

ההיבטים הכלכליים של ההפרדה מהפלשתינאים

פרופ' צבי אקשטיין, פרופ' דניאל צידון, ורד דר, אבי טילמן

טיוטה לדיון

ינואר 2003

תוכן העניינים

3	סיכום ומסקנות	.1
7	רקע	.2
8	מתודולוגיה: כלכלה בצל טרור	.3
8	אירוע חולף או שינוי פרמננטי	3.1
8	מאפייני המשבר הביטחוני הנוכחי והשפעתם על המשק הישראלי	.3.2
14	השפעת המצב הביטחוני על המשק הישראלי	.4
14	ההשפעה המיידית של האינתיפדה	.4.1
17	השפעת האינתיפדה מעבר לטווח המידי	.4.2
22	תחזית השפעת האינתיפדה על המשק הישראלי ועל תקציב המדינה בשנת 2003	.4.3
23	השפעת הטרור על המשק בשנים הקרובות בהעדר הפרדה ביטחונית וכלכלית	.5
25	הפרדה ביטחונית-כלכלית מהפלשתינאים	.6
25	הגדרות והנחות להפרדה	6.1
27	הסדרים בתחום מעבר עובדים	6.2
28	הסדרים בתחום מעבר סחורות	6.3
28	השפעת ההפרדה על הכלכלה הישראלית	6.4
30	נספחים:	.7
30	דוגמא להשפעת הטרור: חבל הבסקים בספרד	7.1
31	השלכות האינתיפדה בהשוואה להשלכות מלחמת יום הכיפורים	7.2

1. סיכום ומסקנות

מסמך זה דן בצמיחת המשק הישראלי בתנאים הנוכחיים של המצב המדיני - בטחוני ובמשמעות הכלכלית של הפרדה ביטחונית וכלכלית מהפלשתינאים על הכלכלה הישראלית. בעוד שבין רצועת עזה לישראל קיימת גדר הפרדה המאפשרת רמת ביטחון גבוהה ושליטה כמעט מלאה על תנועת עובדים וסחורות הרי שגם בעיצומם של ימים אלו של סכסוך אלים בין ישראל לפלשתינאים יש עדיין מעבר של עובדים וסחורות בהיקפים משמעותיים בין תושבי ישראל והרשות הפלשתינאית בגדה. יכולת מעבר קלה זו, בין מרכזי האוכלוסין הפלשתינאים בגדה ומרכזי האוכלוסייה הישראלים, היא אבן היסוד של הטרור המתמשך בתחומי הקו הירוק. בשנתיים האחרונות גובה טרור זה מחיר דמים אכזרי. עוצמת פגיעתו של הטרור באדם ובחברה בישראל מצלה במעט על המחיר הכלכלי הגבוה שהמשק הישראלי משלם על הטרור. למרות צל הדמים, הרי שככל שחולף הזמן מתברר כי המחיר הכלכלי של הטרור הוא משמעותי וחמור לא פחות לעתידה של החברה והכלכלה בישראל ממחיר הדמים. אי הודאות והסיכון של הטרור גורמים לפגיעה בביטחון האישי, הפגיעה בביטחון האישי מביאה לירידה בפעילות הכלכלית, והירידה בפעילות הכלכלית מקטינה, בין היתר, את יכולת ההתגוננות העתידית של המשק.

המשק הישראלי נמצא במערבולת בה הכוחות הכלכליים הנובעים מאי הביטחון האישי מושכים אותו לאחור שנות דור. מסמך זה בוחן כיצד ניתן לצאת ממערבולת כלכלית זו. הדגש הוא על האפשרות היעילה והפשוטה (יחסית) של הפרדה ביטחונית - כלכלית.

הפרדה ביטחונית בין ישראל לפלשתינאים משמעותה, בהקשר הכלכלי, יצירת גדר הפרדה ואמצעי ביטחון נוספים כך שמידת הביטחון האישית במרכזי האוכלוסין והכלכלה של תושבי ישראל תהיה דומה או עדיפה לזו אשר שררה בישראל בשנות השמונים. קיומו של גבול המוגן על ידי גדר בין הגדה לישראל יאפשר **הפרדה כלכלית** בין ישראל לרשות הפלשתינאית. הפרדה כלכלית בין ישראל לפלשתינאים משמעותה שמעבר העובדים והסחורות בין מרכזי האוכלוסין והכלכלה של תושבי ישראל ומרכזי האוכלוסין של הפלשתינאים בשטחים יהיו תחת שליטה מלאה בדומה למצב הקיים בין ישראל וכל מדינות העולם ובמיוחד ירדן, מצריים, בתנאי שלום, או סוריה ולבנון בתנאי מלחמה.

במסמך זה, הדרישה המינימלית בהקשר של הפרדה ביטחונית-כלכלית היא גבול רציף, חסין בפני מעבר סחורות ועובדים, ובר-הגנה בין שטחי ישראל לרשות. בגבול זה יהיו מספר נקודות מעבר מפוקחות שרק בהן ניתן יהיה להעביר סחורות ועובדים. הגדרת התוואי המדויק בו עובר הגבול אינה מהותית לצורך המסמך הכלכלי. קיומה של גדר ההפרדה וגבול בטחוני-כלכלי כפי שהוגדרו לעיל הם תנאים הכרחיים לכך שיובהר לכל, לתושבי ישראל, לפלשתינאים, ולמשקעים מחו"ל, כי המשק הישראלי מקטין את חשיפתו לטרור המתמשך, בין אם יבשיל תהליך השלום בין אם לאו.¹

¹ המסמך " ניר עמדה מדיני " של אורי שגיא וגלעד שר (אוגוסט 2002) מתאר בצורה מפורטת הפרדה מדינית וביטחונית בין ישראל והפלשתינאים באמצעות גדר ומעברי גבול וכולל מפה מפורטת. מסמך זה מראה לטענת המחברים שניתן ליזום הפרדה מדינית וביטחונית כפי שהיא מוגדרת לצורך ההפרדה הכלכלית המודגשת כאן. הנימוקים להפרדה במסמך של שגיא – שר מבוססת על נימוקים דמוגרפיים, דמוקרטיים וערכיים המתקשרים למטרות הציונות על פי מגילת העצמאות. על פי עקרונות אלו ניתן לתמוך בתוואי גבול (זמני) השונה מזה של מסמך שגיא – שר. במסמך כאן הנימוק להפרדה

הפרדה פיסית כזו תשפיע הן באמצעות שינוי המצב הנוכחי והן בדרך של שינוי בציפיות. גדר הפרדה יעילה תשנה את הציפיות, הן לגבי פיתוח כלכלי והן לגבי יכולת העמידה בהסכמים מסחריים, הן אצל ישראלים והן אצל שותפיהם למסחר ולהשקעות.

כמקבילה כלכלית בהקשר זה של שינוי בציפיות, מן הראוי לזכור ולהזכיר את תוכנית הייצוב של שנת 1985. החל ממחצית שנות ה-80 בלטו כל ממשלות ישראל במחויבותן לתוכנית הייצוב. בלעדי מחויבות זו לא היה נוצר שינוי של הציפיות הן בציבור הישראלי והן בקרב משקיעים מחו"ל והיא שאפשרה לתוכנית הייצוב להצליח. אם מעוניינים קברניטי המדינה בטובתו הכלכלית של המשק, אם רוצה מדינת ישראל להיחלץ מהמצב בו היא נמצאת כיום, חייבת להתקיים מחויבות להפרדה על מרכיבה המרכזי - גדר ההפרדה. ללא מחויבות כזו לא ניתן יהיה להשיב את המשק הישראלי לתוואי של צמיחה.

ההבחנה בין הפרדה חד-צדדית להפרדה בהסכמה כמוה כבין הפרדה במסגרת מצב של סכסוך כפי שהוא כיום לבין הפרדה במסגרת חזרה לתהליך שלום. חשוב להבין כי הפרדה ביטחונית-כלכלית יכולה להתקיים בשני המצבים. ברור כי מנקודת הראות הכלכלית עדיפה הפרדה בהסכמה. מידת היציבות בהפרדה מוסכמת גדולה יותר ורמת הסיכון הכלכלי של ישראל תיתפס בעולם כנמוכה יותר. לטענתנו הפרדה ביטחונית-כלכלית היא תנאי חשוב ליציבות הכלכלית של האזור במסגרת כל תהליך שלום בין אם התהליך הוא מיידי ובין אם יבושש לבוא.

את תוצאות הניתוח הכלכלי ניתן לסכם באופן הבא :

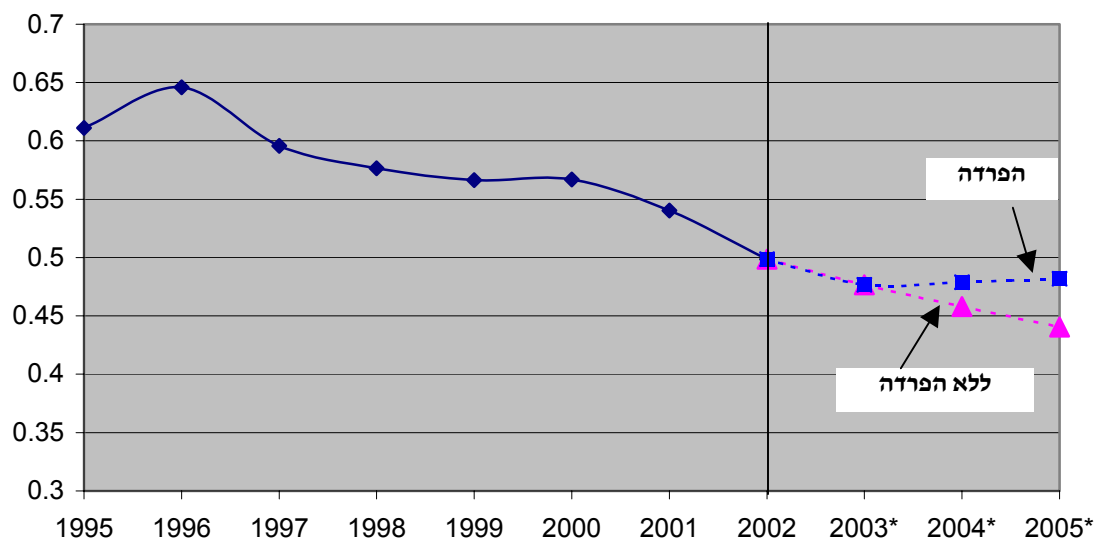
1. בתנאי המדיניות הכלכלית שישראל מנהלת בשנים האחרונות ובתנאים של המשך הסכסוך (אין שלום כולל), אך **ללא** הטרור השורר בישראל בשנתיים האחרונות, פוטנציאל הצמיחה של המשק הוא של כ-4 אחוזים לשנה כאשר גידול האוכלוסייה הוא כ-2% לשנה (זאת אומרת כ-2 אחוז גידול לשנה בתוצר לנפש). תיקונים אפשריים במדיניות כלכלית (שוק עבודה, תשלומי העברה ותשתיות) עשויים לתת תוספת מיידיית של כ-1% לתמ"ג, ותוספת של כ-0.5% לצמיחת התוצר לאורך זמן של כארבע שנים.

2. המצב המדיני-ביטחוני בו מצוי המשק הישראלי, ובמיוחד המצב בו מרכזי האוכלוסייה העיקריים שלו (ירושלים, השפלה וחיפה), נתונים למתקפת טרור בהיקפיה הנוכחיים, גרם בשנתיים האחרונות להפסד צמיחה של כ-3% עד 4% לשנה. מרבית ההשפעה נובעת מהעלייה המשמעותית באי הודאות האופפת את חיי הפרט והמוליקה, בין השאר, להגברת החשש של המשקיעים המקומיים ולפיחות ברצון של גופים בחו"ל לחתום חוזים ארוכי טווח עם יצרנים מקומיים. בנוסף, לאור העלייה המהותית באי הודאות, קטנה ההשקעה של תושבי הארץ בישראל בצורה משמעותית. אנו מעריכים שהמשך המצב הנוכחי בשנת 2003, יגרום להפסד צמיחה **נוסף** של לפחות 3% אחוזי תוצר.

מתמקד בנימוקים כלכליים ותנאיי ההפרדה הביטחונית מודגשים כאן בהקשר זה. ברור שכל הפרדה מדינית וביטחונית אשר תקיים תנאים אלו מתאימה להפרדה הכלכלית עליה אנו מתמקדים.

3. בתנאים הנוכחיים של המשך המלחמה בטרור, יפחת התוצר לנפש בסדר גודל של כ-12% (עד כה נרשמה ירידה של 6% לנפש), לפני שישוב המשק לצמוח בקצב איטי. מאחר והתוצר לנפש יקטן בשנת 2003 בכ - 3% אנו סוברים כי התוצר לנפש ימשיך ויקטן בכ- 3% במצטבר בשנים 2004 – 2005. תהליך זה עלול להוביל לירידה משמעותית במאזן ההגירה היהודי ולמשבר חברתי קשה אשר יפגע במיוחד בחוליות החלשות של החברה הישראלית: ערבים, חרדים ותושבי פריפריה ושכונות מצוקה. תרשים 1 ממחיש את התהליך שעובר המשק הישראלי משנת 1996 ואת זה שהוא צפוי לעבור עד שנת 2005.

תרשים מס' 1 : תל"ג לנפש בישראל ביחס לארה"ב



* תחזית. מקור: נתוני הבנק העולמי והלמ"ס

4. הגידול בתוצר לנפש לווה בעשורים האחרונים בעלייה באי השוויון. למרות זאת, אין כל אינדיקציה כי הירידה בתוצר לנפש תלווה בירידה באי השוויון. נהפוך הוא, הנתונים ממדינות אחרות מראים כי בתקופות של מיתון עמוק אי השוויון מוסיף וגדל. העובדים הזרים הרבים ומדיניות המיסוי הלא סבירה, המפלה אותם לטובה, גורמים לכך שבתנאי המיתון הנוכחיים בישראל תגרם הרעה נוספת בהכנסתם של העובדים הלא מיומנים.

5. תיקוני מדיניות בתחומי שוק העבודה, הרווחה והתשתיות עשויים לגרום לגידול של כאחוז תוצר בטווח המידי. מכאן, תיקוני מדיניות כאלה בתנאי גל הטרור הנוכחי יאפשרו שהפסד התוצר המצטבר לנפש יהיה כ - 10% לעומת התחזית לעיל של 12%. לתיקוני מדיניות אלו תהיה השפעה משמעותית על שיעור האבטלה.

6. הפרדה ביטחונית-כלכלית במהלך שנת 2003, הכוללת יצירת גבול בדומה לגבול עם לבנון, כך שמרכזי האוכלוסייה בישראל לא יהיו חשופים עוד לטרור בהיקף הנוכחי, תחזיר את המשק לצמיחה של כ- 3-4 אחוז החל משנת 2004. בתנאים אלו תחזור היציבות למשק ולחברה בדומה למצב

המשק בתחילת שנות התשעים לפני תחילתו של תהליך השלום. התייצבות המשק נראית היטב בתרשים לעיל. בתנאים של סכסוך אלים עם הפלשתינאיים מכשול הפרדה יהיה, ללא ספק, לפרויקט התשתית החשוב ביותר לכלכלה הישראלית.

7. בתנאי שלום כולל פוטנציאל הצמיחה של ישראל הוא מעל ל-5 אחוז. משמעותו של שיעור צמיחה כזה היא שתוך פחות מעשר שנים רמת החיים בישראל תשתווה לזו של אירופה המערבית. קיומו של גבול המפריד בין תושבי השטחים ברשות הפלשתינאית וישראל הוא הכרחי ליצירת כלכלות יציבות לאורך זמן גם בתנאי שלום. טענה זו נובעת בעיקר מכך שתנאי המיסוי ומדיניות הרווחה הנובעים מההבדלים במבנה הפוליטי-חברתי-כלכלי של ישראל והמדינה הפלשתינאית, ידרשו הפרדה מלאה של שוקי העבודה וכן שליטה על תנאי הסחר בשוקי המוצרים וההון.

מסקנה: מדיניות הגורסת – *“קודם נביס את הטרור ואחר כך ננהל משא ומתן”* - לעומת הפרדה חד צדדית היוצרת גבול בטחוני וכלכלי בין מרכזי האוכלוסייה הישראלית לבין האוכלוסייה הפלשתינית, גורמת להפסד תוצר שנתי של בין 3 ל-4 אחוז לשנה (מעל ל-3 מיליארד דולר לשנה). המשך תהליך זה בעתיד הקרוב יגרום לאיפוס מאזן ההגירה היהודי ולשבר חברתי קשה. בעתיד הרחוק יותר המשך הפסד תוצר בסדר גודל זה עלול להוביל להרעה נוספת בביטחון.

2. רקע

בשנתיים שחלפו מאז אוקטובר 2000 נמצאת ישראל במלחמה ממושכת, אשר לראשונה בתולדותיה, מתנהלת בחלקה הגדול בשטחה, תוך פגיעה משמעותית ומתמשכת בעורף. התוצאה במישור הכלכלי מתבטאת במיתון הקשה והממושך ביותר בתולדות המשק הישראלי. התוצר הגולמי המקומי הצטמצם בכל אחת מהשנים 2001-2002 ב-0.9%, המבטאים ירידה מצטברת של 6 אחוזים לנפש. להערכתנו בשנת 2003 הצמיחה תהה אפסית או שלילית וגם ההערכות האופטימיות חוזות את המשכה של מגמת הצמצום בתמ"ג לנפש. בתוך שנתיים ירד התוצר לנפש מרמה של \$18,100 ל-15,500 \$. על פי הערכות משרד האוצר ובנק ישראל ימשיך התוצר לנפש לרדת בשנת 2003 והוא יעמוד על 15.0-15.4 אלפי דולרים. בכך ישלים ירידה דולרית של כ-15% בתוצר לנפש בתוך שלוש שנים. להערכתנו הירידה בתוצר ב-2003 תהיה גדולה יותר מזו הצפויה על ידי האוצר ובנק ישראל.

ראוי לציין כי האינתיפדה לא הייתה הגורם היחיד לירידה החדה בתוצר לנפש בשנתיים האחרונות. התלוותה לה נפילה חדה בהיקף הפעילות של ענפי הטכנולוגיה העילית בעולם, אשר השפיעה על אותם ענפי תעשייה שפגיעת האינתיפדה בהם הייתה מינורית – ענפי היצוא עתיר הטכנולוגיה וענפי הייצור והשירותים הקשורים אליו. ההפרדה הנדרשת בין ניתוח השפעת האינתיפדה לניתוח השפעת המיתון העולמי אינה משימה פשוטה. בפרט יש לזכור שאין דינה של מכה הניחתת על משק יציב כדינה של מכה למשק שספג מהלומה קודמת.

הדיון בהשפעות האינתיפדה אינו פשוט. על מנת להפוך את הדיון בהשפעות האינתיפדה לפשוט יותר אנו מקדימים בפרק מתודולוגי את הדיון הכמותי עצמו.

3. מתודולוגיה: כלכלה בצל טרור

3.1 אירוע חולף או שינוי פרמננטי

על פי ההגדרות השגורות בכלכלה, ישראל בשנתיים האחרונות אינה נמצאת בתקופה של מיתון במחזור הפעילות העסקית. תקופות של מיתון מוגדרות בכלכלה כתקופות בהן חורגת הפעילות העסקית, **חריגה זמנית**, כלפי מטה מהיכולת העסקית הממוצעת של המשק. השבר בתהליך השלום, ובפרט הטרור הפלשתינאי ברחבי ישראל, הקטינו את הפוטנציאל העסקי הטמון במשק הישראלי. פגיעה זו אינה פגיעה שכוחות הכלכלה מסוגלים לתקן ללא שינוי ברקע הפוליטי בטחוני. אי לכך, מן הפן הכלכלי הפגיעה היא פגיעה מתמדת (פרמננטית). כל עוד לא ישתנו דפוסי פעילות הטרור או כל עוד לא ימצא המשק הישראלי דרך להגן על עצמו, לא ניתן לצפות כי הכלכלה תשוב למצבה הקודם. הניתוח הכלכלי שנעשה בעבודה זו נעשה על בסיס הנחה זו. ההנחה שהשינוי הוא פרמננטי מטילה מגבלות מהותיות על יכולת הממשלה לפעול להקטנת הפגיעה. כך למשל, נפסלת על הסף מדיניות ממשלתית אנטי מחזורית רגילה (הגדלת גירעון) וזאת מאחר שמדיניות כזו יכולה להיות יעילה רק אם המקורות למימון נמצאים בטווח הנראה לעין. במצב בו הקטנת הפעילות העסקית צפויה להמשך זמן רב, לא ניתן לגייס מקורות עודפים (להגדיל גירעון) מבלי לפגוע בסקטור העסקי בכללו ובמערכת הפיננסית בפרט.

3.2 מאפייני המשבר הביטחוני הנוכחי והשפעתם על המשק הישראלי

בישראל של שנת 2003, המונח "**המצב**" מתאר את אורח החיים שבו הטרור מאיים על כל אחד מאזרחי ישראל בכל מקום בו הם נמצאים. נשק הטרור מופעל כבר שנים רבות נגד ישראל או היישוב היהודי בארץ ישראל וכבר היו מצבים מעין אלו הן לפני קום המדינה (למשל, מאורעות 1936 - 1939), והן לאחר קום המדינה (למשל, פעילות הפיידאין בראשית שנות החמישים). למרות זאת, היות ומתקפת הטרור הנוכחית חריגה ממתקפות הטרור שהמשק ידע מאז הקמת המדינה, אין ספק כי ההשפעה הכלכלית והחברתית של המערכה הזאת שונה מזו של קודמותיה וחריגה בהיקפה. הקושי המרכזי בעימות הנוכחי נעוץ הן בעובדה שמטרת הפלשתינאים בעימות הנוכחי היא השלטת הטרור, והן בעובדה שלמטרה זו הפלשתינים משתמשים באמצעים ובשיטות הגורמים פגיעה קטלנית באזרחי ישראל באשר הם, ובחיי היום-יום שלהם.

מובן וידוע לכל, כי קיימים כיום איומים נוספים על אזרחי ישראל כגון האיום של החיזבאללה, האיום הסורי, העיראקי, ואחרים, אולם דומה שיש הבדל מהותי בין איומים אלו לבין מימושו של הטרור הפלשתיני בכל הקשור בהשפעתם על הציבור: הציבור מעריך כי הטרור ימשך זמן רב ועלול אף להחריף וכי ביטחונם האישי של אזרחים יהיה נתון בסכנה מתמדת. אשר לאיומים האחרים (המעגלים החיצוניים), הציבור סבור שהפעלת כוח נגד אוכלוסייה אזרחית תיעשה אך ורק לפרק זמן נתון של מלחמה או עימות מוגבל.

התעצמות המערכה עם הפלשתינים הביאה לגידול בהוצאה הביטחונית בישראל. ככל הנראה לא מדובר בגידול זמני – התשובה הצבאית הישראלית לגל הטרור הפלשתיני כרוכה ברמה גבוהה יותר של הוצאה ביטחונית. נוסף על כך, בגלל הגידול באיום על ביטחונם האישי של האזרחים, הציבור

הישראלי והמערכת הפוליטית בישראל אשר מאז 1985 תמכו בהקטנת ההוצאה הביטחונית, או לפחות בהגבלתה, דורשים היום להגדילה. זאת ועוד, המערכה עם הפלשתינים מערערת את היציבות האזורית ומגדילה את ההסתברות לעימות צבאי בין ישראל לבין מדינות שונות במזרח התיכון וכן את ההסתברות לפתיחה של חזיתות טרור נוספות (כגון בגבול לבנון). ככל שהמערכה עם הפלשתינים מתארכת, יגבר הלחץ הציבורי להגדיל את תקציב הביטחון בגלל הגידול הנוסף באיום על ישראל.

ההוצאה על בטחון מורכבת משלושה משתנים – תקציב הביטחון, הצריכה הביטחונית ועלות הביטחון. בין השלושה יש כמובן מתאם גבוה. מן ההיבט התקציבי ניתן להקיש על הסיטואציה הנוכחית של ישראל בכמה מישורים: (א) רמות גבוהות של איום ביטחוני הביאו את ישראל (למשל, לאחר מלחמת יום כיפור) לרמה מאוד גבוהה של צריכה ביטחונית יחסית לתוצר - עד פי שלושה (!) מהרמה הנוכחית. יש, לפיכך להיות ערים למשמעויות האפשריות של גלישתו של העימות עם הפלשתינים לעימות אזורי. (ב) בתקופות מסוימות בהיסטוריה של ישראל, למשל בעשר השנים שקדמו למלחמת ששת הימים, נשמר תוואי של צמיחה כלכלית מהירה לצד שיעור קבוע (או גידול זוחל) בשיעור הצריכה הביטחונית. התוואי שאנו צועדים בו היום אינו כזה. אנו צועדים בתוואי של צמיחה שלילית. יש בכך כדי לאיים בין השאר על היכולת לשמר את הצריכה הביטחונית ברמתה הנוכחית. (ג) מאז אמצע שנות השמונים התאפיין המשק הישראלי בשמירה על צריכה ביטחונית קבועה בערכים ראליים, לצד קיטון בשיעור הצריכה הביטחונית במונחי תוצר. זה היה המכשיר העיקרי שאפשר את גידול תשלומי ההעברה במשק ואת הקטנת הגירעון התקציבי. העימות עם הפלשתינים הוציא וימשיך ויוציא את המשק הישראלי ממסלול זה. לכך השלכות מרחיקות לכת לא רק על שיעורי הצמיחה, כי אם גם על חלוקת ההכנסות ועל מדיניות הרווחה בישראל.

התיאור הקצר של מאפייני הסכסוך שהובא לעיל מראה כי למאפיינים החשובים לניתוח הכלכלי קיימים אם כן שני פנים: האחד הוא הפן התקציבי, והאחר הוא הפן ההתנהגותי – השפעת אי הביטחון על התנהגותם הכלכלית של הפרטים בכלכלה. משותפת לשני היבטים אלו ההנחה כי התהליך הוא תהליך מתמשך. אך מובן הוא כי הכלכלה מושפעת הן מהשילוב והן מהאינטראקציה בין שני היבטים אלו. בטרם נעבור לניתוח הכמותי נפרט מעט יותר בהיבט ההתנהגותי.

3.2.1 העלייה בסיכון לחיים והשפעתו על החיסכון וההשקעה

בתאוריה הכלכלית כמעט אין התייחסות ישירה להשפעת הביטחון או תחושת הביטחון על התנהגות הפרטים. למרות זאת, שאילה של מושגים ותובנות מענפי כלכלה אחרים מאפשרת לבדוק בדיקה איכותית את השפעת ההרעה במצב הביטחוני על התנהגות הפרטים. כדי לפשט את הדיון המושגי, נפרק את ההתנהגות הכלכלית למרכיביה ונתרכז במרכיבים העיקריים.

הרעת המצב הביטחוני מתבטאת בראש ובראשונה בעליית ההסתברות להיפגע. לעליית ההסתברות להיפגע שלושה רכיבים עיקריים: (א) עלייה בהסתברות למות, (ב) עלייה בהסתברות לנזק גופני, (ג) עלייה בהסתברות לנזק כלכלי (פגיעה ברכוש) בגלל פעילות חבלנית.

עלייה בסיכון לחיים משמעותה עלייה בהסתברות למות. ניתוח מקרו-כלכלי של העלייה בהסתברות למות מראה כי כמוה כעלייה במידה בה מעדיף האדם את ההווה על פני העתיד (שיעור ההיוון הסובייקטיבי). אם אדם מעריך כי הסיכוי למות גדל, הוא מעלה את מחיר ההמתנה. מאחר ומשך ההמתנה להכנסות עתידיות אינו מתקצר הרי שבעקבות העלייה במחיר ההמתנה ערך הכנסותיו

העתידות יורד. לפיכך, אבדן הביטחון האישי גורם לפרט להרגיש עני יותר גם אם בפועל דבר עדיין לא קרה בכלכלה. תחושת עוני זו (אובדן הכנסה) מקורה בכך שהפרט אינו בטוח בכך שהוא "יהיה בסביבה" כאשר "יבשיל הפרי". מאחר שעל פי התיאוריה הכלכלית (וכן על פי הממצאים האמפיריים) ההכנסה הפרמננטית (ההכנסה על פני כל יתרת החיים) קובעת את ההוצאה על תצרוכת ברגע נתון, הרי עקב הירידה בהכנסה הפרמננטית, הפרט מקטין את הוצאותיו על תצרוכת. ההשפעה הראשונה שיש להתערערות הביטחון האישי על הפרט היא השפעת הכנסה: כתוצאה מהעלייה בסיכון לחיים הפרט מרגיש עני יותר ולכן הוא מקטין את התצרוכת שלו.

בנוסף, מחיר דחייתן של הנאות פשוטות כמורכבות עולה ביחס לתשואה עתידית. האדם נעשה סבלני פחות ונכון פחות לדחיה של סיפוקים. השפעת התחלופה (המחיר היחסי) מגדילה את התצרוכת ביחס להשקעה. כלומר, לעלייה בהסתברות למות שני היבטים כלכליים: מחד היא מקטינה את ההכנסה הפרמננטית ולכן מקטינה את התצרוכת, ומאידך היא מעלה את מחיר הזמן ולכן מקטינה את חלק ההשקעות בתוצר. בעולם של פרמטרים כלכליים סבירים, עליית ההסתברות למות מקטינה את התצרוכת ומקטינה עוד יותר את ההשקעות. (בפרמטרים קיצוניים יותר תיתכן תופעה של "אכול ושתו", אנו מתעלמים מאפשרות קיצונית זו). העלייה בסיכון כפי שהיא באה לידי ביטוי בעלייה בהסתברות למות, מקטינה הן את התצרוכת והן את מלאי ההון במשק. הירידה בתצרוכת גדולה יחסית מאחר שסדר הגודל שלה דומה לירידה בהכנסה הפרמננטית. הקטנת מלאי ההון גוררת בעקבותיה הן את הקטנת התוצר הן את האטת הצמיחה.

במילים של יום-יום, פגיעה בביטחון האישי מקטינה את התוצר לנפש ומאטה את קצב צמיחתו. הסיבה לכך פשוטה, לפרטים אופק חיים קצר יותר ולכן הם מרגישים עניים יותר. נוסף על כך, הם אינם מוכנים לוותר על תצרוכת היום כדי להגדיל את ההשקעות היום מתוך כוונה שיניבו תוצר רב יותר בעתיד. משק שעלתה בו אי-הוודאות לגבי החיים מוצא עצמו צורך פחות באופן כמעט מיידי. בנוסף, היחס בין תצרוכת להשקעה משתנה לרעת ההשקעה. המשק מצמצם את התצרוכת בפחות משהוא מצמצם ההשקעה, והוא מוצא את עצמו עני יותר בטווח הארוך.

במשק כגון המשק הישראלי, אשר סובל מקצב צמיחה נמוך לאורך שנים רבות, להאטה נוספת בקצב הצמיחה יהיו השלכות מרחיקות לכת על המאזן הדמוגרפי, על הלכידות החברתית ועל מרכיבים רבים נוספים שהדיון בהם חורג מהדיון הכלכלי בו אנו עוסקים.

3.2.2 העלייה בהסתברות לפגיעה פיזית (פגיעה) והשפעתה על החיסכון וההשקעה

השפעת ההידרדרות בביטחון האישי אינה מסתכמת רק בעליית ערך הזמן. מההיבט הכלכלי ניתן לחשוב על ההסתברות להיפצע כעל ההסתברות לאבד הכנסות עתידיות עקב אבדן כושר השתכרות. משמעות הפגיעה היא שהפרט עלול למצוא את עצמו בלא הכנסה (או עם הכנסה נמוכה יותר) החל משלב הפגיעה ועד לאחרית ימיו. ככל שהיא כזו, ההסתברות להיפצע משפיעה השפעה שונה מהותית מהשפעתה של ההסתברות למות. השפעת ההכנסה (הרכוש) של הגידול בהסתברות להיפצע דומה במהותה להשפעת ההכנסה של הגידול בהסתברות למות. השפעה זו גורמת לירידה בתצרוכת עקב הירידה בהכנסה הפרמננטית. מנגד, השפעת התחלופה (המחיר) של הגדלת ההסתברות להיפצע הפוכה מהשפעתה של עליית ההסתברות למות. האחרונה מקטינה את התמריץ לחסוך, ואילו גידול בהסתברות להיפצע (להקטנה של זרם ההכנסות העתידי) מגדיל את שיעור החיסכון היום על חשבון התצרוכת. אם ההסתברות להיפצע עולה, הן התצרוכת והן ההשקעה מצטמצמות, אבל התצרוכת

קטנה יותר מההשקעה. הגידול בהשקעה הוא גידול יחסי בלבד. בגלל ירידת התשואות, התוצר בטווח הארוך נמוך מהתוצר שהיה מתקבל לולא הייתה עלייה בהסתברות להיפצע.

השפעה חיובית של ההסתברות להיפצע על היחס שבין ההשקעה לתצרוכת נשמרת כל עוד אין הביטוח שהמדינה מספקת מממן את פער ההכנסה בין מצבו של הנפגע לפני הפגיעה למצבו אחרי הפגיעה.

3.2.3 העלייה בסיכון לרכוש והשפעתו על ההשקעה בטוח הקצר ובטוח הארוך

מעבר לפגיעה בנפש, חוסר השקט הביטחוני מביא גם לידי פגיעה ברכוש. מנקודת המבט המקרו-כלכלית, אפשר לבחון פגיעה ברכוש כאילו גדל הפחת הכלכלי על הרכוש. בטווח הקצר, עלייה בפחת מקטינה את התצרוכת, מגדילה את ההשקעה ברוטו ומקטינה את ההשקעה הנקייה. השפעה זו מתעצמת בטווח הארוך. משק הסובל מסיכון לרכוש יהיה משק עני יותר גם בטווח הארוך. הסיבה לכך היא שהסיכון לרכוש כמוהו כירידת התשואה הממוצעת על ההון, וירידת תשואה זו מורידה את כדאיות ההשקעה ולכן היא מורידה גם את התוצר והצמיחה בטווח הארוך. בדומה להשפעת ההסתברות למות ובניגוד להשפעת ההסתברות להיפצע, המחיר היחסי של ההשקעה ביחס לתצרוכת עולה, ולכן נטל ההתכווצות הכלכלית נופל יותר ויותר על הצבר ההון ולא על התצרוכת. גם התצרוכת וגם ההשקעה פוחתים, אבל ההשקעה פוחתת ביותר.

3.2.4 השפעות כלכליות נוספות

שינוי בדפוס ההתנהגות היום יומית: בישראל, בגלל האופי והעיתוי המיוחדים של התגברות הטרור, יש להתגברות הטרור השפעות נוספות שאינן מופיעות בניתוח הכלכלי הכללי. אופיו המיוחד של הטרור כפוגע במקומות הומי אדם משנה את הרגלי הצריכה של הישראלי ומשנה בעקבות זאת את המחיר היחסי בין מוצרים וענפים. עקב שינוי זה ביחס המחירים, כיווני ההשקעה משתנים גם הם. בדיעבד מתברר שהשקעות מן העבר הקרוב הפכו לא-כדאיות ולעומתן השקעות אחרות הפכו דרושות. בטווח הקצר שינוי כזה מרחיק את המשק משיווי המשקל היעיל ומביא לידי ירידה נוספת בתוצר, בהכנסה ובתצרוכת. בכל סיור ברחוב תל-אביבי אפשר לראות שמאבטחים החליפו את המלצרים בפתחי המסעדות. זו רק דוגמה אחת מרבות (ולא מהחשובות) לשינוי. מקרים אחרים, כגון בתי המלון הריקים, מזדקרים פחות לעין, אבל היקף ההשקעות שנעשה בהם וירד לטמיון (לפחות חלקו) שנמוג בגין אי-הניצול שכבר התרחש) משמעותי הרבה יותר. ככל שיתארך התהליך, ישנו הפרטים את מהלך חייהם עוד ועוד, ויידרשו התאמות נוספות בתהליך הייצור ואספקת השירותים. התאמות כאלו עולות במקורות ומורידות בטווח הקצר הן את התוצר הן את היעילות.

פגיעה בביטחון באזורי קו תפר: המונח 'קו תפר' משמש בשיח הישראלי להגדיר את האזורים הגובלים ביהודה, שומרון ועזה, ובהגדרה הרחבה יותר – גם ירושלים ושכונותיה. בשל החרפת העימות, היישובים והאוכלוסייה באזורים אלו נתונים לרמות איום וסיכון גבוהות יותר מיישובים אחרים, ויש לכך השלכות כלכליות ייחודיות עליהם. נמנה תחילה שני רכיבי סיכון ייחודיים עיקריים לשם הדגמה: (א) יישובים ושכונות הסמוכים לקו הירוק חשופים לירי מרגמות ונק"ל; יש בהם סיכון גבוה לחדירות מחבלים וכדומה. לעומת זאת, תנועת כלי רכב פרטיים בתחומי הקו הירוק אינה

מאוימת איום של ממש עד עתה. (ב) אזורי תעסוקה שהוקמו בסמוך לקו הירוק מושבתים ברובם עקב פיגועי טרור (הכוונה לאזורי תעסוקה שהעובדים בהם הם פלשתינים).

מצב עניינים זה הוביל לפגיעה כלכלית ייחודית בפרמטרים אחדים באזור קו התפר, ואלה העיקרים שבהם:

- (א) ירידה חדה במחירי הנדל"ן בעקבות ירידה בביקוש לדיור ותעסוקה;
- (ב) הכבדה על תנועת עובדים וסחורות, לעתים עד שיתוק של מרקם החיים הנורמלי (כמה ישראלים יעדיפו היום לערוך חתונה עם מוזמנים בקיבוץ מצר?);
- (ג) נטל אבטחה וביטחון מקומי-אישי, שחלקו נופל על האוכלוסייה הרלוונטית, כולל למשל: הוצאות למיגון כלי רכב, הוצאות למיגון בתים, התאמת שעות העבודה לאפשרויות התנועה תחת הגנה צבאית, השתתפות בשמירה וכן הלאה.
- (ד) רמה גבוהה יותר של איום אישי המשפיעה על הפרמטרים אשר תוארו לעיל במאמר זה.

ההרעה היחסית במצב הביטחון באזורי קו התפר "דוחפת" פעילות אנושית וכלכלית אל מרכז המדינה ובכך גורמת להשפעות חיצוניות המתווספות על הפגיעה הישירה. נוסף על כך, ערך נכסיהן של אוכלוסיות שלמות נשחק לפתע שחיקה תלולה במונחים יחסיים, ובכך נוצרת השפעת רכוש (wealth effect) הגורמת לירידה נוספת ברמת הצריכה.

הסיטואציה של היישובים מעבר לקו הירוק, במיוחד אלו במרכז יהודה ושומרון וברצועת עזה, חמורה אף יותר, משום שלתושביהם אין ביטחון בהמשך קיומם של היישובים (יש תמיכה פוליטית רחבה בפנינים). במצב עניינים זה אין תמריץ של ממש לפתח פעילויות כלכליות 'תלויות מקום'. נוסף על כך, הירידה במחירי הנכסים מקשה על העתקת מגורים 'פורמלית', מאחר שמההיבט הכלכלי עדיף לדחות את הפינוי הפורמלי עד המועד שיוסדרו בו הפיצויים עם המדינה.

3.2.5 פתיחות המשק ומשברים פיננסיים

התגברות הטרור הופיעה בישראל כמעט בד בבד עם השלמת תהליך הליברליזציה במטבע חוץ ובתנועות הון. לאורך כל שנותיו היה המשק הישראלי עטוי חומות מגן נגד יצוא הון. את החומות האלה השיל המשק רק בשנים האחרונות. הצורך של אזרחי ישראל להגדיל השקעותיהם בחו"ל היה צורך קיים ואמתי עוד לפני תחילתו של המשבר הביטחוני. הוא נבע בעיקרו מהיות המשק הישראלי משק קטן ומוטה יצוא. לכן, עוד קודם להרעה במצב הביטחוני ועם ירידת פער התשואות בין ישראל לעולם, סביר היה לצפות שיגבר תהליך העתקת מקצת מחסכונות הישראלים לחו"ל. ההרעה במצב הביטחוני מעלה את "סיכון המדינה" וגורמת להעתקת חסכונות לחו"ל במהירות ובכמות גדולות יותר. מאחר שלא ניתן היה לצפות את עוצמת תנועות ההון עוד קודם למשבר הביטחוני, ומאחר שלא ניתן לצפות את תרומתו הישירה של המצב הביטחוני לסיכון המדינה, ולא ניתן לצפות את תרומתו העקיפה הנובעת מהשפעתו השלילית על הכלכלה כפי שצוינה בסעיפים הקודמים, גדלה מאוד ההסתברות למשבר פיננסי שמקורו באי הודאות באשר להיקפים ה'סבירים' של יצוא ההון (סיכון אנדוגני). במצב עניינים כזה לא תועיל גם חזרה מהליברליזציה בתנועות ההון. חזרה כזו תצביע על ירידה עתידית ביעילות ובתוצר, והיא עלולה אף להקדים את המשבר הפיננסי.

מעבר להסטת השקעות ישראליות (חסכוניות) לחו"ל, כניסת הון זר לארץ הואטה האטה של ממש. לכאורה, פיזור סיכון אמור להביא לידי יציאת הון ישראלי מהארץ והחלפתו בהון זר. בפועל נרשמה ירידה חדה בכניסת הון זר. שתי דרכים עיקריות להון הזר לישראל: השקעות פיננסיות והשקעות ישירות. בהשקעות הישירות יש מרכיב גדול של הון שאי-אפשר להחזירו אם תשתנה ההחלטה (irreversible investment). מן התיאוריה הכלכלית ידוע כי **עלייה בסיכון מעכבת יותר את ההשקעה ככול שהסיכוי להחזיר אותה קטן יותר**. ההשקעה הזרה הישירה בישראל אינה צפויה לחזור להיקפים סבירים כל עוד לא יפחת הסיכון באזורנו במידה משמעותית. בהשוואה עם ההשקעות הישירות, ההשקעות הפיננסיות מושפעות יותר מתשואה ופחות מסיכון. לכאורה, אפשר היה לצפות לתחלופה פנימית מהשקעה ישירה להשקעה פיננסית. בפועל, ההשקעה הפיננסית חשופה יותר מההשקעה הישירה לסיכונים מטבע הנובעים ממשבר פיננסי. כל עוד ההסתברות למשבר פיננסי גבוהה מאפס, יתעכבו גם ההשקעות הפיננסיות.

4. השפעת המצב הביטחוני על המשק הישראלי

שבועות ספורים לאחר פרוץ האנתיפדה באוקטובר 2000, כבר החלו מתפרסמות הערכות באשר למידת פגיעתה במשק הישראלי. הערכות של גופים שונים במשק הלכו והצטברו עם התמשכותו ואף הדרדרותו של המצב הביטחוני, תוך עלייה מתמדת במידת הנזק המיוחס לו. פרק זה ממפה את מידת הפגיעה בענפי משק שונים, ואת ההשפעה על שוק העבודה. עוד מתייחס לתוספות התקציב שנדרשו בעקבות המצב ולהשפעת הגורם התקציבי על היציבות הפיננסית של המשק. ההשוואה המתבקשת להשפעת המצב בתקופת מלחמת יום-הכיפורים להשפעתו היום, על נקודות הדמיון והשוני שבין התקופות, מוצגת גם היא בפרק זה.

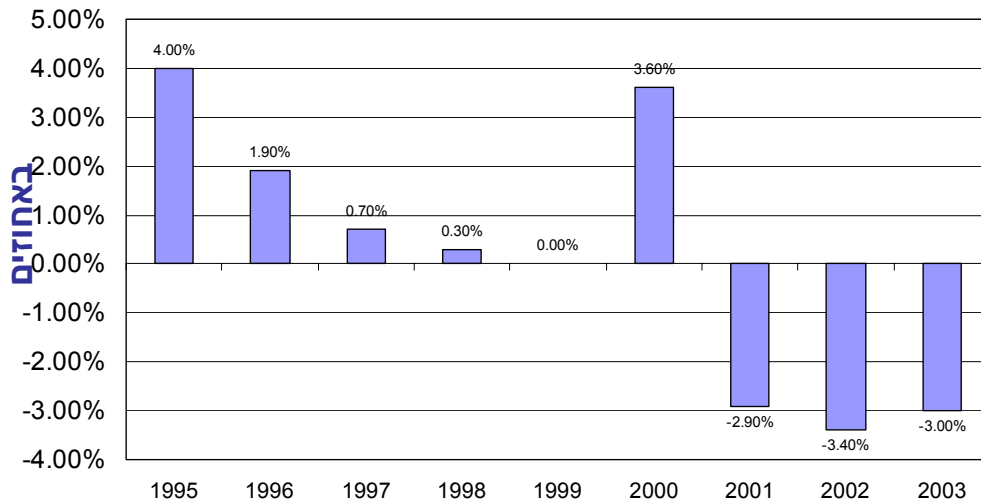
4.1. ההשפעה המיידית של האינתיפדה

החלק הראשון בפרק זה מבוסס על מסמך שהוכן על ידי בנק ישראל והאוצר במחצית הראשונה של 2002. מסמך זה אינו מתייחס ישירות להשפעות אשר דנו בהם בפרק 2. כלומר, אין התייחסות ישירה להשפעת עליית הסיכון ואי ודאות על ההשקעות, החיסכון והתצרוכת. אי לכך מהוות מסקנות כמותיות אלו אומדן חסר להשפעות בפועל. למרות היות האומדן אומדן חסר הוא מהווה נקודת פתיחה טובה לאומדן הכולל ולכן נפתח בתמצות מסקנות אלו.

הדו"ח המיוחד שהוכן בטרם חלפה המחצית הראשונה של 2002 ע"י אנשי בנק ישראל, משרד האוצר, משרד רוה"מ ומשרדי הממשלה הרלבנטיים, אמד את נזקי האינתיפדה החל מהרבעון האחרון של 2000 ועד לסוף 2001 (חמישה רבעונים) בלמעלה מ-12 מיליארד ₪ שהם 4% מתוצר הסקטור העסקי השנתי, 3% מתוכם בשנת 2001. הערכת כותבי הדוח היתה שברבעון הראשון של 2002 נגרם הפסד תוצר נוסף בהיקף של אחוז אחד מהתוצר העסקי. עוד העריכו כותבי הדוח כי תרומתו של המצב הביטחוני לשיעור האבטלה התבטא בתוספת של כ-0.75 נקודות אחוז. הדוח לא כימת את פגיעת המצב הביטחוני ברווחת התושבים כתוצאה מעלייה ברמת החרדה, כתוצאה משינויים כפויים בשגרת החיים, וכדומה. ענפי המשק המצויים בראש רשימת הנפגעים הם התיירות, היצוא לרשות הפלשתינית, ענפי הבניה, וענפי החקלאות. שיעור השינוי השנתי בתוצר לנפש החל לרדת החל משנת 1996. תרשים של שיורי הצמיחה השנתיים בשנות התשעים מראה בברור כי הצמיחה נעצרה מיד עם הקיפאון בתהליך השלום. נראה כי גם המחמירים ביותר עם השפעת המדיניות המוניטרית על התוצר והתעסוקה לא יכולים לזקוף את מירב הירידה בתוצר למדיניות זו. בהעדר הסבר אחר נראה כי השפעת ההידרדרות במצב הביטחוני שהחלה עם גל הטרור של שנת 1995 – 1996 נתנה את השפעתה כבר באותה עת וזאת למרות שהניתוח הכלכלי המסורתי של אותן שנים חמיץ עובדה זו. על רקע תהליך האטה זה בולטת עוד יותר הצמיחה יוצאת הדופן בשנת 2000 אשר כפי הנראה נבעה לא רק מה"בועה" בשוק הנכסים של הטכנולוגיה העילית אלא גם בזכות ה"בועה" בתהליך השלום. החל מתחילת האינתיפדה, בשנת 2001, המשק עובר לקצב צמיחה שלילי והכלכלה הישראלית מתחילה להתכווץ. השפעות האינתיפדה בטווח הקצר מופיעה בנתוני המשק ב-2001 בעיקר בענפי משנה, אך ב-2002 מתרחשת ירידה בכל האינדיקטורים הכלכליים. בהמשך נתאר את ההשפעה של האינתיפדה על ענפי המשק השונים.

תרשים מס! צמיחה כלכלית

שינויים שנתיים בתוצר לנפש



מקור: לשכה מרכזית לסטטיסטיקה

תחזית

ענף התיירות – כנקודת השוואה לבחינת היקף השפעת האירועים הביטחוניים על ענף זה, בחרו כותבי הדוח את הרמה הממוצעת של התיירות הנכנסת ארצה בשנים 1999-2000 לאחר שנוכה ממנה רמת התיירות החריגה בגובהה בקיץ 2000. הנפילה שהתרחשה בתיירות הנכנסת ארצה לאחר ה-11 בספטמבר נוטרלה גם היא מהסימולציה. על בסיס הנחות אלו מצאו כותבי הדוח כי היקף הפעילות בענף צומצמה בלמעלה מ-50% בתקופת האינתיפדה. משקלו של ענף זה בתוצר העסקי של המשק עמד על כ-4%, ערב האינתיפדה (כאמור, בניכוי העלייה החדה של שנת 2000), ומכאן שהפגיעה בענף זה גררה הפחתה של כשני אחוזי תוצר עסקי למשק כולו (כל המספרים בפרק זה, מתייחסים לפרק זמן של חמישה רבעונים – הרבעון הרביעי של שנת 2000 וכל שנת 2001).

הייצוא לרשות הפלשתינאית – רמת הייצוא היתה יציבה למדי בשנים האחרונות בהיקף של כ-5 מיליארד ₪ בשנה. האינתיפדה גרמה לירידה מיידית של חצי עד שני שלישי מהיקף זה. ירידה זו הורגשה בעיקר במספר ענפים: תעשייה, תחבורה, אחסנה ותקשורת, מסחר ותיקונים, חשמל ומים. משקלו של הייצוא לרש"פ עמד ערב האינתיפדה על כאחוז מהתוצר העסקי, והירידה החדה בו גרעה 0.8 אחוזי תוצר עסקי למשק כולו.

ענף הבניה – גם לפני האינתיפדה נרשם צמצום מתמיד בהיקף הפעילות הכלכלית בענף זה, אם כי ערב פרוץ הארועים החלה להסתמן התיצבות ברמת הפעילות. ההשפעה המיידית על הענף נבעה מצמצום חד בהיצע העובדים הפלשתינאים לענף. בל נשכח, שבמקביל נרשמה ירידה בפעילות הכלכלית במשק כולו גם כתוצאה מההאטה בסחר העולמי בכלל ובענפי הטכנולוגיה העילית, בפרט, דבר שהפחית את פעילות ענף הבניה גם מצד הביקוש. כותבי הדוח התחשבו בנקודה זו בבואם לבדד את היקף הפגיעה המיוחסת לאינתיפדה. הפגיעה בענף הוערכה בכ-10% - שיעור הכולל גם את הפגיעה בענפים הקשורים לבניה כגון נכסי דלא-ניידי, פעילות השכרה ושירותים עסקיים, תעשייה, בנקאות,

וכדומה. בסך הכל הוערכה הפגיעה בענף זה ובנלוויו בהיקף של כאחוז מהתוצר העסקי הכולל של המשק. מחברי הדו"ח לא התייחסו לעובדה כי כאשר עולה רמת הסיכון ואי הודאות במשק קיימת נטיה קטנה יותר הן מצד משקי הבית לקניית דירות (בין למגורים ובין להשקעה) ובין מצד הפירמות אשר חוששות להשקיע בבניית נדל"ן.

ענף החקלאות – כמו בענף הבניה, גם כאן עיקר ההשפעה על הענף נובעת מצד ההיצע. ההערכה היא שפגיעת האינתיפדה בענף זה גרעה 0.2 אחוזי תוצר עסקי של המשק כולו.

4.1.1 השפעת האינתיפדה על תקציב 2001

השפעת האינתיפדה על המדיניות הכלכלית בישראל מורגשת, בראש ובראשונה, בהסטת הדגש ותשומת הלב של מקבלי ההחלטות אל התחום הביטחוני, על חשבון תחומי המדיניות האחרים. שינויים מבניים נדרשים נוטים להידחות ולסבול מעניין מועט מזה לו הם ראויים.

את השפעת האינתיפדה על תקציבי השנים 2001-2002 ניתן לחלק לשני אפיקים שונים: הראשון, מצוי בהגדלת משקלה של ההוצאה הביטחונית על חשבון סעיפים תקציביים אחרים. תופעה הפוגעת בגמישות הממשלה בניהול התקציב, תוך פגיעה בסעיפים תקציביים התורמים לרווחת התושבים ולצמיחה העתידית. האפיק השני מצוי בירידה בצד ההכנסות, עקב הירידה בפעילות הכלכלית. אפיק זה משפיע על גודל הגירעון התקציבי ודרכו על מחירי ההון במשק ועל היציבות הפיננסית.

עיקר הגידול בהוצאות התקציביות בגין המצב הביטחוני, נרשם, כמובן, במשרד הביטחון ובמשרד לביטחון פנים. ההערכה היא שהוצאותיהם של שני משרדים אלו גדלו ב-3.5-4 מיליארד ₪ בחמשת הרבעונים הנדונים². הוצאות נוספות נגרמו לביטוח הלאומי עבור פיצוי נפגעי פעולות איבה (50-40 מיליון ₪), כמו גם בגין העלייה במספר המובטלים ומקבלי קצבת הבטחת הכנסה; הוצאות מס רכוש בגין נזקי איבה (כ-170 מיליון ₪); הוצאות משרד הבריאות בגין תגבור כ"א והוצאות שוטפות בבתי חולים, מד"א, שירותי בריאות הנפש וכדומה (כ-210 מיליון ₪). בנוסף, דיווחו כל משרדי הממשלה על עליה בהוצאות ההבטחה של המוסדות הקשורים במשרד, ובחלק מהמקרים על נזקים שנגרמו להם (נזקים למי התהום ואיכות הסביבה הנובעים מאי טיפול בשפכים שמקורם ברש"פ). משרד המשפטים דיווח על תביעות של יחידים את הרש"פ בגין הרג אזרחים ישראלים בהיקף של קרוב ל-200 מיליון ₪. ברוב התביעות צורפה ישראל לתביעה כצד ג'.

בסה"כ העריכו כותבי הדוח, על סמך דיווחיהם של משרדי הממשלה, שסך ההשפעה על תקציב המדינה בחמשת הרבעונים הנדונים, היתה בהיקף של 5.5 מיליארד ₪. מדובר בהסטת תקציבים בהיקף של למעלה משני אחוז מתקציב ההוצאות של המדינה בתקופה זו.

² נתוני התקציב המופיעים בפסקה זו מתייחסים לחמשת הרבעונים שבין תחילת האינתיפדה לסוף 2001, והם נאספו ע"י המשרדים השונים עבור דוח הועדה שמונתה לבחון את השפעת האינתיפדה על המשק. יש לציין, שבדיווחיהם של חלק מהמשרדים ההבחנה בין הוצאות בטחון או אבטחה שוטפות לבין הוצאות עודפות שנגרמו בגין האינתיפדה, אינו מאוד חד.

4.2. השפעת האינתיפדה מעבר לטווח המיידי

ככל שנמשך המצב הבטחוני, כך מתרחבת ומתקבעת השפעתו על המשק ונעשית, בעקבות כך, קשה יותר לבידוד ולכימות. בשנה הראשונה של העימות, ניתן היה להציג בבהירות את ההשפעה על ענפים ספציפיים. אולם עם התמשכותו ואף הדרדרותו של המצב הבטחוני וכניסתו אל השנה השלישית, הופך הנסיון לבודד ולכמת את השפעתו על המשק לבעייתי בהיבט המעשי כמו גם התאורטי. כך, למשל, בעוד שניתן בקלות יחסית לאמוד את מידת ההשפעה על היקף התיירות ארצה בהשוואה לנקודת ציון כלשהי לפני הדרדרות המצב הבטחוני³, הרי שקשה יותר לאמוד איזה חלק מהירידה בצריכה הפרטית נובע מהחשש לשוטט בקניונים וברחובות, איזה חלק נובע מהירידה בהכנסות של משקי הבית כתוצאה הירידה בשכר והעליה באבטלה הנובעים מהמצב הבטחוני, איזה חלק נובע מהירידה בגודל הקצבאות כתוצאה מהקצאה תקציבית רבה יותר לתחום הבטחון, איזה חלק נובע משחיקת כח הקניה כתוצאה משגיאות מדיניות בתחום המוניטרי, ואיזה חלק נובע מהעלאת שיעור המס כתוצאה משגיאות בתחום הפיסקלי. עובדה אחת עולה בבירור מתיאור זה – ככל שקצב הצמיחה נמוך יותר, כך מצטמצם מרחב הטעות של קובעי המדיניות. טעות מדיניות – בתחום המוניטרי או הפיסקלי – הגורמת לירידת קצב הצמיחה בחצי אחוז או אחוז, תהיה נסבלת כאשר קצב הצמיחה השנתי עומד על שני אחוזים לנפש; היא הופכת להיות מסוכנת כאשר מדובר בקצב צמיחה אפסי, או שלילי לנפש.

4.2.1. השפעת האינתיפדה על שוק העבודה

השפעת האינתיפדה על שוק העבודה מורגשת בשני היבטים: השפעה עקיפה באמצעות ירידה בקצב הצמיחה, וההשפעה הנובעת מיציאתם של העובדים הפלשתינאים, אשר ערב האינתיפדה היו 5% מהמועסקים במשק הישראלי (11.3% מהמועסקים בענף הבניה ו-8.9% מהמועסקים בחקלאות).

4.2.1.1. ההשפעה הנובעת מהאטת קצב הצמיחה

דו"ח הועדה הבין משרדית שצוטט לעיל מיחס לאינתיפדה הפחתה של 3 אחוזי תוצר עסקי (שהם שני אחוזי תמ"ג) בשנת 2001 ותוספת של 0.75 אחוזי אבטלה, שהם כ-19 אלף מובטלים חדשים. מחברי הדוח מדגישים כי ההשפעה על תשומת העבודה גבוהה יותר מהמשתקף בעליית שיעור האבטלה, וזאת משום הירידה בשעות העבודה למועסק. חשוב מכך, סביר מאוד להניח שהשפעת האינתיפדה על האבטלה בשנת 2002 גבוהה יותר מזו שנרשמה בתקופה שנבחנה ע"י הועדה, וזאת עקב הזמן שנדרש להתאים את מספרם של העובדים הזרים לעזיבתם של הפלשתינאים (על כך בהמשך).

הירידה החדה ביותר במספר המועסקים הישראליים בשנים 2001-2002⁴ נרשמה בענף החקלאות – למעלה מ-8% (יחד עם זאת, מגמה של ירידה מאפינת את הענף מזה שנים); בענף הבניה, שהיקף פגיעת האינתיפדה בו היתה מהגבוהים ביותר מבין ענפי המשק, נרשמה דווקא עליה, בת קרוב

³ אם כי אפילו בענף זה, יש קושי מסוים לבודד את השפעת פיגוע הטרור ב-9/11.

⁴ 2002 – על בסיס שלושת הרבעונים הראשונים של השנה לעומת מקביליהם.

ל-6% במספר הישראלים המועסקים, כנראה עקב החלפה מסוימת של הפלשתינאים בישראלים. בענפי האוכל ושירותי ההארוחה נרשמה ירידה בת 3% במספר הישראלים המועסקים בתקופה זו.

4.2.1.2. ההשפעה הנובעת מהחלפת העובדים הפלשתינאים בעובדים זרים

ערב האינתיפדה עבדו בישראל כ-115 אלף פלשתינאים וכ-185 אלף עובדים זרים – רק כשליש מהם בהיתר. במקביל לירידה החדה שנרשמה במספרם של הפלשתינאים המועסקים בארץ החל מאוקטובר 2000, עלה מספרם של העובדים הזרים – עם וללא היתר. בראשית 2002 נעמד מספרם של הפלשתינאים העובדים בארץ בכ-50 אלף איש (רק כשלושת אלפי מהם בהיתר), בעוד מספרם של העובדים הזרים עולה ל-275 אלף – מהם רק שליש בהיתר. מספרם של כלל העובדים הלא-ישראלים בארץ, לא זו בלבד שלא קטן בעקבות האינתיפדה, אלא אף גדל – וזאת במשך לגביו מלמדת השוואה בינלאומית כי שיעור העובדים הלא-ישראלים בו גבוה ביותר. בישראל שיעור העובדים הזרים מוערך ב-12.5% רק בשוויץ שיעור העובדים הזרים גבוה יותר (כ-17%) אך יש לציין כי בשוויץ מדובר בעיקר בגרמנים ובאיטלקים אשר להם אותה תרבות ואותה שפה כמו לתושבי שוויץ. אם נשווה את מצבה של ישראל מול מדינה בעלת שיעור עובדים זרים גבוה כגון גרמניה נראה כי בגרמניה שיעור העובדים הזרים הוא 9.1%. שיעור זה כולל מהגרים מטורקיה החל משנות ה-50 ואינו כולל רק עובדים זרים שזה מקרוב באו, נתונים אלו מצביעים כי בישראל שיעור העובדים הזרים הוא למעשה הגבוה בעולם.

היעדרותם הכפויה של הפלשתינאים אמורה היתה לקוזז במעט את ההשפעות השליליות של האינתיפדה, באמצעות החלפת הפלשתינאים בעובדים הישראלים שנפלטו מענפים מסוימים: ענפי הבניה והחקלאות, בעיקר. הנתונים מצביעים על כך שלפחות בענף הבניה היתה תחלופה שכזו. אולם, ברמת המשק כולו, לא זו בלבד שהעובדים הזרים החליפו את אחרון הפלשתינאים הנעדרים, אלא שמספרם המשיך ועלה במהלך התקופה, כלומר – גם עובדים ישראלים הוחלפו ע"י הזרים. יתירה מזאת, הפגיעה מהעסקתם של עובדים לא-ישראלים מורגשת לא רק ע"י הישראלים שאיבדו את מקום עבודתם, אלא גם ע"י מי שממשיך לעבוד, וזאת עקב הפחתת שכרם של ישראלים ברמות ההשכלה הנמוכות. בתופעה זו ניתן לראות נזק נוסף, ארוך טווח – ובלתי צפוי – של האינתיפדה. חלון ההזדמנויות להפחית את מספרם של העובדים הלא-ישראלים בארץ לא נוצל. בתקופה בה ארוכה רשימת טעויות המדיניות הכלכלית שבוצעו, מהווה התנהגותן של הרשויות האמונות על נושא העובדים הזרים, את אחת מהקשות שבהן⁵. אם בחודשי האינתיפדה הראשונים הוחלפו חלק מהפלשתינאים ע"י ישראלים, הרי שבחלוף הרבעונים, כאשר התברר שמדובר במצב שיימשך לאורך זמן, אישרה הממשלה הבאת עובדים זרים להחלפת הפלשתינאים, וחברות כח אדם המתמחות בייבוא עובדים זרים הוקמו והתרחבו. המנגנון העסקי הקשור בייבוא של העובדים הזרים ניצל את לחץ האינתיפדה להחלפה מהירה של פלשתינאים בעובדים לא-ישראלים אחרים, וביצע קפיצת מדרגה בתקופה זו, תוך הפיכתו לענף כלכלי עתיר רווחים. ענף זה נשען הן על תשלומים המועברים לו ע"י מזמיני העובדים הזרים, ובמידה משמעותית עוד יותר – על ניצול מצוקתם של עובדים ממדינות נחשלות באמצעות גבייה של תשלומי עתק (במונחי חודשי עבודה) עבור הזכות לעבוד בארץ. קשה

⁵ בפרט, כאשר מתרבות העדויות לפיהן מדובר במדיניות מכוונת של פקידים ופוליטיקאים המונחים על ידי אינטרסים עסקיים.

להגזים בתיאור תרומתה השלילית של תופעת העובדים הזרים, ושל התעצמותה של בעיה זו בעקבות האינתיפדה, לגידול בפערים החברתיים בארץ.

לוח מס' 1 : הרכב המועסקים בישראל, אלפים

2001	2000	1999	1997	1995	
2270	2221	2137	2037	1962	ישראלים
50	98	116	75	60	פלשתינאים
248	214	184	159	92	זרים
2568	2533	2436	2271	2114	סה"כ
11.6%	12.3%	12.3%	10.3%	7.2%	% לא ישראלים
69.8%	67.4%	67.4%	51.6%	40.8%	% לא חוקיים מתוכם

מקור: למ"ס

4.2.2 השפעת האינתיפדה על הצריכה הפרטית

ניתן לראות מנתוני הלמ"ס כי הצריכה הפרטית ירדה בשנת 2002 בכ- 3% לאחר עליה קלה של 0.1% בשנת 2001 הערכת בנק ישראל היא כי הצריכה הפרטית תרד בשנה הבאה בטווח שבין (0.3 –) לבין (1.6-). ירידה זו נובעת ברובה מעלייה ברמת אי הוודאות במשק כתוצאה מהסיכון של הטרור ומכך שההכנסה הפרמנטטית של משקי הבית קטנה כפי שתואר בפרק המתודולוגי. נתוני הלמ"ס לשנת 2002 מראים כי קיימת ירידה קטנה בצריכת המזון, ההלבשה, וההנעלה, אך קיימת ירידה חדה של 9% בצריכת מוצרי בני קיימא וכן ירידה של 5% בצריכת ישראלים בתיירות יוצאת. העובדה שמרבית הירידה היא במוצרים ברי קיימא תואמת גם היא את המתודולוגיה שהוצגה לעיל. המשך המצב הביטחוני כמו גם הירידה בהשקעה בשנתיים האחרונות (תתואר להלן) יביאו לידי כך שההכנסה הפרמנטטית של הפרטים תרד ולכן צפויה ירידה נוספת בצריכה הפרטית בשנת 2003.

4.2.3 השפעת האינתיפדה על ההשקעות

ההשקעות המשק הישראלי ירדו בשנת 2001 בכ- 4% ובשנת 2002 בכ-8.9%. ניתן לראות מתוך נתוני הלמ"ס כי ההשקעה למגורים ירדה בשנת 2001 ב- 12% ואילו בשנת 2002 ירדה ב- 5%. מניתוח השינויים בהשקעה עולה שבשנת 2002 ירדה ההשקעה במכונות נוסעים ב- 25% באוטובוסים ומסחריות ב 19% במכונות וציוד ב -10%.

נתונים אלו מצביעים על כך שההשקעות במשק הצטמצמו לרמה שהמשק הישראלי לא הכיר שנים רבות. תופעה זו נובעת מהעלייה באי הוודאות ובסיכון העומדים הן בפני המשקיע הישראלי והן בפני המשקיע הזר. השקעות מחו"ל בישראל הצטמצמו מיותר ממיליארד דולר ב- שנת 2000 לכ- 500 מיליון. ההשקעות בנכסים קבועים בשנת 99 היו כ- 91,133 מיליון ₪ לעומת 79,235 מיליון ₪ בשנת

2002 . הקשר המידי בין ההשקעות של היום למלאי ההון של המחר מצביע בפשטות ובדייקנות על המשך תהליך ההצטמצמות של המשק.

4.2.4. השפעת האינתיפדה על היצוא

היצוא הישראלי ירד בשנת 2001 בכ- 8% (לאחר ניכוי השפעת ירידה בסקטור הטכנולוגיה העילית) ובשנת 2002 ב- 5% נוספים. דו"ח הועדה הבין משרדית שצוין לעיל לא כלל בתחזיותיו את העובדה כי הייצוא עבר מתוואי של גידול לתוואי של קיפאון או ירידה. למרות שבמהלך שנות ה-90 הייצוא גדל כמעט משנה לשנה, אין כיום סיבה לצפי שהיצוא יחזור ויתייצב על אותם שיעורי גידול. יתר על כן, בפתחה של 2003 ניתן לומר בודאות כי לא יהיה גידול כזה בשנה הקרובה שכן על מנת שנחזה בגידול מעין זה יש לראות חוזים נחתמים עם הסקטור העסקי לגבי יצוא, דבר אשר ניתן לקבוע בוודאות כי אינו קיים כיום.

נראה כי השינוי בתוואי היצוא הושפע אך מעט מהשינויים העולמיים. ברובו נובע הקיטון ביצוא מהשפעת אי-הוודאות ועליית רמת הסיכון בארץ. ניתן לראות כי קניינים מחו"ל חוששים להגיע לישראל, אין כמעט תערוכות עסקיות ולא נחתמות עסקאות, הדבר אינו רק בגלל חששם של הקניינים להגיע לישראל, מאחר שבעיה זו ניתנת לפתרון ע"י פגישה בחו"ל יחד עם המוצרים, אלא בשל החשש ואי הוודאות ביכולת של היצרנים הישראלים לספק את הסחורות בזמן. ולכן אנו יכולים לקבוע כי במצב הנוכחי הייצוא לא יחזור לרמתו בשנות ה-90.

תחזית בנק ישראל לשנת 2003 מציינת כי היקף הייצוא הוא מאוד לא וודאי וקצב השתנותו נע בין גידול של 5.2% בסצנריו האופטימי לקיטון של 1.0% בסצנריו הפסימי. הסיבה לטווח אי הוודאות הגדול נובע מכך שהרף העליון חוזה את המקרה של חזרה לתוואי יצוא של שנות ה-90 לעומת זאת התוואי התחתון חוזה את המצב שתיארנו לעיל. בתחילת שנת 2003 ניתן לומר בודאות כמעט מוחלטת כי אנו נמצאים קרוב הרבה יותר לטווח התחתון מאשר לטווח העליון. דבר אשר ישפיע על כל התחזית לשנת 2003 (ראה בהמשך פרק זה דיון על כך).

4.2.5. השפעת האינתיפדה על היציבות הפיננסית

מחקר שבחן את הקשרים הסטטיסטיים בין מלחמות למשתנים כלכליים ולמדיניות כלכלית בפאנל של למעלה מ-60 מדינות מתפתחות ו-15 מדינות מפותחות (הדומות יותר למקרה של ישראל),⁶ מצא שבזמן מלחמה עולות הוצאות הממשלה ונטל המס כאחוז מהתוצר; במלחמות פנים, קרי כאלו המתנהלות על שטח המדינה כפי שקורה היום בישראל, יורד שיעור הצמיחה, עולה האינפלציה ועולה הגרעון התקציבי. ההשפעה במלחמות חוץ רעה הרבה פחות (שיעור הצמיחה עשוי אף לעלות במעט).

מסקנות ראשוניות ממחקר בתהליך⁷ מוצאות שלמלחמות, בעיקר פנימיות, קיימת השפעה שלילית על פרמיית הסיכון של המדינה, וזאת מעבר להסבר שנובע מהשפעתן על משתנים מקרו-כלכליים ועל משתנים פיסקליים.

⁶ מחקר של Caplan שטרם פורסם ותואר ע"י ד"ר נתן זוסמן ביום עיון של מכון לפאלק בנושא תקציב המדינה והמדיניות הכלכלית 2003.

⁷ מחקרם של זוסמן, יפה ומאורו, כפי שתואר ע"י ד"ר נתן זוסמן.

ההשפעה על משתנים מקרו-כלכליים ועל משתני המדיניות הפיסקלית בישראל תואמים במדויק את ממצאי המחקרים הבינלאומיים שצוטטו לעיל. הצמיחה קטנה, האבטלה עלתה, ההוצאות הציבוריות והגירעון כאחוז מהתוצר עלו, וכך גם החוב הממשלתי. עליית החוב מהווה שינוי של מגמה ארוכת שנים - לאחר שרמת החוב הגיעה לכ- 95 אחוזי תוצר בשנת 2000 וב-2002 עלתה לכ- מה צפויה של כ-104 אחוזי תוצר. כתוצאה מכך, הודיעו חברות דירוג האשראי על הורדת דירוג החוב הפנימי של ישראל מרמה של A- ל-BBB. הניסיונות המתקשרים למנוע את הורדת דירוג האשראי החיצוני של ישראל השכיחו את העובדה שדירוג האשראי משקף את יציבותו הפיננסית של המשק וניסיון למנוע את שינויו כמוהו כניסיון לטפל בסימפטום של המחלה ולא בגורמים לה. דירוג החוב החיצוני של ישראל נותר ברמתו (A-) בזכות היחס הנמוך של החוב החיצוני לתוצר, וכך גם הצפי השלילי שניתן לגביו (Negative Outlook). כאמור, על פי ממצאי המחקר שצוטטו, הפחתת דירוג האשראי של ישראל הינו צעד מתבקש.

במקביל, באופן המשקף את ירידת הרווחיות ועליית הסיכון, הופחתו, אחת אחרי השניה, דירוגי האשראי של כמה מהחברות הישראליות הגדולות ביותר – הבנק הבינלאומי הראשון, חברת חשמל.

4.2.6. ההשפעה המצטברת של האינתיפדה בשנים 2001-2002

ההשפעה המאקרו כלכלית המצטברת של האינתיפדה נבחנה לראשונה על ידי צוות משותף של כלכלנים, אנשי עסקים, נציגי בנק ישראל, משרד האוצר, ומשרד הביטחון. הצוות, בראשותו של השר דן מרידור הגיש את מסקנותיו לכנס המכון לדמוקרטיה ("כנס קיסריה"). למעשה, עיקרה של המתודולוגיה בה אנו משתמשים כאן נוסחה כבר באותה עבודה כאשר הדגשים היו מעט שונים. המסקנות הכמותיות של אותו צוות ניתנות לתמצות בעזרת הטבלה המובאת להלן:

לוח 2: השפעתה הכלכלית של האינתיפדה בשנת 2002			
שימושים ומקורות	משקלות (אחוזים) (מתוך סך שימושים)	תרחיש (א)	תרחיש (ב)
שימושים	100.0	- 4.7%	- 3.4%
השקעה	14.5	- 10%	- 10%
צריכה פרטית	40.6	- 2.5%	- 1.5%
יצוא תיירות	1.2	- 65%	- 65%
אחר	23.2	- 7%	- 3.5%
צריכה ציבורית	20.5	1%	1%
מקורות	100.0	- 4.7%	- 3.4%
תוצר	71.1	- 5.1%	- 3.4%
יבוא	28.9	- 3.5%	- 3.5%

מקור: דו"ח כנס קיסריה בנושא איום בטחוני ומשבר כלכלי (2002).

סיכום נתוני הלמ"ס, כפי שהובא לידיעת הציבור ב – 31.12.2002, אינו שונה מהותית מהתחזית השנתית שגובשה על ידי "צוות מרידור" עוד טרם מחצית השנה. נתוני הלמ"ס מראים כי חלה ירידה של אחוז אחד בתמ"ג ושלושה אחוזים בתוצר עסקי. כמו כן, חלה ירידה חדה של 5 אחוזים בייצוא, ירידה של 8.9% בהשקעות בנכסים קבועים ושל 5% בהשקעות לבניה למגורים. הצריכה הפרטית ירדה לראשונה מאז 1980 בשיעור של 0.6% והצריכה לנפש ירדה בשיעור של 2.5%. היבוא ירד ב-3%, ואילו הצריכה הציבורית עלתה ב- 5.5%. הגרעון הממשלתי הוא 4.5% לאחר שהיה 3.5% בשנת 2001. החסכון הלאומי קטן מ כ- 5% תוצר בשנת 2001 ל 1.5% תוצר בשנת 2002. נתוני הלמ"ס תואמים או אף חמורים יותר מהתחזית שנערכה על ידי הצוות בדו"ח כנס קיסריה 2002.

4.3 תחזית השפעת האינתיפדה על המשק הישראלי ועל תקציב המדינה בשנת 2003

תחזית הצמיחה של בנק ישראל והאוצר לשנת 2003 חוזה צמיחה בשיעור של בין גידול בסך 1.5% לבין קיטון בסך 1.0%. הנתונים הנמצאים בידנו יחד עם המתודולוגיה אותה פרטנו לעיל מצביעים על כך שהמשק עומד בפני שנה נוספת של צמיחה שלילית בסדר גודל של אחוז.

התחזית האופטימית של בנק ישראל מושתתת ברובה על צמיחת הסקטור העסקי ובייחוד על שיפור מהותי בייצוא. התחזית מוסיפה וקובעת כי הצריכה הציבורית תישאר ללא שינוי, ההשקעות יוסיפו וירדו באופן דרמטי בשיעור שבין 3.4 ל- 7 אחוזים והצריכה הפרטית תרד בשיעור שבין 0.3% לבין 1.6%. העלייה החזויה בסקטור העסקי נובעת רובה ככולה מצפי לגידול בייצוא והתחזית היא לגידול בשיעורים שבין 5.2 לבין ירידה של 1.0 אחוז. מאחר וכבר ציינו לעיל כי תוואי גידול הייצוא השתנה לחלוטין מהתוואי אותו חווה המשק הישראלי בשנות ה-90 ולא סביר לצפות לחזרה לתוואי הקודם, ניתן לומר כי ביסוס שיעורי הצמיחה של הסקטור העסקי ושל המשק על גידול בייצוא אינו ריאלי.

צפי משרד האוצר לגבייה ממסים הוא כי הגבייה תגדל ב 12 מיליארד שקל לעומת שנת 2002) 158 מיליארד לעומת 146 מיליארד בשנים 2001, 2002). תחזית זו מבוססת על גידול הגבייה של הסקטור העסקי. מאחר וטענו לעיל שהסקטור העסקי יתכווץ, נראה כי שיעור הגבייה ממסים יהיה דומה לשיעורו בשנים 2001 ו- 2002. אי לכך, בתקציב המדינה לשנת 2003 שאושר בדצמבר 2002 חסרים כ- 12 מיליארד שקל. נוסף על כך, יש להניח כי הימשכות המצב הקיים, כמו גם סכנת המלחמה עם עירק, יביאו להגדלה של הוצאות הביטחון ב - 3 מיליארד שקל נוספים. לכן, סה"כ הגירעון הצפוי בתקציב גדול ב - 15 מיליארד שקל מגירעון המוכרז.

הגדלת הגירעון יכולה להיות מסוכנת מאד למשק הישראלי שכן דבר זה יביא להורדת דירוג האשראי של מדינת ישראל, לעלייה חדה בשער החליפין, ולעלייה בשיעור אי הוודאות הפיננסית, דבר אשר יכול להביא למשבר. הקטנת הגירעון גם על ידי הפחתה משמעותית בהוצאה הממשלתית ו/או עלייה במיסוי תלחץ, לחיצה נוספת, את התוצר כלפי מטה ותעיק בעיקר על השכבות החלשות.

5. השפעת הטרור על המשק בשנים הקרובות בהעדר הפרדה ביטחונית

וכלכלית

על פי המתודולוגיה והניתוח בפרק 3, ועל סמך הניסיון הבסקי המתואר בנספח, ניתן לומר שהטרור והמצב המדיני בשנתיים האחרונות מהווים את הגורמים המרכזיים לכך שהמשק הישראלי עבר לתוואי צמיחה נמוך משמעותית מזה שהיה בו בעבר. בפרק זה נדון בהערכותינו לגבי הצמיחה של המשק בתנאים הנוכחיים ללא שינוי משמעותי במצב המדיני-ביטחוני ובמדיניות הכלכלית. מאחר וכל ניתוח כמותי של תחזית הוא בעייתי מצטמצמת הערכתנו לתקופה של שלוש השנים הקרובות.

הטרור בחבל הבסקים שבספרד הוריד שם את התוצר לנפש בעשרה אחוזים. לאחר המכה של ירידת התוצר המשיכה הצמיחה בקצב הדומה לצמיחה בתקופה שקדמה לגל הטרור (כלומר, התוצר הבסקי היה נמוך כל העת ב 10% מפוטנציאל התוצר ללא הטרור). בשנתיים האחרונות פחת התוצר לנפש בישראל בכ- 6% (2001 ו- 2002), אולם לא כל הירידה היא תוצאה של האינתיפדה. נראה כי קיימים מספר הבדלים מהותיים בין המקרה הבסקי למקרה הישראלי: (א) עצימות הטרור גבוהה יותר בישראל מזו שהייתה בתקופות הקשות ביותר בחבל הבסקים. הבדל זה מוביל למסקנה כי הפחתת התוצר לנפש בעשר נקודות אחוז כפי שנרשמה בחבל הבסקים, הינה רמת המינימום למקרה הישראלי. (ב) בעוד העלות והיכולת להעברות ההון מישראל ולישראל זהה לזו שבחבל הבסקים, הרי שקל הרבה יותר להעתיק מגורים ועסקים מחבל הבסקים לאזורים אחרים בספרד, מאשר מישראל (אם כי אפשרות זו נגישה היום הרבה יותר משהייתה לפני עשור). (ג) קיימים הבדלים מהותיים במצב המאקרו כלכלי והמדיניות שאפיינה את ספרד בתקופה המתאימה וזו המאפיינת את ישראל.

5.1 פוטנציאל הצמיחה של המשק הישראלי בשלוש השנים הבאות

בפרק 4 הראנו שהגידול הצפוי בתמ"ג בשנת 2003 הוא של כמינוס אחוז, כלומר, התמ"ג לנפש צפוי לרדת ב- 3% בדומה לירידה בשנים 2001 - 2002. להערכתנו, ללא שינויים מדיניים במצב המדיני – ביטחוני הצמיחה השלילית ב- 2003 היא כמעט ודאית. מאחר והנתונים מראים המשך התכווצותו של הסקטור העסקי מדיניות כלכלית אשר תשמור על תוואי גירעון יציב (התוואי הרשמי הוא תוואי יורד!) תביא לידי ירידה בצריכה הציבורית. ירידה זו תגרום להפחתה נוספת בתוצר. מאחר ומדיניות מרחיבה יותר מהקיימת עלולה להביא את המשק אל סף משבר אין אנו צופים אפשרות לשינוי מגמה בצריכה הציבורית או בתוצר בשנה הקרובה.

בפרק זה אנו בוחנים את פוטנציאל הצמיחה של המשק בהתאם לניתוח שעשינו לתהליכים המאפיינים את המשק הישראלי בשנתיים האחרונות ובהתאם לניתוח שנעשה בהסתמך על נתוני חבל הבסקים. הבחינה נעשית בכפוף למספר הנחות: (א) אין הפרדה יזומה, ואין תהליך מדיני לשלום אשר ממתן או מפסיק את גל הטרור. (ב) תחלואי שוק העבודה הישראלי אשר תוארו בפרק 4, ובמיוחד נושא העובדים הזרים, ימשיכו להוות גורם מרכזי בגידול האבטלה. (ג) הצרכים הביטחוניים והחברתיים לא יאפשרו לממשלה לשנות בצורה מהותית את תוואי הצמיחה של המשק. במיוחד ימשך הצורך ברמת מיסוי גבוהה, כך שלא יתאפשר לממשלה להגדיל באופן משמעותי את ההשקעות וציפיות הצרכנים והמשקיעים המקומיים ובחולל תמשכנה להיות שליליות. (ד) כדי לשמור על

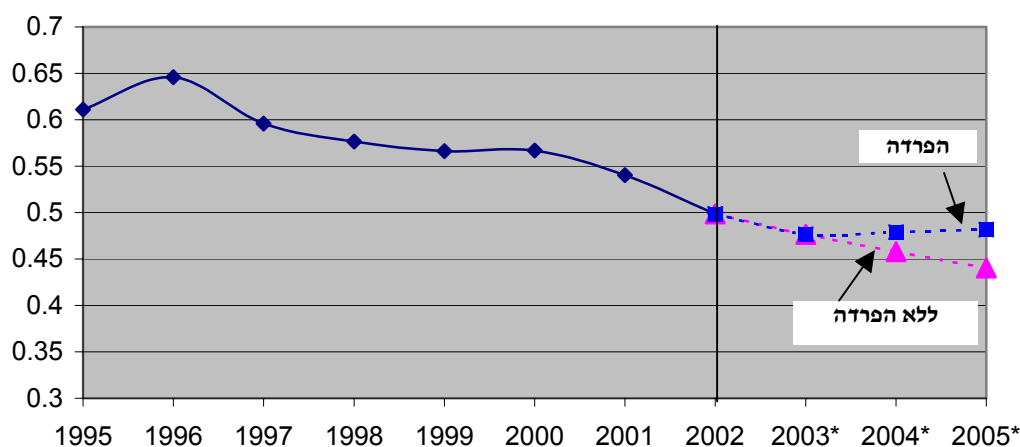
היציבות הפיננסית בתנאי שוק הון חופשי צפוי בנק ישראל לשמור על ריבית ריאלית גבוהה יחסית לעולם.

הנחות אלו מובילות למסקנה שהצמיחה של המשק בשנים 2004 ו-2005 תהיה אפסית. כלומר, התכווצות התוצר לנפש בסביבות ה- 2%. כידוע, קיים קושי רב בעריכת תחזיות לשנים 2004 ו-2005 גם במשקים שאינם עוברים תהפוכות. לכן, יש לראות בהערכה זו בסיס בלבד, והיא נעשית אך ורק לצורך הבנת המשמעות הכלכלית של המדיניות הננקטת היום על ידי ממשלת ישראל.

התהליך השלילי בכלכלה צפוי להיעצר גם אם לא יהיה שינוי במצב המדיני-ביטחוני. אולם אין כל אפשרות לחזות את התגובה של החברה והמערכת המוסדית והפוליטית כולל הסקטור העיסוקי לחמש שנים של צמיחה שלילית. זאת מכמה סיבות. (א) מעולם לא היתה המדינה בתהליך מסוג זה מאז תחילת ההתיישבות היהודית בארץ ובמיוחד מאז קום המדינה. (ב) אין לנו דוגמא טובה מלבד חבל הבסקים לתגובה כלכלית של טרור מתמשך. במיוחד אין דוגמא של מדינה שלמה אשר עתידה תלוי במידה רבה ביכולתה הכלכלית לעמוד מול משברים מסוג זה ואשר תחושת הסיכון הקיומי מרחפת בה מעל סיכון הטרור. (ג) אין לנו, ככלכלנים, הבנה מלאה של כל הגורמים העיקריים הקובעים את פוטנציאל הצמיחה של המשק הישראלי. המשק הישראלי בנוי על הון אנושי גבוה ותשתיות חברתיות ופוליטיות מודרניות אשר תיפקדו טוב בשנים שעברו, וידעו להתמודד עם שינויים ומשברים לא פשוטים.

על פי שיעורי הצמיחה הצפויים למשק בשלוש השנים הבאות ועל פי הצמיחה הצפויה למשק האמריקאי (3% ב-2003 ו-3.5% ב-2004/5) היחס בין התמ"ג לנפש בישראל ביחס לזה של ארה"ב מוצג בתרשים להלן. הידרדרות זו באה לאחר שבמשך 25 שנה, מאז 1975 ועד שנת 2000 שמר האזרח הישראלי על פער קבוע ברמת חיים בהשוואה לרמת החיים של האזרח האמריקאי (60%). המשמעות הכלכלית של הנסיגה ברמת החיים היחסית כפי שהיא מתוארת בתרשים היא חמורה וברורה ומלל רק יגרע את הבנת הנראה.

תרשים מס' 1 : תל"ג לנפש בישראל ביחס לארה"ב



6. הפרדה ביטחונית-כלכלית מהפלשתינאים

6.1 הגדרות והנחות להפרדה

גם בימים אלו של סכסוך אלים וממושך בין ישראל לפלשתינאים המתגוררים בשטחים יש עדין מעבר של עובדים וסחורות בהיקפים משמעותיים בין תושבי ישראל והרשות הפלשתינאית. חלק ממעבר העובדים והסחורות הוא ברשיון וחלקו, במיוחד בין אזורי יהודה ושומרון וישראל, הוא ללא כל רשיון או פיקוח. ההבדל בין רצועת עזה ליו"ש נובע בעיקר מכך שבין רצועת עזה לישראל קיימת גדר הנשמרת בקפידה על ידי צה"ל בעוד שביננו לבין שטחי הרשות ביו"ש אין כל פיקוח אפקטיבי על מעבר אנשים וסחורות.

הפרדה כלכלית בין ישראל לפלשתינאים משמעותה שמעבר העובדים והסחורות בין מרכזי האוכלוסין והכלכלה של תושבי ישראל ומרכזי האוכלוסין של הפלשתינאים בשטחים יהיו תחת שליטה מלאה. אפשרות המעבר צריך שתהיה זהה במהותה לאפשרויות המעבר בין ישראל וכל מדינות העולם ובפרט בין ישראל וירדן או מצריים (בתנאי שלום), או בין ישראל לסוריה וללבנון (תנאי שביתת נשק).

הפרדה ביטחונית בין ישראל לפלשתינאים משמעותה, בהקשר הכלכלי, שמידת הביטחון האישי במרכזי האוכלוסין והכלכלה של תושבי ישראל תהיה דומה לזו שהתקיימה בישראל החל ממחצית שנות השבעים ועד לתחילת שנות התשעים. ראוי לציון כי ההפרדה הביטחונית מהפלשתינאים אינה יכולה ואינה אמורה להוות תחליף לשלום. בתנאי שלום סביר לצפות שרמת הביטחון תהיה גבוהה יותר.

ההבחנה בין הפרדה חד צדדית להפרדה בהסכמה אינה פשוטה. ראשית, תיתכן הפרדה חד צדדית שיש לה הסכמה בין לאומית חלקית (ארה"ב) בדומה לזו שנערכה בלבנון. שנית, תיתכן הפרדה אשר תהיה מוסכמת על חלק מהפלשתינאים (הנהגת הרשות) ולא תהיה מוסכמת על חלק אחר (חמאס). למען הקיצור, בכל מקרה בו לא כל הצדדים לסכסוך מסכימים להפרדה אנו נתייחס להפרדה כאילו היא "הפרדה חד-צדדית". בנוסף, הפרדה בהסכמה היא למעשה חלק מתהליך שלום. לתהליך כזה יהיו השלכות מרחיקות לכת שלא מנותחות במסגרת עבודה זו.

במסמך זה, הדרישה המינימלית בהקשר של הפרדה ביטחונית-כלכלית היא גבול רציף ובר-הגנה בין שטחי ישראל לרשות, עם מספר נקודות מעבר הנמצאות בפיקוח מתמיד. הגדרת התוואי המדויק בו עובר הגבול אינה מהותית לצורך המסמך הכלכלי. יחד עם זאת, אין ספק כי לא ניתן להגיע להפרדה כזו ללא פינוי נקודות יישוב יהודיות מבודדות בשטחי הרשות. פינוי כזה חשוב ממספר היבטים: (א) מובלעות אוכלוסייה מבודדות בשטחי הרשות הפלשתינאית יקשו את מלאכת ההפרדה הביטחונית הדרושה למניעת הפגיעה בשטחי ישראל. (ב) הפרדה חד צדדית תפגע ביכולת להגן על אוכלוסיית המובלעות. (ג) לשם הגנה על המובלעות הישראליות בשטחי הרשות, יהיה צורך להתמיד ולעבות את ההסדרים הביטחוניים המונהגים לשם הגנתן של אוכלוסיות אלו כמו גם לשם שמירת יכולת המעבר שלהן לישראל. לעובדה אחרונה זו יש מחיר כבד במונחים כלכליים שיעיב על ההישג הכלכלי שתמון בהפרדה החד צדדית. בנוסף, לדעת הקהל העולמית השפעה לא מבוטלת על מצבו

הכלכלי של המשק. למיקומה של הגדר, כמו גם למיקומן והיקפן של המובלעות הישראליות בשטח הרשות, הנובע ממיקום זה, תהיה השלכה על דעת הקהל העולמית, כמו גם על הסיכוי להסדר קבע בעתיד.

ההנחה היא שקיומו של גבול סגור בין ישראל לרשות הפלשתינית יפחית את פיגועי הטרור בשטחי ישראל לרמה ששררה במשק בראשית שנות התשעים. לרמה כזו של פיגועים קיימת השפעה על תיירות ועל בילוי מחוץ לבית. ההשפעה של חזרה לרמת הטרור ששררה בישראל לפני כעשור, תורגש באופן בולט, אם כי לא מיידי, בתיירות ארצה. נסיון העבר מלמדנו שחזרת חבילות התיירות למדינה של הסוכנים וחזרת התיירים ארצה לאחר תקופות בהן גאה הטרור, אורכת כשלושה רבעונים. כך היה לאחר נסיגת כוחות הקואליציה מעיראק ב-1991, וכך היה גם לאחר הפיגועים שהתרחשו בארץ בראשית 1996 (עד לפתיחת מנהרת הכותל).

בהדרגה, עם הירידה ברמת אי-הודאות, צפויה הכלכלה לשוב לדפוסים שהיו קבועים בה ערב פרוץ האינתיפדה בשנת 2000. כך, מבחינת הרגלי הבילוי והצריכה הפרטית, כך מבחינת ההשקעות בסקטור העסקי, וכך מבחינת הרכבו של תקציב המדינה והשינוי הנדרש בסדר היום הלאומי.

אירועי אוקטובר 2000 שינו את הציפיות של הפרטים בארץ ומחוצה לה שינוי מהותי. אם עד שנת 2000 ההנחה הייתה כי המשק הישראלי הוא משק שאינו במצב מלחמה (אם כי לא במצב של שלום כמו שהפרטים צפו החל משנת 1993), הרי מאז אירועי אוקטובר הלכו והופנמו הציפיות לעובדה שמדינת ישראל נמצאת במצב של לוחמה עם הפלשתינאים ושהלוחמה עם הפלשתינאים משמעותה המיידית היא טרור. גם בעת בה מדינת ישראל תחזור למצב של תהליך שלום עם הפלשתינאים הרי שציפיות הפרטים ימשיכו להביא בחשבון את העובדה שקיים סיכוי ממשי שהפלשתינאים יחזרו לדרך הטרור. לכן, רק הפרדה פיסית מהימנה, קרי גדר ומעברים מפוקחים, תשנה את דעת הפרטים בקשר עם האפשרות שהמשק יחזור למצב של טרור מתמשך. כלומר, רק אם תהיה גדר הפרדה מהימנה הפרטים והפירמות לא יחששו לחזור להשקיע, שכן רק עם קיומה של גדר ההפרדה הם יוכלו להיות בטוחים כי גם אם ייכשל תהליך השלום שנית המשק לא יחזור למצב בו הוא נמצא כיום.

מקבילה כלכלית בהקשר זה של שינוי בציפיות, מן הראוי לזכור ולהזכיר את תוכנית הייצוב של שנת 1985. החל ממחצית שנות ה-80 בלטו כל ממשלות ישראל במחויבותן לתוכנית הייצוב. בלעדי מחויבות זו לא היה נוצר שינוי של הציפיות הן בציבור הישראלי והן בקרב משקיעים מחו"ל והיא שאפשרה לתוכנית הייצוב להצליח. אם מעוניינים קברניטי המדינה בטובתו הכלכלית של המשק, אם רוצה מדינת ישראל להיחלץ מהמצב בו היא נמצאת כיום, חייבת להתקיים מחויבות להפרדה על מרכיבה המרכזי - גדר ההפרדה. ללא מחויבות כזו לא ניתן יהיה להשיב את המשק הישראלי לתוואי של צמיחה.

לשמירת היציבות הביטחונית יש השפעה מכרעת על הכלכלה בישראל וכן על הכלכלה הפלשתינאית. חוסר היציבות פוגע בכל מרכיבי המשק כפי שהוסבר בפרק 2. לכן קיימת תרומה כלכלית מהותית להפרדה על היציבות ובצפי ליציבות.

יישום ההפרדה בפועל ברצועת עזה (שמירה לאורך גדר כפי שזה נעשה היום ובתוספת של פינוי התנחלויות), והשלמה מהירה של גדר ההפרדה בגדה, זאת בהתאם לתנאים כלכליים בשוק העבודה

שיפורטו בהמשך, עשוי כשלעצמו לשנות ציפיות לגבי המצב הכלכלי – ביטחוני ובכך לעצור במידה משמעותית את המיתון העמוק השורר במשק.

6.2 הסדרים בתחום מעבר עובדים

ערב האינתיפדה עבדו בארץ כ-34 אלף פלשתינאים. בזכות רמת השכר הגבוהה יותר בארץ מזו ששררה בגדה ובעזה, היתה תרומתם של הפלשתינאים המועסקים בישראל גבוהה מחלקם בכלל המועסקים ותרמה משמעותית להכנסות המשק הפלשתינאי. הפלשתינאים המועסקים בארץ סיפקו כח עבודה זול ומיומן בעיקר בתחומי הבניה והחקלאות. עבודת הפלשתינאים בארץ נתפשה, בין השאר ע"י כוחות הבטחון, כשסתום ללחץ הכלכלי, וככזה – כתרומה לשמירת יציבותו של המצב הבטחוני באזור. הסכם פריז דיבר על היתרי עבודה לכמות משמעותית של עובדים. נראה, עם זאת, כי השנתיים האחרונות קיבעו את ההכרה – כנראה, בשני הצדדים – כי בעתיד הנראה לעין, לא ניתן יהיה לשוב למצב של שילוב בין שוקי העבודה של שני המשקים.

מעבר להיבט הביטחוני ממנו נובעת הערכה זו, יש לציין כי השיקול הכלכלי מכתוב צמצום מספרם של העובדים הלא-ישראלים בארץ (זרים ופלשתינאים). בהקשר הכלכלי - חברתי ראוי לציין שמדינות מערביות השייכות ל-OECD מונעות במכוון קיומו של שוק עבודה חופשי עם מדינות אשר רמת ההכנסה בהן היא נמוכה במיוחד, בפרט במקרים בהם השכר הממוצע אצל השותפות הפוטנציאליות נמוך משכר המינימום במדינה המפותחת. יתר על כן, מדיניות הרווחה במדינות ה-OECD מאפשרות רמת חיים מינימלית הגבוהה משמעותית מרמת השכר המקובלת לעובדי כפיים לא מיומנים במדינות העניות. על בסיס עובדות אלו, לא נמצא בעולם (המערבי) קיומו של שוק עבודה המאפשר מעבר משמעותי של עובדים בין משקים בהם הכנסה לנפש היא מעל ל-\$15,000 למשקים בהם ההכנסה לנפש היא נמוכה מ-\$3,000. זאת למרות שבהבדלים אלו ניתן לכאורה לשפר את רמת החיים במדינה העניה ואף להעלות היצור במדינה העשירה. הסיבות למדיניות זו, המאפיינת את מדינות השוק המשותף, ארה"ב, קנדה, אוסטרליה, ניו - זילנד ועוד, הן רבות. חשובה במיוחד היא העובדה שמדיניות כזו נוצרה כדי לקיים מערכת רווחה ורמת תעסוקה, המתבטאות, בין השאר, ברמת שוויון השומרת על לכידות ויציבות חברתית. התהליך שמאפיין את ישראל מאז הותרה כניסה מסיבית של עובדים זרים מארצות נחשלות ממחיש את הצדק בטיעונים הכלכליים שהועלו לעיל.

גם מבחינתו של המשק הפלשתינאי עדיף, בטווח הארוך, שלא לבסס אחוז כה ניכר מהכנסות המשק על יצוא שירותי עבודה בכלכלה אחרת. צמיחה מתמשכת של משק אינה יכולה להתבסס על הגירה זמנית או יומית של עובדים. התיאוריה המודרנית של צמיחה כלכלית מדגישה את הצורך שעובדים במשק ירכשו מיומנויות כלכליות התואמות את מצב המשק בו הם חיים. המשק הפלשתינאי צריך לסגל לעצמו מסגרת כלכלית אשר תיתן תעסוקה ואפשרויות השקעה וחסכון שיגרמו לצמיחה כלכלית תוך תמיכה חיצונית בהשקעות מהעולם. השקעות אלו צריכות להתבסס על כוח העבודה הפלשתינאי אשר מותאם לרמת החיים והמסגרות החברתיות המאפיינות משק זה. למרות הקירבה הגיאוגרפית, קיים מרחק עצום בין המשק הפלשתינאי והמשק הישראלי. מרחק זה גורם לכך שבמידה ואחוז משמעותי מכוח האדם הפלשתינאי מועסק בישראל הוא הופך להיות מנותק מהמשק הפלשתינאי ובכך כוח עבודה משמעותי אינו מעורב בתהליך הצמיחה של החברה והכלכלה. להערכתנו מצב זה אינו טוב כלכלית ויש לו גם נזקים חברתיים. יחד עם זאת, יתכן שבטווח הבינוני יוכלו מדינות

האזור ומדינות אירופה לתרום להסדר באזורנו באמצעות הענקת רשיונות עבודה לפלשתינאים בתחומן בנוסף לרשיונות מעטים ומוגבלים לעבודה בישראל.

6.3 הסדרים בתחום מעבר סחורות

הסדר "מעטפת המכס" בין ישראל לרשות נולד בהסכמים הכלכליים שהיוו חלק מהסכמי אוסלו. מטרת הסכמים אלו היתה לאפשר סחר בין שתי הכלכלות בתנאים יחודיים – העדר גבולות פיזיים. המשמעות הכלכלית של העדר הגבולות היא שלא ניתן לקבוע שיעורי מס עקיף שונים במידה משמעותית בין שתי הכלכלות, ולכן נדרשת מערכת להתחשבות מס החדית. חסרונות ההסדר היו גלויים מרגע חתימתו – כך, למשל, ההתחשבות ההחדית נעשתה, בפועל, רק בכיוון אחד: שלטונות המס בישראל הכירו בחשבונות שהונפקו ברשות וזיכו את מגישיהם בניכוי מס. מנגד, העובדה שישראל היא שגבתה עבור הרשות את מיסי היבוא, היתה בעוכריה של הרשות כאשר כספים אלו הוקפאו מסיבות פוליטיות.

אין ספק שהסדרים ייחודיים אלו נוצרו על רקע של אילוץ פוליטי שמנע הפרדות ביטחונית – כלכלית בין ישראל לפלשתינאים. במסגרת הפרדה חד צדדית, ההמלצה היא חד משמעית: **הסכמי הסחר בין ישראל לרשות הפלשתינאית יהיו דומים ככל האפשר להסכמים עם ירדן ומצרים בכפוף למצב הביטחוני ולקרבה הגיאוגרפית**. קיומו של גבול ביטחוני - כלכלי כפי שהוא קיים עם ירדן ומצרים יאפשר את קיומן של מגבלות סחר. מרגע שיתקיימו גבולות פיזיים בין שטחי הרשות לישראל, ניתן לקבוע אזור סחר חופשי בין כלכלת ישראל לכלכלת הרשות הפלשתינאית אולם אין כל סיבה למהלך כזה אלא אם הוא נעשה כחלק ממהלך הכולל לפחות את הירדנים ואולי גם את המצרים. כמו ביחסים עם מדינות אחרות, עמן יש לישראל הסדר של אזור סחר חופשי, גם במקרה הזה יש מקום להסדרים מיוחדים בתחום החקלאות. הבחינה אם הסדר סחר כזה עדיף מבחינה כלכלית על הסדרי מסחר רגילים (כמו בין ישראל לבין מדינות מזרח אירופה, אסיה או אפריקה, למשל) צריכה להיעשות רק על בסיס קיום הפרדה ולא כתחליף לה.

בטווח הבינוני, כאשר תיבנה התשתית המתאימה, תחדל ישראל מלהוות תחנת ביניים ליבוא לשטחי הרשות. היקפי המסחר בין הרשות לבין ישראל צפויים לפחות במידה ניכרת עם הסרת המגבלות המוטלות היום על הסחר הבינ"ל ברשות. הפגיעה הצפויה לישראל משינויים אלו היא מינימלית.

6.4 השפעת הפרדה על הכלכלה הישראלית

קיומה של הפרדה ביטחונית-כלכלית מהפלשתינאים היא הכרחית בטווח הקצר כדי לעצור את הירידה הצפויה בתוצר לנפש בתנאי המצב ביטחוני - כלכלי המאפיין היום את המשק. בנוסף, לטעמנו, גם הסכמי שלום ארוכי טווח צריכים לכלול מרכיבים דומים של הפרדה ביטחונית – כלכלית. הפרדה כזו תבטיח יציבות הכלכלית לאורך זמן באזור כולו ובכך תבטיח תהליך צמיחה נפרד לכלכלה הישראלית והפלשתינאית.

הפרדה ביטחונית-כלכלית בתנאים שאין פתרון מלא לסכסוך תאפשר למשק הישראלי לחזור לפעילות כלכלית כפי שהתקיימה בישראל בשנים 1985 - 2000. פוטנציאל הצמיחה של המשק בתנאי

המדיניות הכלכלית הקיימת הוא כ- 3.5 עד 4 אחוזים לשנה. מצב זה מאפשר למשק הישראלי לשמור על מעמדו יחסית ליתר מדינות ה-OECD אשר בהן התוצר לנפש גדל בממוצע בכ - 2 אחוז לשנה. שיפורים במדיניות כלכלית עשויים להוסיף כחצי אחוז צמיחה ובכך לאפשר צמצום פערים בין רמת החיים הישראלית לזו השוררת בעולם המפותח.

הפרדה ביטחונית-כלכלית נדרשת גם כתנאי במסגרת הסכמי שלום סופיים, זאת על מנת למנוע את החשש לקיומו של טרור מתמשך אשר משבש בצורה מהותית את חיי הכלכלה של המשק הישראלי. בנוסף, ההפרדה של שוקי העבודה ושוקי הסחורות נדרשת להתנהלות יעילה של שני המשקים אשר מצבם הנוכחי שונה כל כך. במשך השנים, עם התבססות השלום, שיפורים בכלכלות והבנה טובה יותר של מערכת היחסית המורכבת בין ישראל והמדינה הפלשתינאית שתקום, יהיה מקום לשקול שינויים מהותיים במידת ההפרדה של שני המשקים. בתנאי שלום כולל ניתן לחשוב שבשנים הראשונות היקפי ההשקעות הזרות והמקומיות אשר יבואו כתוצאה משינוי מרכיבי הסיכון של שתי המדינות יגרמו לצמיחה כלכלית משמעותית ביותר. ההשקעות שאפיינו את שתי הכלכלות בשנים 1994-2000 מצביעות על פוטנציאל צמיחה של לפחות 5 אחוזי תמ"ג למשק הישראלי למשך כעשר שנים.

7. נספחים:

7.1 דוגמא להשפעת הטרור: חבל הבסקים בספרד

המחקר היחיד המוכר לנו, אשר בחן את סוגיית השפעתו של גל טרור מתמשך על כלכלה של אזור⁸, בחן את כלכלת חבל הבסקים בספרד על פני שלושה עשורים של טרור, מאמצע שנות השבעים ועד סוף שנות התשעים. המסקנות הנגזרות ממחקר זה לגבי המשק הישראלי מתווספות אל אלו הנגזרות מדוח הועדה שבחנה את היקף השפעת שנת האינתיפדה הראשונה על המשק, במטרה לבסס אמירה לגבי השפעה אפשרית של התארכותו של המצב על המשק הישראלי. בהמשכו של פרק זה אנו מתבססים על ההשערה בדבר היקף ההשפעה העתידי, ובוחנים בעזרת סימולציה את השלכותיו על התקציב ועל היציבות הפיננסית של ישראל.

ארגון ETA הפועל להקמת מדינה בסקית עצמאית בשטחי ספרד מזה למעלה מארבעים שנה, הוציא לפועל פעולות טרור שגבו מאות קורבנות אזרחיים בחבל הבסקים (בעיקר, אם כי פעולות שכאלו בוצעו גם מחוץ לחבל), מאז אמצע שנות השבעים. על מנת לגייס כספים לפעילותו של הארגון הוצבו גם עסקים ויזמים כמטרה לחטיפה ולסחיטה. בתקופה זו הדרדר מיקומו של החבל כשלישי העשיר ביותר בספרד (מבין 17 מחוזות) למקום השישי. הטרור גרם לירידה בהיקף ההשקעות הזרות והמקומיות שהופנו לאזור, כמו גם לבריחת עסקים ממנו.

על מנת לבחון את השפעת הטרור על כלכלתו של חבל הבסקים, בנה המחקר חבל ארץ "סינטטי" המורכב מחבלי ארץ שונים בספרד ודומה במאפייניו הכלכליים לאלו של חבל הבסקים (כ"א אדם משכיל יחסית, התבססות רבה יחסית על תעשייה, רמות השקעה גבוהות יחסית לממוצע הספרדי), ובחן את התפתחות התוצר בחבל ארץ זה, על פני זמן, ביחס להתפתחות בפועל שנרשמה בחבל הבסקים. המסקנה היתה שפעולות הטרור גרמו לירידה, בתוך שנים ספורות, של כעשר נקודות אחוז ברמת התוצר לנפש. מרמת התוצר לנפש הנמוכה החדשה, החלה להירשם צמיחה בקצב הדומה, פחות או יותר, לזה שהפגין המשק ה"סינטטי" שנבנה. כלומר, הטרור השפיע בצורה חדה על רמת התוצר, אך לא על קצב הצמיחה. ארועי טרור שונים שהתרחשו במהלך התקופה גרמו להרחבת פער התוצר. המחקר מצא כי לא זו בלבד שרמת התוצר לנפש ירדה בעקבות פעולות הטרור, אלא שגם קצב גידול האוכלוסיה הושפע באופן שלילי ומובהק.

ממצא מפתיע, הוא החזרה לרמות צמיחה דומות לאלו שהפגין האזור לפני תקופת הטרור.

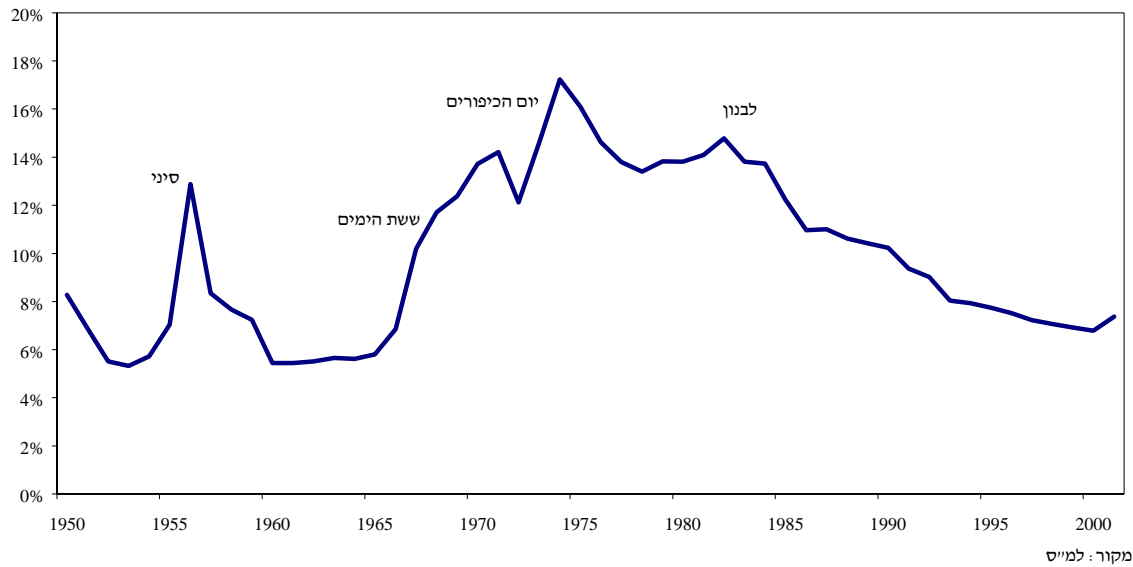
אירוע נוסף שבחן המחקר היה הפסקת האש החד-צדדית עליו הכריז הארגון בסוף שנות התשעים. לאחר שחלפו מספר חודשים עד שההכרזה זכתה לאמינות מצד הציבור, נרשמה עלייה במניות החברות שפעלו בחבל הבסקים, בהשוואה למניותיהן של חברות דומות אחרות בספרד. עם סופה של הפסקת האש, 14 חודשים לאחר הכרזתה, שבו וירדו המניות.

⁸ "The Economic Costs of Conflict: a Case-Control Study for the Basque Country", A. Abadie, J. Gardeazabal, NBER, Sep. 2001.

7.2 השלכות האינתיפדה בהשוואה להשלכות מלחמת יום הכיפורים⁹

למרות ההבדלים המשמעותיים בין שתי התקופות ובין מאפייניהם הבטחוניים, יש ענין לבחון את נקודות הדמיון בין השפעת האינתיפדה לבין השפעת מלחמת יום הכיפורים על המשק הישראלי. בפרט, יש ענין לבחון את המדיניות הכלכלית שנקטה בעקבות מלחמת יום הכיפורים, ולהסיק ממנה לגבי המדיניות הרצויה היום.

ההוצאה הבטחונית המקומית כאחוז מהתמ"ג



נקודות דמיון:

- בשתי התקופות לוותה המלחמה בזעזוע חיצוני שהכביד על המשק – משבר הנפט ב-1973 ומשבר הטכנולוגיה ב-2001.
- שתי המלחמות גרמו לאובדן תוצר משמעותי. קצב צמיחת התוצר העסקי ב-1974-1975 היה נמוך בשבע נקודות אחוז מזה ששרר במשק בשנים שקדמו למלחמה; ב-2001-2002 נרשמה ירידה בסדר גודל דומה בהשוואה לקצב שנרשם במחצית השניה של שנות התשעים.
- ההבדלים העיקריים:
 - למרות הדמיון בהיקף אובדן התוצר בשתי התקופות, הרי שהשפעת האינתיפדה על הצריכה הפרטית ועל השקעות הסקטור העסקי משמעותית הרבה יותר מהשפעתה של מלחמת יום כיפור. נראה שהסיבה לכך מצויה בפגיעת האינתיפדה באוכלוסיה האזרחית וברמת אי ודאות רבה יותר השוררת היום.
 - המלחמה הנוכחית ארוכה יותר מזו של מלחמת יום הכיפורים (עדיין אין סימן לסיימה) ומתנהלת, למעשה, בעורף.

⁹ על בסיס דברים שנשא פרופ' אבי בן-בסט ביום עיון של מכון פאלק בנושא תקציב המדינה והמדיניות הכלכלית 2003.

- הגידול בהוצאות הבטחון במלחמת יום הכיפורים היה משמעותי מאוד – עליה בת עשרות אחוזים בהיקף ההוצאה הבטחונית המקומית כאחוז מהתמ"ג, בהשוואה להגדלה בת כשני מיליארד ₪ בלבד בתקציב הבטחון היום (ועוד שלושה מיליארד ₪ עלות הקמת הגדר).

צעד המדיניות הברור ביותר שננקט במלחמת יום הכיפורים היה הגדלה מסיבית של תקציב הבטחון, אשר חלק גדול ממנו הפך לפרמננטי. טעויות מדיניות נוספות גרמו לכך שההוצאה הציבורית עלתה בשנים שלאחר מלחמת יום כיפור ל-75% מהתוצר (לעומת כ-50% היום), הגרעון התקציבי גדל ל-14% מהתוצר, בעוד החוב הציבורי, החוב החיצוני והאינפלציה מתחילים בעליה ספיראלית, אשר תסתיים רק כעשור מאוחר יותר – על סף חורבן כלכלי - בתוכנית הייצוב.

עד כה הוגדל תקציב הבטחון בצורה מתונה יחסית – כשני מיליארד ₪, אולם קיימת סכנה מוחשית שהלחצים להגדלה נוספת של תקציב הבטחון, הקיימים בכל עת, יישאו עתה פרי. בעיקר מסוכנת אפשרות זו עקב העובדה שחלק משמעותי מתוספת התקציב שניתנה ומזו שעוד נדרשת, אינה קשורה ישירות לצרכים שנוצרו בסכסוך הנוכחי, ומכאן שהיא עלולה להפוך פרמננטית.