

פרק א'

קווי ההתפתחות העיקריים של המשק

בשנת 1955 חלה עלייה ניכרת ברמת הפעילות של המשק הישראלי, עלייה שנכתאה הן בגידול הייצור והן בהרחבת התעסוקה. הייצור התעשייתי גדל ב-12 אחוז, והיקף הבנייה עלה ב-16 אחוז. התפוקה החקלאית עלתה ב-3.5 אחוזים בלבד, אולם העלייה המצומצמת יותר של הייצור בענף זה אינה אלא תוצאת הבצורת. הרחבת התפוקה נסתייעה בעליית היקף היבוא, בשיעור של 11 אחוז. מספר המועסקים במשק עלה ב-30,000 איש, והודות לכך ירדה במידת-מה רמת האבטלה, על-אף העובדה שבשנה זו גדל במידה ניכרת כוח העבודה הפוטנציאלי, הן בשל השינוי שחל בהרכב הגילים והן בשל העלייה, אשר עלתה במשך השנה והגיעה להיקף של 31,200 נפש נטו. עליית התפוקה הריאלית בשיעור של כ-10 אחוזים, בעוד שמספר המועסקים עלה ב-5.5 אחוזים, מורה על עלייה של למעלה מ-4 אחוזים בתפוקה הממוצעת למועסק.

גידול המקורות במשק, מן התפוקה ומן היבוא גם יחד, הביא כמובן לעליית ההכנסות. ההכנסה הלאומית שנתקבלה עלתה ב-14 אחוז. ההכנסה הפנוייה, שנותרה בידי הציבור לאחר ניכוי המיסים הישירים, עלתה ב-14 אחוז, ונוסף על כך חלה עלייה בהכנסה בשל העברות-ההון האישיות מחוץ-לארץ. בד בבד עם גידול ההכנסות עלה גם הביקוש, שהביא לידי עלייה ברמת הצריכה וההשקעה. הצריכה הפרטית והצריכה הציבורית עלו שתייהן במידה רבה יותר מכפי גידול האוכלוסייה, וכתוצאה מכך עלתה רמת הצריכה הממוצעת לנפש. עיקר העלייה בצריכה הפרטית היה בצריכת המזון ובנכסי צריכה לשימוש ממושך. עלייה ניכרת, בשיעור של 22.5 אחוז, חלה גם ברמה הריאלית של ההשקעה, אולם עלייה זו נבעה בעיקר מהרחבת הבנייה למגורים ומהשקעות גדולות-היקף בספנות, בענפי-תחבורה אחרים ובחשמל, ובמידה פחותה יותר מתוך עליית ההשקעות במחצבים ובהגדלת המלאי. עליית ההשקעות בבנייה היתה גדולה כמ-יוחד, והיקף הבנייה התקרב לזה של שנת 1952, שהיתה שנת-שיא בבנייה. לעומת זאת, כמעט לא חל שינוי בהיקף הריאלי של ההשקעות בחקלאות ובתעשייה.

אחד המאורעות הכלכליים החשובים שהתרחשו בשנת 1955 היה גילוי באר-נפט בחלץ. אף כי התפוקה המשווערת של באר זו ושל הבארות הנוספות שנתגלו אחריה היא מצומצמת, ביחס לצריכה כת-הדלק של ישראל, הרי אפשר שיש בגילוי זה משום סיכויים לתרומה-של-משל לשיפור המאזן המסחרי של המדינה.

הרחבת הפעילות הכלכלית בשנת 1955, מקורה — כבשנים הקודמות — גם במניעים החורגים מתחום ההתפתחות האוטונומית של המשק, החשוב שבמניעים אלה הוא הזרם הגדול של יבוא-

הון, המשמש כגורם להגברת הפעילות המשקית הן בדרך של הגדלת תקציבי הממשלה ותקציבי מוסדות-ציבור אחרים, והן בדרך של הרחבת אמצעי-התשלום עקב המרת יתרות מטבע-חוץ במטבע מקומי.

נוסף על יבוא ההון, פעלו אף כמה גורמים פנימיים להרחבה הרבה של הפעילות הכלכלית. האינפלציה השוררת במשק הישראלי בהתמדה מאז שנת 1939 ועד ימינו, בכמה הפסקות קצרות, החדירה בלב רבים את ההכרה כי המרת כספים במוצרים, בין אם אלה מוצרי-צריכה ובין אם הם נכסי-השקעה – שכרה בצידה. נטייה זו זכתה לעידוד על-ידי האפשרויות של קבלת הלוואות המוחזרות במטבע שערכו פחת.

כן קיימת בישראל נטייה טבעית להתרחבות, הטבועה באופיו של משק הניבנה מן המסד ועד הטפחות בפרק-זמן קצר, יחסית, והקולט עלייה גדולה מאד ביחס לאוכלוסיה הקיימת. קיום השוק, המוגן במידה רבה, עודד השקעות, גם אם הן נעשו בכספי הלוואות עליהן נשתלמה ריבית גבוהה. נטייה זו אינה מתבססת על חסכוניות פנימיים בהיקף מספיק. מרבית ההשקעות הנקיות בחקלאות ובתעשייה מומנו על-ידי יבוא הון מחוץ-לארץ, בעיקר ממקורות ציבוריים, ורק במידה פחותה יותר – על-ידי יבוא הון פרטי.

מגמות אלה הביאו, בפעולתן המשולבת, לידי נטייה להרחבת האשראי, לחוסר איזון קופתי של התקציב ולעלייה רבה באמצעי התשלום, בייחוד במחצית הראשונה של שנת 1955. בתקופה זו עלו אמצעי התשלום בשיעור הגבוה מאד של 2.5 אחוזים לחדש. נוסף על הגורם של המרת יתרות מטבע-חוץ במטבע מקומי, נבע הדבר מעליית הוצאות הממשלה לצרכי בנייה למגורים, עבודות ציבוריות, סובסידיות ובטחון, בעוד שההכנסות לא גדלו במידה שהיתה דרושה למניעת מימון-של-גרעון, וכן מהרחבת האשראי למשק הבלתי-ממשלתי. עליית ההכנסות האישיות התבטאה בנטייה בולטת להעלאת רמת הצריכה הפרטית. תופעות אלה הביאו ללחץ אינפלציוני מצד הביקוש, נוסף על המגמות האינפלציוניות שנבעו מן העלייה המתמדת בהוצאות-הייצור – בשכר, במיסוי-העקיפין ובמחירי סחורות היבוא.

על אף גורמים אלה, עלו המחירים בשנת 1955 בשיעור מועט יותר מאשר בכל אחת מארבע השנים הקודמות. מדד המחירים לצרכן עלה במשך שנת 1955 ב-4.8 אחוזים, בעוד שמחיריהם של נכסי-ההשקעה ונכסי הצריכה, שתנודותיהם אינן משתקפות במדד זה, עלו כנראה במידה גדולה מעט יותר. ואף שגם עליית-מחירים זו אינה רצויה, הרי כתנאי המשק הישראלי יש לראות ביציבות יחסית זו משום הישג.

צמצום העלייה ברמת המחירים בשנת 1955 נבע אל-נכון במידה ניכרת מהרווית השוק, מהגידול בתפוקה המקומית ומעליית עודף היבוא על היצוא. ערך יבוא המוצרים והשירותים גדל בשנת 1955 ב-68.6 מיליון דולאר, בשל העלייה ברמת המחירים בשווקי-חוץ, בשל הגדלת המלאי, ובשל העלייה בתצרוכת ובהשקעות; ואילו היצוא לא גדל באותה שנה, והיקפו – במחירים קבועים – אף פחת במידת-מה. תופעה זו נבעה בחלקה הניכר מתנאים אקלימיים; אולם נוסף על כך, החלישה העלייה המתמדת בהוצאות-הייצור את כושר-התחרות של המוצרים הישראליים בשווקי-חוץ. שינוי התנאים בשווקי תורכיה ופינלאנד, שהם שווקים חשובים ליצוא התעשייתי של ישראל, הביא לצמצום היצוא למדינות אלה, מבלי ששווקים אחרים ימלאו את מקומם. כמו-כן הביאה הגברת הביקוש הפנימי, במחצית הראשונה של השנה, לספיגתם המקומית של מוצרי-יצוא פוטנציאליים.

עם גידול הפער במאזן המסחרי, גדלו גם התחבירויות המשק הישראלי במטבע-חוץ, נטו לאחר ניכוי העלייה ביתרות המטבע, בשיעור של 34 מיליון דולאר. מגמת ההתרחבות בפעילות הכלכלית, בד בבד עם ההרחבה המוניטארית, בשנים 1954 ו-1955, מודגמת בסימני-ההיכר המובאים בלוח 1.

לוח 1

סימני-היכר לפעילות הכלכלית

(שינוי, באחוזים)

1955 בהשוואה ל-1954	1954 בהשוואה ל-1953	
+ 10.0	+ 12.5	התפוקה הלאומית הגולמית הריאלית
+ 3.5	+ 20.0	התפוקה החקלאית הריאלית *
+ 12.0	+ 20.0	התפוקה התעשייתית הריאלית *
+ 16.0	+ 25.0	היקף הבנייה
+ 5.5	...	מספר המועסקים
- 20.0	- 24.0	המספר הממוצע של דורשי-עבודה בלשכות
+ 14.0	+ 25.0	ההכנסה הלאומית הנקובה
+ 3.5	+ 9.0	ההכנסה הלאומית הריאלית לנפש
+ 2.5	+ 6.0	הצריכה הפרטית הריאלית לנפש
+ 13.5	...	הצריכה הציבורית הריאלית לנפש
+ 22.5	+ 5.0	ההשקעה הגולמית הריאלית
+ 20.0	+ 20.0	אמצעי התשלום **
+ 10.0	+ 16.0	האשראי הבנקאי לציבור **
+ 26.0	+ 55.0	הוצאות שוטפות של הממשלה והרשויות המקומיות
+ 6.0	+ 12.0	מדד המחירים לצרכן
+ 26.5	- 9.0	הגרעון במאזן הסחורות והשירותים

* ערך כל המוצרים, כולל מוצרי-הבניניים.

** לסוף כל שנה.

ה מק ו ר : תישובי בנק ישראל.

מדיניותו של בנק ישראל בתחום המוניטארי היתה מכוונת להביא לרמה גבוהה של ייצור, תעסוקה, הכנסה לאומית והשקעות-הון, על בסיס של מטבע יציב. כאשר עלו אמצעי התשלום במידה שהיה בה כדי לסכן את יציבות המטבע ולהפר את שיווי-המשקל במשק, הגיש נגיד הבנק שני דינים-וחשבונות לממשלה ולוועדת-הכספים של הכנסת, ב-30 במארס וב-15 בנובמבר 1955, בהתאם לסעיף 35 של חוק בנק ישראל. בדינים-וחשבונות אלה הצביע הבנק על הסכנות הכרוכות בהתפתחות זו, והמליץ על נקיטת האמצעים העיקריים הבאים:

1. איזון קופתי של תקציבי המדינה ושאר הרשויות הציבוריות.
 2. הגבלת שיעור הרחבת האשראי לשיעור ההרחבה בתפוקה הריאלית, והכוונת האשראי בהיקפו המוגבל במגמה של הגדלת חלקו של האשראי למימון ייצור חקלאי ותעשייתי במידה שהוא מגביר את היצוא או בא במקום יבוא חיוני.
 3. מניעת העלייה בהכנסות האישיות כל כמה שאין היא קשורה בעלייה מקבילה בפריון הייצור, ועידוד התסכון האישי.
- בחודשים האחרונים נקטה הממשלה באמצעים לביצוען של ההמלצות העיקריות, ואמנם חדלה לממן את הוצאותיה באשראי. אשראי הממשלה במטבע ישראלי ממערכת הבנקאות (כולל בנק ישראל) פחת, מ-80 מיליון ל"י בסוף יוני 1955 ל-77 מיליון ל"י בסוף דצמבר. כן צומצמו הוצאות הממשלה ורשויות ציבוריות אחרות לבנייה ולעבודות ציבוריות. שיפור גביית המסים בדרך-כלל, והעלאת שיעוריהם של כמה מיסים, הגדילו את הכנסות המדינה, וכן גדלו ההכנסות מקרנות-התמורה ומגביות אחרות.
- האשראי הבנקאי לציבור עלה באותה תקופה במידה מוגבלת. אשראי זה, כולל נכיון-מישנה במטבע ישראלי, הגיע בסוף דצמבר 1955 ל-237 מיליון ל"י, לעומת 232 מיליון ל"י בסוף יוני 1955. נוסף על ההגבלה הכמותית, הביאה ההכוונה האיותית של האשראי לידי הגדלת חלקו של האשראי לחקלאות בכלל האשראי מאמצעי הבנקים, מ-23 אחוז בסוף שנת 1954 ל-26 אחוז בסוף שנת 1955; וחלקו של האשראי לתעשייה עלה מ-29 אחוז ל-30 אחוז.
- אף ההכנסות האישיות לא הועלו במידה ניכרת מעל לעליית התפוקה, אם כי התנהלו דיונים מקיפים בדבר העלאת משכרותיהם של העובדים בדרגות אקדמאיות ומינהליות, וקבוצות אלה אף קיבלו, בחודשים האחרונים של שנת 1955, מקדמות על-חשבון הגדלת המשכרות, אולם סכומן הכללי של מקדמות אלה לא היה גדול, יחסית. כן הוצאו לפועל כמה תכניות-חסכון שאורגנו על-ידי הממשלה או בעירודה, ואלה הקטינו במידת-מה את הנוזלות של המוסדות הכספיים ושל חלק מן הציבור.
- ואמנם, ההתפתחות שלאחר-מכן הוכיחה את יעילותם של אמצעי המדיניות המוניטארית וה-פיסקאלית בצורה שאפשר כמעט להגדירה כקלאסית: אמצעי-התשלום לא עלו כלל בתקופה שבין אוגוסט לנובמבר 1955, ובחודש דצמבר עלו אמצעי-התשלום בשיעור של 1.2 אחוזים בלבד. עם זאת, הוחלש במידה מסויימת, בחודשים האחרונים של שנת 1955, גם הביקוש לצריכה אישית. חופעה זו נבעה גם כתוצאה מהתאפקות מסויימת של הצרכנים בקניותיהם, עקב החמרת המצב הבט-חוני. חלק מן הצפיות בדבר היקף המכירות לא התגשמו, ודבר זה הביא להאטת-מה בקצב העלייה בייצור התעשייתי בענפים מסויימים, ובעיקר בענף ההלבשה וההנעלה, אולם הייצור התעשייתי בכללו הוסיף להתרחב, וכן התמידו בעלייתם גם הייצור החקלאי והבנייה. האבטלה אמנם גדלה, בחודשים האחרונים של השנה, אולם היא לא עברה את גבולות התנודות העונתיות של שנת 1954, על-אף כוח-העבודה שנוסף למשק. התפתחויות אלה כמעט לא נתנו את אותותיהן במאזן המסחרי, בחודשים האחרונים של שנת 1955, וזאת עקב יבוא מוגבר להגדלת המלאי וההשקעות הציבוריות.
- העובדה שהמאזן המסחרי לא שופר מרמות על סכנות האורבות לעתידו של המשק, שכן כמה מהמקורות העיקריים ליבוא-הון – השילומים, המענק האמריקני ותשלומים חד-צדדיים אחרים – עשויים להיסתם או להצטמצם במרוצת השנים; ואילו העלייה במילווה-חוץ תחייב

החזרת הקרן והריבית בעת שיעמוד לרשות המדינה יבוא-הון בהיקף קטן הרבה יותר מהיקפו הנוכחי.

נסיון המשק הישראלי מזה כמה וכמה שנים הוכיח הלכה למעשה כי העלייה באמצעי-התשלום בשיעור הגבוה מעליית התפוקה הריאלית, בעוד שלא גדלה העדפת-הנזילות של הציבור, עשויה כרגיל להגדיל את הביקוש ולהביא לידי עליית מחירים. תוצאה אחרונה זו אפשר אמנם לעכב על-ידי הגברת היבוא, אולם פעולה זו מחייבת מימון נוסף, על-ידי קבלת מלוואות או על-ידי צימצום היתרות במטבע-חוץ.

בהרחבה מוניטארית יתרה כרוכה איפוא השפעה מזקת על המאזן המסחרי ועל מאזן התשלומים, אם במישרין – על-ידי הגדלת חובות החוץ של המדינה ומניעת צמצום הפער בין היבוא לבין היצוא, ואם בעקיפין – על-ידי ערעור יציבות המשק בדרך כלל.

אחד התנאים החשובים לחיזוק כוונותה הבטחונית של מדינה הוא כלכלה איתנה ויציבה. מאזן מסחרי בלתי-מעורער ויתרות ניכרות במטבע-חוץ מהווים גורמים חשובים לחיזוק כלכלת המדינה, ומכחינה זו יש בהרחבה מוניטארית בלתי-זהירה משום החלשת עוצמתה של המדינה.

לכאורה קיימת אלטרנטיבה להרוויית השוק על-ידי הגברת היבוא, על תוצאותיה השליליות לגבי המאזן המסחרי, במקרה של הרחבה מוניטארית יתרה, והיא – חידוש הקיצוב של מיצרכים חיוניים. אולם נסיונה של ישראל, כזה של ארצות רבות אחרות, הוכיח כי קיצוב הכסף עדיף על קיצוב המיצרכים. שכן קיצוב המיצרכים והפיקות על המחירים מביאים לידי עיוות חמור של מבנה המשק והייצור, מה שאין כן בהכוונה המוניטארית הקובעת את המסגרת הכללית של הפעילות הכלכלית. בעוד שאינה מתערבת בפעולות האינדיבידואליות של הצרכנים והיצרנים, לכן מעדיף הציבור עצמו בדרך-כלל הכוונה מוניטארית על קיצוב-מיצרכים ופיקוח על מחיריהם.

עם כל הישגיה, אין המדיניות הדיסאינפלציונית לבדה מתקנת פגמים שבמבנה המשק. מדיניות זו אינה מסוגלת אלא לקיים את הבסיס ההכרחי לתיקון הפגמים הללו, בעוד שאינפלציה היתה אך מעוותת עוד יותר את מערכת הייצור, ומביאה להרעה במאזן התשלומים.

ואמנם, בשנת 1955 ניכרה התקדמות מועטת בלבד לקראת פתרון בעיות-יסוד חשובות של המשק הישראלי: האחוז הנמוך מדי של העסוקים בענפים המייצרים מוצרים, ובייחוד מוצרי-יצוא ותחליפי-יבוא, עלה במידה זעומה; הייצור המקומי הוסיף להיות תלוי במידה רבה ביבוא, על-אף העובדה שככמה ענפים, ובייחוד בצמחי-תעשייה, הושגה התקדמות-של-ממש בהחלפת היבוא בחומרי-גלם מקומיים; נטל כבד של הוצאות ציבוריות הוסיף לבלוע כוחות-עבודה וחומרים מרובים; מגמת העלייה בהוצאות-הייצור עלולה לגבור עם העלאת שכרם של רוב המועסקים ועם עליית הוצאות-הייצור האחרות, וכן עלולה העלאה זו להשפיע לרעה על היקף התעסוקה.

הגורמים הבאים שימשו, ומוסיפים לשמש, תנאים חשובים לקידומה הכלכלי של ישראל: מדיניות של הגבלת ההרחבה באמצעי-התשלום, ושל הכוונה האשראי לאפיקים בהם יעודד את הייצור בעל העדיפות הראשונה במעלה; איזון קופתי של הוצאות הממשלה; מניעת העלאתן של הוצאות-הייצור; הפניית תוספת המקורות שבאה מגידול הייצור ומיבוא-ההון למטרות שתשפרנה את המאזן המסחרי על-ידי השקעות יצרניות, התורמות להגברת היצוא ולהחלפת היבוא, ותגדלנה את היתרות במטבע-חוץ; עידוד פעיל של החסכון המצמצם את הצריכה השוטפת; ושימוש יצרני יעיל יותר בכוח-האדם ובשאר גורמי-הייצור במשק.