

פרק א'

קווי ההתפתחות העיקריים של המשק

שנת 1978 הינה שנת מפנה בהתפתחויות הכלכליות במשק: נתחדשה בה הצמיחה — אף כי עדיין בשיעור צנוע, בהשוואה לתקופות הצמיחה בעבר — ההשקעות בענפי המשק שבו ועלו, נפסקה הירידה בהשקעות במגורים, והוחש מאוד קצב גידולה של הצריכה הפרטית. התפתחויות אלה לוּ בתפנית בולטת לרעה בתחום האינפלציה ובחידוש הגידול בגירעון בחשבון השוטף במאזן התשלומים. הגירעון האזרחי בחשבון השוטף עלה בכ־300 מיליון דולר (לאחר שהשתפר בכל אחת מהשנתיים האחרונות בסכום דומה), כתוצאה משולבת של האטה בקצב גידולו של היצוא ועלייה מוחשת ביבוא; בקצב עליית המחירים השנתית חלה האצה רבתי — מ־35 עד 40 אחוזים עד חודש ספטמבר, לכדי 70 אחוזים ומעלה מחודש אוקטובר ואילך. הגורם העיקרי, שהניע התפתחויות אלה, היה המפנה בביקוש המקומי, שהביא לגידול של כ־6 אחוזים בשימושים המקומיים, אחרי שנתיים של ירידות רצופות בשיעור של כ־2 עד 3 אחוזים.

הביקוש המקומי היה איפוא הגורם המוביל בתחום הצמיחה; שנות הקיפאון בתוצר, ומדיניות הפיחות שנתלוותה אליו, לא הניבו, לפי שעה, את התנאים לצמיחה, הנשענת, בעיקרה, על היצוא.

מאז משבר הדלק והעלייה התלולה בהוצאות מערכת הביטחון, בעקבות מלחמת יום הכיפורים, עמדה המדיניות הכלכלית בסימן הצורך הדחוף לצמצם את הגירעון בחשבון השוטף לממדים בני מימון. ברור היה, שהפתרון ארוך הטווח הוא שינוי במבנה השימושים במשק, לטובת סקטור היצוא; בטווח הקצר נדרשה הקפאה, ואף הורדה, של הביקושים המקומיים, ובעקבות זאת — של הפעילות הכלכלית בכלל, כדי לבלום את גידולו של היבוא. זאת ועוד: ביקושים מקומיים מרוסנים היו בבחינת תנאי הכרחי לשינוי במחירים היחסיים, הדרוש לתמורה במבנה הייצור והשימושים. מתוך הנתונים עולה, שמאז 1975 נמצא אמנם חלקו של היצוא בכלל השימושים בעלייה — התפתחות חיובית, כשלעצמה — אולם במקביל ירדו ההשקעות, בעוד שחלקה של כלל הצריכה נשאר בלא שינוי. יתירה מזאת: הריסון לא הקיף את סקטור השירותים הציבוריים האזרחיים. אדרבא, הצריכה הציבורית האזרחית המשיכה לגדול בקצב, שאיפיין אותה מאז ראשית העשור, תוך קליטה מסיבית של מועסקים. תוספת המועסקים בשנים 1975 עד 1977 נספגה, רובה ככולה, בסקטור השירותים הציבוריים, ואילו התעסוקה בסקטור העסקי נשארה יציבה. בניגוד למיתון של 1967, לא נרשמה בתקופת הריסון הנוכחית עלייה משמעותית בשיעור המובטלים (אף כי ייתכן, שגדלו ממדי האבטלה הסמויה), נרשמה ירידה בשיעור ההשתתפות בכוח אדם, ושוק העבודה נשאר בתעסוקה כמעט מלאה.

לוח א' - 1
אינדיקטורים להתפתחות המשק, 1975 עד 1978
(העלייה או הירידה לעומת השנת הקודמת, אחוזים)

ממוצע לשנים									
1978	1977	1976	1975	1973 1974	1971 1972	1968 1970	1966 1967	1961 1965	
המקורות והשימושים בהם (מחירים קבועים) ¹									
8.2	—4.0	—4.5	4.5	8.9	7.8	14.5	1.4	10.5	סך כל השימושים המקומיים
4.8	0.5	1.2	3.9	4.8	11.5	12.5	2.0	10.0	התוצר המקומי הגולמי ²
5.1	—0.8	0.2	3.6	3.1	13.1	14.5	—0.1	10.9	התוצר המקומי הגולמי העסקי (למעט דיור) ³
1.5	—2.8	—0.4	4.0	2.0	6.6	8.6	3.7	6.1	התוצר המקומי הגולמי העסקי למועסק (למעט דיור)
6.0	7.3	—6.8	—0.7	6.9	13.5	8.7	3.5	10.6	ההכנסה הפרטית הפנויה הריאלית ⁴
8.0	4.3	3.9	0.6	7.9	7.8	8.4	2.3	10.3	הצריכה הפרטית
5.7	2.0	1.6	—1.7	5.5	4.4	5.2	—0.6	6.1	הצריכה הפרטית לנפש
11.3	—13.0	—9.1	10.0	22.3	—0.3	17.1	21.4	10.6	הצריכה הציבורית
1.7	—1.0	—3.1	—0.8	16.5	5.7	13.9	16.3	9.2	הצריכה הציבורית המקומית ⁵
4.6	3.3	5.5	4.6	5.5	13.4	5.3	5.4		מזה : צריכה ציבורית אורחית
5.8	—0.3	—2.5	1.5	7.7	9.8	13.7	—1.0	10.2	סך כל השימושים המקומיים, למעט יבוא ביטחוני ישיר
(מחירים שוטפים)									משקל הכנסות הסקטור הציבורי בניכוי תמיכות ⁶
44.6	43.8	45.7	38.0						בתוצר הלאומי הגולמי
22.4	21.5	24.4	19.7						משקל הספיגה ⁷ בתוצר הלאומי הגולמי
11.0	9.7	9.1	8.6						משקל הסובסידיה לאשראי בתוצר הלאומי הגולמי
									משקל עודף הביקוש של הסקטור הציבורי ⁸
9.0	10.9	9.5	17.4						בתוצר הלאומי הגולמי
(מחירים קבועים) ¹									ההשקעה הגולמית המקומית
4.3	—9.9	—13.7	5.4	1.0	17.2	28.5	—19.1	11.3	
מאזן התשלומים למעט סחר עם השטחים (במחירים שוטפים)									
22.8	6.3	—1.3	11.5	51.3	11.5	22.0	7.2	12.0	היבוא ⁹

20.5	24.7	18.8	1.9	34.1	24.4	13.5	11.4	15.6	היצוא ⁹
3,513	2,762	3,337	4,112						עודף היבוא ⁹ (מיליוני דולרים)
12,184	10,715	9,371	7,617						מצבת החובות (מיליוני דולרים)
2,242	1,359	1,156	1,040						יתרות מטבע חוץ ¹⁰ (מיליוני דולרים)
									האוכלוסייה והתעסוקה
2.2	2.3	2.3	2.3	2.3	3.1	2.9	3.0	3.9	האוכלוסייה הממוצעת
4.6	2.9	1.3	1.5	2.1	4.2	4.8	-2.5	4.8	מספר המועסקים הישראליים
3.6	3.9	3.6	3.1	2.8	3.1	4.8	8.9	3.6	אחוזי הבלתי מועסקים מכוח העבודה האזרחי
									המחירים וההכנסה הנומינלית
54.0	47.2	32.9	36.5	31.7	15.0	6.1	9.4	13.6	שכר חודשי למשרת שכיר ¹¹
52.7	43.1	27.0	37.4	27.8	13.5	4.4	4.8	8.0	מדד נגזר של מחירי התוצר הלאומי
74.0	41.3	32.9	41.7	29.5	18.3	7.7	2.1	9.7	מדד מחירי יבוא ¹²
50.6	34.6	31.3	39.3	29.5	12.4	3.6	4.8	7.4	מדד המחירים לצרכן (ממוצע שנתי)
61.1	44.6	24.4	39.4	32.5	27.1	17.0	6.5	18.8	ההכנסה הלאומית
									כספים (ממוצע שנתי)
30.3	50.9	11.8	27.8	14.3	40.9	11.6	13.6	18.9	בסיס הכסף ¹³
37.6	44.2	14.3	31.0	22.5	26.2	10.2	13.6	17.6	אמצעי תשלום
106.5	62.7	65.9	48.6	22.4	28.7	26.5	23.7	32.5	נכסים כספיים אחרים
97.0	52.0	34.0	53.0	37.2	20.7	16.0	20.9	19.6	האשראי הבנקאי ¹⁴ לציבור

- עד לשנת 1968 חושבו שיעורי השינוי הכמותיים על בסיס מחירי שנה קודמת. החל בשנת 1969 ועד שנת 1975 מחושבים שיעורי השינוי הכמותיים במחירים קבועים של שנת הבסיס 1970. החל משנת 1976 מחושבים שיעורי השינוי הכמותיים במחירים קבועים של שנת הבסיס 1975.
- בשער החליפין האפקטיבי.
- התוצר העסקי מוגדר ככלל התוצר, למעט ענף השירותים של הסקטור הציבורי והמוסדות שלא למסרת רווח.
- ההכנסה הפרטית הנוולית הפנויה ממקורות פנים, ללא ניכוי מילואת חובה.
- צריכה ציבורית, למעט יבוא ביטחוני ישיר.
- ההכנסות ממסים וממילואת חובה והכנסות מרכוש; התמיכות אינן כוללות את זקיפת התמיכות בגין סבסוד אשראי.
- הכנסות הסקטור הציבורי בניכוי תשלומי העברה נטו.
- בהגדרה עקבית עם החשבונאות הלאומית.
- מוצרים ושירותים (היבוא על בסיס ס"פ, יצוא הסחורות על בסיס פו"ב, ויצוא השירותים על בסיס ס"פ — בדולרים).
- יתרות מטבע חוץ נטו בבנק ישראל בסוף השנה.
- משרות שכירים ישראלים הכוללות משרות חלקיות ונוספות. החל בשנת 1969 — לפי סדרה חדשה מנתוני הביטוח הלאומי, הכוללת, בין השאר, את ערביי מזרח ירושלים.
- כולל שינוי מחירים בחוץ לארץ ושינויים בשער החליפין האפקטיבי.
- מוזמנים בידי הציבור וסך הנכסים הנוילים בידי המוסדות הבנקאיים.
- עד שנת 1970 — כולל האשראי באמצעות תיווך שטרות.
- המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ונתוני בנק ישראל.

מן הראוי לציין, שבסקטור העסקי עצמו לא הקיף הריסון את כל התחומים במדה שווה. מחד גיסא, היתה ירידה משמעותית בבנייה למגורים ובתעסוקה בענף הבנייה, ומאידך גיסא, עלתה התעסוקה בענפי השירותים; בתעשייה, בתחבורה ובחקלאות נשארה תשומת העבודה יציבה, פחות או יותר. לירידה בבנייה למגורים נודעה השפעה עיקרית על כלל הפעילות המשקית. ירידה זו התרחשה לאחר גאות חסרת תקדים בראשית שנות השבעים ושיקפה, במדה רבה, תגודה מתוזזת אופיינית לענף. עם זאת, הוחרפה התגודה כלפי מטה בשל הקיצוץ הרב בבנייה של הסקטור הציבורי, שנועד להאט את הפעילות המשקית, ובשל האטת קצב גידול האוכלוסייה, מכ־3.5 אחוזים ל־2 אחוזים ומעלה לשנה.

הפיחותים הרבים, שנערכו מאז 1974 (מנובמבר 1974 ועד ערב הרפורמה, באוקטובר 1977, פותחה הל"י פי 2.5 בקירוב), שכוונו לשנות את המחירים היחסיים, והעלאות מסים, שתכליתן היתה להגביל את ההכנסה הפנויה שבידי הציבור — מצד אחד; ומנגד — לחצים לעליית שכר וגידול בתשלומי העברה, מתוך רצון למנוע שחיקה בהכנסה הריאלית — כל אלה הוינו תהליך של עליית מחירים בקצב שנתי של כ־35 אחוזים, על אף תנאי הרפיון, שבהם היה שרוי המשק. המדיניות המוניטרית היתה סתגלנית במרבית התקופה, באפשרה את גלגול הגידול בהוצאות אל המחירים, תוך מניעת היווצרות אבטלה גלויה.

בשנת 1977 רפתה מדיניות הספיגה הפיסקלית של הממשלה; וזו פִּינתה את מקומה, למעשה, לירידה בחלק המסים נטו בתוצר. ואמנם עלתה בשנה זו ההכנסה הפנויה הריאלית של הציבור בכ־5 אחוזים, על אף הקיפאון המוחלט כמעט בתוצר. במקביל התרחשה התרחבות מוניטרית רבה בשנה זו, שמצאה את ביטוייה המיידי בגידול ניכר בערך הנכסים הכספיים שבידי הציבור. כמו כן — ובמידה מסוימת בשל הגורמים שנגמנו לעיל — ניכרו לקראת סוף 1977 סימני מפנה בשוק הדיור, שהעידו על ראשית התאוששות בענף: עלו המכירות מתוך מלאי הדירות הקיים, הוצאה עליית מחירי הדירות בקצב גבוה משל שאר רכיבי מדד המחירים, ובמקביל, חלה התעוררות בהיקף בהתחלות הבנייה בידי הקבלנים. בדומה לכניסת הענף לשפל, כן נבעה יציאתו מגורמים פנימיים, הטבועים באופיו של הענף, ומגורמים חיצוניים, אשר האיזו את התהליך. עם הירידה בהיקף גמר הדירות, נפער פער בין היצע הדירות הגמורות לביקוש להן, פער אשר מפאת משך הבנייה הממושך דוחף תחילה לעליית מחירים. על כך נוסף דחף מצד הרפורמה, אשר השפעתה הראשונית היתה הגדלה ניכרת ברכוש הנקוב במטבע חוץ שבידי הציבור, שחברה לנזילות הרבה שהיתה כבר בידי הפרטים, בעקבות ההתרחבות המוניטרית ב־1977. ב־1978 התרחב מאוד היקף התחלות הבנייה למגורים, אך בשל הירידה הבלתי נמנעת בהיקף הגמר, התייצבה ההשקעה במגורים, לאחר שנתיים של ירידות רצופות.

גם בהשקעות בענפי משק ניכרה השנה עלייה מהירה, עלייה שהקיפה מכלול נרחב של ענפי משנה. מעניין להדגיש, שחידוש הגידול בהשקעות התרחש בשלב מוקדם של ההתאוששות במשק, והוא עצמו היה מגורמי הגידול בתוצר. ההסבר לכך נעוץ, ככל הנראה, בציפיות הפירמות לגידול רב בביקושים, בעקבות הסיכויים לשלום עם מצרים, ובהשפעתו המצטברת של האשראי המסובסד, שניתן בשיעורי מימון גבוהים, תוך גידול הסובסידיה הגלומה בו, עם התגברות האינפלציה.

על אלה נוספה ב־1978 הפסקת השפעתו הישירה הבולמת של הסקטור הציבורי על הביקושים המקומיים. אחרי שנתיים רצופות של ירידה בצריכה הציבורית המקומית ובהשקעות הסקטור הציבורי, חלה באלה התייצבות, ואף עלייה קלה, ב־1978. זאת ועוד: נמשכה המגמה של ירידת שיעור המסים בכלל התוצר, שנסתמנה כבר ב־1977, ובכך ניתנה דחיפה נוספת לצריכה הפרטית.

אומדן עודף הביקוש של הסקטור הציבורי (שבו נכללה השנה, לראשונה, הסובסידיה הגלומה באשראי לסקטור העסקי) מראה על המשך גידול, אף כי בקצב איטי בהרבה מאשחקד ; אולם, את השפעתו של עודף ביקוש זה יש להעריך על רקע גודלו הרב, יחסית לתוצר, ועל רקע ההתרחבות של האחרות במשק. ואמנם, לאור ההתחדשות המחזורית של הגידול בביקוש המקומי של הסקטור הפרטי, טמונה בעודף הביקוש של הסקטור הציבורי השפעה אינפלציונית מובהקת.

לבסוף, נזכיר את חלקן של ההתפתחויות המוניטריות בין גורמי התחדשות הגידול בביקושים. בשנת 1977 חלה התרחבות גדולה, יחסית, הן באשראי לזמן קצר והן באשראי לזמן ארוך ובינוני. התרחבות זו שימשה בתלקה להגדלת כמות הנכסים הפיננסיים שבידי הציבור, לנוכח הציפיות, שהתשואה על החזקת נכסים אלה (מניות בעיקר), תהיה גבוהה מזו שעל השקעה בנכסים פיסיים (בענפי משק ובדיור). עם הרפורמה במטבע חוץ, חל שינוי בולט במגמה זו: הרפורמה, שבמרכזה עמדה האחדת שערים לעסקות הון וליצוא, העלתה את שער החליפין הרשמי בכ-45 אחוזים. לכך נודעה השפעה הן על התשואות הצפויות — להגדלת כדאיות ההשקעה בנכסים פיסיים — והן על רכישו של הציבור, שהחזיק נטו נכסים הנקובים במטבע חוץ. המדיניות המוניטרית והתפתחות האשראי בכללותו לא היה בהן כדי לקזז את ההשפעה המצטברת של ההרחבה ב-1977, ואת השפעתה המרחיבה של הרפורמה. כך השתנה הרכב הנכסים של הציבור וגדל חלקם של הנכסים הפיסיים, קרי: דיור והשקעות. גידול האשראי לזמן קצר ולזמן ארוך ב-1978 לא היה מהיר יותר, כמונחים ריאליים, מאשר אשחקד, אך, כאמור, הוא היה מהיר מכדי למתן את התרחבות הביקושים והמחירים.

יצוין, שבעקבות הרפורמה נוצר מצב מוניטרי חדש: פתיחתו של שוק הכספים הישראלי לשוק הכספים הבינלאומי, תוך נידוד שער החליפין של הל"י, הגדילה את מרחב הנכסים וההתחייבויות שמשמעותם מוניטרית. עתה מביא קיומם של היצעים גמישים של נכסים והתחייבויות במטבע חוץ לכך, שממדי סך ההתרחבות המוניטרית נקבעים, במדה רבה, על סמך ביקושי הפיננסיים של הציבור. הגם שגברה יכולתה של המדיניות המוניטרית לשלוט על ההתרחבות במגזר המקומי, התהדק הקשר בין הנעשה במגזר זה לבין התפתחות שער החליפין. ואכן, מדיניות מוניטרית מרסנת במגזר המקומי, במחצית השנייה של השנה, הביאה לידי זרם גובר של יבוא הון, שמנע את התאמת שער החליפין לקצב האינפלציה, ובכך נפגעה רווחיות היצוא. במלים אחרות, בהעדר רקע פיסקלי מרסן, ובתנאי ליברליזציה כמעט מלאה בשוק מטבע החוץ, יקשה לנהל מדיניות מוניטרית מרסנת, בלי שיינוק מהלכו הרצוי של שער החליפין.

ייקור האשראי מחו"ל בידי בנק ישראל בסוף 1978, היה בו כדי להגדיל במקצת את יכולת התמרון של המדיניות המוניטרית; אולם לא היה בכך כדי להפחית מן הצורך בניהול מדיניות תקציבית מרסנת, שתביא לריסון הביקוש המקומי ולקיום רווחיות נאותה ביצוא.

הגידול בביקושים במשק השתקף גם בגידול בתעסוקה. לראשונה אחרי שלוש שנים, חל גידול בולט בתעסוקה בסקטור העסקי, בלי שתואט, במקביל, קליטת כוח האדם בשירותים הציבוריים. על אף הקיפאון בתוצר בשנים קודמות, שרר בשוק העבודה, כאמור, מצב של תעסוקה מלאה כמעט, תודות לקליטת מועסקים בסקטור הציבורי. עם התחדשות קליטת עובדים בסקטור העסקי, נרשמה ירידה בשיעור האבטלה ועלייה בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה, ונסתמנו לחצים בשוק העבודה. העובדה, שהסקטור העסקי הגדיל את ביקושו, הן לעובדים והן להון פ"סי, מיד עם הגידול בביקושים, מרמזת על כך, שלא נוצר עודף כושר ייצור זמין בממדים, המספיקים להיענות, לפחות בטווח הקצר, לגידול בביקושים המקומיים — בניגוד לצפוי על סמך ניסיון העבר. התפתחות היבוא מחזקת סברה זו: על אף העלייה התלולה במחירו היחסי, חל ביבוא גידול רב — מעבר למתחייב מעליית הביקושים.

התפתחויות הביקושים והתגובות בשוק העבודה מסייעות להבין את תופעת ההחשה העצומה בקצב האינפלציה, שנתרחשה במרוצת 1978. על רקע אינפלציה של כ-35 אחוזים לשנה מאז 1974, שמקורה בעיקר בצד ההוצאות, נוצרה מערכת ציפיות להימשכותה של האינפלציה גם בעתיד. ציפיות אלה חוזקו בידי מנגנוני הצמדה, מוסדיים ובלתי פורמליים כאחד, שהביאו לסחרור של עליות מחירים, עליות שכר ושינוי שער החליפין, וחוזר חלילה. הרפורמה במטבע חוץ, שייקרה בחדות את מחירי היבוא, ומדיניות השכר בראשית 1978, שהביאה לחתימה על הסכמי שכר בסקטור הפרטי על סמך אינפלציה חזויה גבוהה — כל אלה נתנו דחיפה נוספת לעליות המחירים במשך השנה.

במקביל לכך, יצרה מדיניות השכר הבלתי מציאותית בסקטור הציבורי תהליך בלתי פוסק של סכסוכי עבודה, תוך ניהול משא ומתן מתמשך עם קבוצות עובדים שונות. תוצאותיו של התהליך היו איחור רב בחתימה על הסכמים, תנודות חריפות בשכר הריאלי, והצטברות לחץ לעליות נוספות בשכר, שטרם התבטא במלואו ב-1978.

כך גוברת אי הציבות בתחום המחירים; ושינויים חיצוניים, אף שעוצמתם היחסית קטנה, גורמים לשינוי גדול בקצב האינפלציה. בפרספקטיבה זו יש לראות את ההשפעה של העלייה במחירי הדירות — שנסתמנה כבר במחצית השנייה של 1977 — ושל המפנה בביקוש המקומי במרוצת 1978, על קצב האינפלציה: גידול בביקושים, שלכאורה אינו חורג באופן משמעותי מכושר הייצור הקיים במשק, גורם לתאוצה מפתיעה בממדיה בקצב האינפלציה.

את ההתפתחויות במאזן התשלומים יש להעריך על רקע הרפורמה במטבע חוץ מאוקטובר 1977 והמפנה בביקוש המקומי. יעד מרכזי של הרפורמה היה להביא לגידול בהיצע מטבע חוץ למשק, ובכך להחליש את המגבלה מצד מאזן התשלומים על חידוש הצמיחה. ב-1978 אכן הושג היעד הזה. ראשית, הגידול ביבוא ההון של הסקטור הפרטי, שהיה בו כדי לשפר את הרכב מימונו של עודף היבוא היה, לפחות חלקית, תולדה של הרפורמה, הן בשל העלייה בשער החליפין לעסקות הון בכ-45 אחוזים והן בשל הליברליזציה בתנועות ההון. שנית, עלה אחוז הערך המוסף ביצוא; פירוש הדבר הוא, שההאטה בגידולו של היצוא, נטו, היתה תלויה פחות מזו שביצוא ברוטו. כן יש להזכיר, שייקורו היחסי הרב של היבוא בעקבות הרפורמה עודד תהליך של החלפת יבוא, תהליך המושווה על ידי הגידול הרב ביבוא, שנבע מהתחדשות הצמיחה וצבירת המלאי שנתלוותה לכך. תרומתו הנקייה של תהליך זה למאזן התשלומים אינה ברורה, שכן קיום שער חליפין אפקטיבי ליבוא, הגבוה מזה של יצוא מביא לעיוות בהקצאת המקורות. לבסוף, לרפורמה נודעה גם השפעה על קצב האינפלציה — הן בשל ההשפעה המרחיבה על הביקוש והן בשל ייקורם הרב של מוצרי היבוא. השפעות אלה של הרפורמה לא קווצו בצעדים מספיקים לריסון הביקוש המקומי. החשת האינפלציה כשלעצמה, הכבידה על תהליך התאמת שער החליפין למחירים המקומיים, ובכך תרמה תרומה שלילית להרחבת היצוא.

הגירעון בחשבון השוטף, בניכוי היבוא הביטחוני הישיר, עלה בכ-300 מיליון דולר. גידול הגירעון ב-1978 שיקף מגמות האטה ביצוא והחשה ביבוא. ביצוא הסחורות (למעט יהלומים) הואט הגידול, על אף שאינדיקטורים שונים בתחום הרווחיות מורים על המשך השיפור — אף כי בקצב מואט — או על התייצבות. עם זאת ייתכן, שהתפתחות זו הביאה לתחושה בקרב יצואנים, בפועל ובכוח, ששיפור הרווחיות של השנים האחרונות אינו בעל אופי תמידי, וכי צפוי היפוך במגמה, עם שינוי התנאים במשק. סביר להניח, שגורמי האטה היצוא נעוצים בהתפתחויות המקומיות, הן משום שקצב גידולו של הסחר העולמי נמשך בדומה לאשקד (כ-5 עד 6 אחוזים), והן בהתחשב

בממדי המשק יחסית לשווקים העולמיים. הגידול בביקושים במשק היה תשנה אמנם צנוע, ולכאורה ניתן היה אולי לצפות לכך, שגידול בממדים צנועים, אחרי תקופה ממושכת של קיפאון, לא יהווה, בשלביו הראשונים, מחסום אפקטיבי להמשך ההרחבה המהירה של היצוא, אולם העובדה, שהגברת ההשקעות והתעסוקה התרחשו במרבית ענפי הסקטור הפרטי, והגידול הניכר ביבוא, — מרמזים, כאמור, על העדר כושר ייצור זמין בהיקף משמעותי, לפחות בטווח הקצר. יש להוסיף שני גורמים שעשויים היו להאט את קצב גידולו של היצוא: (א) חלק מן היצוא בשנים האחרונות נעשה בידי יצרנים, שיצואם הינו בבחינת עיסוק משלים לייצור לשוק המקומי. עם השתפרות הסיכויים בשוק המקומי, זונחים יצרנים אלה את שוקי היצוא, והם נערכים להפניית מרבית תוצרתם לשוק המקומי. סביר לשער, שהרפורמה, על אי הודאות שבה, פגעה בנכונותם של יצרנים אלה להרחיב את עסקי היצוא שלהם; (ב) עם האחדת השערים, בעקבות הרפורמה, נחשף חלק מן היצוא, שנהנה קודם לכן מתמיכות גדולות, לתחרות המותנית בכדאיות מבחינת המשק; יצואנים שבנו את חישובי כדאיות יצואם בעיקר על תמיכות אלה, צמצמו את היקף היצוא שלהם לאחר הרפורמה. אין בידינו מידע ישיר על ממדי תופעה זו, אך הגידול באחוזו הערך המוסף ביצוא (ראה פרק ה'), מחזק את הסברה שדבר זה אכן קרה. מובן, שיצוא זה לא היה כדאי למשק מלכתחילה, וחיסולו אף עשוי לתרום, בסופו של דבר, לשיפור הקצאת המקורות, בכלל, ולמאזן התשלומים בפרט.

בעקבות הרפורמה, עלה שער החליפין האפקטיבי ביצוא שירותים בשיעור גדול יותר מאשר ביצוא סחורות, וייתכן, שבתחום זה טמון פוטנציאל (ליצוא ידע וכי), שעד כה נוצל אך במעט. על אף ההאטה בקצב גידולו של היצוא, לא ירד חלקו של זה בתוצר ב־1978 והוא גבוה במידה ניכרת משהיה ב־1975. הגדלת חלקו של היצוא בתוצר הושגה במחיר קיפאון בתוצר במשך שלוש שנים, ובלי שילווה בירידה מקבילה בחלק הצריכה. הדבר מעלה פקפוק, האומנם היה כאן שינוי מבני ובר קיימא; ומכל מקום, שמירה בעתיד על הישג זה אינה משימה קלה, בפרט לנוכח השינוי, שחל במבנה התעסוקה במשק בשנים האחרונות, מחד גיסא, והגידול הרב הצפוי בהוצאות המקומיות של מערכת הביטחון, מאידך גיסא.

במרצת 1978 התברר אפוא, שהשגת היעד של חידוש הצמיחה התממשה תוך נסיגה מסוימת בתחום החשבון השוטף של מאזן התשלומים, ויותר מכך — תוך האצה מדאיגה בתהליך האינפלציה. בכמה תחומים מתמקדים הנוקים, שגורמת האינפלציה המהירה: ראשית, על אף קיומם של הסדרי הצמדה מפותחים, אין הם מושלמים; נגרמות תנודות חודשיות חריפות בערכם הריאלי של תשלומי שכר, קצבאות וכדו', ויש בכך כדי להגביר את אי השקט החברתי. שנית, בקצבי אינפלציה כה מהירים, נוצרים הבדלים בלתי מתוכננים ולא פונקציונליים בין מחיריהם של מוצרים ושירותים שונים, ואין בכוחה של הצמדה למדד ממוצע כדי למנוע שחיקה או פיצוי יתר אצל קבוצות שונות. שלישית, — התמריץ לייצור נפגע, שכן גידול רווחים, שמקורו בהגדלת הפירון הינו תהליך אטי והדרגתי, בעוד שסיכויי הרווח על עסקות הון גדולים ומהירים. לבסוף, בקצבי האינפלציה הנוכחיים, קשה להבטיח התאמה מהירה דיה בשער החליפין, שתמנע פגיעה במאזן התשלומים.

לסיכום ניתן לומר, שלנוכח ממדי האינפלציה בחודשים האחרונים, הופכת האטתה ליעד המרכזי של המדיניות הכלכלית לטווח הקצר. אין נוסחת פלא, שאימוצה יבטיח הצלחה מיידית וודאית, אך ניתן להצביע על שורה של אמצעים, שהפעלתם הנמרצת והבלתי מתפשרת, מצד האחראים לניהול המשק, הינה הכרחית להשגת המפנה במהלך המחירים ובציפיות הציבור באשר לאינפלציה העתידית. על אמצעים אלה לפעול במשולב על צד ההוצאות ועל צד הביקוש, כדי להגדיל את סיכויי הצלחת המדיניות.

נאמר כבר, שציפיות מילאו תפקיד נכבד בהנעת התהליך האינפלציוני. כדי להגביל את תפקידן של הציפיות בקביעת השכר, דרוש שינוי בהסדרי תוספת הווקר, אשר יגביר את שיעור הצמדת השכר למחירים מעבר לזה הנוכחי. בכך יימנע — או יצטמצם — הצורך לחוות את האינפלציה העתידית במהלך המו"מ על השכר, וממילא יקטן משקל הציפיות בקביעת השכר.

לאור משקלם של גורמי הביקוש בהחשת האינפלציה, נדרשים אמצעים ישירים בתחום זה, כדי להביא, בסופו של דבר, להחלשת הסחרור האינפלציוני ולהאטתו לממדים, שנוקם ועום. ראשית, נדרש ריסון, עד כדי הקפאה ואף צמצום בפעולות הסקטור הציבורי, בפרט לנוכח הגידול הרב הצפוי בהוצאות מערכת הביטחון, עם ההיערכות החדשה. צוין כבר, שבשנים האחרונות חל שינוי בולט במבנה התעסוקה במשק, כשסקטור השירותים הציבוריים נוטל את מרבית תוספת כוח האדם. כאשר יכולתה של הממשלה להגדיל את ספיגת המסים מוגבלת במנגנוני הצמדה ופיצוי, וצמצום התלות במקורות מימון חיצוניים מהווה מטרה לאומית ראשונה בחשיבותה — אין מנוס מהצורך לצמצם את חלקם של השירותים הציבוריים בכלל השימושים. במלים אחרות: הקפאה, ואולי אף ירידה מוחלטת, בתעסוקה בסקטור השירותים הציבוריים, הינה הכרחית להקלת הלחץ בשוק העבודה, ולהגדלת המשאבים העומדים לרשות הסקטור העסקי.

שנית, חשוב להביא לידי יתר רציונליזציה של השימוש במקורות בידי הסקטור העסקי. דחיפה חשובה בכיוון זה תינתן תוך שינויים מרחיקי לכת במדיניות ההגנה על הייצור המקומי, ובתנאים בהם מוענק אשראי — הן לזמן ארוך ובינוני והן לזמן קצר. חלק בלתי מבוטל מן הייצור המקומי חוסה בצילן של חומות מכס גבוהות, ועצם קיומו ברמה הנוכחית מותנה בהגנה מפני יבוא מתחרה, ששיעורי המכס הגבוהים מספקים. בתנאי תעסוקה מלאה — ואולי אף תעסוקת יתר — הצפויה בשנים הקרובות, תביא הנמכת ההגנה על חלק מן הייצור המקומי לשימוש יעיל יותר במשאבים, ובכך תהיה תרומה הן להרפיית הלחץ על המחירים והן לשיפור במאזן התשלומים. למעשה, יהיה בכך צעד משלים לרפורמה של אוקטובר 1977, צעד שיקרב את השער האפקטיבי ליבוא לזה של היצוא ועסקות ההון. למותר לציין, שתנאי הכרחי להצלחת צעד זה הינו ניידות נאותה של גורמי ייצור.

באשר לאשראי: הן באשראי לטווח בינוני וארוך, המוענק באמצעות המוסדות הכספיים, אך בהכוונה כמעט מלאה של הממשלה, והן באשראי המוענק בידי בנק ישראל דרך קרנות היצוא, גלומה סובסידיה, שהיקפה הלך וגדל עם התגברות האינפלציה. הריבית הנמוכה, שבה מוענק האשראי לזמן ארוך, מעוותת את מחיר ההון ומדרבנת השקעות מעבר לדרוש, משום הפער הנפער בין כדאיות ההשקעות למשק לבין כדאיותן למשקיע היחיד. דירבון זה של ההשקעות מגדיל את כלל הביקושים במשק, מגביר את הלחץ על המחירים ומכביד על בעיית מאזן התשלומים. זאת ועוד, עצם קיומן של ההתחייבויות צמודות מגביר את אי היציבות במחירים: עליית מחירים גוררת עלייה ברכושם הריאלי של מחזיקי ההלוואות הלא צמודות, ובכך נגרמת דחיפה נוספת לביקושים ולמחירים. העלאת הריבית — באמצעות הצמדה לעליית המחירים — היא תנאי הכרחי להשגת יתר יעילות של שימוש בהון ולהרפיית הלחץ על המחירים.

ההתרחבות המהירה של קרנות האשראי המוכוון ליצוא הגדילה את התמיכה ביצוא — מטרה רצויה, כשלעצמה — אך עשתה זאת תוך הרחבה מוניטרית גדולה, שהשפעתה שלילית על עליית המחירים ומאזן התשלומים. יתירה מזו: גידולן של קרנות אלה היצר את הבסיס, שעליו יכולה המדיניות המוניטרית לפעול בצורה יעילה; וזאת דווקא בשעה שדרושה הגדלת מרחב התמרון של המדיניות המוניטרית, עם נידוד שער החליפין.

לאור האמור לעיל, רצוי להחזיר לאשראי ולריבית את תפקידיהם הכלכליים הבסיסיים, ולסיים את תפקידם כמכשיר למתן סובסידיות.

על אף המפנה לרעה, שחל בתחום האינפלציה ומאזן התשלומים ב־1978, ניתן להביא להאטת עליית המחירים ולגידול מהיר ביצוא תוך המשך הצמיחה. התנאי לכך הוא צמצום חלקה של הצריכה בתוצר. ניתן להשיג זאת על ידי שמירה על רמת חיסכון גבוהה של הסקטור הפרטי והקפאה, ואולי אף ירידה מוחלטת, בצריכה הציבורית האזרחית, בכלל, ובקליטת מועסקים בשירותים הציבוריים, בפרט ; ועל ידי הפסקת עידוד היתר של השקעות באמצעות סיבסוד ההון.