

קווי ההתפתחות העיקריים של המשק

בשנת 1967 חל מפנה במגמת ההתפתחות הכלכלית של המשק. במחצית השנייה של השנה חל מעבר להתאוששות ולצמיחה כלכלית מהירה, לעומת המיתון והקיפאון ששררו במחצית הראשונה של השנה ובשנת 1966. המדיניות האנטי מחזורית המרחיבה שנקטו בה הממשלה ובנק ישראל החל מסוף 1966, ובמיוחד הגדלת ההוצאות הממשלתיות ומימון הגירעוני בתקופת המלחמה ולאחריה, הגבירו את הביקוש המקומי ואת הנזילות במשק בהיקף רב, דבר שהביא לבלימת הנסיגה בפעילות הכלכלית ובתעסוקה, לצמצום האבטלה ולאחר מכן למעבר לצמיחה מהירה. צמיחה זו נמשכה, לפי אינדיקטורים שונים, גם בחודשים הראשונים של 1968.

בגלל מגמות ההתפתחות הסותרות בשתי מחציות השנה, אין הממוצעים השנתיים לגבי השנה כולה משקפים את המפנה שחל במשך שנה זו.

במחצית הראשונה של 1967 נמשך אי גידולו של התוצר הלאומי, בהמשך ליציבות שנסתמנה בו החל בסוף 1965. פעולות ההרחבה היוזמות, שבנקיטתן החלו כבר בסוף 1966 טרם נתנו את רישומן במחצית הראשונה של 1967, שכן המשיכו לפעול בעוצמה רבה הכוחות שפעלו להאטת הגידול בביקוש המצרפי מתקופת המיתון. עם זאת, ייתכן שבכמה תחומים החלה כבר הסתמן בתחילת 1967 ראשיתו של שינוי במגמה. בתקופת הכוננות והמלחמה הצטמצמה הפעילות הכלכלית הרגילה בתחומים רבים. אולם לקראת אמצע השנה חל מפנה בהתפתחויות במשק, והתוצר החל לגדול במהירות: בקצב גידול שנתי של כ-10 אחוזים. התאוששות זו בפעילות הכלכלית הקיפה את מרבית ענפי המשק, והיא בלטה במיוחד בעלייה הגדולה בפעילות הסקטור הציבורי ובתפוקה התעשייתית. גם בענף הבנייה, שנפגע יותר מכל הענפים האחרים בתקופת המיתון, נפסקה הירידה בפעילות במחצית השנייה של השנה, והחלה להסתמן ראשיתה של עלייה.

תהליך הגידול בביקוש המצרפי קשור בגידול הצריכה הציבורית והצריכה הפרטית וכן בהפסקת הירידה בהשקעות. הגידול בצריכה הציבורית חל בעיקר ברביע השני; והרמה הגבוהה נשמרה גם ברביע השלישי של השנה, ואילו בצריכה הפרטית חל הגידול העיקרי במחצית השנייה של השנה. הירידה בהשקעות הגיעה לשיאה ברביע השני של השנה, עת נפגעה בצורה קשה הפעילות בתחום ההשקעות כתוצאה מהגיוסים והמלחמה. במחצית השנייה של השנה נפסקה הירידה בהשקעות והן חזרו לרמה של סוף שנת 1966. היצוא המשיך לגדול בתקופת המיתון, והביקוש שנבע ממנו גדל ב-1967 בשיעור דומה לשנה הקודמת.

הפעולות המרחיבות של הממשלה ובנק ישראל החלו כבר במחצית השנייה של 1966, עת הוחרפו מגמות הצמצום בפעילות המשק, והאבטלה גדלה לממדים גדולים. ברביע האחרון של 1966 וברביע הראשון של 1967 החלה הממשלה לנקוט בפעולות מרחיבות מכוונות, אם כי עדיין בהיקף מצומצם: גדלו במידת מה התמיכות והפעולות לעידוד התעסוקה; חלה גם האטה בגביית מיסים שחרגה מזו הנובעת מההאטה בפעילות המשקית; כן הורחבה התמיכה הניתנת למשקיעים פרטיים, על ידי תיקונים בחוק לעידוד ההשקעות. בנק ישראל נקט בפעולה מוניטארית מרחיבה במחצית השנייה של 1966, שהתבטאה בהורדה ניכרת של שיעורי הנזילות, הרחבת נכיון משנה

אינדיקטורים להתפתחות המשק, 1964 עד 1967

(אחוזים)

העלייה או הירידה (-) לעומת השנה הקודמת						
מחצית שנייה 1967	מחצית ראשונה 1967	1967	1966	1965	1964	
מחצית שנייה* 1966	מחצית ראשונה* 1966					
המקורות והשימושים בהם (מחירים קבועים)						
9.3	-4.8	2.0	-0.9	5.8	12.0	סך כל הביקוש המקומי
10.9	-3.7	2.2	1.0	8.2	10.2	התוצר הלאומי הגולמי
8.9	-5.7	-1.0	-1.6	4.6	5.9	התוצר הלאומי הגולמי לנפש
8.1	-2.8	1.7	3.1	8.2	11.0	הצריכה הפרטית
6.2	-4.8	-1.5	0.5	4.6	6.6	הצריכה הפרטית לנפש
31.6	29.2	28.9	7.3	8.6	2.3	הצריכה הציבורית
-9.7	-40.3	-25.7	-17.6	-1.9	23.0	ההשקעה הגולמית
סחר החוץ, מוצרים ושירותים (דולרים)						
12	-3	6	4	3	16	היבוא
21	2	10	16	14	8	היצוא
0	-12	-2	-15	-9	28	עודף היבוא
האוכלוסייה ומספר המועסקים						
4.4	2.1	3.2	2.6	3.4	4.1	האוכלוסייה הממוצעת **
-2.2	-7.6	-4.9	-0.6	3.0	5.6	מספר המועסקים ***
1.2	192.7	57.7	126.8	-4.7	-14.7	מספר המובטלים (ממוצעים יומיים) **
המחירים וההכנסה הלאומית הנומינלית						
—	—	0.5	19	18	12	שכר חודשי ממוצע לשכיר
2	7	4	20	19	13	השכר לשעת עבודה רגילה
—	—	1	8	9	6	מחיר התוצר הלאומי
0	3	2	8	8	5	מדד המחירים לצרכן
—	—	4	9	20	17	ההכנסה הלאומית
—	—	0	6	16	12	ההכנסה הלאומית לנפש
כספים						
26	15	20	7	9	13	אמצעי התשלום (ממוצע שנתי)
37	35	36	19	10	20	האשראי הבנקאי לציבור (ממוצע שנתי)

* הנתונים לגבי המחצית הראשונה והשנייה של השנה מבוססים במספר מקרים על הגדרות השונות במידת מה מאלו שעליהן מתבססים הנתונים לגבי השנה כולה.
 ** כולל ירושלים המזרחית.
 *** אינו כולל ירושלים המזרחית.

של שטרות והורדת הריבית על מילווה קצר מועד. החל מראשית 1967 גדל גם באופן ניכר האשראי מבנק ישראל לממשלה.

ברביע השני של 1967, עם ראשית הפעלת התקציב לשנת 1967/68 ונוכח הצרכים החדשים שנוצרו לפני מלחמת ששת הימים וסמוך לאחריה, חל גידול ניכר בעודף הביקוש ובהזרמת האשראי נטו מצד הממשלה. ההכנסות ממסים ירדו עד לשפל, ואילו ההוצאות עלו במידה רבה; ובעיקר גדלו הוצאות הביטחון. העלייה בהוצאות הסקטור הציבורי, שהופנו בעיקרן לשוק המקומי, מומנה בחודשים אפריל ומאי על ידי אשראי בקנה מידה נרחב מבנק ישראל, ובחודש יוני — על ידי יבוא הון מוגבר מחוץ לארץ. בסך הכול הגיע ב-1967 המימון מחוץ לארץ וממערכת הבנקאות לסקטור הציבורי ל-1,735 מיליון ל"י, לעומת 740—750 מיליון ל"י בכל אחת מהשנים 1965 ו-1966.

פעולות מרחיבות אלה לא הביאו עדיין למפנה בפעילות המשק במחצית הראשונה של 1967, הן בגלל הפיגור בהשפעתן והן כתוצאה מירידה תלולה בהשקעות ברביע השני, שקיווה את השפעתן המרחיבה של פעולות אלה. הזרמת הביקוש וכוח קנייה מצד הסקטור הציבורי, שנמשכה גם ברביע השלישי של השנה, הביאה לעלייה בתעסוקה, בהכנסות הפרטיות ובצריכה הפרטית. אם כי ההשקעות חזרו ועלו לרמה שלפני המלחמה, הרי לא חל בהן עדיין גידול מקביל לגידול בתוצר ובצריכה, שכן ההשפעה הן של הגברת הפעילות המשקית והן של העידוד הממשלתי בצורת מענקים והגדלת המימון מתבטאת בפיגור בתחום ההשקעות.

בממוצע שנתי, הסתכם הגידול בתוצר הלאומי הריאלי בכ-2 אחוזים, לעומת גידול של כאחוז אחד ב-1966. לפיכך נשאר התוצר לנפש כמעט ללא שינוי¹, לעומת ירידה של כ-1.5 אחוזים ב-1966.

הצריכה הפרטית הריאלית עלתה בכ-2 אחוזים והרמה הממוצעת לנפש היתה דומה לזו שב-1966, אם אין כוללים לצורך השוואה זו את הצריכה הנמוכה יותר של ירושלים המזרחית. בצריכה הציבורית חל גידול רב ביותר, כ-29 אחוזים במחירים קבועים, לעומת גידול של 7-9 אחוזים בשנתיים הקודמות. ההשקעה פחתה בכ-26 אחוזים, לאחר ירידה של כ-18 אחוזים ב-1966. חידוש הצמיחה הכלכלית במחצית השנייה של 1967 התבטא בהגברת הביקוש בשוק העבודה. מספר המועסקים עלה כתוצאה מכך בכ-2.5 אחוזים לעומת המחצית הראשונה, לאחר ירידה מתמדת מאז ראשית 1966. העלייה בתעסוקה הקיפה את כל ענפי המשק. הגידול בתעסוקה היה גבוה יותר משיעור הגידול בכוח העבודה, ולכן חלה ירידה ניכרת באבטלה: אחוז הבלתי מועסקים מכוח העבודה האזרחי לפי סקרי כוח האדם ירד במחצית זו של השנה בכ-18 אחוזים לעומת המחצית הראשונה. על הירידה באבטלה בתקופה זו מצביעים גם נתוני שירות התעסוקה. נתונים אלה מראים גם על המשך הירידה באבטלה בראשית 1968.

השכר החדשי הממוצע לשכיר עלה ב-1967 ב-0.5 אחוז בלבד, לעומת עליות של 18-19 אחוזים ב-1965 ו-1966. היציבות בשכר — ואף ירידה קלה בו — נמשכה מהרביע השני של 1966 ועד אמצע 1967. ההסבר להתפתחות זו נעוץ בסיום תשלום הפרשי שכר, בהקטנת ההטבות ששולמו מעל לשכר הרשמי, אי תשלום תוספת יוקר והעדר לחצים להעלאת תעריפי שכר. כתוצאה מקיום אבטלה ניכרת, לא בוצעו במלואם גם הסכמי שכר שנחתמו עוד קודם לכן. במחצית השנייה של 1967 נרשמה עליית מה בשכר הממוצע, המוסברת בעיקרה בזחילת שכר ובחלקה בהעלאה מתונה של תעריפי השכר בכמה ענפים.

בסחר החוץ נמשכה המגמה של השנתיים הקודמות של צמצום הגירעון במאזן סחר החוץ, והוא ירד ב-1967 ב-126 מיליון דולר: מ-321 מיליון דולר ב-1966 ל-195 מיליון דולר ב-1967, שהם ירידה של 39 אחוזים. ירידה זו היא בהמשך לירידות קלות יותר ב-1965 וב-1966 לאחר

¹ אם אין כוללים לצורך ההשוואה את ההשפעה המצמצמת של ירושלים המזרחית.

גירעון שיא של 454 מיליון דולר ב-1964. צמצום דרסטי זה של הגירעון הושג הן על ידי צמצום היבוא והן על ידי הרחבת היצוא של סחורות.

בצד היבוא השתקפו תנאי המיתון בירידה ניכרת בכל מרכיבי היבוא: נכסי השקעה, תשומות שוטפות ליצור ומוצרי צריכה. סך יבוא הסחורות פחת ב-68 מיליון דולר: מ-795 מיליון דולר ב-1966 ל-727 מיליון דולר ב-1967, ירידה של כ-9 אחוזים. ייתכן שחלק מירידה זו משקף גם ירידה במלאי קיים של מוצרי יבוא במשק. הירידה ביבוא התחלפה במרוצת הרביע השלישי של 1967 במגמה של עלייה הנמשכת גם בחודשים הראשונים של 1968.

יצוא המוצרים גדל ב-1967 ב-58 מיליון דולר (לרבות מכירת אניות ומטוסים ב-13.7 מיליון דולר), שהם גידול של 12 אחוזים והסתכם ב-532 מיליון דולר. ב-1966 גדל יצוא הסחורות ב-18 אחוזים. במחירים קבועים היה שיעור הגידול דומה בשתי השנים. ביצוא החקלאי חלה החשת מה לעומת 1966: גידול של 15 אחוזים לעומת 9 אחוזים. ביצוא התעשייתי חלה האטה ניכרת בשיעור הגידול: 3 אחוזים לעומת 19 אחוזים ב-1966. האטה זו קשורה במידה רבה לירידה ביצוא של שני ענפי יצוא מובהקים — יהלומים ומחצבים — שבהם ירד היצוא לאחר תקופה ארוכה של גידול. נסיגה זו ביצוא של שני ענפים אלה נבעה בעיקרה מתנאי הירידה בביקוש בחוץ לארץ. מצד שני, הוחש במקצת קצב גידול היצוא של שורה ארוכה של מוצרים, שבעיקרם מיוצרים עבור השוק המקומי. כאן משתקפת ההשפעה של המיתון והגדלת התמריצים, שהיתה חזקה מההשפעה הנגדית של תנאי הביקוש הבלתי נוחים בחוץ לארץ ומהפרעות ביצוא בעקבות המלחמה.

השפעתו של פיתוח הלירה בנובמבר 1967 — בשיעור של כ-17 אחוזים, בעקבות שינוי שער החליפין של השטרלינג — לא באה עדיין לידי ביטוי בתחום סחר החוץ ב-1967.

לעומת השיפור הרב בגירעון במאזן סחר החוץ חל גידול רב ביבוא השירותים, בשל הגברת היבוא הביטחוני. כתוצאה מכך חלה ירידה קלה בלבד — בסך 8 מיליון דולר — בעודף היבוא של סחורות ושירותים, והוא הסתכם ב-437 מיליון דולרים.

יבוא ההון הגיע לרמת שיא של 780 מיליון דולר, לעומת גירעון שוטף בסך 437 מיליון דולר. הגידול אפשר צבירה גדולה של יתרות מטבע חוץ, בסכום של 217 מיליון דולר, ופירעון חובות לזמן קצר לחו"ל בסכום של 12 מיליון דולר¹. העלייה ביבוא ההון קשורה במאמץ מצד יהדות העולם לעזור לישראל בשנה זו, והיא התרכזה בשני סעיפים: מגבית החירום והכנסות ממכירת איגרות מילווה הפיתוח. חלה עלייה ב-266 מיליון דולר בהכנסות ממגביות לעומת 1966 ובתקבולים נטו ממכירת איגרות מילווה הפיתוח: מ-11 מיליון דולר ב-1966 ל-175 מיליון דולר ב-1967. מצד שני בולטת ירידה ניכרת בהשקעות מחוץ לארץ ואילו בסעיפים האחרים חלו שינויים קלים בלבד. מן הראוי לציין, כי בשנים קודמות היה היקף ההעברות החד-צדדיות קטן ב-100 עד 200 מיליון דולר מהגירעון בחשבון השוטף, ואילו ב-1967 עלו העברות אלה בגודלן על הגירעון ב-85 מיליון דולר.

צבירת היתרות הניכרת, המימון הגירעוני של המלחמה והפעולות היוזמות להרחבת הביקוש במשק שנקטו הממשלה ובנק ישראל, התבטאו בגידול רב בנזילות המשק. הרמה הממוצעת של אמצעי התשלום היתה גבוהה ב-20.3 אחוזים מזו של 1966, לעומת עלייה בשיעור 7.3 אחוזים ב-1966. נוסף על העלייה המהירה באמצעי התשלום, חלה עלייה מהירה עוד יותר בפקדונות הפחות נוזלים במערכת הבנקאות. אם נצרף לאמצעי התשלום פיקדונות אלה, נקבל גידול ביתרה הממוצעת בשיעור 30 אחוזים לעומת 12.4 אחוזים ב-1966. אם נצרף לנכסים כספיים אלה גם את תיווך השטרות — שיתרתם פחתה — ואת המילווה קצר המועד שבידי הציבור, נקבל ב-1967 שיעור גידול ממוצע של 23.9 אחוזים לעומת 14.3 אחוזים ב-1966.

¹ נשאר סכום של כ-114 מיליון דולר "טעויות והשמטות", המקשה על ניתוח מאזן התשלומים לשנת 1967.

המקורות העיקריים לגידול הרב בנכסים הכספיים הללו היו העלייה באשראי מבנק ישראל לממשלה, בעיקר במחצית הראשונה של השנה, הרחבת האשראי הבנקאי לציבור, בעיקר ברביע הראשון ובשליש האחרון של השנה, וכן הגידול הרב בנכסים נטו במטבע חוץ במערכת הבנקאות שהתרכזו בעיקר בחודשים הראשונים שלאחר מלחמת ששת הימים. הנכסים נטו במטבע חוץ במערכת הבנקאות עלו במשך השנה ב-110 מיליון דולר, לעומת ירידה של 23 מיליון דולר ב-1966. האשראי הבנקאי לציבור גדל במשך השנה ב-518 מיליון ל"י, עלייה של 34 אחוזים, לעומת גידול של 291 מיליון ל"י (23.7 אחוזים) במשך שנת 1966. לא כל הגידול באשראי הבנקאי היה השנה תוספת נטו של אשראי במשק. חלק מתוספת זו משקף מעבר מאשראי בתיווך שטרות, שפחת באופן ניכר במשך השנה. האשראי קצר המועד לציבור, הכולל את האשראי הבנקאי ואת האשראי בתיווך גדל במשך 1967 ב-241 מיליון ל"י, עלייה בשיעור של 9.4 אחוזים, לעומת גידול של 539 מיליון ל"י (27 אחוזים) במשך 1966. מעבר זה ב-1967 לאשראי זול יחסית וכן הירידה בשער הריבית בתיווך שטרות, הביאו לירידה ניכרת בריבית הממוצעת על האשראי קצר המועד שניתן באמצעות מערכת הבנקאות.

לא כל ההרחבה המוניטארית התבטאה בגידול הביקוש המצרפי, שכן העדפת הנזילות של הציבור ספגה חלק מהגידול בנכסים הנזילים. הגידול בביקוש המצרפי במחצית השנייה של השנה, על רקע האבטלה והיציבות בהוצאות הייצור, לא הביא לעליית מחירים. רמת המחירים נשארה יציבה מאמצע 1966 ועד סוף 1967.

העלייה ברמת ההכנסה הפנויה לנפש ב-1967 בכ-4 אחוזים לא לוותה בעלייה ברמת הצריכה לנפש, והיא נשארה על רמה דומה לזו של שנת 1966. לא היתה איפוא התאמה מידית של רמת הצריכה לרמת ההכנסות. דבר זה הביא לגידול בולט בחיסכון הפרטי — עלייה ביותר מ-400 מיליון ל"י. שיעור החיסכון הגולמי הפרטי חזר לרמה של השנים 1964-1965, כ-20 אחוזים מההכנסה הפרטית ממקורות פנים. החיסכון של הסקטור הציבורי ירד ביותר ממיליארד ל"י, כך שחלה ירידה ניכרת בחיסכון הלאומי.

הגידול בחיסכון הפרטי התבטא בגידול הביקוש לנכסים פינאנסיים, בעוד שהביקוש לדירות פחת. גידול רב זה בהיצע נכסים נזילים, ביחד עם יציבות המחירים והאטת הביקוש של ענפי המשק לאשראי, הביאו לירידה ניכרת בשער הריבית בשוק תיווך השטרות, במילווה קצר המועד ועל פיקדונות לזמן קצוב. בשוק איגרות החוב למועד בינוני וארוך נספג ההיצע הרב של הכספים על ידי מכירה מוגברת של איגרות חוב ממשלתיות ואחרות, מבלי שתחול ירידה בריבית.

המפנה בפעילות המשק, שהסתמן במחצית השנייה של 1967 וראשית 1968, שבמידה רבה הינו פרי מדיניות מרחיבה, הוא רצוי כשלעצמו, אך קיימת סכנה שיחרוג מהמסגרת הרצויה, אם לא ינקטו הצעדים הנחוצים. מבין תוצאות המיתון בולטים יציבות המחירים המוחלטת כמעט מאז מאי 1966 ועד סוף 1967, הפסקת עליית השכר והוצאות הייצור, הירידה הניכרת בשער הריבית בשוק החופשי והשיפור הבולט במאזן סחר החוץ.

بعد ההישגים הכלכליים הללו שולם מחיר והוא האטת הצמיחה הכלכלית של המשק ל-1 עד 2 אחוזים לשנה בשנתיים האחרונות. כמו כן חלה ירידה בהשקעות ונוצרה אבטלה במשק לאחר תקופה ממושכת של תעסוקה מלאה. אך לולא נקטה מדיניות המיתון, היה נמשך הגידול בעודף היבוא ויתרות מטבע חוץ היו מתדלדלות. אפשרות העמידה במבחן המלחמה, במתיחות שקדמה לה ובצרכים שהתהוו עם גמר המלחמה, ללא זעזועים במשק, היתה תוצאה של מירווח ידוע במשק שיצר המיתון.

להישגים אלה מתקופת המיתון נשקפת עתה סכנה, עם המעבר לגידול המזורז בפעילות הכלכלית. אפשר להבחין כבר בסימני אזהרה ראשונים המתלווים לפעילות הכלכלית המוגברת, בעיקר בתחום סחר החוץ והמחירים וכן מסתמן ראשיתו של מחסור לגבי סוגים שונים של עובדים

מקצועיים. אכן, ניתן להתגבר כיום על סכנת היווצרותם של לחצים אינפלציוניים ולהשיג צמיחה כלכלית מאוזנת שאינה חורגת מהרצוי, אם יינקטו הצעדים הנחוצים לריסון התופעות השליליות ולמניעתן. ואמנם, כמה מהצעדים האלה ננקטו, והחשובים ביניהם: הקטנת תקציב הפיתוח ב־200 מיליון ל"י והעלאת שיעורי הנזילות על פיקדונות בבנקים. צעדים אלה עשויים גם להרפות את הציפיות לעליית מחירים, ובדרך זו לרסן את הלחצים האינפלציוניים.