

מדוע קרסו התחזיות הכלכליות בישראל?

שמואל אבן

החליטו קברניטי המשק לנקוט צעדים דרסטיים, כגון ההחלטה לקצץ 6.15 מיליארד שקל בתקציב המדינה לשנת 2002 (לא ברור כמה מסכום זה יקוצץ בפועל) והורדת הריבית המונית ב-2%, וזאת לעומת הורדות ריבית בשיעור חודשי של 0.2%-0.3% בחודשים קודמים. נראה, כי מעצבי המדיניות בתחום הכלכלה והאחרים על יישומה טעו בהערכת חומרת המצב הכלכלי, אף כי השינויים בנתוני היסוד שהשפיעו על המשק היו ידועים זה זמן רב.

התבדות האומדנים והתחזיות למצב המשק

בניגוד לתחזיות מוקדמות מסוף שנת 2000 ומראשית שנת 2001, שצפו צמיחה בשיעור 4.5%, הסתיימה 2001 בניסוג של 0.5% מהתוצר. בתוך כך קרסו גם התחזיות לגבי הפרמטרים הכלכליים האחרים, בהם התחזיות באשר למקורות התקציב ל-2001. הגירעון בתקציב המדינה ל-2001 הסתכם ב-4.6% מהתמ"ג, לעומת ההערכה באוקטובר 2001 של 2.75% מהתמ"ג ושל 1.75% מהתמ"ג בתכנון המקורי. הסיבה העיקרית לכך היא, שההכנסות ממיסים היו נמוכות ב-6.7 מיליארד שקל מהמתוכנן. יש לציין, כי הצעת תקציב 2001 הוכנה אמנם בקיץ 2000, אך התקציב אושר בשנת 2001, מספר חודשים לאחר פרוץ האינתיפדה.

גם תחזית האינפלציה לשנת 2001

ארצות-הברית ואירופה, שכן ישראל סבלה ממילא מנזקי הטרור הפלסטיני. נזקי האירועים נאמדים ב-0.5%-1% מהתוצר בשל פגיעה נוספת בענפי התיירות (במיוחד בחודשים ספטמבר-אוקטובר, שבהם פחת

**הסיבה להתבדות התחזיות –
קברניטי המשק וגופי המטה
התעלמו מן השינויים המהותיים
שחלו בגורמים חיצוניים למשק,
ובסביבה האסטרטגית של
ישראל החל מאוקטובר 2000**

מספר התיירים ב-29% נוספים, ביחס לחודשים קודמים), התעופה והביטוח. כמו כן נפגעו שוב חברות הטכנולוגיה כתוצאה מירידה נוספת בבורסות העולם ומצמצום הפעילות העסקית בחו"ל. בסיכום כולל, המצב הביטחוני בישראל, השפל במשק העולמי ואירועי 11 בספטמבר הביאו להפסדי תוצר, הנאמדים בכ-23 מיליארד שקל בשנת 2001.

מדובר אמנם באירועים חיצוניים, אולם גם בתחום המדיניות הכלכלית שבשליטת קברניטי המשק, לא נעשה הרבה לשיפור המצב. התגובות לאירועים החיצוניים היו איטיות, וזאת עד דצמבר 2001 – רק אז

נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שפורסמו ב-31 בדצמבר 2001, אודות מצב המשק הישראלי, הפתיעו גם את הפסימיים שבין העוסקים בתחזיות הכלכליות. לעומת צמיחה של 6.4% בשנת 2000 ובניגוד לתחזיות מוקדמות, הסתיימה שנת 2001 בצמיחה שלילית (-0.5%) והתוצר לנפש ירד ב-2.9%. התבדות תחזיות הצמיחה בישראל אינה נובעת מטעות בעוצמת המגמה, אלא מטעות בהערכת כיוונה, שהיא משמעותית הרבה יותר ומחייבת הערכה-מחדש של שיטות החיזוי בתחום הכלכלי.

שני גורמים עיקריים הביאו למצבו הכלכלי הקשה של המשק. הגורם הראשון הוא ההסלמה שחלה במצב המדיני והביטחוני החל מאוקטובר 2000, שפגעה קשות בענפי התיירות והבנייה, ובמידת-מה גם בענפי המסחר והתעשייה. הגורם השני הוא השפל בכלכלה העולמית, שהחל בסוף 2000 והחמיר במחצית הראשונה של 2001. המשבר פגע מאוד בענפי הטכנולוגיה והתקשורת, שהחברות בהם מוטות יצוא, ובגיוס הון של חברות ישראליות בבורסות בחו"ל. הנזקים הישירים שספג המשק בשל האינתיפאדה והטרור (מאז אוקטובר 2000) מוערכים בכ-3% מהתוצר, ושיעור הנזק שנגרם למשק מן השפל העולמי מוערך בכ-2% מהתוצר.

גורם חיצוני נוסף שפגע במשק היו אירועי 11 בספטמבר 2001, אולם השפעתם הישירה היתה מוגבלת לעומת השפעתם על כלכלת

לוח 1: תחזית של גורמים בישראל לגבי התפתחות המשק בשנת 2002

נכון לנובמבר 2001

	תחזית לשנת 2002 (נכון לנובמבר 2001)				2001	2000	
	בנק לאומי	התאחדות התעשיית / אופטימי	בנק ישראל	משרד האוצר	נתונים ראשוניים		
1	1.9	1.1/-0.6	1.9	*4	-0.5	6.5	% שינוי בתוצר
2	1.9	0.6/-1.8	1.8	4.6	-2.1	6.3	% שינוי בתוצר עסקי
3	3.2	1.7/2.5	3.1	4.1	3.1%	6.5	% שינוי בצריכה פרטית
4							% שינוי בצריכה ציבורית
	3.0	3.0	2.6	2.5	3.2	1.1	(ללא יבוא ביטחוני)
5	2.3	-1.8/-6.6	1.7	5.4	-13.1	23.9	% שינוי ביצוא סחורות ושירותים
6	2.8		0.5	2.3	-6.4	12.2	% שינוי ביבוא סחורות ושירותים
7	1.1	-5.2/-3.7	-6.3	1.8	-8.9%	0.4	% שינוי בהשקעה בנכסים קבועים
8	9.6	10/10.3	9.6	8.9	9.0	8.8	% שיעור אבטלה מכוח העבודה

* בדצמבר הורדה תחזית הצמיחה ל-2% (אין נתונים לגבי פרמטרים אחרים).

הסיבות האפשריות להתבדות התחזיות הכלכליות

הסיבה הראשונה להתבדות התחזיות היא העובדה, שקברניטי המשק וגופי המטה העוסקים בתחזיות כלכליות התעלמו מן השינויים המהותיים שחלו בגורמים חיצוניים למשק, ובראשם השינוי שחל בסביבה האסטרטגית של ישראל החל מאוקטובר 2000. הגורמים הכלכליים במשק העריכו כנראה, כי המצב ביטחוני הקשה הוא זמני, והתעלמו, בין היתר, מהתרעות גורמי המודיעין בישראל, כי צפויה החמרה במצב הביטחוני.

כך למשל, בשלהי 2000 הזהיר אגף המודיעין במטכ"ל, כי האלימות הפלסטינית צפויה להימשך זמן רב ואף להסלים. ראש אמ"ן אז, האלוף עמוס מלכא, אמר, כי אם לא ייחתם

צמיחה של 4%. באמצע אוקטובר 2001 הודה מנכ"ל האוצר, אוהד מראני, כי יש "סבירות נמוכה" שהמשק ישיג יעד צמיחה של 4%, אולם רק בדצמבר 2001 הוריד משרד האוצר את תחזית הצמיחה ל-2%. יש לציין כי משרד האוצר היה האחרון מבין הגורמים במשק שהוריד את תחזית הצמיחה לשנת 2002. קדם לו נגיד בנק ישראל, דוד קליין, שקרא באוגוסט 2001 להורדת תחזית הצמיחה לשנת 2002 ל-2% (הארץ, 17 באוגוסט 2001).

קרן המטבע הבין-לאומית, שהיא גורם מקצועי חיצוני, עידכנה כמה פעמים את תחזיותיה לגבי צמיחת התוצר בישראל לשנת 2002. בספטמבר 2001 הורידה הקרן את התחזית מ-4.5% ל-4%, באוקטובר הורדה התחזית ל-2.8% ובדצמבר הורדה ל-1.7%.

התבדתה. האינפלציה ב-2001 הסתכמה בכ-1.4% לעומת יעד של 2.5%-3.5% שקבעה הממשלה, כלומר, סטייה של כ-60% מהיעד. זו השנה השלישית שבה האינפלציה נמוכה משמעותית מהיעד שאותו קבעה הממשלה, ובנק ישראל, שאמור להשפיע על רמות המחירים באמצעות מנגנון הריבית, לא עמד ביעדי האינפלציה. בסוף 2000, האומדן של בנק ישראל היה, שהאינפלציה ב-2001 תהיה -2.5% 3%, במחצית הראשונה של 2001 היה אומדן האינפלציה לשנה זו 2%, ובספטמבר 2001 האומדן היה 3% (בנק ישראל, מבט כלכלי, גיליון 10, דצמבר 2001).

על-אף האירועים הביטחוניים הקשים בישראל הכין משרד האוצר ביולי 2001 את תקציב המדינה לשנת 2002 על בסיס אומדן

הסכם בין ישראל לפלסטינים תוך זמן קצר, צפוי עימות מוגבל ומתמשך בחודשים שלאחר מכן, והוא יסלים באביב 2001. הוא הזהיר מפני פיגועי טרור של הג'יהאד האסלאמי, החמאס והתנזים (הארץ, 27 בדצמבר 2000).

באפריל 2001 אמר ראש השב"כ, אבי דיכטר, כי ערפאת אינו מעוניין לתת הנחיות להפסקת אש מחשש שהדבר יחליש את מעמדו, וכי לישראל אין פרטנר ברשות הפלסטינית לסיכול הטרור (הארץ, 16 באפריל 2001).

קצין בכיר באמ"ן אמר בישיבת ועדת החוץ והביטחון במאי 2001, כי ערפאת מוכן למאבק ארוך בישראל, שיימשך גם בדורות הבאים. המסר של ערפאת לאנשיו הוא, שהם רק בתחילתו של המאבק. הקצין הוסיף, כי על אף שערפאת מעביר מסרים מרגיעים לאורחיו הישראלים, הוא מעביר במקביל לכלל הציבור הפלסטיני מסר אסטרטגי של המשך המאבק (הארץ, 15 במאי 2001). ביוני 2001 העריך מלכא: "אחרי שמונה חודשי עימות הסוף אינו נראה לעין, ערפאת מכין את עמו לעימות ממושך, אפילו של מאה שנה" (הארץ, 8 ביוני 2001).

גם לאחר הסלמת המצב הביטחוני והחמרת השפל במשק העולמי התקשו קברניטי המשק להכיר בשינויים שכבר התרחשו ולנתח את מלוא השלכותיהם על מצב המשק. כלומר, הטעות אינה רק בחיזוי העתיד, אלא גם בהבנת תמונת המצב של המשק במהלך השנה. קברניטי המשק התעלמו מנתונים כלכליים רבים, שהצביעו בזמן אמיתי על שינוי במגמות הכלכליות. כך, למשל, בענף התיירות ניתן היה לראות, כבר באוקטובר 2000, החודש הראשון לאינתיפאדה, ירידה של 40% בתיירות הנכנסת לעומת אוקטובר 1999; באוקטובר 2001 היתה ירידה נוספת של 58% בהשוואה לאוקטובר 2000 בשל המשך המצב הביטחוני הקשה

ואירועי 11 בספטמבר. רק לאחר שהאירועים החיצוניים השפיעו בבירור על קופת המדינה, למשל ירידה חדה של 22% בהכנסות ממיסים באוקטובר 2001, החל תהליך חשיבה מסודר לעדכון תקציב המדינה.

בהיבט המתודולוגי נראה, שהתחזיות הכלכליות המוקדמות התבססו באופן מוגזם על אקסטרפולציה ליניארית, תוך הערכה, שהמגמה הקיימת תימשך. כיוון ששנת 2000 היתה שנה טובה למשק הישראלי, והתוצר צמח בכ-6%, המשיכו התחזיות בקו דומה, תוך התאמות מעטות יחסית, גם לאחר שהתרחשו שינויים חיצוניים מהותיים.

ולבסוף ייתכן, כי נקודת המבט של

לוח 2: תחזיות קרן המטבע הבין לאומית לצמיחה בישראל ובעולם (אומדני נובמבר – דצמבר 2001)

	2002	
1	ישראל	1.7
2	כלל העולם	2.4
3	ארצות הברית	0.7
4	אירופה	1.4
5	יפן	1.3

העוסקים הן בחיזוי והן בהפעלת מדיניות תרמה אף היא להטיות בתחזיות הכלכליות. כך, למשל, בנק ישראל, האחראי על יציבות המחירים נטה, עד דצמבר 2001, להשאיר מרווחי ביטחון גדולים בקביעת שערי הריבית ועל כן שמר על ריבית ריאלית גבוהה מאוד, שהביאה בסופו של דבר לאינפלציה נמוכה מיעדי הממשלה. ניתן לשער, כי בנק ישראל נטה להערכת יתר של האינפלציה, כיוון שההערכה הזאת תמכה בהמשך מדיניות של

ריבית גבוהה, שאינה מסכנת את יציבות המחירים, שבאחריות הבנק, ואילו הערכת חסר היתה עלולה להעמיד בספק את הצלחת הבנק לעמוד ביעד הזה. נראה, כי רק כאשר נוכח נגיד בנק ישראל בהשפעה הקשה של המדיניות הממושכת הזאת על המשק, הוא החליט על שינוי במדיניות ועל הפחתה גדולה בריבית. לעומתו, משרד האוצר – הרואה עצמו אחראי לצמיחה – נטה לאמץ תחזיות אופטימיות בתחום הזה. ניתן לשער, כי התמהמה לעדכן את תחזית הצמיחה לשנת 2002 כיוון שהתקשה להודות, שיש לפתוח מחדש את הדיונים על תקציב המדינה זמן קצר לאחר שהשלים את הכנתו.

מחיר הטעות בתחזיות

לטעות בתחזית יש מחיר גבוה מבחינות כלכלית וארגונית כיוון שהתחזיות מהוות כלים בידי קובעי המדיניות הכלכלית ומבצעה, ואם התחזיות אינן נכונות הרי שגם המדיניות עלולה להיות שגויה. כך למשל, לטעות בתחזיות בתחום האינפלציה היו משמעותיות מרחיקות לכת על המשק בשנת 2001. אם בנק ישראל חזה בעקביות אינפלציה גבוהה מזו שהיתה בפועל, הרי שהכתיב ריבית ריאלית גבוהה מדי במהלך השנה. הדבר פגע בתוצר הן משום שהריבית הגבוהה הפחיתה את כדאיות ההשקעות, והן משום שהיא תרמה להתחזקות השקל ולכך, שהמט"ח בשוק המקומי היה זול. הדבר הפחית את כדאיות היצוא והגדיל את כדאיות היבוא לישראל. בשל מחירי מוצרי היבוא הנמוכים והמחיר הגבוה של ההון התקשו מפעלים מקומיים רבים להתמודד בתחרות עם מוצרי היבוא, ונאלצו לצמצם את הייצור ולפטר עובדים. כך תרמה מדיניות הריבית גם לעלייה בשיעור האבטלה. האינפלציה הנמוכה בישראל והורדת הריבית

בעולם היו חלון הזדמנויות יוצא דופן להשפיע על המשק באמצעות מנגנון הריבית. ההזדמנות הזאת לא נוצלה עד דצמבר 2001, שבו הורדה הריבית המוניטרית בשיעור חד של 2%. אם יחולו בחודשים הבאים אירועים חיצוניים, כגון זעזועים במשק או העלאת הריבית בארצות-הברית, ייאלץ בנק ישראל להעלות שוב את הריבית.

לטעות בחיזוי הצמיחה בתוצר ובמקורות התקציב יש השלכות על יעילות הקצאת המשאבים הלאומיים, וזאת מהסיבות הבאות:

- מחסור במקורות מימון יכול להוביל לקיצוץ לא מתוכנן בהוצאות הממשלה, דבר העלול לפגוע בפעילות המתוכננת של משרדי ממשלה. לחלופין, תיאלץ הממשלה לחפש מקורות מימון, שבהם לא היתה כוונה לעשות שימוש בעת תכנון התקציב.

- הצורך לעדכן את התקציב גורם למאבק מחדש ומיותר על המשאבים בין הכוחות הפוליטיים והביורוקרטיים.

- עדכון התקציב נעשה בלחץ ובאמצעות פעולות חירום, שכוללות קיצוץ גדול בהוצאות וניסיון להגדיל את ההכנסות ממיסים. הפעולות האלה עלולות לפגוע במשק לטווח ארוך.

ולבסוף תיקון הטעות במדיניות נעשה באופן פתאומי ובמהלך חד, שגרם למשק זעזועים, שניתן היה לחסוך בהם.

ניצוד להתמודד עם הכישלונות בחיזוי?

- על הגורמים העוסקים בתכנון ברמה הלאומית להיעזר בתחזיות של הגופים הממלכתיים, כגון אמ"ן, השב"כ והמוסד, העוסקים בחיזוי המצב הביטחוני והמדיני, ולבחון את השלכות תחזיותיהם על המשק. אמנם הסתמכות על הערכותיהם של הגופים

האלה אינה מבטיחה הצלחה בחיזוי, אולם המידע שברשותם וניסיונם מקנים להם עדיפות

על הגורמים העוסקים בתכנון ברמה הלאומית להיעזר בתחזיות של הגופים הממלכתיים, כגון אמ"ן, השב"כ והמוסד, ולבחון את השלכות תחזיותיהם על המשק

על פני גופים שאינם מיומנים בתחומים האלה.

- יש לשפר את כלי החיזוי הכלכליים, ולהימנע מדגש יתר על אקסטרפולציה ליניארית של נתונים כלכליים. כך, למשל, בתחום כלי החיזוי ראוי לאמץ מתודולוגיה של סימנים מוקדמים ונורות אזהרה, כדי שניתן יהיה לקבל החלטות זמן רב לפני שיא המשבר. פתרון נוסף הוא שימוש במתודולוגיית

יש לשפר את כלי החיזוי הכלכליים, ולהימנע מדגש יתר על אקסטרפולציה ליניארית של נתונים כלכליים

התרחישים. לפי המתודולוגיה הזאת, ניתן לתכנן על סמך כמה תרחישים: אופטימי, סביר ופסימי. למשל, תקציב המדינה ייקבע על סמך התרחיש הסביר, אולם יהיה בו נספח המגדיר

מראש ובהתאם לסדר עדיפויות אילו דברים ייעשו, או לא ייעשו, בנסיבות שהמשאבים יהיו מצומצמים או גדולים מן המתוכנן (כפי שהיה, למשל, בשנת 2000, עד אוקטובר). בגישה הזאת קל להתמודד עם שינויים המתרחשים במציאות. למשל, ניתן לקבוע מראש, שעודפי תקציב יועברו לפרעון חובות, דבר שקשה מאוד לעשות לאחר שמתגלים עודפים בתקציב וגורמים שונים נאבקים לקבלם.

- הטעות בחיזוי נובעת בחלקה מליקויים בביצוע. לשם שיפור הניהול הכלכלי מוטב לגבש אסטרטגיה כלכלית לישראל, שלמימושה יהיו אחראים כל הגורמים המשפיעים על המשק. כך, למשל, אם לנגיד בנק ישראל תהיה שותפות באחריות לצמיחה בישראל, נוסף על אחריותו הישירה ליציבות המחירים, ייתכן שייקח יותר סיכונים לטובת המשק במדיניות קביעת שער הריבית.

סיכום

ניסיונם של העוסקים בחיזוי מלמד, כי אין אפשרות להבטיח דיוק בחיזוי ההתנהגות האנושית, ובכלל זה בחיזוי בתחומים הכלכלי, הביטחוני והמדיני. לפיכך קשה למתוח ביקורת על מי שלא הביא בחשבון בתחזיותיו הכלכליות את פרוץ האינתיפאדה השנייה ואת השפל במשק העולמי. אולם, לאחר התרחשות האירועים האלה היתה זו טעות להמעיט בהערכת השפעתם על המשק ולא לעדכן את התחזיות בהתאם.. ניתן לשפר את היכולת להתמודד עם מצבי אי-ודאות באמצעות הגברת הערנות לשינויים במצב, ניתוח מעמיק של השלכות אירועים חיצוניים על המשק, לימוד התחזיות של גורמים אחרים (כגון אמ"ן), והוספת שיטות חיזוי וכלי החלטה.

JCSS Memoranda, 1998-Present

July 1998, No. 49, Asher Arian, **Israeli Public Opinion on National Security 1998.**

August 1998, No. 50, Shmuel Even, **Trends in the World Oil Market: Strategic Implications for Israel.** *Hebrew.*

July 1998, No. 51, Aharon Levran, **Iraq's Strategic Arena.** *Hebrew.*

August 1998, No. 52, Abraham Ben-Zvi, **Partnership under Stress: The American Jewish Community and Israel.**

July 1999, No. 53, Asher Arian, **Israeli Public Opinion on National Security 1999.**

August 1999, No. 54, Shmuel Even, **Trends in Defense Expenditures in the Middle East.** *Hebrew.*

March 2000, No. 55, P. R. Kumaraswami, **Beyond the Veil: Israel-Pakistan Relations.**

July 2000, No. 56, Asher Arian, **Israeli Public Opinion on National Security 2000.**

September 2000, No. 57, Paul Rivlin, **World Oil and Energy Trends: Strategic Implications for the Middle East.**

April 2001, No. 58, David Klein, **Home-Front Defense: An Examination of the National Cost.** *Hebrew.*

May 2001, No. 59, Emily Landau, **Egypt and Israel in ACRS: Bilateral Concerns in a Regional Arms Control Process.**

August 2001, No. 60, Asher Arian, **Israeli Public Opinion on National Security 2001.**

עדכן
אסטרטגי

עדכן אסטרטגי יוצא לאור על-ידי מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל אביב, רמת אביב, תל אביב 69978.

עדכן אסטרטגי מתפרסם בעברית ובאנגלית ותוכנו המלא מוצג באתר האינטרנט של המרכז.

כתובת האתר: <http://www.tau.ac.il/jcss/>