

פרק א'

קווי ההתפתחות העיקריים של המשק ושל המדיניות הכלכלית

התוצר הלאומי הממשי¹ בשנת 1956 גדל בשיעור של כ־8 אחוזים. גידול זה הוא תוצאה של מגמות בלתי־אחידות שפעלו בענפים השונים: הגידול הניכר ביותר היה בהיקף שירותי הסקטור הציבורי², אשר גדל בשיעור של כ־22 אחוזים, בחלקם בשל הגברת הפעילות הבטחונית. בסקטור שאינו ציבורי היה הגידול הרב ביותר בתפוקה החקלאית, אשר עלתה ב־16 אחוזים. עלייה זו נבעה ברובה מן היבולים הגבוהים, הודות לתנאי מזג־האוויר הנוחים. תפוקת התעשייה גדלה אף היא, בשיעור של 8 עד 10 אחוזים, וכן גדלה תפוקתם של שירותי־התחבורה בכדי 7 אחוזים. לעור־מת זאת, פחתה תפוקת ענף הבנייה בשיעור של 5 אחוזים, בעיקר בעקב צימצומן של הבנייה הציבורית של בתים שאינם מיועדים לעולים, ושל העבודות הציבוריות.

קצב־הגידול של התפוקה ושל הפעילות הכלכלית בכללה לא היה אחיד, במשך השנה. נראה כי קצב־הגידול של תפוקת התעשייה הואט במידת־מה במחצית הראשונה של השנה הנסקרת בהמשך, להפתחות שהחלה להתגלות גם בסופה של שנת 1955. אולם באמצע שנת 1956 הוחש שיעור־הגידול של תפוקה זו, ובאותה התקופה גברה גם פעילות הסקטור הציבורי. ההאטה בשיעור־הגידול במחצית הראשונה של השנה נראתה גם בענף הבנייה, והתבטאה בירידה ניכרת בהתחלות־הבנייה, אלא שבניגוד לייצור התעשייתי, הוסיפה בניית הבתים להצטמצם גם במחצית השנייה.

נוסף על הגידול בתוצר הלאומי, גדל בשנת 1956 גם היבוא הממשי, בשיעור ניכר — כדי 17 אחוזים. גידול זה תרם לתוספת־המקורות כ־40 אחוז ממנה. סך־כל המקורות, מן התוצר הלאומי ומן היבוא, גדל בשיעור של יותר מ־10 אחוזים.

מרביתה של תוספת־מקורות זו, כדי 60 אחוז ממנה, הופנתה להגדלת הצריכה הציבורית. הצריכה הפרטית ספגה כמעט שליש מתוספת־המקורות, ואילו להגברת היצוא שימשה כעשירית מהם. כתוצאה מכך, לא גדל היקף ההשקעה הממשית במשק, על־אף הגידול במקורות. בלוח א'־1 ניתנים כמה מהאינדיקטורים הכלכליים העיקריים, בשנים 1955 ו־1956.

¹ הכמשי — הריאלי, כלומר במחירים קבועים.

² כולל המוסדות הלאומיים והרשויות המקומיות.

לוח א' 1
אינדיקאטורים להתפתחות המשק, 1955 ו-1956
(שינויים באחוזים לעומת השנה שלפני-כן)

1956	* 1955	
		1. המקורות והשימוש בהם במחירים קבועים
+10.5	+10	סך-כל המקורות
+ 8.5	+11	התוצר הלאומי הגולמי
		התפוקה
+16	+ 6.5	בחקלאות
+ 9	+12	בחרושת
— 5	+16	בבנייה
+ 6	+ 7.5	הצריכה הפרטית
+ 1	+ 4	הצריכה הפרטית לנפש
+39	+12	הצריכה הציבורית **
—	+20	ההשקעה הגולמית
+17	+ 7	היבוא (מוצרים ושירותים)
+12	+ 1	היצוא (מוצרים ושירותים)
+19	+10	הגרעון במאזן הסחורות והשירותים
		2. האוכלוסיה והאבטלה
+ 4.5	+ 3.6	האוכלוסיה הממוצעת
+ 8.2	+ 0.4	האבטלה ***
		3. המחירים וההכנסות הנקובות
+13	+10	השכר הממוצע
+ 6.4	+ 5.9	מדד המחירים לצרכן
+19.5	+18	ההכנסה הלאומית
+19	****	ההכנסה הפרטית
+16	****	ההכנסה הפרטית הפנויה
+14.5	+16	ההכנסה הלאומית לנפש
		4. כספים
+23.5	+20	אמצעי-התשלום *****
+17	+12.5	האשראי הבנקאי לציבור *****

* חלק מהמספרים שהובאו בדיון והשבון בנק ישראל לשנת 1955 תוקנו לאחר שנתקבלו נתונים נוספים.

** הצריכה הציבורית כוללת את כל ההוצאות השוטפות, פרט לתשלומי-העברה של הרשויות הציבוריות. לעומת זה, כוללת ה"תפוקה" של הרשויות הציבוריות רק אותן ההוצאות המתבטאות בקניות בארץ.

*** התעסוקה היומית, בתוספת הממוצע היומי של האבטלה הרשומה.

**** אין נתונים.

***** לטוח כל שנה.

***** חמקור: חישובי בנק ישראל.

הגורמים העיקריים אשר עיצבו את פני ההתפתחות הכלכלית בשנת 1956 היו הבאים:
(1) נטל הבטחון; (2) העלאת השכר; (3) הגברת העלייה.

צורכי הכוננות הבטחונית של המדינה, שהוגברו מאז עיסקת-הנשק הצ'כית-מצרית של סוף 1955, ושהגיעו לשיאם עם מיבצע סיני, תבעו מקורות מרובים, הן מן התוצר הלאומי והן מיבוא. בעקבות העלאת שכר-היסוד במרבית ענפי-המשק, והגדלת תוספת-היוקר, במחצית הראשונה של השנה, היה השכר הכספי בשנת 1956 גבוה ב-13 אחוזים בממוצע מרמתו בשנת 1955. לאחר שבאותה השנה היה גבוה בכדי 10 אחוזים מרמתו בשנת 1954. נוסף על כך, עלו גם הוצאות-ייצור אחרות, ובמיוחד עלו המחירים (סי"ף) של חומרי-ייצור מיובאים, כולל מחירי הדלק, חומרי-הגלם והציוד.

עלייתם של 55,000 נפש בשנת 1956 הגדילה את שיעור-הגידול הכללי של האוכלוסיה ל-4.7 אחוזים. גידול זה תבע אף הוא מקורות נוספים, ביחוד לצורכי קליטתה של העלייה.

גורמים אלה וגורמים אחרים בעלי חשיבות מועטה יותר הפעילו במשך בשנת 1956 מגמות של אינפלציה-של-הוצאות, מצד אחד, ושל אינפלציה-של-ביקוש, מצד שני. האינפלציה-של-הוצאות נבעה בעיקרה מההעלאה הכללית של השכר, ובמידה מועטת יותר מעליית מחירי חומרי-הייצור שיובאו. כמו-כן היא הושפעה על-ידי העלאת המיסים העקיפים על ידי הממשלה, לצורך הפניית מקורות מצריכה פרטית לצריכה ציבורית. העלאת השכר אוזנה רק חלקית על-ידי הגידול בפיריון לעובד. העלאת הוצאות-הייצור יצרה לחץ להעלאת המחירים; וכיוון שקיימת בישראל צמידות בין רמת מחירי-הצריכה לבין השכר, הרי נודעת לכך השפעה חוזרת על תוספת-היוקר ועל רמת-המחירים. עליית הוצאות-הייצור עשויה היתה לפגוע ביצוא, וביחוד ביצוא התעשייתי, אלא שהשפעתה זו נסתרה על-ידי העידוד הממשלתי ליצוא, בעיקר בדרך של השתתפות בהזלת הוצאות-הייצור. התהליך הפועל זה שנים מספר בהתמדה, של ייקור העבודה בשיעור רב יותר מאשר העלייה במחירי הציוד המיובא, אשר ליבואו ניתן גם אשראי בתנאים נוחים במיוחד, עשוי להגביר את הנטייה לשימוש רב יותר בציוד מיובא כזה, שהוא גורם-ייצור נדיר יותר במשק הישראלי מאשר עבודה, ובמיוחד עבודה בלתי-מקצועית. העלאת השכר היתה עלולה להביא לצימצום ניכר בתעסוקה, ובעקבותיו — לצימצום התפוקה, אילו סירב בנק ישראל להיענות לדרישות להרחבת האשראי, ואילו נמנעה הממשלה מלהגדיל את היקף העבודות היוזרות על-ידיה. השפעת העלאת השכר על האבטלה הוחלשה במידה רבה על-ידי הרחבת האשראי ועל-ידי הגדלת היקף העבודות היוזמות. בסופו-של-דבר, הואט שיעור הרחבת התעסוקה בתעשייה ובחקלאות, צומצם היקף התעסוקה בבנייה, והאבטלה הרשומה גדלה במידת-מה. במחצית השנייה של השנה הורחבה התעסוקה, גם משום שהחלו לפעול מגמות אינפלציה-של-ביקוש, בעקב פעוריות הממשלה והציבור גם יחד.

הגברת הביקוש של הממשלה היתה קשורה בגידול צורכי הבטחון וצורכי קליטת העלייה. לשם מימון הוצאותיה המוגברות, הגדילה הממשלה את הכנסותיה המקומיות ממיסים וממילואות מן הציבור, וכן גדלו הכנסותיה מתקבולים שונים מחוץ-לארץ. על-אף גידול הכנסותיה אלה, הגדילה הממשלה במידה מרובה את חובה למערכת-הבנקאות המקומית. בחלק מהכנסותיה במטבע

ישראלי השתמשה הממשלה לקניית יתרות מטבע־חוץ מבנק ישראל, לשם ביצוע הוצאות בחוץ־לארץ. כך הופנה עודף הביקוש הממשלתי, שמומן על־ידי הרחבת האשראי, בחלקו הניכר לקניות בחוץ־לארץ, ולא במשק המקומי, דבר שצימצם את השפעת פעולות הממשלה על רמת־המחירים המקומית, אולם הכביד בהכרח על מאזן־התשלומים.

הגברת הביקוש מצד המשק הלא־ממשלתי נתאפשרה על־ידי עליית הכנסות הפרטיים. הגידול בהכנסות אלה נבע מכמה סיבות: עליית השכר; גידול התוצר הלאומי הממשי (דבר שבחלקו היה תוצאה ישירה של הגברת פעילות הממשלה); גידול הכנסות היצואנים, בייחוד מפרי־ההדר, שמחיריו בשוק־חוץ עלו במידה ניכרת; ועליית תשלומי־ההעברה מחוץ־לארץ, במיוחד של כספי פיצויים אישיים מגרמניה המערבית. בעקב כל הגורמים הללו גדלה ההכנסה האישית בק־רוב ל־20 אחוז, במחירים שוטפים. כחמישית מתוספת־הכנסה זו הועברה לידי הממשלה, משהוגדל סכום המיסים הישירים שנגבו על־ידיה. כך צומצמה במידת־מה העלייה בהכנסות הפרטיים. אף־על־פי־כן גדלה ההכנסה הפרטית הפנויה ב־16 אחוזים, במחירים שוטפים.

הממשלה ובנק ישראל נקטו גם באמצעים לעידוד החסכון של הפרטיים. לצורך זה הוצאו איג־רות־חוב צמודות לשער־החליפין של המטבע או למדד המחירים לצרכן, בריבית גבוהה למדי, וכן ניתנו הקלות לתוכניות־חסכון אחרות. סכום החסכונות בצורות אלה שנצטברו בשנת 1956 הגיע ל־62 מיליון ל"י בקירוב. חלק מהם היו כנראה חסכונות קיימים ששינו את צורתם, אך סימנים מעידים כי החסכון האישי הוגבר במידת־מה.

הודות לגידול החסכון בצורות אלה, וכן אולי גם בשל גידול בהעדפת־הנזילות של הציבור מטעמי זהירות, לרגל המתיחות הבטחונית, לא גדלו ההוצאות לצריכה פרטית במלוא שיעור־הגי־דול של ההכנסה האישית הפנויה. דבר זה ניכר במיוחד במחצית הראשונה של השנה, אולם במחצית השנייה חלה כנראה עלייה בנטיית הציבור לצרוך. בסיכום שנתי, לא חל שינוי ניכר בהיקף הצריכה הממוצעת לנפש, אולם סך־כל הצריכה הפרטית עלה בכדי 6 אחוזים. התפתחות זו נוגדת את שאירע בארצות אחרות, בהן עלה בידי הממשלות לצמצם את הצריכה הפרטית בעת שצורכי־הבטחון ספגו מקורות מרובים.

התוצר־הלאומי הממשי גדל, כאמור, בשיעור של 8 אחוזים. אף־על־פי־כן לא היה בגידול זה כדי לספק את מלוא תוספת הביקוש הכספי ברמת־המחירים הקיימת. כדי להאיט את התהליך הצפוי של עליית מחירים ניכרת, העדיפה הממשלה לקיים רמה גבוהה של יבוא לצורכי המשק הלא־ממשלתי, על־אף הגידול הבלתי־נמנע ביבוא לצורכי השירותים הממשלתיים. רמה גבוהה זו של היבוא הכללי מומנה בחלקה על־ידי גידול התקבולים החד־צדדיים ועל־ידי גידול ההכנסות מיצוא. אף־על־פי־כן הוגדלו גם חובות־החוץ של המדינה, מ־450 מיליון דולאר בסוף 1955 לכדי 500 מיליון בסוף 1956. חלק ניכר מגידול זה היה בחובות לזמן־קצר, אשר אותם יהא צורך להח־זיר בעתיד שאינו רחוק, עת עתידים להצטמצם כמה ממקורות־התקבולים הקיימים עתה.

הגדלת ההיקף הממשי של היבוא, לא זו בלבד שאיזנה חלק מתוספת הביקוש המוגבר, אלא אף צימצמה את שיעור־עלייתה של רמת־המחירים המקומית, שהיתה צפויה מעליית השכר. כן דאגה הממשלה כי מחירי היבוא המשפיעים על מדד המחירים לצרכן לא יועלו, כדי למנוע בכך את הח־

שת התהליך האינפלציוני, אם כי חלק ממחירי-היבוא עלה בעקב הגדלת שיעורי-המכסים, וחלק — בעקב עליית המחירים בחוץ-לארץ.

המגמות של אינפלציה-של-הוצאות, מצד אחד, ושל אינפלציה-של-ביקוש, מצד שני, שפיעלו בשנת 1956 — העלו את רמת-המחירים הכללית במוצע לשנת 1956 בכדי 8 אחוזים, בעוד שמדד המחירים לצרכן עלה ב-6.5 אחוזים. כיוון ששיעור עליית-המחירים עלה רק במעט על השיעור שהציבור הורגל בו בשנים האחרונות, הנחשבות לשנים של יציבות-מחירים יחסית, הרי הוא לא חש במידה מספקת בהחרפת התהליכים האינפלציוניים.

הרחבת הביקוש הממשי במשק נבעה במישרין מגידולם של אמצעי-התשלום. אולם גם העלאת הוצאות-הייצור לא היתה יכולה להתגשם, ללא הגדלה רבה של האבטלה, אלמלי הורחבו אמצעי-התשלום, בשיעור של יותר מ-23 אחוזים. בשנת 1956 נבע עיקר העלייה באמצעי-התשלום מהרחבת האשראי לציבור ולממשלה.

הלחץ להרחבת האשראי הושפע בשנת 1956, כבשנים הקודמות, מן הגורמים הבאים:

(1) קיום הנטייה להרחבה מתמדת, שמקורה בתנאים המיוחדים של עלייה גדולה ושל בניין משק מן המסד ועד הטפחות בפרק-זמן קצר, והגורמת ללחץ להרחבת האשראי לצורך ביקוש למקורות העולה על אלה המצויים במשק.

(2) נסיון ההתפתחות האינפלציונית בעבר, לפיו השקעה בנכסים ממשיים שערכם עולה עם רמת-המחירים, הממומנת על-ידי אשראי, מעניקה רווחים ניכרים, מאחר שירידת ערך הכסף מורידה את עומס הריבית, ולעיתים אף הופכת את הריבית לשלילית.

(3) קיום הגנה נרחבת על השוק המקומי, בין בדרך של הגבלות על היקף היבוא, ובין על-ידי הגנה באמצעות מכסים. כתוצאה מכך, ניתן במקרים רבים להטיל על שכר הצרכן חלק מההוצאות בעד האשראי המוגדל.

(4) המשקל הגדול של המוסדות והחברות הציבוריים במשק, המעודד שימוש רב באשראי ללא התחשבות מספקת בסיכון הכרוך בו.

בשנת 1956 הוגבר הביקוש לאשראי — מצד הציבור, בעקב העלאת-השכר והאפשרויות להרחבה של הייצור הממשי בחקלאות ובתעשייה, ומצד הממשלה — בעקב חוסר-האיוון בתקציביה, שנבע במידה מרובה מההוצאות המוגברות לבטחון ולעלייה.

מדיניות בנק ישראל בשנת 1956 התבטאה במאמץ להגביל את שיעור הרחבת האשראי, בין לממשלה ובין לציבור. העלאת השכר העמידה את הבנק בפני הברירה: מצד אחד, היענות לדרישות להרחבת האשראי לצורך מימון הייצור והתעסוקה בהיקפם הקיים, וברמת-הוצאות גבוהה יותר, היתה מסירה את הרסן מן ההתפתחות האינפלציונית הנובעת ממנה. מצד שני, סירוב להיענות לדרישות אלה היה מצמצם בהכרח את הרמה הקיימת של ייצור ותעסוקה. בתנאים אלה נענה הבנק לחלק מהדרישות להרחבת האשראי. תוספת-האשראי ניתנה בעיקר לאותם הענפים אשר הרחיבו את תפוקתם הממשית. כן הורחב במידה ניכרת, כאמור, גם האשראי לממשלה. הוזרמת כספים נוספים לציבור בדרכים אלה ריכזה את ההשפעה שעליית הוצאות-הייצור היתה עלולה להשפיע על רמת התפוקה והתעסוקה במשק.

בשתי השנים, 1955 ו-1956, עלו אמצעי-התשלום בשיעור של כ-40 אחוז, בעוד שהתוצר

הלאומי הממשי גדל בשיעור של כ-20 אחוז. חלק מההשפעה הצפויה מכך על רמת-המחירים אמ-
נם נמנעה, על-ידי העלייה ביבוא, אולם גם אותה מידה של עליית-המחירים שאכן אירעה, יצרה
לחץ מצטבר על יציבות-המטבע.

האמצעים השונים שננקטו על-ידי הממשלה לעידוד היצוא מנעו, כאמור, את הירידה בו,
שהיתה עשויה לנבוע מעליית-השכר ללא העלאה מקבילה בתקבולי-היצואנים. למעשה, גדל גם
חלקו של הערך-המוסף בסך-כל היצוא, וכן גדל חלקו של היצוא לארצות מטבע קשה. אחת הסיבות
החשובות להגדלת ערך היצוא היתה עליית מחירי פרי-ההדר הישראלי בשוקי-חוץ. אולם מידת
הגדלת היצוא בשנת 1956 היתה מועטה מדי, לאור הצורך החיוני בשיפור מאזן-התשלומים.
השינוי בהסכם תוספת-היוקר, שנעשה בראשית שנת 1957, לפיו תשולם התוספת רק אחת
לששה חודשים, במקרה של עליית מדד-המחירים בשיעור של 3 אחוזים, ואחת לשלושה חודשים—
אם יעלה המדד בשיעור של 5 אחוזים, עשוי להקל על התפתחותו הבריאה של המשק בעתיד. עם
זאת, ההצמדה הקיימת בין השכר לבין מדד המחירים לצרכן כופה בהכרח על הממשלה מדיניות
המביאה לידי שימוש בלתי-יעיל בגורמי-הייצור, בעקב הצורך לתת תמיכות להולת מחירי מוצ-
רים מקומיים ומוצרי-יבוא, ולקיים רמה גבוהה של יבוא, במידה המחייבת הודקקות להגדלת
חובות-החוץ.

עם החשובים שבגורמים המעכבים בעד התקדמות רבה יותר של המשק יש למנות את רמת-
החסכון הנמוכה. על-אף האמצעים שננקטו לעידוד החסכון, לא עלה היקף החסכון הפרטי השוטף,
על כל צורותיו, על סכום תשלומי-ההעברה שקיבלו הפרטיים מחוץ-לארץ וממוסדות-הציבור בא-
רץ, ואף חסכון זה שימש בחלקו הניכר למימון השקעות בבתים-מגורים. הגברת החסכון מתוך
ההכנסה השוטפת, בעת שרמת הצריכה עולה על ההכנסה הלאומית—ומבחינה זו קיים במשק
חסכון שלילי בהיקף ניכר—הוא תנאי הכרחי לקידומו בעתיד. במידה בה מופנית להוצאות לצריכה
כל ההכנסה שמקבלים גורמי-הייצור בעקבות גידול התפוקה הממשית במשק, לא נותר דבר
מתוספת-התפוקה להשקעות. אפילו אם תוספת-התפוקה מופנית תחילה ליצוא, הרי במידה
שתוספת-ההכנסה שמקבלים גורמי-הייצור המקומיים התורמים להגברת יצוא מוצאת כולה לצ-
ריכה, ואינה מביאה להגברת החסכון, עלול חלקו של השיפור להגדיל את הביקוש, בחלקו למור-
צרים מקומיים ובחלקו למוצרי-יבוא, דבר הגורר אחריו ירידה ביצוא ועלייה ביבוא. רמה גבוהה
יותר של חסכון במשק הלאומי היא איפוא אחד התנאים החיוניים להפניית מקורות מתוספת
התוצר הלאומי להשקעות יצרניות או לשיפור מאזן-התשלומים.