

רבעון לכלכלה

שנה 43 • אייר תשנ"ו, אפריל 1996

בנימין בנטל

מודל מאקרו-כלכלי דינמי
של שימושי מים בישראל

ערן ישיב

עקומת Beveridge במשק
הישראלי: כלי לניתוח
גורמי האבטלה

עומר מואב

חדר האוכל בקיבוץ – מודל
להפרטת התצרוכת

אדי אזולאי, דוד אלקיים

השפעת ההתפתחות של
כמות הכסף על האינפלציה
בישראל בשנים האחרונות
(1987–1994)

יוסף גבאי

השפעת המדיניות
הפיסקלית על אירעויות
בחלוקת ההכנסות בישראל

יאנוש קורנאי

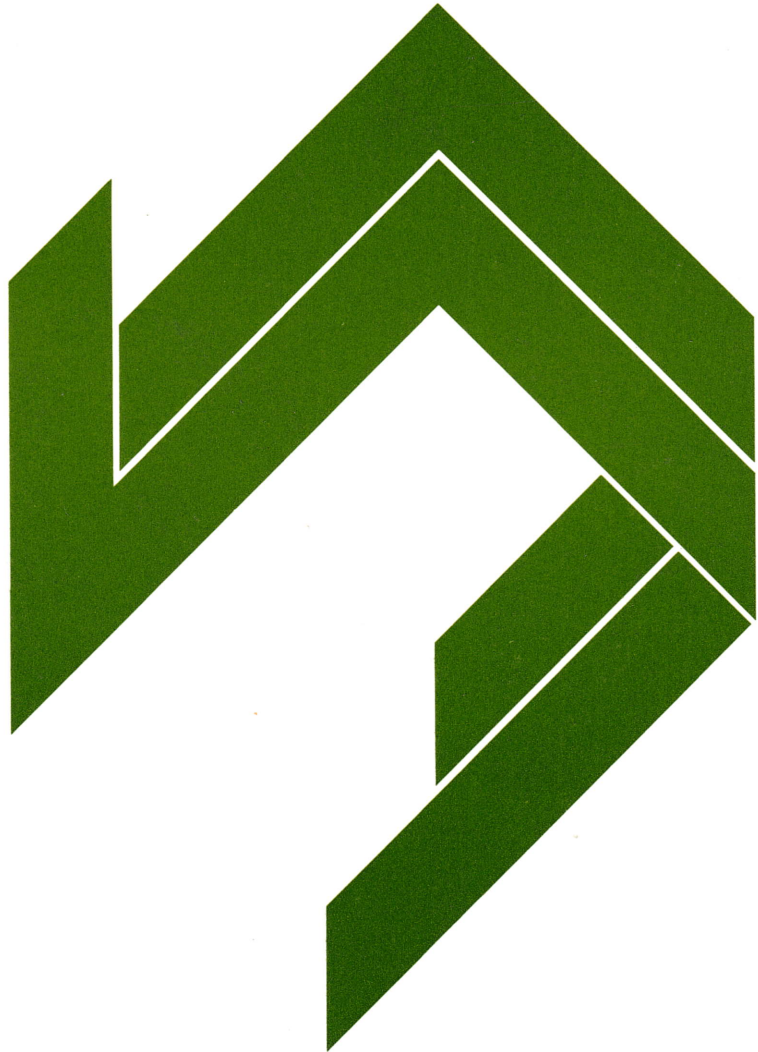
הכלכלה המדינית של
תכנית הייצוב והצנע
בהונגריה

גבריאל ליפשיץ

פערים בין אזוריים –
עיונים תיאורטיים ומגמות
בישראל על פני זמן

תמיר רוטר

היש להנהיג היטל ביקור
רופא בישראל? מסקנות
מנסיונה של קופ"ח מכבי



עם עובד בשיתוף האגודה הישראלית לכלכלה

THE ECONOMIC QUARTERLY



Anno 43 • Number 1 • April 1996



קו-אופ
מהשדה לקונה

שפע של
פירות וירקות
עסיסיים



שזה עתה



נקטפו עבורכם.



קו-אופ הריבוע הכחול וזה לווה הכל

קו
אופ

קו
אופ

קו
אופ

קו
אופ

קו
אופ

מדינת

AM OVED
IN COOPERATION
WITH THE
ISRAEL
ECONOMIC
ASSOCIATION



כלכלה בינלאומית

הכלכלה המדינית של תכנית הייצוב והצנע בהונגריה¹

יאנוש קורנאי

דרכו של המשק ההונגרי מכלכלה ריכוזית, מתוכננת, לכלכלת שוק מבליטה כמה תכונות המבדילות בין הונגריה לבין ארצות פוסט-סוציאליסטיות אחרות, על אף הדמיון שביניהן. אפשר להדגיש ארבע תכונות עיקריות: 1. בסולם העדיפויות של המדיניות הכלכלית ניתן בהונגריה, לעומת יתר ארצות האזור, משקל גדול במיוחד להעלאת הרווחה החומרית. 2. במשך כמה עשרות שנים התפתחה מדיניות רווחה פטרנליסטית שהקיפה את כל האוכלוסיה. הונגריה יכולה להתחרות בארצות סקנדינאוויה המפותחות ביותר במערך הזכויות החוקיות להטבות שונות ובשיעור התמ"ג שהוקדש להוצאות סוציאליות, בעוד שהתוצר לנפש היה רק שישית או שמינית משלהן. 3. תהליך המהפך בהונגריה היה הדרגתי – כמה עשרות שנים – כאשר כבר בשנת 1968 בוטלו הוראות התיכנון המחייבות האופייניות למזרח אירופה. 4. הונגריה הצטיינה במשך עשרות שנים בשקט פוליטי יחסי והממשלות נמנעו מביצוע צעדים מתקנים חשובים בכלכלה כאשר היו כרוכים בסיכון "הרגזת" האוכלוסיה.

הרקע ההיסטורי

יש כוונתי להציב את הבעיות השוטפות של המדיניות הכלכלית ההונגרית בפרספקטיבה יותר רחבה, הכוללת את ההיסטוריה ואת הכלכלה המדינית. הדבר מחייב תיאור קצר של

1. המחקר שביסודו של מאמר זה נתמך על-ידי הבנק העולמי ועל-ידי קרן המחקר ההונגרית הלאומית (OTKA). גירסאות קודמות של המאמר הוצגו בסמינרים שונים, בין השאר בבנק ישראל בירושלים, באוניברסיטת תל-אביב ובכנס שאורגן בדוברובניק על-ידי הבנק הלאומי של קרואטיה. אני מודה בזה על ההערות החשובות שהעירו המשתתפים בדיונים.

אני מודה במיוחד למריה קובאץ' על עזרתה באיסוף הנתונים ובהבהרת הבעיות הנדונות במחקר. אני מביע תודה גם לבריאן מקלין על תרגום המקור ההונגרי. בין אלה שנועצתי בהם במהלך המחקר היו לאסלו אקאר, זולט אמון, רודולף אנדרוקה, פרנסיס באטור, לאיוש בוקרוש, מיכאל ברנו, ריצ'רד קופר, זוהר דניאלה, טיבור ארדוש, אנדרי גאץ, סטנלי פישר, אסתר המזה, גיאורגי קופיץ, אלמוס קובאץ', יהודית נמני, רוברט סולאו,

ההתפתחות בהונגריה בשלושים השנים האחרונות. דרכו של המשק ההונגרי מכלכלה ריכוזית, מתוכננת, לכלכלת שוק מבליטה כמה תכונות המבדילות בין הונגריה לבין ארצות פוסט-סוציאליסטיות אחרות, על אף הדמיון שביניהן. אפשר להדגיש ארבע תכונות עיקריות:

1. בסולם העדיפויות של המדיניות הכלכלית ניתן בהונגריה, לעומת יתר ארצות האזור, משקל גדול במיוחד להעלאת הרווחה החומרית. כאשר החרפו הבעיות והייצור קפא ואף ירד, ניתן משקל רב יותר, לעומת יתר ארצות האזור, לבלימת הירידה ברמת החיים. התנאים ששררו בהונגריה הוכתרו בעבר בתואר "קומוניזם הגולאש". המדיניות שנקטה במשך כמה שנים אחרי שינוי השיטה הפוליטית המשיכה במובן זה את קודמתה ואפשר לכתותה "פוסט-קומוניזם הגולאש".

מגמה חדשה זו במדיניות הכלכלית נהנתה מ"עידן הגולאש" בין 1966 ל-1975, ללא שפל או מיתון, כשהצריכה עולה מדי שנה בשיעור ממוצע של 5.3% (ראה לוח 1). אבל אי-אפשר היה להמשיך בה לנצח, אף שהייצור גדל באותו זמן במהירות גבוהה מהגידול בצריכה. הגידול בייצור, ועמו בצריכה, החל בשנות ה-70' והיה כרוך בחלקו בצבירת חוב חיצוני. יתר על כן, שיעורי השימושים המקומיים בתמ"ג התהפכו מאז 1975, כאשר שיעור הצריכה עלה ואילו שיעור ההשקעות ירד. הגידול בייצור הואט בהתמדה והיה קרוב לקפאון במשך זמן רב, עד שירד באופן חמור ב-1991. זהו בדיוק המצב שבו נבחן משקל הצריכה בסדר העדיפויות של המדיניות הכלכלית. המדיניות הכלכלית מוטת-הצריכה נמשכה בדבקות נוכח משק קפוא ואפילו מצטמק. כך היה לפני השינוי בשיטה הפוליטית, במהלך השנים וגם אחריו, אלא שעתה היה לכך ביטוי מתגונן: "אם אין מנוס מירידה בצריכה, מוטב שתדל לאט ובשיעור מתון ככל האפשר" (ראה לוח 2). מגמה זו ניכרה בבירור בשנים 1988-93, כאשר התמ"ג ירד בממוצע ב-3.7% לשנה בעוד שהירידה בצריכה היתה בשיעור ממוצע של 1.5% לשנה בלבד (ראה לוח 1).

2. במשך כמה עשרות שנים התפתחה מדיניות רווחה פטרנליסטית שהקיפה את כל האוכלוסיה. הונגריה יכולה להתחרות בארצות סקנדינאביות המפותחות ביותר במערך הזכויות החוקיות להטבות שונות ובשיעור התמ"ג שהוקדש להוצאות סוציאליות, בעוד שהתוצר לנפש היה רק ששית או שמינית משלהן. אף שמגמות דומות ניכרו בשעתו בכל ארצות מזרח-אירופה, הונגריה הרחיקה לכת והיא חריגה באזור במובן זה.

3. תהליך המהפך בהונגריה נמשך כמה עשרות שנים; הצעדים הראשונים נעשו בשנות ה-60'. אף שאפשר להזכיר כמה ציוני דרך (ביחוד 1968, ביטול הוראות התכנון המחייבות), התהליך כולו הצטיין בהיותו הדרגתי. התפתחות הדרגתית כעין זו חלה רק בסלובניה.² בעיני אלה המבדילים בין "ריפוי בהלם" – אסטרטגיה של "מפץ גדול" – לבין אסטרטגיה "הדרגתית", הונגריה היא דוגמה קיצונית לאסטרטגיה מהסוג השני. במובנים רבים היא אפילו דוגמה ייחודית: "הדרגתיות בסגנון ההונגרי".

גיאורגי סוראני, מרטון טאדוש ולסלי אורבן. אני מודה לכולם על עצתם רבת הערך. כמובן, אני לבדי אחראי לרעיונות המובעים במאמר.

2. יוגוסלביה החלה בביטול שיטת התכנון מלמעלה עוד לפני הונגריה, ובמובן זה יש לתהליך הרפורמה באותה ארץ היסטוריה יותר ארוכה. סלובניה היא המדינה היחידה מיוגוסלביה לשעבר שהשינוי בשיטה הפוליטית חל בה ללא הפרעה. בכל יתר מדינות יוגוסלביה חלו משברים עקב מאבקים ומלחמות בין מדינות פורשות או בין קבוצות אתניות.

4. הונגריה הצטיינה במשך כמה עשרות שנים בשקט פוליטי יחסי. בעוד שבכמה ארצות המהפך היה כרוך במלחמת אזרחים, כאן לא נורתה אף יריה. ובעוד שהשינוי בשיטה הפוליטית בכמה ארצות חל במהירות הבזק תוך אירועים מרעישים (הרס חומת ברלין, הפגנות המונים בחוצות פראג, הוצאת הדיקטטור הרומני להורג), בהונגריה נערכו במשך זמן רב דיונים שלווים, כאשר המנהיגים החשובים של המשטר הישן ומנהיגי האופוזיציה שדוכאה בעבר, מגיעים להסכם על בחירות חופשיות ועל חוקה חדשה. במשך עשרות שנים כמעט שלא היו שביטות או הפגנות רחוב. אף שהבעיות הכלכליות החריפו, הממשלות השונות העדיפו לחדש במקום ולא לפנות לאמצעים שהיו מעוררים התנגדות חזקה והיו כרוכים בסכנה של זעזועים פוליטיים.

ארבע תכונות אלו היו "ההבדל הייחודי" של התמורה בהונגריה. ארבע תכונות חשובות אלו קשורות ביניהן קשר הדוק. ראוי לציין כי למרות המהפך הפוליטי ב-1989-90 – המעבר משלטון קומוניסטי לדמוקרטיה פרלמנטרית – ארבע תכונות אלו הצטיינו בהתמדה ובהמשכיות עד האירוע האחרון: הנהגת תכנית ייצוב וצנע ב-12 במרס 1995. הצורך בשינוי רדיקלי (או בכוונת שינוי כזה) במדיניות המאקרו-כלכלית נוצר עקב תוצאות-הלוואי השליליות של מדיניות "קומוניזם הגולאש" ו"פוסט-קומוניזם הגולאש" וההוצאה היתרה לשינוי פטרנליסטי בחלוקת ההכנסות והשירותים.

מצב זה מהווה דוגמה מיוחדת לבעיה של העדפת הזמן: "עכשיו או אחר-כך". היעד העיקרי של המדיניות הכלכלית ההונגרית במשך שני עשורים לפחות ניתן לתיאור כנסיון להביא תמיד למכסימום את הצריכה בהווה ובעתיד הקרוב, במחירו של חוב חברתי שיגולגל אל התקופות הבאות.

אני משתמש כאן במושג "חוב" במובנו הרחב ביותר. פירוש מקיף זה כבר ננקט על-ידי כמה מחברים.³ נבחן להלן את רכיביו העיקריים.

1. חוב במובן המילולי הוא מה שהארץ חייבת בחו"ל. כשמדובר בחוב מסוג זה, ההקשר ברור: הצריכה בהווה ממומנת בחו"ל, אבל צריך יהיה לשלם בעדה בעתיד על חשבון צריכת העתיד. כשמדובר בהונגריה, החוב מהסוג הזה גדול ומעיק ביותר (ראה לוח 3). מדיניות ההתגוננות מתוך בלימת הירידה בצריכה יושמה בראש ובראשונה על-ידי יצירתו של חוב חיצוני.

בין הגורמים האחרים שתורמו לצבירת החוב החיצוני תצויין העובדה שמדיניות שער החליפין שננקטה נטתה להגזים בערך המטבע, דבר שהחליש את הרצון לייצא והביא להתפתחותו של ביקוש מופרז ליבוא. בכמה תקופות, האחרונה בהן מ-1993 ועד 12 במרס 1995, היה ברור שהרשויות הפיננסיות דוחות פחות בלתי-נמנע.⁴ הדבר הלם ביותר את המדיניות הכלכלית שהתכוונה לדחות עד הרגע האחרון נקיטת אמצעים שאינם פופולריים. כידוע, פחות פוגע פגיעה עמוקה ברמת-החיים, ביחוד כשהוא משולב במדיניות שכר יותר קשיחה, דבר הגורר בדרך כלל תגובה עוינת מצד מקבלי השכר והמשכורת. דחיית פחות כמות כצבירת "שאריות", מאחר שהיא משאירה משימות שאינן פופולריות לממשלה שתכהן בעתיד.

3. ראה Kornai (1972) ו-Krugman (1994). האחרון משתמש בביטוי "גרעון חבוי" בעמ' 9-161.

4. כאשר שלטו ממשלות פופוליסטיות בכמה ארצות באמריקה הלטינית, ניכרה תמיד נטיה להגזמה בערך המטבע.

2. נפתח בהנחה שאפשר לקבוע איזה חלק מהתמ"ג הכרחי להשקיע כדי להבטיח את קיום העושר הלאומי וגידולו הסביר, ולו גם הצנוע, וגם להבטיח גידול סביר בייצור. אם החלק הזה נמוך מהשיעור הדרוש, לא תבוצענה אלא תידחנה לעתיד כמה משימות שיש להוציא לפועל מיד. "שאריות" שנוצרו עקב דחיית ההשקעות כמוהן כצבירת חובות, שהדור הבא יצטרך לפרוע במקום הדור הנוכחי. לכן, אפשר לראות בהן חלק מהחוב החברתי.

לוח 4 משווה את שיעורי ההשקעה הגבוהים דרך קבע בכמה ארצות ברמת פיתוח בינונית, שהצמיחה בהן מהירה, עם מגמת הירידה בשיעורי ההשקעה בהונגריה במרוצת הזמן. אינני אומר שהונגריה היתה צריכה להתמיד בשיעורי ההשקעה הגבוהים שנרשמו בתחילה, אבל ממדי הירידה הגדולים ממחיש את קו המחשבה שהוצג לעיל: צבירה של "שאריות" השקעה הטעונות מימוש.

ההוצאה בהונגריה על אחזקה וחיידוש של בתי-מגורים ותשתיות (כבישים, מסילות-ברזל, גשרים וכו') ירדה חדות. דבר זה כירסם בעושר הלאומי. ניקח לדוגמה את הבניה למגורים. היא ירדה חדות במשך עשרים שנה, ובשנים האחרונות היקף הבניה למגורים קרס למעשה. מצב זה קוּוּז בחלקו על-ידי התופעה הבאה: מספר הדירות שנמחקו ממלאי הדיור היה נמוך בהרבה לעומת העבר. אנשים ממשיכים לגור בדירות שנועדו להריסה (ראה לוח 5).

מאיימת במיוחד היא הירידה בהשקעות ארוכות-טווח, שיש בהן הכרח אף שהתשואה עליהן נמוכה. אפשר לכלול כאן את ההשקעות בתשתית. אפשר לסווג כהשקעה ארוכת-טווח גם את ההשקעה בהון אנושי, לרבות פיתוח החינוך הגבוה והמחקר המדעי. הזנחת משימות כעין אלו איננה גורמת נזק מיידי ומוחשי. הנזק מושהה והוא מורגש רק בעקיפין, כך שהגישה קצרת-הטווח גוררת דחיה נוספת בהשקעה כזו.

ואכן, זהו בדיוק מצבה של הונגריה: משאבים מעטים מדי הוקדשו למשימות פיתוח חשובות אלו.⁵

3. רכיב אחר של החוב החברתי נוצר על-ידי התחייבויות חוקיות המבטיחות צריכה בעתיד. רכיב זה כולל הבטחה חוקית לתשלומי פנסיה, קיצבת משפחה, מענקי לידה, דמי מחלה ושאר תשלומי רווחה. אלה הם שטרי-חוב שהדור הנוכחי חתם עליהם והם יעמדו לפרעון בדור הבא. כאשר ייפרעו החובות הללו, גם הם יתחרו בהשקעות שתידרשנה לפיתוח כלכלי, על המשאבים שיעמדו לרשות המשק. לכן מוצדק לראות בהם רכיב של החוב.

אפשר להמחיש את הממדים הנרחבים של התחייבויות דחיות אלו בעזרת דוגמה אחת: החישוב שהבנק העולמי ערך על "חוב הפנסיה" של הונגריה. זהו השם שניתן לערך הנוכחי המנוכה של כל הפנסיות שיהיה צורך לשלם בעתיד, לפי החוקים והתקנות הנהוגים היום.⁶ התברר שחוב הפנסיה שווה ל-263% מהתמ"ג שהיה ב-1994. חישובים דומים נערכו באחרונה לשבע ארצות החברות ב-OECD, וביניהן "החוב הפנסיוני" הגבוה ביותר היה באיטליה. הנתון ההונגרי קרוב לנתון האיטלקי.⁷

הצטברות כל רכיבי החוב החברתי הפכה לבלתי-נמנעת הכנת תכנית מדוקדקת לשינויים

5. אם להביא דוגמה אחת, הסכום שהוצא על מחקר ופיתוח ב-1993, במחירים הנוכחיים, היה פחות משליש מרמת המכסימום של הוצאה זו, שנרשמה ב-1987. כשיעור מהתמ"ג, הסכום ירד מ-2.65% ל-1.01%. ראה

Central Statistical Office 1989, p.13; 1994d, p.13.

6. לצורך החישוב ננקט שער נכיון של 2%.

7. ראה World Bank 1995a, p.36; 1995b, p.127.

מבניים עמוקים. נוסף לכך, החריפו גם כמה היבטים קצרי-טווח – נושא שאליו אשוב בהמשך. תכנית הייצוב והצנע של ה-12 במרס 1995 היא נסיון אמין להתמודד עם הקשיים המאקרו-כלכליים המעיקים היום על הונגריה וגם צעד ראשון מתוך שורה של צעדים ארוכי-טווח המיועדים לשינוי הכיוון ולנטישת הנתיב שהיה מקובל במשך שלושים שנה.

היסודות העיקריים של התכנית

התכנית, או "חבילת בוקרוש" (Bokros) כפי שהיא מכונה בעתונות, מתוך התייחסות לשר האוצר לאיוש בוקרוש, מורכבת משלושה יסודות עיקריים.⁸

1. הונהג פחות ניכר של הפורניט, בתחולה מיידית, והוכרז מראש על פחות מתמיד בעתיד. במלים אחרות, הונהג משטר שערי חליפין המבוסס על "שלבי זחילה מוכרזים מראש". נוסף לכך הונהג היטל-יתר (תעריף מכס משלים) בשיעור ניכר על היבוא.

2. הונהג קיצוץ ניכר בהוצאות התקציב. קיצוץ זה הקיף תחומים רבים, לרבות כמה מפריטי ההוצאה הסוציאלית. כמה זכאויות שהיו מעוגנות בחוק הוקטנו או בוטלו. הוחלט על קיצוץ גדול בכוח האדם במשרדים הציבוריים. השינויים יקטינו במידה רבה את גרעון התקציב ב-1995 והשפעתם תורגש עוד יותר ב-1996.

3. הממשלה גמרה אומר לרסן את גידול השכר וההכנסה הריאליים, תוך הצבת גבולות קשיחים למשכורות המשולמות על-ידי המיגזר הציבורי ולתוספות השכר בפרמיות שיש לממשלה רוב בבעלות עליהן. ריסון השכר במיגזר הציבורי יביא, מסתבר, לריסון תוספות השכר גם במיגזר הפרטי.

תכנית הייצוב מסמנת ניתוק מלא מארבע התכונות העיקריות שתוארו בפרק הקודם, דבר המאפיין את הדרך ההונגרית לשינוי השיטה.

1. יעד הצריכה מוחלף ביעד השבתו של האיוון המאקרו-כלכלי שהופר מאוד, על מנת ליצור את התנאים לצמיחה בת-קיימא ולהגדלת הצריכה בשלב יותר מאוחר. הושעתה הפעילות המתגוננת לדחיית הירידה בצריכה: בתוך זמן קצר תביא התכנית לירידת השכר הריאלי והצריכה. חל שינוי פתאומי בהעדפות הזמן של המדיניות הכלכלית. התהפכו המשקלים היחסיים בדילמה "עכשיו או כעבור זמן", "צריכה בהווה וצבירת חוב". עד כה הוקרב העתיד למען ההווה. עתה נדרשים קרבנות בהווה למען העתיד. עד כה הוסכם על צבירת חוב חברתי למען צריכה בהווה (האטת הירידה בצריכה ואפילו קפאון או עליה קלה בצריכה). עתה הוחלט על ירידת הצריכה בהווה כדי למנוע צבירה נוספת של חוב חברתי.

2. הזכאויות ותשלומי ההעברה הסוציאליים שהמדינה העניקה באורח פטרנליסטי היו אסורים במגע עד 12 במרס 1995. לא היה כוח פוליטי שהיה מוכן להמליץ על הורדה מוגדרת היטב בהוצאות אלו. עתה חל מפנה. הוברר שאפשר לא רק להעניק זכאויות אלא מוצדק גם לבטלן. הונגריה היא המקום היחיד בכל האזור הפוסט-סוציאליסטי שבו חל מפנה זה.

3. בניגוד חד למדיניות ההדרגתית, ההססנית והחלקית שהיתה אופיינית לעשורים האחרונים, הונהגה בפתאומיות דרמטית תכנית שהיתה הרבה פחות חריפה מן הריפוי בהלם

8. המצב המאקרו-כלכלי הנוכחי בהונגריה מנותח במקורות הבאים: Csaba 1995, Erdős 1995, Kornai 1995.

.Köves 1995, World Bank 1995.

שהונהג קודם לכן בפולין או ברוסיה, אבל הבדל זה מוצדק נוכח ההבדל בין מצבן של אלו למצבה של הונגריה ב־1995. ועם זאת, יש מידה של דמיון בין התכניות: ניתוק ההמשכיות, המפנה הפתאומי והטראומה.

4. חבילת הייצוב הביאה לקצו את השקט הפוליטי. איש לא יכול היה לצפות לקונסנזוס באשר לצעדי ה־12 במרס. להפך, הם נתקבלו על־ידי חלק ניכר מקבוצות האינטרסים ומהכוחות הפוליטיים מתוך ספיקות ובקורת לכל המוטב, ובמחאות נמרצות במקרים הקשים.

שיפור המאזן החיצוני

אפנה עתה ביתר פירוט לכמה מיסודותיה של חבילת הייצוב. אפתח בבעיות האיזון החיצוני של הונגריה, כלומר במצבם של המאזן המסחרי, החשבון השוטף והחוב החיצוני. אני משוכנע שבנסיבות הקיימות יוכה שיפור האיזון החיצוני של הונגריה לעדיפות עליונה מיד ובתקופה הקרובה. נסיבות אלו הוחרפו בזמן האחרון.

הנתונים החשובים מופיעים בלוח 6, המראה שהיצוא שב ועלה בשיעור ניכר ב־1994 לאחר ירידה חריפה ב־1993. דא עקא, הגידול ביבוא כמעט ולא הואט, כך שהמאזן המסחרי היה שלילי ביותר ב־1993 וב־1994 כאחת. זו היתה הסיבה העיקרית שבגללה הגיע הגרעון בחשבון השוטף בשתי שנים בזו אחר זו ל־9% מהתמ"ג ואחר־כך עבר את השיעור הזה. הנתון גרוע כמעט ללא תקדים ופירושו שהארץ נכנסה לתחום המסוכן. סימן זה, יחד עם דחיית הפיחות ויתר אמצעי התיקון, הוא שעמד מאחורי ההרעה בכושר האשראי של הונגריה בעיני המערכת הפיננסית הבינלאומית. אף שהונגריה עמדה עד כה בכל התחייבויותיה הכספיות במלואן, מלווים פוטנציאליים רואים בכך הוכחה למוניטין אך לא לכושר פרעון ממשי. אם מדינה כלשהי מוציאה הוצאה יתרה בהיקף כזה במשך תקופה ארוכה, המלווים הפוטנציאליים מתחילים לחשוש.

וכאן אנחנו באים לדילמה הראשונה של המדיניות הכלכלית הנוכחית בהונגריה. כל קביעה שאפשר לקבוע כמה שנוגע ליכולת התשלום של הונגריה היא קביעה ארעית ומותנית. למרבה המזל, עד כה לא אירע אסון המוכיח הוכחה ניצחת שהאיזון החיצוני הוא אמנם הבעיה העיקרית כיום. אנשים שאינם מוטרדים במיוחד בשאלה זו יכולים לטעון שהישיג היצוא השתפרו ובידי הונגריה יש יתרות ניכרות במטבע־חוץ. ולכן, הם מקשים ושואלים אם לא היה מוטב להניח את נטל החוב ברמתו הנוכחית, ואפילו להשלים עם הרעה מסויימת, על מנת לסייע בדירבון הייצור על־ידי גיוס משאבים חיצוניים בהיקף יותר גדול.

אי־אפשר להזים טיעון זה ישירות על סמך עובדות מנסיונה של הונגריה. איש אינו יכול להגיד בדיוק עד היכן יכולה הונגריה להתמיד בנוהג הקודם בניהול מאזן התשלומים. כאשר תוכרע הדילמה צריך יהיה להתחשב בכך שהעולם הפיננסי הבינלאומי מועד תמיד למאורעות בלתי־צפויים, שאינם ניתנים לחיזוי. כך, למשל, תתכן בריחה פתאומית, היסטורית, מארץ זו או אחרת, וכן אובדן אמון פתאומי, בריחת הון מבוהלת או התקפה ספקולטיבית על המטבע של הארץ. ההשפעה ההרסנית של שרשרות אירועים כאלה ידועה ממשברי המטבע באמריקה הלטינית.⁹ לפתע נחסמים צנורות האשראי וההשקעה הישירה מחו"ל נפסקת, כך שהיתרות

9. על משברי המטבע באמריקה הלטינית, ראה, Sachs, ed.1989; Sunkel, ed.1993; Williamson, ed.1990; Larraín and Selowsky, eds.1991.

נעלמות במהירות והמדינה איננה יכולה לעמוד בתשלומיה. דבר זה פוגע עוד יותר בשמה הטוב והיא שוקעת במשבר תשלומים חריף עוד יותר. חלה ירידה חמורה ביבוא, המושכת עמה כלפי מטה גם את הייצור והיצוא. השפל עלול להגיע ל-10-15% ולהמשך שנה או שנתיים, מצב המקפיץ במהירות גם את האבטלה.

המשימה העיקרית של חבילת הייצוב היא למנוע מפולת חריפה כעין זו. אף שיעבור זמן-מה עד שתתבררנה תוצאות כלשהן, אפשר לומר שהסיכויים למנוע משבר חובות השתפרו באורח ניכר. נוכל לסכם את האמצעים שעשויים להביא שיפור בולט באיזון החיצוני של הונגריה.

1. הפיחות הקיצוני וההכרזה מראש על מהלך הפיחות הנומינלי בעתיד ימריצו את הייצוא ההונגרי וירסנו את היבוא.

2. מומחים מקומיים וזרים מתווכחים בלהט על היתרונות והחסרונות של "משטרי שער חליפין" שונים. המשטר שנבחר עתה על-ידי הרשויות הפיננסיות בהונגריה – "שלבי זחילה מוכרזים מראש" – נהנה מיתרונות מסויימים, ומעל הכל יתרון ההצגה הברורה של כוונות קובעי המדיניות. יש כאן התחייבות מראש לקיים את שער החליפין הריאלי בתוך רצועה מוגדרת. גישה זו פועלת כנגד הספקולציה ומונעת את היבוא העודף, הניזון מציפיות של פיחות. מבחינה זאת, אם הפיחות יופעל כראוי, הוא יתרום לשיפור המאזן המסחרי והחשבון השוטף. אבל במשטר זה של שער החליפין יש גם סכנות. הוא קושר את ידי הרשויות המוניטריות ומקטין את חופש התימרון שלהן. הוא קם ונופל בשאלה אם המאורעות שאינם תלויים בעיקרם ברשויות המוניטריות, ביחוד קצב האינפלציה, ימשיכו להלוך את המגמה המוצהרת מראש בשינוי שער החליפין (אשוב לכך בהמשך).

3. עידוד להקטנת היבוא יש לא רק בשינוי שער החליפין אלא גם בהיטלי-היסף על היבוא ובכמה אמצעים אחרים. דבר זה משפר גם את כושר ההתחרות של הייצור ההונגרי, יחסית ליבוא. כאן עלי לציין כי השאלה אילו גורמים גוררים גידול ניכר באינטנסיביות היבוא בכל אחד מתחומי השימושים המקומיים, לא נותחה די הצורך. יש להניח שלא יהיה די בהתאמת שער החליפין ובהיטלי-היסף על היבוא, לבלימת המגמה הזאת או להפיכתה.

4. הודות לריסון הביקוש המקומי, חבילת הייצוב תדרבן את היצרנים להתנהגות מוטת-יצוא. לאמיתו של דבר, היא תכפה עליהם התנהגות כזו.

5. ריסון העליה בשכר (יחד עם ההיטלים המקבילים) ישפר את כושר התחרות של המוצרים ההונגריים בשוק המקומי יחסית ליבוא ובשוקי חו"ל יחסית לארצות מתחרות.

6. גדלה אפשרות ההמירות במעגל החברות. לעומת המצב ששרר בעבר, השינוי מעודד את העסקים להחזיק את כספם בהונגריה ולא לחוש צורך מתמיד להפרד מן הפורניטים, וזאת מאחר שאפשר להמירם בנקל במטבע-חוץ בכל עת. לפיכך, מחזיקי הכסף אינם מתפתים עתה להפוך את הפורניטים שלהם למטבע-חוץ ולהשאיר את הכסף בחו"ל, במידת יכולתם.

7. עכשיו קל יותר לבנקים ולפירמות לגייס אשראי זר ישירות ובאורח עצמאי. ביזור זה ישפר את הרכב החוב ההונגרי ויסלק חלק מהבעיות המעיקות על הממשלה והבנק המרכזי.

8. הייצוא מקבל תמריץ וסיוע בצורות שונות. למשל, הוקמו מוסדות פיננסיים המתמחים באשראי לסחר-חוץ.

הנסיון הבינלאומי מראה שפיחות המטבע ואמצעים אחרים המשפיעים על סחר החוץ מביאים בדרך כלל לתוצאות רק לאחר פיגור של כמה חודשים. אפשר לקוות שהחבילה של ה-12 במרס תתרום לאיזון החיצוני במחצית השניה של השנה. אם יתברר שהשינוי אינו מספיק, אין להסס לדעתי מנקיטת אמצעים נוספים. בסופו של דבר תעבורנה שנה או שנתיים עד ששינוי

מבני יסודי כזה בייצור, בהשקעות, בצריכה ובסחר החוץ של הונגריה יוכל להביא שיפור בן-קיימא באיזון הסחר והתשלומים. מצד, לא הייתי מציב ערכי-סף מאקרו-כלכליים מספריים, שמעבר להם אפשר לומר שאיזונה החיצוני של הארץ מניח את הדעת. מוטב לקבוע קריטריונים איכותיים:

יש להניח למשבר החוב מרחב תנועה ולא לתחום אותו בתחום צר. יש להשיב את מלוא האמון בכושר האשראי של הארץ. דירוג האשראי של הארץ, יחד עם אומדן הסיכויים העסקיים של ההשקעות בהונגריה והסיכון הכרוך במתן אשראי לארץ זו, צריך לחזור לרמה שאינה גרועה מזו שהיתה בשנים הטובות ביותר בעשור האחרון.

שיווי-המשקל הפיננסי הפנימי

המחיר שיהיה צורך לשלם בעד שיפור האיזון החיצוני יתבטא בהרעת כמה משתנים מאקרו-כלכליים חשובים ביותר. הפיחות והיטלי-היסף על היבוא יקפיצו את רמת המחירים. מוקדם מדי למדוד את התוצאה, אבל יבוא שהתייקר מגדיל בהכרח את העלויות והדבר יגולגל אל המחירים. הדילמה הראשונה המתעוררת כאן היא כיצד לאמוד את החשיבות היחסית של המשימות שיש להתמודד עמהן. האם שיפור אפשרי במאזן החיצוני שווה בנטל שיטל על המשק עקב העליה המסתברת ברמת המחירים? לדעתי, התשובה היא בהכרח חיובית, מאחר שהאמצעי הראשון מיועד למנוע אסון חמור, בעוד שקצב האינפלציה, אפילו אם יואץ במידת-מה, לא יגיע לכלל האסון שיש בהיפר-אינפלציה. התשובה חיובית אף שברור כי האצה מסוימת באינפלציה תגרום הפסדים להרכב אזרחים ותפגע פגיעה חמורה ביותר דוקא באלה המסוגלים להגן על עצמם פחות מכל. ברור שהאומדן תלוי גם בשאלת משקלו של הלחץ האינפלציוני ועוד יותר מכן בשאלת התמדתה של העליה בשיעור האינפלציה. האצה ממושכת של האינפלציה תהיה בעיה חמורה. מבט על מהלך האינפלציה עד כה ניתן בלוח 7. רצוי שקצב האינפלציה יואט לאחר הדחף הראשון הנגרם על-ידי הפיחות.

בתנאים השוררים בהונגריה, ממדי האינפלציה המותרים מוגבלים על-ידי התחייבויות הממשלה והבנק המרכזי כמה שנוגע לשער החליפין. הרשויות הפיננסיות הכריזו מראש בדיוק מה יהיה שער החליפין של הפורינט עד 31 בדצמבר 1995. מדיניות שער חליפין זו תשיג את מטרתה רק אם הקונים והמוכרים בשוק המטבע ההונגרי, שהוא די פתוח וחופשי, יסתגלו לשער שנקבע לא רק מילולית אלא בתנאים הקובעים את שער החליפין בעסקאות שלהם. בלי להכנס לפרטים הטכניים, ברצוני להדגיש את המשתמע מכך לעניין האינפלציה. המגמה המתוכננת בשער החליפין מבוססת על תחזית באשר להתרחבות הפער בין האינפלציה בהונגריה לאינפלציה במטבעות הזרים הממלאים תפקיד עיקרי בסחר החוץ ההונגרי. לפי חישובי משרד האוצר והבנק הלאומי של הונגריה, מהלך שער החליפין המוכרז מראש מותיר מקום לגבול הנורמטיבי הבא, כאשר האינפלציה נמדדת במדד המחירים לצרכן: רמת המחירים לצרכן בסוף השנה יכולה לעלות על רמת המחירים בנקודת-זמן דומה בשנה שעברה ב-29% 28 לכל היותר. שיעור זה מבטא דרישה נורמטיבית ולא תחזית. זהו גבול עליון שאין לעבור אותו אם רוצים לקיים את שער החליפין המוכרז מראש.

אם יתברר שהאינפלציה בהונגריה תהיה מהירה מהשיעור הזה, יחול ייסוף ריאלי של הפורינט ההונגרי: הבנק הלאומי של הונגריה יצטרך לתת יותר דולרים או מארקים בתמורה לפורינטים, יחסית

לשוויים הממשי. כאשר שוק הכספים יחוש בייסוס הריאלי הוא יתחיל להמתין לפיחות, שיונהג במקדם או במאוחר וזאת בשיעור גבוה מכפי שהוכרו מראש. כך תתחדשנה הציפיות לפיחות שאותן היתה כוונה למנוע הודות להכרזה מראש על מגמת שערי החליפין. אחת מבעיות המפתח במדיניות הכלכלית בהונגריה היא מניעת חריגתה של האינפלציה מהתחום המותר. (אם האינפלציה תהיה נמוכה מהגבול העליון שנקבע על-ידי שער החליפין, תהיה לכך השפעה חיובית, כמוכח). השאלה אם אפשר לקיים את האינפלציה בתוך רצועה זו תלויה בעיקר בשני גורמים: השכר והגרעון בתקציב.

שכר

במשך הרבה שנים התנסתה הונגריה באינפלציה אינרטי, כאשר הציפיות לעליית המחירים הוזינו תוספות שכר ואילו תוספות השכר ויתר רכיבי העלויות (או הציפיות לתוספות כאלו) האיצו את העליה במחירים. השאלה היא אם עליית מחירי היבוא תחלחל במלוואה או במידה ניכרת אל השכר. פיחות המטבע מצליח בדרך כלל כאשר חלחול זה נכלם בהצלחה, לפחות במשך זמן מה.¹⁰ לשם כך יש צורך בדרך כלל בהסכם פורמלי בין הממשלה מצד אחד וארגוני המעסיקים והעובדים מצד שני. הסכם כזה לא הושג בהונגריה. האם אפשר לעמוד בדרישה זו בלי הסכם פורמלי? האם אפשר לכפות את התנאי הזה בהסתמך על צמצום הביקוש המקומי, הפחד מפני גידול האבטלה וההכרה בקשיים הכלכליים? נראה שהתשובה על כך שונה ממיגור למיגור. לחץ השכר קטן יחסית כאשר הפירמה קרובה לשוק, כלומר בתחום התחרות המייצר מוצרים סחירים. לעומת זאת, לחץ השכר יותר חזק בענפים שאין בהם יריבים מתחרים ובמקומות שבהם תוספת השכר אינה מותנית בהסכמת השוק אלא נדרשת מהממשלה. בין אלה אפשר למנות ענפים מונופוליים או כמעט-מונופוליים המצויים היום בבעלות המדינה, כמו הרכבות ותחנות הכוח. אם השכר יתחיל לעלות, הפיחות יאבד את השפעתו וארץ זו, כמו אחרות, תילכד במערבולת הרסנית, במעגל קסמים של פיחות, אינפלציה ופיחות נוסף.

התקציב

גרעון בתקציב מזין בדרך כלל את האינפלציה. יש לכך חריגים – צירוף נסיבות פנימיות וחיצוניות שהודות להן יתכן גרעון ממושך בתקציב יחד עם אינפלציה איטית מאוד. הונגריה איננה אחת מן החריגים: יש קשר הדוק בארץ זו בין הגרעון בתקציב והאינפלציה. קשר אפשרי כזה מתגלה כאשר הגרעון בתקציב מכוסה ישירות באשראי מהבנק הלאומי. מכנים זאת בדרך כלל מימון הגרעון על-ידי "הדפסת כסף". החקיקה ההונגרית קובעת גבול עליון לצורת מימון זו, אף שיש בה מקום לגמישות מסוימת בעזרת חקיקה זמנית. אפשר לממן את הגרעון גם על-ידי הנפקה של ניירות-ערך ממשלתיים ומכירתם למשקיעים בארץ ובחו"ל.¹¹ בשנים האחרונות נעשתה דרך זו המקור העיקרי למימון הגרעון (ראה לוח 8 המציג את ממדי הגרעון בתקציב ואת המקורות למימון הגרעון).¹² דרך זו שונה מ"הדפסת

10. זו היתה אחת הסיבות להצלחתה של תכנית הייצוב הישראלית ב-1984. [על הייצוב בישראל ראה Bruno (1993), וכן Fischer (1987) ו-Razin and Sadka (1993)].

11. מנקודת-הראות המאקרו-כלכלית, נוהל זה חל כאשר הבנק המרכזי לווה ישירות מגורם זר ומלווה את הכסף לממשלה לכיסוי התקציב.

12. עבודה חלוצית המעבדת, מסוגות ומנתחת באורח רטרופספקטיבי את נתוני החוב הציבורי בהונגריה נעשתה על-ידי Borbély and Neményi (1995), (1994).

כסף" בכך שאין היא מגדילה ישירות את אספקת הכסף (וליתר דיוק, את הבסיס המוניטרי, שהוא הכוח העיקרי מאחורי ההתרחבות וההתכווצות של אספקת הכסף), אבל יש לה כמה השפעות אחרות שעלולות לתרום בעקיפין לקיום האינפלציה ואפילו להאצתה. נתעלם כאן מהאשראי החיצוני, שהוזכר לעיל. החוב הציבורי הפנימי גדל גם הוא בשנים האחרונות בממדים מסוכנים, דבר המצדיק כשלעצמו תשומת-לב מיוחדת. כאשר התקציב תובע נתח נרחב משוק האשראי המקומי, הריבית – שהיא מחיר האשראי – נדחפת כלפי מעלה. שער הריבית הנומינלי הגבוה משתלב בציפיות האינפלציוניות, דבר המזין כשלעצמו את האינפלציה הגבוהה (ואפילו מאיץ אותה עם גידול הגרעון).

נוצר גם מעגל קסמים מסוכן נוסף. שער הריבית הגבוה מעלה את נטל הריבית על החוב הציבורי, שנעשה חלק יותר גדול בגרעון התקציב. מצד שני, הגרעון התופח מעורר גיוס אשראי נוסף ומבטיח ריבית עוד יותר גבוהה כדי לעמוד בביקוש הגואה לכסף. דבר זה דוחף מצדו את הריבית כלפי מעלה תוך השפעה על גודל הגרעון וחוזר חלילה.

קיום חוב ציבורי גדול אינו דבר מבהיל כשלעצמו. חוב כזה מקובל לא רק ברמות פיתוח נמוכות או בינוניות אלא גם במשקי שוק מפותחים. הדבר שאותו יש למנוע הוא שיעור גידול מתנפח בחוב הציבורי – הווצרות מערבולת חובות. תופעה זו תקרה אם תואץ העליה בשיעור החוב יחסית לתמ"ג. במקרה זה ברור כי במוקדם או במאוחר תקבולי המסים לא יוכלו לכסות את הדרושות לקיום מערכת המשפט, הסדר הציבורי, הבטחון ותשלומי הרווחה, מאחר שכל התקבולים יוקדשו למימון פרעון החוב והריבית ומעבר לנקודה מסוימת הם לא יספיקו אפילו למטרה זו. הונגריה לא הגיעה לשלב זה, אבל כמה חישובי סימולציה הראו שאילו נמשכה המגמה ששררה לפני ה-12 במרס 1995, הארץ היתה נכנסת למערבולת חובות כזו בעתיד הנראה לעין והיתה דוהרת לחורבן פיננסי.¹³

איננו יכולים להשלים עם מעגל קסמים של גרעון בתקציב, שערי ריבית גבוהים וחוב ציבורי גואה. אבל האטת התהליך עד לעצירתו תדרוש מיגוון אמצעים. כמובן, הביקוש התקציבי לאשראי איננו הגורם היחיד המשפיע על שער הריבית. הרבה תלוי במדיניות הריבית של הבנק המרכזי והבנקים המסחריים, ביעילות המערכת הבנקאית, ברפורמות מוסדיות המעודדות חסכון אישי (כמו פיתוח מערכת של קרנות פנסיה ובריאיות) ובכמה גורמים אחרים. לא אכנס עתה לעניינים אלה. מכל מקום, אפשר לומר שהורדת הגרעון הגדול בתקציב היא תנאי הכרחי להקלת לחץ הביקוש בשוק האשראי. דבר זה יהיה כרוך בשינויים רבים וגדולים בשני הצדדים של התקציב.

בצד ההוצאה, אפשר לראות בחבילה של ה-12 במרס צעד ראשון נמרץ. היה זה מעשה אמיץ של הממשלה והרוב בפרלמנט, שהחליטו על צעד זה נוכח התנגדויות מכל המינים. היה צורך בגישה נועזת וראדיקלית במהלכים הראשונים, כדי להראות שהממשלה והרוב בפרלמנט חדלו להסס ולדחות משימות קשות וגמרו אומר לפעול.

דא עקא, כאשר נבחרו אמצעי החבילה הראשונה לא ננקט עקרון הבחירה הבא: כיצד להשיג את החסכון הנחוץ תוך קורבן מינימלי, שפירושו גם התנגדות ציבורית קטנה. תכנית הייצוב פורסמה בדרך שלא הצליחה להסביר בבירור מספיק ובצורה משכנעת מה היו המניעים ומה תהיינה התוצאות הצפויות.

13. הרבה לפני שהונהגה תכנית הייצוב הנוכחית נדרגו ההקשרים התיאורטיים והסימולציה המספרית של תהליכים אלה על-ידי Oblath and Valentinyi (1993). חישובים יותר מאוחרים אפשר למצוא ב-World Bank (1995b).

יש לקוות שהחלק בחבילת הייצוב העוסק בתקציב הוא רק ראשית הרפורמה בכל שיטת המימון הציבורי. אף שבשלב זה של הדיון עוררתי את שאלת ההוצאה הממשלתית רק בהקשר לאינפלציה ולגרעון בתקציב, למעשה יש כאן דילמה עמוקה: מה יהיה היקף התפקיד שהממשלה תמלא במשק ובחברה? לפני הנהגת החבילה ב-12 במרס, הונגריה הקדישה את השיעור הגבוה ביותר בתמ"ג להוצאה תקציבית, יחסית ליתר הארצות באזור הפוסט-סוציאליסטי (ראה לוח 9). אף שלא אצטרף לאלה הנוקטים עמדה ליברטריאנית קיצונית, הרוצים לצמצם עד למינימום את תפקיד הממשלה, אני סבור שהתפקיד שהממשלה ממלאת היום (ועוד יותר מכך אתמול) חורג ביותר מן המידה. יש צורך במימשל פחות ריכוזי ויותר יעיל.

צורך זה במימשל יותר קטן וחסכוני, אך יותר יעיל, שאפשר לקיימו בפחות מסים, חייב להיות, לדעתי, הרעיון המנחה את הרפורמה במימון הציבורי. רכיב אחד ברפורמה הוא הבראתה של מערכת הרווחה. לא הייתי ממליץ על "הסתלקות" מלאה של הממשלה. בשום אופן אינני דבק בהשקפה לפיה יש "להרוס" את מדינת הרווחה. פיתוח מדינת הרווחה הוא אחד ההישגים הגדולים של הציויליזציה המודרנית, שיש לקיימו. אבל יש טעם להקטין את היקפה של המעורבות הממשלתית בתחום זה ולהוסיף מכשירים אחרים להבטחת הרווחה.¹⁴ לדעתי, יש להביא לממדים יותר צנועים את המעורבות הממשלתית הריכוזית בנושאי הרווחה המכוסים על-ידי מסים, בלי לבטלה כליל. השינוי בחלוקת ההכנסות באמצעות תשלומי הרווחה טעון הרחבה ניכרת על-ידי מוסדות ביטוח ורווחה ללא כוונת רווח, שיתבססו על תשלומים מרצון מצד המעסיקים והעובדים. יש צורך בקיום הרבה יותר רחב ומודרך של שירותים ותכניות ביטוח על בסיס מסחרי, למען אלה המוכנים לשלם בעדם. לא כאן המקום לטפל במפורט ברפורמה של מערכת הרווחה. הכוונה היא להצביע על ההיבט המאקרו-כלכלי של הנושא, מאחר שלבעיה כבדה זו של המדיניות הסוציאלית יש השלכה על שאלת הדרך להתגבר על הגרעון בתקציב.

יש טעם להתכונן ביסודיות יותר גדולה לצעדים הבאים, תוך האזנה למומחים ולארגונים הייצוגיים בתחומים השונים ובחירה יותר קפדנית של סעיפי ההוצאה שיוקטנו. כל קיצוץ מעורר שורה של דילמות ייחודיות; יהיה צורך בהרכבה החלטות קשות כדי לקבוע מי יהיו המפסידים והזוכים הישירים. כאשר מנסחים את התקנות ומחליטים על לוח הזמנים ליישומן, אין די בכוונה להקטין את הגרעון בתקציב. השאלה העיקרית צריכה להיות מהי הדרך הטובה ביותר לשלב את השינויים ברפורמה כוללת של מיגור הרווחה. צריך לפעול במשולב, תוך השלמה הדדית ותיאום, על מנת להקטין את התחייבויות הממשלה, להוריד את המסים ואת תשלומי החובה המיועדים למילוי אותן התחייבויות, ולהקים ארגונים חדשים שיתבססו על תשלומים מרצון. תשומת הלב הגדולה ביותר צריכה להנתן למיזעור הקורבן הנלווה לתהליך ולהנהגת השינוי בדרך מתחשבת ואנושית ככל האפשר. האזרחים צריכים לחוש כי בטווח היותר ארוך, חרף צמצום תחומי הזכאות המובטחים על-ידי המדינה, יירד גם נטל המסים, כך שתגדל עצמאות היחיד והמשפחה ויעמוד לרשותם שיעור יותר גבוה של הכנסתם, הנמסר עתה

14. דבר זה מודגש על-ידי הכלכלנים השוודים המבקרים את הממדים החריגים של מערכת הרווחה בארץ שהיא הסמל של מדינת הרווחה. הם מציעים להנהיג רפורמה שתביא לצמצום ניכר בהוצאות הרווחה של הממשלה, יחד עם הנהגת אמצעים אחרים למילוי צורך זה, בלי לחסל ללא רחמים את עצם השיטה. ראה Lindbeck et al. (1994).

לידי המדינה. יש להסביר בהרבה סבלנות, אהדה והבנה שהרפורמה במערכת הרווחה תביא תועלת רבה לאינטרסים ארוכי-הטווח של החברה ההונגרית כולה. למרבה הצער, דרישות אלו לא נתמלאו כאשר נוסחה והוכרזה קבוצת האמצעים הראשונה לשינוי שיטת הרווחה. מחדל זה תרם להתנגדות הקולנית הנרחבת שבה נתקלו האמצעים הללו.

מצדו השני של התקציב, יש הכרח להעלות את תקבולי המסים. פיתוח המערכת הפיסקלית היה אחד מנקודות התורפה בתמורה הפוסט-סוציאליסטית של הונגריה. במאבק בין מעלימי המס ופקידי המס, הראשונים היו הרבה יותר חריפים ומתוחכמים. לעומת כל שינוי מצד רשויות המס נפרצו פרצות חדשות והומצאו תחבולות חדשות על-ידי תושבים שהחליטו להתחמק מתשלום מסים. חלקי תכנית הייצוב העוסקים במיסוי כללו יותר מדי אילתורים ונפנופי חרבות וגם יותר מדי הבטחות ריקות מתוכן. בראש וראשונה הייתי ממליץ להרחיב את בסיס המס. יש להקטין את מרחב הפטורים וזיכויי המס ויש לגבות מסים מאלה המשתדלים להתחמק מהם. כאן לפחות יכול להפתח מעגל "מועיל". אם ישתפר מוסר המסים ויתרחב בסיס המס אפשר יהיה להוריד את שיעורי המס. כי בעיקרו של דבר, השיעורים הגבוהים ללא נשוא הם המפתים את הבריות להתחמק מתשלום המסים ולמצוא מסתור בכלכלה "האפורה". ולכן, קיצוץ השיעורים ירחיב את בסיס המס.

לעתים קרובות שואלים מה צריכה להיות חלוקת העבודה בין המדיניות הפיסקלית והמדיניות המוניטרית, כשמדובר באינפלציה. יש אומרים שהמדיניות המוניטרית צריכה להיות הרבה יותר מרסנת, על מנת להבטיח שהאינפלציה תיבלם אפילו אם לא יחול שינוי בגרעון. לדעתי, דרך זו תהיה יקרה מדי וגם אכזרית מדי. קיצוץ דרקוני באספקת הכסף המיצרפית, ביחוד באחת הדרכים החשובות לעניין זה – הגבהת קיצונית של ריבית הפריים על-ידי הבנק המרכזי – תגרור פגיעה בייצור ובהשקעות. היא תפגע לא רק במפעלים מפסידים וכושלים, שאין להם זכות קיום, אלא גם במפעלים רווחיים ויעילים ומצליחים. לדעתי, ריסון דרמטי בהיצע האשראי – להבדיל מפיקוח על האשראי כשלעצמו – יכול לשמש בלם במקרה חירום, כאשר האינפלציה דוהרת לפתע ויש חשש שתצא מכלל שליטה. וכאן אנחנו מגיעים לנושא הבא, עתיד הייצור.

מיתון או הבראה וצמיחה בת-קיימא

בשנים האחרונות התנהל ויכוח נרחב, בהונגריה ובעולם כולו, על הסיבות למיתון שהתרחש בשעת המעבר הפוסט-סוציאליסטי ועל התנאים הדרושים להתאוששות מהירה ולצמיחה בת-קיימא.¹⁵ כאן עלי להעיר הערה אישית. לפני שנתיים וחצי קווייתי שהנה הגיעה שעת ההבראה. אלא שהתקווה היתה מוקדמת מדי. הממשלה דאו התמקדה בצעדים פופולריים שנועדו להאץ את פעילות המשק, כמו הרחבת האשראי והביקוש המקומי המיצרפי, בלי לנקוט במקביל אמצעים נחוצים שאינם פופולריים. למשל, הממשלה לא הנהיגה פחות במטבע, עליו המליצו לכלכלנים רבים (ואני ביניהם). להפך, נמשכה אז מדיניות הייסוף הריאלי של המטבע. דבר זה

15. על הויכוח בהונגריה, ראה: Balassa (1994); Békesi (1995); Csaba (1995); Erdős (1995); Kopits (1994); Kornai (1993), (1994) and Berg (1994); Calvo: אתה בחר את הבאים: Köves (1995). מתוך החיבורים הזורים הייתי בוחר את הבאים: Berg (1994); Calvo and Corcelli (1993); Holzmann, Gács and Winckler, eds (1995); Kolodko (1993); Saunders, ed (1995).

היה בין הגורמים להתהוות תופעות סותרות במשך ב-1994. אף שהתחזקו הגורמים המביאים להתאוששות ונרשמה צמיחה בפעם הראשונה מזה שנים רבות, כמצויין לעיל, הוחרפו גם המתחרים המפריעים ליצירת איזון.

הויכוח בשאלת הצמצום או ההרחבה של הייצור הריאלי נמשך עדיין. יש שתי השקפות קיצוניות. האחת רואה צורך לצמצם את הייצור באופן דרסטי כדרך היחידה לבלום את הרעב ליבוא ולשפר את איזון הסחר והחשבון השוטף. התומכים בגישה זו סבורים שצמצום הייצור אינו תוצר-לוואי שלילי שאולי אין מנוס ממנו במהלך הריפוי, אלא הוא הריפוי עצמו. בקצה השני של הקשת שומעים את ההשקפה הבאה: יש להסכים לרמה הנוכחית של הגרעון בתקציב (ואולי גם לגרעון יותר גדול), תוך הרעה נוספת בחשבון השוטף, כדי להאיץ את התאוששות הייצור ולא לבלום אותה.

תכנית הייצוב של ה-12 במרס 1995, ולפחות התחזית שפורסמה, מתחמקת משני הקצוות הללו כאחד. היא איננה כוללת אמצעים מידיים לעידוד ישיר של הייצור. עקב חומרת המתחים בתחומי סחר החרץ והכספים, התכנית מסתפקת לפי שעה ביעדי ייצור הרבה יותר צנועים מאלה שאפשר היה לחתור אליהם אם המדיניות המאקרו-כלכלית בשתיים-שלוש השנים האחרונות היתה יותר מאוזנת. התכנית מכוונת למנוע ירידה בתמ"ג ואפילו להביא, אם אפשר, להמשך גידולו באחוז אחד או שניים, כפי שהיה בשנה שחלפה. התכנית צופה שינויים מבניים בשימושי הייצור, כבר ברמת התוצר הנוכחית, תוך הגדלת משקלם של היצוא וההשקעות והקטנת הצריכה, ביחוד זו המכוסה בדרך תקציבית. במה שנוגע למקורות השימוש המקומי הכולל, הכוונה היא להגדיל את משקל המוצרים והשירותים מן הייצור המקומי ולהקטין את משקל היבוא¹⁶ (ראה לוח 10). מהירות השינוי המבני ועומקו תלויים בכמה גורמים, ביניהם האמצעים שתוארו לעיל. הנסיון יראה באיזו מהירות יוכל השינוי המבני להתרחש. אינני רוצה להסתיר את החששות הרבים שיש לי בעניין זה. האם אין סכנה שהאמצעים יחרגו מהיעד ויגרמו לירידה פתאומית ומוגזמת בביקוש המיצרפי? האם לא יתלווה לכך צמצום גדול מהצפוי בייצור? אם יקרה הדבר, האם לא יוליך לירידה בתקבולי המסים עד לפגיעה ביעד המקורי – הקטנת הגרעון בתקציב?

סיבה אחרת לראגה החמורה הקשורה בהצטמקות הייצור היא ההתנגשות בין החשיבה לטווח קצר והחשיבה לטווח ארוך. יש לנווט את הונגריה בתנאים קשים ביותר. כפי שהתברר כבר מהמחקר הזה, יש לנתב את הארץ בדרך חתחתים. הסכנה היא שהמנהיגים האחראים על הכלכלה ישקעו כמעט לגמרי בבעיות קצרות-הטווח. אין להסכים למצב כזה, לפחות מפני שהדחיה המתמדת של החתירה למשימות ארוכות-הטווח היא שהביאה להצטברות הקשיים הנוכחית. ישנה קבוצת משימות שהכרחי למלאן עכשיו כדי שתוכלנה לתרום לצמיחה בת-קיימא לאחר תקופת הבשלה ממושכת. חשוב ביותר שלא להעריך כל משימה דוחקת רק כמכשיר לכיבוי שריפות המיועד למנוע אסון מידי. המשימות צריכות להבחן במונחי הרפורמה העמוקה והשיטתית שתביא לתמורה ולצמיחה בת-קיימא. בדרך זו תתקבלנה ההחלטות תוך בירור הדילמות של "טווח קצר – טווח ארוך". הנה כמה דוגמאות:

16. הדרישה לשינוי מבני מהיר בתוך יעד צמיחה שנקבעה לו רמה צנועה יחסית, היתה אחת ההשקפות הבסיסיות שהעליתי במאמר שפורסמתי בקיץ שעבר [Kornai (1994)]. עד כמה שאני יכול לשפוט, תכנית ה-12 במרס קרובה מאוד בתחום זה להצעה שהעליתי שם. גם רעיון אחר שנכלל באותו מאמר מצא מקום ברציונל של התכנית: הצורך בתחולה מקבילה של הצעדים לשיפור האיזון ולקידום הצמיחה.

* תקבולי התקציב כיום הם גורם חשוב בקבלת החלטות בשאלת ההפרטה, אבל אין הם יכולים להיות הקריטריון היחיד. חשובות לא פחות הן ההתחייבויות שהבעלים החדשים יטלו על עצמם כדי להגדיל את ההון, לממש תכניות השקעה ולהפעיל טכנולוגיות חדשות.

* בפיתוח המיגזר הפיננסי יש להביא בחשבון את יכולת הבנקים לתרום לפתרון הבעיות הנוכחיות באיזון החיצוני והפנימי. אבל חשוב לא פחות להקים את המוסדות שיעניקו אשראי לטווח ארוך וירחיבו את האשראי לייצור ולשיכון. עניין זה מתקשר ביצירת התנאים הדרושים לגידול הפקדונות לטווח ארוך, לבניין רשת של קרנות פנסיה ובריאות ולפיתוח ההשקעות באמצעות קרנות אלו וחברות הביטוח הפרטיות.

* בעוד שיש להמשיך ולהקפיד על הקטנת הוצאות הממשלה, יש טעם להגדיל בתוך ההוצאה הזאת את משקל הכספים המיועדים להשקעות.

* ככל שיוחמרו האמצעים להקטנת הגרעון בתקציב, אין לשכוח את לקח התיאוריות החדישות ביותר בנושא הצמיחה: בין הגורמים החשובים ביותר לצמיחה מצוי המחקר המכוון לסייע בייצור וכן הכשרת כוח העבודה וחידוש הידע המקצועי. פיתוח הגורמים הללו מחייב מימון מתמיד שאין להקטינו אפילו באורח זמני.

דגש חזק יותר על שיקולים ארוכי-טווח כאלה יכול לסייע גם בהשגת תמיכה פוליטית בתכנית הייצוב. אף שקיצוניות האמצעים שנקטו והחפזון בהפעלתם נבעו בעיקר מהצורך למנוע קשיים קצרי-טווח וטראומה עוד יותר גדולה בעתיד, אין בכך טיעון מספיק לשכנוע מיליוני אנשים שמוטל עליהם לשאת בקורבנות גדולים שיביאו כאב וסבל במשך תקופה ארוכה. הציבור יסכים לאמצעים אלה רק מתוך תקווה לעתיד טוב יותר. ואולם, מהטיעונים שהועלו להשגת תמיכה בתכנית הייצוב נעדרה כמעט לגמרי הצגה משכנעת כלשהי של סיכויי העתיד. נושא זה מביא אותנו לבעיה האחרונה הנדונה במחקר הנוכחי – היחס בין הכלכלה והפוליטיקה.

יציבות כלכלית ויציבות פוליטית

עד כאן עסקו פרקי המחקר הזה בדילמות ההתנגשות בין צרכים כלכליים שונים. הם טיפלו בחלופות מהסוג לפיו מילוי קריטריון כלכלי אחד מחייב ויתור בקריטריון כלכלי אחר. אבל ישנה דילמה יותר כבדה: דרישות מתנגשות ליציבות כלכלית וליציבות פוליטית.

מה מראה לנו הנסיון הבינלאומי במילוי דרישות פוליטיות כדי להוציא לפועל תכנית ייצוב? תכניות קפדניות וקשוחות יושמו בהצלחה על-ידי דיקטטורות קפדניות וקשוחות ועל-ידי משטרים פוליטיים אוטוקרטיים אחרים, כמו צ'ילה של פינושה או דרום-קוריאה לפני הדמוקרטיזציה. אמצעי ריסון הונהגו בהצלחה גם על-ידי ממשלות שנבחרו באורח דמוקרטי, כמו הממשלה השמרנית של מרגרט תאצ'ר, אף שבמקרה זה הממשלה קיבלה מנדט מציבור הבוחרים במיוחד למשימה זו, מאחר שנמאסה האנדרלמוסיה שהיתה בימי ממשלת הלייבור. תאצ'ר החלה להפעיל את תכניתה על-ידי הלקאת האיגודים המקצועיים. גם ממשלת הסולידריות בפולין בראשית שנות ה-90 הצליחה להפעיל תכנית דרקונית, כאשר ניצלה את התמיכה ההמונית שהיתה בה ברגע היסטורי ייחודי, שבו שררה אופוריה לרגל שינוי המשטר. ממשלת הקואליציה הנוכחית בהונגריה מחוייבת לקיום דמוקרטיה פרלמנטרית. דבר זה

מוציא מכלל חשבון פתרון אוטוקרטי, בנוסח פינושה. מאידך גיסא, חסרה כאן תמיכה המונית (ארוכת-טווח או זמנית) מהסוג שנהנו ממנו תאצ'ר או בלצ'ורביץ'.

אם כך, מהי הגנת העורך הפוליטית שהתכנית יכולה לצפות לה? במידה מסויימת היא יכולה להשען על קבוצות טכנוקרטיות וגם על חלקים מסויימים של האינטליגנציה הליברלית שיש לה השפעה על דעת הקהל. היוזמים מסכימים לתכנית במידה זו או אחרת, אף שיש להם הרבה הסתייגויות ובקורות. אפשר לצפות שהם יתמכו בה ככל שהיא תפתח את הדרך לצמיחה, שתבטיח להם, לדעתם, הכנסות יותר גדולות. התכנית יכולה לצפות להשלמה, אם לא לתמיכה, מצד מועסקים בענפים ובפירמות שיתרחבו ובמקומות העבודה שבהם צומצם כבר כוח העבודה המיותר, במלים אחרות: מצד מועסקים שאינם חשים איום על האינטרסים הישירים שלהם. האם תספיק רמה זו של תמיכה או השלמה פאסיבית?

התגובות הראשונות היו מעורבות. רק מעטים יחסית מאנשי המפלגה הסוציאליסטית בממשלה ובפרלמנט יצאו חוצץ כנגד תכנית ה-12 במרס וכמה מהמתנגדים הללו שללו אותה רק באופן חלקי. הסולידריות והדבקות המפלגתית והרצון להשאר בממשלה שלטו, פחות או יותר, במפלגה הסוציאליסטית. אפילו המתנגדים לתכנית בלבם או בגלל מצב-הרוח של תומכיהם הכירו בכך שכשלון הממשלה יביא לאובדן השלטון – סיכון שהם חששו ממנו. בסופו של דבר הועבר חוק הייצוב ברוב גדול בפרלמנט, עם תיקונים מעטים בלבד.

האופוזיציה הפרלמנטרית יצאה בחריפות נגד התכנית והאשימה את הממשלה בעינוי מיותר של הציבור. הפופולריות של מפלגת האופוזיציה שנקטה את הרטוריקה החריפה ביותר נגד תכנית הייצוב עלתה בכמה אחוזים בתוך כמה שבועות. חל בהונגריה היפוך תפקידים מזור: המפלגה הסוציאליסטית, שניצחה בבחירות משהדגישה את רגישותה הסוציאלית, מוציאה לפועל תכנית כמעט "תאצ'ריאנית". בה בשעה, הפוליטיקאים המתארים את עצמם כשמרנים, אנשי מרכז, מעלים טיעונים סוציאלי-דמוקרטיים למען מדינת רווחה מנופחת ולמען תביעות השכר של העובדים.

כמצויין לעיל, חלף לו עידן הרגיעה הפוליטית נוסח הונגריה. הופיעו בחריפות רבה הצורות השונות של המחאה החוץ-פרלמנטרית. הועלו מחאות מצד הרבה שכבות וקבוצות אינטרסים שנחפזו לבקר את התכנית. בתוך חודשים ספורים הוצגו דוגמאות כמעט מכל צורות המחאה ההמונית, מגינניים פומביים בטלוויזיה ובעתונות ועד הפגנות רחוב ומשלחות לפרלמנט, מאיומי שבייתה ועד שביתות ראשונות בפועל. הימין הקיצוני שמחוץ לפרלמנט קרא בעתונות שלו למרי אזרחי ולשביתת מסים. יתכן שזוהי רק ההתחלה, מאחר שעיקר ההשפעה של יישום התכנית טרם הורגש וממילא, החבילה של ה-12 במרס איננה סוף הסיפור. ללא ספק יידרשו אמצעי ריסון נוספים כדי לקצץ עוד יותר את גרעון התקציב בעתיד. אם האיוון המסחרי לא ישתפר די הצורך, הממשלה תאלץ אולי לנקוט אמצעים מכאיבים נוספים גם מסיבה זו.

שלושה תסריטים

בזמן חיבור המאמר הזה אי-אפשר לחזות באיזו דרך הונגריה תלך. אפשר לחזות כמה התפתחויות. אצטמצם כאן בשרטוט שלושה תסריטים מוגדרים בבירור.

תסריט ראשון: שיבה למדיניות "הדשדוש". בתוך כמה זמן תחזור הממשלה הנוכחית, או גירסה אחרת שלה, לדרך ההונגרית הסלולה. ייעשו ויתורים ניכרים ללחץ ההמון, תכנית הייצוב תקוצץ וקצב יישומה יואט. תידחנה עוד יותר פעולות חיוניות מבחינה כלכלית. הפחתת

האפוטרופסות הממשלתית תושהה. הממשלה תסתפק בצמיחה איטית ותשלים גם עם קפאון. אם יתמזל המזל, המדיניות לא תסתיים באסון. (אסון יהיה מעבר לגבולות התסריט הנוכחי). אפשר גם לשער שמדיניות "דשדוש" תוכל להאריך ימים אחרי 1995, אף שכתוצאה מכך תאבד הארץ את הסיכוי להגיע לצמיחה מהירה ובת-קיימא.

הרבה כוחות מנסים לשכנע את השלטון לנטוש את המהלך שהוחל באביב 1995 ולחזור למהלך הישן. מחוץ להרגלים ההונגריים ששררו במשך עשרות שנים, גם הדמוקרטיה הפרלמנטרית מפתה את הפוליטיקאים ללכת בדרך זו, כשהם בוחנים בלהיטות את סקרי דעת הקהל ומסגלים את מדיניותם לצרכי הפופולריות.

נסיגון של כמה ארצות מראה שממשלות נוטות פחות ופחות לנקוט צעדים לא פופולריים שהתמורה הפוליטית שלהם מבוששת לבוא, ככל שהנוף הפוליטי יותר מפוצל בעוד שהשלטון שבידי הקבוצות הפוליטיות השונות פחות ממוסד. ציפיה למפלה פוליטית בעתיד הנראה לעין אינה ממריצה להנהיג רפורמות "אלטרואיסטיות" שיש להן סיכויים בטווח הארוך, תכונה המחייבת את הציבור לחשוב מראש למרחק עשרות שנים. והפוליטיקאים נוטים אפילו יותר מהקהל הרחב לחשוב במונחי הנוסחה הידועה של קיינס: "בטווח הארוך כולנו נמות".

תסריט שני: התמדה ומפלה פוליטית. במקרה זה ההנחה היא שהממשלה הנוכחית תתמיד בעקרונות הקפדניים של תכנית הייצוב ותהיה מוכנה להוציא אותה לפועל כהלכה, אבל היא לא תצליח להשיג את התמיכה הפוליטית הדרושה. ההתנגדות תתפשט בהדרגה ותבוא אולי לידי ביטוי בגל שביטות שישתק את המשק או במחאה המונית מסוגים אחרים. דבר זה יפגע עוד יותר במצב הכלכלי ויצריך אמצעים עוד יותר חריפים, כך שהחברה תיכנס למערכות של הגבלות והתנגדויות. בהגיע הנקודה הקריטית, התהליך יביא להתמוטטות מדיניותה של הממשלה הנוכחית.

אין טעם להעלות במחקר זה השערות בשאלה מתי וכיצד יקרה הדבר. האם יהיה זה ב-1998, בבחירות הכלליות הבאות? או שהוא יקרה קודם לכן, כאשר חברים במפלגות הקואליציה עצמן ינטשו אותן בהצבעה קריטית? אינני כולל כאן את האפשרות שההתפרצות תפיל את הדמוקרטיה הפרלמנטרית ולא רק את הממשלה, מאחר שאינני חושב שיש סכנה של ממש שהדבר יקרה בהונגריה של ימינו.

אם הממשלה שתדבק בתכנית הייצוב תקרוס פוליטית, סביר להניח שהממשלה שתירש אותה תנקוט מדיניות אחרת (הגם שאין זה הכרחי). היא עלולה לחזור לדרך "הדשדוש" ההונגרית הישנה או לנקוט מדיניות פופוליסטית והרפתקנית מסוכנת יותר, אבל גם אפשרות זו היא מעבר לתסריט הנדון עתה.¹⁷

תסריט שלישי: הצלחה דחויה. לרגל הנסיבות השוררות בהונגריה אין זה בלתי-סביר לקוות לשרשרת מאורעות נוחים יחסית. הממשלה עשויה להסביר ביתר הצלחה למה וכיצד משרתת תכנית הייצוב את האינטרס הציבורי. יתכן שההתנגדות לא תהיה חריפה כל כך. סערת המחאה

17. אינני רוצה להסתיר את הרגשתי שהרבה משקיפים זרים אינם מביאים בחישוביהם די הצורך את הסיכון הפוליטי הזה. אני רואה סכנה גדולה במיוחד ואולי גם נזק ממש כי שמדובר במשקיפים שמעמדם עשוי להקנות להם השפעה על המאורעות שיתרחשו בהונגריה, למשל אלה המשתתפים בהחלטות הנוגעות להונגריה המתקבלות בממשלות זרות או בארגונים בינלאומיים. גם באנשים אלה תלוי אם יעבור על הונגריה האיום המתואר בתסריט השני. התמוטטותה של הציבות הפוליטית תשמיט את הקרקע מתחת ליציבות הכלכלית, שלא לדבר על הנזק הכלכלי הישיר עקב צורות קיצוניות של מחאה המונית.

הראשונה עשויה לפוג ואחריה תשרור אוריה סבלנית. העתיד הנראה לעין יכול להביא מגמות נוחות ברמת־החיים של קבוצות אוכלוסיה רחבות, כך שהאוריה תשתפר. המילה "יכול" פירושה שאין ודאות. עלי להוסיף שהרבה תלוי בהתנהגות המשתתפים הפעילים בתכנית הייצוב, החל בממשלה, בפרלמנט, במפלגות הפוליטיות ובקבוצות האינטרסים וכלה במעסיקים ובעובדים.

אינני רואה צורך להעריך את סיכויי שלושת התסריטים ואת אפשרויות הביניים ולהעניק משקל סובייקטיבי לחלופות השונות. ברצוני לקוות שיתרחש התסריט השלישי, אבל אני מוכן לתמוך בתכנית הייצוב אפילו תחת האיום של התסריט השני. אני משוכנע שטובת הדור הנוכחי והדורות הבאים בהונגריה תובעת מאתנו לפלס דרך חדשה שתבטיח צמיחה בת־קיימא.

לוח 1:

שימושי התמ"ג בהונגריה 1960-93

תקופה	תמ"ג	צריכה סופית		
		מזה: סך	מזה: צריכה הפרטית	מזה: צבירת נכסים קבועים
		ס"ה	ס"ה	ס"ה
		(גידול שנתי ממוצע, %)		
1961-65	4.4	3.7	3.4	5.1
1966-75	6.3	5.3	5.3	9.1
1976-87	2.5	2.3	2.1	0.9
1988-91	-4.0	-2.5	-2.9	-5.4
1988-93 [*]	-3.7	-1.1	-1.5	-4.3

מקור: Central Statistical Office (1994b, p. 2).

הערה: א) נתון ס"ה הצריכה הסופית ב-1993 כולל יבוא נשק מרוסיה, שנתקבל כפרעון חובות.

לוח 2:

מגמות בתמ"ג, בצריכה, בהכנסה הריאלית ובשכר הריאלי בהונגריה

שנה	תמ"ג ^א	צריכה לנפש ^ב	הכנסה ריאלית לנפש	שכר ריאלי למפרנס ^ג
				1987 = 100
1988	100	96	99	95
1989	101	99	102	96
1990	97	95	101	92
1991	85	90	99	86
1992	82	89	96	85
1993	80	91	91	81
1994	81	—	95	87

מקורות: (1995a, pp. 35 and 106), (1994b, pp. 2 and 11), Central Statistical Office 1987-93.

הערות: א) נתון התמ"ג אינו לגבי התמ"ג לנפש.

ב) ב-1992 וב-1993 — הצריכה הלאומית.

ג) עד 1990 הנתונים מתייחסים רק לקטגוריה של עובדים בשכר ומשכורת, להוציא עובדים בקואופרטיבים החקלאיים: אלה נכללו החל ב-1991.

לוח 3:

מדדי החוב החיצוני של הונגריה ופרעון החוב במטבע המירה

שנה	חוב גולמי (מיליארדי \$)		פרעון החוב	
	פרעון החוב		ריבית נטו	
	יצוא סחורות	יצוא סחורות ושירותים	יצוא סחורות	יצוא סחורות
	(%)	(%)	(%)	(%)
1973	—	27.6	—	5.8
1974	—	23.4	—	5.6
1975	3.9	25.3	—	8.2
1976	4.5	22.3	—	4.5
1977	5.2	23.3	—	6.2
1978	7.6	34.8	—	7.9
1979	8.3	39.1	—	11.3
1980	9.1	41.4	—	17.7
1981	8.7	51.0	—	19.8
1982	10.2	47.9	39.6	23.1
1983	10.7	46.9	39.6	15.7
1984	11.0	53.1	45.7	16.6
1985	14.0	85.6	70.1	19.9
1986	16.9	97.0	75.1	23.0
1987	19.6	71.8	55.3	19.5
1988	19.6	61.4	46.7	19.6
1989	20.4	52.9	38.5	21.5
1990	21.3	62.7	45.5	22.3
1991	22.7	41.3	32.0	14.4
1992	21.4	43.9	31.9	12.1
1993	24.6	44.5	33.0	14.0
1994	28.5	—	—	—

מקורות: טור 1, 1975-81; (1993, p. 130); *United Nations, Economic Commission for Europe*; טורים 2, 5-13; *National Bank of Hungary* (1994, p. 137); 1982-93; *National Bank of Hungary* (1995, p. 108); 1994; *Hungary* (1994, p. 269).

לוח 4:

מגמות בהשקעה המקומית הגולמית בארצות מתפתחות שצמיחתן מהירה ובהונגריה, 1980-1993

שנה	השקעה מקומית גולמית כאחוז מהתמ"ג				
	הונגריה	אינדונזיה	דרום-קוריאה	סין	מלזיה
1980	30.7	24.3	32.0	30.1	30.4
1981	29.7	29.6	29.8	27.0	35.0
1982	28.5	27.5	28.9	28.9	37.3
1983	26.5	28.7	29.1	29.8	37.8
1984	25.7	26.2	29.8	31.4	33.6
1985	25.0	28.0	29.6	38.6	27.6
1986	26.9	28.3	28.7	38.9	26.0
1987	26.7	31.4	29.8	37.3	23.2
1988	25.3	31.5	31.1	38.1	26.0
1989	26.6	35.2	33.6	36.8	28.6
1990	25.4	30.1	36.9	33.2	31.5
1991	20.4	29.4	38.9	32.7	37.0
1992	15.2	28.7	36.6	34.4	33.8
1993	19.7	28.3	34.3	41.2	33.2

מקור: World Bank (1995c, pp. 58-61).

לוח 5:

בניה והריסה של יחידות דיור בהונגריה, 1976-1993

תקופה	בניה		הריסה
	1,000 מ"ר	1,000 יחידות	1,000 יחידות
ממוצע שנתי			
1976-80	5,976	90.5	19.8
ממוצע שנתי			
1981-85	5,472	73.9	15.2
ממוצע שנתי			
1986-90	4,631	54.5	11.4
1991	2,984	33.2	5.5
1992	2,400	25.8	4.5
1993	1,987	20.9	4.5

מקור: Central Statistical office (1994c, pp. 16-17, 19 and 25).

לוח 6:
סחר החוץ של הונגריה, 1990-94

מדרים	1990	1991	1992	1993	1994 ^א
1. יצוא					
(א1) במיליארדי \$	9.6	10.2	10.7	8.9	10.7
שינוי מהשנה הקודמת:					
(ב1) מדד הכמות (%)	-4.1	-4.9	1.0	-13.1	16.6
(ג1) מדד הערך (%)	5.7	24.3	10.4	-2.8	20.1
2. יבוא					
(א2) במיליארדי \$	8.7	11.4	11.1	12.5	14.6
שינוי מהשנה הקודמת:					
(ב2) מדד הכמות (%)	-5.2	5.5	-7.6	20.9	14.5
(ג2) מדד הערך (%)	4.1	53.9	1.6	32.3	21.5
3. מאזן סחר החוץ					
(א3) במיליארדי \$	0.9	-1.2	-0.4	-3.6	-3.9
(ב3) % מהתמ"ג	2.7	-3.8	-1.1	-9.4	-9.5

מקורות: סחר החוץ ב-1990-93: *National Bank of Hungary* (1994, pp. 207-8); תמ"ג 1990-93: *National Bank of Hungary* (1993, p. 60), *Central Statistical Office* (1991, p. 60), *Central Statistical Office* (1994a, p. 103) and *Central Statistical Office* (1994b, p. 107); סחר החוץ והתמ"ג ב-1994: אומדנים מוקדמים של משרד האוצר ההונגרי על סמך נתוני המכס. הערות: הנתונים כוללים את סחר החוץ בחשבונות ההמירים והבלתי המירים כאחד. נתוני 1993 כוללים גם את יבוא הנשק מרוסיה כתשלום בעד חוב קודם. (א) נתונים מוקדמים.

לוח 7:
מדד המחירים לצרכן בהונגריה, 1988-95

שנה	שינוי שנתי ממוצע (%)
1988	15.5
1989	17.0
1990	28.9
1991	35.0
1992	23.0
1993	22.5
1994	18.8
1995	
ינואר-מרס ^א	24.5
אפריל ^א	29.2
מאי ^א	30.8
יוני ^א	31.0

מקורות: 1988-94: *Central Statistical Office* (1995a, p. 40); 1995: *Central Statistical Office* (1995b, pp. 31, 37) ומידע מן הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה של הונגריה. (א) לעומת אותה תקופה בשנה הקודמת.

לוח 8 :
מדדי החוב הציבורי

מדדים	1991	1992	1993	1994
1. גידול החוב הציבורי הגולמי ^א (מחירים שוטפים, מיליארדי פורינט)	415.3	244.1	1,040.0	641.3
1.1 לנושים מקומיים	63.4	217.7	467.3	202.2
2.1 לנושים זרים	351.9	26.4	572.7	439.1
2. גידול בסיס הכסף (מחירים שוטפים, מיליארדי פורינט)	179.9	188.3	172.1	178.6
3. שיעור הגרעון שמומן על-ידי הגדלת החוב הציבורי לכיסוי הגרעון הכולל (%)	69.8	56.5	85.8	78.2
4. שיעור הגרעון שמומן על-ידי הרחבת בסיס הכסף לכיסוי הגרעון הכולל (%)	30.2	43.5	14.2	21.8
5. סך החוב הפנימי במימון הציבורי ^ב בשיעור מהתמ"ג (%)	71.1	74.9	84.5	83.2

מקורות: (1995, pp. 139, 145) *Borbély and Neményi*; וחישובים נוספים על-ידי *Neményi*.
 הערות: (א) חוב המדינה חושב על-ידי חיבור החוב הגולמי בתקציב ובבנק הלאומי של הונגריה.
 (ב) כולל חוב הפיחות. להסברת חוב הפיחות, ראה (1995) *Borbély and Neményi*.

לוח 9:

ההוצאה הממשלתית הכללית כאחוז מהתמ"ג: השוואה בינלאומית

הארץ	ההוצאה הממשלתית הכללית כאחוז מהתמ"ג (%)	1991	1992	1993
בולגריה ^א		50.7	43.9	41.7
צ'כיה		54.2	52.8	48.5
הונגריה		58.3	63.4	60.5
פולין ^א		48.0	50.7	48.4
רומניה		40.4	42.2	31.0

מקור: EBRD (1995, pp. 138-42).

הערות: נתוני ההוצאה הממשלתית הכללית כוללים את הוצאות הממשלה המרכזית והמימשל המקומי ואת ההוצאות של קרנות חוץ-תקציביות. הנתונים משקפים את התקציב המלא; ההוצאה כוללת תשלומי ריבית אך לא פרעון חובות.

(א) ההוצאה איננה כוללת ריבית שהגיע זמן פרעונה, אך טרם שולמה.

לוח 10:

שימושי התוצר המקומי הגולמי

מדדים	1991	1992	1993	1994 ^ג	1995 ^ה
כאחוז מהתמ"ג					
1. צריכת משקי הבית	68.6	72.8	74.0	73.6	71.2
2. צריכה מיצרפית ^ב	9.4	12.0	14.4	11.7	10.4
3. צריכה סופית כוללת ^{א ב}					
(2 + 1)	80.6	84.8	88.4	85.3	81.6
מזה: צריכה במימון התקציב ^ב	36.7	42.3	43.9	—	—
4. ההשקעה הכוללת	20.4	15.5	19.9	21.5	22.1
5. שימושים מקומיים (4 + 3)	101.1	100.3	108.2	106.8	103.7
6. מאזן סחר החוץ	-1.1	-0.3	-8.2	-6.8	-3.7
יצוא	—	31.5	26.5	28.7	32.7
יבוא	—	31.8	34.7	35.5	36.4

מקורות: 1991: Central Statistical Office (1994b, pp. 72 and 73); 1992-3: Central Statistical Office (1995a, pp. 107 and 108); 1994-5: מבוסס על נתונים ואומדנים של משרד האוצר ההונגרי.

הערות: (א) סך הצריכה הסופית הכוללת ב-1991, כולל את דיוידנדת הבנק שלא חולקה בין משקי הבית ותקציב המדינה, בגלל העדר מקור לנתונים (64.4 מיליארד פורנט, או 2.6% מהתמ"ג).

(ב) כולל יבוא נשק מרוסיה לפרעון חוב קודם.

(ג) נתונים מוקדמים.

(ד) תחזית.

מקורות

- Balassa, Ákos. "Van-e válság, és ha igen, miféle?" *Népszabadság*, October 29, 1994, pp. 17 and 21. (האם יש משבר ואם כן, מאיזה סוג?)
- Békesi, László. "Mást választhatunk, de 'jobbat' aligha" *Népszabadság*, July 8, 1995, pp. 17-18. (אפשר לבחור בתכנית אחרת, אבל לא דווקא "יותר טובה")
- Berg, Andrew. "Supply and Demand Factors in the Output Decline in East and Central Europe", *Empirica*, 1994, Vol. 21, No. 1.
- Borbély, László András and Judit Neményi. "Az államadósság növekedésének összetevői 1990-1992-ben", *Közgazdasági Szemle*, 1994, Vol. 41, No. 2, pp. 110-26. (הגורמים לצמיחה ולחוב הציבורי, 1990-92)
- Borbély, László András and Judit Neményi. "Eladósodás, a külső és belső államadósság alakulása az átmenet gazdaságában in: Rendszerváltás és stabilizáció. A piaczgazdasági átmenet első éveit Ed.: Tamás Mellár, Budapest: Magyar Trendkutató Központ, 1995, pp. 123-66. (נטל החובות, התפתחות החוב הציבורי החיצוני והפנימי במשק הנתון במעבר, 1990-93; שינוי השיטה וייצוב. שנות המעבר הראשונות לכלכלת שוק).
- Bruno, Michael. *Crisis, Stabilization and Economic Reform: Therapy by Consensus*. Oxford: Oxford University Press, 1993.
- Calvo, Guillermo and Fabrizio Coricelli. "Output Collapse in Eastern Europe", *IMF Staff Papers*, March 1993, Vol. 40, No. 1, pp. 32-52.
- Central Statistical Office (Központi Statisztikai Hivatal). *Tudományos kutatás és kísérleti fejlesztés 1988* Budapest, 1989. (מחקר מדעי והתפתחות נסיונית)
- Központi Statisztikai Hivatal. (הלמ"ס), *Hungarian Statistical Yearbook 1991*. Budapest, 1991.
- Központi Statisztikai Hivatal. (הלמ"ס), *Magyar statisztikai zsebkönyv 1993* Budapest, 1994a. (הספרון הסטטיסטי של הונגריה, 1993)
- Központi Statisztikai Hivatal. (הלמ"ס), *Magyar statisztikai évkönyv 1993* Budapest, 1994b. (השנתון הסטטיסטי של הונגריה)
- Központi Statisztikai Hivatal. (הלמ"ס), *Lakásstatisztikai évkönyv 1993*, Budapest, 1994c. (השנתון הסטטיסטי לשיכון)
- Központi Statisztikai Hivatal. (הלמ"ס), *Tudományos kutatás és kísérleti fejlesztés 1988* Budapest, 1994d. (מחקר מדעי והתפתחות נסיונית)
- Központi Statisztikai Hivatal. (הלמ"ס), *Magyar statisztikai zsebkönyv 1994*, Budapest, 1995a. (הספרון הסטטיסטי של הונגריה, 1994)
- Központi Statisztikai Hivatal. (הלמ"ס), *Tájékoztató*, 1st Quarter, 1995b.
- Csaba, László. "Gazdaságstratégia helyett konjunktúra-politika", *Külgazdaság*, 1995, Vol. 39, No. 3, pp. 36-46. (מדיניות של מחזור עסקים במקום אסטרטגיה כלכלית)

- EBRD. *Economics of Transition*, 1995, Vol. 3, No. 1.
- Erdős, Tibor. "A tartós gazdasági növekedés realitásai és akadályai", *Közgazdasági Szemle*, 1994, Vol. 41, No. 6, pp. 463-77. (מימוש צמיחה כלכלית בת-קיימא והמכשולים העומדים בפניה).
- Fischer, Stanley. "The Israeli Stabilization Program, 1985-1986", *The American Economic Review*, 1987, Vol. 77, No. 2, May, pp. 275-8.
- Holzmann, Robert, János Gács and Georg Winckler, eds. *Output Decline in Eastern Europe: Unavoidable, External Influence or Homemade?* International Studies in Economics and Econometrics, Vol. 34, Dordrecht, Boston and London: Kluwer Academic Publishers, 1995.
- Kolodko, Grzegorz W. "From Output Collapse to Sustainable Growth in Transition Economies. The Fiscal Implications", *Working Papers*, 1993, No. 35, Warsaw: Institute of Finance.
- Kopits, György. "Félúton az átmenetben", *Közgazdasági Szemle*, 1994, Vol. 41, No. 6, pp. 478-97. (המפנה בחצי הדרך)
- Kornai, János. *Rush versus Harmonic Growth*. Amsterdam: North-Holland, 1972.
- Kornai, János. "Transformational Recession: A General Phenomenon Examined through the Example of Hungary's Development", *Economie Appliquée*, 1993, Vol. 46, No. 2, pp. 181-227.
- Kornai, János. "Lasting Growth as the Top Priority. Macroeconomic Tensions and Government Economic Policy in Hungary", *Discussion Papers*, No. 1697, October 1994, Harvard Institute of Economic Research, Harvard University, Cambridge, Massachusetts.
- Kornai, János. "A magyar gazdaságpolitika dilemmái", *Közgazdasági Szemle*, 1995, Vol. 42, No. 7-8, pp. 633-49. (דילמות במדיניות הכלכלית של הונגריה)
- Köves, András. "Egy alternatív gazdaságpolitika szükségessége és lehetősége" *Külgazdaság*, 1995, Vol. 39, No. 6, pp. 4-17. (הצורך במדיניות כלכלית חלופית והיקפה).
- Krugman, Paul. *Peddling Prosperity. Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations*. New York and London: W. W. Norton and Company, 1994.
- Larrain, Felipe and Marcelo, Selowsky, eds. *The Public Sector and the Latin American Crisis*. San Francisco: ICS Press, International Center for Economic Growth, 1991.
- Lindbeck, Assar, Per Molander, Torsten Persson, Olof Petersson, Agnar Sandmo, Birgitta Swedenborg and Niels Thygesen. *Turning Sweden Around*. Cambridge, Mass. and London: The MIT Press, 1994.
- National Bank of Hungary. *Monthly Report*, January 1993, No. 1.
- National Bank of Hungary. *Annual Report 1993*. Budapest, 1994.
- National Bank of Hungary. *Monthly Report*, March 1995, No. 3.

- Oblath, Gábor and Ákos Valentinyi. "Seigniorage és inflációs adó – néhány makroökonómiai összefüggés magyarországi alkalmazása. I. A pénzteremtésből eredő állami bevétel és az államadósság. II. Az államháztartás, a jegybank és az államadósság dinamikája", *Közgazdasági Szemle*, 1993, Vol. 40, Nos. 10 and 11, pp. 939-74 and 825-47. (תקבולי הממשלה והמס האינפלציוני – יישום כמה יחסים מאקרו-כלכליים בהונגריה. 1. תקבולי הממשלה מיצירת כסף וחוב ציבורי. 2. התקציב, הנפקות הבנק והדינמיקה של החוב הציבורי).
- Razin, Assaf and Efraim Sadka. *The Economy of Modern Israel: Malaise and Promise*. Chicago and London: University of Chicago Press, 1993.
- Sachs, Jeffrey, ed. *Developing Country Debt and Economic Performance*. Chicago: University of Chicago Press, and National Bureau of Economic Research, 1989.
- Saunders, Christopher T., ed. *Eastern Europe in Crisis and the Way Out*. Houndmills and London: The Vienna Institute for Comparative Studies and Macmillan, 1995.
- Sunkel, Osvaldo, ed. *Development from Within. Toward a Neostructuralist Approach for Latin America*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1993.
- United Nations, Economic Commission for Europe. *Economic Bulletin for Europe* 1992. Vol. 44. New York, 1993.
- Williamson, John, ed. *Latin American Adjustment. How Much Has Happened?* Washington DC: Institute for International Economics, 1993.
- World Bank, The. *Hungary: Structural Reforms for Sustainable Growth*. First draft. Document of the World Bank, Country Operations Division, Central Europe Department, Report No. 13577-HU, Washington, DC, February 10, 1995a.
- World Bank, The. *Hungary: Structural Reforms for Sustainable Growth*. Document of the World Bank, Country Operations Division, Central Europe Department, Report No. 13577-HU, Washington, DC, June 12, 1995b.
- World Bank, The. *World Tables 1995*. Washington, DC, 1995c.