה תמר, עוד לא פותח
כריש צפון	33.7 BCM	גילוי: 4.2019	תגלית נוספת קרוב לשדה כריש, עוד לא פותח

בסך הכל תגליות הגז עד היום מייצגות עתודות של קרוב ל-1000 BCM. יש הערכות שסך העתודות במים הכלכליים של ישראל יכול להגיע לכדי 1480 BCM, אבל באופן כללי מוסכם שהרוב המכריע כבר נמצא. וגם לגבי המספרים לעיל, רמת הוודאות בהם משתנה ובכל מקרה לא הכל ניתן להפקה.

הגז הוא מקור אנרגיה חשוב בעל נצילות גבוהה יותר מנפט. בנוסף שריפתו נקייה יותר וגורמת לפחות זיהום אוויר. השימוש העיקרי בגז כיום הוא ליצור חשמל (ראו איור 314 בעמ' 446), בהיקף של כ-10 BCM לשנה, כך שהעתודות יכולות להספיק לעשרות רבות של שנים. היקף השימוש בגז נמצא במגמת עלייה, ויש כוונה לספק גז גם לתעשייה ולשימוש בתחבורה. אספקת גז לתעשייה כיום מועטה בגלל עיכובים בתכנון והקמת רשת צינורות להפצת הגז ברחבי הארץ. בעבר הייתה גם מגבלת הקיבולת של הצינור היחיד שהיה ממאגר תמר לחוף. לגבי העתיד, בעולם יש מגמה של צמצום השימוש בדלקים פוסיליים, ונראה שעידן הגז יהיה קצר מהצפוי.

¹⁶³ מקור: צרף נתונים מוויקיפדיה ומגוון מקורות אחרים באינטרנט, ונתוני הצוות המקצועי לבחינה תקופתית של דוח ועדת צמח מ-2018. כל הערכים הם הערכות שמבוססות על קידוחי ניסיון וניתוח נתונים גיאולוגיים, ויכולים להשתנות (כפי שכבר קרה במספר מקרים).

מיפוי אינטרסים ושיקולים 164

חיפוש גז (כמו חיפוש נפט) היא פעולה מסוכנת מבחינה כלכלית, בשל ההוצאות הכבדות וסיכויי ההצלחה הנמוכים. עם זאת, עיקר ההשקעות הן בפיתוח שדות הגז להפקה, כולל הנחת צינור להובלת הגז אל החוף, כשהסיכון כבר נמוך. לשחקנים השונים יש מטבע הדברים אינטרסים שונים ולעיתים מנוגדים. הן ההשקעות והן הרווחים הם בסדרי גודל עצומים, מה שנותן מוטיבציה ואפשרות למאבקי כוחות בסדרי גודל גדולים בהרבה ממה שרואים בתחומים אחרים.

השחקנים העיקריים בזירה הם:

- **החברות שמחזיקות בזיכיון לחיפוש והפקת גז.** רוב תגליות הגז הגדולות (תמר, לויתן, תנין, וכריש) היו בבעלות חלקית או מלאה של שתי חברות: דלק קידוחים בשליטת יצחק תשובה¹⁶⁵, ונובל אנרג'י האמריקאית. בנוסף יש מניות מיעוט לישראלים בשליטת קובי מימון ולרציו. השיקולים של החברות האלה הם עסקיים: הן כאן כדי לעשות כסף, עדיף כמה שיותר מהר.
- **ממשלת ישראל,** נותנת הזיכיון מתוקף היותה נציגת הציבור. אבל זו טעות להתייחס לממשלה כאל מקשה אחת, כי בעצם היא מייצגת כמה סוגי שיקולים, חלקם סותרים, ברמות שונות: הישועה רווח והפסד כלכליים, טיפוח הסביבה העסקית באופן כללי, שיקולים של זיהום אוויר והשפעות בריאותיות, ושיקולים אסטרטגיים מדיניים הקשורים ליצוא הגז. מעבר לכל זה תמיד יש גם שיקולים פוליטיים של מקבלי ההחלטות, למשל ענייני תדמית ורצון לתוצאות בטוחות בזמן קצר (לפני הבחירות).
- **הציבור,** שבעיקרון הוא הבעלים של הגז (כמו כל משאב טבע אחר). לכאורה הציבור אמור להיות מיוצג על ידי הממשלה, אבל כאמור לממשלה ולעומדים בראשה יש מגוון שיקולים שטובת הציבור היא רק אחד מהם, ולא בהכרח הראשון במעלה.
- **התעשייה,** שרוצה מקור אנרגיה זול, ואם אפשר גם פחות מזהם (כדי להקל על עמידה בתקנות סביבתיות).

בסופו של דבר כל השיקולים והדיונים מתמצים בשלוש החלטות מרכזיות:

- **מה יהיה מחיר הגז** המסופק לישראל וכיצד הוא יקבע. השאיפה (מנקודת המבט של המשק הישראלי) היא לאספקת אנרגיה נקיה וזולה. החשש הוא מפני מונופול היכול לקבוע מחירים כרצונו.
 - **איזה חלק מהגז יופנה ליצוא,** ומתי. השאיפה היא לקבל תמלוגים, אבל במקביל להגדיל את השימוש המקומי בגז במקום דלקים יקרים ומזהמים. החשש הוא מפני ויתור על עצמאות אנרגטית בעתיד.
 - **מה תהיה הסביבה העסקית של חברות הגז.** השאיפה היא לעודד פיתוח נוסף. החשש הוא מפני השפעות לא ראויות של יחסי הון-שלטון¹⁶⁶.
- בנוגע למחיר הדברים לכאורה פשוטים יחסית. חברות הגז רוצות למכור במחיר גבוה, והצרכנים רוצים לקנות במחיר נמוך. אבל בעצם יש סיבוכים. ראשית, המדינה נמצאת בשני הצדדים: מנקודת המבט של

164 נושא מתווה הגז והכוחות הפועלים מאחוריו סוכן למדי. הכתוב כאן מסתמך על המקורות הבאים:

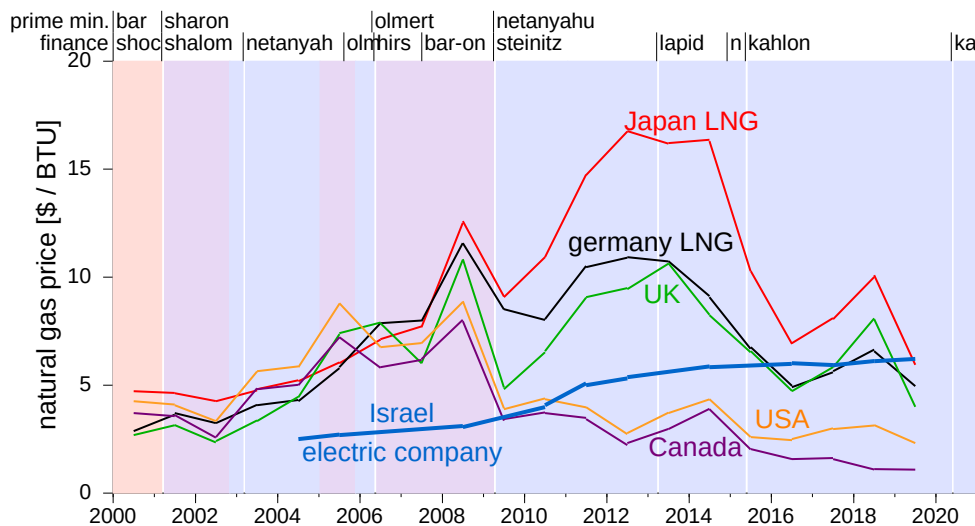
- מסמכים ממשלתיים (דוחות ועדות, דוחות ממשלתיים).
- ארז צדוק, כל מה שרציתם לדעת על מתווה הגז ב-10 נקודות, דה מרקר 18.8.2015.
- דף גז טבעי בישראל ודפים נוספים באתר אקו-ויקי.
- עידן נדור, הגז הישראלי ותולדות היבלעות במלתעות ההון-שלטון-ביטחון, 24.9.2012.
- מאמרים בעיתונות הכלכלית (דה מרקר, כלכליסט) ובויקיפדיה.

165 תשובה מחזיק ב-64.4% ממניות ההצבעה בקבוצת דלק, שמחזיקה ב-88.2% ממניות דלק אנרגיה, שמחזיקה ב-54.1% ממניות דלק קידוחים. לקבוצת דלק יש גם החזקה ישירה בדלק קידוחים, כך שבסך הכל תשובה נהנה מכ-33% מהדיבידנדים שמחולקים על ידי דלק קידוחים.

166 לתיאור שהיה יכול להיות משעשע אלמלא היה עצוב של תמימותו של שר האוצר/אנרגיה יובל שטייניץ בסביבה העסקית שבה הוא פעל ראו גיא רולניק, דה מרקר 9.9.2017.

יוקר המחיה ועידוד המשק עדיפים מחירים נמוכים, אבל מנקודת המבט של הכנסות המדינה מתמלוגים ומיסים עדיפים מחירים גבוהים. ושנית, חוזי מכירת גז נחתמים לתקופות ארוכות מראש, בטווח של 10-20 שנים. בטווח זמן כזה מחירי הגז בעולם יכולים להשתנות באופן משמעותי. כתוצאה שני הצדדים נמצאים במצב של חוסר ודאות, כשמצד אחד יתכן שבעתיד יסתבר שהם הרוויחו בגדול, אבל מצד שני יתכן גם שהם יצאו פראירים. לכן החוזים מכילים כרגיל נקודות עדכון אפשריות כל כמה שנים, וכשהתנאים משתנים באופן משמעותי פותחים אותם מחדש גם בלי זה. כמו הכל גם זה עניין של מאבקי כוחות.

במקרה שלנו, כתוצאה מההחזקות של דלק ונובל אנרג'י במאגרי תמר ולויתן, ובגלל גודל העתודות בלויתן, יש כאן מונופול. מאגרי תנין וכריש קטנים מדי מכדי להוות תחרות רצינית, בפרט לאורך זמן. לכן אי אפשר לסמוך על תחרות כדי לקבוע מחירים. בוויכוחים לפני אישור מתווה הגז חברות הגז רצו לקבוע מחיר מינימום של \$5 ליחידת חום¹⁶⁷, ואילו המתנגדים רצו לקבוע שהמחיר לא יעלה על \$3. בשנת 2018 פורסם שלפי פרסומים של נובל אנרג'י עצמה עלות היצור של יחידת חום ממאגר תמר היא בערך \$1.25 אחרי שמשקללים את עלויות החיפוש והפיתוח¹⁶⁸, כך שמחיר של \$5 ומעלה משקף רווחים מדהימים. ואכן מנכ"ל נובל אנרג'י, החברה ששותפה למונופול תמר, אמר בשיחה עם אנליסטים בוול סטריט שהגז הישראלי מהווה מעין גידור לחברה – כלומר הוא מגן עליה מפני סיכונים וירידות מחירים במקומות אחרים¹⁶⁹.



איור 86: השוואת מחיר הגז הטבעי בישראל עם ארצות אחרות¹⁷⁰. הנתונים על יפן וגרמניה מתייחסים לגז טבעי נוזלי (LNG), שמשמש ביבוא ממרחק גדול, וכרגיל יקר יותר כתוצאה מכך.

השוואה של המחיר שחברת החשמל משלמת עם מחירי גז ממוצעים בעולם מדגימה את הנאמר (איור 86). בתחילת התקופה, בשנים 2004-2008, הגז בישראל היה זול באופן יחסי. בעקבות הפסקת הזרמת הגז ממצרים ב-2011 המונופול העלה את המחיר. היתרון היחיד של המחיר בישראל הוא יציבות. כשבשאר

¹⁶⁷ במקור יחידת חום (BTU) היא כמות האנרגיה הדרושה לחימום ליברה של מים במעלה אחת פרנהייט. בהקשר של גז מתכוונים בעצם למיליון BTU, וכמות הגז שזה מייצג היא 27.1 מטרים מעוקבים. מכאן ש-36.9 מיליון יחידות חום.

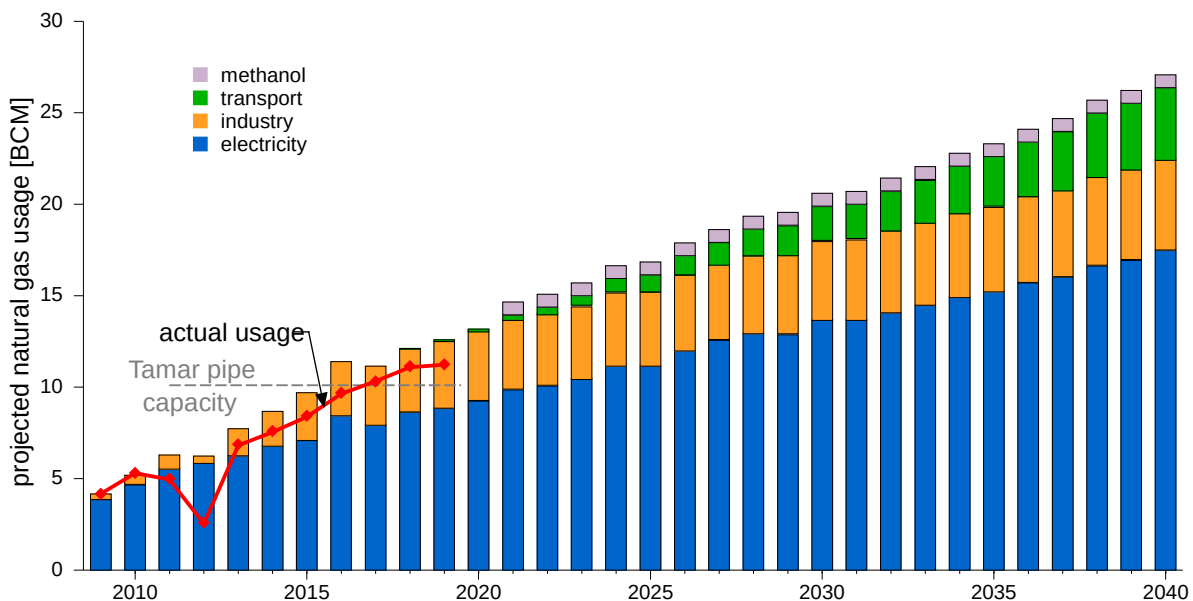
¹⁶⁸ איתן אבריאל (הרווחיות המטורפת של חברות הגז יכולה להוביל למהפכה צרכנית אדירה, דה מרקר 23.12.2018) נוקב במספר \$1.2-1.5. אייל עופר בעין השביעית 17.12.2018 טוען ל-\$1.25. שניהם מסתמכים על דוחות עדכניים לפיהם אחרי שכל עלויות החיפוש והפיתוח כוסו עלות ההפקה השוטפת ירדה לרק \$0.30 ליחידת חום או פחות. ארז צדוק פרסם ב-19.2.2017 הערכת עלות של \$1 ליחידת חום בממוצע על כל חיי המאגר (כל האמת אל שערוריית מחיר הגז). ארז צדוק, בלוג דה מרקר 6.8.2015; עדכון מדוחות של החברה אצל איתן אבריאל, הרווחיות המטורפת של חברות הגז יכולה להוביל למהפכה צרכנית אדירה, דה מרקר 23.12.2018.

¹⁶⁹ מקורות: הנתונים על המחירים בישראל מסיכום של אמנון פורטוגלי מה-8.3.2017, שמתבסס בעיקר על דוחות של נובל אנרג'י, ומנתונים ספורדיים אחרים שמצאתי. הנתונים על ארצות אחרות מ-BP statistical Review of World Energy, בלשונית Gas – Prices.

העולם המחירים עולים זה טוב. אבל כשהם יורדים, כמו בשנים האחרונות, זה מבאס. בפרט המחיר שחברת חשמל משלמת כיום הוא הרבה יותר גבוה מהמחיר מהפקה בארה"ב וקנדה, ודומה למחיר במדינות מייבאות כמו יפן וגרמניה.

(בהערת אגב, המחיר שחברת החשמל משלמת עבור גז אינו קשור למתווה הגז. חברת החשמל חתמה על חוזה עם מאגר תמר בשנת 2011, בתקופת לחץ כתוצאה מהפסקת אספקת הגז ממצרים והתכלות מאגר מרי בי (ים תטיס). החוזה קבע מחיר בסיס של \$5.04, והצמדה למדד המחירים בארה"ב בתוספת 1%. כיוון שהמדד בארה"ב עולה בכ-2.1% בשנה בממוצע, גם מחיר הגז לחברת החשמל יכול רק לעלות, ואכן לקראת סוף 2018 הוא הגיע כבר לכ-6.1\$. זאת בניגוד למזכר הבנות משנת 2009 שבו המחיר היה צמוד למחיר הנפט בעולם, שירד בשנים האחרונות. המחיר העודף המצטבר שחברת החשמל – והצרכנים – משלמים כתוצאה מהחוזה השערוייתי הזה מוערך בכ-8 מיליארד שקל לתקופת החוזה¹⁷¹).

בנוגע ל**יצוא**, צריכת הגז בישראל עומדת כיום על כ-10 BCM בשנה. מנקודת המבט של חברות הגז זוהי כמות קטנה יחסית. כתוצאה מהכנסות נמוכות ולוקח הרבה זמן לכסות את ההשקעות בפיתוח שדות הגז. האינטרס שלהן הוא לכן לא למכור רק לישראל אלא גם לייצא גז כדי להגדיל את ההכנסות. כך הן היו מעוניינות לייצא גז עוד לפני פיתוח מאגר ליתן. מעבר לכך, כדי לפתח את מאגר ליתן היה צריך מימון, וכדי לקבל מימון צריך להוכיח שיהיו הכנסות שמהן אפשר יהיה להחזיר את המימון, וגם בשביל זה טענו שצריך אפשרות ליצא. גם למדינה כדאי שיהיה יצוא, כדי שחברות הגז יכסו את ההשקעות שלהן ויתחילו לשלם את היטל הרווחים העודפים ("מס ששינסקי", מוסבר בהמשך).



איור 87: תחזית צריכת הגז בישראל עד 2040 לפי ועדת צמח ב-2012, ונתונים על הצריכה בפועל עד 2017¹⁷². זהו תרחיש ביקושים מס' 4 מתוך 10 שהוועדה בדקה, שנבחר בתור תרחיש שמרני מייצג, וסך צריכת הגז בכל התקופה הוא 501 BCM.

אבל למדינת ישראל יש גם אינטרס מתחרה, והוא השאיפה להגיע לעצמאות אנרגטית. לפני הגז, ישראל ייבאה כמעט את כל האנרגיה שבה היא משתמשת (ראו איור 314 בעמ' 446). כיוון שחלק גדול ממקורות האנרגיה בעולם הם במדינות שאינן ידידותיות לישראל, זה מצב שיכול להיות בעייתי. הגז במאגר תמר יכול לספק את הצרכים של ישראל לכ-15-20 שנים. כדי להבטיח אספקת גז לתקופה ארוכה יותר, למשל ל-50 שנה, צריך לשריין גם חלק גדול מהגז במאגר ליתן (איור 87). מעבר לכך, רצוי להשקיע בהקמת

171 אבי בר-אלי, המבקר מאשר: חוזה הגז של חברת החשמל – המחדל היקר בתולדות המדינה, דה מרקר 15.5.2017.
 172 מקור: התחזית מרוח ועדת צמח. נתוני השימוש בפועל מסקירת התפתחויות במשק הגז הטבעי 2018 של משרד האנרגיה. השימוש עולה על קיבולת הצינור ממאגר תמר בזכות יבוא.

תעשייה מבוססת גז ובהסבה של מכוניות ואוטובוסים להנעה בגז, שהוא יעיל יותר וגורם לפחות זיהום. פעולות כאלה יגדילו את הצמיחה ויגמלו את המשק מתלות בנפט¹⁷³. לכן נראה שהאינטרס הציבורי הוא לאפשר יצוא מועט אם בכלל.

ואכן, אחת המחלוקות הפחות ניתנות להכרעה היא מה כדאי לעשות ברגע נתון שיהיה טוב לטווח ארוך. וכצפוי יש שתי עמדות מנוגדות לחלוטין. הבעיה היא שאי אפשר לחזות מה באמת יקרה ובאיזה קצב, והתחזיות שמתפרסמות משתנות משנה לשנה. העמדות הן:

- חברות הגז והתומכים בהן טענו שדי לשמור עתודות גז לכ-25 שנים לכל היותר. את השאר אפשר ליצא מיד, מה שיכניס למדינה סכומי כסף גדולים בצורה של תמלוגים ומיסים באופן מיידי וודאי. לגבי העתיד הרחוק יותר, צפוי שיהיו התפתחויות טכנולוגיות שיובילו למעבר למקורות אנרגיה מתחדשים, וערכו של הגז ירד, ואז כבר יהיה מאוחר מדי. הביסוס לכך היה העלייה הדרמטית בשימוש באנרגיה סולרית בעולם בשנים האלה (איור 318 בעמ' 450), שאם תימשך תגרום לתמורות דרמטיות בשוק האנרגיה בטווח של 10-20 שנה¹⁷⁴.
- המתנגדים לחברות הגז טענו שאי אפשר לסמוך על תחזיות כאלה וצריך לשמור עתודות לשימוש מקומי ל-50 שנים לפחות. ואכן אפילו הדרו"ח של בלומברג שחווה מעבר מסיבי מגז לשימוש באנרגיות מתחדשות הבחין בין מקומות כמו ארה"ב שבהם יש גז זול בשפע וימשיכו להשתמש בו בתור מקור עיקרי, לבין מקומות אחרים שבהם הגז יקר יותר ויקבל תפקיד של גיבוי לשעות עומס¹⁷⁵. כיוון שבישראל יש המון גז יחסית לגודל האוכלוסייה, הוא אמור להיות בשפע ובזול. אם נייצא אותו ונאלץ (עוד 20 שנה או יותר) לייבא דלק אחר במקומו, הרווח הזמני מהיצוא יהפוך להפסד¹⁷⁶. ויכולות להיות גם בעיות לא צפויות, כמו שקרה עם הפסקת הזרמת הגז ממצרים והקריסה של מאגר ים תטיס.

באופן אירוני משהו, מי שהסביר את העמדה הזו בצורה טובה הוא שר האנרגיה של מתווה הגז יובל שטייניץ, שאמר מעל דוכן הכנסת "צינור הגז שהוביל גז ממצרים פוצץ בסוף 2011, ושדה הגז של ים תטיס התרוקן בהפתעה גמורה... וכך ב-2012, פתאום לאחר עשור שנהנו מגז זול – לא היה גז. הגז חזר באמצע 2013. התוצאה היתה, לפי חישובי האוצר, שהצמיחה ב-2012 ירדה בין 1% ל-1.5%. כלומר היעדר הגז הפתאומי גרם לכך שנאלצנו לשלם יותר על אנרגיה – יבוא אנרגיה יקרה – והעובדה שנאלצנו לייבא דלקים יקרים הורידה את כל הערך המוסף של המשק הישראלי כי פתאום כל מה שייצרנו, תשומות הייצור, עלו עוד כמה עשרות מיליארדי שקלים, וכל הערך המוסף של המשק ירד ב-1% צמיחה שלם עד 1.5%. אמור מעתה – לגז יש ערך גם כשמייצאים אותו, אבל הערך הגדול שלו כפי שהבחינה יפה והסבירה יפה ח"כ יחימוביץ' הוא קודם כל בשימוש מקומי"¹⁷⁷.

בתחום המדיניות, לממשלה יש שיקולים נוספים. מצד אחד זה אמור לכלול את הצורך ברגולציה על מונופול לפי שיקול דעתו של הממונה על ההגבלים העסקיים. מצד שני יש שאיפה לא בלתי סבירה ליצור סביבה עסקית נוחה ותומכת, שתעודד השקעות מבחוץ לאורך זמן. במקרה הספציפי של הגז, הטענה היא שמתן תנאים טובים לחברות הגז יעודד חיפושים על ידי חברות נוספות וגילויי גז נוספים, אבל הטיעון הזה בעייתי לאור ההערכות שאין עוד כל כך מה למצוא כאן.

בנוסף, כתוצאה מהקידוחים נוצרה נוכחות פיזית במים הטריטוריאליים הרחק מחופי המדינה, שדורשת

¹⁷³ דה מרקר 7.6.2012.

¹⁷⁴ אמנון פורטוגלי, בפורטל תשתיות-27.6.2016, כתב על יצוא גז טבעי נזלי מארה"ב במכליות ענק ועל אנרגיה סולרית שהיא התחום הגדל במהירות הגבוהה ביותר, וכבר זולה יותר מפחם וגז בכמה מקומות.

¹⁷⁵ הדרו"ח New Energy Outlook 2017 של בלומברג צופה שכמעט ¼ מההשקעות בייצור חשמל עד 2040 יהיו באנרגיה מתחדשת (שמש ורוח), בעיקר על חשבון הפחם שהשימוש בו יחתך.

¹⁷⁶ ראו באתר העמותה לכלכלה בת קיימא.

¹⁷⁷ מצוטט על ידי גיא רולניק בדה מרקר 9.9.2017. הדברים נאמרו ב-2.2014, כששטייניץ היה השר לאיזורים אסטרטגיים.

אבטחה. השתתפות באבטחה הזו גורמת להוצאות משמעותיות¹⁷⁸ שיתכן כי הן מאזנות את ההכנסות מתמלוגים ומיסים.

לבסוף, לעסקי הגז יכולות להיות גם השפעות על יחסים בינלאומיים אסטרטגיים כתוצאה מיצוא אפשרי של הגז, ובפרט על היחסים העדינים עם מצרים וירדן. גם הממשל האמריקאי הפעיל לחץ מסיבי לאישור מתווה הגז בשירותה של חברת נובל אנרג'י האמריקאית (בין היתר החברה שכרה את ביל קלינטון, נשיא ארה"ב לשעבר, בתור לוביסט). מצד שני צריך להכיר בכך שיצוא הגז לא יהפוך אותנו לאימפריה. עתודות הגז של ישראל הן בערך חצי אחוז מעתודות הגז בעולם. התפוקה השנתית של גזפרום, ענקית הגז הרוסית, מוערכת ב-BCM 540 – כמו כל מאגר ליתן.

מתווה הגז

מאבק הכוחות בין החברות מפיקות הגז לבין הממשלה לפי קווי המתאר שתוארו לעיל הוביל לבסוף למתווה הגז, שמטרתו המוצהרת להחיש את פיתוח שדות הגז ולהגדיל את השימוש בגז בישראל. הבעיה מתחילה עם מתן הזיכיונות לחיפוש גז, שניתנו מראש ללא מכרז, במחיר נמוך¹⁷⁹, ובלי דרישות ספציפיות לשיתוף המדינה ברווחים אם יהיו. בהמשך הוקמו שתי ועדות כדי להמליץ על מדיניות ראויה:

- ועדת ששינסקי (3.1.2011-12.4.2010) בנושא מיסוי רווחי הגז, ובפרט כמה תמלוגים ישולמו ומתי. הוועדה המליצה להשאיר את התמלוגים כפי שהיו בשיעור של 12.5%, אבל להוסיף היטל פרוגרסיבי על רווחי יתר¹⁸⁰. חברות הגז לא יצטרכו לשלם היטל זה עד שהרווחים יגיעו ל-150% מההשקעה, כלומר יחזירו את כל ההשקעה בתוספת 50%. אחרי שיגיעו לרווחים כאלה יתחילו לשלם היטל של 20%, ושיעור ההיטל יעלה בהדרגה עד ערך מקסימלי של 50% כאשר הרווחים יגיעו ל-230% מההשקעה. בנוסף הוצע להכיר בפחת מואץ על העלויות של פיתוח מתקני הגז ולבטל הנחה ממס חברות שנקראה "ניכוי אזילה". בסך הכל ההמלצות האלה צפויות להגדיל את הכנסות המדינה באופן משמעותי לאורך זמן, אבל לא בטווח הזמן המידי, וזאת מבלי לפגוע בכדאיות של השקעות בחיפוש ופיתוח קידוחי גז חדשים על ידי יזמים פרטיים.

- ועדת צמח (9.2012-10.2011) בנושא מדיניות ארוכת טווח לניהול משק הגז, ובפרט ההחלטה כמה לשמור לצורכי המשק הישראלי וכמה ומתי לייצא. הוועדה המליצה לאשר לייצא בערך חצי מעתודות הגז. המלצה זו התבססה על ההנחה שהעתודות בפועל אכן יהיו כ-BCM 1000, ושמספיק לשמור כ-BCM 500 לצורכי המשק עד 2040 (לפי התחזית באיור 87). ההמלצה הייתה טובה לחברות הגז בטווח הזמן המידי, ועזרה לממן את פיתוח קידוח ליתן (שבעצם לא היה דחוף בטווח המידי). ואכן לפי פרוטוקולים של הישיבות הוועדה נתנה עדיפות ליצוא על פני צורכי המשק בישראל¹⁸¹. בפרט, נראה שהוועדה לא לקחה בחשבון את האפשרויות להגדלת השימוש המקומי בגז. בארצות הברית למשל השימוש בגז לצורכי תעשייה ותחבורה הם בערך כפולים מהשימוש ליצור חשמל, ולא חצי מהשימוש לחשמל כמו בתחזית של ועדת צמח.

תקופת פעילות הוועדות והדיונים על המתווה אופיינה בפעילות לובי נרחבת תוך הפעלת לחץ ואיומים מצד חברות הגז, ובהעסקה של מספר גדול של פקידי ציבור לשעבר¹⁸². המתווה שעליו החליטה הממשלה בסופו של דבר באוגוסט 2015 כלל את הסעיפים העיקריים הבאים, שרובם סותרים חוקים שונים:

- אישור לקיום מונופול לתקופה של 10 שנים (עד 2025), כלומר פטור מהוראות חוק ההגבלים העסקיים.

178 גילי כהן ואיתי טרילניק, חיל הים דורש 3 מיליארד שקל כדי להגן על אסדות הגז בים התיכון, הארץ 9.7.2012.
179 איתי טרילניק, יש לכם 6 שקלים? אולי תוכלו לקבל רישיון לחיפוש גז ונפט, דה מרקר 25.12.2011. מדובר במחיר של היתר חיפוש בשטח של 1000 דונם.

180 לפי דו"ח הוועדה, המתווה המוצע יביא את הכנסות המדינה מנפט וגז לטווח 52-62%, זאת בהשוואה לממוצע עולמי של כ-70%, וממוצע של מדינות בנות השוואה של 61-65%. ועדת ששינסקי 2, שמונתה כ-3 שנים אחרי הראשונה, הציעה מנגנון דומה למיסוי משאבי טבע אחרים כגון אשלג מים המלח.

181 דה מרקר 5.6.2013.

182 ראו רשימות באתר של מיקי רוזנטל ובאקו-ויקי.

- דחית המועד שבו על חברות הגז לפתח את המאגרים שגילו. כרגיל צריך לפתח תגליות תוך 3 שנים, ואם לא הזיכיון חוזר למדינה.
- פטור מפיקוח על מחיר הגז. הפטור הזה מיסד מצב קיים בשנים שלפני המתווה, שבהן מונופול הגז קבע מחירים גבוהים, ותלונות לממונה על הגבולים העסקיים נותרו ללא מענה¹⁸³.
- אישור ליצוא של בערך חצי מעתודות הגז, ובפרט אישור ליצוא ממאגר תמר עוד לפני פיתוח מאגר לויתן, ובעצם לפני שידוע בכלל כמה עתודות גז באמת יש שם.
- ביטול דרישה קודמת להניח צינור הולכה נוסף ממאגר תמר לחוף.
- הקטנה של שיעורי המס על רווחים שקבעה ועדת ששינסקי, על ידי קיזוז של מס חברות.
- "סעיף היציבות" – התחייבות שלא יהיו שום שינויים במתווה למשך 10 שנים. בג"ץ ביטל סעיף זה כיוון שהוא כובל את ידי ממשלות עתידיות, והוא הוחלף בסעיף העוסק באפשרות פיצוי לחברות הגז אם יערכו שינויים.
- חברות הגז נדרשו למכור את מאגרי תנין וכריש ולהקטין את האחזקות בתמר, כדי ליצור תחרות. מצד שני הדרישה להקטין את האחזקות בתמר נדחתה ב-6 שנים.
- כדי לאשר את המתווה בממשלה ובכנסת בוצעו סדרת פעולות בעייתיות:
 - יש מי שהתפקיד שלו לשמור על האינטרסים של הציבור כנגד מונופולים. בתקופה האמורה זה היה הממונה על הגבולים עסקיים דייוויד גילה. גילה רצה לפרק את מונופול הגז, ובפרט לחייב את השותפות במאגרי תמר ולויתן למכור גז בנפרד ולהתחרות זו בזו. עמדתו לא התקבלה. הממשלה הקימה צוות בראשות יוג'ין קנדל (ראש המועצה הלאומית לכלכלה) כדי לגבש מתווה אלטרנטיבי. גילה לא הסכים למתווה זה והתפטר מתפקידו.
 - זה לא הספיק, כי לפי החוק (בסעיף 52) אפשר לעקוף את השיקול המקצועי של הממונה על הגבולים העסקיים רק משיקולים של יחסי חוץ או ביטחון. זה סעיף בחוק שאף פעם לא הופעל. שר הכלכלה אריה דרעי, שהדבר היה בסמכותו, סירב לעשות זאת. אז דרעי הועבר הועבר לתפקיד שר הפנים, והפעלת הסעיף נעשתה ישירות על ידי ראש הממשלה בנימין נתניהו מתוקף היותו ממלא מקום שר הכלכלה¹⁸⁴. במילים אחרות – שינו את מבנה הממשלה כדי לעקוף שיקול מקצועי כדי להעביר הסכם שמונופול הגז רצה.
 - נגד ההסכם עם המונופול הוגשו עתירות לבג"ץ. ראש הממשלה עצמו הופיע באופן תקדימי בפני בג"ץ כדי לטעון בפני השופטים נגד העתירה. כרגיל אנשי הפרקליטות הם המייצגים את הממשלה בבג"ץ, ובמקרים חשובים במיוחד היועץ המשפטי לממשלה עושה זאת.
 - פיטורי יו"ר רשות החשמל אורית פרקש-הכהן שהצביעה על מחדל מחיר הגז בחוזה עם חברת החשמל וביקשה לפתוח את החוזה מחדש במסגרת מתווה הגז.
 - מניפולציה בוטה של דעת הקהל ומסירת מידע מוטעה או חלקי (בעיקר על ידי ראש הממשלה בנימין נתניהו ושר האנרגיה יובל שטייניץ). היו הבטחות שהמתווה יביא להכנסות של מאות מיליארדי שקלים שיופנו לתוכניות חברתיות¹⁸⁵, בליווי הערכות אופטימיות לגבי מתי יתחיל להצטבר הכסף ב"קרן העושר" (שבינתיים כבר הופרכו). הערכות עדכניות יותר נמוכות בהרבה¹⁸⁶. בנוסף היו איומים שאם המתווה לא יחתם "הגז ישאר באדמה", למרות שהגז ממאגר תמר כבר היה בהפקה מזה שנתיים¹⁸⁷. אתרי חדשות המקורבים לנתניהו קברו בכוונה דיווחים חדשותיים על ההפגנות נגד מתווה הגז¹⁸⁸.

183 אבי בר-אלי, בשורות רעות: מונופול הגז הורם מעל החוק, דה מרקר 1.6.2016.

184 החלטתו של נתניהו מיום 17.12.2015.

185 ליאור גוטמן, נתניהו: "במשך 25 שנה ישראל תקבל 200 מיליארד שקל מהגז", כלכליסט 19.6.2013. אבי בר-אלי, לאן נעלמו מאות מיליארדי שקלים? דה מרקר 4.8.2015.

186 גיא רולניק, דה מרקר 21.2.2020.

187 גיא רולניק, דה מרקר 9.4.2016.

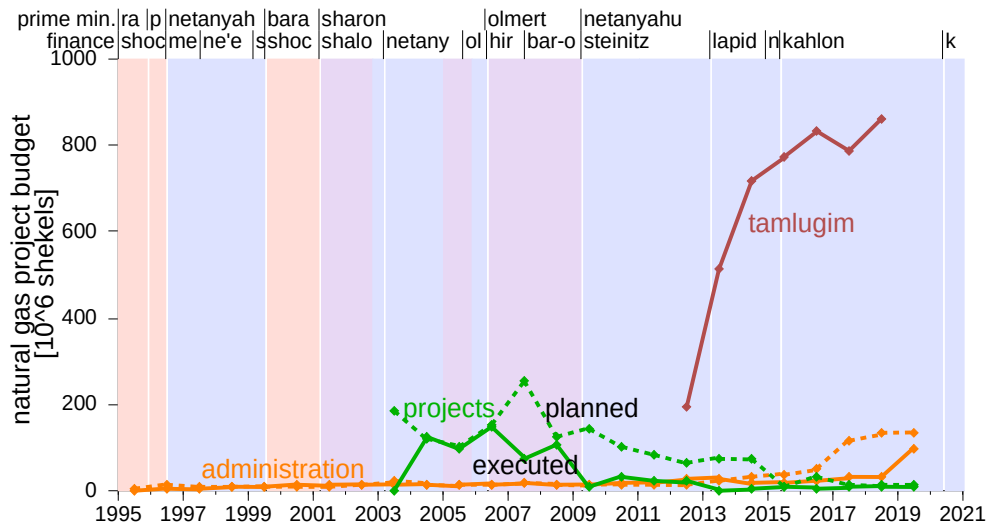
188 למשל דיווח בעין השביעית 29.11.2015.

• ויתור לא מוסבר על סעיפים בחוזים מול הזכיינים כמו למשל החובה לפרוס צינור אספקה נוסף שיהווה גיבוי לצינור היחיד מקידוח תמר. זה חשוב לא רק לגיבוי. במשך כמה שנים אספקת הגז למשק הישראלי הייתה נמוכה ממה שהיה צפוי, בגלל ההספק המוגבל של הצינור מתמר.

מעבר לכל הבעיות הקונקרטיות הנ"ל, צורת קידומו של המתווה על ידי הממשלה ובעיקר על ידי ראש הממשלה בינימין נתניהו הצביעה על חוסר שקיפות והעלאת חששות מפני שחיתות אפשרית וקשרי הון-שלטון.

החשבון הסופי

את הרוב המכריע של הדברים שתוארו לעיל אי אפשר לשקלל. לגבי חלקם אין נתונים זמינים. לגבי אחרים המעבר מתחזיות למספרים אמיתיים יתרחש רק בעתיד. פרטים שעבורם יש נתונים קונקרטיים כיום הם ההשפעות הישירות על תקציב המדינה (איור 88): הוצאות על רשות הגז ותכנון ופיתוח מערכת הולכת הגז מצד אחד, והכנסות מתמלוגים מצד שני.



איור 88: סעיפי תקציב הקשורים לגז טבעי¹⁸⁹. לא מצאתי נתוני תמלוגים מלפני 2012. שימו לב שהתמלוגים הם הכנסות, ואילו הסעיפים האחרים הם הוצאות.

זה נראה אופטימי, אבל אפילו תמלוגים של 800 מיליון שקלים הם רק כסף קטן וממש לא משקפים את התמונה הכללית. מה שחסר בצד ההכנסות (מה שהציבור והממשלה מרוויחים) הוא:

- הכנסות ממס חברות שמוטל על חברות הגז.
 - הכנסות עתידיות מהיטל הרווחים העודפים (מס ששינסקי).
 - הכנסות עתידיות מהקרן הלאומית שתוקם כדי לנהל את הרווחים האלה, במידה שאכן תוקם ותפעל.
 - חסכון כתוצאה משימוש בגז במשק במקום דלקים יקרים יותר.
 - תוצאות הפחתה בזיהום האוויר כתוצאה ממעבר לשימוש בגז (במונחי תחלואה ומקרי מוות).
 - השפעה אפשרית של מחירים נמוכים על המשק (למשל הגברת הצמיחה).
- מה שחסר בצד ההוצאות (כולל מה שחברות הגז מרוויחות) הוא:
- הקיזוז של מס חברות תמורת היטל הרווחים העודפים (2/3 מכל אחוז מעל 18%).

¹⁸⁹ מקורות: נתוני התקציב מאקסלים של תקציב המדינה וביצועו מאתר החשב הכללי. האדמיניסטרציה היא מנהלת הגז במשרד התשתיות עד 2002 (סעיפים 34130125 או 3405) ורשות הגז מ-2002 (סעיף 5431 או 5405). פרויקטים כוללים השקעות שונות ורזרבה (סעיפים 83040109-83040124) ותמיכות (סעיפים 38190302, 38400231). נתוני התמלוגים מדוחות שנתיים של מנהל אוצרות טבע.

- עלויות השתתפות חיל הים באבטחת אסדות ההפקה.
- השלכות כלכליות ובריאותיות של המשך השימוש בדלקים יקרים וזיהום האוויר כתוצאה מעיכובים בפיתוח מאגרים ומערכות הולכה ואי-שימוש בגז בתעשייה ובתחבורה.
- השפעה אפשרית של מחירים גבוהים על המשק (למשל פגיעה בצמיחה).
- הפרשי מחירים של יבוא (אם יהיה) של גז או דלקים אחרים בעתיד אחרי שהמאגרים יתרוקנו בגלל יצוא.

בנוסף, בצד ההוצאות יש כמה חסרים גדולים שהם תוצאה של הצלחה של חברות הגז במאבק הכוחות מול הממשלה. ניתן לטעון שזו התנהלות עסקית לגיטימית ולכן לא ראוי לספור אותם. מצד שני יש חשש שהם נובעים מאיומי סרק ומפעילות לובי (שלא לדבר על שחיתות של ממש), ומשקפים חולשה והתמסרות בלתי מוסברת של הממשלה לבעלי ההון.

- מחיר יתר של הגז לעומת מה שראוי היה להיות (למשל כתוצאה ממנגנון ההצמדה החריג בחוזה של חברת החשמל עם מאגר תמר), וההשלכות של מחיר החשמל הגבוה שנובע מזה על המשק.
- ויתורים לחברות הגז במתווה הגז, ובפרט

○ ההורדה של אחוז היטל הרווחים העודפים המקסימלי (מס ששינסקי) מ-60% ל-50%.

○ הדחייה של הפעלת ההיטל עד שהחברות יקבלו רווחים גבוהים יותר. בדיעבד נראה שחברות הגז עשויות להתחמק אפילו מההיטל הדחוי, על ידי מעבר משימוש במאגר תמר (שמתקרב לסף שממנו צריך לשלם את ההיטל) למאגר לויתן החדש (שצריך עדיין להחזיר את ההשקעה ולספק את הרווחים לפי מתווה הגז).

○ דחייה ב-6 שנים של הקטנת האחזקות בקידוח תמר, ובכך הקטנה של האפשרות לתחרות.

כמה שנים אחרי המתווה, נראה שאכן ההכנסות הצפויות למדינה נמוכות בהרבה מהמצופה. במהלך הדיונים על מתווה הגז הופרחו הערכות של 200-450 מיליארד שקלים. הערכות עדכניות מדברות על 35 מיליארד עד 2040, סכום שאינו משמעותי יחסית לתקציב המדינה¹⁹⁰. כשנחקק החוק להקמת הקרן העושר בשנת 2014, ההערכה הייתה שעד 2022 יהיו בה כבר 14.2 מיליארד שקלים. אבל נכון לסוף 2020 יש רק 0.5 מיליארד, והקרן עוד לא הוקמה בכלל¹⁹¹.

כשמשקללים את כל הדברים האלה, נראה שהמתווה מעניק לחברות הטבות מפליגות על חשבון הציבור והמשק הישראלי במסווה קלוש של דרישה לתחרות. התוצאה היא פגיעה קשה באפשרות למנף את גילוי הגז כדי לקדם את הכלכלה בישראל באמצעות אנרגיה זולה ונקייה יחסית.

רטרוספקטיבה – שינויים בשוק

מנקודת מבט כמה שנים אחרי החתימה על מתווה הגז, ניתן לומר שכל סיפור משק הגז הישראלי סובל מתזמון אומלל. תגליות הגז קרו בשלב מאוחר מדי. בשנת 2015, כשנחתם מתווה הגז, הדיבורים היו על שימוש בגז לטווח של 20-30 שנים קדימה, והוויכוחים היו על יצוא לעומת שימוש מקומי. אבל תוך שנים ספורות, בעיקר בגלל ההתחממות הגלובלית, האופי של משק האנרגיה העולמי השתנה, והאופק שלו השתנה אפילו יותר.

המצב בשנת 2020 הוא שבכל העולם מפסיקים לפתח תשתיות אנרגיה המתבססות על דלקים פוסיליים (נפט וגז), ומציבים יעדים שאפתניים למעבר מלא לאנרגיה מתחדשת. נשיא בנק ההשקעות האירופי (European Investment Bank), מוסד של מדינות האיחוד האירופי, שנועד לקדם את המדיניות שלהן באמצעים פיננסיים) הצהיר ש"עידן הגז נגמר"¹⁹², ושכשנת 2021 יפסיקו לממן השקעות בפרויקטים ליצור

190 גיא רולניק, רגע האמת מתקרב: אגדת תמלוגי הגז תיחשף. דה מרקר 21.2.2020.

191 דה מרקר 23.12.2020.

192 'Gas is over': EU bank chief signals phaseout of fossil fuel finance, Climate Home News 21.1.2021

אנרגיה מדלקים פוסיליים. ההשלכות הן שבעתיד הקרוב לא יהיה ביקוש ליצוא גז מישראל, ושהשקעות העתק הנדרשות להנחת תשתית צינורות ליצוא הגז לא יצדיקו את עצמן. מצד שני, יתכן כמובן שגם התחזית הזו תתבדה.

יחסי כוחות ומאבקי כוחות

מתווה הגז משקף מאבק כוחות בין מונופול הגז לבין הממשלה. זה רק מאבק כוחות אחד מרבים. באופן כללי, מאבקי הכוחות בין הגופים הגדולים במשק לבין הממשלה באים לידי ביטוי בעיקר בשני הקשרים. הראשון הוא מתן זיכיונות, הפרטות, והטבות, שעל חלקם דיברנו כבר בסעיפים הקודמים. השני הוא רגולציה, שבה הממשלה קובעת כללים המגבילים את פעולתם של גופים כלכליים שונים. הסיבה לרגולציה היא ההכרה שכוחות השוק לא בהכרח יביאו לתוצאה הטובה ביותר, ושצריך להגן על הציבור בפני תוצאות לא רצויות. באופן טבעי, הגופים האחרים מצידם (למשל חברות פיננסיות כמו בנקים וחברות ביטוח) פועלים להחליש את הרגולציה.

רגולציה

אם מאמינים שהממשלה צריכה להימנע מלהיות גורם פעיל במשק, מה שנשאר לה הוא תפקיד הרגולטור. הרגולטורים הממשלתיים העיקריים הם המפקח על הבנקים, המפקח על הביטוח, והממונה על ההגבלים העסקיים. בנוסף יש רגולציה על מוצרים באחריות מכוון התקנים.

התפקיד של הרגולציה הוא לשמור על האינטרסים של הציבור. לציבור יש שני אינטרסים עיקריים בהקשר לגופים מפוקחים כמו המערכת הבנקאית. האינטרס הראשון הוא לקבל שירות טוב במחיר הוגן. השני הוא לשמור על היציבות של המערכת, ובכך להגן על הכלכלה בכללותה (וזה גם הסיבה לשאיפה למחיר "הוגן" ולא למחיר "זול"). לרגולטורים מוקנית האפשרות לקבוע כללים שונים ולחייב את הגופים המפוקחים לפעול לפיהם. למשל, הממונה על הבנקים יכול לכפות הפחתה של עמלות על פעולות בחשבונות בנק. הממונה על הביטוח יכול לכפות דרישות מינימום לגבי ההגנה הניתנת על ידי פוליסות ביטוח.

נושא בעייתי יותר הוא מצב שבו רגולטורים (או גופים שלטוניים אחרים) מאשרים לגופים עסקיים לפעול בניגוד למדיניות המוצהרת או לחוק קיים. דוגמה לכך היא חוק המזון, שנחקק בעקבות המחאה החברתית. בין יתר הסעיפים החוק אסר על ספקים גדולים להתערב בסידור המוצרים על המדפים בסופרמרקטים. הסיבה הייתה החשש (המבוסס) שסדרנים מטעם הספקים ידאגו להצגה טובה יותר של המוצרים שלהם, ולהסתרה של מוצרים של ספקים אחרים, מה שיפגע בתחרות. אבל הממונה על ההגבלים העסקיים נתנה פטור לחברות גדולות, מה שאיפשר להן להמשיך ולשלוט על סידור המדפים ברשתות השיווק הגדולות¹⁹³.

הדלת המסתובבת

יש טענות מבוססות על כך שהרגולציה בישראל חלשה, בין היתר בגלל תופעת הדלת המסתובבת. המשמעות היא שהרגולטורים הבכירים ביותר עובדים לסירוגין בתור רגולטורים ממשלתיים ובתור בכירים במערכת העסקית. זה יוצר מצב של ניגוד עניינים שבו יש חשש שהרגולציה לא תהייה אפקטיבית כי הרגולטור רואה את עתידו האישי באותם הגופים שאת פעילותם הוא אמור לבקר. עם זאת יש לציין שבהחלט יש מקרים בהם מי שקיבל תפקיד במגזר עליו פיקח היה לפני כן רגולטור אפקטיבי ויעיל. עיקר תשומת הלב מופנית כרגיל לאלה שעומדים בראש מנגנוני הרגולציה. למשל, כפי שניתן לראות,

שבעה מתוך עשרת המפקחים על הבנקים ב-48 השנים האחרונות עבדו במערכת הבנקאית אחרי שפרשו מהתפקיד או לפני שהתמנו אליו:

המפקח	תקופת כהונה	עבודה לפני ו/או לאחר פרישה מהתפקיד
מאיר חת	1969-1975	יו"ר בנק לאומי
עודד מסר	1975-1982	לא עבד בבנק
גליה מאור	1982-1987	מנכ"ל בנק לאומי
אמנון גולדשמידט	1987-1992	סמנכ"ל בנק דיסקונט, דירקטור בבנק לאומי
זאב אבלס	1992-1998	יו"ר בנק אגוד
יצחק טל	1998-2003	דירקטור בבנק טפחות
יואב להמן	2003-2006	לא עבד בבנק
רוני חזקיהו	2006-2010	היה מנהל בכיר בבנק הפועלים, מנכ"ל בנק הספנות, וסמנכ"ל בנק דיסקונט לפני שמונה למפקח על הבנקים. אחרי סיום התפקיד היה יו"ר הבנק הבינלאומי הראשון. אחר כך חזר לשירות הציבורי בתור החשב הכללי
דוד זקן	2010-2015	לא עבד בבנק
חדוה בר	מאז 2015	לפני המינוי הייתה סמנכ"לית בנק לאומי

אצל המפקחים על הביטוח המצב חמור יותר: כל 10 המפקחים האחרונים (בעצם התואר האמיתי כיום הוא לא המפקח על הביטוח אלא ראש רשות שוק ההון, הביטוח, והחיסכון) עברו לעבוד במגזר שעליו פיקחו או בזיקה אליו. אבל חלקם היו דירקטורים חיצוניים, שזו בעצם עמדת פיקוח:

המפקח	תקופת כהונה	עבודה לאחר פרישה מהתפקיד
בן עמי צוקרמן	1977-1983	יו"ר קרן הפנסיה מבטחים, יו"ר דירקטוריון תאגיד הביטוח אבנר
יהודה דרורי	1983-1988	יעוץ ועבודה בחברת הפניקס
גד ארבל	1988-1992	דירקטור חיצוני בכלל ביטוח
מאיר שביט	1992-1995	דירקטור בחברות גמל ומנכ"ל איגוד חברות הביטוח
יאיר קריידמן	1995	יעוץ לחברות ביטוח במקביל ליעוץ למפקח שהחליף אותו
דורון שורר	1995-1998	יו"ר קרן הפנסיה מבטחים, יו"ר חברת ביטוח הפניקס, נשיא איגוד קופות הגמל הענפיות
ציפי סמט	1998-2002	דירקטורית בחברות ניהול קופות גמל וביטוח, יו"ר חברה לאיתור כספים (פנסיות "אבודות" שללקוח אין מעקב עליהן)
אייל בן שלוש	2002-2005	דירקטור חיצוני במגדל
ידין ענתבי	2005-2010	מנכ"ל בית ההשקעות דש
עודד שריג	2010-2013	ניסיון למנותו ליו"ר מגדל שנה אחרי פרישתו סוכל בשל ניגוד עניינים והוא מונה ליו"ר הדירקטוריון של מגדל אחזקות, מונה ליו"ר מגדל ב-2018
דורית סלינגר	2013-2018	עוד לא ידוע

לגבי ממונים על ההגבלים העסקיים, ארבעה מתוך שמונה עברו למגזר העסקי או באו ממנו, כששניים

עוסקים בפרט בייצוג מול הממונה על ההגבלים העסקיים. מצד שני יש גם אחד שהמשיך בפעילות בנושא התחרותיות:

הממונה	תקופת כהונה	עבודה לאחר פרישה מהתפקיד
מרדכי הורוביץ	1969-1978	עו"ד וסופר
זאב גלמור	1978-1992	לא ידוע
יורם טורבוביץ'	1992-1996	מנכ"ל דיסקונט השקעות, עו"ד שיצג חברות מול הממונה על ההגבלים, יו"ר דירקטוריון אזורים ודלק אנרגיה
דוד תדמור	1997-2001	עו"ד המתמחה ברכישות, מיזוגים, והגבלים עסקיים
דרור שטרם	2001-2005	פעילות ציבורית וחברתית בנושא תחרותיות
רונית קן	2005-2011	דירקטורית בשותפות רציו חיפוש נפט
דיויד גילה	2011-2015	חזר להיות פרופסור למשפטים
מיכל הלפרין	מאז 2016	לפני המינוי הייתה עו"ד שיצגה חברות מול הרשות להגבלים, ולכן חתמה על הסכם ניגוד עניינים המונע ממנה לעסוק בנושאים רבים

רגולציה על הבנקים

תפקיד הרגולציה על הבנקים הוא לשמור על יציבות המערכת, למשל על ידי איסור פעולות מסוכנות ובלתי אחראיות. אבל בו בזמן יש גם צורך למנוע ניצול לרעה של הכוח העודף של הבנקים מול לקוחותיהם, ובפרט הלקוחות הקטנים כמו משקי הבית. את זה משיגים באופן אידאלי על ידי תחרות בין הבנקים. לאורך השנים הצטברו מספר דוגמאות לכשלים רגולטוריים שאיפשרו התנהלות בלתי אחראית ולעיתים אפילו פלילית של בנקאים בכירים:

- משבר ויסות מניות הבנקים בשנת 1983. עוד בשנות ה-70 הבנקים התחילו "לווסת" את המניות שלהם, כלומר לקנות אותן בעצמם כדי ליצור ביקושים ולהעלות את ערך המניות. כך נוצר אפיק השקעה בטוח ללקוחות, ומקור לכסף לבנקים. אבל כתוצאה מהאינפלציה של תחילת שנות ה-80 האמון במניות ירד והלקוחות העדיפו למכור את מניות הבנקים ולקנות דולרים. כשהבנקים לא יכלו עוד לספוג את ההיצע של המניות ועמדו בפני התמוטטות הם הולאמו על ידי הממשלה, שערבה לערך המניות. ראשי הבנקים הועמדו לדין על הוויסות, למרות שהוא היה ידוע לכל, כולל למפקחת על הבנקים גליה מאור. גליה מאור מונתה אחרי כמה שנים לתפקיד מנכ"ל בנק לאומי.
- קרטל תיאום עמלות בין הבנקים. חקירה של רשות ההגבלים העסקיים העלתה שהבנקים הגדולים תאמו ביניהם את העמלות בשנים 1990-2004. סכום הפיצוי שהוטל עליהם לשלם היה פחות מ-1% מרווחיהם בשנה אחת.
- הלוואות בלתי אחראיות לטייקונים והסדרי חוב. ידועה האימרה שאם יש לך חוב של 10,000 שקלים לבנק זו בעיה שלך, אבל אם החוב הוא 10,000,000 שקלים זו בעיה של הבנק. מי שהדגימו זאת היו טייקונים כמו נוחי דנקנר ואליעזר פישמן, שקיבלו הלוואות של מאות מיליוני שקלים בלי ביטחונות ראויים, ולא יכלו להחזיר אותן משנקלעו לקשיים.
- סיוע להעלמות מס בחו"ל. בשנים האחרונות הסתבר שבנקים ישראלים סייעו ללקוחות בסניפים בחו"ל להעלים מיסים. כתוצאה הוטל על בנק לאומי למשל קנס של כמיליארד שקלים, וראשי הבנק חויבו להחזיר חלק מהבונוסים שקיבלו.

שכר הבכירים

שאלה חוזרת היא על מה ראוי להפעיל רגולציה. חברות עסקיות (וחסידי השוק החופשי) מעדיפים שלא

תהיה רגולציה, וטוענים שרגולציה חונקת את החדשנות והדינמיות הנחוצים לסביבה עסקית משגשגת. אבל יש מקרים שהרגולציה מתבקשת כתוצאה מהתנהלות בעייתית שהתפתחה במשק. דוגמה מהזמן האחרון היא שכר הבכירים.

המנהלים הבכירים של חברות ציבוריות (כלומר חברות שמניות שלהן נסחרות בבורסה, ולכן הבעלים שלהן הם ציבור בעלי המניות) הם שכירים של החברות. עם זאת יש להם מטבע הדברים השפעה על שכרם, בזכות האינטראקציה השוטפת שלהם עם הדירקטוריונים של החברות. בשנים האחרונות שכר הבכירים עלה באופן ניכר, דבר שעורר מחאה ציבורית. אחת הסיבות למחאה היא חוסר הקשר בין ביצועים לתגמול: גם בשנים שבהן החברה מפסידה שכר המנהלים עולה ובנוסף הם מקבלים בונוסים.

חוק הגבלת שכר הבכירים אושר בכנסת בשנת 2016. זהו חוק יחודי לישראל, ואין חוקים דומים במדינות אחרות. החוק תקף לחברות פיננסיות כגון בנקים. הסעיפים העיקריים בחוק הם:

- השכר הגבוה ביותר לא יעלה על פי 35 מהנמוך ביותר, כולל שכרם של עובדי קבלן המועסקים בחברה.
- מתן שכר מעל 2.5 מיליון ש"ח מחייב אישורים מיוחדים ואינו מוכר כהוצאה לצורכי מס (כלומר אי אפשר לקזז אותו מההכנסות כשמחשבים את מס החברות, שמשולם בעיקרון על הרווחים שהם ההכנסות בקיזוז ההוצאות).

הטבות מס

מס הכנסה המוטל על אזרחי המדינה הוא מס פרוגרסיבי: מי שמקבל הכנסה גבוהה יותר צריך לשלם אחוז גדול יותר מההכנסה (ולא רק תשלום גדול יותר כמו שהיה מתקבל מחישוב אותו האחוז מהכנסה גדולה יותר). מס חברות, לעומת זאת, הוא בבסיסו מס אחיד: כל החברות משלמות אותו אחוז מהרווחים שלהן. אבל בפועל יש חברות שמשלמות אחוז קטן יותר. הסיבה היא שהן מקבלות הטבות מס. הטבות מס נועדו לעודד חברות לבצע פעולות שאחרת אולי לא היו מבצעות. למשל, אם הממשלה רוצה לעודד פיתוח תעשייה ותעסוקה באזורי הפריפריה, היא יכולה להגדיר אזורים אלה כאזורי עדיפות, ולקבוע שחברות שפועלות באזורי עדיפות ישלמו מס נמוך יותר. יזמים לוקחים את זה בחשבון, וחלקם יעדיפו להקים מפעלים באזורי העדיפות כדי להנות מההטבה במס.

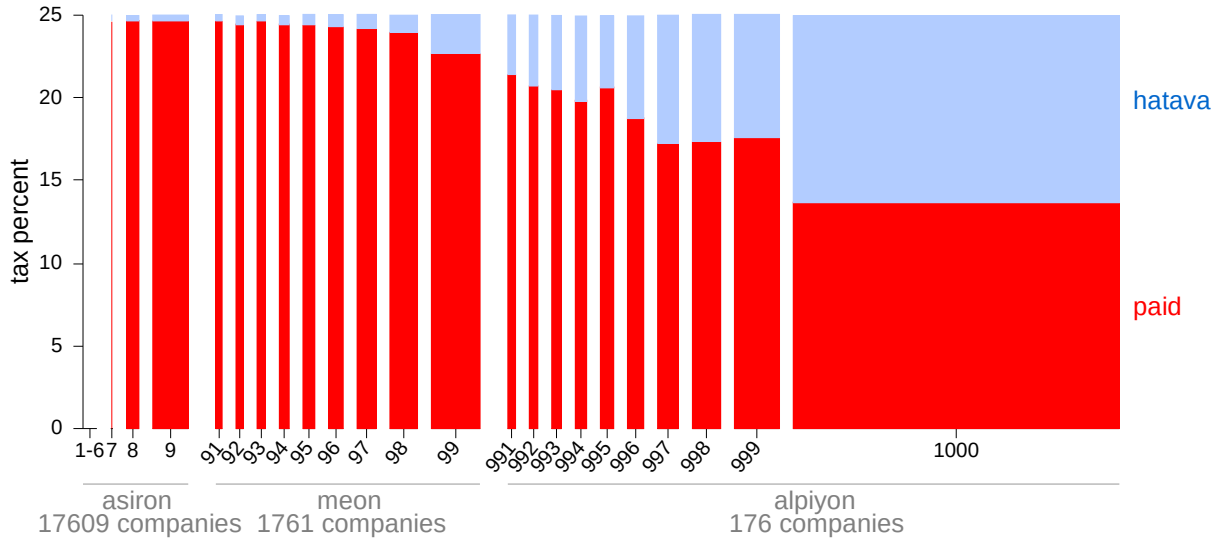
הבעיה היא שיש מקרים בהם החברות מצליחות להנות מהטבות למרות שהן לא תורמות למשק כפי שהממשלה התכוונה. ברוב המקרים הנהנות הן חברות גדולות, ובפרט חברות בינלאומיות גדולות. אחת הסיבות לכך היא שבעידן הגלובליזציה חברות כאלה יכולות לאיים על הממשלה להעביר את פעילותן למדינה אחרת, בין אם באופן ממשי ובין אם במוכן החשבונאי (למשל לדווח על כל הרווחים במדינה אחרת¹⁹⁴). הממשלה עומדת אז בפני בחירה לא טובה: להתעקש על מלוא המס ולהסתכן בכך שהחברה תעזוב (ואז לא יתקבל שום מס), או לוותר ולהסתפק במס נמוך יותר למרות שהחברה לא מקיימת את הדרישות להטבה.

אי-השוויון בין החברות מודגם באיור 89. מה שרואים כאן הוא חלוקה של החברות לפי הרווחים שלהן. מסתבר של-6 העשירונים הראשונים (או ליתר דיוק, ל-62% מהחברות) אין רווחים כלל. או שהן חברות חדשות שעוד אין להן רווחים, או שהן חברות התמוטטות, או שהן חברות קטנות שפשוט מספקות מקום עבודה ומשכורת לכמה אנשים ולא נשאר כסף לרווחים של החברה עצמה. הגרף משקף את הרווחים של העשירונים הגבוהים יותר על ידי רוחב העמודות שמייצגות אותם, כאשר העשירון העליון מחולק למאונים, והמאון העליון מחולק לאלפיונים. האלפיון העליון, הכולל 176 חברות, זוכה בנתח ענק של 47% מהרווחים של כלל החברות.

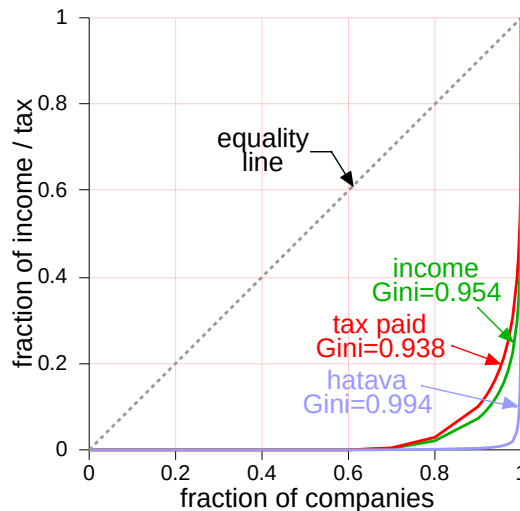
הגרף מראה גם את אי-השוויון בתשלומי מס (או לחילופין בהטבות מס). הנתונים הם לשנת 2012,

194 אירלנד בפרט מפורסמת בכך שקיבעה מס חברות נמוך של 12.5%. כתוצאה חברות בינלאומיות גדולות רבות בחרו למקם את מטה החברה באירלנד ולשלם שם את המיסים, למרות שהרווחים התקבלו בעצם מפעילות כלכלית בארצות אחרות.

ובשנה זו מס החברות היה 25%. החלק התחתון של כל עמודה משקף את אחוז המס ששולם בפועל. ההשלמה עד 25% משקפת את הטבת המס שהתקבלה. כפי שניתן לראות, החברות עם הרווחים הגדולים ביותר (שהן גם החברות הגדולות ביותר) גם זוכות בהטבות המס הגבוהות ביותר – כלומר באופן אפקטיבי המס הוא הפוך מפרוגרסיבי.



איור 89: חלוקת הרווחים ותשלומי מס חברות עבור חברות בעשירונים, מאונים, ואלפיונים שונים, בשנת 2012. משמאל מוצגים העשירונים 1-9, שבכל אחד מהם 17,609 חברות. לחברות ב-6 העשירונים הראשונים בעצם אין רווחים כלל, ולכן אין להם עמודות. העשירון העליון (העשירי) מחולק למאונים, מהם מוצגים המאיונים 91 עד 99. המאון העליון מחולק לאלפיונים. הרווח היחסי של כל עשירון, מאון, או אלפיון מיוצג על ידי הרוחב של העמודה המתאימה¹⁹⁵.



איור 90: עקומות לורנץ המכמתות את אי-השוויון ברווחים של חברות, בתשלומי מס חברות, ובקבלת הטבות מס, לשנת 2012.

ניתן לכמת את אי-השוויון בין החברות על ידי עקומות לורנץ ומדד ג'יני (להסברים ראו בעמ' 189). התוצאות מוצגות באיור 90, ומצביעות כצפוי על אי-שוויון קיצוני. מדד ג'יני של אי השוויון ברווחים הוא 0.954, של אי-שוויון בתשלומי מס קצת פחות – 0.938, וזה של אי-השוויון בקבלת הטבות קיצוני ביותר:

195 מקור: לוח ח-6 מדוח הכנסות המדינה לשנים 2013-2014.

0.994. זה מאשש את מה שראינו, שהחברות הרווחיות ביותר מקבלות אפילו יותר מההטבות מאשר חלקן ברווחים.

שווה להעיר שלא בהכרח ברור שצריך לשאוף לשוויון בין חברות כפי ששואפים לשוויון בין בני אדם. אין כאן עניין מוסרי. מודל תאורטי שבו לחברה גדולה ורווחית יש יתרון ולכן היא והרווחים שלה גדלים עוד יותר הוא סביר, וזה מוביל להתפלגות מאוד מוטה של גדלי חברות. כך שהבעיה היא לא אי-השוויון ברווחים אלא העובדה שאי-השוויון בהטבות המס הוא עוד יותר גדול מאי-השוויון המקורי ברווחים. בנוסף, יש גם טענות שאי-שוויון בין חברות תורם לאי-שוויון בין אנשים, כי חברות גדולות נוטות לנתב את עודפי הכסף שלהן למשכורות ובנוסים של בכירים¹⁹⁶.

הערה חשובה: מפתה להתייחס להטבות המס כאל הכנסה שהלכה לאיבוד למדינה. אבל זה לא לגמרי נכון. התייחסות כזו מניחה שאין שום גמישות, כלומר שהחברות היו מבצעות בדיוק את אותה פעילות עסקית גם אם הן לא היו מקבלות את ההטבות. אבל סביר להניח שהן כן מושפעות מההטבות, והיו מתנהגות אחרת. זה מעלה את השאלה האם המדינה מקבלת את התמורה הראויה להטבות המס?

שלוש דוגמאות בולטות להטבות מס חריגות, שיש הסכמה שלא הוכיחו את עצמן, כוללות את המקרים של תנוכה וטבע.

- תנוכה, שהיא מונופול בשוק מוצרי החלב, נקנתה בשנת 2008 על ידי קרן ההשקעות הבינלאומית אייפקס לפי שווי של כ-3.85 מיליארד שקל. כעבור 7 שנים אייפקס מכרה את תנוכה לחברה הסינית ברייטפוד לפי שווי של כ-8.6 מיליארד שקל, כלומר יותר מכפול מהשווי המקורי. בנוסף לרווח מהעלייה בשווי החברה, הקרן גם קיבלה חלק מ-3 מיליארד השקלים שתנוכה חילקה כדיבדנד בתקופה הזו. ההערכה היא שבסך הכל הקרן הרוויחה כ-4.4 מיליארד שקלים, אבל רשות המיסים העניקה לה פטור מלא ממס על הרווחים האלה¹⁹⁷. על פי מבקר המדינה הרשות לא הייתה מוסמכת כלל להעניק פטור כזה.

- טבע הייתה הנהנית העיקרית משינויים בחוק לעידוד השקעות הון, שמטרתם הייתה למשוך חברות בינלאומיות להשקיע בישראל ולהקים מפעלים בפריפריה. התקווה למשוך חברות בינלאומיות התבדתה, אבל חברות ישראליות גדולות גילו שגם הן יכולות לעמוד בדרישות החוק ולקבל הטבות ענק. ההטבה העיקרית הייתה פטור ממס חברות ל-10 שנים (ההטבה צומצמה אחרי פחות מ-10 שנים כשהסתבר עד כמה היא גורמת להפסדים לקופת המדינה), ועבור טבע הטבה זו הסתכמה בכ-20 מיליארד שקלים בסך הכל. ההשקעה הנחוצה בהקמת מפעלים בפריפריה הייתה נמוכה בהרבה, וחלק ניכר מהעובדים במפעלים האלה כלל לא היו תושבי הפריפריה¹⁹⁸.

- לא רק חברות מקבלות הטבות מס. ב-2008 עבר חוק המעניק פטור מלא ממיסים ואפילו מדיווח על הכנסות ל-10 שנים לעולים חדשים ותושבים חוזרים. בגלל הפטור מדיווח, בעצם לא ידוע מה ההפסד לקופת המדינה. אבל מוסכם שהחוק הפך את ישראל למקלט מס.

חוק עידוד השקעות הון והרווחים הכלואים¹⁹⁹

אחת הדוגמאות הבולטות לבעייתיות של ניסיונות הממשלה להשפיע על המשק היא הסיפור של הרווחים הכלואים, שנוצרו בעקבות תיקון אחר לחוק עידוד השקעות הון. מאבק הכוחות הזה גרם למדינה אובדן הכנסות של מיליארדי שקלים, בלי שתרום לקידום המטרות הממשלתיות.

כדי להבין על מה מדובר צריך קצת רקע על מיסוי חברות עסקיות. איור 91 מתאר באופן סכמטי את השימושים השונים בכסף שחברות מקבלות מלקוחותיהן. המע"מ שהחברה גבתה אינו שייך לה כלל ומועבר ישירות לרשות המיסים. חלק נוסף בהכנסות משמש לכיסוי הוצאות התפעול של החברה:

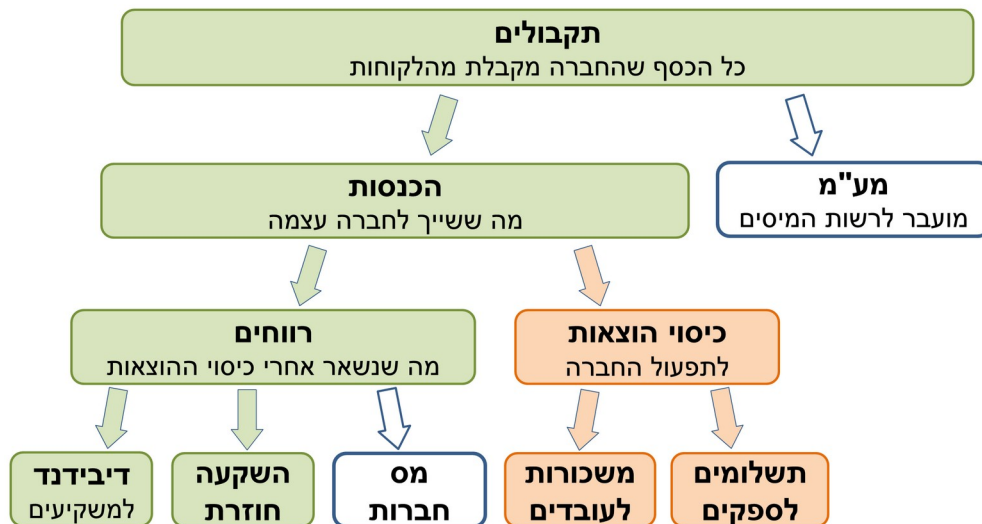
¹⁹⁶ דו"ח הכנסות המדינה לשנים 2013-2014, עמ' 201.

¹⁹⁷ אפרת נוימן, מתנת הענק של רשות המיסים לקרן אייפקס: הטבת מס של מיליארד שקל במכירת תנוכה. דה מרקר 25.10.2017.

¹⁹⁸ כלכליסט 3.11.2016.

¹⁹⁹ התיאור כאן מבוסס חלקית על ניתוח בבלוג גוליית מאוקטובר 2012.

תשלומים לספקים ומשכורות לעובדים. מה שנשאר הוא הרווחים, ועל זה צריך לשלם מס חברות (שהוא המקבילה העסקית של מס הכנסה). מה שנשאר אחרי תשלום המס יכול לשמש לשתי מטרות. הראשונה היא השקעה חוזרת בחברה, למשל רכישת ציוד חדש או בניית מפעל חדש או רכישת חברה אחרת. השנייה היא חלוקת רווחים לבעלי המניות, מה שנקרא דיבידנד.



איור 91: השימוש בכסף שחברות מקבלות מהלקוחות.

החוק לעידוד השקעות הון הוא חוק שנועד למשוך חברות מחו"ל ולחזק את הפריפריה על ידי מתן הטבות מס לחברות שעומדות בתנאים שונים. לחוק היסטוריה ארוכה של שינויים מאז שנחקק לראשונה בשנת 1959. אחת הרפורמות האלה הועברה על ידי שר האוצר בנימין נתניהו בחוק ההסדרים של 2005. הרעיון היה לעודד חברות להשקיע יותר בפיתוח הפעילות העסקית שלהן בארץ, במקום שיחלקו את הרווחים למשקיעים. לשם כך הוחלט לתת פטור ממס על השקעות חוזרות בישראל – במילים אחרות, הכירו בהשקעות כאלה כהוצאה לפני חישוב מס חברות (בניגוד לתיאור לעיל). רק אם החברה בחרה לחלק דיבידנד היא הייתה צריכה לשלם מס חברות על הסכום הזה.

הבעיה הייתה שהחברות פשוט ישבו על הכסף ולא עשו כלום: לא חילקו דיבידנד כדי לא לשלם מס, אבל גם לא השקיעו בפיתוח. הן פשוט חיכו שהממשלה תישבר ותאפשר להן להוציא את הכספים מישראל בתור רווח בלי לשלם את מס החברות המלא (שעמד על 10-25%, בתלות בשיעור ההשקעה מחו"ל בחברה). לרווחים שנצברו כך בלי שימוש קראו רווחים כלואים, ותוך כמה שנים הם הצטברו לסכום עתק של כ-120 מיליארד שקלים. הממשלה נשברה לבסוף ב-2012, כשיובל שטייניץ (שר האוצר) ובנימין נתניהו (הפעם כראש הממשלה) היו צריכים לסתום חור בתקציב, ואיפשרו לחברות לשלם מס מופחת בהרבה ובתנאי שיוציאו כבר את הכסף שהצטבר. החברות הגיבו בשחרור כ-60 מיליארד שקלים של רווחים, ושילמו כ-7% מס במקום כ-17% מס (שקלול של הרמות השונות בין 10%-ל-25%). ההפרש מצביע על אובדן של כ-6 מיליארד שקלים לקופת המדינה²⁰⁰.

הבעיות החוזרות בחוק לעידוד השקעות הון מצביעות על חוסר הצלחה של הממשלה במאבקי הכוחות מול החברות העסקיות הגדולות. הממשלה נותנת הטבות מתוך תקווה לקדם נושא מסוים, אבל נכשלת בפיקוח על כך שהנושא אכן מקודם. החברות, מצידן, מצליחות למצוא צורות לנצל את ההטבות בלי לספק את התמורה שהייתה צפויה.

חברות ארנק

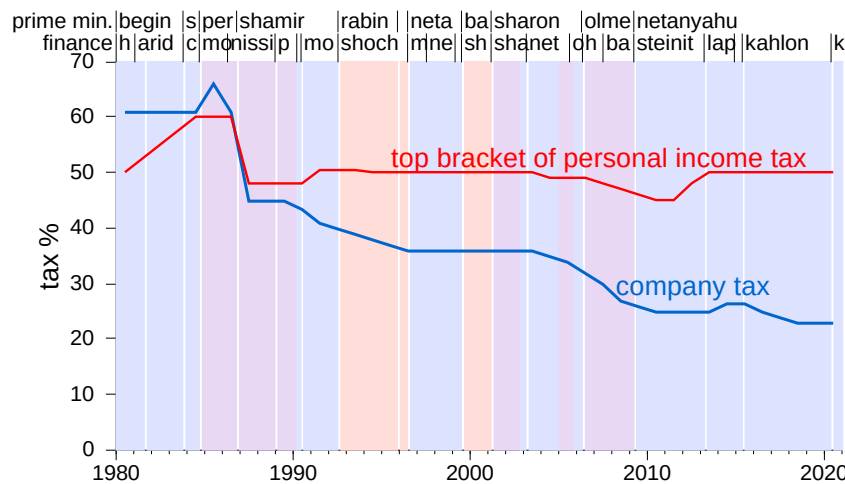
הטבות מס ניתנות כדי לקדם מדיניות ממשלתית מסוימת. זו אחת הדוגמאות של שונות ברמות המיסים,

שיש סכנה שינצלו אותה לרעה. דוגמה אחרת היא הקמת חברות ארנק. ניצול הפרשים במיסים כדי לשלם פחות נקרא תכנון מס.

חברת ארנק היא חברה המוקמת על ידי בעל מקצוע, למשל מנהל בכיר של חברה גדולה. במצב הדברים הרגיל המנהל הוא שכיר של החברה שאותה הוא מנהל, וצריך לשלם מס הכנסה על השכר שלו. אם הוא מנהל בכיר בחברה גדולה יש להניח שהשכר שלו גבוה, ולכן גם מדרגת המס תהיה גבוהה, והוא יאלץ להיפרד מחצי מהכנסתו בערך.

האלטרנטיבה היא להקים חברה פרטית שהוא הבעלים שלה והעובד היחיד בה, שתתן שירותי ניהול לחברה הגדולה. כך נוצר מצב שהמנהל כבר לא שכיר של החברה הגדולה, ולא מקבל שכר, וממילא לא צריך לשלם מס הכנסה. במקום זאת, חברת הניהול משלמת מס חברות, שהוא הרבה יותר נמוך – כיום מס החברות הוא רק 24%, לעומת מדרגת מס ההכנסה העליונה שהיא 50%. הכסף הנותר נשאר בקופת חברת הניהול, שמשמשת באופן אפקטיבי כמו ארנק של המנהל. המנהל יכול למשוך כספים בצורת דיבידנד כשהוא צריך מזומנים (זה יותר טוב מלקבל משכורת, כי על דיבידנד למשל לא משלמים דמי ביטוח לאומי ומס בריאות). בנוסף הוא יכול גם להחליט שהחברה תשקיע את רווחיה בדירה ותיתן לו לגור בה בשכר דירה נמוך.

(במאמר מוסגר נציין גם שבמידה שמידע על התפלגות ההכנסות מגיע מנתוני המיסים, השימוש בחברות ארנק פוגע באיכות הנתונים. זה מתבטא בעיקר בהכנסות הגבוהות ביותר בזנב ההתפלגות.)



איור 92: שיעורי מס חברות והמדרגה העליונה של מס הכנסה ליחידים לאורך השנים.

הכדאיות של חברות ארנק תלוי בהפרשי שיעורי המס. איור 92 מראה את מס החברות ושיעור מס ההכנסה המקסימלי בישראל. כפי שניתן לראות, כתוצאה מהירידה במס חברות, משנות ה-90 נהייה כדאי להקים חברות ארנק. בחוק ההסדרים של 2017 הועברו תקנות שאמורות למנוע את הכדאיות של חברות ארנק, ובכך להגיע למיסוי הוגן יותר. התקנות כוללות

- אם 75% מהכנסות החברה נובעות ממקור יחיד (כמו למשל במקרה של מנהל של חברה אחרת) ישולם מס שכר מלא במקום מס חברות.
- הטבות כמו קניית דירה לבעל החברה או מתן הלוואה לבעל החברה יחשבו כדיבידנד וישולם עליהם מס דיבידנד.
- רווחים שלו יחולקו תוך 5 שנים יחשבו כדיבידנד שחולק וישולם עליהם מס דיבידנד.

טייקונים, פירמידות, ותספורות

טעות נפוצה היא שטייקונים הם עשירים שמנהלים חברות מסחריות לטובתם האישית. אבל ברוב המקרים

רק החצי השני של המשפט נכון – הטייקונים מצליחים להשתלט על חברות מסחריות למרות שאינם כל כך עשירים בעצמם, ומרגע שהשתלטו עליהן הם מנצלים אותן כדי לנהל אורך חיים של עשירים מופלגים (וגם להתעשר באמת). הצורה שהם עושים זאת היא על ידי מינוף הלוואות ובנית פירמידות שליטה.

פירמידות ומינוף

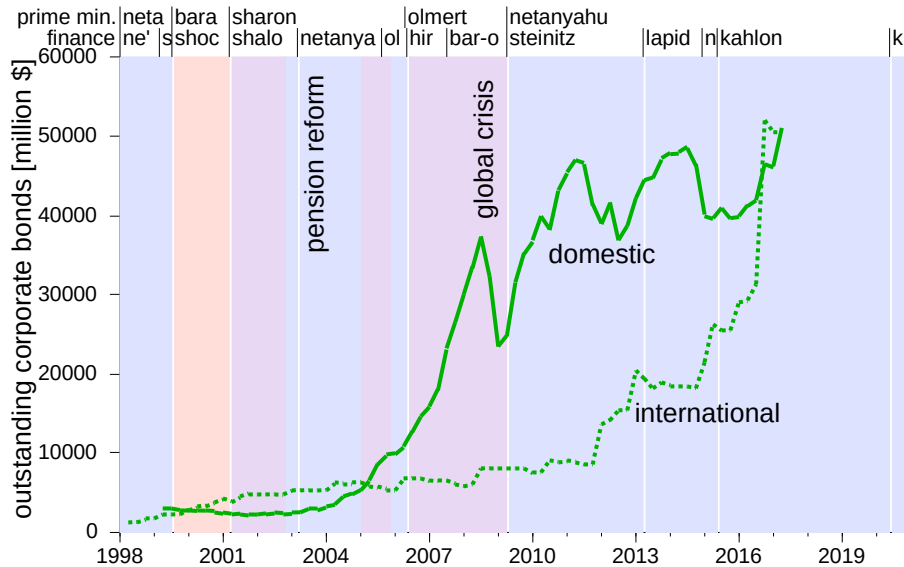
פירמידות מאפשרות ניצול סכום נמוך כדי לזכות בהשפעה על חברה שערכה גבוה בהרבה. הרעיון הוא לבנות פירמידה של חברות השולטות אחת בשנייה, כשבכל רמה בפירמידה בעל השליטה ממשיך להחזיק במעל 50% מהחברה ומוסיף לה ערך (וכוח כלכלי) על ידי מכירת מניות (שערך לא יעלה על 50% מהחברה) ואגרות חוב (אג"ח קונצרניות, כלומר אג"ח של חברה, שמתחייבת להחזיר את ההשקעה עם ריבית). לדוגמה:

- הטייקון מתחיל עם 100 שקלים, מקים חברה א', ומוכר מניות בערך של 99 שקלים ו/או אגרות חוב בכמה מאות שקלים. כך מתקבלת חברה שיש לה מאות שקלים, והוא שולט בה.
- חברה א' קונה חברה ב' ששווה מאות שקלים. כעת מנפיקים מניות ו/או אג"ח נוספות של חברה ב' בערך של אלפי שקלים. סך הכסף ברשותה של חברה ב' גדל לאלפי שקלים, והטייקון שולט בה בזכות ההשקעה הראשונית של 100 שקלים, למרות שהשקעה זו היא בעצם רק חלק קטן משווי החברה ולא יותר מחצי. השליטה מושגת כי הוא קובע מה חברה א' עושה, וחברה א' קובעת מה חברה ב' עושה.
- באותו אופן ממשיכים לבנות רמות נוספות: חברה ב' רוכשת את חברה ג', ומוכרת מניות ואג"ח נוספות, ומשיגה שליטה בעוד יותר כסף. חברה ג' רוכשת את חברה ד', וכך הלאה. בכל רמה הערך הכולל מוכפל, ועל הכל שולט טייקון המקורי בזכות ההשקעה המקורית למרות שחלקה מתוך הסך הכל הולך ופוחת.

מעבר לכך, אפילו ההנחה שהטייקון משקיע את הון הראשוני שמשמש לרכישת השליטה בקודקוד הפירמידה כרגיל אינה נכונה. האלטרנטיבה המקובלת יותר היא שהטייקון מכין תוכנית עסקית שמתארת את העסקים הצפויים של החברה, ובזכות תוכנית זו הוא מקבל הלוואות מהבנקים כדי להקים את החברה. הניסיון לזכות ברווחים בהתבסס על הלוואה נקרא מינוף. בקבלת הלוואות כאלה אין כל פסול, ובעצם אחד התפקידים החשובים של בנקים במשק הוא לתת הלוואות עסקיות שמאפשרות למשק להתפתח. השאלה היא אם מימוש התוכנית העסקית אכן תורמת לפיתוח או רק לטובתו של הטייקון.

הבעיה עם מבנה כזה היא שהחברות מתנהלות לטובתו של הטייקון במקום לטובתן של החברות עצמן. למשל הטייקון יכול לגרום להן להפריש כספים רבים כדיבידנד למשקיעים, שמהם הוא נהנה (כי הוא משקיע), ובפרט באמצעותם הוא יכול להחזיר את ההלוואות שלקח. אבל מדיניות הוצאת כספים כזו עלולה לגרום לחברות להיקלע לקשיים. כשזה קורה הן לא יכולות לפרוע את אגרות החוב (שהן בעצם הלוואה) ולהחזיר את הכסף למשקיעים, והטייקון לא יכול להחזיר את ההלוואות שאיפשרו את כל העסק מלכתחילה. הטייקון עצמו פטור מאחריות לאג"ח כי מבחינה משפטית החברה היא ישות נפרדת. הפתרון הוא כרגיל להגיע להסדר חוב שבו המשקיעים האחרים והבנקים המלווים מוותרים על חלקים גדולים ממה שמגיע להם כדי לקבל לפחות חלק. אי החזרת חובות כזו נקראת תספורת.

בישראל העניין בעייתי במיוחד לאור ההעברה של כספי קרנות הפנסיה להשקעות בשוק ההון, ובפרט באג"ח קונצרניות (נושא הפנסיות יתואר בהרחבה בפרק הבא בעמ' 198). כתוצאה מהרפורמה הזו בשוק הפנסיה בשנת 2003 נוצר עודף כסף עצום שחיפש אפיקי השקעה, וחוסר זהירות בבדיקת החברות שמשקיעים בהן. אנשי עסקים שונים, מצידם, שמחו למכור אג"ח ולקבל את הכסף הזה (איור 93), והשתמשו בו כדי לממן הרפתקאות עסקיות ברחבי העולם. הרפתקאות שנכשלו הובילו לתספורות. התספורות בשנים האחרונות פגעו אמנם בקרנות הפנסיה, אבל בחשבון הכולל עדיין מדובר באחוז קטן מאוד של הכסף המושקע בחסכון פנסיוני, ולכן הפגיעה הזו אינה משמעותית.



איור 93: הסכום המצטבר המושקע באג"ח קונצרניות (כלומר סך כל האג"ח שעוד לא נפרדו) עלה בתלילות אחרי המעבר לפנסיה צוברת בשנת 2003.2012

הטבלה הבאה מרכזת נתונים על התספורות הגדולות ביותר של השנים האחרונות²⁰². יש לציין שהסכומים אינם ודאיים כיוון שכרגיל מדובר בהסדרים שנפרשים על פני זמן, וכוללים תשלומים עתידיים, שאי אפשר לדעת אם אכן ימומשו. בפרט בהרבה מקרים מבצעים המרה של חוב לפירעון מידי באג"ח חדשים לטווח של כמה שנים ובמניות, שערכן יכול לעלות או לרדת.

שנה	טייקון	חברה	חוב / אג"ח	תספורת	
				אחוז	סכום
2009	לב לבייב	אפריקה ישראל	7.6 מיליארד	20%	1.5 מיליארד
2012	יצחק תשובה	דלק נדל"ן	2.15 מיליארד	65%	1.4 מיליארד
2013	נוחי דנקנר	אי.די.בי. אחזקות	1.8 מיליארד	40%	700 מיליון
2013	מוטי זיסר	אלביט הדמיה	2.5 מיליארד	70%	1.75 מיליארד
2014	עידן עופר	צים	1.4 מיליארד	50%	700 מיליון
2015	אילן בן-דב	סקיילקס	900 מיליון	50%	450 מיליון
2016	נוחי דנקנר	חובות אישיים לבנקים	800 מיליון	70%	510 מיליון
2017	לב לבייב	אפריקה ישראל	2.86 מיליארד	24%	700 מיליון
2017	אליעזר פישמן	חובות אישיים לבנקים	4 מיליארד	70%	2.8 מיליארד
2019	שאול אלוביץ'	יורוקום	1.6 מיליארד	87%	1.4 מיליארד

201 מקור: הנתונים על ישראל באתר של BIS (Bank for International Settlements). הסדרה עבור השוק המקומי המוצגת בגרף מזוהה על ידי צרף הקודים I:A:A:A:A:A:TOI:A:A:A:A:A:Q:IL:3P:J:1:A:A:A:Q:3P:IL:1:J:C:A:A:TOI:A:A:A:A:A:I היא 202 המקור לרוב הנתונים: יותר מכל תספורת: הציבור הפסיד בטבע מעל 10 מיליארד ש'. גלובס, 5.11.2017. מקרה אלוביץ' מדה מרקר 27.6.2019.

עסקאות בעלי עניין

עסקאות בעלי עניין הן דוגמאות למקרים שבהם בעל שליטה מכתוב פעולות שאינן לטבת החברה. אחת הדוגמאות החוזרות היא קנייה במחיר מופרז של חברה אחרת של בעל השליטה שהוא רוצה להיפטר ממנה ולגלגל את ההפסדים שלה על מישהו אחר. דוגמאות קונקרטיות מהארץ הן:

- רכישת צי אוניות פרטי של משפחת עופר על ידי צים בשליטתם במיליארד דולר, וכעבור מספר שנים פשיטת רגל ותספורת.
- רכישת מעריב, שהיה כבר עיתון כושל, על ידי נוחי דנקנר, תוך הפעלת שליטתו בדיסקונט השקעות. במקרה הזה המטרה הייתה להשיג שליטה בסיקור של העיתון ובכך להשפיע על דעת הקהל.
- מכירת גנדן תיירות ותעופה, שהחזיקה בחברת התעופה ההפסדית ישראייר, לחברת האחזקות אי.די. בי. נוחי דנקנר החזיק בגנדן והיה בעל השליטה באי.די.בי., והמכירה חילצה אותו מערבויות אישיות שנתן לחברה.
- מכירת יס לבזק, כששואל אלוביץ' הוא הבעלים של שתייהן. מחקירת המקרה עלה כי חברת יס ביצעה תרגילים חשבונאיים כדי ליצור תדמית של ערך גבוה יותר, וחברת בזק הסכימה לשלם הרבה יותר מהערכת הערך של יס, כשחלק מהכסף מגיע לאלוביץ'.
- השכרת שטחים במחירים מופקעים לרשת מגה על ידי אלון ריבוע כחול, כדי לממן החזרת חובות ופדיון אג"ח, כששתי החברות שייכות לקבוצת אלון בשליטת שרגא בירן, מה שתרם להתמוטטות רשת מגה.

יש גם מקרים שבהם עסקאות כאלה נעשות שהשפעת מי שאינו בעל שליטה, שמצליח בכל זאת להפעיל את מנהלי החברה והדירקטוריון. כך למשל יורם נוה האשים את אלפרד איקרוב שרכש 5% מכלל ביטוח כדי "לנער את ההנהלה" ולגרום למכירת מניות של אלרוב נדל"ן – בניגוד לעמדת החברה שרצתה להמשיך ולהחזיק במניות²⁰³.

חוק הריכוזיות

חוק הריכוזיות הועבר בסוף 2013 במטרה להקטין את הריכוזיות ולפתור חלק מהבעיות שתוארו לעיל. הסעיפים העיקריים בחוק הם:

- מניעת פירמידת שליטה – מותר לבעל שליטה להחזיק בחברה וחברה-בת בלבד, ואסורות פירמידות של 3 רמות או יותר. המדובר הוא בחברות ציבוריות הנסחרות בבורסה, כאשר אין מגבלה על מספר הרמות של חברות פרטיות, כי לבעלי חברה פרטית אכן מותר לגרום לחברה נזקים אם הם רוצים בכך. בנוסף ספירת הרמות מוגבלת לחברות בארץ, ולכן תיתכן פירמידה שבסיסה בחו"ל.
- מניעת אחזקה בחברה פיננסית וחברה ריאלית במקביל. כך נמנע מצב בו בעל השליטה מפעיל את הבנק לטובת החברה השנייה (למשל על ידי מתן הלוואות בתנאים מועדפים), באופן שעלול להיות בניגוד לאינטרס של הבנק עצמו.
- חיוב הגורמים הממשלתיים הממונים על הקצאת זכויות שונות לקחת את נושא התחרות הענפית בחשבון כשהם מקבלים החלטות.

מה שחוק הריכוזיות לא מונע בצורה מפורשת הוא אחזקה במקביל של חברות עסקיות ואמצעי תקשורת, אם כי ניתן להגביל רכישות חדשות משיקולים של ריכוזיות כלל-משקית. כך יתכן מצב שבו בעל עניין ישלוט באמצעי תקשורת שמתווכים את החדשות הכלכליות, מה שיאפשר לו לתמרן את המידע שיש בידי הציבור ולהשפיע על הרגולציה הממשלתית.

מפרספקטיבה של כמה שנים נראה שהחוק השיג את יעדיו. מחקר של הרשות לניירות ערך משנת 2019

²⁰³ מצוטט על ידי גיא רולניק, 680 דולר לשעה: האם דנציגר יחשוף את השיטה שמאימת על הפנסיה שלנו? דה מרקר 22.5.2020.

הראה שמאז שנחקק חוק הריכוזיות שווי השוק של הקבוצות העסקיות הגדולות קטן, שהגופים המוסדיים (אלה שאחראים על כספי הפנסיות) משקיעים חלק יותר קטן מההון שלהם בקבוצות העסקיות הגדולות, ושהפירמידות כמעט ונעלמו²⁰⁴.

הון-שלטון-עיתון

הביטוי "הון-שלטון-עיתון" נטבע כדי להסביר איך קרו חלק ניכר מהאירועים שתוארו בעמודים הקודמים. הוא מתאר סימביוזה בין בעלי כוח שונים שעוזרים זה לזה תוך הפרה או התעלמות ממה שהם היו אמורים לעשות בתוקף תפקידם – במילים אחרות, הם מקבלים החלטות מתוך אינטרסים שונים שלהם ושל חבריהם ולא באופן ענייני. זוהי מערכת עמומה יותר מיחסים בין נותן שוחד ומקבל שוחד. התמיכה אינה מתבטאת בכסף שעובר ישירות מיד ליד. במקום זאת כל צד פועל לטובת האחר במסגרת מה שיכול להראות סביר למתבונן מהצד שאינו בקי בפרטים ואינו יכול לרדת לשורשי השיקולים. כתוצאה קשה ובמקרים רבים בלתי אפשרי להצביע על פעולות פליליות ולהביא להרשעה בבית המשפט²⁰⁵.

הסעיפים הבאים מתארים כמה מהסיפורים הבולטים של יחסי הון-שלטון-עיתון בישראל. ההתמקדות כאן היא באמצעים ובהשלכות כלכליות. לקשרי הון-שלטון יש גם היבטים של שחיתות והשפעות פוליטיות, ובה דנו כבר בפרק ד. בנוסף יש להם השלכות שליליות משמעותיות על תדמית העיתונות והאמון בעיתונאים. על כך נדון בפרק כ בעמ' 421.

משפחת עופר

המקרה הראשון של משפחה שרכשה השפעה כלכלית רבה והועמדה לביקורת ציבורית הוא זה של משפחת עופר. סיפור התעשרותה של המשפחה עמד במוקד הסרט שיטת השקשוקה²⁰⁶ של מיקי רוזנטל (אז עיתונאי חוקר ומאוחר יותר חבר כנסת מטעם המחנה הציוני). חלק מהפרטים המובאים כאן מקורם מהסרט.

הסיפור מתחיל עם הקמת החברה לישראל בשנת 1968. החברה הוקמה כמנגנון לעודד השקעות בישראל על ידי יהודים עשירים מהעולם. החברה קיבלה הטבות שונות מהמדינה, ונמכרו לה 26% ממניות בתי הזיקוק לנפט (בז"ן) בחיפה ו-49% ממניות צים. בתחילת שנות ה-80 רכש שאול אייזנברג את השליטה בחברה. עם מותו בשנת 1999 נמכרה השליטה בחברה לאחים עופר ב-330 מיליון דולר. כך זכו האחים עופר באחוזים ניכרים או שליטה על כימיקלים לישראל (כי"ל, כולל חברות בנות ובהן מפעלי ים המלח), בז"ן, צים, טואר סמיקונדוקטור, ועוד.

תוך 8 שנים ערך החברה לישראל טיפס ל-8 מיליארד דולר. זה קרה בין היתר בזכות הפעולות הבאות:

- האחים עופר קיבלו 26% מבז"ן ב-1999 כחלק מהחברה לישראל, אבל הזיכיון של בז"ן נגמר ב-2003 ובתי הזיקוק היו אמורים לחזור לרשות המדינה ללא תמורה. במקום זאת האחים עופר קיבלו הארכה של הזיכיון עם אפשרות למכור אותו חזרה למדינה בסכום של כ-570 מיליון שקלים, וכך עשו. מי שחתם על ההסכם מטעם המדינה היה החשב הכללי ניר גלעד, שמונה להיות מנכ"ל החברה לישראל בשנת 2006.
- החברה לישראל כללה גם 49% ממניות צים. האחים עופר שילבו את הפעילות של חברת הספנות שלהם, עופר ספנות, עם זו של צים, תוך גרימת הפסדים לצים בעסקאות בעלי עניין. ב-2004 רכשה החברה לישראל את המניות הנותרות של צים מהמדינה במחיר כ-505 מיליון שקלים (המחיר נקבע בסופו של דבר כמוצע של כל ההצעות שהועלו, מה שנקרא על ידי עו"ד רם כספי "שיטת השקשוקה" ונתן לסרט של רוזנטל את שמו). מחיר זה נחשב לנמוך ביותר בטווח הערכות השווי

²⁰⁴ ערן עזון, שש שנים ל"חוק הריכוזיות": הקבוצות העסקיות מאבדות את השליטה במשק, 19.8.19.

²⁰⁵ ראו איתן אבריאלי, דנקנר הורשע – אבל אסור לשכוח את תרבות הסחיטה, האימים, התרגילים והחיסולים. דה מרקר, 4.7.2016.

²⁰⁶ פרטים על הסרט והניסיונות למנוע את הקרנתו וקישור אליו באתר של מיקי רוזנטל.

של צים, והיו טענות שהוא משקף רק חמישית מערך החברה באמת²⁰⁷. בדיעבד, הרווחים מצים כיסו את מחיר העסקה תוך שנה. גם העסקה הזו התחילה את דרכה כשנר גלעד היה החשב הכללי. ניר גלעד לא לבד. אחד הגורמים שככל הנראה סייע לאחים עופר במגעים עם המדינה הוא שלל בעלי התפקידים הציבוריים שעברו לעבוד בשירותם. הטבלה הבאה מכילה רישום של מקרים כאלה²⁰⁸. יש מקרים כמו זה של ניר גלעד שנראים כמו הכרת טובה לפקיד שהטיב עם החברה לישראל. במקרים אחרים מדובר באנשים שנבחרו לתפקיד לפחות באופן חלקי בגלל הקשרים שיצרו בתקופת עבודתם הציבורית. ויש גם לא מעט מינויים שהם ראויים לגמרי, אבל בה בעת מראים לאנשי השירות הציבורי מה האפשרויות שלהם בהמשך. סימון בעמודה "צ" מציין חריגה או קיצור או בקשה לקצר את תקופת הצינון הדרושה במעבר בין התפקיד הציבורי לפרטי.

מי	תפקיד ציבורי	צ	תפקיד אצל משפחת עופר
כרמל ורניה	המדען הראשי במשרד התמ"ס 1.5.2000-31.5.2002, הנחה חברות שמקבלות מענק מהממשלה להעביר חצי מהייצור לטאואר סמיקונדוקטור לפי חוק המו"פ ²⁰⁹	*	יו"ר ומנכ"ל בפועל של טאואר סמיקונדוקטור מקבוצת החברה לישראל, החל מ-1.6.2003
יוסי בכר	מנכ"ל משרד האוצר -11.2003-2101.2007		לפני המינוי באוצר שותף במשרד רואי חשבון ששרת את כימיקלים לישראל
אוהד מראני	מנכ"ל משרד האוצר -8.2001-12.2003 שתמך בהפרטת חברות ממשלתיות	*	יו"ר בז"ן (בתי הזיקוק לנפט) מ-3.2004 עד 2.2007, בתקופה זו החברה הופרטה
אברהם בייגה שוחט	שר האוצר 1992-1996 ושוב -1999-2001		דירקטור בכימיקלים לישראל 2006-2015 ובבנק מזרחי (שמשפחת עופר שותפה לשליטה עליו) 2005-2012
ויקטור מדינה	מנכ"ל משרד האוצר 1987-1989		יו"ר ואז מנכ"ל בנק מזרחי 4.1995-5.2004, ודירקטור בכימיקלים לישראל מ-6.2006
אבשלום פלבר	סגן הממונה על אגף התקציבים עד 1999		מנכ"ל IDE הנדסת התפלה שהייתה שייכת לכימיקלים לישראל, מ-2002
ניר גלעד	החשב הכללי 1999-2003, בתקופתו קנתה המדינה מהחברה לישראל את 26% המניות של בז"ן שהחזיקה תמורת כ-570 מיליון שקל, למרות טענות שהמניות היו אמורות לחזור למדינה ללא תמורה ²¹¹		מנכ"ל החברה לישראל מ-2006 עד 2015, כיהן גם כיו"ר הדירקטוריון של כימיקלים לישראל, ודירקטור של בז"ן, צים, וחברות נוספות
חגי מילר	סגן החשב הכללי 2004-2007	*	סמנכ"ל לפיתוח בחברת ICG של החברה לישראל מ-1.11.2007

207 הארץ 19.1.2004.

208 מקור: <http://www.mikirosenthal.com/2017/04/15> והשלמות מוויקיפדיה ומקורות נוספים.

209 דה מרקר 2.12.2002.

210 בתור מנכ"ל האוצר היה גם אחראי על מכירת בנק דיסקונט למתיו ברונפמן, ואחרי שפרש מונה על ידי ברונפמן ליו"ר דיסקונט (שרון שפורר, איך נהפך יוסי בכר מרפורמטור לחבר כבוד במועדון ההון-שלטון, דה מרקר 5.12.2014).

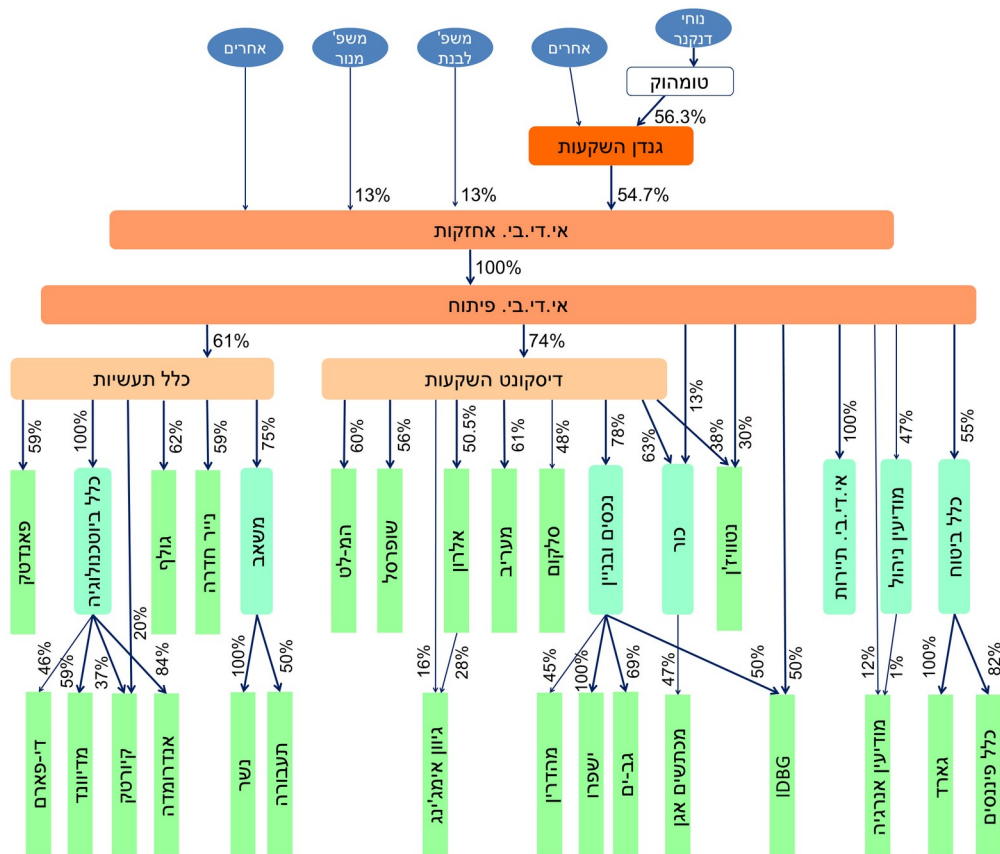
211 עסקה שעוררה ביקורת נוקבת והייתה בלב הסרט התיעודי "שיטת השקשוקה" של מיקי רוזנטל.

יועץ של בז"ן לפני הערכת השווי ב-2003, דירקטור בבז"ן מ-2007.8	מנכ"ל משרד האנרגיה 1992-1994, הממונה על התקציבים באוצר -1995, מעריך עצמאי של בז"ן ב-2003	רן קרול
* תפקידים בכירים בבנק מזרחי מסוף 2004, מנכ"ל בנק מזרחי-טפחות מאז 2013	המשנה לחשב הכללי 2001-2003	אלדד פרשר
* יצוג משפטי למשפחת עופר ודירקטורית בחברת טאוור סמיקונדוקטור מ-2005	נציבת מס הכנסה 2002-2004, אחראית על החקיקה במס הכנסה	טלי ירון-אלדר
הצטרף לכימיקלים לישראל ב-1993, כיהן כמנכ"ל כי"ל דשנים אירופה 2002-2007	סגן הממונה על התקציבים -1989, מנכ"ל משרד האוצר -2007-2009	ירום אריאב
דירקטורית בבז"ן מ-2007.8	מנכ"לית המשרד לאיכות הסביבה 1996-1999	נחמה רונן
דירקטורית בכימיקלים לישראל מאז 2009	מנכ"לית המשרד לאיכות הסביבה 2003-2006	מיקי הרן
יועצת לבתי הזיקוק בחיפה 2011	סמנכ"לית איגוד ערים להגנת הסביבה חיפה 1994-2008	ברנדה פליקשטיין
סמנכ"ל לתקשורת ורגולציה (דובר) בחברה לישראל 2008-3.7-2015	ח"כ, יו"ר ועדת הכספים של הכנסת 1999-2001	אלי גולדשמידט
הועסק במהלך התקופה כיועץ למפעל תרכובות ברום ולדשנים וחומרים כימיים	ראש המרכז הלאומי לבקרת מחלות במשרד הבריאות 1994-2008	מנפרד גרין
סיפק בו-זמנית חוות דעת למפעל תרכובות ברום	מומחה למומים מולדים במשרד הבריאות 1999-2008	יונה אמיתי
יועץ לדשנים וחומרים כימיים	יו"ר הוועדה הבינמשרדית לחומרים מסרטנים 1998-2001, יו"ר המועצה הלאומית לבריאות העובד -2002-2004	יוסי ריבק
יועץ למפעל תרכובות ברום וכותב חוות דעת שהמליצה לאשר חריגה עצומה מערכי הסף שנקבעו, 8.5.2012	יו"ר הוועדה לקביעת ערכי יחוס למזהמים סביבתיים	שלמה אלמוג
יועץ ומייצג את החברה לישראל	הממונה על ההגבלים העסקיים 1997-2001	דוד תדמור
דירקטור בבז"ן מ-2003.12	שר העבודה והרווחה 8.2000-3.2001	רענן כהן
יועץ ועורך דין של החברה לישראל	שר האנרגיה 1984-1990 ושוב -1993-1995, שר התקשורת 1992-1993	משה שחל
עורך הדין של בז"ן 10.2001	מנהל לשכת ראש הממשלה שרון 2002-2004 (היה עורך דינו מאז 1983)	דב וייסגלס
לוביסט בכנסת, מנכ"ל ויו"ר חברת פוליסי שנתנה שירותים לחברה לישראל	חבר כנסת 1996-1999 ו-2001-2003	אפי אושעיה
יועץ לחברה לישראל	רו"ח של הליכוד, מנכ"ל משרד ראש הממשלה 1997-1999	משה ליאון

נוחי דנקנר

נוחי דנקנר היה האיש החזק במשך בשנים 2003-2013. עלייתו לגדולה התחילה עם ההשתלטות על חברת האחזקות אי.די.בי., על שלל החברות הבנות שלה. בהמשך קנה חברות רבות נוספות ויצר את הפירמידה העסקית הגדולה והמסועפת ביותר בתולדות המשק בישראל (איור 94). הרכישות האלה מומנו על ידי לקיחת הלוואות עתק, כשהחוזרים מתבססים על היכולת של דנקנר בתור בעל השליטה לגרום לחברות בתחתית הפירמידה לחלק דיבידנדים – דיבידנדים שפעעו מעלה בפירמידה. חברות כאלה שניתן לחלוב אותן מכונות "פרות מזומנים". פרות המזומנים העיקריות בפירמידה של דנקנר היו סלקום (בימים שלפני רפורמת הסלולר) ושופרסל. חברת סלקום, שלא חילקה דיבידנדים קודם לכן, חילקה 3.8 מיליארד שקל לאחר רכישה ב-2006, ועוד 5 מיליארד בשנים 2007-2010. שופרסל חילקה 2.2 מיליארד²¹².

(חלק ממבנה הפירמידה מקורו ברקע היסטורי לפני תקופת דנקנר. אי.די.בי. התחילה את דרכה כחברת אחזקות של בנק דיסקונט, ומכאן ראשי התיבות של שמה. במקור היא כללה את הבנק עצמו ואת אי.די.בי. פיתוח, אבל מאז הלאמת הבנק בעקבות משבר הבנקים של 1983 אי.די.בי. פיתוח היא רמה מיותרת שאכן הפכה לחברה פרטית ונמחקה מהבורסה.)



איור 94: עיקרי פירמידת השליטה של נוחי דנקנר בשיאה²¹³. חלק מהבעלויות והאחוזים המצוינים בתרשים לא באמת התקיימו בו-זמנית, שכן היו הרבה פעולות של קנייה ומכירה גם בתוך הפירמידה. בפרט אחוזי השליטה השתנו עם השנים, והתרשים מציין בחלק מהמקרים את האחזקות המקסימליות. דוגמה בולטת היא כלל תעשיות, ש-50% ממנה נמכרו בשנת 2012 כדי לגייס מזומנים, וכתוצאה החזקה בה ירדה ל-11% בלבד.

ההצלחה של דנקנר בשנים הראשונות התבססה בעיקר על היכולת לקבל כספים רבים מחברות סלקום ושופרסל שבשליטתו. הנפילה קרתה כתוצאה מצירוף של כמה גורמים:

²¹² מקור: עלייתו ונפילתו של נוחי דנקנר, המקור 30.6.2015.
²¹³ מקורות: דה מרקר 28.9.2011, והשלמות ממקורות שונים בעיתונות ובאינטרנט.

- השקעות לא טובות בנדל"ן בלאס וגאס (באמצעות חברת הבת IDBG) שגרמו להפסדי עתק. גם השקעה בבנק קרדיט סויס (באמצעות כור) שבהתחלה הניבה רווחים גרמה מאוחר יותר להפסד כבד.
 - הרפורמה בשוק הסלולר ב-2010 הורידה בחדות את הרווחים של סלקום והקשתה על המשך החזרת החובות, הן של הנקנר והן למשקיעים באג"ח. הבעיה הוחמרה בגלל חלוקת הדיבידנדים האגרסיבית בשנים שלפני הרפורמה, שכתוצאה ממנה קופת המזומנים של החברה הצטמקה.
 - קשיים נוספים נגרמו כתוצאה מהירידה ברווחיות שופרסל אחרי המחאה החברתית של 2011. כתוצאה מחלוקת הדיבידנדים וההפסדים, הערך של קבוצת אי.די.בי. נחתך במיליארדי שקלים תוך כמה שנים²¹⁴. דנקנר התחיל למכור את החלקים הטובים יותר – מכתשים אגן נמכרה לחברה סינית, וכלל תעשיות נמכרה גם. המכירות סיפקו מזומנים, אבל לא עצרו את הידרדרות הקבוצה כולה.
- מעבר להיבטים העסקיים האלה, פעילותו של דנקנר התאפיינה בהפעלת קשרים ומינוף מנגנוני שליטה. המנגנון העיקרי היה מינוי דירקטורים בחברות השונות, שאישרו פעולות שדנקנר ביקש לבצע בלי לנקוט ביקורת ראויה על ההשלכות העסקיות של פעולות אלה. במקביל הוא קיים קשרים ישירים עם ראשי הבנקים, וקיבל הלוואות של עשרות ומאות מיליוני שקלים בלי ביטחונות. בהמשך גם קנה את העיתון הכושל מעריב בשנת 2011, וניצל אותו כדי להשפיע על הסיקור של עסקיו.
- הפעולה שחתמה את הקריירה של דנקנר הייתה גיוס הון על ידי הנפקת מניות נוספות של אי.די.בי ב-2012. בדיעבד הסתבר שכל המשקיעים היו שותפים עסקיים של דנקנר (מה שהוביל לכינוי "הנפקת חברים"). כדי להצדיק את ההשקעה דנקנר הוביל להרצת המניות הקיימות בימים לפני ההנפקה החדשה, על ידי יצירת ביקושים פיקטיביים. המטרה הייתה להראות כאילו יש עניין במניות והערך שלהן בבורסה נמוך ממה שהוא צריך להיות. ההרצה בוצעה באמצעות הלוואה מבנק לאומי, בהסתמך על המלצה של דנקנר וללא ביטחונות. הרצת מניות היא עבירה פלילית ודנקנר הורשע בה ונידון ל-3 שנות מאסר.

אליעזר פישמן

בדומה לדנקנר, אליעזר פישמן היה אחד הלוויים הגדולים במשק. בשיאו קיבל הלוואות עסקיות של כ-15 20 מיליארד שקל, ובנוסף גם הלוואות אישיות של לפחות 4 מיליארד שקל. הלוואות אלה ניתנו לו בזכות קשרים אישיים עם ראשי מערכת הבנקאות וללא ערבויות מתאימות (לרבות מההלוואות הוא חתם על ערבות אישית, אבל לערבות כזו אין משמעות כשמדובר בסכומים של מיליארדי שקלים כי כמובן לא היו לו נכסים שיכולים לגבות סכומים כאלה). מעבר לכך, ההלוואות ניתנו למרות שהיה ידוע שהוא בקשיים כלכליים והתקשה להחזיר הלוואות קודמות²¹⁵. בסופו של דבר הפך פישמן לפושט הרגל הגדול ביותר בתולדות המשק הישראלי.

לפי איתן אבריאל מעיתון דה מרקר, הצלחותיו העסקיות של פישמן נבעו מעסקים חסרי סיכון עם המדינה²¹⁶. העסקה הגדולה שביססה אותו הייתה הרכישה של החברה הכלכלית לירושלים שהופרטתה בשנת 1989, במכרז סגור (כלומר מכרז שאינו פתוח להצעות מתחרות כמקובל). כמה שנים מאוחר יותר, בשנת 1993, רכש גם את מניות הממשלה בחברת מבני תעשייה. בהמשך רכש עוד חברות רבות או השיג עליהן שליטה, כולל חברת קווי זהב לתקשורת בינלאומית, העיתון גלובס, וחברת הכבלים ערוצי זהב. חלק ניכר מהרכישות בוצע באמצעות הלוואות עתק מהבנקים, שהקשו עליו בהמשך כשהיה צריך להחזיר אותן עם ריבית.

מצד שני, פישמן היה איש עסקים שלקח סיכונים גדולים, ואכן איבד הון עתק בהימורים כושלים בשוק העולמי. המקרה המפורסם ביותר היה הימור שלו על ערך הלירה הטורקית בשנת 2006, שבו הפסיד כ-400 מיליון דולר. בנוסף סבל מהפסדים כתוצאה מהימור על הינן היפני וכתוצאה מירידות ערך של נדל"ן

²¹⁴ דה מרקר 31.7.2012.

²¹⁵ איתן אבריאל, איך פושט רגל רוכש וילות ומחזיק במטוס פרטי? דה מרקר 19.3.2017.

²¹⁶ איתן אבריאל, רגע לפני ועדת החקירה: הכלי שאיפשר לפישמן להיות הלווה הגדול בישראל. דה מרקר 9.7.2017.

ברוסיה. אבל במשך שנים רבות הצליח לשמור על תדמית של מצליחן, בין היתר תוך שימוש בעיתון גלובס שהיה בבעלותו.

בסופו של דבר, לאחר מימוש נכסים שונים, נשאר חוב של 2.9 מיליארד שקלים לבנקים הגדולים שרובו נמחק. במקביל, רכוש בשווי של כ-250 מיליון שקלים שפישמן העביר למשפחתו במשך השנים נותר בבעלותם.

נספח: חברות – בעלי שליטה, מנהלים, דירקטורים, ואינטרסים

כדי להבין את נושא הריכוזיות צריך להבין איך חברות עסקיות מתנהלות. ובשביל זה צריך להכיר את בעלי העניין השונים, התפקידים שהם ממלאים, והאינטרסים שלהם. בגדול יש שלוש קבוצות.

- **הבעלים של החברה.** זה מי שהביא את הכסף והחברה שייכת לו. בחברות פרטיות אלה אנשים שהיה להם מספיק כסף וחזון, והם לא חייבים דין וחשבון לאף אחד. בחברות ציבוריות אלה בעלי המניות. בהקשר הזה צריך להבחין במקרים שבהם לאדם או קבוצה מסוימת יש מספיק מניות כדי לקבל החלטות לבד, תוך התעלמות מבעלי המניות האחרים, מה שנקרא "גרעין שליטה". בעלי המניות הם הממנים את הדירקטוריון של החברה שייצג אותם בפיקוח על החברה באופן שוטף.

ניתן להבחין בין בעלים משני סוגים שונים לגמרי: יזמים שמקימים ומפתחים חברה לעומת טייקונים שמשתלטים על חברה. ההבדל בא לידי ביטוי בשאלה האם החברה היא מטרה או אמצעי. לדוגמה אצל נוחי דנקנר סביר להניח שאי.די.בי. הייתה אמצעי לשליטה וכסף. אצל גיל שויד סביר להניח שצ'ק פוינט (חברת אבטחת תוכנה שאותה ייסד ואותה הוא מנהל) היא מטרה בפני עצמה. מכך גם נגזרים האינטרסים שלהם והמידה בה הם משקפים את טובת החברה.

- **המנהלים של החברה ובפרט המנכ"ל.** אלה כרגיל שכירים שמנהלים את החברה ברמה היומיומית. המחויבות שלהם היא לבעלי המניות ובפרט לבעלי השליטה. אינטרס אחד שלהם הוא לכן שערך המניות יעלה באופן שוטף, תוך העדפת הטווח הקצר והמיידית על פני טווח הזמן הארוך, כי כך הם נמדדים. אינטרס שני הוא למנוע משברים בתקופת הכהונה שלהם ולדחות אותם לתקופתו של מי שיחליף אותם בתפקיד.

- **הדירקטורים של החברה.** הדירקטוריון הוא גוף מפקח, שמנהלי החברה צריכים לקבל את אישורו לפעולות משמעותיות לעתיד החברה. בעיקרון הדירקטוריון אחראי גם על גיבוש האסטרטגיה של החברה, והוא גם זה שמאשר את תנאי השכר של המנהלים הבכירים. הדירקטוריון ממונה על ידי הבעלים ומייצג אותם, והוא בעצם הצינור שבאמצעותו הם שולטים בחברה. האינטרס הראשון של הדירקטורים הוא לכן לספק את רצונם של בעלי השליטה.

אבל בחברות ציבוריות יש לדירקטוריון אחריות לכלל בעלי המניות, ובעצם אחריות לטובת החברה. לכן יש חובה למנות בנוסף לדירקטורים שמייצגים את בעלי השליטה גם דירקטורים "חיצוניים", שאין להם זיקה כלכלית לחברה או לבעלי השליטה. בשנים האחרונות, כתוצאה מהתנהגות לא ראויה של דירקטורים שתמכו בבעלי השליטה באופן אוטומטי ובניגוד מובהק לטובת החברה, הוגדרה בחוק האחריות של דירקטורים על החברה. בחברות ממשלתיות הוחלט שדירקטורים יבחרו מתוך "נבחרת דירקטורים" שעברו סינון כדי לוודא שהם ראויים לתפקיד.

החברה עצמה היא ישות עצמאית ונפרדת מהבעלים והמנהלים שלה. הניתוק הזה, שמעוגן בחוק החברות, נועד לעודד פעילות עסקית. הוא מאפשר ליזמים לקחת סיכונים מבלי להיות אחראים באופן אישי

לתוצאות: אם חברה נכשלת וההשקעה בה יורדת לטמיון, המשקיעים אינם יכולים לתבוע את החזר ההשקעה מהיזמים או המנהלים. מכאן בא המונח "חברה בערבון מוגבל" (בע"מ) 217.

כדי להקים חברה ולפתח אותה צריך הון. יזמים יכולים להביא כסף "מהבית" (כסף שלהם או שגייסו מחברים ומקרובי משפחה), ואז החברה שייכת להם וכך גם הרווחים או ההפסדים. אבל אם צריך הרבה הון, או שהם לא רוצים לשאת במלוא הסיכון, הם יכולים לקחת הלוואות מבנקים או לגייס הון מהציבור. גיוס הון נעשה בבורסה, באחת משתי דרכים: הנפקת מניות או מכירת אגרות חוב (אגרות חוב של חברות נקראות אג"ח קונצרניות). מניות אמורות לשמש מקרים שבהם יש צורך בהרבה כסף יחסית להון העצמי של החברה, ולכן יש סיכון גבוה. אז בעצם החברה מוכרת חלק מעצמה, ומי שקונה את המניה מקבל חלק מהבעלות על החברה והרווחים העתידיים שלה. אג"ח נועדו למקרים פחות בעייתיים, והם בעצם הלוואה: החברה מבקשת כסף, ומבטיחה להחזיר אותו עם ריבית מסוימת אחרי זמן מסוים.

סיבה נוספת למכור מניות היא כדי לממש רווחים. מי שהקים חברה באמצעיו העצמיים, ופיתח את החברה, וזכה להצלחה, יכול למכור חלק מהחברה לאחרים ובכך להרוויח כסף. מעבר לכך, ככל שהחברה כבר מוכרת כחברה מצליחה, יהיו רבים שירצו להשקיע בה ולקבל חלק מרווחיה. כיוון שמספר המניות נתון, ביקוש גבוה להן יגרום לעליית מחירן. כתוצאה יעלה גם הערך של אותן חלק של החברה שנשאר בבעלות המייסדים. האנשים העשירים ביותר בעולם, למשל מייסד מיקרוסופט ביל גייטס, הם בעצם עשירים רק על הנייר – הערך שלהם הוא ערך המניות שהם מחזיקים. אם ינסו לממש את הערך הזה, ולמכור את כל המניות בבת אחת, יהיה פתאום עודף היצע ומחיר המניות ירד. (ובנוסף יהיה חשש של מחזיקי מניות אחרים מכך שהמייסד מנסה להיפטר מהמניות שלו, וגם הם ירצו למכור מניות, מה שעלול לגרום להתמוטטות מוחלטת של מחיר המניות.)

חברות שנסחרות בבורסה (כלומר, המניות שלהן נסחרות בבורסה) נקראות חברות ציבוריות. רוב החברות במשק הן חברות קטנות או בינוניות והן פרטיות, כלומר שייכות למי שהקים אותן. רק החברות הגדולות ביותר הן ציבוריות. המניות של חברות ציבוריות יכולות להיות רשומות למסחר בבורסה בתל-אביב או בבורסת בחו"ל. לפי נתוני איור 89 בשנת 2012 היו בישראל כ-176,000 חברות, אבל רק כ-470 מהן היו רשומות למסחר בבורסה בתל-אביב. חברות היי-טק למשל נרשמות כרגיל למסחר בבורסת נאסד"ק (Nasdaq) בניו-יורק.

נחזור לדמויות הפועלות ולאינטרסים שלהן. האינטרס של בעל החברה או השולט בה הוא להרוויח כסף, או לנצל את החברה כדי לממש שאיפות אחרות. האינטרס של המנהלים הוא לקבל שכר גבוה ובונוסים. לשם כך החברה צריכה להצליח בטווח הקצר, ועדיף להם לדחות פתרון בעיות קשות אם אפשר. האינטרס של הדירקטורים הוא למלא את רצונו של בעל השליטה, כדי שימנה אותם לדירקטורים בחברות נוספות. כולם משתמשים בחברה ולכן רוצים שתמשיך לתפקד ולא תיכשל, אבל לאף אחד אין בהכרח אינטרס מובהק בהצלחתה האופטימלית של החברה לאורך זמן.

דוגמה מאלפת לניגודי עניינים בין מנהלים ודירקטורים לבין החברה עצמה ניתן למצוא בסיפור ההתמוטטות של חברת טבע. טבע הייתה במשך שנים החברה המצליחה ביותר במשק (חלקית בזכות ההטבות המפליגות שקיבלה מהמדינה). ההתמוטטות שלה בשנת 2017 נבעה מחוסר יכולת להחזיר חובות של כ-34 מיליארד דולר, תוצאה של רכישת החברה המתחרה אקטוויס ג'נריקס במחיר 40.5 מיליארד דולר בשנת 2015. אלא שאחת הסברות היא שהרכישה הזו לא נועדה באמת לחזק את טבע, אלא למנוע השתלטות עוינת עליה. אם מתבצעת השתלטות עוינת, מי שעלולים לאבד את משרתם הם קודם כל המנהלים וחברי הדירקטוריון. לכן הייתה להם מוטיבציה לאשר את הרכישה, למרות שהיה גלום בה הימור ענק – שבדיעבד אכן הסתבר שהיה הימור כושל.

217 יובל נח הררי, בספרו קיצור תולדות האנושות, מתאר את המצאת החברה בערבון מוגבל (ובתור דוגמה קונקרטיה, את חברת פיג'ו) כדוגמה בולטת למהפכה הלשונית, שאיפשרה את יצירת התרבות האנושית הנוכחית על ידי אמונה משותפת בישויות מדומיינות.

פרק ט: תעסוקה, פרנסה, ואי-שוויון

תעסוקה ופרנסה זה חשוב. בפרק הזה נציג נתונים על מגוון נושאים הקשורים לתעסוקה ופרנסה, כולל פנסיה, אבטלה, עוני, ואי-שוויון.

תעסוקה

השתתפות בכוח העבודה

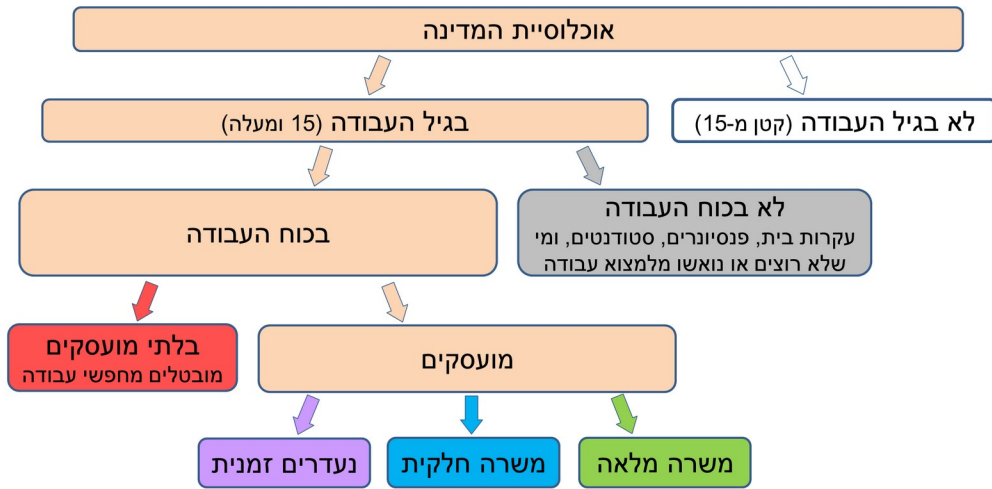
הבסיס לדיון בפרנסה הוא התעסוקה, והבסיס לדיון בתעסוקה הוא ההשתתפות בכוח העבודה. אוכלוסיית ישראל היא בעייתית מבחינה זו, בגלל שתי קבוצות אוכלוסייה שידוע כי ההשתתפות שלהן בכוח העבודה נמוכה: הגברים החרדיים והנשים הערביות.

אבל ראשית צריך להבין את הצורה שבה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מחלקת את אוכלוסיית המדינה בין אלה שעובדים, אלה שיש להם פוטנציאל לעבוד, ואלה שלא עובדים מסיבות שונות. החלוקה הזו מתוארת באיור 95. את כלל אוכלוסיית המדינה מחלקים לשניים: אלה שבגיל העבודה ואלה שקטנים מדי. עד 1985 הגיל הקובע היה 14 (!), ומאז הוא 15. שימו לב גם שאין גיל מקסימום, אז כל מי שמגיל 15 ומעלה נחשב "בגיל העבודה". זה לא משקף במיוחד לאוכלוסייה הכללית, אבל זה הבסיס שאיתו הם עובדים.

את האוכלוסייה שבגיל העבודה מחלקים שוב לשניים: אלה ששייכים לכוח העבודה ואלה שלא. קבוצות אוכלוסייה שלא כלולות בכוח העבודה כוללות זקנים ואנשים שאינם מחפשים עבודה כמו למשל עקרות בית ותלמידי בתי ספר תיכוניים. גם רוב הגברים החרדיים והנשים הערביות אינם מחפשים עבודה כלל, ולכן אינם נחשבים חלק מכוח העבודה. צריך לשים לב שב-2012 היה שינוי חשוב בהגדרה: עד אז דיברו על כוח העבודה האזרחי, כלומר לא כללו חיילים. מאותה שנה והלאה הנתונים מתייחסים לכוח העבודה הכולל, לא האזרחי. ההבדל הוא שחיילים (בשירות חובה וגם בקבע) כן נכללים, ולכן יש פתאום קפיצה בגרף של איור 96.

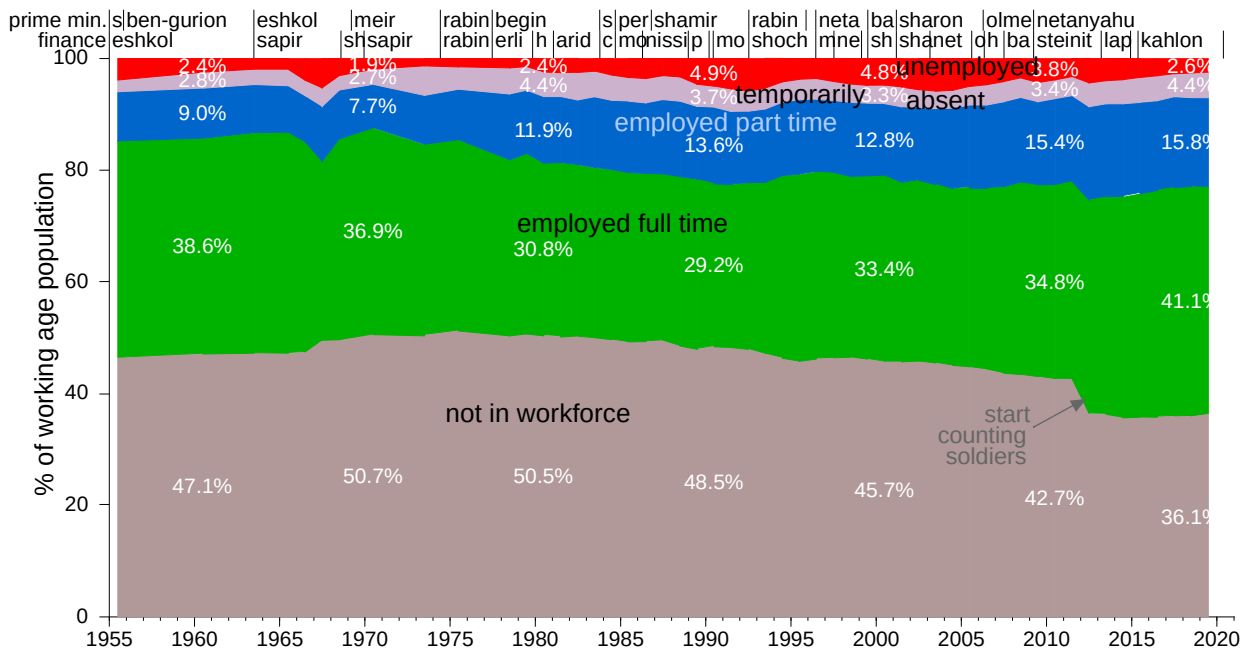
את כוח העבודה ניתן שוב לחלק לשניים: המועסקים והבלתי מועסקים. את המועסקים מחלקים לשלושה: אלה שמועסקים במשרה מלאה, אלה שבמשרה חלקית, ואלה שנעדרים זמנית (מחלה, חופשה, או מילואים). הבלתי מועסקים הם המובטלים. שיעור האבטלה מחושב על ידי חלוקת מספר המובטלים בגודל כוח העבודה. כדי להיחשב לבלתי מועסק (מובטל), צריך לחפש עבודה באופן אקטיבי בחודש האחרון ולהיות זמין לעבודה. מי שלא עומד בקריטריונים האלה לא נחשב למובטל אלא למי שאינו שייך לכוח העבודה. ההגדרה הזו מאפשרת לנפות תלמידי תיכון וסטודנטים שכל חייהם מושקעים בלימודים, או עקרות בית שכל חייהן מושקעים בבית ובמשפחה, או קשישים בפנסיה, שאכן לא סביר להתייחס אליהם כאל מובטלים. הבעיה היא שגם מי שנשוא מלמצוא עבודה ולא חיפש עבודה באופן אקטיבי בחודש

האחרון נפלט מכוח העבודה. כך בתקופות מיתון שבהן מספר המשרות מצטמצם יש סכנה של הערכת חסר של האבטלה, כי מובטלים רבים נפליטים מכוח העבודה למרות שהיו רוצים לעבוד לו יכלו למצוא משרה.



איור 95: הגדרת כוח העבודה וקבוצות אוכלוסייה הקשורות לתעסוקה.

הנתונים הרשמיים על השתתפות בכוח העבודה מוצגים באיור 96. הבסיס לגרף הוא האוכלוסייה בגיל העבודה בלבד, בלי הילדים. תופעה מעניינת שניתן לראות בגרף הזו היא המיתון הקשה של אמצע שנות ה-60. מיתון זה גרם לצמצום דרמטי של המועסקים במשרה מלאה, שירדו מ-75% מכוח העבודה ל-63.5%. שני שליש מאלה שאיבדו את משרתם הפכו למובטלים ושליש נפלטו מכוח העבודה. אבל המובטלים חזרו לעבודה אחרי שנתיים, ואילו אלה שנפלטו לא. למיתון בתחילת שנות ה-70, לעומת זאת, לא הייתה השפעה ניכרת.



איור 96: חלוקת האוכלוסייה בגיל העבודה (15 ומעלה) לפי רמת השתתפות בכוח העבודה²¹⁸.

באמצע שנות ה-70 היה שיא של מעל 50% שאינם נכללים בכוח העבודה (האזרחי, בלי הצבא), ומאז

218 מקור: לוח 12.1 של השנתון הסטטיסטי לישראל של הלמ"ס.

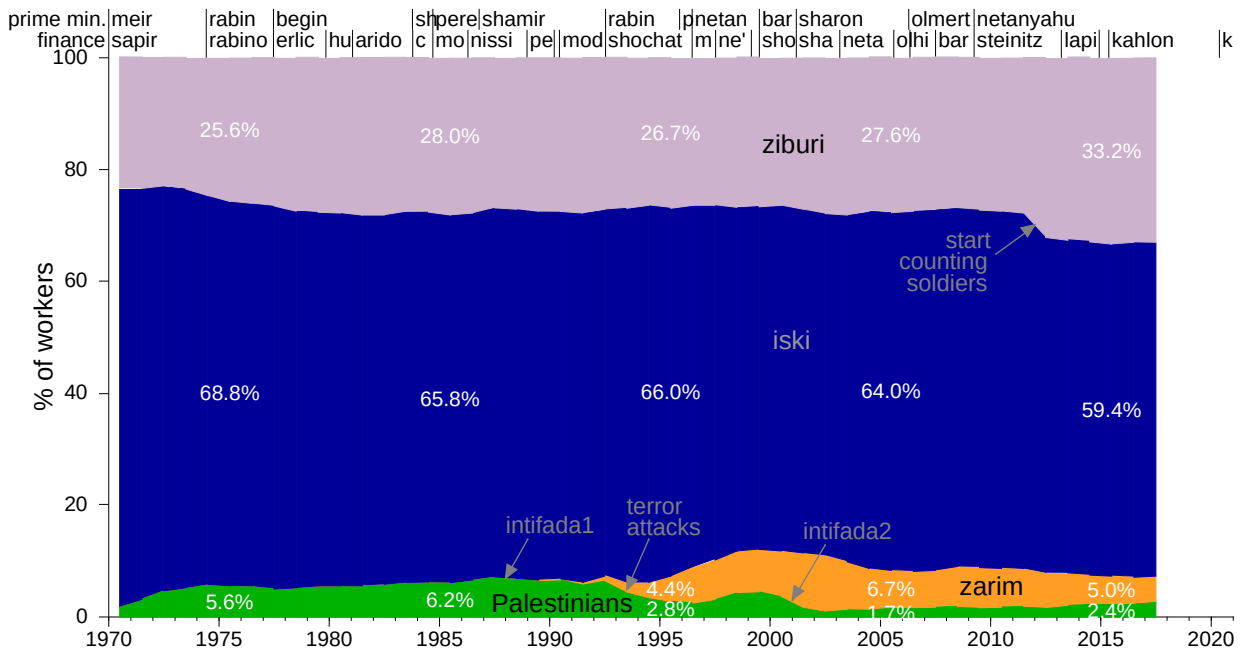
יש ירידה רצופה למדי עד שיעור של קצת יותר מ-42% ב-2011. ומאז שכללו את הצבא בכוח העבודה, זה ירד ל-36%. זה קורה למרות שהאוכלוסייה מזדקנת, וחלק גדל ממנה בגילים שכבר לא יכולים לעבוד. תופעה מדאיגה היא העלייה החדה במספר המועסקים במשרות חלקיות על חשבון ההעסקה במשרה מלאה בחצי השני של שנות ה-70, בקורלציה עם המהפך הפוליטי והכלכלי של 1977. אחוז המועסקים באופן חלקי ממשיך לעלות, וכיום הוא כפול ממה שהיה בשנת 1970. עם זאת הייתה עלייה מסוימת גם באחוז המועסקים במשרה מלאה, בעיקר בתקופת ממשלת רבין השנייה. ולסיום, תופעה מפתיעה היא השיעור הגבוה של מועסקים שנעדרים זמנית מעבודתם. בשנות ה-70 וה-80 זה הגיע ל-7-10% מכוח העבודה. הסבר חלקי אפשרי הוא הגיוס הגדול של מלחמת יום כיפור, אבל זה תקף רק ל-1973.

מגזרים באוכלוסייה

הנתונים לעיל הם עבור התעסוקה של כלל האוכלוסייה בישראל. אבל החברה בישראל מאופיינת במגזריות, ויש מגזרים שבהם נתוני התעסוקה שונים באופן מהותי מהמוצע הכללי. שתי דוגמאות מוכרות הן התעסוקה הנמוכה של גברים חרדים ושל נשים ערביות. בנוסף גם תעסוקת נשים יהודיות הייתה נמוכה בשנות המדינה הראשונות, ורק לאחרונה (אחרי 2010) היא התקרבה לשיעור התעסוקה של הגברים. נתונים על תעסוקת חרדים מוצגים באיור 135 בעמ' 224. נתונים על תעסוקת ערבים, תוך השוואה עם תעסוקת יהודים, מוצגים באיור 145 בעמ' 234.

מגזרים של עובדים

הנתונים באיור 96 מתייחסים לאוכלוסיית ישראל. אבל כוח העבודה כולל גם לא מעט עובדים שאינם ישראלים: פלסטינים תושבי השטחים ועובדים זרים. איור 97 מראה את כלל העובדים במשק, כולל המגזרים האלה. בנוסף הוא מראה את החלוקה של עובדים ישראלים בין המגזר הציבורי למגזר העסקי.



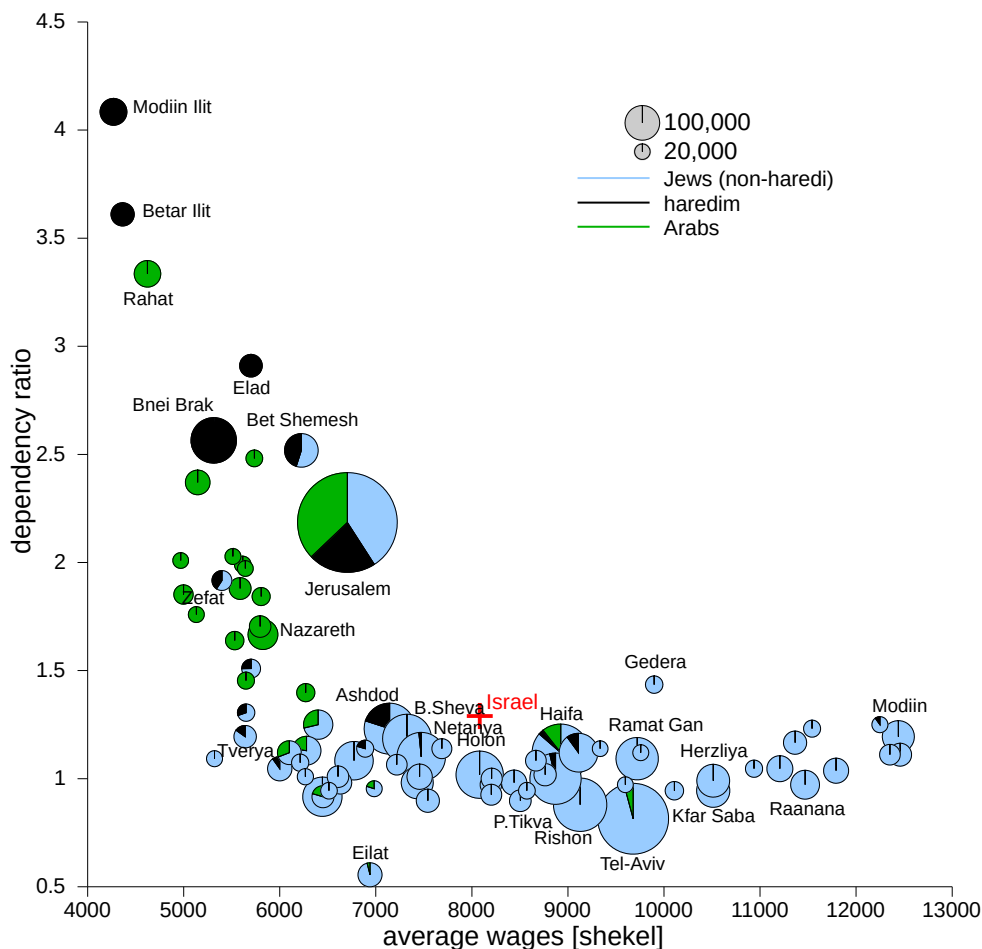
איור 97: חלוקת העובדים בישראל למגזרים, כולל עובדים שאינם ישראלים 2019.

מהאיור ניתן ללמוד את הפרטים הבאים:

219 מקור: לוח ה'-נ'-3 של הנספח הסטטיסטי של דוח בנק ישראל לשנת 2017.

- הגודל היחסי של המגזר הציבורי מתוך כלל העובדים נשאר קבוע מאז סוף שנות ה-70, באזור ה-27-28%. הקפיצה ב-2012 היא תוצאה של שינוי מתודולוגי, כשהלמ"ס התחילה לספור חיילים בתור מועסקים (ועברה לדבר על כוח העבודה בכללותו במקום כוח העבודה האזרחי).
- בשנות ה-70 וה-80 של המאה הקודמת פלסטינים היו פחות מ-10% מהמגזר העסקי. זה ירד בתחילת שנות ה-90 (כתוצאה מהסגר הממושך על השטחים בגלל מלחמת המפרץ הראשונה ובגלל התגברות הפיגועים בהקשר של הסכם אוסלו) ושוב בתחילת שנות ה-2000 (האינתיפאדה השנייה). ב-15 השנים האחרונות יש עלייה איטית אבל עדיין שיעורם נמוך בהרבה משהיה.
- הירידה בעובדים פלסטיניים הביאה לעלייה בעובדים זרים כדי למלא את הצורך בעובדים זולים, ובמקביל יבוא העובדים הזרים איפשר את המשך הירידה בעובדים פלסטינים. בשיא (סוף המאה הקודמת ותחילת המאה הנוכחית) כלל העובדים הלא ישראלים היוו כשישית מהמגזר העסקי (מעל 16%). אחר כך זה ירד וכיום הם כתשיעית (בערך 11%). אבל שימו לב שהירידה היא יחסית ולא אבסולוטית — המספר של הלא ישראלים כיום קרוב למה שהיה בשיא, אבל סך מספר העובדים במשק גדל.

יחס תלות



איור 98: יחס התלות הממוצע בערים שונות, כפונקציה של ההכנסה הממוצעת בכל עיר²²⁰. בערים עניות – ובפרט בערים ערביות וחרדיות – יחס התלות הרבה יותר גבוה.

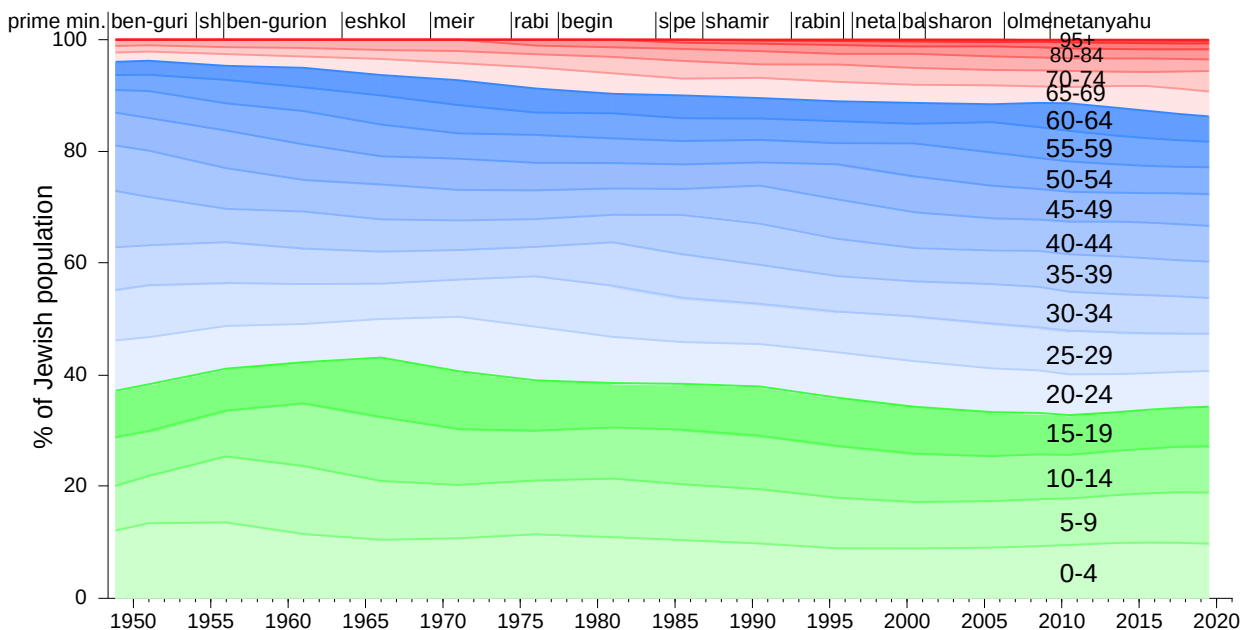
²²⁰ מקור: פרופילים של הלמ"ס לרשויות המקומיות עם 20,000 תושבים ומעלה, כפי שפורסמו בשנת 2015, עם נתונים מהשנים 2012-2013. ההכנסה הממוצעת היא שקלול של ההכנסה של שכירים ועצמאים בכל עיר. יחס התלות מחושב כמספר התושבים בעיר חלקי אלה שעובדים (שכירים + עצמאים).

מאיור 95 אנחנו לומדים שיש שלוש קבוצות אוכלוסייה שלא עובדות: אלה שמתחת לגיל העבודה, אלה שבגיל העבודה אבל לא בכוח העבודה, ואלה שבכוח העבודה אבל מובטלים. אבל גם כל האנשים האלה צריכים לחיות איכשהו. זה מטיל עומס על אלה שכן עובדים, וצריכים לדאוג לאלה שלא עובדים. יחס התלות הוא מדד לעומס הכלכלי הזה. הוא מודד כמה אנשים בממוצע נתמכים על ידי כל אחד שעובד.

הצורה המקובלת להעריך את יחס התלות היא לפי מבנה הגילים: מניחים שכל מי שבגילים 20-64 עובדים, וכל מי שעד גיל 19 או מגיל 65 לא עובד, ומחשבים את היחס בין גודלי הקבוצות האלה. איור 98 מראה תוצאה של חישוב יותר מדויק, שמבוסס על מספר המפרנסים בפועל: השכירים והעצמאים. חישוב כזה נותן ערכי יחס תלות גבוהים יותר, כי כל מי שבגיל העבודה ולא עובד עובר מקבוצת המפרנסים לקבוצת אלה שתלויים בהם.

השימוש במדד מדויק במקום מדד מבוסס-גיל הוא חשוב, כי במגזרים החרדי והערבי רמת התעסוקה נמוכה יותר מאשר בשאר האוכלוסייה, ולכן מדד מבוסס-גיל יהיה במיוחד לא מדויק. וכפי שניתן לראות, אכן יש קשר בין יחס התלות לבין מגזר באוכלוסייה. בערים יהודיות ציוניות יחס התלות הוא סביב 1. בערים ערביות הוא גבוה יותר, בטווח 1.5-2.5. בערים חרדיות הוא עוד יותר גבוה. ירושלים הבירה מתנהגת כצפוי כמו עיר ערבית-חרדית.

למרות החישוב המדויק של יחס התלות, מעניין גם להסתכל על איך הוא מושפע מהתפלגות הגילים. מבנה הגילים של היהודים בישראל מוצג באיור 99 (מבנה הגילים של ערבים מוצג באיור 142; כיוון שיהודים הם הרוב, מבנה הגילים הכללי במדינה דומה לזה של היהודים). הציר האופקי הוא השנים מאז קום המדינה. האנכי מייצג את האוכלוסייה של כל שנה, מחולקת לפרוסות גיל של 5 שנים: גילאי 0-4, גילאי 5-9, גילאי 10-14, וכך הלאה. צעירים עד גיל 19 צבועים בירוק, קשישים מגיל 65 באדום, וגילאי 20-64 שביניהם (שהם כוח העבודה העיקרי) בכחול.



איור 99: הרכב הגילים של האוכלוסייה היהודית לאורך שנות המדינה²²¹.

נתחיל בקצה השמאלי. ההתפלגות שם היא ההתפלגות בסוף 1948. זה הזמן של העלייה הגדולה עם קום המדינה, כשבשנת 1949 האוכלוסייה גדלה בכ-25% תוך שנה אחת. שני המקורות העיקריים לגידול הזה היו עליית יהודי עיראק, תימן, וארצות ערב האחרות מצד אחד, ועליית שארית הפליטה מאירופה מצד

221 מקור: הנתונים באים מהשנתונים הסטטיסטיים של הלמ"ס. בשנים שונות אלה טבלאות עם מספר שונה שמופיעות במקום שונה בפרק האוכלוסין, אבל תמיד יש טבלה עם הנתונים האלה. הסתפקתי ברזולוציה של 5 שנים במקום לאסוף אותם מכל השנתונים. פרוסת הגיל משתנות, כאשר בשנים הראשונות הטווח העליון היה +75, וכיום הוא +95.

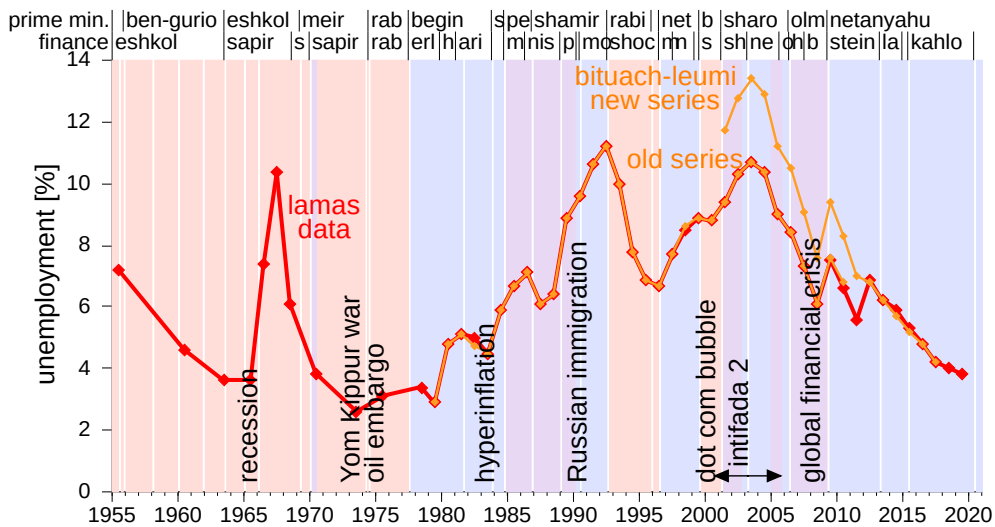
שני. התפלגות הגילים משקפת את זה: כמעט חצי מהאוכלוסייה היו בטווח הגילים 20-45, כנראה כי ילדים וקשישים שרדו פחות בשואה.

אבל תוך כ-5 שנים טווח הגילים הזה הצטמק, בעיקר כי העולים שהגיעו לארץ החדשה הקימו משפחות והולידו ילדים. וכך נוצר בייבי בום יחסי. השנתונים האלה שנולדו בשנות ה-50 ממשיכים להיות גדולים יחסית לשנתונים אחרים עד היום. בגרף זה בא לידי ביטוי ב"רכס" שמתחיל משמאל למטה ומתקדם בקשת לכיוון ימין למעלה: כל פעם שילידי שנות ה-50 גדלים ב-5 שנים נוספות, רצועת הגילים הבאה מתעבה. ההשפעה על יחס התלות היא שבמשך שנים היו יחסית הרבה אנשים בגיל העבודה. אבל בשנים האחרונות דור הבייבי בום מתחילים לצאת לפנסיה, ומספר הזקנים גדל בקצב מואץ. בנוסף יש עלייה קלה בילודה אחרי שנים שבהן המספר היחסי של ילדים הלך וקטן. המסקנה היא שיחס התלות נמצא במגמת עלייה.

אבטלה

אבטלה היא נושא חם בשיח הציבורי והכלכלי. כפי שפורט לעיל ההגדרה הרשמית של מובטלים היא בעייתית, כי היא לא כוללת אנשים שהתייאשו מלמצוא עבודה ולכן לא חיפשו עבודה באופן אקטיבי (ונפלטו מכוח העבודה). עם זאת, נתונים מסקר כוח האדם מצביעים על כך ששיעור הנואשים מלמצוא עבודה נמוך יחסית לשיעור המובטלים²²². ובכל מקרה זו ההגדרה שמשתמשת בסטטיסטיקה הלאומית. אחוז המובטלים מתוך כוח העבודה מוצג באיור 100.

הנתונים כאן עוד אינם כוללים את השפעת משבר הקורונה בשנת 2020.



איור 100: רמת האבטלה לאורך השנים לפי הגדרות הלמ"ס²²³. בשנת 2012 היה שינוי מתודולוגי שגרם לקפיצה בנתונים.

באופן כללי, רמת האבטלה מאז המהפך גבוהה ממה שהייתה קודם לכן למעט המיתון של 1967. רמת האבטלה הגבוהה ביותר נרשמה בתחילת שנות ה-90, בקורלציה עם העלייה הגדולה מבריה"מ. רמה גבוהה כמעט באותה מידה נרשמה גם בתחילת שנות ה-2000, בקורלציה עם המיתון של האינתיפאדה השנייה

²²² לפי לוח 5.7 מסקר כוח אדם לשנת 2017 של הלמ"ס שיעור הנואשים מלמצוא עבודה – המוגדרים כאלה שלא עבדו אבל היו מעוניינים לעבוד וחיפשו עבודה מתישהו מהלך השנה האחרונה (אבל לא בחודש האחרון) – הוא בערך שמינית משיעור המובטלים.

²²³ מקור: נתוני הלמ"ס מלוח 12.1 של השנתון הסטטיסטי לישראל. לפי הערה שם הנתונים החל מ-2012 מתייחסים לכלל כוח העבודה, כולל הצבא. נתוני הביטוח הלאומי מסקרים תקופתיים בנושא מקבלי דמי אבטלה. עד 2011 יש התאמה מצוינת עם נתוני הלמ"ס. בסקרים האחרונים נאמר שהנתונים לפני 2011 התקבלו כתוצאה משרשר, לאחר ששיפור השיטה של הלמ"ס גרמה להעלאת אחוז המובטלים.

ופיצוץ בועת ההיי-טק. אבל לא כל משבר גרם לאבטלה: משבר הנפט של מלחמת יום כיפור למשל לא השפיע, וגם האינפלציה של שנות ה-80 והמשבר הכלכלי העולמי של 2008 כמעט שלא. השיפור החד ביותר קרה בתקופת ממשלת רבין השנייה: האבטלה ירדה במהירות, ובמקביל התעסקה במשרה מלאה עלתה, וגם כוח העבודה בכללותו גדל (איור 96 לעיל).

עבודה מאורגנת

לעבודה המאורגנת בישראל יש היסטוריה ארוכה. ההסתדרות הכללית של העובדים העבריים בארץ ישראל הוקמה ב-1920. מטרת הארגון הייתה לא רק לייצג את העובדים, אלא גם להשתתף בבניין הארץ ולטפח תרבות. באופן מעשי ההסתדרות שילבה כוחות עם הסוכנות היהודית בהקמת מוסדות המדינה שבדרך.

עם קום המדינה ההסתדרות הייתה מעין מיני-מדינה שבבעלותה כמה וכמה מפעלים מרכזיים במשק (מה שנקרא חברת העובדים, כולל המשביר, בנק הפועלים, חברת הביטוח הסנה, תנובה, סולל בונה, מקורות, כור, צים, ועוד). כך ההסתדרות לא הייתה רק ארגון עובדים, אלא גם מעסיק גדול. מצב זה הוביל לשיתוף פעולה מוגבר עם הממשלה ומעסיקים אחרים, והביא לריסון דרישות של העובדים. במקביל הייתה להסתדרות מערכת יחסים כמעט סימביוטית עם הממשלה, כיוון שגם ההסתדרות וגם הממשלה נשלטו על ידי תנועת העבודה (ובפרט מפלגת מפא"י). כתוצאה הממשלה העדיפה להפקיד פרויקטים לאומיים בידי מפעלים וחברות של ההסתדרות, ובמקביל ההסתדרות גייסה את חבריה לתמוך בממשלה.

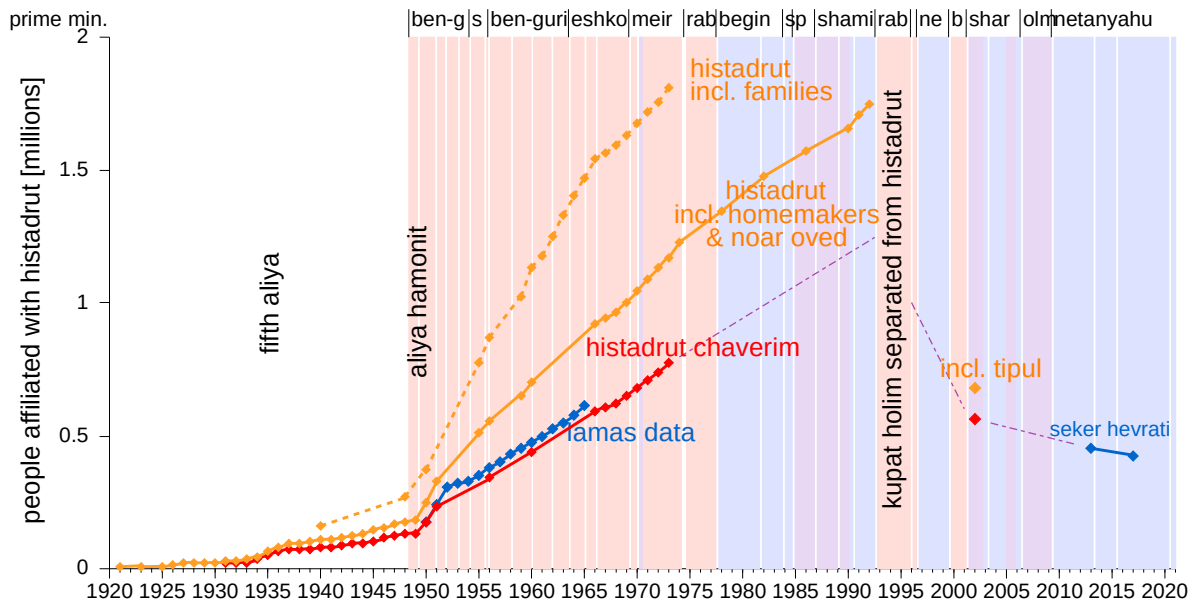
כוחה של ההסתדרות לא נבע מכך שהיא יצגה עובדים בפני מעסיקים. ההסתדרות גם סיפקה לחבריה שירותים ממלכתיים חשובים, ובפרט קרן פנסיה וקופת חולים. כיוון שקופת החולים של ההסתדרות קיבלה עולים חדשים כחברים מיד עם עלייתם ובלי שום תנאים, נוצר מצב שבו ההסתדרות שלטה בשוק הבריאות. וכל מי שהצטרף לקופת החולים היה אוטומטית גם חבר הסתדרות. כתוצאה אחוז גבוה מאוכלוסיית המדינה היה חבר בהסתדרות, אפילו אם לא עבדו או לא היו זקוקים לייצוג. ניתן לכן לסווג את חברי ההסתדרות בשנות המדינה הראשונות לכמה מקורות:

- עובדים במנהל הציבורי, כולל הממשלה, מערכת החינוך, ואפילו עובדי ההסתדרות עצמה.
- עובדים שכירים בחברות שונות במשק, הן כאלה שהן חלק מחברת העובדים של ההסתדרות והן כאלה ששייכות לבעלי הון. ההסתדרות טיפלה גם באופן מיוחד בבני ובנות הנוער העובד.
- חברי קיבוצים ומושבים.
- עקרות בית ואחרים שהיו חברים בקופת חולים וכתוצאה גם בהסתדרות למרות שבאופן פורמלי אינם חלק מכוח העבודה בכלל (איור 95).
- בני משפחה (בני זוג וילדים) של חברי הסתדרות.

כתוצאה מכל זה, כשמוצאים נתונים על מספר חברי ההסתדרות לא תמיד ברור בדיוק על מי מדובר. הנתונים המוצגים באיור 101 באים בעיקר מדוחות ישנים של ההסתדרות, שמכילים מספרים שונים ומינוחים שונים. המספר הכולל (הקו העליון בגרף) נשק ל-60% מכלל אוכלוסיית המדינה בסוף שנות ה-60 של המאה הקודמת.

הנפילה של ההסתדרות קרתה בכמה שלבים כתוצאה מהתכנסות של כמה גורמים.

- ההסתדרות נחלשה כתוצאה מחילופי השלטון במהפך של 1977. ממשלות הימין הפסיקו את ההעדפה והסיבסוד של מפעלי חברת העובדים, וחלק מהמפעלים סבלו מניהול כושל וגירעונות.
- בתוכנית הייצוב הכלכלית של 1985 ההסתדרות שיתפה פעולה עם הממשלה, והסכימה לפגיעה בעובדים. זה התחיל תהליך של כרסום בסולידריות בין ועדים שונים, ואיפשר התחלה של החלפה של עובדים קבועים בעובדי קבלן.
- בשנת 1994 חיים רמון נבחר ליו"ר ההסתדרות, והוביל מהלך לפירוק חברת העובדים ולהפיכת ההסתדרות לארגון עובדים בלבד. כתוצאה קמה "ההסתדרות החדשה".

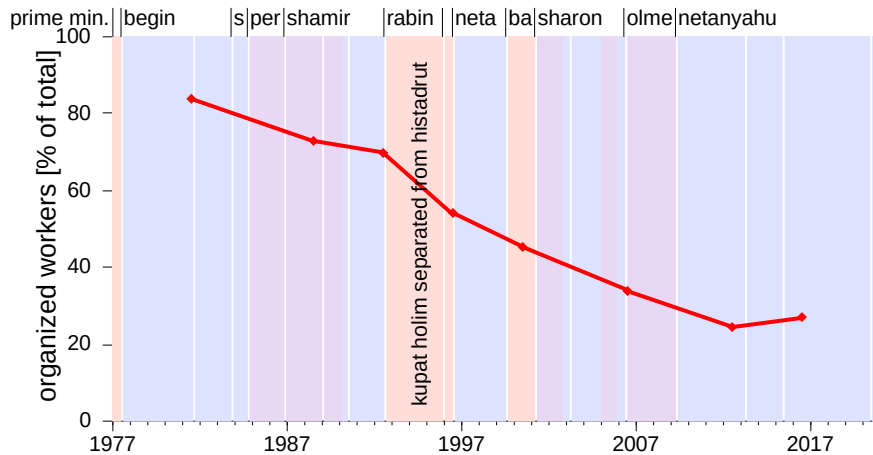


איור 101 : מספר חברי ההסתדרות מאז הקמתה לפני קום המדינה 224.

- הנפילה הגדולה קרתה בעקבות ניתוק קופת חולים מההסתדרות במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי שנכנס לתוקף בשנת 1995. כשהייתה אפשרות להיות חבר בקופת חולים בלי להיות חבר הסתדרות, רבים מאוד עזבו את ההסתדרות.
 - בשנת 2003 הולאמו קרנות הפנסיה של ההסתדרות שהיו בגירעון אקטוארי כבד.
 - במקביל לכל זה התרחשו בארץ תהליכי גלובליזציה כמו בכל שאר העולם, כולל העברת פונקציות יצור לחו"ל והבאת עובדים זרים לארץ.
 - כיום מדרג העובדים במשק מבחינת מעמדם הארגוני כולל 5 רמות, או בעצם 4 רמות של שכירים ומעמד נפרד של עצמאים:
 - שכירים שהם חברי הסתדרות או ארגון מקצועי אחר. חברים בארגון משלמים דמי חבר ויכולים לבחור את ראשי הארגון ואת מוסדותיו.
 - שכירים המיוצגים על ידי ארגון ומשלמים לו דמי טיפול למרות שאינם חברים בארגון. מצב זה נוצר בעקבות חתימת הסכם קיבוצי בין ההסתדרות (או ארגון עובדים אחר) לבין מעסיקים, וההסכם חל על כל העובדים במקום העבודה גם אם אינם חברים בארגון שניהל את המשא ומתן. דמי הטיפול נמוכים במקצת מדמי חברות (בהסתדרות הם 0.8% מהשכר במקום 0.9%).
 - שכירים שאינם חברים בארגון עובדים ואינם מכוסים על ידי הסכם קיבוצי. זה המצב של כל אלה שיש להם חוזים אישיים.
 - עובדי קבלן המועסקים באופן בלתי ישיר באמצעות חברה שמספקת שירותים למעסיק האמיתי, מה שנקרא גם מיקור חוץ. כתוצאה אין להם יחסי עובד-מעסיק עם מקום העבודה, וכרגיל הזכויות הסוציאליות שלהם נפגעות.
 - עצמאים, כולל פרילנסרים שעובדים באופן מזדמן במקום להיות שכירים של מעסיק מסוים.
- כשמדברים על עובדים מאורגנים, מתכוונים לשתי הקבוצות הראשונות. וכשרוצים למדוד את שיעור העובדים המאורגנים, הכוונה היא לשיעור הקבוצות האלה מתוך השכירים. בישראל קשה לזקק נתונים היסטוריים על זה, כי אין נתונים ברורים על מי מתוך חברי ההסתדרות צריך לספור, כי רבים היו חברי

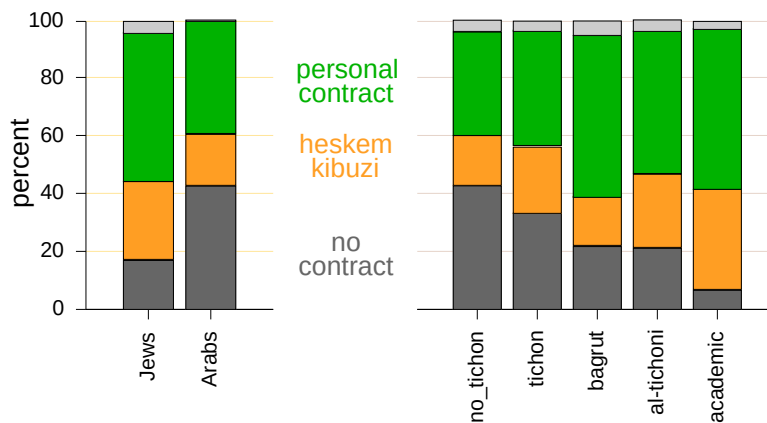
224 מקורות: נתוני הלמ"ס משנות ה-50 וה-60 של המאה הקודמת מלוחות בנושא בשנתונים סטטיסטיים מוקדמים. שתי הנקודות הנוספות מסקרי העומק בסקר החברתי של השנים 2012 ו-2016. נתוני ההסתדרות ממגוון דוחות של הוועד הפועל שנמצאים באוסף הספרייה הלאומית, ומהספר "שנת שלושים" מ-1951 לערך שמכיל מידע רב על ראשית ההסתדרות. הנתונים לשנת 2001 מדיווח בגלובס.

הסתדרות כדי לקבל שירותים מקופת חולים למרות שלא היו בכלל שכירים או עובדים. הערכה מקובלת היא שבשנות ה-70 וה-80 כ-80-85% מהשכירים היו חברי ארגונים מקצועיים ו/או מכוסים על ידי הסכם קיבוצי²²⁵. הירידה בשיעור החברים בארגונים עובדים מתוארת באיור 102. כצפוי, הירידה החדה ביותר התרחשה במקביל להפרדת קופת חולים מההסתדרות, מהלך שנהגה ובוצע על ידי חיים רמון בממשלת רבין. הירידה בשיעור המכוסים על ידי הסכם קיבוצי מתונה יותר. כיום שיעור החברים הוא כ-27%, ונראה שהירידה נבלמה בשנים האחרונות.



איור 102 : הירידה בשיעור העובדים המאורגנים מתוך כלל השכירים במשק²²⁶.

בהשוואה בינלאומית, עד שנות ה-80 של המאה הקודמת שיעור העובדים המאורגנים בישראל היה דומה לזה בארצות סוציאליסטיות באירופה כמו ארצות סקנדינביה. מאז תחילת המאה שיעור העובדים המאורגנים דומה יותר לזה בארצות אחרות, כמו בריטניה וקנדה. יש הרבה ארצות, כולל גרמניה, ארצות הברית, וקוריאה, שבהן שיעור העובדים המאורגנים נמוך עוד הרבה יותר.



איור 103 : הקשר בין חוזה ההעסקה לבין מוצא אתני והשכלה, לפי הסקר החברתי של הלמ"ס לשנת 2012.

לפי הסקר החברתי של 2012, בשנה זו ל-25.6% מהעובדים היה הסכם קבוצי. ל-50.3% נוספים היה חוזה עבודה אישי, ול-20.4% לא היה חוזה כלל. אבל המספרים האלה הם ממוצעים. כשמסתכלים על הפרטים (איור 103), רואים שעובדים יהודים מאורגנים יותר טוב, ואילו אצל ערבים ל-42.8% אין בכלל

²²⁵ ינון כהן, יצחק ברפפלד, גיא מונדלק, ויצחק ספורטא, שיעור העובדים המאורגנים בארגוני עובדים ושיעור הכיסוי של הסכמים קיבוציים: עבר, הווה ועתיד. עבודה, חברה ומשפט כרך י', עמ' 15-49, 2003.

²²⁶ מקורות: רוב הנתונים מהמאמר Y. Cohen, Y. Haberfeld, T. Kristal, and G. Mundlak, The state of organized labor in Israel, *J. Labor Research* XXVIII(2), pp. 255-273, Spring 2007. שתי הנקודות האחרונות מהסקר החברתי של הלמ"ס.

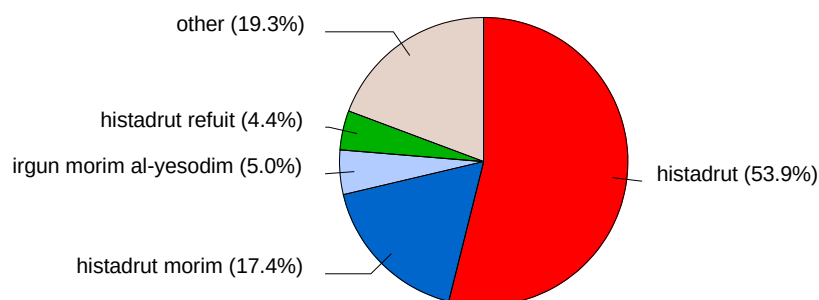
חווה העסקה. באופן דומה, ככל שרמת ההשכלה גבוהה יותר כך תנאי העבודה טובים יותר. אצל מי שלא סיימו תיכון ל-42.9% אין חווה העסקה, בעוד שאצל בעלי השכלה אקדמית רק ל-6.6% אין. בעלי השכלה אקדמית הם גם בעלי השיעור הגבוה ביותר של העובדים המכוסים על ידי הסכם קיבוצי: 34.7%.

ארגונים אחרים

עם כל חשיבותה של ההסתדרות, היא אינה ארגון העובדים היחיד. לצידה של ההסתדרות הוקמו ארגונים כלליים אחרים. כמיטב המסורת, המבדיל בניהם היה בעיקר האוריינטציה הפוליטית: הפועל המזרחי הוקם ב-1922 כדי לייצג פועלים דתיים ומסורתיים, והסתדרות העובדים הלאומית הוקמה ב-1934 על ידי התנועה הרוויזיוניסטית מהימין. בשנים האחרונות יש שוב עלייה בעניין בהתארגנויות עובדים, ובשנת 2007 הוקם ארגון כוח לעובדים שאינו פוליטי.

בנוסף יש ארגוני עובדים עבור סקטורים נפרדים במשק. הגדול והוותיק ביותר הוא הסתדרות המורים שהוקמה כבר ב-1903. ארגון זה מאגד כיום בעיקר מורים בבתי הספר היסודיים וגננות. מורי התיכונים מאוגדים ברובם בארגון המורים העל-יסודיים, שפרש מהסתדרות המורים בשנת 1958. כמו כן יש ארגונים נפרדים לרופאים, לסגל אקדמי ומנהלי באוניברסיטאות, לעיתונאים, ועוד. עם זאת, בעבר היה נפוץ שעובדים יהיו מסונפים גם להסתדרות וגם לאיגוד מקצועי אחר. הסיבה הייתה שחברות בהסתדרות העניקה חברות בקופת חולים.

כתוצאה מהפרדת קופת חולים מההסתדרות, חלקה של ההסתדרות בקרב העובדים המאורגנים הולך ויורד. בשנת 1990 כ-95% מהעובדים המאורגנים היו חברי הסתדרות. בשנת 2000 השיעור היה כבר פחות מ-70%, ב-2012 היה 61%, וב-2016 רק 54%. חלוקת העובדים המאורגנים בין הארגונים השונים לפי הסקר החברתי של שנת 2016 מתוארת באיור 104.



איור 104: חלוקת העובדים המאורגנים בין ארגוני עובדים בשנת 2016 לפי הסקר החברתי של הלמ"ס²²⁷.

פרנסה ומשכורות

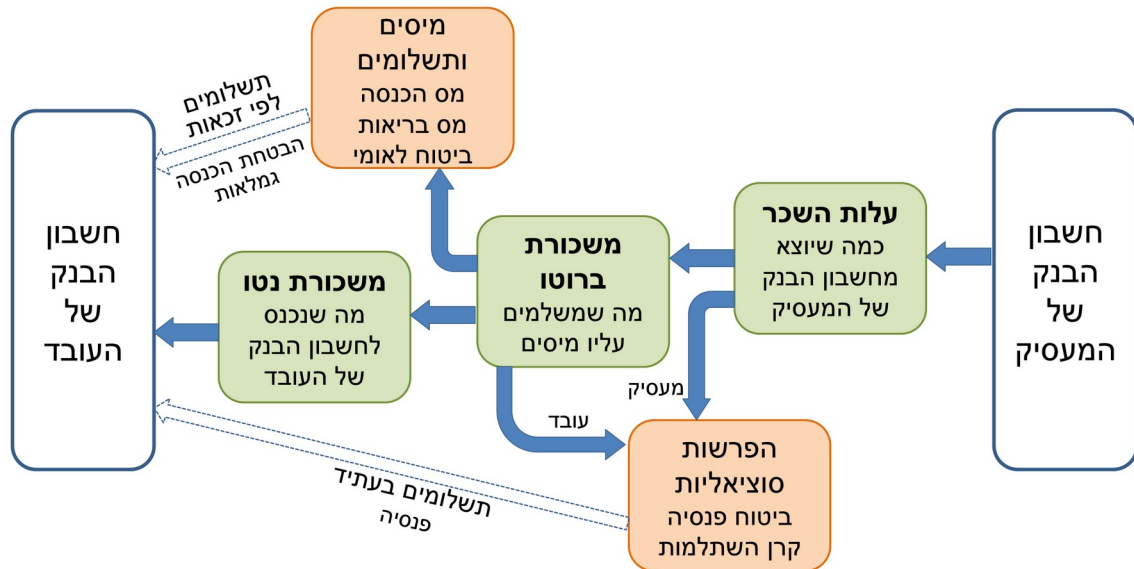
הרוב המכריע של העובדים במדינה הם שכירים. מתוך 8.1 מיליון התושבים בישראל נכון לשנת 2013, למשל, היו 3.28 מיליון שכירים, ורק 246 אלף עצמאים. חשבון זריז מגלה שמתוך העובדים רק 7% הם עצמאים ו-93% שכירים. לכן משכורות השכירים משקפות היטב את המצב הכלכלי הכללי של האוכלוסייה.

מה זו משכורת

בגדול משכורת היא כסף שהמעסיק משלם לעובד עבור עבודתו. אבל יש כמה שלבים והפרשות בדרך, כפי שמתואר באיור 105.

²²⁷ מקור: הסקר החברתי של הלמ"ס של שנת 2016. בשנה זו הנושא שבו הסקר התעמק היה העבודה המאורגנת.

הגודל הבסיסי והחשוב ביותר הוא השכר ברוטו. כל השאר נגזר ממנו. כשמנהלים משא ומתן על שכר, הנושא הוא השכר ברוטו. ההפרשות הסוציאליות והמיסים מחושבים על בסיס השכר ברוטו. לכן כשאנחנו מדברים על משכורות בהמשך אנחנו מדברים כרגיל על השכר ברוטו.



איור 105: דרכה של המשכורת מחשבון הבנק של המעסיק לחשבון הבנק של העובד.

אבל כשמעסיק לוקח עובד לעבודה, עלות השכר למעסיק היא יותר מהשכר ברוטו. הסיבה היא שהפרשות סוציאליות (כמו הפרשות לקרן פנסיה) יש חלק שמופרש על ידי העובד וחלק שמופרש על ידי המעסיק. החלק של המעסיק מתווסף על השכר, ולכן העלות הכוללת גבוהה יותר. החלק של העובד יורד מהשכר. בנוסף מורידים גם מיסים, כמו מס הכנסה, מס בריאות, ותשלום לביטוח לאומי. כתוצאה מה שהעובד מקבל, שנקרא השכר נטו, הוא פחות מהשכר ברוטו.

המשכורת נטו היא מה שנכנס לחשבון הבנק של העובד עכשיו. לעומת זאת חלק מההפרשות הם דברים שנועדו לממן כסף שנקבל בעתיד, כמו פנסיה. לתשלומים כמו ביטוח לאומי יש גם מרכיב של העברת כספים מאדם לאדם: בעלי הכנסה גבוהה יותר משלמים יותר, העניים יותר מקבלים הבטחת הכנסה, והקשישים והנכים מקבלים גמלאות. רוב המיסים נועדו לממן שירותים, כמו אלה שנדון בהם בהרחבה בהמשך (בריאות, חינוך, תשתיות, וכו').

המשכורת הממוצעת לעומת האינפלציה

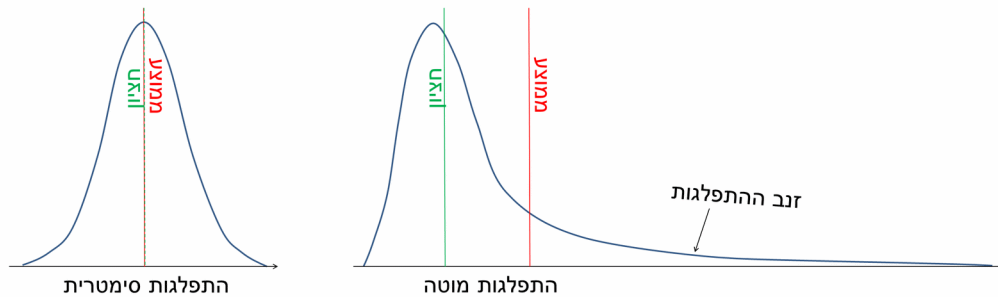
הערה סטטיסטית: התפלגות, ממוצע, וחציון

כשאנחנו מדברים על "משכורות של שכירים" אנחנו מדברים על התפלגות שלמה: מנהל בנק משתכר יותר מנהג הסעות, ונהג משתכר יותר מעובד ניקיון. אותנו מעניין לראות שתי תכונות עיקריות של ההתפלגות הזו:

- איך "המשכורת האופיינית" משתנה עם הזמן.
- מהו אי השוויון במשכורות.

הבעיה היא שהתפלגות ההכנסות (ועוד יותר מכך התפלגות העושר עליה נדבר בהמשך) היא התפלגות מוטה. זה אומר שההתפלגות היא לא סימטרית. לשם השוואה, תחשבו על התפלגות הגובה של בני אדם: הגובה הממוצע של בני אדם הוא בערך 1.76 מטרים, וכמעט כולם נמצאים בין 1.55 לבין 1.99. הפיזור נראה כמו עקומת פעמון, והוא סימטרי משני הצדדים של הממוצע. לעומת זאת התפלגות ההכנסות ממשכורת

נראית כמו פעמון שחתכו אותו מצד שמאל (המשכורות הנמוכות) ומשכו את הקצה שלו מצד ימין (המשכורות הגבוהות). ההכנסות של העשירונים הנמוכים הן קטנות ודומות זו לזו, אבל העשירונים הגבוהים מקבלים יותר ויותר, והעשירון העליון (ובעיקר המאון²²⁸ העליון) מקבל ממש הרבה יותר. תיאור סכמטי של ההבדל מוצג באיור 106.



איור 106: תיאור סכמטי של היחס בין ממוצע וחציון של התפלגות סימטרית (משמאל) והתפלגות מוטה (מימין).

כשהתפלגות היא סימטרית, כמו התפלגות הגובה, הגובה הממוצע נמצא באמצע וניתן לומר שהוא מאפיין את ההתפלגות: כשנלך ברחוב נראה הרבה אנשים שהגובה שלהם קרוב לממוצע, ומעטים שרחוקים ממנו. אבל במקרה של התפלגות מוטה כמו התפלגות ההכנסות זה לא המצב. הממוצע הוא שקלול של ההכנסה הנמוכה של העשירונים התחתונים עם ההכנסה הגבוהה מאוד של העשירון העליון, ובסופו של דבר הוא לא מייצג לא את העניים ולא את העשירים. אז כשנלך ברחוב, רוב האנשים שנפגוש משתכרים הרבה פחות מהממוצע.

בעיה נוספת היא שבהתפלגות מוטה לערכים הגבוהים ביותר יש השפעה גדולה. לדוגמה, אם למאה אנשים יש משכורת של 1000 שקלים, ולאחד יש משכורת של 100,000, הממוצע הוא 1980 שקלים. אבל אם המשכורת של העשיר תשתנה ועכשיו הוא מקבל 200,000, הממוצע יקפוץ ל-2970, למרות ששום דבר לא השתנה עם מאה האנשים האחרים.

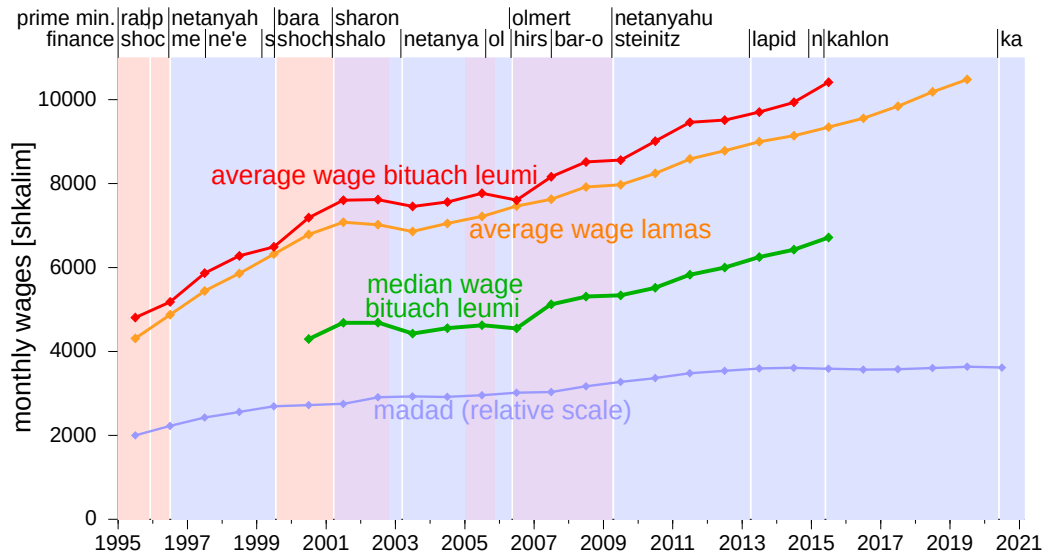
מכל הסיבות האלה במקרה של התפלגות מוטה עדיף להשתמש בחציון כדי לאפיין את ההתפלגות. החציון הוא הערך שנמצא באמצע ההתפלגות: חצי מהערכים נמוכים ממנו וחצי גבוהים ממנו. בהתפלגות הגבוהים הסימטרית החציון הוא אותו הדבר כמו הממוצע. אבל בהתפלגות ההכנסות הלא סימטרית הם רחוקים זה מזה: החציון הוא הגבול בין העשירון החמישי לעשירון השישי, והוא מאפיין סביר של רוב האוכלוסייה, כי חצי מקבלים פחות מזה וחצי יותר מזה, והוא באזור היותר "צפוף" של ההתפלגות. הממוצע הרבה יותר גבוה כי הוא נמשך למעלה על ידי ההכנסות הגבוהות מאוד של העשירון העליון. היחס בין השכר הממוצע לשכר החציוני מודגם באיור 107 על סמך נתוני הביטוח הלאומי. התוצאה היא שהשכר הממוצע גבוה מהשכר החציוני פי 1.55 עד פי 1.67 בתקופה עבודה יש נתונים על שניהם.

התובנות האלה מוכרות כבר זמן רב, ולכן יש נטייה גוברת להשתמש בחציון בתור "המשכורת האופיינית". למשל נתוני הביטוח הלאומי ודו"ח העוני מדגישים את השימוש בחציון כשרוצים לאפיין את העוני באופן כללי. אבל בעבר השתמשו בממוצע, והלמ"ס משתמש בעיקר בממוצע עד היום. כיוון שאלה הנתונים הנגישים ביותר גם אנחנו נציג נתוני ממוצע, למרות ששימוש בחציון היה עדיף.

איור 107 מראה גם שיש הבדל בין השכר הממוצע לפי נתוני הלמ"ס לבין השכר הממוצע לפי נתוני הביטוח הלאומי. ההבדל נובע כנראה מכך שנתוני הביטוח הלאומי מתייחסים לשכר חודשי עבודה (ומתעלמים מחודשים שבהם האדם לא עבד), ואילו הלמ"ס לשכר חודשי ממוצע (כלומר סך המשכורת בשנה חלקי 12, בין אם עבדו בכל החודשים בשנה ובין אם לא). נתוני הלמ"ס משקפים אם כן בצורה יותר נכונה את ההכנסה המעשית של השכירים, בעוד נתוני הביטוח הלאומי משקפים כמה משלמים על עבודה.

²²⁸ יש ויכוח אם האחוז העליון בהתפלגות צריך להיקרא "מאון" או "מאיין". אני דוגל ב"מאון", בדומה ל"עשירון", אך בשונה מ"אלפיון".

הערה נוספת שקשורה לכך היא ההבחנה בין עבודה במשרה מלאה שממנה אדם אמור להתקיים, לבין עבודה לתקופה מוגבלת (למשל נוער בקיץ). לפי נתוני הביטוח הלאומי השכר לחודש עבודה של מי שעובד פחות מ-12 חודשים בשנה נמוך משמעותית מזה של מי שעובד 12 חודשים. אז אולי המספרים הרלוונטיים יותר הם של מי שעובד ברציפות. אבל הנתונים הנגישים מתייחסים לכלל העובדים, גם אלה שעבדו מעט מבחירה.



איור 107: ההבדל בין שכר ממוצע ושכר חציוני, לפי נתוני הביטוח הלאומי²²⁹. הסכומים הם נומינאליים, בלי תיקון לאינפלציה, והמדד מוצג בנפרד לשם השוואה.

בנוסף, צריך להבחין בין נתונים אודות הכנסה ממוצעת לבין נתונים על שכר ממוצע למשרת שכיר. ההבדל העיקרי נובע מאנשים שעובדים ביותר ממשרה אחת. במקרים כאלה ההכנסה שלהם כמוכן תהייה גבוהה יותר מהשכר בכל אחת מהמשרות. אם יש הרבה כאלה, יוצר פער משמעותי בין הממוצעים. רוב הנתונים הנגישים הם על שכר ממוצע למשרה, כי כדי לחשב הכנסה כוללת מכמה משרות צריך מידע מזהה מפורט על כל המשרות של מי שעובד ביותר ממשרה אחת.

כוח קנייה של משכורת ממוצעת

יש כל מיני צורות למדוד את רמת החיים, אבל באופן בסיסי זה עניין של כמה כסף יש לנו, ומה אפשר לקנות איתו. כמה כסף יש לנו יכול להיות מיוצג על ידי השכר הממוצע במשק, ומה שאפשר לקנות איתו מיוצג על ידי הסל שמשמש לחישוב מדד המחירים לצרכן. על ידי השוואת השינויים בשכר עם השינויים במדד אפשר לראות עד כמה המצב משתפר או נהיה יותר גרוע. כיוון שאנחנו מתבססים על שכר ממוצע, זה מייצג בעיקר את מעמד הביניים: אין כאן הכנסות מהון, עצמאים, או מובטלים.

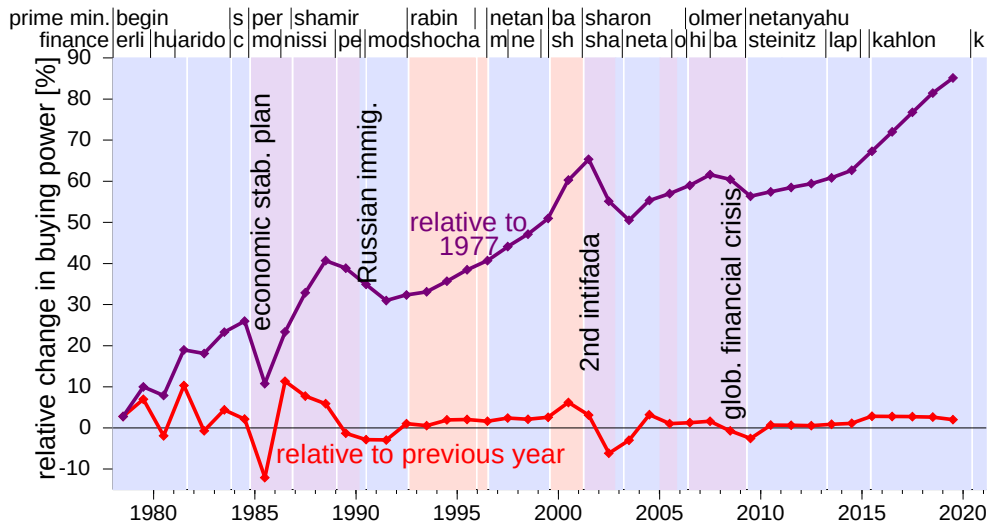
השינוי בכוח הקנייה של משכורת ממוצעת לאורך השנים מוצג באיור 108. כוח הקנייה מוגדר להיות כמה סלי מצרכים ושירותים (כפי שהם מוגדרים לצורך מדד המחירים לצרכן) ניתן לרכוש במשכורת ממוצעת. בהינתן כוח הקנייה כל שנה, נחשב את השינוי באחוזים, כלומר כמה כוח הקנייה גדל או קטן משנה לשנה. בנוסף נחשב את השינוי המצטבר לאורך זמן, כשהבסיס להשוואה הוא שנת 1977, שנת המהפך.

הגרף העליון המראה את כוח הקנייה יחסית למה שהיה ב-1977: ככל שהוא עולה, משמעות הדבר שהמשכורות עלו מהר יותר מהמדד, ולכן משכורת ממוצעת מאפשרת לקנות יותר. ואכן עד שנת 2000

229 מקור: מרק רוזנברג, שכר והכנסה מעבודה לפי ישוב ומשתנים כלכליים שונים 2015, המוסד לביטוח לאומי, סקרים תקופתיים 292, אוגוסט 2017, לוח 47. נתוני השכר לפי הלמ"ס והמדד מירחון המחירים.

הייתה מגמה כללית של עלייה. באופן מצטבר כוח הקנייה של משכורת ממוצעת (ואיתו רמת החיים) עלה בכ-60% לאורך התקופה הזו במונחים ריאליים.

לעומת זאת, אחרי שנת 2000 הייתה תקופה ארוכה של קיפאון. המשכורת הממוצעת עלתה פחות או יותר כמו המדד. רק בשנת 2015 המשכורות הדביקו את הרמה שהגיעו אליה 14 שנים מוקדם יותר, ב-2001. ומהנתונים העדכניים ביותר מתקבל הרושם שמשנה זו התחדשה מגמת העלייה.



איור 108: השינוי בכוח הקנייה של משכורת ממוצעת, יחסית לשנה הקודמת ויחסית לבסיס ב-1977.²³⁰ בהשוואה יחסית לשנה הקודמת ערכים חיוביים משמעותם עלייה בכוח הקנייה, וערכים שליליים משמעותם ירידה בכוח הקנייה.

מעבר להבחנות הכלליות האלה, ניתן לראות גם תנודות. בשנות ממשלת בגין הייתה עלייה יפה למרות האינפלציה הגבוהה ששררה בשנים אלה, כתוצאה ממנגנוני הצמדה שהבטיחו שהמשכורות לא ישחקו. תוכנית הייצוב הכלכלית של 1985 הכילה רכיב כואב של קיצוץ במשכורות, אבל מיד אחריה הייתה עלייה מהירה שיותר מפיצתה על כך. נפילה גדולה נוספת קרתה בתקופת האינתיפאדה השנייה. המשבר הכלכלי העולמי של 2008, לעומת זאת, גרם לירידה קלה בלבד.

אי-שוויון בהכנסות

המשכורת הממוצעת (או המשכורת החציונית) נותנת מושג כללי על "ההכנסה האופיינית". אבל בעצם ההתפלגות של השכר היא מאוד רחבה, ויש פער משמעותי בין בעלי שכר נמוך לבעלי שכר גבוה. בנוסף, יש עצמאים ובעלי הון שההכנסות שלהם גבוהות בסדרי גודל מכל שכיר. כתוצאה ההתפלגות של ההכנסות היא מוטה, ואפילו מאוד מוטה. העשירון העליון (העשירי) מרוויח הרבה יותר מהעשירון התשיעי, והרבה הרבה יותר מהעשירון התחתון (ראו איור 114 בהמשך).

ההבדל בהכנסות בין עשירונים מבטא אי-שוויון. אי-שוויון הוא תופעה שקיימת בכל חברה אנושית מאז ומעולם. השאלה היא מתי הוא הופך לבעיה חברתית.

נתונים מפורטים לאורך זמן של ההכנסות של עשירונים שונים, ועוד יותר מכך של המאון העליון והאלפיון העליון – שהם העשירים ביותר – קשה למצוא. הכלכלן תומאס פיקטי, בספרו המפורסם "הון במאה ה-21"

²³⁰ מקורות: נתוני השכר הממוצע מהשנתונים של שנים 1996, 2012, ו-2018 של הלמ"ס, טבלאות שונות שעניינן שכר ממוצע למשרת שכיר. הנתונים כוללים שכירים מיהודה ושומרון ועובדים זרים. הממוצע הוא למשרה, לא לשכיר. המשמעות היא שאם מישהו מחזיק בשתי משרות הוא יספר בתור שתי משכורות נמוכות במקום אחת יותר גבוהה, מה שמוריד את הממוצע במידת מה. נתוני המדד ששימשו להשוואה גם מהלמ"ס, ובפרט מירחון המחירים. השתמשתי כאן במדד הממוצע לכל שנה (כלומר הממוצע של המדדים של כל החודשים).

(Capital in the Twenty-First Century), ביסס את הניתוח שלו בנושא אי-שוויון על סדרות נתונים כאלה מכל העולם. אבל מקומה של ישראל נפקד מהניתוח הזה, כי לא היו בנמצא נתונים איכותיים לאורך זמן²³¹.

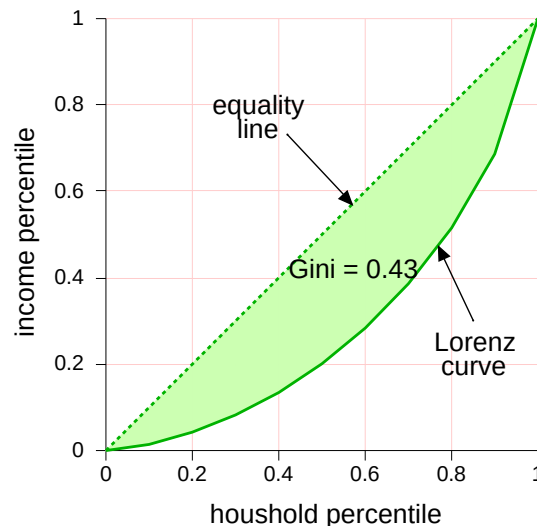
מדד ג'יני

צורה מקובלת לכמת אי שוויון היא באמצעות מדד ג'יני. למשל מדד ג'יני להכנסות ברוטו של משקי הבית בישראל בשנת 2010 היה 0.43. אבל מה בעצם זה אומר?

נניח לרגע שיש שוויון מושלם. במצב כזה, ל-5% מהאוכלוסייה יש 5% מההכנסות. ל-10% מהאוכלוסייה יש 10% מההכנסות, ל-20% מהאוכלוסייה יש 20% מההכנסות, וכך הלאה. אם נעשה מזה גרף נקבל קו ישר: אחוז מסוים של האוכלוסייה מחזיק באותו אחוז של ההכנסות.

אבל אם אין שוויון המצב שונה. נתחיל בכך שנסדר את האוכלוסייה לפי רמת ההכנסה, עם העניים ביותר בהתחלה. לפי הנתונים של הלמ"ס בסקר ההכנסות של 2010, משקי בית בעשירון התחתון (קרי 10% העניים ביותר) מקבלים רק 1.4% מההכנסות ולא 10% מההכנסות. אם מסתכלים על 20% העניים ביותר, הם מקבלים 4.3% מההכנסות (שימו לב שלא מדובר על עשירונים, אלא על אחוז מצטבר. כך 20% העניים ביותר כוללים את העשירון הראשון והשני ביחד). 30% העניים ביותר מקבלים ביחד 8.2% מההכנסות, וכך הלאה. ושוב, נצייר גרף שמראה איזה אחוז מההכנסות מקבל כל אחוז מהאוכלוסייה. הגרף הזה יהיה קעור, כי בהתחלה העלייה איטית מאוד: מתחילים עם העניים, אז כשמוסיפים עוד ועוד מהם ההכנסה עולה רק בקצת. אבל כשמגיעים לעשירים יותר, העלייה נהיית יותר תלולה. לגרף הזה קוראים עקומת לורנץ.

איור 109 מראה את עקומת לורנץ של ההכנסות ברוטו של משקי הבית בישראל לשנת 2010. הציר האופקי הוא האחוז ממשקי הבית, והציר האנכי הוא האחוז מההכנסות ברוטו. לשם השוואה יש גם את הקו האלכסוני הישר שמייצג שוויון מושלם.



איור 109: עקומת לורנץ ומדד ג'יני של התפלגות ההכנסות בישראל בשנת 2010.²³²

הרעיון של מדד ג'יני הוא שהשטח בין שני הקווים, זה שצבוע בגרף, מייצג את רמת אי השוויון. אם יש שוויון מלא, עקומת לורנץ מתלכדת עם האלכסון והשטח ביניהם הוא 0. אם יש אי-שוויון מוחלט, לכמעט כל האוכלוסייה אין כלום וכל העושר נתון בידי אדם אחד (שמטבע הדברים הוא העשיר ביותר). במצב כזה עקומת לורנץ היא הרחוקה ביותר מהאלכסון שאפשר: בהתחלה היא אופקית לגמרי, ורק בסוף היא עולה בתלילות. כתוצאה השטח שבינה לבין האלכסון הוא בעצם כל המשולש שנמצא מתחת לאלכסון. מדד ג'יני

²³¹ כפי שנאמר בראיון של איתן אבריאלי עם פיקטי בדה מרקר 2014.4.24.

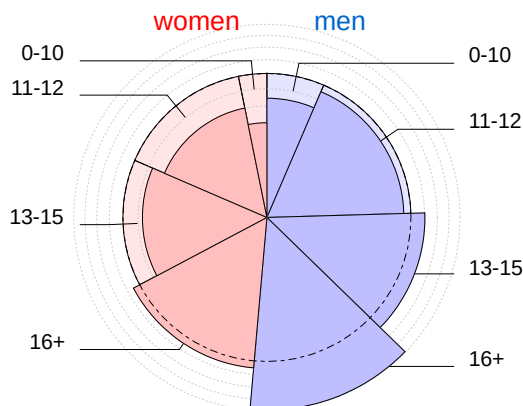
²³² מקור: סקר הכנסות 2010 של הלמ"ס, פרסום מס' 1479, פברואר 2012.

מוגדר להיות היחס בין השטח הצבוע (בין האלכסון לעקומת לורנץ) לשטח המקסימלי האפשרי (כל המשולש) ולכן הוא תמיד בין 0 ל-1. ערך של 0 מציין שוויון מלא, ואילו 1 מציין אי-שוויון מלא. בגרף של איור 109 המבוסס על ההכנסות בישראל מתקבל מדד של 0.43: השטח הצבוע הוא 43% מהמשולש מתחת לאלכסון. (דוגמאות לאי-שוויון קיצוני יותר אפשר לראות ברווחים וקבלת הטבות מס של חברות עסקיות, באיור 90 בעמ' 161).

היתרון של מדד ג'יני הוא שהוא מאפיין את ההתפלגות כולה באמצעות מספר אחד. כתוצאה נוח להשתמש בו להשוואות בין התפלגויות, למשל כדי לראות איך אי השוויון משתנה עם הזמן, או להשוות את אי השוויון בארצות שונות. אבל צריך להקפיד ולוודא שמשוויים התפלגויות של אותו הדבר. הנתונים לעיל, למשל, הם עבור הכנסה ברוטו של משקי בית. נתוני ההכנסה נטו שונים, ויובילו למדד שונה. בנוסף יש קשר בין אחוזון הכנסה לגודל משק הבית: משקי הבית העניים יותר נוטים להיות גדולים יותר (כלומר עם יותר נפשות). כתוצאה התפלגות ההכנסה לנפש שונה מהתפלגות ההכנסה למשקי בית, כי באופן יחסי יש יותר נפשות עניות ממשקי בית עניים.

גורמי אי-שוויון: השכלה ומגדר

אז יש אי-שוויון בהכנסות. אבל מה גורם לזה? נהוג לחשוב ששכר קשור לרמת ההשכלה, ושנשים מקבלות שכר נמוך מגברים. הנה הנתונים שמראים זאת. הנתונים האלה הם עבור שכירים בלבד, משנת 2010.



איור 110: חלוקת השכר ברוטו בין קבוצות אוכלוסייה המוגדרות על ידי מין ושנות השכלה²³³.

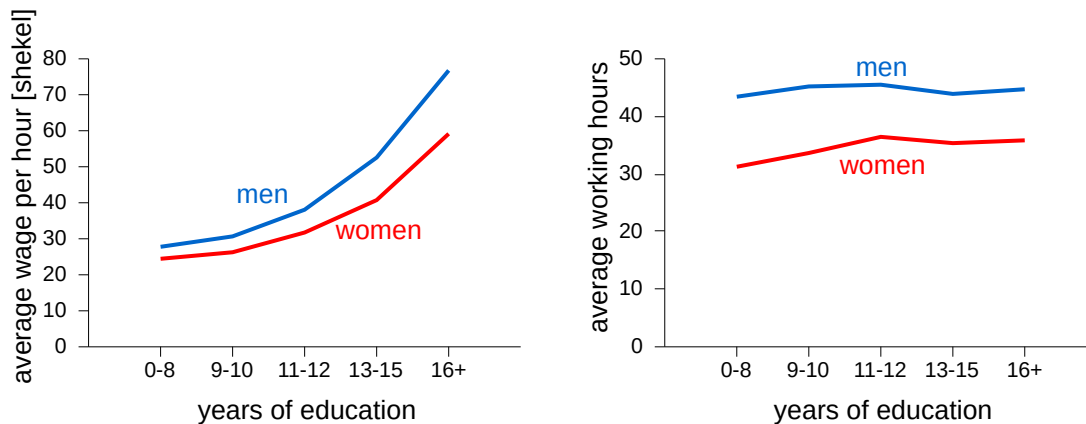
איור 110 מראה את חלוקת השכר באמצעות spie chart. תזכורת: גרף כזה משמש להשוואת שתי חלוקות. במקרה שלנו, החלוקה הבסיסית שמתוארת על ידי גרף עוגה רגיל היא החלוקה של השכירים במשק לפי קבוצות מגדר (גברים מימין בתכלת, נשים משמאל בוורוד) ורמת השכלה (שנות לימוד כמצוין בתוויות של הפרוסות). ניתן לראות שיש טיפה יותר גברים מנשים בין השכירים, ושהנשים נוטות להיות משכילות יותר: לפחות מהן יש רק 0-12 שנות לימוד, וליותר מהן יש השכלה על-תיכונית. מעל העוגה הבסיסית הזו אנחנו מראים את החלוקה של ההכנסה ברוטו לאותן קבוצות אוכלוסייה. קבוצה שמקבלת יותר מהמוצע מיוצגת על ידי פרוסה שבולטת החוצה, בעוד קבוצה שמקבלת פחות מיוצגת על ידי פרוסה קצרה יותר. המעגלים האפורים מייצגים כפולות של 20% מהמוצע. כך אנו למדים שנשים עם 11-12 שנות לימוד מקבלות כ-40% פחות מהמוצע, ונשים עם 16+ שנות לימוד מקבלות כ-10% יותר מהמוצע. גברים עם 16+ שנות לימוד, לעומת זאת, מקבלים כ-80% יותר מהמוצע.

הגרף מראה כצפוי את שתי התופעות: רמת השכלה גבוהה יותר מובילה להכנסה גבוהה יותר, ונשים מקבלות פחות מגברים. אבל האם זה נובע מפליה?

צריך לשים לב שרמת הכנסה היא מכפלה של שני גורמים: שכר לשעת עבודה, ומספר שעות העבודה

²³³ מקור: לוח 12.45 של השנתון הסטטיסטי לישראל של הלמ"ס לשנת 2012.

(אם עובדים יותר שעות בשבוע, השכר עולה). מהנתונים של הלמ"ס מסתבר שיש הבדל בין גברים ונשים כשני הגורמים האלה, כפי שמודגם באיור 111.



איור 111: הקשר בין שנות לימוד, שעות עבודה, ושכר לשעה עבור גברים ונשים.

ואכן, נשים עובדות כ-20% פחות מגברים בממוצע (או אולי יותר גדול מהן עובדות במשרה חלקית). זה יכול להעלות שאלות, אבל ניתן לשער שמדובר בבחירה (או צורך) לטפל במשפחה ולא באפליה במקום העבודה. מצד שני, נשים מקבלות כ-16% פחות כסף עבור שעת עבודה בממוצע — ויתרה מזאת, הפער גדל עם שנות הלימוד: נשים עם 0-8 שנות לימוד מקבלות 12% פחות לשעה מגברים עם אותה רמת השכלה בממוצע, אבל אלה עם 16+ שנות לימוד מקבלות 23% פחות לשעה בממוצע. מחקר של הדס פוקס ממרכז טאוב²³⁴ מצא שחלק גדול מההפרש הזה ניתן ליחס למקצוע — נשים נוטות לעבוד במקצועות מכניסים פחות, למשל הוראה ושירותי ציבורי, בעוד גברים שולטים במקצועות המכניסים יותר, למשל הנדסה וטכנולוגיה. זה לא אומר שאין שום אפליה, אבל כנראה החלק שלה קטן. מצד שני, אפשר לשאול למה יש הבדל כזה בבחירת המקצוע והאם הוא הכרחי ומוצדק.

תפרוסת גאוגרפית-חברתית של אי-שוויון

מעניין גם לראות איך אי השוויון בהכנסות והפער המגדרי תלויים אחד בשני ובמקום. איור 112 מראה את זה על ידי הצגת הנתונים עבור כל עיר בנפרד, וכולל את כל הערים עם 20,000 תושבים או יותר.

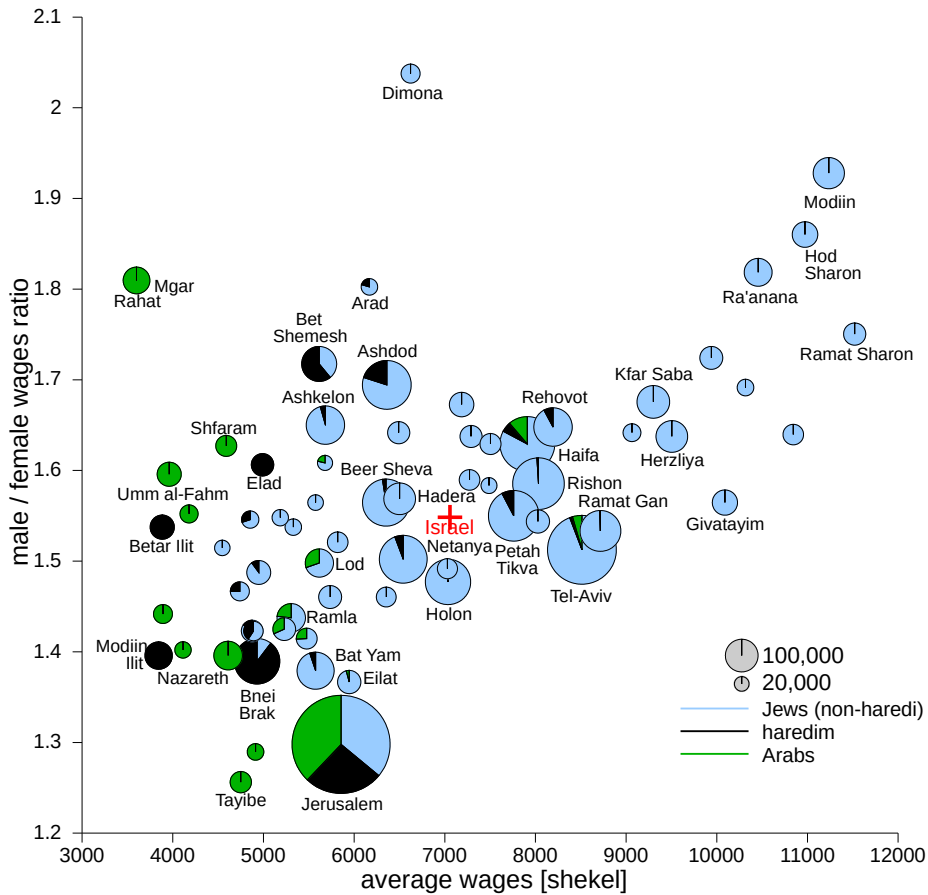
ראשית נתבונן בציר האופקי, המייצג הכנסה ממוצעת. אי-השוויון בא לידי ביטוי בסקלה של הציר הזה: מכ-3500 שקלים לחודש בממוצע ברהט עד כמעט 12,000 שקלים לחודש בממוצע ברמת השרון. זה פער של יותר מפי 3. וכפי שקל לראות, כל הערים הערביות והחרדיות נמצאות בצד שמאל של הגרף, מתחת להכנסה ממוצעת של 5000 שקלים לחודש.

הציר האנכי מייצג אי שוויון בין נשים וגברים. מהגרף ניתן להבחין שיש מתאם מסוים בין רמת השכר הממוצעת לבין היחס בין שכר גברים לנשים: ככל שהשכר הממוצע גבוה יותר, כן הגברים נוטים להרוויח יותר מהנשים בגורם גדול יותר (שימו לב — המדובר בגורם כפלי גדול יותר, לא רק בהפרש גדול יותר).

מצד שני יש פיזור גדול יחסית. יתרה מזאת, בין 7 הערים עם היחס הגבוה ביותר נמצאות שתי ערים ערביות — רהט ומע'אר — בהן השכר הממוצע נמוך במיוחד, והשיאנית בהפרש ניכר היא דימונה שנמצאת באמצע הטווח ושבה הגברים מרוויחים בממוצע פי 2 מהנשים. הסיבה יכולה להיות מפעלים גדולים יחסית שבהם יש הטיה חזקה לעובדים ממין מסוים. למשל יתכן שבדימונה היחס הגבוה נובע מכך שהרבה נשים עבדו במפעל כיתן לפני שנסגר (הנתונים הם מ-2005-2009) שבו השכר היה נמוך יחסית, והרבה גברים עבדו במפעלי ים המלח ובקריה למחקר גרעיני שבהם השכר היה גבוה יחסית. ירושלים אגב

234 הדס פוקס, פערים מגדריים בשוק העבודה: שכר וקייטוב תעסוקתי, ברוח מצב המדינה 2016, מרכז טאוב.

היא בין הערים השוויוניות ביותר, והגברים בה מרוויחים רק כ-30% יותר מהנשים (אבל כולם מרוויחים די מעט).



איור 112: פיזור הערים בישראל בצירים של הכנסה ממוצעת ופער שכר מגדרי. הנתונים הם ממוצע לשנים 2005-2009.²³⁵

גדילת אי-השוויון: רנטות ומיסוי רגרסיבי

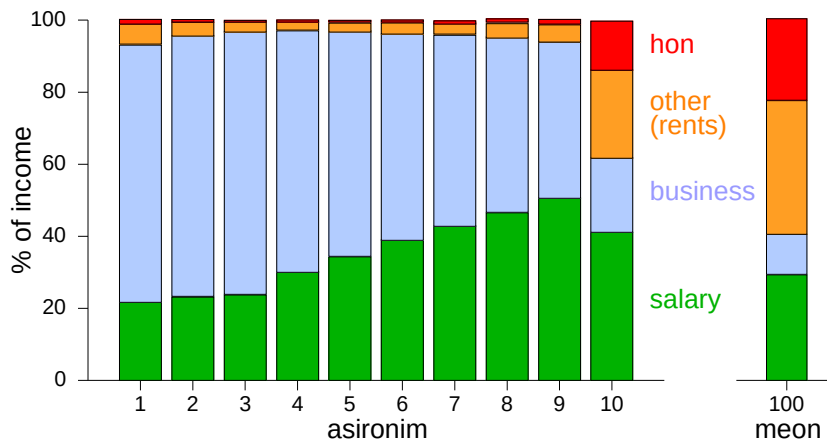
בעשורים האחרונים אי-השוויון הולך וגדל בכל העולם. בצורה פשטנית נהוג לומר ש"כסף הולך לכסף", כלומר למי שיש כבר יותר קל להשיג עוד. בצורה מפורטת יותר, יש שילוב של שתי תופעות:

1. כשהכנסה היא (הרבה) יותר ממה שצריך באופן שוטף, לא מוציאים את הכל, ואז העודף מצטבר עם השנים ואף עובר בירושה. אצל העניים מוציאים את כל מה שיש ולא מצטבר שום עושר (ולפעמים אפילו מוציאים יותר ממה שיש, ונכנסים לחובות).
2. בקצה העליון של טווח העושר, יש מי שמנצלים את עודפי הכסף כדי לרכוש השפעה פוליטית ולהשתמש בה כדי ליצור תנאים שנותנים עדיפות לעשירים על חשבון העניים – והכוונה היא אכן באופן מילולי לרכישת השפעה באמצעות כסף. זה מה שנקרא יחסי הון-שלטון. דוגמאות קונקרטיות שנפוצות בכל מדינות המערב הדמוקרטיות הן
 - תרומות למסעות הבחירות של פוליטיקאים ולמוסדות הקרובים לליבם. העברות כספים כאלה נותנות לבעלי הון גישה לנושאי תפקידים ממלכתיים, וגורמות לנושאי התפקידים הרגשת מחויבות כלפי בעלי ההון. כתוצאה נקבעת מדיניות הנוטה להטיב עם בעלי ההון. לא נדיר גם

235 מקור: פרופיל בריאותי-חברתי של הישובים בישראל 2005-2009, פרסום מספר 1580 של הלמ"ס.

- שבזמן מערכת בחירות בעלי הון תורמים למתמודדים משני עברי המתרס, כדי לוודא שיהיו להם קשרים עם מי שינצח.
- שכירת לוביסטים שעובדים מול רשויות השלטון, ובפרט מול מחוקקים ורגולטורים, כדי לקדם את ענייניהם של בעלי ההון. לעניים אין לוביסטים שייצגו את האינטרסים שלהם (אבל בישראל יש את לובי 99).
 - קניית אמצעי תקשורת (למשל עיתונים וערוצי טלוויזיה) ושימוש בהם כדי להשפיע על דעת הקהל ועל פוליטיקאים, מה שמוביל להרחבת המונח המתחרז להון-שלטון-עיתון.

אחד הנושאים הבולטים שבהם יחסי הון-שלטון יכולים לעבוד לטובת בעלי ההון הוא מיסוי רנטות לעומת מיסוי עבודה. רנטה היא הכנסה שלא מעבודה. למשל בעל נדל"ן שמשכיר את הנדל"ן שלו מקבל הכנסה קבועה מבלי שיעשה דבר. באופן דומה, גם מי שמשקיע כספים בשוק ההון יכול לקבל דיבידנד או רווחים מבלי להשקיע עבודה – הכסף "עובד" בשבילו. כפי שאיור 113 מראה, הכנסות מרנטות נפוצות בעיקר בעשירון העליון, ומהוות יותר מ-60% מההכנסות של המאון העליון. בעשירונים האחרים ההכנסות נובעות משכר או עסק (הגרף הזה הוא עבור עצמאים, לכן הרוב מעסק).



איור 113: מבנה ההכנסה של עצמאים בעשירונים השונים ובמאון העליון בשנת 2013.²³⁶ אצל העשירים ביותר רוב ההכנסה נובעת מרנטות (למשל השכרת נדל"ן או דיבידנדים) ורווחי הון, שהמיסים עליהם נמוכים מהמיסים על הכנסות מעבודה.

השאלה היא כמה מיסים לגבות מהרווחים האלה. כיוון שעשירים מקבלים חלק ניכר מההכנסתם מרנטות, כדאי להם שהמיסים על רנטות יהיו נמוכים. מתרצים את זה בכך שזה ימריץ את העשירים להשקיע בפיתוח חברות חדשות (מה שלא תמיד עומד במבחן המציאות – לפעמים הם מעדיפים להשקיע ביאכטות או בחו"ל). ואכן המצב כיום ברוב מדינות המערב ובישראל הוא שהמיסים על רנטות נמוכים מהמיסים על עבודה, כמו מס הכנסה: מס רווחי הון הוא לכל היותר 25%, והמס על השכרת עד 5 דירות למגורים הוא 10%, בעוד מדרגת מס הכנסה הגבוהה ביותר היא 50%. כיוון שעשירים מקבלים כאמור אחוז גבוה מההכנסה שלהם מרנטות, נוצר מצב של מיסוי גרסיבי אפילו אם כל מס בפני עצמו הוא פרוגרסיבי: העשירים משלמים פחות מיסים באופן יחסי להכנסה שלהם.

מיסי הכנסה לא לבד. גם מע"מ, שהוא בעיקרון מס ניטרלי (כולם משלמים 17% מע"מ על סכום הקנייה) הוא בעצם באופן אפקטיבי מס גרסיבי. הסיבה היא שמי ש"לא גומר את החודש" ומוציא את כל הכנסתו על צריכה שוטפת משלם באופן אפקטיבי מע"מ על רוב ההכנסה (יש כמה סעיפי הוצאות שעליהם לא משלמים מע"מ, למשל שכר דירה). לעומת זאת, מי שיש לו הכנסה גבוהה, וחוסך או משקיע את הרוב, מוציא רק חלק קטן מההכנסה כל חודש. אז הוא משלם מע"מ רק על החלק הזה: מע"מ הוא מס הוצאה, ולא משלמים אותו על כסף שנשאר אצלך. כתוצאה העשירים משלמים פחות מע"מ באופן יחסי להכנסתם.

דבר דומה קורה עם מס רכוש. בישראל אין בעצם מס רכוש, אבל יש תשלומי ארנונה על דירות מגורים. לרוב משקי הבית הדירה היא הנכס המשמעותי ביותר שלהם, וכל שנה הם צריכים לשלם עליה ארנונה. גם העשירים משלמים ארנונה על הדירות שלהם, אבל אצלם הדירות הן רק חלק קטן מהרכוש. שוב מי שיש לו יותר משלם אחוז נמוך יותר.

לסיום, לעשירים יש גם יתרון בתכנוני מס – הפעלת רואי חשבון לפירוש יצירתי של חוקי המס כדי להקטין את מה שצריך לשלם. דוגמה מוכרת היא השימוש בחברות ארנק כדי לשמר הכנסות ולשלם פחות מיסים. (על חברות ארנק ראו בעמ' 163)

צמצום אי-השוויון

במדינת ישראל מופעלים מספר מנגנונים שנועדו לצמצם את אי-השוויון.

- **שכר מינימום.** זהו השכר המינימלי ברוטו שמעסיק חייב לשלם לעובד עבור חודש עבודה במשרה מלאה, וממנו נגזרים שכר המינימום לנוער ושכר המינימום ליום עבודה ולשעת עבודה. חוק שכר מינימום קיים מאז 1987, כשלפני זה הייתה התייחסות לשכר מינימום בהסכמים הקיבוציים בין ההסתדרות למעסיקים.

- **מיסים פרוגרסיביים.** מיסים ישירים כמו מס הכנסה והתשלומים לביטוח לאומי הם פרוגרסיביים, כלומר האחוז מההכנסה שצריך לשלם אינו קבוע אלא גדל עם ההכנסה²³⁷. בפרט, יש סף תחתון, וכתוצאה ממנו חצי מהעובדים אינם משלמים מס הכנסה כלל.

(אגב, תוצאת לוואי היא שקיצוץ במיסים בעצם מגדיל פערים, כי מי שנהנים ממנו הם העשירים יותר משלמים יותר מיסים. אחרי הקיצוץ הם משלמים פחות ממה ששילמו קודם. מי שלא משלם לא נהנה מהקיצוץ.)

- **מס הכנסה שלילי.** זוהי תמיכה שניתנת על ידי המדינה, מאז 2008, באמצעות רשות המיסים, למי שהכנסתם מעבודה נמוכה ולפיכך הם אינם משלמים מס הכנסה.

- **הבטחת הכנסה.** זוהי גמלה של המוסד לביטוח לאומי הקיימת מאז 1982, וניתנת למי שאין לו הכנסה כלל. בנוסף יש גמלת השלמת הכנסה למי שיש לו הכנסה אבל היא נמוכה ולא מספיקה לקיום סביר.

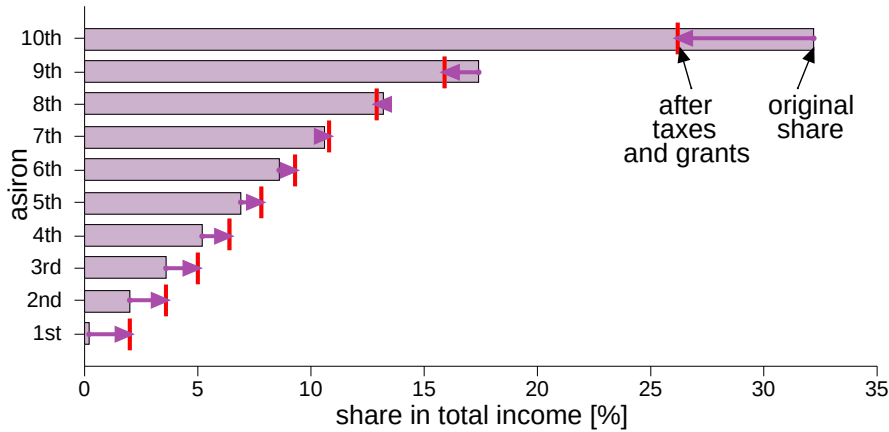
בנוסף יש מנגנונים שמקטינים את אי-השוויון באופן עקיף, על ידי תמיכה בעניים. אחד הבולטים שבהם הוא קצבת ילדים, הנותנת סיוע בגידול ילדים (ראו עמ' 432). כיוון שמשפחות עניות נוטות להיות מרובות ילדים, לקצבה זו השפעה משמעותית על הקטנת העוני בקרב ילדים²³⁸.

ההשפעה של כל המנגנונים האלה מודגמת באיור 114. מה שרואים כאן הוא חלוקת ההכנסה הכלכלית (כמה כסף מקבלים ברוטו) בין העשירונים השונים: העשירון התחתון מקבל רק 0.2% מההכנסה הכוללת, העשירון השני 2.0%, וכך הלאה עד העשירון העליון שמקבל לא פחות מ-32.2%. אבל בהכנסה הפנויה (מה שנשאר אחרי מיסים ותשלומי העברה) הפערים מצטמצמים במקצת: העשירון התחתון למשל עולה ל-2.0%, והעליון יורד ל-26.2%. אז עדיין יש פערים משמעותיים, אבל אי-השוויון קטן במקצת.

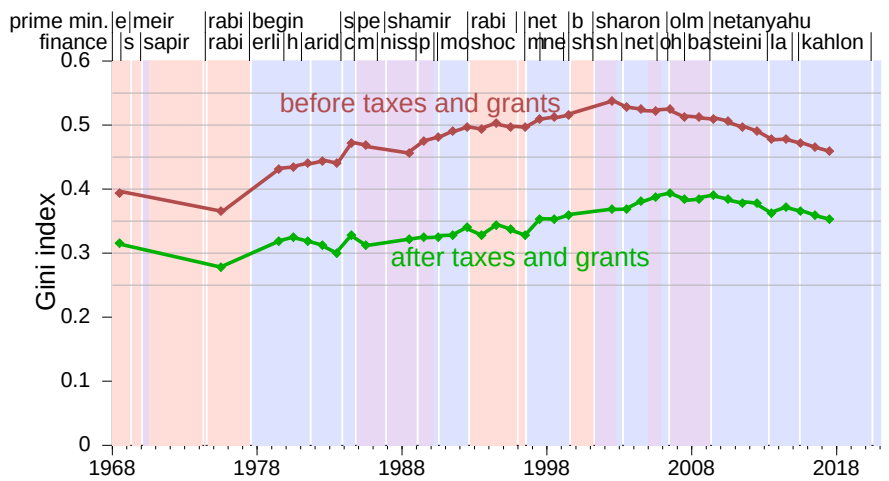
ניתן לכמת את אי-השוויון וכמה הוא השתנה על ידי מדד ג'יני (שהוסבר בעמ' 189). התוצאה מוצגת באיור 115. כפי שניתן לראות מדד ג'יני של ההכנסה הפנויה אכן הרבה יותר נמוך ממדד ג'יני של ההכנסה הכלכלית. זה קורה כי חלק ניכר מהמיסים הם פרוגרסיביים, כך שבעלי הכנסה גבוהה משלמים יותר. במקביל תשלומי ההעברה כמו הגמלאות של הביטוח הלאומי מעלים את ההכנסה הפנויה של בעלי הכנסה נמוכה (הם נקראים תשלומי העברה כי מדובר בהעברת כספים מחשבון לחשבון ללא תמורה).

²³⁷ בעצם זה לא מדויק כי דמי ביטוח לאומי ומס בריאות משלמים רק עד תקרת הכנסה מסוימת. כתוצאה, בשנת 2015 למשל, המס הגבוה ביותר הוטל על בעלי הכנסה של בין 41,830 ש"ח לבין 43,240 ש"ח – מספיק גבוה להיות במדרגת מס גבוהה של מס הכנסה, אבל עדיין מתחת לתקרה של דמי הביטוח הלאומי. מקור: דו"ח הכנסות המדינה 2013-2014, לוח ה-3.

²³⁸ ג'וני גל, קצבאות ילדים בפרספקטיבה מחקרית, ביטחון סוציאלי 78 עמ' 5-10, 11.2008.



איור 114: השינוי בחלוקת ההכנסה בין העשירונים אחרי מיסים ותשלומי העברה (כלומר ההבדל בין ההכנסה הכלכלית להכנסה הפנויה), בשנת 2015.²³⁹



איור 115: השינוי במדד ג'יני של ההכנסה הכלכלית (ברוטו) ושל ההכנסה הפנויה לאורך השנים.²⁴⁰

אם מסתכלים על השינוי במדד ג'יני לאורך השנים, רואים כמה תופעות מעניינות:

- מאמצע שנות ה-70 עד תחילת שנות ה-2000 המדד היה במגמת עלייה. זה אומר שאי-השוויון גדל. אבל אפשר לראות שהפער בין הקווים גם גדל, ואי-השוויון בהכנסה הפנויה גדל יותר לאט מאי-השוויון בהכנסה הכלכלית. המשמעות היא שמנגנוני הרווחה עבדו כדי להאט את קצב עליית אי-השוויון.
- בין 2003-2006, כשבנימין נתניהו היה שר האוצר בממשלת שרון, יש תופעה יחודית: אי השוויון בהכנסה הכלכלית ירד, ואי השוויון בהכנסה הפנויה דווקא עלה. זה משקף את הצעדים של נתניהו לקיצוץ התקציב והקטנת תשלומי ההעברה.
- מאז 2006 יש שיפור המתבטא בירידה באי-השוויון. אבל שוב הירידה באי-השוויון בהכנסה הכלכלית חדה יותר, ואילו אי-השוויון בהכנסה הפנויה ירד במידה מועטה בלבד. במילים אחרות, ניצלו את הירידה באי-השוויון כדי לחסוך בתשלומי ההעברה, ולא כל השיפור הגיע לאזרחים. ההסבר המקובל לשיפור הוא העלייה בהשתתפות בכוח העבודה החל מ-2003, בתגובה לקיצוצים בתשלומי ההעברה.

239 מקור: המוסד לביטוח לאומי, דוח ממדי העוני והפערים החברתיים 2015.

240 מקור: און וינקלר, מאחורי המספרים: דמוגרפיה פוליטית בישראל, קתדרת חייקין לגאואסטראגיה, אוניברסיטת חיפה 2015, לוח 3.3, עם השלמות מדוח ממדי העוני והפערים החברתיים 2017, המוסד לביטוח לאומי, לוח 12.

קו העוני

קו העוני הוא מדד להיותם של אדם או משפחה עניים. במוסד לביטוח לאומי, שאחראי על הגדרת העוני בישראל, המדד הזה נקבע לפי הכנסה יחסית. בכך הוא משקף עמדה שעוני אינו מצב אבסולוטי (כמו חוסר אפשרות לקנות סל מוצרים מוגדר) אלא מצב של חוסר אמצעים בהשוואה לאחרים בחברה²⁴¹.

בישראל קו העוני מוגדר להיות חצי מההכנסה הפנויה החציונית לנפש תקנית. להגדרה זו מספר רכיבים:

- נקודת המוצא היא ההכנסה הפנויה. זוהי ההכנסה הכוללת העומדת לרשותו של אדם לאחר הפעלת המנגנונים לצמצום אי-השוויון שהוזכרו לעיל. במילים אחרות, זו ההכנסה מעבודה אחרי הורדה של מיסים (פרוגרסיביים) ותשלומי חובה אחרים, ולאחר הוספה של קצבאות או גמלאות.
- כדי לחשב את ההכנסה של כל תושבי המדינה, מחלקים את ההכנסה של כל משק בית במספר ה"נפשות התקניות" (מוסבר להלן).
- בהינתן התפלגות ההכנסה הפנויה של כל תושבי המדינה, מוצאים את החציון. זה הערך שמחלק את האוכלוסייה לשניים: לחצי יש הכנסה פנויה נמוכה יותר ולחצי הכנסה פנויה גבוהה יותר.
- הערך הקובע הוא חצי מההכנסה הפנויה החציונית. מי שמקבל פחות מזה הוא "עני".
- קו העוני למשפחה נקבע לפי גודל המשפחה, כשהגודל נמדד שוב ב"נפשות תקניות". ההנחה היא שמי שגר לבד צריך קצת יותר מחצי מה שנחוץ לזוג, וככל שיש יותר ילדים התוספת הדרושה עבור כל אחד מהם קטנה.

בשנת 2015 חצי ההכנסה הפנויה החציונית הייתה 2527 שקלים. בהתבסס על זה, קו העוני למשפחות בגדלים שונים נקבע כפי שמתואר בטבלה²⁴².

קו העוני	"נפשות תקניות"	גודל המשפחה
₪ 3,158	1.25	1
₪ 5,053	2.00	2
₪ 6,696	2.65	3
₪ 8,086	3.20	4
₪ 9,475	3.75	5
₪ 10,739	4.25	6
₪ 12,002	4.75	7
₪ 13,139	5.20	8
₪ 14,150	5.60	9

דו"ח העוני של הביטוח הלאומי מפרט את מספר העניים לפי קו העוני, ומאפיין אותם לפי חתכים שונים. כיוון שמשפחות עניות נוטות להיות משפחות גדולות (עם הרבה ילדים), אחוז המשפחות העניות קטן מאחוז הנפשות העניות, ואחוז הילדים העניים גדול עוד יותר. למשל בשנת 2015 שיעור המשפחות העניות היה 19.1%, אבל 21.7% מהנפשות ולא פחות מ-30.0% מהילדים היו עניים.

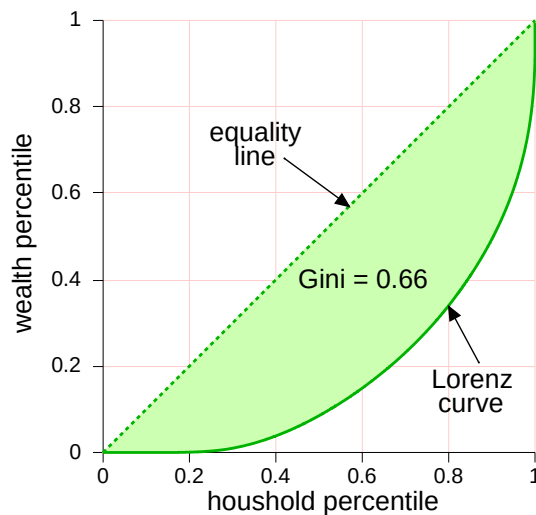
²⁴¹ להסבר מפורט על גישות שונות להגדרת ומדידת עוני ראו בפרק השלישי של און וינקלר, מאחורי המספרים: דמוגרפיה פוליטית בישראל, קתדרת חייקין לגאואסטרוטגיה, אוניברסיטת חיפה 2015.

²⁴² מקור: המוסד לביטוח לאומי, דוח ממדי העוני והפערים החברתיים 2015.

פערים ואי-שוויון בעושר

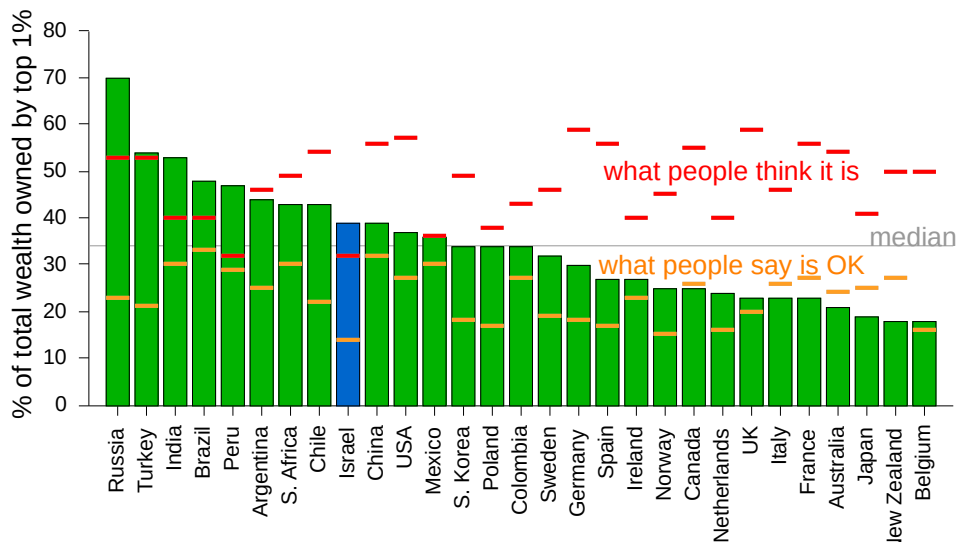
פערים כלכליים ואי שוויון הם נושא חשוב שנמצא במוקד הדיון הציבורי. אבל כמו בהרבה מקרים צריך קודם להגדיר על מה מדברים. בפרט צריך להבחין בין אי שוויון בהכנסות לבין אי שוויון בעושר (או ברכוש). אי שוויון בהכנסות אומר למשל שהעשירון העליון מקבל הרבה יותר מעשירית מכלל ההכנסות של כולם, והעשירון התחתון מקבל הרבה פחות מעשירית מכלל ההכנסות של כולם. אבל בנוסף, ההכנסה של העשירון העליון היא יותר ממה שצריך באופן שוטף, אז חלק מזה נחסך ומצטבר. אצל העשירון התחתון, לעומת זאת, מוציאים את הכל מיד ולא חוסכים כלום. וזה קורה שנה אחרי שנה. כתוצאה, בעשירון העליון מצטבר יותר ויותר עושר, ובעשירון התחתון לא. לכן אי-השוויון בעושר חמור יותר מאי-השוויון בהכנסות.

איור 116 מראה תרשים גיני של התפלגות העושר בישראל (ראו בנספח בסוף הפרק על הנתונים ששימשו להכנת הגרף). כפי שניתן לראות עקומת לורנץ די רחוקה מקו השוויון, ומדד גיני לעושר (השטח הצבוע) יוצא 0.66, הרבה יותר ממדד גיני להכנסות (איור 109).



איור 116: עקומת לורנץ ומדד גיני של התפלגות העושר בישראל בשנת 2013.

בהשוואה בינלאומית, אי-השוויון בעושר בישראל גבוה מהחציון אבל לא קיצוני כמו ברוסיה, טורקיה, או הודו (איור 117). המדד שבו השתמשו כאן הוא האחוז מכלל העושר של כל משקי הבית במדינה שמוחזק בידי המאון העליון. מה שלא פחות מעניין הוא התפיסה הציבורית לגבי המדד הזה. בסקר שבוצע בכל הארצות האלה התגלה שבכולן האזרחים חושבים שהמאון העשיר מחזיק ב-40-60% מהעושר הכולל, וזה לא היה קשור בכלל למצב האמיתי במדינה. במקביל, האזרחים חשבו שסביר שהמאון העליון יחזיק בכ-20-30% מהעושר – בערך חצי ממה שהם חשבו שיש לו. וגם זה לא היה קשור למצב. ישראל נמצאת בקצה התחתון של הסקלה: הציבור חושב שהמאון העליון מחזיק 32% מהעושר, ושמה שסביר הוא רק 14%. בפועל המאון העליון בישראל מחזיק 39% מהעושר (לפי המחקר שעליו מתבסס הגרף).



איור 117: השוואה בינלאומית של אי-שוויון, כפי שהוא משתקף בעושר המוחזק בידי המאון העליון. הקווקווים משקפים את התפיסה הציבורית של אי-השוויון הזה²⁴³. הנתונים מסקר שנערך ב-2015.

הבעיה בנתונים הנ"ל היא שהם מתייחס לשנה אחת בלבד. אבל איך התפלגות העושר משתנה עם הזמן? מחקר שניסה לתת תשובה על כך פורסם לאחרונה על ידי יונתן ברמן²⁴⁴. ברמן השתמש ברשימות 500 העשירים בישראל השנתיות של דה מרקר. על ידי השוואת העושר ברשימות האלה לכלל ההון בידי הציבור לפי נתוני בנק ישראל, הוא העריך את החלק של העושר שנמצא בידי הרבבון העליון (מלשון רבבה, כלומר החלק האחד חלקי 10,000 מהאוכלוסייה, או 0.01% מהאוכלוסייה). התוצאה הייתה שבשנים 2003-2009 הרבבון העליון החזיק בכ-3-3.5% מכלל ההון בישראל, אבל משנת 2010 התחילה מגמת עלייה, ובתחילת 2020 ההון שבידי הרבבון העליון הגיע לכ-7.5% מההון הכולל של הישראלים.

פנסיה

משכורת מקבלים עבור עבודה. אבל מה קורה כשמגיעים לגיל הפרישה ויוצאים לגמלאות? מקור הכנסה אחד לקשישים הוא קצבת זקנה של המוסד לביטוח לאומי. את זה מקבל כל מי שהגיע לגיל מסוים. מקור שני הוא הפנסיה. כשעובדים מפרישים תשלומים לקרן פנסיה, וכשפורשים מקבלים קצבה חודשית מקרן הפנסיה. גובה הקצבה תלוי בהפקדות שבוצעו לפני הפרישה.

בעבר הובטחה למי שעבד במשרה מלאה לתקופה של 35 שנים ומעלה פנסיה של 70% מהמשכורת האחרונה (2% לכל שנת עבודה). אלא שעם הזדקנות האוכלוסייה נוצר מצב שקרנות הפנסיה היו צפויות להתמוטט כיוון שלא יוכלו לעמוד בתשלומים האלה. לכן בוצע מעבר לפנסיה צוברת, שבה הפנסיה של כל עובד נקבעת לפי כמה כסף הוא חסך באופן אישי, כשהסכום הזה מחולק על פני תקופת הפנסיה הצפויה. לפי החוק חיסכון פנסיוני כזה הוא חובה לשכירים מאז 2008, ולעצמאים מ-2017.

קרנות הפנסיה הוותיקות

כדי להבין את הרעיון של פנסיה צריך להבין את הרעיון הבסיסי של ביטוח. כדי לרכוש ביטוח משלמים פרמיה באופן רציף כל עוד הכל בסדר ולא קרה משהו רע. לרוב האנשים מסתבר בדיעבד שזה היה בזבוז, כי לא קורה להם שום דבר רע כל החיים. אבל לאותם חסרי מזל שכן קורה להם משהו רע חברת הביטוח משלמת פיצוי. כדי שזה יעבוד מחשבים את הפרמיות והפיצויים לפי הסטטיסטיקה של הסיכון: סיכום

²⁴³ מקור: סקר Perils of perception 2015 של חברת Ipsos, שצוטט במאמר באתר ה-BBC ב-8.11.2018.

²⁴⁴ יונתן ברמן, ללא מעצורים: כך צמח אי השוויון בהון בישראל, דה מרקר 20.1.2021.

הפרמיות שחברת הביטוח מקבלת מכולם ביחד צריך להיות גבוה מסכום התשלומים שצפוי שהיא תצטרך לשלם לכולם ביחד בסופו של דבר. אם זה מתקיים יהיה מספיק כסף כדי לשלם למי שצריך. אם לא אז לא יהיה מספיק כסף והמערכת תתמוטט. אבל במקרה של פנסיה יש שלושה גורמים יחודיים חשובים:

- גורם הוודאות: כולם יגיעו לגיל הפנסיה. אז זה לא ביטוח רגיל שבו כולם משלמים, ורק מעטים יקבלו פיצויים בהמשך, כשיהיה להם מזל רע והם יסבלו מפגיעה. המשמעות היא שהתשלומים צריכים להיות גבוהים יותר מבביטוח רגיל.
- גורם הזמן: משלמים לקרן הפנסיה כשצעירים ועובדים, ומקבלים ממנה קצבה הרבה שנים יותר מאוחר.
- גורם הסיכון: פנסיה צריך לשלם מרגע הפרישה כל עוד הפנסיונר בחיים. מנקודת מבט של קרן הפנסיה, הסיכון הוא שהעמיתים יאריכו ימים, כי אז צריך לשלם להם יותר. אבל זה סיכון שבאופן סטטיסטי קל להתמודד איתו, כי יש נתונים נרחבים ומהימנים על תוחלת החיים.

בעבר החיסכון הפנסיוני היה מנוהל על ידי קרנות פנסיה של ההסתדרות. חברי ההסתדרות הפקידו כספים בקרנות הפנסיה האלה, והקרנות מצידן השקיעו באגרות חוב (אג"ח) מיועדות של המדינה. האג"ח המיועדות האלה, שנמכרו רק לקרנות הפנסיה, הבטיחו תשואה מספקת כדי שהקרנות תוכלנה לשלם לחוסכים את הפנסיה המובטחת – 4-6% מעל המדד, תלוי בקרן ובתקופה. בכך האחריות עברה בעצם לממשלה, שסיבדה את הפנסיה.

אבל אחרי המהפך, כשההסתדרות איבדה את הגיבוי האוטומטי של הממשלה, הסתבר שקרנות הפנסיה נמצאות במצב של גירעון אקטוארי: סך החובות העתידיים שלהן (מה שיצטרכו לשלם בעתיד לעמיתים שיוצאים לפנסיה) היה גבוה באופן ניכר מסך הנכסים שלהן. הסיבה העיקרית למצב הביש הזה הייתה העלייה בתוחלת החיים, שלא נצפתה מראש ולא נלקחה בחשבון כראוי. לעלייה בתוחלת החיים היו שתי תוצאות בעייתיות. ראשית, כשתוחלת החיים עולה הפנסיונרים חיים יותר זמן ולכן באופן מצטבר צריך לשלם להם יותר. אבל מעבר לכך, אם יש יותר פנסיונרים גם היחס בין מספר הפנסיונרים למספר העובדים משתנה, ויש פחות עובדים שתומכים בכל פנסיונר. כתוצאה אי אפשר יותר לגלגל את התשלומים, ולהשתמש בתשלומים של הצעירים כדי לממן את הקצבה לזקנים. הבעיה הזו, אגב, לא יחודית לישראל. בארצות שבהן הילודה נמוכה והאוכלוסייה קטנה היא גורמת למשבר עמוק. בישראל הילודה גבוהה יחסית והאוכלוסייה עדיין גדלה, אז המצב פחות גרוע מבמקומות אחרים.

בנוסף, הייתה התנגדות לכך שהממשלה תסבסד את הפנסיה. הקטנת התמיכה של הממשלה העמיקה את המשבר שקרנות הפנסיה היו נתונות בו. פתרון אפשרי היה להגדיל את ההפרשות של העובדים לפנסיה, אבל זה היה מקטין את המשכורת נטו ולכן לא היה פופולרי. הפתרון שנבחר היה לפנות לשוק ההון.

המעבר לפנסיה צוברת

עד שנות ה-90 קרנות הפנסיה היו מחויבות לקנות כמעט רק אג"ח מיועדות: לפחות 93%. הבעיה הייתה שעם הזדקנות האוכלוסייה הבטחת התשואה הזו הפכה לנטל כבד על תקציב המדינה. לכן ב-1995 הורידו את חובת הקנייה ל-70%. אבל השינוי הגדול קרה ב-2003, אז נקבע מקסימום (ולא מינימום כמו קודם) של 30% אג"ח מיועדות. זה היה במסגרת המעבר לפנסיה צוברת שמושקעת בשוק ההון.

(במאמר מוסגר נציין שהפניית כספי הפנסיות לשוק ההון לא הייתה רק מהלך שנועד להציל את קרנות הפנסיה ואת אוצר המדינה. היה בו גם ממד אידאולוגי, של רצון לפתח את שוק ההון. הפנייה של כספים לשוק ההון נועדה לספק אשראי לחברות ולעודד צמיחה של המשק. משבר הפנסיה סיפק הזדמנות פוליטית לעשות את זה²⁴⁵).

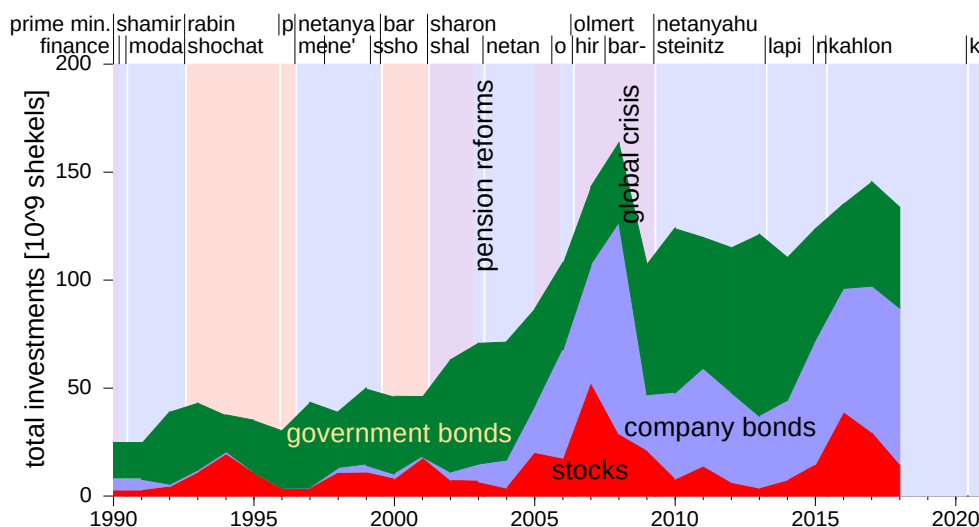
המשמעות של פנסיה צוברת היא שמבצעים חישוב פרטני של התשלומים עבור כל אחד. בכך מקטינים את ההיבט הקולקטיבי של המערכת, ובפרט את הסולידריות בין דורות: במקום שכל דור יממן את הדור

הקודם, כל אחד לעצמו²⁴⁶. כל אורח חוסך לפנסיה באופן אישי, על ידי הפרשות חודשיות מהמשכורת או הפקדות אחרות כראות עיניו. בהסתמך על ההפקדות האלה, הקצבה החודשית הצפויה לו לכשיצא לפנסיה היא פשוט חלוקה של הכסף הצבור במספר חודשי הפנסיה הצפויים. הכסף הצבור זה מה שהופקד פלוס הריבית ומינוס דמי הניהול (שהם בעצם הרווח של מנהל קרן הפנסיה). את חודשי הפנסיה מעריכים כמו קודם לפי נתוני תוחלת החיים. כמובן יהיו כאלה שיחיו יותר, וקרן הפנסיה תפסיד עליהם, אבל יהיו גם כאלה שיחיו פחות, ובממוצע זה אמור להסתדר. מצד שני, אם הקרן לא תצליח לקבל את התשואה שהיא צריכה כדי לעמוד בתשלומים, יקצצו את התשלומים של כולם. לכן הפנסיה אינה מובטחת מראש, ובפרט אינה דומה בהכרח למשכורת שהתקבלה לפני הפרישה לגמלאות.

ההשקעה בשוק ההון מורידה את הנטל מתקציב המדינה. ההנחה היא שלאורך זמן התשואה בשוק ההון תהייה גבוהה מספיק כדי לאפשר תשלום של פנסיה סבירה. אם שוק ההון יפרח החוסכים יהנו מפנסיה מוגדלת. לעומת זאת, אם יהיה משבר בשוק ההון הפנסיות יקוצצו. כיוון שכך יש מגמה להתאים את אופי ההשקעה לגיל החוסך: קרנות פנסיה מציעות מסלול לצעירים שבו משקיעים יותר במניות, שאמורות להניב תשואה גבוהה יותר, אבל סובלות גם מסיכון גבוה יותר. ההנחה היא שיש להם מספיק זמן להתאושש אם אכן תהיה נפילה. המסלול למבוגרים, לעומת זאת, הוא סולידי יותר. הוא מתמקד באגרות חוב וממעיט בהשקעה במניות.

המעבר לפנסיה צוברת הונהג על ידי בנימין נתניהו כשהיה שר האוצר בממשלת שרון. התוצאה הייתה עלייה דרמטית בכמות ההשקעות בבורסה, ובעיקר צמיחה עצומה בהשקעה באגרות חוב קונצרניות – כלומר אגרות חוב של חברות מסחריות. היקף גיוס ההון בבורסה מתואר באיור 118. אלה נתונים ריאליים, כלומר מותאמים לאינפלציה (במחירים של היום). הגיוס הגיע לשיא של 126 מיליארד שקל בשנת 2008. לשם השוואה, באותה שנה כל תקציב המדינה היה בערך 350 מיליארד שקל. במקביל הייתה ירידה מסוימת בהשקעה באג"ח מדינה. (האג"ח המיועדות אינן מופיעות בגרף כיוון שאינן נסחרות בבורסה.)

לחברות יש שני אפיקי גיוס הון בבורסה: מניות ואג"ח (אגרות חוב קונצרניות). מניות אמורות לשמש מקרים שבהם יש צורך בהרבה כסף יחסית להון העצמי של החברה, ולכן יש סיכון גבוה. אז בעצם החברה מוכרת חלק מעצמה, ומי שקונה את המניה מקבל חלק מהבעלות על החברה והרווחים העתידיים שלה. אג"ח נועדו למקרים פחות בעייתיים, והם בעצם הלוואה: החברה מבקשת כסף, ומבטיחה להחזיר אותו עם ריבית מסוימת אחרי זמן מסוים. לחברות עדיף כמובן אג"ח, כי למה לוותר על חלק מהשליטה בחברה?



איור 118: גיוס הון בבורסה בתל-אביב לאורך השנים, מחולק למניות, אג"ח קונצרניות, ואג"ח מדינה²⁴⁷. שימו לב שאלה אג"ח מדינה שנסחרות בבורסה, לא אג"ח מיועדות לקרנות הפנסיה.

²⁴⁶ אריאלה לבנשטיין וישראל דורון, העברות בין-דוריות וצדק בין-דורי, גרונטולוגיה ל"ג(1), עמ 25-34, 2006.
²⁴⁷ מקור: אתר הבורסה, קטגוריה גיוס הון לפי סוגי ניירות הערך, רב שנתי. השתמשתי בנתונים של 2000, 2014, ו-2017.

בשנים 2004-2008, כתוצאה מההקטנה בכמות של אג"ח מיועדות של המדינה, המשקיעים המוסדיים (מי שמנהלים את קרנות הפנסיה) מצאו את עצמם עם עשרות ומאות מיליארדי שקלים על הידיים, והיו חייבים להשקיע אותם במשהו. רוב הכסף הזה הלך לאג"ח קונצרניות, אפילו אם ההבטחה הייתה לריבית נמוכה בלבד, כי כאמור היה יותר כסף שחיפש אפיק השקעה מחברות שחיפשו הלוואות. בשנת 2008, כתוצאה מהמשבר הכלכלי העולמי, ההשקעה בחברות נהייתה פחות כדאית וכתוצאה היה מעבר מסיבי להשקעה באג"ח מדינה. עם זאת, עדיין ההשקעות בבורסה גבוהות באופן ניכר ממה שהיו לפני המעבר לפנסיה הצוברת, ולאחרונה יש שוב עלייה משמעותית בהשקעה בחברות.

יתרונות וחסרונות

היתרון של הפנסיה הצוברת היא שבאופן מובנה המערכת יציבה, ולא יכולה להיקלע למשבר כפי שקרה עם קרנות הפנסיה הוותיקות. זה יתרון שאין לזלזל בו. אבל יש גם כמה חסרונות.

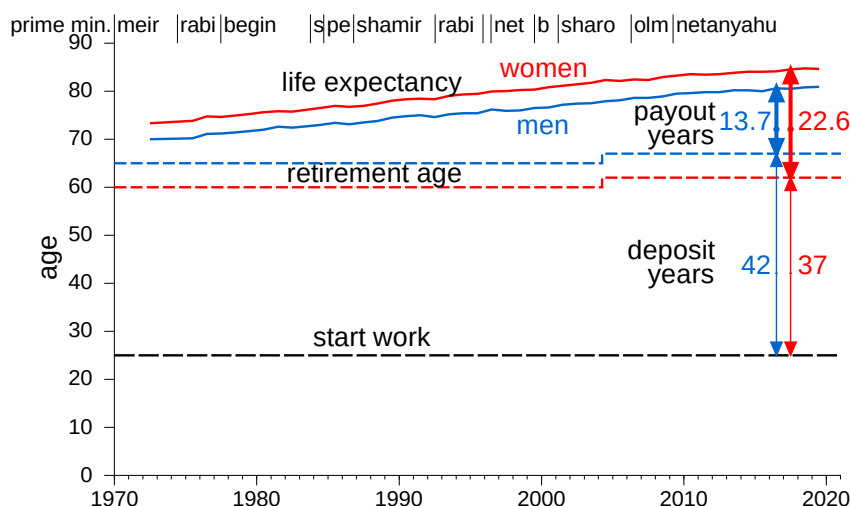
- המהות של פנסיה צוברת סותרת את עקרונות מדינת הרווחה, כיוון שהיא מקריבה את הפנסיונרים לצורך השגת היציבות. אם לא יהיו תשואות מספיקות, הקצבאות שהפנסיונרים יקבלו תהיינה נמוכות, והם ידרדו לעוני. לחילופין אנשים לא יוכלו לפרוש ויאלצו להמשיך לעבוד מעבר לגיל הפרישה כדי להתקיים.
- האפשרות לקבל הלוואות בריבית נמוכה פיתחה חלק מהחברות לקחת הלוואות גם אם לא היה בכך צורך כדי לפתח את החברה, מתוך אמונה שיצליחו לעשות משהו עם הכסף ולהרוויח יותר ממה שהתחייבו להחזיר. כיוון שהמשק הישראלי לא כל כך גדול זה הוביל לעיתים לכל מיני פרויקטים לא אחראיים בנדל"ן במזרח אירופה, ולחברות שבסופו של דבר לא הרוויחו מספיק, ולכן לתספורות שבהן המשקיעים לא מקבלים בחזרה את מה שהובטח להם. לזה מתכוונים כשאומרים ש"התספורות הן על חשבון הפנסיה שלנו". אבל בעצם התספורות הן אחוז קטן מאוד מההשקעות, וההשפעה שלהן על הפנסיות אינה משמעותית.
- כיוון שכמות הכסף בחסכונות הפנסיוניים גדולה מאוד יחסית למשק הישראלי, חלק מהכסף מושקע ישירות בחו"ל ולא בבורסה בתל-אביב. בכך הוא תורם לפיתוח כלכלתן של ארצות שונות במקום שינוצל לפיתוחה של ישראל. בשנים 2005-2007 הושקע סכום עתק של כ-300 מיליארד שקלים בחברות הגדולות במשק. למה זה לא בא לידי ביטוי בצמיחה? (איור 75)
- יש מקרים שבהם כספי פנסיות מושקעים בצורה שנוגדת את האינטרס הציבורי (ובפרט את האינטרס של בעלי הפנסיות). דוגמאות הם השקעה במאגרי הגז המונופוליסטיים שגורמים להעלאת יוקר המחיה, או השקעה במשכנתאות של בנקים בזמן של בועה בשוק הדיור.
- ברקע מרחפת שאלת הסיכון. נכון שבאופן היסטורי השקעה במניות הניבה תשואות יפות לאורך מספיק זמן. וגם השנים הראשונות אחרי המעבר לפנסיה צוברת, 2003-2007, היו בין הטובות של הבורסה הישראלית. אבל אז בא המשבר של 2008. וגם לגבי השנים שלפני המשבר, יש אפשרות שהגאות בבורסה באה בגלל המעבר לפנסיה צוברת, ושיקפה התנפחות של בועה (בגלל הביקוש העצום לאפיקי השקעה) יותר מאשר עלייה אמיתית בערך.

נשים לעומת גברים

הפתרון של פנסיה צוברת המושקעת בשוק ההון משקף עמדה שדואגת קודם כל ליציבות המערכת. אבל הוא סותר את עקרונות מדינת הרווחה, כיוון שהקצבאות שהפנסיונרים יקבלו עלולות להיות נמוכות, והם ידרדו לעוני. מעבר לכך, הקצבאות לנשים תהיינה נמוכות במיוחד, ומצבן יהיה גרוע באופן מובהק מזה של הגברים.

הפגיעה בנשים היא תוצאה של שילוב של פחות שנות חיסכון ויותר שנות פנסיה. זה נובע משני גורמים. הראשון הוא גיל הפרישה. בישראל (ובעוד מספר קטן של ארצות) יש פער ניכר בין הגיל שבו גברים יוצאים לפנסיה, שהוא כיום 67, לבין הגיל שבו נשים יוצאות לפנסיה, שהוא כיום 62 (קיימת חקיקה

שתעלה את זה ל-64, אבל היא מעוכבת). אז לגברים יש 5 שנים יותר של צבירה ו-5 שנים פחות של תשלומים, כלומר כשהם פורשים יש להם יותר כסף שצריך להתחלק על פחות זמן. הגורם השני הוא ההבדל בתוחלת החיים: נשים חיות כ-4 שנים יותר בממוצע. גם זה מצטרף לכך שאצל נשים צריך לחלק את הכסף שנצבר על יותר זמן, ולכן הקצבה כל חודש עוד יותר נמוכה.



איור 119: העלייה בתוחלת החיים וההפרש הגדל מגיל הפרישה גורמים לכך שהחיסכון הפנסיוני צריך להספיק ליותר שנים, וכתוצאה הקצבאות נשחקות²⁴⁸.

איור 119 מדגים זאת. נניח שמישהו ומישהי מתחילים לחסוך לפנסיה בגיל 25. אז לגבר יש 42 שנות חיסכון, והפירות צריכים להספיק לקצבה לתקופה של 13.7 שנים בממוצע (לפי נתוני תוחלת החיים כיום). אצל האישה, לעומת זאת, יש רק 37 שנות חיסכון, וזה צריך להספיק ל-22.6 שנות פנסיה. ובעצם יש להניח שהמצב יותר גרוע, כי נשים נוטות לעבוד בפחות ממשרה מלאה ואפילו להפסיק לעבוד בכלל לסירוגין כדי לטפל בענייני משפחה.

גיל הפרישה

איור 119 מדגים גם את הגידול שחל עם השנים בפער בין גיל הפרישה לתוחלת החיים. פער זה עלול לגרום לגירעון אקטוארי, או לחילופין לירידה בקצבאות שתגרום להן להיות בלתי מספקות. קשה לדמיין איך אפשר לפתור את הבעיות האלה בלי העלאת גיל הפרישה. ואכן במדינות רבות גיל הפרישה מתעדכן באופן אוטומטי עם העלייה בתוחלת החיים.

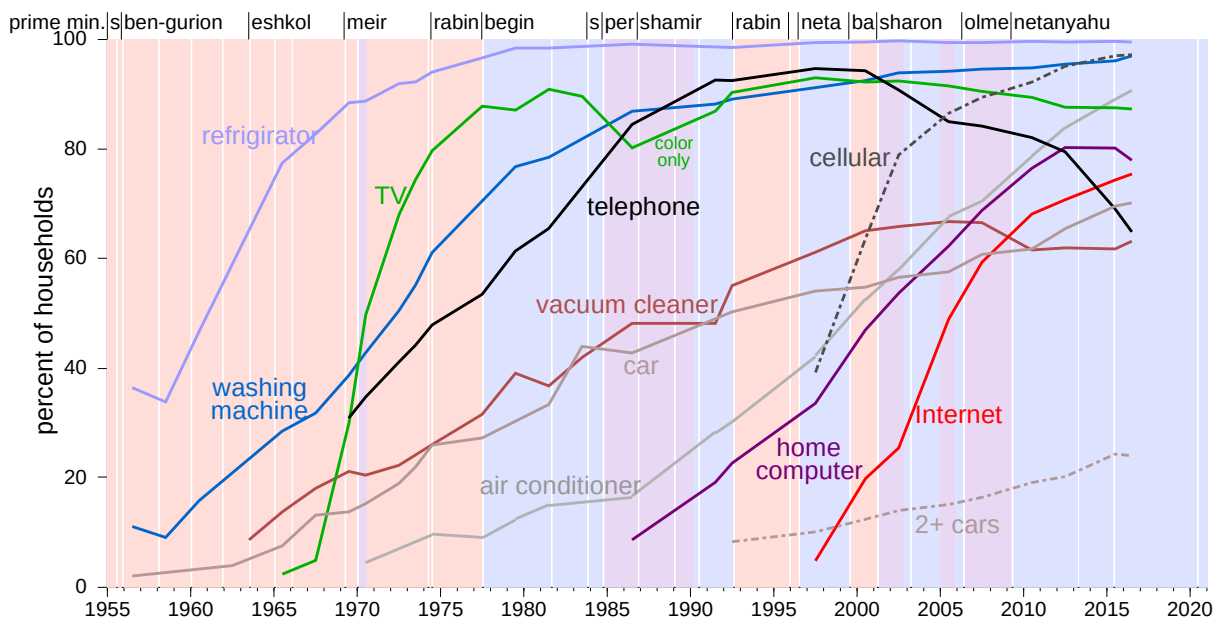
אחת הבעיות עם העלאת גיל הפרישה היא שיש מקצועות שוחקים, שלא סביר לדרוש מהעובדים בהם להמשיך לעבוד במשך זמן רב יותר. התקנות מתחשבות בכך ומאפשרות לעובדים במקצועות שוחקים לפרוש בגיל צעיר יותר מהעובדים במקצועות אחרים. אלא שהגדרת המקצועות השוחקים כללה מקצועות גבריים בלבד, כגון עבודות הכוללות הרמת משאות כבדים או עבודה בחוץ בתנאי מזג אוויר קשים.

איור 245 בעמ' 363 מספק עדות לכך שגם מקצועות נשיים כמו הוראה יכולים להיות שוחקים. מה שרואים בו הוא פילוג הסיבות לפרישה של מורים ממערכת החינוך בשנת תשע"ד (2013-2014). בשנה זו פרשו 2153 מורים, אבל רק 165 מהם, שזה פחות מ-8%, כיוון שהגיעו לגיל הפרישה. לא פחות מחצי פרשו פרישה מוקדמת, מה שמותר להם כבר מגיל 50.

248 מקור: נתוני תוחלת החיים מהשנתון הסטטיסטי לישראל של הלמ"ס, לוח 3.24.

רמת החיים

הכנסה ועושר הם מדד לרמת חיים. אבל השאלה החשובה באמת היא מה אנשים עושים עם הכסף שלהם. במילים אחרות, מה הם יכולים לקנות ואיך הם חיים. את רמת החיים ניתן לכן לאפיין על פי בעלות על מוצרים בני קיימא, כמו מכשירים חשמליים ומכוניות. איור 120 מראה את התפתחות הבעלות על מוצרים כאלה בישראל לאורך השנים. באופן כללי ניתן לראות שני היבטים של עלייה ברמת החיים: אחוז משקי הבית המחזיקים מוצרים שונים עולה, ומוצרים חדשים ומשוכללים יותר נכנסים לשימוש. כך למשל השימוש בטלפונים סלולריים (ניידים) החליף במידת מה את השימוש בטלפונים רגילים. מוצר הצריכה האוניברסלי ביותר הוא מקררים: מאז שנות ה-80 לכולם יש. (בשנות ה-50 וה-60 עוד היו ארגזי קרח). המוצר שאומץ בקצב המהיר ביותר הוא טלוויזיות בין 1967-1974.



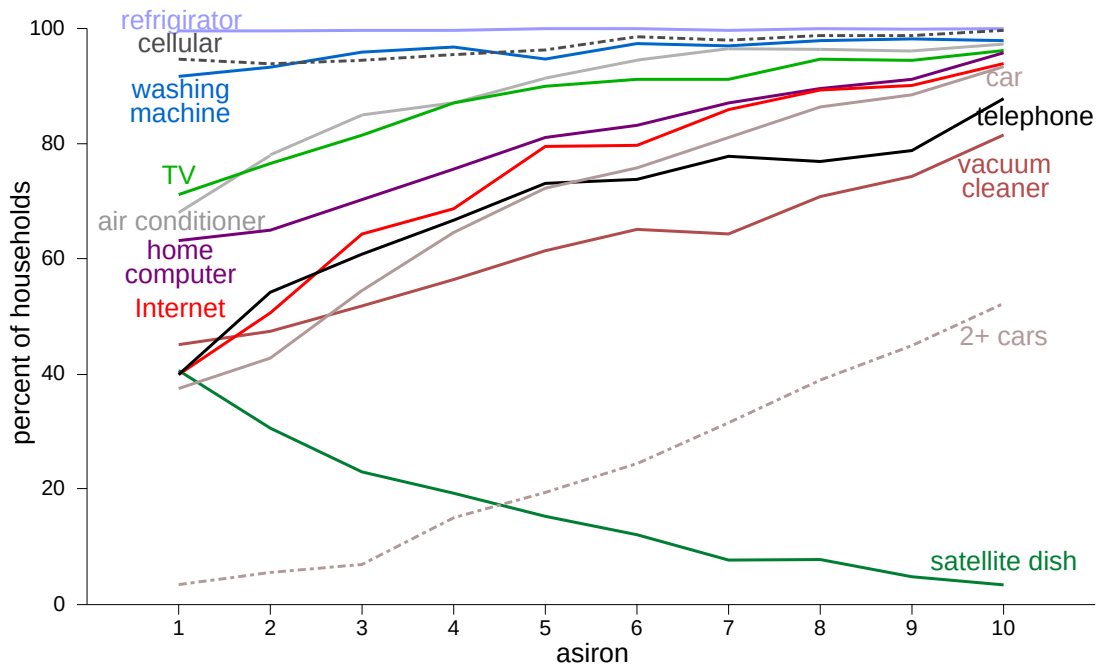
איור 120: השינוי בבעלות על מוצרים בני קיימא לאורך השנים²⁴⁹.

איור 120 מראה את האחוז מכלל משקי הבית שבבעלותם מוצרים שונים. אבל משקי הבית שונים זה מזה. איור 121 מראה איך הבעלות על מוצרים משתנה עבור בעלי רמות הכנסה שונות. כפי שניתן לצפות, בעלי הכנסות גבוהות יותר (העשירונים העליונים) רוכשים יותר מוצרים מבעלי הכנסות נמוכות (עשירונים תחתונים). החריג היחיד הוא בעלות על צלחת לוויין. מקררים אכן יש לכולם, וגם הבעלות על טלפונים ניידים ומכוניות כביסה היא שוויונית למדי. ההבדל הגדול ביותר בין עשירונים הוא בבעלות על מכונית שנייה או יותר.

חובות

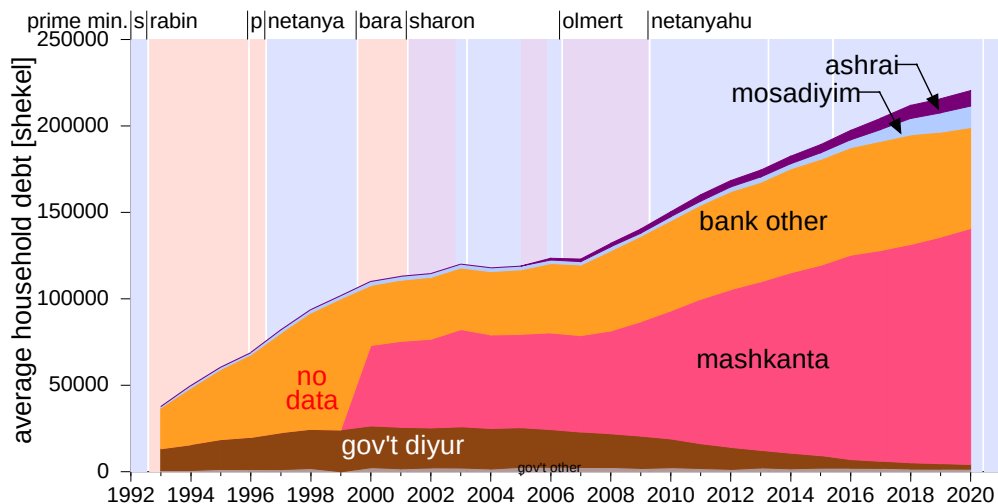
המצב הרצוי הוא שרמת החיים תהייה גבוהה על בסיס ההכנסה מעבודה. אבל בהרבה מקרים אין מספיק כסף מתי שצריך אותו, ולכן לוקחים הלוואה. בזכות ההלוואה ניתן לבצע את הרכישה עכשיו, ולשלם עליה (בתוספת ריבית) בהמשך. דוגמאות נפוצות הן לקיחת משכנתא לרכישת דירה, הלוואה לרכישת רכב, וגם האוברדראפט בחשבון הבנק.

249 מקור: לוח 5.33 בשנתון הסטטיסטי לישראל של שנת 2017 ולוחות מקבילים בשנתונים קודמים.



איור 121: הבדלים בבעלות על מוצרים בני קיימא בין עשירוני הכנסה שונים בשנת 2015²⁵⁰.

הלוואות הן דבר טוב אם באמת קיימים האמצעים להחזיר אותן בהמשך, ובמיוחד אם הן נועדו לשפר את המצב וליצור אמצעים חדשים (למשל הלוואות למימון לימודים או הקמת עסק). מצד שני הלוואות יכולות להיות דבר בעייתי אם משתמשים בהן למותרות ואז אין איך להחזיר אותן. אם חלק גדול מהאוכלוסייה לוקח הלוואות שלא יוכל להחזיר מדובר בכועת אשראי. זה מסכן את היציבות של הבנקים שנתנו את ההלוואות, וכתוצאה את המשק כולו.



איור 122: החוב הממוצע של משק בית, עם חלוקה לפי מקור החוב²⁵¹. הנתונים אינם מתוקנים לאינפלציה.

נתונים על החוב הממוצע של משקי הבית בישראל מאז תחילת שנות ה-90 של המאה הקודמת מוצגים

250 מקור: לוח 5.33 בשנתון הסטטיסטי לישראל של שנת 2017 ולוחות מקבילים בשנתונים קודמים.
 251 מקורות: אתר בנק ישראל, נתונים סטטיסטיים על יתרות החוב במשק (בתוך הפעילות הפיננסית – שוק האשראי). החוב הכולל נורמל לפי מספר משקי הבית בכל שנה לפי לוח 5.1 של השנתון הסטטיסטי לישראל של הלמ"ס.

באיור 122. כפי שניתן לראות החוב עלה באופן תלול יחסית בשנות ה-90 ומאז 2008 לערך, והיה די קבוע בתחילת שנות האלפיים. הדגם הזה די דומה לדגם עליית מחירי הדירות (איור 271 בעמ' 390). ואכן, אפשר גם לראות שהחלק בחוב שהשתנה הכי הרבה הוא חוב על הלוואות לרכישת דירות, בין אם אלה משכנתאות מבנקים מסחריים או הלוואות ממשלתיות (במגבלה שאין נתונים על משכנתאות מהשנים הראשונות בטווח המוצג). דבר נוסף שאפשר לראות הוא שכמעט כל ההלוואות הממשלתיות הן לדיור, אבל באופן כללי בעשור האחרון הממשלה קיצצה באופן ניכר את ההלוואות שהיא נותנת. גם החובות על אשראי הם קטנים יחסית. הרוב המכריע של החובות הם על הלוואות מהבנקים.

נספח: התפלגות העושר

אי-שוויון — ובעיקר אי-שוויון כלכלי בין עניים ועשירים — הוא נושא חם בשנים האחרונות, שמרבים לדון בו ולציין אותו בתור גורם חשוב בכלכלה ובפוליטיקה העולמית. אבל עדיין קשה למצוא נתונים עליו. בישראל עד לא מזמן לא היו בכלל נתונים רשמיים על עושר, אלא רק על הכנסות. ואי השוויון בהכנסות הוא לא אותו הדבר כמו אי השוויון בעושר, כי הכנסות יכולות להשתנות בכל רגע אבל עושר מצטבר לאורך זמן וגם יכול לעבור בירושה.

לכן מעניין המחקר "אי שוויון בישראל: כיצד מתחלק העושר?" שנכתב על ידי מאור מילגרום וגלעד בר-לבב מהמכון לרפורמות מבניות ב-2015. במיוחד מעניינת המתודולוגיה שהם השתמשו בה, שפרוט טכני שלה מופיע בנספח למסמך. הבסיס הוא סקר נכסים של הלמ"ס שנערך לראשונה ב-2013, שבו שאלו מדגם מייצג של האוכלוסייה על הנכסים שלהם. אבל יש עם זה שתי בעיות: מדגם כזה כרגיל מפספס את העשירים ביותר, ולכן הוא לא באמת מייצג, ובנוסף לרוב אי אפשר לקבל נתונים מהימנים על כל הנכסים.

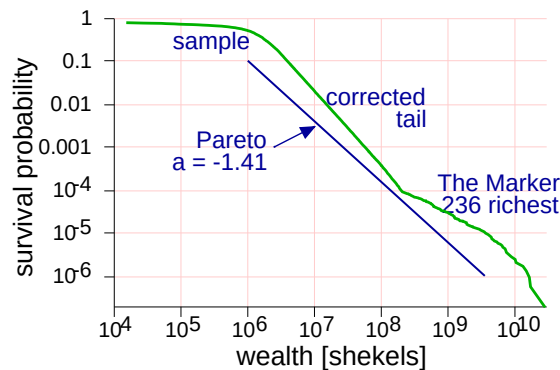
למה מפספסים את העשירים ביותר? הלמ"ס ערכו מדגם ענק של 4621 משקי בית. אבל בישראל יש כ-2.5 מיליון משקי בית. כך שכל אחד שעולה במדגם מייצג כ-540 משקי בית. אז קל להבין שנראה לכל היותר אחד מה-500 העשירים ביותר, ואפילו אם נראה אחד מהם, אין שום סיכוי שנראה מדגם טוב שלהם.

ולמה כל כך חשוב לא לפספס את העשירים ביותר? הסיבה היא שידוע (מאז העבודה החלוצית של וילפרדו פארטו בסוף המאה ה-19) שהתפלגות העושר היא התפלגות מוטה שיש לה "זנב כבד". זו תכונה סטטיסטית שאומרת שחלק ניכר מה"מסה" של ההתפלגות נמצא בזנב, כלומר בערכים הגדולים ביותר. והתפלגות העושר היא צורה טובה להדגים את זה באופן אינטואיטיבי: העובדה שהתפלגות העושר היא התפלגות עם זנב כבד אומרת שרוב האנשים אינם עשירים (הם ב"גוף" ההתפלגות ולא ב"זנב" ההתפלגות, כלומר לא בקצה שלה, ויש להם רמת עושר נמוכה), אבל חלק ניכר מהכסף דווקא כן נמצא בזנב — כלומר כל הכסף של העניים, למרות שמדובר בהמון אנשים, אינו משתווה לכסף של הבודדים העשירים ביותר. במילים אחרות, אם תבחר אדם אקראי מכל אוכלוסיית ישראל, תגלה שהוא לא עשיר. אבל אם תבחר שקל אקראי מכל הכסף שיש בישראל, תגלה קרוב לוודאי שהוא שייך למישהו שהוא כן עשיר.

אז אם רוצים לאפיין את התפלגות העושר, צריך מידע מפורט על העשירים ביותר וגם על העשירים למדי, כי יש להם השפעה דרמטית על הסך הכל. ואת זה לא מקבלים ממדגם אקראי.

אז איך בכל זאת נקבל מידע אמין על התפלגות העושר? הטריק שמילגרום ובר-לבב השתמשו בו מכיל שלושה רכיבים. את הראשון כבר פגשנו: זה מדגם כללי של האוכלוסייה, שמספק מידע סביר על גוף ההתפלגות. הרכיב השני הוא רשימות כמו "500 העשירים ביותר" שמתפרסמות מדי שנה במגזינים כלכליים, ובמקרה שלנו רשימה כזו שפורסמה על ידי דה מרקר (הם השתמשו ברשימה של 2013 — אותה שנה כמו הסקר). זה נותן מידע פרטני ומלא למדי על הקצה הרחוק ביותר של הזנב של ההתפלגות. הרכיב השלישי משלים את התמונה על ידי מילוי טווח הביניים בין גוף ההתפלגות לבין קצה הזנב. את זה עושים

בצורה שתתאים לצורה הכללית של ההתפלגות הצפויה, שנקראת התפלגות פארטו (על שם אותו פארטו שמצא אותה). התוצאה מוצגת באיור 123.



איור 123: הערכה של התפלגות העושר על סמך מדגם הלמ"ס ורשימת דה מרקר²⁵². survival probability היא ההסתברות לראות ערך גבוה יותר. שימו לב לצירים הלוגריתמיים.

כיוון שהתפלגויות עם זנב כבד מתאפיינות בערכים מאוד מאוד גדולים שיש להם הסתברות מאוד מאוד קטנה, הצורות הרגילות לצייר התפלגות לא עובדות. אז מה שצריך לעשות הוא להסתכל על "ההתפלגות המשלימה בצירים לוגריתמיים". נסביר את זה לאט. ההתפלגות המשלימה מוגדרת להיות ההסתברות לראות ערך יותר גדול, כלומר לכל ערך x נתאים את ההסתברות שדגימה מקרית X תהיה גדולה יותר:

$$S(x) = \Pr(X > x)$$

כיוון שמדובר בהתפלגות העושר, המשמעות היא שלכל רמת עושר x נתאים את ההסתברות שאדם אקראי מאוכלוסיית המדינה יהיה עשיר יותר. הביטוי המתמטי של ההסתברות הזו תלוי בביטוי המתמטי של ההתפלגות. במקרה של התפלגות פארטו הביטוי המתמטי של זה הוא $S(x) = x^{-a}$. אם מוציאים מזה לוג מקבלים:

$$\log(S(x)) = -a \log(x)$$

ולכן אם מציירים את $\log(S(x))$ כפונקציה של $\log(x)$, שזה $S(x)$ כפונקציה של x בצירים לוגריתמיים, אמור להתקבל קו ישר שיורד בשיפוע של $-a$: מתחיל בצד שמאל למעלה, שמייצג את המדגם שמייצג את גוף ההתפלגות, ויורד לימין למטה, כשהקצה מייצג את העשיר ביותר (28 מיליארד שקלים בהסתברות של 1 חלקי 2.5 מיליון, כי יש רק אחד כזה מתוך 2.5 מיליון משקי בית). החלק באמצע שמתוייג בגרף בתור "זנב מתוקן" הוא החלק שמילגרום ובר-לבב שיפצרו כדי שיקשר בין המדגם לנתונים של דה מרקר עם קו ישר. מה שהגרף מראה זה שהכל ביחד לא יוצא ממש קו ישר, אבל בשביל נתונים כאלה זה לא רע. השיפוע של הקו נותן את הפרמטר a של ההתפלגות, וציירתי קו עם שיפוע דומה ליד לשם השוואה.

כדי שזה יעבוד צריך שהנתונים במדגם והנתונים על העשירים ביותר יהיו אמינים. לגבי העשירים, אין לנו ברירה אלא להסתמך על דה מרקר. לגבי המדגם, יש שלל סיכוכים שצריך להתייחס אליהם. מילגרום ובר-לבב מפרטים את זה במסמך שלהם, החל מההגדרה שעושר כולל נכסים ריאליים (בעיקר דירות) ונכסים פיננסיים (השקעות הון ופנסיה צפויה), וכלה בהשוואות בין התוצאות של המדגם לבין נתונים כלכליים כלליים של הלמ"ס כדי לראות אם זה מתאים. המסקנה היא שיש להניח שהתוצאות לא ממש מדויקות, אבל עדיין הן הרבה יותר טובות מחוסר ידע מוחלט.

בהתבסס על המחקר הזה, המכון לרפורמות מבניות השיק **מחשבוני אינטראקטיבי ברשת** שבו אפשר להזין פרטים על נכסים וחובות ולקבל הערכה על מצבך הכלכלי יחסית לשאר משקי הבית בישראל.

252 מקור: נתונים שהתקבלו ממאור מילגרום.

פרק י: דת ומדינה

מדינת ישראל מוגדרת בהצהרת העצמאות להיות מדינה יהודית, וחוק הלאום נועד לחזק את הזהות הזו. ובכל זאת היחס המדויק בין הדת למדינה אינו מוגדר היטב ומעורר מחלוקות. הפתרון הוא כרגיל לא להחליט אלא להשאיר את המצב כמו שהוא – או במילים אחרות, לשמור על הסטטוס קוו. הפרק הזה יסקור את ההיבטים הדתיים של מדינת ישראל, ואת הדתיות של האוכלוסייה, ובפרט את החברה הדתית-לאומית ואת החברה החרדית.

הסטטוס קוו

שימור הסטטוס קוו (המצב הקיים) אינו ייחודי ליחסי דת-מדינה, ומשמש הרבה פעמים כפתרון לסכסוכים דתיים. והפרת הסטטוס קוו היא עילה לפריצת סכסוכים דתיים²⁵³. בהקשר הישראלי, המונח "סטטוס קוו דתי" מתייחס לשני מקורות: המצב עם קום המדינה, ומכתב מהסוכנות היהודית בראשות בן-גוריון אל אגודת ישראל מתאריך 19.6.1947. אבל מצד שני, הסטטוס קוו אינו באמת קבוע אלא תוצאה של מאבק כוחות מתמשך בין קבוצות שונות. התיאור המקוצר שלהלן הוא לכן תמונת מצב²⁵⁴.

מיהו יהודי

חוק השבות קובע כי כל יהודי יכול לעלות ארצה ולקבל אזרחות, מה שמעלה את השאלה מי בדיוק מוגדר להיות יהודי. שאלה זו הייתה מוטיב חוזר במאבקי דת ומדינה לאורך השנים, ובעיקר בשנות ה-60 וה-70 של המאה הקודמת. ב-1970 תוקן חוק השבות ונוספה לו הגדרה מפורשת לפיה יהודי הוא "מי שנולד לאם יהודיה או שנתגייר, והוא אינו בן דת אחרת". הוויכוח היה האם לכתוב "נתגייר כהלכה", אבל דרישה זו לא התקבלה ולכן כל מי שהתגיירו בקהילה כלשהי בעולם ויש להם תעודה המעידה על כך יכולים לעלות לישראל כיהודים. בישראל עצמה גיור נעשה על פי ההלכה על ידי הרבנות.

זרמים ביהדות

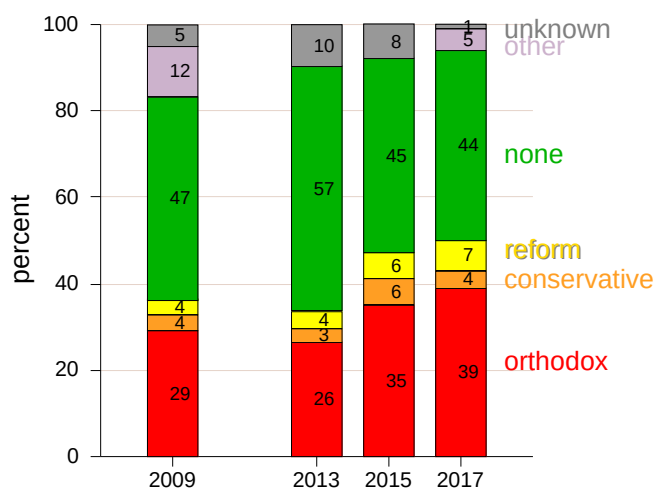
ביהדות העולמית מבחינים בין שלושה זרמים: אורתודוקסי, קונסרבטיבי, ורפורמי. בישראל שולט הזרם האורתודוקסי באופן בלתי ניתן לערעור. קהילות קונסרבטיביות ורפורמיות הן מועטות, אינן זוכות לתמיכה, ואין להן כוח פוליטי. מצב זה נמצא בבסיסו של מתח גובר, ויש שיאמרו נתק, בין ישראל ליהודי ארצות הברית (שרובם רפורמים). עם זאת, מספר היהודים הישראליים שמזדהים עם הזרמים הרפורמי

²⁵³ בכנסיית הקבר בעיר העתיקה בירושלים כבר פרצו סכסוכים כשנזיר העביר כסא מצד אחד של החצר לצד השני, כי רצה לשבת בצל, אבל אחרים טענו כי הזכות לשבת שם שמורה לקהילה שלהם.

²⁵⁴ חלק מהדברים מבוסס על סדרת מאמרים של עו"ד חגי קלעי באתר עמותת ישראל חופשית, כתובת <http://bfree.org.il> לשונית מידע.

והקונסרבטיבי אינו זניח (איור 124). מצד שני, רובם של אלה המזדהים כרפורמים או קונסרבטיבים אינם פעילים בקהילות של הזרמים האלה ואינם מקיימים מצוות או טקסים דתיים באופן שוטף.

עוד ניתן לראות מהנתונים של איור 124 שיש בשנים האחרונות מגמה של עלייה במזדהים עם כל זרמי היהדות וירידה באלה שאינם מזדהים עם אף זרם. אבל הנתונים באים מסקרים נפרדים ובלתי תלויים, שנעשו על ידי גופים שונים, ואינם בהכרח ברי השוואה.



איור 124: הזדהות של יהודים ישראלים עם זרמים ביהדות, על פי מקורות שונים²⁵⁵.

המאבק המתקשר ביותר של קהילה שאינה אורתודוקסית בשנים האחרונות הוא המאבק של נשות הכותל על הזכות להתפלל ברחבת הכותל המערבי. מאבק זה מנסה באופן מפורש להתברג בתפר שבין המדינה הדמוקרטית לבין הפרקטיקה הדתית, ומסתמך על כך שהמדינה אמורה לספק אפשרות לביטוי דתי לכל אזרח. הכישלון המתמשך של המאבק הזה מצביע על כך שבעצם אין באמת הפרדה כזו, והמדינה תומכת בזרם האורתודוקסי בלבד.

בתוך היהדות האורתודוקסית עצמה ניתן להבחין בין חרדים, דתיים-לאומיים (כיפות סרוגות), ומסורתיים ברמות שונות – מי שמקיימים חלק ממצוות הדת אך אינם ממש דתיים. במובן מסוים גם רוב החילוניים הם אורתודוקסים כיוון שאת אותם הטקסים הדתיים שהם כן מקיימים (ברית מילה, בר מצווה, נישואין, הליכה לבית כנסת וצום ביום כיפור) הם עושים כרגיל לפי הנוהג האורתודוקסי.

דיני אישות

הסמכות לבצע טקסי נישואין וגירושין בישראל נתונה לבתי דין דתיים, בהתאם לדתם של בני הזוג (יהודים, מוסלמים, נוצרים, או דרוזים). מכאן נובעת מיד בעיה לנישואי בני זוג שאינם בני אותה דת, או כאלה שבית הדין הרלוונטי אינו מכיר בדתם. לגבי יהודים הבעיות קורות בעיקר לעולים מרוסיה (או באופן כללי יותר, מחבר העמים) ומאתיופיה. קיימים מקרים בהם אדם מוכר כיהודי לצורך עלייה והתאזרחות מתוקף חוק השבות, אבל עדיין אינו יכול להינשא כי יהדותו אינה מוכרת על ידי הרבנות. בנוסף, יש אנשים שאינם יכולים להינשא לפי חוקי הדת, למשל כהן עם גרושה או ממזרים.

כאשר שני בני הזוג הם "חסרי דת", מעמד שתקף בעיקר לעולים מרוסיה, הם יכולים לבוא בברית זוגיות. אפשרות זו כפופה לכך שאף אחד מבתי הדין הדתיים לא יתנגד לכך. אפשרות אחרת היא להינשא בארץ אחרת. ישראל מכירה בנישואים שנערכו בארצות אחרות אפילו אם לא היו יכולים להיערך בישראל. נתונים על בעיות בנישואין בישראל מוזכרים בעמ' 65.

²⁵⁵ מקורות: נתוני 2009 מסקר של מכון גוטמן עבור קרן אבי חי. הנתונים אינם מוזכרים ברוח עצמו, אבל מופיעים בנספח עם התשובות לכל השאלות בסקר (שאלה 157). מה זה "אחר" לא ברור. נתוני 2013 מסקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה. נתוני 2015 מסקר שנערך בערוץ הכנסת. נתוני 2017 מסקר של התנועה הרפורמית. לשנת 2009 יש גם נתונים של הלמ"ס בסקר החברתי, אבל הם לא משכנעים – 78.7% לא שייכים לאף זרם.

לגבי גירושין, הסמכות להתיר קשר נישואין נתונה לאותם בתי הדין הדתיים שמוסמכים לאשר נישואין. דבר זה תקף גם אם הנישואין נערכו בטקס אזרחי בחו"ל. במקרים של זוגות שאינם יכולים להיות נשואים לפי כללי הדת, ולכן בית הדין הדתי אינו יכול גם להתיר אותם, ניתן לבצע הליך של התרת נישואין בפני בית הדין למשפחה. הכרה בגירושין שנערכו בחו"ל היא בעייתית. דיון בסכסוכים נלווים לגירושין (כמו חלוקת רכוש או משמורת על ילדים) נעשה בבית הדין שפנו אליו ראשון – בית הדין הדתי או בית הדין למשפחה. מקרים קשים במיוחד הם סרוב גט ועגינות. לפי היהדות אי אפשר להכריח גבר לתת גט לאשתו, אם כי בתי הדין יכולים להפעיל לחץ על ידי הטלת קנסות ועונשי מאסר. עגינות היא מצב בו הגבר אינו יכול לתת גט, למשל כי הוא נעדר.

שמירת השבת

על פי הסטטוס קוו, גופים ציבוריים אינם פועלים בשבת. כלל זה אינו חל על גופים החשובים לטובת הציבור או לשמירת הסדר הציבורי, כגון בתי חולים, המשטרה, או הצבא, אבל גם הם פועלים במתכונת מצומצמת לפי הצורך בלבד.

לגבי גופים מסחריים, מעמדה המיוחד של השבת נקבע בחוק שעות העבודה והמנוחה, שנכנס לתוקף בשנת 1951. לפי חוק זה לכל עובד מגיעה מנוחה שבועית, וליהודים מנוחה זו חלה ביום השבת. בכך החוק שילב זכות סוציאלית עם ערך יהודי. כתוצאה אסור להעסיק יהודים בשבת גם בבתי עסק הפתוחים בשבת, אלא שנושא זה כרגיל אינו נאכף. נושא פתיחת בתי עסק בשבת מככב לעיתים מזומנות במאבקי הסטטוס קוו, כאשר כיום נראה שבאופן מעשי יש הסכמה על פתיחת מרכזי קניות מחוץ לערים ומקומות בילוי כמו מסעדות שאינן כשרות. מצד שני עדיין יש מאבקים על פתיחת חנויות רגילות כגון מרכולים, כאשר המתנגדים לכך הם גם דתיים וגם בעלי עסקים קטנים הרוצים למנוע תחרות בלתי הוגנת ופגיעה ביום המנוחה.

תחבורה היא נושא נוסף הקשור לשבת ומצוי בלב המאבקים על הסטטוס קוו. ככלל בישראל אין תחבורה ציבורית בשבת, פרט לקווים מסוימים במקומות בודדים (ובפרט בחיפה). נושא זה עולה יותר לאחרונה לדיון ציבורי, בעקבות ההבנה שחוסר תחבורה ציבורית בשבת מקטין את האפשרות למתן את הגידול בשימוש ברכבים פרטיים, מה שגורם לבעיית פקקים מחריפה²⁵⁶. בנוסף נהוג על פי הסטטוס קוו לחסום את הכבישים בשכונות דתיות מכניסת השבת או חג עד יציאתם. שינויי אוכלוסייה או סלילת כבישים חדשים יכולים להוות עילה למאבקים הקשורים לנושא זה.

כשרות

על פי הסטטוס קוו, המטבחים בכל המוסדות הממלכתיים, כולל הצבא, הם כשרים.

הסמכות למתן תעודת כשרות שמורה לרבנות ולרבנים מקומיים על פי חוק איסור הונאה בכשרות משנת 1983 – ובכלל זה לרבנות יש מונופול על השימוש במונח "כשר". עם זאת חלקים ניכרים מהציבור הדתי אינם מסתפקים בפיקוח הכשרות של הרבנות, ודורשים הכשרים מחמירים יותר. במפעלי מזון פועלים הכשרים חרדים (כמו בד"צ העדה החרדית) שנמנעים מלתת את התואר "כשר", אבל מסמנים את המוצרים בלוגו שמעיד על הפיקוח. במסעדות יש מדי פעם ניסיונות להקים מערכי כשרות שיתחרו ברבנות הראשית, אבל לאחרונה אסרו עליהם להנפיק תעודות פיקוח.

יש שני חוקים המגבילים מאכלים שאינם כשרים. האחד הוא חוק החזיר מ-1962, האוסר על גידול חזירים פרט למספר ישובים ערביים. השני הוא חוק החמץ שאושר ב-1986. חוק זה אינו מגביל את צריכתם או את מכירתם של מוצרי חמץ במהלך חג הפסח, אלא רק את הצגתם באופן פומבי מחוץ לחנויות.

256 על האפשרות הכלכלית והפוליטית לממש זאת ראו מירב מורן, כדי שתהיה תחבורה ציבורית בשבת, ייתכן שניאלץ שהיא תהיה בחינם, דה מרקר 3.2.2019.

חינוך

חוק לימוד חובה, שנחקק כבר בשנת 1949, מאפשר להורים לבחור את הזרם החינוכי שבו ילמדו ילדיהם, ומחייב את המדינה לבנות בתי ספר לזרמים השונים. בחוק החינוך הממלכתי של שנת 1953 נקבע ששני הזרמים האפשריים הם הזרם הממלכתי והזרם הממלכתי-דתי. מוסדות לימוד של המדינה בזרמים אלה נקראים מוסדות רשמיים. בנוסף רשאי שר החינוך להכיר במוסדות לימוד נוספים כממלאים את דרישות חוק החינוך, ואלה נקראים לכן "מוכר שאינו רשמי". מעמד כזה ניתן למוסדות החינוך העצמאי החרדי ולתלמודי תורה, וגם לבתי ספר המנוהלים על ידי גופים דתיים במגזר הערבי. נתונים על החלוקה של תלמידי בתי הספר היסודיים בין הזרמים השונים מוצגים באיור 248 בעמ' 366.

הכרה במוסדות שאינם רשמיים, התמיכה בהם, והדרישות מהם מהווים חלק מרכזי במאבקי הסטטוס קוו. פן אחד של מאבקים אלה הוא הדרישה ללימודי ליבה ברשתות החינוך החרדיות, שגם אם היא מתקבלת באופן פורמלי לרוב אין אוכפים אותה. פן נוסף הוא מתן תמיכה מלאה למוסדות אלה בדומה למוסדות הרשמיים (חוק נהרי מ-2007), גם אם החינוך שהם מעניקים סותר את ערכי המדינה, למשל את הציונות.

היבט נוסף של מאבקי סטטוס קוו בחינוך קשור בהדחה של חומרי הלימוד בזרם החינוך הממלכתי. בשנים האחרונות יש הגברה של החינוך הדתי ודוגמאות רבות של שימוש במאפיינים דתיים בהקשרים שאין להם שום קשר עם דת²⁵⁷, והדבר הצית מאבקים בין קבוצות הורים לבין משרד החינוך²⁵⁸.

גיוס

מן המפורסמות שפטור משירות צבאי לבני ישיבות ניתן עוד על ידי דוד בן-גוריון בימי מלחמת השחרור. אלא שפטור זה היה מוגבל בהיקפו. הפטור הורחב על ידי ראש הממשלה מנחם בגין אחרי המהפך, והמגבלות על מספר מקבלי הפטור הוסרו. זה היה אולי השינוי הנקודתי הדרמטי ביותר בסטטוס קוו בכל שנות המדינה. מבחינה פורמלית אין מדובר בפטור אלא בדחיית השירות, עד שמגיעים לגיל הפטור. יש לציין שלפי חוק שירות הביטחון כולם בעצם חייבים להתגייס, ודחיית השירות הייתה נוהג שסתר את החוק. העניין הוסדר באופן זמני על ידי חוק טל, שהיה בתוקף בין השנים 2002-2012. החוק בוטל בגלל חוסר השוויון הבוטה המגולם בו, שהוכרז כבלתי חוקתי על ידי בג"ץ.

בנוסף בנות יכולות לקבל פטור משירות בצבא על רקע דתי, בהסתמך על הצהרה בלבד. על פי חוק השירות הלאומי משנת 1953, בנות הפטורות משירות ביטחון מסיבת דת חייבות בשירות לאומי. אלא שהחוק הזה מעולם לא יושם. עם זאת בנות דתיות מהוות רוב בקרב המתנדבים לשירות לאומי. יצוין כי העמדה הרשמית של הרבנות הראשית היא שגיוס בנות אסור.

נתונים קונקרטיים על פטור מגיוס לדתיים ניתן למצוא בסעיף על גיוס ומחלוקת בעמ' 327.

זכויות נשים והפרדה מגדרית

ברמה המשפטית חוקי המדינה (ובפרט חוקי יסוד כבוד האדם וחירותו וחופש העיסוק) אוסרים אפליה בגלל שיקולים כמו מגדר או נטייה מינית, ואיסור זה תקף גם בהקשר של מוסדות עם אוריינטציה דתית. כך למשל נשים יכולות להתמנות למועצות דתיות. הפרדה בין המינים אפשרית רק אם היא וולונטרית (ויש אפשרות לקבל את אותו השירות ללא הפרדה) ואינה מפלה (כלומר השירות הניתן לשני המינים זהה ברמתו). מקובל גם שהיא מותרת בהקשר דתי כמו בבתי כנסת.

עם זאת נראה שבשנים האחרונות יש התגברות של ניסיונות להסיט את הסטטוס קוו לכיוון של הדרת נשים, במובן של אי הכללת נשים במופעים אמנותיים או בפרסומות. כמו כן יש מקרים של הפרדה בין המינים בצבא ובאקדמיה ואפילו במרחב הציבורי. המצדדים באישור של הפרדה מגדרית טוענים שמניעת

²⁵⁷ למשל הסבר לקשרים בין אטומי מימן לאלקטרונים על ידי אנלוגיה לחתונה יהודית כשרה למהדרין, מאק 29.9.2016.

²⁵⁸ למשל הפעילות של הפורום החילוני, <https://www.hiloni.org.il>.

ההפרדה פוגעת בזכויות של חרדים – וגם חרדיות – שרוצים בה. מנגד המתנגדים טוענים שאין מדובר ברצון חופשי אמיתי ושהדרה פוגעת בערך היסוד של שוויון. הניסוח החרף ביותר של עמדה זו שייך לאורית קמיר²⁵⁹:

הקהילה החרדית מבהירה לנשותיה שחובתן לציית. בנוסף – אם לא יצייתו להפרדה מגדרית, אין הופעות שירה ואין לימודים אקדמיים, אין עבודה בהייטק ואין נסיעה באוטובוס. לכן הן רוצות את ההפרדה. ... מה שעושים לנשים החרדיות הוא שטיפת מוח שיטתית וסחיטה באיומים. אם אומרים לאישה: את חייבת לשכב עם בעלך, זו זכותו, ואינך יכולה למנוע אותה ממנו; ואם הבעל אומר לאישה: אם לא תשכבי איתי לא תצאי מהבית – ואם אחרי כל זה היא מסכימה לשכב איתו, זו איננה הסכמה חופשית. ... כשהפרדה היא "וולונטרית", אין שום צורך בכפייה: לא מחיצות, לא סדרנים, לא שלטים. היא מתרחשת מאליה. למה הדבר דומה? כשאישה רוצה סקס, לא צריך להחזיק אותה בכוח ולאיים שאם לא תשתף פעולה תינזק. כשצריך לכפות את זה עליה – סימן שאיננה רוצה. ואז זה אונס.

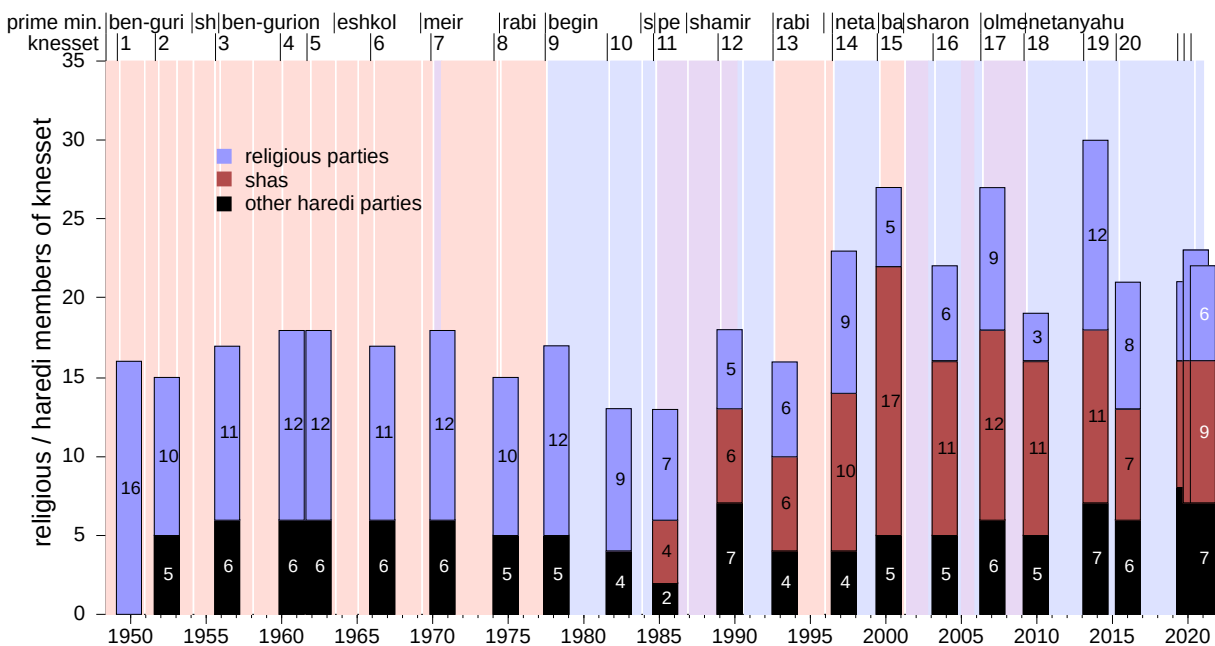
קבורה

כמו נישואין, גם קבורה נעשית כרגיל על ידי תאגידי קבורה דתיים (כגון חברה קדישא). אבל לפי חוק מ-1996 ניתנת האפשרות להיקבר בבתי עלמין אזרחיים חלופיים. הבעיה היא שהממשלה אינה מזדרזת להקים בתי עלמין כאלה. התשלום עבור קבורה נעשה על ידי המוסד לביטוח לאומי. מותר לתאגידי קבורה לגבות כסף עבור רכישת חלקת קבר מראש במקום מסוים, למשל לצד בן או בת זוג שנפטרו.

דת ופוליטיקה

מאז קום המדינה היו בה מפלגות דתיות, שהאג'נדה שלהן קשורה בשמירה על הדת היהודית.

ייצוג בכנסת



איור 125: מספר חברי הכנסת שהשתייכו למפלגות דתיות וחרדיות בתחילת הכהונה של כל כנסת²⁶⁰.

²⁵⁹ אורית קמיר, את הנשים החרדיות מפקירים פעמיים, הארץ 26.8.2019.
²⁶⁰ מספר חברי הכנסת במפלגות שונות מדף ויקיפדיה על הבחירות בישראל.

מספר חברי הכנסת ממפלגות דתיות וחרדיות בכל כנסת מוצג באיור 125. הנחה שנראית סבירה היא שמספר המנדטים הכולל של מפלגות חרדיות מתבדלות, כמו אגודת ישראל, דגל התורה, יהדות התורה, וכו', יהיה די קבוע עם מגמת עלייה שמשקפת את גידול האוכלוסייה הזו. באופן מפתיע זה לא ממש כך. המספרים כיום דומים לאלה של שנות ה-60, ויש בהם תנודות. הדינמיקה הזו מראה שההתייחסות למצביעים החרדים כאל מקשה אחת שמצביעה באופן אוטומטי למפלגה מזוהה היא פשטנית מדי. תוצאות חריגות במיוחד היו הירידה ל-2 מנדטים בלבד בבחירות של 1984, וההישג של 7 מנדטים בבחירות של 1988.

המהפכה הגדולה ביותר שקרתה בתחום הפוליטיקה הדתית הייתה הקמת מפלגת ש"ס לקראת בחירות 1984. בניגוד למפלגות חרדיות אחרות, המפלגה הזו הצליחה לקבל קולות גם מחוץ למגזר החרדי (דגם ההצבעה לש"ס הוצג באיור 20). אבל כפי שניתן לראות באיור 125, הקולות של ש"ס באו לפחות חלקית על חשבון מפלגות דתיות אחרות. השיא של 17 מנדטים בבחירות 1999 נבע מתמיכה מסיבית של בני עדות המזרח בקמפיין "הוא זכאי" של מנהיג ש"ס, אריה דרעי, שהורשע בשחיתות.

מעניין גם שב-15 השנים האחרונות יש שונות גדולה במספר המנדטים הכולל של מפלגות דתיות וחרדיות. זה יכול להיות קשור למאבקי כוחות וטשטוש גבולות בתוך הימין (הצבעה לליכוד כדי "להציל את שלטון הימין", הצבה של איילת שקד החילונית בצמרת מפלגת הבית היהודי) או להתלכדות אל מול קמפיינים אנטי-דתיים כמו למשל זה של יאיר לפיד ב-2013.

חברות בקואליציה

חרדים (אגודת ישראל ופועלי אגודת ישראל) היו חברים בממשלות הראשונות של דוד בן-גוריון, אבל פרשו מהממשלה בשנת 1952 בהקשר של מאבק על גיוס בנות לצה"ל ולאחר מאבק קודם על מתן חינוך דתי לילדי עולים.

החרדים נכנסו מחדש לקואליציה רק אחרי המהפך ב-1977. מנהיג הליכוד מנחם בגין היה צריך את החרדים כדי להרכיב קואליציה, וגם כך נשען על קולותיהם של שמואל פלאטו-שרון ושל משה דיין (ממפלגת העבודה, שמונה לשר חוץ). ההסכמים הקואליציוניים נתנו שורה של הישגים לחרדים, ובכללם

- הסרת המגבלות על מספר תלמידי הישיבה המקבלים פטור משירות צבאי במסגרת הסדר "תורתו אומנותו", והרחבת מעגל הזכאים כולל חוזרים בתשובה ובוגרי בתי ספר תיכוניים דתיים.
 - פטור משירות צבאי לבנות על סמך הצהרה המאושרת על ידי בית דין רבני בלי בדיקה נוספת.
 - הגדלת תקציבי הישיבות, ולאחר מכן השרשת תרבות של "כספים ייחודיים" שחולקו לפי בקשת החרדים ללא פיקוח או קריטריונים אובייקטיביים – סוג חדש של שחיתות שלטונית.
- בממשלות הבאות החרדים היו מעורבים במגוון מאבקי כוחות פוליטיים, חלקם כדי לשמר הישגים אלה, וחלקם קשורים יותר במאבקי כוחות פנימיים בין החרדים לבין עצמם.
- לאורך שנות המדינה היו כמה משברים קואליציוניים כתוצאה מיחסי דת ומדינה, בעיקר בהקשר של גיוס או של שמירת (או חילול) השבת. הטבלה הבאה מרכזת את העיקריים שבהם²⁶¹.

1951	החזית הדתית	משבר בעקבות שליחת ילדי עולים מצפון אפריקה ותימן למוסדות חינוך חילוניים, שהיה בין הגורמים להקדמת הבחירות לכנסת השנייה
1952	אגודת ישראל ופועלי אגודת ישראל	המפלגות פרשו מהקואליציה בעקבות הכוונה לחוק חוק המחייב בנות המקבלות פטור מגיוס מטעמי דת בשירות לאומי, והורכבה ממשלה חדשה
1958	מפד"ל	המפלגה פרשה מהקואליציה בשל חוסר הנכונות לחיוב השימוש בהגדרה ההלכתית בשאלת מיהו יהודי

261 כרוניקה של משברים קואליציוניים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 27.11.2017.

1976	אגודת ישראל, פועלי אגודת ישראל, מפד"ל	הצבעת אי-אמון בשל טקס קבלת מטוסי F15 סמוך לכניסת השבת, שהובילה להקדמת הבחירות
1999	יהדות התורה	המפלגה פרשה מהקואליציה בעקבות הובלת משחן ענק של חברת החשמל בשבת כדי למנוע הפרעות לתנועה בימי החול
2012	ש"ס ויהדות התורה	הבחירות הוקדמו בעקבות פסילת חוק טל על ידי בג"ץ וחוסר הסכמה על מתווה לגיוס בני ישיבות
2018	ש"ס ויהדות התורה	הבחירות הוקדמו בעקבות התנגדות הסיעות לתיקון החוק לגיוס בני ישיבות

בנוסף החרדים היו חלק מ"התרגיל המסריח" בשנת 1990, שבמסגרתו מנהיג מפלגת העבודה שמעון פרס ניסה לרקום ממשלת שמאל-חרדים במקום ממשלת האחדות עם הליכוד. ממשלת האחדות בראשות יצחק שמיר אכן נפלה, אבל החרדים נסוגו מתמיכתם בפרס, ובסופו של דבר שמיר הקים ממשלת ימין-חרדים בלי מפלגת העבודה.

הוצאות ועלות

מפלגות דתיות ובפרט מפלגות חרדיות מהוות הרבה פעמים את לשון המאזניים בכנסת, ובכוחן לבחור אם לחבור לשמאל או לימין לצורך הקמת קואליציה. ההחלטה הזו מלווה כרגיל בתשלום פוליטי בדמות הקצאת תקציבים ומשאבים לאומיים אחרים למגזר הדתי או לפעולות התואמות את הערכים והאג'נדה של מגזר זה.

קשה להעריך את העלות הכספית למדינה של תמיכה בדת. ניסיון אחד לעשות זאת נעשה על ידי העיתונאי תומר אביטל. אביטל ליקט סעיפים הקשורים לדת מתקציב המדינה לשנת 2016, הגיע לסך של 8.7 מיליארד שקלים²⁶². אבל ההערכה הזו בעייתית, כי יש סעיפים רבים שהם לגיטימיים וסבירים לצד סעיפים שמשקפים סחיטה קואליציונית בוטה, ומצד שני לא הכל מתבטא בתקציב המדינה. באופן כללי העלות של הדת יכולה לכלול את ההיבטים הישירים הבאים.

- תמיכה במוסדות דת ובמערכות חינוך דתיות, במסגרת מתן שירותים לאזרחי המדינה החפצים לצרוך שירותי דת כאלה. במסגרת זו נכללים גם פרטים כמו העלות העודפת שנובעת מכפילות במסגרות לימוד כדי לאפשר לימודים בהפרדה מגדרית.
- תת-סעיף נפרד של הסעיף הקודם הוא תמיכות בעמותות הפועלות לחיזוק הדת. הבעייתיות בחלק מהמקרים האלה היא שמדובר בגופים שלא נותנים שירותים אלא בגופים שמטרתם לשנות את אופי המדינה, למשל על ידי עידוד חזרה בתשובה.

מעניין יהיה לראות השוואה של תמיכה במוסדות דת לעומת מוסדות תרבות וספורט. הנתונים הדרושים להשוואה כזו אינם נאספים, ובנתונים שכן נאספים יש פערים גדולים²⁶³. אחת הבעיות היא שהתמיכות ניתנות על ידי משרדי ממשלה שונים, וריכוז הנתונים במידה שהוא קיים נעשה בחתך של משרדים ולא בחתך של אופי הגופים הנתמכים.

- עלות מערך הכשרות של הרבנות הראשית והמועצות הדתיות, הן בהיבט של הפעלת המנגנון הזה והן בהיבט של ההשפעה של הצורך בכשרות על מחירי מוצרים (לא רק מוצרי מאכל, אלא גם בתי מלון, אולמות אירועים, ועוד). הערכות הן שמדובר על עלות נוספת של 2-4% מעבר למחירי הבסיס²⁶⁴. רוב העלות היא בגלל מערך של אלפי משגיחי כשרות, פי 10 או יותר מהמפקחים על כל תחום אחר במדינה (המערכת הבנקאית, מזון, תרופות, בנייה, ועוד)²⁶⁵.

262 תומר אביטל, חשיפה ראשונה: כמה עולה הדת למדינה, דה מרקר 12.4.2016.

263 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תמיכה ממשלתית במוסדות ציבור, 28.1.2010.

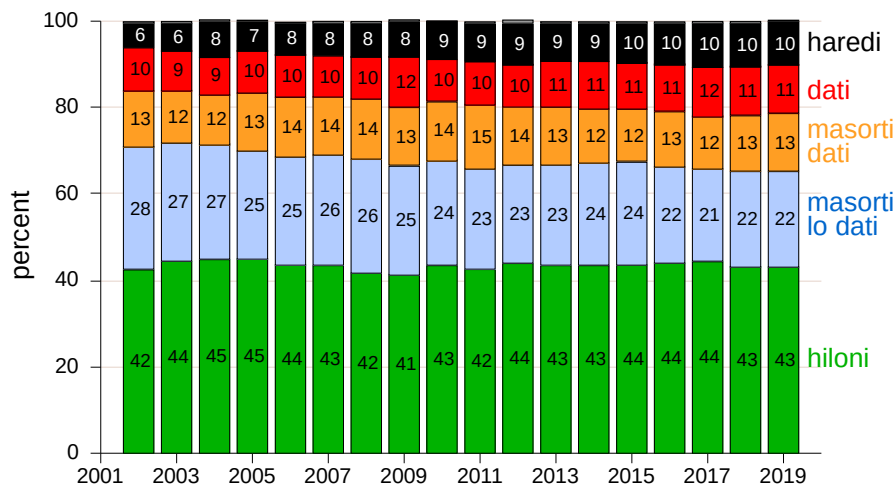
264 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תיאור מערך כשרות מזון ומשקאות בישראל ואומדן עלויות, 15.1.2017.

265 סמי פרץ, הצבא שפושט על בתי המלון והמסעדות מדי יום – ומייקר לנו את האוכל במיליארדים. דה מרקר 15.9.2017.

- אבדן הכנסות כתוצאה מפטור מארנונה לבתי תפילה.
 - אבדן הכנסות כתוצאה מחוסר מיסוי של הכנסות מדת, למשל של חצרות מקובלים ושל גופי כשרות פרטיים. הערכות הן שמדובר במאות מיליוני שקלים.
 - ההשפעה של שמירת שבת על משק המדינה ועל תחרותיות בינלאומית, למשל של חברת התעופה אל-על.
- בנוסף, לדת יש השפעות עקיפות שאינן מבוטלות, אבל קשה עוד יותר להעריך אותן.
- ההתבדלות של החברה החרדית, והיקף התעסוקה הנמוך של גברים חרדים, מהווים פגיעה במשק.
 - הדרת נשים מטעמי דת עלולה לפגוע במיצוי הפוטנציאל שלהן כולל השלכות כלכליות.

התפלגות ושינוי רמת דתיות

הלמ"ס אינה אוספת נתונים על רמת דתיות במפקדי האוכלוסין שהיא עורכת, אבל כן שואלת על זה בסקר החברתי. זה מספק נתונים מאז שנת 2002, אבל רק עבור בני 20 ומעלה. הנתונים מוצגים באיור 126. הנתונים מראים ששיעור החילונים באוכלוסייה יציב כמעט לחלוטין מראשית המאה באזור ה-44-43%. מספר החרדים והדתיים, לעומת זאת, גדל כל הזמן. בנוסף יש להניח ששיעורם באוכלוסייה בעצם גבוהה ממה שהנתונים מראים, כי במגזרים האלה יש ילודה גבוהה ולכן מספר גבוה יחסית של ילדים, שלא נספרים כאן. הגידול של החרדים והדתיים בא על חשבון המסורתיים הלא דתיים, ששיעורם באוכלוסייה קטן.



איור 126: שינוי ברמת הדתיות של יהודים בני 20 ומעלה, מהסקר החברתי של הלמ"ס 2006.

אחד החסרים הבולטים בסטטיסטיקה הלאומית הוא חוסר האבחנה בין מגזרים שונים של האוכלוסייה היהודית, בין אם בהקשר של עדות ובין אם בהקשר של רמת דתיות. להבחנות האלה חשיבות רבה כשרוצים להבין תהליכים חברתיים שונים, כי יש מגוון גדול של פרמטרים שבהם המגזרים השונים נבדלים באופן ניכר. הסיבה שלא אוספים על זה נתונים היא כנראה בגלל הרגישות הפוליטית – ואם זה נכון, זו אינדיקציה חזקה לכך שבעצם הנתונים חשובים ונחוצים.

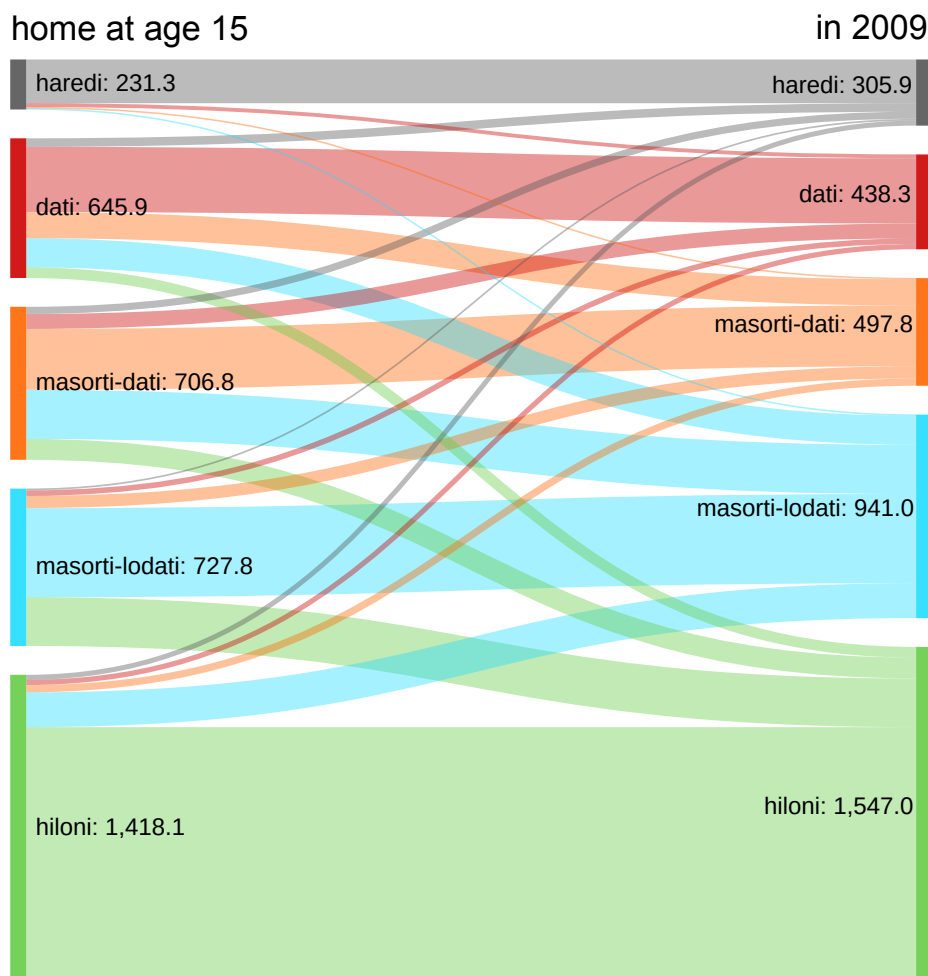
יציאה בשאלה וחזרה בתשובה

שניים מתהליכי הרקע בחברה הישראלית הם החזרה בתשובה מצד אחד ויציאה לשאלה מצד שני. תהליכים זה מעוררים רגשות עזים כיוון שהרוב רוצים שילדיהם ובני משפחתם ימשיכו לדבוק באותה מסגרת שבה

גדלו. מצד שני יש להם גם השלכות פוליטיות בגלל הנטייה של מפלגות דתיות להוות את לשון המאזניים בכנסת.

איור 127 מציג תמונה כללית של מגמות תנועה בין קבוצות אוכלוסייה יהודיות המתאפיינות ברמת דתיות שונה. זוהי דיאגרמת Sankey, שבאמצעותה אפשר לתאר זרימה בין קבוצות שונות ואת הגדלים היחסיים של הקבוצות והזרימות. במקרה שלנו הקבוצות הן לפי רמת דתיות באוכלוסייה, והזרימות מייצגות שינויים ברמת הדתיות בין הבית שבו אנשים גדלו לבין מה שהיה בזמן שהנתונים נאספו, ב-2009. קבוצות האוכלוסייה ב-2009 מיוצגות על ידי המלבנים הצבעוניים מצד ימין, כשהגובה מייצג את גודל הקבוצה. המלבנים מצד שמאל מייצגים את השיוך לאותן הקבוצות כפי שהיה בגיל 15. העובי של הסרטים שמקשרים בין שמאל לימין מייצג את המספר שעברו מקבוצה לקבוצה, והם צבועים לפי הצבע של הקבוצה שעברו אליה.

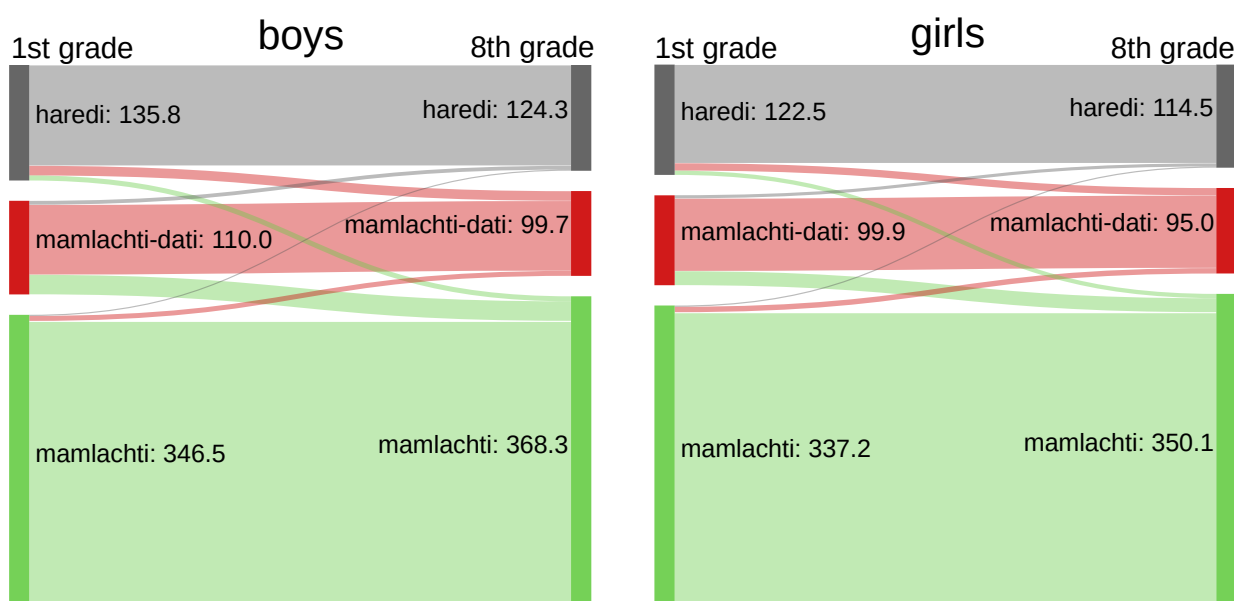
מהדיאגרמה אפשר לראות שיש מגמה מעורבת לכיוון הקצוות: מצד אחד קצת התחרדות, שבמספרים אבסולוטיים היא בעצם די קטנה (רוב הגידול של החרדים הוא מילודה), וגם מידה מסוימת של "התחזקות"; ומצד שני התפקרות: הקבוצות של דתיים ומסורתיים-דתיים קטנות, ואלה של מסורתיים-לא-דתיים וחילונים גדלות. למשל בין מי שגדלו כדתיים פחות מחצי נשארו דתיים: קצת התחרדו, קצת התחלנו, וקבוצה גדולה הפכה למסורתיים.



איור 127: שינוי בהשתייכות לקבוצת אוכלוסייה לפי רמת דתיות, לפי הסקר החברתי של הלמ"ס לשנת 2009.²⁶⁷ המספרים הם באלפים.

²⁶⁷ מקור: לוח 15 מהסקר החברתי לשנת 2009 של הלמ"ס. החלוקה לרמות דתיות היא לפי זיהוי עצמי של המשתתפים בסקר.

נתונים עקיפים על המגמות האלה ניתן לקבל גם ממספרי התלמידים במוסדות של זרמים חינוכיים שונים, כפי שהם נאספים על ידי משרד החינוך. מחקר של אלכס וינרב ונחום בלס ממרכז טאוב עקב אחרי 1.15 מיליון תלמידים ילידי הארץ שנולדו בשנים 2003-1992, ובדק לאיזה זרם חינוכי הם השתייכו בכיתה א' ולאיזה זרם הם השתייכו בכיתה ח'. התוצאות מוצגות באיור 128. כפי שניתן לצפות, הרוב המכריע נשארו באותו זרם שבו התחילו. אבל יש מגמה מובהקת של מעבר משמעותי יותר מזרמים דתיים יותר לזרמים דתיים פחות: יותר ילדים שהתחילו במוסדות חרדים עברו לזרמים האחרים מאשר בני זרמים אחרים שעברו למוסדות חרדים, ויותר תלמידים ממוסדות ממלכתיים-דתיים עברו לממלכתיים מאשר ההיפך. מצד שני, גורם מדאיג בנתונים האלה הוא שבנים עברו יותר מאשר בנות. זה לא סביר אם מדובר בשינוי הזהות הדתית של המשפחה. לכן יתכן שלפחות חלק מהמעברים משקפים למשל מצב של שליחת הבנים לבית ספר דתי יותר מתוך כוונה שיקבל "חינוך יהודי", ולאחר מכן ויתור על הכוונה הזו כשמסתבר שהמסגרת הדתית יותר אינה מתאימה לו.



איור 128: מעבר של תלמידים בין זרמים חינוכיים שעשוי לשקף שינויים ברמת הדתיות של המשפחה²⁶⁸. המספרים הם אלפים מתוך 1.15 מיליון ילידי 1992-2003.

דתיים-לאומיים

הציונות הדתית משלבת בין הדת לבין הקמת ופיתוח המדינה. התשתית הרוחנית של הציונות הדתית פותחה על ידי הרב אברהם יצחק הכהן קוק (מי שהקים את הרבנות הראשית בתקופת המנדט ויסד את ישיבת מרכז הרב) ובנו יהודה צבי הכהן קוק. התאולוגיה של מגזר זה חשובה להבנת תהליכים עכשוויים העוברים על החברה בישראל ועל המערכת הפוליטית. אבל דיון תאולוגי מעצם טבעו מתבסס על דיבורים ועל פרשנות, ואין לו מקום בספר מבוסס נתונים. נציין לכן רק כמה נקודות מפתח כדי להבהיר במה דברים אמורים.

לפי משנת הרב צבי יהודה קוק מדינת ישראל היא המדינה שחזו הנביאים. הציונות היא לכן התגשמות הגאולה. במילים אחרות, יש לראות את המדינה כקדושה וכמשקפת תוכנית אלוהית של גאולה – למרות האופי החילוני של המדינה ושל מנהיגיה. מזה נגזרת דרישה לממלכתיות: מתן כבוד לראשי המדינה, מעורבות בחיי המדינה, קיום חוקי המדינה, ושירות בצבא. עבור בנות תמך בשירות לאומי. אבל הבסיס

268 מקור: מבוסס על נתונים מאלכס וינרב ונחום בלס, מגמות שינוי ברמת הדתיות בחברה היהודית, מרכז טאוב, מאי 2018.

לכל זה הוא קדושה של ארץ ישראל, והתפיסה שאלוהים ייעד את הארץ לעם ישראל. הציונות הייתה הכלי באמצעותו אלוהים החזיר את הארץ ליהודים.

הניצחון המזוהר במלחמת ששת הימים בשנת 1967, ובפרט כיבוש השטחים ההיסטוריים בהם עוצבה המורשת התרבותית והלאומית של העם היהודי, נתפסו כהתקדמות לקראת גאולה עולמית וכמבשרי בואו של המשיח. הביטוי הפרקטי של התפיסה המשיחית הזו הייתה הקמת מפעל ההתנחלויות, כדי להיאחז בארץ הקדושה ולקדם את הגאולה.

העמדה הנחרצת בעד ישוב הארץ הייתה שלובה בהתנגדות נחרצת לכל ויתור על שטח משטחי ארץ ישראל, מה שהוביל למשברים ביחס למדינה. המשברים העיקריים היו קשורים לנסיגה מסיני בשנת 1982 במסגרת השלום עם מצרים, להעברת ערי הגדה לידי הרשות הפלסטינית ב-1995 אחרי הסכם אוסלו, ולהתנתקות מרצועת עזה ב-2005. הביטוי החריף ביותר להתנגדות לנסיגה היה בהסתה נגד ראש הממשלה יצחק רבין, שהובילה בסופו של דבר לרציחתו. ניתן לומר שהרצח לא היה בכלל רצח פוליטי, אלא רצח דתי. המטרה לעצור את תהליך אוסלו לא נבעה מהמשמעות הנדל"נית של העברת בעלות על קרקע, אלא מהמשמעות הדתית של סתירה לכוונה אלוהית.

הסתירה בין התפיסה הדתית לבין פעולות המדינה גרמו להתפתחות והתבססות ההשקפה המשיחית, ולהעדפתה על פני חוקי המדינה. לדוגמה, בני קצובר, בעת שכהן כיו"ר ועד מתיישבי השומרון, אמר בראיון²⁶⁹ כי "הדמוקרטיה הישראלית סיימה את תפקידה, והיא חייבת להתפרק ולהתכופף בפני היהדות. היום כל האירועים מנתבים להכרה שאין דרך אחרת, אלא להעמיד במרכז את העניין היהודי על פני כל עניין אחר, וזו התשובה לכל המצב והאיומים". הדברים פורשו כקריאה להקים מדינה הלכה. כמה שנים קודם לכך כתב חנן פורת, ממייסדי גוש אמונים, דברים מפורשים אף יותר:²⁷⁰ "אין קיבוץ גלויות, תקומת המדינה וביטחונה אלא נדבכים ראשונים (...). לפנינו עוד יעדים כבירים שהם חלק אינטגרלי של הציונות, ובראשם: הקמת 'ממלכת כוהנים וגוי קדוש', השבת שכינה לציון, כינון ממלכת בית דוד ובניין בית המקדש – כנקודת מפתח לתיקון עולם במלכות שדי".

אחד הביטויים הקונקרטיים לנסיגת הגישה הממלכתית בפני הגישה הדתית בשנים האחרונות הוא היציאה הפומבית כנגד הצבא. בעבר השירות הצבאי נחשב כערך עליון, כולל קבלת מרות הפיקוד הצבאי. אבל עכשיו עדיפה עמדת הרבנים, למשל בהתנגדות גורפת לשירות צבאי של בנות, התנגדות לשירות מעורב עם בנות, ואפילו התנגדות לשמיעת בנות.

השינוי מהמפד"ל (מפלגה דתית-לאומית) של שנות ה-70 של המאה הקודמת למפלגת הבית היהודי של העשור האחרון הוא עמוק ומהותי. המפד"ל דגלה במתינות והייתה שותפה לקואליציות של השמאל. הבית היהודי מהווה בית לימין הקיצוני ועוקפת את הליכוד מימין. אבל אני לא מכיר שום נתונים כמותיים שיכולים להדגים את המהפך הזה.

החברה החרדית

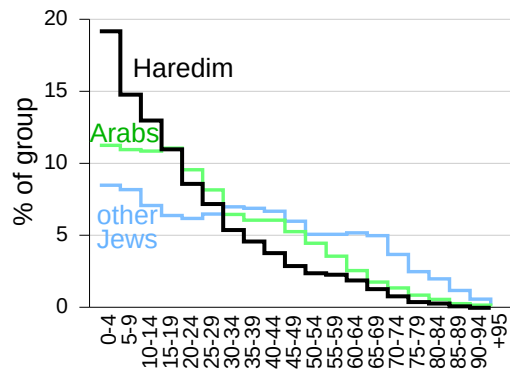
החרדים הם יהודים אורתודוקסים שמרנים הנוטים להסתגרות והתבדלות מהחברה הכללית. החברה החרדית היא תופעה חדשה יחסית שנוצרה והתבססה במאה ה-20, במידה רבה בתגובה להתחזקות הציונות. ארגון "העדה החרדית" נוסד באופן פורמלי בשנת 1918, כדי לאפשר יצוג בפני שלטונות המנדט הבריטי בנפרד מהרבנות הציונית, והחרדים כיום הם במידה רבה המשך של הישוב הישן – יהודי הארץ מלפני העליות הציוניות. גם כיום יש בין החרדים רבים המתנגדים לציונות ולעצם קיום המדינה. מצד שני, עם גדילת הקהילות החרדיות, יש להם השפעה רבה כולל השפעה פוליטית, ובפרט השפעה על מאפייני הדת של המדינה.

²⁶⁹ בראיון לביטאון בית משיח של הפלג המשיחי של חב"ד, כפי שצוטט באתר כיפה, 8.1.2012.
²⁷⁰ מצוטט על ידי שאול אריאלי, הארץ 14.5.2018. המקור בהקדמה לספר כנגד כל הסיכויים מאת חגי הוברמן, ספרית נצרים 2008.

גודל וצפי

לא מצאתי נתונים מספריים על גודל האוכלוסייה החרדית עם קום המדינה. מעריכים כי בשנת 1990 החרדים היו רק כ-3% מאוכלוסיית המדינה ובשנת 2000 היו כ-271.5% כיום הם מהווים כ-10-12% מהאוכלוסייה. המספר המדויק אינו ידוע, בין היתר כיוון שההגדרה מיהו חרדי אינה לגמרי ברורה²⁷², והלמ"ס אינה אוספת מידע על חרדים (הנתונים באיור 126 הם מהסקר החברתי, ומבוססים על הגדרה עצמית של בני 20 ומעלה בלבד). עם זאת יש עניין רב בגודל החברה החרדית, ועוד יותר מכך בגודל הצפוי שלה בעתיד.

אחת הסיבות לעניין בגודל החברה החרדית היא שזהו המגזר באוכלוסייה בעל קצב הגידול הגבוה ביותר. קצב הגידול הגבוה נובע מהילודה הגבוהה (בתחום 6-8 ילדים לאישה, הרבה יותר מבכל מגזר אחר – ראו איור 186 בעמ' 279). כתוצאה מבנה הגילים של החרדים מוטה מאוד לכיוון גילים נמוכים. מבנה הגילים מוצג באיור 129, תוך השוואה עם יהודים שאינם חרדים ועם ערבים. ניתן לראות בקלות שגם אצל הערבים יש הטיה לגילים נמוכים, אבל אצל החרדים ההטיה קיצונית באופן ניכר.



איור 129: מבנה הגילים של החרדים בהשוואה ליהודים שאינם חרדים ולערבים²⁷³. הנתונים הם לשנת 2017.

תחזיות הרכב האוכלוסייה בישראל לטווח של 50 שנים קדימה, על פי מודלים של הלמ"ס, מוצגות באיור 130. נקודת המוצא לתחזית הראשונה היא האוכלוסייה בשנת 2009, שהורכבה מ-10% חרדים, 20% ערבים, ושאר ה-70% יהודים לא חרדים. הפיריון בשנה זו היה 6.2 ילדים בממוצע לאישה חרדית, 3.6 לערביה, ו-2.4 ליהודיה לא חרדית. כל שלושת המספרים האלה היו במגמת ירידה, וחוקרי הלמ"ס פיתחו מודלים המתארים את קצב הירידה. התחזית מתחילה עם מבנה האוכלוסייה הנוכחי והפיריון הנוכחי, ומבצעת סימולציה של לידות ופטירות, כאשר בכל שנה מעדכנים את גודל האוכלוסייה בכל גיל (לפי תוצאות הסימולציה) ואת הפיריון (לפי המודל). כך ממשיכים עד שנת היעד, שהייתה 2059.

אבל כיוון שמדובר במודל סטטיסטי אין ודאות בפרמטרים כמו קצב השינוי בפיריון. כדי להתמודד עם זה מגדירים תחום ערכים כזה שיש ודאות גבוהה (לפחות 95%) שהערך הנכון נמצא בתחום הזה. לבסוף יוצרים שלושה מודלים: המודל המקורי הצפוי, מודל של גידול נמוך יותר שמתבסס על הקצה התחתון של טווח הערכים הצפוי, ומודל של גידול גבוה המתבסס על הקצה העליון של הטווח.

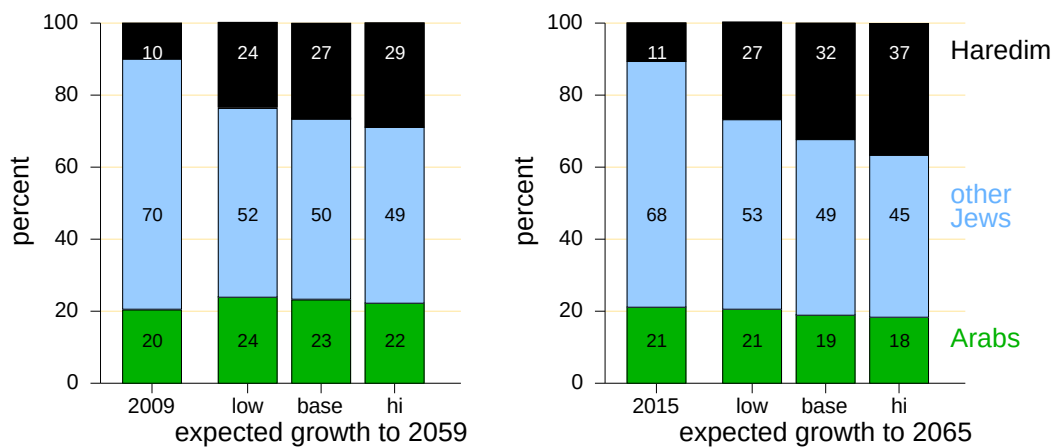
במספרים אבסולוטיים גודל האוכלוסייה הצפוי שונה למדי בשלושת המודלים (בקצב גידול גבוה על פני 50 שנים האוכלוסייה גדלה הרבה יותר מאשר אם מניחים שקצב הגידול הוא נמוך). אבל כפי שניתן לראות בכל שלושת התחזיות בערך חצי מהאוכלוסייה יהיה יהודים לא חרדים, קצת פחות מרבע ערבים,

²⁷¹ עוזי רבהון וגלעד מלאך, *מגמות דמוגרפיות בישראל*, מרכז מצילה, 2008.

²⁷² ראו הנספח בסוף הפרק.

²⁷³ מקור: נתונים נלווים לשנתון החברה החרדית 2017, המכון הישראלי לדמוקרטיה ומכון ירושלים למחקרי מדיניות, לוח

ובין 24% ל-29% חרדים. חוקרי הלמ"ס בדקו גם אפשרויות נוספות, שבהן למשל החרדים ממשיכים לגדול בקצב גבוה אבל האוכלוסיות האחרות לא. במקרה כזה אחוז החרדים יכול להגיע ל-40%.



איור 130: שינוי הרכב האוכלוסייה בישראל על פי מודלים של הלמ"ס לטווח 50 שנה²⁷⁴.

חמש שנים מאוחר יותר הלמ"ס פרסמה תחזית מעודכנת לטווח 50 שנה, המבוססת על נתוני 2015 כשנת הבסיס ועל שנת 2065 כשנת היעד. ההבדל העיקרי הוא שנתונים עדכניים מראים שהפריון אצל הערבים ממשיך לרדת, אבל אצל היהודים לא (ראו איור 186 בעמ' 279). כתוצאה בתחזית זו שיעור היהודים שאינם חרדים דומה לזה שבתחזית הקודמת, אבל שיעור הערבים יורד למתחת ל-20%, ואילו שיעור החרדים עולה לכדי שלישי. בנוסף יש שונות רבה יותר בין הגרסאות, ובמודלים הנמוך והגבוה שיעור החרדים הוא 27% או 37% בהתאמה.

מה שניתן ללמוד מכך הוא שיש חוסר ודאות גדול בתחזיות לטווח ארוך שכזה. בעיה כללית שדמוגרפים מתחבטים בה היא שבשנים האחרונות שיעורי הפריון משתנים בכל העולם כפי שלא קרה מעולם בעבר, וקשה לדעת עד כמה השינויים האלה ימשיכו. במקרה של החברה החרדית יש גורם נוסף, והוא חוסר ההיתכנות של מצב שבו החברה הזו ממשיכה לגדול ולשמור על בדלנות מבלי להגדיל באופן משמעותי את ההשתתפות שלה בכוח העבודה. כבר כיום נשמעות טענות שהחברה החרדית נמצאת על סף קריסה כלכלית, וסביר להניח שתוך 50 השנים הבאות יחול בחברה הזו משבר. שינויים דרסטיים במצב הכלכלי וביציאה לעבודה צפויים להוליד גם שינויים בפריון, וכתוצאה שינויים בתחזיות על הרכב האוכלוסייה במדינה. המסקנה היא אם כן שהתחזיות לטווח של 50 שנה, שאינן יכולות לחזות שינויים כאלה, אינן יכולות להיות אמינות.

בעיה נוספת היא שהמתודולוגיה שתוארה לעיל מבוססת על סימולציה של הגידול של כל קבוצת אוכלוסייה בנפרד. כך מחשבים את השינוי במספר הערבים לפי הפריון של ערבים, את השינוי בחרדים לפי הפריון של חרדים, את היהודים הלא חרדים לפי הפריון שלהם. יש בכך הנחה מובלעת שאין הגירה חיצונית (לא תושבים שעוזבים ולא זרים שבאים) ואין מעברים בין הקבוצות. אבל ההנחות האלה לא נכונות. מבחינת הגירה יש כרגיל עלייה מסוימת של יהודים אבל לא של ערבים. מבחינת המעבר בין קבוצות יש מעבר בין חרדים ליהודים לא חרדים, והשאלה היא באיזה כיוון יש יותר. כפי שראינו באיור 127, לפי הסקר החברתי של הלמ"ס נראה שיש מעבר מסוים של חילונים ודתיים שהופכים לחרדים. אם מגמה זו תמשיך יתכן שהגודל היחסי של החרדים יהיה יותר מאשר לפי תחזיות הלמ"ס²⁷⁵. מצד שני מחקר של מרכז טאוב טוען שעל פני 50 שנים מספר החרדים צפוי להיות נמוך בכ-15% ממה שהלמ"ס מניחה,

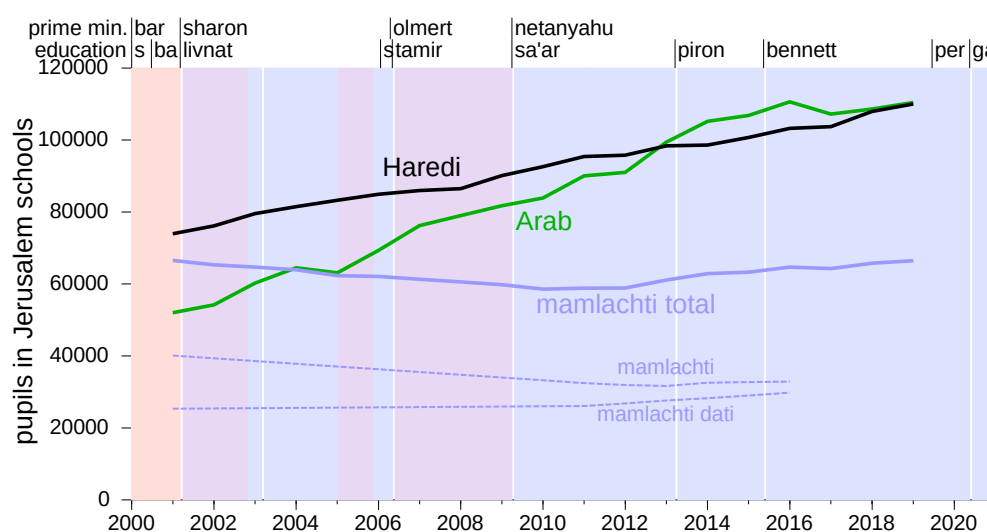
274 מקור: הלמ"ס, תחזיות אוכלוסייה לישראל לטווח ארוך: 2009-2059, מרץ 2012, ותחזית אוכלוסיית ישראל עד שנת 2065, מאי 2017.

275 ראו גם מיכאל שראל וירדן גלבוץ, האם קיים מעבר נטו משמעותי של יהודים בישראל בין קבוצות החילונים-מסורתיים-דתיים-חרדים? פורום קהלת, 20.11.2017.

כתוצאה מחרדים שהפכו לסתם דתיים או אפילו יצאו בשאלה, ולכן אחוז החרדים באוכלוסייה יגדל הרבה פחות ממה שהלמ"ס צופה²⁷⁶.

ירושלים

הציבור החרדי אינו מפוזר באופן אחיד ברחבי הארץ, אלא מתגורר בריכוזים מוגדרים. יש ערים שלמות שהן ערים חרדיות: מודיעין עילית, ביתר עילית, אלעד, ובמידה רבה גם בני ברק. יש שכונות חרדיות בערים מעורבות, במקרים רבים של קהילות מסוימות, כמו למשל קרית צאנו בנתניה. אבל העיר החרדית הגדולה ביותר היא ירושלים.

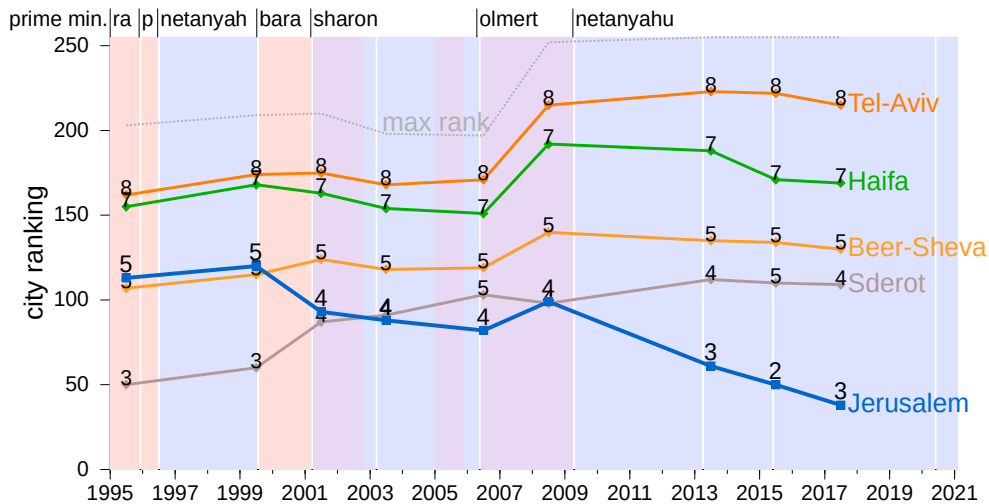


איור 131: מספר התלמידים ממגזרים שונים בבתי ספר בירושלים²⁷⁷.

באופן טבעי, ירושלים היא גם העיר החרדית שגדלה בקצב הגבוה ביותר. איור 131 מראה את מספר תלמידי בתי הספר בירושלים מהמגזרים השונים. בשנת 2000, שבה מתחילים הנתונים, המגזר הגדול ביותר היה החרדי. בשנים שעברו מאז המגזר הממלכתי הצטמצם טיפה ואז חזר לגודלו אז. המגזר החרדי גדל ביותר מ-40%. אבל יש לציין שהמגזר הערבי גדל עוד יותר, ויותר מהכפיל את עצמו, ובשנים האחרונות הוא באותו הגודל כמו המגזר החרדי (במידה שהנתונים אמינים). כיוון שהאוכלוסיות הערבית והחרדית הן חלשות יחסית מבחינה כלכלית (ראו בהמשך ובפרק הבא), מעמדה של ירושלים מבחינה חברתית כלכלית מידרדר עם השנים (איור 132).

²⁷⁶ אלכס וינרב ונחום בלס, מגמות שינוי ברמת הדתיות בחברה היהודית, מרכז טאוב, מאי 2018.

²⁷⁷ מקורות: הנתונים מהשנתונים הסטטיסטיים לירושלים של מכון ירושלים למחקרי מדיניות (אוסף משנתונים שונים בין 2004 ל-2020). הנתונים המפורטים על הזרם הממלכתי והממלכתי דתי מגרי הורוביץ, החברה החרדית – תמונת מצב, המכון החרדי למחקרי מדיניות, אוגוסט 2016. בעיקרון יש הרבה מידע מפורט באתר מבט רחב של משרד החינוך, אבל לא הצלחתי להבין איך לחלץ את הצירוף שאני מחפש, ובפרט להתמקד בעיר ירושלים על כל מורכבויותיה.



איור 132: הדירוג הכלכלי-חברתי של ירושלים בהשוואה לערים אחרות²⁷⁸. העלייה בשנת 2008 נובעת מהכנסה של ערים נוספות לדירוג, שחלקן מדורגות בדירוג נמוך ולכן "דחפו" ערים שמעליהן כלפי מעלה. המספרים מציינים אשכול חברתי-כלכלי בסקלה של 1 עד 10. ב-2017 ירושלים "עלתה" לאשכול 3 למרות ירידה בדירוג בגלל שינוי במבנה האשכולות.

היחס למדינה ולדמוקרטיה

גיוס לצה"ל

ככלל חרדים נמנעים מלהתגייס לצה"ל, ומאבקים בנושא גיוס חרדים מסעירים את המדינה חדשות לבקרים. תיאור השתלשלות העניינים ונתונים על מספר החרדים המקבלים פטור מובאים בעמ' 331. נקודת ציון חשובה במאבקים האלה היא המהפך הפוליטי של 1977, שבעקבותיו הוסרה המגבלה על מספר מקבלי הפטור. כתוצאה גיוס חרדים ירד מאוד. למרבה הצער אין בנמצא מספרים מהימנים על היקף הגיוס בכל השנים.

ההתנגדות הגוברת להשתמטות החרדים הביאה בסופו של דבר לקביעה של בג"ץ שיש להסדיר את העניין בחוק. הנושא הזה הפך לנושא מרכזי במערכת הפוליטית, עם חקיקתם ולאחר מכן ביטולם של חוק טל וחוק השוויון בנטל. במקביל, הוקמו שני מסלולי גיוס יעודיים לחרדים:

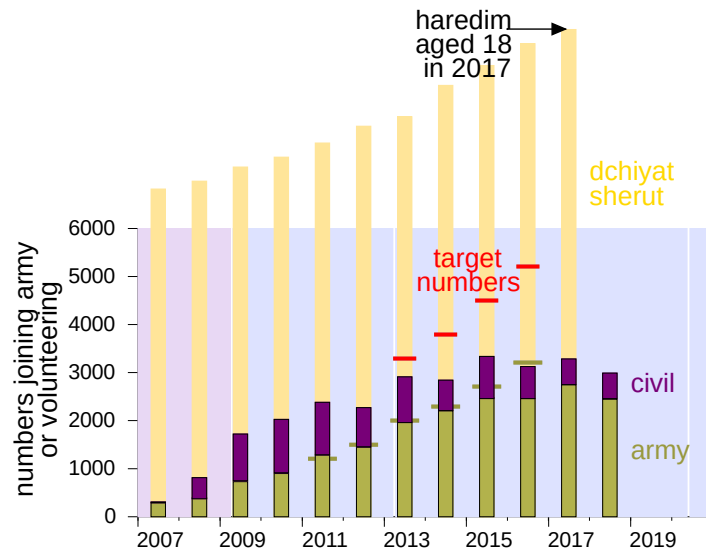
- גודר הנח"ל החרדי. לפי דיווחים חוזרים כמעט כל המתגייסים לגדוד הזה בעצם אינם חרדים²⁷⁹. רובם דתיים לאומיים שמעדיפים את המסלול הזה בגלל תנאי השירות, כולל למשל ההקפדה היתרה על הדרת נשים. ויש בהם גם שאינם באמת שומרי מצוות.
- מסלול שח"ר (שירות חרדים), שנועד למתגייסים מבוגרים יותר. מסלול זה מקנה הכשרה מקצועית ומשכורת גבוהה יחסית, ורבים מבוגריו משתלבים בשוק העבודה. אבל הוא לא דומה למסלול צבאי רגיל – למשל דווח מפי משתתפים במסלול שהם אינם עושים שמירת.

החוקים ניסו לקבוע יעדים מספריים לגיוס במסלולים השונים ובשירות הלאומי האזרחי. לפי נתונים שפורסמו נראה היה שאכן הייתה מגמה של עלייה בגיוס חרדים, והגיוס היה קרוב לעמוד ביעדים שנקבעו עד שנת 2015 (איור 133). מאז שנה זו מספר המתגייסים הפסיק לגדול. בנוסף לא ברור עד כמה הגיוס הזה הוא באמת תוספת על מה שהיה קודם, כלומר עד כמה הוא אכן משקף גיוס של חרדים שאחרת היו נשארים בישיבה. על פי החוק מחשיבים כחרדי כל מי שלמד שנתיים במוסד חינוך חרדי, בלי שום תנאי על אורח

²⁷⁸ מקור: הדירוג הכלכלי-חברתי של רשויות מקומיות של הלמ"ס.

²⁷⁹ למשל נח"ל חרדי? בקושי 13 חיילים חרדים, כיכר השבת, 8.8.2009; אבישי בן חיים, נח"ל חרדי? אין דבר כזה, ynet, 10.8.2011; השקר הגדול של הגיוס החרדי, nana10 22.5.2013.

חיינו בעת הגיוס. כך מי שלא למד שנתיים במוסד חינוך חרדי אבל חזר בתשובה לא יספר כחרדי. מאידך, צעירים שאינם חרדים אבל למדו שנתיים בלבד במוסד חרדי נספרים כאילו היו חרדים. גם חרדים שיצאו בשאלה לפני גיוסם נספרים במסגרת מילוי המכסה של החרדים. אין נתונים על כמה כאלה יש, אבל יש נתון על כך שקרוב לשליש מהמתגייסים החרדים לכאורה למדו במוסד חרדי רק שנתיים ולא יותר מכך²⁸⁰. באופן מעשי, הספירה כללה הרחבות של חרדים ממסגרות שונות שלא עמדו בלשון החוק²⁸¹.



איור 133: נתוני גיוס ושירות אזרחי של חרדים בשנים האחרונות²⁸². לגבי הגיוס יש חילוקי דעות אם אכן מדובר בגיוס של חרדים מעולם הישיבות.

ההתנדבות לשירות אזרחי, המהווה אלטרנטיבה לשירות צבאי, הגיעה לשיא בשנים 2009-2011 וירדה באופן ניכר מאז. יש גם עדויות על כך שהשירות האזרחי הוא לפעמים פיקטיבי ושאינו תורם למציאת עבודה או להשתלבות המשרתים בחברה הכללית²⁸³. בכל מקרה בשנים האחרונות נוצרה מגמה של התרחקות ממילוי היעד הכולל, והסך הכל הוא אחוז לא גבוה וקטן מהגודל של כל מחזור גיוס.

בניגוד לתמונה המצטיירת מהפסקאות הקודמות, נתונים מהסקר החברתי של הלמ"ס מצביעים על כך שכ-30% מהחרדים כן שרתו בצבא. יש כמה הסברים להפרש הזה. אחד מהם הוא שכ-20% מהחרדים הם חוזרים בתשובה, ושרתו בצבא לפני שהפכו לחרדים. הסבר נוסף הוא שבעבר רבים התגייסו לשירות מקוצר (שנקרא שלב ב') שכלל כמה חודשי אימונים בלבד והפנייה לכוחות המילואים.

פוליטיקה ומימון

למרות שחלקים מהחברה החרדית אינם מזדהים עם המדינה ומתנגדים לציונות, רוב מכריע של החרדים דווקא משתתפים בתהליך הפוליטי ומקבלים מימון מהמדינה.

- מוסדות לימוד מוכרים מקבלים בין 75-100% מהמימון של מוסדות רשמיים (תלוי בסטטוס של חוק נהרי), למרות הפיקוח הרופף וההקלות בתוכני הלימוד.
- מוסדות פטור שפטורים כמעט מכל דרישה ממלכתית מקבלים 55% מהמימון.

²⁸⁰ פסק דין בג"ץ 1877/14 מיום 12.9.2019, פסקה 87.

²⁸¹ דוח מסכם של צוות הבדיקה בנושא נתוני גיוס חרדים לצה"ל, 20.2.2020.

²⁸² מקור: נתוני הגיוס המוקדמים יותר מלוח ה/2 הנלווה לשנתון החברה החרדית 2017 של המכון הישראלי לדמוקרטיה ומכון ירושלים למחקרי מדיניות. נתוני מכסות המטרה הם ממצגת על גיוס חרדים שהוצגה בכנסת. הנתונים לשנים 2014-2018 מהדוח המסכם של צוות הבדיקה בנושא נתוני גיוס חרדים לצה"ל מה-20.2.2020. הצוות מונה ע"י הרמטכ"ל לאחר טענות על ניפוח מספר המתגייסים, שחלקן הסתברו כנכונות.

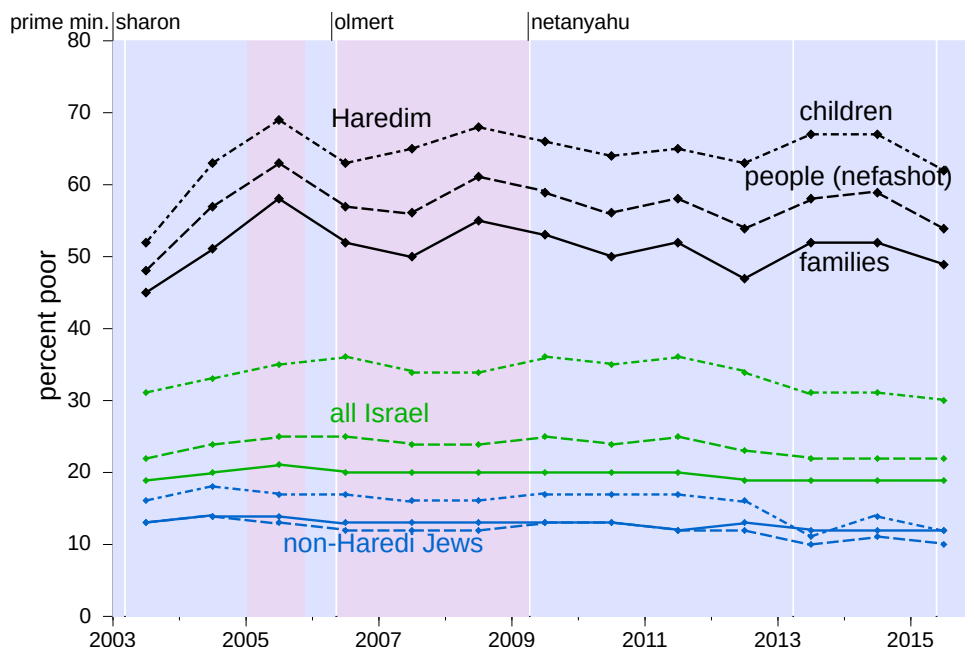
²⁸³ שחר אילן, מחקר: "השירות האזרחי של החרדים נכשל בכל מטרותיו", כלכליסט 17.7.2018.

יוצא מכך שהמדינה מממנת חינוך ששולל את ערכיה²⁸⁴. הסיבה היא התלות במפלגות החרדיות בכנסת.

מצב כלכלי

ככלל החברה החרדית היא ענייה. מצב זה נובע מצרופ של שלושה גורמים עיקריים:

- רמת תעסוקה נמוכה כתוצאה מהעדפה של לימודי תורה על עבודה אצל גברים (ובפרט כיוון שהמשך לימודים מקנה פטור מגיוס). גם אלה שרוצים לעבוד סובלים מאפשרויות מוגבלות לתעסוקה מחוץ למגזר.
- משכורות נמוכות כתוצאה מחוסר הכשרה, הן ברמה של לימודים בבית הספר (חוסר לימודי ליבה, ובפרט מתמטיקה ואנגלית) והן ברמה של לימודים אקדמיים.
- משפחות מרובות ילדים וההוצאות הנובעות מכך.

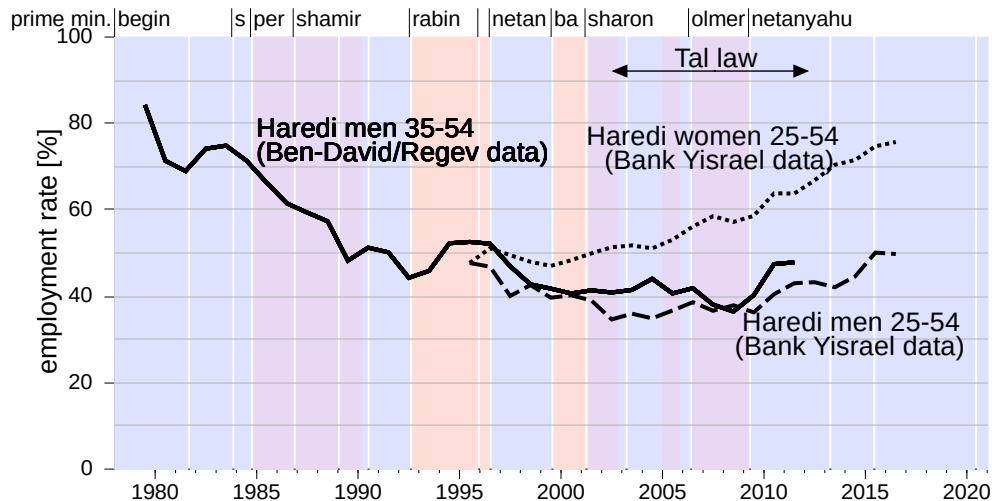


איור 134: אחוז המשפחות, הנפשות, והילדים מתחת לקו העוני עבור קבוצות אוכלוסייה שונות²⁸⁵.

איור 134 מתאר את רמת העוני של קבוצות שונות באוכלוסייה, על ידי המדד של האחוז שנמצאים מתחת לקו העוני (על הגדרת קו העוני ראו בעמ' 196). כיוון שבקבוצות אוכלוסייה שונות יש משפחות בגדלים שונים, יש הבדל אם מחשבים את אחוז המשפחות מתחת לקו העוני, אחוז הנפשות מתחת לקו העוני, או אחוז הילדים מתחת לקו העוני. אבל בכל שלושת המקרים האחוז עבור החרדים גבוה בהרבה מאשר עבור קבוצות אוכלוסייה אחרות או עבור הממוצע הארצי. בסביבות חצי מהמשפחות החרדיות הן עניות, וכיוון שמשפחות עם הרבה מאוד ילדים נוטות להיות עניות יותר, מתקבל שבערך שני שלישים מהילדים החרדים הם עניים. זה די יציב לאורך 10 השנים האחרונות ויותר.

²⁸⁴ ראו למשל טור הדעה של יזהר אופלטקה באתר ynet מה-21.4.2013.

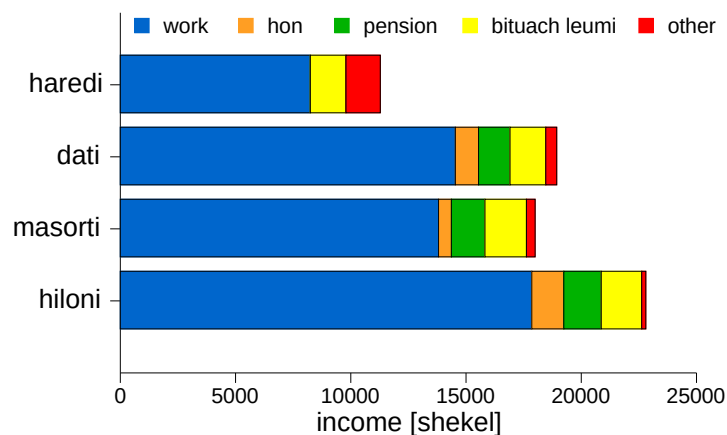
²⁸⁵ מקור: נתונים נלווים לשנתון החברה החרדית 2017, המכון הישראלי לדמוקרטיה ומכון ירושלים למחקרי מדיניות, לוח 2/ג.



איור 135: שינויים בשיעור התעסוקה של חרדים בגילי העבודה העיקריים מאז סוף שנות ה-70 של המאה הקודמת (צרוף של שתי סדרות נתונים)²⁸⁶.

אחת הסיבות לעוני הוא רמת התעסוקה הנמוכה, בעיקר של הגברים החרדים. הנתונים מוצגים באיור 135. כפי שניתן לראות במשך כעשרים שנים אחרי המהפך תעסוקת הגברים החרדים הידרדרה לחצי, מכ-80% לכ-40%. בעשור 2000-2010 היא נשארה ברמה של כ-40%, ורק מאז 2010 יש מגמה מסוימת של עלייה. אצל הנשים, לעומת זאת, שיעור התעסוקה גבוה יותר ובמגמת עלייה לפחות מאז תחילת המאה. אבל חלק גדול מהן עובדות במשרה חלקית ובשכר נמוך.

איור 136 משלים את התמונה ומראה את הרכב ההכנסות של חרדים בהשוואה עם מגזרים יהודים אחרים בשנת 2015. משק בית חרדי מכניס בערך חצי ממה שמשק בית יהודי אחר מכניס מעבודה. בנוסף, לחרדים אין הכנסות משמעותיות מהון, פנסיות, וקופות גמל. לעומת זאת יש להם הכנסות גבוהות משל מגזרים אחרים מהקצבות ותמיכות יחודיות (בניגוד לקצבאות הביטוח הלאומי, שדומות עבור כל המגזרים).



איור 136: מקורות ההכנסה של מגזרים שונים, עבור ההכנסה ברוטו של משקי בית בשנת 2015.²⁸⁷

הסיבה להכנסה הנמוכה מעבודה היא כאמור שילוב של רמת תעסוקה נמוכה (בהרבה משקי בית יש רק

²⁸⁶ מקור: סדרת נתונים אחת מדון בן-דוד ואיתן רגב, תרשים 18 בעמ' 45 של פרק "מדינת הסטארט-אפ והאיום מבית" בדו"ח מצב המדינה 2011-2012 של מרכז טאוב. סדרת נתונים שנייה מאיור ח'3 בעמ' 187 של דוח בנק ישראל לשנת 2017. שתי הסדרות מתבססות במקורן על נתוני הלמ"ס. יש לציין שהלמ"ס ערכו שינוי מתודולוגי ברישום נתוני תעסוקה בשנת 2012, ובעיקרון הנתונים לפני שנה זו אינם ברי השוואה באופן ישיר לנתונים החל משנה זו.

²⁸⁷ הכנסות והוצאות משק הבית, נתונים לשנת 2015, לוח ב' מפרסום 1677 של הלמ"ס, יולי 2017.

מפרנס אחד) ושל שכר נמוך. אחת הסיבות לשכר הנמוך היא חוסר הכשרה. במחקר של איתן רגב ממרכז טאוב²⁸⁸ נמצא שהשכר החודשי הממוצע של גברים חרדים בעלי תואר אקדמי גבוה בכ-80% מזה של גברים בלי תואר. בדומה, השכר של נשים חרדיות עם תואר אקדמי גבוה בכ-71% מזה של נשים בלי תואר. אבל כפי שנראה בהמשך באיור 139 שיעור בעלי התואר בין החרדים נמוך מבמגזרים אחרים וירד עם השנים.

ההטבות של משפחות של אברכים בכלל משתנות מידי פעם כתוצאה משינויים בהרכב הכוחות בממשלה ומבג"צים נגד אפליה של מגזרים אחרים. בשל השינויים קשה לעקוב אחרי איזה הטבות היו תקפות מתי ומה ערכן. חלק מההטבות האלה הן מענקים שמכניסים כסף נוסף, ואחרות הן הקלות בתשלומים שונים. חלקן יחודיות לאברכים וחלקן כלליות, אבל גם אז יש מקרים שהקריטריונים לקבלת ההטבה מתאימים במיוחד לחרדים (למשל ריבוי ילדים וחוסר דרישה למימון יכולת השתכרות). דוגמאות להטבות כוללות מענק או מלגה ממשרד החינוך (זה הסעיף עם הכי הרבה שינויים, סדר גודל של כ-1000 שקלים בחודש), תשלום מינימום עבור ביטוח בריאות וביטוח לאומי (גם סטודנטים מקבלים, אבל אצלם הלימודים נגמרים), והנחה מארנונה בשיעורים שיכולים להגיע ל-70-90%.

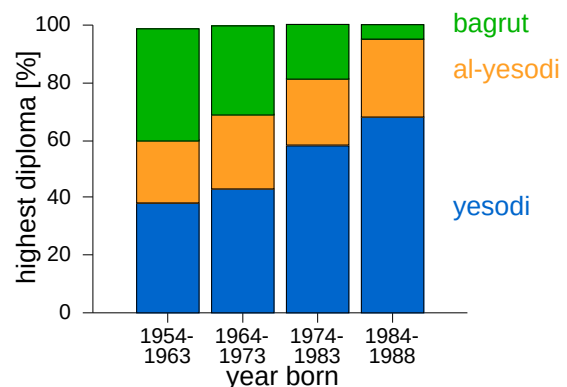
למרות התמיכות וההטבות, עדיין נותרת השאלה "איך הם מצליחים להתקיים?", ובפרט לגדל, להשיא, ולקנות דירות ל-7 ילדים בממוצע. חלק מהתשובה היא תרבות של גמ"חים (מוסדות גמילות חסדים, המשאילים ציוד ללא עלות), מתן צדקה, ועבודה בשחור, כלומר ללא רישום ותשלום מיסים²⁸⁹.

עלייתה של חברת הלומדים

החברה החרדית בישראל כיום ניתנת לתיאור כ"חברת לומדים"²⁹⁰ שבה רוב הגברים מקדישים את חייהם ללימוד, ולו על חשבון העבודה. ואכן, השתתפות גברים חרדים בכוח העבודה נמוכה מהשתתפות נשים חרדיות, בניגוד למצב במגזרים אחרים, כי הנשים הן אלה שעליהן מוטלת חובת הפרנסה אם הגבר לומד. אבל הלימודים האלה הם כמובן לימודי תורה, ולא לימודים כלליים המאפשרים שילוב במשק ובחברה.

הבעיה עם דיון בנושאים כאלה הוא החוסר בנתונים. הנתונים שאציג כאן מקורם במחקר של איתן רגב ממרכז טאוב בנושא "השכלה ותעסוקה במגזר החרדי". המחקר הזה מתבסס על מפקד האוכלוסין שנערך על ידי הלמ"ס בשנת 2008. הוא מזהה את החרדים במפקד על ידי השילוב של שני מאפיינים: הם מתגוררים באזורים בהם הייתה הצבעה חזקה למפלגות חרדיות בבחירות לכנסת, ואין להם טלוויזיה. הצרוף הזה נותן זיהוי טוב של חרדים שאינו מתבסס על לימודים בישיבה בתור מוסד לימודים אחרון כמו שיטות אחרות. כתוצאה ניתן לזהות גם חרדים שלמדו לימודים אקדמיים.

כדי לקבל מידע על שינויים לאורך זמן, רגב השתמש בהברקה המתודולוגית הבאה: הוא חילק את האוכלוסייה החרדית לפי גילים. כך אלה שהיו בני 45-54 בשנת 2008 הם מי שנולדו בין השנים 1954-1963, ומייצגים את החינוך האופייני לחרדים בשנות ה-60 המאוחרות וה-70 של המאה הקודמת. מי שהיו בני 35-44 נולדו בין השנים 1964-1973, ומייצגים את המגמות החינוכיות של שנות ה-70 המאוחרות ושנות ה-80. וכך הלאה.



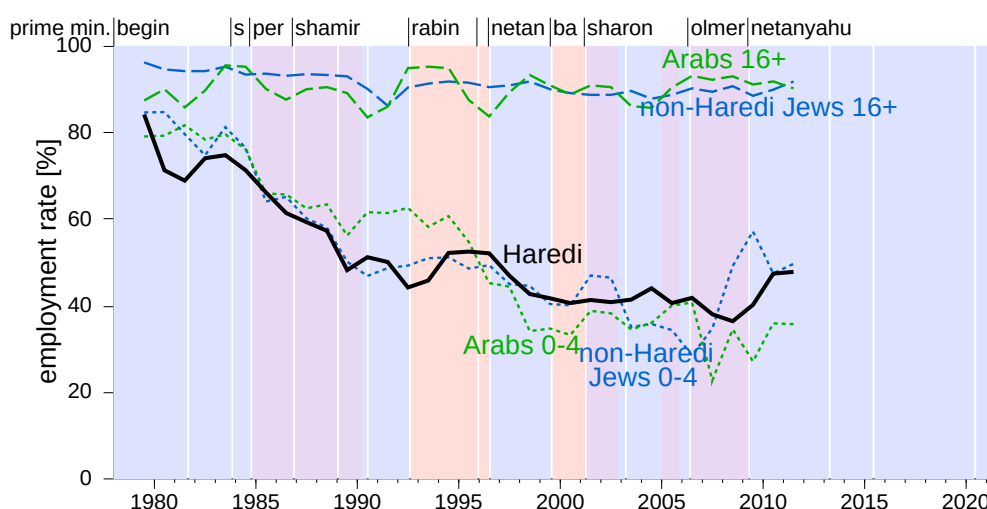
²⁸⁸ איתן רגב, השכלה ותעסוקה במגזר החרדי, מרכז טאוב, 2013.

²⁸⁹ ראובן גל, החרדים בחברה הישראלית: תמונת מצב, 2014, מוסד שמואל נאמן, הטכניון, פברואר 2015 (מהדורה שנייה).

²⁹⁰ האידאולוגיה של חברת הלומדים גובשה על ידי החזון איש (הרב אברהם קרליץ) בראשית ימי המדינה, אבל המונח "חברת הלומדים" נטבע על ידי הסוציולוג מנחם פרידמן. ספרו *החברה החרדית – מקורות, מגמות ותהליכים*, מכון ירושלים לחקר ישראל, 1991, נגיש ברשת.

איור 137: השינוי ברמת הלימודים הכלליים של חרדים שנולדו בעשורים שונים²⁹¹.

איור 137 מראה את התוצאות בהיבט של השינוי בלימודים כלליים בבתי הספר. הגרף מראה את אחוז החרדים שהסתפקו בסיום בית ספר יסודי, האחוז שקיבלו תעודה מבית ספר על-יסודי, והאחוז שעמדו בבחינות בגרות. אצל אלה שנולדו סביב 1960, כ-40% הסתפקו בבית-ספר יסודי, ולכ-40% הייתה תעודת בגרות. 30 שנה מאוחר יותר כמעט 70% הסתפקו ביסודי, ורק ל-5% הייתה תעודת בגרות.



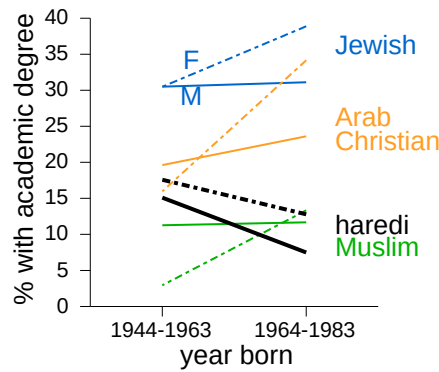
איור 138: השינויים בתעסוקה של גברים חרדים (מאיור 135) ושל גברים יהודים לא חרדים וערכים בעלי רמות השכלה שונות²⁹². הנתונים הם עבור קבוצת הגיל 54-35, שזה גילי העבודה העיקריים של אחרי סיום הלימודים האקדמיים (אם היו). הנתונים והגרף מדו"ח מצב המדינה 2011-2012 של מרכז טאוב.

אבל מה (אם בכלל) הן ההשלכות של הסתפקות בלימודים כלליים ברמה של בית ספר יסודי (או פחות, אם לא באמת מלמדים לימודי ליבה)? כפי שראינו באיור 135, שיעור התעסוקה של גברים חרדים ירד באופן דרמטי בשנות ה-80 וה-90 של המאה הקודמת. איור 138 משווה את הירידה הזו עם שיעורי התעסוקה של יהודים לא חרדים ושל ערבים עם רמות השכלה שונות. כפי שניתן לראות, הירידה בתעסוקה של החרדים דומה מאוד לירידה בתעסוקה של בעלי 0-4 שנות לימוד, בעוד התעסוקה של בעלי השכלה אקדמית (16 או יותר שנות לימוד) לא נפגעה כלל לאורך אותה תקופה. מכאן שיש יסוד לטענה שבעיות התעסוקה של החרדים הן לפחות חלקית תוצאה של חוסר הכשרה מתאימה לשוק העבודה המתפתח.

איור 139 משווה את החרדים לקבוצות אחרות באוכלוסייה מבחינת לימודים אקדמיים. עבור כל קבוצה, תוך הבחנה בין גברים לנשים, אנחנו רואים כאן את האחוז שהיה להם תואר אקדמי בין אלה שנולדו בשנים 1944-1963 ובין אלה שנולדו 20 שנה מאוחר יותר, בשנים 1964-1983. בכל קבוצות האוכלוסייה רואים מגמת עלייה בלימודים האקדמיים, בעיקר אצל נשים. הקבוצה היחידה שאצלה יש נסיגה בלימודים האקדמיים היא החרדים. בפרט רואים היפוך בין החרדים לערבים: אצל הערבים, ובעיקר הנשים הערביות, יש עלייה דרמטית, בעוד אצל החרדים, ובפרט הגברים החרדים, יש נסיגה, וביחד התוצאה היא שהערבים עוקפים את החרדים.

²⁹¹ מקור: איתן רגב, השכלה ותעסוקה במגזר החרדי, מרכז טאוב, 2013. מבוסס על נתוני הלמ"ס ממפקד אוכלוסין 2008.

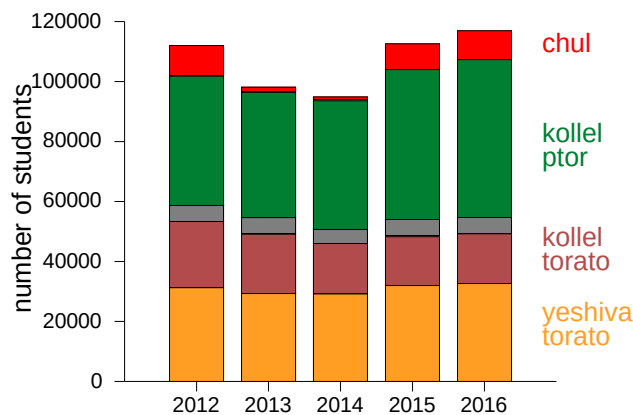
²⁹² מקור: דן בן-דוד ואיתן רגב, דו"ח מצב המדינה 2011-2012, תרשים 18 בעמ' 45 של פרק "מדינת הסטארט-אפ והאיום מבית". תודה לאיתן רגב על הנתונים המקוריים.



איור 139 : מגמת השינוי בלימודים אקדמיים עבור קבוצות שונות בחברה²⁹³.

פרט חשוב הוא שהנתונים מראים שכל זה הוא סיפור של 41 השנים האחרונות, מאז המהפך. לפני זה חרדים למדו וגם עבדו — לפי איור 135 שיעור התעסוקה של חרדים לפני 1980 היה מעל 80%. לא הייתה חברת לומדים של כלל הגברים, וזו לא מסורת ארוכת ימים. אבל בעקבות המהפך בגין פטר את החרדים מגיוס בתנאי שילמדו בישיבה, וזה מה שהם עשו²⁹⁴. ובמצב הפוליטי הנוכחי, קשה עד בלתי אפשרי לפעול לפתרון הבעיה (גיוס ולימודי ליבה).

מצד שני, הטיעון שהחרדים לומדים רק כדי להתחמק מגיוס פשטני מדי וחוטא לאמת. שנתון החברה החרדית של המכון הישראלי לדמוקרטיה ומכון ירושלים למחקרי מדיניות מביא את הנתונים המוצגים באיור 140 על תלמידי ישיבות גדולות ואברכים²⁹⁵. מהנתונים האלה אפשר להפיק שתי תובנות נוספות על גורמים המשפיעים על הלימוד בישיבה :



איור 140 : השינויים במספר תלמידי הישיבות הגדולות והכוללים לאורך כמה שנים²⁹⁶. החלק האפור הוא תלמידי כולל שסיווגם אינו ידוע – ככל הנראה אלה "אברכי חצי יום" שלומדים או בבוקר או בערב.

- בין אברכי הכוללים אחוז הולך וגדל – החל מ-61% בשנת 2012 וכלה ב-70% בשנת 2016 – כבר קיבלו פטור משירות צבאי. לכן המשך הלימודים שלהם בכולל אינו תלוי ברצון להתחמק מגיוס. הסבר אפשרי הוא כמובן שזה משקף שאיפה כנה להתמיד בלימודים. הסבר נוסף הוא שיש לחץ

²⁹³ מקור: איתן רגב, השכלה ותעסוקה במגזר החרדי, מרכז טאוב, 2013. מבוסס על נתוני הל"מ"ס ממפקד אוכלוסין 2008.
²⁹⁴ חיזוק לקשר שבין הפטור מגיוס לירידה בשיעור העובדים מתקבל ממחקר של צביקה דויטש מבנק ישראל (השפעת "חוק טל" על היצע העבודה של גברים חרדים, סקר בנק ישראל 89 עמ' 89-124, יולי 2017), לפיו חוק טל – והאפשרות לצאת לשנת הכרעה ולעבוד בלי חשש מגיוס – הביא לעלייה של 11-13 נקודות אחוז בשיעור התעסוקה של חרדים בקבוצת הגיל שהושפעה מהחוק, יחסית לקבוצת גיל גבוהה יותר שלא הושפעה מהחוק.
²⁹⁵ שלבי החינוך החרדי הם לימוד בתלמוד תורה 8 שנים עד גיל 13, 3 שנים נוספות בישיבה קטנה, המשך לימודים בישיבה גדולה מגיל 17 עד הנישואין, ואז מעבר לכולל לתקופה בלתי מוגבלת. הלומדים בכולל נקראים אברכים.
²⁹⁶ מקור: נתונים נלווים לשנתון החברה החרדית 2017, המכון הישראלי לדמוקרטיה ומכון ירושלים למחקרי מדיניות, לוח ב/10.

חברתי חזק להמשיך ללמוד, ומי שעוזב את הכולל עלול לפגוע ביחוס של משפחתו. הסבר המפרגן פחות הוא שהמשך הלימודים משקף אי רצון לוותר על ההטבות הכלכליות הקשורות ללימודים (מלגות ותמיכות מהממשלה ומגופים אחרים, הנחות בארנונה, ועוד), וחוסר כישורים לעשות משהו אחר.

• יש לעיתים שינויים משמעותיים במספר התלמידים משנה לשנה – בפרט ירידה בשנים 2013-2014 ואז עלייה בחזרה. השנים האלה הן השנים שבהן המפלגות החרדיות היו מחוץ לקואליציה, והתמיכה הכלכלית באברכים קוצצה. הקיצוץ הזה הוביל לירידה לא רק במספר האברכים הפטורים משירות צבאי, אלא גם במספר אלה המצויים בדחיית שירות במסגרת הסדר תורתו אומנותו. ירידה חדה במיוחד התרחשה בתלמידים מחו"ל. מכאן שלתמיכה הממשלתית אכן יש השפעה מיידית על היקף הלומדים, בעיקר בין אלה שאינם בסכנת גיוס.

ההבחנות הנ"ל מתאימות לניתוח כלכלי של הכדאיות ללמוד בישיבה לעומת יציאה לעבודה²⁹⁷. יציאה לעבודה תורמת כמובן הכנסה משכר, ולכאורה צריכה לשפר את המצב הכלכלי של המשפחה. אבל מצד שני יציאה לעבודה של הגבר גוררת גם פגיעה כלכלית ניכרת: אבדן תמיכות כלכליות ממשרד הדתות, ממשרד החינוך, מתורמים של הכוללים, ומארגוני צדקה חרדיים, אובדן הטבות כגון דיור מוזל, הנחות בתחבורה הציבורית, והנחות בארנונה, וגם הוצאות הקשורות לעבודה עצמה כמו נסיעות. הסך הכל הוא שיותר כדאי מבחינה כלכלית להישאר בכולל.

נספח: מיהו חרדי

בעיה מרכזית באיסוף נתונים אודות החברה החרדית היא השאלה "מיהו חרדי". ברוב הסקרים ומפקדי האוכלוסייה של הלמ"ס אין התייחסות ישירה לרמת דתיות ובפרט לחרדים. המקור הישיר היחיד למידע על חרדים הוא הסקר החברתי הנערך מאז 2002, הכולל שאלה על רמת הדתיות של הנסקר (איור 126 לעיל). לפיכך פיתחו בלמ"ס שיטות שונות להעריך אם הנסקרים הם חרדים. השיטות העיקריות הן²⁹⁸:

• **תפרוסת גיאוגרפית ודפוסי הצבעה.** שיטה זו יוצאת מהנחה כי חרדים גרים בריכוזים, ומזהה ריכוזים כאלה על סמך תוצאות הבחירות לכנסת. היחידה הבסיסית היא אזור סטטיסטי, כפי שאזורים כאלה מוגדרים על ידי הלמ"ס. בכל אזור נבדק אחוז ההצבעה ליהדות התורה ולש"ס. על סמך נתוני הבחירות סווגו האזורים ל-12 רמות של הומוגניות חרדית. אזורים שבהם המפלגות החרדיות קיבלו פחות מ-25% מהקולות הוגדרו כלא חרדיים.

• **בית ספר אחרון.** שיטה זו בצורתה המקורית מגדירה משק בית כחרדי אם לפחות אחד מבני הבית למד בישיבה שאינה ישיבה תיכונית. שיטה זו קלה לביצוע כיוון ששאלה על מוסד הלימודים האחרון נכללת בסקרי כוח אדם והכנסות. מאוחר יותר שוכללה השיטה באופן הבא:

1. מתחילים מרשימת כל משקי הבית שבהם לפחות אחד מבני הבית למד בישיבה כנ"ל.
2. מנפים מהרשימה את משקי הבית שיש בהם לפחות אשה אחת או שני גברים ששרתו בצבא.
3. מוסיפים ומנפים את משקי הבית בהם הפער בין מספר הגברים בגיל 15 ומעלה למספר תלמידי הישיבה הוא 2 או יותר. צעד זה נועד לנפות משקי בית דתיים לאומיים שמישהו מהם הלך לישיבה.
4. אחרי הניפויים האלה מוסיפים את כל תושבי "אזורי הגרעין" החרדיים. אזורי גרעין מוגדרים

²⁹⁷ און וינקלר, מאחורי המספרים: דמוגרפיה פוליטית בישראל, אוניברסיטת חיפה 2015, עמ' 198-197.

²⁹⁸ ישראל פרידמן, נאוה שאול-מנע, ניר פוגל, דמיטרי רומנוב, דן עמדי, מרק פלדמן, רות סחייק, גוסטבו שיפריס, וחיים פורטנוי, שיטות מדידה ואמידת גודלה של האוכלוסייה החרדית בישראל, הלמ"ס, מרץ 2011.

להיות ישובים שבהם יש אחוז גבוה של משקי בית עם תלמיד ישיבה. זוהו שני ישובים כאלה: מודיעין עילית וביתר עילית.

• **הגדרה עצמית.** שיטה זו משמשת כאמור בסקר החברתי. הבעיה היא שבסקר זה משתתפים רק בני 20 ומעלה.

• **זיקה למוסדות חינוך לפי סוג פיקוח.** שיטה זו מצליכה נתונים מקבצים מנהליים בתחום החינוך. כך כל הילדים במוסדות לימוד עם פיקוח חרדי מוגדרים כחרדים, וגם ההורים שלהם. כל תלמידי הישיבות הגבוהות מוגדרים להיות חרדים, וגם הילדים שלהם. גם מורים במוסדות חרדיים ותלמידיהם במכללות למורים חרדיים וילדיהם מוגדרים כחרדים. לבסוף כל הנתונים האלה משולבים ונוצר סיווג שיכול להיות מוחלט (אם הנתונים תואמים) או מסווג (אם יש נתונים שסותרים זה את זה).

למרבה הצער, כשמשווים את ההערכות על גודל האוכלוסייה החרדית המתקבלות בארבעת השיטות האלה מקבלים תוצאות ששונות אחת מהשנייה בעשרות אחוזים. באופן כללי הזיהוי לפי בית ספר אחרון מוביל לזיהוי מספר נמוך יותר של חרדים באופן משמעותי.

המוסד לביטוח לאומי גם פיתח שיטה לזיהוי חרדים שדומה לשיטת בית הספר האחרון. הבסיס הוא שהביטוח הלאומי יודע מי משלם דמי ביטוח לאומי בתור תלמיד ישיבה או תלמידת סמינר חרדי. אז כל מי שזה חל עליו, ולא שרת בצבא, נחשב חרדי. אליהם מוסיפים בני ובנות זוג, הורים, וילדים. היתרון של הביטוח הלאומי הוא שמדובר ברישום מלא של האוכלוסייה, לא בסקר.

שיטה שונה במקצת שימשה את בנק ישראל²⁹⁹ ומבוססת על **מאפיינים דמוגרפיים**. הבסיס הוא שילוב של שתי השיטות הראשונות של הלמ"ס, כלומר מגורים בישובים ושכונות חרדיים (לפי הצבעה לכנסת) ונוכחות של גבר שלמד בישיבה גבוהה 3 שנים או יותר. אבל לזה מוסיפים גם משקי בית המאופיינים לפי הפריון של הנשים: נשים שנולדו להן 3 ילדים או יותר עד גיל 25, או שנולדו להן 6 ילדים או יותר והן עצמן אינן ילידות אסיה או אפריקה.

השיטה של איתן רגב³⁰⁰ לזיהוי חרדים שונה מהשיטות הנ"ל בכך שמטרתה לזהות חרדים במפקד האוכלוסין באופן אמין ככל האפשר, ולו במחיר של אי זיהוי כל החרדים. כתוצאה אי אפשר להשתמש בה כדי להעריך את גודל האוכלוסייה החרדית, אבל אפשר לקבל בזכותה נתונים אמנים יותר על אופי החברה החרדית כי יש פחות סכנה של הכללת לא חרדים בטעות. בבסיסה השיטה מסתמכת על השיטה הראשונה של הלמ"ס:

1. מגדירים אזורים סטטיסטיים עם רמות שונות של הומוגניות חרדית על פי תוצאות הבחירות.
2. מתמקדים באזורים עם רמת הומוגניות 6-1 (כלומר ששת הרמות הגבוהות יותר) ומכלילים את כל האוכלוסייה היהודית באזורים אלה.
3. מנפים את האוכלוסייה ממשקי בית שיש בהם טלוויזיה, על סמך נתונים המראים כי פריט זה מהווה מבדיל יעיל בין חרדים לשאינם חרדים: לפי הסקר החברתי של 2011 מסתבר ש-91% מהחרדים אינם צופים בטלוויזיה כלל, בעוד רק 6% מאלה שאינם חרדים אינם צופים בטלוויזיה כלל.

299 בנק ישראל, דין וחשבון 2016, פרק ח' עמ' 191.

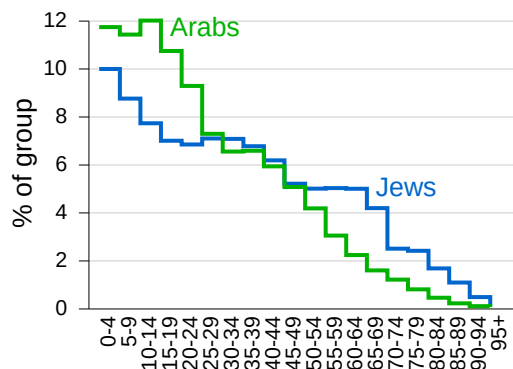
300 איתן רגב, השכלה ותעסוקה במגזר החרדי, מרכז טאוב, 2013.

פרק יא: המיעוט הערבי

אוכלוסיית ישראל כוללת מיעוט ערבי גדול. מצב זה מקשה על תיאור סטטיסטי של תופעות שונות, כיוון שלפעמים המאפיינים של המיעוט הערבי שונים באופן מהותי מאלה של הרוב היהודי. כשיש הבדלים כאלה, מה שצריך לעשות הוא לנתח את שתי הקבוצות בנפרד. אלא שגישה כזו מכפילה את כמות העבודה ונפח התוצאות, ולכן במקרים רבים פשוט מתעלמים מהמיעוט הערבי ומתרכזים ברוב. גם ספר זה חוטא בגישה כזו. מטרתו של הפרק הנוכחי לפצות על כך ולו במעט.

גודל וצפי

הגודל וההרכב הדתי של המיעוט הערבי לאורך כל שנות המדינה יתוארו בהמשך באיור 168 ובאיור 169. שיעור הערבים הנמוך ביותר היה בתקופה מאמצע שנות ה-50 עד אמצע שנות ה-60 לערך, אחרי העלייה הגדולה של ראשית שנות המדינה ולפני סיפוח מזרח ירושלים בעקבות מלחמת ששת הימים. שיעור זה היה כ-11% מהאוכלוסייה. מאז שיעור הערבים עולה, וכיום הוא עומד על מעט יותר מ-20%.



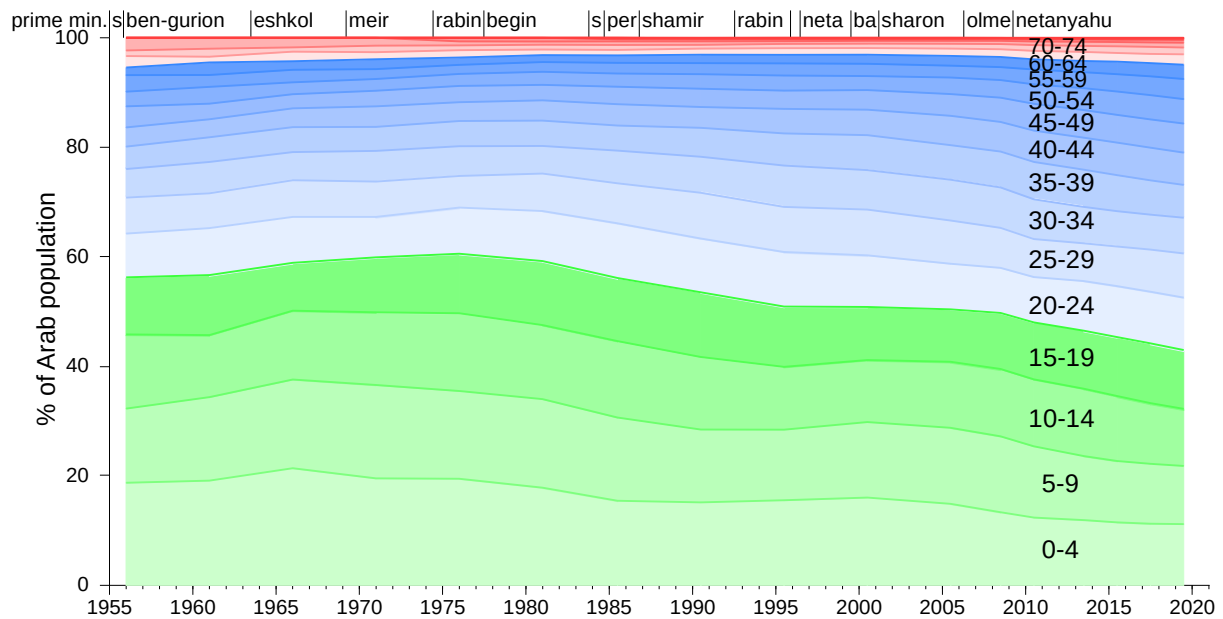
איור 141: השוואת התפלגות הגילים של יהודים וערבים בשנת 2014. בחברה הערבית יש יותר ילדים, אצל היהודים יותר זקנים³⁰¹.

הסיבה לעלייה באחוז הערבים הוא הריבוי הטבעי הגבוה יותר שלהם. כפי שנראה באיור 186, הפריון של ערבים (ובפרט מוסלמים, שהם הרוב המכריע) גבוה מזה של יהודים. בשנות ה-60 של המאה הקודמת הוא היה מעל 9 ילדים לאישה, גבוה בהרבה מזה-3.5 ילדים לאישה אצל היהודים. בהמשך הוא ירד, אבל שוויון בפריון הושג רק לאחרונה. בשל הילודה הגבוהה הרכב הגילים של הערבים שונה: יש אצלם הרבה יותר ילדים והרבה פחות זקנים (איור 141). למשל, בשנת 2014 אצל הערבים 12% מהאוכלוסייה היו

301 מקור: השנתון הסטטיסטי של הלמ"ס לשנת 2015, לוח 2.3.

בגילים 10-14, בעוד אצל היהודים רק כ-7.5% היו בגילים אלה; מנגד, אצל היהודים מעט יותר מ-4% היו בגילים 65-69, ואצל הערבים רק כ-1.5%. כתוצאה מההבדל בהרכב האוכלוסייה מספרם היחסי של הערבים ממשיך לעלות גם כיום, כאשר הפיריון שלהם משתווה לזה של היהודים, כיוון ש"עודף" הילדים של היום גורם לעלייה במספר המשפחות כשהם מתבגרים (מה שנקרא "מומנטום דמוגרפי").

למרות ששיעור הילדים הערבים גבוה משיעור הילדים היהודים, ההבדל כיום קטן משהיה בעבר. איור 142 מראה את השינוי שעבר על התפלגות הגילים של הערבים לאורך השנים. ניתן לראות שיש ירידה משמעותית בילודה, וכתוצאה מכך באחוז הילדים באוכלוסייה, החל משנות ה-70 של המאה הקודמת. ילדים ונוער עד גיל 19 הגיעו לשיא של 60.5% בשנת 1975, וירדו ל-42.9% בשנת 2019. יש המייחסים זאת לישראליות שצברה על האוכלוסייה הערבית, שנהיית יותר דומה לאוכלוסייה מערבית. אבל הירידה היא לא רציפה. בין 1995 ל-2005 הירידה נבלמה כמעט לחלוטין, ואז התחדשה.



איור 142: הרכב הגילים של האוכלוסייה הערבית לאורך שנות המדינה³⁰².

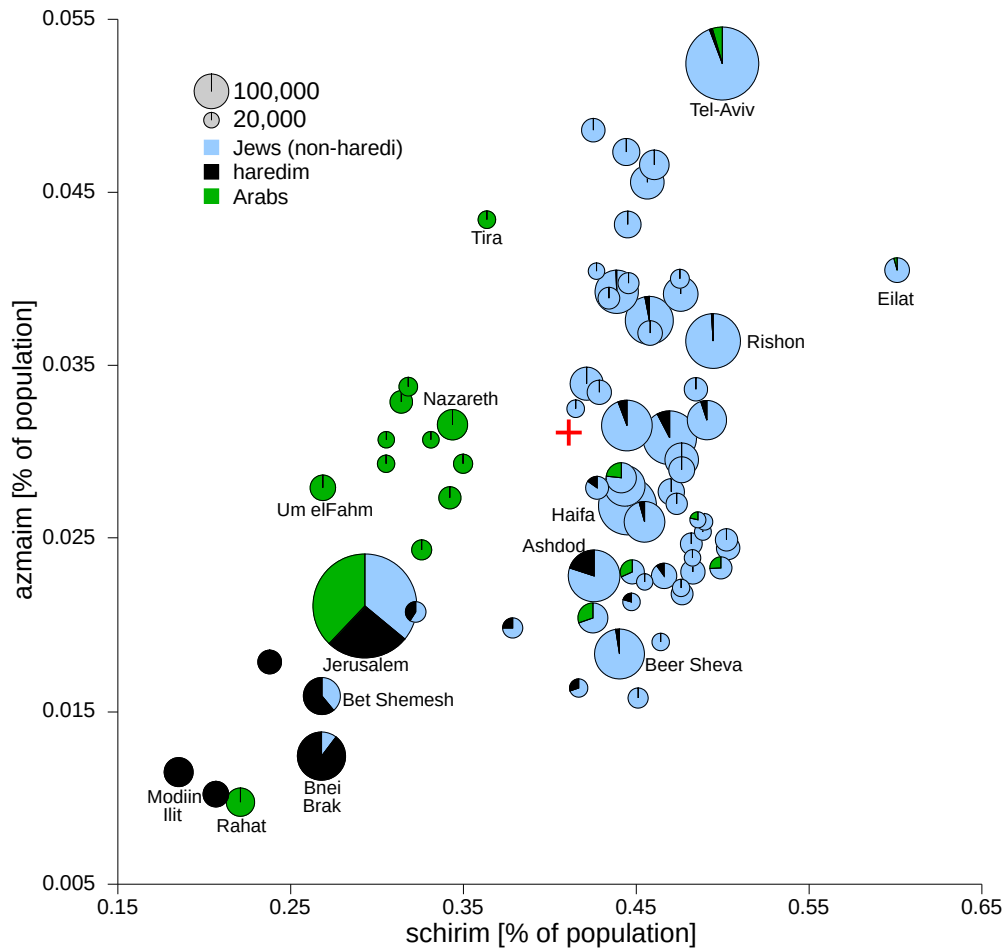
הצפי לשינוי הרכב האוכלוסייה במדינה עד שנת 2065 הוצג באיור 130. לפי תחזית זו שיעור הערבים צפוי לרדת לכדי פחות מ-20% מהאוכלוסייה, וזאת בהנחה שהמגזר החרדי ימשיך לגדול בקצב גבוה. אם גידול מספר החרדים יואט, שיעור הערבים יהיה גבוה יותר.

מאפיינים כלכליים וחברתיים

פערי תעסוקה והכנסה

הכנסה היא במידה רבה תוצאה של תעסוקה – אם לא עובדים לא מקבלים שכר. מעניין לכן להשוות את דגם התעסוקה במגזר הערבי לזה במגזר היהודי. איור 143 מראה גרף פיזור של כל הישובים בישראל עם 20,000 תושבים או יותר, בצירים שמשקפים תעסוקה: הציר האופקי הוא אחוז השכירים מהאוכלוסייה, והציר האנכי הוא אחוז העצמאים מהאוכלוסייה. שינוי לב שהסקלה שונה כי יש הרבה יותר שכירים מעצמאים.

³⁰² מקור: הנתונים באים מהשנתונים הסטטיסטיים של הלמ"ס. בשנים שונות אלה טבלאות עם מספר שונה שמופיעות במקום שונה בפרק האוכלוסין, אבל תמיד יש טבלה עם הנתונים האלה. הסתפקתי ברזולוציה של 5 שנים במקום לאסוף אותם מכל השנתונים.



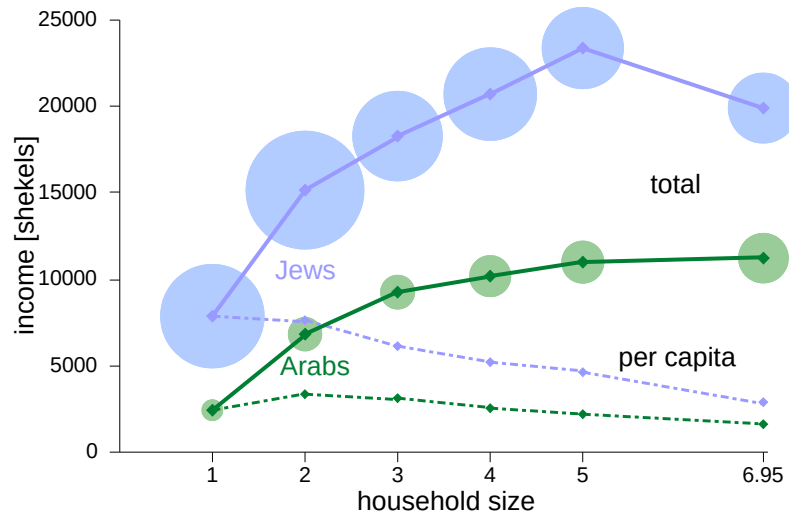
איור 143: פיזור הערים בישראל לפי אחוז השכירים והעצמאים באוכלוסייה. ניתן להבחין בברור בשלושה צבירים: ערים יהודיות, ערים ערביות, וערים חרדיות, בסדר יורד של תעסוקה³⁰³.

מה שמיד בולט לעין הוא שחוף ממספר קטן של חריגים יש שלושה צבירים מובהקים: ערים יהודיות, ערים ערביות, וערים חרדיות. בערים היהודיות יש בין 40%-ל-50% שכירים ובין 1.5%-ל-5.5% עצמאים. אצל החרדים, כצפוי, אחוז העובדים (משני הסוגים) קטן בהרבה: 15-30% שכירים וסביב 1% עצמאים. הערבים גם בצביר הרוק יחסית, בין שני האחרים: השכירים לרוב בטווח בין 25%-ל-35% (פחות מאצל יהודים לא חרדים אבל יותר מאצל חרדים), והעצמאים בין 2.5%-ל-3.5% (מקביל לאמצע הסקלה אצל יהודים לא חרדים).

תוצאה מיידית של רמת תעסוקה נמוכה יותר היא רמת הכנסה נמוכה יותר. איור 144 מראה את רמת ההכנסה נטו של משקי בית ערבים ויהודים. עבור כל גודל של משק בית ההכנסה נטו של ערבים היא פחות מחצי מזו של יהודים. החריג היחיד הוא משקי הבית הגדולים ביותר, שאצל יהודים הם בעיקר משקי בית חרדים, אבל אפילו במקרה הזה ההכנסה של יהודים גבוהה פי 1.76. הפער הזה מראה שאי-שוויון בין ערבים ליהודים אינו נובע רק מתעסוקה נמוכה יותר, אלא גם משכר ממוצע נמוך יותר.

הבדל מעניין נוסף הוא שאצל יהודים מספר משקי הבית קטן ככל שיש בהם יותר נפשות, ואצל ערבים ההיפך – משקי בית גדולים הם הנפוצים יותר. ובמשקי בית גדולים ההכנסה לנפש נמוכה יותר.

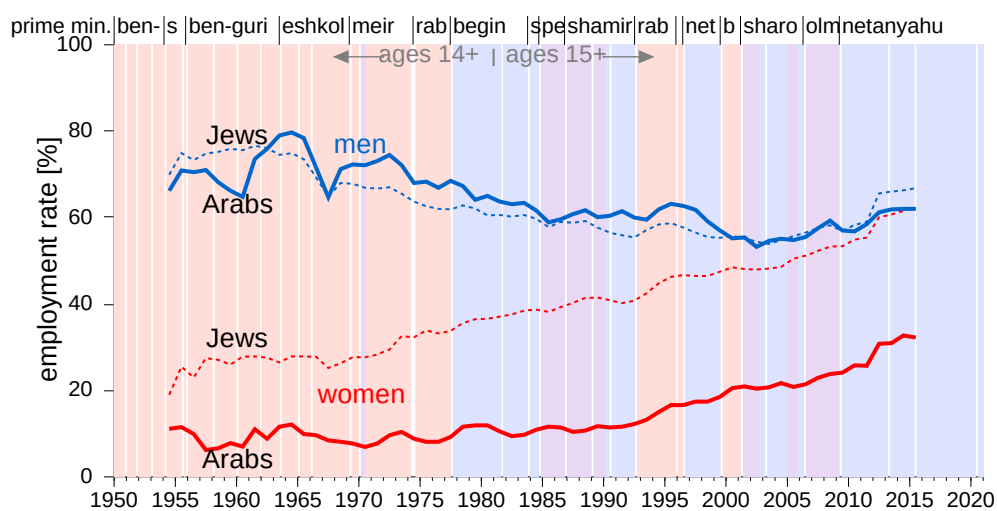
303 מקור: נתוני הערים מפרופילי הרשויות המקומיות של הלמ"ס לשנת 2013, המכילים נתונים לשנת 2012.



איור 144: הכנסה נטו של משקי בית ערבים ויהודים בשנת 2015³⁰⁴. שטחי העיגולים משקפים את מספר משקי הבית מכל גודל. הנקודה האחרונה משקפת את הגודל הממוצע של משקי בית עם 6 נפשות או יותר. משקי הבית הקטנים (1-2 נפשות) הם בעיקר של קשישים.

פערים בין גברים ונשים

הסיבה לרמת התעסוקה הנמוכה יותר אצל ערבים היא בעיקר תעסוקת נשים נמוכה יותר. איור 145 מראה את התפתחות התעסוקה של גברים ונשים ערבים לעומת יהודים. כפי שניתן לראות תעסוקת הנשים הערביות נמוכה משל כל מגזר אחר: היא התנדנדה באזור ה-10% עד תחילת שנות ה-90, ואז התחילה לעלות, וכיום עוברת את 30%. תעסוקת נשים יהודיות, לשם השוואה, גבוהה בהרבה. אבל בנוסף לתעסוקה הנמוכה של נשים, גם תעסוקת הגברים ירדה באופן ניכר, מהטווח 65-80% בשנות ה-50 וה-60 של המאה הקודמת למינימום של פחות מ-55% בתחילת שנות ה-2000. ירידה זו הייתה משותפת לגברים ערבים ויהודים, וקשורה כנראה לעלייה בדרישות להשכלה וכתוצאה מכך לקושי גובר למצוא עבודה בלי השכלה מינימלית.



איור 145: שינויים בתעסוקה של גברים ונשים ערבים לעומת יהודים³⁰⁵.

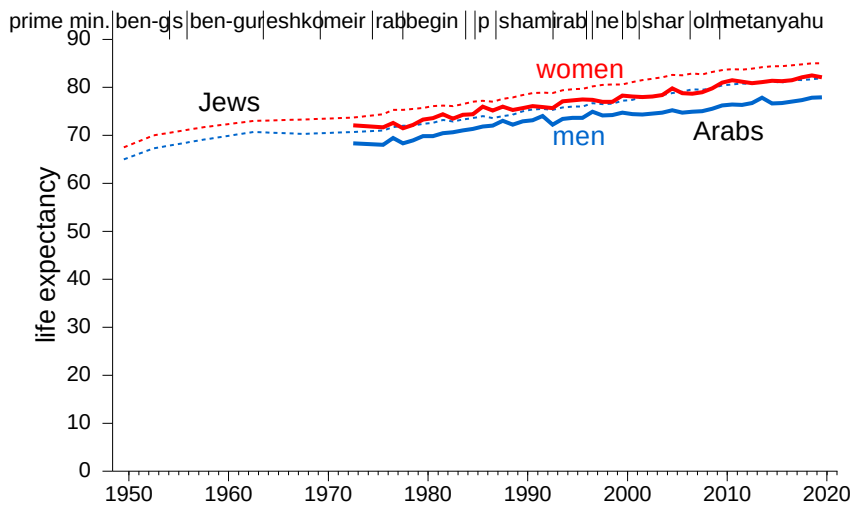
³⁰⁴ הכנסות והוצאות משק הבית, נתונים לשנת 2015, לוח 6 מפרסום 1677 של הלמ"ס, יולי 2017.

³⁰⁵ מקור: איתן רגב, גברים ערבים – נוכחים נפקדים בשוק העבודה הישראלי, המכון הישראלי לדמוקרטיה 16.4.2018. הנתונים במקורם מהלמ"ס, וכוללים כמה שינויים מתודולוגיים עם השנים. אחד מהם הוא שב-1980 עברו מהגדרה שגיל העבודה הוא 14 להגדרה שהוא 15. שינוי יותר משמעותי (עבור יהודים) הוא ההכללה של החיילים החל מ-2012.

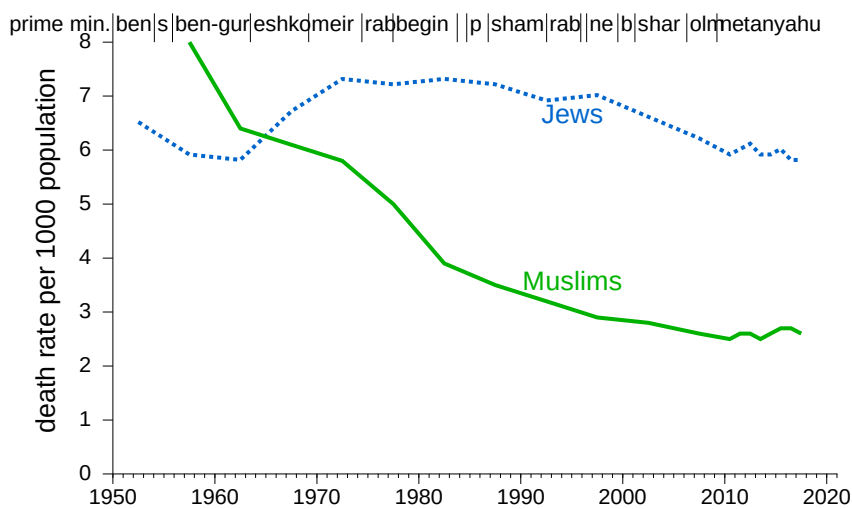
מדדי בריאות

תוחלת החיים

תוחלת החיים של המיעוט הערבי כיום נמוכה במקצת משל הרוב היהודי, אבל גדלה באותו הקצב. באופן כללי תוחלת החיים של נשים ערביות היא כמו של גברים יהודים, כפי שניתן לראות באיור 146. לפני קום המדינה הפער היה גדול יותר. לפי נתונים מתקופת המנדט תוחלת החיים של ערביי הארץ עלתה מ-37.5 שנים ב-1926 לכ-50 שנים ב-1943, כנראה כתוצאה משיפור בתנאי החיים כתוצאה מההתיישבות היהודית³⁰⁶.



איור 146: תוחלת החיים של ערבים לעומת יהודים³⁰⁷.



איור 147: שיעור התמותה של מוסלמים לעומת יהודים³⁰⁸.

פער יותר מרשים מתקבל אם מסתכלים על נתוני שיעור המתים לכל 1000 תושבים. שיעור המתים אצל

306 ציטוט של ההיסטוריון אפרים קארש בהארץ 26.9.2017.

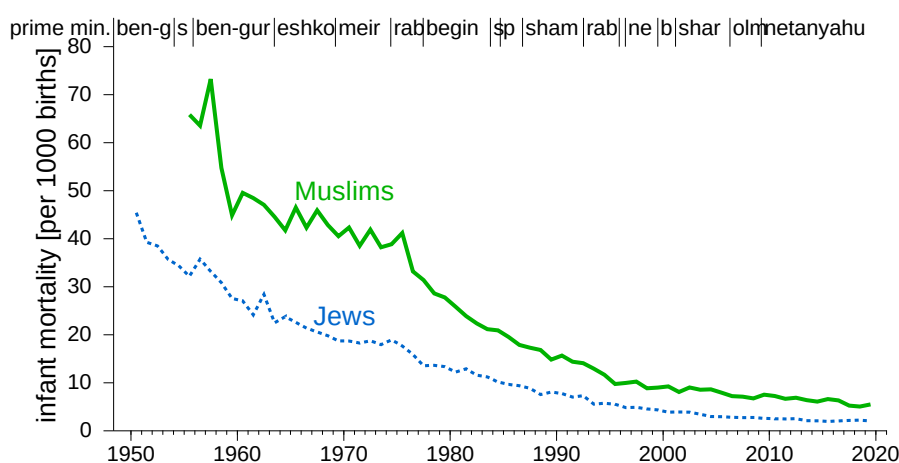
307 מקור: השנתון הסטטיסטי לישראל לוח 3.24.

308 מקור: השנתון הסטטיסטי לישראל לוח 3.1. הנתונים ניתנים ברזולוציה של 5 שנים פרט לשנים האחרונות. הסיווג הוא לפי דת, לא לפי קבוצות באוכלוסייה, ולכן הנתונים המוצגים הם למוסלמים ולא לכלל הערבים (כלומר הם אינם כוללים נוצרים ודרוזים).

המוסלמים היה גבוה יותר מאשר אצל יהודים בסוף שנות ה-50 של המאה הקודמת, אבל הוא ירד בתלילות, וכיום הוא נמוך בהרבה. תחילתה של הירידה הזו משקפת שיפור משמעותי ברפואה ובתנאי החיים. אבל המשך הירידה משקף את הגידול הטבעי ואת העובדה שהרכב הגילים של מוסלמים מוטה באופן חזק לילדים ולגילים צעירים.

תמותת תינוקות

השוואה בין תמותת תינוקות (שיעור אלה שמתים עד גיל שנה מתוך כל 1000 לידות חי) מוצג באיור 148. כפי שניתן לראות תמותת התינוקות אצל מוסלמים פחות או יותר כפולה מאשר אצל יהודים. החדשות הטובות הן שהיא גם יורדת באותו הקצב. הסיבות שתמותת תינוקות גבוהה יותר במגזר הערבי הן ריבוי נישואי קרובים הגורמים למחלות גנטיות ומומים מולדים, בצירוף עם נטייה לא להפסיק את ההריון גם במקרים שמומים כאלה מאובחנים³⁰⁹.



איור 148: שיעור תמותת התינוקות של מוסלמים לעומת יהודים³¹⁰.

מקום הערבים במדינה

התושבים הערבים בישראל נחלקים לשתי קבוצות מבחינת מעמדם. אלה שנשארו בישראל במהלך מלחמת השחרור ב-1948 קיבלו אזרחות מלאה, ויכולים לבחור ולהיבחר לכנסת. אבל אלה שהתגוררו בירושלים המזרחית, כשסופחה אחרי מלחמת ששת הימים ב-1967, קיבלו מעמד של תושבי קבע ולא של אזרחים³¹¹. כתוצאה הם יכולים להשתתף בבחירות לעירייה אבל לא בבחירות לכנסת.

השתתפות בתהליך הפוליטי

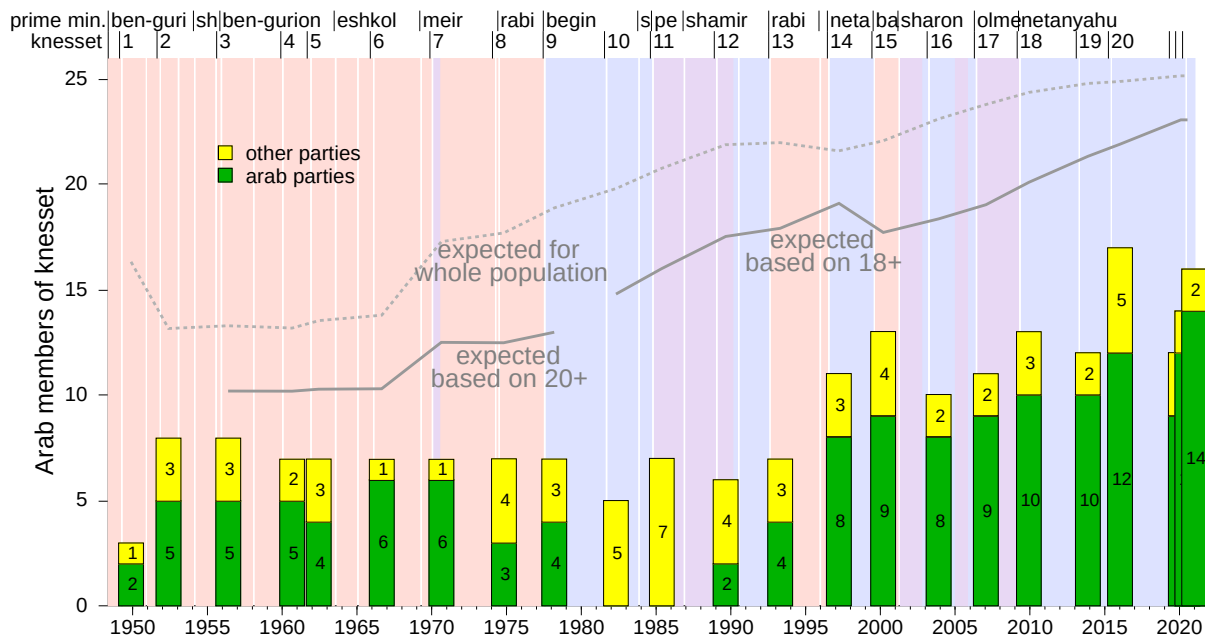
לאזרחים הערבים יש זכות בחירה, והם נוטים לבחור במפלגות סקטוריאליות ערביות. במערכות הבחירות הראשונות אלה היו מפלגות לוויין של מפא"י. במקביל היו מפלגות מעורבות עם נטייה קומוניסטית, מק"י ורק"ח. בשנות ה-90 התחילה עלייה של מפלגות לאומיות ערביות, כמו בל"ד ורע"מ-תע"ל. אבל למרות

309 ד"ר ליזה רובין, ד"ר עדינה יוסף, ונירה פישר, דו"ח תמותת תינוקות ותמותה פרינטלית בישראל לשנות 2008 – 2011, משרד הבריאות 27.11.2014.

310 מקור: השנתון הסטטיסטי לישראל לוח 3.1. הסיווג הוא לפי דת, לא לפי קבוצות באוכלוסייה, ולכן הנתונים המוצגים הם למוסלמים ולא לכלל הערבים (כלומר הם אינם כוללים נוצרים ודרוזים).

311 מעמדם של תושבי מזרח ירושלים מפורט בספר *תושבים, לא אזרחים*, מאת אמנון רמון בהשתתפות יעל רוני, מכון ירושלים למחקרי מדיניות 2017.

ריבוי המפלגות, כשני שלישים מהאוכלוסייה הערבית מרגישים שאין מפלגה שמייצגת אותם (איור 14 בעמ' 27). והמפלגות האלה נוטות להתמזג ולהיפרד שוב, ככל הנראה משיקולים פוליטיים ולא ערכיים.



איור 149: מספר חברי הכנסת הערבים במפלגות ערביות ואחרות, בהשוואה לשיעור הערבים באוכלוסייה³¹². מפלגות מעורבות כמו רק"ח סווגו לפי הרכב חברי הכנסת שנכנסו: אם היה רוב לערבים המפלגה סווגה כערבית, ואחרת לא (מה שקרה בשנות ה-80). ההערכות אודות מספר חברי הכנסת הצפוי כוללות את תושבי מזרח ירושלים, למרות שבעצם אין להם אזרחות.

איור 149 מראה את מספר חברי הכנסת הערביים עבור כל הכנסות מאז קום המדינה. רוב חברי הכנסת הערבים מייצגים מפלגות סקטוריאליות ערביות, ומיעוטם חברים במפלגות יהודיות. רוב חברי הכנסת הערבים במפלגות יהודיות הם דרוזים. ההבדל הזה משתקף גם בדגם ההצבעה: בישובים ערבים שאינם דרוזים מצביעים באופן גורף עבור מפלגות ערביות, ואילו בישובים דרוזים יש גם הצבעה ניכרת למפלגות אחרות. בנוסף יש מקרים של הצבעה למען מועמד בן המקום. כך למשל בבחירות 2015 13% מהמצביעים בשפרעם הצביעו לישראל ביתנו, שחבר מועצת העירייה לשעבר חמד עמאר הופיע ברשימתה לכנסת. במקביל 17% מהמצביעים בכפר קאסם הצביעו עבור מרצ, מפלגתו של עיסאווי פריג.

הגרף מראה גם את מספר חברי הכנסת הצפוי לפי שיעור הערבים באוכלוסייה. זה מחייב עדינות מסוימת, משתי סיבות. סיבה אחת היא שהרכב הגילים של ערבים שונה מזה של יהודים (איור 141). לערבים יש הרבה יותר ילדים, ולכן חלקם בין המבוגרים מגיל 18 ומעלה קטן יותר מחלקם הכולל באוכלוסיית המדינה. הסיבה השנייה היא שצריך להפחית את התושבים הערבים של מזרח ירושלים, שאינם אזרחים ואינם יכולים להצביע בבחירות לכנסת. הגורם השני הזה לא נלקח בחשבון בגרף. כתוצאה הגרף מראה את מספר חברי הכנסת שאמורים לייצג את הערבים תושבי ישראל, אבל הכוח האלקטורלי של הערבים בפועל הוא נמוך יותר.

ההשוואה מראה שמספר חברי הכנסת הערבים אכן לא משקף את שיעור הערבים באוכלוסיית המדינה. הפער הגדול ביותר היה בשנות ה-80 וה-90 של המאה הקודמת. מאז סוף שנות ה-90 מספר חברי הכנסת

³¹² מספר חברי הכנסת במפלגות שונות מדף ויקיפדיה על הבחירות בישראל. כדי לברר כמה מהם ערבים צריך לעבור על רשימת השמות של חברי הכנסת מכל מפלגה. הגרף מראה את המספר בתחילת הקדנציה של כל כנסת (לפעמים היו שינויים קלים בהמשך, כתוצאה מפרישה של חברי כנסת וכניסה של אחרים במקומם). המספר הצפוי של חברי כנסת מחושב לפי אחוז הערבים באוכלוסייה, ולפי אחוז הערבים באוכלוסייה מגיל 18 (או 20) ומעלה. הנתונים מלוח 2.3 בשנתון הסטטיסטי של הלמ"ס או מלוחות מקבילים בשנתונים קודמים. לפני 1980 המידע על גילים הוא עבור קבוצות גיל של 5 שנים, אז אי אפשר לדייק לגבי גיל 18.

הערבים נמצא במגמת עלייה, אבל אפילו בשנת השיא, 2015, הוא עדיין היה נמוך בכ-5 מנדטים לעומת הצפוי לפי הדמוגרפיה: 17 במקום 22. וגם זה כלל למשל את איוב קרא מהליכוד, שמפלגתו לא קיבלה קולות רבים של ערבים. ההסבר לפער מורכב משלושה רכיבים. ראשית, תושבי מזרח ירושלים שכאמור אינם משתתפים בבחירות. שנית, אחוז ההצבעה אצל הערבים קצת יותר נמוך מאחוז ההצבעה אצל יהודים. ושלישית, אחוזים בודדים מהערבים הצביעו למפלגות יהודיות, בעיקר למרצ.

זכויות, אפליה, והתנכלות

הערבים בישראל נהנים משוויון זכויות פורמלי, בהסתייגות שהיו נתונים לממשל צבאי מקום המדינה עד 1966 (פרט לערים מעורבות), ושעריי מזרח ירושלים קיבלו מעמד של תושבים ולא אזרחות מלאה אחרי סיפוח האזור בעקבות מלחמת ששת הימים בשנת 1967.

מצד שני חיי היומיום של הערבים נתונים לאפליה מתמשכת בעיקר בכל מה שקשור לבעלות על קרקע ובנייה. היבט אחד של אפליה כזו הוא הפקעת קרקעות לטובת ישובים יהודים שכנים, מה שגרם למשל לאירועי יום האדמה המקורי בשנת 1976. היבט נוסף הוא חוסר אישור תוכניות מתאר ליישובים ערבים, מה שמונע בנייה מתוכננת וגורם לרבים להפוך לעברייני בנייה.

מקרים בולטים של התנגשויות אלימות בין המדינה למיעוט הערבי (שכולם מתקופות של ממשלות שמאל) הם:

תאריך	אירוע	פרטים
29.10.1956	טבח כפר קאסם	47 מתושבי הכפר נורו למוות על ידי יחידה של משמר הגבול כשהפרו עוצר שלא ידעו שהוטל. במשפט בעקבות האירוע נקבע שפקודת הירי הייתה "פקודה בלתי חוקית בעליל" שאין למלא אותה
30.3.1976	יום האדמה	הפגנות נגד הפקעת קרקעות לשם הרחבת העיר כרמיאל במהלכן נהרגו 6 מפגינים
1-3.10.2000	אירועי אוקטובר 2000	גל התפרעויות והפגנות בגנות עלייתו של אריק שרון להר הבית ובתמיכה בפלסטינים בשטחים (עם תחילת האינתיפאדה השנייה), במהלכן נהרגו 12 ערבים ישראלים

סוגיית השירות הלאומי

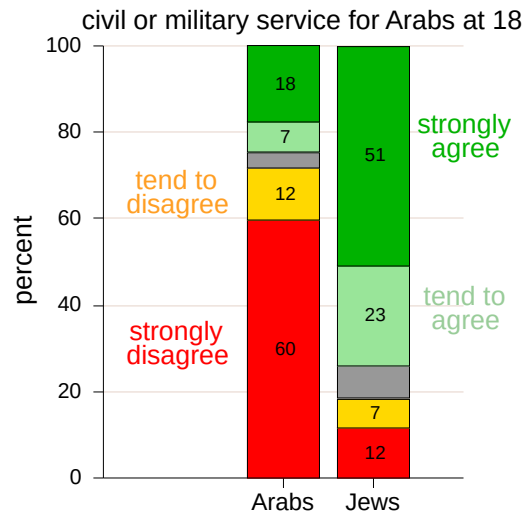
רובם של אזרחי ישראל הערבים אינם נקראים לשירות צבאי לפי חוק שירות הביטחון. אי הגיוס אינו זכות המוקנה בחוק, שכן לשון החוק מחייבת גיוס כלל האזרחים והתושבים הקבועים³¹³. הם אינם מתגייסים פשוט כי לא קוראים להם להתייצב לגיוס. יוצאי דופן הם הדרוזים, שכן נקראים להתגייס³¹⁴, והבדואים שחלקם מתנדבים להתגייס. הסיבה לאי גיוס ערבים לצבא היא כפולה: מצד אחד התייחסות אליהם כסיון ביטחוני בשל התמיכה של רבים מהם בצד השני בסכסוך הישראלי-ערבי, ומצד שני הרצון לא להעמיד אותם בפני מצב בלתי אפשרי שבו במקרה של מלחמה יהיה עליהם להכריע בין נאמנות למדינה לבין נאמנות לעם שהם משתייכים אליו.

כאלטרנטיבה לשירות הצבאי מועלית מדי פעם אפשרות לחייב צעירים ערבים בשירות אזרחי, ובפרט במסגרות הפועלות בקהילות ערביות. לדרישה זו יש תמיכה רבה בקרב הציבור היהודי, אבל התנגדות גורפת בקרב הציבור הערבי (איור 150). ההתנגדות הזו משקפת חוסר הזדהות עם המדינה המוגדרת כמדינה יהודית (וראו להלן באיור 154). מעניין גם לציין שאצל ערבים רמת ההתנדבות בארגונים חברתיים היא חצי מהרמה אצל יהודים: 14.4% לעומת 29.7%³¹⁵.

313 ראו ליאב אורגד, המיעוט הערבי בישראל וחובת שירות הביטחון, המשפט "א תשס"ז.

314 בדומה יש גיוס של צ'רקסים ונוצרים שאינם ערבים.

315 מדד הדמוקרטיה הישראלית 2014, עמ' 215 טבלה 25.



איור 150: התפלגות התשובות של אזרחים יהודים וערבים לשאלה האם יש לחייב ערבים בשירות אזרחי או צבאי לבחירתם³¹⁶.

יחסי יהודים-ערבים

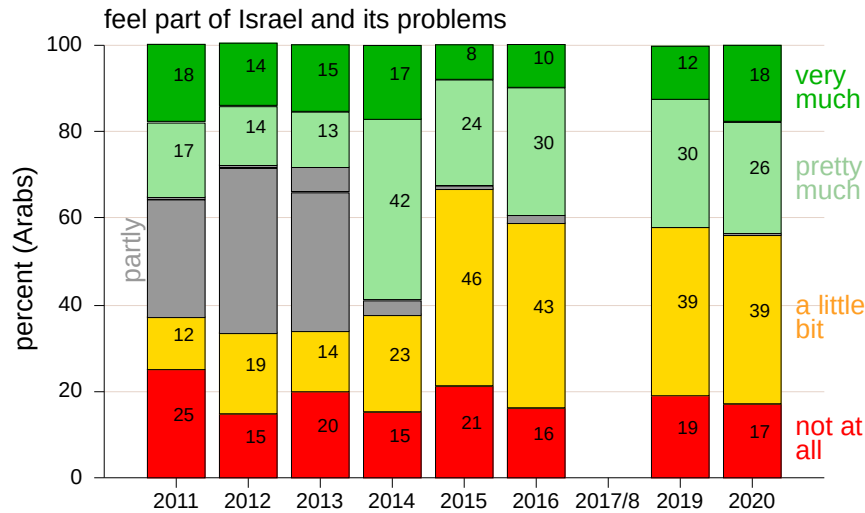
היחסים בין יהודים לערבים בישראל מושפעים מטבע הדברים מהסכסוך הלאומי הישראלי-פלסטיני. מצד אחד ערביי ישראל הם אזרחי המדינה ואמורים להיות שווים זכויות וחובות. אבל מצד שני הם שייכים לאומה הערבית ובפרט לעם הפלסטיני הנמצא במאבק עם ישראל. מצב זה גורם ליחסים בעייתיים עם המדינה כפי שתואר לעיל. הוא גם גורם ליחס בעייתי של היהודים לערבים.

מקור טוב לנתונים הוא מדד הדמוקרטיה הישראלית של המכון הישראלי לדמוקרטיה. זהו דו"ח מקיף המבוסס על סקר שנתי שבו משתתפים כ-1500 נשאלים המייצגים את כל חלקי הציבור הישראלי, ובפרט גם יהודים וגם ערבים.

יחס הערבים למדינה

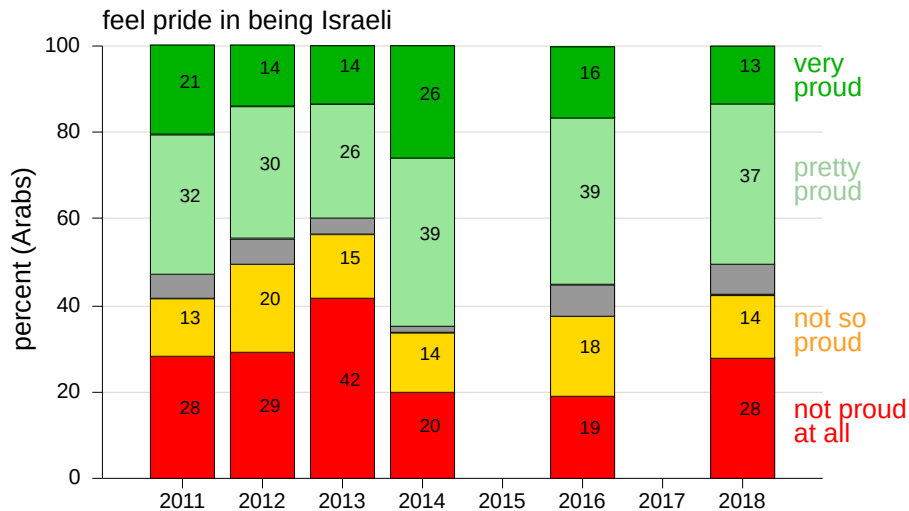
בסעיף הזה נתמקד בשאלת היחס של המיעוט הערבי למדינה ולמוסדותיה. השאלות מנוסחות בצורות שונות, אז בגרפים הבאים ירוק מייצג באופן קונסיסטנטי יחס טוב למדינה, ואדום יחס רע למדינה.

אחת השאלות החוזרות בתחילת כל סקר הייתה "באיזו מידה אתה מרגיש את עצמך חלק ממדינת ישראל ובעיותיה?". פילוג התשובות שניתנו בשנים שונות מוצג באיור 151. נראה שבשנת 2015 הייתה ירידה ברמת ההזדהות עם המדינה "במידה רבה מאוד" וכנראה גם באופן כללי, אבל זה לא לגמרי ברור כי קיום התשובה האמצעית מיסך את היחס בין "במידה די רבה" ל"במידה די מעטה" עד 2013.



איור 151: התפלגות התשובות של אזרחים ערבים לשאלה אם הם מרגישים שייכים לישראל ובעיותיה³¹⁷.

שאלה קשורה היא "עד כמה אתה גאה בהיותך ישראלי?". התשובות של הערבים חיוביות באופן מפתיע, אבל מצד שני יש דגם זיגזג שכלל עלייה ניכרת בגאווה בשנת 2014, כפי שמודגם באיור 152.

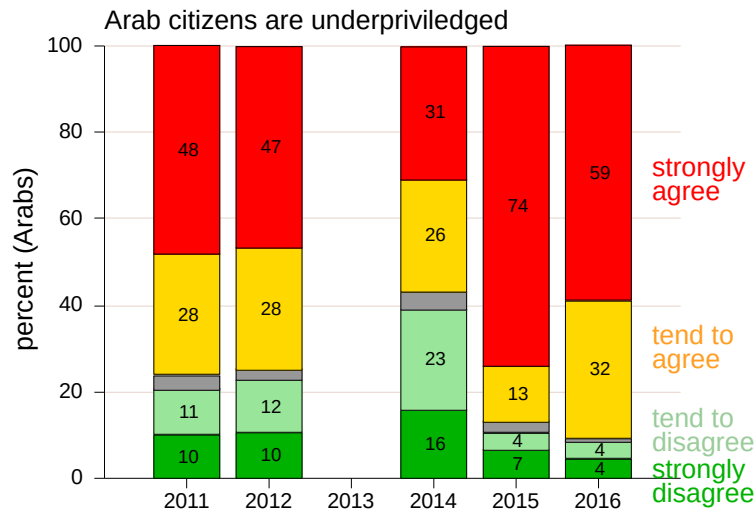


איור 152: התפלגות התשובות של אזרחים ערבים לשאלה עד כמה הם גאים בהיותם ישראלים³¹⁸.

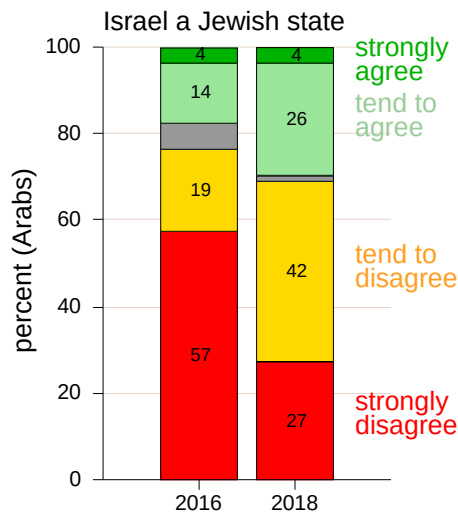
עם זאת, הערבים סובלים מתחושת קיפוח חריפה, שהתעצמה בשנתיים האחרונות שהשאלה נשאלה, כפי שרואים באיור 153. (אצל היהודים בערך חצי מסכימים עם הקביעה שהערבים מקופחים, כפי שניתן לראות בהמשך באיור 161).

317 מקור: המכון הישראלי לדמוקרטיה, מדד הדמוקרטיה הישראלית בשנים שונות. השאלה נשאלת אמנם מאז 2003, אבל רק מאז 2011 פורסמו הנתונים עבור יהודים וערבים בנפרד. מעבר לכך ב-2014 שינו את סולם התשובות האפשריות, וביטלו את התשובה האמצעית שהייתה "במידה מסוימת".

318 מקור: המכון הישראלי לדמוקרטיה, מדד הדמוקרטיה הישראלית בשנים שונות.



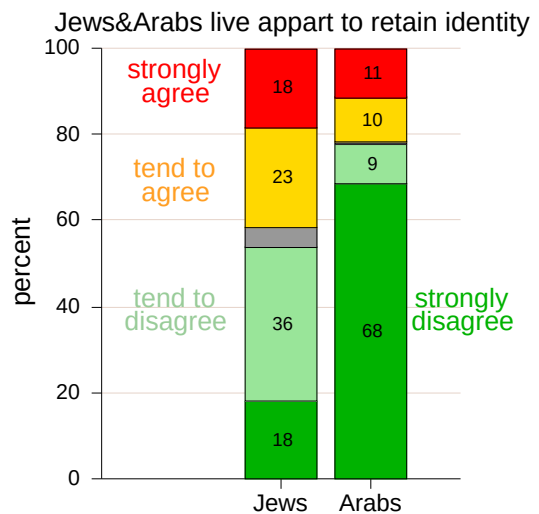
איור 153: התפלגות התשובות של ערבים לשאלה האם הם מקופחים לעומת היהודים³¹⁹.



שתי שאלות נוספות חושפות רגשות עמוקים ושליליים. שאלה אחת נוגעת לאפשרות של שירות לאומי (אזרחי או צבאי) לערבים בני 18. כפי שראינו לעיל באיור 150 ההתייחסות לאפשרות הזו בין הערבים שלילית ביותר. השאלה השנייה הייתה על מידת ההסכמה עם האמירה "לישראל יש זכות להיות מוגדרת מדינת העם היהודי". כפי שניתן לראות באיור 154, גם השאלה הזו נתקלה בחוסר הסכמה גורף. שנתיים מאוחר יותר ניסוח השאלה שונה במקצת והתייחס ל"מדינת הלאום של העם היהודי". דווקא ניסוח זה זכה לקצת פחות התנגדות.

איור 154: התפלגות התשובות של ערבים לשאלה על הזכות של ישראל להיות מדינה יהודית³²⁰.

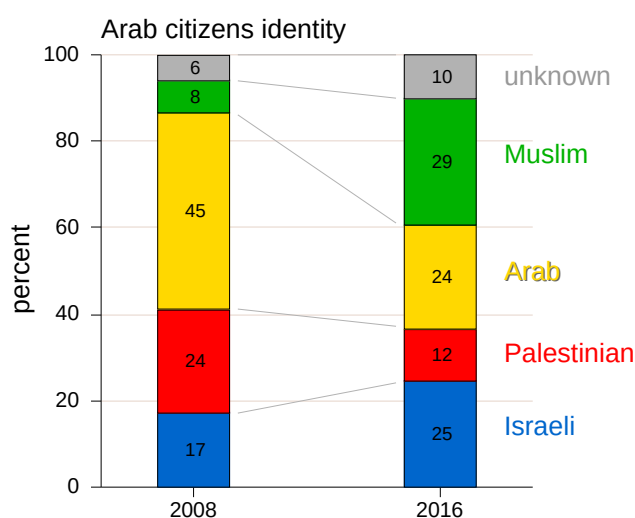
מצד שני, כשנשאלה השאלה "כדי לשמור על הזהות היהודית/ערבית עדיף שהיהודים והערבים בישראל יחיו בנפרד", התשובות של נסקרים ערבים הביעו חוסר הסכמה גורף (איור 155). נסקרים יהודים גם נטו לא להסכים, אבל מספר היהודים שהסכימו עם האמירה היה כפול ממספר הערבים שהסכימו.



איור 155: התפלגות ההסכמה של ערבים ויהודים להצעה שיחיו בנפרד כדי לשמור על זהותם³²¹.

319 מקור: המכון הישראלי לדמוקרטיה, מדד הדמוקרטיה הישראלית בשנים שונות.
 320 מקור: המכון הישראלי לדמוקרטיה, מדד הדמוקרטיה הישראלית 2018, עמ' 216 טבלה 37.
 321 מקור: המכון הישראלי לדמוקרטיה, מדד הדמוקרטיה הישראלית 2020, עמ' 204 טבלה 48.

לסיום, מעניין גם לסקור איך הערבים רואים את עצמם ביחס למדינה. בסקר המהווה בסיס למדד הדמוקרטיה הישראלית נכללה פעמיים השאלה "מהי הזהות הכי חשובה שלך?". התשובות שניתנו בשני המקרים מוצגות באיור 156. כפי שניתן לראות השינוי מ-2008 ל-2016 הוא דרמטי. יש עלייה של 50% באלה שמזדהים כישראלים, אבל הרבה יותר משמעותית היא הירידה פי 2 באלה שמזדהים עם הלאום (פלסטיני או ערבי), והעלייה כמעט פי 4 באלה שמזדהים עם הדת (מוסלמי, דרוזי, או נוצרי, אבל כיוון שהרוב המכריע הם מוסלמים הרשתי לעצמי לכתוב "מוסלמי" בגרף). הנחה אפשרית היא שהירידה בהזדהות הלאומית נובעת ממה שעבר על העולם הערבי שסביבנו ב-8 השנים האלה, ובפרט ההפיכה של האביב הערבי לשורה של מלחמות אזרחים ומדינות כושלות, והבעיות בין הרשות הפלסטינית והחמאס. ואז הדת (וקצת גם הישראליות) ממלאת את הוואקום שנוצר.



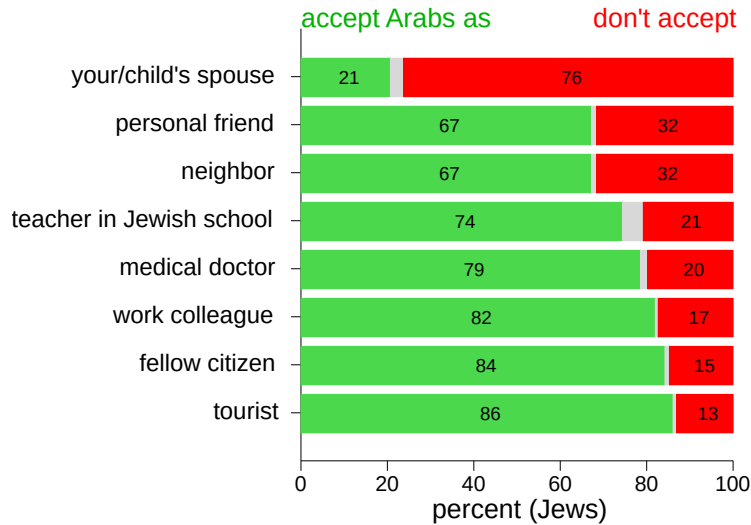
איור 156: שינוי בזהות העצמית של ערביי ישראל על פי סקר מדד הדמוקרטיה הישראלית³²².

יחס היהודים לערבים

בסעיף הזה נתמקד בשאלת היחס של הרוב היהודי למיעוט הערבי. השאלות מנוסחות בצורות שונות, אז בגרפים הבאים ירוק מייצג באופן קונסיסטנטי יחס טוב לערבים, ואדום יחס רע לערבים.

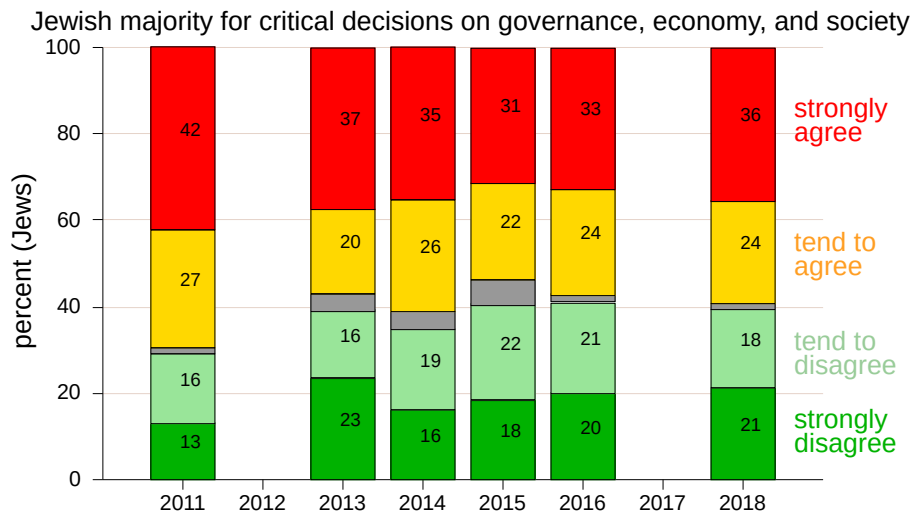
שאלה אחת שמופיעה בסקר מתייחסת לקשרים אישיים ואחרים, ובפרט באיזה מקרים יסכים הנסקר היהודי לקבל ערבי. התוצאות מוצגות באיור 157. כפי שניתן לראות, חוץ מבמקרה של נישואין הרוב מוכנים לקבל ערבים כחברים אישיים או שכנים (שני שלישי), כמורים (שלושת רבעים) או כקולגות בעבודה (מעל 80%). אבל יש גם 15% שלא מוכנים שערבים יהיו אזרחים, ו-13% שאפילו לא מוכנים לקבל ערבים בתור תיירים. בשאלה מקבילה שהופנתה לנסקרים ערבים התוצאות היו יותר חיוביות: 86-88% הסכימו לקבל יהודי כשכן או כחבר אישי, וכמעט 96% כקולגה בעבודה.

322 מקור: המכון הישראלי לדמוקרטיה, מדד הדמוקרטיה הישראלית 2016, עמ' 268 טבלה 43.2.



איור 157: הנכונות של יהודים לקבל ערבים בהקשרים שונים³²³.

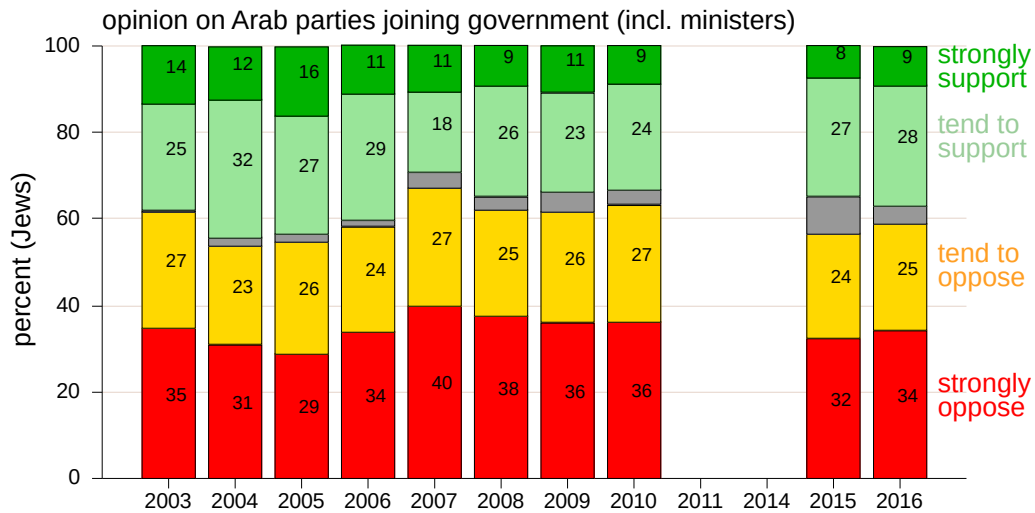
שאלה נוספת הייתה על מידת ההסכמה עם ההיגד "החלטות גורליות למדינה בנושאי שיטת הממשל ומבנה הכלכלה והחברה צריכות להתקבל ברוב יהודי". שימו לב שלא שואלים כאן על הדברים הבאמת בעייתיים כמו שטחים תמורת שלום או מעמד ירושלים או פליטים, אלא על ניהול המדינה פנימה. ובכל זאת התוצאות כמתואר באיור 158. אז בכל שנה מעל חצי היהודים חושבים שהם צריכים להחליט, והערבים צריכים לקבל את מה שהחליטו. בשנת 2011 כמעט 70% חשבו כך.



איור 158: רוב היהודים חושבים שהחלטות קריטיות למדינה, גם בנושאים חברתיים וכלכליים, צריכות להתקבל ברוב יהודי³²⁴.

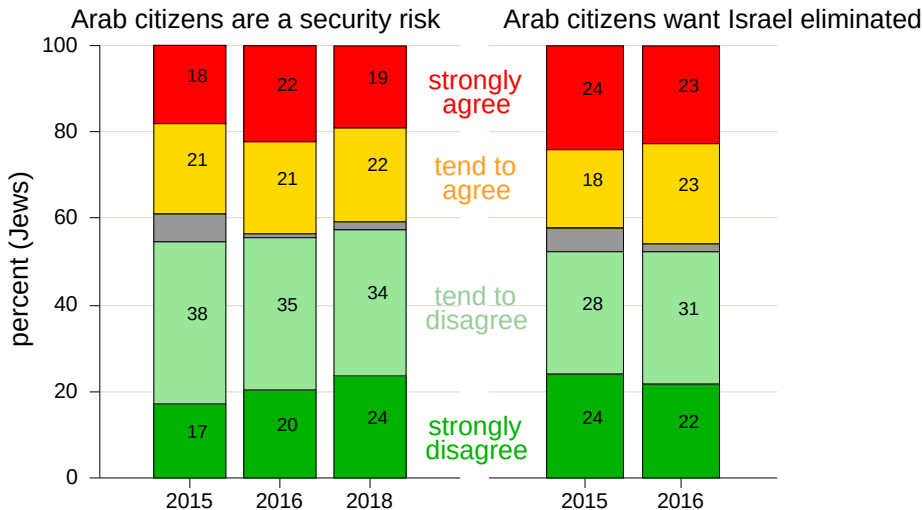
באופן דומה, רוב יציב של האזרחים היהודים לא רוצה לראות מפלגות ערביות או שרים ערבים בממשלה (איור 159).

³²³ מקור: המכון הישראלי לדמוקרטיה, מדד הדמוקרטיה הישראלית 2016, עמ' 235 טבלה 47א, וכן מדד הדמוקרטיה הישראלית 2015, טבלה 40 בעמ' 174 וטבלה 48 בעמ' 177. השאלה לגבי רופאים שונה, והייתה האם תעדיף רופא יהודי או ערבי או שלא משנה - הנחתי שאם תעדיף או שזה לא משנה אז אתה מקבל.
³²⁴ מקור: מדד הדמוקרטיה הישראלית 2018, עמ' 208 טבלה 24.



איור 159: רוב היהודים מתנגדים לצרוף מפלגות ערביות לממשלה ולמתן תפקידי שרים לערבים³²⁵.

אשר ליחס לאזרחים הערבים עצמם, שתי שאלות חשפו תחושות עמוקות של חלקים ניכרים באוכלוסייה היהודית. אחת הייתה עד כמה אתה מסכים עם האמירה "האזרחים הערבים הם סיכון ביטחוני לישראל". השנייה הייתה עד כמה אתה מסכים עם האמירה "רוב הערבים אזרחי ישראל לא השלימו עם קיומה ותומכים בחיסולה". בשני המקרים לא ערבים באופן כללי, אלא אזרחים. התוצאות מוצגות באיור 160. יש תוצאות משתי שנים, אני חושב שזה מדגים טעות דגימה יותר מאשר מראה מגמה. מסתבר שחמישית או יותר חושבים שהאזרחים הערבים מהווים סכנה למדינה ותומכים בחיסולה (ברמה של "מאוד מסכים"), כלומר יותר ממיליון איש. בדו"ח יש גם פילוח של אלה שדי מסכימים או מאוד מסכימים לפי מאפיינים. מסתבר שב-2016 הרואים בערבים סכנה היו 63% מהימין, 64% מהדתיים-לאומיים, ולא פחות מ-80% מהחרדים, אבל רק 27% מהחילונים, ו-13.5% מהשמאל.



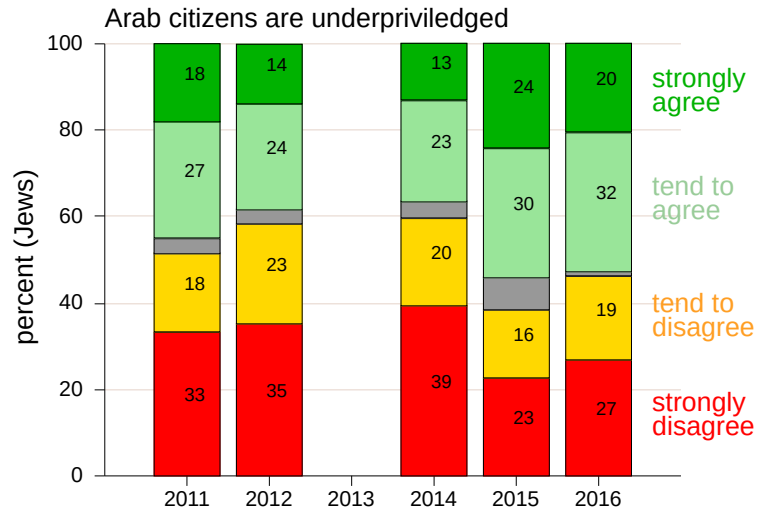
איור 160: אחוז ניכר מהיהודים רואים באזרחים הערבים סכנה וחושבים שהם תומכים בחיסול המדינה³²⁶.

בדוח של 2015 יש בנפרד גם תשובות של ערבים על הסכמה עם האמירה "רוב הערבים אזרחי ישראל לא השלימו עם קיומה ותומכים בחיסולה". יש בזה עניין כי זה עליהם אז הם אמורים לדעת. אז 52% לגמרי לא מסכימים, ועוד 18% די לא מסכימים, ס"ה 70%. מצד שני 13% ו-11% די מסכימים ומאוד

325 מקור: מדד הדמוקרטיה הישראלית 2016, עמ' 266 טבלה 39. אני די בטוח שהנתונים של 2003-2010 הם ליהודים ולא כלל המדגם, אבל זה לא לגמרי ברור בדו"ח. הנתונים ל-2015 ו-2016 מטבלאות פרטניות של כל סקר.
 326 מקור: מדד הדמוקרטיה הישראלית 2018, עמ' 215 טבלה 36 ומדד הדמוקרטיה הישראלית 2016 עמ' 265 טבלה 37.1.

מסכימים – לא רוב, אבל גם לא זניח. באופן דומה, על השאלה "האם אפשרי או לא אפשרי שערביי ישראל שמרגיש חלק בלתי נפרד מהעם הפלסטיני יהיה גם אזרח נאמן למדינת ישראל?" 56% מהערבים ענו שבטוח שאפשרי ועוד 20% חשבו שאפשרי, אבל 9%-10% חשבו או היו בטוחים שלא.

ולבסוף, באופן מפתיע משהו יש בשנתיים האחרונות שהשאלה נשאלה עלייה בשיעור היהודים שמוכנים לפרגן לערבים ולהודות שהם מקופחים – כפי שמודגם באיור 161. בשנת 2019 נשאלה גם השאלה האם צריך ללמד בכל בתי הספר בישראל את נקודות המבט של היהודים ושל הערבים בנוגע להיסטוריה של הסכסוך ביניהם. בין היהודים 70.9% הסכימו עם האמירה הזו, ורק 26.6% התנגדו. בין הערבים 76.5% הסכימו, ו-20.9% התנגדו.



איור 161: אולי עלייה בשיעור היהודים שמודים כי האזרחים הערבים מקופחים³²⁷.

שער שלישי

המצב המדיני והביטחוני

המצב המדיני והמצב הביטחוני בישראל קשורים זה בזה באופן הדוק, ושניהם קשורים באופן הדוק לסכסוך הישראלי פלסטיני. אפילו אם לרוב תושבי המדינה הסכסוך הזה אינו חלק משגרת חייהם היומיומית, הוא תמיד נמצא ברקע הדברים. וברגע שקורה משהו, כמו פיגוע טרור, הוא תופס את קדמת הבמה ומשתלט על תשומת הלב. בחלק זה של הספר נסקור היבטים שונים של הסכסוך והשלכותיו.

- פרק יב מתחיל עם הבסיס הלאומי של הסכסוך. ראשית הוא מציג פרטים אודות אוכלוסיית הארץ, הן בגבולות המדינה והן כשכוללים את השטחים הכבושים. לאחר מכן הוא מציג את השתקפות הסכסוך בארגון האומות המאוחדות. לבסוף הוא מציג את מפעל ההתנחלויות ואיך שהוא גדל לאורך השנים.
- פרק יג מציג את הסכסוך עצמו – מלחמות ומבצעים מצד אחד, ופעולות טרור מהצד השני. דגש מיוחד ניתן להרוגים בסכסוך, ולפרספקטיבה אזורית של הרוגים בסכסוכים בכל המזרח התיכון.
- פרק יד מציג את תהליך השלום ואת הניסיונות החוזרים ונשנים לפתור את הסכסוך, כולל העמדות המשתנות של מנהיגי המדינה ועמדות הציבור.
- לבסוף, פרק טו מספק נתונים על משרד הביטחון וצה"ל. זה כולל את תקציב הביטחון ואת המחלוקות בנושא גיוס.

פרק יב: ישראל/פלסטיין

מדינת ישראל הוקמה על ידי התנועה הציונית כבית לאומי לעם היהודי, תוך מאמץ דיפלומטי בינלאומי שהתחיל עם פעילותו של בנימין זאב (תיאודור) הרצל³²⁸ בסוף המאה ה-19 ושיאו בתוכנית החלוקה שהתקבלה באו"ם בכ"ט בנובמבר 1947. פעולה זו נתקלה בהתנגדות של האומה הערבית – הן הפלסטינים הגרים בארץ והן ערביי מדינות שכנות ורחוקות. במעגלים רחבים יותר, הערבים גייסו גם מדינות מוסלמיות אחרות ואת מדינות העולם השלישי, ובמידה מסוימת גם את מדינות המערב, במטרה להקים את מדינת פלסטיין הערבית בחלק או בכל שטח ארץ ישראל.

המאבק הלאומי בין יהודים וערבים בארץ ישראל הוא הגורם המרכזי בהקשר המדיני והביטחוני של ישראל. בפרק זה נדון בהיבטים הבסיסיים של המאבק הזה: בגבולות, בעמים, ביישוב הארץ, ובהכרה בזירה הבינלאומית. בפרקים הבאים נעסוק בפרוט בענייני מלחמה, טרור, ושלום.

גבולות, חלוקה, וכיבוש³²⁹

גבולות ארץ ישראל נקבעו לפני כמאה שנה, עם התפרקות האימפריה העות'מאנית בסוף מלחמת העולם הראשונה. בצפון מדובר בגבול בין הגליל ללבנון. קו הגבול הזה נקבע בין ממשלות בריטניה וצרפת בשנים 1919-1920. הגבול הזה חוצה בעצם את הגליל העליון, במקום לכלול את כולו בארץ ישראל. הוא גם כלל את עמק הירדן הצפוני בתחומי ארץ ישראל, אבל לא את רמת הגולן. הגבול המזרחי הוא הטבעי ביותר, ונקבע לאורך נהר הירדן ונחל הערבה. הגבול הדרום מערבי, בין הנגב לסיני, הוא מעט קדום יותר מהגבול הצפוני. הוא נקבע בשנת 1906 אחרי שבריטניה השתלטה על מצרים, בהסכם בין בריטניה לאימפריה העות'מאנית. השטח התחום בגבולות אלה הוא כ-27,000 קמ"ר.

ברוב השנים מאז סיום המנדט הבריטי והקמת מדינת ישראל ב-14.5.1948 שטחי ארץ ישראל היו מחולקים בצורות שונות בין יהודים וערבים. השינויים בחלוקת השטח מתוארים בטבלה הבאה. רמת הגולן וסיני אינם נכללים בחישוב.

³²⁸ פועלו של הרצל אינו מעניינינו כאן, אבל אי אפשר בלי להזכיר את אבני הדרך העיקריות שלו: פרסום "מדינת היהודים" ב-1896 וכינוס הקונגרס הציוני הראשון בשנת 1897. ספרים רבים נכתבו עליו ועל פועלו, בין המעניינים שבהם הביוגרפיה המקיפה "הרצל" מאת עמוס אילון (עם עובד, 1975) ו"הרצל" מאת שלמה אבינרי (מרכז זלמן שזר, 2007) שמבוסס על יומניו האישיים.

³²⁹ המונח "כיבוש" הוא מונח טעון. אין חולק על כך שמורשתו של עם ישראל עוצבה בחברון, ירושלים, ושלילה. אבל מצד שני החזקה על השטחים כיום היא תולדה של אקט מלחמתי במלחמת ששת הימים, ובמשך יותר מ-50 שנה מתקיים בהם שלטון צבאי והם אינם חלק ממדינת ישראל. התיאור התמציתי והברור ביותר למצב זה הוא שמדובר בכיבוש.

פרטים	חלקי ארץ ישראל		תקופה
	ערבי	יהודי	
סקר בעלות על קרקע של שלטונות המנדט הבריטי במסגרת ההכנות לתוכנית החלוקה ³³⁰ ; 46% הוגדרו שטח ציבורי	48%	6%	1945
תוכנית החלוקה שהתקבלה בהחלטה 181 של העצרת הכללית של האו"ם; אזור ירושלים ובית לחם, בגודל של כ-0.7%, נשאר שטח בינלאומי (איור 162)	45%	55%	29.11.1947
גבולות הקו הירוק שנקבעו בהסכמי שביתת הנשק אחרי מלחמת השחרור (הסכמי רודוס); הגדה המערבית ³³¹ ורצועת עזה נשארו בידי ירדן ומצרים בהתאמה (איור 162)	23%	77%	1949-5.6.1967
תוצאת כיבוש השטחים (הגדה המערבית ורצועת עזה) במלחמת ששת הימים [בנוסף ישראל כבשה גם את חצי האי סיני (שהוחזר למצרים בעקבות הסכם השלום של 1979) ואת רמת הגולן (שסופחה ב-1980)]	0%	100%	10.6.1967-1995
העברת שטחי A בגדה המערבית ורצועת עזה לשליטה מלאה של הרשות הפלסטינית, ושטחי B לשליטה חלקית, בעקבות חתימת הסכם אוסלו ב'	9%	91%	1995-8.2005
תוצאה של נסיגה מלאה מרצועת עזה במסגרת תוכנית ההתנתקות (איור 163)	10%	90%	11.9.2005

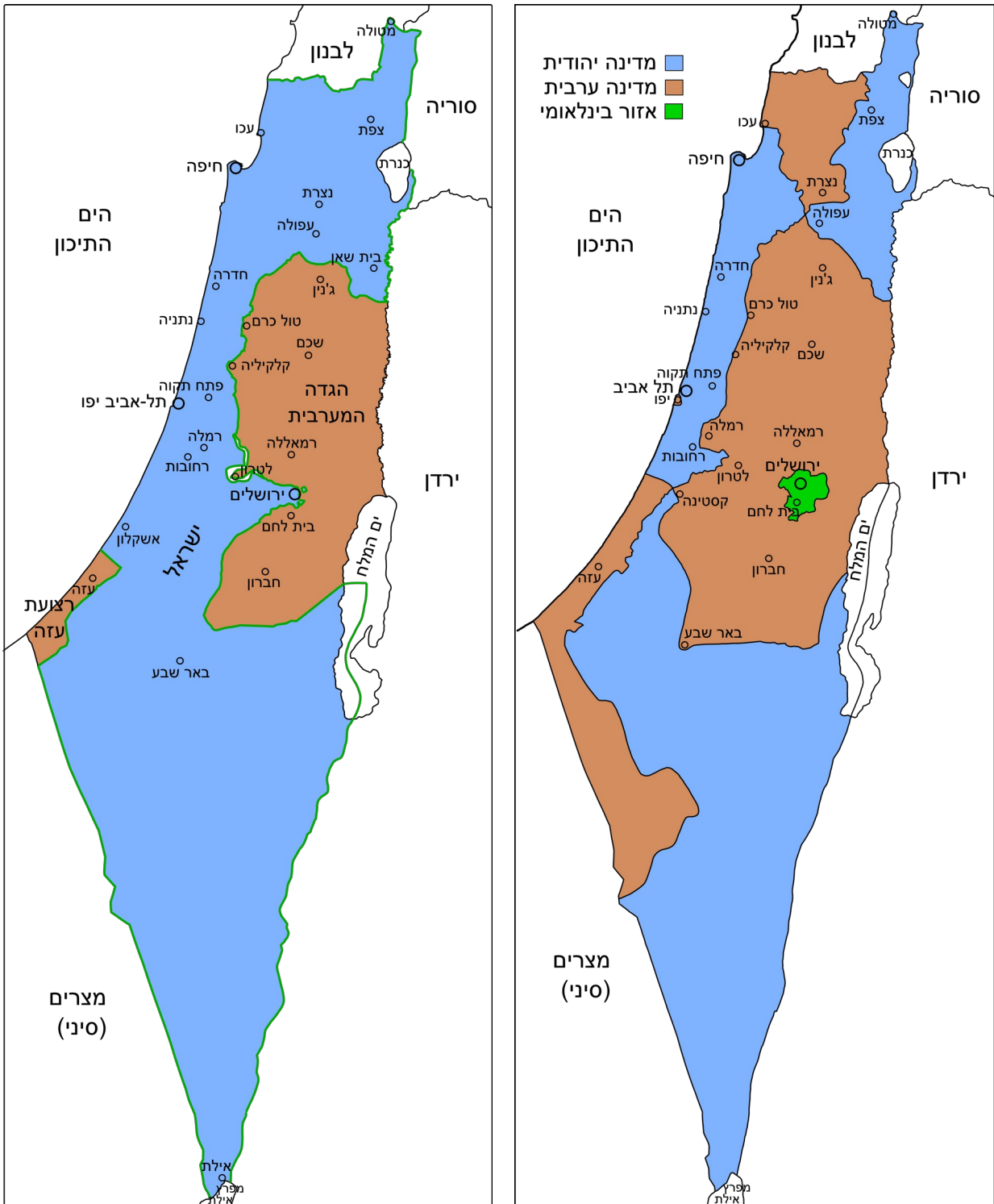
ההבדל בין תוכנית החלוקה שהתקבלה באו"ם לבין הקו הירוק שנקבע בהסכמי רודוס אחרי מלחמת השחרור (איור 162) משקף שיפור גאוגרפי מנקודת המבט של ישראל, אבל הרעה דמוגרפית. תוכנית החלוקה הייתה מבוססת על הפרדה כמעט מלאה בין יהודים לערבים, בעיקר בצפון (הגליל המערבי וואדי ערה).

מעמד השטחים

מעמדם של שטחי יהודה, שומרון, ועזה שנכבשו במלחמת ששת הימים בשנת 1967 הוא די יחודי ועמום. באופן היסטורי שטחים אלה היו כמובן חלק מהאימפריה העות'מאנית עד 1917, וחלק מהמנדט הבריטי בשנים 1917-1948. בשנים 1948-1967 הגדה המערבית (יהודה ושומרון) הייתה בשליטת ממלכת ירדן, ואילו רצועת עזה הייתה בשליטת מצרים. ירדן סיפחה את שטח הגדה, אבל סיפוח זה לא קבל הכרה בינלאומית, והוא בוטל רשמית בשנת 1988. ובכל מקרה לא הקימו בשטחים מדינה פלסטינית, למרות שהארגון לשחרור פלסטין (אש"ף) הוקם כבר ב-1964.

³³⁰ ויקיפדיה, דף סקר הכפרים 1945 בארץ ישראל.

³³¹ השם "הגדה המערבית" שימש את ירדן כדי לתאר את השטח שנכבש על ידיה ב-1948, בהבדלה מהממלכה עצמה שנמצאת בגדה המזרחית של נהר הירדן. זה השם המקובל בעולם כיום. בישראל משתמשים גם בשם "יהודה ושומרון" או בקיצור "י"ש".



איור 162 : מפת תוכנית החלוקה שהתקבלה באו"ם ב-29.11.1947 (מימין) וגבולות ישראל בין מלחמת השחרור למלחמת ששת הימים, בשנים 1949-1967 ("הקו הירוק" או "קווי 1967", משמאל)³³².

מעמדם של השטחים אחרי שנכבשו על ידי ישראל במלחמת ששת הימים לא הוגדר במדויק, ובפרט מדינת ישראל מעולם לא טענה לריבונות על השטחים האלה:

- המונח הרגיל המשמש לשטחים אלה הוא שהם "מוחזקים". למונח זה אין משמעות משפטית מוגדרת.

³³² מפת החלוקה מבוססת על מפה מקורית מוויקימדיה. מפת הקו הירוק מבוססת על מפה של אגף המדידות משנת 1964 שנסרקה והועלתה לרשת על ידי אפי חורי. המעמד של השטח המפורז ליד לטרון אינו ברור.

- באופן מעשי ניהול השטחים נעשה בכפוף לדיני הכיבוש הבינלאומיים. זה כולל 3 רכיבים:
 - מתן סמכות השלטון העליונה בשטחים למפקד הצבאי של האזור.
 - השארת החוקים והמוסדות שהיו קיימים לפני הכיבוש בתוקף, ככל שהמפקד הצבאי לא הוציא צווים המשנים אותם.
 - קביעה שהשלטון הצבאי יתנהל בכפוף לאמנת ז'נבה הרביעית בנוגע לכללים הומניטריים והגנה על אזרחים.
 - בניית התנחלויות בשטחים הוצדקה בצורך ביטחוני³³³, ולא בטענה לריבונות על השטח.
 - בית המשפט העליון נמנע מלדון בריבונות בשטחים, וקבע שהם מוחזקים ב"תפיסה לוחמתית" (אם כי תרגום יותר מדויק של המונח הלועזי belligerent occupation הוא "כיבוש לוחמני")³³⁴.
 - בניגוד לגדה המערבית כולה, ישראל כן סיפחה את מזרח ירושלים, והחילה את החוק הישראלי על רמת הגולן.
 - בהסכמי אוסלו משנת 1993 יש הכרה בזכויות של העם הפלסטיני להגדרה עצמית בשטחים הכבושים, ובעקבותיהם הועברה השליטה בערים הפלסטיניות לידי הרשות הפלסטינית.
- מצד שני הימין המתנחלי פועל באופן רציף לסיפוח השטחים למדינת ישראל. חיזוק למאמצים אלה התקבל בדמות דו"ח הוועדה לבחינת מצב הבנייה ביהודה ושומרון (ועדת המאחזים או ועדת לוי, על שם השופט העליון בדימוס אדמונד לוי שעמד בראשה)³³⁵. הוועדה הוקמה כדי לבדוק את הטענות לבנייה בלתי חוקית בשטחים ובפרט בנייה על קרקעות פרטיות של פלסטינים (ראו בהמשך). מסקנת הוועדה הייתה בין היתר שהשטחים אינם כבושים כלל וכי לישראל זכות מלאה לבנות בהם ולאכלס אותם. פרשנות זו אינה מקובלת באופן כללי וזכתה לביקורת נוקבת³³⁶.
- במקביל, בשנים האחרונות יש מגמה של החלת חוקים שונים על השטחים באופן פרטני, מה שזכה לכינוי "סיפוח זוחל". דוגמה בולטת היא הכפפת אוניברסיטת אריאל למל"ג, ובכך הפיכתה לאוניברסיטה ישראלית.

השלטון בשטחים

כשמדברים על השלטון בשטחים צריך להבחין בין שלטון על שטח גאוגרפי לבין שלטון על תושבים. מבחינה פוליטית הפלסטינים תושבי השטחים שייכים לרשות הפלסטינית ויכולים לבחור למוסדותיה. הזכות הזו היא בערבון מוגבל כיוון שבחירות כאלה אינן מתנהלות באופן סדיר, בין היתר בגלל הסכסוך בין הרשות הפלסטינית לתנועת החמאס. הפרטים, כפי שהם מאז הסכם אוסלו ב' בשנת 1995, מסוכמים בטבלה הבאה. מפה מוצגת באיור 163.

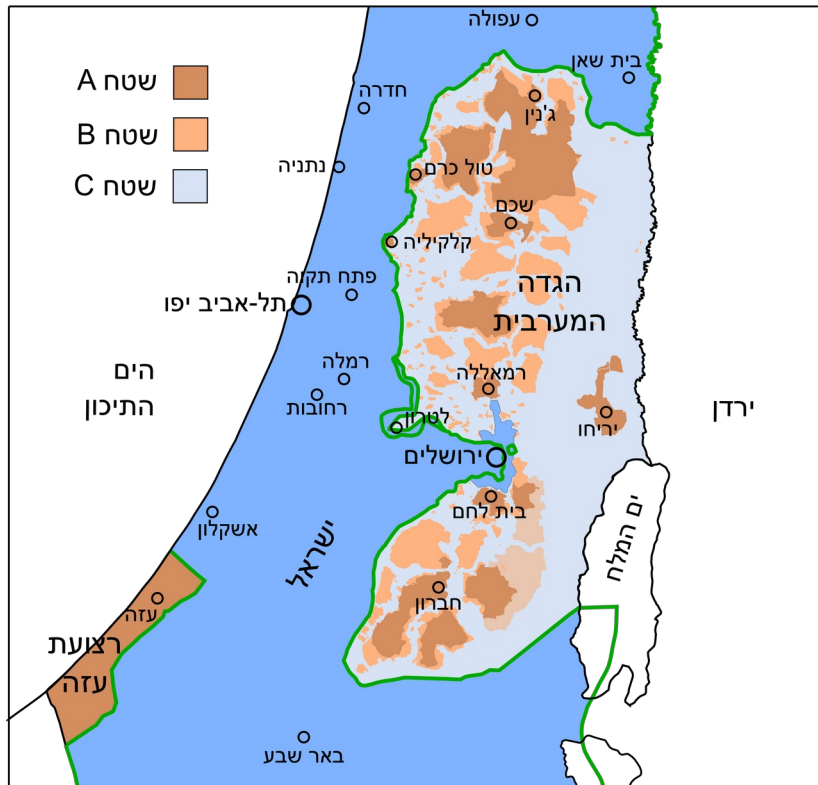
³³³ למשל בתשובת המדינה לבג"צ 390/79 בעניין תפיסת קרקעות עבור התנחלות אלון מורה, כפי שהיא מצוטטת בפסק הדין מה-6.9.79.

³³⁴ למשל בפסק דין בג"צ 1661/05 בנוגע לתוכנית ההתנתקות, סעיף 76, יוני 2005.

³³⁵ דו"ח על מעמד הבנייה באזור יהודה ושומרון, 21.6.2012.

³³⁶ למשל חסר תקדים: ניתוח משפטי של דו"ח הוועדה לבחינת מצב הבנייה ביהודה ושומרון, ארגון יש דין והקתדרה לזכויות אדם ע"ש אמיל זולה, ינואר 2014.

פרטים	תושבים	שלטון	אזור
כ-18% משטח הגדה בהם יש שליטה אזרחית וביטחונית פלסטינית. מורכב מ-13 תאי שטח נפרדים וכולל את הערים הגדולות וישובים אחרים. בעקבות האינתיפאדה השנייה ומבצע חומת מגן צה"ל חזר לפעול בשטחים אלה, והכניסה של ישראלים אליהם נאסרה.	כ-2.4 מיליון פלסטינים, שהם כ-95% מהפלסטינים בגדה	הרשות הפלסטינית	A הגדה המערבית
כ-22% מהשטח, שבו יש שליטה אזרחית פלסטינית ושליטה ביטחונית ישראלית. כולל אזורים כפריים גדולים ואת סביבות הערים, ומעל 100 תאי שטח קטנים עם ישובים מבודדים.		מעורב	B
כ-60% משטח הגדה הנתון לשליטה אזרחית וביטחונית של ישראל. כולל את ההתנחלויות ובסיסי צה"ל ואת הכבישים המובילים אליהם, ובכך מבתר את שטחי A ו-B לכ-20 תאי שטח עיקריים לא רציפים. כולל גם שטחים מדבריים בלתי מיושבים נרחבים.	בין 90,000 ל-150,000 פלסטינים וכ-400,000 ישראלים	צבאי ישראלי	C
חמאס השתלט על הרצועה בהפיכה צבאית ב-2007, ומאז נמצא בסכסוך עם הרשות הפלסטינית. מצרים שולטת במעבר רפיח המקשר את רצועת עזה עם סיני. ישראל שולטת במעברי הגבול היבשתיים ומונעת גישה ימית.	כ-1.8 מיליון פלסטינים	חמאס	רצועת עזה

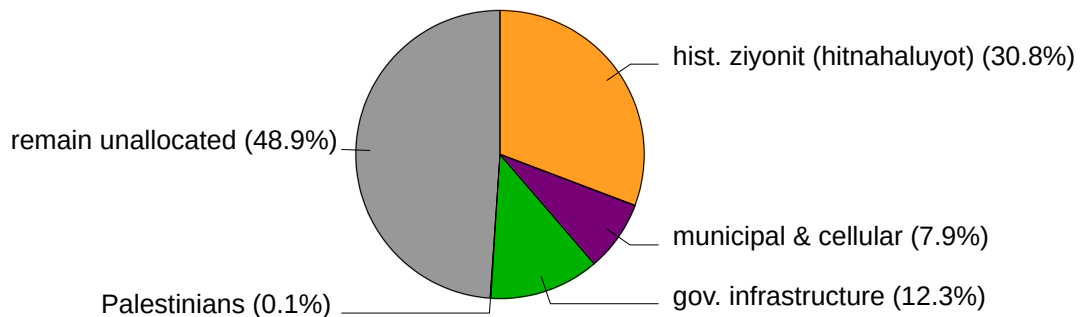


איור 163: שטח A, שטח B, ושטח C בגדה המערבית³³⁷. השטח שסופח במזרח ירושלים מסומן כשייך לישראל.

337 מיפוי שטחי A ו-B נלקח ממפה בוויקימדיה, עם תיקונים קלים.

בשנים שלפני הקמת הרשות הפלסטינית בשנת 1994 השלטון בפועל היה נתון בידי ישראל באופן מלא. ולישראל יש השפעה רבה על מצב השטחים והקורה בהם גם כיום. אבל לפלסטינים תושבי השטחים אין אזרחות ואין זכות להשתתף בהליך הדמוקרטי בישראל. מצב זה מביא רבים בעולם לטעון שישראל היא מדינת אפרטהייד.

חיזוק לטענה זו מתקבל מכך שמתקיים אי שוויון בוטה בין הפלסטינים לבין המתנחלים המתגוררים בגדה המערבית, מבחינת הזכויות על הקרקע והמעמד המשפטי: הפלסטינים נתונים לשלטון צבאי, ואילו המתנחלים הם אזרחי המדינה. והתנהלות המדינה מאז כיבוש השטחים ב-1967 מפלה באופן שיטתי את הפלסטינים תושבי השטחים. אפליה זו מתבטאת בעיקר בכל נושא הבעלות על הקרקע והשימוש בקרקע, ובפרט נישול פלסטינים מאדמתם ומניעת עיבוד האדמה מצד אחד, והקצאת קרקעות נרחבת להתנחלויות מצד שני (איור 164). פלסטינים נתונים גם למגבלות תנועה ולחיפוש, שמוסברים בצרכים ביטחוניים. בנוסף יש אפליה משפטית כאשר פעולות התנגדות לכיבוש של פלסטינים כמו זריקת אבנים יכולות להביא לעונשי מאסר משמעותיים, שאינם נגזרים על אזרחי המדינה שביצעו עבירות דומות.



איור 164: הקצאות של אדמות מדינה מתוך שטח C בשנים 1967-2013.³³⁸ רוב ההקצאות הן להסתדרות הציונית לצורך פיתוח התנחלויות, למשרדי ממשלה וחברות תשתית (מקורות, חברת חשמל, בזק), ולמועצות מקומיות (מבני ציבור בהתנחלויות ומתקנים סולריים).

ירושלים

מעמדה של ירושלים הוא אחת מסוגיות הליבה של הסכסוך הישראלי-פלסטיני, ויש שיאמרו הסוגיה הקשה ביותר שמונעת אפשרות להסדר. הבעיה היא בעיקרה תפיסתית, ונובעת מהאידיאל של עיר מאוחדת שהיא בירת הנצח של העם היהודי. בפועל העיר מחולקת בין אזורים יהודים וערבים³³⁹. לדוגמה, בחלק הערבי של העיר יש מערכת תחבורה ציבורית נפרדת, מערכת חינוך נפרדת, ואפילו מערכת הולכת חשמל נפרדת.

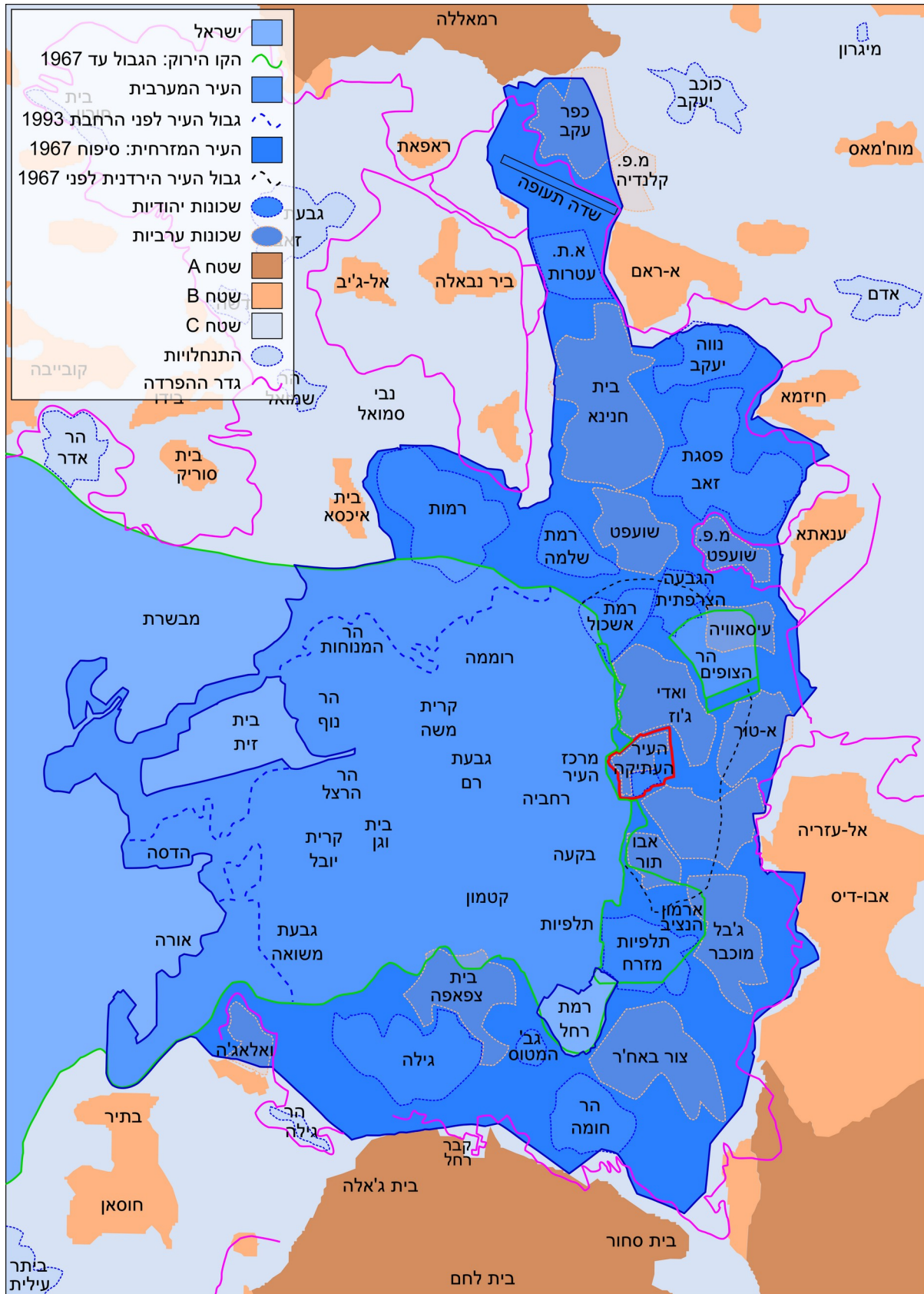
בתוכנית החלוקה של האו"ם משנת 1947 ירושלים ובית לחם היו מובלעת בינלאומית בתוך המדינה הערבית. עד היום כמעט כל מדינות העולם מסרבות להכיר בירושלים כבירת ישראל כיוון שהכרה כזו סותרת את תוכנית החלוקה. היוצאת מהכלל העיקרית היא ארה"ב. בשנת 1995 התקבל חוק בקונגרס (בית הנבחרים האמריקאי) שמצדד בהכרה בירושלים כבירה ובהעברת השגרירות האמריקאית לירושלים³⁴⁰. אבל הפעולות האלה נידחו עד שהנשיא טראמפ ביצע אותן בשנת 2018. עם זאת, ההכרה בירושלים כבירה לא לוותה בפירוט של מהם גבולות העיר והובהר שהסטטוס הסופי של העיר יקבע במשא ומתן בין הצדדים.

³³⁸ מקורות: תשובה לפניית חופש מידע של האגודה לזכויות האזרח בישראל <https://www.acri.org.il/he/26514> הנתונים לגבי הקצאות לפלסטינים תוקנו מאוחר יותר (המספר הראשוני היה כ-0.7%), וכנראה שגם זה מנופח.

<http://peacenow.org.il/state-land-allocation>

³³⁹ לתיאור והיסטוריה ראו מירון בנבנשתי, *מקום של אש*, דביר 1996.

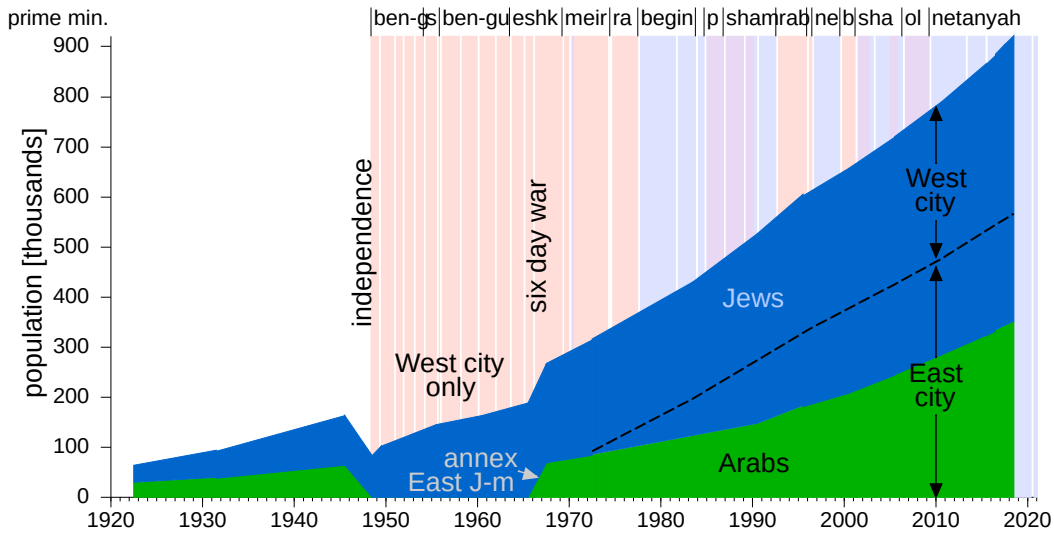
³⁴⁰ הניסוח המדויק היה *Jerusalem should be recognized as the capital of the State of Israel*.



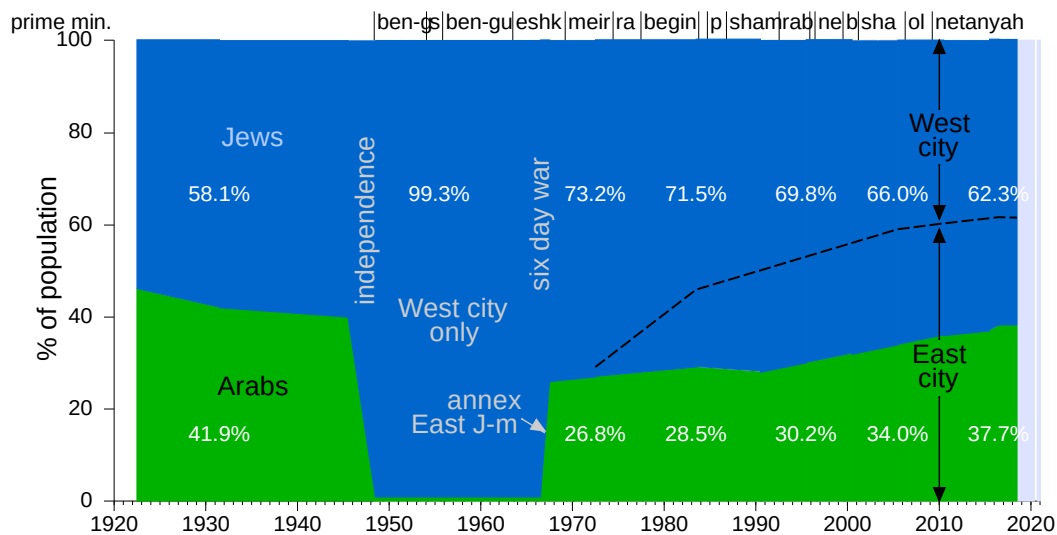
איור 165: סיפוח מזרח ירושלים אחרי מלחמת ששת הימים בשנת 1967, עם פירוט השכונות הערביות והיהודיות בשטח שסופח.³⁴¹

341 מבוסס על מפת ירושלים רבתי של עמותת עיר עמים, בתוספת סימון שטחי A ו-B מאיור 163. יתכן שהמיקום אינו מדויק.

אחרי מלחמת ששת הימים בשנת 1967 ישראל סיפחה את מזרח ירושלים. השטח שסופח הוא בקירוב 70 קמ"ר, והגדיל את שטח העיר מ-38 קמ"ר ל-108 קמ"ר (איור 165). 91% מהתוספת לא היו כלולים בירושלים הירדנית לפני המלחמה. גבולות העיר הורחבו באופן ניכר בעיקר לכיוון צפון, כדי לכלול את שדה התעופה בעטרות. שדה התעופה היה בשימוש לטיסות פנימיות בשנים 1970-2000, ונסגר בעקבות פרוץ האינתיפאדה השנייה. בשנת 1993 הוגדל שטח העיר פעם נוספת, על חשבון המועצה האזורית מטה יהודה, וכיום שטח העיר כ-125 קמ"ר.



איור 166: אוכלוסיית ירושלים וחלוקתה בין ערבים ויהודים במזרח ומערב העיר³⁴².



איור 167: החלוקה של אוכלוסיית ירושלים באחוזים.

השטח שסופח במזרח העיר נוצל לבניית שכונות חדשות. מצפון לדרום, השכונות העיקריות הן נווה יעקב, פסגת זאב, רמות, רמת שלמה, רמת אשכול, הגבעה הצרפתית, תלפיות מזרח, גבעת המטוס, הר חומה, וגילה. מספר התושבים היהודים בשכונות אלה הוא כ-220,000 נפש, מתוך כ-570,000 יהודי העיר.

³⁴² מקורות: מרב הנתונים ממיכל קורה ומאיה חושן, על נתוניך ירושלים 2018, מכון ירושלים למחקרי מדיניות. הנתונים על האוכלוסייה היהודית בשנים 1949-1966 מויקיפדיה העברית. הגרף קצת משקר, כי יש כמה אלפי ערבים בעיר המערבית, ואני מציג את זה כאילו כולם בעיר המזרחית. אבל הם רק בערך 2%.

בישראל תושבים אלה נחשבים תושבי המדינה ללא כל הסתייגות; בעולם הרחב הם נחשבים מתנחלים כיוון שהשכונות האלה בנויות בשטח שנכבש ב-1967. השינויים באוכלוסיית העיר מתוארים באיור 166. אם מציגים את אותם הנתונים באחוזים (איור 167), רואים שאחוז הערבים בעיר גדל בהתמדה. הריבוי הטבעי שלהם גבוה יותר, ויש כנראה גם הגירה לעיר (כולל כתוצאה מאיחוד משפחות עם תושבי הגדה המערבית).

הרוב המכריע של התושבים היהודים במזרח העיר גרים בשכונות החדשות שנבנו בשטחים פנויים בין כפרים ערבים. כך נוצר פסיפס של שכונות ערביות ויהודיות נפרדות. הפסיפס הזה מגדיר חלוקה דה-פקטו של העיר לאזורים יהודים ואזורים ערבים. כמה אזורים ערבים אפילו נשארו מחוץ לגדר הפרדה, שהוקמה באינתיפאדה השנייה החל משנת 2003 (החלק של גדר הפרדה סביב ירושלים נקרא "עוטף ירושלים"). תוואי הגדר משאיר כמה שכונות ערביות בחוץ: כפר עקב, מחנה הפליטים שועפט והשכונות ראס חמיס וראס שחאדה, והכפר וואלג'ה. חלק מאזורים אלה הפכו למעין מלכודת: פורמלית הם שייכים לירושלים, אבל העירייה וכוחות הביטחון הישראלים נמנעים מלהיכנס אליהם. מצד שני, כיוון שהם שייכים לירושלים, אין בהם דריסת רגל לרשות הפלסטינית. כך נוצר אזור נטול שלטון שבו חוקי בנייה אינם תקפים, זבל אינו נאסף, ופצועים צריכים להגיע בכוחות עצמם למחסום כדי לפגוש אמבולנס³⁴³.

המצב הזה של שכונות פלסטיניות לא צפוי להשתנות כתוצאה מסדרת חוקים שמבססים את מעמדה של ירושלים כבירת ישראל הנצחית, המאוחדת, והבלתי ניתנת לחלוקה או החזרה³⁴⁴:

- סיפוח מזרח ירושלים בעצם לא נעשה בחוק מיוחד או אפילו באופן מפורש. בסוף יוני 1967 הועבר תיקון לפקודת סדרי השלטון והמשפט לפיו המשפט והניהול הישראליים יחולו בכל שטח שהממשלה תקבע בצו, ולמחרת פורסם צו שקבע שהחוק הישראלי יחול במזרח ירושלים. במקביל תוקנה פקודת העיריות כדי להוסיף את השטח לירושלים.
- חוק ירושלים מ-1980 היה חוק הצהרתי שקבע שיירושלים היא בירת המדינה.
- רק בשנת 2000 נקבעו גבולות העיר (בתיקון לחוק ירושלים), ונאסרה העברת סמכויות הנוגעות לירושלים לגורמים זרים.
- ב-2014 התקבל חוק משאל עם, הקובע צורך במשאל עם כדי לאשר הסדר מדיני הכולל ויתור על שטח ריבוני אם ההסכם לא זכה לאישור של 80 חברי כנסת ומעלה. החוק אינו מתייחס מפורשות לירושלים, אבל בעת חקיקתו היה ברור שהוא מתייחס לירושלים ורמת הגולן.
- ב-2018 התקבל תיקון נוסף לחוק ירושלים, לפיו הדרישה לרוב של 80 חברי כנסת חלה מפורשות על ירושלים, ואפילו על שטחים שיוצאו מגבולות ירושלים.

תושבי הארץ

ישראל נמצאת במצב ייחודי מבחינת ההכרה בה, בשל הוויכוח על הזכות על הארץ. במקרים רבים חילוקי הדעות מוצגים בהסתמך על נרטיבים היסטוריים, לפיהם הזכות על הארץ נקבעת לפי מי שחיו כאן בתקופות נבחרות בעבר. אבל מה שיותר חשוב בחיי היומיום ויש להניח שגם לגבי העתיד הוא מי חי כאן כיום.

אוכלוסיית המדינה

נתונים אודות אוכלוסיית המדינה מתקבלים במפקדי אוכלוסין. מפקד אוכלוסין משמעו שסוקרים מטעם הלמ"ס אוספים נתונים על כל תושבי המדינה, בניגוד לסקרים שבהם אוספים נתונים על מדגם בלבד. כמו מדינות מפותחות אחרות גם בישראל מתקיים מפקד אוכלוסין מדי כמה שנים. בארה"ב למשל מתקיים מפקד כל 10 שנים בשנה עגולה, וזה מעוגן בחוקה. בישראל זה פחות מסודר, ומפקד מתקיים כל כ-12 שנים. המפקד המלא האחרון התקיים בשנת 2008. המפקד הבא מתוכנן לשנת 2020. התכולה של המפקד שונה לבני קבוצות שונות: כל היהודים נספרים, כולל אלה המתגוררים בשטחים, שכן הם אזרחי המדינה.

343 ראו למשל ניר ברעם, הכלא הגדול ביותר בירושלים, הארץ 27.6.2015.

344 נדב שרגאי, כך חוקקנו – ירושלים של חוקים, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 4.2.2018.

אבל ערביי השטחים אינם נספרים כיוון שהם אינם אזרחים. תושבי מזרח ירושלים, שסופחה ב-1967, נספרים החל משנה זו.

בהינתן תוצאות המפקדים השונים, הלמ"ס מפרסמת הערכות של הרכב האוכלוסין לשנים שאין בהן מפקד. הרכב האוכלוסין מפולג בשתי צורות נפרדות:

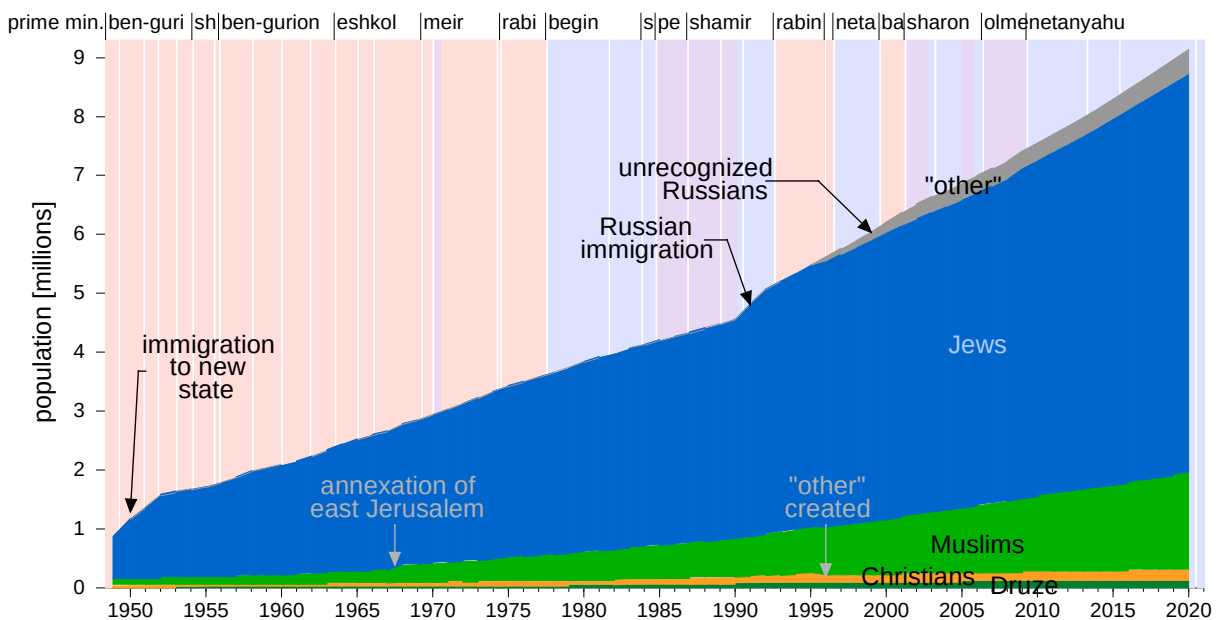
- יהודים לעומת ערבים. זוהי חלוקה לאומית בבסיסה. החל משנת 1995 יש גם קטגוריה שלישית: אחרים. קטגוריה זו נוספה כדי לאפשר התייחסות לעולים מרוסיה שלא הוכרו כיהודים.
- הבחנה בין יהודים, מוסלמים, נוצרים, ודרוזים. זוהי חלוקה לפי דת. החל משנת 1995 נוספה קבוצה של חסרי סיווג דת, מאותה סיבה כמו קבוצת האחרים (ועם חפיפה ניכרת).

מטבע הדברים יש זהות בין קבוצת הלאום היהודי לקבוצת בני הדת היהודית. ההתייחסות לקבוצות מיעוט קטנות השתנתה ב-1995. עד שנה זו נוצרים ואחרים נספרו עם הערבים. החל משנה זו יש הבחנה בין נוצרים ערבים לנוצרים שאינם ערבים, שנספרים בתור אחרים.

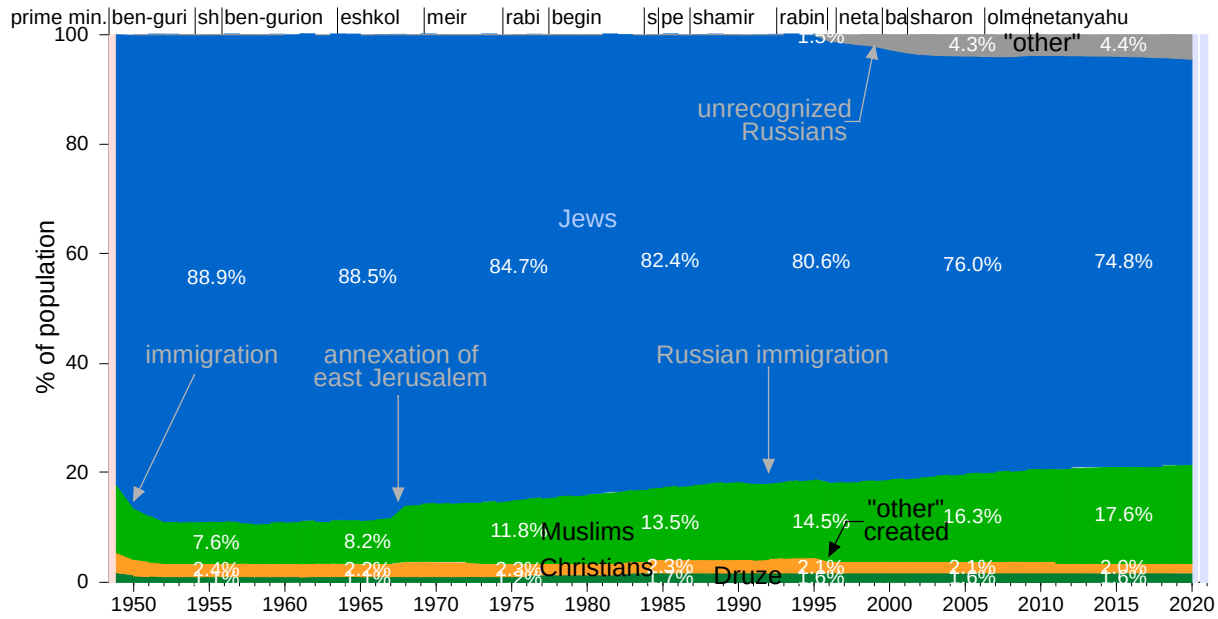
הגרפים הבאים מראים את השינויים בהרכב האוכלוסייה מאז קום המדינה, תוך שילוב בין שתי שיטות החלוקה לעיל. כך מתקבלת חלוקה ל-5 קבוצות:

- יהודים
- אחרים
- ערבים מוסלמים
- ערבים נוצרים
- ערבים דרוזים

כפי שצוין לעיל הנתונים כוללים יהודים ואחרים שגרים בשטחים. ערביי השטחים, לעומת זאת, אינם כלולים.



איור 168: הגידול באוכלוסיית המדינה והחלוקה לקבוצות אוכלוסין שונות, לפי הלמ"ס³⁴⁵.



איור 169: קבוצות האוכלוסין כאחוז מתוך האוכלוסייה כולה.

הגרף הראשון (איור 168) מראה את גודל כל אחת מהקבוצות האלה במספרים אבסולוטיים, ואיך האוכלוסייה כולה גדלה מפחות ממיליון עם קום המדינה לכ-8.5 מיליון כיום. ניתן לראות גם את ההשפעה של גלי העלייה הגדולים עם קום המדינה ובתחילת שנות ה-90 של המאה הקודמת. הגרף השני (איור 169) מראה את החלוקה בין הקבוצות כאחוזים מהאוכלוסייה הכוללת. הצגה זו מבליטה את ההשפעה של סיפוח מזרח ירושלים בשנת 1967, שגרם לקפיצה קטנה באחוז הערבים.

אם מסכמים את השינוי ביחסים בין יהודים לערבים ב-41 השנים האחרונות, התוצאות הן כלהלן. ב-1977 היו במדינה 84.2% יהודים ו-15.8% ערבים. ב-2016 היו 74.7% יהודים, 20.8% ערבים, ו-4.4% אחרים (שרובם המכריע קשורים לאוכלוסייה היהודית, אפילו אם אינם כאלה בעצמם).

מה שחסר כאן הוא הבחנה בין תת-קבוצות של האוכלוסייה היהודית. למשל היה מעניין לראות את השינוי ביחסים בין רמות דתיות שונות (דתיים, חרדים, וחילונים) או בין עדות שונות. למרבה הצער אין איסוף של נתונים כאלה. נתונים חלקיים מוצגים באיור 126.

האוכלוסייה בין הירדן לים

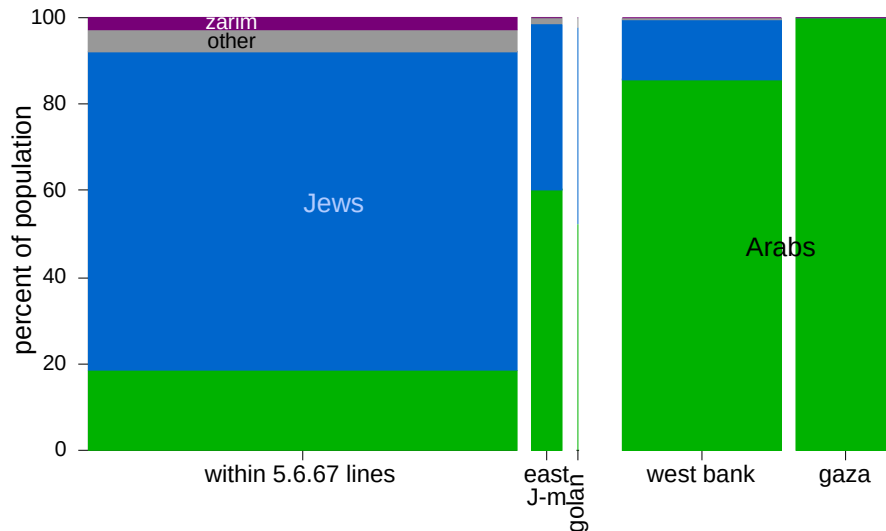
הנתונים על אוכלוסיית המדינה הם אנומליים כי אין חפיפה מלאה בין שטח המדינה לשטח שבו מתגוררים התושבים שסופרים אותם. ההבדל נובע מתושבי ההתנחלויות בשטחים שנכבשו במלחמת ששת הימים ב-1967: תושבי ההתנחלויות היהודים נספרים כאילו היו תושבי ישראל, אבל שכניהם הפלסטינים לא. אם כוללים את כל תושבי השטחים התמונה כמובן משתנה, והרוב היהודי מצטמק אם לא נעלם לגמרי. זה מוביל לרגישות פוליטית רבה, וכתוצאה מכך לוויכוחים סוערים בנוגע למהימנות הנתונים ואיך צריך לחשב את היחס בין יהודים לערבים. בפרט יש הסתייגויות לגבי נתונים שמקורם ברשות הפלסטינית.

ניתוח נתונים והערכות ל-1.1.2019 על ידי הדמוגרף סרג'ו דלה-פרגולה מציג את התמונה הבאה (איור 170). הניתוח מבחין בין 5 אזורים גאוגרפיים שעברו שינוי ריבונות שונים:

- ישראל מלפני מלחמת ששת הימים (בקווי 5.6.1967, או הקו הירוק).
- אזור מזרח ירושלים, שסופח לישראל מיד אחרי המלחמה, כולל כפרים ערביים ושכונות יהודיות חדשות שהוקמו בו.
- רמת הגולן, שהחוק שישראלי הוחל עליה בשנת 1981.
- הגדה המערבית / יהודה ושומרון, כולל ההתנחלויות באזור זה.

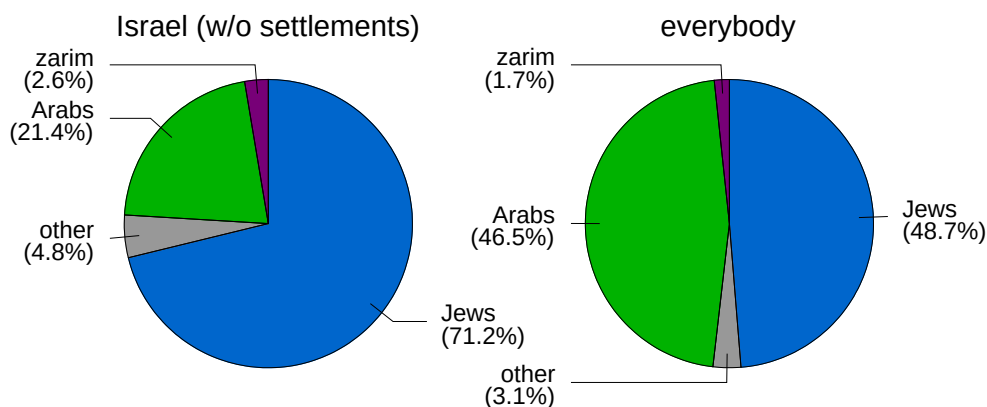
• רצועת עזה, שבה כבר אין נוכחות יהודית מאז ההתנתקות בשנת 2005.

בכל אזור כזה מתייחסים ל-4 קבוצות אוכלוסייה: יהודים, אחרים (עולים מרוסיה שאינם מוכרים כיהודים, כמו בסעיף הקודם), ערבים, וזרים (עובדים זרים ומבקשי מקלט מאפריקה). הזרים נכללים בחישוב כדי לאפשר מענה על השאלה הבסיסית "האם יש רוב יהודי באוכלוסייה", כשמתייחסים לכלל האוכלוסייה שנמצאת כאן. הגרף מציג את חלוקת האוכלוסייה בכל אזור בין 4 הקבוצות האלה. הרוחב של כל עמודה משקף את הגודל היחסי של האוכלוסייה באזור הזה. כך מתקבל שהשטח הצבוע מייצג את מספר האנשים בכל קבוצת אוכלוסייה בכל אזור.



איור 170: קבוצות אוכלוסייה בחבלים שונים של ארץ ישראל, לפי דלה-פרגולה, נכון ל-1.1.2019.³⁴⁶

המשמעות הפוליטית של הנתונים האלה מוצגת באיור 171. כפי שניתן לראות, בישראל עצמה (כולל ירושלים המזרחית ורמת הגולן, אבל בלי ההתנחלויות) יש ליהודים רוב ברור של 71.2%. הרוב הזה גדל ל-76.0% אם כוללים גם את ה"אחרים". שימו לב שהנתון הזה הוא בלי היהודים והאחרים המתגוררים בשטחי יהודה ושומרון. אם כוללים גם אותם (אבל לא את הערבים שגרים שם) שיעור היהודים והאחרים גדל עוד קצת ומגיע לרוב של 77.1%. אבל זה יהיה אמיתי רק אם ישראל תספח את ההתנחלויות בלי שאר השטח, או אם כל המתנחלים יעברו לגור בתחומי ישראל.



איור 171: סיכום הנתונים מאיור 170 לפי אזורים: אזורי ישראל עצמה משמאל (כולל מזרח ירושלים ורמת הגולן, אבל בלי הערים וההתנחלויות בגדה המערבית), או כל האזור שבין הירדן לים מימין (כולל רצועת עזה).

³⁴⁶ מקור: נתונים שהתקבלו במייל, מעדכון שנתי למאמר של דלה-פרגולה על האוכלוסייה היהודית בעולם. נתונים כאלה לשנת 2014 פורסמו במאמר שלו באתר מידה ב-7.1.2015. אותם נתונים משמשים גם באיור הבא.

מצד שני, אם מסתכלים על כל התושבים בכל השטח בין הירדן לים, מתקבלת תמונה די מאוזנת. יהודים ממש הם פחות מחצי: 48.7%. אם מוסיפים עליהם את האחרים מקבלים קצת יותר מחצי: 51.8%. אם מתעלמים מקבוצות האוכלוסייה הקטנות, מספר הערבים ב-2019 היה קצת יותר נמוך ממספר היהודים – 6.36 מיליון לעומת 6.67 מיליון (או 7.09 אם כוללים את האחרים). הנתונים האלה נמצאים בבסיס החשש מהפיכת ישראל למדינה דו-לאומית.

נתונים אמינים על האוכלוסייה היהודית (בישראל ובשטחים) ועל ערביי ישראל ניתן למצוא בשנתונים של הלמ"ס. הבעיה היא עם נתונים לגבי ערביי השטחים. מקורות בסיסיים של נתונים הם:

- נתונים ישראלים מהתקופה שלפני הסכם אוסלו. מפקד אוכלוסין נערך סמוך אחרי מלחמת ששת הימים בשנת 1967³⁴⁷. ישראל נשארה אחראית על מרשם האוכלוסין בשטחים עד הקמת הרשות הפלסטינית ב-1994, ונתוני אוכלוסייה מהשטחים פורסמו בשנים האלה בשנתון הסטטיסטי של הלמ"ס.

- נתוני מפקדי אוכלוסין שנערכו על ידי הרשות הפלסטינית בשנים 1997, 2007, ו-2017 בפיקוח ממשלת נורווגיה. מהמספרים האלה צריך להפחית את תושבי ירושלים המזרחית (אזור J1 במפקדים) כיוון שהם נספרים על ידי הלמ"ס במסגרת ערביי ישראל.

- נתוני מחלקת האוכלוסייה של האו"ם. נתונים אלה בעייתיים כי הם כוללים את מזרח ירושלים, ולא ברור מה בדיוק הם כוללים בתקופה שלפני מלחמת ששת הימים.

- נתונים ספורדיים של המנהל האזרחי שמסתמכים על רישום האוכלוסין הפלסטיני, כנראה כולל מזרח ירושלים. בפרט דף נתונים שפורסם על אוכלוסיית הגדה המערבית בשנים 2012-2000.

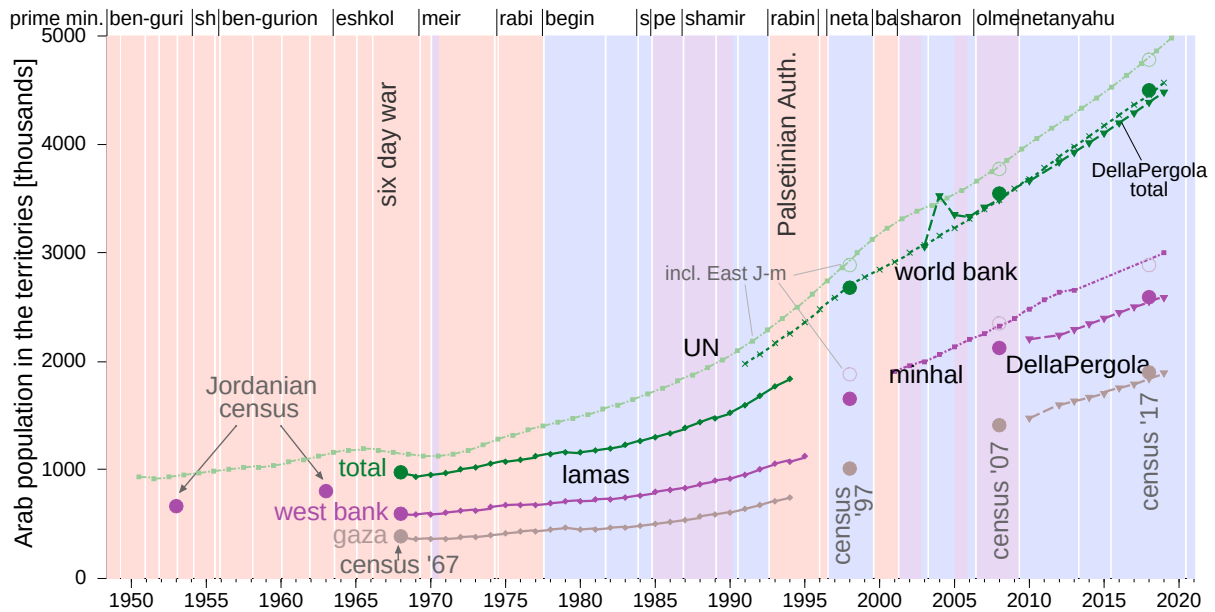
- נתונים של הבנק העולמי מאז 1990. הנתונים מתיימרים להיות על האוכלוסייה הכוללת בשטחים בפועל, כלומר כולל מתנחלים. אבל מצד שני הם מסתמכים על הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הפלסטינית, שלא סופרת מתנחלים, וכך נראה גם מהשוואה עם נתונים ממקורות אחרים. לזכותם הם כן מפחיתים את ערביי מזרח ירושלים.

- הערכות של הדמוגרף סרג'ו דלה-פרגולה כפי שפורסמו בסדרת מאמרים שנתיים על האוכלוסייה היהודית בעולם מאז 2003 (שאחד מהם הוא המקור לנתונים בגרפים דלעיל).

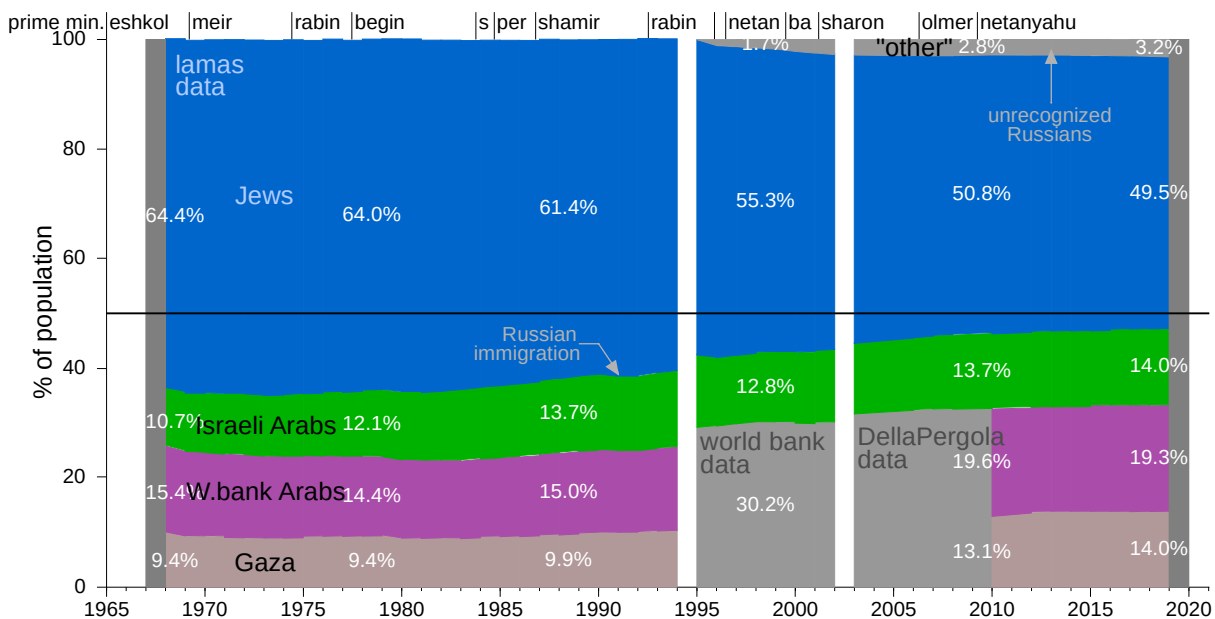
צריך לשים לב שהנתונים האלה הם צרוף של מפקדים והערכות. מפקד הוא ספירה בפועל של כל התושבים ואמור לספק עוגן אמין להערכות עבור שנים שבהן לא מתקיים מפקד. הערכות כאלה מסתמכות על המפקד, על נתוני מרשם אוכלוסין (לידות, פטירות, והגירה), ועל מודלים של התפתחות האוכלוסייה (פריון ותמותה בתלות בגיל). אלא שיש חילוקי דעות על הנתונים ועל המודלים, וכתוצאה מכך גם אומדנים שונים. נתוני האוכלוסייה שמצאתי לפי כל המקורות האלה מוצגים באיור 172.

תוצאה בולטת היא שהמפקד הפלסטיני של 1997 חורג במידה ניכרת מההערכות של הלמ"ס הישראלי כמה שנים קודם, בעיקר עבור הגדה המערבית. כתוצאה מסתמן פער בלתי מוסבר בין נתוני הלמ"ס עד אמצע שנות ה-90 לבין הנתונים המאוחרים יותר החל מסוף שנות ה-90. אם מקבלים את נתוני הלמ"ס אז המפקד של 1997 לא אמין. אבל שני המפקדים המאוחרים יותר, מ-2007 ו-2017, נחשבים די אמינים, והנתונים שלהם מקובלים בעולם. נתוני המנהל והאו"ם מתבססים כנראה על המפקדים הפלסטיניים, בלי התיקון של החסרת תושבי מזרח ירושלים. נתוני הבנק העולמי, לעומת זאת, כן מבצעים את התיקון הזה. האומדנים של דלה-פרגולה גם די מתאימים לשני המפקדים האחרונים. הערך של 2004 (ובמידה מועטה גם זה של 2005) חריג ותוקן בהמשך.

347 תיאור המפקד עם פתיחת תיקי ארכיון המדינה אחרי 50 שנה: עידן סימון, הדוח נחשף: כמה פלסטינים חיו בשטחים ב-1967? מאקו 18.5.2017.



איור 172: התפתחות האוכלוסייה הפלסטינית בשטחים על פי מקורות שונים³⁴⁸. census הוא מפקד אוכלוסין.



איור 173: יהודים וערבים כאחוז מתוך כלל האוכלוסייה בין הירדן לים, כאשר מספר הערבים בשטחים נלקח ממקורות שונים בתקופות שונות³⁴⁹.

³⁴⁸ מקורות: נתוני הלמ"ס מלוח 27/1 של שנתונים סטטיסטיים משנות ה-80 וה-90 של המאה הקודמת. נתוני רצועת עזה כוללים את צפון סיני עד שהשטח הוחזר למצרים במסגרת הסכם השלום; כך אל-עריש נכללה עד 1979, ורפיח עד 1982. מפקדי האוכלוסין של הרשות הפלסטינית נמצאים באתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הפלסטינית (לחפש את המפקדים בתפריט הקטגוריות). נתוני הבנק העולמי מאתר הבנק העולמי. נתוני המינהל האזרחי הוצגו במאמר בעיתון הארץ מה-30.6.2013. נתוני האו"ם מה-World Population Propects 2019. אלה הערכות עבור state of Palestine, וכוללים גם את מזרח ירושלים, אבל לא ברור למה הם מתייחסים לפני 1967. הנתונים של דלה-פרגולה עבור השנים 2003-2008 הופיעו בפרקים אודות האוכלוסייה היהודית בעולם ב-American Jewish Year Book (בהערות שוליים לטבלה על אסיה). פרקים דומים הופיעו בשנים 2010 ו-2012-2019 במקומות אחרים וקיבלתי אותם במייל. הנתונים של 2014 הופיעו גם במאמר באתר מידה.

³⁴⁹ מקורות: אוכלוסיית ישראל מהלמ"ס. אוכלוסיית השטחים כמו באיור הקודם, בלי נתוני דלה-פרגולה לשנים 2004-2005.

כיוון שיש הערכות שונות של מספר הפלסטינים בשטחים אי אפשר להגיע למסקנה מדויקת על היחס בין יהודים לערבים. מצד שני ההפרשים בין ההערכות השונות הם של אחוזים בודדים. איור 173 מראה את הרכב האוכלוסייה בין הירדן לים תוך שימוש בהערכה שונה לכל תקופה: הערכת הלמ"ס, הערכת דלה-פרגולה, והערכת הבנק העולמי. לפי המקורות האלה הרוב היהודי הצטמצם עם הזמן וכיום כבר אין רוב יהודי "ממש". אם כוללים ביחד עם היהודים את העולים מרוסיה שאינם מוכרים כיהודים, יש רוב קטן. אבל שימו לב שכל מעבר מסדרת נתונים אחת לבאה אחריה כולל קפיצה קטנה, והקפיצות האלה הן חלק ממה שמבטל או מקטין את הרוב היהודי.

בנוסף לנתונים הסטטיסטיים, יש מספר סימנים לכך שמוסדות המדינה מכירים בכך שאין יותר רוב יהודי. המנהל האזרחי אינו מפרסם נתונים באופן שוטף, אך מפעם לפעם מתפרסמות אמירות על מספר הפלסטינים בשטחים מהן נובע שאין בארץ ישראל רוב יהודי³⁵⁰. בנוסף יש עדויות עקיפות כמו למשל המקרה הבא. בשנת 2005 הועבר תיקון לחוק לעידוד השקעות הון שקובע כי הטבת מס תינתן למפעל ש"25% או יותר מכלל הכנסתו הן ממכירות בשוק מסוים המונה 12 מיליון תושבים לפחות". הסיבה לקריטריון המשונה הזו הייתה הרצון ליחד מפעלים מייצאים בניגוד למפעלים הפועלים בשוק המקומי, בלי לומר זאת במפורש כדי לא לסתור הסכמי סחר בינלאומיים. אלא שבשנת 2012 מפעלים מקומיים התחילו לדרוש את ההטבה בטענה שהשוק המקומי של ישראל והרשות הפלסטינית הגיע לגודל של 12 מיליון נפש. בתגובה משרד האוצר הזדרז לתקן את החוק כך שהסף יהיה 14 מיליון והוא יגדל באופן אוטומטי כל שנה כדי לפצות על גידול האוכלוסייה. באותה שנה מספר היהודים בישראל היה טיפה פחות מ-6 מיליון לפי הלמ"ס, מה שמוביל למסקנה שיהודים כבר לא היו רוב³⁵¹.

גם בצד הפלסטיני יש מודעות להיבט הדמוגרפי של הסכסוך עם ישראל. ביטוי לכך יש בדרישה ל"צומוד", החזקה בקרקע והישארות למרות הקשיים, מתוך תפיסה שהניצחון הפלסטיני יושג באמצעות הפיכתם לרוב אפילו אם לא תהייה התקדמות מדינית³⁵².

מחלוקת "פער המיליון"

לשאלה אם יש רוב יהודי בכל שטח ארץ ישראל יש השלכות משמעותיות בפוליטיקה הישראלית, בהקשר של האפשרות לספח את השטחים ואולי לתת זכויות אזרח לפלסטינים המתגוררים בהם. אם אין רוב יהודי, פעולה כזאת עלולה להפוך את ישראל למדינה דו-לאומית ולהביא לסיום המפעל הציוני. תומכי הסיפוח מעוניינים לכן בהערכות שממעיטות במספר הפלסטינים ומגדילות את הרוב היהודי.

אחד הפעילים בתחום זה הוא יעקב פייטלסון (שהיה ראש המועצה הראשון של אריאל). על פי ניתוחים שלו³⁵³, מאז שנות ה-60 של המאה הקודמת הייתה ירידה קלה בלבד מ-64% יהודים ל-59% יהודים, והמגמה עשויה להתהפך. פעיל בולט אחר הוא יורם אטינגר (לשעבר דיפלומט ומנהל לשכת העיתונות הממשלתית). אטינגר מפיץ דו"ח בשם "פער המיליון"³⁵⁴ התוקף את מפקד 1997 וטוען כי האוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית קטנה ממה שמקובל לחשוב בפער של מיליון או יותר. הטענות הם שהמספרים מהרשות הפלסטינית כוללים לידות של פלסטינים בחו"ל, מחסירים פטירות, ומחסירים הגירה של פלסטינים לחו"ל, ושהמודלים מניחים פריון בילודה גבוה ממה שקורה כיום בפועל. בנוסף יש הטוענים שאחרי ההתנתקות לא צריך יותר לכלול את הפלסטינים ברצועת עזה בחשבון.

הפעיל הבולט בצד השני של המתרס הוא הגאוגרף ארנון סופר. סופר כתב דו"ח שמפריך את טענות

350 למשל גדעון אלון, המינהל האזרחי: יותר ערבים מיהודים בין הירדן לים, ישראל היום 26.3.2018; שבתי בנדט, כמה פלסטינים חיים ביהודה ושומרון? דיון סוער בוועדת הכנסת, וואלה 7.6.2016; ניר חסון, בניגוד לטענות בימין: מסמך רשמי מראה כי 2.6 מיליון פלסטינים מתגוררים בגדה, הארץ 30.6.2013.

351 עקיבא אלדר, הממשלה מודה: אין כבר רוב יהודי בין הירדן לים, הארץ 16.10.2012.

352 מתי שטיינברג, עומדים לגורלם: התודעה הלאומית הפלסטינית 1967-2007, משכל 2008, פרק 12.

353 יעקב פייטלסון, התהליכים הדמוגרפיים בארץ ישראל (2013-1800), המכון לאסטרטגיה ציונית 2013.

354 בנט צירממן, רוברטה זייד, ומיכאל ויז, פער המיליון: האוכלוסייה הערבית בגדה המערבית וברצועת עזה, מרכז בגין-סאדאט, 2006.

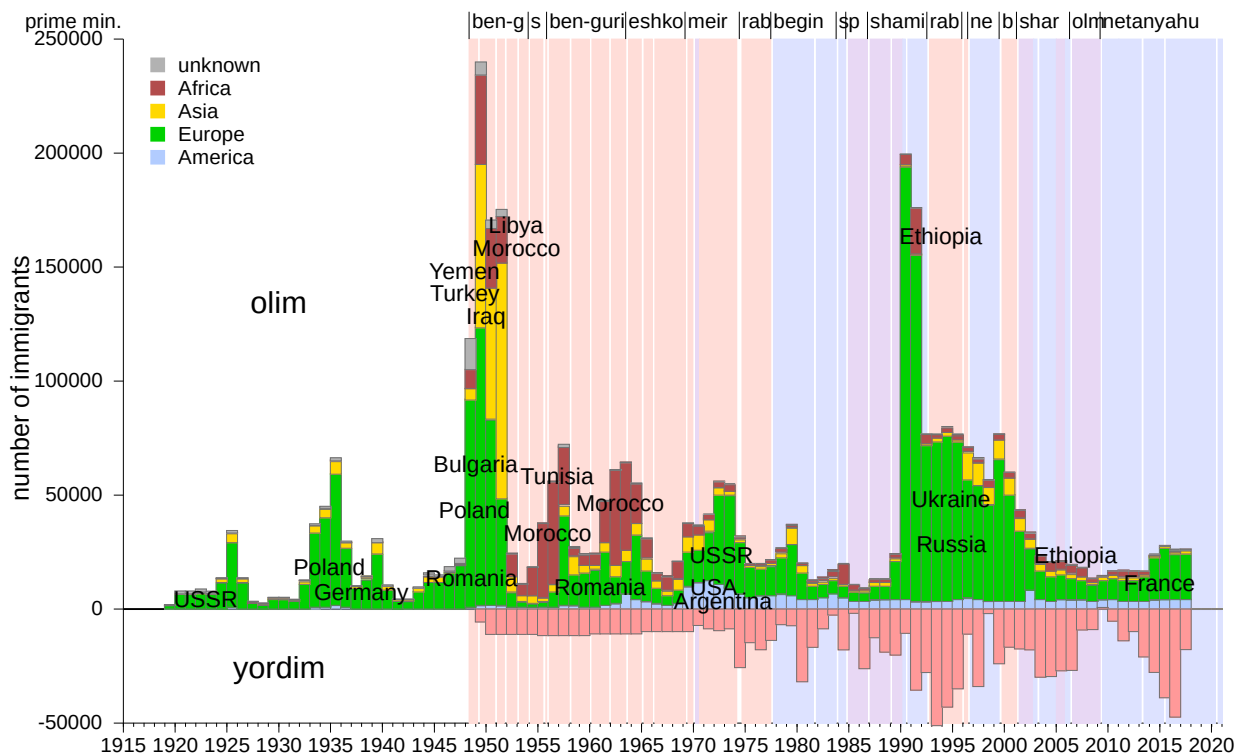
“פער המיליון” ומאשים את מחבריו בחוסר מקצועיות³⁵⁵. עמדתו נתמכת גם במידה רבה על ידי דלה-פרגולה.

מעבר למחלוקת על המצב כיום, יש גם מחלוקת על השינויים הצפויים בעתיד. לפי פייטלסון ואטינגר הצרוף של פרויזן נמוך והגירה של פלסטינים מוביל למסקנה שחלקם באוכלוסייה לא צפוי לעלות אלא לרדת. לפי סופר היהודים צפויים להיות מיעוט בשנת 2020. הנספח בסוף הפרק מסביר את המתודולוגיה של תחזיות אוכלוסייה כאלה, ומציג נתונים על השינויים בפריון במגזרים השונים.

עלייה וירידה

מדינת ישראל נוסדה על ידי התנועה הציונית כדי לשמש בית לאומי לעם היהודי. כתוצאה מכך יש אסימטריה מובנית בין יהודים לערבים, כאשר יהודים מעודדים לעלות לארץ ומקבלים אזרחות מכוח חוק השבות – ואכן חלק משמעותי בגידול האוכלוסייה היהודית נובע מעלייה. על ערבים, לעומת זאת, מוטלות מגבלות והם יכולים להגר לישראל רק במידה מוגבלת במסגרת הליכים של איחוד משפחות. בנוסף, הקמת המדינה לוותה בעזיבה מסיבית של תושבים ערביים שיצרה את בעיית הפליטים הפלסטינים.

גלי העלייה הם חלק מהותי מההיסטוריה של המדינה ושל הישוב היהודי בימי טרום המדינה. נתוני עלייה למאה השנים האחרונות מוצגים באיור 174 (זה לא כולל את העלייה הראשונה והשנייה, בין 1882-1915; בין 1915-1918 כנראה לא הייתה שום עלייה משמעותית בגלל מלחמת העולם הראשונה). המספר הכולל של העולים כל שנה מחולק לפי יבשת מוצא, כאשר אירופה כולל את מזרח אירופה ובעיקר את ברה"מ ורוסיה, אסיה זה בעיקר ארצות ערב כמו עיראק ומאוחר יותר גם החלק האסיאתי של ברית המועצות, ואפריקה זה בעיקר ארצות ערב כמו מרוקו ומאוחר יותר גם אתיופיה.



איור 174: גלי עלייה מאז העלייה שלישית, וירידה מאז קום המדינה – מספר העולים והיורדים כל שנה³⁵⁶.

³⁵⁵ ארנון סופר ויניב גמבש, תעתיקי פער המיליון, אוניברסיטת חיפה 2007.
³⁵⁶ מקורות: מספר העולים בכל שנה והחלוקה ליבשות מלוח 4.2 בשנתון הסטטיסטי לישראל של 2016. הנתונים בלוח הזה לשנים שלפני קום המדינה ניתנים עבור טווחים של שנים, אז הפרוט של המספר כל שנה בא מלוח 1/ה של השנתון לשנת 1981, והחלוקה ליבשות נעשתה לפי אותו היחס לכל שנה בטווח. התוויות לגבי ארצות ספציפיות מתבססות על שנתונים שונים, שכן המידע הזה ניתן כל פעם רק לגבי שנים ספורות (למשל השנתון הראשון מ-1950, לוח 5/ג). מספר היורדים

מה שבולט מיד הוא גל העלייה העצום עם קום המדינה, וגל העלייה הגדול מרוסיה (ואוקראינה) בשנות ה-90 של המאה הקודמת. ביניהם יש גלי עלייה יותר קטנים ממרוקו (בעיקר בשנות ה-60) ומבריה"מ (שנות ה-70), שדומים בהיקפם לעלייה החמישית בשנות ה-30. חוץ מזה אפשר לראות את הדומיננטיות המוחלטת של (מזרח) אירופה לפני קום המדינה, את המיעוט היחסי של עולים מארצות ערב בסך הכל הכללי (כ-30%), ועד כמה העלייה מאמריקה (הצפונית והדרומית ביחד) קטנה (כ-9%), כשלפני קום המדינה ובשנים הראשונות היא זניחה לחלוטין.

אם מסתכלים על מספר העולים יחסית לאוכלוסייה היהודית הקיימת, בשנים 1925, 1935, ו-1949 האוכלוסייה גדלה ביותר מ-20% כתוצאה מהעלייה. גל העלייה מרוסיה שהתחיל ב-1990 היה הרבה יותר קטן באופן יחסי, והגיע בשיאו לכ-5% מהאוכלוסייה הקיימת.

הגרף מראה גם הערכה של מספר היורדים כל שנה. ההערכה היא ההפרש בין מספר הישראלים שיצאו מהארץ והמספר שנכנסו (לא כולל עולים). בכל השנים יותר יצאו מאשר נכנסו, ובחלק מהשנים הפער הזה היה גדול יותר ממספר העולים באותה שנה. ידוע שהייתה ירידה משמעותית גם לפני קום המדינה, אבל על זה לא מצאתי נתונים זמינים.

הפליטים הפלסטינים

בעיית הפליטים הפלסטינים היא אחת מאבני הנגף הקשות ביותר העומדות בפני כל ניסיון לישוב את הסכסוך הישראלי-פלסטיני. אין ידיעה בדוקה על מספר הפליטים הפלסטינים כתוצאה ממלחמת השחרור, אבל לפחות ההפרשים בין ההערכות לא נורא גדולים:

- בני מוריס³⁵⁷ מצטט מספר אומדנים שונים ולבסוף מאמץ את הערכה הגסה של הבריטים מספטמבר 1949 לפיה מספר הפליטים היה בטווח 600,000-760,000.
- הבריטים עצמם טענו שבתוך הטווח הזה ההערכה הסבירה ביותר היא כ-711,000 פליטים, והמספר הזה הוא המקובל ביותר בפרסומים שונים כיום.
- און וינקלר³⁵⁸, בהסתמך על הערכות דמוגרפיות מלפני המלחמה, מציע שהמספר היה בטווח 628,000-640,000.

במקביל, כ-156,000 נשארו במדינת ישראל. ב-1967 היה גל פליטים נוסף של כ-240,000 מהגדה המערבית (לא כולל פליטים מ-1948 שגלו בשנית)³⁵⁹. על פי ההגדרות המקובלות על האו"ם מעמד הפליט מוחל גם על צאצאי הפליטים המקוריים, וההערכה היא שכיום יש כ-5-7 מיליון פליטים פלסטיניים בעולם.

הארגון של האו"ם שנותן שירותים לפליטים פלסטינים הוא אונר"א (UNRWA). ההגדרה של אונר"א לפליט פלסטיני הוא מי שגר בפלשתינה³⁶⁰ בין יוני 1946 למאי 1948, ואיבד את מקום מגוריו ואמצעי מחיתו כתוצאה מהמלחמה ב-1948, וכן צאצאים לפליטים מצד האב. (במקור ההגדרה התייחסה לפליטים בפלשתינה, וכללה הן ערבים והן יהודים, ואונר"א אפילו טיפלה בכמה אלפי יהודים בשנותיה הראשונות, אבל מאז 1952 הם מטפלים רק בערבים פלסטינים). בנוסף, כדי לקבל שירות מאונר"א צריך להירשם, וכך יש רישום די מסודר לפחות של אותם הפליטים שמקבלים שירות במסגרת הזו, והם ללא ספק הרוב. הרישום הזה מספק לכן בסיס לנתונים על מספר הפליטים. הערכה של מספר הפליטים הכולל שנעשתה על ידי ארגון פֶּדיל הפלסטיני מוצגת באיור 175.

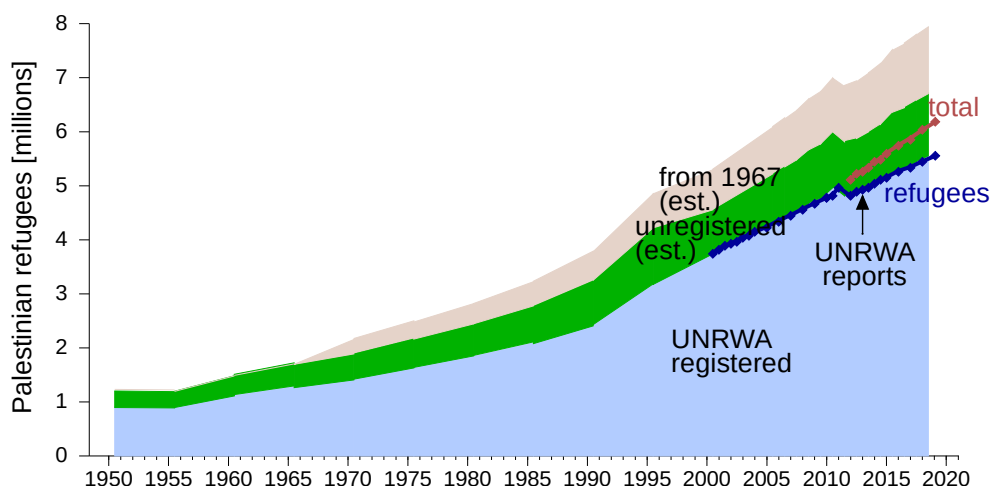
חושב כהפרש בין ישראלים יוצאים לישראלים חוזרים כל שנה, מלוח 4.1 בשנתון הסטטיסטי לישראל של 2016 ומשנתונים קודמים. הנתונים על יורדים עד 1970 הם ברזולוציה של 5 שנים ומייצגים ממוצע.

357 בני מוריס, *לידתה של בעיית הפליטים הפלסטינים 1947-1949*, עם עובד 1991, *נספח א'*.

358 און וינקלר, *מאחורי המספרים: דמוגרפיה פוליטית בישראל*, כתר 2015, עמ' 87.

359 בנוסף היו גם כ-120,000 פליטים שגורשו או ברחו מרמת הגולן, אבל אלה סורים ולא פלסטינים.

360 בעקבות שמעון שמיר אני מבחין בין פלשתינה (בפא דגושה), השם ההיסטורי הלועזי של ארץ ישראל כולה, לבין פלסטין (בפא רפויה) שהיא הישות המדינית של ערביי הארץ.



איור 175: הערכת מספר הפליטים הפלסטיניים על ידי ארגון בדיל, בהתבסס על הרישום של אונר"א³⁶¹. ההערכה של מספר הפליטים הלא רשומים היא שבמדינות השכנות (ירדן, לבנון, וסוריה) כרבע אינם רשומים, וההערכה לגבי פליטי 1967 מבוססת על הערכה של הגידול הטבעי לאורך השנים.

כמה הערות:

- ההערכות על מספר הפליטים הלא רשומים ופליטי 1967 הן הערכות גסות שאינן מסתמכות על נתונים אמיתיים.
 - הנתונים של בדיל מראים ירידה לא מוסברת בין 2010 ל-2011. השוואה עם נתוני אונר"א המקוריים מראה שזה מתי שהם התחילו לדווח בנפרד על פליטים רשומים ואנשים שאינם פליטים ובכל זאת רשומים. האנשים הנוספים האלה יכולים בחלקם להיחשב לפליטים למרות שהם לא עומדים בהגדרה הרשמית (למשל צאצאים מצד האם במקום מצד האב), וחלקם אכן אינם פליטים אלא סתם נדכאים שהחליטו לאפשר להם לקבל שירות מסיבות הומניטריות (למשל עניים מירושלים ועזה). מספרם גדל אבל עדיין פחות מ-10%.
 - הנתונים מראים גם עלייה תלולה באופן חריג בין השנים 1990-1995. יתכן שמדובר בתחילת הרישום של לא-פליטים, אבל לא מצאתי לכך אישור מפורש.
 - אונר"א פועלת בחמישה אזורים: הגדה המערבית, עזה, ירדן, לבנון, וסוריה. יש גם פליטים במדינות ערב האחרות ובשאר העולם, והם לא בטיפול אונר"א אלא "שייכים" לנציבות האו"ם לפליטים (UNHCR). לפי נתוני הנציבות לפליטים מספרם נמוך – כ-100,000 כיום.
 - הסיבה לגידול העצום במספר הפליטים היא כמובן הגידול הטבעי שלהם, בצרוף העובדה שאין צורה להפסיק להיות פליט. אונר"א אינה פועלת ליישוב הפליטים מחדש – היא רק מספקת להם שירותים, בעיקר חינוך ובריאות. ובתקנון של אונר"א³⁶² הצורה היחידה למחוק רישום של פליט היא אם הוא מת או אם הוכח שהרישום כפול או כוזב.
- בהקשר של הסכסוך הישראלי-פלסטיני החשיבות של הפליטים נובעת מהטענה לזכות השיבה, שאם תתממש תסכן את אופיה של ישראל כמדינת העם היהודי. סקירה של המצב המשפטי הרלוונטי לכך נכתבה ע"י יפה זילברשץ ונמרה גורן-אמיתי ממרכז מציל"ה³⁶³. פן שני של סוגיית הפליטים הוא ההתייחסות ליהודי מדינות ערב שעזבו את בתיהם ורכושם כשעלו לישראל עם הקמת המדינה.

³⁶¹ מקורות: הנתונים של בדיל מהדוח הדו-שנתי לשנים 2016-2018, שהוא הדוח התשיעי שהם מוציאים. הנתונים המוצגים הם מטבלה 2.1, ויש הסברים בנספח בסוף פרק 2. עד שנת 2005 זה ברזולוציה של 5 שנים, ומאז כל שנה. הנתונים של אונר"א מדוחות UNRWA in figures באתר שלהם.

³⁶² UNRWA Consolidated Eligibility and Registration Instructions.

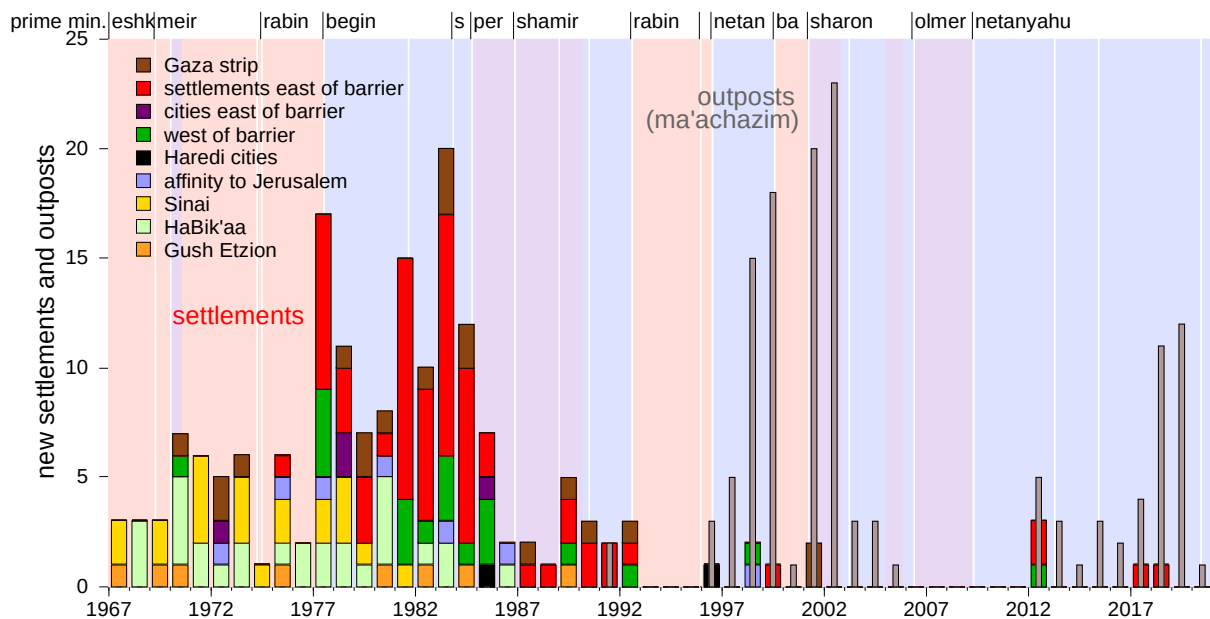
³⁶³ יפה זילברשץ ונמרה גורן-אמיתי, שיבת פליטים פלסטינים לתחומי מדינת ישראל, מרכז מציל"ה, 2010.

מפעל ההתנחלויות

התנועה הציונית האמינה באופן היסטורי בקביעת עובדות בשטח, וגבולות תוכנית החלוקה של 1947 ושל המדינה אחרי מלחמת השחרור נקבעו במידה רבה לפי מיקום ישובים יהודיים. באופן דומה צמחה מתוך הימין תנועת התיישבות שהקימה התנחלויות בשטחים שנכבשו במלחמת ששת הימים בשנת 1967, במטרה לנכס את שטח "ארץ האבות". עם התגברות התמיכה הבינלאומית בפתרון שתי המדינות, מניעת הפתרון הזה (כלומר מניעת האפשרות להקמת מדינה פלסטינית) הפכה למטרה מוצהרת של ההתנחלויות והמאחזים.

הקמת ההתנחלויות והגדלתן

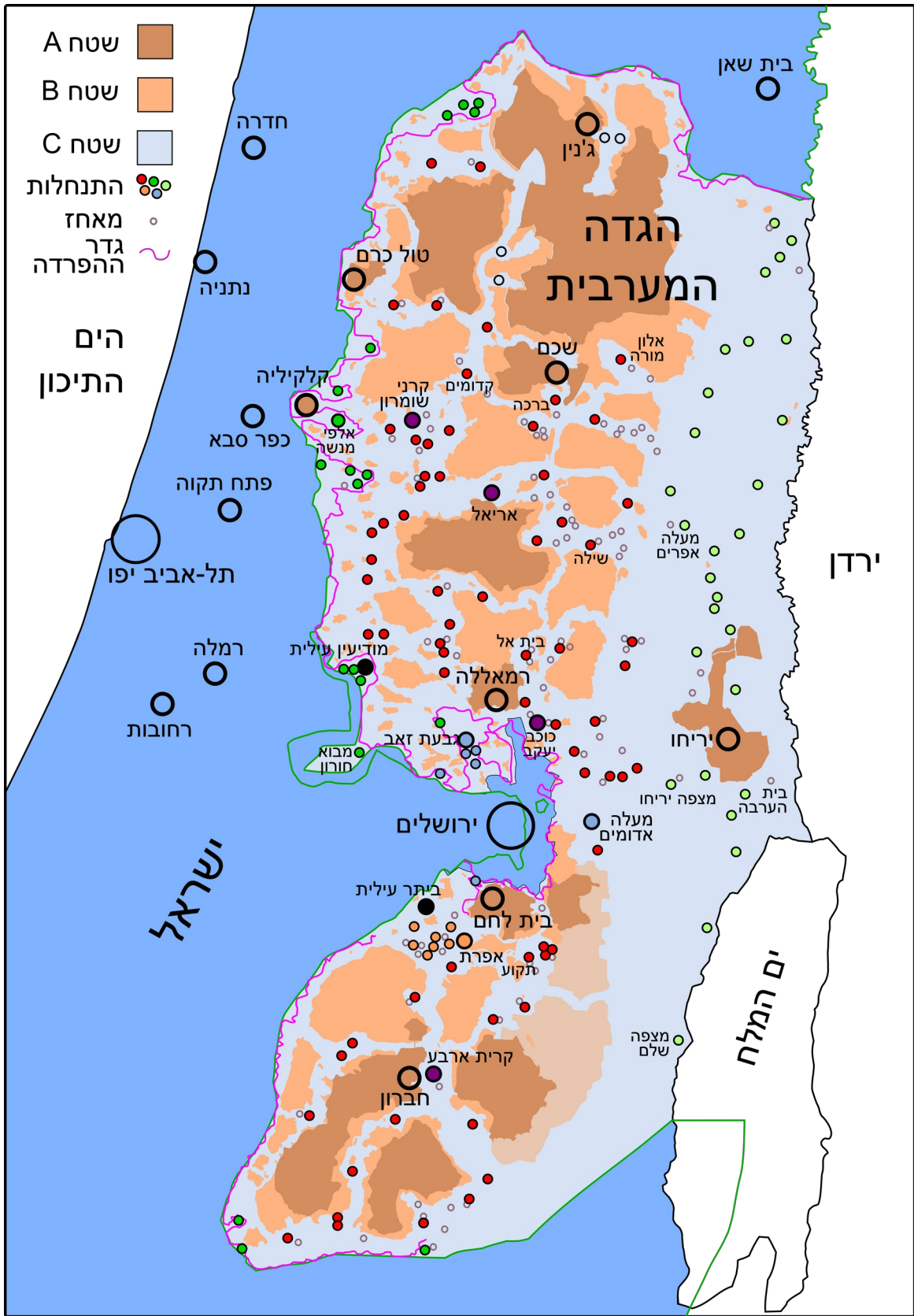
תחילתו של מפעל ההתנחלויות בימי שלטון המערך שלפני המהפך. ממשלות לוי אשכול, גולדה מאיר, ויצחק רבין (הראשונה) פעלו ברוח תוכנית אלון³⁶⁴, ובנו התנחלויות בגוש עציון, בבקעה, וברצועת עזה ופתחת רפיח. למתווה הזו היו רק חריגים בודדים, למשל קרית ארבע ליד חברון וסבסטיה בשומרון. החריגים האלה הוקמו באופן חלקי בלחץ תנועת גוש אמונים, שהוקמה בשנת 1974, וזכתה לתמיכת שר הביטחון דאז שמעון פרס. זה הפך למבול אחרי המהפך, וממשלת בגין אחראית במידה רבה למפת ההתנחלויות כפי שהיא מוכרת לנו עד היום (איור 176 מפרט מתי הוקמו ההתנחלויות, ומפה מוצגת באיור 177). בפרט, הדגש עבר לבניית התנחלויות בעומק השטח בין ישובים ערביים. אבל באמצע שנות ה-80 התנופה נבלמה, וממשלת רבין קבלה החלטה לא לבנות עוד התנחלויות.



איור 176: בניית התנחלויות ומאחזים בשטחים לאורך השנים³⁶⁵. מפה עם סיווג ההתנחלויות לאזורים מוצגת באיור 177.

³⁶⁴ תוכנית שהוצעה על ידי שר העבודה יגאל אלון בשנת 1967, לפיה האזור סביב ירושלים ובקעת הירדן יסופחו לישראל, ואילו אזורי השומרון והר חברון יישארו טריטוריה פלסטינית.

³⁶⁵ מקור: התנחלויות בגדה המערבית מקובץ נתונים של שלום עכשיו. התנחלויות ברצועת עזה וסיני מוויקיפדיה. מאחזים מדווח של שלום עכשיו, קומבינת המאחזים ממשיכה, 22.7.2019.



איור 177: מפת ההתנחלויות בגדה המערבית³⁶⁶. ההתנחלויות מסומנות בצבעים התואמים את אלה של האיור הקודם. הקו הסגול מציין את תוואי גדר ההפרדה.

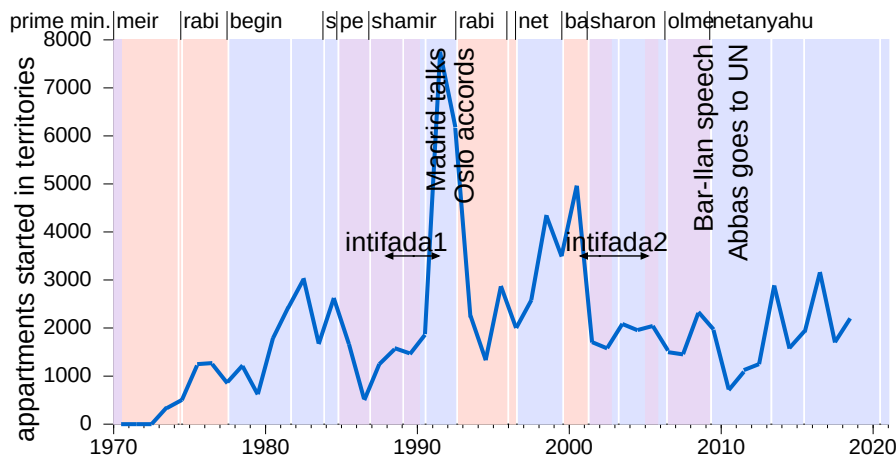
366 מקור: מבוסס על מפת ההתנחלויות של שלום עכשיו משנת 2015.

אחרי רצח רבין הוקמה ממשלת נתניהו הראשונה שהחליטה לחזור ולבנות התנחלויות, אבל רק בהחלטה ממשלתית. החלטות כאלה כמעט שלא התקבלו, אבל במקביל התחיל גל גדול של בניית מאחזים לא חוקיים, בעיקר בתקופת ממשלת נתניהו הראשונה וממשלת שרון הראשונה. בתחילת שנות ה-2000 גם זה רוסן, בעקבות לחץ אמריקני להתקדמות בתהליך השלום ולהפסקת הבנייה בהתנחלויות (מפת הדרכים של הנשיא בוש). במקביל התגבר הלחץ החוקי (דו"ח מבקר המדינה על העברות כספים ממשרד השיכון למאחזים בלתי חוקיים, דו"ח המאחזים של טליה ששון, ועתירות לבג"ץ של שלום עכשיו).

בשנים האחרונות, החל ממשלת נתניהו השנייה, מתבצע מהלך נרחב להכשרת מאחזים והפיכתם להתנחלויות מוכרות. במקביל מוקמים גם מאחזים חדשים.

מצד שני, יש גם פינוי של התנחלויות. במסגרת השלום עם מצרים פונו 21 ההתנחלויות בסיני, כולל שתי ערים – ימית על חוף הים התיכון מערבית לרפיח, ואופירה בקצה הדרומי של חצי האי סיני בשארם א-שייח'. במסגרת תוכנית ההתנתקות ב-2005 פונו כל 17 ההתנחלויות ברצועת עזה ועוד 4 בצפון השומרון.

כפי שראינו כבר הרבה שנים שלא בונים יותר התנחלויות. אבל מה עושים במסגרת ההתנחלויות הקיימות? את זה רואים באיור 178, שמתאר את מספר הדירות בהתנחלויות שבנייתן התחילה כל שנה. אלה נתוני האמת – התחלות בנייה ולא הצהרות ואישורים.



איור 178: התחלות בנייה ביהודה ושומרון לאורך השנים³⁶⁷.

אז נכון שיש תנודות שונות, אבל בגדול (ובפרט מאז 2001) קצב הבניה די יציב ועומד על כ-2000 דירות בשנה בממוצע, וזה היה בערך גם הממוצע בתקופת בגין. השיא של כל הזמנים שייך לממשלת הימין הצרה של שמיר אחרי התרגיל המסריח והגיע כמעט ל-8000 דירות בשנה, במקביל להתחלת המשא ומתן לשלום בוועידת מדריד. ממשלת נתניהו הראשונה בנתה חצי מזה, והנוכחיות כאמור בערך רבע.

בעיה מתמשכת היא הבעלות על הקרקע שעליה מוקמות ההתנחלויות. כמו בתחומי מדינת ישראל, גם בשטחים חלק ניכר מהקרקע הן קרקעות מדינה, וההתנחלויות אמורות לקום על קרקעות כאלה. אבל מסתבר שאלפי דירות בהתנחלויות הוקמו על קרקע פרטית של פלסטינים. מצב זה הביא לשורה ארוכה של עתירות לבג"ץ, לצווי הריסה שרק חלק מזערי מהם בוצע, ולניסיונות שונים של הממשלה להסדיר את המצב החוקי. נתונים סדורים לאורך זמן קשה למצוא, אבל נתונים מסוימים ניתנו בתשובת המדינה לעתירות כנגד חוק ההסדרה³⁶⁸, ולפיהם:

- בסך הכל 3455 מבנים בהתנחלויות בנויים על קרקע פלסטינית פרטית.
- מתוכם 1285 נבנו ב-20 השנים האחרונות (מאז 1997) על קרקע פרטית מובהקת, שמעולם לא

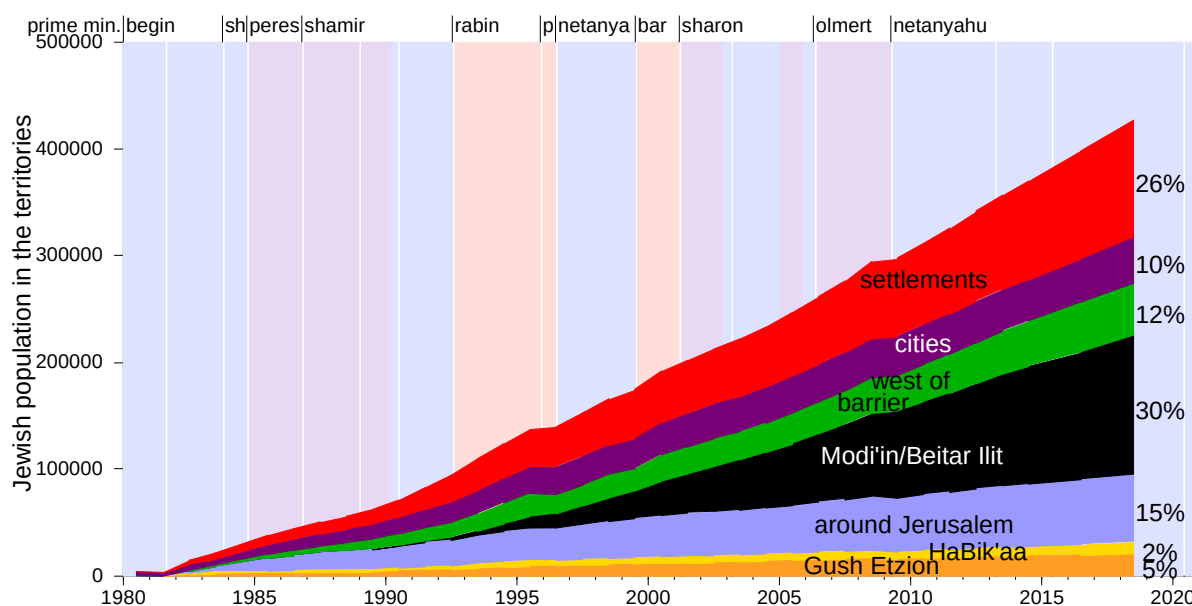
³⁶⁷ מקור: הלמ"ס, פרסום 1506 משנת 2011 בתוספת השלמות מהשנתונים הסטטיסטיים האחרונים טבלה 22.11.
³⁶⁸ הארץ 23.8.2017.

הוגדרה כקרקע מדינה: 874 במאחזים, ו-411 בתוך התנחלויות (במובלעות מבודדות של קרקע פלסטינית בתוך שטח ההתנחלות). נגד כולם הוצאו צווי הריסה, שלא בוצעו.

- 1048 נוספים מתוך הסך הכל נבנו על קרקע שבעבר נחשבה בטעות לקרקע מדינה, אבל במדידות חדשות ומדויקות יותר התברר שהן לא.
- שאר 1122 המבנים נבנו לפני יותר מ-20 שנה (עד 1998), כשהמדיניות הייתה לא לאכוף את חוקי הבנייה בשטחים.

האוכלוסייה היהודית בשטחים

הגידול באוכלוסייה המתגוררת בהתנחלויות מתוארת באיור 179. הגרף מראה את מספר התושבים בשטחים, בלי מזרח ירושלים (השכונות רמות, גילה, הגבעה הצרפתית, פסגת זאב, נווה יעקב, תלפיות מזרח, והר חומה), מסודרים בערך לפי רמת הקונצנוס אודות מקום מגוריהם.



איור 179: גדילת האוכלוסייה בהתנחלויות יהודה ושומרון לאורך השנים³⁶⁹.

בסך הכל זה מגיע כבר לכ-427,000 נפש (מספרי 2018, לא כולל השכונות במזרח ירושלים), אבל מתוכם רק קצת יותר משליש בהתנחלויות "ממש" ובערים (אריאל, קרני שומרון, קרית ארבע, וכוכב יעקב) ממזרח לגדר ההפרדה. 7% נמצאים באזורים המקוריים של הבקעה וגוש עציון, וכמעט שליש הם חרדים בערים מודיעין עילית וביתר עילית שנמצאות על הקו הירוק. עוד שישית נמצאת בפרוורים של ירושלים (מעלה אדומים, אזור גבעון, וגם הר אדר והר גילה). אשר לקצב הגידול, פרט להאטות קצרות בשלהי ממשלות רבין ואולמרט, מה שבולט הוא הגידול המתמיד והאחיד מאז תחילת שנות ה-90. זה בולט במיוחד בערים החרדיות אבל קיים גם בכל שאר האזורים.

יצוין שרוב ארצות העולם לא מכירות בסיפוח מזרח ירושלים, ולכן מתייחסות גם לשכונות שהוקמו במזרח העיר כאל התנחלויות. הכללת האוכלוסייה בשכונות האלה מגדילה את מספר המתנחלים בכ-50% (תוספת של כ-200,000). לעומת זאת, מספר המתנחלים שהיו בסיני ורצועת עזה הוא זעום. ערב פינוי רצועת עזה בשנת 2005 היו שם פחות מ-9,000 מתנחלים.

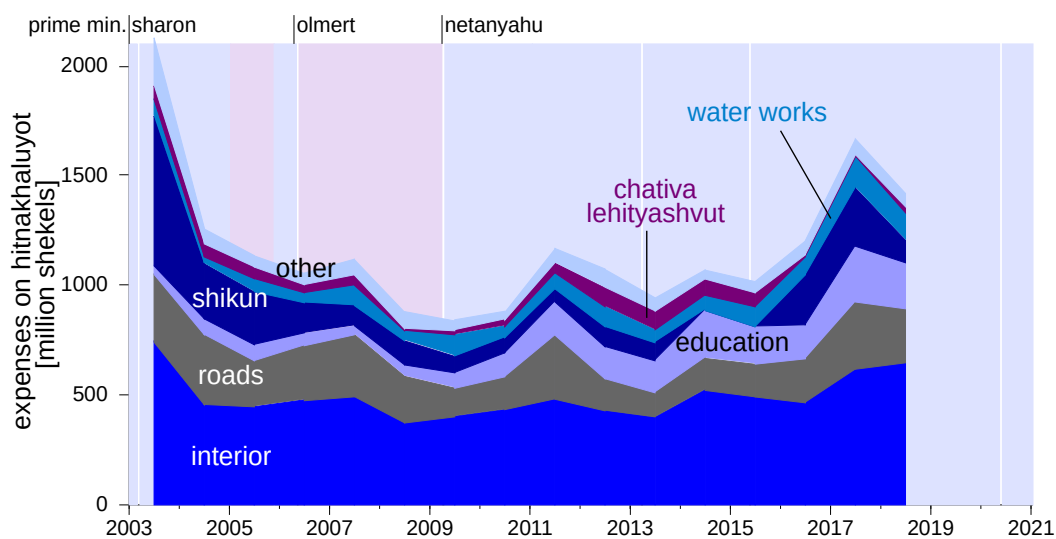
369 מקור: קובץ נתונים של שלום עכשיו עד 2014, ועדכון מקבצי הישובים של הלמ"ס.

עלות

שאלה חוזרת היא מה העלות של מפעל ההתנחלויות. קשה למצוא תשובה לשאלה הזו מכמה סיבות:

- הרבה מההשקעות בהתנחלויות על ידי גופים ממשלתיים אינן מפורטות בנפרד בתקציב המדינה, אלא ניתנות ביחד עם השקעות ביישובים בתוך תחומי הקו הירוק.
- חלק מההשקעות אינן קשורות לכך שההתנחלויות הן התנחלויות, והיה צורך לבצע אותן גם אם היישובים היו מוקמים בתוך הקו הירוק. למשל הצורך לבנות מבני ציבור כמו בתי ספר ולסלול כבישים פנימיים.
- הוצאות עקיפות בגלל ההתנחלויות קשה במיוחד להעריך. למשל העלות של העיסוק של צה"ל בהגנה על ההתנחלויות, וההשפעה של זה על התפקוד שלו.

לבעיה הראשונה, מסתבר, יש פתרון מאז 2003. ממשלת ארצות הברית מעמידה לרשות ממשלת ישראל ערבויות, שמאפשרות לנו למכור אגרות חוב בריבית נמוכה (כי ממשלת ארצות הברית ערבה לכך שנחזיר את החוב). תנאי לערבויות האלה היה שהכספים לא ישמשו בהתנחלויות. כדי לוודא זאת הוחלט שהשקעות בהתנחלויות ינוכו מסכום הערבויות. לשם כך הממשלה מעבירה לממשלת ארצות הברית דו"ח שנתי על ההוצאות על ההתנחלויות מאז 2003. הביצוע הופקד בידי ה"למ"ס, שאוספת את הנתונים מהחשבים של משרדי הממשלה השונים. לאור ההקשר, יש להניח שזו הערכת מינימום של ההוצאות על ההתנחלויות שכוללת הוצאות ישירות בלבד.



איור 180: הוצאות ממשלתיות שוטפות על ההתנחלויות, לפי הדו"ח המועבר לממשלת ארצות הברית³⁷⁰. הסכומים מתוקנים לאינפלציה.

נתוני ההוצאות האלה מוצגים באיור 180, תוך פירוט ההוצאות של גופים ממשלתיים שונים. מדובר בסדר גודל של כמיליארד שקלים בשנה. ארבעה סעיפים ראויים תשומת לב:

- ההוצאה הגבוהה ביותר היא של משרד הפנים, ככל הנראה במסגרת מענקי האיזון שניתנים לרשויות מקומיות. ניתוחים של המענקים יחסית לגודל האוכלוסייה מראים שיש הטיה ברורה של מענקי האיזון האלה לטובת התנחלויות³⁷¹. בנוסף ההעברות האלה כוללות כמה סעיפים יחודיים, כפי שיפורט בהמשך.
- לעומת זאת, מסתבר שהחטיבה להתיישבות מעבירה רק סכומים נמוכים יחסית להתנחלויות.

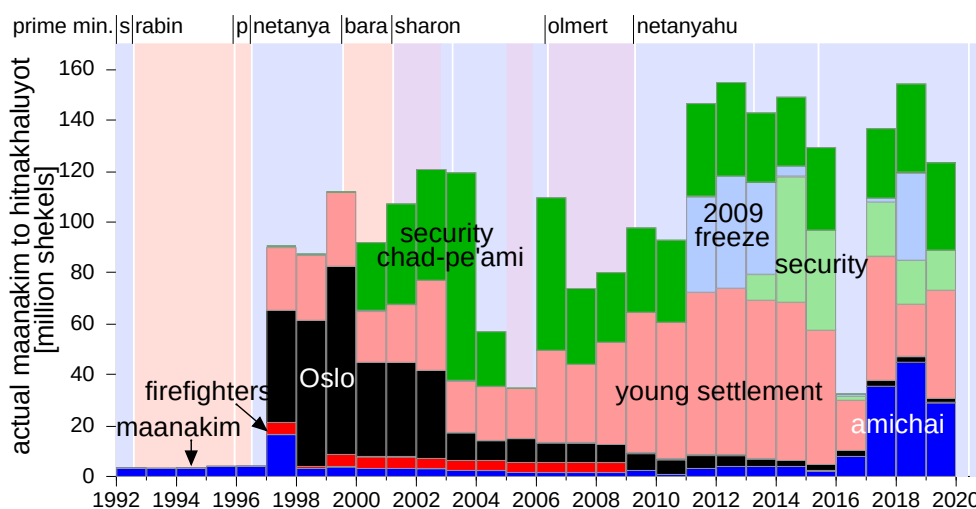
³⁷⁰ מקורות: הנתונים על ההוצאות הממשלתיות על ההתנחלויות נאספים על ידי ה"למ"ס, אבל אינם מפורסמים באופן ישיר. תהליך האיסוף מתבסס על נתונים המתקבלים מהחשבים במשרדי הממשלה השונים, שסורקים את סעיפי התקציב ומעריכים איזה חלק מהם מופנה להתנחלויות. הנתונים נגשים ומפורטים באתר של שלום עכשיו.

³⁷¹ דן בן-דוד ויובל ארז, אי איזון במענקי איזון, 2007; דו"ח מיוחד של שלום עכשיו על מענקי משרד הפנים לשנת 2014.

החטיבה היא זרוע של ההסתדרות הציונית, וסופגת ביקורת על כך שהיא משמשת את הממשלה לביצוע פעולות בשטחים ללא קריטריונים וללא ביקורת.

- סעיף סלילת הכבישים על ידי חברת נתיבי ישראל (לשעבר מע"צ) מתייחס רק לכבישים בתוך ההתנחלויות. כבישים עוקפים וכבישים בין עירוניים לא נכללים בתחשיב, בטענה שהם משמשים גם את האוכלוסייה הפלסטינית ולא רק את ההתנחלויות.
- בסעיף השיכון יש ערכים שליליים בשנים 2014-2015. זה קורה כנראה כי יש הכנסות מהיטלי פיתוח, שמכסות את ההוצאות על פיתוח תשתיות. המסקנה היא שכנראה בכל השנים ההוצאה הכוללת בעצם יותר גדולה מהתקציב כפי שהוא מוצג כאן.

מענקי האיזון של משרד הפנים שהוזכרו לעיל כוללים כמה סעיפים יחודיים, שלא לומר מופרכים (איור 181). ניתן למצוא אותם בסעיף 18 (רשויות מקומיות) של תקציב המדינה. רוב הכסף אינו מתוקצב מראש, אלא מתבסס על העברות תקציביות שנעשות כל שנה.



איור 181: סעיפי העברות מפורשות לרשויות מקומיות בשטחים³⁷². נתונים על ביצוע התקציב מתוקן לאינפלציה.

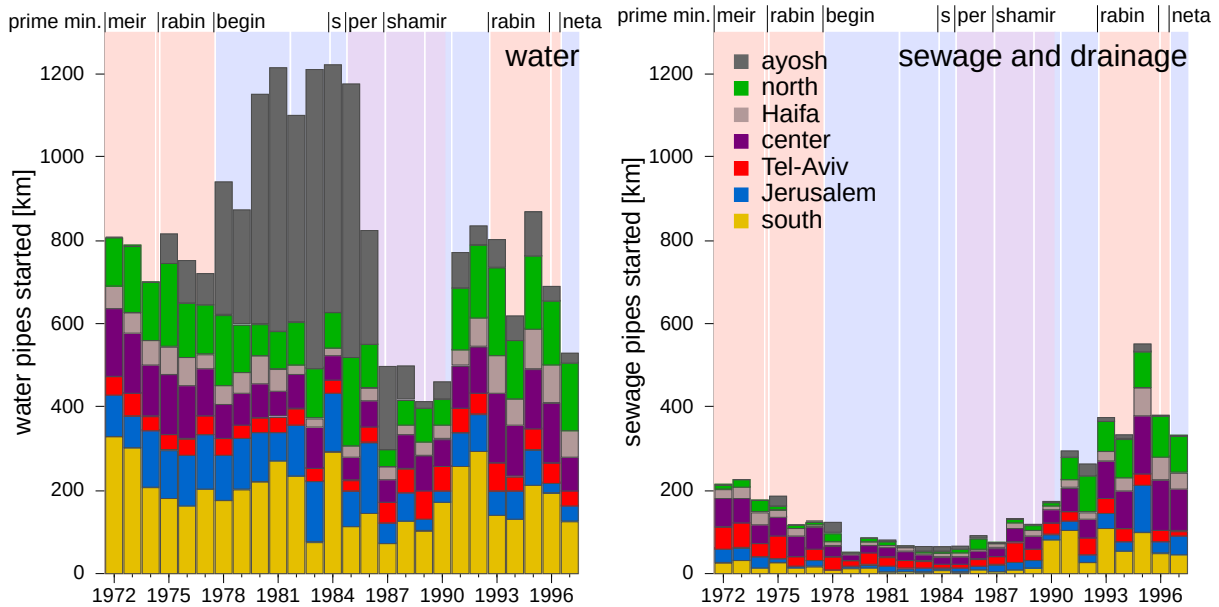
אחד הסעיפים הגדולים בשנים 1997-2002 היה מענק בגין הסכם אוסלו. לא הצלחתי למצוא את התירוץ למענק זה, שממשיך להינתן עד היום. סעיף גדול נוסף הוא מענקים להתיישבות צעירה, שניתנים רק בגולן וביו"ש. ההסבר לסעיף זה הוא הרצון לפצות התנחלויות שלא קיבלו מענקים כאלה מהסוכנות היהודית, כיוון שהן מעבר לקו הירוק. אבל המענקים של הסוכנות הופסקו בשנת 2003, והפיצוי להתנחלויות ממשיך. בנוסף יש "מענקים חד פעמיים לרשויות מקומיות ביש"ע בגין המצב הביטחוני". זה כ-30 מיליון שקלים באופן חד פעמי כל שנה. אולי המופרך ביותר הוא "מענק ביטחוני לאור הקפאת הבנייה". ההסבר לסעיף המתמשך הזה הוא שבסוף שנת 2009 הוקפאה הבנייה בהתנחלויות למשך 10 חודשים בשל דרישה אמריקאית, בניסיון לקדם את תהליך השלום. כתוצאה מכך לא נבנו מבנים שאילו נבנו היו מספקים להתנחלויות תשלומי היטלים וארנונה. הסעיף מפצה את ההתנחלויות על הפסדי התשלומים בשל אותם מבנים היפותטיים שלא נבנו³⁷³.

שאלה חשובה היא עד כמה השקעת משאבים בשטחים הכבושים באה על חשבון השקעות בתחום המדינה עצמה. דוגמה לכך ניתן לראות באיור 182. איור זה מציג את פיתוח צנת המים והביוב בישראל בשנים 1972-1997. כפי שניתן לראות, בתקופה שממשלת בגין הקימה את ההתנחלויות (איור 176 לעיל) הייתה הכפלה של כמות הצינורות החדשים שהונחו כל שנה, וכל העלייה הזו הייתה ממוקדת בשטחים. במקביל הייתה ירידה משמעותית בהנחת צינורות ביוב. לירידה זו יש משמעות משתי בחינות: הזנחת

³⁷² מקור: תת-סעיפים המציינים בפירוט רשויות בשטחים מתוך סעיף 18 של תקציב המדינה (רשויות מקומיות).

³⁷³ לפי תחקיר של מרכז מולד, הטוען גם שהסעיף משמש בין היתר צינור להעברת כספים למועצת יש"ע.

התשתית בגבולות ישראל גופא, ופגיעה בסביבה בשטחים כתוצאה מחוסר טיפול בפינוי הביוב בהתנחלויות. פיצוי על ההזנחה בישראל ניתן רק בשלהי ממשלת שמיר ובתקופת ממשלת רבין; בשטחים הטיפול לא נשלם עד היום³⁷⁴.

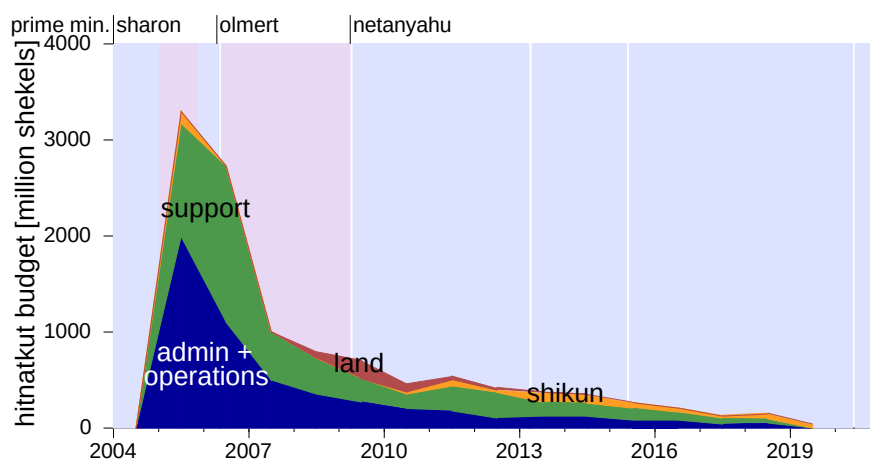


איור 182: הנחת צינורות מים וביוב במחוזות שונים ובשטחים³⁷⁵. תנופת בניית ההתנחלויות לוותה בהשקעות ניכרות בתשתית צינורות בשטחים, ובמקביל בהזנחה של תשתית הביוב בישראל עצמה.

מעבר לעלות להקים ולתחזק התנחלויות, מעניין גם כמה עולה לפרק אותן. איור 183 מראה את ההוצאות על תוכנית ההתנתקות של 2005, שבה ישראל פינתה את כל הישובים ברצועת עזה. בהתנתקות עצמה עיקר התקציב נועד לפעולות משרדי הממשלה השונים שהיו קשורות לביצוע התנתקות. הסעיפים האלה ממשיכים עד היום (אם כי בהיקף קטן בהרבה), וכוללים בעיקר העברות כספים לרשויות מקומיות קולטות. הסעיף השני בגודלו היה סיוע לפרטים ולעסקים, ובחלק מהשנים שמאז זה הפך לסעיף הגדול ביותר. בנוסף היה קצת יותר מאוחר סעיף קטן יחסית של הנחות במחירי קרקע, ועוד יותר מאוחר עוד סעיף נפרד של פיתוח תשתיות בישובים עבור מפוני ההתנתקות.

³⁷⁴ נכון ל-2014 ההערכה היא שכ-13% מהשפכים של ישובים ישראלים בשטחים עדיין אינם מטופלים. לפירוט מלא ראו סקר מתקני איסוף וטיפול בשפכים בהתיישבות הישראלית ביהודה ושומרון, עדכון 2014, רשות הטבע והגנים, יולי 2015.

³⁷⁵ מקורות: לוחות העוסקים בתשתיות המים והביוב בשנתונים הסטטיסטיים לישראל של הלמ"ס. עד שנתון 1983 אין נתונים על השטחים בהקשר זה. משנתון 1984 הסך הכל מכיל את הצינורות שהונחו בשטחים, אבל הפרוט לא. הנתון לגבי השטחים חושב אם כן כהפרש בין הסך הכל לבין סכום המחוזות האחרים (כולל לשנים קודמות ככל שהיו נתונים). רק בתחילת שנות ה-90 השטחים התחילו להופיע בפרוט המחוזות.



איור 183: הוצאות על תוכנית ההתנתקות³⁷⁶. הסכומים מתוקנים לאינפלציה.

בסך הכל מדובר מ-2004 עד 2018 בכ-11 מיליארד שקלים באופן מצטבר – כדי לפנות 17 התנחלויות שבהן היו קצת פחות מ-9000 מתנחלים.

השלכות

אחד מהתפקידים המוצהרים של מפעל ההתנחלויות הוא למנוע את האפשרות של הקמת מדינה פלסטינית לצד מדינת ישראל – ובכך למנוע את מימוש פתרון שתי המדינות לסכסוך.

תפיסה רווחת למדי היא שההתנחלויות הצליחו במשימה זו, ושהמצב כיום הוא בלתי הפיך. במילים אחרות, אי אפשר לחלק מחדש את ארץ ישראל לשתי מדינות נפרדות. אולי הדובר הבוטה ביותר של תפיסה זו היה מירון בנבנישתי, מי שהיה סגן ראש העיר והאחראי על מזרח ירושלים אחרי כיבוש השטחים במלחמת ששת הימים בשנת 1967. טענתו הבסיסית היא שהיקף ההתנחלויות הוא כזה שאין אפשרות מעשית לפרק אותן.

בשמאל יש מי שמנסים לטעון נגד עמדתו של בנבנישתי, במטרה לקדם את פתרון שתי המדינות. מצד שני יש גם מי שמקבלים את עמדתו ומביעים יאוש מהמצב.³⁷⁷ במידה והטענה נכונה ואין היתכנות לפתרון שתי המדינות, נותרו שתי אפשרויות: מדינת אפרטהייד שבה יהודים ממשיכים לשלוט בערבים שאין להם זכויות פוליטיות, או מדינה דו לאומית שבה היהודים והערבים מנסים לחיות ביחד. האפשרות הראשונה מחייבת ויתור על ערכי הדמוקרטיה. האפשרות השנייה מסכנת את הרעיון של מדינה יהודית.

יחסים בינלאומיים

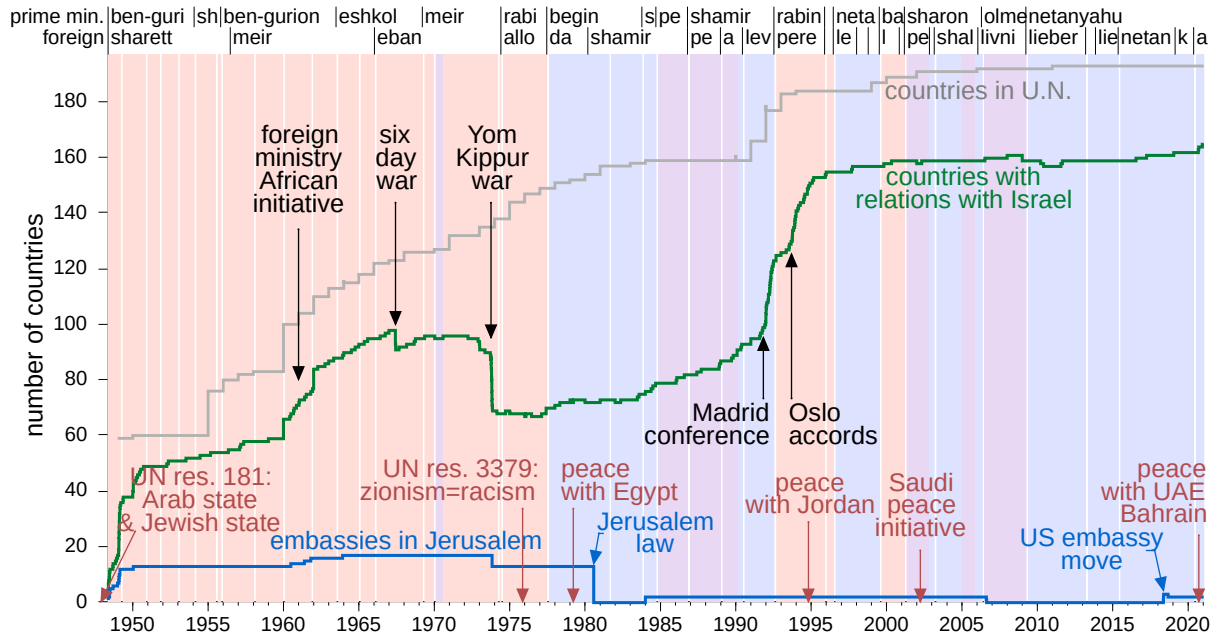
הכרה בינלאומית במדינת ישראל

מדינת ישראל הוקמה כתוצאה של תוכנית החלוקה שהתקבלה באו"ם ב-29.11.1947 (כ"ט בנובמבר), היא החלטה 181 של העצרת הכללית. ההחלטה קבעה את סיום המנדט הבריטי והקמת שתי מדינות בשטח ארץ ישראל, מדינה יהודית ומדינה ערבית. התוכנית התקבלה ברוב של 33 קולות בעד, 13 קולות נגד, ו-10 נמנעים.

³⁷⁶ מקורות: דפי ביצוע התקציב של החשב הכללי. הסעיף העיקרי של ההתנתקות הוא 0406, שזה חלק מתקציב משרד ראש הממשלה. אחד התת-סעיפים בסעיף הזה הוא מימון פעולות של משרדי ממשלה אחרים. ואכן במקומות אחרים בתקציב הוצאות על ההתנתקות לרוב מובאות ביחד עם העברות מהסעיף הזה. אבל בנוסף היו בשנים שונות סעיפים שהם באמת תוספת, בעיקר שיכון (706909, 706722, 7071, 7006) ורשות מקרקעי ישראל (980603).

³⁷⁷ לדוגמה ראו את מאמרו של יוסי שריד על ספרו של בנבנישתי, הארץ 18.10.2012.

כמו כל מדינה אחרת, גם ישראל אינה מתקיימת בוואקום. יש לה יחסים עם מדינות אחרות בעולם. עם רוב מדינות המערב היחסים טובים. כך גם עם רוב מדינות אסיה. עם רוב מדינות ערב אין יחסים רשמיים כלל. עם מדינות העולם השלישי היחסים משתנים עם הזמן. מספר המדינות המקיימות יחסים דיפלומטיים עם ישראל מוצג באיור 184.



איור 184: יחסים דיפלומטיים של ישראל עם מדינות העולם³⁷⁸.

כפי שניתן לראות, ישראל קיימה יחסים דיפלומטיים עם רוב המדינות החברות באו"ם סמוך לאחר הקמתה. נפילה משמעותית בהכרה בישראל קרתה בעקבות מלחמת יום כיפור, כשמדינות רבות בעולם השלישי ניתקו את יחסיהן עם ישראל. היחסים עם מדינות רבות חודשו או נוסדו עם התחלת תהליך השלום בתחילת שנות ה-90 של המאה הקודמת: ראשית כתוצאה מוועידת מדריד (בהשתתפות ראש הממשלה יצחק שמיר), ואז עם החתימה על הסכמי אוסלו (על ידי ראש הממשלה יצחק רבין). כיום יש לישראל יחסים דיפלומטיים עם 162 מתוך 193 המדינות החברות באו"ם, שהן 84% מהמדינות.

פן ייחודי של הקשרים הבינלאומיים של ישראל הוא שגם המדינות המכירות בישראל ומקיימות איתה יחסים דיפלומטיים אינן מכירות בירושלים כעיר הבירה. הסיבה היא הסתמכות על תוכנית החלוקה שהתקבלה באו"ם בכ"ט בנובמבר 1947, שקבעה כי האזור סביב ירושלים ובית לחם יהיה מובלעת בינלאומית ולא יהיה שייך לא למדינה היהודית ולא למדינה הערבית. למרות זאת, מספר מדינות הקימו שגרירויות בעיר, רובן מדינות מדרום אמריקה. כל זה בא לידי סיום בעקבות העברת "חוק ירושלים" בשנת 1980. חוק ירושלים הוא חוק יסוד הצהרתי בעיקרו, שקובע כי ירושלים המאוחדת היא בירת ישראל. בעקבות חקיקת החוק קיבלה מועצת הביטחון של האו"ם את החלטה 478 השוללת את החוק וקוראת למדינות החברות להוציא את השליחויות הדיפלומטיות שלהן מהעיר. ואכן כל השגרירויות שהיו בעיר הועברו לתל-אביב.

מסקנות שאפשר להסיק הן:

- היחסים עם ישראל יציבים רוב הזמן.

³⁷⁸ מקורות: ויקיפדיה האנגלית, הדף [International recognition of Israel](#) לרשימה בסיסית, הדף [Foreign Relations of Israel](#) לפרטים נוספים על מדינות שונות, וכן כמה חיפושים נוספים להשלמת פרטים. הנתונים על עזיבת שגרירויות את ירושלים מהדף [Positions on Jerusalem](#). לגבי הקמת השגרירויות בירושלים, ההנחה היא שהן הוקמו מיד עם כינון הקשרים הדיפלומטיים בין המדינות. הנתונים אודות מספר המדינות החברות באו"ם מאתר האו"ם.

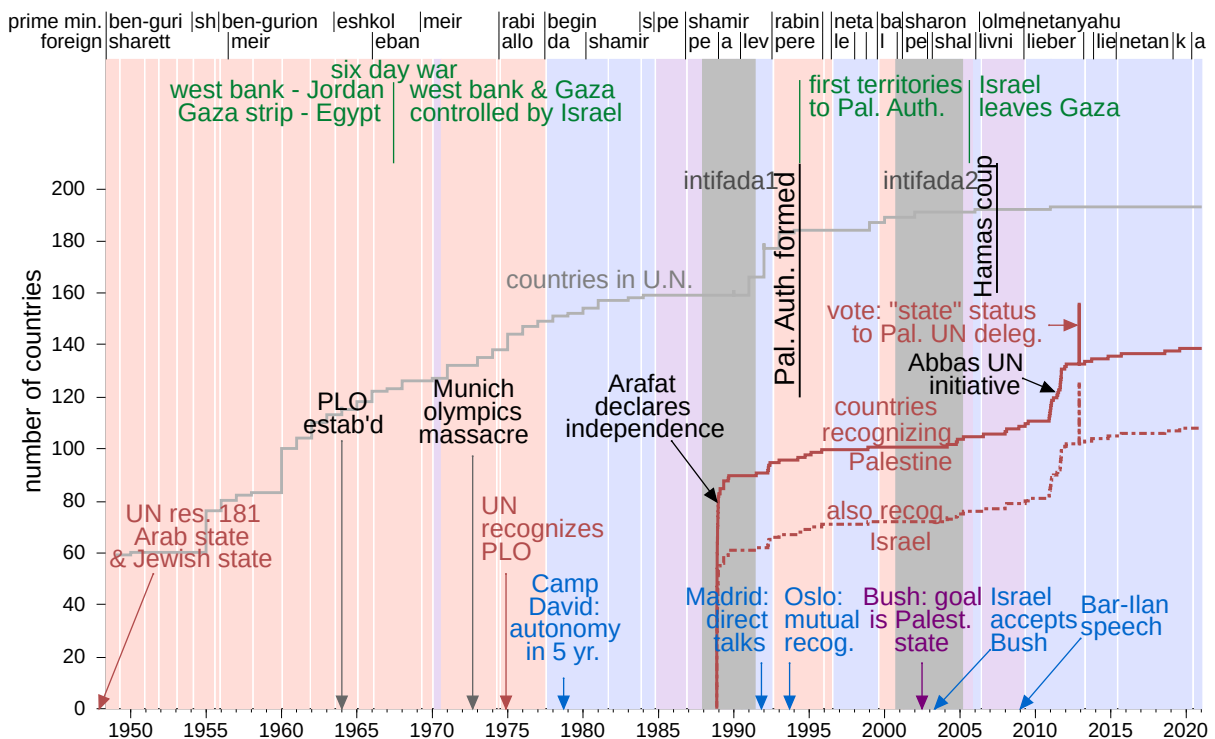
- מפעם לפעם יש תנודות משמעותיות כאשר גוש שלם של מדינות משנות את יחסן לישראל, בעיקר בהקשר לסכסוך הישראלי-ערבי.
- פעולות הצהרתיות אודות בעלותנו על הארץ אינן מועילות.

הכרה בינלאומית בפלסטין

בלשון המעטה ניתן לומר שיש וויכוח סביב השאלה האם מדינת פלסטין קיימת (והאם היא ראויה להיות קיימת). בכל זאת הרעיון של מדינה כזו זוכה להכרה נרחבת מצד מדינות העולם. התפתחות ההכרה הזו ומאורעות רלוונטיים לאורך השנים מוצגים באיור 185.

תוכנית החלוקה מהכ"ט בנובמבר 1947 קובעת הקמה של מדינה ערבית (היא פלסטין) לצד המדינה היהודית, אלא שהערבים לא קיבלו עקרון זה. בפרט, במשך 19 השנים בין 1948 ל-1967 שטחי יהודה, שומרון, ועזה היו בשליטה ערבית, ולא הוקמה בהם מדינה ערבית עבור הפלסטינים. בהסכמי קמפ דייוויד מ-1978, בהם סוכם הסכם השלום עם מצרים, נכללה מסגרת לשלום כולל בין ישראל לערבים, אבל גם שם לא נאמר שתקום מדינה פלסטינית אלא רק אוטונומיה פלסטינית. גם בהסכמי אוסלו מ-1993 לא סוכם על הקמת מדינה פלסטינית אלא על הקמת הרשות הפלסטינית וקיום ממשל עצמי. התמיכה הנרחבת בסיסמה "שתי מדינות לשני עמים" התחילה מאוחר יותר.

הבדל בולט בין ההכרה בפלסטין וההכרה בישראל (איור 184) הוא שההכרה בפלסטין קשורה בפעולות יזומות של הפלסטינים ולא באירועים בינלאומיים כמו מלחמות או שיחות שלום. ראש אש"ף יאסר ערפאת הכריז על מדינת פלסטין בעת כינוס של המועצה הלאומית הפלסטינית באלג'יריה ב-15.11.1988. להצהרה זו לא הייתה משמעות מעשית בשטח, שהיה נתון לשליטת ישראל. אבל הוא הוביל להכרה מצד רוב מדינות ערב ומדינות העולם השלישי, וכן להכרה במשלחת אש"ף באו"ם כמייצגת את "פלסטין".



איור 185 : ההכרה הבינלאומית במדינת פלסטין והרקע לכך³⁷⁹.

24 שנים מאוחר יותר הוביל נשיא הרשות הפלסטינית מחמוד עבאס (אבו מאזן) מהלך להכרה במדינת

379 מקורות: ויקיפדיה האנגלית, הדף International recognition of the State of Palestine.

פלסטיין באו"ם. לקראת מהלך זה כ-22 מדינות נוספות הכירו בפלסטיין. בנוסף, בהצבעה ב-29.11.2012 הצביעו 23 מדינות למען ההכרה במשלחת הפלסטינית כמשלחת של מדינה (במקום משלחת משקיפים כפי שהיה עד אז) למרות שלא הכריזו על הכרה במדינת פלסטיין בעצמן. ראוי לציין שעוד יותר מבעבר לא ברור במה המדינות האלה מכירות, שכן מעבר לכך שפלסטיין אינה ממש מדינה עם כל הסממנים הרגילים של מדינה, מאז הפיכת החמאס ברצועת עזה ביוני 2007 יש לה שתי ממשלות שאינן ביחסים תקינים זו עם זו.

איור 185 מראה גם את מספר המדינות שמכירות הן בישראל והן בפלסטיין. מה שבולט הוא ששני הגרפים מקבילים בהפרש קבוע של כ-30. משמעות הדבר היא שמאז 1988, פחות או יותר כל המדינות הנוספות שהכריזו על הכרה בפלסטיין הן מדינות שמכירות גם בישראל.

ב-16.10.2018 משלחת פלסטיין מונתה לראשות קבוצת המדינות המתפתחות באו"ם, למרות שאינה מדינה חברה בעצמה.

ישראל וארגון האומות המאוחדות

ישראל והסכסוך הישראלי-פלסטיני (או באופן כללי יותר, הסכסוך הישראלי-ערבי) מככבים באופן תדיר בהחלטות האו"ם. החלטות האו"ם מתחלקות לשלושה סוגים, לפי הגוף שקיבל אותן:

- העצרת הכללית של כל המדינות החברות באו"ם. עצרת כללית מתכנסת כרגיל פעם בשנה (יש גם אפשרות לכנס עצרת חירום), ולכל מדינה יש קול אחד בהצבעות. החלטות "חשובות" מתקבלות ברוב של 2/3, אבל אינן מחייבות את המדינות החברות.
- מועצת הביטחון של האו"ם. מועצת הביטחון היא הגוף האחראי על שמירת השלום והביטחון בעולם, והחלטותיה מחייבות את המדינות החברות באו"ם. המועצה מורכבת מ-5 חברות קבועות (ארה"ב, רוסיה, סין, צרפת, ואנגליה) שלהן יש זכות וטו, ועוד 10 חברות מתחלפות.
- גוף אחר של האו"ם, כמו המועצה לזכויות האדם.

הטבלה הבאה מסכמת את ההחלטות העיקריות שהתקבלו באו"ם בנוגע לישראל³⁸⁰. היו עוד עשרות רבות של החלטות נוספות. רוב ההחלטות בעצרת הכללית נוגעות לאישור דיווחים על המצב במזרח התיכון וקריאות לקיום החלטות קודמות שחוזרות על עצמן כל שנה. רובן המכריע של החלטות מועצת הביטחון מגנות את ישראל על פעולות צבאיות ואחרות. הטבלה מראה גם החלטות בנוגע לפלסטינים כדי לספק הקשר.

סיום המנדט הבריטי והקמת מדינה יהודית ומדינה ערבית (תוכנית החלוקה); אזור ירושלים לא נכלל באף אחת מהמדינות ונשאר אזור בינלאומי	ע"כ 181	29.11.1947
פליטים הרוצים לחיות בשלום עם שכניהם יורשו לחזור לבתיהם, ואחרים יפוצו [ארצות ערב התנגדו להחלטה זו]	ע"כ 194	11.12.1948
קבלת ישראל כחברה באו"ם	ע"כ 273	11.5.1949
שביתת נשק במלחמת סיני והטלת אמברגו נשק על האזור	ע"כ 997	2.11.1956
"שטחים תמורת שלום" – ישראל נקראת לסגת משטחים שנכבשו במלחמת ששת הימים, ומדינות ערב נקראות להכיר בה ובריבונותה	מ"ב 242	22.11.1967
התנגדות לסיפוח מזרח ירושלים	מ"ב 252	21.5.1968
קריאה להפסקת אש במלחמת יום כיפור והתחלת משא ומתן	מ"ב 338	22.10.1973
הקמת כוח משקיפים לשמירת הפסקת האש ברמת הגולן (UNDOF)	מ"ב 350	31.5.1974

380 רשימה של רבות מהחלטות או"ם בנוגע לישראל ניתן למצוא בוויקיפדיה האנגלית, בדף en.wikipedia.org/wiki/List_of_United_Nations_resolutions_concerning_Israel

הזמנת אש"ף כמשקיף באסיפה הכללית של האו"ם	ע"כ 3237	22.11.1974
הכרזה שציונות היא גזענות	ע"כ 3379	10.11.1975
הקמת כוח UNIFIL בדרום לבנון	מ"ב 425	19.3.1978
ההתנחלויות כולל בירושלים (כלומר השכונות החדשות במזרח העיר) הן בלתי חוקיות ומהוות מכשול לשלום	מ"ב 446	22.3.1979
התנגדות לחוק ירושלים וקריאה למדינות להוציא את הנציגויות שלהן מהעיר	מ"ב 478	20.8.1980
גינוי תקיפת הכור הגרעיני בעיראק	מ"ב 487	19.6.1981
אי הכרה בחוק רמת הגולן וקביעה שהוא בטל	מ"ב 497	17.12.1981
קריאה לכל המדינות החברות להטיל אמברגו על ישראל ולנתק קשרים כלכליים ודיפלומטיים איתה	ע"כ 37/123	16.12.1982
הכרה בהכרזה על מדינה פלסטינית במועצה הלאומית הפלסטינית בחודש הקודם	ע"כ 43/177	15.12.1988
ביטול החלטה 3379 שמשווה בין ציונות לגזענות	ע"כ 4686	16.12.1991
אישור חזון שתי המדינות וקריאה לסיום הפעולות האלימות באינתיפאדה השנייה	מ"ב 1397	12.3.2002
הפסקת אש במלחמת לבנון השנייה וסידורי ביטחון	מ"ב 1701	11.8.2006
שדרוג מעמד המשלחת הפלסטינית באו"ם למדינה משקיפה	ע"כ 67/19	29.11.2012
התנגדות להתנחלויות כולל מזרח ירושלים, קריאה להתייחסות נפרדת לישראל ולשטחים, והדגשה שמדובר בקווי 4.6.1967	מ"ב 2334	23.12.2016

פן נוסף של יחסי ישראל והאו"ם נוגע להחלטות שלא התקבלו. המקרים המתועדים ביותר הם הצעות החלטה במועצת הביטחון שנדחו בשל וטו אמריקאי. לאורך השנים היו עשרות רבות של מקרי וטו כאלה, ברובם המכריע נגד החלטות שגיננו את ישראל בהקשר של פעולות צבאיות שונות³⁸¹. במקביל היו מקרי וטו של רוסיה (או ברה"מ) נגד החלטות שגיננו את הערבים. בנוסף, היו מקרים רבים שלא עלו כלל להצבעה בשל איומים בווטו.

נספח: תחזיות אוכלוסייה

מידע על האוכלוסייה העכשווית ניתן להשיג באמצעות מפקד אוכלוסין או סקר שבו דוגמים מדגם מיצג של האוכלוסייה הכללית. אבל איך מעריכים מה תהייה האוכלוסייה בעתיד? כל מה שאפשר לעשות הוא לתת הערכה מושכלת שמשלבת את הגורמים הבאים:

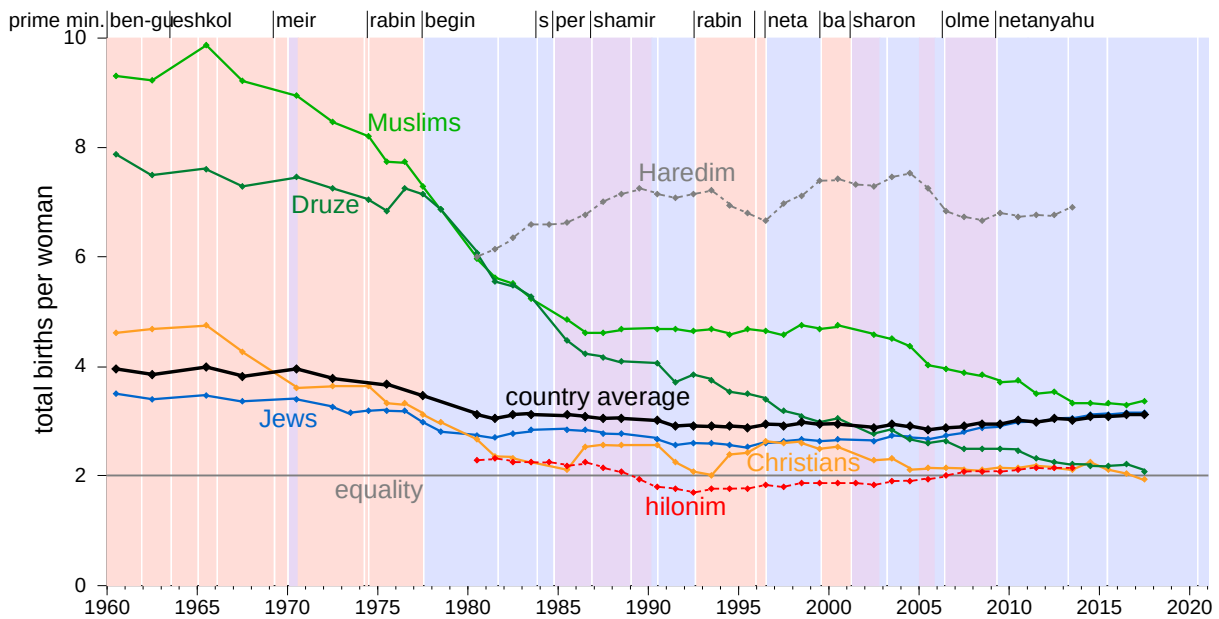
- האוכלוסייה הנוכחית משמשת בסיס להערכת השינויים בעתיד. צריך לא רק את גודל האוכלוסייה אלא גם את התפלגות הגילים.
- מידע על תוחלת החיים ומודל המתאר איך תוחלת החיים צפויה להשתנות בעתיד למשל כתוצאה

381 רישום של כל מקרי הווטו ניתן למצוא בוויקיפדיה.

של פיתוחים חדשים ברפואה. צריך לא רק את תוחלת החיים הממוצעת אלא גם את הסיכוי למות בכל גיל.

- מידע על הפריון של נשים בגילים שונים ומודל המתאר איך הפריון צפוי להשתנות בעתיד. בהינתן כל זה ניתן להריץ סימולציה שבה מתקדמים משנה לשנה. בכל שנה מעדכנים את גודל האוכלוסייה בכל גיל לפי האוכלוסייה מהשנה הקודמת והסיכוי למות. בנוסף מדמים לידות לפי רמות הפריון של נשים בגילים השונים. לבסוף, בכל שנה גם מעדכנים את הפריון ואת הסיכוי למות לפי המודלים. התוצאה היא הערכה איך גודל והרכב האוכלוסייה צפויים להשתנות עם הזמן. הבעיות העיקריות שדמוגרפים מתמודדים איתן הן לפתח מודלים שיחזו את השינויים בתמותה ובפריון. התפתחות הרפואה במאתיים השנים האחרונות גרמה לעלייה ניכרת בתוחלת החיים. עלייה זו צפויה להימשך, אבל כיום קצב השינוי נמוך בהרבה משהיה. לעומת זאת השינויים בפריון בעשורים האחרונים הם משמעותיים ביותר.

איור 186 מראה את השינוי בפריון של נשים בקבוצות אוכלוסייה שונות מאז 1960. זה מה שנקרא "פריון כולל", שזה מספר הילדים שאישה צפויה ללדת במהלך חייה. זה לא מדידה של כמה באמת נולדים (כי את זה יודעים רק בדיעבד), אלא הערכה. מחשבים את זה לפי שיעור הלידות לנשים בגילים שונים כיום, בצרוף ההנחה שהשיעורים האלה ימשיכו להיות תקפים בעתיד. יציבות בגודל האוכלוסייה מתקבל עם בערך 2 לידות לאישה.



איור 186: שיעורי פריון לנשים מקבוצות אוכלוסייה שונות לאורך השנים³⁸².

אז מסתבר שהפריון הממוצע בישראל לא משתנה הרבה – הוא ירד מבערך 4 לידות לאישה ב-1960 לכ-3 לידות לאישה כיום, שזה טיפה יותר ממה שהיה לפני כ-20-15 שנה (כלומר הייתה ירידה בפריון ואז עלייה קטנה בחזרה). השינוי הזה נמוך מאשר בשאר העולם, שבו הפריון ירד בממוצע לחצי בתקופה הזו. אבל הממוצע הזה מחביא הבדלים משמעותיים בין קבוצות האוכלוסייה. הפריון אצל יהודים היה יותר נמוך כל השנים אבל לאחרונה הוא עלה ונהייה שווה לממוצע. בניגוד למקובל לחשוב זה לא בגלל משפחות הענק החרדיות, שהיו ונשארו עם פריון גבוה, אלא בגלל החילוניות שירדו אל מתחת ל-2 ועלו חזרה. אצל המוסלמים הייתה ירידה משמעותית בין 1965-1985, אחר כך יציבות על בערך 5 במשך 15

³⁸² מקור: הנתונים לכל התקופה מלוח 3.13 מהשנתון הסטטיסטי לישראל של הלמ"ס לשנת 2018, ולוחות מקבילים משנים קודמות. הנתונים על חרדים וחילונים מנייר עמדה 101 של הלמ"ס, פריון של נשים יהודיות בישראל לפי מידת הדתיות שלהן בשנים 1979-2014, שפורסם באפריל 2017.

שנים, ומאז ראשית שנות ה-2000 שוב ירידה. כיום הפיריון שלהם כנראה קרוב מאוד לזה של היהודים (הנתונים רק עד 2017). אצל הנוצרים והדרוזים היו ירידות דומות, אבל בסופו של דבר הפיריון שלהם ירד באופן משמעותי מתחת לממוצע, ומגיע כיום לרק 2 וטיפה – כמו אצל החילונים.

דיון קצר בגורמים המשפיעים על הפיריון, ובפרט השאלה האם קצבאות ילדים גדולות מעודדות ילודה, מובא בעמ' 433. נציין גם שהיציבות בילודה בישראל היא חריגה בעולם. נגיעה בנושא זה ניתנת בעמ' 473.

פרק יג: מלחמות, מבצעים, וטרור

ב-41 השנים האחרונות לא היו מלחמות גדולות בין ישראל למדינות שכנות. המלחמה האזורית הכוללת האחרונה הייתה מלחמת יום כיפור ב-1973. המלחמה הגדולה ביותר אחרי המהפך הייתה מלחמת לבנון הראשונה, שהייתה מלחמה מקומית עם לבנון, והפכה למלחמה עם ארגון חיזבאללה. בנוסף ישראל הייתה צד פסיבי במלחמת המפרץ של 1991, והיו כמה מבצעים אזוריים נוספים, בעיקר כתגובה לגלי טרור.

הסעיפים שלהלן מציגים בנפרד את המבצעים הצבאיים העיקריים של ישראל, את פעולות הטרור העיקריות של הפלסטינים, ואת פעולות הטרור היהודי. הצגה כזו של הדברים לוקה בחסר בכך שהיא מסתירה את הקשר שבין הדברים. פעולות רבות משני הצדדים (ובפרט גם פעולות קטנות יותר שאינן מופיעות בטבלאות) נעשו ברצף בלתי נגמר של נקמה ותגמול, ולא בחלל הריק.

רשימת מלחמות ומבצעים

הטבלה הבאה מרכזת את כל המלחמות ואת המבצעים הצבאיים העיקריים. היא אינה כוללת את כל המבצעים הנקודתיים של כוחות מיוחדים (ובאופן כללי ההחלטה מה לכלול היא שרירותית במידה מסוימת).

תאריכים	שם	גזרה	הערות
3.1948- 3.1949	מלחמת העצמאות	כל הארץ	הדיפת הכוחות הצבאיים הערבים שפלו לארץ בעקבות סיום המנדט הבריטי, הרחבת שטח המדינה היהודית מעבר למה שנקבע בתוכנית החלוקה, יצירת בעיית הפליטים הפלסטינים
4.1951- 10.1956	פעולות תגמול	גבולות ירדן ומצרים	תגובות על פעולות פדאיון ופעולות צבאיות של מצרים
29.10.1956- 5.11.1956	מבצע קדש	סיני	כיבוש סיני בתיאום עם צרפת ובריטניה, הוחזר למצרים אחרי 3 חודשים בעקבות לחץ בינלאומי
5-10.6.1967	מלחמת ששת הימים	הגדה המערבית, עזה, סיני, ורמת הגולן	כיבוש השטחים, עוד גל של פליטים פלסטינים

	לאורך תעלת סואץ	מלחמת ההתשה	8.3.1969-8.8.1970
פשיטה של סירת מטכ"ל וכוחות אחרים על יעדי מחבלים בבירות וצידון, כולל הריגת כמה מראשי פת"ח בבתיהם	לבנון	אביב נעורים	9-10.4.1973
הדיפת צבאות מצרים וסוריה לאחר התקפת פתע ביום כיפור	רמת הגולן וסיני	מלחמת יום כיפור	6-24.10.1973
חילוץ נוסעים שנחטפו בטיסת אייר פראנס לפריז	אנטבה	מבצע יונתן	4.7.1976
המהפך			
פגיעה בארגוני הטרור הפלסטינים בדרום לבנון	לבנון	ליטני	14-21.3.1978
תקיפת הכור הגרעיני שנבנה בעיראק	עיראק	אופרה	7.6.1981
מלחמה בכוחות פלסטינים וסוריים במהלכה נכבש השטח הלבנוני עד בירות. פרצה בעקבות ניסיון התנקשות בשגריר ישראל בלונדון, ובמטרה להוציא את ישובי הצפון מטווח הקטיושות בלבנון. בסיומה נשאר צה"ל ברצועת ביטחון לאורך הגבול	לבנון	מלחמת לבנון הראשונה (שלום הגליל)	6.6.1982-29.9.1982
ישראל מותקפת ב-39 טילי סקאד אך אינה מגיבה	עיראק	מלחמת המפרץ	17.1.1991-28.2.1991
פגיעה ביכולת של חיזבאללה לשגר רקטות לישראל	לבנון	ענבי זעם	11-27.4.1996
הנסיגה הסופית מלבנון אחרי 18 שנים ברצועת הביטחון	לבנון	-	24.5.2000
פגיעה בתשתיות הטרור של האינתיפאדה השנייה, בעקבות הפיגוע במלון פארק בנתניה	הגדה המערבית	חומת מגן	29.3.2002-10.5.2002
מלחמה נגד חיזבאללה בדרום לבנון בעקבות תקיפת וחטיפת חיילים בסיוור בגבול	לבנון	מלחמת לבנון השנייה	12.7.2006-14.8.2006
הפצצת הכור הגרעיני שנבנה בסוריה	סוריה	מחוז לקופסה	6.9.2007
פגיעה במערך שיגור הרקטות של חמאס, אחרי עלייה משמעותית בשימוש בהם מאז ההתנתקות בקיץ 2005	עזה	עופרת יצוקה	27.12.2008-18.1.2009
השתלטות על משט המאווי מרמרה מטורקיה	עזה	רוחות שמיים 7	30-31.5.2010
התקפות אוויריות לפגיעה במערך שיגור הרקטות של חמאס	עזה	עמוד ענן	14-21.11.2012
פגיעה במערך שיגור הרקטות ובמנהרות של חמאס, אחרי הידרדרות בעקבות חטיפת ורציחת שלושת הנערים בגדה	עזה	צוק איתן	8.7.2014-26.8.2014

אפילו ברשימה מקוצרת כזו ניתן לראות איך אחרי מלחמת לבנון השנייה החזית הצפונית נרגעה ומוקד הסכסוך עבר לעזה. אבל המשותף לכל התקופה הוא שינוי באופי המאבק סביב ישראל. ב-30 שנות המדינה הראשונות המלחמות היו מלחמות כוללות בין ישראל למדינות השכנות. אלה היו מלחמות לאומיות, בין האומה הערבית לבין מדינת ישראל.

מאז מצבן של המדינות השכנות הידרדר וצבאותיהן אינם מהווים יותר איום ממשי על ישראל. שתיים מהן – מצרים וירדן – חתמו על הסכמי שלום עם ישראל. ב-42 השנים האחרונות המאבק הוא עממי יותר. המאבק כיום הוא עם ארגונים כמו חיזבאללה בלבנון, חמאס ברצועת עזה, ובתקופות שונות גם עם פת"ח

ביהודה ושומרון. והמניע של הלוחמים הוא במידה רבה לא באמת לאומי, או לפחות לא רק לאומי, אלא גם אישי-תרבותי – "ההגשמה של גבר צעיר היא לצאת לקרב ולהיות שהיד"³⁸³.

תופעה נוספת היא ההדתה של הסכסוך. זה כבר לא סכסוך לאומי (ישראלי-ערבי) אלא סכסוך דתי (יהודי-מוסלמי), מה שמאייץ את האפשרות לפשרה כלשהי. ההדתה הזו מיוצגת על ידי עלייה בדומיננטיות של הימין הציוני-דתי בצד הישראלי ועל ידי תנועות כמו החיזבאללה והחמאס בצד הערבי.

הטענה שיש הדתה של הסכסוך מוצגת כאן ללא נתונים תומכים. זה נובע במידה רבה מכך שמדובר בתפיסה תודעתית, ולכן ניתן לתמוך בה בעיקר באמצעות סקרי דעת קהל או ניתוח טקסטואלי של מסמכים ונאומים. לחלופין ניתן להביא אנקדוטות מגוונות מהתנהלות הצבא בשנים האחרונות (וכמה אנקדוטות כאלה אכן מובאות בפרק טו בעמ' 335). ועדיין, התימוכין האלה אינם כמותיים ואינם מאפשרים לשרטט התפתחות לאורך זמן.

מלחמת לבנון והבוץ הלבנוני

כאמור המלחמה המשמעותית ביותר מאז המהפך היא מלחמת לבנון הראשונה (או בשמה הרשמי, מבצע שלום הגליל). המלחמה פרצה ב-6.6.1982 בעקבות ניסיון התנקשות בשגריר ישראל בבריטניה, שלמה ארגוב (ארגוב אושפז במחלקה שיקומית לשארית חייו ונפטר לבסוף בשנת 2003). הלחימה בפועל נמשכה עד ה-29.9.1982, ובמהלכה נכבש רוב החצי הדרומי של לבנון עד וכולל חלקים מעיר הבירה בירות. לאחר גירוש כוחות אש"ף מבירות לתוניס ישראל נסוגה לדרום לבנון, ונשארה שם 18 שנים עד הנסיגה הסופית ב-24.5.2000.

מלחמת לבנון נחשבת למלחמה ה"רגילה" האחרונה, שבה ישראל התמודדה עם מדינה ערבית עוינת, ובו בזמן למלחמה הראשונה נגד ארגונים לא-מדינתיים – במקרה הזה ארגון פת"ח. כל המלחמות והמבצעים בשנים הבאות היו כאלה, כמו מלחמת לבנון השנייה נגד ארגון חיזבאללה, או מבצעי עופרת יצוקה וצוק איתן נגד ארגון החמאס. הסוג החדש הזה של מלחמות הוא א-סימטרי באופן בסיסי, כאשר מצד אחד האויב הוא חלש במהותו, אבל מצד שני הוא מוטמע באוכלוסייה המקומית ואין אפשרות להגיע להכרעה צבאית סופית.

בראי הזמן מלחמת לבנון משמעותית לא רק מהבחינה הצבאית. הקשר משמעותי אחד הוא ההקשר הפוליטי, ובפרט תהליך קבלת ההחלטות שהוביל למלחמה וצורת ניהול המלחמה. המלחמה אושרה בממשלה (ממשלתו השנייה של מנחם בגין) במקור כמבצע מוגבל לעומק של 40 ק"מ מהגבול, כדי להרחיק את כוחות אש"ף אל מעבר לטווח הקטיושות שלהם, ובכך למנוע מהם את האפשרות להפציץ את ישובי הגליל. אלא שכוחות צה"ל לא עצרו אחרי 40 ק"מ, והמשיכו עד בירות, והמבצע שנועד להמשך ימים ספורים התארך למלחמה של כמעט 4 חודשים. עדויות שונות מראות שזה לא היה מקרי, ושהתוכנית המקורית של שר הביטחון אריאל שרון כללה מראש שלושה יעדים:

- לסלק את הכוחות הפלסטינים מלבנון לחלוטין.
 - לגרום לשינוי משטר בלבנון שבו המיעוט הנוצרי יזכה בשלטון ויחתום על הסכם שלום עם ישראל.
 - להרחיק את הכוחות הסורים מדרום לבנון ולהפגין את העליונות של צה"ל עליהם.
- יעדים אלה לא אושרו מראש על ידי הממשלה ולא נערך עליהם דיון מדיני. במקום זאת, המלחמה נוהלה באופן מתגלגל, כשבכל שלב שרון מציג לראש הממשלה בגין ולשרים צורך בשלב אחד נוסף.
- היעד השני התברר כבעייתי ביותר. כוחות צה"ל אכן חברו לכוחות הנוצרים בבירות, ומנהיג הפלנגות הנוצריות בשיר ג'מאייל, שכבר נפגש עם שרון וישראלים אחרים עוד לפני המלחמה, נבחר לנשיא. אבל עוד לפני שנכנס לתפקיד הוא נרצח. כנקמה על הרצח ערכו כוחות הפלנגות טבח במחנות הפליטים הפלסטינים סברה ושתילה. למרות שאין חולק שהטבח בוצע על ידי הנוצרים, ישראל הואשמה בכך שלא

מנעה מבעלי בריתה לבצע אותו. הדבר היה גם במוקד החקירה של ועדת פהן, שבעקבותיה הודח שרון מתפקיד שר הביטחון.

למלחמה היו גם תוצאות נוספות. המפורסמת ביותר היא הידרדרותו של ראש הממשלה מנחם בגין, שלקח על עצמו את האחריות לכך שלא השכיל לשלוט בהתרחשויות. ב-28.3.1983 הודיע במפתיע על התפטרותו³⁸⁴, ולאחר מכן הסתגר בביתו עד מותו בשנת 1992. המחלוקת שהתלוותה למלחמה, שנתפסה כ"מלחמת יש ברירה" – כלומר כזו שיצאנו אליה מבחירה והיא לא נכפתה עלינו – גם הגבירה מאוד את תנועת הסרבנות, והביאה להקמת תנועת "יש גבול". בלבנון המלחמה הביאה להקמת תנועת חיזבאללה בתמיכה איראנית, במטרה להילחם בישראל ולהשליט את השיעים על לבנון. חיזבאללה הפך עם השנים לארגון הדומיננטי בלבנון, והפך אותה לבסיס קדמי של איראן. מצב זה מאפשר לאיראן לאיים ישירות על ישראל, בעוד ישראל אינה יכולה לאיים ישירות על איראן. המלחמה השפיעה גם על הסכם השלום עם מצרים, שנחתם בשנת 1979, ושמוכחו פינתה ישראל את כל שטח סיני באפריל 1982 – פחות מחודשיים לפני פרוץ המלחמה. הסכם השלום החזיק מעמד, אבל השלום הפך לשלום "קר".

לבסוף, למלחמה היו גם השלכות ביטחוניות ארוכות טווח. הראשונה הייתה ההתבוססות בבוץ הלבנוני למשך 18 שנים. בתקופה זו נהרגו 558 חיילים, בנוסף על ה-658 שנהרגו בחודשי המלחמה עצמה. השחיקה הזו הביאה להקמתו של צבא דרום לבנון ("צד"ל), כוח שיעי מקומי שביצע עבור ישראל את רוב הפעולות הצבאיות ברצועת הביטחון לאורך הגבול. ההסתמכות על צד"ל מהווה למעשה מיקור חוץ של לחימה, בניגוד לאתוס שישראל מגינה על עצמה. בנוסף, השחיקה כתוצאה מהמאבק המתמשך בחיזבאללה ברצועת הביטחון הביאה בסופו של דבר לנסיגה חד צדדית של ישראל בשנת 2000, והיותה אולי הראה לתנועת החמאס בעזה, שהצליחה להביא את ישראל לסגת באופן חד צדדי מרצועת עזה חמש שנים מאוחר יותר בשנת 2005 (תוכנית ההתנתקות).

השפעת הכיבוש והמצב הביטחוני

כשמדברים על המצב הביטחוני של ישראל נוטים באופן טבעי להתמקד במלחמות ומבצעים צבאיים. אבל מה שחשוב ומשפיע לא פחות הוא חיי היומיום תחת איום ביטחוני מצד אחד ותוך הפעלת משטר כיבוש מצד שני. הנה רשימה חלקית של השפעות כאלה.

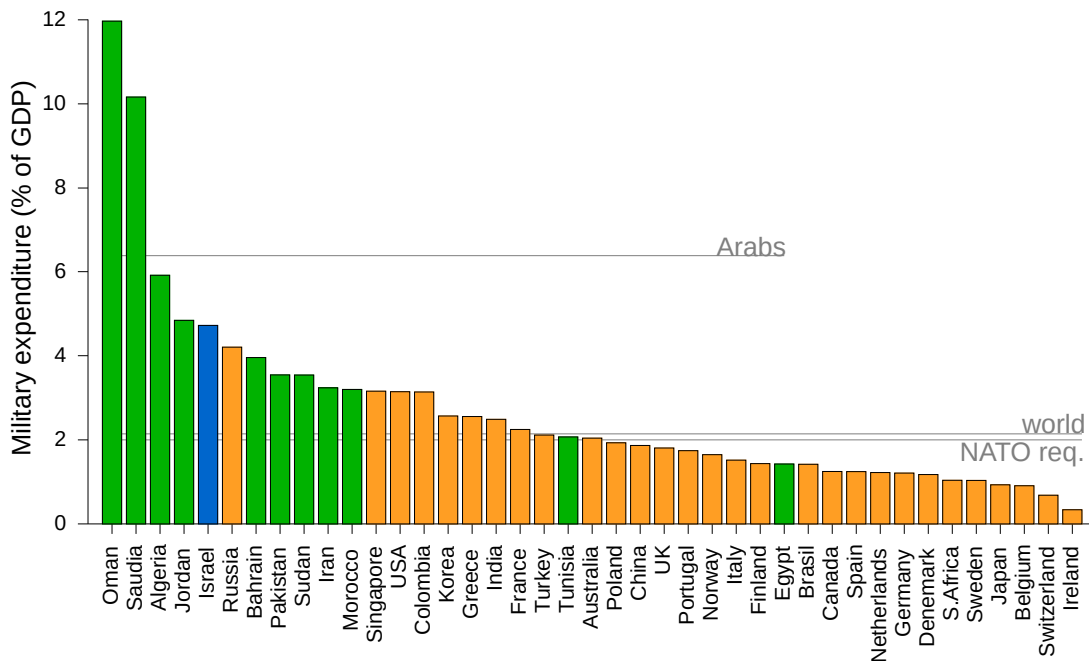
- בשל הכיבוש צה"ל עוסק רוב הזמן במשימות של ביטחון שוטף. עיסוק זה בא על חשבון אימונים והצטיידות. כתוצאה יש חשש שהמוכנות של צה"ל ללחימה במבצע קרקעי נרחב נפגעה³⁸⁵.
- במקביל, שירות במשימות ביטחון שוטף בשטחים כולל חיכוך מתמיד עם האוכלוסייה האזרחית וגורם לשחיקה נפשית של החיילים. זה מצטרף לפגיעות של הלם קרב במלחמות והפרעת דחק פוסט-טראומטית אחריהן. הערכות הן שכ-20% ל-13 מהחיילים המשתתפים בקרבות סובלים מפגיעות נפשיות כאלה³⁸⁶.
- השליטה בשטחים גם גורמת לפער גדל בין האתוס של צבא מוסרי העוסק בהגנה על המולדת לבין התנהלות של כוח כובש בפועל. דוגמאות לכך נאספות באופן שוטף על ידי ארגון "שוברים שתיקה", המפרסם עדויות מאומתות של חיילים קרביים משרותם הצבאי. הדוגמה המפורסמת ביותר היא המקרה של אלאור אזריה, שנשפט ל-18 חודשי מאסר לאחר שהרג מחבל פצוע דקות ארוכות לאחר שכבר נוטרל. מסרטונים של התקרית שבהם רואים את ההתנהלות הרגועה של כל הנוכחים במקום ניתן להבין שפעולות כאלה אינן באמת חריגות, ורק ההעמדה לדין הייתה חריגה.
- למצב הביטחוני ולמבצעים צבאיים או מלחמות יש מגוון השלכות כלכליות, כמו למשל
 - השקעה גבוהה בביטחון. בשנות ה-70 של המאה הקודמת הוצאות הביטחון של ישראל הגיעו לשיא של כ-30% מהתמ"ג (איור 208). ההוצאות כיום הרבה יותר נמוכות, אבל עדיין גבוהות

³⁸⁴ "אני לא יכול יותר למלא את התפקיד הזה" – ראש הממשלה מנחם בגין מודיע על התפטרותו, בלוג ארכיון המדינה, 28.8.2014.

³⁸⁵ למשל עמוס הראל, הארץ 20.9.2017.

³⁸⁶ אבי בלייך ויובל מלמד, פגיעה נפשית פוסט-טראומטית עקב שירות צבאי, רפואה ומשפט 37, דצמבר 2007.

יחסית לכל המדינות המערביות. הן נחשבות נחוצות כי מדינות ערב מוציאות יותר. השוואה של הוצאות ביטחון כאחוז מהתמ"ג מוצגת באיור 187.



איור 187: הוצאות הביטחון של מדינות נבחרות בשנת 2017.³⁸⁷ מדינות ערב מסומנות בירוק. לשם השוואה, נאט"ו דורשת מהמדינות החברות בה להשקיע 2% מהתמ"ג בביטחון, ורובן לא עומדות בדרישה הזו.

- למצב הביטחוני יש השפעה שלילית על התיירות. בשנות האינתיפאדה השנייה למשל התיירות הצטמקה באופן ניכר.
- מצד שני לא כל ההשפעות בהכרח שליליות. הצבא וההשקעה בתעשייה הביטחונית מהווים גורם ממריץ בשדה ההיי-טק, שנחשב לקטר שמוביל את הצמיחה במשק.
- הסכסוך המתמשך עם הפלסטינים בשטחים ועם ארצות ערב מעיב מטבע הדברים על היחס לאזרחי ישראל הערבים, ומעלה שאלות אודות נאמנותם למדינה. ואכן המצב הזה עלול להציב אותם בפני דילמה של נאמנות לעם הערבי/פלסטיני לעומת נאמנות למדינת ישראל.
- לסיום, שליטה באוכלוסייה כבושה באמצעות שלטון צבאי מדגיש מטבע הדברים את הפן הביטחוני על חשבון הפן האזרחי. התוצאה היא דירדור מתמשך של המצב בשטחים, מה שמוביל לעוני ויאוש ומרחיק אפשרות של פשרה או שלום עתידיים³⁸⁸.

הרוגים במלחמות וביניהן

במלחמות ובמבצעים המנויים לעיל היו עשרות אלפי הרוגים בשני הצדדים. בנוסף היה מספר גבוה פי כמה של פצועים, ומספר לא ידוע של נפגעים נפשית מהלם קרב או פוסט-טראומה³⁸⁹. הנתונים המוצגים כאן

³⁸⁷ מקור: אתר הבנק העולמי, בהתבסס על נתוני מכון SIPRI.

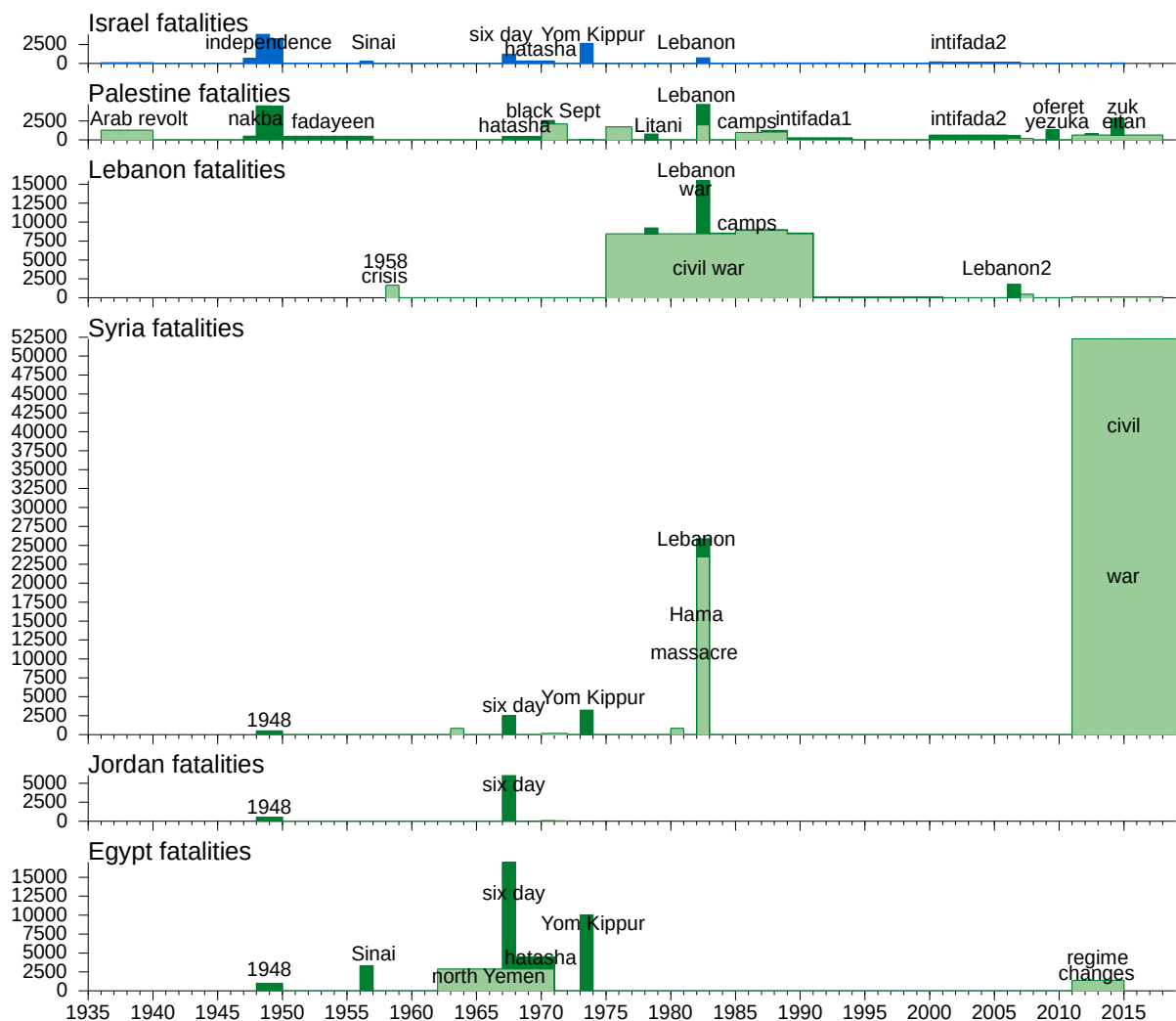
³⁸⁸ עדויות ממקור ראשון על המצב בעזה לאורך השנים הובאו בפרקי הפודקאסט "עזה – הסיפור הלא מוכר" של יזהר באר. פרק א' כולל עדות של מושל עזה בראשית שנות ה-70 איני עבאדי, ועל איך שמטבע הדברים נמשך למלחמה בטרור ולא התייחס לניהול אזרחי. פרק ח' כולל ראיונות עם 4 מושלים תחת הכותרת "המושלים לשעבר מסכימים: כך הפכנו את עזה לאי של עניות וייאוש".

³⁸⁹ ראו למשל יניב קובוביץ, אחרי 45 שנה, לוחמי יום כיפור ממשיכים להיאבק להכרה בצלקות הנפשיות שלהם, הארץ 18.9.2018.

מתמקדים בהרוגים, כי אלה כנראה הנתונים היותר מדויקים. אבל צריך לזכור שמספר הנפגעים הכולל גדול בהרבה.

מספר ההרוגים בכל שנה בישראל ובכל אחת מהמדינות שאיתן היו עימותים (כולל הפלסטינים) מוצג באיור 188. הציר האופקי הוא זמן, והאנכי הוא הרוגים לשנה. ארועים קצרים מיוחסים לשנה בה קרו — למשל מלחמת ששת הימים מתבטאת בעמודה של שנת 1967. לגבי ארועים ארוכים יותר מספר ההרוגים הכולל חולק במספר השנים, מה שנותן את מספר ההרוגים הממוצע לשנה, והממוצע הזה נוסף לכל שנה בטווח. כתוצאה מספר ההרוגים הכולל ניתן על ידי השטח הצבוע (בהגדלה מתאימה, כל פיקסל מייצג הרוג).

חשוב לציין שבמקרים רבים מספר ההרוגים הערבים אינו ידוע בוודאות, ויתכנו הערכות ששונות זו מזו בעשרות ואפילו במאות אחוזים. הנתונים בגרף מהווים ניסיון למצע בין ההערכות השונות. מספר ההרוגים בפעולות טרור הוא נמוך יחסית, והם מוצגים בפרוט רב יותר באיור 198 בהמשך.



איור 188: מספר ההרוגים בכל צד במלחמות בין ישראל לערבים ובמאבקים אחרים של הארצות המערובות³⁹⁰.

לשם השוואה ומתן הקשר, מאבקים אחרים שאותן ארצות היו מעורבות בהם מוצגים גם הם. הרוגים

³⁹⁰ מקורות: הנתונים לוקטו בעיקר מדפים של ויקיפדיה האנגלית שמוקדשים לכל אחד מהמלחמות או המבצעים המוצגים. דפים אלה כרגיל מכילים מספר הערכות שאינן מסכימות זו עם זו, ואני ניסיתי למצע ביניהן. צריך לציין שכיוון שוויקיפדיה היא אנציקלופדיה חופשית שמתעדכנת כל הזמן, הנתונים יכולים גם להשתנות. נתוני האינתיפאדה השנייה נלקחו ישירות מבצלם.

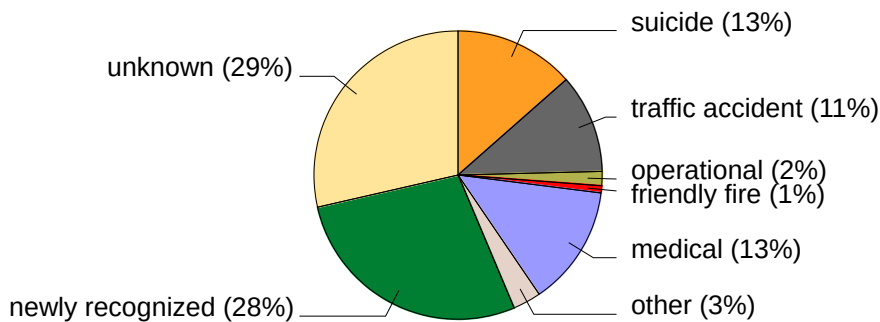
ערבים במאבקים בין ערבים לבין עצמם, שישראל אינה מעורבת בהם, מוצגים בירוק בהיר. הרוגים ערבים במאבקים עם ישראל מוצגים בירוק כהה. כפי שניתן לראות המאבקים המדממים ביותר באזור הם מלחמות האזרחים של לבנון (1975-1990) ושל סוריה (2011-2018). גם לפני זה, מספר ההרוגים בטבח באחים המוסלמים בחמה שביצע נשיא סוריה חאפז אל-אסד היה גבוה פי כמה ממספר ההרוגים הסורים במלחמות עם ישראל, ומספר ההרוגים המצרים במלחמה בתימן דומה למספר ההרוגים בכל המלחמות עם ישראל. גם אצל הפלסטינים אחוז ניכר מההרוגים הם במאבקים שישראל אינה שותפה להם, כמו אירועי ספטמבר השחור בירדן או תחילת מלחמת האזרחים בלבנון.

הרוגים ישראלים

הרוגים	מלחמה	שנים
6373	עצמאות	1947-1949
175	סיני (קדש)	1956
779	ששת הימים	1967
367	התשה	1969-1970
2673	יום כיפור	1973
22	ליטני	1978
658	לבנון	1982
566	השארות בלבנון	1983-2000
29	חומת מגן	2002
165	לבנון 2	2006
13	עופרת יצוקה	2009
6	עמוד ענן	2012
73	צוק איתן	2014

משרד הביטחון מנהל רישום של הנופלים החל מהיתקלויות בין יהודים לערבים משלהי המאה ה-19, דרך המלחמות והמבצעים בימי המדינה, ועד ההרוגים בפעולות טרור לאורך השנים. מספר הנופלים עד ערב יום הזיכרון ב-2018 היה 27,788. ההרוגים הישראלים במלחמות השונות מסוכמים בטבלה משמאל³⁹¹. המספר כולל הן חיילים והן אזרחים שנהרגו במלחמה. הרוגים בפעולות טרור מתוארים באיור 198 בהמשך. הרשימה הזו מסתכמת ל-11,899 הרוגים. ההפרש מהמספר הכולל המצוטט לעיל הוא בחלקו הקטן הרוגים בפעולות קטנות יותר ובהיתקלויות בין המבצעים והמלחמות האלה, וברובו אנשי כוחות הביטחון שנהרגו או מתו בנסיבות אחרות, כגון תאונות אימונים, תאונות דרכים, התאבדויות, מחלות, ועוד.

בשנת 2012 הבלוגר אשתון פרסם סדרת מאמרים אודות חללי כוחות הביטחון בשנה הקודמת, שתיארה את החוסרים במידע שפורסם באופן רשמי על ידי משרד הביטחון ואת התמונה המצטיירת מהשלמות מידע חלקיות שהוא הצליח להשיג. הסיכום של המידע הזה מוצג באיור 189.



איור 189: סיבות המוות של הרוגים ומתים מקרב כוחות הביטחון בין יום הזיכרון 2011 ליום הזיכרון 2012, לפי אישתון³⁹².

מהנתונים עולה כי רק 3 מתוך 126 ההרוגים והמתים (לא כולל אזרחים הרוגי פעולות איבה – היו עוד 16 כאלה) היו בפעילות מבצעית, מהם אחד מאש כוחותינו. סיבת המוות הנפוצה ביותר הייתה הכרה בדיעבד בנכי צה"ל שמתו כבר בשנים קודמות, ועליהם לא היו שום פרטים נוספים. שלוש קבוצות גדולות

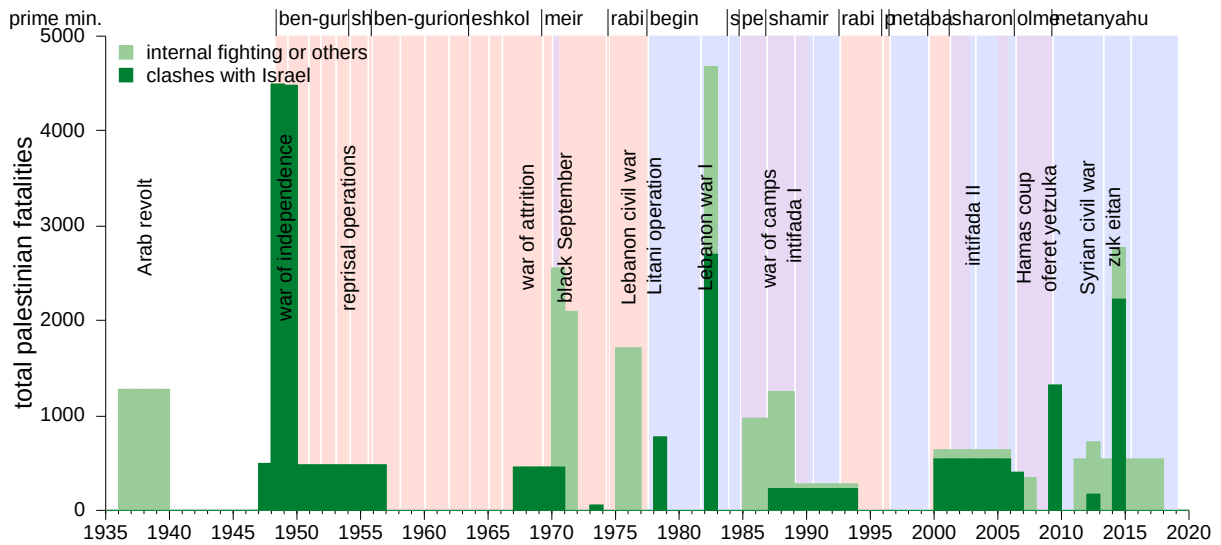
391 מקור: דפי ויקיפדיה של המלחמות השונות. המספרים יכולים להתעדכן גם אחרי שנים כתוצאה מפטירה של נכים שנפגעו במלחמה.

392 מקור: אשתון, גיבורים נולדים במוותם – חלק ב': 35 מחללי השנה האחרונה, לא מתו בשנה האחרונה. 8.5.2012.

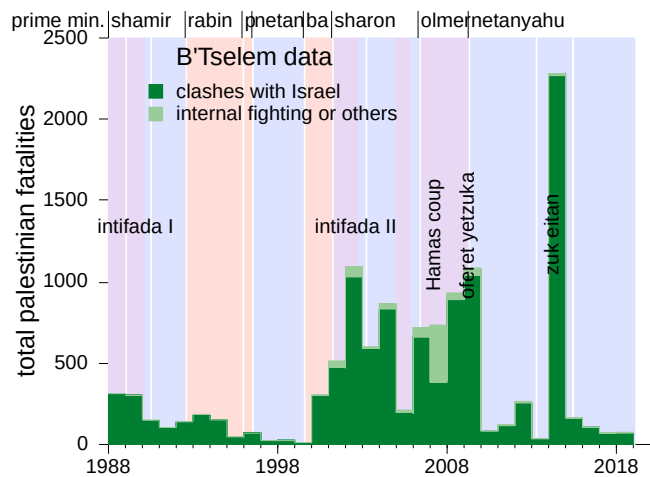
נוספות הם חיילים שהתאבדו, הרוגי תאונות דרכים (שרבות מהן קרו בחופשות), ומוות ממגוון סיבות רפואיות בעיקר של אנשי קבע מבוגרים (ברוב המקרים ללא קשר לשרות הצבאי). אחרי כל זה נשארו עדיין 36 שעליהם הוא לא הצליח למצוא פרטים, שיפור לעומת הנתונים המקוריים מאתר "יזכור" שבהם היו 63 כאלה.

הרוגים פלסטינים

על הרוגים פלסטינים יש יותר מידע מאשר על הרוגים ערבים אחרים, לפחות בעשרות השנים האחרונות, כתוצאה מהעניין הבינלאומי הרחב בסוגיה הפלסטינית ומפעילות של ארגונים כמו בצלם. כך ניתן להשוות את המידע שנאסף בוויקיפדיה, המוצג באיור 190, עם מידע פרטני יותר של בצלם, המוצג באיור 191.



איור 190: פרוט ההרוגים הפלסטינים כפי שהם מופיעים בעמודים שונים של ויקיפדיה האנגלית.



איור 191: פרוט ההרוגים הפלסטינים כפי שהם מופיעים בנתוני ארגון בצלם³⁹³. מבצע עופרת יצוקה התחיל בסוף דצמבר 2008, ולכן ההרוגים במבצע נספרים ב-2008 או 2009, בניגוד לגרף הקודם בו הם נספרים ב-2009 בלבד. שימו לב גם לכך שהסקלה שונה.

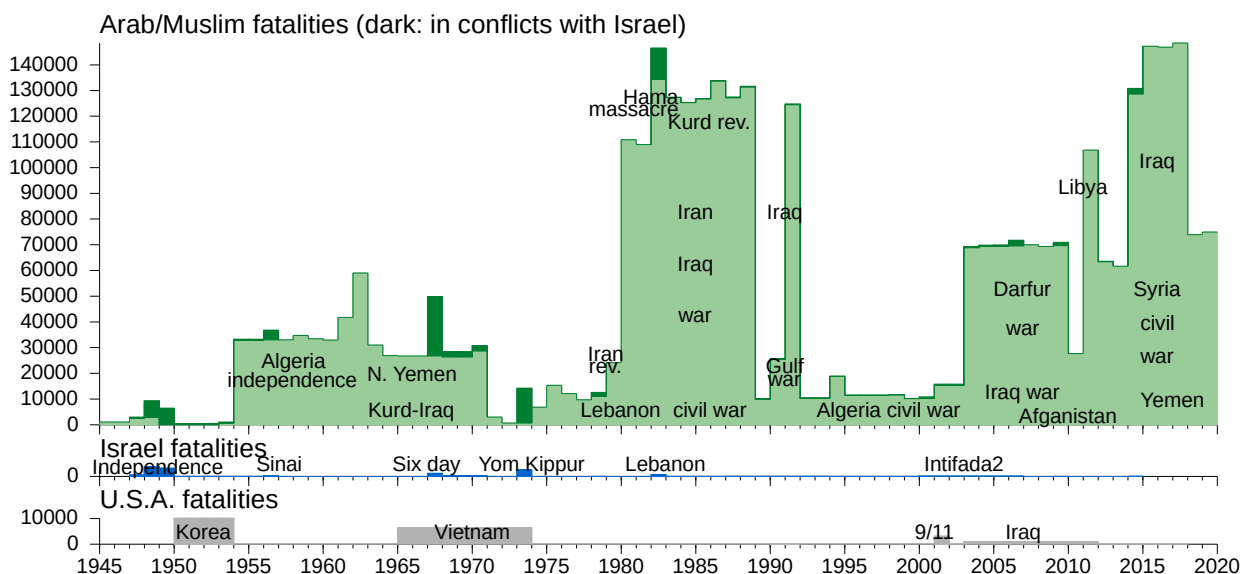
³⁹³ מקור: דף הנתונים באתר בצלם, ובפרט נתוני ההרוגים. יש צורך לאסוף את הנתונים ממספר דפים שונים, כיוון שהם מאורגנים לפי זמן (לפני, במהלך, ואחרי מבצע עופרת יצוקה) ולפי הצרופ של נפגעים, מי פגע בהם, והיכן זה קרה. הנתונים כאן כוללים את כל הפלסטינים שנהרגו בידי ישראלים (כוחות הביטחון או אזרחים) בשטחים או בישראל גופה, ובדומה את הפלסטינים שנהרגו בידי פלסטינים.

מההשוואה ניתן לראות:

- התמונה הכללית המצטיירת היא דומה בשני המקורות, בהסתייגות שאני מציג את הנתונים מוויקיפדיה כממוצע לאורך זמן ואילו בצלם מספקים נתונים מפורטים לכל שנה בנפרד. אחת הסיבות לדמיון היא שמאמרים בוויקיפדיה מסתמכים בין היתר על בצלם.
- ויקיפדיה היא אנציקלופדיה, ומטבע הדברים מתמקדת במאורעות משמעותיים ולא בהתנהלות יומיומית. כתוצאה יש שם נתונים על מבצעים, אבל לא על ההרוגים במגוון היתקלויות קטנות שקורות באופן רציף. בהקשר הזה הנתונים של בצלם מוסיפים מידע שחסר בוויקיפדיה.
- ארגון בצלם מתמקד בהגדרה במה שקורה בגבולות ארץ ישראל. כתוצאה הנתונים של בצלם אינם כוללים הרוגים פלסטינים באירועים במקומות אחרים במזרח התיכון, כמו למשל האלפים שנהרגו במסגרת מלחמת האזרחים בסוריה. יתכן גם שיש חסר באיסוף נתונים על פלסטינים שנהרגו בסכסוכים פנימיים או ב"תאונות עבודה" עם מטעני חבלה.

הסכסוך הישראלי-ערבי יחסית למזרח התיכון

הבולטות הבינלאומית של הסכסוך הישראלי-ערבי (ועוד יותר מכך, הישראלי-פלסטיני) אינה מידתית למספר ההרוגים בו. איור 192 מראה את מספר ההרוגים בכל הסכסוכים והמלחמות במזרח התיכון המורחב, כולל מדינות ערב ומדינות מוסלמיות לא ערביות (טורקיה, איראן, ואפגניסטן). מלחמת האזרחים בסודן אינה כלולה, כיוון שהתרחשה ברובה בדרום סודן שבה האוכלוסייה נוצרית.



איור 192: הרוגים במלחמות ומבצעים במסגרת הסכסוך הישראלי-ערבי בהשוואה להרוגים בסכסוכים אחרים במזרח התיכון ובמלחמות של ארצות הברית³⁹⁴.

התמונה המצטיירת היא שהסכסוך הישראלי ערבי הוא אכן שולי לעומת סכסוכים אחרים במזרח התיכון — והחלק הישראלי פלסטיני שלו קטן עוד יותר (רוב ההרוגים הערבים הם ממצרים במלחמות ששת הימים ויום כיפור). המלחמה המדממת ביותר בהפרש ניכר היא מלחמת איראן-עיראק (כ-900,000 הרוגים), ואחריה מלחמת האזרחים בסוריה (כ-450,000) ומלחמת השחרור של אלג'יריה והטבח בדארפור (כ-300,000 כ"א). מעניין להשוות כמה מלחמות שאף אחד לא זוכר שהתקיימו בכלל עם מלחמות מפורסמות יותר כגון מלחמת וייטנאם (בצד האמריקאי — אבדות הווייטנאמים היו גדולות הרבה יותר). המלחמה הכורדית-עיראקית הראשונה גרמה לאבדות דומות לאבדות האמריקאיות במלחמת וייטנאם, הן מבחינת האורך והן מבחינת ההרוגים לשנה בממוצע. מלחמת האזרחים בצפון תימן בשנות השישים גם הייתה

394 מקור: כמו באיור 188, הנתונים לוקטו מוויקיפדיה.

באורך דומה, אבל מספר ההרוגים הממוצע לשנה היה כפול. בין היתר נהרגו שם בערך פי 2 יותר חיילים מצרים מאשר במלחמת ששת הימים. מלחמת האזרחים בלבנון הייתה בערך פי 2 יותר ארוכה ממלחמת וייטנאם, ובנוסף מספר ההרוגים לשנה בממוצע היה כמעט כפול.

במיוחד מעניין להשוות את המאבק הלאומי הפלסטיני לזה הכורדי. מתחילת המאה העשרים נהרגו במאבק הזה בהערכה גסה כ-280,000 כורדים, ועוד כמה עשרות אלפים במאבקים פנימיים. מהצד השני נהרגו כמה עשרות אלפי עיראקים וטורקים, ומספרים קטנים יותר של איראנים וסורים. באותה תקופה נהרגו בהערכה גסה כ-47,500 פלסטינים, בערך חצי מהם במסגרת המאבק עם ישראל (שזה בערך עשירית ממספר הכורדים ההרוגים).

עבור אותם אלה שמתעקשים לקרוא להרג פלסטינים על ידי ישראל "שואה", השוואה גרפית ישירה מוצגת באיור 193.



איור 193: השוואה בין הרוגים פלסטינים במאבק עם ישראל והרוגים ערבים ומוסלמים בכלל (איור 192) לבין השואה.

הטרור הפלסטיני

ארגוני הטרור הפלסטינים הראשונים הוקמו בשנות ה-60 של המאה הקודמת. הבולט שבהם הוא ארגון פת"ח³⁹⁵, שהוא גם הארגון העיקרי במסגרת אש"ף (אש"ף הוא ארגון גג המכיל את פת"ח ועוד מספר ארגונים). מאוחר יותר קמו ארגונים איסלאמיים, כמו חמאס והג'יהאד האיסלאמי. בשנים הראשונות עיקר פעולות הטרור בוצעו בתוך שטח ישראל. עם הגדילה במספר ההתנחלויות ובאוכלוסייה היהודית בשטחים מרכז הכובד עבר לשם. אבל פעולות בתוך ישראל זוכות להרבה יותר תהודה.

פעולות טרור עיקריות

במהלך השנים בוצעו אלפים רבים של פעולות טרור פלסטיניות נגד אזרחי ישראל. הטבלה הבאה מרכזת רק את הפעולות הגדולות והמשמעותיות ביותר.

תאריך	מקום	תיאור
1920	הגליל, ירושלים	פרעות תר"פ, נפילת תל-חי
1-5.5.1921	יפו ואחרים	פרעות תרפ"א, בהם נרצחו 47 וביניהם הסופר יוסף חיים ברנר
8-9.1929	ירושלים, חברון, צפת, ואחרים	פרעות תרפ"ט, בהם נרצחו 133 וחוסלה הקהילה היהודית ההיסטורית בחברון
1936-1939	כל הארץ	המרד הערבי נגד שלטון המנדט הבריטי, כלל גם מאות התקפות על ישובים ותחבורה יהודים שהובילו לכ-400 הרוגים
הקמת המדינה		
1949-1956	כל הארץ	מאות התקפות פדאיון בהמשך להפסד במלחמת העצמאות, בעיקר לאורך גבולות יהודה ושומרון ורצועת עזה, שהובילו לכ-340 הרוגים
17.3.1954	מעלה עקרבים	התקפה על אוטובוס לאילת ורצח 11 נוסעים
9.1970	ירדן	חטיפת מטוסים ופיצוץם על ידי החזית העממית לשחרור פלסטין, שהובילה למאבק בין ירדן לארגונים הפלסטיניים (ספטמבר השחור)
8.5.1972	שדה התעופה לוד (נתב"ג)	חטיפת ושחרור מטוס סבנה שנחטף בטיסה מבריסל
30.5.1972	שדה התעופה לוד (נתב"ג)	רצח 24 נוסעים בידי טרוריסטים יפנים (ובהם קוזו אוקמוטו) בשליחות החזית העממית לשחרור פלסטין
5-6.9.1972	מינכן (גרמניה)	רצח 11 ספורטאים באולימפיאדת מינכן, בעקבותיו נשלח המוסד להתנקש בראשי ארגוני הטרור ברחבי העולם
15.5.1974	מעלות	רצח 22 תלמידים בטיול מצפת ועוד חמישה אחרים
5-6.3.1975	תל-אביב	השתלטות מחבלים שבאו בסירות גומי על מלון סבוי, 8 בני ערוכה נהרגו
4.7.1975	ירושלים	מקרר תופת מתפוצץ בככר ציון והורג 15 עוברי אורח
4.7.1976	אנטבה (אוגנדה)	מטוס אייר פראנס נחטף בטיסה לפריז (אחרי חניית ביניים באתונה), שחרור הנוסעים בפעולה של סירת מטכ"ל (מבצע יונתן)

³⁹⁵ השם פת"ח הוא ראשי תיבות בסדר הפוך של "חרכת תחריר פלסטין" – התנועה לשחרור פלסטין. אש"ף הוא הארגון לשחרור פלסטין, ומוכר בעולם בראשי התיבות של שמו באנגלית – PLO.

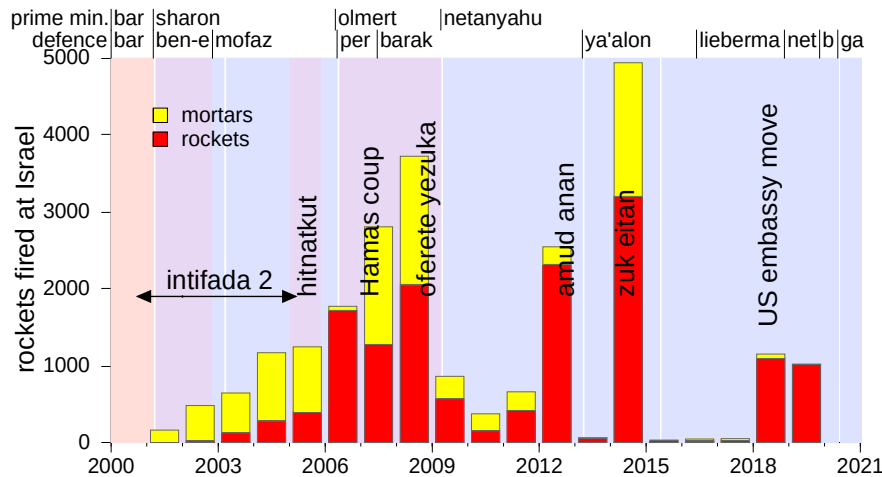
המהפך			
אוטובוס מטיילים ואוטובוס נוסף נחטפו, 35 נוסעים נרצחו או נהרגו בקרב כשהאוטובוס נשרף, הוביל למבצע ליטני	כביש החוף (צומת גלילות)	11.3.1978	
ניסיון התנקשות בשגריר ישראל שלמה ארגוב, שהוביל למלחמת לבנון	לונדון	3.6.1982	
חטיפת אוטובוס והריגת אחת מבנות הערובה, שלאחריה אנשי שב"כ הוציאו להורג שני חוטפים ללא משפט	קו 300 לאשקלון	12.4.1984	
האינתיפאדה הראשונה, שבמהלכה נרצחו כ-155 ישראלים	כל הארץ	12.1987-1991	
פיגועי התאבדות של החמאס בעקבות הסכם אוסלו והטבח במערת המכפלה בהם נרצחו כ-164 ישראלים	כל הארץ	1994-1997	
פיגוע כפול בו נרצחו 22, רובם חיילים	צומת בית ליד	22.1.1995	
סדרת פיגועים (בעיקר פיצוץ אוטובוסים) אחרי חיסול מהנדס החמאס יחיא עיאש בהם נרצחו מעל 58 ישראלים	ירושלים ואחרים	2-3.1996	
מהומות אחרי פתיחת מנהרת הכותל, 16 חיילים נהרגו	הגדה המערבית	24.9.1996	
האינתיפאדה השנייה, שבמהלכה נרצחו מעל אלף ישראלים; פרצה לאחר עליית אריאל שרון להר הבית והביאה לנפילת ממשלת אהוד ברק	כל הארץ	2000-2005	
פיגוע בדולפינריום בו נרצחו 21 צעירים	תל אביב	1.6.2001	
פיגוע במסעדת סבארו במרכז ירושלים בו נרצחו 15	ירושלים	9.8.2001	
פיגוע במלון פארק בליל הסדר בו נרצחו 30, ובעקבותיו יצאה ישראל למבצע חומת מגן	נתניה	27.3.2002	
חטיפת החייל גלעד שליט והחזקתו ברצועת עזה	כרם שלום	25.6.2006	
עלייה בירי טילים ופצמ"רים שהרגו כ-30 ישראלים, עד מבצע עופרת יצוקה	סביב עזה	2006-2009	
חטיפת ורציחת שלושת הנערים, ובעקבות כך ירי רקטות מעזה ויציאה למבצע צוק איתן	הגדה וסביב עזה	12.6.2014	
"אינתיפאדת היחידים" – עלייה בפיגועים, בעיקר דקירות בסכינים	כל הארץ	2015-2016	
עפיפוני ובלוני תבערה שגרמו לעשרות שריפות ביום	סביב עזה	4-10.2018	

ירי רקטות ומרגמות

כרמה האסטרטגית לשיגורי רקטות ופצצות מרגמה יש מעמד מיוחד, עם בולטות גבוהה יותר מסוגי פיגועים אחרים. שיגור הרקטות הראשון על ישראל הוא כנראה התקיפה על בית שאן ב-16.9.1968. בתחילת שנות ה-70 היו עוד כמה התקפות ספורדיות. ב-10-24.7.1981 ארגון החיזבאללה בלבנון ירה 1230 פגזי ארטילריה וקטיושות על ישובי הצפון, מה שהוביל לשאיפה להוציא את ישובי הצפון מטווח הקטיושות במלחמת לבנון שפרצה ב-1982. חיזבאללה שיגר גם 3970 קטיושות ורקטות אחרות במהלך מלחמת לבנון השנייה בשנת 2006. מאז החיזבאללה אוגר כמויות גדולות של רקטות ומשפר את הדיוק שלהן, במסגרת מאזן אימה מול ישראל, אבל נמנע מלהשתמש בהן בפועל.

בשנים האחרונות שיגורי רקטות וירי פצצות מרגמה נעשים בעיקר על ידי החמאס וארגונים אחרים ברצועת עזה, וקצת גם מסיני על ידי דאעש. השימוש באמצעים האלה בזירה הזו התחיל בתקופת

האינתיפאדה השנייה, בשנת 2001. מספר השיגורים כל שנה מאז מוצג באיור 194. ניתן לראות שבתקופת האינתיפאדה השנייה ירו בעיקר פצצות מרגמה. ההתנתקות ועליית החמאס בעזה הובילו לעלייה ניכרת בירי רקטות. זה הוביל למבצע עופרת יצוקה בסוף 2008, ומאז רוב הזמן יש "רק טפטוף". אבל כשיש מבצע רציני, כמו עמוד ענן ב-2012 או צוק איתן ב-2014, זה כולל גם אלפי שיגורים.



איור 194 : מספר שיגורי רקטות וירי פצצות מרגמה מרצועת עזה לישראל. הנתונים מהשב"כ ומויקיפדיה³⁹⁶.

ההישג הגדול ביותר של מתקפות הרקטות מעזה היה ב-12.11.2019. באותו יום נורו מאות רקטות על ישובי הדרום וגוש דן, בעקבות חיסולו של פעיל מרכזי בארגון הג'יהאד האיסלאמי. הרקטות עצמן לא גרמו לנזק משמעותי או אבדות בנפש, וחלק ניכר מהן יורטו. אבל המתקפה גרמה לפיקוד העורף לפרסם הנחיות לביטול הלימודים ולהשבתת כל העבודות הלא חיוניות בדרום ובגוש דן. תל-אביב כולה הושבתה באופן אפקטיבי למשך רוב שעות היום³⁹⁷. מקרה זה מעמיד באור מגוחך את הטענות בנוגע ליצירת הרתעה ישראלית כנגד הארגונים הפלסטינים.

טרור יומימי בשטחים

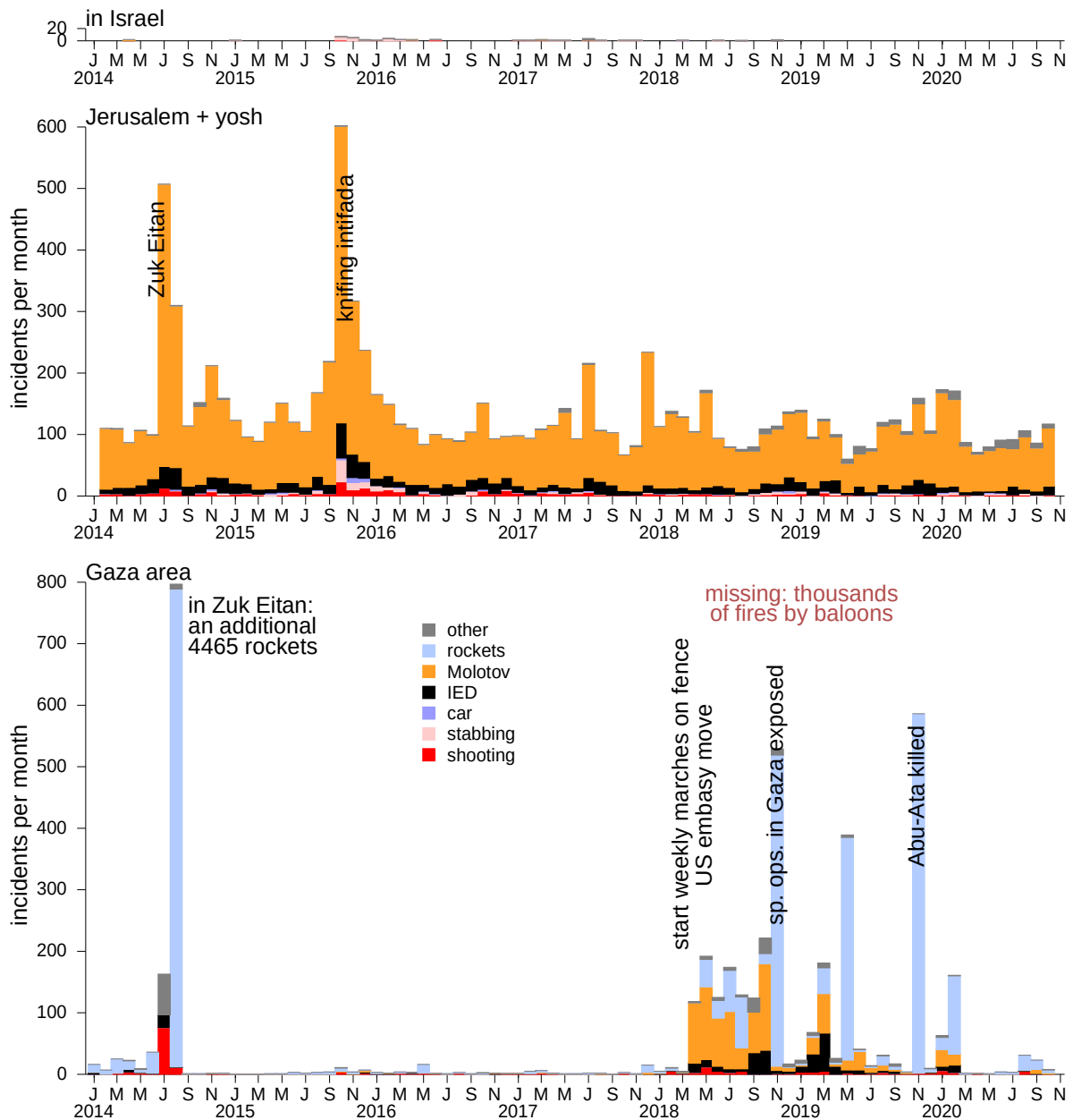
התמקדות באירועי טרור מרובי נפגעים ובשיגורי רקטות מסיחה את הדעת ממגוון פעולות קטנות יותר שקורות באופן יומימי, בעיקר בשטחים, ולרוב אינן גורמות לנפגעים או אפילו לנזק. נתונים על פעולות כאלה מתפרסמים בדוחות שנתיים וחודשיים של השב"כ בשנים האחרונות, ומוצגים באיור 195. מהנתונים עולות כמה הבחנות:

- בכל התקופה שעבורה יש נתונים (ויש להניח שגם לפני כן) יש פעילות חבלנית קבועה ורציפה כל הזמן. בחודש "רגיל" שלא קורה בו שום דבר ראוי לציון יש כ-100 אירועים, רובם זריקת בקבוקי תבערה, אבל בנוסף יש בכל חודש גם הנחת מטענים ומקרי ירי (איור 196). הפעילות הזו מבטאת התנגדות מתמשכת לישראל ולכיבוש.
- מדי פעם יש התפרצויות של אלימות מוגברת, שאת חלקן ניתן ליחס לתגובות על פעולות ישראליות ואת אחרות לתסיסה בחברה הפלסטינית. ההתפרצויות האלה עושות כותרות והופכות לפנים של המצב הביטחוני. מאה בקבוקי תבערה וכמה מטענים בכל חודש נתפס כבר כמצב רגיל ולא שומעים עליהם בחדשות.

³⁹⁶ מקורות: הנתונים לשנים 2005-2019 מדוחות שנתיים וחודשיים של השב"כ. אין שם נתונים מלפני 2005, או זה הושלם מדף על התקפות רקטות בוויקיפדיה האנגלית. בדוחות השב"כ מדגישים את ההבדל בין פיגועים לבין שיגורים (מטח של 3 רקטות הוא פיגוע אחד אבל 3 שיגורים), אבל מסוף 2018 נראה שהם מדווחים על פיגועים ולא על שיגורים. מצד שני נתוני 2019 בוויקיפדיה העברית אינם מעודכנים. נתוני ויקיפדיה קצת יותר נמוכים מנתוני השב"כ. המספרים אינם ודאיים כי במקרים רבים קשה למצוא את הנפילות, בעיקר בשטחים פתוחים.

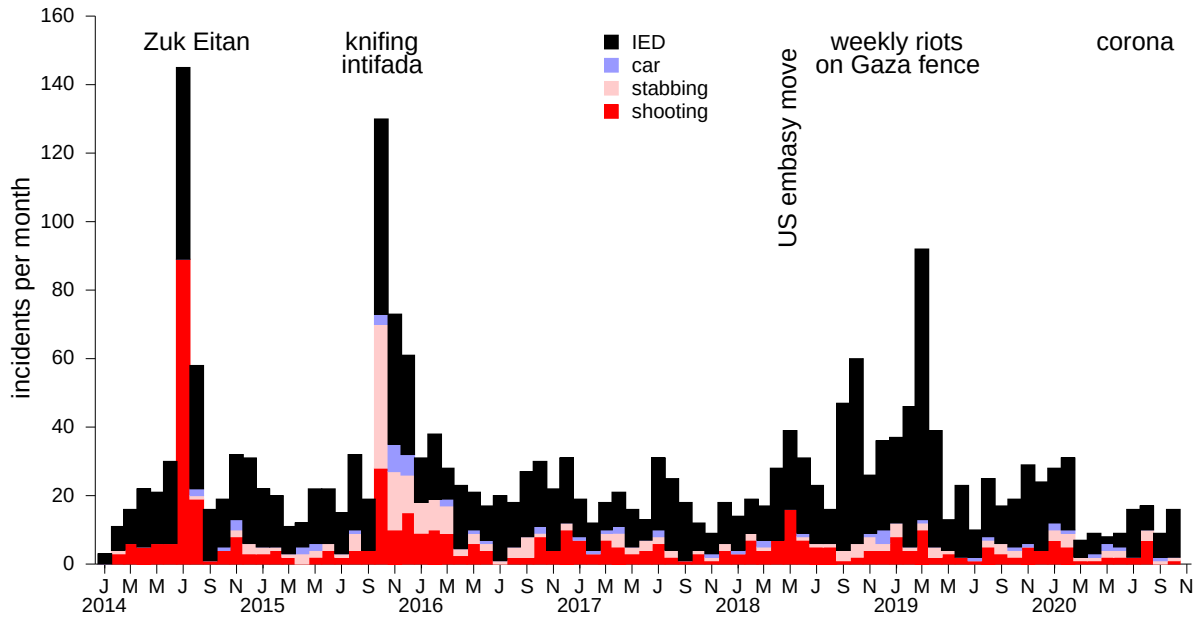
³⁹⁷ ניר צדוק, תל אביב נראתה כמו ביום של הפצצה מבלי שאפילו פצצה אחת נפלה, הארץ 12.11.2019.

- הזירה הפעילה ביותר היא זירת יהודה ושומרון, כולל מזרח ירושלים. הרוב המכריע של בקבוקי התבערה, המטענים, הירי, הדקירות, והדריסות מתרחשים בזירה הזו. אינתיפדת הסכינים של 2015-2016 התרחשה כמעט כולה בזירה הזו, למרות שמה שהופיע בחדשות היה בעיקר זליגות שלה למערב ירושלים ולתחומי הקו הירוק.
- זירת עוטף עזה מתייחדת בירי רקטות ופצמ"רים, אבל ברוב הזמן הפעילות בה הייתה נמוכה. הפעילות התגברה באופן משמעותי מאז מרץ 2018, אז התחילו "צעדות השיבה" על הגדר.
- בשטח ישראל עצמה (חוץ מעוטף עזה) יש מעט מאוד פעולות טרור.



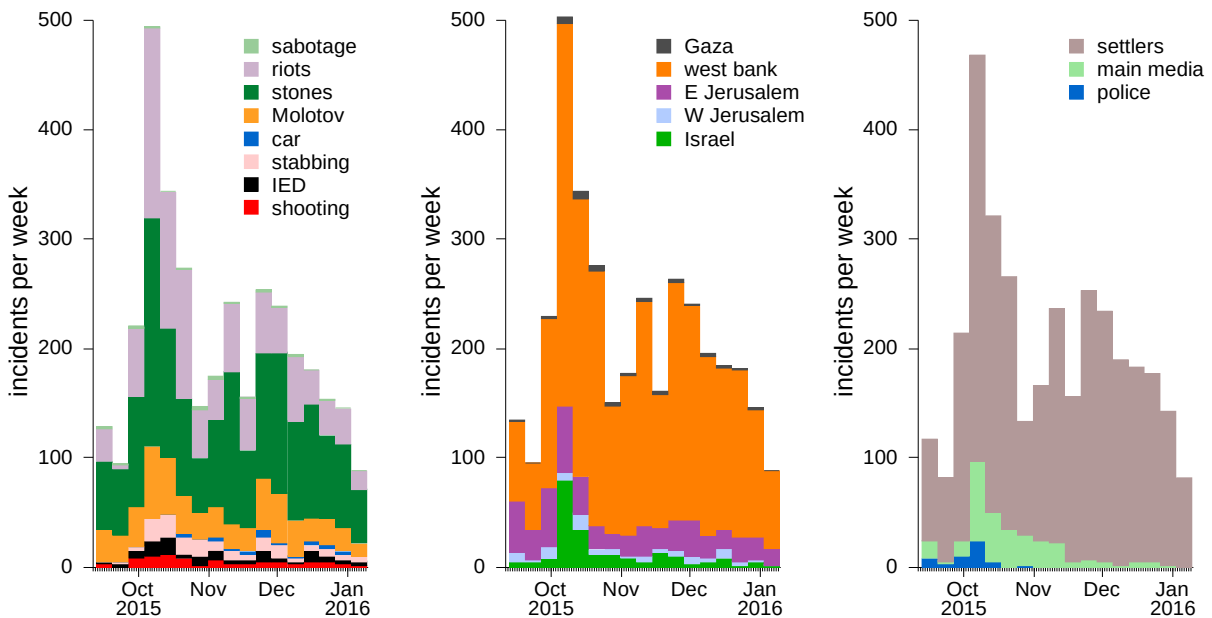
איור 195: פעילות טרור שוטפת מאז 2014 לפי דוחות של השב"כ, מחולקת לפי זירות: פעולות שמקורן ברצועת עזה, פעולות באזור יהודה ושומרון וירושלים, ופעולות שבוצעו בשאר הארץ³⁹⁸.

398 מקור: דוחות חודשיים של השב"כ שמתפרסמים באתר השב"כ. אותם נתונים משמשים באיור הבא.



איור 196 : פירוט של מקרי הירי, דקירה, דריסה, והנחת מטענים שהופיעו באיור 195 (מכל הזירות).

השב"כ אוסף נתונים על ירי, מטענים, דקירות, פיגועי דריסה, רקטות ופצמ"רים, זריקת בקבוקי תבערה, ועוד כמה סיווגים נדירים יותר (כמו ירי נ"ט). בחלק מהדוחות יש גם נתונים על זריקת אבנים או הצתה, אבל די ברור שאין איסוף נתונים סדור על הנושאים האלה. כתוצאה התמונה המצוירת כאן לוקה בחסר. אין בה ביטוי להפגנות והתפרעויות עם זריקת אבנים, או לזריקת אבנים על כלי רכב. ואין בה שום התייחסות לאלפי בלוני התבערה שנשלחו מרצועת עזה וגרמו למאות רבות של שריפות מאז מרץ 2018.



איור 197 : אירועים נגד ישראלים בכל שבוע ברבעון האחרון של 2015, מסווגים לפי סוג האירוע, היכן קרה, ומי דיווח עליהם.³⁹⁹

399 מקור: הנתונים נאספו ואורגנו על ידי נחמיה גרשוני-איילהו בעזרתם של כמה אחרים, וזמינים ברשת. הנתונים של מתנחלי הימין באים ברובם המכריע ממבזקים של אתר הקול היהודי המופעל על ידי עמותה בהתנחלות יצהר. יתכנו מקרים בהם אותו אירוע מדווח יותר מפעם אחת, ויתכנו כמובן גם מקרים של אירועים שאינם מדווחים כלל.

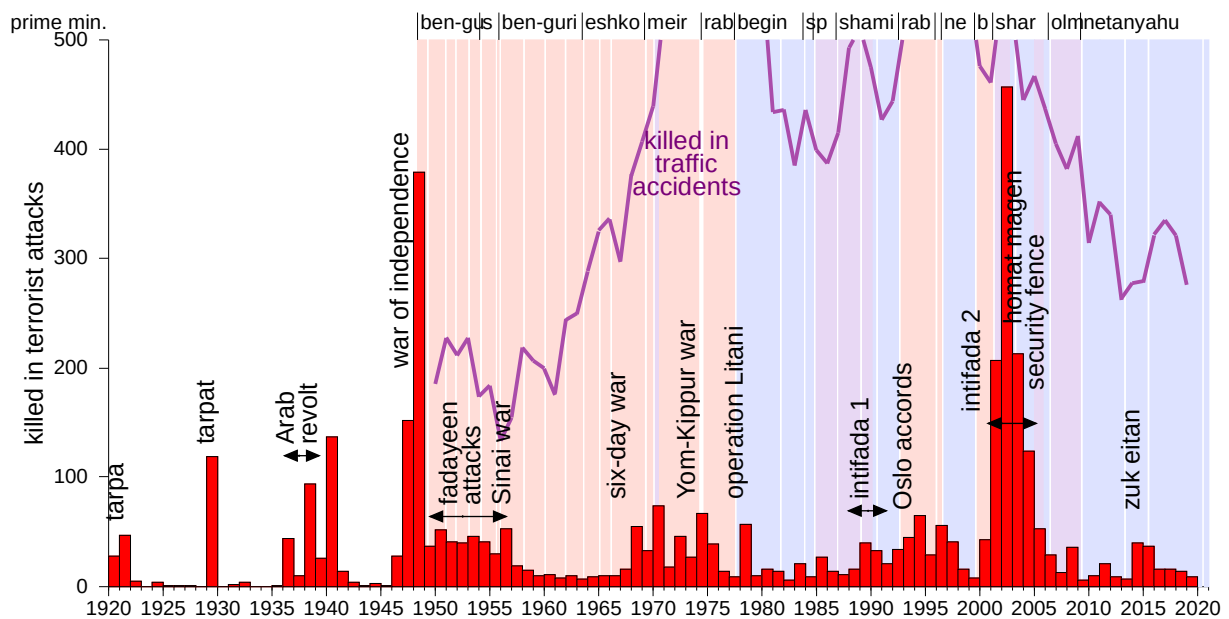
מידע חלקי על האירועים החסרים מוצג באיור 197. זהו איסוף נתונים ממקורות שונים שמתמקד ברבעון האחרון של 2015, בזמן תחילת "אינתיפאדת הסכינים". כפי שניתן לראות, בתקופה זו היו מעל מאה אירועים בשבוע בממוצע. הרוב היו זריקות אבנים והתפרעויות, שלא נכללו בנתוני השב"כ של איור 195, ומקור הדיווחים עליהם באתרי חדשות של הימין המתנחלי.

נפגעי הטרור

החברה והתקשורת בישראל רגישות מאוד לנפגעי טרור.

איור 198 מראה את מספר הנרצחים בכל שנה מאז פרעות תרפ"א (1920-1921). ניתן לראות כאן שפרט לתקופת מלחמת השחרור ולאינתיפאדה השנייה, מספר ההרוגים ברוב השנים היה פחות מ-50, ולרוב הרבה פחות. זה פחות מחצי ממספר ההרוגים בפרעות תרפ"ט במספרים אבסולוטיים.

אם משווים למספר ההרוגים מתאונות דרכים, מסתבר שבכל השנים היו יותר הרוגים מתאונות דרכים מאשר מטרור – אפילו בשיא האינתיפאדה השנייה בשנת 2002. הפער מגיע עד פי 100 ויותר הרוגים מתאונות. ובנוסף להרוגים בתאונות דרכים, יש גם הרוגים בתאונות אחרות (למשל תאונות ביתיות, תאונות עבודה, וטביעה) ומתאבדים, שמספרם דומה. מכך נובע שההרוגים מטרור הם אחוז מזערי מההרוגים מסיבות אחרות כמעט בכל השנים. בשנת 2002, שהיא השנה המדממת ביותר של האינתיפאדה השנייה, מספר ההרוגים מטרור הגיע רק ל-19% מכלל מקרי המוות הלא טבעיים. ברוב השנים זה לא עובר את ה-1%.

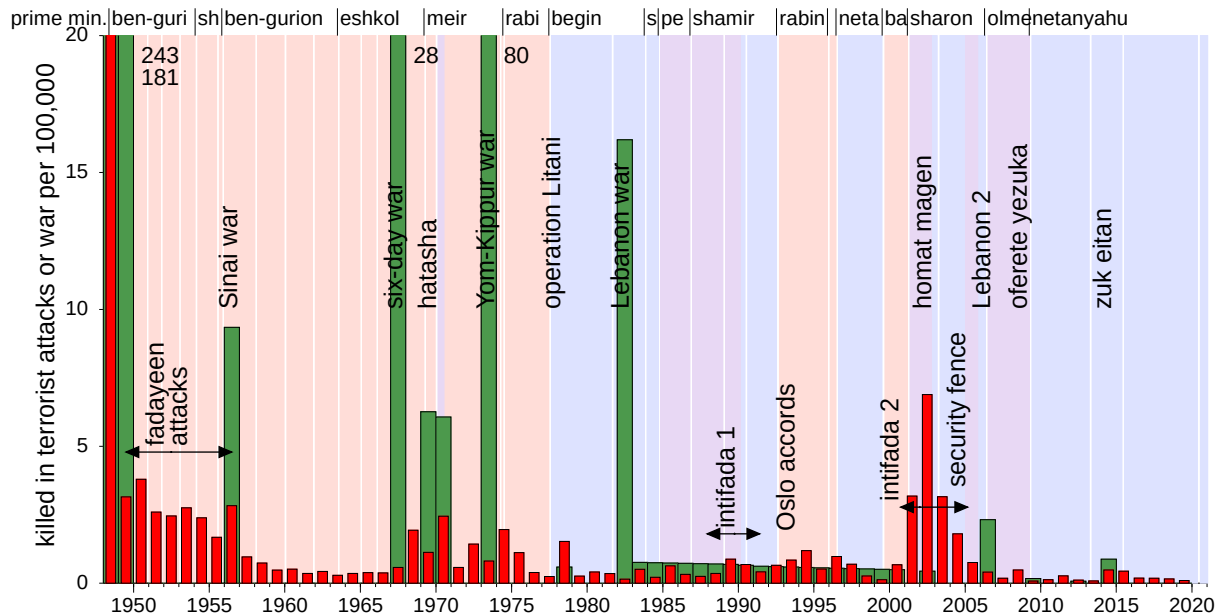


איור 198: מספר ההרוגים מפעולות טרור והשוואה להרוגים בתאונות דרכים 400.

ניתן לטעון כי רישום המספר האבסולוטי של ההרוגים יוצר תמונה מטעה, כי צריך לנרמל את המספרים יחסית לגודל האוכלוסייה: 100 הרוגים מאוכלוסייה של 8 מיליון זה נורא, אבל 100 הרוגים מאוכלוסייה של חצי מיליון נורא יותר. מצד שני, ההד של פעולות טרור אינו מושפע מגודל האוכלוסייה, וכל פעולה כזו

400 מקורות: באתר משרד החוץ יש סיכום מספר הרוגי הטרור כל שנה מ-1920 עד 1999, ודפים נפרדים עם פרוט ההרוגים בין 1993 ל-1999 ועם ההרוגים מאז תחילת האינתיפאדה השנייה בספטמבר 2000. תחילת 2000 נופלת בין הכסאות. באתר הספרייה הירטואלית היהודית (אתר יהודי אמריקאי) טרחו לעשות סיכום שנתי רבזה השתמשתי. יש גם נתונים אלטרנטיביים של המוסד לביטוח לאומי, שאחראי על חוק תגמולים לנפגעי פעולות איבה, שפורסמו על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת. בשנים מסוימות נתוני הביטוח הלאומי סוטים מהנתונים של משרד החוץ בעשרות אחוזים. בחרתי לא להשתמש בהם כי הם נראו פחות אמינים, בעיקר לגבי תקופות רחוקות יותר כמו שנות ה-50, הרבה לפני שהחוק האמור נחקק. נתוני תאונות הדרכים מהלמ"ס.

זוכה לכותרות לכשעצמה. בכל אופן, איור 199 מראה את הנתונים המנורמלים, כלומר הרוגים לכל 100,000 נפש. עם נירמול כזה מסתבר שהתקפות הפדאיון בשנות ה-50 היו באופן מצטבר משמעותיות יותר מהאינתיפאדה השנייה. גם גל הטרור אחרי הסכמי אוסלו מסתבר כקטן יותר באופן משמעותי מגל הטרור של שנות ה-70. הגרף מראה גם את ההרוגים במלחמות ובמבצעים צבאיים גדולים, מנורמלים באותה צורה. ברור שההרוגים במלחמות, אפילו מלחמות "קטנות" כמו מבצע קדש (סיני), רבים יותר.



איור 199: הרוגים מטרור ובמבצעים צבאיים יחסית לגודל האוכלוסייה⁴⁰¹.

חזית העורף

טבעו של הטרור שהוא מכוון לפגוע באזרחים. וחלק ממלחמת התודעה היא טענות שני הצדדים על פגיעה בלתי מובחנת באזרחים. הצד הישראלי לפחות טוען לניסיון לצמצם את הפגיעה באזרחים, ולהתמקד באנשי המיליציות הפלסטיניות השונות. הנתונים שמובאים כרגיל לתמוך בעמדה זו או אחרת הם מספר הנפגעים — למשל, כמה ילדים ונשים נהרגו, ואולי השוואה של מספרים אלה עם המספרים של לוחמים שנהרגו.

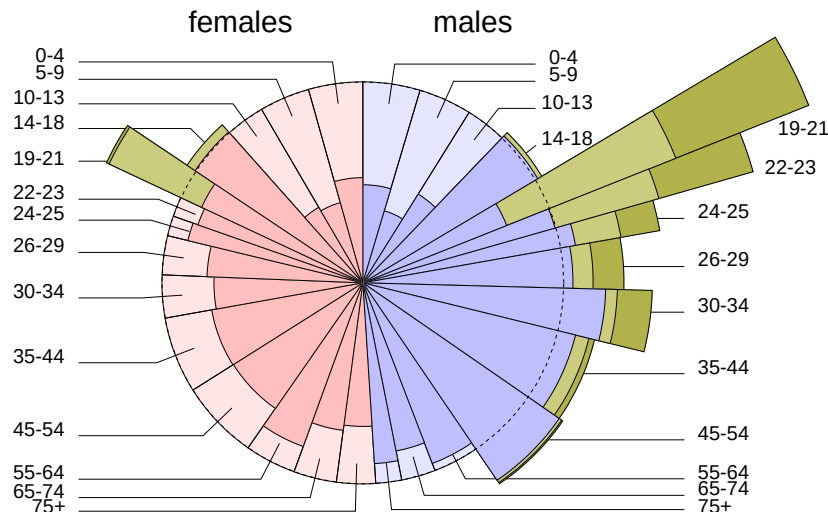
אבל מה שחשוב זה לא המספר האבסולוטי של ההרוגים, אלא היחס בין ההרוגים בקבוצות מין וגיל שונות לגודל האוכלוסייה בקבוצות האלה. הסיבה היא שתמיד יש הרוגים גם מבין האזרחים הבלתי מעורבים. אז ניסיון לצמצם את זה צריך להתבטא בכך שמספרם יהיה קטן יחסית לאוכלוסייה.

הצורה להציג את הנתונים האלה היא באמצעות תרשים spie chart. תרשים כזה מורכב משתי שכבות. הבסיס הוא תרשים עוגה סטנדרטי שמציג את החלוקה של האוכלוסייה הכללית לפרוסות מין וגיל: למשל בנים בגילים 0-4, 5-9, 10-14, וכו', וכנ"ל גם לבנות. השכבה השנייה היא החלוקה של ההרוגים לפי אותן פרוסות של מין וגיל. אבל זה לא יהיה עוד תרשים עוגה רגיל. במקום זה נשמור את הזוויות של הפרוסות השונות כמו שהיו בעוגת הבסיס, ונאריך או נקצר אותן כדי לשקף את הנתונים על ההרוגים. כך אם בפלח מסוים מהאוכלוסייה יש יחסית מעט הרוגים זה יבוא לידי ביטוי בכך שהפרוסה בעוגה תהייה קצרה ולא

401 מקורות: הנתונים על הרוגי הטרור זהים לאלה של הגרף הקודם. מספר ההרוגים במלחמות ובמבצעים מוויקיפדיה. לגבי מלחמת השחרור אני מציג רק את שנת 1949, אז המספר המצוין הוא שליש מהסך הכל (שמתיחס לטווח 1947-1949). לגבי מלחמת לבנון יש הפרדה בין המלחמה עצמה ב-1982 לבין 18 השנים הבאות בכוח הלבנוני. בגרף חילקתי את ההרוגים באופן אחיד על 18 השנים האלה.

תגיע להיקף העוגה המקורית. לעומת זאת אם בפלח אוכלוסיה מסוים יש המון הרוגים באופן יחסי, זה יתבטא בפרוסה ארוכה יותר שבולטת מעבר להיקף העוגה המקורית. להסבר נוסף ראו בעמ' 17.

כדי להעריך את הפגיעה באזרחים ניישם את מה שתואר לעיל עבור הרוגי האינתיפאדה השנייה, ונראה איזה דגם נוצר. בפרט, מה שאנחנו מצפים לראות הוא שילוב בין שני דגמים. ההרוגים שהם הרוגים אקראיים מתוך האוכלוסייה הכללית אמורים ליצור מעגל של פרוסות עם רדיוס פחות או יותר קבוע, כי בהגדרה הרוגים אקראיים אמורים להיות מפורזים באופן אחיד בין כל הקבוצות של מין וגיל לפי הגודל של כל קבוצה כזו. לעומת זאת לוחמים הם כרגיל גברים צעירים, אז לוחמים הרוגים צפויים ליצר פרוסות ארוכות במיוחד בצד ימין באמצע, במקום של הקבוצות של גברים צעירים.



איור 200: הרוגים יהודים באינתיפאדה השנייה לפי מין וגיל יחסית לאוכלוסייה⁴⁰². בצבע חאקי – חיילים.

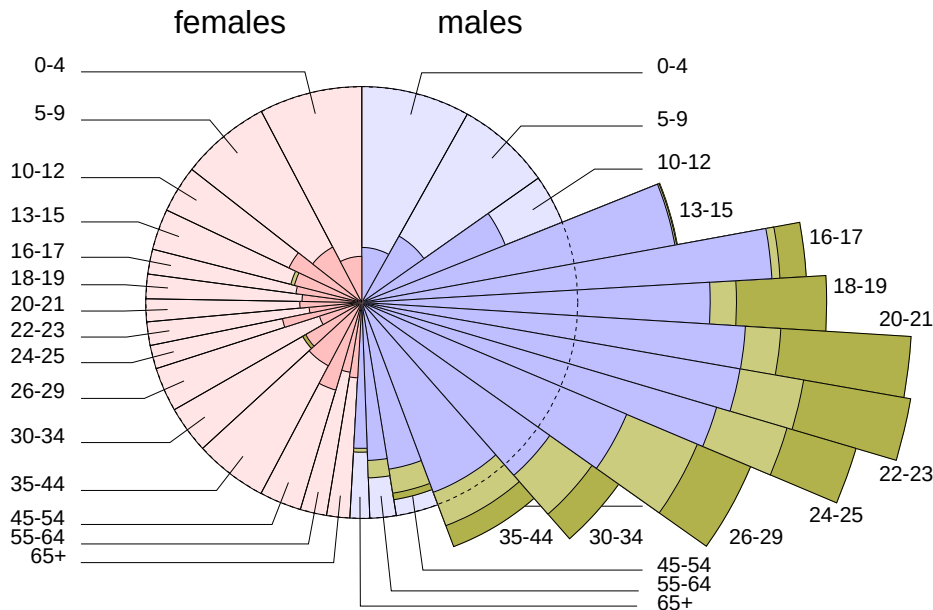
נתחיל עם ההרוגים הישראליים, המוצגים באיור 200. הצבעים הם תכלת לאזרחים, ורוד לאזרחיות, וחאקי לחיילים. חאקי כהה משמעו חיילים שנהרגו במהלך פעילות מבצעית, וחאקי בהיר זה חיילים שלא היו במהלך פעילות מבצעית (כולל למשל הרבה מקרים של חיילים שנסעו באוטובוסים אזרחיים שהתפוצצו). בגודל מה שרואים הוא אכן מה שציפינו. יש עיגול של הרוגים מכל הגילים והמינים, ובלטות המצביעות על ייצוג יתר של חיילים. אבל מעבר לכך ניתן לראות שלוש תופעות:

- יש ייצוג חסר של ילדים עד גיל 13, כלומר הם נהרגו פחות מהמבוגרים יותר יחסית לחלקם באוכלוסיה. רואים את זה בכך שהפרוסות שמייצגות את הגילים האלה יותר קצרות.
- חלק ניכר מהחיילים וכמעט כל החיילות נהרגו כשבעצם לא היו מעורבים בפעילות מבצעית. אבל בכל זאת הם בולטים מעבר לפרוסות האחרות, מה שמעיד על כך שהם נהרגו יותר מאשר היה צפוי אם זה היה אקראי בהקשר אזרחי. יתכן שהסיבה היא שהם נמצאו יותר במקומות המועדים לפורענות, למשל אוטובוסים בין-עירוניים שהיו יעד להתקפה. יתכן גם שהיו התקפות שכוונו ככוונה כנגד חיילים גם בסביבה אזרחית.

402 מקורות: נתוני האוכלוסיה מהלמ"ס, ובפרט הנתונים על יהודים מלוח 2.18 של השנתון הסטטיסטי של שנת 2003 שמכיל נתונים עבור 2002. הנתונים על הרוגים הוא מדפי הסטטיסטיקה של בצלם. כיוון שרציתי להתמקד באינתיפאדה השנייה (שהיא התקופה הכי מדממת מבחינת פעולות טרור ופעולות שכנגד) השתמשתי בדף של ההרוגים בתקופה שלפני מבצע "עופרת יצוקה" ב-2008, ובפרט בנתונים עד סוף פברואר 2005 (שזה בערך מתי שהאינתיפאדה השנייה דעכה). הבעיה שזה לא רשימה אחת אלא המון רשימות שונות, שמוגדרות לפי צרופ של שלושה פרמטרים: היכן קרה המקרה שבו נהרגו: בשטחים או בישראל; מי נהרג: פלסטינים, אזרחים ישראלים, אנשי כוחות ביטחון ישראלים, או אזרחים זרים; ומי הרג אותם: פלסטינים, כוחות הביטחון הישראליים, או אזרחים ישראלים (למשל מתנחלים). בסוף השתמשתי ב-5 רשימות: כל הישראליים (כוחות הביטחון או אזרחים) שנהרגו בידי פלסטינים בכל מקום (בשטחים או בישראל), וגם אזרחים זרים שנהרגו בידי פלסטינים.

- גברים בגילי הביניים נהרגו קצת יותר מנשים, שוב אולי כי הם הסתובבו יותר בחוץ במקומות שהיו יעד להתקפות.

ועכשיו להרוגים הפלסטינים, המוצגים באיור 201. שימו לב שקבוצות הגיל מוגדרות קצת אחרת, כי הרכב הגילים באוכלוסייה הזו שונה למדי, ובפרט יש הרבה יותר צעירים ופחות זקנים. כאן חאקי כהה הוא אנשים שהשתתפו באופן פעיל בפעילות עוינת בזמן שנהרגו. חאקי בהיר הם אנשים שמוכרים כחברים בארגונים השונים (כוחות הביטחון של הרשות, החמאס, הג'יהאד האיסלמי, וכו') אבל לא עסקו בפעילות עוינת בזמן שנהרגו. חלקם היו יעד לחיסול ממוקד.



איור 201: הרוגים פלסטינים באינתיפאדה השנייה לפי מין וגיל יחסית לאוכלוסייה⁴⁰³. בחאקי – פעילי ארגונים.

גם כאן ניתן לראות שילוב של שני הדגמים הצפויים, אבל בפרופורציות לגמרי שונות. המעגל שמייצג הרוגים אקראיים מתוך האוכלוסייה הוא הרבה יותר קטן. זה מצביע על כך שאכן הפגיעה האקראית באוכלוסייה הכללית (ובפרט בנשים וילדים) הייתה הרבה יותר נמוכה באופן יחסי. אבל מצד שני יש הרבה יותר גברים הרוגים בכל קשת הגילים מ-13 עד מעל 30. אפשר לחשוב על כמה הסברים אפשריים לכך. הראשון הוא שגברים פלסטינים נמצאים בחוץ הרבה יותר, ובפרט באותם מקומות שהיו יעד להתקפות ישראליות. יתכן גם שחיילים ישראלים נוטים לירות על גברים ערבים יותר מאשר על נשים. הסבר אפשרי אחר הוא שחלקם לפחות היו בעצם לוחמים או עסקו בפעילות עוינת, אבל לא זוהו ככאלה בבסיס הנתונים של בצלם. בפרט יתכן שלפחות חלק מהנערים שנהרגו השתתפו בידוי אבנים על חיילים וישראלים. אני לא רואה איך אפשר לברר מה הסיבות בדיוק, אבל הפער העצום בין המעגל האקראי לבין מספר ההרוגים הגברים מעלה לפחות אפשרות ריאלית של דיווח חסר על השתתפות בפעילות עוינת.

טרור יהודי

פעולות הטרור היהודי העיקריות מופיעות בטבלה הבאה. בנוסף יש כעשר פעולות נוספות עם הרוג או

403 מקורות: נתוני האוכלוסייה שוב מהלמ"ס, אבל הפעם אלה הנתונים על האוכלוסייה הערבית בישראל מתוך הנחה שזה הקרוב הטוב ביותר שיש לי לפילוג של האוכלוסייה הפלסטינית. נתוני ההרוגים שוב מאתר בצלם. ושוב השתמשתי ב-5 רשימות: כל הפלסטינים שנהרגו בידי ישראלים (כוחות הביטחון או אזרחים) בכל מקום (בשטחים או בישראל), וגם אזרחים זרים שנהרגו בידי כוחות הביטחון הישראליים. לא כללתי את הרשימה של פלסטינים שנהרגו בידי פלסטינים (צרוף של חשודים בשיתוף פעולה עם ישראל, סכסוכים פנימיים, וכאלה שנהרגו כתוצאה מפעולות נגד ישראל). הסיבה היא שהמטרה היא לאפיין את המידה שישראל פוגעת באזרחים.

שניים, פעולות עם פצועים, ואלפי מקרים של פגיעה מצד מתנחלים בפלסטינים בשטחים (למשל עקירת עצי זית או הפרעה למסיק הזיתים, וגם פעולות אלימות יותר כמו השלכת אבנים, הצתות, וירי).

תאריך	מפגע	פרטים
1980-1984	המחתרת היהודית	מטעני חבלה במכוניות 3 ראשי ערים פלסטינים בגדה, התקפה על המכללה האיסלאמית בחברון, תוכנית לפיצוץ המסגדים בהר הבית
20.5.1990	עמי פופר	רצח 7 פועלים פלסטיניים
25.2.1994	ברוך גולדשטיין	רצח 29 מתפללים מוסלמים במערת המכפלה ופציעת 125 נוספים, בעקבותיו הוכרזו תנועות "כך" ו"כהנא חי" כארגוני טרור
4.8.2005	עדן נתן-זדה	רצח 4 נוסעים בקו 165 לשפרעם שנגמר בלינץ'
מאז 2008	תג מחיר	פעולות רבות ביותר של פגיעה ברכוש והצתה בגדה (ביוני 2013 דווח על פתיחת 788 תיקים במשטרה תוך 18 חודשים)
2.7.2014	יוסף חיים בן דוד	רצח מוחמד אבו ח'דיר שנשרף למוות ביער ירושלים
31.7.2015	עמירם בן אוליאל	הצתת בית משפחת דוואבשה בכפר דומא שבה נשרפו למוות 3 מבני המשפחה

בדיעבד התנועה המצליחה והמשפיעה ביותר היא המחתרת היהודית. פעיליה ביצעו פעולות טרור מתוכננות היטב, ואחרי שנתפסו ונשפטו הוטלו עליהם עונשים קלים בלבד, הם זכו בהטבות שונות, ומשיצאו מהכלא המשיכו בפעילות (לא פלילית), וחלקם לפחות עדיין שואפים לסלק את המסגדים מהר הבית ולבנות במקומם את בית המקדש השלישי⁴⁰⁴. לחלקם הייתה נגישות גבוהה לראשי השלטון, כולל ראש הממשלה בנימין נתניהו ושרים אחרים, שהביעו בהם תמיכה בפורומים של הימין⁴⁰⁵. יוצאי המחתרת כוללים את:

- זאב חבר (זמביש), שאחרי שחרורו כיהן כסגן ראש מועצת קרית ארבע וכמזכ"ל תנועת ההתיישבות אמנה.
 - יהודה עציון, פעיל מרכזי למען בניית בית המקדש השלישי, בשיתוף עם חבר הכנסת לשעבר יהודה גליק.
 - חגי סגל, עורך העיתון מקור ראשון.
 - נתן נתנזון, ששימש יועץ בכיר לשר אורי אריאל.
- תנועת כך מיסודו של מאיר כהנא ותנועת כהנא חי שהתפלגה ממנה הוכרזו כארגוני טרור בשנת 1994, אחרי הטבח במערת המכפלה בידי ברוך גולדשטיין. גולדשטיין הופיע ברשימת כך לכנסת ונבחר מטעמה למועצה המקומית בקרית ארבע.

האיום האיראני

מאז המהפכה האיסלאמית בשנת 1979 איראן חרתה על דגלה את המאבק בישראל, וקוראת תדיר להשמדתה. באופן פרקטי איראן פועלת בשלושה מישורים:

- המפורסם ביותר ובעל התהודה הבינלאומית הרחבה ביותר הוא פרויקט הגרעין, עם מטרה להגיע לנשק גרעיני. נלווה אליו פרויקט טילים שיכולים לשאת את הנשק הגרעיני. פרויקט זה אינו מכוון רק נגד ישראל, ומדינות המפרץ (ובראשן סעודיה) רואות בו איום ישיר עליהן.
- היומיומי ביותר הוא התמיכה בארגון חיזבאללה בלבנון ובאופן ספורדי יותר גם בארגונים נוספים

404 למשל לפי ראיון בהארץ 3.8.2017, כתבה בהארץ 2.10.2012.

405 למשל בראיון עם במאי הסדרה "המחתרת היהודית", הארץ 28.6.2018.

כמו החמאס בעזה. פעולות אלה קשורות גם לרצון לבסס את מעמדה של איראן כמעצמה אזורית. כך איראן תומכת גם במגוון ארגונים וגופים אחרים, כמו למשל משטרו של נשיא סוריה בשאר אל-אסד והמורדים החותים בתימן.

• בנוסף יש פעולות טרור בינלאומיות, כמו למשל ההתקפה על שגרירות ישראל בבואנוס איירס בארגנטינה בשנת 1992, ועל בניין הקהילה היהודית בעיר בשנת 1994.

מבחינת ישראל האיום המוחשי והמידי הוא עשרות אלפי הטילים המוחזקים בידי ארגון חיזבאללה בלבנון. תוכנית הגרעין האיראנית משמשת את ראש הממשלה בנימין נתניהו לביסוס מעמדו כ"מגן ישראל", על סמך נקיטת פעולות דיפלומטיות קולניות נגדה.

פרק יד: תהליך השלום

מדינת ישראל הוקמה עם סיום המנדט הבריטי תוך מלחמה עם הערבים. עיקר הלוחמים בצד הערבי היו תושבי הארץ (הפלסטינים), אבל במלחמה השתתפו גם צבאות סדירים של סוריה, ירדן, מצרים, לבנון, ועיראק. מצד שני, כבר במגילת העצמאות מופיעה הקריאה לערביי ישראל "לשמור על שלום וליטול חלקם בבנין המדינה", וכן ההצהרה כי "אנו מושיטים יד שלום ושכנות טובה לכל המדינות השכנות ועמיהן". בראייה היסטורית ניתן לומר שהשאיפה המוצהרת לשלום ניגפה באופן גורף בפני הפרקטיקה של המאבק הלאומי בין יהודים לערבים.

נקודות ציון עיקריות

הטבלה הבאה מסכמת את המהלכים העיקריים הקשורים לאפשרות של שלום בין ישראל לערבים (היו עוד מהלכים משניים יותר שלא היו משמעותיים לתמונה הכללית). היא כוללת גם הבחנה בין התמקדות ביחסים עם הפלסטינים לעומת יחסים עם מדינות ערב. **המלחמות העיקריות** ו**פעולות חד-צדדיות** חשובות מצוינות כדי לספק הקשר.

תאריכים	מהלך	מהות	הקשר
29.11.1947	תוכנית החלוקה	החלטה 181 של עצרת האומות המאוחדות קוראת להקמת מדינה יהודית ומדינה ערבית (ראו איור 162)	פלס'
1947-1949	מלחמת השחרור	הערבים אינם מסכימים לתוכנית החלוקה	ערב'+פל'
2-7.1949	הסכמי שביתת נשק	הסכמים עם מצרים, לבנון, ירדן, וסוריה וביסוס הקו הירוק כגבול הבינלאומי (כיום נקרא "קווי 1967")	ערב'
5-10.6.1967	מלחמת ששת הימים	ישראל כובשת את הגדה המערבית, חבל עזה, רמת הגולן, וסיני; סיפוח שטח נרחב במזרח ירושלים (ראו איור 165)	ערב'+פל'
7.1967	תוכנית אלון	תוכנית לסיפוח בקעת הירדן, האזור סביב ירושלים, וגוש עציון, והשארית שאר השטח לתושבים הפלסטינים, שיוכלו לבחור מסגרת עצמאית או קשר עם ירדן	פלס'
1.9.1967	ועידת חרטום	8 ראשי מדינה ערבים מצהירים כי לא יהיו שלום, הכרה, או משא ומתן עם ישראל	ערב'
6.1970	תוכנית רוג'רס	הצעה למתווה שלום בין ישראל למצרים של שר החוץ האמריקני, במסגרתה הושגה הפסקת אש שסיימה את מלחמת ההתשה	ערב'
6-24.10.1973	מלחמת יום כיפור	בין ישראל למצרים וסוריה	ערב'

ערב'	ניסיון לקדם פתרון לסכסוך בהתאם להחלטה 338 של האו"ם, בהשתתפות ישראל, מצרים, וירדן	ועידת ז'נבה	21.12.1973
ערב'	התחייבות ישראל ומצרים לאי מלחמה (רבין)	הסכם הביניים (סיני) (2)	4.9.1975
המהפך			
ערב'+פל'	מתווה לשלום עם מצרים ולאוטונומיה פלסטינית (בגין)	הסכם קמפ דייויד	17.9.1978
ערב'	נסיגה בשלבים מסיני ומסירת השטח למצרים (בגין)	הסכם שלום עם מצרים	26.3.1979
ערב'	(בגין)	סיפוח רמת הגולן	14.12.1981
ערב'	אחת ממטרות המלחמה הייתה להביא להסכם שלום עם לבנון באמצעות תמיכה במינוי בשיר ג'ומיל לנשיאות (בגין)	מלחמת לבנון הראשונה	6-8.1982
ערב'+פל'	הסכם ראשוני למימוש האופציה הירדנית (נחתם על ידי פרס וטורפד על ידי שמיר)	הסכם לונדון	11.4.1987
פלס'	אש"ף מקבל במשתמע את תוכנית החלוקה	הצהרת עצמאות פלסטין	15.11.1988
פלס'		האינתיפאדה הראשונה	9.12.1987-1991
ערב'	ישראל מותקפת בטילים מעיראק אך אינה מגיבה	מלחמת המפרץ	17.1-28.2.1991
ערב'+פל'	ועידה בינלאומית בראשות ארה"ב ובריה"מ לקידום תהליך השלום, משלחת משותפת ירדנית-פלסטינית, התווית ערוצים דו-צדדיים ורב-צדדיים בין ישראל לערבים (שמיר)	ועידת מדריד	30.10.1991
פלס'	הכרה הדדית של ישראל ואש"ף, ביטול החוק האוסר מפגשים עם אש"ף, נטישת הטרור והתחייבות לפעול בדרכי שלום, הקמת הרשות הפלסטינית לתקופת ביניים של 5 שנים, העברת עזה ויריחו לשליטה פלסטינית (רבין)	הסכם אוסלו	13.9.1993
ערב'	(רבין)	הסכם שלום עם ירדן	26.10.1994
פלס'	התווית שטחי A (שלטון עצמי פלסטיני בערים), B (שליטה אזרחית פלסטינית וביטחונית ישראלית), ו-C (שליטה ישראלית) בשטחים והקמת כוח שיטור פלסטיני (רבין)	הסכם אוסלו ב' (טאבה)	28.9.1995
פלס'	הבנות לגבי הסכם סופי לפיהן מדינה פלסטינית תקום על 90% משטח הגדה + חילופי שטחים, בירתה תהיה באבו דיס (מזרח ירושלים), והפליטים הפלסטינים יחזרו אליה ולא לישראל. המהלך נקטע בעקבות רצח רבין.	הבנות ביילין אבו מאזן	10.1995
		רצח רבין	4.11.1995
פלס'	החלת אוסלו ב' בחברון (נתניהו)	הסכם חברון	15.1.1997
פלס'	מימוש נסיגה ב-3 פעימות (שרק אחת בוצעה) (נתניהו)	הסכם וואי	23.10.1998

פלס'	ביצוע הסכם וואי וסעיפים נוספים (ברק)	הסכם שארם	4.9.1999
ערב'	ניסיון להגיע להסכם שלום עם סוריה (ברק)	שיחות שפרדסטאון	3-11.1.2000
פלס'	ניסיון להסכם כולל בתיווך נשיא ארה"ב קלינטון שנכשל (ברק)	ועידת קמפ דייויד 2	11-25.7.2000
פלס'		האינתיפאדה השנייה	9.2000-2005
פלס'	הצעה של נשיא ארה"ב ביל קלינטון הכוללת הקמת מדינה פלסטינית בקווי 67 עם שינויים קלים, חלוקת ירושלים, וויתור על זכות השיבה; התקבל ברובו ע"י ישראל ונדחה ברובו ע"י הפלסטינים (ברק)	מתווה קלינטון	12.2000
ערב'+פלי'	הצעה לסיום כולל של הסכסוך בתמורה להקמת מדינה פלסטינית ופתרון בעיית הפליטים (מבלי להזכיר את זכות השיבה); ללא תגובה ישראלית	יוזמת השלום הערבית (הסעודית)	28.3.2002
פלס'	מתווה של נשיא ארה"ב ג'ורג' בוש הכולל הכרה בזכות הפלסטינים למדינה עצמאית שהתקבל על שני הצדדים (שרון)	מפת הדרכים	24.6.2002
פלס'	ישראל מפנה את רצועת עזה (שרון)	תוכנית ההתנתקות	11.9.2005
ערב'	(אולמרט)	מלחמת לבנון השנייה	12.7-14.8.2006
פלס'	36 מפגשים של אולמרט ואבו מאזן ש"כמעט הגיעו להסכם"	שיחות ישירות	12.2006-9.2008
פלס'	ועידה בינ"ל נרחבת (39 מדינות כולל רוב הליגה הערבית) במטרה להתניע מחדש את תהליך השלום, ואישור קבלת הפתרון של שתי מדינות (אולמרט)	ועידת אנאפוליס	27-28.11.2007
פלס'	מבצע נרחב בעזה בעקבות ירי רקטות משם על הנגב (אולמרט)	מבצע עופרת יצוקה	12.2008-1.2009
פלס'	האו"ם מכיר בפלסטין כמדינה שאינה חברה	הצבעה באו"ם	29.11.2012
פלס'	מבצע קרקעי בעזה לפגיעה במערך שיגור הרקטות ובמנהרות של חמאס (נתניהו)	מבצע צוק איתן	8.7.2014-26.8.2014
ערב'+פלי'	פגישה סודית בין נתניהו, סיס, עבדאללה, וקרי	פסגה מקומית	21.2.2016
פלס'	הכרה מעשית של ארה"ב בירושלים כבירת ישראל (נתניהו)	העברת שגרירות ארה"ב לירושלים	14.5.2018
פלס'	נשיא ארה"ב דונלד טראמפ מכריז שהתנחלויות אינן הפרה של החוק הבינלאומי (נתניהו)	הכרה בהתנחלויות	18.11.2019
פלס'	תוכנית של נשיא ארה"ב דונלד טראמפ לפיה כל ההתנחלויות יסופחו לישראל, ובתמורה אזור ואדי ערה ואזורים במערב הנגב יועברו לפלסטינים (נתניהו)	פרסום "עסקת המאה"	29.1.2020
ערב'	הסכם שלום עם איחוד האמירויות והצהרת שלום עם בחריין בחסות הנשיא טראמפ (נתניהו)	הסכמים עם מדינות מהמפרץ הפרסי	15.9.2020

מרצף המאורעות ניתן להבחין שממשלות השמאל שלפני המהפך לא הכירו בפלסטינים ולא הכירו

באפשרות של מדינה פלסטינית. גם מאוחר יותר הקמת מדינה פלסטינית לא הייתה על הפרק – כך בהסכם לונדון משנת 1987 שקידם את האופציה הירדנית, וכך בהסכם אוסלו בשנת 1993 שדיבר על אוטונומיה בלבד.

מצד שני גם מדינות ערב והפלסטינים עצמם לא היו מוכנים להסתפק בהקמת מדינה פלסטינית בשטחי יהודה, שומרון, ועזה. מדינות ערב התנגדו להחלטה 194 של או"ם מדצמבר 1948 שקראה לחזרת הפליטים לבתיהם או מתן פיצויים. אש"ף סרב גם לקבל את החלטה 242 של מועצת הביטחון של האו"ם שקראה לנסיגת ישראל מהשטחים שכבשה במלחמת ששת הימים ב-1967.

העיקרון של "שטחים תמורת שלום" מומש לראשונה (ועד כה בפעם היחידה) על ידי ראש הממשלה מנחם בגין בהקשר של השלום עם מצרים והנסיגה מכל סיני בשנים 1979-1982. ההסכם הזה הוא נקודת ציון אסטרטגית ביחסים בין ישראל לערבים. מצד אחד הוא משקף הסכמה לפשרה טריטוריאלית מצד ישראל, כולל המחיר הכאוב של פינוי תושבים מבתיהם והחרבת ישובים. מצד שני הוא משקף הבנה של מדינה ערבית שהמאבק בישראל אינו הבעיה החשובה ביותר שעל סדר יומה ושעדיף לנטרל את המאבק הזה. ההסכם מחזיק מעמד כבר מעל 40 שנים, ושרד מהמורות כגון מלחמת לבנון, האינתיפאדות, ושלטון האחים המוסלמים במצרים. הסכם השלום כלל גם נספח בנושא מתן אוטונומיה לפלסטינים תוך 5 שנים, שלא מומש.

אנשי אש"ף התחילו לדבר על אפשרות של פתרון שתי מדינות בשנות ה-70 של המאה הקודמת. ב-15.11.1988 הכריז ערפאת על מדינה עצמאית פלסטינית בהתאם לתוכנית החלוקה של האו"ם, דבר שהתפרש כקבלה של עקרון שתי המדינות⁴⁰⁶. ההכרזה הזו קיבלה מיד הכרה מצד יותר מחצי המדינות החברות באו"ם. מאז התפיסה של שתי מדינות כפתרון הרצוי לסכסוך הפכה לאבן יסוד בדיפלומטיה העולמית.

דריסת רגל ראשונה לפלסטינים בתור צד בתהליך הייתה בוועידת מדריד (1991), שבה הם השתתפו במסגרת משלחת משותפת ירדנית-פלסטינית. מהצד הישראלי השתתף ראש הממשלה יצחק שמיר. הוועידה פתחה דלת לשיחות ישירות שהובילו בסופו של דבר לשלום עם ירדן ולהסכם אוסלו.

ההתקדמות המשמעותית ביותר לקראת אפשרות של סיום הסכסוך עם הפלסטינים הייתה בהסכם אוסלו (1993) שנחתם על ידי ראש הממשלה יצחק רבין. עם זאת ההסכם היה לתקופה של 5 שנים ולא כלל שום התחייבות לגבי פתרון הקבע שיושג עד אז. באופן פרקטי ההסכם סיפק מתווה להקמת אוטונומיה, ולא נאמר בו דבר על הקמת מדינה פלסטינית. עמדתו של רבין הייתה שהפלסטינים יקבלו "פחות ממדינה". ההסכם מומש בסופו של דבר באופן חלקי בלבד תוך האשמות הדדיות של כל צד שהשני לא קיים את התחייבויותיו.

האיחוד האירופי הצהיר על תמיכה בזכויות הפלסטינים להגדרה עצמית כולל הקמת מדינה ב-1999. הרעיון של מדינה פלסטינית קיבל גושפנקה נוספת במפת הדרכים של נשיא ארה"ב ג'ורג' בוש הבן, וההכרה הראשונה בו מצד ממשלת ישראל נבעה מקבלה (אמנם מסויגת) של מפת הדרכים על ידי ראש הממשלה אריאל שרון ב-4.12.2002. ראש הממשלה בנימין נתניהו הצהיר שיהיה מוכן לפתרון של מדינה פלסטינית מפורזת בכפוף לסידורי ביטחון בנאום בר-אילן ביוני 2009.

האפשרות של שלום בין ישראל למדינות ערב כפופה לפתרון הסכסוך עם הפלסטינים. יוזמת השלום הערבית שהוצגה ב-2002 ואושרה מחדש מספר פעמים גם היא דורשת הקמת מדינה פלסטינית ופתרון מוסכם לבעיית הפליטים. היוזמה נועדה לשמש בסיס למשא ומתן, וכוללת בכוונה ניסוחים מעורפלים שמאפשרים גמישות במשא ומתן עתידי שיקבע את פרטי המתווה שיחתם⁴⁰⁷. ממשלות ישראל לא הגיבו באופן רשמי ליוזמה זו, אם כי נתניהו התייחס אליה בחיוב בוועידת השלום הסודית שנערכה בעקבה ב-21.2.2016.

406 על הצהרת העצמאות הפלסטינית כמחליפה של האמנה הפלסטינית ראו מתי שטיינברג, עומדים לגורלם: התודעה הלאומית הפלסטינית 1967-2007, משכל 2008.

407 לניתוח היוזמה ראו מתי שטיינברג, עומדים לגורלם: התודעה הלאומית הפלסטינית 1967-2007, משכל 2008, עמ' 407-412.

הקרבה הגדולה ביותר להסכם עם הפלסטינים הושגה כנראה בשיחות הישירות בין ראש הממשלה אהוד אולמרט לנשיא הרשות הפלסטינית מחמוד עבאס (אבו-מאזן). בשיחות אלה התקדמו להסכם על נסיגה מהגדה תוך חילופי שטחים, חלוקת ירושלים, וקבלת מספר קטן של פליטים פלסטינים בישראל (ראו פרוט בעמ' 483). תוכן השיחות לא פורסם באופן רשמי. הן הופסקו עם דעיכת כוחו של אולמרט מצד אחד והקמת ממשלת אחדות פלסטינית בשיתוף החמאס מהצד השני.

באופן כללי מה שמאפיין את היחסים עם הפלסטינים ואת הניסיונות להגיע להסכם איתם הוא שהם מופסקים תדיר בעקבות התנגדות של קיצונים משני הצדדים, פעולות טרור ומבצעים נגד טרור, ופעולות בנייה בהתנחלויות.

השלום עם מצרים

השלום בין ישראל למצרים היה תוצאה של החלטה אסטרטגית של נשיא מצרים אנואר סאדאת, כחלק ממהלך להעברת מצרים מחסות רוסית לחסות אמריקאית ולהחזרת סיני לריבונות מצרית. סאדאת התחיל לפעול בכיוון זה כבר בשנת 1971, ויש הטוענים שאם גישושי השלום שלו היו נענים מלחמת יום כיפור הייתה נמנעת⁴⁰⁸. מצד שני יש הרואים בגישושי השלום האלה הונאה בלבד, וכך גם לגבי גישושים נוספים שנערכו אחרי מלחמת יום כיפור. מלחמת יום כיפור עצמה כנראה קידמה את האפשרות של שלום בכך שאפשר היה להציג אותה כהצלחה שמחתה את החרפה של התבוסה במלחמת ששת הימים – ולכן איפשרה לגשת לשלום שלא מתוך עמדת נחיתות.

התקדמות ממשית לקראת שלום התחילה רק אחרי המהפך בשנת 1977, עם הקמת הממשלה בראשות מנחם בגין ומינוי משה דיין (מהמערך) לשר החוץ. באוגוסט וספטמבר של 1977 הועברו מסרים באמצעות נשיא רומניה ניקולאה צ'אושסקו ומלך מרוקו חסן השני, ונערכו מפגשים של ראשי המוסד ודיין עם נציגים מצריים בכירים. סברה רווחת היא שדיין הבטיח לסאדאת שבמסגרת הסכם שלום עתידי מצרים תקבל בחזרה את כל חצי האי סיני.

המהלך הפך לפומבי בנאום של סאדאת בפרלמנט המצרי ב-9.11.1977, שבו אמר שהוא מוכן להגיע לירושלים כדי לקדם יוזמה לשלום. בתגובה בגין הזמין את סאדאת לבקר בירושלים באופן רשמי. הביקור נערך ב-19-21.11.1977, ובמהלכו סאדאת נאם בכנסת, נפגש עם ראש הממשלה בגין ועם חברי סיעות מהקואליציה והאופוזיציה בכנסת, התפלל במסגד אל-אקצא, וביקר ביד ושם.

אחרי הביקור נפתח משא ומתן ישיר בין ישראל למצרים כדי לנסח הסכם שלום. השיחות האלה נקלעו למבוי סתום, ובסופו של דבר נשיא ארה"ב ג'ימי קרטר הזמין את בגין וסאדאת למפגש פסגה כדי לנסות להגיע להסכמות. המפגש נערך ב-17.9.1978-5 בקמפ דיוד, מחנה הנופש של נשיא ארה"ב, תוך חסימה של כל קשר חיצוני או סיקור עיתונאי. השיחות היו קשות, כשהנשיא קרטר משקיע את כל זמנו בקידום המשא והמתן ומשמש מתווך בין בגין וסאדאת. בסופו של דבר קרטר הצליח לגבש הסכמה, והסכם קמפ דיוד נחתם בבית הלבן בוושינגטון ב-17.9.1978. ההסכם כלל שני חלקים. הראשון היה מסגרת לשלום בין ישראל ומצרים, לפיה ישראל תיסוג באופן מלא מסיני בתמורה לשלום מלא עם מצרים. השני היה מסגרת להסדר עם הפלסטינים, לפיו תוקם אוטונומיה בשטחים למשך 5 שנים, שאחריהן יבוא הסדר קבע.

אחרי חתימת הסכמי קמפ דיוד נערך משא ומתן נוסף לגיבוש כל הפרטים בהסכם השלום הסופי. ההסכם אושר בכנסת ברוב של 95 תומכים לעומת 18 מתנגדים ב-22.3.1979, ונחתם במעמד קהל רב על מדשאת הבית הלבן ב-26.3.1979.

הנסיגה מסיני בעקבות חתימת הסכם השלום נעשתה בשני שלבים עיקריים. במהלך שנת 1980 בוצעה נסיגה לקו אל-עריש ראס מוחמד (קו מצפון לדרום שחוצה את חצי האי סיני לשניים) בכמה תת-שלבים. באפריל 1982 בוצעה הנסיגה הסופית. נסיגה זו חייבה את פינוי הישובים הישראליים שהוקמו במשך השנים בסיני, מה שעורר התנגדות רבה בחוגי הימין ועימותים עם חיילי צה"ל, בעיקר בפינוי העיר ימית. לאחר

הנסיגה נותרה מחלוקת על שטח קטן בטאבה שמדרום לאילת. שטח זה הוחזר למצרים בסופו של דבר בפברואר 1989 בעקבות בוררות בינלאומית.

מנקודת מבטה של מצרים הסכם השלום הוביל להחזרת הריבונות על סיני, ולשיפור כלכלי כתוצאה מקבלת סיוע אמריקני ואפשרות להקטנת ההוצאות הביטחוניות. אבל הוא גם גרם לנתק בין מצרים למדינות ערביות אחרות ולסילוקה של מצרים מהליגה הערבית. כתוצאה התעוררה במצרים התנגדות לחתימת הסכם השלום עם ישראל, בעיקר של גורמי שמאל (שראו בהסכם בגידה של מצרים בערביות ובפלסטינים) ושל איסלאמיסטים. הביטוי הקיצוני ביותר של ההתנגדות הזו היה רציחתו של הנשיא סאדאת במהלך הטקס הצבאי לציון "מלחמת אוקטובר" (מלחמת יום כיפור) ב-6.10.1981. הרוצחים היו חברי הג'יהאד האיסלאמי המצרי.

בעקבות הסכם השלום נפתחו שגרירויות של ישראל במצרים ושל מצרים בישראל. בנוסף החלה תנועת תיירים בין המדינות, בעיקר של תיירים ישראלים למצרים. אבל היחסים התקררו בעקבות מלחמת לבנון בשנת 1982, מספר פיגועים נגד ישראלים במצרים, האינתיפאדה השנייה, ועוד. קו האוטובוס הישיר בין תל-אביב לקהיר בוטל בשנות ה-90 לאור חוסר ביקוש. בזמן שלטון האחים המוסלמים במצרים, אחרי ההפיכה שבה הודח הנשיא חוסני מובארק בינואר 2011, הותקפה ונבזזה שגרירות ישראל בקהיר. ב-2013 הופסקו טיסות אל-על לקהיר (ונותרו רק טיסות של חברת "אייר סיני" המצרית). כיום הסכם השלום נשמר באופן פורמלי, ויש תיאום ביטחוני בקשר לרצועת עזה וארגוני טרור איסלאמי בסיני, אבל מעבר לכך אין יחסים משמעותיים בין המדינות.

השלום עם ירדן

ירדן היא מדינה חלשה יחסית המוקפת מדינות גדולות וחזקות ממנה – סוריה, עיראק, וערב הסעודית. בנוסף יש לה גבול ארוך עם ישראל, ואוכלוסייה פלסטינית גדולה. כדי להתקיים ירדן צריכה לתמוך כין כל הכוחות האלה. במסגרת זו חוסיין מלך ירדן ניהל קשרים סודיים עם מנהיגים ישראלים מאז שנות ה-60 של המאה הקודמת. הקשרים האלה כללו אפילו ביקורים סודיים בתל-אביב.

אחד מעמודי התווך של הממלכה הירדנית הוא הדאגה למקומות הקדושים בירושלים. אבל אחרי פרוץ האינתיפאדה הראשונה בשנת 1987 חוסיין הגיע למסקנה כי לא יוכל להחזיר את שליטתו בשטחים. ב-31.7.1988 הוא הודיע על ויתור על כל תביעה לריבונות בשטחים. מעבר לכך, אחרי החתימה על הסכם אוסלו בשנת 1993, היה נראה שהפלסטינים עלו על מסלול של שלום עם ישראל. במצב זה היה אך טבעי שגם ירדן תכרות הסכם שלום עם ישראל. המשא והמתן לשלום נערך מול ממשלתו של יצחק רבין, והסכם השלום נחתם במעבר הגבול צפונית לאילת ב-26.10.1994 בחסותו של נשיא ארה"ב ביל קלינטון.

המצב מול סוריה

במשך השנים היו מספר ניסיונות להגיע להסכם שלום עם סוריה, שנכשלו. הבולט ביותר היה בשיחות שפרדסטאון בשנת 2000 שבהן השתתף ראש הממשלה אהוד ברק באופן אישי. ישראל הסכימה לנסיגה מלאה מרמת הגולן יותר מפעם אחת. המגעים נכשלו כי הסורים דרשו בנוסף גישה למי הכנרת ולירדן באזור נהריים. מצב בזה היה הופך את הכנרת והירדן לגופי מים בינלאומיים, שלכל המדינות הגובלות בהם יש זכות לנצל אותם ולשוט עליהם ולאף אחת מהן אין שליטה עליהם. ישראל דרשה שהגבול יעבור 10 מטרים ממזרח לקו המים, ובכך הכנרת והירדן ישארו בשליטת ישראל.

ההצדקה לעמדת ישראל היא שכך קובע הגבול הבינלאומי שנקבע בתקופת המנדט הבריטי בשנת 1922. ההצדקה לעמדה הסורית היא שזה היה המצב בפועל לפני מלחמת ששת הימים ("קווי ה-4 ביוני"), אחרי שסוריה השתלטה על אזור מפורז ממערב לגבול הבינלאומי בתחילת שנות ה-50.

הסכמים עם מדינות המפרץ

מדינות המפרץ מרוחקות יחסית מישראל, ולא היו חלק מקו העימות הראשון. מצב זה הקל כנראה על חתימת הסכם השלום בין ישראל לבין איחוד האמירויות ב-15.9.2020, במסגרת "תוכנית המאה" של נשיא ארה"ב דונלד טראמפ. יש הרואים את ההסכם כהסכם שעיקרו בין איחוד האמירויות לארה"ב: האמירויות יוכלו לרכוש נשק מתקדם ובפרט מטוסי F-35 (מטוס חמקן שאינו מתגלה על ידי מערכות הגנה מבוססות רדאר), ונשיא ארה"ב מקבל הישג בינלאומי מכובד לקראת מערכת הבחירות בארצו. בישראל ההשלכה העיקרית הייתה ביטול הכוונה לספח חלקים משטח C, מהלך שנתפס כחיובי על ידי השמאל אבל אכזב את תומכיו של ראש הממשלה נתניהו בימין.

הסכמי אוסלו 409

מבחינה עניינית כריתת שלום עם מדינות ערב היא פשוטה למדי. הגבולות בין ישראל ומדינות השכנות מוסכמים במידה רבה. מה שצריך הוא רצון טוב והתגברות על משקעים רגשיים. זה לא קל, אבל זה כבר קרה פעמיים.

בזירה הפלסטינית, לעומת זאת, יש בנוסף לממד הרגשי גם בעיות מהותיות שלא ברור כלל אם יש להן פתרון מעשי. יש ארבע בעיות עיקריות, מתוכן לשתיים הראשונות מתווסף קושי הנובע מכך שהן כוללות מרכיב סימבולי מהותי.

- **ירושלים.** ירושלים היא בירת ישראל, אם כי רוב מדינות העולם אינן מכירות בה ככזו. מקובל גם לומר שהיא בירת הנצח הבלתי מחולקת, רמז לתקופה מ-1948 עד 1967 שבה העיר דווקא כן הייתה מחולקת. גם בצד הפלסטיני דורשים שירושלים תהייה הבירה, בשל חשיבותה של ירושלים לאיסלאם ובתור סמל לאומי. האמת היא שירושלים לא הייתה חשובה במיוחד במשך רוב התקופה מאז הכיבוש הערבי במאה השביעית. אבל החשיבות שלה עלתה בכל פעם שנוצר ערעור על ההגמוניה המוסלמית, כמו בתקופה הצלבנית ומאז עליית הציונות. כיום החזרת ירושלים לריבונות מוסלמית מככבת בכל קמפיין איסלאמיסטי בעולם.

- **זכות השיבה.** מוקד הבעיה הפלסטינית הוא הפליטים שברחו או גורשו במלחמת השחרור ואלה שנוספו במלחמת ששת הימים. הדינמיקה של הסכסוך הובילה להנצחת מעמדם כפליטים, וכיום הם מונים כ-7-5 מיליון נפש (איור 175). העמדה הבסיסית של הפלסטינים היא שזכותם של כל הפליטים לחזור לבתיהם בתחומי ישראל, מה שכמובן יבטל את אופייה של ישראל כמדינת העם היהודי (וגם בלתי אפשרי טכנית).

- **גבולות.** אם רוצים להפריד בין מדינת ישראל לבין ישות פלסטינית עצמאית או עצמאית למחצה, צריך להגדיר קו גבול. למצדדים בהפרדה כזו ברור כיום שקו הגבול יתבסס על הקו הירוק, קרי הגבול של הגדה המערבית לפני מלחמת ששת הימים. המתנגדים עושים כל שביכולתם להפוך את הגבול הזה ללא רלוונטי, בעיקר על ידי הקמת התנחלויות המפוזרות בעומק הגדה (איור 177).

- **סמכויות.** גם הישראלים שתומכים בהקמת מדינה פלסטינית דורשים כרגיל שהיא תהייה מפורזת, כלומר לא תחזיק צבא שיוכל לסכן את ישראל. הסמכויות שינתנו לפלסטינים הן כרגיל במוקד כל משא ומתן.

שיחות אוסלו התחילו ביוזמת סגן שר החוץ יוסי ביילין לקראת סוף 1992, במקביל לחוסר ההתקדמות בשיחות הדו-צדדיות בין ישראל למשלחת הירדנית-פלסטינית שהתקיימו בעקבות ועידת מדריד. בניגוד לשיחות הדו-צדדיות, שבהן השתתפו מנהיגים פלסטינים מהשטחים, שיחות אוסלו נערכו מול אש"ף.

השיחות נערכו בחשאי, ורק כשהושגה התקדמות ביילין דיווח עליהן לשר החוץ שמעון פרס ואחר כך גם לראש הממשלה יצחק רבין.

ההסכם הראשון כלל החלפת איגרות בין רבין לבין ראש אש"ף יאסר ערפאת. האיגרת של רבין כללה הכרה באש"ף כמייצג של העם הפלסטיני, והחלטה לפתוח במשא ומתן עימו. האיגרת של ערפאת הייתה ארוכה יותר, וכללה הכרה בזכותה של ישראל לשלום וביטחון, התחייבות לפתרון סכסוכים במשא ומתן ולתהליך השלום, גינוי הטרור והאלימות ולקידוח אחריות על כך שאש"ף לא ישתמש באמצעים כאלה יותר, ולבסוף הצהרה שהסעיפים הסותרים את האיגרת באמנה הלאומית הפלסטינית אינם תקפים יותר וישונו.

ההסכם עצמו, שנחתם בטקס חגיגי על מדשאת הבית הלבן ב-13.9.1993, קבע מסגרת להקמת הרשות הפלסטינית ולהעברת עזה ויריחו לידי הרשות. בשאר השטחים הכבושים הרשות תקבל אחריות על נושאים אזרחיים שונים, כולל חינוך, בריאות, תיירות, ורווחה. בנוסף תוקם משטרה פלסטינית, אבל האחריות הביטחונית הכללית ובפרט האחריות על ישראלים תישאר בידי ישראל. ההסכם קבע גם את המשך המשא והמתן, ושיהיו נסיגות נוספות.

בעקבות ההסכם יצחק רבין, שמעון פרס, ויאסר ערפאת קיבלו את פרס נובל לשלום של שנת 1994. בשנת 1994 נחתמו מספר הסכמים מפורטים שמימשו את העקרונות של הסכם אוסלו, כמו הפרוטוקולים הכלכליים של פריז והסכם קהיר. בהמשך, ב-28.9.1995, נחתם בווינגטון הסכם אוסלו ב'. הסכם זה חילק את הגדה המערבית לשטחי A B C (איור 163), והעניק לרשות הפלסטינית שלטון עצמי מלא בשטחי A שכללו את הערים העיקריות בגדה, ושלטון עצמי חלקי יותר בשטחי B שכללו מאות כפרים.

התנגדות להסכמים

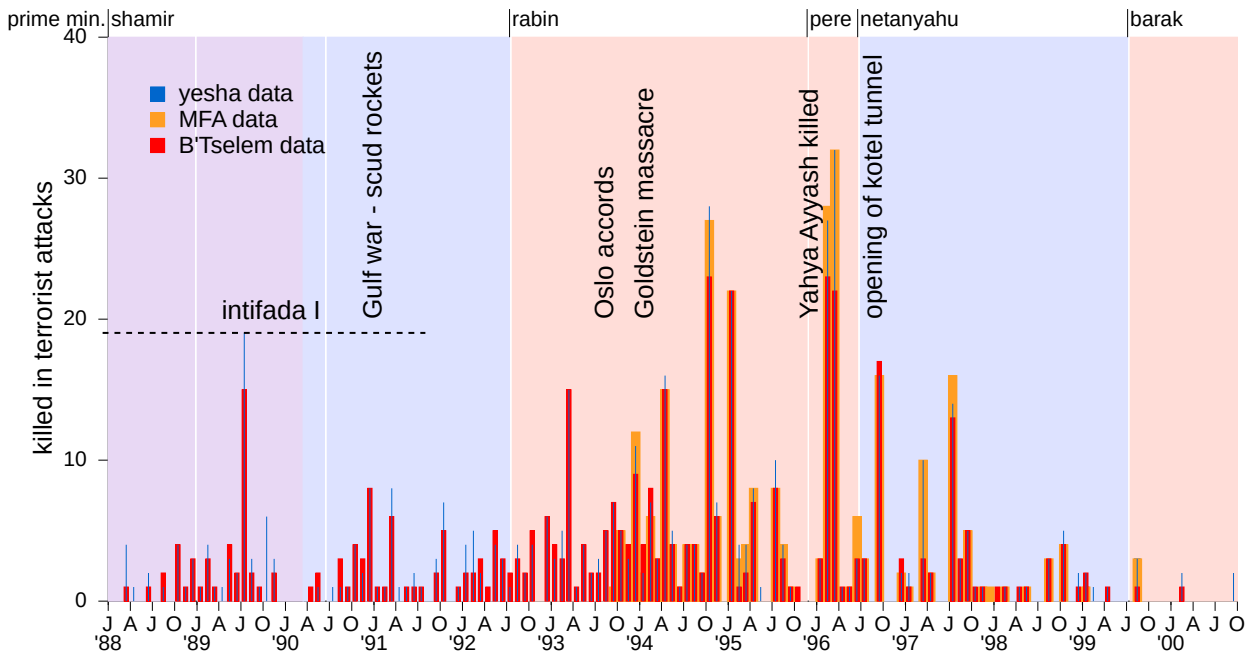
הסכמי אוסלו עוררו התנגדות קשה מצד הקיצוניים בשני הצדדים. אצל הפלסטינים ההתנגדות הייתה מצד ארגוני הסיור, בראשות החמאס, שלא קיבלו את ההכרה בישראל. ההתנגדות התבטאה בפיגועים נגד ישראלים, מתוך ניסיון לפגוע בהסכמים ובארגון אש"ף שחתם עליהם. הפיגועים הגדולים ביותר בתקופה זו בוצעו על ידי מטעני חבלה באוטובוסים. הפיגועים גררו כמובן פעולות נגד של ישראל, ואז פיגועי נקמה של החמאס. המקרים המדממים ביותר היו בחודשים פברואר ומרץ של 1996, בעקבות הריגתו של "מהנדס" החמאס יחיא עיאש (איור 202). הפיגועים דעכו בשנת 1997, בין היתר בזכות ההתבססות של הרשות הפלסטינית והפעלת המשטרה הפלסטינית (בפיקוד אש"ף) נגד הארגון המתחרה חמאס.

בישראל ההתנגדות הייתה מימין, וכללה את הימין הפוליטי, את המתנחלים, ואת הציונות הדתית. ההתנגדות הזו תודלקה על ידי פעולות הטרור הפלסטיניות. הטענה הרווחת הייתה שהממשלה מחמשת את הפלסטינים, והם בתורם רוצחים יהודים. כפי שניתן לראות באיור 202 אכן הייתה עלייה מסוימת בהרוגים מטרור בשנים 1993-1996, אבל בהשוואה לאורך זמן רואים שהעלייה הזו לא הייתה חריגה יחסית לגלי טרור אחרים (כפי שרואים באיור 199 בפרק הקודם).

הדמות הבכירה בהתנגדות להסכמים הייתה ראש האופוזיציה ומנהיג הליכוד, בנימין נתניהו. מועצת יש"ע (ארגון הגג של ראשי המועצות המקומיות בשטחים) הובילה את המאבק הציבורי. הם ראו בהסכם, בצדק מבחינתם, סכנה של אובדן שליטה בשטחי יהודה ושומרון. הבסיס למאבק היה החלטה שהתקבלה במועצה כבר ב-1986, לפיה החזרת שטחים היא פשע וכל ממשלה שתעשה זאת היא ממשלה בלתי חוקית⁴¹⁰. השתתפו בהתנגדות גם גורמי תקשורת מהימין (למשל ערוץ 7 והביטאון נקודה). גורם רב השפעה היה רבני הציונות הדתית, שפרסמו פסקי הלכה שקראו לסירוב פקודה בהקשר של האפשרות לפינוי ישובים⁴¹¹. בכך העמידו את שלמות הארץ מעל ציות לחוקי המדינה, בסתירה למשנתו של הרב קוק שהדגישה את חשיבות הממלכתיות.

410 משה הלינגר ויצחק הרשקוביץ, המאבק הרעיוני בקרב הציונות הדתית והמתנה הרבני הציוני נגד תהליך אוסלו, 25 שנה לתהליך אוסלו (לביא, רונן, ופישמן, עורכים, הוצאת כרמל 2019) עמ' 211.

411 לתיאור מפורט ראו משה הלינגר ויצחק הרשקוביץ, המאבק הרעיוני בקרב הציונות הדתית והמתנה הרבני הציוני נגד תהליך אוסלו, 25 שנה לתהליך אוסלו (לביא, רונן, ופישמן, עורכים, הוצאת כרמל 2019) עמ' 235-209.



איור 202: הרוגים מטרור בכל חודש בתקופה סביב חתימת הסכם אוסלו, מתחילת האינתיפאדה הראשונה עד תחילת האינתיפאדה השנייה⁴¹².

ההתנגדות להסכמים התבטאה בהפגנות סוערות ובהסתה פרועה בעיקר נגד ראש הממשלה רבין. הוא כונה בוגד, הופצו תמונות מזויפות שלו עם כפייה או במדי א.ס.אס, ודובר על פסקי הלכה המחילים עליו דין רודף ומוסר (שעונשו מיתה)⁴¹³. סיסמאות נפוצות מהתקופה היו "רבין בוגד", "מוות לרבין", "בדם ואש את רבין נגרש", ו"פושעי אוסלו לדין"⁴¹⁴.

ההתנגדות הזו הובילה גם לפעולות אלימות. ב-25.2.1994 ביצע ברוך גולדשטיין, רופא מקרית ארבע, טבח במתפללים מוסלמים במערת המכפלה. הוא רצח 29 ופצע 125 נוספים, מה שהוביל לפיגועי נקמה של החמאס והגדיל את מעגל האלימות⁴¹⁵. ב-4.11.1995 נרצח ראש הממשלה יצחק רבין בסיומה של עצרת תמיכה בתהליך השלום בתל-אביב. הרוצח העיד כי קיבל השראה ממעשהו של גולדשטיין, והבין גם שיש לו תמיכה של רבנים מהימין ושעל רבין חל "דין רודף".

ראשי הממשלה שנבחרו אחרי רצח רבין התנגדו למעשה להסכמים⁴¹⁶. בנימין נתניהו אמנם הבטיח לפני הבחירות לקיים את ההסכמים, אבל בפועל השהה את שלבי הנסיגה וביצע אותם רק תחת לחץ אמריקאי⁴¹⁷. הוא טבע את האימרה "יתנו – יקבלו, לא יתנו – לא יקבלו", הקושרת את הנסיגות במאבק בטרור. כפי שמודגם באיור 202 הטרור אכן דעך.

אהוד ברק, שנבחר לראשות הממשלה בשנת 1999, מימש את הנסיגות שנתניהו התחייב אליהן בהסכם

412 מקורות: נתונים חודשיים מ-3 מקורות: ארגון בצלם, מסד נתונים של מועצת יש"ע, ואתר משרד החוץ (החל מספטמבר 1993).

413 ההסתה והתשתית הרעיונית שאיפשרו את רצח רבין מתוארים בספר רצח בשם אלוהים: הקשר נגד יצחק רבין, מאת מיכאל קרפין ועיניה פרידמן, הוצאת זמורה ביתן 1999.

414 הקריאות נשמעות בבירור בקטעי וידאו שונים מההפגנות.

415 על הדיון הפנימי בחמאס בנוגע לפיגועי התאבדות, ועל ההחלטה לפנות לפיגועים בשטח ישראל כולל נגד אזרחים בעקבות טבח גולדשטיין, ראו מתי שטיינברג, עומדים לגורלם: התודעה הלאומית הפלסטינית 1967-2007, משכל 2008, עמ' 279.

416 רון פונדק, מאדריכלי הסכם אוסלו, טוען ששני הצדדים לא מלאו את כל התחייבויותיהם, אבל ההפרות הישראליות היו רבות ומהותיות יותר. לפרטים ראו רון פונדק, מאוסלו עד טאבה: מה השתבש? 25 שנה לתהליך אוסלו (לביא, רונן, ופישמן, עורכים, הוצאת כרמל 2019) עמ' 411-427.

417 בסרטון של פגישה של נתניהו עם משפחה שכולה בעופרה ב-2001 הוא מסביר להם איך עצר את הסכם אוסלו, בכך שהתנה את החתימה על הסכם חברון במכתב אמריקאי המבהיר שרק לישראל יש סמכות להגדיר מהם שטחים צבאיים שמהם לא צריך לסגת.

וואי ולא ביצע. ב-11-25.7.2000 התקיימה ועידת קמפ דיויד השנייה, בחסות נשיא ארה"ב ביל קלינטון, בניסיון להגיע להסכם סופי עם הפלסטינים. הצד הישראלי יוצג על ידי ברק, והפלסטיני על ידי ערפאת. לפי דיווחים ברק הציע שהפלסטינים יקבלו בסופו של דבר כ-91% משטח הגדה, תוך חילופי שטחים, וגם כמה שכונות במזרח ירושלים. ערפאת סרב להצעות שהעלה ברק, ודרש את כל שטח הגדה, ריבונות במזרח ירושלים, ואת זכות השיבה. הוועידה נכשלה, ואחרי כחודשיים פרצה האינתיפאדה השנייה. בישראל פשטה התפיסה ש"אין פרטנר לשלום", ובמידה רבה נסתם הגולל על תהליך אוסלו. עם זאת הרשות הפלסטינית ממשיכה להתקיים ומטפלת ברכים מהצרכים האזרחיים של התושבים. בנוסף נמשך התיאום הביטחוני כדי לסכל פיגועי טרור.

פיגועי טרור והשאלה האם וכמה הסכם אוסלו תרם להם הם נקודה רגישה ומוקד לוויכוחים פוליטיים לוחטים. התייחסות מפורטת לכך מובאת בסוף הספר בעמ' 505. אינני מכיר מקור לנתונים אמינים וארוכי טווח אודות שיעור הפיגועים שנמנעו בזכות שיתוף הפעולה של כוחות הביטחון של ישראל עם כוחות הביטחון של הרשות הפלסטינית⁴¹⁸. שיתוף הפעולה הזה התהדק אחרי מותו של יאסר ערפאת, כשמחמוד עבאס (אבו מאזן) נבחר להיות נשיא הרשות הפלסטינית.

שינויים בעמדות המנהיגים

לפני המהפך וגם יותר מ-20 שנים אחריו (כולל בהסכמי אוסלו) ישראל לא הסכימה לפתרון שתי המדינות ולרעיון של הקמת מדינה פלסטינית. אבל שלושת ראשי הממשלה האחרונים – אריאל שרון, אהוד אולמרט, ובנימין נתניהו – הצהירו כל אחד בשעתו שהם תומכים בפתרון כזה. לכן נראה אולי שיש "תזווה שמאלה" של העמדה הישראלית עם השנים, וגם של העמדה של כל מנהיג בפני עצמו. זה יכול להצביע על הצורך להתפשר⁴¹⁹.

גולדה מאיר

- גולדה מאיר, ראשת הממשלה מטעם מפלגת העבודה, דגלה בעמדה שאין עם פלסטיני ערבי. לטענתה כל מי שחי בפלשתינה הוא פלשטיני, כולל היא עצמה.
- הדעה השלטת בתקופת ממשלות המערך הייתה שעתיד השטחים יקבע בהתאם לתוכנית אלון: אזור ירושלים, גוש עציון, והבקעה יסופחו לישראל, אבל לב השטח יהיה פלסטיני וגורלו יקבע על ידם.
- באותה תקופה הרעיון שתקום מדינה פלסטינית היה קיים רק בשמאל הרחוק. לובה אליאב, בספר *ארץ הצבי שפורסם בשנת 1972*, מתאר את הפלסטינים כאומה בהתהוות. הוא קרא להקמת מדינה פלסטינית לצד ישראל, וטבע את המונח "שתי מדינות לשני עמים". הרעיון זכה לתמיכה גם מצד ישעיהו ליבוביץ, יוסי שריד, ושלמה אבינרי. תנועת חד"ש אימצה את הסיסמה "שתי מדינות לשני עמים" רק ב-1981.

מנחם בגין

- בגין, מנהיג מחתרת האצ"ל בתקופת המנדט הבריטי וראש הממשלה הראשון של הימין, הכיר בייחודם של הפלסטינים וקרא להם "ערביי ארץ ישראל". אבל הוא כפר בזכותם לעצמאות.
- במסגרת המשא ומתן לשלום עם מצרים ב-1977 (ועידת קמפ דיויד) בגין שאף לאפשר לפלסטינים אוטונומיה. אבל הרעיון היה אוטונומיה מנהלית בלבד, ללא שליטה על שטח. בנוסף הוא שלל

⁴¹⁸ התייחסות חריגה יחסית היא מאמר של אבי יששכרוף באתר וואלה 10.4.2016, שאומר כי "רק בחצי השנה האחרונה

סיכלו המנגנונים הפלסטיניים עשרות פיגועים". עמי איילון, בספרו *Friendly Fire*, כותב על תקופתו כראש השב"כ ש"גיבריל רג'וב, ראש מנגנון הביטחון של הרשות הפלסטינית בגדה המערבית] ואנשיו עצרו יותר טרוריסטים של חמאס מאיתנו" (מצוטט בראיון עם יוסי מלמן בהארץ 10.9.2020).

⁴¹⁹ אריה אלדר, בספרו *דברים שרואים מכאן* (הוצאת דביר 2016) בודק האם באמת מנהיגי הימין מוותרים על האידאולוגיה שלהם כשהם מוצאים את עצמם בעמדת אחריות, ומגיע למסקנה שרובם לא היו אידאולוגים מראש.

משא ומתן ישיר עם אש"ף או נציגים אחרים של הפלסטינים. עמדתם של סאדאת וקרטר הייתה שהאוטונומיה תהייה בשטח הגדה, כנראה בקונפדרציה עם ירדן. גם הם לא חייבו בהכרח מדינה פלסטינית.

- עמדת בגין הייתה שהאוטונומיה תהייה במסגרת ישראל, והפלסטינים יוכלו לבחור בין אזרחות ירדנית לאזרחות ישראלית מלאה – כולל הזכות לבחור ולהיבחר. זו הייתה הצעתו במסגרת תכנית האוטונומיה. זהו צעד משמעותי לכיוון של מדינה דו-לאומית.

יצחק שמיר

- בשנת 1987 סיכל שמיר את הסכם לונדון – יוזמה של שמעון פרס שסיכם עם חוסיין מלך ירדן שירדן תיקח אחריות על הגדה המערבית. זאת למרות שהיוזמה שללה את השתתפות אש"ף והטילה על ירדן לייצג את הפלסטינים.
- בסוף 1989 דרש שמיר לפטר את עזר וייצמן, שהיה שר המדע בממשלת האחדות, כיוון שניהל מגעים עם אנשי אש"ף.
- בשנת 1991 נאלץ שמיר להסכים לכך שבועידת מדריד תשתתף משלחת משותפת ירדנית-פלסטינית. זו הייתה דריסת הרגל הראשונה של הפלסטינים במגעים רשמיים עם ישראל. המטרה של נשיא ארה"ב ג'ורג' בוש (האב), שיזם את הוועידה, הייתה להגיע להסדר על ממשל עצמי לפלסטינים.

יצחק רבין

- בשנות ה-70 התבטא רבין בחריפות נגד ניהול משא ומתן ישיר עם הפלסטינים ונגד האפשרות של הקמת מדינה פלסטינית⁴²⁰. הוא ביטא עמדה שחשוב יותר להגיע להסדר עם מדינות ערב, ושהסוגיה הפלסטינית אינה מרכזית ותיפתר במסגרת הסכם עם ירדן.
- בתחילת האינתיפאדה הראשונה ב-1987 היה רבין שר הביטחון בממשלת הרוטציה, והנהיג יד קשה נגד הפלסטינים. מתקופה זו זכורה האמירה "לשבור להם את הידיים והרגליים".
- אחרי ועידת מדריד, רבין העדיף קיום שיחות דו-צדדיות עם הנהגת הפלסטינים בשטחים ולא עם יאסר ערפאת ושאר מנהיגי אש"ף הגולים בתוניס.
- רבין התנגד לקיום שיחות אוסלו כששמע עליהן לראשונה, אבל לאחר מכן התרצה ובסופו של דבר תמך בהסכם שהתגבש. הוא הכיר באש"ף כמייצג את הפלסטינים וניהל מולו משא ומתן ישיר. ההסכם, שנחתם ב-13.9.1993, הקים את הרשות הפלסטינית והעניק לה אוטונומיה מוגבלת.
- בדיון בכנסת על הסכם אוסלו ב' ב-5.10.1995⁴²¹, רבין טען לחוסר התחלת של שליטה בכוח על הפלסטינים. הוא אמר שהמטרה היא שהרשות הפלסטינית שתקום תהיה "פחות ממדינה", אבל תנהל את ענייני הפלסטינים באופן עצמאי. בנוסף הדגיש שלא תהייה חזרה לקווי 67, ושתישמר אחדות ירושלים, תוך העדפה של מדינה קטנה יותר עם רוב יהודי מוצק על פני מדינה דו-לאומית בכל שטח ארץ ישראל.

אהוד ברק

- ברק גילה הבנה למאוייהם (אך לא לפעולותיהם) של מחבלים פלסטינים כשאמר בראיון לגדעון לוי במרץ 1998 ש"אם הייתי פלסטיני בגיל המתאים, הייתי נכנס בשלב מסוים לאחד מארגוני הסירוב".
- ממשלת ברק ביצעה את הנסיגות המתחייבות מהסכם וואי שנתניהו נמנע מלבצע.

420 ראיון למגזין Newsweek ב-7.12.1975.
421 הודעת ראש הממשלה, 5.10.1995, אתר הכנסת.

- בשיחות שפרדסטאון בינואר 2000 ברק הסכים לנסיגה מכל רמת הגולן עד הגבול הבינלאומי בתמורה לשלום עם סוריה. ההסכם נכשל כי הסורים דרשו גישה לכנרת ולירדן, כפי שהיה בפועל לפני מלחמת ששת הימים.
- בועידת קמפ דייויד השנייה ביולי 2000 ברק הסכים שהפלסטינים יקבלו בסופו של דבר כ-91% משטח הגדה, תוך חילופי שטחים, כמה שכונות במזרח ירושלים, ושליטה דתית בהר הבית. כשהוועידה נכשלה האשים בכך את ערפאת וטען שהוכיח שאין פרטנר לשלום בצד הפלסטיני.

אריאל שרון

- עמדתו הבסיסית של שרון הייתה שירדן היא המדינה הפלסטינית (האופציה הירדנית), ושלא תקום מדינה נוספת לצד ישראל בין הירדן לים.
- שרון היה בין המתנגדים הבולטים להסכם אוסלו, והיה אחד הנואמים הראשיים בהפגנה בככר ציון שבה נקראו קריאות כמו "רבין בוגד", חודש לפני שנרצח.
- ב-10.8.2001, בעקבות פיגועי האינתיפאדה השנייה, הורה שרון על סגירת האוריינט האוס, ששימש כמטה הרשות הפלסטינית בירושלים.
- בתגובה לפיגועי האינתיפאדה השנייה התרכו הדרישות להקמת גדר הפרדה בין ישראל לשטחים שתמנע מעבר חופשי של מחבלים. שרון היה בין המתנגדים הנחרצים לבניית הגדר ההפרדה, ואישר את הקמתה רק באפריל 2002.
- גם באפריל 2002, שרון חזר והדגיש כי לא יפנה התנחלויות מבודדות, וש"דין נצרים כדין נגבה ותל-אביב".
- לקראת הבחירות הפנימיות בליכוד, לפני בחירות 2003, אמר שרון: "תמורת שלום לדורות – ורק שלום לדורות – אני מוכן לעשות גם ויתורים כואבים".
- שרון הוביל לקבלת מפת הדרכים של בוש בהחלטת ממשלה ב-25.5.2003. מפת הדרכים הוצגה ב-24.6.2002, וכללה הכרה פלסטינית במדינת ישראל והכרה ישראלית בזכות הפלסטינים להקים מדינה עצמאית. שרון קיבל אותה עם שורה של הסתייגויות, אבל לא כולל הסתייגות מעצם קיומה של מדינה פלסטינית.
- בכנס הרצליה בסוף 2003 הציג שרון את תוכנית ההתנתקות, שבוצעה בסופו של דבר בשנת 2005, בה ישראל נסוגה באופן חד-צדדי מכל רצועת עזה.
- בנאום בעצרת האו"ם בספטמבר 2005 אמר שרון "[אני] מושיט את ידי אל שכנינו הפלסטינים בקריאה לפיוס ולפשרה", ובהמשך "הפלסטינים לעולם יהיו שכנינו. אנחנו מכבדים אותם ואין לנו שום שאיפה לשלוט בהם. גם הם זכאים לחרות ולקיום לאומי ריבוני במדינה משלהם".

אהוד אולמרט

- בתחילת דרכו נחשב אולמרט נץ מדיני. כשהיה ראש העיר ירושלים פעל לחיזוק השליטה הישראלית במזרח העיר, למשל על ידי בניית שכונת הר חומה.
- אולמרט היה כנראה היוזם של פתיחת מנהרת הכותל ב-23.9.1996 כשהיה ראש העיר ירושלים, מהלך שהביא לגל מהומות בשטחים עם עשרות הרוגים.
- בטקס הזיכרון לדוד בן-גוריון בשנת 2003 אולמרט הצדיק את ההעדפה של מדינה יהודית בחלק מארץ ישראל על פני שלמות הארץ תוך סיכון הרוב היהודי.
- לקראת בחירות 2006 פרסם את תוכנית ההתכנסות, במסגרתה יפוננו באופן הדרגתי רוב ההתנחלויות כדי להביא להפרדה בין האוכלוסייה הפלסטינית לישראלית.
- בין סוף 2006 לספטמבר 2009 ניהל אולמרט שיחות ישירות תדירות עם ראש הרשות הפלסטינית

מחמוד עבאס, שבסופן הסכים לנסיגה לקווי 67 תוך תיקונים קטנים יחסית, לחלוקת ירושלים, ואפילו לחזרת כמה אלפי פליטים לישראל. במקביל פעל אולמרט לבידודו של החמאס.

בנימין נתניהו

- בשנים 1994-1995 נתניהו הוביל את ההתנגדות להסכם אוסלו. הוא היה אחד הנואמים הראשיים בהפגנה בככר ציון שבה נקראו קריאות כמו "רביץ בוגד", חודש לפני שנרצח.
- בבחירות 1996 התחייב נתניהו לכבד את הסכמי אוסלו. באופן מעשי, כשהיה כבר ראש הממשלה, התנה את הנסיגות בהתנהגות הפלסטינים ("יתנו – יקבלו, לא יתנו – לא יקבלו"), ועיכב את ביצוען. בפרט ביצע רק את הפעימה הראשונה המתחייבת מהסכם וואי.
- ביולי 2001 נתניהו תקף את ערפאת על הפרת הסכם אוסלו ואמר שאינו מחייב עוד.
- ההתבטאות המפורשת שביותר של נתניהו לגבי האפשרות של מדינה פלסטינית ניתנה בנאום בר-אילן ב-14.6.2009: "נהיה מוכנים בהסדר שלום עתידי להגיע לפתרון של מדינה פלסטינית מפורזת לצד המדינה היהודית".⁴²² בנוסף דרש שהפלסטינים יכירו במדינת ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי, ושבעיית הפליטים הפלסטינים תיפתר מחוץ למדינת ישראל. הוא הכיר בכך ש"בלב חבלי המולדת היהודית חי היום ציבור גדול של פלסטינים", והביע שאיפה למצב שבו "חיים בארץ הקטנה שלנו שני עמים חופשיים זה בצד זה, בשכנות טובה ובכבוד הדדי. לכל אחד הדגל שלו, ההמנון שלו והשלטון שלו. ואיש מהם אינו מאיים על הביטחון ועל הקיום של שכנו."
- בשנים אחרי נאום בר אילן נתניהו התבטא מספר פעמים נגד האפשרות של הקמת מדינה פלסטינית.
- בפגישת פסגה סודית בעקבה בפברואר 2016 נתניהו הציע תוכנית הכוללת תמיכה ברשות הפלסטינית והתייחסות חיובית ליוזמת השלום הסעודית, אבל אחר כך טען שיתקשה לקדם אותה בישראל. בהקשר זה הוא גם נסוג משיחות שנועדו להכניס את המחנה הציוני לקואליציה, והעדיף להכניס את מפלגת ישראל ביתנו.

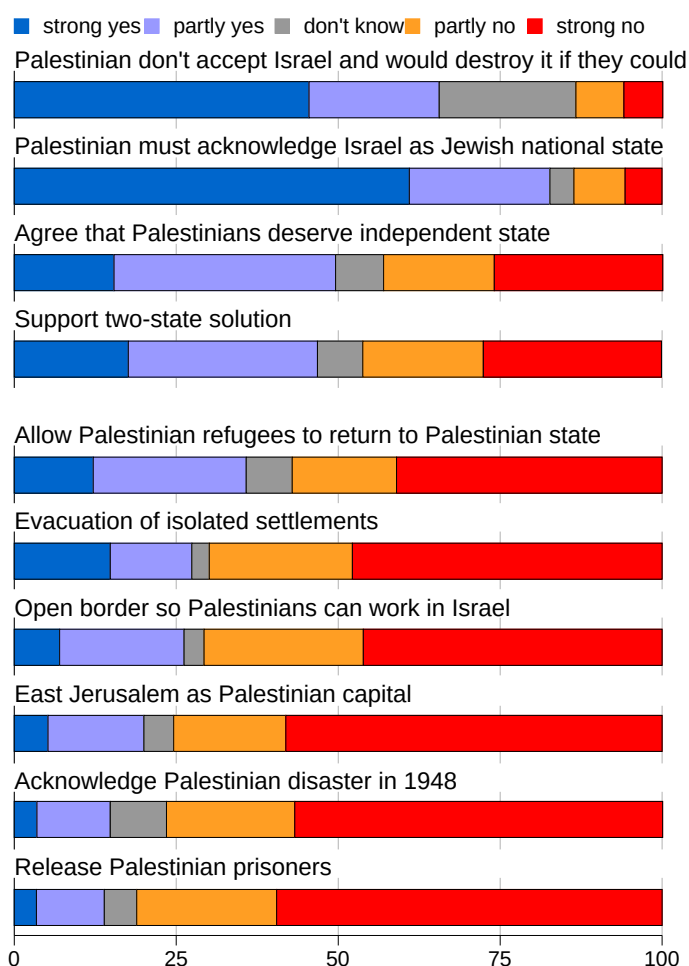
עמדות הציבור

תהליך השלום נמצא במוקד הוויכוח הפוליטי בישראל, ובפרט במוקד חילוקי הדעות בין ימין ושמאל. בשל כך יש חשיבות רבה לדעת הקהל בנושא זה. בנוסף, תהליך השלום מעורר רגשות עזים ביותר. הוא מנקז אליו כמה גורמים:

- **חרדה.** משני עברי המתרס יש רבים שבטוחים בוודאות גבוהה שדרכו של הצד השני מובילה לאבדון. בימין פוחדים מהקמת מדינה פלסטינית שתהווה בסיס לטרור נגד ישראל. בשמאל פוחדים שהיאחזות בשטחים תגרום בסופו של דבר להפיכת ישראל למדינה דו-לאומית שתאבד את הצביון היהודי והדמוקרטי.
 - **דת.** מי שמאמין שעם ישראל הוא העם הנבחר ושאלוהים הבטיח לו את הארץ כולה מתקשה לקבל ריבונות פלסטינית על חלק מהשטח הזה.
 - **לאומיות.** בני אדם נוטים מטבעם לדבוק בקרובים אליהם ולראות בזרים יריבים. כך גם מי שאינו חובב ספורט אוהד את נציגי ארצו באולימפיאדה, ועל אחת כמה וכמה כשמדובר במאבק על הזהות הלאומית.
 - **שנאה,** ובפרט שנאת ערבים. אולי לא תקין פוליטית, אבל קיים (ראו אזור 42 ואזור 157).
- כתוצאה, יש מי שלא רק מחזיקים בדעות נחרצות לגבי מה מותר ואסור לעשות במסגרת תהליך השלום, אלא גם מוכנים לנקוט בפעולה בעצמם כדי לקדם את דעתם.
- בנוסף, דווקא כיוון שהעמדות כלפי תהליך השלום הן כל כך רגשיות, הן גם ניתנות למניפולציה. יש

לזה שתי השלכות. ראשית, לקיצונים משני הצדדים יש אפשרות להגיע להשפעה חזקה על השיח הציבורי ועל העמדה הציבורית. למתונים אין אפשרות כזו, כי תמיד יותר קל לשלהב על ידי פעולות אלימות מאשר להשפיע על ידי הסברת עמדות פשרניות. שנית, דעת הקהל יכולה להשתנות במהירות ובאופן חד כתוצאה מפעולה קיצונית כמו אירוע טרור, אפילו אם ההשפעה האמיתית בפועל הייתה מזערית (ההרוגים ממלחמות וטרור בטלים בשישים יחסית למתים בתאונות ומסיבות טבעיות).

העמדות של היהודים בישראל כלפי תהליך השלום, כפי שנסקרו במדד השלום באוגוסט 2018, מוצגות באיור 203. ארבעת העמדות העליונות באיור משקפות יחס כללי לתהליך ומראות שיש אולי יתרון קטן לאלה שתומכים בו על פני אלה שמתנגדים לו, אבל רוב גדול לאלה שלא ממש מחזיקים מהפלסטינים ודורשים מהם להכיר בישראל כמדינת הלאום היהודי. ששת העמדות התחתונות הן חלק משאלה "נניח שממשלת ישראל וההנהגה הפלסטינית היו כמעט מגיעות לנוסח של הסכם שלום קבע. האם כדי להוכיח לפלסטינים ולעולם כי ממשלת ישראל באמת רוצה שלום היית תומך או מתנגד בכך שישראל תסכים ל:". התוצאות משקפות התנגדות גורפת לכל המרכיבים הצפויים של הסכם שלום לפי מתווה של שתי מדינות, כולל אפילו לכך שהפליטים הפלסטינים יוכלו להיקלט במדינה הפלסטינית.

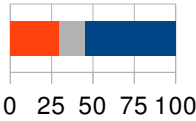
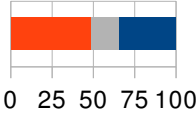


איור 203: עמדות הציבור היהודי כלפי היבטים שונים של שלום אפשרי עם הפלסטינים⁴²³. הנתונים לשנת 2018 עבור יהודים בלבד.

הסתייגות חשובה מהתוצאות הנ"ל היא שסקרי דעת קהל באופן כללי מושפעים מהצורה שבה מנוסות השאלות. כתוצאה עורכי הסקר יכולים להשפיע (ולו בלא להתכוון לכך) על התוצאות. דוגמה לכך ניתנה

423 מקור: סקר מדד השלום של אוגוסט 2018, אוניברסיטת תל-אביב והמכון הישראלי לדמוקרטיה.

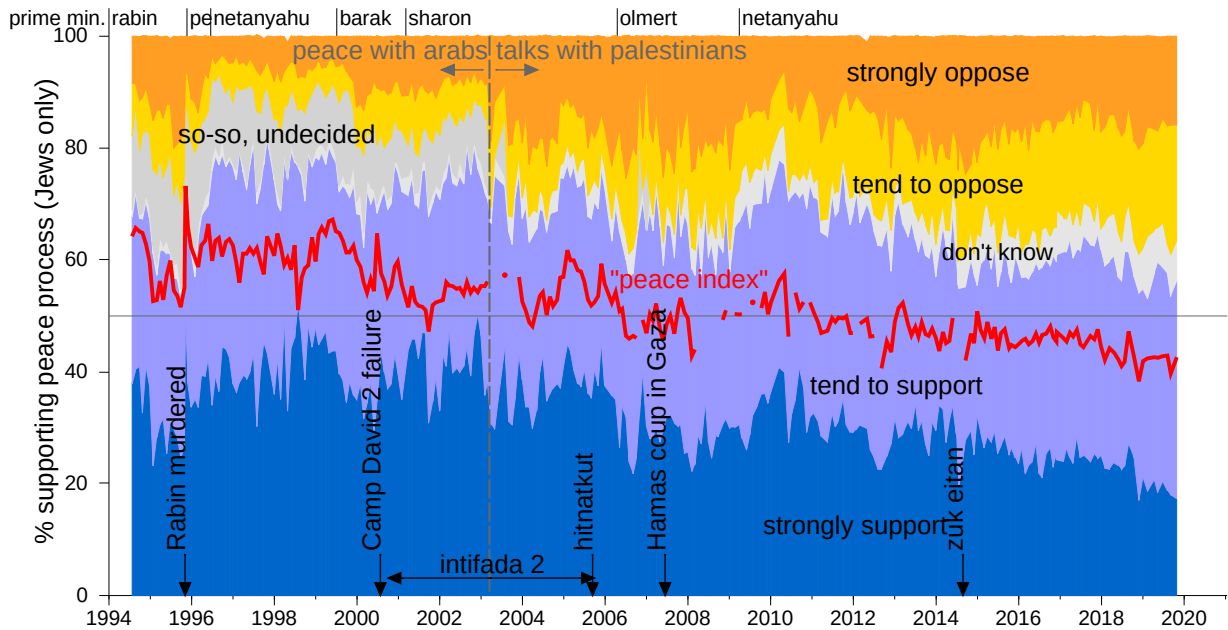
ב"סקר השקוף" שנערך לקראת הבחירות באפריל 2019. בסקר נכללו שתי גרסאות שונות של שאלה בנוגע לתמיכה בפתרון שתי המדינות. כל שאלה הוצגה לחצי מהנסקרים באופן אקראי. התוצאות היו כלהלן⁴²⁴:

גרסה	תשובת תמיכה בפתרון שתי המדינות	תוצאות	תשובת התנגדות לפתרון שתי המדינות
א'	מדינת ישראל צריכה לנהל משא ומתן מול הפלסטינים ולחתור לפתרון מדיני ברוח שתי מדינות לשני עמים		מדינת ישראל לא צריכה לנהל משא ומתן וצריכה לפעול כדי להמשיך את המצב הקיים מול הפלסטינים
ב'	כיום אין ברירה, ומדינת ישראל חייבת לעשות הכל, כבר בעתיד הקרוב, כדי לסגת מהשטחים ולתמוך בהקמת מדינה פלסטינית במסגרת הסכם		כיום אין פרטנר בצד הפלסטיני, והקמת מדינה פלסטינית היא לא אפשרות ריאלית עבור מדינת ישראל, ולכן יש להמשיך את המצב הקיים מול הפלסטינים

מדד השלום

את הנתונים המפורטים ביותר בנושא תמיכת הציבור בתהליך השלום ניתן למצוא ב"מדד השלום". זהו סקר חודשי שמבוצע מאז 1994 על ידי פרופ' אפרים יער ופרופ' תמר הרמן במסגרת תוכנית אוונס באוניברסיטת תל-אביב והמכון הישראלי לדמוקרטיה. בכל חודש הם שואלים מגוון שאלות הנוגעות לדמוקרטיה ולסכסוך היהודי ערבי (כמו אלה שהוצגו באיור 203 לעיל), אבל תמיד זה כולל שאלה על תמיכה בתהליך השלום ושאלה על אמון שאכן הוא יוביל לשלום בשנים הקרובות. איור 204 מראה את התשובות שהתקבלו לשאלה הראשונה מנשאלים יהודים. יש לשים לב לכך שהניסוח המדויק של השאלה השתנה במרץ 2003: עד אז היא הייתה "באופן כללי, האם אתה מגדיר את עצמך כמי שתומך או מתנגד לתהליך השלום בין ישראל לערבים?", והתשובות היו על סקלה של 5 אפשרויות בין "מתנגד מאוד" ל"תומך מאוד", כשהערך האמצעי הוא "ככה ככה, באמצע" (בנוסף הייתה גם אפשרות של "לא יודעים", כמקובל). במרץ 2003 השאלה השתנתה ל"מה עמדתך לגבי ניהול משא ומתן לשלום בין ישראל לרשות הפלסטינית?", והתשובות צומצמו לסקלה של 4 אפשרויות בין "מאוד בעד" ל"מאוד נגד", בלי תשובה ניטרלית באמצע. כפי שניתן לראות, זה לא השפיע על התומכים בשלום, אבל רוב מוחלט של המתלבטים הפכו למתנגדים.

424 חגי אלקיים שלם, הסקר השקוף – ניתוח התוצאות שלב אחרי שלב, 3.4.2019, נגיש ברשת



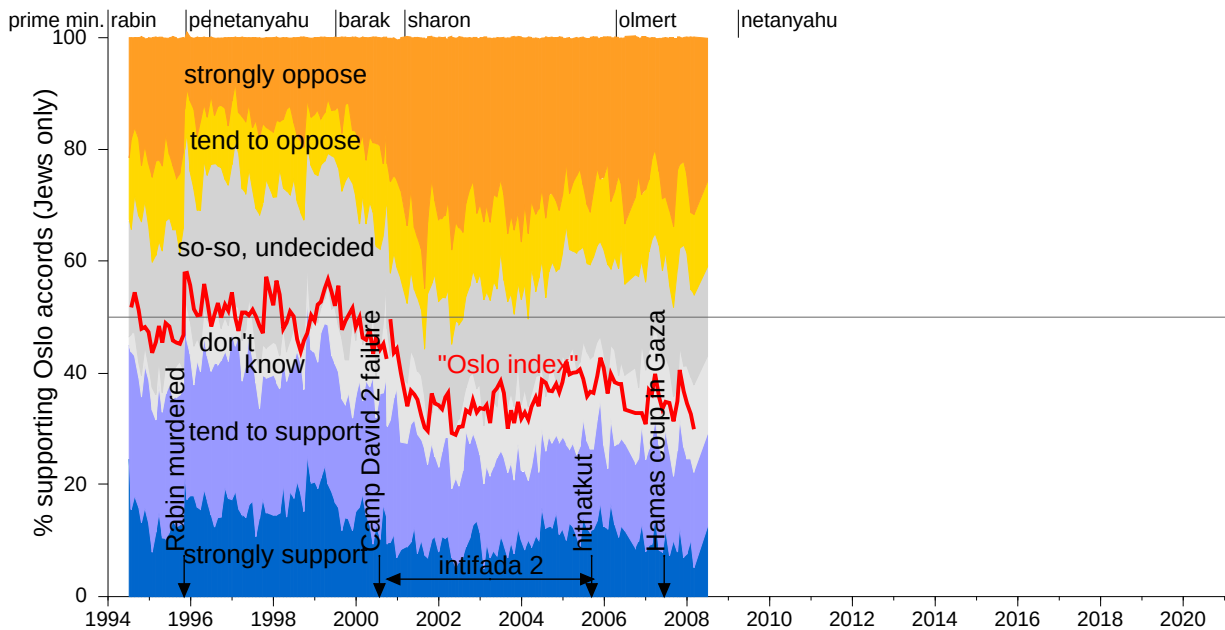
איור 204: התוצאות של סקר "מדד השלום" 425 עבור משיבים יהודים בלבד.

מהתוצאות ניתן ללמוד שהיהודים בישראל תומכים בתהליך השלום באופן גורף — בין 60% ל-80% בשנים שונות, ומתוכם כחצי אפילו תומכים מאוד. באופן אירוני משהו השנים שבהן הייתה התמיכה הגבוהה ביותר וההתנגדות הנמוכה ביותר הן שנות ממשלת נתניהו הראשונה, ורובן היה חולם על תמיכה כזו. עלייה קלה בהתנגדות התחוללה רק בתחילת ממשלת ברק, ולא הגיעה לממדי ההתנגדות שרובן סבל מהם. מעניין שהעלייה הזו בהתנגדות הייתה עוד לפני כישלון שיחות קמפ דייוויד 2 ולפני פרוץ האינתיפאדה השנייה. עליות נוספות בהתנגדות קרו בשלהי ממשלת שרון, אולי בהקשר להתנתקות מעזה, ובתקופת נתניהו בין 2010 ל-2014 לערך. לעומת זאת עלייה בתמיכה התחוללה בשלהי ממשלת אולמרט ונמשכה לתחילת ממשלת נתניהו השנייה.

הקו האדום באמצע הוא "מדד השלום". מדד זה מחושב כממוצע של התשובות לגבי תמיכה בתהליך והתשובות לגבי אמונה שהוא אכן יוביל לשלום. העובדה שהמדד נמוך יותר מאחוז התומכים מצביע על כך שהאמון שאכן יהיה שלום הוא נמוך למדי. ובאופן גס ניתן לראות שמדד השלום ירד מרמה ממוצעת של כ-65% בשנות ה-90 לכ-42% כיום. למרות שהנתונים קצת רועשים, ניתן לטעון שזה אכן משקף מגמה של ירידה בתמיכה ועלייה בהתנגדות לתהליך השלום.

בנוסף למדד השלום היה גם מדד אוסלו עד שנת 2008 — בעקרון אותו דבר אבל מבוסס על השאלה "מהי עמדתך לגבי ההסכם שנחתם באוסלו בין ישראל לאש"פ (הסכם העקרונות)?" בסקלה של 5 אפשרויות (ושאלה משלימה האם אתה מאמין שההסכם אכן יוביל לשלום). התוצאות מוצגות באיור 205.

425 מקור: הנתונים כאמור מהדוחות החודשיים של מדד השלום באתר <http://www.peaceindex.org/indexMain.aspx>. בשנים הראשונות של הסקר הוא כלל יהודים בלבד, ואחר כך נתונים עבור יהודים ועבור כלל האוכלוסייה. בשנים האחרונות יש גם נתונים עבור ערבים בנפרד. אני בחרתי להתמקד בנתונים על יהודים משתי סיבות: ראשית, זו סדרת הנתונים הארוכה והמלאה ביותר, ושנית נראה לי שבהקשר הזה יותר מעניין לראות את התוצאות עבור יהודים וערבים בנפרד ולא לערבב אותם, כי בחלק משמעותי של המקרים התשובות של שתי תת-האוכלוסיות האלה שונות בתכלית.



איור 205: תוצאות התמיכה בהסכם אוסלו מסקר "מדד השלום".

כאן התמונה די שונה: התמיכה הייתה רק באזור ה-40% בשנות ה-90, וירדה לאזור ה-25% בשנות האלפיים, ושוב הירידה מתחילה עוד לפני האינתיפאדה השנייה. באופן מפתיע מדד אוסלו גבוה יותר מאחוז התמיכה, מה שמסקף אמונה שההסכם יביא שלום גם בקרב חלק מאלה שאינם תומכים בו.

מעניין לראות שהתוצאות של שני המדדים די יציבות לאורך זמן, והשינויים בהם אטיים ולא מושפעים באופן חד מאירועי השעה. רצח רבין אולי גרם לשינוי קטן שנשמר למשך כמה שנים, אבל אירועי טרור גדולים לא: רוב הירידה בתמיכה באוסלו בזמן ממשלת ברק קרתה לפני פרוץ האינתיפאדה השנייה, ולקראת סוף האינתיפאדה אפילו נרשמה עלייה קטנה בתמיכה. ההתנתקות והשתלטות החמאס על עזה גם לא באו לידי ביטוי בגרפים האלה.

הבחנה חשובה היא שיש הפרש ניכר בין התמיכה בשלום לתמיכה בהסכם אוסלו. עושה רושם שהישראלים תומכים בעיקרון של שלום, אבל לא בפעולה קונקרטיה שבצידה מחיר שיש לשלם. הטיעון הזה מבוסס על ההבחנות הבאות.

- הפער בין מדד השלום למדד אוסלו, כאמור. מדד השלום בודק את היחס לשלום באופן אבסטרקטי, ומושפע מהדימוי העצמי של הנסקרים כשואפי שלום. מדד אוסלו, לעומת זאת, מושפע מידע על מחיר קונקרטי ומהתנגדות אקטיבית של גורמי ימין.
- מגוון שאלות אחרות שמופיעות בסקר מדי פעם ומתייחסות לאפשרויות השונות מובילות לאותה הבחנה. למשל בסקר של יולי 2013 היו שאלות אודות תמיכה במהלכים שונים בתמורה להסכם שלום קבע. הרכיבים של הסכם השלום ששאלו עליו היו הסדרי ביטחון, מדינה פלסטינית בלי צבא, ערביות בינלאומיות, והצהרה על סיום הסכסוך, ו-61% מהנשאלים הביעו תמיכה במשא ומתן לשלום כזה. אבל בו זמנית, 62% התנגדו לנסיגה לקוי 1967 תוך חילופי שטחים, 58% התנגדו לפינוי התנחלויות מבודדות שאינן בגושים הגדולים של אריאל, מעלה אדומים, וגוש עציון, ו-50% התנגדו להעברת השכונות הערביות בירושלים לידי הרשות הפלסטינית. הנתונים באיור 203, משנת 2018, משקפים אפילו פחות תמיכה בשלום ויותר התנגדות.
- אחד השינויים הבולטים הן במדד השלום והן במדד אוסלו הוא שינוי המגמה באמצע 1999, כשראש הממשלה בנימין נתניהו הוחלף על ידי אהוד ברק. בכל תקופת נתניהו הייתה תמיכה גבוהה ועקבית בשלום, והתנגדות נמוכה יחסית לאוסלו. ברגע שברק נבחר התמיכה התחילה לרדת והתנגדות לעלות, כאמור בלי קשר למה שקרה בפועל (ושנה לפני כישלון ועידת קמפ דייוויד השנייה ופריצת האינתיפאדה). בדומה, העלייה בתמיכה בשלום לא קרתה מיד עם רצח רבין אלא

רק כשנתניהו נבחר לראשות הממשלה. פרשנות אפשרית היא שיש רבים ש(אולי באופן תת-מודע) תומכים בתהליך השלום רק כשהם בטוחים שאין סכנה אמיתית שהוא יתממש, ומתנגדים כשיש סיכוי שאכן תהייה התקדמות.

מצד שני צריך לזכור שדעת הקהל היא הפכפכה. בראשית 1973 נערך סקר דעת קהל בישראל, ממנו עלה שלא פחות מ-96% מהציבור (היהודי?) מתנגד לויתור על שארם א-שייח' – הנקודה הדרומית ביותר בסיני – בהתאם לאמירתו המפורסמת של שר הביטחון משה דיין, "עדיפה שארם א-שייח' בלי שלום על שלום ללא שארם א-שייח'".⁴²⁶ באוקטובר אותה שנה פרצה מלחמת יום כיפור שבה נפלו כ-2700 חללים, וב-1979 נחתם הסכם השלום עם מצרים, שבמסגרתו נסוגה ישראל מכל שטח סיני כולל כמובן שארם א-שייח'.

426 מקור: יגאל קיפניס, 1973 – הדרך למלחמה, כנרת זמורה דביר 2012 (מצוטט ב-<http://www.the7eye.org.il/8820>).

פרק טו: הכוח הלוחם

המשרד הממשלתי האמון על הביטחון הוא כמובן משרד הביטחון. תקציב משרד הביטחון גדול מזה של כל משרדי הממשלה האחרים, ומככב כל שנה בדיוני התקציב. בניגוד לתקציבי משרדים אחרים, למשרד הביטחון יש אוטונומיה רבה בניהול התקציב בלי צורך לרצות את משרד האוצר, שכן פרטי השימוש בחלק ניכר מהכסף נחשבים לסוד ביטחוני. עיקר התקציב משמש לציודו ותפעולו של צה"ל – זה לא כולל גורמים ביטחוניים אחרים כמו השב"כ או המוסד. צה"ל עצמו הוא בעיקרון צבא העם, אבל שתי קבוצות אוכלוסייה לא מבוטלות – ערבים וחרדים – אינן מתגייסות לצבא.

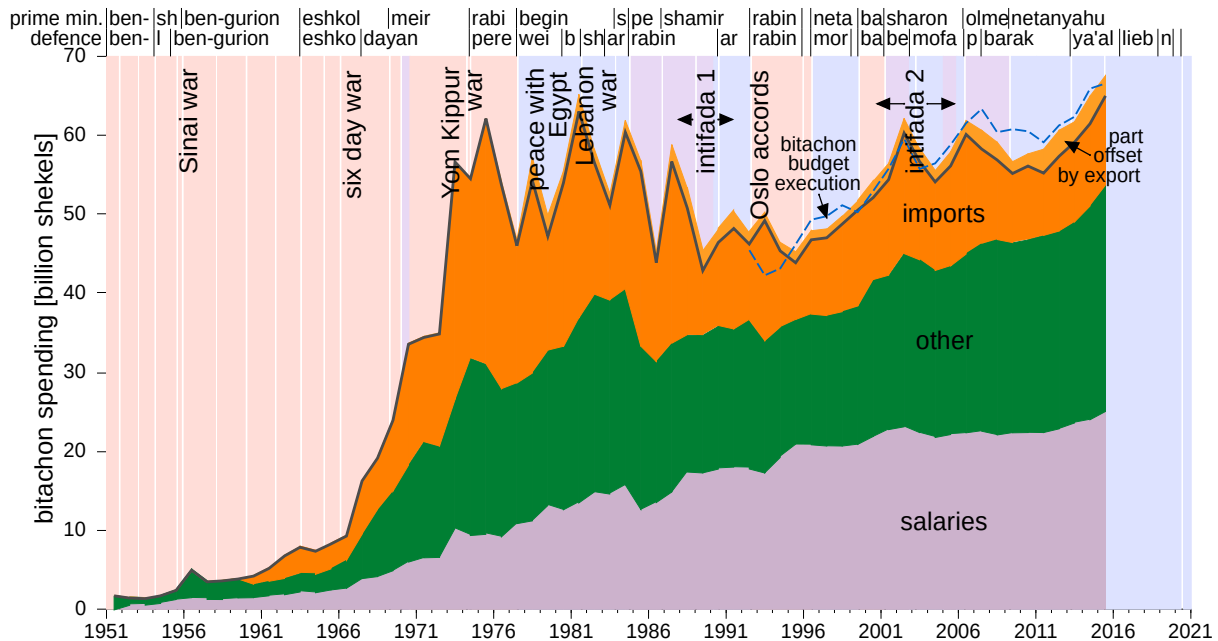
הפרק הזה כולל סעיפים על הוצאות הביטחון ועל גיוס. כמעט שאין בו כלום על העיקר: מבנה הצבא, כוח האדם ואמצעי הלחימה העומדים לרשותו, וההכשרה שהחיילים והמפקדים מקבלים. הסיבה לכך כפולה. מצד אחד, אין הרבה נתונים כמותיים נגישים אודות הצבא שניתן להציג ולנתח. מפעם לפעם מתפרסמים נתונים ספורדיים למשל על השינוי במספר ימי המילואים, אבל אי אפשר לבנות מזה תמונה שלמה. מצד שני יש ספרות ענפה ביותר על ההיסטוריה של צה"ל ושדרות הפיקוד שלו, וכן דיונים מלומדים רבים בנושא אופי הצבא, ההתאמה שלו לביצוע משימותיו, ואיך הוא צריך להתכונן למלחמות עתידיות. הנושאים האלה כמובן חשובים ביותר, אבל הם יותר עניין של דעות והשקפות מאשר של עובדות יבשות. למי שמתעניין, מקור טוב לדיונים כאלה הוא הפרסומים של המכון למחקרי ביטחון לאומי באוניברסיטת תל-אביב. דיון פרובוקטיבי במבנה ואופי הצבא מופיע בספר *המגש והכסף* של עופר שלח, שבו הוא מציע שישי להפוך את צה"ל לצבא מקצועי.

הוצאות הביטחון

ההוצאות הציבוריות הישירות על ביטחון בכל שנות המדינה מוצגות באיור 206. בולטת העלייה הדרמטית בהקשר של המלחמות הגדולות -- מלחמת ששת הימים ב-1967 ומלחמת יום כיפור ב-1973. בהמשך היו כ-20 שנה של תנודות חזקות. בשנות ה-90 הוצאות הביטחון היו קצת נמוכות יותר, ובשנות ה-2000 הן שוב דומות למה שהיו בשנות ה-70.

הנתונים כוללים גם הבחנה בין הוצאות על משכורות, הוצאות אחרות בארץ (בעיקר רכש ואחזקה), יבוא מחו"ל, ויצוא לחו"ל שמפצה במקצת על עלות היבוא. העלייה התלולה בהוצאות המקומיות אחרי 1967 נובעת יש להניח מהצורך להשתלט על שטחים גדולים נוספים, כולל למשל בניית קו בר-לב לאורך תעלת סואץ. גורם אפשרי נוסף הוא האמברגו הצרפתי, כאשר צרפת הפסיקה לספק מערכות נשק (כולל מטוסי מיראז') וחלקי חילוף לישראל כדי לשפר את יחסיה עם העולם הערבי. כתוצאה גדלה מאוד ההשקעה בפיתוח התעשייה הביטחונית המקומית. חלקן של המשכורות וההוצאות המקומיות האחרות הולך וגדל עם השנים, וכיום הן מהוות את החלק הארי של הוצאות הביטחון. היבוא הגיע לחצי מההוצאות בשנות ה-70, כשהיה צריך לחדש את הציוד והמלאים אחרי מלחמת יום כיפור, ומאז חלקו הלך וקטן. היבוא גם אחראי במידה רבה לתנודות הגדולות בתקופה 1973-1990.

בקצה הימני העליון של הגרף מוצגת השוואה עם נתוני הביצוע של תקציב משרד הביטחון, שנציג ביתר פרוט בהמשך. ההתאמה די טובה, אבל יכול להיות שזה רק צרוף מקרים. הנתונים באיור 206 באים מניתוח של הוצאות הביטחון לפי תקנים בינלאומיים של חשבונות לאומיים, וזה לא בהכרח תואם באופן מושלם את חלוקת הסמכויות בין משרדים ממשלתיים בארץ. למשל, לפי התקן הזה תשלומי פנסיה לעובדי כוחות הביטחון שייכים לסעיף "זיקנה" ולא לסעיף "ביטחון", ולכן הם לא אמורים להיכלל כאן, למרות שהם כנראה חלק לא מבוטל מתקציב משרד הביטחון. לעומת זאת כל ציוד צבאי שמתקבל נכלל לפי ערכו גם אם התקבל בחינם.

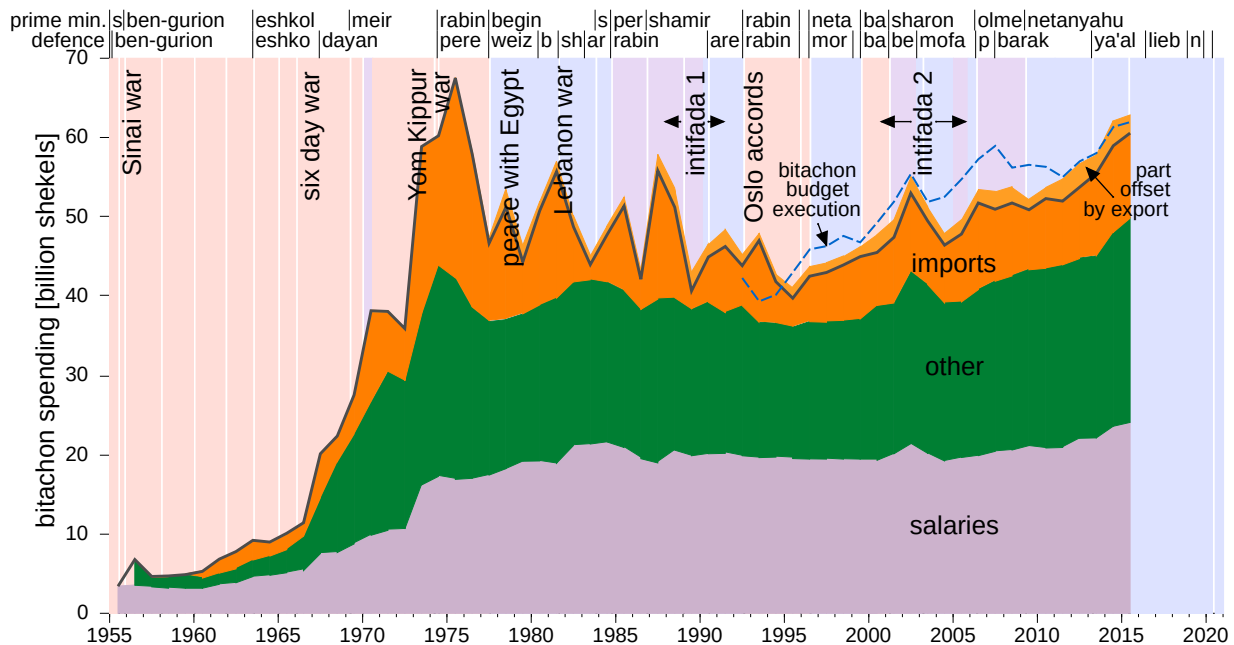


איור 206: הוצאות ישירות על ביטחון מתוקנות לאינפלציה, ומחולקות למשכורות, הוצאות מקומיות אחרות (כמו רכש ואחזקה), ויבוא. הקו השחור מייצג את הסך הכל כאשר מהוצאות היבוא מנכים את ההכנסות כתוצאה מיצוא⁴²⁷.

הנתונים באיור 206 מתוקנים לאינפלציה לפי מדד המחירים לצרכן. צורה אחרת להציג את אותם הנתונים בדיוק היא כשהתאמה לאינפלציה מתבצעת עבור כל רכיב בנפרד. ההבדל הוא שכך ניתן לראות בצורה יותר נכונה שינויים כמותיים בהוצאות: כשהתאמה לאינפלציה מבוצעת באופן יעודי לסעיף הוצאות מסוים, אם קונים את אותם מוצרים ושירותים אמורים לקבל בדיוק אותו סכום, וכל חריגה בסכום מצביעה על שינוי בהיקף הקניות. ואכן כשמבצעים התאמה כזו מתקבל גרף שונה, שמוצג באיור 207. מה שרואים עכשיו הוא שהיבוא היה חלק קטן יחסית מההוצאות, השיא המובהק הוא באמצע שנות ה-70 (הצטיידות מחודשת אחרי מלחמת יום כיפור), ובגודל ההוצאות המקומיות וההוצאות על משכורות לא השתנו באופן משמעותי כ-30 שנה, מ-1980 עד 2010.

הצורה ליישב את התוצאות הסותרות לכאורה היא כנראה כדלהלן. הכסף המושקע בסעיפי ההוצאות המקומיות והשכר אכן הולך וגדל, כפי שרואים על סמך התאמה רגילה למדד המחירים באיור 206. אבל באופן כמותי המוצרים והשירותים שנקנים בכסף הזה נשארים די אותו הדבר, כפי שרואים אם מתאימים כל תת-סדרה בנפרד למדד יעודי לה, כמו באיור 207. זו לא סתירה כי כנראה המחירים של המוצרים והשירותים האלה עולים יותר מהר ממדד המחירים לצרכן. כך איור 206 משמר את היחס המקורי בין הרכיבים השונים, אבל מראה תמונה פחות מדויקת מבחינת מה השינוי בכל אחד מהרכיבים בפני עצמו.

427 מקור: לוח 1 של פרסום 1680 של הלמ"ס, הוצאות הביטחון בישראל 1950-2015, מאי 2017. התיקון לאינפלציה נעשה תוך שימוש בממוצע המדדים החודשיים של כל שנה והתאמה למדד המחירים לצרכן.



איור 207: ההוצאות הישירות על ביטחון כאשר כל רכיב מתוקן לאינפלציה בנפרד⁴²⁸.

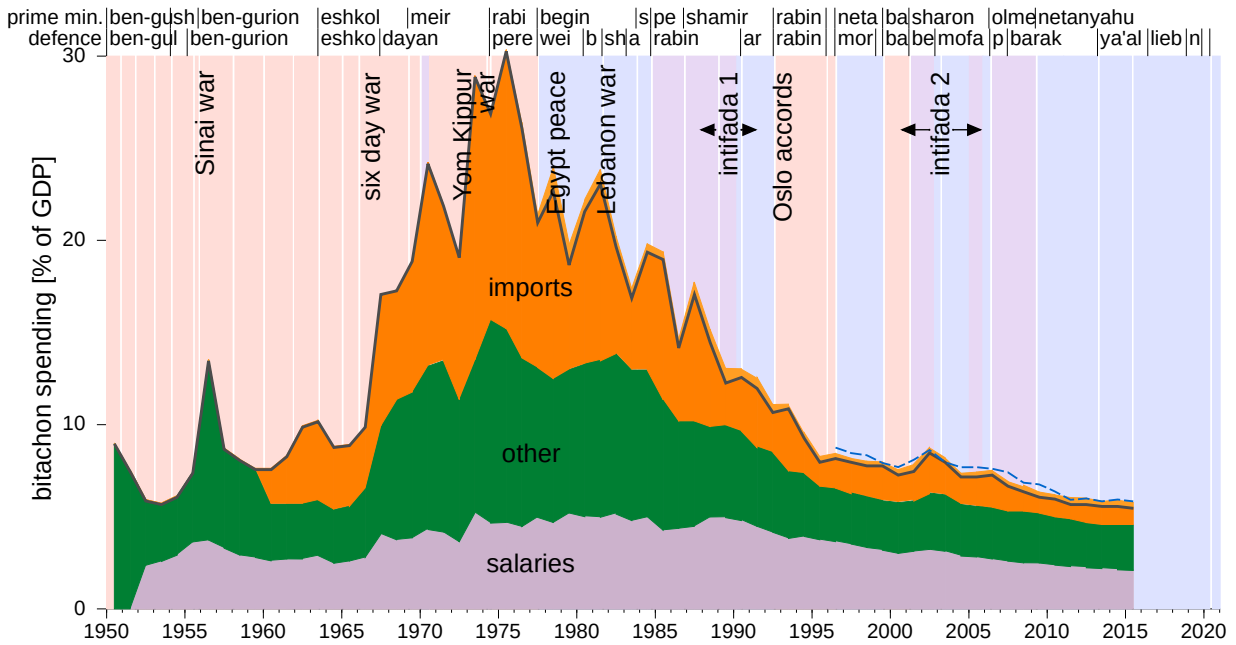
צורה שלישית להציג את אותם הנתונים היא על ידי השוואה לתמ"ג במקום להשתמש בערכים כספיים. כפי שאיור 208 מדגים, הוצאות הביטחון הגיעו לשיא מדהים של כ-30% מהתמ"ג בשנות ה-70, שוב בעיקר בעקבות מלחמת יום כיפור. הוצאות הביטחון נמצאות בירידה מאז שנות ה-80, בין היתר בעקבות הסכם השלום עם מצרים, וכיום הן פחות מ-6% מהתמ"ג.

אחד הדברים שאיפשרו את ההוצאות העצומות בשנות ה-70 היה שאלו היו שנות שיא של הסיוע האמריקאי לישראל, שרובו הופנה לביטחון. כתוצאה מכך ההוצאה על ביטחון ממקורות פנימיים הייתה נמוכה במידה משמעותית מההוצאה הכוללת. הסיוע האמריקאי מוצג באיור 72 בעמ' 118. בשנות ה-70 סכומי הסיוע השתנו באופן חד משנה לשנה, מה שמשקף גם בהוצאות הביטחון כפי שהן מוצגות פה. חלק ניכר מכספי הסיוע נועד לרכש ביטחוני מחברות אמריקניות, ולכן יכול לשמש רק ליבוא.

כל הנתונים לעיל הם של הוצאות ישירות על ביטחון. אבל יש עניין גם בעלות הכוללת למשק, כולל למשל העלות למשק של העובדה שחיילי הסדיר לא עובדים במשהו יצרני יותר (או לחילופין שהם מעכבים את הלימודים והכניסה לעבודה), את העלות של ימי מילואים, את ההוצאות להחזקה של מלאי חירום, את ההוצאות לבניית מקלטים וממ"דים, וכו'. על פי הערכה של הלמ"ס עבור התקופה מאז ראשית המאה ה-20, רכיבי העלות הנוספים האלה מגלמים תוספת של כ-18-19.5% מעבר להוצאות הישירות⁴²⁹.

428 מקור: לוח 2 של פרסום 1680 של הלמ"ס, הוצאות הביטחון בישראל 1950-2015, מאי 2017. בלוח זה התיאום לאינפלציה נעשה על ידי הלמ"ס עבור כל רכיב בנפרד על פי אופי ההוצאות הכלולות בו ואיך המחירים שלהן עלו. כיוון שמחירי היבוא עלו בצורה שונה מהשכר למשל, הגדלים היחסיים של הרכיבים השונים משתנים, כשהיבוא נראה קטן יותר וההוצאות בארץ גדולות יותר.

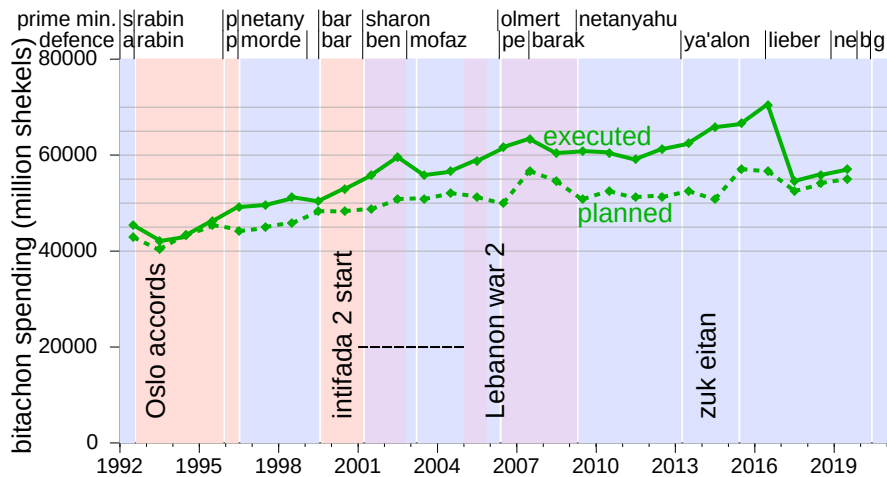
429 לוח 5 של פרסום 1680 של הלמ"ס, הוצאות הביטחון בישראל 1950-2015, מאי 2017.



איור 208: הוצאות הביטחון מוצגות יחסית לתמ"ג בכל שנה. הערה: לפני 1960 אין נתונים נפרדים על היבוא, וזה לא אומר בהכרח שלא היה שום יבוא; באופן דומה לפני 1952 אין נתונים על משכורות⁴³⁰.

תקציב משרד הביטחון

תקציב משרד הביטחון מאז 1992 מוצג באיור 209. אלה סכומים מתוקנים לאינפלציה, ומראים שהתקציב המקורי גדל באופן ריאלי בערך עד 2004 ואז התייצב. התקציב בפועל, לעומת זאת, עלה יותר, אבל לא באופן רציף, וקוצץ באופן משמעותי בשנת 2017.



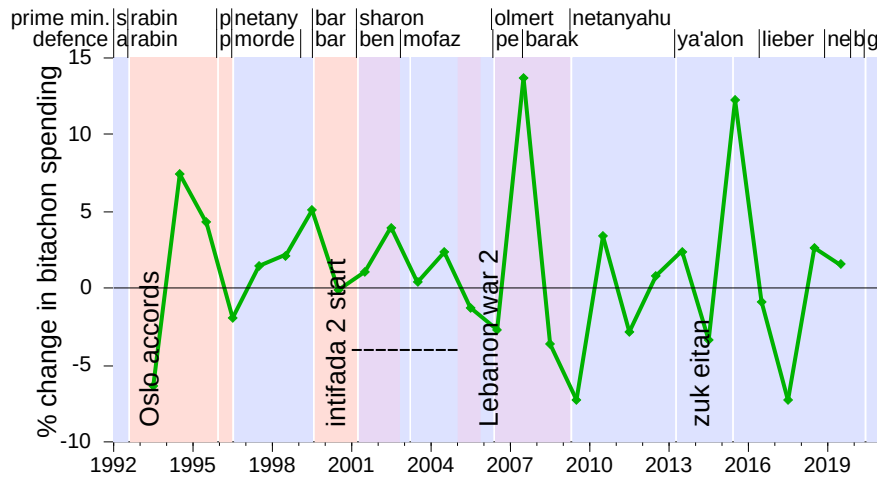
איור 209: תקציב משרד הביטחון לאורך השנים, מתוקן לאינפלציה⁴³¹.

בתקציב המתוכנן ניתן להבחין בעליות בתקציב בעקבות מבצעים צבאיים משמעותיים, ובפרט מלחמת לבנון השנייה ומבצע צוק איתן בעזה. כדי לראות שינויים כאלה יותר טוב, איור 210 מראה את השינוי בתקציב המתוכנן משנה לשנה, מה שמשקף בעצם את השיפוע של הגרף הקודם. מהשוואה עם איור 209

430 מקור: לוח 4 של פרסום 1680 של הלמ"ס, הוצאות הביטחון בישראל 1950-2015, מאי 2017. הלוח מכיל נתונים עבור כלל ההוצאות וההוצאות המקומיות בלבד, אז הנתון עבור משכורות חושב על סמך היחס בין נתוני לוח 1 לנתוני לוח 4.

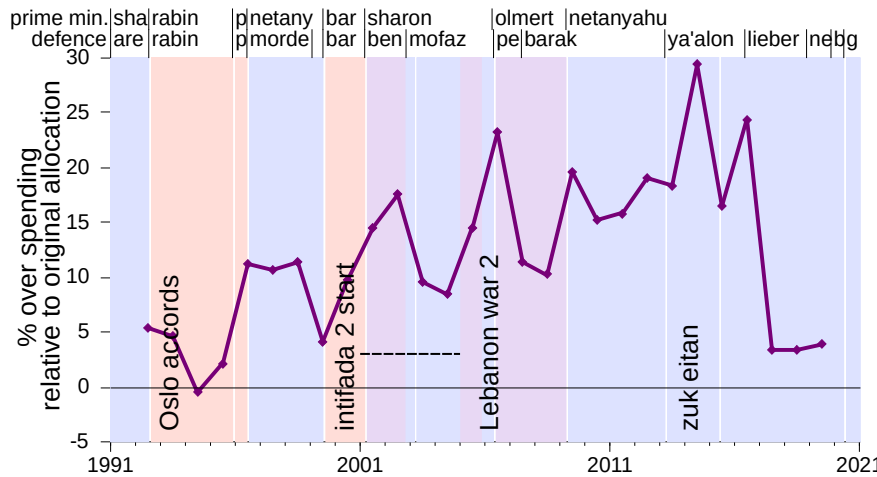
431 מקור: אתר מפתח התקציב (התקציב הפתוח). תיקון לאינפלציה על סמך נתוני האינפלציה של הלמ"ס. אותם נתונים משמשים גם לתרשימים הבאים.

ניתן גם להבין שהקיצוץ לכאורה בשנים 2008-2009 ושוב בשנים 2016-2017 בעצם אינו קיצוץ אלא חזרה לשגרה אחרי תוספת תקציבית מיוחדת.



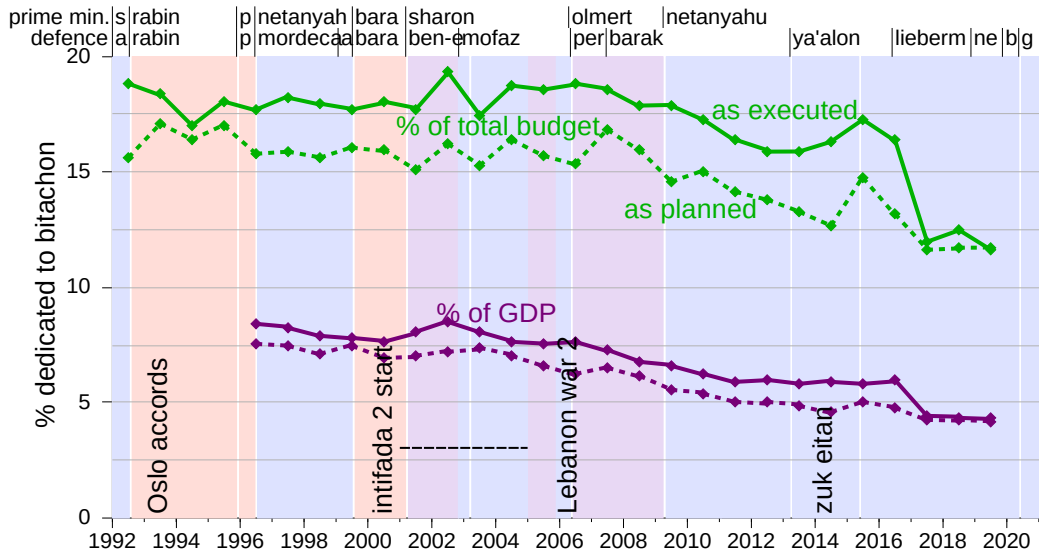
איור 210: השינוי באחוזים בתקציב המקורי של משרד הביטחון, כל שנה לעומת השנה הקודמת.

אלא שיש פער בין מה שמתוכנן ומאושר מראש ומה שמבוצע בפועל. משרד הביטחון הוא ייחודי בכך שהוא המשרד היחיד שבאופן קבוע הצליח להגדיל את תקציבו מעבר למה שאושר לו מראש. ההגדלה הזו לא הייתה מוגבלת לשנים עם מבצעים צבאיים גדולים, והיא הלכה וגדלה לאורך השנים. היחס בין ההוצאה בפועל לבין התקציב המקורי מוצג באיור 211. למרות התנודות ניתן להבחין במגמה ברורה של עלייה, שהתקרבה לתוספת של 20% בשנים האחרונות (וב-2014 הגיעה כמעט ל-30%). אבל בשנת 2017 זה נגמר, ומאז ביצוע התקציב היה גבוה מהתכנון רק באחוזים בודדים.



איור 211: היחס בין התקציב המקורי של משרד הביטחון וביצוע התקציב בפועל.

מעבר לסכום האבסולוטי המושקע בביטחון, יש עניין גם בחלק היחסי של התקציב המושקע בביטחון. נושא זה נדון בוועדת ברודט, שהוקמה בשנת 2006 לבחינת תקציב הביטחון. דו"ח הוועדה הציע תוכנית רב שנתית במסגרתה הגידול בתקציב הביטחון יוגבל ותתבצע התייעלות בשימוש בו. הבחנה מעניינת שנעשתה בדו"ח ברודט היא שתקציבים חברתיים צריכים להימדד בצורה של תקציב לנפש, בעוד תקציב הביטחון הוא הוצאה כללית שלא צריכה להימדד כך. בנוסף קבעה הוועדה כי איזון ראוי בין הוצאות ביטחוניות לחברתיות משתקף בגידול של שניהם באותו שיעור — אבל כשההוצאות החברתיות הן הוצאות לנפש ואילו הביטחוניות לא. כיוון שהאוכלוסייה גדלה, מתקבל שסך ההוצאות החברתיות יגדלו יותר מהר, ואילו תקציב הביטחון ילך ויקטן באופן יחסי.



איור 212: החלק של תקציב הביטחון מתוך תקציב המדינה, והיחס בין תקציב הביטחון לתמ"ג.

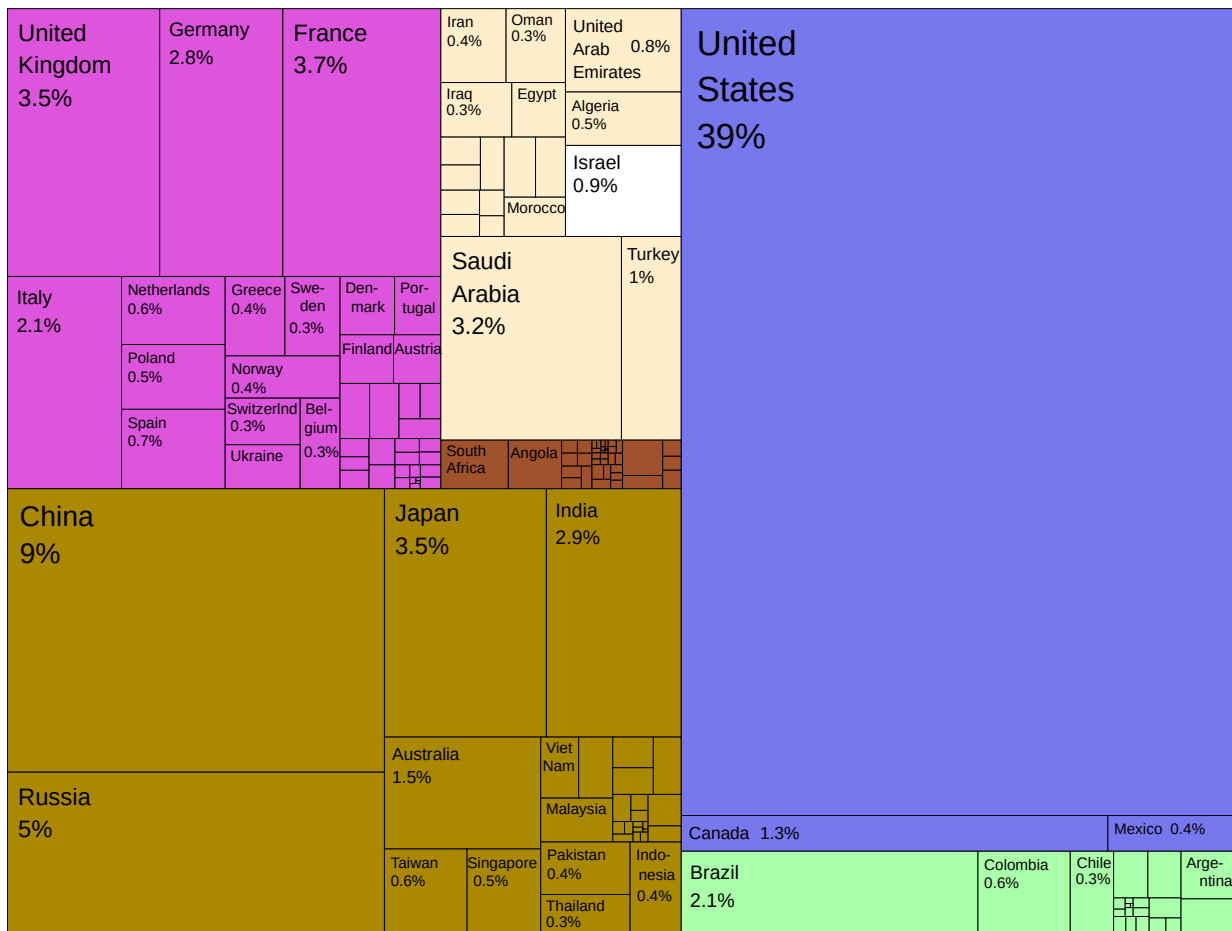
איור 212 מראה את החלק היחסי של תקציב הביטחון מתוך כלל תקציב המדינה. כפי שניתן לראות החלק היחסי של תקציב הביטחון היה קבוע למדי שנים רבות, אבל אכן התחיל לרדת אחרי פרסום דו"ח ועדת ברודט ב-2007. יתרה מזאת, ירידה כזו קיימת לא רק בתקציב המקורי אלא גם בביצוע התקציב – ובפרט יש ירידה גדולה בביצוע בשנת 2017. האיור מראה גם את הירידה של תקציב הביטחון יחסית לתמ"ג, כמו באיור 208.

השוואה בינלאומית

הנתונים לעיל מצביעים על ירידה יחסית בתקציב הביטחון. אבל עדיין נשארת השאלה האם הוא גבוה או נמוך. צורה אחת לקבל תשובה על כך היא על ידי השוואה עם ארצות אחרות. איור 187 בעמ' 285 הציג את ההוצאות על ביטחון של מדינות נבחרות ברחבי העולם, בדגש על מדינות ערב (השכונה הגאוגרפית שלנו) ומדינות מערביות מתפתחות (קבוצת ההתייחסות שלנו). ניתן לראות בו שההוצאות של ישראל גבוהות יחסית לאלה של מדינות המערב, אבל ההוצאות של חלק ממדינות ערב גבוהות עוד יותר.

מקובל לכמת את נטל הביטחון כאחוז מהתמ"ג כיוון שהוצאות ביטחון נתפסות כסוג של תקורה, ולא כהוצאה שתורמת למשק ולחברה. אבל זו רק נקודת המבט של הכלכלנים. מנקודת מבט של אנשי בטחון מה שיותר חשוב הוא ההוצאות הכוללות, ואיך הן משתוות לאיומים הפוטנציאליים.

מקור למידע על הוצאות הביטחון בעולם הוא המרכז הבינלאומי לחקר השלום בשטוקהולם (SIPRI). מסתבר אפילו שזה נחשב המקור העיקרי והמקיף ביותר, שמצוטט בהרבה מקומות אחרים. ואם מסתכלים על איך הוצאות הביטחון בכל העולם מתחלקות בין יבשות ומדינות, מתקבלת התמונה של איור 213. האחוזים הם מתוך כלל ההוצאה העולמית על ביטחון, כלומר מתוך סיכום ההוצאות של כל המדינות ביחד.



איור 213: הוצאות ביטחון בראי בינלאומי, על פי נתוני SIPRI לשנת 2012.⁴³²

התוצאה הבולטת ביותר היא שארצות הברית מוציאה כמעט 40% מכלל ההוצאה העולמית על ביטחון. סין, המדינה השנייה בדירוג, מוציאה בקושי רבע מזה, ורוסיה רק שמינית. מעניין גם לראות את היחס בין הודו לפקיסטן, ואת הבולטות של מקום קטן כמו סינגפור. לעומת זאת אפריקה כולה מסתפקת כנראה בנשק קל ומצ'טות כדי להרוג אחד את השני בלי לבזבז על זה יותר מדי כסף.

במזרח התיכון, מדאיג לראות את ההשקעה העצומה של ערב הסעודית. אמנם זה לא בהכרח מופנה כלפינו, אבל ביום צרה (למשל אם המשוגע התורן יצליח לפוצץ איזה מסגד על הר הבית) יש מקום לחשש. וצריך לזכור גם שהגרף לא מתאר את התמונה כולה כי אלה רק את ההוצאות בשנה אחת, ומה שיותר חשוב זה מה שמצטבר לאורך זמן. מצד שני, חשוב גם לא רק הסכום הכולל אלא מה שעושים איתו, ומה האיכות ורמת האימון של הכוחות.

גיוס ומחלוקת

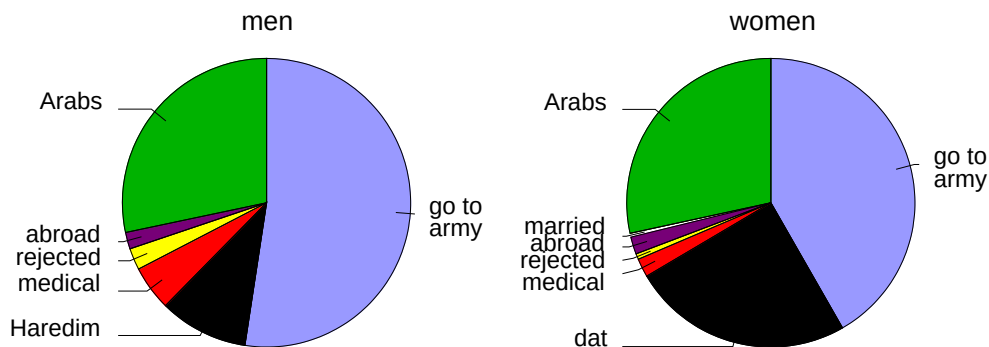
צה"ל הוא בעקרון צבא העם בזכות חוק שירות הביטחון המחייב גיוס לכולם. אלא שיש מחלוקת על גיוס חרדים ונשים, ויש שמקבלים פטורים. כיוון שמדובר בסידורים שהם בלתי שוויוניים ומפלים בעליל, היו במהלך השנים שינויים רבים בפרטים. בנוסף אין ככל הנראה שום איסוף מסודר של נתונים על היקף הפטורים וההקלות הניתנים. דברים אלה משפיעים לרעה על איכות התיאור והנתונים להלן.

432 מקור: - Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), ובפרט מהסקר שלהם אודות הוצאות צבאיות (מעודכן ל-2012).

צבא העם?

חוק שירות הביטחון קובע חובת שירות בצבא לכל תושבי המדינה (אפילו אם אינם אזרחים!). אבל נתונים עדכניים (מ-2015) מראים שפחות מחצי מכל שנתון מתגייסים: 52% מהבנים ו-42% מהבנות. הסיבות האפשריות לא להתגייס הן:

- אתה ערבי. לפי החוק ערבים אינם פטורים מגיוס, אבל צה"ל לא שולח להם צווים להתייצב⁴³³ והם לא מתייצבים. (דרוזים ובדואים כן נקראים להתגייס).
- פטור רפואי. מבחינים בין פטור מסיבות פיזיות לבין פטור בגלל "אי-התאמה", שחלקם אכן משקפים בעיות פסיכולוגיות ולחצים אבל כנראה רובם משקפים השתמטות. אצל בנים יהודים סעיף אי-התאמה אחראי על קרוב ל-80% ממקרי הפטור הרפואי. (בגרפים הבאים אין הבחנה בין סיבות פיזיות לאי התאמה).
- לא עומדים בתנאי סף לגיוס (למשל בעלי עבר פלילי).
- מגורים ושהות בחו"ל.
- הסדר תורתו-אומנותו לבנים חרדים או הצהרה על דתיות לבנות. מאז המהפך ב-1977 המגבלות על הסדר תורתו-אומנותו בוטלו, ובנות מקבלות פטור על ידי הצהרה בפני דיין רבני בלי צורך לעבור ראיון בצבא.
- בנות מקבלות פטור אם הן נשואות או אמהות (או בהריון).



איור 214: מתגייסים ומקבלי פטורים שונים בשנת 2015.⁴³⁴

התפלגות המועמדים לשירות ביטחון בין מתגייסים למקבלי פטור בשנת 2015 מוצגת באיור 214. אם מסתכלים על כלל האוכלוסייה, חלק ניכר מאי-הגיוס מיוחס לערבים, שהיו מעל 28% מהשנתון. שיעור זה גבוה משיעור הערבים באוכלוסייה כולה כיוון שבאוכלוסייה הערבית יש ילודה גבוהה ולכן היא מוטה יותר לכיוון של גילים צעירים מהאוכלוסייה הכללית. בין היהודים כ-73% מהבנים התגייסו וכ-58% מהבנות, סך הכל כ-66%. אז בין היהודים בערך שלישי לא התגייסו (בעיקר בנות).

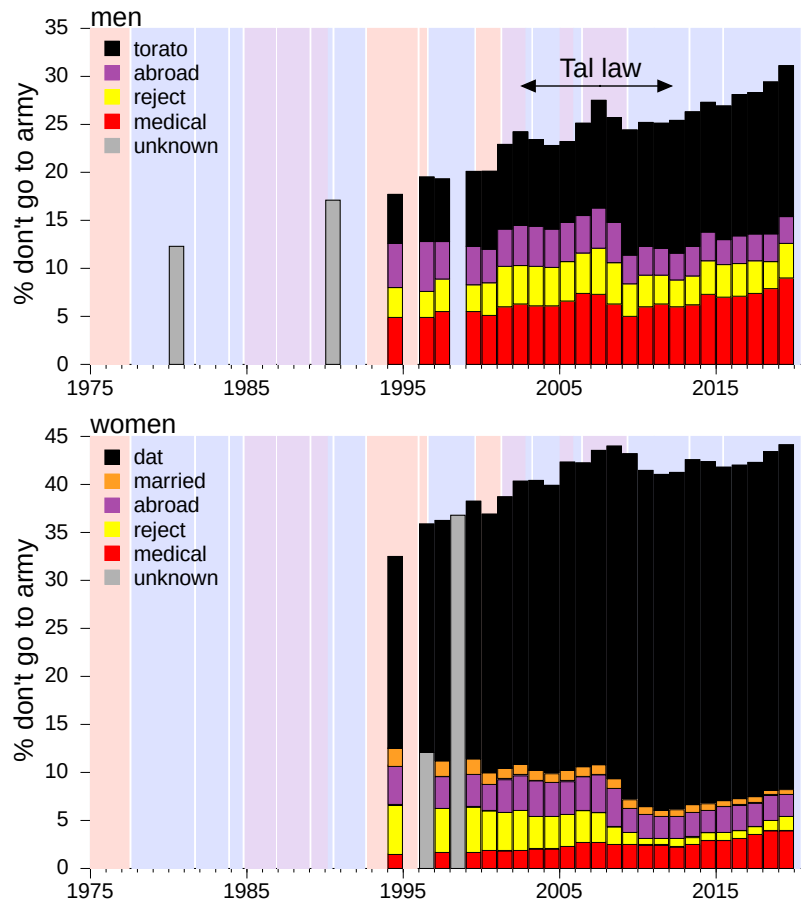
השינויים בפטור מגיוס של יהודים מוצגים באיור 215 (כשהאחוזים הם מתוך היהודים, לא מכלל האוכלוסייה). תופעות ששווה לשים אליהן לב:

- שיעור הלא מתגייסים אצל בנים יותר מהוכפל מאז המהפך ב-1977. כיוון שהשינויים בקבלת פטור בשל שהות בחו"ל, חוסר התאמה, ובעיות רפואיות הם קטנים, נראה שאחוז המשתמטים החרדים היה כנראה מזערי ב-1977. כיום הוא יותר מחצי (וראו להלן).

⁴³³ לפי הוראות אכ"א.

⁴³⁴ מקורות: היחס בין בני 18 יהודים וערבים נלקח מהשנתון הסטטיסטי של הלמ"ס לשנת 2016, לוח 2.3. החלוקה בין

סיבות שונות לאי-גיוס יהודים מאינפוגרפיקה שהופיעה באתר משאבי אנוש HRus.



איור 215: השינויים בקבלת פטור מגיוס בקרב יהודים לאורך השנים⁴³⁵.

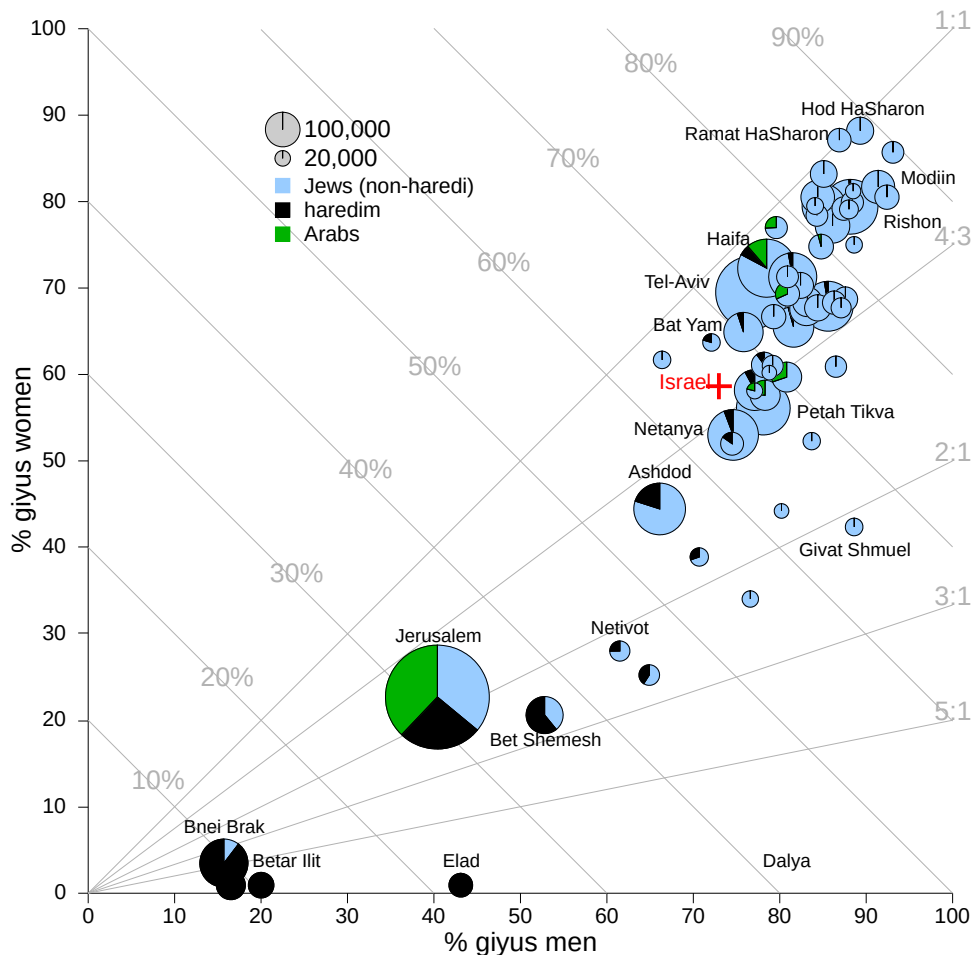
- בשנים 2008-2009 חלה ירידה מסוימת באחוז הבנים שקיבלו פטור מסיבות אחרות, בעיקר בריאותיות. יש להניח שזה נובע מכך שהם גילו שיותר קל לקבל פטור במסגרת תורתו-אומנותו, וזה הוריד את הלחץ להשיג אישורים רפואיים מפוקפקים. מעניין שהשינוי הזה קרה בתקופה השנייה של חוק טל.
- אצל בנות יש עלייה משמעותית ביותר בקבלת פטור על ידי הצהרה על אורח חיים דתי. היה מעניין לראות איך זה היה בשנות ה-80, אבל לא מצאתי נתונים. בשנים 2008-2010 הייתה ירידה חדה בפטורים בגלל אי עמידה בסף הגיוס ומעבר לפטור מסיבות דת, במקביל לבנים.
- הנתונים מראים לכאורה שבנות הרבה יותר בריאות מבנים, אבל יש להניח שזה פשוט משקף את זה שהרבה יותר קל להן לקבל פטור מטעמי דת. בנים צריכים להיות יותר יצירתיים, וכנראה רבים בוחרים במסלול של פטור נפשי⁴³⁶. בשורה התחתונה יש להניח שהנתון של 3-4% שלא עומדים בסף הגיוס ו-3-4% בחו"ל הם נכונים, ושבעיות בריאות הן איפשהו בטווח 2-7% לשני המינים. עם זאת יש עלייה לאורך השנים בפטור מסיבות בריאותיות לשני המינים.

אם מסתכלים על הפיזור של המתגייסים בערים השונות מתקבלת התמונה המוצגת באיור 216. רק במעט מהערים עם הגיוס הגבוה ביותר (למשל הוד השרון ורמת השרון) יש שוויון בין גיוס גברים לנשים. בערים שבהן הגיוס נמוך יותר נוצר פער הולך וגדל. כך למשל בפתח תקווה ונתניה פחות מ-70% מהשנתון

⁴³⁵ מקורות: נתוני גיוס נאספים באופן סדיר על ידי מינהל הגיוס בצה"ל, אבל לא מפרסמים אותם. בעבר היה צריך ללקט נתונים מדוחות שונים של מבקר המדינה, שבהם (במסגרת הדיון בגיוס חרדים או בגיוס נשים) הוא נותן חומר רקע כולל. נתוני גיוס: כך דוח מבקר המדינה 53 משנת 2002 ודוח מבקר המדינה 62 משנת 2011. נתונים נוספים היו בדוח מרכז המחקר והמידע של הכנסת מ-2007 על הגיוס לצה"ל. אבל ב-12.7.2020 עידן ארץ קיבל נתונים מלאים ל-20 שנים במסגרת בקשת חופש מידע. הנתונים הם עבור שנתון, למשל ילידי 1982, שמתגייסים בעצם לאורך כמה שנים, אבל הם מיוחסים לשנה העיקרית שבה הם אמורים להתגייס, במקרה הזה שנת 2000.

⁴³⁶ נתונים אנקדוטליים על הקלות של השגת פטור בכתבה של חדשות 2, 21.6.2013.

מתגייסים, וגיוס הנשים הוא רק 3/4 מגיוס הגברים. ניתן גם למצוא מתאם מסוים בין הכנסה לגיוס, כשערים עם הכנסה ממוצעת נמוכה יותר נוטות להיות בעלות אוכלוסייה מסורתית יותר וכתוצאה עם גיוס נשים נמוך יותר. הפערים הגדולים ביותר הם כמובן בערים דתיות: למשל בגבעת שמואל 88.6% מהגברים מתגייסים אבל רק 42.3% מהנשים, ובערים חרדיות כמעט שאין גיוס נשים כלל.



איור 216: דגם הגיוס לצה"ל בערים השונות עבור ילידי שנתון 1994 שהתגייסו בשנת 2012 והשתחררו בשנת 2015.⁴³⁷ הקווים האלכסוניים מסמנים אחוז גיוס כולל. לארבעת הערים לאורך הציר התחתון אין בעצם נתון על גיוס נשים. בערים ערביות כמובן אין גיוס והן אינן מוצגות.

הסדרים מיוחדים ופטור מגיוס

הסדרים לדתיים

דתיים ציוניים זוכים לקיצור השירות הצבאי כדי לאפשר שילוב של לימוד תורה עם השירות. קיימות שתי אפשרויות:

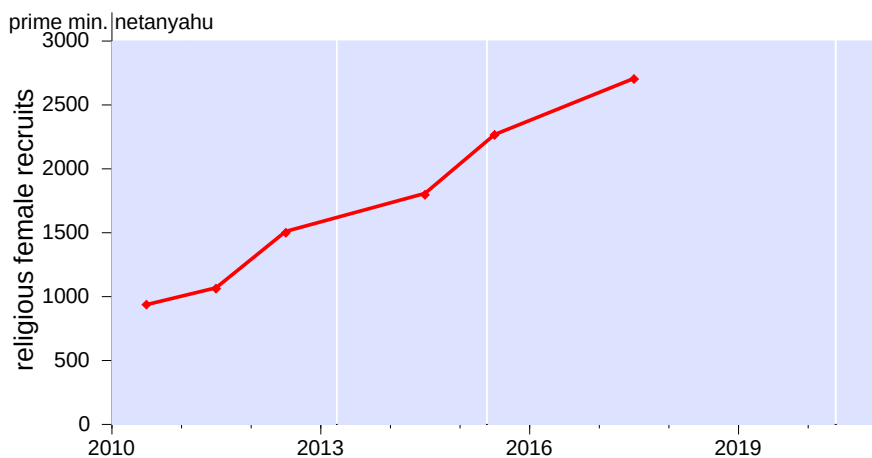
- ישיבות הסדר, בהן השירות הוא 17 חודשים במקום 36 (פחות מחצי). שאר הזמן מוקדש ללימודים בישיבה.
- הסדר מרכז, שמיועד לדתיים בדחיית שירות. אלה מתגייסים לשירות מקוצר של 6-15 חודשים בגיל 22.

437 מקור: מסמך "דירוג ערי ישראל לפי אחוזי גיוס ומיצוי" של אגף כוח אדם ודובר צה"ל.

כמו במקרים אחרים הקשורים לגיוס קשה למצוא נתונים מסודרים על היקף התוכניות השונות והשינויים בהן.

לגבי בנות דתיות, התנגדות לגיוסן קיימת במגזרים רבים (מסורתיים, דתיים, וחרדים). אפשרות לפטור קיימת בכל שנות המדינה. אחרי המהפך שונה חוק שירות הביטחון ומאז אפשר לקבל פטור על סמך הצהרה בלבד. התהליך הוא לפנות לבית הדין הרבני האזורי, לשלם אגרה (44 שקלים ב-2016), למלא טופס המצהיר על שמירת כשרות ואי נסיעה בשבת, ואז מתקבל אישור לפטור חתום על ידי דיין. נתוני הגיוס מ-2015 מראים ש-34.7% מהנשים מצהירות על ניהול אורח חיים דתי, אבל בבדיקה מסתבר ש-30% מההצהרות האלה (כלומר כ-10% מהמחזור) הן שקריות, והמצהירות אינן מקיימות אורח חיים דתי⁴³⁸.

מצד שני, בשנים האחרונות דווקא יש עלייה בגיוס של בנות דתיות, למרות ההתנגדות של רבני הציונות הדתית (איור 217). בנוסף, בנות דתיות שמקבלות פטור מטעמי דת יכולות להתנדב לשירות לאומי.



איור 217: העלייה בגיוס בנות דתיות בשנים האחרונות⁴³⁹.

דחיות ופטור לחרדים

מקור הפטור לחרדים הלומדים בישיבות בהסדר "תורתו אומנותו" שאושר על ידי ראש הממשלה הראשון דוד בן-גוריון עוד במהלך מלחמת השחרור. עד המהפך הייתה נהוגה הגבלה על מספר החרדים שנשארו בישיבות ולא התגייסו – בהתחלה 400 בשנה, ואחרי 1968 עד 800 בשנה. הגבלה זו בוטלה על ידי ראש הממשלה מנחם בגין אחרי המהפך⁴⁴⁰. כתוצאה מספר החרדים שלא התגייסו עלה באופן חד, כפי שמודגם באיור 218.

יש לציין כי בעקרון אי-הגיוס אינו משקף פטור מגיוס אלא רק דחיית שירות כל עוד נמשכים הלימודים בישיבה. דבר זה גרם לחרדים לוותר על האפשרות לעבוד ולהתפרנס כדי להמשיך ללמוד ולדחות את השירות הצבאי. המספר הכולל של חרדים בדחיית שירות (הקו העליון באיור 218) הוא לכן מספר מצטבר של חרדים ממחזורי גיוס רבים, שכל אחד מהם נמצא במעמד של דחיית שירות במשך שנים רבות. הקו התחתון מראה כמה קיבלו דחיית שירות כל שנה והצטרפו לקהל הגדול הזה.

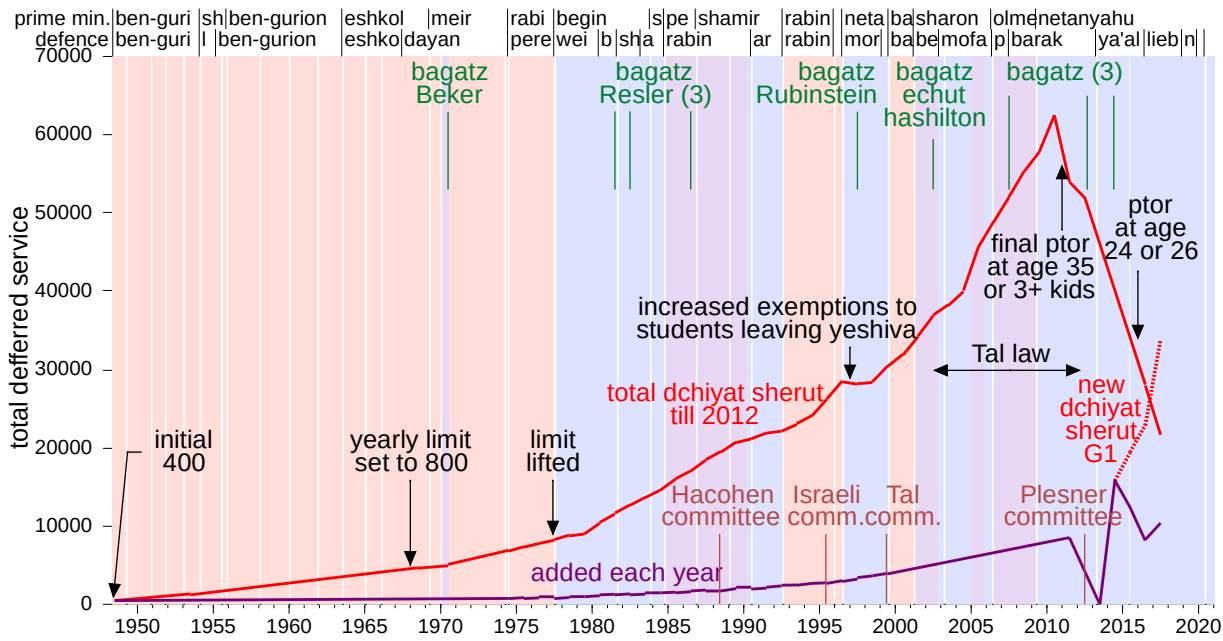
פטור מלא ניתן רק בשלב מאוחר יותר. בתחילה הפטור ניתן בגיל 40, לא שונה בהרבה מהגיל שבו מי ששירתו בצבא מקבלים פטור מהמשך השירות במילואים. בשנת 2011 הוחלט שפטור ניתן לכל מי שהגיע לגיל 35 או שיש לו 3 ילדים (מה שקורה אצל חרדים רבים הרבה לפני גיל 35). כתוצאה מכך חמישה שנתונים של מקבלי דחיית שירות ויותר נעלמו מהספירה בבת אחת, ומספר החרדים במעמד של דחיית

438 חדשות וואלה 19.11.2015.

439 את מי זה משרת?, דו"ח של שדולת הנשים על הדרת חיילות, יולי 2018.

440 הביטול אינו מופיע במפורש בהסכמים הקואליציוניים כפי שמקובל לחשוב, אבל כך פרשו אותם. ראו הסדר דחיית שירות צבאי לתלמידי ישיבה – רקע היסטורי 1948-2002, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1.7.2018.

השירות ירד בחדות. כמה שנים מאוחר יותר, במסגרת הניסיונות לחוקק חוק שיחליף את חוק טל, הפטור הסופי ניתן כבר בגילים 24 או 26. כתוצאה עשרות אלפי חרדים נוספים קיבלו פטור מוקדם, ומספרם של אלה במעמד של דחיית שירות המשיך לרדת בחדות. התהליך הזה של הקטנת מספר החרדים במעמד דחויי שירות זכה לכינוי "ריקון המאגר".



איור 218: המספר הכולל של חרדים (גברים) במעמד של דחיית שירות מכל מחזורי הגיוס, עד שהם מקבלים פטור סופי, וכמה דחויי שירות חדשים מצטרפים אליהם כל שנה⁴⁴¹.

האפליה הבוטה שמגולמת באפשרות של חרדים לא להתגייס לצבא הולידה מאבק מתמשך נגד ההטבה הזו. מאבק זה התבטא בעיקר בסדרה ארוכה של עתירות לבג"ץ. במשך שנים בג"ץ דחה את ההכרעה ודחק בממשלה ובכנסת להסדיר את העניין בחוק, והממשלה הגיבה במינוי ועדות לבחון את העניין. בשנת 1998 קבע בג"ץ כי אין בסמכותו של שר הביטחון להעניק פטור גורף לבני הישיבות ללא תמיכה של חקיקה מפורשת של הכנסת. בתגובה הוקמה בשנת 1999 ועדת טל, ובשנת 2002 נחקק חוק טל (או בשמו הרשמי, חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם). החוק מיסד את הנוהג שהיה קיים עד אז, והוסיף מנגנונים שנועדו לאפשר לחרדים לצאת לעבודה בתמורה לשירות לאומי או גיוס לתקופה מקוצרת. בדיעבד הסתבר שהחוק נכשל בכך שהאפשרויות האלה לא נוצלו בפועל על ידי החרדים, והוא לא הקטין את מספר מקבלי דחיית השירות. להיפך, נראה כי בתקופת החוק הייתה האצה בגידול מספר דחויי השירות. כתוצאה החוק בוטל לאחר עשר שנים (ושני בג"צים נוספים) בשנת 2012.

לאחר ביטול חוק טל הוקמו ועדות חדשות ונעשו ניסיונות פוליטיים לעצב חוק אלטרנטיבי (שזכו לכינוי "חוק השוויון בנטל") – ראשית על ידי מפלגת יש עתיד (תיקון 19 לחוק שירות הביטחון שהועבר בכנסת ה-19) ואז על ידי החרדים (תיקון 21 בכנסת ה-20). בזמן המהלכים האלה לא ניתנו דחיות שירות נוספות, מה שגרם לזיגוג שרואים בקצה הימני התחתון של איור 218 (בשנת 2013 לא ניתנו אישורים חדשים לדחיית שירות, אז אנשי המחזור הזה קיבלו אותם בשנת 2014). דחיות השירות לפי הכללים החדשים, מה שנקרא

441 מקורות: אין מקור אחד אמין שמרכז את כל המידע הרלוונטי, אבל מגוון דוחות ובג"צים מצטטים נתונים שביחד יוצרים את התמונה הזו. כפי שניתן אולי לצפות, המספרים במקורות שונים אינם תמיד זהים, אבל לרוב הם קרובים למדי. דו"ח ועדת טל הוא מקור טוב לנתונים עבור טווח השנים 1974-1999. דו"ח מבקר המדינה 53 משנת 2002 מכיל קצת נתונים. דו"ח מבקר המדינה 62 משנת 2011 מכיל נתונים עדכניים נוספים. מרכז המידע של הכנסת הפיק שני דוחות הכוללים מידע רלוונטי: דו"ח מפברואר 2007 ועוד דו"ח מספטמבר 2007. ניתן למצוא נתונים גם בפסיקות בג"ץ השונות, ובפרט בבג"ץ שביטל את חוק טל ב-2012. הנתונים החל מ-2014 בנוגע לדחיית שירות על סמך פרק ג' בחוק הגיוס מבקשת חופש מידע שהגשתי.

פרק ג'1 בחוק הגיוס, התחילו להצטרף מאז 2014. כך נוצר מאגר חדש של דחויי שירות, שבשנת 2017 הגיע כבר לכמעט 34 אלף איש. בסך הכל היו בשנת 2017 לא פחות מ-55.7 אלף דחויי שירות: 21,777 ישנים ועוד 33,909 חדשים.

בכל מקרה, גם התיקונים החדשים לחוק הגיוס נפלו בבג"ץ, כי גם הם פגעו בעקרון השוויון. וכך תיאר את המצב השופט אליקים רובינשטיין, שהיה אחד מ-9 שופטי ההרכב⁴⁴²:

”אוש. אין בפי מלה אחרת באשר לנושא דנא. הגיחוך – חוכא ואיטלולא – שנוצר בגלגולי ה”פינג פונג” בין הרשויות בעניין היורד לשורש השוויון וההגינות האנושית הבסיסית, בעוד אין נפגע לימוד התורה החשוב כל כך כהוא זה, מציב את השאלה אם לצחוק צריך או לבכות בכי תמרורים.”

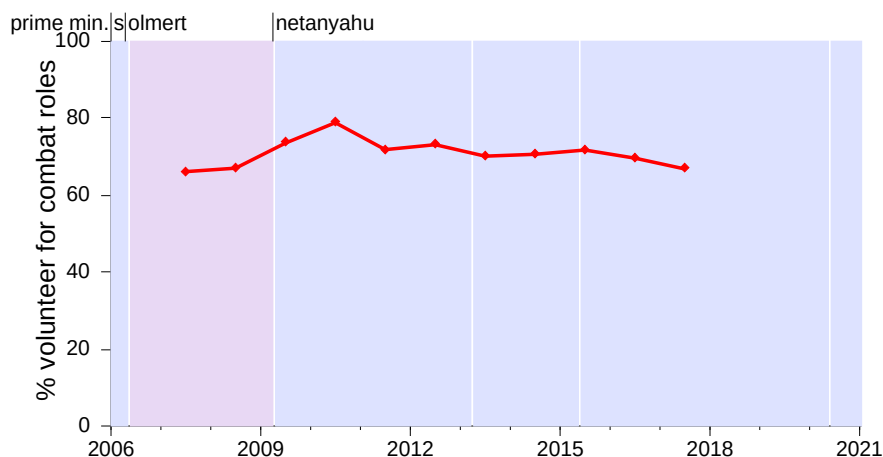
במקביל להפעלת הסדרים לקבלת דחיית שירות, חלה בשנים האחרונות עלייה בגיוס חרדים. עם זאת יש לציין שיש חילוקי דעות עד כמה הנתונים משקפים עלייה אמיתית ואף היו דיווחים על זיוף הנתונים. השוואה עם נתוני דחיית השירות מראה שבכל מקרה רוב מכריע בוחר בדחיית שירות, ורק מיעוט מתגייס. נתונים על גיוס חרדים מובאים בעמ' 221.

פטור מטעמי מצפון

פטור מטעמי מצפון אינו מוכר באופן מפורש בחוק שירות ביטחון, אבל יש אפשרות לשר הביטחון להעניק פטור ”מטעמים אחרים”. בפועל קיימת ועדה לבחינת בקשות פטור מטעמי מצפון, אך פטור מוענק במקרים בודדים בלבד. רוב המבקשים (שבכל מקרה מספרם זעום לעומת מקבלי פטור אחרים) מגויסים או נשלחים לכלא הצבאי.

גיוס לשירות קרבי

בעיתונים מתפרסמות כמעט כל שנה ידיעות על כך שצה”ל עומד בפני בעיה כתוצאה מירידה במוטיבציה להתגייס לשירות קרבי. קשה למצוא נתונים אמנים לאורך זמן בנושא זה, אבל ממה שיש לא ברור שזו אכן בעיה קשה. עושה רושם שאחוז המתנדבים לשירות קרבי בעשור האחרון הוא רוב הזמן בטווח של 63-73% (איור 219).



איור 219: אחוז המתנדבים לשירות קרבי הוא די יציב בעשור האחרון⁴⁴³.

נשים היו חלק מהכוח הלוחם בארגון ההגנה, אבל עם הקמת צה”ל במאי 1948 נקבע שנשים ישרתו רק בהגנה על ישובים ובתפקידים מנהלתיים ומקצועיים. ברוב שנות המדינה נשים לא גויסו לתפקידים קרביים.

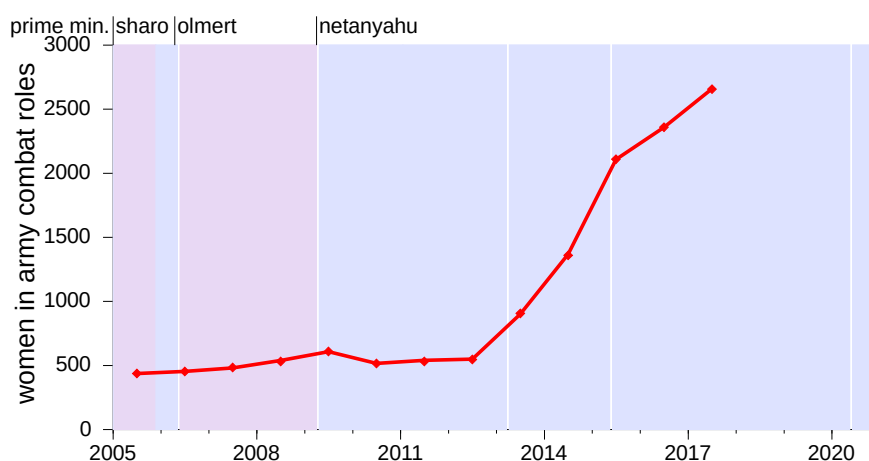
442 פסק הדין מיום 12.9.2017, עמ' 62.

443 מקור: גרף שהופיע בכתבה בישראל היום 3.12.2017.

אבני דרך בפתיחת תפקידים קרביים לנשים מפורטות בטבלה הבאה. כיום יש מספר רב של תפקידים הפתוחים לנשים⁴⁴⁴.

שנות ה-80	תפקידי הדרכה בחי"ר, שריון, וקליעה
1995	נשים משולבות כלוחמות מן המניין במשמר הגבול
1995	בג"ץ אליס מילר בדרישה לאפשר לה להתנדב לקורס טיס; פסק הדין חייב שוויון בכל התפקידים, והפך לחוק בשנת 2000
1998	קבלת נשים למערך הנ"מ
1998	בוגרת ראשונה בקורס טייס ⁴⁴⁵
חורף 2000	פלוגה ניסיונית קרבית לבנות
2000	בוגרת ראשונה בקורס חובלים
מרץ 2004	הקמת גדוד קרקל שהוא גדוד חי"ר מעורב עם בערך שני שלישים לוחמות
2006	לוחמות איסוף קרבי (תצפיתניות ולוחמות איסוף רגלי)
2008	הגנ"א וחילוץ והצלה בפיקוד העורף
2014-2017	הקמת שלושה גדודים מעורבים נוספים: אריות הירדן, ברדלס, ולביא הבקעה
2017	לוחמות ראשונות בחיל השריון

מספר הנשים המשרתות בתפקידים קרביים בזרוע היבשה זינק החל משנת 2013, כפי שמודגם באיור ²²⁰.



איור 220: מספר הלוחמות בזרוע היבשה⁴⁴⁶.

⁴⁴⁴ כפי שמפורט באתר מתגייסים.

⁴⁴⁵ לאחר פתיחת הקורס מחדש לנשים. בשנות ה-50 של המאה הקודמת היו מספר נשים שסיימו קורס טייס, הראשונה באמת הייתה יעל רום.

⁴⁴⁶ מקור: מיוחס לדובר צה"ל ע"י עידית שפרן גיטלמן, שירות נשים בצה"ל: בין צבא העם לשוויון מגדרי, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 16.4.2018.

הדתה בצבא

רוב המחלוקות לגבי הגיוס לצה"ל קשורות לדת. בנוסף, בשנים האחרונות יש סימנים לתופעות של הדתה גם בשירות הצבאי עצמו. דבר זה מתבטא בכמה אופנים.

- התנגדות גוברת לשירות נשים בכלל ולשירות משולב של גברים ונשים בפרט, ומיסוד של הגבלות על שירות נשים – למשל איסור על מדריכות אימון גופני להדגים תרגילים ואיסור על חיילות בכלל ללבוש חולצות טריקו לבנות מטעמי צניעות, התנגדות להופעה של נשים בטקסים צבאיים, ועוד⁴⁴⁷.
- פגיעה בסמכות המפקדים כאשר רבנים צבאיים מקבלים סמכות שווה לפחות במקרים מסוימים⁴⁴⁸. דוגמה קונקרטית התפרסמה בדף ההוראות לתפעול בשבת של החמ"ל של חטמ"ר יהודה (חדר המלחמה, האחראי על מענה בעת חירום, של החטיבה המרחבית יהודה האחראית על גזרת חברון). בין היתר נכתב שם שחריגה מההוראות תעשה באישור מפקד ורב היחידה בלבד – כלומר לרב יש סמכות מקבילה למפקד⁴⁴⁹.
- רבנים רבים – מישובי יש"ע, ישיבות הסדר, וישיבות חשובות כמו מרכז הרב – קראו לחיילים לא להשתתף או לסייע לפעולות שנוגדות את התורה להשקפתם, בעיקר בהקשר של תוכנית ההתנתקות, אם כי ברוב המקרים לא השתמשו במילים "סרוב פקודה". במהלך ההתנתקות היו 63 מקרים של סרוב פקודה⁴⁵⁰.
- התייחסות למבצעים צבאיים במונחים דתיים. לפרסום רב זכה דף המפקד של עופר וינטר, מח"ט גבעתי, בתחילת מבצע צוק איתן (9.7.2014), שבו התייחס ל"לחימה באויב הטרוריסטי" "העזתי" אשר מחרף מנאץ ומגדף אלוקי מערכות ישראל". זאת בניגוד לשדרת הפיקוד של צה"ל במלחמת ששת הימים למשל, שהייתה מבוססת על חילונים בני ההתיישבות העובדת (קיבוצים ומושבים) שלא העלו על דעתם לערב דת בלחימה⁴⁵¹.
- פעילות חינוכית מטעם הרבנות הצבאית באמצעות ענף זהות ותודעה יהודית.

447 שדולת הנשים פרסמה דו"ח על הדתה חיילות ביולי 2018.

448 ראו יגיל לוי, המפקד האליון, עם עובד 2015. הספר עוסק בתיאוקרטזציה של הצבא, כלומר בהחדרת סמכויות דתיות והניסיון המכוון לשנות את אופיו של הצבא.

449 אורי משגב, בבלוג משגב לעם, 8.8.2018.

450 מבזק Ynet מה-7.9.2005.

451 דורון מור, הצנחנים ואלוהים, הארץ 29.5.2017.

שער רביעי

תחומי פעילות הממשלה

החלק הזה בספר מכיל סקירות ממוקדות במספר תחומי פעילות מרכזיים של הממשלה, שבהם לקביעת המדיניות ולשירותים הניתנים על ידי הממשלה יש השלכה ברורה על חיי תושבי המדינה. תחומים אלה הם:

- פרק טז עוסק במערכת הבריאות
- פרק יז עוסק במערכת החינוך כולל ההשכלה הגבוהה
- פרק יח עוסק בנושא הדיור ובמשבר הדיור
- פרק יט עוסק בתחבורה, כבישים, ותאונות דרכים
- פרק כ עוסק בשוק התקשורת
- פרק כא עוסק במערכת הרווחה ובפרט בביטוח הלאומי
- פרק כב עוסק בשמירת הסביבה ובקיימות כולל צריכת אנרגיה

פרק טז: בריאות

מערכת הבריאות וחוק ביטוח בריאות ממלכתי

מערכת הבריאות בישראל מבוססת על קופות החולים, שנוסדו עוד לפני קום המדינה. קופת החולים הגדולה ביותר הייתה של ההסתדרות (כיום קופת חולים כללית), וסיפקה שירותי בריאות לכל חברי ההסתדרות. מבחינה זו קופת החולים ושירותי הבריאות שלה היו מקור כוח להסתדרות, ואחת הסיבות לאחוז הגבוה של העובדים (וגם תושבים שאינם עובדים) שהיו מאוגדים בה (איור 101 בעמ' 182).

חוק ביטוח בריאות ממלכתי קודם על ידי חיים רמון כשהיה שר הבריאות בממשלת רבין, הועבר ב-1994, ונכנס לתוקף ב-1.1.1995. החוק הוא חוק סוציאליסטי בעיקרו, המגלם את העיקרון של מדינת רווחה. הסעיפים העיקריים של החוק הם:

- חיוב כל העובדים במשק בביטוח בריאות, והענקת זכויות ביטוח בריאות לכל תושבי המדינה. החוק העניק ביטוח בריאות לכ-250,000 תושבים שלא היה להם ביטוח בריאות קודם לכן, ברובם מהרבדים הנמוכים של החברה. ראוי לציין גם שהחוק חל על כל התושבים, ולא דווקא על אזרחים (למשל אזרחים שנעדרים מהארץ לתקופה ארוכה אינם מבוטחים).
- הטלת מס בריאות פרוגרסיבי על העובדים: מי שמשתכר יותר משלם יותר. המס הזה הוא יעודי למערכת הבריאות ואינו עובר דרך תקציב המדינה. הוא נגבה על ידי המוסד לביטוח לאומי ומחולק בין קופות החולים בהתאם למספר החברים בהן.
- הגדרת סל בריאות מינימלי אחיד שכל קופות החולים חייבות לספק. ועדה מיוחדת מעדכנת את הסל כל שנה.
- חיוב הממשלה לכסות את עלות סל הבריאות אם מקורות הכנסה אחרים, כגון מס הבריאות, לא יספיקו.

התמונה הזו שונתה תוך זמן קצר על ידי שינויים שהועברו בחוק ההסדרים על ידי ממשלת נתניהו. שינוי מהותי ראשון הועבר ב-1997, והגדיל מאוד את השתתפות הממשלה במימון הבריאות תוך ביטול המס המקביל (ראו איור 223 בהמשך). בכך המימון הוכפף לשיקולים פוליטיים וכלכליים של משרד האוצר במקום שיהיה ברובו על ידי מיסים יעודיים לכך. שינוי מהותי שני הועבר בשנת 1998, והקים את מערך הביטוח המשלים. ביטוח משלים מאפשר לקופות החולים להציע שירותים נוספים שאינם כלולים בסל הבסיסי. כיוון שהביטוח המשלים מחייב תשלום נוסף, האפשרות הזו מקטינה את השוויון. בנוסף התשלום עבורו תלוי גיל, כלומר רגרסיבי (באופן כללי, מי שצריך יותר משלם יותר).

התשתית שמספקת שירותי בריאות מורכבת מהממשלה, מקופות החולים, וממוסדות פרטיים. רוב בתי החולים הגדולים הם ממשלתיים, והם מהווים, יחד עם בתי החולים של קופת חולים כללית, את עמוד

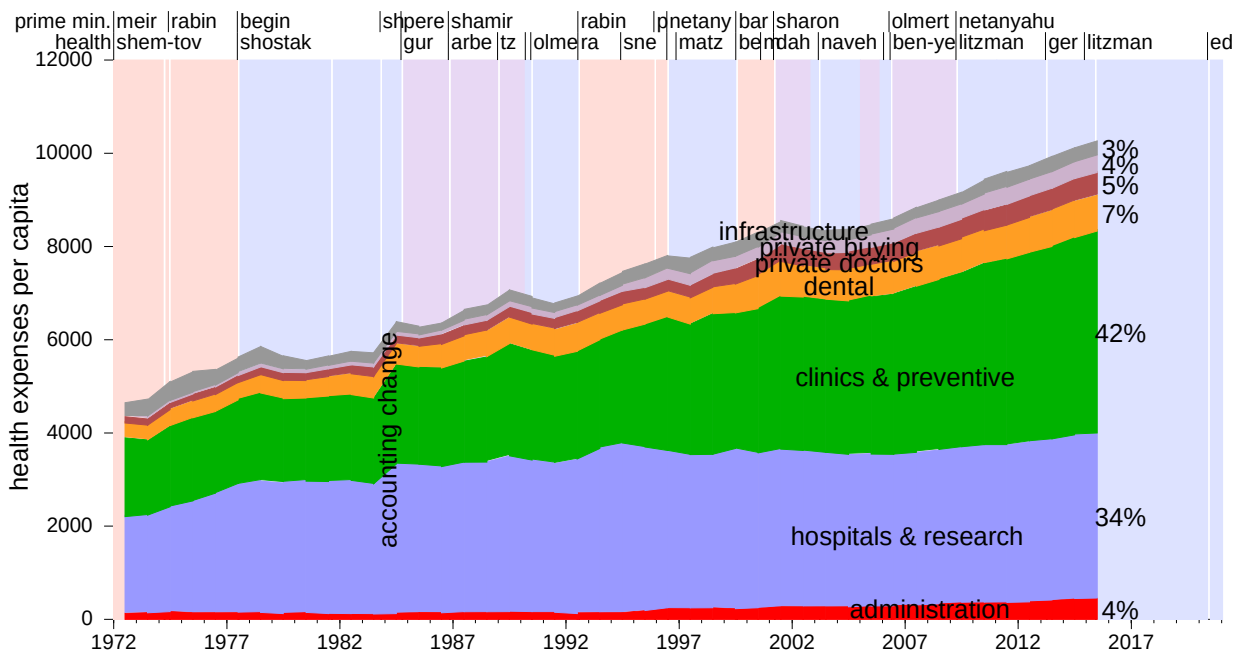
השדרה של הרפואה הציבורית. בנוסף יש מערך נרחב של מרפאות המופעלות על ידי קופות החולים השונות, ומספר קטן יחסית של בתי חולים פרטיים.

המערכת של קופות החולים היא יחודית בעולם, והוכיחה את יעילותה בזמן משבר הקורונה. המאפיינים של המערכת הזו הם:

- ריכוזיות גבוהה כיוון שיש קופת חולים אחת גדולה ועוד 3 קטנות יותר. הריכוזיות הזו מאפשרת פעולה מתואמת ברמה הארצית.
- פריסה ארצית של מרפאות קהילתיות, כולל ביישובים קטנים.
- צירוף של ביטוח רפואי עם מתן שירותים רפואיים. כיוון שהביטוח והשירותים ניתנים על ידי אותו גוף, יש מוטיבציה מוגברת לחשוב לטווח ארוך ולפעול למען בריאות הציבור גם אם יש לכך מחיר כלכלי בטווח הקצר.
- יעילות שנובעת מתחרות בין כמה קופות חולים.

ההוצאה הלאומית על בריאות

תקציב משרד הבריאות הוא רק חלק מכלל ההוצאות על בריאות. בנוסף יש הוצאה פרטית לא מבוטלת. ההוצאה הלאומית על בריאות מאז 1972 מוצגת באיור 221. בנוסף מוצגת החלוקה לפי סוג ההוצאה. הנתונים הם במחירים קבועים, כלומר מתוקנים לאינפלציה. כיוון שההוצאה הזו נועדה לספק בריאות לכל תושבי המדינה יותר מעניין לראות את ההוצאה לנפש, ולא את ההוצאה הכוללת, ולכן בגרף הנתונים מנורמלים לפי גודל האוכלוסייה בכל שנה.



איור 221: ההוצאה לנפש על בריאות לאורך השנים, מחולקת לפי סוג ההוצאה⁴⁵². מתוקן לאינפלציה, מחירי 2018.

אז ההוצאה לנפש על בריאות יותר מהכפילה את עצמה במהלך השנים האלה, ובאופן כללי עלתה די

452 מקור: ההוצאה הלאומית על בריאות מלוח 6.1 בשנתון הסטטיסטי לישראל, והנרמול להוצאה לנפש לפי נתוני האוכלוסייה של הלמ"ס. הקפיצה ב-1984 נובעת משינוי בחשבונאות (התחילו לקחת בחשבון פנסיה תקציבית ובלאי) ולא משקפת שינוי אמיתי.

ברציפות פרט לקיפאון בתקופת ממשלת בגין, ירידה קלה לא מוסברת בתחילת שנות ה-90, ועוד ירידה קלה באינתיפאדה השנייה. מעניין גם להסתכל על כל רכיב בפני עצמו:

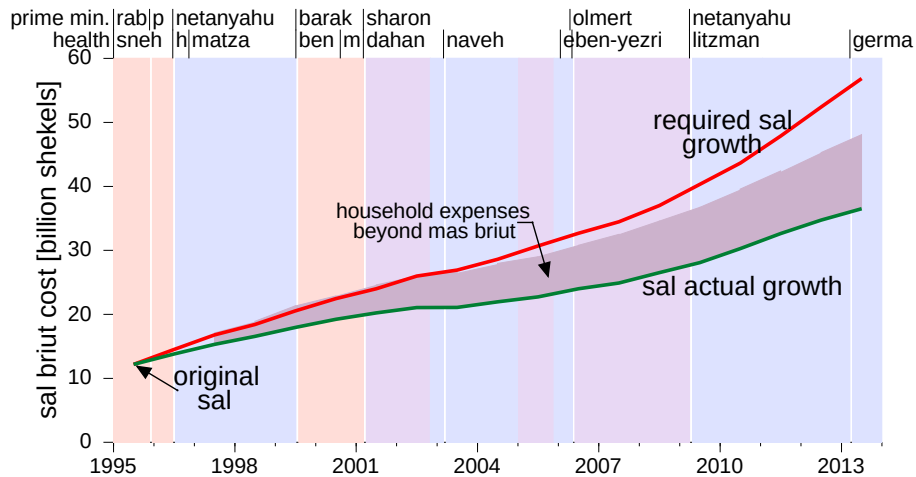
- הוצאות אדמיניסטרטיביות התחילו לגדול רק בשנות ה-90, וגדלו פי 3 במהלך התקופה. מצד אחד הן עדיין נמוכות, אבל מצד שני לא ברור למה ההוצאה לנפש גדלה כל כך.
- ההוצאות לנפש על בתי חולים ומחקר הן די יציבות במהלך התקופה מאז המהפך. בעבר הן היו בערך חצי מההוצאה הכוללת, כיום בערך שליש.
- הגידול המשמעותי ביותר באופן אבסולוטי הוא בהוצאות על מרפאות ורפואה מונעת, שגדלו פי 2.7 וכיום הן הרכיב הגדול ביותר.
- ההוצאות על ריפוי שיניים גדלו פי 2.4.
- הוצאות פרטיות הן חלק קטן מההוצאות הכלליות, אבל הן רשמו את הגידול הגבוה ביותר. ההוצאה על רופאים פרטיים גדלה פי 3.6, וההוצאה על רכישה פרטית של תרופות ואספקה רפואית גדלה פי 7.5. ביחד היה מדובר על הוצאה ממוצעת של כ-850 שקל לאדם ב-2015. ב-1973 זה היה כ-180 שקלים (שניהם במחירים של היום).
- הרכיב היחיד שבו הייתה הקטנה הוא ההשקעה בתשתיות וציוד קבוע. לאורך כל התקופה הייתה ירידה של כ-14%, אבל זה לא רציף. ההקטנה המשמעותית הייתה מיד אחרי המהפך, כאשר ההשקעה ב-1982 הייתה פחות מחצי מזו של 1975. ב-33 השנים מאז 1982 הייתה עלייה של 42%, אבל כאמור זה עדיין לא מפצה על הירידה ההיא.

עדכון סל הבריאות

גורם חשוב במערכת הבריאות שנוצרה על ידי חוק הבריאות הממלכתי הוא סל הבריאות הבסיסי שכל קופות החולים צריכות לספק למבוטחים. החוק הגדיר סל בריאות מסוים שהיה תקף לשנת 1995. מאז כל שנה יש ועדה ממשלתית שמחליטה איך לעדכן את הסל, וזה משית הוצאות נוספות על הממשלה. בעיקרון, עדכון התקציב למימון הסל צריך לקחת בחשבון שלושה גורמים:

- גידול האוכלוסייה במדינה וההזדקנות של האוכלוסייה, מה שגורם ליותר אנשים שצריך לטפל בהם.
- עליית תשומות הבריאות, כלומר העלייה במחירים של ימי אישפוז, במשכורות רופאים, וכו'.
- התפתחות הרפואה, כלומר ההיצע של תרופות וטיפולים חדשים. חידושים כאלה נוטים להיות יקרים, בגלל העלויות לפתח אותם ולוודא שהם בטוחים.

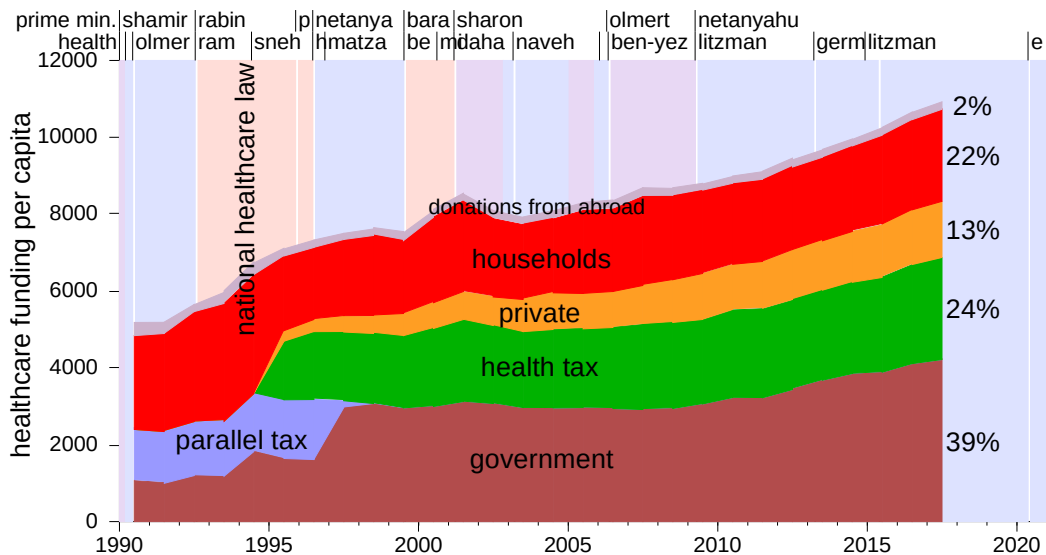
ועדת סל הבריאות אחראית רק על הרכיב האחרון. פתרון סביר לשני הראשונים הוא להצמיד אותם למדד רלוונטי. אבל ככל הנראה ההצמדה בפועל גורמת לתת-תיקצוב. איור 222 מראה תוצאות ניתוח של מרכז אדוה. הקו התחתון הוא ההתפתחות של עלות סל הבריאות בפועל, במחירים שוטפים לכל שנה (כלומר בלי תיקון לאינפלציה, כי חלק ממה שמעניין אותנו הוא התיקון הזה). הקו העליון מתאר את ההתפתחות הרצויה של מחיר סל הבריאות המקורי אם לוקחים את שלושת הגורמים שנזכרו לעיל בחשבון. זה מניח עלייה של 2.46% בממוצע בשנה באוכלוסיית המבוטחים, עלייה של 3.64% בשנה בממוצע בתשומות הבריאות, ועלייה של 2% בשנה בממוצע כדי להכניס חידושים רפואיים. הצמדה כזו מובילה לעלות גבוהה יותר, וכך נוצר פער גדל והולך בין הסל בפועל לבין סל שקול לסל המקורי של 1995. ומה שמעניין הוא שאם מסתכלים על תשלומים של משקי הבית לקופות החולים, במשך כמה שנים הם די השלימו את הפער, אבל מאז 2004 בערך הם לא מספיקים.



איור 222: עליית העלות של סל הבריאות בפועל לעומת העלייה אם היה משקף את אותה רמה כמו הסל המקורי 1995-1995, לפי מרכז אדוה⁴⁵³.

מקורות מימון ההוצאה על בריאות

איור 223 מראה את מקורות המימון של הוצאות הבריאות מאז 1990. טווח הזמן הזה כולל את השינוי המהפכני כתוצאה ממימוש חוק ביטוח בריאות ממלכתי. לפני החוק הזה היו לקופות החולים שני מקורות מימון עיקריים: דמי החבר של החברים בקופה, והמס המקביל ששולם על ידי המעסיקים. במסגרת המס המקביל המעסיקים היו חייבים להכפיל את תשלומי הבריאות של העובדים שלהם (על כל שקל שצויד שילם לקופת החולים, המעסיק הוסיף עוד שקל). המס הזה היה קיים מאז 1973.



איור 223: מקורות המימון של ההוצאות על בריאות, לפני ואחרי חוק ביטוח בריאות ממלכתי⁴⁵⁴. החלוקה בין המקורות השונים היא די קבועה מאז סוף שנות ה-90. לפני 1995 אין הבחנה בין דמי חבר בקופות חולים להוצאות אחרות של משקי הבית והוצאות פרטיות אחרות.

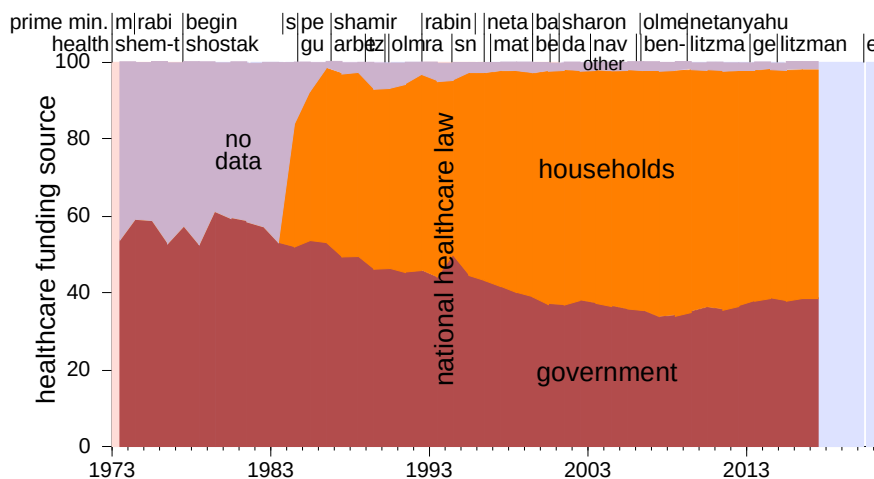
חוק ביטוח בריאות ממלכתי החליף את דמי החבר במס בריאות פרוגרסיבי שנגבה על ידי המוסד

⁴⁵³ מקור: הגרף והנתונים הופיעו בפרסום של מרכז אדוה בשם תקציב משרד הבריאות: יעדים לשנים הבאות, מאת ברברה סבירסקי, מינואר 2013, ועודכן בדוח תמונת המצב החברתית של 2014 מינואר 2015.
⁴⁵⁴ מקור: לוח 6.3 בשנתון הסטטיסטי לישראל.

לביטוח לאומי. במידה שההכנסות ממס הבריאות לא יספיקו כדי לכסות את סל הבריאות, הממשלה אחראית להשלמת התקציב הדרוש.

כמה שנים לאחר מכן נעשה צעד נוסף על ידי ראש הממשלה בנימין נתניהו, שהחליט על ביטול המס המקביל (כמובן בחוק ההסדרים). נתניהו ביטל אותו בטענה שזה יקטין את עלות ההעסקה ובכך יאפשר למעסיקים להעסיק יותר עובדים. בנוסף נטען שאין צורך בהכנסה מסומנת למנגנון הבריאות כי בלאו הכי הממשלה מחויבת לכסות את עלות סל הבריאות. אלא שלפי ניתוח של משרד הבריאות ההעברה של סעיפים תקציביים אחרים (קרי כאלה שאינם קשורים לסל הבריאות) למסגרת התקציב הרגילה חושפת אותם לקיצוצים תקציביים שקורים מפעם לפעם, וכתוצאה ההוצאה הציבורית על בריאות הולכת ונשחקת. אם המס המקביל היה נשאר, הוא היה מכסה את כל ההוצאה הממשלתית על בריאות ואפילו משאיר עודף⁴⁵⁵.

אם משווים את ההוצאה הממשלתית עם ההוצאה של משקי הבית לאורך זמן מתקבלת התמונה המוצגת באיור 224. ההוצאות של משקי הבית כוללות את דמי החבר בקופות חולים בעבר ואת מס הבריאות כיום, וכן תשלומים אחרים כמו השתתפות עצמית ורפואה פרטית. הוצאות הממשלה כוללות את המס המקביל שבעצם המעסיקים שילמו בין 1973-1996, אבל לא מצאתי נתונים מפורטים עליו לכל השנים. באופן כללי נראה שהממשלה הקטינה את ההשתתפות שלה בצורה שחייבה את משקי הבית להוציא יותר. המינימום היה ב-2007, ומאז יש עלייה קטנה בחזרה.



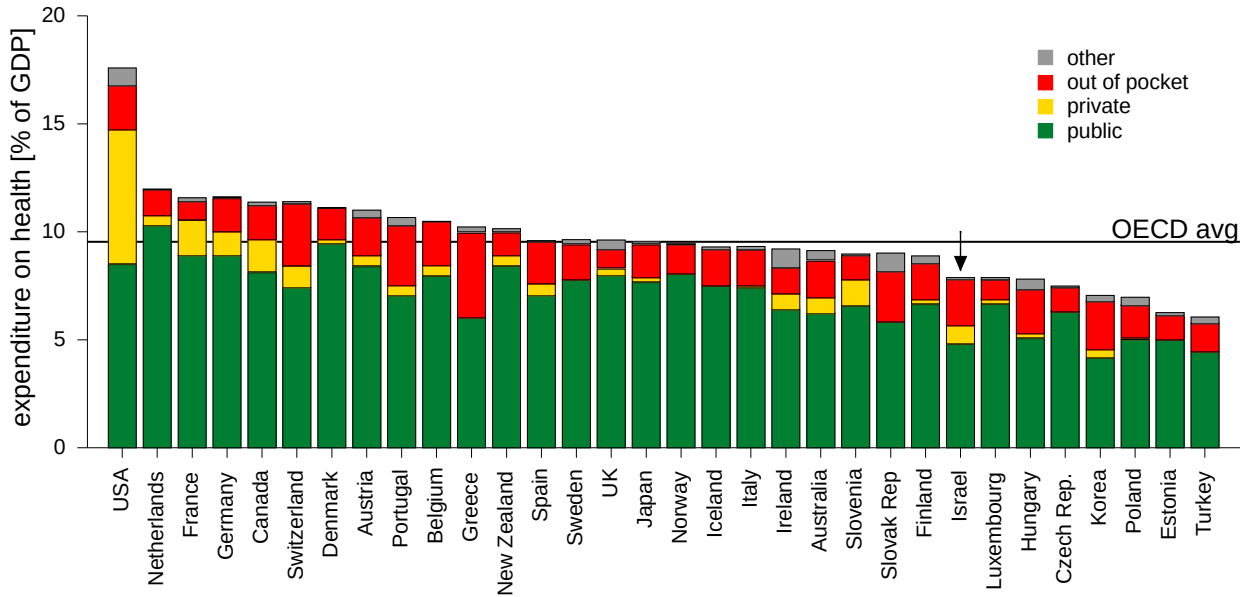
איור 224: חלוקת הוצאות הבריאות בין הממשלה (והמעסיקים) לבין משקי הבית⁴⁵⁶.

השוואה בינלאומית

איור 225 מציג השוואה בינלאומית של ההוצאה על בריאות בשנת 2010. כפי שידוע ההוצאה על בריאות בארצות הברית גבוהה ביותר ועומדת על 17.6% מהתמ"ג. במדינות המפותחות האחרות ההוצאה היא בטווח 6-12% מהתמ"ג. בישראל ההוצאה נמוכה יחסית לממוצע. סיבה חלקית לכך היא שהאוכלוסייה בישראל צעירה יותר ולכן באופן כללי בריאה יותר. בכל מקרה, החלק של הוצאה ציבורית (מתקציב הממשלה ומס הבריאות) הוא נמוך יחסית למדינות אחרות, ואילו החלק של ביטוח פרטי והשתתפות עצמית הוא גבוה יחסית. בהרבה מדינות אין בכלל שימוש בביטוח בריאות פרטי.

455 טוביה חורב וניר קידר, אור וצל בהתפתחותו ויישומו של חוק ביטוח בריאות ממלכתי, משרד הבריאות, פברואר 2010.

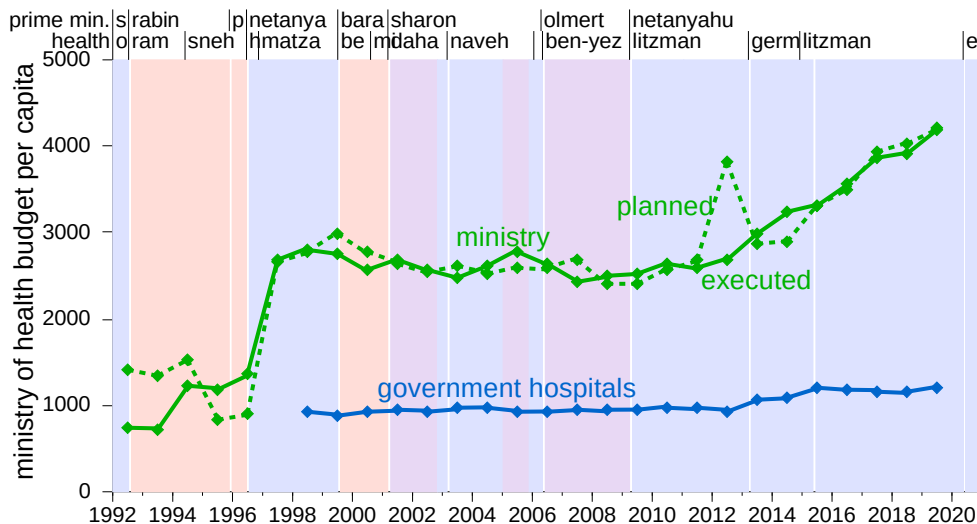
456 מקורות: נתונים אודות ההוצאה הלאומית על בריאות כפי שהתפרסמו בשנתונים הסטטיסטיים של הלמ"ס: נתוני 1973-1983 מלוח 24.3 בשנתון 1989 (אבל אין שם נתונים על משקי הבית), נתוני 9-1984 מלוח 24.3 בשנתון 1996, והנתונים מאז 1990 מלוח 6.3 בשנתון 2018.



איור 225: השוואה של ההוצאה על בריאות במדינות ה-OECD בשנת 2010.⁴⁵⁷

תקציב משרד הבריאות

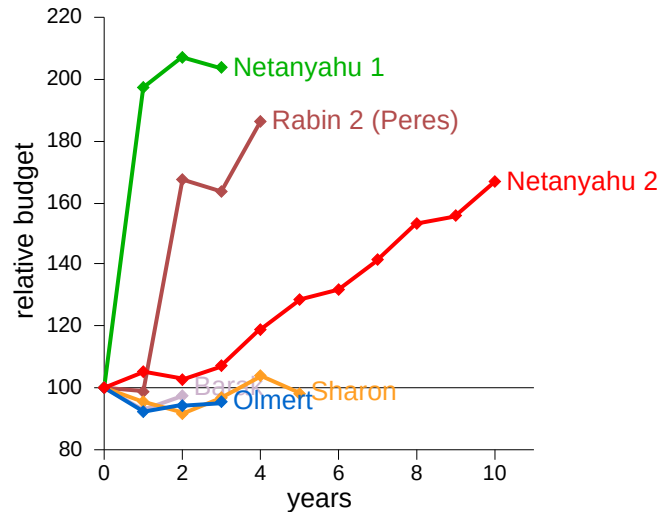
תקציב משרד הבריאות מהווה כיום רק קצת יותר משליש מההוצאה הלאומית על בריאות (כפי שראינו לעיל באיור 223), ובכל זאת הוא משקף את סדר העדיפויות הממשלתי ואת השינויים שחלו בסדר העדיפויות הזה. כיוון שמדובר באופן מובהק בתקציב שנועד לשרת את הציבור, נציג את התקציב מנורמל לגודל האוכלוסייה, כלומר את התקציב לנפש. השינוי בתקציב לנפש לאורך השנים מוצג באיור 226. זה כולל שני סעיפים תקציביים של משרד הבריאות (תקציב עיקרי ותקציב פיתוח) ובנפרד את הסעיף התקציבי של בתי החולים הממשלתיים, שמכוסה על ידי ההכנסות שלהם ולא מכספי המסים.



איור 226: תקציב משרד הבריאות לנפש – תכנון וביצוע – כפי שהשתנה לאורך השנים.⁴⁵⁸

⁴⁵⁷ מקור: רחל קיי, "סקירה בינלאומית", מתוך ביטוחי הבריאות בישראל: התפתחויות, קשרי גומלין, בעיות ומתווים לפתרון, עמ' 66.

⁴⁵⁸ מקור: אתר מפתח התקציב (התקציב הפתוח). תיקון לאינפלציה ונירמול לגודל האוכלוסייה על סמך נתוני הלמ"ס. אותם נתונים משמשים גם לאיור הבא. תקציב בתי החולים הממשלתיים מחייב זהירות, כי ההכנסות וההוצאות מופיעות ביחד באותו סימן, מה שיוצר רושם של תקציב כפול מהאמת.



איור 227: השינוי היחסי בביצוע תקציב הבריאות מנורמל לגודל האוכלוסייה בימי כל אחת מהממשלות.

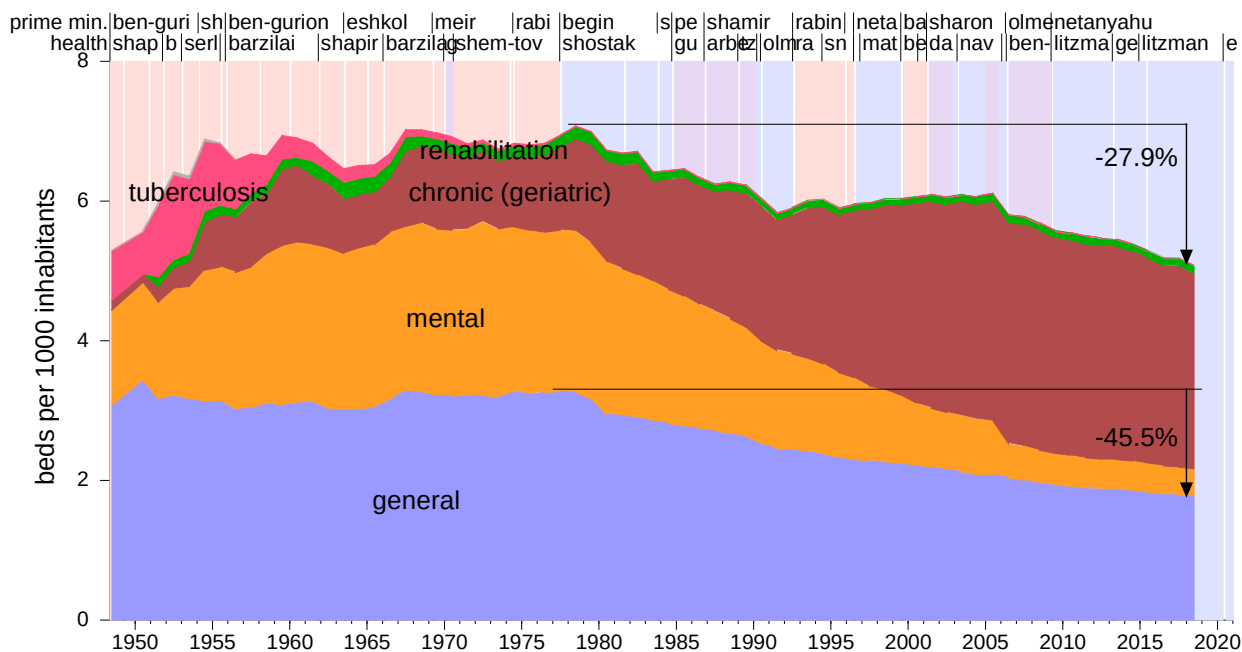
התופעה הבולטת היא הזינוק בתקציב בשנת 1997, בתחילת ממשלת נתניהו הראשונה, שמשקף את ביטול המס המקביל שמימן עד אז חלק ניכר מהוצאות קופות החולים. תופעה מעניינת נוספת היא מקרים של חוסר תיאום בין התכנון לביצוע. בימי ממשלת רבין התקציב המתוכנן ירד בעוד הביצוע עולה. אצל נתניהו בשנת 2012, אחרי המחאה החברתית, היה זינוק בתכנון אבל לא בביצוע.

איור 227 מראה את השינוי היחסי בתקציב הבריאות בימי כל אחת מהממשלות. כפי שניתן לראות ביטול המס המקביל גרם להכפלה של התקציב בפועל פי 2 בראשית ממשלת נתניהו הראשונה, וגם בממשלת רבין הייתה עלייה יחסית דומה. בסדרת הממשלות האחרונות יש עלייה בביצוע התקציב לנפש של מעל 60%, שהתחילה אחרי המחאה החברתית של 2011. בשאר הממשלות לא היה שינוי ניכר, אם כי בממשלת אולמרט היה קיצוץ זמני של קרוב ל-10%.

בתי חולים ואשפוז

אחד המדדים המקובלים לאיכות מערכת הבריאות הוא מספר מיטות האשפוז. איור 228 מראה את מספר המיטות בכל בתי החולים בישראל יחסית לגודל האוכלוסייה. הצבעים מציינים חלוקה לפי סוג בית החולים.

באופן כללי, בשנים הראשונות למדינה הייתה עלייה מכ-5.5 מיטות ל-1000 נפש לכ-7 מיטות. מ-1955 עד 1980 בערך הרמה הזו די נשמרה. אחרי המהפך היו שתי פאות של ירידה, הראשונה עד תחילת שנות ה-90 והשנייה מאז 2005 ועד היום. בסך הכל זו ירידה של יותר מרבע מהמקסימום שהיה בשנת 1978. כיום מספר המיטות ל-1000 נפש הוא הנמוך ביותר שהיה מאז קום המדינה, ועומד על 5.07. שימו לב שהירידה היא במיטות לנפש, ולא במספר האבסולוטי. מספר המיטות הכולל כן גדל, אבל הוא לא מדביק את גידול האוכלוסייה. הירידה במיטות לנפש משקפת לכך חוסר השקעה מספקת, ואכן כפי שראינו באיור 221 אחרי המהפך הייתה ירידה בהשקעה בתשתיות רפואיות.



איור 228: מספר המיטות בבתי החולים בישראל יחסית לגודל האוכלוסייה⁴⁵⁹.

עוד יותר מעניין להסתכל על החלוקה של המיטות האלה לסוגים. בעשור הראשון בעיקר היה סיווג מיוחד לחולי שחפת שמאז כבר נעלם. הסיווגים האחרים הם:

- אשפוז כללי – זה משקף את המחלקות של בתי החולים הכלליים. יש 44 בתי חולים כאלה בארץ: ממשלתיים, ציבוריים, פרטיים, של קופת חולים, וגם של המיסיון.
- בריאות הנפש – בתי חולים פסיכיאטריים. כיום יש 12 כאלה, רובם ממשלתיים.
- "מחלות ממושכות" – בעצם שם יפה למחלות כרוניות, שזה שם יפה למוסדות גריאטריים סיעודיים. לפי המסמך של משרד הבריאות יש כיום לא פחות מ-305 מוסדות כאלה, רובם פרטיים וגם הרבה ציבוריים, כשרובם נוסדו בתקופה 1985-2005.
- שיקום – 2 מוסדות.

נתחיל מלמעלה. מספר המיטות לשיקום הוא נמוך ולא משתנה הרבה.

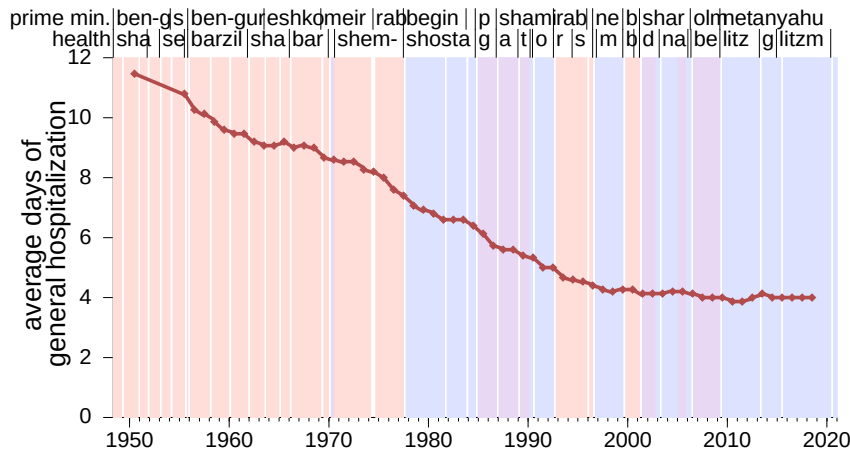
הדרמה הגדולה שרואים בגרף היא הירידה המסיבית במיטות בריאות הנפש ובמקביל העלייה המסיבית במיטות גריאטריות. מספר המיטות הגריאטריות לנפש עלה פי 2.5 ב-40 השנים האחרונות. בפרט הגידול העצום בשנים 1995-2005 הוא שאחראי לכך שסך כל המיטות לא ירד. עיקר הגידול תואם את העלייה במספר המוסדות.

לעומת זאת מספר המיטות לאשפוז פסיכיאטרי לנפש ירד בתקופה הזו בלא פחות מ-82%. אבל מסתבר שזה לא באמת כל כך גרוע: הירידה הזו משקפת לפחות באופן חלקי מעבר מאשפוז בבתי חולים לטיפול בהוספיסים בקהילה. המיטות בהוספיסים האלה לא נספרות בתור מיטות אשפוז ולכן לא מופיעות בנתונים ובגרף. הבעיה שתוכנית ההוספיסים התחילה רק בשנת 2000, כך שחלק גדול מהירידה קרה כבר לפני. מצד שני, מנתונים שמצאתי, בשנת 2011 כבר היו פי 2.8 יותר מיטות של מגורים נתמכים בהוספיס מאשר מיטות אשפוז פסיכיאטריות. אז יתכן שבאמת יש בזה פיצוי משמעותי על הירידה שרואים בגרף.

מה שמשאיר את מיטות האשפוז הכללי. הדבר המרשים ביותר הוא שמקום המדינה עד המהפך המספר

⁴⁵⁹ מקורות: המקור העיקרי הוא הפרסום מוסדות האשפוז והיחידות לאשפוז יום בישראל, 2014 של משרד הבריאות, שכולל בעמ' 238 טבלה מסכמת של מיטות האשפוז עבור השנים 1950-2014. אבל נראה שהנתונים אינם אמינים לשנים הראשונות, ולכן השתמשתי בנתוני הלמ"ס, בלוחות אודות מיטות בבתי חולים בשנתונים שונים, כדי להשלים את השנים 1948-1954 ומאז 2015 (בשנתון 2019 זה לוח 3.19, מיטות בבתי חולים). לגבי מחלות ממושכות השתמשתי בנתוני הלמ"ס גם לשנים עד 1958.

היה יציב על 3.3-3 מיטות ל-1000 נפש – כלומר הצליחו לבנות בתי חולים בקצב שתאם את הגידול העצום באוכלוסיית המדינה בשנותיה הראשונות. אבל מאז המהפך ב-1977 יש ירידה של מעל 45%, ועל זה אין פיצוי בתוכניות אלטרנטיביות. אז איך עומדים בזה? עד שנת 2000 לערך החיסכון במיטות היה קשור לכך שקיצרו את משך האשפוז: מ-11.5 ימים ב-1950 לכ-4 ימים מאז שנת 2000 עד היום (איור 229). במקביל הייתה עלייה מסוימת בכמות האשפוזים לנפש, ולכן מספר המיטות לא קטן באותה מידה או (לפני המהפך) אפילו לא קטן בכלל. ב-15 השנים האחרונות משך האשפוז הממוצע נשאר יציב, והירידה במספר המיטות מתאפשרת כי מאשפוזים קצת פחות.



איור 229: משך האשפוז הממוצע בבתי חולים כלליים⁴⁶⁰.

השאלה שנשארת היא מה גרם למה. האם הייתה התייעלות בבדיקות ובטיפולים ולכן צריך לאשפוז פחות ואפשר להסתדר עם פחות מיטות, או שהקטינו את מספר המיטות וכתוצאה הרופאים נאלצים לאשפוז פחות ממה שהיו רוצים? מעדויות רופאים נובע שהמערכת אינה מספקת את התנאים הרצויים⁴⁶¹. בפרט, המחסור במיטות גורם לתפוסה גבוהה עד כדי בעייתיות:

- בעיית עומס יתר בתקופות לחץ כמו למשל עונת השפעת בכל חורף, כאשר חולים מאושפזים במסדרונות ואין מספיק אחיות כדי לתת להם טיפול ראוי.
- סכנה של זיהומים והדבקות כתוצאה מהצפיפות.
- תדמית של חוסר כבוד לחולים שהטיפול בהם מתעכב או שהם מאושפזים במסדרונות. דבר זה גורם לחיכוך בן החולים ומשפחותיהם לצוות, מה שמביא במקרים קיצוניים אפילו לפרצי אלימות.

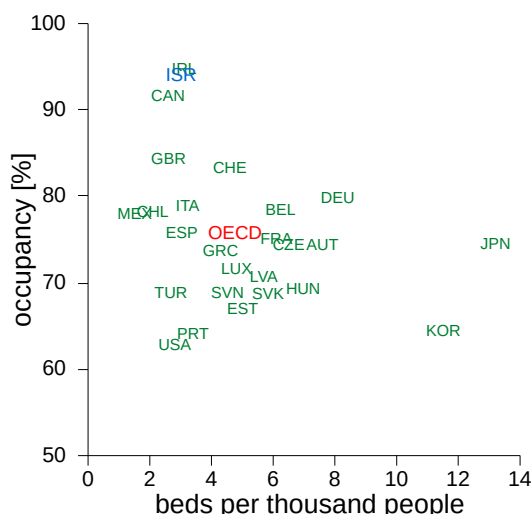
מצד שני, יש גם טענות שעד 80% מהאשפוזים המתקיימים כיום בעצם מיותרים, ועדיף להעביר חלק גדול מהרפואה לקהילה במקום לאשפוז בבתי חולים⁴⁶². לחילופין, אפשר ליעל את הטיפול וכך להוריד את העומס. ניסוי בכיוון זה נערך בבית החולים העמק בעפולה לקראת סוף 2019⁴⁶³. ההבחנה הבסיסית הייתה שהעומס במיון נוצר מחוסר אפשרות להעביר חולים למחלקות המלאות, והעומס במחלקות נוצר כיוון שכל חולה ששוחרר הוחלף מיד בחולה חדש. כך קרה שמחלקה יעילה יותר, ששחררה חולים מהר יותר, הייתה צריכה לטפל ביותר חולים. הפתרון היה לחלק את החולים למחלקות באופן שוויוני ושקוף, במקום על בסיס מקום פנוי – מה שיצר תמריץ להתייעלות. התוצאה הייתה קיצור בזמן האשפוז הממוצע, ירידה בתפוסה במחלקות מ-100% לכ-75%, וקיצור משמעותי בזמן השהייה במיון לפני החלטה על אשפוז והעברה למחלקה.

460 מקור: הפרסום "מוסדות האשפוז והיחידות לאשפוז יום בישראל, 2014" של משרד הבריאות, והשלמה מנתוני הלמ"ס (השנתון הסטטיסטי לישראל 2019 לוח 3.21: שחורים, ימי אשפוז, ושהייה ממוצעת בבתי חולים).

461 ד"ר אביבה אלעד, "חלוק לבן פרום", הוצאת סטימצקי 2017.

462 ראיון עם ד"ר בני מוזס, דה מרקר 29.9.2017.

463 רוני לינדר, בלי שקל אחד: הסוד של בית החולים שהצליח להפחית את העומס במיון ובמחלקות, דה מרקר 11.12.2019.



איור 230: השוואה בינלאומית של מספר מיטות האישפוז ל-1000 נפש והתפוסה של המיטות האלה⁴⁶⁴. הנתונים הם לשנת 2015.

תמיכה סטטיסטית לכך ששיעור המיטות לנפש נמוך מדי ניתן לקבל מנתוני התפוסה. איור 230 מציג השוואה בינלאומית בשני צירים: מיטות לנפש ותפוסה. אנחנו בפניה השמאלית העליונה יחד עם אירלנד וקנדה – מעט מיטות והרבה תפוסה. באופן כללי יש אולי מגמה מסוימת של פחות תפוסה כשיש יותר מיטות, אבל זו מגמה חלשה (מקדם מתאם של -0.3).

התפוסה בישראל היא 94%, ולכאורה זה נתון נהדר: המערכת מאוד יעילה, ומנצלת היטב את המשאבים הניתנים לה. אבל התייחסות כזו תהייה נכונה רק במקרה שאין שונות בצורך באישפוז לאורך זמן. במציאות יש שני מקורות לשונות כזו:

1. שינויים עונתיים. בכל שנה בחורף יש מגפת שפעת וצריך לאשפז יותר.
2. אסונות. מה אם יש פתאום אסון טבע או מלחמה חס וחלילה? או סתם צירוף מקרים שכמה צרכים שונים קורים באותו הזמן?

כדי שתהייה אפשרות לעמוד בדרישה גבוהה מהמוצע צריך תשתית עודפת, שבחלק מהזמן תהייה "מבוזבזת", מה שיוביל לתפוסה נמוכה לכאורה. אם התפוסה היא 94%, המסקנה היא שעבור התנאים בארץ – הצורך של התפלגות הגילים והנהלים הרפואיים ומגוון גורמים וספים – כמות המיטות שיש לנו היא רק קצת יותר ממה שדרוש בתקופות של מינימום צורך. היא לא יכולה להספיק בתקופות של צורך מוגבר. במערכת שאחראית על החיים של הלוקחות שלה ראוי שיהיה מרווח ביטחון נדיב יותר של עודף משאבים.

הדגמה של המחיר של מדיניות מצמצמת וחוסר השקעה בתשתיות התקבלה במשבר הקורונה בחורף 2020. כדי הקטין את סכנת ההדבקה ולהאט את התפשטות המגפה, הממשלה פרסמה הנחיות מחמירות בנוגע לאיסור כניסה לארץ מחו"ל, ביטול טיסות, בידוד עצמי של מי שחשוד כחולה, ואיסור התקהלות. הסיבה לכך שההוראות בישראל בתחילת המגפה היו חמורות יותר מברוב העולם הייתה החשש מעומס יתר על מערכת הבריאות⁴⁶⁵. המחיר היה פגיעה כלכלית קשה בכל סקטור השירותים, שהוא הסקטור הגדול במשק, ותלוי במידה רבה באינטראקציות אנושיות (מלונאות, מסעדות, תרבות, ספורט, וכו').

תיירות רפואית

כיוון שמערכת הבריאות בישראל נחשבת לטובה בסטנדרטים בינלאומיים, נוצרה תופעה של תיירות רפואית

464 מקור: פרסום Health at a Glance 2017 של ארגון ה-OECD, עמ' 173.

465 אסף אוני, "בישראל יש רק מחצית ממיטות הטיפול נמרץ הנדרשות, עוד לפני הקורונה", גלובס 12.3.2020.

– תיירים שבאים לישראל כדי לקבל שירותים רפואיים. הדעות האם מדובר בתופעה חיובית או שלילית חלוקות:

- מצד אחד, תיירי מרפא אינם מבוטחים בביטוח הבריאות הממלכתי, ולכן משלמים מחיר מלא. בעיקרון ההכנסות מתיירות המרפא יכולות לשפר את מצבה של מערכת הבריאות ובכך לשפר את השירות הניתן לאזרחי המדינה.
- מצד שני, תיירי המרפא מעמיסים על המערכת, וכיוון שהם באים לארץ לזמן מוגבל ומשלמים מחיר מלא הם מצפים לקבל שירות טוב ומהיר. שירות זה עלול לבוא על חשבון השירות הניתן לאזרחי המדינה.

כדי לפתור מחלוקת זו נקבע (בחוק תיירות מרפא, שהתקבל ב-2018) שתירות מרפא תוגבל כדי שלא תפגע בחולים ישראלים, שימשיכו לקבל קדימות בגישה למוסדות רפואיים. הבסיס הוא שכיוון שיש תמיד תנודות בדרישות לטיפול רפואי, התשתית הנחוצה לזמני עומס (מיטות, סגל, מתקנים, וכו') נרחבת יותר ממה שנחוץ במוצע. כתוצאה חלק מהתשתית תמיד פנוי ובלתי מנוצל חוץ מבזמני העומס הקשים ביותר. הרעיון הוא שניתן לנצל את עודפי התשתית האלה לשם מתן טיפולים לתיירי מרפא, על ידי תזמון הגעתם לתקופות שאינן עמוסות.

בכל מקרה היקף התיירות הרפואית כנראה עדיין נמוך למדי, אם כי אין נתונים מלאים. לפי דו"ח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת⁴⁶⁶, בשנים 2009-2015 כ-14%-8 מההכנסות של בתי החולים הממשלתיים העיקריים היו מתיירות רפואית. בבתי חולים של קופת חולים, בשנים 2013-2016, תיירי מרפא היו 0.20%-0.37 מהמטופלים, והם סיפקו כ-1.2%-0.6 מההכנסות. יצויין כי בתקופה הזו המגמה הייתה של ירידה משמעותית בהיקף התיירות הרפואית, וזו יוחסה לשינויים בשערי מטבע שכתוצאה מהם מחירי הטיפול הרפואי בישראל נהיו פחות אטרקטיביים.

רופאים ואחיות

צד אחד של מערכת הבריאות הוא התשתית: בתי חולים, מרפאות, ומיטות אשפוז. הצד השני הוא הסגל הרפואי, ובפרט רופאים ואחיות. נתונים חלקיים על זה מפורסמים על ידי משרד הבריאות. ההסתייגות "חלקיים" נובעת מכך שמשרד הבריאות עוסק בעיקר ברגולציה, ולכן הנתונים המפורטים שיש להם הם על רישיונות לעסוק ברפואה ולא על עיסוק ברפואה בפועל. הנתונים שיש מוצגים באיור 231. אלא מספר נותני השירות לנפש עד גיל 67. הנירמול לנפש נובע מהרצון לראות עד כמה מספר נותני השירות פרופורציוני לגודל האוכלוסייה שהם משרתים. ההתמקדות באלה שהם עד גיל 67 נובעת מהרצון לדייק יותר, ולא לספור את אלה שיש להם רישיון אבל כבר יצאו לפנסיה.

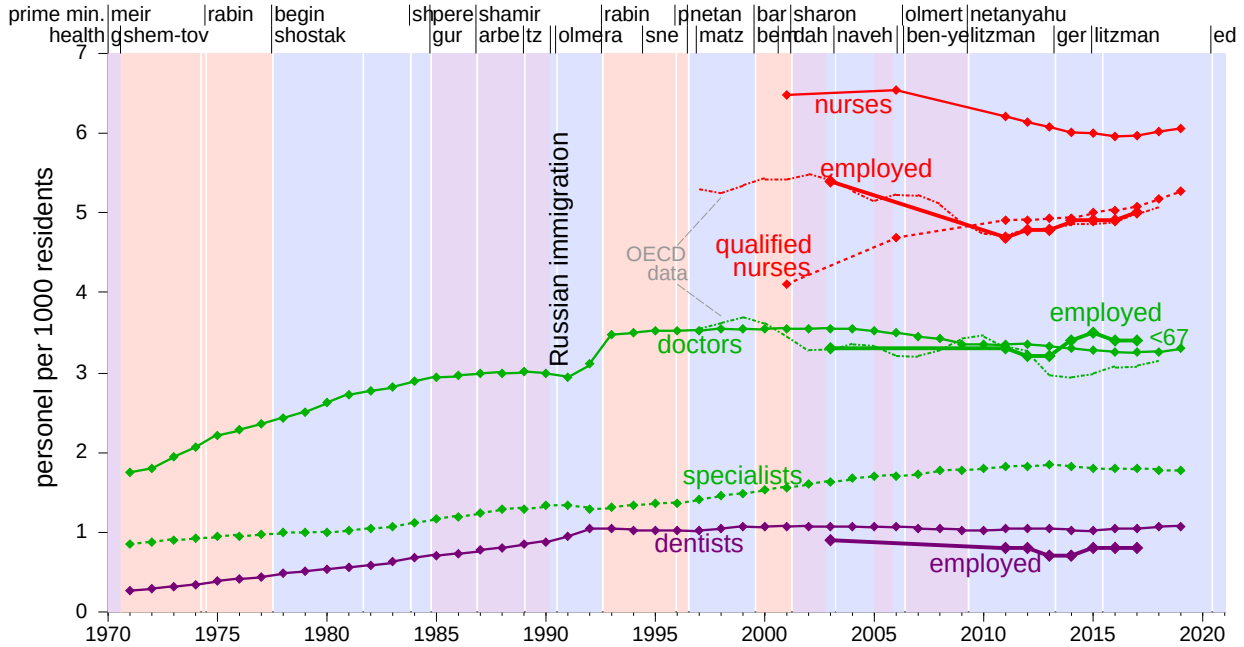
יש לציין שהנתונים אודות אחיות חלקיים במיוחד. בעבר האחיות היו "אחיות מעשיות" שקיבלו הכשרה מקצועית בסיעוד. אחר כך נוצר מסלול מקביל של "אחיות אקדמיות", כשההכשרה לסיעוד הפכה להכשרה אקדמית שבסופה מקבלים תואר ראשון. בנוסף משרד הבריאות מיסד הכרה ב"אחיות מוסמכות", שעברו מבחן הסמכה של משרד הבריאות. כיום כל מסלולי הלימוד מכינים להסמכה כזו. בכל מקרה, הנתונים של משרד הבריאות על מספרי אחיות הם רק מאז תחילת המאה. ל-OECD יש נתונים מ-4 שנים קודם.

מה שניתן לראות הוא:

- מספר הרופאים לנפש גדל באופן משמעותי מאז שנות ה-70. רוב העלייה היא עד שנת 1985 (בפרסומים קודמים לזה ששימש לציור הגרף יש נתונים יותר מפורטים שמאפשרים לראות זאת ביתר בהירות). כיוון שלימודי הרפואה אורכים 7 שנים, זה יכול להצביע על עצירת מגמת הגידול מיד אחרי המהפך של 1977. בנוסף הייתה קפיצה בשנים 1990-1992 כתוצאה מגל העלייה

466 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תיירות רפואית בבתי החולים הממשלתיים ובבתי החולים של שירותי בריאות כללית, 6.9.2017. בדו"ח קודם, נתונים על התיירות הרפואית בישראל, 22.12.2013, הנתונים היו נמוכים יותר.

מרוסיה. בשנים האחרונות יש ירידה קלה במספר הרופאים לנפש (או ליתר דיוק מספר בעלי רישיון רופא עד גיל 67), אבל מספר הרופאים בפועל לפי הלמ"ס דווקא יציב ואפילו עלה קלות לפני כמה שנים. אולי יש יותר רופאים שממשיכים לעבוד אחרי גיל 67.



איור 231: מספר הרופאים והאחיות עד גיל 67 לנפש. הנתונים הבסיסיים ממשרד הבריאות ומשקפים רישיונות לעסוק ברפואה. מספרי המועסקים מסקר כוח אדם של הלמ"ס⁴⁶⁷.

- מספר הרופאים המומחים לנפש המשיך לעלות עד 2012. כיוון שהם נכללים במספר הרופאים הכולל, נובע מזה שמספר הרופאים הכלליים כמו רופאי משפחה ירד קצת בתקופה 2000-2012.
- מספר רופאי השיניים לנפש (שוב, בעלי רישיון עד גיל 67) גדל עד 1992 ומאז הוא יציב. המספר בפועל קצת יותר נמוך.
- מספר האחיות לנפש (שוב עד גיל 67, למרות שגיל הפרישה של נשים נמוך יותר) ירד מאז תחילת שנות ה-2000, בעוד מספר האחיות המוסמכות עולה. כשמשווים עם נתוני התעסוקה של הלמ"ס רואים ירידה משמעותית מ-2002 ל-2009, ומאז 2009 יש התאמה מצוינת בין מספר האחיות בפועל למספר האחיות המוסמכות. זה משתלב עם נתוני משרד הבריאות שלפיהם בשנים האלה כבר כמעט שאין עוד הסמכה של אחיות מעשיות. המסקנה היא שכנראה הפער הנוטר בין המוסמכות לכלל האחיות הן כאלה שכבר לא עובדות כאחיות.

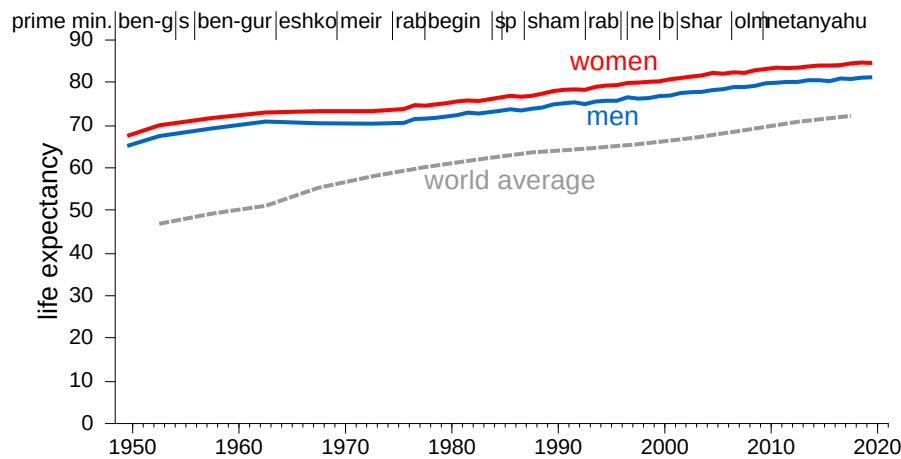
מדדי בריאות

עד כה תארנו את מערכת הבריאות. אבל מה ההישגים שלה מבחינת בריאות הציבור? שני מדדים קלים לאפיון הם תוחלת החיים ותמותת תינוקות. הנתונים המוצגים כאן הם ממוצעים עבור כל אוכלוסיית המדינה. אבל הממוצעים האלה מסתירים פערים שיכולים להיות ניכרים בין האוכלוסייה היהודית והערבית. השוואות בין שתי הקבוצות האלה הוצגו בפרק יא בעמ' 235.

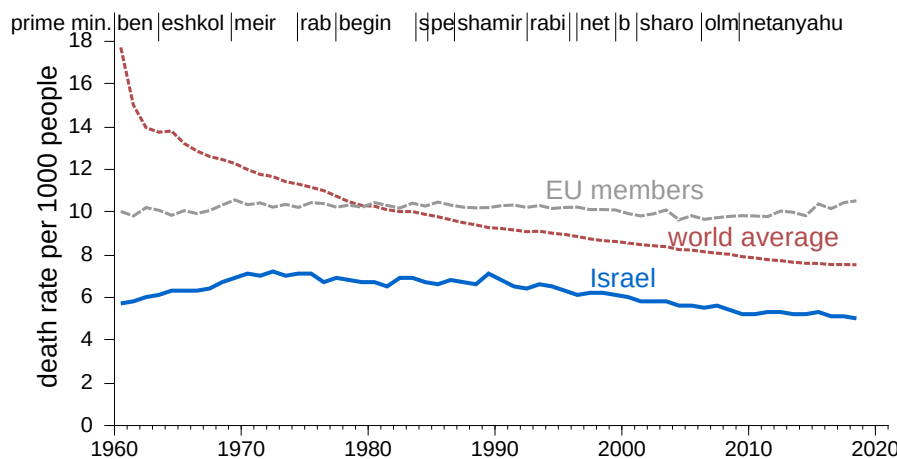
⁴⁶⁷ מקורות: הפרסום כוח אדם במקצועות הבריאות 2018 של משרד הבריאות, שכולל גם ציטוטים מסקר כוח אדם של הלמ"ס, ולוח נתונים נלווה. יצוין שיש פערים ניכרים בנתונים ההיסטוריים בין הדו"ח האחרון לדו"חות קודמים, כנראה כתוצאה מטעות במערכת ששימשה להכנת הדו"חות ההם. נתוני ה-OECD מאתר הנתונים של הארגון, בדפים על רופאים ואחיות.

תוחלת החיים

מן המפורסמות הוא שתוחלת החיים בישראל היא גבוהה יחסית ועולה עם הזמן. איור 232 מראה את העלייה בתוחלת החיים מאז קום המדינה. בסך הכל תוחלת החיים גדלה בכ-15 שנים בתקופה כולה. בתור השוואה, העלייה בתוחלת החיים בעולם כולו הייתה אפילו יותר גדולה, בעיקר כי הרבה מקומות בעולם התחילו הרבה יותר נמוך. אבל מאז שנות ה-80 של המאה הקודמת הפער די נשמר, ותוחלת החיים בישראל גבוהה בכ-10 שנים יחסית לשאר העולם.



איור 232: תוחלת החיים בישראל ובעולם⁴⁶⁸.



איור 233: שיעור התמותה בישראל נמוך משמעותית מבעולם כולו ובפרט מבעולם המערבי⁴⁶⁹.

הצד השני של תוחלת החיים הוא שיעור התמותה: איזה אחוז מהאוכלוסייה מתים כל שנה. כשמסתכלים על הנתונים האלה מקבלים תוצאה מפתיעה: בישראל מתים כל שנה רק קצת יותר מ-5 אנשים על כל 1000 תושבים, וזה במגמת ירידה (איור 233). זה מפתיע בגלל החישוב הבא: אם תוחלת החיים היא בערך 80 שנים, אז בממוצע ניתן לצפות שכל שנה 1/80 מהאוכלוסייה ימותו, ואם רוצים את מספר המתים לכל 1000 תושבים אז 1/80 של 1000 זה 12.5, לא 5 וקצת. הבעיה עם החשבון הפשטני הזה היא שהוא מניח מצב יציב, כלומר שהאוכלוסייה לא גדלה או קטנה, והתפלגות הגילים גם לא משתנה, ולכן כל שנה

468 מקורות: הנתונים לגבי ישראל מהשנתון הסטטיסטי לישראל של הלמ"ס, לוח 3.24. עד סוף שנות ה-60 אלה נתונים ליהודים בלבד, מתחילת שנות ה-70 עבור כלל האוכלוסייה. הנתונים לגבי העולם מאתר מחלקת האוכלוסייה של האו"ם.

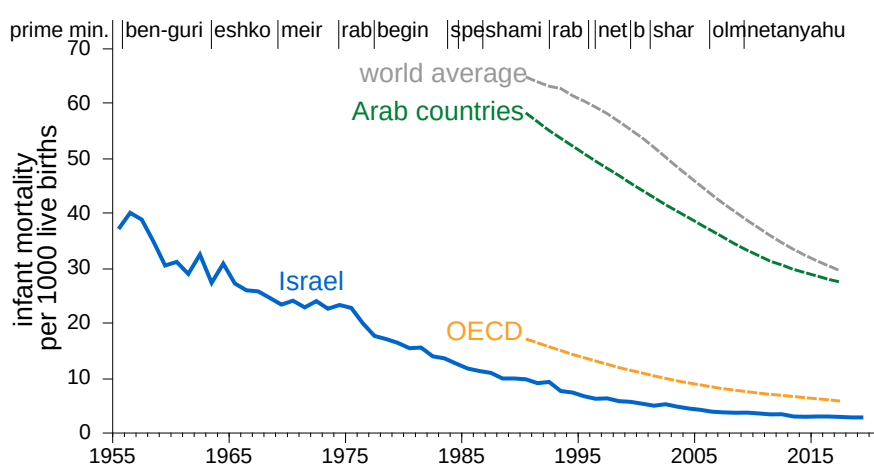
469 מקור: נתוני הבנק העולמי על שיעורי מוות בארצות ואזורים שונים. הנתונים על ישראל מתאימים לנתוני הלמ"ס.

1/80 מהאוכלוסייה צריכים למות. אבל האוכלוסייה בישראל היא במגמת גדילה משמעותית: הפיריון הממוצע הוא בערך 3 ילדים לאישה, הרבה יותר מה-2.1 המוביל למצב יציב. וכיוון שהאוכלוסייה גדלה על ידי ילודה גבוהה, התפלגות הגילים מוטה חזק לכיוון של גילים נמוכים. במילים אחרות, יש הרבה ילדים ומעט זקנים. כיוון שעיקר המתים הם זקנים, ואפילו הם מתים פחות בגלל העלייה בתוחלת החיים, מקבלים את התוצאה דלעיל. באירופה, שבה האוכלוסייה יציבה יותר, שיעור התמותה הוא כ-10 לכל 1000 תושבים. הממוצע העולמי במגמת ירידה בגלל השיפור בתנאי החיים וברפואה, וכיום הוא נמוך מהשיעור באירופה שוב בגלל גדילת האוכלוסייה.

תמותת תינוקות

לידה היא תהליך רגיש ומורכב, שבו גם האם וגם הילוד מצויים בסכנה. מעבר לכך גם שנות החיים הראשונות מחייבות טיפול מסור. לכן אחת ההתפתחויות המשמעותיות ביותר בתחום הבריאות במאה השנים האחרונות נוגעת להקטנה דרמטית של תמותת תינוקות.

המדד המקובל לתמותת תינוקות הוא כמה מתים עד גיל שנה אחת מתוך כל 1000 לידות חי. בשנות החמישים המצב בישראל היה לא כל כך טוב, עם כ-40 תינוקות מתוך כל אלף שמתו לפני שהגיעו לגיל שנה (כלומר 4%). אבל השיעור הזה ירד בהתמדה, וכיום תמותת התינוקות עומדת על רק 3 מתוך כל 1000 לידות (שזה 0.3%⁴⁷⁰). השיעור הזה דומה למה שיש למשל ברוב מדינות אירופה, וטוב מהממוצע של מדינות ה-OECD (שכולל גם את טורקיה ומקסיקו שבהן השיעור גבוה מזה של ישראל פי 3 או 4). כפי שניתן לראות באיור 234, הוא הרבה יותר טוב מהממוצע העולמי, שכולל גם מדינות אפריקאיות שעד היום לא הגיעו לרמה שישראל הייתה בה בשנות ה-50 של המאה הקודמת. מדינות ערב במצב קצת יותר טוב.



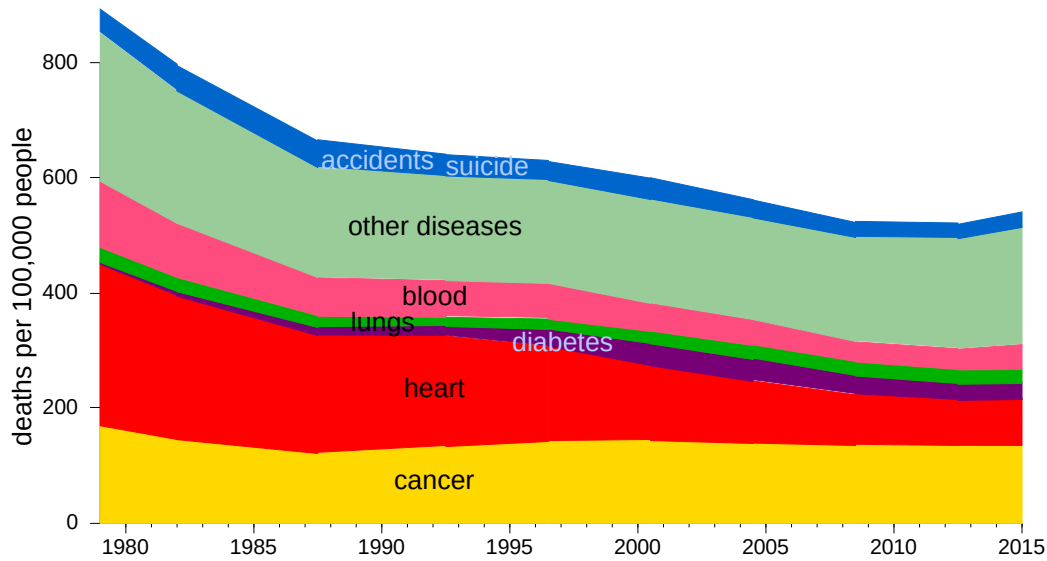
איור 234: שיעור תמותת התינוקות בישראל נמוך משל המדינות המפותחות, ונמוך בהרבה מהממוצע העולמי⁴⁷¹.

גורמי מוות

גורמי תמותה הם לא ממש מדד בריאות, אבל השינויים בהם יכולים להצביע על שיפור ברפואה. כפי שניתן לראות באיור 235, שיעור המתים ממחלות לב ודם ירד באופן ניכר עם השנים. שיעור המתים מסרטן, מחלות ריאות, ומחלות אחרות כמעט לא השתנה. בנוסף, העלייה במוות מסוכרת בעיקר בשנות ה-90 נבלמה, ולאחרונה יש אפילו ירידה קלה.

470 לניתוח מפורט ראו ד"ר ליהה רובין, ד"ר עדינה יוסף, ונירה פישר, דו"ח תמותת תינוקות ותמותה פרינטלית בישראל לשנת 2008 – 2011, משרד הבריאות 27.11.2014.

471 מקור: הנתונים עבור ישראל מלוח 3.1 של השנתון הסטטיסטי של הלמ"ס (חלוקת מספר פטירות תינוקות במספר לידות חי). הנתונים לעולם ולאזורים שונים מאתר הבנק העולמי.



איור 235: השינויים בהתפלגות גורמי המוות עם השנים. העלייה הקלה בשיעור המתים בסוף התקופה היא תוצאה של אקסטרפולציה ואינה בהכרח אמיתית⁴⁷².

נספח: מגפת הקורונה

מגפת הקורונה העולמית (השם הרשמי של המחלה הוא COVID-19, ושל הווירוס שגורם אותה SARS-CoV-2) התחילה בעיר ווהאן בסין בדצמבר 2019. זוהי מחלה מדבקת דומה לשפעת, עם כמה הבדלים חשובים:

- הקורונה יותר מדבקת משפעת.
- הקורונה יותר מסוכנת משפעת, ויכולה לגרום למחלה קשה יותר וליותר מקרי מוות.
- הקורונה הרבה פחות עונתית, ולא נעלמה בעונת הקיץ כמו ששפעת נעלמת מעצמה.

מספר המתים מקורונה בעולם כולו עד סוף 2020 היה כ-1.8 מיליון. להשוואה, מעריכים שמגפת השפעת השנתית גובה את חייהם של בין 290-650 אלף איש, בתלות בעוצמת המגפה כל שנה. שיעור התמותה מקורונה הוא קצת פחות מ-3%. משפעת הוא בערך 0.1%.

אם לא נוקטים באמצעים לריסון המחלה וממשיכים בחיים כרגיל כשהיא פורצת, הקורונה מביאה לתחלואה שמערכות בריאות רגילות לא יכולה לעמוד בהן. זה קרה למשל בצפון איטליה במרץ 2020 ובניו-יורק כמה שבועות לאחר מכן. כדי לרסן את התפשטות המחלה צריך להקטין את ההדבקות. לשם כך ניתן להשתמש באמצעים הבאים:

- איבחון מהיר ובידוד של מי שנדבק, כדי שלא ידביק אחרים. לשם כך צריך מערך בדיקות שיכול לעמוד בהספק הבדיקות הנדרש ולספק תשובות תוך יום או פחות.

472 מקורות: לוח 3.29 (שיעור תמותה לפי סיבה) בשנתונים הסטטיסטיים לישראל מכמה שנים. הנתונים ניתנים לטווחים של 3-5 שנים, והם יוחסו לנקודת האמצע של הטווח, וכך נוצר גרף רציף יחסית. בקצוות עשיתי אקסטרפולציה ריבועית שממשיכה את המגמה מ-3 הנקודות האחרונות, כדי שהגרף אכן יכסה את כל טווח השנים. העלייה הקטנה בסוף היא תוצאה של האקסטרפולציה הזו – בנתונים המקוריים יש התייבבות, בלי עלייה, אבל עלייה כזו צפויה כשקצב גדילת האוכלוסייה מתמתן.

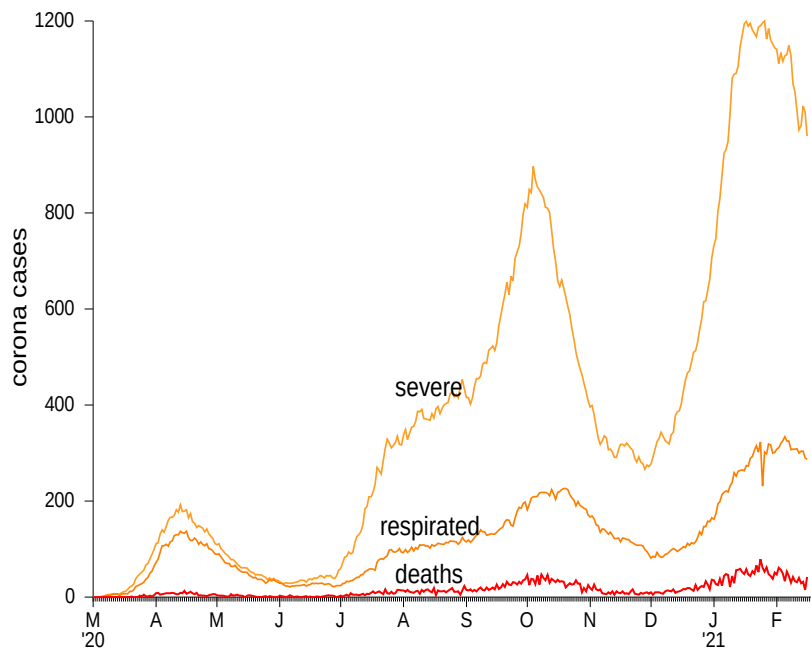
- ביצוע תחקיר אפידמיולוגי כדי לזהות אנשים שנפגשו עם חולים, והכנסתם לבידוד מונע למקרה שנדבקו גם. גם זה מחייב מערך מספיק גדול ויעיל כדי למלא את המשימה.
- שמירה על ריחוק חברתי (פגישות מצומצמות, שמירת מרחק זה מזה, חדרים מאווררים) וחיבת מסיכות כדי להקטין את הסכנה של הידבקות כשנפגשים עם זרים. פעולות אלה חייבות להיעשות על ידי כולם כדי שיהיו יעילות, ומחייבות אמוץ וסולידריות הדדית.
- הטלת סגר על האוכלוסייה כדי להקטין את הפגישות בין אנשים ובכך למנוע אפשרות של הדבקה. סין נקטה בסגר קיצוני תוך שבועות מזיהוי הווירוס, והצליחה לרסן לחלוטין את המגפה. במחוז חוביי אפשרו רק לנציג אחד מכל משק בית לצאת לקניות פעם ב-3 ימים. בכל סין בוטלו אירועי השנה החדשה.
- מניעת כניסה של חולים לארץ. טאיוואן וניו-זילנד הצליחו להימנע מהמחלה כמעט לחלוטין בצורה כזו, בלי לפגוע במהלך החיים במדינה.

קצב ההדבקה תלוי במידת המימוש של הצעדים האלה, ובפרט בהיענות הציבור. בכל מדינות המערב במגפה הכתה ב-2-3 גלים, כאשר הראשון נובע מחוסר ידיעה והאחרים מחוסר נכונות לשמור על ריחוק חברתי וסגר לאורך זמן. גלי המחלה בישראל מוצגים באיור 236. הגרפים מראים את החולים קשה, המונשמים, והמתים. גם במספר החולים (כלומר אלה שנבדקו ונמצאו החיוביים) ניתן לראות את שלושת הגלים האלה, אבל הנתונים על החולים פחות מהימנים. יש לכך שתי סיבות. ראשית, יש חולים שאין להם סימפטומים ולכן הם לא נבדקים ולא מזוהים. שנית, מספר האבחונים תלוי במספר הבדיקות ובמדיניות הבדיקות, וכשאינן מספיק בדיקות בהכרח לא מקבלים תמונה מלאה. ניתן לזהות מצב זה כשאחוז הבדיקות החיוביות גבוה, ובפרט מעל 10%. והיו מקומות ותקופות שאחוז הבדיקות החיוביות הגיע ל-30%.

הגל הראשון, באפריל 2020, נבע מהגעת המגפה והתפשטותה בעקבות מסיבות פורים. בתגובה הוטל סגר על כל המדינה בפסח. הסגר הזה התקבל בהבנה והפעילות במדינה שותקה במידה רבה, וכתוצאה התחלואה ירדה מאוד.

עם זאת, היציאה מהסגר הייתה חסרה מדיניות מסודרת. בנוסף האמוץ של הציבור בהנהגה נסדק כשהתגלה שראשי המדינה (ראש הממשלה נתניהו, שר הבריאות ליצמן, הנשיא ריבלין) הפרו את ההוראות לערוך את סדר הפסח לבד ולא בחיק המשפחה. התוצאה הייתה התרופפות המשמעת הציבורית, ופריצת גל שני. אבל יש להבחין שבהתחלה (יולי ואוגוסט) הייתה מדרגת ביניים. מדרגה זו משקפת את שיווי המשקל בין רמת המגעים החברתיים והעסקיים בציבור לבין מערכת הבדיקות והבידוד של הנדבקים. שיווי המשקל הזה הופר בתקופת החגים של ספטמבר-אוקטובר, והעלייה המגעים החברתיים הובילה לעלייה בתחלואה ולסגר שני. כשנגמרו החגים התחלואה ירדה חזרה לרמת הביניים שהייתה קודם.

בהמשך פרץ הגל השלישי, שקשור כנראה בעיקר להגברת התחלואה בחורף. הממשלה הטילה סגר שלישי כדי לצמצם את התחלואה, אבל בשלב הזה האמוץ הציבורי היה בשפל וההשפעה של הסגר הייתה רק פגיעה בעסקים שהצליחו לשרוד את הסגרים הקודמים.

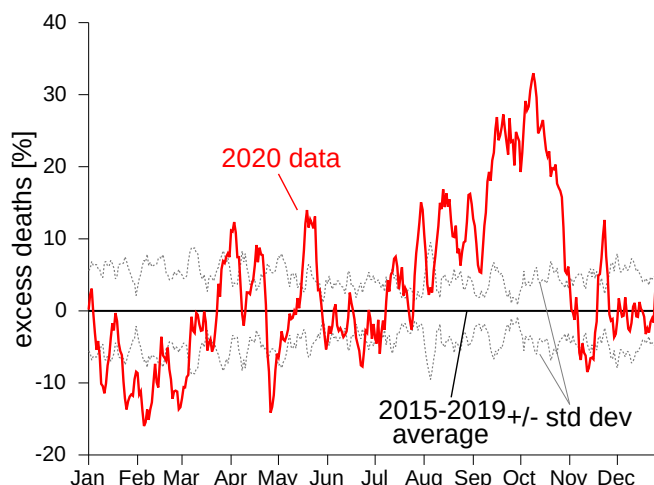


איור 236: גלי מגפת הקורונה בישראל כפי שבאו לידי ביטוי במספר החולים קשה, המונשמים, והמתים ליום⁴⁷³.

באופן כללי הקורונה פגעה בישראל פחות מברוב מדינות המערב. הסיבות לכך הן כנראה צרוף של אוכלוסייה צעירה יחסית, ושל מערכת בריאות ציבורית איכותית. הכימות המדויק ביותר של הפגיעה הכוללת ניתן על ידי התמותה העודפת. תמותה עודפת היא ההפרש בין התמותה בזמן המגפה למוצע הרב-שנתי. זה מדד חשוב כי הוא כולל לא רק את מספר המתים מהמחלה עצמה, אלא גם את כל ההשלכות האחרות. למשל, הלחץ בבתי החולים עלול לגרום לכך שלא יתנו טיפול ראוי לחולים במחלות "שגרתיות" (למשל מחלות לב או סרטן) כי כולם היו עסוקים בקורונה, ויתכן גם שחולים כאלה יחששו לבוא לבתי החולים מלכתחילה. זה מעלה את האפשרות שיהיה גל של מתים ממחלות אחרות. מצד שני, הסגר והקטנת הפעילות החברתית והכלכלית הובילו להקטנה ניכרת בנסועה, אז אולי יש פחות מתים מתאונות דרכים. בנוגע לקורונה עצמה, יתכן שחלק מהמתים היו מתים השנה בכל מקרה מסיבה אחרת. כך שיש הרבה השלכות לשני הכיוונים, וקשה לכמת את כולם. נתוני התמותה הכוללים מאפשרים לראות מה התוצאה הסופית של הכל ביחד.

איור 237 מראה את השינוי בתמותה היומית בשנת 2020 יחסית למוצע הרב שנתי, באחוזים. הממוצע חושב על השנים 2015-2019. לכאורה אפשר היה להשתמש ביותר שנים כדי לקבל תוצאות משקפות יותר, אבל כיוון שהתמותה הכוללת במגמת ירידה עקבית זה לא נכון. הגרף מראה גם את סטיית התקן של התמותה ב-5 השנים האלה, כדי לתת מושג על התנודות בין שנה לשנה.

473 מקור: היסטוריית הנתונים של משרד הבריאות, בדף האינטרנט המוקדש לנגיף הקורונה. (כתובת הדף כוללת את התאריך ומשתנה כל יום).



איור 237: תמותה עודפת בשנת 2020 יחסית לממוצע השנים 2015-2019.⁴⁷⁴

כפי שניתן לראות, שנת 2020 התחילה עם תמותה נמוכה באופן חריג. הגל הראשון של הקורונה, בחודש אפריל, העלה את התמותה לטווח הרגיל או אולי טיפה מעליו. התמותה העודפת העיקרית הייתה בגל השני: מאמצע ספטמבר עד סוף אוקטובר התמותה הייתה 20-30% מעל הממוצע הרב שנתי, שזה הרבה יותר מהתנודות הרגילות משנה לשנה. הגל השלישי של הקורונה היה ברובו כבר בתחילת 2021, ולא מופיע כאן. כיוון שהשנה התחילה (לפני הקורונה) עם תמותה נמוכה במיוחד, סך התמותה העודפת לאורך כל השנה הייתה רק 2.5%, שזה לא משמעותי. לסיכום, הקורונה הפכה את 2020 משנה עם תמותה מתחת לממוצע לשנה עם תמותה מעל הממוצע, אבל עדיין בטווח התנודות הרגילות משנה לשנה.

התשתית של קופות החולים גם אפשרה חיסון יעיל ומהיר יותר של האוכלוסייה מאשר בכל מדינה אחרת, בהפרש ניכר. תרמה לכך גם העובדה שישראל מדינה קטנה יחסית, ולכן כמות מנות החיסון שנדרשה הייתה קטנה יחסית לנדרש במדינות גדולות יותר.

מעבר להיבט הבריאותי מגפת הקורונה התאפיינה גם בכשלים ניהוליים רבים, למשל בהקמת מערך הבדיקות ובניהול החקירות האפידמיולוגיות שנועדו לזהות עם מי חולים נפגשו. הבעיה הגדולה ביותר הייתה עם התנהלות הממשלה, שלא קבעה מדיניות סבירה ומבוססת נתונים אלא שלפה הוראות לא הגיוניות משתנות לבקרים. דוגמאות כוללות הטלות של סגר כללי במקום התמקדות בערים או שכונות עם תחלואה גבוהה, סגירה ופתיחה של מערכת החינוך בלי הכנה מראש, חוסר הקפדה על בידוד הבאים מחו"ל, וחוסר התחשבות במחיר הכלכלי והחברתי של הסגרים. התנהלות זו פגעה באמון הציבור וכתוצאה מכך במימוש האמצעים שהוחלט עליהם.⁴⁷⁵

474 מקור: נתוני הלמ"ס על פטירות לפי יום. כיוון שיש תנודות רבות מיום ליום, הגרף מציג ממוצע רץ עם חלון של 7 ימים.

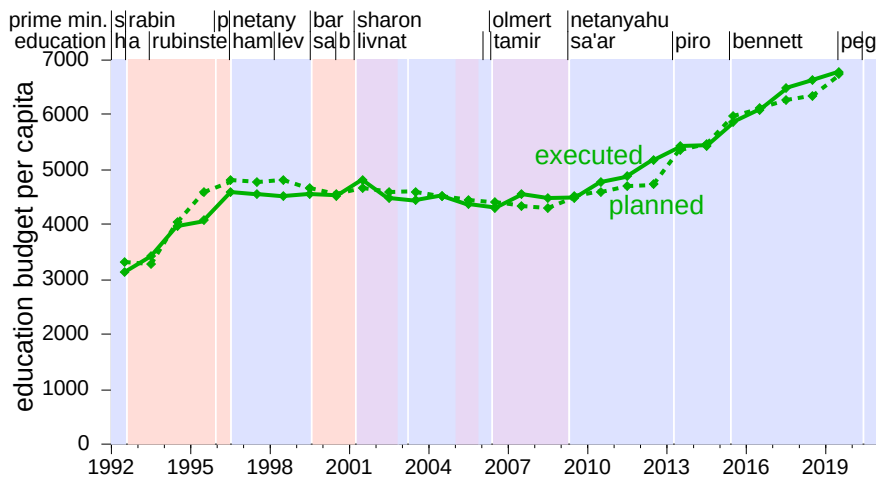
475 גוף התקשורת העצמאי "שקוף" הכין רשימה של 70 כשלים כבר אחרי הסגר שני.

פרק יז: חינוך

מערכת החינוך בישראל היא גדולה ומורכבת. בשנת תשע"ח היא העסיקה כ-180 אלף עובדי הוראה (חלקם במשרה חלקית) ושרתה 2.2 מיליון תלמידים. חלק ממורכבות המערכת נובע מהרצון (או הצורך) לספק מסגרות חינוכיות נפרדות למגזרים שונים. כך נוצרו מוסדות חינוך רשמיים של המדינה, ולצידם מוסדות מוכרים שאינם רשמיים השייכים לגופים שונים, ברובם דתיים. משרד החינוך מממן אותם ברמות שונות.

תקציב משרד החינוך

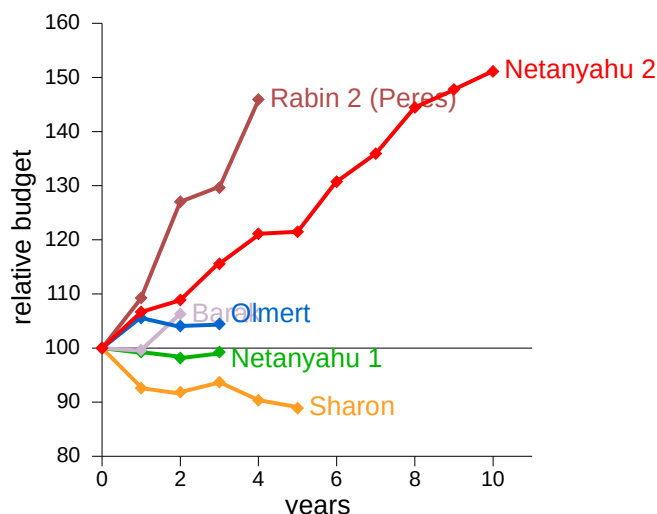
תקציב משרד החינוך הוא הגבוה ביותר בין משרדי הממשלה האזרחיים, ושני רק לתקציב משרד הביטחון. רוב התקציב מיועד לתשלומי שכר למורים. בנוסף יש סעיף פיתוח וסעיף נפרד להשכלה הגבוהה. התקציב של המשרד עצמו (בלי ההשכלה הגבוהה) מוצג באיור 238. זהו התקציב הריאלי לנפש, כלומר מתוקן לאינפלציה ומנורמל לפי גודל האוכלוסייה בכל שנה.



איור 238: התקציב הריאלי לנפש של משרד החינוך, כולל סעיף הפיתוח אבל בלי ההשכלה הגבוהה⁴⁷⁶.

כפי שניתן לראות, התקציב עלה בצורה משמעותית בתקופת ממשלת רבין, כאשר ביצוע התקציב מפגר במקצת אחרי ההקצאה. מ-1997 עד 2008 הייתה מגמת ירידה קלה (זו אכן ירידה בפועל, שכן הגרף מציג כאמור את התקציב לנפש מתוקן לאינפלציה). בעשור האחרון ניכרת שוב מגמת עלייה, שמשקפת ככל הנראה את מימוש הסכמי הרפורמה עם המורים שנחתמו על ידי שרת החינוך יולי תמיר בממשלת האחדות של אהוד אולמרט.

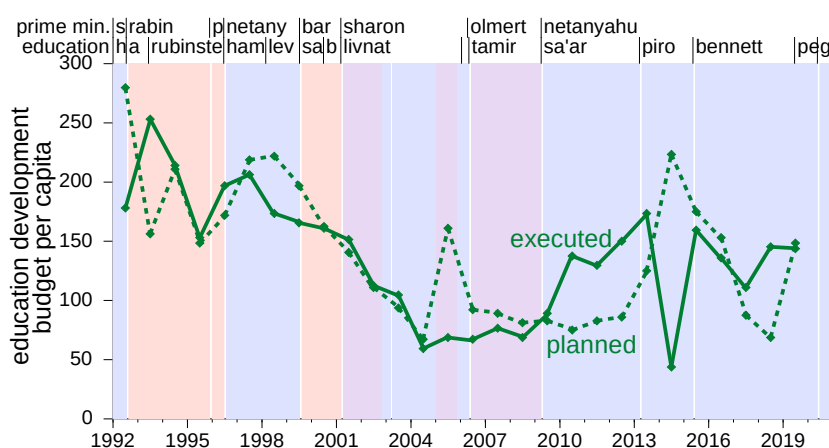
476 מקור: אתר מפתח התקציב (התקציב הפתוח). אותם נתונים משמשים גם באיורים הבאים.



איור 239: השינוי בתקציב הריאלי לנפש של משרד החינוך (בלי ההשכלה הגבוהה), כפי שבוצע בפועל, במהלך הכהונה של כל ממשלה.

כדי לאפשר הבחנה בפרטים איור 239 מראה את השינוי בתקציב – כפי שבוצע בפועל – במהלך הכהונה של כל ממשלה. מסתבר שבממשלת רבין התקציב גדל בקרוב ל-50% תוך 4 שנים, ואצל נתניהו בשיעור דומה על פני 8 שנים. בממשלת שרון התקציב נחתך בכ-10%, רובם בשנה הראשונה, כלומר זו הורדה חזרה של העלייה בשלהי ממשלת ברק.

איור 240 מראה את סעיף תקציב הפיתוח של משרד החינוך. זהו סעיף קטן יחסית והוא נוטה להשתנות יותר משאר תקציב המשרד. עם זאת ניתן להבחין בבירור בירידה החדה מ-1997 עד 2004, ובביצוע שנשאר נמוך עוד 4 שנים אחרי זה. בשנת 2014 התקצוב היה גבוה במיוחד, אבל הביצוע נמוך במיוחד.



איור 240: התקציב הריאלי לנפש בסעיף הפיתוח של משרד החינוך.

התמיכה של משרד החינוך במוסדות לימוד תלוי בסוג המוסד וברמת הפיקוח המופעלת עליו, כפי שמתואר בטבלה הבאה⁴⁷⁷. המקרים המיוחדים הם בעיקר בחינוך החרדי.

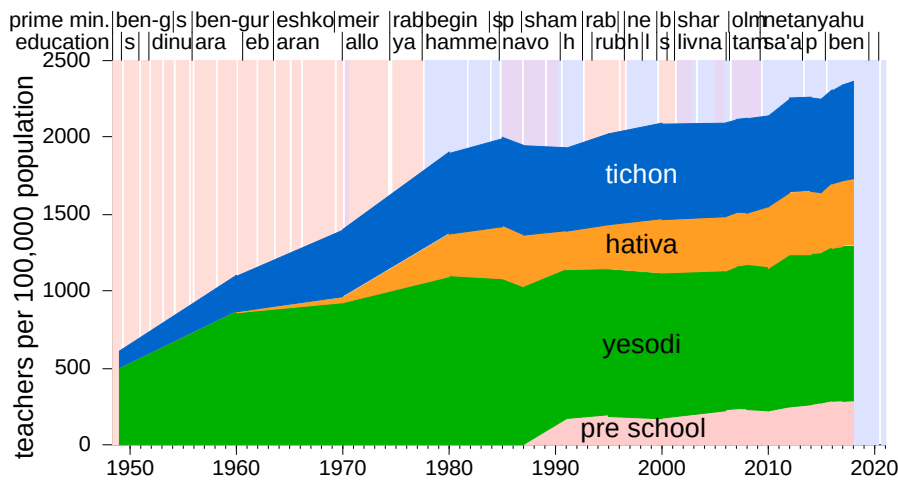
⁴⁷⁷ מיכל צ'רנוביצקי ודבורה פלדמן, החצר האחורית של החינוך בישראל: מערכת החינוך החרדית, עיר ואם, קרן ברל כצנלסון, ושותפות לעתיד ישראל, ינואר 2018.

תקצוב	דרישות ליבה	מוסדות	סוג
100%	100%	מרבית הגנים, בתי הספר היסודיים, וחטיבות הביניים בחינוך הממלכתי	ממלכתי (רשמי)
100%	—	גני ילדים בתי ספר	מוכר שאינו רשמי
75%	75%		
100%	100%	רשת החינוך העצמאי (אגודת ישראל) ורשת מעיין החינוך התורני (ש"ס)	
55%	55%	מוסדות פרטיים שאינם כפופים לפיקוח של משרד החינוך, בעיקר תלמודי תורה (בתי ספר יסודיים לבנים במגזר החרדי – חדר)	מוסדות פטור
60%	0%	ישיבות קטנות בחינוך החרדי (תיכון לבנים)	חינוך תרבותי יחודי

הטבלה הזו משקפת כמובן תוצאות של מאבקי כוחות פוליטיים. מצד אחד יש שאיפה להקטין את התקצוב של מי שלא מלמד את תוכנית הלימודים המוגדרת על ידי משרד החינוך, ובפרט לימודי ליבה. מצד שני יש רשתות חינוך המופעלות על ידי מפלגות ש"ס ואגודת ישראל, שמצליחות לקבל 100% תמיכה (ובעיקרון גם אמורות ללמד 100% ליבה). מצב זה יצר כבר חיבורים לא צפויים, כמו מוסדות חסידיים אשכנזים שהצטרפו לרשת המעיין התורני של ש"ס הספרדית כדי לעלות מתקצוב של 75% לתקצוב של 100%, בלי לשנות באמת את תוכנית הלימודים.

מורים

מורים בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים – לפחות במוסדות רשמיים של המדינה – הם עובדים בשירות המדינה (אבל לא ממש עובדי מדינה) ומקבלים את שכרם ממשרד החינוך. מורי החטיבה העליונה (בתי הספר התיכוניים) הם עובדים של הגוף שלו בית הספר שייך, כרגיל הרשות המקומית, רשת חינוך, או עמותה. גם במוסדות שאינם רשמיים המורים מועסקים על ידי הגוף שלו המוסד שייך.



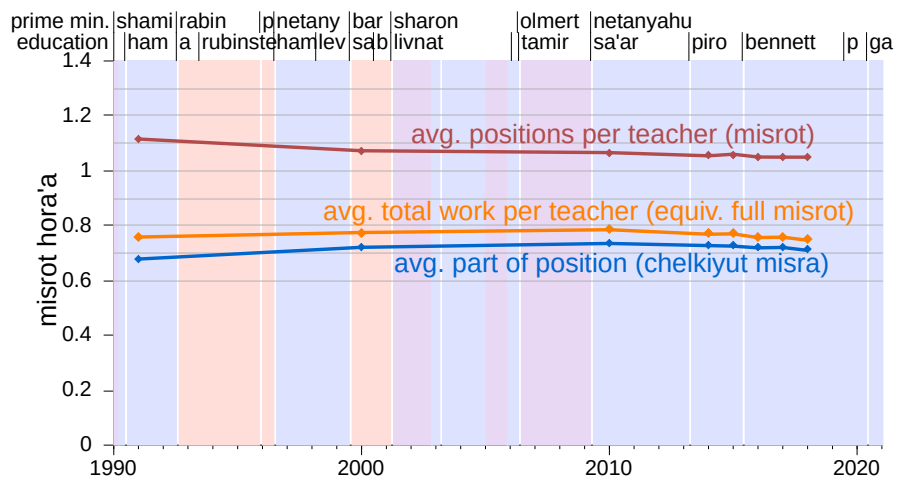
איור 241: מספר המורים (או ליתר דיוק משרות הוראה) לנפש מאז קום המדינה⁴⁷⁸. הנתונים עד 1979 הם ברזולוציה של עשור בלבד. לפני 1990 אין נתונים על החינוך הקדם-יסודי (גנים), והם כנראה כלולים עם היסודי.

478 מקור: לוחות 8.34, 8.35, ו-8.36 מהשנתון הסטטיסטי לישראל של הלמ"ס לשנת 2018, ולוחות מקבילים משנתונים קודמים. הנתונים הם על משרות הוראה, כיוון שזה היה המדד בשנתונים המוקדמים יותר.

מספר המורים במדינה גדל כמובן עם השנים, כי האוכלוסייה גדלה. איור 241 מראה לכן את מספר המורים לכל 100,000 נפש. כפי שניתן לראות עד סוף שנות ה-70 של המאה הקודמת מספר המורים לנפש עלה באופן תלול יחסית, בעיקר בחינוך העל-יסודי. הנחה אפשרית היא שעלייה זו משקפת הקטנת כיתות והוספת מקצועות לימוד. מאז ראשית שנות ה-80 (אחרי המהפך) עדיין יש עלייה רוב הזמן, אבל בקצב נמוך יותר.

אחד הדברים שמאפיין תעסוקת מורים הוא חוסר ההתאמה בין מספר המורים למספר המשרות. הלמ"ס מספק מידע על לא פחות מ-3 מדדים שונים של "כמה מורים יש":

- **משרות הוראה.** לפי ההסבר בשנתון הלמ"ס, זה מתייחס ל"עבודתו של מורה בבית ספר המהווה יחידה ארגונית-מינהלית אחת, כולל את כל השעות שהוא לימד וכל התפקידים שהוא מילא בבית הספר". בעברית פשוטה, להיות מורה בכיתה ב' בבית ספר כלשהו בתוספת אחריות על הספרייה זו משרת הוראה. זה גם הדבר שספרו בעבר, ומה שמופיע באיור 241.
- **שווה ערך משרות מלאות.** משרת הוראה כפי שהוגדרה לעיל היא לרוב לא משרה מלאה. משרה מלאה רגילה בחינוך היסודי היא 30 שעות שבועיות, ולמי ששותף לרפורמת אופק חדש היא 36 שעות. בחטיבות הביניים זה רק 24 שעות למשרה רגילה, ואותן 36 שעות במקרה של אופק חדש. בתיכון זה שוב 24 שעות למשרה רגילה, ואילו למי ששותף לרפורמת עוז לתמורה זה לא פחות מ-40 שעות. אבל ככל הנראה מורים אמיתיים מלמדים פחות ממספרי השעות האלה. שווה הערך של משרות מלאות סופר כמה מורים במשרה מלאה היה צריך כדי ללמד את כל השעות שהמורים הקיימים מלמדים.
- **עובדי הוראה.** עוד סיבוך נובע מכך שיש מורים שעובדים ביתר ממשרת הוראה אחת (כפי שהיא מוגדרת בסעיף הראשון). אז מספר בני האדם שעובדים בהוראה נמוך ממספר המשרות. אבל מה שמעניין יותר לטעמי הוא מדדים שמשקפים את המצב של המורים. קל לחשב שלושה כאלה:
 - חלקיות משרה ממוצעת. זה מתקבל מחלוקה של המשרות המלאות שוות הערך במספר משרות ההוראה, ומתאר כמה מורה ממוצע עובד במשרה אחת שלו.
 - מספר משרות ממוצע שמורה עובד. את זה מקבלים מחלוקת מספר המשרות במספר עובדי ההוראה.
 - העומס הכולל על כל מורה בממוצע. זה המכפלה של חלקיות המשרה כפול מספר המשרות למורה. צורה אחרת שקולה לחשב אותו דבר היא פשוט מספר המשרות המלאות שוות הערך חלקי מספר עובדי ההוראה.



איור 242: מאפייני משרות הוראה בממוצע עבור כל רמות החינוך (יסודי, חטיבות ביניים, ותיכון) בחינוך העברי ובחינוך הערבי⁴⁷⁹.

479 מקור: סיכום נתונים מלוחות 8.35 ו-8.36 של השנתון הסטטיסטי של הלמ"ס לשנת 2018. הנתונים הם עבור מורי בתי הספר בלבד, בלי גננות. הנתונים המקוריים ניתנים בנפרד בנפרד עבור בתי ספר יסודיים, עבור חטיבות ביניים, ועבור

איור 242 מראה את שלושת המדדים האלה על פני כמעט 30 השנים האחרונות. כפי שניתן לראות אין הרבה שינוי לאורך התקופה הזו. משרת הוראה היא בעצם משרה חלקית ברמה של בערך 70% ממשרה מלאה. ב-1990 זה היה טיפה פחות, עד 2010 זה עלה קצת, ואז ירד חזרה. מספר המשרות שמורה ממוצע לוקח על עצמו נמצא במגמת ירידה קלה. זה היה טיפה יותר מ-1.1 ב-1990, וכיום זה רק 1.05. במילים אחרות, כיום רק אחד מ-20 מורים עובד בשתי משרות בממוצע. כשמסכמים ביחד, המורה הממוצע עובד בערך 75% ממשרה מלאה. רפורמת אופק חדש נחתמה ב-2009, ועוז לתמורה ב-2011, אז נראה שהן אמנם הגדילו את ההגדרה של משרה מלאה, אבל זה קוֹזו חלקית על ידי הקטנה מסוימת של אחוז המשרה שמורים עובדים בפועל בממוצע.

מורים עובדי קבלן

סוגיה ידועה בשנים האחרונות היא שמורים אינם מועסקים במשרה תקנית מטעם משרד החינוך או הרשות המקומית, אלא באמצעות עמותות או אפילו חברות כוח אדם⁴⁸⁰. על פי נהלי משרד החינוך אין לעשות זאת עם מורים המלמדים את מקצועות הליכה של מערכת החינוך, אלא רק עם מורים בתוכניות העשרה ותוכניות מיוחדות. ההצדקה היא לאפשר גמישות בהפעלת תוכניות אלה. הצד השני של הגמישות הזו היא שהמורים מפוטרם מדי כמה חודשים ואין להם ביטחון תעסוקתי.

באופן חוקי ניתן להשתמש במורי קבלן רק במסגרת לימודי העשרה. אבל התופעה התרחבה גם ללימודי ליבה כדי לגשר על הפערים בין התקצוב של משרד החינוך לבין הצרכים לפי מספר התלמידים. ועדת החינוך של הכנסת ערכה דיון בנושא כבר בשנת 2006⁴⁸¹. משרד החינוך או כל גוף רשמי אחר אינם מנהלים מעקב אחרי מספר המורים עובדי קבלן, ואין בנמצא נתונים רשמיים כלשהם על ממדי והתפתחות התופעה. הערכות על גידול התופעה מתוארות בטבלה הבאה:

שנה	מקור	מספר	אחוז
2006	הארץ ⁴⁸²	כמה מאות, יותר מאלף נוספים דרך עמותות כמו רנה קסין בירושלים	?
2011	מרכז המחקר של הכנסת ⁴⁸³	כ-7000	?
2012-2013	הלמ"ס ⁴⁸⁴	כ-18,000 עובדי הוראה לא של משרד החינוך	14%
2012	דו"ח פנימי של משרד החינוך הערכה כוללת של כתבי הארץ ⁴⁸⁵	13,000	לפחות 10%
2013		15,000-20,000	
2013	מבקר המדינה ⁴⁸⁶	4000 מלמדים מקצועות ליבה בחינוך היסודי הרשמי; בתוכניות מיוחדות השיעור גבוה יותר	7.3%
2016	הקואליציה להעסקה ישירה בחינוך ⁴⁸⁷	לפחות 27,300	כ-20%

תיכונים, בחינוך העברי ובחינוך הערבי.

480 לתיאור נרחב של התופעה ראו ורדה שיפר וגלית בינט, כיצד הפכו מורות ומורים בישראל לעובדי קבלן? המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ואן ליר בירושלים, נובמבר 2013.

481 פרוטוקול ועדת החינוך, התרבות והספורט, העסקת מורים באמצעות חברות קבלניות, 28.11.2006.

482 יולי חרומצנקו, בלי קביעות וזכויות: מאות מורים מועסקים כעובדי קבלן, הארץ 2.7.2006.

483 העסקת מורים במערכת החינוך: מעקב אחר התופעה של העסקת מורים באמצעות גופים מתווכים, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8.12.2011.

484 מצוטט במסמך ערכון, העסקת מורים באמצעות גופים מתווכים, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30.6.2014, סעיף 2.4.3.

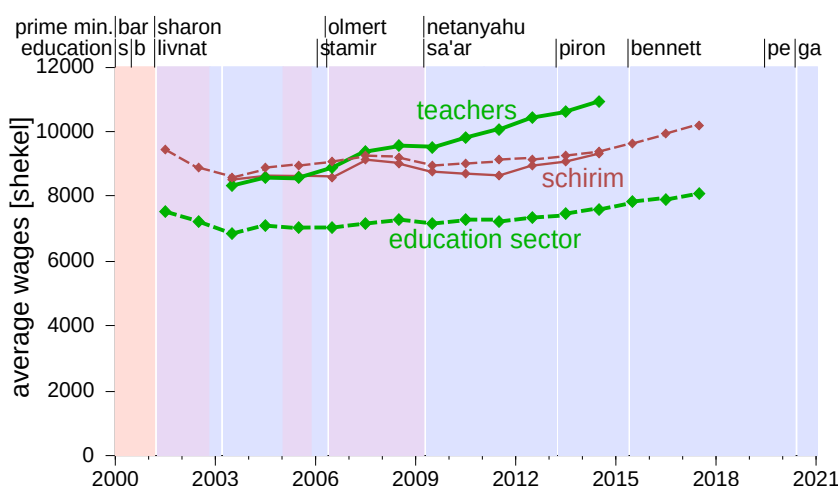
485 אור קשתי וירדן סקופ, הדו"ח שמשדר החינוך ניסה להסתיר, הארץ 14.6.2013.

486 מבקר המדינה, דוח 65 לשנת 2014, העסקת עובדי הוראה בידי גופים מתווכים, עמ' 907-942.

487 לילי בן עמי, כמה מורות קבלן יש? מיפוי ארצי כיתות א' עד יב', 8.6.2016. (במיל)

שכר

שכר המורים נחשב במשך שנים נמוך יחסית למקצועות אחרים. בעשור האחרון נחתמו מספר רפורמות שנועדו לשפר את המצב, בתמורה להגדלת שעות הפעילות בבית הספר – אופק חדש לבתי ספר יסודיים ולחטיבות הביניים ב-2009, ועוז לתמורה לבתי הספר התיכוניים ב-2011. ולפי נתונים של הלמ"ס שכר המורים אכן נמצא במגמת עלייה בשנים האחרונות, ועלה יותר מהשכר של שכירים אחרים במשק (איור 243). באופן מפתיע עושה רושם שהעלייה בשכר התחילה עוד לפני מימוש הרפורמות של יולי תמיר, ועוד לפני העלייה בתקציב משרד החינוך. בנוסף, הנתונים מצביעים על שכר גבוה מהממוצע במשק בערך מאז 2010.

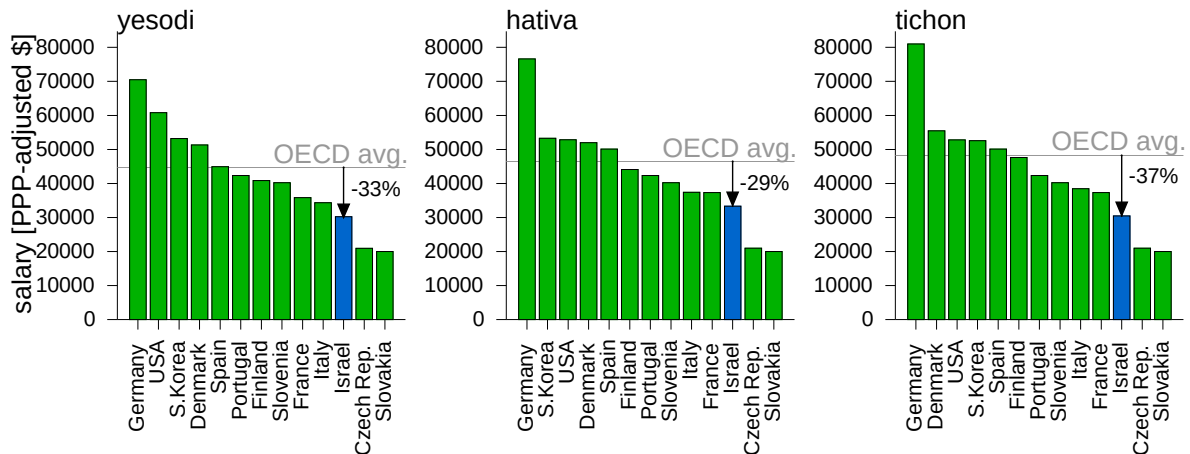


איור 243: השכר הממוצע של מורים (בלי עובדי קבלן) בהשוואה לשכר ממוצע של השכירים במשק ושל כלל העובדים במגזר החינוך, מתוקן לאינפלציה⁴⁸⁸.

מצד שני, נתונים על שכר כלל עובדי מגזר החינוך כפי שהם מופיע בשנתון הסטטיסטי לישראל מצביעים על שכר ממוצע נמוך באופן ניכר מהשכר הממוצע של כלל השכירים במשק. ההסבר הוא שהאוכלוסייה הכלולה בממוצע אינה זהה, ובנוסף שבנתוני המורים מדובר על הכנסה כוללת, ואילו בנתוני מגזר החינוך על השכר למשרת שכיר. יש שני הבדלים עיקריים בין המדדים האלה. השכר הממוצע למשרת שכיר מחושב על ידי חלוקת כלל השכר ששולם למספר המשרות, כולל אלה שהן משרות חלקית בהיקף נמוך ביותר ואפילו רק יום בחודש. כתוצאה מספר המשרות הכולל יכול להיות גבוה ממספר המשרות המשמעותיות, והממוצע נמוך מדי. ושנית, אם מורה עובד ביותר ממשרה אחת ההכנסה שלו גבוהה יותר מהשכר בכל אחת מהמשרות.

למרות העליות בשכר המורים לאחרונה, השוואה בינלאומית מראה ששכר המורים בארץ עדיין נמוך בהשוואה לשכר המורים ברוב הארצות המפותחות (איור 244). שכר המורים בישראל גבוה רק מזה במדינות מזרח אירופה. ההשוואה היא במונחי PPP, שזה שכר בדולרים מתוקן לכוח הקנייה בכל ארץ, עבור מורה עם הכשרה טיפוסית לרמת החינוך המדוברת ועם ותק אופייני.

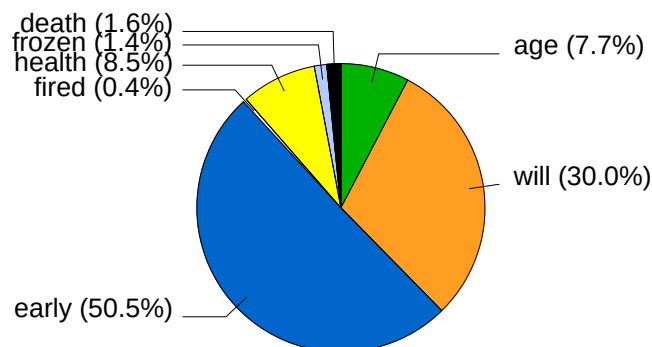
488 מקור: נתוני שכר המורים מהודעה לעיתונות של הלמ"ס בנושא מגמות בשכרם של עובדי הוראה, 2003-2014, שהופצה ב-18.12.2016. נתוני השכר במגזר החינוך מהשנתון הסטטיסטי של הלמ"ס לשנת 2018, לוח 12.40, ולוחות מקבילים משנתונים קודמים. בשנת 2011 שונה הסיווג למגזרים, אבל לגבי החינוך לא היה שינוי של ממש.



איור 244: השוואה של שכר המורים בישראל עם שכר המורים במדינות נבחרות⁴⁸⁹. הנתונים הם לשנת 2017.

עזיבה ושחיקה

אחת הבעיות עם מקצוע ההוראה היא שהוא שוחק. לא קל להתמודד עם כיתות עמוסות ילדים. נתונים עקיפים על זה ניתן לקבל מהסיבות שבגללן מורים פורשים. אם הם נהנים היינו מצפים שיפרשו בגיל הפנסיה. אם הם פורשים קודם, אולי יש בעיה.



איור 245: סיבות הפרישה של מורים בשנת תשע"ד (2013/4)⁴⁹⁰. הנתונים הם על מורים שהם עובדי מדינה, כלומר לא כוללים מורים בתיכון שהם כרגיל עובדים של הרשות המקומית.

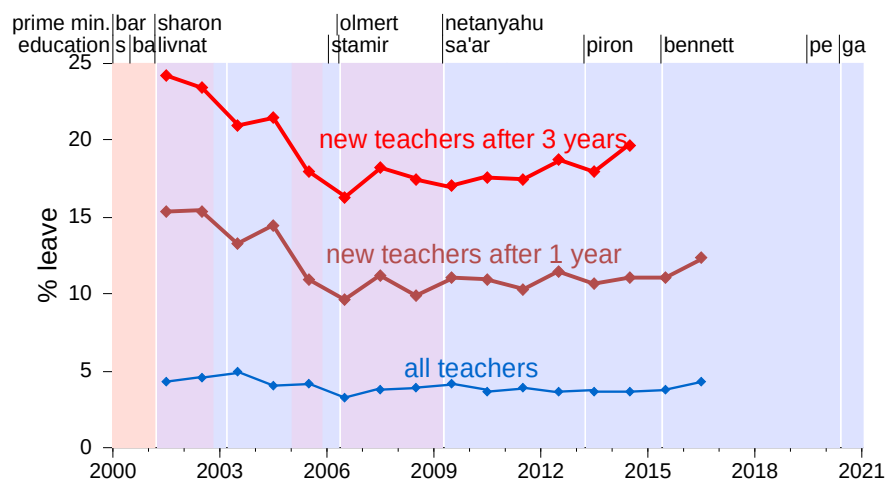
איור 245 מראה את פילוג סיבות הפרישה בשנת תשע"ד (2013/4). בשנה זו פרשו 2153 מורים. מסתבר שפחות מ-8% מהם פרשו כי הגיעו לגיל הפנסיה. חצי חתמו על פרישה מוקדמת, שאפשרית מגיל 50. עוד 30% בחרו בפרישה מרצון, שאפשרית בגיל 60. בהנחה שרוב המורים הן מורות, זה קרוב לגיל הפרישה שהוא 62. עבודתם של 30 מורים (1.4%) הוקפאה, 9 פוטרו, והשאר סיבות לא נעימות: בעיות בריאות או פטירה.

בנוסף, יש גם עזיבה ניכרת של מורים חדשים. לפי נתוני הלמ"ס, כ-11% מהמורים החדשים עוזבים את המקצוע אחרי השנה הראשונה שלהם בעבודה, וכ-18% עוזבים תוך 3 שנים (איור 246). הסיבות לפרישה הן לרוב הקשיים היומיומיים שמורים נתקלים בהם, כמו בעיות משמעת, חוסר הכרה, וחוסר גיבוי מהמערכת מול התלמידים והוריהם⁴⁹¹.

489 מקור: מערכת החינוך בישראל בראייה השוואתית בינלאומית, לוח 4.2 עמ' 67, משרד החינוך, 2018.

490 מקור: התנועה לחופש המידע, שקיבלה נתונים ממשרד החינוך. <http://www.meida.org.il/?p=6738>.

491 סיון קלינגבייל וליאור דטל, דה מרקר 9.8.2019.



איור 246: שיעורי הפרישה של עובדי הוראה חדשים אחרי שנה ו-3 שנים בעבודה, בהשוואה לשיעור הפרישה של כלל עובדי ההוראה⁴⁹². בניגוד לאיור הקודם כאן מדובר על עובדי ההוראה, לא רק מורים (למשל כולל מנהלים) ולא רק כאלה שהם עובדי מדינה.

הזרמים החינוכיים השונים

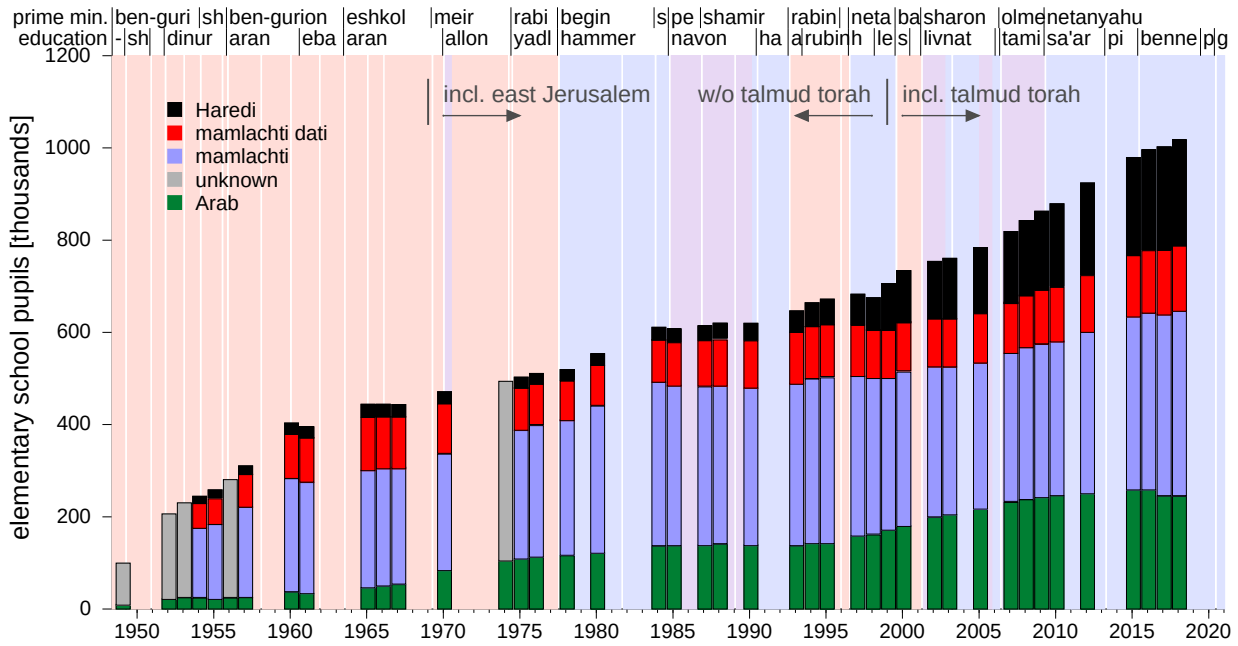
חוק לימוד חובה מ-1949 מאפשר להורים לבחור את הזרם החינוכי שבו ילמדו ילדיהם. במקור היה מדובר בזרמים מפלגתיים – הזרם הכללי זוהה עם הציונים הכלליים, זרם העובדים עם מוסדות ההסתדרות ומפא"י, זרם המזרחי עם תנועת המזרחי הדתית-לאומית, וזרם אגודת ישראל של המפלגות החרדיות. בחוק החינוך הממלכתי משנת 1953 נקבע שהזרמים האלה יבוטלו ובמקומם יבואו החינוך הממלכתי והחינוך הממלכתי-דתי. באופן מעשי התווסף אליהם החינוך העצמאי, של מוסדות שאינם ממלכתיים, אבל בכל זאת מוכרים על ידי המדינה – מה שנותן להם את התואר המשונה "מוכר שאינו רשמי". החלק הארי של המוסדות העצמאיים הם חרדיים, ורבים אחרים הם דתיים נוצרים או מוסלמים. זרם ממלכתי-חרדי שכולל לימודי ליבה במקביל ללימודי קודש הוקם על ידי שר החינוך שי פירון בשנת 2014, אבל גדל באיטיות בשל התנגדות הממסד החרדי⁴⁹³.

החינוך הערבי הוא חלק מהחינוך הממלכתי, ואין לא מעמד עצמאי נפרד. זאת למרות שחוק החינוך הממלכתי מנוסח באופן מובהק בצורה שמתייחסת רק לחינוך יהודי. כך למשל החוק מגדיר את אחת ממטרות החינוך להיות "ללמד את תורת ישראל, תולדות העם היהודי, מורשת ישראל והמסורת היהודית, להנחיל את תודעת זכר השואה והגבורה, ולחנך לכבדם". ההתייחסות היחידה לערבים בחוק היא המטרה "להכיר את השפה, התרבות, ההיסטוריה, המורשת והמסורת הייחודית של האוכלוסייה הערבית ושל קבוצות אוכלוסייה אחרות במדינת ישראל".

מספר התלמידים בבתי הספר היסודיים בזרמים השונים מתואר באיור 247. כפי שניתן לראות גידול מהיר במיוחד במספר התלמידים קרה בשנות המדינה הראשונות ומאז תחילת המאה. עיקר הגידול מאז תחילת המאה הוא בחינוך החרדי, וחלקו בערבי. מספר התלמידים בחינוך הממלכתי ירד קלות בין 1995-2005, ומאז התאושש. מספר התלמידים בחינוך הממלכתי-דתי יציב במידה מרשימה.

⁴⁹² ניידות פנימית ועזיבת המערכת בקרב עובדי הוראה, 2000-2018, הלמ"ס, הודעה לתקשורת 171/2019, 12.6.2019. פרישה מזהה כשעובד מפסיק להופיע בקובץ הנתונים למשך שנתיים, ולכן אין נתונים לשנים האחרונות. שימו לב שהנתונים מתייחסים לעובדי הוראה ולא רק למורים, והמספר הכולל של הפורשים יותר מכפול ממספר המורים הפורשים בנתוני משרד החינוך לעיל.

⁴⁹³ אור קשתי, מאות חרדים מבקשים לימודי ליבה לילדיהם - ולא מקבלים מענה, הארץ 1.6.2018.



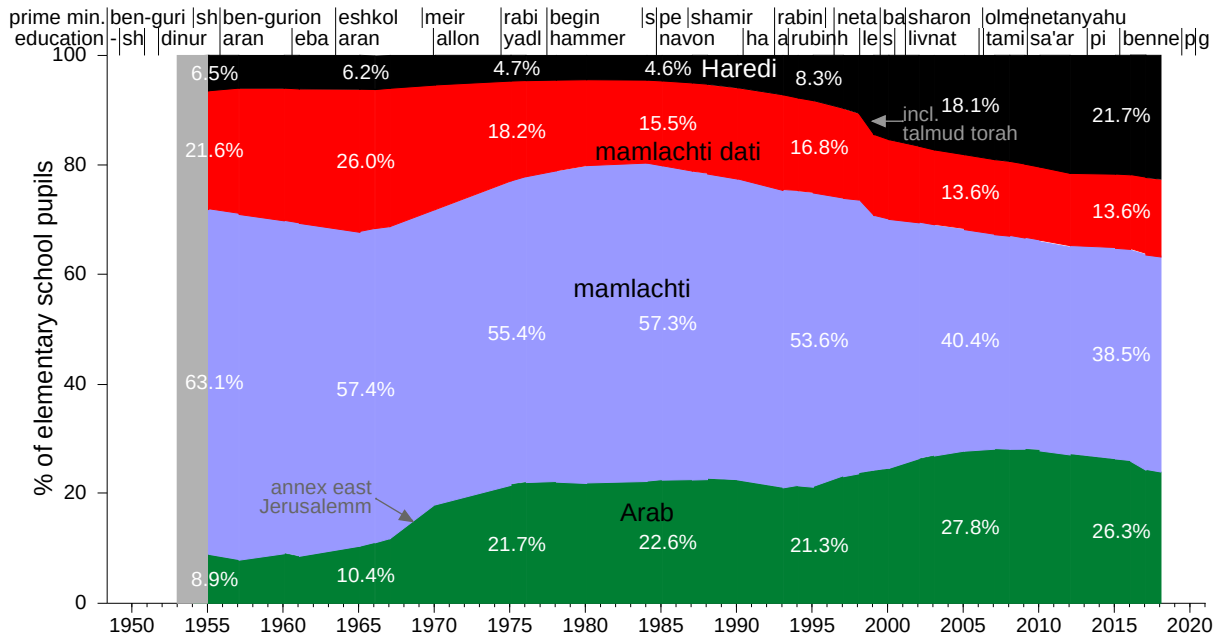
איור 247: מספר התלמידים בבתי הספר היסודיים בישראל, מחולקים לפי הזרם החינוכי (החינוך הערבי מושך בעצם לחינוך הממלכתי)⁴⁹⁴.

כדי לראות טוב יותר את החלוקה בין זרמי החינוך השונים, איור 248 מציג את החלוקה הזו באחוזים. כפי שניתן לראות באופן בולט חלקם של הזרמים הציוניים (הממלכתי והממלכתי-דתי) ירד מ-85% באמצע שנות ה-50 של המאה הקודמת לרק 52% אחוזים כיום. יש שתי סיבות לירידה היחסית הזו. האחת היא העלייה המשמעותית בחינוך הערבי בסוף שנות ה-60, אולי חלקית כתוצאה מסיפוח מזרח ירושלים. השנייה היא העלייה הדרמטית במספר הילדים בחינוך החרדי ב-20 השנים האחרונות. חלק מהעלייה הזו ניתן ליחס להתחלת הספירה של ילדי תלמודי התורה ב-1999, אבל הקפיצה בנתונים בשנה זו קטנה למדי. חלק אחר בעלייה (שמסביר גם את הירידה בחינוך הממלכתי) נובע כנראה מגדילת רשת מעיין החינוך התורני של ש"ס. ש"ס ניצלה את כוחה הפוליטי כדי להשיג תקציבים לרשת שאיפשרו יום לימודים ארוך וארוחות חמות, מה שמשך הורים מסורתיים לשלוח את ילדיהם לרשת למרות שלא היו חרדים.

החלק הבעייתי ביותר במערכת החינוך הישראלית הוא החינוך החרדי. זוהי מערכת חינוכית שאינה מחנכת לערכי המדינה, ובעלת שיוך מפלגתי מובהק (ובכך מאפשרים למפלגות פוליטיות חרדיות לבצע אינדוקטרינציה לפלג באוכלוסייה לתמוך בהן בלבד, מה שלא מאפשרים לשאר המפלגות מאז חוק החינוך הממלכתי של 1953). אבל מעבר לכך גם ההתנהלות היומיומית של המערכת פגומה ביותר. הפרטים הבאים לקוחים ברובם מאוסף נתונים מקיף ביותר שנכתב על ידי מיכל צ'רנוביצקי ודבורה פלדמן⁴⁹⁵:

494 מקור: לוחות 8.5-7 ו-8.5 מהשנתון הסטטיסטי של הלמ"ס לשנת 2018 ולוחות דומים ממספר גדול של שנתונים קודמים. הנתונים כוללים את מספר התלמידים בחינוך העברי והערבי, ואת החלוקה באחוזים בין הזרמים בחינוך העברי. בשנים שונות יש נתונים על מספר התלמידים בכל בתי הספר היסודיים תוך הבחנה בין רגילים למיוחדים, ובשנים אחרות יש רק נתון אחד ולא תמיד ברור אם הוא מתייחס לכלל או רק לבתי הספר הרגילים. לכן במקרים שבהם ניתנים שני הנתונים בנפרד השתמשתי בממוצע שלהם. קורה גם שיש שנים עבורן יש פרוט של אחוזי הזרמים השונים אבל אין מספר אבסולוטי. במקרים כאלה ביצעתי אינטרפולציה משנים שכנות. החל מ-1999 הנתונים כוללים תלמודי תורה ולפני כן לא, מה שמוביל לספירת חסר של מספר התלמידים הכולל ושל החלק החרדי, אבל ההפרש הוא קטן למדי (לפי גודל הקפיצה בנתונים ב-1999). אותם נתונים משמשים גם באיור הבא. צריך לציין שאיכות הנתונים בעייתית – גם בשל חוסר הקונסיסטנטיות בדיווחים של הלמ"ס, גם כי קיימים הפרשים בין מספרי הלמ"ס למספרים שניתן למצוא באתר משרד החינוך, וגם בגלל אינדיקציות לכך שבחינוך החרדי בעיקר מבצעים שינויים ברשום מסיבות אדמיניסטרטיביות כמו קבלת תקציבים נוספים (אלכס וינרב ונחום בלס, מסלולי התקדמות של תלמידים בכיתות א'-ח': הבדלים בין מגזרים, מרכז טאוב, 2017).

495 מיכל צ'רנוביצקי ודבורה פלדמן, החצר האחורית של החינוך בישראל: מערכת החינוך החרדית, עיר ואם, קרן ברל צנלסון, ושותפות לעתיד ישראל, ינואר 2018.



איור 248: חלוקת תלמידי בתי הספר היסודיים בישראל בין הזרמים החינוכיים השונים.

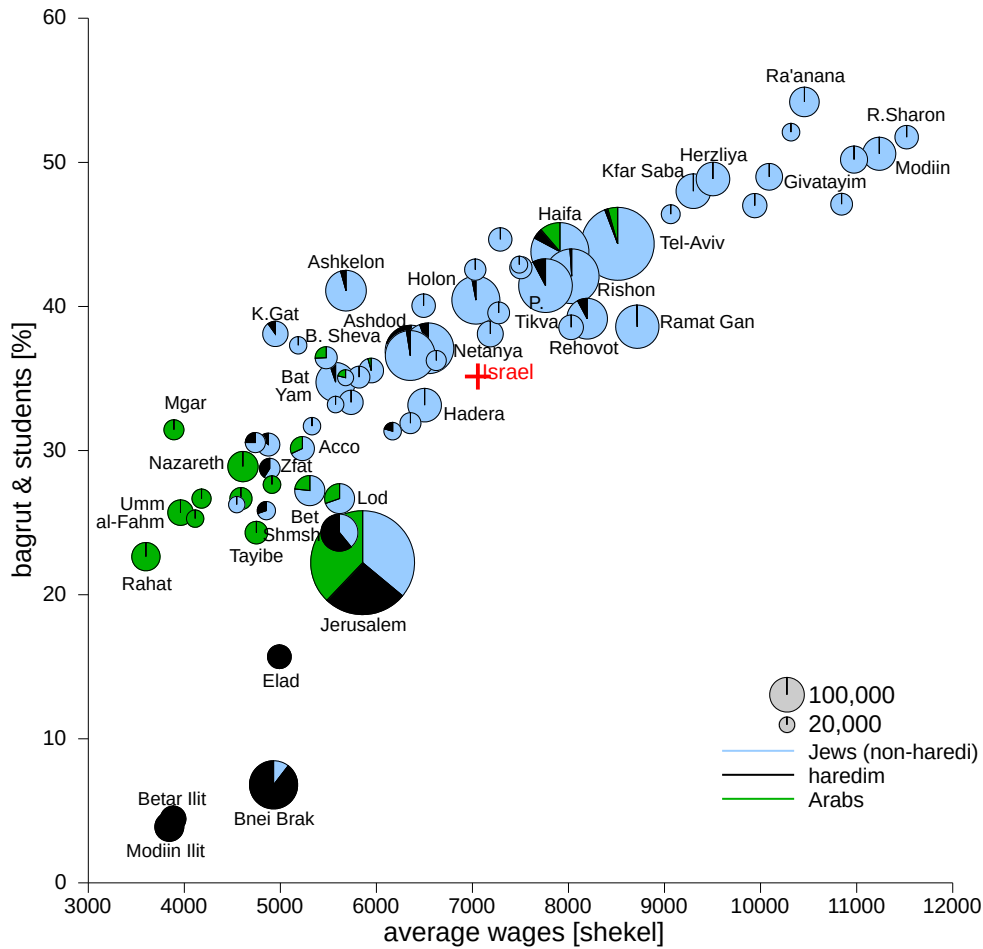
- שכר המורים בחינוך החרדי נמוך יותר מבזרמים אחרים, ובמקרים רבים המורים לא מקבלים את מלוא הזכויות הסוציאליות המגיעות להם (ימי מחלה, קרנות השתלמות, וכו'). עם זאת יש לציין שגם התקצוב של החינוך החרדי נמוך יותר.
- שיעור המורים שקיבלו הכשרה ספציפית למקצועות שהם מלמדים נמוכה יותר מבזרמים אחרים. חוסר הכשרה הוא גם אחד הגורמים לשכר נמוך יותר.
- לימוד חלקי בלבד של מקצועות הליבה שהוגדרו על ידי משרד החינוך – מה שמוביל לתקצוב נמוך יותר.
- תלמידי החינוך החרדי מגיעים להישגים נמוכים ביותר במבחני המיצ"ב בהשוואה לחינוך הממלכתי.
- בחינוך החרדי יש נשירה גבוהה יותר של תלמידים מבזרמים אחרים (אם כי עדיין מדובר באחוזים בודדים).
- מקרים של כשלים בפיקוח מטעם משרד החינוך, וחוסר שיתוף פעולה של המוסדות.

הישגים

ההישגים של כל התלמידים אינם זהים. איור 249 מראה את הקשר בין הכנסה לבין הישגים. יש כאן את כל הישובים עם מעל 20,000 תושבים, כאשר כל ישוב מיוצג על ידי עיגול בגרף, ושטח העיגול פרופורציוני למספר התושבים בישוב. העיגול הוא בעצם תרשים עוגה, שמראה את חלוקת האוכלוסיה בישוב בין יהודים לא חרדים, וחרדים. המיקום של העיגול מתאים לנתוני ההכנסה והלימודים. הציר האופקי הוא השכר הממוצע ברוטו בעיר. הציר האנכי מייצג הישגים לימודיים. זה בעצם ממוצע של שני נתונים מהלמ"ס: אחוז הזכאים לתעודת בגרות ואחוז הצעירים בין הגילים 29-20 שלומדים באוניברסיטה.

כפי שניתן היה לצפות, מי שיותר עשירים מגיעים להישגים לימודיים גבוהים יותר. בקירוב טוב, עלייה של 3000 שקלים בהכנסה הממוצעת מובילה לעלייה של כ-10 נקודות אחוז בהישגים. מצבם של הישובים החרדיים גרוע במיוחד: ההכנסה שלהם נמוכה כמו זו של הישובים הערביים, אבל רמת ההישגים הלימודיים נמוכה הרבה יותר. זה נובע באופן חלקי מחוסר הכרה באופי הלימודים החרדי: אם היינו

מתייחסים ללימוד בישיבות וכוללים, התוצאות של החרדים היו גבוהות הרבה יותר. אבל לימוד כזה לא תורם להכנסה או התקדמות כלכלית בעתיד.



איור 249: הקשר בין הכנסה ממוצעת של שכירים לבין הצלחה בלימודים (ממוצע של אחוז מקבלי תעודת בגרות ואחוז העומדים בתנאי קבלה לאוניברסיטאות) בערים שבהן 20,000 תושבים ומעלה⁴⁹⁶. הנתונים הם ממוצע לתקופה 2005-2009. ניתן לראות קשר ישר בין הכנסה להצלחה בלימודים, וכן שהערים החרדיות בולטות לרעה: ההכנסה בהן נמוכה, וההישגים הלימודיים נמוכים הרבה יותר יחסית לערים אחרות.

השוואה בינלאומית

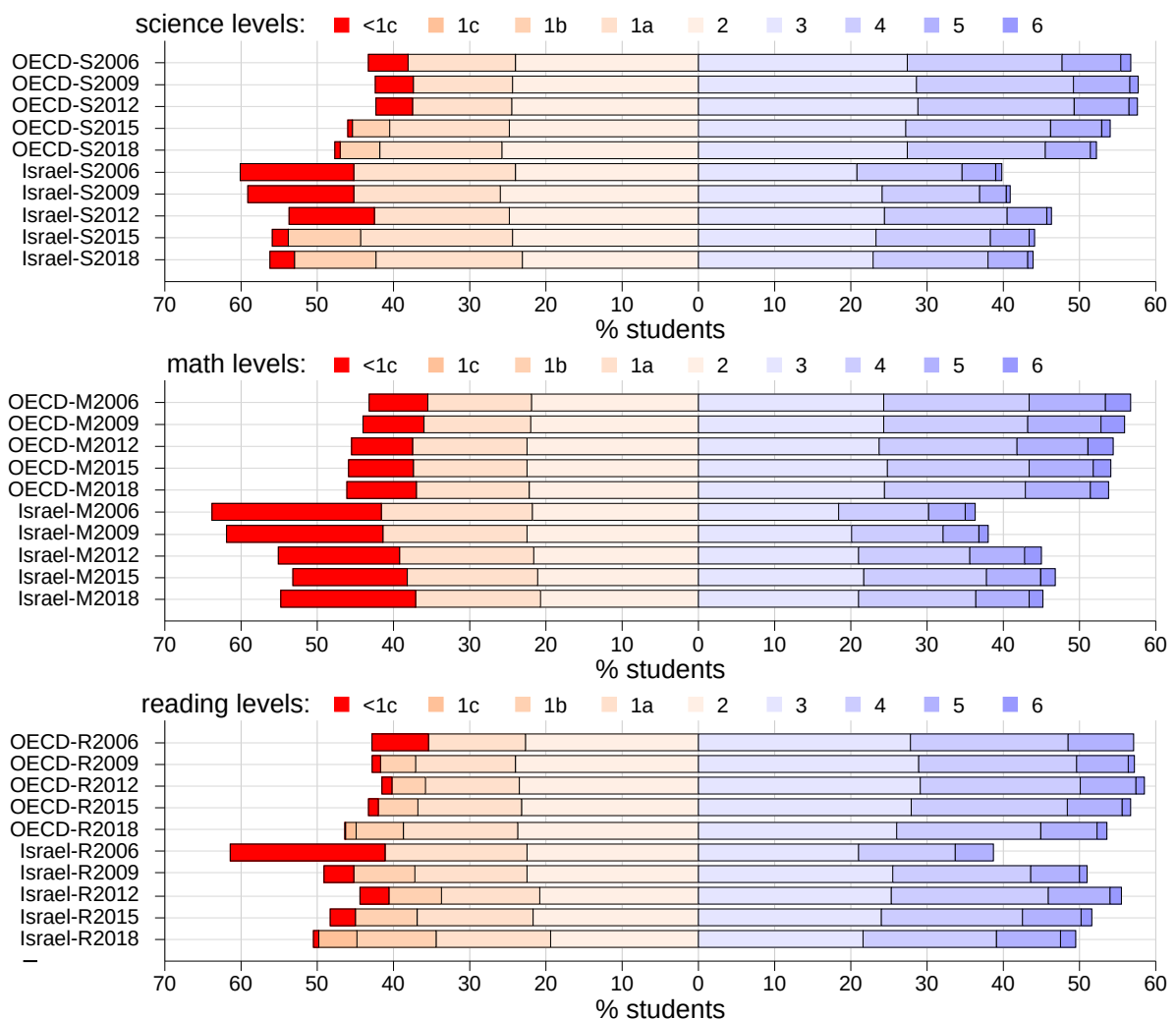
השוואה של הישגי התלמידים בארץ עם הישגי תלמידים בארצות אחרות ניתן לקבל ממבחני פיזה (PISA – Programme for International Student Assessment). זהו מבחן בינלאומי בהיקף ענק שמאורגן על ידי ה-OECD, ארגון שיתוף הפעולה הכלכלי. הוא כולל את המדינות החברות ב-OECD, אבל גם מדינות אחרות. המטרה היא לבחון מדגם גדול מבני ה-15 בכל המדינות: בשנת 2015 למשל נבחנו 540,000 תלמידים מתוך אוכלוסייה של כ-29 מיליון ב-72 ארצות, 6598 מהם מישראל. מבחן כזה נערך כל 3 שנים.

הבחינות העיקריות נועדו לבחון אוריינות בקריאה, אוריינות מתמטית, ואוריינות מדעית. לכל שאלה מיוחסת רמת קושי, ולפי התשובות לשאלות מעריכים את הרמה של כל תלמיד. הסקלה המקורית הייתה 6 רמות, מ-1 הנמוכה ביותר עד 6 הגבוהה ביותר, ובנוסף רמה של "פחות מ-1" עבור אלה שהישגיהם היו

496 מקור: הנתונים מהפרופילים הבריאותיים-חברתיים של הישובים בישראל של הלמ"ס לתקופה 2005-2009. השכר הממוצע חושב כממוצע של השכר לגברים ולנשים.

נמוכים עד כדי כך שקשה לכמת אותם. בהמשך שינו את השם של רמה 1 ל-1a, והוסיפו רמה 1b ואפילו רמה 1c על חשבון מה שקודם היה <1. השינוי הזה קרה במקצועות שונים בשנים שונות. כתוצאה מספר התלמידים שמשוגים כבעלי הרמה הנמוכה ביותר (<1 וכו') ירד מאוד.

הפרשנות של הרמות היא שרמה 2 היא הרמה הנדרשת הבסיסית ביותר, רמה 3 זה כבר סביר, ורמות 5 ו-6 הם מצטיינים. רמה 1 נחשבת בעייתית ומצביעה על צפי לקשיים בהשגת עבודה ובכלל בהתמודדות עם העולם המודרני. כדי להראות בצורה נוחה את שיעור התלמידים ברמות גבוהות לעומת נמוכות, הגרפים הבאים מציגים את ההתפלגות בין הרמות יחסית לגבול בין רמה 2 ל-3. כך ניתן בקלות לראות את האחוז שהם ברמה 3 ומעלה (צד ימין של הגרף) והאחוז שהם ברמה 2 ומטה (צד שמאל של הגרף). הסך הכל של שני הצדדים הוא כמובן 100%.



איור 250: התוצאות של תלמידי ישראל במבחני פיזה, עם השוואה למוצע של ה-OECD.

איור 250 מציג את התפלגות התוצאות של תלמידי ישראל בכל השנים ובהשוואה למוצע מדינות ה-OECD. מהנתונים אפשר לראות שבמוצע ה-OECD עבור כל שלוש תחומי האוריינות בכל השנים כ-48-42% מהתלמידים נמצאים ברמות 2 ומטה, ושאר ה-52-58% נמצאים ברמות 3 ומעלה. תוצאה מעניינת היא שיש מגמת ירידה בהישגים, בעיקר בשני המבחנים האחרונים בקריאה ומדעים.

גם בישראל יש הבדלים בין התחומים ובין השנים. קריאה היא התחום היחיד שבו יותר מחצי

497 מקור: פרסומים של תוצאות מבחני פיזה באתר ה-OECD. בניגוד לגרפים המוצגים כאן, בגרפים בפרסומים הרשמיים הגבול הוא בין רמות 1 ו-2.

התלמידים היו ברמה 3 ומעלה, אבל בבחינה האחרונה ב-2018 ירדנו במקצת מהסף הזה. מגמת הירידה הזו דומה למגמה של ממוצע ה-OECD.

במתמטיקה ובמידה פחותה במדעים הייתה מגמת השתפרות עד המבחן האחרון, אבל עדיין כ-55% מתלמידי ישראל הם ברמות 2 ומטה ורק כ-45% ברמות 3 ומעלה. במתמטיקה יש במיוחד הרבה תלמידים "נכשלים" (החלק האדום משמאל), אבל זה כי בתחומים האחרים הגדירו את רמת 1b.

התוצאות הלא מאוד מחמיאות האלה הן בלי בתי ספר חרדים לבנים. כתוצאה ישראל מובילה במדר חוסר הייצוג של מדגם הנבחנים. ההנחה הרווחת היא שאם הם כן היו נבחנים, התוצאות היו גרועות יותר. התוצאות כן כוללות את המגזר הערבי, שאחראי לחלק משמעותי מהציונים הנמוכים ביותר. מצד שני, יתכן שהציונים הנמוכים ביותר בישראל אינם באמת משקפים. בשנת 2018 המבחן נערך בפעם הראשונה במתכונת ממוחשבת, מה שאיפשר מדידה של כמה זמן התלמידים השקיעו בפתרון השאלות. מסתבר ש-10% מהתלמידים בישראל הקדישו פחות מ-8 דקות לחלק הראשון של המבחן, שנועד להמשך שעה שלמה. נתון זה הוא חריג ביותר יחסית למדינות אחרות, ומצביע על אפשרות שחלק מהתלמידים זלזלו ובכלל לא השקיעו מאמץ בפתרון המבחן.

ניתוח מעמיק של סיבות אפשריות להישגים הנמוכים של תלמידי ישראל נכתב על ידי נעם גרובר ממוסד שורש⁴⁹⁸. המחקר התמקד במבחן במתמטיקה של שנת 2012, ובדק את הרקע המשפחתי של התלמידים, את איכות המורים, ואת המערכת החינוכית בכללה. המסקנה העיקרית הייתה שהסיבה להישגים הנמוכים היא איכות ירודה של ההוראה, ושגורם מרכזי לאיכות הירודה הוא רמת משמעת נמוכה של התלמידים.

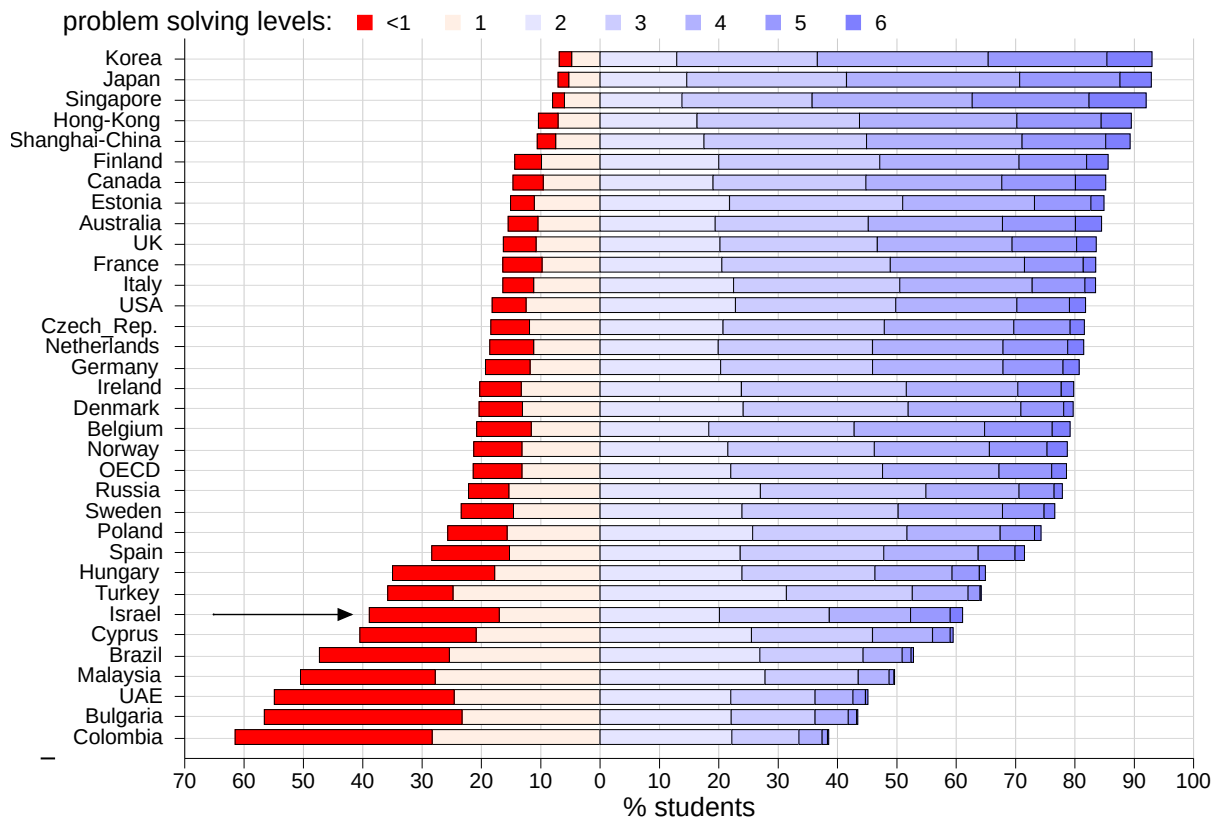
בנוסף לתוצאות עצמן דוחות מבחני פיזה כוללים גם כל מיני ניתוחים מעמיקים, שגם אותם משווים בין המדינות השונות. כמה הבחנות ממבחן 2015 לגבי ישראל הן:

- פערי יכולת נמדדים על ידי השוואה של האחוזון ה-90 בהתפלגות הציונים עם האחוזון ה-10. הפערים בישראל בכל התחומים הם בין הגבוהים ביותר מכל המדינות שמשותפות בבחינה.
- בנים כרגיל מקבלים ציונים קצת גבוהים יותר, במיוחד במדע. הפערים בין בנים ובנות אצלנו דומים לממוצע ב-OECD.
- רקע סוציו-אקונומי נמוך מוביל לירידה בציונים. הירידה כתוצאה מרקע סוציו-אקונומי בישראל ממוצעת. מצד שני השיעור של תלמידים שמצליחים למרות שבאו מרקע נחות הוא נמוך מאוד.
- הפער בין מהגרים לוותיקים בישראל נמוך. ניתן להניח שזה בגלל שאצלנו "מהגרים" זה בעצם "עולים".
- הרווחה של תלמידים בישראל (מבחינת הרגשת קהילה בבית הספר ויחסים עם תלמידים אחרים ועם מורים) היא מתחת לממוצע.

בנוסף למבחנים בשלושת התחומים דלעיל, יש גם מבחנים מיוחדים שונים. בשנת 2012 נערך מבחן על יכולת "פתרון בעיות". הכוונה היא בעצם ליכולת להסתדר בחיי היומיום בעולם המודרני. דוגמאות לבעיות שהופיעו במבחן הזה הן:

- לקנות כרטיס רכבת ממכונת כרטיסים אוטומטית. זה מתחיל בגרסה הבסיסית שבה פשוט צריך לבחור את הכרטיס הנכון על פי רשימה של 3 מאפיינים (למשל קנה כרטיס של שתי נסיעות במחיר מלא ברכבת בין-עירונית) וממשיך לגרסאות מורכבות יותר שבהן צריך למצוא את הכרטיס הכדאי ביותר.
 - לתכנן נסיעה מעיר אחת לאחרת על סמך מפה שבה רשומים זמני הנסיעה בכבישים השונים. שוב יש גרסאות פשוטות כמו האם ניתן להגיע תוך 20 דקות, ומורכבות יותר שבהן צריך למצוא את המסלול האופטימלי.
 - לגלות איך לתפעל נגן MP3, ולענות על שאלות כמו האם נכון שהכפתור העגול באמצע משמש לבחירת סוג המוזיקה. (כדי לענות הנבחנים יכולים לשחק עם סימולציה של הנגן על המחשב.)
- התוצאות של המבחן הזה בארצות נבחרות מוצגות באיור 251. ההשוואה במקרה הזה מתבססת על

הגבול בין רמות 1 ו-2. התוצאות מעמידות אותנו בתחתית רשימת המדינות המפותחות, בדומה לקפריסין וטיפה מתחת להונגריה וטורקיה. במספרים, 38.9% מתלמידי ישראל היו ברמה 1 ומטה, כלומר כאלה שלא יכולים להתמודד – הרבה יותר מהמוצע ב-OECD שעמד על 21.4%. למי שזה מנחם אותו, מדינות כמו מלזיה, איחוד האמירויות, בולגריה, וקולומביה במצב הרבה יותר גרוע.



איור 251: תוצאות נבחרות במבחן פיזה בנושא פתרון בעיות משנת 2012.

בשנת 2015 נערך מבחן על "שיתוף פעולה בפתרון בעיות", כהמשך למבחן של 2012. זה לכאורה בעייתי, כי איך אפשר בכלל למדוד שיתוף פעולה? בפרט, שיתוף פעולה מחייב בהגדרה יותר מאדם אחד, אבל רוצים להגדיר מבחן הוגן שבו כל תלמיד נבחן בנפרד. הפתרון שאנשי פיזה הגו הוא לספק סביבת עבודה ממוחשבת, שבה כל תלמיד מנהל אינטראקציה עם 2 סוכנים ממוחשבים (בוטים) שמדמים תלמידים אחרים. הסוכנים הממוחשבים מתנהגים תמיד באותה צורה, ובאופן כללי המצבים ששלושתם מגיעים אליהם הם גם תמיד זהים, וכך אפשר לראות איך כל תלמיד בפני עצמו מגיב ומה הוא מנסה לעשות עם ה"שותפים" שלו.

תסריט לדוגמה הוא שיש קבוצות של 3 תלמידים שמשותפים בתחרות ידע. התחרות מתבצעת באמצעות מערכת ממוחשבת, שבה ניתן למצוא מידע, לענות על שאלות, ולתקשר אחד עם השני. ההוראות הראשוניות הן שהתחרות תתחיל עוד מעט, ובינתיים התלמידים יכולים לתקשר בצ'אט דרך המחשב. מכאן מתחילה מסכת של אינטראקציות, שבה שני ה"שותפים" מביעים דעות על המצב או מה אפשר לעשות ולתלמיד הנבחן יש בכל פעם 4 אפשרויות תגובה. המבחן הוא בעצם עד כמה הוא בוחר בתגובות שמקדמות שיתוף פעולה – להציע שהם ידברו על איך להצליח במשימות, להציע לחלק את השאלות ביניהם, לפשר בין שני האחרים כשהם "מתווכחים", להסכים להתפשר בעצמו, לנסות לגרום להם לעשות מה שהסכימו עליו, וכו'. לתשובות על שאלות הידע עצמן אין משמעות ומתעלמים מהן.

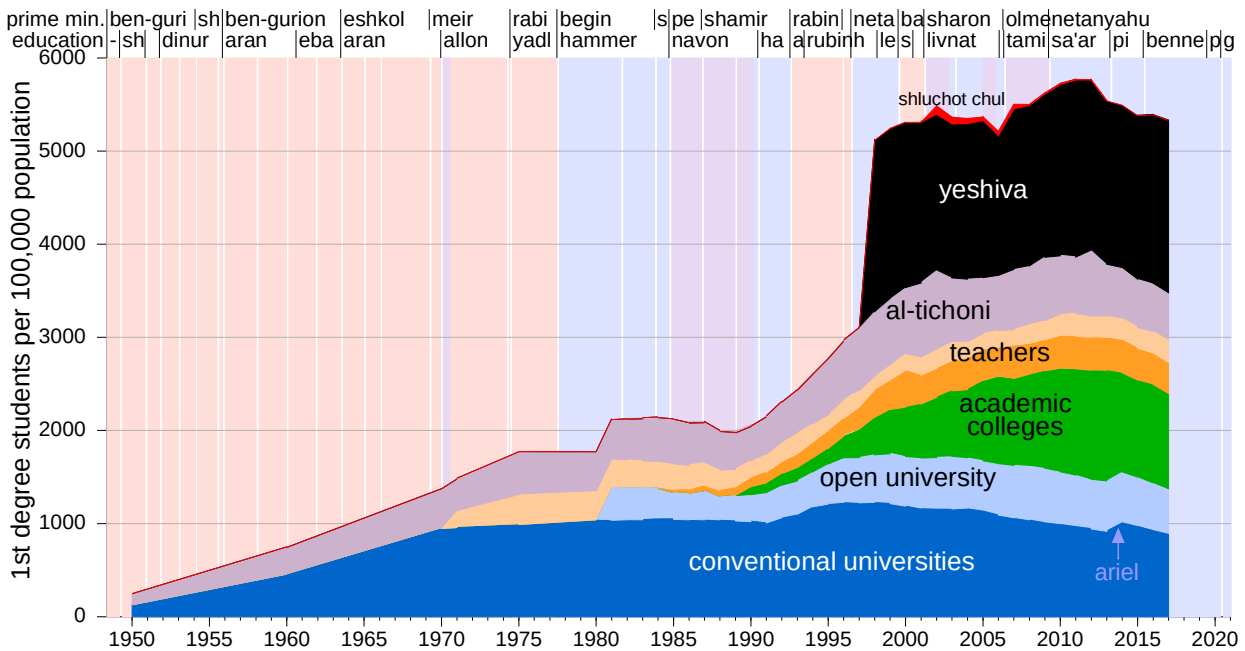
במבחן הזה התלמידים סווגו ל-4 רמות (בנוסף לרמה <1), שמשקפות את הנטייה והיכולת שלהם להבין

דינמיקה קבוצתית, ליזום פעולות שמקדמות את הקבוצה, ולהשתתף בפעולות משותפות להשגת מטרה. התוצאות של תלמידי ישראל היו דומות לאלה של מבחן פתרון הבעיות בשנת 2012. ישראל דורגה בתחתית המדינות המפותחות, עם 42% מהתלמידים ברמה 1 או <1, ו-58% מהתלמידים ברמה 2 ומעלה. הממוצע של מדינות ה-OECD היה 28% ו-72%, בהתאמה.

ההשכלה הגבוהה

מערכת ההשכלה הגבוהה של ישראל הוקמה עוד לפני הכרזת המדינה: האוניברסיטה העברית בירושלים והטכניון בחיפה נוסדו כבר בשנות ה-20 של המאה הקודמת, ונועדו לספק השכלה גבוהה בתחומים העיוניים והטכנולוגיים בהתאמה. בנוסף היו מסגרות להכשרה מקצועית על-תיכונית, למשל לטכנאים, הנדסאים, אחיות, ומורים. חלק מהמקצועות האלה עברו אחר כך אקדמיזציה וכיום נלמדים לתואר אקדמי.

מוסדות וסטודנטים



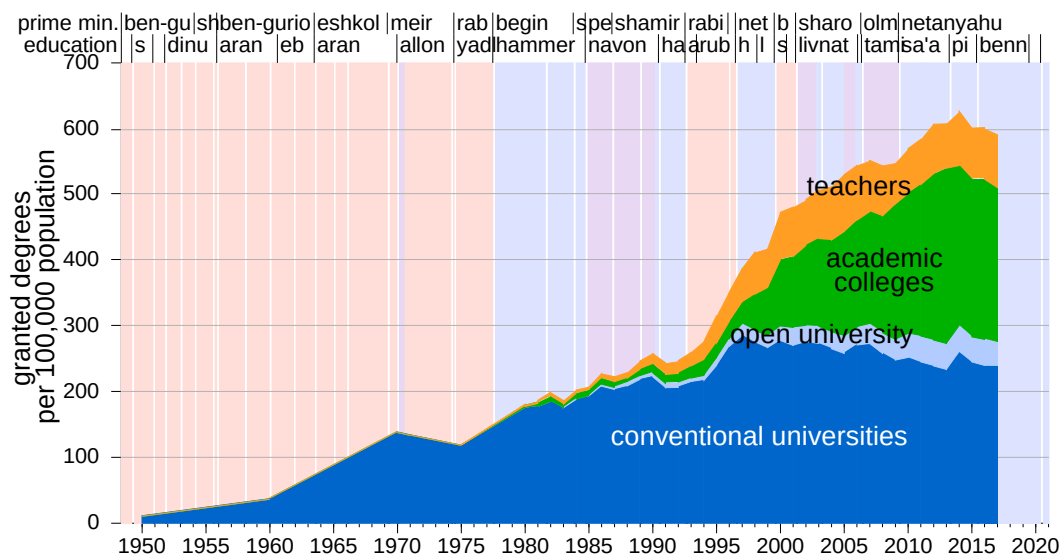
איור 252: מספר הסטודנטים לתואר ראשון ובחינוך העל יסודי לאורך השנים, עם פילוח לפי סוג מוסד הלימודים⁵⁰⁰. הנתונים מנורמלים לגודל האוכלוסייה וניתנים כסטודנטים לכל 100,000 תושבים.

התפתחות מספר הלומדים לתואר ראשון או בלימודים על-תיכוניים מוצגת באיור 252. כיוון שצפוי כי מספר הסטודנטים יגדל כשהאוכלוסייה גדלה, הגרף מראה את מספר הסטודנטים לכל 100,000 תושבים. הנתונים לגרף הזה אינם מלאים (במיוחד עד שנות ה-80 של המאה הקודמת), וסובלים משינויים בארגון המידע על ידי הלמ"ס. בכל אופן ניתן לראות מספר תופעות.

- מספר הסטודנטים גדל בהתמדה ברוב השנים, מה שמשקף עלייה אמיתית בביקוש להשכלה גבוהה. עם זאת היו תקופות של דריכה במקום, למשל בשנות ה-80 של המאה הקודמת. בשנים האחרונות יש ירידה מסוימת, מה שמצביע אולי על כך ששנת 2010 הייתה שנת השיא.

500 מקור: הנתונים נאספו ממספר לוחות בפרק החינוך של השנתון הסטטיסטי לישראל, וכן ממספר שנתונים של שנים שונות כיוון שכל שנתון מכיל מידע רק עבור שנים ספורות. בנוסף היה צורך לגשר על שינויי ניסוח ולבצע עיבוד, למשל הסטודנטים בחינוך על תיכוני חושבו כהפרש מכלל הסטודנטים במוסדות כאלה פחות מספר הסטודנטים בסמינרים למורים (שמופיעים כאן בסיווג נפרד).

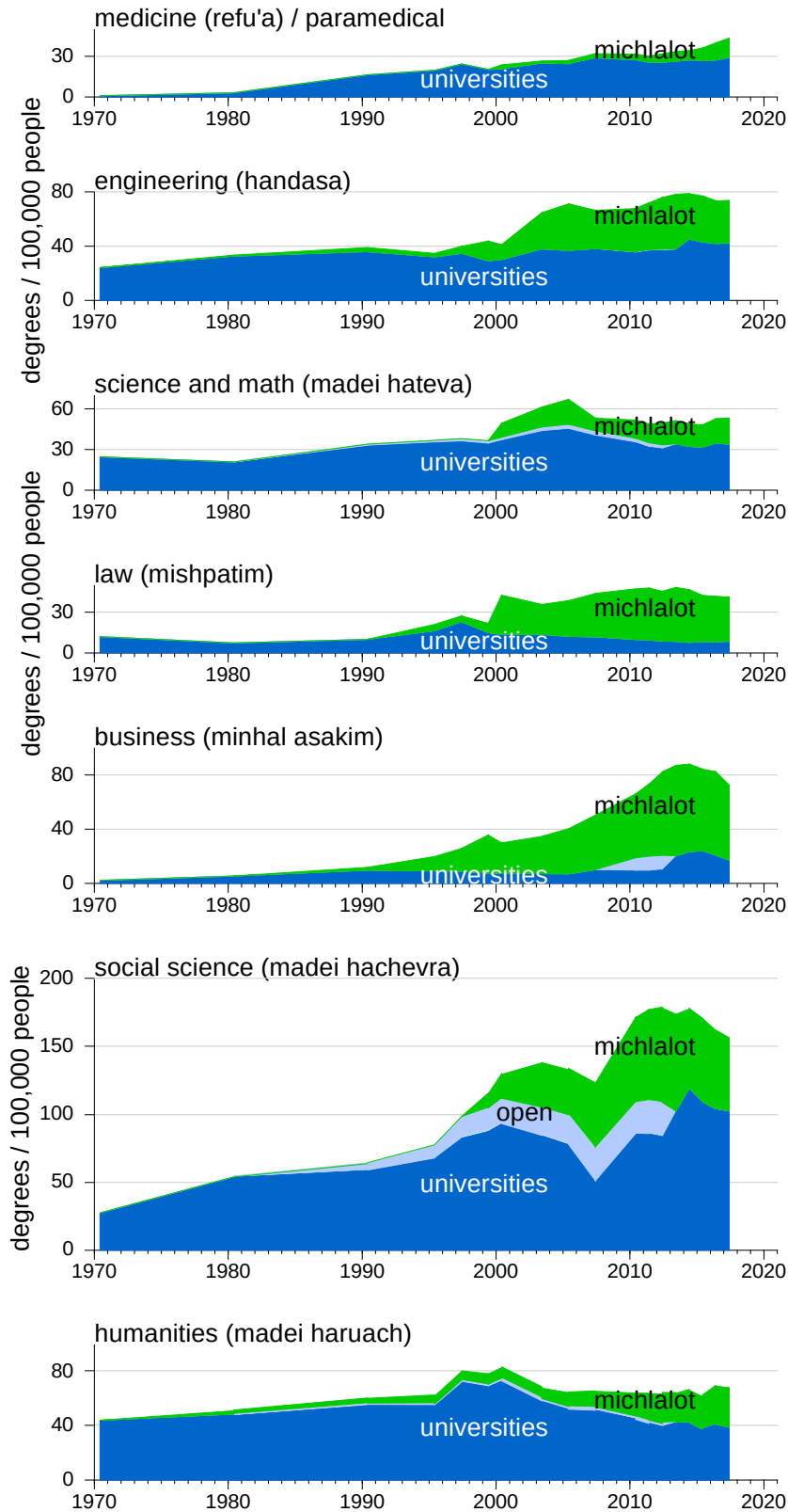
- מספר הסטודנטים באוניברסיטאות יחסית לאוכלוסייה עלה עד 1970 ואז נעצר, הגיע לשיא בשלהי שנות ה-90, ומאז בירידה קלה. הקפיצה בשנת 2014 נובעת מהפיכת מכללת אריאל לאוניברסיטה.
- נתונים על סמינרים יעודיים למורים מתחילים מ-1970, ועל האוניברסיטה הפתוחה מ-1980 (הלימודים בה התחילו ב-1976). הסמינרים למורים התחילו להתחלף במכללות אקדמיות להוראה ב-1985. מספר הלומדים באוניברסיטה הפתוחה יכול להיות מנופח, כי סטודנטים עשויים ללמוד באופן חלקי ולא לסיים את התואר.
- המהפך בהשכלה הגבוהה חל ב-1990, עם התחלת הקמתן של מכללות אקדמיות שנתנו תואר ראשון (ובהמשך גם תואר שני) תחת פיקוח של המועצה להשכלה גבוהה (המל"ג). מספר הסטודנטים במכללות עלה דרמטית מסוף שנות ה-90, במקביל לירידה במספר הסטודנטים לתואר ראשון האוניברסיטאות. העלייה הזו נעצרה אולי רק לאחרונה.
- סוג המוסד שבו יש את מספר התלמידים הגבוה ביותר הוא ככל הנראה ישיבות — ישיבות על-תיכוניות, ישיבות גבוהות, כוללים, ישיבות הסדר, ואולפנות לבנות. עם זאת יש להסתייג מנתון זה, שכן אברכים בכוללים בעיקר יכולים להישאר שם כל חייהם, ולכן המספרים מצטברים ואינם בני השוואה למוסדות שבהם לומדים לתקופה מוגבלת. ברור גם שעולם הישיבות לא קם יש מאין בסוף שנות ה-90; פשוט בשנותיהם הסטטיסטיים אין נתונים המתייחסים לשנים לפני 1997.
- שלוחות של אוניברסיטאות מחו"ל, שעשו כותרות בתקופה מסוימת, היו תופעה שולית וחולפת.



איור 253: מספר הסטודנטים שסיימו את לימודיהם וקבלו תואר ראשון, יחסית לגודל האוכלוסייה⁵⁰¹.

כדי להשלים את התמונה, איור 253 מראה את מספר הסטודנטים שסיימו את לימודיהם לתואר ראשון במוסדות השונים. באוניברסיטאות היחס בין מספר הסטודנטים (כ-1000 מתוך כל 100,000 תושבים) לבין מספר המסיימים (קצת פחות מ-300) משקף את משך הלימודים שהוא כרגיל 3 שנים (ובכמה מקרים, למשל לימודי הנדסה, 4 שנים). מספר המסיימים באוניברסיטה הפתוחה קטן בהרבה – ובנוסף הלמ"ס הפסיקו לספור אותם בנפרד בשנים האחרונות. מספר המסיימים במכללות עלה בהתמדה וכיום הוא דומה למספר המסיימים באוניברסיטאות.

⁵⁰¹ מקור: כמו האיור הקודם, עם השלמות ועדכונים מלוח 15 בנתונים הסטטיסטיים באתר המל"ג. בשנים האחרונות אין נתונים נפרדים על האוניברסיטה הפתוחה, והיא נכללת עם שאר האוניברסיטאות.



איור 254: מספר התארים המוענקים בתחומי לימוד שונים, מנורמלים לגודל האוכלוסייה⁵⁰².

502 מקור: הנתונים נאספו ממספר לוחות בפרק החינוך של השנתון הסטטיסטי לישראל, וכן ממספר שנתונים של שנים שונות כיוון שכל שנתון מכיל מידע רק עבור שנים ספורות. עד 2006 נתוני האוניברסיטה הפתוחה לא הובחנו בין מדעי החברה והרוח, אז הפרדתי אותם לפי היחס שהיה בשנת 2009. מאז 2012 אין יותר נתונים נפרדים על האוניברסיטה הפתוחה, והסטודנטים בה נספרים עם שאר האוניברסיטאות. נתוני מדעי הרוח במכללות כוללים כנראה לימודי אמנות ועיצוב.

השפעת המכללות

ללא ספק ההתפתחות המשמעותית ביותר בשדה ההשכלה הגבוהה מאז המהפך היא הקמת המכללות האקדמיות. התנופה הגדולה להקמת מכללות הונהגה על ידי שר החינוך אמנון רובינשטיין (בממשלת רבין), שיזם את שינוי חוק ההשכלה הגבוהה לשם כך. מכללות אלה מפוזרות ברחבי הארץ, והנגישו את ההשכלה הגבוהה לשדרות רחבות בציבור. איור 252 ואיור 253 מדגימים כי האוכלוסייה ניצלה את ההזדמנות הזו, ומספר הסטודנטים במכללות ומספר התארים שהן מעניקות דומים כיום לאלה של האוניברסיטאות.

עם זאת, המכללות אינן מלמדות את כל תחומי הלימוד במידה שווה. איור 254 מראה את התפתחות מספר התארים המוענקים בתחומי לימוד שונים. המספרים שוב מגורמלים לגודל האוכלוסייה בכל שנה, כלומר זה מספר המסיימים תואר לכל 100,000 תושבים. מעניין לראות עד כמה מדעי החברה הם התחום הדומיננטי ביותר, אפילו בלי לכלול בהם את מנהל עסקים, ולעומת זאת כמה כל מדעי הטבע ביחד ורפואה (כולל מקצועות עזר רפואיים) הם תחומים קטנים יחסית. מדעי החברה הם גם התחום שמרכז את הרוב המכריע של בוגרי האוניברסיטה הפתוחה.

אשר להשפעה של המכללות, ניתן להבחין בין שלושה מקרים.

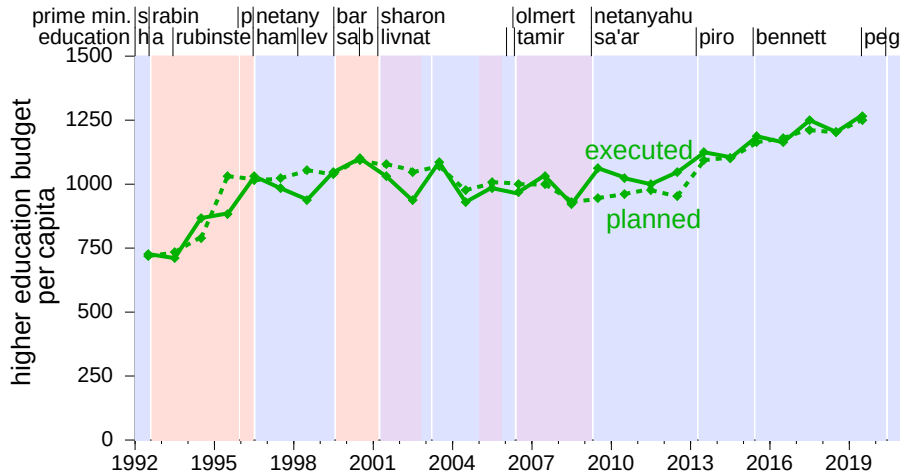
- המכללות תרמו לעלייה קלה במספר הלומדים את מדעי הטבע, מדעי הרוח, ומקצועות הרפואה. במקרה של מדעי הרוח מדובר בעיקר בפיוצי על ירידת מספר הלומדים תחום זה באוניברסיטאות.
- המכללות הרימו תרומה משמעותית ללימודי מדעי החברה וההנדסה, והביאו למשל להכפלה של מספר המהנדסים לנפש.
- התחומים שבהם המכללות גרמו לשינוי המשמעותי ביותר הם ללא ספק משפטים ומנהל עסקים. תחומים האלה היו בעבר קטנים יחסית, ומספר המסיימים באוניברסיטאות נשאר פחות או יותר יציב לאורך השנים, אבל מספר המסיימים במכללות גדול פי כמה — ובמיוחד במנהל עסקים, שם מספר המסיימים עוד הלך וגדל בצורה משמעותית עד 2014 בערך. השאלה היא כמובן אם אלה התחומים שבהם באמת צריך מספרים כאלה של בוגרים נוספים כל שנה: למשל האם באמת צריך יותר מנהלי עסקים מאשר מהנדסים?

החמיצת ההשפעה הסביבתית 503

מעבר להשפעה על השכלת הציבור ועל המצב הכלכלי הנובע מכך, למוסדות להשכלה גבוהה יכולה להיות גם השפעה סביבתית ניכרת על העיר שבה הם נמצאים. אוניברסיטה או מכללה מרכזת אלפי או עשרות אלפי סטודנטים ועוד כמה מאות עובדים, וכולם צריכים מגורים, אוכל, ומגוון שירותים לכל צרכי החיים. סטודנטים תורמים גם לחיי התרבות ולחיי הלילה, ויכולים להפיח חיים בעיר או שכונה שאחרת הייתה נשאר שקטה ושוממה. אבל לשם כך צריך שהמוסד יהיה משולב בעיר ושיהיה קשר ישיר בין המוסד לבין העיר. כדי שהעיר תרוויח צריך לאפשר לסטודנטים לצאת מהקמפוס לבתי קפה, לחנויות, ולדירות שנמצאות בקרבת מקום. מודל כזה קיים בכל העולם, והרבה אוניברסיטאות ומכללות משולבות בעיר בכלל בלי קמפוס מובחן. בישראל, לעומת זאת, מוסדות השכלה גבוהה נבנים בצורה של קמפוס מגודר, ובהרבה מקרים הקמפוס הזה נמצא בכלל מחוץ לעיר. דוגמאות בולטות הן מכללת תל חי, שממוקמת מחוץ לקרית שמונה, ומכללת ספיר, שממוקמת מחוץ לשדרות. יש להניח שאם המכללות האלה היו בתוך העיר ולא מחוצה לה, האוכלוסייה הצעירה והפעילות הכלכלית שהיא מביאה היו משפיעות באופן ניכר על הערים האלה. גם מוסדות גדולים כמו האוניברסיטה העברית בירושלים, אוניברסיטת תל-אביב, ומכון ויצמן ברחובות נמצאים בשוליים ואינם משתלבים עם שכונות מקיפות.

תקצוב ההשכלה הגבוהה

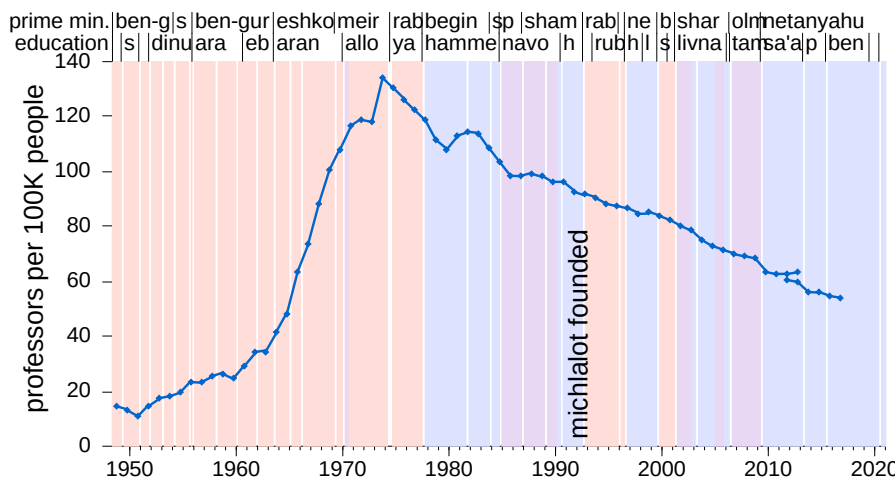
תקצוב ההשכלה הגבוהה מופרד מתקציב משרד החינוך. בעיקרון גובה התקציב נקבע על ידי הממשלה, והשימוש בו אמור להיות נתון לשיקול דעתם של המוסדות להשכלה גבוהה בפיקוח של הוועדה לתכנון ותקצוב של המועצה להשכלה גבוהה. במציאות למשרד האוצר יש מעורבות עמוקה בתקציבי המוסדות, ובעיקר במשכורות לסגל. התפתחות התקציב מוצגת באיור 255. כפי שניתן לראות הייתה עלייה משמעותית בשנות ממשלת רבין, ואחריה תנודות קלות בלבד. רק לאחרונה התקציב עלה מעל מה שהיה בתחילת המאה.



איור 255: התקציב הריאלי לנפש של ההשכלה הגבוהה⁵⁰⁴.

הסגל האקדמי

איור 256 מראה את מספר חברי הסגל הבכיר באוניברסיטאות יחסית לאוכלוסיית המדינה. בגדול רואים שתי פאות ברורות: גידול מסיבי של האקדמיה באמצע שנות ה-60, בעיקר בתקופת ממשלת אשכול, וירידה רצופה מ-1973 ועד היום. כיום מספר הפרופסורים יחסית לאוכלוסייה הוא פחות מחצי ממה שהיה בשיא. כפי שניתן לראות, הירידה הזו אינה קשורה להקמת המכללות בתחילת שנות ה-90.



איור 256: שיעור חברי הסגל הבכיר (מרצים ופרופסורים) באוניברסיטאות המחקר יחסית לאוכלוסייה⁵⁰⁵.

504 מקור: אתר מפתח התקציב (התקציב הפתוח).

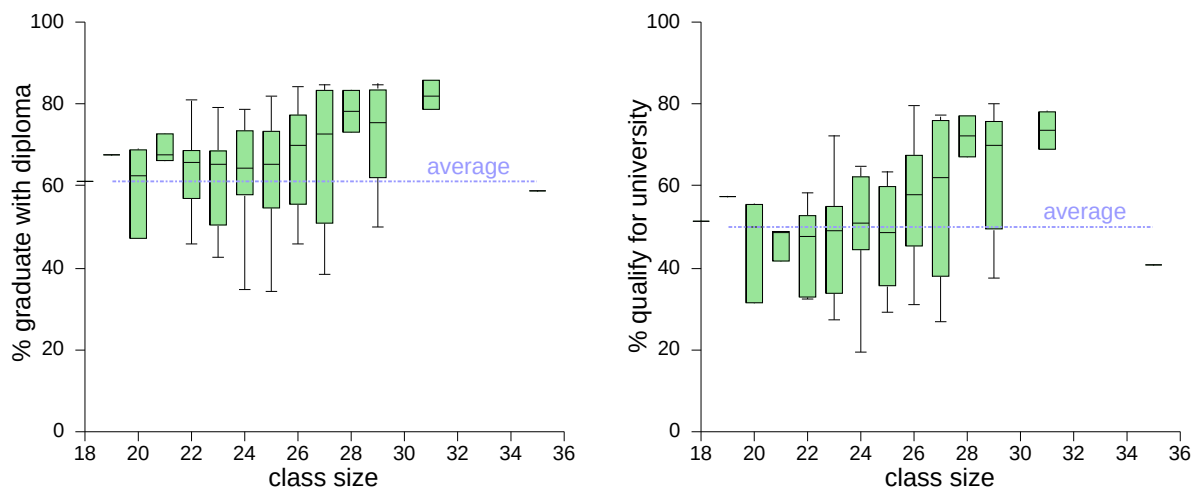
505 מקור: דן בן-דוד, שאסף את הנתונים מהשנתונים הסטטיסטיים של הלמ"ס ומדוחות של הו"ת (פורסם בדה מרקר

נספח: גודלי כיתות

הנושא של גודל הכיתות בבתי הספר נמצא תדיר במוקד הדיון הציבורי בענייני חינוך. הורים שואפים שילדיהם ילמדו בכיתות קטנות יותר, ומשרד החינוך מציע תוכניות להקטנת הכיתות בתור אמצעי שיביא לשיפור ההישגים. אבל מה אפשר ללמוד מהנתונים?

נתונים על גודלי כיתות ועל הישגים בלימודים ניתן למצוא בפרופילים של רשויות מקומיות של הלמ"ס. יש שני מדדים להצלחה: אחוז הזכאים לתעודת בגרות מתוך תלמידי כיתה י"ב, ואחוז העומדים בדרישות הקבלה של האוניברסיטאות מתוך תלמידי כיתה י"ב. כיוון שהמדדים האלה הם עבור בוגרי תיכון, השוותי אותם עם גודלי הכיתות בתיכון. איור 257 מראה את התוצאות. הציר האופקי מייצג את גודלי הכיתות. לכל גודל האיור מציג את התפלגות רמת ההצלחה בישובים שבהם זה גודל הכיתות הממוצע. המלבן מייצג את האמצע של ההתפלגות, מהרבעון הראשון עד השלישי. במילים אחרות, מה שמתחת לקצה התחתון זה הרבע התחתון של הישובים, מה שמעל הקצה העליון זה הרבע העליון של הישובים, והמלבן מייצג את החצי שבאמצע. הקו באמצע המלבן הוא החציון. אם יש רק ישוב אחד עם כיתות בגודל הזה, מצויר רק קו ואין מלבן בכלל.

באופן מפתיע נראה שיש מתאם חיובי בין גודל הכיתה להצלחה: ככל שגודלי הכיתות הממוצעים גדולים יותר, יש נטייה קלה לאחוז גבוה יותר של זכאים לתעודת בגרות, ונטייה די ברורה לאחוז גבוה יותר של עומדים בדרישות הקבלה של האוניברסיטאות!



איור 257: הקשר בין גודל הכיתה הממוצע בתיכון לבין אחוז הזכאים לתעודת בגרות או העומדים בתנאי הקבלה לאוניברסיטאות⁵⁰⁶.

אבל שווה להסתכל על הנתונים האלה יותר בעיון. למשל, מי הן הערים בהן צפוף וטוב לו? לשם כך איור 258 מראה פיזור של גודלי הכיתות כפונקציה של ההכנסה הממוצעת. כמו במקרים אחרים ניתן להבחין בשוני לפי פלחי אוכלוסייה. חרדים וערבים הם עניים, וגודלי הכיתות אצלם מפורזים בעיקר בטווח של 24-29 תלמידים בכיתה. אצל יהודים לא חרדים, לעומת זאת, יש שונות גדולה בהכנסות, ומתאם ברור עם גודלי הכיתות: בישובים עניים גודלי הכיתות הן בטווח 20-26, ואילו במבוססים הן בעיקר בטווח 26-29, וביחד מקדם המתאם בין הכנסה לגודל כיתות הוא 0.61. מה שמעלה את החשד שהתוצאה המבטיחה

18.10.2017). הנתונים מתייחסים לאוניברסיטאות בלבד, בלי האוניברסיטה הפתוחה ואריאל. הקו הכפול בשנים 2012-2013 נובע משינוי מתודולוגי וסדרת נתונים חדשה.

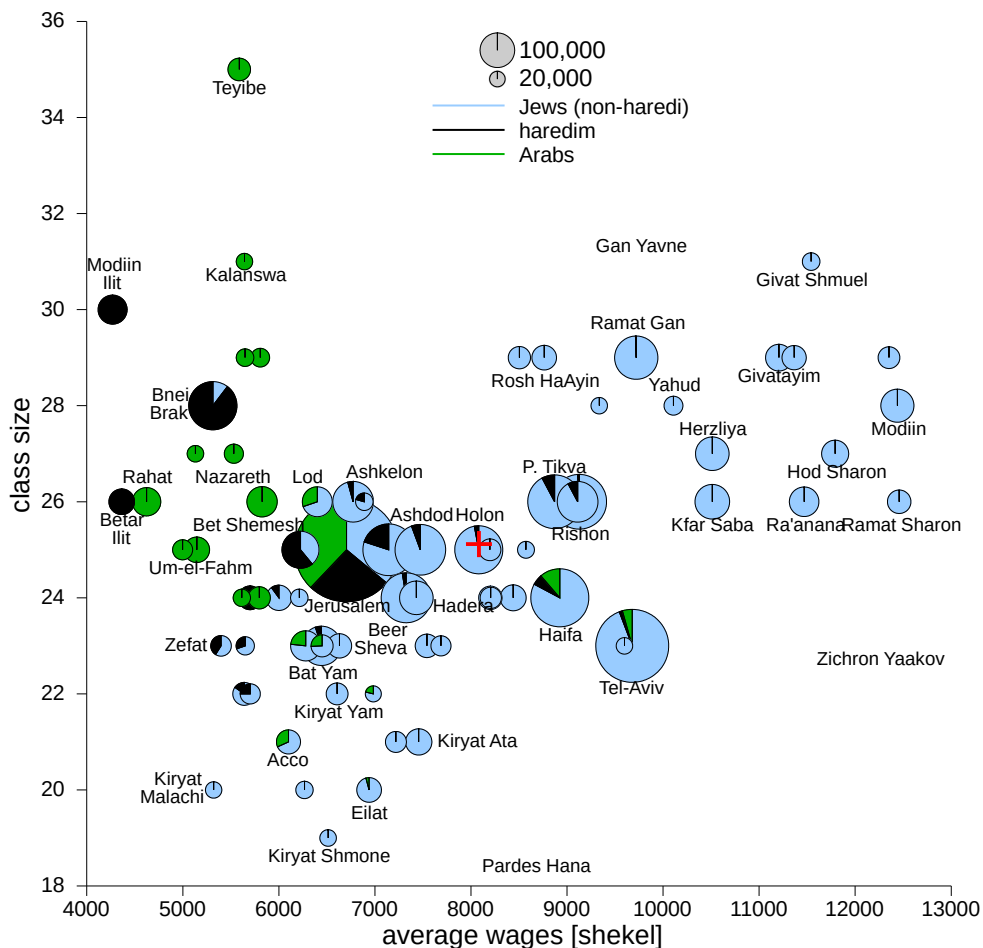
506 מקור: הנתונים מפרסום של הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל 2013, במיקוד על ישובים שיש בהם 20,000 תושבים ומעלה. יש 83 ישובים כאלה, אבל ל-5 מהם לא היו נתוני הצלחה בבגרות, כך שהנתונים הם עבור 78 הישובים הנותרים.

שראינו קודם לא משקפת באמת קשר בין צפיפות להצלחה, אלא קשר אחד (שניתן להניח שהוא סיבתי) בין כסף להצלחה, ובמקביל קשר אחר (כנראה עקיף) בין כסף לגודל כיתות.

בקיצור, יש לנו כאן שלושה משתנים שכולם קשורים אחד לשני, ואנחנו רוצים לברר איזה "קשורים יותר". הכלי הסטטיסטי שאפשר להשתמש בו נקרא *קורלציה חלקית*. מחשבים את הקורלציה (מקדם המתאם) בין כל זוג משתנים, ואז מחשבים מתוך הקורלציות האלה מה המתאם "האמיתי" בין כל זוג ומה נובע מכך ששניהם מתואמים עם השלישי. המתאמים חושבו רק על 62 הערים שאינן חרדיות או ערביות.

התוצאות של התרגיל הזה הן כדלקמן (תזכורת: מקדם המתאם הוא בין -1 ל-1, כאשר 1 הוא מתאם מלא, 0 חוסר מתאם, ו-1 מתאם הפוך):

- מקדם המתאם בין הכנסה והצלחה הוא 0.90, ואחרי התיקון כדי להוריד את ההשפעה של גודלי הכיתות הוא נשאר גבוה מאוד: 0.84.
- מקדם המתאם בין גודל כיתות והצלחה יותר נמוך, 0.57. אבל אחרי שמורידים ממנו את ההשפעה של ההכנסה, לא נשאר ממנו כלום: 0.07.
- מקדם המתאם בין הכנסה לגודלי הכיתות הוא 0.61, ואחרי שמנקים ממנו את ההשפעה של הצלחה נשאר 0.26 (כלומר בישובים עשירים יש נטייה קלה לכיתות יותר גדולות). זה כנראה משקף את הניסיונות של משרד החינוך לשפר את המצב על ידי הקטנת גודל הכיתות בישובים עניים.



איור 258: הקשר בין ההכנסה הממוצעת בישוב לגודל הכיתה הממוצע⁵⁰⁷.

השורה התחתונה: אלף, כנראה בסופו של דבר אין קשר בין גודלי הכיתות והצלחה. ניתן לאשש את

507 מקור: הנתונים מפרסום של הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל 2013, כמו באיור הקודם. ההכנסה הממוצעת מחושבת כממוצע משוקלל של ההכנסה הממוצעת של שכירים ועצמאים.

המסקנה הזאת גם על ידי השוואה עם רמת ההצלחה בישובים הערביים: היא לא הרבה יותר נמוכה מאשר בישובים היהודיים העניים, למרות שהכיתות גדולות יותר. כך שנראה שהניסיון לפצות ישובים חלשים על ידי הקטנת הכיתות לא כל כך עובד. ממצאים דומים יש בסקירה של משרד החינוך, שמצאה שלהקטנת גודל הכיתות יש השפעה רק אם מגיעים לגודל של פחות מ-20 תלמידים בכיתה, רק בכיתות הנמוכות, ורק אם ההקטנה מלווה בשינוי שיטות ההוראה⁵⁰⁸.

ובית, צריך להיזהר עם מבטים שטחיים על נתונים, ולזכור שמתאם לא מצביע על סיבתיות.

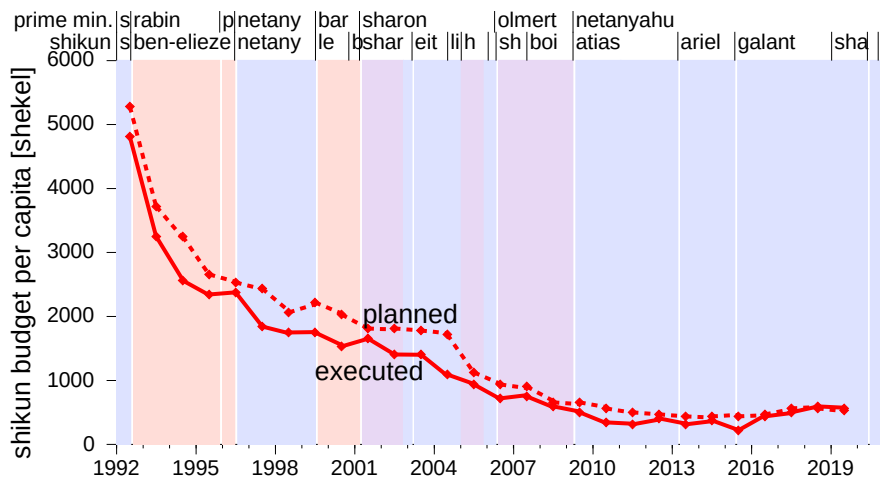
508 ד"ר איתי אשר, גודל כיתה ויחס תלמידים למורה – סקירת מדיניות בינלאומית וממצאי מחקר, משרד החינוך, 10.12.2014.

פרק יח: דיור

נושא הדיור נמצא בכותרות בשנים האחרונות בגלל משבר הדיור. נתחיל עם תקציב משרד השיכון והפעילות הממשלתית. אחר כך נעבור לתיאור הבנייה באופן היסטורי ומצאי הדירות הקיימות, ואז נפנה למשבר הדיור וסיבותיו.

תקציב משרד השיכון

משרד השיכון אחראי על כל נושאי הבינוי והדיור. בניגוד לרוב המשרדים האחרים, תקציב משרד השיכון נמצא במגמת ירידה מתמשכת (איור 259). הנתונים כאן הם של התקציב המנורמל לגודל האוכלוסייה. הסיבה לנירמול היא שמדובר בשירות ישיר לציבור, אז סביר שהתקציב יגדל עם האוכלוסייה, ומה שמעניין הוא אם הוא גדל יותר או פחות מהאוכלוסייה. אבל במקרה הזה מסתבר שזה לא ממש משנה — התקציב יורד באופן חד גם במונחים אבסולוטיים, בלי נירמול כזה.

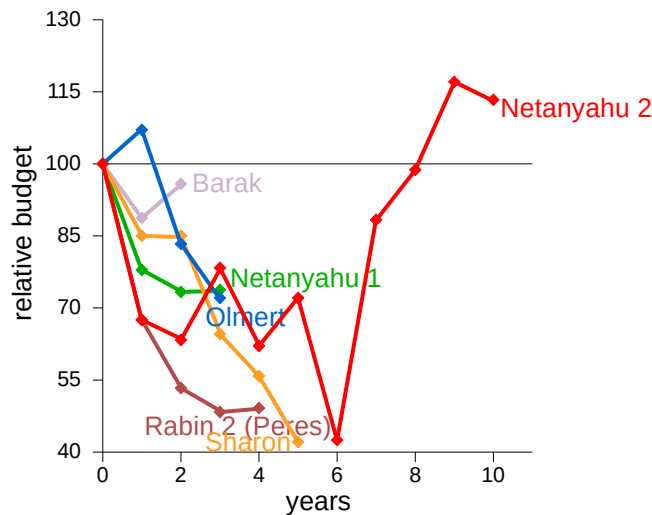


איור 259: התקציב הכולל לשיכון, מתוקן לאינפלציה, ומנורמל לגודל האוכלוסייה⁵⁰⁹.

שתי תקופות ירידה בולטות הן אמצע שנות ה-90 של המאה הקודמת והשנים 2003-2010. הירידה בשנות ה-90 היא תוצאה של סיום תנופת הבנייה הציבורית העצומה במסגרת המאמצים לספק שיכון לגל העלייה הגדול מרוסיה שהתחיל ב-1990 (ראו בהמשך באיור 267). למרבה הצער אין נתונים נגישים על תחילת התקופה הזו — יש עדויות שבשיא תקציב השיכון היה גבוה מתקציב הביטחון. עוד דבר שאפשר לראות הוא שביצוע התקציב נמוך בכל השנים מההקצאה המקורית.

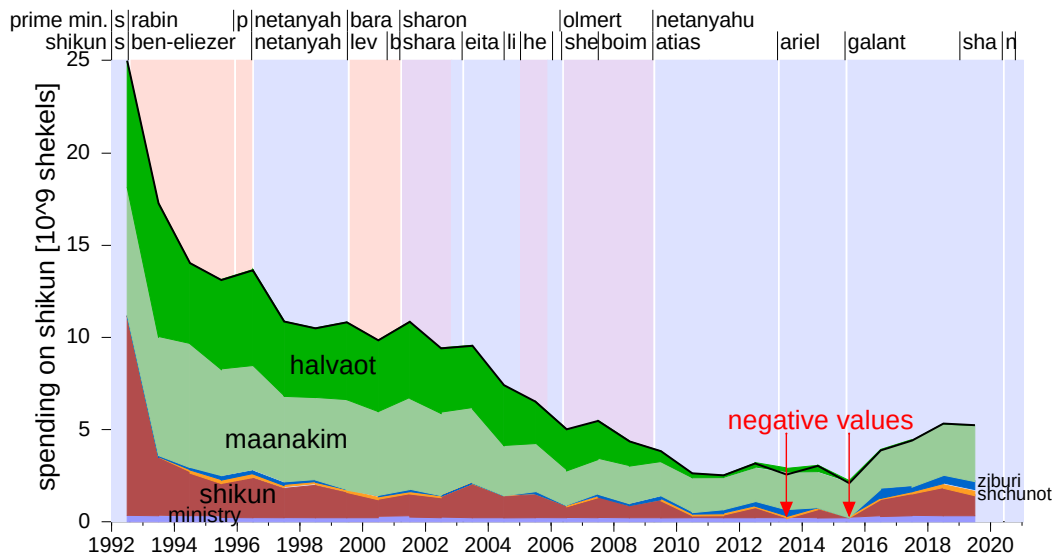
⁵⁰⁹ נתוני ביצוע התקציב מאתר החשב הכללי, סיכום של סעיפים 29, 42, ו-70. אותם נתונים משמשים באיור הבא.

צורה אחרת להסתכל על אותם נתונים היא לפצל אותם לפי ממשלות, ולעקוב אחרי השינוי היחסי בתקופתה של כל ממשלה. התוצאה עבור ביצוע התקציב בפועל, מנורמל לפי גודל האוכלוסייה ומתוקן לאינפלציה, מוצגת באיור 260. מעניין שאצל כולם חוץ מאולמרט הירידה החדה ביותר היא בשנה הראשונה. אצל נתניהו התקציב בשנים האחרונות חזר למה שהיה בעבר.



איור 260: השינוי היחסי בתקציב השיכון (ביצוע בפועל של התקציב לנפש) בכל ממשלה.

מעבר לסך הכל מעניין גם להסתכל על איך התקציב הזה מחולק בין הסעיפים העיקריים שלו. כמו במשרדים אחרים בתקציב המדינה גם כאן יש סעיף אחד למטה המשרד, ועוד סעיפים לפעולות שלו. הערכים מתוקנים לאינפלציה אבל לא מנורמלים לגודל האוכלוסייה, כלומר זה התקציב כולו כפי שבוצע בפועל.



איור 261: פרוט תקציב השיכון הכולל לפי סעיפים, נתוני ביצוע התקציב בפועל (מתוקן לאינפלציה)⁵¹⁰.

התקציב של מטה המשרד קטן יחסית. מה שמעניין הוא שגם החלק שמוקדש בפועל לשיכון היה רק

⁵¹⁰ נתוני ביצוע התקציב מאתר החשב הכללי. תקציב המשרד הוא סעיף 29, אבל החסרת תת-סעיף הנוגע לשיקום שכונות. מענקים לבינוי ושיכון נמצאים בסעיף 42. השאר בא מסעיף 70 שנקרא פשוט "שיכון", שבו הפרדתי את תת-הסעיפים 7009-7011 שעניינם הלוואות. שיקום שכונות הוא הסכום של סעיפים 290814 או 290201 עם סעיפים 700301, 706801 או 706903 (זה משתנה בשנים שונות). הדיוור הציבורי מיוצג על ידי סעיף 7069 או 7005.

40% בשנת 1992 וירד להרבה פחות מזה מיד אחר כך. רוב התקציב משמש למענקים ולהלוואות, כלומר מעבירים את הכסף לגופים שעוסקים בשיכון או ישירות לזכאים. לא מצאתי שום התייחסות להחזרות של ההלוואות האלה. התקציבים האלה ירדו באופן משמעותי בשנים 2003-2010, וכיום כמעט שאין יותר הלוואות כלל. דבר מעניין נוסף הוא שיש סעיפים עם ערכים שליליים, כלומר הכנסה במקום הוצאה. העיקרי הוא סעיף הדיור הציבורי, המתואר בהמשך.

פרויקט שיקום שכונות 511

פרויקט שיקום השכונות, ביוזמתו של ראש הממשלה מנחם בגין, היה פרויקט הדגל של משרד השיכון אחרי המהפך. במסגרת הפרויקט טופלו 160 שכונות וישובים עם כ-250,000 דירות ובערך 15% מאוכלוסיית המדינה.

הצורך בפרויקט נבע מהתהוות של שכונות מצוקה בערים שונות. שכונות אלה היו בחלקן מבוססות על מעברות או על רכוש ערבי נטוש, ובחלקן שכונות שהוקמו באיכות גרועה וללא תכנון מספיק כדי לפנות מעברות. במשך השנים מי שיכול היה עזב את השכונות האלה, וכך מי שנשאר היו התושבים החלשים יותר.

לפרויקט היו שני היבטים משלימים: שיקום פיזי ושיקום חברתי. השיקום הפיזי עסק בשיפוץ דירות, שיפוץ מבנים שלמים מבחוץ, ובניית מבני ציבור. רוב התקציב הושקע בשיפוץ הפיזי, בהובלת משרד השיכון. השיקום החברתי כלל חינוך לגיל הרך והכשרה מקצועית למבוגרים. הפרויקט נועד במקור להמשך 5 שנים, אבל הגל הראשון, שבו טופלו 70 שכונות, נמשך עד ראשית שנות ה-90. בשנות ה-90 החל גל נוסף עם שכונות חדשות, שעדיין ממשיך כיום אם כי בהיקף הולך ויורד. ב-2016 הוכרז על חידוש הפרויקט והפעלתו בעוד שכונות.

התקצוב לפרויקט בא ממשרד השיכון, ממשרדים חברתיים אחרים (חינוך, רווחה, ובריאות), מהסוכנות היהודית, ומתרומות מיהדות העולם. לא מצאתי מקור עם פרוט התקציבים ומקורם לאורך השנים (פרט לחלק של תקציב משרד השיכון מאז 1992, מה שלא כולל את עיקר ההשקעות מתחילת הפרויקט). אבל כנראה שמדובר ביותר מ-10 מיליארד שקלים בסך הכל.

דיור ציבורי

דיור ציבורי הוא מאגר דירות המושכרות לאוכלוסייה מעוטת יכולת במחיר נמוך באופן משמעותי ממחיר השוק. זה חלק ממנגנוני מדינת הרווחה, והיה פעילות מרכזית של משרד השיכון בשנות המדינה הראשונות. אבל הדיור הציבורי צומצם במידה משמעותית בשנים מאז המהפך. כיום נשאר ממנו מעט, והניהול שלו מכבד בדוחות מבקר המדינה.⁵¹²

(במאמר מוסגר, צריך להבחין בין דיור ציבורי לבין בנייה ציבורית. בנייה ציבורית היא בנייה ביוזמה ממשלתית, בניגוד לבנייה פרטית. דירות בבנייה ציבורית יכולות להישאר ברשות הממשלה ולשמש לדיור ציבורי, או שניתן למכור אותן למי שזכאי לכך על פי קריטריונים שונים, או שניתן למכור אותן בשוק החופשי. מצד שני ניתן גם לרכוש דירות בשוק החופשי ולהשתמש בהן לצורך דיור ציבורי.)

כיום הזכאות לדיור ציבורי נקבעת לפי קריטריונים של הכנסה וגודל משפחה. בנוסף גם לעולים חדשים יש זכות לדיור ציבורי למשך 10-15 שנים אחרי שעלו ארצה. ניהול מאגר הדירות ואיכלוסן נעשים על ידי חברות מנהלות. החברה הגדולה ביותר היא עמידר, הכפופה למשרד השיכון. חברה גדולה נוספת היא עמיגור, השייכת לסוכנות היהודית. בנוסף יש כמה חברות עירוניות. החברות אחראיות גם על תחזוקת הדירות, ובנושא זה נרשמות תדיר תלונות רבות. הבעלות על הדירות מתחלקת בין המדינה לבין החברות,

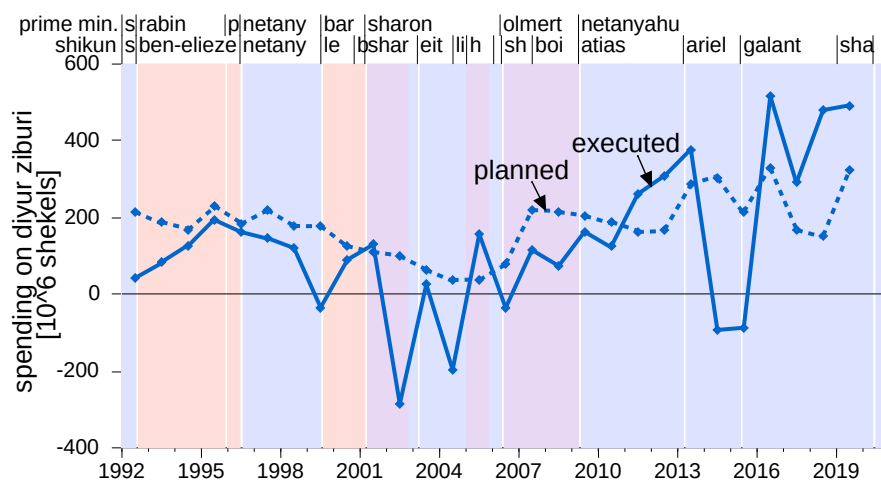
⁵¹¹ מקור טוב לעשור הראשון של הפרויקט הוא הספר *שיקום שכונות בישראל: הערכה ותוצאות*, מאת נעמי כרמון, מוסד שמואל נאמן, הטכניון, 1989. בנוסף יש מסמך על פרויקט שיקום שכונות של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מ-2009. אבל משני המקורות קשה להפיק נתונים כמותיים שימושיים.

⁵¹² הסיכום המקיף ביותר שמצאתי על הדיור הציבורי הוא צבי וינשטיין, *הדיור הציבורי בישראל ופרויקט שיקום השכונות*, בטחון סוציאלי 94 עמ' 45-80 יולי 2014.

ויש מקרים של חילוקי דעות למי הדירות בעצם שייכות. במקרה של עמיגור חלק מהדירות שייכות לסוכנות. זה חשוב בהקשר של מכירת הדירות לדיירים, ומה עושים עם הכסף שהתקבל מהמכירה. נושא הדיוור הציבורי מהווה זירת מאבק מתמשכת בין הימין לשמאל. מיפוי גס של האינטרסים העיקריים הוא כלהלן:

- ממשלות השמאל (לפני המהפך וגם ממשלת רבין בראשית שנות ה-90) הדגישו את הצורך לספק דיור לזכאים. כדי ליצור מלאי דירות השתמשו בבנייה הציבורית והתנגדו למכירת דירות. כך כשדירות מתפנות הן משמשות לזכאים אחרים.
- חברי כנסת וארגוני שמאל עודדו מכירת דירות בהנחה ניכרת לדיירים, כדי להפוך אותם לבעלי רכוש ולאפשר להם להוריש את הדירות לילדיהם. התמורה עבור הדירות אמורה להיות מושקעת בקניית או בניית דירות חדשות לזכאים אחרים. אבל כיוון שהדירות נמכרות בהנחה, יתכן שיש צורך בהשקעות נוספות.
- ממשלות הימין (מאז המהפך, אבל בעיקר בממשלות נתניהו כולל כשהיה שר האוצר) שאפו לצמצם את העלות התקציבית והדגישו את השימוש במנגנוני השוק החופשי. כך העדיפו לתת עזרה בשכר דירה במקום להשכיר דירות באופן ישיר, ופעלו להפרטת החברות המשכונות או להוצאת שירותי הדיוור הציבורי למכרז. כתוצאה יש ירידה מתמשכת בתמיכה הממשלתית בדיוור לזכאים, כי מלאי הדירות הפיזיות הומר בתמיכות תקציביות שניתן לקצץ.

מראשית ימי המדינה חלק ניכר מהבנייה הציבורית הועבר לבעלות הדיירים, ורק חלק שימש לדיוור ציבורי. ירידות משמעותיות במלאי הדיוור הציבורי התחילו בשנות ה-80 של המאה הקודמת, בעקבות מבצע מכירת דירות לדיירים ביוזמת שר השיכון דאז דוד לוי. ירידות נוספות במצבת הדיוור הציבורי קשורות לחוק הדיוור הציבורי משנת 1998 של ח"כ רן כהן. מטרת החוק הייתה לאפשר לדיירים לרכוש את דירתם בהנחה ניכרת, ומנגד להשתמש בכסף שמתקבל מהמכירות כדי לרכוש דירות חדשות. החוק נועד להיכנס לתוקף ב-1.1.2001, אבל נדחה שוב ושוב בחוק ההסדרים ונכנס לתוקף לבסוף רק ב-1.1.2013. מה שקרה בפועל בינתיים היה שדירות רבות אכן נמכרו לדיירים בתקופה שהחוק היה מוקפא, והכניסו 2.75 מיליארד שקלים, אבל רק 205 מיליון שקלים מהסכום הזה שימשו לרכישת דירות חדשות⁵¹³. היועץ המשפטי לממשלה יהודה ויינשטיין הצדיק זאת בטענה שהחוק היה מוקפא, ולכן לא חייבים להשתמש בכספים לפי מה שנאמר בחוק.



איור 262: תקציב הדיוור הציבורי מאז 1992⁵¹⁴. כשמכירת דירות מניבה הכנסה גבוהה מההוצאה יש ערכים שליליים.

513 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התמורות בדיוור הציבורי בישראל 1998-2011, 13.12.2011.
514 נתוני ביצוע התקציב מאתר החשב הכללי. עד 2012 סעיף 7069 בתקציב המדינה, ומאז 2013 סעיף 7005.

את אחת התוצאות של מכירת דירות וחוסר השלמה של דירות חלופיות אפשר לראות בסעיף התקציב שמוקדש לדיור הציבורי (איור 262). יש שנים שבהן ההכנסה ממכירת דירות כל כך גדולה, שביצוע התקציב בפועל בסופו של דבר מצביע על עודף תקציבי של 100 ואפילו 200 מיליון שקלים.

כאמור רוב הכסף הועבר למשרד האוצר לשימושים אחרים. אחד השימושים האחרים קשור לדירות ששייכות לסוכנות היהודית. כדי להחיל את החלטת הממשלה למכור דירות גם על דירות של הסוכנות, משרד האוצר הסכים לשלם לסוכנות פיצוי על חלק (חצי או יותר) מההנחה שניתנה לדיירים. בנוסף, האוצר גם הסכים לקנות את שאר הדירות שהיו בבעלות הסוכנות ולהעביר אותן לבעלות ממשלתית. כתוצאה חלק גדול מההכנסות ממכירת הדירות הועבר לסוכנות במקום לשמש לקניית דירות חדשות. נושא הבעלות על הדירות והרווחים ממכירתן גרם למאבקים קשים בין החברות המשכנות (שרוצות לקנות דירות ולהצדיק את קיומן) לבין משרד האוצר (שרוצה לסגור אותן).

למרבה הצער נתונים על היבטים שונים של הדיור הציבורי אינם מפורסמים בצורה מסודרת בשום מקום. בנוסף, במקרים שונים לא לגמרי ברור למה הנתונים מתייחסים. בגדול יש 5 קבוצות דיירים רלוונטיות:

1. זכאים לדיור ציבורי לפי הקריטריונים הרגילים של משרד השיכון. אלה הם הרוב.
 2. עולים זכאים, באחריות של משרד הקליטה.
 3. קשישים בדיור מוגן.
 4. נכים שעבורם רוכשים דירות מותאמות במיוחד בקומת קרקע, מה שנקרא נ"ר (נכסי רכישה). יש מעט כאלה.
 5. עולים קשישים בודדים, באחריות של משרד הקליטה, שגרים ב"מקבצי דיור". אלה מבנים כמו בתי מלון לשעבר שבהם מספר גדול של דירות קטנות, 10-20 מ"ר, שאינן עומדות בסטנדרט הרגיל של דירה. בניגוד ל-4 הקבוצות הקודמות, מקבצי הדיור לא נחשבים חלק מהדיור הציבורי.
- כשסופרים את הדירות בדיור הציבורי יש שתי צורות לספור: הגדרה בסיסית שכוללת זכאים משתי הקבוצות הראשונות, והגדרה מרחיבה שכוללת גם את דיירי הדיור המוגן (בעיקרון גם דירות נ"ר נכללות, אבל מספרן קטן). מספר הדירות לפי ההגדרות האלה מוצג באיור 263. כפי שניתן לראות הנתונים חלקיים ומקוטעים, אבל אפשר להבחין בקלות במגמה מתמשכת של ירידה במצבת הדירות. שימו לב שהנתונים הם על מספר הדירות עצמן. מספר הדירות לנפש (תוך התחשבות בגדילת האוכלוסייה) יורד באופן תלול עוד יותר.

אחת הסיבות למיעוט הנתונים על מצבת הדירות היא שרוב הדיונים בנושא הדיור הציבורי מתמקדים בענייני ניהול. זה כולל את הדברים הבאים, שהנתונים החלקיים שמצאתי עליהם מוצגים באיור 264:

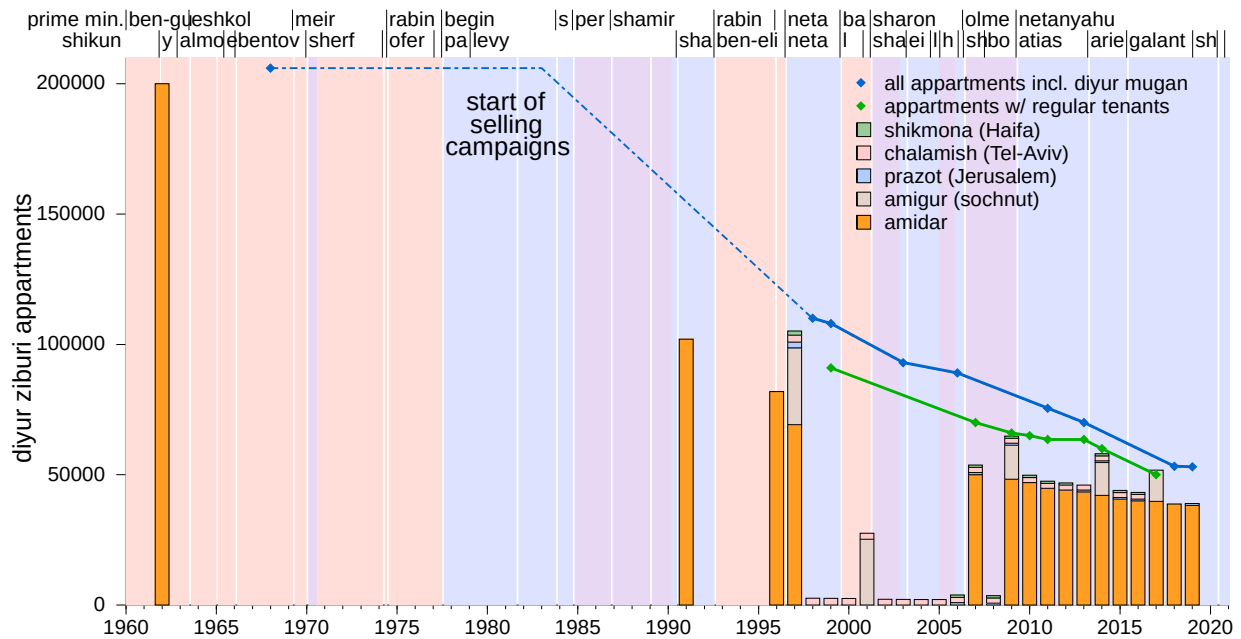
- מספר הזכאים הממתנינים לדיור ציבורי שאין להם דירות מתאימות⁵¹⁵. רובם הם זכאים חדשים, אבל יש גם דיירים שמחכים לעבור לדירה אחרת. בין היתר יש גם דיווחים על מספר גדול של דיירים שנשארים בדירות יותר גדולות ממה שהם צריכים (למשל זוגות מבוגרים אחרי שהילדים עזבו את הבית), מה שמשקף חוסר יעילות בשימוש בדירות⁵¹⁶.
- מספר הדירות הפנויות. חלקן של הדירות האלה אינו ראוי למגורים כלל, חלקן זקוק לשיפוץ ולפעמים אלה מתעכבים למשך זמן רב, וחלקן קטנות וממוקמות באזורים שאין להם ביקוש – ולכן קשה לאכלס או למכור אותן. בכל אופן מספרן יורד בהדרגה.
- מספר הדירות ששייכות למאגר הדיור הציבורי אבל אינן משמשות למגורי זכאים. כך מסתבר שיש כ-1800 דירות שהמתגוררים בהן אינם זכאים⁵¹⁷ או שהן משמשות רשויות מקומיות או בתי כנסת⁵¹⁸. בשנים האחרונות נעשים מאמצים להחזיר את הדירות האלה, ומספרן יורד באיטיות.

515 דה מרקר 18.7.2017.

516 דה מרקר 11.4.2018.

517 דה מרקר 28.2.2018.

518 דה מרקר 24.6.2015.

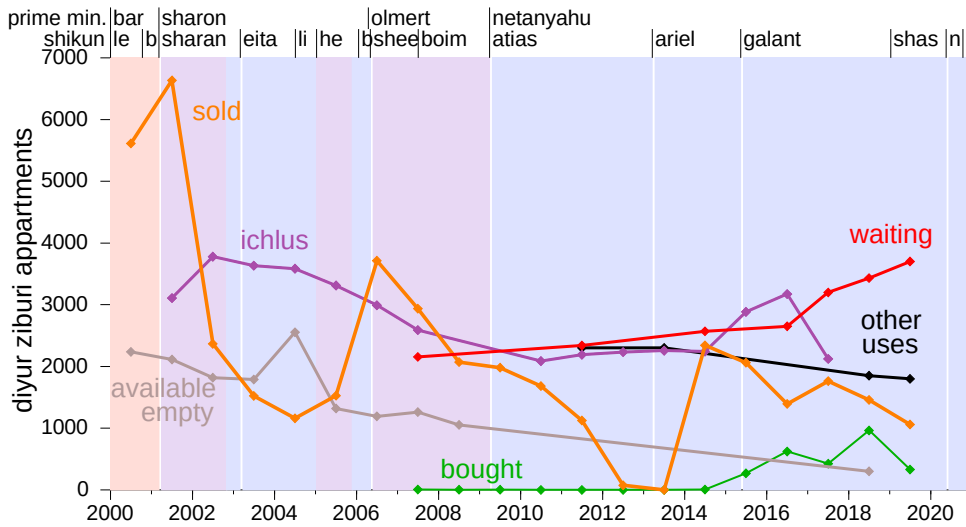


איור 263: מספר הדירות בדיור הציבורי⁵¹⁹. ברוב השנים יש מידע רק על חלק מהחברות המשכנות. הערך בתחילת שנות ה-80 אינו מבוסס, ונועד רק להראות שלפני זה המספר היה פחות או יותר יציב ושמבצע המכירות התחילו בתקופה זו.

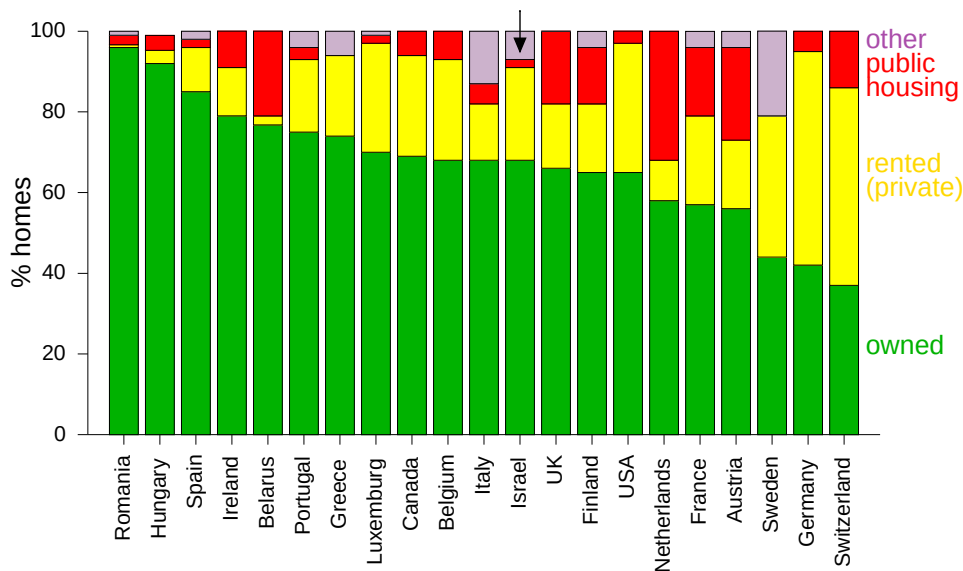
- פעילות של קניית ומכירת דירות. בשנים האחרונות יש מגמת ירידה במספר הדירות שנמכרות. זה טוב למצבת הדירות, אבל פחות טוב מבחינת הדיירים שרוצים לרכוש את הדירות שלהם. יש גם עלייה מסוימת בקניית דירות, אבל לא מספיק כדי לפצות על אלה שנמכרו.
- אבל הכי חמור, ברקע יש עלייה משמעותית בממתינים לדיור ציבורי – וזאת לפי הקריטריונים הדי מחמירים של משרד השיכון. יש עוד אלפים רבים שזקוקים לדיור אבל לא עומדים בקריטריונים האלה. המסקנה הבלתי נמנעת היא שיש פער מתרחב בין מה שצריך לבין מה שהממשלה ומשרד השיכון מספקים.

בהשוואה בינלאומית, ישראל היא כיום בין המדינות שבהן הדיור הציבורי מספק רק חלק קטן ביותר מפתרונות הדיור, כ-2% (איור 265). השיא היה כ-23% מהדירות במדינה בשנות ה-60 של המאה הקודמת. הירידה היא כמובן תוצאה של התהליך שתואר לעיל שבו מצבת הדירות הולכת היורדת. והירידה הזו היא תוצאה של מדיניות מכוונת שנועדה להקטין את העומס על תקציב המדינה על ידי מעבר מאספקת דירות לתמיכה בשכירות בשוק החופשי. היתרון הוא שברגע שמספקים דירה אין אפשרות לסגת ולקצץ חדר אחד ממנה. תמיכות בשכר דירה, לעומת זאת, אפשר לשנות. ובאופן כללי התמיכות הניתנות אינן מספיקות כשלעצמן.

⁵¹⁹ מקורות: העמודות עם הנתונים על החלוקה בין חברות משכנות שונות באים בעיקר מדוחות שנתיים שלהן, מאתר רשות החברות הממשלתית. הקווים של הסך הכל הם בעיקר מדוחות של מבקר המדינה (59, 60, 64, 65) וממסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת על מכירת הדירות בדיור הציבורי מה-6.9.2006. הנתונים ל-1997 מאליה ורצברגר, הפרטת השיכון הציבורי, מרכז טאוב 2007. הנתון על כך שהיו 206,000 דירות בסוף שנות ה-60 מוויקיפדיה, והנתון על עמידר מ-1962 מאתר עמידר. הגשתי בקשת חופש מידע למשרד השיכון על מספרי הדירות בעבר, וקיבלתי תשובה שלא נכתבו דוחות ולא נשמרו נתונים ולכן משרד השיכון לא יודע לענות על זה. הגשתי בקשת חופש מידע לעמידר וקיבלתי תשובה שדוחות מלפני יותר מ-7 שנים בארכיון ובכל מקרה בעבר לא היה רישום מסודר והמספרים לא אמינים.



איור 264: מספר הדירות הפנויות, אלה שאוכלסו, נמכרו, או נקנו, ותור הממתינים לדירור הציבורי, מאז תחילת המאה ה-20.



איור 265: סוגי הדירור בארצות שונות⁵²¹. "אחר" כולל למשל דירור מוגן ומעונות סטודנטים. בשוודיה הדירור הציבורי נגיש לכל האוכלוסייה, וגם הוא נכלל תחת "אחר". הנתונים לשנת 2015.

בניית דירות ומצאי הדירות

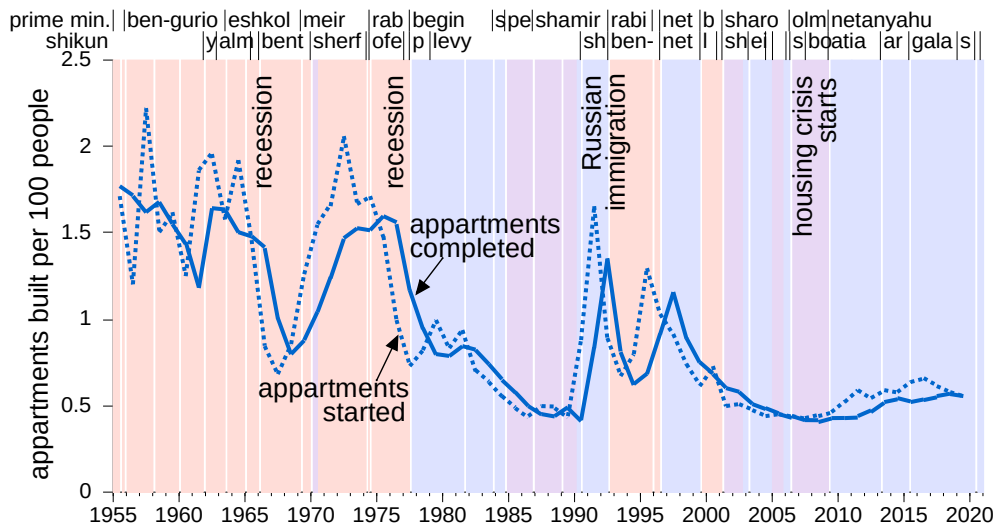
משרד השיכון ובנייה ציבורית הם רק חלק, לפעמים קטן, משוק הדירור. צריך להסתכל גם על התמונה כולה. נתחיל עם הנתון הבסיסי ביותר: כמה דירות בונים. גם בזה יש שתי אפשרויות: האם הכוונה כמה דירות התחילו לבנות, או כמה דירות סיימו לבנות? כדי להתחמק מהשאלה פשוט נבחן את שתי האפשרויות.

⁵²⁰ מקורות: נתונים ספורדיים מדוחות מבקר המדינה, ממסמך על התמורות בדירור הציבורי בישראל 2011-1998 של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מה-13.12.2011, מדוחות חודשיים של משרד השיכון, מהעיתונות הכלכלית, ודוחות על קניית דירות בשנים האחרונות.

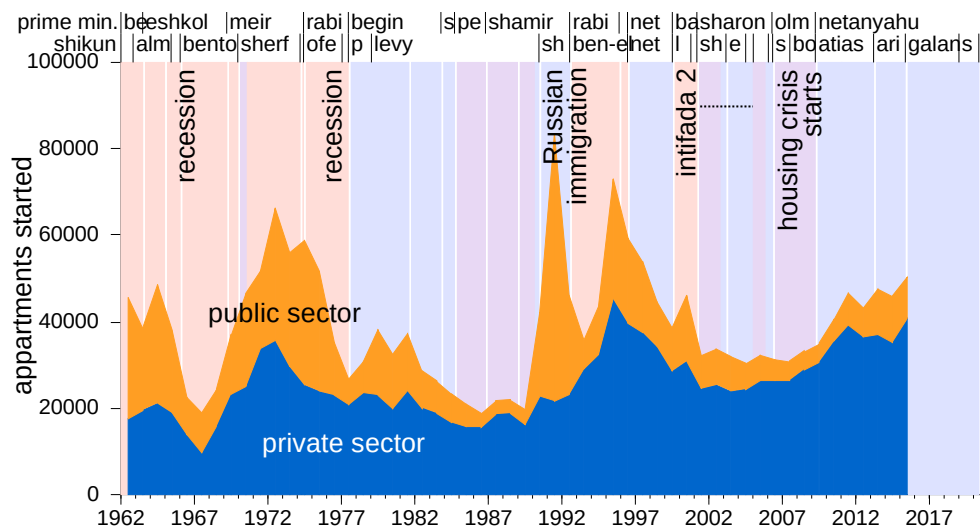
⁵²¹ מקור: שלמה סיברסקי וירון הופמן-דישון, האופציה הציבורית בדירור, מרכז אדוה 11.2017, עם תוספות מהמקור שלהם, Social housing in the UNECE region, האו"ם 2015.

אבל מה שיותר חשוב הוא הנירמול לגודל האוכלוסייה, כי כמות הדירות הדרושה פרופורציונית כמובן לכמה אנשים צריכים לגור בהן.

איור 266 מראה את סך כל הבניה מנורמל לפי האוכלוסייה. לפני המהפך ב-1977 קצב הבנייה היה בערך דירה וחצי לכל 100 תושבים כל שנה. היה צריך לבנות מדינה ולספק מגורים. חריגות כלפי מטה נרשמו כתוצאה ממיתונים קשים, שקרו בשנים 1967 ו-1976. אחרי המהפך קצב הבניה האופייני ירד בשני שלישי, ועמד רוב הזמן (ועומד גם כיום) על כחצי דירה לכל 100 תושבים כל שנה. חריגות כלפי מעלה היו בתקופת שמיר (כששרון היה שר השיכון) בתגובה לעלייה הרוסית של ראשית שנות ה-90, וכמה שנים אחרי זה בזמן ממשלת רבין.



איור 266: קצב בניוי הדירות מאז שנות ה-50, דירות חדשות ל-100 נפש בשנה⁵²².



איור 267: התחלות בנייה לפי יוזם הבנייה: הממשלה או יזמים פרטיים⁵²³.

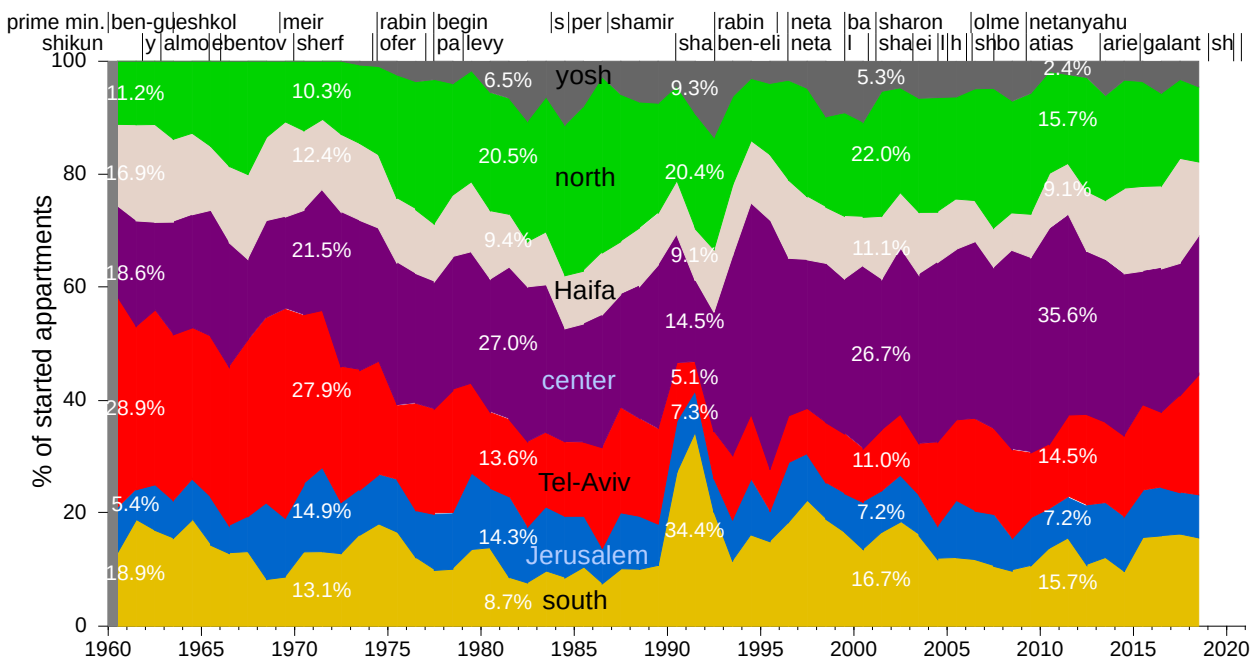
שאלה קשורה לכך היא מי יוזם את הבנייה. איור 267 מראה את התחלות הבנייה (במספרים אבסולוטיים, לא מנורמל לגודל האוכלוסייה) ואיזה חלק מהן היה ביוזמת הממשלה או ביוזמה של יזמים

⁵²² מקור: פרסומי הבינוי בישראל של הלמ"ס עם השלמות מהשנתון הסטטיסטי לישראל, לוח 20.1 (בינוי – נתונים נבחרים).

⁵²³ מקור: פרסום הבינוי בישראל 2011, פרסום 1506 של הלמ"ס, ולוח 22.11 מהשנתון הסטטיסטי לישראל של 2016 (דירות, לפי יוזם הבנייה, צורת יישוב ומחוז). החל משנתון 2017 פרוט יוזם הבנייה אינו מפורסם.

פריטים. לפני המהפך חלק ניכר מהבנייה – לפעמים אפילו יותר מחצי – היה ביוזמת הממשלה. אחרי המהפך הממשלות העדיפו לתת לשוק הפרטי להוביל, ורק חלק קטן מהבנייה נעשה ביוזמה ממשלתית. אבל בכל זאת, כשהיה צורך בגלל גל העלייה הרוסית הגדול של ראשית שנות ה-90, שר השיכון אריאל שרון יזם בנייה ממשלתית רחבת היקף. כמה שנים לאחר מכן גם ממשלת רבין יזמה בנייה נרחבת, בהבדל שבמקרה הזה הייתה גם הצלחה בהגדלה ניכרת של הבנייה הפרטית (וכפי שרואים באיור 259, תקציב השיכון כמעט לא עלה בתקופה זו). לעומת זאת, ממשלות נתניהו האחרונות לא הצליחו לגרום לעלייה משמעותית בבנייה מאז תחילת משבר הדירור ב-2008. הייתה עלייה מוגבלת בבנייה הפרטית, שנעצרה ב-2012, ואילו הממשלה עצמה לא הגבירה את קצב הבנייה שלה כפי שעשו ממשלות קודמות במצבי משבר.

עוד שאלה חשובה היא איפה בונים. מטבע הדברים הביקוש לדירות מתרכז באזורי הביקוש, קרי במרכז. מצד שני יש מדיניות ממשלתית של פיזור האוכלוסייה ומתן עדיפות לפריפריה. מצד שלישי יש את כל הנושא של הבנייה בשטחים עם ההשלכות הפוליטיות והמדיניות שלו. אז מה השורה התחתונה?



איור 268: חלוקת התחלות הבנייה בכל שנה לפי מחוז⁵²⁴.

איור 268 מראה את החלוקה של התחלות הבנייה בכל שנה לפי מחוזות. אפשר לראות כאן כמה תופעות מעניינות:

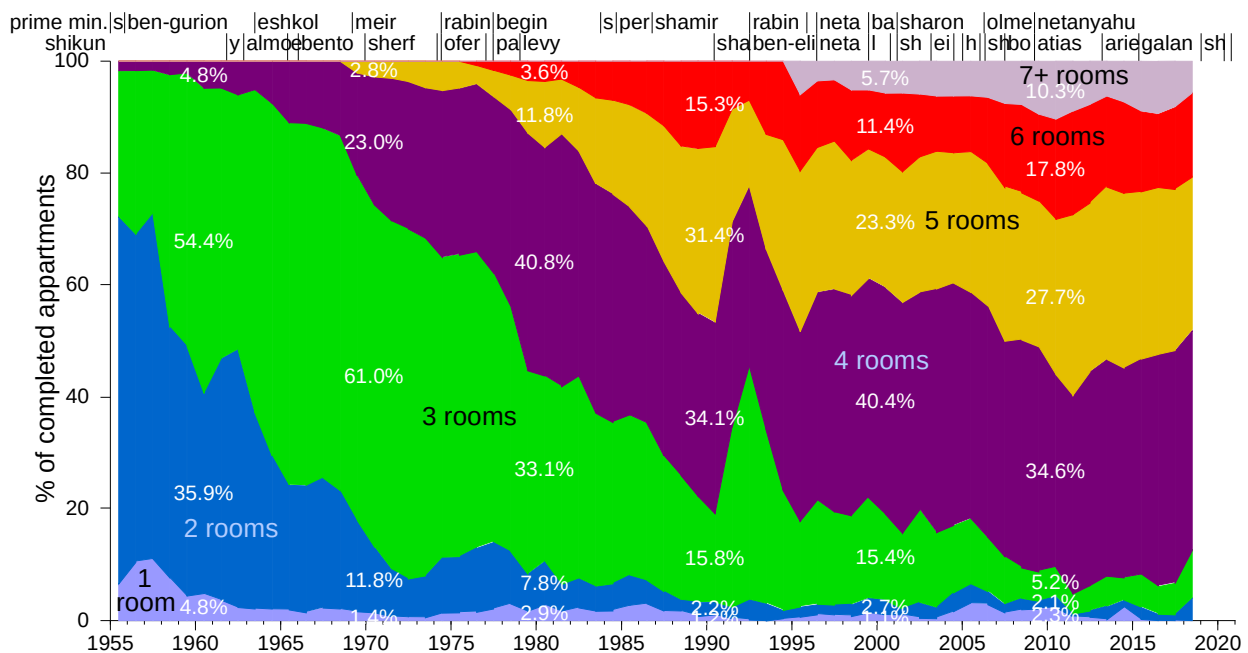
- אזור המרכז + תל-אביב הוא כמעט תמיד בערך חצי מכל שוק הדירור, אם כי בשנות ה-80 זה ירד לכ-40%. אבל החלוקה הפנימית משתנה: בשנות ה-60 רוב הדירות נבנו בתל-אביב, ואילו מאז שנות ה-90 הרוב נבנות במחוז המרכז. המעבר הזה משקף את הגידול העצום במטרופולין דן המקיף את תל-אביב ואת הרוויה בתל-אביב גופה.
- ירושלים זכתה לתנופת בניה משמעותית אחרי מלחמת ששת הימים בשנות ה-70 וה-80, כשכל השכונות החדשות המקיפות את העיר נבנו לראשונה. אבל מאז שנות ה-90 עד היום אחוז הבנייה בירושלים הוא חצי ממה שהיה בתקופה הזו.
- כמות הדירות הנבנות ביו"ש די מרשימה. תנופת בנייה היו בשלהי ממשלת בגין, בשלהי ממשלת שמיר, ובשלהי ממשלת נתניהו הראשונה. ירידות היו בממשלות השמאל שהחליפו אותן: ממשלת פרס בתקופת הרוטציה, ממשלת רבין השנייה, וממשלת ברק. ודווקא בתקופת ממשלת נתניהו

524 מקור: פרסום הבינוי בישראל 2011, פרסום 1506 של הלמ"ס, ולוח 20.11 מהשנתון הסטטיסטי לישראל (דירות לפי שלב בנייה, צורת יישוב, מחוז וסוג בניין).

השנייה הבניה היחסית בשטחים היא הנמוכה ביותר מאז ימי ממשלת רבין הראשונה (אבל שימו לב שזה יחסית לבנייה בכל המדינה, ולא באופן אבסולוטי).

- תנופת הבנייה של שרון בתחילת שנות ה-90, בעקבות גל העלייה מרוסיה, הייתה מרוכזת במחוז הדרום. כפי שנראה באיור 269 להלן, היא גם הייתה מורכבת ברובה מדירות קטנות יחסית של 3 חדרים.

מעניין גם לראות מה בונים. מסתבר שהדירות שבונים כיום הן לא אותו הדבר כמו הדירות שבנו בעבר. רמת החיים עלתה, וכחלק מזה עלה הגודל של הדירות. יתכן גם שנוסף שיקול של הקבלנים הפרטיים, שמעדיפים לבנות דירות גדולות כדי להעלות את המחירים שלהן. בכל אופן, כפי שאפשר לראות באיור 269, כיום כבר לא בונים כמעט דירות קטנות, ויותר מחצי הדירות שנבנות הן דירות של 5 חדרים ומעלה.

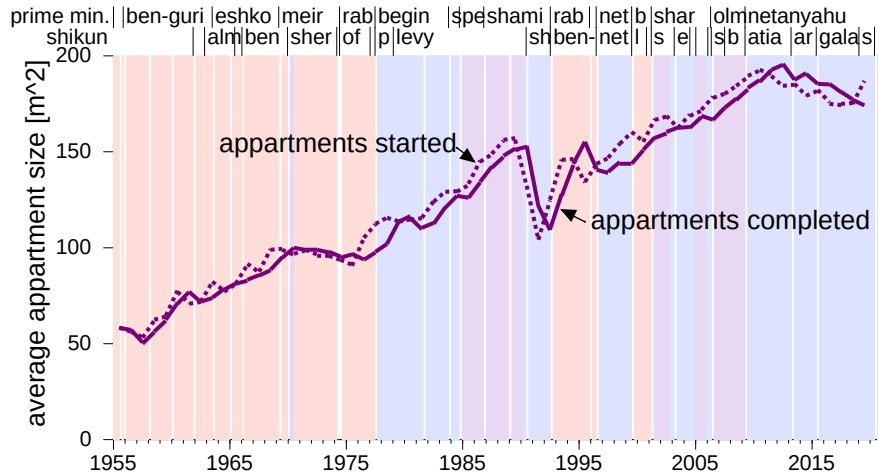


איור 269: חלוקה של הדירות שבנייתן הסתיימה כל שנה לפי גודל הדירה בחדרים⁵²⁵.

מה זה אומר? אם אתם שייכים לאופטימיים, זה יופי, כי זה מצביע על עלייה ברמת החיים ומגורים בדירות גדולות ומרווחות יותר. ומי שמאמין בשוק חופשי מצדיק את זה בטיעון שזה מה שהשוק מייצר, כנראה כי זה מה שאנחנו רוצים ויכולים לקנות. אבל אם אתם פחות אופטימיסטים, יש כאן סימנים לכשל שוק. די ברור שלא כולנו באמת רוצים או יכולים לקנות דירות כאלה גדולות – למשל, עם הזדקנות האוכלוסייה, צפוי שיהיה ביקוש גבוה יותר לדירות קטנות שמתאימות לזוגות מבוגרים אחרי שהילדים עזבו את הבית. ואכן התפלגות משקי הבית בישראל ב-2015 מראה ש-18% הם משקי בית של נפש אחת, ועוד 24% הם של שתי נפשות – סך הכל 42%. אבל השוק מייצר דירות גדולות ולא דירות יותר קטנות פשוט כי זה יותר רווחי למכור דירות יוקרה גדולות, וגופי התכנון לא מחייבים בניית דירות קטנות.

עם זאת, יש סימנים לשינוי מגמה מאז 2012, וכיום שיעור הדירות הגדולות (5 חדרים ומעלה) הולך וקטן. רואים את זה עוד יותר טוב אם מחשבים את גודל הדירה הממוצע (איור 270). בשנת 2012 הגודל הממוצע של דירה שנבנתה הגיע לשיא של כמעט 200 מ"ר (גודל ברוטו, כולל קירות חיצוניים ושטחים משותפים), ומאז הגודל הממוצע יורד. השערה שלי לגבי הסיבה היא שעד משבר הדיור יזמים וקבלנים בנו דירות יותר גדולות כדי להצדיק מחירים יותר גבוהים. אבל בגלל משבר הדיור המחירים עולים בתלילות גם לדירות יותר קטנות. מבחינת היזמים והקבלנים זה טוב: אפשר לבנות דירות יותר קטנות (בעלות יותר נמוכה), ועדיין למכור במחיר יותר גבוה.

525 מקור: פרסום הבינוי בישראל 2011, פרסום 1506 של הלמ"ס, ולוח 20.9 מהשנתון הסטטיסטי לישראל (דירות לפי סוג בניין, מספר חדרים בדירה, ושלב בנייה). אין נתונים על דירות בגודל 7 חדרים ומעלה מלפני 1995.



איור 270: גודל דירה ממוצע (של דירות חדשות), כפי שמתקבל על ידי חלוקת סך שטח הבנייה לדיור במספר הדירות שבנייתן הושלמה⁵²⁶.

שימו לב: איור 269 מראה את התפלגות הדירות החדשות שנבנות, לא את התפלגות הדירות הקיימות. שליש מכל הדירות שנבנו בכל שנות המדינה הן בנות 3 חדרים, והמון מהן עדיין בשימוש. אבל רובן הן דירות ישנות, שנבנו לפני 1980, ודירות 2 חדרים הן עוד יותר ישנות.

משבר הדיור

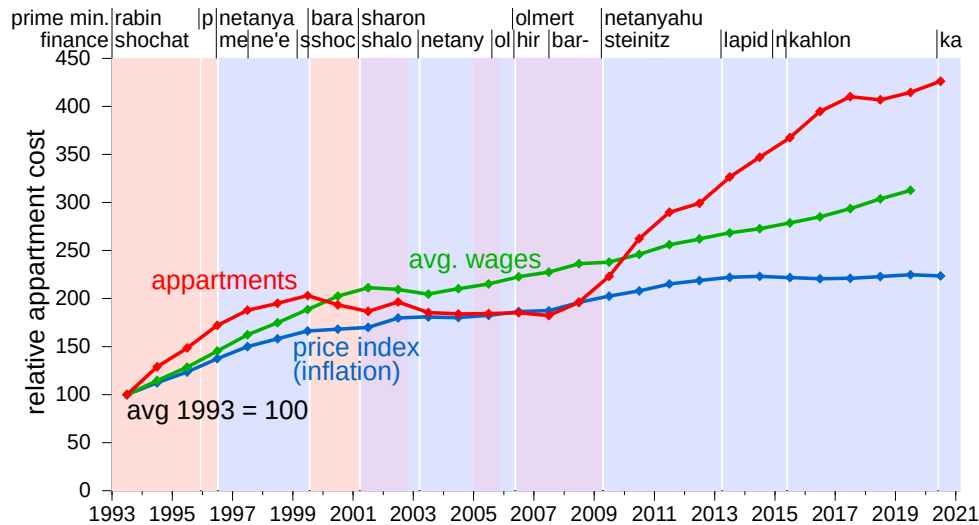
נושא הדיור נמצא בקדמת הבמה או לפחות ברקע הדברים מאז המחאה החברתית של 2011. הבעיה הידועה היא שמחירי הדירות עלו באופן תלול מאז 2007, למרות כל מאמצי הממשלה להביא לירידת המחירים או לפחות לבלימת עלייה נוספת.

מחירי הדירות

מחירי הדירות עולים בתלילות מאז 2007. אבל צריך לשאול יחסית למה. האפשרות המתבקשת היא לברר האם הם עולים באופן ריאלי, כלומר יותר מהאינפלציה. אבל דירות הן לא סתם מוצר צריכה. לרוב האנשים, דירה היא הרכישה הגדולה ביותר שהם עושים בחייהם, והם עושים רכישה כזו רק פעם אחת. אז אפשרות שנייה היא להשוות את עליית מחירי הדירות עם עליית המשכורות, כי צריך לצבור הרבה מאוד משכורות כדי לשלם על דירה.

מדד המחירים לצרכן (שהוא הבסיס לחישובי אינפלציה), השכר הממוצע, ומדד הדירות מוצגים בצוותא באיור 271. שימו לב שכל הנתונים מנורמלים לשנת 1993. במילים אחרות, מה שאנחנו רואים זה השינוי היחסי מאז 1993 ולא מחירים אבסולוטיים, מה שמאפשר השוואה של השינויים.

⁵²⁶ מקור: שטח הבנייה למגורים מלוח 20.6 בשנתון הסטטיסטי לישראל (שטח בנייה, לפי יעוד ושלב בנייה), אבל יש בו מידע רק לכמה שנים, אז צריך לעיין בלוחות המקבילים גם בשנתונים קודמים. מספר הדירות מלוח 20.1 (בינוי – נתונים נבחרים).



איור 271: העלייה במדד המחירים לצרכן, במשכורות, ובמחירי הדירות מאז 1993.⁵²⁷

אם מסתכלים מ-1993 עד היום ברור כי מחירי הדירות עלו יותר מהאינפלציה וגם יותר מהשכר. אבל העלייה הזו הייתה ממש לא אחידה. להיפך, היו שתי פאזות של עליית מחירים תלולה, וביניהן עשור שלם שבו מחירי הדירות היו בסימן של ירידה קלה (שימו לב שזו ירידה במחירים נומינליים — הירידה יחסית לאינפלציה או לשכר משמעותית יותר, כי הם המשיכו לעלות).

העלייה הראשונה הייתה בשנות התשעים, ומיוחסת לעלייה בביקוש כתוצאה מגל ההגירה מרוסיה. עליית המחירים הזו לא גרמה למחאה גדולה, כי המשכורות גם עלו (אמנם קצת יותר לאט, אבל אחרי כמה שנים הפער נסגר). העלייה השנייה במחירי הדירות התחילה בערך במשבר הכלכלי של 2008 וממשיכה עד היום; עלייה זו מיוחסת לריבית הנמוכה בבנקים ולמצב הבורסה, הגורמים לדירות להראות כאפיק השקעה מבטיח יחסית כשבמקביל אפשר לקבל משכנתא זולה יחסית. כתוצאה יש ביקוש יתר לדירות ועליית מחירים. הבעיה היא שבתחילת התקופה הזו המשכורות די קפאו במקום יחסית לאינפלציה (ראו גם באיור 108 בעמ' 188), וגם אחר כך עלו פחות מהעלייה במחירי הדירות, ולכן העלייה היחסית של מחירי הדירות מורגשת (וכואבת) יותר.

הקשר בין עליית מחירי הדירות לפעילות של משקיעים ולריבית הנמוכה של בנק ישראל מקובל על רבים. בפרט, הוא מופיע בניתוח שבוצע בחטיבת המחקר של בנק ישראל כבר בתחילת המשבר, והביא למסקנה הבאה⁵²⁸:

“נמצא כי הגורם העיקרי לעלייה של מחירי הדירות בשנים 2009-2010 הוא הורדתה של הריבית המונית על רקע המשבר העולמי. זו מסבירה כמחצית מהעלייה ב-2010, שהסתכמה ב-13.9 אחוזים. הורדת ריבית של נקודת אחוז אחת העלתה את מחירי הדירות ב-6.5 אחוזים.”

חיזוק למסקנה זו ניתן למצוא גם במיתון הקל בעליית מחירי הדירות שאירע ב-2011-2012 (איור 271). תקופה זו אופיינה בעלייה מסוימת בריבית בנק ישראל, שהגיעה לכדי 3.25%, לעומת אינפלציה שנתית של 2.17%. אלא שאז הריבית החלה לרדת שוב, ומחירי הדירות חזרו לעלות.

הסיבות למשבר: משקיעים וריבית

ההסבר הפשוטני למשבר הדיור, שמצוטט לעיתים קרובות על ידי גורמים ממשלתיים ועל ידי העיתונות, מבוסס על ההנחה שדיור וקרקעות הם מוצר ככל מוצר כלכלי אחר ומחיר השוק שלהם נקבע על ידי שיווי

⁵²⁷ מקור: נתוני הלמ"ס על מדד המחירים לצרכן, מדד מחירי הדירות, והשכר הממוצע במשק. נתוני מחירי הדירות מתחילים ב-1993.

⁵²⁸ ויצמן נגר וגיא סגל, מה מסביר את התפתחות מחירי הדירות ושכר הדירה בישראל בשנים 1999-2010? סקר בנק ישראל 85, דצמבר 2011.

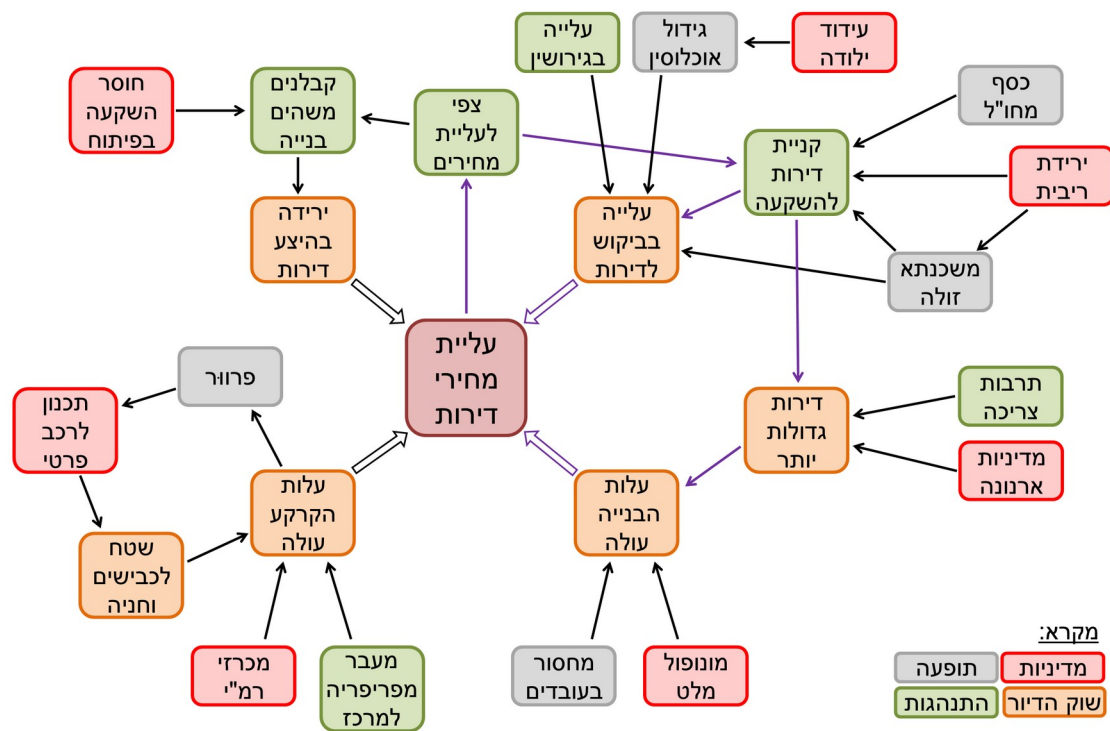
המשקל בין ביקוש והיצע. התאוריה הכלכלית אומרת שאם הביקוש גבוה וההיצע נמוך המחירים עולים. מכאן מסיקים שאם המחירים עולים סימן שאין מספיק היצע לענות על הביקוש. הפתרון הוא לכן להגדיל את ההיצע.

מעבר לפגם הלוגי בטיעון הזה⁵²⁹, יש בו גם פגם כלכלי. קרקע ודיור אינם רק מוצר כלכלי הנשלט על ידי חוקי ביקוש והיצע, ובמקרים מסוימים הם מתנהגים אחרת. הסיבה היא ששוק הדיור מספק בעצם שני צרכים שונים ובלתי קשורים זה לזה⁵³⁰:

- פתרונות דיור עבור מי שמבקש לרכוש דירה כדי לגור בה, בין אם קוני דירה ראשונה ובין אם משפרי דיור.

- אפשרות השקעה שמבטיחה את ערך הכסף ומאפשרת תשואה נאה כשהדירה תימכר בעתיד.

הצורך הראשון כפוף אכן לחוקי ביקוש והיצע רגילים: אם יש יותר ביקוש מהיצע המחירים עולים, ואם המחירים עולים הביקוש קטן (והמחאה החברתית מתגברת). אבל הצורך השני מתנהג הפוך. כשהמחירים עולים, המשקיעים לא נרתעים מלקנות דירות אלא דווקא נמשכים לקנות עוד דירות, כי מחירים עולים מבטיחים תשואה גבוהה יותר להשקעה. מבחינה זו שוק הדיור מתנהג כמו בורסה, לא כמו שוק מצרכים. בניגוד לגורמים אחרים שתורמים לעליית מחירי הדירות (איור 272), יש כאן לולאה של משוב חיובי. זה מה שגורם לעליית מחירים מתמשכת.



איור 272: הגורמים המשפיעים על עליית מחירי הדיור, בעיקר במרכז⁵³¹. שימו לב ללולאות המשוב החיובי דרך קניית דירות להשקעה.

המצב בישראל בשנים האחרונות הוא בדיוק מצב כזה. משקיעים מחפשים אפיקי השקעה חדשים

⁵²⁹ זה שחוסר היצע גורם לעליית מחירים לא אומר שעליית מחירים נובעת בהכרח מחוסר היצע – יכולים להיות גם גורמים אחרים.

⁵³⁰ לניתוח שווקי הדיור והתנהלותם, ולייחודם בהיותם בו זמנית שווקים המספקים פתרונות דיור ושווקי השקעה ראו: Alexander E.R., 2014, Land-property markets and planning: a special case, *Land Use Policy* 41, pp. 533-540

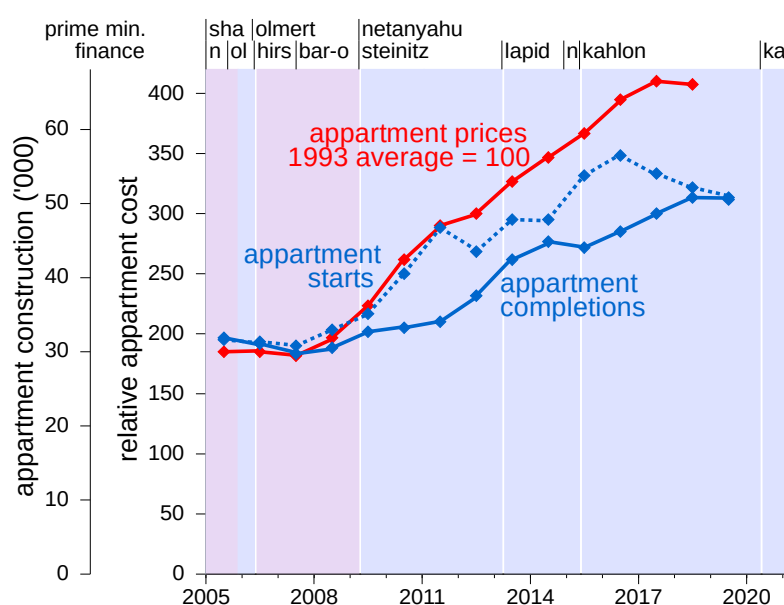
ולניתוח המצב בישראל ומיותרות תכנון היתר לאור התנהלות השוק, ראו: פייטלסון ע., 2015, העברת התכנון לאוצר: דיון ביקורתי בנוגע להגיונות שמאחורי החלטה זו, *תכנון 12*(2), ע"מ 118-126.

⁵³¹ בעקבות תרשים של דרור רשף (האזרח דרור) בדף הסיבות לעליית מחירי הדיור בישראל באקו-ויקי.

ופונים לשוק הדיור. הפנייה הזו לשוק הדיור אכן גורמת לעליית מחירים כתוצאה מעלייה בביקוש. אבל עליית המחירים הזו גורמת לשוק הדיור להיות יותר ויותר אטרקטיבי להשקעות נוספות. כתוצאה נוצר מצב של משוב חיובי שבו היצע נוסף נבלע על ידי המשקיעים הרעבים לתשואה, ובמקום שהיצע יגרום לירידת מחירים הוא גורם לעליית מחירים. התוצאה היא התפתחות של בועת נדל"ן.

המשקיעים שמניעים את התהליך מתחלקים לשניים. חלק גדול מהם פשוט מחפשים אפיק השקעה כלשהו כתחליף לחיסכון בבנקים, שהתשואה בו נמוכה בגלל הריבית הנמוכה במשק. לכן הניסיון של בנק ישראל להיאבק במשבר הכלכלי העולמי של 2008 על ידי הפחתת הריבית הוא אחד הגורמים החשובים למשבר הדיור.

החלק השני של המשקיעים הם תושבי חוץ שקונים דירות בישראל. משקיעים אלה מתמקדים בדירות יוקרה, ובכך משפיעים על אופי הבנייה וגורמים לעליית מחירים כללית. סיבה אחת לקנות דירה בארץ היא לתקוע כאן יתד למקרה צורך או לצורך ביקורים. בנוסף השקעה בנדל"ן בארץ הייתה במשך שנים אפיק נוח להלבנת הון שחור, לאור מחירי הדירות הנמוכים יחסית ושער השקל שהיה חלש יחסית למטבעות אחרים. כששער השקל השתפר ונכנסו לתוקף תקנות מחמירות נגד הלבנת הון, שיעור משקיעי החוץ ירד בחדות⁵³².



איור 273: השוואה בין העלייה במחירי הדירות והשינויים בבנייה. שימו לב לשימוש בציר אנכי כפול עם סקלות שונות.

את הטענה שמשבר הדיור אינו מקרה רגיל של ביקוש והיצע אפשר לגבות בנתונים. איור 273 מראה שוב את העלייה במחירי הדירות בתקופה האחרונה (בדיוק אותו גרף כמו באיור 271). בנוסף הוא מראה את השינוי בבנייה (הקצה הימני של הגרף באיור 266, אבל בלי הנרמול לגודל האוכלוסייה). מה שרואים הוא שמייד כשהמחירים התחילו לעלות, בשנת 2008, השוק הגיב בכיוון של הגדלת ההיצע: התחלות הבנייה עלו באותו הקצב כמו עליית המחירים. והן המשיכו לעלות במשך 4 שנים רצופות. כיוון שיש פער בין התחלות בנייה לסיום בנייה, ההיצע עלה בפועל רק 3 שנים מאוחר יותר. אבל גם כשההיצע עלה, החל מ-2012, המחירים המשיכו לעלות ולא התמתנו או ירדו.

“פתרונות” בעייתיים

ההנחה שהבעיה המובילה למשבר הדיור היא חוסר היצע הולידה כמה פתרונות בעייתיים.

- תוכנית מע"מ 0 של שר האוצר יאיר לפיד. התוכנית, שלא יצאה אל הפועל לבסוף, התכוונה לסבסד

532 נמרוד בוסו, הם קנו אלפי דירות יוקרה, הזניקו את המחירים אבל נעלמו, דה מרקר 25.8.2017.

דיור של זוגות צעירים על ידי מתן פטור ממע"מ. למרות שלא יצאה אל הפועל היא גרמה להאטה בבנייה כתוצאה מחוסר הוודאות על איך תשפיע על השוק.

- תוכנית מחיר למשתכן של שר האוצר משה כחלון. גם תוכנית זו מסבסדת דיור של קוני דירה חדשה, וההוצאה המצטברת מוערכת במיליארדי שקלים. כחלון יחס לה את ההתייזבות במחירי הדיור שהתחילה להירשם ב-2018. במקביל חלק מההגרות לזכאים לא הצליחו, וחלק מהזוכים ויתרו על זכותם כי הדירות שקיבלו היו במקומות לא רצויים להם. בנוסף נראה שהתוכנית גם גרמה לירידה בהתחלות הבנייה הפרטית, ולהפיכת מספר לא מבוטל של זוגות צעירים למשקיעים שקונים דירה רק כדי לא לפספס את ההטבה ובכך מגדילים את הביקוש ואת המחירים⁵³³.
- תוכניות הסכם גג עם מספר גדול של רשויות מקומיות, בעיקר רשויות חלשות מהפריפריה. בהסכמים אלה הרשויות מאשרות תוכניות בנייה מסיביות שעשויות להכפיל את מספר התושבים בשטחן בתמורה לסיוע ממשרד האוצר בפיתוח תשתיות. הבעיה היא שלא מובטח ביקוש גבוה לדירות באזורים אלה, ושההוצאות העתידיות על מתן שירותים לתושבים החדשים עלולות להכביד על הרשויות הרבה יותר ממה שהתמריצים הזמניים מסייעים להן. ברוב המקרים אין השקעה מקבילה בפיתוח מקורות תעסוקה, והשכונות החדשות מתוכננות בשולי הערים ומסיטות את מרכז הכובד מהעיר הקיימת.

האם בועת נדל"ן?

לפני שנמשיך כדאי להקדיש רגע לשאלה האם משבר הדיור משקף ניפוח של בועת נדל"ן. זה חשוב כי בועות דרכן להתפוצץ. משבר הדיור כיום מתבטא בעלייה תלולה של מחירי הדירות, שמקשה על זוגות צעירים ומשפרי דיור. אבל אם תהיה התפוצצות של בועה, ומחירי הדירות יקרו, המצב יהיה גרוע בהרבה. אחד המאפיינים של בועה הוא לקיחת הלוואות כדי לממן רכישות. הדינמיקה היא כפי שראינו לעיל. עליית מחירי הדירות גורמת להן להראות כמו אפיק השקעה מבטיח. אז אנשים לוקחים משכנתא מהבנקים כדי לקנות דירות, מתוך מחשבה שירוויחו מעליית מחירי הדירות הרבה יותר ממה שיצטרכו להחזיר כדי לפרוע את ההלוואה, מה שסביר לאור הריבית הנמוכה (נתונים על הגידול בלקיחת משכנתאות מוצגים באיור 122 בעמ' 204). אם לוקחים יותר מדי הלוואות, זה מאיים על יציבות המערכת הבנקאית ודרכה על יציבות המשק כולו. הסיבה היא שאם המחירים ירדו המשקיעים לא יוכלו למכור את הדירות ברווח, ולא יוכלו להחזיר את ההלוואות. סכנה כזו קיימת בשוק הדיור בישראל כיום.

מצד שני, צריך לזכור ששוק הדיור הוא לא רק שוק השקעות אלא גם שוק רגיל שבו מחפשי דיור קונים דירות. לכן כדי שתתרחש התפוצצות של בועת נדל"ן, צריך שיהיה עודף בנייה בכמויות גבוהות מעבר למה שהשוק צריך באמת. כל עוד הבנייה נמוכה יחסית והביקוש האמיתי (בניגוד לביקוש לצורך השקעה) גבוה, המחירים לא יתמוטטו. כך, באופן פרדוקסלי, חוסר יעילות בפתרון משבר הדיור – ובפרט חוסר הצלחה בהגדלת קצב הבנייה – מגן מפני בועה הרסנית באמת.

הפתרון: הסרת חסמי ביצוע ולא עודף תכנון

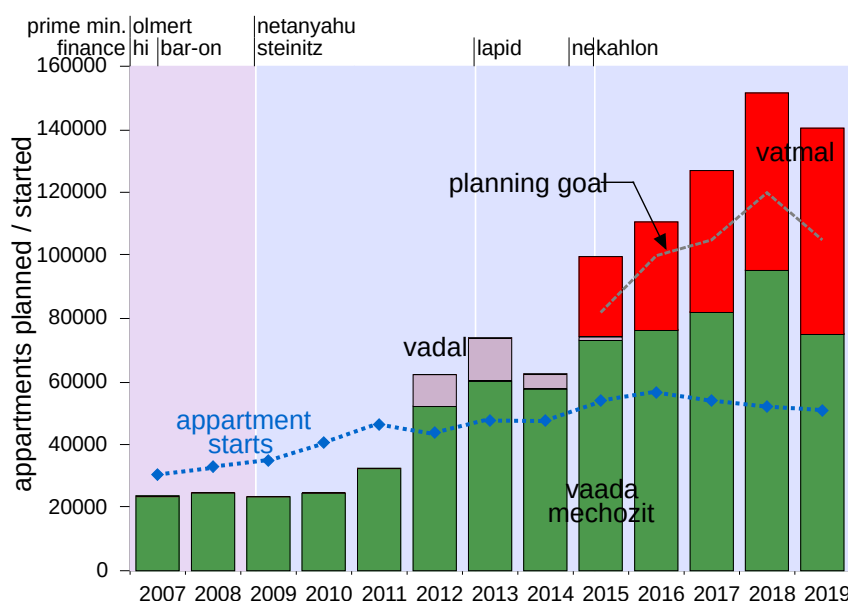
מה שעוד מעניין באיור 273 הוא שהתחלות הבנייה אמנם התחילו לעלות מייד עם עליית המחירים, אבל הן הפסיקו לעלות אחרי 4 שנים, וכתוצאה גם השלמות הבנייה הפסיקו לעלות – למרות שכאמור המחירים המשיכו לעלות ברציפות. שני הממצאים האלה מתכתבים עם הטענה של הממשלה (ובפרט משרד האוצר) שצוואר הבקבוק הוא חוסר תכנון, ולכן צריך להקים ועדות מיוחדות לדיור שיתכננו דירות יותר מהר. את המחיר של פגיעה בשטחים פתוחים ופגיעה בתהליכי התכנון הרגילים מתרצים על ידי תחושת הדחיפות של ההתמודדות עם משבר הדיור.

אבל הטענה שהפתרון יושג על ידי הגברת ההיצע באמצעות יותר תכנון אינה נכונה, וניתן להפריך אותה

533 למשל גילי מלניצקי, "לא ראיתי את השכונה – ממילא לא אגור בה": סיפוריהם של הזוכים במחיר למשתכן, דה מרקר 5.8.2018.

ישרות מהנתונים. ראשית, כפי שראינו באיור 273, כשמחירי הדיור התחילו לעלות היזמים הגיבו מיד בהגדלת מספר התחלות הבנייה. משמעות הדבר שהיה להם מלאי מספיק של דירות מתוכננות, והם לא היו צריכים לחכות לתכנון נוסף.

נתוני התכנון עצמם מוצגים באיור 274, יחד עם נתוני התחלות הבנייה שהוצגו כבר לעיל. אלה נתונים של תוכניות מאושרות, כלומר בסוף תהליך התכנון שלוקח בממוצע (בוועדות המחוזיות) 3 שנים. כפי שניתן לראות בשנים 2007-2011 אכן היו יותר התחלות בנייה מאשר תכנון. אבל זה לא אומר שוועדות התכנון לא עבדו – בעצם הן התחילו כבר לעבוד בקצב מוגבר. הפירות של המאמץ הזה התחילו להבשיל בשנת 2011, וניתן לראות שקצב אישור התוכניות בוועדות המחוזיות יותר מהכפיל את עצמו. אבל דווקא כשאושרו עוד ועוד דירות, התחלות הבנייה הפסיקו לעלות. שוב המסקנה היא שלא התכנון היה צוואר הבקבוק, אלא משהו אחר.



איור 274: השוואה של כמות התכנון בוועדות השונות עם התחלות הבנייה⁵³⁴. מהות הוועדות מוסברת בסעיף על מערך התכנון בהמשך.

בכל אופן, בשנים 2012-2017 היה עודף תכנון מדהים של כ-225,000 דירות (כלומר תכנונו כ-225,000 יותר דירות ממה שהתחילו לבנות), ואפילו אם מקזזים את חוסר התכנון ב-5 השנים הקודמות נשארים עם עודף תכנון של כ-170,000 דירות. בשנים 2018-2019 נוסף עודף תכנון של כמעט 100,000 דירות בשנה: תכנונו מעל 290 אלף, והתחילו לבנות רק 98 אלף. למרות זאת, יעדי התכנון של המועצה הלאומית לכלכלה קוראים לתכנון עוד 2.6 מיליון דירות עד 2040 – ב-70% יותר ממה שהם עצמם טוענים שצריך לבנות⁵³⁵.

הדבר שככל הנראה גרם לעצירה בעליית הבנייה הוא חסמי ביצוע. כדי לבנות שכונת מגורים לא מספיק לאשר את תוכנית הבנייה – צריך גם תשתיות מתאימות. התשתיות האלה, שכוללות צנרת מים וכיוב, מכוני טיהור ביוב, כבישים ומחלפים, הם באחריות הממשלה או הרשויות המקומיות. ואכן, משרד הפנים הקים ועדה כבר בשנת 2011 כדי לבדוק חסמים ניהוליים וארגוניים בתחום התכנון והבנייה. דו"ח הוועדה הצביע על חוסר תקצוב ובניית תשתיות כגורם מכריע⁵³⁶. חיוזוק למסקנה זו ניתן למצוא בהשוואה בין משבר הדיור הנוכחי לבין המצב בעקבות העלייה מרוסיה בראשית שנות ה-90 של המאה הקודמת. באיור 267 ניתן לראות שממשלת רבין הצליחה להתניע תהליך שבו הן הבנייה הפרטית והן הציבורית עלו בחדות, והגיעו

⁵³⁴ מקור: הנתונים אודות התחלות בנייה מהלמ"ס, כמו בגרפים הקודמים. הנתונים על היקף התכנון נלקחו מהשנתונים של מינהל התכנון שמתפרסמים מאז 2011. הנתונים על הוד"ל מדו"ח הוד"ל מס' 11 (שהוא הדו"ח האחרון שפורסם).

⁵³⁵ יעל דראל, זהירות הצפה: "תכנון של 2.6 מיליון דירות עד 2040 יגרום נזק בלתי-הפיך", דה מרקר 3.7.2019.

⁵³⁶ דו"ח הוועדה הציבורית לביחנת חסמים ניהוליים וארגוניים בתחום התכנון והבנייה, משרד הפנים, דצמבר 2011 (ועדת ברנע). שנתיים מאוחר יותר, הדברים נאמרו גם בדיון פנימי בין גורמי תכנון – ראו דה מרקר נדל"ן 11.12.2013.

לרמות גבוהות יותר ממה שקורה היום (וזאת במספרים אבסולוטיים, וכשהאוכלוסייה הייתה קטנה יותר באופן משמעותי). השוואה עם איור 282 מראה קורלציה עם זינוק בסלילת כבישים חדשים, מה שלא קורה כיום.

בה בעת, יש מקום לחשש שעודף התכנון כתוצאה מהקמת ועדות הדיור המיוחדות יגרום נזק כפול:

- התכנון הנוסף יגדיל מאוד את מלאי הדירות המתוכננות שבידי היזמים. הדירות האלה יבנו ויוצעו למכירה כפונקציה של תהליכי שוק, כשהיזמים יחשבו שירוויחו מזה מספיק. אין להם אינטרס להוריד מחירים. ואם התכנון המהיר הוליד פגמים, הם ישארו איתנו עוד שנים רבות.
- במידה שדירות נוספות אכן יבנו כשהמחירים גבוהים, זה יתרום לניפוח נוסף של בועת הנדל"ן ולא להורדת מחירים – או במילים אחרות, להחמרת משבר הדיור במקום פתרון.

בנוסף לפיתוח תשתיות, צריך גם לשווק את הקרקע. כמעט כל הבנייה בישראל נעשית על אדמות מדינה, שמנהלות על ידי רשות מקרקעי ישראל (רמ"י). באופן פרדוקסלי, רמ"י מרוויחה מעלייה במחירי הדיור, שכן הם מאפשרים לה לשווק קרקעות במחיר גבוה יותר. מחקר של חוקרים בטכניון מצא שרמ"י תרמה לעליית מחירי הדיור בכך שערכה שיווק של קרקעות שכבר תוכננו, ובכך שדרשה דמי פיתוח גבוהים⁵³⁷.

השלכות לטווח ארוך

בטווח הזמן המיידי התוצאה העיקרית של משבר הדיור הוא הקושי לקנות דירה. את הקושי הזה חווים בעיקר זוגות צעירים. אבל למשבר המתמשך ולנסיונות לפתור אותו יש לפחות שתי השלכות חמורות גם לטווח הארוך.

- העלייה במחירי הדירות לא באמת גרמה לירידה משמעותית בקניית דירות. הרצון לגור בדירה משלך נשאר חזק, וזוגות צעירים רבים ממשיכים לממש אותו וקונים דירות למרות המחיר הגבוה. הם עושים את זה בין היתר על ידי לקיחת משכנתאות – הלוואות שהדירה הנרכשת משמשת ערובה להחזרתן. ההחזרים על משכנתאות כאלה פרוסים כרגיל על פני תקופה ארוכה, מסדר גודל של 20 שנה. בעיה אחת שנובעת מזה היא הסיכון שיהיו כאלה שלא יוכלו לעמוד בהחזרים. זה יגרום להפסדים לבנקים ו/או לעיקול הדירות. בעיה כללית יותר היא שזה פוגע בתחזית הצמיחה של כל המדינה לעשרות שנים. הסיבה היא שפלא לא מבוטל באוכלוסייה (כל מי שלקח משכנתא על פני עשר שנים) יצטרך להקדיש חלק לא מבוטל מהכנסתו (הממוצע הוא בסדר גודל של 30%) לתשלומים להחזר ההלוואה. ובגלל משבר הדיור מדובר בהלוואות גדולות במיוחד, ולכן בהחזרים גדולים במיוחד יחסית לתקופות אחרות (איור 122 בעמ' 204 מראה שהגידול בחובות משקי הבית בעשור האחרון נובע ברובו ממשכנתאות). הכסף הזה בא על חשבון צריכה שוטפת, שהיא מנוע צמיחה חשוב במשק. מכאן שהעלייה התלולה במחירי הדירות עלולה לפגוע בצמיחה לתקופה ארוכה קדימה.
- היסטריית התכנון העודף במטרה להגדיל את היצע הדירות גורמת לתוכניות פגומות. אלה נוטות להיות תוכניות בקנה מידה גדול, שנמדדות אך ורק לפי מספר הדירות שהן מציעות. במקרים שונים הן סותרות תוכניות מתאר, חסרות תוכניות משלימות לתשתיות ותעסוקה, וחפות משיקולים סביבתיים. התוכניות הפגומות תשפענה על הבנייה בארץ למשך שנים ארוכות, והדיירים שיגורו בשכונות שיבנו יסבלו מהפגמים בתכנון לתקופה ארוכה עוד יותר.

מערכת התכנון

הטיפול הממשלתי במשבר הדיור מספק במה נוחה לדיון בהתייחסות הממשלה למערכת התכנון⁵³⁸. על פי חוק התכנון והבנייה, כפי שנחקק לראשונה ב-1965, מערך התכנון בישראל מורכב מ-3 שכבות:

- המועצה הארצית לתכנון ובניה היא הוועדה העליונה. היא אחראית על תוכניות מתאר ארציות (למשל תמ"א 3 ההיסטורית שהתוותה את רשת הדרכים הארצית של המדינה) ועל אישור תוכניות מתאר מחוזיות.
- הוועדות המחוזיות אחראיות על תוכניות מתאר לכל מחוז, שאמורות כמובן להתאים לנאמר בתוכניות מתאר ארציות, ועל אישור תוכניות מקומיות.
- הוועדות המקומיות בכל עיר או מועצה מקומית אחראיות על תוכניות בנייה מפורטות, שאמורות כמובן להתאים לנאמר בתוכנית המתאר המחוזית.

המבנה ההיררכי הזה נועד להכניס ראייה כוללת לתהליך התכנון ולאזן את הצרכים המקומיים עם האזוריים והארציים. אבל זה מעכב את הביצוע, ובפרט מקשה על הממשלה לעשות ככל העולה על רוחה מספיק מהר כדי לקבל על זה קרדיט לפני הבחירות. בהקשר של משבר הדיור, הקימו לכן מערך מקביל שלם שאינו כפוף לתוכניות המתאר המחוזיות ואפילו לא לרוב תוכניות המתאר הארציות. אלה ועדות-על שכל מטרתן ליצור מראית עין של פתרונות דיור מהירים ולו במחיר הקרבת שיקולי התכנון הרגילים. זה כלל את הרכיבים הבאים:

- הוועדות לדיור לאומי (וד"ל), אחת בכל מחוז, שהוקמו ב-2011 במטרה לאשר 50,000 דירות בשנה, ופעלו עד 2015. בסמכותן היה גם לחייב בניה של דירות קטנות ברות השגה, אך בפועל לא עשו זאת.
 - הוועדה למתחמים מועדפים לדיור (ותמ"ל), שהוקמה ב-2014 כתחליף לוד"לים. ועדה זו מקבילה למועצה הארצית, והיא נועדה לטפל בתוכניות גדולות של לפחות 750 דירות.
 - מעבר לכל זה, במסגרת "רפורמת הפרגולות" (שהיא בעצם שכתוב מסיבי של כל חוק התכנון והבניה) ניתנה לשר הפנים (וכשמנהל התכנון עבר למשרד האוצר, לשר האוצר) הזכות לתת פטור מתכנון ופטור מהיתר בנייה לפרויקט "חשוב" ו"זמני". מה זה חשוב וזמני נתון לשיקול דעתו הבלעדי של השר. יצוין עם זאת שכמעט ולא נעשה שימוש בזכות הזו, והיא עלתה לכותרות רק עם האישור המיוחד שניתן לצורך העברת שגרירות ארה"ב לירושלים במאי 2018.
- כפי שניתן לראות באיור 274, הוד"לים לא מילאו את התקוות שתלו בהן, ולא הצליחו לאשר כמויות גדולות (ומיותרות) של דירות. מצד שני לא ברור שזו הייתה המטרה האמיתית. יש הטוענים כי הוד"לים "יובשו" (כלומר הפסיקו להפנות אליהן תוכניות) בגלל פעולות נמרצות מדי בכנסת להכריח אותן לאשר רק תוכניות שכוללות גם דיור בר השגה⁵³⁹. בכל מקרה, הותמ"ל שהחליף אותן אכן אישר הרבה יותר דירות, ותרם בכך לעודף תכנוני חסר תקדים. אבל קצב הבנייה עדיין לא עלה (ובשנים 2016-2018 אפילו ירד)⁵⁴⁰.
- ואגב עוד לפני משבר הדיור הקימו עוד ועדה מהסוג הזה לצורך זירוז הקמת תשתיות:

- הוועדה לתשתיות לאומיות (ות"ל) שהוקמה מכוח חוק ההסדרים ב-2002. גם הוועדה הזו מקבילה למועצה הארצית, ולכן יש לה הסמכות לאשר תוכניות שסותרות תוכניות מתאר ארציות. היא עוסקת בעיקר בפרויקטי התשתית הבעייתיים ובעלי ההשלכות הנרחבות ביותר – כבישים ארציים, מסילות ברזל, ותחנות כוח – אבל בראיה נקודתית תוך הדגשת הצורך בתשתיות בלבד, במקום בראייה ארצית כפי שהיה ראוי.

מכלול הפעולות האלה ל"תיקון" חוק התכנון והבנייה מצביעות על ניסיון להכפיף את מערך התכנון המקצועי לשיקולים פוליטיים (קרי למאבקי כוח לא ענייניים), על חשבון הקיימות, שימור הסביבה, ושימור

⁵³⁸ תחקיר מקיף על מערכת התכנון והבנייה פורסם על ידי שקוף בספטמבר 2019.

⁵³⁹ לא דוברים ולא יער: כך מייבשת המדינה את הדיור בר השגה, דה מרקר 13.5.2014.

⁵⁴⁰ הכותרת של דו"ח המעקב הרביעי של החברה להגנת הטבע על הוותמ"ל היא "מתכננים לאקסל", בהתייחסות לכך שהתפוקה העיקרית של הוועדה היא גיליונות אקסל עם מספרים גדולים של דירות.

הזדמנויות ואפשרויות לדורות הבאים. חיזוק לחששות האלה מתקבל מניתוח של התגובה התכנונית למשבר הדיור הקודם, בעקבות גל העלייה הגדול מרוסיה בראשית שנות ה-90 של המאה הקודמת. כדי לספק דיור למאות אלפי העולים שהגיעו לארץ הוקמו הוועדות לבנייה למגורים (ול"ל), שבדומה לוועדות החדשות נועדו לאשר במהירות תוכניות לבנייה למגורים (במקרה הזה של 200 דירות ומעלה) אפילו אם הן סותרות תוכניות מתאר. חשוב לציין שהוועדות הללו עמדו במשימה ואכן התחוללה תנופת בנייה מסיבית שסיפקה דיור לעולים (כפי שראינו למשל באיור 267 לעיל), בניגוד למצב כיום. אבל שווה להתייחס גם לכשלים⁵⁴¹:

- מקרים של בניית שכונות מבודדות והומוגניות הרחק ממרכזי הערים, בלי פתרונות תעסוקה ותחבורה מתאימים, מה שהקשה על אוכלוסיות מוחלשות ממילא שהגיעו לגור בהן.
- מקרים של חוסר תכנון מספיק הן ברמת השכונה (הצורך במבני ציבור מסוגים שונים, כגון גנים ובתי ספר, ומציאת המיקום האופטימלי עבורם) והן ברמת המיקרו (למשל הקצאת מקום למתקני אשפה).
- מקרים של פגיעה בערכי טבע שלא לצורך, למשל שכונת יוקרה על דיונות שיועדו לשימור בקיסריה והשלמת מבני ציבור חסרים על חשבון שטחים פתוחים.
- השפעה שלילית למשך שנות דור אחרי שהמשבר המקורי כבר חלף. למשל העיר חריש שתוכננה במקור ב-1994 נבנית ומאוכלסת רק כיום, אחרי 25 שנה. התכנון שלה לקוי מהבחינה שהיא תוכננה כעיר שינה שאין בה חיים ואי אפשר להסתדר בה בלי רכב⁵⁴², ולא ברור כלל שלא היה עדיף להשקיע בחיזוק ערים אחרות באזור במקום בהקמת עיר חדשה במקום הזה (ועל חשבון שטחי חורש איכותיים).

זה לא חייב להיות כך. כל המבנה של מערך התכנון נועד לאפשר תכנון מושכל לטווח ארוך תוך לקיחה בחשבון של כל השיקולים השונים. גישת התכנון המושכל הזו באה לידי ביטוי בתוכנית "ישראל 2020" ובתמ"א 35 שנגזרה ממנה. תוכנית זו מתווה את פיתוח ישראל בראשית המאה ה-21 תוך שמירה על קיימות ועל עתודות למען הדורות הבאים. באופן פרקטי התוכנית קוראת להמנעות מפרוור, לעירוב שימושי קרקע (דיור ותעסוקה ביחד במקום להפריד אותם), להתבססות על תחבורה ציבורית, לשמירה על שטחים פתוחים, ועוד. למרבה הצער בפועל הממשלה נוטה להמשיך במתווה "העסקים כרגיל", והרעיונות של תוכנית המתאר אינם מיושמים⁵⁴³.

541 נמרוד בוסו, החסרונות של תכנון בנייה מהיר, דה מרקר 1.6.2016.

542 יעל דראל, איך אפשר לחיות כאן? "עיר שינה ענייה מיומה הראשון", דה מרקר 26.6.2018.

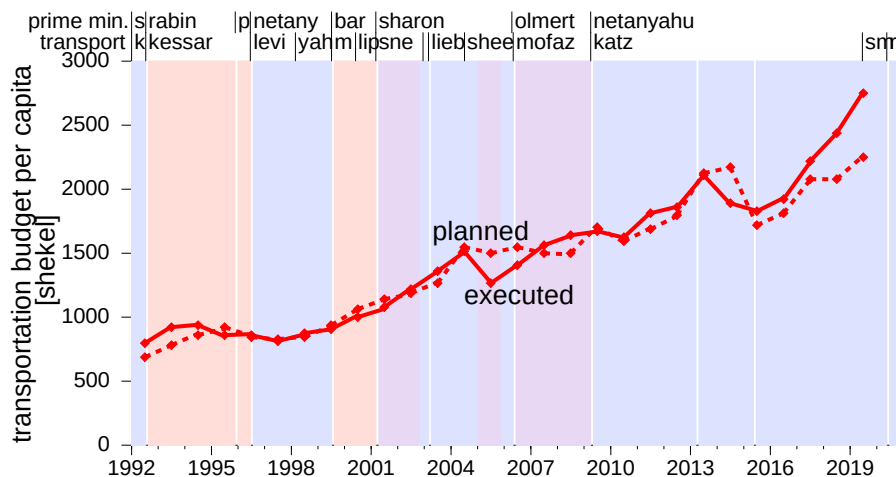
543 אריק מירובסקי, תמ"א 35 לא מתפקדת – ויעדיה רחוקים מהמציאות, דה מרקר 26.2.2015.

פרק יט: תחבורה

תחבורה זה חשוב. וזה אחד התחומים שבו לממשלה, האחראית על הקמת תשתיות, יש תפקיד מכריע. מקובל בספרות הכלכלית שתשתיות תחבורה יעילות הן צורך קריטי עבור משק יעיל ותמ"ג גבוה⁵⁴⁴. אבל בישראל לא הייתה השקעה מספקת בתחבורה במשך שנים רבות, וכתוצאה התחבורה הציבורית אינה יעילה, אין עדיין מערכות הסעת המונים אפקטיביות בערים הגדולות, וכבישים רבים אינם באיכות גבוהה וסובלים מגודש. בשנים האחרונות נראה שיש התקדמות, כולל הקמת מערכות הסעת המונים במטרופולינים הגדולים (ירושלים, תל-אביב, וחיפה). מצד שני במקביל נמשכת העלייה בצפיפות בכבישים.

הפרק הזה מכיל סעיפים על ההשקעה הכספית בתחבורה, על מספר המכוניות וכמות הנסועה, על פיתוח כבישים, על התחבורה הציבורית, ועל תאונות דרכים.

השקעה ממשלתית בתחבורה



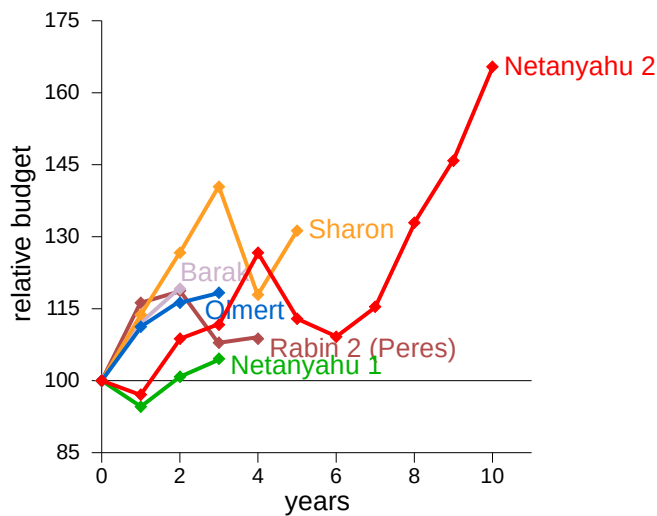
איור 275: התקציב הממשלתי הכולל לענייני תחבורה לאורך השנים, מתוקן לאינפלציה ומנורמל לגודל האוכלוסייה⁵⁴⁵.

544 ראו למשל צבי אקשטיין ואביחי ליפשיץ, אסטרטגיה לצמיחת המשק 2017, מכון אהרון למדיניות כלכלית, המרכז הבינתחומי הרצליה, ספטמבר 2017.

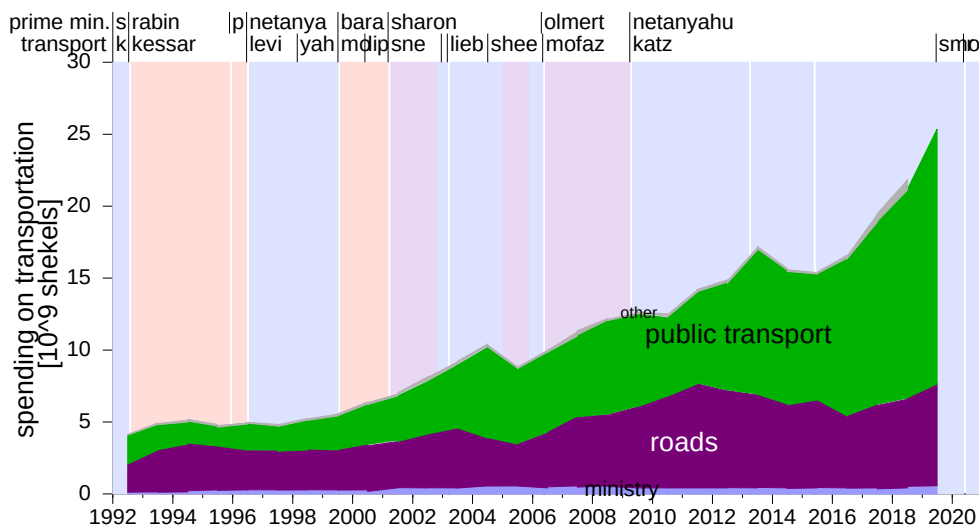
545 מקורות: הנתונים נאספו מגליונות אקסל המתארים את תקציב המדינה וביצעו מאתר החשב הכללי במשרד האוצר. הסעיפים הנכללים הם משרד התחבורה (סעיף 40), פיתוח תחבורה (סעיף 79), כבישים ומסילות ברזל (סעיף 80 עד שנת 2000, שאחריה הוא אוחד עם סעיף 79), מע"צ (סעיף 28 עד שנת 2004, שאחריה גם הוא אוחד עם סעיף 79), רכבת ישראל (סעיף 830602 שהיה קיים בין 2003-2012), ותמיכות בתחבורה, קרי סובסידיות (סעיף 3208 ואחר כך 3220 עד שנת 2014, שאחריה גם הוא אוחד עם סעיף 79). אותם נתונים משמשים באיור הבא.

ההשקעה הממשלתית בתחבורה מחולקת על פני מספר גדול יחסית של סעיפים תקציביים. רק חלק קטן הוא תקציב משרד התחבורה. הסעיף הגדול ביותר הוא סעיף הפיתוח. בנוסף יש סעיף גדול של סובסידיות. ההוצאה הכוללת על כל הסעיפים הקשורים לתחבורה ביחד מוצגת באיור 275. כיוון שתחבורה היא שירות שניתן לתושבים, סביר שצריך יותר שירותי תחבורה עבור אוכלוסייה יותר גדולה. לכן הערכים כאן מתוקנים לאינפלציה וגם מנורמלים לפי גודל האוכלוסייה.

כפי שניתן לראות, יש עלייה רציפה למדי בתקציב התחבורה אפילו אחרי נירמול לגודל האוכלוסייה. ניתן לראות את זה יותר טוב באיור 276, שמראה את הגידול היחסי בביצוע התקציב בתקופה של כל ממשלה בנפרד. בכל הממשלות האחרונות, שעבורן יש לנו נתונים, אכן היה גידול נטו בסופו של דבר. זאת בניגוד לתקציבי הבריאות והחינוך לנפש למשל, שנוטים להישאר קבועים ברוב הממשלות. מצד שני זה לא תמיד היה רציף, ולפעמים היו גם תקופות של קיצוץ במהלך כהונת ממשלה מסוימת.



איור 276: השינוי היחסי בביצוע התקציב הממשלתי הכולל לענייני תחבורה בתקופתה של כל ממשלה.



איור 277: החלוקה של ההוצאה הכוללת על תחבורה (ביצוע התקציב מתוקן לאינפלציה, לא מנורמל לגודל האוכלוסייה) בין הסעיפים העיקריים⁵⁴⁶.

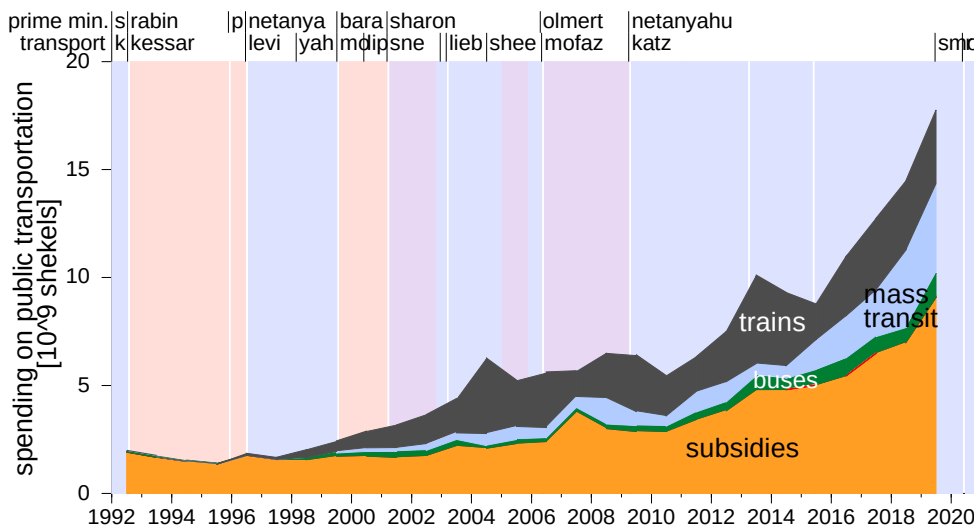
⁵⁴⁶ מקורות: הנתונים נאספו מגליונות אקסל המתארים את תקציב המדינה וביצעו מאתר החשב הכללי במשרד האוצר. הסך הכל חושב כמו באיורים הקודמים. הפרוט הוא למשרד התחבורה (סעיף 40), לכבישים שכולל תחבורה יבשתית שאינה תחבורה ציבורית מסעיף 79, כבישים מסעיף 80, ומע"צ (סעיף 28), ולתחבורה ציבורית שכולל תחבורה ציבורית ורכבת מסעיף 79, סובסידיות מסעיף 32, ורכבת מסעיפים 80 ו-83.

איור 277 מראה איך ההוצאה הכוללת על תחבורה מתחלקת בין סעיפים שונים. התקציב של משרד התחבורה עצמו, שעוסק באדמיניסטרציה, הוא אחוז קטן בלבד מהסך הכל. רוב התקציב מתחלק בין פיתוח ותחזוקה של כבישים מצד אחד, לפיתוח ותמיכה בתחבורה ציבורית מצד שני. בשנות ה-90 שני שלישי הלכו לכבישים. בשנים האחרונות, מאז 2011 לערך, החלק של התחבורה הציבורית הולך וגדל בקצב מזורז, וכיום הוא יותר מכפול התקציב של הכבישים. חלק קטן מההשקעות מופנה לעניינים אחרים, כגון הרשות לבטיחות בדרכים, ספנות, ותעופה.

את ההשקעה בתחבורה ציבורית גם אפשר לפרט לסעיפי משנה. פרוט כזה מוצג באיור 278. החלק הגדול ביותר הולך לסובסידיות, והוא גם גדל בשנים האחרונות. אלה כספים שמועברים לחברות אוטובוסים ולרכבת ישראל, בעיקר כדי להוריד את מחירי כרטיסי הנסיעה. יש גם תמיכה ברכישת אוטובוסים, אבל זה חלק קטן מהסכום.

עיקר ההשקעה הישירה של הממשלה היא בתשתית מסילות הברזל של רכבת ישראל. זה הרבה כסף, אבל כולם אוהבים להשקיע ברכבת. השאלה היא אם זו באמת הצורה היעילה ביותר לממש תחבורה ציבורית בקווים לא מאוד עמוסים כמו מחיפה לבית שאן או מאשקלון לבאר שבע.

ההשקעה בהסעת המונים היא בעיקר בתכנון ואז בביצוע הרכבות הקלות של ירושלים ותל-אביב, אבל שימו לב שעיקר תקציב הביצוע הוא על חשבון הזכיינים במכרז. כתוצאה כל הנתונים שמובאים כאן לא משקפים את כלל ההשקעה בתחבורה, אלא רק את ההשקעה הממשלתית. ההשקעה באוטובוסים היא קטנה יחסית וכוללת דברים כמו הקמת נתיבי תחבורה ציבורית בערים ובכבישים בין-עירוניים.



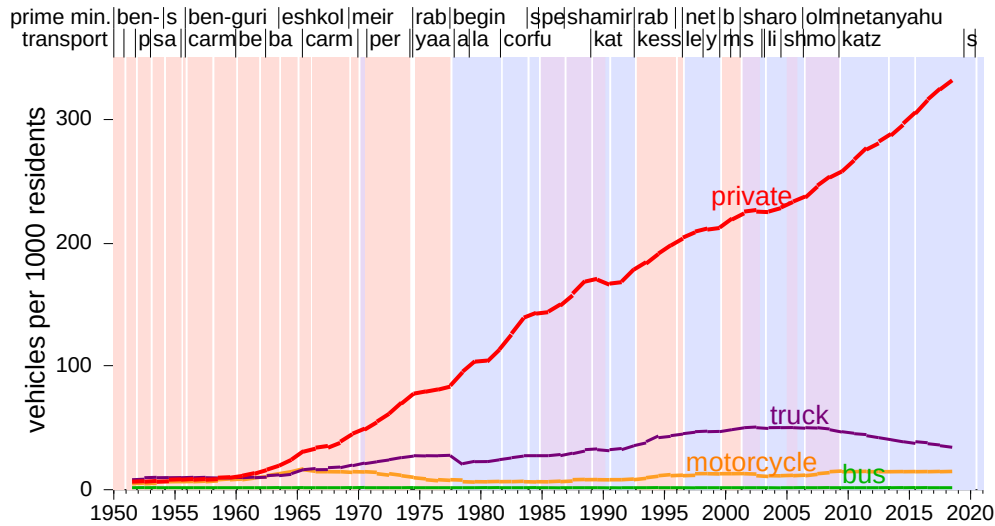
איור 278: פרוט ההשקעות בתחבורה ציבורית לאורך השנים⁵⁴⁷. סעיף הסובסידיות כולל הן תמיכה בחברות אוטובוסים והן תמיכה ברכבת.

כלי רכב ונסועה

עם קום המדינה כלי הרכב הנפוץ ביותר היה המשאית: בשנת 1951 היו בארץ 13,582 משאיות לעומת רק 9,578 מכוניות פרטיות ו-7,891 אופנועים, מתוך סך הכל של 34,103 כלי רכב מנועיים. אבל מאז 1960

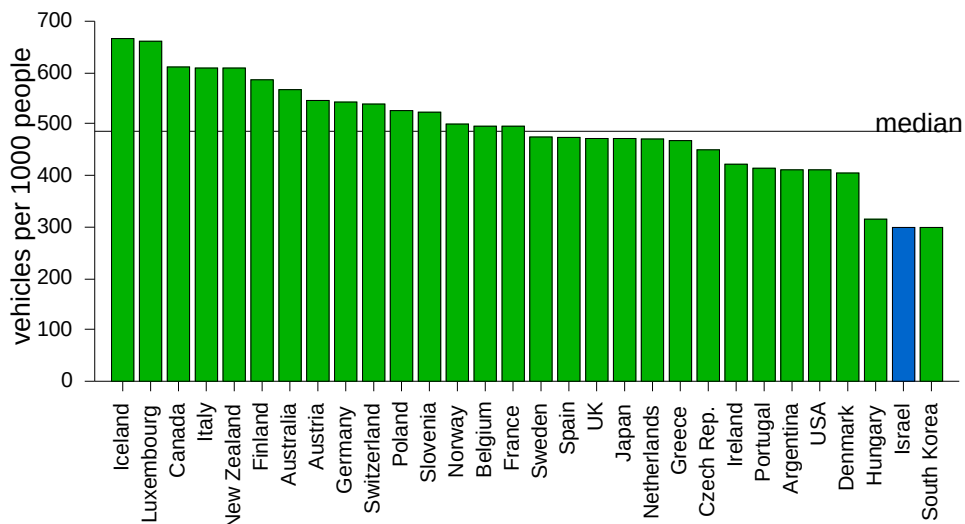
⁵⁴⁷ מקורות: הנתונים נאספו מגליונות אקסל המתארים את תקציב המדינה וביצעו מאתר החשב הכללי במשרד האוצר. הסובסידיות הן מסעיף תמיכות בתחבורה (סעיף 3208 ואחר כך 3220 עד שנת 2014, ואחריה מסעיף 79). השקעות באוטובוסים הן בעיקרון כל ההשקעות שאינן בהסעת המונים או ברכבת. זה כולל מגוון תת סעיפים מסעיף 79. הסעת המונים הם תת סעיפים מסעיף 79 המציינים זאת במפורש, כולל חברת נת"ע. גם לרכבת יש מגוון תת סעיפים בסעיף 79, ובנוסף סעיף 8015 בשנים 1997-2000 וסעיף 830602 בשנים 2003-2012. מספר והרכב תת הסעיפים בסעיף 79 משתנה בין השנים.

המכוניות הפרטיות לקחו את הבכורה, ומספרן עולה בהתמדה. מספר כלי הרכב השונים מוצג באיור 279. כיוון שניתן לצפות שהמספר יגדל עם האוכלוסייה, הנתונים מנורמלים למספר התושבים במדינה. מסתבר שמספר המכוניות הפרטיות ל-1000 תושבים ממשיך לעלות כל הזמן, אבל סוגי רכב אחרים לא.



איור 279: מספר כלי הרכב המנועיים מסוגים שונים, יחסית לגודל האוכלוסייה⁵⁴⁸.

הסיבה לכך שהעלייה במספר המכוניות מתחילה להמריא אחרי 1960 היא ביורוקרטיה: עד אז היה צריך רישיון לרכישת רכב (רישיון לפעולת הרכישה, לא רישיון הרכב עצמו כמו שיש עד היום), וזה בוטל ב-1961.



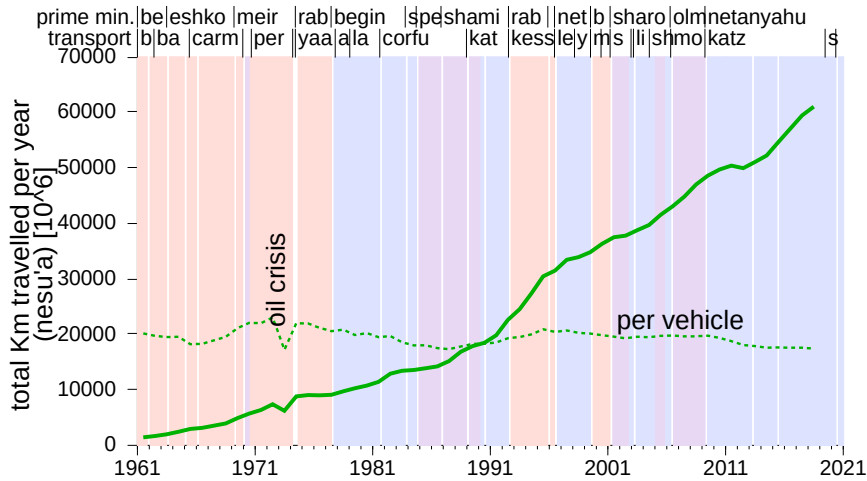
איור 280: רמת המינוע של רכב נוסעים בארצות שונות בהשוואה לישראל, לשנת 2013⁵⁴⁹.

יש לציין שלמרות העלייה הנמשכת ברמת המינוע (מספר כלי הרכב ל-1000 נפש), הרמה בארץ עדיין נמוכה באופן ניכר בהשוואה למדינות המפותחות. רמת המינוע ב-30 מדינות מוצגת באיור 280, וכפי שניתן לראות בבירור רמת המינוע בישראל היא הנמוכה ביותר בקבוצה הזו. יש מדינות שיש בהן פי 2 יותר

548 מקור: כלי רכב מנועיים 2015, פרסום מספר 1641 של הלמ"ס, 30.6.2016, לוח 1, והשלמות מהשנתון הסטטיסטי של הלמ"ס לוח 24.10 או 19.10 (כלי רכב מנועיים, לפי סוג רכב). ב-1978 הייתה הגדרה מחדש של רכב דו-שימושי.
549 מקור: כלי רכב מנועיים 2015, פרסום מספר 1641 של הלמ"ס, לוח 6.

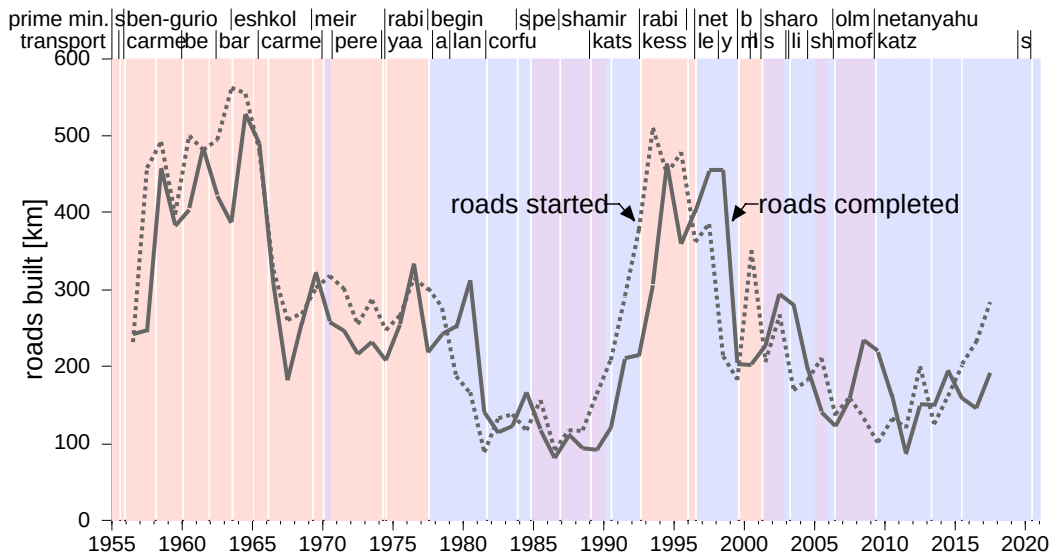
מכוניות לנפש. חלק מזה נובע אולי מהבדלים במבנה האוכלוסייה (בישראל יש יותר ילדים, ובאופן טבעי אין להם מכוניות). אבל יתכן גם שמדובר בהבדלים ברמת החיים.

איור 281 מראה את הנסועה (מספר הקילומטרים בשנה) של כל כלי הרכב בארץ ביחד. כפי שניתן לראות העלייה בנסועה משקפת את העלייה במספר כלי הרכב, כאשר כל כלי רכב תורם כ-20,000 ק"מ נסועה בשנה בממוצע. ניתן גם לראות שבתקופת משבר הנפט של 1973, כשהונהגה השבתה של כלי רכב ליום אחד בשבוע, הדבר אכן גרם לירידה בנסועה.



איור 281: הנסועה הכוללת (במיליוני ק"מ) והנסועה לכלי רכב (בק"מ) בשנה⁵⁵⁰. החל משנת 2011 מקור הנתונים הוא רישום בעת המבחן השנתי.

פיתוח כבישים



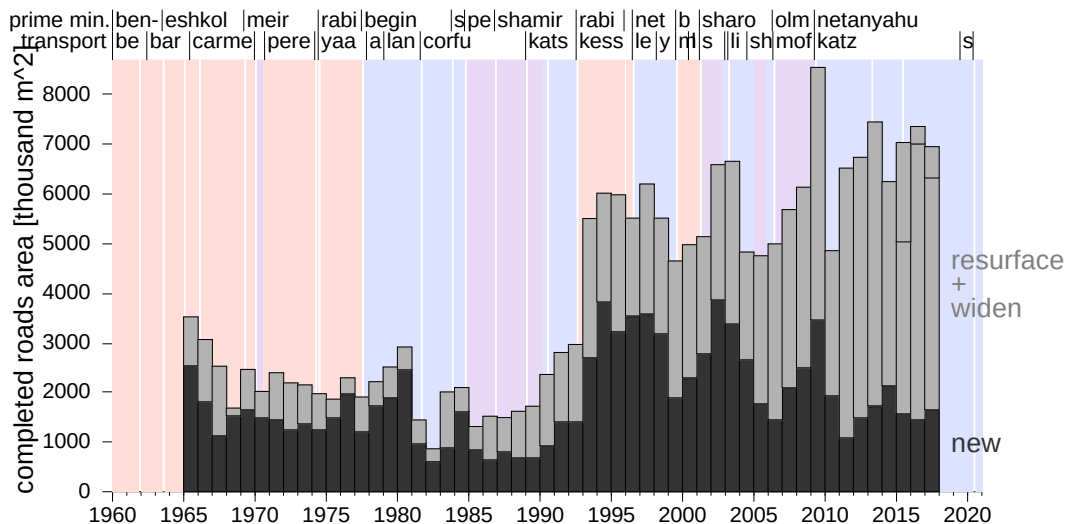
איור 282: סלילת כבישים חדשים לאורך השנים⁵⁵¹.

סלילת כבישים חדשים היא עניין לא עקבי באופן מפתיע (איור 282). שתי תקופות בולטות בהשקעה

⁵⁵⁰ מקור: השנתון הסטטיסטי לישראל של הלמ"ס, לוח 19.1 (תחבורה – נתונים פיזיים).
⁵⁵¹ מקור: השנתון הסטטיסטי של הלמ"ס, לוח 20.1 (בינוי – נתונים נבחרים)

נרחבת: מאמצע שנות ה-50 עד אמצע שנות ה-60 (בעיקר כשבן-גוריון היה ראש הממשלה), ותחילת שנות ה-90 (תקופת ממשלת רבין, אבל זה התחיל כבר בשלהי ממשלת שמיר). מצד שני ממשלות אשכול, בגין, ונתניהו הראשונה בולטות בקיצוצים. לגבי שתי האחרונות זה מתאים לתפיסה של ממשלה קטנה וקיצוץ בהוצאות ובשירותים, אבל לא ליומרות לעזור למשק.

איור 282 לא מראה את התמונה המלאה משתי סיבות. ראשית, הוא מראה רק את האורך של הכבישים ולא את רוחבם. ושנית, הוא מראה רק כבישים חדשים, ולא שיפוץ או הרחבה של כבישים קיימים. איור 283 משלים את החסר. המדד כאן הוא שטח הכבישים שנסללו, מה שמכמת בצורה יותר נכונה את "כמות" הכבישים שעומדים לרשות המכוניות, כולל מקרים של כבישים עם מספר נתיבים.



איור 283: השטח של כבישים חדשים בהשוואה לשטח של כבישים שעברו שיפוץ או הרחבה⁵⁵².

כפי שניתן לראות בביור, יש שתי תקופות מובחנות. מאמצע שנות ה-60 ועד תחילת שנות ה-90 של המאה הקודמת טופלו כל שנה כ-2 מיליון מ"ר של שטח כביש, עם מגמת ירידה קלה משנות ה-60 לשנות ה-80. מאז תחילת שנות ה-90 זה עומד על כ-6 מיליון מ"ר בשנה (עם תנודות בין 5-7 מיליון ואולי מגמת עלייה מסוימת). בנוסף ניתן לראות שהשטח של כבישים חדשים הולך וקטן, והשטח של התחזוקה הולך וגדל. באמצע שנות ה-90 כ-60% היה חדש, וכיום רק כ-25%.

מפתח לחלק את הנתונים על מספר המכוניות בנתונים על שטח הכבישים, וכך לחשב את הצפיפות על הכבישים. אבל הצפיפות הממוצעת היא נתון חסר משמעות. יש שונות עצומה בשימוש בכבישים, הן בממד המרחב והן בממד הזמן. מבחינה מרחבית, יש כבישים ארוכים באזורים פריפריאליים וכבישים צדדיים בערים שנוסעים בהם מעט מאוד באופן יחסי, ורק חלק קטן יחסי של הכבישים הם עמוסים ונוצרים בהם פקקים. וגם בכבישים העמוסים, יש הבדלים בין שעות היום. הבעיות קורות בעיקר בשעות העומס, בגלל הדינמיקה שנוצרת כשיותר מדי מכוניות מנסות לעבור בכביש באותו הזמן (ראו הנספח בסוף הפרק). בכל מקרה, התפיסה שצריך לסלול עוד כבישים כדי לפתור את בעיית הפקקים שגויה. הפתרון היחיד הוא להגדיל את השימוש בתחבורה ציבורית.

552 מקור: השנתון הסטטיסטי של הל"מ. משנת 1990 הנתונים של כל שנה מופיעים בלוחות 22.15 (סלילת כבישים) ו-22.16 (הרחבת ושיקום כבישים). בשנתון 2019 זה עבר איחוד בלוח 20.21. הנתונים הישנים יותר משנתון 1981 לוח 16.16, שנתון 1990 לוח 16.17, ושנתון 1992 לוח 16.20.

תחבורה ציבורית

העלייה המתמשכת ברכישת מכוניות יוצרת גודש ופקקים. הפתרון לכאורה הוא סלילת עוד כבישים, אלא שידוע וברור שזה פתרון גרוע לבעיה הלא נכונה:

- הפתרון גרוע כי סלילת עוד כבישים מעודדת רכישת עוד מכוניות, וכך נוצר משוב חיובי שגורם לפקקים עוד יותר גדולים. מקובל בכל העולם שאי אפשר לפתור את בעיית הגודש בכבישים על ידי סלילת עוד כבישים. העלאת רמת המינוע גם מוסיפה לזיהום האוויר ופוגעת בחיי העיר כי היא מחייבת הקצאת עוד ועוד שטחים לכבישים ולחניה על חשבון שימושים אחרים.
- זו הבעיה הלא נכונה כי המטרה האמיתית אינה לאפשר תנועה של מכוניות אלא לאפשר תנועה של בני אדם ממקום למקום. ואת זה אפשר ועדיף לעשות באמצעים אחרים, כמו תחבורה ציבורית, אופניים, או הליכה ברגל, בתנאי שמשקיעים בחוכמה בתשתיות מתאימות ובתכנון מתאים.

הטענות האלה אינן חדשות או חתרניות, ומקובלות בעיקרון גם על גופי התכנון. בתור דוגמה, מסמך מדיניות פיתוח התחבורה היבשתית למדינת ישראל של משרד התחבורה⁵⁵³ מבחין בין שני תרחישי פיתוח אפשריים. התרחיש הראשון הוא תרחיש "העסקים כרגיל" (או "הבכייה לדורות"), שבו ממשיכים לפתח את הארץ ואת רשת הכבישים כפי שהיה מקובל עד אז, ובפרט מנסים לתת פתרון לבעיות התחבורה על ידי סלילת כבישים נוספים. התרחיש השני הוא תרחיש "הפיתוח הרציונלי" (או "סוף מעשה במחשבה תחילה"), שבו שמים דגש חזק על ציפוף הערים ועל התחבורה הציבורית, לפחות בכל שטח רצועת החוף ובפרוודור מזרחה לירושלים. כפי שהשמות שניתנו לתרחישים מרמזים, מסמך המדיניות מעדיף באופן מובהק את התרחיש השני.

עם זאת, נראה שמסמך המדיניות לא השפיע במידה מספקת על פעולותיו של משרד התחבורה עצמו. רמת ההשקעה בפועל בתחבורה ציבורית בארץ היא נמוכה יחסית לעולם, ורמת ההשקעה בתשתיות לרכב פרטי היא גבוהה. הטבלה הבאה המכילה נתונים משנת 2012 מדגימה זאת⁵⁵⁴:

קטגוריה	מדד	ממוצע עולמי	מטרופולין תל-אביב	
תחבורה ציבורית	רמת שירות	ק"מ שירות של תחבורה ציבורית לתושב לשנה	100 ק"מ	
	מהירות ממוצעת של שירותי תחבורה ציבורית	25 קמ"ש	16 קמ"ש	
	רמת שימוש	מספר השימושים באמצעי תחבורה ציבורית לתושב לשנה	250	
	פיצול הנסיעות במטרופולין, כלומר אחוז הנסיעות שנעשות בתחבורה ציבורית	38%	23%	
	רמת השקעה	השקעות בתשתית תחבורה ציבורית לתושב	10000 אירו	1400 אירו
		אורך נתיבי תחבורה ציבורית ל-1000 תושבים	150 מטר	14 מטר
השקעה ברכב פרטי	השקעות בתשתית כבישים לתושב	\$185	\$234	
	מקומות חניה במרכז עסקי לכל 1000 מועסקים	198	467	

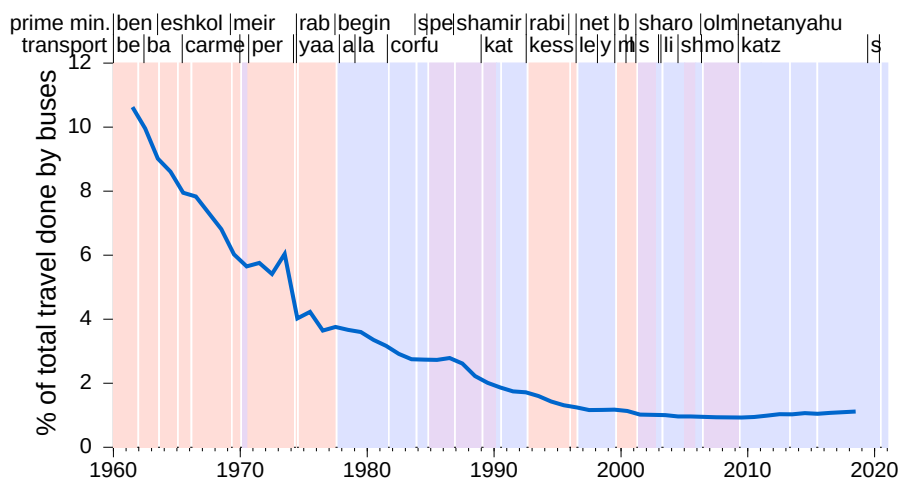
פיצול נסיעות

רמת השימוש בתחבורה ציבורית נמדדת על ידי פיצול הנסיעות: איזה אחוז מהן נעשה בתחבורה

⁵⁵³ משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, תוכנית אב ארצית לתחבורה יבשתית, מדיניות פיתוח התחבורה היבשתית למדינת ישראל, מהדורה שנייה, פברואר 2008.

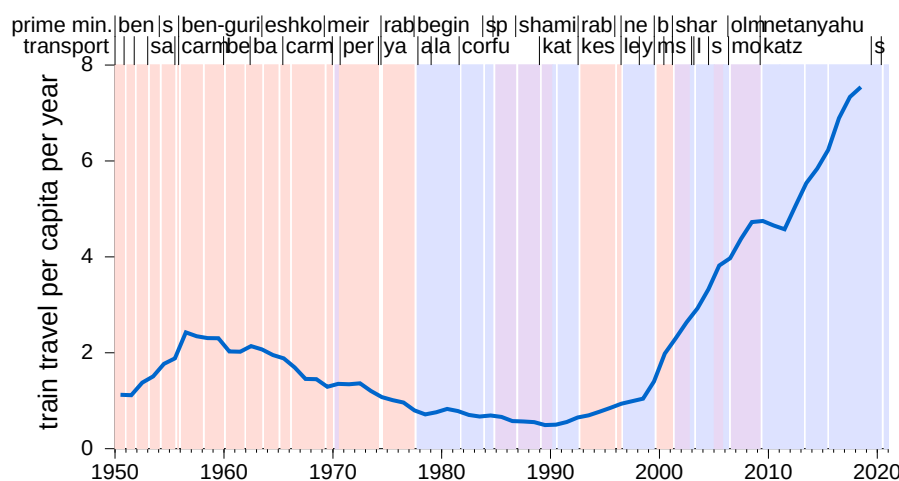
⁵⁵⁴ מקור: ד"ר יניב רונן, השקעות בתחבורה ציבורית בישראל ובעולם, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מאי 2013. הממוצע העולמי מחושב מנתוני 23 מטרופולינים.

הציבורית ואיזה במכוניות פרטיות. למרבה הצער אין נתונים בדוקים ורציפים אודות המדר החשוב הזה. אבל מסתבר שהלמ"ס כן אוספת נתונים על הנסועה הכוללת של כלי רכב ממונעים, ועל הנסועה של אוטובוסים בקווים קבועים. זה לא יכול לשמש בתור קרוב לפיצול הנסיעות, כי כל אוטובוס משרת מטבע הדברים נוסעים רבים, ובלי לדעת מה התפוסה הממוצעת של אוטובוס ומה התחלופה של הנוסעים בו אי אפשר להעריך כמה נסיעות הוא מייצג. אבל ניתן אולי להשתמש בשינוי באחוז הנסועה של האוטובוסים כדי ללמוד על השינוי בשימוש היחסי בתחבורה ציבורית.



איור 284: האחוז מהנסועה הכוללת שמבוצע על ידי אוטובוסים בקווים קבועים⁵⁵⁵. העלייה הקטנה בשנת 1973 נובעת מירידה בנסועה הכללית באותה שנה, כנראה בשל מלחמת יום כיפור.

הנתונים על השינוי היחסי של נסועת האוטובוסים כחלק מהנסועה הכללית מוצגים באיור 284. כפי שניתן לראות בתחילת שנות ה-60 של המאה הקודמת האוטובוסים יצגו יותר מ-10% מהנסועה. עם העלייה בבעלות על רכב פרטי (איור 279 לעיל) חלה ירידה חדה בנסועה היחסית של אוטובוסים. ב-20 השנים האחרונות המצב יציב והאוטובוסים מייצגים כ-1% מהנסועה.



איור 285: מספר הנסיעות ברכבת ישראל בשנה לתושב (כלומר סך הנסיעות מגורמל לגודל האוכלוסייה)⁵⁵⁶.

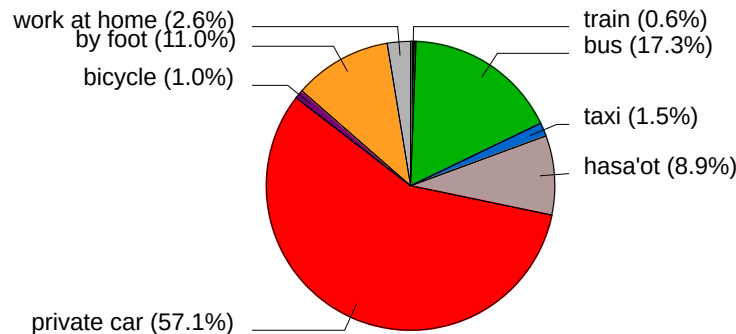
נתונים נוספים אודות השימוש בתחבורה ציבורית שכן נאספים נוגעים לנסיעות ברכבת. אלה מוצגים באיור 285. כפי שניתן לראות, במשך שנים רבות חלה הידרדרות קשה בשימוש ברכבת (או ליתר דיוק,

⁵⁵⁵ מקור: השנתון הסטטיסטי לישראל של הלמ"ס, לוח 19.1 (תחבורה – נתונים פיזיים). נתוני הנסועה הכוללת ששמשו להשוואה לפני 1970 מטבלאות על אומדן הקילומטראז' הארצי בשנתונים קודמים.

⁵⁵⁶ מקור: השנתון הסטטיסטי לישראל של הלמ"ס, לוח 19.1 (תחבורה – נתונים פיזיים).

מספר הנוסעים ברכבת היה פחות או יותר יציב כשהאוכלוסייה גדלה פי כמה). אבל מאז תחילת המאה חלה עלייה דרמטית במספר הנוסעים ברכבת.

למרות העלייה בשימוש ברכבת, באופן אבסולוטי השימוש בה עדיין נמוך מאוד – פחות מ-8 נסיעות לשנה לתושב. איור 286 מראה את הפיצול בין שיטות שונות להגיע לעבודה, לפי מפקד האוכלוסין שנערך בשנת 2008. כפי שניתן לראות יותר מחצי מהעובדים משתמשים ברכב פרטי, ורק קצת יותר מרבע משתמשים בתחבורה ציבורית או הסעות, מתוכם פחות מאחוז ברכבת. שביעית לא משתמשים באמצעים מנועיים כלל, כולל כאלה שעובדים מהבית.



איור 286: פיצול שיטות ההגעה לעבודה לפי מפקד אוכלוסין 2008.⁵⁵⁷

קידום התחבורה הציבורית⁵⁵⁸

לתחבורה ציבורית יש חיסרון מובנה יחסית לרכב הפרטי. תמיד יותר נוח להיכנס למכונית ולנסוע לאן שאתה רוצה, במקום ללכת לתחנת האוטובוס ולחכות שהוא יגיע. כדי לגרום לציבור להשתמש יותר בתחבורה ציבורית צריך לנקוט במדיניות של "העדפה מתקנת". מדיניות כזו צריכה לכלול מגוון אמצעים, שחלקם כבר מיושמים, אבל לרוב לא באופן מספק.

- הקצאת נתיבים מיוחדים לתחבורה ציבורית (נת"צ) כדי לאפשר לאוטובוסים לעקוף את הפקקים. זהו האמצעי הזול והמידי ביותר, שניתן למימוש במקרים רבים על ידי החלטה מנהלית בלי צורך להשקיע זמן ומשאבים בבניית תשתית חדשה.
- מתן סובסידיה לתחבורה הציבורית כדי להוריד את מחיר הנסיעה (איור 278).
- שימוש באגרות גודש (תשלום על הכניסה ברכב למרכזי הערים) והקטנת תקני החניה כדי להקטין את האטרקטיביות של הרכב הפרטי.
- מתן תמריצים לעובדים להעדיף בתחבורה ציבורית, למשל על ידי תשלום החזר הוצאות תחבורה ציבורית במקום החזר הוצאות רכב.
- מיקום תחנות רכבת בתוך ערים במקום מחוץ לעיר כדי להגביר את הנגישות שלהן, ותאום בין אמצעי התחבורה הציבורית השונים, למשל אוטובוסים המגיעים לתחנות הרכבת בזמן שבו רכבות עוברות ומאפשרים איסוף ופיזור של הנוסעים.
- שימוש בכלי הנכון במקום הנכון, למשל רכבת כדאית רק אם מדובר במרחק גדול וצורך בקיבולת גבוהה, ומיניבוסים יכולים להספיק בקווים פריפריאליים. כך למשל קו הרכבת לבית שאן, שהיא ישוב קטן, הוא כנראה בזבוז של מיליארדים.

⁵⁵⁷ מקור הנתונים המקורי ממפקד האוכלוסין של 2008 של הלמ"ס. הנתונים כאן הועתקו מנייר עבודה *מרחקי היוממות ופיצול הנסיעות לעבודה בין אמצעי התחבורה* של מתת – מרכז תכנון תחבורה בע"מ.

⁵⁵⁸ לקריאה נוספת: נעמה ריבה, *לידיעת השר כץ: 15 דברים שמשדרך חייב לעשות להפחתת הפקקים הנוראים, הארץ*, 8.3.2017.

- שילוב מרכזי תחבורה כגון תחנות רכבת ותחנות אוטובוסים מרכזיות במרקם המסחר העירוני, במקום להקיף אותם בחניוני רכב.
- שילוב התחבורה הציבורית בתכנון שכונות חדשות, ומניעת תכנון שכונות המבוססות על ניידות באמצעות רכב פרטי. בנוסף ניתן להקטין את הצורך בנסיעות על ידי עירוב שימושים (כלומר מניעת ההפרדה בין אזורים מגורים ואזורי עבודה). לדוגמה ערי שינה כמו מודיעין שרוב התושבים בהן עובדים מחוץ לעיר הן רעיון רע.

הסעת המונים

כל הסעיפים לעיל מתייחסים למנגנוני תחבורה ציבורית מסורתיים, כגון אוטובוסים ורכבות בין-עירוניות. מה שעוד יותר חסר ומבדיל בין ערי ישראל וערים מרכזיות אחרות בעולם הוא מערכת הסעת המונים יעילה. בישראל מדברים על רכבות קלות ורכבות תחתיות כבר שנים רבות, אבל רק לאחרונה התחילו בביצוע של קווים ראשונים. הקו הראשון בירושלים פועל מאז אוגוסט 2011.

מבחינה תחבורתית, היתרונות של רכבת קלה או תחתית היא הקיבולת הגבוהה והקטנת זיהום האוויר בעיר (אם כי יצור החשמל גם מזהם). מצד שני מיזמי רכבות הם יקרים ביותר, ורכבות קלות (הנוסעות על פני השטח תוך תחרות בכביש ובצמתים עם אמצעי תחבורה אחרים) לרוב אינן מהירות וסובלות מחוסר גמישות. בפרט תקלות או תאונות יכולות לגרום להשבתה נרחבת. לרכבות תחתיות יש יתרון ניכר מבחינת קיבולת ומהירות אבל הן עוד יותר יקרות. בתל-אביב מתכננים קווי מטרו תת-קרקעיים עוד לפני שגמרו לבצע את קו הרכבת הקלה הראשון, מה שמעלה חשש לכפילות והוצאות גבוהות מהנדרש.

אחת הבעיות היא בחישובי העלות והתועלת: מקובל לחשב את התועלת של מערכות תחבורה לפי החיסכון בזמן נסיעה, אבל ההשפעה של מערכת הסעת המונים (ובכלל תחבורה ציבורית טובה בתוך הערים) היא הרבה יותר גדולה, כי היא מגדילה את הגודל האפקטיבי של העיר ואת הצפיפות האפקטיבית של העיר⁵⁵⁹. כתוצאה היא מאפשרת אינטראקציות מהירות ורבות יותר בין אנשים וחברות, ובעקבות כך הגברה של תחרותיות, ניצול של יתרון גודל, וניצול טוב יותר של כוח העבודה.

סוגיית השבת

אחת הבעיות המהותיות עם התחבורה הציבורית היא שכרוב הארץ אין תחבורה ציבורית בשבת. כל עוד אין תחבורה ציבורית בשבת רבים מרגישים הכרח להחזיק ברכב פרטי, ואז משתמשים בו גם במהלך השבוע. כך נפגע השימוש בתחבורה הציבורית, ומתקבל הרושם שיש לה ביקוש מוגבל בלבד⁵⁶⁰.

הבעיה היא כמובן פוליטית ומהווה חלק מסוגיית הדת והמדינה. רוב בציבור, ובפרט רוב גדול בציבור החילוני, מעוניינים בתחבורה ציבורית בשבת, בעוד רוב הדתיים וכמעט כל החרדים מתנגדים. לפי החוק לשר התחבורה מותר לאשר קווים בשבת לצרכים מסוימים, למשל כדי לאפשר הגעה לבתי חולים, אבל כל שרי התחבורה עד כה בחרו שלא לעשות זאת. כל עוד הדתיים והחרדים נחוצים לשם הרכבת קואליציות לא נראה שיהיה שינוי במצב. כתוצאה יש מגוון יוזמות מקומיות שמספקות לפחות שירות חלקי. אלה כוללות:

- קווי מוניות שירות במקומות שונים⁵⁶¹. רמת השירות שלהן בעייתית כי הן יוצאות כשהן מתמלאות, וקשה לדעת מתי זה יקרה. בנוסף המסלול יכול להשתנות לפי בקשות של נוסעים.
- ארגונים אזרחיים הקימו מספר שירותים. למשל אגודת "נוע תנוע" החלה להפעיל אוטובוס בשבת בגוש דן בשנת 2015, ובשנת 2017 גייסה סכום של 300,000 שקלים במימון המונים כדי להרחיב את השירות.

559 ראו צבי אקשטיין ואביחי ליפשיץ, אסטרטגיה לצמיחת המשק 2017, מכון אהרון למדיניות כלכלית, המרכז הבינתחומי הרצליה, ספטמבר 2017.

560 הניסוח היפה ביותר לתובנה טריוויאלית זו הוא "ללא תחבורה ציבורית בשבתות וחגים לא תקום ולא תהיה בישראל תחבורה ציבורית כהלכה" – אסתר זנדברג, הארץ 10.5.2017.

561 מירב מורן, כדי שתהיה תחבורה ציבורית בשבת, ייתכן שניאלץ שהיא תהיה בחינם, דה מרקר 3.2.2019.

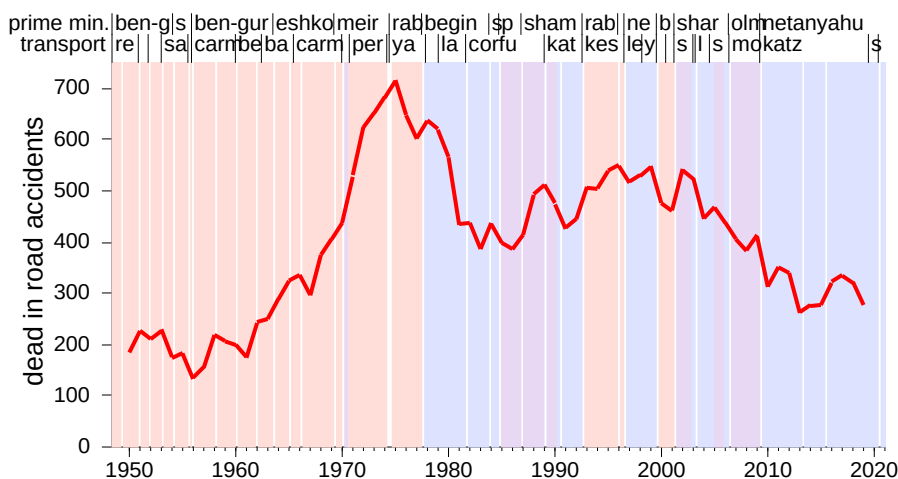
- באזור חיפה ובערים ערביות יש תחבורה ציבורית במסגרת הסטטוס קוו.
- בסופ"ש של ה-22.11.2019 התחילו עיריית תל-אביב וכמה ערים שכנות להפעיל שירות נסיעות בחינם, כדי לעקוף את הצורך באישור של משרד התחבורה⁵⁶².

תאונות דרכים

תאונות דרכים אחראיות לכרבע ממוקרי המוות הלא טבעיים במדינה (הגורמים העיקריים האחרים הם תאונות אחרות, למשל תאונות עבודה ותאונות ביתיות, והתאבדויות). אבל יש להן יחסי ציבור טובים, ובשנים האחרונות קורה לא אחת שתאונות דרכים פותחות את מהדורות החדשות.

מספר התאונות והנפגעים

מספר ההרוגים בתאונות דרכים לאורך השנים מוצג באיור 287. שימו לב שמדובר במספרים אבסולוטיים, ובכל זאת ניתן לראות ירידה בהרוגים, למרות שבמקביל יש עלייה בגודל האוכלוסייה. שיא ההרוגים בשנה היה באמצע שנות ה-70 של המאה הקודמת, ואז הייתה ירידה תלולה עד תחילת שנות ה-80 של המאה, ושוב בערך משנת 2000 עד לפני כמה שנים. יתכן שהירידה הראשונה קשורה לחוק חובת השימוש בחגורות בטיחות שנכנס לתוקף בשנת 1975. בשנים האחרונות שעבורן יש נתונים ניתן להבחין בעלייה קלה, ונראה שהירידה נבלמה או אולי יש שינוי מגמה.

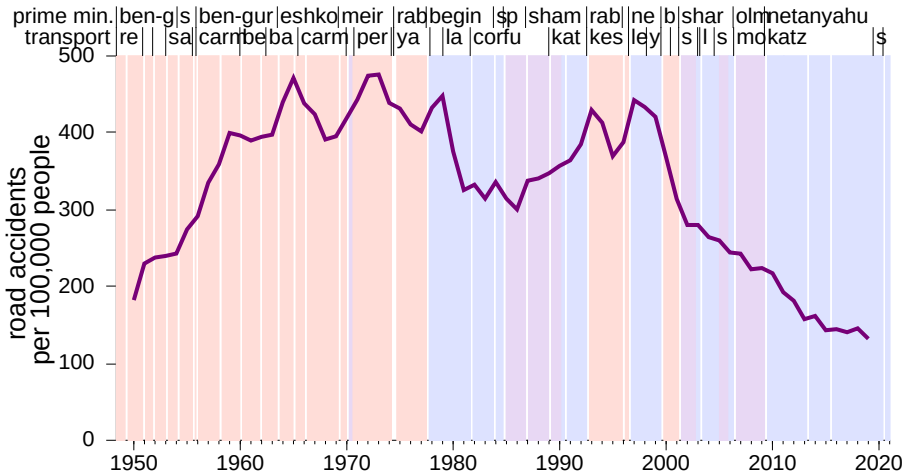


איור 287: הרוגים בתאונות דרכים לאורך השנים (מספרים אבסולוטיים)⁵⁶³.

מספר תאונות הדרכים עצמן היה בעלייה (באופן כללי) מקום המדינה עד שנת 1999, ומאז הוא בירידה. אבל יותר חשוב להסתכל על מספר התאונות ל-100,000 נפש, כי זה מצביע על הסיכון לכל אחד מאיתנו. המעניין הוא שמ-1955 עד 1999 היחס היה בטווח 300-500 תאונות ל-100,000 נפש, אבל מאז שנת 2000 הוא נמצא במגמת ירידה רצופה וכיום הוא מתחת ל-150 תאונות ל-100,000 נפש בשנה. כפי שניתן לראות באיור 288 זהו השיעור הנמוך ביותר מאז קום המדינה. אבל גם כאן נראה כאילו הירידה הואטה בשנים האחרונות.

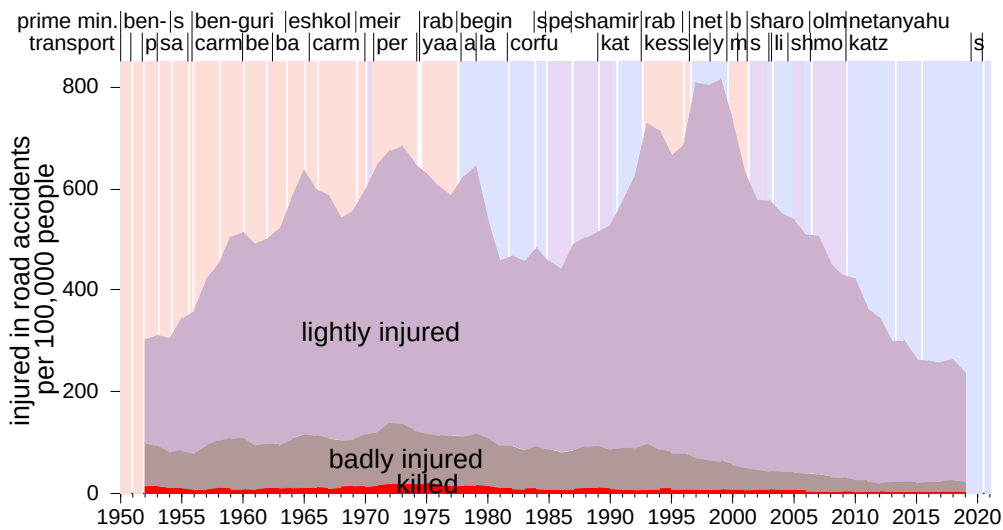
⁵⁶² עופר אדרת, הארץ 23.11.2019.

⁵⁶³ מקור: השנתון הסטטיסטי של הלמ"ס, שנים שונות, לוח תאונות דרכים עם נפגעים, וכן פרסום 1492 תאונות דרכים עם נפגעים 2011.



איור 288: מספר כלל תאונות הדרכים ל-100,000 נפש⁵⁶⁴.

יתרה מזאת, שיפור עוד יותר דרמטי ניתן לראות בנתוני הפצועים קשה לאורך השנים (איור 289). כאן רואים ירידה רצופה מקצת יותר מ-80 פצועים קשה ל-100,000 נפש בראשית שנות ה-90 של המאה הקודמת לפחות מ-20 פצועים קשה ל-100,000 נפש לפני כמה שנים וקצת יותר מ-20 כיום. ביחד עם ההרוגים, בשיא היה מדובר בירידה של בערך 75%: שיעור ההרוגים והפצועים קשה לפני כמה שנים היה רבע ממה שהיה לפני 25 שנה. למרבה הצער בשנים האחרונות יש שוב מגמת עלייה קלה. לגבי הפצועים קל ישנה ירידה נאה המתאימה לירידה במספר התאונות, אבל זה פחות דרמטי באחוזים.



איור 289: פצועים והרוגים בתאונות דרכים מאז קום המדינה, ל-100,000 תושבים⁵⁶⁵.

לכל הנתונים האלה צריך להתייחס בהקשר של הנתונים הקודמים על העלייה בכלי רכב ונסועה מצד אחד, ועל תשתית הכבישים מצד שני. סיבות אפשריות לירידה בהרוגים ובפצועים כוללות:

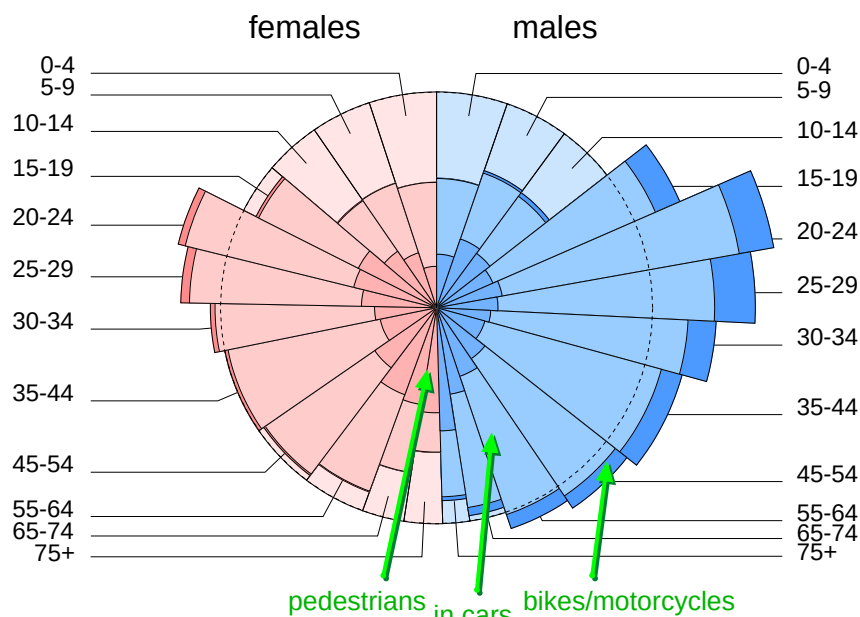
- שיפור בתשתיות הכבישים. שיפור כזה יכול להסביר את הירידה במספר התאונות למרות העלייה בכמות כלי הרכב ובנסיעות.

564 מקור: נתוני תאונות הדרכים כמו הגרף הקודם, מנורמלים לפי נתוני האוכלוסייה של הלמ"ס.
 565 מקור: שנתוני הלמ"ס כמו בגרפים הקודמים. יש לציין שהיו שינויים בהגדרת "פצוע קשה" במהלך השנים: עד אמצע שנות ה-70 זה היה מי שאושפז לפחות 6 ימים, ומאז זה מי שמאושפז מעל 24 שעות. בשנת 1995 נוסף הפרט שמדובר באשפוז שלא לשם השגחה בלבד.

- שיפור במכוניות, המגינות טוב יותר על הנוסעים למשל על ידי כריות אוויר. שיפור זה יכול להסביר את הירידה במספר הפצועים קשה וההרוגים, מעבר לירידה בתאונות.
- שיפור בשירותי הרפואה. גם זה יכול לתרום להקטנת מספר ההרוגים. בנוסף, שינויים בהגדרה של מה הם "פצועים קשה" מקלקלים במקצת את איכות הנתונים.

אפיון הנפגעים

הנתונים אודות הנפגעים בתאונות דרכים מאפשרים גם אפיון לפי מין, גיל, ואופי הפעילות. ההתפלגות לפי מין וגיל מוצגת באיור 290. זהו גרף מסוג spie chart, המורכב משתי "עוגות". גרף העוגה הבסיסי מייצג את חלוקת אוכלוסיית המדינה לקבוצות לפי גיל ומין. החלוקה הזו קובעת את הזוויות של הפרוסות השונות. העוגה העליונה מייצגת את נפגעי תאונות הדרכים, תוך שימוש באותן זוויות. אם הנפגעים היו אקראיים, הפילוג שלהם היה זהה לפילוג של האוכלוסייה כולה, והיינו מקבלים עוד גרף עוגה זהה. אבל כיוון שיש יותר נפגעים בקבוצות גיל ומין מסוימות מאשר באחרות, צריך להאריך או לקצר את הפרוסות השונות כדי להתאים אותן לנתוני הנפגעים. כפי שניתן לראות, הפרוסות המייצגות ילדים משני המינים קצרות יותר, מה שאומר שילדים נפגעים פחות מחלקם באוכלוסייה. לעומת זאת הפרוסות המייצגות צעירים, בעיקר בגילים 20-29, ארוכות יותר. משמעות הדבר שבני גילים אלה נפגעים יותר מחלקם באוכלוסייה. ניתן גם לראות שהפרוסות המייצגות גברים ארוכות יותר מאלה המייצגות נשים, ולפיכך גברים נפגעים יותר מנשים בתאונות הדרכים.

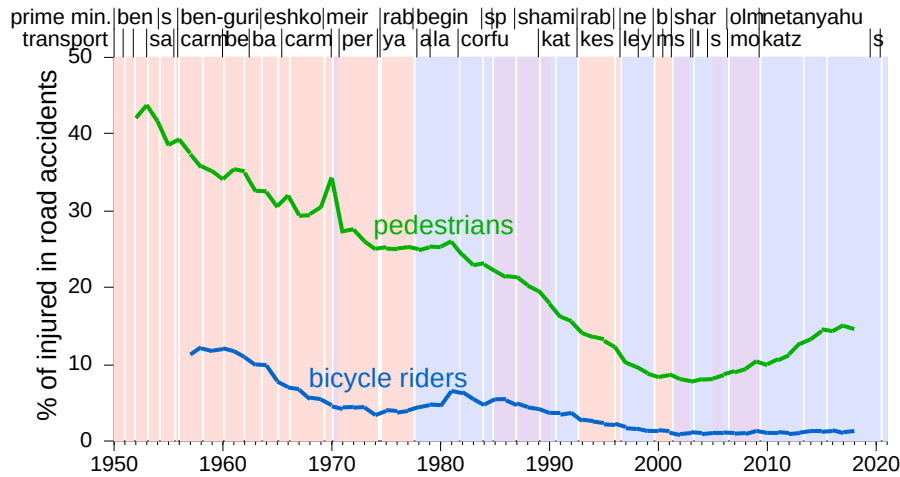


איור 290: התפלגות הנפגעים בתאונות דרכים בשנת 2011 לפי גיל ומין⁵⁶⁶.

כל אחת מהפרוסות בעוגה העליונה מחולקת לשלושה חלקים. חלקים אלה מייצגים נפגעים שונים – מהפנים חוצה אלה הם הולכי רגל, נוסעי מכוניות, ורוכבי אופניים ואופנועים. החלק המייצג הולכי רגל אינו עגול לגמרי אלא מתארך כלפי מטה. זה מצביע על כך שהולכי רגל זקנים נפגעים יותר מהולכי רגל בגילים אחרים. המקטע החיצוני קיים באופן מובהק בעיקר אצל גברים, מה שמראה שהם נפגעים הרבה יותר מנשים בעת רכיבה על אופניים ואופנועים (אולי כי הם משתמשים באופניים ואופנועים הרבה יותר). ולסיום, אפיון סוג הנפגעים לאורך זמן. איור 291 מראה ירידה מתמשכת בשיעור הנפגעים שהם הולכי

⁵⁶⁶ הנתונים מפרסום 1492 של הלמ"ס משנת 2011 על תאונות דרכים עם נפגעים. בפרט המידע אודות נפגעים לפי גיל ומין בא מלוח 2.09 בעמ' 116, והמידע על נפגעים לאורך השנים בא מלוח א' בעמ' 44. פילוח האוכלוסייה הכללית לפי גיל ומין (המשמש בבסיס של ה-spie) נלקח מהשנתון הסטטיסטי לישראל 2012, לוח 2.19.

רגל או רוכבי אופניים, אבל מאז 2005 לערך יש עלייה חוזרת בנפגעים שהם הולכי רגל. שימו לב שמדובר באחוז מתוך כלל הנפגעים בתאונות, כלומר העלייה בנפגעים שהם הולכי רגל משולבת בירידה בנפגעים שהם נוסעי מכוניות. אבל בשנים האחרונות יש גם עלייה במספר האבסולוטי של נפגעים שהם הולכי רגל.



איור 291: הנפגעים בתאונות דרכים: הולכי רגל ורוכבי אופניים⁵⁶⁷.

נספח: הדינמיקה של גודש

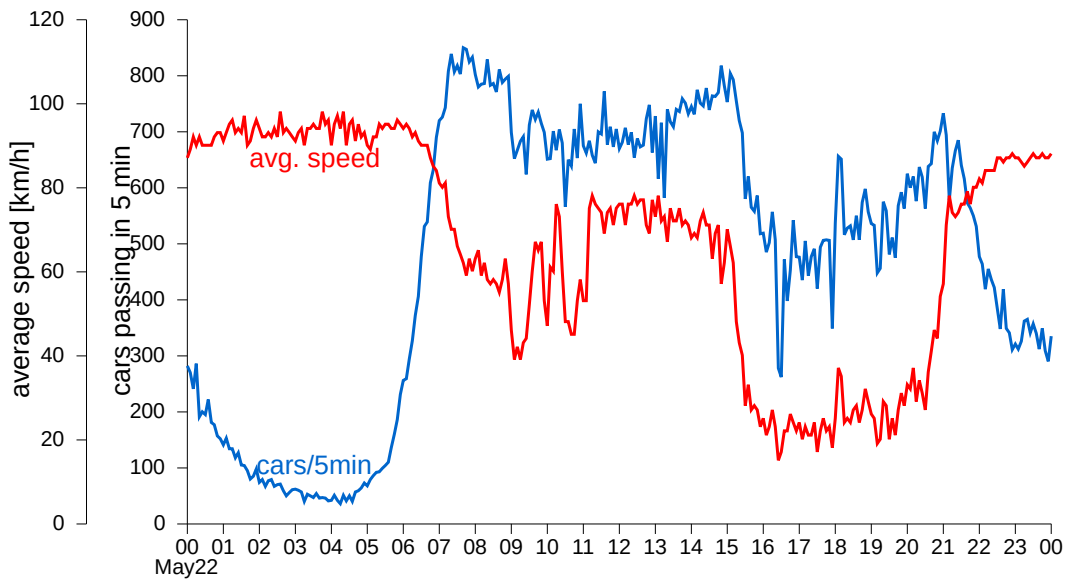
כולם מכירים את התופעה של פקקי תנועה. אבל מה בעצם קורה שם?

הבסיס הוא לכאורה פשוט: יש יותר מכוניות שמנסות לעבור בקטע כביש ממה שהקיבולת של הכביש מאפשרת, אז הן נתקעות וצריכות לחכות אחת לשנייה. אבל בעצם זה לא כל כך פשוט. למשל, מה היא הקיבולת של הכביש? מסתבר שהקיבולת תלויה במהירות הנסיעה. כשנוסעים יותר מהר גם המרווחים בין המכוניות יותר גדולים, ולחילופין כשהמרווחים קטנים בגלל הגודש גם המהירות יורדת. אם היה מתקיים יחס ישר בין המהירות למרווחים הקיבולת הייתה נשארת קבועה. אבל זה לא כך. לדוגמה, איור 292 מראה את נפח התנועה ואת המהירות הממוצעת בקטע אחד של נתיבי איילון למשך יום אחד. אפשר לראות בבירור את המחזור היומי, עם מספר קטן מאוד של כלי רכב שנוסעים מהר בין חצות ל-6 בבוקר, את הזינוק במספר המכוניות בין 6 ל-7, ואז את הירידה במהירות בשעות העומס של הבוקר ועוד יותר מכך אחרי הצהריים. אבל מה שמעניין יותר הוא שזה מלווה, בעיקר אחרי הצהריים, גם בירידה במספר המכוניות שעוברות בכביש! במילים אחרות, בשעות 15-21 מספר הרכבים שעוברים בכביש יורד לכ-400-600 כל 5 דקות, הרבה פחות מה-700-800 שהיו קודם, כלומר לכאורה פחות עומס, אבל במקום שמהירות הנסיעה תעלה היא נופלת לזחילה של 20-30 קמ"ש.

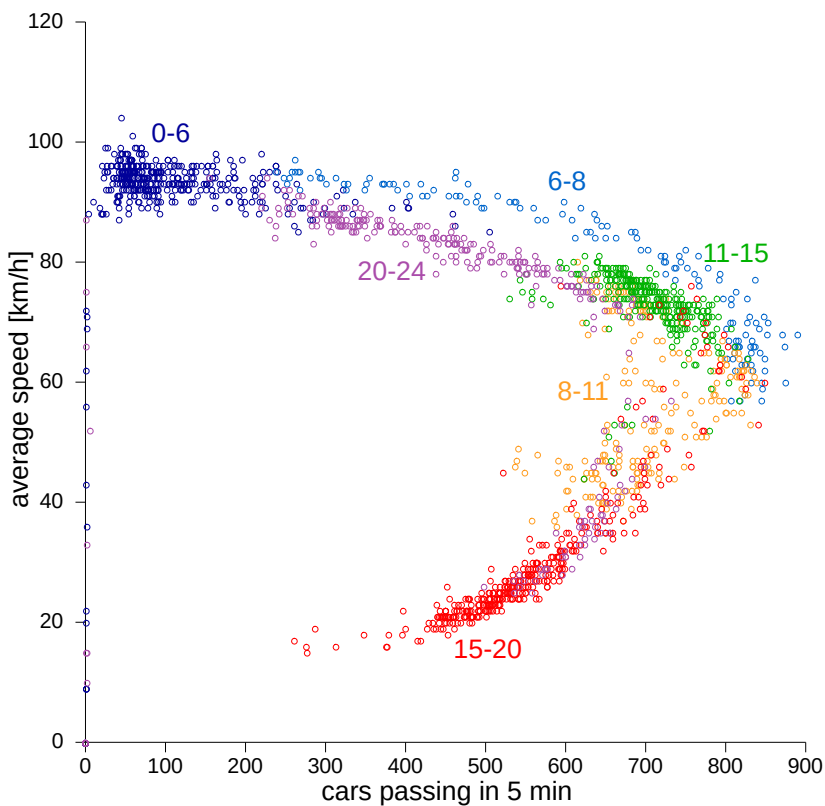
ניתן להתחקות אחרי הדינמיקה של הגודש באמצעות דיאגרמת נפח-מהירות. דיאגרמה כזו מוצגת באיור 293, בהתבסס על נתונים של 6 ימי שבוע (ראשון עד ראשון בלי הסופ"ש) בחודש מאי 2013 בקטע ארלוזורוב-השלום של נתיבי איילון. הנתונים האלה הם ברזולוציה של 5 דקות. בכל 5 דקות סופרים את מספר כלי הרכב שעברו ואת מהירות הנסיעה הממוצעת שלהם. את הנתונים מכל המדידות האלה מציגים בגרף פיזור. כל נקודה בגרף מייצגת מדידה, כשהמיקום האופקי שלה מייצג את נפח התנועה שנמדד (כלי

567 מקור: פרסום 1643 של הלמ"ס, תאונות דרכים עם נפגעים 2015, לוח א' עמ' 54.

רכב ב-5 דקות) והמיקום האנכי את המהירות הממוצעת. מה שמקבלים הוא לא קו ישר אלא קשת. (הנקודות לאורך הציר משמאל הן מהשבתה שנעשתה ביום שני בלילה, ואפשר להתעלם מהן.)



איור 292: נפח התנועה ומהירות הנסיעה הממוצעת בקטע ארלוזורוב-השלום של נתיבי איילון ביום רביעי ה-568, 22.5.2013.

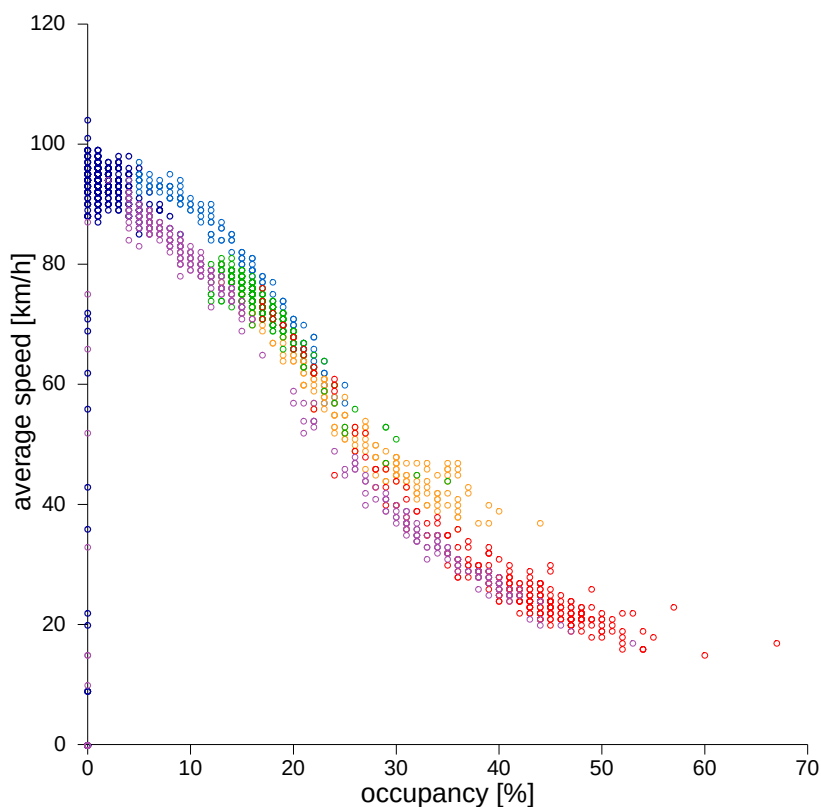


איור 293: דיאגרמת נפח-מהירות מהקטע ארלוזורוב-השלום של נתיבי איילון במאי 2013. הצבעים מציינים את שעות היום. הנקודות לאורך הציר משמאל מלילה שבו הכביש היה מושבת.

568 מקור הנתונים בקובץ אקסל של יחידת הניטור של נתיבי איילון, שהתקבל דרך חברת מתת – מרכז תכנון תחבורה בע"מ. אותם נתונים משמשים גם בגרפים הבאים.

הצבעים של הנקודות מציינים את השעות שהן מייצגות. הקצה השמאלי העליון מכיל את השעות הקטנות של הלילה. בשעות האלה יש מעט תנועה, עד 200 כלי רכב ב-5 דקות, והם טסים במהירות ממוצעת של מעל 90 קמ"ש. בשעות הבוקר המוקדמות, 6-8, יש יותר ויותר כלי רכב, והמהירות הממוצעת קטנה במקצת. זה מייצג על ידי נקודות שנמצאות יותר ויותר ימינה על המקטע העליון. הקצה הימני ביותר מייצג את הזמן בדיוק לפני שעת השיא של הבוקר, כשנפח התנועה בפועל מקסימלי (עד 900 כלי רכב ב-5 דקות), והמהירות עדיין סבירה (60-80 קמ"ש). אבל אז העומס ממשיך לגדול, והצפיפות גדלה, והמהירות יורדת, וכתוצאה פחות כלי רכב מצליחים לעבור. כך נוצר הענף התחתון של הקשת. בשעת שיא בוקר יש ירידה לנפח של כ-600 מכוניות ומהירות של כ-40 קמ"ש. אחרי שעת השיא, בשעות 3-11, המצב משתפר (חזרה למעלה ל-80 קמ"ש). אבל בשעה 3, עם תחילת שעות השיא של אחר הצהריים, הוא מידרדר שוב. הקצה השמאלי התחתון מייצג את שיא העומס – מהירות הנסיעה הממוצעת יורדת ל-20-30 קמ"ש, ובמקרה הגרוע ביותר פחות מ-400 כלי רכב מצליחים לעבור ב-5 דקות, שזה פחות מחצי מהמקסימום שהיה מוקדם יותר. המצב משתפר בחזרה רק אחרי 9 בערב.

התופעה המעניינת שרואים פה היא שיש שתי פאות אפשריות של תנועה. עבור אותו נפח תנועה, למשל 500 מכונית ב-5 דקות, יש מקרים שהן נוסעות במהירות 20 קמ"ש ויש מקרים שהן נוסעות במהירות 80 או 90 קמ"ש. ההבדל הוא בצפיפות. הקשר בין צפיפות למהירות מוצג באיור 294. צפיפות היא האחוז מהכביש שמכוסה במכוניות. צפיפות אפסית משמעה שיש רווחים גדולים בין המכוניות, כך שבאופן אפקטיבי אין מגבלות על הנהיגה. בצפיפות גבוהה עד 50% מהכביש מכוסה במכוניות, כלומר הרווח בין מכוניות שווה בערך לאורך של מכונית אחת, ואז הנטייה היא לנהוג הרבה יותר לאט.



איור 294: הקשר בין צפיפות לבין מהירות הנסיעה הממוצעת.

צורה אחרת להסתכל על זה היא להתייחס בנפרד לשני ענפי הקשת בדיאגרמת הנפח-מהירות. הענף העליון מייצג מעין שקלול תועלות (trade-off): כשמתקדמים משמאל לימין אנחנו מקבלים יותר נפח, כלומר יותר מכוניות מצליחות לעבור ולהגיע למחוז חפצן, אבל המחיר הוא שהמהירות הממוצעת קצת

יורדת. אפשר לשנות את השקלול הזה על ידי השקעה נוספת בתשתיות: אם נוסף נתיב לכביש הקיבולת שלו תגדל, ונוכל להעביר יותר מכוניות ואולי גם קצת יותר מהר.

הענף התחתון, לעומת זאת, משקף כשל. כשמתקדמים מימין לשמאל המצב נהיה יותר ויותר גרוע, והיכולת של הכביש להעביר מכוניות קורסת. הפתרון היחיד הוא לנסות לא להיכנס למצב הזה בכלל, על ידי הקטנת הצפיפות בשעות העומס.

הנקודה הקריטית היא שאם מקטינים מספיק את הצפיפות בשעת העומס, מקבלים בתור בונוס מעבר פאזה. כשהצפיפות נשארת נמוכה, התנועה בכביש נשארת בפאזה המהירה והיעילה במקום לעבור לפאזה העומס, וכתוצאה הקיבולת האפקטיבית של הכביש נשארת גבוהה. במילים אחרות, אם פחות מכוניות ינסו להידחס פנימה בבת אחת, הכביש יוכל בעצם לספק נסיעה באיכות יותר טובה ליותר רכבים. **אז הבעיה היא לא ביקוש (מספר המכוניות) אלא דגם הנסיעה שלהן (צפוף או לא).** ההבחנה הזו מובילה לרעיון של מערכת רמזורים חכמה שמוסתת את הכניסה לכביש לפי ניתוח בזמן אמת של העומס, כדי למנוע מעבר לפאזה הצפופה. בפרט, צריך לעכב כל מכונית בפני עצמה למשך כמה שניות, כדי ליצור רווחים ולמנוע צפיפות. זה ההיפך ממה שקורה כיום, כשאור ירוק ברמזור גורם לדבוקה של מכוניות לנסות להיכנס בבת אחת.

רמזורים יעודיים לוויסות הכניסה לכבישים מהירים קיימים כבר ברחבי העולם⁵⁶⁹. ניסוי שנערך במינאפוליס שבארה"ב בשנת 2000, שבו כיבו את כל 433 הרמזורים האלה שהיו קיימים אז למשך 8 שבועות, הראה שכתוצאה קיבולת הכבישים המהירים ירדה ב-9%, מהירות הנסיעה הממוצעת בכבישים המהירים ירדה ב-7% וזמן הנסיעה הכולל עלה ב-22%, ומספר התאונות עלה ב-26%. ועדיין הרמזורים האלה לא פופולריים, כי אנשים לא אוהבים להתעכב אפילו אם מוכח שזה בעצם לטובתם.

פתרון עתידי נוסף הוא לחכות למעבר מסיבי למכוניות אוטונומיות שיוכלו לנסוע במהירות גם בצפיפות גבוהה. עד שזה יקרה, ראוי גם לנסות להקטין את הביקוש:

- על ידי מתן תמריצים לנסיעות בשעות אחרות (למשל על ידי הפחתת אגרת רישיון הרכב), כפי שאכן נעשה באופן ניסיוני בנתיבי איילון במיזם "נעים לירוק".
- על ידי עידוד של מעבר מסוים של נסיעות לתחבורה הציבורית. מספיקה הקטנה של הביקושים כדי לא להגיע לגודש, ולא צריך להעביר את כולם.

פרק כ: תקשורת

בעבר הרחוק נושא אספקת שירותי תקשורת היה אחד המרכזיים בפעולות הממשלה, הן במסגרת שירותי הדואר והן במסגרת הקמת ותחזוקת תשתית הטלפוניה. בעולם המודרני מוקד הפעילות הזו עבר מהממשלות לשוק הפרטי, ולממשלות נותר תפקיד רגולטורי בעיקר. תהליך המעבר הזה בישראל משקף את אחת ההצלחות הגדולות של ממשלות הימין ושל התמיכה בתחרות ובכלכלת שוק.

היבט נוסף ונפרד של נושא התקשורת הוא העיתונות והשידור הציבורי. תמיד קיים מתח בין הממשלות השונות לבין התקשורת החופשית שמבקרת אותן. לחילופין, יש סכנה של הכפפת התקשורת החופשית לשיקולים מסחריים ואחרים של הון-שלטון-עיתון. בשנים האחרונות אי אפשר להתעלם ממרכזיותם של נושאים אלה בעולמו של ראש הממשלה בנימין נתניהו, אלא ששם מדובר בשימוש בתקשורת לצרכים פוליטיים יותר מאשר כלכליים⁵⁷⁰.

משרד התקשורת

משרד הדואר היה המשרד הגדול ביותר בין כל משרדי הממשלה מבחינת כוח האדם בשנות ה-50 וה-60 של המאה הקודמת (ראו איור 34 בעמ' 54). המשרד היה אחראי על אספקת שירותי דואר וטלפוניה. אבל הפעילות הזו נעשתה תוך נתק בין ההכנסות להוצאות: הוצאות עבור תשתיות, פתיחת סניפי דואר, וכו' היו צריכות לקבל אישור במסגרת תקציב המדינה, בעוד ההכנסות מועברות בשלמותן ישירות למשרד האוצר. הנתק הזה גרם לחוסר השקעות מספיקות, ולפגיעה בשירות.

ב-1970 שונה שמו של המשרד למשרד התקשורת. התפתחות המשרד בתקופה זו מהווה דוגמה מוצלחת של מעבר מתפקיד ביצועי של אספקת שירותי תקשורת לתפקיד רגולטורי של בקרה על גופים מסחריים. באופן מעשי השינוי התרחש בשנות ה-80 של המאה הקודמת, עם הקמת חברת בזק ורשות הדואר.

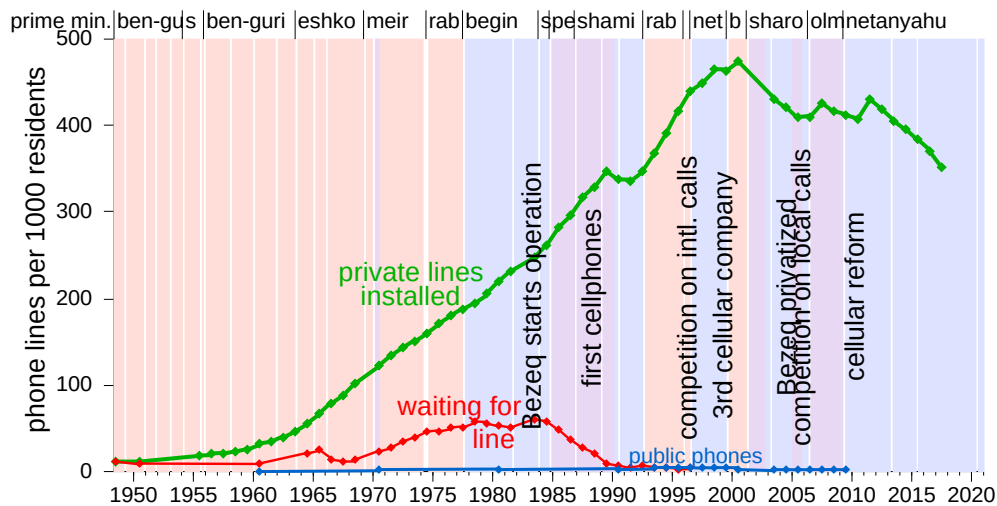
כיום המשרד עוסק בעיקר ברגולציה של שוק התקשורת, כולל הטלוויזיה והרדיו. הפעולה המפורסמת ביותר בהקשר זה היא הרפורמה בשוק הסלולר הנזקפת לזכותו של השר משה כחלון. עם זאת, אין לזלזל בכוחו של המשרד. דוגמה לכך ניתן לקבל מהתעקשותו של ראש הממשלה בנימין נתניהו להחזיק במשרד זה, למרות שכרגיל נחשב למשרד זוטר למדי. על פי חשדות הכלולים בתיק 4000, נתניהו ניצל את המשרד כדי להעניק הטבות לחברת בזק ולבעל השליטה שלה שאול אלוביץ', ובתמורה קיבל סיקור אוהד באתר ואללה שגם הוא היה שייך לאלוביץ'.

570 גידי וייץ ונתי טוקר, "בעיתונות הכתובה כבר טיפלתי... עכשיו הגיע הזמן לשנות את הטלוויזיה" – מסע ההשתלטות של נתניהו על התקשורת, הארץ 3.11.2016.

טלפוניה קווית והפרטת בזק

עם קום המדינה משרד הדואר היה אחראי גם על שירותי הטלפון, כפי שהיה בתקופת המנדט הבריטי. אחריות זו התבטאה בכך שזה היה שירות ממשלתי – המרכזיות היו שייכות לממשלה, הטכנאים היו עובדי ממשלה, והניהול היה ממשלתי. מבחינה תקציבית זה אמר שההכנסות הלכו לאוצר, ואת ההוצאות היה צריך לאשר במסגרת תקציב המדינה. במילים אחרות, לא היה קשר ישיר בין ההכנסות להוצאות. בפרט לא תמחרו את השירותים בצורה שתממן את הפעלתם, ולא ניצלו את ההכנסות משירותי התקשורת כדי לפתח אותם יותר.

התוצאה הייתה חוסר השקעה בתשתיות ובכוח אדם, ורמת שירות נמוכה, כי במקרים רבים העדיפו להפנות את התקציבים לנושאים אחרים. אז נכון שמשנות ה-60 שירות הטלפונים התפשט בקצב מואץ, כפי שניתן לראות באיור 295. אבל זה ממש לא עמד בביקוש, ואנשים נאלצו לחכות בתור חודשים ואפילו שנים כדי שיתקינו אצלם בבית קו טלפון. השיא היה בשנת 1983, אז מספר הקווים המותקנים היה טיפה יותר ממיליון, ומספר הממתנים לקו היה רבע מיליון. איור 295 מראה לא את המספר האבסולוטי אלא את מספר הקווים ל-1000 נפש, כלומר המספר מנורמל לגודל האוכלוסייה.



איור 295: מספר קווי הטלפון המותקנים ומספר הממתנים לקו. הנתונים משקפים את קווי הטלפון הרגילים של חברת בזק⁵⁷¹.

כדי לפתור את הבעיה יזמה הממשלה הקמת חברה לתקשורת, שתנהל את שירותי התקשורת באופן מסחרי ובמנותק מתקציב המדינה. התוצאה הייתה הקמת חברת בזק, שהתחילה לפעול ב-1984. החברה הייתה בראשית דרכה חברה ממשלתית, כלומר שייכת לממשלה וכפופה להחלטות ממשלתיות כדי לשמור על האינטרס הציבורי. למרות זאת כוח האדם ואיתו קצב העבודה גדלו, ותוך כ-6 שנים בעיית ההמתנה לקו נפתרה.

בזק המשיכה לעשות חיל והמדינה התחילה למכור מניות שלה בשנת 1989, ולבסוף הפריטה אותה בשנת 2005. משמעות הדבר שהשליטה בחברה עברה לידיים פרטיות. במשך השנים החברה נהנתה מהכנסות גבוהות, וחילקה דיבידנדים גבוהים לבעלי המניות – ובכללם הציבור. במקביל צומצם המונופול של בזק על שוק התקשורת ונוצרה תחרות בין ספקים. אבני דרך ראויים לציון היו:

- התחלת שירות סלולרי על ידי חברת פלאפון ב-1986. השירות נהיה פופולרי יותר עם כניסת סלקום ב-1994 ופרטנר ב-1999. פלאפון נרכשה על ידי בזק והפכה לחברת בת.

⁵⁷¹ מקור: הנתונים על מספר קווי הטלפון והממתנים באים מהשנתון הסטטיסטי לישראל של הלמ"ס. כמו בהרבה מקרים אחרים גם כאן מדובר באיסוף נתונים מהרבה שנתונים שונים, כי כל אחד מכיל מידע רק אודות שנים ספורות.

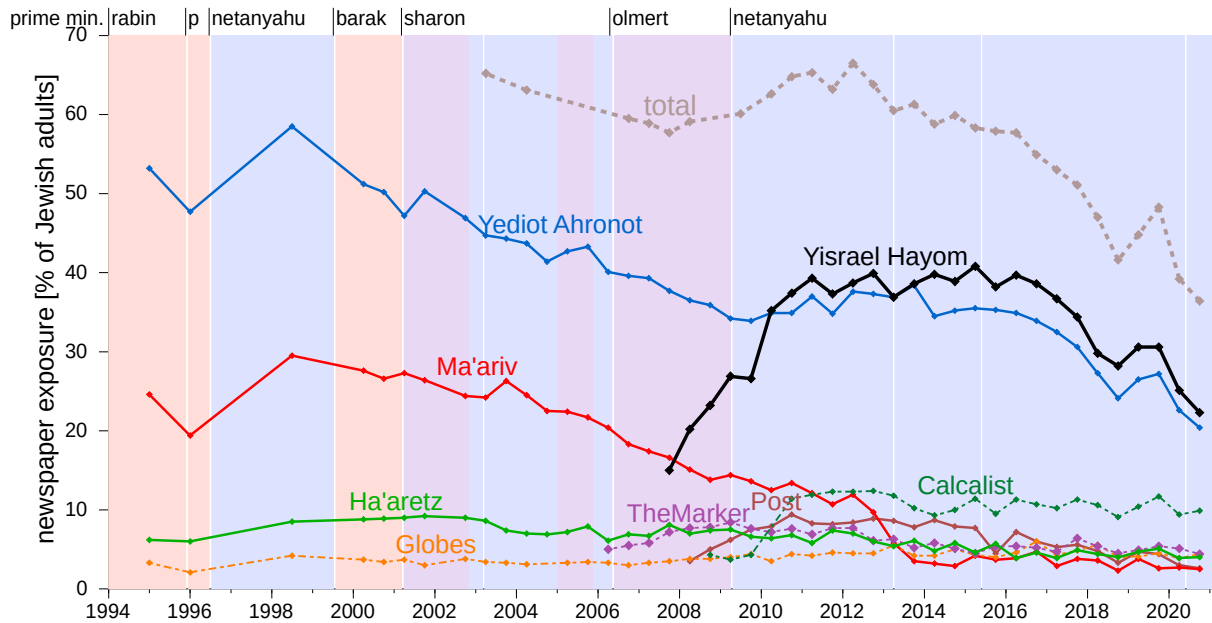
- פתיחת שוק השיחות הבינלאומיות לתחרות בשנת 1997, וכניסת החברות קווי זהב (עם הקידומת 012) וברק (013). בזק סיפקה שירות מתחרה באמצעות חברת הבת בזק בינלאומי (014).
 - הפעלת שירות פס רחב לתקשורת נתונים (ADSL) בשנת 2000. כתוצאה לא היה צורך יותר בקו טלפון יעודי כדי להתחבר לרשת האינטרנט.
 - פתיחת שוק השיחות בתוך הארץ לתחרות בשנת 2006, תוך שימוש בתשתית כבלים (HOT) או אינטרנט (012 קווי זהב).
 - רפורמת הסלולר ב-2010, שגרמה לירידת מחירים חדה ולהעדפה גוברת של טלפונים סלולריים על פני קוויים.
- כתוצאה מכל זה מספר הטלפונים הקוויים נמצא בירידה מאז 2001. במקביל גדלה הביקורת על המעמד המונופוליסטי של בזק בהקשר של השליטה בתשתית הטלפוניה הקווית, וננקטו פעולות להגברת התחרות גם בתחום זה. פעולות אלה הוגבלו או בוטלו במידה רבה בעקבות לחץ מצד בנימין נתניהו, בעת שכיחן כשר התקשורת בשנים 2015-2017, במסגרת יחסיו עם בעל השליטה בבזק שאול אלוביץ'. ניגוד העניינים הזה של נתניהו עמד במוקד חקירת תיק 4000.

רפורמת הסלולר

- טלפונים סלולריים נכנסו לשימוש לראשונה בסוף שנות ה-80 של המאה הקודמת. אבל לקח כמה שנים עד שהטכנולוגיה הזו אומצה בקנה מידה רחב. כך רק ב-39% ממשקי הבית היה טלפון סלולרי בשנת 1997, אבל בשנת 2002 השיעור הגיע כבר ל-79% (איור 120 בעמ' 203).
- שלושת חברות הסלולר הראשונות – פלאפון, סלקום, ופרטנר – פעלו במתכונת של קרטל עם מחירים גבוהים על השירות ועל המכשירים הסלולריים עצמם, שגם אותם היה צריך לקנות מהחברות האלה. מהפכת הסלולר שהועברה בחוק ההסדרים של 2010 בהנהגת שר התקשורת משה כחלון שינתה מצב זה.
- עיקרי הרפורמה היו:
- איפשור מעבר לקוחות בין חברות, תוך שמירת המספר, ובלי צורך לפרוע חובות על מכשירים באופן מיידי.
 - הגדלת התחרות על ידי מתן רישיונות למפעילים נוספים. זה כלל את האפשרות של מפעילים וירטואליים שאין להם רשת משלהם אלא הם משתמשים ברשת של חברה אחרת.
 - ליברליזציה של שוק מכשירי הסלולר והקלות על יבוא מכשירים.
 - נקיטת צעדים להגדלת מספר הרשתות לחמש. מאוחר יותר הסתבר ששאיפה זו אינה מעשית באופן כלכלי, והשוק נותר עם שלוש רשתות פיזיות נפרדות.

העיתונות

- עיתונים יומיים בעברית היו קיימים כבר לפני קום המדינה. העיתון הראשון היה הצבי שהחל להופיע באופן יומי ב-1908. העיתונים העיקריים עם קום המדינה היו הארץ (מאז 1919), ידיעות אחרונות (1939), ומעריב (1948). כמו כן היו מספר עיתונים מפלגתיים.
- העיתונים היו מקור המידע העיקרי בשנות המדינה הראשונות והייתה להם תפוצה גבוהה. התחרות שפגעה בהם באה מהטלוויזיה הישראלית, שהחלה לשרד ב-1968, ומרשת האינטרנט, שהתחילה לגדול בשנות ה-90. החשיפה של העיתונים היומיים המרכזיים מוצגת באיור 296. עיתוני סוף השבוע זוכים כרגיל לחשיפה גבוהה יותר. הסך הכל הוא לא סיכום של החשיפה של כל העיתונים, כי יש אנשים שנחשפים ליותר מעיתון אחד.



איור 296: נתוני חשיפה של העיתונים היומיים מאז שנות ה-90 של המאה הקודמת⁵⁷². "חשיפה" היא אחוז האוכלוסייה הבוגרת (ובמקרה הזה בפרט יהודים) שנחשפים לכל עיתון בימי חול. זה נתון שונה מ"תפוצה", שהיא מספר העותקים שנדפסו.

התופעה הבולטת הראשונה היא הירידה הנמשכת בחשיפה של ידיעות אחרונות ומעריב מאז שנות ה-90 של המאה הקודמת, ככל הנראה בעיקר כתוצאה מתחרות מצד אתרי אינטרנט. לפני הירידה הזו, אגב, בשנת 1995, הרשות להגבלים עסקיים הגדירה את ידיעות כמונופול, כי התפוצה שלו עברה את ה-50% (ההכרזה הזו בוטלה בשנת 2010). מעריב המשיך להידרדר ובפרט נפל קשות בסוף 2012, אחרי שנמכר לאחר כמה שנים בבעלות נוחי דנקנר. העלייה של כלכליסט ב-2010 כנראה כתוצאה מהשקת המוסף שלו (שיוצא ביום חמישי, ולכן נספר במסגרת העיתונים היומיים ולא במסגרת עיתוני סוף השבוע).

תופעה חשובה שנייה היא העלייה המטאורית של ישראל היום, שנוסד ב-2007 ותוך 3 שנים הפך לעיתון עם החשיפה הגבוהה ביותר. לעלייה זו מייחסים גם את העלייה בחשיפה הכוללת לעיתונים בשנים 2007-2012. אבל יתכן שזה תוצאה של מניפולציות, לפחות באופן חלקי. מרים אדלסון, המו"לית של ישראל היום, סיפרה בעדותה בהקשר של היחסים בין נתניהו, ישראל היום, וידיעות אחרונות (תיק 2000) ש"אנחנו תמיד עושים את זה [משנים את התפוצה] לפני ה-TGI מעלים ואחר כך מורידים בחזרה"⁵⁷³.

באופן מעניין, ההידרדרות של ידיעות דווקא נעצרה בערך מתי שישראל היום עקף אותו, ובהמשך שני העיתונים היו די יציבים עם פער קטן לטובת ישראל היום. שינוי דרמטי החל בשנת 2016, כשהחשיפה של שניהם החלה לצלול באופן חד. סביר להניח שזה קרה כתוצאה מהשערוריות הקשורות ליחסי ראש הממשלה בנימין נתניהו ומו"ל ידיעות נוני מוזס (תיק 2000), ולהבנה שהתחילה לחלחל בציבור שאי אפשר להאמין למה שהם כותבים כי יש שם יותר מדי אינטרסים ופחות מדי עיתונות. הקוראים של העיתונים האלה לא עברו לעיתונים אחרים, וכתוצאה גם החשיפה הכוללת ירדה באופן חד, וב-2018 ירדה לראשונה אל מתחת ל-50%. עם זאת בשנת 2019 הייתה עצירת בהידרדרות, ואפילו עלייה קלה. יתכן שזה קשור לשנה הפוליטית הסוערת עם שתי מערכות בחירות, ולהתגברות המודעות לפייק ניוז במקורות אלטרנטיביים. באופן דומה, היו דיווחים כי תפוצת העיתונים המובילים בארה"ב גדלה ב-2017 בתגובה לבחירת דונלד

⁵⁷² מקורות: הנתונים מסקר TGI שמפורסם פעמיים בשנה ונועד לספק נתונים לתעשיית הפרסום. זהו סקר צרכנות שבו משתתפים 10,000 נסקרים יהודים בגיל 18 או יותר, וכולל גם שאלות על עיתונות. הנתונים לוקטו מתוך ידיעות בעיתונים ובאינטרנט שפורסמו בסמוך לפרסום הסקרים החצי-שנתיים. בנוסף קיבלתי נתונים על השנים 2006-2010 ישירות מחברת קנטר מדיה שעורכת את הסקר.

⁵⁷³ מצוטט על ידי רביב דרוקר, איך הפסקתי לשנוא והתחלתי לאהוב את האדלסונים, 1.12.2019.

טראמפ לנשיא ארה"ב והתגברות הפייק ניוז שנלוותה לכך. אבל הנתונים מ-2020 מצביעים על המשך ההידרדרות.

על פי הטענות ההשפעה של ישראל היום על העיתונות אינו נובעת כל כך מהקטנת התפוצה של עיתונים מתחרים, אלא מההשפעה על שוק הפרסום. החשיפה הגבוהה של ישראל היום הפכה אותו ליעד מועדף על מפרסמים, ובכך מונעת הכנסות מהמתחרים. מעבר לזאת, יש טענות שישראל היום מוכר פרסום במחירי הפסד, ובכך גורם לירידה במחירי הפרסום באופן כללי ולפגיעה נוספת בעיתונים האחרים ובהכנסותיהם. לפי חוות דעת מטעם ידיעות אחרונות, שוק הפרסום בעיתונות המודפסת מראש אינו גדול מספיק כדי לתמוך ביותר מעיתון אחד⁵⁷⁴. משמעות הדבר שעיתון גדול המחזיק את עצמו מבחינה כלכלית חייב להיות מנופול.

ישראל היום עצמו אינו נפגע מכך כיוון שמראש הוא מומן על ידי המיליארדר שלדון אדלסון, ואין לו מודל עסקי בר-קיימא – פורסמו נתונים לפיהם הפסיד באופן מצטבר 730 מיליון שקלים עד 2014⁵⁷⁵, ויש מקום להניח שכיום ההפסדים המצטברים עברו כבר מזמן את סף מיליארד השקלים⁵⁷⁶. חיזוק לקשר בין ישראל היום לראש הממשלה בנימין נתניהו ניתן כאשר נתניהו עצמו הודה כי הקדים את הבחירות לכנסת בשנת 2015 בין היתר כדי למנוע את קבלת חוק ישראל היום, שנועד להגביל את העיתון על ידי איסור של הפצה בחינם. מחקר שהשווה את ישראל היום לידיעות אחרונות מצא הטייה מובהקת לימין, והעריך כי העיתון תרם שני מנדטים לפחות למפלגת הליכוד במערכות בחירות שונות⁵⁷⁷.

במקביל לירידה בחשיפה לעיתונים, יש גם ירידה במספר העיתונאים, כפי שהוא משתקף במספר תעודות העיתונאי המונפקות על ידי לשכת העיתונות הממשלתית (לע"מ). בשנת 2010 הלשכה העניקה 5472 תעודות, ב-2018 רק 4024 תעודות (26% פחות), וב-2020 רק 3247 תעודות (ירידה נוספת של 19%, או ירידה כוללת של 41% בעשור)⁵⁷⁸. ירידות חדות במיוחד נרשמו באתר וואלה ובעיתון הכלכלי דה מרקר. לעומתם, בערוץ 20 נרשמה עלייה קלה במספר מקבלי תעודת העיתונאי.

הפגיעה במקצוע העיתונאות

העיתונות – ובאופן כללי יותר תקשורת חפשית ועצמאית – נקראת לפעמים הרשות הרביעית, בשל התפקיד שלה בהשמעת ביקורת על שלושת רשויות השלטון הרגילות: הרשות המחוקקת, הרשות המבצעת, והרשות השופטת. אבל תקשורת היא כיום עסק כלכלי שנתון לכל הלחצים שעסקים בכלל נתונים בהם. בפרט העובדים בכל כלי תקשורת עומדים בפני הצורך לספק את רצונותיהם של בעלי השליטה שלהם, אחרת הם מסתכנים בפרנסתם. כך נפגעת עצמאותו של כלי התקשורת, וכתוצאה מכך גם אמינותו.

מצב זה הגיע לדרגה שהוא נתפס כלגיטימי ורגיל. למשל, במאי "עובדה" גלעד טוקטלי אמר בגילוי לב בראיון ב"הארץ" כי השיקולים הכלכליים הם המשפיעים ביותר: "בהקשר של ביבי, אני לא רואה את עצמנו עוצרים אף פעם באור אדום. זה לא קרה. אני לא יכול לספר לך על תחקיר שלנו שנעצר בגלל שהוא קשור לביבי. יש תחקירים שנעצרים בגלל נסיבות כספיות, שקשורות לבעלי השליטה של קשת. שזה די ברור. אין לי בעיה עם זה. זה כמו שאתה לא תעשה תחקיר על בעל השליטה בעיתון 'הארץ'⁵⁷⁹."

באופן דומה, שאול אלוביץ, בעל השליטה בבזק, אמר בחקירתו במשטרה במסגרת תיק 4000 שדאג להטות את הסיקור באתר וואלה לפי דרישות מראש הממשלה בנימין נתניהו ומשפחתו: "התקשרתי לאילן ישועה [מנכ"ל וואלה] כדי שישנה כתבות, לא יכולתי להתעלם מהבקשות של שרה ושל שאר בני משפחת נתניהו. לא רציתי לעצבן את ראש הממשלה, הוא היה הרגולטור שלי, מה ציפיתם, שאתעלם מהבקשות

574 איתמר ב"ז, חשיפה: כך ניסה מו"ל "ידיעות אחרונות" להפוך למנופול דרך הכנסת, שקוף והעין השביעית, 25.8.2020.

575 אורי בלאו, "ישראל היום" הפסיד מאות מיליוני שקלים מאז ייסודו, הארץ 9.1.2017.

576 נתי טוקר, כשמרים אדלסון כינתה את שרה נתניהו "משוגעת", דה מרקר 13.9.2019. אדלסון מצוטט כמי שאמר בשנת 2014 שהוא מפסיד 40-50 מיליון דולר בשנה. מיקי רוזנטל פרסם כי בעשור 2010-2019 העיתון הפסיד יותר ממיליארד שקלים (העין השביעית 30.8.2020).

577 אורן פרסיקו, מחקר: "ישראל היום" הוא כלי תעמולה מובהק של נתניהו, העין השביעית 3.9.2020.

578 אורן פרסיקו, מספר העיתונאים בישראל הצטמצם ב-40% בתוך עשור, העין השביעית 16.2.2021.

579 איתי שטרן, במאי "עובדה" מסביר אילו תחקירים לא ישודרו בתוכנית, הארץ 7.6.2016.

האלה? 580 גיא רולניק, שכתב על כך, החליט לא להתייחס להתבטאות הזו כאל שאלה רטורית אלא לפרט: "התשובה פשוטה: כן, מר אלוביץ', זה בדיוק מה שמצופה ממך, מהמנכ"ל שלך ומהעורכים שלך. זה בדיוק מה שמצופה מכלי תקשורת בחברה דמוקרטית – לדווח על האמת ולא להטות את הדיווחים לפי האינטרסים של בעלי כוח ושררה, וזה לא משנה אם מדובר בראש הממשלה, שר, רגולטור, מנכ"ל בנק או טייקון". נגד אלוביץ' ונתניהו הוגשו כתבי אישום בשוחד בפרשה הזו.

המקרים האלה אינם מקרים בודדים. לאורך השנים העיתונות נפגעה מהתנהלות בעייתית של בעלים ועורכים שונים. דוגמאות בוטות כוללות את המקרים הבאים:

- פרשות נימרודי, הבעלים של מעריב בשנות ה-90. נימרודי הורשע בהאזנות סתר בלתי חוקיות לעורכי ידיעות אחרונות והואשם גם בהזמנת רצח של מתחריו.

- "הרשימות השחורות" של ידיעות אחרונות, לפיהן אישים מסוימים (ובראשם בנימין נתניהו ומשפחתו) מותקפים בחריפות בעוד אחרים (למשל אריאל שרון ואהוד אולמרט) זוכים להגנה ולכתבות מלטפות – כשהכל מוכתב על פי האינטרסים של המו"ל נוני מוזס⁵⁸¹.

- סיפור הקמתו והפעלתו של ישראל היום, ככל הנראה ללא מודל עסקי ריאלי, כדי לתמוך פוליטית בבנימין נתניהו. נתונים שהתקבלו על ידי התנועה לחופש המידע אחרי מאבק משפטי ממושך חשפו כי נתניהו ניהל שיחות תכופות עם עורך העיתון במשך שנים, עמוס רגב, ועם הבעלים, שלדון אדלסון, בסמוך לפרסומים שהיו חשובים לו. עדות של מרים אדלסון (אשתו של שלדון אדלסון), ובאופן רשמי המו"ל של ישראל היום) מצביעה על שליטה מוחלטת של הבעלים בקו המערכתי של העיתון⁵⁸².

- רכישת מעריב על ידי נוחי דנקנר, כדי שישמש כלי ליחסי הציבור שלו בתקופה שבה הואשם בעבירות כלכליות, ובתור מנוף כוח כנגד פוליטיקאים ורגולטורים שניסו לקדם רפורמות נגד פירמידת השליטה שלו בחברת אי.די.בי.

- פרשת שיחות ראש הממשלה בנימין נתניהו עם נוני מוזס, בעל השליטה והמו"ל של עיתון ידיעות אחרונות. בשיחות דנו במתן סיקור אוהד יותר (או ביקורתי פחות) לנתניהו, בתמורה לפגיעה בעיתון המתחרה ישראל היום (תיק 2000). מוזס הועמד לדין באשמת שוחד. בית הדין לאתיקה של מועצת העיתונות פסק בסוף 2020 שיש להשעות את מוזס מכל עבודתו בעיתון ידיעות אחרונות (בו הוא מכהן באופן פורמלי כעורך האחראי) בשל מעשים פליליים הגורמים קלון למקצוע העיתונות⁵⁸³. מוזס והעיתון התעלמו מפסק הדין.

- פרשת בזק/וואלה, שבה אתר וואלה סיפק סיקור אוהד של ראש הממשלה בנימין נתניהו (וקבר סיפורים שלא היו לרוחו) בתמורה להקלות רגולטוריות לטובת חברת בזק. וואלה ובזק היו שניהם בבעלות שאול אלוביץ', מקורבו של נתניהו (תיק 4000). הן נתניהו והן אלוביץ' ואשתו הועמדו לדין באשמת שוחד בתיק זה.

כתוצאה מפרשיות אלה, והעדויות המצטברות בשנים האחרונות לכך שהעיתונות מוטה ואינה מספקת מידע מהימן⁵⁸⁴, הורחב הביטוי המתאר שחיתות שלטונית כקשרי הון-שלטון וכיום נהוג יותר לדבר על קשרי הון-שלטון-עיתון. מצד שני ראוי להבחין בין שחיתות על בסיס כלכלי (שבה סיקור אוהד ניתן בתמורה להטבות כלכליות, כמו במקרים של נתניהו עם מוזס ונתניהו עם אלוביץ') לבין שחיתות על בסיס פוליטי (שבה סיקור אוהד במידה שמגיעה לכדי תרומה אסורה ניתן מתוך אידאולוגיה פוליטית, כמו במקרה של התמיכה בנתניהו מצד ישראל היום ובעבר הרחוק יותר קניית הג'רוזלם פוסט והפיכתו לעיתון ימני⁵⁸⁵). בנוסף יש מקרים שאינם קשורים כלל בשחיתות שלטונית אלא רק בהזניית העיתונות על ידי בעלי שליטה

580 מצוטט על ידי גיא רולניק בדה מרקר 14.7.2018, מתוך פרסום בערוץ 10.

581 נתי טוקר, הסוד נחשף: הרשימות השחורות של "ידיעות אחרונות", דה מרקר 7.9.2016.

582 נתי טוקר, כשמרים אדלסון כינתה את שרה נתניהו "משוגעת", דה מרקר 13.9.2019.

583 אורן פריסקו, בית הדין לאתיקה של מועצת העיתונות: להשעות את נוני מוזס מכל עבודה עיתונאית ב"ידיעות אחרונות", העין השביעית 29.12.2020.

584 למשל גיא רולניק, משפחות הפשע, המינוף והמונופולים ששולטות בעיתונות הישראלית, דה מרקר 14.7.2018.

585 חמי שלו, 18 שנה לפני ישראל היום: זה היה העיתון הראשון של נתניהו, הארץ 2.3.2018.

שמנצלים את העיתונים כדי לשפר את מעמדם העסקי (המקרים של נימרודי ודנקנר עם מעריב, והמקרה של פישמן עם גלובס).

שורש הבעיה הוא בחוסר ההפרדה בין הצד הכספי של הוצאת העיתון לבין הצד המערכתי, שאחראי על התוכן. באחת ההתכתבויות ערב בחירות 2015, אילן ישועה (מנכ"ל וואלה) כתב "הרוסי [הכוונה לאביגדור ליברמן] שם את כל תקציב הבחירות שלו ב-ynet ואפס בוואלה". לכך ענה בעל השליטה אלוביץ' "הוא צודק, אנחנו מכסחים אותו והם מלטפים אותו. כל אחד היה נוהג כמוהו. חבל, הוא יכול להיות חבר אמיתי".⁵⁸⁶ במקרה הזה אין שוחד או עניין פלילי – מספיקים האינטרסים הכלכליים.

פגיעות נוספות נובעות מחוסר מקצועיות ומהצורך ב"איוון" – גופי התקשורת מעדיפים לשרד מהאולפן, ומעדיפים פנלים מרובי משתתפים עם נציגים משני צדי המתרס. אבל לא תמיד זה מתאים, ובמיוחד לא בעידן שבו דוברים מדקלמים דפי מסרים שנכתבו על ידי יחצ"נים. דורון צברי, עיתונאי ודוקומנטריסט, אמר על זה כך:

"אתה מקבל שני צדדים. צד אחד אומר שיוורד גשם, צד שני אומר שיש חמסין. הנה, נתנו כמה שווה. לא! עיתונאי הולך לשטח ומדווח. התפקיד שלו הוא להגיד לצופים את האמת: יש גשם או יש חמסין".⁵⁸⁷

שידורי רדיו וטלוויזיה

השידור הציבורי התחיל את דרכו כמונופול. שידורי רדיו בעברית היו כבר בתקופת במנדט הבריטי, החל משנת 1936. במקביל הוקמו תחנות שידור של המחברות. עם הקמת המדינה אוחד השידור הממלכתי עם תחנת השידור של ההגנה והוקם קול ישראל. במשך השנים הוקמו ערוצים נוספים: רשת ב', שהפכה לערוץ המתמקד באקטואליה וחדשות, רשת ג', שהייתה לערוץ מוזיקה פופולרית, ועוד. בשנת 1965 הוקמה רשות השידור, שאחראית על השידור הציבורי בישראל. עד שנות ה-90 כמעט שלא הייתה לה תחרות כי לא היו בנמצא גופי שידור אחרים.

שידורי טלוויזיה התחילו ב-2.5.1968 בשחור לבן. שידורי צבע התחילו בשנת 1983. כמה שנים לאחר מכן התחילו שידורים מסחריים בערוץ 2, שהיוו תחרות ופגעו ברייטינג של הטלוויזיה הממלכתית. כדי לפקח על השידורים המסחריים הוקמה הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו. כמו רשות השידור, גם הרשות השנייה סבלה מפוליטיזציה, כששרי הממשלה שואפים לשלוט בגופי השידור לצורכיהם על ידי מינוי מקורבים לתפקידי ניהול. בין היתר, לרשות השנייה לא מונה מנכ"ל קבוע מאז 2015, וגם תפקידים בכירים אחרים (סמנכ"ל תוכן, יועץ משפטי) מאויישים על ידי ממלאי מקום זמניים.⁵⁸⁸

הערוצים המסחריים ממומנים על ידי פרסומות. שיטת מימון זו גורמת לחשיבות עצומה לרייטינג, כלומר המידה שבה צופים ומקשיבים לשידורים, כי ריבוי צופים ומקשיבים מאפשר גביית תשלומים גבוהים יותר עבור זמן פרסום. בשנים הראשונות שידורי הטלוויזיה המסחרית היו רווחיים, אבל מאז 2005 העלייה בעלות הפקת התוכן בשילוב עם ירידה בהכנסות מפרסומות גרמו להפסדים כבדים שהגיעו למאות מיליוני שקלים. ההערכות הן שבסיכום כל תקופת הפעילות של ערוץ 2 הוא לא יצר רווחים לבעלי המניות.⁵⁸⁹

רשות השידור, לעומת זאת, מומנה על ידי אגרת הטלוויזיה והרדיו. מודל מימון זה נתן לה עצמאות כלכלית וחוסר תלות בפוליטיקאים, בתקציב המדינה, ובמפרסמים. עם זאת הפוליטיקאים עדיין שמרו על הסמכות לקבוע את גובה האגרה, ובסופו של דבר היא בוטלה בשנת 2015.

אחת התוצאות של החופש התקציבי הייתה הסתאבות ושחיתות מלווים בחוסר יעילות. מצב זה הוביל לרצף של ניסיונות לבצע רפורמות ולשפר את המצב. בסופו של דבר הוחלט בשנת 2014 לסגור את רשות

⁵⁸⁶ צוטט על ידי גידי וייץ, הארץ 5.12.2019.

⁵⁸⁷ מצוטט בדיווח של העין השביעית ב-12.10.2020 על דיון מקוון שבו הדברים נאמרו.

⁵⁸⁸ נתי טוקר, דה מרקר 6.2.2020.

⁵⁸⁹ נתי טוקר, ערוץ 2 מציג: 24 שנים, 0 רווחים. דה מרקר 30.10.2017.

השידור ולהקים אותה מחדש בתור תאגיד השידור הישראלי. המהלך הזה הפך לסאגה פוליטית רבת תהפוכות, שבה החלטות התהפכו מספר פעמים וחוסר הוודאות לגבי עתיד השידור הציבורי פגע בו קשות. בסופו של דבר רשות השידור נסגרה והתאגיד לקח את מקומה באמצע מאי 2017.

לשידורי הטלוויזיה יש השפעה משמעותית על נפש האומה. לכן יכול להיות מעניין לראות נתונים על היקף תוכניות האקטואליה לעומת תוכניות הריאליטי, על הרייטינג היחסי שלהן, ועל מעמד השידור הטלוויזיה בכלל בהשוואה לעיתונות מצד אחד ולאינטרנט מצד שני. נתוני רייטינג על תוכניות ספציפיות ניתן למצוא, אבל סיכומים לטווח ארוך אני לא מצאתי.

סאגת תאגיד השידור

התהליך שבו נסגרה רשות השידור והוקם תאגיד השידור היה רחוק מלהיות תהליך סדור וענייני. הטבלה הבאה מרכזת את עיקרי הדברים כפי שקרו בפועל; בנוסף היו עשרות מהלכים של דיונים, הצהרות, ומאבקי כוחות, כולל מספר ניסיונות לבטל את הקמת התאגיד ולסובב את הגלגל לאחור. פרשנות מקובלת לתהפוכות שעברו על התאגיד תוך כדי תהליך הקמתו היא שהן משקפות ניסיונות לאפשר השפעה פוליטית על השידורים על ידי ראש הממשלה בנימין נתניהו ושרים מהליכוד. זכורה במיוחד בהקשר זה התבטאות של שרת התרבות מירי רגב שאמרה בוועדת שרים לחקיקה "מה שווה התאגיד אם אנחנו לא שולטים בו? השר צריך לשלוט, מה נעמיד כסף ואז הם ישדרו מה שהם רוצים?"⁵⁹⁰. בנוסף היו עיכובים רבים במימוש ההחלטות וקושי לעמוד בסדי הזמן שנקבעו.

תאריך	פעולה	מהות
3.3.2014	ועדת לנדס	המלצה לסגור את רשות השידור ולהקים במקומה תאגיד שידור ציבורי עצמאי ויעיל
29.7.2014	חוק השידור הציבורי	מימוש המלצות הועדה בחוק וקביעה שהתאגיד יתחיל לשדר ב-1.4.2015 ואגרת הטלוויזיה תבוטל
30.3.2015	צו	דחיית העלייה לאוויר ל-1.7.2015
29.6.2015	צו	דחיית העלייה לאוויר ל-1.10.2015
2015	ביטול אגרת הטלוויזיה	מימון רשות השידור ואחריה תאגיד השידור תלוי בתקציב המדינה
3.9.2015	תיקון 2	דחיית העלייה לאוויר ל-31.3.2016, מתן סמכויות נוספות למנהל הזמני, וסעיף הקובע ש"בשידורי הרשות יש להימנע מחד-צדדיות, ממשפט קדום, מהבעת דעה אישית, ממתן ציונים והדבקת תגים, מהעלמת עובדות או מהטעמתן באורח סלקטיבי שלא לפי ערכן החדשותי"
30.11.2015	תיקון 3	ביטול הסעיף מתיקון 2
29.3.2016	תיקון 4	דחיית העלייה לאוויר ל-30.9.2016
מאי 2016	התחלת שידורים ברשת	התאגיד מתחיל להפיק ולשדר ברשת האינטרנט
4.8.2016	תיקון 5	דחיית העלייה לאוויר ל-30.4.2017 וקביעה שהשידורים יתבצעו מירושלים
26.4.2017	תיקון 7	דחיית העלייה לאוויר ל-15.5.2017
11.5.2017	תיקון 8	פיצול תאגיד השידור והקמת תאגיד חדשות נפרד עם הנהלה נפרדת; תיקון זה הושהה בצו של בג"ץ ובוטל בהמשך

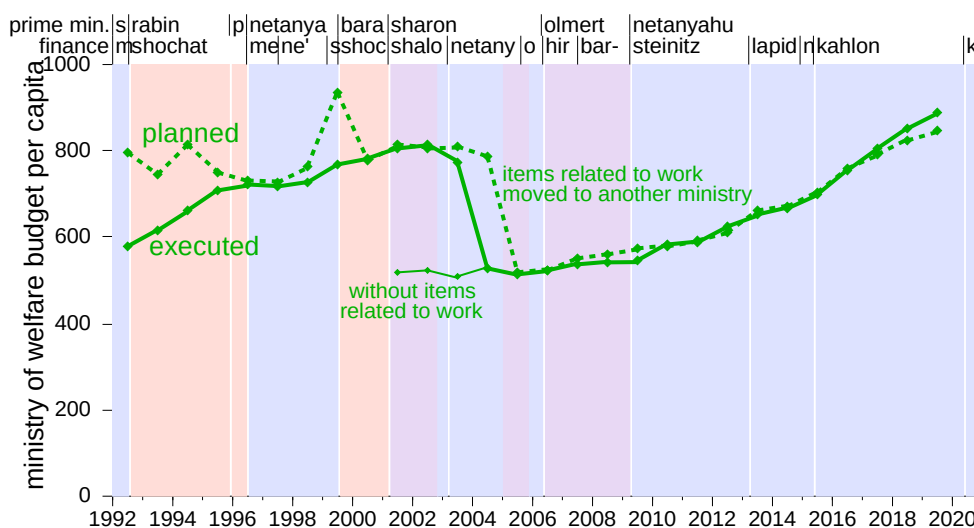
15.5.2017	התחלת שידורים	רשות השידור נסגרה והתאגיד החליף אותה
19.7.2018	תיקון תיקון 8	ביטול פיצול התאגיד כדי לאפשר את אירוח תחרות האירוויזיון בישראל ב-2019, לאחר שהתברר כי איגוד השידור האירופי דורש שהתחרות תאורגן על ידי גוף שידור הכולל שידורי חדשות; במילים אחרות זכיית ישראל בתחרות אירוויזיון 2018 היא שהכריעה את מדיניות הממשלה לגבי מבנה השידור הציבורי
23.1.2019	בג"ץ 2996/17	ניתן פסק דין בנוגע לתיקון 8 למרות שכבר בוטל, המדגיש את חשיבותו של שידור ציבורי עצמאי בדמוקרטיה ⁵⁹¹

פרק כא: רווחה וביטחון סוציאלי

אחת מנקודות המחלוקת המהותיות בין ימין לשמאל היא ביחס לרעיון של "מדינת רווחה". השמאל רואה במדינת הרווחה יעד מרכזי, וטוען שעל המדינה לדאוג לרווחת אזרחיה. הימין רואה במדינת רווחה מנגנון פגום, וטוען שהמצב הטוב ביותר לכולם יתקבל אם פשוט ניתן לכוחות השוק לעשות את שלהם. המונח מדינת רווחה מתייחס לכלל השירותים שהמדינה מעניקה, כולל למשל שירותי בריאות וחינוך. בפרק הזה נתמקד בתמיכה יעודית בנזקקים ביותר. הגופים העיקריים המטפלים בהיבט זה של מדינת הרווחה הם משרד הרווחה מצד אחד, והביטוח הלאומי מצד שני.

תקציב הרווחה

התפקידים של משרד הרווחה הם לספק שירותים לאזרחים באמצעות לשכות הרווחה בערים השונות, ולנהל את מערך הרווחה (אבל עיקר הגמלאות החברתיות משולמות על ידי המוסד לביטוח לאומי, ועל כן בהמשך). בתקופות מסוימות כלל משרד הרווחה גם את שירות התעסוקה. השינויים בתקציב משרד הרווחה מוצגים באיור 297. זה התקציב הריאלי (מתוקן לאינפלציה) לנפש, כלומר מנורמל לגודל האוכלוסייה.

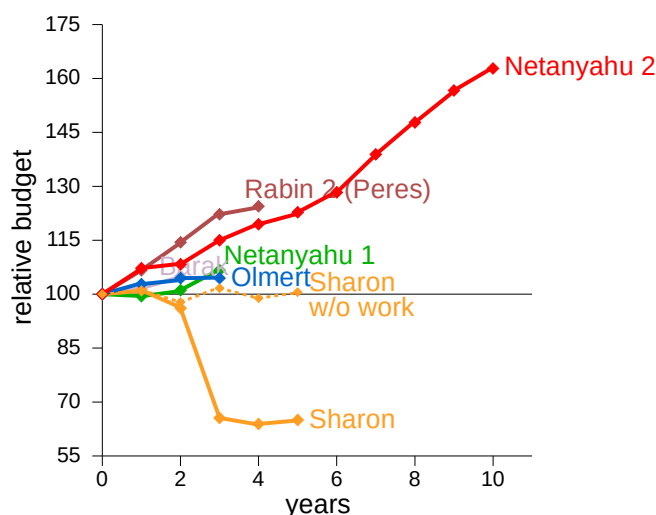


איור 297: תקציב משרד הרווחה, תכנון וביצוע, לאורך השנים⁵⁹².

כפי שניתן לראות התקציב (ובעיקר ביצוע התקציב) מפגין עלייה קלה אך עקבית לאורך השנים, ומאז

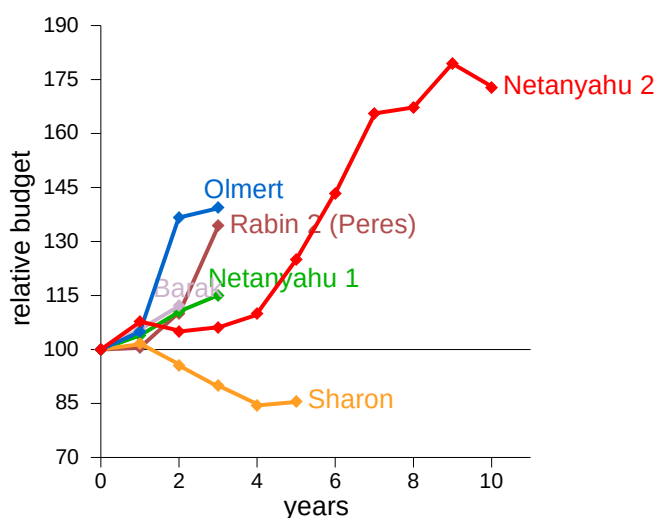
⁵⁹² מקור: אתר מפתח התקציב (התקציב הפתוח) סעיף 23. אותם נתונים משמשים גם באיור הבא.

ראשית המאה אין כמעט פער בין התכנון לביצוע. הנפילה החדה בשנת 2004 אינה משמעותית, שכן היא מייצגת את העברת הסעיפים הקשורים לעבודה (כמו הכשרה מקצועית ושירות התעסוקה) למשרד התעשייה והמסחר. (בהקשר זה המשרד שינה את שמו ממשרד העבודה והרווחה למשרד הרווחה, ומשרד התעשייה והמסחר שינה את שמו למשרד התעשייה, המסחר, והתעסוקה.) ניתן לראות כי המעבר הזה לא היה מתוכנן מראש – קודם העבירו את השירות ואת התקציב שלו בפועל, ורק שנה לאחר מכן זה נכנס לחוק התקציב. איור 298 מראה את השינוי היחסי בתקציב בתקופת כל ממשלה. כאן בולטת העלייה של ממשלת רבין וממשלות נתניהו האחרונות, לעומת העמידה במקום של ממשלות שרון ואולמרט.



איור 298: השינוי בתקציב הראלי לנפש של משרד הרווחה, כפי שבוצע בפועל, במהלך הכהונה של כל ממשלה.

בנוסף לתקציב משרד הרווחה והעברות למוסד לביטוח לאומי, תקציב המדינה מכיל גם סעיף מיוחד של תגמולים לנכים ניצולי שואה. מקורו של הסעיף בחוקים לתמיכה בהם עוד משנות ה-50. סעיף זה עבר שינויים שונים במהלך השנים, כפי שניתן לראות באיור 299. עליות ניכרות (בסכומי התגמולים או במספר הזכאים) היו בממשלות אולמרט, רבין, ונתניהו בשנים האחרונות. ירידה קרתה רק בממשלת שרון, כשנתניהו היה שר האוצר.



איור 299: השינוי בתקציב הראלי לנפש של סעיף התגמולים לנכים ניצולי שואה, במהלך הכהונה של כל ממשלה.⁵⁹³

ביטוח לאומי

המוסד לביטוח לאומי הוקם מכוח חוק ב-1954. הוא אחראי על מימוש הזכויות הסוציאליות של תושבי המדינה ומשלם מגוון גמלאות. גמלאות הביטוח הלאומי ניתנות בצורה של מענק חד-פעמי (למשל מענק לידה) או קצבה חודשית (למשל קצבת ילדים).

מנגנון הביטוח הלאומי כשמו כן הוא: זהו מנגנון ביטוח, שבו כולם משלמים סכום כלשהו מדי חודש למוסד לביטוח לאומי, והמוסד משתמש בכספים האלה כדי לחלק גמלאות למי שזכאי לכך. אלא שבניגוד לביטוח רגיל (כגון ביטוח רכב או ביטוח דירה) השיקולים הם אחרים. בצד התשלומים לביטוח הלאומי, הסכומים לתשלום נקבעים באופן פרוגרסיבי לפי היכולת הכלכלית: מי שמקבל משכורת גבוהה יותר משלם יותר, ובניגוד לביטוח רגיל, אין התייחסות לגורמי סיכון. בצד הגמלאות, הזכאות נקבעת לפי שיקולים חברתיים, במטרה להבטיח קיום למי שאינם מתפרנסים למחייתם. מנגנון זה נועד להקטין את אי-השוויון בהכנסות. מצד שני, הגמלאות הן אוניברסליות: כולם מקבלים אותן, בלי תלות במצב כלכלי. גם העשירים ביותר וגם העניים ביותר מקבלים אותה קצבת זיקנה ואותה קצבת ילדים.

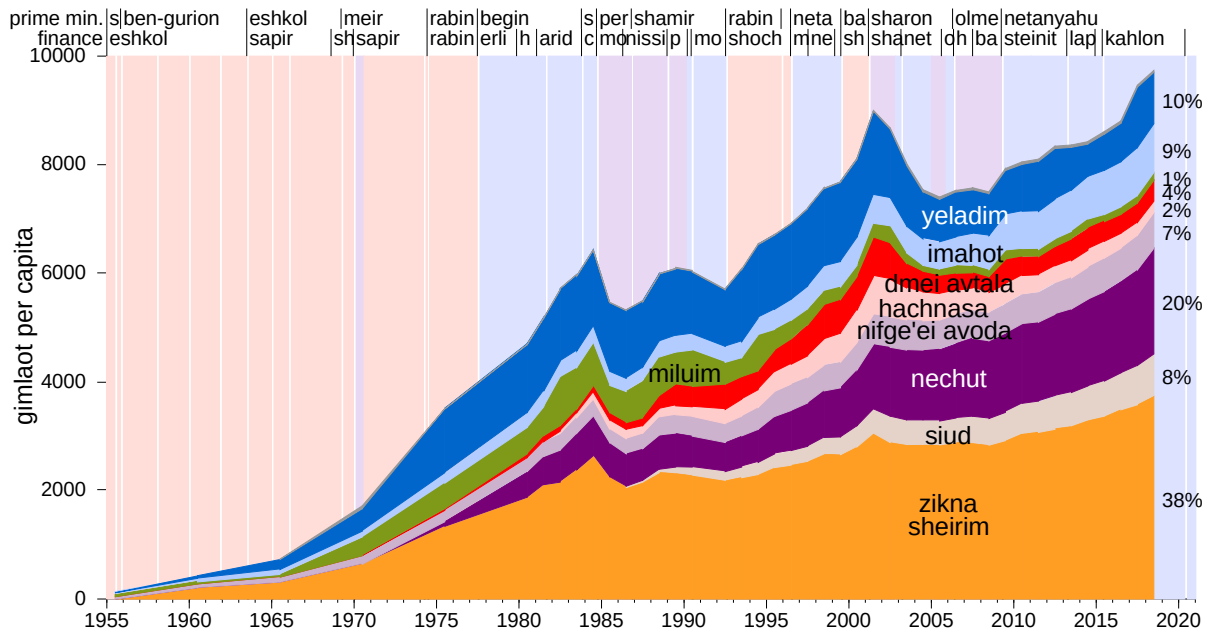
גמלאות הביטוח הלאומי

הגמלאות העיקריות שמשולמות על ידי הביטוח הלאומי הן:

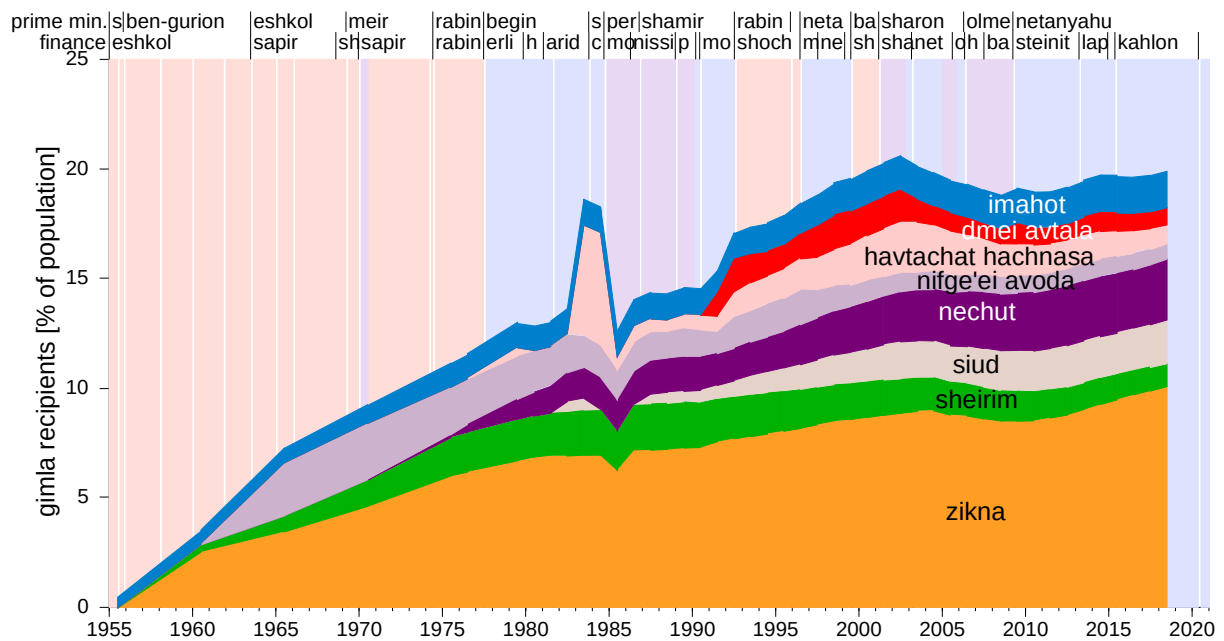
- קצבת זיקנה, המשולמת לכל מי שהגיעו לגיל הפרישה והכנסתם נמוכה מסף מסוים, או אם הגיעו לגיל 70 ללא תנאים על הכנסות אחרות.
- קצבת שאירים לאלמנות ויתומים שהמפרנס שלהם נפטר.
- קצבת סיעוד לקשישים המתגוררים בביתם וזקוקים לעזרה בכיצוע פעולות יומיומיות.
- קצבת נכות למי שאינו יכול לעבוד או עובד באופן מוגבל כתוצאה מנכות. בנוסף קיימת קצבת נידות.
- דמי אבטלה המשולמים לתקופה מוגבלת לאחר אובדן מקום עבודה.
- מענק לידה ולאחריו קצבת ילדים המשולמת עד שהילדים מגיעים לגיל 18.
- דמי מזונות לנשים עם ילדים שאינן מקבלות אותם ממי שחייב בכך.
- הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה למי שהכנסתם אינה מספקת לקיום.
- דמי מילואים, המשולמים כרגיל באמצעות המעסיק.
- פיצויים לנפגעי תאונות עבודה או פעולות איבה.
- דמי קבורה.

בתור דוגמה להיקף הפעילות, הביטוח הלאומי חילק גמלאות בסך כ-75 מיליארד שקלים בסך הכל בשנת 2016. לשם השוואה, תקציב משרד הביטחון בשנה זו היה רק 56 מיליארד שקלים. התפתחות ההוצאות של הביטוח הלאומי והחלוקה שלהן לגמלאות השונות מתוארים באיור 300.

כמו שניתן לראות הרכיב הגדול ביותר הוא קצבת זיקנה, ששולמה בעבר לכל מי שהגיע לגיל פרישה, ואילו כיום משולמת למי שהגיע לגיל 70. השני הוא קצבת נכות כללית, וביחד שתי הגמלאות האלה מהוות יותר מחצי מכלל ההוצאות של הביטוח הלאומי. רוב הגמלאות נמצאות במגמת עלייה (שימו לב שמדובר בגמלאות לנפש, כך שזה לא נובע מגידול באוכלוסייה). יוצאות מהכלל הן קצבת ילדים, דמי מילואים, והבטחת הכנסה. מעבר לכך היו גם תקופות של ירידות. ירידה בולטת אחת הייתה בעקבות תוכנית הייצוב הכלכלית של 1985. ירידה נוספת התרחשה בתקופת ממשלת שרון, ובפרט כשבנימין נתניהו היה שר האוצר וקיפץ בקצבאות.



איור 300: ההוצאות על תשלום גמלאות הביטוח הלאומי, במחירים נוכחיים (מתוקנים לאינפלציה), ומנורמלות לגודל האוכלוסייה⁵⁹⁴.



איור 301: האחוז מאוכלוסיית המדינה שמקבל כל אחת מהגמלאות של הביטוח הלאומי⁵⁹⁵.

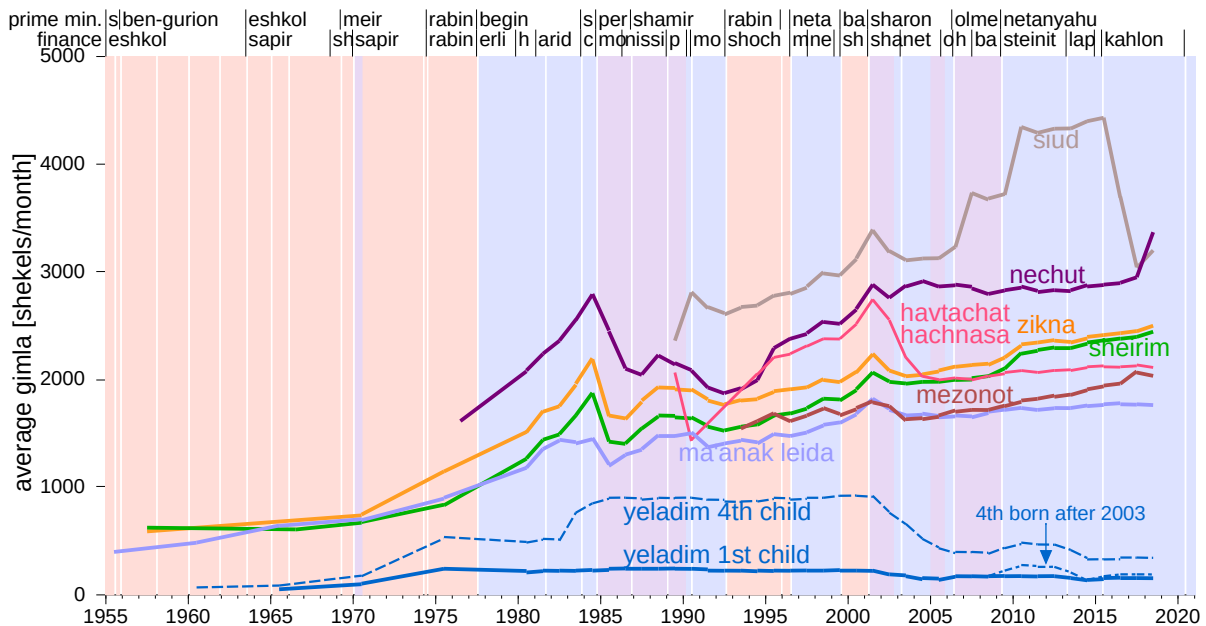
אם מסכמים הכל ביחד, הביטוח הלאומי מוציא כבר קרוב ל-10000 שקלים לשנה בממוצע על כל תושב בישראל. אבל ברור שהכסף לא מתחלק שווה בשווה בין כל התושבים. איור 301 מראה את מספר הנהנים

⁵⁹⁴ מקור: הירחון הסטטיסטי באתר הביטוח הלאומי, שכולל פירוט של הגמלאות השונות ומי שמקבלים אותן. הנתונים כאן מדף תשלומי גמלאות לפי ענף. אימהות כולל גם מקבלות דמי מזונות. עד 1980 זה ברזולוציה של 5 שנים, ומאז יש נתונים (כמעט) לכל שנה. בכמה מקרים נתון חסר מולא על ידי הממוצע של שנים שכנות.

⁵⁹⁵ מקור: הירחון הסטטיסטי באתר הביטוח הלאומי, דף מקבלי גמלאות לפי ענף. עד 1980 זה ברזולוציה של 5 שנים, ומאז יש נתונים (כמעט) לכל שנה. בכמה מקרים נתון חסר מולא על ידי הממוצע של שנים שכנות, אבל נותרו נתונים חשודים בחצי הראשון של שנות ה-80. יתכן שיש חפיפות מסוימות בין האוכלוסיות. הנתון אימהות הוא הסכום של הנתונים על מקבלות מענק לידה ומקבלות דמי מזונות.

מכל קצבה. יצוין שהנתונים לא בהכרח מלאים: למשל דמי אבטלה יש מאז שנות ה-70, אבל הנתונים שמצאתי באתר הביטוח הלאומי מתחילים ב-1991.

כיוון שכמובן אוכלוסיית המדינה גדלה פי כמה לאורך השנים, מה שמוצג פה הוא לא מספרים אבסולוטיים אלא האחוז מהאוכלוסייה. מסתבר שמתחילת המאה כ-20% מהאוכלוסייה נתמכים על ידי הביטוח הלאומי, בלי הילדים. אם מחשיבים ילדים (כלומר מייחסים את קצבת הילדים להם ולא להוריהם) אז זה 50% מהאוכלוסייה. באופן כללי היה גידול באחוז הנתמכים בשנות ה-60 וה-70 ושוב בשנות ה-90. בראשית שנות ה-2000 הייתה ירידה מסוימת.



איור 302: גודל הגמלה השנתית הממוצעת לכל אחד מסוגי הגמלאות, מתוקן לאינפלציה⁵⁹⁶.

המוסד לביטוח לאומי מפרסם גם נתונים על גודל הקצבה הממוצעת מכל סוג. הנתונים האלה מוצגים באיור 302. שוב רואים מגמת עלייה כללית, אבל זו עלייה קלה בלבד ויש גם קטעים של עמידה במקום, וגם כמה ירידות. שימו לב: לכל גמלה יש כרגיל כמה רמות שונות, והרמה שניתנת לכל זכאי נקבעת לפי שורה של תנאים. למשל, הגובה של קצבת הזיקנה נקבע לפי מספר הנפשות התלויות על שולחנו של הקשיש מקבל הקצבה. הממוצע המופיע בגרף הוא הממוצע על פני כל מקבלי הגמלה על רמותיה השונות. קצבת ילדים נקבעת לפי המספר הסידורי של הילד במשפחה, כפי שיפורט בהמשך.

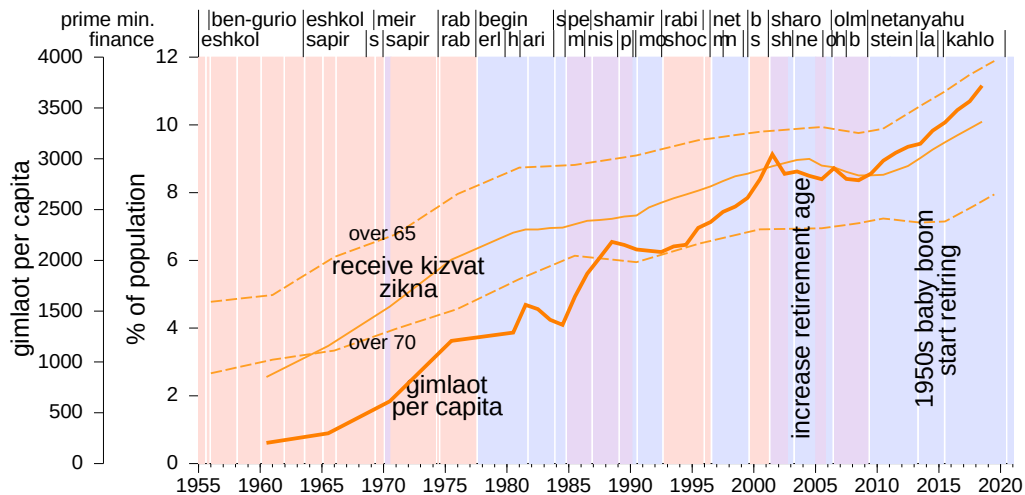
קצבת זיקנה (אזרח ותיק)

שתי הגמלאות המעניינות ביותר הן קצבת זיקנה וקצבת ילדים. קצבת זיקנה מעניינת כי היא קשורה באופן ההדוק ביותר ליציבות של הביטוח הלאומי לאורך זמן: עם הזדקנות האוכלוסייה התשלומים לקצבת זיקנה עולים, וזה צפוי להגיע למצב שבו ההכנסות לא יספיקו כדי לכסות את ההוצאות (לפי הדו"ח האקטוארי של הביטוח הלאומי⁵⁹⁷, ההוצאות של המוסד יעלו על הכנסותיו החל מ-2027, וכתוצאה המוסד יאלץ להתחיל לכלות את הקרן המושקעת באג"ח ממשלתיים. הקרן צפויה להיגמר בערך ב-2045, ואז המוסד לא יוכל עוד לעמוד בכל התחייבויותיו).

איור 303 מראה את האחוז מהאוכלוסייה שהם זקנים, ואת הסך הכולל המשולם כקצבאות זיקנה מחולק לגודל האוכלוסייה. כפי שניתן לראות מספר מקבלי קצבת זיקנה משקף את אחוז האוכלוסייה שהוא בין גיל של מעל 65 למעל 70. בגדול הסכום המשולם להם משקף את המספר שלהם, לפחות מאז שנות ה-80 של

⁵⁹⁶ מקור: הירחון הסטטיסטי באתר הביטוח הלאומי, נתונים על גובה הגמלה הממוצעת מדפי הגמלאות השונות. ⁵⁹⁷ המוסד לביטוח לאומי, דין וחשבון אקטוארי מלא ליום 31 בדצמבר 2013, ינואר 2017.

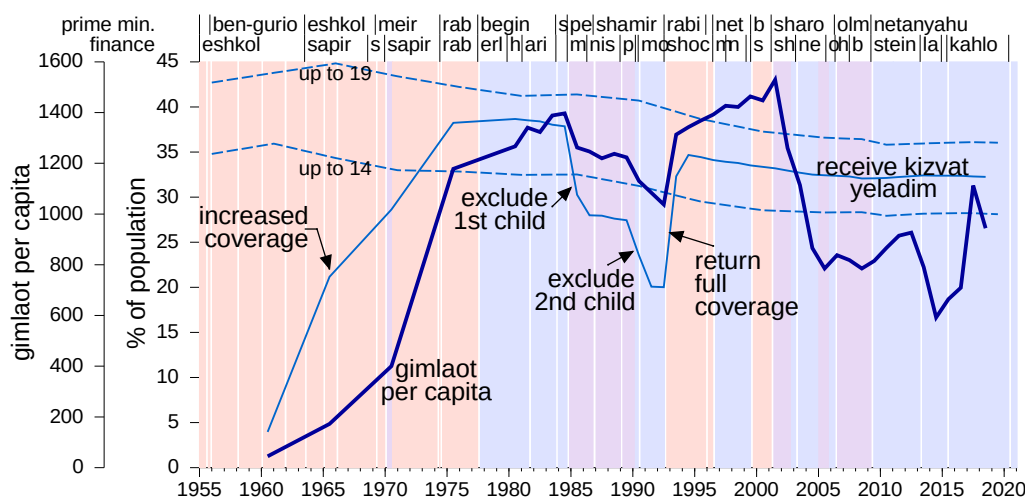
המאה הקודמת. עם זאת היו ירידות אחרי תוכנית הייצוב הכלכלית וכשנתניהו היה שר האוצר של שרון. שתי תופעות נוספות ששווה לשים לב אליהן: הייתה ירידה קלה במספר היחסי של מקבלי הקצבה אחרי העלאת גיל הפרישה ב-2004, ולאחרונה יש עלייה במספר מקבלי הקצבה כנראה כתוצאה מהעלייה באחוז הזקנים כשדור הבייבי-בום של ילידי שנות ה-50 התחילו לצאת לפנסיה.



איור 303: תשלומי קצבת זיקנה וגודל האוכלוסייה המקבלת אותה⁵⁹⁸.

קצבת ילדים

קצבת ילדים מעניינית בגלל התהפוכות שהיא עברה וההקשרים הפוליטיים שלה. כפי שניתן לראות באיור 304 החלק היחסי של ילדים באוכלוסייה נמצא במגמת ירידה (אם כי נראה שהתייצב מאז 2010), ומספר הילדים שעבורם משולמת קצבת ילדים עוקב אחרי מספר זה בתקופות של כיסוי מלא. אבל הכיסוי לא התחיל כמלא: ב-1959 הוא היה רק לילד הרביעי ואילך, ורק עד גיל 14. ב-1965 הכיסוי הועלה לגיל 18, וב-1975 הורחב לכל הילדים. בהמשך, הקצבה לילד הראשון בוטלה ב-1985 ולשני ב-1990, אבל הם הוחזרו על ידי ממשלת רבין ב-1993.



איור 304: תשלומי קצבת ילדים לנפש וגודל האוכלוסייה המקבלת אותה⁵⁹⁹.

⁵⁹⁸ מקור: סכום הגמלאות הכולל ומספר המקבלים אותן מהירחון הסטטיסטי באתר הביטוח הלאומי. נתוני אחוזי הזקנים באוכלוסייה מהלמ"ס.

⁵⁹⁹ מקור: סכום הגמלאות הכולל ומספר הילדים המקבלים אותן מהירחון הסטטיסטי באתר הביטוח הלאומי. הסכום כולל את כל התשלומים הרלוונטים, לא רק קצבת ילדים הבסיסית, אבל היא הרכיב הגדול ביותר באופן ניכר. הקפיצה בשנת

במקביל, היו שינויים רבים בגובה הקצבאות. עד ראשית שנות ה-90 היו צירופים שונים של התניית הקצבה בשירות צבאי של ההורים או בעבודה כשכירים. מאז הפרמטר העיקרי הוא מספר הילדים. בנובמבר 2000 הועבר חוק הלפרט שהעלה מאוד את הקצבה החל מהילד ה-5, לגובה 855 שקלים (פי 5 מהקצבה לילד הראשון). ב-2003 הוחזר הגלגל, ההעדפה של ילדים רבים צומצמה מאוד, ולגבי ילדים שנולדו מאותה נקודה והלאה נקבעה שוב קצבה אחידה יותר. בפרט הילדים 2-4 במקבלים כיום קצבה מוגדלת, ומהילד החמישי והלאה הקצבה זהה לזו של הילד הראשון. כתוצאה סך התשלומים ירד באופן חד, וכיום כמעט לא נשארו עוד ילדים המקבלים קצבה גבוהה יותר. גובה קצבה לילד הראשון והרביעי לאורך השנים מוצג באיור 302 לעיל.

יש הטוענים כי כתוצאה מירידת הקצבאות בשנים 2003-2005 ירדה הילודה במגזרים החרדי והמוסלמי. ואכן בשני המקרים ניתן לראות שיש קורלציה כזו (ראו איור 186 בעמ' 279). מצד שני, אצל הערבים הילודה המשיכה לרדת גם כשהקצבאות התייצבו. מעבר לכך ירידה משמעותית קרתה גם בשנות ה-70 של המאה הקודמת ועד 1985, כשהקצבאות דווקא עלו. לגבי החרדים, הירידה נעצרה כשהגמלאות התייצבו. מצד שני יש גם ירידה בשנים 1993-1996, תקופה שבה הגמלאות דווקא עלו. אבל ההבחנות האלה הן שטחיות ומתבססות על ממוצעים של אוכלוסיות שלמות.

ההיסטוריון הדמוגרפי און וינקלר ביצע ניתוח מפורט יותר, ומגיע למסקנה הברורה שאכן מתן קצבאות מוגדלות מגדיל את הילודה ואת העוני, בפרט אם מתמקדים באוכלוסייה החרדית, בכדואים, ובערביי מזרח ירושלים⁶⁰⁰. הניתוח הזה מתבסס על מבט רחב הכולל בין היתר את ההבחנות הבאות:

- הגדלת הקצבאות איפשרה חיים ללא עבודה וגרמה להתפתחות דפוס חיים כזה. בפרט, מדיניות קצבאות שמעודדת ילודה (כמו בתקופת חוק הלפרט) גרמה לריבוי ילדים להיות מקור הכנסה נוסף.
- הקטנת הקצבאות בשנים 2003-2005 אכן גרמה לעלייה בעוני, אבל היא לא הגורם הראשוני לעוני. במקביל להקטנת הקצבאות נפתח שוק העבודה לעובדים זרים זולים, מה שמנע מהמגזרים העניים מלמצוא עבודה שתאפשר להם להיחלץ מהעוני.
- המלחמה בעוני חייבת לכלול רכיב של מדיניות ילודה השואפת למשפחות בגודל של 3-4 ילדים ולא יותר. במשפחות גדולות יותר העוני עובר מדור לדור וקשה להיחלץ ממנו.

מימון הביטוח הלאומי

המימון של הביטוח הלאומי מגיע משלושה מקורות: תשלומי הביטוח הלאומי של תושבי המדינה, השתתפות מעסיקים בתשלומי עובדיהם, והעברות ישירות מתקציב הממשלה⁶⁰¹.

הגבייה של דמי הביטוח הלאומי היא פרוגרסיבית באופן חלקי. בשנת 2015 למשל הגבייה הייתה כמתואר בטבלה הבאה:

עצמאי	שכיר		הכנסה חודשית
	חלק מעסיק	חלק עובד	
6.72%	3.45%	0.4%	חלק ההכנסה עד 5556 ש"ח
11.23%	7.25%	7.0%	חלק ההכנסה בין 5556 לבין 43,240 ש"ח
0	0	0	חלק ההכנסה מעל 43,240 ש"ח

כלומר על הכנסות עד התקרה הקבועה של 43,240 ש"ח משלמים אחוז שגדל בשתי מדרגות, אבל על

2017 נובעת מהתחלת תוכנית חיסכון לכל ילד. נתוני אחוזי הילדים באוכלוסייה מהלמ"ס.

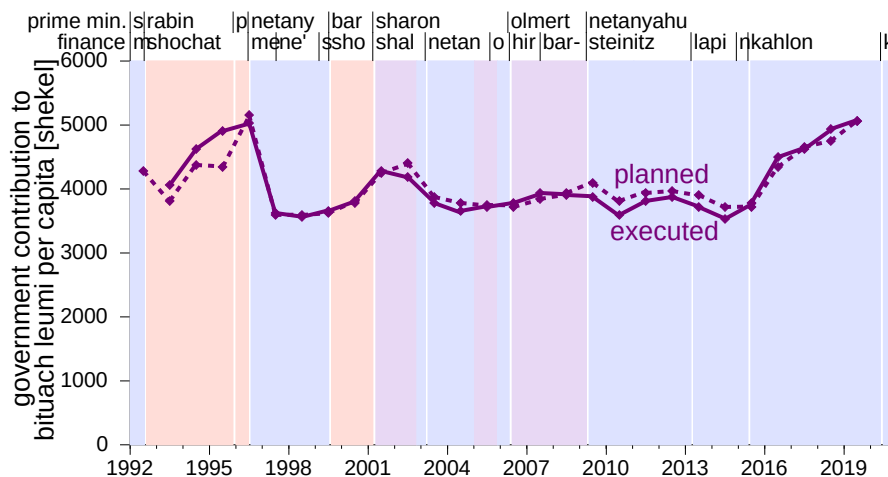
600 און וינקלר, מאחורי המספרים – דמוגרפיה פוליטית בישראל, קתדרת חייקין לגאואסטרוטגיה, אוניברסיטת חיפה 2015, עמ' 321.

601 ראו אליעזר שוורץ, תיאור וניתוח של מנגנון התקציב של המוסד לביטוח לאומי, העברות מהממשלה למוסד ואיתנותו הפיננסית, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2014.

הכנסות גבוהות במיוחד משלמים חלק קטן והולך כי על החלק מההכנסה שמעל התקרה לא משלמים. כלל דומה מתקיים לתשלומי מס בריאות.

חשוב לציין אבל שהטבלה הזו נכונה עבור נקודת זמן אחת, והפרטים כגון אחוזי המס השתנו כמה וכמה פעמים. בפרט יש ירידה בהשתתפות המעסיקים בדמי הביטוח הלאומי⁶⁰². הסיבה לכך היא הרצון להקטין את נטל המס על מעסיקים, אבל תוצאת הלוואי היא ירידה בהכנסות הביטוח הלאומי ופגיעה ביציבות שלו.

קצת פחות מחצי מתקציב הביטוח הלאומי מבוסס על העברות מתקציב המדינה ולא על גבייה מהתושבים. הסיבה העיקרית לכך היא שיש גמלאות – למשל הבטחת הכנסה – שאינן נחשבות גמלאות ביטוחיות, ולא נגבים עבורן דמי ביטוח לאומי. איור 305 מראה את השינויים בהעברות הראליות לנפש לביטוח הלאומי לאורך השנים. בולטת העלייה בתקופת ממשלת רבין לעומת הירידה החדה בתחילת ממשלת נתניהו הראשונה שבאה מיד בעקבותיה, וביטלה בחזרה את כל העלייה הזו ויותר מכך. בדומה, העלייה בממשלת ברק קוצצה בחזרה על ידי ממשלת שרון שבאה בעקבותיה. בממשלות נתניהו מאז 2009 הייתה ירידה קלה, אבל כשכחלון נהייה שר האוצר התחילה עלייה משמעותית.



איור 305: השינויים בהעברות הראליות לנפש מתקציב המדינה למוסד לביטוח לאומי⁶⁰³.

העברות לביטוח הלאומי מתקציב המדינה גורמות לקשר בין פעילות המוסד לביטוח לאומי לתקציב. אם המוסד לביטוח לאומי משלם יותר גמלאות זה מגדיל את הגירעון בתקציב המדינה. לכן נוצרים לחצים לכך שגמלאות הממומנות מתקציב המדינה יוקטנו. השאיפה להקטין לחצים כאלה עמדה בבסיס ההחלטה המקורית שהגבייה של דמי הביטוח הלאומי תהייה נפרדת מתשלום מיסים לממשלה.

ניהול קרן הביטוח הלאומי

כפי שהוסבר לעיל הביטוח הלאומי גובה כספים מכל תושבי המדינה, ומשתמש בכסף הזה כדי לחלק גמלאות לזכאים. מאז הקמתו הביטוח הלאומי גובה יותר כסף ממה שהוא מחלק. כתוצאה הצטבר לזכותו סכום עתק של מעל 200 מיליארד שקלים, שנועד לשלם גמלאות עתידיות. הכסף הזה נקרא קרן הביטוח הלאומי.

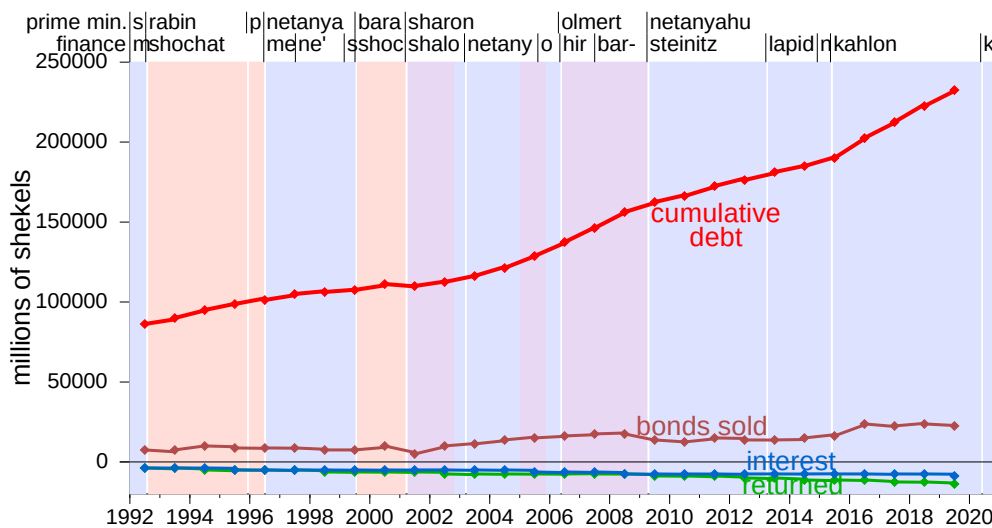
הקרן מושקעת לפי חוק באגרות חוב מיוחדות המונפקות על ידי המדינה. חצי הן אג"ח לתקופה של 20 שנים שנותנות תשואה קבועה של 5.5% בשנה. כשהריבית במשק נמוכה, התשואה הזו משקפת בעצם סובסידיה של הממשלה. החצי השני של האג"ח נותנות תשואה רגילה כמו אג"ח מדינה הנמכרות לציבור

⁶⁰² "אם היו מעלים את דמי הביטוח של המעסיקים ב-2%, מהשבר היה נדחה ב-50 שנה", ראיון עם ד"ר מיכל קורא בכלכליסט 15.11.2018.

⁶⁰³ מקור: אתר מפתח התקציב (התקציב הפתוח) והחשב הכללי, סעיף 27 בתקציב.

לתקופה של 17 שנים. כך כל שנה המוסד לביטוח לאומי קונה אג"ח מהממשלה, והממשלה משלמת למוסד החזר וריבית על אג"ח שנקנו בעבר. איור 306 מראה את הדינמיקה הזו מאז 1992 (השנים עבורן יש נתונים באתר מפתח התקציב, סכומים בפועל מתוקני אינפלציה). התוצאה המתקבלת היא שהממשלה מוצאת את עצמה בפני חוב מצטבר גדל והולך למוסד לביטוח לאומי.

הגרף הוא מנקודת המבט של האוצר: המלווה המתקבל מגדיל את הכנסות המדינה, ואילו ההחזר והריבית מקטינים אותן ולכן מיוצגים על ידי ערכים שליליים. הקו האדום העולה הוא החוב המצטבר לאורך התקופה, כלומר סכום ההפרשים בין המלוות להחזרים. זה עבר לאחרונה את סף ה-200 מיליארד שקל. החוב הכולל המוצג הותאם כך שיהיה 180 מיליארד שקל בשנת 2013, בהתאם לדו"ח האקטוארי של הביטוח הלאומי⁶⁰⁴.



איור 306: התפתחות החוב של האוצר למוסד לביטוח לאומי מאז שנת 1992.⁶⁰⁵

שימו לב שלמוסד לביטוח לאומי ולממשלה יש אינטרסים הפוכים. מבחינת המוסד לביטוח לאומי הפקדת עודפי הכסף של הקרן במשרד האוצר וקבלת ריבית מובטחת זו השקעה טובה שתעזור לשלם גמלאות בעתיד. מבחינת אוצר המדינה זה מתכוון לאסון, כי נוצר חוב ענק שיהיה צריך לשלם בעתיד, וכבר כיום תשלומי החזרים והריבית מעיקים על התקציב. מבחינת תושבי המדינה רצוי שגם המוסד לביטוח לאומי יהנה מהשקעה טובה, אבל גם שאוצר המדינה לא ינוק.

מאזן אקטוארי

אולי הבעיה העיקרית של הביטוח הלאומי היא המאזן האקטוארי, כלומר איזון בין הכספים הנמצאים בקופתו והתקבולים הצפויים בעתיד מצד אחד, לבין התשלומים הנוכחיים והעתידיים שהוא חייב לשלם למקבלי הגמלאות השונות מצד שני. הבעיה היא שעם הזדקנות האוכלוסייה התשלומים לקצבאות גדלים, ואילו דמי הביטוח הלאומי המשולמים על ידי הציבור אינם גדלים בקצב מספיק כדי לכסות על כך.

לפי הדו"ח אקטוארי של הביטוח הלאומי לשנת 2013⁶⁰⁶ (שפורסם רק בינואר 2017) התחזית האקטוארית היא כדלהלן:

- נכון ל-2013 בקרן הביטוח הלאומי היו כ-180 מיליארד שקל, בערך פי 3 מהגמלאות ששולמו באותה שנה.

⁶⁰⁴ המוסד לביטוח לאומי, דין וחשבון אקטוארי מלא ליום 31 בדצמבר 2013, ינואר 2017.

⁶⁰⁵ מקור: אתר מפתח התקציב (התקציב הפתוח), סעיפים 0081 הכנסות המדינה – מלווה מהמוסד לביטוח לאומי, 8405 תשלום חובות – מלוות פנים – ביטוח לאומי, 4505 תשלום ריבית ועמלות – מלוות פנים – ביטוח לאומי. אלה נתוני הביצוע בפועל. לחוב המצטבר נוסף הפרש כדי להביא אותו לערך של 180 מיליארד שקלים בשנת 2013.

⁶⁰⁶ נגיש ברשת בקישור https://www.btl.gov.il/Publications/aktuarial/Documents/2013_Triennial_Report.pdf

- בשנה זו התקבולים מהציבור עדיין היו גבוהים מהתשלומים לגמלאות, ולכן הקרן המשיכה לגדול. בשנת 2026 צפוי שהתקבולים והתשלומים ישתוו, ומשנה זו והלאה הקרן תלך ותצטמק כי חלק ממנה ישמש לתשלום גמלאות. במילים אחרות, אחרי 2026 המוסד לביטוח לאומי יקלע למצב של גירעון אקטוארי. באופן מעשי המשמעות היא שהמוסד יקנה פחות אג"ח מהמדינה יחסית להחזרים שהוא מקבל ממנה, והקרן תקטן.
 - בשנת 2045 יגמר הכסף בקרן והמוסד לא יוכל יותר לשלם את כל הגמלאות המתחייבות מהחוק. הוא יוכל לשלם רק מה שמכוסה על ידי התקבולים בכל שנה.
- יש להניח שהתחזית הפסימית הזו לא תתממש, וזאת משתי סיבות: ראשית בגלל ההשלכות החברתיות, ושנית כי היא מחייבת את הממשלה להחזיר את כל החוב שלה לביטוח הלאומי תוך כ-20 שנה. בעיקר בסוף התקופה מדובר בסכומי עתק כל שנה, שתקציב המדינה לא יוכל לעמוד בהם. גם המוסד לביטוח לאומי עצמו מבקש לשמור "כרית ביטחון" של פי 2.5 מההוצאה השנתית ולא להקטין את הקרן יותר מדי. לכן צפוי שהממשלה תנקוט באמצעים כדי לשמור על איזון אקטוארי של הביטוח הלאומי. למשל ניתן לנקוט בצעדים הבאים:
- העלאת דמי הביטוח הלאומי ובפרט ביטול תקרת ההכנסה המחייבת תשלום, כדי למנוע מיסוי גרסיבי שבו העניים בעצם משלמים אחוז גבוה יותר מהכנסתם מהעשירים. יש גם מדינות שבהן התשלומים מתעדכנים אוטומטית בהתאם לשינויים בתוחלת החיים. מנגנונים כאלה גורמים להגדלת נטל המיסים, ולכן לא פופולריים בממשלה ובאוצר ובעצם גם לא בציבור.
 - הגדלת ההשתתפות של המעסיקים בתשלום דמי הביטוח הלאומי, כפי שהיה בעבר⁶⁰⁷. אפשרות זו עומדת בסתירה למגמה להקל על המעסיקים, אבל מצד שני ההקלות האלה הן אחד הגורמים לקשיים של הביטוח הלאומי כיום.
 - הקטנת הגמלאות, וביטול האוניברסליות של הגמלאות (הפסקת תשלומים למי שיש להם בלאו הכי הכנסה גבוהה). זה פוגע בביטחון הסוציאלי, ולכן מעורר התנגדות בציבור ובצד הסוציאליסטי של המפה הפוליטית. גמלאות שאינן אוניברסליות גם יהפכו את הביטוח הלאומי למוסד שמשרת רק עניים, מה שעלול לפגוע במעמדו.
 - העלאת גיל הפרישה תעזור על ידי הגדלת התקופה שבה משלמים דמי ביטוח לאומי והקטנת התקופה שבה מקבלים קצבת זיקנה (אותם שיקולים כמו בפנסיה תקפים גם כאן – ראו איור 119 בעמ' 202). גם זה לא פופולרי בציבור ואצל הסוציאליסטים, כי צריך להתחשב במי שעובדים בעבודות שוחקות ובמי שנפלטו משוק העבודה מסיבות שונות.
 - הקמת מנגנון לפיו כל שינוי בקצבאות חייב להיות מעוגן בחישוב אקטוארי ארוך טווח, ובכך למנוע מתן קצבאות גדולות מדי שייגרמו לגרעון בעתיד. מנגנון כזה נמצא בבסיס המלצות הוועדה שהוקמה בשנת 2012 לבחינת דרכים לשימור האיתנות הפיננסית של הביטוח הלאומי⁶⁰⁸, אבל דו"ח הוועדה מעולם לא יושם.
 - אפשרות נוספת היא לאפשר לביטוח הלאומי לשפר את מצבו על ידי השקעת חלק מהקרן באופן אגרסיבי יותר במקום להשקיע את כולה באג"ח מדינה⁶⁰⁹.
- כל הדברים האלה ידועים כבר מזה שנים. מה שחסר הוא הרצון והיכולת הפוליטית ליישם אותם. יש להניח שזה יקרה באיחור, כשהמצב יהיה גרוע יותר אבל לא תהייה ברירה.

⁶⁰⁷ "אם היו מעלים את דמי הביטוח של המעסיקים ב-2%, מהשבר היה נדחה ב-50 שנה", ראיון עם ד"ר מיכל קורא בכלכליסט 15.11.2018.

⁶⁰⁸ מסקנות הוועדה לבחינת דרכים לשמירה על האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי בטווח הארוך, אפריל 2012. חברי הוועדה היו אסתר דומיניסני, אודי ניסן, יוג'ין קנדל, קרנית פלוג, איתן ששינסקי, אפרים צדקה, ואהד רייפן.

⁶⁰⁹ לקריאה נוספת: יורם גביוון, חברת הביטוח החשובה בישראל פושטת רגל, הארץ 28.6.2017.

פרק כב: קיימות והגנת הסביבה

אחת הבעיות המוכרות של השיטה הדמוקרטית היא שהצורך לעמוד לבחירה מדי כמה שנים מעודד חשיבה לטווח קצר. שרים בפרט ופוליטיקאים בכלל נוטים לחפש מהלכים שעבורם יקבלו קרדיט עוד בקדנציה הנוכחית, לפני הבחירות הבאות. אבל טובת המדינה דורשת הרבה פעמים תכנון והשקעות לטווח ארוך. ואחד התחומים שבהם זה בולט במיוחד הוא ההגנה על הסביבה, ובאופן כללי יותר הקיימות – להבטיח שהמהלכים שבהם נוקטים הם כאלה שאפשר להמשיך ולקיים אותם לאורך זמן, ושהם אינם גורמים נזק מצטבר. היבטים ספציפיים שבהם זה בא לידי ביטוי הם זיהום (על ידי תעשייה, תחבורה, ויצור אנרגיה) ושמירה על הטבע (מים, שטחים פתוחים, ומגוון המינים).

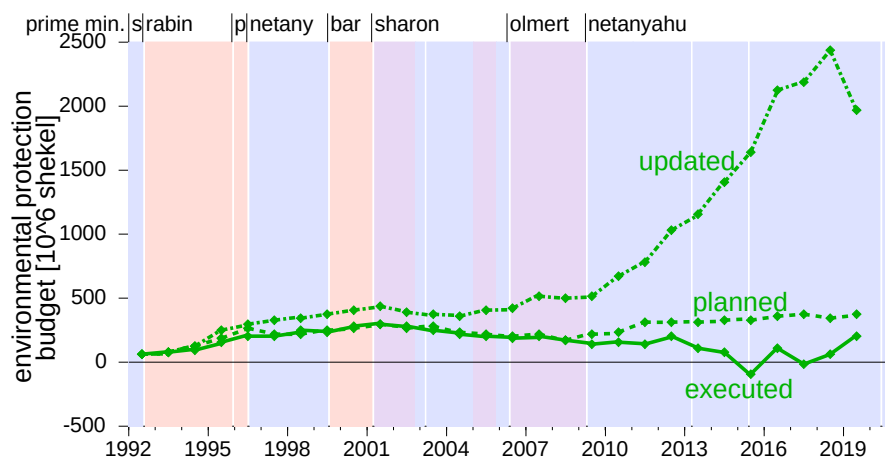
המשרד להגנת הסביבה

הכרה בכך שהסביבה ראויה לטיפול ברמה הממשלתית הגיעה מאוחר יחסית, עם הקמת המשרד לאיכות הסביבה בשנת 1989. בשנת 2006 שמו שונה למשרד להגנת הסביבה. התפקידים העיקריים של המשרד להגנת הסביבה הוא להיות היועץ הסביבתי של הממשלה ולבצע רגולציה על גורמים שונים במשק כמו מפעלי תעשייה הפולטים מזהמים לאוויר.

תקציב המשרד

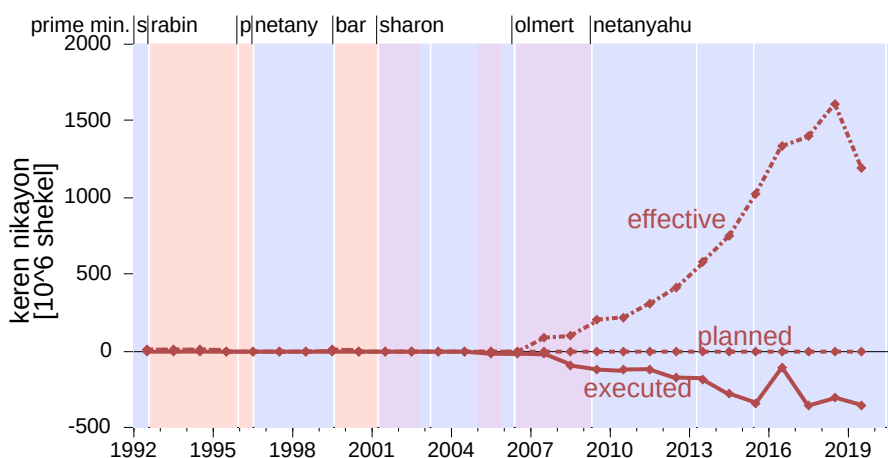
איור 307 מציג את התקציב של המשרד להגנת הסביבה לאורך השנים מאז 1992 (שזו כזכור השנה בה מתחילים הנתונים הנגישים ברשת), כפי שהוא מופיע ברישומי החשב הכללי במשרד האוצר. התקציב מתוקן לאינפלציה, אבל לא מנורמל לגודל האוכלוסייה, כי הגנת הסביבה זה משהו כללי ברמת המדינה ולא שירות לאוכלוסייה כמו בריאות או חינוך.

אבל הגרף באיור 307 מטעה. כפי שניתן לראות התקציב המקורי כמו שהוא מאושר בכנסת בחוק התקציב לא השתנה כמעט מאז אמצע שנות ה-90 של המאה הקודמת. החלק הזה די נכון. אבל נראה גם שמאז תחילת רצף הממשלות של בנימין נתניהו בשנת 2009 יש עלייה דרמטית בתקציב המשרד המעודכן. המשמעות היא לכאורה שבמהלך השנה מעבירים עוד המון כסף למשרד להגנת הסביבה, ובשנת 2016 התקציב המעודכן עבר את סף 2 מיליארד השקלים. במקביל, באותה התקופה יש פער הולך וגדל בין התקציב המקורי לבין הביצוע, שהולך וקטן משנה לשנה. השיא היה בשנת 2015, שבה ביצוע התקציב היה 100- מיליון (במילים: מינוס מאה מיליון שקלים). כלומר באותה השנה המדינה לא השקיעה בהגנה על הסביבה, אלא הרוויחה מזה.



איור 307: תקציב המשרד להגנת הסביבה מאז 1992, כפי שהוא מופיע בתקציב המדינה, כולל הקרנות היעודיות.⁶¹⁰

איך זה אפשרי בכלל?? כדי להבין מה קורה באמת צריך להיכנס קצת לסעיפים של התקציב. מסתבר שחלק משמעותי של תקציב המשרד להגנת הסביבה הוא ניהול אוסף של קרנות יעודיות, כמו קרן למניעת זיהום הים וקרן לשיקום מחצבות. לקרנות האלה יש תקציב פנימי מאוזן – יש להן מקורות הכנסה, והן משתמשות בהכנסות האלה כדי לממן פעולות. לכן בתקציב המקורי הסך הכל שלהן הוא כרגיל 0. הקרן הגדולה ביותר והבעייתית ביותר היא הקרן לשמירת הניקיון, שהסעיף התקציבי שלה מתואר באיור 308.



איור 308: תקציב הקרן לשמירת הניקיון⁶¹¹, הכולל את היטל ההטמנה ופעולות לקידום הניקיון.

ההכנסה העיקרית של הקרן הזו באה לה מהיטל הטמנה, שהומצא בשנת 2007. זה היטל שמוטל על כל טון של זבל או פסולת ש"מוטמן" במזבלות. לפי חוק, מותר להשתמש בכסף הזה רק לשימושים מוגדרים הקשורים במיחזור והקטנת השימוש במזבלות. אבל הקרן לא מצליחה להוציא את הכספים שמתקבלים מהיטל ההטמנה, והם מצטברים בלי שימוש. השיטה להעביר אותם משנה לשנה היא על ידי העברה תקציבית. לכן הסכומים של התקציב המעודכן לא משקפים תוספות תקציביות חדשות שנעשות במהלך השנה, אלא את התקציב האפקטיבי שהצטבר משנים הקודמות.

אבל כאמור, הביצוע של הקרן לשמירת הניקיון עלוב, והיא לא מצליחה להוציא את הכספים שהיא מקבלת מהיטל ההטמנה. הנה כמה דוגמאות מתת-סעיפים של הקרן הזו משנת 2016:

610 מקור: הנתונים מגליונות אקסל המתארים את תקציב המדינה וביצעו מאתר החשב הכללי במשרד האוצר, סעיף תקציבי 26.

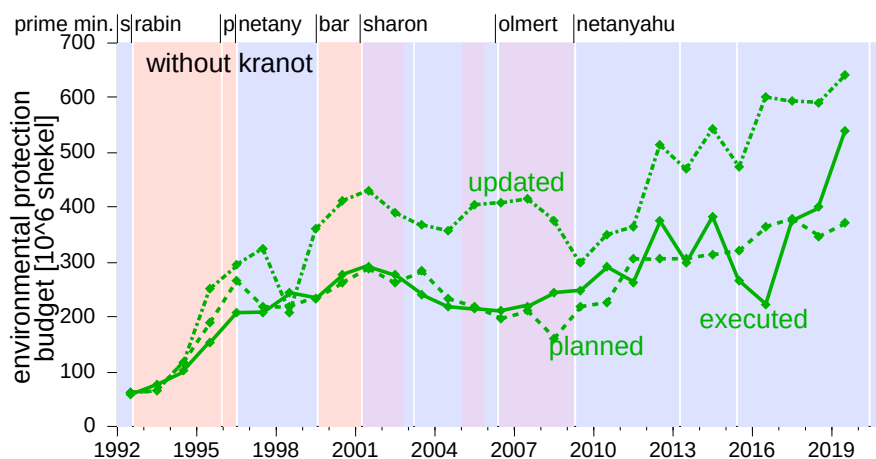
611 מקור: גליונות אקסל המתארים את תקציב המדינה וביצעו מאתר החשב הכללי במשרד האוצר, סעיף תקציבי 261301.

- לפעולות מקצועיות הוקצו במקור 50 מיליון שקלים, ובאופן אפקטיבי כולל העברה משנים קודמות 116 מיליון. הביצוע בפועל היה רק 18 מיליון.
- לתמיכות (כנראה תמיכה בפעולות לצמצום זבל שמבוצעות על ידי גופים אחרים) הוקצו 186 מיליון, שגדלו כתוצאה מההעברה פי 6 והגיעו ל-1.1 מיליארד. הביצוע היה 89 מיליון, קצת פחות מחצי מההקצאה השנתית, ורק 8% מההקצאה המצטברת.
- לשטחים יש סעיף נפרד. התקציב השנתי לתמיכות ביהודה ושומרון היה 24 מיליון, והמצטבר היה גדול פי 8 ועמד על 200 מיליון. הביצוע היה פתטי במיוחד: רק 726 אלף, שהם 3% מהתקציב המקורי או כשליש האחוז (0.36%) מהסכום המצטבר.

אגב, השנה היחידה שבה היה היפוך מגמה והתחילו לנצל יותר טוב את התקציב הייתה כשאבי גבאי היה השר הממונה (2015-2016).

הקרנות האחרות לא יותר טובות, אלא רק יותר קטנות. ב-2016 לקרן למניעת זיהום הים בשמן היה תקציב פעולות מקצועיות של 22 מיליון שקלים, ובאופן מצטבר 92 מיליון, אבל הביצוע היה רק 6.1 מיליון. לסיכום ניתן לומר שלממשלה יש אולי כוונות טובות, אבל לא יותר מזה.

אם מנפים את תקציבי הקרנות, ומשאירים רק את התקציב האמיתי של המשרד, מתקבלת התמונה המוצגת באיור 309. ניתן לראות עלייה משמעותית בתקציב המשרד בתקופת ממשלת רבין, ומאז עלייה קלה נוספת אך לא רציפה. ניתן לראות גם שבעצם אכן יש העברות תקציביות נוספות במהלך השנה, שיכולות להגיע לתוספת של כ-30%, אבל ככלל התוספות האלה אינן מנוצלות. הביצוע דומה ברוב השנים להקצאה המקורית.



איור 309: תקציב המשרד להגנת הסביבה מאז 1992, בלי הקרנות היעודיות⁶¹².

דלת מסתובבת

אחד התפקידים של המשרד להגנת הסביבה הוא להגדיר רמות זיהום מותרות לתעשייה ולפקח על כך שמפעלים עומדים בהגבלות האלה. לא מפתיע שחלק לא מבוטל מבכירי המשרד עוברים אחרי פרישתם לעבוד עבור התעשיות שעליהן פיקחו. מבחינת החברות יש כמה יתרונות בהעסקת בכירים לשעבר מהמשרד להגנת הסביבה⁶¹³:

⁶¹² מקור: הנתונים מגליונות אקסל המתארים את תקציב המדינה וביצעו מאתר החשב הכללי במשרד האוצר, סעיף תקציבי 26, בניקוי הסעיפים התקציביים של הקרנות היעודיות: הקרן לשמירת הניקיון (סעיפים 261301-261303), קרן למניעת זיהום הים בשמן (סעיף 261304), קרן צער בעלי חיים (סעיף 261305), וקרן שיקום מחצבות ים המלח (סעיף 261306).

⁶¹³ ליאורה אמיתי, דלתות מסתובבות: מהמשרד להגנת הסביבה אל התעשיות המזהמות, קרן התחקירים 7.1.2018.

- הם מביאים איתם היכרות אינטימית עם מערכת הרגולציה והפיקוח ועם הפקידים האחראים עליה, מה שיכול להקל על ההתמודדות עם הרגולציה.
 - הם מסייעים ליחסי הציבור של החברות שלכאורה משקיעות ביועצים סביבתיים.
 - הם מסמנים למי שעדיין עובדים ברגולציה מה הפוטנציאל להעסקה מתגמלת אחרי שיפרשו, אם לא יקשו יותר מדי על החברות המפוקחות.
- המעבר מהשרות הציבורי לגופים מסחריים הקשורים לעבודה הקודמת מעלה חשש מניגוד עניינים. מקרים קונקרטיים של בכירי המשרד להגנת הסביבה הם⁶¹⁴:

מי	תפקיד	אחרי הפרישה
אורי מרינוב	מנכ"ל המשרד 1988-1992	יועץ סביבתי של חברת כביש חוצה ישראל, המקימה של כביש 6
נחמה רונן	מנכ"לית המשרד 1996-1999	מקושרת למגוון גורמים עסקיים ⁶¹⁵ , ובפרט יו"ר תאגיד המיחזור משנת 2003 לאחר שכבר בתור מנכ"לית המשרד התנגדה להחלת חוק הפיקדון על בקבוקי משקה גדולים, דירקטורית בבז"ן מ-2007.
רוני קומר	מנכ"ל המשרד 1999	יו"ר ומייסד חברת אקוטרירדס ליעוץ סביבתי מאז 2003, מנכ"ל חברת תהל סביבה (מקבוצת תהל), לשעבר החברה הממשלתית תכנון המים לישראל (שהופרטה)
שמואל הרשקוביץ	מנכ"ל המשרד 2002-2003	מנכ"ל התאחדות הקבלנים ב-2005
מיקי הרן	מנכ"לית המשרד 2003-2006	דירקטורית בכימיקלים לישראל מאז 2009, יועצת סביבתית של קצא"א
יוסי ענבר	מנכ"ל המשרד 2009-2011	יועץ לנושאים סביבתיים
רוברט ראובן	מנהל מחוז חיפה 1991-2008	יועץ סביבתי בכיר לדור כימיקלים
יוסי בן חמו	ממונה חומרים מסוכנים	עובד בדור אקולוגיה ברמת חובב ויועץ של כרמל כימיקלים בעתלית
ישעיהו בר-אור	מדען ראשי 2005-2010	יועץ סביבתי
עמרם פרוז'ינין	סגן המנכ"ל (מרינוב)	יועץ לחברות תשתית, כולל דרך ארץ זכיינית כביש 6, ו-IEI יזמית הניסוי לכריית פצלי שמן
אבי מושל	ראש אגף איכות אוויר	יועץ ומסייע בעמידה בדרישות חוקי זיהום האוויר
קובי בר-לב	יועץ בכיר למנכ"ל	עו"ד המייצג מפעלים בענייני איכות סביבה

מקרה שונה הוא זה של אלונה שפר-קארו, מי שהייתה מנכ"לית המשרד בשנים 2011-2013, ואחרי שפרשה המשיכה בפעילות סביבתית שלא במסגרת חברות מזהמות. בפוסט תגובה לכתבה בדה מרקר על רגולטורים ודירקטורים שהם שבויים של בעלי השליטה בחברות כתבה⁶¹⁶: "כשסיימתי את תפקידי במשרד, אמר לי בכיר מהעולם העסקי את המשפט המצמרר הבא: בעולם העסקי זוכרים את הרגולטורים שלא שיתפו פעולה ולפיכך יהיה לך קשה למצוא את דרכך". במידה שדבריו של אותו בכיר אכן מייצגים את הלך הרוח במגזר העסקי, נובע מכך שכל מי שכן מצא תעסוקה אחרי סיום עבודתו בשירות הציבורי כנראה שיתף פעולה כשהיה רגולטור.

⁶¹⁴ מקור: ליאורה אמיתי, דלתות מסתובבות: מהמשרד להגנת הסביבה אל התעשיות המזהמות, קרן התחקירים 7.1.2018.

⁶¹⁵ דה מרקר 27.5.2010.

⁶¹⁶ מצוטט על ידי ליאורה אמיתי, דלתות מסתובבות: מהמשרד להגנת הסביבה אל התעשיות המזהמות, קרן התחקירים

7.1.2018.

זיהום הסביבה

זיהום הסביבה כולל זיהום תעשייתי (זיהום אוויר ושפכים תעשייתיים), שפכי ביוב, וזריקת ושריפת פסולת. בטבלה הבאה מרוכזים מוקדי ומקרי זיהום חמורים בישראל:

שנה	מקום	תיאור
תמיד	נחל הירקון	שפכים עירוניים, שפכי תעשייה, פסולת בנייה ועוד. נעשים מאמצים לשפר את המצב, וחלקו העליון של הנחל נחשב כיום נקי.
14.7.1997		אסון המכביה: גשר זמני מעל הנחל התמוטט בזמן טקס פתיחת המכביה. 4 ספורטאים נהרגו ועשרות נפגעו, בין היתר בגלל הזיהום בנחל.
10.11.2008		שפיכה מסיבית של דטרגנטים כתוצאה מכיבוי שריפה במפעל סנו, שגרמה להשמדת החי בנחל כולל 106 טון דגים ⁶¹⁷ .
תמיד	נחל הקישון	הנחל המזוהם ביותר בארץ, בעיקר שפכים תעשייתיים מהתעשייה הפטרוכימית במפרץ חיפה, אך גם שפכי מכוני טיהור ביוב. חיילי השייטת שצוללו בנחל קיבלו פיצויים ממשרד הביטחון, אבל תביעה שלהם ושל דייגים נגד החברות המזהמות נדחתה.
תמיד	מפרץ חיפה	זיהום אוויר מתמשך מהתעשייה הפטרוכימית במפרץ חיפה.
מאז 1975	רמת חובב	זיהום מתמשך מהמפעלים באזור התעשייה רמת חובב בנגב.
1.2003	שפיכת ביוב גולמי לים בתל-אביב	הזרמת 3.5 מיליון קוב שפכים גולמיים לים במשך כחודש כתוצאה מפיצוץ בצינור ראשי ביפו.
3.12.2014	דליפה מצינור קצא"א בעברונה	5000 קוב נפט גולמי נשפכו לשמורת טבע. השמורה נסגרה למבקרים למשך 4 חודשים. ב-2019 הוסכם שקצא"א תשלם פיצוי של 100 מיליון שקלים.
30.6.2017	שפכים ממפעל רותם אמפרט בנחל אשלים	100,000 קוב שפכים תעשייתיים חומציים נשפכו לנחל אשלים כשדופן בריכת אגירה התמוטט. חיות בר רבות מתו, כולל שליש מהיעלים בנחל. הנחל נסגר למטיילים ל-3 שנים.

השלכת פסולת

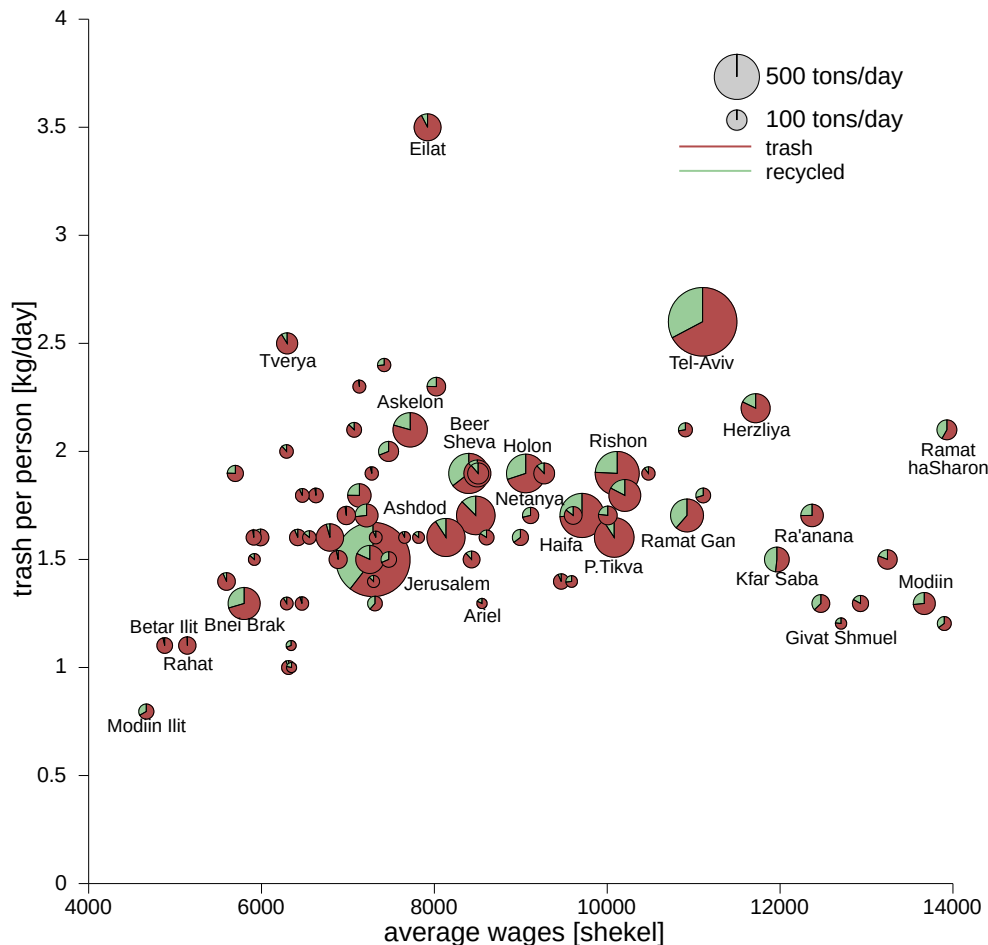
כמות הפסולת המוצקה (בעיקר זבל) הנוצרת בישראל כיום היא מעל 5 מיליון טונות בשנה. הכמות הזו גדלה עם השנים בקצב של כ-1.8% בשנה, בהתאמה גבוהה עם גדילת האוכלוסייה. כמות הזבל הממוצעת שמייצר כל ישראלי כל יום היא כ-1.70-1.65 ק"ג. סיכום סוגי הפסולת העיקריים והטיפול בהם ניתן בטבלה הבאה⁶¹⁸:

סוג	כמות שנתית	טיפול
פסולת ביתית ומסחרית	5.4 מיליון טון	80% מוטמן במזבלות, 20% ממוחזר
פסולת בניין	3.6 מיליון טון פסולת 3.9 מיליון טון עודפי עפר	2.7 מיליון טון נקלטים באתרים מסודרים
חומרים מסוכנים	300,000 טון	40% ממוחזרים

⁶¹⁷ לפי תיאור האירוע באתר רשות נחל הירקון.

⁶¹⁸ מקור: אתר המשרד להגנת הסביבה, נתונים לשנים שונות.

כמות הזבל הממוצעת מסתירה הבדלים משמעותיים בין ערים שונות. בכל העולם יש מגמה מובהקת של עלייה בכמות הזבל עם העושר – במדינות עשירות צורכים יותר וגם זורקים יותר. אבל במקביל יש מגמה של עלייה במודעות הסביבתית בארצות העשירות, מה שמוביל לצמצום בהשלכת הפסולת ולהגברת המיחזור. אותן תופעות קורות גם ברמת הערים בארץ. כפי שרואים באיור 310 כשהכנסה הממוצעת בעיר גדלה מ-4,000 שקלים לכ-10,000 שקלים לחודש כמות הזבל לנפש גדלה. אבל עבור ערים עם הכנסה מעל 11,000 שקלים כמות הזבל לנפש מראה מגמת ירידה. במקביל יש גם מתאם חלש בין הכנסה לרמת המיחזור, אבל דווקא כמה ערים עניות (מודיעין עילית, בני-ברק, וירושלים) משיגות שיעור מיחזור גבוה. הערים עם כמות זבל חריגה – אילת, תל-אביב, וטבריה – הן ערי תיירות, שהמבקרים בהן מיצרים זבל אבל לא נספרים במניין התושבים. בתל אביב יש בנוסף גם המון אנשים מחוץ לעיר שעובדים בעיר.



איור 310: השלכת פסולת מוצקה (פסולת ביתית, פסולת מסחרית, וגזם) בערים שונות, מנורמלת לגודל האוכלוסייה בכל עיר⁶¹⁹. הגודל של הדסקיות שמייצגות את הערים משקף את כמות הזבל הכוללת שמייצרים בעיר בטונות ליום. הנתונים לשנת 2017.

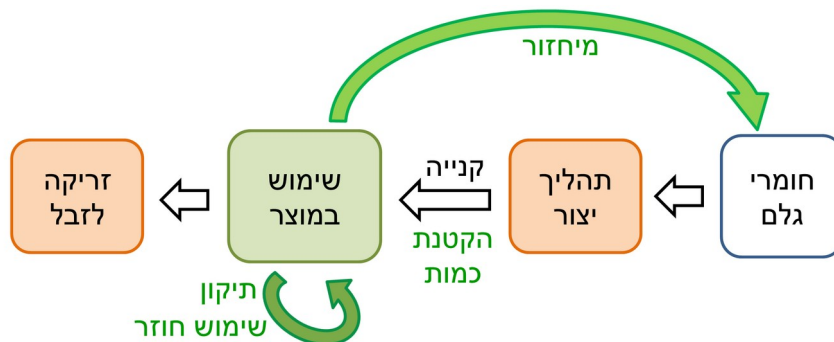
אחד ההישגים של המשרד לאיכות הסביבה הוא החוק לצמצום השימוש בשקיות פלסטיק חד-פעמיות, שנכנס לתוקף ב-1.1.2017. החוק קובע שרשתות קמעוניות חייבות לגבות 10 אגורות עבור כל שקית. למרות המחיר הנמוך, הפעלת החוק הובילה לירידה של 80% בשימוש בשקיות כאלה ברשתות הגדולות, ואגב כך לחיסכון של עשרות מיליוני שקלים לרשתות.

המקרה של הפחתת השימוש בשקיות פלסטיק מדגים את האפשרות להשפיע על כמות הפסולת בכל אחד משלבי מחזור החיים של מוצר (איור 311). במקרה הזה היה מדובר בהקטנת כמות הקנייה והשימוש

⁶¹⁹ מקור: קובץ אקסל מפורט עם נתונים לעיבוד בנושא הרשויות המקומיות לשנת 2017 מאתר הלמ"ס. השתמשתי בנתוני העירויות, בלי רשויות מקומיות ואזוריות. ההכנסה הממוצעת בכל עיר היא שקלול של ההכנסה של שכירים ועצמאים.

במוצר, וכתוצאה מכך גם הקטנת הכמות שנזרקה לזבל בסופו של דבר. להקטנה כזו של הצריכה יש השפעה חיובית נוספת, והיא הקטנת היצור, מה שחוסך גם את הזיהום שנוצר בתהליך היצור עצמו ובתהליך שינוע חומרי הגלם והמוצרים הסופיים. אפשרות אחרת היא לעשות שימוש חוזר במוצר במקום לזרוק אותו. למשל, במקום לזרוק שקית פלסטיק מהסופר ניתן להשתמש בה בתור שקית זבל. אפשרות שלישית היא כמובן למחזור.

מעבר לנתון האנקדוטלי על שקיות הפלסטיק, אין לי נתונים על השפעה של הקטנת צריכה או שימוש חוזר.



איור 311: מחזור החיים של מוצרים מראה שיש מספר נקודות בהן ניתן לפעול כדי להקטין את כמות הפסולת.

מיחזור הוא בעייתי מבחינה כלכלית, וכדאיות המיחזור כרגיל תלויה בתמיכה ממשלתית. בשנת 2011 נחקק חוק האריזות, המחייב יצרנים ויבואנים לטפל במיחזור האריזות של מוצרים. תאגיד תמיר הוקם כדי לממש זאת. אבל באופן מעשי מתקיים בארץ מיחזור מועט בלבד.

- האיסוף המשמעותי ביותר הוא של אריזות פלסטיק, ובפרט בקבוקי שתייה. אבל מפעל המיחזור היחיד שהיה קיים נסגר בשנת 2018.⁶²⁰ כיום פסולת פלסטיק שנאספת מיוצאת למיחזור בחו"ל. אחת הסיבות היא הירידה במחיר הנפט, שהוא חומר הגלם ליצור פלסטיק חדש. כשמחיר הנפט יורד, יש פחות ביקוש לפלסטיק למיחזור.
- איסוף נייר קיים ברחבי המדינה, אבל גם מיחזור הנייר סובל מבעיית מחיר נמוך של חומרי גלם רגילים, שגורמים לחוסר ביקוש לנייר שנאסף.
- בנוסף יש חוקים למיחזור צמיגים, מיחזור מכשירים אלקטרוניים, ועוד. לא מצאתי נתונים על מידת הקיום של חוקים אלה.

זיהום מים

זיהום מים, בניגוד לזיהום אוויר, משפיע פחות על הבריאות כי כשמתגלה שמקור מים מזוהם מפסיקים להשתמש בו. ההשפעה של הזיהום היא לכן על משאבי המים העומדים לרשותנו בתור מקורות למים או לצורך פעילות פנאי. גורמי זיהום המים העיקריים הם:

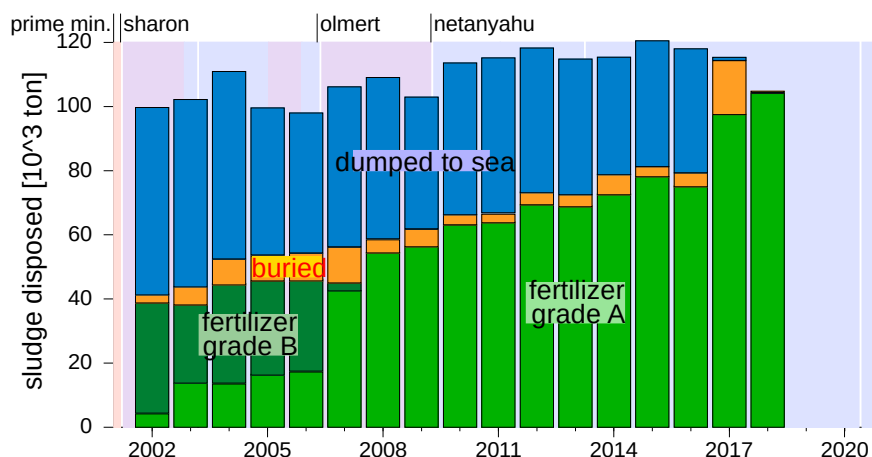
- שפכים תעשייתיים שנשפכים לנחלים או לים במקום להיות מטופלים כראוי. זה היה מקור הזיהום העיקרי של נחל הקישון.
- ביוב הנשפך לנחלים או לים. בתחומי מדינת ישראל זה כבר לא קורה, אבל בשטחים הפלסטיניים (כולל התנחלויות) כן⁶²¹, וזיהום יכול לחלחל לאקוויפר החוף.
- חילחול מים דרך קרקע מזוהמת. מוקדי זיהום כאלה הם מזבלות, תחנות דלק, ומפעלי תעשייה, כמו למשל התעשייה הצבאית (תעש).

620 כלכליסט 2.1.2019.

621 נכון ל-2014 ההערכה היא שכ-13% מהשפכים של ישובים ישראלים בשטחים אינם מטופלים. לפירוט מלא ראו סקר מתקני איסוף וטיפול בשפכים בהתיישבות הישראלית ביהודה ושומרון, עדכון 2014, רשות הטבע והגנים, יולי 2015.

• חילחול מים עשירים בחומרים אורגניים כתוצאה משימוש בדשנים בחקלאות.

הבעיה עם חילחול מים מזוהמים היא זיהום של אקוויפרים (מאגרי מי תהום). מי תהום מהווים מקור חשוב של מי שתייה, ואם הם מזוהמים צריך להפסיק את השאיבה מבארות באזור המזוהם. בנוסף, שאיבת יתר מבארות הקרובות לחוף גורמת לחדירה של מי ים מליחים בתת הקרקע. ב-25 השנים האחרונות נסגרו למעלה מ-200 בארות כתוצאה מזיהום והמלחה של המים.



איור 312: הפסקת הזרמת הבוצה ממכונני טיהור שפכים לים, והפיכתה לדשן המשמש בחקלאות⁶²².

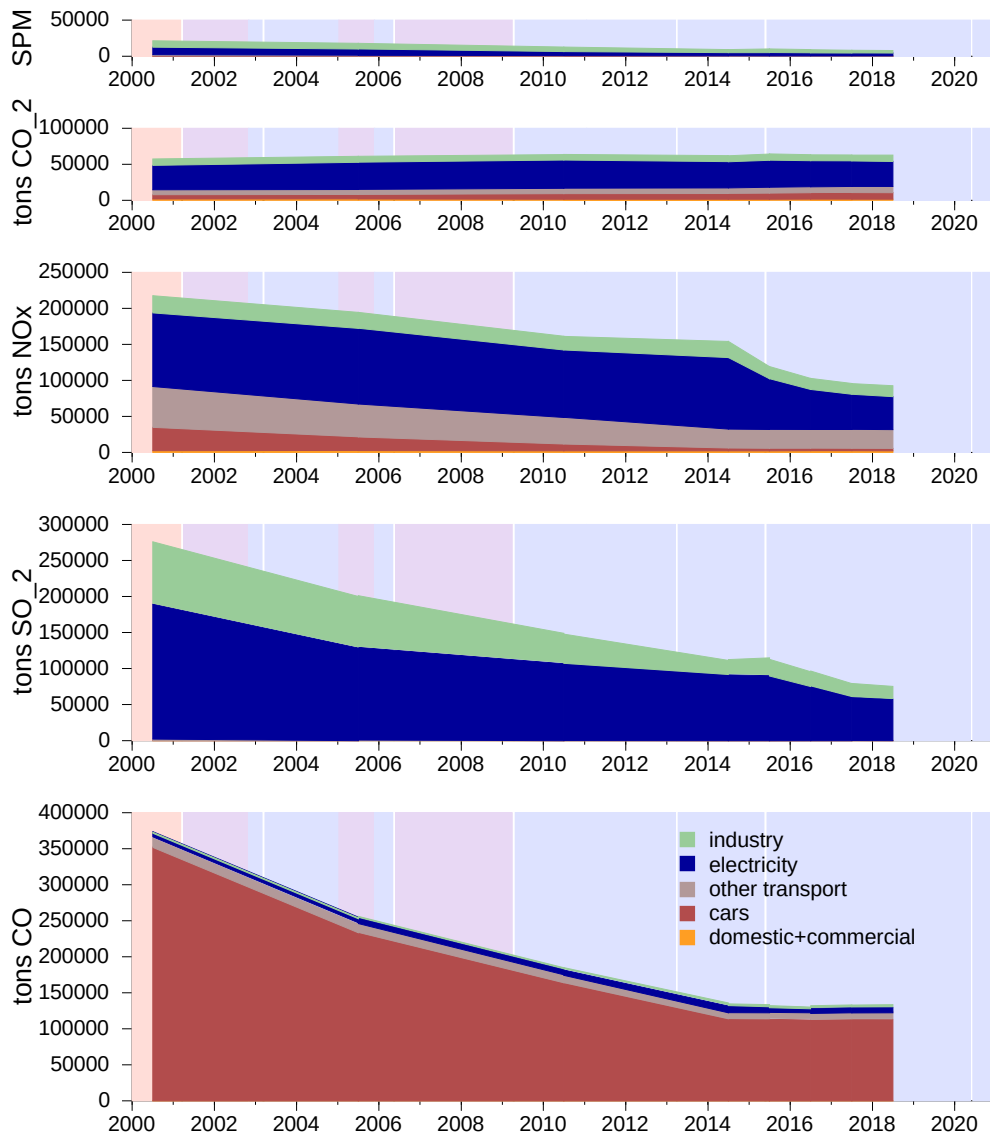
בעיה נפרדת היא הזרמת שפכים לים. מכון הטיהור הגדול ביותר הוא השפד"ן, שמטפל בשפכים של כל גוש דן. המים המטוהרים משמשים לחקלאות, אבל עד חודש פברואר 2017 הבוצה (החומר המוצק שנשאר בסוף הטיפול, ומורכב בעיקר מחיידקים שמבצעים את פירוק החומר האורגני בכיוב) הזרמה באמצעות צינור באורך 5 ק"מ לעומק הים. כיום הבוצה מעוכלת במתקן מיוחד והופכת לדשן לחקלאות. המעבר משפיכה לים לשימוש בתור דשן (לא רק בשפד"ן אלא בכל הארץ) מתואר באיור 312.

זיהום אוויר

זיהום אוויר קורה כתוצאה מפליטה של מגוון חומרים כימיים או של חלקיקים קטנים (כמו אבק). זהו סוג הזיהום המזיק ביותר כי אין איך להתחמק ממנו – החומרים המזהמים מתערבבים באוויר שכולנו נושמים. לפי ארגון הבריאות העולמי, בשנת 2010 היו בישראל כ-2500 מקרי מוות מוקדם כתוצאה מזיהום אוויר⁶²³. לחומרים שונים יש מקורות שונים, כמו מפעלי תעשייה, תחנות כוח לייצור חשמל, מנועי מכונות, ושריפת זבל או פסולת צמחית. הפליטות של כמה מזהמים מוכרים כתוצאה משריפת דלקים מתוארות באיור 313. מעניין לראות איך מקורות שונים אחראים לסוגי מזהמים שונים. הזיהום הרב ביותר נוצר ע"י כלי רכב (בעיקר פחמן חד-חמצני, CO) וע"י תחנות כוח לייצור חשמל (גופרית דו-חמצנית, SO₂, תחמוצות חנקן NO_x, ובמידה פחותה גם פחמן דו-חמצני CO₂). כפי שניתן לראות, בחלק אבל לא בכל המקרים יש לאורך השנים מגמה של הפחתה ניכרת בזיהום למרות העלייה בנסועה ובהפקת החשמל. בזיהום כתוצאה מיצור חשמל יש ירידת מדרגה בחלק מהמזהמים בשנים האחרונות, כנראה בעקבות המעבר לשימוש בגז טבעי במקום בפחם.

622 מקור: סילוק בוצות מכונני טיהור שפכים עירוניים – 2018, המשרד להגנת הסביבה, יולי 2019.

623 צפריר רינת, ארגון הבריאות העולמי: 2,500 מקרים של מוות מוקדם בשנה בישראל מזיהום אוויר, הארץ 28.4.2015.



איור 313: זיהום אוויר על ידי מזהמים שונים⁶²⁴. SPM זה חלקיקים קטנים כמו אבק.

המזהם עם יחסי הציבור הגרועים ביותר הוא פחמן דו-חמצני, שהוא גז חממה ומעורב כנראה בהתחממות הגלובלית. מבחינת כמות, פליטות הפחמן הדו-חמצני נמוכות יחסית למזהמים אחרים, אבל בניגוד לאחרים יש כאן מגמת עלייה קטנה עם הזמן.

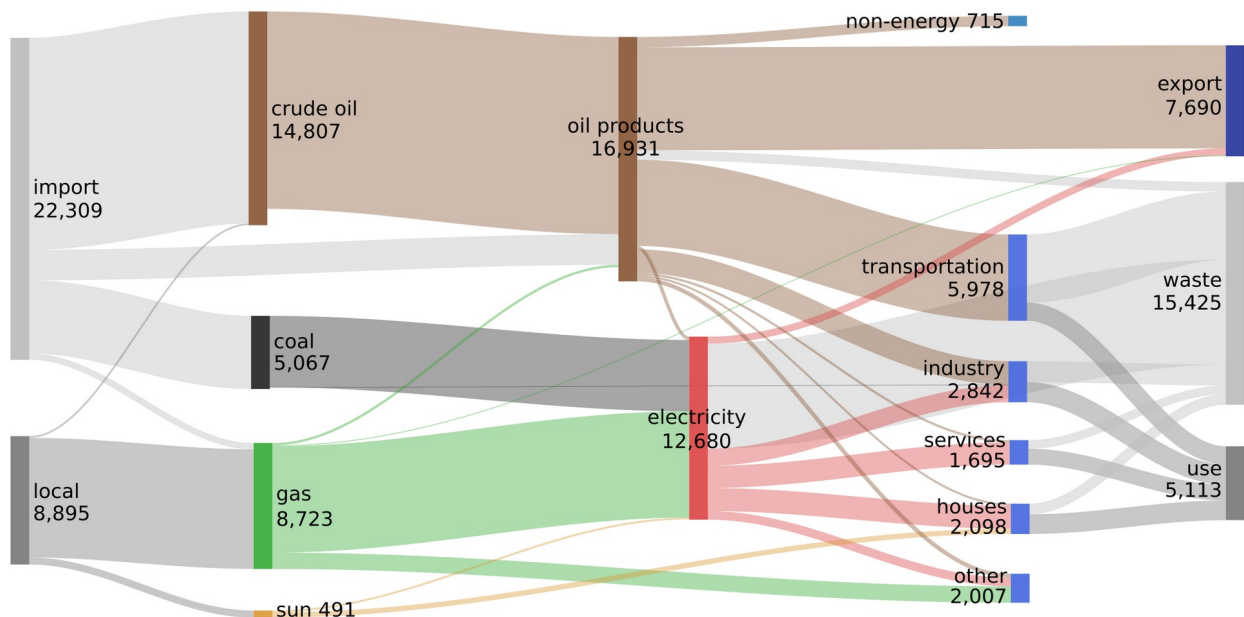
משק האנרגיה

במשך שנים רבות לא היו לישראל מקורות אנרגיה עצמיים (פרט לשדה הנפט הקטן בחלץ, שהתפוקה שלו זניחה יחסית לצורכי המשק). השימוש העיקרי באנרגיה מקומית היה דודי שמש המותקנים על גגות הבתים ומשמשים לחימום מים. אבל מאז 2004 קרה מהפך בעקבות גילוי שדות גז טבעי במים הטריטוריאליים של ישראל. כיום בערך 40% מצריכת האנרגיה מקורה בגז מקומי, ובעתיד השימוש בגז צפוי לעלות עוד יותר.

הצורה המקובלת להציג את השימוש בסוגי אנרגיה שונים הוא בדיאגרמת Sankey. הדיאגרמות האלה הומצאו בסוף המאה ה-19 כדי לתאר זרימת אנרגיה במנוע קיטור, אבל אפשר להשתמש בהן גם לתיאור זרימת האנרגיה במשק לאומי: מה מקורות האנרגיה, איך משתמשים באנרגיה, ועד כמה זה יעיל.

624 מקור: לוח 22.6 (פליטות משרפת דלק, לפי צרכן דלק) מהשנתון הסטטיסטי של הלמ"ס לשנת 2019.

הדיאגרמה מורכבת ממלבנים אנכיים וסרטים ביניהם. כל מלבן מייצג משהו, למשל את הנפט הגולמי המיובא לארץ, כשהגובה של המלבן מייצג את הכמות. הסרטים בין המלבנים מייצגים מעבר אנרגיה. למשל הסרט בין מלבן "מוצרי נפט" לבין מלבן "תעשייה" מייצג את הדלקים שבהם התעשייה משתמשת, והרוחב של הסרט מייצג את הכמות שבה מדובר. מלבנים יכולים לייצג גם רעיונות שאין להם מקבילה ממשית. כך למשל המלבנים בצד שמאל באיור 314 מייצגים את סך כל האנרגיה המיובאת לעומת סך כל האנרגיה ממקורות מקומיים, והמלבנים בצד ימין מייצגים אנרגיה שנעשה בה שימוש יעיל לעומת אנרגיה מבוזבזת שהלכה לאיבוד. היחידות הן אלפי שעט"ן, שזה "שווה ערך לטון נפט", או 10 מיליון קילו-קלוריות. הזרימה היא משמאל לימין.



איור 314: המאזן האנרגטי של ישראל בשנת 2017 לפי הלמ"ס, באלפי שעט"ן⁶²⁵.

נתחיל משמאל. נכון לשנת 2017 ישראל יבאה פי 2.5 יותר אנרגיה ממה שהיא הפיקה באופן מקומי, כאשר היבוא היה בערך 77% נפט ו-23% פחם. יותר מחצי מהנפט הזה יוצא בחזרה אחרי שהוא זוקק. במילים אחרות, יותר מחצי מהפעילות בבתי הזיקוק (והזיהום שזה גורם) היא לא בגלל צרכים של המשק אלא פשוט פעילות עסקית בשוק הבינלאומי. היצוא המסיבי הזה הוא תוצאה של מגמת עלייה מתמשכת. בשנת 2010 בערך שליש מהיבוא יוצא, ובשנת 2000 רק כ-21%. מנגד, יש גם יבוא של תזקי נפט. בעיקרון אפשר ליבא את כל מה שצריך ולא לזקק בכלל, ובכך להקטין את זיהום האוויר.

ההפקה המקומית היא בעיקר גז, שהשימוש בו בא על חשבון השימוש בפחם מיובא. בשנת 2017 עוד לא היה שום שימוש משמעותי בגז בתעשייה, והגז שימש לטיפה יותר משני שליש מיצור החשמל, אז יש המון לאן לגדול (הגידול באחוז החשמל שמופק מגז מתואר באיור 316).

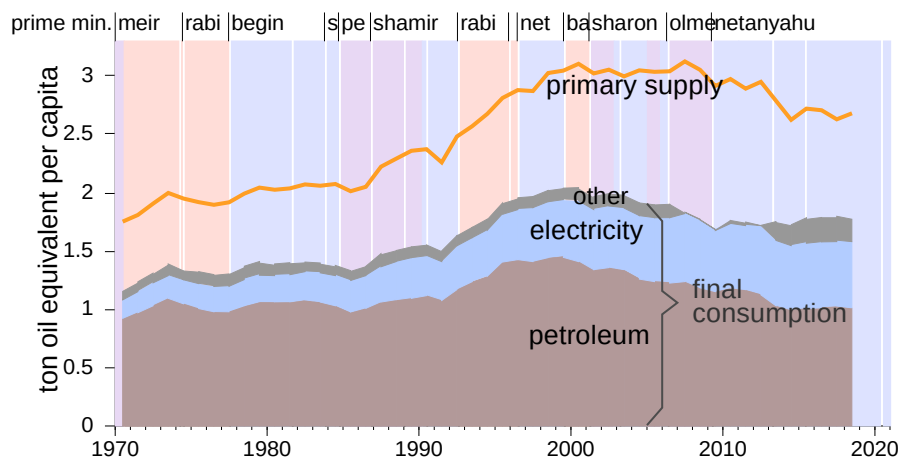
מה שכולט בהמשך התרשים הוא שבמשק הישראלי יש שני מסלולי אנרגיה נפרדים: זה של הנפט וזה של החשמל. הנפט מזוקק, ומה שלא מיוצא בחזרה משמש בעיקר לתחבורה, וגם לתעשייה וטיפה למשקי הבית (בעיקר גז לבישול). חלק קטן מהנפט הופך לחומרי גלם לתעשייה (למשל פלסטיק וצבעים) שלא קשורים לתכולה האנרגטית שלו.

⁶²⁵ המקור העיקרי לנתונים הוא לוח 24.1 מהשנתון הסטטיסטי לישראל של הלמ"ס לשנת 2019. גם בלוח המקורי לא כל המספרים מסתכמים כצפוי. ההנחות על היעילות של שימוש באנרגיה בסקטורים שונים באים מדיאגרמות Sankey של מעבדות Lawrence Livermore בארה"ב משנת 2017: יעילות של 21% בתחבורה, 49% בתעשייה, ו-65% בעסקים ומגורים.

חשמל לעומת זאת מייצרים מפחם וגז, ומשתמשים בו בעיקר במגזר העסקי ובבתים, וגם בתעשייה וב"אחר" (לא ברור מה זה). בעבר (וגם כשהיו בעיות באספקת הגז ממצרים) יצרו חשמל גם ממזוט, שהוא אחד ממוצרי הנפט, אבל כיום זה נפסק. הפקת חשמל היא תהליך בזבזני, ויותר מחצי האנרגיה הולכת לאיבוד ולא הופכת לחשמל. גז הוא יותר יעיל מפחם, אז מעבר לגז גם מקטיף את הזיהום וגם מעלה את היעילות.

אנרגית שמש מתחדשת היא חלק זניח במשק האנרגיה, ורובה מיוחסת לדודי שמש על גגות הבתים לחימום מים. שיעור יצור החשמל מאנרגית שמש עדיין נמוך למדי (איור 316).

בקצה הימני יש סיכום של יעילות השימוש באנרגיה בתחבורה, בתעשייה, בעסקים, ובבתים. ההנחה היא שבתחבורה 21% מהאנרגיה היא יעילה ומזיזה דברים, ואילו ה-79% האחרים הולכים לאיבוד בצורה של חום. בבתים ועסקים המטרה היא הרבה פעמים לחמם, ולכן מניחים ש-65% זה יעיל ורק 35% הולכים לאיבוד. בתעשייה זה כמעט חצי-חצי. עם ההנחות האלה מקבלים שבערך רבע מהאנרגיה שאנחנו משתמשים בה היא יעילה, ובערך שלושה רבעים מבזבזים. כחצי מהבזבז קורה בתהליך יצור החשמל.



איור 315: שימוש באנרגיה יחסית לגודל האוכלוסייה⁶²⁶.

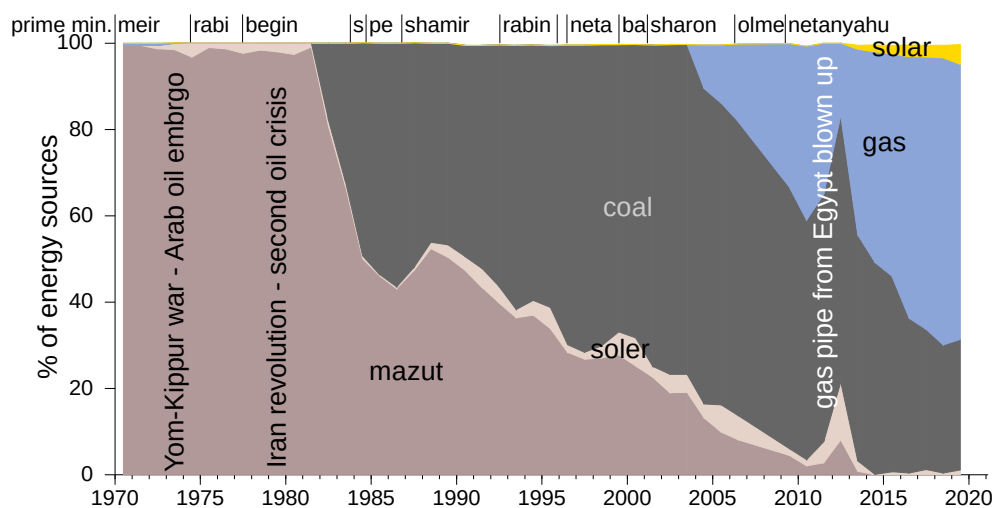
בסך הכל, אספקת האנרגיה של ישראל הייתה די קבועה בעשר השנים האחרונות עבורן יש נתונים (2007-2017): כ-22-23 מיליון שעט"ן בשנה. זאת למרות העלייה בגודל האוכלוסייה וברמת החיים. כתוצאה, יש מגמת ירידה בשימוש באנרגיה לנפש (איור 315). הירידה מורגשת במיוחד בשימוש במוצרי נפט, כיוון שבמקביל יש עלייה מסוימת בשימוש בחשמל. הסיבה היא כנראה עלייה ביעילות, למשל כתוצאה מניצולת דלק טובה יותר של מכוניות חדשות.

מקורות ליצור חשמל

איור 314 מראה שב-2019 בערך 64% מיצור החשמל התבסס על גז, ובערך 30% על פחם. אבל זו לא חלוקה קבועה, אלא להיפך: יש שינויים דרמטיים במקורות האנרגיה שמשמשים לייצור חשמל. איור 316 מראה את ההיסטוריה של מקורות האנרגיה האלה.

עד תחילת שנות ה-80 של המאה הקודמת כמעט כל החשמל יוצר ממזוט (אחת מרמות הזיקוק של נפט). בגלל משבר הנפט של שנות ה-70 החליטו שבטוח יותר לגוון ולהשתמש גם בפחם, והתחילו לבנות את תחנת הכוח בחדרה. כתוצאה באמצע שנות ה-80 כבר חצי מהחשמל נוצר מפחם. השימוש במזוט המשיך לרדת וכיום כבר לא משתמשים יותר בנפט כמעט בכלל.

626 לוח 24.2 של השנתון הסטטיסטי של הלמ"ס לשנת 2020 ולוחות מקבילים משנתונים קודמים.



איור 316: המקורות ליצור חשמל מאז 1970.⁶²⁷

בעקבות גילוי שדות גז טבעי בים מול חופי ישראל בתחילת שנות האלפיים התחילו להשתמש גם בגז. המאגר הישראלי הראשון היה מאגר ים תטיס, אבל זהו מאגר קטן שלא סיפק את כל הדרישה. במקביל נרכש גז טבעי ממצרים. בעקבות המהפיכה במצרים ב-2011 היו פגיעות בצינור הגז שעובר דרך סיני, ואספקת הגז ממצרים נפסקה ב-2012. ב-2013 התחילו להשתמש בגז ממאגר תמר. כיום הגז משמש כבר לכשני שלישי מייצור החשמל, אם כי בשנת הנתונים האחרונה מגמת העלייה נעצרה.

שיקול אחד לבחירת דלק הוא המחיר. בשיקול זה מחיר הפחם הוא הנמוך ביותר, ומחיר הנפט הגבוה ביותר. מחיר הגז באמצע, בין היתר בגלל החוזה בין חברת החשמל למונופול הגז (איור 86 בעמ' 150). למרות המחיר, יש כמה סיבות להעדיף גז על פחם: הוא מקומי, שריפתו גורמת לפחות זיהום אוויר, והוא יעיל יותר (חלק גדול יותר מהאנרגיה הופך לחשמל). יעילות ההתמרה של דלקים שונים (כלומר האחוז מהאנרגיה שלהם שהופכת לחשמל) הייתה בשנת 2019 כמתואר בטבלה⁶²⁸.

מזוט	23.6%
סולר	39.7%
פחם	38.2%
גז	51.9%

ב-2018 הוחלט כי יחידות 1-4 הישנות בתחנת הכוח בחדרה, המבוססות על פחם, יסגרו עד שנת 2022. הסיבה להחלטה הייתה השאיפה להקטין את זיהום האוויר. עד 2025 יסגרו גם שתי היחידות הנותרות, וכן היחידות הפחמיות באשקלון. בנוסף צפויה בעתיד הלא רחוק עלייה משמעותית בשימוש באנרגיה סולרית כתחליף לדלקים שונים (על כך בהמשך).

אספקת גז טבעי

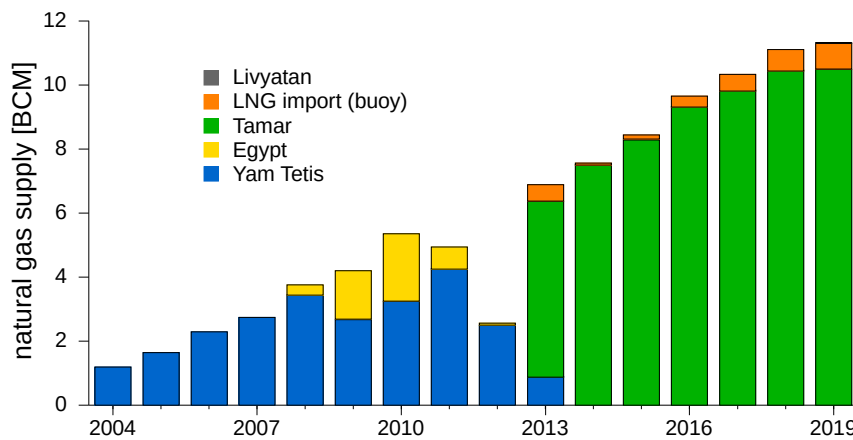
שדות גז טבעי משמעותיים התגלו לראשונה במים מול חופי ישראל בשנת 1999 (ראו עמ' 147). הפקה סדירה של גז התחילה ב-2004. איור 317 מתאר את כמות הגז שהגיעה מכל מקור בשנים שעברו מאז. הרוב המכריע של הגז משמש את חברת החשמל. יש גם כמה מפעלי תעשייה שמחברים לרשת הובלת הגז הארצית, אבל באופן כללי הפרויקט הזה מתקדם בעצלתיים⁶²⁹. בשנים האחרונות יש קצת יבוא של גז נזולי,

⁶²⁷ מקורות: דף האנרגיה באתר הלמ"ס. הנתונים עד 2009 מסדרה שהופקה באתר, נתונים מאוחרים יותר מהודעה לעיתונות על מאזן האנרגיה של ישראל לשנת 2015 ומטבלה לשנים 2013-2019.

⁶²⁸ מקור: אתר הלמ"ס.

⁶²⁹ ישראל פישר, משרד האנרגיה מודה: רק ב-2025 נגיע למחצית מיעד חיבור המפעלים לגז שקבענו להשנה. דה מרקר

הן בגלל מגבלת קיבולת של הצינור ממאגר תמר, והן כי מחירו נמוך יותר מהמחיר בחוזה של חברת החשמל.



איור 317: מקורות אספקת הגז הטבעי לישראל⁶³⁰. buoy הוא מצוף לקליטת גז נוזלי מיובא שהופעל לאחר הפסקת אספקת הגז ממצרים וקריסת מאגר ים תטיס.

אנרגיה מתחדשת

ישראל היא ארץ שטופת שמש, ומתיימרת להיות חדשנית מבחינה טכנולוגית. לכן היה צפוי כי נהיה בין המובילים בעולם בפיתוח שיטות לשימוש באנרגיה סולרית מתחדשת. הנתונים, לעומת זאת, מראים שישראל נשארה מאחור וכושר היצור שלנו של חשמל מאנרגיה סולרית הוא מזערי. בכמה וכמה מדינות שבהן יש פחות שמש או שאינן מפותחות במיוחד מבחינה טכנולוגית ניתן להפיק הרבה יותר חשמל מאנרגיה סולרית. ובאופן כללי, ההשקעה בהפקת חשמל מהשמש עולה באופן חד בשנים האחרונות בכל העולם (איור 318). את העלייה הזו מובילה סין, וירידת מחירי הפאנלים להפקת חשמל שמיוצרים בסין משפיעה על העולם כולו.

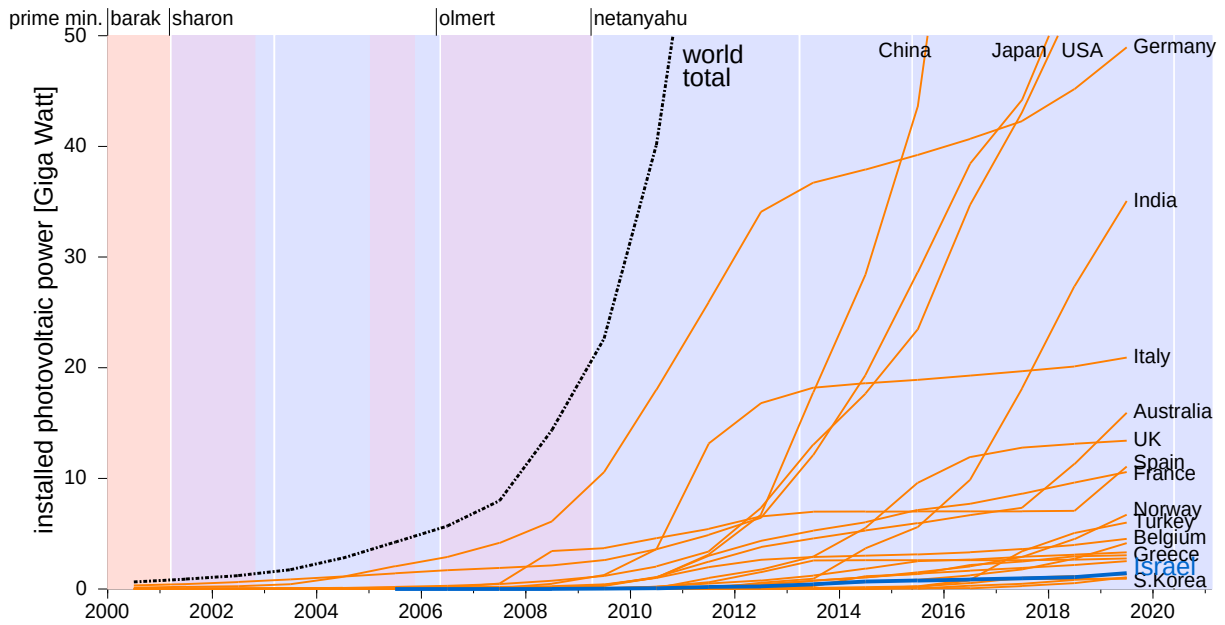
צורה אחרת להסתכל על הנתונים האלה היא לבדוק איזה אחוז מכלל החשמל במדינה מיוצר מאנרגיה סולרית. בשנת 2019 בעולם כולו היה מדובר בכ-2.7%. בישראל זה היה 3.8%, יותר מהמוצע אבל הרבה פחות ממדינות דרום אירופה (יוון: 8.0%; איטליה: 8.6%; ספרד: 5.4%) שהן דומות לנו בהיותן מדינות מפותחות שטופות שמש. וגם בכמה מדינות שיש להן הרבה פחות שמש השימוש באנרגיה סולרית היה יותר גבוה, כמו למשל בגרמניה (7.8%), הולנד (4.3%), ובלגיה (4.2%).⁶³¹

מחירי חשמל מאנרגיה סולרית הם כבר תחרותיים עם הפקת חשמל מדלק. הבעיה עם שימוש באנרגיה סולרית היא הצורך לאכסן אותה: ניתן להפיק אותה בשעות האור בימים בלי כיסוי עננים כבד מדי, אבל צריך אותה בעיקר בשעות הערב אחרי שהשמש שקעה. אבל גם הטכנולוגיה לאגירת אנרגיה מתקדמת. ביולי 2020 נסגר לראשונה מכרז ליצור ואגירה של חשמל סולרי במחיר נמוך מהמחיר הרגיל של רשות החשמל ליצרני חשמל מגז ופחם⁶³².

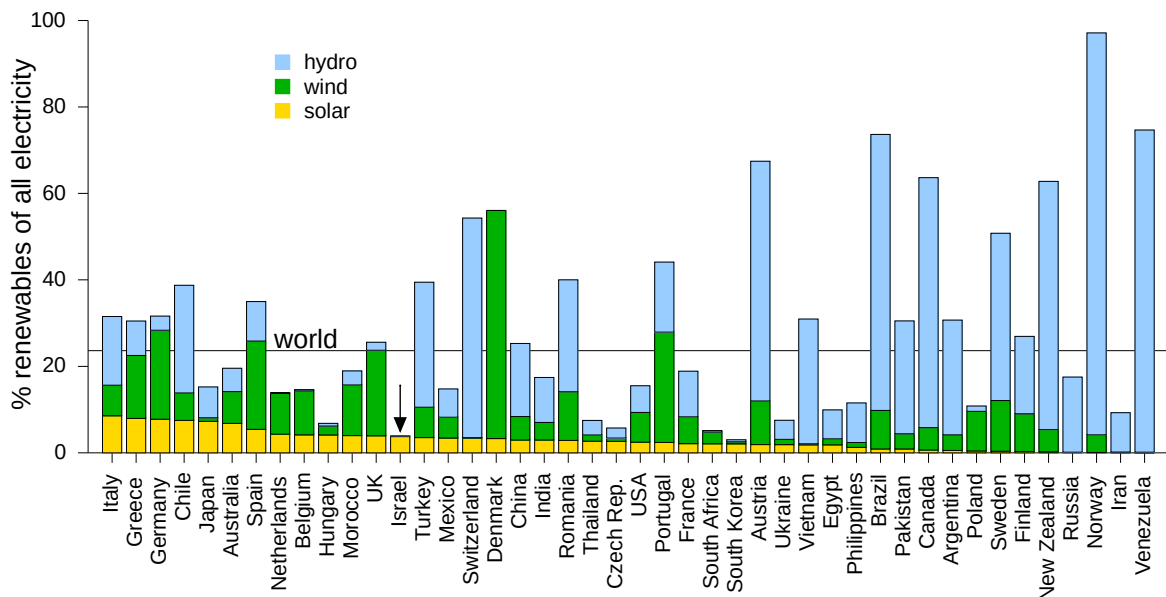
630 מקורות: סקירת ההתפתחויות במשק הגז הטבעי במהלך שנת 2014 ותחילת 2015 של רשות הגז הטבעי, והשלמות מדוחות הכנסות של מנהל אוצרות טבע.

631 מקורות: היחס בין יצור חשמל סולרי ליצור חשמל כולל בנתוני שימוש במקורות אנרגיה שונים באתר של חברת BP (חלק מ-BP Statistical Review of World Energy של יוני 2020). הנתונים הם לשנת 2019.

632 יורם גביוון, מהפכה בישראל: חשמל סולרי עם אגירה – זול מתעריף חברת חשמל. דה מרקר 14.7.2020.



איור 318: העלייה במתקנים לייצור חשמל מאנרגיה סולרית בארצות נבחרות ובישראל⁶³³. שימו לב שמדובר בהספק של המתקנים ולא בהפקה בפועל. הפקה בפועל נמוכה יותר כי אין הפקה בלילה והיא פוחתת בימים מעוננים.



איור 319: השימוש באנרגיות מתחדשות לייצור חשמל במדינות שונות⁶³⁴. ברוב המדינות אנרגיה סולרית היא רק חלק קטן מהאנרגיה המתחדשת. הנתונים הם לשנת 2019.

אנרגיה סולרית היא רק סוג אחד של אנרגיה מתחדשת – יש גם אנרגיה הידרואלקטרית (מים וסכרים, כמו בתחנת הכוח ההיסטורית בנהריים), אנרגיית רוח, אנרגיה גאותרמית (חום שיוצא מהאדמה באזורים געשיים), ועוד. בישראל משתמשים כמעט רק באנרגיה סולרית, אבל בשאר העולם משתמשים הרבה יותר

⁶³³ מקור: נתוני שימוש במקורות אנרגיה שונים באתר של חברת BP (חלק מ-BP Statistical Review of World Energy של יוני 2019). הנתונים הם עבור טכנולוגיה פוטו-וולטאית (המשטחים השחורים שרואים על גגות ובשדות), שהיא הנפוצה, ולא כוללים תחנות תרמו-סולריות שמבוססות על חימום והפעלת טורבינות בדומה לתחנות כוח רגילות.

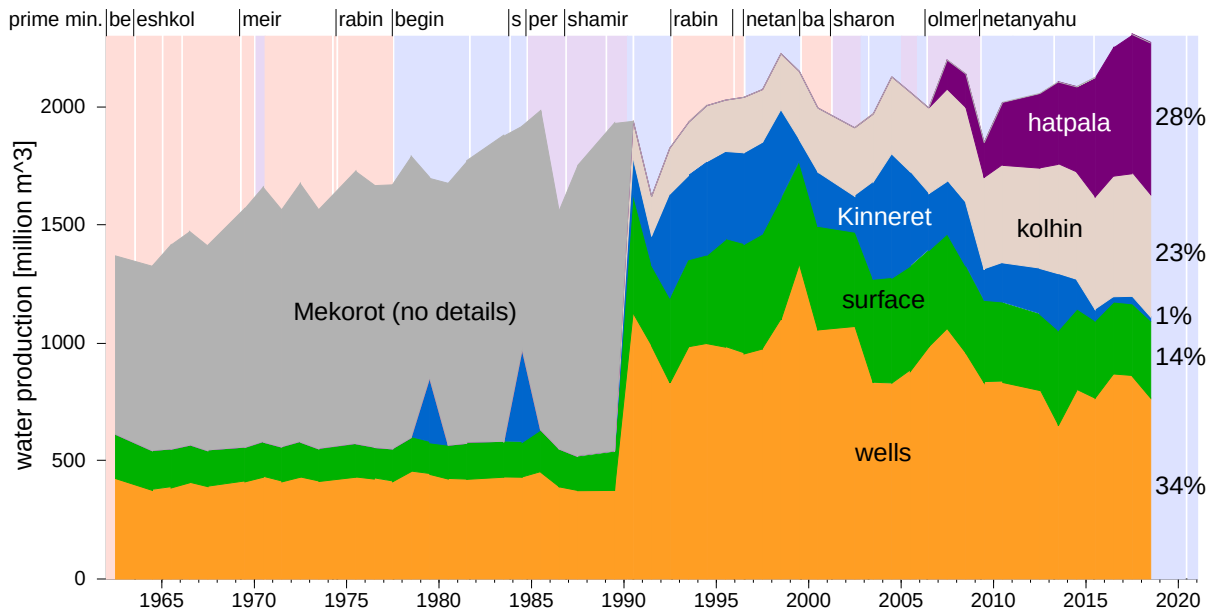
⁶³⁴ מקור: נתוני יצור חשמל כולל וממקורות שונים באתר של חברת BP (חלק מ-BP Statistical Review of World Energy של יוני 2019).

בשיטות אחרות, במיוחד אנרגיה הידרואלקטרית. אם מסתכלים על כלל השימוש באנרגיות מתחדשות, ישראל נשרכת הרחק מאחור (איור 319).

אגב, ב-2009.1.29 התקבלה החלטת ממשלה שקובעת יעד של יצור 10% מהחשמל מאנרגיה מתחדשת עד 2020, עם יעד ביניים של 5% בשנת 2014. אלה היו יעדים נמוכים בהשוואה בינלאומית, וגם בהם לא עמדנו. כך שבנוסף לעיכובים בפיתוח השימוש בגז טבעי, גם כאן הממשלה הפגינה יכולת ביצוע נמוכה. הבעיות נובעות מאי מתן עדיפות ראויה לפרויקטים של אנרגיה מתחדשת, למשל על ידי הוזלת מחיר הקרקע או הורדת הארנונה.⁶³⁵ ב-2020.10.25 הוחלט על יעד של 30% עד 2030 (עם יעד ביניים של 20% עד 2025) – וגם יעד זה נמוך באופן ניכר מהיעדים של הרבה מדינות אחרות.

משק המים

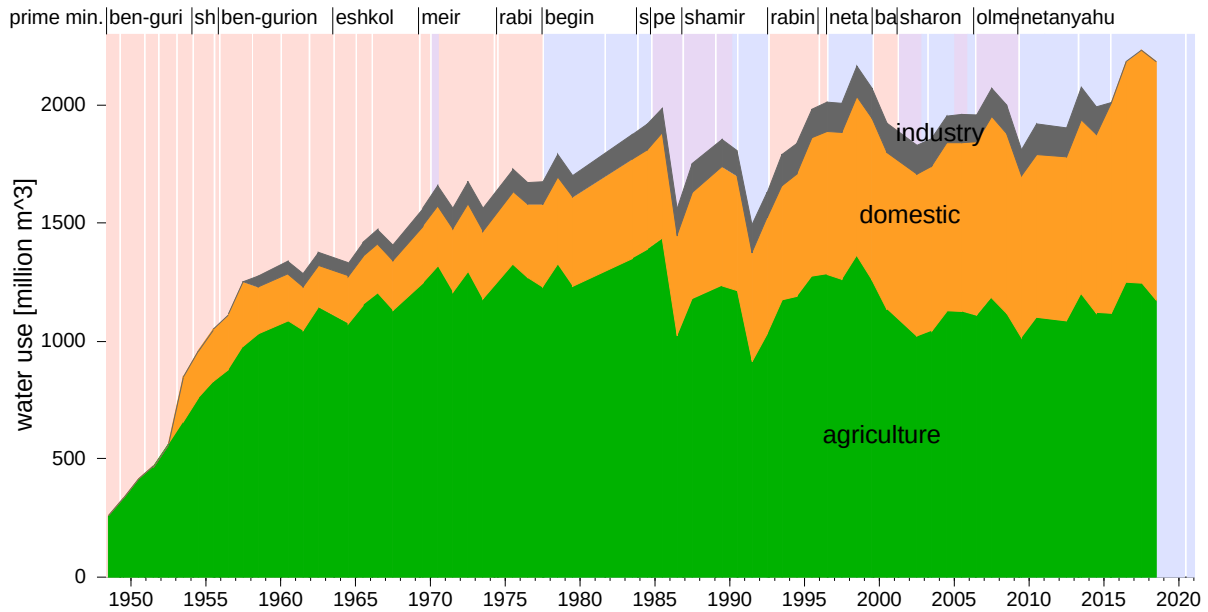
ישראל לא התברכה במקורות מים, ובאופן כללי המזרח התיכון מתאפיין במצוקת מים. מקורות המים של ישראל מתוארים באיור 320. עד השנים האחרונות המקור לרוב המים היה קידוחים, ואחריהם מעיינות ומי הכנרת. בשנים האחרונות הכנרת (דרך המוביל הארצי) מספקת רק מעט מאוד מכלל הספקת המים. מי קולחין (ביוב מטוהר) נכנסו לשימוש בשנות ה-80 לערך, והשימוש בהם גדל עם השנים. התפלה זה משהו הרבה יותר חדש, שנכנס לשימוש רק ב-2007. ביחד מי קולחין והתפלה כבר מגיעים לכ-50%. בשנים האחרונות הכנרת מספקת רק אחוז מזערי מהמים בישראל.



איור 320: השימוש במקורות מים שונים לאורך השנים⁶³⁶. לפני 1990 אין פירוט לגבי חברת מקורות, אלא רק לגבי הספקה עצמית. מ-1990 הנתונים מתייחסים לחברת מקורות, לספקים אחרים, ולהספקה עצמית.

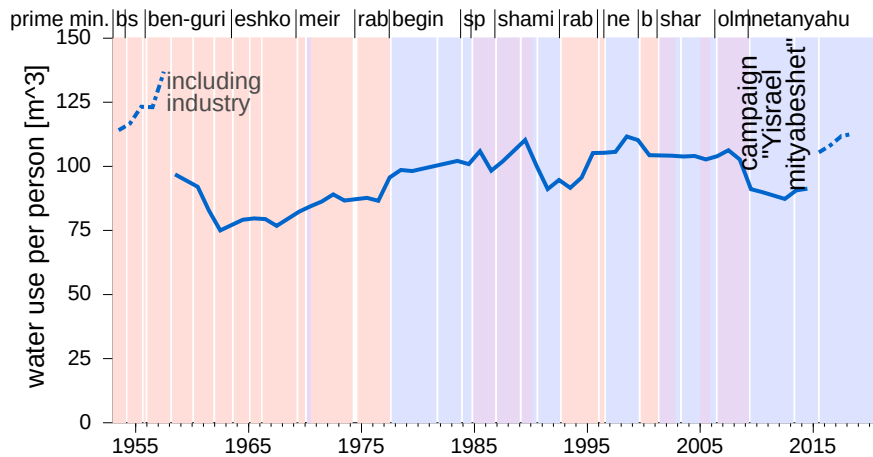
איור 321 מראה את השימוש במים, תוך חלוקה בין חקלאות, תעשייה, וצריכה ביתית. כפי שניתן לראות הרוב הולך לחקלאות, אם כי יש מגמת ירידה קלה מהשיא של אמצע שנות ה-80. בנוסף בולט הקיצוץ בהקצאה לחקלאות כשהכנרת התקרבה לקו האדום בשנים הרעות 1986 ו-1991. ירידה פחות חדה הייתה בשנים 2001-2002, כשהכנרת ירדה חדות והקו האדום עודכן בהתאם (ראו בהמשך). בהמשך, כשהכנרת ירדה אל מתחת לקו האדום ב-2009-2010 לא היה קיצוץ כלל.

⁶³⁵ יורם גביוזן, הפיאסקו של העשור: כך מכשילה המדינה את קידום האנרגיה הירוקה, דה מרקר 16.6.2019.
⁶³⁶ מקורות: השנתונים הסטטיסטיים של הלמ"ס. בכל השנים יש טבלה על מים, אבל המיקום שלה והתוכן שלה משתנים, ובכל מקרה הטבלאות האלה מכילות מידע רק על כמה שנים. כתוצאה צריך לאסוף נתונים מהרבה שנתונים. נתונים מאותן טבלאות משמשים גם באיורים הבאים.



איור 321: השימוש במים לאורך השנים. לפני 1953 יש נתונים רק על שימוש במים לחקלאות. לפני 1958 ומאז 2015 אין הפרדה בין שימוש ביתי ותעשייתי.

לגבי הצריכה הביתית, ניתן לראות שהיא עלתה באופן משמעותי עם השנים. אבל זה צפוי בגלל גידול האוכלוסייה. מעניין לכן הסתכל על הצריכה הביתית לנפש (איור 322). מסתבר שמשנות ה-60 עד 1990 הייתה עלייה מתונה. בשנים 1991-1994 ושוב מאז 2007 הייתה ירידה, ובין התקופות האלה הצריכה הייתה יציבה באזור ה-100 מ"ק לנפש לשנה. המסקנה היא שהישראלים אכן נוטים לחסוך במים, וב-25 השנים האחרונות צריכת המים אינה עולה עם רמת החיים.

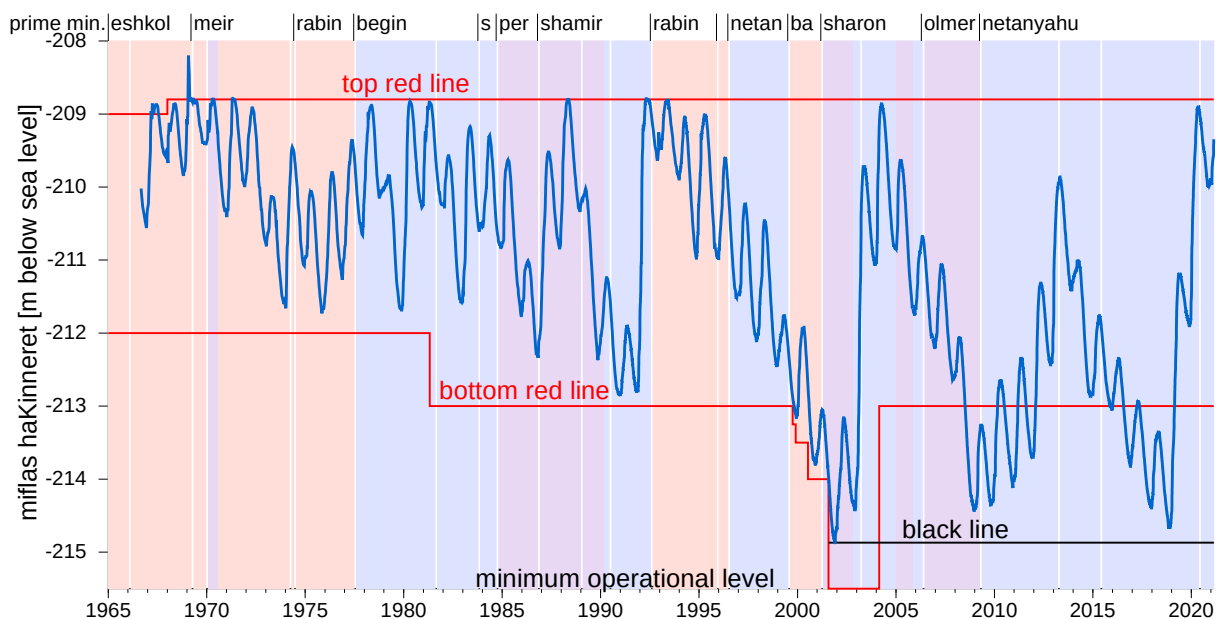


איור 322: צריכת המים לנפש.

מפלס הכנרת וים המלח

הדאגה למפלס הכנרת היא אחד המאפיינים של הנפש הישראלית⁶³⁷. לאורך השנים המפלס סבל מתנודות של כמה מטרים, כפי שניתן לראות באיור 323. בשנים האחרונות (מתחילת המאה) המפלס ירד לעיתים לרמות שלא היו מוכרות בעבר, ועלויות לגרום לפגיעה במערכת האקולוגית ובאיכות המים.

637 צבי ישראלי, עורך בקול ישראל, סיפר שהתחיל את המנהג לדווח על מפלס הכנרת כדי למלא מהדורות חדשות בשבת.



איור 323: השינויים במפלס הכנרת לאורך השנים⁶³⁸.

המחזור השנתי של הכנרת הוא עלייה בין דצמבר לאפריל בערך, ואז ירידה ממאי עד נובמבר – הרבה בגלל שאיבה, אבל גם בגלל אידיי ישיר. הקו האדום העליון (-208.8) הוא המפלס שמעליו יש סכנת הצפה בישובים מסביב לכנרת. אם מתקרבים אליו פותחים את סכר דגניה. באירועי גשם משמעותיים קצב זרימת המים לכנרת גבוה מהקצב שהם יכולים לצאת דרך הסכר הפתוח, ולכן צריך להתחיל לשחרר מים לפני שמגיעים לקו העליון. הסכר נפתח לאחרונה ב-2004 ולפני כן ב-1992. החל מ-2013 מאפשרים זרימה מבוקרת מהכנרת לירדן גם כשהמפלס נמוך יותר, במסגרת תוכנית לשיקום נהר הירדן.

הקו האדום התחתון יותר דינמי. בסוף שנות ה-60 הוא הוגדר כ-212-, אבל בתחילת שנות ה-80 הורידו אותו בעוד מטר ל-213-. החל משנת 1999, כשהיה ברור שהמפלס הולך לרדת אל מתחת לקו האדום, פורסמו שורה של צווים שהורידו אותו עוד ועוד, ורוקנו את המונח "קו אדום" מכל תוכן. ב-2001 פשוט קבעו את הקו האדום להיות -215.5-, שמתחתיו באמת אי אפשר לשאוב יותר כי זה הפתח של המשאבות של חברת מקורות באתר ספיר. האמת היא שהעובדה שלא הגענו למינימום הזה היא עניין של מזל: חורף 2003 היה מדהים, מפלס הכנרת עלה ב-4.70 מ', והיא התמלאה כמעט לגמרי. גם החורף של 1992 היה כזה, עם עלייה של 4.01 מ'. בשנים 2019-2020 היו שני חורפים טובים ברצף, שהצילו את הכנרת ממצב קריטי והביאו אותה לכדי 9 ס"מ בלבד מתחת לקו האדום העליון.

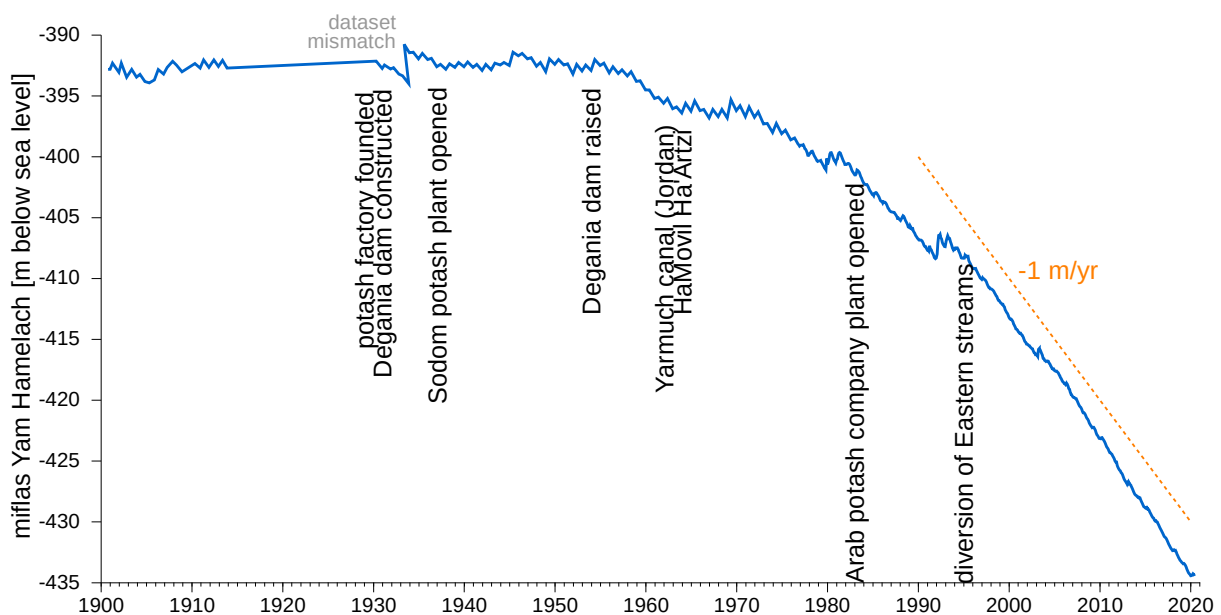
ב-2004 פג תוקפו של הצו הקובע את הורדת הקו האדום, והוא חזר ל-213-. מאז מתייחסים אליו לא כקו שאסור לעבור, אלא שכשעוברים אותו זה מאותת על מצב בעייתי ועדיף לא לשאוב יותר. הערך הנמוך ביותר שהכנרת הגיעה אליו, -214.87, בנובמבר 2001, נקבע להיות הקו השחור שמעבר אליו ממש לא רצוי להגיע. בנובמבר 2018 המפלס הגיע עד כדי 21 ס"מ בלבד מעל הערך הזה, והכנרת ניצלה רק בזכות החורף הגשום של 2019. המינימום התפעולי הממוצע הרצוי נקבע להיות -211.5-, ונקרא הקו הירוק. כשעולים מעבר אליו מגמישים את שימושי המים, כולל השבה לטבע.

קורבנות נוספים של מצב הכנרת הם נהר הירדן וים המלח. ים המלח זוכה לפחות אהדה ציבורית מהכנרת, אבל מצבו חמור הרבה יותר. כמות המים שזורמת בירדן ומגיעה לים המלח צומצמה באופן דרסטי לאחר הקמת סכר דגניה בשנת 1932⁶³⁹ והפעלת המוביל הארצי ב-1964. כמות המים שזורמת בירדן כיום היא אחוזים בודדים ממה שזרם בו בעבר, וגם זה לא מהכנרת אלא ממעיינות מלוחים וממפעל טיהור

⁶³⁸ מקור: נתוני המפלס מרישום מפורט של מפלס הכנרת באתר רשות המים. נתוני הקו האדום מערך פייטלסון, צפרייר גזית, ואיתי פישהנדלר, תפקיד הקו האדום כשמירה על מפלסים גבוהים בכנרת, מכון ירושלים לחקר ישראל, 2005.
⁶³⁹ הסכר הוקם כדי לשלוט במפלס הכנרת בהקשר של שימוש במים לצורך מפעל החשמל ההידרואלקטרי של רוטנברג בנהריים, ולשם כך גם נקבעו הקווים האדומים כבר בשנות ה-30 של המאה הקודמת.

השפכים של טבריה. בעצם מטרה בסיסית של ניהול משק המים בישראל היא מניעת זרימת מים דרך הירדן לים המלח, מה שנתפש כ"בזבוז". זו חלק מהסיבה לירידת מפלס ים המלח, שיורד כיום ביותר ממטר כל שנה (איור 324). לירידת מפלס ים המלח יש כמה השלכות חמורות:

- מי שיטפונות מחלחלים לעומק שבעבר היה ספוג במי ים רוויי מלח, ממיסים את סלעי המלח בעומק הקרקע, וגורמים ליצירת תופעת הבולענים. הבולענים פוגעים בשטחי חקלאות ובתשתיות, בעיקר כביש 90 וגשרים שלו.
- פגיעה בתיירות כתוצאה מהתרחקות החופים עם ירידת המפלס וסגירת אתרים בגלל סכנת הבולענים.
- יבוש האגן הדרומי של ים המלח והפיכתו לבריכת אידוי מלאכותית בשימוש מפעלי ים המלח. בריכות האידוי מגדילות את השטח האפקטיבי של הים ובכך את כמות האידוי, ותורמות להורדה נוספת של המפלס.



איור 324: השינויים במפלס ים המלח לאורך השנים⁶⁴⁰. קו בשיפוע שמיצג ירידה של מטר בשנה מצויר לשם השוואה.

טביעת רגל אקולוגית וקיימות

מה שמאחד את כל הסעיפים הקודמים הוא הרעיון של טביעת רגל אקולוגית והקשר שלה לקיימות. טביעת הרגל האקולוגית היא מדד ללחץ שהחברה האנושית מפעילה על הטבע. באופן מעשי זה ניסיון להעריך כמה שטח אדמה נחוץ כדי לתמוך בכל אחד מבני האדם על כדור הארץ. אם שטח האדמה הכולל הנחוץ הוא גדול משטח האדמה הניתן לניצול (כלומר בניכוי שטחי מדבר, הרים מכוסים שלג, ויבשת אנטרקטיקה) משמעות הדבר כי הקיום האנושי אינו בר-קיימא.

חשוב להבין שהמונח "בר-קיימא" הוא לא סתם צירוף מילים. הכוונה היא שבאופן המילולי ביותר

⁶⁴⁰ מקור: נתוני המפלס מאז 1976 מצויים באתר **רשות המים**. נתונים מתחילת המאה עד 1933 נמדדו על ידי PEF, ומצוטטים בציפורה קליין, שינויי מפלס ים המלח, טבע וארץ י"א ג'. את הטווח מ-1933 עד 1976 השלמתי מאיור 4 של אלי רוז, **ספר ים המלח**, רשות שמורות הטבע והמועצה האזורית תמר, 1993. למרבה הצער שני המקורות האלה לא מסכימים בנקודת החיבור ביניהם.

הקיום האנושי לא יכול להתקיים כך לאורך זמן. לכן, אם רוצים להמשיך ולהתקיים, צריך לעשות זאת במסגרת האפשרויות הסביבתיות. בניסוח של לימור אלוף⁶⁴¹,

“על המערכת הכלכלית להפסיק להכחיש את היותה תת-מערכת של מערכת גדולה ממנה — המערכת האקולוגית המזרימה לה סחורות ושירותים, מעבדת את הפסולת שלה ומחדשת משאביה. המערכת הכלכלית, תרצו או לא תרצו, נתונה לחסדיה של מערכת האם.”

לצורך חישוב טביעת הרגל האקולוגית מנסים להעריך את הגורמים הבאים:

- השטח הבנוי המשמש לפעילות אנושית
- השטח הנחוץ לגידול מזון
- השטח הנחוץ לצורך מרעה
- השטח הנחוץ לגידול דגים
- שטח היערות הנחוץ כדי לספק עצים
- שטח היערות הנחוץ כדי לספוג את הפחמן הדו-חמצני שנוצר על ידי פעילות אנושית

ישראל היא מדינה קטנה עם שטח ניתן לניצול קטן יחסית לגודל האוכלוסייה. כתוצאה אין אפשרות לספק את כל צורכי האוכלוסייה באופן מקומי. לכן ישראל נאלצת לייבא חלק ניכר מהמזון שהיא צורכת, ובפרט גרעינים (חיטה) ובשר. כך האוכלוסייה בישראל מתבססת באופן אפקטיבי על ניצול שטחים בארצות הברית לגידול חיטה ושטחים בדרום אמריקה לגידול בקר.

מגוון המינים



איור 325: צמריר הקדר (או בשמו הקודם, כחליל הקדר, *Tomares nesinachus*) – פרפר נדיר שלצורך הגנה עליו הוקמה שמורת הפרפרים הראשונה בישראל ברמות מנשה.

אחת ההשפעות של הלחץ על הסביבה הטבעית היא הפגיעה במיני בעלי חיים. ישראל היא חלק מאגן הים התיכון שנחשב למוקד מגוון מינים (biodiversity hotspot) – אזור שיש בו ריכוז חריג של מינים שונים של צמחים ובעלי חיים מצד אחד, ולחצים סביבתיים שגרמו לאובדן ניכר של שטחים טבעיים מצד שני. כתוצאה מינים שונים נכחדו או נמצאים בסכנת הכחדה⁶⁴². חשיבות מיוחדת נודעת למינים אנדמיים, כלומר מינים שנמצאים באזור זה בלבד.

⁶⁴¹ לימור אלוף, זמנים רדיקליים מזמינים פתרונות רדיקליים. אחרת הסוף יהיה מר. הארץ 5.12.2019.

⁶⁴² ראו באתר ה-Critical Ecosystem Partnership Fund.

לפרסום הרב ביותר זוכים מינים של יונקים, ובעיקר יונקים גדולים. מינים שידוע שהיו כאן בעבר הלא רחוק וכיום אינם נמצא יותר כוללים את הדוב הסורי, את עזניית הנגב, ואת התנינים מנחל תנינים. מינים אחרים נכחדו בישראל אבל הושבו לטבע מאוחר יותר מארצות אחרות או מגרעיני רבייה בשבי. רשימה כוללת ניתן למצוא בוויקיפדיה - "בעלי חיים שנעלמו מארץ ישראל".

מצד שני יש להניח שיש הרבה יותר מינים של חרקים שנכחדו או נמצאים בסכנה מאשר יונקים (למשל איור 325). ירידה במספר הדבורים בשנים האחרונות זכתה לתהודה רבה בגלל חשיבותן לחקלאות: רוב הפרות והירקות שאנחנו צורכים זקוקים להאבקה על ידי דבורים או חרקים אחרים. לפי מחקר מגרמניה הביומסה של חרקים בסדרה של אזורים מוגנים (כלומר המשקל הכולל של כל החרקים באזורים האלה) הייתה בשנת 2016 רק רבע ממה שהייתה ב-1989 – ירידה של שלושה רבעים⁶⁴³. מחקר שסיכם 166 מחקרים כאלה הגיע למסקנה שכמות החרקים היבשתיים יורדת בממוצע ביותר מ-10% בעשור⁶⁴⁴. הסיבות לירידה במספר המינים ובביומסה ידועות: הרס בתי גידול, חקלאות אינטנסיבית כולל שימוש גבוה בחומרי הדברה, שינויי אקלים, ותחרות ממינים פולשים⁶⁴⁵.

אבל למיטב ידיעתי אין מחקרים כאלה על המצב בישראל.

Hallmann et al., More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas. *PLOS One* **12**(10): e0185809, Oct 2017 ⁶⁴³

Van Klink et al., Meta-analysis reveals decline in terrestrial but increase in freshwater insect abundances. *Science* **368**(6489): 417-420, Apr 2020; corrected Oct 2020 ⁶⁴⁴

.D. L. Wagner, Insect declines in the Anthropocene, *Ann. Rev. Entomology* **65** pp. 457-480, 2020 ⁶⁴⁵

שער חמישי

41 שנות ימין

הפרקים השונים בחלקים הקודמים של הספר היו מאורגנים לפי נושאים – בין אם נושאים כלכליים, נושאים חברתיים, או היבטים שונים של ניהול המשק והמדינה. הפרקים בחלק הזה מאירים חתך אחר, הוא חתך הזמן.

הפרק הראשון, פרק כג, עוסק במגמות ארוכות טווח שניתן לראות בפעולה לאורך כל 41 השנים של עידן הימין. הפרק מנסה לזהות מאפיינים כלליים של התקופה, שתקפים לכל או לפחות לרוב הממשלות שכיחנו בה. בנוסף הוא מנסה להראות איך המאפיינים האלה השפיעו על מצב המדינה והאזרחים.

הפרק השני, פרק כד, מתמקד באופי הייחודי של כל אחד מראשי הממשלה של הימין והממשלות שהוא הנהיג. בכך הוא משלים את התמונה של הפרק הקודם, תוך הדגשת החידושים והתהליכים שהתרחשו לאורך הזמן.

הפרק השלישי והאחרון, פרק כה, מתמקד בפרק הזמן האנומלי ביותר ב-41 השנים של עידן שלטון הימין – תקופת ממשלת רבין השנייה. ממשלת השמאל הזו מייצגת התנהלות שונה בתכלית מכל הממשלות שכיחנו לפנייה או אחריה (כולל, במידה רבה, ממשלת השמאל של אהוד ברק). בכך היא מדגימה אלטרנטיבה למגמה השלטת בתקופה הזו, ומאפשרת דיון באלטרנטיבות ובהשלכותיהן.

כיוון שהדיון כאן הוא על אותם הנושאים שנדונו כבר קודם, רק בחתך אחר, אין כאן כמעט הצגה של נתונים חדשים. אבל לשם הנוחות נציג מחדש חלק קטן מהאיורים שכבר ראינו.

פרק כג: מגמות ארוכות טווח

בפרק זה נסכם מגמות ארוכות טווח התקפות במידה רבה לכל 41 השנים של עידן שלטון הימין, ובפרט כאלה המדגימות שינוי לעומת עידן השמאל שהיה עד 1977. עם זאת יש להבחין בכך שהמעבר מעידן השמאל לעידן הימין לא היה באמת נקודתי, אלא היה מורכב משלושה רכיבים נפרדים על פני 12 שנים:

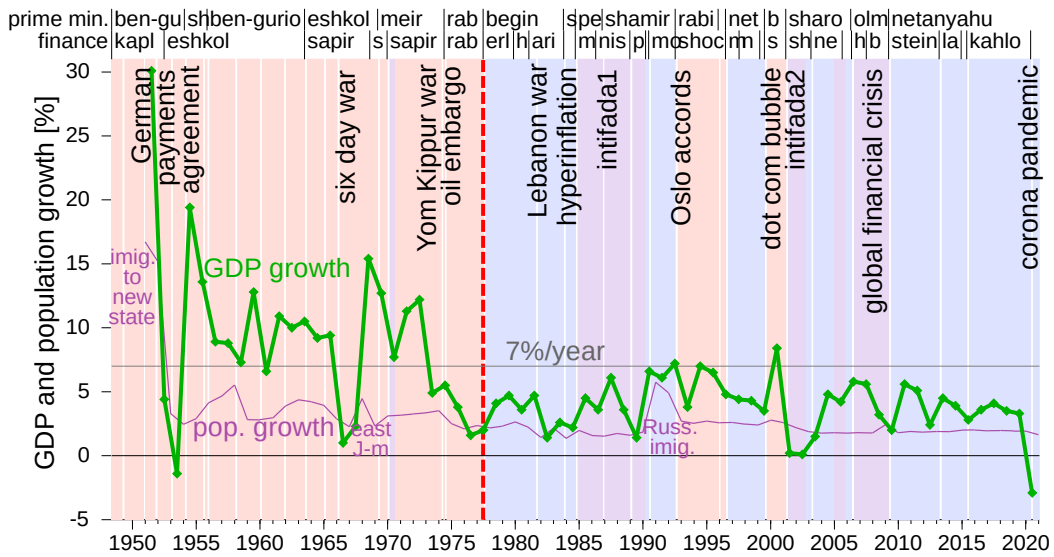
- **מהפך תודעתי בעקבות מלחמת יום כיפור בשנת 1973.** מלחמת יום כיפור סיימה באחת את תקופת האופוריה של אחרי מלחמת ששת הימים, והביאה להטלת ספק עמוק בממשלות השמאל – הן מבחינת יכולת ניהול המדינה והן מבחינת השחיתות שליוותה אותן לאחר עשרות שנים בשלטון. חוסר האמון בשמאל התגבר גם בגלל הוצאות עתק על הביטחון, שהובילו לירידה בהשקעות בתחומים אחרים ולירידה בצמיחה.
 - אחת התוצאות של ערעור האמון בשמאל היה **המהפך הפוליטי של 1977**, שהתחיל בשינוי גבולי והתחזק בבחירות הבאות ב-1981. ממשלת מנחם בגין נקטה במספר פעולות ששיקפו שינוי בסיסי בסדר העדיפויות ובניהול המדינה, הן בהיבט הכלכלי (הליברליזציה של המשק ופרוק מדינת הרווחה), הן בהיבט החברתי (מתן פטור מגיוס לחרדים), והן בהיבט המדיני (הקמה מסיבית של התנחלויות).
 - כתוצאה מהליברליזציה וחוסר ניהול של המשק פרצה היפר-אינפלציה שהובילה ל**מהפך הכלכלי של התוכנית לייצוב המשק של שנת 1985**. התוכנית הזו, שנהגתה ומומשה דווקא תחת הנהגתו של שמעון פרס, מיסדה את המדיניות הכלכלית המצמצמת השלטת עד היום. זה הוביל באופן מיידי לירידה בגירעון הממשלתי, ובהמשך לירידה בחוב ולמגוון פעולות של הקטנת השקעות והעברת אחריות מהממשלה למגזר הפרטי והעסקי.
- הסעיפים הבאים מציגים כמה מהדוגמאות שהוזכרו ביתר פרוט עם עוד הרבה דוגמאות אחרות.

כלכלת שוק וקפיטליזם

באופן גס ניתן לאפיין את עידן השמאל עד 1977 כתקופה שבה נבנתה מדינת רווחה, בעוד עידן הימין שאחרי המהפך הוא תקופה של ליברליזציה, העדפת כלכלת שוק, קפיטליזם גואה – ופירוק מדינת הרווחה. רעיונות כמו כלכלה מתוכננת בסגנון סובייטי או אפילו דומיננטיות של הממשלה וההסתדרות כבר מזמן אינם רלוונטיים. נשארה השאלה הבסיסית של האיזון בין כלכלת שוק לבין יוזמה ממשלתית ורגולציה.

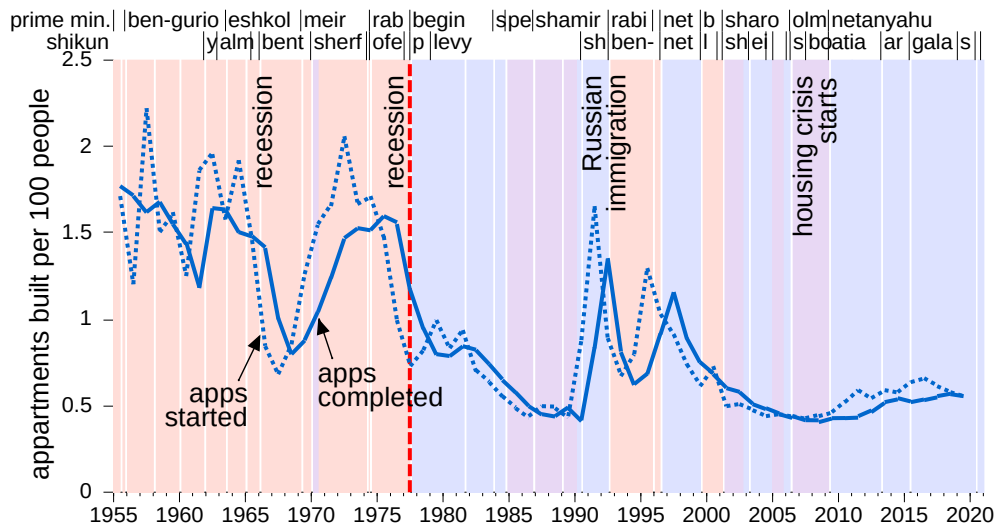
האיורים הבאים נועדו להזכיר כמה מן המגמות הבולטות ביותר שראינו בפרקים הקודמים, ושניתן ליחס אותן להבדלים באופי הכלכלה והמשק. ראשית הצמיחה. כשמסתכלים על הצמיחה מאז קום המדינה, ניתן להבחין בברור בהבדל בין התקופה עד 1973 והתקופה מאז (איור 75). נקודת השינוי היא לפני המהפך הפוליטי, ותואמת את המהפך התודעתי אחרי מלחמת יום כיפור. אבל במקרה הזה יש להניח שהיא לא קשורה למהפך תודעתי בציבור, אלא למשבר הנפט ולהוצאות העצומות על ביטחון אחרי מלחמת יום כיפור

(ראו איור 208 בעמ' 324), שחייבו ריסון והפחתה בהשקעות בפיתוח. מכל מקום מאז המהפך לא הייתה חזרה למצב הקודם.



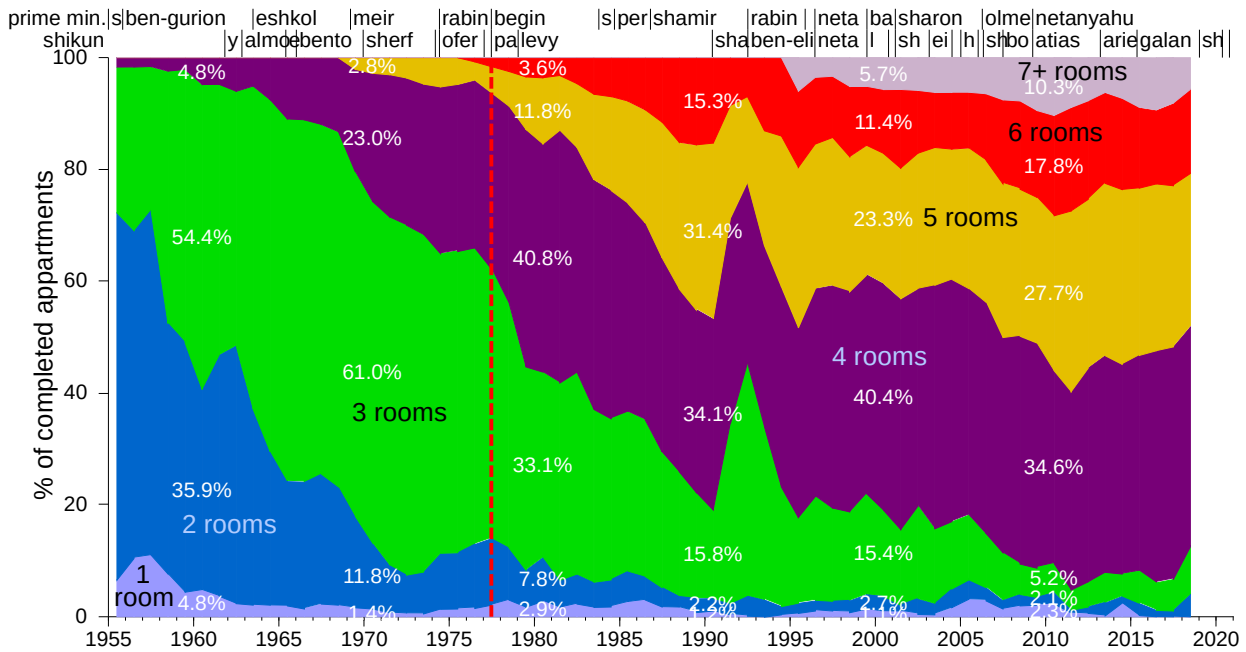
איור 75 : הצמיחה בישראל מאז 1973 נמוכה ממה שהייתה קודם לכן. הקו האדום המקווקו מסמן את המהפך.

קצת יותר מאוחר, במיתון של 1976, הייתה ירידה משמעותית בבניית דירות יחסית לגודל האוכלוסייה. כפי שניתן לראות באיור 266 זה נמשך כך עד היום. החריגות היחידות הן מבצע הדיור של שר השיכון אריאל שרון בתחילת גל העלייה הגדול מרוסיה ב-1990, ותנופת הבנייה בתקופת ממשלת יצחק רבין כמה שנים לאחר מכן. לעומת זאת מאז שהתחיל משבר הדיור ב-2008 כוחות השוק (וגם הממשלות בראשות בנימין נתניהו) נכשלו ביצירת הגדלה משמעותית של קצב הבניה.



איור 266 : קצב בניית הדירות נמוך יותר מאז המהפך פרט לחריגים בודדים.

הדירות שכן נבנות עברו שינוי משמעותי עם השנים. שיווי המשקל בשוק עבר לדירות גדולות, וכמעט שלא נבנות יותר דירות קטנות (איור 269). בשנת 1976 היחס היה 34%-66% לטובת דירות עד 3 חדרים; בשנת 1979 זה כבר היה 45%-55% לטובת דירות של 4 חדרים ומעלה, ובשנת 1990 כבר 81% מהדירות היו גדולות. בשנים האחרונות רק כ-8% מהדירות החדשות הן בנות 3 חדרים או פחות – הרבה פחות משיעור משקי הבית הקטנים, של עד שתי נפשות, שהוא 42%. זה משקף כשל שוק.



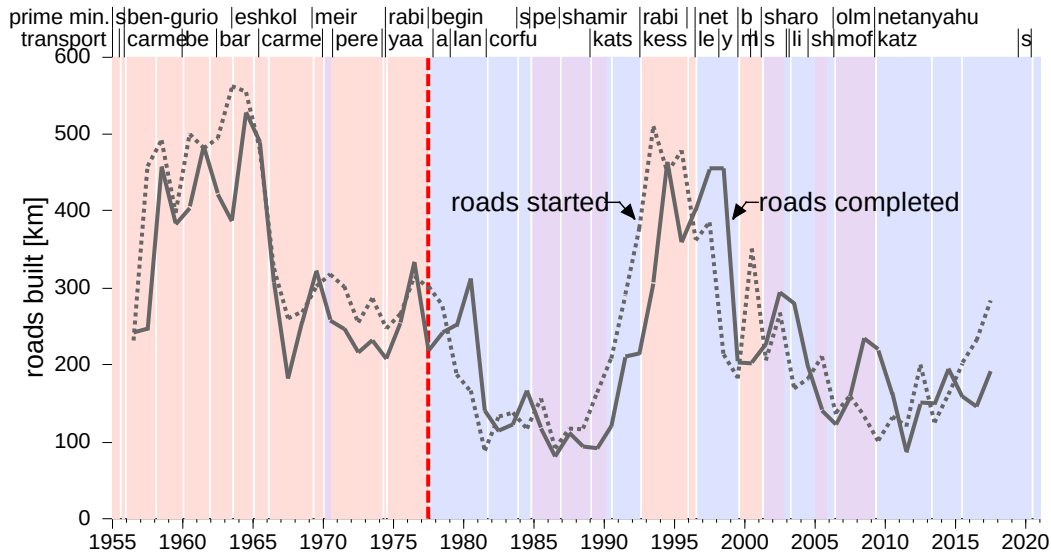
איור 269 : תמהיל גודלי הדירות השתנה, ואחרי המהפך נבנות דירות הרבה יותר גדולות ויש צמצום ניכר בכניית דירות קטנות.

מצד שני השינוי בתמהיל גדלי הדירות משקף גם עלייה ברמת החיים. במקביל היו עוד מגוון היבטים של עלייה ברמת החיים, שלפחות את חלקם ניתן ליחס לליברליזציה שעברה על המשק. הבולטים ביותר הם בשוק התקשורת, ראשית עם העברת האחריות על הטלפונים ממשרד ממשלתי לחברה עסקית (בזק) שחיסלה את התופעה של המתנה להתקנת קו טלפון, ומאוחר יותר ברפורמת הסלולר שהורידה את המחירים באופן חד.

אולי הבעיה הגדולה ביותר במדיניות המצמצמת של ממשלות הימין היא ההקטנה הדרמטית בהשקעה בתשתיות. איור 282 מראה את ההשקעה בסלילת כבישים חדשים. כפי שניתן לראות התחלות הסלילה של כבישים חדשים צנחו תוך שנים ספורות אחרי המהפך, ובכל הזמן מאז השקעות ניכרות בכבישים נעשו רק בתקופות שבהן כיהנו ממשלות השמאל של יצחק רבין ושל אהוד ברק. כיוון שסלילת כבישים אורכת כמה שנים, מי שזכה לגזור את הסרטים כשהסלילה הסתיימה היו במקרים רבים שרי ממשלות הימין שהחליפו אותן. והשקעה בכבישים לא לבד. אחרי המהפך הייתה גם ירידה של יותר מ-50% בהשקעה בתשתיות של מערכת הבריאות (איור 221 בעמ' 340).

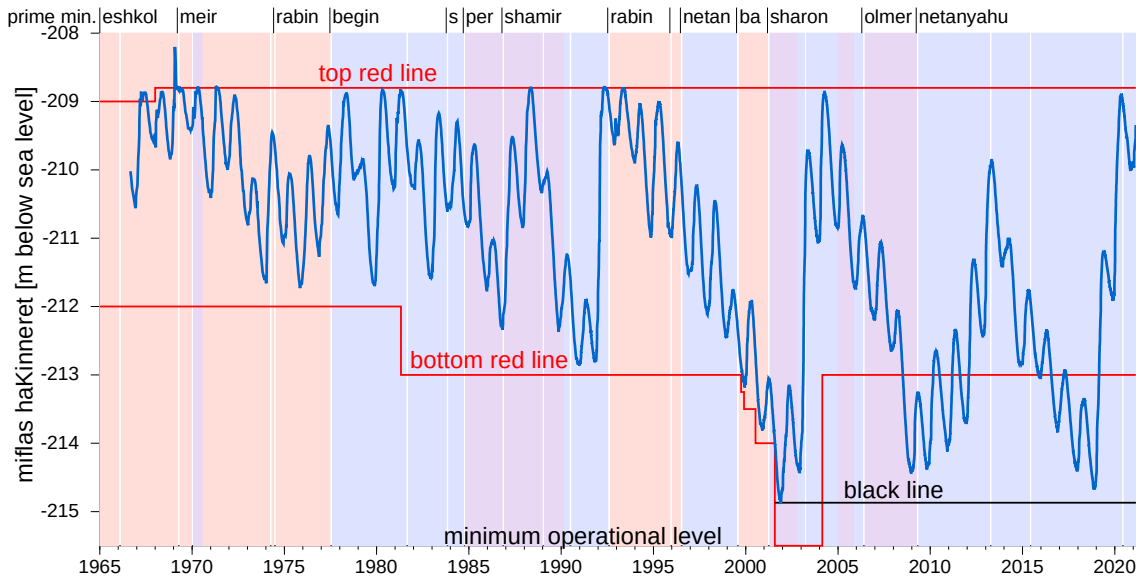
במבט יותר רחב, עושה רושם שהימרה לתמיכה במשק חופשי מסתירה את העובדה שממשלות הימין סובלות באופן כללי מיכולת ביצוע נמוכה ומתסמונת "מעט מדי ומאוחר מדי". מעבר לכך יש מקרים של כשל שוק שבהם הסתמכות על כוחות השוק הם בגדר רשלנות פושעת. דוגמאות בולטות לכך הן:

- הקטנה משמעותית בקצב בניית הדירות יחסית לגודל האוכלוסייה, כפי שראינו לעיל באיור 266. בפרט בולט חוסר ההצלחה להגדיל את קצב בניית הדירות באופן משמעותי בכל העשור שאחרי פריצת משבר הדירור ב-2008.
- תת-תקצוב לחיזוק מבני ציבור ובפרט בתי ספר לשם עמידה בפני רעידות אדמה, וחוסר פעולה אפקטיבית לחיזוק מבני מגורים. תמ"א 38 התבררה ככישלון: מספר המבנים המחוזקים קטן יחסית, וגם זאת לא באזורי הסיכון.
- סלילה מועטה של כבישים כפי שרואים באיור 282, שגרמה לישראל להפוך למדינה המפותחת עם הכבישים הצפופים ביותר.



איור 282 : מאז המהפך השקעה בסלילת כבישים נעשתה בעיקר בתקופות הקצרות של ממשלות שמאל.

- במקביל הייתה התקדמות איטית ביותר בפיתוח התחבורה הציבורית, כשתכנון הרכבות הקלות בירושלים ובתל-אביב מתעכבות שנים רבות וגם הביצוע אורך שנים רבות, ואפילו נתיבי תחבורה ציבורית בכבישים קיימים אינם מסומנים. לגבי הרכבת, אחרי שנים של עבודות על קו הרכבת המהירה לירושלים הסתבר שאין קרונות כדי לבצע הרצה של הקו, ונאלצו לקחת קרונות מקווים עמוסים בצפון ומישור החוף. ועם כל השיפור, גם כיום השימוש ברכבת עדיין זניח יחסית למדינות אחרות.
- בפרט מערכת הסעת ההמונים המוקמת בתל-אביב סובלת מחוסר יעילות תחבורתית, עם קווים רבים של רכבת קלה העוברים ברחובות ומתחרים על שטח ועל זכות מעבר בצמתים עם מכוניות, אוטובוסים, אופניים, והולכי רגל. במקביל כבר מתכננים מערכת נוספת של קווי מטרו תת-קרקעיים מהירים, מה שהיה צריך להיעשות מראש ומזמן.
- עיכובים בפיתוח מאגרי הגז מול חופי ישראל, בקישור שלהם לחוף בצורה שתבטיח אספקה מספקת ואמינה, ובפריסת רשת חלוקת הגז הארצית וחיבור מפעלי תעשייה לגז. במקביל אושר מתווה הגז שמנציח מונופול ומחירים גבוהים שגם הם גורמים לרתיעה משימוש בגז.
- עיכובים בפיתוח תשתית התפלת המים, וכתוצאה ירידה במפלס הכנרת (איור 323) ובמפלס ים המלח. ההידרדרות במפלס הכנרת בשנים 1991-1992 ושוב בשנים 1999-2002 לא גרמו לפעולה ממשית לפתרון הבעיה, ורק בזכות חורפים גשומים באופן חריג הכנרת התמלאה מחדש. רק ב-2007 התחילו לפעול מכוני התפלת מים, אבל ההידרדרות החוזרת של הכנרת בשנים האחרונות, וההידרדרות המתמשכת של ים המלח ותופעת הבולענים ההרסנית, מצביעים על כך שזה היה מעט מדי ומאוחר מדי. בנובמבר 2018 מפלס הכנרת ירד עד כדי 21 ס"מ בלבד מעל הקו השחור. גם הפעם הכנרת נצלה בזכות החורף הגשום במיוחד של 2019.
- עיכובים בפיתוח השימוש באנרגיה סולרית יחסית למדינות מפותחות אחרות שבהן יש הרבה פחות שמש וחלקן אינן מתקדמות מבחינה טכנולוגית כמו ישראל (איור 318 בעמ' 450). באיטליה מוכת השחיתות וחוסר היציבות הפוליטית וביוון שבה הכלכלה הצטמקה ברבע בעשור האחרון משתמשים באנרגיה סולרית פי כמה מאשר בישראל.



איור 323 : ההידרדרות החוזרת במפלס הכנרת מצביעה על חוסר עשייה ברמה הלאומית לפתרון משברי משק המים.

- הידרדרות מתמשכת של החינוך כפי שמתבטא במבחני פיזה הבינלאומיים, כתוצאה מכך שחלק גדל של האוכלוסייה אינו זוכה לחינוך ראוי. הדוגמה הבולטת היא הוויתור על לימודי ליבה בחינוך החרדי, מה שמקטין מאוד את היכולת שלהם להשתלב בעבודה מכניסה גם בהמשך.
 - יבוש של שירותי הכבאות שהיה בין הגורמים לאסון השריפה בכרמל בשנת 2010. בעקבות האסון הועבר מערך הכבאות מאחריות משרד הפנים לאחריות המשרד לביטחון פנים, הוקם (מחדש) מערך כיבוי אווירי, והוקמה רשות ארצית לכבאות והצלה.
 - חוסר ניצול דרמטי של תקציבים להגנת הסביבה ובמיוחד לטיפול בפסולת מוצקה (הקרן לניקיון, איור 308 בעמ' 438).
 - עיכובים בבניית גדר משמעותית בגבול עם סיני כדי לעצור את גל המסתננים, ועיכובים בטיפול במנהרות ההתקפיות של החמאס מרצועת עזה.
- הוצאת כספים על הדברים האלה היא לא חוסר אחריות תקציבית. לגמרי להיפך, הוצאות מושכלות כאלה הן מה שיכול לתת זריקת עידוד למשק ולהגדיל את הצמיחה.

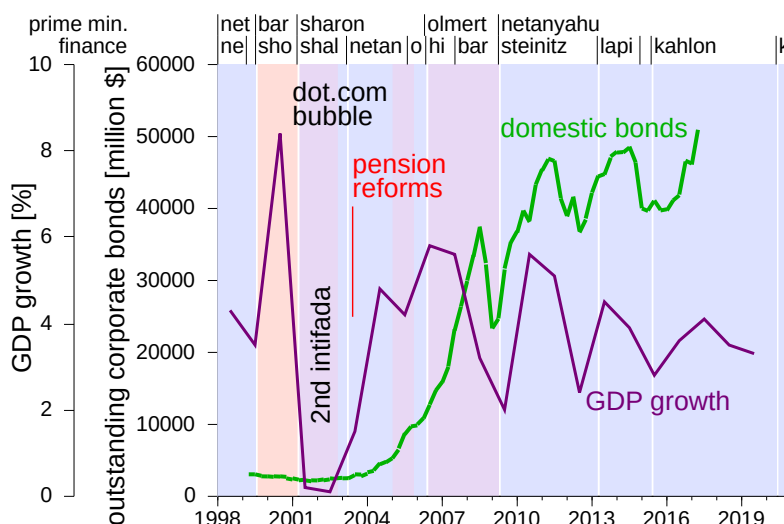
התפרקות הממשלה מאחריות

אחד ההיבטים הישירים ביותר של המעבר ממשק עם מעורבות ממשלתית עמוקה לכלכלת שוק היה המהלך להעביר אחריות ממשרדי הממשלה לחברות ממשלתיות, ואחר כך להפריט את החברות האלה. יש להודות כי במקרים רבים המשרדים והחברות אכן היו לא יעילים באופן קיצוני, וחוסר היעילות הזו פגע במשק ובאזרחים (לדוגמה, חוסר היכולת של משרד הדואר לפרוס תשתית טלפוניה בקצב הנדרש, כפי שניתן לראות באיור 295 בעמ' 418). אבל מצד שני הרבה מההפרטות נעשו בלא הערכה נכונה של הערך שמועבר מידי הציבור לידיים פרטיות ותוך מתן הטבות מוגזמות לטייקונים. התוצאה הייתה לעיתים הקמה של מונופולים שעיקר עיסוקם בעשיית רווח על חשבון הציבור. מקרים כאלה מפורטים החל מעמ' 145. הדוגמאות הבולטות ביותר הן

- מכירת צים ובתי הזיקוק לנפט לחברה לישראל של האחים עופר, פעולות שעמדו במוקד הסרט "שיטת השקשוקה" של מיקי רוזנטל. בשני המקרים התמורה למכירה הייתה נמוכה באופן משמעותי מהערך של החברות הנמכרות.
- התמיכה הממשלתית במתווה הגז ובמונופול של יצחק תשובה וחברת נובל אנרג'י. המתווה מנע

תחרות אפקטיבית וקביע מחיר גבוה יחסית לגז, ובעקבות כך מחיר גבוה יחסית לחשמל ועיכוב המעבר לשימוש בגז בתעשייה.

מאפיין חוזר של רכישת חברות ממשלתיות על ידי טייקונים הוא שהרכישות נעשות תוך כדי מינוף מסיבי. פרוש הדבר שהכסף שמשמש לרכישה אינו כסף פרטי של הרוכש, אלא מתקבל מהלוואות מהבנקים. כתוצאה מהמינוף הרוכשים נמצאים במצב שבו הם חייבים סכומים גדולים, ולכן הפעילות העסקית שלהם מכוונת ליצירת רווחים גדולים ככל האפשר במהירות גבוהה ככל האפשר – ולו על חשבון היציבות וההצלחה ארוכת הטווח של החברה שרכשו. התוצאה היא לעיתים התנהלות הרפתקנית וחסרת אחריות, שהובילה בכמה מקרים להתמוטטויות והפסדים.



איור 326: בעקבות המעבר לפנסיה צוברת ב-2003 נותב כסף רב לאג"ח קונצרניות, מה שגרם בין היתר להשקעות לא זהירות בחו"ל, אבל לא הביא לגדילה בצמיחה⁶⁴⁶.

עוד גורם להתנהגות עסקית לא אחראית היה המעבר לפנסיה צוברת. המעבר הזה נועד לשחרר את הממשלה מתמיכה בקרנות הפנסיה על ידי אגרות חוב מיועדות. המוסדות המנהלים את הפנסיות נאלצו לחפש אפיקי השקעה אחרים, וחלק ניכר מהכספים הופנה לאגרות חוב קונצרניות (איור 326). השקעה של סכומי עתק כאלה תוך זמן קצר הייתה גדולה על המשק הישראלי. כתוצאה היו כאלה שהתפתו להשקיע בעסקים מפוקפקים בחו"ל, מה שגרם לסיכון (ולעיתים לאובדן) הכסף, וזאת במקום שהכסף יושקע בפיתוח המשק הישראלי.

ההחלטה הממשלתית לא לתמוך בפנסיות על ידי אגרות חוב ייעודיות ולעודד השקעות בשוק ההון משקפת שילוב של שתי תפיסות:

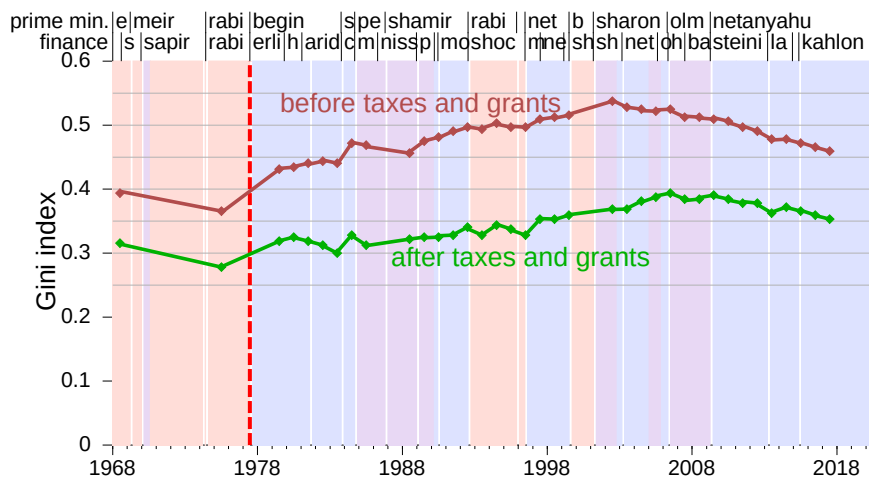
- המדינה לא אחראית לרווחתם של האזרחים. הגופים המוסדיים אמורים להיות מסוגלים להשיג תשואה יותר טובה, ואם לא זו אחריות שלהם.
- המדינה לא יודעת איך להשקיע ולגרום לצמיחה למען העתיד. לכן בסדר לנתק את הקשר בין השאת תשואה על כספי הפנסיה המופקדים לבין פיתוח המשק הישראלי, ואין מקום למינוף הכספים האדירים האלה דווקא לצורך פיתוח מקומי.

כשוראים את גודל ההשקעות שהחברות ספגו טבעי לצפות שתהייה לזה השפעה. למשל, הצמיחה צריכה לגדול באופן משמעותי. אבל אם מסתכלים על הצמיחה בישראל לאורך השנים לא רואים משהו בולט במיוחד. נכון שהמשק יצא מהמיתון הקשה של האינתיפאדה השנייה (שבו הצמיחה ירדה ל-0), אבל זה קרה עוד לפני שהכסף הגדול הגיע, בשנים 2004-2007 הצמיחה הייתה רק 5.0-6.2%, ואחר כך היא ירדה שוב. לשם השוואה, בתקופת הסכמי אוסלו של רבין (1994-1996) הצמיחה הייתה 6.0-7.0% בלי

646 מקורות: נתוני ההשקעות באג"ח קונצרני הם אלה מאיור 93. נתוני הצמיחה מאיור 75.

השקעות כאלה, ובזמן בועת האינטרנט של שנת 2000 היא הגיעה ל-8.8%. המסקנה היא שגם השוק החופשי לא בהכרח יודע איך לגרום לצמיחה – הוא עסוק יותר בהשאת רווחים מידיים.

הדיון לעיל הוא מקרו-כלכלי בעיקרו. הוא מתמקד בכלכלה הלאומית ובמדדים כלכליים, לא בבני אדם כפרטים. אבל לנטייה הכלכלית הניאוליברלית יש כמובן גם השלכות משמעותיות על חיייהם של האזרחים, ובפרט העניים והמוחלשים שבהם. דוגמה אחת חשובה של ההשפעה הזו מוצגת באיור 115. כפי שניתן לראות בגרף, אי-השוויון בישראל (כפי שהוא משתקף במדד ג'יני של ההכנסה) הגיע למינימום לפני המהפך של 1977, ואז עלה ברציפות עד סוף המאה הקודמת. ניתן להבחין גם שהירידה באי-השוויון בהכנסה הפנויה (אחרי תשלומי מיסים והעברות) התחילה רק כמה שנים אחרי הירידה באי-השוויון בהכנסה ברוטו.



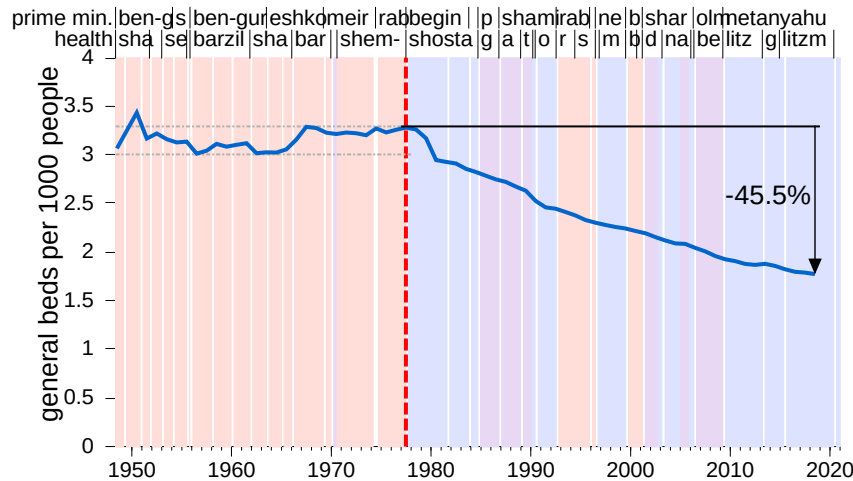
איור 115: אי השוויון בישראל עלה ברציפות מהמהפך בשנת 1977 עד תחילת המאה, ומאז מסתמנת מגמת ירידה קלה.

צמצום השירותים לאזרח

האמונה בשוק חופשי והשאיפה לפרק את מדינת הרווחה הולכים יד ביד עם הקטנת הפעילות הממשלתית וצמצום השירותים הניתנים על ידי המדינה לאזרחים. בנימין נתניהו, כשהיה שר האוצר, השתמש במשל האיש הרזה (המגזר העסקי) הנאלץ לשאת על גבו את האיש השמן (המגזר הממשלתי הציבורי) כדי להצדיק את המדיניות המצמצמת שהנהיג. בניגוד לתמונה שהוא מציג, צמצום פעילות הממשלה הוא יותר עניין של מדיניות ופחות צורך בלתי ניתן לערעור⁶⁴⁷. והמדיניות הזו התחילה כבר קודם ונמשכת עד היום.

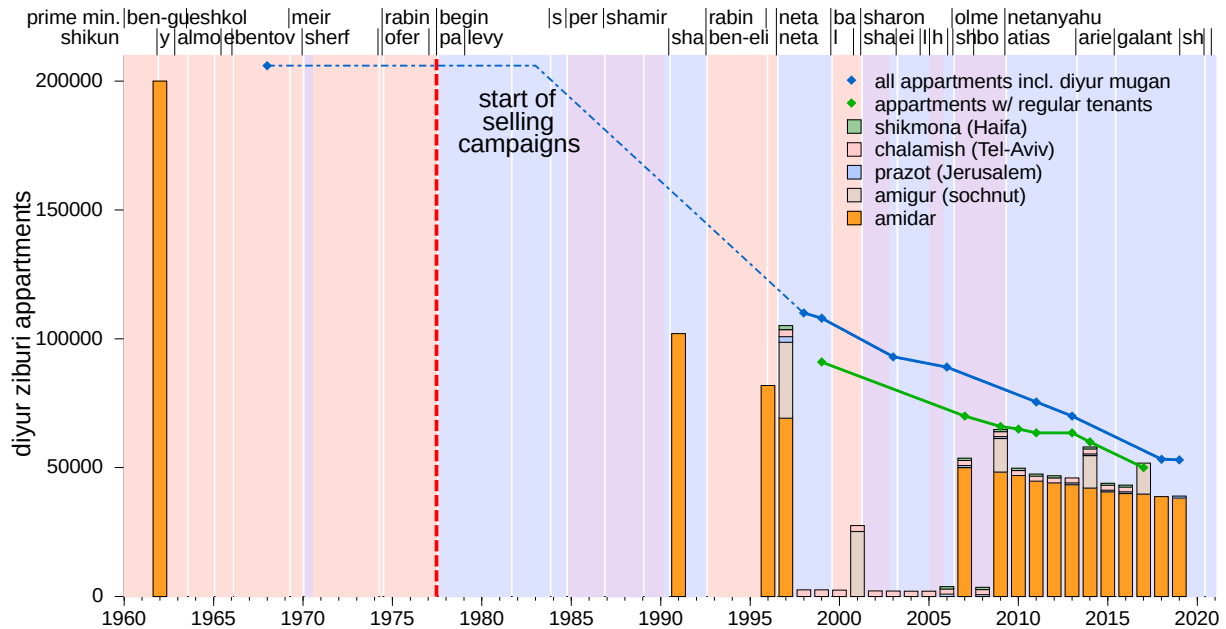
דוגמה מובהקת לצמצום השירותים לאזרחי המדינה מאז המהפך היא הקיצוץ במיטות האשפוז בבתי החולים הכלליים. ניתן להבחין בקלות בהבדל מובהק בין שימור מספר המיטות לנפש לפני המהפך, למרות העלייה הניכרת באוכלוסיית המדינה, לבין ירידה רצופה מאז המהפך, שמגיעה כבר לירידה של 45.5% (איור 3). בדומה הייתה ירידה בהשקעות בתשתית רפואית (איור 221 בעמ' 340).

647 ראו יוסף זעירא, גודלה הרצוי של הממשלה: בין כלכלה לפוליטיקה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, יולי 2009.



איור 3 : מספר מיטות האשפוז הכללי לנפש החל לרדת מיד אחרי המהפך.

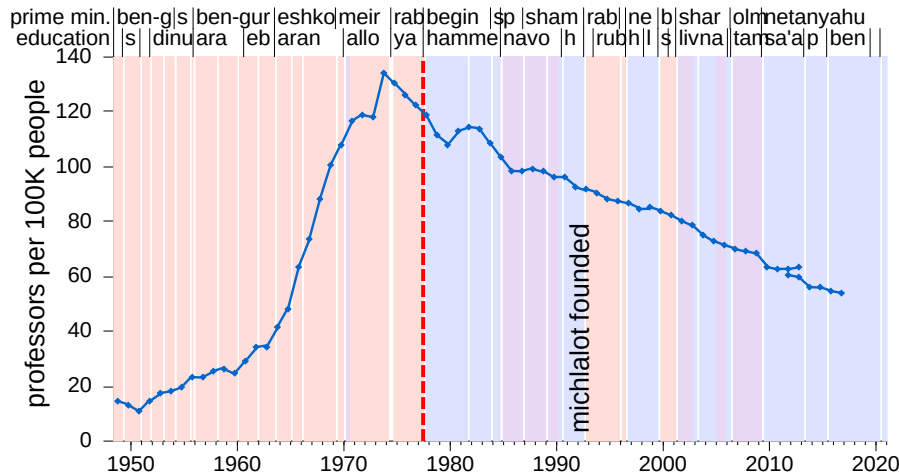
דוגמה נוספת לירידה בהשקעה בתשתיות היא הירידה בסלילת כבישים שהוזכרה לעיל (איור 282). במקביל יש קיצוץ מתמשך בדיור הציבורי, שמשקף באופן ישיר יותר שירות שניתן על ידי המדינה לאזרחים נזקקים. בראשית שנות המדינה הצורך לספק דיור לעולים החדשים נתפס כאחריות של המדינה, והמדינה השקיעה באופן מסיבי בבנייה ציבורית. חלק מהבנייה הזו הופנתה לדיור ציבורי, כלומר דירות שנשארו בבעלות המדינה והושכרו לדיירים במחירים מסובסדים. אחרי המהפך הדגש עבר לפרויקט שיקום השכונות, וכמות הדירות בדיור הציבורי ירדה באופן דרסטי (איור 263). בפרט, במקום להשקיע בדיור הציבורי המדינה מכרה דירות, והעבירה את הכספים שהתקבלו לשימושים אחרים.



איור 263 : מנתונים חלקיים שניתן למצוא, רואים שהדיור הציבורי הצטמצם לפחות מרבע ממה שהיה לפני המהפך.

היבט נוסף הוא ההשכלה הגבוהה. ישראל היא מדינה בלי משאבי טבע משמעותיים (פרט אולי לתגליות הגז מאז ראשית המאה), ומקובל לחשוב שהיתרון העיקרי שלה הוא בהון האנושי. הון אנושי צריך לטפח באמצעות חינוך והשכלה גבוהה. אבל כאן ניתן לראות שתי מגמות סותרות. מצד אחד אכן יש הנגשה של ההשכלה הגבוהה בזכות הקמת רשת מכללות אקדמיות כלל-ארצית (אמנם בעיקר בעקבות פעילותו של שר החינוך אמנון רובינשטיין בממשלת רבין, החל מאמצע שנות ה-90). מצד שני יש קיצוץ

מתמיד באוניברסיטאות המחקר המסורתיות שמהוות את העילית של המוסדות האקדמיים. קיצוץ זה ניכר למשל בירידה של מספר הפרופסורים והמרצים יחסית לאוכלוסיית המדינה (איור 256, קיצוץ שהתחיל עוד לפני המהפך, ב-1973, ונמשך בעקביות מאז). זאת בניגוד לנסיקה העצומה במספר הפרופסורים בשנות ה-60.



איור 256 : שיעור חברי הסגל האקדמי הבכיר באוניברסיטאות מנורמל לגודל האוכלוסייה יורד מאז 1973.

צירוף של העדפת המגזר העסקי עם פגיעה בציבור מתרחש בהקשר של מתן הקלות למגזר העסקי. מודל מקובל למימון שירותים חברתיים הוא שחלק מהתשלום מושג על העובדים וחלק על המעסיקים שלהם (ראו איור 105). כך למשל במקביל למס בריאות שמשולם על ידי עובדים היה גם מס מקביל ששולם על ידי המעסיקים. בתשלומים לביטוח לאומי ובהפרשות לפנסיה, אחוז מסוים מהשכר מופרש על ידי העובד ואחוז נוסף על חשבון המעסיק.

התשלומים האלה כמוכך מעמיסים על תזרים המזומנים של המעסיקים, ואינם חביבים עליהם. אז ממשלות שרוצות להקל על המגזר העסקי מורידות את התשלומים האלה, ולוקחות את האחריות על עצמן. כך למשל בוטל המס המקביל בשנת 1997 (על ידי ראש הממשלה בנימין נתניהו, ראו איור 223). כך גם הוקטנה השתתפות המעסיקים בתשלומי הביטוח הלאומי עד שנהייתה בין הנמוכות ביותר בהשוואה למדינות המפותחות: בממוצע על מדינות ה-OECD מעסיקים משלמים 5.2% מהתמ"ג לביטוח לאומי, ובישראל רק 1.6% מהתמ"ג⁶⁴⁸.

לכאורה אין בכך פסול: המדינה לוקחת על עצמה את התשלום, והשירות לא נפגע. אבל לטווח ארוך זה לא עובד. הסיבה להשתתפות התשלום על המעסיקים מלכתחילה היא כדי למנוע זליגת תקציבים ולמנוע אפשרות שהתשלומים ירדו והכסף יופנה למטרות אחרות. כל עוד המעסיקים מחויבים לשלם לפי חוק, והכסף הולך ישירות לקופות החולים או למוסד לביטוח לאומי או לקרנות הפנסיה, זה אכן המצב. אבל כשהמדינה מבטלת את האחריות של המעסיקים ולוקחת את האחריות על עצמה, זה בא מתוך התקציב הכללי. ואז קורה שכתוצאה מלחץ תקציבי מחליטים לקצץ בהעברות האלה כדי לאפשר מימון למשהו אחר. זה אחד המנגנונים הבולטים שגורמים לקשיים של קופות החולים והביטוח הלאומי.

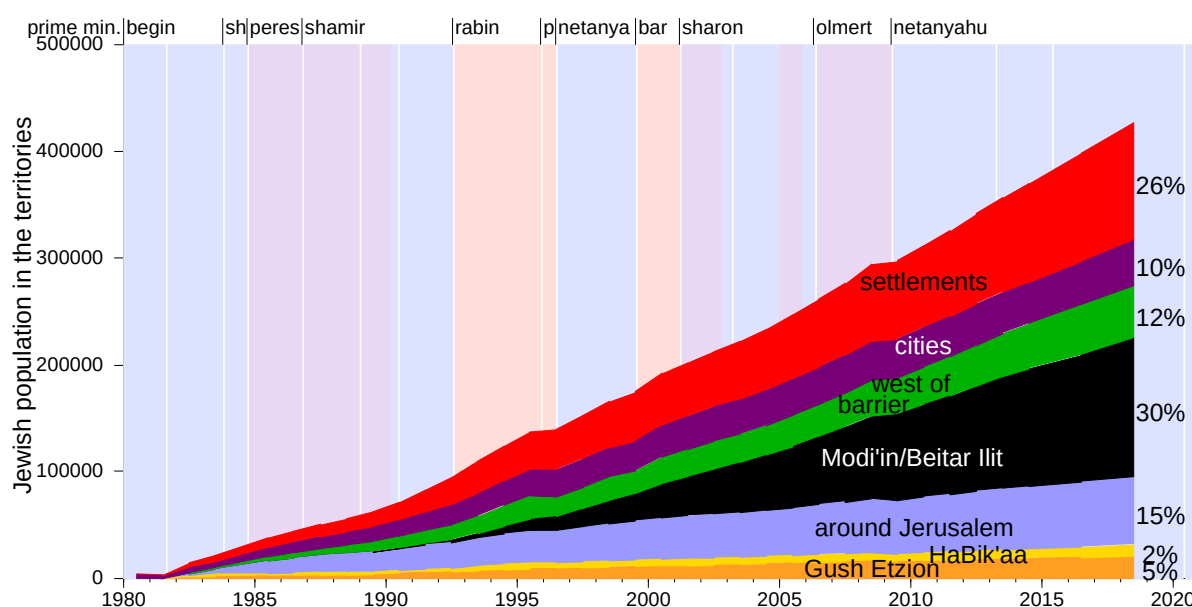
האחיזה בשטחים

עם כל הכבוד להיבטים הכלכליים והחברתיים של שלטון הימין, ההיבט שזוכה להכרה ולתהודה הגבוהה ביותר הוא המדיני – ובמיוחד הזיקה לשטחים שנכבשו במלחמת ששת הימים. וההיבט הבולט ביותר של

⁶⁴⁸ "אם היו מעלים את דמי הביטוח של המעסיקים ב-2%, מהשכר היה נדחה ב-50 שנה", ראיון עם ד"ר מיכל קורא בכלכליסט 15.11.2018.

הזיקה לשטחים היא מפעל ההתנחלויות. תחילתו של מפעל ההתנחלויות בימי שלטון המערך שלפני המהפך. אבל מנחם בגין הוא מי שעיצב את מפת ההתנחלויות בעומק השטח (איור 176 בפרק הבא), וממשלות הימין כולן הן שתמכו בגידול הרציף של אוכלוסיית המתנחלים מפחות מ-2000 בעת המהפך למעל 400,000 כיום (איור 179, לא כולל שכונות מזרח ירושלים, ובלי עדכון לשנים האחרונות)⁶⁴⁹.

כרבע מהמתנחלים מתגוררים בהתנחלויות המפוזרות ברחבי בגדה המערבית במטרה המוצהרת לתקוע יתד בקרקע ולהקשות על פינוי והקמת מדינה פלסטינית. ורבים אכן חושבים שפינוי כזה אינו אפשרי יותר. הסיבה הפשוטה ביותר היא בגלל המחיר הכלכלי של פינוי וישוב מחדש של מעל 100,000 איש, שניתן להעריך אותו בעשרות מיליארדי שקלים. אבל הבעיה הגדולה יותר היא התמיכה הרגשית הרחבה שמפעל ההתנחלויות זוכה לה בדעת הציבור, וההתנגדות לפינוי ישובים יהודיים באשר הם. בהקשר זה ראוי לזכור את המאבקים על פינוי כל בית לא חוקי וכל מאחז נידח, והקשיים שהמערכת הפוליטית וגם הצבא נתקלים בהם בביצוע צווי פינוי. הכשלים בטיפול במפוני ישובי חבל עזה בתוכנית ההתנתקות גם הם מעיבים על האפשרות של פינוי ישובים נוספים.

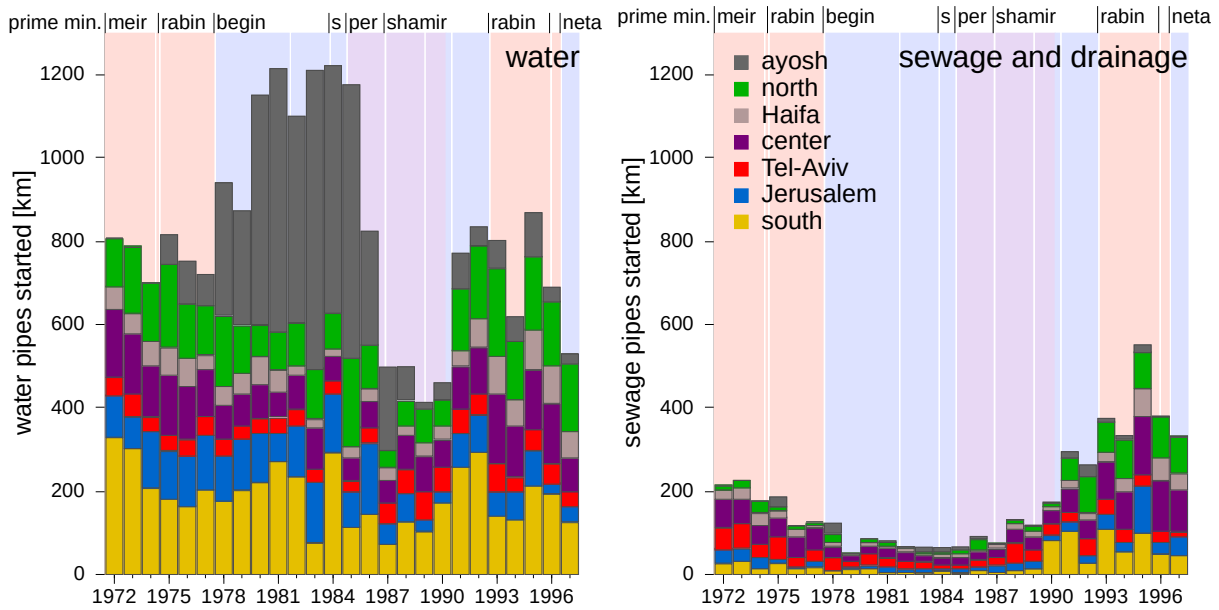


איור 179 : הגידול העצום באוכלוסיית המתנחלים מאז המהפך הפך אותם למכשול שמונע כל אפשרות סבירה של היפרדות מהשטחים.

בנוסף להיבט המדיני בהקשר של הסכסוך עם הפלסטינים, לבניית ההתנחלויות יש גם פן כלכלי של השקעת משאבים מסיבית בשטחים הכבושים. הערכת מינימום היא שבשטחים מושקעים באופן שוטף מיליארד שקלים בשנה (ראו איור 180). ההשקעה הזו באה בהכרח על חשבון השקעה בגבולות המדינה. דוגמה לכך ניתן לראות באיור 182. איור זה מציג את פיתוח צנרת המים והביוב בישראל בשנים 1972-1997. כפי שניתן לראות, בתקופה שממשלת בגין הקימה את ההתנחלויות הייתה הכפלה של כמות הצינורות החדשים שהונחו כל שנה, וכל העלייה הזו הייתה ממוקדת בשטחים. במקביל הייתה ירידה משמעותית בהנחת צינורות ביוב. לירידה זו יש משמעות משתי בחינות: הזנחת התשתית בגבולות ישראל גופא, ופגיעה בסביבה בשטחים כתוצאה מחוסר טיפול בפינוי הביוב בהתנחלויות. פיצוי על ההזנחה בישראל ניתן רק בשלהי ממשלת שמיר ובתקופת ממשלת רבין; בשטחים הטיפול לא נשלם עד היום⁶⁵⁰.

649 וראו גם יותם ברגר, מפקד המתנחלים, הארץ 11.6.2017.

650 נכון ל-2014 ההערכה היא שכ-13% מהשכנים של ישובים ישראלים בשטחים אינם מטופלים. לפירוט מלא ראו סקר מתקני איסוף וטיפול בשפכים בהתיישבות הישראלית ביהודה ושומרון, עדכון 2014, רשות הטבע והגנים, יולי 2015.



איור 182: הנחת צינורות מים וביוב במחוזות שונים ובשטחים. תנופת בניית ההתנחלויות לוותה בהשקעות ניכרות בתשתית צינורות בשטחים, ובמקביל בהזנחה של תשתית הביוב בישראל עצמה.

מצד שני, אם מסתכלים בפרטים מתקבלת תמונה מורכבת יותר. ממשלות הימין נקטו לאורך השנים בפעולות מנוגדות, שחלקן חיזקו את האחיזה בשטח וחלקן קידמו מהלכים של פשרה.

- ממשלת בגין הגיעה להסכם שלום עם מצרים שבמסגרתו כל שטח סיני (ובסופו של דבר גם השטח הקטן בטאבה שעליו הייתה מחלוקת) נמסר למצרים.
- מצד שני ממשלת בגין החליטה גם על החלת החוק הישראלי ברמת הגולן (אבל בלי להכריז באופן מפורש על סיפוח השטח לישראל).
- ממשלת שרון ביצעה את תוכנית ההתנתקות שבמהלכה פינתה ישראל את כל רצועת עזה, וגם 4 התנחלויות בצפון השומרון.
- אהוד אולמרט, במהלך המשא ומתן שניהל עם נשיא הרשות הפלסטינית אבו מאזן בשנת 2008, הסכים לסיפוח של פחות מ-6% משטח הגדה לישראל, כשבשאר השטח תוקם מדינה פלסטינית. מעבר לעניין השאיפה לשלום ולסיום הסכסוך הישראלי-פלסטיני, להמשך הכיבוש והתמיכה במפעל ההתנחלויות יש גם השלכות מתמשכות על שחיתות בגבולות המדינה ועל אופי המדינה. דורון נבות, בספרו על שחיתות פוליטית בישראל⁶⁵¹, מפרט:

- כדי להקים ולתחזק התנחלויות כמה משרדי ממשלה (ביטחון, בינוי ושיכון, חקלאות, ועוד) נקטו בפעולות בלתי חוקיות, כולל כאלה שנגדו החלטות ממשלה או פסקי דין של בית המשפט העליון. הפעולות הבלתי חוקיות המפורסמות ביותר הן בניית התנחלויות ומאחזים על קרקע פרטית של פלסטינים. החלטות רבות על פינוי התנחלויות ומאחזים כאלה לא בוצעו.
- הוקמה מערכת תיקצוב נפרדת ומוסתרת שבאמצעותה הוזרמו כספים להתנחלויות בלי אפשרות של ביקורת ציבורית – ובעצם בלי שהציבור יוכל לדעת מה ההשלכות הכלכליות של מפעל ההתנחלויות. הסתרת התקציבים גם פותחת פתח לשחיתות.
- לכיבוש יש גם השפעה על נורמות ציבוריות. בפרט הדברים אמורים בחוסר השוויון הבוטה בין פלסטינים למתנחלים בכל הנוגע ליחס מצד רשויות החוק.

651 דורון נבות, שחיתות פוליטית בישראל. המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2012.

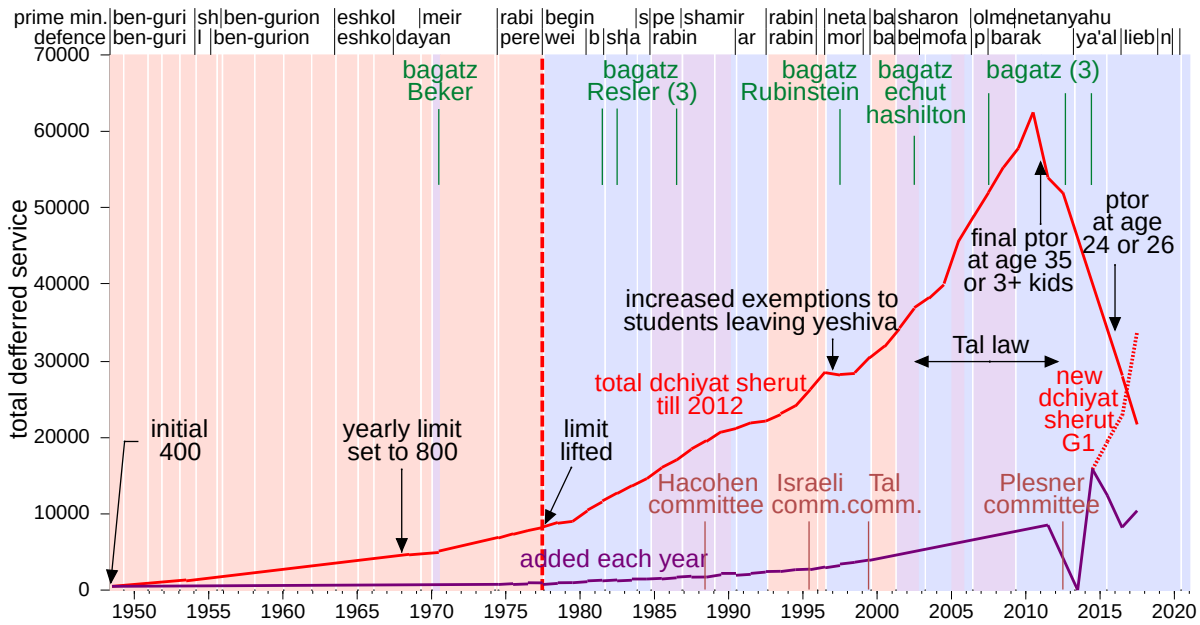
חוסר יציבות פוליטי

למרות שניתן לאפיין את התקופה שמאז המהפך כעידן הימין ללא היסוס, התקופה הזו לא הייתה אחידה. בניגוד להגמוניה של מפא"י והמערך לפני המהפך, שלטון הימין הוא מתמשך אבל לא יציב. בפרט תקופת הימין כללה מספר רב של תהפוכות פוליטיות, כולל

- הקמה של סדרה של מפלגות מרכז שהשתתפו בבחירות ובכמה מקרים זכו בנתח משמעותי של הקולות:
 - מפלגת ד"ש בראשות יגאל ידין בשנת 1977, שקיבלה 15 מנדטים.
 - מפלגת המרכז בראשות יצחק מרדכי בשנת 1999, שקיבלה 6 מנדטים.
 - מפלגת שינוי בראשות טומי לפיד בשנת 2003, שקיבלה 15 מנדטים.
 - מפלגת יש עתיד בראשות יאיר לפיד בשנת 2013, שקיבלה 19 מנדטים (ואז 11 מנדטים בבחירות 2015).
 - מפלגת כחול-לבן בראשות בני גנץ שקיבלה 35 מנדטים בבחירות אפריל 2019 (כמו הליכוד) ו-33 בבחירות ספטמבר 2019 (אחד יותר מהליכוד).
- יש שמסווגים גם את מפלגת קדימה שפרשה מהליכוד כמפלגת מרכז. בראש קדימה עמדו במערכות הבחירות השונות אריאל שרון (ראש הממשלה, עם 38 מנדטים בשנת 2003), אהוד אולמרט (ראש הממשלה, עם 29 מנדטים ב-2006), וציפי לבני (28 מנדטים ב-2009).
- מעבר של מנהיגי ימין למרכז ואפילו לשמאל. מקרים בולטים הם ראשי הממשלה אריאל שרון ואהוד אולמרט שהתחילו את דרכם בליכוד ועברו למפלגת קדימה, וציפי לבני שעברה מהליכוד לקדימה ואז חברה למפלגת העבודה בהקמת המחנה הציוני.
- הקמה ופירוק של ממשלות אחדות הכוללות מפלגות שמאל ומרכז בנוסף למפלגות ימין:
 - ממשלת הרוטציה של יצחק שמיר ושמעון פרס ובהמשכה ממשלת האחדות של שמיר בשנים 1984–1990.
 - ממשלת האחדות של אריאל שרון בשנים 2001–2002 ושוב בשנת 2005 (תוכנית ההתנתקות).
 - ממשלת האחדות של אהוד אולמרט בשנים 2006–2009.
 - ממשלת האחדות של בנימין נתניהו בשנים 2009–2011.
- הקמת שתי ממשלות שמאל לקדנציות קצרות – ממשלת רבין (ופרס) בשנים 1992-1996, וממשלת ברק בשנים 1999-2001.

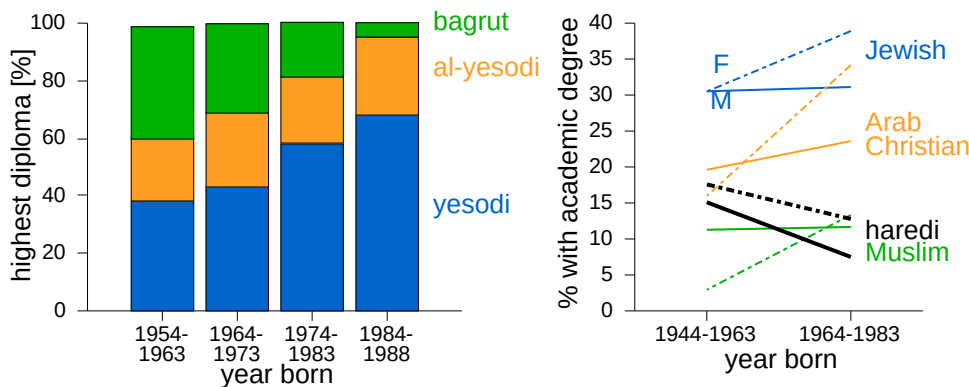
עליית ובידול החברה החרדית ושחיקת הציונות

יחסי דת ומדינה משתנים עם השנים, ולמרות המשמעות המילוליים של המונח "סטטוס קוו" יש שינויים בסטטוס קוו לשני הכיוונים. אחד המשמעותיים והעקביים ביותר הוא השינוי ביחסים בין החרדים והמדינה. הגורם הדומיננטי שמוביל לשינויים באופי החברה החרדית הוא ההשתמטות מגיוס. גורם זה קשור באופן מובהק למהפך הפוליטי של 1977, שכן הפטור הגורף מגיוס תלמידי ישיבה ניתן לראשונה על ידי ראש הממשלה מנחם בגין במסגרת ההסכם הקואליציוני עם מפלגת אגודת ישראל. את העלייה הדרמטית במספר החרדים שאינם מתגייסים ניתן לראות באיור 218. במקביל, יש גם עלייה משמעותית באחוז הבנות שמקבלות פטור משירות צבאי בזכות הצהרה על ניהול אורח חיים דתי (איור 215 בעמ' 329).



איור 218 : העלייה בהשתמטות חרדים מגיוס כתוצאה מהפטור הגורף שניתן לבני ישיבות על ידי ראש הממשלה מנחם בגין.

פועל יוצא של ההשתמטות מגיוס וההסתגרות בישיבות הוא הגברת ההתבדלות של החברה החרדית. גברים חרדים המשתלבים בחברה הכללית ויוצאים לעבוד חייבים בגיוס, אם כי מצומצם ביותר. כדי להימנע מכך רובם המכריע מגביל את עצמו לחיי לימוד תורה לפחות עד גיל הפטור הסופי. בשנים אלה הם מתקיימים מעבודת בנות זוגם, מתרומות, ומקצבאות ממשלתיות לאברכים. ההסתגרות הזו מתבטאת גם בירידה בשיעור הילדים הלומדים לימודים כלליים ועומדים בבחינות הבגרות, ובירידה בשיעור הלומדים לימודים אקדמיים (איור 137 ואיור 139).



איור 137 ואיור 139 : מגמות התבדלות ונסיגה בהשכלה הכללית של החברה החרדית מאז המהפך.

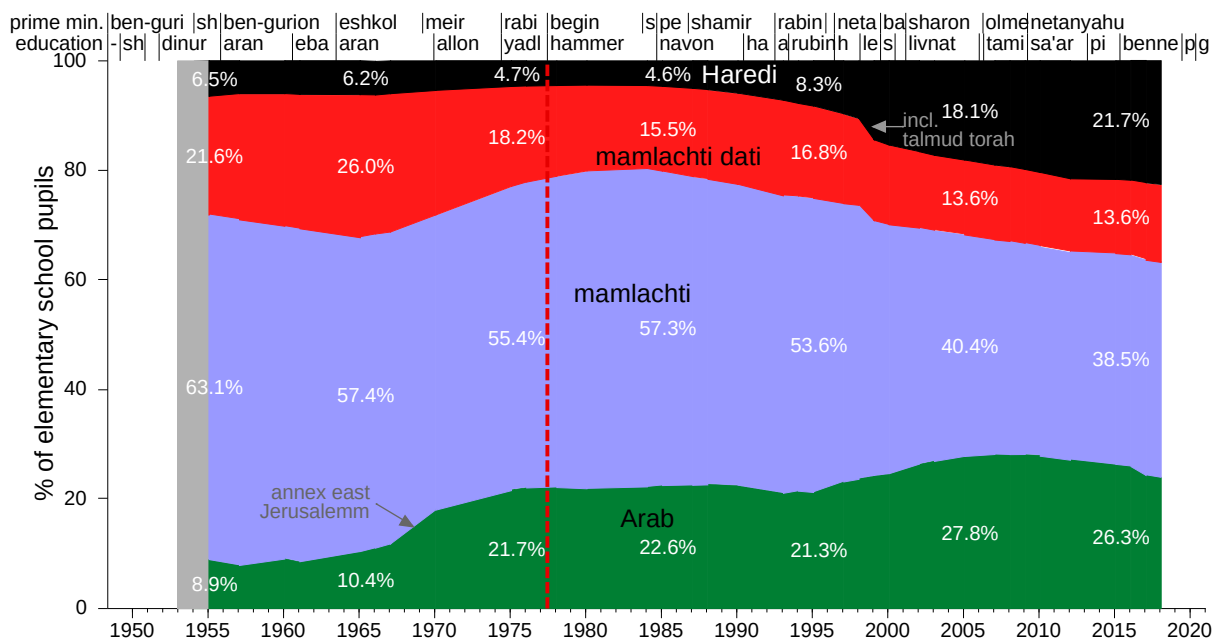
חוסר היציאה לעבודה מוביל גם לעוני. אבל בחברה החרדית המסורתית עוני אינו נחשב לפגם כמו בחברה הכללית. להיפך – צניעות והסתפקות במועט נחשבים לערך, כמו גם לימוד תורה. בסופו של דבר נוצר מעגל קסמים שבו החברה החרדית גדלה ומופרדת מהחברה הכללית על ידי סדרת תהליכים המחזקים זה את זה:

- הפטור מגיוס מחייב לימוד תורה ומונע עבודה. הוא גם מאפשר נישואין בגיל צעיר יותר.
- חוסר עבודה של הגברים מוביל לעוני. הסתמכות על עבודת הנשים מוסיפה לעוני, כיוון שנשים מקבלות כרגיל שכר נמוך יותר.

- עוני מוביל להעדפה של משפחות גדולות כדי לנצל קצבאות ושירותים המבוססים על גודל המשפחה, כגון קצבאות ילדים מוגדלות (בתקופות מסוימות), זכאות לדיור ציבורי, ועוד.
- גידול האוכלוסייה החרדית ואחוזי הצבעה גבוהים מגדילים את כוחן של המפלגות החרדיות.
- המפלגות החרדיות מהוות לשון מאזניים פוליטית, ומנצלות את כוחן כדי לשמר את הפטור מגיוס ולהגדיל את ההקצבות לאברכים.
- במקביל ההנהגה החרדית פועלת למניעת התערבות בין חרדים לאחרים על ידי תמיכה ביצירת מתחמי מגורים נפרדים ועל ידי טיפוח מערכת חינוכית נפרדת שאינה מכינה את התלמידים ליציאה לעבודה פרודוקטיבית.

כך מתקבל שהממשלות תומכות באופן אקטיבי בתהליכים שגורמים לפלח משמעותי של האוכלוסייה להיפרד יותר ויותר מהמדינה עצמה, ואגב כך פוגעים בהון האנושי של המדינה וביכולתה להמשיך ולהתפתח. בנוסף התהליכים האלה מחזקים את עצמם כיוון שהגידול במספר החרדים ובכוחם מגדיל את התלות של הממשלות בהם. אבל התהליכים האלה אינם ברי-קיימא – לא מבחינת החברה החרדית עצמה שנמצאת על סף קריסה כלכלית, ולא מבחינת החברה הישראלית באופן כללי שלא תוכל להמשיך לשגשג תוך תמיכה בחברה החרדית הגדלה.

הגידול הכמותי של האוכלוסייה החרדית, הפטור מגיוס לבנים חרדים, הפטור מגיוס לבנות על סמך הצהרת דתיות – כל אלה תורמים להקטנת הגיוס לצה"ל באופן כללי. בשנת 2015 כ-47% מהשנתון התגייסו. הנתון הזה כולל את האוכלוסייה הערבית. מתוך היהודים, 66% התגייסו. בין הבנים היהודים, שיעור אלה שאינם מתגייסים הוכפל מאז המהפך: מקצת מעל 10% לכ-25% (איור 215 בעמ' 329).



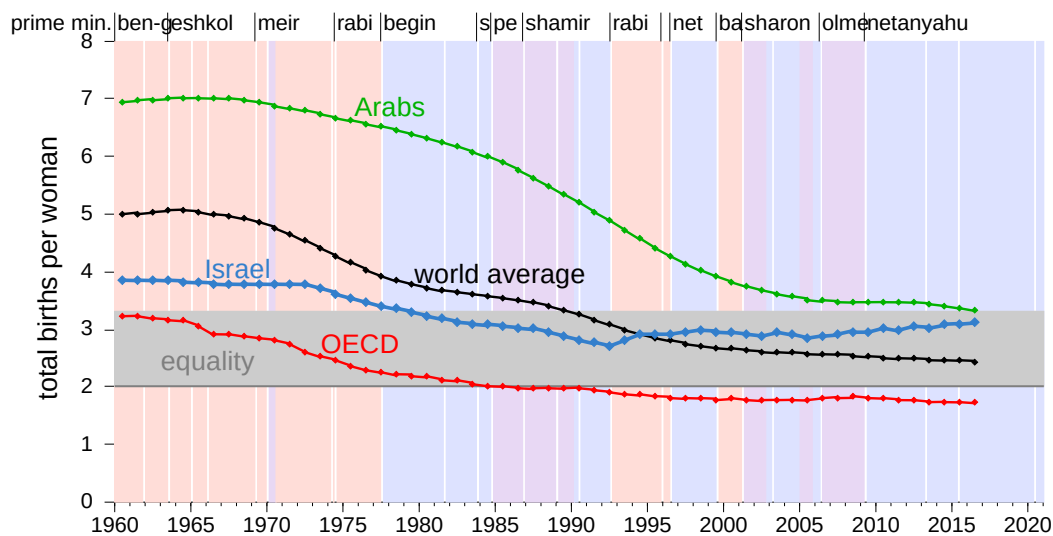
איור 248 : לאורך השנים מתרחשת ירידה ניכרת בשיעור התלמידים בבתי הספר היסודיים הלומדים במערכת החינוך הממלכתית-ציונית.

שינוי מקביל קורה גם במערכת החינוך. איור 248 מראה את הפילוג של תלמידי בתי הספר היסודיים בין הזרמים החינוכיים השונים. כפי שניתן לראות, הזרמים הממלכתיים היוו 85% בשנות ה-50 וירדו ל-73% ערב המהפך. מאז הם המשיכו להצטמצם, וכיום חלקם ירד לכדי 52% בלבד. בכיתה א' הם כבר כוללים פחות ממחצית התלמידים.

האוכלוסייה

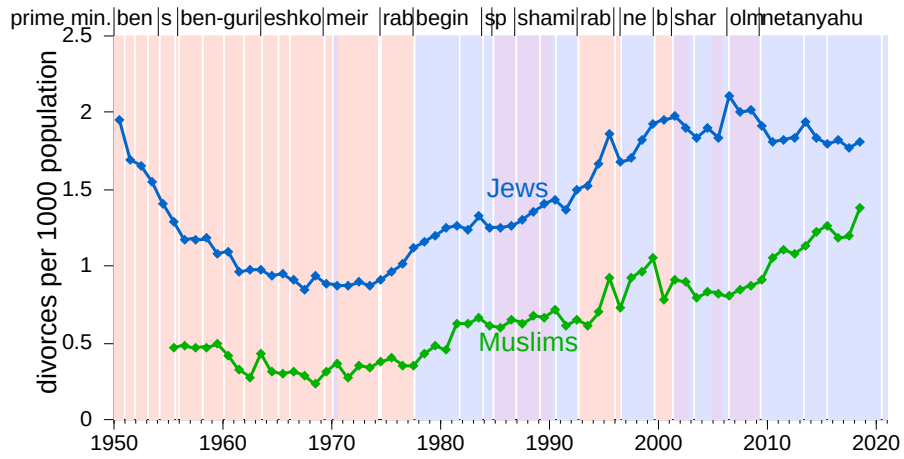
הנתונים שצוטטו לעיל קשורים בצורות שונות לפעילות הממשלה והשלטון. אבל יש גם מגמות עולמיות שאינן בהכרח קשורות לתנאים המקומיים. דוגמאות בולטות של מגמות עולמיות שיש להן יחסים שונים למגמות בישראל קשורות לאוכלוסייה.

הדוגמה הראשונה היא הפרייון (מספר הילדים שאישה צפויה ללדת במהלך חייה). כפי שהודגם באיור 186, הפרייון של ערבים בעיקר ירד באופן משמעותי בשנות ה-70 וה-80 של המאה הקודמת, אבל הפרייון הכללי במדינה יציב למדי ב-40 השנים האחרונות. זאת בניגוד בולט לשאר העולם. פחות או יותר בכל מדינות העולם הפרייון יורד מאז 1970 בערך, כולל במדינות ערב (איור 327). בהרבה מהמדינות המפותחות הפרייון ירד עד כדי כך שהאוכלוסייה כולה נמצאת במגמת התכווצות, תוך הגדלה של שיעור הזקנים והקטנה של שיעור הילדים. המגמה הזו של קריסת אוכלוסיות צפויה להיות אחת התופעות שתגדיר את המאה ה-21, וסותרת את הדאגות מפני התפוצצות אוכלוסייה שהיו נפוצות במאה הקודמת. בישראל, לעומת זאת, הפרייון יציב וגבוה יחסית, והאוכלוסייה במגמת עלייה (איור 168 בעמ' 258).



איור 327: מגמות פרייון העולם כולו בהשוואה לישראל⁶⁵². במדינות מפותחות ערך השוויון הוא 2, אבל בהקשר העולמי ערך השוויון הוא תחום שמגיע עד 3.3, כי יש עדיין ארצות מתפתחות עם תמותת תינוקות וילדים גבוהה, ולכן צריך יותר לידות כדי לשמור על גודל אוכלוסייה קבוע.

תחום אחר שבו ישראל דווקא כן מיישרת קו עם שאר העולם הוא הגירושין: גירושין נמצאים במגמת עלייה מאז שנות ה-70 של המאה הקודמת, גם אצל יהודים וגם אצל ערבים (איור 328).



איור 328: שיעור הגירושין בישראל נמצא במגמת עלייה, אם כי אצל יהודים נראה שהתייצב לאחרונה.⁶⁵³

פרק כד: מנהיגים ומורשתם

בניגוד לפרק הקודם שסקר מגמות מתמשכות, היו גם הרבה תופעות שניתן לייחס לתקופתו של מנהיג אחד יותר מהאחרים. בפרק זה נסקור את הממצאים הבולטים במובן זה, ובפרט מה כל אחד ממנהיגי הימין השאיר מאחוריו, הן מבחינת נקודות ציון היסטוריות והן מבחינת השפעה על המדינה.

מנחם בגין

מנחם בגין היה מנהיג האצ"ל בתקופת המנדט הבריטי, ולאחר מכן מנהיג גוש הימין בכנסת במשך כל 29 שנות שלטון מפא"י והמערכ. הוא הנהיג את הימין גם בבחירות 1977 שהובילו למהפך, וכיהן כראש הממשלה מ-1977 עד 1983.

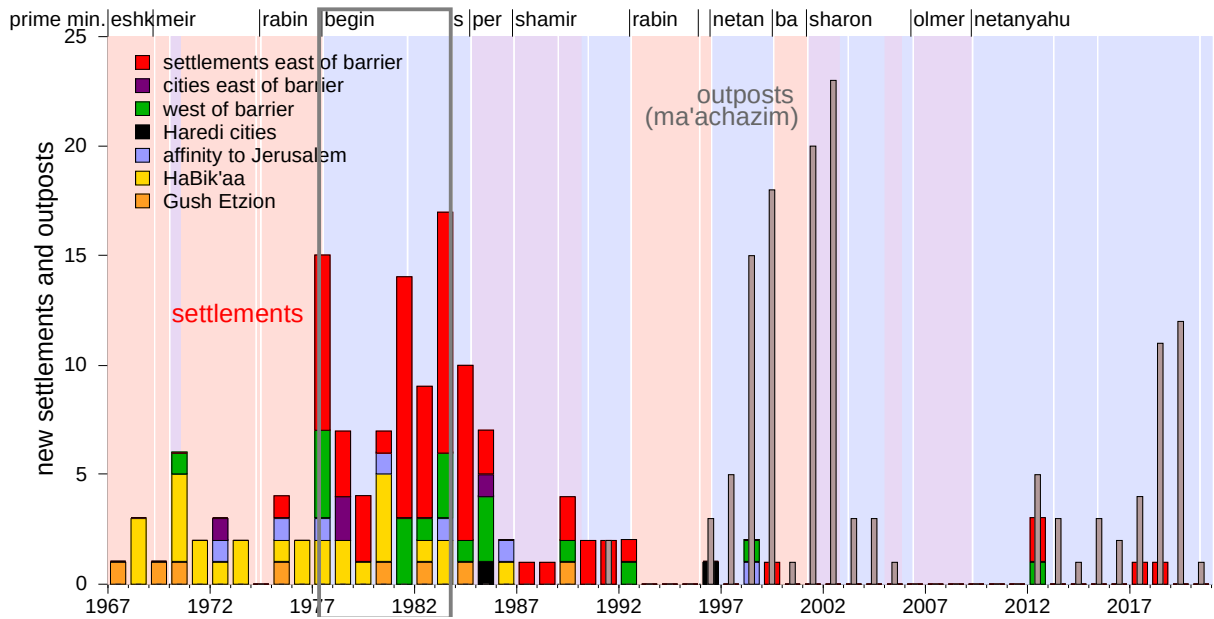
מהפך רב מימדי

המהפך של 1977 לא היה רק מהפך פוליטי. הוא סימן שינוי כיוון מהותי בכמה מימדים שונים. ובגין היה סוכן המהפך הזה. בלעדיו הספר הזה, שמתמקד בתקופה שאחרי המהפך, לא היה נכתב.

אולי הפעולה המפורסמת ביותר של בגין הייתה החתימה על הסכם שלום עם מצרים. תהליך השלום עם מצרים התחיל בביקור נשיא מצרים אנואר סאדאת בירושלים בנובמבר 1977, חצי שנה בלבד אחרי הבחירות שהעלו את בגין לשלטון. הסכם השלום עצמו התאפשר בעקבות ועידת קמפ-דיוויד בספטמבר 1978, שבה נשיא ארצות הברית ג'ימי קרטר הצליח להביא את בגין וסאדאת להסכמה על מתווה השלום.

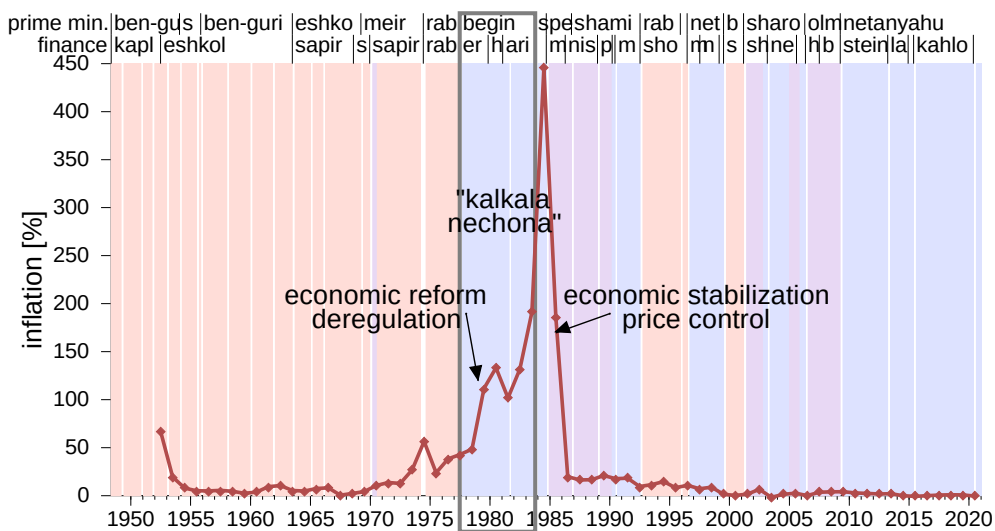
הסכם השלום עם מצרים היווה כמובן מהפך אסטרטגי ביחסים בין ישראל לארצות ערב. זו הייתה הפעם הראשונה שמדינה ערבית – ועוד מדינה ערבית גדולה ומובילה – שוברת את אחדות השורות כנגד ישראל. ומצרים אכן שילמה בנתק ממדינות ערב האחרות, שסילקו אותה מהליגה הערבית. ההסכם היה גם קו שבר בתוך החברה הישראלית, כשבמסגרתו בגין קיבל את ההחלטה לסגת מכל חצי האי סיני. הנסיגה הזו חייבה את פינוי ופירוק הישובים הישראליים שהוקמו שם, ובראשם הערים ימית ואופירה. בכך ההסכם היה גם ביטוי מעשי של נוסחת השמאל "שטחים תמורת שלום", שבוצעה בפועל דווקא על ידי ממשלת הימין.

אבל במקביל, בגין היה גם מי שהוביל את בניית ההתנחלויות בעומק השטח בגדה המערבית (אזור 176). ההתנחלויות פוזרו בצורה שמונעת באופן אפקטיבי אפשרות של מדינה פלסטינית רציפה וכת קיימא, והן הבסיס לאחיזת ישראל בשטחים כפי שתואר בפרק הקודם. בכך בגין היה מי שטירפד מראש את האפשרות להחיל את עקרון השטחים תמורת שלום עם הפלסטינים.



איור 176 : הרוב המכריע של ההתנחלויות ביהודה ושומרון, ובפרט ממזרח לגדר ההפרדה, נבנו בתקופת ממשלת בגין.

תחום נוסף שבו יש לבגין מניות יסוד בשינוי דרמטי שחולל בישראל הוא התחום הכלכלי. בגין ושותפיו שאפו לליברליזציה של המשק, ולשחרור מתפיסת החנק הסוציאליסטית של ההסתדרות והעובדים (לתפיסתם). הם רצו לחזק את היוזמה החופשית ואת כוחות השוק, מתוך אמונה שכך תיבנה כלכלה טובה יותר. המטרה הייתה להטיב עם העם.



איור 54 : המדיניות הכלכלית של ממשלת בגין הובילה להיפר-אינפלציה שהגיעה לשיא של 445% בשנת 1984.

מה שקרה בפועל היה כישלון כלכלי קולוסלי מהדהד שלא היה כדוגמתו בכל ימי המדינה. הממשלה איבדה את השליטה במשק. האינפלציה דהרה והגיעה לרמה של 445% בשנת 1984 (איור 54). יתרות מטבע החוץ התרוקנו. הגירעון בתקציב עבר את 10% מהתמ"ג כעניין שבשגרה, והחוב הממשלתי הרקיע שחקים. המשק נחלץ מהמשבר רק בעקבות תוכנית הייצוב הכלכלית של 1985, שכללה קיצוצים תקציביים כואבים וקיצוצים במשכורות. ובסופו של דבר המדיניות הכלכלית אכן השתנתה מהיסוד, וישראל הפכה ממדינת רווחה סוציאליסטית למדינה קפיטליסטית ניאוליברלית.

תחום רביעי שבו בגין יזם שינוי שהשלוותו ממשיות עד היום הוא במעמד החברה החרדית. בגין

אימץ את החרדים והכניס אותם לקואליציה מתוך כוונת קואליציוני, אבל גם בגלל הזדהות עם הדת והמורשת. הפעולה האופרטיבית החשובה ביותר בהקשר זה הייתה מתן פטור מגיוס לבנות על סמך הצהרה בלבד. פעולות אלה הובילו לתוצאות מרחיקות לכת, כשהחברה החרדית כולה השתנתה כדי לשמר את הישג הפטור מגיוס. עשרות שנים מאוחר יותר תעסוקת הגברים החרדים נמוכה בהרבה ממה שהייתה, רמת הלימודים הכלליים שלהם נמוכה בהרבה, המשפחות שלהם גדולות בהרבה, ובאופן כללי הם עברו הקצנה דתית קשה ונוצר נתק משמעותי בינם לבין החברה הכללית והמודרנה. תופעות אלה יחודיות לחרדים בישראל, ואין דומה להן בקהילות חרדיות ברחבי העולם.

אישיות יחודית

חלק ממורשתו של בגין הוא לא ההשפעה שלו על המדינה, אלא האופי שלו עצמו.

בגין היה איש של ניגודים. לא היה כמוהו בכל שנות המדינה רטוריקן מבריק שידע להלהיב את ההמונים בכיכרות, ובמקרים אחדים הגיע לסף של דמגוגיה מתלהמת (ואולי גם עבר אותו). בפרט הוא לא היסס לנצל שסעים עדתיים וללבות שנאה נגד האליטות האשכנזיות. מצד שני לא היה כמוהו בין כל מנהיגי הימין מבחינת כיבוד הדמוקרטיה ובית המשפט העליון, ובאופן כללי שמירה על ממלכתיות ועל מתן כבוד לנושאים בתפקידים רשמיים. פן יחודי של גישתו הדמוקרטית הייתה הצעתו כי תושבי האוטונומיה הפלסטינית יוכלו לבחור להיות אזרחי ישראל, ובכך יקבלו זכות בחירה לכנסת, מה שהיה מוביל לסיכון של יצירת מדינה דו-לאומית.

באופן היסטורי, עמדתו של בגין הייתה מכרעת במניעה של מלחמת אחים בפרשת אלטלנה. אלטלנה הייתה ספינת נשק של האצ"ל, שהגיעה לחופי הארץ כמה שבועות אחרי הקמת המדינה. האצ"ל דרש שחלק מהנשק יועבר ליחידות של האצ"ל שהשתלבו בצה"ל ולכוחות האצ"ל בירושלים ששמרו על מעמד עצמאי. ראש הממשלה הזמנית דוד בן גוריון הורה להפציץ את האלטלנה כדי למנוע היווצרות של פלגים חמושים יריבים, מה שהוביל לחילופי אש בין האצ"ל וצה"ל, תוך גרימת 16 הרוגים לאצ"ל ועוד 3 לצה"ל. בגין, שהיה על הספינה, הורה לאנשיו שלא להשיב אש.

בנוסף, בגין היה ידוע בצניעותו המופלגת. פן זה של אישיותו אולי לא היה בולט כל כך בזמנו שלו, אבל קיבל משמעות גדלה והולכת בהשוואה לממשיכי דרכו בהנהגת הליכוד שהתאפיינו בנהנתנות. הוא גם נתן דוגמה אישית של לקיחת אחריות, כולל דעיכתו לאחר מלחמת לבנון שהסתיימה בהתפטרותו מראשות הממשלה באמירה "איני יכול עוד".

יצחק שמיר

יצחק שמיר היה ראש הממשלה לאחר פרישתו של מנחם בגין בין 1983-1984. בשנת 1984 זכה שמעון פרס להיות ראש הממשלה הראשון בממשלת הרוטציה, ושמיר החליף אותו ב-1986 וכיהן עד 1992.

ריסון והכרה בתלות בינלאומית

שמיר כיהן חלק ניכר מהזמן כראש ממשלה של ממשלות אחדות עם המערך, אבל האחדות הזו הביאה למאבקים וקיפאון יותר מאשר לפעולות והישגים. שמיר עצמו היה איש ארץ ישראל השלמה והתנגד לכל פשרה מדינית או טריטוריאלית. בפרט, שמיר התנגד והביא לביטולו של הסכם לונדון שנחתם בין שר החוץ שמעון פרס לבין המלך חוסיין מירדן בשנת 1987. הסכם זה ביסס בעצם את האופציה הירדנית לפיה ירדן תשלוט בשטחי הגדה המערבית ותייצג את הפלסטינים. בעקבות ביטול ההסכם ופריצת האינתיפאדה הראשונה חוסיין הודיע על ויתור על כל תביעה על הגדה המערבית ובכך סתם את הגולל על האופציה הירדנית, מה שהוביל בהמשך למשא ומתן ישיר מול הפלסטינים ובסופו של דבר להסכמי אוסלו והקמת הרשות הפלסטינית.

- עם זאת, בשלהי כהונתו קרו שני מאורעות משמעותיים ששיקפו ריסון מדיני והכרה בכך שישראל אינה יכולה להתוות מדיניות בדלנית, ושעליה להתחשב במדיניות המוכתבת מארצות הברית. מאורעות אלה היו
- מלחמת המפרץ של 1991, שבה עיראק שיגרה כ-40 טילי סקאד על ישראל. למרות ההתקפה הזו ממשלת ישראל לא הגיבה, כדי לא לפגוע בקואליציה המדינות שפעלו נגד עיראק בהנהגת ארצות הברית. הבעיה הייתה שהקואליציה כללה מספר מדינות ערביות שלא היו מוכנות להראות כאילו הן נלחמות צד ישראל כנגד מדינה ערבית אחרת.
 - לקראת סוף 1991 כונסה ועידת מדריד למרות התנגדות שמיר, כתוצאה מלחץ אמריקאי. הוועידה מסמנת מעין הכרה ראשונה בפלסטינים, שהשתתפו בה במסגרת משלחת משותפת עם ירדן. ממשלת שמיר נפלה בסופו של דבר כתוצאה מפרישת מפלגות הימין הקיצוני מהקואליציה כתגובה על תהליך השלום שהתחיל בוועידת מדריד.

חקיקה משפיעה

השפעה משמעותית וארוכת טווח של תקופת שמיר נובעת מכמה חוקים שהתקבלו לקראת סוף כהונתו בשנת 1992. יש להניח ששמיר עצמו לא היה מעורב בקידום החוקים האלה, אבל הם חוקקו בתקופתו.

החוקים המפורסמים יותר הם צמד חוקי היסוד שעמדו בבסיס המהפכה החוקתית: חוק יסוד כבוד האדם וחירותו וחוק יסוד חופש העיסוק. בהעדר חוקה, שני החוקים האלה הם המבססים את זכויות האדם בישראל, ועל בסיסם קרה שבג"ץ ביטל חוקים אחרים הסותרים זכויות אלה. החוקים קודמו על ידי ח"כ אמנון רובינשטיין (מסיעת מרצ באופוזיציה), יו"ר ועדת חוקה חוק ומשפט אוריאל לין (ליכוד), ושר המשפטים דן מרידור (ליכוד), שהצעת חוק זכויות אדם נרחבת שלו נפלה בשנת 1989). החוקים עברו אחרי ההחלטה על פיזור הכנסת ב-1992, במידה רבה בזכות קולות האופוזיציה, וכנראה תוך חוסר הבנה של חברי כנסת רבים שהם מהווים מהפכה חוקתית⁶⁵⁴. לראיה, ההשתתפות בתהליך החקיקה הייתה דלה: חוק יסוד כבוד האדם וחירותו עבר ב-32 קולות בעד, מתוכם 20 מהאופוזיציה, ו-21 קולות נגד.

פחות מפורסם אבל לא פחות חשוב הוא חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית. החוק הזה נחקק במקור בתור חלק מההתמודדות עם גל העלייה הגדול מרוסיה. אבל ברבות הימים הוא קיבל חיים משל עצמו וכיום הוא כלי מרכזי של משרד האוצר במאמצים לצמצם את התקציב. לפרוט בנוגע לחוק הזה ראו בעמ' 104.

אריאל שרון

אריאל שרון היה ראש הממשלה משנת 2001 עד שלקה בשבץ מוחי בתחילת 2006. לפני כן נשא במגוון תפקידים ממשלתיים, כולל שר הביטחון במלחמת לבנון הראשונה (בממשלת בגין), והיה היוזם של הקמת הליכוד. לפני שנכנס לפוליטיקה הייתה לו קריירה צבאית ארוכה, ששיאה היו הקמת יחידה 101, מינוי לאלוף פיקוד דרום, ופיקוד על צליחת התעלה במלחמת יום כיפור (בתור מפקד אוגדה במילואים).

תרבות השקר

שרון הוא דמות השנויה במחלוקת עמוקה. אחד הגורמים לכך הוא הנטייה שלו לשקר ולפעול לפי ראות עיניו גם אם זה היה בסתירה להוראות או פקודות מפורשות. אמירת שקרים אינה דבר נדיר, אבל דומה שהשקרנות של שרון הייתה חריגה.

כבר דוד בן-גוריון התייחס לכך, כפי שמדגימים ציטוטים מיומניו המובאים בכיוגרפיה שלו מאת מיכאל בר-זוהר⁶⁵⁵. כשהעלו את שרון לדרגת אל"מ שאל אותו בן-גוריון ישירות "אם נגמל מאמירת לא-אמת".

⁶⁵⁴ על הליך החקיקה: אוריאל לין, *לידתה של מהפכה*, ידיעות ספרים 2016. על המתח בין המשפט לפוליטיקה: יהודית קרפ, *חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו – ביוגרפיה של מאבק כח*, משפט וממשל א (2) עמ' 323-384. 1992.

⁶⁵⁵ מיכאל בר-זוהר, *בן-גוריון*, כרך ג' עמ' 1436, זמורה ביתן – מוציאים לאור, 1987.

במקום אחר כתב עליו "אילו נגמל מחסרונותיו לא לדבר אמת ולהתרחק מרכילות, היה מנהיג צבאי למופת". עוד כתב עליו כי "יש בו משהו מוינגייט – חוץ לאופיו המוסרי של וינגייט". גם אחרים שהיו במגע עם שרון הכירו את הנטייה שלו לשקר. משה דיין אמר במלחמת יום כיפור "לא מפתיע אותי שאריק משקר". יחיאל קדישאי, מזכירו של מנחם בגין, צוטט כאומר "כשם שאין צורך לומר כל יום שהשמש זורחת, כך אין צורך לומר כל יום שאריק שרון איננו דובר אמת"⁶⁵⁶.

שקרים בשרשרת הפיקוד הצה"לי הם עניין חמור. אבל השיא שייך לשקרים מימי מלחמת לבנון, שבה שרון היה שר הביטחון. על פי עדויות שונות מלחמת לבנון תוכננה מראש להגיע לבירות ולתמוך בנוצרים שם – בניגוד למה שנאמר על ידי שרון בישיבות הממשלה, שאישרה רק מבצע מוגבל לעומק 40 ק"מ בשטח לבנון⁶⁵⁷. כששרון הגיע להיות ראש ממשלה למרות ואחרי פרסום מפורט יחסית של שקריו במלחמה⁶⁵⁸ הדבר היה הוכחה לכך שיושרה אישית והתנהלות תקינה בעניינים שבנפש פשוט אינם פרמטרים שצריך לקחת אותם בחשבון יותר בזירה הפוליטית.

ביצועים: טקטיקה מול אסטרטגיה

שרון נחשב כמי שעיצב את תורת הלחימה של יחידות החי"ר והיחידות המיוחדות של צה"ל בשנות ה-50 של המאה הקודמת, כשהקים ופיקד על יחידה 101 ואחר כך על חטיבת הצנחנים. על תקופה זו כתב ההיסטוריון הצבאי אורי מילשטיין "שיתוף הפעולה בין דיין לשרון העלה את היכולת הטקטית של צה"ל לשורה הראשונה בעולם, אך המית את החשיבה האופרטיבית והאסטרטגית"⁶⁵⁹. באופן כללי הקריירה של שרון מתאפיינת במגוון הצלחות טקטיות צבאיות ופוליטיות לצד כישלונות אסטרטגיים.

ההצלחות הטקטיות הגדולות הראשונות, שהביאו לשרון את פרסומו, היו במסגרת שירותו הצבאי. שרון פיקד על פעולות התגמול של יחידה 101 והצנחנים. בתור מפקד פיקוד דרום בשנים 1969-1973 הוא היה אחראי על מיגור הטרור בעזה, ועשה זאת על ידי הקמת צוותי חיילים שהיו אחראים לגזרות מצומצמות וסיירו בהן ללא הפסק, תוך חתירה לקרבות עם מחבלים והריגתם. במלחמת יום כיפור הוא קרא נכון את חולשות הצבא המצרי, ופיקד על צליחת התעלה וכיתור הארמיה השלישית, מה שהיה המהלך המכריע בחזית הדרומית. אבל רבות מהפעולות היו מלוות גם בחוסר משמעת והפרת פקודות, שתומכיו של שרון רואים בהם עדות לסגולותיו העולות על אלה של מפקדיו, ומתנגדיו רואים בהם עדות לחוסר אחריות וכוחנות. בתור דוגמאות נציין את פעולת קיביה שבה נהרגו כ-60 אזרחים, את קרב המתלה במבצע קדש, שנודע בתור קרב גבורה של הצנחנים (שאיבדו בו 38 לוחמים) אבל שכנראה לא היה בו צורך מבצעי, ואת אופי הפעולות בעזה, שאיני עבאדי, מושל עזה באותה תקופה שביצע בפועל את מדיניותו של שרון, הרחיק לכת וקרא להן בדיעבד הפעלת טרור על האוכלוסייה⁶⁶⁰.

הכישלונות האסטרטגיים הבולטים הם מהתקופה של שרון כמדינאי. מקרה מבחן חשוב אחד הוא מלחמת לבנון הראשונה שפרצה ב-1982 אחרי ניסיון התנקשות בשגריר ישראל בלונדון, שלמה ארגוב. שרון היה אחראי על ניווט המלחמה בתוקף תפקידו כשר הביטחון. המטרה לשרש את ארגוני הטרור הפלסטינים מלבנון הושגה, אבל במחיר של התבוסות בכוח הלכנוני למשך 18 שנים עם מאות הרוגים והשתלטות של ארגון החזבאללה על לבנון. בכל השנים אלה (1982-2000) נהרגו כ-535 ישראלים

656 עוזי בניזמן, *אמת דיברתי – סיפור משפט הדיבה: שרון נגד "הארץ"*, עמ' 188, הוצאת כתר 2002.
657 אמיר אורן, "שרון כבר איננו, עכשיו כבר אפשר לספר את האמת על מלחמת לבנון", *הארץ* 15.9.2017. הפרסום המעמיק הראשון על המלחמה הוא הספר *מלחמת שולל של אהוד יערי וזאב שיף*, הוצאת שוקן 1984. ביסוס נרחב על מסמכים צבאיים מופיע בספר "שגל בלבנון": *קבלת החלטות בפיקוד העליון במלחמת "שלום הגליל"* של שמעון גולן, מודן ומשרד הביטחון 2017.

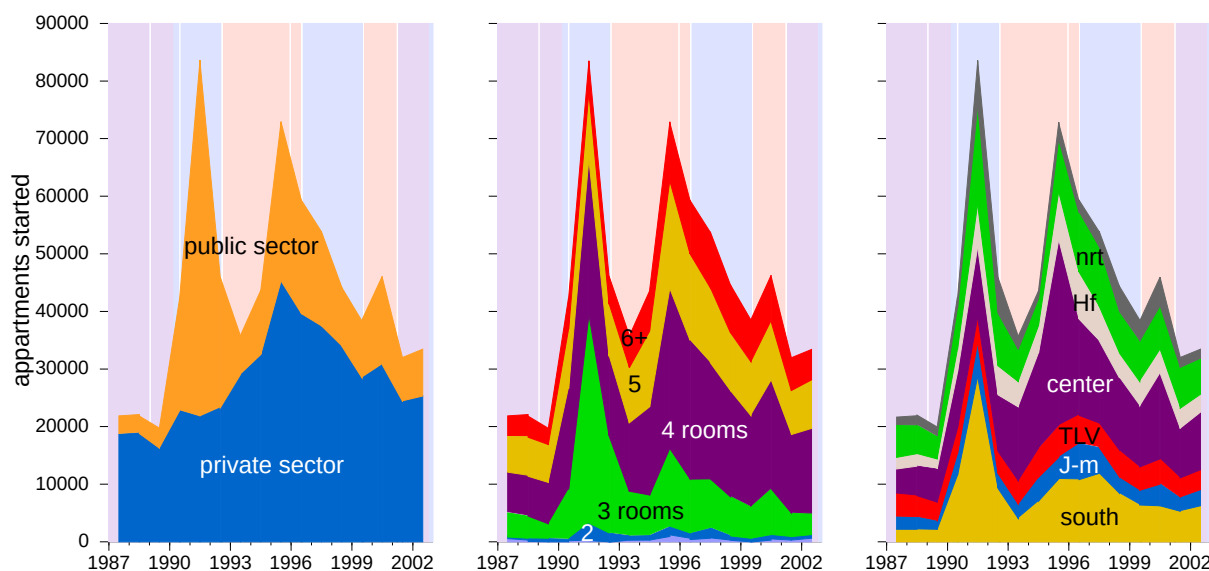
658 בין היתר במשפט הדיבה של שרון נגד העיתונאי עוזי בניזמן ועיתון הארץ. אחת מעדויות המפתח הייתה הצהרה של בני בגין, לפיה אביו מנחם בגין הבין בדיעבד ששרון הוליך אותו שולל. התצהיר של בניזמן עצמו ציטט 780 פרסומים שונים שהציגו את שרון באור שלילי. פרטים אלה ורבים נוספים מובאים בספרו של בניזמן, *אמת דיברתי – סיפור משפט הדיבה: שרון נגד "הארץ"*, הוצאת כתר 2002. פסק הדין המקורי בתביעת הדיבה (לפני הערעור, שנדחה) ניתן כבר ב-4.11.1997, וצייד בעמדתו של בניזמן. שרון נבחר לראשות הממשלה ב-2001.

659 אורי מילשטיין, "שלב התהילה: משה דיין, התיק המלא נפתח", מעריב 3.6.2017.

660 בראיון עם יזהר באר, פודקאסט עזה – הסיפור הלא מוכר, חלק א', 1.6.2017.

בפעולות טרור, כאשר במלחמת לבנון עצמה ב-1982 נהרגו 658 חיילים, וב-18 השנים הבאות עוד 558 – ס"ה 1216. לשם השוואה, בתריסר השנים שלפני המלחמה, נהרגו 391 ישראלים בפעולות טרור. המטרה ליצור ברית עם הנוצרים ולכונן משטר אוהד לישראל בלבנון נכשלה לחלוטין, ואף הובילה להאשמת ישראל באחריות לטבח במחנות הפליטים סברה ושתילה בכירות. השהייה הארוכה בלבנון וההתנגדות שהיא עוררה תרמו רבות לעליית כוחו של ארגון החזבאללה, שמטרתו המוצהרת עד היום היא מאבק בישראל. תיאור נרחב יותר של מלחמת לבנון, ניהולה תוך הטעיית הממשלה וראש הממשלה, והשלכותיה, ניתן בעמ' 283.

מקרה שונה בתכלית המדגים את יכולת הביצוע של שרון לצד הבעייתיות באופן ניהול העניינים הוא סיפוק המגורים לעלייה הגדולה מרוסיה החל משנת 1990. שרון היה שר הבינוי והשיכון בממשלת שמיר, ויזם את הקמת הוועדות לבנייה למגורים (ול"ל) שנועדו לאשר במהירות תוכניות לבנייה למגורים של 200 דירות ומעלה אפילו אם הן סותרות תוכניות מתאר. התוצאה הייתה בנייה ממשלתית של מספר גדול של דירות קטנות יחסית (3 חדרים) במחוז הדרום. הצרוף של דירות לא אטרקטיביות עם חוסר נגישות למרכז ובלי מקורות תעסוקה גרם לכך שהמדינה "נתקעה" עם 40,000 דירות לא מאוכלסות בשנים 1991-1993.⁶⁶¹ להשוואה, שלוש שנים מאוחר יותר ממשלת רבין הצליחה להתניע תנופת בנייה בהיקף דומה, בכל המחוזות ובמגוון גדלי דירות, תוך שיתוף המגזר הפרטי (איור 329).



איור 329: השוואת תנופת הבנייה כשרון היה שר הבינוי והשיכון (1990-1992) עם תנופת הבנייה בממשלת רבין 3 שנים מאוחר יותר.

מקרה מבחן שלישי הוא ניהול האינתיפאדה השנייה. האינתיפאדה השנייה פרצה לאחר שרון, אז ראש האופוזיציה, ערך סיור מתוקשר בהר הבית בירושלים. זמן קצר לאחר מכן נפלה ממשלת ברק, ושרון נבחר לראשות הממשלה. רביב דרוקר ועפר שלח מתארים בספרם "בומרנג"⁶⁶² כיצד מנהיג הימין בונה ההתנחלויות שרון נגרר על ידי סדרת החלטות לא מתוכננות לכך שגרם בסופו של דבר לבניית גדר ההפרדה, יציאת ישראל מרצועת עזה, ועליית כוחו של החמאס.

ניהול תוכנית ההתנתקות עצמה מספק מקרה מבחן נוסף. ההתנתקות הייתה אחת משתי הפעולות הדרמטיות ביותר ביחסי ישראל והפלסטינים מעולם – באותה רמה כמו הסכמי אוסלו שהקימו את הרשות הפלסטינית. זו פעולה שצריך היה לקבל עליה תמורה משמעותית, או לפחות לנצל אותה כדי לחזק מגמות שישראל מעוניינת בהן. לבצע פעולה כזו באופן חד-צדדי מבלי למנף אותה כדי להשיג יתרונות לישראל היא איוולט ילדותית מזעזעת, וזאת אפילו לפני שהסתבר שההתנתקות הביאה לעלייה משמעותית בכוחו של

661 צבי וינשטיין, הדירור הציבורי בישראל ופרויקט שיקום שכונות, ביטחון סוציאלי 94 עמ 80-45 יולי 2014.

662 רביב דרוקר ועפר שלח, בומרנג: כשלון המנהיגות באינתיפדה השנייה, הוצאת כתר, 2005. נגיש בבלוג של דרוקר.

החמאס ולהשתלטותו על רצועת עזה. התהליך שהוביל להחלטה על ההתנתקות מתואר ב"בומרנג" כשילוב של מניפולציות שונות מצד המקורבים לשרון, עם החשש שהאינתיפאדה השנייה תאפיל על מורשתו, ועם החשש מפני חקירות השחיתות נגדו ונגד משפחתו. אף אחד מההסברים האלה אינו מחמיא לשרון כאסטרטג.

התנחלויות והתנתקות

אם תשאל אדם מהרחוב מהי מורשת שרון, יש להניח שהתשובה תעסוק בהתנחלויות ובתוכנית ההתנתקות. אלא ששני היבטים אלה של מורשתו סותרים זה את זה.

שרון היה לאורך שנים רבות מהתומכים הגדולים של תנועת ההתנחלויות. הוא היה שר החקלאות בממשלת בגין, ובתפקיד זה התווה והקים בפועל את החלק הארי של ההתנחלויות שישראל הקימה בגדה המערבית (איור 176 לעיל). גם בתפקידים אחרים תמך בהתנחלויות.

אבל התמיכה של שרון בהתנחלויות הייתה ציונית, לא משיחית. הוא ראה במתנחלים את ממשיכי דרכם של החלוצים המיישבים את הארץ. וכשהתנאים חייבו זאת הוא שינה את עורו ופעל נגד ההתנחלויות באותו ביצועים שבו הקים אותן. כך בפניו והריסת הישובים בסיני ובראשם העיר ימית כדי לממש את הסכם השלום עם מצרים מתוקף תפקידו כשר הביטחון בממשלת בגין⁶⁶³, וכך בתוכנית ההתנתקות והרס גוש קטיף כשהיה ראש הממשלה בעצמו. רבים – כנראה כולל הוא עצמו – לא האמינו שכך יהיה. תיאור הספר "בומרנג" של דרוקר ושלה כולל את הפסקה

"אילו אמר משהו לאריאל שרון, ערב עלייתו לשלטון, שבקיץ 2005 יוביל את ישראל לנסיגה חד צדדית מעזה וצפון השומרון, לבניית גדר ש-94% משטח הגדה נמצאים מחוץ לה ולצפייה חסרת אונים בעלייתו של החמאס ככוח מוביל בחברה הפלסטינית – ועוד יקרא לכל זה ניצחון – היה שרון חושב אותו למשוגע."

אין לדעת מה באמת גרם לשרון להחליט לבצע את ההתנתקות. סברה אחת היא שההתנתקות נועדה באמת ובתמים להוביל לשלום כולל עם הפלסטינים⁶⁶⁴. מצד שני קיימת גם סברה קונספירטיבית שמימוש תוכנית ההתנתקות נועד בין היתר לשמר ולחזק את מפעל ההתנחלויות ביהודה ושומרון – להקריב יד כדי לשמור על הגוף. סברה שלישית היא שכל המהלך נועד להיות הסחת דעת מחקירות השחיתות שהתנהלו נגד שרון.

בשורה התחתונה, שרון היה אביר ההתנחלויות רוב הקריירה שלו, והתרומה שלו לביסוסן וגדילתן עולה עשרות מונים על הנזק שגרם להן בהתנתקות. אירוני שבאותו זמן שרון גם היה מי שתרם יותר מכל אחד אחר להתחזקות ארגון חזבאללה בלבנון (בעקבות מלחמת לבנון) וארגון החמאס בעזה (בעקבות ההתנתקות).

עליית השחיתות

תקופת שרון כראש ממשלה מסמנת עלייה בבעיית השחיתות בצמרת המדינה, ויש הטוענים שלחקירות השחיתות של שרון הייתה השפעה של ממש על המדיניות שניהל. בפרט, הטענה היא שתוכנית ההתנתקות בוצעה בין היתר כדי לקבל תמיכה מהשמאל⁶⁶⁵. טענה זו הולידה את האימרה "עומק הנסיגה כעומק החקירה", ואת המונח "איתרוג" במשמעות של שמירה על מנהיגים המבצעים מדיניות רצויה תוך העלמת עין משחיתות.

פרשת שחיתות אחת הייתה קשורה לאיש העסקים דודי אפל ובניית אתר נופש באי יונוי. בהקשר זה אפל שילם שכר של 640,000 דולר לגלעד שרון (בנו של אריאל שרון) עבור חיפושים בנושא תירות באינטרנט, תשלום שנחשד כשוחד לאביו. החשד היה שהשוחד הוא בתמורה לעזרה מול שלטונות יוון

663 מיכאל יעקובסון, ימי ימית: 7 השנים הטובות והסוף המר, 8.4.2012.

664 זכי שלום, תוכנית ההתנתקות – החזון ושרון, ערך אסטרטגי (3) 13 עמ' 73-85, 10.2010.

665 רביב דרוקר ועפר שלח, בומרנג: כשלון המנהיגות באינתיפאדה השנייה, הוצאת כתר, 2005. נגיש בבלוג של דרוקר.

ולהפשרת קרקעות שאפל החזיק בהן לבנייה. פרשה נוספת הייתה פרשת סיריל קרן, על שם איש עסקים שנחשד כי הלווה לשרון כספים כדי שיוכל להחזיר תרומות בלתי חוקיות שקיבל במסגרת מסע בחירות בליכוד. בסופו של דבר לא הוגשו כתבי אישום נגד שרון ומשפחתו בפרשות אלה.

אהוד אולמרט

אהוד אולמרט היה ראש הממשלה בשנים 2006-2009. לפני כן מילא מגוון תפקידים ממשלתיים והיה ראש העיר ירושלים.

שיא השחיתות

אולמרט נחשד והואשם במספר גדול של פרשיות, והחקירות העיבו על כהונתו כראש ממשלה ולבסוף הביאו לפרישתו. בחלק מהפרשות התיק נסגר לאחר שלא נמצאו ראיות לעבירה פלילית, בחלקן התיק נסגר למרות המלצות המשטרה או הפרקליטות להגיש כתב אישום, ובשאר העניין הגיע לברור משפטי. בחלק מהמשפטים אולמרט הורשע ובחלקם זוכה, לרוב על סמך הטענה כי לא הוכח שהוא ידע על הפעילות הבלתי חוקית שמתרחשת סביבו. בסופו של דבר ישב בכלא שנה ו-4 חודשים.

1985	פרשת בנק צפון אמריקה	נחקר בקשר לקבלת הלוואה שלא הוחזרה בהקשר לפרשת קריסת בנק צפון אמריקה	התיק נסגר על ידי היועץ המשפטי לממשלה
1988	פרשת החשבונות הפיקטיביות	הואשם בקשר לחשבונות פיקטיביות שהוצאו כדי להסוות תרומות אסורות למימון הבחירות, כשהיה גזבר הליכוד	זוכה תוך הערה שההתנהלות הייתה בלתי ראויה אך לא הגיעה לפלילים
1993-2006	פרשת מעטפות הכסף (טלנסקי)	קבלת כספים ממשה טלנסקי כשהיה ראש עיריית ירושלים ושר התמ"ת. חקירת הפרשה הביאה להתפטרותו של אולמרט מראשות הממשלה ב-2009	זוכה במחוזי, אבל הורשע לאחר ערעור ופרסום הקלטות שולה זקן ונידון ל-8 חודשי מאסר
1999	פרשת האי היווני	הואשם בקבלת כספים מדודי אפל בזמן מערכת הבחירות על ראשות הליכוד	התיק נסגר על ידי היועץ המשפטי לממשלה בניגוד לעמדת פרקליטת המדינה
~2000	פרשת הולילנד	הואשם בקבלת שוחד בקשר לחצי מיליון שקלים שהועברו לאחיו יוסי שקלים מחברת הזרע	הורשע במחוזי ונידון ל-6 שנות מאסר אך זוכה לאחר ערעור לעליון הורשע ונידון ל-18 חודשי מאסר
~2004	אוסף העטים	נטען שאוסף העטים של אולמרט שווה הרבה יותר ממה שהצהיר עליו למבקר המדינה	זוכה תוך ביקורת של השופט על התנהלות הפרקליטות
2004-5	מינויים פוליטיים	הואשם במינויים פוליטיים בעיקר ברשות לעסקים קטנים כשכיהן כשר התמ"ת	התיק נסגר על ידי הפרקליטות כדי להתמקד בפרשות גדולות יותר
2004-5	פרשת מרכז ההשקעות	נחשד בהטית החלטות מרכז ההשקעות של משרד התמ"ת לטובת מקורבו עו"ד אורי מסר	הורשע ונשפט לשנת מאסר על תנאי

2005~	פרשת הבית ברח' כרמיה	נחקר חשד לקבלת הנחה חריגה על בית בתמורה לתמיכה בפרויקט נדל"ן	התיק נסגר מחוסר ראיות
2005	פרשת בנק לאומי	נחקר בקשר לאפשרות של הטית המכרז להפרטת בנק לאומי כשהיה שר האוצר	התיק נסגר מחוסר ראיות
2009-10	פרשת ראשונטורס	הואשם במימון כפול של נסיעות רבות לחו"ל ושימוש בכספים למימון נסיעות של קרובי משפחה	אולמרט זוכה כי לא הוכח שידע על כך, עוזרתו שולה זקן הורשעה
2014	שיבוש חקירה	הואשם בשיבוש הליכי משפט בתיק הולילנד בעקבות עדות שולה זקן	הורשע ונידון ל-6 חודשי מאסר

רשימת הפרשיות האלה מרשימה בעיקר בגלל ההבדל בין אולמרט בראשית דרכו לבין אולמרט בסוף דרכו. תחילת פעולתו הציבורית של אולמרט בתור ח"כ צעיר בליכוד הייתה קשורה לפעולה נגד הפשע המאורגן. הוא היה עד מרכזי בוועדת שימרון בשנת 1977, שנועדה להכריע האם קיים בישראל פשע מאורגן⁶⁶⁶. עדותו שפכה אור על קשרים אסורים בין פושעים לבין בכירי המשטרה והצבא. בסוף דרכו הפוליטית, כפי שתואר לעיל, אולמרט עצמו היה מעורב עד צוואר בקשרים פליליים. ההיפוך הזה הוא דוגמה לכך שכוח משחית.

כמעט שלום

שינוי כיוון נוסף שעבר על אולמרט הוא המעבר מגישה מדינית ימנית-ניצית לגישה שהייתה יכולה למצוא מקום בלב הקונסנזוס בשמאל, בנוגע לפשרות הטריטוריאליזם הנחוצות כדי להגיע להסכם עם הפלסטינים וחוסר התוחלת שבהמשך שליטה בשטחים. ההיפוך הזה משקף ככל הנראה שינוי תפיסה אמיתי, והוא אולי החריף ביותר בין היפוכים כאלה שעברו על מנהיגי הימין.

דוגמה לגישה ימנית של אולמרט ניתן למצוא באירוע פתיחת מנהרות הכותל במוצאי יום כיפור ה-23.9.1996. כמו בהקשר לדברים רבים אחרים הקשורים לאולמרט, יש גרסאות שונות על איך התקבלה ההחלטה לפתוח את המנהרות ובעיתוי הזה דווקא⁶⁶⁷. אולמרט היה ראש העיר ירושלים, והיה הראשון להפיץ באופן סודי את הידיעה על ההחלטה למספר גורמים יום קודם. לפחות חלק מהמעורבים טוענים שהוא היה היוזם והרוחף של המהלך, שנעשה בלי לידע את (ובוודאי שבלי להתייעץ עם) שר הביטחון, שר החוץ, וראש השב"כ. התוצאה הייתה מהומות שבהן השתמשו בפעם הראשונה בנשק חם אחרי הסכמי אוסלו, ונהרגו בהן 17 חיילים וקרוב למאה פלסטינים.

מצד שני, בשנת 2003 היה אולמרט נציג הממשלה בטקס הזיכרון לדוד בן-גוריון, ושם הצדיק (בשליחותו של ראש הממשלה אריאל שרון, במסגרת ההכנות להתנתקות) את ההערפה של מדינה יהודית בחלק מארץ ישראל על פני שלמות הארץ תוך סיכון הרוב היהודי. בהמשך, כשהיה ראש ממשלה בעצמו, ניהל שיחות ישירות סדירות עם ראש הרשות הפלסטינית מחמוד עבאס (אבו מאזן) במשך כשנתיים. הם נפגשו כ-36 פעמים, מדי שבועיים, כשחלק מהמפגשים נערו בארבע עיניים. בשיחות אלה הציע אולמרט הצעות מרחיקות לכת יותר מכל מנהיג ישראלי אחר, ובפרט

- נסיגה לקווי 1967 (מלפני מלחמת ששת הימים) תוך חילופי שטחים קטנים שיאפשרו לישראל לספח את ההתנחלויות העיקריות. אולמרט היה נכון להסתפק ב-5.9% משטח הגדה. בקעת הירדן נועדה להשתייך למדינה הפלסטינית.
- חלוקת ירושלים כך שתשמש בירה לשתי המדינות. העיר העתיקה תקבל מעמד בינלאומי מיוחד, כמו בתוכנית החלוקה מ-1947.
- חזרה של 5,000-15,000 פליטים פלסטינים לישראל.

666 גידי וייץ, אהוד אולמרט, הגלגול הקודם, הארץ 18.4.2011.

667 נבו זיו, ידיעות אחרונות 22.9.2016.

- המדינה הפלסטינית תהיה מפורזת, אבל בעלת כוח שיטור עצמאי.

השיחות הופסקו בעיקר בגלל החקירות שאולמרט היה נתון בהן, שהביאו להתפטרותו מראשות הממשלה ולבחירתה של ציפי לבני ליושבת ראש מפלגת קדימה במקומו. עם זאת יש לציין שגם אם היו מגיעות לסיכום יש להניח שהיו נתקלות בהתנגדות עזה מימין, ושנוצר פער גדל והולך בין ההצעות בשיחות, שנוהלו בחשאיות, לבין תחושות הציבור.

בנימין נתניהו

בנימין נתניהו היה ראש הממשלה בשנים 1996-1999, ושוב מאז 2009. בין לבין, בשנים 2003-2005, היה שר האוצר בממשלת שרון. התקופה הארוכה בה הוא מעורב בהנהגה ובפרט בתור ראש הממשלה הביאה להשפעה חסרת תקדים על תהליכים במדינה. התיאור להלן מנסה להפריד את הדיון לנושאים שונים, אבל בהרבה מקרים הם בעצם משתלבים זה בזה.

קפיטליזם גואה, ממשלה מצמצמת – ותמיכה במונופולים

יותר מכל ראש ממשלה אחר, בנימין נתניהו מזוהה ומזדהה עם השקפת העולם הקפיטליסטית ועם התמיכה בכלכלת שוק ניאו-ליברלית. הביטויים המעשיים של עמדה זו הם קיצוץ במיסים, קיצוץ במנגנוני הרווחה ובשירותים לציבור בכלל, תמיכה בבעלי ההון, והפרטת חברות ממשלתיות ופעולות הממשלה.

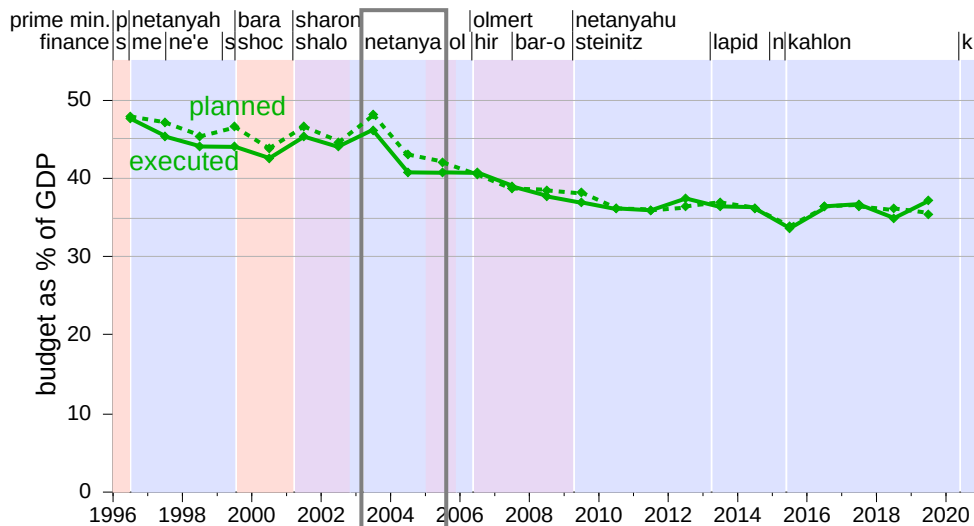
קיצוץ התקציב: המורשת של נתניהו בהיבט הכלכלי אינה מוגבלת לתקופתו כראש ממשלה – חלק משמעותי ממנה מבוסס דווקא על השנתיים וחצי שבהן כיהן כשר האוצר בממשלתו של שרון. דיווח ממקור ראשון על השקפתו ופועלו בתקופה זו ניתן על ידי ראש אגף התקציבים באוצר באותן שנים, אורי יוגב. בראיון לרגל פרישתו סיפר יוגב בגאווה על הישגיהם המשותפים:

“הבעיה הכי קשה בתקציב כל שנה היא הטייס האוטומטי. אותו רכיב של גידול אוטומטי בתקציב משנה לשנה בגלל הצמדות וגידול של האוכלוסייה. עיקרנו את זה מהשורש. עברנו לתקציב נומינלי, שאין בו יותר הצמדות למדד. שינינו את שיטת ההצמדה של הקצבאות למדד במקום לשכר הממוצע. הורדנו את קצבאות הילדים לאורך שנים, העברנו את עובדי המדינה – לרבות מערכת הביטחון – מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת, דבר שיקטין לנו לאורך שנים את ההפרשות לפנסיה. העלנו את גיל הפרישה. ביטלנו את הגידול הטבעי במערכת החינוך ובמשרד הבריאות. קיצצנו בעובדי המגזר הציבורי. כל הדברים האלה עצרו למעשה את הגידול בטייס האוטומטי, ולכן גם יהיה קל ליישם את המעבר לחוק ההוצאה הפוחתת המגביל אותנו לגידול של 1% בלבד בהוצאה כל שנה.”⁶⁶⁸

הדברים אינם התרברבות בעלמה. בהחלטה מודעת אכן בחרו לא רק שלא לשפר את השירותים לציבור, אלא לפגוע בהם. ההשקפה הייתה שמדדים מקרו-כלכליים כמו גירעון וחוב חשובים יותר מרווחת האזרחים. כמה שנים מאוחר יותר, במחאה החברתית של קיץ 2011, אמרו על זה “זו לא טעות, זו מדיניות!”⁶⁶⁹. המנגנון היה כלל ההוצאה, שקבע שהתקציב לא יגדל ביותר מאחוז אחד בשנה בלי קשר לצמיחת המשק והגידול באוכלוסייה (ששניהם גדולים מ-1%)⁶⁶⁹. מבחינת נתניהו ויוגב זה עבד, כפי שניתן לראות באיור 61, שמראה את הקיצוץ המשמעותי בתקציב יחסית לתמ"ג החל מ-2003.

668 מירב ארלוזורוב, הארץ 5.5.2004.

669 המגבלה של 1% שונתה עם השנים, כפי שמתואר בעמ' 104.



איור 61: הקיצוץ החד בתקציב יחסית לתמ"ג בתקופתו של נתניהו כשר אוצר בשנים 2003-2005.

קיצוץ בתקציב הוא לא רק ערך בפני עצמו אלא גם אחד הגורמים המשפיעים על החוב הממשלתי. נתניהו הוא אחד מאלה שתומכים במאמץ מתמשך להקטין את החוב. המאמץ הזה אמנם משעבד תחומי פעילות שונים של הממשלה, אבל לפחות הוא אכן הצליח להקטין את החוב (איור 81 בעמ' 135). מגמת ירידה כזו היא נדירה בעולם, בעיקר אחרי המשבר הכלכלי העולמי של 2008. לפני משבר הקורונה של 2020 החוב ירד ל-58.5% מהתוצר, פחות מברוב מדינות ה-OECD. זה נחשב להצלחה כבירה.

המחיר של ההצלחה הזו, לפי הציטוט לעיל מיוגב, היה:

- קיצוץ הקצבאות של נזקקים ביחס לשאר האוכלוסייה. כששכרם של העובדים עולה, הקצבאות עולות פחות בגלל ההצמדה למדד במקום לשכר הממוצע.
- קיצוץ ההוצאה הריאלית לנפש בתחומי הבריאות והחינוך, כך שהמערכות האלה לא רק שלא ישתפרו אלא אפילו לא יוכלו לעקוב אחרי גידול האוכלוסייה. מצד שני יש לציין שנתניהו חזר בו מהפעולות האלה בעקבות המחאה החברתית, והחל מ-2012 בערך יש עלייה בתקציבי הבריאות והחינוך לנפש (איור 227 בעמ' 345 ואיור 239 בעמ' 358).
- המעבר לפנסיה צוברת הביא לייצוב מבורך של קרנות הפנסיה, במחיר של פגיעה אפשרית בקצבאות שיקבלו הפנסיונרים – דבר שיתברר בוודאות רק במהלך השנים (דיון בנושא היתרונות והחסרונות של הפנסיה הצוברת מובא בעמ' 201). אבל מאחורי זה הסתתרה בעצם המטרה של פיתוח שוק ההון, על ידי כך ששפכו עליו ים של כסף, בתקווה שזה יגדיל את הצמיחה⁶⁷⁰ (ראו איור 326 והדיון שם בעמ' 464). זה לא עבד, במובן שהמשק התאושש מהמיתון של האינתיפדה השנייה עוד לפני שהכסף הגדול הגיע, ובאופן כללי הצמיחה לא גדלה מאז אלא ירדה. במקביל נגרמו שתי השפעות שליליות. האחת היא עידוד פעילות עסקית הרפתקנית ובלתי אחראית, ובפרט התופעה של טייקונים ותספורות. השנייה היא השקעה של חסכוניות הפנסיה בחו"ל, במקום שישימשו לפיתוח המשק בארץ.

בו בזמן, נתניהו גם נקט בצעדים שהם ההיפך מהקטנת מעורבות הממשלה במשק. דוגמה אחת היא ביטול חוק מס מקביל, והכפלת החלק ממימון מערכת הבריאות שבא מתקציב המדינה, מה שאיפשר בהמשך לאוצר להפעיל לחץ על קופות החולים ולבצע קיצוצים (איור 223 בעמ' 342). זאת במקום שהממשלה תתמקד בתפקיד הרגולציה. אפקט דומה היה לביטול אגרת הטלוויזיה, שכתוצאה ממנה תקציב רשות השידור (וכיום תאגיד השידור הציבורי) בא מתקציב המדינה. הסיבה המוצהרת לשינוי הזה הייתה הרצון להקל על האזרחים; הסיבה האמיתית היא כנראה הרצון להחזיק במנופי לחץ שמאפשרים להשפיע על השידור הציבורי.

670 נתניהו בראיון לדה מרקר, 17.9.2007.

מתווה הגז: גילוי שדות גז נרחבים במים הכלכליים של ישראל בעשורים האחרונים היה אירוע בעל פוטנציאל להשלכות כלכליות חסרות תקדים. הייתה בו הבטחה להפסיק או לפחות להקטין מאוד את התלות של ישראל באנרגיה מיובאת יקרה, ובו בזמן גם הבטחה למימון תכניות חברתיות ופיתוח כלכלי, ולהקטנה ניכרת בזיהום.

מכל ההבטחות האלה נשאר מעט. הנקודות העיקריות הן

- רוב משק החשמל אכן עבר ליצור חשמל מגז. אבל המחיר של הגז בישראל גבוה באופן ניכר ממחירו בארצות מפיקות גז אחרות, ודומה למחיר במדינות שמייבאות גז מרחוק (איור 86 בעמ' 150).
- התעשייה לא עברה לשימוש בגז, וגם לא התחבורה.
- נחתם מתווה הגז, שממסד את המונופול של החברות המחזיקות בשדות הגז ונותן להן הטבות מפליגות – בסתירה לתדמית שנתניהו מנסה לקדם של אביר השוק החופשי. נתניהו היה מעורב אישית באופן עמוק בהעברת מתווה הגז, הרבה יותר ממעורבותו בכל נושא כלכלי אחר. בין היתר שינה את הרכב הממשלה, והעביר את אריה דרעי מתפקיד שר הכלכלה לשר הפנים, כדי שהוא עצמו יוכל לעקוף את החלטתו המקצועית של הממונה על ההגבלים העסקיים בנוגע לפירוק המונופול. כל זה מתואר בהרחבה בעמ' 153.
- תשלומי חברות הגז למדינה עלו רק במעט, ולא התקבלו סכומי העתק שהובטחו לטובת תכניות חברתיות ואחרות.

קיפאון מדיני ושלוש מרוחק

בתחום המדיני תקופת נתניהו התאפיינה בהעדפת ההתנחלויות על האפשרות להתקדמות לשלום. נתניהו באופן אישי יישר קו עם הנציגים הקיצוניים ביותר של המתנחלים בכל פעם שמתעוררת האפשרות שפוליטיקאי אחר יאגף אותו מימין. ביטוי אחד של המדיניות הזו היא המשך התמיכה הממשלתית בהתנחלויות ובמאחזים, ופעילות נמרצת ועתירת תקציבים כדי לפצות את המתנחלים באותם מקרים בודדים שבתים פונו ונהרסו בסופו של דבר.

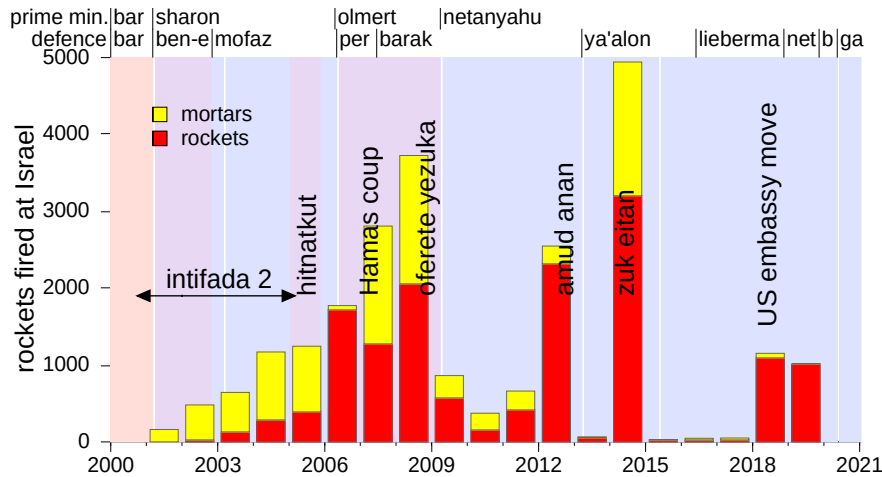
התקופה עם התמיכה הציבורית הגבוהה ביותר והיציבה ביותר בתהליך השלום הייתה תקופת ממשלת נתניהו הראשונה לאחר רצח ראש הממשלה יצחק רבין ב-4.11.1995 (איור 204 בעמ' 318). אם נתניהו באמת היה רוצה להשיג שלום, תוך התגברות על הבעייתיות של היחסים עם מנהיג אשף יאסר ערפאת, זו הייתה ההזדמנות. סיסמת הבחירות של נתניהו ב-1996 הייתה "עושים שלום בטוח". בפועל מה שהוא עשה היה למסמס את הסכם אוסלו. פתיחת מנהרות הכותל הביאה למהומות עם כמאה הרוגים בגדה המערבית (וגם 17 חיילים) ולפעם הראשונה ששוטרי הרשות הפלסטינית פתחו באש על חיילי צה"ל. ניסיון ההתנקשות באיש החמאס חאלד משעל סיכן את השלום עם ירדן שבטחה הוא בוצע.

אחד הטיעונים המקובלים על הימין הוא שאין פרטנר לשלום והערבים מבינים רק כוח. המסקנה היא שאסור לוותר על כלום כל עוד נמשך הטרור. אלא שהתקופה האחרונה בה נתניהו הוא ראש הממשלה במקביל לכהונתו של מחמוד עבאס (אבו מאזן) בתפקיד נשיא הרשות הפלסטינית ושלטון החמאס בעזה חושפת שאולי המצב הפוך. עבאס כמוכן אינו ציוני חובב ישראל, אבל ניהל מדיניות תקיפה נגד התנגדות חמושה לכיבוש והצהיר שאינו מצפה לחזור לבית משפחתו בצפת⁶⁷¹. התיאום הביטחוני בין צה"ל למנגנוני הביטחון של הרשות בגדה המערבית הדוק, והפלסטינים מנעו הרבה פעולות טרור. כתוצאה היו בשנות שלטונו של נתניהו תקופות ניכרות בהן הייתה פעילות טרור נמוכה למדי.

למרות זאת, הממשלות בראשות נתניהו לא יזמו שום פעולה שתמנף את המצב הזה כדי לקדם את תהליך השלום. להיפך: אביגדור ליברמן, שר החוץ ולאחר מכן שר הביטחון, התבטא פעמים רבות בחריפות נגד עבאס וקרא למיטוט הרשות הפלסטינית, בלי להסביר מה אמור לבוא במקומה. נתניהו עצמו השתתף עם טראמפ בקידום "תכנית המאה" שבה הפלסטינים אפילו לא הוזמנו להיות צד. נתניהו גם נמנע

671 ברק רביד, אבו מאזן: פלסטין בשבילי היא בגדולות 67 לצד ישראל, הארץ 1.11.2012.

מלהציג באופן מפורש את דרישות ישראל במסגרת הסכם עתידי, וממשלות ישראל אפילו לא פרסמו שום תגובה ליוזמת השלום הסעודית שאושרה בפסגת הליגה הערבית ב-28.3.2002 – למרות שהיוזמה קראה לסיום הסכסוך ונרמול היחסים עם כל מדינות ערב, ולא ציינה את זכות השיבה של הפליטים הפלסטינים. במקביל, נתניהו הגיע להסכמים מול תנועת החמאס בעזה, כולל שיחרור 1027 מחבלים בתמורה להחזרת החייל החטוף גלעד שליט באוקטובר 2011. זאת למרות שהחמאס נוקט בעמדה מוצהרת של קידום המאבק המזויין נגד ישראל, כולל ירי רקטות לישובי הדרום (איור 194), פיגועי ירי לאורך גדר הגבול, וחפירת מנהרות תקיפה מתחת לגדר הגבול.



איור 194 : שיגורי רקטות מרצועת עזה לישראל כללו אלפי שיגורים בזמן מבצעי עמוד ענן וצוק איתן.

החריג הבולט לקיפאון המדיני המתמשך הוא חתימת הסכם שלום עם איחוד האמירויות ב-15.9.2020, והסכמים חלקיים יותר עם בחריין, סודאן, ומרוקו. מהותית ההסכם עם איחוד האמירויות הפך יחסים כלכליים ואחרים שנמשכו עשרות שנים לגלויים ורשמיים. אבל גם הסכם זה היה ככל הנראה יותר חלק מעסקה של הנשיא טראמפ מאשר צעד לשלום. החלק של ישראל בעסקה היה להסכים למכירת מטוסי F-35 מתקדמים לאמירויות, מה שהיה צפוי להוביל להכנסות ומשרות יצור בארה"ב לקראת בחירות 2020. בנוסף ההסכם גרם להפסקת הפעולות לקראת סיפוח שטחים מהגדה, למגינת ליבם של תומכי נתניהו מהימין.

כישלונות בניהול משברים

ניהול המדינה כולל את ניהול העניינים השוטפים ובמקרה הצורך גם התמודדות עם משברים. שני משברים בולטים בתקופת נתניהו הם משבר הדיור ומשבר הקורונה.

משבר הדיור: נתניהו מחזיק בתפיסה העקרונית לפיה הממשלה אינה יכולה לפתח את המשק, ולכן גם אינה אחראית על כך. ואכן ממשלותיו התאפיינו בחוסר יכולת ביצוע ובתגובה איטית לצורכי המשק. הדוגמה הבולטת ביותר היא חוסר הטיפול האפקטיבי במשבר הדיור. במשך יותר מעשור אחרי פרוץ המשבר בשנת 2008 הממשלות של נתניהו הובילו לתכנון יתר במימדים עצומים, ולמגוון תוכניות כמו מחיר למשתכן והסכמי הגג עם הרשויות המקומיות (שבוצעו לפחות באופן חלקי) ומע"מ 0 ומס דירה שלישית (שלא בוצעו כלל) – אבל לא הצליחו להביא עלייה משמעותית בקצב הבנייה או לעצירה של עליית המחירים. לשם השוואה, בתקופת העלייה הגדולה מרוסיה בראשית שנות ה-90 ובזמן ממשלת רבין הממשלות הצליחו לגרום לתנופת בנייה עצומה תוך שנה-שנתיים (איור 329 לעיל ואיור 266 בפרק הקודם).

מכל הניסיונות לפתור את משבר הדיור, המזיק ביותר הוא מהפכת התכנון. העמדה של הממשלות בראשות נתניהו הייתה שהגורם למשבר הדיור הוא חוסר היצע, וכי ניתן יהיה לפתור את המשבר על ידי

הגברת קצב התכנון של דירות חדשות. ספקות לגבי התאוריה הזו מתוארים בעמ' 390. מכל מקום, כדי להגדיל את קצב התכנון הוקמו ועדות תכנון מיוחדות שאינן כפופות לתוכניות מתאר, וועדות אלה (ובעיקר הותמ"ל) תכננו עשרות אלפי דירות מעבר ליכולת הביצוע של ענף הבנייה. בסך הכל נוצר עודף תכנוני של מעל 350,000 דירות, פי 6 ויותר ממספר הדירות שבנייתן מתחילה כל שנה (איור 274 בעמ' 394). רובן של הדירות האלה לא יבנו מיד, אבל התוכניות תשארנה בתוקף ותפגענה במימוש תוכניות המתאר המחוזיות והארציות עוד עשרות שנים.

מעבר לחוסר הטיפול במשבר הדיור, יש עוד הרבה דוגמאות להתנערות מאחריות ולחוסר יכולת ביצוע. נתניהו תמך במשך שנים ביבוש גופים ממשלתיים ובהחלפתם בגופים עסקיים חיצוניים, ובמקביל גם בהפרטת חברות ממשלתיות. דוגמאות נוספות הן העיכובים המתמשכים בהגברת השימוש בהתפלת מים, שגרמו למשבר ירידת מפלס הכנרת ולבולענים בים המלח, העיכובים במעבר המשק לשימוש מסיבי בגז טבעי במקום יבוא נפט, והאיתיות באימוץ הפקת חשמל מהשמש כפי שנעשה בשנים האחרונות במדינות אחרות כולל כאלה שאינן שטופות שמש כמו ישראל.

משבר הקורונה: מגפת הקורונה שהתפשטה בעולם בשנת 2020 אָתגרה את הממשלות בכל המדינות, ובכל העולם היו כישלונות מהדהדים בהתמודדות עם המחלה. בישראל הכישלונות קשורים ישירות להתנהלותו של ראש הממשלה נתניהו, ובפרט לדומיננטיות של שיקולים פוליטיים בהחלטות הממשלה.

דווקא בתחילת המשבר היו כמה הצלחות. נתניהו היה בין הראשונים בעולם להפסיק קשרי תעופה כדי למנוע יבוא של המחלה. הסגר הראשון, שהתחיל לפני חג הפסח, הביא לירידה דרמטית בתחלואה. אבל מיד אחרי זה התחילו להיחשף הכשלים:

- הסתבר שראש הממשלה נתניהו, שר הבריאות ליצמן, והנשיא ריבלין לא קיימו את ההוראות לחגוג את הסדר לבד והזמינו בני משפחה. דבר זה פגע באמון הציבור ובקיום ההוראות.
- ניהול המשבר הוטל על גופים הכפופים לראש הממשלה, כמו המל"ל (המועצה לביטחון לאומי), ולא על גופים בעלי יכולת ביצועית, כמו פיקוד העורף – כנראה בגלל היריבות בין נתניהו לשר הביטחון נפתלי בנט. לא ניצלו את הידע והיכולות של השלטון המקומי.
- מערך החקירות האפידמיולוגיות לא הצליח לזהות חלק גדול מהמגעים בין חולים לאחרים במהירות הדרושה כדי לקטוע את שרשרת ההדבקה.
- התקבלו החלטות לא הגיוניות ולא מתחשבות בנוגע לסגרים, כולל למשל חוסר קונסיסטנטיות בנוגע למספר האנשים שיכולים להיפגש במקום סגור, לעבוד במקום סגור, ולהתפלל במקום סגור.
- התקבלו החלטות סותרות ולא הגיוניות בנוגע לסגירת מערכת החינוך, כולל פתיחתה בלי לחלק את התלמידים לקפסולות, מניעת אפשרות של מפגשים חינוכיים בחוץ (כשמזג האוויר אפשר זאת), והנחתת הוראות מהיום למחר בלי מתן שום אפשרות להתארגנות.
- הוחלט על צמצום פעילות התחבורה הציבורית, מה שגרם ליותר צפיפות וסכנת הידבקות לאלה שכן השתמשו בה.
- נקבעו כללים קבועים שלא מתחשבים בתנאים משתנים, כמו למשל שלמסעדות מותר לשרת 20 לקוחות בפנים או 30 בחוץ, בלי קשר לגודל המסעדה.
- היה ברדק בניהול נתב"ג ובנוהלי הבידוד של הבאים מחו"ל, מה שגרם למשל ליבוא של חולי קורונה מניו-יורק ודובאי. חוסר השליטה בכנסים לארץ הוא גם הסיבה להתפשטות המוטציות החדשות של הנגיף שמקורן בבריטניה ובדרום אפריקה.
- הייתה פגיעה בזכויות אזרח ובשוויון, למשל השימוש בכלי של השב"כ לריגול אחרי אזרחים למרות שהסתבר שאינם יעיל, ועצימת עין ואפילו הסכמה של המשטרה להפרות תקנות במגזר החרדי.

מעבר לבעיות נקודתיות כאלה, יש שאלה האם כל מדיניות הסגרים הייתה נכונה ומידתית. זו שאלה של שקלול תועלות: מצד אחד, הצורך לרסן את המגפה ולדאוג לבריאות. אבל מצד שני יש גם צורך לא לפגוע יתר על המידה בכלכלה ובחברה. מה שקרה הוא צרוף של הרע משני העולמות: תקופות של תחלואה

גבוהה, ובמקביל סגירה של עסקים רבים ואבטלה בעיקר של צעירים ובעלי הכנסה נמוכה. בנוסף היה בזבוז תקציב על פעולות ראויה לא ממוקדות, כמו למשל המענק של 750 שקלים לכל אזרח שהוסף כ-6 מיליארד שקלים לגירעון.

פגיעה במוסדות המדינה ובדמוקרטיה

מאפיין מובהק של תקופת נתניהו הוא המאמץ לריכוז כוח בידי ראש הממשלה על חשבון מוסדות המדינה האחרים – למשל הכנסת.

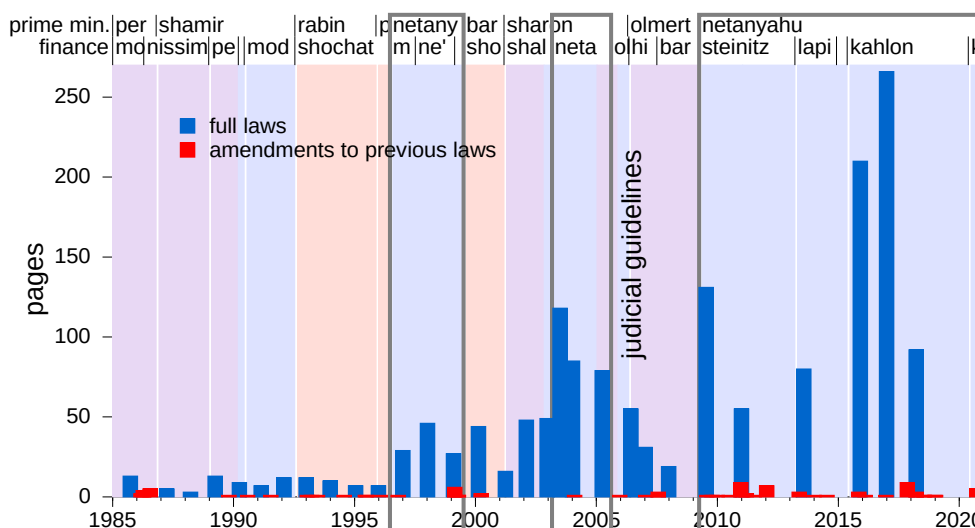
זילות תקציב המדינה: האמצעי המשמעותי ביותר שיש לכנסת כדי להשפיע על עבודת הממשלה הוא הסמכות לאשר את תקציב המדינה. כל שנה הממשלה מציעה תקציב, וחברי הכנסת דנים בו, מבצעים שינויים מסוימים, ומאשרים אותו. תהליך זה בעייתי מראש, כיוון שבסופו של דבר הרוב בכנסת נמצא בידי הקואליציה. אבל בתקופת נתניהו הפסיקו אפילו עם מראית עין של תהליך סדור ואחראי, והכפילו את התקציב לשיקולים פוליטיים לחלוטין.

באופן מפתיע אולי, השיקול הפוליטי העיקרי לא היה להשתמש בתקציב לצרכים פוליטיים, אלא לחבל במהות התקציב. בכל העולם תקציב מועבר כל שנה, כדי לאפשר התאמות למצב המשק. אצל נתניהו עברו לתקציב דו-שנתי, בניגוד לעמדת גורמי המקצוע במשרד האוצר, כדי להקטין את החיכוכים הפוליטיים. במילים אחרות, כיוון שלא היו מסוגלים להגיע להסכמות, העדיפו לפגוע בכלכלה. המעבר לתקציב דו-שנתי נעשה כל פעם בהוראת שעה, כי לפי חוק יסוד משק המדינה צריך להעביר תקציב כל שנה. בהמשך, כתוצאה מהמשבר הפוליטי של 2019-2020, לא הועבר תקציב כלל. נכון לתחילת 2021 המדינה מתנהלת לפי תקציב שאושר בתחילת 2018.

מעמד הכנסת וחוק ההסדרים: בהקשר של יחסי הממשלה והכנסת, תקופת נתניהו השנייה מתאפיינת בשימוש בטענות על חוסר משילות כתירוץ לדחיקת הכנסת. דבר זה התבטא בהגברת התהליכים של הטלת משמעת קואליציונית (למשל ההסכם ב-2015 שחברות הקואליציה תתמוכנה בלא תנאי בעמדת שר התקשורת⁶⁷²), תפקיד שנשאר בידי נתניהו, העברת כל הכוח לוועדת שרים לחקיקה על חשבון מליאת הכנסת וחסימת חוקים של האופוזיציה, ושינוי הרכב ועדות הכנסת לפי צרכים אד-הוק והעברת הטיפול בחוקים בין הוועדות. במקביל היו מקרים בולטים של העברת חוקים תוך זמן קצר כשיש לנתניהו אינטרס בכך, למשל חוק ההמלצות בדצמבר 2017, מה שמדגים שחוסר משילות אינה באמת בעיה.

נתניהו הוא גם האחראי לשימוש גובר והולך בחוק ההסדרים, אותו חוק עוקף כנסת שבאמצעותו מעבירים רפורמות ומבטלים חוקים אחרים באופן סיטוני – כל זאת בלי תהליך חקיקה מסודר שמאפשר לחברי הכנסת לדון באופן מעמיק ברכיבים השונים של החוק שגובבו ביחד. כפי שניתן לראות באיור 32, עלייה המדרגה הראשונה בהיקפו של חוק ההסדרים הייתה כשנתניהו מונה לראש הממשלה בפעם הראשונה, המדרגה השנייה הייתה כשמונה לשר האוצר, והמדרגות הבאות מאז שנבחר בשנית לראש הממשלה. חשוב לציין גם שהעליות האחרונות האלה היו אחרי פרסום הנחיות של היועצת המשפטית של הכנסת שנועדו למנוע שימוש לרעה בחוק לצרכים שאינם קשורים לתקציב.

672 עתירה לבג"ץ: "ראש הממשלה הפך לקיסר בענייני תקשורת", כלכליסט 8.7.2015.



איור 32 : העליות העיקריות בהיקפו של חוק ההסדרים היו קשורות כולן לנתניהו.

פגיעה בפקידות הבכירה ובשומרי הסף :

מעבר לכך, כל ניהול ענייני המדינה על ידי נתניהו ולשכתו היא בעייתי. רותם שטרקמן, במאמר מפרגן באופן כללי על מורשתו הכלכלית של נתניהו, מסכם זאת כך⁶⁷³:

“אבל הקטע הכי קשה של נתניהו, ומה שאולי [...] יותיר [אותו] עם מורשת איומה ונוראה, הוא השחיתות ואופן המשילות המזעזע שלו. נתניהו החליש את הדרגים המקצועיים, פגע ברגולטורים ובשומרי הסף, זילזל בתהליכים ובכללי ממשל תקין ובשקיפות מינימלית, מינה נאמנים חסרי מקצועיות לתפקידים חשובים, הדיח אחרים שהפריעו לו בדרך והתנקם במי שהפגין עצמאות. בנואמים הוא מדבר על תחרות בתקשורת אבל בפועל הוא ביקש להשתלט עליה ולהחלישה.”

במאמר הרבה פחות מפרגן שנתיים מאוחר יותר שטרקמן מיחס להתנהלות הזו את כישלונותיו של נתניהו, ובפרט בטיפול במשבר הקורונה. יתרה מזאת, אותה התנהלות היא שגורמת לגדיעת תחרות באיבה והתחמקות מביקורת – ובכך מסבירה את היכולת של נתניהו להמשיך להאחז בתפקיד ראש הממשלה למרות כישלונות שונים: “באופן פרדוקסלי, המינויים הלא-מתאימים שלו, ההתמקדות שלו בפוליטיקה ובתקשורת ולא בביצוע, מאפשרים לו להמשיך להיכשל עוד ועוד.”⁶⁷⁴

ניתן להדגים חלק מהזלזול של נתניהו ברשויות השלטון בפערים במינוי בכירים בשירות המדינה בתקופתו (איור 36 ופירוט בעמ' 57). בכל המקרים היה מספיק זמן למצוא מי שימלא את תפקיד שהתפנה, ובכל זאת זה לא נעשה. ריבוי המקרים מעלה את האפשרות שלא מדובר רק בזלזול אלא בשיטה לפגוע בעצמאות של בעלי תפקידים על ידי מניעת מינוי קבוע – מה שמפעיל לחץ על ממלאי המקום “להתנהג יפה” בתקווה לקבל את המינוי הנכסף⁶⁷⁵.

כל הדברים האלה ראויים למחקר מפורט ולאיסוף והצגת נתונים. אבל קשה להגדיר מדד כמותי לפגיעה ברגולטורים, לחוסר שקיפות, ולמינויים לא מקצועיים, ואני לא מכיר שום נתונים ממשיים על הנושאים האלה.

באופן כללי יותר, לעיתים קרובות מה שמנחה את נתניהו הוא צרכים פוליטיים מידיים ולא תוכניות סדורות או מחשבה אסטרטגית. לשם כך הוא אינו מהסס להסית נגד מי שמתנגד לו או נגד מי שיכול לשמש שעיר לעזאזל נוח, וגם לא מהסס לשקר ולהפיץ “פייק ניוז”. בין היתר הוא גם מציג עמדות הפוכות בתכלית למה שאמר בעבר, כולל בנושאי ליבה של פעילותו. כך למשל ההתבטאויות על צורך בחיסול מונופולים בשם התחרות הוחלפו במאבק חסר תקדים למען מונופול הגז. בדומה, המאבק לפיטורי ראש הממשלה

⁶⁷³ רותם שטרקמן, ישראל במצב הכלכלי הטוב אי פעם – האם זה בזכות נתניהו? דה מרקר 1.4.2018.

⁶⁷⁴ רותם שטרקמן, הספר שחזה את כישלון נתניהו בקורונה, דה מרקר 18.7.2020.

⁶⁷⁵ רותם שטרקמן, “אחרי נתניהו יהיה פה כאוס מוחלט”: האיש שהיה קרוב לרה”מ חושף את הסודות והשיטות, דה מרקר 28.6.2019.

אהוד אולמרט עוד לפני שהוגש נגדו כתב אישום הוחלף במאבק למען הישארות בתפקיד אפילו אחרי שהוגש כתב אישום נגדו עצמו.

יוסי לוי, לשעבר יועץ תקשורת של נתניהו, בראיון שבו הוא מפרט את שיטות העבודה של נתניהו ואת הסכנות לטווח ארוך שהן גורמות, מסכם אותו על דרך השלילה בדברים הבאים – רשימה של עקרונות שלא רק שנתניהו לא מקדם, אלא הוא פועל נגדם⁶⁷⁶:

”רק לא ביבי” הוא לא משפט ריק מתוכן. מאחוריו יש אידאולוגיה: הפרדת רשויות, שמירה על עצמאות המערכת השיפוטית, חיזוק גורמי האכיפה המשטרה והפרקליטות, חיזוק מבקר המדינה, שמירה על תקשורת חופשית, דוגמה אישית שהיא הבסיס למנהיגות, חיזוק בית המשפט העליון. לא לתרבות שקר ולתרבות חנופה.”

פגיעה בדמוקרטיה: דמוקרטיה מבוססת על בחירות שבהן העם מבצע החלטה מושכלת ובוחר את נציגיו בכנסת, ועל כנסת שמתנהלת בענייניות, קובעת חוקים, ומפקחת על פעולות הממשלה. נתניהו הביא את הפגיעה בשני ההיבטים האלה לשיא.

הדוגמאות הבולטות לפגיעה בהליך הבחירות הן:

- בכל מערכות הבחירות מאז 2013 מפלגת הליכוד בראשותו של נתניהו, שנבחרה להיות מפלגת השלטון, לא פרסמה מצע לפני הבחירות. בכך חסכה לעצמה את הצורך לנסח עמדה לגבי נושאים שנמצאים בדיון ציבורי ומטבע הדברים גם מהצורך להצדיק סטיות מהמדיניות המוצהרת בהמשך.
- הקמת העיתון ישראל היום, שהקו המערכתי שלו תמך באופן מובהק כל כך בנתניהו וברעייתו עד שרבים ראו בו שופר תעמולה ולא עיתון אמיתי, ולכן תרומה אסורה. חיזוק לעמדה זו ניתן על ידי נתניהו עצמו, שהצהיר כי הקדים את הבחירות לכנסת בשנת 2015 בין היתר כדי למנוע את קבלת חוק ישראל היום⁶⁷⁷, שנועד להגביל את העיתון על ידי איסור של הפצה בחינם. שווי התרומה הזו – שכמובן למתחריו הפוליטיים לא היה כמוה – הוערכה באופן מצטבר במעל מיליארד שקלים⁶⁷⁸. זוהי הערכת מינימום כי היא משקפת רק את ההפסדים של ישראל היום, לא את כל הסכום שהושקע בהפקתו ובהפצתו.
- נתניהו אינו מתראיין כלל לתקשורת הישראלית במשך שנים. רוב הראיונות הם לעיתונאים שהם תומכים מובהקים, כמו למשל בערוץ 20. כך הקשר שלו עם הציבור הוא חד צדדי, באמצעות הצהרות בישיבות הממשלה ופרסום סרטונים בפייסבוק, בלי צורך לענות על שאלות.

פופוליזם, הסתה, ושנאה

בהקשר המדיני הרחב יותר, נתניהו קשר קשרים אמיצים עם מנהיגי מדינות שהתפרסמו בגישה אוטוריטרית ואפילו באנטישמיות, כמו למשל נשיא פולין וראש ממשלת הונגריה. בקשרים עם ארה"ב הוא חרג מהמסורת לשמור על יחסים טובים עם שתי המפלגות, והעדיף באופן מובהק את המפלגה הרפובליקאית ואת הנשיא דונלד טראמפ, מה שגרם לקרע עם הדמוקרטים. במקביל נוצר קרע גם עם הקהילה היהודית בארה"ב.

ניצול התקשורת: בדומה לפופוליסטים אחרים, לנתניהו יש אובססיה לתקשורת, ולתדמית שלו

⁶⁷⁶ רותם שטרקמן, "אחרי נתניהו יהיה פה כאוס מוחלט": האיש שהיה קרוב לרה"מ חושף את הסודות והשיטות, דה מרקר 28.6.2019.

⁶⁷⁷ נתניהו: לא קידמתי את חוק ישראל היום, פירקתי את הממשלה בגללו. הארץ 16.1.2017.

⁶⁷⁸ אקסטרפולציה מהערכה של 730 מיליון שקלים עד 2014 שפורסמה ע"י אורי בלאו, "ישראל היום" הפסיד מאות מיליוני שקלים מאז ייסודו, הארץ 9.1.2017.

בתקשורת. הוא מרבה להתלונן על התקשורת השמאלנית לכאורה שאינה מציגה תמונה נאמנה של המציאות, כשבעצם הוא שולט במידה רבה בסדר היום התקשורתי ומנצל זאת כדי להפיץ שקרים.

שמו של נתניהו נקשר במספר גדול באופן חריג ביותר של התערבויות בהתנהלותם של גופי תקשורת שונים (יחסית לראשי ממשלה ושרי תקשורת לאורך השנים). ההסבר שלו היה שזו פעילות למען עידוד התחרות וגיוון שוק התקשורת, אבל הסבר זה אינו מסביר את התהפוכות הרבות בעמדותיו של נתניהו. סביר לכן שהסבר נכון יותר הוא מאבקי כוח בהקשר של השפעה על תוכן השידורים, תוך ניצול עמדת כוח פוליטית כדי לאיים על גופי תקשורת שפרסמו דיברי ביקורת. דוגמאות לפעולותיו מופיעות ברשימה הבאה⁶⁷⁹. פעולות רבות נשארו במסגרת הצעות שלא הבשילו לכדי מימוש, מה שגם מתיישב עם הסבר שמדובר בהפעלת לחץ ולא דווקא בפעולה עניינית.

- פעולות סותרות לסגירת רשות השידור או המשך קיומה, במקביל לפעולות להקמת תאגיד השידור שיחליף אותה ולחילופין עיכוב הפעלתו או אפילו ביטולו המוחלט או לפחות פיצולו לשניים. במקביל בוטלה אגרת הטלוויזיה, מה שהכפיף את השידור הציבורי לתקציב הנשלט על ידי פוליטיקאים, ומנע באופן אפקטיבי אפשרות של תקשורת עצמאית בהמשך הדרך.
- פעולות שונות לעיכוב או ביצוע פיצול ערוץ 2 והקמת ערוצים נפרדים לשתי הזכייניות. הפיצול בוצע לבסוף ב-1.11.2017 (והוקמו ערוצים 12 ו-13), אבל שידור החדשות נשאר משותף.
- אי-מינוי מנכ"ל קבוע לרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (הגוף האמון על הפיקוח על כל ערוצי השידור המסחריים) מאז 2015.
- פעולות סותרות לגבי ערוץ 10, כולל איומים בסגירתו ומצד שני מתן הקלות רגולטוריות. לפי עדותו של נתניהו עצמו הוא פעל לרכישת הערוץ על ידי הטייקון לן בלווטניק, כדי למנוע את מכירתו לאילן שילוח שאותו החשיב כשמאלני⁶⁸⁰. הערוץ נבלע לבסוף בערוץ 13 אחרי פיצול ערוץ 2.
- פעולות לאפשר לערוץ 20, שנוסד בתור ערוץ יעודי לשידורי מורשת, לשדר אקטואליה וחדשות, ובכך להפוך לשופר תעמולה של הימין. הערוץ גם זכה במכרז להפעלת ערוץ הכנסת (זכייה שבוטלה מאוחר יותר) וסיפק במה למספר ראיונות מפרגנים עם נתניהו ורעייתו – וזאת כשנתניהו מסרב להתראיין לתקשורת המסורתית.
- פעולות להעברת גלי צה"ל למשרד הביטחון באופן שיגביר את השליטה הפוליטית על התחנה.
- פעולות להבטחת סיקור חיובי ומניעת פרסום של מאמרי ביקורת בעיתון ידיעות אחרונות ובאתרי האינטרנט וואלה ו-y.net. הפעולות האלה כללו יחסי תן וקח עם הבעלים והמוציאים לאור של גופי התקשורת, שהובילו להעמדה לדין באשמת שוחד.

שקרים, הסתה, וקיטוב: אחד המאפיינים הבולטים של רצף ממשלות נתניהו מאז 2009 הוא העלייה בקיצוניות של הימין ובפרט הימין הדתי, בהסתה נגד השמאל ואפילו נגד מוסדות המדינה, ובקיטוב בעם.

הדוגמאות לקיצוניות של הימין הדתי-משיחי רבות מאוד. נביא רק מעט מאלה שזכו לתהודה הרבה ביותר. אחד הבולטים הוא חבר הכנסת מוטי יוגב, שאמר "על בג"צ צריך להרים כף של טרקטור D9" וקרא לבג"צ "הזנב שמכשכש בכלב". דוגמה נוספת היא קמפיין "מצילים את צה"ל" משנת 2017 שבמסגרתו קרא חבר הכנסת בצלאל סמוטריץ' לא להתגייס במחאה על השירות המשותף עם נשים⁶⁸¹.

ההקשר הרחב יותר הוא פעולות של כל הימין הפוליטי ליצור דה-לגיטימציה לעמותות מהצד השמאלי של המפה הפוליטית, ובעצם לשמאל כולו, תוך הדבקות תווית "בוגד" על כל מי שאינו מסכים עם המדיניות של הימין. קרבנות בולטים של הפעילות הזו הם ארגונים כמו "שוברים שתיקה" ו"בצלם", שכיום מעל 60% מהאוכלוסייה היהודית מחשיבים כגורמי נזק למדינה (איור 43 בעמ' 69). קורבנות פחות צפויים כוללים

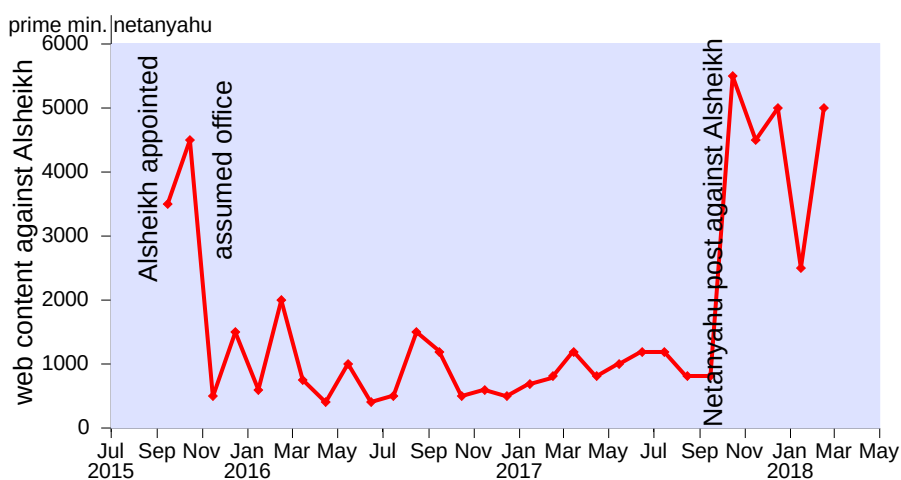
679 רשימה של 13 גופים נאספה בדה מרקר ב-23.2.2018.

680 גידי וייץ, האיש שרה"מ דחף לערוץ 10 מבקש לפגוע בחברת החדשות שלו, הארץ 12.6.2020.

681 אתר סרוגים 23.3.2017.

למשל את נשיא המדינה ראובן (רובי) ריבלין, איש ימין מובהק, שחטא בכך שגינה את הפיגוע בכפר דומא (שבו נשרפו למוות 3 פלסטינים) ובכך שקרא לשמור על ממלכתיות ולא לפגוע במוסדות המדינה⁶⁸².

תיעוד נדיר להשפעה ישירה של הסתה של נתניהו עצמו ניתן למצוא בדו"ח השנאה של קרן ברל כצנלסון. דו"ח השנאה מבוסס על ניטור לאורך זמן של מדיה חברתית, ובפרט על זיהוי ביטויי שנאה (קללות וקריאות לאלימות) שמופנים כנגד מגזרים, מוסדות, ואישים. במסגרת זו נערך מעקב גם אחרי שיח השנאה כנגד מפכ"ל המשטרה רוני אלשיך. עם בחירתו לתפקיד אלשיך ספג התייחסויות פוגעניות רבות, ש-75% מהן באו מהשמאל, אבל אלה דעכו עד כניסתו לתפקיד. אבל באוקטובר 2017 נרשמה פתאום עלייה דרמטית בהתבטאויות השנאה נגד אלשיך, מכ-1000 בחודש לכ-5000 בחודש (איור 44). העלייה הזו באה מיד אחרי פרסום פוסט של נתניהו בו הוא מאשים את אלשיך והמשטרה במסע צייד כנגדו ובהדלפות לא חוקיות⁶⁸³. 81% מההתייחסויות הפוגעניות כלפי אלשיך אחרי ההאשמות של נתניהו באו מהימין.

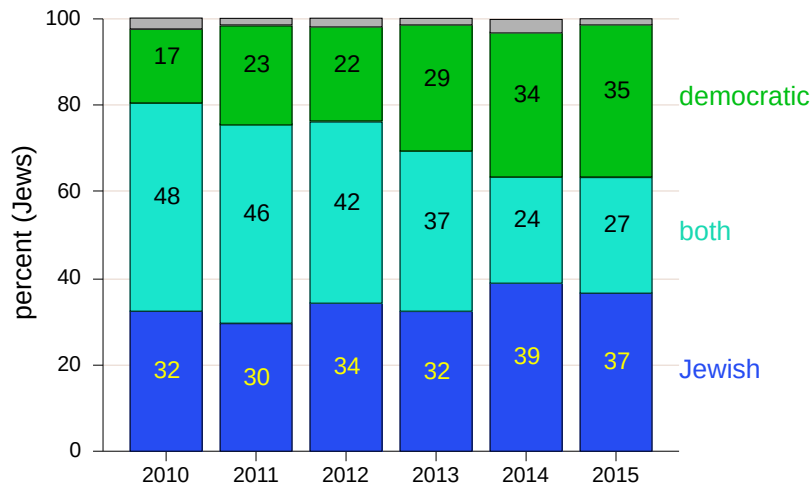


איור 44: התייחסויות פוגעניות ברשתות חברתיות למפכ"ל המשטרה רוני אלשיך עלו באופן דרמטי אחרי פוסט של ראש הממשלה בנימין נתניהו שהאשים את המשטרה במסע צייד נגדו ובהדלפות בלתי חוקיות.

תוצאה אחת של שיח השנאה המתגבר היא הקיטוב הגובר בעם. דוגמה טובה היא לקיחת צד בוויכוח אם יותר חשוב שישראל תהייה יהודית או דמוקרטית, ובמקביל הירידה הדרמטית באלה שחשוב להם שהמדינה תהייה גם יהודית וגם דמוקרטית, כל זאת תוך שנים ספורות (איור 38).

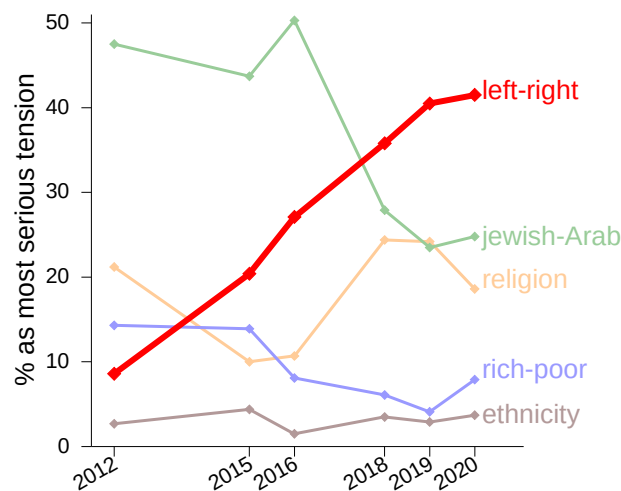
682 חדשות 2.8.2015 ynet ; וואלה חדשות 24.10.2017.

683 נתניהו נגד אלשיך: הדלפות לא חוקיות הפכו לצונאמי, מאקו 14.10.2017.



איור 38 : גדילת הקיטוב, כשפחות ופחות מקבלים את החשיבות בכך שהמדינה היא גם יהודית וגם דמוקרטית.

מאפיין חוזר של ההסתה מבית נתניהו הוא המניפולציה והשקרים. דוגמה מפורסמת היא הטענה שעמותות שמאל מסיעות מצביעים ערבים לקלפיות, שנועדה לעודד את מצביעי הימין לצאת להצביע. באופן כללי חלק ניכר משיח השנאה שקודם על ידי נתניהו הופנה כנגד השמאל. כתוצאה נוצר קיטוב מעמיק בין השמאל לימין, שהאפיל אפילו על הקיטוב המסורתי בין יהודים לערבים (איור 330). אבל הקיטוב הזה לא היה בהקשר של נושאים אידאולוגיים, אלא ממוקד בנתניהו ובגורלו הפוליטי.



איור 330 : תשובות של יהודים לשאלה "איזה מתח הכי חזק היום בעיניך בחבקה הישראלית?" מתוך מדד הדמוקרטיה⁶⁸⁴.

הנתונים לעיל מספקים שתי דוגמאות קונקרטיות להשפעה של הסתה ושיח שנאה, אבל הם ממש לא ממצים. בראייה היסטורית יתכן שליבוי השנאה והפגיעה בממלכתיות יהיו הגורמים המשמעותיים ביותר במורשת נתניהו, שיגרמו לנזק הרב ביותר למדינה בטווח הארוך. זו לא רק הסכנה המיידית של שפיכות דמים, אלא הפגיעה בלכידות החברתית והפיכתה לפילוג שאי אפשר יהיה לגשר עליו בחזרה. אבל בזמן אמת קשה למצוא נתונים כמותיים על זה.

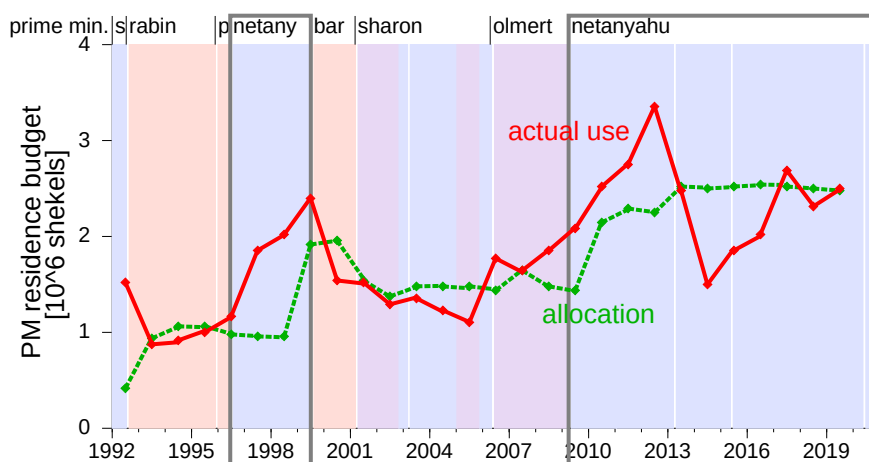
התנהלות אישית ושחיתות

למרות שזה ממש ממש לא העיקר, אי אפשר לצאת פטור בלי שום התייחסות לפן האישי ולפרשיות שהתלוו

684 מדד הדמוקרטיה הישראלית של המכון הישראלי לדמוקרטיה, שנים שונות.

לנתניהו כמו צל בכל תקופות כהונתו. גם ראשי ממשלה אחרים, ובפרט שרון ואולמרט, היו מעורבים בפרשות רבות, ובכל זאת התנהלותו של נתניהו הייתה יחודית.

נתונים שמראים שהתנהלותו של נתניהו הייתה שונה מזו של ראשי ממשלה אחרים אפשר למצוא בסעיפים תקציביים רלוונטיים, למשל זה של הוצאות מעון ראש הממשלה. למרבה המזל תקצוב מעון ראש הממשלה נעשה בסעיף נפרד של תקציב המדינה, כך שקל לעקוב אחריו (איור 331). מסתבר שאכן ההוצאות בשנות נתניהו עלו בהרבה על ההקצאה (אפילו אחרי שהעלו את ההקצאה) ועל ההוצאות של קודמיו בתפקיד. זה קרה הן בקדנציה הראשונה שלו והן בשנייה – שתי המדרגות העיקריות שרואים בנתוני ההקצאה הם בשנים 1999 ו-2010. השיא של כל הזמנים הושג בשנת 2012, שבה ההוצאות הגיעו לכדי 3.3 מיליון שקלים, ב-50% יותר מההקצאה שהייתה 2.2 מיליון שקלים. מצד שני יתכן שיש השפעה לביקורת הציבורית – היו שנים שבהן נתוני הביצוע הראו ירידה דרמטית בהוצאות.

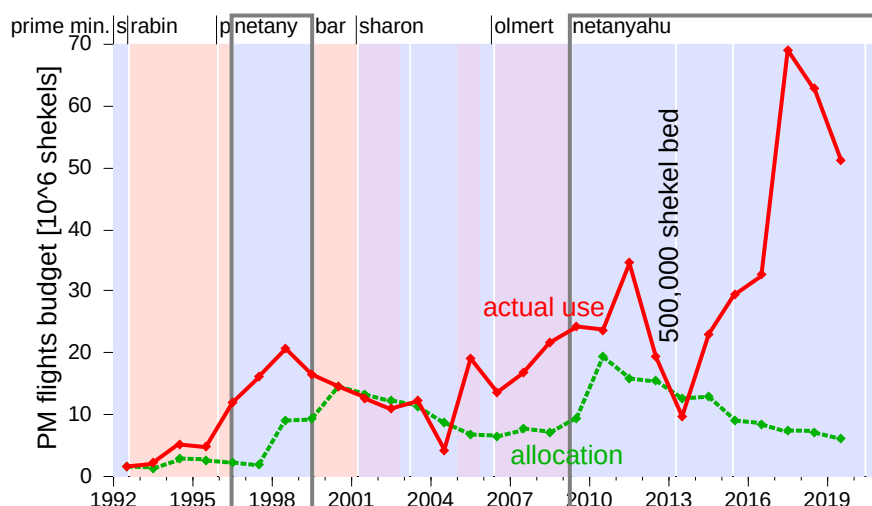


איור 331: ההקצאה להוצאות מעון ראש הממשלה עלו בתקופות נתניהו, וההוצאות בפועל עלו בחלק מהשנים עוד יותר⁶⁸⁵.

עוד סעיף שזכה לכותרות בשנים האחרונות הוא סעיף הטיסות. גם זה סעיף נפרד בתקציב, וההיסטוריה שלו מתוארת באיור 332. שימו לב לסקלה: יחסית לטיסות, ההוצאות על מעון ראש הממשלה נראות כמו כסף קטן. עד שנת 2016 המתווה הכללי נראה דומה: הקצאה די קבועה או יורדת, הוצאות שעולות עד כדי הרבה יותר מההקצאה, ומדרגות שמערכנות את ההקצאה. אולמרט נתן פייט רציני והגיע להוצאות שעוברות את של נתניהו בממשלתו הראשונה – אבל אז נתניהו חזר והגיע לשיא מרשים של 34 מיליון שקלים בשנת 2011 (יותר מפי 2 מההקצאה, שהייתה 15 מיליון). בשנתיים הבאות הייתה ירידה חדה בהוצאות, למרות השערורייה שפרצה בעיתונים אודות התקנת המיטה הזוגית בטיסה ללונדון באפריל 2013, בעלות של חצי מיליון שקלים. אבל הירידה הזו הייתה זמנית, ואחריה ההוצאות שבו לטפס, ולא סתם לטפס: ב-2017 הן הגיעו ליותר מפי 9 מההקצאה, וסכום של כמעט 69 מיליון שקלים. וצריך לזכור שזה רק התקציב לטיסות שוטפות. ברקע נמצא פרויקט המטוס הפרטי לראש הממשלה, שתוקצב במקור בסכום של 220 מיליון שקלים, ועלותו טיפסה כבר לכדי 580 מיליון⁶⁸⁶.

685 אתר מפתח התקציב, סעיף 04510133.

686 הארץ 6.11.2018. לא ברור אם הסכום הזה כולל גם את רכישת המטוס עצמו או רק את המיגון וההתאמות לשימוש ראש הממשלה.



איור 332: גם ההקצאה לטיסות ראש הממשלה עלו בתקופות נתניהו, וההוצאות בפועל עלו עוד יותר⁶⁸⁷.

מעבר לכך נתניהו נחשד בשורה ארוכה של פרשיות שחיתות. רובן קשורות לקמפנות וחוסר נכונות לשלם עבור דברים (כולל שימוש בתקציב משרד ראש הממשלה כדי לשלם עבור הוצאות פרטיות שאינן אמורות להיות מכוסות מתקציב המדינה) ולהטבות עבור מקורביו. מצד שני מקצת הפרשות קשורות לפגיעה מהותית בדמוקרטיה ובניהול המדינה. החקירות בתיקי האלפים (תיק 1000, תיק 2000, ותיק 4000) הובילו להעמדה לדין בפועל באשמת שוחד, מרמה, והפרת אמונים. בכך הפך נתניהו לראש הממשלה הראשון העומד לדין בעודו מכהן בתפקידו ומסרב להתפטר מתפקידו.

1997	פרשת בר-און/חברון	מינוי רוני בר-און למשרת היועץ המשפטי לממשלה אליקים רובינשטיין בטענה של חוסר ראיות, בניגוד לעמדת המשטרה	התיק נסגר על ידי היועץ המשפטי לממשלה אליקים רובינשטיין בטענה של חוסר ראיות, בניגוד לעמדת המשטרה
1999	פרשת עמדי	תשלום מקופת המדינה עבור עבודות פרטיות	התיק נסגר על ידי היועץ המשפטי לממשלה אליקים רובינשטיין בטענה של חוסר ראיות, בניגוד לעמדת הפרקליטות
~2004	פרשת ביביטורס	מימון כפול של נסיעות לחו"ל	היועץ המשפטי לממשלה יהודה ויינשטיין קבע כי אין חשד לפלילים
2010- ~2013	פרשת המעונות	מספר פרשיות הקשורות למימון פעולות במעון ראש הממשלה	ב-21.6.2018 הוגש כתב אישום נגד שרה נתניהו בפרשה אחת, וב-16.6.2019 היא הורשעה במסגרת הסכם טיעון; שאר הפרשיות נסגרו ע"י היועץ המשפטי לממשלה אביחי מנדלבליט בלי הסבר
2009- ~2015	תיק 1000 (מתנות)	קבלת מתנות בשווי מצטבר של מאות אלפי שקלים מארנון מילצ'ן, ג'יימס פאקר, ואחרים, לעיתים לאחר בקשה מפורשת, ומתן סיוע בעניינים אישיים (ויזה לארה"ב) וכלכליים	היועץ המשפטי לממשלה אביחי מנדלבליט החליט על העמדה לדין באשמת מרמה והפרת אמונים והמשפט נפתח ב-24.5.2020

היועץ המשפטי לממשלה אביחי מנדלבליט החליט על העמדה לדין באשמת מרמה והפרת אמונים והמשפט נפתח ב-24.5.2020	שיחות בין נתניהו למו"ל ידיעות אחרונות נוני מוזס בנוגע לשיפור הסיקור של נתניהו בעיתון בתמורה להגבלות על העיתון המתחרה ישראל היום	תיק 2000 (ידיעות אחרונות)	~2014
היועץ המשפטי לממשלה אביחי מנדלבליט הכריז מראש שנתניהו אינו חשוד; המשטרה המליצה על העמדה לדין של 6 אנשים, כולל עורך דינו של נתניהו וראש הסגל שלו לשעבר, ב-8.11.2018; נושא המניות כלל לא נחקר ⁶⁸⁹ , וועדת בדיקה בנושא הפרשה התפטרה לאור מגבלות שהטיל מנדלבליט על פעילותה ⁶⁹⁰	רכישת צוללות וספינות מחברת טיסנקרופ בניגוד לעמדת חיל הים ותוך הפעלת שיקולים זרים; אישור לטיסנקרופ למכור צוללות כאלה למצרים בלי היוועצות עם שר הביטחון או הרמטכ"ל ⁶⁸⁸ ; אפשרות לא ברורה לניגוד עניינים בהקשר לרווח ממניות של חברה ספקית של טיסנקרופ	תיק 3000 (צוללות)	2012-~2016
היועץ המשפטי לממשלה אביחי מנדלבליט החליט על העמדה לדין באשמת שוחד והמשפט נפתח ב-24.5.2020	אי-דיווח על ניגוד עניינים ככהונה כשר התקשורת, קידום ענייניו של שאול אלוביץ' בחברת בזק בתמורה לסיקור חיובי של נתניהו באתר וואלה שבבעלותו ⁶⁹¹	תיק 4000 (בזק)	2015-~2016

לבסוף, אי אפשר שלא להזכיר את מעורבותה של משפחת ראש הממשלה בעניינים שונים. רעייתו שרה נתניהו הואשמה בין היתר היא בכך שבשנים 2009-2011 הורתה להחזיר אלפי בקבוקים ריקים ממעון ראש הממשלה ושמרה אצלה את דמי הפיקדון. ב-2013 שילמה למשרד ראש הממשלה 4000 ש"ח כהחזר על כך⁶⁹². בשנת 2017 היא הואשמה בהוצאת כספים באופן לא חוקי על ארוחות במעון ראש הממשלה ובכמה פרשיות נוספות, ונתבעה על ידי עובדים במעון בטענה של העסקה פוגענית. בשנת 2019 הורשעה בתיק הארוחות במסגרת הסדר טיעון, לאחר דחיות ארוכות בקיום השימוע. היועץ המשפטי לממשלה אביחי מנדלבליט החליט לסגור את כל התיקים האחרים מבלי לתת הסברים לכך. במקביל היא הופיעה לצד ראש הממשלה במושבים הרשמיים של משלחת ישראל בעצרת הכללית של האו"ם למרות שאינה נושאת בתפקיד רשמי (במקום לשבת ביציע האורחים כמקובל), והשתתפה במשלחת רשמית בביקור לגואטמלה (שלא בתור מלווה לראש הממשלה, שלא השתתף בביקור).

בנו של נתניהו, יאיר נתניהו, פעיל מאוד ברשתות החברתיות, ומפורסם בקיצוניות ובהסתה המגולמת בדבריו. בכך הוא מתפקד ככל הנראה כשליח של אביו, תוך כדי יצירת חיץ המונע האשמה ישירה של ראש הממשלה בדברים שהוא כותב.

בשולי השוליים, ראוי להזכיר גם כי בני הזוג נתניהו אינם מחזיקים כלל כרטיסי אשראי, מה שמעלה תהיות בנוגע לניהול חייהם שלא במימון המדינה. פן ביזארי במיוחד של התנהגותם הוא דיווחים חוזרים על לקיחת מזוודות מלאות כביסה מלוכלכת בנסיעות ממלכתיות לווינגטון, כדי שהכביסה תעשה שם בחינם במסגרת האירוח על חשבון ממשלת ארה"ב⁶⁹³.

688 לתיאור החשדות ראו עוזי ארד, גלעד שר, ועקיבא אלדר, זו השחיתות הביטחונית החמורה בתולדות המדינה, הארץ 12.11.2020.

689 לפרוט התנהלות היועץ המשפטי בהקשר למסמוס החקירות ראו אור-לי ברלב, ועדת חקירה ממלכתית תצטרך לחקור את פרשת הצוללות – ואת טיוח פרשת הצוללות, המקום הכי חם בגיהנום, 20.10.2019.

690 יו"ר ועדת הבדיקה לפרשת הצוללות: מנדלבליט השאיר את עבודת הוועדה ריקה מכל תוכן, הארץ 24.12.2020.

691 גידי וייץ, לא רק ישראל היום: אתר החדשות הפופולרי "ואלה!" בשירות נתניהו, הארץ 29.10.2015.

692 הארץ 29.1.2015.

693 הנושא הועלה בתחקירים על נתניהו כבר ב-2011, וב-23.9.2020 הגיע אפילו לווינגטון פוסט, שאישר את הדברים מפי בכירים בממשלי אובמה וטראמפ.

פרק כה: האלטרנטיבה של השמאל

במחקר המדעי ובפרט במדעי החברה קיים מושג של "ניסוי טבעי" – מקרה שבו קרה באופן טבעי מצב שונה מהרגיל. מקרה כזה מאפשר לבדוק את ההשלכות של ההבדל בין המצב הרגיל למצב החריג, כאילו היינו עורכים ניסוי מבוקר. במהלך 41 שנות שלטון הימין היה מקרה כזה: ממשלת השמאל בראשותו של יצחק רבין בין השנים 1992-1995. בזיכרון הלאומי הפעולה המשמעותית ביותר של ממשלת רבין הייתה החתימה על הסכם אוסלו במסגרת הניסיון לקדם את סיום הסכסוך הישראלי-פלסטיני. אבל הממשלה הזו מייצגת גם שינוי דרמטי ממשלות אחרות במגוון נושאים כלכליים וחברתיים, ובאופן כללי בניהול ענייני המדינה.

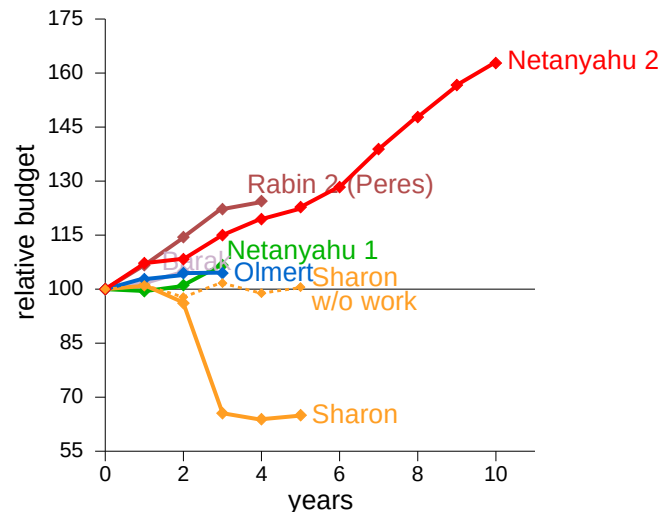
הפרק הזה, אם כן, לא דן ביצחק רבין האיש. לרבין, כמו לכל אחד, היו צדדים שונים. הוא גם לא עוסק באהוד ברק, שגם הוא הנהיג ממשלת שמאל כמה שנים מאוחר יותר, אבל למשך זמן קצר יותר ובפחות הצלחה. במקום זאת הפרק מתמקד ברמה הפרקטית באותן פעולות, בעיקר של ממשלת רבין, שהיו השונות ביותר ממה שעשה הימין.

סדרי עדיפויות כלכליים וחברתיים

הפניית תקציבים

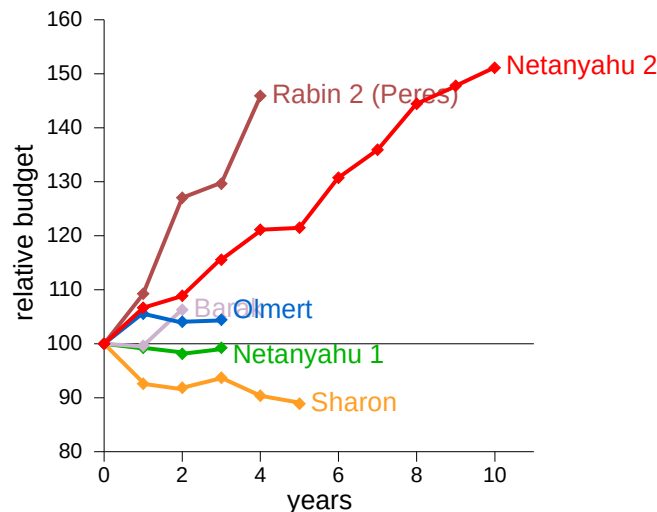
הביטוי הישיר והמובהק ביותר לסדרי העדיפויות של ממשלה כלשהי הוא חלוקת התקציב. כשמשוהו נמצא בעדיפות גבוהה מתקציבים אחרים, וכשהוא בעדיפות נמוכה מקציבים אחרים. השוואת השינוי בתקציב בממשלת רבין לעומת ממשלות אחרות מאפשר לראות הבדלים בסדר העדיפויות.

התפתחות התקציב של משרד הרווחה בתקופתה של כל אחת מהממשלות האחרונות (אלה שיש עבורן נתונים באתר מפתח התקציב, כלומר מאז 1992) מוצגת באיור 298. נקודת ההתחלה (100% בזמן 0) היא התקציב של השנה שהממשלה התחילה את כהונתה, שהוא כרגיל התקציב האחרון שנקבע על ידי הממשלה הקודמת. ערכים מעל 100 מראים על עלייה בתקציב יחסית לזה, וערכים מתחת ל-100 מצביעים על ירידה. הנתונים הם לא התקציב המקורי שאושר בכנסת אלא הביצוע בפועל, וכל הערכים מתוקנים לאינפלציה ולגודל האוכלוסייה. כתוצאה אנחנו בעצם מסתכלים כאן על השינויים בהוצאה הריאלית בפועל לנפש. ניתן להבחין שהעלייה בתקופת ממשלת רבין הייתה הגבוהה ביותר יחסית לממשלות אחרות, אם כי רצף ממשלות נתניהו הנוכחי לא הרבה מאחוריו, אולי חלקית בגלל המחאה החברתית. מהירידה הגדולה בזמן שרון צריך להתעלם, כי היא נבעה בעצם מהעברה של שירות התעסוקה וההכשרה המקצועית למשרד התעשייה. בסעיפים שלא קשורים לעבודה לא היה שינוי בתקופת שרון. בממשלות אולמרט וברק הייתה עלייה מינורית בלבד.



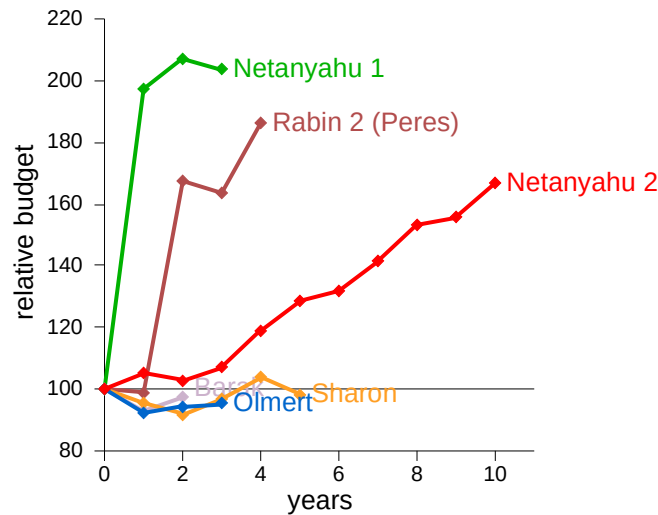
איור 298 : השינויים בתקציב הרווחה בכל ממשלה מאז 1992.

השינויים בתקציב החינוך בכל ממשלה מוצגים באיור 239. כאן רואים את ההבדל המובהק בין סדר העדיפויות של ממשלת רבין לעומת כל האחרות — עלייה ריאלית בפועל של 45% בתקציב החינוך לנפש תוך 4 שנים. הרצף הנוכחי של ממשלות נתניהו גם מימש עלייה יפה, אבל באופן משמעותי יותר לאט ממה שרביץ עשה. ובמקרה הזה העלייה הזו היא באופן מובהק תוצאה של המחאה החברתית ולא מדיניות יזומה (רואים את זה הרבה יותר טוב בנתוני התקציב המקורי, שם יש עלייה תלולה ביותר אחרי 2011, אבל כפי שרואים בגרף הזה רק חלק מהעלייה הזו מומש בסופו של דבר). אצל אולמרט וברק הייתה עלייה קטנה, ואצל שרון ירידה מצטברת של מעל 10% (בתקופה הזכורה לרע של לימור לבנת כשרת החינוך).



איור 239 : השינויים בתקציב החינוך בכל ממשלה מאז 1992.

עוד יותר חריג הוא תקציב הבריאות (איור 227). בתקופת ממשלת רבין עלתה ההוצאה הממשלתית על בריאות כמעט פי 2 כתוצאה מחקיקת חוק בריאות ממלכתי (תזכורת — זו הוצאה ריאלית בפועל לנפש). ממשלת נתניהו הראשונה הכפילה את ההוצאה הזו עוד פעם בשנת 1997, כשנתניהו החליט לבטל את המס המקביל שהיה חלק משמעותי מהמימון של קופות החולים, ולקח את האחריות למימון סל הבריאות על ממשלה. כיוון שזה החליף מקור מימון אחר, ההכפלה הזו של נתניהו לא באמת הגדילה את המימון הכולל של הבריאות. ממשלות נתניהו הנוכחיות העלו קצת את תקציב הבריאות אחרי המחאה החברתית, אבל הרבה פחות מהעלייה בתקופת רבין.

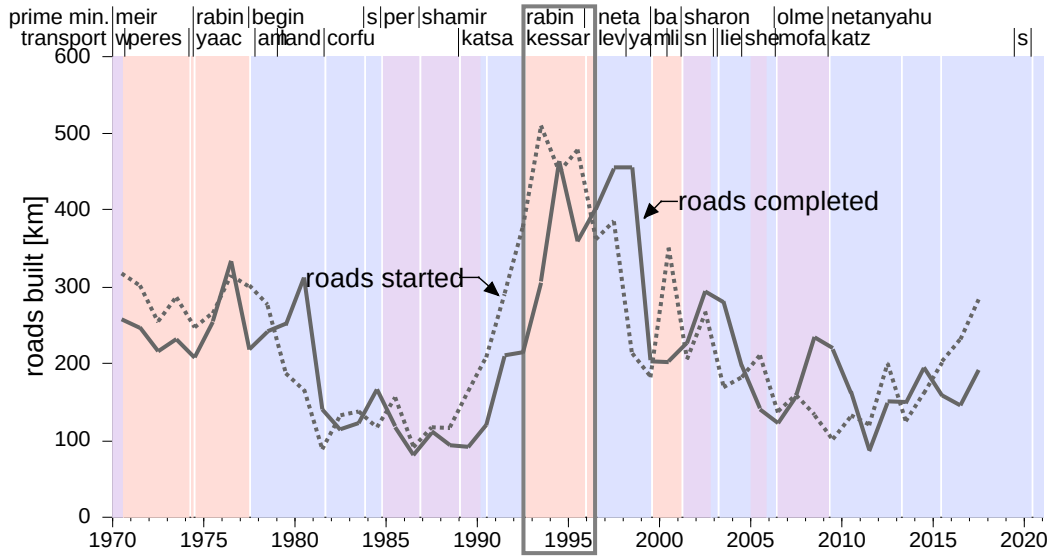


איור 227 : השינויים בתקציב הבריאות בכל ממשלה מאז 1992.

פעולות פיתוח

מעבר להפניית תקציבים לנושאים חברתיים, ניתן להבחין גם בפעולות פיתוח קונקרטיות שבוצעו בתקופת ממשלת רבין שחורגות באופן בולט מהפעולות שננקטו בתקופת כהונתן של ממשלות אחרות. דוגמה אחת הוא מתחום הדיור. כפי שראינו כבר באיחזור איור 266 בפרק כג לעיל, קצב בניית הדירות אחרי המהפך ירד לכדי שליש ממה שהיה לפני המהפך. היו רק שתי תקופות חריגות שבהן הייתה בנייה בהיקף גבוה יותר. הראשונה הייתה תנופת הבנייה ביוזמת שר הבינוי והשיכון אריאל שרון בממשלת שמיר, שנועדה לספק דיור לעולים מברית המועצות לשעבר. שיאה של הבנייה הזו היה בשנת 1991, והיא התמקדה בבנייה ממשלתית של דירות 3 חדרים במחוז הדרום. התקופה השנייה עם בנייה מוגברת הייתה בשלהי תקופת ממשלת רבין, והתאפיינה בשילוב של בנייה ציבורית ופרטית של דירות בכל הגדלים בכל המדינה. המסקנה היא שממשלת רבין השכילה ליצור את התנאים לבנייה מוגברת. לשם השוואה, ב-10 השנים שעברו מאז תחילת משבר הדיור בשנת 2008 ממשלות נתניהו לא הצליחו להביא לעלייה משמעותית בהיקף הבנייה, למרות הקמת כל מיני וועדות תכנון מיוחדות (וד"ל וותמ"ל).

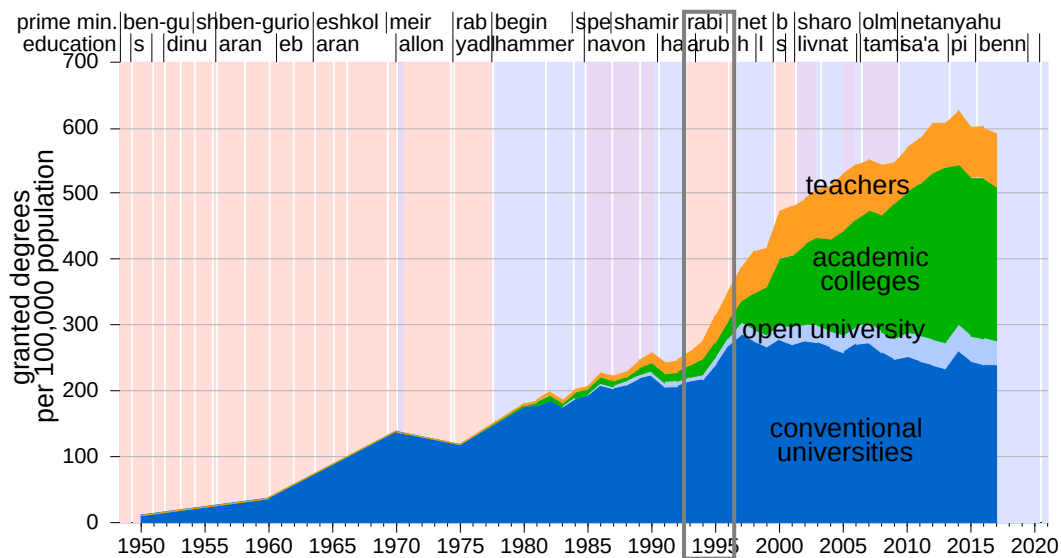
התחום השני שבו הייתה פעילות פיתוח נרחבת בתקופת ממשלת רבין הוא בסלילת כבישים (איור 282). הגדלה של התחלות סלילה התרחשה כבר בשלהי ממשלת שמיר, אבל השיא הבלתי מעורער שייך לשלושת השנים של ממשלת רבין. התקופה היחידה בתולדות המדינה שבה סללו יותר כבישים הייתה מאמצע שנות ה-50 עד אמצע שנות ה-60 של המאה הקודמת, כשראש הממשלה היה דוד בן-גוריון. החשיבות של סלילת כבישים היא לא כל כך כדי להקטין פקקים, אלא כדי לאפשר את תנופת הדיור: בלי תשתיות אי אפשר לבנות שכונות חדשות ולהרחיב קיימות.



איור 282 : סלילת כבישים חדשים בתקופת ממשלת רבין בהשוואה לממשלות אחרות (התמקדות בנתונים מאז 1970).

השלכות לטווח ארוך

שני תחומים בהם יוזמות שהנצו בממשלת רבין עלו ופרחו בכל התקופה מאז ועד היום הם החינוך והבריאות. בתחום החינוך שר החינוך אמנון רובינשטיין יזם שינוי בחוק ההשכלה הגבוהה שהביא לפריחה בהקמת מכללות וגדילת מספר הסטודנטים (איור 253).



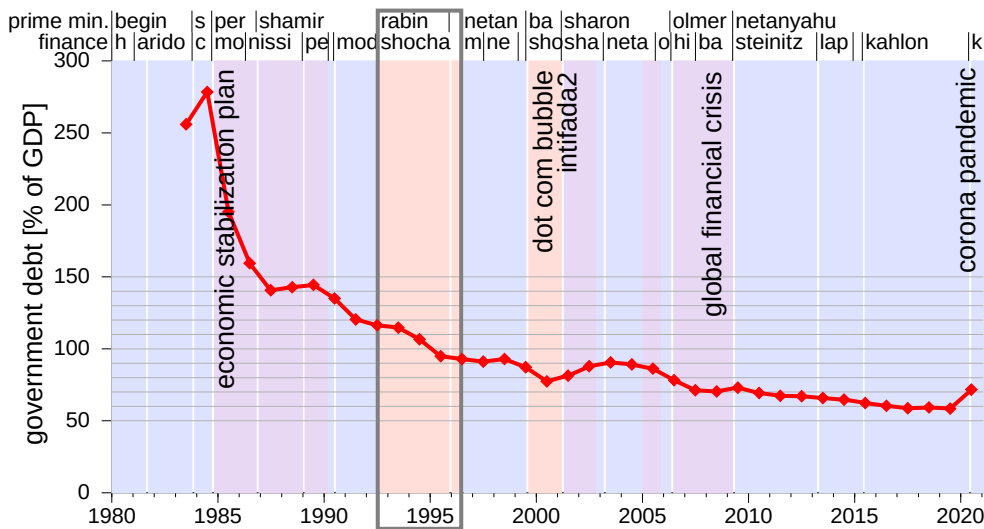
איור 253 : שיעור בעלי תואר ראשון עלה באופן ניכר מאז תחילת המאה בזכות המכללות.

בתחום הבריאות שר הבריאות חיים רמון יזם את חוק ביטוח בריאות ממלכתי. החוק נחקק בשנת 1994, והעניק ביטוח בריאות לכמיליון תושבים (מתוך אוכלוסייה של כ-5 מיליון), רובם ממעמד סוציו-אקונומי נמוך, שלא היה להם ביטוח בריאות קודם לכן.

המחיר הכלכלי

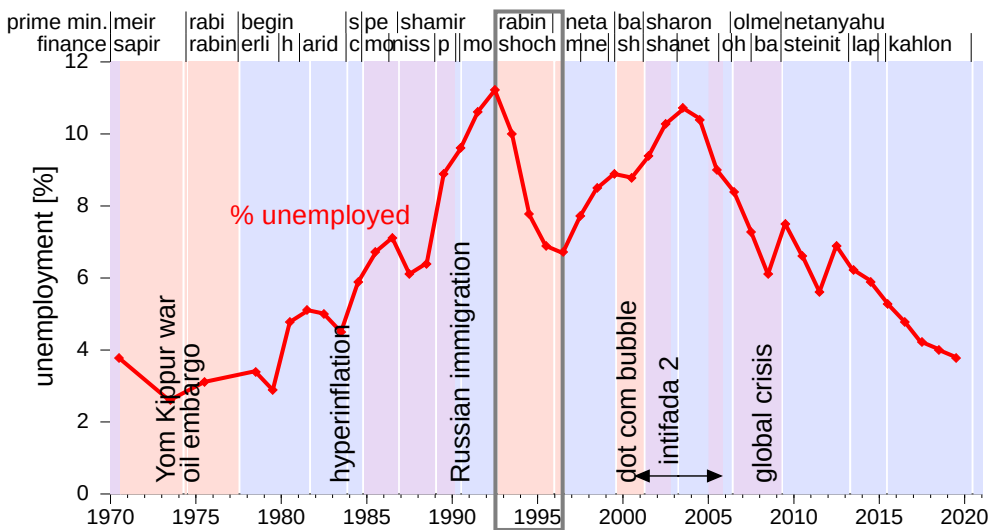
ומה היו ההשלכות של כל הפעולות והעליות התקציביות האלה על כלכלת המדינה?

- הצמיחה של המשק נשקה ל-7% – הצמיחה הגבוהה ביותר מאז המהפך פרט לשנה אחת (שנת 2000) בשיא בועת הדוט-קום. (המגמה הכללית של הצמיחה הוצגה באיור 75 בפרק כג.)
- הגירעון נע בטווח של 3-5% מהתמ"ג. זה לא נמוך, אבל גם לא גבוה באופן חריג, ובאופן כללי הגירעון הממשלתי מפגין תנודות חזקות. במקביל החוב הממשלתי יחסית לתמ"ג ירד בכ-20 נקודות אחוז (איור 81).



איור 81: החוב הממשלתי יחסית לתמ"ג ירד בתקופת ממשלת רבין למרות ההשקעות התקציביות הגבוהות יחסית.

- האבטלה ירדה בחדות, מכ-11% לכ-7%, למרות שמדובר בתקופה של גל העלייה הגדול מרוסיה, וזאת בניגוד לעליות באבטלה בתקופות של הממשלות שבאו לפני ואחרי ממשלת רבין (איור 100). במקביל הייתה עלייה בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה, וגם עלייה יחסית בשיעור העובדים במשרה מלאה לעומת העובדים במשרה חלקית.

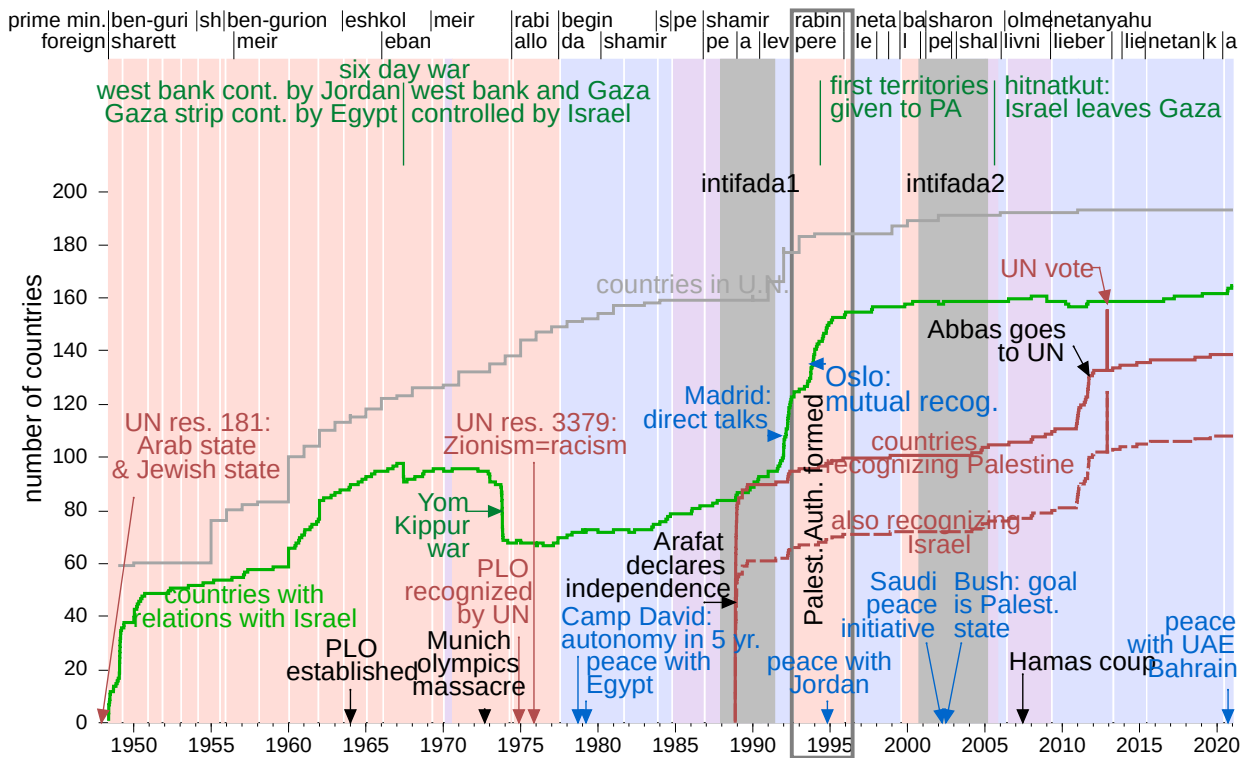


איור 100: השינויים באבטלה בתקופת ממשלת רבין בהשוואה לממשלות אחרות (התמקדות בנתוני הלמ"ס מאז 1970).

במילים אחרות, העלאת התקציבים החברתיים ופעולות הפיתוח שתוארו לעיל לא העמיסו על כלכלת המדינה, אלא להיפך, הם גרמו לפריחה. יתכן שהפריחה הכלכלית הייתה קשורה גם להרגשה כללית של התקדמות חיובית, בין היתר בהקשר של אפשרות של שלום עם הפלסטינים.

תהליך השלום

הפעולה השנויה ביותר במחלוקת של ממשלת רבין היא החתימה על הסכם אוסלו. בהסכם זה ישראל ואש"ף הכירו זה בזה, והוקמה הרשות הפלסטינית לתקופת ביניים עד שיחתם הסכם קבע. איור 333 מנסה להמחיש את מקומו של תהליך אוסלו על רקע מאורעות שונים לאורך 70 השנים האחרונות, והמצב הבינלאומי של ישראל והפלסטינים כפי שהוא משתקף בהכרה מצד מדינות העולם. מספר המדינות החברות באו"ם מצוין גם הוא בתור נקודת יחוס. פעולות הפלסטינים בשחור, של האו"ם בחום, ותהליך השלום בכחול.



איור 333: ההקשר הרחב של הסכמי אוסלו⁶⁹⁴.

הסכמי אוסלו לא נעשו בחלל ריק ומהותם אינה מסתכמת ב"לתת להם רובים" כפי שטוענים גורמים בימין. מי שהתחיל את תהליך השלום ברצינות, והבטיח לפלסטינים אוטונומיה תוך 5 שנים, היה כמובן ראש הממשלה מנחם בגין בהסכם קמפ דייוויד מספטמבר 1978.⁶⁹⁵ מי שהיה הראשון לדבר איתם אל פנים (אמנם במסגרת המשלחת הירדנית) היה ראש הממשלה יצחק שמיר בוועידת מדריד באוקטובר 1991. שניהם הנהיגו ממשלות ימין מובהקות. הסיבות לוועידת מדריד כללו את האינתיפאדה הראשונה ואת מעמדה הלא משהו של ישראל בזירה הבינלאומית: אחרי שמנהיג אש"ף יאסר ערפאת הכריז על עצמאות בנובמבר 1988, מספר המדינות שהכירו בו היה שווה למספר המדינות שקיימו יחסים דיפלומטיים עם ישראל (איור 333). ועידת מדריד, ולאחריה הסכם אוסלו, שיפרו באופן משמעותי את מעמדה של ישראל,

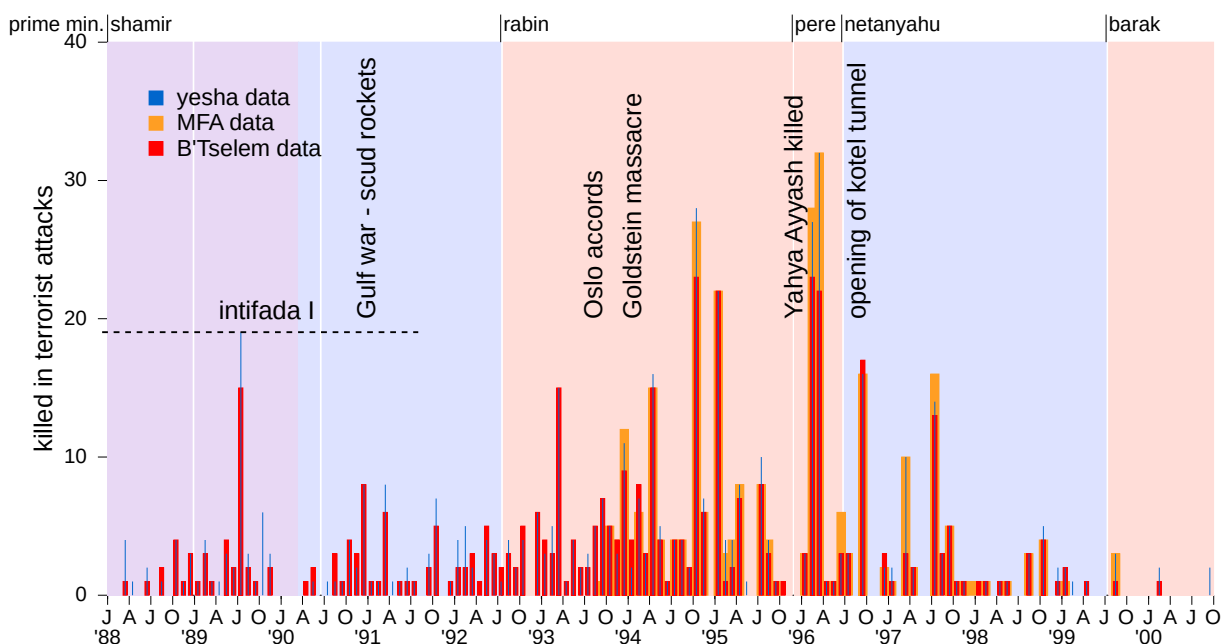
⁶⁹⁴ מקורות: נתוני ההכרה בישראל ובפלסטין מדפי וויקיפדיה האנגלית. מספר המדינות החברות באו"ם מאתר האו"ם.
⁶⁹⁵ הסכם קמפ דייוויד גם כלל כבר את הקביעה כי רשות המינהל העצמי של הפלסטינים תכונן "כוח משטרה מקומי חזק", מה שהיה הבסיס ליצירת משטרה פלסטינית חמושה בהסכמי אוסלו.

אבל היתרון הזה בהכרה הבינלאומית קטן באופן משמעותי בשנים האחרונות עם הקיפאון המדיני והקמפיין המוצלח של נשיא הרשות הפלסטינית מחמוד עבאס (אבו מאזן) באו"ם.

בגין בשעתו לא הסכים למדינה פלסטינית, וגם רבין לא. מי שהכריז קבל עם ועדה שהמטרה הסופית של התהליך היא הקמת מדינה פלסטינית היה הנשיא בוש ב-2003 (היו כמובן עוד שאמרו זאת קודם, אבל הוא המשמעותי ביותר בשל מעמדה של אמריקה ככת-ברית מובהקת של ישראל). ראש הממשלה אריאל שרון קיבל את מתווה בוש ובכך הכיר גם הוא בשאיפה למדינה פלסטינית.

שרון גם ביצע את תוכנית ההתנתקות שגרמה בהמשך להשתלטות תנועת החמאס על רצועת עזה, מבלי שקיבל על כך כל תמורה מדינית. בהסכם אוסלו, לשם השוואה, הייתה הדדיות, ושני הצדדים עשו ויתורים כואבים מבחינתם. כך למשל ישראל הסכימה להכיר באש"ף, והסכימה לחזרת הנהגת אש"ף מתוניס לרמאללה, ואש"ף מצידו הסכים להכיר בישראל, והסכים להמשך האחריות הצבאית הישראלית בתקופת הביניים.

הטענה השגורה נגד הסכמי אוסלו היא שהם גרמו להתגברות הטרור. נתונים מפורטים על ההרוגים מטרור בכל חודש בתקופה 1988-2000 (מתחילת האינתיפאדה הראשונה עד תחילת האינתיפאדה השנייה) מוצגים באיור 202. כפי שניתן לראות, אכן הייתה עלייה מסוימת בהרוגים מטרור אחרי הסכם אוסלו. אבל למרבה הצער היו לא מעט הרוגים מטרור גם לפני הסכם אוסלו ולפני שרבין נבחר לראשות הממשלה. השנה השקטה ביותר בתקופה הזו הייתה דווקא השנה של ממשלת ברק שלפני פריצת האינתיפאדה השנייה, 6 שנים אחרי הסכם אוסלו – תקופה שבה הרשות הפלסטינית התבססה והפעילה את כוחה (ואת הרוגים שלה) כנגד ארגון החמאס.



איור 202: מספר ההרוגים מטרור בכל חודש בשנים שסביב חתימת הסכם אוסלו.

בכל מקרה, ניתן לשאול מה גרם לעלייה בהתקפות הטרור אחרי חתימת הסכם אוסלו? כאן אפשר להציע 3 הבחנות:

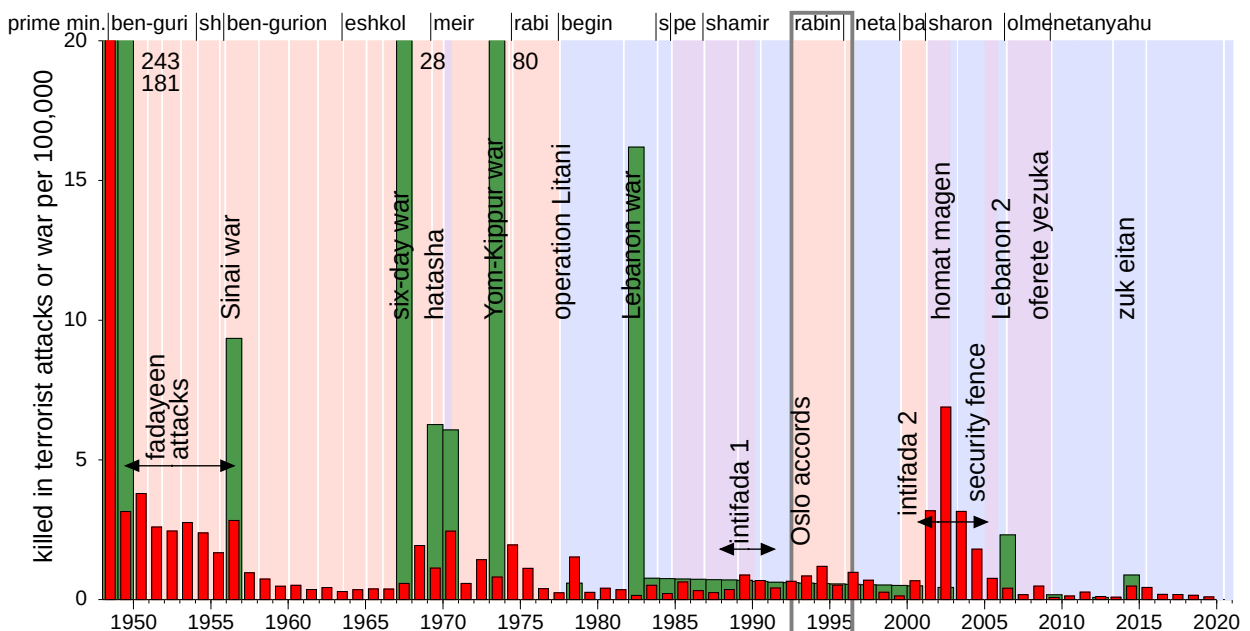
- הסכם אוסלו נחתם עם אש"ף, ואילו רוב הפיגועים בוצעו על ידי החמאס וארגונים ג'יהאדיסטים. די מוסכם שהמטרה שלהם הייתה לסכל את האפשרות שאש"ף יגיע להסכם שלום סופי עם ישראל, ולחזק את המעמד שלהם בתור מובילי המאבק המזוין נגד הכיבוש⁶⁹⁶. כלומר זה היה חלק ממאבק כוחות פנים פלסטיני. בהינתן שזה המצב, אפשר לנסות לחזק את אלה שרוצים לעשות

696 למשל יורם שוייצר, צמיחתם ודעיכתם של פיגועי ההתאבדות, ערכן אסטרטגי (3) 13 עמ' 41-33, 2010.

שלום על חשבון אלה שרוצים להרוג אותנו, או לחילופין אפשר לשחק לידיים של הרוצחים. העובדה שהימין הישראלי מייחס את הפיגועים להסכם ולא להתנגדות של החמאס היא אחת הדוגמאות הבולטות ליישור קו עם הקיצוניים והרצחניים ביותר, ולחוסר נכונות להיאבק למען השלום.

- הגרף לעיל מטעה כי הוא מראה רק את ההרוגים מהצד הישראלי. הסכם אוסלו נחתם כשנתיים אחרי דעיכת האינתיפאדה הראשונה, שבה נהרגו קרוב ל-900 פלסטינים, רובם בשנים 1988-1989. בשנת 1993, שנת חתימת ההסכם, נהרגו לפי נתוני בצלם 180 פלסטינים (לעומת 61 ישראלים). פחות מחצי שנה אחרי החתימה על ההסכם ביצע ברוך גולדשטיין טבח במערת המכפלה, בו רצח 29 מתפללים ופצע 125 נוספים. הטבח הזה הניע פיגועי נקמה של החמאס, לפי דבריהם הם, כלומר הוא תרם ישירות להרחבה של מעגל האלימות⁶⁹⁷. לא סביר לבודד את הסכם אוסלו מתוך כל הרקע הזה ולטעון שהוא אחראי לטרור.
- מקרה אחד שברור במיוחד הוא סדרת הפיגועים בפברואר ומרץ 1996, מיד אחרי הריגתו של "מהנדס" החמאס יחיא עיאש. עיאש היה מי שתכנן וחימש את רבים מהפיגועים בשנים הקודמות. השב"כ הצליח להעביר אליו טלפון סלולרי ממולכד, ופוצץ אותו כשקולו זוהה מדבר בו. סדרת פיגועי הנקמה של החמאס הייתה הרצחנית ביותר הכל התקופה הזו ומהווה חלק משמעותי מגל הטרור של אחרי אוסלו.

ממרחק השנים ברור שהסכם אוסלו הוביל לדינמיקת טרור, קיצונית, ורצחנות דו-צדדית. לא מופרך לשרטט קו ישר מהסכם אוסלו לטבח גולדשטיין, לפיגועי החמאס, להריגת עיאש, לפיגועי '96, ולהפסד של פרס בבחירות ועלייתו של נתניהו — ובהמשך חיסול תהליך אוסלו. ענף מקביל של הרצף הזה הוא רצח רבין, שיגאל עמיר לפי עדותו התחיל לתכנן אותו אחרי שהשתתף בלוויה של גולדשטיין וקיבל ממנו השראה. באופן שטחי אפשר לראות בכך הוכחה לחוסר האפשרות להגיע לשלום. אבל במבט שני רואים שהסיבה שאי אפשר להתקדם לקראת שלום היא שאנחנו שבויים בידיהם של הקיצונים הרצחניים משני הצדדים.



איור 199 : ההרוגים בהתקפות טרור (באדום) ובמלחמות (עמודות רקע בירוק) יחסית לגודל האוכלוסייה.

נתונים על ההרוגים מטרור ומלחמות במבט רחב יותר מוצגים באיור 199. בקנה המידה הזה, מספר

⁶⁹⁷ על הדיון הפנימי בחמאס בנוגע לפיגועי התאבדות, ועל ההחלטה לפנות לפיגועים בשטח ישראל כולל נגד אזרחים בעקבות טבח גולדשטיין, ראו מתי שטיינברג, עומדים לגורלם: התודעה הלאומית הפלסטינית 1967-2007, משכל 2008, עמ' 279.

ההרוגים בתקופות האינתיפדה הראשונה ואוסלו מאיור 202 נראה פחות מרשים. גל הטרור של שנות ה-70, למשל, היה הרבה יותר משמעותי, יחסית לגודל האוכלוסייה, מהתקפות הטרור שקרו אחרי הסכם אוסלו. התקופה המדממת ביותר הייתה האינתיפאדה השנייה, שאותה ניתן ליחס לקיפאון המדיני ולתסכול ממיסמוס הסכמי אוסלו לא פחות (ואולי יותר) ממה שניתן ליחס אותה להסכמים עצמם⁶⁹⁸. מה שרואים כיום בשטח זה לא "התוצאה של אוסלו". זה תוצאה של עשרות שנות מאבק בין אלה ששואפים לפשרה ולשלום לבין אלה שלא מוכנים להתפשר על סנטימטר, משני הצדדים.

הסיכום הממצה ביותר של הדינמיקה של הכיבוש והיחסים בין ישראל לפלסטינים בשטחים ניתנה במודעה שפורסמה בעיתון "הארץ" ב-22.9.1967 – שלושה חודשים בלבד אחרי מלחמת ששת הימים, ועוד לפני שהדברים קרו. וכך היה כתוב בה: ⁶⁹⁹

"כיבוש גורר אחריו שלטון זר. שלטון זר גורר אחריו התנגדות. התנגדות גוררת אחריה דיכוי. דיכוי גורר אחריו טרור וטרור נגדי. קורבנות הטרור הם בדרך כלל אנשים חפים מפשע. החזקת השטחים הכבושים תהפוך אותנו לעם של רוצחים ונרצחים."

ממשלת רבין והסכמי אוסלו היו ונותרו הפעם היחידה שנתנו כאן צ'אנס אמיתי לתהליך השלום, וניסו להתניע דינמיקה חיובית שתוכל להביא שיפור במצב⁷⁰⁰. למרבה הצער הקיצוניים משני הצדדים הצליחו להפוך אותה לדינמיקה של פחד ואלומות. הפלסטינים, בעיקר תנועת החמאס, הפעילו טרור מתאבדים שחתר תחת הלגיטימיות של הניסיון להשיג שלום. ההתנגדות להסכמים מימין כללה הפגנות מתלהמות, טבח במערת המכפלה, האשמת הממשלה בבגידה, ולבסוף את רצח ראש הממשלה יצחק רבין. לאור ההתנגדות העזה מימין לכל אפשרות של פשרה יתכן מאוד שהתהליך היה נכשל גם אם רבין לא היה נרצח. ומאז ההתנגדות רק גברה.

⁶⁹⁸ ראו למשל בתיאור המפורט של רון פונדק על הכשלת התהליך על ידי נתניהו והטעויות של ברק, בספר 25 שנה לתהליך אוסלו, לביא, רונן, ופישמן (עורכים), הוצאת כרמל 2019, עמ' 411-427.

⁶⁹⁹ כתבה על המודעה התפרסמה ב"הארץ" 50 שנה מאוחר יותר, ב-25.5.2017.

⁷⁰⁰ המזרחן מתי שטיינברג, בספרו עומדים לגורלם: התודעה הלאומית הפלסטינית 1967-2007, מעלה את השאלה "מדוע מאמץ צבאי שנכשל מביא למסקנת רבים בישראל כי מה שדרוש הוא 'ותר כוח', ואילו תהליך מדיני שנקטע באיבו נתפס כמוכיח את נבצרותו הנצחית?" (עמ' 401).

מפתח העניינים

309.....איחוד האמירויות	486 ,483 ,276.....אבו מאזן
89-92.....אינפלציה	180 ,175.....אבטלה
97.....הגדרה	227.....אברכים
322 ,99.....התאמת מחירים לאינפלציה	434.....אג"ח לביטוח הלאומי
480 ,298 ,296 ,24.....אינטיפדה שנייה	136 ,133 ,117 ,108 ,90.....אג"ח מדינה
300.....איראן	199.....אג"ח מיועדות
425.....אירוויזיון	200 ,174 ,165.....אג"ח קונצרניות
238 ,24.....אירועי אוקטובר 2000	423.....אגרת הטלוויזיה והרדיו
481 ,77.....איתרוג	114.....אגרת רכב
146.....אל-על	421 ,84 ,67.....אדלסון, שלדון
477.....אלטלנה	277 ,276.....או"ם
321 ,277.....אמברגו	406.....אוטובוסים
74.....אמון	257.....אוכלוסייה
252.....אמנת ז'נבה	270.....התנחלויות
445 ,156.....אנרגיה	258 ,231.....ערבים
449 ,152.....אנרגיה סולרית	259.....פלסטינים
446 ,147.....גז	278 ,218.....תחזיות
447.....הפקת חשמל	482.....אולמרט, אהוד
332 ,254 ,238 ,210 ,63.....אפליה	371.....אוניברסיטאות
254 ,66.....אפרטהייד	265.....אונר"א
75.....אקטיביזם שיפוטי	401.....אופנועים
91.....ארליך, שמחה	207.....אורתודוקסים
249 ,217.....ארץ ישראל	387.....אזורי הביקוש
505 ,309 ,283 ,276.....אש"ף	23.....אחוז ההצבעה
30 ,29.....אשכנזים	349.....אחיות
347.....אשפוז	328.....אי-התאמה לגיוס
75 ,67.....בג"ץאי-שוויון
475 ,307 ,284 ,210 ,91.....בגין, מנחם	429 ,188.....אי-שוויון בהכנסות
366 ,226.....בגרות	191.....פער חברתי
454.....בולענים	201 ,190.....פער מגדרי
117 ,90.....בונדס	197.....אי-שוויון בעושר
204.....בועת אשראי	190 ,162.....גורמי אי-שוויון
392.....בועת נדל"ן	194.....צמצום אי-השוויון
391 ,200 ,174.....בורסה	447.....איבוד אנרגיה
497 ,418 ,145 ,55.....בזק	52.....איזונים ובלמים

225.....	גמ"ח	491, 236, 66.....	בחירות
429, 185.....	גמלאות הביטוח הלאומי	23.....	אחוז ההצבעה
194.....	הבטחת הכנסה	26.....	אחוז חסימה
431.....	קצבת זיקנה	29, 23.....	בחירות מיוחדות לראש הממשלה
432.....	קצבת ילדים	32.....	דגמי הצבעה
69.....	גרינצוויג, אמיל	444, 272, 7.....	כיוב
173.....	גרעין שליטה	339.....	ביטוח בריאות
7.....	גרפים	467, 429, 117.....	ביטוח לאומי
14.....	סוגים	210, 63, 53.....	ביטול חוקים
13.....	רקע	180.....	בייבי בום
417, 54.....	דואר	309.....	ביילין, יוסי
445.....	דודי שמש	391.....	ביקוש והיצע
331, 210.....	דחית גיוס לחרדים	483, 309, 275, 254.....	בירת המדינה
171, 165, 163.....	דיבידנד	208.....	בית דין דתי
501, 379.....	דיוור	209.....	בית דין למשפחה
381.....	דיוור ציבורי	300.....	בית המקדש
307.....	דיין, משה	269.....	בנייה על קרקע פלסטינית פרטית
108.....	דירוג אשראי	386.....	בנייה פרטית
173, 172.....	דירקטוריון	386, 381.....	בנייה ציבורית
148.....	דלק	181, 142.....	בנק הפועלים
439, 169, 157.....	דלת מסתובבת	172, 165, 159, 142.....	בנקים
491, 59.....	דמוקרטיה	167.....	בעל שליטה
83.....	מדד הדמוקרטיה	203.....	בעלות על מוצרים
182.....	דמי טיפול	288, 69.....	בצלם
171.....	דנקר, נוחי	80.....	בר-און, רוני
315.....	דעת הקהל	339.....	בריאות
60.....	דרוזים	346.....	בריאות הנפש
212, 154, 80.....	דרעי, אריה	208.....	ברית זוגיות
470.....	דת ומדינה	313.....	ברק, אהוד
259.....	חלוקת האוכלוסייה	345, 341.....	בתי חולים
207.....	סטטוס קוו	249.....	גבולות
364, 214, 61, 29.....	דתיות	480, 268, 257.....	גדר ההפרדה
216.....	דתיים-לאומיים	233, 196.....	גודל משק בית
477.....	האופציה הירדנית	388.....	גודלי דירות
115, 109, 105, 96, 50, 48, 18.....	האוצר	376.....	גודלי כיתות
465.....	האיש הרזה והאיש השמן	267.....	גוש אמונים
194.....	הבטחת הכנסה	481.....	גוש קטיף
250.....	הגדה המערבית	24.....	גושים פוליטיים
127, 116.....	הגדלת העוגה	445, 147.....	גז טבעי
437.....	הגנה על הסביבה	104.....	גיוס הון
217, 210.....	הדרת נשים	327, 238, 221, 210.....	גיוס לצבא
335, 283, 210.....	הדתה	207.....	גיור
181.....	ההסתדרות החדשה	175.....	גיל העבודה
411.....	הולכי רגל	436, 202, 201.....	גיל הפרישה
466.....	הון אנושי	473, 209.....	גירושין
422, 193, 168.....	הון-שלטון-עיתון	132, 111, 108, 104.....	גירעון
340.....	הוצאה לאומית על בריאות	436, 199.....	גירעון אקטוארי
321.....	הוצאות ביטחון	182, 160, 94.....	גלובליזציה
326.....	בעולם	264.....	גלי עלייה
168.....	החברה לישראל	168.....	גלעד, ניר

250.....	הקו הירוק.....	108.....	החזר חובות.....
297 ,285.....	הרוגים במלחמות.....	271.....	החטיבה להתיישבות.....
249.....	הרצל, בנימין זאב.....	277.....	החלטות או"ם.....
276 ,261 ,253 ,66.....	הרשות הפלסטינית.....	168 ,48 ,19.....	החשב הכללי.....
423.....	הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו.....	160 ,116.....	הטבות מס.....
293.....	הרתעה.....	82 ,80 ,73.....	היועץ המשפטי לממשלה.....
131 ,126.....	השוואה בינלאומית.....	438.....	היטל הטמנה.....
276 ,250 ,66.....	השטחים.....	92 ,89.....	היפר-אינפלציה.....
169 ,95 ,53.....	השירות הציבורי.....	217.....	הישוב הישן.....
371 ,366 ,226.....	השכלה גבוהה.....	194.....	הכנסה כלכלית.....
190.....	השכלה כגורם לאי-שוויון.....	187.....	הכנסה ממוצעת.....
174.....	השתלטות עוינת.....	233 ,196 ,194.....	הכנסה פנויה.....
176.....	השתתפות בכוח העבודה.....	הכרה בינלאומית.....
288.....	התאבדויות.....	504 ,276.....	במדינה פלסטינית.....
445 ,156.....	התחממות גלובלית.....	504 ,274.....	במדינת ישראל.....
481 ,468 ,387 ,309 ,267 ,217 ,66.....	התנחלויות.....	371.....	הכשרה מקצועית.....
480 ,468 ,335 ,273 ,269 ,250.....	התנתקות.....	392 ,138.....	הלבנת הון.....
231 ,218 ,179.....	התפלגות גילים.....	203.....	הלוואה.....
185.....	התפלגות הכנסות.....	165.....	הלוואה עסקית.....
205 ,188 ,185 ,162 ,142.....	התפלגות מוטה.....	491 ,36 ,34.....	הליכוד.....
206.....	התפלגות פארטו.....	285.....	הלם קרב.....
451 ,145.....	התפלת מים.....	18.....	הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.....
213.....	התרגיל המסריח.....	177.....	המגזר העסקי.....
396.....	וד"ל.....	177 ,53.....	המגזר הציבורי.....
382 ,80.....	ויינשטיין, יהודה.....	396.....	המועצה הארצית לתכנון ובניה.....
335.....	וינטר, עופר.....	389 ,96.....	המחאה החברתית.....
480 ,397.....	ול"ל.....	133.....	הממשלה הרחבה.....
145.....	ועד עובדים.....	261.....	המנהל האזרחי.....
396.....	ועדה מחוזית.....	418.....	המתנה להתקנת טלפון.....
396.....	ועדה מקומית.....	165.....	הסדר חוב.....
325.....	ועדת ברודט.....	504 ,318 ,309 ,250 ,80 ,69 ,66.....	הסכם אוסלו.....
284.....	ועדת פהן.....	393.....	הסכם גג.....
252.....	ועדת לוי.....	477.....	הסכם לונדון.....
153.....	ועדת צמח.....	182.....	הסכם קיבוצי.....
49.....	ועדת שרים לחקיקה.....	504 ,307.....	הסכם קמפ דייויד.....
153.....	ועדת ששינסקי.....	408 ,401.....	הסעת המונים.....
305.....	ועידת אנאפוליס.....	339 ,199 ,181 ,140 ,90.....	הסתדרות.....
504 ,478 ,306.....	ועידת מדריד.....	184.....	הסתדרות המורים.....
307.....	ועידת קמפ דייויד.....	311 ,69.....	הסתה.....
312.....	ועידת קמפ דייויד השנייה.....	217.....	העדה החרדית.....
396.....	ות"ל.....	63.....	הפקעת אדמות.....
396.....	ותמ"ל.....	75 ,74 ,52.....	הפרדת רשויות.....
228.....	זיהוי נתוני חרדים.....	418 ,145 ,140 ,95 ,86.....	הפרטה.....
448 ,444.....	זיהום אוויר.....	184.....	הפרשות משכר.....
441.....	זיהום הסביבה.....	הצבעה בבחירות.....
118.....	זילות התקציב.....	23.....	אחוז ההצבעה.....
63.....	זכויות אדם.....	30.....	הצבעה דתית.....
67.....	זכות העמידה.....	29.....	הצבעה עדתית.....
309 ,266.....	זכות השיבה.....	28.....	הצבעה פסולה.....
73.....	זמיר, יצחק.....	331.....	הצהרת דתיות.....

- 222, 210..... חוק נהרי
 63..... חוק נכסי נפקדים
 331, 327, 238, 210..... חוק שירות הביטחון
 209..... חוק שעות העבודה והמנוחה
 349..... חוק תיירות מרפא
 62..... חוקי יסוד
 479..... חזבאללה
 214..... חזרה בתשובה
 300, 292, 284..... חיזבאללה
 357, 210..... חינוך
 365, 358..... חינוך חרדי
 364, 359..... חינוך ממלכתי
 364..... חינוך ממלכתי-דתי
 364..... חינוך עצמאי
 364..... חינוך ערבי
 483, 257..... חלוקת ירושלים
 505, 487, 480, 292, 253..... חמאס
 208, 65, 63..... חסרי דת
 186..... חציון
 118, 104, 49..... חקיקה
 470, 217..... חרדים
 221..... גיוס
 331..... דחית גיוס
 228..... זיהוי נתונים
 364, 358, 220..... חינוך
 270..... מעבר לקו הירוק
 233, 223..... תעסוקה
 397..... חריש
 419..... חשיפה לעיתונים
 446, 444, 151, 148..... חשמל
 506, 311, 300..... טבח במערת המכפלה
 238..... טבח כפר קאסם
 480, 283..... טבח סברה ושתילה
 454..... טביעת רגל אקולוגית
 174, 162..... טבע
 478, 301..... טילים
 423, 203..... טלוויזיה
 418, 203, 54..... טלפון
 203..... טלפון סלולרי
 309, 254..... טראמפ, דונלד
 6..... טרור
 299..... טרור יהודי
 505, 310, 291..... טרור פלסטיני
 321, 136..... יבוא
 497, 420, 141, 76..... ידיעות אחרונות
 207..... יהדות
 241, 59..... יהודית ודמוקרטית
 238..... יום האדמה
 131..... יוקר המחיה
 242..... יחס לערבים
 205..... זנב כבד
 431, 231, 180..... זקנים
 364, 216, 210..... זרם חינוכי
 418, 145..... חברה ממשלתית
 173, 139..... חברה עסקית
 139..... חברה ציבורית
 211..... חברה קדישא
 163..... חברת ארנק
 447, 150, 145, 141..... חברת החשמל
 225..... חברת הלומדים
 181, 140..... חברת העובדים
 409..... חגורות בטיחות
 134, 108..... חוב ממשלתי
 203..... חובות
 282..... חומת מגן
 63..... חופש הביטוי
 63..... חופש הדת
 63..... חופש העיסוק
 84..... חופש עיתונות
 209..... חוק איסור הונאה בכשרות
 339, 182, 52..... חוק ביטוח בריאות ממלכתי
 443..... חוק האריות
 160..... חוק הגבלת שכר הבכירים
 382, 52..... חוק הדיור הציבורי
 489, 93, 50..... חוק ההסדרים
 173..... חוק החברות
 209..... חוק החזיר
 364, 210..... חוק החינוך הממלכתי
 209..... חוק החמץ
 62, 60..... חוק הלאום
 433..... חוק הלפרט
 157..... חוק המזון
 67..... חוק העמותות
 חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית...
 133, 104
 167..... חוק הריכוזיות
 264, 208, 207, 59..... חוק השבות
 332, 221..... חוק השוויון בנטל
 210..... חוק השירות הלאומי
 396..... חוק התכנון והבנייה
 67..... חוק חופש המידע
 52..... חוק חינוך חינוך לגיל הרך
 332, 221, 210..... חוק טל
 63..... חוק יסוד חופש העיסוק
 478, 62, 60..... חוק יסוד כבוד האדם וחירותו
 119..... חוק יסוד משק המדינה
 275, 257..... חוק ירושלים
 364, 210..... חוק לימוד חובה
 263, 163, 162..... חוק לעידוד השקעות הון
 257..... חוק משאל עם

367.....	מבחני פיזה.....	199 , 178.....	יחס תלות.....
281.....	מבצעים צבאיים.....	275.....	יחסים דיפלומטיים.....
104.....	מגבלת התקציב.....	480 , 461 , 451 , 438.....	יכולת ביצוע.....
201 , 190.....	מגדר כגורם לאי-שוויון.....	432 , 231 , 218 , 180.....	ילדים.....
455.....	מגוון המינים.....	473 , 433 , 279.....	ילודה.....
59.....	מגילת העצמאות.....	453.....	ים המלח.....
205 , 97 , 6.....	מדגם מייצג.....	148.....	ים תטיס (מאגר גז).....
189.....	מדד ג'יני.....	140.....	יעילות.....
129.....	מדד ההתקדמות החברתית.....	151 , 136.....	יצוא.....
97.....	מדד המחירים לצרכן.....	214.....	יציאה בשאלה.....
129.....	מדד הפיתוח האנושי.....	483 , 387 , 309 , 278 , 275 , 254 , 220.....	ירושלים.....
317.....	מדד השלום.....	265.....	ירידה.....
100.....	מדד תשומות הבניה.....	284.....	יש גבול.....
74 , 68.....	מדיה חברתית.....	34.....	יש עתיד.....
313 , 263 , 261.....	מדינה דו-לאומית.....	372 , 227.....	ישיבות.....
59.....	מדינה יהודית.....	330.....	ישיבות הסדר.....
505 , 314 , 313 , 276 , 267 , 66.....	מדינה פלסטינית.....	359.....	ישיבות קטנות.....
427.....	מדינת רווחה.....	32.....	ישראל ביתנו.....
29.....	מדינת תל-אביב.....	497 , 491 , 420 , 84 , 76 , 67.....	ישראל היום.....
459 , 89 , 77 , 36.....	מהפך.....	136.....	יתרות מטבע חוץ.....
75 , 63.....	מהפכה חוקתית.....	62.....	כבוד האדם.....
175.....	מובטלים.....	403 , 401.....	כבישים.....
92.....	מודעי, יצחק.....	176.....	כוח העבודה.....
352 , 351 , 235.....	מוות.....	419 , 393 , 51.....	כחלון, משה.....
298 , 287.....	חיילים.....	507 , 293 , 284 , 250 , 66.....	כיבוש.....
.....	מוות לא טבעי.....	402.....	כלי רכב.....
296.....	טרור.....	92.....	כלכלה נכונה.....
285.....	מלחמות.....	225 , 137 , 90.....	כלכלה שחורה.....
409.....	תאונות דרכים.....	484 , 89.....	כלכלת שוק.....
364 , 359 , 210.....	מוכר שאינו רשמי.....	136.....	כלכלת שירותים.....
232.....	מומנטום דמוגרפי.....	484 , 104.....	כלל ההוצאה.....
418 , 150 , 145 , 141.....	מונופול.....	104.....	כללים פיסקליים.....
408.....	מוניות שירות.....	452 , 308.....	כנרת.....
346.....	מוסדות סיעודיים.....	212.....	כספים ייחודיים.....
359 , 222.....	מוסדות פטור.....	213 , 209 , 146.....	כשרות.....
310.....	מועצת יש"ע.....	לאום.....
203.....	מוצרים בני קיימא.....	259.....	חלוקת האוכלוסייה.....
359 , 184.....	מורים.....	193 , 153 , 141.....	לוביסטים.....
441 , 438.....	מזבלות.....	333.....	לוחמות.....
447.....	מזוט.....	148.....	לריתן (מאגר גז).....
69 , 38 , 30 , 29.....	מזרחים.....	80 , 32.....	ליברמן, אביגדור.....
104 , 94.....	מחזוריות במשק.....	359 , 226 , 223 , 210.....	לימודי ליבה.....
149.....	מחיר גז טבעי.....	371 , 366 , 226.....	לימודים אקדמיים.....
393.....	מחיר למשתכן.....	157 , 149.....	מאבקי כוחות כלכליים.....
389.....	מחירי דירות.....	212 , 118.....	מאבקי כוחות פוליטיים.....
300 , 70.....	מחירת יהודית.....	148.....	מאגרי גז טבעי.....
91.....	מטבע חוץ.....	159.....	מאור, גליה.....
85 , 67.....	מידע חופשי.....	435.....	מאזן אקטוארי.....
207.....	מיהו יהודי.....	136.....	מאזן הסחר.....
141.....	מיזוג חברות.....	269 , 66.....	מאחזים.....

300.....	מסגדי הר הבית.....	442, 438.....	מיחזור.....
401.....	מסילות ברזל.....	345.....	מיטות בבתי חולים.....
44.....	מספר השרים בממשלה.....	451, 272, 7.....	מים.....
162, 114, 91.....	מע"מ.....	80, 56.....	מינויים פוליטיים.....
392.....	מע"מ 0.....	402.....	מינוע.....
381.....	מעברות.....	165.....	מינוף.....
64.....	מעורבות.....	185, 137, 114.....	מיסים.....
461.....	מעט מדי ומאוחר מדי.....	114.....	מס ישיר.....
271.....	מענקי איזון.....	114.....	מס עקיף.....
172.....	מעריב.....	433, 194, 114.....	מס פרוגרסיבי.....
90, 36.....	מפא"י.....	114.....	מס רגרסיבי.....
32.....	מפלגות סקטוראליות.....	182, 146.....	מיקור חוץ.....
28.....	מפלגת הגמלאים.....	176.....	מיתון.....
34.....	מפלגת העבודה.....	444, 401, 203.....	מכוניות.....
452.....	מפלס הכנרת.....	372.....	מכללות אקדמיות.....
454.....	מפלס ים המלח.....	55.....	מכרז.....
454, 147.....	מפעלי ים המלח.....	117, 104.....	מלוות.....
261, 257.....	מפקד אוכלוסין.....	117.....	מלוות חוץ.....
158.....	מפקח על הבנקים.....	117.....	מלוות פנים.....
19.....	מפתח התקציב.....	283.....	מלחמה א-סימטרית.....
73.....	מצב חרום.....	281.....	מלחמות.....
33.....	מקדם מתאם.....	478.....	מלחמת המפרץ.....
451, 181, 145, 141.....	מקורות.....	459, 321.....	מלחמת יום כיפור.....
203.....	מקרר.....	479, 283, 92.....	מלחמת לבנון.....
470, 43, 37.....	מרכז (פוליטי).....	321, 259, 66.....	מלחמת ששת הימים.....
341.....	מרפאות.....	477.....	מלחמת אחים.....
34.....	מרצ.....	147.....	ממגורות דגון.....
401.....	משאיות.....	158, 154.....	ממונה על הגבלים עסקיים.....
389.....	משבר הדיור.....	186.....	ממוצע.....
447, 403, 90.....	משבר הנפט.....	67.....	ממלכתיות.....
93.....	משבר הקיבוצים.....	ממשלה.....
159, 92.....	משבר מניות הבנקים.....	44.....	גודל.....
213.....	משגיחי כשרות.....	45.....	משרדים.....
116.....	משחק סכום אפס.....	41.....	סיווג הממשלות.....
54.....	משטרה.....	41.....	רשימת כל הממשלות.....
217.....	משיחיות.....	243.....	שיתוף ערבים.....
75.....	משילות.....	470, 45, 41.....	ממשלת אחדות.....
184.....	משכורת.....	80, 76.....	מנדלבלוט, אביחי.....
185.....	ברוטו לעומת נטו.....	396.....	מנהל התכנון.....
187.....	כוח קנייה של משכורת ממוצעת.....	48.....	מנהל מקרקעי ישראל.....
186.....	שכר ממוצע לעומת שכר חציוני.....	483.....	מנהרות הכותל.....
395, 393, 203.....	משכנתא.....	200, 174.....	מניות.....
391.....	משקיעים בדירות.....	75.....	מניעה משפטית.....
201.....	משקיעים מוסדיים.....	339, 52.....	מס בריאות.....
45.....	משרדי הממשלה.....	193, 114.....	מס הכנסה.....
96, 50, 18.....	משרד האוצר.....	194.....	מס הכנסה שלילי.....
324.....	משרד הביטחון.....	163, 161, 116.....	מס חברות.....
344, 54.....	משרד הבריאות.....	467, 342, 52.....	מס מקביל.....
357.....	משרד החינוך.....	193.....	מס רגרסיבי.....
427.....	משרד הרווחה.....	153.....	מס ששינסקי.....

- 252..... סיפוח זוחל
 277, 270, 259, 256, 236..... סיפוח מזרח ירושלים
 335, 283..... סכסוך דתי
 289..... סכסוכים במזרח התיכון
 343, 339..... סל בריאות
 97..... סל צריכה
 119..... סעיפי התקציב
 316, 82, 29..... סקר
 284..... סרבנות (סרוב לשרת בצבא)
 335..... סרוב פקודה
 181..... עבודה מאורגנת
 29..... עדות
 53..... עובדי מדינה
 361, 182, 95, 55..... עובדי קבלן
 177..... עובדים זרים
 381, 264, 32..... עולים
 471, 433, 223, 196, 186..... עוני
 168..... עופר (משפחת עסקים)
 293, 282..... עופרת יצוקה
 205, 197, 192..... עושר
 419, 84, 63..... עיתונות
 185..... עלות השכר
 264, 181, 179..... עלייה
 397, 386, 265, 258, 208, 104..... גל עלייה מרוסיה
 293, 282..... עמוד ענן
 381..... עמיגור
 381..... עמידר
 167..... עסקאות בעלי עניין
 151..... עצמאות אנרגטית
 232, 182..... עצמאים
 189..... עקומת לורנץ'
 231..... ערביי ישראל
 328..... גיוס
 242..... זיהוי עצמי
 239..... יחס למדינה
 245..... נאמנות למדינה
 220..... תלמידים
 67..... עריצות הרוב
 310, 276..... ערפאת, יאסר
 332, 269..... עתירות לבג"ץ
 285, 284..... פוסט-טראומה
 447..... פחם
 330, 328, 221..... פטור מגיוס
 328..... פטור רפואי
 490, 420..... פייק ניוז
 481, 475, 269..... פינוי ישובים
 405..... פיצול נסיעות
 93..... פיקוח על מחירים
 165..... פירמידה
 483, 277, 265..... פליטים
 379..... משרד השיכון
 400..... משרד התחבורה
 417, 54..... משרד התקשורת
 437..... משרד להגנת הסביבה
 360, 175..... משרה חלקית
 360, 175..... משרה מלאה
 55..... משרת אמן
 147..... מתווה הגז
 310, 257, 254, 66..... מתנחלים
 315..... נאום בר-אילן
 173..... נבחרת דירקטורים
 453..... נהר הירדן
 148..... נובל אנרג'י
 99..... נומינלי
 104..... נומרטור
 221..... נח"ל חרדי
 440, 157, 55..... ניגוד עניינים
 208, 65..... נישואין
 403..... נסועה
 475, 306, 284..... נסיגה
 409..... נפגעים בתאונות דרכים
 446..... נפט
 196..... נפש תקנית
 266..... נציבות האו"ם לפליטים
 208..... נשות הכותל
 333..... נשים בצבא
 300..... נשק גרעיני
 407..... נת"צ
 נתונים
 12..... איכות
 85..... חופשיים
 86, 12..... חסרים
 18..... מקורות
 10..... נירמול
 141..... נתח שוק
 484, 422, 315, 70, 51, 29..... נתניהו, בנימין
 307..... סאדאת, אנואר
 375..... סגל אקדמי
 349..... סגל רפואי
 354..... סגר
 13, 9..... סדרה עתית
 434, 401, 93, 90..... סובסידיה
 72..... סודיות ביטחונית
 308..... סוריה
 371..... סטודנטים לתואר ראשון
 207..... סטטוס קוו
 6..... סטטיסטיקה תיאורית
 118..... סיוע מאמריקה
 475, 320, 307..... סיני
 469, 309, 263, 252..... סיפוח השטחים

- 245, 240.....קיפוח
 111.....קיצוץ רוחבי
 484, 89.....קפיטליזם
 385.....קצב בניית דירות
 403.....קצב סלילת כבישים
 429.....קצבה
 431.....קצבת זיקנה
 432.....קצבת ילדים
 159, 142.....קרטל
 434.....קרן הביטוח הלאומי
 438.....קרן לשמירת הניקיון
 199, 182.....קרן פנסיה
 269.....קרקע פרטית
 499, 313, 310, 69.....רבין, יצחק
 311, 70.....רבנים והסתה
 440, 157.....רגולציה
 259.....רוב יהודי
 374.....רובינשטיין, אמנון
 163.....רווחים כלואים
 411.....רוכבי אופניים ואופנועים
 258, 32, 30.....רוסים
 349, 184.....רופאים
 112, 106.....רזרבה (בתקציב)
 99.....ריאלי
 360, 187.....ריבוי משרות
 390.....ריבית בנק ישראל
 108, 104.....ריבית על מלוות
 423.....רייטינג
 141, 96.....ריכוזיות
 406, 401.....רכבת
 408, 401.....רכבת קלה
 339, 181.....רמון, חיים
 469, 308.....רמת הגולן
 388, 203.....רמת החיים
 193.....רנטה
 341.....רפואה מונעת
 207.....רפורמים
 419, 172, 142.....רפורמת הסלולר
 480, 250.....רצועת עזה
 69.....רצח פוליטי
 506, 311, 217, 69.....רצח רבין
 292.....רקטות
 55.....רשות הדואר
 142.....רשות ההגבלים העסקיים
 423.....רשות השידור
 395.....רשות מקרקעי ישראל
 140.....רשות ניירות ערך
 212, 33.....ש"ס
 72.....שב"כ
 74, 63.....שביתה
 276.....פלסטין
 פלסטינים
 261.....אוכלוסייה
 288.....הרוגים
 177.....עבודה בישראל
 265.....פליטים
 464, 198, 185, 181, 165.....פנסיה
 199.....פנסיה צוברת
 441, 438.....פסולת
 67, 53.....פסקת התגברות
 72, 66.....פעולות בלתי חוקיות של הממשלה
 263.....פער המיליון
 412, 405.....פקקים
 104.....פרו-מחזוריות
 375.....פרופסורים
 473, 433, 279, 231, 218.....פריון בילודה
 129.....פריון העבודה
 182.....פרילנסר
 387, 160, 29.....פריפריה
 477, 267, 213, 92, 29.....פרס, שמעון
 423, 421.....פרסום
 80.....פרשת בר-און/חברון
 82.....פרשת חשבון הדולרים
 72.....פרשת קו 300
 171.....פרת מזומנים
 505, 306, 276, 267.....פתרון שתי המדינות
 199.....צבירה לפנסיה
 284.....צד"ל
 335, 327, 74.....צה"ל
 497.....צוללות
 293, 282.....צוק איתן
 481, 278, 264, 263, 249, 210.....ציונות
 216.....ציונות דתית
 181, 168, 146.....צים
 272, 7.....צינורות
 395, 127, 109.....צמיחה
 90.....צנע
 451.....צריכת מים
 211.....קבורה
 481, 283.....קבלת החלטות
 453.....קו אדום
 223, 196.....קו העוני
 212, 67.....קואליציה
 483, 251.....קווי 1967
 467, 339, 181.....קופת חולים
 488, 353, 348.....קורונה
 292, 283.....קטיושות
 181, 93.....קיבוצים
 61.....קיטוב
 454, 437, 397.....קיימות

- 409, 288.....תאונות דרכים
 300.....תג מחיר
 504, 486, 483, 70.....תהליך השלום
 303.....נקודות ציון עיקריות
 317.....תמיכת הציבור
 372.....תואר ראשון
 351, 235, 202, 199.....תוחלת החיים
 303, 267.....תוכנית אלון
 277, 276, 274, 250.....תוכנית החלוקה
 459, 181, 135, 92...1985.....תוכנית הייצוב הכלכלית
 396.....תוכנית מתאר
 125.....תוצר לאומי גולמי
 125.....תוצר מקומי גולמי
 331, 228.....תורתו אומנותו
 399.....תחבורה
 405, 401, 209.....תחבורה ציבורית
 419, 157, 142, 140.....תחרות
 348.....תיירות רפואית
 396, 80.....תכנון
 480, 394.....תכנון דירות
 164.....תכנון מס
 387.....תל-אביב
 364, 220.....תלמידים
 397.....תמ"א 35
 126.....תמ"ג לנפש
 355.....תמותה עודפת
 352, 236.....תמותת תינוקות
 155, 153, 147.....תמלוגים
 448, 148.....תמר (מאגר גז)
 181, 162, 141.....תנובה
 300.....תנועת כך
 201, 165.....תספורת
 232, 175.....תעסוקה
 252.....תפיסה לוחמתית
 282, 278.....תקיפת הכור הגרעיני בעיראק
 74.....תקנות לשעת חירום
 361.....תקנים
 105, 18.....תקציב המדינה
 325, 110.....ביצוע
 132.....גירעון
 375.....האוצר
 375.....השכלה גבוהה
 103.....יחסית לתמ"ג
 119.....מבנה הסעיפים
 104.....מגבלת התקציב
 324.....משרד הביטחון
 344.....משרד הבריאות
 357.....משרד החינוך
 427.....משרד הרווחה
 379.....משרד השיכון
 408, 209.....שבת
 275, 254.....שגרירויות
 290.....שואה
 284.....שוכרים שתיקה
 446.....שווה ערך לטון נפט
 59.....שוויון זכויות
 497, 77.....שוחד
 140, 91.....שוק חופשי
 90.....שוק שחור
 363, 202.....שתיקה
 469, 212, 76.....שחיתות
 482.....אהוד אולמרט
 496.....בנימין נתניהו
 249.....שטח המדינה
 253.....שטחי A, B, C
 475, 306, 277.....שטחים תמורת שלום
 163.....שטייניץ, יובל
 485, 423.....שידור ציבורי
 74, 71, 68.....שיח שנאה
 168.....שיטת השקשוקה
 90.....שילומים מגרמניה
 437, 110.....שינויים בתקציב
 351, 235.....שיעור תמותה
 381, 55.....שיקום שכונות
 54.....שירות בתי הסוהר
 331, 238, 210.....שירות לאומי
 136.....שירותים
 98.....שירשור
 381.....שכירות (דירור)
 232, 181.....שכירים
 159.....שכר בכירים
 321.....שכר במערכת הביטחון
 224, 185.....שכר ברוטו
 366, 362.....שכר המורים
 190.....שכר לשעת עבודה
 194.....שכר מינימום
 187.....שכר ממוצע למשרת שכיר
 185.....שכר נטו
 323, 303.....שלום
 308.....שלום עם ירדן
 475, 307, 284.....שלום עם מצרים
 72.....שלום, אברהם
 252.....שלטון צבאי
 477, 73.....שמיר, יצחק
 190, 129.....שעות עבודה
 91.....שער חליפין
 494, 490, 478.....שקרים
 505, 478, 314, 283, 69, 48.....שרון, אריאל
 424.....תאגיד השידור הישראלי

491, 419, 168.....	תקשורת (עיתונות וטלוויזיה)	400.....	משרד התחבורה
149.....	תשובה, יצחק	437.....	משרד להגנת הסביבה
194.....	תשלומי העברה	119.....	תקציב דו-שנתי
		357, 344, 325.....	תקציב לנפש