



עורכת משנה: סמדר שאול

עורכים: פול ריבלין וברנדון פרידמן

כרך 7, גיליון 3, מרץ 2017

כלכלת טורקיה משלמת את המחיר

פאול ריבלין

מאז המשברים הכלכליים הקשים מהם סבלה טורקיה בשנת 2001, חל שיפור דרמטי בביצועיה מבחינת רווחה וכלכלה, תודות לשינויים שהחילה במדיניותה. בין השיפורים שהתחוללו, עלייה של כ- 50% בהכנסות הריאליות לנפש, הפחתה של יותר ממחצית בשיעור העוני, והפחתה גדולה אף יותר בשיעור העוני הקיצוני. בזכות השיפור בתחום הרווחה, עלתה תוחלת החיים הממוצעת בארבע שנים, שיעורי ההרשמה ללימודים ושיעורי המסיימים בכל רמות השכלה גדלו באופן משמעותי, והפערים המגדריים מבחינת השכלה הצטמצמו. במקביל נמשך שינוי פני הכלכלה הטורקית לכלכלה של תעשייה ושירות, בשעה שבתחום החקלאות הועסקו כחמישית מכלל המועסקים. ואולם, תהליך הצטרפותה של טורקיה לכלכלות המפותחות בעולם הואטה לאחר 2008, וגם אופן התקדמותה הוא שונה בצורה ניכרת מהתהליכים ההיסטוריים שהתחוללו בכלכלות בעלות הביצועים הטובים ביותר. שינויים אלה התרחשו בשל היחלשות קצב הרפורמה שתוכננה להצעיד את טורקיה לעבר חברות באיחוד האירופי, כמו גם בשל החלטות כלכליות שהפכו לפוליטיות יותר ויותר. אם כן, הצמיחה הכלכלית בטורקיה ממשיכה להיות לא מאוזנת, ומלווה בעלייה של המגזר הפרטי והחוב החיצוני.

הכלכלה הטורקית משלמת מחיר גם עבור הקשיים הפוליטיים הבסיסיים במדינה. ביולי 2016, לוותה ההפיכה הכושלת שהתחוללה במדינה בהטלת מצב חירום. יותר מ-140,000 מועסקים במגזר הציבורי הושעו או פוטרו, בכלל זה חמישית מהשופטים והתובעים, יותר משליש מצוות הפיקוח על הבנקים (BRSA), ופקידים במספר משרדים ממשלתיים כלכליים. כ-40,000 בני אדם נעצרו, ויותר מ-4000 חברות ומוסדות שהחזיקו בנכסים השווים לכ- 4 ביליון דולר, נסגרו או הוחרמו על ידי המדינה.

מדיווחי האו"ם עולה כי בין יולי 2015 לדצמבר 2016, נהרגו כ-2000 בני אדם במהלך פעולות להבטחת הביטחון בדרום-מזרח טורקיה. בין ההרוגים, קרוב ל-800 אנשי כוחות הביטחון וכ-1200 תושבים מקומיים, מתוכם מספר לא ידוע של תושבים שהיו מעורבים בפעולות אלימות ולא אלימות נגד המדינה. המספר המוערך של העקורים בדרום-מזרח טורקיה (IDPs) נע בין 355,000

לחצי מיליון בני אדם, ומדובר בעיקר באזרחים טורקיים מהאזור הכורדי. אוכלוסיית העקורים המדווחת כוללת תושבים שעקרו לפרברים, לערים ולכפרים השכנים, כמו גם לחלקים אחרים במדינה. עדות נוספת לקונפליקט בו שרויה טורקיה התקבלה בהחלטה ממשלתית שהוכרזה בספטמבר 2016, שתכליתה שחזור ופיתוח כלכלי בדרום-מזרח המדינה. על פי התוכנית, ממשלת טורקיה עשויה להשקיע 21 ביליון דולר באזורים שלדבריה "נהרסו בידי ה-PKK מאז יולי 2015". המנהלת לפיתוח הדיור (*The Housing Development Administration*) מתכננת לבנות או לחדש יותר מ-30,700 בתים, כמו כן לבנות 800 מפעלים, 36 אצטדיוני ספורט, ו-15 בתי חולים חדשים.

בעוד הסכסוך בדרום-מזרח המדינה נמשך, מתמודדת טורקיה מול מקרה חירום נוסף. לפי נתוני הנציב העליון של האו"ם לפליטים, ישנם בטורקיה נכון לפברואר 2017 כ-2.9 מיליון סורים, כ-10% חיים במחנות שהוקמו לאורך הגבול עם סוריה. השאר התפזרו בכל רחבי המדינה, כולל באזורים המערביים והמפותחים יותר. מדובר באוכלוסייה צעירה שיותר ממחציתה מתחת לגיל 18, ו-20% ממנה מתחת לגיל 11, בעוד שרק שני אחוזים מתוכה מעל לגיל 65.

על פי מקורות טורקים רשמיים, הסתכמה ההוצאה הכוללת של הממשלה על המהגרים הסורים בסוף 2015 ב-8 ביליון דולר (1.1% מהתמ"ג לשנת 2015). כ-5% מהסכום מומן במשותף עם הקהילה הבינלאומית. בהסכם שנחתם במרץ 2016 בין האיחוד האירופי לטורקיה נכללה חבילת סיוע פיננסי בעלות של 6 ביליון דולר עד 2018, שנועדה להגדיל את המימון המשותף. במקביל, נדרשות הוצאות נוספות בתחום החינוך, הבריאות ולימוד השפה, לטובת השתלבותם והכללתם החברתית (*Social Inclusion*) של המהגרים בתוך החברה הטורקית, העשויות להמשיך ליצור לחץ על כספי הציבור הטורקי.

שילובם של המהגרים בשוק העבודה מהווה בעיה נוספת בטווח הקצר. רק 20% מהמהגרים הסורים בעלי השכלה תיכונית ומעלה. המספר המוערך של המהגרים בגיל העבודה קרוב ל-1.4 מיליון (שהינו שווה ערך ל-5% מכוח העבודה הטורקי), וכניסתם לשוק העבודה עשויה להרחיב את היקף בעלי המיומנויות הנמוכות בשוק. ישנן עדויות לפיהם המהגרים מחליפים את הטורקים במספרים משמעותיים בפלחי שוק מסוימים, בהם עבודות חקלאות עונתיות, עבודות במגזר הלא-פורמאלי, ובמגזר השירותים. טורקים המועסקים באבטחת אזורי הגבול זוכים לשכר טוב יותר, מכיוון שמדובר בעבודה במגזר הפורמאלי, שהינה הכרחית לנוכח העלייה בהוצאות על המהגרים ולמענם. הזדמנויות למציאת עבודה על ידי מהגרים מיעוטי מיומנויות במגזר הפורמאלי תחת חוקי העסקה הנוכחיים והרגולציות (כולל שכר המינימום החדש) מוגבלות מאוד, ומובילות לכך שהרבה מאוד מהגרים עובדים במגזר התעסוקה הלא-פורמאלי.

הנתונים האחרונים הראו שפל מבחינה כלכלית ברבעון השלישי (יולי-ספטמבר) של 2016 כאשר התמ"ג במונחים הריאליים היה נמוך ב-1.8% מזה של הרבעון השלישי של 2015. זאת בהשוואה לצמיחה של 6% בשנת 2015, ו-4.5% במחצית הראשונה של 2016. התפוקה החקלאית פחתה ב-7.7% והייתה חלשה במחצית הראשונה של השנה; התפוקה התעשייתית פחתה ב-1.4%, בעוד הייצור פחת ב-3.2%. הגידול בייצור בענף הבנייה הואט באופן דרמטי מ-15.7% ברבעון השלישי, ל-1.4%. מגזר השירותים, שהינו הגדול ביותר בכלכלה הטורקית, סבל מירידה של 8.4% בתפוקה ברבעון השלישי. על פי קרן המטבע הבינלאומית (IMF), הצריכה המקומית היוותה מקור עיקרי

לצמיחה, לצד עלייה ניכרת בהוצאות הכספיות הציבוריות ועלייה בשכר המינימום. חוסר הוודאות הפוליטי, ירידה ברווחיות התאגידים, גידול איטי מאוד באשראי, וירידה חדה בהכנסות מתיירות הסתיימו בירידה בהשקעות וביצוא. האבטלה צמחה מ-3.1 מיליון (10.3%) בנובמבר 2016, ל-3.7 מיליון (11.6%) בפברואר 2017, לאחר ניכוי תעסוקה עונתית. שיעור המובטלים בקרב בני הנוער צמח מ-18.3% ל-21.3% במהלך תקופה זו.

פיחות של כשליש התרחש בשער החליפין של הלירה הטורקית בהשוואה לדולר האמריקאי בשנה החולפת. הרבה מזה אירע במהלך המשבר שהתחולל בעקבות ניסיון ההפיכה, והמשיך בתחילת ינואר 2017. על מנת להגן על ערך המטבע, העלה הבנק המרכזי של טורקיה את שיעורי הריבית. מהלך זה נעשה בניגוד לרצון הממשלה, כשברקע הכלכלה החלשה. הירידה בשער החליפין שיקפה אף היא חרדה בנוגע למאזן התשלומים של החוב החיצוני של טורקיה.

טורקיה לוותה סכומים גדולים מחו"ל למימון פרויקטים של בניית תשתיות עבור המגזר הציבורי-הפרטי בהיקף של 140 ביליון דולר. אלה הפכו ליקרות יותר למימון במטבע המקומי, בשל הפיחות. סך החוב הכללי של חברות טורקיות לא פיננסיות צמח מכמעט 32 ביליון דולר בשנת 2002, ל-176 ביליון דולר בשנת 2010, ול-304 ביליון דולר בסוף 2016. ערך חוב הנטו צמח מ-6.5 ביליון דולר ב-2002, ל-89.4 ביליון דולר בשנת 2010, ול-201.5 ביליון דולר בסוף 2016. הלוואות מחו"ל גדלו מ-25.7 ביליון דולר ב-2002, ל-76 ביליון דולר ב-2010, ול-92.9 ביליון דולר בסוף 2016.

טבלה 1 מציגה את האופן שבו הגרעון בחשבון השוטף של מאזן התשלומים צמח כתוצאה מגדילה ביבוא, שהייתה גבוהה יותר מהיצוא. מצב זה אירע בעיקר בשל עלייה בעלויות יבוא הנפט. הגרעון מומן ברובו על ידי הלוואות.

טבלה 1 : טורקיה - מאזן התשלומים, 2008-2015 (ביליון דולר)

2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	
-32.3	-43.6	-65.1	-48.5	-75.1	-45.4	-12.1	-41.1	חשבון שוטף
-24.0	-36.8	-56.9	-42.7	-68.9	-39.7	-6.9	-40.6*	איזון בסחורה ושירותים
152.0	168.9	163.4	163.2	143.4	120.9	109.6	140.8	ייצוא סחורות
200.1	232.5	243.4	228.6	232.5	177.3	134.5	143.8	ייבוא סחורות
46.3	51.7	46.6	43.1	40.7	36.3	35.7	41.7*	ייצוא שירותים של
22.2	24.9	24.6	23.5	20.5	19.6	17.1	29.1*	ייבוא שירותים של
-8.3	-6.7	-9.4	-7.2	-7.9	-7.2	-8.3		הכנסות נטו

מקור : IMF

*כולל הכנסות

בשנת 2015, הפכה טורקיה לאחד מיעדי התיירות הפופולאריים בעולם. חלקה ב"תיירות העולמית הנכנסת" גדל מ-1.5% בשנות ה-2000 המוקדמות, לכ-3% בשנת 2015. במהלך תקופה זו, מספר הכניסות של תיירים זרים שולש והגיע לכדי 36 מיליון. בשנת 2016, התרחש שינוי. המספר של תיירים זרים צנח בחדות בעקבות החששות הביטחוניים הגוברים והגבלות בתנועה כתוצאה מסנקציות שהפעילו הרוסים בין סוף 2015 ליוני 2016. מספר אירועי הטרור בטורקיה גדל בצורה דרמטית במהלך השנים האחרונות. לפי הנתונים המוצגים באתר Global Terrorism Database, המספר הכולל של תקיפות רשומות עלה על 400 בשנת 2015 (בהשוואה למוצע שנתי של 70 תקיפות בשנים 2010 ל-2014), כולל לפחות 40 תקיפות שהתרחשו באזורי תיירות. במהלך 2016, רמת האיום שהוקצתה לאנקרה ואיסטנבול על ידי האו"ם עלתה לרמה מתונה, בהשוואה לרמת המינימום שהוקצתה לה מספר שנים קודם לכן.

בינואר-ספטמבר 2016, היקף התיירים מאירופה צנח ביותר מ-30%, וביותר משני שלישי מרוסיה. זה הוביל לצניחה של כ-30% ביצוא שירותי תחבורה, והשפיע בצורה שלילית גם על שאר המגזרים. בשנת 2015, שרותי התחבורה הרוויחו כ-27 ביליון דולר מייצוא (3.7% מהתמ"ג, וכ-13% מסך הייצוא). באזורים נבחרים, זה היה אחד מתחומי התעסוקה המרכזיים. העסקה ישירה במגזר התיירותי הוערכה ביותר מ-600,000 מקומות עבודה (2.3% מכלל התעסוקה), לצד שני שלישי מקומות תעסוקה נוספים הקשורים במגזר זה. בנוסף, נוצרו עוד כמיליון מקומות עבודה אשר היו קשורים בעקיפין עם תחום התיירות.

הבעיות הכלכליות בטורקיה עמוקות יותר מאלו שנוצרו בעקבות האירועים האחרונים. למרות שאחד מהמקורות העיקריים של הצמיחה הכלכלית היה הייצור התעשייתי, הרי שבהשוואה למדינות מתפתחות אחרות ב-OECD, הייצור בטורקיה סובל מצמיחה נמוכה של היצרנות, תחרותיות נמוכה, ביצועים פחות טובים בשוק הבינלאומי, ונתח קטן מהתפוקה הלאומית וממקומות התעסוקה. הפיחות הריאלי שהתרחש לאחר המשבר הכלכלי הגלובאלי בין השנים 2008 ו-2009, שיפר את התחרותיות, אך זה לא שחזר את מעמדה של טורקיה בתחום הייצור, ביחס למדינות המשוות ב-OECD. למרות שהייצוא השתנה בהדרגתיות ממוצרים חקלאיים, טקסטיל והלבשה למגזרים אחרים כדוגמת רכבי כביש ומכוניות חשמלאיות, חלקם של המוצרים מהטכנולוגיה העילית נותר מאוד נמוך.

במהלך העשור שקדם ל-2013, הערך הנוסף במגזר הייצור גדל בכ-70%, והיקף התעסוקה צמח בכמעט 30%. התפתחות של ייצור מכוון ייצוא, ולא רק בתעשייה המערבית המסורתית אלא גם באזורים העניים של אנטוליה, שיחק תפקיד משמעותי. היקף משרות הייצור גדל בכל האזורים, אם כי לא באופן אחיד. נפתחו מקומות עבודה בענפי הבנייה והשירותים. בכלכלה באופן כללי, ובאזורים נמוכי הכנסה באופן ספציפי, הגידול בהיקף מקומות העבודה בתחום הייצור עוררה צמיחה תעסוקתית בשאר המגזרים.

כתוצאה מכך, חלק גדל מהאוכלוסייה בעלת המיומנויות הנמוכות מצא תעסוקה בעיסוקים איכותיים יותר. גברים ונשים עם השכלה נמוכה מהשכלה תיכונית, שייצגו 65% מהאוכלוסייה בגיל העבודה, הועסקו באופן מסורתי בראש כוח העבודה במגזר התעסוקה הפורמאלי. נשים בעלות השכלה נמוכה נותרו לא פעילות באזורים עירוניים, או שעבדו בעסק משפחתי בתחום החקלאות,

ללא שכר. גברים חסרי השכלה היו בעיקר עצמאיים שעסקו בעבודות בעלות הכנסה נמוכה, או שנשכרו על ידי עסקים במגזר הלא-פורמאלי. שיעור התעסוקה בקרב עובדים מעל לגיל 45 נמצא נמוך.

בשנים האחרונות, קבוצות אלה החלו להשתתף בצורה אקטיבית יותר, כולל בעבודות במגזר העסקי הפורמאלי. זה סייע בהפחתת שיעורי העוני הקיצוני מ-13.3% בשנת 2006, ל-1.6% בשנת 2014. התרומה של יצירת מקומות עבודה לצמצום אי-השוויון בהכנסות, השווה עם ניסיונם של מדינות אחרות שבהם תשלומי הרווחה שיחקו תפקיד חשוב יותר.

עסקים קטנים מאוד או עסקים קטנים עד בינוניים גדלו בצורה מהירה מאז המשבר שחל בין השנים 2000 ל-2001, והם מעסיקים קרוב ל-50% מכלל המועסקים בתחום הייצור. לפי ה-OECD, חברות אלה התרחבו בצורה ניכרת על ידי עקיפה של המסגרת הרגולטורית הטורקית, בעיקר הרגולציה בתקנות העבודה ומערכת המיסים, שעוצבו עבור חברות גדולות בעלות פרודוקטיביות גבוהה, והתבררו כלא מתאימות לסוג זה של עסקים. מרבית החברות הללו לא פעלו בצורה שקופה מבחינה פיננסית ולא ציינו בצורה מלאה לחוק. כתוצאה מכך, החלק הדינאמי ביותר של התעשייה, אשר יוצר את מרבית מקומות העבודה, נאלץ להסתמך על הסכם לא פורמאלי עם קובעי המדיניות. לעומת זאת, חברות גדולות יותר נותרות כפופות למיסים, בעוד קובעי המדיניות מנסים לפצות אותם באמצעות סדרת תמריצים.

מצב זה יוצר סביבה עסקית חשופה יתר על המדיה לשיקול דעת של פקידי ציבור הממונים על אכיפת התקנות, ואינו תורם להגדלת הפרודוקטיביות. ניתן פחות סבסוד לחברות יצרניות, בשעה שנשלחים מסרים המעודדים פריון. מצב זה מעכב צמיחה של הפרודוקטיביות בתוך הארגונים, מכיוון שחברות קטנות מצליחות עשויות להירתע מלצמוח בגדול, וחברות גדולות עשויות להימנע מלקלוט חלק גדול מכוח העבודה. סביבה זו מרתיעה מפני השקעות ישירות זרות ומפני שילובה של טורקיה בכלכלה הבינלאומית.

בעוד שגדל חלקם של הסחורות המיובאות מטורקיה ונמכרות בחו"ל, היכולת לספק תשומות ביניים לשאר המדינות נותר מוגבל. זה משקף באופן חלקי את התמחותה של טורקיה בייצור אבל מניח גם לגבי מכשולים במדיניות המסחר וההשקעה, הון אנושי לא מפותח, ומחסור בהשקעות בחדשנות, במחקר ובפיתוח של הון מבוסס ידע. המעבר לכלכלה בעלת אוריינטציה לייצוא מבוססת על צרכים שהתעוררו לנוכח ההכרח במדיניות חברתית שתבטיח עבודה יצרנית לעובדים העקורים.

באפריל 2017, אמור להתקיים משאל עם בנושא הרפורמה החוקתית. במידה ותאושר החוקה החדשה, הכוח יתרכז בידיו של הנשיא רג'פ טאיפ ארדואן, שייתכן כי ישאר בשלטון עד לשנת 2029. בין אם סוג כזה של מערכת פוליטית עשויה לספק תשובות לכלכלה הטורקית ובין אם לאו, הרי שהקשיים עשויים להיוותר כשאלה פתוחה.