

פרק א'

המשק והמדיניות הכלכלית

בשנת 1982 הוחרפו הבעיות, שהמשק ניצב בפניהן בשנים האחרונות, דהיינו, שילוב של אינפלציה גבוהה עם פעילות כלכלית ממותנת, ועלייה בגירעון כחשבון השוטף ובחוב החיצוני של המשק: התוצר המקומי הגולמי עלה בכאחוז אחד, קצב שהוא נמוך גם לעומת הקצב הממוצע בעשור האחרון — כ־3.3 אחוזים; התוצר העסקי לא צמח השנה כלל; עודף היבוא גדל בכ־400 מיליון דולרים, ובניכוי היבוא הביטחוני, שפחת השנה — גדל עודף היבוא האזרחי במיליארד דולר; החוב החיצוני נטו גדל בכ־15 אחוזים, זו השנה השנייה ברציפות, והגיע ל־15.5 מיליארד דולר. למרות הגידול המועט בתוצר והתרחבות הגירעון במאזן התשלומים, לא הואט קצב האינפלציה, והוא אף שב ועלה לרמה של 1980 (130 אחוזים). הפעילות הכלכלית הממותנת לוותה בהמשך הרפיון בשוק העבודה — זו השנה השלישית שבה שוררת רמת אבטלה של 5 אחוזים מכוח העבודה האזרחי.

הגידול המזערי בתוצר המקומי התרחש למרות התרחבות הביקושים המקומיים בכ־8 אחוזים. פער זה נעוץ בעיקרו בגורמים המיוחדים, שפעלו השנה לירידה ביצוא, ובמקביל לגידול ביבוא. ביצוא נרשמה בכ־1982 ירידה של 2.6 אחוזים, לראשונה לאחר שנים רבות של צמיחה מהירה. הירידה ביצוא היא תוצאה משולבת של השפל הכלכלי בעולם והפגיעה בכושר התחרות של המשק. בשנתיים האחרונות שרר שפל בשווקים הבינלאומיים, וירידה בהיקף הסחר העולמי. ירידת שערי המטבעות האירופיים יחסית לדולר של ארה"ב, והייסוף הריאלי של השקל ביחס לסל המטבעות, פגעו בכושר התחרות של היצוא הישראלי בשוק העולמי. השפעות אלה מתנו על-ידי הורדת מה במסים על שכר ועל-ידי הסדר ביטוח השער, שאחד מעקרונותיו הוא פיצוי ליצוא לאירופה על התחזוקת הדולר.

החל בספטמבר 1982 גדל הפיגור בהתאמת שער החליפין של השקל להפרשי האינפלציה בין ישראל לבין הארצות שהיא סוחרת עמן; זאת בעקבות מדיניות הממשלה להאט את הפיחות הנומינלי, כאחד מהצעדים לריסון האינפלציה. למרות השפל בפעילות הכלכלית המקומית, האינפלציה לא הואטה בשיעור דומה להאטת הפיחות, והייסוף הריאלי התגבר מאוד. כתוצאה מכך ומכל הגורמים שנמנו לעיל, התחזקה מגמת הירידה ביצוא, ובמיוחד העלייה ביבוא, והיא מתבטאת ביתר שאת ברכיב הראשון של 1983 — עודף היבוא האזרחי הלך וגדל בשיעור ניכר, אף מעבר להערכות המוקדמות.

כאמור, השנה אופיינה בהתרחבות רבה (כ־8 אחוזים) בכל רכיבי הביקושים המקומיים. הצריכה הציבורית המקומית גדלה עקב התרחבות הוצאות הביטחון, בעקבות מלחמת שלום הגליל; הגידול בצריכה הפרטית מוסבר בעיקר על ידי מגמת ההכנסה הפנויה (הכנסה פרמנטית) שעלתה בעקבות הגידול הרב בהכנסה הפנויה אשתקד; והעלייה בהשקעות בנכסים קבועים ובמלאי הושפעה, בין היתר, מירידת הריבית הריאלית, מהגדלת זמינות האשראי לטווח בינוני וארוך ומגיוס הון בבורסה. גידול זה בביקושים המקומיים הוסט אל היבוא בעיקר בשל הירידה היחסית של מחירי היבוא, ובמיוחד מארצות אירופה. השפעת הייסוף הריאלי, וההערכה שתופעה זו היא זמנית, הביאה הן להעדפת מוצרים מיובאים לצריכה שוטפת על פני הייצור

לוח א' 1
אינדיקטורים להתפתחות המשק, 1977 עד 1982

1982	1981	1980	1979	1978	1977	
(העלייה או הירידה) (-), מחירים קבועים, אחוזים						
4.8	4.9	-1.8	6.8	4.6	3.0	סך השימושים, למעט יבוא ביטחוני ישיר
1.2	3.4	3.1	5.0	3.7	1.3	תוצר מקומי גולמי
0.4	3.9	3.4	5.4	3.3	-0.1	תוצר מקומי גולמי של הסקטור העסקי ¹
-2.9	16.2	-1.6	3.0	4.5	11.2	ההכנסה הפרטית הפנויה הריאלית ²
7.5	11.0	-2.7	8.0	8.1	4.8	הצריכה הפרטית
5.5	9.0	-5.0	5.4	5.8	2.4	הצריכה הפרטית לנפש
-6.6	6.3	9.1	-8.7	8.4	-13.4	הצריכה הציבורית
4.6	0.7	3.5	2.5	-1.4	-2.0	הצריכה הציבורית, למעט יבוא ביטחוני ישיר
0.1	0.7	-1.2	2.1	5.4	2.9	מזה: צריכה ציבורית אזרחית
4.7	1.7	-9.7	12.4	5.3	-11.4	השקעה בנכסים קבועים
משקל ספיקת ³ הסקטור הציבורי בתוצר הלאומי						
23	16	23	25	20	21	הגולמי (במחירים שוטפים)
(מיליארדי דולרים)						
15.2	15.1	13.9	12.0	10.0	8.1	יבוא
10.5	10.8	10.1	8.3	6.8	5.7	יצוא
4.7	4.3	3.8	3.7	3.1	2.4	עודף יבוא
15.5	13.4	11.6	10.7	9.5	8.8	התחייבויות נטו ⁴
0.1	0.1	0.2	0.3	0.9	0.2	השינוי ביתרות מטבע חוץ
1.9	1.8	2.4	2.5	2.2	2.3	השינוי באוכלוסייה הממוצעת (אחוזים)
1.4	2.0	1.1	2.3	4.6	2.9	השינוי במספר המועסקים הישראליים (אחוזים)
5.0	5.1	4.8	2.9	3.6	3.9	אחוז הבלתי מועסקים מכוח העבודה האזרחי
(העלייה או הירידה) (-), מחירים שוטפים, אחוזים						
117	139	126	90	54	48	שכר חודשי למשרת שכיר
111	78	98	31	45	39	אמצעי תשלום
128	105	150	83	59	69	סך הנכסים הנזילים
138	82	110	101	80	74	האשראי הבנקאי לציבור (במשך השנה) ⁵
102	103	103	80	84	68	האשראי הבנקאי לציבור (ממוצע שנתי) ⁵
131	101	133	111	48	43	מדד המחירים לצרכן במשך השנה
121	127	127	81	55	43	מדד נגזר של מחירי תוצר מקומי גולמי (במחירי שוק, ממוצע שנתי)
(העלייה או הירידה) (-), מחירים קבועים, אחוזים						
1	2	2	0	2	1	פריון העבודה (תוצר לשעת עבודה) ⁶
4.2	-0.8	-7.9	4.6	3.3	6.1	עלות ריאלית של העבודה ליחידת תוצר - למעביד ⁷

(1) למעט זקיפת שירותי דיור.

(2) מכל המקורות.

(3) הכנסות ממסים והכנסות מרכוש, בניכוי חמירות (למעט זקיפת אשראי) ובניכוי תשלומי העברה נטו.

(4) מצבת החובות בניכוי יתרות מטבע החוץ בבנק ישראל, נכסים נזילים במוסדות כספיים אחרים ואשראי לחו"ל של יצואנים.

(5) אשראי לסקטור הפרטי למעט דלק. החל מ-1979 כולל אשראי משלוחות של בנקים מסחריים בחוץ לארץ.

(6) בסקטור העסקי (לפי אומדן ממוצע של התוצר מצד השימושים ומצד הענפים).

(7) בסקטור העסקי, מצד הענפים.

המקומי, והן להקדמת רכישות של מוצרי צריכה בני־קיימא, השקעות בנכסים קבועים ובמלאים. זאת על רקע נטייה כללית לצרוך מוצרים עתירי יבוא, עם עליית רמת החיים. לפיכך תרומת הביקושים המקומיים לגידול התוצר היתה קטנה, בעוד שהשפעתם על היבוא היתה רבה. ירידת היצוא, לעומת זאת, תרמה לירידת יבוא התשומות, ואף על פי כן — עלה סך היבוא האזרחי (למעט שירותי הון) ב־1982 ב־10 אחוזים ריאלית, לעומת כ־4 אחוזים בממוצע שנתי בשנים 1976 עד 1981. מגמה זו החלה כבר אשתקד, והיא חורגת מאוד ממגמת הזמן הארוך של יציבות במשקל היבוא בשימושים. עם זאת יש לזכור, שהגידול ביבוא השנה הושפע גם מהתפתחות המלאים, לאחר שאלה הצטמצמו מאוד ב־1980.

כאמור, הגירעון בחשבון השוטף גדל מאוד בשנתיים האחרונות: מכ־850 מיליון דולר לשנה, בשנים 1978 עד 1980, ל־1.4 מיליארד דולר ב־1981 ול־2.1 מיליארד ב־1982. יש לציין, כי הגידול הרב בגירעון אירע חרף ירידה במחירי הדלק ומחירי מוצרים אחרים בשווקים הבינלאומיים. בגידולו של הגירעון בולטת השנה עלייה של כמיליארד דולר בגירעון של הסקטור הפרטי, הנובעת כולה מגידול בעודף היבוא, בעוד שההעברות החד־צדדיות של סקטור זה יציבות מזה כמה שנים. עודף היבוא של הסקטור הציבורי הצטמצם השנה, עקב ירידה ביבוא הביטחוני — לאחר עלייתו אשתקד — ועמו הצטמצמו גם ההעברות החד־צדדיות, הקשורות בו.

הגידול בעודף היבוא, ללא גידול מקביל בהעברות החד־צדדיות, הביא לגידול בחוב החיצוני (נטו) בשיעור של 15 אחוזים, זו השנה השנייה ברציפות. תוספת יבוא ההון השנה סופקה בעיקר באמצעות מערכת הבנקאות, התפתחות שהתאפשרה בעקבות הסרת מגבלות על יבוא הון לזמן בינוני וארוך. היקף יבוא ההון היה גבוה מהנדרש למימון הגירעון בחשבון השוטף, וכך נרשמה עלייה ביתירות מטבע החוץ של המשק. הגידול הניכר בהתחייבויות נטו של המשק לחוץ־לארץ, בסך כ־2 מיליארד דולרים, הגדיל את נטל החוב של המשק, על רקע אי גידולו של התוצר וירידת היצוא השנה. בתחום זה מדאיגה התופעה, שבשנים האחרונות שימש הגידול הרב בגירעון בחשבון השוטף בעיקר להרחבת הצריכה הציבורית והפרטית, ורק בחלקו להרחבת ההשקעות; במלים אחרות, הגדלת החוב החיצוני נוצלה רק בחלקה להרחבה במלאי ההון של המשק, שכן חלה ירידה חריפה בשיעור החסכון הלאומי בכל אחת מהשנתיים האחרונות.

הצריכה הציבורית הכוללת פחתה ב־1982 בכ־7 אחוזים, עם הצטמקותו הניכרת של היבוא הביטחוני, בעקבות השלמת ההיערכות הצבאית בנגב. לעומת זאת עלתה הצריכה הציבורית המקומית בכ־5 אחוזים — שיעור גבוה, במדה רבה, מהממוצע בשנים האחרונות. עליית הצריכה הציבורית המקומית משקפת יציבות ריאלית ברמת הצריכה האזרחית, מחד גיסא, ועלייה תלולה בצריכה הביטחונית המקומית, בשיעור 9 אחוזים, מאידך גיסא; זו האחרונה גדלה בעיקר כתוצאה ממלחמת שלום הגליל, שהשפעתה על הביקושים אינה מצטמצמת לשנה הנוכחית, משום שהוחלט לפרוס את חידוש המלאים וההצטיידות הביטחונית על־פני מספר שנות תקציב. בכך הוקל הנטל הכלכלי על המשק השנה, אולם הדבר מחייב רמה גבוהה של צריכה ביטחונית למשך תקופה נוספת, והוא מכביד משמעותית על הפעילות במשק בעתיד ועל יכולת הממשלה לקצץ בתקציבה.

את ההשפעה המרחיבה, הטמונה בגידול הצריכה הציבורית המקומית, החליטה הממשלה לסתור בספיגה מוגברת של מסים, ובהורדה חדה בתמיכות ובתשלומי העברה. גידול המסים התרכז במחצית השנייה של 1982, בעקבות מלחמת שלום הגליל, והוא כלל העלאת שיעור מס ערך מוסף ב־3 אחוזים, היטל על היבוא, מס על מכירת ניירות ערך, מילווה חובה ומס נסיעות לתקופה מוגבלת. כתוצאה מכך, ומגידול ביבוא שהוא עתיר מסים, עלו הכנסות הסקטור הציבורי ממסים נטו (מסים, בניכוי תמיכות ותשלומי העברה) ב־47 אחוזים ריאלית, לאחר ירידה

של 24 אחוזים בשנה הקודמת. בהכנסות נטו ממסים היו תנודות חריפות בשנים האחרונות, בעיקר בשל השינויים התכופים במדיניות התמיכות למוצרי יסוד. ההעלאה הניכרת במסים השנה, ששולבה בצמצום תמיכות למוצרי היסוד, הביאה את נטל המס בישראל לשיא, שכמוהו לא ידע המשק בעשור האחרון. זאת ועוד, שיעור המס ברוטו מהתוצר הגיע השנה לכ-50 אחוזים, התפתחות המשקפת את הגברת מדת מעורבותה של הממשלה במשק, ופוגעת ביכולת הצמיחה וביעילות הקצאת המקורות.

שיעור גידולה של הספיגה באמצעות מסים היה גבוה מהגידול בביקושים המקומיים של הממשלה, ולפיכך הצטמצם מאוד עודף הביקוש הריאלי של הסקטור הציבורי – שיעורו בתל"ג ירד ל-9 אחוזים, בדומה לשנים 1978 – 1980, לאחר שאשתקד הוא עלה ל-16 אחוזים. אולם יש לזכור, כי ההשפעה המצמצמת של מסים על התצרוכת הפרטית פחותה מההשפעה המרחיבה שיש לגידול בצריכה הציבורית. יתירה מזו, היות והצריכה הפרטית נקבעת בעיקרה על-פי הערכת הציבור את מגמת הכנסתו לטווח ארוך, הרי השפעת שינויים במסים, שהפרטים רואים בהם גורם זמני, אינה גדולה, ולכן העלאת המסים ב-1982 לא לוותה בהקטנת הצריכה. כך המשיכה התצרוכת לעלות גם השנה, למרות ירידת ההכנסה הפנויה, והצרכנים הקטינו את חסכוניותיהם; בשנה שעברה היתה ההתפתחות הפוכה: הגידול בתצרוכת פיגר אחרי הגידול בהכנסה הפנויה.

השכר הריאלי וההכנסה הפרטית הגולמית מפעילות כלכלית ירדו השנה ריאליית בפחות מאחוז אחד, אך הגידול במסים נטו הביא לירידתה של ההכנסה הפנויה מכל המקורות ב-3 אחוזים, לאחר עלייה ריאליית של 16 אחוזים אשתקד. על אף הירידה בהכנסה הפנויה, גדלה הצריכה הפרטית ב-7.5 אחוזים, התפתחות שבחלקה משקפת תהליך התאמה של הצריכה הפרטית למגמת ההכנסה הפנויה, שעלתה בעקבות הגידול הרכ בהכנסה הפנויה בשנת 1981. עם זאת, ניתן להצביע גם על מספר גורמים שפעלו בשנת 1982 עצמה, שתרמו לגידול הצריכה מעבר למתחייב ממגמת הטווח הארוך בהכנסה הפנויה: הערכת הציבור כי הוזלת מוצרי יבוא לצריכה בכלל, ומוצרים בני-קיימא בפרט, היא זמנית, משום שלא ניתן להתמיד בשער החליפין הריאלי הנוכחי; הרמה הגבוהה של נזילות, ששררה בתחילת 1982, וייתכן שהשפיעה גם העלייה ברכוש הציבור, שנבעה מההתעצמות הרבה בערך השוק של המניות הנסחרות בבורסה. גם השנה, בדומה לאשתקד, התרכז הגידול בצריכה הפרטית ברכישת מוצרים בני קיימא (19 אחוזים), ובעיקר ברכישת כלי רכב אישיים. מרבית הגידול בצריכה הפרטית, ולא רק מוצרים בני-קיימא, הוסט ליבוא, ולפיכך תרומת הגברת הצריכה הפרטית לפעילות המקומית היתה קטנה, והסתכמה בכאחוז אחד.

ההשקעה הגולמית המקומית גדלה בכ-14 אחוזים, והיא משקפת עלייה קלה ברמת המלאים – לאחר שאלה התכווצו מאוד בשנתיים האחרונות – גידול של 10 אחוזים בהשקעה בנכסים קבועים בענפי המשק, וכן ירידה של כ-4 אחוזים בהשקעה בדיוור. על אף הגידול הכולל בביקוש להשקעות, הן תרמו לירידה קלה בתוצר, משום שההשקעות בבנייה למגורים ולענפי המשק, שהן עתירות בפעילות מקומית, פחתו השנה ב-4 אחוזים. הגידול בהשקעה התרכז בהשקעות במכונות, בציוד ובכלי תחבורה (16 אחוזים), שרכיב היבוא בהם גבוה; הייצור המקומי של ציוד אף פחת באחוז אחד. הגידול בהשקעות בנכסים קבועים ובמלאי הושפע מירידת הריבית הריאלית, מהעלייה הניכרת באשראי לזמן ארוך, ומגיוס הון בבורסה. בחלקה מבטאת עליית ההשקעות גם הקדמת רכישות, בשל הציפיות לשינוי בשער החליפין הריאלי הנוכחי. למרות הגידול הרכ בהשקעות במכונות וציוד, אין רמת ההשקעות הכוללת בענפי המשק השנה עולה במדה משמעותית על הגרט התחשיבי של מלאי ההון. לפיכך היקף ההשקעה הנקייה מגרט הגדיל את מלאי ההון בכ-4 אחוזים בלבד, לאחר 3 אחוזים אשתקד. קצב גידול זה תואם, ככל

הנראה, את קצב הצמיחה הנמוך של המשק בשנים האחרונות. עם זאת, טמון בחלק מההשקעות החדשות פוטנציאל צמיחה, הודות לטכנולוגיות החדשות הגלומות בהן. השקעות הסקטור הציבורי גדלו השנה בכ-4 אחוזים, לאחר ירידה חריפה בשנים האחרונות; ובהשקעות חברות הסקטור הציבורי נמשכה הירידה גם השנה. במספר תחומי תשתית ניכר מחסור הולך וגדל. תהליך זה משקף את העובדה, שהחלטות לצמצם את הוצאות הסקטור הציבורי פגעו במדה רבה יותר ביעד הנוח לקיצוץ, דהיינו ההשקעות, משום שנוקזי הקיצוץ בהן אינם מורגשים בטווח הקצר. יש לחזור ולהדגיש, כי בטווח הארוך פוגע תהליך זה ביכולת הצמיחה של המשק.

הפעילות הכלכלית הממותנת ניכרה השנה גם בשוק העבודה: שיעור האבטלה מכוח העבודה האזרחי נשאר, בדומה לשנתיים האחרונות, על רמה של 5 אחוזים. עם זאת, מצביעים מספר אינדיקטורים על התגברות הרפיון בשוק העבודה: שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ירד, בעיקר בקרב הגילאים הצעירים מאוד והמבוגרים מאוד, שסיכוייהם למצוא עבודה במצב הנוכחי פחתו; בגילאים האחרים הושפעה הירידה גם ממלחמת שלום הגליל. בהתחשב בשינוי בהרכב האוכלוסייה (לפי השכלה וגיל), הירידה בשיעור ההשתתפות היא חריפה אף יותר. ההתפתחות בשיעור ההשתתפות ובאבטלה משתקפת גם בירידת שיעור התעסוקה, המבטא את משקל המועסקים בסך האוכלוסייה שבגיל העבודה. התוספת למעגל המועסקים היתה דומה לגידול בכוח העבודה, אולם מספר שעות העבודה למועסק ירד, ובסך הכול לא גדלה תשומת העבודה בכלל המשק.

התוצר לשעת עבודה בסקטור העסקי לא גדל ב-1982, והתוצר למועסק אף ירד באחוז אחד. היות ומלאי ההון לשעת עבודה גדל השנה, התרחשה לכאורה ירידה בפריון של המשק; אולם נראה, שתופעה זו משקפת השנה מצב של תעסוקה גבוהה מהנדרש לקיום רמת פעילות שוטפת. במלים אחרות: במשק שוררת כנראה אבטלה סמויה הנובעת מקשיי הפיטורין של עובדים, הן מחמת חששם של המעבידים לאבד עובדים מיומנים, והן מחמת ההוצאות הכספיות הכרוכות בפיטורין; הימנעות המעבידים מפיטורין עשויה לשקף גם ציפיות להתאוששות קרובה של הפעילות.

השכר הריאלי לעובד נשאר יציב, לאחר שאשתקד הוא גדל במדה רבה. השכר ליחידת תפוקה, מנקודת ראות המעביד, אף עלה, למרות שהצטמצם הביקוש לעובדים. בעלות העבודה ליחידת תוצר ניכרו בשנים האחרונות תנודות, אך רמתה הכללית היא גבוהה, בעקבות עלייה תלולה ורצופה בשנים 1972 עד 1979. יצוין, כי הקשיחות בשכר הריאלי מצמצמת את האפשרות לפיחות ריאלי של השקל ולשינוי במחירים היחסיים של המשק. הרמה הגבוהה של עלות העבודה למעסיק נובעת בחלקה מהמסים הגבוהים נטו המוטלים על עבודה. הפחתתם תעודד מעבר עובדים מהסקטור הציבורי לסקטור העסקי, תגביר את התעסוקה והתוצר ותצמצם את העיוות הקיים במחירים היחסיים בין הון לעבודה.

האינפלציה התלת-ספרית, המאפיינת את המשק מאז המחצית השנייה של 1979, נמשכה גם ב-1982. קצב עליית המחירים השנה הוחש, לאחר ההאטה בו ב-1981, והיה דומה לזה של 1980: מדד המחירים לצרכן עלה בכ-130 אחוזים ב-1982 וב-1980, לעומת כ-100 אחוזים ב-1981. גם במדדי מחירים אחרים אירעה התפתחות דומה.

תנודות שנתיות אלה בקצב האינפלציה קשורות ישירות בשינויים תכופים וגדולים במדיניות הסבסוד של מוצרי היסוד המבוקרים: צמצום שיעורי הסבסוד ב-1980 וב-1982, והרחבת הסבסוד ב-1981. על רקע התנודות החדות במחירי המוצרים המבוקרים, בולטת יציבות יחסית במחירי המוצרים הבלתי מבוקרים, ונראה שאלה לא הושפעו משמעותית מהקביעה הישירה של מחירי המוצרים המבוקרים. היציבות היחסית של עליית מחירי המוצרים הבלתי מבוקרים על פני שלוש השנים, והדמיון בהתפתחות המחירים בין 1980 ל-1982, יש בהם כדי לרמז, שהגידול

בסובסידיות ב־1981 לא גרם לשינוי משמעותי במגמה הבסיסית של האינפלציה; זו נקבעה בטווח הארוך על־ידי עודפי הביקושים ועל־ידי ההתפתחויות המוניטריות בשנים הקודמות. הגידול הרב בסובסידיות ב־1981 הביא למיתון עליית המחירים באותה שנה, דרך השפעתו הישירה והמיידית על המחירים המבוקרים. בטווח הארוך השפיעו הסובסידיות על התפתחות המחירים בכיוון הפוך: הגידול בסובסידיות היה כרוך בהרחבה מוניטרית ובגידול הביקושים במשק, ואלה משתקפים, לאחר זמן, בהאצת האינפלציה או בגידול עודף היבוא במשק. ניתן אפוא להניח, שהתפתחות המחירים ב־1982 הושפעה מההרחבה המוניטרית המהירה ב־1981, ובמיוחד החל מאמצע השנה. החלוקה בין האצת האינפלציה לבין גידול בעודף היבוא נקבעת, במדה רבה, ע"י שער החליפין הריאלי; ככל שהוא נמוך יותר, הגלישה של הביקושים לעודף היבוא רבה יותר. ייתכן אפוא שאלמלא גלישת הביקושים המקומיים לעודף היבוא, בעקבות הייסוף הריאלי, היו התוצר והאינפלציה השנה גבוהים יותר. החל מאמצע 1981 ועד לרביע השלישי של 1982 אנו עדים להאצה הדרגתית של האינפלציה, המלווה בירידת שער החליפין הריאלי, והגידול הרב של הביקושים אכן הביא לגידול בעודף היבוא של המשק.

על רקע צמצום עודף הביקוש של הממשלה במרוצת 1982, ובמיוחד במחצית השנייה של השנה, ננקטו מספר צעדים, שעיקרם פעולה מתואמת על העלויות: האטה בפירות ובהעלאת מחירי המוצרים המבוקרים, והימנעות מהעלאת הריבית הננומינלית. לצעדים אלה נלווה בתחילת 1983 שינוי מוסכם בהסדר תוספת היוקר, שלפיו תשולם תוספת היוקר לפי עליית המחירים ברבע השנה האחרונה, במקום לפי העלייה של ממוצע מדדי המחירים בין רביעים עוקבים. שינוי זה מאפשר התאמה מהירה יותר של השכר להתפתחות המחירים, והוא נועד לצמצם עלייה בשכר הריאלי, כשהאינפלציה הולכת ומואטת.

עדיין מוקדם להעריך במלואה את המדיניות שנקטה בספטמבר 1982. קצב עליית המחירים ברביע האחרון של 1982 וברביע הראשון של 1983 היה אמנם נמוך מאשר בשני הרביעים הקודמים, אך האטה זו אינה חורגת ממימדי ההשפעה הישירה של ההאטה בקצב עליית מחירי המוצרים המבוקרים ושל ההאטה בפירות. בשל העונתיות בהתפתחות המחירים, יש לבחון אותם לעומת התקופה המקבילה אשתקד: השוואה זו מורה, שבתקופה שבין אוקטובר 1982 לבין אפריל 1983 אף הואץ קצב עליית המחירים בהשוואה לאשתקד. ראוי לציין, שהשפעת המדיניות היתה כרוכה בגידול מחודש של סובסידיות, בייסוף ריאלי של שער החליפין ובגידול עודף היבוא.

נראה שקיימת מדה רבה של התמדה בעליית המחירים במשק, עקב ציפיות מושרות של הציבור להמשך האינפלציה. צעדים חלקיים, כגון האטת הפירות, אינם אפקטיביים כשלעצמם די הצורך בריסון האינפלציה, ועלולים להביא להתפתחויות בלתי רצויות בתחומים אחרים. רק מדיניות אנטי־אינפלציונית כוללת ועקבית, המשלבת מדיניות מוניטרית ופיסקלית (לרבות קיצוץ ריאלי בהוצאות הסקטור הציבורי והקטנת הזדקקות הממשלה למימון הוצאותיה בהלוואה מבנק ישראל), בתיאום עם מדיניות מחירים, שכר והכנסות אחרות והורדת מסים על עבודה — היתה מגדילה את הסיכוי לריסון האינפלציה, תוך פגיעה מזערית בתעסוקה.

במקביל להאצה בעליית המחירים מ־100 אחוזים ב־1981 ל־130 אחוזים ב־1982, הוחש גם קצב הגידול הנומינלי של המצרפים המוניטריים המרכזיים: הנכסים הכספיים הנזילים של הציבור גדלו ב־1982 ב־128 אחוזים לעומת 105 אחוזים אשתקד; כלל הנכסים הכספיים גדלו ב־195 אחוזים לעומת 134 אחוזים ב־1981, ובמונחים ריאליים — ב־28 אחוזים; הנכסים הכספיים הנזילים ירדו ריאליית בכאחוז (עיקר הירידה התרחשה במחצית השנייה של השנה); אולם אם נוסיף למצרף זה את המניות הבנקאיות, שאף דרגת נזילותן גבוהה, יתברר, שמצרף זה גדל ריאליית ב־13 אחוזים, לאחר 16 אחוזים אשתקד. הגידול בנכסים הכספיים הנזילים, לרבות המניות הבנקאיות, מצביע על כך שניתן לאפיין גם את 1982 כשנה של התרחבות מוניטרית, אם כי פחותה מאשתקד.

מרבית הנכסים הנזילים בישראל צמודים לשער החליפין או למדד המחירים לצרכן. התהליך האינפלציוני המואץ והמתמשך בעשור האחרון הביא לכך, שהציבור הגדיל בהדרגה את חלקם של הנכסים הצמודים בתיק הנכסים הנזילים שלו עד ל-84 אחוזים בסוף 1981. הנטייה לשינוי בהרכב התיק התאפשרה, במדה רבה, עליידי ההיצע הזמין של נכסים אלה. מכאן שמרבית ההרחבה המוניטרית ב-1981 וב-1982 (כ-90 אחוזים מהתוספת הנומינלית לנכסים הנזילים) נבעה אוטומטית מההצמדה. ראוי לציין, שההתפתחות הריאלית של הנכסים מושפעת גם מתנודות בשער החליפין הריאלי של השקל ומתנודות בערך השוק הריאלי של איגרות החוב. ב-1982 תרם הייסוף הריאלי של השקל לכיוון ריאלי בערכים של הנכסים הצמודים לשער החליפין.

משקלם הנמוך של הנכסים הכספיים הלא-צמודים בתיק הציבור הביא לכך, שגם הבסיס השקלי לפעילות המוניטרית היה קטן. העדרו של בסיס בלתי צמוד בהיקף משמעותי מקשה מאוד על ניהול המדיניות המוניטרית. במחצית השנייה של השנה ננקטו מספר צעדים חשובים, שתכליתם להפחית מגיילות הפת"ם ולהקטין את כדאיות ההחזקה שלו, ובאותו זמן להמריץ את הציבור לעבור לפיקדונות בלתי צמודים במטבע מקומי ולאשראי לא צמוד. המשותף לכל הצעדים שננקטו הוא העידוד שניתן להחזקת נכסים ולאשראי, שאינם מסתגלים כמלואם ומיד לעלויות בלתי צפויות ברמת המחירים. צעדים אלו באו כהכנה למעבר המתוכנן מוויסות האשראי באמצעות תקרות מינהליות, להכוונתו באמצעות בסיס הכסף.

בעקבות הצעדים שנקט בנק ישראל, חלו שינויים משמעותיים בהרכב הנכסים הנזילים ב-1982, שהתרכזו במחצית השנייה של השנה: משקל הנכסים הנזילים הלא-צמודים (אמצעי תשלום, תפ"ס ופז"ק) עלה במחצית השנה מ-14 אחוזים ל-20 אחוזים, ומשקל הפת"ם ירד מ-54 אחוזים ל-49 אחוזים, והוא התרחש על רקע ההאטה בפיחות ברביע האחרון של השנה, שהביאה להקטנת התשואה הצפויה על פת"ם.

גורמים אחרים (נוסף על הצמדת נכסים לשער החליפין ולמדד המחירים) שהשפיעו על ההתפתחויות המוניטריות, הם הזרמת הנזילות של הסקטור הציבורי, ספיגת הנזילות דרך רכישות מטבע חוץ של הסקטור הפרטי מבנק ישראל, והתפתחות האשראי הבנקאי.

עודף הביקוש המקומי של הממשלה הצטמצם מאוד ריאלי ב-1982, לאחר עלייה יוצאת דופן אשתקד, ורמתו יחסית לתוצר חזרה לרמה ששררה ב-1980. צמצום עודף הביקוש נבע מהפחתת התמיכות למוצרי יסוד ומגידול ניכר במסים, שהוטלו על הציבור בעקבות מלחמת שלום הגליל, שההכנסות מהם עלו במדה רבה על תוספת ההוצאות ב-1982 שגרמה למלחמה. לעומת הצמצום בעודף הביקוש, התרחבה מאוד ההזרמה הנובעת מפעילות הפיננסית של הממשלה, משום שהאשראי (נטו) לסקטור הפרטי התרחב במונחים ריאליים, ואילו גיוס ההון (נטו) מהציבור הצטמצם. התרומה המשולבת של עודף הביקוש והפעילות הפיננסית של הסקטור הציבורי לנכסים הנזילים גדלה מ-14.6 מיליארד שקלים ל-32.2 מיליארד.

הגידול הרב בגירעון בחשבון השוטף במאזן התשלומים של הסקטור הפרטי — כמיליארד דולר — מומן ברובו בגידול כיבוא ההון, בעיקר באמצעות מערכת הבנקאות, בעקבות הסרת מגבלות שהיו מוטלות עליו. מיעוטו של הגידול בגירעון מומן בגידול ברכישות מטבע חוץ של הסקטור הפרטי מבנק ישראל, שהתרכזו במחצית הראשונה של השנה. רכישות אלה ספגו ב-1982 נזילות בסך 23.3 מיליארד שקלים, לאחר 13 מיליארד שקלים ב-1981.

היעד המוניטרי שבנק ישראל הציב לעצמו ב-1982, היה אי-גידול ריאלי של האשראי לסקטור הפרטי. כמו כן פעל בנק ישראל להקטנת הפער בין שיעורי הריבית השונים על אשראי וכן בין הריבית הקרדיטורית לריבית הרביתורית, ולהגדלת החלק הבלתי-צמוד במערכת האשראי. בשלושה הרביעים הראשונים של 1982, נוהל האשראי במטבע מקומי ובמטבע חוץ באמצעות תקרות, ואילו במהלך השנה החל בנק ישראל לפתח דרך שליטה אחרת על האשראי

הבנקאי במטבע ישראלי: בהעדר אפשרות לפעולות בשוק הפתוח במימדים הדרושים, בחר בנק ישראל בדרך של שילוב הלוואה מוניטרית ("חלון אשראי" לבנקים, שנועד לספק להם מקורות במטבע ישראלי) עם שינויים בדרישות הנזילות; כן הועלו הקנסות על גירעונות בנזילות. בנובמבר 1982 ביטל בנק ישראל את תקרות האשראי במטבע ישראלי, אך האריך את תוקף התקרה על האשראי החופשי במטבע חוץ, מחמת הצורך בהגבלת יבוא הון קצר-מועד מחוץ לארץ, העלול לסתור את התפתחות האשראי הרצויה: הורדת תקרת האשראי במטבע חוץ, כדי לקזז את ההשפעה של הרחבת האשראי בשקלים. זניחת השימוש בטכניקות האשראי המינהליות ככלי מרכזי לניהול המדיניות המוניטרית נובעת מההכרה, ששימוש מתמשך בתקרות אשראי לבנק היחידני מביא, במרוצת הזמן, לשיבוש מנגנוני ההקצאה במשק ולהקטנת התחרות במערכת הבנקאות. כמו כן התפתחו במרוצת הזמן שווקים אפורים לאשראי, שגרמו לצמצום כסיס פעולתה של המדיניות המוניטרית ופגעו ביעילותה.

התפתחות האשראי הבנקאי (למעט דלק) על פני השנה לא היתה אחידה: בשלושת הרביעים הראשונים הוחש הגידול הנומינלי של האשראי, אולם הוא פיגר אחרי האינפלציה, ובכמותו אף ירד. ברביע האחרון של 1982 גדלה במהירות כמות האשראי הבנקאי (גידול שנבע בחלקו, כנראה, מחזרה למערכת הבנקאות של אשראי, שיצא ממנה בתקופת מדיניות התקרות) ולכן בנק ישראל נקט צעדים לצמצומו, ואכן, האשראי הבנקאי התכווץ במרוצת החודשים הראשונים של 1983, כך שבסוף אפריל היתה רמתו דומה לזו ששררה ערב ביטול תקרות האשראי. במשך 1982 כולה גדל האשראי הבנקאי (למעט דלק) ב-138 אחוזים, לעומת 82 אחוזים אשתקד, ובמונחים ריאליים הוא גדל ב-3 אחוזים, נציין, כי בממוצע שנתי הסתכם קצב הגידול הנומינלי באשראי הבנקאי (למעט דלק) בכ-103 אחוזים לשנה, בכל אחת משלוש השנים האחרונות; במונחים ריאליים הוא ירד השנה ב-8 אחוזים.

הריבית הריאלית על האשראי החופשי בחח"ד ובמט"ח ירדה השנה, בעוד שהריבית על האשראי המוכוון הועלתה. עלותו הריאלית הכוללת (לפני מס) של סל האשראי לטווח קצר ירדה ב-1982 במדה רבה. עם זאת ראוי לזכור, שבהנחות מסוימות הביא השינוי בחוק מס הכנסה (מסוי בתנאי אינפלציה) לגידול משמעותי בעלות המימון שלאחר מס, לאותן פירמות שיכלו לנכות תשלומי ריבית מהכנסתם, אך לא ניצלו זאת עד תום. ירידת הריבית לפני מס היתה מהגורמים, שמנעו ירידה נוספת בתוצר העסקי ובתעסוקה בשנת 1982.

בצעדים שהביאו להרחבת הבסיס המוניטרי הבלתי צמוד טמונה תרומה חשובה לקראת ניהול מדיניות מוניטרית אפקטיבית. כדי לנצל את היתרונות הגלומים בצעדים אלה, החל בנק ישראל בתכנון מסגרת לפעולות בשוק הפתוח, המבוססות על נכס חדש — איגרות חוב בלתי צמודות ל-90 יום. פעולות בשוק הפתוח מחייבות, כמובן, גמישות גדולה יותר בשיעורי הריבית הנומינלית והריאלית, לעומת 1982.

כאמור, השנה צומצם עודף הביקוש המקומי של הממשלה, לאחר עלייתו יוצאת הדופן ב-1981, ורמתו יחסית לתוצר חזרה לזו ששררה ב-1980. אולם למרות הירידה בעודף הביקוש, חלה השנה הרחבה ניכרת בהזרמה הממשלתית, הנובעת מפעילותה הפיננסית של הממשלה. האשראי הממשלתי נטו לסקטור הפרטי התרחב במונחים ריאליים, וגיוס ההון נטו מהציבור הצטמצם — התפתחות המשקפת, בין היתר, את הירידה החריפה בחיסכון הפיננסי של הסקטור הפרטי. לפיכך נשארה ההזרמה נטו לנכסים הנזילים ברמה ריאלית דומה לשנה שעברה, למרות ירידת עודף הביקוש. בחודשים הראשונים של 1983 חל צמצום נוסף בעודף הביקוש ובהזרמה של הממשלה.

ניתן לומר, כי גם בשנת 1982 היתה הזרמת הסקטור הציבורי גורם מכריע, אם כי לא בלעדי, בהרחבה המוניטרית במשק, בהשפיעה במישרין על הרחבת בסיס הכסף במשק. צמצום תהליך ההרחבה המוניטרית במשק חייב להתבסס, בראש ובראשונה, על הקטנת ההזרמה של הסקטור

הציבורי, ובעיקר דרך צמצום ההוצאה הציבורית והימנעות מקבלת אשראי מבנק ישראל לצורך מימון התקציב השוטף. להימנעות האמורה עשויה להיות השפעה מכרעת על התהליך האינפלציוני של המשק לטווח ארוך. יש לזכור, שההזרמה הממשלתית היא בבחינת גורם ראשוני בתהליך ההרחבה המוניטרית, המשפיע ישירות על הביקושים ורמת המחירים, שלא כהצמדת הנכסים הכספיים, שרובה בבחינת גורם משני, המתלווה לעליית המחירים.



מימדי האינפלציה במשק והחרפת בעיות היסוד בתחום מאזן התשלומים והצמיחה, מחייבים שילוב של מדיניות פיסקלית ומוניטרית עם מדיניות בתחום המחירים, השכר וההכנסות. לא ניתן להשיג שינוי במצב הבסיסי במשק ללא הקטנה משמעותית בהוצאה הציבורית, שתשחרר מקורות להשקעות וליצוא.

יש לזכור, כי מאז תחילת שנות ה-70 ניכרת מגמה של ירידה מתמדת בשיעור החיסכון הלאומי, שהיתה בין הגורמים החשובים להאטת הצמיחה ולהרעה במאזן התשלומים. בשנתיים האחרונות הוסיף וירד שיעור החיסכון הלאומי. יש לשנות מגמה זו מן היסוד, שכן ללא ויתור על צריכה בהווה לטובת ההשקעות – ייפגע הסיכוי להגדיל את הצריכה בעתיד.

כצד צמצום הביקושים לצריכה הפרטית והציבורית, יש להמשיך את המאמץ לגידול התשתית הכלכלית של המשק ולשינוי מבנה המשק, דרך הגדלת משקל הסקטור העסקי על חשבון משקלו המוגזם של הסקטור הציבורי. בתנאים הנוכחיים, אין להגדיל את שיעור המסים ברוטו, שכן כעשור האחרון הם גדלו מאוד, ורמתם הנוכחית פוגעת כבר בהקצאת גורמי הייצור וכרצון להגדיל את היצע העבודה.

כדי להימנע מהסטה נוספת של הביקושים מהייצור המקומי אל היבוא, יש לשמור על כושר התחרות של הענפים המייצרים מוצרים סחירים. הדבר יושג אם יישמר האיזון בין מגמת שער החליפין לבין התפתחות רמת המחירים והעלויות בישראל בהשוואה לארצות האחרות, ואם יופחת, הפחתה נוספת, שיעור המסים המוטלים על עבודה. צמצום המסים על העבודה יאפשר גידול בתעסוקה, תוך שיפור בכושר התחרות של המשק, ויסייע להקטנת הלחץ על המחירים מצד העלויות.

חידוש הצמיחה, תוך מיתון עליות המחירים, מותנה אפוא בשילוב של צמצום ההוצאה הציבורית ושיעור המסוי גם יחד, תוך שמירת כושר התחרות של המשק.