

קווי ההתפתחות העיקריים של המשק

בשנת 1976 חל שיפור בולט במאזן התשלומים של המשק הישראלי, אחרי שחלה בו הרעה ניכרת בשנים 1973—1975. הודות לגידול מהיר ביצוא ואי גידול ביבוא, חל צמצום בגירעון בחשבון השוטף, שירד לרמת יבוא ההון לזמן בינוני וארוך. בכך נתאפשרה השנה הפסקת התלות הגוברת במקורות מימון קצרי מועד והירידה ביתרות מטבע החוץ של המשק. שיפור זה הושג במחיר כבד של המשך הקיפאון הכלכלי והאצת קצב עליית המחירים.

השיפור במאזן התשלומים נבע בחלקו מההתאוששות בסחר העולמי, לאחר השפל החמור ב־1975, ומשיפור מסוים בתנאי הסחר (לעומת ההרעה בשנים הקודמות) ובחלקו מהאטה בביקושים המקומיים ומשיפור ברווחיות היצוא. החל מאמצע 1974 נקטה הממשלה מדיניות משולבת, שפעלה בעת ובעונה אחת הן לריסון הביקוש המקומי — באמצעות העלאת מסים וריסון בהוצאות מקומיות של הסקטור הציבורי, — והן לעידוד היצוא והחלפת היבוא, באמצעות מדיניות פיתוחים נמרצת. מדיניות הפיתוחים הופעלה על רקע של האטה בביקוש המקומי (שהוחרפה ב־1976), היווצרות הדרגתית של עודף כושר ייצור ניכר ורפיון מסוים בשוק העבודה. עם זאת, היו השגיה של המדיניות בתחום רווחיות היצוא מוגבלים, מחמת העלייה המהירה בעלות הייצור.

על אף המשך אי הגידול בפעילות הכלכלית, נמשכה עליית המחירים המהירה, ואף הואצה במשך שנת 1976 לכ־38 אחוזים. יש לזכור כי ב־1976 הופעלה מדיניות פיתוחים נמרצת יותר, והעלאות מסים חריפות יותר; צעדים אלה גרמו לעליות מחירים, שמצידן הביאו לתביעות שכר; לעליות השכר והרווחים היו השפעות חוזרות על עליית המחירים וחוזר חלילה. עוצמתן של השפעות חוזרות אלה ותביעות שכר נוספות משקפת את המצב בשוק העבודה בכלל, ואת היקפה של האבטלה הגלויה בפרט: העובדה שגם ב־1976 לא התפתחה אבטלה גלויה בממדים גדולים יותר, המתחייבים מהקיפאון הנמשך בפעילות הכלכלית, סייעה לקיומם של תהליכים אינפלציוניים אלה. יש לציין, כי ההתפתחויות המרוסנות בתחום המוניטרי לא תרמו מצידן ללחצי ביקוש על המחירים.

בדומה לאשתקד, וביתר עוצמה, פעלה המדיניות לריסון הביקושים המקומיים בשני אפיקים: האחד, ריסון הביקושים המקומיים הישירים של הסקטור הציבורי, דהיינו הצריכה הציבורית המקומית, ההשקעה הישירה של הסקטור הציבורי והבנייה הציבורית למגורים; והשני, צמצום ההכנסה הריאלית הפנויה של הסקטור הפרטי, על מנת לרסן את הצריכה הפרטית, בדרך של הגברת הספיגה הפיסקלית מהסקטור (המסוי הישיר והעקיף, בניכוי תשלומי ההעברה והתמיכות). אולם ריסון הצריכה הפרטית לא היה אפקטיבי ב־1976, שכן שיעור החיסכון ירד. הצריכה הציבורית האזרחית המשיכה לגדול, ונקלטו עובדים בסקטור הציבורי. במקביל נמשכה ב־1976 הירידה בהוצאות ביטחון מקומיות, והתרחשה ירידה חריפה בהשקעות בענפי משק, שחלה בפניגור אחר ההאטה הממושכת בפעילות המשקית. ההשפעה הישירה של הירידות בהשקעות (בעיקר

לוח א' 1

אינדיקטורים להתפתחות המשק, ער 1976¹

העלייה או הירידה (—) לעומת השנה הקודמת						ממוצע שנתי			
1976	1975	1974	1973	1972	1971	1970—1968	1967—1966	1965—1961	
המקורות השימושים בהם (מתירים קבועים, באחוזים)									
—4.1	2.6	5.0	18.8	7.1	7.7	14.5	1.4	10.5	סך כל השימושים המקומיים
1.0	2.2	6.6	6.9	12.1	10.5	12.1	2.0	10.0	התוצר המקומי הגולמי ²
0.1	1.5	6.6	4.3	13.7	11.9	14.5	—0.1	10.9	התוצר המקומי הגולמי העסקי (למעט דיור) ³
0.4	2.0	¹¹ 6.7	¹¹ 3.4	5.6	6.7	8.6	3.7	6.1	התוצר המקומי הגולמי העסקי למדעסק (למעט דיור)
—3.0	—3.0	—5.6	11.2	14.0	11.7	8.7	3.5	10.6	ההכנסה הפרטית הפנויה הריאלית ⁴
4.1	0.0	8.0	9.3	9.1	4.9	8.4	2.3	10.3	הצריכה הפרטית
1.9	—2.3	4.9	5.6	4.9	1.8	5.2	—0.6	6.1	הצריכה הפרטית לנפש
—7.8	10.5	2.1	46.4	—1.9	1.3	17.1	21.4	10.6	הצריכה הציבורית
5.1	6.6	4.0	6.9	7.9	5.1	5.3	5.4		מזה: צריכה ציבורית אורחית
—14.4	—1.8	2.7	10.4	12.9	21.8	28.5	—19.1	11.3	ההשקעה הגולמית המקומית
—20.7	4.9	7.1	5.7						מזה: ההשקעה של הסקטור הציבורי ⁵
—11.0	—5.0	0.7	12.7						שאר ההשקעות, כולל אניות ומטוסים
מאזן התשלומים למעט סחר עם השטחים (דולרים)									
—1.8	11.3	29.6	63.3	5.9	16.2	22.0	7.2	12.0	היבוא ⁶
17.4	1.7	30.1	24.6	17.4	32.7	13.5	11.4	15.6	היצוא ⁶
3,415	4,165	3,447	2,670	1,131	1,265				עודף היבוא ⁶ (מיליוני דולר)
9,371	7,617	6,250	5,093	4,081	3,430				מצב התובות (מיליוני דולר)
1,156	1,040	1,071	1,697	1,070	575				יתרות מטבע חוץ ⁷ (מיליוני דולר)

האוכלוסייה הממוצעת								
3.9	3.0	2.9	3.0	3.3	3.0	3.3	2.3	2.2
מספר המועסקים הישראליים								
4.8	—2.5	4.8	3.5	5.0	3.9	0.1	1.2	1.3
אחוז הבלתי מועסקים מכות העבודה האזרחי								
3.6	8.9	4.8	3.5	2.7	2.6	3.0	3.1	3.6
המחירים וההכנסה הנומיןלית								
13.6	9.4	6.1	16.4	13.6	27.5	36.1	36.7	32.6
שכר חדשי ממוצע למשרת שכיר ⁸								
8.0	4.8	4.4	12.7	14.2	20.8	35.3	35.9	25.4
מדד גגור של מחירי התוצר הלאומי								
9.7	2.1	7.7	16.2	20.2	20.2	39.3	43.0	33.9
מדד מחירי יבוא ⁹								
7.4	4.8	3.6	12.0	12.9	20.0	39.7	39.3	31.3
מדד המחירים לצרכן (ממוצע שנתי)								
18.8	6.5	17.0	24.2	28.6	28.2	42.4	34.9	22.4
ההכנסה הלאומית								
כספים (ממוצע שנתי)								
18.9	13.6	11.6	34.6	47.5	24.0	5.4	26.4	18.0
בסיס הכסף ¹⁰								
17.6	13.6	10.2	22.4	30.1	25.3	19.8	31.0	17.7
אמצעי תשלום								
32.5	23.7	26.5	29.8	27.6	21.3	23.6	48.6	36.8
נכסים כספיים אחרים								
19.6	20.9	16.0	24.1	17.4	26.8	48.4	53.0	34.0
האשראי הבנקאי לציבור ¹²								

- (1) עד לשנת 1968 חושבו שיעורי השינוי על בסיס מחירי שנה קודמת. החל בשנת 1969 מחושבים שיעורי השינוי הריאליים במחירים קבועים — הבסיס 1970.
- (2) בשער חליפין אפקטיבי.
- (3) התוצר העסקי מוגדר ככל התוצר למעט ענף השירותים של הסקטור הציבורי והמוסדות שלא למטרת רווח.
- (4) ההכנסה הפרטית הגולמית הפנויה ממקורות פנים, ללא ניכוי מילות חובה.
- (5) ממשלה, רשויות, מוסדות לאומיים, מפעלים ממשלתיים, מלכ"ר ובניה ציבורית למגורים.
- (6) מוצרים ושירותים (היבוא על בסיס סי"פ היצוא על בסיס פו"ב).
- (7) יתרת מטבע חוץ נטו בבנק ישראל בסוף השנה.
- (8) משרות שכירים ישראלים הכוללות משרות חלקיות נוספות. החל בשנת 1969 סדרה חדשה מנתוני הביטוח הלאומי הכוללת, בין השאר, את ערביי מורה ירושלים.
- (9) כולל שינויי מחירים בחו"ל ושינויים בשער החליפין האפקטיבי.
- (10) מוזמנים בידי הציבור וסך הנכסים הנזילים בידי המוסדות הבנקאיים.
- (11) למועסק אפקטיבי, דהיינו למעט מועסקים מגויסים בסקטור עסקי.
- (12) עד שנת 1970 כולל אשראי באמצעות תיווך סטרום.

בבנייה) ובצריכה הציבורית המקומית (בעיקר בביטחון) חרמה ישירות להקטנת התוצר העסקי בשיעור של 4–5 אחוזים מתחת לרמתו בשנת 1975. היצוא גדל ב-13 אחוזים (לעומת כ-2 אחוזים ב-1975), ותרם ישירות קרוב ל-4 אחוזים לגידול התוצר העסקי. העלייה בצריכה הפרטית שאירעה על אף הירידה בהכנסה הפרטית הפנויה, מסבירה כ-2 אחוזים מהגידול בתוצר. כוחות מנוגדים אלה, שפעלו על התוצר בעוצמה ניכרת, התבטאו גם בשיעורי גידול שונים של ענפי המשק: כנגד ירידה גדולה בתפוקת ענף הבנייה, ועלויות מועריות בענפי השירותים, נמשך הגידול בתפוקה בענפי התעשייה, התחבורה והחקלאות, למרות הצמצום בביקוש המקומי, בעיקר הודות לגידול המהיר ביצוא.

השפעתה העיקרית של ההאטה בביקוש המקומי ניכרה. ביבוא האזרחי, שגידולו הריאלי ירד בכאחוז אחד לשנה בשנים 1974 עד 1976, לעומת שיעורי גידול ריאליים ממוצעים של כ-14 אחוזים בשנים 1970–1973. לצד השפעתו החיובית על היבוא, תרם הצמצום בביקוש המקומי גם לגידול היצוא, הן במישרין, בעיקר דרך הסטת ייצור ביטחוני מצריכה ציבורית – ליצוא, והן בעקיפין, דרך יצירת עתודות עובדים לתעשיות היצוא, ובלימה מסוימת של עלויות מחירים והוצאות מקומיות.

הקלת הלחץ על מאזן התשלומים, והרחקת הסכנה של משבר מימון, הושגו, כאמור, במחיר כבד של ויתור על צמיחה כלכלית. קשה לחשב במדויק את התוצר בכוח, שניתן היה להפיק בתנאים רגילים, תוך ניצול מלא של גורמי הייצור שעמדו לרשות המשק, אולם חישובים שונים מצביעים על ההפרש בין התוצר בכוח ובפועל. אילולא חייב היה המשק להתמודד עם בעיית מאזן התשלומים במלוא חריפותה (דהיינו, הכורח לרסן את גידול היבוא ולהגדיל את משקל היצוא), – ניתן היה להגדיל את התוצר שהופק בפועל ב-1976 בשיעור הנאמד בכ-15–20 אחוזים נוספים. הניצולת הנמוכה של כושר הייצור של המשק התבטאה בהון בלתי מנוצל בענפי משק רבים, ובאי ניצול מלא של פוטנציאל כוח העבודה של המשק. עם זאת, לא התפתחה אבטלה גלויה עד סוף 1976. נראה שהתעסוקה בפועל במשק היתה גבוהה מהמתחייב מהיקף הפעילות הכלכלית, ומכאן שההאטה בפעילות הכלכלית מצאה את ביטויה, לפי שעה, יותר באבטלה סמויה ופחות באבטלה גלויה.

מאז 1974 בוצעה סדרה של פיחותים, שהביאו לשינוי שער החליפין האפקטיבי ביצוא בשיעור של 69 אחוזים¹, ומהם 25 אחוזים בשנת 1976. כמו כן הועלו המסים הישירים והעקיפים, שמשקלם² עלה מ-39 אחוזים מהתוצר ב-1972 ל-51 אחוזים מהתוצר ב-1976. בהעלאות המסים העקיפים יש לציין את הפעלת מס הערך המוסף, בשיעור של 8 אחוזים, ביולי; העלאת המסים הישירים, נבעה מהעמקת הגבייה ומהרחבת בסיס המס, בעקבות הרפורמה. כנגד זאת, חלה גם עלייה מהירה בתשלומי העברה למשקי בית ולמוסדות ללא כוונת רווח, ב-80 אחוזים במונחים ריאליים בין 1972 ל-1976. (כ-4 אחוזים מהעלייה של 16 אחוזים ב-1976 נעוצים היו ברפורמה במס, שהמירה זיכויים ממס הכנסה בגמלאות הביטוח הלאומי). תשלומי העברה אלה, כשלעצמם, הקטינו את נטל המסים נטו על כלל המשק, וכך היה שיעור עלייתו קטן בהרבה מעליית משקל המסים בתוצר; עם זאת, לא מנעו תשלומים אלה את ההשפעות השליליות של המסים על עליית המחירים, וייתכן שאף גרמו לירידה מסוימת בשיעורי ההשתתפות בכוח העבודה. אכן, עם חלוף ההשפעה המיידית של הטלת מס ערך מוסף, ביולי 1976, וקיצוץ הסובסידיות באוקטובר, החלה להסתמן בחודשים הראשונים של 1977 האטה בקצב עליית המחירים. יש להדגיש, שאם עלויות השכר הניכרות, שהתרחשו בסקטור הציבורי ב-1977, יגררו אחריהן עלויות שכר דומות בסקטור העסקי, תואץ שוב עליית המחירים. ההסדרים המוסדיים, הקיימים במשק, סייעו בעבר לנטרל חלק מן ההשפעות השליליות

¹ שיעור הפיחות האפקטיבי השייך לקבוצת התמריצים העליונה.

² משקל המסים (כולל מסים על היבוא) ומילואות חובה בתוצר.

של האינפלציה, והכוונה היא להסכם תוספת היוקר, הצמדת החסכונות למדד, ושיטת הפיחות הווחל. ברם, עם האצת קצב האינפלציה לשיעורים של 35—40 אחוזים ב־1976, התברר שיעילותם של הסדרים אלה הולכת ונפגעת, בשל הסיבות הבאות:

א) הסכם תוספת היוקר, שהבטיח תוספת יוקר בשיעור של 70 אחוזים בלבד מההת־ייקרויות, פעל אמנם להורדת שכר ריאלית ניכרת על רקע שיעורי האינפלציה ששררו במשק; אולם הדבר הביא להתגברות סכסוכי העבודה, לתביעות שכר ולפתיחת הסכמים, שנחתמו בהנחה של קצב אינפלציה איטי יותר.

ב) הצמדה חלקית בהנפקות חדשות של איגרות חוב לציבור, בשיעורי עליית המחירים שהתרחשו במשק, פגעה בתשואה הריאלית של איגרות חוב אלה; ועל רקע הירידה, שחלה בתשואות על סוגי חיסכון שונים, פעלה בכיוון הורדת שיעור החיסכון הפרטי (להסבר נוסף — ראה להלן). באותו כיוון פעלה אי הצמדת ההלוואות שבתחום הסקטור הציבורי, בהגדילה את הרכוש נטו של הציבור.

ג) שיטת הפיחות הווחל, שעיקרה שינויים קטנים ותכופים בשער החליפין, כמעט ואינה מדביקה, באינפלציה מהירה, את עליית המחירים וההוצאות המקומיות.

הפיחותים הווחלים הביאו לשיפור מסויים בכדאיות היצוא, כפי שהיא נמדדת באינדיקטורים שונים: מחירי המוצרים והשירותים הסחירים (יצוא תחליפי יבוא) עלו יותר ממחירי המוצרים והשירותים הלא־סחירים (בעיקר בנייה ושירותים); מחירי היצוא התעשייתי עלו יותר מאשר המחירים בשוק המקומי, ולבסוף, הוצאות היצור ביצוא עלו בדומה למחירי מוצרי היצוא. הגם שהשיפור בכדאיות היצוא לא הגיע לממדים הדרושים, ולמרות שהוא הושג בחלקו כתוצאה מגורמים ארעיים, (כגון השיפור בתנאי הסחר), הרי שהיה בו כדי לתרום תרומה חשובה לגידול הניכר ביצוא בשנת 1976. ייתכן שעלייה גדולה יותר בכדאיות היצוא היתה מביאה לגידול רב יותר מזה שהושג בפועל; אולם, ניתן לשער, שמגבלות של זמינות עובדים, ארגון השיוק, וכושר ייצור היו מקטינות, בטווח הקצר, את האפקטיביות של שיפור נוסף בכדאיות על גידול היצוא. נוסף על כך, נראה שבהעדר אבטלה גלויה בהיקף ניכר, ניתן היה להשיג שיפור נוסף בכדאיות היצוא, בדרך של פיחותים נוספים, שמצידם מתבטאים בעליית מחירים מהירה יותר.

*

התוצר המקומי הגולמי של הסקטור העסקי נשאר יציב, או אף עלה במעט ב־1976 בהשוואה לשנה הקודמת, לאחר עלייה בשיעור זעום ב־1975, 1.5 אחוזים בלבד. נמשך הגידול הרב בתוצר החקלאי, כבשנים 1974 ו־1975, שכן ענף החקלאות לא נפגע מהתמתנות הפעילות הכלכלית בשנתיים האחרונות. סייע לכך הגידול ביצוא, וכן הגדלת הסובסידיות, לענפי הרפת והלול, שגרמו לעודפי תוצרת ניכרים. בחרושת, מכרות ומחצבים חל גידול גבוה מהגידול הממוצע בתוצר. יש לציין את הגידול הרב ביצוא התעשייתי ואת הירידה במכירות לשוק המקומי, ובעיקר של מוצרי בנייה.

התוצר של ענף הבנייה (כולל חשמל ומים) ירד ב־13 אחוזים. ירידה זו קשורה בצמצום רב של הבנייה הציבורית למגורים, שהגיבה בפיגור לירידה בביקוש למגורים בשנים האחרונות, וכן בירידה גדולה בבנייה הביטחונית. תוצר ענף התחבורה גדל ב־7 אחוזים, בעיקר בשל הגידול בתיירות לישראל. למרות ההאטה, שחלה בגידול הביקוש לעובדים, בעקבות ההתייצבות בקצב גידול התוצר של הסקטור העסקי, — לא התפתחה אבטלה גלויה של עובדים, אם כי לקראת סוף השנה מורים נתוני סקרי כוח האדם על רפיון מסויים בשוק העבודה, (רפיון שנמשך בחודשים הראשונים של 1977, לפי נתונים ארעיים). התעסוקה בפועל היתה גבוהה מהמתחייב מרמת הפעילות הכלכלית, והדבר מתבטא בגידול מואט של התוצר לשעת עבודה למועסק, שהיה בכלל ענפי המשק, ובלט במיוחד בענף הבנייה. אף כי אין הסבר מלא להעדר אבטלה גלויה, נראה שפעלו בתחום זה מספר גורמים, שהעיקריים בהם:

א) ההאטה שחלה בהצעת העובדים: האוכלוסייה גדלה בקצב איטי יותר, כתוצאה מירידה במספר העולים לארץ, וכן בשל הירידה בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה, במספר המועסקים מהשטחים ובמספר שעות עבודה למועסק.

ב) התעסוקה בשירותים הציבוריים התרחבה: בתקופה שבין 1973 ל-1976, קלטו השירותים הציבוריים כ-40 אלף עובדים ישראליים, בעוד שבסקטור העסקי חלה ירידה של 8,000 עובדים ישראליים.

ג) המיתון הנוכחי במשק היה מלווה בתנודות בפעילות הכלכלית, שהולידו ציפיות חוזרות לחידוש הצמיחה הכלכלית.

בשנת 1976, בדומה לאשתקד, חל גידול איטי, של כאחוז אחד, בסך השימושים, למעט יבוא ביטחוני ישיר ואניות ומטוסים, לאחר עלייה מהירה בשנים הקודמות. עם זאת, קיים שוני מהותי בין 1976 לבין 1975 בקצב ההתפתחות של השימושים השונים, הן של היצוא והן של סך השימושים המקומיים והרכבו. היצוא, שגדל ב-1975 במעט יותר מ-2 אחוזים, עלה ב-1976 בכ-13 אחוזים. בסך השימושים המקומיים, על רכיביו (צריכה פרטית, צריכה ציבורית והשקעה גולמית), לא חלו שינויים ב-1975, לעומת זאת פחתו ב-1976 סך השימושים המקומיים בכ-2 אחוזים, תוך כדי גידול של כ-4 אחוזים בצריכה הפרטית וירידה של כ-3 ו-14 אחוזים, בצריכה הציבורית המקומית ובהשקעה הגולמית המקומית, למעט אניות ומטוסים, בהתאמה.

מספר סיבות לירידה החריפה שחלה בסך ההשקעות:

א) חלה ירידה ניכרת בהשקעות שבשליטת הממשלה, במסגרת המדיניות של צמצום הבי-קושים המקומיים.

ב) ההשקעות בבתי מגורים ירדו בעקבות השפל בביקוש, שנוצר על רקע בנייה עודפת בשנים הקודמות, והירידה במספר העולים והירידה בהכנסות. בבנייה הציבורית למגורים חל פיגור בהתאמת התחלות הבנייה לירידה בביקושים, כך שההתחלות עלו בתלילות עד ראשית 1975, מבלי שנמצא לכך צידוק אובייקטיבי בתנאי הביקוש. כתוצאה מכך חלה ב-1976 ירידה חריפה, בשיעור של 29 אחוזים, בהשקעה זו. ההתאמה לירידת הביקוש בבנייה הפרטית למגורים היתה הדרגתית, והחלה כבר ב-1973. ההשקעה בבנייה הפרטית למגורים פחתה ב-1975 וב-1976 בשיעור של 3 ו-8 אחוזים, בהתאמה.

ג) ירידת ההשקעות בענפי המשק מצד הסקטור הפרטי, בשיעור של 19 אחוזים לעומת יציבות ב-1975, נעוצה בהאטה בפעילות הכלכלית וברמת נצילות ההון הנמוכה. נראה שירידה זו היתה גדולה יותר אלמלא עלה השנה שיעור המימון המוכוון (האשראי המוכוון והמענקים), הניתן במסגרת החוק לעידוד השקעות הון, שגלומה בו סובסידיה ניכרת.

ד) חלה ירידה בהשקעה במלאי, שהושפעה גם מגורמים מיוחדים, נוסף על המיתון ברמת הפעילות הכלכלית (ציפיות למיתון העלייה במחירי חומרי הגלם בעולם, ועלייה בשער הריבית, שייקרה את מחיר אחזקת המלאי).

בצריכה הציבורית הכוללת חלה ירידה ריאלית של כ-8 אחוזים, המשקפת ירידה גדולה ביבוא הביטחוני הישיר; ראוי לציין, שהירידה בצריכה הציבורית המקומית התרכזה אף היא בהוצאות הביטחון המקומיות, שירדו ב-7 אחוזים ומעלה לאחר ירידה אשתקד בכ-4 אחוזים.

לעומת הריסון בצריכה הציבורית הביטחונית, גדלה דווקא הצריכה הציבורית האזרחית ב-5 אחוזים, בניגוד למדיניות ריסון הביקושים; גם אשתקד גדלה בכ-7 אחוזים. התפתחות זו משקפת הן גידול בקניות — 7 אחוזים השנה, בדומה לאשתקד — והן קליטת כוח אדם נוסף במגזר זה: כוח האדם גדל ב-4 אחוזים, לאחר גידול של 7 אחוזים ב-1975. גם תהליך זה נגד את המדיניות להגברת הרפיון בשוק העבודה, ולהקצאת כוח האדם במשק למגזר היצרני, ובפרט

לתעשיות היצוא. התפתחות זו בולטת נוכח הירידה במספר המועסקים בסקטור העסקי לעומת התקופה שלפני מלחמת יום הכיפורים.

התוצר של המשק גדל ריאלי בכאחוז אחד, בעוד שההכנסה הגולמית הפנויה של הסקטור הפרטי ממקורות פנים ירדה ב-3 אחוזים (5 אחוזים לנפש). התפתחות דומה התרחשה גם ב-1975. הצריכה הפרטית, שהיתה יציבה ב-1975 גדלה ב-4 אחוזים ב-1976 (הצריכה הפרטית לנפש השנה עלתה ב-2 אחוזים, לעומת ירידה בשיעור דומה ב-1975). שיעור החיסכון מההכנסה הפרטית הפנויה ממקורות פנים, שירד מ-33 אחוזים ב-1974 לכ-30 אחוזים ב-1975, המשיך וירד לכדי 26 אחוזים ב-1976. לפי שעה, אין הסבר מלא לירידה הניכרת בשיעור החיסכון, ואפשרית אף טעות הנובעת מארעיותם של נתוני התוצר והצריכה. ייתכן שההסבר העיקרי לירידה בשיעור החיסכון נעוץ בירידה הגדולה בהכנסה הפנויה הריאלית, שחלה בכל אחת משתי השנים האחרונות, ובמיוחד ב-1976. יש להניח, שהתאמת רמת הצריכה לרמת ההכנסה אינה מיידית, אלא משתרעת על פני תקופה ארוכה יותר מזו, שבה צומצמו ההכנסות. חלק מהירידה בשיעור החיסכון קשורה, כפי הנראה, בצעדים שנקטה הממשלה בשוק ההון בסוף 1975, שבעקבותיהם גברו החששות מצעדים נוספים שיביאו להרעת התשואה לנכסים פיננסיים צמודים. יש לזכור, שעצם הרעת תנאי איגרות החוב הביאה להגדלה חד-פעמית בערכן הריאלי, תופעה שבדוואי השפיעה על הקטנת הרצון לחסוך.

סברה נוספת טמונה בנוהגי החיסכון השונים בין שכירים ללא-שכירים. היות וחל גידול במשקל העבודה בהכנסה הלאומית בשנתיים האחרונות, ניתן לשער, ששיעור החיסכון ירד עם עליית משקל הכנסות השכירים בהכנסה הלאומית, היות ונטיית השכירים לצרוך גבוהה משל הלא-שכירים. הגידול הרב בגבויות המס הישיר מלא-שכירים, ותשלומי ההעברה לבעלי הכנסות נמוכות, חיזקו מגמה זו.

הסבר נוסף נעוץ בהרכב החוב: חובות הסקטור הפרטי לממשלה בלתי צמודים, ואלו למרבית ההון, שגוים בהכוונה ממשלתית, הוענקה הצמדה, וכך פועלת האינפלציה להגדלת הרכוש הריאלי של הסקטור הפרטי ולהקטנת שיעור החיסכון מההכנסה השוטפת.

*

אשר לחשבון השוטף במאזן התשלומים, הרי ההתפתחות המרכזית ב-1976 היתה הירידה הגדולה בגירעון, מ-4.1 ל-3.3 מיליארד דולר. ירידה זו הושגה באמצעות עלייה מהירה ביצוא (13 אחוזים במונחים ריאליים) וירידה קלה ביבוא (2 אחוזים). חלק מירידת הגירעון, כ-240 מיליון דולר, נובע מירידת היבוא הביטחוני הישיר.

התרומה העיקרית מצד היבוא לשיפור מאזן התשלומים היא אי-גידול, המשקף, בראש וראשונה, את ריסון המשק ואת הפסקת הצמיחה, הנמשכת מאז אמצע 1974. בתשומות השוטפות מיבוא (פרט ליהלומים), המתחייבות מהיקף הרכב השימושים, נאמד גידול של 4 אחוזים, המורכב מירידה של כ-2.5 אחוזים בתשומות (הישירות והעקיפות) לשימושים המקומיים וגידול של 22 אחוזים בתשומות ליצוא.

ירידת יבוא התשומות בפועל, בכ-8 אחוזים, נובעת מהגדלת מלאי מיבוא תשומות ב-1975 שלאחריה חל השנה תהליך חיסול מלאי בהיקף ניכר, בעקבות עליית שערי הריבית במשק. לעומת זאת, חלה עלייה במלאי היהלומים. ביבוא נכסי ההשקעה, פרט לאניות ומטוסים, חל ירידה של 7 אחוזים, ומוזה ביבוא מכונות וציוד — ירידה של 9 אחוזים, ביטוי מובהק לתנאי הריסון במשק.

גידול היצוא נובע כולו מיצוא המוצרים: גידול ריאלי של 22 אחוזים, הבולט ביצוא התעשייתי, — פרט ליהלומים, מחצבים ודלק — 28 אחוזים, וביצוא חקלאי פרט להדרים — 30 אחוזים.

המפנה בהרכבת היצוא התעשייתי, לאחר ארבע שנים של גידול איטי ביותר (6 אחוזים בממוצע בשנים 1972—1975), משקף בעיקר את השפעתם של שלושה גורמים מרכזיים: עלייה

ניכרת בביקוש העולמי, עם ההתאוששות הכלכלית, שהחלה בארצות המפותחות בסוף 1975 והואצה ב-1976; ריסון הפעילות הכלכלית במשק ורפיון הביקוש המקומי; ושיפור ברווחיות היחסית של היצוא. תופעה הראויה לציון היא התרומה הגדולה של היצוא הביטחוני, ב-1976 כב-1975, להחשת קצב גידול היצוא התעשייתי (למעט יהלומים, מחצבים ודלק). בניכוי היצוא הביטחוני, היה קצב הגידול מואט מ-28 אחוזים לכדי 15 אחוזים. יצוא זה, הנשען על טכנולוגיה מפותחת, ושווקיו נושאים אופי מיוחד, הינו דוגמה להסתת כושר ייצור, שתוכנן מלכתחילה בעיקר לשוק המקומי, אל שוקי היצוא.

ההתפתחות המרכזית בחשבון ההון ב-1976 קשורה בצמצום הגירעון השוטף לרמה של יבוא ההון לזמן ארוך, שהסתכם ב-3.3 מיליארד דולר. הדבר איפשר את הפסקת התהליך של תלות גוברת במקורות מימון קצרי מועד, שגדלו במרוצת השנתיים שקדמו ל-1976 (יחד עם הירידה ביתרות) בכ-2 מיליארד דולר. המגמות, שאיפיינו את יבוא ההון לזמן ארוך ב-1975, שררו גם ב-1976: בלטה בהן התלות הרבה בסיוע הכספי ממקורות אמריקאיים למימון היבוא הביטחוני, שמשקלם הגיע ל-53 אחוזים מכלל ההעברות החד-צדדיות וההלוואות לזמן ארוך (55 אחוזים ב-1975), לאחר עלייה תלולה מרמה ממוצעת של 19 אחוזים בשנים 1971—1972 ו-8 אחוזים ב-1969 — במקביל לעלייה ביבוא הביטחוני.

שיפור חשוב לעומת 1975 ניכר בהרכב יבוא ההון: עלייה משמעותית במשקל ההעברות החד-צדדיות וירידה במשקל ההלוואות לזמן ארוך ובינוני. שינוי זה משקף, רובו ככולו, את השינוי בהרכב הסיוע האמריקאי, שבו חלה עלייה ניכרת במשקל ההעברות החד-צדדיות (מ-35 ל-69 אחוזים). העברות הסוכנות והמלכ"ר עלן, וההעברות הפרטיות ירדו. הירידה בהעברות הפרטיות היא בהתאם למגמה המאפיינת סעיף זה בשנים האחרונות. כמו כן נמשכה הירידה המצטברת התלולה בהשקעות מחוץ-לארץ.

על אף השיפור הבולט בתחום הגירעון — סגירת הפער בין יבוא ההון לזמן ארוך לבין הגירעון השוטף — נמשך גיוס ההון ממקורות קצרי מועד בחוץ לארץ, אם כי חלה ירידה ניכרת לעומת 1975, אך במקביל גדלו רזרבות מטבע החוץ של בנק ישראל.

*

אשר לתחום האשראי: לפעולות הסקטור הציבורי בתחום הביקוש הישיר והמסוי נודעה השפעה ממתנת, בעוד שפעולות הסקטור הציבורי בתחום האשראי לא נשאו אופי אחיד. פעילות זו מתבצעת, בחלוקה שרירותית למדי, בחלקה הקטן דרך התקציב, ובחלקה הגדול דרך מוסדות כספיים, הפועלים בהכוונת הסקטור הציבורי. באשראי למימון השקעות במסגרת התקציב חל צמצום ריאלי ניכר של כ-14 אחוזים. ירידה זו עולה בקנה אחד עם מדיניות הריסון שנקטה הממשלה בביצוע ההשקעות הישירות של הסקטור הציבורי. גם במימון השקעות בידי המוסדות הכספיים, שבאמצעותם ניתן עיקר האשראי למימון ההשקעות בתעשייה, ובחקלאות ולרכישות דיור, חלה בשנת 1976 ירידה ריאלית בכ-3 אחוזים. ירידה זו היתה קשורה בעיקרה במימון הדיור המוכוון והבנייה בעוד שמימון ההשקעות בתעשייה ובחקלאות (ומימון הדיור הפרטי) גדל ריאלית, למרות הירידה שחלה השנה בהיקף ההשקעות, ולפיכך התבטא הדבר בעלייה ניכרת יחסית בשיעור המימון. העלאה ניכרת זו בשיעורי המימון באה, אולי, למנוע ירידה חריפה מדי בהשקעות שנבעה מן הקיפאון הממושך ברמת הפעילות הכלכלית במשק, אולם יש לראותה על רקע קיום עודף כושר ייצור ניכר לפחות בחלק מענפי המשק, וחוסר סלקטיביות מספקת בהכוונת המימון שניתן לתעשיות יצוא מובהקות. ההנפקות נטו של איגרות חוב צמודות במטבע ישראלי (מקורות שהממשלה מכוונת את אופן השימוש בהם במישרין ובעקיפין, ונוטלת על עצמה את רוב הנטל של כיסוי הפרשי ההצמדה) ירדו ריאלית ב-55 אחוזים, לאחר ירידה ריאלית בכ-15 אחוזים בכל אחת מהשנים 1975 ו-1974. מגמת ירידה חריפה זו משקפת את הירידה, שחלה בחיסכון משקי הבית, עם הירידה בהכנסה הפרטית הפנויה, אך קרוב לוודאי שהיא גם תולדה של ההרעה

בתנאי החיסכון הצמוד, על רקע הירידה בתשואות על חסכונות, (נכסים במטבע חוץ, דירות וכיו"ב) שהיה בה כדי לנטרל חלק לא מבוטל מריסון הצריכה הפרטית. ריסון זה, שנעשה באמצעות הכבדת מדיניות המסוי, הושג במחיר הכבד של התעצמות עליית המחירים, עם כל ההשלכות השליליות הכרוכות בכך.

סך כל פעולות האשראי נטו של הסקטור הציבורי ספגו נזילות בסך 0.4 מיליארד ל"י בלבד בשנת 1976, לעומת ספיגת של 6.1 מיליארד ל"י בשנת 1975. יחד עם הזרמת הנזילות באמצעות עודף הביקוש, הגיע היקף ההזרמה ל-7.8 מיליארד ל"י, בהשוואה ל-5.5 מיליארד ל"י בשנת 1975. עם זאת, לא היה בהזרמת הממשלה בשנת 1976, שתרמה 90 אחוזים לבסיס הכסף בתחילת השנה, כדי להגביר את הלחצים על רמת הביקוש המצרפי ועל קצב עליות המחירים במשק, למרות שהגידול בספיגה דרך מכירת מטבע חוץ לסקטור הפרטי נבלם השנה. תרמו לכך צעדים נמרצים לריסון מוניטרי, שננקטו בעיקר בתחום האשראי החופשי ושערי הריבית. הגידול באמצעי תשלום פיגר אחרי עליית המחירים, והגיע ל-18 אחוזים בממוצע שנתי ול-27 אחוזים במשך השנה. הירידה הניכרת בירתות ריאליות של אמצעי התשלום נבעה בעיקרה מהמשך הקטנת הביקוש של הציבור לכסף, בעקבות החשת האינפלציה ועליית שער הריבית, ולכן אין בה כדי ללמד על עוצמת הריסון המוניטרי. בחודשים האחרונים של השנה, ובראשית 1977 שינתה מגמה זו את כיוונה, עם הגברת הזרמת הנזילות למשק, מצד אחד, והחלשה מסויימת בציפיות האינפלציוניות, מצד שני. האשראי הבנקאי החופשי, והאשראי המוכוון למימון פעילויות מקומיות, גדלו אף הם ב-1976 בשיעור מתון: האשראי החופשי גדל בממוצע שנתי ב-29 אחוזים, בדומה לשיעור עליית השימושים המקומיים, אולם במרוצת השנה עלה ב-24 אחוזים בלבד (שיעור הנופל, במידה ניכרת, מעליית המחירים), תוך עלייה של כ-8 אחוזים בשערי הריבית. פיגור הגידול באשראי אחרי עליית המחירים בולט עוד יותר באשראי מוכוון לפעילות מקומית, גם כאן תוך העלאת הריבית. לעומת זאת, ננקטה ב-1976 מדיניות הכוונת אשראי ליצוא, שאיפשרה גידול רב באשראי במסגרת קרנות היצוא: האשראי ליצוא גדל בממוצע שנתי בכ-45 אחוזים (ובשיעור דומה במשך השנה) גידול שהדביק את העלייה בשער החליפין ואת הגידול ביצוא במטבע חוץ.

ההתפתחות המוניטרית המרוסנת, יחסית, שאיפיינה את 1976, הושגה, כאמור, למרות הגידול הרב, שחל השנה בבסיס הכסף, הודות לצעדי המדיניות המוניטרית שננקטו במהלך השנה, גידול בסיס הכסף הצר (כ-46 אחוזים) נבע בעיקרו משני תהליכים: גידול רב בהזרמת הסקטור הציבורי במרוצת השנה, הזרמה הקשורה בחלקה לגירעון בתקציב, ובחלקה להמרת מטבע חוץ בידי הממשלה והסוכנות למימון פעילותן בשוק המקומי; ובלימת הגידול. בספיגה דרך מכירת מטבע חוץ לסקטור הפרטי. הירידה בספיגה זו היתה קטנה בהרבה מהמתחייב מהצמצום הניכר, שחל בגירעון בחשבון השוטף של הסקטור הפרטי, שכן הצמצום לוות בהזדקקות פחותה לאשראי קצר מועד מחוץ לארץ. לעומת זאת, השפיעה העלייה בשער החליפין להגדלת הספיגה דרך מכירת מטבע-חוץ לסקטור הפרטי. כאמור, מיתן בנק ישראל את ההשפעה המר-חיבה של הגידול בבסיס הכסף בצעדים, שנועדו לרסן את הגידול באשראי החופשי ולהעלות את מחירו, וגרם לכך, שחלק מהגידול בבסיס הכסף יופנה לצמצום גירעונות הנזילות הניכרים במערכת הבנקאות בתחילת השנה. יש לציין, שהעלאת שער הריבית הדביטורית תרמה גם למניעת ניצול אשראי זה למימון ספקולציות במטבע חוץ. המרכזי שבצעדים, שנקט בנק ישראל, היה הסדר ההלוואה המיוחדת למערכת הבנקאות של 400 מיליון ל"י, בשער ריבית של 20 אחוזים, להקטנת גירעונות הנזילות. הלוואה זו הותנתה בהגבלת קצב גידולו של האשראי החופשי; ההסדר ייקר בעשרות אחוזים את העלות (לבנקים) של הרחבת האשראי השולי מעבר למגבלה שנקבעה.

*

לסיכום: לנוכח ההרעה הניכרת שחלה בשנים 1973—1975 בתחום מאזן התשלומים של המשק — הרעה שחייבה את המשק להיזקק למימון רב-היקף ממקורות לטווח קצר ולירידה תלולה ביתרות מטבע חוץ (שהסתכמו במרוצת 1974 ו-1975 בכ-2 מיליארד דולר), — היה הכרח לנקוט ב-1976 במדיניות תקיפה, כדי להקטין באורח מיידי את ממדי הבעיה, ובכך להרחיק את סכנת ההסתבכות במשבר חמור במאזן התשלומים, אפילו במחיר כבד של הפסקת הצמיחה הכלכלית וצמצום ההשקעות, והאצה זמנית של קצב האינפלציה.

חלק מן השיפור הבולט שהושג במאזן התשלומים — זה הקשור בבלימת הגידול ביבוא — הינו שיפור זמני, הקשור בהאטת הפעילות הכלכלית, בעקבות המדיניות הנמרצת שננקטה לריסון השימושים המקומיים. עם התחדשות הצמיחה הכלכלית, עתיד הגידול ביבוא להתחדש, מחמת תלותו של המשק הישראלי ביבוא חומרי גלם, המהווים את מרבית היבוא.

חידוש הצמיחה הכלכלית, תוך שמירה על השיפור שהושג במאזן התשלומים והתקדמות לפתרון בעיית מאזן התשלומים, מותנים איפוא בגידול המואץ של היצוא בשנים הקרובות, תוך ריסון מבוקר של גידול הביקושים המקומיים. צעדי המדיניות, שננקטו ב-1976 לריסון הביקוש ולעידוד היצוא, תרמו תרומה חשובה לגידול המהיר שחל השנה ביצוא. יתירה מזאת: ההאטה ברמת הפעילות הכלכלית במשק, — שנבעה מצעדי הריסון — יצרה עודף כושר ייצור, שאת חלקו ניתן יהיה, במשך הזמן, להפנות ליצוא. ברפיון המסוים בשוק העבודה שגרמה ההאטה, יחד עם עודף כושר הייצור, יש כדי לקדם את תהליך השינוי ההכרחי במבנה התעסוקה והשימושים של המשק.

עם זאת, מאז אמצע 1974 נסמכה המדיניות המרסנת של הממשלה, במידה רבה, על צעדי ספיגה פיסקלית, כגון העלאת שיעורי המסים העקיפים וקיצוץ תמיכות למוצרים חיוניים. צעדים אלה תרמו אמנם תרומה חשובה לריסון הביקושים המקומיים, אך הביאו להגברת קצב האינפלציה (במישרין ובעקיפין) — דבר שהקטין במידה רבה את האפקטיביות של הפיחותים כמכשיר להגברת רווחיות הייצוא, קל וחומר בשל הנזקים הנוספים, הכרוכים באינפלציה מהירה וממושכת.

מן הראוי שבתקופה הקרובה תימנע הממשלה, ככל האפשר, מלנקוט צעדי ספיגה דרך מסוי (פרט, כמובן, להגדלת ההכנסות ממסים, הקשורה בייעול והעמקת גביית המיסים ומניעת העלמות מס) ותפעל ביתר עוצמה לריסון ההוצאה הציבורית ולעידוד החיסכון.

חשוב לציין, שגידול בשיעור החיסכון הפרטי מהווה תחליף טוב ביותר, מבחינת השפעתו על הביקוש המקומי, לספיגה פיסקלית. כאמור, מוסברת ירידת שיעור החיסכון ב-1976, לפחות בחלקה, בהרעה שחלה בתנאי החיסכון הפיננסי, ובאי ודאות לעתידו, ולפיכך יש לשקול שיפור בתנאים (לרבות הקטנת אי הוודאות) של חיסכון זה.

חשיבות גדולה נודעת להקפאת מספר העובדים בשירותים הציבוריים, לאחר הגידול הרב שחל בהם בשנים האחרונות, בניגוד למטרות המדיניות. את הריסון הריאלי של כוח האדם והקניות בסקטור הציבורי יש ללוות במדיניות שכר מרסנת וסלקטיבית, שתאפשר גיוס עובדים חיוניים, ותמנע עליות שכר חריפות במרבית הסקטור. מן הדיון, שעליות השכר בסקטור זה יפגרו כלשהו אחרי עליות השכר במגזר היצרני של המשק, כדי ליצור תמריץ הולם לשינוי הדרוש בהקצאת כוח העבודה במשק. כמו כן יש להאט, בדרך של יתר סלקטיביות, את הגידול בתשלומי ההעברה למשקי הבית.

אם תימנע הממשלה מגקיטת צעדים, המשפיעים במישרין על רמת המחירים, ולכך יתלוו ההשפעות, הטמונות בעודף כושר הייצור שנצבר וברפיון בשוק העבודה, על הסחרור האינ-פלציוני — ישכך קצב האינפלציה, ותגדל אפקטיביות הפיחותים. נראה, שאם יואט קצב עליות במידה משמעותית, ניתן יהיה להשיג את השיפור הדרוש ברווחיות היצוא באמצעות קצב פיחותים איטי יותר, שיביא מצידו להאטה נוספת בקצב האינפלציה.

השינוי המבני בהרכב התוצר מחייב גם שינוי מתאים בהקצאת כוח העבודה במשק. יש לנקוט מדיניות, שתסיר את המכשולים הקיימים לניידות עובדים, כגון גמישות בהעברת

הזכויות הקשורות למקום העבודה, כך שייקל על מעבר עובדים מהשירותים לענפי היצוא. כמו כן יש לסייע למפעלי היצוא בהכשרה מקצועית של עובדים הדרושים להם. תחום נוסף, שבו מתבטא צמצום עודף היבוא, הוא התחום המוניטרי: חידוש הצמיחה, הנשענת על גידול מואץ ביצוא, משמעותו הרחבה מוניטרית, — הן בשל הקטנת רכישות מטבע-חוץ של הסקטור הפרטי (בעקבות הקטנת עודף היבוא ועלייה ביבוא ההון הפרטי), והן בשל גידול האשראי המוכווני ליצוא. כדי להתמודד עם הבעיות המוניטריות, העלולות להתעורר, מן הראוי להגמיש את כלי המדיניות המוניטרית בכלל, ולנהל מדיניות אקטיבית יותר בשוק הפתוח, בפרט.

*

בלימת היבוא, במחיר הכבד של אובדן תוצר, היה פתרון הולם, לטווח קצר, להרחקת סכנת משבר חמור במאזן התשלומים. בטווח הארוך גלום הפתרון בחידוש הצמיחה הכלכלית, תוך צמצום רצוף בעודף היבוא. ניתן להשיג זאת רק בדרך של גידול מהיר ביצוא באמצעות שיפור רווחיותו, ותוך גידול מרוסן ומבוקר של השמיושים המקומיים, על כל השינויים המתחייבים מכך במבנה המשק.