

קווי ההתפתחות העיקריים של המשק

שנת 1962 נפתחה בפיתוח הל"י ובמדיניות כלכלית חדשה לייצוב המשק. ב־9 בפברואר הועלה שער החליפין הרשמי מ־1.80 ל־3.00 ל"י לדולר, ובד בבד עם זאת בוטלו מרבית ההיטלים על היבוא והסובסידיות ליצוא, שהיו בשנים האחרונות בבחינת תחליף להעלאת השער. שינוי השער היה מכון הן לביטול שיטת ריבוי שערים והעיוותים הכרוכים בה, והן לשיפור מאזן התשלומים על־ידי ייקור היבוא והגדלת התמורה ליצוא.

ביצוא הוגדלה התמורה ב־20 אחוזים, משער אפקטיבי ממוצע של 2.50 ל"י לדולר ל־3.00 ל"י לדולר. שיעורי ההעלאה לא היו אחידים; הגידול הרב ביותר חל ביצוא השירותים, פרי ההדר והיהלומים; ביצוא התעשייתי, פרט ליהלומים, היתה ההעלאה מועטת יותר. במחיר היבוא הממוצע חלה העלאה של 44 אחוזים — משער אפקטיבי של 2.31 ל־3 ל"י לדולר בתוספת מכס ממוצע בשיעור של 10 אחוזים. ביבוא לשוק המקומי, להוציא את היבוא לשם יצוא הגיעה ההעלאה הממוצעת ל־42 אחוזים. שינוי השער היה מלווה בצמצום רב של מידת ההפרשים בין שערי החליפין האפקטיביים ביבוא. כשיעור ההעלאה רב יותר, ככל שהשער האפקטיבי לפני הפיתוח היה נמוך יותר. ההעלאה הרבה ביותר חלה לגבי יבוא הציד, בעוד שביבוא מוצרי הצריכה, שעליו היו מוטלים קודם ההיטלים הגבוהים ביותר, היתה ההתייכרות מועטת מאשר במוצרי היבוא האחרים.

ההשפעה של שינוי שער החליפין על המאזן המסחרי לא באה על מלוא ביטוייה ב־1962, שכן חלק ניכר מהיבוא והיצוא בחודשים הראשונים שלאחר הפיתוח היה עדיין תוצאה של הזמנות מהתקופה שקדמה לפיתוח. בערך יצוא המוצרים והשירותים במטבע חוץ הגיע הגידול ב־1962 ל־18 אחוזים, בדומה לגידול ב־1961; ערך יבוא המוצרים והשירותים גדל ב־11 אחוזים לעומת 20 אחוזים ב־1961. בניכוי יבוא האניות ומטוסים, שבו רבה השפעתם של גורמים מקריים, מגיעה עליית היבוא ל־17 אחוזים — אותו שיעור כב־1961.

הגידול הרב ביבוא למרות ייקורו משקף לא רק את ממדי ההזמנות, שנמסרו לפני הפיתוח, אלא גם את הגברת הביקוש והפעילות הכלכלית במשק; ובחלקו הוא תוצאה של גידול היבוא לצורכי מערכת הביטחון בשיעור גבוה מאשר ב־1961. השוואת גידול היבוא עם גידול התוצר הריאלי מלמדת, שפרט לתנודות שנתיות, שהן כנראה פרי שינוי המלאי, היה גידול היבוא, המיועד לענפי המשק השונים, מקביל לגידול התפוקה בהם; אולם בגלל התפתחותם המהירה יותר של ענפים בעלי מרכיב יבוא גבוה יחסית גדל היקף היבוא בקצב מהיר מזה של התוצר הלאומי. עם זאת היה קצב הגידול של היבוא אחיד במשך שנת 1962, ואחרי עלייה ניכרת בחלקה הראשון של השנה חלה האטה ניכרת בחודשים האחרונים שלה, שנמשכה גם בחודשים הראשונים של 1963. עודף היבוא על היצוא גדל ב־14 מיליון דולר והסתכם ב־416 מיליון דולר. גידול זה נמוך יותר מאשר בשנתיים הקודמות.

זרם יבוא ההון גבר ב־1962 במידה ניכרת. מלבד הגדלת התמורה להעברות מטבע חוץ, הביאה לכך גם העברת סכומים שהושהו קודם לכן בחוץ לארץ מתוך ציפיה לפיתוח. יבוא ההון

הסתכם ב־556 מיליון דולר והיה בו כדי מימון עודף היבוא תוך כדי הגדלת יתרות מטבע החוץ שברשות המשק ב־110 מיליון דולר, בערך¹. צבירה זו של מטבע חוץ, אשר ברובה הומרה במטבע מקומי בשער החליפין הגבוה יותר, היתה המקור העיקרי להרחבת אמצעי התשלום ב־1962. הרפורמה הכלכלית לא עוררה קשיים מיוחדים באשר להרחבת התפוקה וכושר הייצור של המשק. בשנת 1962 גדל התוצר הלאומי, במחירים קבועים, ב־11 עד 12 אחוזים — שיעור גבוה מאשר ב־1961 ובמקצת אף משיעור הגידול הממוצע בשנים האחרונות. תחשת קצב הגידול של תוצר נעוצה בגידול ניכר של פעילות ענפי התחבורה והבנייה. הרחבת הבנייה בשיעור של 15

לוח א'־1

אינדיקטורים להתפתחות המשק, 1958 עד 1962

אחוז העלייה או הירידה (-)			
מ־1961 ל־1962	מ־1960 ל־1961	מ־1959 ל־1960	מ־1958 ל־1959
המקורות והשימוש בהם (מחירים קבועים)			
12	12	10	11
סך כל המקורות			
12	10	8	11
התוצר הלאומי הגולמי			
11	10	9	10
הצריכה הפרטית			
6.3	6.8	5.6	6.3
הצריכה הפרטית לנפש			
11	10	10	4
הצריכה הציבורית			
11	17	3	9
ההשקעה הגולמית			
סחר החוץ — מוצרים ושירותים (בדולרים)			
11	20	14	6
היבוא			
18	18	24	22
היצוא			
4	20	6	-5
עודף היבוא			
האוכלוסיה ומספר המועסקים			
4.5	3.3	2.7	3.1
האוכלוסיה הממוצעת			
5.7	4.7	3.2	3.8
מספר המועסקים			
המחירים וההכנסה הלאומית (נומינלית)			
12	10	5	5
השכר לשעת עבודה רגילה			
7	8	3	3
מחיר התוצר הלאומי			
10	7	2	2
מדד המחירים לצרכן			
18	18	11	13
ההכנסה הלאומית			
13	15	8	10
ההכנסה הלאומית לנפש			
כספים			
17	18	14	13
אמצעי התשלום (ממוצע שנתי)			
15	31	26	23
האשראי הבנקאי לציבור (ממוצע שנתי)			

¹ יבוא ההון גבוה מעודף היבוא על היצוא והגידול ביתרות ב־40 מיליון דולר, שהם סעיף הטעויות וההשמטות.

אחוזים היא תוצאה הן של הגברת הבנייה הציבורית לעולים, עם גבור זרם העלייה בשנתיים האחרונות, והן של התרחבות הבנייה הפרטית והבנייה הקשורה בתכניות פיתוח. גם בתפוקת התחבורה חלה עלייה ניכרת של 17 אחוזים, שהתרכזה בעיקר בספנות ובתעופה, והיא תוצאה מההשקעות הנרחבות בפיתוח הצי ב-1961 ומהמעבר לתעופה סילונית בשנתיים האחרונות.

בהתפתחותם של ענפי החקלאות והתעשייה חלה, לעומת זאת, האטת-מה לעומת התפתחותם המהירה יותר ב-1961. בחקלאות גדלה התפוקה בשיעור של 7 אחוזים לעומת 9 אחוזים ב-1961. ההאטה נגרמה על-ידי הבצורת, שפגעה בגידולי השדה, ועל-ידי הגבלת אפשרויות השיווק, בעיקר בענפי הלול והירקות. בתעשייה חלה האטת מה בייצור והתפוקה גדלה ב-14 אחוזים לעומת 16 אחוזים ב-1961. בענפי המסחר והשירותים נמשך הגידול בשיעור של 12 אחוזים, בדומה לשיעור הגידול הממוצע במשק.

הגידול הרב בתוצר נתאפשר בחלקו על ידי עלייה גבוהה מן הרגיל במספר המועסקים — 5.7 אחוזים. התוצר למועסק גדל ב-6 אחוזים בקירוב; תוספת המועסקים היא תוצאה של העלייה המוגברת והגידול הטבעי, מחד, ושל המשך הירידה בממדי האבטלה, מאידך.

האוכלוסיה הממוצעת גדלה בשנת 1962 ב-98 אלף נפש שהם 4.5 אחוזים, לעומת גידול של 3.3 אחוזים ב-1961. גידול האוכלוסיה הגיע בשנה זו לשיעור הגבוה ביותר מאז 1957; מצד אחד, נפסקה בשנה זו מגמת הירידה בשיעור הילודה, שציננה את השנים האחרונות, ומאידך, חל גידול נוסף בממדי העלייה, לעומת השנה הקודמת, שעמדה גם היא בסימן הגברת העלייה. על אף גידול זה באוכלוסיה גדלו ההשתתפות בכוח העבודה בשיעור של 5.3 אחוזים והתעסוקה בשיעור גבוה במקצת — 5.7 אחוזים. הירידה באבטלה נמשכה והיקפה ירד מ-4.7 אחוזים מכלל כוח העבודה ב-1961 ל-3.8 אחוזים ב-1962. הירידה באבטלה הקיפה בעיקר את אוזרי הערים, שבהם לא הדביק מספר דורשי העבודה את אפשרויות התעסוקה. מאידך, הביאה הפניית מחצית העולים לאזורי הפיתוח, בעיקר בצפון, להחמרת מצב התעסוקה בהם.

גידול מספר המועסקים התבטא בעיקר בתוספת שכירים, בעוד שבמספר העצמאיים חל גידול איטי בלבד. עליית השכר היתה גבוהה במקצת מאשר ב-1961, בעיקר בגלל העלאה רבה יותר של תוספת היוקר ועודף ביקוש לעובדים במרבית הענפים. גבוהים במיוחד היו שיעורי העלייה בענפי הבנייה והשירותים הציבוריים.

מלבד העלייה במספר המועסקים היה גידול התוצר קשור גם בגידול הרב במלאי ההון במשק. בגידול ההשקעה הגולמית חלה עם זאת האטת-מה, והוא עמד על 10 אחוזים לעומת 17 אחוזים ב-1961. הרחבה ניכרת חלה בהשקעות בבתי מגורים (20 אחוזים); כן גדלו ההשקעות במחצבים, בחשמל, במפעלי מים, בנמלים ובתחבורה יבשתית ובשירותים; מאידך נמשכה מגמת הירידה בהשקעות במשקים חקלאיים, וכן חלה ירידה זמנית בהשקעות באניות. היקף ההשקעות בתעשייה ירד ב-3 אחוזים. ההון הפעיל בענפי הייצור במשק גדל ב-12 אחוזים, וההון למועסק עלה בשיעור של 6 אחוזים. מגמת העלייה של 3 עד 4 אחוזים בפריון הייצור נמשכה גם ב-1962. בצריכה הפרטית נמשך הגידול המהיר. הצריכה לנפש גדלה ב-6 אחוזים, במונחים ריאליים, בדומה לשנים הקודמות. הצריכה הפרטית הכוללת גדלה ב-11 אחוזים. עלייה בולטת של 18 אחוזים חלה בצריכת מוצרי בני-קיימא, והיא מודגשת ביותר באותם מוצרים האופייניים לרמת חיים גבוהה, כגון מקררים חשמליים, מכונות כביסה, פטיפונים, מערבלים ושואבי אבק. בנסיעות לחוץ-לארץ חלה עלייה של 16 אחוזים. גידול רב מהממוצע חל גם בצריכת מוצרים רבים, שבהם היתה עליית המחירים מועטת יחסית, כגון מוצרי הלבשה ופירות טריים.

הצריכה הציבורית עלתה ב-11 אחוזים, במונחים ריאליים, לעומת גידול של 10 אחוזים ב-1961. העלייה המהירה יותר משקפת את גידול הוצאות הביטחון. מעצם מהותו חייב הפיחות עלייה ברמת המחירים הכללית במשק; בשלב הראשון — על-ידי

התייקרות מרכיב היבוא בייצור ובצריכה, ובשלב השני — על-ידי תוספת היוקר הנובעת מהתייקרות מרכיב היבוא. השתקפות מלוא עליית ההוצאות, הנעוצה בפירות, במחירים היתה מחייבת עליית מחירים של 11 אחוזים, ואילו בפועל הגיעה העלייה ל-14 אחוזים. הפרש זה הוא בבחינת אינדיקאטור לקיומו של לחץ ביקוש, כגורם לעליית מחירים. יתר על כן, שיעור העלייה הגבוה ביותר חל לאו דווקא באותם המוצרים שבהם היתה לפחות השפעה מכרעת.

עליית המחירים הרבה ביותר, בשיעור של 20 אחוזים, חלה במחירי ההשקעות, שמרכיב היבוא בהן גבוה ומידת התייקרותו בעקבות הפיחות היתה רבה במיוחד. לעומת זאת, עלו מחירי הצריכה הפרטית בשיעור של 9 עד 10 אחוזים. ההפרש הרב ביותר בין עליית המחירים המתחייבת מהפיחות לבין העלייה בפועל נתגלה במחירי הצריכה ובמחירי הדירות.

את עליית המחירים מעל למתחייב מעליית מחירי היבוא והגדלת תוספת היוקר יש לראות על רקע ההתרחבות המוניטארית המואצת שחלה ב-1962. גם בשנת 1961 שבה חלה התרחבות מוניטארית ניכרת, עלתה רמת המחירים בשיעור של 7 אחוזים. יחד עם זאת יש לציין שלקראת סוף 1962 ובחודשים הראשונים של 1963 חלה התייצבות ברמת המחירים.

ההתרחבות המוניטארית המהירה, שבה נעוץ הלחץ לעליית המחירים, נבעה בעיקרה מהמרת מטבע חוץ. בין ראשית השנה לסופה עלו אמצעי התשלום ב-30 אחוזים, ואילו בממוצע שנתי הגיעה העלייה ל-17 אחוזים. השפעת ההמרה, כמקור להרחבת אמצעי התשלום, גברה לאחר הפיחות בשלושה אופנים: בגלל העלייה בהיקף הצבירה של יתרות מטבע חוץ; בגלל עליית ערכו של מטבע החוץ בלירות ישראליות; ובגלל עליית שיעור המרה מהעברות שוטפות ומפיקדונות קיימים של מטבע חוץ.

תוספת נכסי מטבע החוץ במערכת הבנקאות, שהסתכמה ב-1962 ב-128 מיליון דולר, ושיעור גבוה של המרת מטבע חוץ היה בהם כדי להביא להרחבת אמצעי התשלום בקנה מידה גדול בהרבה מההרחבה בפועל, אילמלא אמצעי הנגד שננקטו על-ידי בנק ישראל והממשלה. למרות הגידול הרב בסכום הנכסים הנזילים שברשות המוסדות הבנקאיים, שהגיע ל-120 מיליון ל"י שהם יותר מ-50 אחוזים, עלה האשראי הבנקאי לציבור ב-15 אחוזים בלבד — שיעור נמוך במידה ניכרת משיעור הגידול בשנים הקודמות; שכן בתוקף שינוי הוראות הנזילות נאלצו המוסדות הבנקאיים לעקר את מרבית התוספת לנכסים הנזילים. הגרעון "המוכר" שנוצר על-ידי שינוי הוראות הנזילות עוד ב-1961 תבע את חלקו בתוספת הנכסים הנזילים, נוסף לכך נמנע בנק ישראל מתת את מלוא האישורים במסגרת 22 האחוזים של האשראי המוכוון, המשוחרר מנזילות — פעולה שכמוה כהעלאה נוספת של שיעורי הנזילות. מכשיר זה, שנועד בעיקרו למטרות ההכוונה האיותית של האשראי, שימש ב-1962 גם את מטרות ההגבלה הכמותית. ניכיון המשנה של שטרות על-ידי בנק ישראל פחת במעט, למרות הגידול בהשתתפות הבנק במימון היצוא במסגרת הקרן החדשה למימון היצוא התעשייתי.

על-מנת לעודד אי-המרה של מטבע חוץ על ידי מקבלי הפיצויים האישיים הועלה שער הריבית על פיקדונות פו"ק ותמ"מ, המוחזקים לתקופה של 12 חודש ומעלה, מ-6 ל-7 אחוזים. כן נעשה הסדר עם המוסדות הבנקאיים בדבר הנהגת תכניות חיסכון צמודות וכן תכניות בלתי צמודות הנושאות ריבית גבוהה יותר מהתכניות שהיו נהוגות בעבר. לחוסכים במסגרת התכניות הישנות, הבלתי צמודות, הוצע מענק חד-פעמי, בתנאי שיחזיקו את פיקדונותיהם שנה נוספת לאחר הפיחות. ואכן, ניכרה השפעתם של הסדרים אלה בהאטת קצב הגידול של אמצעי התשלום. לעסקות הממשלה עם מערכת הבנקאות היתה ב-1962 השפעה מוניטארית מצמצמת. הממשלה הקפיאה את הפרשי השיערוך שלה וכן את הפרשי השיערוך של בנק ישראל, שהועברו לרשותה, ולא השתמשה בהם להגדלת הוצאותיה. הפרשים אלה הסתכמו ב-227 מיליון ל"י. יתר-על-כן,

¹ כנגד הפרשים אלה שילם האוצר 35 מיליון ל"י על חשבון ערבויות לשער המטבע שניתנו ליבואנים לפני הפיחות.

במסגרת מאמציה לספיגה ולעיקור של כספים במסגרת התקציב ומחוץ לתקציב, כגון עיקור כספי הפרעון המוקדם של משכנתאות, ההכנסות מחיסכון חובה וכיוצא באלה, יצרה הממשלה עודף קופתי, אשר שימש להקטנת חובותיה נטו למערכת הבנקאות ב־68 מיליון ל"י נוספות.

ברם, הצעדים שננקטו על־ידי הממשלה ובנק ישראל לריסון ההתרחבות המוניטארית לא הגיעו להיקף הנדרש ולא היה בכוחם למנוע את הגידול הרב באמצעי התשלום. הזרמת כוח קנייה נוסף, בממדים כה גדולים כב־1962, חייבה נקיטת אמצעי ריסון חריפים מאלה שננקטו למעשה, הן בתחום המדיניות הפיסקאלית והן בתחום המדיניות המוניטארית. עם זאת, יש לזכור שהפיחות בוצע בתקופה של צבירה מהירה של יתרות מטבע חוץ ובשעה שלרשות הציבור עמדה יתרה גדולה של פיקדונות הנקובים במטבע חוץ — נסיבות שהיה בהן כדי להכביד עד מאד על בלימת ההתרחבות המוניטארית.

מלבד אמצעי הבלימה בתחום המוניטארי והפיסקאלי ננקטו גם צעדים לריסון העלאת מחירים על־ידי יצרנים באמצעות הפעלת לחץ לספיגת תוספת היוקר, להגברת היעול ופתיחת פתח ליבוא חופשי יותר. פעולות אלה עכבו עליות של מחירים שונים, אך נוכח קיומו של עודף ביקוש לא היה בכוחן למנוע עליית מחירים כללית, במקביל להתרחבות המוניטארית.

בחינת הרכבו הסקטוריאלי של עודף הביקוש במשק בשנת 1962 מבליטה את הגידול בעודף הביקוש של הסקטור הציבורי, הכולל את הממשלה, המוסדות הלאומיים והרשויות המקומיות. גידול זה לעומת עודף הביקוש שנרשם ב־1961, הוא בעיקרו השתקפות שינוי שער החליפין ברישום ההוצאות וההכנסות במטבע חוץ בחשבונות הסקטור הציבורי. למעשה, חשף הפיחות עודף ביקוש שהיה קיים גם בשנים הקודמות, ואשר שער החליפין הבלתי ריאלי כיסה עליו. עם זאת, יש לראות את העלייה בעודף הביקוש, לאור העלייה הריאלית בהוצאות הסקטור הציבורי בכלל, ובהוצאות הממשלה בפרט, בעיקר בתחום הביטחון ובהשקעות פיתוח ולאור העלאת השכר הניכרות בסקטור הציבורי. עליות אלה בהוצאות לא היו מלוות בהגדלה מקבילה של ההכנסות ממקורות פנים. יתר־על־כן, נוכח לחץ הביקוש הגובר בעקבות הפיחות שומה היה על הסקטור הציבורי בכללו להביא לידי צמצום ניכר בעודף הביקוש שלהם שהגיע ל־19 אחוזים מכלל הקניות.

כנגד הגידול בעודף הביקוש הישיר חלה ירידה באשראי נטו שניתן על־ידי הסקטור הציבורי לסקטורים אחרים במשק. ירידה זו קשורה בפרעון מוקדם של הלואות צמודות, מצד אחד, ובצמצום היקף האשראי במסגרת תקציב הפיתוח, פרט לאשראי לצורכי שיכון, מצד שני. תרומת הסקטור הציבורי לעודפי הביקוש במשק, הן באמצעות עודף הביקוש הישיר שלו והן על־ידי מימון עודפי ביקוש של סקטורים אחרים, הגיעה ל־520 מיליון ל"י לעומת 370 מיליון ל"י ב־1961. האמצעים למימון של גידול זה מקורם בגידול רב באשראי לזמן ארוך מחוץ לארץ.

צריכת משקי הבית גדלה בשיעור גבוה מזה של הכנסתם המקומית, אולם בשיעור נמוך במקצת מאשר הגידול בהכנסתם הפנויה, הכוללת גם את תקבולי ההעברה מחוץ־לארץ שהגיע ל־23 אחוזים. את הגידול בשיעור החיסכון מתוך ההכנסה הפנויה יש לייחס לעליית משקל הפיצויים האישיים מחוץ לארץ בהכנסה הפנויה, שכן אחוז ההוצאה לצריכה מתוך תקבולי העברה כגון אלה נמוך יותר מאשר אחוז הצריכה מתוך ההכנסה המקומית. גם השקעות משקי הבית בדירה, במחירים שוטפים, עלו בשיעור נמוך במקצת מהגידול בהכנסה הפנויה, ומכאן שחל גידול בהשקעותיהם בנכסים פינאנסיים.

בהשקעות העסקים הפרטיים חלה עלייה של 24 אחוזים, אשר בהתחשב בעלייה הרבה במחירי ההשקעות, יש בה משום גידול ריאלי מועט בלבד. לעומת זאת חל גידול רב בהשקעות חברות

הסקטור הציבורי, בעיקר בבניית מגורים לעולים ובהשקעות מפעלי ים המלח וחברת החשמל. גידול זה מומן על-ידי אשראי במסגרת תקציב הפיתוח ועל-ידי הלוואות מחוץ לארץ. על אף שינוי שער החליפין נשאר החיסכון הלאומי ב-1962 חיובי. הוא הגיע לשיעור של אחוז אחד מההכנסה הלאומית, אם אין כוללים את ההעברות החד-צדדיות מחוץ לארץ במסגרת הכנסות. יבוא ההון מימן איפוא 94 אחוזים מההשקעה הנקייה. שיעור החיסכון מתוך ההכנסה הלאומית בתוספת ההעברות השוטפות מחוץ-לארץ הגיע ב-1962 ל-6 עד 7 אחוזים. שיעור החיסכון הגבוה יותר בשנים שלפני הפיחות לא היה אלא פרי רישום יבוא ההון בשער החליפין הרשמי של 1.80 ל"י לדולר. מתוך אומדן החיסכון ב-1961 על-יסוד שער החליפין החדש מסתבר, שלא חל, למעשה, שינוי בשיעור החיסכון בשתי השנים הללו.

על-ידי תיקון עיוותים וקביעת שער חליפין מציאותי למטבע חוץ הניח הפיחות יסוד להתפתחות בריאה בעתיד, אך עם זאת הוא היה מלווה בהתרחבות מוניטארית מהירה שהביאה את המשק לידי פעילות כלכלית מופרזת. את תוצאותיהם של ההתרחבות המוניטארית והנזילות היתירה אין לבטל על-ידי הרחבת הייצור, שכן המשק נתון בתנאי תעסוקה מלאה למעשה, ואין ברשותו גורמי יצור רדומים שאפשר להפעילם בסיועה של התרחבות מוניטארית. המשימות העומדות היום לפני המשק הן בלימת ההתרחבות המוניטארית באמצעים פיסקאליים ומוניטאריים, ייעול המשק והגדלת פריון העבודה, סלקטיביות בהשקעות, יצירת תנאים מדיניים וכלכליים להשתלבות במשק העולמי, ועיצוב מדיניות הכנסות אשר תסייע להרחבת הייצור, בלא שתוספת התפוקה תיבלע כולה על-ידי גידול הצריכה.