

מדיניות החשיפה בישראל, 1962 עד 1967*

1. מבוא

בפברואר 1962 הכריז שר האוצר על "מדיניות כלכלית חדשה", שעל פיה הוחלט, בין היתר, לחשוף את הייצור המקומי לתחרות מיבוא. מטרתה של מדיניות חשיפה זו היתה, כלשון ההכרזה, "להעמיד את ענפי החקלאות והתעשייה על בסיס של ייצור יעיל וזול". עד להכרזה זו התקיים איסור מינהלי על יבוא מוצרים המיוצרים גם בשוק המקומי (להוציא מספר מוגבל של רשיונות יבוא שהוצאו על פי החלטות "אד הוק").

במסגרת הוצאתה אל הפועל של מדיניות החשיפה, הוסרו ההגבלות המינהליות לגבי פריטי ייצור רבים, והומרו בהגנה פיסקאלית. סקירה זו נועדה לאמוד את היקף הייצור שנחשף בתקופה שבין 1962 עד 1967, לעמוד על מידת ההגנה הפיסקאלית שהוענקה לענפי הייצור השונים ולבחון באיזו מידה תאם הביצוע את מטרתה של המדיניות. הדיון בעבודה זו מתרכז, כאמור, בשנים 1962 עד 1967, המהוות למעשה רק את השלב הראשון של תהליך החשיפה. מאוחר יותר, החל מ-1968 חל שינוי במדיניות החשיפה, אולם ניתוח תוצאותיו אינו מהווה חלק מעבודה זאת.

הנתונים שעליהם נתבססה הסקירה נלקחו מתוך הדו"חות שהוגשו לוועדה הציבורית שלידי משרד המסחר והתעשייה שבידה הופקד הייעוץ באשר לחשיפה, והמלצותיה הפכו, על פי רוב, להחלטות ביצוע. מהימנות הנתונים הללו לא נבדקה כאן, אולם ידוע שאיסוף הנתונים נעשה תוך תאום בין היחידות המקצועיות במשרד המסחר והתעשייה ונציגי היצרנים שמוצריהם הובאו לדיון בפני הוועדה. מכל מקום, יש לזכור, שנתונים אלה הם אשר היוו את הבסיס להחלטות הוועדה, ומשום כך, ניתן לבחון על פיהם באיזו מידה תאמו החלטות הוועדה את מדיניות הממשלה שאותה נועדה הוועדה להוציא אל הפועל.

2. הממצאים העיקריים

(א) במשך התקופה 1962-1967 פעלה הממשלה להסרה הדרגתית של ההגבלות המינהליות על היבוא. מלכתחילה, לא פעלה המדיניות, למעשה, להסרת ההגבלות תוך התבססות על שער החליפין הפורמלי, אלא להמרת ההגבלות המינהליות במכסים וכפיפת היבוא לשעורי הגנה הגבוהים במידה ניכרת מהשער הרשמי.

ההחלטה על חשיפה נעשתה לגבי כל מוצר באופן נפרד. הדיון בפריטי הייצור השונים התנהל בקצב איטי, בהעדר כללים שיקבעו את קצב העבודה של הוועדה. איטיות הביצוע היוותה למעשה שינוי של אופיה של המדיניות המתוכננת. נראה, שתמורה בגישה זאת חלה לקראת שנת 1966; אולם לא היה בזאת כדי לשנות באופן מהותי את התוצאות עד סוף שנת 1967.

בשנת 1967 — בתום שש השנים הראשונות של חשיפה — הגיע היקף הייצור התעשייתי שנחשף ל-45-60 אחוזים מסך ערך התפוקה התעשייתית (למעט יהלומים).

* סקירה זו נכתבה בידי אמרי טוב ממחלקת המחקר. הסקירה היא חלק מעבודת גמר לתואר מוסמך במדעי החברה שהוגשה לד"ר ג' הלוי ופרופ' מ' מיכאלי מהאוניברסיטה העברית בירושלים.

(ב) שיעור המכס הנומינלי הממוצע שנקבע על היבוא שלגביו בוטלו ההגבלות המינהליות הגיע ב-1967 לכ-80 אחוזים, ואילו המכס האפקטיבי הממוצע על ערך נחסך בייצור הגיע לכ-150 אחוזים לפחות. שער ההגנה הממוצע, דהיינו, ההוצאה המכסימלית אותה מאפשרת הממשלה ליצרן החוסך דולר אחד מיבוא, עמד באותה שנה על 7.6 ל"י (במוצרים שנחשפו). ההפרש בין המכס הנומינלי והמכס האפקטיבי הוא תוצאה של הטלת מכסים בשיעור גבוה יחסית על מוצרים מוגמרים, לעומת המכסים המוטלים על מוצרי ביניים. ההפרשים בין שיעורי המכס המוטלים על המוצר הסופי לבין אל המוטלים על מוצרי הביניים בולטים בעיקר במוצרי צריכה, ופחות מכך – במוצרים שיעודם העיקרי הוא השקעות או תשומות לייצור.

(ג) הן בשיעורי המכס הנומינליים שנקבעו, והן בשיעורי ההגנה האפקטיביים, קיים פיזור ניכר בין הענפים. כך, למשל, נקבעו בענפי ההלבשה, הטכסטיל, החשמל והאלקטרוניקה שערי הגנה של למעלה מ-10 ל"י לדולר ערך נחסך, ואילו בענפים, כמו: עץ ונגרות, נייר ומוצרים, עור והנעלה, מינרליים אל מתכתיים ומתכות בסיסיות הגיע השער ל-5.5 ל"י לדולר ערך נחסך. אין אף להבחין בתהליך של האחדת שערי ההגנה במשך התקופה הנידונה, למרות שתהליך זה אמנם הסתמן לגבי המכס הנומינלי. כן בולט הגידול בפיזור שערי ההגנה, לעומת פיזור מחירי הדולר שלפיהם פעלו היצרנים ערב החשיפה.

ולסיכום: האמצעים, שנקטו במסגרת מדיניות החשיפה, בשנים 1962–1967, לא תאמו את המטרות שהוצגו בפני המדיניות בעת הכרות "המדיניות הכלכלית החדשה". אך יש להעיר, כי החל משנת 1968 חל מפנה בהפעלת מדיניות החשיפה, התואם כנראה, את המדיניות המוצהרת של "ייצור יעיל וזול".

3. ביצוע מדיניות החשיפה

מדיניות החשיפה אמורה היתה לייעל את הייצור והקצאת המקורות בדרכים הבאות: (א) האחדת שערי החליפין; (ב) הסרה הדרגתית של ההגבלות המינהליות על היבוא; (ג) הפחתת שיעורי המכס תוך קביעת גג לרמת מכסי המגן; (ד) ביטול הדרגתי של מרבית ההיטלים; (ה) פישוט תהליכים גוהליים הכרוכים בביצוע היבוא.

האחריות המינהלית לביצוע החשיפה נמסרה למשרד המסחר והתעשייה, ולצידו הופעלה ועדה ציבורית מייצעת. במרבית המקרים אימץ המשרד את המלצותיה של הוועדה הציבורית, והן הפכו להוראות ביצוע. עם העברת האחריות המינהלית למדיניות החשיפה למשרד המסחר והתעשייה לא נקבע משך הביצוע ולא נקבעו שלבי ביניים ומועדיהם, כך שניתן היה למשרד לקבוע את קצב החשיפה ואת מטרותיה האופרטיביות כאחד. כך נקבע, שכל פריט לא ייחשף אלא לאחר דיון ספציפי. כיוון שמספר פריטי הייצור, שהיו מועדים לחשיפה, היה רב מאוד נטה תהליך החשיפה להימשך זמן רב. בפני הוועדה הציבורית הוצגה אינפורמציה כלכלית שנאספה על ידי יחידות שונות של משרד המסחר והתעשייה בתיאום עם נציגי התעשיינים בוועדה הציבורית, כדי שתשמש חומר רקע להחלטה. לגבי כל פריט שנידון חייבת היתה הוועדה לקבוע: (א) אם יש להסיר את ההגבלות המינהליות (אישור הסרה כזה פירושו מתן רשיון יבוא לכל דורש); (ב) את גובה המכס שיוטל על יבוא המוצר.

בהפעלת אמצעי המדיניות השונים אפשר להבחין בשני שלבים במשך התקופה הנסקרת. בשלב הראשון, שנמשך ממצצית 1962 ועד למחצית השנייה של 1965, נדון, כאמור, כל פריט בנפרד, ולגבי הפריטים שאותם הוחלט לחשוף בוטלה ההגנה המינהלית ונקבע ליבואם שיעור המכס "המתאים". בשלהי שנת 1965, הוכנסו שני יסודות נוספים לביצועה של מדיניות החשיפה: (א) צמצום ההגנה שנתנה בעבר לממדים סבירים; (ב) צמצום הפרשי הגנה בין המוצרים השונים. השינוי שהוכנס בתקופה זאת היה אפקטיבי במידה קטנה בלבד והופעל לגבי אותם מוצרים שנחשפו

כבר, כך שלמעשה לא חל שינוי מהותי בטיפול ובעקרונות לגבי המוצרים שעדיין לא נחשפו. האלמנט המרכזי של שיטת ביצוע המדיניות – הטיפול בכל פריט בנפרד – עדיין נשמר. שיטה זו נמשכה עד ל-1.1.69. בתאריך זה שונתה הגישה. אז פורסמה רשימת מוצרים האסורים ביבוא והנימוקים לאיסור, ואילו כל שאר מוצרי התעשייה נחשפו ליבוא בשערי המכס הקיימים, תוך מתן אפשרות ליצרנים המקומיים לערער על גובה המכס. שינוי זה חל לאחר החלטת ועדת שרים שהתקבלה על סמך הדיונים שסוכמו ב"פורום התעשייתי", אשר הופעל על ידי שר המסחר והתעשייה. בתכנית פעולה זאת חזר למעשה משרד המסחר והתעשייה, לאחר למעלה משש שנים, לניסוחן של מטרות אופרטיביות ואמצעי מדיניות ספציפיים בתחום ייעול הייצור התעשייתי, שעליהם הוכרו עוד בשנת 1962.² אוכלוסיית המוצרים שהוגדרו כרלבנטיים לצורך הפעלת "מדיניות החשיפה" צומצמה במספר שלבים עד 1967. תחילה הוצאו מתחום הדיון כל מוצרי החקלאות, הן עקב עמדת משרד החקלאות והן מסיבות של כשרות. לאחר מכן צומצמה אוכלוסיית המוצרים התעשייתיים שנחשפה משיקולים שיוצגו להלן.

4. היקף החשיפה

בסוף 1967, שש שנים לאחר הכרזת מדיניות החשיפה, הגיע הייצור התעשייתי שנחשף לכ-45–60 אחוזים מסך ערך תפוקת הענף באותה שנה. ההיקף השנתי של הייצור שנחשף השתנה במידה ניכרת בין השנים: למעשה החלה החשיפה רק ב-1963, לאחר שבשנת 1962 נדחתה התחלת החשיפה לסוף השנה, עקב חוסר בהירות לגבי השיטה הרצויה. בשנת 1964, היה היקף החשיפה קטן מבשנה שלפניה, ואילו בשנת 1965 גדל שוב ההיקף, והגיע לשיאו. לאחר מכן התחילה ירידה מואצת, עד שבסוף התקופה קטן היקף הייצור השנתי שנוסף לחשיפה באותה שנה לפחות מאחוז אחד מהיקף סך התפוקה השנתית בתעשייה.³ את ההאטה בסוף התקופה יש לזקוף, קרוב לוודאי, למיתון הכלכלי ששרר במשך והחשש להגביר את האבטלה בעקבות חשיפת הייצור המקומי.

הייצור התעשייתי אשר לא נחשף עד סוף התקופה הנסקרת מורכב ממספר קבוצות. ראשית, קבוצת המוצרים הקשורים אל תעשיית הרכב. ההחלטה על חשיפת פרטי הייצור המיוצרים בענף כלי ההובלה הוצאה למעשה ממסגרת הדיונים הרגילה על החשיפה.⁴ כשמנכים את ערך הייצור של ענף כלי הרכב מערך הייצור התעשייתי בשנת 1967, מגיע אומדן הגבול העליון של היקף החשיפה לכ-65 אחוזים מסך הייצור.

קבוצה שנייה, אשר כללה כ-20 אחוזים מתפוקת התעשייה בשנת 1967, הוגדרה על-ידי משרד המסחר והתעשייה כבלתי רלבנטית לחשיפה. נכללו כאן מוצרים ושירותים אשר אינם נסחרים, בדרך כלל, בשווקים הבין לאומיים. במסגרת עבודה זו לא נחקרה ואומתה מידת אי הסחירות של ענפים אלה. אך נראה, שאי חשיפתו, לפחות מבחינה פורמלית, של מוצר בלתי סחיר מעוררת תמיהה, שכן קשה לראות טעם בקיום איסור מינהלי של יבואו של מוצר אשר ממילא, לפי הטענה, לא ניתן לייבאו.

² בנספח 3 מוצג פירוט של החלטות משרד המסחר והתעשייה שנתקבלו במסגרת "הפורום-התעשייתי".
³ מאחר שנתונים על היקף הייצור בכל ענף מצויים רק לאותה נקודת זמן שבה התקיים הדיון על חשיפת הענף, נערך אומדן היקף החשיפה ב-1967 תוך הנחת שתי אלטרנטיבות לגבי התפתחות תפוקת הענף מנקודת החשיפה ועד ל-1967: א. קצב הגידול של התפוקה היה 0; ב. קצב הגידול היה 20 אחוז לשנה.
⁴ החלטות החשיפה בתחום תעשיות הרכב, (למעט חלפים, אשר נחשפו בדרך הרגילה), נמסרו לידי ועדת שרים לענייני כלכלה וועדת הרכב הממשלתית (שחבריה הם פקדי ממשלה בדרג מנכ"לים ומנהלי יחידות).

סך הייצור*, הייצור שנחשף הערך הנחסף בתעשייה, 1962 עד 1967

שנה	הייצור התעשייתי (למעט יהלומים)	הייצור של מוצרים שנחשפו באותה שנה	הערך הנחסף במוצרים שנחשפו באותה שנה	אחוז הייצור שנחשף בסך הייצור התעשייתי באותה שנה
1962	3,785	183	99	4.8
1963	4,469	475	286	10.6
1964	5,262	406	159	7.7
1965	5,744	692	319	12.0
1966	5,767	331	175	5.7
1967	5,721	45	19	0.8

* מדיון במחירים קבועים של שנת 1965. ה פ ק ו ר : ה י י צ ו ר ה ת ע ש י י ת י : 1965 — הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "מפקד התעשייה והמלאכה — 1965" נתונים כלליים משלב כ', חוברת מס' 7, לוח מס' 4. 1962—1964, 1966, 1967 — הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "שנתון סטטיסטי לישראל 1969", מדרי התעשייה (פדיון) ומדרי מחירי התפוקה התעשייתית בשוק המקומי. ע ר ר ה י י צ ו ר ש נ ח ש פ : נתוני מחזור במחירי 1965. מתוך דו"חות הוועדה הציבורית להננה על תוצרת הארץ — שלא פורסמו והתקבלו מהמחלקה להננה על תוצרת הארץ במשרד המסחר והתעשייה. הנתונים מתאימים לאינדוקציה חלקית בלבד, עקב שהימנותם הכלתי ידועה התייחסותם לתקופות זמן שונות. ה ע ר ר ה נ ח ש פ : חושב מתוך דו"חות הוועדה הציבורית להננה על תוצרת הארץ.

כמו כן לא נחשפו מוצרי מזון ומוצרים "חיוניים" (כגון סוכר, שמן, חיטה, אבקת חלב), שהיבואן היחידי שלהם היתה הממשלה. ולבסוף, נמנעה חשיפתם של מוצרים אשר יוצרו במפעלים אשר לבעליהם הבטיחה הממשלה בעת הקמתם הגנה מינהלית לתקופה קצובה. נוסף על הקבוצות הללו, מצויים ענפים בעלי היקף ייצור של כ-10-16 אחוזים מסך הייצור בשנת 1967 אשר לפי ההגדרות היו מועמדים לחשיפה, אך בפועל לא נחשפו עד סוף שנת 1967.⁵

5. שיעור ההגנה האפקטיבי למוצר הסוד

היקף החשיפה, כפי שהוצג לעיל, אין לו משמעות מרובה אם אין מציינים את שיעור ההגנה שניתן עם המרת ההגבלות המינהליות בהגנה פיסקאלית. כדי לעמוד על שיעור זה אין די בהצגת המכס הנומינלי של המוצר הסופי; שכן שיעור ההגנה מושפע גם על ידי המכס המוטל על חומרי גלם המיובאים: מכס על המוצר הסופי עשוי להגדיל את התמורה ליצרון המקומי, ואילו מכס על תשומות היבוא מקטין אותה. כך, שיעור ההגנה תלוי במכס המוטל על המוצר הסופי, במכס המוטל

⁵ עקב מגבלות הנתונים, אומדן ממדי החשיפה במסגרת ענפי המשנה בתעשייה הינו גס למדי. מתוך אומדן זה הסתמן היקף חשיפה גבוה יותר בענפי ההלבשה, עץ ונגרות, טקסטיל, הנעלה וציוד תשמלי, ושיעור חשיפה נמוך במיוחד בלט בענפי המזון, כלי הובלה וההדפסה והוצאה לאור.

שיעורי מכס נומינלי ואפקטיבי ושערי ההגנה בתעשייה, 1967

היחס בין המכס האפקטיבי והמכס הנומינלי	שער הגנה	שיעור מכס אפקטיבי	שיעור מכס נומינלי	
	(ל"י לדולר) ערך נחסך	(אחוזים)		
				א. ענף
1.43	6.1	103.8	72.8	מוצרי בשר, דגים, שמן וחלב
1.32	7.2	140.4	105.7	מזון אחר
2.62	10.2	240.6	91.7	טקסטיל
3.60	14.9	396.7	110.2	הלבשה
1.20	5.3	76.5	63.9	עץ ומוצריו
1.33	5.2	74.2	55.6	נייר, קרטון ומוצריהם
1.35	5.3	78.0	57.7	עור והנעלה
1.34	6.6	118.5	88.7	גומי ופלסטיקה
1.82	7.0	132.8	72.9	כימיקלים
1.26	5.4	79.8	63.3	מינרלים אל מתכתיים
2.17	5.5	84.8	39.1	מתכת בסיסית
1.82	6.1	104.3	57.0	מוצרי מתכת
1.75	5.9	97.0	55.8	מכונות
1.91	10.6	253.9	133.2	ציוד חשמלי
1.56	8.4	179.5	115.0	כלי הובלה *
1.59	7.3	143.2	90.3	תעשיות שונות
1.96	7.6	153.3	78.1	סך כל הענפים
				ב. ייעוד כלכלי עיקרי
2.08	8.0	168.9	81.3	מוצרי צריכה
(2.29)	(8.8)	(196.3)	(85.6)	מזה : צריכה שוטפת
(1.48)	(6.2)	(105.1)	(71.1)	ברי קיימא
1.87	7.2	140.8	75.2	תשומות ליצור
1.79	7.1	136.4	76.0	ציוד ונכסי השקעה

* הנתונים בענף זה אינם כוללים את המכס על מרבית תעשיות הרכב (וכן יבוא רכב מוגמר) הדיונים בקביעת המכס לפרטים אלה נעשו במסגרת שונה מיתר ההחלטות שהתקבלו והוצאו ממסגרת עבודה זאת.
מ ק ו ר : חושב מתוך דו"חות הועדה הציבורית להגנה על תוצרת הארץ.

על חומרי הגלם המיובאים, ובפרופורציה שלהם בכלל הייצור. לכן, נגדיר את שיעור ההגנה האפקטיבי (δ_x) כשינוי היחסי בתמורה לגורמי הייצור המקומיים (ערך נחסך) כתוצאה מהטלת מכסים.⁶

לאחר שקיבלנו את δ_x ניתן לחשב את שער ההגנה לדולר ערך נחסך ER כדלקמן:

$$ER = F_r (1 + \delta_x)$$

כאשר F_r הוא שער החליפין הפורמלי, (3.0 ל"י לדולר בעבודה זאת).
 בחישוב שיעורי ההגנה הממוצעים לקבוצות מוצרים שוקללו שיעורי ההגנה למוצר הבודד בערך הנחסך בייצור המקומי.⁷ השקלול לא נערך על פי ערכי היבוא, שכן שיטה זאת היתה מקנה משקל יתר למוצרים בעלי הגנה אפקטיבית נמוכה, ומשקל קטן מדי למוצרים בעלי הגנה גבוהה; בחלק מהפריטים הנידונים אף לא התקיים כלל יבוא, עקב ההגנה המוחלטת.

⁶ שיעור ההגנה האפקטיבי מוגדר כלהלן:

$$\delta_x = \frac{\sum_{i=1}^n a_{ix} t_{ix}}{1 - \sum_{i=1}^n a_{ix}}$$

כאשר: δ_x = שיעור המכס האפקטיבי (שיעור ההגנה) בייצור X ;
 t_x = שיעור המכס הנומינלי על המוצר הסופי (מוצר X);
 $\sum a_{ix}$ = אחוזו הערך המוחלף הישיר (תשומות יבוא) בייצור X (מחושב בשער החליפין הרשמי);
 t_{ix} = שיעור המכס על תשומות מיבוא לייצור מוצר X ;
 $1 - \sum_{i=1}^n a_{ix}$ = אחוזו הערך הנחסך בייצור מוצר X .

חישוב זה מתבסס על ההנחות הבאות, כשמסגרת הדיון היא של שיווי משקל חלקי:
 א. משקל מרכיב היבוא בייצור המקומי הוא קבוע ואינו משתנה עם קיום סחר חופשי.
 ב. לייצור כל מוצר קיים תהליך ייצור יחיד בלבד.
 ג. ההיצע העולמי של יבוא למשק הוא בעל גמישות אין סופית.
 ד. ההיצע של תשומות ביניים מקומיות ליצרן הוא בעל גמישות אין סופית.
 נסוח דומה של שער ההגנה נמצא אצל:

W. M. Corden, "The Structure of a Tariff System and the Effective Protective Rate",
Journal of Political Economy, Vol. LXXIV June, 1966, pp. 221-

⁷ השקלול בוצע כדלקמן:

$$\delta_x = \frac{\sum_{i=1}^n \delta_{xi} \frac{V_{xi}}{\sum_{i=1}^n V_{xi}}}{1}$$

כאשר: δ_x = שיעור ההגנה הממוצע ליחידת המיון;
 V_{xi} = הערך הנחסך בייצור מוצר X . ל"י במחירי שנת 1965;
 $\sum V_{xi}$ = תפוקה מקומית במחירי שנת 1965.

הערך הנחסך בייצור כל ענף נאמד לפי מחירי שנת 1965. מבחינה אמפירית, אין בכך הבדל מהותי בהשוואה לשקלול התצפיות בערכים שוטפים, מאחר שהשינוי במחירים לגבי מרבית המוצרים שנידונו היה בשיעורים מבוטלים. כן לא מתקבלת תוצאה שונה במידה ניכרת על ידי שקלול בערכי המתזור. יציבות המחירים המקומיים מאפשרת להתעלם מהשפעת השתנות המחירים היחסיים בארץ ובעולם, הגם שניתן לזהות הטיית מה כלפי מטה באומדן ההגנה.

גובה המכס הנומינלי הממוצע אשר נקבע במסגרת מדיניות החשיפה הגיע בשנת 1967 לכ-80 אחוזים. שיעור המכס האפקטיבי הגיע בממוצע לכדי 150 אחוזים, שהם 7.6 ל"י לדולר ערך נחסך.⁸

כאינדיקטור לרמת ההגנה שניתנה ליצרנים מקומיים קיימת בנתונים אלה הטיה כלפי מטה, משלוש סיבות. ראשית — אין כלולים באומדן היטלים ותשלומי חובה אחרים מלבד המכס. היטלים אלה מוטלים, בדרך כלל, על המוצר הסופי בשיעור גבוה יותר מהמוטל על תשומות ביניים, כך שהטיית שיעור ההגנה כלפי מטה ברורה. שנית, שיעור ההגנה הממוצע אינו כולל, כזכור, את קבוצת המוצרים שייצורם לא נחשף כלל; ושלישית, ענף כלי ההובלה לא נכלל כאן, ושיעורי ההגנה לייצור המקומי שהונהגו בענף זה הינם גבוהים במיוחד.⁹

השוואת שער ההגנה הממוצע (7.6 ל"י) על ערך נחסך בייצור שנחשף עם שער החליפין הפורמלי שהתקיים במשך כל תקופת הדיון (3.0 ל"י לדולר) מצביעה על כך, שהממשלה העדיפה לפעול לקביעת המחירים במשק שלא דרך שינוי שער החליפין הרשמי. הפער הבולט בין שער ההגנה ושער החליפין הפורמלי מעורר את השאלה, האם נקבע שער הגנה בגובה שנקבע כתוצאה מאומדן השער היעיל מנקודת ראות המשק או המפעל?

קשה לענות לשאלה כזאת באופן חד משמעי, אולם נראה, שקביעת שיעורי המכס הנומינליים נעשתה בלי התחשבות מספקת ברמה הצפויה של שיעור ההגנה. מכל מקום, בפני הגוף המחליט לא הוצגו באופן מפורש נתונים על המכס האפקטיבי ושער ההגנה.

ההפרש בין שיעורי המכס הנומינלי והאפקטיבי מושפע, כאמור, מהפרשים בשיעורי המכס המוטלים על המוצר הסופי ועל תשומות הביניים המשמשות לייצורו. שיעורי המכס המוטלים על המוצר הסופי גבוהים במידה ניכרת מאלה המוטלים על מוצרים לשימושי ביניים. על מבנה המכס "המודרג" — ההולך ועולה ככול שהמוצר גמור יותר — נוכל לעמוד מלוח 2 בחלק ב'¹⁰. אל ההפרש בין שיעורי המכס על המוצר הסופי ותשומות ביניים נוסף הבדל במכסים לסוגים שונים של מוצרים סופיים: על נכסי ההשקעה מוטל מכס נמוך בעוד על מוצרי צריכה המכס הוא גבוה במיוחד.¹¹

האפליה בהגנה בין מוצרים סופיים למוצרי ביניים נובעת משתי סיבות. ראשית, קיימת הנחה שבמוצרי ביניים לא תיתכן החלפת יבוא בהיקף ניכר. הנחה זאת מתבססת על הרושם שייצור תשומות ביניים ונכסי השקעה מצריך עתודות מקומיות של חומרי גלם או שהוא קשור בתהליכי ייצור המחייבים לנצל יתרונות לגודל, ולכן אין מקום להגנת הייצור המקומי של מוצרים אלה. אל שיקול זה נוסף גם הרצון למנוע עליות של מחירי המוצרים בשוק המקומי על ידי מניעת התייקרותו של מרכיב היבוא. שנית, המכס הגבוה על מוצרי צריכה נבע מרצון לצמצם את היבוא בדרך של ייקור מוצרים "בלתי חיוניים". אכן, חלק ניכר מהמוצרים המיועדים לצריכה הוגדר כמוצרי מותרות או מוצרים שאינם חיוניים. באופן כזה הושם הדגש בשעת קביעת מערך שיעורי ההגנה לא על אופיו הרצוי של הייצור המקומי אלא על אופיו והרכבו של היבוא הצפוי.

⁸ בעבודה זאת לא נכללה הפחתת המכס באוקטובר 1966 על מוצרים שנחשפו. הפחתת המכס היתה בשיעור נומינלי של כ-7 אחוזים בלבד, וניתן אפוא להניח שאין בגורם זה לשנות את המסקנות.

⁹ הדברים אמורים בעיקר בתעשיית הרכבת רכב ופחות מכן לגבי התעשייה המקומית של חלפים.

¹⁰ מבנה מדורג כזה נמצא אופייני לא רק למכס בישראל אלא במשקי מערב אירופה, ארה"ב ויפן. ראה למשל: B. Ballassa: *Trade liberalization Among Industrial Countries*, McGraw Hill: 1967, pp. 51-59.

¹¹ ליבוא נכסי צריכה בני קיימא נקבע שיעור מכס נמוך יחסית: 71 אחוזים מכס נומינלי ו-6.2 ל"י שער הגנה. על מוצרים בני קיימא מוטלים מיסי קנייה בשעורים גבוהים במיוחד אולם מספר המוצרים בני קיימא שהובאו לחשיפה הוא קטן יחסית. כן הוצאו מכאן כלי הרכב. עובדות אלה יש בהן להסביר את רמת ההגנה הנמוכה שהתקבלה למוצרים אלה בניגוד להתרשמות מוקדמת.

כך, מתוך שיקולים הנובעים מקיום עודף יבוא במאזן התשלומים ניתנה הגנה (גבוהה במיוחד) לייצור המקומי של נכסי צריכה דווקא.

קיומה של מערכת מכסים "מדורגת" שבה עולה המכס ככל שהמוצר קרוב יותר לשימוש הסופי, מביאה לידי כך שקשה להצביע על מוצרים, או שלבי הייצור, שייצורם בלתי יעיל. במלים אחרות, קיימים מוצרים או שלבי ייצור שייצורם כדאי רק בשל תנאי ההגנה הניתנים להם, ולעומתם קיימים מוצרים, המיועדים להיות תשומות, שאין מייצרים אותם בגלל ההגנה הנמוכה הניתנת לייצורם.

7. שיעורי המכס וההגנה בענפי התעשייה הענפים

מעיון בשיעורי המכס הנומינלי והאפקטיבי ובשערי ההגנה הממוצעים לענף ראשי וליעוד כלכלי עיקרי (לוח 2), ניתן לראות שלגבי כל הענפים נשמר מבנה המכס ה"מדורג". כלומר, שיעורי המכס הולכים ועולים ככל שהמוצר הוא קרוב יותר לייעודו הסופי. תופעה זאת בולטת יותר בענפי ההלבשה, הטכסטיל, מתכת בסיסית וכן במוצרי מתכת וציוד חשמלי. כן בולט חוסר האחידות בשיעורי המכס וההגנה שנקבעו: רמת מכס נומינלי נמוכה יחסית נקבעה בענפי המתכת הבסיסית (39 אחוזים), נייר ומוצרו (56 אחוזים) מכונות ומוצרי מתכת (57 אחוזים), עור והנעלה (58 אחוזים). לעומת זאת, על ענפי ההלבשה, ציוד חשמלי ואלקטרוני, כלי הובלה ומזון אחר (הכולל, בין השאר, סיגריות, משקאות חריפים, שימורים ודברי מאפה) הוטלו שיעורי מכס מעל ל-100 אחוזים.

מידת חוסר האחידות בקביעת המכס האפקטיבי (קביעה שאינה נעשית במפורש, כזכור, אאל נגזרה מתוך החלטות על מכסים נומינליים) גדולה אף יותר מאשר במכס הנומינלי. בולטים שיעורי הגנה אפקטיביים גבוהים במיוחד בענפי ההלבשה (כ-400 אחוזים, שהם כ-15 ל"י לדולר ערך נחסך) ציוד חשמלי ואלקטרוני (254 אחוזים, שהם כ-11 ל"י לדולר ערך נחסך), טכסטיל (241 אחוזים, מעל 10 ל"י לדולר) וכלי הובלה (180 אחוזים, מעל 8 ל"י לדולר). שיעורי מכס אפקטיבי נמוכים יחסית מצויים, לעומת זאת, בענפים: מוצרי עץ ונגרות, נייר ומוצרו, הדפסה והוצאה לאור, עור והנעלה, מינרלים אל-מתכתיים¹².

מלוח 2 ניתן לזהות קבוצות ענפים ששער ההגנה הממוצע לגביהן דומה במידת כזאת שניתן לטעון, בדיעבד, שהופעלה לגביהם מדיניות דומה של הגנה אפקטיבית. בקבוצה הראשונה, שבה המכס האפקטיבי הוא גמוך יחסית, בין 5.2 ל-5.5 ל"י לדולר ערך נחסך, נכללים הענפים המוזכרים לעיל: עץ ומוצרו, נייר וקרטון, עור ומוצרו, מוצרים מינרליים אל-מתכתיים ומתכת בסיסית. הקבוצה השנייה כוללת את ענף המכונות (5.9 ל"י לדולר ערך הנחסך), וענף מוצרי המתכת (6.1 ל"י לדולר ערך נחסך). בקבוצה שלישית ניתן לכלול את ענפי המזון, מוצרי גומי ופלסטיקה, וכימיקלים, שבהם נע גובה שער ההגנה בין 6.6 ל-7.0 ל"י לדולר ערך נחסך. הקבוצה הרביעית כוללת את ענפי הטכסטיל (10.2 ל"י לדולר), ציוד חשמלי ואלקטרוני (11 ל"י לדולר), והלבשה (14.9 ל"י לדולר).

השער הממוצע בענף מהווה חלק מן התמונה ויש להציג בצידו את מידת פיזור השערים בתוך הענף: ככל שגדול הפיזור, קשה יותר לדבר על מדיניות שהופעלה לגבי הענף בכללותו. ממדיו של פיזור ההחלטות בתוך ענפי התעשייה השונים ובתוך היעודים העיקריים של התפוקה מוצגים בלוחות 3-6.

מתברר שהענפים שונים זה מזה במידת פיזור ההחלטות סביב ממוצע הענף¹³. מידת

¹² הענפים: כלי הובלה, והדפסה והוצאה לאור לא נכללו בדיון עקב מספר התצפיות הקטן בכל אחד מהם. ענף "שונות" לא הוכנס לדיון עקב הרכבו המקרי.

¹³ מידת הפיזור נאמדה על ידי סטיית התקן הממוצעת (ראה גם הערה ללוח 3).

פיזור * החלטות ישירות ונגזרות, בתוך ענף ראשי וייעוד כלכלי עיקרי, 1967

מקדם הפיזור היחסי			
מחיר דולר ערך נחסך	שער הגנה (החלטה)	מכס נומינלי לפני דיון	מכס נומינלי (החלטה)
			א. ענף
.272	.750	.260	1.107 מוצרי בשר, דגים, שמן וחלב
.295	.535	.516	.361 מזון אחר
.172	.429	.513	.733 טכסטיל
.074	1.103	.948	1.630 הלבשה
.342	.275	.201	.342 עץ ומוצריו
.354	.328	.283	.700 נייר, קרטון ומוצריהם
.276	.147	.240	.179 עור והנעלה
.370	.411	.999	.537 גומי ופלסטיקה
.203	.562	1.290	.876 כימיקלים
.355	.456	.503	1.030 מינרלים אל מתכתיים
.327	.256	1.525	.497 מתכת בסיסית
.270	.274	.425	.503 מוצרי מתכת
.225	.223	.312	.252 מכונות
.327	.755	.507	1.081 ציוד חשמלי
.142	.474	.130	.568 כלי הובלה
.517	.572	.561	.704 תעשיות שונות
			ב. יעוד כלכלי
.290	1.060	.738	1.211 צריכה שוטפת
.210	.520	.302	.719 צריכת מוצרים ברי קיימא
.360	.520	.931	.692 תשומות לייצור
.300	.800	.469	1.326 ציוד ונכסי השקעה
.318	.842	.776	1.018 סך כל הייצור שנחשף

* מקדם הפיזור הושב כסטיית התקן הממוצעת (σ/\bar{x}) כאשר סטיית התקן הממוצעת שוקללה בערך הנחסך. מדד הפיזור הוא :

$$\sqrt{\frac{\sum (\chi_i - \bar{\chi})^2 \alpha_i}{\bar{\chi} \sum \alpha_i}}$$

כאשר : χ_i — גובה ההחלטה ה- i
 α_i — הערך הנחסך בהחלטה i

$$\left(\frac{\sum \chi_i \alpha_i}{\sum \alpha_i} = \bar{\chi} \right) \text{ — ההחלטה הממוצעת בענף, משוקללת בערך הנחסך}$$

מקור : חושב בתוך דוחות הועדה להגנה על תוצרת הארץ.

הפיזור הנמוכה ביותר התקבלה בענף העור וההנעלה, ואילו מידת הפיזור הגדולה ביותר נמצאה בענף ההלבשה (ראה לוח 3). בענף ההלבשה נמצאו גם ההחלטות הקיצוניות במערכת ההחלטות, כאשר שיעורי המכס הישירים שקבעה הועדה הגיעו לכדי מאות אחוזים, לאחר שמיסים קצובים תורגמו לשיעורי מכס לפי הערך (ראה לוח 4). קיומו של פיזור ביכר סביב שער ההגנה מעורר את השאלה, האם אמנם ננקטה מדיניות הומגנית לגבי ענפים ששיעור ההגנה שלהם נמצא דומה ? ניתוח שונות, אשר תוצאותיו מובאות בלוח מספר 8, בנספח, מביא למסקנה כי למעשה ננקטה מדיניות מפלה בין קבוצות הענפים השונות. זיהנו 5 קבוצות ענפים שלגביהן ננקטה מדיניות

ערכי החלטה מכסימליים בענפי התעשייה, 1967

(אהוזים)

ענף	שיעור מכס נומינלי	שיעור מכס אפקטיבי	שער ההגנה (ל"י לדולר ערך נחסך)
מוצרי בשר, דגים, שמן וחלב	540	982	33
מזון	290	634	22
טכסטיל	מעל 900*	1,664	53
הלבשה	מעל 900*	4,000	מעל 100
עץ ומוצריו	138	499	18
נייר, קרטון ומוצריהם	190	353	14
עור והנעלה	100	198	9
גומי ופלסטיקה	175	304	12
כימיקלים	330	710	24
מינרלים אל מתכתיים	345	283	15
מתכת בסיסית	100	300	12
מוצרי מתכת	220	400	15
מכונות	83	178	8
ציוד חשמלי	550	1,150	38
כלי הובלה	**177	828	**28
תעשיות שונות	400	1,025	31

* הנתון כולל תרגום של מכסים ספציפיים ומכס קצוב למכס לפי הערך.
 ** הנתונים בענף ההובלה אינם כוללים את מרכיב תעשיית הרכב. הדיונים בנושא הרכב נערכו למעשה מחוץ לועדת החשיפה הרגילה והוצאו ממסגרת העבודה.
 מקור: ר. דו"חות הועדה הציבורית להגנה על תוצרת הארץ.

בעוצמה שונה: טכסטיל; הלבשה; ציוד חשמלי ואלקטרוני; הענפים הכלולים לעיל בקבוצה השנייה ובקבוצה השלישית (מזון, גומי ופלסטיקה, כימיקלים, מוצרי מתכת ומכונות); והענפים הכלולים לעיל בקבוצה הראשונה. בעוד שאת ההבדלים בגובה שערי ההגנה בתוך קבוצות הענפים הללו ניתן לזקוף לגורמים מקריים גרידא, הרי שההבדל בין השערים הממוצעים לקבוצות השונות איננו כזה.

כאמור, הוצגה האחדת שערי החליפין כאחת מהמטרות האופרטיביות של מדיניות החשיפה. מן הדיון עד כאן ניתן לראות בבירור שמידת האחידות של שערי ההגנה לא היתה גבוהה כלל ועיקר במשך כל תקופת הדיון. יתרה מזאת, מאז ראשית הפעלת מדיניות החשיפה בשנת 1962 ועד סוף 1967 לא ניתן לזהות מגמת צמצום של פיזור שערי ההגנה שנקבעו. יש להעיר, עם זאת,

התפלגות הערך הנחסך ומספר המוצרים שנחשפו לפי קבוצות מכס נומינלי, 1967

(אחוזים)

מכס נומינלי	התפלגות הערך הנחסך שנחשף	התפלגות מצטברת	התפלגות מספר המוצרים שנחשפו	התפלגות מצטברת
פטור	0.2	0.2	0.9	0.9
29-1	7.5	7.7	10.8	11.7
59-30	22.2	29.9	29.3	41.0
89-60	51.1	81.0	39.0	80.0
119-90	6.7	87.7	6.6	86.6
149-120	2.1	89.8	3.4	90.0
+150	10.2	100.0	10.0	100.0
סך הכול	100.0	100.0	100.0	100.0

מקור: רישיות הועדה הציבורית להגנה על תוצרת הארץ.

כי מידת הפיזור קטנה יותר בין שערי ההגנה האפקטיביים מאשר בין שעורי המכס הנומינליים — תופעה החוזרת באופן עקבי כמעט בכל הענפים (למעט מזון) ובכל היעודים. משמעותה של תופעה זו אינה ברורה מעצמה, ותלויה בהנחה לגבי כוונותיה של הממשלה, משמע: האם התכוונה הממשלה במדיניותה לקבוע שיעורי מכס נומינליים עליהם החליטה במישרין; או שהתכוונה לקבוע שיעורי הגנה אפקטיביים, הגוזרים מתוך החלטותיה על מכסים נומינליים.

השוואת מידת הפיזור של שיעורי ההגנה לפני החשיפה לאלו שהיו קיימים אחריה מחייבת לזהות את מידת ההגנה המנהלית שנוצלה על ידי היצרן. ההגנה שנוצלה נאמדת למעשה על ידי מחיר הדולר בייצור המקומי; דהיינו, בכמה עלה ליצרן לחסוך דולר אחד של יבוא למשק. השוואת פיזור מחיר הדולר¹⁴ עם שער ההגנה מצביעה על כך שפיזור ההגנה בעקבות החשיפה הורחב, ותוצאה דומה התקבלה לגבי פיזור המכס הנומינלי. צמצום הפיזור התקבל רק בענפי העץ והנגרות, עור והנעלה, מתכת בסיסית ומכוונות (ראה לוח 3).

הפיזור הרחב של ההגנה בעקבות החשיפה מצביע על אופן הפעולה הממשלתית בדיעבד. עיקרה — המרת שיטה אשר אפשרה היווצרות מונופולים בשוק המקומי בשיטה אלטרנטיבית, שאף אם תאפשר הרחבת סחר, אין ודאות בכך, שהיא תביא לשיפור הקצאת המקורות במשק.

¹⁴ הנתונים על מחיר הדולר נאספו, ככל יתר האינפורמציה שבידינו, מתוך דו"חות שהוגשו לוועדה הציבורית על תוצרת הארץ. על סמך נתונים אלה התבקשה הועדה לקבל החלטות על חשיפה ועוצמתה. לכן גם אין נתונים אלה מדויקים הרי שהם מייצגים את הנתונים הרשמיים היחידים שהתקיימו. אי דיוקם של הנתונים נובע כנראה מרצונם של היצרנים להוכיח לממשלה "עד כמה הם יעילים", ולכן מגיעה להם הגנה גבוהה יותר. ייתכן שהועדה ידעה על תפישה פרדוקסלית זאת אולם אין בידינו להוכיח, שמחיר הדולר הרלבנטי להחלטה אינו זה המוצג בדו"חות.

התפלגות הערך הנחסך ומספר המוצרים שנחשפו לפי קבוצות שערי הגנה * , 1967

התפלגות מצטברת	התפלגות מספר המוצרים שנחשפו	התפלגות מצטברת	התפלגות הערך הנחסך שנחשף	שער ההגנה (ל"י לדולר)
1.6	1.6	0.4	0.4	עד 3.0
9.5	7.9	8.1	7.7	4.0-3.1
32.0	22.5	34.6	26.5	5.0-4.1
54.3	22.3	55.2	20.6	6.0-5.1
71.5	17.2	62.5	7.3	7.0-6.1
79.8	8.3	73.1	10.6	8.0-7.1
89.1	9.3	84.9	11.8	10.4-8.1
94.8	5.7	93.6	8.7	14.9-10.5
100.0	5.2	100.0	6.4	+15
	100.0		100.0	סך הכול

* ראה גם בנספח על התפלגות הערך הנחסך לפי קבוצות שערי הגנה בתוך כל ענף ראשי.
מקור: דו"חות הוועדה הציבורית להגנה על תוצרת הארץ.

8. החשיפה בשנים 1962-1967: מוגנות במשך התקופה

החל משנת 1962 הוחל בחשיפת ייצור מקומי וקביעת הגנת מכס. בפרק על ממדי החשיפה ראינו תכונה אחת שבאה לביטוי על פני הזמן, והוא היקף שנתי משתנה של החלטות חשיפה. תכונה נוספת בעלת עניין היא מגמת העלייה בשיעורי המכס שנקבעו בעיקר מאז שנת 1964 (ראה לוח 7): העלייה הממוצעת בשיעורי המכס הנומינלי והאפקטיבי הממוצע הגיעה במשך השנים 1962-1967 ל-15 אחוזים.

בכל שנה התקבלו החלטות החשיפה לגבי קבוצת מוצרים שונה. נסינו לזהות את הרכב המוצרים שנחשפו מדי שנה, אולם נראה, שלהוציא שנת 1963, הרכב הפריטים שהובאו לדיון הוא מקרי בעיקרו. בשנת 1963 בלט חלקם של פריטי ייצור שיעודם העיקרי הוא תשומות ביניים, בכך יש להסביר, כנראה, את הירידה בשיעורי המכס וההגנה הממוצעים בשנה זאת. לא עלה בידינו לאתר את סדר הבאת המוצרים לדיון. בהקשר לכך הועלו מספר השערות, וביניהן זו שלפיה הובאו תחילה לדיון מוצרים שמחיר הדולר ערך נחסך בהם גבוה יותר¹⁶. לטענה זו לא נמצא בסיס בממצאים, כפי שנתן לראות מלוח 7¹⁶.

באופן כללי, לא ניתן לומר, כי קיים שוני מהותי באופי ההחלטות בשנים שונות. כך תופסים הממצאים העיקריים שצויינו לגבי התקופה כולה — כגון המבנה המדורג של מערכת המכסים או מידת הפיזור הגדולה של ההחלטות — אף לגבי מערכת ההחלטות שנקבעו מדי שנה במסגרת מדיניות החשיפה¹⁷.

¹⁶ ראה למשל נאום שר האוצר בכנסת בתאריך 16.5.62.

¹⁷ דו"ח מבקר המדינה משנת 1966 דוחה אף הוא השערה זאת. ניתן להבין מדברי הדו"ח "כי הכוונה היתה שבתחילה ידונו במוצרים שמחיר הדולר הנחסך הוא גבוה במיוחד ורק לאחר מכן ידונו במוצרים, שבהם מחיר הדולר נמוך יותר". אותו דו"ח קובע שלא נקבעו כל קריטריונים להבאת המוצרים לדיון וסדר הדיון נקבע באופן מקרי על ידי המחלקות המקצועיות במס"ת. ראה: מבקר המדינה, דין וחשבון שנתי מס' 10, ירושלים, 1966, ע' 322-329.

¹⁷ ראה גם לוחות 6-7 בנספח.

מחיר הדולר ערך נחסך, שיעור מכס נומינלי ושער ההגנה, 1962 עד 1967

יחס בין מכס אפקטיבי ונומינלי	שער הגנה (החלטה)	שיעור מכס נומינלי (החלטה)	מחיר דולר ערך נחסך	
	(ל"י)	(אחוזים)	(ל"י)	
1.83	6.8	68.6	4.1	1962
1.66	5.1	58.4	3.9	1963
2.18	8.2	79.5	4.5	1964
2.54	8.9	77.8	4.1	1965
1.81	8.9	108.0	4.2	1966
1.82	10.7	140.4	4.6	1967

מקור: דו"חות הועדה הציבורית להגנה על תוצרת הארץ.

נספח א'

החלטות בנושא החשיפה שהתקבלו במסגרת הפורום התעשייתי, יוני 1969

- א. "ההורדה וההאחזקה של ההגנה על הייצור המקומי תיעשה במסגרת תכנית רב-שנתית, המיועדת להביא לכך כי בשנת 1975 תשרור רמת-הגנה אחידה על הייצור המקומי".
- ב. "מידת ההגנה על הייצור המקומי תתבטא בשיעור ההגנה על הדולר הנחסך בייצור המקומי, אשר יגיע בשנת 1975 ל-5.5 ל"י לדולר נחסך".
- ג. הורדת המכס מהרמה הקיימת לרמה המיועדת נקבעה לשנת 1975 והיא תיעשה בשש שנים שנתיים שווים, ב-1 בינואר של כל שנה, החל מ-1.1.70.
- ד. "מחיר הדולר הנחסך ייקבע בשיטה הבאה:
 1. החישוב יתבסס על מחירי יצוא סי"פ שכיחים בין ארצות אפט"א והשוק המשותף או על מחיר מקובל, שהמסחר הבינלאומי באותו מוצר מתנהל בו.
 2. ההגנה הסופית במכס תבוסס על שער דולר נחסך נטו.
 3. לצורך חישוב דולר נחסך נטו, יופחתו מהמחיר המקומי המכסים וההיטלים החלים על המוצר המקומי וגורמי ייצורו, כן תופחת כל תוספת הוצאות שהיצרן נושא בה בגלל קניית תוצרת מקומית הנהנית מהגנת מכס".
- ה. "ייקבע אמצעים כנגד יבוא הצפה (דמפינג) — ע"י חקיקה מתאימה או ע"י אמצעים מינהליים ופיסקליים אחרים".
- ו. "מוצרי יבוא מוגמרים המיועדים לתצרוכת, והרגישים במיוחד למוניטין או "סנוב-אפיל" — תנתן להם הגנה נוספת מיוחדת בשיעור של 0.5 ל"י ל-\$ נחסך".
- ז. "מוצרים הנושאים בנטל פיסקלי כבד — בקביעת שיעור ההגנה עליהם ילקחו בחשבון מחירי המוצרים המיובאים ומחירי המוצרים המקומיים, לרבות הנטל הפיסקלי הכלול בהם".

לוח נ' 1
שיעור בזכס נומינלי לפי ייעוד בתוך ענף ראשי, 1967
(2 יעודים)

ענף	צריכה	נכסי השקעה ותשומות
מוצרי בשר, דגים, שמן וחלב	74.0	19.4
מזון אחר	106.9	25.0
טכסטיל	66.1	105.4
הלבשה	110.0	—
עץ ומוצריו	60.0	68.4
נייר קרטון ומוצריהם	78.3	54.2
עור והנעלה	60.5	42.2
גומי ופלסטיק	83.4	89.8
כימיקלים	202.5	56.0
מינרלים אל מתכתיים	80.0	62.5
מתכת בסיסית	—	39.1
מוצרי מתכת	78.9	50.7
מכונות	64.8	48.6
ציוד חשמלי	101.7	142.6
כלי הובלה	114.9	—
שונות	105.4	50.8
סך כל הענפים	81.2	75.4

מ ק ו ר : חושב בתוך דו"חות הועדה הציבורית להגנה על תוצרת הארץ.

לוח נ' 1 א
שיעור הגנה לפי ייעוד כלכלי בתוך ענף ראשי, 1967
(2 יעודים)

ענף	צריכה	נכסי השקעה ותשומות
מוצרי בשר, דגים, שמן וחלב	6.2	3.7
מזון אחר	6.6	6.0
טכסטיל	8.7	11.1
הלבשה	14.9	—
עץ ומוצריו	4.9	5.7
נייר קרטון ומוצריהם	5.5	5.2
עור והנעלה	5.3	5.5
גומי ופלסטיק	7.2	6.4
כימיקלים	14.3	5.9
מינרלים אל מתכתיים	6.8	5.4
מתכת בסיסית	—	5.5
מוצרי מתכת	7.1	5.8
מכונות	7.1	5.0
ציוד חשמלי	8.9	11.1
כלי הובלה	8.4	—
שונות	7.1	5.5
סך כל הענפים	8.0	7.2

מ ק ו ר : חושב בתוך דו"חות הועדה הציבורית להגנה על תוצרת הארץ.

לוח 2'

התפלגות הערך הנחסך שנחשף לפי ייעוד כלכלי עיקרי בתוך ענף ראשי, 1967

ענף	סך ערך נחסך שנחשף	ייעוד כלכלי של הערך הנחסך		
		לצריכה שוטפת	מוצרים ברי קיימא	תשומות לייצור
		(אחוזים)		
מוצרי בשר, דגים, שמן וחלב	100.0	97.8	2.2	
מזון אחר	10.00	98.6	1.4	
טקסטיל	100.0	33.8	65.1	1.1
הלבשה	100.0	99.8	0.2	
עץ ומוצריו	100.0		42.8	54.1
גייר קרטון ומוצריהם	100.0	5.9	90.4	
הדפסה והוצאה לאור	100.0		100.0	
עור והנעלה	100.0	84.7	14.1	
גומי ופלסטיקה	100.0	3.3	71.2	14.0
כימיקלים	100.0	11.5	88.5	
מינרלים אל מתכתיים	100.0	1.1	85.1	3.8
מתכת בסיסית	100.0		97.7	
מוצרי מתכת	100.0	12.1	22.2	10.3
מכונות	100.0		44.7	
ציוד חשמלי	100.0	4.1	0.6	19.0
כלי הובלה	100.0	0.8		99.2
תעשיות שונות	100.0	55.1	8.6	17.2
סך כל הענפים	100.0	32.5	40.3	14.0

ה מקור : מתוך דיווחות הוועדה הציבורית להגנה על תוצרת הארץ.

לוח 3'

התפלגות הערך הנחסך לפי קבוצות החלפה ישירה (שיעור מכס), בתוך ענף, 1967

(אחוזים)

סך הכול	פטור	29-1	59-30	89-60	119-90	149-120	+150
מוצרי בשר, דגים, שמן וחלב	100.0	2.2	13.4	75.7		4.9	3.8
מזון אחר	100.0	7.8	4.5	0.3	59.2	16.8	11.4
טקסטיל	100.0	1.8	33.4	26.8	5.6	1.4	31.0
הלבשה	100.0	10.7	0.1	74.1	1.5	5.0	8.6
עץ ומוצריו	100.0		0.3	97.0	0.2	2.5	
גייר קרטון ומוצריהם	100.0	43.8		46.9	4.1		5.2
הדפסה והוצאה לאור	100.0		100.0				
עור והנעלה	100.0	0.2	42.4	56.8	0.6		
גומי ופלסטיקה	100.0		11.7	60.9	1.7	3.8	21.9
כימיקלים	100.0	2.1	49.0	83.3	0.6	0.4	7.6
מינרלים אל מתכתיים	100.0	28.3	41.9	9.8	9.4	4.3	6.3
מתכת בסיסית	100.0	33.8	50.1	13.6	0.2		
מוצרי מתכת	100.0	19.1	27.8	39.4	11.5	1.1	1.1
מכונות	100.0	4.2	30.7	65.1			
ציוד חשמלי	100.0		8.6	56.4	12.3		22.7
כלי הובלה	100.0		45.1	2.1		0.8	52.0
תעשיות שונות	100.0	0.8	12.1	58.9	1.8	15.1	10.4
סך כל הענפים	100.0	7.5	22.2	51.1	5.9	2.9	10.2

ה מקור : חושב מתוך דיווחות הוועדה הציבורית להגנה על תוצרת הארץ.

לוח נ' 4

התפלגות ערך נחפר לפי קבוצות החלטה אפקטיביות (שערי הגנה) בתוך ענף, 1967

(אחוזים)

ענף	שער הגנה ל"י לדולר	עד	-3.1	-4.1	-5.1	-6.1	-7.1	-8.1	-10.5	+15
מוצרי בשר, דגים, שמן וחלב	100.0	15.6	75.7				5.9			4
מזון אחר	100.0	6.3	48.4	4.7	12.8		17.4			10.4
טכסטיל	100.0	0.4	4.0	3.4	1.0	33.5	25.0	23.8		8.9
הלבשה	100.0	4.9	5.9		3.9		15.4	31.1		38.8
עץ ומוצריו	100.0	76.8	10.0	1.4	1.9	9.6				0.3
נייר קרטון ומוצריהם	100.0	9.5	45.9	31.9	5.4	2.1		3.4		
הדפסה והוצאה לאור	100.0		100.0							
עור והנעלה	100.0	0.3	0.5	33.2	63.3	0.8	1.2	0.7		
גומי ופלסטיקה	100.0	37.4	4.6	9.9	18.7	2.9	3.2	23.3		
כימיקלים	100.0	2.0	0.1	20.4	31.9	11.2	21.9	4.9	2.8	4.8
מינרלים אל מתכתיים	100.0	31.3	35.2	6.0	6.1	9.4	5.5	6.5		
מתכת בסיסית	100.0	4.1	11.4	41.1	1.5	30.8	9.9	1.0	0.2	
מוצרי מתכת	100.0	1.1	12.9	9.0	35.9	22.0	8.1	9.9	0.2	0.9
מכונות	100.0	1.1	36.8	20.4	15.1	26.3	0.3			
ציוד חשמלי	100.0	2.7	9.0	19.8	16.6	30.6	5.3		16.0	
כלי הובלה	100.0		45.1	1.3	0.8			52.0	0.8	
תעשיות שונות	100.0	0.9	3.3	5.0	48.6	12.1	2.8	21.4	2.5	3.4
סכ כל הענפים	100.0	0.4	7.7	26.5	20.6	7.3	10.6	11.8	8.7	6.4

מקור: חושב מתוך דוחות החקירה הציבורית להגנה על תוצרת הארץ.

לוח נ' 5-א
שער ההגנה לפי ייעוד כלכלי בתוך ענף ראשי, 1967
(4 ייעודים)

ציוד	תשומות לייצור	צריכה		הענף
		מוצרים ברי-קיימא	שוטפת	
	3.7		6.2	מוצרי בשר, דגים, שמן וחלב
	6.0		6.6	מזון אחר
	11.1	26.9	8.1	טכסטיל
		9.2	14.9	הלבשה
6.0	5.7	4.9		עץ ומוצריו
2.7	5.3		5.5	נייר קרטון ומוצריהם
3.4	5.7		5.3	עור והנעלה
5.7	6.5	7.4	6.5	גומי ופלסטיק
	5.9		14.3	כימיקלים
4.9	5.5	6.9	6.5	מינרלים אל-מתכתיים
6.6	5.5			מתכת בסיסית
5.6	6.2	6.1	8.0	מוצרי מתכת
5.0		7.1		מכונות
11.1	12.2	8.1	12.5	ציוד חשמלי
		8.4	6.7	כלי הובלה
5.4	5.6	8.2	7.9	שונות
7.1	7.2	6.2	8.8	סך כל הענפים

ה מקור : דו"חות הוועדה הציבורית להגנה על תוצרת הארץ.

לוח נ' 5-ב
שיעור מכס נומינלי לפי ייעוד כלכלי בתוך ענף ראשי, 1967
(4 ייעודים)

ציוד	תשומות לייצור	שיעור מכס נומינלי		הענף
		מוצרים ברי-קיימא	צריכה שוטפת	
	19.4		74.0	מוצרי בשר, דגים, שמן וחלב
	25.0		106.9	מזון אחר
	105.4	405.3	54.9	טכסטיל
		35.0	110.2	הלבשה
70.0	68.3	60.0		עץ ומוצריו
15.0	55.8		78.3	נייר קרטון ומוצריהם
31.5	43.1		60.5	עור והנעלה
60.3	94.6	83.9	81.3	גומי ופלסטיק
	56.0		202.5	כימיקלים
31.8	66.1	80.0	80.0	מינרלים אל-מתכתיים
45.9	38.9			מתכת בסיסית
45.9	62.7	59.3	95.6	מוצרי מתכת
48.6		64.8		מכונות
142.7	131.2	89.4	158.7	ציוד חשמלי
		115.2	80.0	כלי הובלה
46.4	60.5	102.3	106.4	שונות
76.0	75.2	71.1	85.6	סך כל הענפים

ה מקור : דו"חות הוועדה הציבורית להגנה על תוצרת הארץ.

לוח נ' 6

פיזור המכס הנומינלי, האפקטיבי, מחיר דולר ערך נחסך ושערי ההגנה,
1962 עד 1967

מקדם הפיזור* היחסי				
מכס נומינלי (החלטה)	שער הגנה (החלטה)	מכס נומינלי לפני דיון	מחיר הדולר ערך נחסך	
.847	.641	.730	.329	1962
.411	.309	.484	.256	1963
.583	.420	.485	.344	1964
.103	.592	.959	.204	1965
.122	1.357	.869	.469	1966
.107	.780	.559	.272	1967
1.018	.842	.776	.318	1962 עד 1967

* ראה הערה ללוח 3 והמקור לו.

לוח נ' 7 - א'

שיעור מכס נומינלי (למוצרים שנחשפו) בענף ראשי, 1962 עד 1967

הענף	1962	1963	1964	1965	1966	1967
מוצרי בשר, דגים, שמן וחלב	50.0	38.4	15.0		60.0	238.0
מזון אחר		103.3	35.0	116.2		
טכסטיל	77.2	63.5	106.7	86.4	50.4	71.4
הלבשה			65.0	59.8	404.5	75.0
עץ ומוצריו	65.2	60.1	64.0	20.0	86.2	76.0
נייר קרטון ומוצריהם	48.5	70.9	42.5		175.6	0.0
הדפסה והוצאה לאור				45.0		
עור והנעלה	27.3		45.0	63.4	50.0	60.0
גומי ופלסטיקה	80.0	66.6	70.7	63.4	145.1	72.0
כימיקלים	49.4	43.9	40.6	74.9	85.0	42.1
מינרלים אל מתכתיים	78.0	35.7	64.1	31.6	167.0	
מתכת בסיסית	40.5	44.5	36.7	25.8		15.0
מוצרי מתכת	61.4	51.8	58.5	44.3	82.2	86.4
מכונות	64.6	50.9	44.0	51.3	64.7	53.7
ציוד חשמלי	162.9	57.9	84.7	190.9	116.1	148.6
כלי הובלה			45.0	93.8	175.6	
תעשיות שונות	96.0	75.3	52.3	90.3	97.3	187.0

ה מקור : חושב בתוך רווחות הוצעה הציבורית להגנה על תוצרת הארץ.

לוח נ' 7-ב'

המזכב האפקטיבי (למוצרים שנחשפו) לפי ענף ראשי, 1962 עד 1967

הענף	1962	1963	1964	1965	1966	1967
מוצרי בשר, דגים, שמן וחלב	200.0	32.7	15.0		78.5	438.2
מזון אחר		131.2	233.0	167.2		
טכסטיל	139.0	84.7	262.2	257.1	68.7	164.5
הלבשה			291.4	277.5	1,096.7	109.0
עץ ומוצרי	108.6	57.4	94.0	188.0	183.8	153.4
נייר קרטון ומוצריהם	64.0	98.1	45.2		266.8	200.0
הדפסה והוצאה לאור				52.0		
עור והנעלה	1.3		99.4	91.5	43.0	147.0
גומי ופולטיקה	125.0	113.0	137.7	51.1	210.9	129.0
כימיקלים	91.7	59.0	72.5	133.1	162.5	107.1
מינרלים אל מתכתיים	124.3	41.1	99.5	35.2	210.4	
מתכת בסיסית	96.8	72.9	107.3	72.2	15.0	
מוצרי מתכת	104.6	94.7	100.6	110.1	137.1	125.2
מכונות	134.4	82.2	58.7	71.7	132.9	88.1
ציוד חשמלי	326.4	111.6	167.5	357.5	191.1	284.0
כלי הובלה			45.0	444.5	283.6	
תעשיות שונות	149.0	120.8	75.1	103.6	176.9	250.9

ה מ פ ק ו ר : חושב מתוך דו"חות הוועדה הציבורית להגנה על תוצרת הארץ.

לוח נ' 7-ג'

שער ההגנה הממוצע (למוצרים שנחשפו) לפי ענף ראשי, 1962 עד 1967

הענף	1962	1963	1964	1965	1966	1967
מוצרי בשר, דגים, שמן וחלב	9.0	4.0	3.5		5.4	16.2
מזון אחר		6.9	10.0	5.4		
טכסטיל	7.2	5.6	10.9	10.7	5.1	8.0
הלבשה			11.8	11.4	35.9	6.3
עץ ומוצרי	6.3	4.7	5.8	8.6	8.5	7.6
נייר קרטון ומוצריהם	4.9	5.9	4.4		11.0	6.0
הדפסה והוצאה לאור				4.6		
עור והנעלה	3.1		6.0	5.8	4.3	7.4
גומי ופולטיקה	6.8	6.4	7.1	4.5	9.3	6.9
כימיקלים	5.8	4.8	5.2	6.8	7.9	6.2
מינרלים אל מתכתיים	6.7	4.2	6.0	4.1	9.9	
מתכת בסיסית	5.9	5.2	6.2	5.2	3.5	
מוצרי מתכת	6.1	5.7	6.0	6.3	7.1	6.8
מכונות	7.0	5.5	4.8	5.1	7.0	5.6
ציוד חשמלי	12.8	6.3	8.0	13.7	8.7	11.6
כלי הובלה			4.4	14.5	11.5	
תעשיות שונות	7.5	6.6	5.7	6.1	8.1	10.5

ה מ פ ק ו ר : חושב מתוך דו"חות הוועדה הציבורית להגנה על תוצרת הארץ.

לוח נ' 8

לוח ניתוח שונות (שערי הגנה)

מקור ההשתנות	סכום הרבועים (s.s.)	דרגות החופש (d.f.)	ממוצע סכום הרבועים (m.s.)	היחס F_0 שנצפה
א. כל הייעודים הכלכליים				
בין הייעודים	91.668	3	30.556	
בתוך הייעודים	144.478	553	0.261	
סך הכול	236.146	556	—	
ב. ענפים ראשיים				
בין ענפים	266.4	15	15.1	16.3
בתוך הנפים	473.7	513	0.9	
סך הכול	700.1	528	—	
ג. ענפי העץ, קרטון, עור ומוצריו, מינרלים אל מתכתיים ומתכת בסיסית				
בין ענפים	.15	4	0.0375	
בתוך הענפים	13.99	107	0.1307	<1
סך הכול	14.14	111	—	
ד. ענפי מזון, גומי ופלסטיקה, כימיקלים, מוצרי מתכת ומכונות				
בין ענפים	1.047	4	0.262	
בתוך ענפים	48.240	258	0.187	1.401
סך הכול	58.287	262	—	
ה. קבוצת הענפים הכלולה ב-ג וב-ד				
בין ענפים	13.386	10	1.339	
בתוך ענפים	74.480	379	0.198	6.763
סך הכול	87.866	389	—	
ו. ענפי טכסטיל, הלבשה, ציוד חשמלי				
בין ענפים	118.761	2	59.381	
בתוך ענפים	365.570	106	3.459	17.217
סך הכול	484.331	108	—	

דף רכזו נתונים למוצר X אשר הוגש לוועדה הציבורית להגנה על תוצרת הארץ (דוגמא)

היצרנים	המקום	מס' המועסקים בשנת 1966	היקף המחזור בשנת 1966
		130	7,250,000.— ל"י

המכס הקיים :	120%	פרט המכס :
מכס על חומרי גלם :	כ-15%	
היסל :	אין	
יבוא בשנת 1965 :	יש	
יצוא בשנת 1965 :	\$ 71,800.—	
הערך הנחסך :	48%	
מחיר הדולר הנחסך :	— 4 ל"י בסוג אחד (ראה תחשיב מצ"ב), 4.5-5 ל"י סוג שני.	
השוואת המחיר :	סוג אחד : מחיר יבוא סי"פ לק"ג — \$ 0.31	
	לעומת מחיר התוצר המקומי 1.30 ל"י	
	סוג שני : מחיר יבוא סי"פ לק"ג — \$ 0.50-0.55	
	לעומת מחיר התוצרת המקומית 1.84 ל"י	