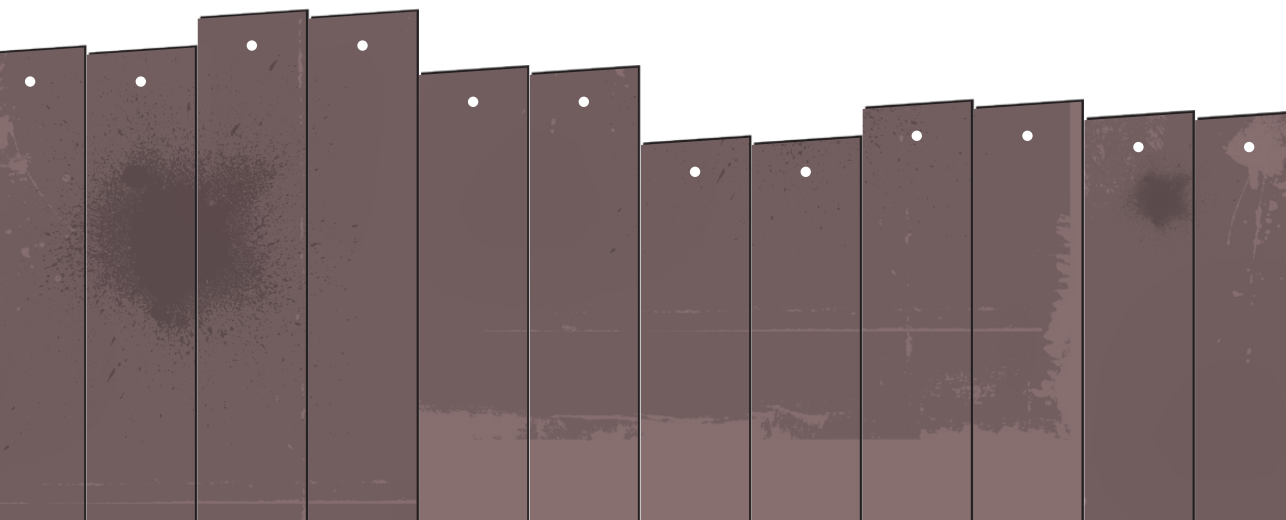
AdvaCenter مركز أدفا
מרכז אדוה
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל

הכיבוש: מי משלם את המחיר

השפעות הכיבוש על הכלכלה והחברה בישראל

שלמה סבירסקי ונוגה דגן־בוזגלו

יוני 2017



AdvaCenter مركز أدفا
מרכז אדוה
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל

ת.ד. 36529, תל אביב 6136401
טלפון: 03-5608871
פקס: 03-5602205
www.adva.org
contact@adva.org

הוועד המנהל
פרופ' יוסי דהאן, יו"ר
גילברט פינקל (מ.א.), גזברית
פרופ' איסמעיל אבו סעד
ד"ר ניצה ברקוביץ
פרופ' אורן יפתחאל
פרופ' יוברט לוי־יון
פרופ' ריקי סויה
פרופ' דני פילק
פרופ' רחל קלוש
פרופ' אורי רם

ועדת הביקורת
רותי גור
חנה לנגר

צוות
מנהלת: ברברה סבירסקי
מנהל אקדמי: ד"ר שלמה סבירסקי
רכזת מחקר: אתי קונור־אטיאס
חוקרת: עו"ד נוגה דגן־בוזגלו
חוקרת ורכזת תחום תקצוב מגדרי: ד"ר יעל חסון
רכזת פרויקטים לשוויון מגדרי: ולריה סייגלשיפר
רכזת קהילתית: אוריה זיני
רכזת קהילתית: ערין הוואדי
חוקר ומנהל הדרכה: ירון הופמן־דישון
עוזרת מחקר: אביב ליברמן
מנהלת משרד ואחראית קשרי עיתונות: מירה אופנהיים
יועץ כספי: רועי מאור
פיתוח משאבים: אפרת יערי

תודות:
לאתי קונור־אטיאס ואביב ליברמן על סיוע בעיבוד הנתונים,
לעתליה רגב על סיוע בתחקיר
לירון הופמן־דישון ומירה אופנהיים על הפקת הפרסום ותוצריו.

אנו מודים לקרן החדשה לישראל
על תמיכתה השוטפת.

דו"ח זה הופק והופץ בשיתוף פעולה
עם קרן היינריך בול, הקרן החדשה
לישראל, SISO ופרויקט "50 סוף".

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
ישראל

הקרן החדשה לישראל
New Israel Fund
الصندوق الجديد لاسرائيل

SISO Save Israel. Stop the Occupation.

50 סוף

תוכן עניינים

מבוא	4
לא מאון עליון אחד אלא שניים	6
הכיבוש ומדיניות הצמצום התקציבי	11
בין כיבוש לניאו־ליברליזם: אפשר היה אחרת	25
הכיבוש ודילול רשת הביטחון הסוציאלי	28
כיבוש ומדיניות פיתוח מבוססת עובדים זולים ופריון נמוך: המקרה של ענף הבניין	43
כיבוש ופיתוח לא שוויוני: על עיירות הפיתוח	52
כיבוש ופיתוח לא שוויוני: על אזורי תעשייה ביישובים הערביים	63
הכיבוש ופיתוח לא שוויוני: פערים בתקציבי הרשויות המקומיות	68
הכיבוש: העלות הצבאית	78
סיכום	86

מבוא

מה מחירו של הכיבוש? מי משלם אותו?

מסמך זה מבקש להעשיר את הדיון הציבורי באמצעות הצבעה על הקשר בין המתרחש משני צדי הקו הירוק, וזאת תוך התמקדות בכמה מן ההשלכות החברתיות והכלכליות העיקריות של הכיבוש בפרט ושל הסכסוך הישראלי־פלסטיני בכלל.

הדיון בשליטה הצבאית המתמשכת של ישראל בשטחים הפלסטיניים שנכבשו ב-1967, שליטה שהשנה ימלאו לה 50, מתמקד בדרך כלל בסוגיות מוסריות, מדיניות, צבאיות ומשפטיות.

השלכות העימות על החברה הישראלית – על רמת החיים, על הצמיחה הכלכלית, על היחסים בין עדות ולאומים, על היחס בין מרכז לפריפריה – סוגיות אלה נדונות אך לעתים רחוקות. על פי רוב מתנהלים השיח הפוליטי, האקדמי והתקשורתי כאילו אין קשר של ממש בין הכיבוש ובין הנעשה בתוך החברה הישראלית.

אפשר לומר כבר כאן כי התמונה המצטיירת מן המסמך היא שהנפגעים העיקריים הם ישראלים מעוטי הכנסה, ערבים ויהודים כאחד. ישראלים אלה נפגעים מן התחרות שמציב מולם כוח עבודה פלסטיני זול, שפתח את השער גם בפני עובדים "זרים" מרחבי העולם; מן המדיניות של צמצום תקציבי, שנועדה לשדר מסר של אחריות תקציבית למרות ההתנגשויות האלימות התכופות; מן הפגיעה של מדיניות הצמצום התקציבי ברשת הביטחון הסוציאלי ובמשרדים החברתיים הגדולים – חינוך, בריאות ורווחה; מן הצורך להקצות עוד ועוד כספים לביטחון ולצבא במקום לשירותים החברתיים; ועוד.

הכיבוש פגע ופוגע ביציבות הכלכלית של המשק ויוצר תנאי צמיחה שהוא לעתים קופצני ביותר, בעיקר בעתות עימותים אלימים ממושכים כדוגמת שתי האינתיפאדות ומבצע "צוק איתן". האי יציבות פוגעת לא רק בישראלים מעוטי הכנסה אלא גם בתאגידים הגדולים ובבעלי הכנסות גבוהות. אלא שאלה נהנים מהגנה נדיבה של ממשלות ישראל, העושות ככל יכולתן לסוכך עליהם, באמצעות מיסוי אישי ותאגידי נמוך, באמצעות הוזלה של עלות האשראי ובאמצעות מדיניות עקבית של הוזלת עלות העבודה.

האי שוויון בישראל גדל מאוד בשלושת העשורים האחרונים והוא כיום מן הגבוהים בעולם המערבי. הוא מיוחס על פי רוב למדיניות הניאו־ליבראלית המושלת בכיפה לפחות מאז הנהגת

תכנית החירום לייצוב המשק בשנת 1985. אולם צעדים ניאו־ליברליים קיצוניים במיוחד ננקטו בתקופת האינתיפאדה השנייה, שלוותה במשבר כלכלי מן הממושכים בתולדות המדינה. סביר להניח כי ללא תחושת החירום שיצרה אותה אינתיפאדה לא היו צעדים קיצוניים כל כך ננקטים כלל, או שהיו ננקטים באופן מרוכך והדרגתי יותר.

זו הדוגמא המובהקת ביותר לקשר בין ניאו־ליברליזם בתוך גבולות הקו הירוק ובין שליטה צבאית מתמשכת בעבר השני של הקו.

לא מאון עליון אחד אלא שניים

ישראל שייכת לקבוצות הארצות המפותחות. ב-2010 היא התקבלה כחברה בארגון ה־OECD, מועדון הארצות העשירות. התוצר לנפש שלה מציב אותה במקום ה-22 מתוך 34 הארצות החברות בארגון. מיקומה בסולם מדד הפיתוח האנושי של האו"ם – סולם המביא בחשבון לא רק ביצועים כלכליים אלא גם ביצועים בתחומי הבריאות, החינוך והשוויון המגדרי – גבוה אף יותר – 19. כמה מן האוניברסיטאות שלה מדורגות בין מאה למאתיים הטובות בעולם. לישראל יש תעשיות ושירותים מבוססי טכנולוגיה גבוהה (היי טק). ישראל הייתה חלוצה בפיתוח מטוסים זעירים ללא טייס והיא מחזיקה במרומים חלליות אזרחיות וצבאיות. למרבית התאגידים הבינלאומיים הגדולים בתחום ההיי טק יש מרכזי מחקר ופיתוח בישראל. הדבר הקנה לה תדמית של "אומת ההיי טק".

בו בזמן, ישראל מתאפיינת בשיעור העוני הגבוה ביותר בארצות ה־OECD כמו גם באחד השיעורים הגבוהים ביותר של עובדים בשכר נמוך, המוגדר כשכר בגובה של לא יותר מ-2/3 השכר החציוני. קרוב למחצית מבני ה-17 בישראל אינם זכאים לתעודת בגרות. מרבית שטחי הארץ מוגדרים כפריפריה חברתית וכלכלית, רחוקים מליבת "אומת ההיי טק".

כיצד ניתן להסביר את שני פניה הכול כך שונים של ישראל?

במבט היסטורי, ההסבר העיקרי לכך טמון בנסיבות המפגש ב-1948 תחת ריבונות המדינה החדשה בין שלוש הקבוצות העיקריות המרכיבות את החברה הישראלית.

יהודים ותיקי היישוב הציוני, שרובם היו יוצאי אירופה, איישו את עמדות הממשל, הפיקוד והניהול של המדינה החדשה. מאוחר יותר, כאשר התפתח מגזר עסקי של תעשייה, שירותים ופיננסים, רוב הניצבים בראש היו בניה של שכבה זו.

הפלסטינים שהפכו אז אזרחי ישראל היו שרידים של קהילה שהובסה במלחמה, איבדה את הנהגתה ואת מרבית קרקעותיה וחבריה הפכו מחקלאים לפועלים קשי־יום בשדות ובמפעלים בבעלותם של יהודים.

היהודים המזרחים שהגיעו אז מארצות ערב בתנאים קרובים לפליטות, יושבו באזורים מרוחקים ללא שירותי חינוך ובריאות נאותים כשהם מועסקים בשכר נמוך בתעשיות מסורתיות.

בשלושת הדורות שחלפו מאז 1948 נרשמו שינויים רבים בחברה הישראלית, בין השאר הודות להשקעה מדינתית בפיתוח כלכלי, בדיור, בחינוך ובבריאות. מלחמת ששת הימים הביאה להגדלת הצבא והתעשיות הביטחוניות, הגידול באוכלוסייה הביא להרחבת שירות המדינה ומערכות החינוך והבריאות, וכל אלה יצרו מעמד בינוני רחב למדי, כולל מזרחים רבים. עם זאת, עקבות האי שוויון שנוצר באותן שנים ראשונות עדיין ניכרים היטב: ב-2015, ששים ושבע שנים לאחר הקמת המדינה, השתכרו שכירים אשכנזים 31% מעל לשכר הממוצע, שכירים מזרחים השתכרו 14% מעל לממוצע ושכירים ערבים – 38% מתחת לממוצע.

קרוב לארבעים שנים לאחר הקמת המדינה, ב-1985, החליטה ממשלת ישראל לאמץ תפיסה כלכלית־חברתית ניאו־ליברלית המקדשת את "השוק החופשי". כתוצאה מכך היא השילה מעל עצמה בהדרגה את אחריותה ליזמות כלכלית וחברתית והעבירה את מושכות הכלכלה לידי האליטה התאגידית. התוצאות היו, בין השאר, הפרטה של תאגידים ושירותים מדינתיים, הוזלה של עלות העבודה, הפחתות מסים והעברת נתח גדל והולך של מימון השירותים החברתיים למשקי הבית.

התפנית של 1985 העמיקה עוד את הפערים של 1948, בין השאר משום שאל שני הגורמים שעיצבו עד אז את האי־שוויון, השיוך הלאומי והשיוך העדתי, נוסף עתה גורם שלישי – ההון של הפרט ושל קהילתו.

אם עד 1985 היו התקוות לצמצום האי שוויון תלויות במדיניות הממשלה, הרי שלאחר מכן הן נתלו בצמיחה כלכלית: היא שתייצר מקומות עבודה, היא שתעלה את רמת החיים, היא שתוביל בסופו של דבר לצמצום האי שוויון. אלא שהתוצאות הצביעו על מגמה שונה: ההפרטה הובילה להיווצרות של שכבת בעלי הון, מנהלים ונותני שירותים פרופסיונליים, שביחד מוכרים כ"עשירון עליון". בתוך אותו עשירון החל להסתמן גם "המאון העליון". רווחי הצמיחה, כאשר היתה, נשאבו במידה רבה כלפי מעלה. המעמד הבינוני, שנהנה עד אז מהתרחבות המדינה והצבא, החל להתכווץ. השכבה של משתכרי שכר מינימום ופחות הלכה והתקבעה.

עד כאן זהו סיפור מוכר וידוע. הוא מוכר לא רק מן הכתיבה ההיסטורית והסוציולוגית אלא גם

מתנועות המחאה שהוא הצמיח: המחאה המזרחית של "ואדי סאליב" ב-1959 ו"הפנתרים השחורים" ב-1971; המחאה הערבית של "יום האדמה" ב-1976; מחאת "הצדק החברתי" של מעמד הביניים האשכנזי ב-2011.

אבל סיפור האי שוויון הישראלי לא מסתכם בכל אלה. ב-1967, ב"אמצע הדרך" בין 1948 ו-1985, כבשה ישראל את השטחים הפלסטיניים שמאז 1948 היו תחת שלטון מצרים (רצועת עזה) וירדן (הגדה המערבית) והחליטה להחזיק בהם. הפלסטינים הגיבו בהתנגדות מדינית וצבאית, שהפרקים הבולטים ביותר שלה הם האינתיפאדה הראשונה והאינתיפאדה השנייה.

ישראלים רבים – ואולי רובם – מתייחסים לכיבוש ולהתנגדות הפלסטינית הבלתי פוסקת כאל סיפור ביטחוני או מדיני שהוא חיצוני לסיפור הכלכלי־חברתי שסיפרנו לעיל. זוהי טעות: "תחזוקת הכיבוש" היא עסק יקר ביותר, הפוגע בהיקף הצמיחה הכלכלית, ביכולותיה של המדינה להשקיע בפיתוח הפריפריה, בשדרוג שירותי החינוך ובהעלאת רמת החיים של כלל הישראלים. העימותים התכופים מצריכים השקעה תקציבית גדולה בצבא והוצאות שוטפות גדולות על כל עימות ועימות. "אומת הסטארט־אפ" אמנם משגשגת, אך היכולת של שאר הישראלים להצטרף אליה נפגעת.

החזקת השליטה המדינית, הצבאית והכלכלית בשטחים הכבושים היא מזה זמן רב המאמץ המדינתי הגדול ביותר של ישראל. שליטה זו היא העומדת בראש סדר היום הציבורי: מדינה פלסטינית או סיפוח חד־צדדי? פינוי עמונה או הרחבתה? מדינה אחת או שתי מדינות? שתי מדינות ומולדת אחת? אלה הסוגיות המבחינות בין מפלגות ומכריעות מסעות בחירות, אלה הנושאים המעסיקים יום ולילה את הנהגת המדינה ומשפיעים על מעמדה של ישראל באומות. בזירה הפוליטית, הנושאים החברתיים־כלכליים נותרים במעמד משני.

את המתח התמידי הקיים בין שני סדרי היום, זה הכלכלי־חברתי וזה המדיני־ביטחוני, אפשר להמחיש באמצעות המושג של מאון עליון, המקושר עם תנועת המחאה האמריקנית של תחילת העשור הנוכחי (Occupy Wall Street).

תנועה אמריקנית זו דיברה על "מאון עליון" פיננסי שמקום מושבו ברחוב החומה (וול סטריט) שבעיר ניו יורק. והנה, בשנים האחרונות הולכת ונחשפת העובדה שגם לישראל יש מאון עליון כלכלי משל עצמה, מאון המנהל את עסקיו ברבי־קומות יוקרתיים בתל אביב ולעתים קרובות גם מתגורר בהם. מדובר בשכבה של כ-85 אלף נפש (1% מאוכלוסייה בת 8.5 מיליון נפש) שעושרה גדל בדור האחרון הרבה יותר מזה של שאר הישראלים, כולל חבריה לעשירון העליון.

אלא שבשונה מארצות הברית, בישראל יש גם מאון עליון נוסף, שהוא פוליטי: אלה המתנחלים הקרויים "אידיאולוגיים", שמקום מושבם בהרי השומרון ויהודה. הנהגתם הפוליטית של מתנחלים אלה משמשת כקבוצה רבת עוצמה שביכולתה להטיל וטו פוליטי כנגד כל פינוי ישראלי ובעצם נגד כל הסדר הכולל מדינה פלסטינית עצמאית. בכך היא מפרנסת את הסכסוך המתמשך, הגובה לא רק מחיר דמים גבוה ומחיר מדיני וביטחוני גבוה, אלא גם מחיר כלכלי וחברתי כבד. הנתונים המקובלים מדברים על כ-60 אלף עד 80 אלף נפשות – מספר דומה למדי לזה של המאון העליון הכלכלי. בעוד המאון העליון האחד מטיל וטו על כל תזוזה בכיוון של הסדר מדיני ופינוי התנחלויות ובכך תורם לאי היציבות המאפיינת את כלכלת ישראל, המאון העליון השני מטיל וטו על כל רעיון של העלאת מסים לעשירים והרחבת מדינת הרווחה ובכך תורם להתקבעות ואף להעמקה של האי שוויון בישראל.

המאון העליון הכלכלי־חברתי התהווה והתבסס במידה רבה לאחר שהמדינה, בעיקר לאחר אימוץ תכנית החירום לייצוב המשק ב-1985, הפנתה עורף למסורת של משימות לאומיות כדוגמת קליטת עלייה והבטחת תעסוקה מלאה. אבל זה לא מנע מן המדינה מליטול על עצמה משימה לאומית חדשה: לא שיפור מצבה של "ישראל השנייה" אלא דווקא קידום טובתה של "ארץ ישראל השלמה". 1985 מעולם לא חצתה את הקו הירוק. מעבר לקו, המדינה השקיעה סכומי עתק ומשאבים אין ספור במשימה הלאומית החדשה. תוך כדי כך היא יצרה שם מאון עליון שני, פוליטי.

שני המאונים אינם זהים, כמובן: למשל, האחד מחזיק בנכסים רבים בישראל ומחוצה לה ומסוגל לעשות re-location בעת צרה; השני מחזיק בגבעות עם קושאן אלוהי שעליהן יילחם בעת צרה. האחד התנתק מזה זמן מן ה-99% הנמקים תחת עול המשכנתא ויוקר המחיה והוא מרגיש בנוח במרחבים פיננסיים גלובליים; השני התנתק מזה זמן מן ה-99% הרוצים בחיים נורמאליים ללא סכסוך וללא מילואים והוא רואה עצמו כחיל חלוץ בעימות לאומי־דתי אינסופי. האחד תומך בהסדר מדיני מתוך תקווה ליציבות כלכלית ולהאצת הצמיחה, אך מרגיש בנוח למדי גם במצב הקיים; השני מתנגד להסדר מדיני ויודע לנצל כל עימות אלים כדי לדלות לגיטימציה למפעלו. האחד מהווה גורם פעיל בהחלשת המערכות הציבוריות שנבנו בישראל על פני המאה הקודמת כשהוא חותר, תחת הסיסמא של "המגזר העסקי טוב בכל מהמגזר הציבורי", לצמצום תקציב המדינה, להפרטת שירותים ממשלתיים, לחינוך ייחודי ולשירותי רפואה פרטיים; השני מצליח להימנע מפגיעה של מדיניות ניאו־ליברלית זו ונהנה מתקציבי מדינה מוגדלים לביטחון, לכבישים עוקפים, לסבסוד החינוך ולמימון תקציבים מוניציפאליים. הראשון נהנה מכך שהממשלה בוחרת להתמודד עם המשברים שיוצרות ההתקוממויות ובעיקר האינתיפאדה השנייה, בכלים הלקוחים מספר המתכונים של הניאו־ליברליזם; השני מוצא בהתקוממויות הפלסטיניות אישור לטענתו כי אין עם מי לדבר. וגם

זה: חלק מחברי המאון העליון הכלכלי מפיקים רווחים לא רעים ממפעלות המאון העליון הפוליטי – תאגידי בניין, תאגידים ביטחוניים, חברות אבטחה.

המדינה, מצדה, חפצה ביקרם של השניים. את האחד היא מטפחת באמצעות אשראי זול, כוח עבודה זול, מיסוי נמוך ורגולציה רופפת; את השני היא מטפחת באמצעות הגנה מקיפה ויום־יומית של הצבא החזק במזרח התיכון; את האחד היא מהללת כנושא דגל הצמיחה, את השני היא מחבקת אל חיקה כהתגלמות הנוכחית של החלוציות הציונית.

למותר לציין כי שני המאונים העליונים רחוקים ביותר זה מזה, הן במישור החברתי והן במישור הפוליטי. בתקופת ממשלת רבין היה המאון העליון הכלכלי ברובו תומך נלהב של הסכמי אוסלו, בשעה שהמאון העליון הפוליטי מחה בכל כוחו נגד ההסכם ואף הסית נגדו, עד שקם איש מן המחנה ורצח את ראש הממשלה יצחק רבין.

למרות השוני והריחוק ביניהם, שני המאונים העליונים מהווים חלק ממכלול לאומי אחד. מי שרוצה להבין כיצד זה שבתוך ישראל מתקיימות זו לצד זו "אומת סטארט־אפ" ו"ישראל שניה", אם להחיות מושג שהיה רווח בשנות ה-1960 וה-1970, חייב להביא בחשבון את המכלול כולו. התשובה לשאלה מדוע כה גדול הפער בין "אומת הסטארט־אפ" לשאר ישראל טמונה ביכולתם של שני מאונים אלה לעצב את סדר היום הציבורי ולמנוע מהלכים שיש בהם כדי לצמצם את אי השוויון ולהכיל את כלל אוכלוסיית ישראל ולפחות את מרביתה בגבולותיה של "אומת הסטארט־אפ".

הכיבוש ומדיניות הצמצום התקציבי

מחירה של אי־יציבות כלכלית

המחיר הכלכלי־חברתי הכבד ביותר שמשלמת החברה הישראלית בגין התמשכות הכיבוש הוא מחיר המשברים הכבדים שהמשק הישראלי חווה בכל עת של התקוממות פלסטינית. המחיר שמשלם המשק הפלסטיני כבד הרבה יותר, אך גם המחיר שמשלמת ישראל הוא כבד מאוד, עד כדי כך שהוא מפריע בחתירה להשתוות למשקים במדינות המערב.

ההתנגדות הפלסטינית החלה זמן קצר לאחר מלחמת 1967, אך במשך שני עשורים היא לבשה אופי של עימותים מצומצמים שהתרחשו לעתים קרובות בחו"ל, כדוגמת חטיפות מטוסים. בצד הישראלי העסיקו פעולות התנגדות אלה מספר קטן יחסית של יחידות צבאיות.

המחיר החל להיות כבד במיוחד בעקבות ההתקוממות הפלסטינית הגדולה הראשונה, שפרצה ב-1987. הכלכלן איתן ברגלס העריך כי הנזק של האינתיפאדה הראשונה לכלכלת ישראל היה מעט פחות משני אחוזי תוצר לשנה, בשעה שהנזק לכלכלת השטחים הפלסטיניים היה קרוב יותר לרבע מהתוצר שלהם. עם זאת, ברגלס הסב את תשומת הלב לכך שהבדל זה אין בו כדי להמעיט בגודל הפגיעה במשק הישראלי:

> "... אם תיקחו את התקציב הלאומי שלנו, שהוא התוכנית הכלכלית לשנת 1988, ותראו מה כתוב שם לגבי גידול התוצר לנפש – וזה היה לפני האינתיפאדה – תראו כי שם נאמר שהתוצר לנפש יגדל בשני אחוזים. אם ההערכה היא נכונה, הרי עכשיו, בעקבות האירועים האלה, תהיה לנו ירידה בשני אחוזי תוצר, ופירושו של דבר הוא שהתוצר לנפש לא יגדל השנה. ויש הבדל גדול מאוד בין כלכלה שבה התוצר לנפש גדל בשני אחוזים – שאינו גידול רב – לבין כלכלה שבה התוצר לנפש לא גדל. יש לזה השלכות לגבי שכר, ולגבי התפתחויות אחרות. זה מספר שהוא כלל וכלל אינו מבוטל.
>
> "אולם גרוע מכך הוא, ששני האחוזים האלה אינם מתפרסים באופן שווה על פני הענפים השונים ... יש ענפים שאולי אפילו ירוויחו מן המצב הזה. ענפים שסבלו תחרות מצד

> השטחים הם ענפים שהציבור מישראל שקנה בשטחים, יפנה אליהם במקום ללכת לשטחים. בענפי שירותים מסוימים אנחנו רואים את התוצאה הזאת. לעומת זאת, בענפים אחרים הנזק יהיה הרבה יותר גדול משני אחוזים... יש ענפים שבהם הנזקים הם כבדים. אזכיר שלושה מהם: החשוב ביניהם, אני סבור, הוא ענף התיירות. אנחנו עדיין לא מרגישים את מלוא ההשפעה בענף הזה, אך מי שאיננו מסרב לראות את המונח לפני אפו, יודע שהנזק שם גדול. בענפי הטקסטיל יש לנו בעיה, ובענף הבנייה יש לנו בעיה...״[1]

רישומה הכלכלי של האינתיפאדה הראשונה היה קצר מועד, בין השאר הודות להגעתם ארצה של כמיליון יהודים ממחוזות ברית המועצות לשעבר ומאתיופיה, שקליטתם הרחיבה את הפעילות הכלכלית.

רישומה של האינתיפאדה השנייה, שפרצה בסוף שנת 2000 – שבה התרחש גם משבר היי טק בינלאומי – ונמשכה עד 2003, היה כבד וממושך הרבה יותר. בנק ישראל קבע זאת בבהירות:

> ״המשק שרוי בשפל מתמשך מן הסוג שידענו בעבר רק שלוש פעמים – בשנים 1953–1952, 1967–1966 ו-1989–1988... המאפיין הבולט של השפל הנוכח הוא התמשכותו... אנו נתונים... בשפל הארוך ביותר בתולדותינו.״[2]

המיתון הכבד של אותן שנים התחיל במשבר כלל עולמי בענפי ההיי טק, משבר שפגע בעיקר בייצוא מישראל. אך עד מהרה הפכה האינתיפאדה לגורם המרכזי:

> ״המיתון הוא פועל יוצא של שני זעזועים שליליים – ההסלמה בעימות המזוין עם הפלסטינים (האינתיפאדה) וההאטה הכלכלית והמשבר בענפי הטכנולוגיה העילית בעולם. שלא כמו בשנת 2001, אשר בה אובדן התוצר בגין האינתיפאדה היה דומה להפסד בגין השפל בביקושים ליצוא הישראלי, הרי ב-2002 האינתיפאדה היא שתרמה את חלק הארי להתכווצות הפעילות הכלכלית.״[3]

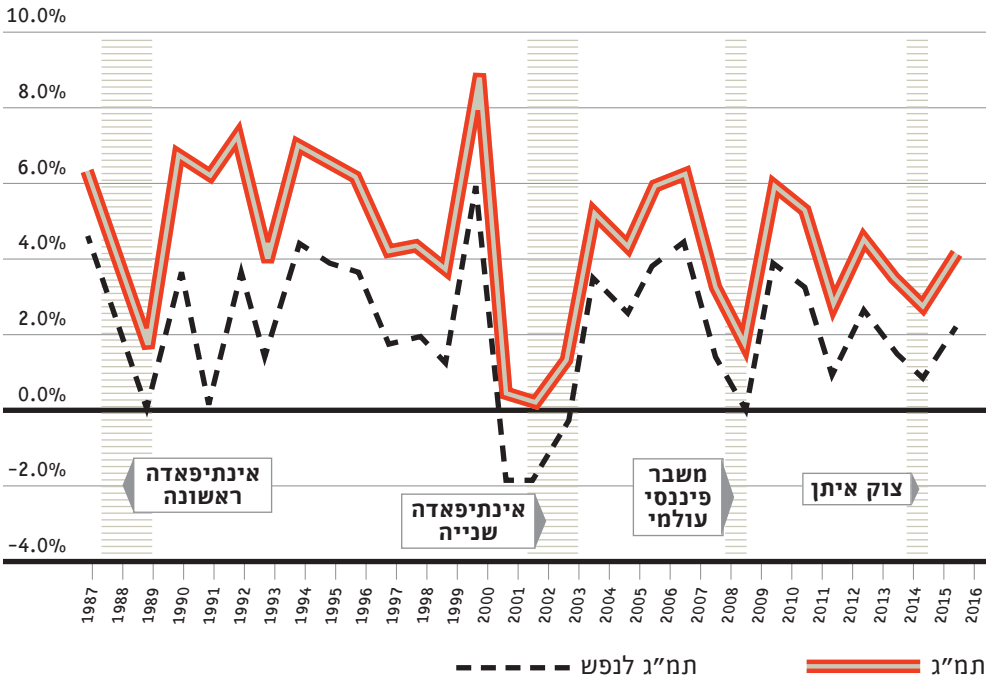
אחת הסיבות לפגיעה הקשה היא שהאינתיפאדה התרחשה ביישובים שבלב לבה של הארץ ופגעה ישירות בפעילות עסקית – מסחר, תיירות, תחבורה, מלונאות, הסעדה וכיו״ב. כדברי בנק ישראל, ״... המאבק הנוכחי פוגע בריכוזי המגורים והתעסוקה של האוכלוסייה האזרחית לאורך זמן ומביא עמו שינוי בדפוסי חייה.״[4] דבר שני, האינתיפאדה התמשכה על פני מספר שנים.

התרשים שלהלן מציג את נתוני הצמיחה של המשק הישראלי בין השנים 1987 ל-2016. הוא מבליט את הפגיעה של שתי האינתיפאדות ותוך כדי כך גם מאפשר להשוות בין פגיעת האינתיפאדות

ובין פגיעת המשבר הפיננסי העולמי של 2008: ניתן לראות כי פגיעתה של האינתיפאדה השנייה הייתה קשה הרבה יותר.

לוח 1: **תמ"ג ותמ"ג לנפש, 1987-2016**

שיעורי שינוי



מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, מאגר הנתונים המרכזי, אפריל 2017.

כיצד אומדים את ההיקף הכספי של הנזק? בנק ישראל פירסם הערכות שנתיות. כך, למשל, הוא קבע כי "... הנזק הישיר של התמשכות האינתיפאדה בשנת 2002 נע בין 3.1 ל-3.8 אחוזי תוצר, שהם 14.6 עד 17.9 מיליארדי ש"ח (במחירי 2001)."[5]

מספר זה משקף את ההצטמקות בפעילות הכלכלית בשנת 2002 בהשוואה להיקף הפעילות הכלכלית ב-2001. אבל הוא לא משקף את אובדן הצמיחה הפוטנציאלית, דהיינו את העובדה שאילמלא האינתיפאדה הייתה כלכלת ישראל ב-2002 עשויה להתרחב אל מעבר למה שהיתה ב-2001. הכלכלנים אקשטיין וצידון בדקו את נתוני 2003 ומצאו אז כי אלמלא האינתיפאדה,

התוצר לנפש בישראל בשנת 2003 היה יכול להיות גבוה בשיעור של 10% עד 15% מכפי שהיה בפועל.[6] חברת BDI עשתה אז בדיקה דומה ומצאה כי התמ"ג לנפש בישראל, שעמד בעת הבדיקה על 16,700 דולר (בש"ח, במחירי 2015 – 89,651 ש"ח), יכול היה לעמוד, לולא האינתיפאדה, על 18,500 דולר (בש"ח, במחירי 2015 – 99,314 ש"ח); דהיינו, האינתיפאדה גרמה להפסד תוצר בסכום של כ-1,800 דולר לנפש (בש"ח, במחירי 2015 – 9,663 ש"ח), שפירושו פגיעה משמעותית ברמת החיים.[7]

נייר הלקמוס הכלכלי של הסכסוך: תעשיית התיירות הישראלית

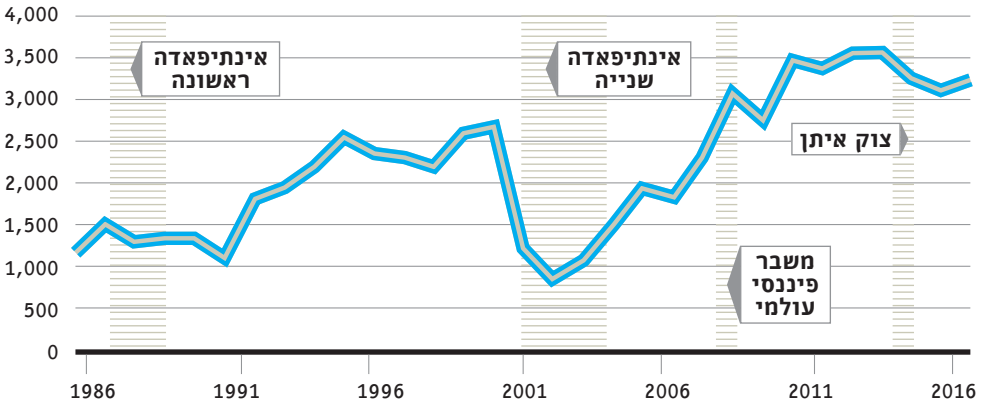
הענף הכלכלי הרגיש ביותר להשפעות הסכסוך הישראלי־פלסטיני הוא התיירות. הוא זה הנפגע ראשון בכל עימות אלים: תיירים אינם ששים לבקר בארץ שבה יש פיגועים ברחובות הערים הראשיות. מה עוד שלישראל ולשכנותיה יש עבר עשיר במלחמות "גדולות".

ישראל והרשות הפלסטינית מבורכות בשכיות תיירות שאינן פחותות בערכן מאלה של רבות משכנותינו. למרות זאת, מספר התיירים שנכנסו לישראל ב-2015 (2.79 מיליון לא כולל מבקרי יום),[8] היה נמוך משמעותית מזה של התיירים שביקרו באותה שנה בתורכיה או במרוקו. הוא היה נמוך אפילו ממספר התיירים שביקרו באותה שנה במצרים ותוניסיה, ארצות שחוו פגיעה בתיירות עקב "האביב הערבי".

בכל הנוגע לתיירות, דינה של ישראל כדינן של לבנון ואלג'יר, ארצות הסובלות מעימותים פנימיים מתמשכים. נוסיף כי גם סוריה שלפני המשבר רשמה מספר כניסות גבוה מזה של ישראל ודומה לזה של ירדן.

התרשים שלהלן מספר את הסיפור: בשנות ה-1980, מספר התיירים נע בין מיליון למיליון וחצי לשנה. האינתיפאדה הראשונה גרמה לירידה. לאחר מכן בא כמעט עשור של גידול במספר המבקרים בישראל, עד לכדי שיא של מעט יותר מ-2.5 מיליון. האינתיפאדה השנייה הובילה לצניחה חסרת תקדים, לכדי פחות מ-1 מיליון בשנים 2002–2003. מספר המבקרים חזר לרמתו לפני האינתיפאדה רק כעבור 6–7 שנים. מספר התיירים המשיך לגדול עד מבצע "צוק איתן" באמצע יולי 2014, שגרם לירידה.[9] הירידה נמשכה גם לאחר מכן, בין השאר עקב גלי תקיפות הסכינאים הפלסטינים. התאוששות נרשמה רק ב-2016.[10]

לוח 2: **סך הכל מבקרים בישראל, 1986–2016**
באלפים



הערות:
1. מבקרים כולל תיירים, מבקרי יום ושיוט.
2. ב-2016 הנתונים הם עבור ינואר–נובמבר.

מקורות:
הלמ"ס, *השנתון הסטטיסטי לישראל*, לוח 23.1 עבור השנים 2000-2015, לוח 4.1 עבור השנים 1986-1995; הלמ"ס, הירחון הסטטיסטי לישראל, 2017.

בנק ישראל ניתח כך את פגיעת מבצע "צוק איתן" בתיירות:[11]

"מבין ענפיה השונים של הכלכלה ענף התיירות הוא זה שניזוק באופן החמור ביותר מעימותים צבאיים. כל העימותים פגעו בו באופן ברור, והפגיעה התבטאה בירידה בשלל מדדים, לרבות מספרן של כניסות התיירים והמבקרים, מספרן של לינות התיירים במלונות, הפדיון בענף שירותי האירוח והאוכל, והכנסותיהן של חברות התעופה הישראליות. הפגיעה נובעת מתיירות החוץ, היות שתיירים מהעולם מגיבים במהירות ובחדות להרעה במצב הביטחוני, בשעה שהישראלים רגישים לכך הרבה פחות. הנזק ליצוא שירותי התיירות אינו נגרם רק במהלך ימי הלחימה עצמם, אלא גם ובעיקר מכיוון שהפגיעה נמשכת מעבר להם. הפעילות אינה מתאוששת באופן מיידי, והיא שבה לרמתה בתקופה שקדמה ללחימה רק לאחר כשנה. בעתות לחימה ניכרת ירידה גם בתיירות היוצאת, אולם זו מתאוששת במהירות ושבה לרמתה בתקופה שקדמה ללחימה כבר ברבעון העוקב.

לפי אומדנים, ההפסד שספג יצוא שירותי התיירות בשל "צוק איתן" הגיע ב-2014 לכ-2 מיליארדי ש"ח, שהם כ-0.2% מהתוצר השנתי. אולם, יש לציין כי לענף התיירות בישראל חשיבות גדולה מחלקו בתוצר, שכן משקלו בסך המשרות במשק גדול יותר, והוא מעסיק בעיקר עובדים שמשתכרים שכר נמוך ואין להם חלופות תעסוקה רבות. לחיוב ניתן לומר כי למרות הלחימה הממושכת וההפסקה הזמנית בפעילותן של חלק מחברות התעופה הזרות בנמל התעופה בן גוריון, התיירות לא נפגעה קשה יותר מכפי שהיא נפגעה במלחמת לבנון השנייה."

העשור החברתי האבוד

אחת התוצאות המשמעותיות ביותר של הסכסוך הישראלי־פלסטיני הוא הפגיעה ברמת החיים.

המדד הבודד המקובל ביותר של רמת חיים בארצות שונות הוא גובה התמ"ג לנפש.

התרשים שלהלן מציג נתוני תמ"ג לנפש בין השנים 1995-2015 עבור ארצות הברית וגרמניה, ארצות המגלמות את שאיפותיה של ישראל; עבור אירלנד, ארץ קטנה יחסית ובעלת אוכלוסייה מעט קטנה מזו של ישראל. כמו כן אנו מציגים את התמ"ג לנפש הממוצע בארצות ה־OECD.

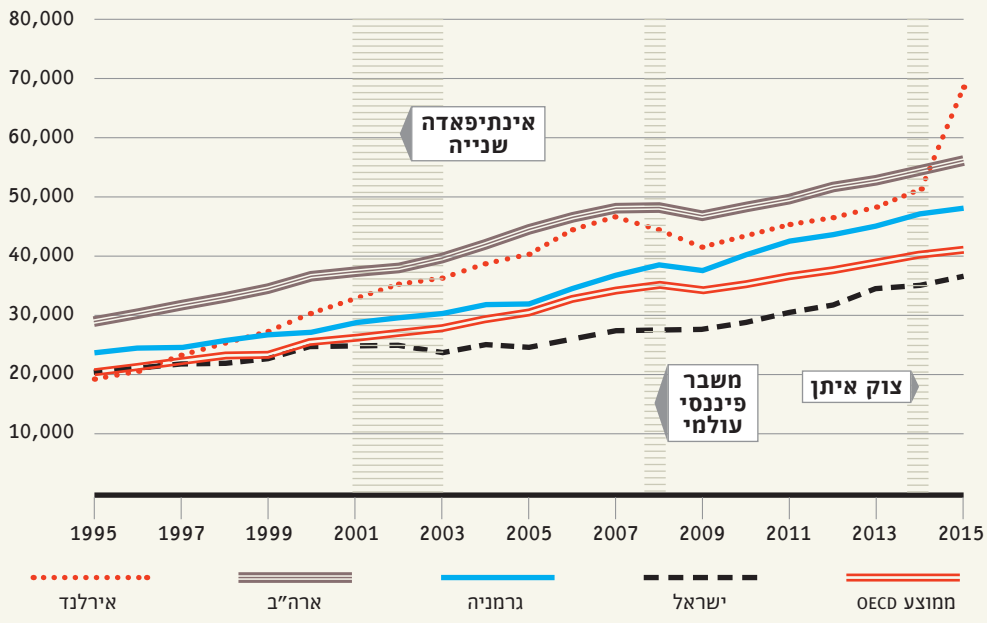
במבט ראשון, הדבר הבולט בתרשים הוא מגמת הגידול בתמ"ג לנפש בכל הארצות. מבט מקרוב יותר מעלה כי במחצית השנייה של שנות ה-1990, התמ"ג לנפש של ישראל היה כמעט זהה לממוצע של ארצות ה־OECD ואף היה קרוב למדי לזה של גרמניה. בשנות האינתיפאדה השנייה קפא התמ"ג לנפש של ישראל למשך מספר שנים, דבר שגרם לכך ששאר הארצות "ברחו" לישראל. התמ"ג לנפש הישראלי חזר למגמת גידול ב-2006, אך בינתיים, הפער בין ישראל ובין גרמניה ואירלנד גדל. המשבר הפיננסי העולמי של 2008 פגע בארצות אירופה יותר מאשר בישראל, אך התמ"ג לנפש של ישראל הוא עדיין הנמוך מבין הארצות שבהשוואה. אירלנד, שלמשך זמן־מה שימשה כמודל לישראל, אף רשמה קפיצה של ממש.

התשובה לאי־יציבות: מדיניות של צמצום תקציבי (austerity)

ההלם של האינתיפאדה השנייה, שהתווסף למשבר ההייטק העולמי של שנת 2000, התבטא במשבר תקציבי (ופיננסי)[12] שאיים על יציבות המשק הישראלי ועל יכולת הממשלה לממן את הוצאותיה הגדלות. הממשלה הגיבה בסדרה של קיצוצים תקציביים, שפגעו בעיקר במשרדים האזרחיים. בו בזמן עלתה ממשלת שרון־נתניהו על נתיב של צמצום תקציבי מתמשך, שנועד לשדר יציבות ואחריות פיננסית לטווח ארוך ולטפח תדמית של מדינה שניתן לעשות עמה עסקים – על אף חוסר היציבות המדינית והצבאית.

המדיניות של צמצום, שכפי שנראה הפכה למאפיין קבוע של המדיניות התקציבית, מזכירה במידה מסוימת את מדיניות "הצנע" התקציבי – fiscal austerity – שהונהגה מספר שנים מאוחר יותר

לוח 3: **תוצר לנפש, ישראל, ממוצע ה־OECD וארצות נבחרות, בדולרים, 1995-2015**



מקור: OECD (2017), Gross domestic product (GDP) (indicator), doi: 10.1787/dc2f7aec-en (Accessed on 29 March 2017)

בארצות האיחוד האירופי בעקבות המשבר הפיננסי העולמי של 2008. הביטוי הידוע ביותר של אותה מדיניות היה הלחץ הכבד שהפעיל האיחוד האירופי על יוון ועל ארצות דרום־אירופיות אחרות שנקלעו לחובות גדולים.

הצמצום התקציבי נועד לצמצם את היקף החוב הממשלתי, הנמדד על פי היחס שבין החוב ובין התוצר המקומי הגולמי (יחס חוב/תוצר). לישראל יש היסטוריה ארוכה של חובות כבדים. השיא נרשם בשנים שלאחר מלחמת יום הכיפורים, כאשר החוב הגיע לשיעור של 300% תוצר – דהיינו, החוב הממשלתי היה גבוה פי 3 מן הערך הכספי שהמשק הישראלי ייצר בשנה אחת. אותו חוב היה זרז לאימוץ תכנית החירום לייצוב המשק ב-1985. בעקבות אותה תכנית החל החוב לרדת בהדרגה, אך ב-1990 הוא עדיין עמד על 138.3% תמ"ג – שיעור דומה לזה שנרשם ביוון ובארצות דרום־אירופיות אחרות וגרם ל"הענשתן" על ידי האיחוד האירופי.

בשנת 2000, ערב האינתיפאדה השנייה, עמד החוב על 80% תוצר, ירידה משמעותית מאוד בתוך עשור אחד. אלא שבעקבות האינתיפאדה שב החוב ועלה ל-93.9% ב-2004. אז פתחה הממשלה במסע נמרץ של הורדת החוב, כאשר היעד הוא השגת הנורמה שקבע האיחוד האירופי באמנת מאסטריכט משנת 1993 – 60%. כפי שניתן לראות בלוח שלהלן, כיום (2016) עומדת ישראל קרוב מאוד לנורמה של מאסטריכט, עם שיעור חוב/תוצר של 62.2%.

להקטנת החוב יש צד חיובי ברור: ככל שהחוב קטן כך הסכום שקופת האוצר נדרשת לשלם כריבית קטן גם הוא. בתוך עשור אחד, בין שנת 2006 לשנת 2015, ירדו תשלומי הריבית של ישראל מ-5.09 אחוזי תמ"ג – שהיו שווי ערך לכ-50 מיליארד ש"ח – ל-3.33 אחוזי תמ"ג – 38.3 מיליארד ש"ח.[13]

עקרונית, את החיסכון בריבית ניתן להפנות לבתי ספר, בתי חולים וקצבאות זקנה. בפועל, ידוע כי משרד האוצר הפנה ועדיין מפנה את הכסף לצמצום נוסף של החוב. כך הוא גם נוהג עם מה שקרוי "עודף הכנסות ממסים".

אבל למדיניות של צנע תקציבי – fiscal austerity – יש גם צדדים שליליים, בעיקר כאשר מדובר בארצות לא עשירות הזקוקות להשקעות נרחבות על מנת להגיע לרמת הפעילות הכלכלית ולרמת החיים של המערב – השקעות בתשתיות, בפיתוח כלכלי, בשיפור מערכות השירותים הציבוריים. בארצות אלה, הימנעות מהשקעות לטובת שמירה על יחס חוב/תוצר נמוך פירושה שנים ארוכות יותר של השקעות נמוכות וויתור על דור ואפילו מספר דורות של אזרחים שייאלצו להסתפק ברמת פריון כלכלי נמוכה וברמת חיים נמוכה.

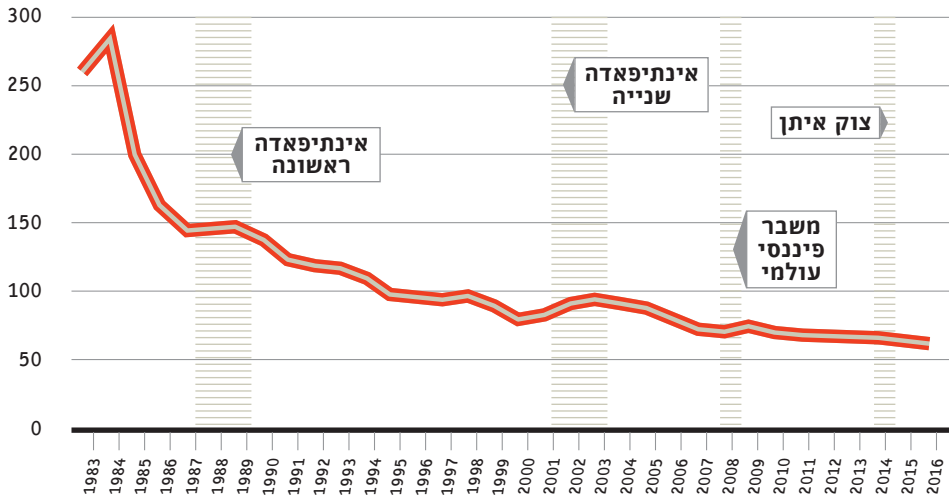
ישראל, כפי שראינו, היא ארץ המתברכת ב"אומת סטארט־אפ", אבל לצדה שוכנת "ישראל השנייה" המוגדרת כ"פריפריה". על מנת להעלות את ישראל השנייה לרמה של "אומת הסטארט־אפ" נדרשות השקעות גדולות – בתשתיות, בפיתוח תעשייתי וטכנולוגי, בשדרוג של מערכות החינוך והבריאות, בדיור בר השגה לכלל האוכלוסייה. לא ניתן להשיג את כל אלה ללא מעורבות תקציבית גדולה יותר של המדינה.

הגדלה של המעורבות המדינתית היא, כמובן, בבחינת הימור – כמו כל השקעה, פרטית כציבורית. אבל היא גם נושאת תקווה לא רק לאזרחים ולאזרחיות אלא למשק עצמו – תקווה של כלכלה עשירה יותר המסוגלת לשאת בקלות יתרה בנטל החוב ואף לצמצמו בטווח זמן קצר יותר.

כפי שנראה להלן, האינתיפאדה השנייה גרמה לישראל לעלות על נתיב מקרו־כלכלי שמקבע את התמונה החברתית־כלכלית הקיימת – פערים גדולים ושיעור גבוה של עובדים ועובדות בשכר נמוך.

לוח 4: **החוב הציבורי ברוטו כולל רשויות מקומיות, 1983–2016**

יחס חוב־תוצר, באחוזים



מקור: בנק ישראל, מאגר הסדרות, "הגירעון והחוב הציבורי", לוח ו'־נ'-3, אפריל 2017.

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
138.3	123.7	119.6	118.3	110.2	98.9	96.6	95.1	96.4	90.3	80.1	84.4	91.1	93.9	92.2	88.9	81.0	73.9	71.9	74.6	70.7	68.8	68.3	67.0	66.0	64.1	62.2

מדיניות הצמצום התקציבי נועדה, כפי שראינו, לשדר לשותפות הסחר של ישראל ולמוסדות הפיננסיים הבינלאומיים מסר של יציבות כלכלית ואחריות פיננסית ולטפח תדמית של מדינה שניתן לעשות עמה עסקים – על אף חוסר היציבות המדינית והצבאית.

יש בעולם מוסדות המעריכים האם אכן ניתן לעשות עסקים עם מדינה זו או אחרת: הם קרויים "חברות לדירוג אשראי". הידועות שבהן הן שלוש: Moody's; Standard and Poor's; ו־Fitch. דירוג האשראי משמש משקיעים המבקשים לבחון את מידת האמינות של מדינה (או של תאגיד בתוך אותה מדינה) בכל הנוגע להתחייבויותיה הכספיות; אמינות זו מושפעת בתורה מן היציבות הפוליטית והביטחונית שלה. דירוג אשראי נמוך פירושו תשלום ריבית גבוהה יותר על הון שהממשלה ותאגידים ישראליים מגייסים בחו"ל וגם על הלוואות שאנשי עסקים ישראלים נוטלים בחו"ל.

דירוג האשראי של ישראל נמוך יחסית: חברת סטנדרד אנד פור'ס (Standard and Poor's) דירגה את ישראל ב-2015 במקום ה-30 בסולם דירוג האשראי.[14] זהו מיקום נמוך יותר ממיקומה של ישראל על פי שני מדדים אחרים: התוצר לנפש שלה מציב אותה במקום ה-22 מתוך 34 הארצות החברות בארגון ה־OECD; ואילו על פי מדד הפיתוח האנושי (Human Development Index) של האו"ם, הכולל מדדים חברתיים לצד מדדים כלכליים, ישראל הייתה מדורגת (ב-2013) במקום ה-19 מתוך 187 ארצות. הסיבה העיקרית לדירוג האשראי הנמוך, יחסית, של ישראל, היא חוסר היציבות באזור בכלל והסכסוך הישראלי־פלסטיני בפרט. הסכסוך מקשה על שיפור דירוג האשראי של ישראל.

ישראל רגישה מאוד לכל התפתחות העלולה להשפיע על דירוג האשראי שלה. במהלך האינתיפאדה השנייה, שרי האוצר שלנו השתדלו אישית אצל חברות דירוג האשראי בניו יורק ובלונדון על מנת שלא יורידו את דירוג האשראי של ישראל. ועוד: במהלך מלחמת לבנון השנייה כמו גם במהלך מבצע "צוק איתן" נמנעה הממשלה מלהכריז על מצב חירום – הכרזה שהייתה מסייעת מאוד למשפחות ולעסקים שנפגעו בעורף הישראלי – מחשש שהדבר ישפיע לרעה על דירוג האשראי של ישראל.

חברות דירוג האשראי הבינלאומיות הגדולות מציינות כי יוכלו לשקול העלאת דירוג של ישראל אם יחול שיפור מהותי במצב הביטחוני.[15] בעת כתיבת מסמך זה, חברת דירוג האשראי פיץ' אישררה את דירוג האשראי של ישראל: A+ עם תחזית "יציבה".[16] היא ציינה כי מה שמכביד על דירוג האשראי של ישראל הוא הסיכונים הגיאופוליטיים ובראשם הסכסוך הישראלי־פלסטיני:

"חברת הדירוג צופה התקדמות מועטה בתהליך השלום תחת הממשלה החדשה. הצטרפותה של הרשות הפלסטינית לבית הדין הפלילי הבין־לאומי... גוררת סיכונים חדשים. חלק מהמדינות השכנות לישראל אינן מכירות בקיומה באופן רשמי וכן מתרחשים מעת לעת עימותים צבאיים מול קבוצות מיליטריסטיות השוכנות במדינות ובשטחים המקיפים את ישראל".[17]

ניתן לומר אם כן, כי מדיניות הצמצום התקציבי משמשת במידה רבה כמשקל נגד לאי יציבות המדינית והביטחונית, כאשר מגמת הירידה בחוב הממשלתי היא בבחינת בטוחה אותה ניתן להציג לחברות דירוג האשראי בבואן להעריך מה הסיכוי של רוכשי אגרות חוב של ממשלת ישראל לקבל את התמורה בבוא הזמן.

בניסוח אחר ניתן לומר כי מדיניות צמצום החוב מאפשרת לממשלת ישראל לנהוג כאילו אין כל דחיפות בהגעה להסדר מדיני עם שכנינו הפלסטינים.

הטבלה שלהלן מציגה את הארצות בעלות הדירוג הגבוה ביותר, בסדר יורד, כאשר הדירוג הגבוה ביותר הוא AAA. הטבלה המקורית כוללת למעלה מ-200 ארצות וגופים בינלאומיים. בטבלה מוצגים רק המדינות או הגופים הבינלאומיים שדירוגם גבוה משל ישראל (הדירוג כולל לא רק את הקטגוריה העיקרית – AA, AAA וכיו"ב – אלא גם סימון (+ או –) וגם תחזית (למשל, הדירוג העיקרי של ישראל המוצג בטבלה, +A, הוא משנת 2011; מאז מה שהתעדכן מדי שנה הוא התחזית, שכיום היא "יציבה").[18]

לוח 5: **דירוג האשראי של מדינות, לפי סדר יורד בגובה הדירוג, חברת Standard and Poor's**

המדינה	הדירוג
שוויץ	AAA
שבדיה	AAA
סינגפור	AAA
נורבגיה	AAA
הולנד	AAA
לוקסמבורג	AAA
ליכטנשטיין	AAA
הונג קונג	AAA
גרמניה	AAA
דנמרק	AAA
קנדה	AAA
אוסטרליה	AAA
ארצות הברית	AA+
פינלנד	AA+
אוסטריה	AA+

המדינה	הדירוג
בריטניה	AA
דרום קוריאה	AA
קטאר	AA
ניו זילנד	AA
כווית	AA
צרפת	AA
האיחוד האירופי	AA
אבו דאבי	AA
טייוואן	AA-
אסטוניה	AA-
צ'כיה	AA-
סין	AA-
צ'ילה	AA-
סלובקיה	A+
יפן	A+
ישראל	A+

הערה: הדירוג של כל מדינה נערך בשנים שונות. הדירוג של הארצות הכלולות בטבלה נערך על פני העשור האחרון.
מקור: אתר Trending Economincs: http://www.tradingeconomics.com/israel/rating

המספרים מדברים

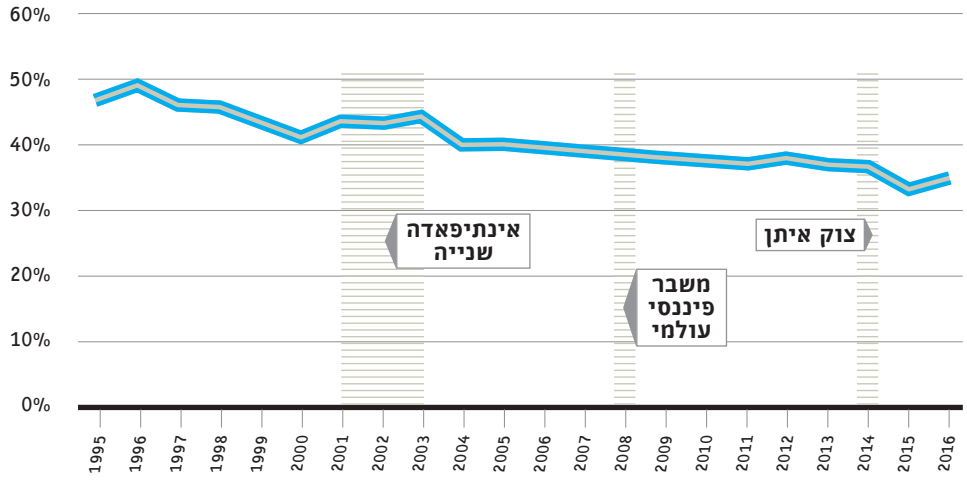
להלן אנו מציגים שני תרשימים הממחישים את מדיניות הצמצום התקציבי ואת תוצאותיה.

התרשים הראשון מציג את הירידה המתמדת בגודלו של התקציב הממשלתי הישראלי כשהוא נמדד באחוזי תמ"ג: ובכן, בסוף שנות ה-1990 עמד תקציב המדינה על כ-46%–49% תמ"ג. ב-2003, השנה בה נחקקו מרבית הקיצוצים הגדולים של תקופת האינתיפאדה, הוא עדיין עמד על 44% תמ"ג ואז הוא ירד עוד ועוד, עד שהגיע ב-2016 ל-35%.

התרשים השני מציג את התוצאה: ההוצאה החברתית של ממשלת ישראל, הכלי הכלכלי העיקרי היכול לשמש בידי המדינה למימוש יעדים חברתיים, היא כיום אחת הנמוכות בארצות ה־OECD, במונחי תמ"ג.

המשבר הכלכלי של האינתיפאדה והחתירה הממשלתית לפתח תדמית של יציבות כלכלית ופיננסית למרות האי־יציבות המדינית־ביטחונית, יצרו פגיעה חברתית עמוקה וארוכת טווח.

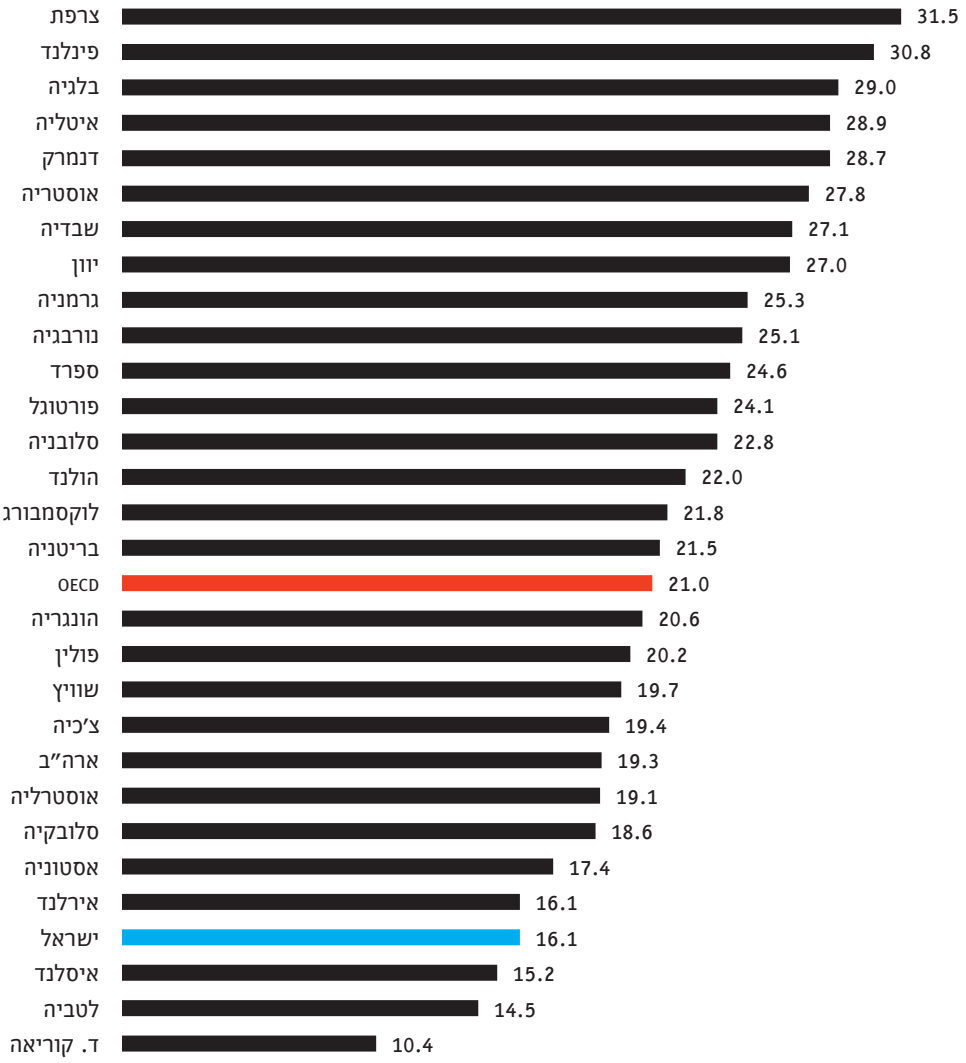
לוח 6: **תקציב המדינה כאחוז מהתמ"ג, 1995–2016**



1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
47	49	46	46	43	41	44	43	44	40	40	40	39	38	38	37	37	38	37	36	33	35

מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר - החשב הכללי, *דין וחשבון שנתי*, שנים שונות.

לוח 7: **הוצאה חברתית ציבורית, כאחוז מהתמ"ג, 2016**



הערה: ארגון ה־OECD מגדיר הוצאה חברתית ציבורית כהטבות בכסף, שירותים בעין (חינוך, בריאות) והטבות מס בעלות מטרה חברתית. הקבוצות הנהנות מן ההטבות כוללות משקי בית בעלי הכנסות נמוכות, קשישים, נכים, חולים, מובטלים או צעירים.

מקור: OECD (2017), Social spending (indicator). doi: 10.1787/7497563b-en (Accessed on 24 April 2017)

בין כיבוש לניאו־ליברליזם: אפשר היה אחרת

אל נוכח המשבר הכלכלי והתקציבי של תקופת האינתיפאדה פעלה הממשלה על פי "רוח 1985": קיצוצים נרחבים בשירותים החברתיים וברשת הביטחון הסוציאלי מחד, הפחתת מסים לעשירונים הגבוהים מאידך. צעדים אלה נמנים עם המכלול המזוהה כמדיניות ניאו־ליברלית.

כפי שראינו, המצע הניאו־ליברלי האמריקני "עשה עלייה" לישראל במסגרת תכנית החירום לייצוב המשק ב-1985. תכנית זו התקבלה בהסכמה של שתי המפלגות הגדולות. מאז, כל ממשלות ישראל נקטו מדיניות ניאו־ליברלית, בין אם המפלגה השלטת הייתה מן השמאל ובין אם מהימין. כל הממשלות דגלו בהפרטה של תאגידים ממשלתיים ושל רבים מן השירותים הציבוריים. כל הממשלות ניסו להכניס את עצמן לסד של הוצאות תקציביות מוגבלות. כך גם בתחום רשת הביטחון הסוציאלי: השחיקה של דמי האבטלה, למשל, היא תהליך ממושך, שהתפרס על פני כעשר שנים לפני פרוץ האינתיפאדה השנייה.

אלא שעד לאינתיפאדה השנייה, שום ממשלה לא נקטה צעדים קיצוניים כמו אלה שנקטו ראש הממשלה אריאל שרון ושר האוצר שלו בנימין נתניהו. האינתיפאדה, אם כן, היא זו שיצרה את התנאים להנהגתה של המדיניות התקציבית המצמצמת של ממשלת שרון. יחד עם זאת ניתן לומר, כי ממשלה זו נהגה כאילו נקרתה בפניה הזדמנות היסטורית להגשים מצע אידיאולוגי שהמתין לשעת כושר. שר האוצר דאז בנימין נתניהו, איש האמון על מטבעות לשון תקשורתיות, העניק למצע אידיאולוגי זה כמה מביטוייו הקליטים ביותר: כך טענתו, כי יש לשנות את המצב שבו האיש הרזה – המגזר העסקי – צריך לשאת על כתפיו את האיש השמן – המגזר הציבורי (למרות שכפי שנראה להלן, הממשלה דווקא דאגה להשמין את המגזר הפרטי, בין השאר באמצעות הטבות מס); וכך קריאתו "שייצאו לעבוד", שכוונה למקבלי הבטחת הכנסה (שרבים מהם עבדו).

צריך לומר כי בהינתן התנאים שיצרה האינתיפאדה, קיצוצים תקציביים מן הסוג שנבחר לא היו הברירה היחידה שעמדה בפני הממשלה. ברירה אחת, כמובן, הייתה לנהל את הלחימה באופן שלא יגדיל את תקציב הביטחון יתר על המידה, אם בכלל. בסופו של דבר, צה"ל לא ניהל מלחמה מול

צבא סדיר גדול וחמוש היטב, וגם לא היה עליו להחזיק במקביל כוחות להתמודדות עם סכנות אזוריות אחרות. האופציה הצבאית שנבחרה, זו של כיבוש מחדש של כל שטחי הגדה המערבית, לא הייתה האופציה היחידה האפשרית. אבל גם אם נתייחס אל המדיניות הצבאית שננקטה כנתונה, עדיין עמדו בפני הממשלה מספר ברירות: למשל, השגת חיסכון תקציבי באמצעות קיצוץ בשכר העובדים הבכירים במנגנון המדינה, ברשויות המקומיות ובמערכת הביטחון; קיצוץ בסעיפי "שמנת" של תקציב הביטחון; קיצוץ בהטבות לקבוצות אוכלוסייה מבוססות, ובתוכן להתנחלויות המבוססות.

הצעד המתבקש ביותר היה העלאת מסים ובעיקר מסים ישירים על פרטים ועל חברות. למרבה האבסורד, שר האוצר דאז, בנימין נתניהו, החליט דווקא על הפחתת מסים חסרת תקדים בהיקפה. הורדות המס הללו היטיבו בעיקר עם בעלי הכנסות גבוהות – ובמיוחד עם חברי המאון העליון הכלכלי־חברתי: בעלי שכר של 25,000 ש"ח ומעלה לחודש קיבלו תוספת מצטברת נטו שנעה בין 2,000 ש"ח עד 5,000 ש"ח לחודש.[19] ניתוח נתוני ההפחתה העלה כי שלושת העשירונים הגבוהים עמדו ליהנות ב-2010 מתוספת שנתית להכנסתם בסך של כ-6 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים); העשירון העליון לבדו קיבל תוספת של 3.78 מיליארד ש"ח – לעומת תוספת של 1.7 מיליארד ש"ח שקיבלו שבעת העשירונים הנמוכים ביחד.[20] הממשלה, שבידה האחת נתנה את המתנה הזאת לעשירים, קיצצה בידה השנייה קצבאות לא/נשים המתקשים להתפרנס, כולל לאלה שהכנסתם החודשית אינה גבוהה מן התוספת החודשית שעשירי ישראל קיבלו הודות להורדת המס.

במקביל החליטה הממשלה על הפחתה של מס החברות. מס זה ידע הפחתה ניכרת עוד במסגרת תכנית החירום לייצוב המשק של 1985: בין 1986 ל-2001 ירד המס משיעור של 61% לשיעור של 36%. בעקבות ההפחתה של תקופת האינתיפאדה ירד המס עוד, מ-36% ל-25% ב-2010 ול-24% ב-2017.[21]

להפחתת המסים יש כמובן צידוק שגור בפי כלכלנים: הפחתת מסים תורמת לצמיחה, בהנחה שגידול בהכנסה הפנויה מעודד גידול בצריכה הפרטית ובו זמנית גידול בהשקעות במשק, גידול המייצר בתורו מקומות עבודה חדשים. הסבר שכזה מתיישב עם התפיסה הניאו־ליברליות המצדדת במיסוי נמוך ככל האפשר. אבל אפשר להבינה גם על רקע תחושת אי הביטחון וחוסר היציבות שליוותה את האינתיפאדה השנייה: הפחתת המסים נועדה, בין השאר, למנוע את נטישתה לחו"ל של התרנגולת הישראלית המטילה ביצי זהב – תעשיית ההיי טק. יו"ר הוועדה שהמליצה על הפחתת המסים, רו"ח יאיר רבינוביץ', ציין את אחד מיעדיה העיקריים של הורדת המס הוא "לשמור את ההון האנושי בתחומה".[22]

בזמנים כתיקונם, הפחתת מסים היא אחת הדרכים האפשריות להתמודדות עם ירידה בפעילות הכלכלית. בישראל, הצעד ננקט בעיצומה של האינתיפאדה, כמו מתוך התעלמות מן העובדה שהאינתיפאדה היא־היא הגורם העיקרי לירידה בפעילות הכלכלית. בתנאים שכאלה, המשמעות המעשית של הורדת המיסים הייתה שחרורה של השכבה המבוססת בישראל מן הצורך לשאת בנטל של מימון תוצאות האינתיפאדה. לא זו בלבד ששכבה זו לא נדרשה לשאת בנטל, אלא שהיא אף קיבלה מתנה שהמתיקה עבורה, ועבורה בלבד, את הגלולה המרה של שנות האינתיפאדה.

על כך יש להוסיף כי השכבה המבוססת גם לא נפגעה מצמצום השירותים החברתיים וזאת משום שהיא יכלה לפצות על הקיצוצים התקציביים באמצעות תשלומים פרטיים, שהכבידו עתה פחות מבעבר הודות להפחתות המסים לעשירונים הגבוהים. התשלומים הפרטיים איפשרו לשכבה זו ליצור, בתוך מערכות השירותים הציבוריים שנבנו בכספי ציבור, מערכות אקסלוסיביות למחצה, משום שהתשלום יוצר מחיצה בין אלה שיכולים להוסיף מכיסם ובין אלה שאינם יכולים. מבחינה זאת, הקיצוצים יצרו, בתוך המערכות הציבוריות, תת־מערכות מעין־פרטיות כדוגמת שירותי בריאות וחינוך המבוססים על תשלומים פרטיים. תת־מערכות אלה, מצדן, מציבות מכשול גבוה וקשה למעבר בפני כל אלה הרוצים להצטרף אל "אומת ההיי טק".

הכיבוש ודילול רשת הביטחון הסוציאלי

ההלם של האינתיפאדה השנייה ומדיניות הצמצום התקציבי שאומצה אז עומדים מאחורי אחת התפניות השליליות ביותר בתולדות המדיניות החברתית בישראל. מדובר בקיצוצים המאסיביים שנערכו בשנים 2003–2002 בקצבאות המוסד לביטוח לאומי. קיצוצים אלה הגדילו את היקף העוני והחלישו את מנגנוני התמיכה במובטלים, בעובדות ועובדים בעלי הכנסה נמוכה ובמשפחות מרובות ילדים. הקיצוצים לוו בהחלשת מעמדו העצמאי של המוסד לביטוח לאומי עצמו, שהתבטאה בין השאר בהפיכתו של חשב המוסד, האיש/ה אשר על הכספים, לעובד/ת של משרד האוצר.

מערך הביטחון הסוציאלי הישראלי פותח בהדרגה על פני כשלושה עשורים. בשנים הראשונות לאחר הקמת המדינה, כל שהמדינה יכלה להציע לנזקקים היה תשלום סעד שניתן כמעשה של חסד על בסיס הערכה של עובדים/ות סוציאליים/ות. מערך הביטחון הסוציאלי הפך את הסיוע ממעשה של חסד לזכות אזרחית אוניברסלית שאינה תלויה במבחן מסכנות. מערך זה הפך את ישראל למדינת רווחה.

המוסד לביטוח לאומי הוקם רק ב-1954, שש שנים לאחר הקמת המדינה. שלוש שנים מאוחר יותר הוא החל לשלם קצבאות זקנה. קצבאות ילדים (תחילה רק ליהודים) הונהגו ב-1959 והפכו אוניברסליות ב-1994. דמי אבטלה הונהגו רק ב-1973. שתי הקצבאות הגדולות האחרונות, גמלת הסיעוד וגמלת הבטחת הכנסה, הונהגו בשנות ה-80 (הבטחת הכנסה משולמת על פי חוק מ-1980, גמלת הסיעוד הופעלה ב-1988). רוב הקצבאות ממומנות על ידי דמי ביטוח לאומי הנגבים מכלל תושבי ישראל, כאשר משרד האוצר מוסיף לכך מקופתו, בעוד שגמלת הבטחת הכנסה ממומנת במלואה על ידי אוצר המדינה.

רשת הביטחון הסוציאלי הישראלית היא מקיפה ואוניברסלית ודומה במבנה הבסיסי שלה לרשתות המערב אירופיות יותר מאשר לזו של ארצות הברית. חולשתה העיקרית היא ברמה הנמוכה של הקצבאות: בישראל, הכנסתם של מי שנאלצים להתקיים רק מקצבאות הביטוח הלאומי נמצאת ברמה של קו העוני. בהשוואה לרוב הארצות המפותחות, ההוצאה הכוללת לביטחון סוציאלי בישראל היא צנועה.

הקיצוצים של שנות האינתיפאדה השנייה פגעו פגיעה של ממש במרבית הקצבאות ובכך פגעו באחת מאבני היסוד של מדינת הרווחה הישראלית. הם סימנו נסיגה של המדינה מכל יומרה לצרף שכבה חברתית רחבה, שהאפיון המשותף הבולט ביותר בין חבריה הוא הכנסה נמוכה, אל הזרם המרכזי של החברה הישראלית.

המשבר הכלכלי התחיל עוד קודם לאינתיפאדה השנייה, כאשר נפגעה בועת ההייטק העולמית. אולם בעוד שארצות אחרות התאוששו תוך זמן לא רב, ישראל נקלעה למשבר חמור עוד יותר, כתוצאה מן העימות האלים. המשבר הוליד שנתיים של צמיחה שלילית בתמ"ג ושלוש שנים של צמיחה שלילית בתמ"ג לנפש. הצטמצמות הפעילות הכלכלית הובילה לירידה בהכנסות המדינה ממסים כאשר בו בזמן נדרש האוצר לממן גידול רב בהוצאות הביטחון. התוצאה הייתה גירעון תקציבי גדול: ב-2003, "גירעון הממשלה הגיע... ל-5.6 אחוזים מהתוצר, השיעור הגבוה ביותר מאז תכנית הייצוב של אמצע שנות השמונים."[23]

על רקע זה פתחה הממשלה ב"תכנית להבראת כלכלת ישראל", שמטרתה הקטנה מידית של הגירעון ו"צעדים שנועדו לייצב את תקציב המדינה בטווח הארוך".[24] עיקרה של התכנית היה סדרת קיצוצים דראסטיים, כאשר הנפגעים העיקריים היו מקבלי קצבאות המוסד לביטוח לאומי.[25] בתוך שנה אחת קפצה תחולת העוני בקרב משפחות מ-18% ל-20%.

בין ספטמבר 2001 וספטמבר 2004 ערכה ממשלת ישראל סדרה של שמונה קיצוצים תקציביים בסכום כולל של כ-60 מיליארד ש"ח (ובמחירי 2016, כ-73 מיליארד ש"ח).[26] הקיצוצים הושתו בראש ובראשונה על רשת הביטחון הסוציאלי ועל שירותי החינוך, הבריאות, הרווחה והשיכון.

המוסד לביטוח לאומי תיאר כך את משמעות הצעדים הנ"ל:

> "בשנים 2002–2003 החליטה הממשלה על מפנה של ממש במדיניותה החברתית, שיטביע לטווח ארוך את חותמו על מדינת הרווחה בישראל. במסגרת חמש תכניות כלכליות [עד אז] שקיבלו את אישורה של כנסת ישראל הונהגו שינויים מבניים עמוקים במערכת קצבאות המוסד לביטוח לאומי, תוך הפחתה ניכרת במרבית הקצבאות. סדרת הפגיעות בקצבאות בשנים 2002–2003 ואלה הצפויות בשנים הבאות היא ארוכה ולא פסחה אף לא על אחת מהאוכלוסיות הזכאיות לקצבה... תפיסות שהיו נטועות עמוק בבסיס מדיניות הרווחה שהתגבשה במשך שניים ושלושה עשורים – כמו שמירה על רמת החיים של מקבלי הקצבאות ביחס לזו של כלל האוכלוסייה – נזנחו בחטף, מהיום למחר, וללא דיון ציבורי ממצה. המדיניות החדשה נקבה ככברה את רשת הביטחון הסוציאלי ומחקה הישגים רבי שנים..."[27]

בבואה לקצץ ברשת הביטחון הסוציאלי, הממשלה נקטה שילוב של שתי שיטות: האחת, שינוי של מרכיבי היסוד בכמה קצבאות, ובראשן גמלת הבטחת הכנסה, דמי אבטלה וקצבת ילדים, באופן שגרם לקיצוץ דרסטי בקצבאות אלה. את השינויים הללו נפרט בהמשך.

השנייה, שחיקה ארוכת טווח כמעט של כל הקצבאות, כתוצאה משינוי שיטת העדכון של הקצבאות – מעדכון על פי השכר הממוצע במשק עד לשנת 2001, להקפאת הקצבאות עד 2006 ואחר כך מעבר לעדכון על פי מדד המחירים לצרכן. שינוי שיטת ההצמדה הביא לשחיקה ארוכת טווח, שכן בתקופות של צמיחה, השכר הממוצע עולה בדרך כלל בקצב גבוה ממדד יוקר המחיה.

הקיצוצים במערך הביטחון הסוציאלי לא הושתו במידה שווה על כל הקצבאות. קצבאות הנכות והזקנה נפגעו פחות מדמי האבטלה, הבטחת ההכנסה וקצבת הילדים. אמנם, מנגנון השחיקה הוחל גם על קצבאות הזקנה והנכות על ידי הצמדתן למדד במקום לשכר הממוצע; ובנוסף, קצבת הזקנה קוצצה ב-4%, למעט למקבלי השלמת הכנסה.[28] עם זאת, נסיבות דמוגרפיות גרמו לעליה עקבית בשיעור מקבלי קצבאות הזקנה והנכות ובהתאם לכך גם בהוצאה על קצבאות אלה. גובה שתי הקצבאות נותר נמוך בהשוואה בינלאומית.

הקיצוצים שיקפו הקצנה חסרת תקדים במדיניות הניאו־ליברלית שעוצבה עוד ב-1985, כאשר הממשלה אימצה את תכנית החירום לייצוב המשק. יש לומר כי לפחות מאז 1985, כל הממשלות נקטו מדיניות ניאו־ליברלית, בין אם המפלגה השלטת הייתה מן השמאל ובין מן הימין. ספק רב הוא אם בזמנים כתיקונם הייתה ממשלה כלשהי מעלה על דעתה להציע צעדים כמו אלה שננקטו במהלך האינתיפאדה, כשהם ארוזים בחבילות המובאות לאישור הכנסת בבהילות ובפסקי זמן קצרים. קשה להעלות על הדעת מהלכים כה מרחיקי לכת ללא האווירה שהשתררה בפרקים מסוימים במהלכה של האינתיפאדה, ובמיוחד בתקופת השיא של הפיגועים הרצחניים באוטובוסים, במסעדות ובאולמות שמחה.

הצירוף של "שעת חירום" ושל "סכנה של קריסה תקציבית ופיננסית" יצר רקע נוח להנהגת הצעדים הללו. העובדה שתוכנית הקיצוצים הגדולה הראשונה כונתה "חומת מגן כלכלית", כשמו של המבצע של צה"ל לכיבוש מחדש של הערים הפלסטיניות, ביטאה היטב את המסר של שעת חירום.

להלן נסקור את הקיצוצים העיקריים: בגמלת הבטחת הכנסה, בדמי אבטלה ובקצבאות ילדים.

הקיצוץ בגמלת הבטחת הכנסה והמעבר למדיניות של "מרווחה לעבודה"

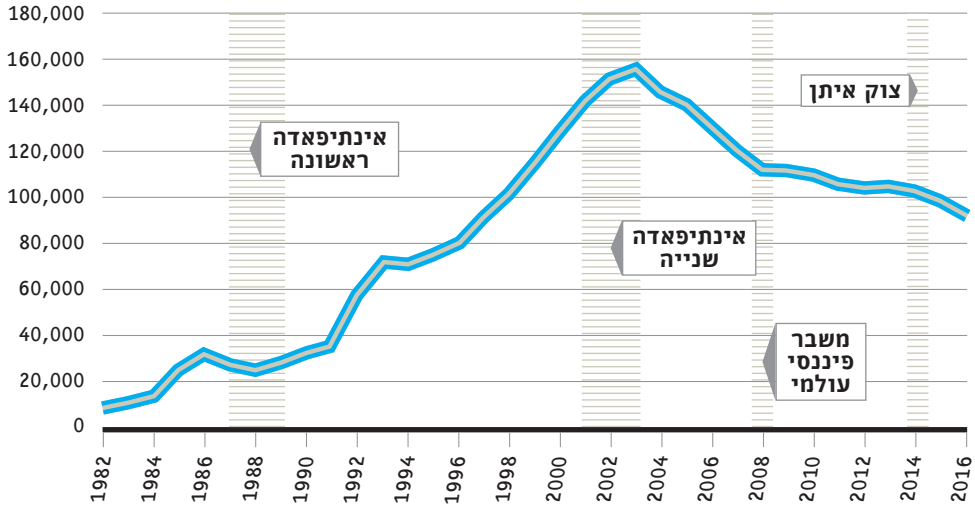
גמלת הבטחת הכנסה הונהגה ב-1980 וסימנה את ההתנתקות הסופית מתפיסת "הסעד" ששלטה בכיפה בשנים הראשונות שלאחר הקמת המדינה. בניגוד לשאר הקצבאות, הממומנות מתקציב המוסד לביטוח לאומי ומהשתתפות תקציבית של משרד האוצר, המימון של גמלת הבטחת הכנסה מגיע בשלמותו מתקציב המדינה.

בשנות ה-1990 גדלה מאד ההוצאה התקציבית על הגמלה, בין השאר בעקבות הגעתם לישראל של עולים מברית המועצות לשעבר ומאתיופיה, שהתקשו להיכנס לשוק העבודה ולהתפרנס בו בכבוד. מספר מקבלי הקצבה עלה באותו עשור מכ-35,000 ב-1991 לכ-151,000 ב-2002 ובמקביל עלתה הקצבה החודשית הממוצעת מכ-2,000 ש"ח ב-1994 לכ-2,700 ש"ח ב-2001 (במחירי 2015). באותה שנה הגיעה ההוצאה התקציבית על הגמלה לשיא של 4.6 מיליארד ש"ח (במחירי 2015).

אל נוכח המשבר התקציבי שגרמה האינתיפאדה השנייה, החליטה הממשלה לקצץ בהוצאותיה באמצעות החמרת הקריטריונים לזכאות לגמלה, לגובהה ולהטבות הנלוות לה.[29] בעקבות הקיצוצים ירדה הגמלה החודשית הממוצעת מכ-2,700 ש"ח ב-2001 לכ-2,000 ש"ח ב-2004 (ונותרה ברמה זו עד היום). מספר מקבלי הגמלה ירד מכ-142,000 ב-2001 לכ-92,000 ב-2016 ועלותה התקציבית ירדה בכמחצית, מכ-4.6 מיליארד ש"ח בממוצע ב-2001 לכ-2.3 מיליארד ש"ח בממוצע ב-2016 (במחירי 2015, הנתון הוא אומדן לחודשים ינואר עד ספטמבר).

התרשימים שלהלן מציגים בבירור את נקודת המפנה בתולדות גמלת הבטחת הכנסה: האינתיפאדה השנייה.

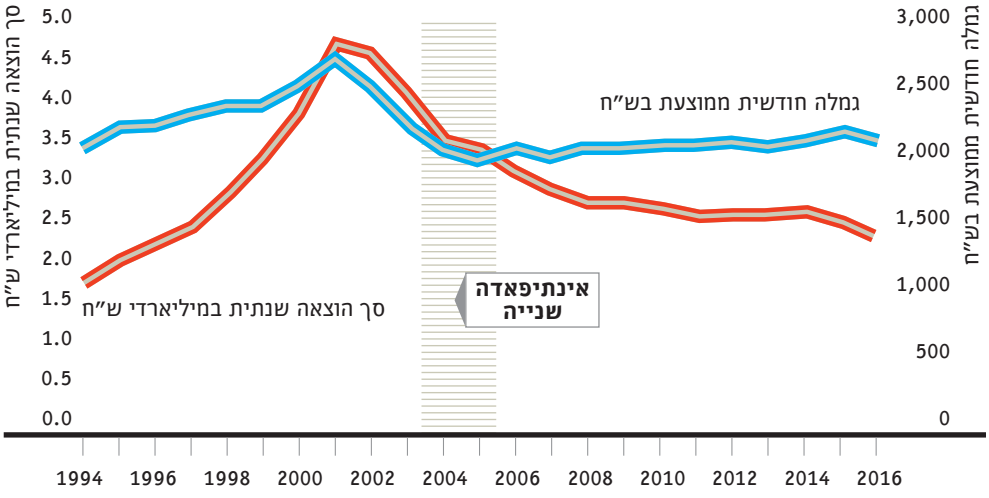
לוח 8: **מספר מקבלי גמלה להבטחת הכנסה, 1982-2016**



הערה: הנתונים עבור 2016 מהווים אומדן המתבסס על תשעה חודשים (ינואר–ספטמבר).
מקור: המוסד לביטוח לאומי, *ירחון סטטיסטי*: לוח 4.1, שנים שונות.

לוח 9: **ההוצאה השנתית הממוצעת על הבטחת הכנסה, במיליארדי ש"ח וגובה הגמלה החודשית הממוצעת בש"ח, 1994-2016**

במחירי 2015



הערה: הנתונים עבור 2016 מהווים אומדן המתבסס על תשעה חודשים (ינואר–ספטמבר).
מקורות: עיבוד של מרכז אדוה לנתוני המוסד לביטוח לאומי, *ירחון סטטיסטי*: לוח 4.4.2, המוסד לביטוח לאומי, *סקירה שנתית*, שנים 2011 ו-2015.

"שייצאו לעבוד": תכנית ויסקונסין

במקביל לקיצוץ הדרסטי בגמלת הבטחת הכנסה, בחרה הממשלה להנהיג שתי תכניות מיובאות מארצות הברית, שהיו שנויות במחלוקת שם ומאוחר יותר גם בארץ: "תכנית ויסקונסין" ו"מס הכנסה שלילי". תכליתן המעשית של שתי התכניות, מעבר ל"חסכון" התקציבי, הייתה לתמרץ את מקבלי גמלת הבטחת הכנסה להיכנס לשוק העבודה.

שתי התכניות התבססו על המדיניות הניאו־ליברלית האמריקנית של מעבר "מרווחה לעבודה", מדיניות שבאה לידי ביטוי בהתחייבותו של הנשיא ביל קלינטון לשנות את "מערכת הרווחה כפי שאנו מכירים אותה" ובמלים אחרות, לשנות את המערכת כך שהיא תעלה פחות למדינה. בישראל, היעד המעשי היה לאלץ את מקבלי גמלת הבטחת הכנסה להשתלב בשוק העבודה. כפי שמציינים זהר ופרנקל, "המשבר הכלכלי, והתכנית הכלכלית של ממשלת שרון שבאה בעקבותיה, יצרו את חלון ההזדמנויות הדרוש שאפשר למשרד האוצר ולעומד בראשו, בנימין נתניהו, לקדם את תכנית ההשבה לתעסוקה, כחלק ממדיניות כוללת של צמצום השירותים החברתיים וכחלק מן המאמץ לאימוצו של מודל כלכלי ניאו־־ליברלי קיצוני בישראל בשנים אלו".[30] נתניהו קידם את תכניתו בעזרת שתי מלים: "שיצאו לעבוד", כאילו היו כל מקבלי הבטחת הכנסה עצלנים המעדיפים "לסחוט את קופת המדינה". בפועל, חלק גדול מהם עבד אך התקשה להתפרנס בכוחות עצמו.

תכנית "מהל"ב", הידועה בכינוי "תכנית ויסקונסין", על שם תכנית אמריקאית משנת 1992, אושרה על ידי הממשלה ב-2004 והחלה לפעול באוגוסט 2005. התכנית החלה כניסוי שבמסגרתו חברות עסקיות הפעילו, במימון המדינה, מרכזי תעסוקה במספר אזורים, תוך שהן נהנות מסמכויות שהיו נתונות עד אז לשירות התעסוקה, כגון ביצוע מבחן תעסוקה למקבלי הקצבה והיכולת לשלול זכאות לגמלה.

התכנית עוררה ביקורות קשות, בין השאר בגין הפרטת סמכויות המדינה לגופים עסקיים, בגין מבנה התכנית שיצר תמריץ כלכלי לחברות לשלול קצבאות ובגין בעיות שונות באיכות ההכשרה וההשמה לעבודה. בעקבות הביקורת הונהגו שינויים וגם השם שונה, ל"אורות לתעסוקה".[31] התכנית נגנזה לבסוף ב-2011, בין השאר בעקבות פקיעת הוראת החוק שנה קודם לכן. החל משנת 2014 פועלת תכנית ניסיונית בשם "מעגלי תעסוקה" שאותה מפעיל שירות התעסוקה הישראלי והיא צפויה להתרחב לכל הארץ. על פי מחקר מלווה שבחן את התכנית היא אמנם הביאה ל"חסכון" ניכר בתשלום קצבאות אך לא הביאה לשינוי ממשי בהכנסות המשפחות שראשיהן השתתפו בתכנית.[32]

בדיעבד, קורותיה של מדיניות "מרווחה לעבודה" מחזקים את הטענה במסמך זה, כי המקור לצעדי הממשלה במסגרת "התכנית להבראת כלכלת ישראל" היה הרצון לקצץ בתקציב המדינה בעקבות המשבר הכלכלי שגרמה האינתיפאדה השנייה – ולא תפנית מושכלת ומחושבת לשלב את עניי ישראל בשוק העבודה. לאה אחדות ומישל סטרבצ'ינסקי כותבים כי "... השאלות הן האם הממשלה מתמידה במאמציה לעודד השתלבות בעבודה ולהבטיח שהעבודה אכן תהיה משתלמת במונחי השכר שבצדה, ובכך גם משפרת את המצב יחסית למצב ששרר לפני 2003? והאם הממשלה עקבית במסגרת תהליך ארוך טווח? על פי הניתוח [של המוסד לביטוח לאומי] התשובות לשאלות אלו הן שליליות."[33]

"שייצאו לעבוד": מס הכנסה שלילי

המסע הציבורי נגד מקבלי גמלת הבטחת הכנסה – "שייצאו לעבוד" – הוליד גם את תכנית "מס הכנסה שלילי", שהופעלה ב-2008. מדובר במענק המשולם על ידי רשות המיסים לעובדים המשתכרים שכר נמוך, במטרה להוות תמריץ להסתמכות על עבודה, גם אם בשכר נמוך, כתחליף לגמלת הבטחת הכנסה. תכנית מס הכנסה שלילי יובאה לישראל מארצות הברית ובריטניה: היא הופעלה בהדרגה בכמה אזורים והוחלה באופן מלא על כל השכירים והעצמאים בשנת 2012. המענק עצמו נמוך מאוד – 20 ש"ח עד 720 ש"ח לחודש (למשפחה חד־הורית עם שלושה ילדים). בניגוד לנוהג בבריטניה, שם משולם המענק מדי שבוע, בישראל הוא משולם למפרע בשנה שלאחר תום שנת המס.

ב-2014 זכו במענק השנתי (על סמך הכנסתם בשנת 2013) כ-255,000 נפשות, כאשר המענק הממוצע עמד על 3,729 ש"ח. שיעור המיצוי עמד על 64% מהזכאים הפוטנציאליים. ההוצאה הכוללת על מענקי הכנסה בשנה זו עמדה על מיליארד ש"ח.[34]

גמלת הבטחת הכנסה כיום

ההשלכות של הקיצוצים שנערכו בגמלת הבטחת הכנסה בתקופת האינתיפאדה השנייה ניכרות עד עצם היום הזה. עדות לכך ניתן למצוא בדו"ח של הוועדה למלחמה בעוני בישראל ("ועדת אלאלוף") שמונתה על ידי שר הרווחה בשנת 2013. הדו"ח מעלה כי מוסדות כלכליים מדינתיים מרכזיים – בנק ישראל, משרד האוצר ומשרד הכלכלה – ממשיכים לתמוך במגמה של צמצום גמלת הבטחת הכנסה לטובת תכניות היוצרות, לשיטתם, תמריצים לתעסוקה. זאת בטענה שזו

קצבה היוצרת "מלכודת עוני": כשהיא גבוהה, לא כדאי למקבלה לצאת לעבוד, שכן ברוב המקרים שכרו מעבודה יהיה נמוך מהקצבה, ולפחות לא גבוה ממנה משמעותית.[35] רוב חברי הועדה קבעו כי "הפחתה משמעותית של רמת הקצבה ביחס לשכר מעבודה הגיעה עד כדי פגיעה ממשית במטרה הראשונה של התכנית – סיפוק המשאבים הנחוצים לקיום רמת חיים סבירה. דבר זה בא לידי ביטוי בפער העמוק הקיים בין גובה הקצבאות המשולמות (באופן מיוחד למשפחות עם ילדים) לבין רמת ההכנסה המוגדרת כקו העוני". המלצת הוועדה, שלא התקבלה, הייתה להגדיל את הקצבה, לשכלל את מבחן ההכנסות ולצמצם את הקיזוז בקצבה בגין הכנסות מעבודה.[36]

ריסוק דמי האבטלה

דמי אבטלה שולמו לראשונה בשנת 1973. בעשורים הראשונים לאחר הקמת המדינה, כאשר כלכלת ישראל הייתה רעועה ושיעור המובטלים היה גבוה, בייחוד ביישובי העולים, לא שולמו דמי אבטלה.

העשור שקדם לאינתיפאדה השנייה, שבמהלכו הגיעו לישראל מאות אלפי מהגרים ממדינות חבר העמים ומאתיופיה, התאפיין גם הוא בשיעורי אבטלה גבוהים. ב-2001 הגיע מספר מקבלי דמי אבטלה לשיא של כ-105,000. בין 1994 ל-2001 גדלה ההוצאה של המוסד לביטוח לאומי על דמי אבטלה פי שניים ויותר, מ-1.9 מיליארד ש"ח ל-4.6 מיליארד ש"ח לשנה בממוצע. באותן שנים נרשמה גם עליה של 54% בשיעור דמי האבטלה הממוצעים ליום, מ-120 ש"ח ל-185 ש"ח (במחירי 2015).

התגובה הממשלתית הקיצונית למשבר של האינתיפאדה השנייה שמה לכך קץ. בשנים 2002-2003 קוצצו דמי האבטלה בשיעור של 4%, הזכאות לדמי אבטלה במהלך הכשרה מקצועית הוגבלה מאה, תקופת האכשרה המקנה זכאות לקצבה הוכפלה ותקופת הזכאות לדמי אבטלה קוצרה, בעיקר לצעירים עד גילאי 25. ב-2007 הוחמרו תנאי הזכאות לחיילים משוחררים שנדרשו כעת לתקופת אכשרה, ומספר הזכאים בקרבם ירד עד לאפס זכאים בשנת 2010.[37] בין השנים 2001 ו-2006 הוקפא סכום דמי האבטלה היומי; ב-2006 הוסרה ההקפאה אך דמי האבטלה לא עודכנו עוד על פי השכר הממוצע במשק אלא על פי מדד המחירים הצרכן, שבדרך כלל עולה פחות מן השכר הממוצע.

צעדים אלה הובילו לכך שבין 2002 ל-2008 פחתה ההוצאה השנתית הממוצעת על דמי אבטלה, מ-4.4 מיליארד ש"ח ב-2002 ל-2.1 מיליארד ש"ח ב-2008 (במחירי 2015). במקביל ירד מספר מקבלי דמי אבטלה מכ-277,418 לכ-156,450.[38] לא זו בלבד, מצבם של המובטלים הישראליים

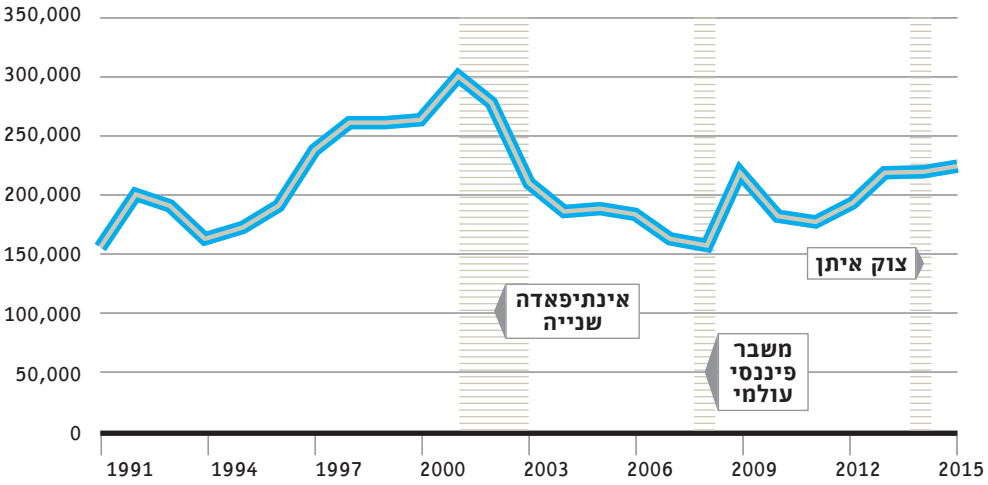
הורע משמעותית בהשוואה למקביליהם בארצות החברות בארגון ה־OECD. אם ב-2001 היוו מקבלי דמי אבטלה כ-45% מהבלתי מועסקים בישראל, קרוב לממוצע ה־OECD, עשר שנים מאוחר יותר, בשנת 2011, ירד שיעורם לכ-30% בלבד, בעוד שהממוצע ב־OECD עמד על 50%.[39] ההוצאה על ביטוח אבטלה בישראל – 0.3% תמ"ג, עדיין נמוכה בהשוואה לארצות ה־OECD – 0.9% תמ"ג, בממוצע (נתוני 2013).

אסתר טולידנו מהמוסד לביטוח לאומי ציינה כי "בשני העשורים האחרונים, המדיניות שהונהגה בביטוח אבטלה פגעה באופן משמעותי ביעוד של דמי אבטלה: כבכל מערכת ביטוחית, דמי האבטלה מהווים רשת ביטחון הכרחית להחלקת התצרוכת והם מסייעים למובטלים למצות את פוטנציאל ההשתכרות שלהם באמצעות חיפוש משרה שמתאימה לכישוריהם. יעדים אלה השתקפו היטב בחוק המקורי והם נמחקו כמעט לגמרי מאז שינויי החקיקה שבוצעו ב-2003."[40]

התרשימים שלהלן מציגים את התפנית שחלה בדמי האבטלה בגין האינתיפאדה השנייה ובראשה הירידה הדראסטית במספר המקבלים. ירידה זו גרמה לכך שלמרות שדמי האבטלה נותרו ברמה דומה למדי בשנים שלאחר מכן, סך ההוצאה הממשלתית על דמי אבטלה ירד מאוד.

ב-2008-2009, שנות המשבר הכלכלי העולמי, חלה הקלה זמנית בתנאי הזכאות לקצבה. בהתאם, נרשם גידול זמני במספר המובטלים וגם גידול זמני בסך ההוצאה על דמי אבטלה.[41]

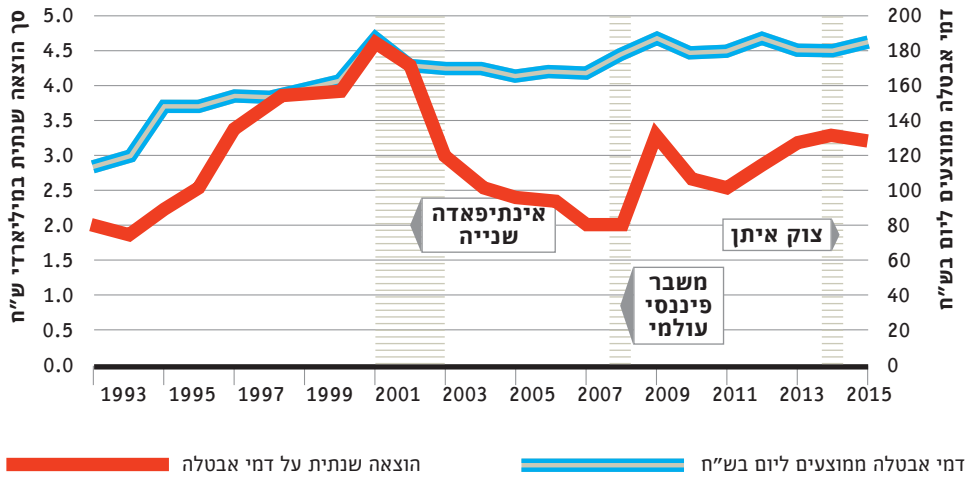
לוח 10: **מספר מקבלי דמי אבטלה, 1991-2015**



מקורות: שנטל וסרשטיין (2016), *מקבלי דמי אבטלה בשנת 2015*, המוסד לביטוח לאומי; טולידנו אסתר (2004). *מקבלי דמי אבטלה בשנת 2003*, המוסד לביטוח לאומי.

לוח 11: **הוצאה שנתית על דמי אבטלה, במיליארדי ש"ח, ודמי אבטלה ממוצעים ליום, בש"ח, 1993-2015**

במחירי 2015



מקורות: המוסד לביטוח לאומי, *ירחון סטטיסטי*: לוח 15.2, שנים שונות; טולידנו אסתר, *מקבלי דמי אבטלה בשנת 2003*; שנטל וסרשטיין, *מקבלי דמי אבטלה בשנת 2015*, המוסד לביטוח לאומי.

צמצום קצבת הילדים

קצבת ילדים שולמה לראשונה ב-1959, אך במשך ארבעה עשורים היא הוחלה על יהודים בלבד. רק בשנת 1994 הפכה הקצבה לאוניברסלית וכללה משפחות של ערבים אזרחי ישראל. צירופה של האוכלוסייה הערבית והגעתם ארצה של מאות אלפי מהגרים ממדינות חבר העמים ומאתיופיה הביאו בשנות ה-1990 לגידול ניכר במספר הזכאים וכתוצאה מכך לגידול ניכר בסך ההוצאה על קצבאות ילדים. בעשור שבין 1991/2 ל-2000/1 הוכפל מספר המשפחות מקבלות הקצבה, מכ-400,000 לכ-900,000 וההוצאה השנתית הממוצעת על קצבאות ילדים גדלה פי שלושה, מכ-3 מיליארד ש"ח לכ-9 מיליארד ש"ח (במחירי 2015). הוצאה זו גדלה עוד בעקבות חקיקתו בשנת 2000 של חוק משפחות ברוכות ילדים ("חוק הלפרט"), שהגדיל מאוד את הקצבה לילד החמישי ואילך.

הקצבה סייעה מאוד למשפחות מרובות ילדים ובראשן משפחות ערביות וחרדיות, אך עלותה הגבוהה הייתה לצנינים בעיני אנשי משרד האוצר. ההזדמנות לקצץ בה הגיעה עם פרוץ המשבר התקציבי של שנות האינתיפאדה השנייה. ב-2002 קיצצה הממשלה את הקצבה ב-12% ושנה לאחר מכן ב-4% נוספים. בנוסף הקפיאה הממשלה את עדכון הקצבה.[42] הקיצוץ המשמעותי ביותר נעשה ב-2003, כאשר קצבת הילדים הועמדה על סכום של 144 ש"ח לילד ללא קשר למספר הילדים, החלטה שביטלה את ההעדפה למשפחות מרובות ילדים. קיצוצים אלה, שפגעו יותר מכל במגזרי אוכלוסייה המאופיינים ממילא בשיעורי עוני גבוהים, העלו את שיעורי העוני עוה.[43]

קצבת הילדים מעולם לא שבה להיות משמעותית כפי שהיתה עד לקיצוצי האינתיפאדה השנייה, למרות שינויים קלים, שהאחרון שבהם נעשה ב-2016, כאשר הכנסת אישרה תכנית של חסכון לכל ילד בסך 50 ש"ח לחודש, חסכון שניתן לפרוע בהגיע הילד לגיל 18.

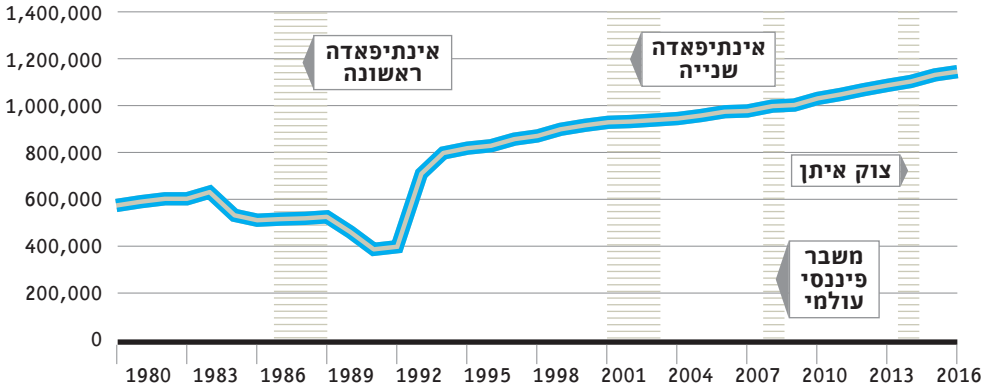
הקיצוצים גרמו לאובדן של מאות שקלים לחודש בהכנסתן של משפחות עם ילדים. משפחות מעוטות הכנסה נפגעו משני הקיצוצים: הקיצוץ בגמלת הבטחת הכנסה והקיצוץ בקצבאות הילדים.

לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, ישראל ממוקמת כיום בתחתית הסולם בהשוואה למדינות אירופה, כאשר רק בספרד ופורטוגל היה גובה הקצבה הממוצעת לילד כאחוז מהתוצר לנפש נמוך יותר.[44]

בשנים 2015-2017 עלתה קצבת הילדים במעט, אך גם כך תמשיך קצבת הילדים הישראלית להיות נמוכה משמעותית מן הממוצע בארצות ה־OECD.[45] זאת, בשעה ששיעור העוני בקרב ילדים בישראל הוא מן הגבוהים במדינות המפותחות – 24.9% לעומת ממוצע של 12.9% במדינות ה־OECD.[46]

התרשימים שלהלן מציגים את התפנית בתולדות קצבת הילדים: את הגידול שחל בשנות ה-1990 בהיקף הזכאים לקצבה ואת הגידול בהוצאה הכוללת על הקצבה ומאוחר יותר את הצניחה בהוצאה על קצבת הילדים בעקבות הקיצוצים של שנות האינתיפאדה.

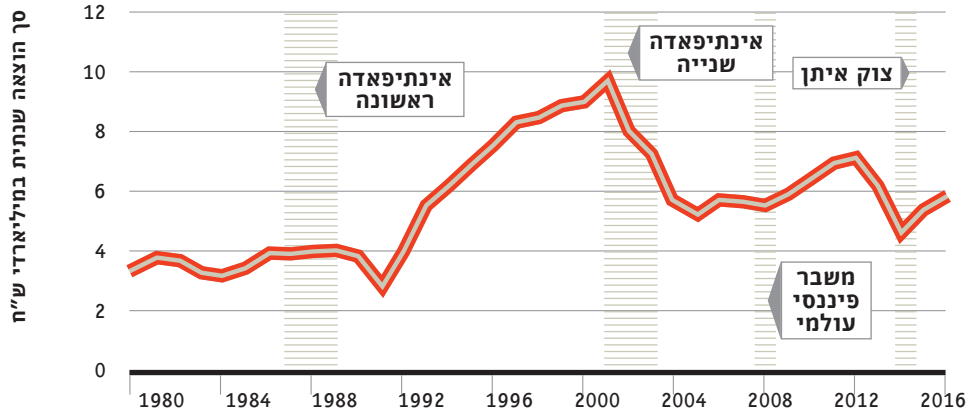
לוח 12: **מספר המשפחות המקבלות קצבת ילדים, 1980-2016**



הערה: בשנים 1985-1992 קצבת הילדים לחלק מהמשפחות שולמה על פי מבחני הכנסה.
מקור: המוסד לביטוח לאומי, *ירחון סטטיסטי*: לוח 6.2.1. שנים שונות.

לוח 13: **ההוצאה השנתית על קצבאות ילדים, 1980-2016**

במיליארדי ש"ח, במחירי 2015



הערה: לא כולל קצבת יוצאי צבא. הקצבה בוטלה בינואר 1997.
מקורות: המוסד לביטוח לאומי, *ירחון סטטיסטי*, לוח 6.1, שנים שונות; המוסד לביטוח לאומי, סקירה *שנתית* 2011 ו-2015.

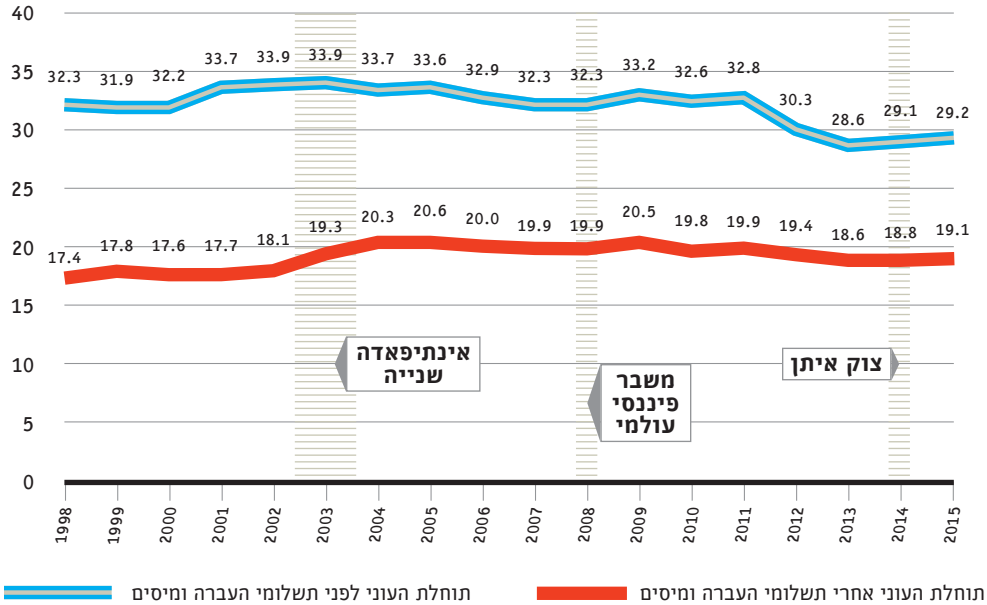
מאז האינתיפאדה השנייה, רשת הביטחון הסוציאלי אינה מצליחה כבעבר לצמצם את העוני ואת אי־שוויון

האינתיפאדה השנייה ומדיניות הצמצום התקציבי שהונהגה במהלכה פגעו משמעותית בתפקידה העיקרי של רשת הביטחון הסוציאלי: לסייע לישראלים ששוק העבודה מציב אותם מתחת לקו העוני.

מערך הביטחון הסוציאלי מיועד לחלץ משפחות ופרטים מעוני. הקיצוצים העמוקים בקצבאות מחליפות הכנסה ובקצבת הילדים, לצד השחיקה בערך קצבאות הזקנה והנכות, הביאו לפגיעה חמורה באנשים החיים בעוני ובסביבת העוני. מאז האינתיפאדה השנייה הולכת ויורדת יכולתן של הקצבאות השונות לצמצם את ממדי העוני: ב-2002, ערב יישומם של הקיצוצים, הצליחו הקצבאות להעלות אל מעל לקו העוני 46.6% מן הישראלים שאילו נאלצו להסתפק אך ורק בהכנסתם מעבודה, היו נמצאים מתחת לקו העוני. שיעור זה הלך והצטמק עד שבשנת 2015 הוא עמד על 34.6%.[47]

לוח 14: **תחולת העוני בקרב משפחות לפני ואחרי תשלומי העברה ומיסים, 1998-2015**

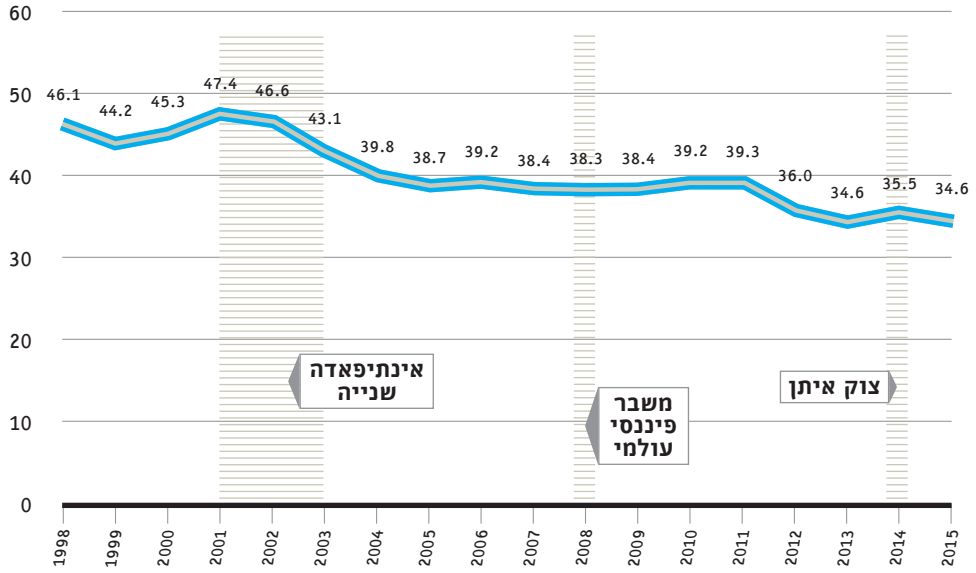
באחוזים



מקור: המוסד לביטוח לאומי, *דוח ממדי העוני והפערים החברתיים*, שנים שונות.

לוח 15: **הירידה בתחולת העוני בעקבות תשלומי העברה ומיסים, 1998–2015**

באחוזים



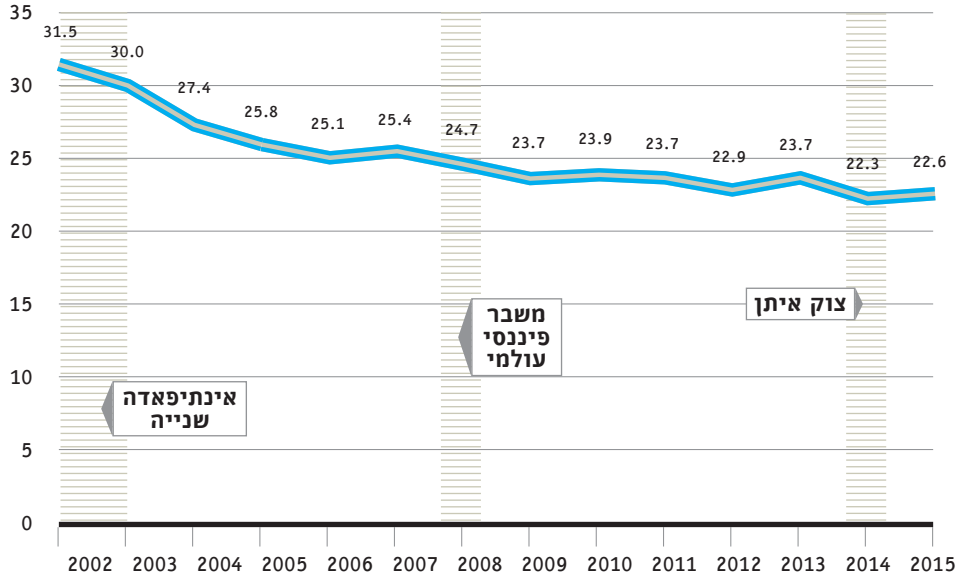
מקור: המוסד לביטוח לאומי, *ממדי העוני וההפערים החברתיים*, ירושלים. שנים שונות.

התפנית במדיניות הביטחון הסוציאלי הגדילה את האי־שוויון

הקיצוצים במערך הביטחון הסוציאלי הונהגו, כפי שנראה להלן, במקביל להפחתות המסים הישירים, שהיטיבו בעיקר עם בעלי ההכנסות הגבוהות ביותר. השילוב בין שני הצעדים, הפגיעה בבעלי הכנסות נמוכות וההטבה לבעלי הכנסות גבוהות, הגביר את האי שוויון בישראל. התרשים שלהלן מציג את הגידול באי שוויון, לפי מדד הג׳יני, הנע בין 0 ל-1, כאשר 0 מעיד על שוויון מוחלט ו-1 מעיד על הצטברות של כל ההכנסות אצל אדם אחד. ב-2002 תרם השילוב שבין הקצבאות והמיסים לצמצום של 31.5% במדד; בשנת 2015 עמד הצמצום על 22.6% בלבד.

לוח 16: **הירידה במדד הג'יני לאי־שוויון בהתחלקות ההכנסות בקרב משפחות, הנובעת מתשלומי העברה ומיסים, 2002-2015**

באחוזים



מקור: המוסד לביטוח לאומי (דצמבר 2016), *ממדי העוני והפערים החברתיים, דוח שנתי 2015*.

כיבוש ומדיניות פיתוח מבוססת עובדים זולים ופריון נמוך: המקרה של ענף הבניין

המרוץ לתחתית של שוק העבודה הישראלי

כידוע, ה"עם ללא ארץ" לא הגיע ל"ארץ ללא עם". ערבים תושבי הארץ הועסקו במפעלים הציוניים – המושבות, הפרדסים, אתרי הבנייה – והיוו חלופה זולה לחלוצים המזרח אירופיים. אלה השיבו לעתים קרובות בקריאה להדרת הפלסטינים משוק העבודה הציוני, תחת הסיסמא "עבודה עברית". המלחמה ב-1948 הותירה את מרבית הפלסטינים מעבר לקו הירוק, ואלה מהם שנותרו בתוך הקו והפכו לאזרחים ישראליים מצאו עצמם מסוגרים ביישוביהם תחת ממשל צבאי, עד 1966.

במהלך אותם שני עשורים, המדיניות הכלכלית התמקדה בקליטתם בשוק העבודה של מאות אלפי העולים ובראשם היהודים שהגיעו מארצות ערב. כאשר התעסוקה החקלאית הגיעה לרוויה הועבר הדגש לתעשייה ודור שלם של מזרחים עבר תהליך של פרולטריזציה. דגש רב הושם על שיפור הפריון של העובדים באמצעות חינוך והכשרה מקצועית. פלסטינים אזרחי ישראל שהצליחו להסתנן לשוק העבודה היהודי עסקו בעיקר בחקלאות ובבניין, בשכר נמוך.

המלחמה ב-1967 שבה ופתחה את השערים בפני הפלסטינים של טרום 1948. יש לומר כי הדעות בממסד הישראלי היו חלוקות באשר להתרת כניסתם. ועדה של כלכלנים בראשותו של פרופ' מיכאל ברונו, מי שהיה ברבות הימים לנגיד בנק ישראל ולראש מחלקת המחקר של הבנק העולמי, המליצה לממשלה לאפשר תנועה חופשית של סחורות בין השטחים הכבושים לישראל, אך לא תנועה של גורמי ייצור ובייחוד לא של עובדים. עם זאת, הוועדה ציינה כי בתנאים של תעסוקה מלאה, ראוי יהיה לשקול מתן אישורים לקבוצות נבחרות של עובדים.[48] כשנה לאחר מכן הוגשה לממשלה המלצה של ועדת מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד האוצר דאז, יעקב ארנון, להתמודד עם בעיית התעסוקה בשטחים הכבושים בראש ובראשונה באמצעות אישור הקמת מפעלים בבעלות פלסטינית; בעדיפות שנייה המליצה הוועדה על אישור הקמה של מפעלים בבעלות יזמים ישראליים. הכנסת עובדים פלסטיניים לישראל צוינה רק בעדיפות שלישית.[49] אלא ששר הביטחון

דאז, משה דיין, מי שריכז בידיו בפועל את מנגנוני השליטה הישראליים בשטחים שנכבשו הכריע בעד התרת כניסה לעבודה בישראל. חקלאים וקבלני בניין ישראליים מיהרו לנצל את ההזדמנות כדי להוזיל את עלויות העבודה שלהם.

בשנות ה-1970 וה-1980, עובדים פלסטיניים מהשטחים יכלו לנוע לישראל בחופשיות. ערב האינתיפאדה הראשונה, ב-1987 ו-1988, הם היוו קרוב ל-40% מכלל המועסקים בשטחים הפלסטיניים. באשר לשוק העבודה הישראלי, בשנת 1987 היוו העובדים הפלסטינים 49% מהמועסקים בענף הבינוי ו-45% מהמועסקים בענף החקלאות.[50]

שני הצדדים, הישראלי והפלסטיני, התייחסו בדרך כלל בחיוב להעסקתם של עובדים פלסטינים בישראל. בצד הישראלי, רבים הניחו כי ישראל מרוויחה מכך, משום שעובדים אלה, ששכרם נמוך מזה של עמיתיהם הישראליים, מאפשרים לכלכלה הישראלית, ובייחוד לענפים מסוימים בתוכה, לצמוח במחיר נמוך. ישראלים רבים הניחו עוד, כי גם הפלסטינים הרוויחו מן ההסדר, משום שהשכר שהם משתכרים בישראל, שהוא נמוך במונחים ישראליים אך גבוה במונחים פלסטיניים, תרם להעלאת רמת החיים בשטחים ולגידול בהשקעות פרטיות, בעיקר בתחום הדיור. בשנת 2013 היווה שכרם של הפלסטינים שהועסקו בישראל כ-12% מהתמ"ג הפלסטיני.[51]

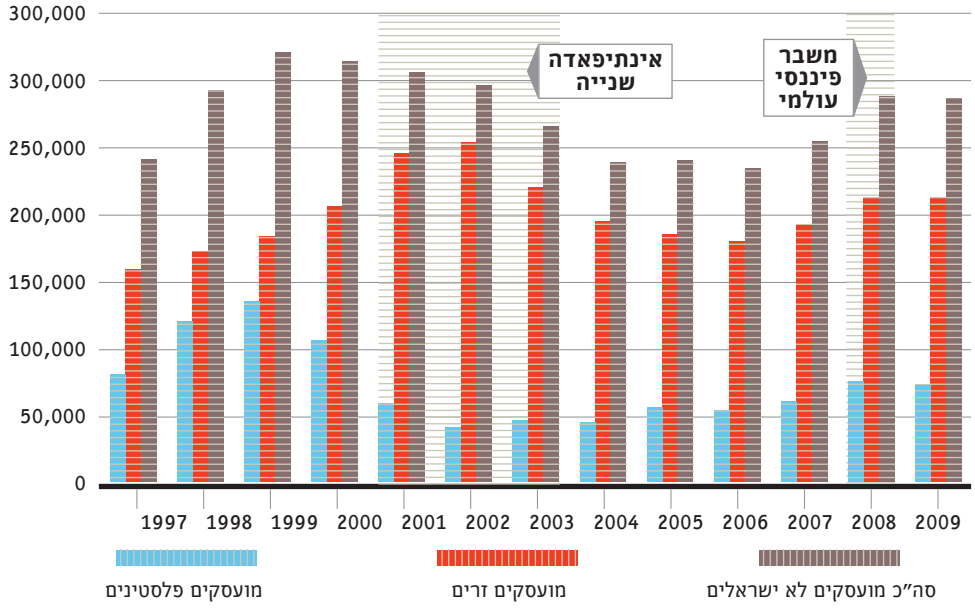
אולם במבט ארוך טווח אפשר לטעון כי מדובר בהסדר שפגע בשתי הכלכלות. הוא פגע ביכולת של הפלסטינים לפתח ולקיים משק עצמאי ובו בזמן גבה מחירים כבדים משוק העבודה הישראלי: דחיקתם משוק העבודה של עובדים בעלי השכלה נמוכה ובמיוחד ערבים אזרחי ישראל, השתרשות נורמות העסקה פוגעניות שחלחלו לתנאי העבודה של פועלים ישראלים ודחיית ההשקעה בפיתוח טכנולוגי בענפים עתירי כוח אדם פלסטיני כמו בניין וחקלאות.

ב-1991, בזמן האינתיפאדה הראשונה, הטילה ישראל סגר על השטחים הכבושים, אסרה על שהיית לילה בישראל והנהיגה אישורי עבודה. ב-1993 ירד משקל הפלסטינים המועסקים בישראל ל-22% מכוח העבודה הפלסטיני.[52] דומה היה כי שערי שוק העבודה הישראלי נסגרו שוב בפני לא־ישראלים. אלא שהחקלאים וקבלני הבניין הישראליים, שהתרגלו בינתיים למודל עסקי המבוסס על כוח אדם זול ולא מקצועי, הפעילו לחץ כבד על הממשלה, כדי שזו תאשר להחליף את הפלסטינים בעובדים "זרים", דהיינו עובדים מארצות רחוקות.[53] שערי שוק העבודה הישראלי נפתחו לרווחה: בהדרגה גדל מספר היתרי ההעסקה לעובדים זרים והגיע ב-1996 לשיא של 106,000.[54] מאז, ישראל מתמרנת בין כוח העבודה הפלסטיני והזר, לפי צרכיה: מגבילה את היתרי העבודה לפלסטינים בתקופות של מתיחות ביטחונית ומגדילה את מספר ההיתרים לעובדים זרים, ולהפך.

בעקבות האינתיפאדה הראשונה ובעקבות פתיחת שערי ישראל בפני עובדים מארצות אחרות, משקלם של העובדים הפלסטיניים בישראל בתוך כלל כוח העבודה הפלסטיני ירד. בשנת 2000, שבסופה פרצה האינתיפאדה השנייה, עמד משקלם על כ-19% מכוח העבודה הפלסטיני: עם פרוץ האינתיפאדה השנייה הוא ירד עוד והגיע לכדי 8%-9%. עם תום האינתיפאדה שב משקלם לעלות, אך מעולם לא חזר עוד אל שיעורו בשנת 2000.

בשנת 2015, השנה האחרונה עבורה יש נתונים מלאים, הועסקו בישראל ובהתנחלויות 112,300 עובדים פלסטיניים, 22,400 מתוכם בהתנחלויות. 63,000 מתוכם עבדו בהיתר ועוד 36,400 ללא היתר. 12,900 נוספים הם בעלי תעודת זהות ישראלית (כנראה תושבי מזרח ירושלים) או בעלי דרכון זר. מדובר בכ-12% מכוח העבודה הפלסטיני באותה שנה.[55] מעל ל-60% מהפלסטינים המועסקים בישראל ובהתנחלויות עובדים בבנייה.

לוח 17: **מספר העובדים הלא ישראלים בשוק העבודה הישראלי 1997-2009**



מקור: מיעארי, סאמי, עולא נבואני, ונביל חטאב, 2011. *מגמות בפערי שכר בין ערבים ליהודים, 1997- 2009*, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.: עמ' 25.

לוח 18: **העובדים הפלסטינים בישראל ובהתנחלויות, לפי ענף כלכלי, 2015**

באחוזים מתוך כלל הפלסטינים המועסקים בישראל ובהתנחלויות ובמספרים מוחלטים

	באחוזים	במספרים
חקלאות (דייג וצייד)	8.9	9,995
כרייה, תעשיה ומלאכה	13.0	14,599
בינוי	63.6	71,423
מסחר, הארחה ואוכל	9.9	11,117
תחבורה, אחסון ותקשורת	1.9	2,134
שירותים וענפים נוספים	2.7	3,032
סה"כ	**100**	**112,300**

מקור: Palestinian Central Bureau of Statistics, *Labour Force Survey, 2015*: p. 85, Table 22

כוח עבודה זול ונטול זכויות

העובדים הפלסטיניים היו ונותרו זולים באופן משמעותי מעמיתיהם הישראליים ועלות העסקתם נמוכה משמעותית גם מזו של עובדים "זרים" מארצות רחוקות.

הוועדה להסדרת התעסוקה של עובדים פלסטיניים ("ועדת אקשטיין") פרסמה ב-2011 נתונים השוואתיים על עלות ההעסקה של עובדים ישראליים, פלסטיניים וזרים וזאת על פי דיווחי מעסיקים למדור התשלומים. הנתונים העלו כי העלות החודשית (למעסיק) של העסקת עובד פלסטיני עמדה על פחות ממחצית עלות העסקתו של עובד זר (הן בבינוי והן בחקלאות) ועל מעט פחות ממחצית עלות העסקתו של עובד ישראלי באותם ענפים. פערי העלות לשעה קטנים יותר.[56]

רשמית, עובדים פלסטיניים בישראל ובהתנחלויות זכאים לכל תנאי העבודה שעובד ישראלי זכאי להם על פי חוק ועל פי הסכמים קיבוציים, כגון אלה הקיימים בתחום הבינוי. כך למשל, המעסיקים מנכים משכר העובדים הפרשות עבור פנסיה ותנאים סוציאליים ומעבירים אותן למדור התשלומים.[57] אלא שמעסיקים רבים משלמים לעובדים במזומן וחומקים מתשלום עבור תנאים סוציאליים.[58] גם כאשר המעסיקים מעבירים את הכספים במלואם, חלק גדול מהכספים המצטברים במדור התשלומים אינו מגיע לעובדים כלל עקב התנהלות כושלת של המדור.[59] משרד הכלכלה אינו אוכף את חוקי העבודה הישראליים והעובדים מתקשים לפנות לבתי המשפט בישראל.[60]

הסדרי ההעסקה יוצרים תלות מוחלטת של העובדים הפלסטיניים במעסיקם הישראלי, בעיקר משום שרישיונות העבודה רשומים על שם המעסיק. יחסי התלות יוצרים ניצול: למשל, עמלות שגובים מעסיקים מעובדים תמורת הזכות לעבוד, בגובה של בין 1,500 ל-2,500 ש"ח לחודש, דבר המותיר חלק גדול מן השכר בידי המעביד.[61]

במרץ 2016 החליטה הממשלה (החלטה 1236) לעודד העסקת עובדים פלסטיניים כחלק מהידוק שיתוף הפעולה הכלכלי עם הרשות הפלסטינית. בדצמבר 2016 החליטה הממשלה עוד (החלטה 2174) לשנות חלק מהסדרי הקצאת ההיתרים והרגולציה. כמו כן הומלץ להקים צוות עבודה שיבחן את תנאי ההעסקה והתשלום לעובדים פלסטיניים.[62]

השפעות על כוח העבודה הישראלי

כניסתם אל שוק העבודה הישראלי של עובדים פלסטיניים מן השטחים שנכבשו ב-1967 פגעה בראש ובראשונה בפלסטינים שהפכו אזרחי ישראל ב-1948.

יש לציין כי הערבים אזרחי ישראל היו נתונים עד שנה אחת קודם למלחמת ששת הימים במשטר צבאי שהגביל עד מאוד את אפשרויות התעסוקה שלהם. רק שנים ספורות קודם לכן הוחלף שמה של ההסתדרות מ"הסתדרות העובדים העבריים" ל"הסתדרות העובדים הכללית" (הגם שעובדים ערבים התקבלו עוד בשנות ה-1950 כחברים באיגודים מקצועיים ספציפיים). במלים אחרות, רק ב-1967 עשו הערבים אזרחי ישראל את צעדיהם הראשונים לקראת תעסוקה מאוגדת ומוגנת.

כניסתם של העובדים מן השטחים הכבושים, בהינתן תנאי ההעסקה שלהם, יצרה "מרוץ לתחתית" בין הפלסטינים משני עברי הקו הירוק. הדבר תרם להשתרשות הנורמות של העסקה באמצעות קבלנים, העסקה על בסיס יומי ואי תשלום עבור תנאים סוציאליים. הדבר נכון במיוחד לגבי שני הענפים העיקריים בהם מועסקות שתי הקבוצות כאחת – בניין וחקלאות.[63]

מחקר שנעשה בבנק ישראל מעלה כי "עובדים זרים ועובדים פלסטינים מהווים כוח אדם תחליפי, במיוחד לגברים ערבים בענפי הבניין, החקלאות ובענפי תעשייה מסוימים. בענף הבניין תחלופה זו הוכחה הלכה למעשה 'בשני הכיוונים'– בדחיקה החוצה של ערביי ישראל במהלך שנות ה-1990 ובחזרתם החלקית, כאשר ירד מספר הזרים והפלשתינאים [כך במקור] בעשור האחרון" (הכוונה לשנות האלפיים).[64]

יצוין כי ענף הבניין שימש במהלך השנים מוקד תעסוקה ראשי של הערבים אזרחי ישראל. לפי

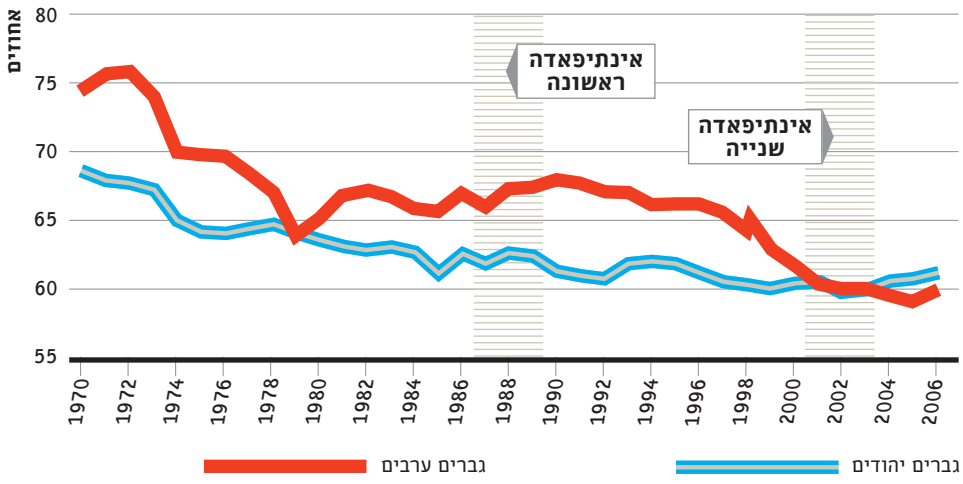
נתונים של בנק ישראל, בשנת 2011 הועסקו בענף 26% מכלל הגברים הערבים אזרחי ישראל.[65] שיעור גבוה זה משקף בראש ובראשונה את העובדה שרק מיעוט מקרב הנוער הערבי זוכה להשכלה גבוהה.

כניסתם של עובדים פלסטיניים ועובדים זרים לשוק העבודה הישראלי השפיעה על עצם ההשתתפות של הפלסטינים אזרחי ישראל בכוח העבודה. הכלכלנית כהן־גולדנר מצאה לגבי השנים 1998-2006 כי בענף הבניין, שיעור המועסקים הזרים והפלסטינים משפיע באופן ניכר על סיכויי התעסוקה של ערבים ישראלים.[66] מחקר מוקדם יותר של גוטליב וכהן העלה ממצאים דומים עבור השנים 1990–2000: ההסתברות של עובדים ישראלים – גברים יהודים וערבים בעלי השכלה נמוכה – להיפלט משוק העבודה בענפי החקלאות והבניין הייתה גבוהה משמעותית מבכל ענף אחר.[67]

במהלך השנים 1970-2006 נרשמה ירידה בשיעורי השתתפות בכוח העבודה הישראלי של יהודים ושל ערבים כאחד. עם זאת, כפי שניתן לראות בתרשים שלהלן, הירידה בשיעור ההשתתפות של גברים ערבים גדולה יותר: משיעור של 75% בתחילת שנות ה-1970 עד ל-60% בשנת 2006.

באשר ליהודים נמצא כי שיעור העובדים הזרים בחקלאות משפיע על סיכויי התעסוקה של עובדים יהודים בעלי השכלה נמוכה ובמיוחד כאלה שלא השלימו 12 שנות לימוד.

לוח 19: **שיעור ההשתתפות של גברים בכוח העבודה, לפי לאום, 2006-1970**



מקור: ערן ישיב וניצה קסיר (2010). *דפוסי ההשתתפות של ערביי ישראל בשוק העבודה*, בנק ישראל סקר 84 עמ' 1.

זמינותם של עובדים פלסטינים משפיעה גם על רמת השכר של ערבים אזרחי ישראל. מיעארי, נבואני וחטאב[68] בחנו את פערי השכר בין עובדים יהודים וערבים בשנים 1997-2009 ומצאו כי לא זו בלבד שיש רמה גבוהה של אפליה בשכר של ערבים ישראלים אלא גם שרמת השכר משתנה בהתאם לשינויים במשק, ביניהם האינתיפאדה ומספר העובדים הזרים. כך, לטענתם, פערי השכר בין יהודים לערבים הצטמצמו בשנים 2000-2004, שנות האינתיפאדה השנייה, בעקבות הירידה בתעסוקה של לא ישראלים; והם שבו לגדול עם תום האינתיפאדה. מחקרים מוקדמים יותר מצביעים על עליה בביקוש וברמות השכר של ערבים ישראלים לאחר פרוץ האינתיפאדה הראשונה ב-1987 וכן בתקופת האינתיפאדה השנייה.[69]

יש לומר כי נורמות ההעסקה הפוגעניות בחקלאות ובבניין, אי אכיפה של חוקי העבודה על ידי המדינה או האיגוד המקצועי והשכר הנמוך הפכו את התעסוקה בענפים אלה, למעט בעמדות פיקוח וניהול, לכמעט לא רלוונטיים עבור עובדים יהודים. מאמצים שנעשו במהלך השנים לעודד עובדים יהודים לעבוד בענפי הבינוי והחקלאות, לא צלחו.

הכיבוש תורם להשרשת מדיניות תעסוקה מבוססת שכר נמוך

ניתן לטעון, כי גם אם כניסתם של העובדים הפלסטיניים פגעה בישראלים שהיו מועסקים בבניין ובחקלאות, הרי שהיא היטיבה עם המשק הישראלי בכללותו. אלא שגם כאן יש מקום לספק. אמנם, קבלנים וחקלאים ישראליים הרוויחו מהעסקתם של העובדים הפלסטיניים, אך ייתכן שאלמלא מלחמת ששת הימים היו המדינה והמעסיקים נדרשים לעשות יותר להעלאת הפריון באמצעות השקעות במיכון וטכנולוגיה, כמו גם בהשכלה ובהכשרה מקצועית של העובדים. ייתכן שאילו כך קרה היה המשק הישראלי כולו "עולה מדרגה", תוך שהפריון שלו עולה והעובדים נהנים מתגמול המאפשר רמת חיים טובה יותר. כניסתם של העובדים הפלסטינים, ומאוחר יותר הבאתם של עובדים מארצות רחוקות, פעלה בכיוון ההפוך.

ניתן ללמוד על כך מהשוואה מעניינת שעשה החוקר הבריטי בארטראם[70] בין מדיניות ההעסקה של זרים ביפן של שנות ה-1970 ובישראל של שנות ה-1990. שתי הארצות היו, בתקופות הללו, מפותחות ועשירות הרבה יותר משכנותיהן. מבחינה זאת אפשר היה לצפות בשתיהן, כאחת, לשיעור גבוה של עובדים זרים, וזאת על יסוד ההנחה שמשקים מתקדמים "זקוקים" לעובדים פשוטים.[71] ישראל, כידוע, אכן העסיקה באותן שנים מאות אלפי עובדים זרים, שבאו במקומם של העובדים הפלסטיניים. יפן של שנות ה-1970, לעומת זאת, נמנעה מלייבא עובדים קוריאניים, פיליפיניים או סיניים: לדברי בארטראם, הממשלה היפאנית חתרה להתקדמות מתמדת בפריון

העבודה של העובדים באמצעות אימוצם של תהליכי ייצור עתירי הון. תהליך ייצור עתיר פריון מחייב, בדרך כלל, עובדים בעלי מיומנויות גבוהות יותר ומתבסס על תעסוקה יציבה ועל שכר גבוה. בתנאים שכאלה, שוק העבודה המקומי הופך לאטרקטיבי עבור תושבי המדינה.[72]

את מדיניותה של ישראל מייחס בארטראם לתהליך קבלת החלטות בנושאי כלכלה שהוא בעל פרספקטיבה קצרת־טווח, נעדר מערכת מחקר ותכנון וחדיר ביותר להשפעות של בעלי אינטרסים – רמז לקבלנים ולחקלאים הישראליים שנהנו מיחסה החם של ממשלת רבין.[73]

גם חוקרים ישראלים וועדות ציבוריות שעסקו בענף הבינוי, מצביעים על כך שזמינותו של כוח אדם זול עצרה את הפיתוח הטכנולוגי של הענף. טכנולוגיות הבנייה בישראל אמנם השתפרה בעשור האחרון, אולם ביחס למדינות המפותחות ישראל מצויה בפיגור ניכר מבחינת משך הזמן שנדרש לבנייה והתחכום הטכנולוגי של שיטות הבנייה. הכלכלן צבי אקשטיין מצא כי במדינות רבות הביא התיעוש להעלאת התפוקה והשכר, בעוד שבישראל הצמיחה בענף נמוכה ביחס לצמיחה במשק וביחס לתפוקה לעובד.[74]

סיכום

ניתן לומר, אם כן, כי מדיניות ההעסקה של עובדים זולים מבחוץ, שהחלה עם כניסתם של העובדים הפלסטיניים, היא אחד הגורמים לפיצול המאפיין מאז 1967 את מגמת הפיתוח של המשק הישראלי: בעוד שחלק מן המשק מאופיין בעתירות הון, מדע וטכנולוגיה ובכוח אדם משכיל ומיומן המועסק בשכר גבוה יחסית, חלק אחר – וגדול יותר – מאופיין ברמה נמוכה של הון, מדע וטכנולוגיה ומעסיק עובדים בעלי מיומנויות נמוכות בשכר נמוך. בתחילת המסמך קראנו לזה "אומת הסטארט־אפ וכל השאר". בהעדר השקעה מדינתית בשדרוג העובדים בדרגות השכר הנמוכות – למשל, באמצעות השקעה בחינוך ובהכשרה מקצועית ובאמצעות אכיפה של חוקי העבודה – ובהינתן הכדאיות המתמשכת, למעסיקים בחלק מענפי המשק, של העסקת עובדים בשכר נמוך, הפער בין שני חלקי המשק הולך ומתרחב. הפער הגדל מקשה, מצדו, על הרחבה משמעותית של אותו חלק של המשק המאופיין בעתירות הון, מדע וטכנולוגיה, כך שישראל תוכל להיות לא רק מרכז של מחקר ופיתוח, הממהר למכור את תוצריו לתאגידים רב־לאומיים, אלא גם מרכז של ייצור ושיווק.

העסקתם בישראל של עובדים פלסטיניים שירתה בטווח הקצר את שתי הכלכלות – המעסיקים הישראליים קיבלו ועדיין מקבלים כוח עבודה זמין וזול ואילו הכלכלה הפלסטינית נהנית מהשכר שהעובדים מייבאים עמם מישראל, שכר שהיווה ב- 2013 12.3% מהתמ"ג של הרשות הפלסטינית.[75]

אולם לטווח ארוך הסדר זה פוגע בשני הצדדים: הוא פוגע ביכולת לפתח ולקיים משק פלסטיני עצמאי[76] ובו בזמן הוא פוגע בשוק העבודה הישראלי. מחיר אחד, המועלה שוב ושוב בדו"חות של הוועדות שעסקו בסוגיה ובקרב חוקרים בתחום, הוא הדרתם משוק העבודה של ישראלים בעלי השכלה נמוכה, מרביתם ערבים.[77] מרגע שענף מזוהה עם עובדים מחו"ל ועם פלסטינים, יוקרתו נפגעת ויהודים מסרבים לעבוד זו.

מחיר שני הוא דחיית פיתוח טכנולוגי של הענפים שבהם מועסקים העובדים בשכר נמוך: פיתוח טכנולוגי דורש השקעה כספית ניכרת ופירותיו בדרך כלל ניכרים רק בטווח הארוך. מעסיקים ובראשם קבלני בניין וחקלאים מעדיפים את הרווחים בטווח הקצר על פני השקעות ארוכות טווח. המאמץ הממשלתי להאצת הבנייה, הוזלת מחירי הדיור והתוצרים החקלאיים מביאים גם הם להתמקדות במדיניות קצרת טווח תוך עצימת עין לגבי השלכותיה על שוק העבודה.

מחיר שלישי הוא התפתחותן והשתרשותן של נורמות העסקה פוגעניות בהעדר אכיפה ממשלתית והגנת איגוד־מקצועית. נורמות אלה יוצרות תחושת אפליה וניכור בקרב העובדים הפלסטיניים ומחלחלות גם אל תנאי העבודה של פועלים ישראלים, ערבים ויהודים באותם ענפים.

ישראל הייתה במשך שנים רבות ארץ של שכר נמוך – הן לפני הקמת המדינה והן בעשורים הראשונים לאחריה. בשנות ה-1980, עם פיתוח תעשיות מבוססות טכנולוגיה ומדע ובראשן התעשיות הביטחוניות, החלה להתרחב שכבה של עובדים בעלי מיומנויות גבוהות המועסקים בשכר גבוה. באותן שנים ניתן היה לקוות כי ישראל כולה תפנה בכיוון של כלכלת היי טק, פנייה שהייתה מצריכה השקעה בהשכלה והכשרה של כלל האוכלוסייה. הכנסתם למשק הישראלי של עשרות אלפי פלסטינים ובהמשך מאות אלפי עובדים מארצות רחוקות פגעה בתמריץ להשקיע בשדרוג ההכשרה וההשכלה של כלל האוכלוסייה והעמיקה את הפערים שהיו קיימים עוד קודם לכן בין מה שזכה לכינוי "אומת הסטארט־אפ" ובין שאר האוכלוסייה.

כיבוש ופיתוח לא שוויוני: על עיירות הפיתוח

הכיבוש שינה את סדרי העדיפויות של הממשלה ביחס ליישובים השונים בישראל, עם הקמתן של התנחלויות יהודיות בשטחים הפלסטיניים שנכבשו ב-1967.

היוזמה לפרויקט ההתנחלות החלה שנים מועטות בלבד לאחר שתם, אך כלל לא הושלם, פרויקט ממלכתי גדול הרבה יותר של יישוב ושיכון, הלא הוא קליטתם של יותר ממיליון היהודים שהגיעו לישראל בעשור הראשון שלאחר הקמת המדינה. בין 1948 לתחילת שנות ה-1960 הוקמו בישראל קרוב ל-300 מושבי עולים (חלקם הגדול באתרי כפרים פלסטיניים שהוחרבו ב-1948) וקרוב לשלושים עיירות פיתוח.[78] על כך יש להוסיף את בנייתן של עשרות שכונות חדשות בערים ועיירות ברחבי הארץ, במקומן של המעברות שבהן שוכנו בתחילה עולים רבים.

ב-1967 היו רוב יישובי העולים הללו רחוקים מיציבות והתבססות. מבצעי היישוב והשיכון של שנות ה-1950 וה-1960 נעשו בתנאים קשים ביותר: האוכלוסייה שאותה צריך היה לשכן הייתה גדולה מאוד; למעשה, היא הייתה גדולה מאוכלוסיית ישראל עם הקמת המדינה ב-1948. לא זו בלבד, אלא שהעולים הגיעו בגלים גדולים ותכופים ושיכונם נעשה בתנאי לחץ. מעל לכל, המשאבים שעמדו לרשות המדינה באותן שנים היו קטנים בהרבה מאלה שעמדו לרשותה לאחר 1967. המשאבים שהופנו ליישובי העולים היו גם פחותים מאלה שהופנו באותה תקופה עצמה ליישובים ותיקים. ועוד: בלחץ האירועים, הוקמו מקומות יישוב חדשים עוד לפני שהיה סיפק לפתח בהם תשתית של פעילות כלכלית ומקורות תעסוקה.

לא ייפלא, על כן, כי עיירות הפיתוח, שהיו אמורות לשמש מרכזי שירותים עירוניים ליישובים החקלאיים שסביבן, התקשו להתחרות בשכניהן מן הקיבוצים והמושבים הוותיקים, שהיו מקושרים היטב למרכז הפוליטי והכלכלי, ובמקום שהללו יזדקקו לשירותי עיירות הפיתוח, נזקקו אלה לשירותיהם. במהלך רוב שנות ה-1950 שררה אבטלה כבדה הן במושבי העולים והן בעיירות הפיתוח, ועבודות הדחק לא נתנו מענה הולם למצוקה, שכן הן היו ספורדיות והשכר ששולם לעובדים בהן היה נמוך.[79] לבסוף, רמת הדיור ביישובי העולים הייתה נמוכה מזו של יישובי הוותיקים, והפערים הללו הפכו למרכיב מרכזי של האי שוויון המעמדי שהתהווה בישראל.

בעיירות הפיתוח, הדירות היו קטנות יחסית, והן נבנו ברמת פירוט וגימור ירודה ובעלות נמוכה; איכות האחזקה הייתה גם היא ירודה.[80]

נקודת תורפה משמעותית של רבים מיישובי העולים הייתה התשתית הכלכלית הרעועה שלהם. רבות מעיירות הפיתוח התקיימו ממפעל אחד גדול או שניים, שסיפקו בדרך כלל עבודה מעוטת שכר בקווי ייצור ולא תרמו לפיתוח כלכלי אזורי. חלק מן המפעלים, במיוחד מפעלי הטקסטיל שהפכו לסמל של עיירות הפיתוח, היו אנכרוניסטיים עוד בעת הקמתם, משום שהיה ברור למדי כבר אז כי אין בהם כדי להוביל למהפכת תיעוש באותו אופן שבו מפעלי הטקסטיל היו חלוצי התיעוש באנגליה במאות ה-18 וה-19.

המלחמה ב-1967 הבליטה עוד יותר את האנכרוניזם של המפעלים עתירי עבודה שהוקמו עד אז בעיירות הפיתוח, משום שבעקבותיה החליטה ממשלת ישראל על הקמה של תשלובת תעשייתית־צבאית בסדר גודל מעצמתי, וזאת כחלק מן החתירה לנצל את תוצאות המלחמה כדי לבסס את ישראל כמעצמה אזורית. ביטויים נוספים של חתירה זו היו הגדלת הצבא, הגדלת תקציב הביטחון וההחלטה להחזיק בשטחים שנכבשו, ובראשם השטחים הפלסטיניים, בין השאר באמצעות הקמת רשת של בסיסים צבאיים ורשת של התנחלויות אזרחיות.

לאחר 1967 התבססה התשלובת התעשייתית־צבאית על יסודות מוצקים ונדיבים הרבה יותר מאלה של התעשיות שהוקמו עד אז בעיירות הפיתוח. הממשלה השקיעה בתשלובת התעשייתית־צבאית נתח נכבד מתקציביה – בתקופות מסוימות, בין רבע לשליש מתקציב הביטחון – והיא אף הסתייעה לשם כך בסיוע נדיב מארצות הברית, שראתה עתה בישראל שותף אסטרטגי אזורי.[81] התשלובת התבססה על עבודה עתירת ידע, עשתה שימוש במחקר מדעי ובטכנולוגיות מתקדמות והעסיקה כוח אדם משכיל בשכר גבוה. ליבת הפיתוח התרכזה סביב אלפים לא רבים של מהנדסים ומדענים, שאליהם הצטרפו טכנאים ואנשי מחשב, קציני צבא, בוגרי יחידות מסוימות בצבא, ועובדים מיומנים בקווי ייצור קטני־היקף. סביב התשלובת צמחה רשת של שירותים עסקיים שניזונו ממנה – שירותים פיננסיים, משפטיים, חשבונאיים, פרסומיים וכיו"ב. ברבות הימים הולידה התשלובת התעשייתית־צבאית את ספינת הדגל של הכלכלה הישראלית בת ימינו – תעשיות ההיי־טק.

מוקדי הפיתוח, הייצור והשיווק של התשלובת התעשייתית־צבאית, ועמם גם מערך השירותים הנלווים, היו במרכז הארץ. התעשיות עתירות העבודה של שנות ה-1950 וה-1960 הוגדרו עתה "תעשיות מסורתיות" – למרות שהזמן שחלף בין הקמתן בעיירות הפיתוח ובין ההשקעות המסיביות בתשלובת התעשייתית־צבאית לא עלה על 15-20 שנים. בעוד שהתשלובת החדשה, ותעשיית ההיי־טק שבאה בעקבותיה, פרחו, מפעלי הטקסטיל של עיירות הפיתוח הפכו ל"מקרי

סעד" והיו תלויים לעיתים קרובות ברצונה הפוליטי הטוב של הממשלה, שהייתה מתערבת מפעם לפעם כדי למנוע את סגירתם.[82]

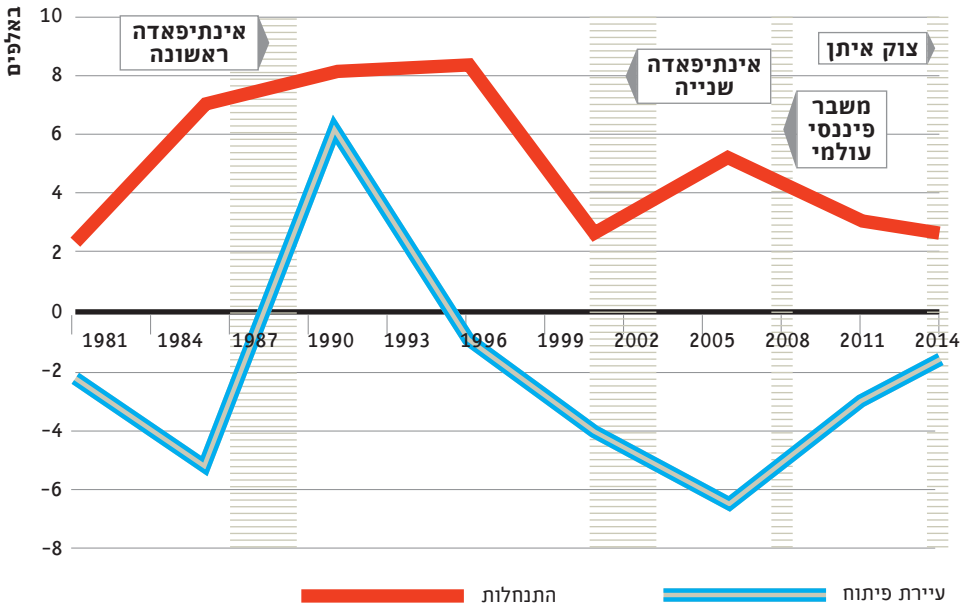
בתום כעשור אחד בלבד – מאמצע שנות ה-1950 עד 1967 – של השקעות מדינתיות גבוהות יחסית, בדיור ובתעסוקה בעיירות הפיתוח, השתנתה המגמה, ועיירות אלה נכנסו לתקופה ממושכת של ירידה בהשקעות ושל קיפאון כלכלי. בשנות ה-1970 וה-1980, שעה שההתנחלויות היו בתנופת התרחבות, מאזן ההגירה של העיירות הפך לשלילי: במשך תקופה ארוכה היה מספר העוזבים גדול ממספר הנכנסים. בין שנות ה-1960 וסוף שנות ה-1980 איבדו רוב עיירות הפיתוח תושבים, וחלקן הצליח אך בקושי לשמור על איזון; יצאו מכלל זה רק עיירות מעטות – ערד, כרמיאל, אילת ואשדוד.[83] הקיפאון הכלכלי וההגירה השלילית נמשכו עד לעלייה הגדולה ממדינות חבר המדינות ומאתיופיה, שהחלה ב-1989. רק אז החלה אוכלוסיית עיירות הפיתוח לגדול שוב.[84] אלא שהמרחק בין יישובי המרכז ובין מה שהתחיל להיקרא "פריפריה" לא הצטמצם: שנות ה-1990 היו שנות הצמיחה של ההיי־טק, וזו התרחשה כמעט אך ורק במרכז.

התרשים שלהלן מציג את מאזן ההגירה של עיירות הפיתוח תוך השוואה לזה של ההתנחלויות: במהלך שנות ה-1980 היה מאזן ההגירה של עיירות הפיתוח שלילי – מספר הנוטשים היה גדול ממספר המצטרפים – בעוד שמאזן ההגירה של ההתנחלויות היה חיובי ואף עלה. בשנות ה-1990 הראשונות הפך מאזן ההגירה של עיירות הפיתוח לחיובי, הודות לקליטה של עשרות אלפי עולים ממדינות חבר העמים: נקודת השיא הייתה שנת 1991. אולם לאחר מכן שב מאזן ההגירה של עיירות הפיתוח להיות שלילי – עם שיא שלילי ב-2006 – ונותר כזה עד 2014. בהתנחלויות, מאזן ההגירה היה חיובי כל השנים, הגם שעודף המצטרפים על פני הנוטשים קטן בתקופת האינתיפאדה השנייה ונותר נמוך גם בהמשך.

הבה נשוב למלחמה ב-1967. בעקבות המלחמה גדלו מאוד המשאבים שעמדו לרשות המדינה ובהתאם גדלו מאוד גם הוצאותיה. כספים אלה, לו הופנו לעיירות הפיתוח, למושבים החדשים ולשכונות "הדרומיות", היו יכולים לסייע בחידוש ושדרוג מלאי הדיור, בגיוון מקורות התעסוקה, בהרחבת רשתות התחבורה המוטורית והמסילתית, בשיפור רמת החינוך ורמת ההכשרה המקצועית. במילים אחרות, המשאבים הגדולים החדשים יכולים היו לשמש להשלמתו המוצלחת של המהלך ההתיישבותי של שנות ה-1950 וה-1960 – ובמשיכתם של ישראלים אלה למסלול הפיתוח החדש, זה של התעשיות המתוחכמות. אלא שהמשאבים החדשים הופנו לפרויקטים החדשים שהולידה מלחמת ששת הימים, ובהם ההתנחלויות בשטחים הכבושים.

לוח 20: **מאזן הגירה פנימי בהתנחלויות ועיירות הפיתוח 2014-1981**

באלפים



הערה: עד שנת 2004, טרם ההתנתקות, כללה אוכלוסיית ההתנחלויות את רצועת עזה.
מקור: מתוך שנתונים סטטיסטיים וסקרי רשויות מקומיות של הלמ"ס.

מדינת ישראל, שב-1967 הייתה רחוקה מאוד מעיכולם המוצלח של השטחים וקבוצות האוכלוסייה שבאו תחת כנפיה ב-1948, ביקשה עתה לעכל שטחים חדשים ואוכלוסיות חדשות שנכבשו ב-1967. כשם שהמדינה נהגה בתחום הפיתוח הכלכלי, כאשר השקיעה את המשאבים החדשים בתשלובת התעשייתית־צבאית תוך שהיא דוחקת לשוליים את התעשיות של עיירות הפיתוח, כך היא נהגה גם בתחום מדיניות פיתוח היישובים: היא השקיעה את משאביה החדשים בפרויקט ההתנחלויות, תוך שהיא מותירה את עיירות הפיתוח במעמדן הפריפריאלי. ההתנחלויות עקפו את עיירות הפיתוח – ממש כשם שהתשלובת התעשייתית־צבאית עקפה את התעשיות ה"מסורתיות".

ההתנחלויות עקפו את עיירות הפיתוח בכמה מובנים

ראשית, לפחות מאז 1977 הפכו ההתנחלויות לפרויקט לאומי ראשון במעלה, שנועד לאפשר למפלגת הליכוד לרשום את שמה בתולדות ההשתלטות היהודית על כל שטחה של ארץ ישראל

ההיסטורית. מנחם בגין הבטיח במסע הבחירות שהתנהל אותה שנה להקים "הרבה אלוני מורה" – אותה התנחלות שהוקמה ב-1974 בקרבת שכם על ידי גוש אמונים ואושרה על ידי ממשלת רבין הראשונה רק לאחר התלבטות ארוכה. בעקבות התחייבות זו מצאו עצמם דוד לוי מעיירת הפיתוח בית שאן, שהיה שר הבינוי והשיכון בממשלת בגין, ממשלת שמיר וממשלת האחדות הלאומית, ומשה קצב מעיירת הפיתוח קריית מלאכי, שהיה סגן שר הבינוי והשיכון בממשלות בגין ושמיר, מנצחים על מסע בנייה של התנחלויות. בה בשעה שפרויקט ההתנחלויות סייע להציב את גוש אמונים ואת תומכיו בנקודת ציון אסטרטגית ברשתות העוצמה של הפוליטיקה הישראלית, הגיעו דוד לוי ומשה קצב, ועימם פעילים מקומיים מזרחיים נוספים, אל עמדות פוליטיות חשובות לכאורה בדרך של הסתננות יחידים. בתור מצליחנים בודדים, הם לא נטו לייצר חזית משותפת, כוח פוליטי משמעותי שיוכל לבלום את הדחיקה לשוליים של הפרולטריון המזרחי. כוח פוליטי שכזה קם מאוחר יותר בדמותה של ש"ס – אלא שזו ביטאה כבר השלמה עם הדחיקה לשוליים והיא ניהלה את מאבקה במגרש של רשת הביטחון הסוציאלי ולא במגרש התעסוקה והשכר.

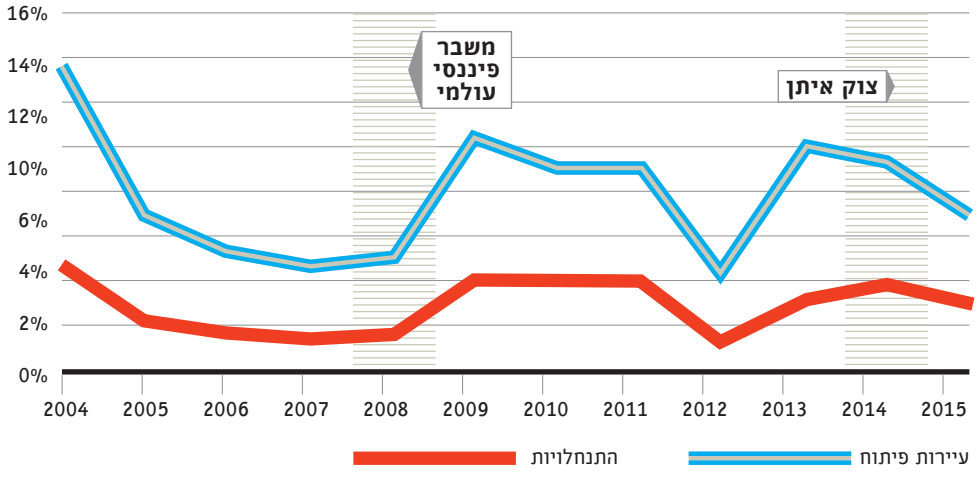
ההתנחלויות נבנו על פי הסטנדרטים של המעמד הבינוני של שנות ה-1970 – בתים צמודי קרקע מוקפים שטחי נוי, שבתוכם משובצים מבני ציבור מרווחים.[85] בה בעת, התמורה שהציע הליכוד לבוחרים המזרחיים, שכה העצימו את מחנהו בשנות ה-1970, הייתה נדיבה הרבה פחות: פרויקט שיקום שכונות, שנועד לשפץ את השיכונים בערים הגדולות ובעיירות הפיתוח, שעד 1967 כבר הספיקו להתיישן ולהתבלות. לעומת ההתנחלויות, שמומנו מתקציב המדינה, פרויקט שיקום שכונות התבסס על תרומות של קהילות יהודיות בחו"ל.[86] לעומת תקציבי ההתנחלויות, שהיו גבוהים ויציבים לאורך השנים ועד עצם היום הזה, תקציבי פרויקט שיקום שכונות הלכו והתדלדלו עם השנים.[87] לעומת כספי המדינה שהופנו להתנחלויות וסייעו לבסס ולהעצים את ארגוני המתנחלים ולהופכם לכוח פוליטי רב השפעה, פרויקט שיקום שכונות נוהל מראשיתו ועד סופו על ידי מנגנונים מדינתיים, כאשר התושבים זוכים רק לייצוג מינימלי.[88] לעומת ההתנחלויות, שהצליחו להעצים קבוצה חברתית מוגדרת ולבססה בשורות המעמד הבינוני הגבוה, פרויקט שיקום שכונות לא היה בו כדי לשנות את מיקומם המעמדי של מרבית תושבי השכונות ועיירות הפיתוח.

נסייג ונאמר כי מספר התנחלויות עירוניות כדוגמת מעלה אדומים וגבעת זאב, נבנו בין השאר כדי לתת מענה למצוקת הדיור והרווחה של תושבים, מזרחים ברובם, של שכונות ירושלמיות כמו פת והקטמונים. מדובר ביישובי "איכות חיים" הנבדלים מבחינה פוליטית מן ההתנחלויות "האידיאולוגיות". דבר דומה ניתן לומר על ההתנחלויות החרדיות הגדולות – מודיעין עילית ובית"ר עילית – שקמו כפתרון למצוקת הדיור החרדית ואשר זכו לכינוי "מתנחלים בלית ברירה".[89]

הדברים באים לידי ביטוי מוחשי בשני התרשימים שלהלן. הראשון מציג נתוני אבטלה: מצבן הכלכלי של עיירות הפיתוח ממשיך גם היום להיות בלתי יציב, דבר הבא לידי ביטוי בשיעורי אבטלה גבוהים. בכל השנים שבין 2004 ל-2015, שיעור האבטלה בהן היה גבוה מן הממוצע הארצי וגם מן הממוצע בהתנחלויות. ב-2004, שנה לאחר תום משבר האינתיפאדה השנייה, הגיעה האבטלה בעיירות הפיתוח לרמה של 14% – שיעור גבוה משמעותית מן הממוצע הארצי, בעוד שבהתנחלויות הוא עמד על פחות מ-5%. המשבר הפיננסי של 2008 שוב העלה את שיעור האבטלה בעיירות הפיתוח ל-10%, בעוד שבהתנחלויות הוא עמד על 4%. ב-2013 גדל הפער עוד, כאשר שיעור האבטלה בעיירות הפיתוח עלה שוב ל-10% ואילו זה של ההתנחלויות היה נמוך מ-2%.

מצבן הכלכלי המשופר של ההתנחלויות מתבטא, בין השאר, בשכר ממוצע גבוה יותר: במהלך כל השנים שבין 1999 ל-2013, השכר הממוצע בהתנחלויות היה גבוה מזה של עיירות הפיתוח. יתרה מזאת, בשנים שלאחר המשבר הפיננסי של 2008, הפער גדל: אם ב-2006 הוא עמד על 18.5%, הרי שב-2013 הוא גדל לכדי 22%.

לוח 21: **שיעור המובטלים בעיירות פיתוח והתנחלויות, 2004-2015**
באחוזים מכוח העבודה



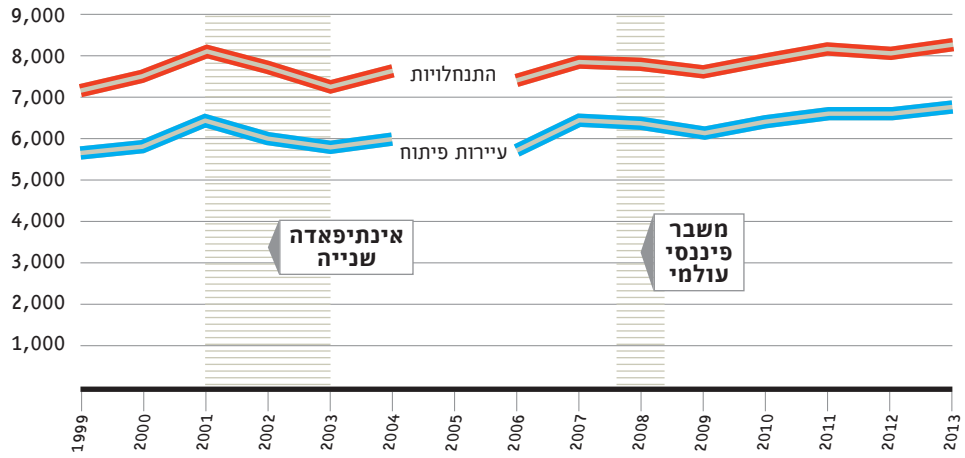
הערות: (א) חסרים נתונים על מועצות אזוריות בהתנחלויות. (ב) בין 2009-2011 חסרים יישובים רבים. (ג) ב-2004-2005 מצוין שיעור דורשי העבודה (זהה בקירוב לשיעור המובטלים), בחודש יולי ולא דצמבר.
מקור: מתוך נתונים נבחרים בישובים שהאוכלוסייה בהם גדולה מ-2,000, דוחות חודשיים של משרד התעסוקה.

לוח 22: **שכר חודשי ממוצע בהתנחלויות ועיירות פיתוח, 2013-1999**

בש"ח, במחירי 2015

	התנחלויות	עיירות פיתוח
1999	7,157	5,605
2000	7,502	5,864
2001	8,051	6,394
2002	7,712	6,053
2003	7,231	5,766
2004	7,625	5,974
2005		

	התנחלויות	עיירות פיתוח
2006	7,370	5,745
2007	7,828	6,410
2008	7,793	6,363
2009	7,598	6,147
2010	7,850	6,388
2011	8,148	6,520
2012	8,092	6,579
2013	8,237	6,722



הערות: (א) לא כולל את מועצה אזורית מגילות ים־המלח, (ב) החל משנת 2004 כולל נתונים עבור הר אדר, (ב) עקב אי־סדירויות סטטיסטיות נתונים עבור שנת 2005 הושמטו מהמדגם.
מקור: קבצי רשויות מקומיות של הלמ"ס, שנים שונות.

שנית, ההתנחלויות אמנם הוקמו בקרבת אוכלוסייה עוינת, ולעיתים קרובות אף בתוך תוכה – אך שלא כמו עיירות הפיתוח, הן לא היו ל"פריפריה". רובן הוקמו בקרבת שני אזורי המטרופולין המרכזיים של ישראל, ירושלים ותל אביב, דבר שהקל על המתנחלים למצוא פרנסה ואף להשתכר

ברמה ההולמת את אזור המרכז. יתרה מזאת, המדינה דאגה לסלול מערכת כבישים מיוחדת וייחודית להם, המקצרת עד מאוד את זמן הנסיעה בין מרכזי ההתנחלויות ובין ירושלים ותל אביב; זאת, בשעה שמערכות התחבורה לעיירות הפיתוח אינן מאפשרות לשלב מגורים בנגב ובגליל עם תעסוקה במרכז הארץ. שני הגורמים הנ"ל משכו להתנחלויות משפחות מן המעמד הבינוני,[90] או שסייעו למשפחות משכבות נמוכות יותר לשפר את מעמדן הכלכלי־חברתי.

בעקבות מלחמת ששת הימים הפכו עיירות הפיתוח לפריפריה דמוגרפית, כלכלית וחינוכית. לאחר תקופת זוהר פוליטית בשנות ה-1980 וה-1990, כאשר כמה מראשי עיירות פיתוח הפכו לכוכבים פוליטיים והגיעו לכנסת ולמשרות שרים, דעך כוכבם וברבות הימים הם הפכו גם לפריפריה פוליטית. במקביל דרך כוכבן הפוליטי של ההתנחלויות.

מלכתחילה הייתה מלאכתם של ראשי עיירות הפיתוח קשה. דוד לוי מבית שאן, משה קצב מקרית מלאכי, מאיר שטרית מיבנה, פרוספר אזרן מקרית שמונה, רפי אדרי מחצור הגלילית, עמיר פרץ משדרות, רפי אלול ממזכרת בתיה, דוד מגן מקרית גת, כל אלה ועוד אחרים היו בתחילה בבחינת נטע זר בשכבה הפוליטית הישראלית. הדברים החלו להשתנות רק לאחר ניצחון הליכוד בבחירות של 1977, בחירות שהוכרעו במידה רבה על ידי קולות של תושבי עיירות הפיתוח. דוד לוי, פועל בניין לשעבר, הפך לדמות הפוליטית הייצוגית של עיירות הפיתוח בפרט ושל מזרחים בכלל: הוא ועמיתיו בכנסת נישאו על גלי המחאה של המצביעים המזרחים.

אלא שהפוליטיקאים יוצאי עיירות הפיתוח מצאו את עצמם במלכוד פוליטי. הם התמודדו ונבחרו על מנת לייצג את האינטרסים של עיירות הפיתוח והציבור המזרחי, אך מרגע שנבחרו ועל מנת להשתלב במרכז הבמה הפוליטית, היו צריכים לנטוש את שדה הפעולה "המגזרי" ולאמץ תדמית של משרתי הציבור כולו ובוודאי של הציבור הליכודי. דוד לוי תמך ב"חישוקאים" אריאל שרון ויצחק מודעי ונסחף לקצה הניצי של הליכוד, אך למרות זאת הפסיד ב-1983 בהתמודדות על ראשות הליכוד ליצחק שמיר, מייצג מובהק של ההנהגה האשכנזית הוותיקה בליכוד. במפלגת העבודה כבש עמיר פרץ את ההנהגה כמייצג עיירות הפיתוח והמזרחים ומקדם סדר יום חברתי, אך בחר או נדחק לבחור בתיק הביטחון על פני תיק האוצר ונשאב לפוליטיקה של הסכסוך ללא יכולת משמעותית להשפיע על הזירה הכלכלית־חברתית בה עסק כיו"ר ההסתדרות וכחבר כנסת. מאיר שטרית זכור בעיקר בתפקידיו כשר האוצר התחבורה והמשפטים במסגרת הליכוד וכשר הפנים שקידם את הקמת המאגר הביומטרי כשכיהן מטעם מפלגת קדימה. הוא הפסיד לרובי ריבלין בהתמודדות על כס הנשיאות. דוגמאות נוספות הן רפי אדרי מחצור הגלילית שכיהן בכנסת ה-12 מטעם מפלגת העבודה כשר להגנת הסביבה ושר בלי תיק; דוד מגן מקרית גת שכיהן כח"כ מטעם

הליכוד, שימש כסגן שר האוצר ויו"ר ועדת חוץ ובטחון, חבר לדוד לוי לרשימת גשר אך לבסוף הרשימה אוחדה עם רשימת הליכוד בבחירות לכנסת ה-14.

הפעילה החברתית נעמה לזימי מצביעה על שני גורמים נוספים שהחלישו את השפעת חברי הכנסת יוצאי עיירות הפיתוח: האחד, ביטול החוק שאיפשר לראשי ערים לכהן כחברי כנסת ב-1998, מהלך שהביא להחלשת ייצוגן בכנסת של עיירות הפיתוח והחליש גם את ההנהגה המקומית. מהלך נוסף שתרם להחלשת הנהגת עיירות הפיתוח היה ההעדפה הממשלתית שניתנה להקמת "יישובי איכות חיים" – יישובים קהילתיים שנבנו על בסיס אידיאולוגיה של חיזוק התיישבות ואיזון דמוגרפי מול האוכלוסייה הערבית. יישובי איכות החיים משכו את האוכלוסייה החזקה מעיירות הפיתוח לצד אוכלוסייה חזקה מאזור המרכז. השילוב של השקעה ביישובים קהילתיים בפריפריה ובעיבוי ההתנחלויות, לצד כוחן הפוליטי של האוכלוסיות המאכלסות אותן, הביא להגדלת הפער בין עיירות הפיתוח ליישובים אלה ולהנצחתן כערים נתמכות ותלותיות.[91]

מנהיגי המתנחלים, שלא כמו ראשי עיירות הפיתוח, לא היו זרים להנהגה המדינתית: הם באו משורות המפד"ל – מפלגה ציונית אשכנזית ותיקה שהיתה שותפה למוסדות השליטה הציוניים לפני הקמת המדינה ולרוב הממשלות אחרי כן. אלא שעד להקמת גוש אמונים היו צעירי המפד"ל בשולי ההתרחשויות ההיסטוריות: בתקופה "ההירואית" של הציונות היו אלה צעירי תנועת העבודה שתפסו את קידמת הבמה, כחלוצים ולוחמים, ובמהלך המלחמה ב-1948 הצטרפו אליהם גם לוחמי האצ"ל והלח"י. עתה, מבצעי ההתנחלות של גוש אמונים הציבו את צעירי המפד"ל במרכז הבמה והפכו אותם לטוענים־שותפים לגיטימיים לכתר הציוני.[92] ראשי המתנחלים זכו לליטופים אבהיים מראשי תנועת העבודה[93] – זמן קצר לאחר שגולדה מאיר דחתה מעליה את מנהיגי הפנתרים השחורים, שדיברו בשם הנוער שגדל בשכונות ובעיירות הפיתוח, בטענה שהם "לא נחמדים". הנהגת המתנחלים נתפסה בעיני רבים בקרב הנהגת המדינה, ובייחוד בקרב אלה שדגלו ברעיון של "ארץ ישראל השלמה", כ"חלוצים חדשים" וכמי שמניפים מחדש את דגל ההתיישבות הציונית.

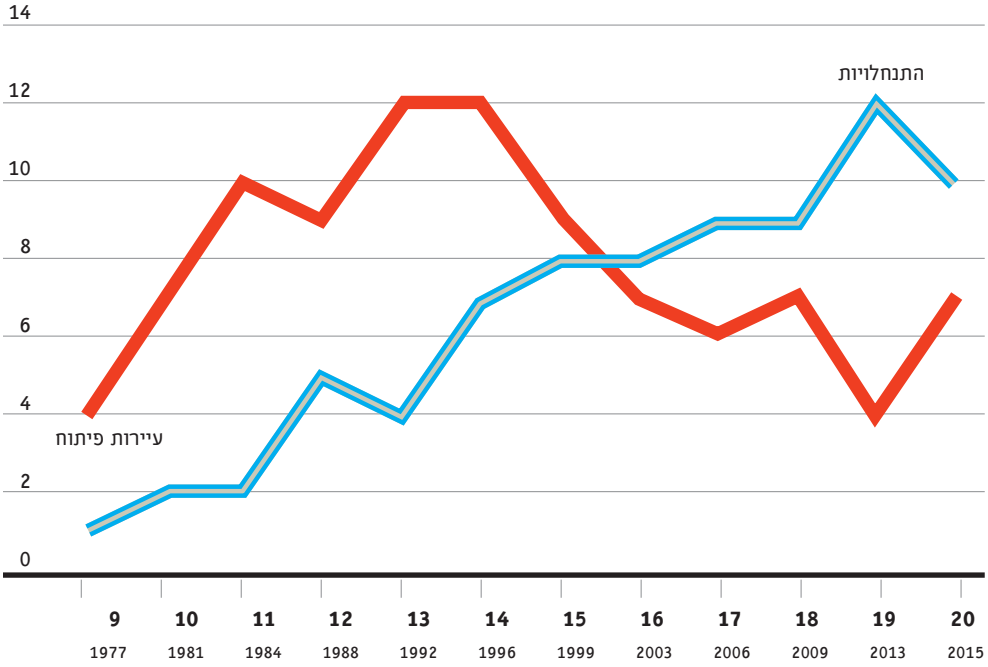
באשר למפה הפוליטית, לצד שקיעתה של הנהגת הפריפריה בכנסת, התחזק מאד המחנה תומך ההתנחלויות, הן בדמות התעצמותה של הבית היהודי כמפלגת המגזר הדתי־לאומי ובמרכזו המתנחלים והן בהתחזקות המחנה הניצי בליכוד וזיקתו למפעל ההתנחלויות.

ב-2009, עם הפיכת המפד"ל ל"בית היהודי" בהנהגת נפתלי בנט, לשעבר מנכ"ל מועצת יש"ע, הפכה המפלגה למזוהה עוד יותר עם הזרם המתנחלי בתוכה: פעילים מרכזיים במפלגה הם יוצאי המחתרת היהודית ותושבי התנחלויות. בבחירות 2013 המפלגה זכתה ב-12 מושבים, מספר

מושבים שהמפד"ל זכתה בו לאחרונה רק בבחירות 1977. הישג זה התאפשר בזכות מעבר של קולות מהליכוד־ביתנו לבית היהודי.[94]

בד בבד התרחש תהליך של התחזקות לובי המתנחלים בתוך הליכוד. לפי הערכות, כעשרת אלפים מתנחלים התפקדו לליכוד ובהם פעילים בולטים כגון משה פייגלין, גרשון מסיקה ושבח שטרן. ב-2012 אף התמודד משה פייגלין על ראשות הליכוד וזכה ברבע מקולות מתפקדי הליכוד.[95]

לוח 23: **חברי כנסת המתגוררים בעיירות פיתוח ובהתנחלויות, מהכנסת ה-9 ועד הכנסת ה-20**



הערות:
מקום המגורים של הח"כ הוא מקום מגוריו בעת שנבחר לכהונה בכנסת ו/או במהלך כהונתו.
עיירות פיתוח" - הוגדרו על פי רשומות הלמ"ס משנת 1996 והן כוללות את היישובים הבאים: אופקים, אילת, בית שאן, בית שמש, דימונה, חצור הגלילית, טבריה, יבנה, יקנעם עילית, ירוחם, כרמיאל, מגדל העמק, מעלות־תרשיחא, מצפה רמון, נצרת עילית, נתיבות, עכו, עפולה, ערד, צפת, קריית גת, קריית מלאכי, קריית שמונה, שדרות ושלומי.
"התנחלויות" - כלל הישובים היהודיים שהוקמו מעבר לקו הירוק.

ייצוגן של עיירות הפיתוח בכנסת היה בשיאו בכנסות ה-13 וה-14 (בשנים 1992–1999), שבהן כיהנו 12 חברי כנסת שגרו בעיירות פיתוח. החל מהכנסת ה-15, (שכיהנה בשנים 1999–2003) משתנה המאזן ומתחילה ירידה עקבית במספר חברי הכנסת הגרים בעיירות פיתוח עד לשפל של

4 חברי כנסת בכנסת ה-19 (2013-2015). בכנסת זו, שנבחרה לאחר המחאה החברתית, נושאים של כלכלה וחברה שיחקו תפקיד משמעותי יותר מבכל מערכת בחירות מאז 1977, אולם בתוך סדר היום החברתי החדש נדחק מקומן של עיירות הפיתוח.

במקביל, חלה עליה עקבית במספר חברי הכנסת הגרים בהתנחלויות שמעבר לקו הירוק, מחבר כנסת אחד בכנסת התשיעית (1977–1981) לשיא של 12 חברי כנסת בכנסת ה-19. ממצאים דומים עולים ממחקרים שעסקו בייצוג פוליטי של מרכז ופריפריה בישראל.[96]

חשוב לציין שבפועל, המאזן בין עיירות הפיתוח להתנחלויות בכנסת מוטה עוד יותר לטובת ההתנחלויות. כך, לא כל חברי הכנסת שגרים בעיירות הפיתוח פעלו בכנסת כמייצגים של מגזר זה. בכנסת הנוכחית, יפעת שאשא־ביטון ממפלגת כולנו ודוד אלוזאי מש"ס אמנם גרים בעיירות פיתוח וחלק מהצעות החוק שהגישו נוגעות לשכבות החלשות, אך פעילותם בכנסת אינה מתרכזת בסוגיות הנוגעות לעיירות הפיתוח דווקא. מאיר שטרית נכנס אמנם לכנסת על בסיס פעילותו ביבנה וזוהה עם עיירות הפיתוח, אך בהמשך דרכו התרכז בנושאים מדיניים ומשפטיים. בכנסת ה-18 זאב בוים מקדימה וציון פיניאן מהליכוד, שניהם תושבי עיירות פיתוח, לא הסתמנו כמייצגים של עיירות הפיתוח.

מנגד, גם חברי כנסת שלא באו מעיירת פיתוח פעלו לייצוגן כחלק מסדר יום פוליטי של צמצום אי השוויון בין מרכז ופריפריה או בין מזרחים לאשכנזים.

פעילות לחיזוק ההתנחלויות מאפיינת גם חברי כנסת הקשורים ללובי המתנחלים אך אינם תושבי התנחלויות. דוגמאות בולטות לכך מהכנסות האחרונות הן נפתלי בנט עצמו, שכיהן כמנכ"ל מועצת יש"ע אך גר ברעננה, ציפי חוטובלי, זאב אלקין, יולי אדלשטיין ויריב לוין מהליכוד, כולם מגויסים לסדר היום של חיזוק ההתנחלות בשטחים אך אינם גרים שם. כך גם לגבי חברי מפד"ל ומפלגת ההמשך הבית יהודי – זבולון המר, חיים דרוקמן ואיילת שקד.

כיבוש ופיתוח לא שוויוני: על אזורי תעשייה ביישובים הערביים

המחיר שמשלמת האוכלוסייה הערבית בישראל: פיתוח כלכלי זוחל

מבחינת פיתוח כלכלי, את מחיר הסכסוך משלמת בראש ובראשונה האוכלוסייה הערבית בישראל המצויה בפיגור אחר האוכלוסייה היהודית בכל היבט של פיתוח ורמת חיים כלכלית.

היישובים הערביים היו והינם העניים והחלשים ביותר: הם סבלו במהלך השנים מאובדן קרקעות, מהיעדר תכניות מתאר המאפשרות פיתוח, מהדרה מתכניות פיתוח ממשלתיות, מאפשרויות תעסוקה מועטות, מרמת שירותים נמוכה, מאספקה בעייתית של מים וחשמל ועוד. היישובים הערביים הם הנזקקים יותר מכל לסיוע ממשלתי מאסיבי. מאז קום המדינה לא הוקם אף יישוב ערבי, מלבד שבע העיירות הבדואיות בדרום הארץ, שנועדו לאפשר למדינה לקנות שליטה בשטחים בדואיים גדולים בהרבה. שטחם המוניציפלי של יישובים ערביים עומד על 2.5% בלבד משטחי המדינה.[97]

אמנם, בתקופת ממשלת יצחק רבין החל להסתמן מפנה משמעותי, שהתבטא במאמצים המתמשכים עד עצם היום הזה להשוות את תקצוב הרשויות המקומיות הערביות לזה של היישובים היהודיים, אך בעקבות האפליה וההזנחה רבות השנים, מה שנדרש הוא העדפה מתקנת לטווח הארוך.

סוגיית הקרקעות עומדת במרכז היחסים בין מדינת ישראל ואזרחיה הערבים. ממשלות ישראל מתייחסות אליה בפרספקטיבה של העימות רב השנים בין שתי התנועות הלאומיות: מיד לאחר המלחמה ב-1948 מיהרה המדינה להשתלט על אדמות הפליטים וגם הפקיעה את מרבית אדמות הכפרים הפלסטיניים שנותרו בתחומי ישראל; ואחרי 1967 יזמה המדינה התיישבות של ישראלים בשטחים שנכבשו והקנתה להתנחלויות מעמד של העדפה לאומית. בתחומי הקו הירוק קידמה המדינה סדרה של תכניות שמטרתן "ייהוד הקרקע" וחסימת התרחבותם של יישובים ערבים: תכנית המצפים בגליל, תכנית הכוכבים של אריאל שרון במרכז והקמת יישובים קהילתיים וחוות בודדים בדרום הן דוגמאות בולטות לכך.

אזורי תעשייה ביישובים הערביים

וכך אנו מגיעים לשאלת הפיתוח הכלכלי של היישובים הערביים בכלל ושל הקמת אזורי תעשייה בפרט. ביישובים ערבים רבים לא קיימות עתודות קרקע להקמת אזורי תעשיה ומסחר או מבני ציבור חדשים. על כך יש להוסיף כי ההכנסות העצמיות הנמוכות של יישובים אלה אינן מאפשרות השקעה עצמית בפיתוח תשתיות מניבות. ובהיעדר השקעה שכזאת, ההכנסות העצמיות ימשיכו להיות נמוכות.

על פי נתונים הנכללים בהחלטת ממשלה מדצמבר 2014, ההכנסה של רשויות יהודיות מארנונה על אזורי תעשייה עומדת על 359 ש"ח לתושב – פי 8 מן ההכנסה המקבילה של רשויות לא־יהודיות, העומדת על 45 ש"ח בלבד לתושב. עוד מציינת החלטת הממשלה כי השטח הממוצע המיועד כיום לתעשייה ביישובים יהודים הוא 6.18 מ"ר לתושב, בעוד שביישובים הערביים הנתון הוא כ-1.01 מ"ר בלבד.[98]

יש לציין כי ממשלות ישראל נוהגות מזה שנים רבות לעודד השקעות בפיתוח הכלכלה והתעסוקה של יישובים באזורי עדיפות לאומית וזאת מכוח החוק לעידוד השקעות הון משנת 1959. יישובים ערביים החלו להיכלל במדיניות זו רק בשנות ה-1990 והדבר נעשה בקצב איטי ביותר.

בשנת 1992 הוקם מינהל אזורי תעשייה, במשרד הכלכלה (משרד התמ"ת דאז) גוף שתפקידו להקים, לפתח ולשווק אזורי תעשייה באזורי עדיפות לאומית. האחריות לפיתוח התשתית באזורי פיתוח היא בידי המנהל לאזורי תעשייה (מנהל אז"ת) במשרד הכלכלה. מנהל אז"ת אמור לפעול גם לקידום שילובן של רשויות מקומיות ערביות במנהלות קיימות של אזורי תעשייה משותפים.

חשוב לציין שבעוד שרשויות מקומיות מבוססות מקימות אזורי תעשיה ומסחר במשאביהן־הן, הרשויות הערביות עניות ברובן ולכן הפיתוח של אזורי תעשיה ומסחר ביישובים הערביים נעשה כולו במסלול הממשלתי באמצעות מינהל אזורי התעשייה. הקמה והרחבה של אזורי תעשיה במסלול הממשלתי מקנה יתרונות כלכליים לרשויות השותפות: סבסוד ממשלתי להקמת תשתיות ושטחי ציבור, סיוע בתכנון, שיווק האזור ליזמים ובעבודות הפיתוח.

לפי נתונים שפרסם משרד הכלכלה, מאז הקמת המינהל בשנת 1992 ועד שנת 2011 נעשו מהלכים והוקצו כספים לפיתוח והקמה של 136 אזורי תעשייה באזורי עדיפות לאומית, מרביתם באזורי הפריפריה. 26 מתוך 136 (19%) אזורי התעשייה הללו הם אזורי תעשייה ייעודיים ליישובים ערביים, דרוזיים וצ'רקסיים. סך ההשקעה של מדינת ישראל בהקמת אזורי תעשייה ופיתוחם במסגרת מינהל אזורי התעשייה בשנים 1995-2008, עמד על כ-3.4 מיליארד ש"ח (במחירי 2009).

משקל ההשקעה של מדינת ישראל באזורי תעשייה ייעודיים לערבים, מתוך סך ההשקעה באזורי תעשייה באזורי עדיפות, עמד על כ-11%.[99] מדובר בהשקעה נמוכה מאוד ביחס לשיעור הערבים אזרחי ישראל באוכלוסייה, במיוחד על רקע היסטוריה ארוכה של תת־פיתוח. וכפי שנראה בפרק הבא, ליישובים הערביים אין די משאבים לצורך פיתוח עצמאי.

ב-2001 אימץ המינהל מודל של פיתוח אזורי תעשיה מרחביים משותפים ליישובים ערביים ויהודיים, מודל שהביא לזניחת המשך הבנייה של אזורי תעשייה מקומיים לרשויות הערביות.[100] בעמותת סיכוי טוענים כי בשל ההחלטה להתמקד באזורי תעשייה מרחביים, יש כיום לרוב הרשויות היהודיות אזור תעשיה מקומי בעוד שליותר ממחצית היישובים הערבים אין. בנוסף יש מספר אזורי תעשיה מקומיים ברשויות ערביות שמצב הפיתוח שלהם חלקי.[101]

המהלך של צירוף רשויות ערביות לאזורי תעשיה מרחביים, התברר כבעייתי על רקע האי אמון השורר בארץ בין החברה הערבית והיהודית, החשש של רשויות יהודיות מאובדן הכנסות עקב שיתוף הפעולה ומיתוג נמוך של אזורי התעשייה המשותפים. קשיים אלה הביאו לפיתוח של מסלול שבו המדינה מפצה רשויות יהודיות על הפגיעה בהכנסות שעלולה להיגרם בשל צירוף רשויות ערביות לאזורי תעשייה משותפים (!) אלא שגם הטבה זו לא הביאה לפריצת דרך בנושא: בדיקה שערך מבקר המדינה העלתה כי בשנים 2005 עד 2012 אושרו רק 7 בקשות של רשויות ערביות להצטרף ל-5 אזורי תעשיה משותפים. בתקופה זו צורפו בפועל 5 רשויות ערביות ל-4 מינהלות, רובן כשותפות לא שוות לניהול בדירקטוריון ובתקבולי הארנונה.[102]

חוקרי עמותת סיכוי מצביעים על החשיבות שנודעת למעורבות ממשלתית בתהליך צירופן של רשויות ערביות למינהלות משותפות. כך, במקרה של צירוף עיריית אל־שאגור לאזור התעשייה בר לב וצירוף רהט לאזור התעשייה עידן הנגב במעורבות המשרד לפיתוח הנגב והגליל, התקצר משמעותית ההליך ותנאי ההסכם שנחתם בין הרשויות מאוזנים והוגנים.[103]

ממעקב שעורך ארגון עדאלה אחר החלטות משרדי ממשלה הנוגעות לחברה הערבית עולה, כי הפיתוח הלא שוויוני של אזורי תעשיה נמשך גם בשנים האחרונות. על פי נתוני הארגון, בשנים 2009-2014 פורסמו 328 מכרזים להקמת אזורי תעשיה ומסחר ביישובים יהודים ורק 13 בישובים ערבים.[104]

נתונים המתפרסמים באתר של מנהל אזורי התעשייה ומידע שנמסר מהרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים[105] מעלים כי כיום ישנם 5 אזורי תעשיה המשותפים לרשויות יהודיות וערביות; 22 אזורי תעשיה ביישובים ערבים, 46 אזורי תעשיה מרחביים ומקומיים ברשויות יהודיות ו-15 אזורי

תעשייה בהתנחלויות שמעבר לקו הירוק. מיעוט אזורי התעשייה ביישובים הערבים בולט במיוחד על רקע ההקמה המהירה של אזורי תעשיה בהתנחלויות במסלול התמיכה הממשלתית.

יצוין כי בהחלטת ממשלה 922 (תכנית החומש למגזר הערבי לשנים 2016-2020) נעשה ניסיון לתקן את פערי ההקצאות של תקציבים לפיתוח אזורי תעשייה בין יישובים ערביים ליהודיים ונקבע כי 42.5% מהתקציב המיועד לפעילות פיתוח ושיווק במנהל אזורי תעשיה בשנים 2018–2020 יוקצו לאזורי תעשיה המניבים הכנסות ליישובים ערביים, דרוזיים וצ'רקסיים וכי לאחר מכן תעמוד הקצאת התקציב ליישובים אלה על שיעורם באוכלוסייה, לפחות.

מדובר בהחלטה מבורכת, אך מוגבלת למדי מבחינת המשאבים הדרושים לקידום הרשויות הערביות למאה ה-21, לאחר 50 שנים של תת־פיתוח.

לוח 24: **מספר המכרזים שפורסמו להקמת אזורי תעשייה ביישובים היהודיים והערביים**

	יישובים יהודיים ומעורבים		**יישובים ערביים**
	סך הכל	מתוכם התנחלויות	
2013	44	7	-
2014	36	-	-
2015	18	-	2
2016	49	5	9
סה"כ	147	12	11

מקורות:
עדאלה, המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל. מרץ 2015. *לא "כשלים" אלא מכשולים. תגובת עדאלה לדוח מבקר המדינה בנושא משבר הדיור.*
עדאלה, המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל. 30.04.14. *סיכום מכרזי רשות מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון לשנת 2013: המדיניות המפלה והמנשלת נמשכת.*
עדאלה, המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל. 29.03.2016. *ניתוח למכרזי רשות מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי לשנת 2015.*
נתונים לשנת 2016 התקבלו מעדאלה, המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל ביום 6.4.17.

לוח 25: **אזורי תעשיה פעילים במסלול הממשלתי, פברואר 2017**

	יישובים ערביים בתוך הקו הירוק	יישובים יהודיים בתוך הקו הירוק	התנחלויות	אזורי תעשייה משותפים
מס' אזורי תעשיה	שגב שלום ערערה בנגב סכנין שפרעם אבו סנאן באקה אל גרביה אכסאל ג'וליס רהט אום אל חנוק (אום אל פאחם) בועינה נוג'ידאת חורה כפר כנא טמרה ירכא מג'אר עילבון עילוט כסרא סמיע ראמה סגור אל קסום - תראבין נוה מדבר (אבו קרינאת)	ציפורית נ.ע.מ בר לב יזרעאל עפולה כרמיאל גלבוע צבאים קצרין שער הנגב-ספירים גורן תימורים אופקים שחורת נצרת עילית אבשלום בני יהודה משגב באר שבע צפון דימונה עומר שגיא ירוחם אילת מצפה רמון רמת נגב באר טוביה חצור הגלילית יסוד המעלה עד הלום כפר תבור מבועים מרחבים מגדל העמק מישור רותם נהריה נתיבות מרכז ספיר עפולה ערד קרית מלאכי קרית שמונה דימונה צפת קרית גת שדרות שלומי	ברקן אדומים אריאל שער בנימין שחק שקד מיתרים בראון-קדומים י-ם עטרות ביתר עילית אפרת עמנואל גוש עציון קרית ארבע שילה אלפי מנשה	רמת דלתון (צפת, מ.א מבואות חרמון, מ.א מרום הגליל, גוש חלב) עידן הנגב (רהט, להבים, בני שמעון) קדמת גליל (מ.א גליל תחתון, טבריה, טורעאן) צ.ח.ר (צפת, חצור הגלילית, ראש פינה, מ.א גליל עליון וטובא זנגריה) מבוא כרמל (יקנעם, דלית אל כרמל ועוספייה)
סה"כ	**22**	**46**	**15**	**5**

הערה: אזור תעשיה "פעיל" מרגע שהחל שיווק ליזמים. שני אזורי התעשייה ביישובים הבדואים תראבין ואבו קרינאת נמצאים בשלבים ראשונים של שיווק ועד כה מרבית שטחיהם אינם מנוצלים.
מקור: אתר משרד הכלכלה, המינהל לאזורי תעשיה
http://economy.gov.il/Industry/DevelopmentZoneIndustryPromotion/ZoneIndustryInfo/Pages/deafult.aspx

הכיבוש ופיתוח לא שוויוני: פערים בתקציבי הרשויות המקומיות

עוצמתו של המאון העליון הפוליטי, כלומר המתנחלים "האידיאולוגיים", באה לידי ביטוי ברור למדי במדיניות המימון הממשלתי של התקציבים המוניציפליים.

בפרק הנוכחי נבחן את רמת ההשתתפות הממשלתית במימון הרשויות המקומיות בישראל, תוך השוואה בין ארבע קבוצות יישובים: ההתנחלויות,[106] עיירות הפיתוח[107], יישובים ערביים[108] ויישובים מבוססים, שרובם מאוגדים במסגרת "פורום ה-15"[109]. בחרנו בקבוצות יישובים אלה מתוך כלל היישובים בישראל משום שיש בהם כדי לאפשר הבחנות במדיניות הממשלתית.

הממשלה משתתפת במימון הפעילות של הרשויות המקומיות בשתי צורות עיקריות. האחת קרויה **השתתפות מיועדת** והיא משמשת למימון השירותים הממלכתיים הניתנים לתושבים באמצעות הרשויות המקומיות ובראשם שירותי חינוך ורווחה. הסיוע השני הוא **מענק האיזון**, מענק כספי שהממשלה מעניקה לרשויות שהכנסותיהן נמוכות עד כדי כך שאין בהן כדי לאפשר לרשות המקומית מתן שירותים מוניציפליים רגילים, כדוגמת תשתיות וניקיון.

כפי שנראה להלן, שינויים רבים התרחשו ב-25 השנים האחרונות בגובה המימון הממשלתי של התקציבים המוניציפליים ובחלוקתו בין היישובים השונים. אולם שלוש מגמות בולטות במיוחד:

ראשית, המימון הממשלתי של תקציבי הרשויות המקומיות הערביות, ובמיוחד ההשתתפות המיועדת, גדל בהדרגה. זהו תיקון משמעותי ביותר, שבא על רקע אפליה ממושכת קודם לכן. גם מענקי האיזון שניתנו ליישובים הערביים גדלו, אך פחות; מענקים אלה צומצמו מאוד בתקופת הקיצוצים הגדולים של האינתיפאדה השנייה. עם זאת, תקציבי הפיתוח של הרשויות המקומיות הערביות קטנים משמעותית מאלה של שאר קבוצות היישובים, דבר המעיד הן על מיעוט ההכנסות ממקורות עצמאיים והן על חוסר יכולת ליטול הלוואות לצרכי פיתוח.

שנית, עיירות הפיתוח, שהן בעלות תדמית תקשורתית מסורתית של תמיכות ממשלתיות נדיבות, אינן ניצבות בראש הסולם: ההשתתפות המיועדת נמוכה מזו של ההתנחלויות ושל היישובים הערביים ודומה לזו של יישובי "פורום ה-15", המורכב מרשויות מבוססות. גם מענק האיזון שהן

מקבלות נמוך, בחישוב לנפש, מזה של ההתנחלויות והיישובים הערביים. באשר להוצאה על פיתוח, עיירות הפיתוח גוברות רק על היישובים הערביים.

שלישית, ההתנחלויות נהנו לאורך כל התקופה הנסקרת כאן מהמימון המוניציפאלי הגבוה ביותר, בכל התחומים. מידע מעניין מתברר כאשר מפרידים בין התנחלויות חרדיות, שתושביהן מהווים כיום כרבע מכלל המתנחלים – לבין שאר ההתנחלויות: הבחנה זו מעלה כי המימון של ההתנחלויות הלא־חרדיות הוא עדיין גבוה משמעותית מזה של שאר קבוצות היישובים – בהכנסה מיועדת, במענקי איזון ובהוצאה על פיתוח.

ההשתתפות הממשלתית המיועדת

נתחיל בהשתתפות המיועדת. ב-2015, מדובר היה בסכום כולל של כ-17 מיליארד ש"ח, שהיווה 30% מכלל התקציב הרגיל של הרשויות המוניציפליות בישראל.

חשיבותה של ההשתתפות המיועדת משתנה מקבוצת יישובים אחת למשנה. ביישובים המבוססים המאוגדים ב"פורום ה-15", ההשתתפות המיועדת מהווה רק 23.5% מהתקציב הרגיל, שהוא מלכתחילה גדול יותר הודות להכנסות עצמיות גבוהות. זאת בשעה שבהתנחלויות, הן אלה החרדיות והן האחרות, ההשתתפות המיועדת מהווה 37% מהתקציב הרגיל. המשקל הגבוה ביותר של ההשתתפות המיועדת הוא ביישובים הערביים, שם מהווה השתתפות זו 50% מן התקציב הרגיל שלהן – נתון המעיד על מיעוט ההכנסות העצמיות של רשויות אלה. יש לציין כי היישובים הערביים זכו לגידול המשמעותי ביותר בהשתתפות הממשלתית המיועדת, שכן ב-1991 עמדה זו על 31% מהתקציב הרגיל של יישובים אלה.

סדר העדיפויות מתבהר עוד כאשר בוחנים את ההשתתפות הממשלתית המיועדת בחישוב לנפש. ב-1991, ההשתתפות המיועדת הגבוהה ביותר נרשמה בהתנחלויות – 1,811 ש"ח לנפש. סכום זה היה גבוה בהשוואה לסכום שניתן לעיירות הפיתוח – 1,542 ש"ח לנפש – וליישובים הערביים – רק 741 ש"ח לנפש. יישובי "פורום ה-15" קיבלו סכום שהיה גבוה רק במעט מזה של היישובים הערביים – אך מדובר כמובן ביישובים המבוססים ביותר בארץ, הנהנים מהכנסות עצמיות גבוהות.

מאז 1991 גדלה כאמור ההשתתפות המיועדת. היישובים הערביים ידעו את הגידול הרב ביותר – מ-741 ש"ח לנפש ב-1991 ל-2,586 ש"ח לנפש ב-2015 – גידול של פי 3.5. לא זו בלבד, בין 2010 ל-2015 גדלה ההשתתפות הממשלתית המיועדת ביישובים הערביים יותר מאשר בהתנחלויות, והיא הייתה הגבוהה ביותר, בחישוב לנפש – 2,586 ש"ח לנפש לעומת 2,482 ש"ח לנפש

בהתנחלויות. עם זאת יש לזכור כי בכל הנוגע ליישובים הערביים, הגידול בתקציב הממשלתי מייצג מהלך של תיקון לאחר עשרות שנים של אפלייה, בעוד שהמימון הגבוה להתנחלויות משקף מדיניות רבת שנים של העדפה.

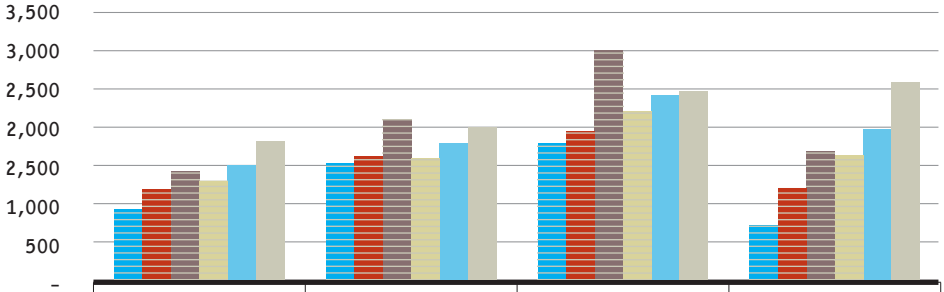
במהלך התקופה הנדונה כאן נרשם שינוי משמעותי באוכלוסיית ההתנחלויות, עם הקמתן ו/או הרחבתן של ערים חרדיות בקרבת הקו הירוק – ביתר עלית, מודיעין עלית ועמנואל (שעבורן קיימים נתונים רק מאז 1997). אוכלוסייתן של אלה גדלה בקצב גבוה יותר מזה של ההתנחלויות הלא חרדיות ובראשן אלה המסווגות כ"אידיאולוגיות", שאותן קישרנו בתחילתו של מסמך זה ל"מאון העליון הפוליטי". בשנים 2001–2015, בשעה שאוכלוסיית ההתנחלויות הלא חרדיות גדלה פי 1.6 (מ-167,300 ל-264,400), אוכלוסיית ההתנחלויות החרדיות גדלה פי שלושה (מ-39,200 ל-116,800 נפש). הגידול הדמוגרפי משנה כמובן את תמונת התקצוב הממשלתי בחישוב לנפש, כפי שניתן לראות בתרשים שלהלן: ככל שמספר המתנחלים הכולל גדל, בעיקר כתוצאה מגידול האוכלוסייה החרדית, כך הלכה וירדה ההשתתפות הממשלתית בחישוב לנפש של ההתנחלויות עד שבתחילת העשור הנוכחי היא השתוותה לזו של היישובים הערביים.

השוואה בין התנחלויות חרדיות ללא־חרדיות מעלה כי בשנת 2015, ההתנחלויות הלא־חרדיות קיבלו תקציב ממשלתי מיועד הגבוה פי 2.1 מזה של מקבילותיהן החרדיות – 2,953 ש"ח לנפש לעומת 1,415 ש"ח לנפש, בהתאמה. הסבר עיקרי לכך הוא שביישובים החרדיים, ההשתתפות הממשלתית המיועדת, שחלק גדול ממנה מיועד למימון שירותי חינוך, אינה מועברת לקופת הרשות המקומית אלא ישירות לשתי רשתות החינוך החרדי הגדולות, "החינוך העצמאי" של אגודת ישראל ו"מעיין החינוך התורני" של ש"ס.

סיבה נוספת: מוסדות חרדיים שאינם משתייכים לאחת משתי רשתות אלה מסווגים כ"חינוך מוכר שאינו רשמי" ובתור שכאלה הם זכאים להשתתפות תקציבית ממשלתית חלקית בלבד – בין 55% ל-75% מההשתתפות הרגילה – דבר המקטין גם הוא את גודל ההשתתפות הממשלתית המיועדת.

לוח 26: **הכנסה מיועדת לנפש בתקציב הרגיל, שנים נבחרות**

בש"ח, במחירים קבועים לשנת 2016 • לפי סדר עולה בשנת 2015



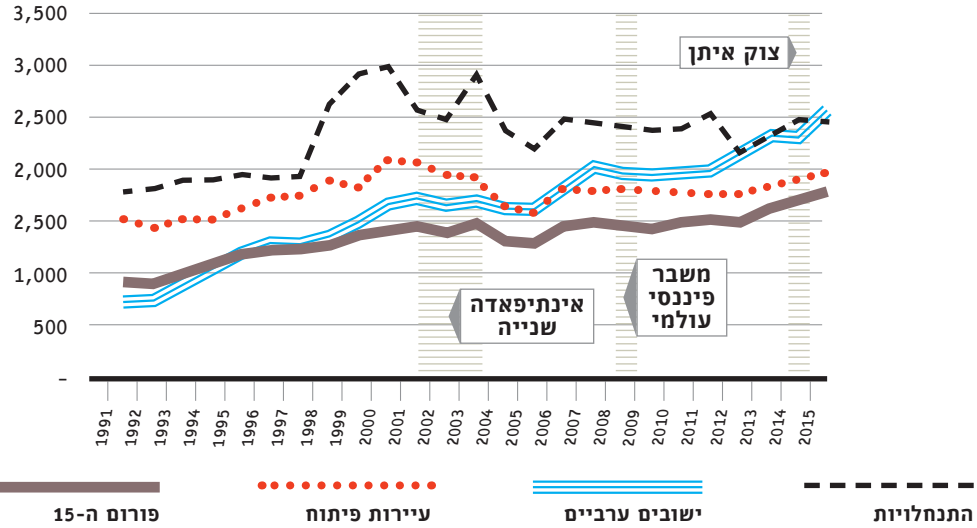
	פורום ה-15	עיירות פיתוח	התנחלויות	ישובים ערביים
1991	944	1,542	1,811	741
1995	1,210	1,640	1,969	1,223
2000	1,439	2,113	3,015	1,695
2005	1,308	1,609	2,215	1,649
2010	1,520	1,808	2,425	1,985
2015	1,809	1,990	2,482	2,586

הערות:
1. כולל מענקים מיועדים ומענקים מיוחדים. לא כולל מלוות לאיזון ו/או העברות חד פעמיות לכיסוי גרעון.
2. הכנסה מיועדת כוללת הכנסות ממשלתיות לחינוך, תרבות, רווחה, בריאות, דת, קליטת עלייה, איכות סביבה ועוד.

מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, רשויות מקומיות בישראל, קבצי נתונים; משרד הפנים, *נתונים כספיים מבוקרים של רשויות מקומיות*, שנים שונות.

לוח 27: **הכנסה מיועדת לנפש בתקציב הרגיל, 1991-2015**

בש"ח, במחירים קבועים לשנת 2016



לוח 28: **הכנסה מיועדת לנפש בתקציב הרגיל, שנים נבחרות**

בש"ח, במחירים קבועים לשנת 2016 • לפי סדר עולה בשנת 2015

	1997	2001	2006	2012	2015
התנחלויות חרדיות	780	1,015	922	1,141	1,415
פורום ה-15	1,259	1,486	1,478	1,523	1,809
עיירות פיתוח	1,777	2,093	1,833	1,793	1,990
יישובים ערביים	1,311	1,747	1,822	2,184	2,586
התנחלויות לא חרדיות	2,119	2,999	2,980	2,609	2,953

הערות:
1. כולל מענקים מיועדים ומענקים מיוחדים. לא כולל מלוות לאיזון ו/או העברות חד פעמיות לכיסוי גרעון.
2. הכנסה מיועדת כוללת הכנסות ממשלתיות לחינוך, תרבות, רווחה, בריאות, דת, קליטת עלייה, איכות סביבה ועוד.
מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, רשויות מקומיות בישראל, קבצי נתונים; משרד הפנים, *נתונים כספיים מבוקרים של רשויות מקומיות*, שנים שונות.

מענק האיזון

בנוסף להשתתפות המיועדת למימון שירותים ממשלתיים הניתנים על ידי הרשות המקומית, הממשלה נוהגת מזה שנים לסייע באיזון התקציב של רשויות הסובלות מהכנסות עצמיות מוגבלות. הסעיף העיקרי כאן הוא המענק הכללי, המוכר בשם "מענק איזון", שנועד להבטיח כי גם רשויות מעוטות משאבים תוכלנה לספק "סל" מינימלי של שירותים מוניציפליים.[110] רשויות מקומיות בעלות הכנסות עצמיות גבוהות אינן זקוקות למענקי איזון; בשלב היסטורי מסוים היו 15 יישובים כאלה, ומכאן השם "פורום ה-15".

בין 1991 ל-2000 גדל התקציב הממשלתי המיועד למענקי איזון, מכ-2.4 מיליארד ש"ח לכ-3.9 מיליארד ש"ח. שנה אחת מאוחר יותר כבר הייתה המדינה שרויה במשבר של האינתיפאדה השנייה, שבו טיפלה, כפי שראינו, בין השאר באמצעות קיצוצים תקציביים כבדים. הקיצוצים פגעו בין היתר במענקי האיזון: כתוצאה מקיצוצים אלה עמד תקציב מענקי האיזון ב-2015 על כ-2.6 מיליארד ש"ח – שליש פחות ממה שהיה ערב האינתיפאדה השנייה. כמעט כל הגידול שידע תקציב זה בשנות ה-1990 נמחק כלא היה (לוח 29).

הקיצוץ פגע בכל שלוש קבוצות היישובים המקבלים מענקי איזון – יישובים ערביים, עיירות פיתוח והתנחלויות: ביישובים הערביים הוא ירד מכ-1.2 מיליארד ש"ח ב-2000 למיליארד ש"ח ב-2015; בעיירות הפיתוח מכ-0.7 מיליארד ש"ח לכ-0.5 מיליארד ש"ח; ובהתנחלויות הלא־חרדיות מ-383 מיליון ש"ח ל-260 מיליון ש"ח. רק באלה החרדיות מענקי האיזון לא קטנו ונותרו בהיקף דומה לזה של 2001 – אלא שהסכומים בהם מדובר היו ונותרו קטנים מאוד – מעט יותר מ-70 מיליון ש"ח (לוח 29).

חישוב לנפש של גובה מענקי האיזון מגלה תמונה מורכבת יותר.

היישובים הערביים נהנו בשנות ה-1990 מגידול של כ-100% במענק האיזון, מ-741 ש"ח לנפש בשנת 1991 ל-1,502 ש"ח לנפש בשנת 2000. אך הקיצוץ בתקציב המענקים הממשלתי פגע בהם קשות ובשנת 2015 עמד מענק האיזון על 932 ש"ח לנפש (לוח 30).

מענקי האיזון לעיירות הפיתוח קטנו עוד לפני הקיצוצים התקציביים של תקופת האינתיפאדה השנייה, אך המגמה התחזקה לאחר אותם קיצוצים: בשנת 1995 הגיעו מענקי האיזון לשיא ועמדו על 1,505 ש"ח לנפש. בשנת 2015 הם עמדו על 659 ש"ח לנפש (לוח 30).

ההתנחלויות נהנו במהלך כל השנים הנסקרות כאן ממענק האיזון הגבוה ביותר, בחישוב לנפש. ב-1997, השנה הראשונה בה יש נתונים מלאים גם עבור ההתנחלויות החרדיות, היו תקציבי האיזון של כל ההתנחלויות גבוהים כמעט פי שניים מאלה של עיירות הפיתוח והיישובים הערביים, תוך שההבדל בין ההתנחלויות החרדיות ללא־חרדיות היה קטן. ב-2001 כבר נוצר פער בין שני סוגי ההתנחלויות, וב-2015 עמד מענק האיזון באלה הלא־חרדיות, בחישוב לנפש, על 985 ש"ח – 56% יותר מזה שנרשם בהתנחלויות החרדיות – 630 ש"ח (לוח 32).

לוח 29: **מענק האיזון בתקציב הרגיל של הרשויות המקומיות בישראל, שנים נבחרות**

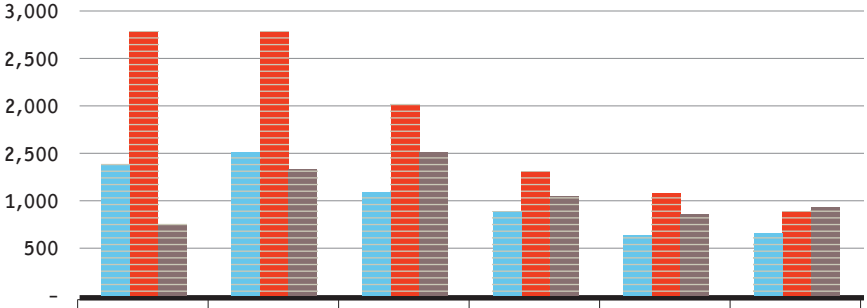
במיליוני ש"ח, במחירי 2016

	1991	1995	2000	2005	2010	2015
כלל הרשויות בישראל	2,399	3,964	3,916	2,874	2,418	2,661
עיירות הפיתוח	682	881	723	623	466	491
יישובים ערביים	425	908	1,224	993	920	1,027
התנחלויות חרדיות	א.נ.	53 (1997)	71 (2001)	76 (2006)	72 (2012)	74 (2015)
התנחלויות לא-חרדיות	א.נ.	345 (1997)	383 (2001)	255 (2006)	261 (2012)	260 (2015)

הערה: יישובי פורום ה-15 אינם מקבלים מענקי איזון מהמדינה.
מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, *שנתון סטטיסטי לישראל*, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, קבצי נתונים.

לוח 30: **מענק איזון לנפש בתקציב הרגיל, שנים נבחרות**

בש"ח, במחירים קבועים לשנת 2016 • לפי סדר עולה בשנת 2015

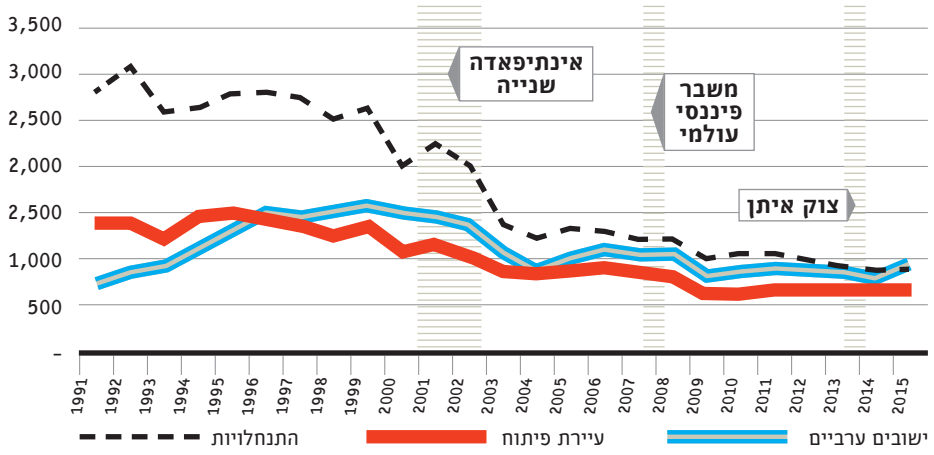


	1991	1995	2000	2005	2010	2015
עיירות פיתוח	1,396	1,505	1,094	883	632	659
התנחלויות	2,804	2,784	2,018	1,317	1,082	897
יישובים ערביים	741	1,328	1,502	1,054	871	932

הערה: יישובי "פורום ה-15" אינם מקבלים מענקי איזון מהמדינה.
מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, רשויות מקומיות בישראל, קבצי נתונים; משרד הפנים, *נתונים כספיים מבוקרים של רשויות מקומיות*, שנים שונות.

לוח 31: **מענק איזון לנפש בתקציב הרגיל, 1991-2015**

בש"ח, במחירים קבועים לשנת 2016



הערה: יישובי "פורום ה-15" אינם מקבלים מענקי איזון מהמדינה.
מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, רשויות מקומיות בישראל, קבצי נתונים; משרד הפנים, *נתונים כספיים מבוקרים של רשויות מקומיות*, שנים שונות.

לוח 32: **הכנסה ממענק איזון לנפש בתקציב הרגיל, שנים נבחרות**

בש"ח, במחירים קבועים לשנת 2016 • לפי סדר עולה בשנת 2015

	1997	2001	2006	2012	2015
התנחלויות חרדיות	2,516	1,813	1,147	715	630
עיירות פיתוח	1,374	1,141	910	666	659
יישובים ערביים	1,457	1,453	1,106	880	932
התנחלויות לא חרדיות	2,620	2,292	1,323	1,101	985

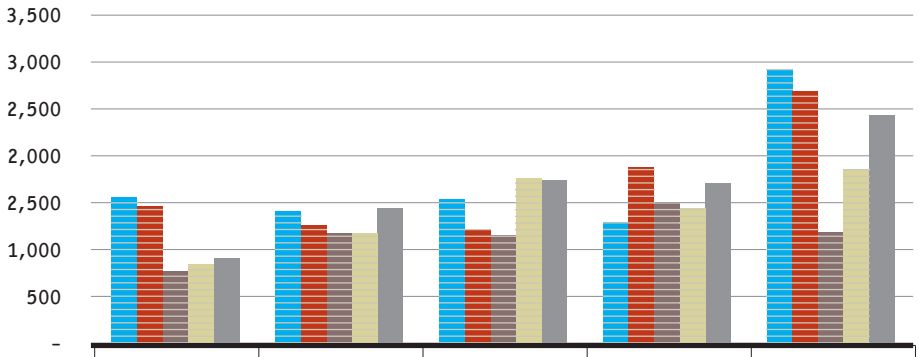
מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, רשויות מקומיות בישראל, קבצי נתונים; משרד הפנים, *נתונים כספיים מבוקרים של רשויות מקומיות*, שנים שונות.

הוצאה עירונית בתקציב הבלתי רגיל

מדד נוסף המלמד על יכולתן הכספית של רשויות מקומיות שונות הוא ההוצאה העירונית בתקציב הבלתי רגיל (תב"ר). מדובר בתקציב המיועד למימון פעולות פיתוח, כולל בניית מבני ציבור, סלילת כבישים והתקנת תשתיות, רכישה של ציוד, מכונות, קרקע וכיו"ב. זהו התקציב המאפשר לרשות המקומית לפתח ולשדרג את איכות החיים ביישוב. רשויות מקומיות מגייסות את התקציב הבלתי רגיל ממקורות שונים: מן הממשלה, מהלוואות בנקאיות, אשראי קבלני, מכירת רכוש ועוד.

לוח 33: **הוצאה עירונית לנפש בתקציב הבלתי רגיל, שנים נבחרות**

בש"ח, במחירים קבועים לשנת 2016 • לפי סדר עולה בשנת 2015



	ישובים ערבים	עיירות פיתוח	פורום ה-15	התנחלויות חרדיות	התנחלויות לא חרדיות
1997	1,552	1,398	1,533	1,289	2,926
2001	1,449	1,257	1,222	1,880	2,682
2006	781	1,176	1,153	1,498	1,186
2012	847	1,170	1,765	1,452	1,857
2015	908	1,432	1,736	1,704	2,432

הערה: בהיעדר נתונים מלאים עבור כל השנים, נבחרו השנים המוצגות בתרשים.
מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, רשויות מקומיות בישראל, קבצי נתונים; משרד הפנים, *נתונים כספיים מבוקרים של רשויות מקומיות*, שנים שונות.

בחישוב לנפש, הרשויות הערביות הן בעלות היכולת הנמוכה ביותר להתפתח בכוחות עצמן. ההוצאה העירונית לנפש שלהן בתקציב הבלתי רגיל עמדה בשנת 2015 על 908 ש"ח בלבד, בהשוואה ל-1,432 ש"ח לנפש בעיירות הפיתוח ול-1,704 ש"ח לנפש בהתנחלויות החרדיות. ההוצאה העירונית לנפש הגבוהה ביותר נרשמה בהתנחלויות הלא חרדיות – 2,432 ש"ח לנפש.

בתרשים שלהלן ניתן לראות מה גדולה הייתה פגיעת הקיצוצים של תקופת האינתיפאדה השנייה: ביישובים הערביים ירדה ההוצאה העירונית לנפש בתקציב הבלתי רגיל בכמחצית. גם ההתנחלויות נפגעו – אך ההוצאה אצלן עדיין הייתה ונותרה כפולה, כמעט, בהשוואה ליישובים הערביים ואף גבוהה יותר מאשר ביישובי "פורום ה-15".

הכיבוש: העלות הצבאית

המחיר הברור והמוכר ביותר של הכיבוש הוא מחיר החזקתו, דהיינו, המחיר הצבאי.

מאז האינתיפאדה הראשונה, השליטה והשיטור בשטחים הפלסטיניים הפכו להיות המשימה הצבאית השוטפת העיקרית שעמה מתמודדת ישראל. למרות הא־סימטריה בין שני הצדדים, מצליחים הארגונים הלוחמים הפלסטינים לייצר מצבים הגורמים לצה"ל להתערבות מאסיבית הכרוכה בהוצאות תקציביות גדולות.

את היקפן המלא של הוצאות אלה לא ניתן לדעת, בעיקר משום שתקציב משרד הביטחון, בשונה מתקציבי משרדים אחרים, אינו גלוי במלואו לציבור. גם אילו היה גלוי, סביר שלא ניתן היה להפריד בין סעיפים הנוגעים ישירות ובלעדית לנעשה בחזית הפלסטינית ובין הנעשה בחזיתות אחרות.

הסכומים המוצגים להלן נשענים על נתונים שנהג משרד האוצר לפרסם בדבר תוספות תקציביות שמשרד הביטחון קיבל בגין "הפעילות המוגברת בשטחים". הנתונים התפרסמו בספרי *עיקרי התקציב* של משרד האוצר. לצערנו, בשנים 2011–2016 לא פירסם משרד האוצר נתונים שכאלה, למרות שבמהלך תקופה זו – ב-2012 – התרחש מבצע צבאי גדול, "עמוד ענן". אומדן לעלותו הצבאית של "עמוד ענן" נעשה על ידי וולפסון וסטרבצ'ינסקי והסתכם ב-2 מיליארד ש"ח.[111] העלות של מבצע "צוק איתן" שהתרחש ב-2014 – 7 מיליארד ש"ח – פורסמה על ידי משרד האוצר רק ב-2017. את הסכומים הללו קיבצנו בטבלה שלהלן.

יש לומר מיד כי סכומים אלה אינם משקפים את מלוא העלות של "הפעילות המוגברת בשטחים"; סביר יותר להניח כי הם משקפים רק את התוספות הרשמיות שמשרד הביטחון הצליח לקבל מן האוצר, במסגרת ההתדיינויות התקציביות השוטפות. אלא שגם אם הסכומים המוצגים בטבלה הם חלקיים, הם מצטברים לכלל סכום גדול ביותר. מתברר כי בשלושת העשורים של עידן ההתקוממות הפלסטינית, בין 1988 ו-2010 ובין 2014–2015, התוספות (אלה שדווחו על ידי משרד האוצר) שקיבלה מערכת הביטחון בגין "הפעילות המוגברת בשטחים" הסתכמו ב-55.6 מיליארד ש"ח (במחירי 2016).

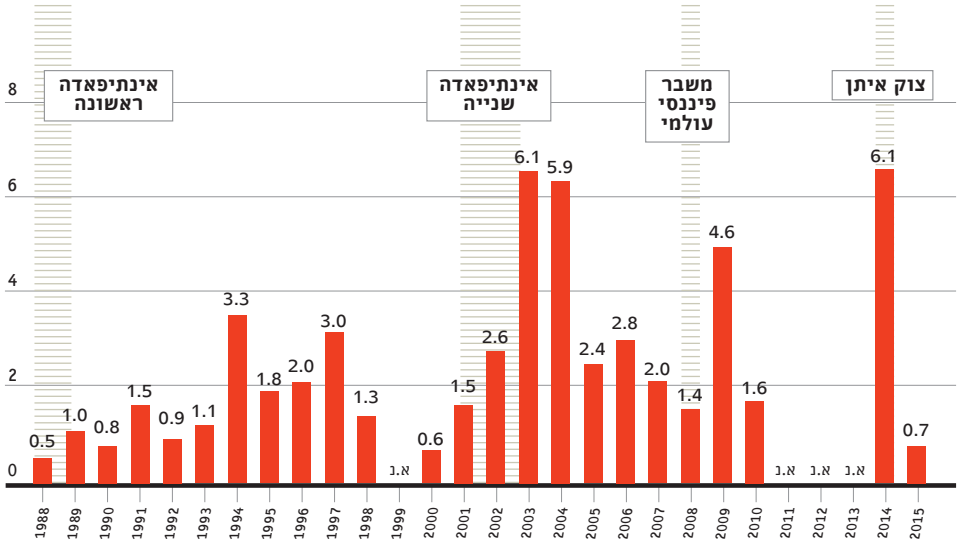
זהו סכום גדול ביותר. הוא גדול מן התקציב שאושר למשרד החינוך לשנת 2017 – 52.5 מיליארד ש"ח. הוא זהה להוצאה הממשלתית על פיתוח תשתיות תחבורה (כבישים, רכבות) בשנים

2015–2011. הוא גדול מן התקציב שאושר לתשתיות תחבורה לשנים 2016–2017 — 32.6 מיליארד ש"ח.

זהו סכום שיכול היה לממן בניית כ-75,000 יחידות דיור ציבורי (לפי מחירים שפורסמו לגבי רכישת דיור ציבורי במסגרת פרויקט "מחיר למשתכן"). זהו סכום שיכול היה לממן העלאה של קצבת הזקנה ב-50% למשך 5 שנים.

לוח 34: **תוספות לתקציב הביטחון שניתנו בגין פעילות צה"ל בשטחים הפלסטיניים, 1988–2015**

במיליארדי ש"ח, במחירי 2016



הערות:

1. לא כולל את התוספות בגין מלחמת לבנון השנייה.
2. בשנת 1999 לא נרשמו תוספות לתקציב הביטחון בגין פעילות צה"ל בשטחים הפלסטיניים. למן שנת 2011 משרד האוצר אינו מפרסם עוד את התוספות הללו, למעט אזכור בספרי *עיקרי התקציב* לשנים 2018-2017 על התוספת שניתנה בגין מבצע "צוק איתן", בשנים 2014–2015.
3. התוספות לאורך השנים כוללות: תוספות כלליות בגין האינתיפאדה הראשונה למשטרה ולמשרד הביטחון; תעסוקה מבצעית; ימי מילואים; היערכות מחודשת בשטחים בגין הסכם אוסלו; מענקים ייעודיים של ממשלת ארה"ב בגין גל הפיגועים בשנת 1996; אבטחה מוגברת בתחבורה הציבורית; תוספות בגין הסכם WYE; גדר ההפרדה; מכשול קו התפר; סיוע ללוחמה בטרור, תוספות בגין אירועי "גאות ושפל" (האינתיפאדה השנייה); סיוע למערכת הביטחון; תוספות לתאום פעולות בשטחים; מימון ההתנתקות והיערכות ביטחונית סביב רצועת עזה; מיגון יישובי עוטף עזה; מימון מבצע "עופרת יצוקה"; מימון מבצע "צוק איתן".
4. התוספות אינן כוללות: עלויות בגין מס רכוש ו/או פיצויים; כבישים עוקפים (למעט אזכור של כבישים עוקפים שנסללו בגין היערכות מחדש לאחר הסכם אוסלו); עלות כיפת ברזל (יתכן שבחלק מהעלויות הנזכרות לעיל מגולמת עלות זאת, אולם אין ציון מפורש לכך); עלות של ימי מילואים והחזקת צבא סדיר.

מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, *עיקרי התקציב*, שנים שונות.

בלוח 27 מימין ניתן לראות כי ברוב השנים היה משקל התוספות בסך תקציב הביטחון קטן יחסית. אולם בשתי תקופות היה משקלן משמעותי יותר: התקופה האחת היא זו שלאחר הסכמי אוסלו, כאשר משרד הביטחון קיבל תוספות למימון ההיערכות מחדש של צה"ל בשטחים, כולל לסלילת כבישים עוקפים; בתקופה זו, התוספות נעו בין 4% ל-8% מתקציב הביטחון. התקופה השנייה היא תקופת האינתיפאדה השנייה; כאן, התוספות הגיעו לכדי כ-12% מתקציב הביטחון.

ברוב השנים, מידת הפירוט של התוספות בגין "פעילות מוגברת בשטחים" היא נמוכה. אך ב-1997 אנו יכולים למצוא פירוט רב יותר, המלמד מעט על מגוון ההוצאות הכרוכות בשליטת צה"ל בשטחים:

תוספות לתקציב הביטחון בגין "פעילות מוגברת בשטחים" ב-2007

470 מיליון ש"ח להתנתקות ולהיערכות ביטחונית סביב רצועת עזה;

0.935 מיליארד ש"ח לקו התפר (סך כל ההוצאה בשנים 2003-2007 עמדה על 6.4 מיליארד ש"ח);

285 מיליון ש"ח למיגון יישובים סביב עזה.

מקור: משרד האוצר, *הצעת התקציב, עיקרי התקציב, 2007 ו-2008.*

העימות התרחב: מן השטחים לירדן ומירדן ללבנון

הנתונים שלעיל מתמקדים בהוצאות הביטחון הכרוכות בנעשה בשטחי יהודה, שומרון ועזה. אולם העימותים בין ישראל לפלסטינים לא הצטמצמו לשטחים אלה. כידוע, הארגונים הלוחמים הפלסטיניים, שהתרכזו לאחר 1967 בממלכת ירדן, סולקו משם בעקבות עימותי "ספטמבר השחור" ב-1971. הם עברו ברובם ללבנון והצליחו לפתח שם תשתית מדינית, כלכלית, צבאית ותרבותית ענפה, שקל היה להפכה למוקד פעילות צבאית נגד ישראל. ואכן, גבולה של ישראל עם לבנון הפך לאזור לחימה, שהובילה בסופו של דבר לשתי פלישות של צה"ל ללבנון, במטרה לעקור את הארגונים הלוחמים הפלסטיניים ממקומם (ה"פתחלאנד"). הפלישה הראשונה, משנת 1978, מוכרת כ"מבצע ליטני" ובמסגרתה פעל צה"ל בשטחי דרום לבנון במשך מספר שבועות. ארבע שנים אחר כך, ב-1982, פתח צה"ל במבצע רחב הרבה יותר, מבצע "שלום הגליל", שהוליד שהייה צה"לית של 18 שנה: שלוש שנים ראשונות שהה צה"ל בשטחים נרחבים של דרום לבנון; לאחר 1985 הוא תפס שטח מצומצם יותר, שהוגדר כ"רצועת ביטחון". הפינוי הסופי של צה"ל מלבנון היה ב-2000, אך

עוד קודם לכן, ב-1993 וב-1995, ערך צה"ל שני מבצעים בדרום לבנון, "דין וחשבון" ו"ענבי זעם", שכוונו נגד החיזבאללה.

מבצע "שלום הגליל" הוצג כמבצע נגד התשתית הצבאית הפלסטינית בדרום לבנון; ואכן, המבצע הוביל לפינויים של יאסר ערפאת ולוחמיו מבירות. אלא שלמבצע "שלום הגליל" הייתה גם מטרה רחבה יותר והיא השגת שליטה ישראלית בלבנון, באמצעות המלכתם של אישים וגופים פרו־ישראליים על ארץ זו.[112] פלישת צה"ל הולידה תנועת התנגדות מקומית חזקה, החיזבאללה, שהפכה ליעד הלחימה העיקרי של צה"ל במשך שנים רבות. כיוון שכך, במקרה של לבנון קשה להפריד בין העלויות של הלחימה בפלסטינים ובין העלויות של הלחימה ביעדים האחרים.

יחידות צה"ל ייחודיות לעימות עם הפלסטינים

ההתנגדות הפלסטינית אינה מתבטאת רק ב"סבבי לחימה"; מדובר בתופעה כמעט יום־יומית. הדבר הוביל את צה"ל להקים יחידות המיועדות ללחימה בפלסטינים. העיתונאי אמיר אורן תיאר את השינוי כלהלן:

> "שמונה פלוגות. רק שמונה פלוגות – צנחנים, גולני, משמר הגבול – איבטחו את הגבולות הפרוצים והשבריריים של ישראל עד לכוננות מאי 67' והמלחמה שבעקבותיה. זה, כולו, היה הכוח הקרקעי שהתבקש צה"ל להקצות לביטחון שוטף בקווי המגע עם מצרים, ירדן, סוריה ולבנון; ולא היה שם מכשול מגודר, ממוכשר ומוטס...
>
> "תשעים ושתיים פלוגות, פי 11 וחצי משמונה, נדרש צה"ל להציג בסמוך לתום המלחמה, לאבטחת הקווים החדשים ולשיטור בשטחים, וזה עוד לפני האינתיפאדה של סוף שנות ה-80' והלחימה שמאז ספטמבר 2000. ההבדלים שבין ביטחון שוטף ליסודי – הרתעת משטרים ערביים, על צבאותיהם המשוריינים והאווירים, ולחילופין הכרעתם במלחמה – היטשטש, והמאמץ הערבי לדחוק את ישראל מעמדותיה במהלומה אחת, בנוסח יום הכיפורים, התחלף בסדרה מצטברת של דקירות טרור".[113]

כיום מחזיק צה"ל מערך צבאי גדול לשיטור השטחים הפלסטיניים. צה"ל הקים במסגרת פיקוד דרום ופיקוד מרכז שתי אוגדות: אוגדת יו"ש כוללת חמש חטיבות מרחביות ואוגדת עזה כוללת שתי חטיבות מרחביות. במסגרת כוחות צה"ל הפועלים בשטחים הפלסטיניים הוקמו גם יחידות ייעודיות לשטחים אלה, כדוגמת דובדבן ושמשון, וכן יחידות סיור ייעודיות במשמר הגבול. משרד הביטחון אינו מפרסם נתונים על עלות הקמתן ואחזקתן של יחידות אלה.

על אלה יש להוסיף את יחידות החי"ר הרגילות, המחליפות זו את זו במשימות שיטור שוטפות בשטחים.

מעבר ליחידות הצבאיות הגדולות המעורבות כיום באחזקת השטחים הפלסטיניים, משרד הביטחון מממן גם את ההתגוננות הצבאית של ההתנחלויות. בין העלויות: הוצאות השכר והרכב של רכזי ביטחון שוטף, מיגון כלי רכב, מיגון אישי (נשק ואפודים קרמיים), הקמת גדרות, סלילת דרכי חירום ומערכת תאורה.[114]

העימות שאב אל תוכו גם את מערך ביטחון הפנים

ההוצאה הביטחונית של ישראל בגין השליטה בשטחים הפלסטיניים, שהצטמצמה בעבר בעיקר למשרד הביטחון, כוללת כיום גם את המשרד לביטחון פנים, הידוע יותר בשמו הקודם, משרד המשטרה. אמנם, המשטרה בישראל עוסקת בתפקידים הקלאסיים של משטרה כמו בכל מקום אחר בעולם – שמירה על הסדר הציבורי, אכיפת חוקי התנועה, מניעת פשיעה וכיו"ב. אלא שבצד זה היא הפכה גם לחלק חשוב של המערך הביטחוני הישראלי, ובעיקר לאחר שארגונים פלסטיניים החלו להילחם בישראל בדרך של פיגועים באזרחים באוטובוסים ובאתרים ציבוריים בישראל. על כך יש להוסיף כי המשרד לביטחון פנים כולל את אחת היחידות הפעילות ביותר בשמירה על גבולות המדינה ובשליטה הישראלית בשטחים הפלסטיניים, הלא היא משמר הגבול. לבסוף, המשרד לביטחון פנים אחראי גם על שירות בתי הסוהר, שמחזיק, בין השאר, באסירים פלסטיניים רבים.

על מרכזיותו של העימות הישראלי־פלסטיני בעבודת המשרד לביטחון פנים ניתן ללמוד מהגדרת המשימות של המשרד. למשל, הצעת תקציב המשרד לביטחון פנים לשנים 2015-2016 העמידה רשימה של דגשים לפעולות המשרד: ראשון ברשימת הדגשים הוא "הגברת תחושת הביטחון האישי בקרב אזרחי המדינה, תוך שמירה על הסדר הציבורי ואכיפת החוק".[115]

בתוך המשרד לביטחון פנים, המשטרה היא הגוף העיקרי. למשטרה יש שלושה תחומי אחריות, לפי הסדר הבא: 1. ביטחון הפנים; 2. שמירה על הסדר הציבורי; 3. לוחמה בפשיעה. כאשר בודקים את ההגדרה המפורטת של הסעיף הראשון, ביטחון פנים, מוצאים את הפירוט הבא, המבהיר היטב כי המאבק בפיגועים הפלסטיניים הוא אחד מעיסוקיה העיקריים של המשטרה:[116]

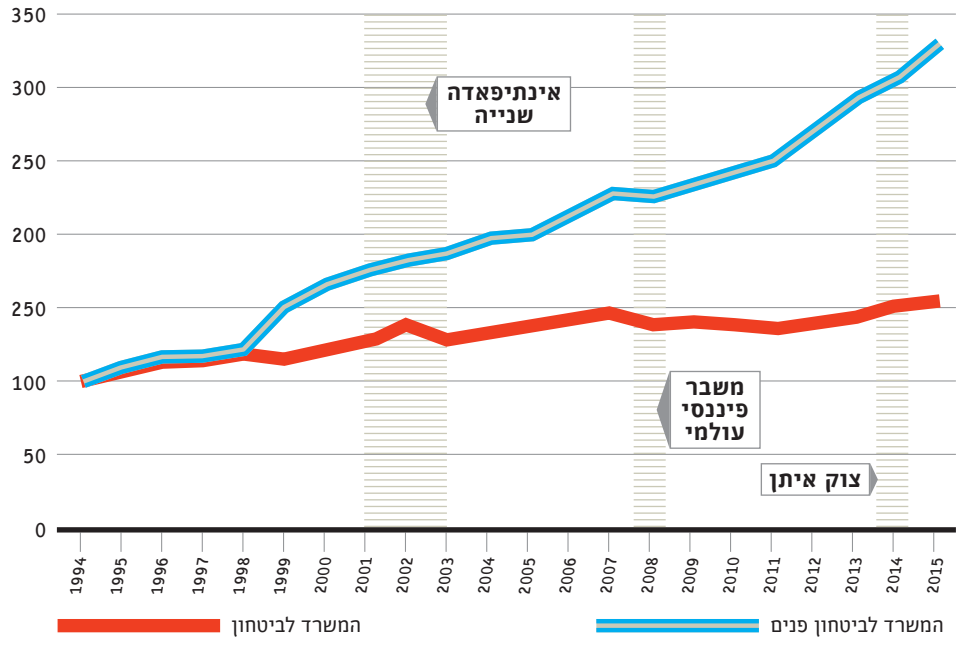
1. מניעה וסיכול פיגועים חבלניים של ארגונים עוינים באמצעות סריקות, חיפושים, סיורים ופעולות הסברה להגברת ערנות הציבור;
2. טיפול בקריאות אזרחים לבדיקת חפצים חשודים, בדיקת החפצים ופירוק מטענים;
3. טיפול בפיגועים חבלניים – חילוץ ופינוי נפגעים, סריקות אחר מטענים נוספים, הרחקת סקרנים;
4. הכוונת התנועה לעורקים צדדיים, מעצר חשודים וכו';
5. הסדרת השמירה בערים, במועצות המקומיות וביישובים שבמגזר החקלאי;
6. ארגון מתנדבי המשמר האזרחי לתפקידי שמירה ואבטחה בשגרה ובחירום;
7. אחריות לאבטחת מוסדות חינוך;
8. אחריות לאבטחת התחבורה הציבורית.

לכך יש להוסיף את הגוף המשטרתי שכל תכליתו היא להגביל את פעילות ההתנגדות הפלסטינית לתחום השטחים הפלסטיניים, הלא הוא משמר הגבול. משמר הגבול הוקם מלכתחילה, בשנות ה-1950, כדי למנוע את ההסתננות של פליטים פלסטיניים חזרה לישראל. כיום, משמר הגבול פועל בתוך השטחים ועל הקו הירוק. ספר התקציב מתאר את משמר הגבול כ"זרוע מבצעית מקצועית מרוכזת של המשטרה לביצוע מטלות משטרה בלחימה בטרור, באירועי פח"ע מיוחדים, בטיפול בהפרות סדר ופיזור הפגנות".[117]

בין השנים 1994 ל-2015, תקופה שלכל אורכה רבו הפיגועים הפלסטיניים בתוך שטחה של ישראל, גדל תקציב הביטחון בכ-50%, אך תקציב המשרד לביטחון פנים גדל ב-350%. כפי שניתן לראות בתרשים ובלוח שלהלן, חלקו של תקציב המשרד לביטחון פנים בתקציב המדינה (התקציב הרגיל, ללא תשלום חוב וריבית) הוכפל, בעוד שחלקו של תקציב הביטחון בתקציב המדינה הצטמצם במעט. המשרד לביטחון פנים, ובשמו הקודם משרד המשטרה, נשאב אל העימות בין פלסטינים לישראלים, במקום שיעסוק בעיסוקיה המסורתיים של משטרה: פיקוח על התנועה, ביטחון ברחובות הערים או שמירה על רכושם של אזרחים.

לוח 35: **הגידול בתקציב משרד הביטחון ובתקציב המשרד לביטחון פנים, 1994–2015**

מדד 100=1994



מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, החשב הכללי, *דין וחשבון כספי*, שנים שונות.

לוח 36: **משקל תקציב משרד הביטחון והמשרד לביטחון פנים בתוך תקציב המדינה (התקציב הרגיל), 1994–2015**

	תקציב ביטחון הפנים	תקציב הביטחון
1994	2.4%	24.2%
1995	2.5%	24.3%
1996	2.5%	24.4%
1997	2.6%	24.8%
1998	2.6%	24.8%
1999	3.2%	23.9%
2000	3.3%	24.1%
2001	3.3%	24.1%
2002	3.5%	25.9%
2003	3.6%	24.4%
2004	3.8%	24.7%
2005	3.7%	25.0%
2006	3.8%	25.4%
2007	4.0%	25.4%
2008	4.0%	24.6%
2009	4.1%	24.3%
2010	4.2%	24.1%
2011	4.3%	23.2%
2012	4.4%	22.8%
2013	4.6%	22.3%
2014	4.6%	22.9%
2015	4.8%	22.5%

מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, החשב הכללי, *דין וחשבון כספי*, שנים שונות.

ביום שאחרי

הסכסוך הישראלי הפלסטיני, המתגלם מאז 1967 במה שקרוי הכיבוש, הוא בעל השלכות שליליות משמעותיות על החברה והכלכלה בישראל. הוא אחראי לאי יציבות כלכלית ולצורך, שהפך חמור במיוחד באינתיפאדה השנייה, להחזיק במדיניות תקציבית מאוד מרוסנת, על מנת לטפח תדמית של משק אחראי ויציב על אף הסכסוך והעימותים האלימים.

הכיבוש תורם להשתרשות האי שוויון בישראל, אם באמצעות הסתמכות מתמדת של חלקים במשק על כוח עבודה זול ובלתי מיומן, אם באמצעות השקעות נמוכות בשירותים חברתיים ואם באמצעות דילולה של רשת הביטחון הסוציאלי.

השכבה המבוססת, "אומת הסטארט־אפ", לא נדרשה לתרום למאמץ הלאומי כפי יכולתה: להפך, היא אף נהנתה מהפחתת מסים משמעותית. המעמד הבינוני ואלה שמתחתיו, שלא נהנו מהפחתות המיסים, נדרשו לשאת בהוצאות גדלות על שירותים ציבוריים שתקציביהם קוצצו ולשאת בתוצאות הדילול של רשת הביטחון הסוציאלי.

שתי קבוצות רבות עוצמה, כל אחת בתחומה היא וללא קשר ביניהן, מעצבות את סדר היום הציבורי באופן המקשה על צירופה של כלל האוכלוסייה ל"אומת הסטארט־אפ": המאון העליון הפוליטי, שפועל למניעת הסדר מדיני הכולל מדינה פלסטינית ובכך תורם להנצחת הכיבוש והסכסוך ובסופו של דבר לאי יציבות הכלכלית; והמאון העליון הכלכלי, שפועל בהתמדה להעצמת המעמד הפריבילגי שלו עצמו, גם כאשר זה מקשה על קידומם של ישראלים אחרים. המאון העליון הפוליטי מוצא בהתקוממויות הפלסטיניות אישור לטענתו כי אין עם מי לדבר. המאון העליון הכלכלי נהנה מכך שהממשלה בחרה להתמודד עם המשברים שיוצרות ההתקוממויות ובעיקר האינתיפאדה השנייה בכלים הלקוחים מספר המתכונים של הניאו־ליברליזם.

איוולת היא לחשוב שניתן לשלוט בכוח על מיליוני פלסטינים מבלי שהדבר ישפיע על הנעשה בתוך ישראל. הדיון הציבורי בסכסוך מתמקד בסוגיות של מוסר ודמוקרטיה. מסמך זה מבקש להעלות לסדר היום את העובדה שהסכסוך המתמשך פוגע ברמת החיים של כולנו ותורם להעמקת האי שוויון בינינו.

ביום שאחרי, רבים ישאלו: איך עשינו את זה לעצמנו.

הערות שוליים ומקורות

1 איתן ברגלס (1989), בתוך "משקי ישראל והשטחים המוחזקים: מלחמה ושלום – ערב עיון." *רבעון לכלכלה* ל"ה, 599–600.
2 בנק ישראל (2002), *המשק והמדיניות הכלכלית*: עמ' 8.
3 בנק ישראל, (2002), *דין וחשבון 2002, התוצר לענפיו, שוק העבודה, תקציב המדינה והממשלה הרחבה*: עמ' 1.
4 בנק ישראל, שם: עמ' 6.
5 בנק ישראל (2002), שם: עמ' 3.
6 צבי אקשטיין ודני צידון (2003), "השלכות מקרו־כלכליות של טרור: התיאוריה והמקרה של ישראל", כנס כלכלי של בנק ישראל בנושא: השפעת רפורמות ושינויי מדיניות על המשק הישראלי.
7 BDI (14.11.2004), "בארבע שנות האינתיפאדה השנייה הפסיד המשק 12 מיליארד דולר", הודעה לעיתונות. (היוון מחירים - של מרכז אדוה).
8 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, *השנתון הסטטיסטי לישראל 2016*, לוח 23.1.
9 ספיר פרץ (30.12.2014), "2014: ירידה של 7% בתיירות הנכנסת בהשוואה ל-2013", *גלובס*.
10 בנק ישראל (2016), *דין וחשבון 2015*: עמ' 35.
11 בנק ישראל (16.3.2015), הודעה לעיתונות, *השפעתם של עימותים צבאיים על הפעילות המשקית*.
12 משבר שהתרחש ב-2001, כאשר משרד האוצר הציע תקציב לשנת 2002 שהתבסס על תחזית צמיחה שהתעלמה מהשלכות האינתיפאדה ומהמיתון העולמי המתמשך. בנק ישראל וקהילת העסקים תקפו את שר האוצר סילבן שלום ולחצו עליו לקצץ בתקציב. שר האוצר הטיל את אשמת המיתון על הריבית הגבוהה של בנק ישראל. שר האוצר ונגיד בנק ישראל הגיעו לבסוף להסכמה: שר האוצר הודיע בדצמבר 2001 על קיצוצים בתקציב ונגיד בנק ישראל הסכים להוריד באופן דרסטי את הריבית, אך השניים המשיכו לתקוף זה את זה. ספקולנטים ואחרים הריחו בלבול וחוסר אחידות אצל ההנהגה הכלכלית, ופתחו במתקפה על השקל, שפוחת באופן חד מול הדולר.
13 משרד האוצר, אגף החשב הכללי (2015), *הדו"ח השנתי של היחידה לניהול החוב באגף החשב הכללי*: עמ' 20.
14 הנתונים לקוחים מתוך אתר האינטרנט http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi, 2015: טבלה מס. 2; עמירם ברקת (9.5.2015), "פיץ' מאשררת את דירוג האשראי של ישראל בתחזית 'יציבה'". *גלובס*.
15 משרד האוצר, אגף החשב הכללי, *דו"ח החוב הממשלתי 2013*: עמ' 49.
16 אתר Trending Economincs: http://www.tradingeconomics.com/israel/rating
17 עמירם ברקת, *גלובס*: שם.
18 https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_credit_rating#Standard_.26_Poor.27s
19 מרכז אדוה (27.10.2002). *הערות מרכז אדוה להצעת התקציב לשנת 2003*, לקראת הדיון בכנסת בהצבעה ראשונה.
20 מרכז אדוה, (2005), *קריאה לממשלה לקראת הדיון על תקציב 2006: סל השקעה בחברה הישראלית*.
21 בשנת 2018 מס החברות עתיד לרדת ל-23%. מרכז אדוה, *תמונת מצב חברתית*, שנים שונות; משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, *דוח שנתי*, שנים שונות.
22 יאיר רבינוביץ' (יו"ר) (יוני 2002), *רפורמה במס הכנסה: המלצות הוועדה לרפורמה במס* (ועדת רבינוביץ'): מבוא.
23 בנק ישראל (2003), *דין וחשבון 2003, התוצר לענפיו, שוק העבודה, תקציב המדינה והממשלה הרחבה*: עמ' 153.
24 שם: עמ' 154.
25 שם: עמ' 166.
26 שלמה סבירסקי (2005), *מחיר היוהרה*, הוצאה לאור מפה: עמ' 124.
27 לאה אחדות (2003), "מגמות התפתחות של מערכת הביטוח הלאומי", בתוך המוסד לביטוח לאומי, *סקירה שנתית 2003-2002*: פרק 1, עמ' 29.
28 משרד האוצר (אפריל 2002), "המדיניות הכלכלית לשנים 2003-2002, התאמות בתקציב 2002 ובתקציב 2003; חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), תשס"ב – 2003).
29 שלמה סבירסקי ואתי קונור־אטיאס (נובמבר 2003), *שנים שחורות*, מרכז אדוה: עמ' 36-35.
30 גל זהר ומיכל פרנקל (מרץ־יוני 2011), "ויסקונסין בישראל: כרוניקה של קבלת החלטות תחת הגמוניה אידֵאולוגית", *רבעון לכלכלה* 58: עמ' 23.
31 לפרטים נוספים ר' זהר ופרנקל: שם.
32 שירות התעסוקה הישראלי (אוגוסט 2016), *תכנית "מעגלי תעסוקה" – תוצאות ראשוניות*.
33 לאה אחדות ומישל סטרבצ'ינסקי (נובמבר 2016), "מרווחה לתעסוקה: האמנם מדיניות זו נמצאת בסדר עדיפות גבוה של ממשלת ישראל?" מגזין התכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים, גיליון 25.
34 בנק ישראל (2.2.2016), *סקירת ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים* (140): עמ' 35.
35 הועדה למלחמה בעוני בישראל (ועדת אלאלוף), (יוני 2014), *דו"ח*: עמ' 24.
36 שם: עמ' 23.
37 המוסד לביטוח לאומי (2013), דו"ח שנתי 2012, עמ' 231.
38 אסתר טולידנו (2012), *מקבלי דמי אבטלה בשנת 2011*, המוסד לביטוח לאומי: לוח 3, עמ' 15.
39 שם: פתח דבר.
40 אסתר טולידנו (2015). *מובטלים שחזרו לקבל דמי אבטלה בשני העשורים האחרונים*: עמ' 1.

41 בשנת 2009, בעקבות המשבר הכלכלי העולמי שהביא למיתון ולעליה בשיעור המובטלים, נקבעה הוראת שעה למקרה שבו שיעור האבטלה במשק יהיה גבוה מ-7.5%. ההוראה אפשרה למובטלים בני 25 ומעלה לקבל קצבת דמי אבטלה חלקית (מחצית מתקופת הזכאות הרגילה) על בסיס תקופת אכשרה מצומצמת יותר. ביוני 2009 עלה שיעור המובטלים לרמה שנקבעה בהוראה והיא נכנסה לתוקף עד לפברואר 2010, אז ירד שיעור המובטלים במשק אל מתחת לסף שנקבע. הוראת השעה היטיבה עם כ-10,000 מובטלים שלא היו זכאים לדמי אבטלה בתנאים הרגילים והביאה לעלייה זמנית במספר מקבלי הקצבה. במקביל הוארכה תקופת הזכאות לקבלת דמי אבטלה לצעירים בגילאי 25-35, זכאות אותה הצליחו למצות כמחצית מ-46,000 המובטלים הצעירים באותה תקופה. (המוסד לביטוח לאומי [2012], *סקירה שנתית 2011*: עמ' 220-219).

42 שלמה סבירסקי ואתי קונור־אטיאס (2003), *שנים שחורות*, מרכז אדוה: עמ' 38-37.

43 דניאל גוטליב (2007), *העוני וההתנהגות בשוק העבודה בחברה החרדית*, מכון ון ליר, התכנית לכלכלה וחברה: עמ' 7.

44 מיכל אופיר ותמי אליאב (דצמבר 2005), *קצבות הילדים בישראל: מבט היסטורי וראייה בינלאומית, סקירה היסטורית של קצבות הילדים בישראל 1959-2004, השוואה בינלאומית של גמלאות למשפחות עם ילדים בחמש־עשרה מדינות באירופה)*: עמ' 28 .

45 המוסד לביטוח לאומי, (2015), *ממדי העוני והפערים החברתיים 2014*, פתח דבר.

46 שם: עמ' 28.

47 המוסד לביטוח לאומי, *ממדי העוני והפערים החברתיים*, שנים שונות.

48 Arie Arnon, Israel Luski, Avia Spivak and Jimmy Weinblatt (1997), *The Palestinian Economy: Between Imposed Integration and Voluntary Separation*. New York: Brill: p. 2.

49 שלמה גזית, (1985), *המקל והגזר: הממשל הישראלי ביהודה ושומרון*, זמורה ביתן: עמ' 149.

50 Sarit Cohen Goldner (2015), "Measuring the Impact of Temporary Foreign Workers and Cross-Border Workers on Labor Market Transitions of Native Israelis". *Discussion Paper No. 8-15*. The Pinchas Sapir Center for Development, Tel Aviv University: p. 3.

51 בנק ישראל (מארס 2015), *דין וחשבון לשנת 2014*: עמ' 134.

52 World Bank (July 2002), *Long Term Policy Options for the Palestinian Economy*: p. 34.

53 Cohen Goldner (2015), op.cit.: 3. אדריאנה קמפ ורבקה רייכמן (2008), *עובדים וזרים*, מכון ון ליר: עמ' 84.

54 קמפ ורייכמן, שם: עמ' 114.

55 Palestinian Central Bureau of Statistics (25.2.2016), *Press Release on the Results of Labour Force Survey in Palestine, 2015*.

56 הוועדה להסדרה, פיקוח ואכיפה בתעסוקת עובדים פלסטינים בישראל (ועדת אקשטיין), *דו"ח* (2011): עמ' 28.

57 מדור התשלומים ברשות האוכלוסין במשרד הפנים הוקם ב-1970 והוא הגוף האחראי על מתן היתרי העסקה למעסיקים עובדים פלסטינים בישראל, לחישוב שכר העובדים ולהעברת ניכויים והפרשות סוציאליות משכרם לרשויות הרלוונטיות.

58 קו לעובד (אוגוסט 2012), *העסקת פלסטינים בישראל ובהתנחלויות, מגבלות כבילה ופגיעה בזכויות*; קו לעובד (5.4.2016), "מכפילים את מספר המועסקים – ומי דואג לביטחון ולזכויות העובדים?"

59 בנק ישראל (מארס 2015), *דין וחשבון 2014*: עמ' 135; קו לעובד, 5.4.16.

60 קו לעובד (אוגוסט 2012), *העסקת פלסטינים בישראל ובהתנחלויות, מגבלות כבילה ופגיעה בזכויות*; קו לעובד (5.4.2016), *מכפילים את מספר המועסקים ומי דואג לביטחון וזכויות העובדים*.

61 קו לעובד (5.4.2016), *מכפילים את מספר המועסקים ומי דואג לביטחון וזכויות העובדים*.

62 ממשלת ישראל (8.3.16), החלטה 1236, *חיזוק שיתוף הפעולה הכלכלי באמצעות תעסוקת עובדים פלסטיניים בישראל*.
ממשלת ישראל (18.12.16), החלטה 2174. הגדלת היקפי התעסוקה של עובדים פלסטיניים בישראל מאזור יהודה ושומרון, ייעול אופן הקצאת היתרי עבודה והבטחת תנאי העסקה הוגנים לעובדים פלסטיניים.

63 מומי דהן (2007), "מדוע ירד שיעור ההשתתפות של גברים בכוח העבודה הישראלי?", *רבעון לכלכלה*, 54 (1): עמ' 45-7; נח לוין־אפשטיין, מאג'ד אלחאג' ומשה סמיונוב (1994), *הערבים בישראל בשוק העבודה*, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

64 ערן ישיב וניצה קסיר (2013), *שוק העבודה של ערביי ישראל, סקירת מאפיינים וחלופות מדיניות*: עמ' 65.

65 ערן ישיב וניצה קסיר (2013), *שוק העבודה של ערביי ישראל, סקירת מאפיינים וחלופות מדיניות*. אוניברסיטת תל אביב ובנק ישראל: עמ' 26.

66 Cohen Gouldner, op. cit., 2015.

67 Cohen Goldn (2015), op. cit; דניאל גוטליב ושמואל אמיר (2005), *כניסת זרים ודחיקת מקומיים מתעסוקה בישראל*, משרד התמ"ת, מינהל תכנון, מחקר וכלכלה.

68 סאמי מיעארי, עולה נבואני ונביל חטאב (2011), *מגמות בפערי שכר בין ערבים ליהודים, 2009-1997*, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

69 מיעארי ואח', שם: פרק ב' עמ' 4.

70 David Bartram (June 2004), "Labor Migration Policy and the Governance of the Construction Industry in Israel and Japan", *Politics and Society*, Vol. 32, No.2, pp. 131-170.

71 שם: עמ' 140.
72 שם: עמ' 142.
73 שם: שם.
74 הועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא ישראלים (מאי 2007), *דו"ח*; הוועדה להסדרה, פיקוח ואכיפה בתעסוקת עובדים פלסטינים בישראל (מאי 2011), דו"ח.
75 בנק ישראל (מארס 2015), *דין וחשבון לשנת 2014*: עמ' 134.
76 World Bank. 2013. *West Bank and Gaza Area C and the Future of the Palestinian Economy*, Report No. AUS292. הועדה להסדרה, פיקוח ואכיפה על העסקת עובדים פלסטינים בישראל (2011), *דו"ח*.
77 ועדת אקשטיין, *דו"ח*, שם: פרק ה'; בנק ישראל (2013), *דין וחשבון לשנת 2012*: עמ' 67-69; מיעארי ואח' (2011).
78 שלמה סבירסקי, (1981), *לא נחשלים אלא מנוחשלים*. חיפה: מחברות למחקר ולביקורת: עמ' 22; שלמה סבירסקי ומנחם שושן (1985), *עיירות הפיתוח – לקראת מחר שונה*, יתד: עמ' 5; גבריאל ליפשיץ (1997), *קליטת עולים בערי הפיתוח, 1995-1990*, מכון ירושלים לחקר ישראל.
79 סבירסקי, *לא נחשלים*: פרק 2.
80 יוברט לו־יון ורחל קלוש (1995), *דיור בישראל*, מרכז אדוה: עמ' 33-32.
81 שלמה סבירסקי (2005). "1967: "תפנית כלכלית־מדינית בישראל", בתוך *עיונים בתקומת ישראל – חברה וכלכלה בישראל: מבט היסטורי ועכשווי*. שדה בוקר: מכון בן גוריון לחקר ישראל, הציונות ומורשת בן גוריון.
82 סבירסקי ושושן, שם: עמ' 1.
83 ליפשיץ, שם: 11.
84 ליפשיץ, שם: 37.
85 דני רובינשטיין (1982), *מי לה' אלי: גוש אמונים*, הקיבוץ המאוחד: עמ' 9.
86 שלמה סבירסקי (1981), *לא נחשלים אלא מנוחשלים*: עמ' 344.
87 ברברה סבירסקי ושלמה סבירסקי (2003), *שינוי ערכי במדיניות הממשלה: שחיקה בתכניות רבות שנים של סיוע ממשלתי לקבוצות מעוטות משאבים*, מרכז אדוה.
88 שלמה סבירסקי (1981), *לא נחשלים אלא מנוחשלים*: עמ' 344.
89 ר' לי כהנר (2016), בין גטו־פוליטיקה לגיאו־פוליטיקה: התנחלויות חרדיות בגדה המערבית," בתוך *תיאוריה וביקורת, במה ישראלית*. גיליון 47: עמ' 73.
90 לגבי ראשי גוש אמונים ר' דני רובינשטיין, שם: 12.
91 נעמה לזימי (11.11.2013), "מהחלום הישראלי לחצר האחורית", אתר "העוקץ".
92 דני רובינשטיין, שם: עמ' 13 ו-127.
93 שם: עמ' 73.
94 אשר כהן (2015), "משהו חדש מתחיל: הבית היהודי בבחירות 2013 כמפלגת מחנה פתוחה", בתוך: מיכל שמיר (עורכת) *הבחירות בישראל 2013*. המכון הישראלי לדמוקרטיה..
95 ספי קלר (30.12.14), *הליכוד מבפנים: עולמם של מתנחלים ועסקנים*, אתר מידה.
96 כבר ב-1983 הצביע הגיאוגרף יהודה גרדוש על ייצוג־חסר בכנסת של הפריפריה. גרדוש הסיק כי עובדה זו הינה גורם מרכזי לפערים בין המרכז לפריפריה. מחקר של Latner & McGann משנת 2005 מצא ייצוג חסר בכנסת ה-16 של מחוזות הצפון והדרום וייצוג יתר של מחוז יו"ש (ההתנחלויות). מחקר מקיף שנעשה על ידי אסף בקר מהעמותה להעצמת האזרח בחן את הייצוג בכנסת של אזורי הארץ – פריפריה רחוקה, פריפריה קרובה ואזור המרכז כמו גם את ייצוגן של קבוצות אוכלוסייה שונות – עולים חדשים, מזרחים, תושבי קיבוצים וערבים – כל זאת בשנים 1999-2008. בדומה לממצאים שלנו, מצביע המחקר על ייצוג יתר בולט לתושבי ההתנחלויות ביהודה ושומרון – 11 חברי כנסת בממוצע (אסף בקר (2011), אי שוויון אזורי בעוצמת האזרח, בתוך גדעון דורון, גדעון [עורך], *ייצוב עצבי הממשל*. המרכז הישראלי להעצמת האזרח ואוניברסיטת תל אביב). כמו כן הצביע בקר על תהליך של התגברות הייצוג של הפריפריה הקרובה במקביל לירידה במשקלה של הפריפריה הרחוקה, בעיקר הנגב והגליל, בשני העשורים האחרונים. הוא גם מצא כי החל בכנסת ה-7 (1973-1969) יש עלייה ניכרת בשיעורם של חברי כנסת מזרחים, עד לשיא של מעל 40 חברי כנסת בכנסת ה-14. עם זאת, רק בודדים מהם הגיעו מהפריפריה הרחוקה. הכנסת ה-14 הייתה גם הכנסת בה שיעורם של חברי כנסת יוצאי עיירות הפיתוח היה הגבוה ביותר.
97 בנא עאוני (2011), *מצוקת הדיור בקרב החברה הערבית בישראל*, האגודה לזכויות האזרח.
98 בהחלטת הממשלה לא מצוין לאיזו שנה מתייחסים הנתונים. החלטת ממשלה 2365 מיום 21.12.2014, *פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים בשנת 2015*.
99 משרד התמ"ת, מינהל מחקר וכלכלה (ינואר 2011), *אזורי תעשיה משותפים ליהודים ולבני מיעוטים ותרומתם לתעסוקה בקרב בני מיעוטים*.
100 שם: שם.
101 סיכוי, העמותה לקידום שוויון אזרחי (מאי 2014), *שילוב רשויות מקומיות ערביות במינהלות אזורי תעשייה מרחביים משותפים*.
102 מבקר המדינה (מאי 2013), *דוח שנתי 63ג לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011*, עמ, 1723 - 1768.
103 סיכוי, שם: 5.
104 עדאלה, המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל (מרץ 2015), *לא "כשלים" אלא מכשולים. תגובת עדאלה לדוח מבקר המדינה בנושא משבר הדיור*.
105 ראיון עם סמי ליהאני, ראש אגף פיתוח כלכלי של אגף המיעוטים, המשרד לשיוויון חברתי. ה-8.5.2017.

106 יש"ע וגולן – היישובים אורנית, אלפי מנשה, אלקנה, אפרתה, אריאל, בית אל, בית אריה, ביתר עילית, גבעת זאב, הר אדר, מודיעין עילית, מעלה אדומים, מעלה אפרים, עמנואל, קדומים, קצרין, קרית ארבע וקרני שומרון, והמועצות האזוריות גולן, גוש עציון, הר חברון, חוף עזה, מגילות, מטה בנימין, ערבות הירדן ושומרון. למן שנת 2005 לא נכללים היישובים שפונו במסגרת תוכנית ההתנתקות: יישובי צפון השומרון – גנים, חומש, כדים ושא־נור והמועצה האזורית חוף עזה. במהלך הניתוח נבחין גם בין התנחלויות חרדיות – ביתר עלית, מודיעין עלית ועמנואל – ובין שאר ההתנחלויות.

107 עיירות פיתוח – הלמ"ס מונה 25 "יישובי פיתוח": אופקים, אילת, בית שאן, בית שמש, דימונה, חצור הגלילית, טבריה, יבנה, ירוחם, יקנעם עילית, כרמיאל, מגדל העמק, מעלות־תרשיחא, מצפה רמון, נצרת עילית, נתיבות, עכו, עפולה, ערד, צפת, קריית גת, קריית מלאכי, קריית שמונה, שלומי ושדרות (הלמ"ס, *סקר כוח אדם 1998*: עמ' 37).

108 יישובים ערביים – עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות שתושביהן ערבים (לא כולל יישובים בעלי אוכלוסייה מעורבת, יהודית וערבית). היישובים הבדואיים הבלתי מוכרים אינם נכללים בחישוב, משום שאין בהם רשות מקומית והם אינם מקבלים תקציבים ממשלתיים. הכללתם בחישוב לנפש הייתה מורידה את רמת התקצוב המוניציפלי של היישובים הערביים בישראל. לא נכללו יישובים ערביים שלא הגישו דוחות כספיים מבוקרים למשרד הפנים במועד.

109 פורום ה-15 – רשויות מקומיות שאינן מקבלות מענקי איזון מהמדינה. החברות בפורום הן: אשדוד, באר שבע, גבעתיים, הרצליה, חדרה, חולון, חיפה, כפר סבא, נתניה, פתח תקוה, ראשון לציון, רחובות, רמת גן, רעננה ותל אביב־יפו.

110 מלבד המענק הכללי נהנות הרשויות המקומיות גם ממענקים להקטנת הגירעון וממלוות לאיזון. כאמור, מענקים אלו לא נכללו בעבודה זו.

111 טל וולפסון ומישל סטרבצ'ינסקי (2012), *ההשלכות הכלכליות של מבצע "עמוד ענן"*, מכון ון ליר, מגזין התוכנית לכלכלה וחברה.

112 זאב שיף ואהוד יערי (1984), *מלחמת שולל*, שוקן.

113 אמיר אורן (13.4.2004), "נכנע לטרור, חוזר ל-242", *הארץ*.

114 שם: שם.

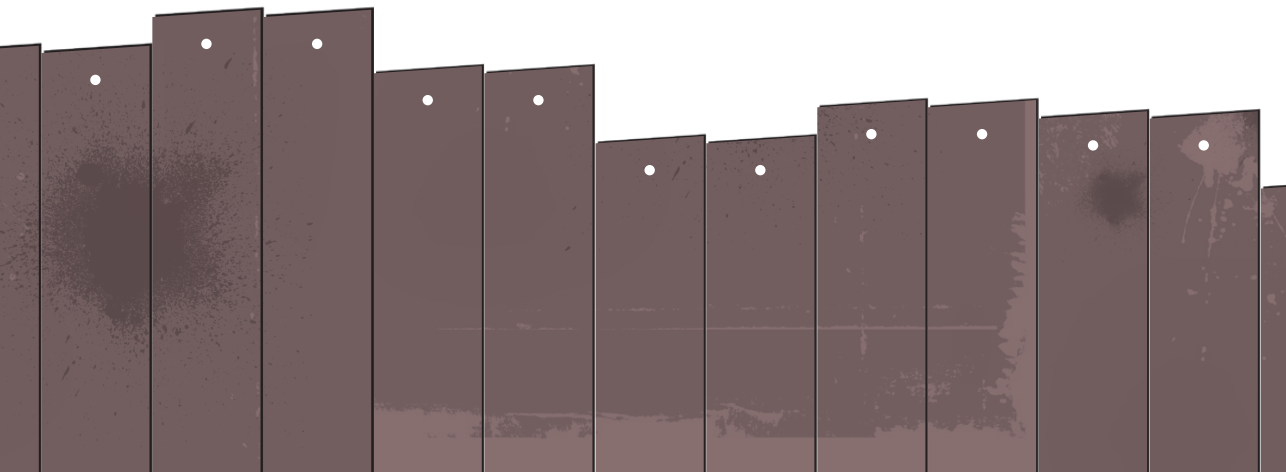
115 משרד האוצר, אוגוסט 2015, *הצעת תקציב לשנות הכספים 2016-2015, המשרד לביטחון פנים*: עמ' 25.

116 שם: שם.

117 שם: עמ' 29.

AdvaCenter مركز أدفا

מרכז אדוה

מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל

סטודיו נעם תמרי