

הכנס הכלכלי העשירי / יולי 2002



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

נייר עגזה 33

ירושלים, חשוון תשס"ג, אוקטובר 2002

איום ביטחוני ומשבר כלכלי

השפעת הטרור על הכלכלה הישראלית

מנהל הכנס והעורך
ראובן גרונאו

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא גוף עצמאי, המסייע לכנסת ולוועדותיה, למשרדים ולמוסדות ממשלתיים, לגופי השלטון המקומי ולמפלגות, באמצעות הגשת מחקרים והצעות לביצוע שינויים ורפורמות בדפוסי פעילותם.

בנוסף לכך מממש המכון הישראלי לדמוקרטיה את שליחותו על-ידי מידע משווה בנושאי החקיקה ודרכי התפקוד של משטרים דמוקרטיים שונים. כמו כן הוא שואף להעשיר את השיח הציבורי ולעודד דרכי חשיבה חדשות על-ידי ייזום דיונים בנושאים שעל סדר היום הפוליטי, החברתי והכלכלי, בהשתתפות מחוקקים, בעלי תפקידי-ביצוע ואנשי אקדמיה, ועל-ידי פרסום מחקרו.

עורך הספרייה: אורי דרומי

ניהול הפקה: עדנה גרניט

עריכת לשון: רעיה כהן, יעל מושיב

עיצוב: רון הרן

רכז הפקה: נדב שטכמן

סודר ונדפס בתשס"ג ב'ארט פלוס', ירושלים

מסת"ב ISBN 965-7091-39-X

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה

Copyright by The Israel Democracy Institute

Printed in Israel 2002

הדברים המתפרסמים בניירות העמדה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

■ הצוות המכין

ראש הצוות: השר דן מרידור

מרכז הצוות: פרופ' דניאל צידון

חברי הצוות

ד"ר אריאל הלפרין

ד"ר קרנית פלוג

תא"ל ד"ר שמואל בן צבי

יעקב הבר

יעקב ליפשיץ

אמרי טוב

פרופ' יקיר פלסנר

דוד ברודט

תוכן העניינים

9	מבוא
13	פרק ראשון: ההשפעה הכלכלית של הטרור
13	1. הקדמה
17	2. השפעות כלכליות של הטרור על ההתנהגות האנושית
20	3. השפעות נוספות של הטרור על המציאות הכלכלית בישראל
23	4. ניתוח דיאגרמתי של השפעות הטרור על המציאות הכלכלית
29	פרק שני: כימות ההשפעות המקרו כלכליות של האינתיפדה
31	1. ההשקעה
31	2. צריכה פרטית
32	3. יצוא
33	4. צריכה ציבורית
37	פרק שלישי: כימות ההשפעה הכלכלית של הטרור מזוויות נוספות
37	1. השוואה בין-לאומית
38	2. תגובת שוק ההון
41	פרק רביעי: קיום רמה אופטימלית של הוצאות ביטחון
	פרק חמישי: פגיעת הטרור לפי אוכלוסיות והתהליכים של 'הפרטת הביטחון'
49	1. תיאור התפלגות הנפגעים על פי גיל ומגדר
51	2. התפלגות הנפגעים לפי משלח-יד, השכלה והכנסה
55	סיכום דיון
63	נספח
74	המשתתפים בכנס הכלכלי העשירי
87	English Summary

פתח דבר

הכנס הכלכלי העשירי התקיים בצל משבר מחריף בכלכלת ישראל. המציאות הכלכלית השפיעה על דיוני כל אחד מארבעת הצוותים וממילא על המלצותיהם. המלצות אלה, יחד עם ניתוח הנושאים שבחרנו להתרכז בהם השנה, מוגשים לכם בניירות העמדה של 'כנס קיסריה'. הכנס נערך השנה בירושלים, בירת ישראל. מבחינתנו, זהו אקט של סולידריות עם הבירה שנפגעה פעמים רבות במהלך האינתיפדה – הן פיזית והן כלכלית.

ברצוני להביע תודה עמוקה לראשי כל אחד מארבעת הצוותים – פרופ' דן צידון והשר דן מרידור, פרופ' אסף רזין, פרופ' צבי אקשטיין, ד"ר מומי דהן, ולכל החברים בצוותים שהשקיעו מזמנם וממרצם כדי להניח את הניתוח וההמלצות הטובים ביותר האפשריים.

תודה מיוחדת לפרופ' ראובן גרונאו, המנהל האקדמי של הכנס.

פרופ' אריק כרמון

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

זה כשנה וחצי מדינת ישראל נתונה בצירוף נסיבות של גל טרור, פגיעה בביטחון האישי והציבורי ומשבר כלכלי הולך ומעמיק. ביטחון הוא תנאי הכרחי לקיומה של פעילות כלכלית חופשית. אם הביטחון האישי והציבורי נתון בסכנה מוחשית, לא ניתן לנהל פעילות כלכלית ביעילות. השקעה בביטחון צורכת משאבים רבים. בלא משאבים ברמה מספקת, קרי בלי תוצר גבוה דיו, אי-אפשר לספק ביטחון, ואם אין רמת ביטחון סבירה, הפעילות הכלכלית נפגעת. האם נקלעה מדינת ישראל לשיווי משקל שהתוצר נשחק בו עד שאי-אפשר עוד לספק רמת הגנה שתמנע המשך שחיקתו? או שמא הצלחתה החלקית בלבד של ישראל בבלימת גל הטרור נובעת מהקצאה לא יעילה של משאבים לצמצום האיום ובעקבותיה התוצר הלאומי מוסיף ונשחק?

בשל הקשר העמוק בין כלכלה לביטחון, אין לבחון את מצבה הכלכלי של מדינת ישראל משנת 2001 ואילך בלי להתייחס להרעה במצבה הביטחוני. עקב מהותה הייחודית של הרעה זו, היא מתורגמת כמעט ישירות לשונייים ברמת הביטחון האישי של האוכלוסייה, ברמת הביטחון העסקי וברמת החרדה הלאומית. משום כך היא מחייבת ניתוח רב-ממדי שיעסוק בפן הכלכלי של ההרעה, בפן התקציבי שלה ובדרך שהיא משליכה הן על חלוקת הנטל והן על חלוקת ההכנסה בין שכבות שונות באוכלוסייה.

אף כי חשיבות הקשר בין כלכלה לביטחון ידועה לכול, רוב הדיון הכלכלי המקצועי בסוגיית הקשר בין כלכלה לביטחון מן העבר אינו תואם את הצורך הישראלי העכשווי. השינוי המרכזי בטיב הקשרים בין הביטחון לכלכלה בישראל שחל בסתיו 2000 נובע מהשינוי במהות העימות. מקורו בגורמים אחדים, ונציין ארבעה מהם: (1) בפעם הראשונה מאז מלחמת העצמאות הקונפליקט לובש צורה של **עימות מתמשך**. הפעם אין העניין בפרק זמן מוגדר שבו המשק נתון במלחמה או באיום מתמיד שבו נקודות פריצה קצרות והרסניות. בישראל של שנות האלפיים אנו חווים עימות מתמשך הגובה קרבנות מדי חודש בחודשו זה כשנה וחצי, וסופו עדיין אינו נראה. (2) העימות נעשה **פרטי או אישי יותר**. אורחות החיים של הפרטים מפגישים רבים עם העימות, לבד או במסגרות חברתיות קטנות. (3) העימות נעשה **אזרחי יותר**. מאז תחילת האינתיפדה, ובפרט מאז הגאות בגל הטרור בתחומי הקו הירוק, ניחתת לא פעם המכה ישירות על אזרחים. בעבר שימש הצבא מחסום, ולו חלקי, בפני מכה כזו. במצב עניינים זה, ובניגוד לעבר (ראו התקפות הפידיאין

של שנות החמישים או קריית-שמונה של שנות השבעים), הפגיעה חזקה הרבה יותר. (4) מעבר לאורכו הרב של העימות, מעבר להיותו אישי יותר ואזרחי יותר, עשה העימות את החיים צפויים הרבה פחות. **אי-הוודאות** האישית הנובעת מ'שגרת העימות' מעצימה מאוד את אי-הוודאות בחיי היום-יום.

אופיו החדש של העימות משפיע ישירות על דפוסי ההתנהגות של הישראלים. נוסף על כך, שינוי דפוסי ההתנהגות אינו נחלתם של הישראלים בלבד, אלא גם של הקשורים עמה בקשרי סחר, קשרי השקעה או קשרי כלכלה אחרים. בגלל שינוי זה בדפוסי ההתנהגות, השפעת אי-הביטחון על הכלכלה אינה עוד השפעה ענפית. היא נעשית השפעה כוללת – מקרו-כלכלית ומשפיעה על כלל המשק.

אומדנים שנערכו בעבודה זו מראים כי השינוי בדפוסי ההתנהגות של הציבור בישראל ושל ציבור הסוחרים עמה יביא לידי ירידה של כשלושה וחצי עד חמישה אחוזי תוצר מקו המגמה שהיה נחלתו של המשק הישראלי לולא "חצו" האירועים הביטחוניים את הקו הירוק. כלומר, אם לולא העימות היה התוצר גדל בכ-2.5 אחוזים, הרי **עקב העימות יפחת התוצר בכאחוז עד 2.5 אחוזים**. אומדן ישיר זה מתיישב היטב עם אומדנים עקיפים שנעשו על בסיס נתוני שוק ההון הישראלי, והם דומים בהיקפם למדוח ממדינות אחרות אשר חוו וחוות גלי טרור.

העובדה שלעימות יש מחיר ברור במונחי תוצר משנה את ההתייחסות הכלכלית אליו. היכולת לכמת כספית את התועלת מצעדים ביטחוניים מסוימים מחזירה את הדיון הכלכלי-ביטחוני לשולחנם של הכלכלנים; אם אפשר לאמוד את השפעת הטרור על התוצר לנפש, מן הדין לעשות למשל ניתוח עלות-תועלת בשאלת גדר הפרדה בין ישראל לאזורי יהודה ושומרון בדיוק כשם שעושים ניתוח כזה בעניין גדר המפרידה בין שני מסלולים בכביש דו-מסלולי. ואכן, הניתוח מוכיח את חשיבותה הכלכלית של גדר הפרדה, גם אם נוקטים פרמטרים מחמירים ביותר בחישוב.

הדיון בעבודה זו מראה כי עיקר השפעת הטרור טמונה בהעצמה של אי-הוודאות האישית והציבורית. תוספת לא-רצויה זו לאי-הוודאות משנה את המחיר היחסי בין הווה לעתיד: ההווה נעשה זול ביחס לעתיד ולכן הנכונות לדחות סיפוק על-מנת להגיע לעתיד טוב יותר פוחתת. במצב עניינים זה, אל לקובעי המדיניות להתעלם מהצורך להקטין את אי-הוודאות. העסקים אינם "עסקים כרגיל." צעדים שהם עצמם נראים נכונים, חייבים להישקל גם על פי השלכותיהם על אי-הוודאות בטווח הקצר.

היבט חשוב נוסף להשפעת הטרור על הכלכלה נמצא על הציר החלוקתי. הטרור, גם כאשר הוא מכוון אל כולם באופן שווה, אינו פוגע בשווה ברובדי האוכלוסייה השונים. שתי הסיבות העיקריות לכך נופלות תחת הכותרת הכללית 'הפרטת הביטחון': (א) פרטים בעלי הכנסה קונים לעצמם תוספת ביטחון. כך אנו מוצאים אבטחה פרטית למכביר במסעדות ולא מוצאים את רמת האבטחה הפרטית הזאת באוטובוסים. (ב) פרטים בעלי הכנסה גמישים יותר ממעוטי ההכנסה באפשרויות הפעולה והצריכה, והם משנים את התנהגותם על-מנת להימנע מהטרור. קניות דרך האינטרנט או הטלפון הן אפשרויות שאינן עומדות בפני כולם באופן שווה. העובדה שהביטחון 'מופרט' יותר מבעבר חייבת גם היא להיות כנר לרגלי מקבלי ההחלטות, הן בתחומי הכלכלה הן בתחומי הביטחון.

אי-אפשר לסכם מבוא זה בלא מילים מספר של התנצלות על המיקוד הצר של הדיון. ראשית, מושג הביטחון הוא מושג רב-ממדי וכוללני. מסמך זה דן אך ורק בקשרים שבין ביטחון לכלכלה ואינו מקיף היבטים חשובים אחרים הקשורים במושג הביטחון, כגון השלכותיו הפסיכולוגיות, התרבותיות והחברתיות על חיי העם בישראל. שנית, הדיון הכלכלי המובא כאן חלקי ואינו נכנס לשאלות חשובות כגון איתנותו הפיננסית של המשק ואופן המימון של תקציב הממשלה. לעניין זה אנו מוצאים חובה לציין עובדה אחת במפורש: ברור לכותבים כי מדינת ישראל נמצאת כיום על הרף העליון של הגירעון התקציבי הסביר, אם לא מעבר לו. הגדלת הוצאות הביטחון, אם נדרשת ובמקום שהיא נדרשת בו, חייבת להיות ממומנת שלא על ידי הגדלת הגירעון.

1 ההשפעה הכלכלית של הטרור

1. הקדמה

זה כשנתיים נתונה ישראל בעימות עם הפלשתינאים אשר סימן ההיכר המרכזי שלו הוא השימוש בנשק הטרור. אין זו הפעם הראשונה שנשק הטרור מופעל נגד ישראל או היישוב היהודי בארץ ישראל. כבר היו סיטואציות מעין אלו הן לפני קום המדינה (למשל, מאורעות 1936 עד 1939) הן לאחר קום המדינה (למשל, פעילות הפידאין בראשית שנות החמישים). עם זאת נוצר הרושם שההשפעה הכלכלית והחברתית של המערכה הזאת שונה מזו של קודמותיה וחריגה בהיקפה, בין השאר משום שהפלשתינאים משתמשים באמצעים ובשיטות המאפשרים פגיעה קטלנית באזרחי ישראל באשר הם. פיגוע הטרור בארצות-הברית בספטמבר 2001, כשנה לאחר פרוץ המערכה בין ישראל לבין הפלשתינאים, הסב את תשומת הלב הבין-לאומית לכוח ההרס של טרור המתאבדים, במיוחד בהיותו מופעל כנגד ריכוזי אוכלוסייה ותעסוקה צפופים. עד עתה לא הצליחו הפלשתינאים ליצור אירוע יחיד דרמטי כל-כך, אבל בסדרה של עשרות פיגועי התאבדות ופיגועים אחרים הצליחו לפגוע במרכזי ערים ראשיות בישראל, בתחבורה הציבורית ועוד. אזרחי ישראל הפכו מטרה להתקפות הטרור, ופגיעותם גדלה בצאתם מבתם לשם קניות, בילוי, תעסוקה וכדומה. התמשכות מצב זה הביאה ותביא לידי שינוי בדפוסי ההתנהגות של פרטים במשק: אם פרט עומד מול הצירוף של אויב ופושע נטול מגבלות מוסריות, כמו הצירוף המאפיין את הטרוריסט, הוא משנה את התנהגותו במטרה להקטין את חשיפתו לפגיעה אישית. יכולתם של פרטים שונים לנהוג כך איננה זהה. יש מי שיתקשה לשנות את דפוסי התנהגותו לצורכי הגנה עצמית, ולעומתו יש מי שייקל עליו להתגונן. מכאן עשויה להיווצר תופעה של 'הפרטת הביטחון'; משמע, לא עוד ביטחון שווה ואחיד לכלל האוכלוסייה, אלא אי-שוויון ברמת הביטחון בין פרטים ובין סקטורים שונים באוכלוסייה.

אופי הטרור הפלשתינאי בשנה וחצי האחרונות דומה במרכיבים מספר לאיומים אחרים על האוכלוסייה האזרחית בישראל. גורמים עוינים לישראל פיתחו אמצעים ייחודיים כדי לאיים על האוכלוסייה בישראל (בדיוק כשם שהפלשתינאים פיתחו את היכולת של טרור המתאבדים). נמנה איומים אחדים כאלו:

- האיום של חיזבאללה להפעיל רקטות וארטילריה מבסיסיו בדרום לבנון נגד אוכלוסייה אזרחית בצפון מדינת ישראל.
- האיום של עיראק (ככל שקיים) לשגר טילים נגד ריכוזי אוכלוסייה אזרחית בישראל (כשם שעשתה לפני כעשור בעת מלחמת המפרץ).
- האיום של סוריה לשגר טילים נגד ריכוזי אוכלוסייה אזרחית בישראל. אחת המוטיבציות לפיתוחו הייתה ועודנה ההתחזקות היחסית של ישראל לעומת סוריה ב-15 השנים האחרונות.

דומה שיש הבדל בין איומים אלו לבין האיום (ומימוש) של הטרור הפלשתינאי בכל הקשור בהשפעתם על הציבור. אשר לטרור הפלשתינאי, הציבור מעריך כי הטרור עלול להימשך עוד זמן רב ואף להחריף וכי ביטחונם האישי של אזרחים יהיה נתון בסכנה מתמדת; ואילו אשר לאיומים האחרים, הציבור סבור שהפעלת כוח נגד אוכלוסייה אזרחית תיעשה אך ורק בסיטואציה של מלחמה (או שתביא אליה).

התעצמות המערכה עם הפלשתינאים הביאה לגידול בהוצאה הביטחונית בישראל. ככל הנראה לא מדובר בגידול זמני – התשובה הצבאית הישראלית לגל הטרור הפלשתינאי כרוכה ברמה גבוהה יותר של הוצאה ביטחונית. נוסף על כך, בגלל הגידול באיום על ביטחונם האישי של האזרחים, הציבור הישראלי והמערכת הפוליטית בישראל שתמכו בהקטנת ההוצאה הביטחונית או לפחות בהגבלתה מאז 1985 דורשים היום להגדילה. לשון אחרת – "את השקל השולי אנו רוצים להוציא על מאבטח ולא על מחנך". זאת ועוד, המערכה עם הפלשתינאים 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 הפלשתינאים מתארכת, יגבר הלחץ הציבורי להגדיל את תקציב הביטחון בגלל הגידול הנוסף באיום על ישראל.

בנספח מובאת סקירה על התפתחות ההוצאה הביטחונית בישראל. הסקירה מתארת את התפתחותם של שלושה משתנים – תקציב הביטחון, הצריכה הביטחונית ועלות הביטחון. בין השלושה יש כמובן מתאם גבוה. ההתבוננות בנתונים אלו חשובה כדי להבין את הסיטואציה הנוכחית של ישראל בכמה מישורים: ראשית, רמות גבוהות של איום ביטחוני הביאו את ישראל (למשל, לאחר מלחמת יום כיפור) לידי שיעורים של צריכה ביטחונית הגבוהים עד פי שלושה (!) מהרמה הנוכחית. אנו צריכים לפיכך להיות ערים למשמעויות האפשריות של החרפת העימות עם הפלשתינאים ושל גלישתו

לעימות אזורי. שנית, 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. שלישית, 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 הפלשתינאים הוציא וימשיך להוציא את המשק הישראלי ממסלול זה, ולכך השלכות מרחיקות לכת לא רק על שיעורי הצמיחה, כי אם גם על חלוקת ההכנסות ומדיניות הרווחה בישראל.

רוב רובו של המחקר הכלכלי בסוגיות של כלכלה וביטחון עסק בסיטואציות של איום **צבאי** או עימות **צבאי** בין צדדים יריבים, להבדיל מהאיום **האיש** על אזרחים, איום שהטרור יוצר. לפיכך לא נבדקה לעומק הסוגיה של השינוי בדפוסי ההתנהגות של פרטים וחברות על רקע של עימות בין צדדים יריבים. הספרות הדנה במרוצי חימוש ובקביעה של תקציבי ביטחון על רקע של איום חיצוני אינה רלוונטית בהכרח לסיטואציה הישראלית-פלשתינאית. עם זאת, בכל הקשור להשפעות של גידול בתקציב הביטחון על משתנים מקרו-כלכליים שונים, יש דמיון בין המצב שנוצר עקב העימות הישראלי-פלשתינאי לבין מצבים אחרים שהביאו לידי תוצאה דומה. בפרט, אין להסיק מהדיון כאן כי רצוי להגדיל את הגירעון הממשלתי. הדיון בגירעון הממשלתי הוא בלבד של הדיון המקרו-כלכלי, והוא חורג מגבולות מסמך זה. ואולם, אנו רואים צורך להעיר בקשר למסמך זה כי הגדלת הגירעון עלולה להביא לידי משבר כלכלי-פיננסי חריף.

פן אחר שהמחקר הכלכלי בסוגיות ביטחון עסק בו הוא האופי הציבורי של המוצר הביטחוני. האם ההנחה שלמוצר הביטחוני יש אופי ציבורי נכונה במערכה הנדונה? אין ספק שבמידה מסוימת התשובה לכך שלילית: פרטים במשק יכולים לשפר את הגנתם מפני טרור באמצעים שונים, ויש בכך 'הפרטה' חלקית של הביטחון. אף על פי שאיום הטרור מופנה נגד כלל האוכלוסייה, אפשר שיווצרו פערים ברמות החשיפה אליו, בחתכים של מקום מגורים, גיל, מין, הכנסה ועוד.

במאמר זה אנו בוחנים שורה של שאלות הקשורות בהשפעה של מתקפת הטרור על המערכת הכלכלית בישראל. נזכור שהעימות עם הפלשתינאים

נמשך זמן רב, וספק אם יסתיים בקרוב. המערכת הפוליטית והציבור מצפים לעצימות עימות גבוהה בהרבה מזו שהכרנו בשנות התשעים. מכאן נובע שייתכן גידול פרמננטי בהוצאה הביטחונית, לפחות ביחס לזו של המחצית השנייה של שנות התשעים. 'הדיבידנדים' של תהליך השלום ככלל ותהליך אוסלו בפרט, במידה שהיו קיימים, אינם רלוונטיים עוד. במבט מפוכח אנו סבורים ש"זה המצב" ובוחנים את ההשפעה של הגידול באיום הביטחוני ככלל והשימוש בנשק הטרור בפרט על דפוסי ההתנהגות של פרטים במשק. מנקודת מוצא זו ננתח השפעות מקרו-כלכליות ארוכות טווח. השערותנו היא שההשפעה ניכרת בתחומים אחדים, ובהם: שינוי בנטייה לחיסכון; שינוי בדפוסי הצריכה ("לא למסעדות, לא לקניונים"); שינוי בנכונות לשימוש במערכות הסעה המונית (על ההשפעות החיצוניות הנלוות לכך); והסטה של השקעות ונכסים פיננסיים לחו"ל. תחום נוסף הוא הפגיעה של הטרור בשכבות שונות באוכלוסייה. האם הטרור פוגע יותר במעוטי הכנסה, משום (למשל) שהם משתמשים בתחבורה ציבורית? האם שכבות חזקות באוכלוסייה אכן יכולות להתגונן על ידי 'רכישה' של אבטחה ומיגון? האם הגידול בנטל המילואים פוגע בשכבות מסוימות בחברה? בהמשך אנו בוחנים שאלות אלו ואחרות.

נעיר בשולי הדברים כי אף על פי שעצימות העימות עם הפלשתינאים (במונחים של כוח אש, שחיקת כלי לחימה וכדומה) אינה דומה לעצימות מלחמות העבר בין ישראל למדינות ערב (דוגמת מלחמת יום-כיפור), רואים בציבור בישראל בעימות עם הפלשתינאים עימות גורלי, והוא אף נחשב עימות שיש בו איום קיומי על המדינה. למרות היתרון הצבאי הישראלי על קואליציות **צבאיות** ערביות, גם קואליציות שבהן מדינות אחדות, ישראל מתקשה לפתח יתרון מול שדה הקרב של הטרור, שדה קרב נמוך בעצימותו. ההון הצבאי שצברה ישראל משך עשרות שנים אינו רלוונטי בחלקו הגדול לעימות זה, משום שאין לגיטימציה פנימית בישראל וחיזונית בעולם לפעולת-נגד מסיבית של כוחות שריון, אוויר וארטילריה. הטרור פועל אפוא לא לשם שחיקת הצבא הישראלי, אלא לשם פירור ושחיקה של החברה הישראלית. שאלת יכולת העמידה של החברה הישראלית נעשית שאלת מפתח, במיוחד על רקע האפשרות שהמצב הזה יתמשך. יכולת העמידה אינה רק עניין מוסרי או אידאולוגי; היא תלויה גם ביכולת להתמודד עם המחיר הכלכלי-חברתי של העימות.

הפלשתינאים רואים בשימוש המסיבי במתאבדים חסרי עכבות מוסריות, הנושאים עליהם מטעני נפץ תקינים ומאולתרים ואשר כל מטרתם לפגוע

באוכלוסייה אזרחית, אמצעי המאזן את היתרון הצבאי המוחלט של ישראל. לנגד עינינו מתממש 'חזון' טרור הדינמיט שנישא בפי האנרכיסטים במחצית השנייה של המאה התשע-עשרה, לאחר המצאת הדינמיט. וכך אמר אלברט פרסונס, ממנהיגי האנרכיסטים בארצות-הברית, לפני כ-120 שנה:

"מכל החומרים הטובים הדינמיט הוא החומר! ... בהעניקו את הדינמיט למיליוני מדוכאים בתבל עשה המדע את מיטב מלאכתו. את החומר היקר הזה ניתן לשאת בכיס ללא סכנה. הוא נשק אדיר נגד כל כוח של מליציה, משטרה, או בלשים ... אין זה חפץ חניני, אבל הוא מועיל מאוד. ניתן להשתמש בו כנגד אנשים ורכוש, אולם מוטב לכוונו נגד בני אדם מאשר נגד חומות ולבנים."

2. השפעות כלכליות של הטרור על ההתנהגות האנושית

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.

לשינויים בהסתברויות אלו מרכיב אובייקטיבי ומרכיב סובייקטיבי. כמו כן נראה כי הפרטים נוטים לייחס חשיבות גדולה יותר להרעה ניכרת (לדוגמה, פיגועים מרובי נפגעים) מלהרעה בקנה מידה שנחשב "רגיל". היבטים אלו לא ייבחנו בעבודה זו.

העלייה בסיכון לחיים והשפעתו על החיסכון וההשקעה: עלייה בסיכון לחיים משמעותה עלייה בהסתברות למות. ניתוח מקרו-כלכלי של העלייה בהסתברות למות מראה כי כמוה כעלייה בשיעור ההיוון הסובייקטיבי. אם אדם מעריך כי הסיכוי למות גדל, הוא מעלה את ערך הזמן. בעקבות זאת ערך הכנסותיו העתידיות יורד. ירידת ערך ההכנסות העתידיות מוליכה

ישירות לירידה בערך הסובייקטיבי שהפרט נותן להכנסתו המהוונת על פני חייו. לפיכך, אבדן הביטחון האישי גורם לפרט להיעשות עני יותר. מאחר שעל פי התאוריה 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. נוסף על כך, מחיר דחייתן של הנאות פשוטות כמורכבות עולה. האדם נעשה סבלני פחות ונכון פחות לדחייה של סיפוקים. כלומר, לעלייה בהסתברות למות שני היבטים כלכליים: מחד היא מקטינה את ההכנסה הפרמננטית ולכן מקטינה את התצרוכת, ומאידך היא מעלה את מחיר הזמן ולכן מגדילה את התצרוכת ביחס להשקעה. עליית ההסתברות למות מקטינה אם כן את התצרוכת ומקטינה עוד יותר את ההשקעות. כדי לנתח תהליך זה של עלייה בסיכון לחיים נניח תחילה שבקבוצת העימות ההסתברות למות עולה באופן שווה בכל קבוצת גיל ובכל קבוצת אוכלוסייה. ניתוח זה נעשה במקורו כדי להבין את השפעות תוחלת החיים על ביצועי הכלכלה, והוא מראה כי משק שחלה בו עלייה בהסתברות למות כמוהו כמשק שחל בו גידול בשיעור ההיוון הסובייקטיבי (Yaari, 1966; Blanchard, 1986). המחיר הסובייקטיבי של פעילות כלכלית עתידית נמדד לא רק במונחי המידה שהפרטים מעדיפים את ההווה על העתיד אלא גם במונחי הסיכוי שהפרטים אכן יחיו במועד העתידי שבו תישא הפעילות הכלכלית פרי. ניתוח זה נכון הן למשק סגור הן למשק קטן ופתוח שעלות גיוס ההון בו היא פונקציה בין השאר של הסיכון הביטחוני (סיכון מדינה). ניתוח של הרעה מתמדת במצב הביטחוני נעשה בעבר (Tsiddon, 1993). ממסקנותיו של ניתוח זה אנו למדים כי להרעה פרמננטית בביטחון השפעות קצרות טווח מרחיקות לכת וכן השפעות כבדות בטווח הארוך. העלייה בסיכון כפי שהיא באה לידי ביטוי בעלייה בהסתברות למות, מקטינה את התצרוכת ואת 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 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 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, האטה נוספת בקצב הצמיחה סביר שיהיו לה השלכות מרחיקות לכת על המאזן הדמוגרפי, על הלכידות החברתית ועל מרכיבים רבים נוספים שהדיון בהם חורג מהדיון הכלכלי בו אנו עוסקים.

העלייה בהסתברות לפגיעה פיזית (פגיעה) והשפעתה על החיסכון

וההשקעה: השפעת ההידרדרות בביטחון האישי אינה מסתכמת רק בעליית ערך הזמן. במובן מסוים ההסתברות להיפצע היא ההסתברות לאבד הכנסות עתידיות עקב למשל אבדן כושר השתכרות. משמעות הפגיעה היא שהפרט עלול למצוא את עצמו בלא הכנסה (עם הכנסה נמוכה יותר) החל בשלב הפגיעה ועד אחרית 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 הפרמנטית. 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 וגורמים אחרים נותנים מממן את פער ההכנסה.

העלייה בסיכון לרכוש והשפעתה: 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. השפעות נוספות של הטרור על המציאות הכלכלית בישראל

בישראל, בגלל האופי והעיתוי המיוחדים של התגברות הטרור, יש להתגברות הטרור לפחות שלוש 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.

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. לכן, עוד קודם להרעה במצב הביטחוני ועם ירידת פער התשואות בין ישראל לעולם, סביר היה לצפות שיתגבר 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, משום כך גדלה מאוד ההסתברות למשבר פיננסי (סיכון אנדוגני) שמקורו באי-ודאות אשר להיקפים היסבירים של יצוא ההון. 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 מואטת האטה של ממש. לכאורה, פיזור סיכון אמור להביא לידי יציאת הון ישראלי מהארץ והחלפתו בהון זר. בפועל ההון הזר מתעכב. 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). 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, לצערנו, ההשקעה הפיננסית חשופה יותר מההשקעה הישירה לסיכונים מטבע הנובעים ממשבר פיננסי. כל עוד ההסתברות למשבר פיננסי גבוהה מאפס, יתעכבו גם ההשקעות הפיננסיות.

פגיעה בביטחון באזורי קו תפר: המונח 'קו תפר' משמש בשיח הישראלי להגדרת האזורים הגובלים ביהודה, שומרון ועזה. העימות הישראלי-פלשתינאי הוביל לפגיעה בביטחון האישי של כלל האזרחים, ואולם רמת הפגיעה באזורים מסוימים גדולה יותר.

ננסה תחילה להגדיר את המונח 'קו תפר' הגדרה רחבה יותר, כדי שהוא יכיל בתוכו את האזורים שיש בהם פגיעה מוחשית ברמת הביטחון. אזור או יישוב נמצא על 'קו התפר', אם הוא משתייך לאחת מהקטגוריות האלה:

א. אזורים כפריים בתחום הקו הירוק או בסמוך לו הגובלים ביו"ש ועזה, ובהם למשל חבל התענכים, עמק חפר והשרון המזרחי והנגב הצפון מערבי;

ב. ירושלים ושכונות בירושלים (למשל גילה);

בשל החרפת העימות, היישובים והאוכלוסייה הנמצאים על קו התפר בהגדרתו הרחבה נתונים לרמות איום וסיכון גבוהות יותר מיישובים אחרים, ויש לכך השלכות כלכליות ייחודיות עליהם. נמנה תחילה כמה רכיבי סיכון ייחודיים:

- 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 פלשתינאים).

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

- ירידה חדה במחירי הנדל"ן בעקבות ירידה מובנת בביקוש לדיור ותעסוקה;
- הכבדה על תנועת עובדים וסחורות, לעתים עד שיתוק של מרקם החיים הנורמלי (כמה ישראלים יעדיפו היום לערוך חתונה עם מוזמנים בקיבוץ בחן?);
- 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.
- 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 חיכוניות 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 ברמת הצריכה וכדומה.

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 בפינויים). במצב עניינים זה אין תמריץ של ממש לפתח פעילויות כלכליות 'תלויות מקום'. נוסף על כך, הירידה במחירי הנכסים מקשה על העתקת מגורים 'פורמלית',

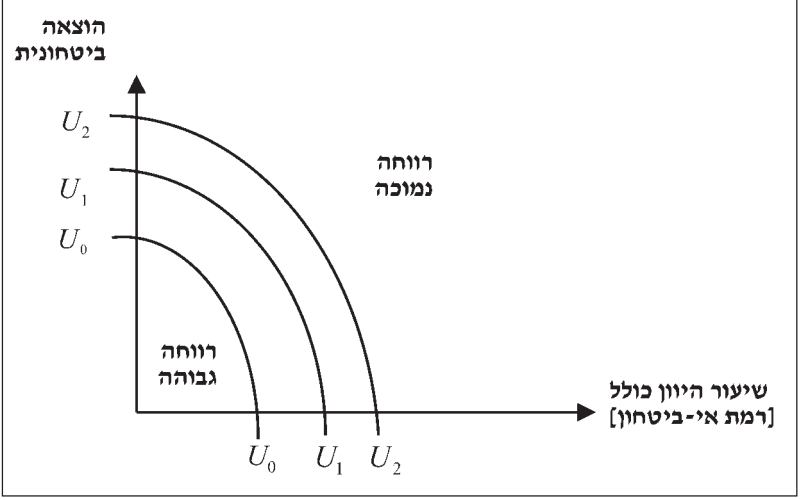
מאחר שמההיבט הכלכלי עדיף לדחות את הפינוי הפורמלי עד המועד שיוסדרו בו הפיצויים עם המדינה.

4. ניתוח דיאגרמתי של השפעת הטרור על המציאות הכלכלית

הדיון לעיל הציג את ההשפעות המרכזיות של הטרור על הפעילות הכלכלית בצורה איכותית. בטרם נעבור לניתוח כמותי של השפעות הטרור, אנו מוצאים לנכון לסכם בצורה דיאגרמטית את עיקרי הטיעון. סיכום דיאגרמתי זה אינו מדגיש את ההיבטים המיוחדים לנשק הטרור או לאיום שהוא יוצר, אבל הוא מאפשר להתייחס לפי מערכת מושגית פשוטה לקשר המשולש שבין הוצאות ביטחון, רמת הביטחון והתוצר. מאחר שטענה יסודית בעבודה זו היא שבניגוד למקרים אחרים, בסכסוך הנוכחי של ישראל עם הפלשתינאים אפשר למדוד ישירות את הפסד התוצר, חשוב להדגיש את ההיבט האיכותי של הטיעון בטרם נציג את האומדנים הכמותיים.

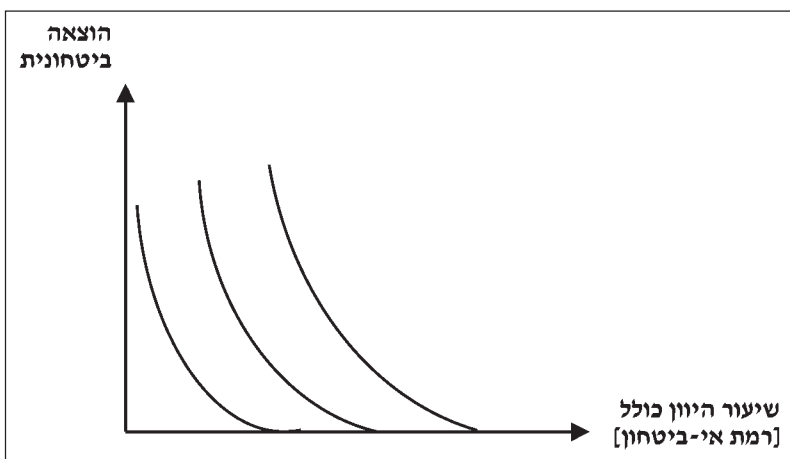
על הציר האנכי של **תרשים 1** מתוארת ההוצאה על ביטחון. אפשר לראות בהוצאה זו את ההוצאה הכוללת (ציבורית ופרטית כאחת) לביטחון על כל מרכיביה או את ההוצאה הביטחונית הכוללת לצמצום הטרור. על הציר האופקי מתוארת סקאלה של 'אי ביטחון' או 'שיעור ההיוון הכולל'. הציר האנכי מייצג את הוצאות הביטחון המופנות לטרור, ולכן הסקאלה בציר האופקי היא התוספת לאי-הביטחון שהטרור גורם לה ('התוספת' היא החלק מאי-הביטחון שמקורו בטרור ולא בגורמים אחרים). למען הפשטות והקיצור ננתח את הוצאות הביטחון על הציר האנכי ואת אי-הביטחון על הציר האופקי ולא נתייחס בדיון להבדל שבין תוספת ביטחון לביטחון. במסגרת המושגית שנטוותה לעיל, המדד לאי-הביטחון הוא שיעור ההעדפה הסובייקטיבי של ההווה על העתיד (שיעור ההיוון הבין-זמני). לכן על הציר האנכי יהיו הוצאות הביטחון הכוללות של המשק הישראלי ועל הציר האופקי יהיה שיעור ההעדפה הבין-זמני. נכנה אותו **רמת אי-הביטחון**.

מדד אי-הביטחון המתואר כאן מייצג את השפעת הסיכון לחיים. גם את הארגומנטים האחרים שנידונו לעיל, כגון ההסתברות להיפצע או ההסתברות להינזק ברכוש אפשר לבחון במערכת דיאגרמטית דומה, אבל היא לא תנוחת במאמר זה.



תרשים 1. התחלופה של הפרט: 'אי-ביטחון' מול הוצאה ביטחונית

ההוצאה הביטחונית מקטינה את אפשרויות הצריכה וההשקעה של הפרט, וההסתברות למות מקטינה את תוחלת (ממוצע) התועלת של הפרט. לכן, כאשר כל שאר הפרמטרים קבועים, כל אדם מעדיף הוצאה ביטחונית פחותה על הוצאה ביטחונית גדולה יותר, והסתברות נמוכה יותר למות על הסתברות גבוהה יותר. נוסף על כך, ברי כי הפרט הסביר מוכן לשלם הרבה ליחידות הביטחון הראשונות (אלו המבטיחות כי חיו אכן יהיו חיים), אבל הוא יהיה מוכן לשלם רק מעט לתוספת ביטחון כאשר יש לו רמת ביטחון סבירה. **תרשים 1** מתאר את מערכת העדפות הפרט במפת העקומות שוות התועלת (עקומות שהפרט אדיש בהן בין הקומבינציות האפשריות לאורכן) U_2, U_1, U_0 . (ככל שהציין התחתי גבוה יותר, רמת האיום גבוהה יותר והתועלת נמוכה יותר). מאחר שלפרטים יש העדפות סבירות, עקומת האדישות עולה בקצב הולך ופוחת. מאחר שגם אי-הביטחון וגם ההוצאה הביטחונית הם בגדר מרעין בישין, הרי רמת התועלת של הפרט עולה ככל שאנו נעים על פני מערכת הצירים שמאלה ולמטה. **תרשים 1** משקף את מפת ההעדפות החברתית. כל עוד אין אנו מתייחסים למגבלת האפשרויות, כל שאפשר לומר הוא כי החברה רוצה מקסימום ביטחון ואפס הוצאה ביטחונית.

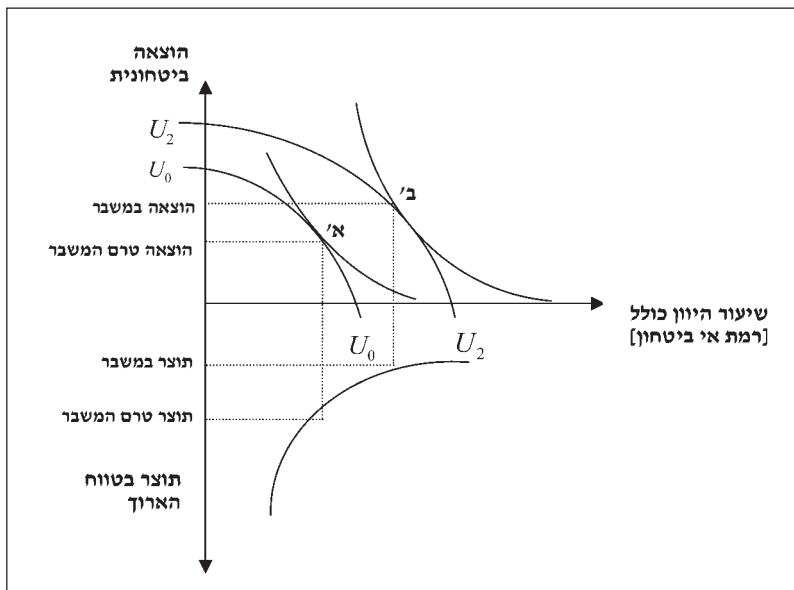


תרשים 2. התחלופה בייצור ביטחון בין הוצאה על ביטחון לבין אי-ביטחון בטכנולוגיה קבועה

מערכת הצירים **בתרשים 2** זהה לזו של **תרשים 1**. נניח כי פונקציית הייצור ההופכת גורמי ייצור ('הוצאה ביטחונית') לביטחון היא פונקציית ייצור רגילה בעלת תפוקה שולית פוחתת (כל יחידה נוספת של גורמי ייצור מוסיפה פחות ביטחון מיחידת ההוצאה הביטחונית שקדמה לה). העקומות היורדות משמאל לימין מייצגות את רמות הביטחון המושגות ברמות שונות של הוצאה ביטחונית. אפשר להתייחס לקווים אלו כאל התפוקה של הוצאות הביטחון ברמה נתונה של איום. העקומות יורדות משמאל לימין משום שהגדלה של ההוצאה הביטחונית במצב של איום נתון מעלה את רמת הביטחון (מורידה את רמת אי-הביטחון). אם רמת האיום עולה, הוצאה ביטחונית נתונה מעניקה פחות ביטחון (יותר חוסר ביטחון). שיפוען של העקומות נעשה תלול פחות ככל שאנו נעים על עקומה ימינה בגין היות התפוקה השולית של הביטחון פוחתת (במילים פשוטות בגין היות פונקציית הייצור הביטחון פונקציית רגילה ככל פונקציית ייצור אחרת). מערכת העקומות היורדות **בתרשים 2** משמאל לימין משקפת אפוא רמות איום שונות: ככל שהאיום הביטחוני גדול יותר, הקו נמצא ימינה יותר.

הרביע העליון **בתרשים 3** משלב את האינפורמציה בין העדפות הפרטים ומגבלות הטכנולוגיה של ייצור ביטחון. כפוף לכמה הנחות טכניות שלא כאן המקום לפרטן, לרמת איום נתונה אפשר למצוא את השילוב המועדף על המשק בין הוצאה ביטחונית לבין רמת אי-הביטחון. **נקודה 'א' בתרשים 3**

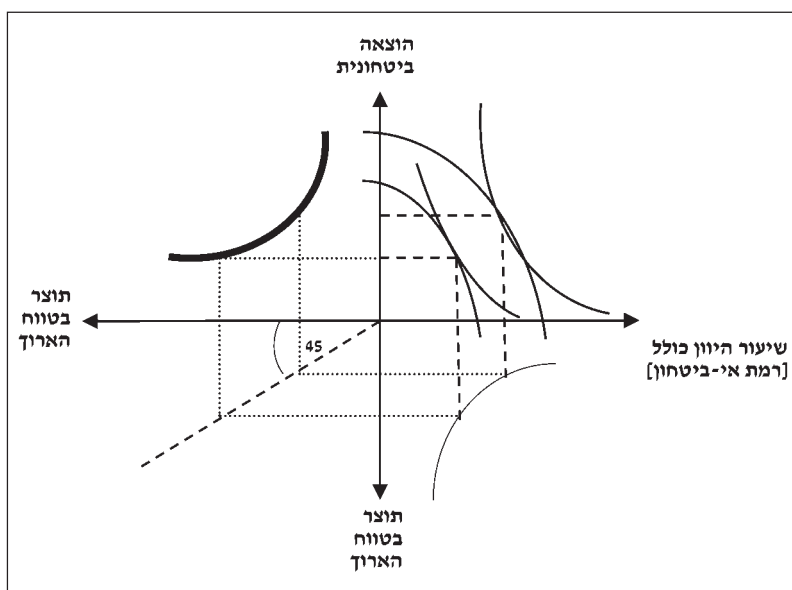
היא הבחירה החברתית המועדפת של רמת הביטחון במשק, במצב שבו הן רמת הטכנולוגיה הביטחונית הן רמת האיום נתונות. קל לראות כי אם רמת האיום עולה, המשק אינו יכול להישאר ברמת הרווחה הקודמת. כפוף לתנאים סבירים, רמת איום ביטחוני גבוהה יותר תביא את המשק לידי רמת רווחה נמוכה יותר. מקורה של זו הן ברמת הוצאה ביטחונית גבוהה יותר הן ברמת ביטחון נמוכה יותר (נקודה 'ב').



תרשים 3. השפעת (אי) הביטחון על הרווחה ועל התוצר של המשק בטווח הארוך

הרביע התחתון בתרשים 3 מתאר את הקשר השלילי הנגזר מהתהליכים הכלכליים שתוארו לעיל, בין אי-הביטחון לבין התוצר בטווח הארוך. נזכור כי לקשר שלילי זה שני מקורות: (א) משמעותו של שיעור היוון גבוה יותר (המייצג רמה גבוהה יותר של אי-ביטחון) היא שלתזרים הכנסות נתון, הפרט מייחס ערך נמוך יותר. (ב) שיעור היוון גבוה יותר מטה את שימושי התוצר מההשקעה אל התצרוכת, והקטנת ההשקעה מקטינה את התוצר בטווח הארוך.

שילוב הרביע העליון עם הרביע התחתון מצביעים על התופעה שחווה המשק הישראלי בשנתיים האחרונות, תופעה הצפויה על פי הניתוח לעיל. בעקבות העלייה בטרור גדל אי-הביטחון. את **חלקו** של הגידול באי-הביטחון מקזז גידול בהוצאה התקציבית על ביטחון. התוצאה הסופית ה**יעילה** היא עלייה בהוצאה הביטחונית, ירידה בביטחון וירידה בתוצר של הטווח הארוך. **תרשים 4** מסכם את התוצאות. הרביע הרביעי (משמאל למטה) מעתיק את רמות התוצר בטווח הארוך מהציר האנכי היורד לציר היוצא מראשית הצירים שמאלה (על ידי הקו של 45 מעלות היוצא כלפי מטה ושמאלה מראשית הצירים). הרביע השלישי (שמאלי עליון) משקף את **הקשר הנגזר משיווי משקל בכלכלה בין הוצאות הביטחון האופטימליות לכל רמת איום לבין התוצר בטווח הארוך**. קשר זה הוא שלילי, כי בהקצאה יעילה של מקורות העלייה בהוצאות הביטחון אינה מפצה על סך ההידרדרות בביטחון, וההידרדרות במצב הביטחוני מקטינה את התוצר בטווח הארוך, מאחר שהיא מתבטאת בשיעור היוון גבוה יותר.



תרשים 4. שיווי המשקל הכלכלי-ביטחוני בטווח הארוך

2 כימות ההשפעות המקרו-כלכליות של האינתיפדה

פרק זה עורך ניתוח כמותי להשפעה של התמשכותו של העימות עם הפלשתינאים בעצמתו הנוכחית על התוצר הלאומי הגולמי בשנת 2002. בתחילת שנת 2002 נערכה במחלקת המחקר של בנק ישראל סימולציה מקרו-כלכלית שאמדה את הפגיעה בתוצר העסקי בעקבות האינתיפדה מאוקטובר 2000 ועד סוף 2001. האומדן עסק רק **בהשפעות הישירות** של האינתיפדה על ענפי המשק השונים. הפגיעה בתוצר הגיעה לכ-12 מיליארד שקלים באותה תקופה, שהם כארבעה אחוזי תוצר עסקי (2.7 אחוזי תוצר לאומי). האומדן עבור אותה תקופה נערך על סמך הפער בין ההערכה של הצמיחה הפוטנציאלית של הענפים שנפגעו (על סמך שיעורי צמיחתם הממוצעת בשנים שלפני פרוץ האינתיפדה), ושיעור גידול התוצר שלהם בפועל בתקופה הרלוונטית. הענפים שנפגעו ישירות מהאינתיפדה היו ענפי התיירות, הבנייה החקלאות והיצוא לאוטונומיה. שיעורי הפגיעה בהם מתוארים בלוח 1. עוד קודם לאינתיפדה לא זכו ענפים אלו לצמיחה מהירה. שיעור צמיחתם שיקף את המיתון ששרר בענפי המשק המסורתיים זה זמן רב (פרט לענף התיירות).

ענפי התיירות והיצוא לשטחים נפגעו בשל ירידה בביקושים, ואילו בענפי הבנייה והחקלאות הפגיעה הראשונית הייתה בעיקרה פגיעה בצד ההיצע עקב ירידה חדה ופתאומית בזמינות העובדים מהשטחים. מספר הפלשתינאים בענף הבנייה ירד מלמעלה מ-60,000 ערב האינתיפדה לכ-8,000 ב-2001. מספר העובדים הזרים עלה בהדרגה וקיזז רק חלקית את הירידה במספר הפלשתינאים.

האומדן נעשה לפרק זמן של 15 החודשים הראשונים מפרוץ האינתיפדה, והוא מניח שההשפעות העקיפות של האינתיפדה על השימושים העיקריים בענפים אחרים היו קטנות יחסית בתקופה זו. עובדה זו אפשרה לעורכי האומדן לסכום את ההשפעות הישירות בלבד ולהתעלם מהשפעות מהותיות אחרות בענפי המשק.

כפי שצינו לעיל, המשך המשבר ואף העמקתו טומנים בחובם השלכות כלכליות מרחיקות לכת החובקות למעשה את ענפי המשק כולם. כדי להעריך את פגיעתו של המשך העימות והחרפתו בשנת 2002 (בהנחה שרמת האלימות

לוח 1

השפעת האינתיפדה על ענפי המשק – אוקטובר 2000 עד דצמבר 2001

הפסד תוצר מצטבר מצטבר (%)	הפסד תוצר עסקי מצטבר		משקל בתוצר הסקטור העסקי* (%)	ענף/תחום
	באחוזי תוצר עסקי	במיליארדי שקלים של שנת 2000		
55	2.1	6.5	3.8	תיירות**
10	0.9	2.8	8.5	בנייה***
7	0.2	0.5	2.5	חקלאות
66	0.8	2.4	1.1	ייצוא לאוטונומיה****
	4	12.2		סה"כ

* כולל קניות מענפים אחרים

** האומדנים משקפים הפסד תוצר בכמה ענפים, העיקריים שבהם: שירותי אירוח ואוכל; תחבורה, אחסנה ותקשורת; תעשייה; נכסי דלא-נייד, פעילויות השכרה ושירותים עסקיים; מסחר סיטוני וקמעוני.

*** האומדנים משקפים הפסד תוצר בכמה ענפים נוספים על ענף הבנייה, העיקריים שבהם: נכסי דלא-נייד, פעילות השכרה ושירותים עסקיים, תעשייה (כרייה וחרושת), בנקאות, ביטוח ומוסדות פיננסיים אחרים, מסחר סיטונאי וקמעונאי.

**** האומדנים משקפים הפסד תוצר בענפים אחדים, העיקריים שבהם: תעשייה; תחבורה, אחסנה ותקשורת; מסחר ותיקונים; חשמל ומים.

כפי שהייתה בששת החודשים הראשונים של השנה תימשך, ראוי להתייחס להשפעה על כלל השימושים, שכן בשלב זה השפעת העימות גולשת גם אל ענפי המשק האחרים. האומדן שבהמשך מתבסס על הערכה של מידת הפגיעה של התמשכות האלימות על השימושים השונים ועוסק גם בערוצים ובאפיקים שהעימות משפיע בהם על שימושים אלו.

1. ההשקעה

ההשקעה במשק, הן בדיוור הן בענפי המשק מושפעת מרמת אי-הוודאות, מהתשואה הצפויה על ההשקעה ומהריביות במשק, הארוכות והקצרות. הגורמים הללו השתנו בעיקרם לרעה בעקבות העימות המתמשך: רמת אי-הוודאות עלתה, התשואה הצפויה על השקעות ירדה עקב ירידה בפועל וירידה צפויה בביקושים המקומיים ואולי גם בביקושים מחו"ל (כפי שיפורט

בהמשך בסעיף היצוא). הריביות לטווח ארוך עלו עלייה של ממש עקב הגידול הניכר בצורכי הגיוס של הממשלה הנובעים מהתרחבות הגירעון בתקציב, התרחבות המושפעת השפעה מכרעת מהמצב הביטחוני ומההאטה בפעילות הנובעת בעטיו. הריבית הראלית הקצרה על מקורות בנק ישראל ירדה אמנם, אך על פי המגמות בשוקי הכספים וההון ספק אם אפשר יהיה לשמר את יציבות המחירים ברמתה הנוכחית, ולכן היא צפויה לשוב ולעלות (הדבר מתבטא למשל בעליית התשואה על המק"ם). לסיכום, כל הגורמים העיקריים חברו יחדיו להקטין את ההשקעות במשק. אנו מעריכים כי מכלול השפעות אלו יגרום ירידה של ההשקעה במשק בכעשרה אחוזים.

2. צריכה פרטית

הצריכה הפרטית מושפעת מהערכת הפרטים את הכנסתם הפרמננטית, מאי-הוודאות אשר להכנסה הפרמננטית, מהתפתחות השכר הריאלי (שהנטייה לצרוך ממנו גבוהה יחסית) ומהיעושרי של פרטים או רכושם. כל הגורמים הללו התפתחו בתקופה האחרונה בכיוון הפועל להקטנת הצריכה הפרטית, והדבר בא לידי ביטוי בעליית הצריכה הפרטית ב-1.6 אחוזים בלבד במהלך ארבעת הרבעונים שהסתיימו בסוף הרבעון הראשון של 2002 ובירידה ביבוא של מוצרי צריכה בראשית 2002. להערכה של ירידת ההכנסה הפרמננטית עקב המיתון המתמשך, הגידול באי הוודאות, ירידת השכר הראלי שהחלה במחצית השנייה של 2001 ונמשכה בראשית 2002 ושחיקת ערכו של הרכוש הפיננסי מצטרפת גם עלייה באי-הוודאות הכרוכה ב'דפוסי הצריכה'. כך למשל אנשים נמנעים מצריכה הנעשית במקומות חשופים לפעולות טרור (כגון קניונים, מסעדות ומלונות). אי-ודאות זו, או אבדן תחושת הביטחון ב'רחוב', היא גורם נוסף הפועל לירידה בצריכה הפרטית עקב המצב הביטחוני. אנחנו מעריכים את הפגיעה המצטברת של הגורם הביטחוני דרך כל הערוצים שפורטו לעיל ב-1.5 עד 2.5 אחוזים.

3. יצוא

את השפעת המצב הביטחוני על היצוא אנו מפרידים להשפעתו על יצוא שירותי התיירות ולהשפעתו על היצוא האחר. נניח כי רמת התיירות בשנת

1999 היא הרמה המינימלית שהייתה אפשרית לשנת 2002. (אנו מניחים שבשלושת הרבעונים הראשונים של 2001 – שלפני האינתיפדה – הייתה רמת התיירות גבוהה במיוחד בשל ביקור האפיפיור ותיירות המילניום). לצורך החישוב אנו מניחים כי הרמה בפועל ברבעון הראשון של 2002 תהיה הרמה עד סופה. בהנחות אלו תפחת התיירות ב-2002 ביחס למה שהייתה לולא האינתיפדה ב-65 אחוזים.

אשר ליצוא האחר, פגיעת האינתיפדה צפויה להתבטא בירידת הביקושים העולמיים האפקטיביים מכמה סיבות מרכזיות: האחת קשורה באי-הוודאות של קונים פוטנציאליים במה שקשור ביכולת של היצרנים הישראליים לעמוד במחויבותם לספק את היצוא לפי לוח הזמנים שסוכם. אי-ודאות מסוג זה תמנע קונים מלסמוך על היצואנים הישראליים או לפחות מלראות בהם מקור יחיד או עיקרי. נוסף על כך, הביקורת על פעולותיה של ישראל בשטחים גוררת איומים בסנקציות ובחרם קונים מצד ארצות שונות באירופה, צעדים העלולים אף הם להקטין את הביקוש האפקטיבי ליצוא הישראלי גם אם לא יתגבשו לכלל החלטות סטטוטוריות. ואולם, ההשפעה החיובית של הפיחות הריאלי המשמעותי של שער החליפין בשליש הראשון של 2002 עשויה לקזז במידת מה את ההשפעות השליליות שצוינו. בתנאים האלה של המשק אך סביר כי הפיחות הנומינלי יתורגם לפיחות ריאלי מסוים לאורך זמן, גם לאחר העלאת הריבית הנומינלית שנעשתה לאחרונה. הערכתנו היא כי הפגיעה של המצב הביטחוני ביצוא האחר בניקוי השפעתו המתקנת של הפיחות הריאלי, פועלת להקטנתו בארבעה עד שבעה אחוזים.

4. צריכה ציבורית

לאור הצורך להתמודד עם המצב הביטחוני צפויה הממשלה להגדיל במידת מה את ההוצאה הציבורית, גידול שאנו מעריכים שיתרום לעליית הצריכה הציבורית **בכאחוז** (משמעות העלייה באחוז היא שתכנית הקיצוץ הקיימת תצא אל הפועל פחות או יותר בהיקף המתוכנן). אם יהיה הגידול בהוצאה הציבורית גדול יותר, ייתכן שהתוצר בשנה השוטפת ייפגע פחות, אך לתגובה ממשלתית כזו תהיה השפעה מצמצמת על התוצר בעתיד.

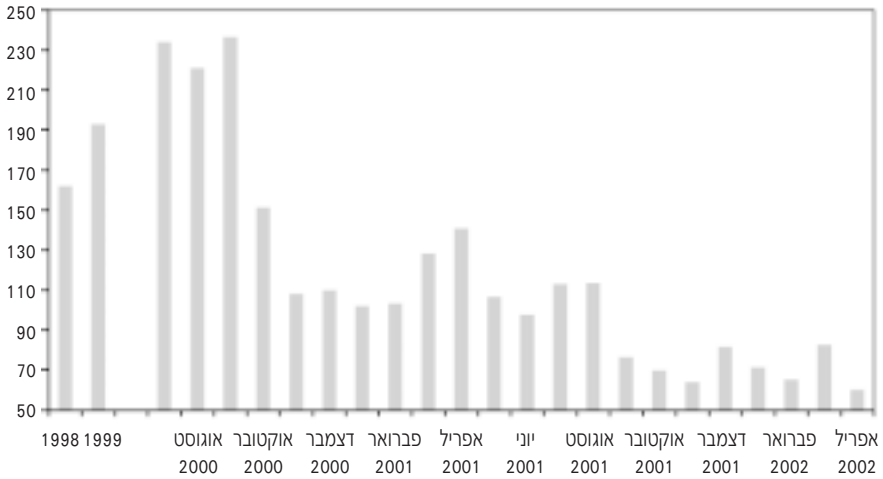
לוח 2

השפעתה הכלכלית של האינתיפדה בשנת 2002

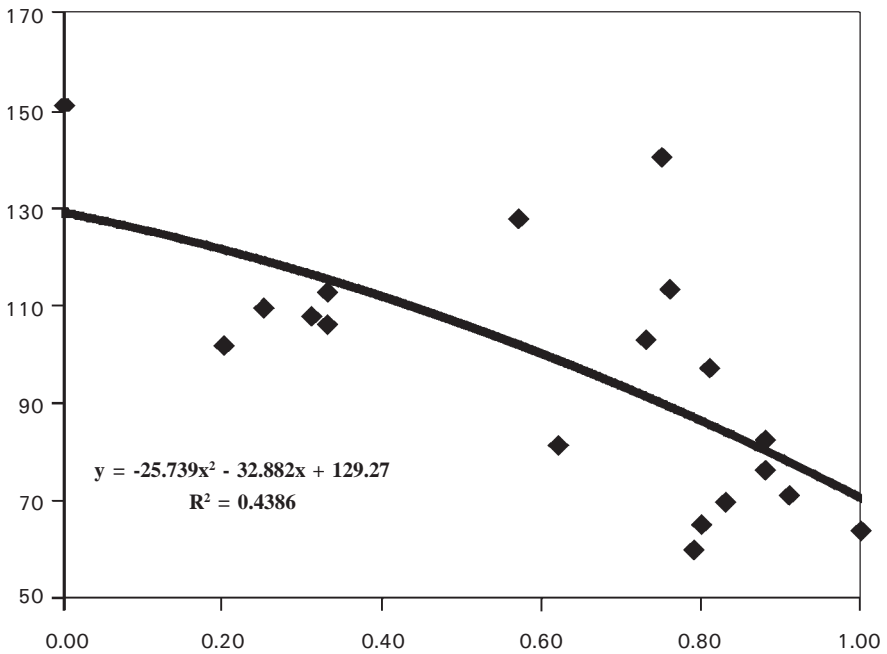
שימושים ומקורות	משקלות (אחוזים) (מתוך סך שימושים)	תרחיש (א)	תרחיש (ב)
שימושים	100.0	-4.7%	-3.4%
השקעה	14.5	-10%	-10%
צריכה פרטית	40.6	-2.5%	-1.5%
יצוא תיירות	1.2	-65%	-65%
אחר	23.2	-7%	-3.5%
צריכה ציבורית	20.5	1%	1%
מקורות	100.0	-4.7%	-3.4%
תוצר	71.1	-5.1%	-3.4%
יבוא	28.9	-3.5%	-3.5%

על פי האומדן שפורט לעיל ההרעה במצב הביטחוני מביאה לידי פגיעה נוספת של כשלושה וחצי עד חמישה אחוזי תוצר בשנת 2002, וזאת מעבר לפגיעה של כארבעה אחוזי תוצר עסקי (או כ-2.7 אחוזי תוצר) שנאמדה בתקופה שמהרביע האחרון של 2000 ועד סוף 2001. כלומר, מראשית האינתיפדה ועד סוף 2002 צפויה פגיעת האינתיפדה בתוצר של ישראל להיות בהיקף של 6.5 עד 7.5 אחוזים לעומת התוצר במשק לולא פרצה. יש לציין כי אומדן זה אינו מביא בחשבון השפעות אפשריות נוספות: ירידה בדירוג האשראי של ישראל, עלייה בעלות גיוס ההון, אפשרות לפגיעה ביציבות הפיננסית ויכולת לגרום במישרין או בעקיפין עוד פגיעה והפחתה בתוצר. כמו כן אין האומדן מביא בחשבון את מחיר אבדן החיים, אבדן ההון האנושי ועלות הטיפול בנפגעים על פני העתיד. נוסף על כך, הירידה בתוצר גורמת עלייה ניכרת בשיעור האבטלה. נדגיש כי אומדנים אלו אינם מפרקים את השפעת האינתיפדה למרכיביה. הפרדה חשובה היא ההפרדה שבין מציאות האינתיפדה בשטחים לבין מעבר הטרור לשטח ישראל. השוואת השפעת האינתיפדה הנוכחית על התוצר להשפעת האינתיפדה הקודמת מעידה שיש פער עצום בין שני סוגי האירועים. דוגמה לכך אפשר למצוא בהשוואת פגיעת האינתיפדה בתיירות. מקובל

לחשוב כי האינתיפדה פגעה קשות בתיירות. עובדה זו נכונה אבל אינה חושפת את כל האמת. האינתיפדה קיצצה בתיירות כארבעים אחוזים, אבל העתקת גל הטרור לתוך הקו הירוק הקטינה את התיירות בארבעים אחוז נוספים והביאה אותה לשפל חסר תקדים – חמישים עד שישים אלף כניסות לחודש. עובדה זו נראית היטב מעיון ב**תרשימים 1 ו-2. תרשים 1** מראה את כניסות התיירים על פי חודשים. עיון בתרשים מראה כי לירידה שתי מדרגות: הראשונה חופפת את תחילת האינתיפדה והשנייה את תחילת גל הפיגועים בישראל. **תרשים 2** מתאר את הקשר בין מספר הקרבנות לכניסות תיירים בשלב השני של האינתיפדה (מאוגוסט 2000). בשלב זה אנו רואים השפעה חזקה של מספר הקרבנות על מספר כניסות התיירים. השפעתם של חודשים מרובי קרבנות חזקה עוד יותר (הקשר אינו ליניארי). ההפרדה במסמך זה בין הטרור בשטחים לטרור בישראל לא נועדה למטרות פוליטיות. היא נועדה להדגיש את הצורך של כל הזרמים הפוליטיים בדיון מדוקדק בהשלכות של אמצעים ביטחוניים שונים על רמת הפעילות הכלכלית. דיון ראשוני כזה ייערך להלן בפרק הרביעי.



תרשים 1. כניסות תיירים לישראל לפי שנה וחודש (באלפים)



תרשים 2. השפעת קרבנות הטרור על כניסת תיירים מאוגוסט 2000 ואילך (באלפים)

כימות ההשפעה הכלכלית של הטרור מזוויות נוספות

1. השוואה בין-לאומית

כפי שציינו בראשית מסמך זה, המחקר הכלכלי כמעט לא נגע עד היום בשאלת הטרור. הבדיקה האמפירית היחידה המוכרת לצוות היא בדיקתם של Abadie and Gardeazabal משנת 2001. חוקרים אלו בדקו את השפעתו של הטרור הבסקי על הכלכלה של חבל הבסקים בשלושים השנה האחרונות. בדיקתם התבססה הן על קובץ נתונים ייחודי, הן על מקבץ עובדות היסטוריות ייחודי, והן על מתודולוגיה מודרנית. לצערנו לא ניתן לחזור על הבדיקה שעשו עם נתונים ישראליים; לא השיטה ולא הנתונים מתאימים ליישום במקרה הישראלי. בטרם נעסוק בהשוואה גופא, נדגיש כי אין דומה כלכלת הבסקים לכלכלה הישראלית. חבל הבסקים לא היה מהאזורים המתועשים והמובילים בספרד גם לפני תקופת הטרור (בשנת 1955 עמד התוצר לנפש על כ-4,000 דולר ובשנת 2000 עמד התוצר לנפש על כ-10,000 דולר). נוסף על כך, הטרור הבסקי שונה מהטרור הפלשתינאי בארץ בשני היבטים עיקריים:

- א. עצמותו נמוכה בהרבה והוא כמעט לא פוגע באזרחים מן השורה.
- ב. הטרור בחלקו נעשה על ידי הבסקים **מחוץ** לחבל הבסקים.

למרות מגבלות אלו ומבלי לרדת לפרטי אופן ביצוע האומדנים, ראוי לבחון את הממצאים האמפיריים שקיבלנו מהניתוח הראשוני שנעשה בסעיף הקודם אל מול ממצאיו של מחקר זה.

האומדן של Abadie and Gardeazabal מראה כי **פעילות הטרור הבסקי הפחיתה את התוצר הבסקי בכ-12 אחוזים ביחס לתוצר בחבל הבסקים בלא טרור**. אף כי מחתרת בסקית הייתה קיימת לאורך שנים רבות, ההפחתה בתוצר התרחשה בשנים הראשונות של **התעצמות הטרור** (1975 עד 1980). פרק זמן שהייתה בו שביתת נשק והציפיות להתחדשות הטרור היו נמוכות (1998 עד 1999) העלה את התוצר בכשלושה אחוזים כמעט מיד.

מאחר שקנה המידה של הטרור הפלשתינאי בישראל שונה לחלוטין, ומאחר שהמשק הישראלי הוא משק פתוח יותר מהמשק הבסקי ולכן מושפע

יותר ממחסומי ידע ומחסמים פוליטיים, נראה אבדן התוצר המחושב על ידינו (כשבעה אחוזים בשנים 2001 עד 2002) סביר ואולי אף אומדן חסר. עם זאת אפשר כי חששות בגין קריסה כלכלית הם חששות מופרזים. הטרור הוא מכה כלכלית קשה; הימשכותו לטווח ארוך עלולה להסיג לאחור את התוצר לנפש בישראל לרמתו לפני כעשר שנים. מנגד ראוי לזכור כי ביצועיה הכלכליים של מדינת ישראל לפני עשור אפשרו רמת חיים סבירה, ולכן ההודעה על "סוף הכלכלה" נראית מעט מוקדמת.

בנוסף בוחנים החוקרים את תגובת שוק ההון. הם מראים כי ערכן של החברות הבסקיות הנסחרות בבורסה של ספרד מתואם באופן חזק ביותר עם פיגועי הטרור. הטרור מוריד את ערכן המצטבר של החברות הבסקיות ביחס לחברות ספרדיות אחרות. בתקופות של שקט יחסי התכנס ערכן של החברות הבסקיות במהירות לערכו של השוק הספרדי. נראה כי השוק מפנים מיד את האינפורמציה המבשרת על ירידה בתוצר הגלומה בגל טרור.

2. תגובת שוק ההון

דרך נוספת לאמוד את השפעת מאורעות 2001-2002 על התוצר היא בחינת השפעתם על שוק ההון. בשוק יעיל, ערכו של שוק ההון משקף את תוחלת זרם ההכנסות העתידי מהחברות הנסחרות בו. ככל שזרם ההכנסות העתידי קטן או ככל ששיעור ההיוון גדל (או שניהם), כך ערכו של שוק ההון אמור להצטמצם (או בשפת היום-יום, כך מדד המניות אמור לרדת). לו הייתה הסיבה העסקית קבועה, פרט לשינויים עקב ההרעה הביטחונית, הייתה בחינה כזו פשוטה לעשייה ותוצאותיה היו אינדיקציה טובה לציפיות הסוחרים בשוק המניות אשר לירידת ערך התוצר במשק. מאחר שהמציאות הכלכלית בתחילת המאה העשרים ואחת מורכבת הרבה יותר ועניינה גם במשבר העולמי בענפי הטכנולוגיה העילית וכן בהשפעות הסערה הבין-לאומית שמקורה ב-11 בספטמבר 2001, ניתוח כזה קשה הרבה יותר ומהימנותו צריכה להיחשב נמוכה. למרות ההסתייגויות האמורות לעיל ערכנו ניתוח ראשוני כזה.

בניתוח התייחסנו לשוק ההון האמריקני כאילו יש בו כבר **כל** האינפורמציה הקשורה בשינויים בכלכלה העולמית (המדד שהשתמשנו בו הוא S & P500. מדדים אחרים נותנים תוצאות דומות). בדקנו לכן את מידת הסטייה בערכים ריאליים של השוק הישראלי מהשוק האמריקני עקב עליית אי-הביטחון. נוסף על כך, אפשרנו לשוק הישראלי לסטות מהשוק האמריקני

מסיבות שאינן קשורות בביטחון (למשל אם השפעת קריסת מניות הטכנולוגיה מהותית יותר במה שקשור בשוק הישראלי) על ידי הוספת קו מגמה לפער שבין שוק המניות האמריקני לישראלי. במספר המצטבר של חללי פעולות הטרור (בלא החיילים שנפגעו בפעילות מבצעית) ראינו מדד לעליית אי-הביטחון. להגדלת כוחו הסטטיסטי ניכינו ממדד זה את אחוז הנפגעים באזורי יהודה ושומרון כך שבפועל המדד המאפיין את סיכון השוק הוא המספר המצטבר של נפגעים בתוך הקו הירוק. כדי לנטרל בעיות מבניות וסטטיסטיות שלא כאן המקום לפרטן, הכימות של התשובה נעשה על ידי בדיקת ההשפעה שהייתה לקפיצת המדרגה בהיקף הטרור בישראל שבתוך הקו הירוק במועד של הפיגוע בדולפינריום. התוצאה המתקבלת ממספר רב של מבחנים ובדיקות היא שהכפלת מספר ההרוגים בישראל שבתוך הקו הירוק מהתקופה שלפני פיגוע הדולפינריום לתקופה שאחרי הפיגוע הזה הורידה הורדה נוספת של כארבע עד שמונה נקודות אחוז את השוק הישראלי מעבר לירידת השוק האמריקני באותה עת ומעבר לקו המגמה המוריד את השוק הישראלי ביחס לאמריקני. אומדן זה דומה דמיון מפתיע הן לאומדנים שצוטטו לעיל מספרד הן לאומדנים שנערכו לעיל בעניין התוצר הצפוי לשנת 2002.

מאחר שהתוצר מושפע מגודל ההוצאה הציבורית, ומאחר שנראה כי עקב הגידול בהוצאה הביטחונית יגדל עד מאד סך ההוצאה הממשלתית ולכן גם התוצר הנמדד, סביר להניח כי בפועל התוצר לשנת 2002 יקטן בפחות מחמישה אחוזים. במצב כזה, מצב שהגדלת ההוצאה בו בנויה על הגדלת ההוצאה הממשלתית על ביטחון, אומדן התוצר העסקי הנובע מסטיית שוק ההון הישראלי מהאמריקאי הוא עוגן לחישוב נפילת התוצר אל מתחת לקו המגמה שהיה במשק בהיעדר האינתיפדה. גידול מלאכותי של התוצר בטווח הקצר הממומן על ידי הרחבת הגירעון סופו להיות מקוזה מהתוצר העתידי.

השורה הארוכה של האומדנים, הן הישירים הן העקיפים, וגם אומדנים ממדינות אחרות, מעידה כי אם מודל אינו מניח שכל עוד נמשך העימות במתכונתו הנוכחית יחווה המשק הישראלי ירידת תוצר פרמננטית של לפחות שמונה עד עשרה אחוזים, הרי הוא חוטא לאמת של הסקטור העסקי ולכן לאמת של המשק הישראלי בטווח הארוך. מאחר שהמשק הישראלי לא חווה בעברו ירידת תוצר ניכרת כל-כך, ראוי לתת את הדעת יותר מבעבר לדרכים להקטין את הפגיעה בתוצר שמקורה בהרעה הביטחונית. ניתוח העלות-תועלת שנעשה להלן הוא המבוא לטיפול כלכלי נכון בעניין.

קיום רמה אופטימלית של הוצאות ביטחון

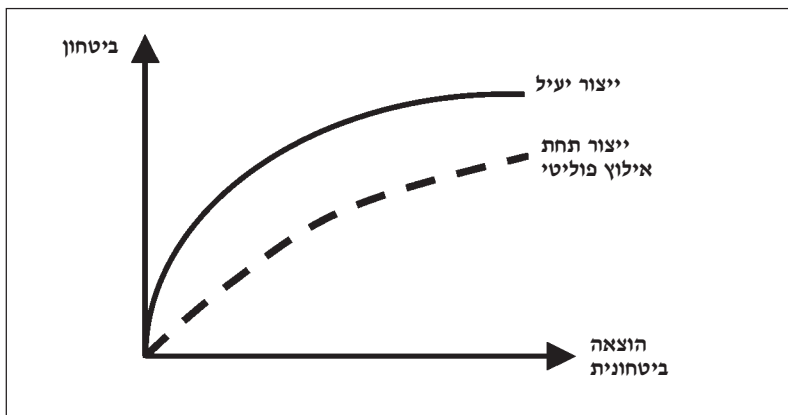
בספרות העוסקת בכלכלה ציבורית ובכלכלת ביטחון וכן בנתונים הסטטיסטיים שמפרסמים גופים ומדינות, אין שיטה מוסכמת למדידת התפוקה הביטחונית. ההתייחסות לביטחון היא לפיכך במונחים של הוצאה ולא של תפוקה. יש סיבות אחדות למצב העניינים הזה: ראשית, רואים בביטחון מוצר ציבורי מובהק שאין לו למעשה שוק; שנית, התפוקות הביטחוניות (ברובן) אינן מוחשיות וספק אם אפשר לכמתן. למשל, ישראל וסוריה הן אויבות. מקומן משני צדיו של קו גבול. הן מחזיקות כוחות זו מול זו ומנהלות תהליך של מרוץ חימוש, ואולם, זה עשרים שנה לא התנהל עימות צבאי ביניהן. מהי 'התפוקה' של ההוצאה הביטחונית הישראלית מול סוריה במצב עניינים זה? שלישית, לא פעם תפוקה ביטחונית היא תוצאה של מפגש בין שניים או יותר יריבים. לא בהכרח לכל אחד מהם יש אינפורמציה מלאה על האחרים. כלומר, זוהי כעין פונקציית ייצור שהפרמטרים שלה אינם אך ורק ההון הצבאי והאנושי של צד מסוים בעימות, כי אם גם הצבא של האחר; רביעית, משתנים בסיסיים הכרוכים במדידת התפוקה, כגון הון צבאי, כלל אינם נמדדים ומתפרסמים.

לפיכך, קביעת רמת ההוצאה הביטחונית בספרות המקצועית בתחום אינה מסתמכת על מדדים של תפוקה כי אם על תהליך של משא ומתן בין ארגונים וסקטורים שונים במשק, פרמטרים פוליטיים, בריתות צבאיות, סיוע חוץ וכדומה. ספרות הכלכלה עסקה ועוסקת בניסיון להבין את הגורמים המשפיעים על רמת ההוצאה הביטחונית, ובהם פרמטרים חיצוניים (ההוצאה הביטחונית של היריב למשל), פרמטרים פנימיים (קצב הצמיחה הכלכלית, לחצים של הסקטור הביטחוני וכדומה). כמו כן יש עיסוק רב בחקר הקשרים שבין ההוצאה הביטחונית והרכבה לבין הכלכלה הלאומית ומשתנים מקרו-כלכליים שונים. הדיון בשאלת הרמה הרצויה של הוצאות הביטחון אינו עוסק במדדים ישירים של תפוקה ותועלת אלא בשאלות עקיפות – כיצד ישפיע השינוי בהוצאה הביטחונית על תקציבי הרווחה, הצמיחה הכלכלית וכדומה. ברקע מובאות בחשבון הערכות של הסקטור הביטחוני. הן באות על רקע של מציאות ביטחונית כזו או אחרת ועניינן בגודל הצבא וביכולתו לפעול במצבים שונים. ככל שהמתח הביטחוני מוחשי יותר, הנטייה לקבל הערכות אלו גדלה, אבל הציבור מתקשה לשפטן הלכה למעשה.

הסיטואציה שנוצרה עקב מתקפת הטרור על ישראל היא סיטואציה ייחודית ושונה מסיטואציות ביטחוניות אחרות בכל הקשור להתייחסות ליתפוקה' או 'תועלת' של הסקטור הביטחוני. השוני נובע מאופיו המיוחד של הטרור שתואר לעיל ומן הדרך שבה הוא משפיע על פרטים, על פירמות ועל המערכת הכלכלית. כפי שעולה מהניתוח שערכנו בפרק הראשון, הגידול באיום הביטחוני מוביל להגדלת ההוצאה הביטחונית ולירידה בביטחון. בשיווי המשקל החדש רמת התוצר נמוכה מרמת התוצר שהייתה ערב המשבר. ההפסד בתוצר הוא תוצאה של המשבר הביטחוני. האומדנים המופיעים בפרק השני מצביעים על פגיעה ישירה בתוצר. אפשר ליחס פגיעה זו לגל הטרור. נציין שלא קיימים אומדנים מקבילים במה שקשור בסוגים אחרים של איום ביטחוני, מהסיבות שתוארו לעיל. מרגע שיש אומדן של הפגיעה בתוצר הנגרמת בעקבות גל הטרור המתמשך, נוצרת אפשרות להתייחס לעניין התפוקה הביטחונית. האינטואיציה לכך ברורה – נניח שגידול בהוצאה הביטחונית מוביל לקיטון בפגיעה בתוצר, אזי נוכל לאמוד את התפוקה של ההוצאה הביטחונית בדרך של תוספת התוצר.

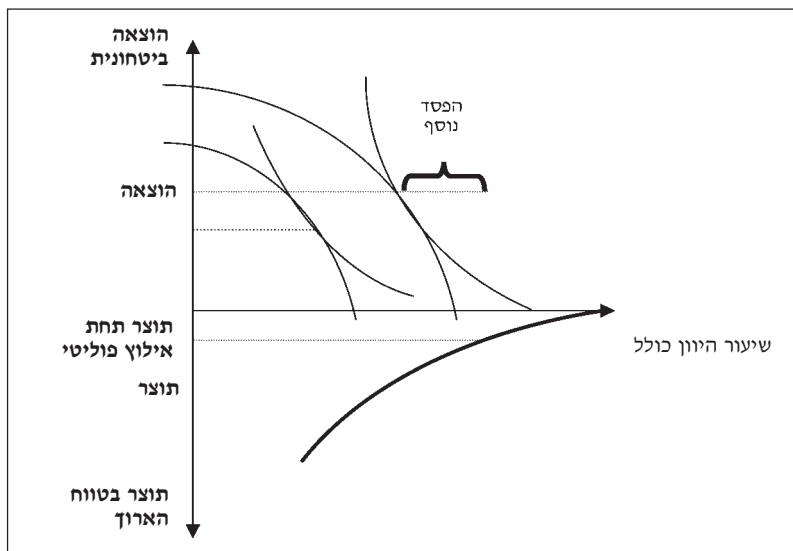
הניתוח שנעשה בפרק הראשון בחן את שיווי המשקל שנוצר ברמת איום ביטחוני מסוים, בהנחה של יעילות בתהליכים שמייצרים ביטחון. משמעותה של יעילות בקשר לכך היא הקצאה אופטימלית של מקורות במסגרת ההוצאה הביטחונית וכן התאמה של ההוצאה הביטחונית כדי להביא את הרווחה למקסימום האפשרי. התבוננות במציאות היום-יום של ישראל מראה שהנחת היעילות לא בהכרח מתקיימת. כדי לקרב את התאוריה למציאות נרחיב עתה את המודל וננתח בעזרתו שני סוגים של אי-יעילות.

הסוג הראשון של אי-יעילות נובע ממגבלות פוליטיות המונעות הקצאה יעילה של התשומות הביטחוניות. **תרשים 1** מציג את פונקציית הייצור של הביטחון. במישור של ההוצאה הביטחונית (הציר האופקי) ורמת הביטחון (הציר האנכי) מוצגת פונקציית הייצור – אוסף המצבים היעילים. הפונקצייה עולה משמאל לימין משום שגידול בהוצאה הביטחונית משיג רמה גבוהה יותר של ביטחון. מתחת לעקומה של המצבים היעילים נמצאים אין-ספור צירופים לא יעילים. לדוגמה, מגבלות פוליטיות יכולות לגרום הקצאה לא יעילה מהסוג המתואר באמצעות הקו המקווקו – העקומה של האפשרויות תחת מגבלות פוליטיות, המביאות לידי מצב שרמת הביטחון המושגת בו תחת הוצאה ביטחונית נתונה נמוכה יותר. כדי שלא לגדוש את הדיון אנו מניחים כי לעקומת הייצור הביטחוני תחת מגבלות פוליטיות צורה דומה לצורתה של עקומת הייצור היעיל.



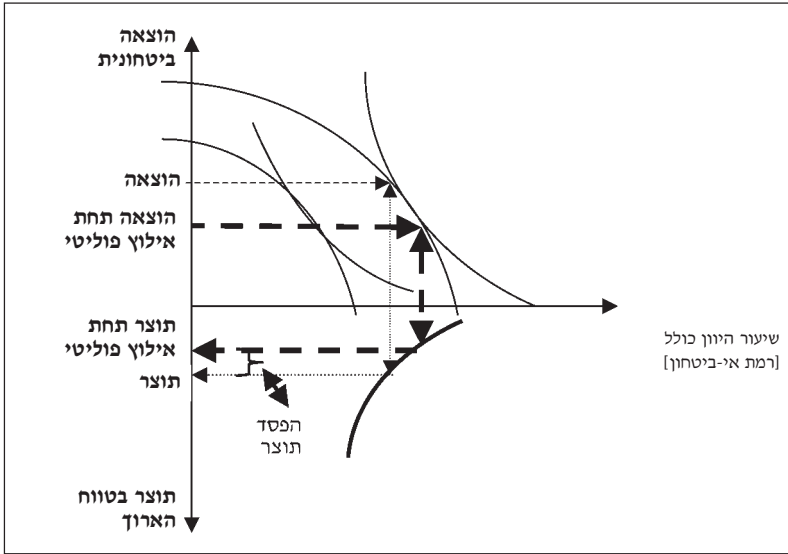
תרשים 1. פונקציית ייצור הביטחון – המצב היעיל והמצב של ייצור הכפוף לאילוץ פוליטי

נניח עתה כי אופי התגובה הביטחונית כפוף למגבלות פוליטיות והאיום הביטחוני גדל. תרשים 2 מציג מצב זה. אפשר לראות שלאחר הגידול באיום, המשק אינו יכול להימצא על העקום שווה-התפוקה המייצג את פונקציית הייצור היעילה, אלא על עקום מימין לו. על עקום זה רמת אי-הביטחון בכל הוצאה ביטחונית נמוכה יותר. הגידול באיום יביא לידי שיווי משקל חדש שבו רמת אי-הביטחון גבוהה יותר מבמצב היעיל, וכפועל יוצא מכך הפסד תוצר נוסף נגרם, והוא מוצג בתרשים. הפסד תוצר זה הוא 'המחיר' של המגבלות הפוליטיות.



תרשים 2. התוצר בטוח הארוך קטן יותר, אם התשומות הביטחוניות מוקצות לא ביעילות בשל אילוצים פוליטיים

סוג שני של אי-יעילות נוצר עקב קשיחות בהיקף ההוצאה הביטחונית. נזכור כי התגובה **האופטימלית** להתעצמות האיום היא גידול אבסולוטי בהוצאה הביטחונית כאשר התוצר קטן. תגובה אופטימלית זו משמעותה שהחלק היחסי של ההוצאה הביטחונית בתוצר גדל הן משום שהתוצר קטן הן משום שההוצאה הביטחונית גדלה. במצב כזה, מצב בו מחד פוחתים מקורות הממשלה ממיסוי בעקבות ירידת התוצר ומאידך גדלים צרכים שונים נוסף על הצורך בביטחון (ירידת התוצר לעולם אינה מכה שווה בכולם), קשה פוליטית להגדיל את ההקצבה לביטחון. מצב זה מוצג **בתרשים 3**. למרות הגידול באיום, ההוצאה הביטחונית נשארת בגודלה הקודם, למשל עקב לחצים סקטוריאליים המונעים הסטת מקורות לביטחון. התוצאה היא עלייה ברמת אי-הביטחון לעומת המצב היעיל ועקב כך ירידה נוספת בתוצר לעומת המצב היעיל. הפסד תוצר זה הוא 'המחיר' של הקשיחות בהקצאת המקורות לביטחון. קשיחות זו מונעת תגובה יעילה של המשק לגידול באיום. נראה כי בנייתו של המתרש במשק הישראלי בשנתיים האחרונות חייב להיות ולו מעט משתי אי-יעילויות אלו. בהמשך הדברים נתייחס התייחסות כמותית לעניין.



תרשים 3. ההקטנה בתוצר של הטווח הארוך הנובעת מאי-הגדלת הוצאות הביטחון בגלל אילוץ פוליטי

בבואנו ליישם גישה זו לבחינת המצב בישראל אנו נתקלים במספר קשיים: ראשית, זיהוי רכיבי ההוצאה הביטחונית המביאים לידי הקיטון בפגיעה הכלכלית הנובעת מגל הטרור (למשל, הצטיידות במטוסי קרב אינה ממין העניין, אך הצטיידות באפודי מגן רלוונטית); שנית, הקשר הסיבתי בין ההוצאה הביטחונית והפעילות הנגזרת ממנה לבין הקטנת אי-הביטחון. עלינו לזכור בעניין זה ששינוי בהיקף פיגועי הטרור יכול לנבוע גם ממניעים שאינם 'ביטחוניים טהורים', כגון שיקולים מדיניים של הטווח הקצר. בקשר לקושי הראשון, אנו מניחים שגידול שולי בהוצאה הביטחונית יופנה כולו או רובו לתגובה על מתקפת הטרור. זאת בעיקר, אך לא רק, מאחר שההשקעה בביטחון בשנים שקדמו לעימות עם הטרור הופנתה ברובה לצרכים אחרים. נוסף על כך, בציבור הישראלי וכן במערכת הביטחון ובממשלה מתנהלים דיונים בדבר רכיבי הוצאה ספציפיים שאין ספק ש**שיעודם היחיד** הוא הפחתת הטרור. דוגמה אחת, חשובה במיוחד, היא גדר ההפרדה (ראו בהמשך). אשר לקושי למצוא את הקשר הסיבתי בין האמצעי שמוציאים עליו את ההוצאה הביטחונית לבין המטרה של צמצום הטרור, אפשר להפעיל מבחנים אחדים. דוגמה אחת למבחן יכולה להיות השוואה בין שני אזורים גאוגרפיים שמצבם המדיני 'זהה', אבל היקף הטרור המופעל מהם שונה בגלל יותר אמצעים

ביטחוניים באחד מבשני (רצועת עזה לעומת יהודה ושומרון). מבחן כזה מאפשר השוואה לצורך מציאת הערך השולי של ההשקעה באמצעי נתון ויכול להועיל אף לגזירת מסקנות על יעילות ההוצאה הביטחונית כולה. מבחן אפשרי נוסף הוא היקף הפיגועים הנמנעים לעומת אלו המתממשים (בידי כוחות הביטחון יש נתונים על כך).

היקף הפגיעה בתל"ג בעצמה הנוכחית של גל הטרור עומד על שלושה עד חמישה אחוזים לשנה (בשנת 2001/2), או כ-20 מיליארד שקלים בשנה (ראו פרק שני). לצערנו, בלי מחקר מעמיק אי-אפשר להפריד בין הפגיעה בתוצר הצפויה אם יגדל האיום הביטחוני, גם אם תהיה הקצאת המקורות יעילה (**תרשים 4** בפרק הראשון), לבין הפגיעה הנוספת שמקורה במגבלות פוליטיות ו/או קשיחות בגובה ההוצאה הביטחונית (**תרשימים 2 ו-3** בפרק זה). נשאלת השאלה אם כך, אם גידול מסוים בהוצאה הביטחונית יביא לידי הקטנה בהיקף הפגיעה בתל"ג. כלומר, **האם אנו נמצאים במצב לא יעיל עקב מגבלות פוליטיות או הקצאת חסר לביטחון?** דומה שהתשובה לכך, או למען הדיוק שהתשובה לכך **כל עוד אנו עוסקים בחלוקה מחדש של התקציב בלא הגדלה של הגירעון – חיובית.** נבחן למשל את הוויכוח על הקמת גדר הפרדה. ההשקעה הנדרשת היא ככל הנראה כ-4 מיליון שקלים לק"מ גדר, ובסך הכול כשניים עד שלושה מיליארד שקלים לגדר שתחצוץ בין יו"ש לבין מדינת ישראל. להוצאות ההקמה של הגדר צריך להוסיף את תוספת ההוצאות השוטפות בגין תחזוקה, פחת וכדומה, (הוצאות שאין ביכולתנו להעריך) ולהוריד את ההפרש שייווצר בהקצאת כוחות לקו התפר, אם ייווצר הפרש כזה. שאלת העלות-תועלת של גדר הפרדה קשורה בהשפעתה על הפגיעה בתוצר: אם תקטין הגדר את הפגיעה בכעשרה אחוזים, היא יתחזיר את ההשקעה בתוך שנה עד שנתיים. אין ספק ששימושה היחיד של גדר הפרדה הוא מניעת טרור. הממצאים האמפיריים מראים כי הטרור עתיר הנפגעים בתוך גבולות הקו הירוק, ולא האינתיפדה עצמה, הוא המרכיב המשפיע ביותר על ירידת התוצר בטווח הארוך. נוסף על כך, הציבור מאמין ביעילות הגדר, ולכן לעצם קיומה צפויה השפעה חיובית על התנהגות הפרטים (כלומר, היא עשויה להביא לידי הקטנת ההסתברויות הסובייקטיביות למוות, פגיעה ופגיעה ברכוש שתוארו לעיל).

אין בידינו כלים לבחון את יעילותה של גדר הפרדה, ואין זו מטרת הדיון. כל שאנו אומרים הוא שבעניין זה של טרור מתמשך יש אפשרות מעשית לבחינה של התפוקה הביטחונית ולרציונליזציה ברמת ודאות סבירה של גובה ההוצאה הביטחונית והקצאתה. אי-הקמתה של גדר הפרדה יכול

לנבוע הן ממגבלות פוליטיות הן ממגבלות תקציביות. על פי הניתוח לעיל, בשני המקרים אנו צופים שהקטנת אי-היעילות תביא לידי גידול בתוצר, אולם גודלו של התוצר יהיה בכל מקרה קטן מגודלו ערב הגידול באיום. דוגמת גדר ההפרדה מייצגת תופעה רחבה יותר. הרחבה מסוימת של ההוצאה הביטחונית כדאית, כל עוד היא אפקטיבית דיה לצמצם את היקף הפגיעה הכלכלית הנובעת מגל הטרור. בחינתה של הוצאה כזו רק על פי שיקולי תקציב ביורוקרטיים מוטעית מהזווית הכלכלית. ריכוז הניתוח של עלות-תועלת בצד העלות בלבד מכוח ההרגל רב השנים סופו להביא לידי הקצאה לא יעילה.

למען הסר ספק נחזור ונציין כי **הניתוח לעיל נעשה כולו בהנחה של גירעון קבוע**. לביטוי 'הגדלת ההוצאה הביטחונית' משמעות אחת ויחידה בעבודה זו: העדפת תקציב הביטחון על תקציבי המשרדים האחרים, בלי הגדלה של הגירעון. עניין הגירעון לא נדון כאן מאחר שמטבעו הוא שייך לדיון המקרו-כלכלי. ואולם למען ההבהרה בלבד נאמר כי הגירעון כבר גדל מאוד, וכל חריגה ממנו מסכנת את כלכלת ישראל לא פחות מהסיכונים הכלכליים הנובעים מהמצב הביטחוני הרובץ לפתחה.

פגיעת הטרור לפי אוכלוסיות והתהליכים של 'הפרטת הביטחון'

בדיון לעיל התייחסנו להיבטים שונים של איום הטרור. עניינם של אחדים מהם במושגי יסוד של כלכלת הביטחון ובאופי הייחודי של כלכלת טרור:

- גל הטרור הפלשתאי יוצר איום כללי ורחב על האוכלוסייה ועל הפעילות הכלכלית בישראל. בחינה של טיפוסים שונים של איום – אבדן חיים, פציעה ונזקים לרכוש – מראה כי יש להם השפעה על התנהגות הפרטים והפירמות במשק ומכאן על שיווי המשקל שנוצר עקב שינוי ברמות האיום.
- הסיווג של ביטחון כמוצר ציבורי מובהק איננו מאפיין אפיון גורף את ההוצאה הציבורית והפרטית שמטרתה מניעת טרור. אנשים יכולים לשפר את ביטחונם האישי באמצעים שונים ובד בבד להביא בחשבון את המאמץ הביטחוני הלאומי.
- ניתוח השפעת גל הטרור על משתנים מקרו-כלכליים מרכזיים בישראל בשנים 2001 ו-2002 מלמד על פגיעה בתוצר. ביטויה חזק יותר בענפים מסוימים במשק, והרכבה מבטא את המעבר של המשק כולו לשיווי משקל שבו לצד הירידה בתוצר ובתוצר לנפש, הרמה היחסית של ההשקעה יורדת וההוצאה הביטחונית גדלה.
- מעבר לפגיעה הכללית במשק ניכרת פגיעה ייחודית באזורים גאוגרפיים ספציפיים (קו התפר), בפעילויות של פנאי ונופש וכיוצא באלה סוגים של התנהגות המגדילים את החשיפה לפגיעה מטרור.

ניסיונות ספורים בלבד, בבחינת חריג, היו לפגוע פגיעה ממוקדת באנשי ממשלה וצבא. ככלל, גל הטרור מופנה נגד אזרחי ישראל באשר הם, בלא זיהוי על פי מצב משפחתי, שכבת הכנסה וכדומה. השיטות והאמצעים שהטרוריסטים מפעילים הן בדרך כלל מטעני נפץ (בעיקר כאלו המופעלים בעזרת מתאבדים) וכלי נשק אישיים. אין ספק שהבחירה בכלי נשק כאלו ואחרים, וכן בסוגי יעדים, יכולה להשתנות על פני זמן. אבל במציאות הזאת האוכלוסייה מנסה למצוא דרכים להפחית את הסיכון האישי נגד האיום שאלה הם דפוסיו מעת פרוץ העימות בספטמבר 2000. שינוי דפוסי התנהגות עולה לפרטים כסף, ולכן הוא בגדר 'הפרטה' או 'הפרטה זוטא' של הביטחון.

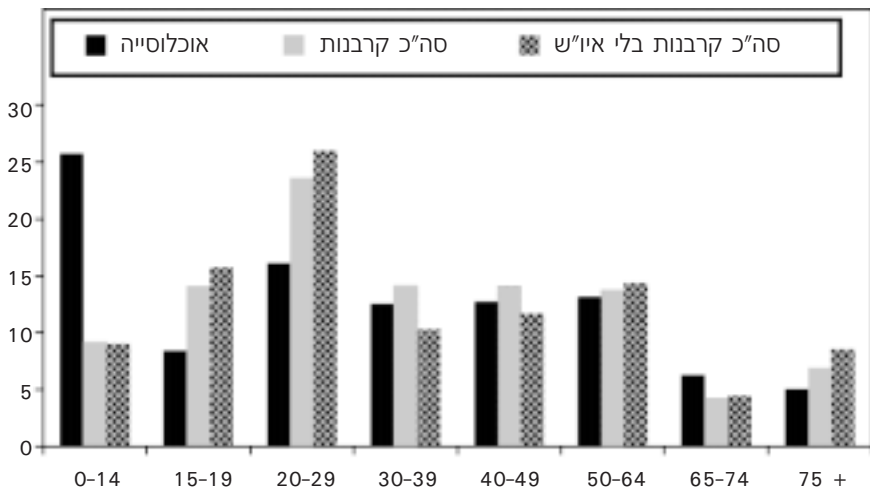
בדומה לכל תהליך אחר של הפרטה, גם לתהליך זה עלולות להיות השלכות מרחיקות לכת על חלוקת ההכנסות. האם 'הפרטה' מסוימת של הביטחון, כמו גל השינוי בדפוסי ההתנהגות של האנשים, אכן הובילה לרמות שונות של חשיפה לטרור (כלומר, רמות שונות של ביטחון אישי) בקרב קבוצות שונות באוכלוסייה?

בטרם ננסה לבחון שאלה זו ברצוננו להציב קושי יסודי בניתוח מעין זה: בדיעבד אנו יודעים מי איבד את חייו בפעולת טרור. ואולם, אין בכך כדי להעיד על כוונת הטרוריסט או שולחיו. לדידם האוכלוסייה בישראל היא אויב, על טפה, צעירה, זקניה וכדומה. שינוי באמצעים ובסוגי המטרות של הטרור (או אולי אפילו אי-הצלחה בסיכול של ניסיונות פיגוע כאלו ואחרים) יכול להביא לידי שינוי בחתכים של נפגעי הטרור. כלומר, בחינה שאנו עושים היום בדבר פגיעת הטרור אינה מעידה על כוונת מבצעי הטרור, אלא על היכולת (המוגבלת) של חלקים באוכלוסייה להתגונן בפניו. למרות הקושי הציבורי בדיון מעין זה, אנו סבורים כי ראוי נכון, ואף הכרחי לנתח ניתוח כלכלי את הסוגיה. ניתוח כזה יכול להביא לידי מדיניות שתשפר את יכולת עמידתה של החברה הישראלית בפני הטרור.

בסיס הנתונים הקיים בידינו והמאפשר בדיקה של התפלגות הנפגעים כולל פרטים על כלל הנרצחים (להלן 'נפגעים' או 'נפגעי' לפי העניין) בפעולות טרור מספטמבר 2000 ועד מאי 2002. בסיס הנתונים אינו כולל חיילים שנהרגו במסגרת של פעילות צבאית, אך כולל חיילים ואנשי כוחות הביטחון שנהרגו בפעולות טרור (למשל בעת שנסעו באוטובוס שנפגע). הנתונים מתבססים על מידע שפורסם בכלי התקשורת (בדרך כלל בסמוך לפיגוע). אלה רכיבי המידע שנאספו: תאריך הפיגוע, סוג הפיגוע, מקום הפיגוע, שם הנפגע, גילו, מינו, מצב משפחתי (כולל מספר ילדים), מקום מגוריו, משלח-יד, עולה חדש (כן/לא) ומידע נוסף ייחודי ככל שהתפרסם. אין כאן נתונים על אנשים שנפצעו, מאחר שאין פרסום שיטתי בעיתונות על ציבור זה. להערכתנו, הכללת פצועים לא תשנה את ההיבטים מתוך התמונה כולה שבהם אנו עוסקים, מאחר שבדרך כלל סוג הפגיעה בתוך קבוצה שנפגעה מקרי.

1. תיאור התפלגות הנפגעים על פי גיל ומגדר

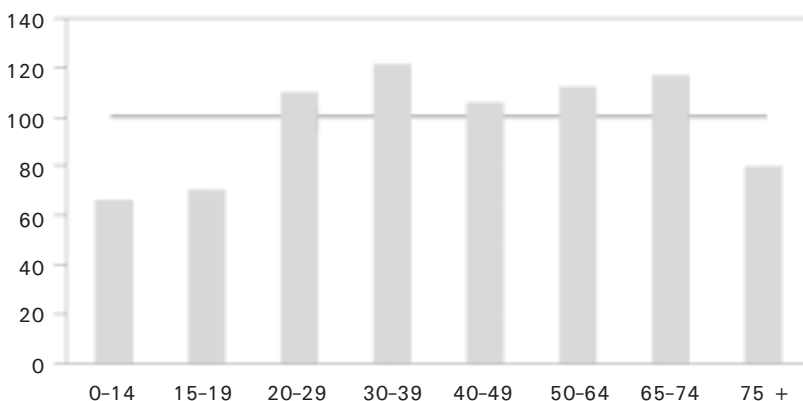
תרשים 1 מציג את התפלגות הנפגעים ביחס להתפלגות האוכלוסייה כולה. העמודה השמאלית בכל קבוצת גיל (השחורה) משקפת את התפלגות האוכלוסייה היהודית במדינת ישראל לפי קבוצות הגיל שנבחרו. העמודה השנייה משמאל משקפת את אחוזי הקרבנות מתוך סך הקרבנות במדגם השייך לקבוצת גיל זו. העמודה השלישית משמאל בתוך כל קבוצת עמדות (המנוקדת) מדווחת את אחוזי הקרבנות בין העמודות דומה במהותה, אבל התמונה בתחומי הקו הירוק. ההשוואה בין העמודות דומה במהותה, אבל התמונה מקצינה אם משווים את התפלגות האוכלוסייה בישראל להתפלגות נפגעי הטרור בגבולות הקו הירוק. שתי האוכלוסיות שנפגעות הרבה מעל חלקן באוכלוסייה הישראלית הן אוכלוסיית הצעירים (בני 15 עד 29) ואוכלוסיית הזקנים (בני 75+). בגבולות הקו הירוק גבוה חלקם היחסי של הקרבנות הצעירים בכשישים אחוזים מחלקם באוכלוסייה. גם בקרב האוכלוסייה הקשישה גדול מספר הקרבנות ביותר מחמישים אחוז מחלקם באוכלוסייה. שתי אוכלוסיות אלו חשופות יותר מאחרות לפגיעה.



תרשים 1. התפלגות הנפגעים על פי גיל

מאחר שהסיבות לחשיפה לטרור אינן דומות, בהחלט ייתכן כי על פני זמן נמצא שאוכלוסיית הצעירים משנה את הרגליה באופן שיצמצם את חשיפתה לטרור. סביר פחות שאוכלוסיית הקשישים תמצא דרך להקטין את פגיעותה לטרור.

התפלגות הנפגעים לפי מגדר (מין) מראה תמונה שוויונית למדי. זוהי המלחמה הראשונה בישראל (כולל מלחמת העצמאות) שאחוזי הקרבנות בקרב הנשים כמעט זהה בה לאחוזי הקרבנות בקרב הגברים. **תרשים 2** מציג את נתוני הקרבנות לפי מגדר. הנתונים מציגים את אחוזי הגברים בתוך קבוצת גיל ביחס לחלקם באוכלוסייה בתוך אותה קבוצת גיל. אם הנתון גבוה ממאה, משמעות הדבר היא שבתוך אותה קבוצת גיל נפגעו יותר גברים מנשים. כפי שאפשר לראות מהתרשים, קבוצת הגברים בגיל העבודה חשופה יותר לפגיעות טרור מקבוצת הנשים באותו גיל. הטרור נמצא ברחוב ובמקומות ציבור שבהם נוכחות הגברים בשעות העבודה רבה יותר. באתרי בילוי הטרור מְפָה מְפָה שווה בגברים ובנשים, אבל מכיוון שההסתברות להימצאותם של גברים מחוץ לבית גבוהה יותר מהסתברות זו אצל נשים, הם פגיעים יותר.



תרשים 2. קרבנות לפי מגדר וקבוצת גיל (גברים ביחס לחלקם בקבוצת הגיל)

2. התפלגות הנפגעים לפי משלח-יד, השכלה והכנסה

במדגם שברשותנו אין נתונים ישירים על הכנסה. כדי לנתח ניתוח זה נדרשנו למתאם הגבוה בין משלח-יד להשכלה ולהכנסה. כדי לסווג את הפרטים השתמשנו בנתונים המדווחים על הנפגעים במה שקשור במשלח-ידם, סוג העבודה שעסקו בו, השכלתם ונתונים דומים נוספים. מאחר ולא לגבי כל הנפגעים צוינו נתונים אלו במפורש, במדגם בו אנו עוסקים בסעיף זה מופיעים נתונים על כשלושה-רבעים מסך הנפגעים שלגביהם אספנו נתונים. סביר להניח כי אם העיתונות בחרה שלא לדווח על משלח-יד או השכלה, אז הפרט אינו בעל השכלה גבוהה או מקצוע אקדמי. לפיכך, אם יש הטיה בנתונים כפי שהעיתונות מדווחת עליהם, סביר להניח שתיקונה יחזק את הממצאים שנדווח עליהם בהמשך.

שלושה ממצאים עיקריים עולים מהנתונים: (א) שכיחות נמוכה של בעלי משלח-היד המכניסים (בעלי השכלה על-תיכונית) בקרב הנפגעים. (ב) שיעור הפגיעה בנשים משכילות נמוך יחסית לשיעור הפגיעה בגברים בעלי אותה רמת השכלה. עובדה זו משתלבת הן עם משלח-היד השונים של נשים בשוק העבודה – משלח-יד אלו (מורות, אחיות, וכו') מבטיחים חשיפה פחותה לטרור – הן עם העובדה שנשים משכילות יוצאות פחות לעבוד מגברים משכילים ופחות אף מנשים לא משכילות. (ג) **על פני זמן הולך ופוחת משקלם של בעלי ההשכלה בקרב הנפגעים.**

נראה כי ממצאים אלו נובעים משלושה אלמנטים מרכזיים:

א. **יעדי הפיגועים.** לפחות בחלק מהמקרים, יעדי הפיגועים הינם מקומות בילוי של צעירים (שרובם פחות משכילים), תחבורה ציבורית וכיוצא באלה, יעדים בהם גדולה השכיחות של בעלי הכנסות נמוכות. לשם השוואה נציין כי המופע הראשון של גל הטרור התאפיין בפיגועי ירי ופיגועים אחרים שנעשו מעבר לקו הירוק והנפגעים היו ברובם ישראלים ללא הטיה כלפי מקצוע או רמת הכנסה. "גלגול" הטרור אל תחומי הקו הירוק, תוך שימוש מסיבי בפיגועי מתאבדים, גרם לגידול במשקל בעלי ההכנסה הנמוכה בקרב הנפגעים, וזו אחת משלוש הסיבות העיקריות למגמה שאנו רואים על פני זמן.

ב. **הפרטה חלקית של הביטחון על ידי רכישה ישירה של ביטחון.** גופים, מוסדות, וחברות בהם שולי הרווח גבוהים מספיק רוכשים ביטחון בשוק הפרטי. כך ניתן לראות עלייה במספר המאבטחים במסעדות, סניפי בנקים וקניונים, בעוד מספר המאבטחים **הפרטיים** בשווקים נותר מועט

ובאוטובוסים לא קיימת אבטחה פרטית. אין ספק כי לסוג זה של הפרטת הביטחון השלכות מדיניות.

ג. **הפרטת הביטחון על ידי שינוי הרגלים.** סוג זה של הפרטה מתבטא למשל במעבר לשימוש ברשתות תקשורת לצורך רכישת מוצרים, במעבר לשימוש ברכב פרטי במקום בתחבורה ציבורית או במעבר מאולמות שמחות עירוניים לגינות או למקומות מרוחקים שההגעה אליהם דורשת רכב הן מחתני השמחה הן מהאורחים. הפרטה מסוג זה שכיחה יותר בקרב בעלי הכנסות גבוהות. זהו גורם בעל אופי 'מבני', ולכן גם אם יבוא שינוי בדפוסי הפעולה של הטרור, צפוי תהליך של לימוד שיביא גורם זה לידי ביטוי לאחר זמן.

ממצאים אלו מדגישים כולם את אחד ההיבטים המדוברים פחות אך החשובים לא-פחות של הטרור. איום הטרור מביא לידי 'הפרטה' מסוימת של הביטחון. בהקשר זה הביטחון איננו עוד מוצר ציבורי טהור. אנשים משנים את התנהגותם על פני זמן במטרה להקטין את חשיפתם האישית. השינוי פשוט יותר לבעלי הכנסות גבוהות ולצעירים (אך לא לילדים ולנוער). בטווח הבינוני יוליך המצב הזה לשינוי בהעדפות הפרטים, הן בעניין דפוסי צריכה הן בעניין שיעור העדפת הזמן (נכונות להשקיע בביטחון האישי בהווה).

סיכום דיון

פרופ' דני צידון, מרכז הצוות

מזה כשנה וחצי מצויה מדינת ישראל בעימות עם הפלשתינאים, העושים שימוש מסיבי בנשק הטרור. העימות והשלכותיו צפויים להימשך, ולכן ויש לקחת זאת כהנחת יסוד בטווח התכנון הכלכלי. מעצם התמשכותו של העימות נובעת המסקנה הראשונה, שלא ניתן לנהל מדיניות זמנית אנטי-מחזורית. מדיניות כזו, הנסמכת על תובנה לפיה "מחר יהיה טוב" ונוכל לשלם על ההוצאות של היום, אינה ישימה כאן. לפיכך, הרחבת הגירעון – בודאי מעבר למה שכבר בוצע – איננה אפשרית.

התוצאות הכלכליות של העימות מהוות פגיעה קשה בתוצר והאטה בצמיחה (בשנת 2002 אובדן תוצר של 3.5% עד 5%). באופן עקבי, ניכרת האטה בשוק ההון לאורך זמן, כך שנוצר פער נוסף של 6% בין שוק ההון הישראלי לאמריקני, דבר העולה בקנה אחד עם אובדן התוצר בשיעור האמור. הסיבה לאובדן תוצר זה, כפי שיפורט להלן, היא לאו דווקא הגידול בהוצאות הביטחוניות, כי אם שינוי דפוסי ההתנהגות של הפרטים. הטרור מעצים אצל הפרט את מרכיב חוסר הוודאות, ולכן הערך הסובייקטיבי שהפרט מייחס לזמן משתנה, והערכת העתיד אצלו פוחתת. כתוצאה מכך שהפרט מעריך פחות את העתיד הוא הופך לעני יותר (השפעת הכנסה), ולכן, הוא מקטין הוצאתו על תצרוכת ומצמצם את כמות השקעותיו (השפעת תחלופה). לאור גישה זו ערכנו מחדש את התחזיות בחשבונאות הלאומית והגענו לאותו אובדן תוצר שצוין לעיל. יתרה מכך, שינוי דפוס ההתנהגות צריך להיות גורם אשר לאורו יש לבחון מחדש כדאיות והיתכנות של מיני רפורמות מרחיקות לכת בשווקים מסוימים.

מסקנה שנייה עוסקת במדיניות אנטי-טרור ואותה צריך לבחון גם מהפן הכלכלי, במבחן עלות מול תועלת, ולא רק מהפן הביטחוני או הפוליטי. דברים אלה אמורים למשל לעניין גדר הפרדה, ולדרך הנכונה להעריך את גובה ההקצאה.

מסקנה שלישית נובעת מכך שהטרור יוצר הפרטה חלקית של ההוצאה הביטחונית, דהיינו, אנשים בשכבות אוכלוסייה חזקות אשר דואגים לעצמם לביטחון על ידי שירותי אבטחה פרטיים או באמצעות שינוי דפוסי התנהגות, נפגעים פחות מאנשים אחרים. הנתונים מעלים שהמשכילים נפגעים פחות מטרור ביחס לחלקם באוכלוסייה, ושיעור המשכילים הנפגעים הולך וקטן.

לכן, שיקולי המדיניות להתמודדות מול הטרור צריכים לקחת זאת בחשבון הן לגבי הקצאת משאבים והן בדיוני מס ותשלומי העברה.

השר דן מרידור, יו"ר הצוות

בשונה משנים קודמות, היום כלל לא ברור שקבלת המלצה כזו או אחרת תשפר משמעותית את המצב. כיום יש השפעה אקסוגנית. התשובות לא תינתנה בדיון כלכלי בטחוני קצר עם המלצה לכאן או לכאן, בהיבט גריעה או תוספת תקציבית, או מדיניות מוניטרית מסוימת. סדרי הגודל של הבעיה שלנו רחבים הרבה יותר, והם מצריכים הכרעות מדיניות, חד צדדיות או אחרות.

כיום, בעידן הגלובליזציה והשקיפות, פסקה המדינה לשמש חיץ בין הסכנות הכלכליות מבחוץ לבין הפרט הבודד בתוך המדינה. נוסף על כך, סוג האיום כיום שונה לגמרי, וכבר אין צורך במיליארדים כדי לפגוע בביטחון – די בטרוריסט בודד. לכן, במבט לעתיד לא נראה שההוצאה הלאומית תקטן. יהיה צורך לקצץ בהוצאות אחרות, מבלי להעלות את הגירעון, למשל – אסור ליצור מצב שבו הילד החמישי יעלה יותר מהראשון. אלו החלטות פוליטיות קשות.

שר הביטחון בנימין בן אליעזר

העימות האינטנסיבי עם הפלשתינאים, המתנהל מזה כשנתיים, תופס מקום מרכזי בעשייה הביטחונית של מדינת ישראל. יש לכך ביטוי במשאבים העצומים שמשקיעים ובתשומת הלב של מקבלי החלטות. אולם מדינת ישראל מצויה תחת מספר מעגלי איום נוספים מלבד האיום הנפשע והאליים של הרשות הפלשתינאית בראשות יאסר ערפאת, וגם את זאת יש לקחת בחשבון.

הטרור גבה מאתנו מחיר עצום. תחילה ניסינו לתת למה שקרוי "הרשות הפלשתינאית" להתמודד אתו, אולם הסקנו שאין ישות כזו שמסוגלת או רוצה להשתתף אתנו בדיכוי הטרור. הרשות הזו נגועה בטרור מכף רגל ועד ראש, והכל מתחיל כמובן ביאסר ערפאת, שאינו רלבנטי יותר למשא ומתן. אין בלחימה זו פתרונות קסם, אולם אני מהאופטימיים הסבורים שיש פתרון. הפתרון בנוי על שלוש רגליים: קודם כל עמידה נחושה ואיתנה במאבק בלתי מתפשר בטרור. אין להתפשר עם הטרור ויש למגר אותו, ולכן אנו נקיים נוכחות בערים הפלשתינאיות ככל שנדרש. במציאות כיום, תודות לפעילותנו, 90% מפוטנציאל הפיגועים נמנע. הרגל השנייה מבוססת על הגדר הביטחונית. אין זו גדר מדינית, שעל התואי שלה לא היינו מסכימים בהרכב הממשלה הנוכחי, אלא ביטחונית. הגדר תיתן כ-86% חסימה, ולכך תתלווה

נוכחות צבאית מסיבית. היא תביא לצמצום מסיבי של החדירות למדינה, וגם תצמצם את ההשקעות וכוחות צה"ל הדרושים. הרגל השלישית היא ההכרה בצורך בפתרון מדיני. יתכן שעצם הצגת החזון המדיני תצמיח פרטנר. גם מהבחינה הכלכלית, לא נוכל להמשיך ולחיות לאורך זמן על חרבנו. אשר לאיום הצפוני, אנו עושים כל מאמץ להימנע מחזית שנייה, ולא מתוך חולשה אלא מעמדה של כוח. חזית שנייה בצפון הייתה מצריכה סדר גודל כפול של כוחות, שהיה בא ברובו ממערך המילואים. הדבר היה מכביד משמעותית על המשק. לפיכך, מוכלים האירועים המקומיים לרמה המקומית. במעגל השלישי, במישור הבלתי קונבנציונלי, איראן היא הסכנה הגדולה ביותר. איראן חותרת להשגת נשק גרעיני, ואני צופה שהיא תעמוד בתוכניתה זו עד שנת 2005. איראן גם תומכת בטרור באזורנו, כפי שראינו בפרשת קארין A, אך גם באירועים אחרים. העיסוק במעגל הטרור הקיים אינו מאפשר לנו להקדיש תשומת לב מספקת לעניין זה. היערכות למעגל איום זה, דורשת משאבים ניכרים, כך גם בנוגע לתקיפת עיראק על ידי ארה"ב – פעולה שיכולה להסיר את האיום.

דרושים משאבים קודם כל בתחום השוטף, וזאת בשל המאבק המתמשך שדורש הגדלת סדרי הכוחות, שיפור מיגון אזרחי, הוצאות על תחמושת, דלק, שעות מנוע, תוספת ימי מילואים. בנוסף דרושה התאמת המענה של צה"ל לאיום הטרור, כלומר אימון הכוחות הסדירים והמילואים ללחימה בטרור. במקביל אסור להזניח לרגע את המוכנות לעתיד, שהיא כשירות למלחמה כוללת שזהו ייעודו המרכזי של הצבא (כדי למנוע הפתעות וועדות חקירה עתידיות). ההיערכות לאיומים הלא קונבנציונליים דורשת גם כן משאבים רבים מאוד.

להשלכותיו של המצב הביטחוני על המצב הכלכלי יש כמה היבטים ראשית, השקעות נוספות בביטחון באות על חשבון השקעות בנושאים פרודוקטיביים יותר במשק הישראלי. שנית, מצב ביטחוני רעוע משפיע פסיכולוגית על משקיעים מקומיים ומחוז"ל, שאינם רוצים לשים כספם על קרן הצבי. לגדר שאנו בונים יש תרומה בעניין זה והיא מגדילה את תחושת הביטחון של האזרח. בנוסף, הגדר תקל על הוצאת פועלים מיהודה ושומרון לישראל. הקמת הגדר היא מקרה קלאסי של עלות מול תועלת: עלותה היא מיליארד שקלים בשלב ראשון ועוד מיליארד וחצי להשלמתה, והתועלת שבהשקעה זו תסתבר כגבוהה הרבה יותר. מעבר לביטחון האישי, יצוין שהשקעה בביטחון מניבה דיבידנד חיובי למשק, שכן קידום התעשיות הביטחוניות מסייע לתעסוקה וקידום פרויקטים עתירי טכנולוגיה מסייע לתעשיות אלו.

דיוני המליאה

הלחימה בטרור לעומת מלחמות אחרות: אם נתייחס אל הנתון כי לא ניתן להגדיל את תקציב הביטחון, מתעורר הצורך בשינוי במסגרת ההוצאות של הצבא. יש לתת הדגשים אחרים, לאור העובדה שהיעדים לתקופה זו שונים מבעבר. הלחימה בטרור מחייבת אמצעים אחרים מהלחימה מול צבאות. בנינו צבא שרוב מלאי ההון הצבאי שלו אינו משתתף בלחימה הנוכחית, שכן הוא מיועד למלחמות מסוג אחר. המערכה הנוכחית עתירת כוח אדם ודלת הון, לכן יש לחץ עצום על החטיבות הסדירות. ככל שמציאות זו תימשך נצטרך למצוא מלאי הון שיחליף את כוח האדם. גדר הפרדה זו אפשרות אחת. נקודה נוספת אשר הועלתה נוכח האתגרים החדשים של העימות הנוכחי, קשורה לאופן הנכון בו ראוי לחלק את כוח האדם בין צה"ל, המשטרה ומשמר הגבול.

התייעלות בתקציב הביטחון: על פי גישת אגף התקציבים באוצר, תקציב הביטחון נועד לתת מענה לשלושה צרכים: התעצמות, מוכנות ופעילות שוטפת. כיום יש צורך בשינוי הקצאה ובהסתת משאבים מהתעצמות לפעילות שוטפת ולמוכנות. במקביל יש להסיט תקציבים בתוך מרכיבי הפעילות השוטפת בהתייעלות, חיסכון וכו'. הכוונה להסטה של 5% עד 10% מהתקציב הרגיל לטובת הלחימה בטרור והגברת המוכנות, כלומר סכום של 2 עד 4 מיליארד שקלים. בהקשר זה מציין היועץ הכספי לרמטכ"ל שהצבא עבר, עובר ואף ימשיך לעבור בעתיד תהליך של התייעלות, אפילו בעתות לחימה. לכן, צומצם מספר קציני קבע בכירים מדרגת רס"ן ונגדים. כמו כן ציין מנכ"ל משרד הביטחון כי משרדו הביע נכונות להקפאת השכר. בה בעת צוין כי הורדת השכר לכוח האדם אינה מוצדקת, שכן זה מהווה כ-41% מתקציב הביטחון, בהשוואה למדינות מערביות אחרות שאצלם מהווה סעיף השכר 50% עד 60% מתקציב הביטחון.

לגבי הקצאת תקציב משרד הביטחון, הוצע לעשות הבחנה בין הוצאות שוטפות, הוצאה לרכש בחו"ל, כשבשני המקרים מדובר בהוצאה ללא תשואה, לבין הוצאה למחקר ופיתוח או לרכש כאן בישראל, שיש להם תשואה וערך עודף, אשר הביא להתעצמות ההיי-טק אצלנו. לכן רצוי לנהל משא ומתן מול האמריקאים כך שמצד אחד יוקטן הסיוע אך מצד שני יתאפשר לנו לעשות שימוש בתקציב סיוע גדול יותר לרכישות והשקעות מו"פ כאן בישראל. בהקשר זה הועלתה דוגמא של רכישת רכב אמריקאי לאנשי צה"ל, רכישת אמבולנסים, רכבי כיבוי אש וכיוצא בכך, דבר שהיה משחרר הרבה שקלים לרכישות פנימיות שיסייעו בתעסוקה.

הפרטה של שירותי ביטחון: מדברים על 50-75 אלף מאבטחים בבתי עסק ושאר המוסדות. זהו לחץ גדול מאוד על שוק העבודה שמקטין את פוטנציאל הצמיחה העתידית, במשק שממילא שיעור השתתפות בכוח עבודה הוא מהנמוכים בעולם המערבי. עם זאת, נשמעו דעות לפיהן על האוצר ליצור תמריצים לצבא להפריט ככל שניתן חלק משירותי הביטחון, ובכך להקטין את העומס על תקציב הביטחון.

חלוקת הנטל: תקציב הביטחון יגדל לא רק בגלל האמצעים הדרושים, אלא כיוון שצריך יהיה לטפל טוב יותר באנשי המילואים, שעליהם נופל מלוא הנטל הביטחוני. יש שכבה של אנשים הנושאים ברוב הנטל ולכן ניסיונות לפגוע בהם אינם דבר נכון. ככל ששכבת המשרתים בצבא קטנה יותר, חשוב להעניק לה פיצוי הולם, וזה נכון כבר בשירות החובה. הפיצוי לא חייב להיות מיידית אלא יכול כמו בארה"ב לבוא לידי ביטוי בהלוואות מוזלות לרכישת דירות, לפתיחת עסקים ואולי גם לימוד חינוך באוניברסיטאות.

המאבק בטרור העולמי: מאז ה-11 בספטמבר 2001, העימות עם הפלשתינאים הוא חוד החנית במאבק בטרור העולמי ובלגיטימיות תופעת המתאבדים. ייתכן לפיכך שאין זה מופרך לצפות מארה"ב לממן חלק ממאבק עולמי זה שמנוהל על ידינו. תרומתנו למאבק האמריקאי בתחומי המודיעין ואחרים היא מכרעת.

בהקשר זה צוין כי בגישתנו של הממשל הנוכחי ספק אם אפשר יהיה להגדיל את הסיוע האמריקאי. עם זאת בשני דברים ייתכן וכן יהיה אפשר להגדיל את הסיוע: מלחמה בטרור בין-לאומי ומלחמה נגד טילי קרקע-קרקע. בתחום השני אנו עושים רבות, ובתחום הראשון רצוי להגיע לתיאום טוב יותר בין כל הרשויות כמו משטרה, שבי"כ, ביטחון, אוצר ומשרד-החוץ, דבר שהיה מאפשר להשיג כ-200 מיליון דולר נוספים.

מדיניות מקרו כלכלית והוצאות ביטחון: מדינת ישראל מצויה במצב בלתי אפשרי. מצד אחד כושר הייצור יורד, שכן אין אפשרות לנצל באופן יעיל את מלאי גורמי הייצור שבידי המשק (למשל בשל הגידול האדיר במאבטחים שרק מייצרים מוצר ביניים) ובה בעת יש הרעה בתנאי הסחר עם העולם. מצד שני, יש גידול בתביעות של המגזר הציבורי להוצאות, בעיקר לביטחון, אבל גם בתחום החברתי. מצד שלישי, אין מספיק דרגות חופש בשל הסכנה מאובדן אמיונות. לכן דרושה רפורמה בסקטור הציבורי שתטפל בתחום ההוצאה, שכן ההוצאה הציבורית בישראל מאוד גבוהה ולא יעילה (למשל בתחום החינוך). נעשתה הקבלה בין המצב הנוכחי, לבין זה של מלחמת יום הכיפורים והעשור האבוד שבא בעקבותיה, ביחד עם הסחרור האינפלציוני וקריסת

בנקים. היעד המרכזי צריך להיות מניעת עשור אבוד שני. ואכן, בניגוד למיתון מחזורי, זהו משבר כלכלי שמצריך כלים אחרים, ובפשטות, לא הרחבה פיסקלית ולא הרחבה מוניטרית. יש ללמוד את לקחי העבר ולא להגדיל את החוב הציבורי של המשק, דבר הדורש לחיות עם גירעון נמוך. גישה אחרת שהועלתה בדיון טוענת שאם אכן עקב שינוי התנהגות הפרטים יש פחות תצרוכת פרטית ופחות השקעה, דווקא עכשיו צריך להוריד את הריבית, להפחית את המסים ולהגדיל את הצריכה הציבורית.

בהקשר זה הייתה גישת אגף התקציבים באוצר כי ניתן לשמור על אותה רמה של הוצאות לביטחון שהייתה בשנת 2002, שהיא 20% מההוצאה הממשלתית, כ-40 מיליארד שקלים. מנגד, הגישה של משרד הביטחון הייתה שהפערים המדוברים הם של 3-4 מיליארד שקלים, וחשוב מאוד לא לעבור גבול מסוים של סיכונים, בפרט נוכח המצב בגבול הצפוני אשר יכול להתלקח בכל רגע. כמו כן קיים האיום שגם הוא אינו בגדר עניין תיאורטי גרידא, של ההתפתחויות באזור של עיראק ואיראן. התשובות לעניין זה הן בהשקעות שיישאו פרי תוך 5 עד 7 שנים.

הכלכלה והביטחון שלובים זה בזה באופן כזה שכלכלה איתנה מאפשרת השקעה בביטחון, ומצב ביטחוני טוב מאפשר לכלכלה לצמוח. לדעת ראש המועצה לביטחון לאומי, רק שיפור מהותי במצב הביטחון יאפשר התאוששות של הכלכלה, ורק התאוששות של הכלכלה תאפשר טיפול בשאלות חברתיות. השילוב בין הגורמים האלה אינו צריך להיות מותנה בסדרי עדיפויות אלא בה בעת. ברמה הביטחונית, יש נושאים שצריך להשקיע בהם, כמו מרחב התפר, מערך המילואים וכדומה. אבל שיפור המצב הביטחוני לא יבטיח שיפור כלכלי בקשר לינארי כלשהו. צריך שהשיפור יהא מעל מסה קריטית מסוימת, ואין לנו את הכלים לדעת זאת מראש.

ניתן לומר כי אפילו אם יימצאו 3 מיליארד שקלים לתקציב הביטחון השוטף, מן הסתם על חשבון תשלומי העברה, ועוד מיליארד דולר לגדר ההפרדה מהאמריקנים, אין ערובה לכך שעוד שנה או שנתיים לא תיוותר הצמיחה לנפש שלילית. אדרבה, הועלה חשש כי בקצב הנוכחי התוצר לנפש יקטן מ-17,000 דולר לכדי 13,000 דולר בלבד.

ההשלכות על סחר בין-לאומי: הייצוא לאירופה ירד במהלך חמישה חודשים ב-650 מיליון דולר, ובחודש האחרון שבהם ב-200 מיליון דולר. הפרלמנט האירופי המליץ לאיחוד האירופי, המלצה שלא נתקבלה, להשעות את הסכמי הסחר עם ישראל. צריך לזכור ששליש מהייצוא של מדינת ישראל הוא לאירופה. 40% מהייבוא שלנו הוא מאירופה. המצב הביטחוני והכלכלי יכול להביא לתופעה בה כל מודל יכול לקרוס אם תתקבלנה שם החלטות מסוג זה.

הובעה דאגה רבה מכך שאין אפשרות לקבל פרויקטים גדולים מחברות ענק, שכן הדבר מצריך מספר ימי סיור של נציגיהם במפעל ובפיתוח, והרי דבר זה כבר אינו אפשרי. לכן, הועלתה הצעה לדאוג לכלכלת שכנינו, תחילה הירדנים, בפרויקטים משותפים כמו בנושא מים, רפואה, אלקטרוניקה ועוד. גישה זו תזכה לתמיכה ממשקיעים חיצוניים, אירופאים, יפניים ואחרים וכדאי לתמוך בה.

השר סילבן שלום

לפני שאנחנו נוגעים בהיבטים הכלכליים של שנת 2003, יש להתייחס לשנת 2002, ואולי אפילו לשנת 2001. מדובר במצב הביטחוני, במיתון בכלכלה העולמית, בהתרסקות של תעשיית הטכנולוגיה, וגם בניתוח של מדיניות כלכלית, הן פיסקלית והן מוניטרית משנת 1997 ועד שנת 2001.

הנושא הביטחוני – כאשר מדברים על מצב של מלחמה, ישנם שני דברים ברורים: הגדלת העלות הישירה, כלומר הוצאות הביטחון, והעלות העקיפה שהיא כמשקולת המכבידה על המשק בהתפתחותו. אשר לעלות הישירה, אני חושב שהגענו היום לנקודה שבה אנו צריכים לשאול את עצמנו האם אנחנו כמדינה יכולים להמשיך בגידול ההוצאות לביטחון. תקציב המדינה לא יכול לעמוד בנטל ביטחוני גדול יותר, ולכן תידרש השנה רפורמה בתקציב מערכת הביטחון. אשר לעלות העקיפה, אנו משלמים על המשבר הביטחוני גם באובדן התוצר, ואובדן התוצר הזה של 35 מיליארד – הוא סכום שלא נחזיר אותו לעולם.

ההאטה בכלכלה העולמית – ההאטה שהתחילה לתת את אותותיה ברבעון השני של 2001, משפיעה בצורה קשה מאוד על המשק הישראלי. **ההתרסקות של שוקי הטכנולוגיה** – הבעיה שלנו היא, שב-2002 שוקי הטכנולוגיה בעולם חוזרים לקצב צמיחה מסוים, אמנם קטן אבל חיובי, בעוד שאנחנו ממשיכים בצמיחה שלילית כלפי מטה, כי אצלנו משפיע כאן המצב הביטחוני.

המדיניות מאז 1996 עד 2001, הביאה בסופו של דבר להאצת המיתון. הקשר בין ריבית ובין שיעור הוא חזק במשק הישראלי. מה צריך לעשות? האם מה שעשינו היה נכון ומספיק?

אין ספק ששילוב שני הגורמים – ריסון פיסקלי והרחבה מוניטרית – היא הפעולה הנחוצה. שני הדברים נכונים מבחינת האפשרויות של יצירת תשתית לצמיחה, כי שניהם משחררים מקורות לסקטור העסקי, שהוא המאיץ, הוא המוביל, הוא הקטר של הצמיחה.

אלו הם המהלכים האחרונים בתקציב:

א. **קיצוצים**. בהפחתות אחידות (Flat), שעשינו, הגענו להפחתה של 17% בתקציבי המשרדים. ב. **תשלומי העברה**. הפחתנו את קצבאות הילדים בשיעור של 16%, ולאלה שלא שירתו בצבא, בשיעור של 36%. הורדנו את "תוספת הוותק", בשיעור של 25%, שישה חודשים מקבלת הבטחת ההכנסה. ג. **תשתיות**. למרות הצורך בקיצוצים בכל תחום לא נעשה שום קיצוץ בתקציבי התשתיות. גם בעתיד אין לפגוע בתקציבי התשתיות. ד. **חקיקה פרטית**. בימים אלה מסתיים הליך החקיקה שיאפשר הגבלת החקיקה הפרטית בעלת משמעויות תקציביות רחבות. ה. **תחזית הצמיחה**. התחזית של צוות המקרו של כנס קיסריה, מדברת על צמיחה של 2.5% לשנה הבאה. אנחנו החלטנו לאמץ את תחזית הצמיחה הנמוכה ביותר שעמדה על הפרק. נתון הצמיחה שנבחר כבסיס לתקציב הוא 1%.

אנחנו רוצים להביא לרפורמה גם בנושא **שוק העבודה**. לא נוכל לאורך זמן להיות במצב של 250, 270 אלף מובטלים, בלתי מועסקים ו-300 אלף עובדים זרים. העובדים הזרים בארץ עלולים להפוך לבעיה חברתית-לאומית. אנחנו מדורגים במקום שני בעולם במספר העובדים הזרים. עלינו לעשות הכל כדי לתת תמריץ לישראלים לחזור לעבודה. החלטנו על העסקת עובדים ישראלים בלבד בכל מכרז שיוצא על-ידי המדינה. גם בהקמת גדר ההפרדה גלומה החלטה להעסיק ישראלים בלבד.

נושא הפנסיה – הכנסת קרנות הפנסיה לתוך שוק ההון הכרחית. ב-2003 יהיה מעבר לרישום תקציב המדינה בשיטה נומינלית. הדבר הרבה יותר קשה כאשר קיימת עלייה מסוימת במדרגת האינפלציה, אבל זו רפורמה אדירה, שגם יש בצידה, הפחתה אדירה של קצבאות.

השקעות – כרגע ישנם 6-7 מליארד דולרים בשלבים שונים של השקעה בתחום התחבורה. חלקם בשלבי מימוש, חלקם ביציאה למכרזים וחלק בשלבים מוקדמים יותר. במונחים שנתיים, מדובר בתוספת של מיליארד שקל כל שנה למשך תקופה של 5 שנים. זוהי תוספת של בין 20 ל-25 אחוז. קיימת כמובן, בעיה עם הליכים סטטוטוריים, אנחנו העברנו לפני כחודשיים, בתכנית החירום, את הקמת ועדת התכנון לפרויקטים לאומיים, שמאפשרת לאשר פרויקט לאומי תוך 4 חודשים בלבד.

הרפורמות במס ההכנסה – יש כיום הבשלה לרעיון של מיסוי ההון. לפני עשור היה הדבר בלתי אפשרי. הדבר יאפשר הפחתה במס על עבודה לשכבות הביניים. מעולם לא הקפואו את חוק שכר מינימום, מאז שנכנס לתוקפו – מדובר על הרבה מאוד שנים. הדברים האלה נעשים כי אין ברירה.

נספח

עלות הביטחון

עלות הביטחון מבטאת את המחיר האלטרנטיבי שנדרש לצורך אספקת הביטחון. הגדרה ונקודת מוצא לדיון הכמותי תשמש לנו ההגדרה ששימשה את פרופ' ברגלס ז"ל – **עלות הביטחון – סך המשאבים המופנים לביטחון ומשום כך אינם עומדים לרשות תושבי המדינה לשימוש אזרחי.**

הגדרה זו מביאה לידי ביטוי רכיבים שונים של פעילות. מקור הנתונים אודותיהם אינו אחיד, ויש בהם שאינם זמינים בתקופות זמן שונות. נוסף על כך, אנו נדרשים לעתים למסגרות של דיון וניתוח שבהן עלות הביטחון אינה המשתנה הרלוונטי, אלא דווקא תקציב הביטחון או הצריכה הביטחונית.

בדיון בהמשך נעסוק בהתפתחותם של שלושה משתנים: תקציב הביטחון, צריכה ביטחונית ועלות הביטחון. תחילה, נגדיר משתנים אלו:

א. תקציב הביטחון – ההוצאה הממשלתית לביטחון כפי שהיא מופיעה בנתוני תקציב הממשלה. בהמשך יובהר, שלא בהכרח רכיבים של הוצאה ביטחונית נמצאים בתקציב הביטחון.

ב. צריכה ביטחונית – חלק מהחשבונאות הלאומית; נעשית לפי סטנדרטים בין-לאומיים. חוץ מתקציב הביטחון יש בה תקציבי שירותים אחרים (כגון השב"כ); אין בה הוצאות תגמולים ושיקום (שהם חלק מתקציב הביטחון) שנחשבים תשלומי העברה, והיא מודדת את הגמלאות לאנשי קבע לפי העלות האקטוארית ולא לפי העלות המימונית.

ג. עלות הביטחון – עלות הביטחון היא כלל המרכיבים המופיעים בתקציב הביטחון ובצריכה הביטחונית, חוץ ממרכיבים שמקורם בסיוע האמריקני, שניתן כמענק שלא על חשבון שימושים אזרחיים, ובתוספת העלות הכלכלית הריאלית של רכיבי הוצאה שונים וכן עלויות נוספות למשק שאינן בנתוני התקציב והצריכה, כגון העלות הכלכלית המלאה של שירות החובה. (בתקציב הביטחון נמדד התקציב לשירות החובה המורכב מדמי כיס, אספקת מזון, היסעים, טיפול רפואי ועוד. ואולם, ברור לחלוטין, שעלות זו נמוכה בהרבה מהעלות הכלכלית של שירות החובה, משום שהעלות הכלכלית בשירות החובה כוללת, לדוגמא, את הפסד ההשתכרות של המשרתים. 'ועדת מרידורי' בחנה עניין זה, ולפי המלצותיה, החל

במחצית הראשונה של שנות התשעים יש נתונים על העלות הכלכלית המלאה של שירות החובה).

בהמשך נציג נתונים באשר לעלות הביטחון. נפתח בהצגת ההתפתחות של תקציב הביטחון בישראל החל בראשית שנות השמונים, נעבור לסקירת ההתפתחות של הצריכה הביטחונית החל בקום המדינה, ונסיים בהתפתחות עלות הביטחון בכל מה שקשור לסיוע האמריקני, בעלות שירות החובה וביתר המרכיבים הסמויים. כמו כן, נציג השוואה בין-לאומית של הצריכה הביטחונית וניתוח של הרכב הוצאות הביטחון, בדגש על מרכיב השכר ומרכיב ימי המילואים (הימ"מ).

תקציב הביטחון

תקציב הביטחון לשנת 2002 (לפני 'חומת מגן') מסתכם בכ-41 מיליארד ש"ח. כרבע מהתקציב מקורו בסיוע האמריקני, ושלושת הרבעים האחרים הם ממקורות מדינת ישראל.

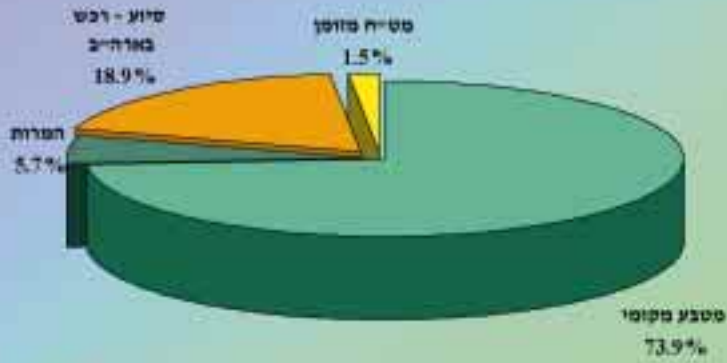
לאחר מלחמת שלום הגליל קוצץ תקציב הביטחון כחלק מרכזי בתכניות ההבראה והייצוב של המשק.¹ מאז נשמר התקציב הכולל ברמה ריאלית קבועה, אולם חלו שינויים בהרכבו. כך למשל, ההוצאות לתגמולים ולשיקום ולגמלאות אנשי קבע גדלו, ואילו תקציבי הרכש פחתו. בשל הצמיחה במשק פחת שיעור ההוצאה לביטחון מהתוצר ברוב התקופה. ירידה זו נבלמה בשנים 2001-2002 בזכות תוספות לתקציב הביטחון שהתקבלו עקב ההרעה במצב הביטחוני.

בתרשים התחתון מופיעים נתח השקלים בתקציב הביטחון כאחוז מהתמ"ג, ונתח השקלים המתואם (ההוצאה בשקלים בניכוי גמלאות קבע שהועברו לתקציב הביטחון מ-92' וכן בניכוי הוצאות אגף השיקום וימי מילואים שהועברו לתקציב הביטחון מ-95').

לאחר תקופה ארוכה של יציבות בגודל הריאלי של תקציב הביטחון נעשו בשנים האחרונות שינויים גדולים. עם ההתקדמות במסלול ההסדר

1 לפני המלחמה נקבעה מסגרת חמש שנתית לתקציב הביטחון בהסכמה בין שר הביטחון אז (אריאל שרון) לשר האוצר (יורם ארידור). ההסכם לא החזיק מעמד אפילו שנה אחת – בצד מימון עלויות המלחמה קוצץ התקציב כמה פעמים ובסדר גודל של כמה מיליארדי שקלים.

פילוח מסגרת תקציב הביטחון בשנת 2002 לפי סוגי מטבע



את"ק / יועץ כספי לרמטכ"ל

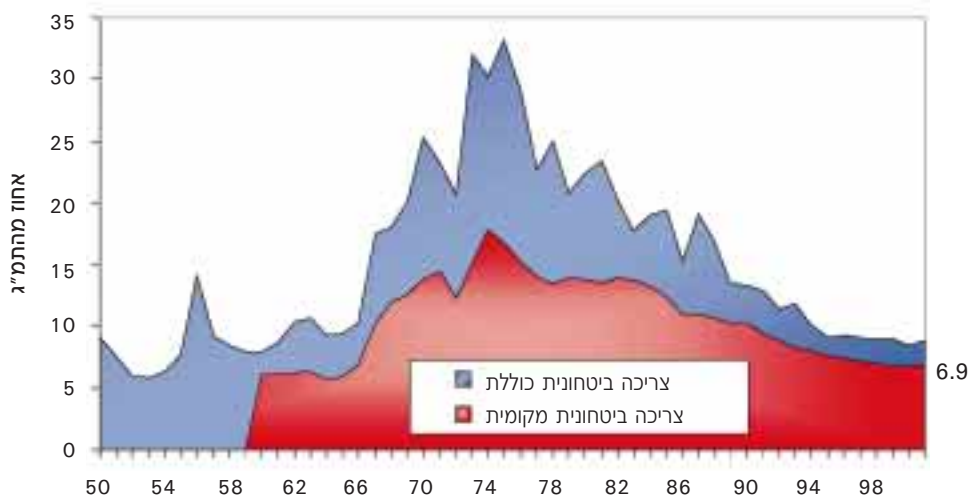
תקציב הביטחון ממקורות המשק כאחוז מהתמ"ג 1980-2002



המדיני ב-1999 וב-2000 (עד פרוץ האינתיפאדה), קוצץ תקציב הביטחון. בספטמבר 2000 קיבל משרד הביטחון תוספות תקציב בהיקף של 2.75 מיליארד שקלים. בשנת 2002, עם ההחמרה במצב הביטחוני, סוכם על תוספות תקציב בהיקף של 2.75 מיליארד שקלים למימון עלויות 'גאות' ושפלי, עלויות מבצע 'חומת מגן' והעלאת המוכנות והכשירות. בד בבד, בשל ההחמרה במצב הכלכלי, קוצץ התקציב בהיקף של כ-800 מיליון שקלים, (כחלק מקיצוץ כולל במשרדי הממשלה).

הצריכה הביטחונית²

הצריכה הביטחונית כאחוז מהתמ"ג 1950-2001



* עד 1960 לא הופרדו נתוני הצריכה הביטחונית המקומית.

** מקור: דו"ח בנק ישראל והלמ"ס.

בגרף זה ניתן לראות את הצריכה הביטחונית בהפרדה לצריכה מקומית וליבוא. ניכרות בו מגמות אחדות: במהלך שנות החמישים המוקדמות פחתה הצריכה

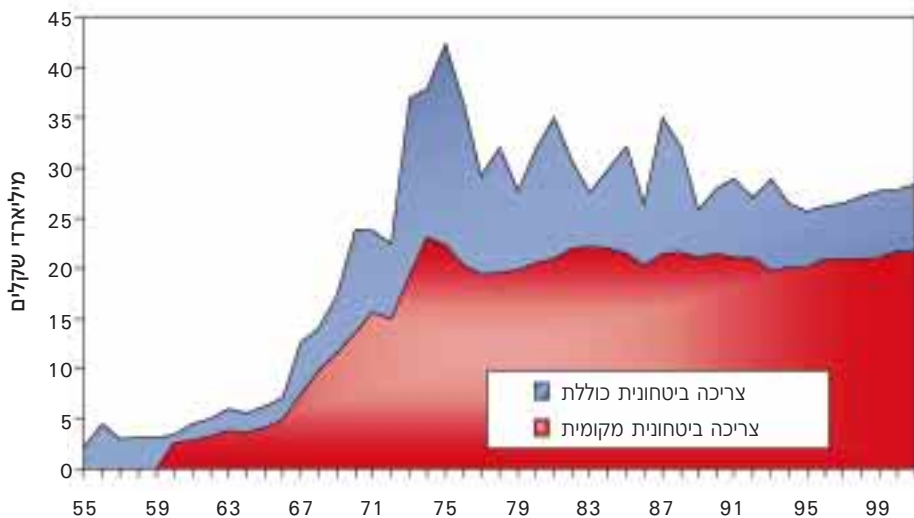
2 הצריכה הביטחונית היא חלק מהחשבונאות הלאומית, והחישובים לגביה נעשים לפי סטנדרטים בין-לאומיים. חוץ מתקציב הביטחון יש בה גם תקציבי שירותים אחרים; אין בה הוצאות תגמולים ושיקום שנחשבות תשלומי העברה, והיא מודדת את הגמלאות לפי העלות האקטוארית ולא לפי העלות המימונית. הצריכה הביטחונית כוללת את הסיוע האמריקני ואינה כוללת מדידה כלכלית של שירות החובה, המלאים האסטרטגיים ויתר המרכיבים העקיפים. ראו נתונים על כך בהמשך.

הביטחוניות בצורה דרסטית עד לרמה של שישה אחוזים מהתוצר – הצריכה הביטחוניית הנמוכה בתולדות מדינת ישראל. אחר כך אפשר לראות קפיצה בצריכה הביטחוניית במבצע קדש והתייצבות על רמה גבוהה ממה שהייתה ערב המבצע.

לאחר מלחמת ששת הימים חלה קפיצה בצריכה הביטחוניית שהגיעה עד ל-22 אחוזים מהתוצר (בין 1967 ל-1973). במלחמת יום כיפור הייתה קפיצה נוספת בצריכה הביטחוניית שנמשכה מספר שנים, וזאת עד לרמה של 30% מהתוצר.

מ-1976 ואילך ניכרת ירידה הדרגתית במשקל הצריכה הביטחוניית. בסוף שנות התשעים הגיעה הצריכה הביטחוניית לרמה של תשעה אחוזי תוצר (הרמה הנמוכה ביותר מאז מחצית שנות השישים), ובניכוי הסיוע האמריקני (הניתן כמענק) היא עומדת על כ-6.5 אחוזי תוצר לשנה.

הצריכה הביטחוניית 1955–2001 (מיליארדי שקלים במחירי '95)



חשוב להדגיש, כי ההחלטות על גודל תקציב הביטחון בשנות התשעים ועד פרוץ האינתיפאדה התקבלו על רקע חלון הזדמנויות מדיני-ביטחוני והליכה להסדר מדיני (ולפני כן, בשנות השמונים, על רקע השלום עם מצרים והתכנית לייצוב המשק).

התפתחות עלות הביטחון

עלות הביטחון מוגדרת כסך המשאבים המופנים לביטחון ומשום כך אינם עומדים לרשות תושבי המדינה לשימוש אזרחי. המעבר מנתוני צריכה ביטחונית לעלות ביטחון מחייב התאמות מספר. ראשית, יש להפחית את הסיוע הביטחוני שארצות-הברית מעניקה לישראל ולאחר מכן יש להוסיף את העלויות העקיפות שפורטו. כיוון שיש נתונים על עלות הביטחון רק מ-93, נעשה זאת בשני שלבים –

ראשית נציג את נתוני הצריכה הביטחונית ממקורות המשק: הצריכה הביטחונית בניכוי הסיוע הביטחוני הניתן כמענק.³

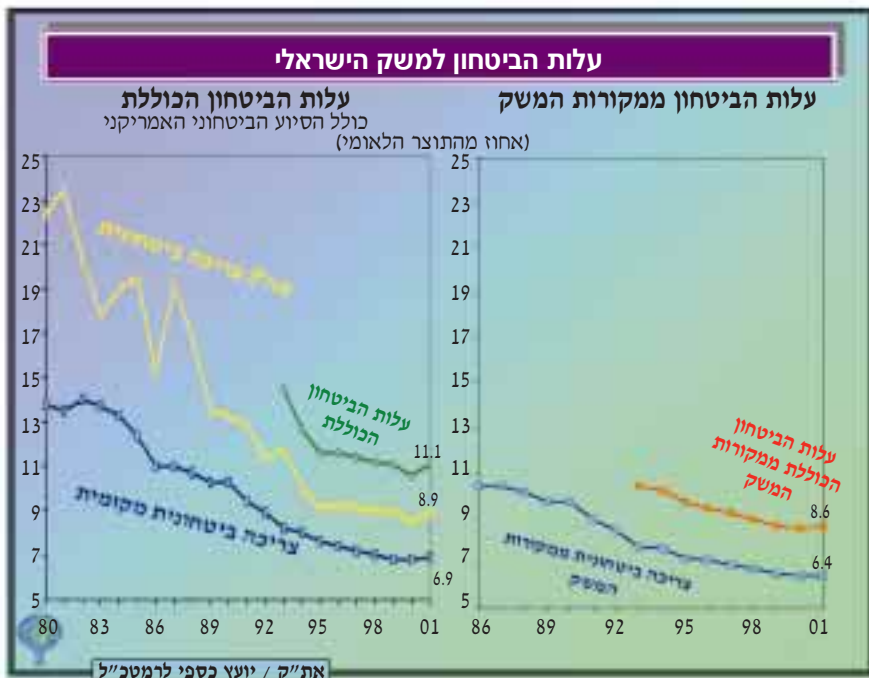
מדדים למדידת עלות הביטחון (באחוזי תמ"ג)

שנה	צריכה ביטחונית מקומית	צריכה ביטחונית ממקורות המשק	משקל השכר הביטחוני בסך תשלומי השכר
'66-'64	6.2	10	5
'67	10.3	17	8
'72-'68	13.0	20	8
'75-'73	16.6	30	11
'81-'76	14.0	20	10
'85-'82	13.4	15.5	10.1
'89-'86	10.8	10.2	9.6
'93-'90	9.2	8.7	9.3
'97-'94	7.6	7.2	8.1
'98	7.0	6.7	7.2
'99	6.8	6.5	7.0
2000	6.8	6.4	6.7
2001	6.9	6.4	

מקור: דו"ח בנק ישראל/למ"ס

3 בשנים קודמות (עד '85) ראו במקצת מהסיוע הלוואה מסובסדת. לפי ההגדרה, עלות הביטחון אינה כוללת את מרכיב המענק בסיוע ואת מרכיב הסבסוד בהלוואה, אבל היא כוללת את מרכיב ההלוואה בלא הסבסוד.

בשלב השני נתייחס למדידה מלאה של עלות הביטחון. מדידה כזו מחייבת (על פי ההגדרה) הוספה של העלויות העקיפות, קרי אלו שאינן כלולות (או שכלולות במדידת חסר) בצריכה הביטחונית, בדגש על העלות הכלכלית של שירות החובה. נתונים אלו קיימים בשיטתיות רק החל ב-93:



צריכה ביטחונית – נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הנכללים בחשבונאות הלאומית
עלות הביטחון – כלולות בה עלויות עקיפות (שירות חובה, מלאים אסטרטגיים, עלות נפגעים וכו')
עלות הביטחון/צריכה ביטחונית ממקורות המשק – מחושבת בלא הסיוע הביטחוני

סך כל עלות הביטחון בשנת 2001 היא 8.6 אחוזים מהתוצר, מהם – 6.4 אחוזים נחשבים בצריכה הביטחונית ו-2.2 אחוזים הם עלויות עקיפות. הכללת העלויות העקיפות והצגת המדידה המלאה של עלות הביטחון אינה משנה את המגמות שראינו קודם. כשם שיש ירידה במשקל הצריכה הביטחונית ובמשקל הצריכה הביטחונית ממקורות המשק בתוצר, יש ירידה במשקל עלות הביטחון. מאז '93 פחתה עלות הביטחון מ-10.9 אחוזי תוצר ל-8.6 אחוזי תוצר.

השוואה בין-לאומית של הוצאות ביטחון

למרות הירידה הגדולה במשקל הוצאות הביטחון בתוצר, ההוצאה הביטחונית בישראל גבוהה במידה ניכרת מזו שבמדינות מערביות אחרות. להלן ריכוז נתונים מפרסומים בין-לאומיים (מיליארדי דולר, מחירי 1997):

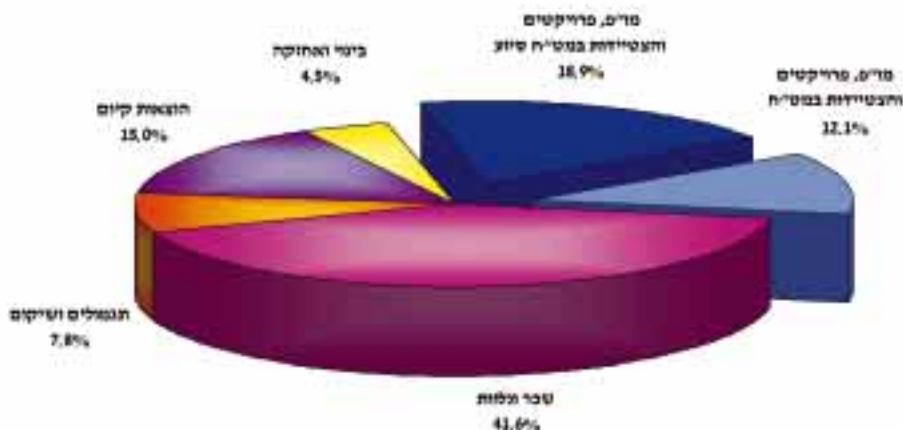
השוואה בין-לאומית של הוצאות ביטחון				
מדינות	הוצאה צבאית	הוצאה צבאית באחוזי תוצר	הוצאה צבאית לנפש (\$)	אנשי צבא לאלף איש
ישראל	9.3	9.7	1,690	33.4
כלל עולמי	842	2.6	145	3.8
ארצות מפותחות	610	2.5	525	6.2
ארה"ב	276	3.3	1,030	5.7
בריטניה	35.3	2.7	600	3.7
צרפת	41.5	3.0	708	8.1
גרמניה	32.9	1.6	401	4.1
איטליה	22.7	2.0	395	7.3
ספרד	7.7	1.5	196	2.7
שבדיה	5.6	2.5	626	6.8
הולנד	6.8	1.9	437	3.6
בלגיה	3.7	1.5	363	4.5
יפן	40.8	1.0	325	2.0

מקור: ACDA

בשנת 1997 עמדה ההוצאה הביטחונית בישראל על כעשרה אחוזי תוצר. רבע ממנה היה מענק מארצות-הברית. בארצות-הברית אפשר לראות ירידה גדולה בהוצאה הביטחונית לאחר סיום המלחמה הקרה. מעניינת ההשוואה למדינות כמו ספרד, שבדיה והולנד: מבחינת גודל ההוצאה הן דומות לישראל, אבל משקל ההוצאה בתוצר קטן לאין ערוך. אם נשווה בין המדינות לפי מדד ההוצאה הצבאית לנפש, נראה, שהנתון לגבי ארצות-הברית אינו רחוק מזה של ישראל. ההוצאה לביטחון לנפש

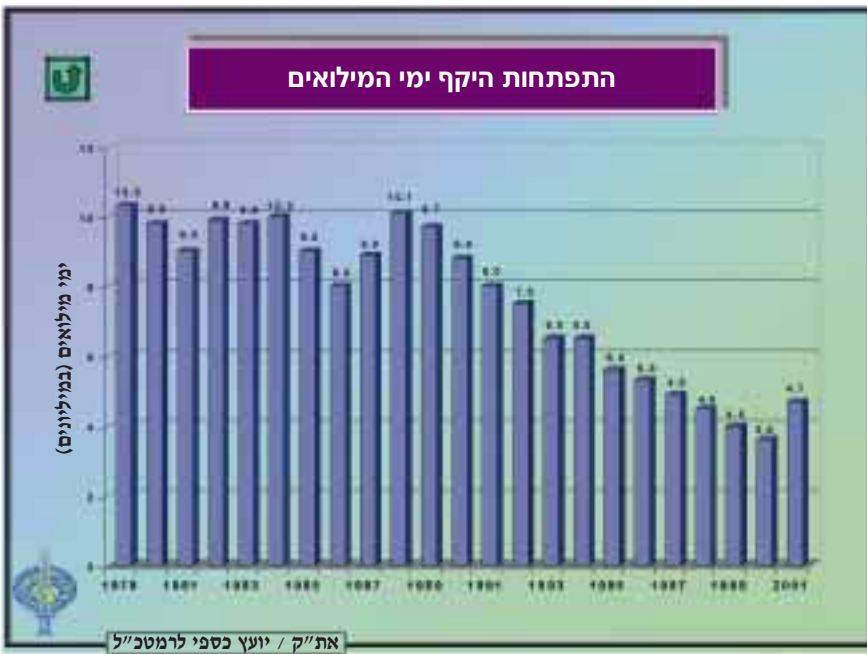
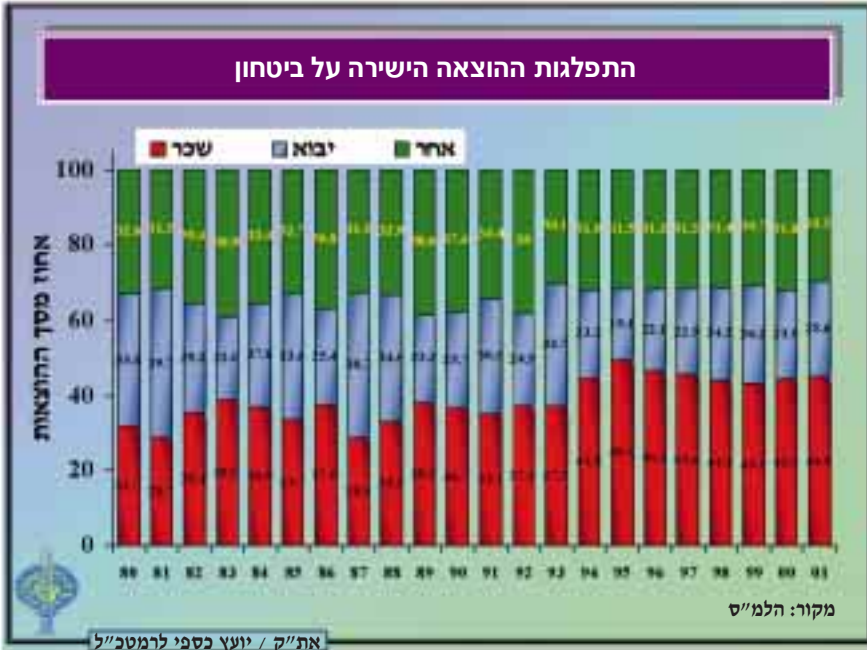
בישראל היא 1,690 דולר, ובלי הסיוע האמריקני – כ-1,250 דולר. ההוצאה לביטחון לנפש בארצות-הברית היא 1,030 דולר. הבדל של ממש בין ישראל למדינות מערביות נמצא בנתון של אנשי צבא לאלף איש: ישראל היא המדינה היחידה ברשימה שיש בה שירות חובה ארוך, 33 מתוך כל אלף אנשים משרתים בכוחות הביטחון; לעומתה, בארצות-הברית מתוך כל אלף איש שישה מהם משרתים בכוחות הביטחון, וברוב המדינות המפותחות – עוד פחות.

הרכב ההוצאה לביטחון ושיעור ההוצאה לכוח אדם



כ-42 אחוזים מתקציב הביטחון לשנת 2002 מיועדים להוצאה לכוח אדם (אנשי קבע, חיילי חובה, אנשי מילואים, עובדי צה"ל ועובדים אזרחיים של משרד הביטחון). כ-40 אחוזים מיועדים למחקר ופיתוח ולהצטיידות, ובטרמינולוגיה הרווחת – להתעצמות. התעצמות היא השקעה בפיתוח וברכש של אמצעי לחימה. זוהי השקעה גולמית, ומקצתה מחליפה הוצאה שוטפת מהמלאי או בלאי. כשני שלישים מהכספים המיועדים להתעצמות מופנים לרכש בארה"ב מתוך כספי הסיוע, והשליש הנותר מופנה לרכש בשוק המקומי (וגם מקצתו ממומן מכספי הסיוע האמריקני).

בשנים קודמות נערך דיון ציבורי ער בעניין רמת השכר של אנשי קבע ושיעור ההוצאה לכוח אדם. אכן, שיעור ההוצאה זה גדל מאוד בשנים '93 עד '95, בעיקר בשל הסכמי השכר בסקטור הציבורי כולו, ובכלל זה המשרתים בצה"ל ובמשרד הביטחון. מאז '95 ננקטו בצה"ל ובמשרד הביטחון צעדים, שנועדו לרסן ולצמצם את ההוצאה לכוח אדם. בעקבות אמצעים אלו פחת משקל ההוצאה לכוח אדם מהתקציב. אפשר לראות זאת בלוח הבא:



סוגיה חשובה נוספת, שראוי להזכיר בקשר לכך, נוגעת לימי המילואים. היקף ניצול ימי המילואים פחת בצורה דרסטית. יש בכך כדי להמחיש תהליך של התייעלות, שנבע מהטלה של מחיר ימי המילואים על מערכת הביטחון (החל ב-1995), ועקב כך ירידה במספר ימי המילואים. תהליך התייעלות מלווה מטבעו בחוסר שוויוניות של שירות המילואים ובצורך לתגמל את אנשי המילואים על תרומתם. שיפור התגמול בא לידי ביטוי בגידול הפיצוי בגין אבדן הכנסה בשל שירות המילואים, ובזמן האחרון גם בתגמול נוסף. כיוון שבד בבד עם הירידה בהיקף ימי המילואים יש גידול בכוח העבודה במשק, הלך ופחת משקל ימי המילואים מתוך כוח העבודה מכ-1.8 אחוזים בשנות השמונים עד 0.4 אחוזים בשנת 2000. בשנת 2001 עלה משקל ימי המילואים מתוך כוח העבודה ל-0.5 אחוזים. בשנת 2002 חל גידול נוסף. הוא מתבטא בגיוס אנשי מילואים בצווי חירום (בפעם הראשונה מאז מלחמת שלום הגליל). עם זאת, משקל ימי המילואים מתוך כוח העבודה בשנה זו צפוי להיות כ-0.7 אחוזים, עדיין נמוך בהרבה מזה שהיה בשנות השמונים.

המשתתפים בכנס הכלכלי העשירי

סמנכ"ל התאחדות התעשיינים	מר שוקי אברמוביץ
ראש עיריית ירושלים	ח"כ אהוד אולמרט
מרצ	מר חיים אורון
סמנכ"ל ביטוח לאומי	גב' לאה אחדות
נשיא התאחדות המלונות בישראל	מר אבי אלה
היועצת הכלכלית של הכנסת	גב' סמדר אלחנני
מנכ"ל מנהל מקרקעי ישראל	מר יעקב אפרתי
ביה"ס לכלכלה, אוניברסיטת תל-אביב	פרופ' צבי אקשטיין
נשיא חברת דיסקונט השקעות	מר עמי אראל
החוג למדעי המדינה, אוניברסיטת חיפה	ד"ר עוזי ארד
ועדת החוץ והביטחון	ח"כ משה ארנס
מנכ"ל בזק	אלוף (מיל') אילן בירן
מנכ"ל התאחדות התעשיינים	מר יורם בליזובסקי
מנכ"ל 'EAST WEST VENTURES'	אלוף (מיל') איתן בן אליהו
שר הביטחון	מר בנימין בן אליעזר
ראש אגף תקציבים במשהב"ט, והיועץ הכספי לרמטכ"ל	תא"ל מולי בן צבי
החוג לכלכלה, אוניברסיטת חיפה	פרופ' בני בנטל
הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, משרד האוצר	מר איל בן-שלוש
כלכלן ראשי, בנק לאומי	ד"ר גיל בפמן
מנהל המחלקה הכלכלית, בנק הפועלים	מר פתחיה בר שביט
יו"ר 'הריבוע הכחול'	מר דוד ברודט
נשיא אוניברסיטת בן גוריון	פרופ' אבישי ברוורמן
קרנות סיכון, 'GEMINI'	ד"ר ארנה ברי
חבר ועדת הכספים	ח"כ מוחמד ברכה
כלכלן בכיר וראש תחום הסקטור הציבורי, מח' מחקר	ד"ר עדי ברנד
בנק ישראל	
ראש החוג למנהל עסקים, המרכז הבינתחומי הרצליה	פרופ' אמיר ברנע
רוה"מ לשעבר	רא"ל (מיל') אהוד ברק
מנכ"ל קרן 'הון סיכון B.R.M. CAPITAL'	מר ניר ברקת
מנכ"ל 'אייפקס שותפים'	מר חנוך ברקת
נשיא 'גאון אחזקות'	מר בני גאון
יו"ר דירקטוריון 'פעילים חברה להשקעות'	ד"ר יורם גבאי
גביש-א. גולדברג, לשעבר נציב מס הכנסה	עו"ד משה גביש
יועץ כלכלי, קבוצת יבין	מר יעקב גדיש
נשיא איגוד לשכות המסחר בישראל	מר דן גילרמן
לשעבר הממונה על אגף כלכלה והכנסות המדינה,	גב' ציפי גל-ים
משרד האוצר	
החשב הכללי, משרד האוצר	מר ניר גלעד
סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר	מר אבי גפן
המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית	פרופ' ראובן גרונאו
משרד הבריאות	השר ניסים דהאן
המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית	ד"ר מומי דהן

מנכ"ל החברה לעבודות הנדסה	מר אורי דורי
ראש המועצה לביטחון לאומי	אלוף (מיל') עוזי דיין
יועצת כלכלית 'קסלמן פיננסיס'	גב' ורד דר
סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר	מר קובי הבר
יו"ר 'גיקדה בע"מ', מנכ"ל י"ד הולנדר אחזקות והשקעות	מר יוסי הולנדר
יו"ר דירקטוריון 'טבע תעשיות פרמצבטית בע"מ'	מר אלי הורוביץ
ועדת הכספים של הכנסת	ח"כ אברהם הירשזון
מנכ"ל חברת 'איפטיק בע"מ'	מר דן הלפרין
חברת 'טנרם השקעות בע"מ'	ד"ר אריאל הלפרין
חבר ועדת הכספים של הכנסת	ח"כ אבשלום וילן
שר המדע, התרבות והספורט	השר מתן וילנאי
מנהל לשכת ראש הממשלה	עו"ד דב ויסגלס
מגמת כלכלה וניהול, המכללה האקדמית תל-אביב	פרופ' צבי זוסמן
ביה"ס לכלכלה, אוניברסיטת בר-אילן	פרופ' בניצי זילברפרב
מנכ"ל משרד העבודה והרווחה	מר יצחק חזן
מנכ"ל משרד התמיס	מר אמיר חייק
מרכז יפה, אוניברסיטת תל-אביב	מר אמרי טוב
מנכ"ל דיסקונט, השקעות	ד"ר יורם טורבוביץ
מנכ"ל 'דלתא-גליל תעשיות'	מר ארנון טיברג
נשיא התאחדות התעשיינים	מר עווד טירה
ראש ביה"ס לכלכלה, אוניברסיטת תל-אביב	פרופ' מנואל טרכטנברג
הממונה על התקציבים, משרד האוצר	מר אורי יוגב
מנכ"ל בנק הפועלים	מר אלי יונס
מנכ"ל מוטורולה תקשורת בע"מ	מר אלישע ינאי
לשעבר ראש אגף התכנון בצה"ל	אלוף (מיל') שלמה ינאי
מנכ"ל משרד רה"מ	מר אביגדור יצחקי
מנכ"ל משרד הביטחון	אלוף (מיל') עמוס ירון
נציבת מס הכנסה	גב' טלי ירון-אלדר
דובר בנק ישראל	מר דני יריב
שר הפנים	השר אליהו ישי
ביה"ס לממשל ומדיניות, אוניברסיטת ת"א	ד"ר ערן ישיב
מנהל ועדת הכספים	מר טמיר כהן
מנכ"ל 'מגדל'	מר איזי כהן
יו"ר הרשות לניירות ערך	גב' מירי כץ
נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה	פרופ' אריק כרמון
יו"ר דירקטוריון דלתא-גליל תעשיות	מר דב לאוטמן
החוג לכלכלה, האוניברסיטה העברית	פרופ' ויקטור לביא
יו"ר אפריקה – ישראל	מר לב לביב
שרה במשרד רה"מ	השרה ציפי לבני
הממונה על הביטחון – משרד האוצר	מר עוזי לוי
מחלקת מחקר, בנק ישראל, המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית	פרופ' ניסן לויתן
יו"ר מועצת המנהלים – תה"ל	רא"ל (מיל') אמנון ליפקין-שחק
הלשכה המשפטית – משרד האוצר	עו"ד דרורה ליפשיץ
יו"ר ועדת הכספים	ח"כ יעקב ליצמן

ראש עיריית דימונה	מר גבריאל ללוש
חבר ועדת הכספים	ח"כ נחום לנגנטל
יו"ר 'המשביר לצרכן'	מר יעקב ליפשיץ
חברת 'מרחב מ.נ.פ'	מר יוסי מימן
יו"ר דירקטוריון בנק דיסקונט לישראל	מר אריה מינטקביץ
החוג למנהל עסקים, המרכז הבינתחומי הרצליה	ד"ר רפי מלניק
ועדת החוץ והביטחון	ח"כ נוואף מסאלחה
מנכ"ל משרד האוצר	מר אוהד מראני
שר במשרד רוה"מ	השר דן מרידור
יו"ר דירקטוריון 'בזק בינלאומי'; יו"ר 'פועלים שוקי הון והשקעות'	ד"ר ליאורה מרידור
א.א. נויבך בע"מ	מר אמנון נויבך
עמית בכיר, המכון הישראלי לדמוקרטיה	פרופ' דוד נחמיאס
לשעבר רוה"מ	מר בנימין נתניהו
יצחק סוארי בע"מ	פרופ' יצחק סוארי
משנה לנגיד בנק ישראל	ד"ר מאיר סוקולר
סגן מנהל מח' המחקר, בנק ישראל	ד"ר מישל סטרבצינסקי
דברת ושות'	מר עמירם סיוון
לשעבר הממונה על שוק ההון – ביטוח וחיסכון	גבי ציפי סמט
משנה לנגיד, בנק ישראל	פרופ' אביה ספיבק
קבוצת אלול	אלוף (מיל') דוד עברי
המפקחת על מטבע חוץ בבנק ישראל	גבי מיקי ערן
יו"ר מועצת המנהלים מלוונות דן	מר מיכאל פדרמן
יו"ר דירקטוריון קבוצת 'מגדל'	מר אהרון פוגל
מזכ"ל מפלגת העבודה	ח"כ אופיר פינס-פז
מנהלת מח' מחקר בנק ישראל	ד"ר קרנית פלוג
פרשן כלכלי, 'ידיעות אחרונות'	מר סבר פלוצקר
המחלקה לכלכלה חקלאית, שלוחת האוניברסיטה ברחובות	מר יקיר פלסנר
נשיא סלקום	מר יעקב פרי
העורך הכלכלי של 'מעריב'	מר משה פרל
נשיא 'מרייל-לינץ' העולמית'	פרופ' יעקב פרנקל
	מר מרדכי פרנקל
ביה"ס לכלכלה, אוניברסיטת תל-אביב	פרופ' אפרים צדקה
ראש המטה לביצוע הסדר הקיבוצים	פרופ' דני צידון
קבוצת אלול	מר דוד קוליץ
יו"ר מועצת המנהלים מנפאואר ישראל אחזקות בע"מ	מר יוסי קוצ'יק
נגיד בנק ישראל	ד"ר דוד קליין
דיקן הפקולטה לניהול, אוניברסיטת תל-אביב	פרופ' שמואל קנדל
הממונה על הכנסות המדינה	מר מאיר קפוטה
לשעבר נציב מס הכנסה	מר יוני קפלן
משרד הביטחון	סגנית השר דליה רבין-פילוסוף
מנהל המכס והמע"מ, משרד האוצר	מר איתן רוב
ביה"ס לכלכלה, אוניברסיטת תל-אביב	פרופ' אסף רזין
יו"ר מועצת המנהלים, בנק לאומי	מר איתן רף

הממונה על השכר, משרד האוצר
הכנסת
עורך כלכלי, יקו מנחה'
עורכת מוסף הערב 'גלובס'
לשעבר שר האוצר
יו"ר דירקטוריון מבטחים
מנכ"ל ביטוח לאומי
יו"ר שטראוס עלית
משרד המשפטים
עורך בכיר לכלכלה וחברה, 'הארץ'
יועץ בכיר למנכ"ל – משרד האוצר
מנכ"ל 'מודלים כלכליים בע"מ'
המועצה לביטחון לאומי
עורך במדור הכלכלה, 'ידיעות אחרונות'
שר האוצר
מנכ"ל שיכון עובדים
היועצת המשפטית של הכנסת
סמנכ"ל לכלכלה, משרד האוצר
רוה"מ

מר יובל רכלבסקי
ח"כ חיים רמון
מר גיא רפפורט
גב' נגה שביט רז
ח"כ אברהם שוחט
רו"ח דורון שורר
פרופ' יוחנן שטסמן
גב' עפרה שטראוס-להט
השר מאיר שטרית
מר נחמיה שטרסלר
מר שוקי שי
ד"ר יעקב שיינין
ד"ר זלמן שיפר
מר רז שכניק
מר סילבן שלום
מר אורי שני
גב' אנה שניידר
ד"ר מיכאל שראל
מר אריאל שרון

ניירות העמדה של המכון הישראלי לדמוקרטיה

- **רפורמה בשידור הציבורי**
פרופ' ירון אזרחי, ד"ר עמרי בן-שחר וגב' רחל לאל
- **עקרונות לניהול ולתקצוב על-פי תפוקות במגזר הציבורי**
פרופ' דוד נחמיאס ואלונה נורי
- **הצעת חוק השב"כ: ניתוח משווה**
אריאל צימרמן, בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר
- **דתיים וחילוניים בישראל: מלחמת תרבות?**
פרופ' אביעזר רביצקי
- **לקראת רפורמה מבנית במגזר הציבורי בישראל**
פרופ' דוד נחמיאס, מרל דנון-קרמזין ואלון יראוני
- **היועץ המשפטי לממשלה: סמכות ואחריות**
ד"ר גד ברזילי ופרופ' דוד נחמיאס
- **הסתה, לא המרדה**
פרופ' מרדכי קרמניצר וחאלד גנאים
- **בנק ישראל: סמכות ואחריות**
פרופ' דוד נחמיאס וד"ר גד ברזילי
- **השתלבות קבוצות "פריפריה" בחברה ובפוליטיקה בעידן שלום: א. החרדים בישראל**
פרופ' מיכאל קרן וד"ר גד ברזילי
- **מבקר המדינה: סמכות ואחריות**
ד"ר גד ברזילי ופרופ' דוד נחמיאס
- **חופש העיסוק**
פרופ' מרדכי קרמניצר, ד"ר עמרי בן-שחר ושחר גולדמן
- **הפריימריס המפלגתיים של 1996 ותוצאותיהם הפוליטיות**
גדעון רהט ונטע שר-הדר

- **השסע היהודי-ערבי בישראל: מאפיינים ואתגרים**
פרופ' רות גביזון ועסאם אבו-ריא (הופיע גם בערבית)
- **100 הימים הראשונים**
פרופ' דוד נחמיאס וצוות המכון הישראלי לדמוקרטיה
- **הרפורמה המוצעת במערכת בתי המשפט**
שחר גולדמן בהנחיית פרופ' רות גביזון ופרופ' מרדכי קרמניצר
- **תקנות ההגנה (שעת חירום) 1945**
מיכל צור בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר
- **חוק ההסדרים: בין כלכלה ופוליטיקה**
פרופ' דוד נחמיאס וערן קליין
- **פסיקת הלכה בשאלות מדיניות**
פרופ' ידידה צ' שטרן
- **הרבנות הממלכתית: בחירה, הפרדה וחופש ביטוי**
איל ינון ויוסי דוד
- **משאל-עם: מיתוס ומציאות**
דנה בלאנדר וגדעון רהט
- **השסע החברתי-כלכלי בישראל**
איריס גרבי וגל לוי בהנחיית פרופ' רות גביזון
- **מדינה משפט והלכה – א. מנהיגות ציבורית כסמכות הלכתית**
פרופ' ידידה צ' שטרן
- **מעברי שלטון בישראל: השפעות על מבנה הממשל ותפקודו**
פרופ' אשר אריאן, פרופ' דוד נחמיאס ודורון נבות
- **העדפה מתקנת בישראל: הגדרת מדיניות והמלצות לחקיקה**
הילי מודריק-אבן-חן בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר ופרופ' דוד נחמיאס
- **הטלוויזיה הרב-ערוצית בישראל: ההיבט הציבורי**
פרופ' ירון אזרחי, ד"ר זוהר גושן וגב' חני קומנשטר

- **דגמים של שיתוף אזרחים**
אפרת וקסמן ודנה בלאנדר בהנחיית פרופ' אשר אריאן

- **הכנס הכלכלי התשיעי – יוני 2001**
מנהל הכנס והעורך: פרופ' ראובן גרונאו
- **אסטרטגיה לצמיחה כלכלית בישראל**
- **אי-שוויון בישראל: חצי הכוס הריקה וחצי הכוס המלאה**
- **הרפורמה במערכת הבריאות: עבר ועתיד**
- **המדיניות המקרו-כלכלית לשנים 2001 – 2002**

- **מדינה, משפט והלכה – ב. עושר שמור לבעליו לרעתו: מקומם של המשפט ושל ההלכה בחברה הישראלית.**
פרופ' ידידיה צ' שטרן
- **חקיקה פרטית**
דנה בלאנדר וערן קליין בהנחיית פרופ' דוד נחמיאס (בדפוס)

- **הכנס הכלכלי העשירי – יולי 2002**
מנהל הכנס והעורך: פרופ' ראובן גרונאו
- **איום ביטחוני ומשבר כלכלי**
- **הגלובליזציה**
- **מדיניות הפנסיה**
- **המדיניות המקרו-כלכלית**

- **الصدع العربي اليهودي في إسرائيل: مميزات وتحديات**
الاستاذ عصام ابو ريا البروفيسورة روت جيبزون

Religious and Secular Jews in Israel: A Kulturkampf? ●

By Professor Aviezer Ravitzky

**State, Law, and Halakha: Part One – Civil Leadership as
Halakhic Authority ●**

By Professor Yedidia Z. Stern

Incitement, Not Sedition ●

By Professor Mordechai Kremnitzer and Khalid Ghanayim

**ניתן לרכוש את ניירות העמדה
במכון הישראלי לדמוקרטיה**

ת.ד. 4482, ירושלים 91040

טלפון: 02-5392888, 1-800-202222

פקס: 02-5631122

European Parliament recommended to the European Union, that the trade agreements with Israel be suspended. The recommendation was not accepted. Europe accounts for a third of Israel's exports and 40% of its imports. The security and economic situation could lead to a phenomenon in which any model could collapse if decisions of the sort described above are made in Europe.

Great concern was expressed over the fact that it is impossible to get large projects from the really big companies, since this requires their representatives to spend a number of days visiting the plant and development sites, something which is already impossible. A proposal was therefore raised to set up joint projects with our neighbors, Jordan first, in spheres such as water, medicine, electronics, etc. This approach would win the support of outside investors – Europeans, Japanese and others – and is worth supporting.

government spending – about NIS 40 billion. On the other side, the ministry of defense’s approach was that the gaps being referred to total about NIS 3-4 billion, and it is very important not to exceed a certain limit of risks, especially in light of the situation on the northern border that could ignite at any moment. There is also the threat, which, too, is not merely theoretical, of developments in the region of Iraq and Iran. The responses to this matter lie in investments that will bear fruit within 5-7 years.

Economics and security are intertwined in such a manner that a strong economy enables investment in security, and a good security situation enables the economy to grow. The head of the National Security Council believes that only a substantive improvement in the security situation will enable the economy to recover, and only an economic recovery will make it possible to deal with social questions. The interplay between these factors need not depend on establishing an order of priorities; the issues can be tackled simultaneously. On the security level, there are issues that need investment, such as the seam area, the reserve force disposition, etc. However, an improvement in the security situation will not ensure economic improvement in the any sort of linear connection. The improvement must be beyond a certain critical mass, and we lack the tools to know what that is in advance.

One could say that even if NIS 3 billion is found for the current defense budget – presumably at the expense of transfer payments – and another \$1 billion for the separation fence from the Americans, there is no guarantee that in another year or two per capita growth won’t remain negative. To the contrary, the concern was raised that at the current GDP per capita will shrink from \$17,000 to only \$13,000.

Implications for International Trade

Exports to Europe fell by \$650 million during the first five months of the year, and by \$200 million in May alone. The

Security Service, and the ministries of finance and foreign affairs. This would make it possible to receive about \$200 million more.

Macroeconomic Policy and Defense Expenditures

The State of Israel finds itself in an impossible position. On the one hand, production capability is falling, since there is no opportunity to exploit the stocks of production factors in the economy efficiently – for example, because of the tremendous increase in security guards, who produce only an intermediate product – while trade conditions with other countries have worsened. On the other hand, there has been an increase in demand by the public sector for expenditures, mainly for security, but in the social sphere as well. Additionally, maneuverability between budget items is limited, for fear of losing credibility. Therefore, reform in the area of expenditures in the public sector is required, since public expenditures in Israel are very high and inefficient (for example, in education).

An analogy was made between the current situation and the period of the Yom Kippur War and the lost decade that followed it, with the inflationary spiral and the banking collapse. The main goal should be to prevent a second lost decade. And indeed, unlike a cyclical downturn, this is an economic crisis that requires other tools: put simply, neither fiscal nor monetary expansion. The lessons of the past must be learned, and the deficit should not be increased, meaning we must learn to live with a low deficit. Another approach that was raised in the discussion argues that if indeed because of a change in individual behavior there is less private consumption and less investment, now is precisely the time to lower the interest rate, reduce taxes, and increase public consumption.

In this context, the approach taken by the finance ministry's budget division was that it is possible to maintain the same level of defense spending as in 2002, which is 20% of

create incentives for the army to privatize, as much as possible, some security services, thereby easing the burden on the defense budget.

Sharing the Burden

The defense budget will grow not only because of the requisite resources, but because the reservists, on whom the full defense burden falls, will need better treatment. There is a stratum of people who bear most of the burden, and therefore any attempt to wrong them is not a good idea. The smaller the stratum of those who serve in the army, the more important it is to provide them with suitable compensation, starting from the period of compulsory service. The compensation does not have to be immediate. Like in the United States, it can be expressed in reduced cost loans for purchasing apartments, opening businesses and perhaps even free tuition at universities.

The Fight against Global Terrorism

Since September 11, 2001, the confrontation with the Palestinians has been elevated to a key position in the fight against global terrorism and the legitimacy of the suicide bomber phenomenon. It may not be unrealistic, therefore, to expect the United States to finance our part in this global struggle. Our contribution to the American campaign in intelligence and other spheres is decisive.

In this context, it was noted that with the current administration's approach, it is doubtful whether American aid could be increased. Still, aid might be increased in two areas: the war on international terrorism and the battle against surface-to-surface missiles. We are very active in the latter, and in the former we would do well to achieve better coordination between all government authorities, such as the police, the General

divert 5-10% of the regular budget towards the fight against terrorism and increasing readiness, e.g., NIS 2-4 billion. In this connection, the chief of staff's financial adviser notes that the army has undergone and will continue to undergo a process of streamlining, even in times of fighting. Thus, the number of senior career officers, starting from the rank of major, and NCOs has been reduced. Similarly, the director general of the ministry of defense noted that his office was willing to freeze wages. At the same time, it was noted that lowering wages for personnel is not justified, since this wage constitutes about 41% of the defense budget, compared with other Western countries where the wage component constitutes 50-60% of the defense budget.

Regarding the ministry of defense's budget allocation, it was suggested that a distinction be made between ongoing expenses and foreign procurement expenses – both of which yield no return – and outlays for R&D or procurement here in Israel, which do provide a return and added value, and which led to the growth of our high-tech industry. It would therefore be a good idea to negotiate with the Americans so that while the amount of aid is reduced, we might be allowed to make greater use of the aid budget for procurement and R&D investments here in Israel. For example, if we purchased American-made cars for IDF personnel, ambulances, fire engines, etc., that would free up a lot of shekels for domestic procurements that would help employment.

Privatizing Security Services

There are said to be 50-75 thousand security guards at businesses and other institutions. This puts a lot of pressure on the labor market, reducing future growth potential in an economy where in any case the level of participation in the work force is among the lowest in the Western world.

Still, opinions were voiced that the finance ministry should

Summary

THE SECURITY THREAT AND THE ECONOMIC CRISIS

Terrorism's Impact on the Israeli Economy

Fighting Terrorism vs. Other Wars

If we take as a given that increasing the defense budget is not possible, making changes in the framework of military spending becomes necessary. Different priorities must be set, in light of the fact that the current objectives differ from those of the past. The fight against terrorism requires different means than those needed to fight against armies. We built an army most of whose military capital stock is not involved in the current fighting, since it is intended for use in other sorts of wars. The current campaign is manpower-intensive and capital-modest. Therefore, there is tremendous pressure on the regular divisions. As this reality continues, we will have to find capital stocks to replace the manpower. The separation fence is one possibility.

Another point that was raised in light of the new challenges posed by the current confrontation is related to the right way to allocate manpower among the IDF, the police and the border police.

Streamlining the Defense Budget

According to the approach taken by the ministry of finance's budget division, the defense budget is meant to answer three needs: build-up, readiness, and routine activity. Currently, the allocation needs to change, and resources need to be diverted from build-up to routine activity and readiness. Concurrently, budgets need to be redirected within the components of routine activity through streamlining, savings, etc. The intention is to

Preface

The Tenth Annual Economic Conference took place in the shadow of a deepening economic crisis in Israel. This economic reality influenced the deliberations of each of the four teams and their recommendations. These recommendations, together with the analyses of the subjects we chose to concentrate on this year, are presented in the Caesarea Conference position papers.

The conference was held this year in Jerusalem, the capital of Israel. This was an act of solidarity on our part, because the capital has been so hard hit – physically and economically – during the course of the intifada.

I would like to express my sincere thanks to the heads of each of the four teams: Professor Dan Sidon and Minister Dan Meridor; Professor Assaf Razin; Professor Tzvi Eckstein; Dr. Momi Dahan; and all the team members who devoted so much of their time and energy to providing the best possible analyses and recommendations.

Special thanks go to Professor Reuben Gronau, the academic director of the conference.

Prof. Arik Carmon
President of the Israel Democracy Institute