

התוצר, הביקושים וענפי המשק

1. קווי ההתפתחות העיקריים

שנת 1991 אופיינה בהמשך הגידול הניכר של רמת הפעילות המשקית, בהשפעת העלייה ההמונית. הגברת הפעילות ניוונה מהאצת גידולם של הביקושים המקומיים, בעוד שהיצוא פחת. הבנייה למגורים היא שתרמה את התרומה המכרעת להתרחבותם המהירה של השימושים המקומיים (ללא יבוא ביטחוני ישיר), שגדלו ריאליית בכ"4.12 אחוזים ב"1991 (לוח ב'-1). גידולם המואץ של השימושים המקומיים לא תורגם להחשת גידולו של התוצר, אלא לגידול ניכר של עודף היבוא; התוצר המקומי הגולמי גדל ריאליית בכ"9.5 אחוזים, והתוצר העסקי גדל ב"7 אחוזים, בדומה לשיעור גידולו בשנה שעברה¹. עודף היבוא האזרחי, שהיווה ב"1990 כ"4.9 אחוזים מכלל הכנסות המשק, הגיעה השנה ל"7.1 אחוזים (לוח ב'-7) — התפתחות המשקפת עלייה ניכרת של היבוא לפעילות שוטפת וירידה בת 2.3 אחוזים של היצוא. התרחבות התוצר נשענה על גידול נמשך של הפריון וניצולת ההון ועל עלייה רבה של התעסוקה (לוח ב'-4). עם זאת הגידול הרב של היצע העבודה, במיוחד בקרב העולים החדשים, עלה בעוצמתו על גידול התעסוקה, וכך גדל שיעור האבטלה מ"9.6 אחוזים לכ"10.6 אחוזים, תוך ירידה של השכר הריאלי בסקטור העסקי ועלייה בשירותים הציבוריים. הענף המוביל בהאצת הפעילות היה ענף הבנייה — בהשפעת צורכי הדירור הגדולים של העולים ומעורבותה הרבה של הממשלה בבנייה. הפעילות הערה בבנייה תרמה רבות להמשך התרחבותם המהירה של הענפים המספקים לה את תוצרתם — בעיקר בתעשייה ובתחבורה. שיעור האינפלציה, על פי מדר המחירים לצרכן, הגיע השנה לכ"18 אחוזים, ובכך לא חרג ממדרגת האינפלציה המאפיינת את המשק מאז הפעלת תכנית הייצוב הכלכלית ב"1985. עליית מחירי התוצר העסקי, שהתמתנה במידה ניכרת בשנת 1990, הואצה אשתקד לשיעור גבוה במקצת מזה הרווח מאז הייצוב, תוך עלייה נמשכת במחירים היחסיים של המוצרים הלא-סחירים. (ראה סעיף 2 להלן). ההתפתחויות במהלך השנה לא היו אחידות; עוד בסוף שנת 1990 נסתמנה התמתנות בפעילות המשקית. התמתנות זו נבעה, בין השאר, מהתגברות המתח הפוליטי בתחילת המשבר במפרץ ופגיעה במיוחד בתיירות. בראשית 1991, בחודשי המלחמה, נשתרר שפל בפעילות, אולם מיד אחרי המלחמה נתחדשה ואף הואצה עליית הפעילות. לקראת סוף השנה נסתמנה שוב האטה, והיא נמשכה גם בראשית 1992. האטה זו מבטאת בעיקר את מיצוי של הכוח הגלום בבנייה להנעת תהליך הצמיחה (דיאגרמה ב'-11).

רמתה הגבוהה של הפעילות ב"1991 משקפת הרחבת ביקוש ניכרת לצד הרחבת היצע מתונה יותר מזו של הביקושים. התפתחויות אלה הושפעו בעיקר מגל העלייה העצום: מאז חידוש העלייה ההמונית ועד סוף 1991 הגיעו לארץ כ"400 אלף עולים, וכך גדלה אוכלוסיית ישראל בשנתיים האחרונות בשיעור שנתי ממוצע של כ"4.6 אחוזים — לעומת כ"1.7 אחוזים בשנים שקדמו לגל העלייה — שיעור שהמשק לא ידע כמותו זה שנים רבות. מטבע הדברים, הטביע גל העלייה את חותמו בכל אפיקי הפעילות — הן

¹ נתוני החשבונאות הלאומית בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נקובים החל מ"1991 במחירי 1990, ואילו נתוני השנים הקודמות (כולל 1991) נקובים, כבעבר, במחירי 1986. שינוי זה יוצר "שבר" בסדרות הנתונים השונות, ומקשה לעיתים על הניתוח. כך, למשל, גדל התמ"ג העסקי ב"1991 על פי מחירי 1990 ב"7 אחוזים, בעוד ששיעור גידולו במחירי 1986 היה כ"5.3 אחוזים בלבד. לכן יש להיזהר בהשוואות שיעורי השינוי של 1991 לאלה של שנים קודמות.

לוח ב' - 1

המקורות והשימושים, 1981 עד 1991

השינוי לעומת השנה הקודמת									במחירים שוטפים (מיליוני ש"ח) 1991	
במחיר		בכמות								
		ממוצע -1990	ממוצע -1988	ממוצע -1986	ממוצע -1981	ממוצע -1985				
1991	1990	1991	1990	1989	1991	1989	1987	1985		
(אחוזים)										
ה מקורות										
21.5	15.8	5.9	5.4	1.7	5.6	2.2	5.0	3.0	134,756	התוצר המקומי הגולמי
11.0	13.0	15.8	9.0	-6.9	12.4	-4.6	14.2	3.8	61,694	יבוא הסחורות והשירותים ¹
10.4	13.0	15.8	8.5	-1.7	12.1	-0.6	13.7	4.5	56,627	מזה: היבוא האזרחי של סחורות ושירותים
18.0	14.8	9.0	6.6	-1.4	7.8	-0.3	8.3	3.3	196,450	סך המקורות
ה שימושים										
17.9	15.9	7.6	5.3	0.0	6.5	2.1	11.8	4.4	82,423	הצריכה הפרטית
21.8	17.2	3.4	4.9	-8.6	4.1	-5.6	3.4	1.1	40,051	הצריכה הציבורית
22.4	18.1	1.8	3.2	0.8	2.5	1.6	0.7	1.6	34,984	מזה: הצריכה הציבורית למעט יבוא ביטחוני ישיר
16.6	14.2	43.4	22.6	-4.5	32.6	-1.9	6.4	0.0	32,897	ההשקעה הגולמית המקומית
16.9	13.4	41.8	19.6	-3.7	30.2	-2.1	6.3	0.3	31,968	מזה: ההשקעה בנכסים קבועים ²
18.6	16.0	12.4	7.6	-0.6	10.0	1.3	7.9	2.7	150,304	השימושים המקומיים למעט יבוא ביטחוני ישיר
15.8	11.3	-2.3	3.0	3.9	0.3	1.0	8.4	5.2	41,079	ערך היצוא בשוק המקומי ³
18.0	14.8	8.8	6.4	0.6	7.6	1.2	8.0	3.5	191,383	סך השימושים למעט יבוא ביטחוני ישיר
18.0	14.8	9.0	6.6	-1.4	7.8	-0.3	8.3	3.3	196,450	סך השימושים
									2,314	התשלומים לגורמי ייצור בחו"ל נטו
									132,442	התוצר הלאומי הגולמי (במחירי שוק)
										התוצר המקומי הגולמי של הסקטור העסקי (במחירי שוק) ⁴
20.1	12.8	7.0	6.6	2.0	6.8	2.2	7.1	3.5	92,461	

(1) היבוא על בסיס ס"פ: אינו כולל תשלומים לגורמי ייצור בחו"ל ותשלומי ריבית של הסקטור הציבורי לחו"ל.

(2) למעט השינוי במלאי.

(3) היצוא: אינו כולל תקבולים מגורמי ייצור בחו"ל ותקבולי ריבית של הסקטור הציבורי מחו"ל.

(4) התוצר המקומי הגולמי, למעט תוצר השירותים הציבוריים, המלכ"ר ושירותי הדיוור.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח ב' - 2

אינדקסורים לרווחיות הסקטור העסקי ולהתפתחות ההשקעה, 1982 עד 1991

1991	1990	1989	1988 -1989	1986 -1987	1982 -1985
(מדדים, 1986 = 100)					
עלות העבודה לשעת עבודה במחירי תוצר					
106.4	110.4	107.1	108.0	103.9	90.4
99.3	101.7	95.8	98.8	100.9	89.5
עלות העבודה ליחידת תוצר					
97.0	102.4	103.4	104.4	102.3	93.7
90.3	93.5	92.1	94.3	98.9	92.5
(אחוזים)					
שיעור התשואה של ההון הגולמי					
14.7	12.0	11.4	11.1	11.0	13.9
14.3	12.6	13.1	12.3	9.7	12.7
26.3	26.4	31.2	36.2	51.1	348.3 ¹
6.9	10.5	13.1	13.1	13.8	13.5 ¹
25.5	22.7	33.5	32.6	33.0	337.6 ¹
התשואה הריאלית ברוטו לפדיון של איגרות חוב					
2.9	1.9	2.5	3.5	5.8	3.4
24.0	26.1	27.0	29.0	32.7	25.2
18.4	20.0	21.7	23.1	25.7	12.9
41.0	43.5	45.0	45.0	53.0	61.0
18.3	15.6	13.5	14.5	15.4	18.0
6.5	6.5	6.3	6.3	6.1	5.9

(1) ממוצע לשנים 1983 עד 1985.

(2) הריבית הממוצעת, משוקללת בכמויות על האשראי השקלי הלא-צמוד.

(3) במנחים דולריים.

(4) ממוצע משוקלל על פי הרכב האשראי בפועל. אומדן של מחלקת המחקר בבנק ישראל.

(5) בניכוי הטבות אשראי והעברות הון לעסקים; כולל מס על שכר מנהלים.

במישרין והן בעקיפין, דרך הציפיות להתרחבותה של הפעילות המשקית. נראה, כי בר כבר עם התעצמות השפעתה על היצע התוצר ב־1991, השפיעה העלייה, גם השנה, בעיקר על הביקושים. השפעה מהירה יותר על הביקושים היא תופעה אופיינית לגלי עלייה בשנות קליטתם הראשונות. עם זאת, ההתפתחויות בתחומי הביקוש וההיצע משקפות יותר מכול את סדר העדיפויות שנקטו מעצבי המדיניות בהיערכות לקליטת גל העלייה.

בשלבם הראשונים של גל העלייה סברו מעצבי המדיניות, כי צורכי הדיור של העולים שכבר הגיעו, ושל אלה העתידים לעלות בקרוב, מחייבים גידול מאסיבי לאלתר של מלאי הדירות — ולו במחיר העמקה משמעותית של המעורבות הממשלתית. ואכן, הגידול המרשים ביותר של הפעילות נזקף השנה לבנייה למגורים, בעיקר בזימה הציבורית. מדיניות התעסוקה של הממשלה היתה שונה בתכלית מהמדיניות בתחום הבנייה: הוחלט כי מוטב לאפשר למגזר העסקי לקלוט בהדרגה את העולים בהתאם לשיקוליו הכלכליים — ללא יזמה ממשלתית לקליטה ישירה של העולים בתעסוקה (הקמת מפעלים ממשלתיים). הממשלה, מצדה, היתה אמורה לעשות לשיפור התנאים להגברת הפעילות היצרנית באמצעות שורת רפורמות וצעדי עידוד ישירים. החלטה זו מושתתת על הגישה, שתמריצים להגברת פעילותו של הסקטור העסקי עדיפים על מעורבות ממשלתית ישירה בתעסוקה, שאמנם עשויה לסייע ביצירת מקורות תעסוקה למובטלים בטווח הקצר, אולם — כפי שמלמד הניסיון — עלולה להיות לרועץ בטווח הארוך יותר, בהנצחת עיוותים בהקצאת המקורות. עתידו של המשק תלוי בפיתוח המואץ של תעשיות שפניהן ליצוא — מנוף הצמיחה — ולכך נדרשות התמחויות, יזמות ומיומנויות, המצויות רק במגזר העסקי. צורך זה גובר לנוכח חשיפתו של המשק לתהליך המואץ של "הסרת חומות" והפחתת מכסים בכלכלה הבינלאומית.

ההתפתחויות המשקיות בשנתיים האחרונות ובעיקר ב־1991 משמשות במידה רבה כבואה למכלול הצעדים שנקטו בפועל במסגרת יישומה של האיסטרטגיה הכוללת של הממשלה. פעילותה הנמרצת של הממשלה בתחום הבנייה אכן הביאה לעלייה תלולה של מספר התחלות הבנייה וסיומיה, אולם היתה מעל ומעבר לנדרש, גם משנתברר לכול כי ממדי העלייה נמוכים משמעותית מהתחזיות הראשונות. יזמה מופרזת זו גרמה לכוזבו משאבים ולהגברת אי הוודאות, לנוכח הסתת מרכז הכובד של הפעילות למגזר שאין בכוחו להניע תהליך צמיחה לאורך זמן. (ראה סעיף הבנייה בפרק זה.)

במסגרת המדיניות הכוללת ננקטו גם צעדי עידוד ישירים לכלל המגזר העסקי, בהם: (א) מתן ערבויות ממשלתיות לאשראי בגין השקעות בנכסים קבועים; (ב) העלאת שיעורי הפחת על מכונות וציוד ל־100 אחוזים; (ג) הפחתה מסוימת של המסים על עבודה; (ד) סובסידיה להעסקת עובדים נוספים באמצעות השתתפות בשכרם; (ה) השתתפות בהכשרה המקצועית של עובדים חדשים; (ו) ביטול הצמדת שכרם של העובדים בחברות היצרניות של הסקטור הציבורי לשכרם של העובדים בשירותים הציבוריים; (ז) מתן היתר להקמת לשכות עבודה פרטיות.

ביישומם של שורת צעדים אלה לא היה כדי להסיט את המשק לתוואי צמיחה מבטיח יותר, לנוכח ריכוז משאבים רבים בבנייה, כמפורט לעיל, ובשל אי נחישות מספקת בביצוע רכיבים מרכזיים אחרים בתכנית הממשלה, כמו הרחבה משמעותית של ההשקעות בתשתית, הפחתה רבה יותר של המיסוי, בעיקר בתחום העבודה, וקידום רפורמות שהוחל בהן בתחומי שוק העבודה, הסחורות וההון. יישום צעדים אלה בעקיבות היה מקטין את אי־הוודאות במשק, ממריץ את הפעילות וההשקעות וממתן את היחלשות זרם העלייה בחודשים האחרונים. (ראה פרק א').

א. השימושים המקומיים והיצוא

התופעה הבולטת ביותר בצד הביקושים המקומיים היא השינוי החריף בהרכבם. הגידול המרשים ביותר בצד הביקושים נרשם השנה בהשקעה בבנייה למגורים: זו עלתה ריאלית בכ־76 אחוזים, לאחר גידול בן 15 אחוזים אשתקד (לוח ב'–8). ההשקעות בענפי המשק הוסיפו להתרחב גם השנה, בהשפעת גידול הפעילות והציפיות להמשך ההתרחבות, וחלק מגידול זה מבטא הקדמת השקעות, הקשורה בהסדרי פחת מואץ. הרגש המרכזי שניתן לבנייה משתקף היטב גם בהרכב ההשקעות בענפי המשק: יותר מרבע מהגידול נזקף להשקעות בענף הבנייה ובענפי התעשייה המספקים לו תשומות — הרבה מעבר למשקלם של ענפים אלה בתוצר ובמלאי ההון. לעומת זאת גדלו ההשקעות ביתר ענפי המשק בשיעורים נמוכים יותר, שערדין אין בהם כדי להביא את מלאי ההון לרמה שתאפשר הרחבה משמעותית של הפעילות. תופעה זו בולטת בעיקר בענפי התשתית ובענפי היצוא, שמלאי ההון שלהם מתיישן במהירות.

הצריכה הפרטית גדלה השנה בכ־7.6 אחוזים, שהם כשני אחוזים לנפש. גידולה המתון־יחסית של הצריכה הפרטית לנפש מבטא, בין היתר, את עליית משקלם היחסי של העולים, שהצריכה הממוצעת שלהם נמוכה מזו של הוותיקים, כמתחייב מהכנסתם בשנות הקליטה הראשונות. גם צריכתם של משקי הבית הוותיקים (למעט בני־קיימא) גדלה בשיעור נמוך־יחסית, עקב מתינותו של גידול ההכנסות משכר ומתשלומי העברה. השפעת העלייה על הביקושים ניכרה גם בצד הצריכה הציבורית האזרחית, שגדלה השנה בכ־5.1 אחוזים, בהשפעת הענקת שירותים אזרחיים בתחומי החינוך, הבריאות והרווחה, וזאת נוסף על ההוצאה הישירה לקליטת העלייה באמצעות תשלומי העברה. (ראה פרק ה') לעומת זאת פחתה הצריכה הביטחונית מייצור מקומי, והיבוא הביטחוני גדל בשיעור ניכר.

בניגוד לגידול הרב של הביקושים המקומיים, ירד היצוא בכ־2.3 אחוזים. התפתחות זו מוסברת בחלקה בגורמים מיוחדים, ובראשם השפל הכלכלי ששרר השנה בעולם ומלחמת המפרץ, שגרמה למשכר בתיירות ולביטול הזמנות ליצוא (פרק ו'). נראה, כי במקביל להאטת הביקושים בחו"ל נפגעה גם רווחיותו היחסית של היצוא, כמשתקף בעלייה מתונה יותר של מחיריו ביחס לשימושים המקומיים.

ב. היצע התוצר העסקי

התפתחות ההיצע הושפעה מאוד מהיקפו של גל העלייה ומאפייניו המקצועיים. כשני שלישים מן העולים הרבים שהגיעו לארץ בתקופה זו הם בגיל העבודה. העולים מצטרפים לכוח העבודה במהירות גדולה יחסית, ומגדילים מאוד את היצע העבודה (פרק ד'). לאחר שבשנת 1990 היתה השפעתם על ההיצע מוגבלת, שכן רובם הגיעו בסוף השנה, הרי ב־1991 לא הדביק קצב גידולו של הביקוש לעובדים את זה של ההיצע, וגרם להגמשה מסוימת של שוק העבודה, שאיפשרה לעודף ההיצע להתבטא חלקית בירידת השכר הריאלי ובהגדלת רווחיותו של המגזר העסקי. העלות הריאלית לשעת עבודה במגזר העסקי ירדה השנה בכ־3 אחוזים (לוח ב'–2). עם זאת, הגמשה רכה יותר של שוק העבודה, בעיקר במגזר הסחיר, יכלה כשלעצמה לתרום ליצירת מקומות תעסוקה רבים יותר. (עלייתו של השכר הריאלי במגזר הציבורי השנה עמדה בסתירה לכך.) הגמשה זו לא הושגה — הן בשל קשיחיות מוסריות, הנעוצות בחוקים ובהסכמים קיבוציים שרווחים במשק הישראלי זה שנים רבות — אם כי עוצמתן נחלשה השנה — והן מפני הקושי להתאים את ההון האנושי הגלום בעלייה לצורכי המשק בתוך פרק זמן כה קצר (פרק ד'). הרחבת ההיצע נתמכה גם בהמשך גידולו של הפירון — אם כי בשיעור מתון מזה של אשתקד — ובהגברת ניצולת ההון. גורם מרכזי שתרם להתרחבות ההיצע קשור בשורה של תמריצים והקלות רבות היקף מטעם הממשלה לענף הבנייה, שהוביל השנה את הצמיחה: אלה פעלו לצמצום אי־הוודאות

בענף ולהעלאה ניכרת של רמת רווחיותו. השפעתם של התמריצים שניתנו לכלל המגזר העסקי במסגרת המדיניות הכוללת של הממשלה היתה כנראה מוגבלת יחסית, כמתואר לעיל. שיפור הרווחיות הושג גם הודות לירידת מחיריהן העולמיים של התשומות לייצור. העלאת שיעורי המסים העקיפים פעלה לצמצום רווחיותו של המגזר העסקי, והשפעה זו קווצה חלקית בלבד על ידי הפחתת המסים הישירים. בכך נתנה מדיניות המסים תמריץ שלילי להגדלת הפעילות, בסתירה למדיניות הרצויה כלפי הסקטור העסקי. שיעור פיתוחו של השקל לעומת סל המטבעות בשנת 1991 דמה לזה של השנה הקודמת, וגם הריביות הנומינליות על האשראי לטווח קצר נותרו יציבות בממוצע שנתי. מאחר שקצב עליית המחירים לא השתנה, נותרו הריביות הריאליות (בריעבד) קבועות. עם זאת, הריבית הריאלית במהלך השנה לא היתה יציבה. עליית הריבית הריאלית לטווח ארוך בשנת 1991 נובעת בחלקה מגיוס ההון המוגבר של הממשלה (פרק ז'), אולם היתה גם תגובה לגידולו של הביקוש להשקעות. מלחמת המפרץ גרמה אף היא להפסד מסוים בתוצר ובפריזון, אך עיקר השפעתה התבטא בדחייה של פעילות. אלא שמעבר להשפעתה הישירה, גרמה המלחמה להגברת אייזורים במשק, וכתוצאה מכך — לבלימת תנופת ההשקעות.

ג. השינויים בהרכב התוצר ב-1991

השפעתם של הגורמים שפעלו להרחבת היצע התוצר היתה, כנראה, חזקה מזו של הגורמים שפעלו לבלימתו. התוצר העסקי גדל השנה, כאמור, בכ־7 אחוזים, שיעור המשקף יציבות יחסית של התוצר לנפשו. לנוכח המשך שיפור הרווחיות — כמשתקף בעלייתו התלולה של שיעור התשואה להון (לוח ב') — היה ניתן לצפות השנה לגידול רב יותר של התוצר על רקע האצת הביקושים — אולם לא כך היה, מכמה סיבות: המרכזיות שבהן קשורה בשינוי החרף של הרכב הביקושים, שהתבטא בעיקר בעליית משקלה של הבנייה למגורים. בלוח ב'—3 מופיעים אינדיקטורים לעוצמת השינוי בהרכב הביקושים. (החישוב מוסבר בלוח). השימושים העסקיים, המופנים לתוצר העסקי וליבוא, אכן גדלו ב-1991 בשיעור גבוה בהרבה מזה של התוצר העסקי — כ־8 אחוזי גידול לעומת כ־6 עד 7 אחוזים, בהתאמה. עם זאת, עצם השינוי בהרכב הביקושים — כלומר עליית משקלו של הביקוש למוצרים שאין להם תחליפים קרובים מייצור מקומי (כלי רכב והשקעות במכונות וציוד מיבוא) — חייב הסטה למוצרי יבוא. כך גדלו השימושים שהתוצר יכול לספקם בכ־6 אחוזים בלבד — שיעור דומה לזה של גידול התוצר. גורם נוסף שבלם את גידולו של התוצר קשור באיזורים האחרים שבה פעל המגזר העסקי השנה, כמתואר לעיל. עוד עולה מלוח ב'—3, כי למרות התרחבותו המרשימה של תוצר ענף הבנייה וספחיו, גדלו שימושי הבנייה מעל ומעבר לגידול התוצר. במשק, המתרחב באופן מאוזן — כלומר ללא שינוי מהותי בשיטות הייצור ובהרכב השימושים — אם אין שינוי במחירי היבוא לעומת המחירים המקומיים, גדל התוצר בשיעור גידולם של השימושים המקומיים, והרכבו נותר יציב. העלייה התלולה והפתאומית למדי של הביקושים בענף הבנייה מצאה את המגזר היצרני בלתי ערוך לספק אותם במלואם מיד, בשל מחסור ניכר בהון פיס. אופיים החרף והארעי של הביקושים השנה הפך לבלתי כדאית הגדלה רבה של מלאי ההון בענפים, שהביקוש הרב לתפוקתם הוא זמני — שכן ספק אם לאחר שוך גל הבנייה יהיה ניתן לנצל לשימושים חלופיים את תוספת ההון הכרוכה בהיענות מלאה לביקושים. וכן, למרות גידולן הרב של ההשקעות במגזר זה בשנתיים האחרונות, היתה הרחבת מלאי ההון מצומצמת יחסית לגידול התוצר. תופעה זו בולטת במיוחד בענפי תעשייה המספקים תשומות לענף הבנייה. לכן, למרות קליטתם המואצת של עובדים במגזר זה, עליית הפריזון והגברת ניצולת ההון, סופק חלק מהביקושים במוצרים מיובאים, שעד כה לא היה נהוג לייבאם, בשל הוצאות הובלה גבוהות. השפעתם החזקה של התמריצים לקיצור משך הבנייה אף גרמה למעבר לשיטות ייצור מהירות יותר — המאופיינות בעתירות גבוהה של חומרים ורכיב נמוך של ערך מוסף. הממשלה מצדה גם תרמה במישורן להגדלת התפוקה והיבוא באמצעות יבוא קראוואנים ומגורונים, בהעריכה שצורכי הדירור הגדולים מחייבים זאת.

לוח ב' - 3

אינדקסורים להשפעת הבנייה על הפעילות העסקית, 1990 ו-1991
(שיעורי שינוי שנתיים)

השימושים						
התוצר לשעת עבודה	המועסקים	ההשקעות במכונות וציוד	התוצר העסקי ³	העסקיים	השימושים	
				הפוטנציאליים בתוצר ²	העסקיים ¹	
1990						
4.1	2.0	19.0	6.2	5.4	6.2	סך הכול
3.3	7.7	60.1	11.3	9.7	9.7	בנייה
4.2	0.9	16.5	5.1	5.2	6.1	אחר
1991						
1.6	4.6	21.3	6.3	6.2	8.0	סך הכול
9.0	15.5	116.4	25.9	49.1	49.1	בנייה
0.4	2.2	13.4	2.7	4.0	6.1	אחר

(1) הצריכה הפרטית של משקי בית למעט שירותי דיור + קניות מקומיות של הממשלה + השקעות בנכסים קבועים + יצוא.

(2) השימושים העסקיים בניכוי יבוא כלי תחבורה והשקעות במכונות וציוד מיבוא.

(3) גידולם של התוצר ורכיביו נאמד על-פי מדידה מצד הענפים.

העלייה התלולה של ההשקעות בבנייה למגורים בשנתיים האחרונות באה בשעה שמחירי התשומות בעולם (במונחי דולרים) היו במגמת ירידה. לעומת זאת לא נרשמה ירידה מקבילה של מחיר התשומות המקומיות, והוא אף עלה מעבר לשיעור הפיחות של השקל ביחס לדולר. שינוי זה במחירים היחסיים, כשלעצמו, מסביר את המעבר לשימוש בטכנולוגיות עצימות יבוא במגזר הבנייה, אולם מבטא גם את המחסור הרב בתשומות מייצור מקומי. מחסור זה הוא שאיפשר לתשומות מייצור מקומי להתייקר מעבר לתשומות מיבוא, למרות היותן חשופות, במידה זו או אחרת, לתחרות מחו"ל, וכך — להגדיל את רווחיותם של אותם ענפים.

השימושים שאינם קשורים במישרין לבנייה וליבוא עלו בשנת 1991 בכ-4 אחוזים בלבד (לוח ב'-3); במלים אחרות: למעלה ממחצית הגידול של השימושים שהתוצר יכול לספקם נבע מהבנייה למגורים. שיעור גידולו של התוצר שאינו קשור במישרין עם הבנייה הגיע השנה לכ-3 אחוזים בלבד — שיעור נמוך בהשוואה לזה של שנת 1990. הסבר למתינותו של גידול התוצר קשור אף הוא להרכב השימושים ולמאפייניהם: השימושים המקומיים הקשורים לתוצר המשיכו לגדול בשיעור נמוך יחסית, כמפורט לעיל, וגם בצריכה הפרטית ניכרה הסטה מסוימת ליבוא, בעיקר במוצרים בני קיימא. (ראה סעיף 4.) זאת ועוד: אחד הרכיבים המרכזיים של השימושים הוא היצוא, שהוא "עצים תוצר" בהשוואה ליתר השימושים, ולכן תרומת השינוי בו לסך השימושים קטנה מתרומתו לתוצר. בשנת 1991 היתה תרומתו של היצוא לגידול התוצר שלילית; לנוכח השפעתו הרבה של היצוא על התוצר ועל חוסנה של הצמיחה, נשאלת השאלה, מדוע היצוא לא גדל יותר. הטענה, שירידת הביקושים העולמיים ומלחמת המפרץ הם שמנעו עלייה רבה יותר של היצוא, מחלישה מאוד את הצורך לתת הסבר נוסף לגידולו המתון-יחסית של התוצר; ואולם, אם נראה ב-1991 שנה נוספת ברצף של שנים שבהן מצטמצם חלקו של היצוא בסחר

לוח ב' - 4

התוצר המקומי הגולמי, פריון העבודה והפריון הכולל בסקטור העסקי, 1981 עד 1991
(אחוזים)

1991	1990	1989	¹ 1990 -1991	¹ 1988 -1989	¹ 1986 -1987	¹ 1981 -1985	
ההרכב הענפי של התוצר במחירי 1986							
7.0	8.0	7.4	7.5	7.3	7.4	7.5	החקלאות
28.9	29.0	29.2	29.0	29.8	31.7	31.0	התעשייה
14.6	14.7	14.7	14.7	14.6	14.5	14.3	התחבורה והתקשורת
3.4	3.5	3.5	3.4	3.5	3.5	3.5	החשמל והמים
11.1	9.4	9.0	10.3	9.0	8.6	10.5	הבנייה
35.0	35.4	36.2	35.2	35.8	34.3	33.2	המסחר והשירותים
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך כל הסקטור העסקי
השינוי בתוצר לפי תקופות משנה							
-6.5	14.7	5.8	4.1	0.6	5.3	5.6	בחקלאות
5.7	5.6	-1.9	5.7	-2.4	5.1	3.7	בתעשייה
6.1	5.8	3.4	5.9	1.8	5.1	4.2	בתחבורה והתקשורת
6.0	6.0	0.0	6.0	1.0	6.3	3.1	בחשמל ומים
25.0	10.8	3.8	17.9	3.3	4.2	-3.2	בבנייה
4.9	4.0	4.0	4.5	4.0	7.1	4.1	במסחר ובשירותים
6.3	6.2	2.1	6.3	1.3	5.7	3.2	בסך כל הסקטור העסקי
פריון העבודה — התוצר לשעת עבודה							
4.6	28.2	6.8	16.4	5.5	5.1	4.8	בחקלאות
1.0	4.6	-1.4	2.8	-0.0	1.9	2.4	בתעשייה
3.1	3.0	5.8	3.0	2.3	1.1	4.4	בתחבורה והתקשורת
8.0	-7.8	1.4	0.1	-4.7	1.0	6.4	בחשמל ומים
6.7	-0.9	-1.3	2.9	3.3	2.9	-3.5	בבנייה
1.3	2.2	-0.1	1.8	-1.2	2.8	0.5	במסחר ובשירותים
1.7	3.8	0.7	2.7	0.4	2.7	1.6	בסך כל הסקטור העסקי
הפריון הכולל — התוצר ליחידה משוקללת של הון ועבודה							
1.4	22.5	6.6	11.9	3.9	5.0	4.0	בחקלאות
1.6	4.3	-2.4	3.0	-1.9	1.7	1.2	בתעשייה
3.5	3.6	4.0	3.5	1.0	1.8	3.6	בתחבורה והתקשורת
4.4	-4.3	-0.7	0.0	-4.1	2.0	2.6	בחשמל ומים
10.3	1.5	-0.2	5.9	3.4	4.0	-3.3	בבנייה
1.1	1.8	-0.1	1.5	-1.0	2.7	-0.2	במסחר ובשירותים
2.4	4.3	0.0	3.3	-0.3	2.8	0.9	בסך כל הסקטור העסקי

(1) ממוצעים שנתיים.

לוח ב' - 5א'

חלוקת סך השימושים העיסקיים בין סחירים לבלתי סחירים¹, 1981 עד 1991
(שיעורי שינוי ריאלי, אחוזים)

	ממוצע			ממוצע			
	1991	1990	1989	1988	1987	1986	
הצריכה הפרטית							
סחירים ²	11.4	8.4	-2.7	6.3	5.7	11.9	8.4
סחירים למעט בניימא	9.2	6.6	-0.4	6.5	5.1	10.9	7.9
בלתי סחירים ³	3.8	2.4	2.7	2.3	3.0	3.5	4.2
בלתי סחירים למעט דיור	4.7	2.4	3.1	2.5	3.4	4.3	4.5
הצריכה הציבורית (למעט יבוא ביטחוני)							
סחירים ⁴	-1.0	5.0	1.9	0.6	2.0	2.5	3.9
השקעה							
סחירים ⁵	33.9	28.6	-10.3	-2.6	17.4	2.4	10.8
בלתי סחירים ⁶	50.3	9.7	4.9	2.6	21.6	0.3	-3.2
יצוא	-2.3	3.0	3.9	-1.7	1.5	6.0	4.6
סך כל הבלתי סחירים	14.6	4.0	3.2	2.4	7.3	2.7	2.2
סך כל הבלתי סחירים למעט דיור	20.7	4.8	3.7	2.6	9.7	2.8	1.3
סך כל הסחירים	7.0	7.6	-0.3	1.3	4.8	7.0	6.0
סך כל הסחירים למעט בני קיימא	5.9	7.0	0.7	1.0	4.5	6.4	5.8
סך כל הסחירים למעט יצוא	13.5	11.1	-3.3	3.5	7.1	7.9	7.6

- (1) מבטא חלוקה גסה של השימושים בין סחירים ובלתי סחירים (ייתכנו בלתי סחירים ברכיבים שהוגדרו כסחירים ולהפך).
- (2) ההוצאה לצריכה של משקי בית למעט שירותי דיור ושירותים אחרים.
- (3) ההוצאה לצריכת שירותי דיור ושירותים אחרים.
- (4) מורכב מקניות שוטפות (אורחיות) בלאי בשיעור של 46 אחוזים; למעט קניות ביטחוניות בסעיפים בניה ועבודות עפר.
- (5) השקעה בציד, מכונות וכלי תחבורה.
- (6) השקעה במכנים ועבודות בניה אחרות.

העולמי, עלינו למצוא הסבר נוסף להתכווצות היחסית של היצוא, וזאת במסגרת רחבה ובסיסית יותר. מסגרת זו קושרת את הסבר השינויים הריאליים ביצוא לשינויים במחירו היחסי.

ד. התוצר העסקי ושער החליפין הריאלי

היחס שבין מחירי המוצרים הסחירים (יצוא, יבוא ותחליפיהם הקרובים) למחירי הלא-סחירים משמש הגדרה מקובלת לשער החליפין הריאלי של המשק. מחיר יחסי זה — חשיבותו רבה בהערכת התמורות הכלכליות במשק, ועל כן הוא משמש כלי מקובל להערכת המדיניות ולשינויים המתבקשים בה. שער החליפין הריאלי, ככל מחיר יחסי אחר, מושפע מכוחות הביקוש וההיצע הפועלים במשק. תהליך הייסוף הריאלי, המלווה את המשק מאז ראשית שנות השמונים, נמשך בשנתיים האחרונות, לאחר שנבלם קמעה ב-1989. על כך מלמדת ירידת מחיריהם של השימושים הסחירים ביחס למחירי השימושים הבלתי סחירים (לוח ב'-5). התפתחויות אלה הושפעו במידה רבה מגל העלייה, שרישומו ניכר, כאמור, היטב

לוח ב' - 5

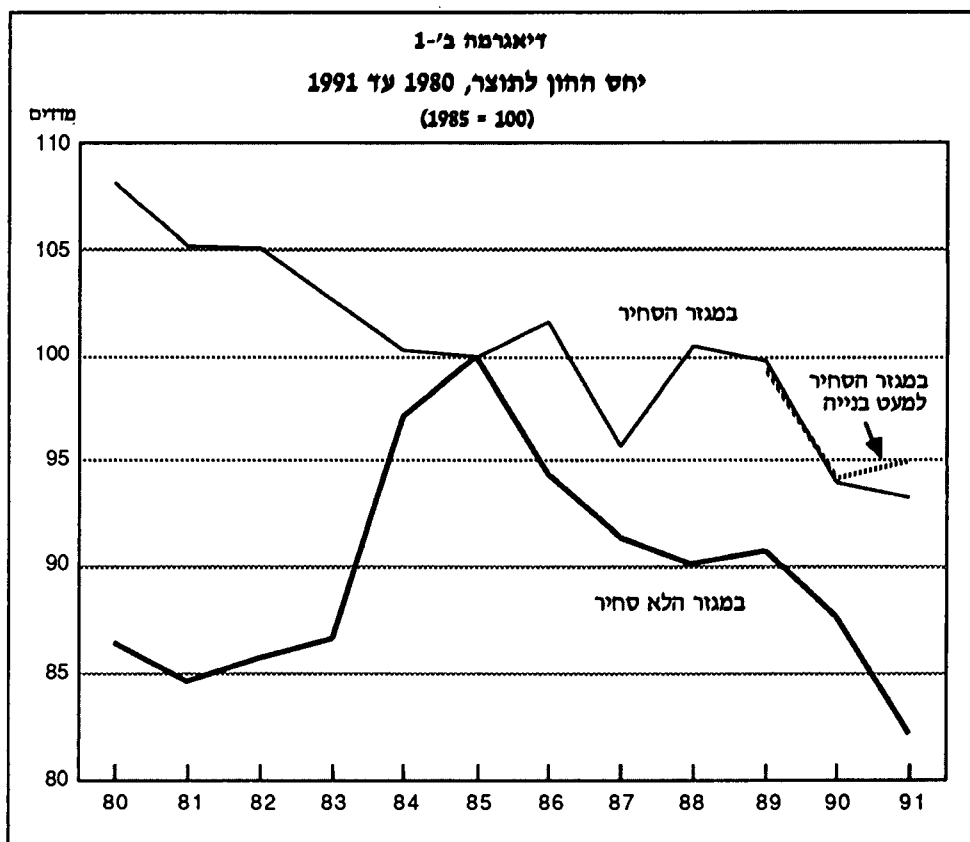
חלוקת סך השימושים העסקיים בין סחירים בלבתי סחירים, 1981 עד 1991
(שינוי המחירים הנגזר)

				ממוצע -1989	ממוצע -1985	ממוצע -1981	
1991	1990	1989	1988	1991	1988	1984	
הצריכה הפרטית							
13.9	11.0	17.7	12.3	14.2	91.8	190.1	סחירים
14.4	11.5	19.7	12.7	15.2	94.5	191.4	סחירים למעט בניימא
22.3	21.1	24.8	20.5	22.7	97.1	197.1	בלתי סחירים
17.4	14.9	20.5	19.5	17.6	101.4	195.7	בלתי סחירים למעט דיור
הצריכה הציבורית (למעט יבוא ביטחוני)							
20.2	16.3	19.4	11.8	18.6	85.7	193.6	סחירים
השקעה							
14.1	12.3	15.3	9.6	13.9	93.5	199.1	סחירים
19.6	16.2	18.4	19.4	18.1	83.2	190.4	בלתי סחירים
15.8	11.3	22.8	12.7	16.6	83.0	190.6	יצוא
21.5	20.0	23.3	20.3	21.6	93.0	193.7	סך כל הבלתי סחירים
18.4	15.4	19.8	19.5	17.8	93.8	192.0	סך כל הבלתי סחירים למעט דיור
15.3	11.8	19.7	12.2	15.6	87.5	192.0	סך כל הסחירים
15.5	12.0	20.5	12.2	16.0	87.8	192.4	סך כל הסחירים למעט בני קיימא
15.0	12.2	17.5	11.7	14.9	91.0	192.5	סך כל הסחירים למעט יצוא

הן בביקוש והן בהיצע, וכן מכוחות נוספים, שקבעו את התפתחות שער החליפין הריאלי גם בשנים קודמות. (ראה גם דוחות קודמים). הניתוח דלהלן נועד להאיר גורמים אפשריים לקביעת שער החליפין הריאלי במשך בשנתיים האחרונות, בעיקר ב-1991.

עליית מחירו היחסי של המגזר הלא-סחיר נבעה בעיקר מעליית הביקושים המקומיים מעבר לגידול התוצר. מגמה זו החריפה בשל ההסטה החדה של הביקושים לבנייה — הנמנית עם המגזר הלא-סחיר (לוח ב'-5א). הסטה זו התבטאה בעליות מחירים תלולות של תוצר הענף בעיקר ביחס למחירי התעשייה — למרות היענותו הרבה של ההיצע לביקושים. (ראה סעיף הבנייה ופרק ג'). עליות המחירים משקפות גם את העובדה, שגידולו האפקטיבי של היצע הדירות היה מצומצם יחסית לגידול ההיצע בפועל, הואיל ופיזורו הגיאוגרפי לא תאם את הביקושים הממשיים בשוק. הציפיות לגידול רב של רווחיות הענף בשנתיים האחרונות לאור מעורבותה של הממשלה גרמו למעבר של גורמי ייצור נוספים אל סקטור זה — חלקם מבין המובטלים, וחלקם הוסט מפעילות אחרת במשק.

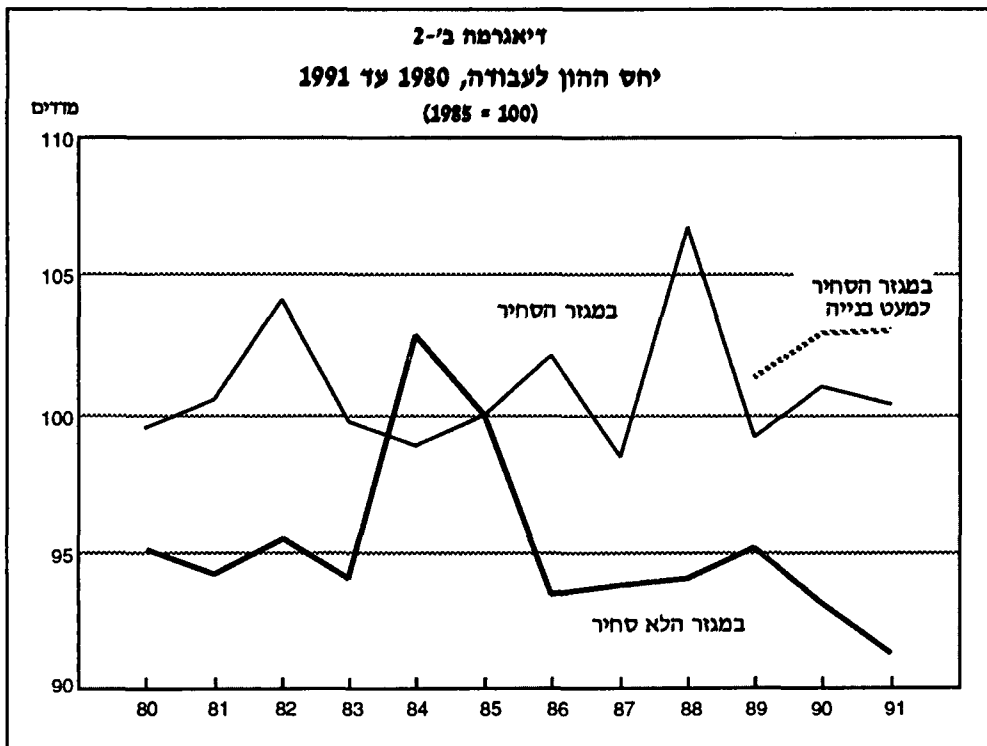
נראה, שברמתם הנתונה של הביקושים היה הייסוף הריאלי ב-1991 יכול להיות גדול משהיה בפועל, אלמלא פעלו כמה גורמים לקיוויו. גורם אחד קשור אף הוא בעלייה התלולה של הביקושים לדיור. הסטה "רגילה" של הביקושים למגזר הבלתי סחיר מתבטאת כשלעצמה בייסוף ריאלי תוך ירידה של עודף היבוא. אולם לחצם הרב והחריג של הביקושים בבנייה הפך לכראי יבוא מוצרים, שבדרך כלל מקובל לשייכם למגזר הבלתי סחיר — בשל הוצאות ההובלה הגבוהות הכרוכות בהבאתם ארצה — וכך נמנעו עליות מחירים גבוהות יותר בענף, תוך הגדלת עודף היבוא. מגמה זו נתחזקה גם בשל ירידת מחירי התשומות בעולם.



גורם אחר שפעל למיתונו של הייסוף הריאלי נוגע להשפעת העולים על צד ההיצע של המשק; היצע העבודה הרב שהצטרף לשוק העבודה אינו מקשה אחת; כמוסבר בפרק ד', הפרופיל המקצועי של גל העלייה הנוכחי הוא אמנם גבוה-יחסית, אולם עדיין מתבטא במידה חלקית בלבד בהיצע העבודה, וזאת משום שהאפשרות להתאים את כישוריהם של העולים לדרישות המקצועיות בארץ בפרק זמן קצר היא מוגבלת. בגלל מגבלה זו היצע העבודה האפקטיבי מבחינת המעסיקים קטן יותר, ולכן שיעור האבטלה בין המשכילים גבוה יותר. מפני תופעה זו נהנה המגזר הבלתי סחיר השנה יותר משפע היצע העבודה, בהיותו עצים עבודה לא-מקצועית בהשוואה למגזר הסחיר, ולכן הגידול הפוטנציאלי של היצעו — במחיר יחסי נתון — היה גדול מזה של המגזר הסחיר². שפע ההיצע גם פעל למיתון עליות השכר בענף הבנייה, וכך נמנעו עליות שכר גבוהות יותר בשאר מגזרי המשק. גורם נוסף לגידול פוטנציאלי גדול יותר של היצע התוצר הלא-סחיר קשור למגמה ארוכת הטווח של גידול מהיר יותר של מלאי החון במגזר זה מאז ראשית שנות השמונים — מגמה שנתחזקה לאחר תכנית הייצוב (ראה להלן).

תמיכתו החלקית של ההיצע בגידולו הרב של הביקוש בעיקר במגזר הלא-סחיר נתרגמה אפוא לגידול רב של עודף היבוא, תוך ייסוף ריאלי. ייסוף ריאלי זה התבטא בירידה ריאלית רבה יותר של

² אינדיקציה לכך ניתן למצוא בכדיקת השכר הממוצע בשני המגזרים, כהנחה כי יש מיתאם גבוה בין רמת השכר לחון האנושי.



השכר הריאלי מנקודת ראות היצרנים במגזר הלא-סחיר בהשוואה לסחיר, אף ששיעורי השינוי בשכר הנומינלי בשני המגזרים היו דומים (פרק ד').

היענות רבה יותר לביקושים לא נתאפשרה, למרות האבטלה, בשל גמישותו המוגבלת של השכר ובשל מחסור בהון פסי, הדרוש לתהליכי הייצור בענף. מחסור זה בהון, שהתבטא בהמשך הירידה המהירה של יחס ההון לתוצר במגזר הלא-סחיר (דיאגרמה ב'-1), נבע מאי ניידותו בין המגזרים השונים בטווח הקצר. בגלל תופעה זו גוברת ניצולת ההון הקיים, ולפיכך העסקת עובדים נוספים התבטאה בירידתו של יחס ההון לעובד במגזרים השונים — כפי שאכן עולה מהנתונים (דיאגרמה ב'-2).

ההתפתחויות הריאליות הן מצד הביקוש והן מצד ההיצע, פעלו, על כן, להמשך ירידת משקלו היחסי של המגזר הסחיר (לוח ב'-6). פגיעתה הקשה של מלחמת המפרץ בענפי התיירות וההובלה האווירית ניכרה היטב בתוצר הסחיר, שהתרחב השנה בשיעור מתון ביותר. לעומת זאת גדל תוצר התעשייה בכ-6 אחוזים, ואולם גידול זה אין בו כשורה של ממש בדבר צמיחה בתעשייה — מפני הרכבו המיוחד. עיקר הגידול נזקף לענפי התעשייה, המספקים תשומות לענף הבנייה; תוצרם של אלה, שאף הם עצימי עבודה לא-מקצועית, עלה עלייה תלולה, תוך גידול רב של התעסוקה ועלייה מתונה במיוחד של השכר הנומינלי כמשתקף בנתוני התעשייה; לכן, למרות היותם חשופים במידה זו או אחרת לתחרות מחו"ל — תופעה שהתבטאה בשיעורי העלייה הנמוכים של מחירי תפוקתם יחסית לענף הבנייה — ירדה בהם ריאלית עלות העבודה מנקודת ראותם של היצרנים. ואולם התוצר הסחיר, שלא נהנה מגידול הבנייה, עלה בשיעור מתון ביותר. הפגיעה הקשה ביותר היתה ביצוא — בשל השפל בביקושים העולמיים ומלחמת המפרץ. יתירה מזאת, מגזר זה חשף לתחרות מתמדת מחו"ל, ומוגבל מאוד ביכולתו להעלות את מחיריו מעבר למתחייב מעליית המחירים העולמיים; התופעה בולטת במיוחד ביצוא התעשייתי

לוח ב' - 6

התוצר העסקי הסחיר והלא-סחיר, 1981 עד 1991
(שיעור הגידול הממוצע לתקופה, במחירים קבועים של 1986)

התקופה	התוצר העסקי ¹	התוצר הסחיר ²	התוצר הלא-סחיר ³	התוצר הסחיר ללא חקלאות	התוצר הלא-סחיר ללא תשתית	תשתית ⁴
1991-1981	3.9	3.4	4.3	3.3	4.6	3.4
1985-1981	3.2	4.6	1.7	4.5	1.5	2.8
1983-1981	4.0	4.3	3.8	3.7	3.7	4.2
1985-1984	2.0	5.1	-1.4	5.8	-1.8	0.7
1991-1986	4.4	2.4	6.5	2.3	7.2	3.9
1987-1986	5.7	4.2	7.5	4.1	8.3	4.5
1989-1988	1.3	-0.7	3.4	-0.9	4.4	-0.6
1990	6.2	6.0	6.4	4.6	6.5	5.8
1991	6.3	1.7	11.1	3.2	11.3	9.6

(1) מדידה מצד ענפי המשק.

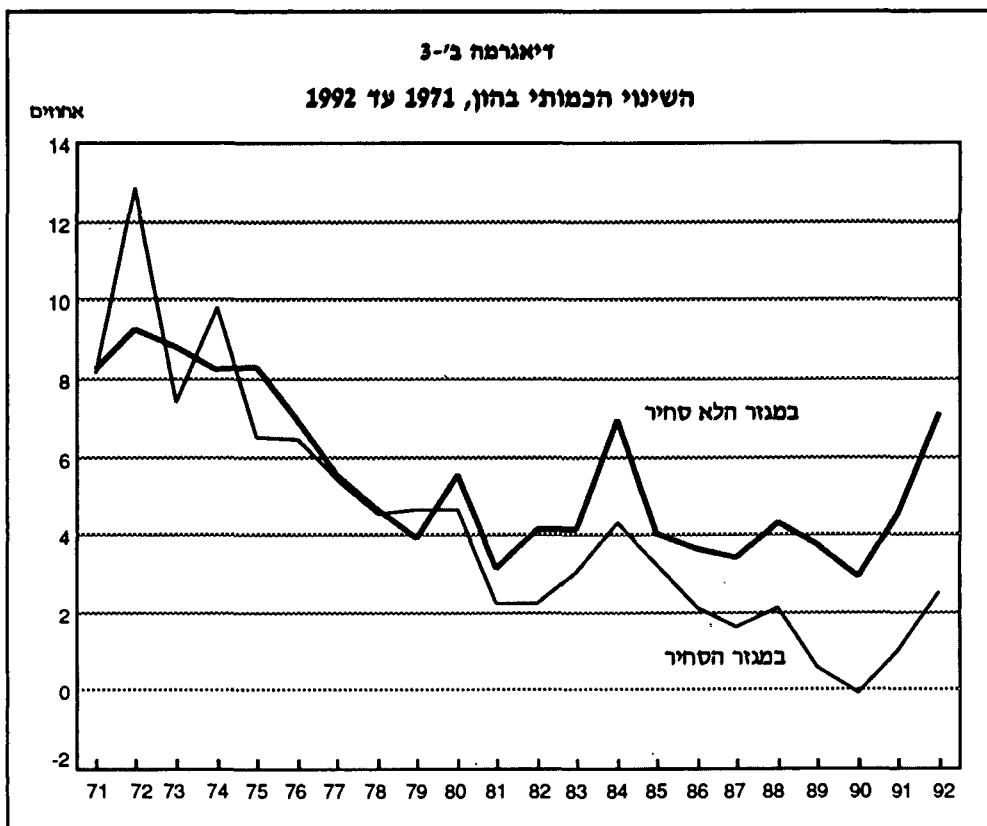
(2) גידול התוצר הסחיר נאמד מתוך התוצרים של ענפי המשק וכולל את תוצר התעשייה, תוצר החקלאות, ההובלה הימית והאווירית מתוך תוצר התחבורה והתקשורת, והתוצר הנובע מתיירות מתוך תוצר השירותים.

(3) התוצר הלא סחיר שווה לתוצר העסקי, כפי שהוא נאמד על פי ענפי המשק פחות התוצר הסחיר. מדידה שאריתית זו, כאמור, אינה מדויקת ומבטאת את המגמה בלבד.

(4) תוצר חשמל ומים, תחבורה ותקשורת (למעט הובלה ימית ואווירית).

(למעט יהלומים) — מאז תכנית הייצוב של 1985 החריפה שחיקת מחיריו גם לעומת המחירים המקומיים של התעשייה, כששרשרת הפיחותים שבוצעו במהלך התקופה נתרגמה עד מהרה לעלויות שגר ומהירים. זאת ועוד: חלק נכבד של היצוא התעשייתי מבוסס על ענפים עתירי הון אנושי, שהיצע העבודה הרלבנטי לגביהם גדל, כאמור, בהיקף מצומצם ביותר, וכך נמנעה בהם התמתנות נוספת של עליית השכר הנומינלי, קל וחומר השכר הריאלי — מנקודת ראותו של היצרן. אינדיקציות חלקיות אף מורות, כי בניגוד להתפתחויות ביתר ענפי המשק, נרשמה השנה עלייה ממשית של השכר הריאלי לעובד בענפי היצוא המתקדמים. (ראה סעיף התעשייה בפרק זה, ופרק ו').

התכונות היחסיות של המגזר הסחיר מאז תכנית הייצוב לוותה בהתרחבות מתונה יותר של גורמי ייצור — הון ועבודה — בענפים הסחירים ביחס לבלתי סחירים. (ראה פרק ד' ודיאגרמה ב'-3). הגידול האיטי יותר של מלאי ההון במגזר הסחיר התבטא בהתיישנות המזורות (לוח ב'-2). אינדיקציות חלקיות אף מורות על תהליך של ירידת משקלן של ההוצאות למחקר ולפיתוח במגזר הסחיר, בעיקר בתעשייה. הואיל והייסוס הריאלי נבע, בדרך כלל, מכוחות ריאליים (ורגמת אלה שתוארו בסעיף זה ובדוחות קודמים), לא היה בכוחו של פיחות נומינלי להיתרגם לאורך זמן לפיחות ריאלי. (ראה פרק ו'). ניסיון העבר מלמד, כי הרווח שניתן להפיק מצעד כזה הוא מוגבל, ומותנה ביכולתו לצמצם את השכר הריאלי.



האצת קצב עלייתו של שער החליפין, גם אם היתה מביאה לשיפור בטווח קצר, היתה עלולה לגרום לאברן אמינות של מדיניות שער החליפין ולהאצה אינפלציונית על כל הסכנות הכרוכות בה. התרחבות מחודשת של המגזר הסחיר מחייבת אפוא יצירת תנאים ריאליים הולמים, וזאת, בין היתר, על ידי שינוי רגשים מהותי בתקציב הממשלה — הפניית משאבים רבים להשקעות בתשתית, המשך הגמשותו של שוק העבודה והקלה נוספת, פרמננטית, בנטל המיסוי.

ההאטה במשק, מאז שוך גל הבנייה, מציבה את המשק וקברניטיו בפני הצורך בבחינה מחודשת של כושרו להתמיד בצמיחה. כדי שלא לאבד את המומנטום, ולהבטיח צמיחה יציבה ומהירה יותר בעתיד, שתבטיח את המשך העלייה, שומה על הממשלה לדאוג ליצירת התנאים הריאליים שיאפשרו להגביר את פעילותו של המגזר העסקי. (ראה פרק א').

ה. התוצר, הפריזון והענפים

התוצר העסקי, במדידתו לפי ההתפתחויות הענפיות, עלה השנה בכ־6 אחוזים, בדומה לגידולו אשתקד (לוח ב'-4). התרחבות התוצר ב־1991 משקפת גידול בן 4.5 אחוזים של תשומת העבודה, לאחר גידול מתון אשתקד, ובראשית השנה היה מלאי ההון גדול בכ־2.3 אחוזים כלכד מאשר בקודמתה. התוצר לשעת עבודה גדל בכ־1.7 אחוזים, לאחר עלייה אשתקד, ואילו הפריזון הכולל גדל בכ־2.4 אחוזים, לאחר עלייה בת 4.3 אחוזים אשתקד. גידולו של התוצר בשנתיים האחרונות הקיף את מרבית ענפיו, וכולט

לוח ב' - 7

החיסכון הלאומי, ההשקעה המקומית הגולמית והחשבון השוטף במאזן התשלומים, 1980 עד 1991
(אחוזים מכלל הכנסות המשק, מחושבים על פי שער החליפין הרשמי)

	1991	1990	1989	1990 ³	1988 ³	1986 ³	1980 ³
1. החיסכון הלאומי הגולמי							
מכלל הכנסות המשק ¹	20.0	17.5	16.9	18.8	16.5	18.0	17.6
מזה: א. החיסכון הציבורי ²	1.1	-0.5	-1.7	0.3	0.1	3.3	-4.6
ב. החיסכון הפרטי ²	18.9	18.1	18.7	18.5	16.4	14.7	22.2
2. סך ההשקעה הגולמית	21.6	16.8	14.8	19.2	15.5	16.7	19.3
מזה: א. מלאי	0.6	0.3	-0.2	0.5	-0.0	0.7	0.4
ב. ענפי המשק	12.5	11.2	10.2	11.9	10.8	11.8	12.1
ג. דיור	8.5	5.3	4.8	6.9	4.7	4.3	6.8
3. החשבון השוטף נטו							
במאזן התשלומים (1)-(2)	-1.6	0.7	2.1	-0.4	1.0	1.3	-1.6
מזה: עודף היבוא האזרחי	7.1	4.9	3.3	6.0	3.6	4.7	6.2

(1) הכנסות המשק = התוצר + ההעברות החד-צדדיות נטו מח"ל (מחושבים בשער חליפין רישמי).

התוצר מחושב על פי הגדרות ה-SNA החדש.

(2) מחושב על פי תשלומי הריבית הראליים.

(3) בממוצע.

במיוחד ענף הבנייה, שתוצרו עלה בשנתיים האחרונות בכ-40 אחוזים. הפעילות הערה בענף הבנייה השפיעה גם על הענפים המספקים לו את תוצרתם, בעיקר בתעשייה ובתחבורה; יותר ממחצית גידולו הכולל של התוצר העסקי נוקפת להתרחבות הבנייה, ואף גידולן של תשומת העבודה וניצולת העבודה וההון נבע ברובו מתעשיות הבנייה. (ראה סעיף התעשייה.)

עליית תוצרם של ענפי המסחר והשירותים, שהוא קשה במיוחד למדידה, היתה מתונה מעט מזו של התוצר העסקי, בין היתר, בהשפעת המשבר בתיירות מאז פלישת עיראק לכווית. תוצר החקלאות ירד השנה, לאחר עלייה חריגה אשתקד, תוך המשך צמצומה של תשומת העבודה. (ראה הדיון המורחב להלן.)

ו. עודף היבוא, החיסכון הלאומי וההשקעה הלאומית

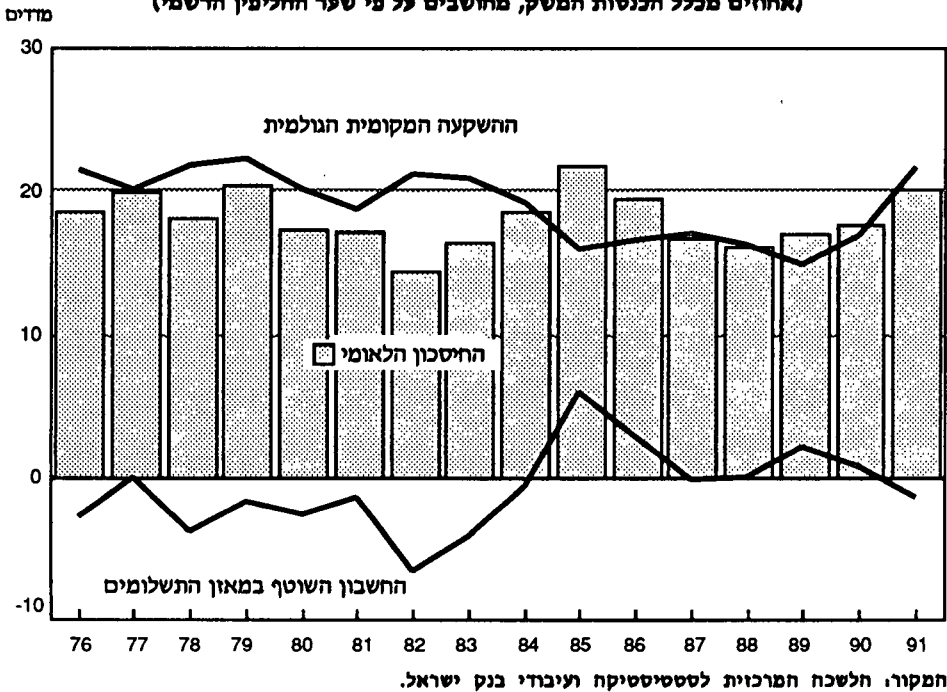
שיעור החיסכון הלאומי בכלל הכנסות המשק עלה השנה לכ-20 אחוזים, לעומת 17.5 אחוזים אשתקד (לוח ב'-7). התפתחות רכיביו מבטאת אף היא השנה את השפעת העלייה. שיעור החיסכון הפרטי עלה קמעה גם השנה, אולם רמתו היתה נמוכה מזו ששררה לפני תכנית הייצוב. עליית החיסכון הפרטי השנה נובעת בעיקר מירידת משקלן של ההכנסות משכר ומתשלומי העברה בכלל ההכנסות במשק (ראה סעיף 4). שיעור החיסכון הפרטי מתואם חיובית עם היקף ההשקעות בדיור, ואולם השנה, לנוכח מעורבותה העמוקה של הממשלה בשוק הדיור, הושפע שיעור החיסכון במידה מועטה בלבד מגורם זה. שיעור החיסכון הציבורי — הפער בין הכנסות הממשלה לצריכתה השוטפת — הסתכם השנה בכאחוז אחד מכלל הכנסות המשק. פיצול זה של החיסכון הציבורי מבטא את הפניית המשאבים להשקעות בבנייה, מחד גיסא, ואת העלאת המסים, מאידך. ברמת חיסכון זו לא ניתן ביטוי מלא להשלכות התקציביות הגלומות בפעילותה של הממשלה בקליטת העלייה ובחוקים שנחקקו השנה. (ראה פרק ה')

דיאגרמה ב'4-

התפתחות החיסכון הלאומי, ההשקעה המקומית הגולמית והחשבון

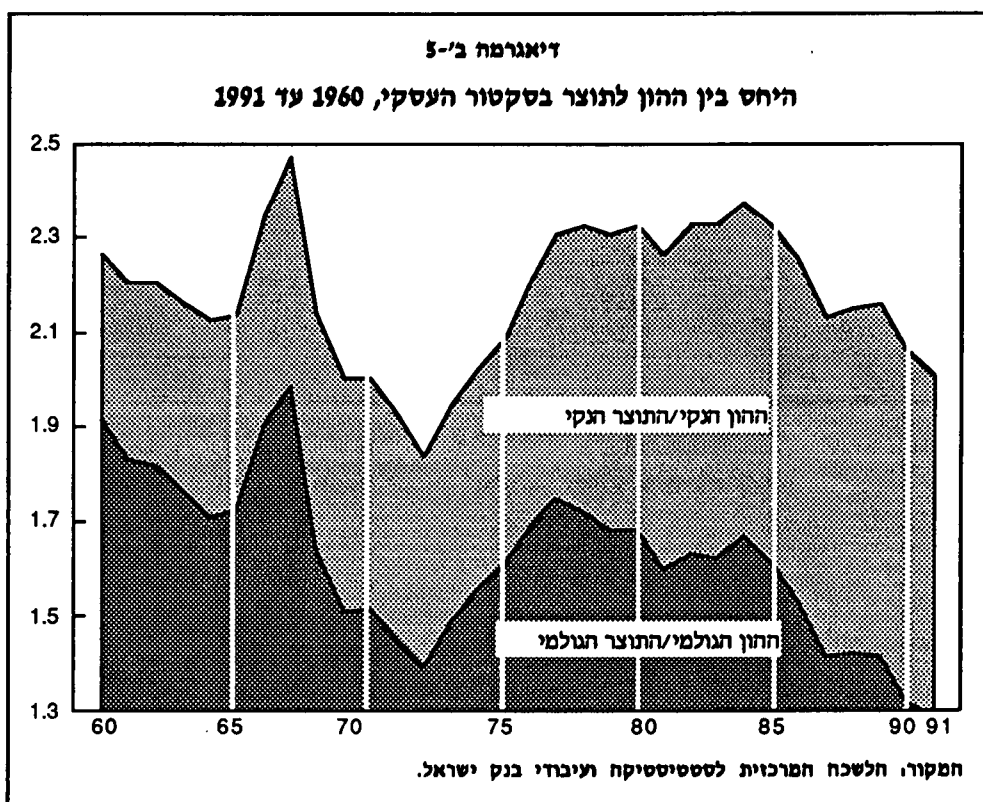
השוטף במאזן התשלומים, 1976 עד 1991

(אחוזים מכלל הכנסות המשק, מחושבים על פי שער החליפין הרשמי)



שיעור ההשקעות מכלל ההכנסה עלה כמעט על שיעור גידולו של החיסכון הלאומי, והגיע ל-21.6 אחוזים, לעומת 16.8 אחוזים אשתקד — עלייה המבטאת בעיקר את גידול ההשקעות בדירור ובענפי המשק. גידולה של ההשקעה מעבר לגידול החיסכון התבטא בגירעון בחשבון השוטף, לראשונה מאז תכנית הייצוב.

בהערכת ההתפתחויות של זרמי ההשקעה והחיסכון השנה שבות ועולות במשנה חריפות שאלת היכולת לממן את גידול החוב החיצוני בשנים הקרובות ובעיית הרכב ההשקעות. מחד גיסא, הבטחת צמיחה יציבה ויצירתם של מקומות העבודה הדרושים מחייבות הגדלה ניכרת של שיעור ההשקעה במשק; מאידך, מאופיין שיעור החיסכון הלאומי של המשק ביציבות יחסית, ולכן — גם אם יגדל קמעה, הוא יפגר אחר גידולו הרצוי של שיעור ההשקעה. ההאטה המשמעותית של זרם העלייה בראשית 1992 מפחיתה את הצורך הראשוני במקורות מימון חיצוניים. יש להרגיש, כי כדי להביא לצמיחה הרצויה, שבעקבותיה עשוי זרם העלייה להתחדש, יש להבטיח את המקורות החיצוניים למימון הגדלתו הניכרת של הגירעון בחשבון השוטף בשנים הקרובות. זאת ועוד, המשכה של צמיחה בתיקיימא מחייב הסטה מאסיבית של ההשקעות לכיוון היצרני, דבר שעשוי להקל על גיוס ההון הנדרש.



3. ההשקעות ומלאי ההון

סך ההשקעה הגולמית גדל השנה בקצב מהיר, כ־43 אחוזים, בהמשך לגידול בן 23 אחוזים אשתקד. שיעור ההשקעות יחסית לתוצר היה כ־19 אחוזים ב־1990 ועלה לכ־25 אחוזים השנה. העלייה משקפת בעיקר גידול יוצא דופן של 76 אחוזים בבנייה למגורים.

גידולן הרב של ההשקעות בבנייה למגורים הוא תולדה של העמקת המעורבות הממשלתית בתחום זה, שהתבטאה בייזום בניית דירות בהיקף נרחב ובאמצעי מדיניות אחרים שנועדו לענות על צורכי הדור הגוברים בעקבות גל העלייה. (ראה סעיף הבנייה בפרק זה).

ירידת יחס ההון לתוצר בשנים האחרונות נמשכה גם השנה, והיא מרמזת לכאורה על קיומה של מגבלת הון, שמנעה הרחבת תוצר גדולה יותר (דיאגרמה ב'-5). אולם בדיקה ענפית מורה, כי ירידת יחס זה השנה מקורה בעיקר בסקטור הלא-סחיר, ובמיוחד בענף הבנייה, בעוד שבסקטור הסחיר היתה ירידתו של ההון לתוצר מצומצמת ביותר, וגם היא נבעה רק מהענפים שסיפקו תשומות לענף הבנייה (דיאגרמה ב'-1).

השנה גדלו ההשקעות בסקטור העסקי בכ־32 אחוזים, וכתוצאה מכך הוא גם גידולו של מלאי ההון הגולמי במהלך 1991 ל־4.8 אחוזים, לעומת 2.8 אשתקד. שיעור זה משקף עלייה מהירה בסקטור הלא-סחיר וגידול איטי יחסית בסקטור הסחיר. (ראה דיון בהמשך).

גל העלייה לישראל הלך והתעצם בשנת 1990, והגיע לשיאו ברכיב השני של 1991. בעקבותיו נוצרו ציפיות לעליית הביקושים ולהתרחבות מהירה של התוצר, ואלו פעלו לגידול מואץ של ההשקעות. במחצית השנייה של 1991 ניכרת התמתנות של שיעור הגידול, במקביל להאטת העלייה. בחינת הגורמים האחרים המשפיעים על ההשקעות מראה על המשך מגמת השיפור, שהסתמנה מאז 1989: שיעור התשואה של מלאי ההון הגולמי בסקטור העסקי המשיך לגדול, והגיע השנה ל-14.7 אחוזים — מעבר לרמתו הממוצעת בראשית שנות השמונים. לגידול הרווחיות השפעה מרחיבה על ההשקעות, שכן יש בו משום אינדיקציה לגבי הרווחיות בעתיד וכן הגללה של המקורות הפנימיים למימון השקעות. עליית שיעור התשואה להון נבעה משילוב של ירידת עלות העבודה ליחידת תוצר ושל עליית יחס הון לתוצר, המבטאת הגדלה של ניצולת ההון. עלות העבודה החלה לרדת ב-1988, לאחר החריגה שנוצרה בה בשנים 1986 ו-1987, ונמשכה השנה — בין השאר, בעקבות ההתרחבות הרבה של היצע העבודה, כתוצאה מגל העלייה ועל רקע התגברות האבטלה. ההון ליחידת תוצר מצוי במגמת ירידה מתמדת מאז הפעלת התכנית לייצוב המשק בשנת 1985. בתקופה זו התרחבות התוצר של הסקטור הסחיר היתה איטית יותר, והתבטאה גם במיתון גידולו של מלאי ההון בסקטור זה (דיאגרמה ב'-3). ראוי לציין, כי הענפים הסחירים הם עתירי הון יחסית לענפים הבלתי סחירים, וירידת משקל התוצר הסחיר כשלעצמה תורמת לירידת ההון ליחידת תוצר.

גורם נוסף המשפיע על הביקוש להשקעות הוא מחיר ההון, ואינדיקטור מקובל להתפתחות שיעור הריבית לטווח ארוך הוא שיעור התשואה לפרדיון של איגרות חוב ממשלתיות, שעלה השנה בעקבות הגברת גיוס ההון על ידי הממשלה. אולם לפי אינדיקציות חלקיות, ירד השנה שיעור התשואה לפרדיון של איגרות חוב פרטיות — תופעה המצביעה על הקטנת הסיכון הטמון בפעילות העסקית של פירמות שגייסו הון באפיק זה, על רקע ירידת הריבית בחו"ל. פירמות עם סיכון גדול יותר פנו, ככל הנראה, לאפיקים ממשלתיים, במסגרת התיקון של החוק לעידוד השקעות הון.

השנה הוזל מחירם של נכסי השקעות יחסית לתוצר — שילוב של עלייה נומינלית מתונה של מחירי מכוונות ציוד וכלי תחבורה, והתייקרות גבוהה יחסית של מבנים ועבודות בנייה לסקטור העסקי. ההוזלה אמנם תורמת להרחבת ההשקעות, אולם ירידת השכר, עקב ההתרחבות הרבה של היצע העבודה, פועלת כגורם מקוץ, בשל גורם התחלופה, שפעל בעיקר בענפי הבנייה והענפים המקורבים לה.

במאמץ לקלוט את גל העלייה בסקטור העסקי פעלה הממשלה במספר מישורים. בתחום ההשקעות יצוין תיקון לחוק לעידוד השקעות הון, שבוצע בסוף 1990, והשפעתו ניכרה ביתר שאת בשנת 1991. במסגרתו פעלה הממשלה, נוסף על מתן מענקי השקעות והטבות מס, להרחבת מקורות האשראי לרשות הפירמות ולהשתתפות בסיכון העסקי באמצעות מתן ערבויות ממשלתיות לאשראי להשקעות. היום נדרש לממן לפחות שליש מן ההשקעה השנתית בהון עצמי, והיתרה ניתנת למימון בהלוואות בערבות מדינה, תמורת פרמיה של 1.5 אחוזים. כמו כן הותר לשלב מענקים וערבויות להשקעה, ונוסף על כך קוצר התהליך של אישורי תכניות ההשקעה. שינויים אלה תרמו לגידול מהיר — כ-25 אחוזים ריאלי — של היקף הבקשות לאישורי השקעה במסגרת החוק, ואלה הסתכמו בכ-4.1 מיליארדי ש"ח, כשליש מתוכם במסגרת התיקון לחוק. הגידול הריאלי של ביצוע השקעות מאושרות היה מתון יותר — כ-13 אחוזים — שכן הגדלת השקעות היא, כידוע, תהליך ממושך.

הממשלה פעלה גם לעידוד השקעות בטווח הקצר, באמצעות העלאת שיעורי הפחת על מכוונות וציוד ל-100 אחוזים. בהטבה זו, שממנה נהנות פירמות רווחיות בלבד, גלומה דחייה פוטנציאלית של גביית מסים בסך כ-800 מיליוני ש"ח לשנים הבאות ואוכרן מס נטו של כ-300 מיליוני ש"ח. (חשוב לציין שהפסד ההכנסות הוא ודאי בעוד שגביית המסים העתידית היא רק בהסתברות). הפחת המואץ מוענק על בסיס שנתי, דבר היוצר תמריץ להקדים השקעות לתחילת השנה; נראה כי גידולן הרב של ההשקעות בתחילת 1991 הושפע גם מגורם זה.

לוח ב' - 8

ההשקעה הגולמית המקומית לפי סוג הנכס, 1981 עד 1991

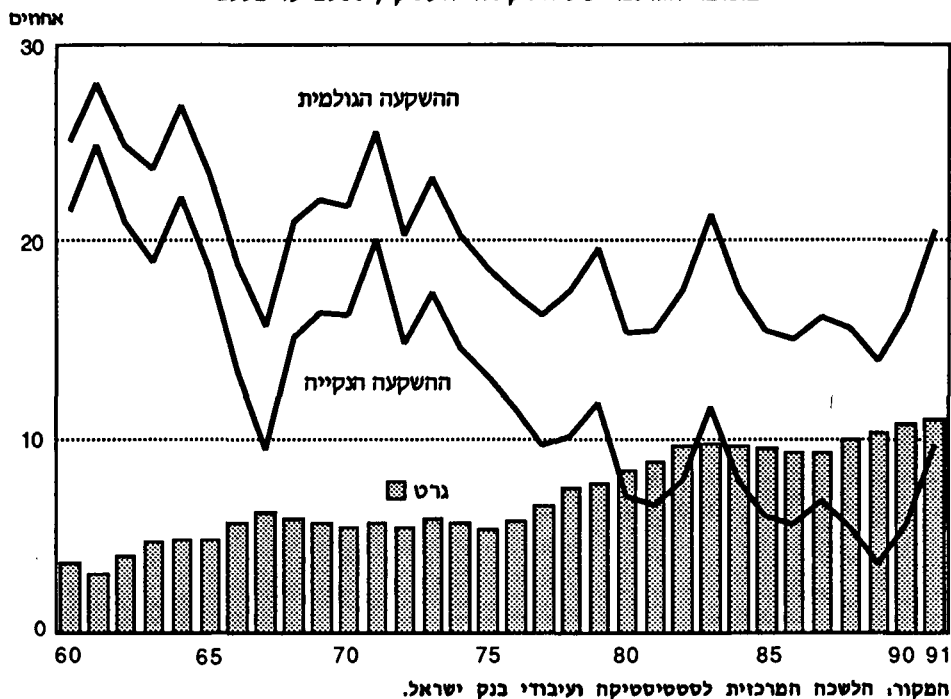
השינוי לעומת השנה הקודמת									
במחיר		בכמות							
1991	1990	1991	1990	1989	1991	1989	1987	1985	1991
(מיליוני ש"ח)									
(אחוזים)									
20.0	14.2	0.8	1.5	1.1	1.1	2.3	8.7	-3.5	3,859
22.1	21.9	-3.9	-7.3	4.0	-5.6	5.8	0.7	-2.3	1,931
18.0	7.3	5.7	11.0	-1.8	8.3	-1.2	18.8	-5.0	1,928
15.2	11.6	28.9	24.7	0.8	26.7	-2.8	3.2	8.0	11,672
14.8	13.4	36.8	26.7	1.6	31.7	-3.1	-0.7	6.9	7,366
15.9	9.3	17.1	21.6	-0.5	19.3	-2.4	9.2	9.0	4,305
11.0	13.2	54.5	20.8	-32.1	36.6	-12.3	28.6	0.0	3,079
15.5	11.9	25.5	18.2	-5.5	21.8	-3.2	7.3	3.6	18,610
15.3	12.1	25.8	21.6	-7.6	23.7	-4.5	8.4	3.6	438
19.5	17.1	76.0	14.8	7.5	42.2	4.8	0.7	-5.0	19,048
18.0	17.3	14.4	-1.2	6.9	6.3	4.9	4.1	-1.7	12,920
21.1	23.1	303.2	166.7	13.3	227.9	3.6	-15.9	-16.2	6,520
16.9	13.4	41.8	19.6	-3.7	30.2	-2.1	6.3	0.3	6,399
16.6	14.2	43.4	22.6	-4.5	32.6	-1.9	6.4	0.0	31,968
									929
									32,897

פרק ב', תחומי הביקושים וענפי המשק 31

1. בנייה שלא למגורים
ועבודות בנייה אחרות
2. מזה: בנייה שלא למגורים
עבודות בנייה אחרות
3. מכונות וציוד
מזה: יבוא
4. ייצור מקומי
5. כלי תחבורה יבשתיים
6. ההשקעה הגולמית המקומית בענפי המשק
למעט אניות ומטוסים
7. אניות ומטוסים
8. ההשקעה הגולמית המקומית בענפי משק
בנייה למגורים
9. מזה: בנייה פרטית
בנייה ציבורית
10. ההשקעה הגולמית המקומית
בנכסים קבועים
9. השינוי במלאי
10. ההשקעה הגולמית המקומית

דיאגרמה ב'-6

**משקל ההשקעה הגולמית, הגרט וההשקעה הנקייה
בתוצר הגולמי של הסקטור העסקי, 1960 עד 1991**

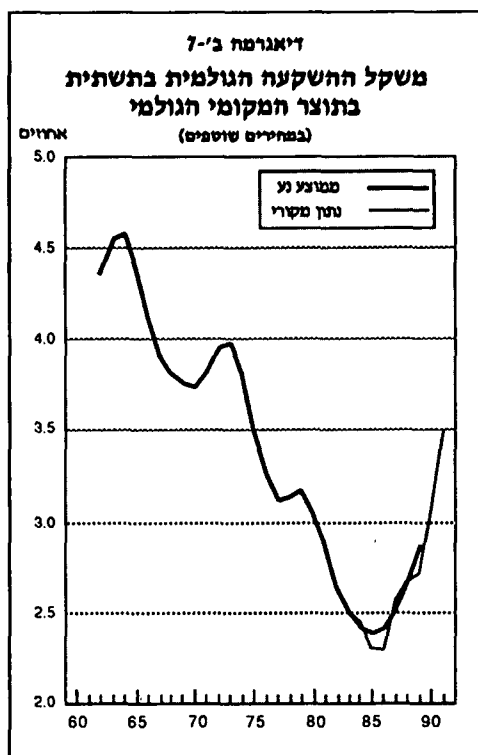


א. ההשקעות בענפי המשק

סך ההשקעה בענפי המשק גדל בכ-29 אחוזים, משיעור של כ-13 אחוזי תוצר ב-1990 ל-16 אחוזים ב-1991. שיעור הגידול של ההשקעות משקף קיפאון במבנים, עלייה תלולה בהשקעה בכלי תחבורה (ראה סעיף התחבורה ותקשורת בפרק זה) וגידול בן 30 אחוזים של ההשקעות בציוד (כ-67 אחוזים מכלל ההשקעה). בחינת ההשקעות לפי ייעודים מראה, כי דפוסי ההשקעה במכונות וציוד השנה דומים במידה ניכרת לאלה של אשתקד. יוצאי דופן הם הענפים המייצרים את תוצרתם במישרין או בעקיפין לבנייה, שגידול ההשקעות בהם הוא השנה מאוד והוביל למעשה את התרחבות ההשקעות: תרומתם לגידול ההשקעות נאמדת בכ-27 אחוזים. בענפים המייצרים בעיקר לשוק המקומי, למעט בנייה, גדלו ההשקעות במכונות וציוד בכ-18 אחוזים, ואילו בענפי היצוא — בכ-20 אחוזים. שיעורי הגידול השנה דומים לאלה של אשתקד, למרות הגדלת התמריץ להשקעות, והסבר חלקי לכך הוא, כאמור, פער הזמנים שבין תכנון ההשקעות לבין ביצוען.

ההשקעה במכוניות וציוד בענפי המשק, 1989 עד 1991
(אחוזים)

הייעוד	השינוי הכמותי			התרומה		
	1989	1990	1991	1989	1990	1991
לשוק המקומי	-7.3	18.0	17.6	-3.4	7.7	7.1
לבנייה ולספקי בנייה	-19.8	53.7	121.6	-1.3	2.9	8.0
לשוק המקומי ולבנייה	-8.9	22.0	32.2	-4.7	10.6	15.2
ליצוא	11.4	19.9	20.3	3.0	5.8	5.7
תשתית	11.6	36.3	34.8	2.4	8.3	8.7
סך הכול	0.7	24.6	29.5	0.6	24.6	29.5



ההתפתחות של מלאי ההון מורכבת יותר, שכן היא קשורה יותר להתפתחות העתידית של הביקור שים שהיא הקובעת את גודלו של הענף. בענף הבנייה ובענפים המספקים תשומות לענף זה, גידול הביקושים נתפס כזמני. בעקבות הגידול הרב של ההשקעות התרחב מלאי ההון בכ"12 אחוזים במהלך 1991, שיעור הנמוך במידה ניכרת מזה של גידול תפוקתם, ועל כן סביר להניח שפעילותם הושפעה ממגבלה זמנית של כושר ייצור. לעומת זאת בענפי היצוא המשיך מלאי ההון להתרחב בקצב מהיר — גידול התומך בהשערה, שענפים אלה לא סבלו השנה ממגבלת כושר ייצור אלא בעיקר ממחסור זמני בביקושים.

ההשקעות בתשתית נתונות לשליטה ישירה או עקיפה של הממשלה, והן כוללות את ענפי החשמל, המים, התקשורת והתשתית התחבורתית. ההשקעות במבנים וציוד בענפי התשתית גדלו השנה בכ"25 אחוזים בלבד, בדומה לאשתקד. בדיאגרמה ב'-7 ניתן לראות את היקף ההשקעות בתשתית יחסית לתוצר בפרסקטיבה היסטורית. למרות גידולן של השקעות אלה בשנים האחרונות, רמת ההשקעה נמוכה במידה משמעותית מזו של שנות השישים וראשית שנות השבעים, תקופות שהתאפיינו בשיעורי צמיחה גבוהים במיוחד.

הגידול השנה משקף עליות בכל ענפי התשתית למעט מים, וראויה לציון עלייה בת 27 אחוזים של ההשקעות בתקשורת. ההשקעה בכבישים גדלה השנה בכ"18 אחוזים, אך אין בה כדי לגשר על הפער הגדול בין התפתחות מלאי ההון בכבישים לבין התפתחות הצרכים; כך גדלה הצפיפות בכבישים, בהמשך להצטופפות גוברת במהלך שנות השמונים, ובכבישים לאזורים מרוחקים לא חל שיפור של ממש. שיעור גידולו של הנזק למשתמש היה גבוה מזה של הצפיפות, והדבר התבטא בהפסד זמן, כגידול

כלאי הרכב ובעליית תצרוכת הרלק. הפיגור המצטבר של ההשקעות בכבישים משתקף גם בשיעורי התשואה הפוטנציאליים של השקעות נוספות בכבישים, שהם גבוהים במידה רבה מאלו של השקעות אחרות, ובעיות בהקצאת המקורות במשק, עקב אי מימושן.

גידול ההשקעות בחשמל אין בו די על רקע הגידול המהיר של האוכלוסייה כתוצאה מהעלייה, ומגבלת כושר הייצור בעקבות גידול מהיר של צריכת החשמל עוד בטרם גל העלייה. המחסור בהון החשמל מתבטא בכל האפיקים, החל במערכת הייצור (שהרכבה אינו אופטימלי) דרך ההשנאה וכלה בחלוקה לצרכנים הסופיים. התוצאה היא פגיעה ברציפות האספקה, עלייה של היקף התקלות, עלות שולית גבוהה בייצור ונזקים גדולים כתוצאה מאי אספקה.

ההשקעות הציבוריות הישירות במבנים וציוד לא גדלו השנה (לוח ב'-10), וכך גדל מלאי המבנים והציוד בשירותים הציבוריים בשיעור מתון — כ-2.4 אחוזים, פחות משיעור גידולה של האוכלוסייה (לוח ב'-1-9). בכך יש אינדיקציה לירידה של איכות השירותים השונים לציבור, ירידה הבולטת בתחום החינוך (הגדלת הצפיפות בבתי הספר).

בעוד שההשקעות הציבוריות הישירות והעקיפות גדלו השנה בקצב אטי, התרחבו במהירות השקעות הסקטור הפרטי — כ-29 אחוזים השנה וכ-21 אחוזים אשתקד. לגידול השקעות אלה תרמו, כאמור, בעיקר ענף הבנייה והענפים המספקים לו תשומות, וזאת בתגובה לגידול הביקוש לדיור — חלקו הגדול ביקוש ממשלתי, שפעל לדחיקתן של ההשקעות הציבוריות (לוח ב'-10).

ב. מלאי ההון בענפי המשק

היקף ההשקעות השנה הגדיל את מלאי ההון הגולמי לראשית 1992 בכ-4 אחוזים בלבד. ייתכן כי ברקע הגידול האיטי של מלאי ההון עומדת ההתרחבות המהירה של הפעילות בסקטור הלא-סחיר, שהוא דל הון יחסית. הייסוף הריאלי המתמשך נתן את אותותיו בהתפתחות המהירה של התוצר ושל מלאי ההון בסקטור הלא-סחיר יחסית לסקטור הסחיר. כפי שעולה מהלוח דלהלן, הפער בקצבי הגידול בין שני סקטורים אלה הלך וגדל, ובראשית 1992 היה שיעורו בן 4 אחוזים.

מלאי ההון הגולמי לפי סקטור, 1988 עד 1992
(שיעורי שינוי כמותיים, אחוזים, תחילת שנה)

התוצר העסקי למעט רכב	הסקטור הסחיר	הסקטור הלא-סחיר	ענפי התשתית
1988-1987	3.1	2.6	3.6
1990-1989	2.5	1.3	4.2
1992-1991	4.2	2.6	6.0
1991	3.4	1.8	5.3
1992	5.1	3.3	6.6

ההתפתחות ההטרוגנית של מלאי ההון בעשור האחרון משתקפת גם בנתוני התעשייה. מתברר, כי גידול מלאי ההון בתעשיות ה"מתקדמות" (מתכת, אלקטרוניקה, כלי הובלה), שהן תעשיות יצוא, היה גבוה משמעותית מאשר בענפים המסורתיים. הענפים המתקדמים הם עתירי הון אנושי ודלי הון פיסי. בשנתיים האחרונות, ובעיקר ב-1991, התרחבו ההשקעות בעיקר בענפים המסורתיים הקשורים לפעילות הנרחבת בענף הבנייה. למרות זאת נותר קצב גידולו של מלאי ההון בענפי התעשייה ה"מתקדמים" מהיר במידה משמעותית מאשר בענפים המסורתיים — ההתפתחות המוסכרת באופיה הארעי של הפעילות בבנייה.

לוח ב' - 9

ההשקעה הגולמית בנכסים קבועים לפי ענף, 1981 עד 1991

העלייה או הירידה						במחירים שוטפים של 1991	
1991	1990	1989	1988 1989	1986 1987	1981 1985		
(מיליוני ש"ח)						(מיליוני ש"ח)	(אחוזים)
7.0	7.1	-26.1	-19.5	-7.0	3.4	545	1. סך ההשקעה
-15.6	-0.8	21.6	-12.6	16.4	-13.1	125	א. חקלאות
26.0	18.7	0.4	-7.2	2.7	10.0	4,893	ב. מים
163.4	92.4	-15.8	1.6	14.7	-16.7	729	ג. תעשייה
28.5	44.9	16.7	26.2	6.9	-8.3	2,157	ד. ציוד בנייה
40.3	29.0	-24.3	-9.6	27.1	0.8	5,950	ה. חשמל
25.5	11.8	3.2	4.8	14.8	2.8	2,432	ו. תחבורה ותקשורת
17.9	25.4	1.6	-0.6	2.0	9.0	2,125	ז. מזה: למעט כלי תחבורה
32.0	26.3	-9.3	-5.4	9.5	3.6	16,523	ח. שירותים פרטיים
-0.9	0.7	0.3	-0.6	8.6	1.6	2,528	ט. הסקטור העסקי (א) עד (ז)
26.9	21.5	-7.7	-4.6	9.3	3.3	19,051	י. שירותים ציבוריים
76	14.8	7.5	4.8	0.9	-4.9	12,920	יא. ענפי משק (ח) + (ט)
41.3	19.6	-3.7	-2.1	7.0	0.5	31,971	יב. בנייה למגורים
							יב. סך כל ההשקעות בנכסים קבועים
5.4	14.1	-32.0	-26.7	-4.4	9.5	274	2. ההשקעה בציוד
-57.1	11.8	15.4	-7.0	18.8	-20.1	16	א. חקלאות
27.5	19.4	-0.2	-7.3	2.7	11.7	4,504	ב. מים
163.4	92.4	-15.8	1.6	14.7	-16.7	729	ג. תעשייה
45.4	46.3	19.6	29.0	11.3	-10.8	1,812	ד. ציוד בנייה
							ה. חשמל

לוח ב' - 9 (המשך)

ההשקעה הגולמית בנכסים קבועים לפי ענף, 1981 עד 1991

העלייה או הירידה						מחירים שוטפים 1991	
1991	1990	1989	-1988 1989	-1986 1987	-1981 1985	(מיליוני ש"ח)	
(אחוזים)							
43.8	39.9	-30.0	-13.2	25.9	3.2	4,866	ו. תחבורה ותקשורת
26.5	27.7	4.8	4.0	3.4	13.7	1,348	מזה: למעט כלי תחבורה
17.5	30.0	-0.6	-3.0	3.4	12.0	1,879	ז. שירותים פרטיים
36.1	31.3	-11.7	-7.1	9.7	6.0	14,079	ח. הסקטור העסקי (א) עד (ז)
11.9	5.1	2.8	-2.4	7.4	6.5	1,113	ט. שירותים ציבוריים
34.1	28.5	-10.4	-6.6	9.5	6.0	15,192	י. ענפי משק (ח) + (ט)
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0	יא. בנייה למגורים
34.1	28.5	-10.4	-6.6	9.5	6.0	15,192	יב. סך כל ההשקעות בנכסים קבועים
							3. ההשקעה במכנים
9.1	-0.7	-18.2	-8.4	-10.9	-3.0	271	א. חקלאות
2.5	-5.5	24.0	-14.4	15.6	-10.2	109	ב. מים
7.7	10.0	8.7	-5.4	3.3	-3.5	389	ג. תעשייה
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0	ד. ציוד בנייה
-25.0	40.5	8.6	18.8	-2.6	-1.6	344	ה. חשמל
24.0	-5.3	1.5	5.7	33.4	-8.0	1,084	ו. תחבורה ותקשורת
24.0	-5.3	1.5	5.7	33.4	-8.0	1,084	מזה: למעט כלי תחבורה
22.0	-5.2	18.5	21.6	-10.0	-5.1	246	ז. שירותים פרטיים
9.0	4.1	3.1	3.4	8.3	-5.2	2,444	ח. הסקטור העסקי (א) עד (ז)
-10.7	-2.4	-1.4	0.8	9.5	-1.5	1,415	ט. שירותים ציבוריים
1.0	1.4	1.1	2.3	8.8	-3.7	3,859	י. ענפי משק (ח) + (ט)
78.3	14.8	7.5	4.8	0.9	-4.9	12,920	יא. בנייה למגורים
50.7	9.6	4.9	3.8	3.9	-4.5	16,779	יב. סך כל ההשקעות בנכסים קבועים

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לוח ב' - 10

אומדן ההשקעה בענפי המשק לפי הסקטור היוזם, 1981 עד 1991

מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים						השינוי הכמותי (מחירי 1986)
1991	1990	1989	-1988	-1986	-1981	1991
			1991	1987	1985	
מבנים ועבודות עפר						
-2.1	-1.9	-2.4	0.4	16.4	-3.1	2,224
הסקטור הציבורי ¹						
0.3	8.4	13.2	2.8	7.4	-6.9	899
החברות והרשויות של הסקטור הציבורי ²						
-1.4	0.7	1.2	1.1	13.8	-4.3	3,122
הסקטור הציבורי וחברותיו						
12.7	4.7	1.0	4.9	-8.4	-1.5	737
הסקטור הפרטי						
1.0	1.4	1.1	1.7	8.8	-3.6	3,859
סך כל המבנים ועבודות עפר						
ציוד						
11.9	5.1	2.8	2.8	7.4	6.5	1,113
הסקטור הציבורי						
34.1	36.5	8.7	18.6	3.6	0.6	3,763
החברות והרשויות של הסקטור הציבורי						
28.3	26.6	6.7	13.9	4.8	2.5	4,876
הסקטור הציבורי וחברותיו						
30.4	23.3	-3.1	9.3	5.1	10.5	6,791
הסקטור הפרטי						
29.5	24.6	0.6	11.1	5.0	7.6	11,667
סך כל הציוד						
מבנים וציוד						
2.7	0.4	-0.8	1.3	13.0	-0.2	3,337
הסקטור הציבורי						
27.1	29.5	9.8	15.1	4.5	-1.9	4,662
חברות ורשויות הסקטור הציבורי						
16.1	14.5	4.1	8.5	8.7	-1.0	7,998
הסקטור הציבורי וחברותיו						
28.8	21.4	-2.7	8.9	3.6	8.5	7,527
הסקטור הפרטי						
22.2	17.7	0.8	8.7	6.0	3.8	15,526
סך הכול ³						
51.8	46.4	-40.4	9.6	36.7	-1.1	3,518
כלי תחבורה ⁴						
26.9	21.5	-7.7	8.9	9.3	3.2	19,043
סך הכול כולל כלי תחבורה						

השינוי בהשקעות ובמלאי ההון בתעשייה, 1989 עד 1992
(שיעורי שינוי כמותיים, אחוזים)

השינוי במלאי ההון'			השינוי בהשקעה			
-1989			-1988			
1992	1991	1990	1991	1990	1989	
6.8	5.3	4.0	21	20	4	התעשיות המתקדמות
2.8	0.1	0	43	17	-19	התעשיות המסורתיות
2.2	0.2	0.3	29	15	-19	מזה: למעט מוצרי בנייה
5.1	3.0	2.2	28	19	-6	סך התעשייה

(1) ראשית שנה.

ה מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

4. הצריכה הפרטית והחיסכון הפרטי

הצריכה הפרטית גדלה ב־1991 ב־7.6 אחוזים, והצריכה למעט רכישות בנייקימא גדלה בקצב מתון יותר — 6.2 אחוזים, שהם כ־0.6 אחוזים לנפש. התפתחות הצריכה הפרטית לרכיביה מרמזת על עליית משקלו היחסי של היבוא; מעיד על כך גידולן של הרכישות למעט כלי רכב (שאינם מיוצרים כלל במשק) העולה על גידול ההוצאה לצריכה הפרטית מייצור מקומי. גידולה של ההכנסה הפנויה מעבר לגידול הצריכה הפרטית משקף עליית שיעור החיסכון הפרטי ב־0.8 נקודות אחוז.

גידולה המתון של הצריכה הפרטית לנפש בשנתיים האחרונות משקף את השפעת השילוב של גורמים שפעלו בכיוונים מנוגדים, חלקם קצרי טווח וחלקם בעלי טווח ארוך יותר — רובם ככולם קשורים לעלייה. גורם בעל חשיבות מרכזית להסבר ההתפתחויות בצריכה הפרטית השנה הוא השינוי בהכנסה הפנויה משכר ומתשלומי העברה שוטפים. רכיב זה של ההכנסה הוא פחות תנודתי מאחרים, ומיטיב לשקף את הכנסותיהם של משקי הבית יותר מסך ההכנסה הפנויה, הכוללת גם את רווחיהן הבלתי מחולקים של הפירמות. ב־1991 עלו ההכנסות משכר ומתשלומי העברה שוטפים בשיעור ריאלי מתון של כאחוז לנפש, בדומה לעלייתם בשנה הקודמת. גידול זה משקף, בין היתר, את עליית משקלם היחסי של העולים החדשים בקרב משקי הבית, בהיותם בעלי הכנסות נמוכות יחסית. נראה, כי חשיבותו של רכיב הכנסה זה בהסבר גידולה המתון של הצריכה הפרטית לנפש גדולה השנה במיוחד, מפני ירידת השכר הריאלי, הנמשכת מאז 1989, והציפיות להמשך ירידתו של השכר בעתיד, לנוכח האבטלה הגואה והצטרפותם הצפויה של עולים נוספים לכוח העבודה. בהקשר זה ראוי לציין (דיאגרמה ב'—8), כי שיעור החיסכון הפרטי בשלוש השנים האחרונות אמנם נמוך מזה ששרר לפני הנהגת התכנית, אולם גבוה מאשר בשנותיה הראשונות. מפנה זה תואם את התפתחות משקלן של ההכנסות משכר ומתשלומי ההעברה בסך המקורות.

הגורם המרכזי הקובע את רמתה של הצריכה הפרטית בטווח הארוך הוא ההכנסה הפרטית הפנויה. בשנות השבעים נמצא קשר הרוק בין הצריכה הפרטית להכנסה הפנויה גם בטווח הקצר יותר — קשר שהתבטא בהעדר מגמה בשיעור החיסכון הפרטי. בשנות השמונים התרופף מאוד הקשר של הטווח הקצר, ובשיעור החיסכון הפרטי ניכרה מגמת ירידה, הקשורה לשינויים דמוגרפיים ולשינויים בהרכב ההכנסה הפנויה. (ראה דוחות קודמים.) אחד מגורמי המפתח להסבר התנודות בצריכה קשור בתמורות החריפות שחלו בהערכת ההתפתחויות הכלכליות הצפויות.

לוח ב' - 11

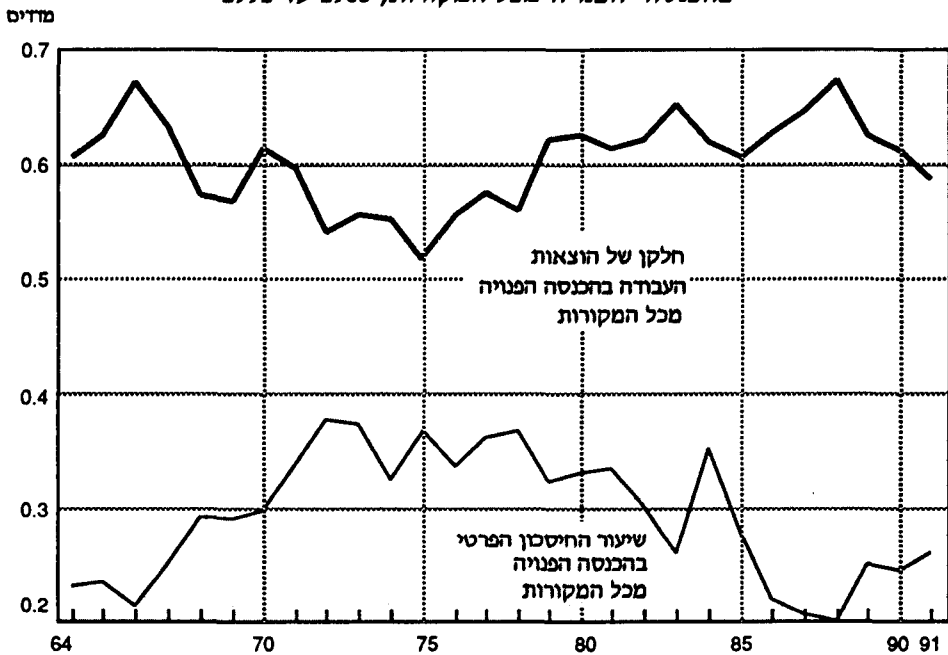
סך הצריכה הפרטית, 1981 עד 1991

השינוי לעומת השנה הקודמת									
במחיר		בכמות				שוטפים			
					ממוצע -1990	ממוצע -1988	ממוצע -1986	ממוצע -1981	שוטפים 1991
1991	1990	1991	1990	1989	1991	1989	1987	1985	
(מיליוני ש"ח)					(מיליוני ש"ח)				
14.8	11.2	5.5	4.9	1.2	5.2	2.2	10.8	4.7	32,084
15.4	10.5	5.2	5.4	1.7	5.3	3.7	6.8	3.9	20,479
13.6	12.3	6.0	4.2	0.4	5.1	0.1	17.8	6.1	11,605
17.4	14.9	4.7	2.4	3.1	3.5	2.8	7.1	3.7	21,209
26.1	21.3	10.1	-2.9	7.0	3.4	6.6	16.5	2.6	4,371
34.2	8.8	-19.7	-6.0	10.4	-13.2	-1.3	-3.5	2.2	3,498
15.6	13.5	7.4	4.4	1.5	5.9	3.1	11.4	4.5	54,165
12.0	8.7	21.0	17.1	-12.8	19.0	-3.9	29.8	5.9	8,159
21.1	15.9	4.8	3.5	3.2	4.2	2.9	6.3	0.0	2,148
28.6	30.0	2.7	2.5	2.3	2.6	2.2	2.6	3.9	17,951
17.9	15.9	7.6	5.3	-0.0	6.5	2.1	11.8	4.4	82,423
18.6	16.9	6.2	4.0	1.7	5.1	2.9	9.4	4.3	74,264

1. צריכת מוצרים שוטפים
- מזון, משקאות וטבק
- צריכה שוטפת אחרת
2. שירותים אחרים
3. צריכת ישראלים בחו"ל
4. צריכת זרים בארץ (-)
5. הצריכה הפרטית, למעט מלכ"ר,
- דיוור ובני קיימא
6. רכישות בני קיימא
7. צריכת שירותי מלכ"ר
8. צריכת שירותי דיוור
9. סך הצריכה הפרטית
10. סך הצריכה הפרטית, למעט בני-קיימא

דיאגרמה ב'-8

**שיעור החיסכון הפרטי וחלקן של הוצאות העבודה
בהכנסה הפנויה מכל המקורות, 1965 עד 1991**



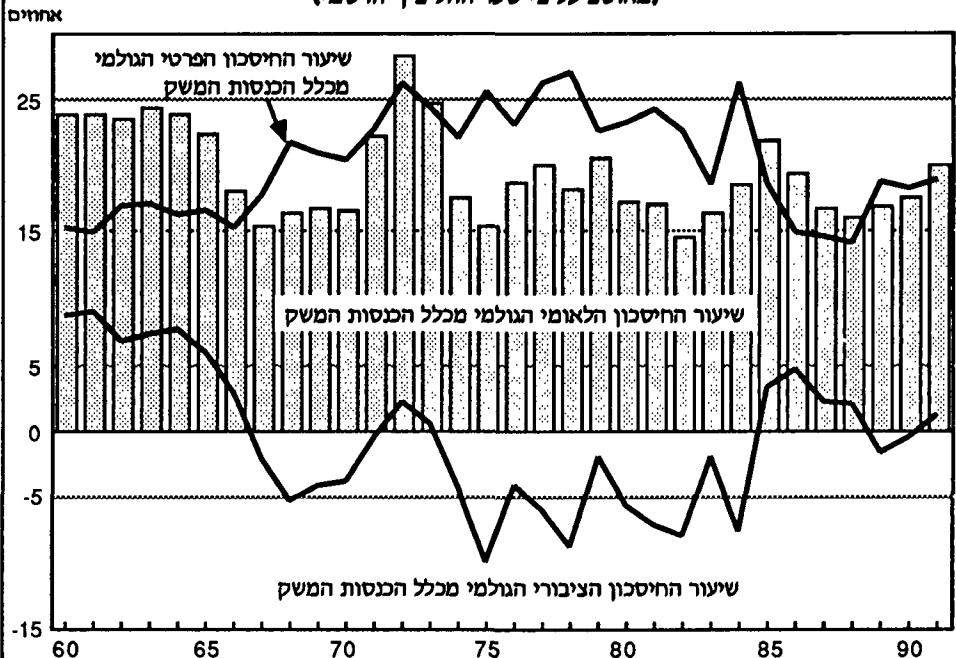
(1) ראה הערה 2 בדיאגרמה ב'-9.

חמקור, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

גל העלייה חייב את הפרטים להעריך מחדש את המגמות העתידיות של המשק. ניתן להצביע על שני גורמים שהשפיעו על ציפיות הפרטים: בראשית גל העלייה נוצרו ציפיות להתרחבות ניכרת של הפעילות המשקית, לאחר השפל ששרר בשנתיים שקדמו לו. ציפיות אלו ניוונו, בין היתר, מניסיונו של המשק בעת גלי עלייה קודמים ומהפוטנציאל הטמון בגל העלייה הנוכחי מפני היקפו וההון האנושי הטמון בו. כוחות אלה כשלעצמם אמורים לתרום לכיסוס ההערכה, כי ההכנסה הפנויה תגדל בשנים הקרובות במידה ניכרת, ולפיכך צפוי גידולה של הצריכה הפרטית. אולם במהלך השנתיים האחרונות, ובעיקר לקראת סוף 1991, הלכה וגברה אייחודאות באשר ליציבותה של הצמיחה — בגלל מספר גורמים, שחלקם תלויים זה בזה. מהבולטים שבהם נזכיר את האבטלה הגואה במשק בשנתיים האחרונות, את הציפיות לגידולו של גירעון הממשלה, את ההרעה במאזן התשלומים ואת אי הבהירות באשר לאופן מימונו של הגירעון, בעיקר לנוכח הקושי בקבלת ערבויות מהממשל האמריקני. יש לציין במיוחד את הישענותה הבולטת של הצמיחה על רכיבים שאינם יכולים להבטיח את התמדתה, בהתאם לסדר העדיפויות שנקבע השנה בתקציב הממשלה. אי נחישות מספקת של הממשלה בהפעלת הרפורמות, שלביצוען התחייבה, היתה גם היא בין הגורמים המרכזיים להתגברות אייחודאות. דומה כי במרוצת התקופה, ובעיקר בשנה האחרונה, הלכה וגברה תחושת אייחודאות; השפעתה על הצריכה אינה ברורה: כשהפרטים אינם יכולים לצפות מה יילד יום, יש הנוטים להקדים צריכה ויש הנוטים לרחותה, בהתאם להעדפות אישיות.

דיאגרמה ב'–9

שיעור החיסכון הלאומי הגולמי מכלל הכנסות המשק' והתחלקותו
בין הסקטור הפרטי לסקטור הציבורי, 1960 עד 1991¹
(מחושב על פי שער החליפין הרשמי)



(1) הגדרות ואופן החישוב - ראה לוח ב'–4.

(2) לשנים 1960 עד 1979 שיעורי החיסכון משורשים על פי שנת 1980 במתכנתת החשבונאות הלאומית החדשה. המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ותיכודי בנק ישראל.

לגידולו של גירעון הממשלה ולהרכבו נודע תפקיד בהסבר התפתחותה של הצריכה הפרטית. צמצום החריף של הגירעון הממשלתי עם הפעלת התכנית הכלכלית היה אחד מהיסודות החיוניים להצלחתה: ירידת הגירעון גרמה לירידה ניכרת של החיסכון הפרטי מאז הפעלת התכנית, שכן בהיתפסה כפרמננטית, היא הניעה את הפרטים להתאים כלפי מטה את ציפיותיהם לגבי שיעורי המס העתידיים, ולפיכך הרשו לעצמם לחסוך פחות ליום סגריר (דיאגרמה ב'–9). לנוכח ממדי העלייה נתחוויר לציבור, שקליטה מוצלחת של העולים בשנים הקרובות מחייבת גידול ניכר של גירעון הממשלה. ייתכן, כי אי בהירות באשר לאופן מימונו של הגירעון ולהרכבו החשש כי רמתו תתמיד מעבר למתחייב מצורכי העלייה, ותביא לגידול המסים בעתיד, הניעו את הציבור לרסן את צריכתו. ציפיות אלה מצאו חיזוק בהתפתחויות בפועל כבר ב'–1991, עם העלאת שיעור המע"מ לצד העלאת מס ההכנסה (היטל הקליטה) לשלוש שנים. גורם אחר, שפעל במידה מסוימת להגדלת הצריכה הפרטית, קשור למשקלם הגבוה יחסית של תשלומי ההעברה הניתנים למשקי בית בעלי הכנסות נמוכות — בעיקר לעולים — וזאת דרך עליית הנטייה השולית לצרוך.

למרות מתינותה של עליית ההכנסות משכר ומתשלומי העברה, עלתה ההכנסה הפרטית הפנויה במידה ניכרת, תופעה המרמזת על שינויים בחלוקת ההכנסות בין משקי הבית לפירמות. עליית הרווחיות

של המגזר העסקי בשנה האחרונה התבטאה כנראה בעליית שיעור החיסכון העסקי. קליטתו המוצלחת של גל העלייה מחייבת דחיקה זמנית של משקי הבית על ידי המגזר העסקי, אולם אין די בכך.

א. הרכב הצריכה הפרטית

בהרכב הצריכה הפרטית בולט הגידול הריאלי הניכר של רכישות מוצרים בנייִקיימא (לוח ב'–נ'–7). אלה גדלו השנה בכ־21 אחוזים, בהמשך לגידול של 17 אחוזים אשתקד. עיקר הגידול נבע מעלייה תלולה בת 57 אחוזים של רכישות כלי תחבורה אישיים — אף זאת בהמשך לגידול בשנה הקודמת. מגמה זו היא השנה בבחינת תגובה למתינותה של עליית מחיריהם, 5.3 אחוזים בלבד, לצד גידול הביקושים להם, שהושפע גם מהעלייה. במשך השנה היינו עדים להאטה ברכישות בנייִקיימא ברביע הראשון, בעטייה של מלחמת המפרץ, לגידול ניכר ברביע השני, חלקו כפיצוי על הירידה בראשון, ולעלייה ניכרת ברביע האחרון, עם התגברות הציפיות לפיחות. בצריכה השוטפת בולט הגידול היחסי של צריכת מוצרים המושפעים מהעלייה, כמוזון ומוצרי הלכשה. גם הביקוש למוצרים בנייִקיימא, למעט כלי רכב, הושפע מגל העלייה, בשל נטייתם של העולים להצטייד במוצרי חשמל בסיסיים, בעיקר בשנה הראשונה לשוהותם בארץ.

5. ענפי המשק

א. התעשייה

בייצור התעשייתי ללא יהלומים נמשכה מגמת ההתרחבות, הניכרת 'בו למן ראשית גל העלייה. גם שיעור הגידול של הייצור התעשייתי, 6.7 אחוזים, דמה לזה של שנת 1990, 6.3 אחוזים. התרחבות הייצור הקיפה את מרבית ענפי התעשייה הראשיים. תופעה דומה לזו שנצפתה ב־1990, כשנרשמו עליות בכל ענפי התעשייה הראשיים (לוח ב'–14). גידול הייצור לווה בגידול בן 4.4 אחוזים של תשומת העבודה ובגידול בן 3.1 אחוזים של מלאי ההון הגולמי. בפריזון הכולל נרשמה עלייה בת 2.6 אחוזים. האינדיקטורים לרווחיות מורים על שיפור ב־1991 — עליית שיעור התשואה של ההון לכ־15 אחוזים, מן הרמות הגבוהות ביותר מאז ראשית שנות השמונים, ירידה של מדד מחירי התשומות יחסית למחירי התפוקה, וירידה של השכר הריאלי במחירי היצרן, לראשונה מאז 1985. שיעורי הגידול של הייצור התעשייתי, הגבוהים ביותר מאז 1977, ניוונו בעיקרם מעליית הביקושים המקומיים. בראשם של ביקושים אלה עמדה הבנייה ביזמה ציבורית, שהיא בעלת אופי זמני, והצמיחה התבטאה בעיקר בתעשיות הקשורות בבנייה.

התרחבות התעשייה ב־1991 לא היתה מאוזנת (ראגמה ב'–11 ולוח ב'–13). חילקנו את התעשייה לשלושה מגזרים עיקריים — תעשיות הבנייה, תעשיות היצוא, וכל היתר (להלן "התעשיות המסורתיות"). בתעשיות הבנייה היינו עדים לפעילות ערה מאוד, שהושפעה מגל הבנייה למגורים. כאן ניכרים שיעורי גידול מרשימים ביותר של הייצור — כ־26 אחוזים בממוצע — שתרמו כמחצית מגידולו של הייצור התעשייתי. הרחבת הייצור התבססה בעיקר על הגדלה של תשומת העבודה ועל ניצולת גבוהה של מלאי ההון הקיים, ללא הרחבתו. בתעשיות היצוא, שסבלו מירידת הביקושים, בגלל המיתון העולמי (ראה פרק ו'), נרשמה עלייה מתונה של הייצור והתעסוקה, אולם מלאי ההון בענפים אלה המשיך לגדול. התרחבות הייצור והתעסוקה בתעשיות המסורתיות היתה גם היא מתונה. נראה שהביקוש העומד בפני התעשיות המסורתיות טרם הושפע ממלוא העוצמה של גל העלייה (בגלל ההכנסה הממוצעת הנמוכה יחסית של העולים). עם זאת נמדד גם כאן גידול של מלאי ההון.

לוח ב' - 12

אינדיקטורים להתפתחות התעשייה, 1980 עד 1991

א. אינדיקטורים לפעילות

השינוי לעומת השנה הקודמת			שיעור השינוי הממוצע		
			-1986 1988	-1980 1985	
1991	1990	1989			
		(אחוזים)			
6.7	6.3	-1.6	1.8	2.6	הייצור ללא יהלומים
4.4	-1.1	-5.7	-0.9	0.5	תשומת העבודה
4.1	-0.8	-6.2	-0.2	0.5	מספר השכירים
26.1	18.7	0.5	-2.8	5.7	ההשקעה הגולמית הריאלית ¹
3.1	2.0	2.3	3.9	4.8	מלאי ההון הגולמי הריאלי ²
2.1	7.5	4.4	2.7	2.1	הייצור לשעת עבודה
2.6	6.6	2.0	0.5	0.9	הפריזון הכוללי ³
					היצוא התעשייתי הריאלי
0.5	6.2	9.5	6.2	8.8	ללא יהלומים

ב. אינדיקטורים לרווחיות

			-1986 1988	-1983 1985	
1991	1990	1989			
					השכר הריאלי ליחידת תוצר
95.3	98.3	98.2	99.6	88.8	לפי מדרי תעשייה (100 = 1986) ⁴
					שיעור התשואה להון
14.7	13.4	13.6	10.6	11.8	(הרמה באחוזים) ⁵
					מחירי התשומות יחסית
94.8	96.9	96.9	97.9	99.7	למחירי התפוקה (100 = 1986)
					הריבית הנומינלית על
26.3	26.4	31.2	47.8	⁸ 348.3	האשראי החופשי במטבע ישראלי ⁶
					הריבית הנומינלית על
25.5	22.7	33.5	32.6	⁸ 337.6	סך האשראי הבנקאי לז"ק ⁷

(1) לא כולל כלי רכב.

(2) מלאי ההון הגולמי הריאלי לתחילת שנה.

(3) המקור לתשומת העבודה בחישוב הפריזון הוא מדרי הייצור התעשייתי, ולא סקרי כוח אדם.

(4) מדר סך עלות העבודה, מנוכה במדר מחירי התוצר התעשייתי ומחולק במדר התוצר התעשייתי.

(5) המקור הוא סקרי התעשייה לשנים 1983, 1985, 1987 ו-1988. ליתר השנים נערך אומדן לפי מדרי ייצור תעשייתי.

(6) ריבית ממוצעת משוקללת בכמויות על האשראי השיקולי הלא צמוד.

(7) ממוצע משוקלל לפי הרכב האשראי בפועל. אומדן של מחלקת המחקר בבנק ישראל.

(8) ממוצע שנים 1983-1985.

ה מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לוח ב' - 13

אינדיקטורים למעילות במגזרי התעשייה, 1990 ו-1991¹
(שיעורי שינוי שנתיים)

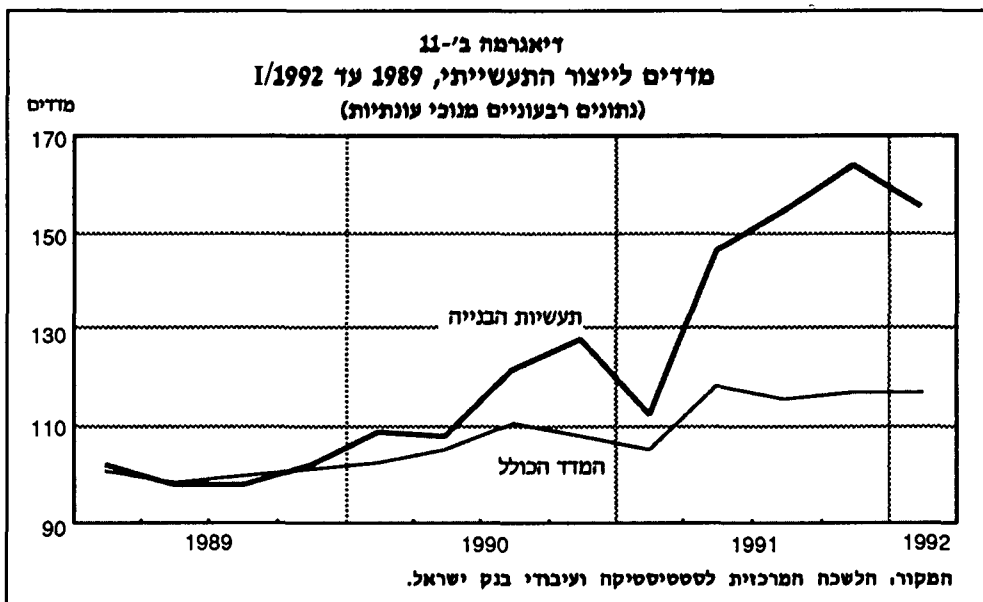
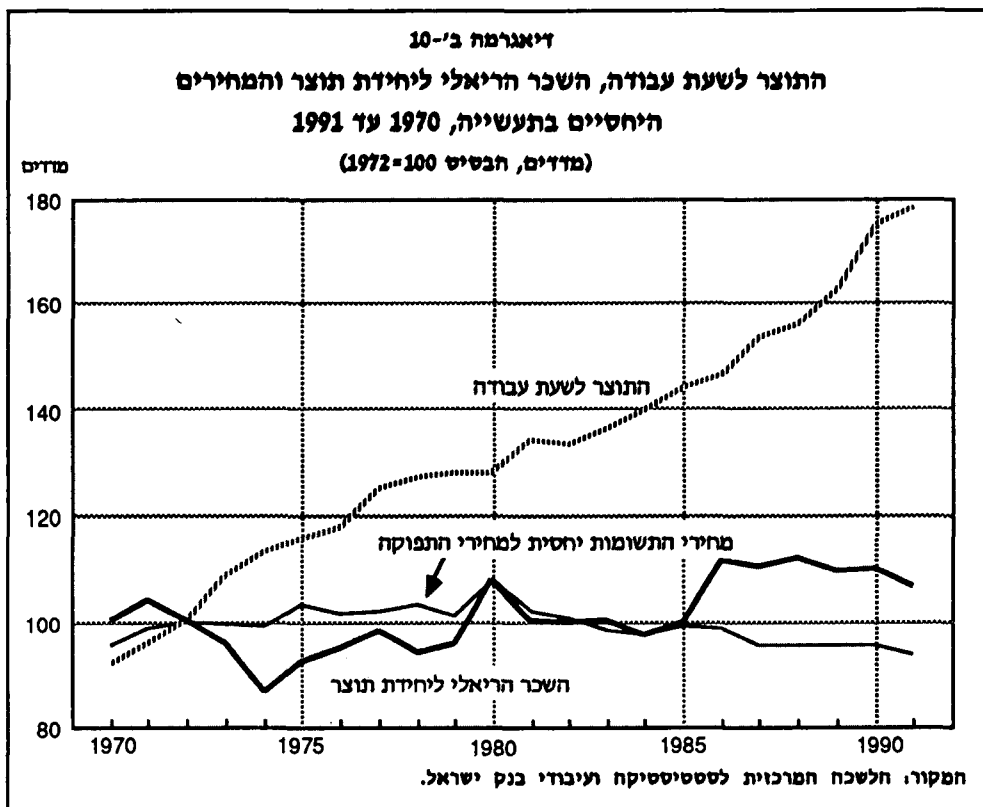
1991	1990	
		הייצור
6.7	6.3	סך הכול
25.8	17.0	בנייה
3.6	4.7	אחר
3.7	3.8	מזה: יצוא
		תשומת העבודה
4.4	-1.1	סך הכול
20.4	0.3	בנייה
1.4	-1.3	אחר
1.9	-4.1	מזה: יצוא
		המועסקים
4.3	-0.8	סך הכול
18.4	1.0	בנייה
1.7	-1.1	אחר
1.5	-2.4	מזה: יצוא
		השכר למועסק (ריאלי — בניכוי מחירי התפוקה) ²
-1.7	2.6	סך הכול
-2.1	7.7	בנייה
0.7	4.6	אחר
3.8	5.4	מזה: יצוא

(1) החישוב מבוסס על נתוני התעשייה לפי ענפי משק מקובצים.

(2) סך הכול — בניכוי שקלול של מחירי היצוא התעשייתי למעט יהלומים ושל המחירים הסיטוניים. בנייה — בניכוי רכיב הבנייה במדד המחירים הסיטוניים. אחר — בניכוי שקלול של מחירי היצוא התעשייתי למעט יהלומים ושל המחירים הסיטוניים למעט רכיב הבנייה. היצוא — בניכוי מחירי היצוא התעשייתי למעט יהלומים על פי נתוני החשבונאות הלאומית. המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

בחינת התפתחותו של הייצור על פני השנה מראה תמונה אחידה כמעט בכל הענפים: שפל בייצור בחודשיים הראשונים של השנה, הרחבה מהירה בחודשים מארס עד יולי והתמתנות (לעיתים אף ירידה קלה) בשליש האחרון של השנה. מגמה זו של התמתנות נמשכת בחודשים הראשונים של 1992. השפל של תחילת השנה נבע מהשפעת המלחמה במפרץ, ואכן כבר בחודש מארס היינו עדים ליציאה מרשימה משפל זה. הנתונים המסתמנים על סיומו של גל ביקושי הבנייה (האטה בהתקשרויות משרד השיכון עם חברות בנייה ובהתחלות הבנייה, עם הדלדלות העלייה) מסבירים את ההתמתנות, שנסתמנה בסופה של השנה ונמשכת בחודשיים הראשונים של 1992; זאת במיוחד לאור חלקה המכריע של הבנייה בגידול הייצור התעשייתי בשנתיים האחרונות.

כדי להיטיב ולהבין את ההתפתחויות בתעשייה, יש לחזור לשנים שלאחר תכנית הייצוב. הסקטור העסקי, והתעשייה בראשו, נאלצו להתמודד עם ירידה רצופה של הרווחיות בשנים 1986 עד 1988, עקב עליות שכר חריגות ועליות של הריבית והמסים האפקטיביים בעקבות תכנית הייצוב. בפיגור מה החלו תהליכי הבראה וייעול בתעשייה. תהליכים אלה החלו, בעיקרם, בענפי המתכת והאלקטרוניקה (עקב



צמצום של קניות מערכת הביטחון והפסקת פרויקט ה"לביא" ונמשכו בענפי המזון, ההלבשה והטקסטיל. התהליכים אופיינו בסגירת קווי ייצור לא רווחיים, תוך הקטנת התעסוקה. חלקם של תהליכים אלו עדיין נמשך: דוגמה לכך היא ההסדר הפיננסי ב"כור", שסוכם רק ב־1991, ובעקבותיו הציג הקונצרן רווחים, לראשונה מאז 1988. במחצית השנייה של 1989, ובעוד תהליכי ההכרזה נמשכים, החל גל העלייה. גידול הביקושים לתוצר התעשייתי הביא להתרחבות הייצור ב־1990. זו נסתייעה בהגברת הניצול של ההון, שחלקו היה מובטל בשנות השפל (1988 ו־1989), בעוד שתשומת העבודה ירדה מעט. תהליך זה של הגברת ניצולת הון, תוך אי שינוי משמעותי בתעסוקה, אופייני לשלבים הראשוניים של יציאה משפל. המשך התרחבות הייצור בשנת 1991 לווה בהרחבה הן של מספר השכירים, בשיעור של 4.1 אחוזים, והן של תשומת העבודה, בשיעור של 4.4 אחוזים, תהליך שנעזר בשיפור הרווחיות. כמו כן עלה התוצר לשעת עבודה ב־2.1 אחוזים, והתוצר ליחידת הון — ב־3.5 אחוזים.

התרחבות התעשייה ב־1991 לא היתה, כאמור, מאוזנת (לוח ב'—13). להלן נתאר את ההתפתחויות בשלושת המגזרים העיקריים של הענף:

(1) תעשיות הבנייה

הגיאיות בבנייה למגורים בשנתיים האחרונות גררה עמה פעילות גבוהה בתעשיות הקשורות אליה. כיוון שחלק גדול מביקושים אלה הוא חד־פעמי, סופק חלק גדול מהם תוך הישענות על הרחבתה של תשומת העבודה. תשומת העבודה ומספר המועסקים גדלו זו בצד זו. אלה נבעו מירידת השכר הריאלי במחירי יצרן — הגבוהה ביותר במגזר התעשייתי — ובעיקר מתמריצי הממשלה להעסקת עובדים ומהשתתפותה במימון שכרם של עובדים חדשים. במלאי ההון של הענפים הקשורים לבנייה אין רואים שינויים מפליגים. השילוב של היציבות במלאי ההון, וגידול היבוא המיועד לבנייה מלמד שההרחבה במגזר הבנייה נתפסת על ידי היצרנים כזמנית, ולפיכך הם לא הגדילו את מלאי ההון האופטימלי, הנגזר משיקולי טווח ארוך.

(2) תעשיות היצוא

צד הביקוש בתעשיות היצוא נפגע מהמיתון העולמי. גם בצד ההיצע חלו שינויים. שכר העבודה הנומינלי בענפים אלה עלה בשיעורים שבין 11 ל־25 אחוזים. ברובם עלה השכר בשיעור שמעל לממוצע, ומאידך עלו מחירי התפוקה בכ־11 אחוזים. מכאן שהשכר הריאלי ליצרן עלה, ופגע ברווחיות. עליית מחירי התשומות המיובאות היתה מתונה מזו של מחירי התפוקה, והדבר צמצם את ירידת הרווחיות. את השוני במגמות השכר בין תעשיות הבנייה לתעשיות היצוא ניתן להסביר במידתה המצומצמת של השפעת העלייה על תעשיות היצוא. נראה שגודלו של היצע העבודה האפקטיבי היה נמוך מזה של היצע העבודה הכולל, בגלל קשיי התאמה של כישורי העולים בטווח הקצר. (ראה פרק ד') במגזר זה ניכר גידול של מלאי ההון, וגם כאן פועלים שיקולי הטווח הארוך וציפיות היצרנים להתרחבות היצוא. עם זאת אפשר, שבפועל שיעורי הגידול של מלאי ההון בענפים אלה קטנים מהשיעורים שנאמדו, וזאת מפני התגברות קצב הגריטה, כתוצאה מתהליך ההתייעלות שהתנהל בענפים אלה. גריטה מואצת נתייבה גם מן השינוי בהרכב הביקושים ומהמעבר, הנמשך זה כמה שנים, מביקוש ביטחוני לאזרחי. (ראה דוחות בנק ישראל לשנים 1988 ו־1989). המשך גידולו של הייצור וצמצום היצוא במגזר זה הביאו לגידול, כנראה לא־מתוכנן, של מלאי המוצרים.

לוח ב' - 14

הייצור, היצוא וההשקעות, 1989 עד 1991
(שיעורי שינוי ריאליים)

משקל הענף ב־1991		בהשקעות			ביצוא			בייצור			
כיצוא	במרד הייצור	1991	1990	1989	1991	1990	1989	1991	1990	1989	
התעשייתי	התעשייתי										
3.5	2.9	65.4	25.5	-17.1	-4.6	-4.2	0.0	8.5	6.0	2.6	רייה וחציבה
6.9	11.1	18.9	-4.9	-8.2	-8.3	7.3	10.8	1.7	1.1	-3.0	זון, משקאות וטבק
3.3	3.9	-12.1	16.6	-3.1	12.3	3.8	-5.2	7.9	5.3	-0.6	קסטיל
7.4	4.7	-10.4	59.5	-35.0	0.6	18.4	5.6	4.2	12.0	-10.0	לבשה ומוצרי טקסטיל
0.2	0.8	72.0	-15.5	-31.2	44.3	13.1	-14.3	17.8	2.2	-11.0	ור ומוצרי
0.7	3.5	37.2	21.9	-0.2	-9.8	13.3	5.7	11.0	8.3	-3.7	ץ ומוצרי
0.4	2.3	70.0	89.0	-31.6	32.4	-5.8	-1.7	1.6	5.2	0.4	יר ומוצרי
0.4	4.9	71.2	-4.8	-29.7	15.8	22.1	-1.3	-1.8	4.1	-2.0	פוס והוצאה לאור
4.9	5.5	45.0	20.6	-16.4	4.0	12.7	8.0	10.7	12.2	2.7	ומי ומוצרים פלסטיים
18.6	10.3	4.7	16.3	25.4	3.0	6.0	9.3	4.1	4.9	4.6	וצרים כימיים ומוצרי נפט
0.4	4.5	92.5	20.0	-8.5	-1.2	3.0	5.7	30.4	19.6	-2.4	ינרלים אל־מתכתיים
1.2	2.3	156.0	22.4	-54.9	-15.2	5.1	13.9	11.1	24.8	-5.0	תכת בסיסית
8.5	13.9	31.7	1.0	-27.2	-2.7	4.0	7.2	10.7	5.5	-3.8	וצרי מתכת
3.6	2.8	27.9	67.6	15.8	-3.2	2.4	-2.6	0.2	0.2	-7.5	כונות
20.6	17.5	14.8	25.0	17.1	-1.5	5.7	6.6	5.8	7.3	-4.6	יוד חשמלי ואלקטרוני
7.3	6.5	63.8	44.3	18.7	-7.0	-13.6	47.6	4.5	4.7	6.4	לי הוכלה
12.1	2.5	21.4	-15.9	17.0	13.1	23.6	11.9	5.4	0.8	7.7	זונות
100.0	100.0	26.1	18.7	0.5	0.5	6.2	9.5	6.7	6.3	-1.6	ך כל התעשייה¹

(1) למעט יהלומים.

ה מקור : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

במגזר זה מקובצים ענפים שחלק ניכר מתוצרתם מופנה לצריכה הפרטית המקומית, עם כי רכיב היצוא שבתפוקתם אינו מבוטל. גידול היצע העבודה גרם לירידת השכר הריאלי — אמנם בשיעור נמוך יותר מאשר בתעשיות הבנייה; זאת משום שעליית מחירי התפוקה בענפים אלה היתה מתונה יותר מאשר בתעשיות הבנייה, בגלל סחירותם הרבה יותר של מוצריהם. בצד הביקוש לא היינו עדים להתפתחויות חריגות בענפים אלה — לא מכיוון הביקוש העולמי ולא מכיוון השוק המקומי. אמנם גידולה הרב של האוכלוסייה אמור לספק דחיפה לביקושים במגזר זה — אך מחמת רמתה הנמוכה של צריכת העולים — כמתחייב מרמת הכנסתם — טרם הושפעו הביקושים המקומיים במידה ניכרת מגל העלייה. שלא כבתעשיות הבנייה ניכר גידול של מלאי ההון בענפים אלה, ואף האצה מסוימת של גידולו לתחילת 1992. נראה אפוא, שהיצרנים במגזר זה צופים להרחבה של הביקושים, עם קליטת העלייה.

השנה נמשכו במרבית הענפים עליות של ההשקעות, של מלאי ההון הגולמי וכן של יבוא ציוד ונכסי השקעה. כך, למשל, נרשמה עלייה בת 2.0 אחוזים של מלאי ההון הגולמי לתחילת 1991 ועלייה בת 3.1 לתחילת 1992 — המשך למגמת גידולו של מלאי ההון בשנים 1989 ו-1990. הגידול הרצוף של מלאי ההון מלמד על הערכות היצרנים, ונגזר מציפיותיהם להרחבת הפעילות וכן משיפור הרווחיות. גידול ההשקעות (לוח ב'-14) הושפע השנה מחוק הפחת המואץ: חלק מהשקעות אלה תוכננו לשנים הקרובות, אך הוקדמו עקב תחולתו, לזמן מוגבל, של החוק לפחת מואץ, ולפיכך אין להסיק מגידול זה של ההשקעות על גידול דומה בעתיד.

השנה קיבלה הממשלה מספר החלטות לשם עידוד פעילותו של המגזר העסקי, ואלה העיקריות שבהן: פחת מואץ; הפחתת שיעורי מס המעסיקים מס החברות והביטוח הלאומי; מתן תמריצים למפעלים המעסיקים עובדים חדשים; עידוד השקעות הון על ידי מענקים ממרכז ההשקעות ופטור ממסים למפעלים שאושרו על ידי מרכז ההשקעות; התחלקות בסיכון על ידי השתתפות בהון עצמי של

לוח ב' - 15

גיוס ההון¹

(מיליוני ש"ח, במחירים שוטפים)

1991				1990				
מניות	אג"ח	אופציות	סה"כ	מניות	אג"ח	אופציות	סה"כ	
15.1	53.6	0	68.7	15.5	22.9	3.8	42.2	מזון וטבק ²
10.4	25.2	12	47.6	49.3	0	19.8	69.1	טקסטיל והלבשה
34	0	13.8	47.8	43.8	0	5.1	48.9	מתכת ומוצריה
105.9	25.4	13.9	145.2	192.9	0	36.5	229.4	אלקטרוניקה
0	0	1.0	1.0	0	0	45.3	45.3	מוצרי בנייה
17.2	0	14.9	32.1	85	0	26.3	111.3	כימיה ופלסטיקה
7.6	0	2.6	10.2	39.5	0	0	39.5	נייר עץ ושונות
190.2	104.2	58.2	352.6	426	22.9	136.8	585.7	סך הכול

(1) כולל הנפקות בחו"ל.

(2) סיווג חברות על פי הבורסה לניירות ערך.

ה מקור: "החודש בבורסה" ועיבודי בנק ישראל.

פרויקטים; השתתפות בהוצאות מחקר ופיתוח באמצעות מענקים. החלטות אלה חלקן ברוכות, אולם תקנות המביאות להקטנת הסיכון למשקיעים עדיפות על מענקים, שאינם מקטינים סיכון זה. אחדות מהיזמות, האפקטיביות שלהן מועטה, אם משום שזמן תחולתן קצר, ואם מחמת הקשיים הכרוכים במימושו. גם השינויים התכופים בתקנות אלה לא הוסיפו לאמינותן ולמידת הפרמננטיות שהמגזר התעשייתי מייחס להן.

נתוני גיוס ההון באמצעות הנפקות מצביעים על גידול ניכר בשנים 1990 ו-1991. למעשה הוכפל גיוס ההון (במחירים שוטפים) בין השנים 1990 ו-1991. בחינת התפלגותו של גיוס ההון על פי ענפים מלמדת על גידול של הגיוס בענפים בנייה, עץ ונייר ושונות. עם זאת, מרכז הכובד בגיוס ההון היה ונשאר בענף האלקטרוניקה ובענפים כימיה ופלסטיקה. שיעורם בסך גיוס ההון היה כ-58 אחוזים ב-1991, לעומת כ-50 אחוזים ב-1990. (יתר פירוט ראה בלוח ב'-15).

מנתונים חלקיים על קליטת עולים בתעשייה מתקבלים ממצאים אלו: רוב רובם של העולים נקלט כפועלי ייצור, ושיעור קליטתם בתעשיות המסורתיות הוא הגבוה ביותר. רוב העולים מועסקים על בסיס יומי, ואחוז גדול מועסק במשמרות. חלק גדול מהם הם אקדמאים, ומכאן שיש פער בין השכלתם לאופי עיסוקם. אוכלוסיית העולים המועסקים בתעשייה מתאפיינת בשיעור ניירות גבוה מאוד, והעולים הם היוזמים עזיבה. הדבר משקף, מן הסתם, את אי שביעות רצונם מהתאמתם לעיסוקיהם.

ב. הבנייה

(1) קווי ההתפתחות העיקריים

בשנת 1991 נמשכה התרחבותו המהירה של ענף הבנייה. תפוקת הענף גדלה בכ-36 אחוזים — תוך עלייה תלולה בבנייה למגורים ויציבות בבנייה שלא למגורים. כן נרשמה עלייה בגמר בניית דירות וקיצור משמעותי של משך הבנייה שביזמת הסקטור הציבורי. התרחבות הפעילות לוותה בגידול של פריון העבודה (התוצר לשעת עבודה) ובעליית הרווחיות הכוללת של הענף.

השנה אופיינה בהעמקת מעורבותה של הממשלה בענף, על רקע גל העלייה. הממשלה יזמה השנה, במישרין או בעקיפין — באמצעות התחייבות רכישה — את בנייתן של כ-61 אלף דירות, וחלקה בהתחלות בניית דירות גדל והגיע לכשלושה רבעים מכלל ההתחלות.

ההאצה בהתחלות הבנייה למגורים ביזמת הממשלה, הגם שהתיישרה עם צורכי הטווח הארוך, על פי התחזיות לבואם של כמיליון עולים, היתה מעל ומעבר לגידול הביקוש השוטף לרכישת דירות; לכן השפעתה על פעילות ענף הבנייה היתה מעבר לנדרש, והיא גרמה להסטת יתר של הפעילות המשקית לכיוון זה. הצלחת המדיניות הממשלתית בהגברת הפעילות בענף ובאספקת פתרונות דיור לעולים לוותה במשגים שגרמו נזק: שיעורי התחייבות הרכישה (עד כ-100 אחוזים באזורי הפריפריה) נקבעו מעבר לנדרש, כדי לסלק את גורם אי-הוודאות בביקושים, ולא על פי מכרזים. מעידה על כך ירידתן של התחלות הבנייה שלא ביזמת הממשלה בשנת 1991 וכן כ-12 אלף בקשות למימוש התחייבויות רכישה עד סוף השנה. גודלן של הדירות שנבנו ביזמה ציבורית היה מעבר למתוכנן, והדבר תרם לחריגה התקציבית. תקציב ההשקעה הישירה בשיכון גדל מ-0.5 מיליארדי ש"ח ב-1990, במחיר תקציב 1991 ל-4.5 מיליארדים ב-1991³; זהו גידול מופרז, במיוחד בהתחשב במגבלות התקציב, ביער של הגרלת התעסוקה ובצורך להרחיב את התשתיות. הפיזור הגיאוגרפי של התחלות הבנייה שביזמת הממשלה — אמצעי לגיטימי כשלעצמו להשגת יעדים לאומיים של פיזור אוכלוסייה — לא לווה בהרחבת תשתיות מתאימה. זאת ועוד: בניית יתר באזורים מרוחקים, שסבלו מבעיות של חוסר תעסוקה עוד בטרם החל גל

³ על פי הצעת תקציב הממשלה ל-1991. ההוצאה בפועל היתה כנראה גדולה יותר, בגלל הוצאות חוץ תקציביות, כפי שמפורט בפרק ה'.

העלייה, גרמה לבוזבז משאבים, ופגעה במערכת התמריצים של ענפי המשק. ולבסוף — גם משנתברר כי מספר העולים נמוך במידה משמעותית מזה שנחזה, לא נקטה הממשלה מדיניות מתקנת — למשל הקטנת התחייבויות הרכישה או ביטול תמריצים ליזרו הבנייה.

הגאות בביקושים לדירות, שהחלה בסוף 1989, נמשכה עד אמצע השנה, ונקטעה עם הצטמצמות רכישת הדירות על ידי עולים חדשים. בתוך כך נפסקה העלייה התלולה של מחירי הדירות, ובמחצית השנייה של שנת 1991 ירדו המחירים יחסית למדר המחירים לצרכן. עם זאת, מחירי הדירות השנה גבוהים בממוצע בכ־9 אחוזים ממחיריהן אשתקד — בניכוי מדר המחירים לצרכן.

השנה נמשכה ירידת הריבית על משכנתאות לטווח ארוך, אולם בשוק המשכנתאות נרשמו שני זעזועים: הקשורים ביזמות שננקטו בכנסת לשינוי ההיקף והתנאים של המשכנתאות המכוונות לזכאים (וזוגות צעירים, עולים חדשים, תושבי אזורי פיתוח ועוד). זעזועים אלה גרמו להגברת אי-הוודאות ולתנודתיות ברכישות.

בבנייה שלא למגורים היתה השנה יציבות, המשקפת התפתחויות דומות של ההשקעות ביזמה ממשלתית וביזמה פרטית. פירוט ראה בסעיף ההשקעות בפרק זה.

(2) מדיניות הבנייה למגורים והעלייה

גידולה של פעילות הבנייה למגורים, שהחל בסוף 1989, נמשך השנה ביתר שאת: התחלות בניית דירות הוכפלו, והגיעו להיקף חסר תקדים של 83 אלף יחידות, וברומה לכך גם גמר בניית דירות, שגדל מ־20 אלף ל־43 אלף יחידות (לוח ב'–16).

ההתרחבות האדירה של הפעילות אינה תולדה של כוחות שוק, כי אם תגובה נחרצת של הממשלה לגל העלייה. בסוף 1989 החל גל העלייה, שהגיע לשיאו ברביע השני של 1991. עד סוף 1991 הגיעו כ־400 אלף עולים, והתחזיות בראשית 1991 עמדו על כמיליון עולים במשך 5 שנים. תוספת אוכלוסייה כה גדולה חייבה התערבות ממשלתית, וזו התבטאה, בשלב הראשוני, בשיטת "הקליטה הישירה". לפי שיטה זו מקבלים העולים עם הגיעם לארץ סכום כסף מסוים, שחלקו מיועד לצורכי שכירת דירה בשוק החופשי. ואכן רוב העולים נקלטו בדירות שכורות — חלקן דירות ריקות שעליית שכר הדירה הגדילה את כדאיות השכרתן, וחלקן דירות שפינו משקי בית מקומיים. הממשלה המריצה תהליך זה בבטלה את מס ההכנסה על השכרת דירות.

כשהיקף העולים ידוע, כמות הדירות הנדרשת לשיכונם היא פונקציה של גודל המשפחה הממוצעת. מתברר, כי גם צפיפות הדיוור גמישה ונתונה לשיקולים כלכליים: העולים רשאים לשכור או לקנות דירה בשיתוף עם משקי בית אחרים, ואכן אנו עדים להגברת הצפיפות, שהודות לה אין מחסור פיסי בדיוור על אף גל העלייה הגדול.

נוסף על פתרון בטוח המידי, נקטה הממשלה מספר צעדי מדיניות שתכליתם לעודד את התרחבות הבנייה — על רקע אי הוודאות לגבי ממדי העלייה והשתקפותה בביקוש לרכישת דירות. בין הצעדים המרכזיים שננקטו היו הרחבת התחלות הבנייה ביזמת הסקטור הציבורי, יזום בנייה במימון מלא של הממשלה, הגדלת היצע הקרקעות לבנייה, קיצור הליכי רישוי הבנייה ופתרונות דיוור זמניים (קראוואנים ומגורונים).

הממשלה החליטה על תכנית לבניית 95 אלף יחידות דיוור במסגרת הציבורית בשנים 1990 ו־1991, מתוכן כ־20 אלף דירות במימון מלא של הממשלה. בניית יתר הדירות חייבה תמרוץ של הבונים במסגרת זו. הכלים שהשתמשו בהם הם התחייבות לרכישת הדירות אם לא יתמכרנה בשוק החופשי, הנחות על עלות הפיתוח והנחה במחיר הקרקע. ככלל, גדלים שלושת סוגי התמריצים ככל שהיישוב שבו בונים מרוחק יותר ממרכז הארץ. אזורי הנגב והגליל בולטים בשיעורי התמרוץ הגבוהים — 100 אחוזים התחייבות רכישה, ספיגת כל הוצאות הפיתוח על ידי הממשלה והקצאת קרקע לבנייה חינם. במרכז

לוח ב' - 16

נתונים עיקריים לפעילות ענף הבנייה¹, 1972 עד 1991

העלייה או הירידה השנתית הממוצעת							
1991	1990	1989	1986 1991	1979 1986	1972 1979	1991	1990
(אחוזים)							
36.6	8.6	4.6	11.6	-2.3	-1.6	8,426	6,168
78.3	14.8	7.5	19.5	-3.5	-2.6	5,148	2,887
0.6	1.4	1.5	4.7	-4.0	-2.4	1,550	1,541
-0.7	5.8	3.4	2.8	1.8	2.0	1,728	1,740
44.4	67.0	-12.8	22.2	-6.4	-5.6	10,150	7,030
55.8	80.4	-9.1	26.2	-6.4	-5.8	8,740	5,610
-0.7	29.1	-22.0	7.2	-6.5	-5.1	1,410	1,420
96.5	113.7	-9.6	34.7	-9.6	-8.0	83	42
113.6	-10.6	13.6	14.5	-4.7	-6.5	43	20
-1.0	-6.0	4.9	-3.3	3.0	3.5	20	20
16.6	9.6	-0.2	8.3	-1.2	-1.0	163	140
26.7	6.0	-3.0	9.3	-4.0	-2.6	96	76
4.5	14.3	3.7	7.0	3.9	3.9	67	64
1.8	-3.7	-1.6	-2.6	-0.6	4.1	1,072	1,053
16.5	16.3	18.6	19.4	153.1	42.7		

מלאי ההון בציוד בנייה

(מיליוני ש"ח, מחירי 1986)⁴

מדר מחירי תשומות בנייה למגורים

(1) החישובים לפני עיגול המספרים.

(2) כולל בנייה ביטחונית ואומדן גס של עבודות אחזקה.

(3) בבנייה הפרטית.

(4) מלאי ההון לתחילת שנה.

ה מקור : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

הארץ נקבע שיעור התחייבות רכישה של 50 אחוזים, ללא השתתפות ממשלתית בהוצאות הפיתוח, והקרקעות הוקצו לקבלנים בהנחות של עד 50 אחוזים. נוסף על תמריצים אלה העניקה הממשלה תמריצים להקדמת התחלות הבנייה של דירות במסגרת הציבורית ולקיצור משך הבנייה.

התוצאה היא, כאמור, עלייה תלולה של התחלות הבנייה ביזמה ציבורית: מאז אפריל 1990 ועד סוף 1991 הוחל בהקמתן של 78 אלף דירות, לעומת ממוצע של 3,000 דירות לשנה בשנים קודמות. קצב רכישת דירות על ידי העולים לא הרביק את גידול היצע הדירות, ובמהלך 1991 הוחלט לרחות את הקמתן של 12 אלף דירות לשנת 1992. התפלגות הבנייה ביזמה הציבורית לפי אזורים מורה, כי כ־40 אחוזים מהתחלות הבנייה מרוכזים בנגב ובגליל. התופעה אינה מפתיעה, אם נזכור את שיעור התמרוץ הגבוה באזורים אלה, וכן את העובדה שהבנייה הציבורית התנהלה בלחץ זמן ועל פי זמינות הקרקע לבנייה, שאינה תואמת בהכרח את תכנית המיתאר הארצית לבנייה. התפתחות הרכישות לפי אזורים תידון בהמשך.

נוסף על הפעילות בתחום ייזום בניית דירות, פעלה הממשלה בתחום ההיצע לפתרון בעיית הזמינות המידית של מגורים, וזאת בהציבה קראוואנים ומגורונים. פעילות זו הסתכמה בשנת 1991 בכ־18,000 יחידות, חלקן הגדול טרם אוכלס בהעדר צורך או תשתית מתאימה. כמו כן שופצו כ־10,000 דירות ריקות שבבעלות ממשלתית.

התמריצים הנכבדים לקיצור משך הבנייה ביזמה הציבורית תרמו לקיצור דרמטי של משך הבנייה בסקטור זה — כ־14 חודשים במחצית הראשונה של 1991 לעומת כ־30 חודשים בשנים 1987 עד 1989. תמריצים אלה לא הוקטנו, אף שבמשך השנה התברר, כי אינם נחוצים עוד, וכי בסופו של דבר יגרמו להקדמת גמר הבנייה, שאין לה ביקוש.

לפעילות הממשלתית המאסיבית בתחום היצע הדירות נלוותה גם התערבות בצד הביקוש לדירות — בעיקר באמצעות המשכנתאות המוכוונות. נושא זה נידון בסעיף הבא.

(3) שוק הדירות

לאחר גידול רב של התחלות בניית דירות בשנת 1990, שהקיף הן את הבנייה הציבורית והן את הבנייה הפרטית, היו השנה התפתחויות נוגדות בשני סקטורים אלה. התרחבות ההתחלות השנה משקפת עלייה תלולה של ההתחלות ביזמה ציבורית, וירידה קלה של ההתחלות ביזמת הסקטור הפרטי, התפתחות המדגישה את תגובת סקטור זה להיצע הכולל של הענף, ומצביעה על מעורבות יתר של הממשלה בענף. ההתרחבות הרבה של היצע הדירות ביזמה הציבורית, שנתמכה בערבות רכישה ובתמריצים ממשלתיים, היא תגובת הממשלה לצורכי הדיוור הפוטנציאליים בעקבות העלייה, ולא בהכרח להשתקפותם בפועל בשוק הדירות. על פי הניסיון המצטבר, רק חלק קטן מן העולים רוכש דירה בשנה הראשונה לשהותו בישראל, בין השאר עקב מגבלות מימון, העדר תעסוקה המבטיחה הכנסה פרמנטית ואיבודאות לגבי מקום המגורים ואולי לגבי עצם ההישארות בארץ. לפיכך ניתן לומר, כי בטווח הקצר נוצר עודף היצע של דירות. עודף זה אינו מתפלג באורח אחיד באזורי הארץ השונים. לפי אינדיקציות חלקיות, מתוך כלל הדירות שהוחל בבנייתן במסגרת היזמה הציבורית בשנתיים האחרונות, טרם נמכרו כ־60 אחוזים (42 אלף דירות). שיעור הדירות הבלתי מכורות בסוף 1991 היה גבוה מאוד בנגב ובגליל, כ־80 אחוזים, ונמוך יחסית באזור המרכז — כ־34 אחוזים. לשם השוואה, מכלל הדירות שבבנייה בסקטור הפרטי בערים הגדולות, כ־25 אחוזים טרם נמכרו. מספרן הגדול של הדירות שטרם נמכרו באזורי הנגב והגליל מהווה פוטנציאל למימוש התחייבות רכישה של הממשלה.

בביקוש לדירות נמשכה השנה הגאות, שתחילתה בסוף 1989. ראשיתה בציפיות לעליית מחירי דירות, לאחר השפל בשנים קודמות ולאור התחזיות על התגברות העלייה, והמשכה בהצטרפות העולים למעגל הרוכשים. הביקושים הראשוניים המניעים את שוק הדירות הם של זוגות צעירים ושל עולים

לוח ב' - 17

בניית דירות לפי יוזם, 1970 עד 1991
(אלפי דירות)

גמר			התחלות				
בנייה ציבורית	בנייה פרטית	סך הכול	בנייה ציבורית	בנייה פרטית	סך הכול		
ממוצע							
19.9	26.9	46.8	26.2	30.2	56.4	1970 עד 1975	
ממוצע							
20.6	24.0	44.6	8.4	22.5	31.0	1976 עד 1978	
ממוצע							
9.5	19.6	29.0	8.9	19.3	28.2	1979 עד 1986	
ממוצע							
3.4	17.2	20.6	3.1	18.0	21.1	1987 עד 1989	
3.5	16.4	19.9	2.9	18.7	21.6	1987	
3.2	16.4	19.6	3.0	18.9	21.9	1988	
3.5	18.8	22.3	3.5	16.4	19.8	1989	
3.3	16.7	20.0	19.4	23.0	42.4	1990	
22.9	19.7	42.6	60.8	22.5	83.3	1991	
0.5	4.2	4.6	3.5	5.3	8.8	רביע 1	1990
0.6	4.1	4.8	2.8	5.0	7.8	רביע 2	
1.0	4.1	5.1	4.9	6.2	11.0	רביע 3	
1.2	4.3	5.5	8.2	6.6	14.8	רביע 4	
2.5	4.2	6.7	13.6	4.8	18.4	רביע 1	1991
3.5	4.3	7.8	16.5	6.1	22.6	רביע 2	
7.5	4.8	12.3	17.6	5.6	23.2	רביע 3	
9.4	6.4	15.8	13.2	5.9	19.1	רביע 4	

(1) החישובים — לפני עיגול המספרים.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

שיעורי המימון והסבסוד הגלומים בהלוואות לזוגות צעירים לפי קבוצת הזכאות¹, 1981 עד 1991

ביחס למחיר דירה בת 2.5 — 3 חדרים²

קבוצת הסיוע המרבי — מקסימום		קבוצת הסיוע המזערי — מינימום		
שיעור הסבסוד	שיעור המימון	שיעור הסבסוד	שיעור המימון	
				ממוצע -85
34	47	7	22	1981
48	63	11	27	1986
39	54	9	26	1987
38	55	8	28	1988
29	48	4	24	1989
24	45	2	23	1990
24	52	2	25	1991

(1) זכאים ששירתו בצה"ל.

(2) מחיר הדירה נלקח מסקר מחירי הדירות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; שיעורי הסבסוד נגזרו מנתונים על סכומי ההלוואות ותנאי ההחזר, והם נובעים משני גורמים: ריבית מוזלת, וסבסוד אינפלציוני הנובע משיטת ההחזר ומן החלק הבלתי צמוד במשכנתא.

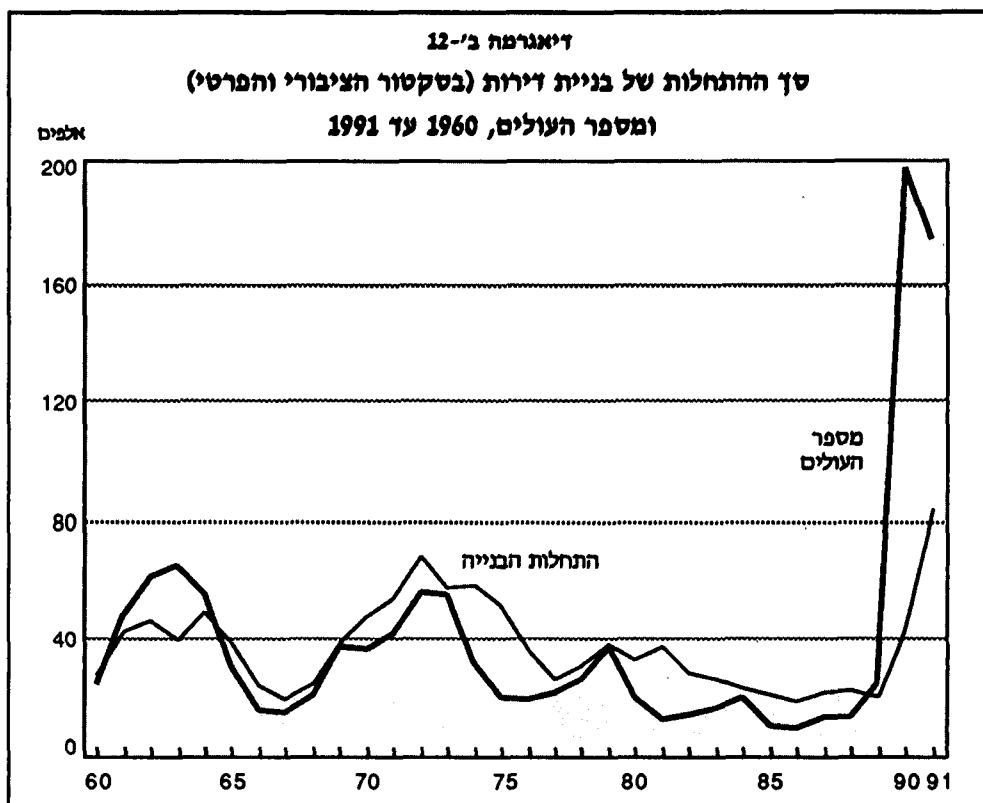
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד השיכון ועיבודי בנק ישראל.

חדשים. ביצוע משכנתאות של זוגות צעירים גדל השנה בכ־40 אחוזים, ואילו העולים נטלו השנה כ־20 אלף משכנתאות לאחר כ־7,000 בשנת 1990 והיקף זניח בשנת 1989.

התרחבות הביקוש לדירור השנה השתקפה בהיקף הכולל של עסקאות בדירות (כולל דירות מיד שנייה), שהגיע לכ־100 אלף — עלייה של כ־16 אחוזים. עם זאת ההתפתחות בשוק הדירות במהלך השנה מראה כיוונים מנוגדים בשתי המחציות. במחצית הראשונה נמשכה התגברות הביקושים, והיקף העסקאות גדל. המלחמה במפרץ פעלה להקטנת הרכישות והתחלות הבנייה הפרטיות ברביע הראשון, ולכן הגידול ברביע השני היווה לפחות בחלקו פיצוי לרביע הקודם. המקור העיקרי של הגאות היה העלייה המתמשכת של רכישת דירות בידי עולים. ביצוע משכנתאות מוכוונות בידי עולים התרחב בהתמדה, והגיע בחודשים אפריל ומאי לכ־36 אלף, במונחים שנתיים. מאז הוא הצטמצם בהדרגה, וברצמבר בוצעו כ־800 משכנתאות בלבד (כ־10 אלפים במונחים שנתיים).

העלייה ברכישות דירות על ידי עולים וזוגות צעירים התבטאה השנה רק בחלקה ברכישות מהסקטור הפרטי. חלקה הגדול הופנה לרכישת דירות חדשות, שנבנו ביזמת הממשלה ומחיריהן נמוכים יחסית, ורק מיעוט, בניגוד לעבר, פנה לרכישת דירות מיד שנייה, ומשם — לרכישת דירות גדולות יותר מהסקטור הפרטי על ידי משקי בית המשפרים את רמת הדירור. התוצאה היא, שרכישת דירות מהסקטור הפרטי ירדה השנה בכ־13 אחוזים, על אף הגאות ברכישות.

המעבר של זכאים לרכישת דירות חדשות נתמך במדיניות המשכנתאות של הממשלה: באמצע 1990 הוחל במתן הלוואות מקום בסך 50 אלף ש"ח ובריבית מסובסדת של 3 אחוזים, צמודה במלואה למרד. הלוואות אלה הוענקו בעיקר לרכישת דירות חדשות מהבנייה הציבורית. ביולי 1991, בעקבות יומה בכנסת, הופעלה רפורמה במשכנתאות לזוגות צעירים; במסגרתה הוגדלו סכומי המשכנתאות המוכוונות,



ושונתה שיטת הסבסוד: הונהגו מענקים המותנים במשך השהייה בדירה במקום סבסוד הריבית, תוך העמקת הסבסוד (יחסית לריבית השוק). כמו כן נעשה שימוש מפלה בסבסוד הלוואות המקום: המענק הוגדל באזורים פריפריאליים. שיעורי המימון המוכוון, כולל הלוואות מקום, הגיעו במחצית השנייה של 1991 לכ־52 אחוזים ממחיר דירה לזוג צעיר בניקוד נמוך, ועד 83 אחוזים — לזוגות צעירים בניקוד גבוה. הסבסוד הממשלתי לרכישת דירה גדל אף הוא בשיעור ניכר. בסך הכול גדל השנה הסבסוד של זוגות צעירים לרכישת דירות, ותרם להתרחבות הביקושים. פירוט ראה בלוחות ב'-16 וב'-18.

הצטמצמות הרכישות על ידי עולים מוסברת, בין היתר, בעליית המחירים החריגה וכן בשבירת הציפיות להמשכה — בעקבות העלייה התלולה של התחלות הבנייה, ועל רקע רמת מחירים גבוהה שטרם נודעה כמותה בעבר (דיאגרמה ב'-14). כמו כן נוצרו ציפיות להגדלת הסבסוד לדירה, לאור העלייה התלולה של היצע הדירות הנבנות ביזמה ציבורית והאפשרות שהממשלה תרכוש אותן מידי הקבלנים.

המשכנתאות המוכוונות לעולים חדשים נשארו ברמתן הנומינלית במשך תקופה ארוכה, כך שבמהלך השנתיים האחרונות הן נשחקו ריאלי, גם יחסית למרד המחירים לצרכן וגם יחסית למחירי הדירות. שחיקת המשכנתאות לעולים פעלה אף היא לצמצום רכישותיהם. בתחילת 1992 הוגדלו המשכנתאות גם לעולים חדשים בעקבות יזמת הכנסת. (פירוט ראה בהמשך.)

התגברות הביקוש לדירות השנה נתמכה על ידי גורמים נוספים, ובהם ירידת הריבית על משכנתאות חופשיות והגדלת זמינותן, תוך תחרות גוברת בין הבנקים למשכנתאות, והעלייה המהירה של ההכנסות.

לוח ב' - 19

המחירים היחסיים של דירות ושיעורי הדירות הלא-מכורות, 1981 עד 1991¹

העלייה או הירידה לעומת התקופה הקודמת					
השנה	מחירי הדירות	מחירי למדד המחירים לצרכן ¹	מחירי הדירות יחסית למדד מחירי-התשומה ¹	מכירת דירות ²	אחוז הדירות הלא מכורות בסך היצע הדירות שלפני גמר ²
(אחוזים)					
1981	154.5	17.6	10.7	15.5	60.9
1982	121.8	0.4	2.1	-30.8	70.4
1983	155.1	3.8	8.7	-5.3	68.0
1984	378.2	0.9	-2.1	-22.9	73.9
1985	285.8	-4.7	11.5	-12.9	75.9
1986	27.8	-13.7	-12.8	1.5	69.0
1987	16.2	-3.1	-7.5	32.9	58.0
1988	18.5	1.9	-1.2	-1.6	59.7
1989	34.8	12.1	13.7	-10.6	60.9
1990	34.8	15.0	15.8	38.1	57.9
1991	29.7	9.0	11.4	-16.7	70.7
1990 רביע 1	7.9	4.7	4.8	7.2	53.0
1990 רביע 2	10.1	4.9	5.0	-9.7	54.8
1990 רביע 3	7.7	3.1	0.4	15.5	59.5
1990 רביע 4	2.8	-1.8	1.8	13.8	64.3
1991 רביע 1	5.8	2.9	3.1	-22.1	65.6
1991 רביע 2	16.3	10.5	10.5	8.1	66.1
1991 רביע 3	3.0	-3.7	-4.2	-23.7	71.1
1991 רביע 4	-2.2	-4.5	-1.2	-0.9	79.9

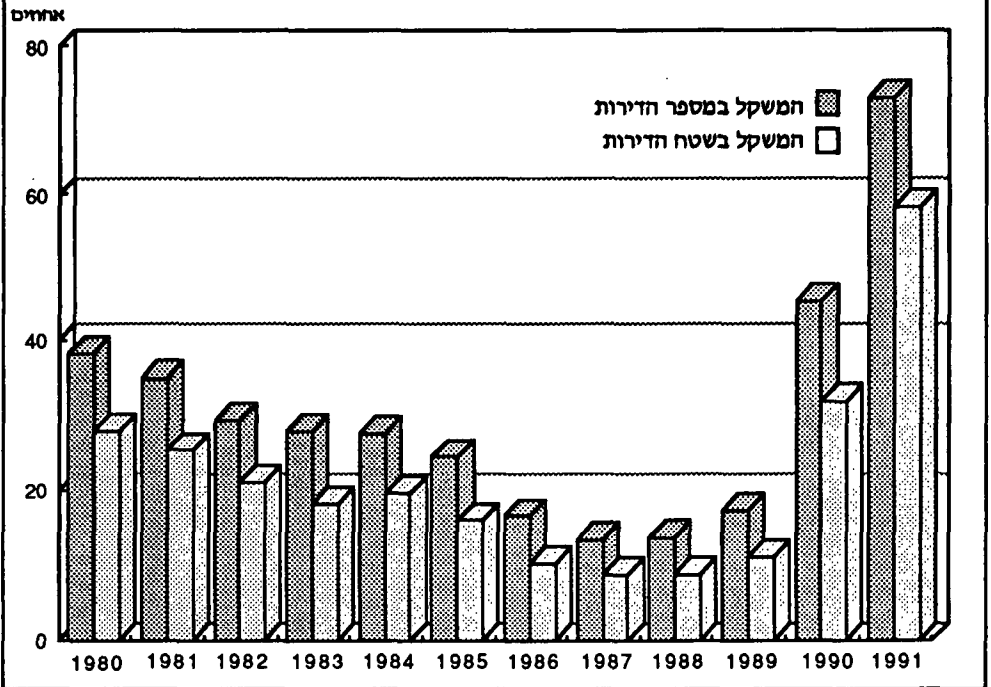
- (1) שיטות החישוב של מדד המחירים לצרכן ושל מדד מחירי התשומה בבנייה למגורים מבוססת על חישוב של מדדים אלו בהתאמה לתקופות הסקר, כלומר: לכל תקופת סקר חושב ממוצע מדד המחירים לאותה תקופה.
(2) בסקטור הפרטי: עד 1982 מבוסס על 21 ערים ומ' 1982 — על 24 ערים.

עם זאת נבע גידול ההכנסה הפנויה השנה בעיקר מגידולה של רווחיות הפירמות, ולא מהכנסות משכר ומתשלומי העברה — רכיבים המזוהים עם הכנסות משקי הבית. הגדלת זמינות ההון מחלישה את הקשר המידי בין הביקוש לדירור להכנסה הפנויה, ומחזקת את הקשר עם ההכנסה הפרמננטית — שהוא קשה יותר לאמידה.

על רקע היצע מלאי דירות קשיח בטווח הקצר, השתקפו העלייה המתמשכת של הביקושים והציפיות להמשך התרחבותם בעלייה מהירה של מחירי הדירות: השנה עלו מחירי הדירות ב־9 אחוזים מעבר לעליית המחירים לצרכן, וזאת לאחר עליות מהירות בשנתיים הקודמות. שינוי זה בממוצע השנתי משקף עלייה מהירה במחצית הראשונה של השנה — כ־10 אחוזים ריאלית ברביע השני — בד בבד עם גידול הביקושים ופיתוח השקל, המשפיע על מחירי הדירור בטווח הקצר, וירידות מחירים במחצית

דיאגרמה ב'-13

משקל הבנייה הציבורית למגורים בסך הבנייה למגורים, 1980 עד 1991

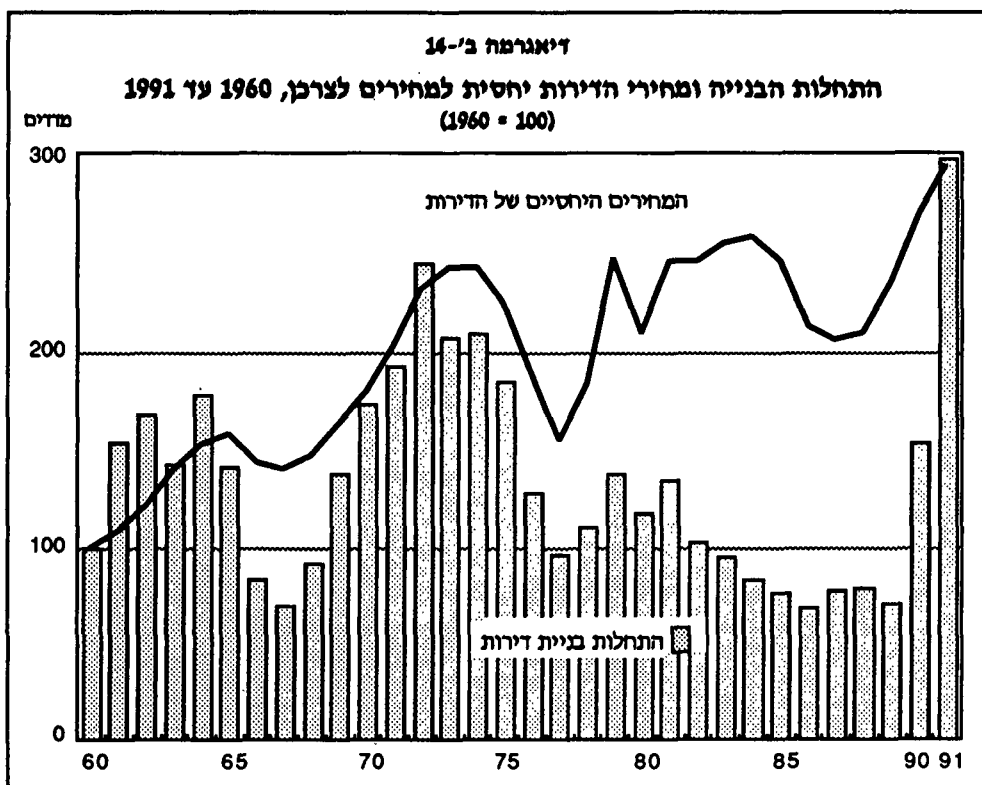


השנייה, עם התמתנות הביקושים ושיעור הפיחות. בדיאגרמה ב'-16 ניתן לראות, כי עליית המחירים מתואמת במידה רבה עם היקף העסקאות בדירות (כולל דירות מיד שנייה).

התערבות הממשלה בשוק הדירות משפיעה גם על מחירן: עודפי ההיצע באזורי הפריפריה לא הביאו לירידת מחירים, בגלל התחייבות הרכישה במחיר מוסכם מראש; לעומת זאת נמשך המחסור בדירור באזורי המרכז, ועמו — עלייתם של מחירי הדירות באותם אזורים.

בסך הכול נרשמה כמחצית השנייה התמתנות במרבית האינדקטורים של שוק הדירות: צמצום התחלות הבנייה (הפרטיות והציבוריות כאחת), עליית שיעור הדירות הבלתי מכורות על ידי הסקטור הפרטי וירידה ריאלית של מחירי הדירות (לוח ב'-17).

בראשית 1992, בעקבות יזמת הכנסת, שונתה שוב שיטת הסיוע לדירור באמצעות משכנתאות מוכוונות. היקף המשכנתאות והסבסוד הגלום בהן הוגדל — לכל הזכאים, כולל עולים חדשים — ובמשכנתאות המוכוונות החזר הקרן צמוד חלקית, 80 אחוזים בלבד. בשיטה זו גלום רכיב סבסוד לא-ודאי, התלוי בשיעור האינפלציה בעתיד. הנטל הריאלי של החזר המשכנתאות אינו מושפע מהסבסוד בטווח המידי, ואינו מקל על המשתכן דווקא בזמן שבו ההקלה היא החשובה ביותר. בראשית 1992 נחקק גם חוק הערבים שגרם לאי ודאות ולהקטנת היקפי הביקוש לדירור. זרם הפניות של הקבלנים הבונים במסגרת היוזמה הציבורית למימוש התחייבויות הרכישה של הממשלה הלך וגדל לקראת סוף השנה; עד סוף 1991 הוגשו כ-12 אלף בקשות, ומומשו כ-2,500. במימוש התחייבויות אלה טמון נטל תקציבי ניכר, ולפי אינדיקציות חלקיות הנטל אף יגבר במהלך 1992.



(4) התפוקה וגורמי הייצור

סך התפוקה גדל השנה בשיעור חד, כ־37 אחוזים (לוח ב'-16) — גידול הנובע כולו מהבנייה למגורים. הבנייה שלא למגורים גדלה קמעה — כאחוז אחד. התרחבות תפוקת הבנייה למגורים משקפת את הגידול הרב של התחלות הבנייה בשנה הקודמת ובשנה הנוכחית ואת קיצור משך הבנייה. מספר המועסקים בענף גדל בכ־17 אחוזים, גידול המבטא עלייה תלולה של מספר המועסקים הישראליים ועלייה מתונה של מספר המועסקים מהשטחים. הגידול של תעסוקת ישראלים בענף נבע בחלקו מהצטרפותם של עולים חדשים: על פי סקרי כוח אדם, הועסקו בענף הבנייה עד לרביע השלישי של 1991 כ־6,000 עולים.

בשנים האחרונות נפסקה מגמת העלייה המתמשכת של חלקם של המועסקים מהשטחים בסך התעסוקה בענף — תופעה המוסברת, בין השאר, באירועים ביטחוניים שונים, שמנעו מהלך עבודה תקין של מועסקים מיו"ש, ובשנה האחרונה, גם בכניסתם של עולים חדשים לענף.

מחירי תפוקת הענף עלו השנה בקצב מהיר. על פי הפרסומים הרשמיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה — כ־20 אחוזים השנה וכ־16 אחוזים אשתקד. אומדנים אלה מוטים כלפי מטה, שכן הם אינם מביאים בחשבון את השתנות רכיב הרווחיות. כאינדיקציה למחירי התפוקה ניתן להשתמש, לחלופין, במחירי הדירות (הכוללים גם רכיב קרקע), שעלו השנה נומינלית בכ־30 אחוזים. לאור העלייה האיטית של מחירי התשומות לבנייה (כ־16 אחוזים) מתקבלת עלייה תלולה של רווחיות הענף — תמורה ליומה, לניהול, ולגידולם הרב של התמריצים, ולא דווקא להון, שהוא רכיב קטן יחסית בפונקציית הייצור של הענף.

לוח ב' - 20

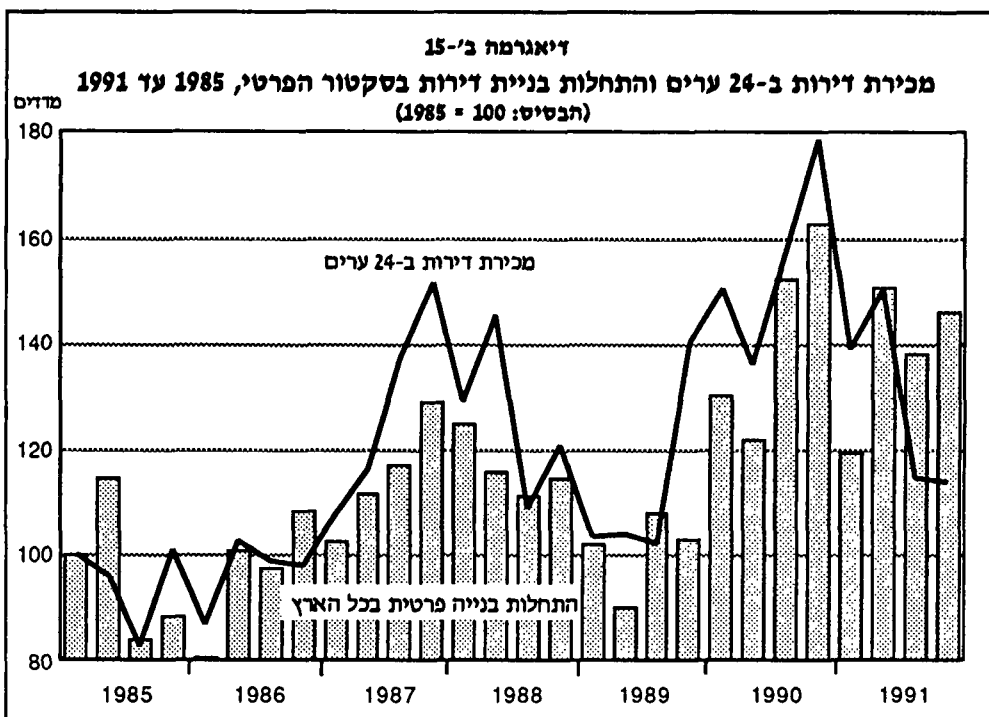
שיעורי הסבסוד והמימון, III/1989 עד 1991
(אחוזים ממחיר דירה)

א. לזוגות צעירים

הניקוד המינימלי		הסבסוד		המימון		הניקוד המקסימלי		הסבסוד		המימון	
כולל הלוואות		כולל הלוואות		כולל הלוואות		כולל הלוואות		כולל הלוואות		כולל הלוואות	
מקום	רגיל	מקום	רגיל	מקום	רגיל	מקום	רגיל	מקום	רגיל	מקום	רגיל
26	26	5.1	5.1	50	50	31	31	III	1989		
24	24	3.2	3.2	47	47	27	27	IV			
24	24	2.8	2.8	46	46	26	26	I	1990		
21	21	2.0	2.0	41	41	22	22	II			
22	52	1.7	8.7	42	73	23	30	III			
25	56	1.9	8.0	50	81	25	31	IV			
25	56	1.9	7.9	50	81	25	31	I	1991		
19	44	1.3	5.7	39	63	19	24	II			
29	52	2.1	8.4	59	83	26	32	III			
29	52	1.9	8.1	60	83	26	32	IV			
23	38	2.1	5.4	45	60	24	27		1990		
25	51	1.8	7.5	52	78	24	30		1991		

ב. לעולים

הניקוד המקסימלי		הסבסוד		המימון	
כולל הלוואות		כולל הלוואות		כולל הלוואות	
מקום	רגיל	מקום	רגיל	מקום	רגיל
36	36	36	36	58	58
31	31	31	31	54	54
30	30	30	30	53	53
25	25	25	25	47	47
31	31	24	24	45	76
30	30	24	24	47	79
30	30	24	24	47	79
23	23	18	18	37	61
24	24	17	17	35	58
24	24	17	17	35	58
29	29	26	26	48	63
25	25	19	19	38	64



לפי נתונים פנימיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה היה קצב גידולו של השימוש בתשומות חומרי הגלם השנה מהיר מזה של התפוקה. פירושו של דבר ירידה של רכיבי הערך המוסף בתפוקה, הכוללת השנה הצבת קראוואנים ומגורונים ובנייה מתועשת בהיקף משמעותי — רכיבים שהם דלי ערך מוסף. כך גדל השנה תוצר ענף הבנייה בכ־25 אחוזים, ופריזון העבודה — בכ־9 אחוזים. השינוי בפריזון העבודה מתואם בדרך כלל עם המחזוריות בענף, ועלייתו התלולה השנה אינה מפתיעה, על רקע הגידול המהיר של תוצר הענף. ייתכן כי התרחבות הבנייה המתועשת — כ־27 אחוזים מכלל הבנייה למגורים, לעומת 9 אחוזים אשתקד ושיעור זניח בשנים קודמות — תרמה לגידול הפריזון, כמו גם לירידת משקל המועסקים מהשטחים.

ג. התחבורה והתקשורת

תוצר התחבורה והתקשורת⁴ גדל בשנת 1991 בכ־6 אחוזים, כאשר תוספת ממוצעת של גידול זה היא תרומתו של הפריזון הכולל (לוח כ'–21). גידול שנתי זה של התוצר, שבלטה בו תרומתם של שירותי המשאיות והתקשורת, משקף ירידה ברכיב הראשון, בתקופת מלחמת המפרץ, וגידול מהיר אחר כך. ההשקעות בתחבורה והתקשורת גדלו בכ־40 אחוזים, גידול שהתמקד גם השנה בכלי תחבורה, בעיקר במשאיות. עם זאת החרף השנה המחסור החמור בכבישים; הצפיפות בהם גדלה גידול ניכר, וגבתה מחיר כבד. מיעוט ההגדלה של הון הכבישים יחמיר את הצפיפות בהם בעתיד, ויזדרז עוד יותר את רמת השירות שלהם. עליית המחירים הואצה השנה מעט, ל־14 אחוזים.

הגורמים שהטביעו את חותמם על פעילות הענף השנה הם המשך השפעתו של גל העלייה, בעיקר דרך גידול הבנייה, והתרחבות של הפעילות המשקית האחרת ושל היבוא. כנגד אלה פעל המיתון במשקי העולם, שהתבטא בהאטת התנועה של מטענים בין נמלים זרים ובירידתה של תפוקת התעופה בעולם, שאליו חברה השפעתו של משבר המפרץ. כן נמשכו השנה מגמות ארוכות טווח, שמאפיינות גם את הפעילות בעולם המערבי — גידול ההזדקקות לתקשורת וגידול השימוש ברכב פרטי במקום בתחבורה הציבורית.

מכאן נבעה צמיחה לא אחידה של ענפי המשנה. בלטה הצמיחה המהירה של התקשורת והנמלים, שירותי המשאיות המשיכו לגדול במהירות, בעיקר עקב תנופת הבנייה הגדולה, וגם תפוקת הספנות גדלה; לעומת זאת ירדה הפעילות בשדות התעופה, עם התכווצות התיירות, הנכנסת והיוצאת. משבר המפרץ פגע, ברכיב הראשון, בתפוקה של האוטובוסים, ההובלה הימית ונמלי התעופה. לעומת זאת גדלה התפוקה של התקשורת, עקב העלייה התלולה של מספר שיחות הטלפון, בעיקר הבינלאומיות, ותפוקתן של חברות התעופה הישראליות, משהוסטה אליהן פעילות של חברות זרות, שהפסיקו לפעול כאן בעת המשבר⁵. עם זאת נפגעה השנה התיירות, בעטיו של המשבר.

⁴ גידולו של תוצר הענף נאמד על פי הגידול המשוקלל של תוצר ענפי המשנה. זה נאמד על פי הגידול הריאלי של התפוקה (כלומר הפריזון), ובהעדר נתון כזה לגבי משאיות, מוניות, קווי רלק וגז ואחר, נגזר התוצר מהביקושים על פי מקדמי תשומה־תפוקה. גם המשקלות לשקלול תוצר ענפי המשנה נלקחו מלוחות תשומה־תפוקה. גידולה של תפוקת המשאיות בשנתיים האחרונות חושב על פי משקלות שנלקחו מסקר משאיות 1990, כתחליף מעורכן ללוחות תשומה־תפוקה.

⁵ על פי התפתחות התפוקה של ענפי המשנה שעליהם יש נתונים רבעוניים — אוטובוסים, תקשורת, תעופה, ספנות ונמלים, המהווים 54 אחוזים מהענף — תרומתו של הרכיב הראשון לירידה של תוצר הענף כולו נאמדת בכ־2.9 נקודות אחוזים, במונחים שנתיים.

לוח ב' - 21

התפתחות התפוקה הריאלית, המחירים, התוצר וגורמי הייצור בתחבורה ובתקשורת, 1985 עד 1991 (אחוזים)

השינוי השנתי						אומדן משקל הענף ב־1990		
במחירים היחסיים ¹			בתפוקה הריאלית					
1991	1990	1985-9	1991	1990	1985-9	בפדיון	בתוצר הלאומי ¹	
-5.8	-5.1	1.9	3.1	3.3	2.6	42.6	45.9	תחבורה יבשתית
0.8	3.9	12.1	-3.7	1.3	-6.9	6.2	11.8	אוטובוסים
-8.7	5.8	3.7	4.4	4.1	8.2	4.0	4.5	מוניות ¹
-7.1	-11.2	-0.7	11.3	9.9	3.4	30.8	27.4	משאיות ⁶
2.0	7.9	-4.3	3.2	14.6	1.2	0.5	1.3	רכבת
			7.7	3.0	4.2	1.1	0.9	קווי דלק וגז ¹
-5.9	-9.0	-6.8	7.5	11.7	5.6	17.2	15.7	ספנות ונמלים
-5.7	-10.0	-8.2	4.7	9.9	2.7	13.3	10.7	ספנות
-6.5	-5.8	-6.3	20.1	18.1	3.2	3.9	5.0	נמלים
2.4	-16.8	-10.7	-0.3	0.7	4.9	11.1	13.7	תעופה ושרות תעופה
3.5	-0.5	-5.2	1.0	0.1	4.8	6.2	10.1	חברות תעופה
0.5	-4.4	-7.9	-12.2	6.4	5.4	0.7	3.6	שרות תעופה
1.8	-0.1	0.0	8.8	8.4	9.5	19.7	12.5	תקשורת
			6.6	5.2	3.9	9.3	12.3	אחר ²
-4.4	-7.0	-5.0	7.2	7.6	4.6	100.0		סך כל התפוקה במחירי שוק
								סך כל התוצר הגולמי
			6.1	5.8	3.2		100.0	במחירי 1982/83
			40.3	27.6	³ 1.6			ההשקעה הגולמית
			1.8	0.8	2.5			מלאי ההון בתחילת השנה
			4.4	-0.6	0.8			המועסקים
			2.9	2.7	0.4			תשומת עבודה
			5.9	5.7	3.2			פדיון העבודה
			3.6	3.8	2.0			פדיון כולל ³

(1) אומדן התפוקה נערך על פי לוחות תשומה תפוקה. אומדן המחירים חושב על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

(2) כולל אחסנה וקירור, מגרשי חנייה. סוכני נסיעות, עמילי מכס, מסופים ושירותי לנמ"א. האומדנים מבוססים על מערכת תשומה תפוקה.

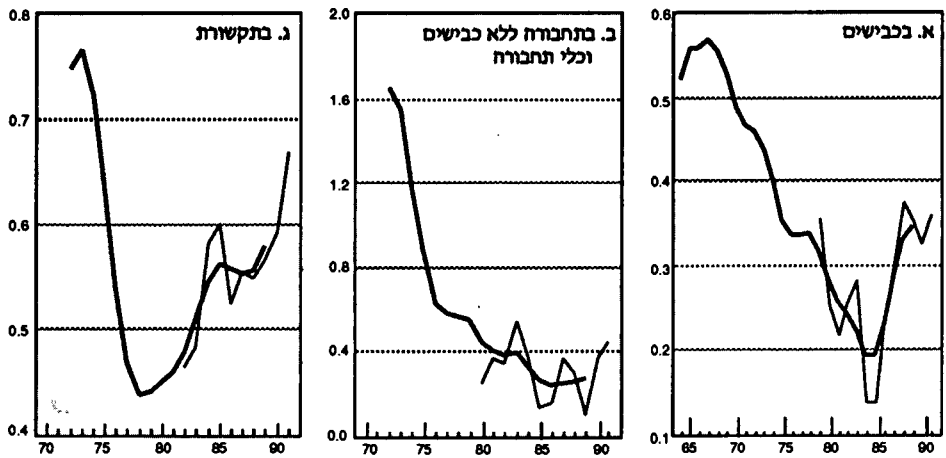
(3) ההשקעה בחומש זה לעומת החומש הקודם, גידול במונחים שנתיים. ההשקעה כל שנה לעומת קודמתה, בתוך החומש, גדלה בכאחוז לשנה, בממוצע.

(4) יחסית למרד המחירים לצרכן.

(5) אומדן הפריזון מוטא, מאחר שהכבישים, המהווים חלק נכבד בהון, משמשים גם לנסיעות פרטיות, שאינן נכללות בתפוקת הענף.

(6) אומדן הגידול בתפוקה ל־1990 ול־1991 — על פי סקר משאיות 1990.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

משקל ההשקעות בתחבורה ותקשורת במקורות העומדים לרשות המשק, 1964 עד 1991^{1,2}

1 חקו העבח מציג את הממוצע חנו, וחקו חדק מציג את חנונו חמקור.
2 חרישב נסד על מי נתונים במחירים שוספים.
חמקור, עיבודים של נתוני חלשכה חמרכוית לסטטיסטיקה.

ההשקעה בתחבורה והתקשורת גדלה השנה במהירות, ב־40 אחוזים. גידול זה נבע מגידול רב של ההשקעה בתקשורת, ובלט במיוחד הגידול הרב בכלי תחבורה³, בעיקר במשאיות. מלאי ההון של כלי תחבורה, שהוא רוב רובו של הון התחבורה, גדל בכ־3 אחוזים, עם גידול בן 7 אחוזים של מלאי כלי התחבורה היבשתיים. לעומת זאת היה גידולה של ההשקעה בכבישים מאכזב, 18 אחוזים בלבד — פחות ממה שהיה צריך להשקיע כדי להגדיל במהירות את הון הכבישים — ומלאי ההון גדל בשיעור מתון, 4 אחוזים. את הון הכבישים צריך להגדיל בשל המצב הרחוק, שהגיעו אליו עקב פיגור מצטבר עצום בהשקעות, ובשל גידול הצרכים. הצרכים גדלו מפני הדרישה לתמוך בצמיחת המשק, ועקב תהליך התבטאותו של גל העלייה בצפיפות בכבישים. הצפיפות, שהיתה חמורה מאוד כבר אשתקד, גדלה השנה ב־4 אחוזים נוספים, גידול הגובה מהמשק מחיר כבר — אכזר תוצר, פגיעה באיכות החיים ותאונות דרכים רבות. סביר לצפות, שבעתיד יגבירו העולים את השימוש ברכב פרטי, ולכן רמת השירות של הכבישים תידרדר עוד יותר. משקלה של ההשקעה בתחבורה ובתקשורת בסך כל המקורות העומדים לרשות המשק היה השנה נמוך במידה רבה מאשר בתקופות קודמות (דיאגרמה ב'–17).

השכר למשרת שכיר בתחבורה ובתקשורת, שבשנים האחרונות היה גבוה משמעותית מאשר בשאר הסקטור העסקי, המשיך לגדול ביתר מהירות: בתחבורה ובתקשורת הוא עלה בשנתיים האחרונות ביותר

⁶ ללא כלי תחבורה אישיים, שאינם נכללים בהון הענף.

ההשקעה בתחבורה ותקשורת, 1985 עד 1991

השינוי השנתי הריאלי הממוצע			הרכב ההשקעה ב־1991		
1991	1990	1985-89 ¹	השיעור בסך הכול	בכמויות	
	(אחוזים)		(אחוזים)	(מיליוני ש"ח)	
18	0	9	12	702	(1) כבישים
52	46	-2	59	3,518	(2) סך כל כלי תחבורה
92	36	4	32	1,911	מזה: משאיות ¹
27	22	7	7	419	(3) תחבורה אחרת ²
250	136	..	3	149	מזה: רכבות
44	34	0	78	4,639	(4) א. תחבורה (1) + (2) + (3)
29	16	9	22	1,311	(5) ב. תקשורת
40	29	2	100	5,650	(6) ג. תחבורה ותקשורת (4) + (5)

(1) לרבות מכוניות מסחריות.

(2) כולל רכבת, אחסנה, מסופים, מגרשי חנייה ולנמ"א.

(3) חומש לעומת חומש קודם.

המקור: עיבוד של נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מאחז, בשעה שבשאר הסקטור העסקי הוא ירד בכ־7 אחוזים, במונחים ריאליים. ככל הנראה משתקף בכך השילוב של איגודי עובדים חזקים ותחרות מצומצמת.⁷ השנה נתקבלו המלצותיהן של שתי ועדות מקצועיות, שדנו בשיפור היעילות דרך הגברת התחרות; האחת עסקה בתחבורה הציבורית, והשנייה — בתקשורת. ההמלצות נתקבלו עקרונית, אך יישומן היה מוגבל מאוד, והעקרונות לא עובדו עדיין לכללי פעולה מפורטים.

(1) הסעת נוסעים בתוך הארץ

תפוקת האוטובוסים בקווים הקבועים ירדה ב־5 אחוזים, בהמשך למגמת הירידה המאפיינת תחום זה, עליית המחיר היחסי⁸ של הנסיעה בקווים הקבועים הואטה במידה רבה, לאחר התייקרויות של ממש בתחום זה בשנים האחרונות. החזרה למגמה של ירידת התפוקה, לאחר שנבלמה אשתקד, נובעת מירידה תלולה של הנסיעות ברביע הראשון של השנה, בעת מלחמת המפרץ. אלמלא השפעת המלחמה, שתרומתה לירידת התפוקה נאמדת בכ־4 אחוזים, במונחים שנתיים, היתה ירידת התפוקה נבלמת משמעותית. זאת משום גירולה הרב של האוכלוסייה הממוצעת והשימוש הרב יחסית שעושים העולים

⁷ בגלל מונופול ל"בזק" ולקואופרטיבים לתחבורה. גם בתעופה המחירים אינם נקבעים בתחרות (ל"אל-על" יש מעמד של מוביל לאומי, הקובע מחירים בהסכמים דו־צדדיים עם מובילים זרים, ולסוכני נסיעות אסור, על פי תקנה, לתת הנחות). בספנות מורגשת השפעת הקונפרנסים הימיים, ותשתית נמלי הים והאוויר מרוכזת בידי רשויות סטטוטוריות.

⁸ מעבר לעליית מדר המחירים לצרכן.

באוטובוסים. תפוקת הקווים שאינם קבועים ירדה השנה ב־2 אחוזים, כתוצאה מהצטמצמות התיירות הנכנסת.

ליקויי היעילות בענף נבחנו על ידי צוות מקצועי, שבחן את מבנהו ואת שיטת סבסורו. המלצותיו העקרוניות לרפורמה⁹, שעיקרה הגברת התחרותיות והסדרת הסובסידיה בענף, אמנם נתקבלו עקרונית על ידי שרי האוצר והתחבורה, אך לא יושמו. את החלל בהסדרת התחרות מילאה, במידה מועטה בלבד, הרחבה של תחרות לא מוסדרת בידי מפעילים קטנים (מיניבוסים, שירותי מוניות וטרנספורטרים).

מספר האוטובוסים גדל השנה ב־3 אחוזים, בניגוד למגמת הירידה של השנים האחרונות (לוח ב'–נ'–14). ירידה בת אחוז של היחס שבין תפוקת האוטובוסים לבין הקילומטראז' שעשו, משמעה ירידה קטנה ביותר של תפוסתם הממוצעת — כלומר תרומה זעומה בלבד לשיפור רמת השירות — שהוא חיוני לשמירת חלקה של תחבורה זו בנסיעות, לשם מניעת החמרה נוספת של הצפיפות בכבישים. מחיר התשומות ירד בכאחוז. ההוצאות על השכר כמעט לא ירדו, ריאלית, מאחר שגידולה של תשומת העבודה כמעט הדביק את שיעור השחיקה של השכר. לא ברור מדוע גדלה תשומת העבודה השנה, חרף ירידתה של התפוקה.

עליית המחיר היחסי של התפוקה (יחסית למדד המחירים לצרכן) נכלמה השנה במידה רבה, לאחר התייקרות רבה בשנים האחרונות, ועומק הסובסידיה, המתבטא בחלקה בתקבולים בקווים הקבועים, ירד מעט השנה, ועמד על 44 אחוזים.

השימוש במכוניות פרטיות אינו נכלל בתפוקת הענף, אך להתפתחותו יש קשרי גומלין הדוקים עם תפוקת האוטובוסים והמוניות. אספקת מכוניות פרטיות לשוק המקומי גדלה השנה ב־38 אחוזים, אך עלייתה של רמת המינוע הפרטי (מספר המכוניות הממוצע לאלף אוכלוסין) במהלך השנה לא חרגה מהתנודות סביב מגמת גידולו בשני העשורים האחרונים; בחישוב מחמיר, המייחס את מצבת המכוניות לאוכלוסייה הוותיקה בלבד, נתקבלה עלייה בת 4 אחוזים של רמת המינוע. עם זאת, רמת המינוע בארץ רחוקה עד מאוד מהמקובל בארצות המערב המפותחות. המגמה של הסתת נסיעות לרכב פרטי, תוך גידול נמשך של המינוע הפרטי, קשורה בעליית רמת החיים — תופעה מוכרת בעולם המערבי. אפשר שתורם לה גם המשך ירידת המחיר היחסי של הנסיעה ברכב פרטי, והירידה הריאלית של מחירי הרכב — אולי כתוצאה מירידת המיסוי. עם זאת, המיסוי עדיין גבוה מאוד, וירידתו אף הואטה השנה.

(2) הובלת מטענים בתוך הארץ

השנה הואץ משהו גידולה של תפוקת המשאיות — לכ־11 אחוזים¹⁰. גידול התפוקה ניזון מגידול הפעילות המשקית, בעיקר מהעלייה התלולה של ההובלה הקשורה בבנייה ובהובלת מכוניות; לעומת זאת מנעה ירידת הייצור החקלאי גידול רב יותר של תפוקת המשאיות. ראוי לציין את התרומה המכרעת של גידול הבנייה לתפוקת המשאיות, תרומה הנאמדת ב־7 נקודות אחוז; מכאן שהתייצבות אפשרית של הבנייה תקטין את תפוקת התחבורה והתקשורת בכ־2 נקודות אחוז. המחיר היחסי של שירותי הענף המשיך לרדת, ופיגר אחרי מדד המחירים לצרכן ב־7 אחוזים (לעומת פיגור של 11 אחוזים אשתקד). תפוקת המשאיות גדלה בד בבד עם עלייה תלולה של ההשקעה בהן, בפרט בכבדות; מצבת המשאיות גדלה ב־6 אחוזים, אך גידול הטונאז' הכולל שלהן, המודד את פוטנציאל ההובלה, היה כפול. ההשקעה במשאיות (לרבות במכוניות מסחריות) גדלה השנה בכ־90 אחוזים (במחירים קבועים), ונתונים ראשוניים מלמדים, כי גם בראשית 1992 נמשך הגידול הרב של יבוא המשאיות. ראוי לציין, כי בשל פער הזמן בין הזמנת משאית לבין מסירתה לקונה, משקף היבוא ציפיות לגידול תפוקתן, ששררו לפני כחצי שנה עד

⁹ מסקנות הצוות הבינמשרדי לבחינת מבנה ענף התחבורה הציבורית בישראל, מארס 1991.

¹⁰ האומדן נערך לפי משקל ההובלות השונות בפדיון המשאיות, על פי סקר משאיות 1990 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1991).

שנה. פער זמן זה, בתנאי שוק חופשי של העדר תיאום בין מומיני המשאיות, יכול להביא לחוסר או לעודף קיבולת בממדים גדולים.

ירידת המחיר היחסי של שירותי המשאיות נבעה מירידת העלויות ומהתגברות התחרות, וחשוב לא פחות — מעודף הקיבולת בענף, שכן גידולה היה השנה רב מזה של התפוקה. למידתה הנמוכה של התייקרות התעריף הממוצע בענף תרמה גם העובדה, שהשנה גדלה הפעילות בעיקר בתחומי הבנייה והכבישים, שבהם התעריפים וולים מאחרים.

(3) הובלה בינלאומית

גידולה של הובלת המטענים בספנות הישראלית הואט השנה ל-5 אחוזים — לאחר גידול בן 10 אחוזים אשתקד, על רקע האטה בתפוקת הספנות בעולם — ומחירי ההובלה עלו ב-12 אחוזים, הוולה של אחוז אחד במונחים דולריים¹¹ (לוח ב'-ג'-15).

האטת הגידול של הובלת המטענים בספנות הישראלית נבעה מהאטה תלולה בהובלת מטעני יבוא ומהאטת הגידול של הובלת מטענים בין נמלים זרים. עם זאת, גידולה של הובלה זו עדיין רב הרבה יותר מזה של ההובלה הימית בעולם. השינויים בהובלת מטעני היבוא והיצוא תואמים בכיוונם את התפתחותם בחשבונאות הלאומית. ברקע אנו עדים להסטה נמשכת של הובלת מטענים, מישראל וממנה, אל הספנות הזרה.

תפוקת הנמלים גדלה ב-20 אחוזים, בהמשך לגידול המהיר אשתקד, בעקבות גידולו של שינוע המטענים באותו שיעור. פריון הנמלים משקף בעיקר את אגרת הרציף, הנגבית בשיעור קבוע מערך הסחורות המיובאות, שגדל השנה ב-17 אחוזים.

תפוקת התעופה ושירות התעופה ירדה השנה בכחצי אחוז, ירידה מעטה מאוד בהשוואה לשפל שפקד את התעופה העולמית, בעקבות משבר המפרץ והמיתון בכלכלה העולמית. למרות השפל גדלה תפוקת חברות התעופה הישראליות באחוז, אך תפוקת נמלי התעופה פחתה ב-12 אחוזים (לוח ב'-ג'-16). השנה החלה בירידה תלולה של תפוקת הענף הנובעת מהטסת נוסעים, בשל משבר המפרץ, אך הטסת מטענים נמשכה אז כסדרה. משבר המפרץ היה יכול לפגוע בחברות הישראליות עוד יותר, אלמלא ביטלו אז מובילים אחרים את טיסותיהם לארץ. הדבר האיץ גם את גידול משקלה של ההטסה בחברות ישראליות, התפתחות שאנו עדים לה ממילא, לאורך זמן, בשיעור מתון יותר.

להאטה בהטסת נוסעים תרמו הן ירידה בת 17 אחוזים של מספר הישראלים היוצאים והן ירידה בת 14 אחוזים של מספר התיירים הנכנסים לארץ דרך האוויר¹². למרות זאת לא פחתה תפוקת הטסת הנוסעים, דבר המתיישב עם הטסת טיסות לקווים הארוכים יותר.

בתיירות הנכנסת פחתה התיירות מאירופה מעט יותר משפחתה התיירות מצפון אמריקה (23- אחוזים לעומת 21- אחוזים; לוח ב'-ג'-21). ירידה דיפרנציאלית זו מתיישבת עם התפתחות כוח הקנייה של המטבעות הזרים בישראל; ירידת כוח הקנייה של המטבעות האירופיים היתה תלולה מזו של הדולר. ירידת מספר הישראלים היוצאים, בהשוואה לשנת 1990, היא תוצאת ירידה תלולה עד אוגוסט, ועלייה רבה של מספר היוצאים בספטמבר ובאוקטובר. לא מן הנמנע כי הירידה נבעה מהחששות מפגיעה בתעופה, ששררו בחלקה הראשון של השנה, וככל הנראה גם מהאטת הפעילות העסקית בעולם. תפוקת נמלי התעופה נפגעה מירידת מספר הטיסים, ופחתה ב-12 אחוזים.

¹¹ הנתון לגבי התייקרות ההובלות אמנם מתיישב עם התייקרות התעריפים של ההובלה הימית בעולם, אך התייקרות התפוקה מייצגת, מעבר לזו של התעריפים, גם שינויים בקווים ובסל הסחורות המובלות.

¹² תרומתה של העלייה לתפוקת התעופה היא זעומה.

השנה גדלה תפוקת הענף¹³ בכ־9 אחוזים, בדומה לממוצע השנים האחרונות, תוך התייקרות גבוהה ב־2 אחוזים משל מדד המחירים לצרכן¹⁴, יחד עם הוזלה יחסית משמעותית נמשכת של השיחות לחו"ל. נשמרה מתכונת ההתפתחות של השנים האחרונות: גידול של תפוקת הטלפונים (בעיקר השיחות לחו"ל) וירידה של שירותי הדואר והמברקה. תשתית התקשורת המשיכה לגדול, וכן נמשך הגידול של ניצולת הקווים. התפוקה למועסק גדלה בכ־11 אחוזים, עם הגידול המהיר של ההון, שעלה מעט על גידולו בשנים הקודמות. תהליך הגברת התחרות בענף הוא איטי מאוד.

שירותי הטלפון גדלו בקצב מהיר ביותר; גדלו במיוחד שיחות בינלאומיות (17 אחוזים), אך גם השיחות המקומיות גדלו במהירות (9 אחוזים, לוח ב'–ג'–17, על פי נתוני "בזק"). ההתפתחות המהירה יותר של השיחות הבינלאומיות נובעת מהעמקת השילוב הכלכלי עם ארצות העולם ומהוזלה יחסית מתמשכת של השיחות הבינלאומיות. זו נובעת הן משינויים טכנולוגיים, שהוזילו את עלות השיחות האלה, והן מלחץ על מונופולים מקומיים. כאן ראוי לציין את מימוש המלצות ועדת פוגל, שעל פיהן פותח והולך הסבסוד הצולב, שגרם עד כה לייקור יחסי של ההתקשרויות לחו"ל ולטווחים ארוכים בתוך הארץ, ומחירן היחסי הוזל השנה, תוך ייקור חד של דמי השימוש הקבועים.

מחירי תפוקת הטלפונים עלו השנה יותר מעליית מדד המחירים לצרכן. אחד המקורות לייקור היחסי היה טעויות קטנות בחישוב; השאלה אם היתה גם חריגה מהנוסחה שקבעה ועדת פוגל לעדכון התעריפים, נמצאת עתה בדיון משפטי.

התפוקה גדלה השנה (כ־9 אחוזים) למרות ירידה בת כ־2 אחוזים של מספר המועסקים, כך שהתפוקה למועסק גדלה במהירות, בכ־11 אחוזים (לוח ב'–ג'–18). השכר למשרת שכיר גדל בכ־5 אחוזים מעבר למדד המחירים לצרכן. לגבי העלייה הריאלית של הוצאות השכר לעובד בתקשורת — בניגוד לשחיקת השכר בסקטור העסקי כולו — יצוין, שלהעלאת שכר בחברה המעסיקה את הרוב המכריע של המועסקים בתחום, "בזק", נדרש אישור של רשות החברות הממשלתיות ושר האוצר.

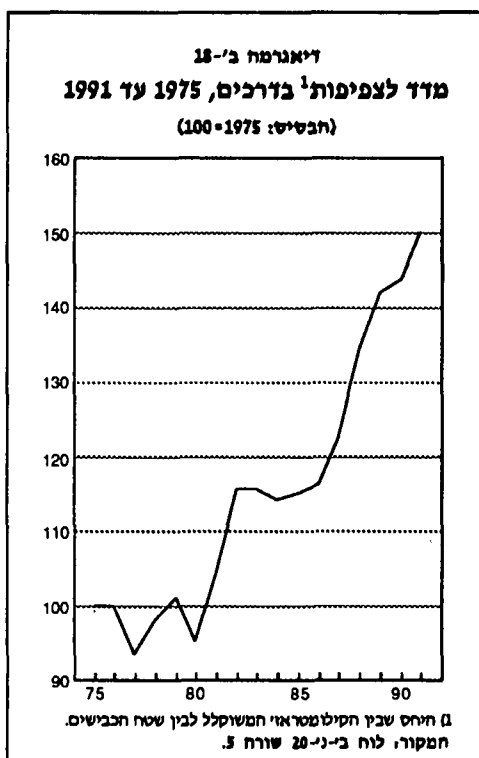
שכלול השוק קודם השנה במידה מעטה מאוד. המלצות ועדת בועז, ליצור תחרות עם "בזק", אומצו על ידי שרי התקשורת והאוצר, אך היישום מתקדם באיטיות רבה, והמלצות פרטניות לתחימת המונופול של "בזק" מוגדרות עתה בידי ועדה מקצועית. כשינויים בולטים, שיכולים לסייע לשכלול השוק, נציין את הצורך בפיתוח התחרות בתחום השיחות הבין לאומיות, שתעריפן הגבוה מסבסד את השיחות בתוך הארץ, ואת הקמתן של חברות בנות ל"בזק", שתוכל ליעל את פעילות החברה ולהקטין חשש לסבסוד צולב, שבו השירותים שבהם יש ל"בזק" מונופול, מממנים את השירותים שבהם היא מתחרה בחברות אחרות.

יישום המלצותיה של ועדת בועז יגביל את הזיכיון של "בזק", אחרי שחלקים מהחברה כבר נמכרו לציבור. ספק אם סדר הדברים הנוכחי — מכירה תחילה והגבלת הזיכיון מאוחר יותר — הוא הסדר הראוי. גם באין הטעיה של הקונים, מאחר שאפשרות הגבלת הזיכיון מובלטת בתשקיף, הרבר מגביר את אי־הוודאות לקונה מניות של "בזק", באשר לערכן בעתיד.

ההשקעה בתקשורת גדלה השנה ב־29 אחוזים (לוח ב'–22), ומשקלה במקורות גדל (דיאגרמה ב'–17). בכך אמנם מתבטא גידול המאמץ ההשקעתי בתקשורת לעומת השנים הקודמות, אך בהשוואה לראשית שנות השבעים ולשנות ראשית פעולתה של "בזק" — המאמץ אינו חריג. זאת למרות גל

¹³ כפי שנמדד על פי גידול הפרדיון במחירים קבועים של התפוקה.

¹⁴ על פי נתונים זמניים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.



העלייה, שההשקעה נועדה לספק את צרכיו, ולמרות הגידול המהיר של הביקוש לשירותי תקשורת במשק מערבי כשלנו, לצרכים כלכליים ולשירותי פנאי. ההשקעה של "בוק" נאמדת בכמיליארד ש"ח (במחירי סוף 1991), שהם כ-10 אחוזים מההון הקבוע שלה בשנה הקודמת¹⁵. גידול ההשקעה התמקד בצידור מנור יים ובטלפונים ציבוריים. (ההשקעה בהם גדלה פי שניים ויותר.) כן בולט גידול ההשקעה בצידור מיתוג וכות. הדבר התבטא בגידול בן 4.5 אחוזים של קיבולת המרכזות ומספר הקווים הישירים (לוח ב'-נ'-19), תוך המשך הירידה התלולה, המאפיינת את תור הממתינים בשנים האחרונות. יצוין, שגידול מספר הקווים אמנם לא הדביק את גידול האוכלוסייה — אך זאת לא משום מגבלת היצע, אלא משום שהביקוש גדל לאט יחסית, מחמת מימוש הדרגתי בלבד של פוטנציאל ביקוש העולים לטלפונים. כן הואץ השנה גידול מספרם של אפיקי השמע הבינלאומיים, תמיכה חשובה לצמיחה המהירה של הביקושים בתחום זה.

(5) תשתית הכבישים

ההשקעה בכבישים גדלה השנה ב-18 אחוזים בלבד במונחים ריאליים, והסתכמה ב-700 מיליוני ש"ח. המאמץ שנעשה השנה בהשקעה בכבישים, כפי שמתבטא במשקל ההשקעה בכבישים מכלל השימושים שלרשות המשק, היה נמוך לאין שיעור מאשר בשנים 1965 עד 1975 (דיאגרמה ב'-17). על מחסור חמור בכבישים בישראל ניתן ללמוד לא רק מהניתוח העתי, המורה שההשקעות בהן פחתו, והצפיפות בהם עלתה בתלילות, אלא גם מהשוואה עם מדינות העולם המערבי שעליהן יש לנו נתונים. זו מלמדת, כי הצפיפות בישראל עולה במידה רבה על הממוצע באותן מדינות. ממצא זה מתיישב עם ממצא אחר של השוואה בינלאומית: ישראל מקצה חלק זעום מכלל ההכנסות הממשלתיות להוצאה על כבישים, דבר המסביר את הפיגור הקשה במצבת הכבישים. יצוין, כי גם אם בחינת ההשקעה בתשתית התחבורה היבשתית כולה — בכבישים וברכבות — מלמדת השנה על גידול בן 33 אחוזים, היא עדיין מעטה יחסית לצרכים, ווראי שלא היה בה, עד עתה, כדי להקל על הצפיפות החמורה בכבישים; להפך, הצפיפות הוסיפה וגדלה השנה.

מיעוט ההשקעה בתשתית הכבישים והמסילות נבע במידה מכרעת ממחסור בתקציב, אולם גם התקציבים שאושרו לא נוצלו עד תום. כן נראה, כי לא הוכנו בעוד מועד תכניות לפיתוח הכבישים, כנדרש מצורכי המשק כיום. כדי שיהיה ניתן להגדיל את ההשקעות במידה ניכרת, נדרשות תכניות, שאישורן צורך זמן רב. מכאן החומרה בעיכוב חקיקת החוק לקיצור הליכי הרישוי של תכניות להקמת תשתיות לדרכים, חוק שיכול להאיץ את אישורן של תכניות חדשות, אך טרם הוגש לאישור הכנסת,

¹⁵ ההון הרשום כמאזן "בוק".

והעיכוב בהגשת הצעת החוק, שיסדיר את סלילת כביש מספר 6 ("חוצה ישראל", כביש אגרה פרטי), עיכוב שירחה את סלילתו בחצי שנה, לפחות. אשר לגידול הצורך בכבישים, הקשור בקליטת העלייה, תרמה לו גם התמקדות הבנייה בפריפריה, בעוד שמוקדי התעסוקה הם במרכז הארץ. למחסור בתשתית נודעת חומרה מיוחדת מעבר לפגיעתו הישירה באיכות החיים, בשל השלכותיו השליליות על צמיחת המשק. מיעוטה היחסי של ההשקעה בכבישים מתבטא בעיוות בהקצאת המקורות במשק; שיעורי התשואה הנאמדים להשקעה נוספת בכבישים (וגם להחזקתם ולשיקומם) גבוהים לאין ערוך מאלו של ההשקעות החלופיות במשק.

הצפיפות הממוצעת בכבישים גדלה השנה בכ־4 אחוזים, בהמשך לגידולה התלול בשנות השמונים. מספר כלי הרכב גדל השנה בכ־6 אחוזים, מעט פחות מהגידול הרב שנתי מאז 1975 (לוח ב'–ג'–20). גידול שטח הכביש — 1.7 אחוזים — פיגר בהרבה אחר הצרכים, כך שמספר כלי רכב לשטח כביש גדל בכ־4 אחוזים. מודד חשוב יותר לצפיפות בכבישים הוא הצפיפות הממוצעת, דהיינו היחס שבין הקילומטראז' של כלי הרכב לבין שטח הכביש. הקילומטראז' גדל השנה בכ־6 אחוזים, והצפיפות הממוצעת בכבישים גדלה אף היא בכ־4 אחוזים¹⁶.

מודד זה לצפיפות בכבישים משמש אינדיקטור לממוצע הארצי, אך אינו מודד נכונה את הצפיפות בכל אזור ובכל שעה, ווראי שאינו משקף את חומרתה הקיצונית בשעות הלחץ בגוש דן; אך כאינדיקטור להתפתחות הצפיפות אפשר ללמוד ממנו, כי מאז 1975, שנחשבת לשנה סבירה מבחינת הצפיפות, הוא גדל בכ־50 אחוזים (לוח ב'–ג'–20 ודיאגרמה ב'–18). מאחר שהשפעת הגורש על הנסיעה היא מעריכית, גידול הנזק למשתמשי הדרך עולה במידה רבה על המשתקף מנתון זה. הנזק מתבטא בזמנם של נהגים ונוסעים, בגידול בלאי הרכב ובתצרוכת הדלק, וחשוב לא פחות — בתאונות רכבים¹⁷. צורכי ההשקעה בכבישים — לסגירת פיגורים שנצברו בסלילה ולהיערכות לצרכים הגדלים עקב העלייה לארץ — נאמדים, לחומש הנוכחי¹⁸, בכ־1.5 מיליארדי ש"ח לשנה, לעומת כמיליארד שהושקעו השנה בכבישים וברכבות גם יחד. בהעדר השקעות מספיקות, רב החשש מהחמרה נוספת של הצפיפות בעתיד, כשתעבור העולים, המסתמכת עתה בעיקר על נסיעה באוטובוסים, תסתמך יותר על מכוניות פרטיות. אומדן הצרכים שהובא לעיל אינו כולל את ההוצאות הכבדות הדרושות לתיקון הכבישים, שמחמת תחזוקה לקויה ביותר נזקק חלק ניכר מהם לשיקום. לפי הערכה של מע"ץ, הוצאות התחזוקה והשיקום הנדרשות כדי להביא את הכבישים לרמה המקובלת באירופה המערבית, נאמדות בכ־1.8 מיליארדי ש"ח.

¹⁶ גם הקילומטראז' המשוקלל במקום ההפרעה גדל בשיעור זה. קילומטראז' זה מייחס משקל 2 לאוטובוס, 2.5 למשאית, לעומת 1 למכונית פרטית. ראה ראובן גרונאו וצבי וויס, אגרות צפיפות ומסי הרכב בישראל, בנק ישראל, 1983.

¹⁷ מספרי ההרוגים והפצועים לק"מ רכב בישראל גבוהים יותר מאשר ברוב מדינות המערב שלגביהן יש לנו נתונים.

¹⁸ לשנים 1991 עד 1995, בהנחה של עליית מיליון עולים, וסגירת פיגורים בהשקעות, שתימשך 10 שנים — או בהנחה של מספר עולים קטן יותר, ותקופה סבירה יותר של סגירת פיגורים.

גידול מרשים, רב שנים, של התוצר והפריזון בחקלאות יצר עודפי ייצור, ועמם — ירידת מחירים יחסיים והכנסות. אלה הביאו בעקבותיהם, במהלך העשור האחרון, צמצום ניכר של התעסוקה, ירידה של מלאי ההון בענף וצמצום השימוש בקרקע ובמים. על ההתיישבות החקלאית הוטלו בעבר תפקידים לאומיים מרכזיים, לאו דווקא כלכליים; היא פעלה במסגרות מתוכננות ומפוקחות על ידי הממשלה ומטעמה, ועל כן נהנתה גם מתמיכתה בתחומים שונים. בשנים האחרונות נחשף המגזר החקלאי, במידה גוברת והולכת, לתנאי שוק, שחוללו בו זעזועים, ולתהליכי התאמה הכרחיים, שטרם הסתיימו.

א. החקלאות ב־1991 — קווי התפתחות עיקריים

לפי מרבית האינדיקטורים להתפתחות ענף החקלאות בשנת 1991 היתה זו שנה נוספת למשבר מתמשך. ירידת ההכנסה הריאלית הכוללת מחקלאות הסתכמה ב־19 אחוזים בקירוב, לעומת ירידה ממוצעת שנתית בשיעור 5.4 אחוזים מאז 1987, וכך מסתכמת ירידת הכנסתם הריאלית של גורמי הייצור בענף (עבודה והון) בחומש האחרון ככשליש. חריפה עוד יותר ירידת ההכנסה מעבודה עצמית ומהון באותה תקופה — 44 אחוזים (בניכוי מדרד המחירים לצרכן), מהם 27.5 אחוזים ב־1991 (לוחות ב'—23, ב'—24). מחמת הצטמקות זו של ההכנסות יצאו מן הענף בחומש האחרון כ־24 אחוזים מהחקלאים שאינם שכירים, מהם כ־13 אחוזים בשנת 1991, והשנה מנה סקטור זה 38 אלף נפש בלבד. (רק ב־1987 נרשם גידול של מספר החקלאים, במקביל לגידול ניכר של התפוקה והתוצר.) ירידת מספר החקלאים צמצמה את ירידת הכנסותיו של החקלאי שאינו שכיר ב־1991 לכדי 17 אחוזים, לעומת ירידה שנתית ממוצעת בת 3 אחוזים בשנים 1987 עד 1990.

ההחמרה בשאר נתוני הענף השנה בולטת במיוחד לעומת 1990, שהיתה שנה חריגה (לטובה), אך גם לעומת הממוצע הרב־שנתי מאז 1987, וכך נמשכה ב־1991 הצטמקות חלקו היחסי של הענף בתוצר, בתעסוקה ובמלאי ההון של הסקטור העסקי.

תפוקת החקלאות פחתה כמותית בכ־5 אחוזים — ירידה חריפה יחסית — גם אם מביאים בחשבון את הסירוגיות המאפיינת את הענף. ירידה זו לוותה אמנם בירידת התשומות שנקנו השנה, אך ירידתן של אלה היתה פחותה מירידת התפוקה, ועל כן ירד התוצר הגולמי של הענף בשנת 1991 ב־6.5 אחוזים, לעומת גידול שנתי ממוצע בן יותר מ־6 אחוזים בשנים 1987 עד 1990. הפריזון, שהוא הגורם המרכזי והבולט ביותר בהתפתחות החקלאות בטווח הארוך, לא השתנה כמעט ב־1991, לאחר שאשתקד עלה ב־23 אחוזים. עם זאת אין לייחס חשיבות יתירה למדידת פריזון בשנה בודדת בחקלאות, מפני השפעתם של גורמי טבע במגזרים רבים של ענף זה.

ירידת התפוקה התרכזת בענפי הצומח, ואילו תפוקת בעלי החיים ותוצרתם גדלה. בחינה מפורטת יותר מעלה, שירידת התפוקה התמקדה בעיקר בגידולים המופנים לתעשייה (לשוק המקומי וליצוא) וכן בגידולים המיועדים ליצוא. התפתחות ענפי משנה אלה משקפת שילוב של סירוגיות כיבולים, קיצוץ מכסות המים בידי הממשלה, מיעוט המשקעים, ירידה מתמשכת של כדאיות ענפי היצוא ושיבושים באיסוף יכולים בעת המלחמה. לעומתם עלה ייצור ענפי הצומח לצריכה ישירה (כרבע מתפוקת החקלאות) ב־4 אחוזים, שיעור לא גבוה במיוחד יחסית למתחייב מגידול האוכלוסייה וההכנסה הפנויה, אך עולה בקנה אחד עם מציאותם של עודפי ייצור. המחירים שקיבל היצרן בממוצע מהשיווק המקומי של תפוקת הצומח ירדו ריאלית בכ־7 אחוזים, כאשתקד¹. ירידת מחיר דומה נרשמה השנה גם בסעיף "ירקות ופירות" במדרד המחירים לצרכן, מה שמעיד כנראה על השוני בסל הצריכה של העולים החדשים.

¹ עם זאת בלטה במיוחד עלייה חריפה של מחירי ירקות שצריכתם על ידי העולים רבה במיוחד.

לוח ב' - 23

אינדיקטורים לפעילות ענף החקלאות, 1980 עד 1991¹
(שיעורי שינוי כמותיים שנתיים)

				ממוצע תש"מ - 1987	ממוצע תש"מ - 1990	ממוצע תש"מ - תש"נ	ממוצע תש"מ - תש"נ
1991	1990	1989	1988	1987	1990	תש"מ"ו	תש"מ"ג
סך התפוקה החקלאית במחירים							
-4.9	7.6	-0.1	-3.3	8.6	3.1	-0.6	5.1
ליצרון (כולל תוצרת ביניים)							
-3.5	2.0	-5.0	-2.1	7.6	0.5	-0.3	2.5
התשומה (קנויה ומתוצרת ביניים)							
-6.5	14.7	5.8	-4.6	9.7	6.2	-0.7	7.8
התוצר הגולמי							
-18.8	1.1	-7.6	-8.8	-2.4	-4.5	-1.4	5.2
ההכנסה הכוללת מחקלאות²							
גורמי הייצור							
-10.6	-10.7	-0.8	-8.2	1.9	-4.6	2.7	-2.2
תשומת העבודה³							
-1.4	-1.4	-0.4	0.2	0.1	-0.4	1.8	3.0
מלאי ההון⁴							
10.3	10.4	0.7	9.3	-1.7	4.4	-0.8	5.3
ההון ליחידת עבודה							
הפריון							
4.6	28.5	6.6	3.9	7.7	11.3	-3.2	10.2
התוצר ליחידת עבודה							
0.3	23.2	6.5	0.1	8.5	9.3	-2.9	7.9
התוצר ליחידת תשומה⁵							
היצוא							
-1.5	12.8	5.2	-18.2	-7.0	-2.5	2.0	0.2
סך היצוא החקלאי⁶							
-23.0	34.3	-21.8	-21.7	1.0	-4.5	-7.8	-6.8
יצוא הדרים							
7.3	5.9	18.3	-16.7	-10.4	-1.7	7.2	10.6
יצוא חקלאי אחר							
המחירים							
8.4	6.9	13.2	15.1	9.2	11.1	223.4	126.0
השינוי במחירי התפוקה							
12.3	7.5	20.8	19.8	11.3	14.7	219.3	135.9
השינוי במחירי התשומות הקנויות							
-3.4	-0.6	-6.3	-4.0	-1.9	-3.2	1.3	-4.2
השינוי ב"תנאי הסחר"⁷							

- (1) עד 1986 — "שנים חקלאיות"; מ-1987 — שנות לוח. על כן ראוי להיזהר בהשוואות בין השנים 1987 עד 1990 לקודמותיהן. עם זאת יורגש, שהנתונים על פרי ההדר, האבוקדו, הבננות והפרחים הם לפי שנה חקלאית. שיטת המדידה של התפוקה והפריון של הענף: משנת תשמ"ב חושבו הערכים במחירים ממוצעים לאותה שנה — עד תשמ"ו של שנים חקלאיות ומ-1987 של שנות לוח. הערכים לשנים תש"ס ותשמ"א חושבו על ידי שימוש בערכים במחירים שוטפים של שנה קודמת בהתאמה, ובערכים קבועים בני השוואה של תש"ס ותשמ"א.
- (2) כוללת את סך התמורה לגורמי הייצור הון ועבודה, מנוכה במדד המחירים לצרכן.
- (3) מיליוני שעות עבודה. מקור הנתונים — סקר כוח אדם וסקר משפחות ביוש"ע. הנתון לית"ש"ם — דוח בנק ישראל לשנת 1982. עד תשמ"ה לפי נתוני מדרג ישן, ומתשמ"ו לפי המדרג החדש.
- (4) מלאי ההון הגולמי במחירים קבועים בתחילת השנה הקודמת.
- (5) התוצר ליחידה משוקללת של הון ועבודה: משקלה הממוצע של העבודה 59 אחוזים.
- (6) במחירים קבועים, ללא יצוא ליוש"ע. מקור הנתונים — המחלקה לסחר חוץ בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. נתונים אלה שונים מנתוני הייצור ליצוא. ההבדלים נובעים מהגדרות ושיטות שונות לחישוב הנתונים.
- (7) השינוי במדד מחירי התפוקה יחסית למדד מחירי התשומה.
- ה מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וחישובי בנק ישראל.

לוח ב' - 24

חשבון ענף החקלאות, 1980 עד 1991¹

שיעור השינוי בכמות לעומת השנה הקודמת									
ערכים שוטפים		ממוצע תש"מ- תשמ"ג ^{3,2}	ממוצע תשמ"ד- תשמ"ן ^{3,2}	ממוצע -1987 1990	1987	1988	1989	1990	1991
(מיליוני ש"ח)		(אחוזים)							
6,605.0	6,807.9	5.1	-0.6	3.1	8.6	-3.3	-0.1	7.6	-4.9
3,513.3	3,806.1	2.5	-0.3	0.5	7.6	-2.1	-5.0	2.0	-3.5
3,091.7	3,001.8	7.8	-0.7	6.2	9.7	-4.6	5.8	14.7	-6.5
654.4	729.5	-2.2	-1.2	-0.6	-1.3	-0.7	1.2	-1.7	-5.4
2,437.3	2,272.3	9.7	-0.4	8.0	12.4	-5.6	7.1	19.6	-6.8
שיעור השינוי בניכוי מדר המחירים לצרכן									
2,437.3	2,272.3								
45.3	125.5								
2,482.6	2,397.8	5.2	-1.4	-4.5	-2.4	-8.8	-7.5	1.1	-18.8
785.7	934.3	6.6	-1.6	-0.4	11.9	3.9	-12.5	-3.3	-0.1
1,696.9	1,463.5	4.6	-1.4	-6.1	-7.6	-14.4	-4.8	3.3	-27.5
43.7	38.0	-0.3	-0.4	-3.3	6.4	-8.8	-1.0	-9.0	-12.9
38.9	38.5	4.9	-1.0	-2.9	-13.1	-6.1	-3.9	13.5	-16.8
		23.3	229.3	18.4	19.9	16.3	20.2	17.2	19.0
(1) התפוקה הכוללת במחירים ליצרן									
(2) התשומה (קנויה + ביניים)									
(3) התוצר החקלאי הגולמי									
במחירים ליצרן (1)-(2)									
(4) בלאי									
(5) התוצר החקלאי הנקי									
במחירים ליצרן (3)-(4)									
(6) התוצר החקלאי הנקי									
במחירים ליצרן (3)-(4)									
(7) פיצויים שונים לענף									
(8) ההכנסה הכוללת מחקלאות (7)+(6)									
(9) השכר לעבודה שכירה									
(10) התמורה הכוללת של עבודה עצמית									
והון מחקלאות (9)-(8)									
(11) מספר החקלאים הלא-שכירים ⁴									
(12) תמורה ריאלית לחקלאי לא-שכיר									
(13) השינוי במדר המחירים לצרכן									

לוח ב' - 24 (המשך)

חשבון ענף החקלאות, 1980 עד 1991

שיעור השינוי במחיר לעומת השנה הקודמת								
					ממוצע	ממוצע	ממוצע	
					1987-	תשמ"ד-	תשמ"מ-	
1991	1990	1989	1988	1987	1990	תשמ"ו ^{3,2}	תשמ"ג ^{3,2}	
(אחוזים)								
8.4	6.9	13.2	15.1	9.2	11.1	223.4	126.0	(1) התפוקה הכוללת במחירים ליצרן
12.3	7.5	20.8	19.8	11.3	14.7	219.3	135.9	(2) התשומה (קנויה + ביניים)
3.9	6.2	4.9	9.8	7.1	6.9	225.8	116.4	(3) התוצר החקלאי הגולמי במחירים ליצרן (1)-(2)
17.9	15.2	16.3	16.2	19.8	16.9	249.7	130.0	(4) בלאי
0.1	4.0	1.9	8.1	4.4	4.6	220.8	114.0	(5) התוצר החקלאי הנקי במחירים ליצרן (3)-(4)

(1) ראה הערה 1 בלוח ב'-23.

(2) הנתונים מעורכנים על נתונים מעורכנים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (בין הערכונים — חישוב תפוקת הברר לשנים תש"ם עד תשמ"ו).

(3) במהלך השנים תש"ם עד תשמ"ה שינתה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה את שיטת החישוב של הנתונים השונים (במחירים שוטפים, במחירים אחידים לחודש אפריל בכל שנה, ובמחירים אחידים בממוצעים שנתיים). לשם העקיבות ואחידות הנתונים נערכה התאמה למחירים ממוצעים שנתיים. כיוון שמדובר בשנים שבהן קצב האינפלציה היה מהיר ורגישות הנתונים לשיטת המדידה גבוהה, ראוי להזהר בשימוש בנתונים אלה.

(4) שיעור השינוי במספר החקלאים העצמאיים לשנים תשמ"ד-תשמ"ו כולל שינויים במספר החקלאים על פי שני מדרגים — עד תשמ"ה ומתשמ"ה ואילך, לפי מדרגם סקר כוח האדם הישן והחדש בהתאמה.

ירידת המחירים ליצרן של תוצרת בעלי חיים מוסברת בעיקר בירידת הסובסידיות, בעודפים של תוצרת הלול ובירידת מחירי המספוא; אלה האחרונים מהווים רכיב חשוב בקביעת מחירי החלב ומוצריו — האחרונים שנותרו מבוקרים במחירי התוצרת החקלאית.

הענפים הראויים לציון בהצטמקות תפוקתם הם כותנה (עקב צמצום שטחי המזרע, עם קיצוץ מכסות המים), חיטה, עגבניות לתעשייה (כתוצאה מצמצום מכסות המים והשפל בשוקי הרכז בעולם) והדרים. לנוכח הכדאיות הנמוכה-יחסית למשק של חלק מהיצוא החקלאי בין השאר לנוכח התמיכה הניכרת במחיר המים, לא מן הנמנע כי המשק יצא נשכר מחלק מן ההתפתחויות האלה ביצוא.

כפי שנכתב בדוח הקודם, החליטה הממשלה ב־1991, עם החרפת בעיית המים, לקצץ ארמיניסטרטיי בית 38 אחוזים ממכסות המים הכוללות, על בסיס המכסות לשנת 1989, תוך קיצוץ מיוחד במים לגידולי השרה. המדיניות שננקטה היתה חלופה להעלאת מחירי המים, כמתחייב מעלות הפקתם ומהמחסור בהם. מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עולה, שהחקלאות אכן קיצצה ב־1991 מן השימוש במים כ־24 אחוזים לעומת אשתקד (ומחיריהם עלו ריאלית בכ־14 אחוזים). נתונים אחרים מלמדים על צמצום אפקטיבי נמוך יותר, כ־15 אחוזים בלבד. פגיעת הקיצוץ בכמות המים צומצמה ב־1991, הודות להקדמתה של עונת הגשמים ב־1991/92; היא התבטאה בצמצום ענף הכותנה וענף העגבניות לתעשייה, ובשוליים — בהדרים ובאבוקדו. ייקור נוסף, אף כי מוגבל בהיקפו, של המים מתעכב זה חודשים אחדים בגלל לחצים פוליטיים. על התפלגות השימוש במים לחקלאות לפני הקיצוץ האחרון במכסות המים ניתן ללמוד מלוח ב'–25. (ריון נוסף על בעיות המים — בהמשך.)

לוח ב'–25

התפלגות השימוש במים בחקלאות לפי ענפים, 1990
(אחוזים)

הענף	סך הכול	מזה ליצוא
הדרים	21.8	17.1
מטעים	25.9	5.1
מספוא גס	6.6	—
פלחה	6.5	—
כותנה	12.2	12.2
אגוזי אדמה	1.3	0.7
ירקות ותפ"א	15.1	1.7
פרחים	1.4	1.4
בעלי חיים	1.8	—
מדגה	7.4	—
סך הכול	100.0	38.2

ה מקור: חישובי המחלקה הבלבית של המרכז החקלאי, על פי תחשיבים נורמטיביים של תשומת מים לפי גידולים ואזורים. כמות המים הכוללת המסולגת כאן היא 1.169 מיליוני קוב.

סך הייצור ליצוא הצטמצם השנה כמותית, לאחר שגדל מאוד אשתקד. העלייה הנומינלית של המחירים שקיבל החקלאי עבור היצוא היתה, כאשתקד, 8 אחוזים, וזו משקפת ירידת מחירים בארצות היעד של היצוא החקלאי, המצויות בשפל כלכלי, וכן ייסוף ריאלי של השקל לעומת סל המטבעות החקלאי (כלומר המטבעות האירופיים והדולר, בהם נסחר היצוא החקלאי בפועל).

בתנאי הסחר (לחקלאי) של הייצור ליצוא הצמחי (רהיינו ביחס שבין מדר מחירי היצוא בש"ח ליצור למדר מחירי התשומות הרלבנטיות) היתה בשנת 1991 הרעה של כ־7 אחוזים, והיחס בין מחירי היצוא הצמחי למחירי השוק המקומי מצביע על ירידה של כ־2 אחוזים. שני מדדים אלה מצביעים על ירידת רווחיותו היחסית של היצוא החקלאי בשנת 1991.

השנה נרשמה ירידה בת 3.4 אחוזים של היחס בין השינוי במחירי התפוקה החקלאית לשינוי במחירי התשומות הקנויות בידי הענף, בשיעור הרומה בעוצמתו לממוצע השנתי בחומש האחרון. כך ירד השנה היחס בין מחירי התוצר החקלאי למחירי התמ"ג ב־14% (אחוזים). חשיבותו ומשמעו של מדר זה יידונו בהמשך.

ירידתה של תשומת העבודה בחקלאות השנה רומה לזו של אשתקד — 10.6 אחוזים (13.1 אחוזים בתשומת העבודה של מקומיים ו־6.2 אחוזים בוו של עובדי השטחים). גם ירידת מלאי ההון הגולמי במשך השנה רומה לזו של 1990 — 1.4 אחוזים. ראוי להדגיש, כי אף שבשנתיים האחרונות גדלה ההשקעה הגולמית בענף, הגיע גידולה לכרבע בלבד מגידולן של סך ההשקעות בענפי המשק. זאת ועוד: ההשקעה בענף ב־1991 היתה נמוכה ב־34 אחוזים מהגרס במלאי ההון, ומשמעה של התפתחות זו הוא התאמת מלאי ההון להצטמקותו המתמשכת של הענף ולירידה מתמשכת של רווחיותו. היקף ההשקעות בחקלאות מושפע קרוב לוודאי גם מאי זמינותו של האשראי, הקשורה לבעיות החוב של הסקטור הכפרי שטרם יושבו, וזאת. חרף היתרונות שיש לחקלאות במענקים להשקעות בייצור לשם יצוא.

לשינוי בהיקף הענף ובמחירים ליצור תרמה גם מדיניותה הכוללת של הממשלה בתחום הסובסידיות, מדיניות שנועדה לצמצם את העיוותים במשק. בהיקף הריאלי של הסובסידיות למחירי התפוקה נרשמה ב־1991 ירידה של 62 אחוזים, לאחר שנתיים של ירידה ניכרת, ונותרו רק התמיכות לענף הלול במסגרת "חוק הגליל". שיעור הסובסידיה הישירה בתמורה הכוללת שקיבלו החקלאים לתפוקתם הצטמצם מאוד, והסתכם ב־1991 ב־2.5%–3.0 אחוזי תוצר חקלאי. תוספת התמיכה במסגרת ביטוח נזקי טבע והתמיכה השוטפת במחירי המים (שהסתכמה ב־4.4 אחוזי תוצר חקלאי) מעלה את סך הסובסידיה הגלויה לחקלאות ב־1991 לכ־9 אחוזי תוצר חקלאי (0.2 אחוזי תל"ג) — ירידה לעומת שנים קודמות. (דיון נוסף בנושא התמיכות לחקלאות — בהמשך סקירה זו.)

ב. הרקע להתפתחות החקלאות בשנות השמונים

מן המוסכמות הוא, שענף החקלאות נתון בשנים האחרונות במשבר עמוק (להבדיל מ"משברונים" שפקדו את הענף אחת למספר שנים). במהלך הסקירה נתאר את התפתחות הענף ואת הרקע למשבר. בהתפתחות הענף מאז שנות החמישים ניתן להבחין במספר שלבים: בשנות החמישים אופיין הענף בצמיחה מהירה ביותר; תשתית הענף — שטחי השלחין ומערכות המים — התרחבה מאוד, נוסדו יישובים חקלאיים רבים, ובמקביל גדלו נכסי ההון, מספר המועסקים וההון האנושי המקצועי בענף. שנות השישים היו שנות ההתבססות של החקלאות. למעט מספר המועסקים, שפחת, נמשכה גם כעשור זה ההתרחבות בצד ההיצע, אף כי בקצב איטי יותר. כל אלה מצאו את ביטויים בקצבי גידול ניכרים של התפוקה, התוצר והפרייון. גם הייצור ליצוא גדל מאוד, אך זאת רק משום שההדרים שניטעו בשנות החמישים הגיעו לניבה. הגידול הנמרץ מצד ההיצע בא כמענה לגידול המהיר של הביקושים, תולדת גידולה המהיר של האוכלוסייה, עליית רמת החיים והשאפה להגיע לאספקה עצמית מרבית של מזון, שאיפה שאפיינה את ארצות אירופה מאז מלחמת העולם השנייה.

בשנות השבעים הואט אמנם קצב גידול האוכלוסייה (לוח ב'–26), אך הגידול המהיר של התפוקה ומלאי ההון בענף נמשך, תוך גידול מקביל של הפרייון וירידה קלה של מספר המועסקים. מספר המועסקים לא פחת יותר, עקב תנופת ההתיישבות שהחלה לאחר מלחמת ששת הימים, ונמשכה בראשית

שיעורי גידול כמותיים שנתיים בחקלאות, שנים נבחרות
(אחוזים)

התקופה	קרקע מים	קרקע מים	קרקע מים	קרקע מים	קרקע מים	קרקע מים	קרקע מים	קרקע מים	קרקע מים	קרקע מים	קרקע מים	קרקע מים
שלהין	לחקלאות	מועסקים	הון	תפוקה	קנויה	תשומה	תוצר	תוצר	הממוצעת	הממוצעת	הממוצעת	הממוצעת
לחקלאות	לחקלאות	לחקלאות	לחקלאות	לחקלאות	לחקלאות	לחקלאות	לחקלאות	לחקלאות	לחקלאות	לחקלאות	לחקלאות	לחקלאות
1951-60	18.9	12.3	6.6	9.4	14.4	..	..	15.1	6.4	5.3	..	..
1961-70	2.8	2.3	-2.9	4.7	6.0	5.4	6.1	6.3	8.6	3.5	8.8	8.8
1971-80	1.5	-0.9	-0.2	4.4	5.2	3.9	6.4	6.5	6.5	2.7	6.5	6.5
1981-90	0.3	-0.5	-2.1	1.2	2.9	1.1	4.9	6.4	5.6	1.9	2.0	2.0
1981-85	3.0	2.6	0.4	2.4	3.6	1.8	5.6	7.1	4.6	1.8	5.4	5.4
1986-90	-2.4	-3.5	-4.5	-0.1	2.2	0.5	4.3	5.6	6.6	1.9	-1.2	-1.2

שנות השבעים. לאחר מיצוי עיקר פוטנציאל המים (המוביל הארצי הופעל בשנות השישים), הסתמנה גם ירידת מה של היקף השימוש במים, שמשמעה ירידה יחסית של צריכת מים ליחידת תפוקה וייעול השימוש בתשומה זו. ההשקעות בענף נועדו אמנם בעיקר להחלפת תשומת עבודה בהון, אך כוונו גם לייעול השימוש במים.

במהלך שנות השבעים גדלו עודפי התוצרת החקלאית בשוק המקומי, לאחר שעודפי כושר ייצור הסתמנו כבר בסוף שנות החמישים. לנוכח מגבלת השוק המקומי כוונו השקעות רבות לייצור תפוקה מוטת יצוא, שפרט להדרים, היתה עד אז מצומצמת ביותר. גידול התפוקה הואט במקצת, בעוד שהתוצר המשיך לצמוח בקצב שנתי מהיר; זאת משום שהשימוש בתשומות הקנויות פיגר אחר גידול התפוקה, תהליך המשקף שיפורים טכנולוגיים ומאפיין ענף זה גם בעולם המערבי. מובן שקיימת שונות גדולה בין השנים, כצפוי בענף התלוי בשינויים ותהפוכות טבע.

במקביל לשינויים בפריון, בולטת במשך התקופה הנסקרת ירידת המחירים היחסיים (ליצור) של התפוקה החקלאית, הן בשוק המקומי והן ביצוא, יחסית למחירי התשומות הקנויות. גם מחירי העבודה וההון בענף פיגרו אחרי המחירים בסקטור העסקי, ואלה יידונו בהמשך (דיאגרמות ב' - 27, ב' - 28). ההשקעות נהנו בשנות השבעים מזמינות גבוהה של אשראי, שהוא הכרחי לענף המוגבל ברובו, מוסדית וחברתית, למימון השקעותיו בהון עצמי. האשראי ניתן לחקלאים כתנאים מפליגים — כשהריבית שלילית כמעט לאורך התקופה כולה, והקצו נשחקת על ידי האינפלציה. כאן נעוצים שורשי המשבר הפיננסי של שנות השמונים. גם זמינות העובדים מהשטחים בשכר נמוך יחסית, שראשיתה לאחר מלחמת ששת הימים, גדלה עם השנים. חלק הארי של תפוקת הענף יוצר במסגרת ממוסדת ומתוכננת, כמו גם השימוש בקרקע ומים, ובתנאי הגנה מיבוא מתחרה.

ניתן אפוא לומר, כי העשורים הקודמים אופיינו בתהליך שבו היצע הענף הדביק את הביקושים. זאת ועוד: האטת גידולה של האוכלוסייה משנות השבעים (שהתחזקה בשנות השמונים), על רקע גמישות הכנסה קטנה יחסית לסך התוצרת החקלאית הטרייה, גרמה להצטברות עודפי כושר ייצור, בעיקר בענפי הצומח, ולירידת המחירים היחסיים של התפוקה החקלאית.

מספר כיווני התפתחות הסתמנו מאז סוף שנות השבעים: פנייה גוברת לייצור לשם יצוא, בעיקר בענפי הצומח — כמובן, כדי להבטיח את הכנסות החקלאים בענף. במקביל התחזקה התארגנות החקלאים, שראשיתה בשנות השישים, במסגרת מועצות ייצור ושיווק, במטרה להתמודד, בין השאר, עם תופעת ירידת המחירים היחסיים לחקלאי. בין האמצעים שנקטו: הרחבה של שיטת מכסות הייצור,

תמיכה באמצעות סובסידיות בתפוקה המיועדת לשוק המקומי וליצוא (בתפוקה ובגורמי הייצור כאחד), תוך הקפדה על מניעת יבוא מתחרה של תוצרת חקלאית (למעט בשר וגרעינים) ובעיקר על ויסות כמויות התוצרת החקלאית בשוק המקומי. החקלאות היא מאז ומתמיד המתוכננת והמבוקרת ביותר שבענפי המשק: מכסות הקרקע (ושימושיה) והמים נקבעות על ידי רשויות ציבוריות, ומסגרות התכנון והפיקוח הציבורי על הייצור והשיווק מוסדרות על פי חוק. 13 מועצות הייצור והשיווק, חלקן סטטוטוריות וחלקן פועלות כחברות, הוקמו במהלך השנים הן להשגת יעדים כלכליים (תכנון, ויסות שווקים, מניעת עודפים וסילוקם, הבטחת מחירים לחקלאי, הדרכה, ייזום מחקר ופיתוח וגם הכוונת השיווק) והן להשגת יעדים לאומיים, כגון הבטחת מקורות הכנסה למתיישבים חקלאים באזורי הארץ השונים. זאת באמצעות קביעת מכסות ייצור (בלתי ניתנות להעברה) לאלה שקיבלו מכסות קרקע, מים וציוד מהמוסדות המיישבים. המועצות תכננו בכל שנה את היקף הייצור, וקבעו מכסות כלליות, לעתים אף מכסות אישיות. הן מימנו את פעילותן בהיטלים על השיווק המאורגן.

אכיפת התכנון ומכסות הייצור הכלליות והאישיות לא היתה מעולם מלאה, אולם היתה קלה יחסית בתנאים של ביקושים גדלים לתוצרת חקלאית. במהלך שנות השמונים ירד משקלו האפקטיבי של התכנון, ומעורבותן של המועצות בענף הצטמצמה. עדות בולטת לכך היא, שבין ענפי הצומח נותרו רק 5 מוצרים שנקבעות להם מכסות ייצור כלליות ואישיות (תפוחי אדמה, עגבניות, בצל, גזר ובננות). גם בענפי בעלי החיים פחתה מאוד האפקטיביות של המכסות; כך, לדוגמה, מלמדים הדוחות האחרונים של מבקר המדינה, שבענף החלב חרג הייצור בפועל מן המכסות בכל אחת מהשנים 1984 עד 1988 בשיעורים שבין 2.6 ל-8.5 אחוזים. בירקות נמצאו בשנים 1988 עד 1990, עודפי ייצור ממוצעים ביחס לכמות המשווקת: 10 אחוזים בתפוחי אדמה, 12.1 אחוזים בעגבניות, 7.2 אחוזים בבצל ו-11.3 אחוזים בגזר. (ההתפתחויות במועצה לשיווק פרי הדר נדונות בנפרד.) במסגרת מועצת הפרחים, שעיקר פעילותה קשורה ליצוא, משונע היצוא ומיוצג הענף כלפי גורמי חוץ במשותף, ואילו השיווק אפשרי בנפרד. כל זאת ללא מכסות הייצור, שהיו נהוגות משנות השבעים.

ניתן למנות מספר סיבות להשתנותה של המציאות בשנות השמונים: קושי בפיקוח אפקטיבי על מכסות ייצור בתנאים של התפרקות מסגרות ארגוניות כדוגמת השיווק המאורגן, צמצום ואף ביטול של סובסידיות, הפסקת פעילותן של המועצות כצינור להעברת אשראי מהממשלה לחקלאים, תלות קטנה יותר של החקלאים באישורים דוגמת אלה שלהם נדרשו בעבר לצורך קבלת אשראי מוכוון, התחזקות הצורך של היצרן הבודד להגדיל את הייצור באמצעות כמות גורמי הייצור שברשותו, כדי לשרוד, הימנעות מאי ניצול מכסה מחשש לביטולה ותוספת של מכסות בלי לגרוע מהקיימות — דוגמת "חוק הגליל" (לענף הלול).

על פי הנתונים, למרות הפריזון הגבוה בחקלאות וגידול ההיצע, שאמור להוריד את המחירים בשוק המקומי, הביאה פעילות ארגוני השיווק לעליית המחיר היחסי של התפוקה לצרכן במהלך שנות השבעים² — אך לירידתם של מחירים אלה לחקלאים. תופעה זו מלמדת על תהליך של עליית מתח השיווק וירידת חשיבותו היחסית של הייצור לעומת השיווק. (על פי "הוועדה לבריקת פער ההתיווך בתוצרת חקלאית", היה מתח השיווק בפירות וירקות ב-1989 למעלה מ-100 אחוזים). תהליך זה התקיים בענפי הפירות (למעט הדורים) בעיקר בשל הקושי בהתאמת היצעים בטווח הקצר חרף התכנון שהתגלה כבלתי אפקטיבי. לא כן בתחום ענפי הירקות, שבהם עלה גם המחיר היחסי לחקלאי — חוץ מאשר בשנים האחרונות — בשל יכולתם של היצרנים להגיב במהירות על מדיניות המועצות בדרך של שינויים בהיצע. לשם הגנה על הכנסות החקלאים התארגנה גם שרולה פוליטית פעילה, כמו ברכות מארצות המערב.

² זו נמדדת על ידי ניכוי מדד מחירי פירות וירקות שבמדד המחירים לצרכן במדד מחירי המוצרים והשירותים האחרים (ריאגמה ב'-29).

חלקים ניכרים מן הסקטור הכפרי השכילו, במיוחד משנות השבעים, לגוון את מקורות פרנסתם על ידי מעבר לתחומי פעילות שונים — עבודות חוץ, תעשייה ושירותים — והפיכת החקלאות לעיסוק חלקי בלבד. תהליך זה נמשך עד היום, וכתוצאה ממנו רק שיעור נמוך יחסית מהכנסותיו של הסקטור הכפרי מקורו בחקלאות. תהליך גיוון העיסוקים במגזר הכפרי, נוסף על הדגשת הפעילות בתחום הייצור ליצוא, נסתייע, כאמור, במימון זול כמעט ללא הגבלה כמותית.

אשר להתפתחותו של האשראי לחקלאות — נתוני האשראי ממערכת הבנקאות ל"סקטור הכפרי"³ מלמדים, שבתקופה 1969 עד 1987 עלה ריאלית נפח האשראי לחקלאות ממקור זה פי 6.5, לעומת פי 4 לתעשייה ו-5.4 לכלל המשק. הגידול הרב של נפח האשראי לחקלאות משתקף, על פי ממצאי המחקרים, גם יחסית לתוצר ולהון. כך גדל היחס שבין החוב לנכסי הייצור בחקלאות באותה תקופה פי 4.2, בעוד שבתעשייה הוא גדל ב-23 אחוזים בלבד (זוסמן ואחרים 1990, עמ' 404); חישובים אלה, גם אם הם מוטים סטטיסטית, יכולים לשמש אינדיקציה גולמית לזמינות האשראי למגזר החקלאי. ראוי לציין, שחלק מגידולה של יתרת האשראי לחקלאות נבע מהצטברות קרן וריבית, שלא נפרעו על ידי החקלאים ונוספו על יתרת האשראי הבנקאי. מאותם מחקרים עולה, שאשראי זה לחקלאות היה זול במיוחד, שכן 80 אחוזים ממנו היו אשראי מוכווני מסובסד, והריבית עליו היתה נמוכה מריבית השוק באותה עת. בשנת 1979 היתה הריבית הריאלית השנתית על הלוואות פיתוח — שכמותם קבלה החקלאות לרוב — 26- אחוזים, והיא הפכה לחיובית רק ב-1983. על פי מידגמים של מושבים וארגוני קניות בשנים 1983 ו-1984, שרר אז שיעור ריבית ריאלי הנמוך מ-30- אחוזים לשנה. כך היה סקטור זה יכול להשקיע משאבים בשינוי המבני שלו מחד גיסא ובפרויקטים צרכניים ובהשקעות פיננסיות שונות מאידך. פעולות אלה ננקטו לרוב ללא בקרה כלכלית נאותה, לא מצד נוטלי האשראי ולא מצד נותניו, והממשלה נתפסה כערב הסמוי לפירעון החובות. נראה שדווקא "קללת שפע" זו היא שגרמה להסתבכות הכספית של הסקטור הכפרי, משנתברר, עם הזמן, כי השקעות רבות כשלו. החוב הצטבר והלך, והנטל הוכבד, במיוחד כשהריביות הריאליות במשק עלו מאוד, במחצית שנות השמונים, עם האטת האינפלציה. בסוף שנות השבעים ובראשית שנות השמונים נתקל היצוא החקלאי בקשיים: באירופה, שהוא יעד כמעט בלעדי ליצוא החקלאי, גברה התחרות מצד ארצות אחרות, וכתוצאה ממנה ירדו מחירי המוצרים החקלאיים בשווקים אלה. ירידת המחירים ראשיתה עוד בשנות השישים. בראשית תקופה זו נחלשו המטבעות האירופיים לעומת הדולר, ומאמצע שנות השמונים סבל היצוא החקלאי גם מייסופים של השקל לעומת סל המטבעות החקלאי. אלה אירעו דווקא בתקופה שההשקעות בגידולי היצוא כשלו. ירידת רווחיות היצוא החקלאי מסוף שנות השבעים הקטינה את הנטייה להשקיע בענף, ובמקביל בוטלו הלוואות הפיתוח הבלתי צמודות (1978). למרות זאת לא החלה הירידה הניכרת של ההשקעות אלא ב-1983, כשהריבית המשוקללת על האשראי החלה לעלות, ועודף מלאי ההון בחקלאות התאים עצמו בהדרגה לרמת רווחיותו של הענף.

אל ה"משבר הטבעי" של עודפי כושר ייצור, ירידת מחירים יחסיים, הכנסות ורווחים חברו מאמצע שנות השמונים גורמים נוספים — חלקם תוצאת המדיניות הכלכלית של הממשלה, ואלה האיצו את התהליכים שהכבירו על הענף; חלקם נעוצים בהחרפת התחרות באירופה מצד היצוא החקלאי של מדינות שונות. מדיניות הממשלה לא יותרה כמובן לענף החקלאות אלא לצמצום מעורבות הממשלה במשק ובכלל זה במגזר החקלאי. בין הגורמים שהשפיעו ניתן להצביע על צמצום הסובסידיות, הייסופים הריאליים, ייקור האשראי ואף הגבלתו (בגלל החוב שנצבר והעדר ביטחונות לגיוס אשראי), ביטול האשראי המוכווני לייצור חקלאי בשוק המקומי, ומאוחר יותר גם ביטול קרנות היצוא. בלחץ החוב

³ כפי שנעשה והוצג במאמרים אחרים. ראה: (א) פ' זוסמן, 'י' כסלו וצ' לרמן, "אשראי למושבים — הניסיון ולקחו", רבעון לכלכלה 141, יולי 1989. (ב) פ' זוסמן, 'י' כסלו, צ' לרמן, 'י' קרול וג' רוזנטל, "משבר האשראי בחקלאות השיתופית — גורמים ופתרונות", רבעון לכלכלה 143, ינואר 1990.

שנצבר התפרקו מסגרות ארגוניות, לרבות "הערבות ההרדית" של המשקים (שהיה לה אמנם בסיס רעיוני, אך לימים הפכה תחליף לערבות נכסית). על אלה נוסף משכר המים, שהיה למעשה משכר רחוי אשר הורגש לראשונה רק ב־1986, כשקוצצו מכסות המים לחקלאים. לעומת זאת לא צומצמו הסובסידיות הישירות (והסמויות) למים לחקלאות, שגרמו לשימוש לא יעיל בגורם ייצור זה.

עם תום העונה החקלאית ב־1990 ניצב ענף החקלאות על פרשת דרכים, מפאת הצורך בקיצוץ הייצור החקלאי תוך שינוי מבני, וזאת על רקע המחסור במקורות מים לחקלאות. לאחר מספר שנים של שאיבת יתר מהאקוויפרים העיקריים של ישראל, בעטייה של מדיניות מחירים מעוותת, נפגע משק המים עקב מספר שנים שחונות (1983/84 עד 1985/86) ושנים נוספות שהתאפיינו במיעוט גשמים באגן ההיקוות של הכינרת. ללא צמצום ממשי של צריכת המים בשנת 1991 היתה צפויה פריצת "הקווים האדומים" במאגרי המים. הקיצוץ האדמיניסטרטיבי של מכסות המים שנבחר ככלי שיטתן מענה למחסור המידי, נסתייע בעונת גשמים ברוכה (1991/92), שהקדימה לבוא (אוקטובר 1991) — וכך, כאמור, היה הקיצוץ האפקטיבי במכסות המים לחקלאות קטן מן הצפוי, ונמנעה פגיעה ניכרת בענפי המטעים. דווקא על רקע עונת הגשמים האחרונה (91/92) ראוי להדגיש, שבתכנון השנתי של שימושי המים יש להביא בחשבון עונת גשמים על פי ממוצע רבישנתי ואת פוטנציאל המים הזמינים בהתאם. זאת, בין השאר, מפאת חשיבותה של סדירות אספקת המים (בין שנים ועונות) ואיכות המים. ניצול יתר של אקוויפר עלול להתבטא גם בנוזקים בלתי הפיכים.

מקורות המים השפירים בישראל (כ־1.7 מל"מ/ק/שנה) מחולקים כדלקמן: מים עליים ממקורות הירדן והכינרת — 37 אחוזים; שני אקוויפרים (אגנים תת־קרקעיים) עיקריים — 38 אחוזים; אקוויפרים אחרים נוספים — 25 אחוזים. על אלה נוספים כ־300 מל"מ/ק/שנה של מי קולחים, מים מלוחים ואחרים. התחלקות המים בין השימושים השונים היא כ־70 אחוזים לחקלאות, 7.5 אחוזים לתעשייה, והנותר — לשימושים ביתיים. על פי השיטה הקיימת מרבית המים מוקצים בין החקלאים, הרשויות המקומיות והאחרים על פי מכסות, הנקבעות בדרכים אדמיניסטרטיביות ועל פי זכויות מים היסטוריות. גם מחירי המים נקבעים בדרכים אלה, בהתאם לכללים שנקבעו בתקנות המים ובחוק המים, והמחיר הבסיסי של המים לחקלאות (ולתעשייה) נמוך במידה ניכרת ממחירים לשימושים ביתיים. החל מיוני 1989 נקבע מחיר אחד למים בחקלאות עבור 80 אחוזים ממכסת המים שילם החקלאי מחיר נמוך יותר, ומחיר זה עלה לגבי 20 האחוזים הנותרים ועלה עוד יותר עבור חריגות מהמכסה. המבנה המודרג של מחירי המים לחקלאים אמור להיות תמריץ לצמצום צריכת המים, אולם רמת מחירי המים רחוקה מלשקף את עלויותיהם הריאליות, הנובעות בראש וראשונה ממגבלת ההיצע הכוללת, ועל כן נוצרים עודפי ביקוש למים. הפיקוח על השימוש במכסות המים איננו מושלם, ויש שמשנים מכסות מים רטרואקטיבית כדי להימנע מגבייה לפי התעריפים הגבוהים יותר, שנקבעו עבור חריגות מהמכסה. על רקע מצוקת המים הרבישנתית החריפה דרושה אפוא מדיניות שתתבסס יותר על מנגנוני שוק ומחיר, כך שתובטח הקצאת מים יעילה בלי להודקק למשטר של מכסות. סביר שהתבססות גדולה יותר על מנגנוני שוק ומחיר בתחום גורם ייצור כה מרכזי תהיה יעילה יותר מן השיטה האדמיניסטרטיבית הקיימת בהקצאת המים ובקביעת המחירים, החשופה מטבעה ללחצים פוליטיים וסקטוריאליים של בעלי עניין.

גידול האוכלוסייה ועליית רמת החיים מביאים עמם שימוש גובר במים שפירים, והכמויות שהם מותרים לחקלאות קטנות והולכות. שני שלישים לערך מהמים לשימוש ביתי ניתנים למיחזור לשימושים חקלאיים, וזה יהיה כנראה פוטנציאל המים שיחליף את המים השפירים בשימוש החקלאים. ראוי להדגיש, שעדיף להקדים ולהפעיל מדיניות יעילה של מחירי מים לביצוע השקעות בטיפול בקולחים. מדיניות כזאת צריכה להביא בחשבון הקצאה נכונה (כלכלית) של עלות המיחזור וההזרמה של מים מושבים, בין החקלאים לבין המשתמשים הראשוניים במים השפירים. כן יש לקחת בחשבון את ההשלכות שיש להשקיית שטחים חקלאיים, המצויים על פני אקוויפרים, במים אלה. במקביל יידרש

שינוי מבני בחקלאות — מעבר לגידולים אינטנסיביים, המבטיחים תמורה גבוהה יותר ליחידת מים, מחד גיסא, ופיתוח שטחי בעל, מאידך.

מאמצע שנות השמונים הואץ אפוא תהליך חשיפת הענף לתנאים תחרותיים ולמגבלת מים חמורה ובמגזר החקלאי נגרמו זעזועים ניכרים, שחייבו את הענף להתייעלות. לאלה היו השלכות גם על מסגרות הקואופרציה, שמאפיינת מגזר זה.

הירידה המתמשכת של הכנסות הענף, שהיא מסממניו העיקריים של המשבר בו, הניעה רבים מקרב הלא-שכירים לצאת מן הענף — תופעה כלכלית חיונית כשלעצמה — ובמקביל להאיץ את הגדלת פרינו, בין השאר לטובת אלה שנשארו בו. הסדרי החוב של הסקטור הכפרי, שנועדו לסייע בפתרון משבר האשראי, נתונים זה שנים לתהליכי השהיה וכרסום, שחלקם נמשכים עד עצם הימים האלה. חלק מהמגזר החקלאי, שנכנס להסדרים, מתארגן לתהליך הבראה. לנוכח כושרם המוגבל של משקים רבים להחזיר חובות מתוך הכנסתם החקלאית, אין תימה כי החוב מוצג כ"חוב החקלאות", אף שרק שלישי, ואף פחות, מהכנסות הסקטור הכפרי מקורו בחקלאות. הצגה כזאת של החוב נוחה הן פוליטית והן במיקוח עם המלווים.

ג. משקל החקלאות במשק והתפתחויות במבנה הייצור

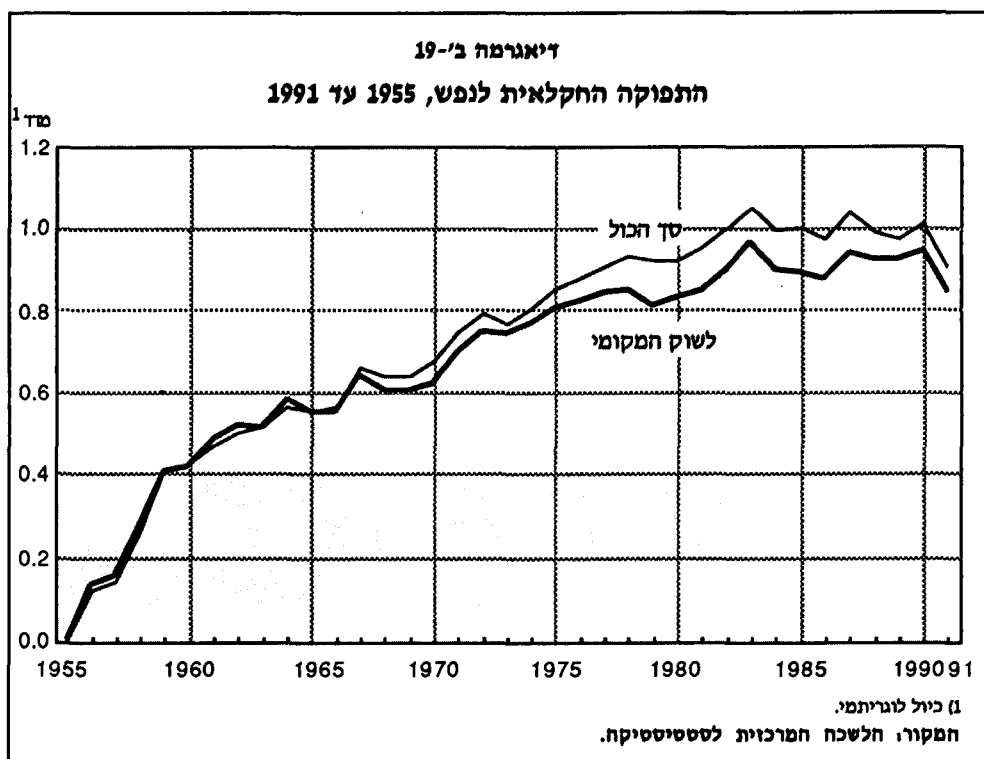
השינויים השנתיים בייצור בענפי החקלאות (ובמיוחד בענפי הצומח) הם פרי שינויים בתנאי טבע או ברווחיותם היחסית של גידולים חד-שנתיים. עם גורמי הטבע נמנים המשקעים (הכמויות והפיזור העונתי והגיאוגרפי), הסירוגיות, מזיקים ותנאי אקלים נוספים כגון קרה ושרב. חשיבות נודעת כמובן גם לשינויים בתנאי הטבע בארצות יעד היצוא ובארצות המתחרות ביצוא הישראלי (גורם חשוב בעיקר בייצור ההדרים והפרחים). מן הסיבות הללו ראוי לבחון את השינויים בטווח של שנים אחדות, כדי לגלות בהם מגמה.

בדיאגרמה ב'—19 מוצגת התפתחות התפוקה החקלאית בממוצע לנפש (באוכלוסייה), וכן התפוקה לנפש המיועדת לשוק המקומי, ואלה יכולים לשמש אינדיקציה להתנהגות הביקושים (והייצור) על פני זמן; גידול מהיר למדי בשנות החמישים, התמתנות בשנות השישים, האצה מחודשת בשנות השבעים, כשהייצור ליצוא משמש חלופה להאטת הביקושים המקומיים, בשל האטת גידול האוכלוסייה, וקיפאון יחסי בתפוקה לנפש החל מ'1983—1984. נראה, כי מתקופה זו מוצה פוטנציאל היצוא במבנה הנוכחי, והביקוש המקומי נשאר יציב יחסית, במונחים לנפש. מכאן שאם תימשך המגמה הנוכחית של הקיפאון ביצוא, יתכנס גידול התפוקה לגידול הממוצע של האוכלוסייה בתוספת גידול קטן יחסית בהשפעתה של עליית ההכנסה; גל העלייה, אם יימשך, ייתן וראי תנופה לשינוי המגמה.

בשנות השמונים ירד משקלו של הענף במשק על פי מספר אינדיקטורים עיקריים (דיאגרמה ב'—20): חלקה של החקלאות בתוצר העסקי ירד מ'5.5 אחוזים ב'1980 ל'4.7 אחוזים (וכ'3 אחוזים מהת"ל"ג) ב'1990 תוך ירידה של 1.5 נקודות אחוז מאז '1986. ראוי להדגיש, שירידת חלקה של החקלאות בתוצר אינה כמותית דווקא אלא משקפת ירידת מחירים יחסיים. במחירים קבועים (1986) נשאר חלקה של החקלאות בתוצר העסקי בשנות השמונים יציב יחסית — כ'7.5 אחוזים בממוצע.

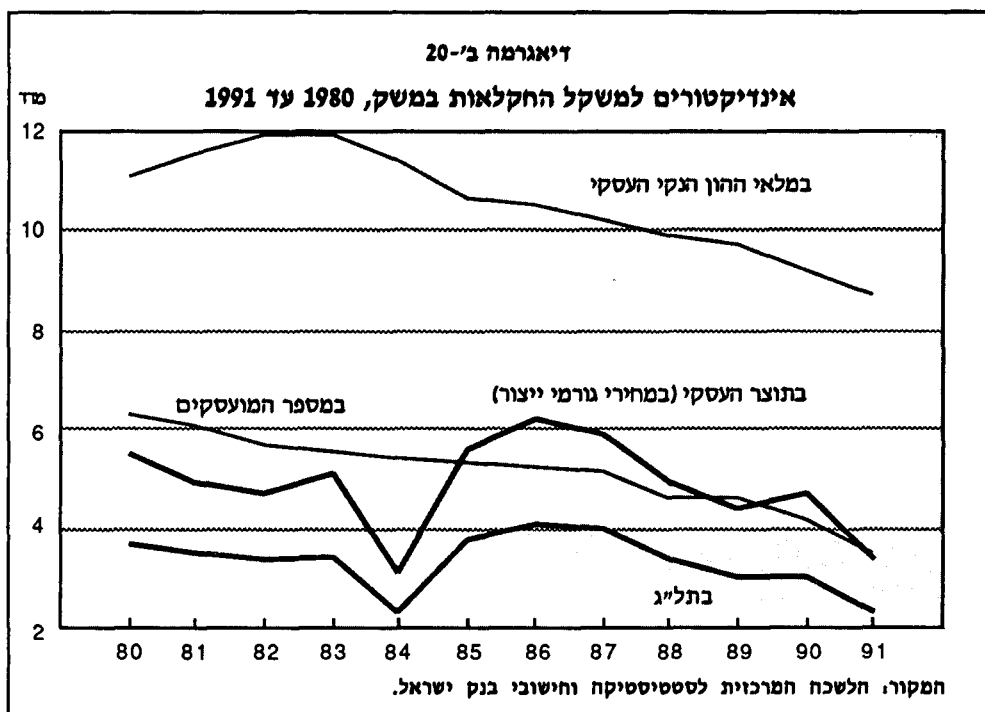
במהלך שנות השמונים נמשכה ירידת אחוז המועסקים בחקלאות; היא אף הואצה מאוד במחצית השנייה של שנות השמונים, וב'1990 היה אחוז המועסקים בחקלאות כ'4.1 אחוזים מסך המועסקים

4 ניתוח סדרה עיתית של צריכת מזון טרי לנפש ביחס להכנסה הריאלית הפנויה לנפש מלמד על גמישות נמוכה יחסית של 0.5 לערך. ממצא זה וגידול האוכלוסייה הממוצעת יכולים לשמש אינדיקציה לשינויים בביקוש המקומי למוצרי חקלאות (טריים). שיעורי הגידול השנתי הממוצע שהתקבלו בשנות השישים, השבעים והשמונים היו 6.6, 4.2 ו'2.9, בהתאמה. אין בדינו נתונים להערכת השפעות הגומלין של ביקושים ושיווק כשטחים ובישראל.



המקומיים במשק, לעומת יותר מ-6 אחוזים ב-1980. עוד עולה מדיאגרמה ב'-20, שבממוצע על פני התקופה כולה היה חלקה של החקלאות בתוצר נמוך מחלקה בקרב המועסקים. משקלו של מלאי ההון הנקי בחקלאות ירד לראשונה ב-1984, ומאז נמשכת הירידה ברציפות. ירידה זו משקפת את התאמת מלאי ההון לעודפי כושר הייצור ולירידת הרווחיות בענף: ההשקעה הגולמית (היורדת) אין בה כדי לכסות אפילו את הבלאי השנתי. ירידת חלקה היחסי של החקלאות במלאי ההון הגולמי של הסקטור העסקי נמשכת עוד מ-1960; ב-1980 היה משקל החקלאות 11.9 אחוזים, והוא ירד ל-10.9 אחוזים ב-1991. מגמת ההצטמקות היחסית של החקלאות עולה גם מירידת משקל היצוא החקלאי בסך היצוא (לפי נתוני סחר החוץ) מ-13 אחוזים ב-1979 לפחות מ-6 אחוזים ב-1990 (דיאגרמה ב'-21).

על מבנה הייצור החקלאי ניתן ללמוד מדיאגרמה ב'-22. בולטת היציבות היחסית של ההתחלקות בין הייצור הצמחי לייצור בעלי חיים ותוצרתם, והיחס — 60 ו-40 אחוזים, בהתאמה — נשמר מאז ראשית שנות השבעים. יציבות משקלות אלה היא תוצאה גידולה היחסי של הכמות בענפי הצומח, שקווה על ידי ירידת מחיריהם היחסיים לעומת ענפי בעלי החיים. השינויים שחלו מתרכזים בעיקר בתפוקת הגידולים, והגורמים העיקריים להם הם שינויים בכיווני הייצור ליצוא מחד גיסא (כמוצג בדיאגרמה ב'-23) ומגבלת המים בסוף העשור מאידך. בולטת ירידת חלקם של ההדרים בכ-50 אחוזים במהלך שני העשורים האחרונים, ובאותה תקופה גדל פי 3.5 משקלם היחסי בייצור של הפרחים. תצוין גם הכתונה, ענף יצוא מובהק, עתיר מים, שהיווה נתח חשוב מן הייצור החקלאי בראשית שנות השמונים, ייצורה הצטמק תוך צמצום שטחי מזרע, עקב מגבלת המים וירידת רווחיותו של היצוא. היצוא היה, כאמור,

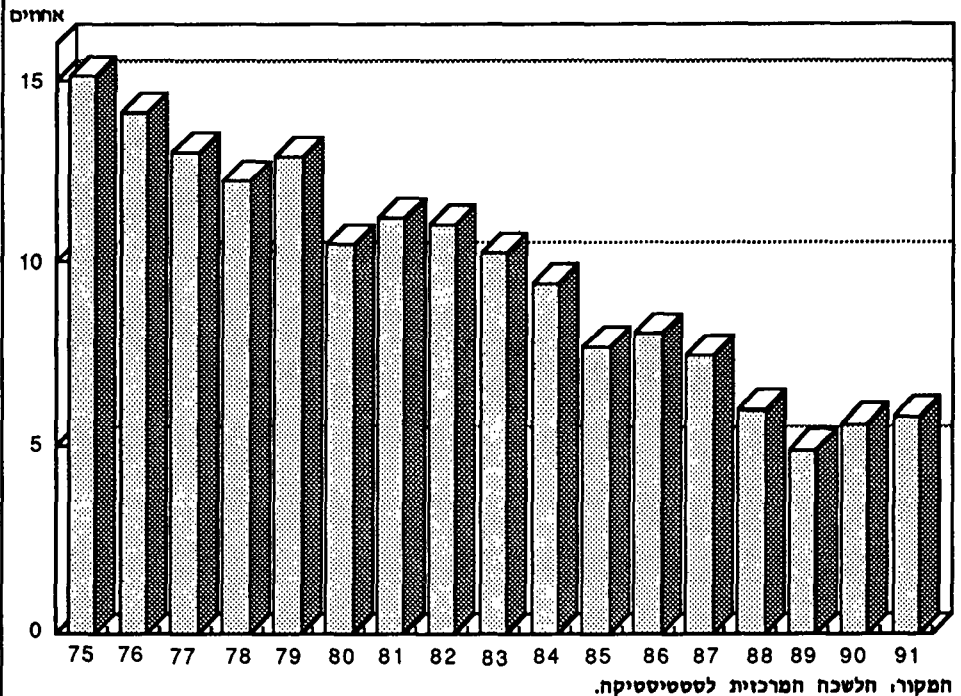


הרחף העיקרי לשינוי המבני בייצור: בראשית שנות השבעים דמה היצוא החקלאי הישראלי לזה של ארצות מתפתחות, בהתבססו על גידול עיקרי אחד: כ־70 אחוזים מהייצור החקלאי ליצוא הופנו להדרים. פיזור היצוא השתנה לחלוטין בשנים 1988 עד 1990, ולכך השלכות שעליהן נעמוד בהמשך. את מקומם של ההדרים שחלקם ירד, תפסו הפרחים, הכותנה והאבוקדו.

על השינויים בייצור ענף ההדרים במשך שנות השמונים ניתן ללמוד מלוח ב'-27 ויב'-28. הייצור פחת ב־1.3 אחוזים לשנה, ואילו הייצור ליצוא הצטמצם ב־4.7 אחוזים לשנה בממוצע. בשאר ענפי המשנה היה קצב הגידול השנתי של התפוקה בשנים האחרונות לעשור כמחצית מזה של ראשיתו. בתחום המחירים בולטת העובדה, שעליית המחירים שקיבל החקלאי עבור תוצרת בעלי החיים היתה תלויה במידה משמעותית מזו של תוצרת ענפי הצומח; הראשונים היו מוצרים מסוכסדים, מחיריהם נמנו על המחירים המבוקרים במשק, ואילו חלקם ביצוא קטן למדי. חרף היציבות היחסית בייצור בענפי בעלי חיים, שבהם רב יותר חלקו של התכנון המרכזי — משרד החקלאות ומועצות הייצור — חלו שינויים גם

⁵ ראוי להדגיש, שהנתונים המצויים בלוח זה ובלוחות האחרים שונים, לעיתים במידה רבה, ממה שפורסם בעבר — בין השאר בשל תיקונים מהותיים בנתונים ובשל האחדת שיטת המדידה (ראה הערה 1 ללוח ב'-23). כיוון שסדרי הגודל של השינויים במחירים בשנים תשמ"א עד תשמ"ג ("שנים חקלאיות" הן שנים ה"מוזוות" ברביע אחד לעומת שנות הלוח 1981 עד 1983, בהתאמה) היו כה גדולים, וחלק נכבד מהגידולים הוא עונתי — קשה מאוד להסיק מסקנות נחרצות ברבר חלוקת השינויים בייצור בין שינויים כמותיים לשינויים במחיר. זאת ועוד, ההקבצה לשנים נעשתה בהתחשב בשיקולים סטטיסטיים, וכך יצא שקבוצת השנים תשמ"ד-תשמ"ו כוללת שנתיים גרועות במיוחד. חרף הסתייגויות אלה, מופנה המתעניין באירועים ובהתפתחויות הספציפיים של שנה בודדת לדוחות בנק ישראל לשנים קודמות.

חלק היצוא החקלאי בסך היצוא, 1975 עד 1991



בתפוקתם של אלה, בעיקר בענף הלול, וזאת מחמת הקושי באכיפת המכסות וכן בהשפעת שינויים במדיניות הסובסידיות לענף זה במרוצת השנים. יצוין שגם אם התמיכות במחירי התפוקה אינן מועברות ישירות לחקלאי, הוא נהנה מהן בעקיפין, שכן מכירותיו (ורווחיו) גדלים, ומתאפשרת לו תוספת של מכסות הייצור.

בעוד שסך כל הייצור הואט, הרי שבייצור ליצוא (לוח ב'-28) נרשם במשך שנות השמונים קיפאון עם נטייה לירידה. לכך תרמו בעיקר הכותנה והאבוקדו, ענף הנתון לתנודתיות חריפה עקב תנאי טבע — סירוגיות ביבולים ורגישות לתנאי מזג אוויר קיצוניים בעונות קריטיות. ממד נוסף של התפתחות היצוא החקלאי הוא השתנות חלקו בסך כל התפוקה — ירידה מ־30 אחוזים בראשיתה לפחות מ־20 אחוזים בסופה.

מנקודת ראותו של המשק יש חיוב רב בגיוונו של היצוא (כמובן, בהנחה שרכיביו השונים נושאים עצמם מבחינה כלכלית), שכן בכך קטן הסיכון המאיים על יצוא המושתת על ענף אחד. אולם השינויים המבניים ביצוא החקלאי הישראלי נעשו נושאי סיכון רב יותר ליצרן הבודד: ענפי הפרחים והירקות ליצוא, לדוגמה, פותחו על ידי משקים — רובם משפחתיים — המתמחים בייצור ספציפי, במגמה להגדיל את יחידת הייצור הממוצעת, ובכך לזכות ביתרונות לגודל. זאת לעומת הקונספציה של "משק מעורב", שהיתה נהוגה בעבר, אך התאימה פחות לחקלאות יצוא מודרנית. כך פקדו את המשקים המשפחתיים מדי פעם בפעם משברים, בגלל בעיות בענף שהתמחו בו. המשק הקיבוצי, בשל שיטת

לוח ב' - 27

הייצור בחקלאות, 1981 עד 1991¹

שיעור השינוי בכמות לעומת השנה הקודמת									
התפלגות הפדיון		ממוצע תשמ"א - תשמ"ג ²		ממוצע תשמ"ד - תשמ"ו ²		ממוצע 1987 - 1990			
1991	1990	1991	1990	1991	1990	1991	1990	1991	1990
(אחוזים)									
12.2	10.9	7.6	7.8	3.3	8.5	-5.1	2.7	7.7	-16.4
2.4	1.1	4.4	-7.4	-3.5	-14.7	7.9	-7.0	1.2	-61.0
14.6	15.8	7.1	3.1	6.2	4.6	4.0	11.8	4.8	-8.2
13.3	13.3	18.0	2.1	3.5	10.7	-6.6	-3.6	15.2	-2.4
1.7	1.7	24.4	1.6	-8.3	98.1	-73.4	-44.1	140.0	9.8
7.9	9.8	1.3	4.4	-6.0	-19.5	0.3	-1.0	-2.2	15.3
48.7	50.5	10.0	4.8	4.0	8.0	-2.2	3.4	7.0	-4.7
12.5	8.7	-2.3	-5.2	2.4	14.1	-22.0	-10.0	37.2	-28.0
61.2	59.3	7.2	-1.2	3.8	9.2	-6.4	1.0	12.2	-9.4
18.1	18.3	5.1	-1.4	2.6	10.1	-0.3	-1.7	2.9	1.6
11.4	12.2	4.2	2.9	1.9	4.1	5.3	-2.4	0.9	4.4
6.3	7.2	2.2	0.3	0.4	2.7	0.7	-0.4	-1.4	6.0
2.3	2.2	-5.1	5.1	2.2	12.0	11.0	0.3	-12.6	-9.0
38.8	40.7	4.5	0.5	2.1	7.8	1.4	-1.7	1.3	2.2
100	100	6.2	-0.6	3.1	8.6	-3.3	-0.1	7.6	-4.9

גידולי שדה

מזה: סיבי כותנה

ירקות, תפוחי אדמה ומקשה

פירות (למעט פרי הרר)

מזה: אבוקדו

פרחים, שתילים, זרעים ושונות

סך כל ענפי הצומח למעט פרי הרר

פרי הרר

סך כל ענפי הצומח

בעלי חיים לבשר

חלב

ביצים ואפרוחים

דגים

סך כל בעלי החיים

סך כל התפוקה החקלאית

לוח ב' - 27 (המשך)
הייצור בחקלאות, 1981 עד 1991¹

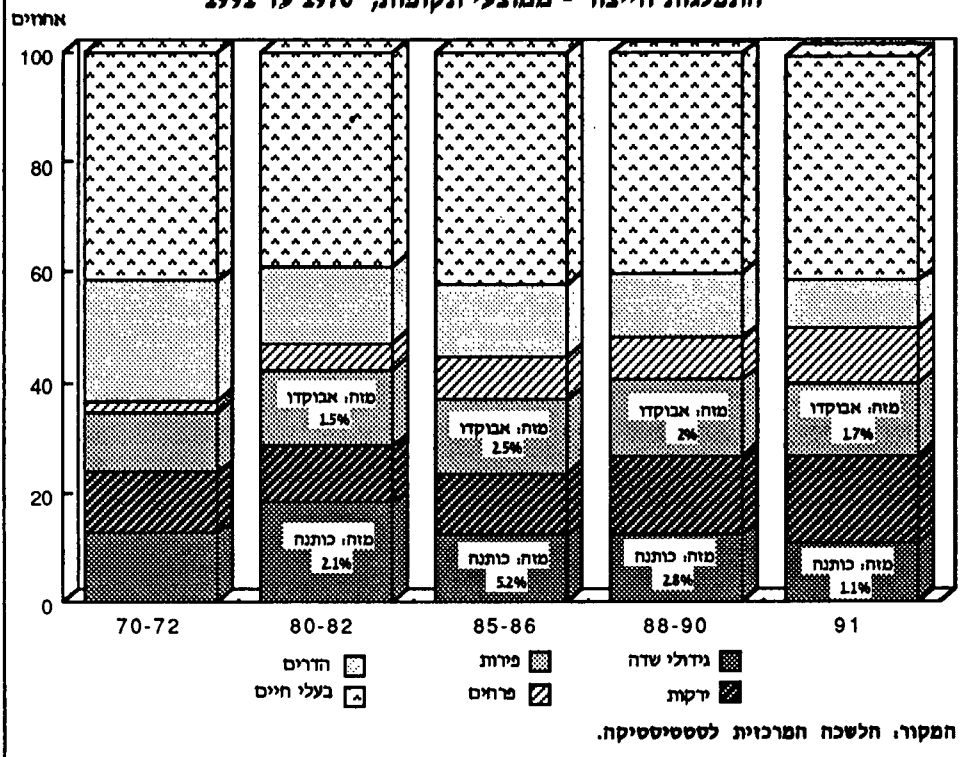
שיעור השינוי במחיר לעומת השנה הקודמת						
ממוצע תש"א- תש"ג ^{2,3}	ממוצע תש"ד- תשמ"ז ²	ממוצע 1987- 1990	1987	1988	1989	1990
1991	1990	1989	1988	1987	1990	1991
(אחוזים)						
101.0	164.8	13.9	13.5	20.0	22.5	0.9
104.5	163.3	10.7	30.6	0.3	22.5	-6.4
145.0	207.6	11.4	17.7	21.5	0.3	7.2
99.5	217.8	6.1	7.2	2.0	4.7	10.8
170.3	169.7	14.5	-19.3	103.0	37.0	-23.4
130.0	281.6	25.5	51.6	18.3	14.3	21.2
112.0	204.5	11.1	12.4	14.5	9.1	8.5
139.5	241.0	12.8	9.4	21.3	17.1	4.2
117.8	224.0	11.3	11.7	15.7	10.4	7.6
135.9	223.1	7.6	4.0	6.4	13.9	6.2
140.3	226.1	13.4	4.2	24.6	23.7	2.9
130.8	218.6	13.6	9.6	18.7	19.1	7.4
160.2	205.8	16.6	15.9	24.8	11.4	15.0
136.2	221.9	10.6	5.6	14.2	17.4	5.7
124.7	223.4	11.1	9.2	15.1	13.2	6.9

גידולי שדה
 מזוז: סיבי כותנה
 ירקות, תפוחי ארמה ומקשה
 פירות (למעט פרי הדר)
 מזוז: אבוקדו
 פרחים, שתילים, זרעים ושונות
 סך כל ענפי הצומח למעט פרי הדר
 פרי הדר
 סך כל ענפי הצימח
 בעלי חיים לבשר
 חלב
 ביצים ואפרוחים
 דגים
 סך כל בעלי החיים
 סך כל התפוקה החקלאית

(1) ראה הערה 1 בלוח ב'-23.
 (2) ראה הערה (3) בלוח ב'-24.
 (3) התפלגות הפדיון לשנת תש"ם היא על פי זו שמופיעה ב"דין וחשבון כלכלי על החקלאות והכפר — תש"ם", בהוצאת משרד החקלאות. שיעור ייצור הכותנה והאבוקדו מסך הייצור לשנת תש"ם — לפי השנתון הסטטיסטי 1982. לשנת תשמ"א — לפי השנתון הסטטיסטי 1984.
 (4) שיעורי השינוי הכמותיים לשנים תש"ם ותשמ"א הם על פי "שנת תשמ"ב — סיכומים וחישובי רווחיות", בהוצאת המרכז החקלאי. השינוי הכמותי של ייצור כותנה לשנת תשמ"ד מקורו ב"שנת תשמ"ז — סיכום ההתפתחויות בענף החקלאות" בהוצאת המרכז החקלאי. שיעור השינוי הכמותי בייצור אבוקדו בתשמ"ד — על פי השנתון הסטטיסטי 1986.

דיאגרמה ב'-22

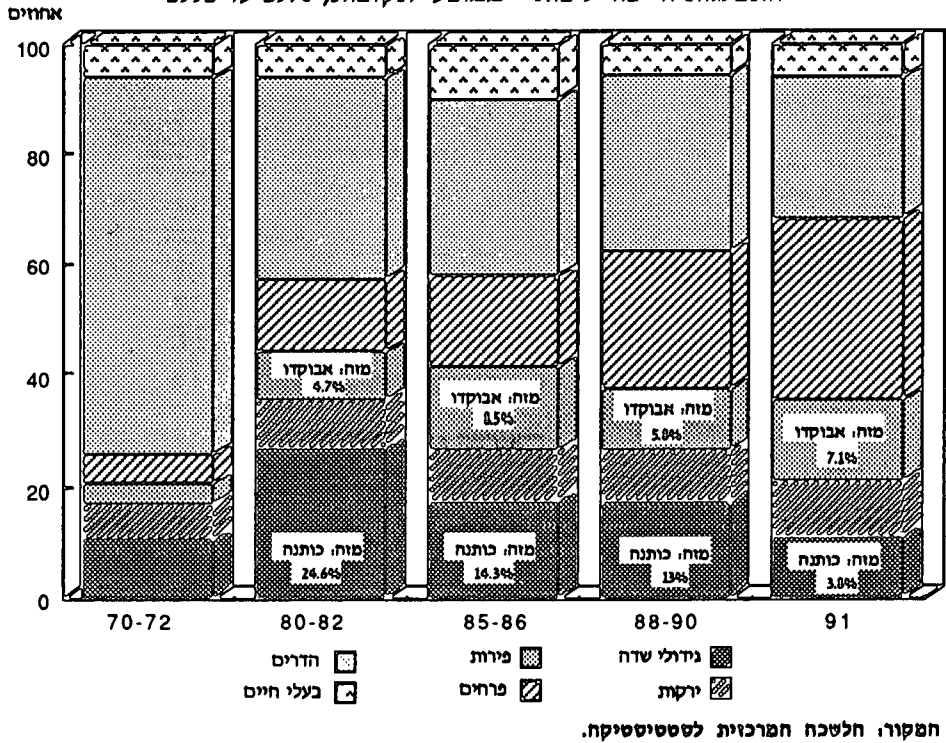
התפלגות הייצור - ממוצעי תקופות, 1970 עד 1991



ארגונו, חשוף לבעייתיות זו פחות מהמשק המשפחתי, אך גם הוא ניווק בעת שפל בענף הכותנה — שהתרכז בעיקר בקיבוצים, בהיותו מחייב יחידות ייצור גדולות, עתירות הון גבוהה וזמינות של מכסות מים.

היצוא החקלאי נהנה בעבר, ובמידה מעטה היחסית גם כיום, ממידה ידועה של מונופולין בשוקי היצוא החקלאיים בעונות מסוימות. על כן היה כמובן היגיון בריכוז היצוא החקלאי בידי גופים כמו המועצה לשיווק פרי הדר ואגרסקו (שאננם מוגדרים כחלק מהענף). במשך השנים ירד חלקו של היצוא הישראלי בשוקי אירופה, בשל תחרות מצד מדינות כספרד וצפון אפריקה, ובפרחים — גם מצד קולומביה וקניה. כתוצאה מכך אבד ליצוא הישראלי חלק נכבד מהמונופולין האמור בהדרים, באבוקרו ואף בפרחים. כך, לדוגמה מלמד רוח מבקר המדינה לשנת 1991, כי בתקופה 1979/80 עד 1987/88 ירד חלקם של התפוזים הישראליים באירופה מ-27 אחוזים ל-14 אחוזים, וחלקן של האשכוליות — מ-59 אחוזים ל-29 אחוזים. (לעומת שנים קודמות היתה הירידה ניכרת עוד יותר). אלא שבינתיים גברו הביקושים לאשכוליות ורודות ואדומות, שבהן היה חלקה של ישראל קטן בהרבה; גם בשוק המתפתח של הקליפים חלקה של ישראל זעיר. על רקע זה, בין השאר, שמעו, גם ערעורים בדבר נחיצותה של ריכוזיות ביצוא החקלאי, אף שנושא הלוגיסטיקה של הובלת היצוא שנוי פחות במחלוקת. אחת המסקנות ממציאות זו יכולה להיות הצורך להרחיב את היצוא על ידי התמחות במוצרים מתחכמים

התפלגות הייצור ליצוא - ממוצעי תקופות, 1970 עד 1991



והרשניים בעלי גמישות הכנסה גבוהה יחסית, וזאת תוך מתן מענה כלכלי לבעיית המים (מחרים וזמינותם) ליצוא החקלאי.

בענף ההדרים התחוללו לאחרונה שינויים מרחיקי לכת — ליברליזציה במבנה השיווק שלו בארץ (מעונת 1990/1991, ושנה לפני כן בשיווק לתעשייה) ובחו"ל (מהעונה 1991/1992), עם ביטולה למעשה של המועצה לשיווק פרי הדר, שפורקה מהסמכויות המונופוליסטיות שניתנו לה על פי חוק. השינוי בא בלחץ המשבר שענף ההדרים נתון בו זה שנים, בעיקר משום שיצוא לא הותאם דיו לדרישות המשתנות של השוק האירופי. פרק הזמן הקצר שחלף מאז הרפורמה בענף ההדרים אינו מאפשר לקבוע אם שינוי המדיניות אכן ישפר את ביצועי הענף — אם יגדלו התמורה והרווח לפרדסן, הנכונות שלו לגוון ולהתאים את סל המוצרים לביקושים ורווחיות הייצור והיצוא. לפני הרפורמה עלתה הטענה, שתנאי הצמיחות הכמעט מוחלטת של הפרדסנים למועצה מכוח החוק היו למכשול.

70 אחוזים ויותר מהתמורה שקיבלה המועצה עבור הפרי שימשו להוצאות מיון, אריזה, הובלה ושיווק, ואילו החקלאי קיבל את 20-30 האחוזים הנותרים, על פי שיטת הסיבולת (הפריון הממוצע לזנים ולגדלים). בתנאים אלה, כשרכיבי ההוצאות של המועצה קבועים יחסית לתנודות במחירי הפרי, סיכוני ההפסד לחקלאי גדולים. הצטמקות הענף הביאה להצטברות עודף כושר ייצור בשליטת המועצה והקבלנים שפעלו במסגרתה, ואלה הכבירו הכבדה נוספת על הענף. בעקבות הרפורמה מתרכז יצוא

לוח ב' - 28

הייצור ליצוא בחקלאות, 1980 עד 1991¹

אחוז היצוא מתפוקת הענף ³									
	התפלגות היצוא		ממוצע תש"מ- ²	ממוצע תש"מ- ¹	ממוצע 1987	1988	1989	1990	1991
	1991	1990							
גידולי שדה ותעשייה	15.1	11.3	50.5	46.5	28.7	31.5	28.0	24.7	20.0
מזה: סיבי כותנה	10.3	3.8	82.9	81.9	89.2	90.1	89.5	84.6	66.7
ירקות, תפוחי אדמה ומקשה	10.9	10.0	19.9	22.0	12.0	12.6	10.0	14.9	12.3
פירות (למעט פרי הדר)	11.9	14.1	19.1	28.5	17.3	21.4	14.8	17.9	20.6
מזה: אבוקדו	7.1	7.1	86.3	89.3	76.8	82.0	61.1	83.3	81.8
פרחים, שתילים, זרעי ירקות ושונות	25.0	32.8	77.3	64.0	62.0	62.2	60.5	63.3	65.0
סך כל ענפי הצומח, למעט פרי הדר	62.9	68.2	38.2	36.2	25.4	27.2	23.9	25.8	26.2
פרי הדר	32.9	25.7	72.8	60.5	57.3	63.7	59.5	52.8	57.0
סך כל ענפי הצומח	95.9	94.0	44.8	41.7	31.5	34.8	28.9	31.3	30.7
סך כל ענפי בעלי החיים	4.1	6.0	4.2	6.0	2.7	2.8	3.1	2.1	2.9
סך כל היצוא החקלאי	100	100	29.9	25.9	19.9	22.2	18.2	20.0	19.4

לוח ב' - 28 (המשך)

הייצור ליצוא בחקלאות, 1980 עד 1991¹

שיעור השינוי לעומת השנה הקודמת															
בכמות								במחיר							
ממוצע תשמ"א - תשמ"ד - 1987				ממוצע תשמ"ג - תשמ"ו - 1990				ממוצע תשמ"א - תשמ"ד - 1987				ממוצע תשמ"ג - תשמ"ו - 1990			
תשמ"ג ²	תשמ"ו ²	1990	1987	1988	1989	1990	1987	תשמ"ו	תשמ"ג	1990	1987	1988	1989	1990	1987
(אחוזים)															
11.5	-5.5	-2.3	-8.9	5.2	-5.5	0.6	-38.7	98.3	176.2	11.3	25.8	4.7	21.9	-4.4	22.1
16.8	-8.9	-3.6	-10.7	9.1	-7.3	-4.2	-69.3	77.6	160.4	10.2	30.2	1.8	19.1	-6.6	19.6
-1.7	10.2	2.8	-10.5	-13.9	2.5	41.7	-18.2	133.0	214.0	21.3	44.7	21.7	4.6	17.7	12.4
33.6	6.4	-0.3	45.3	-54.3	-7.7	60.9	-16.2	102.5	207.3	8.5	-7.9	46.7	7.0	-4.0	1.8
23.9	2.2	-9.6	71.0	-70.3	-53.7	184.4	9.5	143.8	188.8	14.8	-11.9	78.9	25.1	-11.8	-8.8
3.2	8.0	2.0	2.3	2.7	1.0	1.9	20.3	112.6	187.7	14.9	13.4	15.2	9.5	21.7	9.0
12.8	2.4	1.3	7.6	-13.4	-2.2	15.8	-1.3	103.1	189.1	12.5	12.8	16.8	12.0	8.5	9.8
-5.3	-6.5	-2.8	7.0	-17.4	-23.5	31.9	-25.8	135.1	242.0	13.3	16.1	7.0	23.0	7.6	5.1
6.4	0.0	-0.1	7.4	-14.9	-9.7	20.9	-9.7	113.1	203.5	12.6	14.1	13.2	15.2	8.2	8.5
-2.4	9.2	4.8	63.9	-5.0	21.0	-36.0	40.7	146.6	244.6	16.3	22.0	15.3	13.8	14.3	3.5
6.0	0.7	0.1	9.1	-14.5	-8.0	16.8	-7.6	115.6	207.9	12.8	14.4	13.3	15.1	8.4	8.1

(1) ראה הערה 1 בלוח ב' - 23 והערה 3 בלוח ב' - 24. נתונים אלה שונים במידה רבה מנתוני היצוא בלוח ב' - 23: משנת 1986 לא כולל יצוא ליוש"ע, שנכלל בשנים הקודמות. ההבדלים נובעים מהגדרות ושיטות חישוב שונות (כאן מופיעים הנתונים ליצור) וממקורות שונים לנתונים.

(2) שיעורי השינוי הכמותיים על פי רוחות בנק ישראל קודמים. שיעור השינוי בכמות לענפי הכותנה והאבוקדו תש"ם עד תשמ"ב מהשנתונים הסטטיסטיים לשנים 1981 עד 1983.

(3) שיעורי היצוא מפדיון הענף מקורם בדוחות בנק ישראל קודמים, בשנתונים סטטיסטיים, בנתונים נוספים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובחישובי בנק ישראל.

ההדרים בידי שישה משווקים. האם היתרונות הנובעים מהכנסת יחסי תחרות בין הגורמים הפעילים בענף בארץ, עולים על חסרונות אפשריים מפיצול מסוים בשיווק בחו"ל? זוהי כאמור שאלה אמפירית.⁶ גם את ענף הפרחים פקד בסוף שנות השבעים משבר עמוק; זה חייב שינוי היערכות וארגון מחדש, שהתבטאו בפרישת חקלאים רבים, יעילים פחות מאחרים, מהענף. יתרונו של ענף זה בולט בעובדה, שערך התפוקה השולית של המים שבשימושו גבוה יחסית.

לא שפר חלקו של ענף האבוקדו, שיש לו השפעה על מחיריו של פרי זה באירופה, אך השפעתו יורדת עם כניסת מתחרים (ספרד) לשוק האירופי. הענף סבל מתנודות ניכרות של המחיר והכמות, נוסף על היותו צרכן נכבד של מים, ועל כן קיומו הרווחי של היצוא מחייב גידול משמעותי של היכול הממוצע לדונם.

מדר חשוב לרווחיות היצוא החקלאי הוא היחס שבין מדר מחירי התמורה שמקבל החקלאי עבור היצוא לבין מדר מחירי ההוצאה הכרוכה בייצורו. התמורה הריאלית שמקבל החקלאי תלויה במחיר המוצר בשוק היעד (בדרך כלל באירופה), בשער החליפין בין מטבעות הסל החקלאי ובהפרכי האינפלציות. לא כאן נעסוק במדיניות שער החליפין ובחישובו; נציין רק, ש"סל המטב" עות החקלאי" שונה במידה רבה מסל היצוא הכללי, ועל כן תנאי הסחר רגישים במיוחד לשינויים הבין-מטבעיים (מטבעות אירופיים ודולר של ארה"ב).⁷ כמעט במשך התקופה הנסקרת כולה ירדו מחירי היצוא החקלאי הישראלי בארצות היעד בדרך כלל מפאת גידולו של היצע התוצרת החקלאית והתגברות התחרות שם.

את תנאי הסחר של היצוא החקלאי העדפנו למדוד על פי המחירים שקיבל החקלאי עבור היצוא כשהוא מיוחס לתקופת ייצורו, ולא על פי היצוא כפי שנרשם בנתוני סחר החוץ. מחירים אלה רשומים בלוח ב'-28 והם אמורים לכלול את כל התמורה בשקלים שקיבל החקלאי (כלומר בניכוי הוצאות השיווק לחו"ל), לרבות "ביטוח שער", שהוא התוספת לערך המוסף של היצוא, שמקבל היצואן. (עם זאת אנו ערים למהימנותם הסטטיסטית המוגבלת של נתוני המחירים הללו, ובמיוחד לגבי שנותיו הראשונות של העשור.)

השינויים הללו במחירים הושו למדר המחירים (הנגזר) של התשומות הקנויות על ידי הענף. (זאת לאחר הפחתת המספוא מהתשומות, כקירוב לסל התשומות החקלאי בייצור הצמחי, שהוא הרלבנטי כשמדובר ביצוא החקלאי.) מהשוואה זו עולה, שבתקופה 1981 (תשמ"א) עד 1990 הורעו תנאי הסחר של הייצור ליצוא הצמחי הישיר ב-40.7 אחוזים, או 5.6 אחוזים לשנה בממוצע. (ניכוי במדר המחירים לצרכן נותן ירידה של 47.1 ו-6.8 אחוזים, בהתאמה.) אם נתרכז בתקופה מ-1985 (תשמ"ה) עד 1990 (שלגביה הנתונים הסטטיסטיים מהימנים יותר), היתה ההרעה בתנאי הסחר האמורים בשיעור של 17.3 אחוזים, שהם 3.7 אחוזים לשנה בממוצע.

המסקנה היא, שבתקופה הנסקרת היתה, בממוצע לענפי היצוא השונים, הרעה בתנאי הסחר של היצוא החקלאי. ברור שהשפעת תנאי הסחר על היצואן הבודד שונה מיצואן ליצואן. בענף שוררת שונות רבה בין המגדלים ובין הגידולים המיוצאים, בהתאם ליעילות היחסית של הייצור ולתנאי הסביבה הייחודיים (קרקע, אקלים ועוד).

⁶ דיון מורחב בסוגיות אלה ראה: י' כסלו, "ארגון ענף ההדרים בישראל", מאמר מחקר 9002, המרכז למחקר בכלכלה חקלאית.

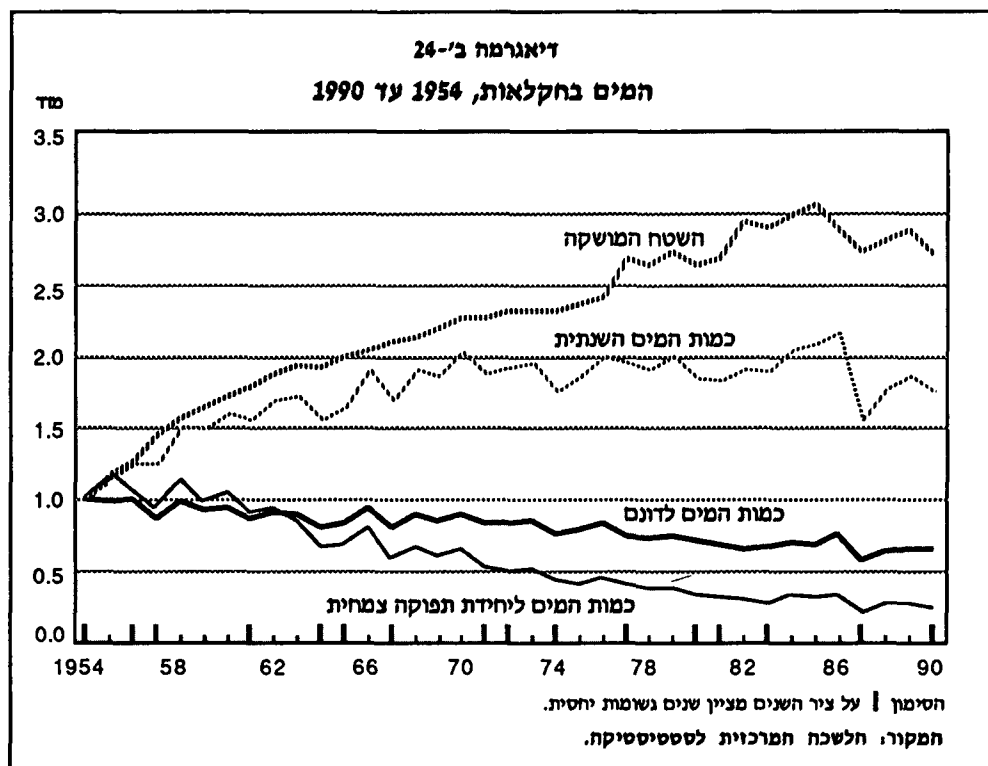
⁷ על פי חישובינו, שמתבססים על "סל מטבעות חקלאי", האינפלציה בישראל ובארצות ה-OECD האירופיות, והשינויים בביטוח השער שקיבל היצוא החקלאי, היו בשנות השמונים שנים שבהן היה פחות ריאלי ואחרות שבהן היה ייסוף ריאלי. כך, לדוגמה, בארבע השנים האחרונות היו 1988 ו-1991 שנות ייסוף ריאלי, ואילו ב-1989 וב-1990 פוחת השקל ריאלי לעומת סל היצוא החקלאי.

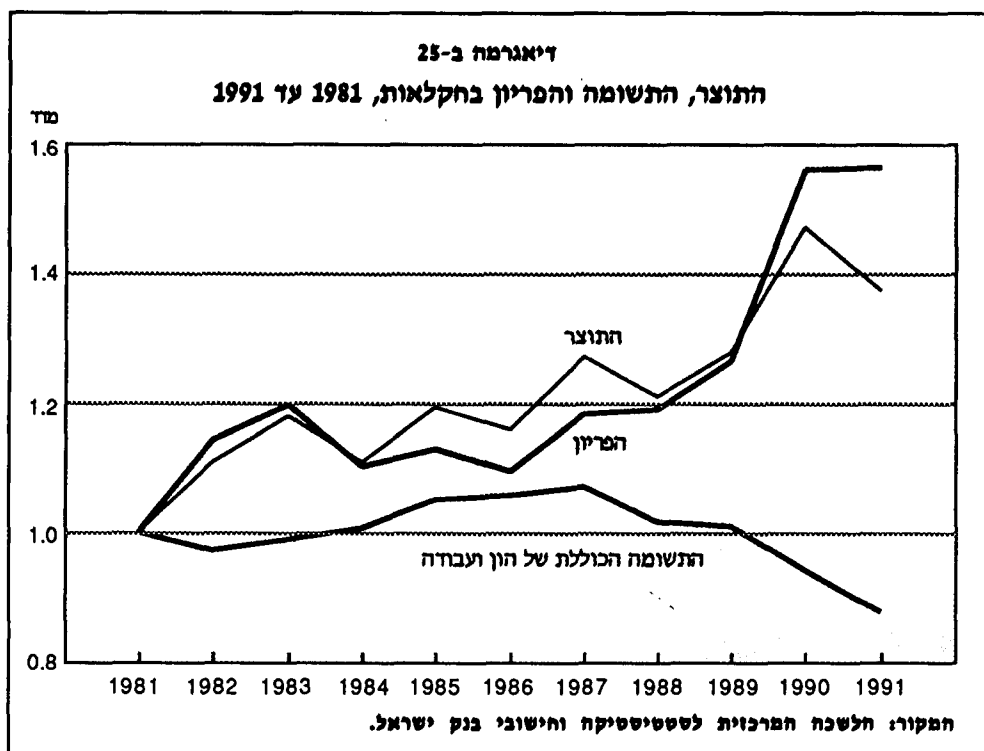
ד. התוצר, גורמי הייצור, הפריזון והמחירים היחסיים

בתקופה 1981 עד 1990 גדלה תפוקת הענף בכ־26 אחוזים, ואילו התשומות שקנה (למעט עבודה שכירה ובלאי) גדלו כמותית בכ־10.5 אחוזים; כך עלה התוצר הגולמי של הענף בכ־47 אחוזים. קצב הגידול הכמותי השנתי של התוצר היה זהה כמעט בשתי המחציות של העשור, ובמחצית השנייה תרומת ירידתה של התשומה היתה דומיננטית. על מהלך השינוי בתוצר (וכן בתפוקה ובתשומות הקנויות) נוכל לעמוד מנתוני לוח ב'–23.

השטח המעובד על ידי החקלאות הישראלית לא השתנה במהלך העשור, והשינוי בשטח המושקה (המהווה כמחצית השטח המעובד) היה זעיר, אך ראוי לציין, שהשטח המושקה תלוי בכמות המים העומדת לרשות החקלאים ובמספר הגידולים שניתן לגדל על שטח כשנה. מתש"ס עד תשמ"ה גדל השטח המושקה בכ־16.2 אחוזים, אך בעקבות מצוקת המים, שתורגמה לקיצוץ במכסות המים החל ב־1986, התקרב השטח המושקה ב־1990 להיקפו בראשית העשור, ואולי אף פחות מזה, כשמביאים בחשבון הברה לא מרווחת של קרקעות שלחין. לא הקרקע אלא כמות המים הזמינה לחקלאות היא המגבלה האפקטיבית לשינויים בתפוקה. ההתפתחותם של שימושי הקרקע והמים על פני זמן מוצגת בדיאגרמה ב'–24, וממנה ניתן ללמוד, כי מאז אמצע שנות החמישים ירדה כמות המים לדונם בכ־35 אחוזים, ואילו כמות המים ליחידת תפוקה (בגידולים) הצטמצמה עוד יותר — בכ־76 אחוזים (כ־4 אחוזים לשנה).

ייעול השימוש במים מתקבל מצירוף של שיפורים טכנולוגיים, כבקרת השקיה באמצעות מחשב או טפטפות, מחד גיסא, ומשינוי סל הגידולים מאידך. צמצום גידול הכותנה והרחבת ייצור הפרחים או ירקות החממה בעשור האחרון הם דוגמה לשינוי כזה. רכיב המים בסל התשומות הקנויות בחקלאות הוא

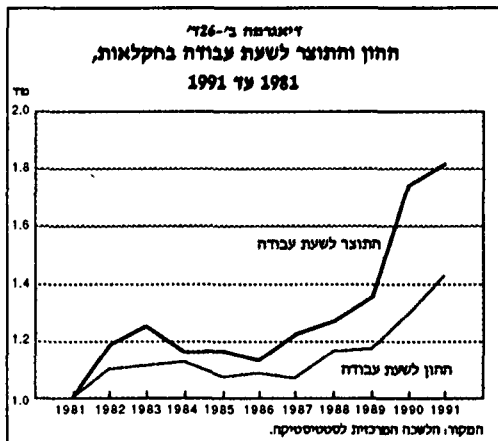
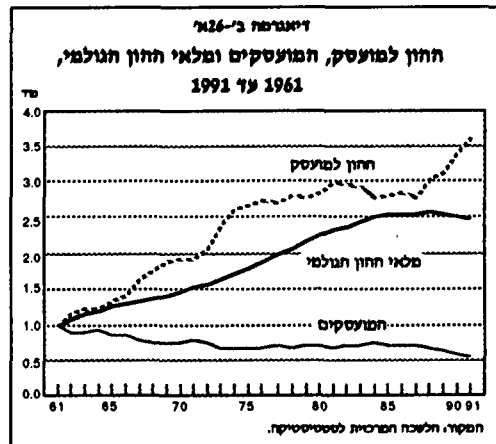




9'8 אחוזים, ולגבי הגידולים בלבד — 15'16 אחוזים. אילו שילמו החקלאים מחיר מים ריאלי יותר, קרוב לוודאי שהשינויים האמורים היו מוקדמים וחריפים יותר, ומהמשק היה נמנע בזבז משאבים. גידול התוצר היה רב יחסית, אף שבכמות המשולבת של גורמי הייצור עבודה והון (יציר) נמרדה ירידה של 6 אחוזים. מכאן שהפריץן (השיפורים הטכנולוגיים) בענף הוא שתרם למלוא גידולו של התוצר (דיאגרמה ב'-25).

אשר לגורמי הייצור (דיאגרמות ב'-26א' — ב'-26ה') — מלאי ההון הגולמי בענף עלה במהלך העשור בקצב של 1.2 אחוזים בשנה בממוצע, שיעור נמוך מזה שאפיין את הענף בעבר. זאת כתוצאה מירידת ההשקעות בענף מראשית העשור, כמתואר לעיל. לקראת סוף העשור נסתמנה, כאמור, ירידה של מלאי ההון בענף (דיאגרמה ב'-26א').

בתשומת העבודה התחדשה בעוצמה רבה הירידה: מספר המועסקים בענף (מקומיים ומהשטחים) פחת במשך העשור בכ-17 אחוזים. (בתקופה 1960 עד 1990 הסתכם צמצום מספר המועסקים בענף ב-41 אחוזים). מגמת הירידה של מספר המועסקים בחקלאות איננה ייחודית לישראל, ומאפיינת את מרבית המשקים המערביים. תשומת העבודה (במונחי שעות עבודה) ירדה מוצאת בסוף התקופה, ובתוך שלוש שנים, מ-1988 עד 1990, הצטברה לכדי 19 אחוזים, לעומת ירידה של 15.4 אחוזים בלבד מ-1981. התופעה הבולטת בתחום זה היא יציאתם מהענף של חקלאים שאינם שכירים — 25.7 אחוזים בין השנים 1980 ל-1990. סביר להניח, שעזיבת הענף בציבור זה יכולה להיות ניכרת עוד יותר, אילו גרלה זמינותה של תעסוקה אלטרנטיבית מחוץ לענף ו/או התאפשר מוסדית לאחר משקים ולסחור במכסות המים, הקרקע והייצור. מעניין לבחון את השינוי ב"פרופיל התעסוקתי" של הענף, במיוחד של רכיב עובדי השטחים וחלק העצמאיים בתשומת העבודה (לוח ב'-29).



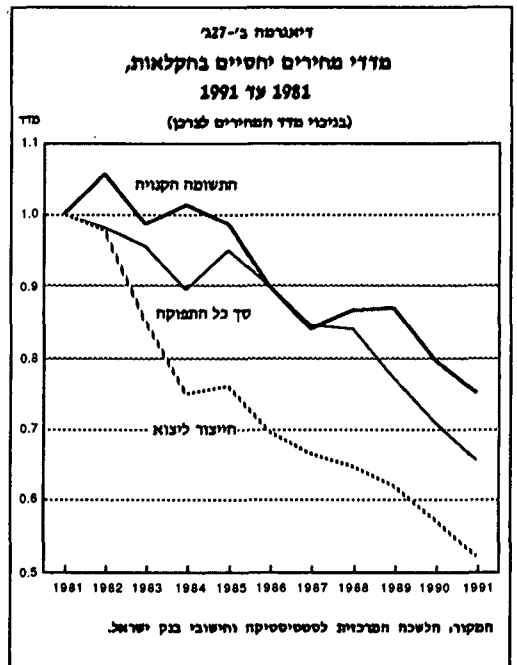
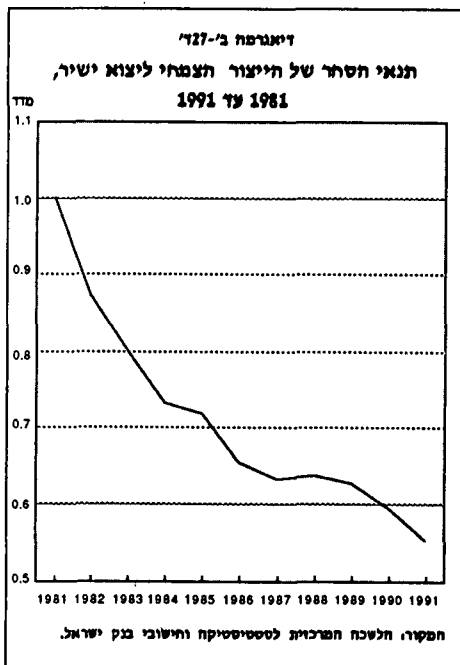
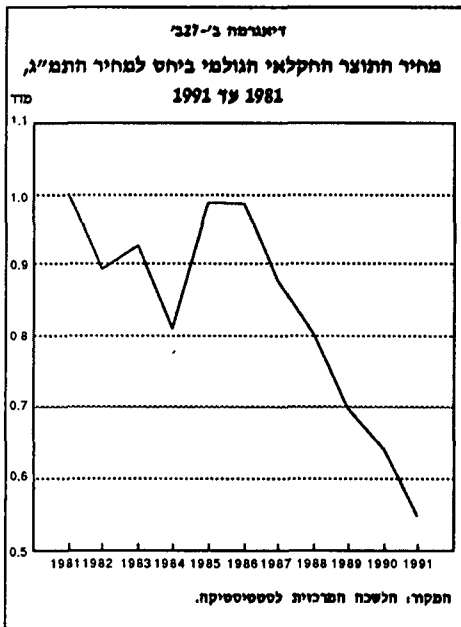
מאפייני תעסוקה בענף — תקופות משנה
(אחוזים)

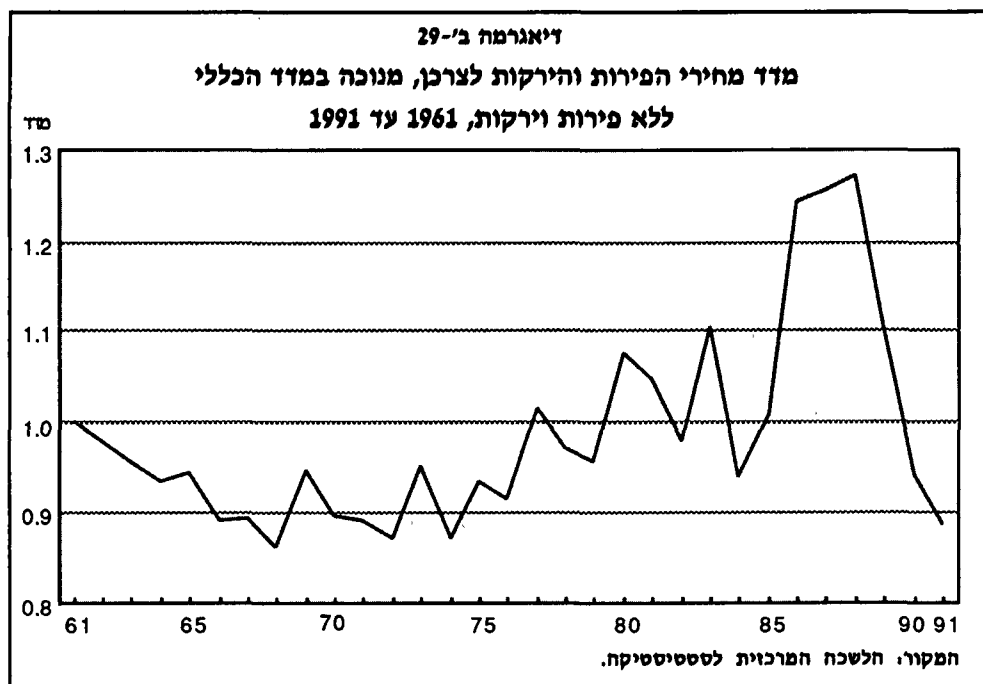
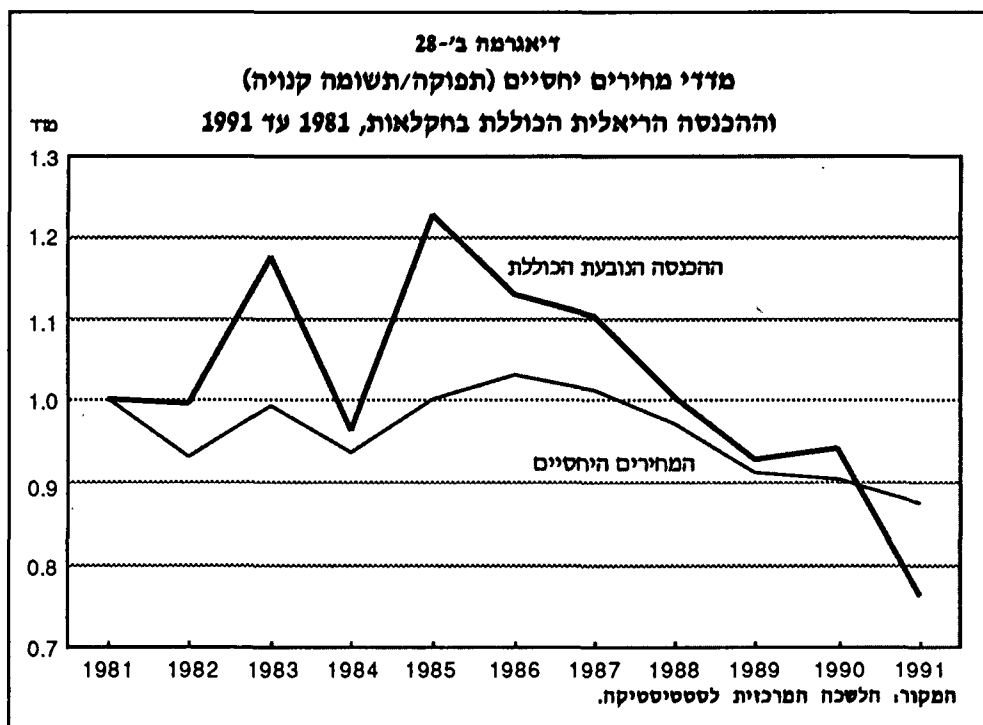
1990- 1991	1988- 1989	1985- 1987	1980- 1984	
57.7	58.4	59.6	63.4	שיעור העצמאיים בין המועסקים
59.0	60.4	60.3	64.6	שיעור העצמאיים בתשומת העבודה
17.2	18.6	17.1	12.4	שיעור עובדי השטחים בין המועסקים
15.7	16.2	16.4	11.5	שיעור עובדי השטחים בתשומת העבודה

ה מקור: סקרי בוחיארם וסקרי משפחות בשטחים.

ראוי לציין, כי גם לאחר ירידת שיעור העצמאיים בענף, שיעורם הוא הגבוה ביותר בסקטור העסקי. תופעה נוספת ראוייה לציון היא ירידה כמעט רצופה של חלק העצמאיים בתשומת העבודה, מ־1980 עד 1987. הגידול המקביל של חלק השכירים לווח בתחלופה בין שכירים מקומיים לשכירים מהשטחים: ב־1987 היה חלקם של עובדי השטחים כ־48 אחוזים מתשומת העבודה של שכירים, לעומת 34 אחוזים ב־1980. בשנים האחרונות התייצב אחוז זה על 38 אחוזים לערך. יוצא אפוא שלמרות אירועי השטחים עלה מאוד משקלם היחסי של עובדי השטחים בתעסוקת הענף במהלך העשור. חלקם של עובדי השטחים בתשומת העבודה בחקלאות הגיע לשיא ב־1987 — 19.4 אחוזים — ירד, בעקבות האינתיפאדה, עד 1990, ושב ועלה ב־1991.

כתוצאה משינויים אלו בכמות גורמי הייצור בענף, הואט (יחסית לעשורים הקודמים) קצב גידולו של ההון הממוצע ליחידת עבודה, שעלה בין 1981 ל־1990 ב־29 אחוזים, בעיקר הודות לירידת תשומת העבודה בסוף תקופה זו. באותן שנים גדל גם התוצר לשעת עבודה (ריאגרמה ב'—26) בשיעור של 74 אחוזים, ומדרד הפרייון עלה ב־56 אחוזים (ריאגרמה ב'—25). מאז 1960 ועד 1990 עלו מדרי ההון לעובר פי 4.6, הפרייון עלה פי 7.4, ואילו מדרד התוצר (הנקי) לעובר עלה פי 11 (על פי נתוני לוח ב'—26). על השתנות הפרייון בחקלאות במהלך העשור ניתן ללמוד מלוח ב'—23, שבו בולטת ההאצה בפרייון השנתי בסוף התקופה, בעיקר הודות לירידה של תשומות ההון והעבודה, וזאת חרף האטת גידולו של התוצר. הפרייון הגבוה בחקלאות הוא תופעה הראויה לציון מיוחד. היא בולטת הן בעוצמתה, יחסית לשאר ענפי המשק, והן בעקיבותה לאורך זמן. תופעת הפרייון הגבוה בחקלאות מאפיינת רבות מארצות המערב, שבהן אחוז קטן והולך של מועסקים מספק כמויות מזון לאוכלוסייה גדלה, תוך היווצרות עודפים. בין הסיבות לפרייון הגבוה בחקלאות בישראל נמנות עתירות הון גבוהה יחסית לשאר ענפי המשק שגלומים בה שיפורים טכנולוגיים. זו נתמכה במשך שנים על ידי זמינות ותנאי אשראי נוחים (רכיב האשראי במימון ההשקעות בענף הוא גבוה יותר מאשר בשאר ענפי המשק — בין השאר מסיבות מוסדיות־חברתיות, שכן המשקים מנועים מגיוס הון באמצעות הנפקת מניות, למשל). כן הצטיין הענף בפתיחות רבה לקליטת שיפורים טכנולוגיים, הן כתחום נכסי ההון והתשומות והן בשיטות הייצור. יצוין גם, שחלק גדול מתשומת העבודה הוא של בעלי המשקים עצמם, ולהם מוטיבציה מיוחדת להעלאת הפרייון. גורם חשוב לא פחות הוא גמישות רבה של תשומת העבודה בענף: חלק נכבד ממנה מתבסס על





עבודה ארעית ועונתית; רבים עוברים בחקלאות במסגרת עיסוק חלקי בלבד, והמשקים נעזרים בעבודתם של בני משפחה. במשקים החקלאיים נפוץ גם מעבר בין-ענפי (בעיקר בקיבוצים), ובמשך הזמן ננקטו צעדים להגדלת יחידת הייצור (איחוד רפתות, עיבוד משותף על ידי קבלני ציוד ומעבר להתמחויות ענפיים). דוגמה לשינוי מבני מעין זה הוא ענף הפרחים, שנקלע כאמור למשבר חריף; בעטיו פחת מספר המגדלים בין השנים 1980/81 ל-1990/91 בכ-55 אחוזים, יחידת ייצור ממוצעת גדלה פי 2.6, והיצוא גדל (פיסית) ב-18 אחוזים.

בגלל המבנה של ההתיישבות החקלאית ובשל שיטת המכסות בתפוקה ובגורמי ייצור, לא מוצה עדיין תהליך זה של השינויים המבניים בתחומים נוספים בענף. (אין אנו עוסקים בהשלכות החברתיות של התהליך, אם אכן יימשך). לעניין הפריזון ראוי לציין, שענף החקלאות נהנה גם מהבטחת השוק המקומי על ידי סגירתו בפני יבוא ותמיכה במחירי תוצרת חקלאית.

כסלו⁸ טוען, שעליית פריזון הייצור בחקלאות קשורה לשינויים במחירים היחסיים של הענף. ההסבר לכך נעוץ בקיומם של שני תהליכים: בשל שיפורים טכנולוגיים, שמעלים את הפריזון, מתרחב היצע התפוקה החקלאית, ומחירה יורד יחסית למחירי התשומות; באופן סימטרי — ירידה יחסית של מחירי התפוקה החקלאית מחייבת עלייה של הפריזון בחקלאות באמצעות שיפורים טכנולוגיים או דרך יציאתם של החקלאים הפחות יעילים מהענף והשבתת נכסי הון לא יעילים כדי לשפר את מצבם של הנשארם בו.

מהי אפוא התפתחות המחירים היחסיים הקשורים לחקלאות? בדיאגרמות ב'–27' — ב'–27' מוצגים מספר מדדים. האחר — יחס מחירי התפוקה למחירי התשומה⁹ (דיאגרמה ב'–27'א') — ירידת "תנאי הסחר" של הענף, הכוללת בעוצמתה ובכפיפותה במיוחד החל מאמצע העשור, כוללת כמובן גם את ירידת תנאי הסחר של היצוא החקלאי, שנדרשו לעיל ומוצגים בנפרד בדיאגרמה ב'–27'. מגמת ירידת המחירים היחסיים של מזון נפוצה זה שנים במרבית המשקים המפותחים בעולם. (כנושא זה נעסוק גם להלן, בסעיף מעורבות הממשלה בענף).

השוואה נוספת בין המחירים בחקלאות ובשאר ענפי המשק מצויה בדיאגרמה ב'–27'. אחרי התאמה שהיתה בשנת 1985 (= תשמ"ה) וב-1986, ערב מדיניות הייצוב, ובעקבותיה — התאמה שלווה, בין השאר, בשינויים במדיניות התמיכה (לוח ב'–30) — התחדשה הירידה הרצופה של היחס בין מחירי התוצר החקלאי למחירי התוצר הכללי, והיא משקפת את ירידת שיעור התמורה היחסית לגורמי הייצור הון ועבודה בחקלאות.

ייחסנו גם מדדי "מחירים חקלאיים" שונים (בדיאגרמה ב'–27') למדד המחירים לצרכן, וכולם מצביעים על מגמת ירידה. כוללת במיוחד הירידה המתמשכת בתנאי הסחר ליצרן (במונחי ש"ח) בתחום היצוא החקלאי הצמחי.

ה. מעורבות הממשלה והתמיכות בענף

שאלת מעורבות הממשלה בפעילות ענף החקלאות איננה ייחודית לישראל, והבעיות הנובעות ממעורבות זו מעסיקות ממשלות רבות. כך, לדוגמה, היה הסחר החקלאי העולמי בשנות השמונים מהבעיות המטרידות ביותר. בעולם כולו פועלות למען החקלאים שדולות פוליטיות המכוונות את מדיניות הממשלות כך שנגרמים עיוותי מחירים יחסיים, הגוררים הצטברות עודפים גדולים מאוד של תוצרת חקלאית בחלקים של העולם ומחסור או מחירים גבוהים מהמתחייב, בתנאי שוק חופשי לתוצרת

⁸ י' כסלו (תש"ן), "עיונים בהתפתחות החקלאות", בקובץ: טכנולוגיה, קואופרציה, צמיחה ומדיניות מחקרים בכלכלה חקלאית, המרכז למחקר בכלכלה חקלאית. הוצאת מאגנס, ירושלים.

⁹ הקורא מופנה אמנם להערה בדיאגרמה, אך ראוי להדגיש שהמגמה הכללית של ירידת המחירים היחסיים מתקבלת גם במדידה חלופית.

חקלאית, באזורים אחרים. לביצוע מדיניותן נוהגות הממשלות להשתמש באמצעים מגוונים: תמיכה במחירים, סובסידיות לגורמי ייצור, מסים על יבוא וסובסידיות ליצוא, וכן הגבלות ארמיניסטרטביות על היבוא, שהן אקוויוולנטיות בהשפעתן למכסים בשיעורים גבוהים ביותר. אכן, שיעורי ההגנה האפקטיביים על מוצרים חקלאיים הם מהגבוהים ביותר בסחר העולמי. מעורבות ממשלתית זו כרוכה בתקציבים ציבוריים ניכרים. כך, לדוגמה, ספגה התמיכה במחירי המוצרים החקלאיים ב־1990 0.7 אחוזי תמ"ג של כל מדינות ה־EC (חלק הארי של תקציב הקהילה האירופית)¹⁰. זאת לעומת תמיכה במחירי התפוקה החקלאית בישראל בשיעור 0.4 אחוזי תל"ג בשנים 1987 עד 1990, ושיעורים גבוהים יותר בראשית שנות השמונים — לוח ב'–31, שורה א' (להלן).

חלקים נכבדים מהחקלאות הישראלית נבנו במשך שנים בידעין בעיקר כנותני יתרונות חיצוניים ושירותים לא־כלכליים, ולא דווקא כספקים כלכליים של תוצרת חקלאית. פיזור אוכלוסייה, תפיסת קרקעות הלאום, ביטחון, שימור החקלאות כערך כשלעצמו ופתרון בעיות סביבתיות — אלה הן מהמטרות העיקריות של ההתיישבות. לפיכך יושבו המקומות השונים ביזמה ציבורית וכמימון ציבורי של מערכות חקלאיות, מערכות מים וכו', שראו בקליטה החקלאית את הדרך המתאימה לפיתוח אזורי. המתישבים לא בחרו במקום התיישבותם משיקולים של השאת הכנסות או רווחים דווקא. כך נוצרו הרקע הנוח וההצדקה למעורבות ממשלתית. לא נתעוררה בעייה כל עוד מקובלת התפיסה המזהה את המטרות ההתיישבותיות הללו בלעדית עם חקלאות.

הבעיות נוצרו כשנתהוו עורפי היצע של תוצרת חקלאית בשוק המקומי ולאחר שפריצת הדרך ביצוא, בשנות השבעים, מוצתה והמחירים היחסיים של החקלאות ירדו. כיוון שהמשיכו לרבוך במדיניות המועידה לחקלאות (להבדיל מההתיישבות) "תפקידים לאומיים", נוצר צורך להבטיח את הכנסות החקלאים. המדיניות בוצעה על ידי סכסוד גורמי ייצור (מים, אשראי ואחרים) ותמיכה במחירי מוצרים (המגדילה אפקטיבית את השוק למוצרים חקלאיים וכך בעקיפין — את הכנסותיהם). אולם כשרוצים לשמור על שיעור סכסוד נתון במגבלות על נפחה הכולל של הסובסידיה — התכנון ומכסות הייצור הם מחויבי המציאות. כך נוצרים העיוותים, שכן קבלת הסובסידיה מותנית בייצור ובשימוש בגורמי ייצור, לא דווקא משיקולי שוק.

לפיכך נועדות התמיכות לחלוקת הכנסה, לסיוע באכיפת מכסות ותכנון, לפתרון בעיות פיזור אוכלוסייה, תוך הבטחת הכנסת המתישבים, למימון סילוקם של עורפי ייצור (גם זאת לשם הבטחת הכנסות החקלאים), למניעת התייקרות וכן לסיוע במחקר ופיתוח שהוא מוצדק תיאורטית במקרה של החקלאות.

מנתונים חלקיים וראשוניים על הוצאות מו"פ חקלאי בישראל (שלמעלה מ־60 אחוזים ממנו ממומן על ידי הממשלה) עולה, כי במהלך שנות השמונים בסך הכול ירדה הוצאה זו ירידה ריאלית; לרמתה הנמוכה ביותר הגיעה ההוצאה ב־1984, ומאז 1985 היא שבה ועלתה בהדרגה. במונחי תוצר חקלאי היא הסתכמה באמצע שנות השמונים, על פי אומדן, ב־2.0–2.5 אחוזים, ובשנים 1990 ו־1991 עלתה לכדי 4 אחוזים, כממוצע שנתי.

בלוח ב'–30 מדווחות הסובסידיות הישירות לתפוקה בשוק המקומי. במחצית הראשונה של העשור, עד שנת תשמ"ד, עלו שיעורי הסובסידיה במחיר ליצרן לאחר הניסיון בראשית העשור לבטל את מרבית התמיכות לתפוקה. שיעור הסובסידיה מתוך סך התפוקה החקלאית היה בתש"ס 3 אחוזים, ובתשמ"ד הסתכם ב־15 אחוזים. התנודות בהיקף הריאלי של הסובסידיות בתקופת האינפלציה המהירה, השפיעו כשלעצמן השפעה כלכלית מזיקה, בשל אי־הוודאות שנוצרה והשפיעה בוודאי על החלטות היצרנים. לפי המדיניות, התנודות בסובסידיות לתוצרת בעלי חיים היו צריכות להשפיע רק על המחיר לצרכן, אך

¹⁰ Knudsen, Olin and J. Nash and Other Contributors (November 1990), Redefining The Role of Government in Agriculture for the 1990's, World Bank Discussion Paper, No. 105.

התמיכות בתפוקה החקלאית בשוק המקומי, 1980 עד 1991⁸¹

שיעור הסובסידיה במחירים ליצרן ²								בערכים שוטפים			
								ממוצע תש"ם- תשמ"ג ^{7,64}	ממוצע תשמ"ד- תשמ"ו ^{7,5}	ממוצע -1987	
1991	1990	1989	1988	1987	1990			1991	1990		
(אחוזים)								(אלפי ש"ח)			
10.0	20.2	18.7	27.5	24.1	22.6	33.0	28.5	31,799.2	55,164	ביצים	
7.0	7.9	19.1	29.3	27.6	21.0	26.7	31.3	34,172.6	42,719	טימים לבשר	
0.9	9.1	6.7	35.6	22.6	18.5	46.6	42.0	6,797.5	68,284	לב	
2.7	6.4	8.3	19.5	16.2	12.6	23.6	22.5	72,862.4	166,167	ך כל בעלי החיים ³	
0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	2,751.5	5,729	ך כל ענפי הצומח	
1.1	2.6	3.5	8.0	6.4	5.1	10.9	9.5	75,613.9	171,896	ך כל הסובסידיה לתפוקה	
השינוי הריאלי בסובסידיות ליצרן לעומת השנה הקודמת ⁹											
-52.5	-6.1	-32.3	20.4	-4.5	-7.6	-21.3	67.8			ביצים	
-28.5	-63.7	-36.3	0.2	218.1	-7.3	-41.1	50.9			טימים לבשר	
-91.1	19.8	-81.0	77.6	-26.7	-26.2	-17.3	104.9			לב	
-62.3	-29.0	-59.1	19.7	13.1	-20.8	-21.3	78.1			ך כל בעלי החיים ³	
-56.3	140.4	-32.8	-22.5	10.3	8.4	-25.6	-1.9			ך כל ענפי הצומח	
-62.1	-27.3	-59.0	19.3	13.1	-20.3	-21.1	74.9			ך כל הסובסידיה לתפוקה	

- (1) לא כולל תמיכות בתשומות ובאשראי ופיצויי נזקי מלחמה.
- (2) שיעור הסובסידיה במחיר ליצרן מתקבל מחלוקה של ערך הסובסידיה בסך תפוקת הענף (כולל הסובסידיה), כשערכי התפוקה והסובסידיה מחושבים במחירים ממוצעים של השנה.
- (3) כולל שאר בעלי חיים (לרבות עופות שאינם פטימים לבשר).
- (4) השינוי הריאלי בסובסידיות הוא לשנים תשמ"א עד תשמ"ג.
- (5) שיעורי הסובסידיה מהמחיר ליצרן לשנים תש"ם עד תשמ"ו לפי רוחות בנק ישראל קודמים — למעט השיעורים לתשמ"ה שנלקחו מ"הסקירה על מצב החקלאות לשנת תשמ"ה" בהוצאת משרד החקלאות.
- (6) הנתונים שמהם חושבו השינויים הריאליים בסובסידיות ליצרן לשנים תש"ם עד תשמ"ב ותשמ"ה הם בערכים שוטפים ולא במחירים ממוצעים כשאר השנים.
- (7) ערכי הסובסידיה ל"סך ענפי הצומח" לשנים תשמ"ג ותשמ"ד, שמהם חושבו השינויים הריאליים בסובסידיה ליצרן לסעיף זה, הם נתונים במחירים שוטפים (נתוני הלמ"ס) ולא במחירים ממוצעים.
- (8) אם לא צוין אחרת (בהערות הנ"ל), המקור לנתוני הסובסידיות הוא משרד החקלאות.
- (9) בניכוי מדד המחירים לצרכן.

כיוון שהחקלאים קיבלו את התמורה בעיקר בהתאם לעלויות הייצור, השפיעו התנודות בסובסידיות על החלטותיהם דרך השינויים בביקושים. תופעה זו בלטה במיוחד ב־1980, כשנעשה ניסיון לבטל חלק ניכר מהסובסידיות לתפוקה.

מאז מדיניות הייצוב נרשמה בדרך כלל מגמת ירידה של שיעורי התמיכה ושל היקפה הריאלי. יוצאות דופן לעניין זה הן השנים 1987 ו־1988: בראשונה, בהשפעת הסכם הקפאת המחירים, לא הועלו מחירי התוצרת החקלאית, והממשלה פיצתה את החקלאים על עליית הוצאות הייצור; בשנייה, שהיתה שנת בחירות, העלתה הממשלה את מחירי המוצרים פחות משנתחייב מעלות ייצורם. במהלך 1991 בוטלה כמעט כל הסובסידיה לתפוקה, עם ביטולה המוחלט של הסובסידיה לחלב בראשית השנה ולעוף טרי באפריל. לעומת זאת נתמך ענף הלול בגליל (במסגרת "חוק הגליל") על ידי סכסור החקלאים באזור זה, תוך הגדלת מכסות הייצור — וזאת חרף עורפי ייצור וביטול הפיקוח על המחירים.

הסובסידיה הישירה לתפוקה היא רק חלק מהתמיכה בענף, ולשם חישוב המכלול יש להוסיף את התמיכות הגלומות באשראי ובמענקי ההון (שפחתו במהלך העשור), את הסובסידיה למים וכן את התמיכה הגלומה בהגנה מיבוא מתחרה. כלוח נכללו רכיבים נוספים של התמיכה במונחי תוצר ותוצר חקלאי — אך לא כולם.

כפי שניתן לראות, זהו אכן חשבון חלקי בלבד של התמיכות, ואין בידינו נתונים בני השוואה ממדינות אחרות מעבר למדרות לעיל, אף כי ברור שתמיכה בחקלאות, בשיעורים ניכרים, איננה ייחודית לישראל. באומדן התמיכות בלוח ב'—31 לא כללנו את תקבולי ביטוח השער על היצוא החקלאי — שממנו נהנה גם כל היצוא על פי שיעור הערך המוסף שלו, והוא במידה רבה תחליף שער. חסר במיוחד סכסור האשראי לחקלאות, שאותו לא חישבנו. בנתונים הקיימים אין הפרדה בין האשראי החקלאי לבין האשראי הכולל לסקטור הכפרי, ולא ברורים לעניין הסובסידיה המשמעות, העיתוי וההיקף של מחיקת חובות סקטור זה ופריסתם. ניתן לשער שהיקף התמיכה באשראי לסוגיו במחצית הראשונה של העשור היה נכבד ביותר. התמיכה באשראי אינה מתבטאת בחשבון השוטף של הענף בצד ההכנסה, והתשלומים של הענף אינם כוללים כמובן ריבית שנצברה על החוב, ולא שולמה לנושים.

לוח ב'—31

תמיכות בחקלאות, סעיפים אחדים, אחוזי תוצר, ממוצעים שנתיים¹

1990–1987	1986–1984	1983–1981		
0.39	0.71	0.81	(באחוזי תל"ג)	א. תמיכה במחירי תפוקה
0.09	0.18	0.25	" "	ב. תמיכה שוטפת במחירי מים
—	—	0.01	" "	ג. ביטוח נזקי טבע ושונות
0.48	0.89	1.07	" "	ד. סה"כ (א'–ג')
13.9	28.5	29.9		ה. (ד') באחוזי תוצר חקלאי
0.33	0.37	0.40	(באחוזי תל"ג)	ו. תמיכה בעלות ההון של המים
0.81	1.26	1.47	" "	ז. סה"כ (ד' + ו')
23.9	39.9	42.7		ח. (ז') באחוזי תוצר חקלאי

1) — לשנים חקלאיות עד 1986: שאר הסעיפים — לשנות לוח.

המקור: הסובסידיות למחירי התפוקה — משרד החקלאות וחישובי בנק ישראל.

תמיכה שוטפת במחירי המים וביטוח נזקי טבע — הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

תמיכה בעלות ההון של המים — חישובי בנק ישראל על בסיס נתוני בנק ישראל על מלאי ההון במסעלי מים.

התמיכה בעלות ההון של מפעלי המים נזקפה יחסית לשימוש במים לצורכי החקלאות (70 אחוזים), ועל פי מקדם החזר הון של 5 אחוזים ל-30 שנה, וזאת על מלאי ההון הגולמי במפעלי מים במחירים שוטפים. כמו כן הנחנו, שכל התמיכה השוטפת במחירי המים נוגעת רק לשימושים החקלאיים, וכן התעלמנו ממשמעות היותן של חברות המים והחשמל מונופולים.

מן הנתונים החלקיים דלעיל עולה בבירור מגמת הירידה בסבסוד הענף, הגם שהוא עדיין כבד. הוספת סבסוד האשראי לנתונים היתה מחזקת מגמה זו (אולם אז תעלה השאלה לאיזו תקופה יש לייחס את תוצאות "הסדרי החובות").

למעורבות הממשלה בקביעת מחירי המים ולקביעת סך כל השימושים בהם יש הצדקה כלכלית מפני בעלות המדינה על המים וקיומו של מונופול טבעי, קיומם של חסרונות חיצוניים ותלות בין המקורות ומאגרי המים השונים וכן חוסר אינפורמציה לחקלאי הבורד כאשר לעלות הכוללת שהוא גורם בהשתמשו במים. עוד יצוין, שהסוגייה מהו היקף הוצאות ההון של מפעלי המים שיש לזקוף לחקלאות אמנם שנויה במחלוקת, אך יש המרחיקים לכת, ומציעים לראות במפעלי מים "מצרך ציבורי", אף שבניגוד ל"מצרך ציבורי" ככבישים, למשל, ניתן למדוד במדויק את השימוש בגורם ייצור זה ולגבות את מחירו מן המשתמש. גישה זו היא נחלתן של ממשלות בארצות המפותחות והמתפתחות גם יחד, והיא פוגעת במשאבי המים (דרך הקצאתם הבזונית) במערכות הסביבתיות וברווחתם הכלכלית של משקים אלה. בנושא מחיר המים הוצעו פתרונות שנועדו לאפשר את המשך השימוש במחיר המים כמכשיר לתמיכה בהתיישבות, בלי לפגוע בתפקודו של מחיר זה כמכשיר הקצאה¹¹.

לסיכום, התמיכה באה לעיתים כתחליף (לא יעיל) לפעילות השוק, ולעיתים — כאמצעי להשגת מטרות לא-כלכליות. הביקורת הכלכלית על מדיניות התמיכה מיועדת למזער את הנזקים הנובעים מעיוותי הקצאת המשאבים, ולא לקבוע סדרי עדיפויות פוליטיים וחברתיים. ראוי למצוא דרכים אחרות לתמיכה בסקטורים ובתחומים שונים, בהתאם לסדרי עדיפויות אלה — בלי להשחית משאבים, ולצמצם בכך רווחה כלכלית. תמיכה לפי שטח מעובר, לדוגמה, שמגדילה את הכנסות חקלאים בלי להתערב במחיר גורמי הייצור או במחירים היחסיים של התפוקות, עשויה לשמש חלופה הולמת, אך ספק אם תהיה מעשית.

ו. ההכנסות מחקלאות ועוד על חוב הסקטור הכפרי

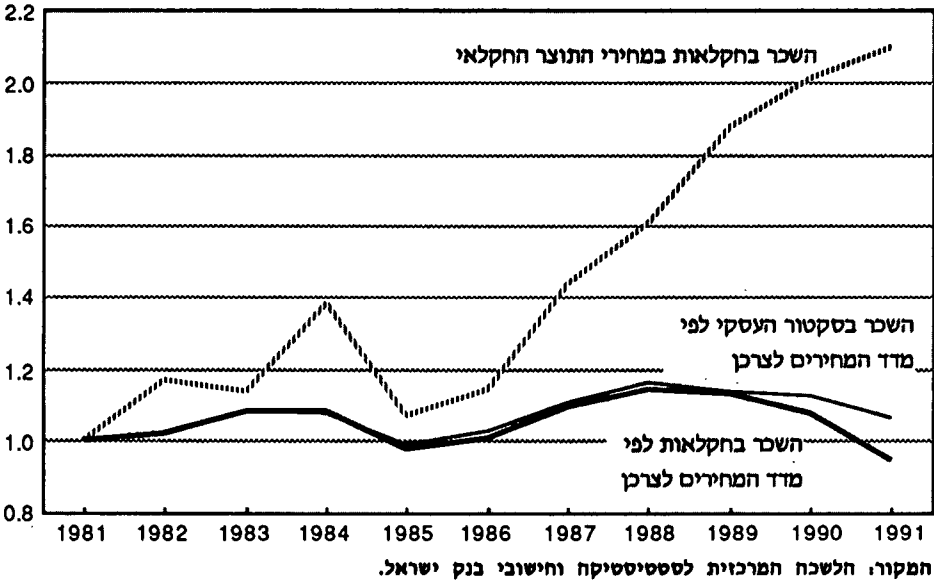
ההכנסה הנובעת מחקלאות כוללת את התמורה לעבודה (שכירה ועצמית) ולהון (רווח וריבית). העשור האחרון לא הטיב עם ההכנסות מחקלאות: מדר ההכנסה הריאלית (המנוכה במדר המחירים לצרכן) ירד בתקופה 1980 (תש"ם) עד 1990 ב-6.3 אחוזים — ירידה של 0.7 אחוזים לשנה בממוצע, אולם ירידת ההכנסות הריאליות של הענף החמירה במיוחד בחמש השנים האחרונות של העשור, ושיעורה היה יותר מ-23 אחוזים (5.2 אחוזים לשנה). אילו נכללו הטבות האשראי שקיבלו החקלאים בחשבון השוטף של הענף, היתה הירידה חריפה עוד יותר. (על חשבון הענף — ראה לוח ב'-24).

התפתחות שוטפת זו, על רקע המשבר הפיננסי ו"משבר המים" (לעניין המים ראה הדיון בדוחות בנק ישראל לשנים 1989 ו-1990), ששורשיהם נעוצים אמנם בעבר, אך הם התבטאו במלוא חריפותם במחצית השנייה של העשור — הם שהביאו למציאות המשברית, שאחת מתוצאותיה היא כאמור ירידה ניכרת של מספר המועסקים בענף. בדיאגרמה ב'-28 בולט הקשר בין ההכנסה הריאלית המתוארת לעיל להתפתחות המחירים היחסיים של הענף, ממד נוסף לאינפורמציה המוצגת בדיאגרמות ב'-27א' עד ב'-27ד'. במהלך העשור עלה היחס בין היקף תשלומי השכר ששילם הענף לבין סך כל ההכנסה הנובעת מחקלאות — מרבע בראשית התקופה לכשליש בסופה. שינוי זה לווה בעלייה ניכרת של עלות השכר

¹¹ ראה "סוגיות במשק המים בישראל", רבעון לכלכלה 150, דצמבר 1991.

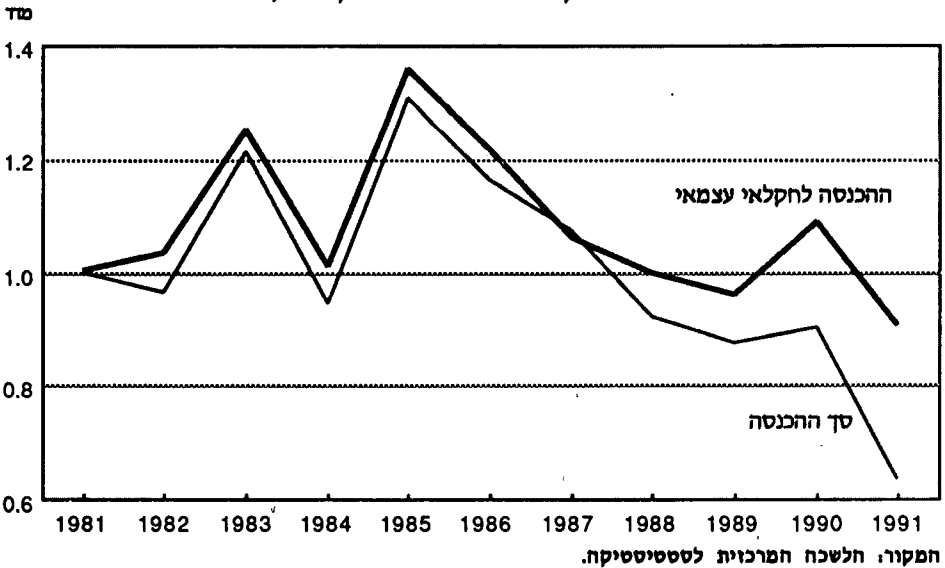
דיאגרמה ב'-30

השכר הריאלי למשרת שכיר בחקלאות ובסקטור העסקי, 1981 עד 1991



דיאגרמה ב'-31

ההכנסה הריאלית מהון ועבודה עצמית בחקלאות, 1981 עד 1991



הריאלית למעסיק בחקלאות. מדיאגרמה ב'–30 עולה, שמאז 1985 השכר הריאלי למשרת שכיר בחקלאות אמנם פיגר אחר זה שבסך הסקטור העסקי (בין השאר כתוצאה מעליית חלקם של עובדי השטחים בענף), אך לא היה בכך כדי למנוע עלייה תלולה של עלות השכר הריאלי למעסיק בענף במונחי מחיר התוצר החקלאי. הפחתת שכר העבודה לשכירים בענף מההכנסה הכוללת מחקלאות מותירה את התמורה להון ולעבודה עצמית. ראוי להדגיש, שאין זו התמורה לחקלאים, מפני שעליהם להתחלק בה עם נתוני האשראי, ורכיב ההון העצמי הוא כידוע נמוך יחסית לסקטור העסקי. אין בידינו נתונים על התחלקות האשראי בין ה"חקלאות" לנוטלי אשראי אחרים של ה"סקטור הכפרי". (מסיבה זו אין הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מפרסמת, זה שנים, נתונים על תשלומי הריבית של הענף; זאת גם מפאת הקושי להבחין בין ריבית נומינלית וריאלית.)

מדד התמורה הריאלית להון ולעבודה עצמית (בניכוי מדד המחירים לצרכן) ירד במשך שנות השמונים בכ"10 אחוזים (דיאגרמה ב'–31), אך בולטת במיוחד ירידתו של מדד זה מאז 1985 — 31 אחוזים (7.1 אחוזים לשנה). עזיבת הענף על ידי חקלאים עצמאיים באותה תקופה בקצב שנתי ממוצע של כ"3 אחוזים רק מיתנה את עוצמת הירידה של ההכנסה לחקלאי.

עם זאת — דווקא בהקשר של יכולת החזר החוב שצבר הסקטור הכפרי ("חוב החקלאות") ראוי להדגיש, שהכנסות מחקלאות הן חלק קטן מהכנסות הסקטור הכפרי, ולחקלאים יש גם הכנסות ממקורות אחרים. קיימת גם שונות רבה בהכנסות בין חקלאים, בהתאם לאופיו של המשק החקלאי, לסוגי תפוקתו ולמיקומו הגיאוגרפי.

כדי לקבל פרופורציות מתאימות לבעיית החוב של הסקטור הכפרי, שנרונה גם לעיל, ננית, לצורך הדיון, שסך החוב של הסקטור הוא אכן של החקלאות. סך החוב (קרן וריבית), לפני מחיקה כלשהי של חובות, היה בסוף 1991 כ"15 מיליארדי ש"ח, לעומת מלאי הון נקי לסוף 1990 בסך 8.4 מיליארדי ש"ח ותפוקה כוללת של 6.6 מיליארדי ש"ח. מן היחס בין מלאי ההון בחקלאות לבין החוב — 56 אחוזים — ניתן ללמוד עד כמה הפריז בייחוס החוב של הסקטור הכפרי למגזר החקלאי שלו, לרבות המסקנות העולות מכך לגבי סיכויי ההחזר של חוב זה. החוב ברוטו של הסקטור הכפרי במחירי דצמבר 1989 התחלק כלהלן: קיבוצי התק"ם — 4.4 מיליארדי ש"ח; קיבוצי הקבה"א — 3.1 מיליארדי ש"ח (נתוני מינהלת הסדר הקיבוצים)¹²; אומדן חוב המושבים לאותו מועד הוא 3.2 מיליארדי ש"ח. אם נוסיף את חובות החקלאות הפרטית, יסתכם החוב ברוטו של המגזר הכפרי לסוף 1989 ב"10.8 עד 11.0 מיליארדי ש"ח. כאמור אין בידינו נתונים מהימנים על חלקה של החקלאות בסך החוב של הסקטור הכפרי, אך קיימות אינדיקציות חלקיות, מדיווחי התנועות, על הסיבות לגידול החובות. כך, לדוגמה, על פי דווח התק"ם¹³: 32 אחוזים מגידול החוב נובעים מהמערכת האזורית והתנועתית (ור"68 אחוזים מהקיבוצים עצמם). הסיבות לגידול החוב שפורטו הן: הריבית — 29 אחוזים; הצריכה השוטפת וההשקעות בצריכה (לרבות במגורים) — 33 אחוזים; התעשייה — 13 אחוזים; החקלאות — 17 אחוזים בלבד. סביר להניח שזו התמונה גם בקיבוצי הקבה"א. אשר למושבים — נוכל רק לציין שאמנם בהם פותחו פחות, מאשר בקיבוצים, מקורות ההכנסה האטרנטיביים, אך גם בהם היתה הרחבה של ההשקעות, של ההוצאות הלא־משקיות ושל הפעילות במסגרת ארגונית. ברוחות קודמים ולעיל עמדנו על הסיבות להתהוות המשבר הפיננסי: השקעות יתר שמומנו במשך שנים מאשראי רב היקף, לעיתים קצרי־מועד, בריבית ריאלית שלילית. חלק מההשקעות לא היה מלכתחילה מיועד לפרויקטים

¹² לא כולל חלק מהחובות לסוכנות שהופך למענק, חובות אחרים שאינם לפירעון וכן חוב במערכת המרכזית של הקבה"א שלא הוטל על הקיבוצים.

¹³ המשבר הכלכלי בקיבוצי התק"ם תשמ"ד — 1988, עקרונות וקווי פעולה לפתרון המשבר, ינואר 1989.

יצרניים (חיסכון שלילי), והשקעות אחרות נתגלו ככושלות או שהיו בתחום השיכון. ומינותו של האשראי הוזל, שלא נסמך על מידה הולמת של הון עצמי (בין השאר, מפני אופיו המיוחד של הסקטור הכפרי). המריצה את החקלאים להשקיע דווקא בפעילויות כלכליות לא־חקלאיות (לרבות פעילות פיננסית בבורסה ובשוק הכספים האפור), שכן ירידתה של רווחיות החקלאות הניעה אותם ליצור חלופות הכנסה. כל הפעילות הזאת התנהלה במידה רבה באמצעות ארגוני קניות ומפעלים אזוריים, ששימשו למעשה מתווכים פיננסיים, ללא מידת הבקרה הדרושה — לא מצד נוטלי האשראי ולא מצד נותניו, בין השאר בשל הנתק שהיה ביניהם ובחסות ה"ערבות ההדדית" הבלתי מוגבלת במושבים ובקיבוצים. המפעלים האזוריים, הקרנות התנועתיות (בסקטור הקיבוצי) וארגוני הקניות (בעיקר בסקטור המושבי) — שאינם חלק מענף החקלאות — חלקם רב במשבר הפיננסי של המגזר הכפרי. המפעלים האזוריים שהתפתחו מאז שנות השישים פעלו בתחום מפעלי שירות לחקלאות (משחטות בתי אריזה, מכוני תערובת שירותי הובלה וכיו"ב). בעיקרון המפעלים פעלו לניצול יתרונות לגודל באספקת שירותים לרווחת החקלאים. המפעלים הם בבעלות היישובים החקלאיים באזור ולעיתים גם ארגוני הקניות. את משאביהם הפיננסיים הוזלים שאבו המפעלים במידה רבה מארגוני הקניות, והם הרחיבו את השקעותיהם גם למפעלים תעשייתיים. התרחבותם היתה בלתי מבוקרת ונתבררה כלא יעילה, שכן ניצולת המפעלים היא נמוכה. ארגוני הקניות התארגנו גם הם על בסיס אזורי; למעלה מ־60 אחוזים מנכסיהם היו חובות המושבים, וכ־20 אחוזים — חובות המפעלים האזוריים שפעלו עמם. ארגון הקניות שאב אשראי מהבנקים ומארגונים אחרים (כמו "אגרקסון"), והעביר אותו לחקלאים הבודדים דרך אגודות המושבים, ולמפעלים האזוריים. הצורך של המגזר החקלאי במתווכים פיננסיים נובע בעיקר מהעדר ביטחונות ומהרצון לנצל יתרונות לגודל ויתרונות אחרים של ריכוזיות, כהקטנת סיכונים, להשגת תנאי אשראי טובים ביותר. גם לבנקים היו יתרונות מהמערכת הזאת.

מתברר שבחסות הערבות ההדדית הכוללת והבלתי הסיכון דווקא גדל, והתמוטטות חוליה אחת במערכת הערבויות הללו גררה את האחרות. עליית הריבית הריאלית באמצע העשור, עם בלימת האינפלציה, יצרה נטל חוב מעיק, שהביא להתמוטטות מערכות הביטוח ההדדי ומערכות נוספות של החקלאים. (תמונה זו עולה מהנתונים שהגישו התנועות לקראת הדיונים בהסדר חובותיהם וממחקרים שבוצעו במרכז למחקר בכלכלה חקלאית). בשל גודלו היחסי של החוב, וכשהתברר לכל הצדדים כי החקלאים אינם יכולים לעמוד בו, נערכו בין תנועות ההתיישבות לנושיות הבנקאיים הסדרים ("הסדר הקיבוצים" ו"הסדר המושבים"), שלפיהם יימחקו חלק מהחובות על ידי הבנקים ועל ידי הממשלה, וחלקים אחרים ייפרסו מחדש בריבית נמוכה. כל אלה — תוך נקיטת צעדי התייעלות והבראה, שיאפשרו את החזר שארית החוב, שלא תימחק.

הסדר הקיבוצים הוא בתהליך יישום, והצטרפו אליו כל הקיבוצים והבנקים. עם זאת יש המעריכים עתה, כי גם לאחר מחיקות של נתחי חוב רציניים יתקשו כמעט שני שלישים מהקיבוצים לשרת את חובם (להחזיר את הקרן ולשלם את הריבית), וחלקם יתקשה לשלם אפילו את הריבית על החוב. כאשר להסדר המושבים — רק מיעוט מקרב המושבים הצטרף להסדר במתכונתו הראשונית (רגם "ועדת רביד"). השאר המתינו לשיפור בתנאים, תוך כירסום הדרגתי של הסכמים, גיוס שדולות שיפעלו למען הגרלת היקף המחיקה ושיפור התנאים האחרים. כמו כן הוצאו חוות דעת משפטיות ופסקי דין בדבר אי חוקיותן של התחייבויות חקלאים בגין הערבות ההדדית. ניתן לציין, שהציפיות אכן מימשו עצמן — רבים לא החזירו חובות, לא הצטרפו להסדר ומדי פעם עלתה הצעה להסדר נוח יותר (הצעות סדן וזוילי). משהחלו פעולות ההוצאה לפועל נגד החייבים במושבים, עלתה גם יומה תחיקתית, ולאחרונה התקבל בכנסת חוק הסדרים במגזר החקלאי המשפחתי ("חוק גל"), המקטין במידה רבה את חובות המושבים ומרחיב את היקף הזכאים לשמיטתם. לחוק זה השלכות כלכליות וציבוריות מרחיקות לכת, החורגות מעניין חוב המושבים (כמפורט בפרק ז' של דוח זה), ולפי שעה אין רואים בו צעד אחרון בפתרון בעיית החוב האמור.