**שער שישי: יסודות ה"ממלכה"**

 מנהיגי המדינה והציבור שאפו לקיים מדינה שתהיה "ממלכה" מתוקנת עם סדר יום ממלכתי ומוסדות אזרחיים חזקים, שיאפשרו קיום כלכלה איתנה וחברה הוגנת. המוסדות שנבנו בהדרגה אפשרו התמודדות טובה עם השינויים והאתגרים במשטר הכלכלי ובדמוגרפיה. הצלחת הפיתוח, הצמיחה והתמודדות עם משברים אזרחיים וצבאיים, נשענה מקיום מוסדות ראויים. מממשל איכותי כולל מוסדות איכותיים, תשתיות פיזיות, שירותים אזרחיים מתפקדים בבריאות, חינוך, השכלה גבוהה ואי שוויון סביר כבסיס לסולידריות חברתית ופריון גבוה. ישראל עמדה מול אתגרים ביטחוניים ומדיניים שמייחדים אותה מרוב המדינות המפותחות ושרידותה היא הודות לממשל ראוי ואמין עם מוסדות, תשתיות ושירותים מתפקדים.

ממשל טוב מאזן בין מדיניות ניאו-ליברלית ומדיניות סוציאל דמוקרטי. בסקרים עלה כי רוב הציבור, כולל מצביעי הימין והחרדים, מעוניינים בעקרונות סוציאל דמוקרטים של מדינת רווחה ושירותים ציבוריים ורגולציה לתיקון כשלי השוק הפרטי, תחרות וטכנולוגיה. בשנים האחרונות התגלו חולשות במשילות שעלולים לפגום בחיים הכלכליים כמו גם בשאר תחומי החיים. הצעות הממשלה לשינויים בחקיקה המשטרית, בתחילת 2023, העמידו אתגר גדול לדמוקרטיה והכלכלה הישראלית.

 **פרק 31 מוסדות וממשל**

**ממשל ומשילות**

 היישוב היהודי בארץ ישראל התאפיין במוסדות שלטון, תרבות וחוסן דמוקרטי שנבעו מהיסטוריה של הקהילות היהודיות בגולה ומהכרה שמוסדות הם בסיס לכלכלה וחברה בריאה. המוסדות הממלכתיים נבנו כשילוב של מוסדות היישוב היהודי והמנדט הבריטי ובניית מוסדות מדינה חדשים. המוסדות נבנו בתהליך דינמי והדרגתי, לעיתים כתוצאה מלחץ אירועים שוטפים. המוסדות תרמו ליציבות הדמוקרטית ולתפקוד הכלכלי מוצלח והכרה בין-לאומית במעמדה הכלכלי של ישראל. התהליך לא היה פשוט במדינה שהדת בה חזקה. משנותיה הראשונות נוצר ממשל כלכלי טוב שנשען על משרדי הממשלה, תביעה כללית, בתי משפט שאוכפים חוזים וזכויות קניין, מערכת מס הפועלת אוניברסלית ולא על פי מעמד הפרט. נבנו חברות ממשלתיות ייעודיות ורשויות ממשלתיות ששרתו את הציבור. המשטר "החוקתי" בישראל אינו נשען על חוקה כתובה והתקיימה חלוקת רשויות ממלכתיות אפקטיבית: הרשות המחוקקת (הכנסת), הרשות המבצעת (הממשלה) והרשות השופטת (בתי משפט ובתי דין בראשות בית המשפט העליון), שלצידם מוסדות אפקטיביים של מבקר המדינה ובנק ישראל.

האתגרים הכלכליים המורכבים של ישראל חייבו מקצועיות רבה. המשק עבר, במהלך השנים, ממשטר ציבורי ריכוזי לכלכלת שוק וסקטור פרטי ואסדרה מקצועית המפקחת על תפקוד יעיל של השווקים בפני כשלי שוק. תוכנית הייצוב משנת 1985, חיזקה את המערכת המקרו-כלכלית וגיבוש כללים לתפקוד יעיל בענפי המשק. ב-40 השנים הראשונות של המדינה מוסדות הרגולציה היו חלשים והכלכלה נשלטהעל ידי גופים ממשלתיים מונופוליסטיים. תחרותיות, הפרטה וטיפול במונופולים שידרגו עשרות גופי פיקוח בענפי המשק שפעלו על פי חקיקה ומוסדות רגולציה עצמאיים ומתמחים.

מחקרים הצביעו שמוסדות "טובים" מעצבים כללי משחק המאפשרים לציבור לממש את ההזדמנויות הכלכליות מבלי קשר לזהות הפרט או לקבוצה אליו הוא משתייך, בביטחון אישי, אכיפת חוזים, שמירת זכויות ושיווניות של קנין פרטי. מוסדות "טובים" חשובים יותר מהפרטים הניצבים בראשם. מוסדות פיננסיים, רשויות פיקוח ובעיקר מערכת משפט עצמאית משפיעים לטובה על צמיחה, שגשוג כלכלי, מניעת שחיתות, חירות הפרט, חופש המחשבה, יזמות ויצירה.

המערכת מוסדית הייתה קריטית לצמיחה ויציבות כלכלית במיוחד במשק פתוח, המשולב בגלובליזציה ובשווקים בין-לאומיים תחרותיים. משילות כלכלית טובה, יעילה והוגנת, נבחנת בהשגת יעדים איכותיים בצמיחה מכלילה, בהפחתה פערים חברתיים וטיפול בסביבה. ישראל השואפת להימנות עם המדינות המובילות בעולם, שאפה להישען על ממשל ומוסדות מצטיינים ולא להיות שאננה לשחיתות שלטונית ואי קיום שלטון החוק.

הפוליטיזציה שאפיינה את הממשל, בשנות ה-50, התחלפה בהדרגה בשירות ציבורי מקצועי עם יחידות מטה מקצועיות שיחד עם הדרג המדיני הסדיר שינויים מהותיים במשילות ובממלכתיות במדינה. התפתחות הגלובליזציה והטכנולוגיה חייבו שירות ציבורי מקצועי ואיכותי ומוסדות שהניבו תשואה גבוהה מאד למשק. ממשל יעיל והוגן הבטיח חוק וסדר, מנע אלימות ושחיתות, הבטיח רגולציה שוויונית, כתנאים הכרחיים לצמיחה בת קיימא והשגת יעדים חברתיים. שקיפות עבודת הממשלה הייתה חשובה באפקטיביות של ביצועי הממשלה והמשק.

ההצטרפות ל-OECD, הייתה הכרה בישראל כשייכת למדינות המפותחות וחייבה התאמה בחקיקה וכללי ההתנהגות בנושאים חיוניים כמקובל במדינות מפותחות כמו, מאבק בשוחד ובשחיתות והגדרה של "ניגודי עניינים" אצל עובדי ונבחרי ציבור כדי לבסס את אמון האזרחים ביושרם של מי שפועל בשמם ובשליחותם, מניעת נפוטיזם במערכת הציבורית וצמצום מינויים פוליטיים במנהל הציבורי. שקיפות עם ביקורת ציבורית מחליפה חלק מהרגולציה.

איכות החיים של האזרח ואמונו בדמוקרטיה נבחנת לא רק באקט של הצבעה תקופתית, אלא באופן שבו המוסדות מתנהלים בין הצבעה להצבעה ובמרכז הדמוקרטיה עומד שלטון החוק הנשען על עצמאות ויעילות של בתי המשפט, במתן פסקי דין בזמן סביר ובאכיפת חוק יעילה. ממשל יעיל, נקי והוגן מבטיח איכות חיי אזרחי המדינה, לעסקים ולמשקיעים מחוץ לארץ, שיפור בדירוג בתחרותיות ובכוח המשיכה של ישראל למשקיעים מחו"ל.

המחקר ב"כלכלה מוסדית" מצביע כי מוסדות ממלכתיים מכלילים[[1]](#footnote-1) חזקים הם מפתח לתחרותיות ויעילות, בהקמת עסקים ותחרות בשוקי המוצרים והשירותים, ובמניעת זכויות יתר כלכליות ופוליטיות המשפיעים לחיוב על ערכי חופש ביטוי וחשיבה ביקורתית המולידים רעיונות וחדשנות. מוסדות טוביםיצרו תהליכי דמוקרטיזציה לצמיחה כלכלית ואחריותיות של השלטון כלפי אזרחיו. אקו-סיסטם שלם, הכולל מערכת מימון טובה, הגנה על זכויות קניין רוחני ותרבות של יזמות, תשתיות איכותיות, חינוך איכותי ושוקי עבודה יעילים, התורמים לפריון ופערים חברתיים נמוכים. המוסדות צריכים להשתנות בקביעות כי הטכנולוגיה ורעיונות משתנים. ישראל צמחה משילוב של הון אנושי, יסודות דמוקרטיים, חדשנות, מוסדות טובים. מערכת משפט עצמאית תרמה לביסוס האמון הבין-לאומי בעשיית עסקים בישראל שהורידה את פרמיית הסיכון כפי שנמדדת בדירוג האשראי. בית משפט עצמאי הועיל לצמיחהבהגנה על זכויות חוזיות וקנייניות ובהכרעה הוגנת בסכסוכים בין אזרחים, חברות וגופים שלטוניים.מערכת משפט עצמאית אפשרה לכלכלה להתנהל ללא פחד משרירות הריבון ושמרה על כללי משחק עקביים ויציבים גם בשינויים תכופים במדיניות.

זה שנים שמתפתחת בישראל תופעה של אוטונומיות קהילתיות-חברתיות, המאתגרות את שלטון החוק. המדינה לא יכולה לוותר על מימוש סמכותה ואחריותה מול קבוצות מיעוט נחושות. זה בלט במשבר הקורונה אצל החרדים וערבים, בהר מירון[[2]](#footnote-2) שהפך להיות אקס-טריטוריה, משילות לקויה במגזר הבדואי בנגב, פשיעה ביישובים הערביים ואי ציות של "נוער הגבעות" בשומרון. החזרת המשילות חיונית למדינה והכלכלה, גם אם זה גורם לחיכוכים.

מאז 2016, התגלו חולשות בממשל ועלייה בפופוליזם סמכותני ונגד אליטות שהן נורות אזהרה להיחלשות בדמוקרטיה, לירידת באיכות ובלגיטימציה בשירות הציבורי, בהפרת האיזון בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת והשופטת. הפרדת רשויות ו"איזונים ובלמים" הכרחית למדיניות ציבורית מיטבית וביצועים כלכליים טובים. ביזור עוצמה בין הרשויות חיונית למשטר דמוקרטי ואורח חיים חופשי כמקור עוצמה חשוב ביותר של המדינה וקיום חברה אזרחית חזקה כמרסנת לכוח השלטוני.

מינויים סמי-מקצועיים וסמי-פוליטיים מסוכנים יותר ממינויים פוליטיים. חל סיכון במעמד מערכת המשפט, המשטרה, בקורת המדינה והתקצוב, שעלולים לפגוע ביציבות ובהישגי הכלכלה. פגיעה במוסדות הממלכתיים פוגעת באיכות המדיניות הכלכלית, במיסוי וההעברות, ברגולציה ותחרות. שלטון פופוליסטי של פרוטקציוניזם ומגזריות, אי אחריות פיסקלית והחלשת מוסדות ממלכתיים פוגעים בצמיחה. המחקר מראה שיש הלימה בין מדד שחיתות במדינות ה-OECD לביצועים כלכליים ועלייה בפערים**.**

שיא בבעיות המשילות היה בשנים 2019-2022, עת התקיימו חמישה סבבי בחירות, שבמהלכן המדינה התנהלה ללא תקציב מאושר בשנים 2020-2021, תוך משבר בריאותי חריף של קורונה. אי אישור תקציב, היה אירוע חמור במשילות הפוליטית וביציבות הכלכלית, שהקשתה על משרדי הממשלה לגבש מהלכים ארוכי טווח ורפורמות מעמיקות. הממשלות שהוקמו במאי 2000, ביוני 2021, ובדצמבר 2022, של 30 שרים ומעלה, הבליטו בעיות במשילות, והעברת גופים ממשרד אחד לאחר, הגברת הסקטוריאלית והחלשת הפקידות ושומרי הסף שפגעה ביעילות עבודת הממשלה. הקורונה, חשפה פערים בעבודת הממשלה וקושי לקבל ולממש החלטות בחברות החרדית והערבית, שאיימו על מצבם הבריאותי, הכלכלי והחברתי, ואי ציות גורף**.** החקיקה המשטרית בשנת 2023, שנועדה לפגוע במערכת המשפט העצמאית תשפיע לרעה על הכלכלה בהגברת אי הוודאות.

**השירות הציבורי**

ביורוקרטיה היא מסד עליו נשענת הממשלה וחייבת להיות מקצועית והוגנת ולמלא בנאמנות אחר מדיניות הממשלה. ישראל ירשה את המסורת הבריטית של מנהל ציבורי עם דרג מקצועי קבוע (Civil service), השונה מהמודל האמריקני הבנוי על מינויים פוליטיים בצמרת השירות הציבורי. האתוס הישראלי, שעובדי מדינה הם משרתי ציבור ובארה"ב הם הזרוע הארוכה של הנשיא הפוליטי. האתוס הזה מאוים, באימוץ המודל האמריקני ומתפיסה ניאו-ליברלית, שהדרג המקצועי מתחלף עם חילופי השלטון. המודל האמריקני מושתת על מערכת פוליטית דו-מפלגתית וחוקה יציבה, השונה לחלוטין מהשיטה הפרלמנטרית-קואליציונית של ריבוי מפלגות. ההשוואה בין לארה"ב, כמעט ולא רלבנטית.

 מדיניות לאומית נשענת על עבודת דרג מקצועי, איכותי ואובייקטיבי, כתשתית הצוברת מומחיות והרואה את ההשלכות לטווח הארוך. יש קשר הדוק בין הצלחה כלכלית של מדינה לבין איכותו ומקצועיותו של המנהל הציבורי המשרת אותה. קל וחומר בישראל כשהממשל נדרש לתכנן ולבצע שינויים מתמידים בתחומי כלכלה וחברה, בחינוך, השכלה גבוהה ותשתית פיזית ורפורמות בתחומים רבים, וזאת באי וודאות בסביבה הבין-לאומית משתנה ובתנאי לחץ בטחוני מתמיד. פוליטיקאי לא יכול להתעלם מאנשי מקצוע שישמיעו את קולם בתהליכים שהם מבינים ולקיים תהליכי תחקור כדי לתקן. מדיניות ציבורית מוצלחת תלויה באיכות השירות הציבורי, בידע המקצועי של עובדיו, ביעילות תהליכי קבלת ההחלטות, במעקב ופיקוח אחר ביצוען ובטיב ההידברות של השרות הציבורי עם מוקדים אזרחיים חוץ ממשלתיים. ישראל עמדה באתגרי הביטחון, החברה והכלכלה בזכות מערכת מוסדית מתפקדת: שיטת המשטר, מבנה הממשלה בנושאים אינטגרטיביים, מקצועיות בעלי התפקידים. השירות הציבורי הוביל בעיצוב מדיניות כלכלית-חברתית, כעמוד שדרה, בשגרה ובעיקר במצבי משבר.

 ממשלת אולמרט, בשנת 2007, הקימה במשרד ראש הממשלה את המועצה הלאומית לכלכלה, כדי לשפר את התכנון כלכלי ארוך טווח ואגף ממשל וחברה, שיוביל בניית תוכניות עבודה ואגפי תכנון ואסטרטגיה במשרדי הממשלה. שופרה התרבות הניהולית, בקביעת ועמידה ביעדים לכל משרד ממשלתי. התהליך הואט ב- 2020 עם פירוק והעברת יחידות וסמכויות לפי שיקול פוליטי ומגזרי שהגביר את השבטיות ופירוק הממלכתיות.

המעבר למשק חופשי וגידול בסקטור פרטי, כרסם בסקטור הציבורי והגביר מתחים בין הדרג נבחר לדרג המקצועי ובתחרות על כוח אדם ויוקרה בשירות הציבורי מול הסקטור הפרטי. הקורנה חשפה כשלים מבניים-מקצועיים בהתמודדות עם משבר חרום אזרחי וקושי לעצב מדיניות אסטרטגית בתכנון, ניתוח מידע ותרגום לתוכנית עבודה וביצועה. יש איי עוצמה טובים בשירות הציבורי, היודעים לתכנן לטווח ארוך, אבל ברוב המשרדים, מדיניות ארוכת טווח חלשה, למרות הקמת המטה לביטחון לאומי והמועצה הלאומית לכלכלה.

 לאור מורכבות הבעיות העומדות בפני המדינה: צפיפות והזדקנות, הפיצול השבטי, אי שוויון חברתי, הסכסוך עם הפלסטינים ואיומי אקולוגיה, מתחייב שירות ציבורי איכותי, מנגנוני חשיבה, תכנון, וההידברות ממשלתייםכדי ליצורממשל שיעבוד טוב, שיעלה פחות וישיג תוצאות טובות יותר.

**השלטון המקומי**

לישראל, כמדינה קטנה יש שני רבדי שלטון: ממשלה מרכזית ושלטון מקומי (201 עיריות ומועצות מקומיות ו-54 מועצות אזוריות). התפקיד שממלא השלטון המקומי בחיי האזרח הרבה יותר משמעותי מהעיסוק הציבורי והתקשורתי בו. השלטון המקומי חלש לעומת השלטון המרכזי, כירושת המנדטהבריטי ששמר את כוחו השלטוני בידי הנציב העליון. פקודת העיריות (1934) המנדטורית משמשת עדיין, במספר תיקונים, בסיס חוקי לפעילותן. רוב הסמכויות הן בידי הממשלה (בעיקר משרדי הפנים, האוצר, חינוך ורווחה). השלטון המרכזי ראה ברשויות המקומיות כזרוע ביצוע של משרדי הממשלה, שמאפשר שליטה ריכוזית בשלטון המקומי. במשך שנים, והדמוקרטיה המקומית בשלטון המקומי הייתה חלשה. המצב השתפר, ומתחייב התאמות באיזונים ובבלמים בין השלטון המרכזי למקומי.

בשנת 2022, הממשלה קבעה כ-94 אחוז ממסי הארנונה שגובות הרשויות, לעומת 15 אחוזים בממוצע במדינות ה-OECD. משקל תקציב השלטון המקומי בתמ"ג הוא כ-6 אחוז בהשוואה ל-15 אחוז באיחוד האירופאי. במדד העצמאות הפיננסית של הרשויות המקומיות ב-OECD, ישראל היא הממשל הריכוזי בעולם (קובעת את הארנונה). במדד הריכוזיות לרשויות המקומיות של הבנק העולמי, ישראל מדורגת במקום ה-109 מבין 182 מדינות (2019**).** הממשלה השפיעה על תקציב הרשויות המקומיות במתן "מענק איזון", מכוונה שכל אזרח יקבל רמה נורמטיבית של שירותים לצמצום הפערים בין הרשויות החזקות לחלשות. למרות זאת, ה- OECD קבע שישראל היא שיאנית הפערים בין הרשויות המקומיות, שהתרחבו בכ- 5 אחוזים לשנה ב–2004–2014.

לשלטון המקומי יש יתרון על פני השלטון המרכזי בהיכרותו את הבעיות האמיתיות והיומיומיות של האזרחים, המבנה הקהילתי, השכונות, והגורמים המעצבים את אורח ואיכות החיים של התושבים. אמנם כללי ההתנהלות במערכות הגדולות נקבעים על ידי הממשלה אך הרשות המקומית מנהלת בפועל את צרכי האזרח. השלטון המקומי התבגר עם הנהגה מקומית טובה ובשל לקבלת סמכויות מהממשל המרכזי. הממשלה צריכה להכיר שהשלטון המקומי משלים את מדיניותה ולא מתחרה בה, ומשמש גוף ביצוע בנושאי קהילה והקשר עם התושבים. במשבר הקורונה, ומבצע "שומר החומות" (מאי 2021), הרשויות המקומיות ניהלו את הדברים היטב, וסייעו במרקם החיים היומי לתושבים**.** בעקבות הקורונה הודיעה הממשלה, על ביזור מספר סמכויות לרשויות המקומיות האיתנות והיציבות, כצעד לרציונליזציה בממשק בין הממשל המרכזי למקומי.

 קיים פער בין ערים חזקות במרכז ובין ערים ומועצות בפריפריה בתקציבי חינוך המזין פערים באי שוויון הזדמנויות. קבוצות אתניות ודתיות בפריפריה אינן נהנות מפריחת ההייטק. מבנה הארנונה המעוות יצר הכנסות נמוכות לרשויות ללא פעילות רחבה של תעשייה, מסחר, משרדים או מלונאות באשר הארנונה למגורים נמוכה וגרעונית לבין הארנונה העסקית שהיא רווחית.

הפיצול הרב של הרשויות המקומיות מעכב פיתוח שהבולט שבהם בתחבורה. נדרש רובד אזורי, של רשות-על המרכזת משאבים לכמה רשויות ביחד, שתשפר את תפקוד הרשויות ותביא לתוצאה כלכלית וחברתית טובה להן ולמשק הלאומי. התאגדות אזורית תפיק יתרונות לגודל בשיתוף פעולה בין רשויות קטנות בתחומי חינוך, רווחה, סביבה וכדומה, ולהתמקד בטווח הארוך, שתניב תשואה כלכלית גבוהה.

**תכנון ובנייה**

משילות טובה עירונית מתבטאת בתכנון הפיזי, לבניה למגורים, עסקים, מבני ציבור, תשתיות, סביבה ושטחים פתוחים המתחייב לנוכח הגידול בצפיפות, של חיים בצוותא בחיים הפרטיים, העסקיים והלאומיים למרקם משולב המנצל ביעילות את שטחי המדינה המצומצמים. תכנון נכון וקומפקטי היאבנייה מרקמית המייצרת הרמוניה אסתטית ופונקציונלית של חיי התושבים בהווה ולעתיד ומשפיעה לטובה על הכלכלה בכלל ונדל"ן בפרט.

שני גורמים ממשלתיים קובעים ייצור דירה ושאר השימושים: מוסדות התכנון ורשות מקרקעי ישראל (רמ"י). מוסדות התכנון, המועצה הארצית לתכנון, וועדות מחוזיות ומקומיות הן הבסיס לתכנון הלאומי הפיזי. רשות מקרקעי ישראל, שולטת על כ-92 אחוז מקרקעות המדינה. תכנון ובניה, למגורים, למבני ציבור ותשתיות, נמשך כ- 12-15 שנה. בימי המנדט הערים התפתחו אורגנית והיו נוחות להליכה ולמציאת שירותים ומסחר קרוב לבית. בשנות ה-50 וה-60, בעקבות גידול באוכלוסייה, נוצרו שכונות ופרברים על פי עקרונות של לה- קןרובזיה, של הפרדת שימושים ושימוש פזרני בקרקע. הפרבור נמשך במשברי דיור שעקפו את תהליך התכנון המסודר- בעלייה הגדולה מברית המועצות בשנות ה-90, ובמשבר הדיור בשנים 2011-2022.

 צפיפות האוכלוסייה מחייבת תכנון מהודק, השונה מזה שאפיין את העבר של תכנון פזרני ולא מושכל, שלא התחשב בדורות הבאים. הדמוגרפיה והצפיפות דורשת ערי מטרופולין גדולות וחזקות, של תהליכים של אינטגרציה טובה של מגורים, תשתיות נאותות, תעסוקה ושירותים ציבוריים. חיזוק הפריפריה הוא בחיזוק העירוניות בפריפריה ולא בהקמת עוד יישובים חדשים שהחלישו את המשאבים החברתיים, התרבותיים והפוליטיים. האתגר הוא לצופף את הערים ולהגביר התחדשות עירונית. תכנון טוב מתחשב בכוחות השוק, אך גם משפיע על פיתוח לטווח ארוך ומונע נזקים שישפיעו דורות קדימה. תכנון עירוני טוב מאפשר לתושב במספר דקות הליכה להנות משירותי מסחר, שירותים עירוניים, תחבורה ציבורית ותעסוקה. הצפיפות מחייבת עיור חכם בעירוב שימושים עירוניים, התחדשות עירונית ובנייה לגובה. ההתחדשות העירונית הופכת שכונה מתפוררת לשכונה עירונית מודרנית, המערבת שימושים ושטחי ציבור. בנייה לגובה מחייבת שילוב של בנייה נמוכה ברקמה עירונית של מסחר, תעסוקה, תרבות, חינוך, ספורט וכדומה.

 רוב קרקעות המדינה נמצאות בידי המדינה ומנוהלות על ידי רשות מקרקעין ישראל (רמ"י). סוגית הפרטת הקרקעות עולה מדי זמן ומציפה שאלות מעשית, האם רצוי בעלות ממשלתית על הקרקע? איך עושים זאת ? מכירת קרקעות בשוק הפרטי למרבה מחיר, יביא לריכוז בעלי הון שיצברו קרקעות, חזרה לפיאודליזם. חלוקת קרקעות לרשויות המקומיות, יצור פגיעה ברשויות החלשות ובעקרונות הצדק חלוקתי. להפרטת קרקעות יש משמעויות מעבר לסוגיות כלכליות ותקציביות, רכישת קרקע על ידי זרים.

 בצד החיסרון למונופול ממשלתי על הקרקעות, יש יתרון בשליטת המדינה במדינה קטנה מצטופפת, בעיקר שבאים לעשות תוכניות גדולות כמו העתקת בסיסי צה"ל לדרום או פינוי התעשיות המזהמות במפרץ חיפה, או תוכניות תשתיות גדולות בתחומי תחבורה (מטרו לגוש דן). במצב דברים כזה אי אפשר לכמעט קדם מהלכים לטובת הציבור במצב של ריבוי בעלויות.

 **פרק 32 חינוך והשכלה גבוהה**

**חינוך**

האמירה שההוצאות על חינוך היא בגדר השקעה לטווח ארוך, היא מטבע לשון מקובלת אצל כלכלנים. בחשבונאות הלאומית, ההוצאות לחינוך הן צריכה ציבורית ולא השקעה. לאמיתו של דבר, הוצאות על החינוך היא מהשקעות הציבוריות בעלות התשואה הגבוהה ביותר ובמיוחד, בעידן הגלובלי. ההוצאה ציבורית לחינוך היא בעלת השפעה על המשק לטווח ארוך. חלקה נמדד כלכלית, בתרומה לצמיחת המשק וצמצום פערי ההכנסות; חלקה לא מדיד כמו הגברת הלכידות החברתית ובניית ערכים משותפים. בחלקן הן עקיפות כמו ציות לחוק והפחתת הפשיעה והאלימות ובחלקן מקנות ארגז כלים לשוק העבודה. איכות החינוך משפיעה, אפוא, על איכות חיי הפרט ורמת חייו ועל פני הכלכלה והחברה כולה.

 עוד לפני הקמת המדינה, החינוך נשען על מערכת ציבורית שאפשרה שוויון הזדמנויות לכל תלמיד לקבל חינוך והשכלה ברמה גבוהה ולקנות ערכי יסוד. החינוך הציבורי עמד בעדיפויות גבוהה בהקצאת משאבים. מערכת החינוך פועלת על פי חוק חינוך חובה, משנת 1949 (והשלמה ב-1953) שנועדה לבנות מערכת חינוך שווה לכלל האוכלוסייה. בפועל מתקיימות ארבע מערכות חינוך: ממלכתי, ממלכתי- דתי, ערבי וחרדי. הפיצול נובע מהקהילתיות וההטרוגניות בחברה הישראלית היוצרת פערים גדולים בתכני הלימודים ובהישגי התלמידים בבואם לשוק העבודה, בהכנסות ובהזדהות עם ערכי המדינה. בחינוך הממלכתי והממלכתי-הדתי (ובמידה רבה גם החינוך הערבי) לומדים מקצועות ליבה התואמים לצרכי חברה מודרנית המקנים ארגז כלים מתאים לשוק העבודה, הרי במערכת החרדית יש פערים גדולים ביכולות אלו. בחינוך החרדי, על זרמיו, הלימודים הכללים דלים המקשים על בוגריו להשתלב בשוק העבודה ובשוויון הזדמנויות. החינוך החרדי לא מכשיר למיומנויות בשוק העבודה, ולערכים דמוקרטיים. בחינוך הערבי, הקצאת משאבים פחותה פוגמת ביכולות הלימודיות והשתלבות בכלכלה, והקצאה משופרת תאפשר לבוגרים להשתלב היטב בכלכלה ובחברה.

לזרמים במערכת החינוך, יש אחריות רבה להנצחת השבטיות, להישגים הכלכליים וחוסן החברה. הפיצול לזרמים מהווה כישלון לחינוך הציבורי. לכאורה, הוא מעיד על פלורליזם. בפועל, זה שוני הפוגע בגרעין המלכד חברתי וכלכלי, שהוא חיוני בעולם הגלובלי שישראל מעוניינת להשתלב ולהצליח.

חינוך הוא מוצר ציבורי, גם אם חלקו מסופק על ידי גורמים פרטיים. איכות מערכת החינוך, מהגיל הרך ועד סוף בית הספר התיכון, היא קריטית בכל ממדיה: ערכית, תרבותית חברתית וכלכלית. היא קובעת את חוסן המדינה. שלבי החינוך מהגיל הרך ועד האקדמיה בנויים כחוליה בתוך חוליה, חולשת באחת החוליות פוגעת בחוסנה של המערכת כולה. יש חשיבות לחינוך שוויוני ומקיף כבר לילדים בני שנה עד שלוש שנים כמפתח לצמצום פערים חברתיים וכלכליים.

 סקרי ה-OECD במיומנויות העבודה ( PIAAC) מצאו פערים בין-דוריים משמעותיים בישראל, בכישורים בפתירת בעיות, בכישורים כמותיים ומילוליים, בין צעירות וצעירים חרדים בני 16-40 לאינם חרדים. החינוך הוא תהליך רב פנים המעצב את אישיותו של התלמיד, מקנה לו מיומנויות חברתיות, נותן בידיו כלים ללמידה ולמחשבה יוצרת ומקנה ידע בתחומי דעת מגוונים – הומאניים, תרבותיים, מדעיים וטכנולוגיים. חינוך והשכלה חיוניים להשתלבות חברתית – היחלצות מהשוליים וקניית יכולת להשתתפות פעילה ובת השפעה בהתרחשות חברתית וכלכלית. בעולם הגלובלי גברה חשיבות ההשכלה להכנסת הפרט. חינוך רחב יוצק תוכן אמיתי למושג שוויון הזדמנויות כתנאי הכרחי לצמצום בפערי הכנסות ופערים חברתיים. ככל שביתו של התלמיד והתנאים הכלכליים של המשפחה יוצרים חסך בתחומי החינוך והידע, כך גובר הצורך שמערכת החינוך הפורמלית, מהגיל הרך ועד כתה י"ב, תשלים את החסר. כשלים בחינוך מתורגמים לכשלים בחברה ובכלכלה.

מערכת החינוך הישראלית, בשנים האחרונות, בינונית. למרות עלייה בבוגרי תיכון, בשיעור העומדים בהצלחה בבחינות הבגרות, בירידה במספר התלמידים למורה, בירידה במספר התלמידים הממוצע בכיתה ובהשכלת המורים. ההשוואות בין-לאומיות מצאו חולשה בהישגים בשלושת המבחנים המשפיעים בהשתלבות בעולם המודרני: מתמטיקה, קריאה ומדעים. לפי מבחני פיז"ה שעורך ה-OECD, לבדיקת האוריינות של תלמידים בני ה-15-16 במתמטיקה, מדעים וקריאה, שיעור התלמידים שהתקשו להשתלב בחברה ובכלכלה אחרי תום לימודיהם, הוא מהגבוהים ב-OECD. הפערים בהישגים הלימודיים בין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חזק לאלו מרקע חברתי-כלכלי חלש הם מהגבוהים במדינות ה-OECD. למרות שההשקעה בחינוך דומה לזו במרבית מדינות ה-OECD. הבשלת תהליכים חינוכיים לוקחת זמן. אוכלוסייה שאינה מקבלת השכלה של העולם הראשון לא תהיה מסוגלת לתחזק משק של העולם הראשון. בישראל, זה סיכון ביטחוני וכלכלי. החינוך הוא למעשה קטר הצמיחה.

מערכת החינוך נאבקת בירידה בערך ההשכלה והלימוד לשמו, בפיצול הגדל בין חלקיה השונים ובוויתור על לימוד נושאים במדעי הרוח והחברה, ובאוכלוסייה החרדית – ויתור על לימודי מדעים, מתמטיקה ואנגלית. בשנים הראשונות, ישראל קיימה סולידריות חברתית גבוהה בבניית מערכת חינוך ממלכתית מתפקדת בערכי היסוד של המדינה והחברה והקניית ארגז כלים ראוי לבוגריה שהשתלבו בחיי המעשה. משקלם היחסי של החרדים והערבים היה נמוך והשפעתם הייתה מועטה. עליית משקלם העצימה את הפערים המתרחבים ויצרו את הבעיות שנחשפו בשנים האחרונות, שיעור גבוה של בוגרים בעלי השכלה המתקשים בהשתלבות בשוק העבודה ובחברה. ה-OECD סימן את מערכת החינוך כחסם משמעותי להתפתחות כלכלת ישראל, באשר כמחצית מהילדים מקבלים חינוך ברמה נמוכה שאינה עולה בקנה אחד עם משק מודרני ומתקדם. החינוך המגזרי פוגע בעקרונות השוויון ובאיכות החינוך. הקפאת המאמצים, בשנת 2023, להוראת לימודי ליבה בחינוך החרדי ועידוד כספי למוסדות חינוך חרדים, מציבים בפני מערכת החינוך אתגרים לא פשוטים.

תדמית ישראל של מדינת הייטק אינה מתיישבת עם מערכת חינוך בינונית. ההצלחות בהייטק ובמדע, משקפות בחלקן תוצאות חינוך מהעבר, עולים אקדמאיים וקיום שכבה גבוהה המקבלת חינוך טוב בפער גדול מרוב מערכת החינוך. בעולם הטכנולוגיה והחדשנות, הכישורים החשובים הם יצירתיות, יכולת קבלת החלטות, חשיבה ביקורתית, עבודה בצוות, למידה עצמית ופתרון בעיות. ישראל חייבת שלתלמידים החלשים תהיה ההזדמנויות והתנאים להתקדם בחייהם המקצועיים וללמוד איך לעבוד עם אנשים שחושבים אחרת.

חינוך בינוני מתבטא בפריון עבודה בינוני. ישראל לא מצליחה להדביק את הפער בפריון העבודה המשפיע על הצמיחה, רמת החיים, העוני ואי השוויון. שלושה נושאים מרכזיים ייקבעו את איכות החינוך בבתי הספר: אי השוויון בחינוך, שכר והכשרת מורים וצפיפות הכיתות. הפער בין ההוצאה הלאומית לבין תקציב החינוך הציבורי לתלמיד מקורו בהוצאות הפרטיות של הורים מבוססים לחינוך ילדיהם. הפער בשכר בין מורים מתחילים למורים ותיקים משקפים את העובדה ששכר המורים מושפע קיצונית מהוותק. המערכת סובלת מהסדרים נוקשים עם ארגוני המורים ומריכוזיות יתר. שתי רפורמות גדולות נערכו בשנות ה-2000, "עוז לתמורה" ו"אופק חדש" [[3]](#footnote-3), הניבו תוצאות חלקיות, פחות מהציפיות המקוות.

אי שוויון בהוצאה הלאומית לחינוך מעמיק פערים בין שכבות מבוססות לבין מעוטי הכנסה. שיפור בחינוך הציבורי יעניק נקודת פתיחה טובה לילדים שתנאיהם בבית לא היטיבו עמם. מחקרים הראו שהגורם האחד החשוב ביותר הקובע את רמת החינוך הוא רמת המורים והמנהלים. יש לערב אותם בעיצוב השינויים במערכת החינוך ולעלות את הדרישות לגבי השכלתם בכל שלבי החינוך ולהחמיר במיון לקבלה למקצוע ההוראה. צפיפות נמוכה חשובה בעיקר בכיתות הנמוכות. קיימים פערים ניכרים במספר התלמידים לכתה בין אזורים שונים ובין זרמי חינוך. צפיפות גדולה פוגמת בחינוך ובהוראה, בקשר בין המורה לתלמיד הבודד ומונעת התייחסות אישית של המורה לצרכים המיוחדים של תלמידיו. לתלמידים שונים צרכים שונים, חלקם מתקשים בהבנת חומר הלימוד, אחרים מצטיינים וזקוקים לאתגרים מיוחדים; יש תלמידים מתחבטים בקשיים אישיים. כל אלה זקוקים לתשומת לב מיוחדת והשקעה אישית מצד המורים.

 הקורונה חשפה את חולשות מערכת החינוך, בלמידה מרחוק שפגעה בתלמידים מרקע כלכלי נמוך, תוך הגדלת פערים. הוראה מרחוק מחייבת ציוד והתאמת תכנים למסגרת השונה מהעברת שיעורים בכיתה. לסגירת מערכת הלימוד הפרונטלית לתקופה ארוכה היו היבטים שליליים על התלמידים. הקורונה חידדה את סוגית גודל הכיתות גם במצב רגיל. המשבר הוכיח כי מערכת החינוך הצליחה ברשויות מקומיות ואצל מנהלים ומורים שנתנו פתרונות ברמה המקומית.

**השכלה גבוהה**

מוסדות השכלה גבוהה הראשונים נוסדו לפני הקמת המדינה (האוניברסיטה העברית, הטכניון ומכון וויצמן, והיו חלק מתשתית היישוב היהודי. עד אמצע שנות ה-90, רוב שירותי ההשכלה הגבוהה סופקו על ידי אוניברסיטאות מחקר שנוסדו בצלמה ובדמותה של האוניברסיטה העברית, ולא היה מקום לחלק מבעלי תעודות בגרות, בגלל מחסור בתשתיות ומשמירה על תדמית יוקרתית של השכלה גבוהה. היה ייצוג חסר לשכבות החלשות ולצעירים מהפריפריה. ישראל איבדה פוטנציאל של בוגרים, לפיתוח מדע, כלכלה, תרבות וחברה. רוב המכללות עד שנות ה-90, היו לחינוך ומיעוטם לימדו מקצועות ספציפיים, כמו בצלאל באמנות והאקדמיה למוסיקה.

בשנת 1994 קיבלה הממשלה, ביוזמת שר החינוך אמנון רובינשטיין, החלטה דרמטית להקמת מכללות שיכשירו בוגרים לתואר ראשון. זו אחת החלטות החשובות שיצרה מהפכה בתולדות ההשכלה הגבוהה. זו רפורמה שקשה להפריז בחשיבותה שפתחה את שערי האקדמיה בפני רבים שלא נכנסו בה לפני כן. מספר הסטודנטים לתואר ראשון קפץ בפי שלושה ויותר בעוד שהאוכלוסייה גדלה בפחות מפי שניים. הרפורמה שיפרה את ההון האנושי והפכה את ההשכלה הגבוהה לפחות אליטיסטית ותרמה למוביליות חברתית. הגידול במספר הבוגרים אחראי לעלייה בהשתתפות בשוק העבודה ולגידול בתוצר. המכללות שינו בהדרגה, את תשתית ההשכלה הגבוהה ובעשור השני של המאה ה-21, המכללות הובילו במספר הסטודנטים בתואר ראשון. החשש שהשכבות החלשות "יוסללו" למכללות, בעוד שהשכבות החזקות ילמדו באוניברסיטאות, התממש חלקית. הרפורמה ניפצה את החומה שחצצה בין המרכז לפריפריה וגרמה לעלייה במספר האקדמאיים ולמוביליות חברתית. הדור השני המזרחי ביצע מוביליות כלכלית יפה, והדור השלישי, תירגם את ההון המעמדי להון תרבותי. בניית מערכת השכלה גבוהה טובה הינו תהליך ארוך הנמשך שנים רבות. האקדמיה מקיימת הוראה, מחקר, יזמית למסחור הידע שברשותה ויצירת מנהיגות חברתית. ההשכלה הגבוהה כוללת מגוון רחב של מוסדות - אוניברסיטאות עילית, אוניברסיטאות המעניקות את כל התארים, אוניברסיטה פתוחה, מכללות אקדמיות ומכללות קהילתיות - הפועלים זו בצד זה, ומטפחים תחרות ושאיפה למצוינות ומשלימים אחד את השני. המוסדות פרוסים בכל רחבי הארץ (62 מוסדות בשנת 2023), רובם ציבוריים. המוסדות הפרטיים הכניסו אלמנטים של שוק חופשי. מצד אחד, האוניברסיטאות זקוקות לתחרות כדי להשתנות, ומנגד, מתקשות להתחרות כלכלית במכללות הפרטיות. קיים מתח בהקצאת משאבים בין האוניברסיטאות למכללות הציבוריות. הנגשת ההשכלה הגבוהה הייתה ערך חשוב ברפורמת המכללות בהבטחה שהשכלה איכותית תתרום להשתכרות הבוגרים. המספר הגבוה של מכללות, פגעה ביציבות הכלכלית של חלקן ולתחרות שלעיתים הורידה את רף הדרישות מהסטודנטים. 25 אחוז מהתארים נעשים במקצועות ה- STEM (מדע, טכנולוגיה, הנדסה ומתמטיקה) מקצועות חשובים בהייטק. ישראל מדינה משכילה, לפי מספר התארים, ונמצאת מעל הממוצע של מדינות הOECD .

מערכת ההשכלה הגבוהה היא עצמאית ומשגשגת, ופועלת לפי תוכניות ויעדים רב־שנתיים. מאז יסוד המועצה להשכלה גבוהה והועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת) בשנת 1972, התקצוב הממשלתי התבסס על תוכניות חמש שנתיות המקנות וודאות על פעילות המוסדות, למרות זעזועים שחלו במימון הציבורי. המועצה להשכלה גבוהה (מל"ג), הרגולטור, מאשרת פתיחת מוסדות וחוגים ויחד עם הועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת) ומאפשרים תפקוד תקין של ההשכלה הגבוהה. ההוצאה הציבורית בישראל על השכלה גבוהה, היא מהנמוכות במדינות OECD . רק 0.8 אחוז מהתוצר בשנת 2020, לעומת 1.2 אחוז בשנת 2000. ירידה מ-140 אנשי סגל ל-100 לאלף נפש בשנת 2000, לכ-80 בשנת 2021.היחס בין סגל בכיר למספר סטודנטים שהיה בשנת 2000 אחד לשבע עלה, בשנת 2021, לכמעט 11. עם זאת לישראל יש ארבע אוניברסיטאות שנכללו במאה המקומות הראשונים, בדירוגים השונים ומתחרים מול אוניברסיטאות מובילות בעולם.

השקעה הציבורית בחינוך בשלבים הנמוכים ובהשכלה הגבוהה, זו השקעה שתשואתה הכלכלית והחברתית גבוהה מכל השקעה ציבורית אחרת ותורמת לתרבות לכלכלה ולביטחון. שגשוג האקדמיה הוא חיוני למדינת הסטארט-אפ שהיתרון היחסי הוא כוח עבודה משכיל, ולכן יש להבטיח רמה גבוהה ותחולה רחבה של השכלה גבוהה שתבטיח את הצמיחה בענפים עתירי ידע, מינוף טכנולוגי לענפים מסורתיים והשקעה במחקר בסיסי ובפיתוח יישומי כדי לשמר ולחזק את יתרונותיה היחסיים של ישראל.

הירידה בתקציבי המחקר ובריחת המוחות עקב הגלובליזציה מצד אחד, ושחיקת תקציבי האוניברסיטאות והמחקר, מצד שני, הן מדאיגות. ישראל היא יצואנית גדולה של חברי סגל אקדמיים ביחס לגודל האוכלוסייה. תופעה העלולה לערער את תשתית הידע, לדלל את התשתית התרבותית, המדעית וטכנולוגית ומסכנות את היתרון האיכותי של ישראל. פתרון חלקי מחייב שכר דיפרנציאלי וגמיש באקדמיה בתחומים בו התחרות הגלובלית היא חזקה.

יש לזקוף לאקדמיה את ההצלחה בהייטק, לצד יזמות העסקית ויוצאי היחידות הטכנולוגיות של צה"ל. האקדמיה מתלבטת האם ליצור מחקר שימושי שיביא הישגים עסקיים או להתמקד במחקר בסיסי. האם הלימודים באקדמיה הקניית ארגז כלים בסיסי או הכשרה לשוק העבודה. התפקיד המסורתי של האקדמיה הינו להקנות כישורי למידה, וחשיבה ביקורתית בכל תחומי החיים, כלים המפתחים חשיבה, הבנת המחקר בסיסי, וידע בכל תחומי החיים. הנטייה, לאחרונה, שהאקדמיה תהיה פתוחה יותר לרצונות הסטודנטים לקבל הכשרה שתקל על הכניסה לשוק העבודה, אחרת היא עלולה לאבד אותם, אם לא תסגור את פער הציפיות של הסטודנטים. בשנים האחרונות בלטה תופעה של בריחת גברים מהאקדמיה, 62 אחוז ממקבלי התארים היו נשים. אצל ערבים השיעור הגיע ל-72 אחוז ואצל החרדים 80 אחוז. מסתמנת מגמה שצעירים מעדיפים מסלולים קצרים לתעסוקה על לימודים אקדמיים.

ישראל נחשבת אומה משכילה (תודות לעלייה), אך אין זה אומר כי הדבר מסייע לה בביצועים כלכליים וחברתיים עודפים. אחוז הישראליים בעלי תואר אקדמי הוא מהגבוהים בעולם. מאז 1970 עלה באופן ניכר מספר האנשים בעלי 16 שנות לימוד, ובשנת 2021 היוו כ-36 אחוז מאוכלוסייה. אצל היהודים הלא חרדים, השיעור עמד על 60 אחוז. יש עלייה באקדמאיים באוכלוסייה הערבית, והתקדמות איטית מאד, אצל החרדים. במדידות ב-OECD, נמצא כי בישראל יש "השכלה עודפת", שהוא מצב שהשכלה של אדם עולה על זו הנדרשת לצורך עבודתו. בעלי תארים העובדים בעבודה ברמה נמוכה יותר מכיוון שלא צברו ידע מספיק. ההשכלה העודפת קשורה, רבות, לתחומי הלימוד ורווחת בקרב אלו שלמדו מדעי הרוח והחברה. פירוש הדבר שמשאבים פרטיים וציבוריים, המושקעים ברכישת ההשכלה, אינם מנוצלים מיטבית בשוק העבודה, ומקטינים את ההחזר האישי והחברתי על ההשקעה. השיעור הגבוה של "השכלה עודפת" נמצא בקרב עולים שרכשו השכלתם בחו"ל ואינם שולטים היטב בעברית. לעובדים שמחליפים את מקום עבודתם אחרי גיל 45, יש סיכוי גבוה להימצא בהשכלה עודפת בגלל התיישנות כישוריהם על רקע ההתפתחות הטכנולוגית מהירה וגילנות, אפליה על רקע גיל.

בשנים 2000-2019 כשליש מבוגרי האוניברסיטאות היו במדעי החברה, והעודף היחסי שלהם גרם שתגמולם היה מהנמוכים מקרב הבוגרים. התגמול הגבוה היה במתמטיקה, מדעי המחשב והנדסה כביטוי לביקוש במשק. הקשר בין שנות השכלה לאיכות ההשכלה הוא גבוה ולאיכות ההשכלה יש השפעה על השכר. השכר הממוצע לבוגרי אוניברסיטאות גבוה מבוגרי מכללות, באותו תחום לימוד.

 **פרק 33 תשתיות**

**התפתחות התשתיות**

 גידול האוכלוסייה בשנותיה הראשונות של ישראל הצעירה ומחסור בתשתיות, חייב השקעה גבוהה כדי לענות על הצרכים הבסיסיים של האוכלוסייה בחשמל, מים, ביוב, כבישים, נמלים, תקשורת וכדומה. ההשקעה בתשתיות, הייתה כ-5 אחוזים מהתוצר. השקעות בתשתית נעשו על חשבון צריכה פרטית ואפילו דיור. הממשלה שמה דגש בבניית מרכיבי עוצמה כלכלית - תשתיות ותעסוקה. מגבלת מטבע החוץ החמורה, צמצמה את פיתוח תשתיות בעלות מרכיב יבוא גבוה (תחנות כוח, תקשורת, משאבות מים, צי סוחר וכדומה). ברגע שהוקלה מגבלת מטבע החוץ, בעיקר השילומים מגרמניה, הופנה חלק חשוב ממטבע החוץ להשקעות בתשתיות. ישראל ויתרה על עלייה ברמת חיים לטובת בניית תשתיות חיוניות, שתרמו לרווחת האזרח, העצימו את צמיחת התוצר העסקי, הגדילו את הפריון וגידול ברמת החיים, מאוחר יותר. הרעיון המארגן של הממשלה היה שבניין אומה וכלכלה מחייבים ויתור על צריכה בהווה כדי לקדם את המשק בעתיד. תפיסת בן גוריון, הייתה שעוצמה כלכלית היא מרכיב חשוב בביטחון הלאומי ונכון להגביל אפילו את הגידול בהוצאות הביטחון לטובת חיזוק הכלכלה והחברה. ההנהגה פעלה, בראייה היסטורית, שיש לדור הנוכחי החובה לדאוג לדורות הבאים – שהדור הנוכחי צריך להספיק לעשות ככל האפשר ולא להשאיר את המלאכה לדור הבא, כי גם לדור הבא יהיה הרבה מה לעשות כדי לבנות מדינה ולבצר אותה.

בשנות ה-50 וה-60 נבנו פרויקטים חשובים בתשתית: המוביל הארצי ופרויקטים מרכזיים במים, תחנות כוח, נמלי אשדוד ואילת, כבישים מרכזיים (כולל כביש לאילת) ותשתיות בתחומי הנפט והאנרגיה. חדוות הפיתוח ו"גזירת סרטים" היו פרק חשוב באתוס ובגאווה של המדינה הצעירה בעשייה ובנייה. המדינה הצליחה, בשני עשורים, לבנות תשתיות לאוכלוסייה שגדלה פי 4, והניחה יסודות מוצקים לפיתוח וצמיחה, ובראשית שנות ה-70, לא היה מחסור במים, חשמל, בתשתיות תחבורה ואנרגיה.

מאמצע שנות ה-70 ועד סוף שנות ה-80, ירדה ההשקעה בתשתיות דרמטית, עקב המשבר הכלכלי והעלייה הגדולה בהוצאות הביטחון. מלאי השקעות התשתית, בסוף שנות ה-80, היה נמוך לנוכח גידול האוכלוסייה, שפגע בפריון ובצמיחה.

הצלחת תוכנית הייצוב 1985, וסדר עדיפות חדש הביא לחידוש ההשקעות בתשתית. עם זאת, שיעור ההשקעה בתשתיות בתוצר לא חזר לשיעורי שנות ה-50 וה-60. העלייה ממדינות ברית המועצות, בשנות ה-90, הגבירה את הצורך בהשקעות בתשתיות מעבר לפערים שהצטברו מהעבר. הגברת ההשקעה בתשתיות, בשנות האלפיים, לא הדביקה את צרכי המשק, וישראל סובלת, עדיין, מגירעון עמוק במספר ענפי תשתית, במיוחד בתחבורה היבשתית, חשמל ופסולת**.**

 הגידול באוכלוסייה, בעשורים האחרונים, כ-2 אחוז לשנה בממוצע, חייב הגדלת מלאי התשתיות (נטו לאחר גריטת השקעות ישנות) בממוצע של לפחות 2 אחוז ריאלית לשנה, כדי לדרוך במקום. סגירת המחסור בתשתיות מרכזיות, מחייב השקעה גבוהה יותר. מצאי התשתיות נמוך, למעלה מ-20 נקודות האחוז בתוצר, בהשוואה לממוצע במדינות ה-OECD. מלאי תשתיות הליבה בישראל עמד על כ-50 אחוז מהתוצר, לעומת 71 אחוז בממוצע במדינות ה-OECD. שיעור ההשקעה בתשתיות בשנים 2018-2022, הסתכם ב-2.7 אחוז מהתוצר, נמוך מהשיעור הרצוי למשק. שיעור זה מתקיים כ-30 שנה, דהיינו, כ-2 אחוזי תוצר פחות מהממוצע במדינות ה-OECD. תת ההשקעה בתשתיות היא פרי חוסר יכולת לדחיית "סיפוקים" והעדפת צריכה על פני השקעה. השקעה בתשתיות מחייבת וויתור על צריכה (פרטית או ביטחונית), כדי להנות מצמיחה בעתיד.

משנות ה-90, הממשלה הגיעה למסקנה, בצורך להיעזר בסקטור הפרטי למימון וביצוע השקעות בתשתיות ולפתור את הפער המצטבר. חברות פרטיות, עם חברות בין-לאומיות, גילו עניין בתשתיות בגלל התשואה הגבוהה. הוסדרו כללי רגולציה, הסדרי מימון לבנקים ו"מוסדיים" (קרנות פנסיה), ותשתית משפטית כדי לאפשר לסקטור הפרטי להשתתף במכרזים. גם לאחר כניסת המגזר הפרטי המקומי והבין-לאומי, ההשקעות בתשתיות נמוכות. ככל שחולפות השנים הצרכים והפערים גדלים.

 הסקטור הפרטי פעל במודלי מימון של BOT, PPP ו-PFI. מודלים לשיתוף פעולה בין המגזר הציבורי לפרטי בבניית פרויקטים מוצלחים: כביש 6, מנהרות הכרמל, מתקני התפלה, תחנות כוח, נמלים, תקשורת, הנתיב המהיר ועוד. לא כל פרויקט תשתית מתאים ליזם פרטי. המחסור בתשתיות הביא את הממשלה, בשנת 2021, לעלות את תקרת ההשקעה של גופים מוסדיים בתשתיות מ-20 אחוז ל-49 אחוז מכספיהם, באשר לגופים המוסדיים יש כסף המשווע לאפיקי השקעה שיבטיחו תשואה עבור העמיתים.

בשנים 2000-2022, גברה מעורבות חברות סיניות בבניית תשתיות, בהיקף של כ-17 מיליארד דולר, שבנו והפעילו את נמל המפרץ החדש בחיפה, מנהרות הכרמל, הרכבת הקלה בירושלים ובגוש דן. החברות הסיניות הביאו כושר ייצור, ציוד ושיטות עבודה שלא היו מוכרים בישראל. הפרויקטים, במעורבות סינית, היו זולים מהחברות הישראליות או המערביות וחסכו מיליארדי שקלים לקופה הציבורית. למעורבות הסינית יש היבטים מדיניים, ונוצרו מתחים בין האמריקנים לממשלת ישראל, הרואים בסינים יריב אסטרטגי במאבק על הגמוניה בעולם.

**האתגרים**

ישראל נמצאת במצב מיוחד, מדינה מפותחת, עם גידול אוכלוסייה מהיר וצפיפות רבה לקמ"ר. האתגר, איך לצמוח ולעלות ברמה ובאיכות החיים. תשתיות מתקדמות, הינן תנאי הכרחי למשק מודרני ואיכות חיים. פיתוח תשתיות במדינה צפופה הוא אתגר מורכב המחייב חשיבה, תכנון והשקעה, תוך תשומת לב להיבטי קיימות סביבתית ותכנון רב מערכתי, שיעמדו באמות המידה לפיתוח בר קיימא.

ביצוע תשתיות מצריך חשיבה ארוכת טווח, רב תחומית, ריכוז סמכויות ותקציב רב-שנתי לתכנון ולביצוע (כמו חוק המטרו). ההשקעות חייבות לקחת בחשבון את משבר האקלים והיבטי סביבה. תכנון התשתיות מחייב שמירת אופציות לפיתוח ארוך טווח ושמירת זכויות הדורות הבאים. שגיאות בהווה ייצרו מחסומים בלתי הפיכים לאופציות תכנוניות לדורות הבאים. התשתיות צריכות להיות מתקדמות כראוי למדינה הרוצה להשתייך למועדון המדינות המובילות. מחסור בתשתיות עלול לבלום צמיחה.

לפי הערכות המשק יזדקק ב-20 השנים הבאות להשקעות בתשתיות לצרכים השוטפים ומענה לפיגור מהעבר, כ-500 מיליארד דולר (כמו כל התוצר הישראלי ב- 2023),**.** השאר בביוב ומים, נמלים, ניקוז, ואנרגיה מתחדשת. השקעות בחשמל, עקב כניסת מכוניות חשמליות, חוות שרתים והתפלת מים. ההשקעות נדרשות כדי להביאן לרמת אמינות איכות ויעילות התואמת משק הפועל גלובלית ורוצה לקיים רמת החיים גבוהה. המחסור בתשתיות, ובמיוחד בתחבורה ציבורית גורם נזקים באיכות החיים, צמיחה ובפריון. מימון של כ- 500 מיליארד דולר, יעשה בשיתוף הסקטור הפרטי, עלייה במיסים, שינוי בהרכב הוצאות הממשלה ועליית חוב מתונה.

אין להשאיר לדורות הבאים פיגור תחבורתי כה גדול. כבר כיום תשתית התחבורה היא צוואר בקבוק בצמיחת המשק, ועל פי המגמות הקיימות, יוחמר. לתחבורה היבשתית חיונית בהנעת המשק, ובקביעת איכות החיים ורווחת תושבי המדינה. המינוע בישראל לאלף נפש אינו גבוה יחסית ועם זאת הצפיפות בכבישים, היא מהגבוהות בעולם, והשפעות שליליות על האדם והסביבה. פיתוח התחבורה מחייב הכרעה בין סוגי תחבורה יבשתית שונים והאינטגרציה ביניהם תוך בחירה בשימושי קרקע לתחבורה ולשימושים אלטרנטיביים והבטחת מרחבים פתוחים. כדי להדגים את כובד המשימות נציין כי השקעה בהסעה המונית תת קרקעית (מטרו) בגוש דן נאמדת (בשמרנות), בכ-60, מיליארד דולר לכ-20 שנה. אי ביצוע הפרויקט יעלה למשק, בהערכה צנועה, למעלה מ-3 מיליארד דולר לשנה. פיתוח תחבורה מחייב תכנון מרכזי בשימושי הקרקע, שיפור ביכולת ביצוע פרויקטים, כוח אדם מקצועי (מחסור במהנדסים) שיתמודד עם מערכות תחבורה מתוחכמות.

**תחבורה יבשתית**

גם השקעות הגדולות שהושקעו, בעשור 2010-2019, בכבישים בין-עירוניים, ועדיין הצפיפות בכבישים עלתה. ישראל נמצאת במקום ראשון, פי 3.5 מהממוצע ב-OECD, בצפיפות לכל ק"מ כביש. הממשלה העדיפה את רכב הפרטי על פני תחבורה ציבורית, והגידול ברכב הפרטי לא הדביק את סלילת הכבישים.הכשל התחבורתי, בפקקים, באובדן עשרות מיליארדי שקלים בתוצר הלאומי - מחציתם באובדן שעות עבודה ופנאי ומחציתם בשל תאונות דרכים וזיהום אוויר. פקקים נוצרים כאשר השימוש בכביש מתקרב לקיבולתו. מחקרים מצביעים, שביטול זמן בפקקים גרם לאובדן תוצר מוערך בכ-3-6 אחוזי תוצר, ומפלה על בסיס גיאוגרפי, שתושבי הפריפריה סובלים מגישה גרועה לשוק העבודה. תשתית טובה, בכבישים ורכבת, בפריפריה וביישובים הערביים, ישפרו את רמת החיים, הקשר לעבודה ויעלה את הפריון. פיתוח הרכבת "הכבדה" נועד להעניק חלופה למשתמשי הדרך ולהקל על העומס בכבישים.

הממשלות השקיעו מעט בתחבורה ציבורית. נדרשת תחבורה ציבורית מסונכרנת ויעילה שהציבור יעדיף להשתמש בה מרצונו החופשי, עם "חיבורית ללא תפר", במעבר מהיר וחלק מכלי תחבורה אחד לשני, כולל שימוש באפליקציות שיאפשרו לנוסע להגיע ישירות מדלת לדלת. צמצום השימוש ברכב פרטי מחייב תחבורה ציבורית הפועלת בשבת, אחרת, הציבור ימשיך להסתמך על רכב פרטי. היציאה מהמשבר התחבורה, תעשה בהגברת ההשקעה במערכות הסעה המונית, הקטנת כניסת רכב פרטי למרכזי הערים, באמצעות אגרות גודש, לפי ארבעה משתנים: מסלול הנסיעה, מועד הנסיעה, מספר הנוסעים ברכב ורמת הזיהום של כלי הרכב. רכב פרטי צורך שטח רב של מכונית במרחב, באשר מכונית נוסעת בממוצע רק 5 אחוזים מהזמן ו-95 אחוזים עומדת ללא שימוש וצורכת שטח חניה. תמחור ריאלי של חניה, תגרום לשיפור ברווחה באשר חניה בערים הוא מוצר במחסור שמחירו נמוך מדי, הגורם לעודפי ביקוש. מחיר נכון ישקף הפנמת השפעות חיצוניות שליליות של צריכת שירותי תחבורה מעבר להשפעה של נזק סביבתי בזיהום אוויר, תאונות דרכים ואובדן זמן.

ה"מטרו", חיוני כדי להביא לשינוי תחבורתי משמעותי בגוש דן וישפיע לטובה על הפריון, הצמיחה ואיכות החיים של מיליוני תושבים ותחייב רשות תחבורה מטרופוליטנית אחת לגוש דן ושיתוף פעולה בין המגזר הפרטי והציבורי. המגזר הפרטי מתמחה במימון, והקמה והפעלה רכבות תחתית, ויתמחר נכון את העלויות והתועלות הישירות של המטרו, והממשלה תתמחר נכון ותממן את היתרונות החיצוניים בכשלי שוק של הצפיפות על פריון העבודה, איכות החיים, תאונות דרכים ותחלואה כתוצאה מזיהום והשפעה על ערך הנדל"ן**.** המטרו יגדיל את צפיפות העסקים והעובדים במטרופולין וההשפעה חיובית על התוצר והפריון.

**תחבורה ימית ואווירית**

ישראל היא "מדינת אי", עקב מצבה הפוליטי עם המדינות השכנות. גם הסכמי השלום עם מצרים וירדן לא שינו מציאות זו. הקשר של ישראל עם העולם נעשה באוויר ובים. הנמלים הימיים והאוויריים הם צינור הנשימה של הכלכלה וסחר חוץ כמו גם עבור האוכלוסייה בקשריה עם העולם.

כבר בשנות ה-50 הושקעו משאבים רבים בפיתוח נמלים עם בניית נמל אשדוד ונמל אילת (מעבר לנמל חיפה הוותיק). הנמלים הממשלתיים, היו שבויים בידי הוועדים החזקים, שעלו למשק מאות מיליוני שקלים. המדינה ניסתה במספר רפורמות, להגביל את כוחם ולייעל את העבודה בנמלי הים, רוב הרפורמות נכשלו. הממשלה החליטה, על הפרטת הנמלים ובניית נמלים פרטיים חדשים. נמל קטן, של "מספנות ישראל", הופרט כבר בשנת 1995, נמל אילת הופרט בשנת 2005. נמל חיפה הממשלתי הופרט בשנת 2022, לקונצרן אדאני ההודי וחברת "גדות", ונמל אשדוד מיועד להפרטה בשנת 2024. בשנת 2013 הוחלט על הקמת נמלים פרטיים בחיפה ובאשדוד. בשנת 2021 הופעלו "נמל המפרץ" בחיפה כנמל פרטי על ידי חברה סינית (SIPG) בפריקת אוניות מכולה גדולות וכן "נמל הדרום" הפרטי באשדוד על ידי חברה הולנדית-שוויצרית TIL. הנמלים החדשים פעלו במתכונת כמעט אוטומטית ופחות תלויים בעובדים ומתחרים בנמלים הוותיקים שנאלצים להתייעל ולהשתפר.

בשנת 2023, קיימים שישה נמלים בישראל (שלושה במפרץ חיפה, שניים באשדוד ואחד באילת), חמישה בבעלות פרטית: נמל אילת, נמל חיפה המופרט, נמל הדרום באשדוד, נמל במספנות ישראל, ונמל המפרץ. הביקוש לשירותי נמלים גדל וכבר בסוף עשור השלישי של המאה ה- 21 יהיה צורך בהשקעות נוספות, כדי למנוע צווארי בקבוק בנמלים.

תפקוד יעיל של הנמלים מחייב קשר יבשתי יעיל, כולל חיבור לרכבת. לישראל, השוכנת לחוף הים התיכון, יש פוטנציאל להוות "גשר יבשתי", עוקף תעלת סואץ, באמצעות חיבור רכבתי בין המפרץ לירדן ולישראל. זה ישנה את מעמד ישראל במזרח התיכון, במיוחד בנורמליזציה עם מדינות המפרץ, שיאפשר חיבור הנמלים והרכבות למערכת האזורית.

מאז שנות ה-2000 נעשו השקעות רבות בתעופה, הרחבת נתב"ג 2000 (נחנך ב-2003), ענה לגידול בתנועה האווירית ובניית נמל התעופה רמון ליד אילת (2018). היקפי הנוסעים מחייבים השקעות נוספות בנמל תעופה משלים לנתב"ג, לנוכח הגידול הצפוי בטיסות הבין-לאומיות ולצרכים המקומיים. היות שבמרכז הארץ יש מחסור בשטחים הרי שדה התעופה יהיה בדרום או בצפון.

**תשתיות מים וביוב**

הציונות עסקה בהפרחת השממה והפכה את ישראל, בנחישות ובעבודה קשה, לארץ בעלת חקלאות מפותחת**,** כ-60 אחוז משטח ישראל הוא מדברי עם מעט מקורות מים טבעיים לקיים את האוכלוסייה והכלכלה הגדלה. מקורות המים מתמעטים, חלקם הגיעו מנהרות במדינות שכנות כמו סוריה ולבנון שהיטו את המים כדי שלא יגיעו לכנרת.

הגידול באוכלוסייה, לצד משבר האקלים הגובר, הפך את משבר המים לאתגר מרכזי עם השלכות גאו-פוליטיות. מצוקות המים הולידו פתרונות**.** כבר בשנות ה-80 וה-90, מקורות המים הטבעיים לא הספיקו לנוכח הביקוש שנבע הגידול האוכלוסייה, לשתייה, לחקלאות ולתעשייה. מציאות שחייבה מציאת מקורות מים נוספים וייעול השימוש בהם. מים חדשים נוצרו באמצעות התפלה, השבת קולחים ותפיסת מי שיטפונות. מ-2011 הממשלה תמרצה את החקלאים לוותר על מים שפירים ולעבור לצריכת מי קולחין, שעברו טיהור**.** החקלאות הייתה ענף מועדף אידיאולוגית שזכה להטבות, כולל מחירי מים עדיפים**,** שיצרו סבסוד גבוה למשק המדינה. שימוש יעיל במוצר במחסור, חייב עליית במחירי המים, לצרכנים פרטיים ולחקלאות. לאחר מאבקים פוליטיים, מחיר המים כיום עונה על העלויות הנדרשות לממן אספקת מים באיכות ואמינות ולהשקעות הנדרשות לפיתוח משק המים (כולל הגנה בסייבר).

נבנו מאות מאגרי מים לניצול מי קולחים, וישראל הפכה למדינה הראשונה בעולם המנצלת כ-90 אחוז ממי הקולחים, לחקלאות. נדרשה השקעה גדולה להולכה נפרדת של מי קולחין לפריפריה בדרום ובצפון. גידול האוכלוסייה חייב השקעות במתקני טיהור שפכים. משנות ה-2000**,** הוקמו 5 מתקני התפלה, לחופי הים התיכון, המספקים *85* אחוז מהצריכה הביתית. כתוצאה מטיהור מי קולחין ובניית מתקני התפלה, גם בשנות בצורת, לא חסרו מים בישראל. אין מדינה בעולם בשיעורי התפלה והשבה של מי ביוב ברמה גבוהה כמו ישראל שבנתה משק מים ייחודי ועמיד.

משבר האקלים ישפיע על המזרח התיכון בבצורת, התמעטות גשמים, ואירועי גשם קיצוניים שיפגעו במים ובחקלאות עלולים לגרום לתנועה המונית של אנשים לחיפוש מים ומזון שיאתגר ישראל ויעצים את הצורך בהשקעות במים, גם לירדן ולפלסטינים.

בשנת 2001 נחקק חוק תאגידי מים וביוב לניהול יעיל של משקי המים העירוניים. בשנת 2005 הוקמה רשות המים הלאומית שטיפלה בנושאים הנוגעים למשק המים בניהול אינטגרטיבי ומקצועי ואפשרה חשיבה אסטרטגית ופחות פוליטית בטיפול בסוגיות המים. תחום המים יצר תעשיית השקיה וחקלאות מתקדמת שמנצלת יתרונות יחסיים שהתפתחו במהלך השנים.

צפיפות ובנייה עירונית מסיבית גרמו בשנים האחרונות לשיטפונות. שטחי חקלאות וטבע הפכו לשכונות פרבריות וכבישי אספלט רחבים משסעים את המרחבים הפתוחים. כתוצאה מכך, אגני ניקוז טבעיים משובשים ותכסית הבנייה הרחבה צמצמה את יכולת חלחול מי הגשמים לאדמה. למי הנגר אין לאן לזרום ולעיתים הם מתמזגים עם הביוב העולה על גדותיו ומזהם את מי התהום ואת הים. העיור והצפיפות, כתוצאה מגידול בשטחי המגורים ותעסוקה, מחייבים השקעות מוגברות בניקוז, על ידי הממשלה והרשויות המקומיות, התואמות אירועי גשם חזקים בפרקי זמן קצרים. משבר האקלים העצים את הצורך להתכונן למצבי גשם קיצוניים בבניית מערכות ניקוז טובות.

**תקשורת**

משנות ה-80, ענף התקשורת היה בין הענפים הראשונים שנפתחו לתחרות ועבר רפורמות רבות בגלל השינויים הטכנולוגיים בענף. הרפורמות נעשו בהדרגה בכל תתי ענפים: בסלולרי, בשיחות הבין-לאומיות, בשוק הטלוויזיה בכבלים ובלוויין, ובאינטרנט וטלפון קווי. ככל שההפרטה התקדמה ההשקעות בענף נעשו רק ע"י גופים פרטיים. הרפורמות בסלולרי שנערכו בעשור השני במאה ה-21, הוזילו את מחירי השיחות והחברות לא השקיעו מספיק בתשתיות שיצרו עיכובים בפריסת סיבים אופטיים ובדור חמישי.

 ישראל בשנת 2020 נמצאה מתחת לממוצע האיחוד האירופאי, בפריסת תשתיות נייחות. שיעור הבתים שחוברו לסיבים היה נמוך מ-10 אחוז ופיגור בפריסת רשתות סלולר, וישראל הידרדרה למקום 94 במהירות הגלישה בסלולר, לפני שהשכילה לאמץ את טכנולוגיית הדור החמישי. תנופת השקעות בסיבים אופטיים החלה בשנת 2021, ובשנת 2023 לכ-50 אחוז מהבתים הייתה נגישות לסיבים כאשר היעד לחבר 80 אחוז מהאוכלוסייה על ידי החברות המסחריות ו- 20 האחוז בפריפריה תעשה בתמיכת הממשלה. ישראל עדיין נמצאת (2023) נמוך בסיבים אופטיים. סגירת הפער בין המרכז לפריפריה, בפריסת הסיבים, היא תנאי חשוב להסיט אוכלוסייה מהמרכז הצפוף, לפריפריה.

 הבנק העולמי פרסם ב-2015, כי עלייה של 10 אחוז במהירות הגלישה הממוצעת במדינה תורמת לעלייה של כ-1 אחוז לתוצר לנפש. משק מודרני מחייב הגדלת רוחב הפס באמצעות סיבים אופטיים והאיחור בפריסתם יצר פער בין המרכז לפריפריה. תקשורת דיגיטלית היא חיונית בתמיכה בכלכלה ובמיוחד למיזמים טכנולוגיים. חשיבות תשתיות תקשורת איכותיות, הוכחה כקריטית בקורונה, שפעילויות שהציבור היה רגיל לעשות במרחב הפיזי, עבודה ולימודים, עברו למרחב הווירטואלי. בלי תשתית יציבה ואיכותית קשה לקיים אינטראקציות כלכליות וחברתיות הנדרשות. תשתיות תקשורת חיוניות לצמיחה ולפריון: לעבודה מרחוק, מחשוב בענן, קירוב הפריפריה, שירותי ממשל, אבטחת מידע, דיגיטציה של שירותים ציבוריים ועוד ומחייבות השקעות תמידיות עקב שינויים בטכנולוגיות. תשתית חשובה היא חיבור ישראל לכבלים תת-ימיים בין המזרח הרחוק לאירופה שיעברו דרך ישראל.

**חשמל**

חשמל הינה תשתית הכרחית לפיתוח כלכלי ואיכות חיים גבוהה. משנות ה-50, נעשו השקעות בתחנות כוח, בהולכה ובחלוקת החשמל שאפשרו אספקת חשמל סדירה לכל אזורי הארץ ולכל השימושים. ישראל כ"מדינת אי" מקיימת מערכת חשמל עצמאית המספקת את מלוא צרכי המדינה, ואינה קשורה לאף מערכת חשמל באזור, בשונה ממדינות שיש להן הסכמי "גיבוי" עם מדינות שכנות.

 בעשורים הראשונים, תחנות הכוח התבססו על דלק ופחם עתירי מטבע החוץ. משנות ה-2000, עת התגלו עתודות הגז טבעי, נבנו והוסבו רוב תחנות הכוח להנעה בגז, שהקלו על מאזן התשלומים ותרמו לשיפור באיכות הסביבה. בגלל מחויבות הממשלה לחברות המפיקות גז טבעי התאחרה כניסת אנרגיות מתחדשות, בשנת 2020 רק כ-6 אחוזים נבעו ממקורות מתחדשים ובשנת 2023 , 10 אחוזים. היעד הממשלתי לשנת 2030, לייצר 30 אחוזים מהחשמל ע"י אנרגיות מתחדשות, נמוך מהממוצע העולמי. בישראל אנרגיה מתחדשת בעיקר מהשמש ומחייבת שטחים נרחבים, היוצרת קושי במציאת קרקעות לחוות סולאריות והדרך להתגבר, שיתוף פעולה אזורי עם ירדן ומצרים, בעלות קרקעות וידע במחירים תחרותיים.

מאז 1927, ייצור, הובלה וחלוקת חשמל הייתה בידי מונופול ממשלתי, "חברת החשמל". ב-1996 הוכרזה רפורמה, במתן רישיונות לבניית תחנות כוח פרטיות. היישום החל בשנת 2018, בהסכם עם העובדים שחברת חשמל תמכור את תחנות הכוח הגדולות, כך שבשנת 2026 היא תחזיק רק 35 אחוז מהייצור של חשמל. בשנת 2021, רוב ייצור החשמל היה פרטי. חברת החשמל נשארה מונופול בהולכת החשמל, וחיבור לבתים ועסקים.

 במסגרת הרפורמה, הוקמה בשנת 2022, חברה ממשלתית חדשה (נגה), לניהול המערכת, בנפרד מחברת החשמל, כאחראית לניהול שקוף של רשת החשמל, בייצור מחברת החשמל ויצרנים פרטיים, ולדאוג לפיתוח יצור והולכת חשמל מאנרגיה מתחדשת והקמת מתקני אגירה לאנרגית שמש. ללא מתקנים כאלו, המעבר לאנרגית שמש יהיה מוגבל. המהלכים נועדו ליצור שוק חשמל תחרותי, מבוזר ודינמי הכולל רפורמה בתעריפים בשעות העומס.החל פיילוט לצרכנים ביתיים להתחברות פרטית.

הביקוש לחשמל צפוי לעלות בגלל גידול האוכלוסייה, מעבר לרכב חשמלי, התפלת מים, גידול בחוות שרתים והתחממות הגלובלית**.** יידרשו השקעות גדולות (ציבוריות ופרטיות) בתחנות כוח, תחנות משנה ומיתוג, קווי הולכה מאנרגיה מתחדשת ומערכות אגירת אנרגיה**.** הביקוש הגבוה יחייב תחנות כוח חדשות, שחלקן, יישען על גז למרות המעבר לאנרגיות מתחדשות, כדי להבטיח אמינות אספקה חשמל.

**הגז הטבעי**

ישראל הייתה תלויה, ברוב שנותיה, ביבוא אנרגיה – נפט ופחם - שהיה סעיף נכבד בצרכי מטבע החוץ של המדינה. בשנות ה-2000 התגלו במים הכלכליים של ישראל מאגרי גז טבעיים, הראשון, "ים תטיס" בשנת 1999, שיצר מציאות חדשה לשימוש באנרגיה. לאחר מכן התגלו מאגרים ב"תמר" (פועל מ- 2013), "לוויתן" (פועל מ-2017), ו"כריש-תנין" (פועל מ- 2023), לאחר הסכם עם לבנון. גילויי הגז הטיבו עם ישראל, יבוא הפחם ירד מאד והחל יצוא גז מבוקר לירדן ומצרים כדי שלא ייווצר מחסור בישראל בשנות ה-40 של המאה ה-21.

הגז הביא עמו ביטחון אנרגטי וחולל מהפכה בשוק האנרגיה. גז טבעי זול מנפט ופחם ונקי מהם, אך עדיין מזהם. לחיבור מפעלים ותחנות כוח לגז יש יתרונות, בצמצום פליטת מזהמים, הפחתה בהוצאות אנרגיה, ייצור משולב של חשמל וחום (קו-גנרציה) המאפשר למפעלים קטנים ובינוניים להפוך ליצרני חשמל קטנים. גובשה תוכנית לחיבור 450 מפעלים לצנרת הולכה ראשית שהקימה החברה הממשלתית, "נתיבי גז הטבעי לישראל", למפעלים ומוסדות שתחסוך מאות מיליוני דולרים. בפועל, החיבור איטי, ובשנת 2023, פחות מרבע מהיעד יושם, עקב קשיים בירוקרטיה של הרשויות המקומיות.

המעבר לשימוש בגז טבעי לווה בוויכוח מקצועי וציבורי ער, בשנים 2011-2015, בגיבוש "מתווה הגז", לתעריפי הגז וזכויות למפיקים הראשונים, נובל אנרג'י ודלק, בתמלוגים ומיסים (ועדות ששינסקי). המתווה המשופר לתחרות (2015) בין שני המאגרים הגדולים – "תמר" ו"לוויתן" וכניסת חברת אנרג'יאן בעלת "כריש" ו"תנין", הוזילו את מחירי הגז ואפשרו חוזי יצוא ארוכי טווח עם מצרים וירדן, בעלי חשיבות כלכלית ומדינית. הוקמה "קרן עושר", מתגמולים ומיסי הפקת הגז הטבעי (ומשאבי טבע) שנועדה לחלוקה בין-דורית הכנסות הגז, מתן כרית ביטחון לאירועי מקרו חריגים ומניעת "המחלה ההולנדית".

הגז הטבעי נחשב, כדלק מעבר, בין נפט ופחם לאנרגיות המתחדשות, ויסבול מירידה בביקוש בעתיד. הרווח בשימוש בגז טבעי, בתקופת הביניים, הינו בהפחתת זיהום האוויר בכ-70 אחוז. הגז הטבעי הקהה את המעבר לאנרגיה המתחדשת ולכן ההשקעות באנרגיה זו מפגרות לעומת העולם. ישראל נמצאת בדילמה, כיצד למקסם את חיפושי והפקת גז טבעי לפני ש"חלון ההזדמנויות" ייסגר, או להשאיר גז לא מנוצל בשל המחויבות להתבסס על כלכלה דלת פחמן. אנרגיה מתחדשת לא תספק 100 אחוזים, מצרכי החשמל, ויצטרכו לשמור עתודות גז, עוד שנים רבות. הממשלה תצטרך לנווט בין ביטחון אנרגטי, שיקולי סביבה ואינטרסים כלכליים.

**אנרגיות מתחדשות**

הנזקים האקולוגיים והמודעות הגוברת לאנרגיה נקיה, גרם שהעולם צועד לקראת הפסקה כמעט מוחלטת בדלקי מאובנים (דלקים פוסיליים) – נפט, פחם וגז, והוצבו יעדים כמותיים ולוחות זמנים לתהליך זה. ישראל הודיעה, בשנת 2021, כי היא מתחייבת לצמצם פליטת גזי חממה עד לשנת 2050, ולסגור תחנות כוח פחמיות עד לשנת 2025, עקב הסכמי האקלים בפריז (2015) וגלזגו (2021). השינוי יחייב שינויים מרחיקי לכת בתעשייה ובתחבורה פרטית וציבורית לשימוש בחשמל ללא מנוע בעירה פנימית. ישראל לא פיתחה, במידה ראויה, אנרגיה מתחדשת, גם בגלל גילויי הגז הטבעי. גילויי הגז יצרו תחושה שנפתרו שתי בעיות: עצמאות אנרגטית והפחתה בזיהום האוויר. גז טבעי פולט גזי חממה ומזהם, והוא פתרון ביניים, עד מעבר לאנרגיה מתחדשת להפחתת זיהום אוויר.

ישראל כמדינה קטנה וצפופה חייבת להיות תובענית עבורה לשמירה בפני זיהום אוויר. משבר האקלים ודו"ח פאנל האו"ם משנת 2021 (IPCC), העצים את הצורך להציב יעדים שאפתניים למעבר לאנרגיות מתחדשות. בישראל, 2020, רק 6 אחוזים מייצור החשמל מקורו באנרגיה מתחדשת. בשנת 2014, ישראל עמדה רק על כ-2 אחוז בלבד, והיעד לשנת 2030 ל-30 אחוז, וכ-95 אחוז בשנת 2050. ישראל יכולה לפתח אנרגיה מתחדשת רק מאנרגיה סולארית, אין לה מקורות הידרואלקטריים או גאותרמיים, ואנרגית רוח מוגבלת ופרויקטים לאגירה שאובה הם קטנים.

העולם ייצר בשנת 2021, 18 טרה ואט חשמל והגורם היחיד שיכול לספק אנרגיה מתחדשת, בהספק בלתי מוגבל, היא השמש ובוודאי בישראל. ההתמהמהות במעבר לאנרגית שמש, נבעה מאסדרה איטית, היעדר קרקע לפיתוח חוות סולאריות, חוסר בטכנולוגיות לאגירת אנרגיית שמש בכמויות גדולות והצורך בהרחבת רשת הולכה למרכז הארץ. המחסור בשטחים הפנה מאמץ למצוא שטחי גגות בערים, וחייב תאום עם גורמי ממשלה ושלטון מקומי. יבוא חשמל ממדינות שכנות אפשרי ממדינות היכולות להקים חוות סולריות גדולות עם שפע קרקע, ברוח ההסכם עם ירדן והאמירויות לפרויקט חשמל בירדן (2021).

 ייצור חשמל מאנרגית שמש סובל ממגבלה מהותית שאי אפשר לייצר חשמל בלילה ובימי עננות בחורף ואי אפשר להגיע ל-100 אחוז שימוש באנרגיה מתחדשת לייצור חשמל, ויהיה צורך בגיבוי חשמל המיוצר מגז טבעי**.** דיאלקטית, הגז הוא תנאי לקיום שוק אנרגיה סולרית יציב, כדי להבטיח אספקת חשמל יציבה. גם בעתיד יהיה צורך בנפט לתחבורה אווירית וימית, בתעשייה הכללית, תעשיות פטרוכימית ותחבורה יבשתית כבדה שהרכב החשמלי לא תחליפי לגביהם. דלקים פוסיליים יישארו תקופה ארוכה מבלי להמעיט כהוא זה מאמץ הנדרש למעבר לאנרגיות מתחדשות. גם אם ישראל תאמץ כלכלת מימן (עדיין תעשיית ינוקא) יהיה צורך בדלק פוסילי. המעבר לאנרגית שמש, אגירת אנרגיה ובניית קווי הולכה ( עם בעיות רגולציה כבדות) יחייבו השקעות גדולות בכ-60 מיליארד דולר ב15 -20 השנים הקרובות.

**סביבה ופיתוח בר קיימא**

משקל איכות הסביבה בכלכלת ישראל ובמדיניות הציבורית, גדל משנות ה-80, עת הוקם משרד לאיכות הסביבה (ששונה למשרד להגנת הסביבה). ההתחממות הגלובלית החלה עם המצאת מנוע הקיטור במהפכה התעשייתית בשלהי המאה ה-18**.** המודעות לנזקי סביבה עלתה לאחר מלחמת העולם השנייה, שהצמיחה יצרה לחצים מוגברים על משאבי הטבע ונזקים אקלימים. דו"ח האו"ם מ-2021, הצביע על התגברות נזקי אקלים, ב-50 השנים האחרונות, בהאצה בפליטת דו תחמוצת הפחמן וגז המתאן.גלי חום, סערות ושיטפונות, הפכו לשכיחות, והתקדימים אקלימיים היסטוריים התרבו. ישראל שותפה למאמץ הבין-לאומי להתמודד עם פליטת גזי החממה, למרות שמהווה כ-0.2 אחוז מהפליטות העולמיות.

 "טביעת רגל אקולוגית", הינו מונח המודד את כמות הטבע הנדרשת כדי לתמוך בגודל האוכלוסייה ובכלכלה. העולם השתמש במשאבי הטבע מהר יותר מהקצב שבו מערכות הטבע מתחדשות. התיעוש, ייצור החשמל ומינוע גרמו נזקים לסביבה.

האוכלוסייה בישראל גדלה 1948-2023, פי 12 והצמיחה לנפש פי 10, ונוצר לחץ על משאבי הטבע עלייה בזיהום וצמצום בשטחים פתוחים. התגברות השריפות והשיטפונות, הבהירו את הסיכונים משינויי אקלים, צפיפות, זיהום אוויר, מים וקרקע, שהעצימו את חשיבות הגנת הסביבה. לישראל יש אינטרס שברשות הפלסטינית, בגדה ובעזה, ישמרו על איכות הסביבה בגלל הקירבה למרכזי אוכלוסין שלה.

התחממות הגלובלית הגוברת, ששיאה עוד לא הגיע, מחייבת פתרון גלובלי ופוליטי של מדיניות כלל עולמית. עשייה רחבה של מדינה אחת, ככל שהיא חשובה, היא מוגבלת. רק עבודה מתואמת של כלל הממשלות בעולם תביא לשינוי מהותי בהתחממות כדור הארץ, כמו החלטות לצמצום פליטות גזי החממה לאטמוספירה בוועידת פריז בשנת 2015, ש-200 מדינות חתמו על ההסכם שנכנס לתוקפו בשנת 2016. ועידת גלזגו (2021) עמדה בסימן הדו"ח החמור של האו"ם על החרפת הסכנה להתחממות כדור הארץ, וקבעה את הקשר הישיר בין פליטת גזי החממה לאירועי האקלים הקיצוניים ואימצה יעדים להפחתת פליטת פחמן. חלק מהנזקים הם בלתי נמנעים ובלתי הפיכים, כמו עליית גובה פני הים והתחממות כדור הארץ לאחר שכבר התחמם ב-1.1 מעלות מאז המהפכה התעשייתית, ורק הפחתת 50 אחוז מהפליטות עד 2030 תמנע ההתדרדרות. מניעת סכנה זו תעשה בהטלת מס פחמן, כ-50 דולר לטון פחמן, מהלך בלתי פופולרי אבל מתחייב, עם מסחר בין-לאומי בפליטת פחמן.

ישראל מפגרת ברוב התחומים אחר הנעשה במדינות המפותחות וחייבת להחמיר תקינה ואכיפה, יישום מדיניות לשמירת איכות סביבה, העלאת המודעות והחינוך להגנת הסביבה ושמירה על המרחב הציבורי במדינה כה צפופה. הגלובליזציה מאפשרת לישראל, כמדינה קטנה וצפופה, לסחור ולייבא את מה שהשטח הקטן שלה לא יכול לייצר ולנהל מדיניות סביבתית מאוזנת של אמוץ צמיחה מכלילה, המתחשבת בהשפעות על הסביבה.

הגנת הסביבה הוא מהתחומים שבו יש פער גדול בין התועלת החברתית ובין התועלת לפרט, דהיינו, כשל שוק, ומכאן נדרשת מדיניות ציבורית אקטיבית המפנימה שיקולים סביבתיים בהחלטות בתחומי כלכלה וחברה, בזיהום סביבה, נחלים, חופים ושטחי בר. הפחתת פליטות הפחמן מחייבת תמרוץ טכנולוגיות נקיות, ייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות, מעבר לתחבורה נקיה (חשמלית), הפחתת פליטות בתעשייה, בנייה ירוקה, טפול בפסולת ושמירה על שטחים פתוחים. מיסוי חייב לשקלל עלויות חיצוניות לתחבורה בת קיימא, בשימוש יעיל במשאבי מים ופיתוח מדדים לשינויים בתחומי איכות הסביבה.

 ישראל היא מדינה יבשה, רק 3.2 אחוז משטחה מכוסה במקורות טבעיים כמו עצים, עשב וביצות לעומת 51 אחוז באירופה. עם זאת ישראל היא המדינה היחידה בעולם שנכנסה למאה ה-21 עם יותר עצים מאשר במאה ה-20. ישראל חייבת להיערך לאירועים בלתי נמנעים כמו בצורת מתמשכת, שריפות ענק, שיטפונות ועליית מפלס הים. יש להשקיע בהגנה על קו החוף, בניקוז לאירועי גשם קיצוניים ובהגדלת המים המותפלים, כחלק מההשקעות בתשתיות.

ישראל פעלה להפסקת השימוש בפחם ובסולר וקידום בנייה ירוקה. הכישלונות הגדולים הם בתחומי התחבורה והפסולת. בשנת 2021 החליטה הממשלה, לקראת ועידת גלזגו, על 100 צעדים כדי להתמודד עם משבר האקלים כדי לעמוד בסטנדרט העולמי. טיפול בפסולת, נמצא בעדיפות גבוהה, בדגש על פסולת מסוכנת. כיום 80 אחוז מהזבל נקבר באדמה ופולט גזי חממה (לעומת כ-40 אחוז במדינות מתקדמות) וכן לעבור לכלכלה מעגלית ומחזור מקסימלי של פסולת.

הקורונה הציפה את חשיבות שמירת השטחים הירוקים והחקלאות לטובת ביטחון תזונתי בחירום והצורך בריאות ירוקות ומרחבים פתוחים. שמירה על ערכי טבע וסביבה הוא אינטרס חשוב המחייב איזון מול האתגר אחר חשוב, פיתוח תשתיות ובינוי. התנגשות מובנית בין שני יעדים לאומיים אלו מחייבת מציאת נקודת איזון נכונה שמוטלת על רשויות התכנון הלאומיות.

 הטלת "מסי חטאים" ( SIN TAXES), כנגד פעולות שגורמות נזק סביבתי ובריאותי נועד לשנות את ההתנהגות הצרכנים ולגבות מחיר עבור התנהלות מזיקה ושל השפעות חיצוניות שליליות. המס מבוסס על העיקרון ש"המזהם משלם". מחיר, אינו משקף תמיד את העלויות החיצוניות של הנזק המוטל על הציבור. המס מתקן כשל שוק. צריכת כלים חד פעמים גורמים נזק סביבתי בהרס הטבע ובהטמנת פסולת. פקקים גורמים לנזקים בסביבה ותאונות דרכים. שתייה ממותקת גורמת לסוכרת ועלויות בריאות. מס על דלק וגז מצמצם זיהום האוויר, מס לפי פליטות הפחמן לאטמוספירה. נועד לשמור על הסביבה. המיסים מייקרים את המחייה אך משרתים מטרות ראויות וחשובות. הממשלה בשנת 2023, ביטלה החלטה של הממשלה קודמת, משנת 2021, בביטול המס על כלים חד-פעמיים, משיקולים פוליטיים-מגזריים. דבר המצביע על אי הטמעה מספקת לנושאי סביבה.

 **פרק 34 פריון**

בשנות 1980, בשיא המשבר הכלכלי, ישראל דורגה בתוצר לנפש, במקום ה-23 בין מדינות המדינות המפותחות. בשנת 2022, ארבעים שנה מאוחר יותר, ישראל נשארה, פחות או יותר, באותו מקום. תמורות גדולות עברו על המשק הישראלי כמו גם על המשק העולמי, ולא חל שינוי משמעותי בדירוגה בהשוואה בין-לאומית. ישראל התקדמה, אבל גם מדינות אחרות התקדמו, והפער בינה ובינן נותר כשהיה. הרבה הסברים ניתנו לעובדה זו ואפשר למצות בתשובה אחת, עליית פריון מתונה.

מהו הפריון שהוא כל כך חשוב בכלכלה? הפריון מודד את היעילות בהשגת התוצר הכלכלי, שמניב עובד או מניבה שעת עבודה. גידול בפריון, משמעותו לייצר יותר עם אותן תשומות, או לייצר את אותה כמות עם פחות תשומות. פריון גבוה ממקסם משאבים קיימים והשקעות חדשות כדי לייצר תפוקה גבוהה יותר. הפריון מסביר את גידול התוצר, שאיננו פרי תרומת גורמי הייצור הישירים, עובדים והון. דהיינו, גידול כתוצאה מאיכות ההון האנושי, טכנולוגיה, חדשנות, שיטות ייצור, ניהול לאומי, ענפי והפירמות, איכות התשתיות ומסוגלות השירות הציבורי. יש מתאם חזק בין צמיחת התוצר הריאלי לנפש לגידול בפריון. מדינות משפרות את רמת חייהן, מיכולתן להעלות את תפוקתן ביחס לתשומות – פריון, שהינו סם החיים של הצמיחה ומדד לגידול יציב בתוצר וברמת החיים לטווח ארוך.

הפריון מגלם אופטימיזציה בהתפתחויות המקרו-כלכליות, החברתיות, הניהוליות והענפיות. מארג של גורמים שהאינטגרציה בהם קובעת את הגידול בפריון. מחקרים מצביעים כי גידול בפריון נעוץ בטיב המערכות הציבוריות הקובעות את הסביבה הכלכלית, החברתית, הפוליטית, כמו משילות, מוסדות, איכות השירותים הציבוריים. אקו-סיסטם Eco-system) טוב המשפיע לטובה על הפריון והצמיחה.

ככל שהמשק גדול יותר, הסיבוכיות והמורכבות עולה, והנושאים ה"רכים" משפיעים יותר על הפריון. בישראל הצעירה, הפריון היה בעיקר תוצאת התפתחויות של טיב מלאי ההון ושיפור באיכות כוח העבודה. האמון במנהיגות וההזדהות הציבור עם הממשלה והרצון בהצלחת בניין האומה, דרבנו סולידריות גבוהה, שהלהיבה וסחפה את האוכלוסייה והשפיעה חיובית על הפריון. הגידול בפריון, בשנות ה-50 וה-60, היה גבוה במשק קטן ולא מפותח דיו, שהשתמש בטכנולוגיות פשוטות ובשיטות ייצור בסיסיות, ששינוי באיכות ההון האנושי, כניסת טכנולוגיות מתקדמות הגלומות בהון או בשיטות ייצור, תורגמו לעליה בפריון. הפריון גדל מהניסיון והלימוד של העובדים בתעשייה, חקלאות או בנייה, תוך כדי עבודתם. הרצון לתרום לעצמם (שכר עבודה למחייתם) ולמדינה (צמיחה ועוצמת הכלכלה) הייתה פרי עקומת הלימוד שהעלתה את הפריון.

דרכי פעולה, שהיו מקובלים עוד מהשנים שלפני הקמת המדינה, של "קיצור תהליכים", "עיגול פינות", "אלתור" היו יעילים בתנאים הלא מפותחים והבסיסיים של המשק דאז. האלתור מול תהליכים מסודרים, ליוו את החברה והכלכלה ובמידה רבה, הם הפכו להיות סממנים ישראליים מוכרים. תכונות אלו נחשבו כחיוביות, ביכולת ל"חשוב מחוץ לקופסא" וייצגו חשיבה יצירתית יעילה וקצרת טווח. כיום, תופעות אלו נראים כתהליכים שטחיים ורדודים. ככל שהמשק נהיה מורכב וגלובלי, ה"אלתור" ו"עיגול פינות" הפכו למכשול, לצרה ולא לברכה. בעשורים הראשונים, הפריון עלה שנתית ריאלית בממוצע, למעלה מ-4 אחוזים, שיעור גבוה כביטוי לחלוציות, התלהבות וסולידריות של חברה צעירה, וניצחון התכונות הישראליות הטובות.

**ההאטה בפריון**

 מאז אמצע שנות ה-70, חלה ההאטה בפריון, שנמשכה גם לאחר ההתאוששות מהמשבר הכלכלי ותוכנית הייצוב. משנות ה-80 עד למשבר הקורונה (2020), עלה הפריון בכ-1.5 אחוז בממוצע לשנה. קו פרשת המים ובהתפתחות הפריון הייתה מלחמת יום הכיפורים. המלחמה הייתה לא רק אירוע ביטחוני מטלטל אלא גם אירוע כלכלי, חברתי ופוליטי מטלטל. המדינה עברה מתקופת התמימות של אמון מוחלט של הציבור בממשלה ובמוסדות המובילים, לביקורתיות ושינויים בהפעלת המשק והמדינה. הרפורמות שבוצעו, משנות ה-90, להגברת התחרותיות, ההפרטה וגלובליזציה, הביאו לעלייה מעטה בקצב הפריון. עם זאת ברור שלולא אותן רפורמות, מצב הפריון היה גרוע בהרבה.לפי בנק ישראל[[4]](#footnote-4), מאז 2015, יש שיפור בפריון במספר ענפים, בבנקים, שירותי אירוח, אוכל, שמירה, מסחר קמעוני. שירותי הבנקאות בדיגיטל, לרבות אפליקציות התשלומים, והמסחר הקמעוני עברו קפיצת מדרגה של מסחר באינטרנט וכן שדרוג שירותי הממשלה מקוונים. חלק מהשיפור נבע מלחץ הממשלה לאלץ את ענפי המסחר והשירותים להשתפר, באמצעות חשיפה ליבוא ולתחרות.

ההאטה בעליית הפריון נבעה, בין השאר, מהשינוי בתמהיל בענפי במשק, ירידה בענפי המוצרים פיזיים ועלייה בענפי השירותים. בתעשיות המסורתיות, המסחר והשירותים, הפריון הוא נמוך, בהייטק הפריון גבוה. בענפים מקומיים, מסחר, הסעדה, אירוח ובנייה, פערי הפריון הם 30-35 אחוז מתחת לממוצע במדינות ה-OECD. בשנת 2019 ישראל נמצאה במקום ה-27 בעולם בפריון העבודה עם תפוקה של 39 דולר לשעה, כמחצית מנורבגיה, המדורגת במקום הראשון עם 75 דולר לשעה. לפי אומדן של בנק ישראל משנת 2019, פריון העבודה היה נמוך ב-24 אחוז מהמוצע של ה-OECD, שגרר שכר נמוך, ועליה מעטה ברמת החיים.

פריון מסביר את הפער ברמת החיים בין המדינות העשירות ובעלות פריון גבוה לבין ישראל. הדור של שנות ה-2000 עובד בממוצע פחות בכ-13 אחוז שעות פחות ממה שעבדו באמצע שנות ה-80. מספר שעות העבודה לעובד גבוה בישראל בממוצע בכ-10 אחוז לעומת ממוצע מדינות ה-OECD. בשנת 2019 עמד מספר שעות העבודה של העובד הישראלי בממוצע על כ-1,900 שעות בשנה – 25 יותר אחוז מהממוצע במדינות אירופה שאוכלוסייתן דומה בגודלה לישראל (אוסטריה, אירלנד, בלגיה, דנמרק, הולנד, פינלנד, שוודיה ושווייץ). אבסורדית, ייתכן והורדת מספר שעות העבודה יביא לעלייה בפריון. הפריון בענפי ההייטק בישראל הוא מהגבוהים בעולם. עליית משקלו בתוצר שיפר את הפריון אך לא שינה דרמטית את הממוצע הכלל משקי.

ההסבר לפריון נעוץ במרכיבים "רכים" שחלקם קשים למדידה וקשה להבין את קשרי הגומלין ביניהם, והם מפתח לשגשוג או דשדוש בפריון. סודן של מדינות משגשגות שהן מחשיבות מרכיבים המשפיעים על הפריון. ביצועי ישראל, ב- 40 השנים האחרונות, למרות הרפורמות הרבות הצביעו כי ארוכה הדרך לפריון הגבוה של המדינות המפותחות ישראל רוצה להשתייך אליהן. למרות מיתוגה של ישראל כמדינת סטארט אפ-ניישן, היא לא הדביקה את הפריון של המדינות המפותחות. הפריון הנמוך מבטא חולשות בניהול הלאומי, הענפי, בפירמה ובארגון הבודד. ניהול טוב, מבטא יכולות בתכנון, חשיבה, יצירתיות ומסוגלות בביצוע. ניהול גרוע הינו ניהול של חשיבה של טווח קצר ואי הקפדה על תהליכים מסודרים. ככל שהמשק מורכב, גלובלי וטכנולוגי, מתחייב ניהול מקצועי של תכנון וחשיבה מערכתיים. במדינות עם פריון גבוה יש הקפדה על השכלה, ניסיון, גישה מערכתית ושיתוף רב תחומי באינטגרציה של מרכיבים רבים, תחכום בדרישות הכלכליות והבנה של ההשפעות החיצוניות. ישראל, התקשתה להמריא בפריון בהשוואה למדינות המפותחות, המצביע על חולשות באופי ובתרבות העבודה והניהול הלאומי. עדיין נשאלת השאלה איפה יש לחפש את השיפור בפריון?

הטכנולוגיה הפכה להיות גורם חשוב בעליית הפריון, לא רק בתעשיות ההייטק אלא גם בתעשיות מסורתיות ובשירותים. שימוש מיטבי בטכנולוגיות מצריך זמן וניסויים עד להצלחה. זה "הון בלתי מוחשי", שנרכש ייחודי ומהווה לעיתים "סוד" של הפירמה, ענף או משק. העידן הדיגיטלי מעצים נכסים בלתי מוחשים (תוכנות, רעיונות, מותגים, ערוצי הפצה, פטנטים, מחקר ופיתוח, כישרונות של עובדי חברה וידע) שהפכו לחשובים ביותר, לעומת העידן התעשייתי המסורתי בו ההון הפיזי (מכונות, מפעלים ומשרדים) היו קריטיים ובעלי חשיבות רבה. זה השוני בין כלכלת שירותים וחדשנות (שישראל נכנסת) לבין כלכלת תעשיות ושירותים מסורתיים.

סקרים שנערכו ב-OECD העלו כי בישראל יש פיגור במיומנויות של מבוגרים המשפיעות על ביצועי המשק והפריון. לכאורה, סותר את הדימוי שישראל "סטרטאפ ניישן", הדימוי נשען על קבוצה קטנה יחסית של עובדים. הכינוי של ישראל כ"סטארט-אפ ניישן" והצלחת "הגניוס היהודי," לא צריכים לסנוור את המציאות הרחבה. בשנת 2021, כ-11 אחוזים מהעובדים הועסקו בהייטק (שיעור גבוה בהשוואה בין-לאומית). שאר המשק נמצא במקום נמוך. פריון של העובד הישראלי הוא כ-60 אחוז מפריון העובד האמריקאי, מציאות המתמשכת משנות ה-80, וישראל לא הצליחה לסגור את הפער. מלבד ההייטק, שאר המשק הינו בינוני בפריון ובכושר תחרות בהשוואה לשווקים רבים. העובדה שישראל הינה אי מבודד, יוצרת חסמים לתחרות ולמצוינות. יש קבוצות גדולות של עובדים בעלי השכלה נמוכה יחסית, הרחוקים ביכולתם להפעיל טכנולוגיות חדשניות המשפיעים על הפריון הכולל. הפריון של הקבוצות החלשות בכוח העבודה, חרדים וערבים, נמוך מהממוצע, כי "ארגז הכלים" שלהם הוא דל. לגבי החרדים, זו תוצאה של מחסור בלימודים כלליים ואצל הערבים, העדר חינוך איכותי ותקשורת טובה בעברית. שינויים מבניים עמוקים בחינוך וההשכלה בשתי הקהילות, יגדילו את הפריון והצמיחה. הדמוגרפיה תקבע את עתידה של כלכלת ישראל.

שיעור המועסקים במגזר ציבורי הרחב עמד בשנת 2019 על כ-41 אחוז, כאשר ברוב מדינות ה-OECD, הוא עומד על פחות מ-35 אחוז. הכוונה שירותים שאינם עסקיים - ביטחון, שירותי חינוך, בריאות, רווחה ומנהל, החשופים פחות לתחרות גלובלית ואין להם תמריץ לשיפור בפריון. גם העובדים בשירותים הפרטיים, הם בפריון נמוך במדינות ה-OECD. הפריון הנמוך בתעשייה ובשירותים מסורתיים, נובע ממחסור בכוח אדם מקצועי ומערכות הכשרה מקצועית חלשות, של הממשלה והמגזר העסקי הפרטי. תעשיה מסורתית מצטמקת בעלת פריון נמוך וסקטור שירותים מנופח עם יעילות נמוכה, הביאו לתוצאה של פריון נמוך.

צרכי המשק לכוח אדם איכותי הוא רב. רבים מהמצטרפים לכוח העבודה, בשנים האחרונות, היו חסרי ההכשרה ומיומנויות המתאימות לשוק העבודה המודרני, ונקלטו בעיסוקים עם פריון עבודה נמוך ושכר נמוך. מכאן נוצרה התופעה המתרחבת, מאז שנות ה-2000, של "המשק הדואלי", של עובדים בענפים בפריון גבוה המשתכרים על פי קנה מידה גלובלי לבין העובדים בענפים מקומיים עם תחרות נמוכה. המשק הדואלי נוצר בעיקרו, מפערים במיומנויות העובדים ובתשתיות חסרות. התגברות על המיומנויות הנמוכות של עובדים תצלח באמצעות השקעה אקטיבית בשוק העבודה בהרחבתההכשרה המקצועית בהתאמת כוח אדם לצרכים המשתנים. ההכשרה המקצועית הממשלתית מתוקצבת בחסר וגם המגזר העסקי הפרטי משקיע מעט בהכשרה מקצועית. מדיניות עבודה אקטיבית היא צורך שעולה שמשווים את ההוצאה בישראל למדינות באירופה ולהישגיהם בהעלאת פריון העובדים.

רמות ההון הציבורי לנפש וההון הפרטי למועסק בישראל, לא גדלו משמעותית משנות ה-80 ונמוכות ביחס למדינות דומות.המחסור בתשתיות משפיע על פריון נמוך. התחבורה היבשתית מעכבת גידול הפריון, בצפיפות בכבישים ופקקים הגורמים לאיחורים בהגעה לעבודה או בעייפות שמוצאת ביטויה בפריון העבודה. ההשקעות בהון העסקי לעובד נמוכים, כמחצית מזה שבארה"ב וכשני שליש מהממוצע במדינות ה-OECD. מלאי ההון במגזר העסקי (הכולל מכונות וציוד, כלי רכב ומבנים) נמוך במידה ניכרת מהרמה הממוצעת של מדינות ה-OECD. זה משפיע על רמה ממוצעת נמוכה יחסית של פריון העבודה (התוצר לשעת עבודה) במגזר העסקי בישראל לעומת מדינות ה-OECD.

**חדשנות**

בדרך כלל המושג חדשנות מתקשר למחקר ופיתוח ולמוצרים טכנולוגיים חדשים הכובשים את השווקים. יש טעם במתיחת מושג החדשנות והחלתו גם על תחומים שאינם תעשייה המבוססת על טכנולוגיה עילית, ואינם מתייחדים לתחומי הייצור בלבד. חדשנות היא הנהגת שינויים ואימוץ שיטות המעלות פריון בכל התחומים העסקיים. לא ניתן לשנות את פניו של המגזר המסורתי, בתעשייה ובשירותים, בלא חדשנות בייצור, בארגון, בשיווק ובניהול. חדשנות נדרשת גם במדיניות הציבורית בבניית כלים ושיטות חדשות כדי ליצור קפיצת מדרגה במנהל הציבורי לקידום החברה והמשק. החדשנות במיטבה משלבת שאיפה לאיכות גבוהה, יצירתיות, יזמות ורצון לתרום.מדד הממשל הדיגיטלי בממשק עם האזרח של ישראל עפ"י ה-OECD, עדיין נמוך.

ענף הבנייה היא דוגמא לתעשייה שהמהפכה הטכנולוגית כמעט ולא הגיע אליה, ענף שמרני המתנהל בפיגור גדול. החדשנות וטכנולוגיה בו מעטה, המסבירה את יוקר הבנייה. ההשקעה באוטומציה נמוכה, הבנייה מתארכת מעבר למקובל בעולם, והמיכון והתיעוש הוא מועט.

בסקרי למ"ס, ציינו למעלה מ-50 אחוזים מהמנהלים בענפי המסחר, המלונאות והשירותים העסקיים, שאיכות העובדים היא הגורם המשפיע ביותר על התפוקה לשעת עבודה בחברתם בעיקר בחברות קטנות ובינוניות (עד 100 מועסקים). בשירותי תחבורה, הובלה ואחסנה, דואר ובלדרות, כ-40 אחוזים מהמנהלים ציינו כי איכות הניהול הוא הגורם המשפיע על תפוקת עבודה ו-38 אחוזים ציינו שציוד וטכנולוגיה הוא הגורם המשפיע ביותר. בענף שירותים פיננסיים כ-70 אחוזים מהמנהלים ציינו שחסמים רגולטוריים הם המשפיעים ביותר על התפוקה לשעת עבודה.

גם תכנון ובנייה מצריך חדשנות בשל צפיפות האוכלוסייה, היוצרת מורכבות המחייבת ניצול שימושים של מגורים, מסחר ותעסוקה. תכנון יעיל וראייה ארוכת טווח מחייבת חשיבה מדוקדקת המשפיעה על היעילות של בנייה לשימושים השונים ותכנון עירוני אזורי חוצה ערים כמו מטרו וקווי רכבת קלה.

 חסמים רגולטורים בסחר בשירותים הם מהגבוהים במדינות ה-OECD, ופוגעים בכדאיות השקעות, מרתיעים משקיעים חדשים ומרחיקים את המשק ממיצוי פוטנציאל הצמיחה בסחר וההשקעות בשירותים. סחר שירותים (לא בהייטק) נפגע מחסמים שאינם מכסים (NTB), כמו, תקנים, נהלי הסמכה והליכי בדיקה, שירותים פיננסים, תחבורה, תקשורת ושירותים מקצועיים כמו ראית חשבון, הנדסה, אדריכלות ועריכת דין. קיים נטל בירוקרטי ועודף רגולציה בשווקי השירותים המשפיעים על התחרות. במדינות ה-OECD בשנת 2019, כ-80 אחוז מכוח העבודה מועסק בשירותים, כ-75 אחוז מהתוצר נובע ממגזר השירותים ו-65 אחוז מההשקעות הזרות המגיעות אליו.

מנהיגות, ממשל, מוסדות ואמון הציבור בשלטון הם גורמים מרכזיים בהצלחת משקים משגשגים. משילות ומוסדות מבטאים את היכולת של הדרג הנבחר לפעול ביחד עם המנהל הציבורי, לקיים ממשל טוב ואפקטיבי. אין בידי הדרג הפוליטי הנבחר את המיומנות המספקת להתמודד לבד עם נושאים מורכבים ומקצועיים ונדרש דרג מקצועי כחלק בלתי נפרד ממשילות טובה. כל דבר משפיע על פריון, מערכת המס משפיעה על התמריצים לעבוד, ומכאן השאיפה שמס הכנסה יהיה הוגן ופרוגרסיבי. כמו גם תמריצים, רגולציה, בירוקרטיה.

 פרדוקסלית, בשנות הקורונה (2020-2021), עלה הפריון. מאות אלפים נפלטו לחל"ת ואבטלה, בעיקר מענפים שהפריון בהם נמוך, מלונאות, מסעדות, תרבות ומסחר. גם בענפים שבהם הפריון גבוה למדו להסתדר עם פחות עובדים והייטק פרח. עסקים עשו הכול כדי לשרוד והתאימו את כוח האדם לפעילות העסקית. האם זה הישג בר קיימא? חלק מהמעסיקים למדו להסתדר עם פחות עובדים ויש סיכוי שגידול הפריון יישאר גם בעתיד, זו הייתה הזדמנות להיפטר מאבטלה סמויה. יש ענפים שלא התמידו בהפחתת העובדים והפריון שהושג היה זמני. הבחינה החשובה תהיה בעידוד מהלכים משפרי פריון ובהם הכשרות מקצועיות לעובדים שנפלטו ולא חזרו לעבודתם הקודמת. ככל שיושג עלייה בפריון, באופן תמידי, זה יהיה מפתח לשיפור שכר של העובדים והגדלת רווחיות למעסיקים.

 **פרק 35 ביטחון ושלום**

**התמורות במציאות המדינית-ביטחונית**

ישראל נמצאת מאז קיומה בסכסוך מתמשך בינה ובין שכנותיה, הקרובות והרחוקות. ישראל עברה אירועים ביטחוניים רבים - מלחמות, מבצעים צבאיים, התקוממויות פלסטיניות, פיגועים, שיגרה מתמשכת של חיים במתח ביטחוני שהכתיבה הוצאה ביטחונית גבוהה וחריגה בין המדינות המפותחות. ישראל שוכנת באזור הנמצא באי וודאות גאו-פוליטית מתמדת שמשמעותו מעבר מהיר ממצב רגיעה למצבי חרום ומלחמה.

מלחמת העצמאות, הייתה אירוע מלחמתי טוטאלי על הכלכלה, מלחמת יום כיפור הייתה אירוע ביטחוני משמעותי שהפך, בגלל התנהלות כלכלית כושלת, למשבר כלכלי חמור. האינתיפאדה השנייה, בשנים 2000-2003, פגעה קשה בכלכלה ובחיי תושבי ערי ישראל. ביניהם ולאחריהם היו עשרות אירועים ביטחוניים שהשפיעו על המשק בטווח הקצר והארוך. משנות ה-90 אין הבחנה בין חזית לעורף, וחל שינוי דרמטי בתחושת הביטחון של הישראלי ואתגר גדול למערכת הביטחון ולממשלה. עד אז המלחמות ואירועי הביטחון קרו על גבולות המדינה או בשטחי האויב. מלחמת המפרץ הראשונה (1991) התרחשה בעורף. הטרור והאינתיפאדות פגעו במרכזי הערים, בצמיחה בקמעונאות ובתיירות.

 בהתחשב במציאות הביטחונית המיוחדת של ישראל, הישגיה הכלכליים הם מרשימים. במציאות ביטחונית מורכבת ושברירית, ישראל בנתה כלכלה מתפקדת, צומחת ומפותחת שמשתייכת לצמרת המדינות המפותחות. אין זה אומר שהכלכלה והחברה לא שילמו מחיר בסכסוך הממושך עם שכנותיה והפלסטינים. הסכמי השלום עם מצרים וירדן גרמו לשינוי במצבה הגאו פוליטי של ישראל ותרמו תרומה חשובה במצבה האסטרטגי. ההסכם עם מצרים (1979), השכנה הדרומית והמעצמה הערבית המובילה, היה צעד ראשון בהסכם מדיני והפחתה האיום על ישראל וכך ההסכם עם ירדן (1994). להסכמים עם מצרים וירדן, הגובלים עם ישראל, היו היבטים כלכליים מעטים, ועיקרם היה ביתרונות ביטחוניים בהפחתת בהוצאות הביטחון (בפיגור מסוים) שהקלו את הנטל על הציבור. ההסכמים לא השפיעו כמעט על העסקים. הסחר של ישראל עם מצרים וירדן היה מועט והשקעות ישראליות כמעט ולא היו. זהו "שלום כלכלי קר", מרכיב כלכלי ועסקי, מועט. האליטות העסקיות והמקצועיות, בירדן ובמצרים, עויינות ומחרימות את ישראל, וההסכמים נחשבים להסכמים בין ממשלות ופחות עם העמים.

ל"הסכם אוסלו" (1993-1994) עם הפלסטינים היו השפעות מנוגדות. הסכסוך לא הסתיים והיו הוצאות ביטחון. ההסכם הביא תועלת למשק, עם פתיחת יחסי חוץ וקשרים דיפלומטיים עם מדינות רבות שהחרימו את ישראל, ביטול החרם הערבי מצד חברות שנמנעו לעשות עסקים עם ישראל והרחבת הסחר הבין-לאומי. הסכם אוסלו אפשר לישראל השתלבות טובה בגלובליזציה וקליטת העלייה מברית המועצות. בשנות ה-90, עת נחתמו ההסכמים עם הפלסטינים וירדן, נעשו צעדים ראשונים להשתלבות ישראל באזור עם עודף ציפיות ל"מזרח תיכון חדש", שהתממשו, בלתי פורמלית, במדינות המפרץ (האמירויות, עומאן, קטר ובחריין), תחילה בחשאי, ובשנת 2020, הפכו לגלויים ופורמליים, בחסות אמריקאית, עם נורמליזציה ב"הסכמי אברהם", וכינון יחסים דיפלומטיים מלאים עם איחוד האמירויות, בחריין ומרוקו. הקשרים עם מדינות המפרץ מתבססים על כלכלה, מסחר והשקעות ובישרו עידן חדש לישראל במזרח התיכון. ארצות המפרץ הן עשירות, בדומה לישראל, עם יכולת אמיתית לקשרים כלכליים ועסקיים על בסיס שווה ומיצוי יתרונות יחסיים של כל צד, בשונה מהמצב מול מצרים וירדן שהן כלכלות חלשות שחששו מעוצמתה הכלכלית של ישראל. הנורמליזציה עם מדינות המפרץ לא השפיעו להפחתת ההוצאה לביטחון, באשר אין לישראל גבול משותף ולא היו מלחמות איתם. הסכמי השלום עם מצרים וירדן נחתמו במטרה להשיג הגנה וביטחון. "הסכמי אברהם" (ובעתיד סעודיה) נחתמו ממטרה ליצור שיתופי פעולה עסקיים, יתרונות מדיניים והשתלבות באזור.

**האיזון העדין**

למרות שכלכלת ישראל נמצאת בלב העולם הגלובלי, היא נשארה תקועה בלב הבעיות במזרח התיכון והמשך עויינות עם חלק ממדינות האזור. גם אחרי הנורמליזציה עם האמירויות, בחריין ומרוקו ישראל עדיין אי במזרח התיכון. השתלבותה באזור היא ארוכה ובאה לאחר תקופה ארוכה של עויינות, חינוך רב שנים כנגד ישראל שהוטמע היטב אצל דורות של צעירים בעולם הערבי והמוסלמי.

התועלות מההסכמים עם מצרים וירדן מוצו בשנות ה-80 וה-90, בירידת הוצאות הביטחון מפני האיום ה"קונבנציונלי", האיום הסורי פחת משנת 2011, עקב מלחמת האזרחים. ובמקביל עלו שני איומים, ה"תת קונבנציונלי" - טרור מעזה וחיזבאללה ו"על קונבנציונלי" - הגרעין מאיראן. ההוצאה לביטחון של ישראל הושפעה, משנות ה-2000, מאיומי מדינות וארגוני "פרוקסי" של איראן: סוריה, חיזבאללה ועזה. משנות ה-2000, עלו הוצאות הביטחון בחזית הפלסטינית, בגלל האינתיפאדה השנייה, ההתנתקות מעזה ב- 2005, והשתלטות החמאס על הרצועה ב-2007, שהביאו למבצעים צבאיים ("עופרת יצוקה", "עמוד ענן", "צוק איתן" ו"שומר החומות" ו"עלות השחר").

ההוצאה הביטחונית, הגבוהה יחסית, של ישראל בהשוואה למדינות המפותחות, תלווה אותה, עוד שנים ויימשך הדיון על שיעור ההוצאה הביטחונית בתוצר ומשמעותה בעדיפויות הלאומיות. המתח התמידי בין הוצאה הביטחונית להוצאה הציבורית אזרחית, מלווה את ישראל בוויכוחים בין משרד הביטחון, המייצג את הצורך הביטחוני-צבאי, לבין משרד האוצר, הרואה את צורכי המערכת הלאומית בכללותה. ועדת תפיסת הביטחון (ועדת מרידור[[5]](#footnote-5)), עמדה על דילמה זו והמליצה כי ההוצאה הביטחונית תפחת בעשר השנים ותתייצב על שיעור של 5 אחוזים מהתוצר בשנת 2016. ועדת ברודט [[6]](#footnote-6) משנת 2007, שבחנה את תקציב הביטחון לאחר מלחמת לבנון השנייה, בנתה מתווה ארוך טווח לגידול מתון בהוצאה לביטחון, התייעלות והתייצבות על הוצאה ביטחונית מהתוצר ל-5 אחוז ובחינה לירידה נוספת בעתיד. כל עוד קיימים איומים על ישראל יהיה צורך בהוצאה ביטחונית גבוהה, משיעור ההוצאה הביטחונית במדינות המפותחות, העומד על פחות מ-2 אחוזי תוצר.

שיעורי הוצאה הביטחונית מהתוצר מ-2012, הם הנמוכים בהיסטוריה של ישראל הודות לצמיחה המהירה. בשנים 2018-2022, ישראל קיימה שיעור הוצאה ביטחונית של כ-5 אחוזים מהתוצר, בשונה משנות ה-70 וה-80. לנוכח האתגרים הביטחוניים נראה כי מגמת הירידה בנטל הביטחון מהתוצר תבלם. ההוצאה הביטחונית העודפת בישראל, באה על חשבון הוצאה אזרחית, השקעות או צריכה פרטית. זה אתגר מתמיד בסדר העדיפות הלאומי ובצורך לקיים הוצאה ביטחונית יעילה. החברה הישראלית הפתוחה והגלובלית אינה שבעת רצון מהשירותים הציבוריים האזרחים הנמוכים יחסית שהיא מקבלת ומכאן המתחים שהתפרצו במחאה בקיץ 2011.

 הפחתת נטל הביטחון, מבלי לפגוע בצרכים ביטחוניים חיוניים, יושג בעיקר באמצעות צמיחה מהירה שתאפשר מימון תקציב הביטחון לאורך זמן. ככל שהתוצר יגדל, כך ניתן יהיה להגדיל את רמתו המוחלטת של תקציב הביטחון מבלי להגדיל את חלקו בתוצר. בשביל לצמוח צריך לרסן את ההוצאה הביטחונית בטווח הקצר ולאפשר השקעה רבה בתשתיות ושאר המרכיבים לעלייה בפריון. זו תלות מעגלית.

 חוסן המשק יגדיל את עמידותו למשברים (ביטחוניים ואזרחיים). ריסון תקציב הביטחון יאפשר הפניית מקורות (מתקציב נתון ובזכות הצמיחה במשק) ליעדים התורמים בעקיפין לביטחון– כגון השבחת מערכת החינוך ושיפור מצבן של שכבות מצוקה, תהליכים שיעלו את איכות כוח האדם העומד לרשות הצבא ויגדילו את שיעורי הגיוס. הפחתת החוב הציבורי תשפר את גיוס המשאבים בשוקי ההון הבין-לאומיים בעתות חירום. הניסיון הישראלי והבין-לאומי מצביע כי מדינה קטנה צריכה להישען על חוסן פנימי ומעמד בין-לאומי מעבר להוצאה צבאית. חוסן פנימי מבוסס על חברה נאורה ומתקדמת, מלוכדת תרבותית וחברתית, ומשוחררת ממרבית המתחים והפערים. יכולת צבאית, עוצמה כלכלית וחוסן חברתי כרוכים זה בזה. חלק מהיכולת לקיים הוצאה ביטחונית גבוהה גושר על ידי מענק ביטחוני נדיב שישראל מקבלת מארצות הברית, משנות ה-80, המסייעת לקיים מערכת ביטחון וכלכלה טובה. ישראל למרות עוצמתה הצבאית, טכנולוגית, כלכלית ומדעית עדיין מדינה במצור, שחווה את "האין ברירה" של קיומה. הנושא הביטחוני הוא גבוה בסדר היום הלאומי ובהקצאת משאבים. זה מבדל את ישראל ממדינות מפותחות שישראל מתחרה בהן ורוצה להשתוות אליהן בתוצר וברמת חיים הפרטית והציבורית. קברניטי המדינה מתמודדים במציאת האיזון הנכון של בניין הכוח הצבאי וניהול מדיני כדי לאפשר הקטנת האיומים במטרה להאריך את התקופה השקטה שבין סבבי האלימות. מערכת הביטחון מתמודדת עם תחושות הציבור, שההתנהלות הכלכלית שלה אינה משופרת[[7]](#footnote-7).

**צבא העם – שירות חובה**

ישראל מתייחדת במודל "צבא העם", גיוס חובה לכל הצעירים המסוגלים לשרת בצבא. רעיון צבא העם, נועד לאפשר לצה"ל לקבל את הטובים ביותר, ללחימה וטכנולוגיה, ולשמש גם ככור היתוך בבניית זהות ישראלית. זו סוגיה חשובה ביטחונית, חברתית וכלכלית לחברה הישראלית. במהלך השנים, השירות התרחק ממודל צבא העם ומהשוויון בנטל. שיעורי הגיוס פחתו, רק כ-50 אחוז משנתון מתגייסים, שיעור המהווה אתגר למודל צבא העם. שני שבטים אינם משרתים בצה"ל: הערבים והחרדים, ומשקלם הגדל מאתגר את הגדרת "צבא העם". גם אצל החילוניים יש ירידה בשיעורי ההתגייסות. אינדיקציות מצביעות שהצבא הפך "מצבא העם לצבא הפריפריות"[[8]](#footnote-8). מתגייסי הפריפריה מלוהקים לצבא היבשה ואילו מתגייסי המרכז משרתים במערכי האוויר, המודיעין והסייבר.

 יש הרהורים וערעורים על המשך המודל. במציאות הישראלית יש להיאבק על ערכי השוויון כדי שכל אזרח בישראל יתרום את חלקו לטובת צרכיה השונים של החברה במסגרות המותאמת לאורחות חייהם. השירות בצה"ל עומד בראש העדיפות בתהליכי המיון והבחירה ובתמריץ ובזכויות המוענקים למשרתים. הצבא זקוק לכוח אדם איכותי ולפרקי זמן ארוכים יותר**.** ההתחמקות מהשירות מהווה נקודת חיכוך ביחסי צבא-חברה. התנהלות לא נכונה בפטור לחרדים תפגע במוטיבציה ובלגיטימציה לשרת ועלולה לקעקע את מודל צבא העם.

עד 2017 שולמו "דמי קיום" לחיילים למילוי צרכים בסיסיים, ומאז הם הוכפלו כדי לחזק את המוטיבציה של המשרתים ולפצות על אי-השוויון בגיוס. התחיל להיווצר מודל היברידי, של צבא העם וצבא סמי-מקצועי, שבו התגמול הכספי יכול לגרום לגיוס בררני, שיקבע את היקף כוח האדם שיוקצה לצבא. בצבא מתנדב מקצועי, צה"ל מאבד את הזכות לבחור את הטובים ולכן יהיה פחות איכותי. זה קריטי בעידן שהצבא נהפך לטכנולוגי וזקוק למיטב המוחות שישרתו אצלו.

לאור האיומים הביטחוניים, אי אפשר לוותר על גיוס חובה. צורכי צה"ל מחייבים כוח אדם איכותי לתפקידים טכנולוגיים ולתפקידי לחימה ולהתמקצעות בכוח האדם. במערכי הטכנולוגיה והלחימה מתחייבת הסדרה המאזנת בין תקופת ההכשרה לבין תקופת השירות. הצרכים מובילים להגדלת משרתי שירות קבע הקצר ביחידות הקרביות והטכנולוגיות, כדי שישרתו בהן יותר חיילים וקצינים בעלי ניסיון מקצועי, שאינם מתחלפים זמן קצר עם תום הכשרתם. רבים מהחיילים העורפיים ישרתו שירות קצר, והמדינה תרוויח שילכו ללמוד ולעבוד. תפיסה כזו עשויה לשמור על "צבא העם". שאר כוח האדם ימצא את מקומו בשירות אזרחי-ביטחוני (בעורף, ביטחון פנים והצלה). עלות גיוס חובה כיום נאמדת ישירות בכ-2 אחוזי תוצר.

**איומים**

מצבה האסטרטגי של ישראל מאופיין בחוסר הלימה בין עוצמתה הביטחונית, הכלכלית והטכנולוגית, לבין חומרת האתגרים המדיניים והביטחוניים הניצבים לפתחה. במוקד האתגרים: איראן, הממשיכה בחתירתה להגיע לסף גרעיני ומעצימה ,ללא הרף, את האיום על ישראל מכמה זירות; הזירה הפלסטינית מציבה סיכונים לישראל להסלמה בהתפרקות הרשות הפלסטינית והיעדר משילות, בזירה המדינית והמשפטית הבין-לאומית, ולגלישה ל"מדינה אחת" וערעור זהותה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.

המזרח התיכון הינו אזור כושל בלתי יציב ואלים שחלקו מאיים על ישראל. התחרות האסטרטגית במאבק בין ישראל לאיראן, התבססות האיראנית והרוסית בסוריה, נפיצות הזירה הפלסטינית, בניין הכוח של חיזבאללה בטילים "מדויקים", התחרות האזורית על משאבי אנרגיה, המשבר העמוק בלבנון, שיבת אתגר הג'יהאד העולמי עם נסיגת ארה"ב מאפגניסטאן, ממחישים את היקף ההשתנות המערכתית באזור, והשלכותיה על הביטחון הלאומי של ישראל. ציר ההתנגדות לישראל בראשות איראן, משקיע בבניין כוח, בפיתוח יכולות מתקדמות (גרעין, אש מדויקת, סייבר ועוד) וממחיש את עוצמת הדינמיקה האזורית, את גבולות ההרתעה והנפיצות המערכתית המחייב גיבוש אסטרטגיה ישראלית שתיתן מענה לאיומים המתפתחים, אך גם להזדמנויות.
היעד הישראלי, לעכב את מאמצי איראן להיות מעצמה הגמונית וגרעינית שתחת מטריה גרעינית תאיים על ביטחונה של ישראל. כל עוד המשטר האיראני מונחה על ידי אידאולוגיה דתית פנאטית ומבססת את חזונה להגמוניה אזורית במזרח התיכון היא מהווה את האיום המרכזי על ישראל, שחייבת להעניק לתושביה את האמון בכוחה ולקיים הרתעה אסטרטגית אמינה ומתמדת, כולל יכולת תקיפה. זו מערכה מתמשכת עם התפרצויות אלימות מדי פעם שנמצאת מתחת לסף המלחמה וההסלמה. גם אם השחקנים בזירה לא מעוניינים להיכנס למלחמה קינטית ארוכה, תמיד יש סכנה של טעות בשיקול דעת. תכנית הגרעין האיראנית ושאיפתה להגמוניה במזרח התיכון, כולל בלבנון ובסוריה, מחייבת הוצאה ביטחונית מתמדת בהגנה ואופציה להתקפה.

 ישראל תמשיך לפעול על פי תורת הסבבים שמשמעותה בנית עוצמות לאומיות, טכנולוגיות, וחברתיות בין פרצי האלימות ולקיים הרתעה בין העימותים הגדולים. ישראל חייבת לשמור על עוגן אסטרטגי חזק עם ארה"ב ולפתח יחסים אסטרטגיים עם מדינות ערב המתונות, כנגד איראן וגרורותיה. צמצום איבת מדינות האזור ושיתוף פעולה עימן מול סכנות משותפות מהווים נדבך ביטחוני מהמעלה הראשונה. הסדרים מדיניים הם כחלק ממארג הביטחון הלאומי וממתנים את עצימותם ותדירותם של פרצי אלימות קשים. האיום התת-קונבנציונלי, שמובל על ידי חיזבאללה, חמאס וארגונים נוספים, בטרור, בדגש על נשק תלול מסלול, בתווך התת-קרקעי, הוא משמעותי.

איומים אלו מסכנים את העורף לא פחות מאשר החזית.תודעה האזרחיתהופכת להיות מרכזית בחשיבה על מלחמה ושלום. היכולת לפגוע בעורף האזרחי, מיעדים קרובים ורחוקים, מהווה איום חמור, ובמיוחד מטילים מדויקים היכולים לשנות את מאזן הכוחות בין ישראל לחיזבאללה ואיראן. לאיום זה יש עלות כלכלית משמעותית של מיגון הדיור, עקב זמן ההתראה הקצר מפני טילים. ליותר מ–60 אחוזים מהדירות אין ממ"ד[[9]](#footnote-9), ולפי נתוני פיקוד העורף ל–25 אחוזים מהתושבים (כ–2.4 מיליון איש בשנת 2023), אין גישה למרחב מיגון תקני. היקף דירות גדול חשוף לאיומי הטילים ללא ממ"ד, במחוזות מרכז ותל אביב, (למעלה מ–400 אלף דירות). המקלטים הציבורים נותנים מענה רק ל–6 אחוזים מהאוכלוסייה, ומקלטים בבנייני המגורים נותנים מענה ל–30 אחוזים מתושבי המדינה. לרבע מהאזרחים אין מיגון תקני ייעודי בעיקר במרכז הארץ וצפונה - הצפויים לפגיעת טילים בעימות עתידי בצפון. "הברבור השחור" עלול להיות התגובה הציבורית והפוליטית לעוצמת הנזק לעורף מחד, והיעדר מענה צבאי-פוליטי מהיר ויעיל מאידך, היכול ליצור כאוס ותהליך קבלת החלטות לחוץ ובלתי-רציונלי.

איום מהעשור האחרון, הוא הקיברנטיקה שהפכה לסיכון ביטחוני וכלכלי עצום. התפתחו יכולות סייבר אסטרטגי העלולים לשתק מערכות תשתית מרכזיות כמו חשמל, אנרגיה ויכולות צבאיות. הסייבר, נשק בלתי נראה אבל עם יכולת פגיעה חזקה. התקפת סייבר יכולה להכריע מלחמה.

היחסים בין ישראל לסין הפכה לסוגיה אסטרטגית בביטחון הלאומי. ישראל מנווטת בין שמירת היחסים האסטרטגיים עם ארה"ב בעלת הברית החשובה לבין היחסים עם סין בעלת הפוטנציאל הכלכלי. התמיכה האמריקאית היא קריטית לביטחון ישראל, ולכן צריך להבין את דעת הקהל האמריקאית ולהימנע שיחסי ישראל ארה"ב יהיו נושא המקטב בין המפלגות. ישראל צריכה לקיים עוצמה צבאית, מערכת יחסים מיוחדת עם ארה"ב, יתרון טכנולוגי ועוצמה כלכלית, לצד סולידריות פנימית הנשענת על ההכרה בצדקת דרכה. הריחוק בין הצבא והחברה האזרחית מדאיג לנוכח האיומים על העורף והצורך לגיוס איכותי של הצעירים.

 **הפלסטינים**

השליטה על מיליוני פלסטינים, מעיקה על החברה הישראלית, וקיים סיכון, מהתפתחויות שיובילו ל"מדינה אחת". זה ויכוח פוליטי, מדיני ודתיעם היבט כלכלי-חברתי חשוב. אי קבלת החלטות בסוגיה הפלסטינית מובילה באינרציה להתבססות "מדינה האחת", ולשינוי אופי מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. העדר אסטרטגיה כוללת כלפי הפלסטינים פוגעת בחוסן הלאומי, במדיניות ל"ניהול הסכסוך" בשימוש בכלים צבאיים וכלכליים טקטיים, אך מונעת את עיצוב מציאות שמתכתבת עם האינטרסים של הביטחון הלאומי. הסוגייה הפלסטינית מהווה סוגיית ליבה בביטחון הלאומי שלא ניתן להדחיק ולנהל ב"כיבוי שריפות". נדרש גיבוש אסטרטגיה כוללת באמצעות דיון ציבורי ופוליטי נוקב שיוביל לקבלת החלטות היסטוריות נדרשות. העדרה פוגעת בחוסן הלאומי.

האוכלוסייה הפלסטינית המסתכמת בשנת 2023, בכ-5 מיליון בגדה ובעזה, ומאיימת על המדינה היהודית ודמוקרטית של "מדינה אחת", שבה הפלסטינים יהיו תושבים ואזרחים. סיפוח חלקי או מלא, גם אם יתחיל במתן מעמד תושבות ללא זכות הצבעה לפלסטינים (בדומה לתושבי מזרח ירושלים), הוא בעל מחיר כלכלי כבד. מספר גובר של פלסטינים התייאשו ממצבם הקשה ומהעדר תקווה להסדר מדיני ומוכנים להסתפק במדינה אחת שממנה יקבלו שירותים אזרחיים הניתנים לתושבי ישראל במקום מדינה פלסטינית קטנה ודלה. במקרה כזה, הקהילה הבין-לאומית תשנה את הפרדיגמה מ"פתרון שתי המדינות" ל"מדינה אחת" לשוויון אזרחי ופוליטי מלא, שעלול להוביל לסנקציות בין-לאומיות.

ב"מדינה אחת" הזהות הלאומית הפלסטינית לא תיעלם ולא תבטיח שלום בין העמים, ועלולה להתדרדר למלחמת אזרחים, מהרצון לכונן זהות בין מולדת לבין מדינה. בנתוני 2023, מדינה אחת משמעותה תוספת של 2.7 מיליון פלסטינים (תושבי הגדה), שתוצר לנפש, שלהם כ-5 אלפים דולר בהשוואה לתוצר לנפש של כ-50 אלף דולר בישראל. איחוד כלכלי ואזרחי בין ישראל לגדה יוריד את הממוצע התוצר לנפש לכ-32 אלף דולר לנפש, המיעוט הפלסטיני יגדל לכ-40 אחוז. הפערים הכלכליים יהיו אדירים, באבטלה, שכר, צריכה ועוד, וצפוי כי הערבים ב"מדינה אחת" יהיו בעשירונים הנמוכים.

האיחוד ידרדר את ישראל לתחתית המדינות המפותחות בשל הצורך להקדיש מקורות רבים לשירותים אזרחיים לתושבי המדינה האחת (ביטוח לאומי, חינוך חובה, חוק הבריאות ושאר השירותים הציבוריים הניתנים לתושבי המדינה). העלות תגרום להעלאת מיסים וקיצוץ במתן שירותים לתושבי ישראל "המקוריים". השכבות החלשות בישראל ייפגעו יותר.

ישראל מתמודדת, בתנועת ה- BDS, המעוניינת לפגוע בלגיטימציה בקשרים האקדמיים, התרבותיים והכלכליים שלה בעולם. מתקיימת מלחמה על דעת הקהל בקמפוסים וברשתות החברתיות לשיח אנטי ישראלי ואנטישמי, המחייב התמודדות רצינית ומתמדת. קשה לאמוד את הפגיעה, הכלכלית שאינה מוצהרת מצד חברות עסקיות בעולם

1. Daron Acemoglu and James Robinson, crown business, 2011

וכן במחקרים של דאגלס נורת' ןשלייפר [↑](#footnote-ref-1)
2. אסון בו נהרגו 45 אנשים ב-מאי 2021, באירוע חרדי מחוסר אכיפה מספקת של כללים [↑](#footnote-ref-2)
3. רפורמות ששיפרו את תנאי העבודה של המורים [↑](#footnote-ref-3)
4. דוח בנק ישראל 2022 [↑](#footnote-ref-4)
5. הייתי חבר בוועדת מרידור לתפיסת הביטחון, אפריל 2006 [↑](#footnote-ref-5)
6. דוח הוועדה **לבחינת תקציב הביטחון**, מאי 2007 (וועדת ברודט) [↑](#footnote-ref-6)
7. ממצאי המכון הישראלי לדמוקרטיה משנת 2021 [↑](#footnote-ref-7)
8. יגיל לוי, **מצבא העם לצבא הפריפריות**, ירושלים כרמל,2007, וכן יגיל לוי**, יורים ולא בוכים: המיליטריזציה החדשה של ישראל בשנות ה-2000**, הוצאת למדא-האוניברסיטה הפתוחה, .2022 [↑](#footnote-ref-8)
9. חדר מוגן בדירה. [↑](#footnote-ref-9)