

פרק א'

המשק והמדיניות הכלכלית

שנת 1985 עומדת בסימן הקלה ניכרת בשתיים מהבעיות המרכזיות של המשק הישראלי – האינפלציה ומאזן התשלומים. לאחר שנים רבות של אינפלציה מהירה, שהלכה וגאתה, הופעלה באמצע 1985 תכנית כלכלית מקפת, שהביאה לבלמתה, ובארבעת החודשים הראשונים של 1986 הסתכמה עליית המחירים בכאחוז אחד לחודש בלבד. בשנת 1985 המשיך עודף היבוא האזרחי לרדת, לאחר שיפור ניכר במהלך 1984, אולם קצב הירידה הואט, ובמרוצת השנה נטה עודף היבוא להתייצב. ההעברות החד-צדדיות גדלו מאוד, הן עקב המרת ההלוואות הרגילות במענק והן הודות לסיוע החירום, והן עלו על עודף היבוא. כך, לראשונה מזה שנים רבות, היה בחשבון השוטף עודף ניכר ביותר (1.1 מיליארד דולרים), שאיפשר את ירידת החוב החיצוני נטו.

1. ההתפתחויות בתקופת עסקות חבילה

האצה מסוכנת של האינפלציה לשיעור של 23 אחוזים לחודש בספטמבר ואוקטובר 1984, וחשש לאבדן שליטה, שידרדר את המשק להיפר-אינפלציה – הניעו את ממשלת האחדות הלאומית, בראשית כהונתה, להתמקד בבלמת האינפלציה, באמצעות "עסקות חבילה" – הסכמים בין הממשלה, ההסתדרות והמעסיקים בדבר התפתחות המחירים והשכר. בעסקה הראשונה (שהיתה בתוקף מנובמבר 1984 עד ינואר 1985) הוסכם על הקפאת מחירים (לרבות מחירי המוצרים המסובסדים), מלווה בפיקוח ממשלתי, בהקפאת מסים ובעיקור של שליש מתוספת היוקר. ואכן, בתקופת "עסקת חבילה א'" התמתן קצב עליית המחירים ופחת עד 5-4 אחוזים לחודש בדצמבר וינואר, וגם הציפיות האינפלציוניות ירדו מאוד. נראה שההצלחה הזמנית של העסקה היא פרי הסכמה רחבה, שהתגבשה כציבור ככלול ובקרב הגורמים המרכזיים במשק, כי יש לפעול בדחיפות לריסון האינפלציה. עם זאת, לוותה האטת עלייתם של המחירים בהצטברות לחצי עלויות כבושים. לחצים אלה נוצרו בשל המשך תשלום תוספות היוקר (ששליש מהן עוקר), ומשום שהתייקרות היבוא (בעקבות הפיחות, וחרף הקפאת מסי היבוא) היתה מהירה בהרבה מעליית המחירים במשק. העלייה התלולה בשיעורי הסבסוד ובגירעון התקציבי, בעקבות הפיחות ולחץ העלויות הכבוש, הצריכו התאמת מחירים תלולה בסוף התקופה.

ההצלחה המהירה בהאטת עליית המחירים בעסקה הראשונה הניעה את השותפים לעסקה להמשיך ולהתמודד עם האינפלציה בכלל, ועם לחצי העלויות הכבושות בפרט, באמצעות עסקות חבילה נוספות. מחירי המוצרים המסובסדים הועלו בקצב מזורז כדי לצמצם את הסובסידיות התופחות. ברם, עסקות החבילה ב' וג' נכשלו, והאינפלציה הואצה שוב, והגיעה, ברביע השני של 1985, ל-14 אחוזים לחודש. הלקח שנלמד מעסקות החבילה, ובעיקר הראשונה, הוא, שאמנם ניתן להביא לריסון מהיר של האינפלציה באמצעים מינהליים, אך זאת רק לטווח הקצר. לשם ייצוב מתמשך וארוך טווח של רמת המחירים אין די באמצעים אלו.

למרות שעסקות החבילה לא ריסנו את האינפלציה, היו להן הישגים מסוימים, בעיקר בשיפור הגירעון התקציבי ובהקטנת ההכנסה הפנויה הריאלית. הישגים אלה היו תולדת הצמצום הנכבד בסובסידיות בתקופת עסקות החבילה ב' וג'.

לאחר הרעה חמורה בעודף היבוא האזרחי משנת 1981 עד אמצע 1983 (כ-1.5 מיליארדי דולרים), חל בעודף זה שיפור ניכר. השיפור החל בסוף 1983, התמקד בשנת 1984, ונמשך

לוח א'-1
אינדיקטורים להתפתחות המשק, 1980 עד 1985

1985								
מחצית מחצית		כל						
ב	א	השנה	1984	1983	1982	1981	1980	
העלייה או הירידה (-), מחירים קבועים, אחוזים) ^{2,1}								
-5.3	-0.2	-1.8	0.3	2.1	2.1	1.3	3.5	הצריכה הציבורית המקומית ³
-1.7	-0.7	-0.4	-6.8	7.8	6.6	11.5	-2.8	הצריכה הפרטית
-4.3	-6.3	-10.1	-12.8	13.9	4.2	3.7	-9.8	ההשקעה בנכסים קבועים ⁴
-6.2	-1.7	-1.9	-3.8	4.7	3.5	6.7	-2.4	סך השימושים המקומיים (כולל מלאי)
-4.2	2.6	2.8	1.7	2.5	0.5	3.8	3.5	התוצר המקומי הגולמי
		3.8	1.7	2.7	-0.7	4.7	4.1	התוצר העסקי
		2.9	-1.4	-0.5	-1.7	2.1	3.5	הפריון הכולל בסקטור העסקי
		1.8	-3.9	-4.0	-5.4	-3.2	1.5	שיעור החיסכון הלאומי
(מיליארדי דולרים)								
5.27	5.12	10.39	11.1	11.6	10.8	10.5	10.1	יבוא הסחורות והשירותים ⁵
5.15	4.98	10.13	9.6	8.9	8.8	9.3	9.0	יצוא הסחורות והשירותים ⁵
0.12	0.14	0.26	1.5	2.7	2.0	1.2	1.1	עודף היבוא האזרחי ⁵
								עודף היבוא האזרחי
1.0	1.1	2.1	3.3	3.9	3.1	2.1	2.0	(כולל שירותי הון)
-1.7	0.7	-1.0	0.3	-0.2	0.8	0.1	-0.5	הגירעון הבסיסי (עודף (-)) ⁶
3.6	1.5	5.1	3.3	2.9	2.6	2.9	3.0	ההעברות החד-צדדיות
-1.8	0.7	-1.1	1.4	2.1	2.0	1.3	0.8	הגירעון בחשבון השוטף
העלייה או הירידה (-), מחירים קבועים, אחוזים) ²								
-10.6	-0.1	-3.7	-4.1	0.9	3.2	10.7	-2.3	השכר לעובד (במונחי כוח קנייה)
1.3	8.2	10.5	-7.2	1.6	4.9	1.4	-3.4	השכר למעסיק (במונחי תוצר) ⁷
46.1	47.0	46.6	47.6	48.2	48.0	48.5	48.6	שיעור התעסוקה (אחוזים)
7.2	6.2	6.7	5.9	4.5	5.0	5.1	4.8	שיעור האבטלה (אחוזים)
(אחוזי תוצר)								
26.5	28.2	27.1	29.7	29.7	30.6	29.4	29.5	סך הביקושים המקומיים של הסקטור הציבורי
20.2	17.8	19.2	13.3	22.8	20.0	16.3	17.5	הספיגה הכוללת
6.3	10.4	7.9	16.4	6.9	10.6	13.1	12.0	הגירעון המקומי (כולל ריבית)
..	..	1.3	16.7	6.6	12.3	16.8	13.6	הגירעון הכולל של הסקטור הציבורי
25.2	23.0	24.1	21.5	22.8	25.8	29.0	32.5	סך האשראי הבנקאי
202.3	178.7	193.2	165.7	180.9	183.2	153.1	141.2	סך הנכסים הכפסיים
44.5	40.7	43.1	38.9	38.0	39.2	37.2	39.0	סך הנכסים הנוזלים
2.7	2.2	2.5	2.2	3.2	3.7	4.1	5.1	אמצעי התשלום
13.1	17.6	15.3	19.8	9.0	7.6	8.7	8.8	שיעור הריבית על החח"ד ⁸
8.0	12.9	10.4	17.0	9.9	—	—	—	שיעור הריבית על האשראי ⁸

- (1) כקטע זה של הלוח מבוססים שיעורי השינוי בשתי המחציות של 1985 על נתונים מנכ"ס עונתיים.
(2) כקטע זה של הלוח משקפים אתווי השינוי בשתי מחציות השנה של 1985 השוואה למחצית הקודמת (מחצית א' — למחצית ב' של 1984; מחצית ב' למחצית א' של 1985).
(3) הצריכה הציבורית הכוללת, למעט יבוא ביטחוני ישיר.
(4) סך ההשקעה הגולמית המקומית, למעט השינוי במלאי.
(5) ללא שירותי הון.
(6) הגירעון בחשבון השוטף פחות יבוא ההון לזמן ארוך ובינוני.
(7) הסברים ראה בפרק השכר והתעסוקה.
(8) אחוזים לחודש.

בעצמה מתונה יותר במחצית הראשונה של 1985 (כ־2.5 מיליארד דולר בין 1983 לבין המחצית הראשונה של 1985). ההרעה האמורה נבעה, במידה רבה, ממדיניות הרחבת הביקושים המקומיים, שלווה בירידת המחיר היחסי של המוצרים הסחירים. הרחבת הביקושים היתה מוטת יבוא, ואילו היצוא הושפע מהשינוי במחיר היחסי ומהשפל בשווקים העולמיים — וכך גדל עודף היבוא, בלי שהוא גידול התוצר. השיפור בעודף היבוא נבע מהיפוכו של התהליך הקודם: הביקושים המקומיים הלכו והצטמצמו, בעוד שהתוצר המשיך לגדול, תוך הישענות על גידול היצוא. הצמצום בביקושים המקומיים שיקף את הירידה הרצופה בהשקעות (לרבות ההשקעות במגורים), ובעיקר את ירידת הצריכה הפרטית, לאחר שהמפלות בשוק המניות, ב־1983, פגעה ברכוש הפיננסי של הציבור.

הקשיים במימון מאזן התשלומים נמשכו במחצית הראשונה של 1985, על אף השיפור הרב והמתמשך בעודף היבוא האזרחי ובחשבון השוטף של המשק. ההחמרה במצב הנזילות החיצונית של המשק התבטאה בהמשך גידולו המהיר של החוב החיצוני השוטף נטו, מאז 1982. (החוב החיצוני לטווח קצר, העומד לפירעון תוך שנה, בניכוי יתרות מטבע החוץ ואשראי היצואנים לחוץ לארץ). החמרה זו, שהשתקפה בעיקר בירידת היתרות ובעליית ההזדקקות לחוב לטווח קצר, מקורה ברכישות ספקולטיביות של מטבע חוץ בידי הציבור מבנק ישראל. ציפיות לתכנית כלכלית "מתקנת", שתכלול פיתוח גדול, וחשש לפגיעה בנכסים פיננסיים במסגרת תכנית כזאת, הניעו את הציבור להגביר את הרכישות האמורות. ציפיות אלה השתקפו גם בפרמיה על הדולר בשוק השחור, שהיתה גבוהה במשך המחצית הראשונה של השנה (עד להפעלת התכנית לייצוב המשק).

ההתפתחויות הכלכליות במחצית הראשונה של 1985 התרחשו על רקע מדיניות פיסקלית מרחיבה פחות משל אשתקד: הגירעון התקציבי המקומי של הממשלה הצטמצם, בעיקר עקב גידול ניכר בתקבולי המסים. האשראי הבנקאי גדל מעבר לעליית המחירים, ומכאן שהמדיניות המוניטרית נטתה להרחבה. הביקושים המקומיים והתוצר התרחבו במחצית השנה הראשונה, ושיקפו בעיקר התאוששות מסוימת של הצריכה הפרטית, לאחר צמצומה החרף מאז סוף 1983.

2. תכנית החירום לייצוב המשק

שתי ההתרחשויות המידיות, שבעטיין אימצה הממשלה תכנית כלכלית מקיפה, היו, כאמור, ההאצה המחודשת של האכיפת — שסימנה את כישלון מדיניות "עסקות החבילה" — והמשך ההחמרה במצב הנזילות החיצונית של המשק, שהתבטאה בחוב החיצוני השוטף נטו. "תכנית החירום לייצוב המשק" באה להשיג בריאות שתי מטרות מרכזיות — הפחתה מהירה של האכיפת ושיפור מאזן התשלומים. התמודדות עם שתי הבעיות הכלכליות המרכזיות בעת ובעונה אחת היא שינוי לעומת הדרך שנקטה בשנים האחרונות: עד כה בחרו שרי האוצר למקד את המדיניות הכלכלית באחת הבעיות, ולו במחיר זניחתה של הבעיה האחרת. כישלונם של ניסיונות המלחמה באכיפת נבע מאי ראיית התלות שבין הפתרון לבעיית מאזן התשלומים לבין בלימת האכיפת — או מהפעלה של חלק בלבד ממכלול האמצעים הדרוש. התכוננות בתהליך האכיפת בעשור האחרון מבהירה את חשיבות הטיפול הבריאות באכיפת ובמאזן התשלומים. ההאצות הגדולות באכיפת ב־1979 וב־1983 היו קשורות למשברים במאזן התשלומים, שקדמו להן. האמצעים שנקטו לתיקון מאזן התשלומים (פיתוח, וריסון תקציבי הנשען במידה רבה על ביטול סובסידיות) הביאו להאצת קצב האכיפת, וזאת מחמת המבנה הייחודי של הנכסים הכספיים בישראל, בשל הצמדת השכר, ובשל הניסיון לשמור על שער החליפין הריאלי, באמצעות פיתוחים — גם כאשר התרחבו הביקושים במשק. במבנה

הנכסים הכספיים בישראל בולט חלקם הגדול במיוחד של נכסים פיננסיים נזילים, הצמודים לשער החליפין או למדד המחירים (בעיקר הפת"ם-עו"ש), שהם מעין כסף צמוד. מקור נוסף לנזילות הוא הגירעון התקציבי; כך מסופקת מאליה מרבית הנזילות הדרושה למימוש עליות מחירים, שמקורן בדחפי עלויות (פיחותים ועלויות שכר), ובסופו של התהליך מתפתחת מדרגת אינפלציה גבוהה יותר.

מאזן תשלומים מעורער גורם גם להתעוררות ביקוש ספקולטיבי למטבע חוץ. תהליך זה כרוך במשברי נזילות ובאבדן יתרות, ואלה מניעים את הממשלה לבצע פיחות ולנקוט צעדי הגנה אחרים, שיש בהם כדי לערער את יציבות המחירים. מכאן שתנאי הכרחי ליציבות מחירים בטווח הארוך הוא מאזן תשלומים תקין. כלומר צמצום עודף היבוא להיקף הניתן למימון ממקורות יציבים (העברות חד-צדדיות והלוואות ארוכות-טווח). גם כאשר המשק יחזור לתעסוקה מלאה. כך ייכלם גידולו של החוב החיצוני, והחוב אף יקטן. בהקשר זה חשוב להזכיר, שהתכנית נתמכה בהבטחת ממשלת ארה"ב לתת מענק מיוחד בסך 1.5 מיליארדי דולרים למשך שתי שנות התכנית, נוסף על הסיוע הרגיל. קבלת סיוע זה תרמה להגברת אמונו של הציבור בהצלחת התכנית, ובפרט ביכולת להתמיד בהקפאת שער החליפין.

ריסון תקציבי, המלווה בריסון מוניטרי, הם רכיבים מקובלים בכל תכנית ייצוב. רכיבים אלה גורמים לריסון הביקושים המקומיים ולצמצום עודף היבוא; צמצום הגירעון התקציבי יביא גם להאטת גידולו של החוב הממשלתי — הפנימי והחיצוני — שהצטבר במרוצת השנים, בעטיו של הגירעון וכן בגלל הסדר מניות הבנקים. לחוב הלאומי הגדול נודעו השלכות שליליות על המשק ועל ניהול המדיניות הכלכלית: תשלומי הריבית הלכו ותפתחו מאוד, והם מכבידים על מאזן התשלומים ועל התקציב — ואילו המלאי הגדול של הנכסים הפיננסיים, ובעיקר הנזילים שבהם, מקשה על ניהול המדיניות המוניטרית.

עם זאת, בשיעורי אינפלציה גבוהים כדוגמת אלה ששררו במשק הישראלי, אין די בריסון תקציבי ומוניטרי להשגת יציבות מחירים במהירות, בלי שתיפגע מאוד הפעילות הכלכלית והתעסוקה. הסיבות לכך הן שתיים: השתרשות ציפיות אינפלציוניות גבוהות במרוצת התהליך האינפלציוני הממושך, והסדר מוסדי המצמיד את השכר להתייקרויות בעבר — הצמדה כמעט מלאה. המביאה לעליית השכר הריאלי בתהליך הורדת האינפלציה.

מכאן, שנדרש טיפול מיוחד בגורמים העיקריים לאינרציה האינפלציונית: הפסקת סחרור העלויות, וחתירה לתפנית מהירה בציפיות לאינפלציה. במיוחד נדרשת שליטה בגדלים הנומינליים המרכזיים. המיצוף הכספי שעליו פועלת המדיניות המוניטרית הוא האשראי הבנקאי. קיומם של נכסים כספיים נזילים צמודים בהיקף ניכר מקטין את האפקטיביות של מדיניות מוניטרית שגרתית בבלימת האינפלציה. במשק הישראלי, שהוא פתוח ביותר לסחר חוץ, נודעת לשער החליפין השפעה רבה על קביעת המחירים — הן מצד הביקושים והן מצד העלויות. חשיבותו של שער החליפין רבה גם בתחום הפיננסי, שכן צמודים אליו נכסים פיננסיים רבים. נוסף על כך שימש שער החליפין של הדולר בשנים האחרונות כעין מדד מחירים יומי, המתפרסם ללא פיגור, ולכן ננקבו מחירים רבים בדולרים. עקב תכונות אלו מתאים שער החליפין לשמש עוגן נומינלי מרכזי בתכנית לייצוב המשק, ולצדו האשראי הבנקאי. חשוב להבהיר, כי שימוש בשער החליפין כעוגן נומינלי הוא יעיל רק לתקופה מוגבלת, ומותנה בשני תנאים: ראשית — על מאזן התשלומים להיות תקין; פירושו של דבר, שיהיה ניתן לממן את עודף היבוא בשנים הקרובות במקורות מימון יציבים. שנית — התפתחות השכר צריכה לעלות בקנה אחד עם שער החליפין; עליית השכר הנומינלי, על רקע הקפאת שער החליפין, מביאה לייסוף ריאלי. לאבטלה ולרכישות ספקולטיביות של מטבע חוץ. מכאן החשיבות של התניית הקפאתו של שער החליפין בהסדר להקפאת השכר, ולו גם הסדר זמני. להקפאת הגדלים הנומינליים המרכזיים במשק נלוותה הקפאת מחירים זמנית, שהיתה אמורה להתבטל בהדרגה במשך הזמן.

הצלחת התכנית בייצוב מהיר של רמת המחירים, תוך גידול זעיר באבטלה, תלויה גם ביכולתה של הממשלה לשנות במהירות את ציפיות הציבור באשר לאינפלציה ולמצב מאזן התשלומים. רק תכנית כלכלית כוללת, המבוצעת בנחישות, יכולה לרכוש את אמון הציבור ולשנות במהירות את ציפיותיו המושרשות.

להלן נתאר בקצרה את הרכיבים העיקריים של התכנית, כפי שגובשה בתחילת יולי 1985. (תיאור מפורט יותר – בנספח לפרק זה.) רכיב מרכזי בתכנית היה קיצוץ תקציבי עמוק. לאחר החריגות הניכרות בתקציב המרסן, שאושר לשנת הכספים 1985/86. מטרת הצעדים בתחום תקציב הממשלה היתה לקצץ את הגירעון התקציבי, ולהעמידו על רמה הנמוכה בכ-1.5 מיליארדי דולרים מהגירעון התקציבי בשנת הכספים 1984/85. הצמצומים בתקציב כללו בעיקר צמצום סובסידיות למוצרי יסוד, צמצום הגירעון בביטוח השער, וכן העלאת מסים שונים. רק כחמישית מהקיצוצים היו בבחינת צמצום בפעילות הריאלית הישירה של הממשלה. כן התקבלה החלטה לפטר 10,000 מועסקים בסקטור הציבורי.

הרכב זה של הצמצומים בגירעון התקציבי הוא בעייתי מכמה בחינות: ראשית, ביטול של סובסידיות וצמצום התמיכה הגלומה בביטוח השער חייבו העלאה תלולה של מחירי מוצרי היסוד ופיחות חד-פעמי; פירושו של דבר, כי התכנית, שמטרתה להביא לייצוב מחירים, היתה עתידה להיפתח במהלך של עליית מחירים תלולה. יתר על כן, היה צורך למצוא הסדר, שיעקר את ההשפעות האלה מהצמדת השכר, כדי שלא יחל סחרור עלויות חדש. שנית, קיצוץ סובסידיות והעלאת מסים משפיעים אמנם על ההכנסה הריאלית של הפרטים, אך השפעתם המצמצמת על הצריכה הפרטית גוברת, ככל שמידת הקביעות שהפרטים מייחסים לירידת הכנסתם הריאלית רבה יותר. ניסיון השנים האחרונות לימד את הפרטים, ששינויים כאלה אינם ארוכי טווח, ולכן ההשפעה הצפויה של ירידת ההכנסה הפנויה הריאלית אינה ברורה. בניגוד להשפעת המסים והסובסידיות על הביקושים במשק, הרי השפעת הקיצוץ בפעילות הממשלה היא ברורה, ומתבטאת במהירות יחסית.

היעדים שהוצבו למדיניות המוניטרית היו בתחילה ריסון ריאלי חריף של האשראי הבנקאי (ירידה ריאלית בכ-10 אחוזים בחודש הראשון), כדי לסייע בירידה מהירה של הביקושים, והקפאת נומינלית של האשראי בחודשים שלאחר מכן, כדי למנוע את הסתגלות האשראי לשינויים במחירים. כמו כן ננקטו אמצעים משלימים, שהיו אמורים להגדיל את אפקטיביות המדיניות המוניטרית לטווח ארוך יותר: בוטלה האפשרות לרכוש פת"ס-ער"ש (פרט לפיקדונות יצואנים), שהיה למעשה מעין כסף צמוד; חשבון זה הפך לחד-סטרי, ולכן הוא עתיד להתחסל. בהפעלת כלי החיסכון הממשלתיים, תוכננה החלפת ההישענות על איגרות חוב בלתי סחירות והפקדות ישירות אצל החשב הכללי (פרט לתכניות פנסיה ותכניות ביטוח) בהישענות על איגרות חוב סחירות, הנמכרות במכרז. התפתחות זו תרחיב את הבסיס למדיניות המוניטרית, ותגביר את האפקטיביות שלה.

לפי הסכמי השכר, שנחתמו בין המעבידים והעובדים מיד לאחר התכנית, הושעה זמנית הסדר תוספת היוקר, וניתן פיצוי מידי של 14 אחוזים. השארת ההסדר הקודם על כנו – כלומר תשלום הפיצוי על התייקרויות בעבר – היתה מביאה, לאחר ההאטה בקצב עליית המחירים, לעלייה תלולה של השכר הריאלי, שהיתה מסכלת את התכנית. ירידת השכר הריאלית בעקבות ההסכם היתה אמורה להיות זמנית, וסוכם מראש על תוספות שכר של כ-12 אחוזים, בשלושה תשלומים חודשיים, מתחילת 1986.

3. ההתפתחויות העיקריות במשק לאחר התכנית

ההישג העיקרי של התכנית הכלכלית, שהופעלה ביולי 1985, הוא בלימת האינפלציה. לעומת זאת לא הביאה התכנית עד כה לירידה נוספת בעודף היבוא ולשינוי מבני במשק, אם כי סביר

להניח, שהיא ביססה את השיפור שהושג בעודף היבוא במהלך 1984. במימון מאזן התשלומים חל שיפור ניכר, כתוצאה מקבלת סיוע החירום מארה"ב ומהפסקת הרכישות הספקולטיביות של מטבע חוץ.

לאחר שנים רבות של עלייה מתמדת בשיעור האינפלציה, עד ל-14 אחוזים חודשיים במוצע בשנה וחצי שקדמה לתכנית, ירד שיעור זה ירידה מפליגה: בחודשים אוגוסט-דצמבר, ל-2.7 אחוזים לחודש, ובארבעת החודשים הראשונים של 1986 ל-1.3 אחוזים לחודש בלבד. הירידה התלולה בשיעור האינפלציה היא פרי מכלול של צעדים (שחלקם פעלו לריסון הביקושים המקומיים), ובמרכזם פעולה ישירה על המחירים, באמצעות שלושה משתני מדיניות נומינליים: שער החליפין ביחס לדולר, השכר והאשראי הבנקאי הכולל. (ראה לוח א'-2). אולם בפועל לא הוקפאו משתנים אלה לחלוטין; שער החליפין כלפי הדולר, שהיה העוגן המרכזי למחירים, יוצב סביב 1.5 שקלים חדשים, אך בעקבות שינויים חיצוניים בשערי החליפין בין המטבעות האירופיים לבין הדולר, נוצר בתקופה שבין אוגוסט 1985 למארס 1986 פחות בן 1.4 אחוזים לחודש של השקל ביחס לסל המטבעות. המדיניות המוניטרית פעלה על היצע האשראי בעיקר באמצעות קביעת הריבית השולית, הקטנת תקרות האשראי במטבע חוץ וצמצום האשראי המוכוון. בעקבותיה גדל האשראי בכ-3 אחוזים לחודש בין אוגוסט לסוף 1985, ובשיעור של 2 אחוזים לחודש ברביע הראשון של 1986.

לוח א'-2

התפתחות המשתנים הכלכליים העיקריים, לפני התכנית הכלכלית לייצוב המשק ולאחריה (שיעורי שינוי נומינליים חודשיים ממוצעים, אחוזים)

ממוצע — 1980	1984	1985	1986	1985			ממוצע — 1980
				ינואר- יוני	יולי	אוגוסט — אוקטובר — ינואר- אפריל	
7.3	16.1	12.0	16.9	0.3	0.3	0.4	שער החליפין לעומת הדולר
6.6	15.3	12.6	23.4	1.2	1.2	1.2	שער החליפין לעומת סל 5 המטבעות
6.8	16.2	12.3	17.4	2.1	4.8	2.0 ¹	סך האשראי הבנקאי לציבור
7.7	16.5	11.5	8.2	4.6	0.2	2.6 ²	השכר למשרת שכיר
							הגירעון המקומי של הממשלה
6.5 ³	9.1	5.2	5.7	1.7	2.3	2.7	(ללא תשלומי ריבית) — אחוזי תוצר ³
							הגירעון המקומי של הממשלה
10.8 ³	13.5	11.5	0.6	8.0	4.0	3.6 ¹	(כולל תשלומי ריבית) — אחוזי תוצר ³
7.5	15.2	11.9	27.5	3.5	2.1	1.3	מדד המחירים לצרכן

(1) אומדן ארעי.

(2) נתונים אלה מחושבים עד חודש פברואר 1986.

(3) נתוני הגירעון בלוח זה מבוססים על נתוני קופה של הממשלה (ראה לוח ח'-6): הם שונים מנתוני הגירעון של כל הסקטור הציבורי בלוח א'-1. המבוססים על החשבונאות הלאומית (לוחות ה'-1 וה'-2).

בתכנית נקבע לשכר תוואי נומינלי רק עד חודש אוקטובר, והוסכם מראש לחדש את הסכם תוספת היוקר לאחר מכן. תוואי זה גרם לירידה ריאלית חריפה בשכר בחודשים הראשונים ולעלייה הדרגתית לאחר מכן; השחיקה הממוצעת של השכר לעובד במחצית השנייה של 1985 היתה כ-11 אחוזים במונחי כוח קנייה, ואילו השכר למעביד נשאר יציב. מדיניות השכר תמכה בתכנית הייצוב בשני אופנים: ראשית, היא היתה בין הגורמים שצמצמו את ההכנסה הפנויה, ולכן תרמה לביסוס השיפור במאזן התשלומים. שנית, השעיית הסכם תוספת היוקר בחודשים הראשונים ניתקה את הקשר בין השכר למחירים, שהיה בין הגורמים לסחרור העלויות בעבר. ברם, ברביע הראשון של 1986, שב השכר ועלה אף מעבר למתוכנן. (העלייה בשכר מנקודת

ראותו של המעסיק היתה אף גדולה מזו של העובד), ולפיכך השפעתו של גורם זה היתה ארעית בלבד, אך בעלת חשיבות לייצוב המחירים בחודשים הראשונים.

גם לצמצום הביקושים המקומיים במסגרת התכנית היתה חשיבות רבה. אלה סייעו במישרין לייצוב רמת המחירים, אך תרומתם העיקרית היתה לכיסוס השיפור במאזן התשלומים וליצירת הכרה, שאכן נוצרו התנאים הדרושים לייצוב שער החליפין. הסיוע האמריקאי המיוחד, שניתן למשק בעקבות ביצוע התכנית, תמך גם הוא בהגברת אמינותה. האמון של הפרטים בהצלחת התכנית השתקף בהפסקת הרכישות הספקולטיביות של מטבע חוץ — תופעה שאפיינה את המשק בשנים האחרונות — ובמדדי הציפיות האינפלציוניות, המתבססים על מחירי איגרות החוב הסחירות: אלה מראים, כי הציפיות האינפלציוניות של הציבור ירדו כבר בתחילת התכנית, וכי ירידתן הלכה וגברה עם ההתקדמות בביצוע התכנית.

הקפאת שער החליפין כיתס לדולר, יחד עם ריסון הביקושים המקומיים, היו אמורים להשיג את יציבות המחירים, ללא הרעה במאזן התשלומים. עם זאת, בשיעורי האינפלציה ששררו במשך לפני התכנית היתה טמונה אפשרות של אינרציה בעליית המחירים, שבעקבותיה ייווצר ייסוף ריאלי, והאבטלה תתגבר; לפיכך הוקפאו מרבית המחירים במשק באמצעות צווים אדמיניסטרטיביים. הפעלת אמצעי מעין זה לאורך זמן עלולה לגרום לעיוותים חמורים במחירים היחסיים — ומכאן גם בייצור; אולם כיוון שבשווקים לא התפתח מחסור במוצרים, סביר להניח, שהקפאת המחירים לא יצרה לחצים כבשים לעליית מחירים. בתחילת חודש ינואר 1986 הוחל בהסרה הדרגתית של הפיקוח על המחירים, וכיום נתונים לפיקוח רק 49 אחוזים מהמוצרים, הכלולים במדד המחירים לצרכן. יש לחזור ולציין, כי הקפאה מינהלית של מחירים לאורך זמן רב היא שלילית, ולכן מן ההכרח להמשיך בתהליך של הסרת הפיקוח.

הערכת השפעתה של התכנית הכלכלית על הביקושים, התוצר ומאזן התשלומים היא מורכבת יותר, שכן חלק מהצעדים שננקטו (בעיקר בתחום המסוי) היו חד-פעמיים או זמניים, וסביר להניח שהתגובות בתחום הריאלי הן איטיות יותר מהתגובות בתחום המחירים. לשם הבנת ההתפתחויות בתחומים אלה יש לסקור תחילה את ביצוע המדיניות הפיסקלית והמוניטרית. לאחר שנים רבות של גירעון מקומי ניכר בתקציב הסקטור הציבורי (כ־12 אחוזי תוצר לשנה בשנים 1980 עד 1984), הוא פחת בתלילות בשנת 1985. הירידה בגירעון החלה כבר במחצית הראשונה, עם ההתאוששות בגביית המסים שלא משכר, והיא התעצמה מאוד עם הפעלת התכנית הכלכלית; כך הגיע הגירעון במחצית השנייה של השנה לרמה של כ־6 אחוזי תוצר בלבד. ירידה חריפה זו הושגה בעיקרה בדרך של צמצום סובסידיות והגדלת שיעורי המיסוי, ורק בחלקה — באמצעות הקטנת הביקושים הישירים של הממשלה. יש לציין, כי הירידה התלולה של שיעור האינפלציה תרמה גם היא להגדלת הערך הריאלי של המסים הנגבים, בשל הפיגור בין מועד החיוב במס לבין מועד גבייתו. כן הסתמנה ירידה במספר המועסקים בשירותים הציבוריים, אך שיעורה היה קטן מן המתוכנן. הירידה בגירעון התקציבי נמשכה גם בריבוע הראשון של 1986, תוך גידול במסים ובהוצאה הממשלתית גם יחד.

הצמצום הניכר בגירעון הממשלה תרם במידה רבה גם לריסון ההתרחבות המוניטרית, לאחר שבמשך שנים רבות הוא היה המקור העיקרי לתוספת הנזילות במשק. בנק ישראל פעל להגברת הריסון המוניטרי, באמצעות מדיניות אשראי מצמצמת ושיעורים גבוהים של ריבית ריאלית. עקב המעבר של הפרטים מנכסים צמודי מטבע חוץ — שאינם מהווים מקור לאשראי — לנכסים שקליים, ששיעורי הנזילות עליהם נמוכים, היה חשש, שהאשראי יתרחב מעבר למתוכנן. לפיכך העלה בנק ישראל את שיעורי הנזילות, וכן הותיר את השיעורים הגבוהים של הריבית על ההלוואה המוניטרית ועל הנכסים הנזילים של הבנקים כרמה של ערב התכנית. החל מסוף יולי הורדו השיעורים הגבוהים של הריבית, אך בשיעור נמוך בהרבה מזה של הירידה בשיעור האינפלציה; לפיכך עלו מאוד שיעורי הריבית הריאליים על האשראי החופשי בשקלים —

שיעורים שהיו גבוהים מאוד מאז סוף 1983 (כ-40 אחוזים לשנה או כ-3 אחוזים לחודש על אשראי בשקלים). לאחר הפעלת התכנית, גדל האשראי הבנקאי בקצב דומה לזה של עליית המחירים, אולם בחודשים הראשונים של 1986 היה קצב עלייתו גבוה מקצב עליית המחירים, יחד עם ירידה ניכרת בריבית הריאלית השולית והממוצעת.

הריסון הפיסקלי והמוניטרי החרף, שהיה גלום בתכנית, ואווירת אי-הודאות, שהשתררה בעקבותיהם, גרמו לירידת כל הביקושים המקומיים והיבוא כרביע השלישי של השנה, אך רוב השינויים היו ארעיים. הריסון התבטא בירידת הביקושים הישירים של הממשלה: הצריכה הציבורית המקומית התכווצה במחצית השנייה כ-5 אחוזים, והתמקדה בהוצאה לביטחון; כן פחתו השקעות הסקטור הציבורי. המדיניות תרמה גם לירידת ביקושי הסקטור הפרטי, הן לצריכה והן להשקעות, ובמיוחד הביקושים למלאים. השפל בהשקעות בענפי המשק ובדיור נמשך גם ברביע הראשון של 1986, ואילו ירידת הצריכה הפרטית התרכזה כרביע השלישי, וברביע האחרון של 1985 היא שבה ועלתה אף מעבר לרמת המחצית הראשונה. יתירה מזו, נתוני המסחר הקמעוני מצביעים על המשך הגידול בצריכה הפרטית גם ברביע הראשון של 1986. חלק מעליית הצריכה מקורו ברכישה ספקולטיבית של מוצרים בני קיימא — בעקבות הציפיות שנוצרו להתאמה במחיריהם, כמתחייב מהפיחות של השקל ביחס למטבעות האירופיים. עם זאת, גם למעט צריכת בני קיימא ניכרת בצריכה הפרטית עלייה מאז הרביע האחרון של השנה. את טיבה הארעי של השפעת המדיניות על הצרכנים ניתן להסביר באופיים של צערי המדיניות.

עם הכרזת התכנית השתררה (זמנית) אי-ודאות לגבי התעסוקה, וזו גברה בשל כוונת הממשלה לפטר עובדים. נוסף על כך פעלה על הפרטים כרביע השלישי מגבלת נזילות חריפה, שמקורה בהורדה זמנית גדולה בשכר ובעלייה תלולה של שיעורי הריבית הריאליים על אשראי ונכסים לזמן קצר. גורמים אלה תרמו לירידה ניכרת בצריכה הפרטית כרביע השלישי (6 אחוזים), אך היא היתה, כאמור, ארעית. הריסון הפיסקלי התבסס בעיקר על העלאת שיעורי המיסוי ברוטו ועל הפחתת הסובסידיות, שצמצמו מאוד את ההכנסה הפנויה של הפרטים. בכוחם של מסים נטו להוריד את הצריכה הפרטית, רק אם הם נתפסים בעיני הציבור כשינוי מתמיד בנטל המס. אולם יש לזכור, כי בשנים האחרונות חלו במדיניות המסים והסובסידיות תנודות רבות וחרירות, שחוללו תנודות מקבילות בעיקר בשיעור החיסכון. נראה כי גם הפעם אין הציבור רואה בגידול נטל המס נטו גידול קבוע. ייתכן שהערכה זו קשורה ברמה הגבוהה של שיעורי המס מהתוצר ובהודעות חוזרות ונשנות של הממשלה, כי ככוונתה להורידו בעתיד. אם הציבור ישנה את הערכתו בדבר אופיים הארעי של המסים נטו — תרד הצריכה הפרטית.

סביר להניח, כי גם ירידת הביקוש להשקעה במלאי נושאת אופי ארעי, והנתונים על יבוא התשומות לייצור בתחילת 1986 מחזקים הערכה זו. יצוין, כי התכווצות המלאי במחצית השנייה של השנה היוותה כמחצית מירידת הביקושים המקומיים, וכי מקורה העיקרי היה בשיעורי הריבית הגבוהים ששררו בתקופה זו.

ירידת הביקושים המקומיים במחצית השנייה (כ-7 אחוזי תוצר, מנוכה עונתיות) היתה אמורה לפנות מקורות ולשפר את מחירם היחסי של המוצרים הסחירים ביחס למחירי השימושים המקומיים — תהליך שיגרום לירידת עודף היבוא של המשק. יש לציין, כי מחירו של היבוא יחסית למחירי השימושים המקומיים אמנם התייקר במחצית השנייה בכ-2.5 אחוזים, אך מחירו היחסי של היצוא לא השתנה. ירידת הביקושים המקומיים התבטאה בינתיים רק חלקית בצמצום עודף היבוא (2.5 אחוזי תוצר, מנוכה עונתיות), וביטויה העיקרי היה בירידת התוצר (בכ-4.5 אחוזים בניכוי עונתיות) ובהתגברות מסוימת של האבטלה. נראה שהדבר נובע, בחלקו, מהאיטיות היחסית של התאמת הייצור למחירים החדשים — על רקע ההאטה בהתרחבות הסחר העולמי, ובמיוחד הרפיון בביקוש לחלק ממוצרי היצוא התעשייתי; סיבה נוספת היא ייקור חלק מעלויות הייצור במסגרת התכנית — השכר והריבית.

השכר הריאלי לעובד ירד במחצית השנייה של 1985, אך הדבר לא בא לכיטוי בשכר למעסיק, ואינדיקטורים ראשוניים מורים אף על עלייתו בתחילת 1986. יתירה מזו: רמתו של השכר ליחידת תוצר בסקטור העסקי עדיין גבוהה, וזאת בעקבות גידול ניכר בשכר למעביד – מעבר לעליית התוצר, שהתרחש במחצית השנייה של שנות השבעים. אין תימה אפוא, כי בעקבות הירידה בביקושים והעלייה בשכר נפגעה גם התעסוקה, וכי שיעור ההשתתפות בכוח העבודה הצטמצם, בשל ירידת הסיכוי למצוא תעסוקה. הצמצום בתעסוקה וירידת שיעורי ההשתתפות התבטאו בעליית האבטלה ברביע השלישי (7.8 אחוזים), ואילו ברביע האחרון התמתנה עלייה זו. בתחילת 1986 נמשך, כנראה, תהליך התאמתה של התעסוקה לירידה המהירה יותר בתוצר, והאבטלה שבה והתגברה (7.2 אחוזים). זו היתה חמורה במיוחד בעירות הפיתוח ובמחוזות הצפון והדרום.

העלייה הניכרת של שיעור הריבית הריאלי השולי (חח"ד) היתה, כאמור, בין הגורמים שסייעו בהורדת הביקושים המקומיים. עם זאת, האשראי לזמן קצר משמש גם כגורם ייצור אלטרנטיבי להון עצמי חוזר, ולפיכך הגידול הרב בעלותו גרם לפגיעה בתוצר של חברות רבות, וכמיוחד של חברות המייצרות בעיקר לשוק המקומי. נוסף על כך סביר להניח, כי הרמה הגבוהה של הריבית על האשראי השקלי, ששררה במשך כשנתיים, היתה גורם לא-מבוטל בהתרחבות החברות, שנקלעו לקשיים רציניים, גם בעקבות ריסון הביקושים במחצית השנייה של 1985. יש לציין, כי ב-1985 גדל מאוד מספר החברות שפורקו. שיעורי הריבית הנומינלית אמנם הופחתו החל מסוף יולי, אולם קצב הורדתם היה איטי יותר משיעור הירידה באינפלציה. כך ירדה הריבית הריאלית בהדרגה, אך נותרה גבוהה מאוד עד סוף השנה, ורק בתחילת 1986 ירדה במידה משמעותית יותר. יצוין, כי הריבית הממוצעת על סך האשראי הבנקאי היתה נמוכה הרבה יותר מהריבית על האשראי השקלי – בעיקר מפני שיעורה הנמוך של הריבית על האשראי המוכוון ליצוא – אולם גם הריבית הריאלית הממוצעת עלתה מאוד לעומת העבר. יש הגורסים, כי על רקע הירידה בציפיות האינפלציוניות של הציבור ובציפיותיו לפיחות, היתה אפשרית הורדה מהירה יותר של הריבית, גם ללא התרחבות האשראי. גרסה זו נסמכת על הטענה, כי בזמן הקצר הביקוש לאשראי בשיעורי ריבית כה גבוהים הוא קשיח, וכי האשראי הבנקאי לא גדל ריאלית במהלך המחצית השנייה של 1985 – למרות הירידה ההדרגתית של הריבית הריאלית בתקופה זו. עם זאת מן הראוי לציין, שעם הפעלת התכנית לא היתה ברורה תגובתו של הביקוש לאשראי לשינויים חריפים בריבית בזמן הקצר. על רקע זה, ומחמת החשש של מעצבי המדיניות המוניטרית מספקולציות, שיביאו לכישלון התכנית, העדיפו להוריד את הריבית בקצב איטי בלבד. ירידת הביקושים המקומיים תרמה, כאמור, לירידתו של עודף היבוא האזרחי ברביע השלישי של השנה, אך אופיה היה ארעי, וברביע האחרון של השנה שב עודף היבוא ועלה. בחינת המאזן המסחרי (בדולרים) מורה על עלייה נוספת בגירעון המסחרי בשליש הראשון של 1986 – חלקה בשל העלייה במחירי סחר החוץ, בעקבות הפיחות של הדולר ביחס למטבעות האירופיים, וחלקה כתוצאה מגידול כמותי. העלייה הכמותית בגירעון המסחרי עד כה גדולה מהחזוי בתקציב הלאומי לשנת 1986. הסטייה מהתחזית נעוצה ביצוא, שלא גדל ריאלית לעומת התקופה המקבילה אשתקד, בעוד שיבוא הסחורות (למעט יהלומים ודלק) גדל, כצפוי. ההוצאה על יבוא דלק פחתה, בעיקר בשל הירידה התלולה של מחירי הדלק בעולם, שטרם התבטאה במלואה במאזן המסחרי. בלימת היצוא משקפת בעיקר ירידה ביצוא מוצרי אלקטרוניקה אזרחיים, בעקבות השפל העולמי בענף, אך בענף זה המכירות הן תנודתיות, ולפיכך אין הוא מלמד על היצוא בכללו.

לסיכום – הריסון הפיסקלי והמוניטרי, הגלומים בתכנית, לא הביאו עד כה לירידה מתמדת בצריכה הפרטית ובעודף היבוא האזרחי, ורמתם בראשית 1986 דומה לזו ששררה ערב התכנית. עם זאת יש לציין, כי לפני שנבלם השיפור בעודף היבוא (שיפור שהחל בסוף 1983) ירד עודף

היבוא האזרחי מתחת לרמה ששררה כמשק בשנים 1976 עד 1981. קשה להעריך, אם רמה זו יכולה להתמיד במבנה המשק הנוכחי. מחד גיסא, חלק מהשיפור בעודף היבוא הוא ארעי, שכן הוא נובע גם מירידת השקעות בנכסים קבועים ומלאים. מאידך גיסא, מחירי הדלק ירדו מאוד בתחילת 1986, והם יתרמו במידה רבה לירידת עודף היבוא בדולרים.

רכיב מרכזי בהצלחת התכנית עד כה הוא הצמצום הרב בגירעון הממשלה, אולם זה הושג בעיקר באמצעות הכבדת נטל המס, והדבר מקטין את הסיכוי לחידוש הצמיחה של הסקטור העסקי. צמצום נוסף ומתמיד בעודף היבוא, תוך חידוש הצמיחה, מותנה אפוא בהקטנת חלקה של הצריכה הציבורית בתוצר, במקביל להפחתת נטל המס. הירידה התלולה באינפלציה עשויה לתמוך בתהליך זה, בשחררה בהדרגה מקורות, שרותקו בשנים האחרונות לשירותים פיננסיים, בעטייה של האינפלציה.

השיפור שחל במאזן התשלומים מאז הנהגת התכנית הכלכלית, התמקד במימון עודף היבוא. השנה גדלו ההעברות החד-צדדיות מממשלת ארה"ב ב-1.6 מיליארדי דולרים. כמחצית הסכום נובע מהמשך התהליך של המרת הלוואות הסיוע במענקים, וכמחצית — מסיוע כלכלי מיוחד, שיוענק גם בשנה הבאה. סיוע זה הותנה בכיצוע תכנית כלכלית מקיפה, ולפיכך נבע מן התכנית, וסייע לה כאחת — בשיפור אמינותה ויכולתה להתמיד בייצוב שער החליפין. העלייה הניכרת בהעברות החד-צדדיות וירידת עודף היבוא תרמו יחד ליצירת עודף של 1.1 מיליארדי דולרים בחשבון השוטף לשנת 1985. עם זאת, בהערכה ארוכת טווח יש לזכור, שהסיוע הכלכלי המיוחד הוא ארעי, ובלעדיו מסתכם העודף בחשבון השוטף בכ-350 מיליוני דולרים.

התכנית הכלכלית תרמה תרומה נכבדה נוספת, בכלמה את הרכישות הספקולטיביות של מטבע חוץ. שהיו הגורם העיקרי להרעה במימון מאזן התשלומים, מאז סוף 1983. רכישות אלו פסקו במחצית השנייה של 1985, ובחודשיים הראשונים שלאחר הפעלת התכנית הסקטור הפרטי אף מכר מטבע חוץ לבנק ישראל. הפסקת הרכישה הספקולטיבית של מטבע חוץ נבעה מהגידול הרב בתשואה היחסית של נכסים שקליים לעומת נכסים במטבע חוץ, ומן האמון שהציבור רחש לתכנית הכלכלית.

התכנית גרמה לשינויים נוספים בתיק הנכסים של הפרטים. ייצוב שער החליפין, ובעקבותיו הירידה התלולה בציפיות לפיחות, בלימת האינפלציה ועליית שיעורי הריבית על נכסים שקליים — יצרו שינויים מפליגים בהרכב הנכסים הפיננסיים שבידי הפרטים, שינויים שהתמקדו במעבר מפיקדונות פת"ם לפיקדונות שקליים לזמן קצר. ראוי גם להזכיר את הגידול הריאלי הרב באמצעי התשלום שבידי הציבור, לאחר שנים רבות של ירידה. גידול זה נבע מירידת שיעור האינפלציה, המשקף את מחיר החזקת הכסף.



מאז 1973 הואט מאוד קצב הצמיחה של המשק, ובשנות השמונים החריפה ההאטה עד כדי קיפאון בתוצר לנפש. ההאטה בצמיחה נובעת בעיקר מירידת הפריון. הירידה התלולה באינפלציה והשיפור המצטבר במאזן התשלומים צמצמו במידה רבה שניים מהמכשולים העיקריים לצמיחת המשק; חשוכה במיוחד בלימת האינפלציה, שההגנה מפניה ריתקה מקורות רבים בשנים האחרונות. עם זאת, נותרו עדיין בעיות בסיסיות, שהיו גם הן בין הגורמים לירידה בפריון: שיעור המיסוי ברוטו, שהוא מהגבוהים בעולם, מפחית את הרצון לעבוד ואת הרצון להשקיע; יתירה מזו, מערכת המס עמוסה עיוותים, הפוגעים ביעילות הקצאת המקורות במשק — למשל האפליה לרעה של עבודה לעומת הון ומתן פטורים רבים ממס. לפיכך דרושה רפורמה מקיפה בשיעורי המס השונים ובבסיסם; הרחבת הבסיס וביטול חלק מהפטורים יקלו על הורדת השיעורים. שוק ההון מצוי כמעט כולו בשליטת הממשלה, ובעשור האחרון הוא גויס למימון הגירעון הממשלתי. על רקע זה יש להמשיך ולצמצם את גירעון הממשלה, וכך להקטין את

החלק שהממשלה נוטלת מהחיסכון הפרטי למימון גירעונה, ולצמצם את מעורבותה בהקצאת יתרת המשאבים להשקעות. בשנים האחרונות התרכו גם ההגבלות המינהליות הגורמות להקצאה בלתי יעילה של גורמי הייצור, בטפחן ייצור מוצרים נטולי יתרון יחסי למשק. רמת השקעות התשתית במשק היא נמוכה, ובשנים האחרונות צומצמו השקעות אלה עוד יותר, כחלק ממדיניות הריסון התקציבי. הרחבתן תהיה נדבך חשוב בחידוש הצמיחה. עם זאת יש לציין, כי הקטנת נטל המס, צמצום גיוס ההון מהסקטור הפרטי והרחבת השקעות התשתית הן פעולות המרחיבות את הביקושים; כדי למנוע זאת, יש ללוותן בצמצום משקלה של הצריכה הציבורית בתוצר. ביצוע הצעדים המומלצים לחידוש הצמיחה יישא פירות בהדרגה ולטווח ארוך. בטווח הקרוב יש להבטיח את ביסוסם של הישגי תכנית הייצוב. ההצלחה בכך מותנית בשמירת מסגרת התקציב בשנה הקרובה, ובהסכמי שכר שלא יערערו את יציבות המחירים. יש להימנע מעליית השכר הריאלי, משום שרמתו כיום גבוהה מזו של ערב התכנית. צמצום הגירעון התקציבי היה גורם מפתח בהצלחת התכנית — אולם לא ניתן להתמיד לאורך זמן בשיעורי המס הנוכחיים, בלי לפגוע בצמיחת התוצר. בשנים הקרובות יש לשנות את מבנה התקציב, כך שחלקה של הצריכה הציבורית בתוצר יקטן, ותתאפשר הורדת שיעור המס יחד עם צמצום עודף היבוא. חשוב במיוחד צמצום של המסים על עבודה, המכבידים על הסקטור העסקי, ופוגעים בכושר התחרות של המשק.

נספח: התכנית הכלכלית לייצוב המשק — יולי 1985

1. התקציב

על-פי הערכת אגף התקציבים של משרד האוצר, חרג ביצוע תקציב המדינה בסוף הרביע הראשון של שנת הכספים 1985/86 בכ-400 מיליוני דולרים מן התקציב המתוכנן. חריגה זו נוספה על אי-ביצוע החלטות קודמות בדבר קיצוץ הסובסידיות והפעלת "חוק שטיינברג" למיסוי כתנאי אינפלציה. עם זאת יש לזכור, כי התקציב המתוכנן לשנה זו גילם קיצוץ ניכר ביחס לתקציב השנה הקודמת.

ביוני 1985 קיבלה הממשלה שורה של החלטות תקציביות, שפירושן הפחתה של 462.1 מיליוני דולרים בהוצאות משרדיה¹ והפחתה של 75 מיליוני דולרים בתשלומי ההעברה של המוסד לביטוח לאומי.² נוסף על כך החליטה הממשלה להעלות את מחירי הדלקים ולקצץ את התמיכות למוצרי היסוד, כדי להביא את היקפן השנתי לכ-310 מיליוני דולרים — הרמה שתוכננה בתקציב המקורי. משמעותה של החלטה זו היא קיצוץ של כ-490 מיליוני דולרים לעומת רמת התמיכות בפועל ברביע הראשון של שנת התקציב (על-פי אגף התקציבים). נוסף על כך קוצצו במידה ניכרת גם התמיכות בסחר החוץ, אולם בשלב זה אין בידינו אומדנים כמותיים של ממדי הקיצוץ. כתחום המיסוי החליטה הממשלה על שינויים, שנועדו להגדיל את הגבייה ב-202 מיליוני דולרים לשנה, וכן על הפעלת "חוק שטיינברג" למיסוי כתנאי אינפלציה. (לפי תחזית משרד האוצר, הפעלת החוק במלואו תגדיל את ההכנסות ממסים בכ-150 מיליוני דולרים).

סך כל הקיצוצים הריאליים, שהממשלה החליטה עליהם, הוא כמיליארד ורבע דולרים (על בסיס שנתי, ביחס לרמת הפעילות בראשית שנת התקציב). קיצוצים אלו התפלגו בקירוב כדלקמן (במונחי חשבונאות לאומית):³

¹ פירוט הקיצוצים המובא במסמך זה נעשה על בסיס שנתי, בכל הסעיפים.

² בעקבות התכנית הכלכלית, קיבלו על עצמם גם המוסדות הלאומיים ליישם בתקציביהם קיצוץ בן 3 אחוזים.

³ זאת בלי להביא בחשבון את המשמעות התקציבית של השינויים בתכנית ביטוח השער.

20-25 אחוזים — בצריכה הציבורית ובהשקעות ישירות של הסקטור הציבורי; 40 אחוזים — בתמיכות לייצור מקומי; 8-10 אחוזים — בתשלומי ההעברה; 8-10 אחוזים — במתן אשראי; 18-20 אחוזים — הגדלה בגביית המסים, דיבידנד מחברות ממשלתיות ואגרות שונות. חלק מן הקיצוצים המתוכננים נשא אופי חד-פעמי. כמחצית הקיצוץ בצריכה ובהשקעות הציבוריות התבסס על שחיקת שכר ארעית, או על דחיית הוצאות (למשל — דחיית יישומן של המלצות "ועדת עציוני" בשנה אחת). גם בנושא המסוי היו אלמנטים חד-פעמיים כמחצית מתוספת הגבייה המתוכננת (מס היסף).

כמה מהחלטות הממשלה חייבו חקיקה חדשה, וחלקה לא הסתיימה עד לכתיבת דוח זה. החלטות אלו קשורות למסוי הקצבאות השונות ולהפחתת תוספת הוותק לגימלאים. היקף הקיצוצים שהממשלה הצליחה ליישם עד כה בתחום הביטוח הלאומי הוא כ-25 מיליוני דולרים בלבד. כמה החלטות אחרות, כקיצוץ השכר הריאלי בסקטור הציבורי, טרם בוצעו בחלקן או במלואן⁴.

גירעון הממשלה בפועל, במונחים כספיים (לפי חשבונות בנק ישראל), צומצם מאז הפעלת התכנית הכלכלית החדשה צמצום מפליג. (ראה לוח ח' 4 להלן).

א. הסעיפים העיקריים בקיצוץ התקציב

- 62.5 מיליוני דולרים — בתקציב הביטחון.
- 91.5 מיליוני דולרים — בתקציב החינוך.
- 62 מיליוני דולרים — בתקציב הבריאות.
- 100.5 מיליוני דולרים — בתקציב משרד המסחר והתעשייה.
- 33 מיליוני דולרים — בהעברות לרשויות המקומיות.
- 14 מיליוני דולרים — במשרד הבינוי והשיכון.
- 37 מיליוני דולרים — עקב הפחתת 3 אחוזים משכרם של עובדי הסקטור הציבורי.
- 20 מיליוני דולרים — גביית מרשויות שדות התעופה והנמלים.
- 7 מיליוני דולרים — בתקציב ההשכלה הגבוהה.
- 5 מיליוני דולרים — בתקציב משרד האוצר.
- 12 מיליוני דולרים — עקב קיצוץ בן 3 אחוזים מכוח העבודה בסקטור הציבורי, למעט ביטחון, משטרה, בריאות וחינוך⁵.

ב. הקיצוץ בתשלומי ההעברה (באמצעות המנסד לביטוח לאומי)⁶

הוטל מס על קצבות הילדים — עבור הילד השני והשלישי במשפחה. הקצבה עבור הילד הראשון בוטלה לגבי משפחות שלהן עד שלושה ילדים — בתנאי ששיעור מס ההכנסה השולי על הכנסתן אינו נופל מ-45 אחוזים. לבעלי הכנסות נמוכות תוחזר קצבת הילד הראשון ביד

⁴ כמה החלטות שהתקבלו ב-1 ליוני 1985 שונו כמועד מאוחר יותר:

א. ביטול הקיצוץ הריאלי בן 3 האחוזים בשכר עובדי הסקטור הציבורי;
 ב. הקמת ועדת חריגים, שבסמכותה לתת היתרים למכנים שבנייתם נאסרה בהחלטה קודמת;
 ג. מתן אפשרות, במקרים חריגים, לקבל הלוואות פיתוח באזור א' (אפשרות שנפסלה קודם לכן);
 ד. שינוי אופי הקיצוצים בתחום הבריאות.
 כמו כן לא יושמו כמה החלטות, שדרשו בדיקה נוספת, ובהן הטלת מס על דירות פאר (וכאמור, גם חלק מן הקיצוצים בתחום תשלומי ההעברה).

⁵ בשלב זה אין ודאות לגבי המשמעות התקציבית של החלטה זו.

⁶ בזמן כתיבת מסמך זה, טרם אישרה ועדת הכספים של הכנסת את ההצעה להטיל מס חד-פעמי על הכנסות הגמלאים (מעבר לסף הכנסה מסוים). לפיכך לא פירטנו את התקבולים החזויים ממס כזה.

המעביד, בדרך של קיזוז מהעברותיו למס ההכנסה. ההכנסות החזויות בסעיף זה הן כ-25 מיליוני דולרים.

ג. המיסוי

הוטל מס יסף חד-פעמי על הכנסות שאינן מיגיעה אישית (ההכנסות הצפויות ממס זה הן כ-100 מיליוני דולרים). בוטל הפטור על ארוחות מוזלות (במפעלים שלהם פטור ממס מעסיקים) וכן הזיכוי שניתן לעובדים על ההפרשות לקרנות ההשתלמות (הכנסות צפויות של כ-32 מיליוני דולרים). הוחלט להגדיל את הדיבידנד מחברות ממשלתיות (כ-25 מיליוני דולרים), ליישם את המלצות הביניים של "ועדת שטיינברג" (40 מיליוני דולרים), ולבדוק את האפשרות של הטלת מס רכוש על דירות פאר ועל דירה שנייה (5 מיליוני דולרים).

לעומת זאת הורדה חובת ההפקדה על כלל היבוא ב-15 אחוזים.⁷ במסגרת איחוד שערים חלקי, בוטלה גם העלאת בלו הדלק מ-22 אחוזים ל-30 אחוזים, שהוחלה ב-1 ביוני 1985. שיעורו של מס הערך המוסף הורד מ-17 אחוזים ל-15 אחוזים.⁸

יש לזכור, כי במקביל להפעלת התכנית הכלכלית, החלו ב-1 ליולי 1985 לגבות מסי רכוש על רכב, ציוד, מלאי ומבנים (על-פי החלטות קודמות). גביית מסים חד-פעמיים אלו, שאינה חלק אורגני מן התכנית הכלכלית, עתידה להכניס לאוצר המדינה כ-200 מיליוני דולרים.

2. שער החליפין

ב-1.7.1985 פחת שער החליפין של השקל לעומת הדולר של ארה"ב ב-18.8 אחוזים. כמו כן הוחלט לייצב את שער החליפין סביב 1,500 שקלים לדולר, ולאפשר תנודות של 2 אחוזים לכל כיוון. הקפאת שער החליפין הותנתה בהתפתחויות במשק: נקבע, כי אם השכר יעלה מעבר לרצוי, יותאם גם שער החליפין כלפי מעלה. במקביל לפיחות הופחתו גם הבלו על הדלק ומס הערך המוסף (כמפורט לעיל בסעיף המיסוי).

צעדים נוספים בתחום זה היו ביטול האשראי המוכוון בשקלים (ראה התפתחויות בתחום המוניטרי) והתוספת המיוחדת לשמירת רווחיותו של היצוא. במקום תכנית ביטוח השער הופעלה תכנית חדשה, המבטיחה תמיכה קבועה ביצוא בשיעור של 11 אחוזים לדולר ערך מוסף, ובמקביל הוחלט לעדכן בהדרגה את אומדני הערך המוסף בענפים השונים (עדכון שמשמעותו ירידת-מה בתמיכות).

3. השכר

הסכם תוספת היוקר והסכמי שכר אחרים הושהו, והסכם תוספת יוקר חדש הופעל מחודש אוקטובר. לפי הסכם זה, תוספת של 80 אחוזים מעליית מדד המחירים לצרכן תינתן כאשר שיעור עליית המחירים יהיה 4 אחוזים או יותר, או אחרי תקופה של שלושה חודשים – התקופה הקצרה יותר. לפי ההסכם הישן, ניתנה תוספת יוקר בשיעור של 80 אחוזים מעליית המדד בתקופה שבה השינוי המצטבר במחירים היה בין 12 ל-25 אחוזים, ותוספת של 90 אחוזים מעליית המדד – כאשר שיעור זה היה למעלה מ-25 אחוזים. הורדת השכר הריאלי עקב עליית המחירים מותנה באמצעות הסכם תוספות שכר בשיעור של 14 אחוזים ב-1 באוגוסט 1985, 12 אחוזים ב-1 בספטמבר (תוספת חד-פעמית), 4 אחוזים ב-1 בדצמבר, 4 אחוזים ב-1 בינואר ו-3.5 אחוזים ב-1 במרץ.

⁷ משמעות הורדה זו היא אבדן הכנסות של כ-30 מיליוני דולרים, שהאוצר לא הביאן בחשבון.

⁸ השיעור של 17 אחוזים היה בתוקף חודש אחד בלבד (יוני 1985). השארת שיעור המע"מ המוגדל בתוקפו היתה מביאה להכנסה של 250 מיליוני דולרים ומעלה, במונחים שנתיים. הפסד זה של גבייה פוטנציאלית לא נכלל בחשבון ההכנסות ממסים, שהובא לעיל.

אחוזים ב־10 בפברואר (אחוזים מצטברים). למיתון ירידתו של השכר ברוטו פעל גם עדכון מדרגות המס בהתאם לחוק. (עם ירידת האינפלציה, הביא עדכון המדרגות לעלייה בשכר נטו).

4. המחירים והפיקוח

במסגרת ההחלטה להוריד את התמיכות עד לרמה המקורית המתוכננת בתקציב ל-1985/86, הועלו מחירי מוצרי היסוד בראשית יולי ב־30 עד 100 אחוזים, ומחיר הדלק הועלה ב־27 אחוזים. לאחר שינויים ראשוניים אלו, הותרה עלייה בת 17 אחוזים בממוצע במחירי יתר המוצרים והשירותים, ואחריה הוכרזה הקפאה מוחלטת של מחירי רוב המוצרים במשק. במהלך תקופת ההקפאה, הופעל פיקוח אדמיניסטרטיבי לשמירה על רמת המחירים.⁹

5. מדיניות מוניטרית ואשראי

במסגרת התכנית הכלכלית, היה תפקידה של המדיניות המוניטרית להגביל את גידולו הנומינלי של היצע האשראי הבנקאי, וזאת באמצעות שליטה בשיעורי הריבית במשק. בשלב הראשון, עם הפעלת התכנית, היה יעד המדיניות לצמצם את גידולו הנומינלי של האשראי כך שיפחת ב־10 אחוזים מן העלייה ברמת המחירים בחודש יולי, ולשלושת החודשים הבאים יועדה הקפאה נומינלית מוחלטת של האשראי. לקראת סוף יולי הוחלט לוותר על הניסיון לעמוד ביעד הקיצוץ הריאלי של 10 האחוזים — וזאת מחמת הקושי לקיימו, בעיקר בשל לחצים להורדת הריבית.

במסגרת המדיניות המוניטרית, הועלתה חובת הנזילות על פיקדונות הציבור כמה פעמים במרוצת חודש יולי, הגירעונות המוכרים של הבנקים בוטלו, ותקרת האשראי החופשי במטבע חוץ הונמכה. נוסף על כך שונו הסדרי המימון בקרנות היצוא: שיעור המימון בקרן המשלוחים הופחת בשלב ראשון מ־90 אחוזים ל־70 אחוזים, וכשלב מאוחר יותר הועלה שוב בהדרגה, עד ל־85 אחוזים בינואר 1986. הריבית בקרנות מימון הייצור לשם יצוא והיבוא לשם יצוא הועלתה לרמה של ריבית ה"ליבור" בתוספת 2 אחוזים.

קרנות הייצור ליצוא במטבע ישראלי ובמטבע חוץ אוחדו לקרן אחת במטבע חוץ: פירוש של דבר, כי מקבלי האשראי במטבע ישראלי יקבלו בעתיד הלוואות במטבע חוץ. (ראה גם סעיף שער החליפין).

6. שוק ההון

נאסרה רכישת מטבע חוץ תמורת שקלים להפקדה בפיקדונות תושב עו"ש (פת"ס-עו"ש). מי שהחזיק בפיקדון כזה ערב התיקון, הורשה להמשיך ולהחזיקו עד להמרתו לשקלים. הונהג פיקדון תושב מיוחד, עו"ש או ז"ק לשנה, שבו ניתן להפקיד תקבולים במטבע חוץ, מעסקות יצוא, ממכירת שירותים בישראל לתושבי חוץ, מהעברות חד-צדדיות מתושבי חוץ ומהפקדות במוזמן ובהמחאות נוסעים.

החלטה נוספת היתה למסחר בעתיד את איגרות החוב הבלתי סחירות במשק: בשלב ראשון — את איגרות החוב, המשמשות לכיסוי קרנות ההשתלמות ותכניות החיסכון. איגרות חוב צמודות יונפקו בעתיד אך ורק לתקופות פירעון בנות שנתיים ומעלה.

⁹ ההחלטה הראשונית היתה להקפיא את המחירים לשלושה חודשים; מאוחר יותר הועבר בכנסת חוק, המאפשר להאריך את תקופת ההקפאה עד ל־30 ביוני 1986.