

יעקב ליפשיץ

האם היו למלחמת יום הכיפורים השפעות על הכלכלה בישראל?

מ בחינה כלכלית נבדלו השנים שאחרי מלחמת יום הכיפורים מהשנים שקדמו לה בשני ממדים מרכזיים: קצב הצמיחה הכלכלית ודרגת היציבות הכלכלית. בשנים 1950–1972 צמח התוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) בשיעור שנתי ממוצע של כ־10 אחוזים, ואילו אחרי המלחמה, בשנים 1975–1989, האֵטָה הצמיחה הכלכלית לכדי 3–4 אחוזים לשנה בלבד.¹ משמעותי עוד יותר היה ערעור היציבות הכלכלית: שיעור האינפלציה השנתי הממוצע היה כ־7 אחוזים במחצית הראשונה של שנות ה־60 וכ־14 אחוזים בתחילת שנות ה־70, טרום מלחמת יום הכיפורים, והוא טיפס במדרגות לשיא של כמעט 400 אחוזים בין אמצע שנת 1983 לאמצע שנת 1985.² אין חולק שמדובר בהבדלים דרמטיים. פחות ברור עד כמה, אם בכלל, ניתן לייחס אותם להשפעות המלחמה. בהמשך נדונות השלכות כלכליות שהיו למלחמת יום הכיפורים בשלושה תחומים: גידול חריג בהוצאות הביטחון, התרחבות והתקבעות של סיוע החוץ הצבאי מארצות הברית, וההידרדרות למשבר אנרגיה עולמי. השלכות אלו, כנטען בחיבור זה, לא היו גורם מרכזי בעיצוב ההתפתחויות הכלכליות בישראל בשנות ה־70 וה־80.

תוצאה מובהקת אחת של המלחמה הייתה גידול חד בהוצאות הביטחון. הצריכה הביטחונית הכוללת בשנת המלחמה גדלה ריאלית בכ־64 אחוזים לעומת קודמתה, והמשיכה וגדלה בכ־15 אחוזים בשנתיים הבאות.³ כך הגיעה הצריכה הביטחונית הכוללת בשנת 1975 לשיא

1 למ"ס, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 2022, לוח 11.1.

2 Bruno, 1993, 50.

3 למ"ס, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 2022. א. לוח 2.

של כל הזמנים במונחים מוחלטים ויחסיים, ונטלה יותר מ־30 אחוזי תמ"ג.⁴ בצד הביקוש נוצר צורך דחוף לשקם את הצבא, להחזיר לכשירות ציוד ולהשלים מלאים שהידלדלו. כמו כן, בעקבות לקחי המלחמה גיבש צה"ל תוכנית להגדלה משמעותית של סדר הכוחות. בצד ההיצע נפתחו לישראל הזדמנויות חסרות תקדים לרכוש מערכות נשק חדישות בארצות הברית. אולם מבחינת ההשפעות על המשק, יש חשיבות להתחלקות הגידול בהוצאות בין צריכה מקומית ליבוא. מרבית התוספת לצריכה הביטחונית הכוללת נבעה מהיבוא הביטחוני הישיר.⁵ היבוא מומן, רובו ככולו, על־ידי מענקים והלוואות בתנאים נוחים שהעמיד הממשל האמריקני, ולכן לא השפיע, לפחות לא במישרון, על הפעילות הכלכלית המקומית. למעשה, רק לשליש מהגידול בהוצאות הביטחון הייתה השפעה על הפעילות הכלכלית המקומית. במונחים של תוספת להוצאה הציבורית, ההוצאה המקומית לביטחון תרמה כחמישית מהגידול בסך כל ההוצאה הציבורית באותן שנים, ואילו תרומת ההוצאה על היבוא הביטחוני הישיר הייתה כמעט כפולה.⁶ ושוב, ההבחנה חשובה: לגידול בהוצאה הציבורית, ובעקבותיו בגירעון בתקציב המדינה, מייחסים תפקיד מרכזי בהאצת האינפלציה בשנים שאחרי מלחמת יום הכיפורים. אלא שיבוא ביטחוני הממומן במענקים ובהלוואות מהממשל האמריקני, הגם שנרשם כהוצאה ציבורית ובחלקו מגדיל את הגירעון, אין לו, כשלעצמו, השפעה על התהליך האינפלציוני.

זאת ועוד: בתוך הצריכה הביטחונית המקומית, בין 1972 ל־1975 גדלה ריאלית בעיקר ההוצאה על עובדים,⁷ תוצאה של גידול במצבות כוח האדם במערכת הביטחון, בעוד הרכישות המקומיות מענפי המשק השונים, שהשפעתן על הפעילות הכלכלית רחבה יותר, גדלו בשיעור מתון בהרבה.⁸ בשנים הבאות, עד סוף העשור, המשיכה ההוצאה על עובדים לגדול, והרכישות המקומיות קטנו. לכן, לגידול בהוצאות הביטחון בעקבות מלחמת יום הכיפורים לא היו השפעות בולטות על המבנה הענפי של המשק, כמו אלו שאפיינו, למשל, את השנים שאחרי מלחמת ששת הימים. אומנם נמשכה הצמיחה המהירה של התעשייה הביטחונית המקומית, אך מאמצע שנות ה־70 ואילך היא ניזונה בעיקר מהתרחבות המכירות ליצוא.

4 שם, לוח 4.

5 היחס בין הצריכה הביטחונית הכוללת לתמ"ג גדל בין 1972 ל־1975 ב־11.2 נקודות־אחוז, בעוד היחס בין הצריכה הביטחונית המקומית לתמ"ג גדל ב־3.8 נקודות־אחוז, כשליש בלבד. שם, שם.

6 בנק ישראל, 2022, לוח ו'־נ'–(1).

7 חיילי חובה וקבע, אזרחים עובדי צבא, אזרחים אחרים במערכת הביטחון ומשרתים במילואים.

8 ההוצאה על עובדים גדלה בכ־60 אחוזים, והקניית המקומיות – בכ־37 אחוזים. למ"ס, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2022א, לוח 2.

תוצאה מובהקת אחרת של המלחמה הייתה התפנית שחלה בהתפתחות הסיוע הצבאי של ארצות הברית לישראל. עד מלחמת יום הכיפורים היה הסיוע ספורדי ובהיקף כספי נמוך ביותר.⁹ במהלך המלחמה הוטסו לישראל ב"רכבת אווירית" כמויות גדולות של נשק, תחמושת וחלפים לשימוש מייד, ולאחריה התמיד הסיוע ברציפות על פני שנים ארוכות, תוך שהוא גדל בהיקפו, משתנה בתוכנו, ומחליף את אופן הנתינה – מהלוואות למענקים. הסיוע הצבאי מילא כמה תפקידים: מבחינה צבאית הוא פתח בפני ישראל מקורות לרכש של מערכות נשק וחימוש מתקדמות ואפשר גישה לטכנולוגיות צבאיות חדישות וקנייה של רכיבים חיוניים, ומנקודת ראות מדינית הוא הוכיח את מחויבותה של ארצות הברית לקיומה של מדינת ישראל ואת תמיכתה בה. בהיבט הכלכלי התבטא הסיוע בהקצבות כספיות למימון הרכישות. בשנות ה-70 הראשונות הן הסתכמו בכ-300 מיליון דולר לשנה, ולאחר המלחמה גדלו למיליארד דולר לשנה במחצית השנייה של שנות ה-70, ול-1.4 מיליארד דולר לשנה במחצית הראשונה של שנות ה-80.¹⁰ לעת ההיא הייתה להקצבות הסיוע חשיבות רבה: בשנים 1974–1981 הן היו שקולות לכ-45 אחוזים מהגירעון בחשבון הסחורות והשירותים של מאזן התשלומים,¹¹ ואלמלא עמדו לרשות ישראל אי-אפשר היה לבנות עוצמה צבאית ללא פגיעה מרחיקת לכת ברמת החיים ובלי ריסון דרסטי של השקעות בפיתוח הכלכלה והשירותים הציבוריים האזרחיים. בשנים הבאות, בייחוד בשנות האלפיים, כאשר הפכה ישראל מ"משק לווה" ל"משק מלווה" והחלה לצבור רוזבות גדולות במטבע חוץ, פחתה במידה רבה חשיבותם של מענקי הסיוע כמקור של מטבע חוץ למשק.

סיוע חוץ גדול ורצוף לאורך זמן מעורר שאלות כלכליות חשובות: בצד הזכות, האם הקצבות הסיוע רק מנעו צמצום של שימושים אזרחיים, או גם – הודות לתכונת החילופיות של משאבים כלכליים (fungibility) – שחררו מקורות עצמיים שהוקצו לביטחון ואפשרו הגדלה של שימושים אזרחיים? ובצד החובה, האם היו לסיוע החוץ השפעות שליליות של "מחלה הולנדית"?¹² בפרט, בהתאמה למציאות בישראל באותה עת – האם נוצרה "אשליית מקורות" שהולידה תפיסה מנופחת של צרכים, גרמה להתרופפות המשמעת הפיסקלית, ודחתה יישום של צעדי מדיניות ושל רפורמות כלכליות הכרחיות? מלבד זאת

9 ליפשיץ, 2000. 481.

10 שם, שם.

11 שם, 175.

12 "מתנת טבע" שמיטיבה לפרק זמן מוגבל, אך פוגמת במבנה המשק ומחלישה את כושר התחרות שלו לטווח ארוך.

עולה השאלה כיצד השפיע הסיוע הצבאי על הרכב הוצאות הביטחון, והאם תכנון של הוצאות הביטחון תחת שתי מגבלות תקציב נפרדות – במטבע מקומי ובמטבע חוץ – לא גרם למבנה הוצאות שאינו אופטימלי? האם יבוא ביטחוני הממומן במענקים, שעלותו האלטרנטיבית נתפסה כנמוכה ולעיתים קרובות כשווה לאפס, דחק את הקניות בתעשייה המקומית ופגע בהתפתחותה, או שהרכישות מיצרנים אמריקנים במסגרת הסיוע הצבאי הניחו יסודות ליחסי גומלין מסועפים בין חברות תעשייתיות בארצות הברית ובישראל, ובחשבון כולל קידמו את התעשייה הישראלית בכלל ואת מגזר ההיי טק בפרט? לכל השאלות האלו אין תשובה חד-משמעית.¹³ הן מלמדות כי בצד היתרונות עלולות להיות לסיוע הצבאי גם חסרונות, וכי מאזן היתרונות והחסרונות עשוי להשתנות על פני זמן. בשנות ה־70 וה־80 היה המאזן, מן הסתם, חיובי.

מלחמת יום הכיפורים העמיקה גם את משבר האנרגיה של 1973 (משבר אופ"ק הראשון). אומנם תחילתו של המשבר לפני המלחמה וללא קשר לסכסוך הישראלי-ערבי, אך הוא החמיר במהלכה ובעקבותיה, כאשר מפיקות הנפט במזרח התיכון השתמשו בנשק הנפט – העלו בשיעור חד את מחירו וצמצמו את אספקתו – כדי לפגוע במדינות המערב שתמכו בישראל. ההשלכות, ביחוד על הכלכלה של מערב אירופה, היו קשות, וגררו ארצות רבות למיתון תוך כדי אינפלציה ("סטגפלציה"). דווקא בישראל הייתה השפעתו הישירה של המשבר קטנה: לא הורגש מחסור בדלק, שכן הנפט מהמקורות העיקריים – איראן, מקסיקו וסיני – המשיך לזרום כרגיל. עם זאת, לסטגפלציה העולמית שגרם המשבר הייתה תרומה להאטת הצמיחה הכלכלית, להאצת האינפלציה ולקשיים במאזן התשלומים.

אם ההשפעה של מלחמת יום הכיפורים על ההתפתחויות הכלכליות הייתה מינורית, מה גרם להאטה משמעותית בצמיחה ולהאצה דרסטית של האינפלציה לאחר 1973? מקוצר היריעה, די בכמה הערות. לגבי האטת הצמיחה, יש הסבורים כי לאחר צמיחה מהירה על פני תקופה ארוכה, בשנים 1950–1972, ובמיוחד אם מצרפים את שנות הצמיחה יוצאת הדופן שאפיינה את המשק היהודי לפני הקמת המדינה, ההתכנסות לשיעורי צמיחה נמוכים יותר הייתה בלתי נמנעת.¹⁴ אם בכל זאת מנתחים את הגורמים להאטה,¹⁵ הירידה

13 לדיון רחב יותר ראו ליפשיץ, 2000, 479–492. התייחסות לשנים מאוחרות יותר מביא חדד, 2020.

14 זעירא, 2018, 66–67. לפי חישוביו, אילו המשיכה ישראל לצמוח בקצב שבו צמחה עד 1972 היה התוצר לנפש משיג תוך שנים ספורות את זה של ארצות הברית.

15 בשיטת ניתוח מקובלת, גישת פונקציית הייצור המצרפית, שיעור צמיחת התמ"ג שווה לסכום משוקלל של הגידול בתשומות עבודה והון, ועוד הגידול בפריזון הכולל של גורמי הייצור.

בקצב הצמיחה הייתה קשורה לירידה בשיעור הגידול של תשומות עבודה, שמשקפת מצידה האטה בגידול האוכלוסייה, ועוד יותר מכך – לכמעט קיפאון בפריון הכולל של גורמי הייצור, כנראה בשל חוסר היציבות ששרר במשק.¹⁶ בשני המקרים, הקשר בין הגורמים להאטה ובין השלכות המלחמה, אם קיים, רופף למדי. לגבי התהליך האינפלציוני, תחילה הייתה ההערכה כי האינפלציה בישראל היא תוצאה של התרחשויות בכלכלה העולמית, אך ככל שהתהליך נמשך וקצב עליית המחירים הואץ, גמלה ההכרה שמדובר באינפלציה של ביקוש "תוצרת בית", פועל יוצא של גירעון הולך וגדל בתקציב המדינה ושל "חיים מעל האמצעים" של משקי הבית ושל המגזר הפרטי מול עוגה מצטמקת. הממסד הפוליטי לא הפנים בזמן את השינויים בתנאים החיצוניים (מיתון עולמי, משבר במחירים של חומרי גלם) והפנימיים (במיוחד האטת הגידול באוכלוסייה ובכוח העבודה), ולכך נוספה חולשתה הפוליטית של הממשלה בראשות מפלגת העבודה, חולשה שהיא כשלעצמה תוצאה של מלחמת יום הכיפורים, שהקשתה על נקיטת מדיניות מרסנת בלתי-פופולרית. אלא שההתנהלות הפופוליסטית נמשכה גם לאחר חילופי השלטון ב-1977. הממשלה בראשות מפלגת הליכוד ביקשה "להיטיב עם העם", כנראה מתוך חשש לאבד את השלטון ולחזור לספסלי האופוזיציה, או שניסתה ליישם בניהול הכלכלה תפיסות ליברליות שלא התאימו לנסיבות, ואולי, בפשטות, הייתה חסרת ניסיון. לענייננו, לצריכה הביטחונית הייתה אומנם תרומה מסוימת לעודפי הביקוש וללחצים האינפלציוניים, אך היא הייתה, כאמור, שולית, והלכה ופחתה, בו בזמן שרכיבים אחרים של הוצאה ציבורית גדלו במהירות.

16 ראו למשל אצל מצר, 1989, 77-81.

מקורות

- בנק ישראל (2022). **נספחים סטטיסטיים ונתונים משלימים לדוח בנק ישראל 2021**. ירושלים.
- זעירא, יוסף (2018). **כלכלת ישראל**. תל אביב: ספריית עליית הגג, ידיעות אחרונות וספרי חמד.
- חדד, ששון (2020). **חיוניותו של הסכם הסיוע לישראל – עלות מול תועלת**. בתוך ששון חדד, תומר פדלון, ושמואל אבן (עורכים), **התעשייה הביטחונית בישראל והסיוע האמריקאי**. תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי, מזכר 201, 117-127.
- ליפשיץ, יעקב (2000). **כלכלת ביטחון: התיאוריה הכללית והמקרה הישראלי**. תל אביב: משרד הביטחון – ההוצאה לאור ומכון ירושלים לחקר ישראל.
- למ"ס, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2022. **שנתון סטטיסטי לישראל 2022 – מספר 73**. ירושלים.
- למ"ס, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2022א. **הוצאות לביטחון בישראל 1950-2020**. פרסום מס' 1857. ירושלים.
- מצר, יעקב (1989). **האטת הצמיחה הכלכלית בישראל: תופעה חולפת או עידן חדש? בתוך יורם בן-פורת (עורך), המשק הישראלי – חבלי צמיחה**. תל אביב: עם עובד והמכון למחקר כלכלי בישראל על-שם מוריס פאלק, 74-107.

Bruno, Michael (1993). *Crisis, Stabilization, and Economic Reform*. New York: Clarendon Press.



ד"ר יעקב ליפשיץ, חוקר ומרצה לכלכלת ביטחון.

דוא"ל: lifshitz.yaacov@gmail.com