

סדר יום כלכלי לממשלה החדשה

אמרי טוב

תנאי הפתיחה

מטרתה של האסטרטגיה הכלכלית שתאמץ הממשלה החדשה, שקמה בישראל, תהיה לממש באורח מיטבי את היעדים הפוליטיים, שעליהם הסכימו השותפים בקואליציה עם כניסתם לממשלה. בפועל, המדיניות שאותה תנקוט הממשלה תושפע מכמה מגבלות. הערכת מצב כוללת, המביאה בחשבון את המגבלות האלה, מעמידה בספק את יכולתה של הממשלה לפעול מעבר לייצוב המציאות הכלכלית שהיא ירשה ולהגיע ליעדים חיוביים. תנאי הפתיחה של הממשלה קשים, רוויי איומים, וכוללים תהליכים, שבלימתם נראית בעת כתיבת שורות אלה קשה, אם לא בלתי-אפשרית, למשק קטן כישראל.

המשבר הכלכלי המתפתח בארצות-הברית, שסימניו הם נפילת הבורסות וההאטה בביקושים, יגרום לקשיים מהותיים במשק הישראלי: יקטן היבוא האמריקני, ותיפגע תעשיית ההיי-טק הישראלית, ששימשה בשנים האחרונות כקטר הראשי המוביל את צמיחת המשק. הפגיעה במגזר הזה תבוא לידי ביטוי בקשיים לגייס מקורות חדשים למימון פעולותיהן של חברות הסטארט-אפ. זאת, כתוצאה מירידה כללית בביקושים ומהתפכחות מחלום הכלכלה החדשה, שבה רווח עתידי משוער הופך לערך נוכחי השווה לו, לפחות בגודלו. זהו מצב לא-הגיוני. עתה מתגלים ביתר בהירות יתרונותיה של הכלכלה הישנה, שבמסגרתה נדרש רצף של הצלחות לאורך זמן כדי לקיים "עסק חי". עם זאת, כאמור יש חשיבות רבה לתעשיות ההיי-טק למשק הישראלי, שעליה ניתן ללמוד מנתוני העלייה בהיקף ההשקעות הזרות במשק: מ-

2.5 מיליארד דולר ב-1990 ל-13 מיליארד דולר ב-1999. אף כי אין בידינו נתונים סופיים לשנת 2000 נראה, כי היקף ההשקעות הזרות בשנה הזאת לא נפל מזה שבקודמתה.

התהליכים אלה – ההאטה הכוללת בביקושים והפגיעה בתעשיות הסטארט-אפ – יגרמו לירידה בגביית המיסים בהיקף, שיסכן ככל הנראה את יעד הגירעון בתקציב המדינה לשנת 2001. ניסיון לשמור על יעד הגירעון באמצעות העמקת הגבייה רק יעמיק את ההאטה במשק. השפעת המשבר במשק האמריקני על המשקים של מדינות נוספות בדרום-מזרח אסיה, בדרום-אמריקה, ואף באירופה, תגביר את הירידה בביקושים למוצרים ישראליים. התוצאות הצפויות הן: ירידה ביצוא, פחות בשער החליפין, האטה נוספת בשיעור הצמיחה ואולי אף האצת האינפלציה. בהמשך, אם לא ייבלמו ההתפתחויות השליליות, עלולות להתרחש, לראשונה מזה עשור, התופעות הבאות: בריחת הון, צמצום רוזבות מטבע החוץ ובעיות במאזן התשלומים. עוצמתן של ההתפתחויות הכלכליות אינה ברורה, ואין כל ביטחון, כי מדיניות הממשלה תוכל לבלום אותן.

גורם נוסף, שישפיע על המדיניות הכלכלית, הוא ההסלמה באלימות בין הרשות הפלסטינית וישראל. מאז תחילתה של אינתיפאדת אל-אקצא, בסוף ספטמבר 2000, גרמה האלימות הזאת נזק ישיר למשק הישראלי, בעיקר בענפי הבנייה, החקלאות והתיירות. התמשכות האלימות לאורך זמן עלולה לגרום נזקים לענפי משק נוספים, ובעקבותיהם גם לשוקי ההון והכספים. כמו כן, תושפע המדיניות הכלכלית

מתהליכי הגלובליזציה, שאותם עבר המשק הישראלי, ומשמעותם היא, שכללי המשחק המכתיבים עתה את פעילות המשק הם של הסביבה הבין-לאומית. סטייה מהכללים האלה גוררת תגובות נגד של השוק הבין-לאומי כגון ירידת הרייטינג (מיקומה של ישראל בדירוג הכלכלה הבינלאומית), בריחת הון ודרישות מכבידות בעת ביצוע עסקאות.

לבסוף, המדיניות תושפע מהרצון לשמור על הישגיה של הכלכלה הישראלית בשנים האחרונות, שאליהם הגיעה במחיר כבד של אבטלה, אובדן תוצר והחרפת המתחים החברתיים הקשורים בחלוקת העושר במדינה. לתנאי הפתיחה האלה יש להוסיף את אי-היציבות הפוליטית הפנימית, שתוצאתה אי-בהירות באשר לאורך חייה הפוליטיים של הממשלה החדשה. המצב הזה גורם לכך, שהממשלה החדשה תתנהל, כבר מהיום הראשון לקיומה, בצל הבחירות הבאות.

עקרונות לעיצוב מדיניות כלכלית

התוצאה הכוללת של הנסיבות המתוארות כאן היא, שלממשלה החדשה ייוותר חופש פעולה מוגבל מאוד ליזום שינויים. לפיכך יוקדשו מאמציה – בעיקר בתקופה הקרובה – לייצוב המשק ולצמצום הנזקים הנובעים מההתפתחויות השליליות שצוינו לעיל.

במקביל לייצוב המשק, על הממשלה החדשה לבחון מחדש את המדיניות של איוון ומשמעת פיסקלית, שהיתה קיימת בשנים האחרונות, אשר העניקה עדיפות ליעדים ארוכי טווח תוך תשלום מחירים כלכליים וחברתיים כבדים בטווח הקצר. היעדים האלה – ובהם בלימת האינפלציה, הורדת שיעור הגירעון

בתקציב המדינה, גידול היתרות במטבע החוץ והורדת החוב הלאומי - הושגו במחיר של אבטלה, מתחים חברתיים ואובדן תוצר בהיקף ניכר. על הממשלה החדשה לנקוט מדיניות שונה מזו של קודמתה, בייחוד בכל הנוגע להיקף הגירעון בתקציב המדינה. יש ליעד יותר מקורות פרטיים וציבוריים, שיפחיתו את הנזקים שהצטברו, זאת בלי לפגוע בהישגים המקור-כלכליים של הממשלות הקודמות.

על הממשלה החדשה לפעול להורדת הריבית במשק, זאת תוך מעקב זהיר אחר השינויים בשער החליפין, כדי שהפיחות שיחול בכל מקרה לא יתפתח לממדים, שיגרמו להתפרצות אינפלציה. כמו כן יהיה עליה לפעול לשמירה על הישגי המשק באמצעות השקעה בתשתיות - בעיקר בתחומי המים והתחבורה, פתיחה נוספת של המשק לתחרות חיצונית, עידוד נוסף של התחרות הפנימית ויישום רפורמה במערכת המיסוי. כמו כן, יש לאזן בין הצרכים החברתיים השונים מתוך גישה משקית כוללת, ולבלום את הנוהג, שהתפתח לאחרונה, לעשות זאת באמצעות חקיקות פרטיות, שחלקן זכו להכשר בדיעבד במסגרת הסכמים קואליציוניים, וכרוכות בנזקים מקור-כלכליים גדולים. על הגישה המשקית הכוללת לאזן בין הצרכים החברתיים השונים, ובהם צורכי הביטחון, החינוך, הבריאות והתשתיות.

הממשלה החדשה לא תוכל להתקיים ללא אישור תקציב המדינה לשנת 2001. אולם, הדבקות ביעד הגירעון – 1.75% מן התוצר – היא הרבה פחות משמעותית. **ראשית**, הסיכוי להגיע לגירעון כזה נראה כרגע אפסי. **שנית**, אם הדבקות ביעד הגירעון תוביל לצמצום

ההוצאה הציבורית ולהעמקת גביית המיסים, עלולים המתחים הקיימים במשק להחריף, וצפויה האטה נוספת. ראוי לכן, לאחר שאושר תקציב 2001 בכנסת, להקדיש את הזמן והמחשבה הדרושים לבניית התקציב לשנת 2002, תוך תקווה, שבינתיים יתבהרו התנאים המדיניים והכלכליים המשפיעים על המשק.

גוף להערכה כוללת

במצב הקיים היום בישראל אין גוף העושה הערכה אינטגרטיבית וכוללת של יכולות, צרכים, מטרות וסדרי עדיפויות. ההערכה הכלכלית, שתוצאתה היא הצעת תקציב המדינה, נעשית על-ידי משרד האוצר. במקביל, נעשית על-ידי מערכת הביטחון הערכת מצב ביטחונית-צבאית.

מן הראוי, להקים גוף, שיבחן את כלל היעדים הלאומיים. על הגוף הזה להיות חלק ממשרד ראש הממשלה, בדומה למשרד לניהול ותקציב, הכפוף לנשיא ארצות-הברית, והמהווה חלק ממנגנון הבית הלבן. הגוף הזה ישקלל את כלל הצרכים בתחומי הכלכלה, הביטחון, החינוך, הבריאות, והתשתיות הפיזיות, ויאפשר לקברניטי המדינה לעצב את המציאות ולפקידי הרשות המבצעת להבין את הנדרש מהם.

ההקצאה לביטחון

השינוי בעוצמת הסכסוך בין ישראל וסביבתה הגיאוגרפית-פוליטית מחייב מתן עדיפות, גם תקציבית, להתכוננות להמשך ההתמודדות עם הפלסטינים ולאפשרות שהאלימות הזאת תסלים להתנגשות כוללת באזור. זאת, בהנחה, שהרשות הפלסטינית חותרת להסלמת המצב

מתוך תקווה שהגברת האלימות תגרום לאבידות רבות יותר ברכוש ובנפש, ותגרור את ישראל לתגובות שיאפשרו להציגה כלא-אנושית. הרשות מעריכה, שהתגובות האלה יעוררו אהדה כלפי הפלסטינים, יקשו על מדינות ערב לעמוד מנגד ויאלצו את הקהילה הבן-לאומית להתערב לשם כפיית פתרון על ישראל.

לכן, יש לחתור להגדלת התקציבים המיועדים להתמודדות עם האלימות הנמשכת. המקורות לכך יהיו: הסטות בתקציב הביטחון, שיענו על הצורך רק באופן חלקי, או הגדלת הסיוע החיצוני. האוצר ידרש להתמודד עם צרכי מערכת הביטחון באמצעות החלטות על שינוי המימון, שיתקבלו במהלך שנת התקציב ובלי לפרוץ את מסגרתו. אם לא ינתן מענה לצורכי הביטחון באמצעות מימון, יהיה צורך לקצץ בהוצאות אחרות ולהסיט תקציבים לביטחון.

נוסף על כך, יהיה צורך לבחון כמה סוגיות פנים תקציביות, שלהן יש השלכות ישירות בתחום האזרחי. שתיים מהן ראויות לציון מיוחד: הסיוע האמריקני והתעשייה הביטחונית.

הסיוע האמריקני

נקודת המוצא לדיון היא, שהסיוע האמריקני משמש ככלי העיקרי של מערכת הביטחון להתעצמות צה"ל ולשימור יתרונו האיכותי. בהקשר הזה ברור, שתלותה של ישראל בארצות-הברית ובסיוע הצבאי שהיא מעניקה היא מכרעת. עם זאת, יש לשאוף להגדלת הרכש המקומי של מוצרים רווי טכנולוגיה (היי-טק), ולהפנות מקורות לרכש בחו"ל של מוצרים ושירותים שאינם כאלה (low-tech). המענה

להשלכות הכלכליות-חברתיות של המדיניות הזאת על הפריפריה הגיאוגרפית והכלכלית של ישראל חייב להימצא במסגרת הסעיפים האחרים של תקציב הממשלה.

בכל מקרה, אין לאפשר פגיעה בהיקף הסיוע האמריקני על בסיס ההנחה השגויה, שהדבר יביא להגדלת הנתח השקלי בתקציב הביטחון באורח שיקל על תעשיית ה-low-tech המקומית. זאת משום, שמשיקולים מקרו-כלכליים ספק אם ניתן יהיה לפצות באמצעות מקורות מקומיים על השינוי בהיקף הסיוע החיצוני.

התעשייה הביטחונית

התעשייה הביטחונית פועלת בתנאי שוק

ההולכים ומחמירים כתוצאה מהתגברות התחרות בשוק הבין-לאומי של אמצעי-הלחימה, שמקורה בתמיכה שלה זוכות התעשייה האמריקנית מממשלת ארצות-הברית והתעשייה האירופית מהאיחוד האירופי. היווצרותם של שני הגושים האלה מצמצמת את כושר התחרות של התעשייה הישראלית ומכבידה עליה.

כתוצאה מכך, יהיה צורך לקבל בהקדם החלטה, האם על התעשייה הישראלית להמשיך בפעילות עצמאית תוך התמקדות בשוקי נישא בעייתיים, או שעליה לחתור להשתלבות באחד משני הגושים הגדולים. במסגרת הזאת, יהיה צורך לדון בשאלה, האם תיתכן בעלות זרה על התעשיות הביטחוניות

בלי לפגוע באינטרסים הביטחוניים של ישראל. הסוגיה הזאת, הכוללת היבטים כלכליים, חברתיים, תעשייתיים וביטחוניים, מחייבת בחינה במסגרת גוף ההערכה הכולל, שהוצע לעיל.

אם תאומץ הגישה הדוגלת בשילוב התעשייה הביטחונית הישראלית במסגרת אחד הגושים הגדולים, יש להקנות עדיפות לשילוב גופים תעשייתיים אמריקניים בתעשייה הביטחונית של ישראל. זאת, לנוכח חשיבותו המכרעת של הסיוע האמריקני לישראל. עם זאת, אין לפסול שותפויות עם תעשיות אירופיות, הן בבעלות על חברות, והן בפרויקטים ספציפיים.

סיכום

- המציאות הכלכלית והביטחונית שהממשלה החדשה יורשת, מחייבת אותה לנקוט את הצעדים הבאים:
- להאט את קצב הירידה בגירעון בתקציב המדינה תוך המשך ההפחתה המבוקרת של שיערי הריבית.
 - להגדיר סל של יעדים חברתיים תוך פרסום לוח-זמנים למימושם.
 - להקים גוף להערכה כוללת, שיעסוק בנקודות המגע שבין הכלכלה, החברה והביטחון. תפקידו של הגוף הזה יהיה להמליץ על מדיניות משולבת הרואה לטווח ארוך יותר ממשנת תקציב מסוימת.
 - להגדיל את ההקצאה לביטחון תוך בחינה מתמדת, גם באמצעות גוף הערכה חיצוני למערכת הביטחון, של צורכי הביטחון של ישראל במציאות המשתנה.
 - להגביר את שיתוף הפעולה עם ארצות-הברית, לשמור על היקף הסיוע האמריקני ולבחון את סוגיית שילובם של גורמים זרים בבעלות על התעשיות הביטחוניות בישראל.
 - מימוש יעדיה של ישראל במסגרת מגבלות התקציב הלאומי מחייב שיתוף-פעולה נרחב בין המגזר העסקי והמגזר הציבורי. בעלות, מימון, הפעלה, והספקה של שירותים ציבוריים באמצעות גורמים עסקיים יכולים לשמש מפתח למימוש היעדים החברתיים והביטחוניים של ישראל ללא פריצת המסגרת התקציבית. כך, תישמר האסטרטגיה הכלכלית של ישראל באורח המבטיח יציבות לטווח הארוך.