

השפעות המלחמה על כלכלת ישראל וצעדי המדיניות הנדרשים

עמדת מכון אהרן למדיניות כלכלית

פרופ' צבי אקשטיין, ד"ר שרית מנחם-כרמי, ד"ר סרגיי סומקין, ד"ר עידית קלישר

בשיתוף: עמוס ידלין גיורא איילנד וצוות Mind Israel

15/11/2023

- מלחמת 7 באוקטובר** פוגעת משמעותית בפעילות המקומית (תוצר, צריכה פרטית, השקעות פרטיות) ובפעילות הבינלאומית (ייצוא, השקעות זרות), לצד הגדלה משמעותית של הוצאות הממשלה לצריכה ביטחונית ותקציבי חירום לתמיכה במפונים, בנפגעים ובפעילות הכלכלית במשק. ירידה בהכנסות הממשלה לצד עלייה בהוצאות **מאיימת על היציבות הכלכלית של המשק והסטתו מתוואי הצמיחה הגבוהה של השנים האחרונות למיתון עמוק ומתמשך ("עשור אבוד")**.
- כדי לאמוד את ההשפעות הכלכליות של המלחמה נעזרנו בתרחיש להתפתחות הלחימה שבנתה חברת Mind Israel בהובלתם של עמוס ידלין וגיורא איילנד. תרחיש זה מביא בחשבון המשך לחימה המאפיין את החודש הראשון של הלחימה: פעולה צבאית בעצימות גבוהה מול ארגון החמאס בעזה ומתיחות צבאית-ביטחונית עם פעילות צבאית נקודתית מול חיזבאללה בחזית הצפונית עד סוף 2023. מצב זה מלווה בשיבושים בפעילות הכלכלית בעורף בשל ירי רקטי, פינוי ישובים, פעילות חלקית של מערכת החינוך והמשך ירידה בתחומת הביטחון האישי של האזרחים; היקף המילואים המגויס ברבעון האחרון של 2023 הוא אלף איש והחל מהרבעון הראשון ב-2024 תחול ירידה הדרגתית בכוח המילואים. תרחיש זה לדעת אנשי הביטחון נחשב לתרחיש אופטימי.
- על בסיס תרחיש זה בנינו תחזיות מקרו כלכליות מלוות בצעדי מדיניות מיידיים וכן המלצות לבניית תקציב מחדש לשנת 2024. ניהול מדיניות פסיקאלית אחראית חשוב כדי לשמר את אמון השווקים הפיננסים, חברות הדירוג ומשקיעי ההיי טק באיתנות הכלכלית של המשק, לפיכך יישום צעדים אלה ימזער את הפגיעה במשק במידת האפשר. מאז הלחימה זינקה פרמיית הסיכון של ישראל, כפי שהיא משתקפת במחירי ה-CDS מ-60 נקודות בסיס ל-140 נקודות בסיס, כך שמימון החוב העתידי התייקר משמעותית ומכביד על חזרת המשק לתוואי הצמיחה הגבוהה.
- תחת תרחיש זה ועל בסיס ניתוח ירידת שיעורי התעסוקה הנובעת מגיוס נרחב של מילואים (כ-6% מהמועסקים) והיקף נרחב של נעדרים זמנית מעבודתם (כ-6%, בגלל שיבושים בפעילות הכלכלית בעורף, פעילות חלקית של מערכת החינוך, פינוי ישובים) מתקבלת ברבעון האחרון של 2023 ירידת תוצר של 9%, ביחס לרבעון הקודם. ירידה זו מובילה לכך **צמיחת התוצר בשנת 2023 תהיה 1.5%**¹, נמוכה משמעותית מתחזית בנק ישראל ערב המלחמה שעמדה על 3.0% ונמוכה עוד יותר מצמיחת מדינת ישראל בשנים 2017-2022 שעמדה על 4.2%.

¹ על פי תרחיש מכון אהרן ו S&P ו-2.3% בתרחיש של בנק ישראל, 2.0% בתרחיש משרד האוצר. כאשר הפער בין הגופים נובע מההבדל בהנחה על היקף פעילות המשק ברבעון 4 של שנת 2023.

5. המשמעות של שיעור צמיחה של 1.5% בשנת 2023 היא **צמיחה שלילית של כ-0.5% בתוצר לנפש**, קרי פגיעה ברמת החיים ובפרט באיכות השירותים הציבוריים.

6. **תוספת הוצאות המלחמה** בשנת 2023 תעמוד על סך 45 מיליארד ₪ אשר כוללות הוצאות ביטחון (18 מיליארד ₪), תמיכה במפונים ובנפגעים (7 מיליארד ₪), תמיכה כלכלית במשק – עסקים ועובדים בחל"ת (20 מיליארד ₪); **וירידה בהכנסות המדינה** (11 מיליארד ₪) **מגדילות את הגרעון ל-4.9% ואת יחס החוב לתוצר לכ-63.6% בסוף 2023**.²

7. תחזית מאקרו כלכלית לשנת 2024 תלויה בגורמים כלכליים רבים ובעיקר באורך הלחימה ובעצימות הלחימה שיגזרו את היקף המילואים הנדרש, מצב העורף והיכולת לקיים שגרת חיים, לרבות מערכת החינוך, חזרה של עסקים לפעילות מלאה והיכולת לאפשר חזרתם של המפונים לשגרה, לרבות תעסוקה.

8. **חוזקתו הכלכלית של המשק היא תנאי הכרחי לשמירה על עצמאות וביטחון של מדינת ישראל.** על הממשלה מוטלת האחריות לצמצם את הפגיעה במשק, לשקם את תחושת הביטחון האישי של האזרחים, ולתמוך במוכנות המשק לחזרה לפעילות כלכלית מלאה בתום המלחמה. השגת יעדים אלה דורשת: התנהלות אחראית של הממשלה, לרבות ניהול צרכי המשק במהירות וביעילות; עמידה ביעדי המלחמה – שלילת יכולותיו הצבאיות של ארגון חמאס ובמיוחד שחרור החטופים; התנהלות תקציבית אחראית המבוססת על ההבנה שיש לשמור על יכולת תגובה של הממשלה במקרה של הסלמה ביטחונית ופתיחה של חזית צפונית שהשפעתה הכלכלית חמורה בסדרי גודל ביחס להשפעות הלחימה הנוכחית; ושמירה על פעילות מרבית במשק – בדגש על ענף ההייטק,³ והתעסוקה של החברה הערבית.⁴

9. **בהנחת תרחיש הלחימה הנוכחי (סעיף 2) ותחת הנחה להתנהלות אחראית ויעילה של הממשלה ומשרד האוצר, התחזית של מכון אהרן לשנת 2024 היא כי המשק יצמח בשנת 2024 בכ-0%-1% בלבד, כך שתחול ירידה נוספת בתוצר לנפש של כ-1%-2%.** תוספת הוצאות המלחמה שתעמוד על סך של 78 מיליארד ₪ אשר הכוללת הוצאות ביטחון (20 מיליארד ₪), תמיכה במפונים, בנפגעים ושיקום (18 מיליארד ₪), תמיכה כלכלית במשק – עסקים וחל"ת (20 מיליארד ₪); **וירידה בהכנסות המדינה** (20 מיליארד ₪), **תגדיל את הגרעון ל-5.5% ואת יחס החוב לתוצר לכ-67.9%** - **גבול עליון של יחס חוב לתוצר איתו ישראל יכולה להתמודד ללא הפחתת דירוג.**

² כולל סיוע של ארה"ב (20 מיליארד ₪) ועם שימוש בכספי קרן (5 מיליארד ₪).
³ ענף ההייטק מהווה 17% מהתוצר ובשנים 2017-2022 היה אחראי על כ-40% מצמיחת התוצר. מצב ענף ההייטק במלחמה שונה באופן מהותי ביחס למשבר הקורונה. משבר הקורונה האיץ את ההשקעות בדיגיטציה בעולם וענף ההייטק המקומי נהנה מזרם ההשקעות ומגידול בפעילות. לעומת זאת, ההאטה הגלובלית בענף ההייטק טרם המלחמה והמלחמה מרחיקות את המשקיעים – כבר עכשיו משקפים שלושת הרבעונים הראשונים של 2023 נסיגה משמעותית מכ-17 מיליארד דולר במוצע בשנים 2020-2022 לכ-6 מיליארד דולר בלבד.

⁴ יש לפעול לחזרה מיידית לעבודה בדומה לענף הבריאות.

⁵ כולל סיוע של ארה"ב (20 מיליארד ₪) ועם שימוש בכספי קרן (7 מיליארד ₪)

10. תחזית זו היא אופטימית כי מניחה עמידה ביעדי המלחמה בחזית הדרומית. השגה חלקית של היעדים (לרבות השמדת החמאס וחזרתם המלאה של החטופים) תוביל לכך שהצמיחה בשנת 2024 תהיה נמוכה מהתחזית והחזרה לתוואי הצמיחה תתעכב.

11. בנוסף, קיימת אפשרות להסלמה משמעותית בחזית הצפונית שמשמעויותיה הכלכליות טרם נבחנו על ידי מכון אהרן, אולם ברור כי השלכותיה על הפעילות הכלכלית של המשק בשנת 2024 ובשנים לאחר מכן תהיינה שליליות ביותר.

12. לאור איומי המלחמה על המשק עולה הצורך החיוני להתנהלות אחראית ומקצועית של הממשלה – התנהלות שאינה פוליטית או סקטוריאלית ויש בה לתרום לכלידות כלכלית וחברתית. על ראש הממשלה ושר האוצר לנהל מדיניות שתמזער את הפגיעה במשק במידת האפשר, תשקם את אמון האזרחים, תשמר את אמון השווקים הפיננסיים, חברות הדירוג ומשקיעי ההיי טק באיתנות המשק.

13. היעד של המדיניות הכלכלית צריך להיות: תיקון תקציב 2023 מיידית ובנייה מחדש של תקציב 2024 להגברת יכולת ביצוע הממשלה ולהגברת הביטחון הלאומי, תוך ביצוע רפורמות תומכות צמיחה. לצורך כך נדרש:

- להקים לאלתר קבינט כלכלי **מצומצם** (5-6 חברי קבינט) לביצוע ודברור המדיניות בתיאום עם בנק ישראל

- להאריך לאלתר את מינוי נגיד בנק ישראל פרופ' אמיר ירון ל-5 שנים

- לוודא כי כלל השימושים לשנים 2023-2024 תומכים בלחימה, בייצוב המשק ובצמיחה

- למצות בתקציב 2023 את כלל ההסטות האפשריות במקומות שאינם תומכי לחימה, ייצוב המשק, וצמיחה, להסיט את כל הכספים הקואליציוניים ולהקפיא את מירב ההתחייבויות הקואליציוניות של שנת 2024. **שימוש בכספים קואליציוניים והסטות תקציביות, בהיקף של לפחות 15-20 מיליארד ₪ מתוך תקציב המדינה לשנים 2023-2024, יקטין את הגרעון ואת יחס החוב לתוצר בנקודת אחוז אחת!**

- לתקצב שימושים שיאושרו בשנת 2023 אולם יבוצעו בפועל בשנת 2024 ב"הרשאה להתחייב"

- להעביר את הכספים הנדרשים לעסקים, מובטלים בחל"ת, מפונים ולנפגעים ללא בירוקרטיה

- **לבנות מיידית תקציב חדש ל-2024 שיהיה מותאם לצרכי המשק תוך שמירה על גרעון שאינו עולה על 5% תוצר.** התקציב ייתן מענה לשינויים פרמננטיים בביטחון, בבריאות, ברווחה ובביטחון הפנים, יתמקד ברפורמות תומכות צמיחה, ישקף הגברת יכולת הביצוע של הממשלה (שינויים במבנה המשרדים, ביטול משרדים, תיאום בין משרדי, שיתוף רשויות מקומיות). תוספות התקציב ימומנו באמצעות הסטות תקציביות וכספים קואליציוניים שהוקפאו בהיקף של 10 מיליארד ₪ לפחות, ובאמצעות הרחבה פיסקלית עד לגירעון שאינו עולה על 5% תוצר.

14. נדגיש כי בניגוד למשבר הקורונה, התמודדות המשק הישראלי עם המלחמה הנוכחית היא **אירוע מקומי בלבד**, ולכן קיים מעקב ממוקד אחר הפעילות בישראל, כך שהתנהלות תקציבית אחראית הינה קריטית לשמירת אמון המשקיעים. התאוששות המשק לאחר המלחמה תהיה שונה מהתאוששותו הנחשונת ממשבר הקורונה. היציאה המהירה ממשבר הקורונה התאפשרה הודות לחיסונים שניתנו, בעוד תוצאות הלחימה מלוות באי ודאות רבה, והחזרת הביטחון האישי לאזרחים וחזרה לפעילות מלאה של המשק תהיינה תהליך

ארוך ומדורג. טיעון נוסף וחשוב הוא מצבו של ענף ההייטק אשר שונה באופן מהותי במלחמה הנוכחית ביחס למשבר הקורונה. משבר הקורונה האיץ את ההשקעות בדיגיטציה בעולם וענף ההיי טק המקומי נהנה מזרם ההשקעות ומגידול בפעילות. לעומת זאת, ההאטה הגלובלית בענף ההייטק ובנוסף המלחמה הנוכחית מרחיקות את המשקיעים – כבר כעת שלושת הרבעונים הראשונים של 2023 משקפים נסיגה של רמת ההשקעות לרמתן בשנים ב-2017-2019.⁶ פגיעה משמעותית בענף ההייטק המקומי עלולה להוות מכה לצמיחה הכלכלית בישראל כיוון שענף זה מהווה 17% מהתוצר.

15. כל סטייה מהניהול האחראי והמקצועי הדרוש בעת חירום תרחיב לאין שיעור את הפגיעה החברתית והכלכלית באמון אזרחי המדינה במשק וכמובן את אמון המשקיעים בו, לרבות חברות דירוג האשראי. ירידה משמעותית בביטחון האישי, באמון הציבור במוסדות המדינה וברמת החיים בישראל היא איום של ממש לקיומה שכן מצב כזה יתמרץ את ההון האנושי האיכותי המקומי לעזוב את המדינה – זהו הסיכון הגדול להישרדותה של ישראל בטווח הבינוני הארוך ויש לוודא שאיום זה מוסר.

⁶ הנתונים של שלושת הרבעונים הראשונים של 2023 משקפים נסיגה משמעותית של ההשקעות השנתיות מכ-17 מיליארד דולר בממוצע בשנים 2020-2022 לכ-6 מיליארד דולר בלבד.