

## האם יש חלופות למדיניות הממשלה לנוכח המשבר הכלכלי?

אריה ארנון<sup>1</sup>

יותר משנה חלפה עד שקובעי המדיניות הכירו בכך שיש משבר (זוכרים את ההנחות על הצמיחה?). צלו הכבד של המשבר הפיננסי ביוני 2002 זירז, כך נראה, את הפנמת "הריאליזם החדש". אך המסקנות של קובעי המדיניות, מאז ועד היום, אינן תואמות את חומרת המשבר ואין בהן כדי לתת לו תשובה של ממש. הדרך בה הציגו קובעי המדיניות את מסקנותיהם, כאילו אין להן חלופה וזו הדרך ה"יחידה האפשרית", היא מעשה בלתי ראוי לאנשי מקצוע רציניים.

קובעי המדיניות, הדרג המקצועי באוצר בתמיכת בנק ישראל, שר האוצר וראש הממשלה, ניסחו את תגובתם למשבר המחריף ביולי 2002 במסמך שכותרתו "המדיניות הכלכלית לשנת 2003 – מצרפי התקציב, שינויים מבניים והרכב התקציב". המסמך מכוון את התנהלותם עד עתה ויש להניח כי יהיה למשנתם גם לאחר הבחירות.

למרות שלמשבר הכלכלי פנים רבות, ירידת תקבולי המסים הפכה לדאגה המרכזית של קובעי המדיניות. התשובה לסוגיית הגירעון עיצבה את המדיניות כולה והתבטאה בקיצוץ בהוצאות. אך גם לדעת מנסחיה אין במדיניות התקציבית כדי לעודד צמיחה. את התשובה ל"גידול המשמעותי בשיעורי האבטלה במשק" מציעים כותבי המסמך בצמצום העסקת זרים ו"רפורמה מקיפה" בשוק העבודה.

המדיניות מתוארת ככזו הלוקחת בחשבון "... את השפעתם המשמעותית של השווקים הבינלאומיים על הכלכלה הישראלית ובצורך הנגזר מכך להתאים את המדיניות למגמות המאפיינות את המדינות המערביות המפותחות. בבסיס מדיניות התקציב הרב-שנתית חתירה להשגת ארבעה יעדים עיקריים:

- הפחתת הגרעון הממשלתי יחסית לתוצר.
- הפחתת ההוצאה הממשלתית יחסית לתוצר.
- הפחתת החוב הממשלתי יחסית לתוצר.
- הפחתת נטל המס.

יעדים אלו אומצו על ידי מרבית המדינות המערביות מתוך הכרה כי אימוצן יתרום להגברת הצמיחה והתעסוקה" (שם עמ' 7)

מי שעוקב אחר המדיניות הכלכלית בישראל יודע כי זו בדיוק, אפילו בניסוחים דומים, האסטרטגיה שאומצה בראשית שנות ה-90. אני מודה כי התנגדתי לה בעבר, אך היום גם אלו שתמכו בה חייבים לשאול את עצמם: האם המדיניות תואמת את מצבו המשברי של המשק? למעשה, אימוץ המדיניות

<sup>1</sup> פרופ' לכלכלה, אוניברסיטת בן-גוריון, באר שבע, ויו"ר עמותת "מחויבות לשלום ולצדק חברתי" המפעילה מוקד זכויות למובטלים.

שתוארה ואשר מבוצעת בפועל, מחריף את המשבר המתגלגל, שכן ככל שהמיתון מעמיק תגובת הממשלה מצמצמת את הביקושים במשק ומחזקת את המיתון.

פרופ' סטיגליץ, מקבל פרס נובל בכלכלה ב 2001, בספרו "Globalization and its Discontents" (2002) שהוקדש בעיקר לארצות פחות מפותחות אך דן גם בסוגיות שמטרידות אותנו, מאפיין מדיניות דוגמת זו שאומצה אצלנו כ- "Market Fundamentalism" האופיינית למה שידוע כ"קונצנזוס של וושינגטון": מדיניות המסתמכת על הפעלה של "כוחות השוק" כמענה בלבדי למצוקות החברתיות והכלכליות בעולם כולו. בישראל קובעי המדיניות - מציעי המדיניות ומאמצייה מכל מפלגות השלטון לדורותיהן, אם תרצו שרי האוצר לדורותיהם ונגידי הבנק לגוניהם - מקבלים דרך זו.

כדאי להזכיר כי מדיניות זו יושמה בשנים בהן הניחו מעצבי הסביבה המקרוכלכלית כי אנו בדרך ממדינת עימות למדינה המשולבת בסביבתה ולכן מכלכלת עימות לכלכלה נורמלית. עתה, בשלהי 2002 מונחת הדילמה לפנינו: האם ניתן לקיים אסטרטגיה כלכלית "שוקית" ביסודה ("Market Fundamentalism") בתנאי העימות הקיים והצפוי? זו דילמה במיוחד לאלו שתומכים בדרך כלל בגישת השוק ופחות למי שמבקרים אותה.

חלופה אחת היא לחתור ביתר נחישות ותוקף לסיום העימות עם שכנינו, אם בידינו הדבר, או למצער, ליצור תנאים לכך שתוך זמן קצר יחסית העימות יסתיים. במילים אחרות, לשנות את המציאות המדינית-ביטחונית כך שנחזור ל"סביבה" המקרוכלכלית שקדמה לספטמבר 2000. הממשלה, וחלק גדול מהציבור אינם מעריכים כי זו אופציה ממשית: אין לדעתם פשרה פוליטית שתתקבל על דעת הצדדים בקרוב, ושתביא לשקט.

האם עמדתה של ישראל רלבנטית לעניין? אני חושב שכן, הממשלה חשבה, כנראה, שלא והממשלה החדשה כנראה לא תהיה שונה. בכל מקרה מכאן ואילך אניח כי העימות ובוודאי השלכותיו – יישאר עמנו. זו הנחה סבירה שכן למלחמה יש זיכרון ארוך, לא פחות מזו של האינפלציה, ואינפלציה נותרת בזיכרון (הכלכלי) זמן ארוך... מה המסקנות?

ראשית, אפשר לנסות לצמצם את ההשפעה של השווקים הבינ"ל, הן דרך מגבלות על זרמי ההון והן באמצעות מגבלות על שווקי המט"ח. בדרך זו ניתן להרחיב את מגוון אמצעי המדיניות האפשריים. כלומר, ניתן בדרך זו לנסות להתחמק מסד המדיניות הפיסקלית ה"אחראית" ולכן בהכרח המצמצמת, והמדיניות המוניטרית ה"אחראית" ולכן בהכרח המרסנת, על ידי ניתוק החלקי של המשק הישראלי משלטון השווקים הבינ"ל. זו הצעה לא פשוטה אך המצב אינו פשוט.

האם זו אפשרות מעשית?

בוודאי, אך קובעי המדיניות הכלכלית בישראל ממשיכים לתמוך, רובם ככולם, בדרגת הפתיחות הקיימת כיום כנתון אקסוגני שכביכול לא ניתן לשנותו ולכן הם מצייתים לסד שהפתיחות יוצרת. הם גוזרים מסקנות על המדיניות האפשרית, בלי לנסות להעריך את מחיר הפתיחות והתוצאה היא מסקנות "מקצועיות" כביכול, המחייבות מדיניות פסקלית ומוניטרית מרסנות בתנאי משבר. לדעתי צמצום מסוים בפתיחות ובחופש של תנועות ההון כולל תנועות מטה, היא אפשרות שהמשק הישראלי יאלץ לשקול וליישם. עדיף לעשות צעד דרמטי כזה שלא בתנאי משבר, לאחר הכנות מסוימות, מאשר בתנאי משבר שיאלץ את קובעי המדיניות לפעול תחת לחץ.

כלומר, החלופה העיקרית בתנאי המשבר הכלכלי המתפתח היא ישום תערוכת מדיניות פסקלית ומוניטרית פחות מוטת יציבות ויותר מוטת צמיחה. נכון, יש בכך סיכון. אך למרות שיציבות היא יעד רצוי, הצלילה של המשק הריאלי מחיבת להסתכן.

חלופה אחרת, העדיפה על המדיניות שהונהגה, נוגעת לחלוקה הפנימית בתקציב, כלומר, למינון הקיצוצים וחלוקת נטל המשבר. בדרך כלל במלחמות מגיבים בגיוס משאבים בפנים ובחוץ: מיסים, מלוות וכיו"ב. נכון שאנו בנסיבות לא פשוטות מבחינת החוב הפנימי, אך החוב נמוך יחסית לתקופות מלחמה בעבר. בימים קשים קוראים לציבור, ובמיוחד לציבור החזק כלכלית, למאמץ. האם זה נעשה אצלנו? לצערי, לא. גרוע מכך. הקיצוץ הוטל בצורה לא סבירה ולא מידתית (פרופורציונלית) על השכבות החלשות. המחשבה כי החזקים ישלמו את מחיר העימות המדיני-בטחוני והמשבר הכלכלי לא עברה, כך נראה, בראשם של קובעי המדיניות.

הטענה הנגדית ידועה: הרי המסים בישראל גבוהים כל כך. אך המיסוי בישראל אינו כה גבוה, בוודאי שלא ביחס לתנאי העימות בהם אנו חיים. המיסוי הכולל אצלנו כ-40% מהתמ"ג ובפרט המיסוי הישיר, כ-20% מהתמ"ג אינם גבוהים יחסית לארצות מפותחות (ראו השוואה בין"ל בדוח מנהל הכנסות המדינה משנת 1999, לפני העימות): נמוך מבלגיה, אוסטריה גרמניה, שוודיה, צרפת, דנמרק ועוד.

התשובה היחידה שמציע האוצר למשבר הריאלי המחריף ולאבטלה העולה היא הרפורמה בשוק העבודה. זו חלופה אחת שיש לדחות. הרפורמה המוצעת בשוק העבודה בתנאי משבר מטילה שוב את נטל המשבר על הנפגעים ממנו ועל החלשים בחברה. אין בכך הגיון כלכלי, שכן התשתית הרעיונית של תוכניות "מרווחה לתעסוקה" מניחות כי יש היצע עבודה בו לא בוחרים בשל רשת בטחון חברתית נדיבה מדי. זה אינו המצב בישראל.

ברקע כאמור, המשבר הפיננסי מרחף מעל ראשינו. הסיבות לו קשורות לכל מה שנידון עד כאן. ברור שהמשבר הריאלי מקריין ליצירת תנאים למשבר פיננסי אך לכך מתלווה שוב העובדה כי במשטר

הפתיחות שהונהג כאן יכולים ישראלים להתגונן אישית בפני התנאים החדשים בדרך שלא נלקחה בחשבון כשעוצב משטר הפתיחות. הלחץ הפתאומי שעלול להופיע בשוק מטח מחייב תשובה החורגת מהטלת עומס המשבר על נידות שער החליפין.

רבים טוענים כי אין בעיה לישראל מבחינת היציבות הפיננסית החיצונית, שכן החוב החיצוני נטו קטן יחסית, אך אין זה נכון. בתנאים של היום הרכוש הפיננסי השקלי של הציבור עשוי לנדוד החוצה ולכן הלחץ בשוק מטח ונגזרותיו הוא איום של ממש. הרכוש הפיננסי השקלי עלול לנדוד החוצה ולכן מאחוריו עומדות כיום התחייבויות מטחיות של המשק. התשובות בנוסח דולריזציה או ערבויות נוספות, אינן מסלקות את עובדת היסוד שבמשטר הנוכחי החוב הפנימי שקול במובנים רבים לחוב החיצוני.

ההכרה כי את המשטר הכלכלי שלנו צריך להתאים ל"עובדות החיים", קרי, לכך שאנו גיאוגרפית במזרח התיכון גם אם מנטלית אנו חושבים "כלכלית" אירופית או אמריקאית, ובפרט לכך שאנו עדיין בעימות, לא קנתה לה אחיזה ראויה במחוזות מעצבי המדיניות הכלכלית.