

פרק א'

קווי ההתפתחות העיקריים של המשק

שנת 1957 היתה שנה של פעילות רבה במשק הישראלי, שהביאה לידי גידול רב בייצור ובתעסוקה. הגידול הרב ביותר היה בבנייה, שתפוקתה הכוללת גדלה, במונחים ריאליים, ב־32 אחוזים. תפוקת התעשייה עלתה בכדי 15 אחוזים ושל החקלאות ב־10 אחוזים. מספר המועסקים בשנת 1957 עלה ב־55 אלף איש ביחס לשנה שלפני כן (נתונים עיקריים על התפתחות המשק בשנים 1955 עד 1957 מובאים בלוח א'־1).

אחד המניעים העיקריים לגידול הייצור והתעסוקה, היה הביקוש המוגבר של הממשלה ושל הציבור כאחד. ניתוח גורם זה, מחייב תיאור ההתפתחויות בחלקיה השונים של השנה הן בתחום הנזילות והן בתחום התקבולים והתשלומים של הממשלה מצד אחד, וההכנסות האישיות והביקוש של הציבור מצד שני, ובקשרי הגומלין שבניהם.

בתחילת 1957 הוזרמו לציבור נכסים נזילים רבים על־ידי גידול בסכום אמצעי התשלום. גידול זה נבע מגורמים מספר: ראשית, הממשלה קיבלה בתקופה זו הלוואות גדולות ממערכת המוסדות הבנקאיים ושילמה תשלומים רבים לציבור, תמורת שירותים ומוצרים שנוקקה להם כמה חודשים לפני כן. בעת מערכת סיני. שנית, בתקופה זו פעלו שני גורמים עונתיים להגדלת אמצעי התשלום, והם — גידול ביתרות מטבע חוץ והרחבת האשראי הבנקאי לציבור. כתוצאה משלושת הגורמים הללו עלו אמצעי התשלום, בשליש השנה הראשון, בשיעור מהיר מאוד של 1.8 אחוזים לחודש. נוסף על כך, עם ההרגעה הבטחונית שחלה באותה תקופה, הפשיר, כנראה, הציבור חלק מהחסכונות שצבר קודם לכן בצורת נכסים נזילים, והגדיל הוצאותיו לצריכה ולרכישת דירות, וזאת בניגוד לתקופת המתיחות הבטחונית ששררה מאז סוף 1955 ועד לאחר תום מבצע סיני, עת צמצם הציבור במידת־מה את הוצאותיו.

שורת הגורמים הללו הגדילה את הנזילות, ותרמה להגדלת הפעילות במשק. כמו־כן, עם הגידול במספר העולים שהגיעו ארצה בתחילת השנה, הוגבר קצב הבנייה של דירות לעולים במהירות, והיקפה גדל פי שניים ויותר לעומת השנה הקודמת. כיוון שלבנייה עצמה ולענפים המספקים מוצרים ושירותים לבנייה יש מרכיב גבוה, יחסית, של עבודה וחומרים מקומיים, היוותה הבנייה המוגברת גורם חשוב לגידול הפעילות במשק.

הגדלת אמצעי התשלום גם בחודשים המאוחרים יותר של השנה, סייעה לקיום רמה מואצת של פעילות כלכלית במשך השנה כולה. בשליש השני של השנה הוסיפו אמצעי התשלום לגדול בקצב מהיר, כדי אחוז אחד לחודש בממוצע, עקב הרחבת האשראי לציבור. בחודשי השנה האחרונים הואט גידול אמצעי התשלום במידה רבה. בתקופה זו נזקקה הממשלה לאשראי ממערכת

אינדיקאטורים להתפתחות המשק, 1955-1957

אחוז העלייה או הירידה (—)			
מ-1956 ל-1957	מ-1955 ל-1956	מ-1954 ל-1955	
			1. המקורות והשימוש בהם במחירים קבועים
8	12	9	סך כל המקורות
11	10	10	התוצר הלאומי הגולמי
			התפוקה
10	16	8	בחקלאות
15	9	12	בחרושת
32	- 9	35	בבנייה
9	6	8	הצריכה הפרטית
3.3	1.5	3.8	הצריכה הפרטית לנפש
-15	41	10	הצריכה הציבורית *
21	7	19	ההשקעה הגולמית
- 0.2	18.1	6.8	היבוא (מוצרים ושירותים)
19.0	15.0	1.3	היצוא (מוצרים ושירותים)
- 9.9	19.6	9.9	הגירעון במאזן המוצרים והשירותים
11.4	3.2	5.6	יבוא מוצרים
20.6	14.8	- 3.8	יצוא מוצרים
7.5	- 1.0	9.6	גירעון במאזן המסחרי
			2. האוכלוסייה ומספר המועסקים
5.6	4.5	3.6	האוכלוסייה הממוצעת
9	3	5	מספר המועסקים
			3. המחירים וההכנסות הנקובות
9.0	13	10	השכר הממוצע
6.5	6.4	5.9	מדד המחירים לצרכן
19	21	19	ההכנסה הלאומית
12.6	15.5	14.7	ההכנסה הלאומית לנפש
20	20	**	ההכנסה הפרטית
20	19	**	ההכנסה הפרטית הפנויה
13.6	13.9	**	ההכנסה הפרטית הפנויה לנפש
			4. כספים
19.6	17.9	20.5	אמצעי התשלום (ממוצע שנתי)
19	17	10.5	האשראי הבנקאי לציבור ***

* 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.

** אין נתונים.

*** לסוף כל שנה.

ה מקור: בנק ישראל, על סמך נתונים ממקורות שונים.

המוסדות הבנקאיים בקשר לתשלומים גדולים לציבור, ובעיקר בעד הבנייה המוגברת, וכן הוסיף לגדול האשראי לציבור. לעומת זאת חלה בסוף השנה ירידה גדולה ביתרות מטבע חוץ, לרגל הרמה הגבוהה של יבוא במשך השנה, שאיזנה את ההשפעה של הרחבת האשראי לממשלה ולציבור על אמצעי התשלום.

עליית אמצעי התשלום עלולה היתה להיות מהירה יותר משהיתה, אלמלא חלה במשך השנה כולה עלייה רבה בפקדונות לזמן קצוב (ובכלל זה בתוכניות החיסכון של המוסדות הבנקאיים). אם כי שיעור הנזילות של הפקדונות לזמן קצוב נמוך מזה של אמצעי התשלום, אין להניח שהם צמצמו בשיעור כה רב את הנזילות של הציבור.

סכום אמצעי התשלום בשנת 1957 היה גבוה, בממוצע שנתי, ב־20 אחוז מאשר בשנה שלפני כן, וגידולו נבע מהמיון הגרעוני של הממשלה ובהרחבת האשראי לציבור.

פעולות הממשלה היוו גורם חשוב בהגדלת הנזילות של המשק. הממשלה הגדילה אמנם, במידה ניכרת את גביית המסים הישירים והעקיפים מן הציבור, וכן מכרה לציבור ניירות ערך בסכומים גדולים. כמו־כן גדלו התקבולים מחוץ לארץ, אם כי בחלק מהם היה פיגור בלתי צפוי. עם זאת לא היה בהגדלת התקבולים כדי לכסות את תשלומיה המוגדלים לציבור המקומי, הן על חשבון פירעון חובות שנוצרו בתקופת מערכת סיני והן למימון הבנייה הציבורית המוגברת. לצרכים אלו נזקקה הממשלה, לקבלת הלוואות בסכומים גדולים ממערכת המוסדות הבנקאיים.

הגברת הפעילות במשק וכן גידול ההעברות הפרטיות מחוץ לארץ, בעיקר מפיצויים אישיים מגרמניה, הגדילו את כלל ההכנסות האישיות בשיעור של כ־20 אחוז. הממשלה והרשויות המקומיות הקטינו את סכום ההכנסות האישיות על־ידי הגדלת סכום המסים הישירים שנגבו. עיקר ההגדלה במסים הישירים היא תוצאה של גביית "יהב מגן" במשך שנת 1957 כולה, בעוד שבשנה שלפני כן הוא נגבה רק מחודש אפריל. הגדלה זו של המסים הישירים צמצמה את סכום ההכנסות הפרטיות, אך לא את שיעור גידולן של ההכנסות הפנויות שגם הן עלו ב־20 אחוז. עלייה זו שימשה גורם עיקרי בהגדלת הביקוש הכספי של הציבור.

לעומת הביקוש הכספי המוגבר חלה גם עלייה ריאלית רבה בייצור, הודות לגורמים הבאים:

(א) הוגדלה אספקת חומרי הגלם המקומיים מהחקלאות, מהמחצבים ומהתעשייה, וכן הגדילה הממשלה יבוא חומרי גלם מחוץ לארץ.

(ב) הגברת העלייה והתבגרות האוכלוסייה סיפקו כמה רבבות עובדים נוספים, ובכמה ענפים גדלה התפוקה הממוצעת לעובד.

(ג) הבשילו השקעות משנים קודמות, והוגבר השימוש בכושר הייצור הקיים.

הפעילות המוגברת גררה אחריה הגדלת היבוא. כיוון שהגידול הרב ביותר היה בתפוקת ענף הבנייה, אשר בו, ובענפים המספקים חומרים ושירותים לבנייה, מרכיב היבוא הוא נמוך יחסית, הרי שההוצאות הדרושות ליבוא נוסף בקשר לכך לא היו גדולות ביותר, בסכומים מוחלטים. לעומת זאת, הוגדלו במידה רבה ההוצאות ליבוא חומרי גלם לשאר התעשייה, וכן הוגדל יבוא הדלק. עלייה ניכרת חלה גם ביבוא נכסי ההשקעות, במיוחד של אניות ומטוסים. סך כל יבוא הסחורות גדל מ־1956 ל־1957 ב־65 מיליון דולר במחירים שוטפים, וב־46 מיליון דולר במחירים קבועים של 1957.

היצוא של מוצרי החקלאות והתעשייה גדל בשיעור ניכר, כדי 29 מיליון דולר — עלייה של כ-27 אחוזים במחירים שוטפים. אולם ההוצאות במטבע חוץ ליבוא עלו על גידול ההכנסות מיצוא, וזאת גם עקב גידול ריאלי רב יותר ביבוא מאשר ביצוא, וגם לרגל המגמה של עליית מחירים, אשר מגדילה את ההוצאות נטו, במשק בו עולה היבוא במידה רבה על היצוא. כתוצאה מגורמים אלו עלה הגירעון המסחרי ב-36 מיליון דולר. למרות זאת פחת הגירעון במאזן המוצרים והשירותים ב-18 מיליון דולר, עקב ירידה גדולה ביבוא לצורכי ביטחון. ירידה זו אפשרה מימון התוספת ליבוא האזרחי ועם זאת הוגדלו גם החובות במטבע חוץ. היתרות במטבע חוץ שעלו בתחילת השנה חזרו ופחתו בתודשי השנה האחרונים.

הגדלת התוצר הלאומי הגדילה את המקורות הריאליים במשק. נוסף על כך, בגלל הירידה בנטל הביטחון, פחת היקף המקורות שהופנו לצריכה הציבורית. ערך המקורות שניתווספו מגידול התוצר הלאומי ומצמצום נטל הביטחון, הגיע ל-400 מיליון ל"י במחירי שנת 1957. לעומת זאת הוגדל היצוא ב-65 מיליון ל"י וההשקעות הנקיות גדלו ב-150 מיליון ל"י. בכל ענפי המשק חל גידול בהשקעות, אך הגידול הרב ביותר היה בהשקעה בבנייה. כן גדלו בשיעור רב במיוחד ההשקעות באניות ובמטוסים. הצריכה הפרטית עלתה בכדי 185 מיליון ל"י, עקב עליית שיעוריה הכולל ב-9 אחוזים, בעוד ששיעור הגידול לנפש היה כ-3.5 אחוזים. שיעור הגידול הרב ביותר בין ענפי הצריכה הפרטית היה בנכסים לצריכה ממושכת.

הפעילות המוגברת היתה כרוכה, כאמור, ברמה גבוהה של יבוא, ודבר זה הוא שבלם חלק מההשפעה הצפויה מהגברת הביקוש על רמת המחירים המקומית. אף על פי כן עלתה רמת המחירים בשיעור של כ-8 אחוזים. שיעור עליית רמת המחירים הואט גם עקב התמיכות שנתנה הממשלה, אשר צמצמו את שיעור העלייה של מדד המחירים לצרכן, דבר שהביא גם להאטה של עליית השכר ומחירי השירותים, וכך, בעקיפין, גם של רמת המחירים הכללית.

זה שנים מספר הולך וגדל התוצר הלאומי בשיעור מהיר, כדי 10 אחוזים לשנה, וכן שוררת רמה גבוהה של תעסוקה. תופעות אלו מלוות באינפלציה מתמדת. אולם ההתפתחות האינפלציונית בשנת 1956, נבעה בחלקה מגורמים אוטונומיים של העלאת הוצאות הייצור, ובמיוחד השכר, והמדיניות המוניטרית נאלצה להגדיל בעקבות זאת את אמצעי התשלום, כדי למנוע הגברת האבטלה. בניגוד לכך, מקורה של ההתפתחות האינפלציונית בשנת 1957 היה, בראש ובראשונה בהגברת הביקוש הכספי, שנבעה בעיקרה מגידול רב של אמצעי התשלום. ניתן לומר, איפוא, כי בשנת 1957 שררה אינפלציה של ביקוש.

הגברת הביקוש בשנת 1957 היא שגרמה לכך, שהעלאת השכר הניכרת בשנת 1956, וכן ההעלאה הנוספת בשנת 1957, בוצעו ללא גידול ניכר של האבטלה, כפי שחששו.

גם בשנת 1957 הועלו השכר וחלק מהוצאות הייצור האחרות, ובכלל זה מחירי היבוא, אולם בשנה זו היו אלה תופעות משניות להגברת הביקוש. כמו-כן לא נודעה, בשנת 1957 למסים העקיפים החדשים ולהיטלים שהטילה הממשלה על מוצרי יבוא ומוצרים אחרים, השפעה ניכרת על רמת המחירים הכללית, שעלייתה נעוצה בראש ובראשונה בהגברת הביקוש.

מבחינת קידום המשק לטווח ארוך, הושגה בשנת 1957 התקדמות בכמה תחומים, ובעיקר בתחומים הבאים:

(א) חל גידול רב בהשקעות, שהביא לידי הגדלת חלקן בייעודי המקורות לא רק ביחס לשנת

1956 (בה חלה הגדלה רבה בצריכה הציבורית בקשר לנטל הביטחון), אלא גם ביחס לשנת 1955. אם כי, ההשקעות בכל ענפי המשק גדלו, ובכלל זה בחקלאות, בתעשייה ובתחבורה, הרי גידול ההשקעות הרב ביותר היה, כאמור, בבנייה ובשירותים, שתרומתן לשיפור מאון התשלומים בעתיד מועטה, יחסית להשקעות בענפי החקלאות והתעשייה.

(ב) בעוד שחל גידול רב בהשקעות, לא גדל, ואף פחת במידת-מה, עודף היבוא של המוצרים והשירותים, עקב ירידת היבוא לצורכי ביטחון, בשנה זו — בניגוד לשנים הקודמות — לא נפל סכום ההשקעות הנקיות מסכום יבוא ההון.¹

בהתפתחות זו יש משום התקדמות. אולם יש ליכור שחלק רב מההשקעות הממומנות ממקורות מקומיים הן השקעות בדירות למגורים, בעוד שעדיין מועטה מאוד התרומה של החיסכון הפרטי למימון ההשקעות החדשות בתעשייה ובחקלאות.

(ג) מרכיב היבוא בצריכה הפרטית הוסיף לרדת בשנה זו, כמו בשנים קודמות. במיוחד הורגש הדבר בצמצום היבוא של מוצרי מזון, דבר שנתאפשר בחלקו הודות לגידול רב באספקת מזון מהחקלאות המקומית.

(ד) למרות שבשנים 1956 ו-1957 עלו לישראל 110,000 נפש נטו, מצאו כמעט כל דורשי העבודה מבין העולים, וכן מבני האוכלוסייה המקומית שהתבגרו, מקומות עבודה בפרק זמן קצר. אולם במידה שהגידול בתעסוקה היה קשור בבנייה המוגברת, ובהשפעתה על התעשייה, התחבורה ושאר הענפים, היה בכך משום יצירת תעסוקה לזמן קצר בעיקר.

כנגד זה היו במשק התפתחויות בלתי רצויות ומזיקות מכמה בחינות. מקורן של אלו בהתפתחות האינפלציונית הפועלת זה שנים אחדות בהתמדה, אשר נודעת לה השפעה מצטברת על מבנה המשק, בין ההשפעות הבולטות היו הבאות:

(א) תוספת הייצור לא תרמה במידה מספקת לשיפור המאון המסחרי. למרות שחל גידול מה בחלקו של היצוא ביעודי המקורות, הרי גידולו לא היה מספיק, בהתחשב בצרכים הנובעים מן הירידה הצפויה בתקבולים במטבע חוץ בעוד שנים מספר.

כמו כן לא הוגדלו, ואף פחתו במידת מה, הרזרבות במטבע חוץ, וסכומן הוא עדיין מועט מאוד ביחס לדרוש למשק.

(ב) גדל הפער בין רמת המחירים המקומיים לבין מחירי היבוא והיצוא. אמנם הממשלה ניסתה לתקן את הנוק הנובע מכך על ידי תמיכות ביצוא, מצד אחד, והיטלים על יבוא, מצד שני. אך ההיטלים על היבוא לא הוטלו בשיעור הדרוש, הן בגלל חששות להשפעה אפשרית על מדד המחירים לצרכן והן עקב התנגדות של בעלי אינטרסים שונים. כמו-כן נוצרה שיטה מסובכת של תמיכות היטלים, הנקבעים בדרכים מינהליות והמוטלים או ניתנים בשיעורים בלתי אחידים על מוצרים שונים, דבר המפריע בעד פעילות תקינה ויעילה של המשק.

(ג) עקב ההתפתחות האינפלציונית, נוקקה הממשלה להאיט את עליית מדד המחירים לצרכן על-ידי תמיכות למוצרים חקלאיים, ובעיקר לירקות, לפירות, לחלב ולביצים וכן למזון מיובא. התמיכות הגדילו את הרווחיות היחסית שלהם. כתוצאה מכך, חלה הרחבה יתרה בייצור מוצרים אלו, בעוד שניתן היה להרחיב בקצב מהיר יותר את גידולי התעשייה, אשר תרומתם

¹ בהתאם לשיטת החשבונות הלאומיים המוסברת בפרק ב', המקורות, התוצר וההכנסה הלאומית.

לשיפור מאזן התשלומים גדולות בהרבה מאלו של ירקות ופירות או של חלב וביצים. כיוון שההשקעות בחקלאות הותאמו לרווחיות היחסית של ענפי המשנה, נודעת מכך השפעה בלתי רצויה על מבנה החקלאות לטווח ארוך.

התפתחות בלתי רצויה אחרת, שהשפעתה מורגשת מאוד בתחום המוניטרי, היא מתן כמעט כל ההלוואות מתקציב הפיתוח להשקעות בציוד ובנכסים קבועים, בעוד שלצורכי ההון החוזר נזקקים המפעלים למימון אינפלציוני, הנובע מהרחבה יתרה של אשראי בנקאי. דבר זה גורר אחריו הסתבכות מתמדת של המפעלים בקשיי מימון, למרות ההרחבה המתמדת של האשראי הבנקאי ולמעשה אף עקב הרחבה זו.

עיוותים אלו נבעו ברובם משום שהמדיניות הכלכלית לא הביאה בחשבון במידה מספקת את צורכי פיתוח המשק לטווח ארוך, עת יפחתו במידה ניכרת התקבולים במטבע חוץ, ובתחומים רבים הושפעה המדיניות הכלכלית במידה יתרה משיקולים לטווח קצר.

לכמה מהעיוותים הללו נודעת השפעה ארוכת טווח, שכן הם משפיעים על ההשקעות, ובאופן זה על מבנה הייצור והתעסוקה בעתיד. במצב הקיים, מותנה קיום רמה גבוהה של הכנסה ריאלית ותעסוקה, בהגברת הייצור לצורכי השוק המקומי, ובאופן זה בהגדלה מתמדת של היבוא ושל הגירעון המסחרי.

איוון תקציב המדינה והמוסדות הציבוריים, הגדלת המסים העקיפים ובמיוחד ההיטלים על היבוא, הרחבה אטית יותר של האשראי לציבור, מניעת עלייה מהירה ביותר בבנייה שלא למגורי העולים — עשויים היו ליצור את התנאים ההכרחיים לגידול ניכר של הייצור והתעסוקה ברמת מחירים פחות או יותר יציבה תוך כדי שיפור במאזן המסחרי. יש להניח, שבעזרת אמצעים אלו ואחרים, ובכלל זה אמצעים להגדלת פריון הייצור והעבודה, ניתן היה להחיש את שיעור הגידול של היצוא ושיעור ההקטנה של מרכיב היבוא בתפוקה, ולכוון את ההשקעות בהתאם לכך. באופן זה ניתן היה לקדם את המשק במידה רבה יותר, להבטחת רמה גבוהה ועולה של ייצור והכנסה ריאלית לטווח ארוך.