

המשק והמדיניות הכלכלית

שנת 1991 היא השנה השנייה שעמדה בסימן גל העלייה הגדול, אשר החל בשלהי 1989. תמונת המשק העולה מהאינדיקטורים העיקריים (לוח א'-1) מצביעה על שנה נוספת של גידול משמעותי בהשקעות ובפעילות. שיפור ניכר חל ברווחיות הסקטור העסקי ובפרייון, והתעסוקה גדלה במידה רבה. ברם, את ההתפתחויות השנה יש לשפוט גם לאור המשימה של קליטת העלייה, ועל פי קנה מידה זה ההצלחה היא חלקית בלבד. ההתפתחויות בסוף השנה ובתחילת 1992 מעידות על התמתנות של קצב הפעילות. יתר על כן, בחינה מעמיקה מלמדת, כי עיקר הגידול ב־1991 התרכז בענפים המייצרים לצורכי הבנייה למגורים, שהתרחבותה הרבה היא בעלת אופי זמני, ואילו בשאר ענפי המשק לא ניכרת עריין היערכות המסמנת את תחילתו של תהליך צמיחה בת קיימא. התפתחות המשק במהלך השנה חשפה קשיים גדולים בתהליך קליטת העולים, ואלו התבטאו לקראת סופה הן בהאטת העלייה והן בהאטת קצב הגידול של ההשקעות והפעילות.

לוח א'-1			
אינדיקטורים נבחרים להתפתחות המשק, 1986 עד 1991			
	-1986		
	1991	1990	1989
שיעור הצמיחה של התוצר העסקי (אחוזים)	7.0	6.6	4.6
שיעור הגידול של הפרייון הכולל ¹ (אחוזים)	2.4	4.3	1.2
שיעור התשואה של ההון הגולמי ¹ (אחוזים)	14.7	12	11
שיעור האבטלה (אחוזים)	10.6	9.6	7.1
החשבון השוטף במאזן התשלומים (מיליארדי דולרים)	-0.9	0.6	0.4
שיעור החיסכון הלאומי ² (אחוזים)	20.0	17.5	17.1
גירעון (-) הסקטור הציבורי (אחוזי תוצר)	-2.6	-2.7	-0.2
שיעור האינפלציה במשך השנה ³ (אחוזים)	18.0	17.6	18.2

(1) בתוצר הסקטור העסקי.
 (2) מתוך ההכנסות העומדות לרשות המשק.
 (3) במרד המחירים לצרכן.

גל העלייה הביא עמו תקוות רבות למפנה בתוואי ההתפתחות של המשק, חרף הקשיים הכרוכים בו בטווח הקצר. תקוות אלה נשענו על תחזיות, כי במשך חמש שנים יבואו כמיליון עולים, שרכיבים מהם בעלי השכלה גבוהה, בעיקר במקצועות טכנולוגיים, והשתלבותם במעגל העבודה עתידה לתרום תרומה נכבדה להגדלת הפרייון ולהגברת הצמיחה של המשק. לאור זאת נדרשה היערכות הן מצד הממשלה והן מצד הסקטור העסקי.

הממשלה החליטה על אסטרטגיה, שבמסגרתה תינתן לעולים תמיכה ישירה בשנה הראשונה לשהותם בארץ, אך מעבר לכך לא תהיה מעורבות ישירה בתהליך הקליטה בתעסוקה. במקום זאת תדאג הממשלה לבניית תשתית משקית נאותה וליצירת תנאים נוחים וודאיים יותר, שיאפשרו לסקטור העסקי לקלוט בהדרגה את היצע העובדים. אסטרטגיית קליטה זו מושתתת על הגישה, כי מעורבות ישירה אמנם תסייע ביצירת מקומות עבודה בטווח הקצר, אולם תהיה לרוועץ בטווח הארוך, בהנציחה עיוותים בהקצאת המקורות ובשבשה את הניצול הנכון של ההון האנושי. גישה כזאת תואמת את אופיו של המשק הישראלי בשנות התשעים, ואת אופי השווקים שעמם עליו להתחרות, וכאמור, עדיפה על מעורבות ממשלתית ישירה — אולם מחייבת אורך רוח, שכן פירוטיה אינם מתבטאים מיד; בטווח המידי תהליך הקליטה בתעסוקה איטי יותר, ושיעור האבטלה עולה זמנית. כדי לזרז את הקליטה, צריכה הממשלה לשפר את תנאי הרקע, ולשדר וראות עסקית. לשם כך עליה לנקוט שרשרת של פעולות, שהצטברותן הכרחית להעלאת המשק על המסלול הנכון. בראש וראשונה דרושים צעדים ישירים להגדלת רווחיותו של הסקטור העסקי — קיצוצים במסים, במיוחד באלה המפחיתים את רצונן של הפירמות להתרחב ולקלוט תוספת עובדים. נוסף על כך יש להרחיב במידה ניכרת את השקעות הממשלה בתשתית, שכן תשתית תחבורתית ותקשורתית הולמת מעודדת את השקעות הסקטור היצרני, והיא תנאי הכרחי לתחרות של המשק בשוקי העולם. חשיבות רבה נודעת גם לרפורמות הנדרשות בשוקי העבודה, הסחורות, הכספים וההון; באמצעותן גדלה התחרות במשק, יורדות העלויות, ועולה רווחיותו של הסקטור היצרני.

ראוי לציין, שקשת צעדים זו נתחייבה ממצבו של המשק בשנים האחרונות עוד לפני גל העלייה — מרווחיותו הנמוכה של הסקטור העסקי, מהשיעור הנמוך של הצמיחה ומן האבטלה הגבוהה יחסית. גל העלייה החריף מאוד את הצורך בפעילות נמרצת להבראת המשק, ואמנם השנה, במסגרת האסטרטגיה שנקבעה, הוחלט על שורת צעדים רפורמטיביים, על הרחבת התשתית ועל צעדי עידוד ישירים. (ראה פירוט בפרק ב.) אולם מתברר (כפי שיפורט להלן), כי לא נעשה די: היקף הצעדים שננקטו היה נמוך מן הנדרש, ודרך העשייה שידרה חוסר ודאות.

בתחום הדיוור נקטה הממשלה אסטרטגיה שונה, שהדגישה יותר ויותר את מחויבותה לענות באופן מלא על צורכי הדיוור של העולים, תוך מעורבות הולכת וגוברת הן בהיקף הבנייה, הן בפיזור והן בהשפעה הישירה על מחיריה. התוצאה היתה, שעיקר מאמציה והוצאותיה של הממשלה התמקדו בפתרון בעיית הדיוור, על חשבון תקציבים להרחבת התשתית ולשיפור רווחיות הסקטור העסקי, ובכך פגעו ביכולתו של הסקטור העסקי להיערך כיאות. יתר על כן, מעורבות הממשלה בדיוור הגדילה במידה מוגזמת את הכדאיות של יומים לפנות לתחום זה, שאפשרויות הצמיחה בו מוגבלות, במקום למגזרים אחרים. כך פגעה המדיניות שננקטה בתחום הדיוור בסיכויי הצלחתה של האסטרטגיה שנבחרה לקליטת העולים בתעסוקה.

הפירמות מצדן החלו להיערך; ההיערכות התבטאה, מצד אחד, בגידול השקעותיהן היצרניות, ומהצד האחר — בצבירת מלאים, שהתבססה על יבוא ניכר של תשומות. (ההשקעה בענפי המשק גדלה בשנת 1990 ב-22 אחוזים, והשנה הוסיפה וגדלה ב-26 אחוזים; יבוא התשומות גדל בשנתיים האחרונות ב-12 ו-15 אחוזים, בהתאמה.) החל גם תהליך של קליטת עובדים נוספים, שהתחזק השנה, והייצור התרחב במידה ניכרת. אולם מפני הדגש הרב שהושם על עידוד הבנייה ודיוור, גדלה כדאיותו היחסית של הייצור בענף זה, ונוצרה הסטה לכיוונו: חלק ניכר מההשקעות יועד לענפים המשרתים במישרין ובעקיפין את ענף הבנייה, ובהם נקלטה גם מרבית תוספת המועסקים — ואילו במגזרים האחרים, שגלומות בהם אפשרויות של צמיחה העשויה להתמיד, היתה ההיערכות מצומצמת יותר. התפתחויות אלו, שהושפעו ממדיניותה של הממשלה, בצד תנאים חיצוניים בלתי נוחים, הביאו למיתון הציפיות האופטימיות של הסקטור העסקי, וכפועל יוצא — גם להאטת התרחבותו.

לוח א' - 2

התוצר ורכיבי הביקוש המיצרסי, 1986 עד 1991

-1986			-1986		
1991	1990	1989	1991	1990	1989
(השינוי הריאלי, אחרי זים)			(אחוזי תוצר)		
5.9	5.4	3.6	100	100	100
7.6	5.3	7.0	65	64	64
1.8	3.2	1.2	24	25	26
25.8	21.6	2.1	17	14	13
76.0	14.8	2.9	9	6	5
14.1	6.0	1.7	31	29	29
12.4	7.6	4.6	116	109	109
-2.3	3.0	4.8	36	39	43
0.7	6.5	5.6	28	29	28

(1) הצריכה הציבורית המקומית + השקעות הסקטור הציבורי + ההשקעה הציבורית בבנייה למגורים.

ההתפתחויות החיצוניות למשק הישראלי היו השנה בלתי נוחות במיוחד. מלחמת המפרץ, שפרצה בראשית השנה, וסימניה החלו לפגוע במשק עוד בקיץ 1990, הביאה לפגיעה נוספת בפעילות וביצוא במהלך 1991, הגבירה את אי-הוודאות האופייני לאזורנו, והקטינה את רצונן של הפירמות להשקיע. אמנם עם תום המלחמה נראה היה, שישראל תזכה לעזרה נרחבת מממשלות ידידותיות, אולם זו התמצתה בהגדלה מסוימת של המענקים, ואילו הערבויות האמריקאיות לקליטת העלייה לא נתקבלו. מעבר לכך פגע במשק המיתון הכלכלי בעולם המערבי, שגרם בשנת 1991 להמשך האטת גידולו של הסחר העולמי בכלל ושל הביקוש הנגזר ליצוא הישראלי בפרט. מפאת השילוב של ירידת הביקושים בחו"ל והכראיות היחסית הנמוכה של הייצור בענפים שאינם קשורים לענף הבנייה, לא גדל הייצור של ענפים אלו אלא במעט, ונכונותם לקלוט עובדים נוספים היתה מצומצמת.

מסיבות אלו — וככל הנראה גם על רקע ההתפתחויות הפנימיות בכריה"מ (לשעבר), שצמצמו את החשש מנעילת שערים — הואט קצב העלייה. בשנת 1991 הגיעו כ-180 אלף עולים בלבד, הרכה פחות משנחזה בתחילתה, והאטה חריפה זו פעלה לצינון האופטימיות לגבי תוואי התפתחותו של המשק. גידולו של התוצר העסקי השנה דמה לגידולו אשתקד — כ-7 אחוזים. הגברת הפעילות ניוונה מהאצת הביקושים המקומיים, שהובלו על-ידי מעורבות ממשלתית. (הביקושים הישירים ביזמת הממשלה גדלו כ-14 אחוזים). רוב גידולה של הפעילות הוא פרי ההאצה הגדולה בענף הבנייה ובענפים המייצרים עבורו. השינוי בהרכב הייצור בא להיענות להתרחבות החריגה, כ-76 אחוזים, של הביקוש לבנייה למגורים. ביקוש זה לא נבע משוק של רוכשי דירות, אלא מהמעורבות הממשלתית המאסיבית. גם הביקושים המקומיים האחרים הוסיפו לגדול, ואף הואצו, אך חלקם בסך הביקושים המקומיים הצטמצמו. גידול הביקושים המקומיים אמנם תרם לגידול התוצר המקומי, אך אלו לוו בהסטה, טבעית בחלקה, לכיוון היבוא, והרחיבו את היבוא בשיעור ניכר. (השנה גדל היבוא בכ-16 אחוזים, לאחר כ-9 אחוזים אשתקד). לעומת זאת לא נרשמה כל עלייה ביצוא (למעט תיירות), וסך היצוא אף ירד, בגלל פגיעתה של מלחמת המפרץ בתיירות. שילוב ההתפתחויות האלה התבטא בויזמנית בהתרחבות עודף היבוא ובעלייה יחסית של מחירי ענף הבנייה.

ניתוח הרכב גידולה של הפעילות המשקית מלמד, כי למעלה ממחצית הגידול היא תוצאת הביקושים הגבוהים בענף הבנייה למגורים ובענפי התעשייה המספקים לו תשומות, חרף היקפו הקטן של מגזר זה (משקלו בתוצר הסקטור העסקי כ־15 אחוזים). לכאן הופנה גם חלק של ההשקעות המגדילות את מלאי ההון היצרני, בניסיון להתגבר על מגבלת ייצור שנכפתה מכיוון זה. עם זאת היה ברור, שהביקוש הגואה לריוור הוא תופעה זמנית, ולכן לא היה כדאי להתאים את מלאי ההון במלואו. כך, למרות הגידול הרכ של מספר המועסקים, שאיפשר להגדיל את התפוקה — לא הצליחו ענף הבנייה וספחיו לענות על הביקוש הגואה. לכן סופק חלק מעודף הביקוש באמצעות גידול היבוא, גם של מוצרים שבעבר לא נהגו לייבאם, מפאת הוצאות הובלה גבוהות. במקביל, כאמור, הביא עודף הביקוש המקומי לעליית מחיריה של תפוקת הענף יחסית למחירי התפוקה האחרת במשק, ובמיוחד יחסית למחירי התפוקה של ענפי התעשייה האחרים.

לוח א' - 3

חלוקת השימושים העסקיים בין סחירים ללא־סחירים¹, 1989 עד 1991
(אחוזים)

השינוי לעומת השנה הקודמת						
במחיר			בכמות			
1991	1990	1989	1991	1990	1989	
21.5	20.0	23.3	14.6	4.0	3.2	השימושים הלא־סחירים
						השימושים הלא־סחירים למעט
18.4	15.4	19.8	20.7	4.8	3.7	זקיפת שירותי ריוור
15.3	11.8	19.7	7.0	7.6	-0.3	השימושים הסחירים
15.0	12.2	17.5	13.5	11.1	-3.3	השימושים הסחירים המקומיים

(1) ראה הערה ללוח ב' - 5.

בשאר ענפי הסקטור העסקי גדלו ההשקעות בשיעורים נמוכים יותר. מצומצם במיוחד, יחסית לרצוי, היה גידול ההשקעות בענפים שעיקר תוצרתם מיועדת ליצוא. גידולו של מלאי ההון היצרני בענפים אלה היה נמוך יחסית, בהתחשב בהרכב הגילים של המכונות והציוד ובשינוי מבני בתעשיות המתקדמות, שהתמחו בעבר בייצור ביטחוני. (ראה פרק ב', סעיף התעשייה.) גם קליטת העובדים בענפים אלו היתה זעומה (כ־2 אחוזים), התפתחות המשקפת את מתינותם של הביקושים שעמדו בפניהם: מצד אחד נתמתן, כאמור, הביקוש העולמי לתוצרת הישראלית, במיוחד של ענף התיירות; מהצד האחר — גידול הביקושים המקומיים לא נשען במידה רבה על הצריכה הפרטית, כמו בתקופה של התרחבותם בעבר, אלא על גידול ההשקעות במכונות וציוד, שכמשק הישראלי הם נשענים, בטווח הקצר, על תוצרת מיובאת. הרחבת הייצור בענפי המשק למעט הבנייה וספיחיה היתה אפוא מצומצמת (כ־3 אחוזים), ונמוכה יחסית להערכות של ראשית השנה.

עם האטת העלייה מתברר, כי היקפי הבנייה למגורים היו מוגזמים, ועדיין אין כנגדם ביקושים אפקטיביים. בולטים במיוחד עורפי היצע הבנייה באזורים המרוחקים ממרכז הארץ. נראה כי במוקדם או במאוחר יצטמצם ענף הבנייה לממדים המשקפים התפתחויות יציבות, ולא שינויים זמניים, ואז יוכל תהליך הצמיחה במשק להתבסס בעיקר על המגורים האחרים. הפוטנציאל הגבוה מכול לצמיחה עתידית טמון בענפים המסוגלים להתחרות בהצלחה בשוקי היצוא, שכן גודל השוק מאפשר להם לנצל יתרונות־ לגודל וליהנות משיעורים גבוהים של רווח וצמיחה. השנה לא התרחבו מגזרים אלו במידה רבה, וגידול

מלאי ההון בהם עדיין אינו מצביע על ההתרחבות הגדולה הדרושה כדי לאפשר למשק לצמוח ולקלוט עובדים בהיקף גדול.

מעבר למידתה המצומצמת של תרומת המדיניות הממשלתית, שלא היתה בהיקף ובנחישות המתחייבים מהאסטרטגיה שנבחרה, ומעבר לבעיות שייחדו את שנת 1991 — נראה כי גם אי הוודאות הרבה המאפיינת את אזורנו, הגבוהה מזו השוררת בעולם המערבי, שבו מתחרה תוצרתנו, משפיעה לשלילה על ההשקעה. עם זאת מושפע שיעור ההשקעה חיובית משיעור התשואה להון, שהיה נמוך מאוד בשנות השמונים, והחל לעלות לאחרונה — הודות לתהליך ההתייעלות שהתנהל בסקטור העסקי והמדיניות התומכת בתחומי הריבית והמיסוי הישיר. שיעור התשואה להון עלה השנה עלייה משמעותית, בעיקר עקב ירידה של השכר הריאלי בסקטור העסקי כולו. יתר על כן, לישראל יש יתרון מיוחד, הגלום בהונה האנושי, שגדל מאוד הודות לגל העלייה הנוכחי, וגם הוא תורם חיובית לשיעור ההשקעה. עם זאת עדיין לא ברור באיזו מידה אפשרי ניצול מירי של ההון האנושי של העולים בסקטור העסקי. מתרבים הסימנים המראים, כי כדי לעשות בו שימוש יעיל בתהליכי הייצור, נדרשות הפירמות להשקיע בהכשרה, ולפיכך מנקודת ראותן, האפקטיביות של תוספת היצע העובדים קטנה מהיקפה הנמדר.

לוח א' - 4

שוק העבודה, 1986 עד 1991
(שיעור השינוי, אחוזים)

	1986-1989	1990	1991
המועסקים הישראלים בסקטור העסקי	2.2	2.1	5.9
בסקטור הציבורי	1.6	2.3	6.6
שיעור האבטלה	7.1	9.6	10.6
השכר הריאלי לעובד במשק	5.0	-1.0	-2.0
מזה: בסקטור העסקי	4.9	-1.6	-3.8
פריון העבודה בסקטור העסקי	1.4	3.8	1.6
השכר הריאלי מנקודת ראות היצרן			
בענפים הסחירים	8.2	5.1	0.9
בענפים הלאסחירים	3.1	-3.7	-6.5

(1) מנוכה במדד המחירים לצרכן. נתוני השכר לשנת 1991 אינם כוללים עובדי שטחים.

שוק העבודה הראה השנה סימני גמישות יותר מאשר בעבר, אך הוא לוקה עדיין בקשיחויות מוסדיות לא־מבוטלות. ההתרחבות הניכרת של כוח העבודה במשק תרמה ללחץ על השכר בסקטור העסקי: השכר הריאלי מנקודת ראותו של הצרכן ירד השנה בכ־4 אחוזים, שיעור הירידה הגבוה ביותר שנצפה בשנים האחרונות. ברם, ירידה זו, המצטרפת לירידה בשנת 1990, לא קיזזה את עלייתו החריגה של השכר הריאלי לאחר הייצוב בשנת 1985. השכר לא ירד בשיעור גבוה יותר על אף עלייתו של שיעור האבטלה, בגלל הקשיחויות המאפיינות את שוק העבודה. אלו — חלקן ספציפיות לשוק הישראלי ונובעות מגורמים מוסדיים, וחלקן נובע מיתרונותיו הטבעיים של קשר ממושך בין עובדים למעבידים, מנקודות ראותם של שני הצדדים. מעבר לכך נראה, כי בחלק מהמגזרים, עודף ההיצע האפקטיבי נמוך מן הנמדר, מפני הברלים בהון האנושי בין העולים לוותיקים ומפני ההתאמה המוגבלת של העולים לחלק מתהליכי הייצור הנהוגים בארץ, ולכן גם השפעתו של עודף זה על השכר קטנה מן הצפוי. ירידת השכר שהיתה

לא תורגמה לשיפור ברווחיות כל היצרנים: מנקודת ראותו של היצרן נרשמה אמנם ירידה ריאלי של השכר, אולם זו התרכזה בענפים המייצרים מוצרים בלתי סחירים (במיוחד בבנייה), ואילו בענפים המייצרים מוצרים סחירים השכר אף עלה. שוני זה בהתפתחות בין שני המגזרים הללו, שלווה בעלויות דומות של השכר הנומינלי בשניהם, מבטא בעיקר את הייסוף הריאלי (שיוסבר להלן). התפתחות השכר מנקודת ראות היצרנים לאורך זמן מלמדת, שעליית השכר (שמעבר לפריון) מן השנים 1986 ו-1987 קווצה רק בחלקה.

על רקע התפתחות השכר והביקושים נתאפשר לקלוט במעגל הייצור תוספת מועסקים בהיקף של כ-6 אחוזים — למעלה ממחציתה עולים חדשים, וקרוב לרבע מהם נקלט כבר בשלב זה במשלחי יד המאפשרים ניצול חלקי לפחות של הונם האנושי. (ראה לוח ד'-18.) כשני שלישים מתוספת המועסקים נקלטו בענף הבנייה וספיחיו — וקליטה זו אינה משקפת, כאמור, תעסוקה היכולה להתמיד. במקביל לגידול מספר המועסקים בסקטור העסקי הרחיב הסקטור הציבורי את מספר המועסקים בו כ-6.5 אחוזים, וזאת כרי לענות על צרכיה של האוכלוסייה הגדלה בתחומי החינוך, הבריאות והרווחה. אולם, בניגוד להתפתחות השכר בסקטור העסקי, ובסתירה לאבטלה הגוברת — עלה השכר בסקטור הציבורי בקרוב ל-2 אחוזים; עלייה זו מקשה על היענות רבה יותר של השכר בסקטור העסקי לכוחות השוק.

הגידול הניכר של מספר המועסקים לא הרביק את גידולו הרב של היצע העבודה, במיוחד מפני השפעת הצטרפותם המהירה של העולים למעגל מחפשי העבודה ושיעורי השתייכותם הסגוליים, הגבוהים מאלו של האוכלוסייה הוותיקה. כך המשיך שיעור האבטלה לעלות, והגיע ב-1991 ל-10.6 אחוזים בממוצע השנתי, תוך עלייה במהלכה. גידול האבטלה התרכז בקרב העולים: שיעורה אצלם הגיע ל-39 אחוזים, ואילו מספר המובטלים בקרב הוותיקים ירד. נציין, כי שיעור האבטלה הגבוה של העולים בשנה-שנתיים הראשונות להיותם בארץ משקף קשיי התאמה, האופייניים לגלי הגירה גם בארצות אחרות — אולם נראה כי רבים מהעולים לא היו מוכנים לשלב ביניים זה, וכי לקשיי התעסוקה היה משקל משמעותי בדלדול זרם העלייה במהלך שנת 1991 ובראשית 1992. יש מקום לבחון גם פתרונות ביניים המתמודדים עם בעיות התעסוקה — אך זאת בתנאי שלא יפריעו לתהליכי ההשקעות להתפתח באופן הרצוי למבנה המשק לאורך זמן, לא ישבשו את תהליך הרפורמות, ויאפשרו פתרון ארוך טווח של בעיות התעסוקה, במסגרת האסטרטגיה הכוללת שהותוותה לעיל.

המדיניות הפיסקאלית, המתבטאת בתקציבי הממשלה, משקפת במידה רבה את היערכות הממשלה לקליטת גל העלייה — הן במה שיש בה והן במה שאין בה. נטל ההוצאה התקציבית גדל, בשל ההוצאה הישירה לקליטת העולים באמצעות תשלומי ההעברה ושירותי החינוך, הבריאות והרווחה, ובשל ההוצאה הנרחבת על הבנייה למגורים. בתחום זה כולל התקציב עד עתה רק חלק מההוצאה הממשלתית שתוקדש לו — שכן מעורבות הממשלה וההחלטות שהתקבלו עד כה מבטאות נטל הוצאה גדול לשנים הבאות: מחד גיסא, הוגדל הסבסוד של המשתכנים, ומאידך, גדלו ההתחייבויות שנתנה הממשלה לקנות דירות שלא יימכרו בשוק החופשי; רק חלק קטן מהן כבר מומש השנה, אך יש חשש כבר שקצב המימוש יגבר, על רקע ביקושם הנמוך של העולים לרכישת דירות. רבה במיוחד הסבירות כי בפריפריה הרחוקה תיאלץ הממשלה לרכוש את כל הדירות הרבות שנבנו, ולא תוכל למכרן בעתיד, אלא במחירי הפסד גדול, המגיע, לפי אומדנים שונים למיליארד דולרים (כ-2 אחוזי תוצר). התפתחות כזאת תפגע גם בתפקודו של שוק הבנייה בעתיד.

גידול ההוצאה לצורכי הרחבת התשתית, במיוחד בכבישים וברשת התקשורת המתוחכמת — שצבר פיגור גדול בשנים עברו — היה גם השנה קטן יחסית לצרכים, למרות התרומה הגדולה הגלומה בהרחבתו לצמיחת המשק. יתר על כן, מדדי צפיפות בכבישים מלמדים, כי היא אף עלתה השנה, למרות הגדלת ההשקעה בתחום זה.

גירעון הסקטור הציבורי ורכיביו העיקריים, 1986 עד 1991
(אחוזי תוצר, ממוצעים שנתיים)

1991	1990	-1986	
		1989	
-2.6	-2.7	-0.2	הגירעון הכולל (-)/העודף (+) של הסקטור הציבורי
-5.4	-5.5	-2.5	הגירעון המקומי של הסקטור הציבורי
44.2	45.2	48.9	ההכנסות המקומיות
28.4	29.7	29.7	הביקושים המקומיים הישירים
21.3	21.0	21.7	הוצאות מקומיות אחרות ¹

1) כולל סוכסידיות ישירות, הטבות אשראי, תשלומי העברה ותשלומי ריבית ריאלית לציבור. פירוט — בלוח ה'-2.

הרחבת ההוצאה הציבורית לא הביאה לגידול רב של הגירעון, משום שקוויזוה בחלקה על ידי העלאה ממוצעת של שיעורי המסים. העלאה זו כללה, בצד העלאת שיעורי המס העקיף, גם אלמנטים זמניים, שעיקרם מסתכם בהורדת שיעור המס הישיר לסקטור העסקי. סך ההשפעה של השינויים הללו הקטין את רווחיות הסקטור העסקי. (האלמנטים שתרמו להגדלת רווחיותו השפיעו רק מעט, בשל זמניותם). בכך לא תמכה מדיניות המסים של הממשלה באסטרטגיה הכללית שנבחרה להתמודדות עם בעיית התעסוקה. מדיניות זו הביאה לגירעון, שהוא לכאורה גבוה מהמתחייב ממדיניות השומרת על הציבות, אולם היא משקפת תוואי גירעון ההולך ויורד (שכן חלק מההוצאות הן ארעיות, ואילו תקבולי המסים צפויים לעלות בשנים הקרובות, הודות לגידולה הצפוי של הפעילות). זאת ועוד: בקבלה על עצמה, לקראת סוף השנה, מחויבות לתוואי גירעון היורד עד שנת 1994, כלומר למדיניות פיסקאלית המתיישבת עם יציבות לאורך זמן, שידרה הממשלה לסקטור העסקי מסר של ודאות — אולם בסתירה למסר זה, לא יישמה את המדיניות שנגזרה מהחלטותיה במלואה. ההוצאות המוגזמות בתחום הדיור, הן בכנייה עצמה והן בסכסור המשתכנים, חרגו הרבה מעבר למסגרת התקציב שנקבעה. (כאמור, הן אינן משתקפות עדיין בנתוני הגירעון התקציבי השנה). יתר על כן, חלק לא מבוטל מהחלטות הממשלה, במיוחד אלה הנוגעות להגמשת שוק העבודה, נכשל בהצבעות בכנסת, ונוסף על כך חוקקה הכנסת לאחרונה שורת חוקים, שמשמעותם חריגה תקציבית ניכרת — בניגוד לעמדת הממשלה. (פירוט של צעדי הממשלה ראה בפרק ה').

בהמשך להחלטותיה על רפורמות במשק, עשתה הממשלה מאמץ לזרז את תהליך הפרטתן של החברות הממשלתיות, מתוך הכרה בחשיבות — כלפי פנים וכלפי חוץ — של האיתות בדבר הקטנת מעורבותה בפעילות הסקטור העסקי. זאת ועוד, בתקופה שבה צורכי מימון גירעונה של הממשלה גבוהים, ניתן להשתמש בתקבולי ההפרטה למניעת גידול מוגזם של החוב הציבורי — אולם גם בתחום זה לא כל שהוחלט בוצע, ובמיוחד התעכב תהליך מכירת הבנקים שבהסדר. מנגר, הגברת מעורבותה של הממשלה במתן אשראי (ראה להלן) היא בבחינת נסיגה מסוימת מהרפורמות שכבר בוצעו בשוק ההון.

הגירעון בתקציב, המסכם את ההוצאות וההכנסות של הסקטור הציבורי כולו, מורה על 2.6 אחוזי תוצר, בדומה לאשתקד, והגירעון המקומי הגיע ל-5.4 אחוזי תוצר. אומדן זה נמוך מהאומדן שתוכנן לשנת 1991, וייתכן כי הוא משקף את השפעתה של האטת העלייה על התקציב. כאמור, אומדן זה אינו

כולל עדיין חלק ניכר מההשלכות התקציביות הגלומות בהחלטות שנתקבלו השנה. יתר על כן, בשנת 1991 התרחב האשראי שהממשלה נתנה לסקטור הפרטי: תוספת האשראי הגיעה ל-2.1 אחוזי תוצר — הרבה מעבר לתוספות האשראי בעבר, ולפיכך גברו מאוד צורכי המימון של הממשלה. המימון התבסס במידה רבה על גיוס הון בשוק ההון המקומי, והדבר תרם לעליית הריבית על איגרות חוב ממשלתיות.

לוח א' - 6

אינדיקטורים מוניטריים, 1986 עד 1991
(אחוזים)

1991	1990	1989	1986-
			עליית המיצרפים (בממוצע)
28	27	77	M1
35	25	64	M2
28	23	31	M3
27	24	35	האשראי הבנקאי לזמן קצר
			הריבית הנומינלית
13	13	15	על פח"ק/תפ"ס
26	23	33	על האשראי הבנקאי לזמן קצר
6	8	8	על האשראי מחו"ל ¹
29	22	32	עליית התוצר הנומינלי (בממוצע)
19	17	26	עליית המחירים לצרכן (בממוצע)

(1) ריבית היורודולר ל-3 חודשים.

במקביל לעליית הריבית לטווח ארוך במשק, עלו במידה ניכרת מחירי המניות החופשיות ומחירי הדירות, במיוחד בתשעת החודשים הראשונים של השנה; זאת על רקע הציפיות הקשורות לגל העלייה, שהגדילו את התשואות הצפויות מנכסים אלו. לעומת זאת לא עלו שיעורי הריבית על נכסים ופיקדונות לטווח קצר, אולם מגמת ירידתם, שנמשכה שלוש שנים, נבלמה. את השוני בהתפתחות בין ריבית הטווח הקצר לריבית הטווח הארוך יש לייחס למדיניות המוניטרית. המדיניות נועדה לתמוך בפעילות, כל עוד לא היה חשש מירידה ניכרת של יתרות מטבע החוץ. לפיכך איפשרה מדיניות זו התרחבות של מיצרפי הכסף והאשראי הבנקאי לזמן קצר בהתאם לביקושי הציבור, ושיעורי ההתרחבות של מיצרפים אלה השנה היו קרובים לקצב התרחבותו הנומינלית של התוצר. עם זאת ראוי לציין, שרמת הריביות הריאליות של הטווח הקצר בשנת 1991 היתה עדיין גבוהה, והעיקה על רווחיותו של הסקטור העסקי. ברביע האחרון של השנה, על רקע התגברות הרכישות של מטבע חוץ — שהיתה קשורה לציפיות לפיחות ולעיתוי הקרב של פדיון מניות הבנקים — איפשר בנק ישראל עלייה משמעותית של שיעורי הריבית, כדי להגן על משטר שער החליפין ולמנוע עלייה יתירה של השער. הריבית על האשראי הבנקאי שבה וירדה רק בראשית 1992, לאחר שינוי שיטת שער החליפין ולאחר המרות גדולות של מטבע חוץ.

ההתפתחויות ברביע האחרון של השנה ממחישות את הדילמה המתמדת, המלווה את המדיניות המוניטרית זה שש שנים. מחד גיסא, שער החליפין של השקל משמש עוגן לרמת המחירים, ובין השאר

תרם עוגן זה לבלימת התהליך האינפלציוני ההרסני ששרר במשק במחצית הראשונה של שנות השמונים. מאידך, היצמדות עיקשת מדי לעוגן זה, בתנאי המשק הישראלי, שרמת האינפלציה בו גבוהה יותר מאשר בחו"ל — עלולה לפגוע ביצוא, ולהביא להגדלת יתר של היבוא. הגנה על מדיניות שער החליפין מחייבת שמירה על רמתן של יתרות מטבע החוץ, ובתקופה של יצוא הון ספקולטיבי, מתבטאת בעליית הריבית — התפתחות הפוגעת בפעילות הכלכלית השוטפת ובתהליכי ההשקעה.

שיטת ניהולו של שער החליפין שונתה במהלך השנים האחרונות: עד ראשית 1989 היה שער החליפין קבוע, עם התאמות מדי פעם בפעם; אחר כך נקבע תחום נידוד — שהורחב מאוחר יותר — והתאמות שער האמצע במסגרתו לא חייבו פיתוח בפועל. השינויים הללו באו למתן את הגלים הספקולטיביים ואת המחיר הריאלי הכרוך בהם, באמצעות הפחתת הרווח הצפוי משינויי שער חד-פעמיים. התאמת שער האמצע במאוס 1991 חרגה מדרפוס זה ביצירה פיתוח בפועל, ובכך תרמה לחיזוק הגל הספקולטיבי בשליש האחרון של השנה. לאחר שוך גל זה, הוכנס בשיטה שינוי נוסף: נקבע תחום נידוד "אלכסוני". השיטה החדשה אמורה להקטין הקטנה נוספת את המניע הספקולטיבי לתנועות הון; כן היא מאפשרת הארכת אופק התכנון של הסקטור העסקי, בשדרה מסר בדבר הקצב הצפוי של שינוי השער, ובכך מפחיתה את אי-הוודאות, שאפיינה את השיטות הקודמות. מבחנה של שיטה זו יהיה לא רק במידת הצלחתה להחליש את הגלים הספקולטיביים אלא גם במניעת חזרה אל תהליכים אינפלציוניים שידענו בעבר, ובאי מניעת הורדה משמעותית של קצב האינפלציה, כשהתנאים במשק יאפשרו זאת.

לוח א' - 7

עליית המחירים הממוצעת משנה לשנה, 1987 עד 1991
(אחוזים)

1991	1990	1989	1987-1991	
12.5	15.4	18.3	22.9	השכר למשרת שכיר בסקטור העסקי
19.0	17.2	20.2	18.5	מדר המחירים לצרכן
15.7	13.4	17.8	16.7	מדר המחירים לצרכן ללא דיור
14.1	11.6	16.8	15.8	מדר המחירים לצרכן ללא דיור ומבוקרים
13.4	11.7	13.5	12.8	סחירים
15.0	11.4	20.9	19.4	לא-סחירים
20.1	12.8	18.5	17.6	מחירי התוצר העסקי
12.3	10.6	16.1	10.6	שער החליפין ¹
15.8	11.3	22.8	15.6	מחירי היצוא
10.4	13.0	20.8	14.2	מחירי היבוא (ללא יבוא ביטחוני)

(1) יחסית לסל המטבעות.

קצב עליית המחירים בשנת 1991 לא חרג בממוצע מזה המאפיין את המשק הישראלי מאז הצלחת תכנית הייצוב. עליות המחירים הושפעו גם השנה מקצב עליית שער החליפין בפועל, מהתפתחויות בשכר, הקשורות לשוק העבודה, מהמחירים הנשלטים על ידי הממשלה וממחירי הדיור, הקשורים לשוק ספציפי זה. מעבר לכך קשור קצב עליית המחירים לאינטראקציה שבין הגורמים הללו לבין ציפיותיהן של היחידות הכלכליות במשק לגבי עליית המחירים. ציפיות אלה מושפעות במידה רבה מתופעת יציבותה הרבה של האינפלציה מאז הייצוב, ומשפיעות לא רק על התנהגות הפירמות אלא גם על

התנהגותם של קובעי המדיניות. כך היתה לציפיות השפעה גם על הדרך שבה הפעיל בנק ישראל את מדיניות השער, ובולט במיוחד הפיחות היוזם של השער בחודש מארס, כשהשער היה בתחתית רצועת הניוד. לפיכך היה לציפיות תפקיד גם בקביעת התפתחותו הממוצעת של שער החליפין בשנים האחרונות. השנה לא חרגה עלייתו הממוצעת מזו שאפיינה אותו בחמש השנים האחרונות (לוח א'-7), וגם עלייתו הממוצעת של מדר המחירים לצרכן, 19 אחוזים, תאמה את הממוצע בשנים אלו. עם זאת יש להדגיש, כי בחודשים האחרונים של השנה ירד קצב עלייתו של המדד ירידה תלולה, לקצב הנמוך מזה של עליית שער החליפין. ירידה זו משקפת את לחץ האבטלה בשוק העבודה, מחד גיסא, ואת ירידת מחירי הדירור מאידך. עדיין לא ברור אם ירידה זו היא בבחינת תפנית של ממש או תופעה חולפת. מכל מקום, האבטלה המתמשכת, על רקע שוק עבודה שהוגמש, וקיומו של תחום ניוד אלכסוני קוראים לניהול מדיניות כוללת, שתביא להורדת האינפלציה, בלי שהמשק יאלץ לשלם על כך מחיר ריאלי משמעותי.

מחיר ריאלי כזה שילם המשק בשנות הייצוב הראשונות (עד 1988), שבהן היה שער החליפין הגורם המוביל את התכנסות קצבי המחירים השונים לרמה נמוכה. מחמת האטה בלתי מספקת של קצב עליית השכר הנומינלי, נפגעה רווחיותו של הסקטור העסקי כולו, בעיקר כדאיות הייצור של המוצרים הסחירים, ובראשם מוצרי היצוא. זאת ועוד: גל העלייה, מאז החל, העלה את כדאיות הייצור לשוק הדירור, וכתמונת ראי הביא לירידה יחסית של כדאיות הייצור במגזרים האחרים. התפתחות זו אירעה על רקע שיפור כללי ברווחיות, במיוחד השנה, אולם שיעוריה עדיין נופלים משיעורים שירענו בשנות הצמיחה הגדולה בעבר. הירידה היחסית של רווחיות הסקטור שמייעד את תוצרתו ליצוא בשנתיים אלו, אף שהיא זמנית, פוגעת ברצונן של הפירמות להשקיע ולהתרחב. עם זאת נראה, כי התפתחות היצוא (ההאטה אשתקד והירידה השנה) משקפת יותר מכול נפילה של הביקוש העולמי, במיוחד לתוצרת הישראלית, בהשפעת התגברות המתח באזורנו, ולפיכך הצטמצם בשנתיים אלו חלקו של היצוא הישראלי בשווקים העולמיים. נשאלת השאלה, אם על רקע התפתחות הביקוש העולמי והאבטלה ששררה במשק, היה ניתן בשנת 1991 לשפר את ביצועי היצוא באמצעות העלאה מהירה יותר של שער החליפין של השקל. ניסיון העבר מלמד, כי הרווח שניתן להפיק מצעד כזה הוא מוגבל, ומותנה ביכולתו לצמצם את השכר הריאלי. האצת קצב עלייתו של שער החליפין, גם אם היתה מביאה לשיפור בטווח הקצר, היתה עלולה לגרום לאברן אמינות של מדיניות שער החליפין, ולהאצה אינפלציונית, על כל הסכנות הכרוכות בה.

לוח א' - 8

מאזן התשלומים, 1986 עד 1991
(מיליארדי דולרים, מחירים שוטפים)

	-1986	
	1989	1990
1991		
החשבון השוטף	0.4	0.6
עודף היבוא	4.6	5.1
העברות החד-צדדיות	4.9	5.7
עודף היבוא האזרחי	2.9	3.6
היבוא האזרחי	17.8	22.7
היצוא	14.9	19.1

ירידת היצוא השנה תרמה לגידולו של עודף היבוא, אך יותר ממנה תרמה עלייתו של היבוא בגלל הסטת ביקושים לתוצרת מיובאת. עודף היבוא האזרחי גדל השנה בכ-1.6 מיליארדי דולרים, לאחר גידול בן 1.1 מיליארדים אשתקד, והגיע ל-5.2 מיליארדים. גידולו של עודף היבוא אופייני לשנותיו הראשונות של תהליך קליטת עלייה, אולם השנה, כיוון שההשקעות היצרניות טרם הגיעו להיקפן הנדרש, לא היינו עדים עדיין ליתר התרחבות של עודף זה. טרם החל הגידול של משקל החוב החיצוני בתוצר, שהיה צפוי בשנות הקליטה הראשונות, ולמעשה הוא המשיך וירד גם השנה. ירידה זו משקפת בחלקה שיפור בתנאי הסחר של המשק, אולם בחלקה האחר היא מבטאת קשיי זהוי של תנועות הון (ראה להלן).

המשק הצליח במימון עודף היבוא שנוצר ללא עליית הריבית ששילם לחו"ל. השנה יש קושי מיוחד בזיהוי מקורות המימון של מאזן התשלומים. קושי מעין זה מאפיין משקים שעברו ליברליזציה בשוקי ההון ובפיקוח על מטבע החוץ, שכן בעקבותיה פוחת טיבם של נתוני האשראי הזורם אליהם. תהליך הליברליזציה ההדרגתית נמשך גם השנה, והתבטא בשורה של הקלות נוספות, המחזקות את הקשר בין השוק הפיננסי המקומי לשווקים בעולם, ובכך משפרות את תפקודו של הסקטור העסקי. עם זאת מגדילה הליברליזציה את פוטנציאל תנועות ההון הספקולטיביות, ולכך היינו עדים ברביע האחרון של השנה.

לוח א' - 9

משקל החיסכון הלאומי ושימושיו בסך הכנסות המשק, 1981 עד 1991
(אחוזים)

		1986-	1981-
	1990	1989	1985
1991			
20.0	17.5	17.3	17.7
1.1	-0.5	1.7	-4.3
18.9	18.1	15.5	22.0
21.6	16.8	16.1	19.1
12.5	11.2	11.3	12.3
-1.6	0.7	1.1	-1.4

החיסכון הלאומי הגולמי

א. החיסכון הציבורי

ב. החיסכון הפרטי

סך ההשקעה הגולמית

מזה: ההשקעה בענפי משק

החשבון השוטף נטו במאזן התשלומים

תהליך הליברליזציה הביא גם להתאמת תיקי נכסים של הציבור, וכך גדלו ההשקעות של ישראלים בחו"ל. אולם התופעה המקבילה, האופיינית למשק שמתנהלות בו רפורמות וסיכויי צמיחתו גדלים — גידולן של ההשקעות הזרות — טרם החלה. מיעוט ההשקעות הזרות בישראל מלווה את המשק הישראלי מאז ומתמיד. שיעורי הצמיחה הדרמטיים שידענו בעבר נשענו ברובם המכריע על השקעות מקומיות, שמומנו באשראי או במענקים מחו"ל, ולא על השקעות זרות. מצב זה מוסבר בראש ובראשונה בסיכון הגיאופוליטי האופייני לאזורנו; בעטיו שיעורי הרווח שדורשים המשקיעים בו גדולים יותר מאשר בארצות צומחות באזורים אחרים. על רקע זה שומה על הממשלה לפעול באופן נמרץ ליצירת תשתית משקית נאותה, ולנהל מדיניות כלכלית יציבה, שתספק לסקטור העסקי ודאות רבה ככל שניתן.

ניתוח ההתפתחויות השנה מלמד, כי גם בתחום זה לא נעשה די. יכולתו של המשק להתמיד בצמיחה מכוססת על ניצול יתרונו בתחום ההון האנושי, מחד גיסא, ועל מימוש הפוטנציאל הטמון בשוקי היצוא הגדולים, מאידך. צמיחה כזאת לא תושג באמצעות מעורבות ממשלתית ישירה. תפקידה של הממשלה הוא לשפר במידה משמעותית את התנאים לפעילותו של הסקטור העסקי, ולאפשר לו למצות את יכולתו לצמות. מעבר לתנאים ישירים, הכוללים שיעורי מסים נמוכים ותשתית מתאימה, במיוחד בתחומי התחבורה והתקשורת, יש לבצע ביתר נחישות את הרפורמות שהוחל בהן בשוקי העבודה, הסחורות וההון. תחום אחר שיש להעלות את מקומו בסדר העדיפויות הלאומי הוא המחקר והפיתוח — הן הבסיסי, המתנהל במכוני המחקר ובאוניברסיטאות, והן השימושי, בפירמות. חלק מהצעדים שעל הממשלה לנקוט טעונים חקיקה ופישוט הליכים, וחלקם כרוכים בעלות תקציבית; אולם נדגיש: אין לחרוג מתוואי הגירעון שעליו התחייבה הממשלה, ולפיקך דרושה הפחתה ניכרת של הוצאות תקציביות אחרות. זו אפשרית רק במסגרת של שידוד מערכות בתקציב המדינה — שהוא הכרחי עתה, עוד יותר מאשר בעבר.