

המשק והמדיניות הכלכלית

שנת 1990 עומדת בסימן תחילת גל העלייה הגדול מברית המועצות. ממדי העלייה הלכו והתעצמו במהלך השנה, ועמם — התחזיות לגבי היקפה בעתיד. במהלך השנה הגיעו כ־200 אלף עולים, ולפי הממעיטות שבתחזיות יהיה מספר הבאים בשנתיים־שלוש הקרובות פי שניים ומעלה. עלייה זו עשויה לחולל מפנה בתוואי ההתפתחות של המשק, הן מפני היקפה והן מפני רמת ההשכלה (בעיקר הטכנולוגית) של כוח האדם העולה; השתלבותו במעגל הייצור תתרום תרומה נכבדה להגדלת הפריון בעתיד ולהגברת הצמיחה של המשק. עם זאת, תהליך הקליטה כרוך בקשיים, במיוחד בטווח הקצר, ומציב בפני הסקטור העסקי ובפני הממשלה אתגרים חשובים. לאורם ראוי לבחון את ההתפתחויות הכלכליות השנה.

תמונת 1990, המצטיירת מהאינדיקטורים השונים, מצביעה על מפנה חיובי בהתפתחות המשק: לאחר שנתיים של שפל, הואצה הפעילות במשק. הסקטור העסקי נענה למפנה שחל בביקושים המקומיים, מפנה שהתמקד בהשקעות — והתוצר העסקי גדל בכ־6 אחוזים, תוך גידול ניכר של הפריון. על רקע זה בולטים אי־האצה של האינפלציה והעורף במאזן התשלומים: נרשמה אף האטה מסוימת של קצב עליות המחירים, במיוחד לקראת סוף השנה, והחוב החיצוני המשיך להצטמצם, תוך ירידה משמעותית של משקלו בתוצר.

לוח א' - 1

אינדיקטורים נבחרים להתפתחות המשק, 1986 עד 1990

1990	1989	1988	-1986		
			1990	1986	
6.2	2.0	2.5	4.8		שיעור הצמיחה ¹ (אחוזים)
4.1	0.2	1.3	2.6		שיעור הגידול בפריון הכולל ²
9.6	8.9	6.4	7.6		שיעור האבטלה (אחוזים)
0.7	1.1	-0.7	0.4		החשבון השוטף במאזן התשלומים (מיליארדי דולרים)
18	16	16	17		שיעור החיסכון הלאומי ³ (אחוזים)
-2	-4	-1	-1		גירעון הסקטור הציבורי (אחוזי תוצר)
18	21	16	18		שיעור האינפלציה במשך השנה ³ (אחוזים)
23	34	32	33		שיעור הריבית הנומינלית על האשראי לטווח קצר

(1) בתוצר הסקטור העסקי.

(2) מתוך ההכנסות העומדות לרשות המשק.

(3) במדר המחירים לצרכן.

עם זאת, לאור משימת קליטת העלייה נראות ההתפתחויות במשק מאכזבות: שוק העבודה, שבו מתרכזת בעיית התעסוקה — אשר בתרונה תלויה ההצלחה, או הכישלון, של תהליך הקליטה כולו

— מתפקד בקשיחות. השוק נותר השנה רפוי: שיעור האבטלה עלה, ולמרות זאת לא נרשמה ירידה של עלות העבודה ליחידת תוצר. כך נותר שיעור התשואה להון ברמה נמוכה מדי, יחסית לגידול ההשקעות הנדרש לשם הרחבת יכולתו של המשק לקלוט מועסקים חדשים. גם הרווחיות של ענפי היצוא נותרה השנה ללא שינוי, והתפנית בפעילות לא חלה בענפים אלה: שיעור גידולם נותר מתון ביחס לשנות צמיחה בעבר. לבסוף יש לציין, כי בתחום הדיור היתה השנה התרחבות רבה של היקף הבנייה, אך הוא עדיין מפגר אחר צורכי הדיור הנגזרים מתוספת האוכלוסייה — זו שכבר הגיעה ובמיוחד זו הצפויה לבוא בשנים הקרובות.

בשנים 1988 ו-1989 שרר במשק שפל, ובמהלכו התנהל בסקטור העסקי תהליך הבראה והתייעלות. על רקע זה, ובעידוד ירידת הריביות החל מאמצע 1989, חל מפנה בביקושים המקומיים, וניכר במיוחד בהשקעות. מפנה זה הואץ בעקבות גל העלייה, שתרם ביקושים נוספים, הן במישרין והן בעקיפין. במהלך השנה הגיעו, כאמור, 200 אלף עולים, רובם בשליש האחרון של השנה, והגדילו את האוכלוסייה המקומית בכ-1.5 אחוזים (בממוצע שנתי). תרומתם הישירה לביקושים התבטאה במידה מועטה בהאצת המפנה בצריכה הפרטית, שעלתה השנה בכ-5 אחוזים, וניכרה יותר בהחשת ההשקעות בבנייה למגורים (גידול בן 18 אחוזים). גם הממשלה הרחיבה את ביקושה כדי לספק שירותים לאוכלוסייה הגדלה. מעבר לכך יצרו העלייה והתחזיות להמשכה ציפיות לצמיחה מואצת של המשק, לכשייקלטו העולים בתעסוקה. אלה הגבירו את רצונן של הפירמות להתרחב ולהשקיע, ואמנם ההשקעה בנכסים קבועים גדלה השנה בכ-17 אחוזים (לאחר ירידה מצטברת בת 10 אחוזים בשנות השפל). הודות להאצת הביקושים המקומיים — שעלו השנה בכ-7 אחוזים ויותר — ולפירות ראשונים של תהליך ההתייעלות, החלה הפעילות במשק להתאושש: התוצר עלה בכ-5.5 אחוזים, והתוצר העסקי — בלמעלה מ-6 אחוזים, תוך האצה במהלך השנה. היצוא, שלא כבעבר, לא תרם להאצת גידולו של התוצר, בעיקר מפאת נפילה של הביקוש לתיירות לישראל. (בניכוי השפעות מיוחדות בתיירות וביהלומים עלה היצוא אל מעבר לים בכ-6 אחוזים בקירוב, קצת פחות מאשר התוצר העסקי — שיעור מתון במיוחד יחסית לשנות יציאה משפל.)

התגברות הפעילות במשק נשענה על שיפור ניכר של ניצולת גורמי הייצור, והפרייון עלה בכ-4 אחוזים — מעל ומעבר לגידולו בכל אחת משנות השמונים. עם זאת, המשק טרם מיצה את מלוא כושר

לוח א' - 2

התוצר ורכיבי הביקושי המיצרסי, 1987 עד 1990
(השינוי הריאלי, אחוזים)

1990	1989	1988	1987	
5.1	1.6	2.7	5.9	התוצר המקומי הגולמי
5.0	0.3	4.2	9.0	הצריכה הפרטית
1.9	0.6	3.6	3.1	הצריכה הציבורית המקומית
				ההשקעה הגולמית המקומית
17.0	-9.1	-1.3	14.9	בענפי המשק
17.5	7.0	2.2	8.3	ההשקעה במגורים
7.5	-0.6	3.3	6.4	השימושים המקומיים למעט יבוא ביטחוני ישיר
2.2	3.9	-1.6	11.1	היצוא
5.9	7.1	6.5	7.7	מזה: ללא יהלומים, תיירות ויוש"ע

ה מקור: לוחות ב-1 וב-8.

הייצור הגלום בגורמי הייצור הקיימים. בשוק העבודה נמשך הרפיון: גידולה של תשומת העבודה היה מתון (כ־2 אחוזים), נמוך מזה של היצע כוח העבודה — ולפיכך עלה שיעור האבטלה והגיע ל־9.6 אחוזים; זאת עוד בטרם הצטרפו רוב העולים שכבר הגיעו לארץ לכוח העבודה, הצפוי להוסיף ולגדול בשנים הקרובות בממדים שלא היו כמותם מאז תחילת שנות החמישים.

הקצב האיטי יחסית של היציאה מהשפל מוסבר חלקית במשבר המפרץ, שהעיב על המשק החל מאוגוסט. פגיעתו הקשה התבטאה הן בתיירות לישראל (במידה מסוימת גם ביצוא הסחורות) והן בהתגברות אי־הוודאות באזורנו, שפגעה בנכונות הפירמות להשקיע. מעבר להשפעות אלה נראה, כי המשק טרם מיצה את תהליכי ההבראה וההתייעלות, שהוחל בהם כסביבה החדשה אשר נוצרה לאחר תכנית הייצוב. רווחיות הסקטור העסקי, שעלתה במהלך שנות השפל, עדיין נמוכה מזו של תחילת שנות השמונים, והשנה לא נרשם בה שיפור של ממש: עלות העבודה ליחידת תוצר לא ירדה, לאחר עלייתה החריגה בשנים 1986 ו־1987, ושיעור התשואה של ההון לא עלה (לוח א'—5) — התפתחות תמונה על רקע עליית שיעור האבטלה והיצע העבודה הגדל והולך. היא משקפת, בין השאר, את הקשיחות בשוק העבודה הישראלי, שגרמו בעבר קשיים רבים במגזר העסקי, ובמתכונתן הנוכחית עלולות לפגוע מאוד ביכולת לקלוט את העולים. הסבר נוסף לתמיהה זו נעוץ בהתפתחות המחירים במשק ובקשרי הגומלין שבינה לבין התפתחות השכר (ראה להלן).

עליית המחירים, כפי שהיא נמדדת במדד המחירים לצרכן, לא חרגה השנה ממדרגת האינפלציה המאפיינת את המשק הישראלי מאז שנת 1986. עם זאת, בניכוי ההתפתחות החריגה של מחירי הדיור ושל המחירים שבשליטת הממשלה, נרשמה האטה בכל מדדי המחירים הרלבנטיים. בניכוי רכיבים אלה הואטה עליית המחירים השנה לכ־11% אחוזים בממוצע (לוח א'—3). האטה זו משקפת במיוחד את האטת עלייתם של מחירי המוצרים הבלתי סחירים (למעט הדיור), ששיעורה בארבע השנים הקודמות היה גבוה מזה של מחירי הסחירים. התפתחות זו מתיישבת, מצד אחד, עם הרפיון בשוק העבודה, שתמך בהאטת עליות השכר הנומינליות, ומהצד האחר — עם העדר עודפי ביקוש במגזרים העסקיים הבלתי סחירים, למעט, כאמור, ענף הדיור. במגזרים אלה לא נוצר השנה לחץ לעליית מחירים מעבר לעליית מחירי המוצרים הסחירים, והמחירים בהם עלו כדומה לאלה של הסחירים — בכ־11% אחוזים, בממוצע.

לוח א'—3

עליית המחירים הממוצעת משנה לשנה, 1987 עד 1990

	ממוצע				
	1990	1987	1988	1989	1990
השכר למשרת שכיר בסקטור העסקי	21.2	29.6	21.8	18.3	15.4
מדד המחירים לצרכן	18.4	19.9	16.3	20.2	17.2
מדד המחירים לצרכן ללא דיור	16.9	20.4	16.1	17.8	13.4
מדד המחירים לצרכן ללא דיור ומבוקרים	15.8	21.3	16.2	14.4	11.6
מזה: סחירים	12.6	14.3	11.6	12.6	12.1
לא סחירים	20.1	30.4	22.8	17.1	10.8
מחירי התוצר העסקי	17.0	18.4	18.5	18.4	12.7
שער החליפין ¹	10.2	12.3	2.4	16.1	10.6
מחירי היצוא	15.5	15.3	12.5	22.9	11.7
מחירי היבוא (ללא יבוא ביטחוני)	14.9	18.3	8.1	20.8	12.7

(1) יחסית לסל המטבעות.

המקור: לוח ג'—2.

עליית מחירי הסחירים, מצדם, קשורה ישירות להתפתחותם של שער החליפין ושל מחירי הסחר הישראלי בעולם. עליית מחירי הסחירים הואטה השנה במידת מה, יחסית לשנים האחרונות, עקב האטה של עליית מחירי הסחר בעולם. שער החליפין פחת בכ"1 אחוזים יחסית לסל המטבעות העיקריים בארצות שישאל סוחרת עמן, ברומה למגמה בשנים האחרונות (ובשיעור נמוך מאשר אשתקד, שבה פחת השער בשיעור המפצה גם על קיבוצו ב"1988). מדיניות שער החליפין השנה — על רקע גל העלייה — חתרה, יותר מאשר בעבר, למניעת היווצרותו של ייסוף ריאלי, ולכן לא פעלה להורדת האינפלציה. כריעבר, כאמור, הואטה עלייתם של מחירי התוצר העסקי (שאנו כולל זקיפת שירותי דיור), ולא נוצר בו ייסוף ריאלי, ואילו בשוק הדיור, שבו גדלו הצרכים מאוד בשל תוספת האוכלוסייה, גברו לחצי הביקוש, והמחירים היחסיים המשיכו לעלות בשיעור ניכר, זו השנה השנייה. נציין, ששוק הדיור מתאפיין בתנודות מחירים גדולות, המבטאות את מחזורי הפעילות בו, כתוצאה ממשיך הייצור הארוך של הדירות, מחד גיסא, ומתוספת ביקוש ספקולטיבי לדירות כהשקעה, מאידך. האטת קצב עלייתם של מחירי התוצר לא שימשה מנוף להורדת האינפלציה: מצד אחד, הממשלה לא התאימה להאטה זו את המחירים שבשליטתה (מחירי המוצרים המבוקרים עלו השנה ב"19 אחוזים, ושכרם של עובדי הממשלה עלה ב"18 אחוזים), ומן הצד האחר הביאו תנאי שוק הדיור לעלייה חריגה של מחירי הדירות (34 אחוזים). כך עלה מדר המחירים לצרכן בכ"17 אחוזים, ברומה לעלייתו הממוצעת ב"4 השנים האחרונות.

בנקודה זו מן הראוי לציין, שחשיבותו של מדר המחירים לצרכן אינה מצטמצמת לייצוג עליית המחירים של סל הצריכה הממוצע במשק; עקב פרסומו החדשי ומהימנותו, שהושגה במשך שנים, הוא משמש סמן, שעל פיו מתיישרות ואליו נצמדות יחידות כלכליות רבות במשק. כיוון שבמדר זה לא נרשמה האטה, התמידו הציפיות לאינפלציה ברמה הקיימת, ומנעו את תרגום ההאטות שנוצרו במחירים להאטה גורפת יותר. עם זאת, לפי התפתחות מדר המחירים לצרכן ברביע האחרון של שנת 1990 ובתחילת 1991 מסתמנת האטה גם במדר זה. התפתחות כזאת היא רקע נוח להורדת קצב האינפלציה הבסיסי אל מתחת לרמה ששררה בשנים האחרונות. תנאים הכרחיים להשגת יעד כזה הם שמירה על קצב מתון של עליית שער החליפין, של המחירים והשכר שבשליטת הממשלה ושל השכר בסקטור העסקי. הגידול הצפוי של היצע העבודה, לנוכח גל העלייה, עשוי לסייע בהגמשת שוק העבודה, ובכך לתמוך בהורדת האינפלציה ללא פגיעה ברווחיות.

קצב עלייתו הנומינלית של השכר הוסיף והתמתן השנה, במיוחד בסקטור העסקי, בהמשך למגמת השכר מאז תכנית הייצוב ב"1985. בהאטה זו תמכה השנה, במידה מסוימת, גם רמתה הגבוהה של האבטלה, ואולי גם האיום שבפוטנציאל גידולה הרב של תוספת ההיצע. כבר השנה, עוד לפני הצטרפותם של רוב העולים לכוח העבודה, גדל היצע העבודה בכ"3 אחוזים, והוא ילך ויגדל בעתיד בהיקפים משמעותיים. עם זאת לא ירד השכר הריאלי מנקודת ראות העובד (הצרכן) אלא בשיעור קטן בלבד. הרגישות המוגבלת של השכר לכוחות השוק, ובמיוחד לרמת האבטלה, נעוצה במבנהו המוסדי-איגודי של שוק זה בישראל — בכוחם של האיגודים, המשפיעים על תהליך קביעת השכר, תוך התחשבות קטנה בלבד בסיכוייהם של הבלתי מועסקים למצוא עבודה, ובהצמדות השכר הבינענפיות, המונעות התפתחות דיפרנציאלית של השכר בהתאם לביקוש הענפי הספציפי. בתנאים אלו, גם כשהשכר מגיב, תגובתו איטית וחלקית.

למרות ירידת השכר הריאלי מנקודת ראות המועסק (הצרכן), נרשמה עלייה של השכר הריאלי מנקודת ראות המעסיק (היצרן), שכן עליית מחירי התוצר היתה נמוכה מזו של מדר המחירים לצרכן ומזו של השכר. ייתכן שתופעה זו משקפת טעות של הצדדים למיקוח בהערכת עלייתם של המחירים

¹ עליות של מחירי דירות (שרובן בבעלות דייריהן) אין לפרש כפגיעה בכוחו של הסקטור העסקי להתחרות בחו"ל.

לוח א' - 4

שוק העבודה, 1986 עד 1990
(שיעור השינוי, אחוזים)

1990	1989	1988	-1986	
			1990	1986
				המועסקים הישראלים
2.0	0.0	3.2	2.2	בסקטור העסקי
2.3	1.9	4.2	1.7	בסקטור הציבורי
9.6	8.9	6.4	7.6	שיעור האבטלה
-0.9	-1.3	6.0	3.9	השכר הריאלי ¹ לעובד במשק
-1.5	-1.6	4.7	4.0	מזה: בסקטור העסקי
3.8	0.6	2.2	3.9	פריון העבודה בסקטור העסקי
0.2	-1.0	-2.2	0.3	עלות העבודה ליחידת תוצר בסקטור העסקי ²

(1) מנוכה במדד מחירים לצרכן.

(2) מנוכה במדד מחירי התוצר העסקי הגולמי ליצרן (במחירי גורמי ייצור).

ה מקור: לוח ד-1 ולוח ב-2.

הרלבנטיים, טעות שיסודה בהתבססות המקובלת על מדד המחירים לצרכן. גם ללא טעות כזאת — הרי פער בן 7 אחוזים בין מדדי המחירים לצרכן וליצרן, כפי שהיה השנה, מגביר את המתח הטבעי שבין מעסיק למועסק, ומביא לדרישות שכר, מחד גיסא, ולאי נכונות או אי יכולת לשלם תוספת שכר, מאידך. כשליש מפער זה השנה מוסבר במדיניות הפיסקאלית, שצמצמה תמיכות והעלתה מסים.

עליית השכר הריאלי מנקודת ראות המעסיק גברה על עליית פריון העבודה, ופגעה ברווחיות הפירמות. כך נקטע תהליך שיפור הרווחיות, שהסתמן במשק החל מ-1988, ומנע חזרה לרמת הרווחיות שאפיינה את תחילת שנות השמונים. התפתחות כזאת מפחיתה את רצונן של הפירמות להשקיע ולהתרחב, ומצמצמת את אפשרות הצמיחה של המשק. תרומתן של המדיניות הפיסקאלית והמדיניות המוניטרית לשיפור הרווחיות לא היתה השנה חריגשמעית: מצד אחד, נמשכה ירידת שיעורי הריביות הריאליות לטווח ארוך ובינוני, ותרמה להגדלת כדאיות ההשקעות; מהצד האחר — למרות השמירה על הריבית הנומינלית ברמה הנמוכה מן הממוצע של 1989 — גדלה עלות האשראי לטווח קצר מנקודת ראות היצרן, בגלל ההאטה הבלתי צפויה של התפתחות מחירי המוצרים. בתחום המסים היתה עלייה, הן של שיעור המס העקיף נטו והן של שיעור המס על הכנסות שלא משכר (לוח א'-5), התפתחויות הפוגעות אף הן ברווחיות. אי-הוודאות הבסיסית הקיימת במשק גברה השנה, הן בגלל ההתפתחויות באזורנו והן בגלל אי-הוודאות הכרוכה בתהליך קליטת העלייה, ולפיכך פגמה בכדאיות ההשקעות. מדיניות הממשלה השנה לא צמצמה די את אי-הוודאות שראה בפניו הסקטור העסקי — ולעתים אף הגבירה אותה, בשל אי עקיבות בצעדיה. (ראה להלן).

אי השיפור ברווחיות הסקטור העסקי לווה, כאמור, בגידול הכדאיות של הייצור לשוק הדיור — אולם כאן נתקלה ההתרחבות בצווארי בקבוק, בעיקר בתחום היצע העובדים: מועסקים רבים בענף זה באים משטחי יו"ש^ע, ומספרם הוגבל, במיוחד על רקע האירועים הביטחוניים לקראת סוף השנה. יחד עם זאת, גרל השנה היקף ההשקעה בבנייה למגורים בכ-18 אחוזים, תוך האצה במהלכה, ותרם תרומה נכבדה להתגברות הפעילות. מעבר לכך נראה, שהיזמות הפרטית בענף היתה השנה מהוססת, ותגובתה לצורכי

לוח א' - 5

גורמים המשפיעים על הרווחיות בסקטור העסקי, 1981 עד 1990

-1981					
1990	1989	1988	1987	1986	1984
(שיעורי השינוי השנתיים, אחוזים)					
-1	6	-11	-9	-15	0
10	-3	-8	4	11	-8
0	-1	-2	4	6	1
(ממוצע שנתי, אחוזים)					
12.3	12.2	11.9	10.7	11.7	13.5
26.5	26	30	31	32	25
12	11	10	11	11	4
9	13	11	17	10	14
15	11	23	39	35	21
1	2	4	4	6	2

- (1) אחוז מתוך ההכנסה שלא משכר.
- (2) בריעבר ליצרן (מנוכה במחירי התוצר העסקי בשוק).
- (3) באיגרות ממשלתיות צמודות למדד, שהטווח לפדיון 5 שנים.

ה מקור: לוח ב-2, לוח ו-7 ולוח ז-2.

הדירור המתרחבים — איטית. איטיות זו נבעה כנראה מאי־היכולת של העולים להופיע בשלב זה כרוכשי דירות בשוק, וכן ממריניות המעורבות הממשלתית, שנשתנתה כמה וכמה פעמים במהלך השנה, ובכך יצרה אי־ודאות, ואולי אף ציפיות להטבות גדולות יותר בעתיד. גידולן של ההשקעות בבנייה הושג בעיקר באמצעות יזמה ציבורית: ההשקעה בבנייה ציבורית עלתה ב־184 (!) אחוזים, ואילו ההשקעה בבנייה פרטית לא עלתה כמעט כלל.

בענפי המשק האחרים נשמרה הכראיות היחסית של הייצור לשוק המקומי לעומת הייצור ליצוא. תמונה זו משקפת שונות גדולה בכראיות היצוא בין ארצות יעד שונות, בשל התפתחות דיפרנציאלית בין מטבעותיהן: כראיות היצוא לאירופה גברה מאוד, ואילו כראיות היצוא לארה"ב פחתה. עם זאת, השינוי ביחסי הכראיות אינו משקף מגמה כלשהי, ואמנם הם התהפכו בחודשים הראשונים של 1991. ניתוח התפתחות היצוא — בניכוי הפגיעה שנבעה מאירועי המפרץ ובניכוי יצוא היהלומים, המושפע מתנאים מזדמנים — מלמד, כי גידולו עלה על התרחבות הסחר העולמי (כ־6 אחוזים לעומת כ־4 אחוזים, בהתאמה). מכאן שהיצוא הישראלי הצליח השנה במידת מה להגדיל את חלקו בשווקים הבינלאומיים. עם זאת, בניגוד לשנים קודמות של יציאה משפל, לא חרג גידולו של היצוא השנה מעבר לשיעור הממוצע בשנים האחרונות — למרות האבטלה במשק, גידול היצע העבודה ותהליך ההתייעלות בתעשייה. ברמת הרווחיות של הייצור ליצוא לא חל השנה שינוי, לאחר שבשנתיים הקודמות נרשם בה שיפור, פרי ההתייעלות.

בסך היצוא, הכולל גם יצוא תיירות, שנפגע כאמור קשות מההתפתחויות באזורנו, היתה השנה האטה ניכרת, שתרמה לגידול עודף היבוא. גידול זה משקף השנה גם את התרחבות היבוא, שהגיב לעליית

לוח א' - 6

מאזן התשלומים, 1986 עד 1990
(מיליארדי דולרים, במחירים שוטפים)

1990	1989	1988	1987	1986	
0.7	1.1	-0.7	-0.9	1.7	החשבון השוטף
5.1	3.8	5.2	5.8	3.8	עודף היבוא
5.8	4.9	4.5	4.8	5.4	ההעברות החד-צדדיות
3.6	2.5	3.1	3.3	2.6	עודף היבוא האזרחי
22.6	19.9	19.0	17.6	14.8	היבוא האזרחי
19.0	17.4	16.0	14.3	12.1	היצוא
14.6	12.9	11.9	10.9	9.5	מזה: בניכוי יהלומים ותיירות

המקור: לוחות ו-3, ו-11.

הביקושים המקומיים. עם זאת היה עודף היבוא השנה נמוך מהיקף ההעברות החד-צדדיות המגיעות מחו"ל — זרם שגבר השנה, בתגובה לקליטת העלייה — והחשבון השוטף של מאזן התשלומים נותר אפוא בעודף. התרחבות הביקושים עדיין לא השתקפה בגירעון בחשבון השוטף: גידול הצריכה הפרטית לווה אמנם בירידת החיסכון הפרטי, אך זו נפלה מעלייה מקבילה של החיסכון הציבורי, ולפיכך גדל החיסכון הלאומי (המסכם את החיסכון הפרטי והציבורי). גידולן של ההשקעות מומן בחלקו באמצעות גידול החיסכון הלאומי, ובחלקו האחר — באמצעות יבוא הון מחו"ל. עתה מתקרב החשבון השוטף

לוח א' - 7

החיסכון הלאומי ושימושי — ההשקעה והחשבון השוטף במאזן התשלומים, 1981 עד 1990
(אחוזים מתוך סך הכנסות המשק)

			1986-	1981-	
1990	1989	1988	1987	1985	
17.7	16.4	15.7	17.7	17.6	החיסכון הלאומי הגולמי מכלל הכנסות המשק
0.4	-1.8	1.5	3.2	-4.7	הציבורי
17.3	18.2	14.2	14.6	22.3	הפרטי
16.5	14.5	16.1	16.6	19.2	סך ההשקעה הגולמית
1.2	1.9	-0.4	1.2	-1.6	החשבון השוטף נטו במאזן התשלומים

המקור: לוח ב-6.

לאיזון, וגידול רב של ההשקעות, שלא מתוך החיסכון, יתבטא בעתיד בגירעונות. היקפן העצום של ההשקעות הדרושות לקליטת העלייה יצריך גיוס הון ניכר מחו"ל, וזה ירחיב את החוב החיצוני. המשך ירידת משקלו של החוב החיצוני בתוצר עד כה יצר נקודת פתיחה נוחה יחסית לגידול משקלו, שיידרש בעתיד.

כך בכך עם השיפור בחוב החיצוני, נמשכה הליברליזציה ההדרגתית בפיקוח על מטבע חוץ, באמצעות שורה של צעדים מקלים. היא התבטאה בהירוק הקשר שבין הריבית בחו"ל לריבית המקומית, התפתחות שתמכה, ככל הנראה, בתהליך ירידת הריביות בארץ ובצמצום פערי הריביות המקומיות. במקביל ניכר גידול של זרם יבוא ההון לארץ, במיוחד לקראת סוף השנה; זרם זה, המוסבר חלקית בגידול היבוא ובגירעון המתרחב של הסקטור הפרטי, תרם לגידול יתרות מטבע החוץ של המשק.

מעבר לכך היו במהלך השנה גם תנועות הון לזמן קצר, המונעות על ידי שיקולים ספקולטיביים — אולם ממדיהן היו קטנים יחסית לשנים עברו. מתברר שנייד שער החליפין בתחום "רצועה" הוכיח עצמו כמכשיר יעיל לצמצום תנועות הון כאלה, שבעבר הביאו לאי שקט בשוקי הכספים. תנודתיות שער החליפין בתוך גבולות הרצועה, שהושפעה מתנועות ההון, הקלה את הנטל מן הריבית לטווח קצר, ולכן היתה תנודתיותה נמוכה יחסית; במקביל צומצמה גם התנודתיות בכמויות הכסף. שער החליפין עצמו לא נקבע במהלך השנה בלעדית על פי התפתחותו בתוך הרצועה; במסגרת המדיניות המקרו-כלכלית הוזהה הרצועה פעמיים: שער האמצע שלה הועלה במאסר ב־6 אחוזים, ובספטמבר — ב־10 אחוזים נוספים. שילוב של פחותים אלה ושל מהלך השער בתוך הרצועה הסתכם בפועל בפחות ממוצע בן 11 אחוזים של שער החליפין כנגד סל המטבעות, וכנגד הרולר — בכ־5 אחוזים בלבד. (ב־1991 היתה התאמה נוספת בשיעור של 6 אחוזים.)

לוח א' - 8

אינדיקטורים מוניטריים, 1987 עד 1990
(אחוזים)

1990	1989	1988	1987	
				עליית המיצרפים (בממוצע)
30	26	33	61	M1
27	18	29	73	M2
24	20	21	37	M3
20	24	25	37	האשראי הבנקאי לזמן קצר
				הריבית הנומינלית
13	12	13	13	על פח"ק/תפ"ס
23	34	32	39	על האשראי הבנקאי לזמן קצר
8	9	8	7	על האשראי מחו"ל
22	23	23	27	עליית התוצר הנומינלי (בממוצע)
17	20	16	20	עליית המחירים לצרכן (בממוצע)

(1) ריבית היווהולר ל־3 חודשים.

המקור: לוחות ז-1 וז-2.

במקביל חתרה המדיניות המוניטרית לשמירת הריבית הנומינלית הממוצעת קרוב לרמת המחצית השנייה של שנת 1989 — ריבית הנמוכה במידה משמעותית מזו ששררה במשק מאז תכנית הייצוב. מטרת המדיניות היתה לתמוך בהתאוששות המשק מהשפל, כל עוד נשמרת האינפלציה ברמתה הקיימת. לכן איפשרה מדיניות זו התרחבות של כמויות המיצרפים הכספיים והאשראי בהתאם לביקושי הציבור: אלה התרחבו מעט מעבר לעליית הפעילות הנומינלית, תוך חריגה מיוחדת במחצית השנייה של השנה. התרחבות המיצרפים ניוונה בחלקה מהגדלת המימון של גירעון הממשלה באמצעות הרפסת כסף — על חשבון המימון הנשען על גיוס חוב פנימי. הרכב מימון זה תמך בהמשך ירידת הריבית לטווח ארוך, ובלט במיוחד במחצית השנייה של השנה, למרות גידולו של גירעון הממשלה במחצית זו. ברם, הרכב כזה אינו יכול להתמיד: הוא יוצר חריגה כלפי מעלה של כמויות המיצרפים השקליים, תוך הרחבת הפער שבין ריבית הטווח הקצר לריבית הטווח הארוך, התפתחות שאינה מתיישבת עם התוואי הצפוי של גירעון הממשלה: זה יישאר גבוה יחסית בתקופה הקרובה, ולא רצוי, ואף לא ניתן, לממנו באמצעות הישענות רבה על הרפסה.

גירעון הסקטור הציבורי הושפע השנה משילוב של השפעות מרחיבות בגין קליטת העלייה ושל גידול תקבולי המסים, הודות למדיניות פסקאלית מצמצמת ולהתרחבות הפעילות במשק. ההשפעות המצמצמות היו דומיננטיות, וכך הצטמצם הגירעון צמצום ניכר יחסית לאשתקד, והגיע לשיעור קטן — כ־2 אחוזי תוצר.

לוח א' - 9

גירעון הסקטור הציבורי ורכיביו העיקריים, 1980 עד 1990
(אחוזי תוצר, ממוצעים שנתיים)

1990	1989	1988	1986 1987	1980 1984	
					הגירעון הכולל (+/-) העודף (+)
-2	-4	-1	2	-11	של הסקטור הציבורי
-5	-6	-2	-1	-11	הגירעון המקומי של הסקטור הציבורי
46	46	49	51	48	ההכנסות המקומיות
29	30	30	30	34	הביקושים המקומיים הישירים
21	22	21	23	25	הוצאות מקומיות אחרות ¹
					מימון הגירעון:
3	0	-6	1	2	הרפסת כסף (נטו) ²
0	6	1	-2	3	גיוס הון בארץ
-1	-4	5	-2	6	גיוס הון בחו"ל

- (1) כולל סובסידיות ישירות, הטבות אשראי, תשלומי העברה ותשלומי ריבית ריאליים לציבור. פירוט — בלוח ה'-2.
- (2) המימון אינו מסתכם לגירעון בשל שארית בגין טעויות והשמטות — ראה לוח ה'-1.
- (3) בניכוי הרווח מההלוואה המוניטרית (לוח ז'-5).

מבנה התקציב, הן בצד ההוצאה והן בצד המסים — משקף שינוי במדיניות הממשלה, עקב היערכותה לקליטת גל העלייה — אולם ממדי ההיערכות היו צנועים ביחס למטלות. הצרכים התקציביים הישירים של קליטת גל עלייה גדול מחייבים שינוי דגשים מהותי בתוך התקציב, והדבר טרם נעשה. עד כה

התבטא השינוי בראש ובראשונה בגידול ההוצאות הישירות לקליטה, הוצאות הכוללות, מצד אחד, סל קליטה, ומהצד האחר — אספקת שירותים ציבוריים כחינוך ובריאות לאוכלוסייה הגדלה. במקביל ננקטו צעדים מרסנים למניעת גידול חריג של הגירעון, באמצעות העלאת שיעורי מסים נטו. בתשתית, שנוצר בה פיגור רב בעשור האחרון — למרות התרומה הגדולה הגלומה בהרחבתה לצמיחת הסקטור העסקי ולאפשרויות קליטת העולים בתעסוקה — לא הושגה בשנת 1990 התקדמות. משקלן בתוצר של סך ההשקעות בתשתית — השקעות הישירות של הממשלה (כבישים) והשקעותיה באמצעות חברותיה — ירד. שורת הסיכום של התקציב מלמדת, כי הגירעון (2 אחוזי תוצר) היה נמוך בהתחשב בקליטת העלייה, המאפשרת את הרחבתו הזמנית מעבר לרמה המתמשכת עם התפתחויות יציבות בטווח הארוך. (ואמנם, לשנת התקציב הנוכחית קבעה הממשלה מגבלת גירעון בהיקף של כ־5 אחוזי תוצר). במגבלה התקציבית הקיימת היה ניתן לשפר את מצב המשק, אם על ידי הרחבת התשתית ואם על ידי הקטנת תקבולי המסים.

עם זאת, הגירעון השנה אינו משקף את מלוא המעורבות, שעליה החליטה הממשלה, וגלומות בה השלכות לגירעונות עתידיים: זו נגזרת גם מהחלטות בתחום ערבויות מדינה, התחייבויות רכישה לרירות ובנייה תקציבית, שהוחל בה בסוף השנה. החלטות אלה מדגישות את מעמדו החלקי של התקציב השנתי במדיניות הפיסקאלית, ומצביעות חד־משמעית על הצורך בהתווית תקציבים רב־שנתיים. יתר על כן, תהליך קליטת העולים מאופיין בתוואי גירעון, העולה בשנים הראשונות, ואחר כך חוזר ויורד בהדרגה (שכן חלק מההוצאות הן ארעיות, ואילו תקבולי המסים צפויים לעלות, הודות לגידולה הצפוי של הפעילות). הצדקת עלייתו הזמנית של הגירעון מותנית בתוואי המתכנס על פני זמן, ולפיכך חשוב לחייב את הממשלה להתמיד בתוואי זה. ניתן לעשות זאת, למשל, באמצעות חקיקה, שתגביר את היציבות במשק, ותקל את גיוס ההון בחו"ל.

לחלק מהגירעון שיוצרת הממשלה בגין קליטת העולים מקובל לייחס משמעות של השקעה — שכן לכשייקלטו העולים, יגדל התוצר, בסיס המס יתרחב, וכך תתאפשר יצירת עורפים תקציביים בשיעורי המס הקיימים. ברם, קליטת העלייה אינה תהליך חסר סיכון, בהתחשב באי־הוודאות האופפת את מספרם ואת מידת ההתאמה של משלחי ידם והשכלתם לאפשרויות הצמיחה במשק; רק אם קליטתם תצלח, והם ישתלבו בייצור באופן שינצל את הונום האנושי, יהיה ניתן לראות בהוצאות לקליטתם השקעה. אם, חלילה, ניכשל במשימה זו, תיווצר אבטלה מתמשכת, וגירעונות הממשלה יתמידו. על הממשלה לעשות ככל שביכולתה כדי להגביר את הסיכוי לקליטה מוצלחת, מחד גיסא, ולא להפריז ב"הרשאה" ליצירת גירעון, בהווה או בעתיד, מאידך. מימון של גידול הוצאות הממשלה לקליטת העלייה מחייב שידור מערכות בתקציב — שינוי בסדרי העדיפויות והקצאה מחודשת של ההוצאה.

מעבר לפן התקציבי הגלום במדיניות קליטת העלייה, נועד לממשלה תפקיד מרכזי גם ביצירת תנאים מקרו־כלכליים, שיקלו על הסקטור העסקי את ההיערכות. בתחום זה נעשה עד כה מעט מדי ומאוחר מדי. מאז שלהי קיץ 1989, החלו להגיע ידיעות על גל העלייה העומד בפתח. המספרים הראשונים היו קטנים בהרבה מאשר בתחזיות הנוכחיות, אך גם הם חייבו היערכות. על רקע בעיות ההיצע במשק והקשיחות המאפיינות את שוק העבודה, ומכבדות מאוד על קליטת עולים בתעסוקה. למרות שהיתה מודעות ציבורית גבוהה לבעיות אלו, התמהמה הטיפול בהן, ורק בספטמבר 1990 אימצה הממשלה תכנית האמורה להקל בתחום זה. תכנית זו כללה אלמנטים של הגמשה בשוק העבודה, ליברליזציה בסחר החוץ ובתנועות ההון למשק ורפורמה מסוימת במסים. טרם נעשה די על מנת לאפשר את אישורם של הצעדים ככנסת ואת הפעלתם, ולכן צוות מדי פעם בפעם יזמות חדשות, המגבירות את אי־הוודאות לגבי מדיניות הממשלה. אי עקיבות זו היא אחת הסיבות לאטיותה של תגובת הסקטור העסקי: קצב קליטת המועסקים הוא איטי, ומפגר פיגור רב אחר ההיצע הגובר; גם קצב גידול ההשקעות אינו עונה על צורכי קליטתם של העולים בתעסוקה. אין תחליף לתכנית כוללת, המופעלת ברציפות ובנחישות, ובכך משרדת מסר ודאי וחד־משמעי לסקטור הפרטי.