

# משק בסכסוך מתמשך: ישראל 2000–2003

אמרי טוב

## מבוא

כלכליות שונות במשק. העובדה שהמשק הישראלי נמצא בשעת שפל שלא הייתה כדוגמתה מאז הקמת המדינה מחייבת מהלך זהיר, ובעיקר נסיגה זמנית משימוש בכלים שיש בהם טעם לתיקון קטן בלבד של סטיות מאיזון כלכלי, לקראת הובלה מדודה של התהליך על-ידי הממשלה.

התופעה המאפיינת את ההסלמה הנוכחית היא סדר התעצמותה המנוגד ל"רגיל". בדרך כלל שיאה של האלימות מוגדר עם פריצת מעשי איבה, ואילו הפעם, במרוצת השנתיים מאז פרוץ הסכסוך האלים עם הפלשתינאים, הסכסוך הלך והתעצם.

ההחרפה בסכסוך באה לביטוי ברצף של אירועים: בשלב הראשון, ירי על כבישים והתנחלויות ביש"ע, ירי על יישובים בתחומי הקו הירוק, ירי מרגמות וירי טילים קצרי-טווח.

בשלב השני של ההסלמה, בניסיון לשנות את מאזן ההכרעה, נשלחו מתאבדים לאזורים מיושבים באזרחים ישראלים כדי להרוג "כמה שיותר".

השלב הנוכחי הוא המענה ההתקפי של ישראל, שמטרתו למנוע כניסת מְפַגְעִים ולהקטין את רמת החרדה והפחד בקרב האוכלוסייה.

לסכסוך הבלתי פתור בין ישראל והפלשתינאים יש השפעה שלילית מתמשכת על המשק הישראלי. מבין שלל הגורמים למצבו העגום של המשק תופס הסכסוך עם הפלשתינאים מקום מרכזי אבל לא בלבדי. אופיו של הסכסוך משתנה עם הזמן והתנודות בין הקצנה והתמתנות במרוצת עשרות שנות קיומו הפכו בשנתיים האחרונות לרצף של אלימות הולכת וגוברת עד לשיא הנוכחי, שבו הצדדים מתישים זה את זה, והתוצאות ניכרות במשק: השפעה מצטברת של הסכסוך עצמו, התמשכותו לאורך זמן בשונה מכל הסלמה שידענו בעבר, ואוסף של גורמים נוספים שיוצגו בהמשך, החוברים יחדיו ויוצרים מיתון שנוקו המצטבר הוא 60 מיליארד שקלים.

מאמר זה מציג **בחלקו הראשון** את הגורמים העיקריים שהשפיעו על המשק בשנתיים האחרונות והביאו למצבו הנוכחי: גורמים הנובעים מהסכסוך עם הפלשתינאים, שהחל בספטמבר 2000, וגורמים נוספים כמו מדיניות הממשלה והשפעותיה של המערכת הבין-לאומית. **בחלקו השני** מוצע המאמר כמה עוגנים למדיניות כלכלית חלופית לזו שהוצגה על-ידי הממשלה. ביסודה של המדיניות החלופית עומד הצורך לרכז את תהליך ההבראה באופן הדרגתי, במגמה להקטין את הפגיעה באוכלוסיות

## מה מייחד את הסכסוך הנוכחי?

מדינת ישראל למודת סכסוכים צבאיים אלימים מאז הקמתה לפני 54 שנים. נשאלת השאלה מה הופך את הסכסוך הנוכחי ליוצא דופן מנקודת ראות כלכלית. נראה כי שני מרכיבים מרכזיים המעצבים תגובה כלכלית של היחידות הכלכליות השונות במשק, שינו את פניהם בסכסוך האלים הזה: **העקרונות לפיהם ניהלה ישראל את מלחמותיה וכן התנהגות הציבור על רקע תפיסתו את האויב ואת כוונותיו.** המייחד את ההסלמה הנוכחית הוא שלשני המאפיינים האלה בהופיעם בו-בזמן, יש השפעה כלכלית מצטברת על המשק.

בעבר, כשישראל נדרשה להתמודד עם סכסוך אלים, היא ניהלה אותו על-פי מספר עקרונות: הרתעה, השגת הכרעה צבאית, משך לחימה קצר המוגבל לימים ספורים, העברת הלחימה לשטח האויב וכן הישענות על כוחות ומלאים קיימים שנבנו מבעוד מועד. הסכסוך האלים הנוכחי אינו מתנהל על יסוד עקרונות אלה.

1. ככל שהסכסוך נמשך מתחדדת

העובדה כי לא הושגה הכרעה בזמן קצר.

2. הסכסוך גולש למלחמת התשה

המצריכה שימוש במשאבים רבים ומעסיקה את גורמי הייצור והניהול שלא בנתיב העיקרי של המשק.

3. הלחימה לא הועברה במלואה

לשטח האויב. לחימה בתוך שטח מדינת ישראל פירושה איום ישיר על האוכלוסייה האזרחית ופגיעה ביכולות המשקיות שלה, על-ידי פיגועי התאבדות ופעולות איבה אלימות נוספות. הפעלת אלימות בתוך אזורים מיושבים באוכלוסייה אזרחית משפיעה על ההתנהגות הכלכלית באופן

שונה לחלוטין מהפעלת אותם אמצעים אלימים מחוץ לשטחים המיושבים.

4. התמשכות הסכסוך מחייבת שינוי בתפיסה הלוגיסטית, בתהליכי הרכש וכן בצורך לבנות את תורת הלחימה במקביל לניהול הסכסוך. שני השינויים האלה חייבו את מערכת הביטחון להתארגן באופן שונה ולהגדיל את דרישותיה התקציביות.

מאפיין נוסף, שאינו קשור לניהול הסכסוך על-ידי ישראל אך יש לו השפעה על כלכלתה, הוא הצלחתם של הרשות הפלשתינית וארגוני הטרור שאינם סרים למשמעת הרשות, לגבש תמיכה בין-לאומית, ההופכת את ישראל לגורם מערער יציבות שנוקטים נגדו גם אמצעים כלכליים.

תפיסת הציבור בישראל את האויב ואת הסכסוך כולו משפיעה על התנהגות המגורים הכלכליים במשק. המשמעות הכלכלית לכך היא החרפה בתחושת החרדה ואי-הוודאות, הגורמת לשינוי בהתנהגות היחידות הכלכליות בשווקים.

החלשת הרשות והתחזקות הארגונים האסלאמיים מגבירות את התחושה שהרשות קרובה להתפוררות. משום כך אין לפנינו אופק של שלום אמיתי ואין גם ציפיות להסדר בטווח הקצר שימנע את המשך הטרור והפיגועים באוכלוסייה בישראל. כלומר החברה והמשק מתנהלים בצל החשש ואי-הוודאות שגורם הסכסוך האלים.

הופעת הטרור הבין-לאומי והמלחמה בעיראק מחזקות את השפעותיו השליליות של הסכסוך. המלחמה נגד עיראק והגדרת "ציר רשע" על-ידי האמריקנים, יצרו מציאות חדשה ביחסים בין ישראל והפלשתינאים. ההמתנה ל"יום שאחרי" פירושה הקפאת פעילות כלכלית חדשה בציפייה להתערבות

אמריקנית ו/או אחרת שתקדם הסכם כלשהו, אשר יביא להפרדת הפעילות המשקית מההתרחשויות האלימות המלוות את הסכסוך.

## גורמים נוספים המשפיעים על מצב המשק

קבוצת גורמים נוספת שאינה קשורה במישרין לסכסוך האלים עם הפלשתינאים אך מכפילה את השפעתו ההרסנית על המשק, כוללת, בין השאר, את המרכיבים הבאים: מיתון מתמשך בתעשיות מסורתיות; משבר בשוקי ההון הבין-לאומיים; משבר בתעשיות ההיי-טק, שביטוי הקיצוני הוא התמוטטות חלק נכבד מהתעשיות הרוויות בטכנולוגיות עלית; האטה, עד כדי מיתון, במשק האמריקני; משבר בתקציב המדינה בעקבות מיצוי יכולת המימון של צרכים חברתיים ושל אוכלוסיות שאינן תורמות לתוצר הלאומי. לקבוצת גורמים זו מתוסף השינוי בהערכת המצב הלאומית (אזורית וגלובלית), המחזקת מצדה אף היא את נכונות היחידות הכלכליות לפעול מעבר לשימור הקיים כדי למנוע ריסוק כולל. ובמילים אחרות, המצב הכלכלי הקשה שאליו נקלעה ישראל הוא תולדה של תהליכים כלכליים שונים, בלתי רצויים כשהם לעצמם, שחברו יחדיו וגרמו לתנודות שליליות במשק ובחברה בישראל, במקביל להשפעה של הסלמת הסכסוך.

סוגיית ה"מכפיל" והשפעתו על המשק – ממד הזמן – מצדיקה התייחסות נוספת. התחזית היא שככל שההסלמה בסכסוך תימשך, כך יגדל הנזק שייגרם למשק. הנזק מתפזר בין ענפי המשק וגורר אחריו קשיים ונזקים גם בענפים שלא נפגעו במישרין. התפזרות הנזקים היא המזוהה בשם

ה"מכפיל". השפעות מכפילות על המשק יכולות לבוא לביטוי רק כאשר הסכסוך מתארך ומתמשך. בסכסוך קצר-ימים השפעה זו אינה מורגשת מאחר שהיא מקוזזת על-ידי תהליכים הפוכים המתחוללים עם סיום הסכסוך. סדר היפגעותם של ענפי המשק אינו ניתן לחיזוי. עם זאת אפשר לקבוע שההשפעה על שוקי ההון והכספים (בנקים) באה לביטוי בדרך כלל בשלב מתקדם של התהליך: בבעיות בהלימות ההון, בירידת ערך הביטחונות, קשיים בהעמדת אשראי, בקשיים שאי-בלימתם עלולה לגרום למשבר כספי.

המשק והאוכלוסייה מתרגלים לרמת האלימות ומתאימים לה את פעילותם הכלכלית. בסכסוך הנוכחי האלימות אינה נבלמת והמשק הישראלי והמגזרים השונים שבו, נתונים למעשה באי-ודאות שאינה מאפשרת התכנסות. הנזק הולך וגדל, וכשמתווספות לו ההשפעות השליליות שהוצגו קודם לכן, מסתמן מצב של משבר כלכלי – המשבר הקשה ביותר עד כה בתולדות המדינה.

בחינה כוללת של הנזקים הכלכליים מצביעה על פרק זמן של יותר משנתיים של נסיגת התוצר הלאומי בשיעור מצטבר של 10–13 אחוזי תוצר השקולים ל-50–60 מיליארד שקלים. נוסף על כך צמצום ההשקעות עלול לפגוע במלאי ההון וכך לגרום נזק ארוך-טווח.

תמונת המצב המשקית של משבר מהקשים בתולדות המדינה, מיתרגמת לאוסף של תופעות שליליות: ירידה ברמת התוצר לנפש, גידול במספר המובטלים, עליות מחירים וקפיצת מדדי האינפלציה, ירידה בהשקעות מחו"ל והאטה עד עצירה מוחלטת של פעילות משקיעים מקומיים

וזרים, אי-יציבות בשוקי הכספים וההון, שגרמה מצדה להתמוטטות בנקים קטנים ולשינויים חדים במדיניותם של הבנקים הגדולים במטרה למנוע פגיעה ביכולתם להתמודד עם שפל כלכלי הולך ומחריף. המשק הישראלי בעת כתיבת שורות אלה הוא בתחילתו של משבר בשוק הכספים ובעיקר בבנקים. הירידה בערך הבטוחות של הלווים, שהיא תוצאה ישירה של ההאטה במשק, גורמת לקשיים מהותיים בניהול הבנקים ולפגיעה ברווחיותם.

## החברה והמשק

### מתנהלים בצל החשש

### ואי-הודאות, שגורם

### הסכסוך האלים עם

### הפלסטינים

## הצורך במדיניות ממשלתית

הכיוון הנוכחי שבו נע המשק הישראלי עלול לגרום להחרפת המשבר ולהתמוטטות שוקי הכספים. שלב זה הוא בלתי נמנע, אלא אם תינקט פעולה ממשלתית ותעוצב תכנית רב-שנתית לייצוב ולשינוי כיוון. משבר בשוק ההון ובבנקים יהפוך את החזרה למיצוי הפוטנציאל לתהליך ממושך ומכאיב לאוכלוסייה. יחד עם זאת ברור שאין לצפות ממדיניות ממשלתית כלשהי, תהא אשר תהיה, לתת מענה מלא לקשיים שבהם נתון המשק, אלא שתוכל לרסן את ההשפעות השליליות הנובעות מהתמשכות המשבר. ממשלה שיעדה הכולל הוא ייצוב המשק,

בלימת הידרדרות כלכלית בתנאי סכסוך פוליטי ומשק עולמי הנתון במשבר, יכולה לנקוט באחת משתי דרכים: **הראשונה**, זו שנבחרה על-ידי הממשלה, לפעול לקיצוץ פעילויות קיימות ולהפניית המשאבים המשתחררים לצמיחת המשק. כל זאת במהלך חד וחריף של הטלת גזרות על ענפי המשק השונים, בכוונה להשיג את היעדים בזמן קצר. **השנייה**, המפורטת להלן, כוללת ארבעה עוגנים.

**העוגן הראשון** הוא הזמן. תהליך ההבראה לא יהיה מידי אלא יימשך שלוש עד ארבע שנים. השגת היעד הפיסקלי המרכזי של גירעון בתקציב בשיעור גודל המקובל בעולם המערבי, תושלם בשנת 2005 או 2006. היעדים לחילוף המשק הישראלי מתהליך ההידרדרות יימדדו אפוא בפרק זמן של שנים אחדות. ההבנה הזאת תמנע את הניסיונות לייצב ולשנות כיוון במהלך שנת תקציב יחידה על כל המשמעויות החברתיות והפוליטיות הנגזרות מכך. ובמילים אחרות, דרושה תכנית רב-שנתית שתאפשר להשיג את יעדי המדיניות ובראשם גודל הגירעון בתקציב, רמת הוצאות הממשלה ומשקל החוב הלאומי בתוצר, זאת לפני שמתחילים בקיצוץ שיש בו סיכונים לעצם היכולת להשלים את התהליך. הצבת הגירעון בתקציב המדינה כיעד של שלושה אחוזי תוצר בשנת 2006 ועיגון תהליך השגתו בחקיקה מיוחדת, עשויים להתקבל בהבנה גם על-ידי גורמי הדירוג, ובכללם מוסדות בין לאומיים והממשל בארצות-הברית, שיתנה כל סיוע עתידי בהתקדמות במדיניות הכלכלית.

**העוגן השני** הוא נטרול – במידת האפשר – של השפעות ההסלמה בסכסוך על הפעילות הכלכלית. הפיכת הסכסוך

## הגורמים המסבירים את המצב הכלכלי במשק

בשנת 2003 פועלים במשק מיני גורמים שאפשר להוסיפם לשלוש קבוצות של גורמים מובילים:

■ **הימשכות הסכסוך עם הפלשתינאים** והתגברות הסכסוך בין העולם המערבי ותרבותו לבין תרבות שמקורה באסלאם הפונדמנטליסטי.

■ **משבר עולמי המקיף** את רוב המשקים הרלוונטיים, ובראשם ארצות-הברית, אירופה והמזרח הרחוק.

■ **אחריותה של הממשלה** לניהול מדיניות שאינה מתאימה למציאות הכלכלית ולכוחות המשפיעים על המשק. (במושג ממשלה בהקשר שלנו כלול גם בנק ישראל). הצבת האינפלציה כיעד בלעדי והפעלת כלי המדיניות המוניטרית באינטנסיביות, ובד בבד מתן עדיפות להכנעת האינפלציה ומדיניות תקציבית ששגתה בפירוש המציאות בנקודת המוצא להפעלתה תרמו, כנראה, תרומה לא מבוטלת לתמונת המשק שהוצגה לעיל.

הממשלתי בתוצר.

מנועי התאוששות מסוג זה הם ההוצאות לפיתוח טכנולוגי ותשתיות לייצור שירותים ומוצרים מכל הסוגים. להלן רשימת מגזרים שמיועדים בייחוד לשמש מנועי התאוששות: מגזר הבנייה, ובעיקר הבנייה למגורים, תשתיות התחבורה והתקשורת, פיתוח טכנולוגיות מתקדמות ובהן גם טכנולוגיות צבאיות באמצעות תקציב הביטחון. השימוש בתקציב הביטחון כמנוע התאוששות יכול לסייע למערכת הביטחון במתן מענה ביטחוני, ובו בזמן ליצור אפקט חיובי שישפיע על המשק כולו.

רפורמה בשירות הציבורי, המוזכרת כמרכיב חשוב בתכניות ייצוב המשק, אינה הכרחית. טיפול עכשווי בתיקון ובשיפוץ קרנות הפנסיה נראה כמהלך המבקש לנצל את ההזדמנות של משבר קיים וחבל שיסיט את המאמץ המרכזי של המדינה לכיוון שולי.

כדי למנוע את נזקי השוק בדרכו לתקן את עצמו. מילת המפתח בפעולת העוגן השלישי היא, אפוא, גישור. כאמור, את הטכניקה המוצעת כאן יש להפעיל במשורה ובתוך כך לקבוע את המנגנון, שבבוא הזמן, יופעל באופן אוטומטי לחיסולה.

עלינו לסייג את דברנו ולומר שיצירת מנועי התאוששות אינה פשוטה אבל גם אינה בלתי אפשרית. זאת הדרך היחידה שתאפשר למגזרים השונים וליחידות הכלכליות להאיץ את פעילותם, באופן שיווצר אפקט מצטבר שישפיע גם על מגזרים אחרים.

**העוגן הרביעי** של כל מדיניות נדרשת הוא יצירת מנועי התאוששות מתאימים, בסיוע ממשלתי, לצורכי המשק והמדינה. מנועי התאוששות כלכליים הם אוסף של פעילויות מועדפות מנקודת ראות של הקצאת המשאבים, שהאצת פעילותם תזרים ביקושים למשק בלי להגדיל את הגירעון התקציבי ו/או את משקל החוב

לסכסוך פנימי, דהיינו סכסוך המתבצע בליבת הפעילות עסקית שלנו, גרמה לנוז כלכלי שאומדניו השונים נעים בין שלושה לשבעה אחוזי תוצר לשנה. נטרול מלא, או אפילו חלקי, של השפעה שלילית כזו עשוי לשפר את תפקוד הסקטור העסקי. סביר שהפחתת רמת החרדה של האוכלוסייה תגביר את הביקוש המצרפי או תחזירו למסלולו הקודם.

הפיכת הסכסוך לסכסוך חיצוני היא הדרך להקטין את השפעתו על הכלכלה. כדי למנוע כניסת מתאבדים ללב תל-אביב יש לפעול באחת משתי הדרכים: להגיע להסכם עם הפלשתינאים (הרשות? החמאס? ארגונים אחרים?) או למנוע את יציאתם של המתאבדים אל מחוץ לשטחי הרשות. הצבת גדר הפרדה עם פעילות צבאית באזורי י"ש והנחת "מכסה על סיר הלחץ" עשויים למנוע לפחות חלק מהפיגועים המהווים גורם בולם במשק.

**העוגן השלישי** מכוון למנוע את קריסתן של יחידות כלכליות במשק, שהשינויים הזמניים העוברים על המשק מאיימים על עצם קיומן. מניעת המפולת תושג באמצעות התערבות ממשלתית ישירה ו/או עקיפה במנגנון השוק, עם הגדרת מועד ואופן החזרה למודל השוק המקובל.

הקושי לזהות ולהבחין בין היחידות הכלכליות הזכאיות לגישור ובין יחידות כושלות מבחינה עסקית אינו מבוטל, אבל אפשר לחדד את היכולת להבחין ביניהן אם מסתייעים במנגנוני ההערכה הפועלים במוסדות הכלכליים למיניהם. אמנם זוהי המלצה לסגת לעולם המעורבות הממשלתית, שעלה בידינו, כמשק, להיחלץ ממנו אבל אין מנוס ממנה, מכיוון שהמדינה נמצאת בסביבת סיכון כלכלית המחייבת התערבות

## סיכום

תכנית לשינוי כיוון המשק בשלב ובתנאים השוררים היום ראוי שתישען על העקרונות הבאים:

- ינוסחו יעדים כלכליים ויוצעו כלים להשגתם בטווח של שלוש עד ארבע שנים. ניסוח יעדי ביניים הוא הכרחי. הגדלת הגירעון בתקציב בשנת 2003 לשיעור של חמישה עד שישה אחוזי תוצר מתוכנן. חזרה ליעד ארוך-טווח בשנת 2006. קביעת הגירעון ותוואי החזרה לשלושה עד ארבעה אחוזי תוצר תיעשה באמצעות חקיקה מיוחדת (65 אחוז). השגת הסכמתם של גורמים בין-לאומיים למהלך. איום בהורדת הדירוג של המדינה אינו צריך למנוע את המהלך. סביר שהשווקים הפנימו את רוב השינוי בדירוג, והרעה נוספת אין בה שינוי יסודי.
- הממשלה תספק רשת ביטחון לאותן יחידות כלכליות, שאפשר להניח שלאחר תקופה של שנתיים תחזורנה ליציבות ולרווחיות עסקית. אסור שרשת הביטחון תופעל במישרין על-ידי הממשלה. המנגנון המועדף הוא מוסדות שוק ההון ובראשם הבנקים.
- כל מנגנוני הגיבוי ורשת הביטחון יוגבלו בזמן קיומם. תוגדר מראש הדרך לביטולם.
- מנועי התאוששות בעדיפות להפעלה בייזום ממשלתי – מגזר הבנייה למגורים, תקציב הביטחון ותשתיות תחבורה בריאות, תקשורת וחינוך.
- מימון המדיניות שהוצעה לעיל יהיה על-ידי המקורות הבאים: הגדלת הגירעון, האצת השימוש במימון חוץ תקציבי וקבלת ערבויות וסיוע ביטחוני מהממשל האמריקני.
- אופיו של הסכסוך והתהליכים הנוספים המאפיינים את המשק מחייבים תהליך הדרגתי של חזרה למיצוי היכולות. קרוב לוודאי שהחזרה תתבטא במונחי תהליך ההתאמה, שבמהלכו יעלה שער החליפין, תיפגע רמת החיים ויפחת הדירוג של אשראי למדינת ישראל. (כאמור, חלק נכבד מהירידה בדירוג כבר הופנם על-ידי השווקים. ועם זאת נכון יהיה לשקול דרך פעולה זאת כחלופה לדרך המצדדת בקיצוץ ללא תקופת התאמה.)