

על ה"פנדמנטליזם של השוק" והמדיניות הכלכלית:
האם יש חלופות למדיניות הממשלה לנוכח המשבר הכלכלי?

אריה ארנון¹

חלפה יותר משנה מאז שפרץ המשבר ועד שקובעי המדיניות הכירו בקיומו (זוכרים את ההנחות על 4% צמיחה?) וסוף-סוף בקיץ האחרון הפנימו את חומרת המשבר. הדיו של הזעזוע הפיננסי ביוני 2002 זירזו, כך נראה, את "הריאליזם החדש". אך המדיניות שיושמה מאז אינה מסוגלת לתת מענה של ממש ואין בה כדי להוציא את המשק מהמשבר. בפרט תיאור המשבר בפי שר האוצר נתניהו כנובע מהיותו של הסקטור הציבורי גדול מדי הוא בגדר אבחון שגוי של המחלה ולכן גם ה"טיפול" האמור להינתן לא יועיל. הצגת המדיניות שנבחרה כ"יחידה האפשרית", ללא חלופה של ממש, היא מעשה בלתי ראוי לאנשי מקצוע רציניים.

ביולי 2002 קובעי המדיניות ניסחו את תגובתם למשבר המתמשך במסמך שכותרתו "המדיניות הכלכלית לשנת 2003 – מצרפי התקציב, שינויים מבניים והרכב התקציב". המסמך הכיר בכך שהמשק "במיתון כלכלי עמוק" ונפילת התוצר לנפש מתוארת כ"חסרת תקדים" בתולדות מדינת ישראל. שלוש סיבות ניתנו למשבר והן מוגדרות כאקסוגניות, קרי, חיצוניות לנו ולכן מחוץ לשליטתנו: התגברות פיגועי הטרור והמשך העימות עם הפלסטינים, ההאטה בעולם והמשבר בהיי-טק.

לאחר הבחירות הביא שר האוצר החדש את ה"תוכנית להבראת כלכלת ישראל" (מרץ 2003) ובה חזר על עיקרי האבחון הקודם. אך בתוכנית עצמה ובמיוחד במהלך שיווקה לציבור הופיעו "חידושים" מדאיגים. ראשית, למרות שהאבחון הרשמי למשבר לא השתנה המסר בשיווק התוכנית הוטא לכיוון חדש: סיפור ה"שמן והרזה". הטעון של שר האוצר במשל ה"שמן והרזה", כאילו הסיבה למשבר היא הסקטור העסקי ה"רזה" הסוחב על גבו את הסקטור הציבורי ה"שמן" היא בבחינת הטעיה של ממש. ראשית, גודלו של הסקטור הציבורי אינו הסיבה למשבר הנוכחי. המשבר נוצר בשל הירידה החמורה בפעילות הכלכלית שסיבתה העיקרית העימות הנמשך עם שכנינו ואי הוודאות המקרינה על כל הגורמים במשק. מדוחות שמפרסם בנק ישראל על מצב המשק, מוסד שמרני אך אמין בנתוניו, עולה בבירור שזו הסיבה העיקרית לעומק המשבר הכלכלי בשנתיים האחרונות. שנית, המצג העובדתי שמציג שר האוצר תמוה. אם נתחשב בהוצאות הביטחון, המשק הישראלי אינו חריג בהוצאות הציבוריות יחסית למשקים אירופיים בהם מתקיימת מדינת רווחה. האמת היא שקובעי המדיניות מנצלים את המשבר התקציבי כדי לקדם נושאים שאינם חלק מהמשבר הנוכחי. הכיוון ברור: להוביל את ישראל למודל "אמריקאי" בו השוק ישלוט והמדיניות החברתית תיפגע. זו מגמה ישנה של קובעי המדיניות שהוצעה גם בעבר וכרסמה ברשת הבטחון החברתית. התוכנית הכלכלית החדשה חושפת לעין הציבורית את עמדתם של מגישיה כנציגי

¹ פרופ' לכלכלה, אוניברסיטת בן-גוריון, באר שבע, וי"ר עמותת "מחויבות לשלום ולצדק חברתי" המפעילה מוקד זכויות למובטלים.

השקפה ואינטרסים העומדים בניגוד לאילו של הרוב בחברה הישראלית התומך בחברה סולידרית ומעורבות ממשלתית רבה. יותר מכך, גם תומכי התוכנית מודים כי ישום השקפתם, בתנאים בהם מצוי המשק הישראלי, אין בה כדי להביא לעצירת המשבר הכלכלי בתקופה הקרובה. מדוע אם כן הם מביאים תוכנית שתעלה את אי השוויון בחברה, תפגע דווקא בבוחריהם ולא תביא לתוצאות המקוות? התשובה, להערכתי, היא בטיבם של קובעי המדיניות הכלכלית הנוכחיים: הם **מאמינים** בכלכלת השוק ובדעתם לחולל שינויים יסודיים שיבואו לידי ביטוי בטווח הארוך, כפי שהם טוענים. כלומר, יש לנו עסק עם בעלי השקפת עולם יסודנית (פנדמנטליסטית) ולא עם מנהלים פרגמטיסטים. מהי השקפת עולמם?

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" [השקפה שוקית יסודנית] האופיינית למה שידוע כ"קונצנזוס של וושינגטון": מדיניות המסתמכת על הפעלה של "כוחות השוק" כמענה בלבדי למצוקות החברתיות והכלכליות בעולם כולו. בישראל בעשור האחרון, הן הגורמים המקצועיים בבנק ישראל ובאוצר והן קובעי המדיניות הכלכלית מכל מפלגות השלטון, נטו לדרך זו. אך בבואם ליישם את ההשקפה השמרנית הכירו שרי האוצר בהתנגדות הקיימת להשקפה "היסודנית של השוק" ובלגיטימיות של דעות המתנגדים. לכן הם נכנסו למום עם החולקים עליהם והתפשרו. שר האוצר הנוכחי והשר המייעץ לו במשרד האוצר, מאיר שטרית, מתנהגים עד עתה כאילו זמנו של המומ תם ולפשרה אין יותר מקום. ימים יגידו אם כך יהיה.

למשבר הכלכלי פנים רבות והוא מתבטא, בין השאר, בירידת תקבולי המיסים. זו הפכה לעיקר הדאגה של קובעי המדיניות. התשובה לנושא זה עיצבה את המדיניות כולה והתבטאה בקיצוץ בהוצאות. כך כתבו האחראים למדיניות ביולי 2002:

".... נדרש להמשיך במדיניות פסקלית אחראית, שמטרתה העיקרית שמירה על יציבות המשק במטרה למנוע העמקת המיתון בטווח הקצר וליצור את התנאים לחזרה למסלול של צמיחה בת קיימא בטווח הבינוני." (עמ' 6 שם). כלומר, המדיניות התקציבית אינה מכוונת לעידוד הצמיחה בטווח הקצר. את התשובה ל"גידול המשמעותי בשיעורי האבטלה במשק" מציעים כותבי המסמך בצמצום העסקת זרים ו"רפורמה מקיפה" בשוק העבודה.

למען הסר ספק האסטרטגיה מוסברת כך:

"תנאי הכרחי לייצוב המשק ולבלימת המיתון הינו מדיניות תקציב אחראית ועקבית אשר תקטין את רמת אי הודאות הגבוהה המאפיינת את המשק. בגיבוש מדיניות כאמור יש לקחת בחשבון גם 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 הייבים לשאול את עצמם: האם האסטרטגיה תואמת את מצבו המשברי של המשק? למעשה, אימוץ האסטרטגיה שתוארה ואשר מבוצעת בפועל, מחריף את המשבר המתגלגל, שכן **ככל שהמיתון מעמיק תגובת הממשלה מצמצמת את הביקושים במשק ומחזקת את המיתון**. קובעי המדיניות ממליצים לנו לנהוג כאילו אנו באירופה (עם עין לאמריקה) ולפעול:

- לפתיחת גבולות (לסחר, להון, אפילו בפועל, לעבודה).
- לצמצום הסקטור הציבורי לטובת הפרטי.
- להפריט.
- להוריד מיסים

====<< להוביל לבכורת הסקטור הפרטי.

בתוכנית החדשה ממרץ 2003, הופך צמצום הסקטור הציבורי ליעד מרכזי ולנימוק מכריע. הקיצוץ בהוצאות הממשלה ממשיך להיות במוקד, אך אליו נוספו הצעות לכפות שינויים בהסכמי עבודה ופנסיה, ללא מומ, על עובדים וגמלאים. ההתעלמות מהסדרים חוקיים מחייבים בתחומי העבודה והפנסיה הופכת את המחוקק למעין סמכות על כלכלית, המתפקדת מעל הגורמים האחרים ובמקומם. שלטון המכתיב הסדרים כלכליים, הפועל לא רק כבורר או מפשר אלא כמכתיב, מוכר מהמאה שעברה ממשטרים לא דמוקרטיים שבהם המדינה באמצעות הכלים שבידיה, מנכסת לה מונופול על המרחב הכלכלי. אם המצב חמור, והוא אכן חמור, והשלטון מנסה להכתיב לעובדים, לנציגיהם ולמוסדותיהם את מה שנראה לו – הדרך למשטר כלכלי תואם משטר פוליטי שבו המדינה היא חזות הכל, קצרה.

אך בכך לא די. בתוכנית החדשה וברטוריקה שליוותה את שיווקה, כפף עצמו שר האוצר להשקפה אידיאולוגית מוכרת – השקפת השווקים והתחרות כמונונים הלגיטימיים היחידים בחברה. מדיניות המסתמכת על הפעלה של "כוחות השוק" כמענה בלבדי למצוקות החברתיות והכלכליות בעולם כולו. בישראל קובעי המדיניות - מציעי המדיניות ומאמציה מכל מפלגות השלטון לדורותיהן, אם תרצו שרי

האוצר לדורותיהם ונגידי הבנק לגווניהם - קבלו דרך זו בעיקרה אך מהלו אותה. עתה אין מהילה: לישראל יש שר אוצר מבית מדרשם של ההוגים הכלכליים ביותר שמרנים של המאה שעברה.

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, 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 המסקנה?

ראשית ברור כי האסטרטגיה שאומצה ואותה מבטיחים ליישם גם בעתיד, שמה דגש חזק על היציבות והרבה פחות על היציאה מהמיתון והמשבר. אסטרטגיה זו תוארה כחלופה היחידה. בלשון שר האוצר (ואתר משרד האוצר ברשת משתמש במינוח זהה) המדיניות שאומצה היא היחידה האפשרית, בבחינת "אין ברירה כלכלית" או "חומת מגן חברתית וכלכלית". האמנם? נניח, בעקבות הקונצנזוס החדש שהתהווה כאן ואשר הבחירות משקפות היטב, שאין ברירה מדינית. האם יש ברירה כלכלית? מה החלופות?

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 תיאורטית ומעשית?

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 פיסקלית 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 פיסקלית 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 ואבטלה 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 התחייבויות מטחיות של המשק. התשובות בנוסח דולריזציה וערבויות נוספות, אינן מסלקות את עובדת היסוד שבמשטר הנוכחי החוב הפנימי שקול במובנים רבים לחוב החיצוני.

הטענה כי תנאי הכרחי לתחילת היציאה מהמשבר הכלכלי היא הפסקת העימות הנמשך עם שכנינו קנתה לה תומכים רבים. אין זו הסיבה העיקרית לרצות בהפסקת העימות. יש כאלה החושבים שהפסקת העימות תגיע רק לכשיושג ניצחון גורף. הרוב מבין שרק פשרה ולא ניצחון גורף, יסיים את העימות. אך אותו רוב, ש"זוכה" במרבית הסקרים על עמדות הציבור, בחר ממשלה אחרת.... זו עדיין שבועיה בהשקפה שיש לשלם את המחיר הכלכלי למען מיצוי הניסיון להכריע את העימות בכוח ובצורה חד משמעית. גם לשרון ונתניהו כדאי להתרגל ל"עובדות החיים", קרי, לכך שאנו גיאוגרפית במזרח התיכון גם אם מנטלית הם חושבים "כלכלית" אמריקאית. כן, מפת הדרכים המדינית, אם תוגשם, תחולל פלאים גם בכלכלה. זה אינו תנאי מספיק אך זהו תנאי הכרחי.