

פרופ' א. מ. ברנשטיין, מנהל המחלקה למחקר ולסטטיסטיקה של קרן המטבע הבינלאומית, הוזמן על ידי בנק ישראל לבחון את בעיותיה הכלכליות של ישראל, והנהלת הקרן הואילה לאפשר לו להיענות להזמנה זו. מר ברנשטיין ביקר בישראל במאי 1956 וקיים שיחות מקיפות עם אישי כלכלה וכמפים וכך סופק לו חומר על-ידי בנק ישראל, המשרדים הכלכליים של הממשלה ומוסדות אחרים. התזכיר המובא להלן הוא סיכום הסקר שערך מר ברנשטיין.

סדיניות כלכלית למשק תקין - המקרה של ישראל

(מחקר של קרן המטבע הבינלאומית, שהוכן על ידי פרופ' א. מ. ברנשטיין, בעזרתה של הגב' הלן תומפסון)

א. בעיות כלכליות של ישראל

בתשע השנים שחלפו מאז הקמת המדינה, התקדמה ישראל התקדמות כלכלית רבה. למרות הקשיים העצומים, נראית לעין התגבשותו של משק יעיל מבחינה טכנית, אשר מן הדין שיוכל, במרוצת הזמן, לעמוד ברשות עצמו. התפתחות זו, המהירה באופן יוצא-מן-הכלל, היתה מלווה בבעיות כלכליות רציניות, הנובעות בעיקרן מאינפלוציה. במידה שלא יושג פתרון קונסטרוקטיבי לבעיות אלה, ייעצר המשך גידולו של המשק, תיפגע יעילותו, ותושם לאל המטרה של בניין משק תקין בישראל.

גידול והתפתחות

מאז 1948 גדלה אוכלוסייתה של ישראל מ-800.000 בקירוב ליותר מ-1.800.000. כשני-שלישים לערך מגידול זה יש לזקוף לחשבון העלייה, שרובה חלה בין השנים 1949 ו-1951. בגידול של אוכלוסייה על ידי הגירה כרוך עומס רב על מקורותיה של ארץ. לשם שיכונה של האוכלוסייה החדשה דרושים סכומי הון גדולים, והוא הדין לגבי שירותים ציבוריים ולשם יצירת אפשרויות תעסוקה שיתנו בידי העולים לעבוד ולייצר את תמורת הצריכה שלהם וחלק נאות של החסכונות הדרושים למשק.

על המידה בה נקלטה אוכלוסייה חדשה זו במשק ניתן לעמוד מן הגידול בכוח-העבודה המועסק. מספר המועסקים הגיע בשנת 1948 ל-280.000 לערך; בשנת 1956 הסתכם מספרם ב-600.000 בקירוב. קליטתה ושילובה של העלייה החדשה במשק הושגה בלי היסטים חברתיים וכלכליים רציניים. דבר זה מסתבר מן המספר הקטן, יחסית, של המובטלים. סקר כוח-אדם מחודש נובמבר 1955 הראה כי מספרם של האנשים הרואים את עצמם כמובטלים מגיע אולי עד כדי 45.500. אך ניתוח של הרכבם החברתי מלמד כי רבים מאלה הם עולים חדשים, אנשים

לות 1

כוח העבודה המועסק, לפי ענפים כלכליים, השתייכות לאומית, ומין, נובמבר 1955

ערבים			יהודים			כל האוכלוסייה			
נשים	גברים	סה"כ	נשים	גברים	סה"כ	נשים	גברים	סה"כ	
3,800	18,100	21,900	16,200	66,600	82,800	20,000	84,700	104,700	1. חקלאות, ייעור ודייג
—	600	600	—	1,100	1,100	—	1,700	1,700	2. מחצבים ומיכרות
500	4,700	5,200	20,400	100,100	120,500	20,900	104,800	125,700	3. תעשייה
100	5,800	5,900	900	45,800	46,700	1,000	51,600	52,600	4. בנייה ועבודות ציבוריות
—	100	100	700	6,500	7,200	700	6,600	7,300	5. חשמל ומים
200	3,000	3,200	21,200	56,900	78,100	21,400	59,900	81,300	6. מסחר ובנקאות
—	1,500	1,500	2,600	34,600	37,200	2,600	36,100	38,700	7. תחבורה ואחסנה
1,200	3,800	5,000	74,500	92,900	167,400	75,700	96,700	172,400	8. שירותים
—	—	—	300	1,000	1,300	300	1,000	1,300	9. לא ידוע ול.נ.מ.א.
5,800	37,600	43,400	136,800	405,500	542,300	142,600	443,100	585,700	סה"כ

באים-בימים, חסרי-מקצוע, נעדרי נסיון קודם. בעבודה תעשייתית או חקלאית, ובלתי-מסוגלים או בלתי-מוכנים מבחינות אחרות להשתלב במשק בעל אופי מתקדם מבחינה טכנית. עם זאת, קיים מספר ניכר של אנשים שהם מובטלים כתוצאה מגורמים כלכליים. באבטלה מתמדת, בקנה-מידה ניכר, היה כדי להצביע על קיומם של עיוותים במערכת המחירים וההוצאות של המשק, גידולו של כוח-העבודה היה מלווה בעלייה גדולה של התפוקה. קשה מאד להסתמך על חישובי ההכנסה הממשית בתקופה של עלייה מהירה במחירים, ומשום כך יש להניח אפשרות של אומדן-יתר מסוים. בהסתייגות זו, ניתן לומר כי ההכנסה הלאומית הממשית גדלה בשנים האחרונות במידה ניכרת. מלבד עלייה גדולה במיוחד בשנת 1951, נע האומדן הרשמי של העלייה השנתית בהכנסה הלאומית הממשית בין 7.4 אחוזים ל-10.4 אחוזים, ואין סימנים לכך שגידול מהיר זה מגיע לקיצו. בשנת 1955 הגיעה ההכנסה הלאומית במחירי גורמי הייצור, לפי אומדן, ל-1,704 מיליון ל"י. הגידול בסך ההכנסה הממשית לעומת השנה שלפני-כן נאמד ב-9 אחוזים. והגידול בתוצר לעובד נאמד ב-4.3 אחוזים. זהו שיעור גידול מהיר מאד, במיוחד לאור העובדה שהוא הושג תוך כדי קליטה של כ-30,000 עובדים חדשים, אשר פירון העבודה שלהם היה כנראה נמוך במידת-מה מזה של העובדים המנוסים יותר.

לוח 2

ההכנסה הלאומית, 1950 עד 1955, במחירים שוטפים ובמחירים קבועים, במיליוני ל"י

השנה	במחירים שוטפים	במחירי 1955	הגידול השנתי באחוזים
1950	373	1,012	—
1951	585	1,218	20.4
1952	856	1,318	8.2
1953	1,130	1,416	7.4
1954	1,461	1,563	10.4
1955 ¹	1,704	1,704	9.0

¹ אומדן ארעי.

המקור: שנתון סטטיסטי לישראל 1955/56, מס' 7, לשנים 1950 עד 1954, במחירים שוטפים ובמחירי 1952; ירחון סטטיסטי מס' 11, נובמבר 1956, לשנת 1955.

הכנסתה של ישראל, במחירי השוק, נאמדת ב-1,128 ל"י לנפש. השכר היומי הממוצע בתעשייה היה 8.450 ל"י בקירוב. אין אפשרות לערוך השוואות מניחות את הדעת של ההכנסה בין ארצות שמשקיהן נבדלים במידה ניכרת, ואשר ביניהן קיימים הבדלים גדולים מבחינת מיבנה מערכת המחירים ומבחינת מתכונת הייצור והצריכה שלהן. תוך התחשבות בטעות העלולה לנבוע מהשוואה של הכנסות כספיות, המחושבות לפי שער החליפין הרשמי, ניתן לומר כי ההכנסה הממשית בישראל נמוכה — אם כי לא במידה רבה — מזו שבארצות ההכנסה הגבוהה של אירופה

המערבית. אף-על-פי שגורמים נוחים במיוחד תרמו לקיומה של רמת הכנסות גבוהה זו, ובמיוחד היבוא הממומן על-ידי תרומות זורם הון, מוכרחה הכנסה זו לשקף במידה רבה את רמת-יעילותו של המשק, מאחר שהכנסות גבוהות תלויות, בסופו של דבר, בפיריון גבוה.

את הגידול הרב בתפוקה ובפיריון אי אפשר היה להשיג בלעדי השקעה רצופה וגדולה במשך שנים רבות. בשנים 1954 ו-1955 הגיעה ההשקעה הגולמית, הכוללת את ההשקעה בבנייני-מגורים ובמלאי, ל-29 אחוזים מן התוצר הלאומי הגולמי. מאחר שיתכן כי נכסי ההשקעה המיובאים מוערכים בערך נמוך מדי, יחסית למוצרים המקומיים, יש להניח כי היחס בין ההשקעות לבין התוצר הלאומי הגולמי, לפי הערכה נכונה, הוא אף גבוה יותר. אך גם בלי תיקון בהתחשב בהערכה פחותה של מוצרי-היבוא, זהו שיעור השקעות גבוה ביותר, במיוחד מאחר שהבלאי בישראל עודנו קטן באופן יחסי. התקדמות נוספת בבניינו של משק בעל פיריון גבוה מצריכה את קיומו של זרם השקעות מספיק. נראה שהיקפן המוחלט של ההשקעות היה גדול במשך שנים רבות אפילו מאשר ב-1955, אם כי ייתכן שהן תקטנה בהדרגה, יחסית לתפוקה, תוך כמה שנים.

התקדמות כלכלית-מהירה זו הושגה תוך כדי סיפוק, בקנה-מידה רחב, של צורכי הבריאות והשירותים הסוציאליים של האוכלוסייה, הכוללת את העולים החדשים. יתר-על-כן, התקדמות זו הושגה בתוככי סביבה קשה, שחייבה את השימוש במקורות מרובים לצורכי התגוננות. ההישגים הכלכליים של תשע השנים שחלפו ראויים לציון, לפי כל אמת-מידה שהיא. הם מייצגים תוצאה של עבודה קשה ושל יוזמת תושבי ישראל, ושל העזרה הנדיבה של ידידיהם בחוץ-לארץ. עם זאת, אין להתיר להישגי העבר לעודד הזנחה של בעיות הווה. התפתחותה הנמשכת של ישראל תלויה בפתרון של בעיות אלה.

בעיות-השעה של המשק

הבעיה הכלכלית הדחופה ביותר היא סכנת האינפלציה. ארץ החותרת לקראת התפתחות כלכלית מהירה — רק לעתים רחוקות עומדים לרשותה מקורות במידה מספקת לשם ביצוע ההשקעות בקנה-מידה הרצוי לה. חסרונם זה של מקורות ממשיים גורם ללחץ אינפלציוני. אפילו סיוע מן החוץ אין בו כדי להקל לחלוטין את הקשיים הכלכליים הנגרמים על-ידי התפתחות מהירה. קשיים טבעיים אלה של הגידול המשקי הוגדלו פי-כמה-וכמה על-ידי האינפלציה. התוצאה הבלתי-נמנעת מכך היתה מערכת מחירים והוצאות בעלת אופי מלאכותי, ואשר יש בה כדי לבזבז לריק חלק מן הסיוע מחוץ-לארץ, ואשר פוגעת ביעילותו של המשק ומגדילה את הקושי בהשגת מצב תשלומים בינלאומי נאות.

על ישראל עבר תהליך אינפלציוני כמעט בלתי פוסק מאז מלחמת העולם השנייה. פרט להפוגה קצרה ב-1949 וב-1950, עלו המחירים בהתמדה, ובתחילת 1956 היתה רמת המחירים הסיטוניים גבוהה פי 13 ויותר מאשר עשרים שנה לפני-כן. עליית מחירים רצופה זו עיוותה את הייצור, את הצריכה ואת ההשקעות. כדי לסתור את תוצאותיה של האינפלציה לגבי הציפיות, הונהגו שיטות של הצמדת השכר למחירים והצמדת נירות-ערך ליוקר המחייה ולשער-החליפין של הדולאר. אם כי ייתכן שאמצעים אלה היו בלתי-נמנעים, יש בהם כדי להנציח את עיוותי המחירים של העבר ולהגביל את גמישותו של המשק בהסתגלות לבעיות העתיד. עובדה קיימת

ועומדת היא, שהדרך היחידה בה יוכל משק להימנע מפגיעתה של אינפלציה היא — ההימנעות מן האינפלציה עצמה.

לוח 3

מדד המחירים המיוניים (חודשי, 1948 עד נובמבר 1956)

(הבסיס: יוני 1936 = 100)

1956	1955	1954	1953	1952	1951	1950	1949	1948	
1,315	1,276	1,173	889	514	382	385	505	—	ינואר
1,322	1,283	1,193	912	575	387	383	500	—	פברואר
1,343	1,310	1,217	925	658	388	383	498	—	מארס
1,362	1,314	1,213	963	677	389	382	494	—	אפריל
1,348	1,301	1,207	1,004	686	402	380	465	450	מאי
1,337	1,301	1,202	1,063	741	401	376	450	462	יוני
1,393	1,314	1,236	1,115	767	407	377	428	466	יולי
1,400	1,291	1,294	1,135	768	415	377	422	486	אוגוסט
1,445	1,292	1,304	1,155	778	427	378	400	493	ספטמבר
1,458	1,285	1,301	1,144	783	447	379	391	502	אוקטובר
1,387	1,306	1,369	1,139	802	457	381	386	511	נובמבר
—	1,312	1,267	1,155	856	491	377	384	507	דצמבר
—	1,299	1,240	1,050	717	416	380	444	—	ממוצע

המקור: בנק ישראל.

הבעייה השנייה היא התלות המופרות במקורות מן החוץ לשם גידולו של המשק. רמת ההשקעות המקומיות בישראל היא גבוהה מאד, והיא ממומנת בעיקרה על-ידי מענקים, תרומות, מילוח והעברות אחרות מחוץ-לארץ. העברות אלה עולות על ההשקעה הנקייה (אם כי לא על ההשקעה הגולמית). תופעה זו מלמדת על המידה בה תלויה התפתחותה הכלכלית של הארץ במקורות מן החוץ. תהיה זו טעות להניח כי החסכון המקומי הנקי הוא שלילי, שכן חלק מן המענקים נועד מראש למטרות תצרוכת. אף-על-פי-כן נכון, כי החסכון המקומי הנקי, אף אם נגדירו הגדרה רחבה, הוא קטן יחסית לתוצר הלאומי ויחסית לצורכי ההשקעות.

ישראל אינה יכולה לספק, מתוך מקורותיה-שלה, את ההשקעה הדרושה לכוח-עבודה שגידולו השנתי מגיע ל-3 אחוזים או יותר. אפילו לאחר ששיעור גידול זה ייעשה מתון יותר, תזדקק הארץ לזרם הון גדול כדי לקיים רמה נאותה של השקעות. המדאיג שבמצב הנוכחי הוא, שחלק קטן כלי-כך מן המקורות המיועדים לפיתוח נובע מחסכון מקומי. יתר-על-כן, אין סימנים ברורים שהחסכון המקומי גדל בקצב מתאים לגידול בתפוקה. משק שיש לו ההכנסה הממשית הקיימת בישראל צריך להיות מסוגל לספק חסכונו במידה לא-מבוטלת לשם מימון חלק ניכר של

השקעותיו. חדלון בשטח זה מלמד כי הפחד מפני האינפלציה ומפני עיוותי מחירים מערער את היכולת ואת הרצון להסוך.

מטרתו של גידול בחסכון המקומי אינה צריכה להיות ויתור על חלק כל-שהוא מן המקורות שישראל מקבלת עתה מן החוץ. תחת זאת, יאפשר חסכון מקומי מוגדל את ביצוען של השקעות אשר אין עתה אפשרות לממן. נוסף על כך, תהיה אפשרות להפיג חלק מן הלחץ ליצירה מופרות של אשראי בנקאי, המוליכה לאינפלציה. לבסוף, יש בחסכון מקומי גדול יותר כדי לאפשר את סיגולו ההדרגתי של המשק לירידה הבלתי-נמנעת בסיוע מן החוץ, מבלי שייאלץ להטיל על עצמו צמצום חמור או פתאומי בהשקעות, בזמן שאינו נוח לו.

הבעייה השלישית היא מצב התשלומים הבינלאומי הבלתי יציב של הארץ. גודלו של הגרעון בחשבון המוצרים והשירותים נקבע, כמובן, על ידי היקף המענקים, התרומות, המילוזות וההעברות האחרות מחוץ-לארץ. אין כל יסוד לשאוף בתקופה הנוכחית לצמצום ניכר של הגרעון בחשבון השוטף. כמובן, היה זה רצוי להגדיל במידת-מה את הרזרבות המוניטאריות, אך אין דבר זה מחייב שינוי מכריע במצב התשלומים בחשבון השוטף. מצב התשלומים הבינלאומי מדאיג מבחינה זו שב-1955 שולם על-ידי תקבולים שוטפים עבור פחות משליש של יבוא המוצרים והשירותים, ושהיחס של אלה לתשלומים השוטפים היה נמוך מאשר ב-1954. אמנם יש לציין כי בשנת 1956 ניכרו סימנים של שיפור-לטובה מבחינה זו, אם כי שיפור זה לא היה יכול, כמובן, להימשך עד סוף השנה.

העברות מחוץ-לארץ הן בסיס בר-תמורות רבות מדי מכדי לבסס עליו שיעור גדול כל-כך של יבוא, במיוחד לאור הרמה הנוכחית הנמוכה של הרזרבות המוניטאריות. חלק מן ההעברות האלה עתיד להסתיים, בהתאם לתוכניות, בשנים הקרובות. חלק מן הסיוע הוא בעל אופי פוליטי-למחצה ומסיבה זו יש מקום לראותו כלא-בטוח. לבסוף, אפילו המתנות והלוואות מפרטיים בחו"ל רגישות הן לשינויים במצב העסקים בארצות אחרות, והם עלולים להצטמצם בתקופה של שפל עסקי. אילו היה חלקו של היבוא שתמורתו משתלמת מתוך תקבולי היצוא גדול יותר במידה ניכרת, היתה צפויה למשק סכנה פחותה בהרבה, שייאלץ להטיל על עצמו צמצום קיצוני של היבוא. וחשוב מזה: תהליך ההסתגלות של הארץ למצב התשלומים הבינלאומי שלה בטווח הארוך היה מוקל בהרבה אילו היתה רמת היצוא גבוהה יותר בהווה.

מטרות המדיניות הכלכלית

המטרה הראשית של המדיניות הכלכלית בישראל צריכה להיות הקמתו של משק הנושא את עצמו. משק כזה מתאפיין בכך שסך צריכתו — הציבורית והפרטית כאחת — עומדת ביחס נאות להכנסה הנוצרת בארץ. בטווח הקצר צריך משק כזה לספק את צורכי ההשקעות שלו מתוך החסכון ומתוך יבוא-ההון. החסכון המקומי, אף אם יהיה ניכר, יודקק עוד במשך שנים רבות להשלמה על-ידי הון מן החוץ. עם זאת נודעת חשיבות רבה לכך שתרומתם של החסכונות המקומיים למקורות המיועדים לפיתוח תהיה חלק נאות של התוצר הלאומי. משק הנושא את עצמו המממן חלק גדול יותר של השקעותיו מתוך חסכוניותו-שלו, יהיה מסוגל למשוך אליו חלק ניכר מהון-החוץ הדרוש לו, על יסוד עסקי.

נקודת המוצא לקיומו של משק הנושא את עצמו הוא שכר העומד ביחס נאות לפיריון. אין למשק כל אפשרות לתת לעובדים, בחשבון הזמן הארוך, רמת מחייה גבוהה מזו המוצדקת על-ידי פיריון העבודה שלהם. הנסיון לעשות כך יטיל על המשק לחץ מתמיד להעלאת ההוצאות המחיריים. למשך זמן מה ייתכן לקיים רמת צריכה מופרות על-ידי הקרבת ההשקעות. דבר זה יגרום לבזבז חלק מן המקורות הניתנים למשק מחוץ-לארץ למטרה של בניין משק שישא את עצמו. אם יוקרב חלק גדול מדי מן ההשקעות למען הצריכה, לא תהיה אפשרות להמשיך את ההתקדמות הכלכלית אשר בה תלויה, בסופו של דבר, רמת המחייה.

משק תקין גם מוכרח להיות מסוגל לקיים איזון נאות של תשלומיו הבינלאומיים. במאזן תשלום-מים כזה יהיו תקבולי מטבע-החוץ מספיקים, בצירוף זרם ההון וההעברות החד-צדדיות מבחוץ, כדי לשלם עבור היבוא והתחייבויות אחרות. רמת היצוא הנוכחית אינה מספיקה לגמרי לשם איזון מתאים של התשלומים הבינלאומיים, וכדי למנוע גרעון רציני בתשלומים הבינלאומיים, הוטלו הגבלות חמורות על היבוא. הגבלות אלה מנעו מן המשק את היתרונות שבהיקף רחב יותר של מסחר בינלאומי, המבוסס על התמחות ביצואם של מוצרים שיש בכוחו של המשק לייצרם בצורה היעילה ביותר, ויבואם של מוצרים שאין בכוחה של ישראל לייצרם אלא בהוצאות ייצור גבוהות יחסית.

את גורמיו של החסרון ביצוא יש לבקש, במישרין או בעקיפין, בעודף-הביקוש הנובע מן האינפלציה השוררת עתה, ומיחסי המחירים המעוותים שמקורם באינפלציה של העבר. הרחבת היצוא מצריכה את סילוקה של האינפלציה הנוכחית ואת תיקון עיוותי המחירים. הגדלה כזאת של היצוא עולה בקנה אחד עם המשך קיומו של עודף יבוא שישתווה לזרם ההון וההעברות החד-צדדיות מחוץ-לארץ. גידול היצוא היה מאפשר הרחבה מקבילה של היבוא, והיה מבטל את ההכרח בהגבלות היבוא.

כדי להימנע מאינפלציה, אסור לו לביקוש למטרות צריכה, השקעה והוצאה ציבורית להרוג מתחומי סך-המקורות העומדים לרשות המשק מן התפוקה המקומית ומזרם ההון וההעברות מחוץ-לארץ. המדיניות הפיסקאלית חייבת לרסן את ההוצאות הציבוריות בגבולות הסכום המתקבל ממיסים ומחלקה של הממשלה בחסכון המקומי ובזרם המקורות מן החוץ. מדיניות ההשקעות צריכה להגביל את ההשקעה הפרטית בגבולות המוכתבים על-ידי היקף ההון המצוי מחלקו של הסקטור הפרטי בחסכון המקומי ובזרם המקורות הבאים מחוץ-לארץ. למדיניות האשראי נודעת חשיבות מיוחדת לשם קיום היציבות, מאחר שיצירתו של אשראי בנקאי היא המספקת את האמ-צעים למימון של הוצאות מופרות.

ב. ייצור, צריכה ומדיניות שכר

המשק הישראלי פעל בתנאים של אינפלציה במשך רובה של תקופת תשע השנים האחרונות. העיוות של יחסי המחירים הנובע מכך השפיע, בהכרח, השפעה שלילית על מיבנה הייצור והמסחר. אין פירושו של דבר זה כי המשק נושא אופי מלאכותי, והוא מקויים רק על-ידי סיוע מן החוץ. כן אין ללמוד מכאן שיעילותו של המשק פחותה משהיתה צריכה להיות, או כאילו הגידול הכלכלי קטן משהיה יכול להיות. אף-על-פי שהוטלו פיקוחים בכדי להמעיט ככל האפשר את תוצאותיה

השליליות של האינפלציה, לא ייתכן תחליף למערכת כספים איתנה כגורם המעודד ייצור יעיל, יצוא מספיק ויבוא בקנה-מידה נאות, ולשם שימוש נאות בתפוקה המצויה למטרות של צריכה ושל השקעות.

הצריכה והחסכון

במשק תקין, שאין בו אינפלציה, תהיה הצריכה של הארץ ביחס נאות לייצורה העצמי. השכר וההכנסות האחרות אינן יכולות לעלות, בסכומן הכולל, על ערך התוצר, כיון שלאורך-ימים אין אנשי-עסקים יכולים לשלם יותר מערך התוצר ולהמשיך לנהל את עסקיהם. ההכנסות של המפרנסים המועסקים מוצאות בעיקרן לתצרוכת, והחסכונות האישיים נוטים לעמוד על רמה ההולמת את היקפם של הנכסים הצבורים-מכבר, את ההרגלים החברתיים, ואת ציפיותיהם הכל-כליות של האנשים. חסכונות אישיים אלה, יחד עם חסכונות העסקים ועם זרם ההון מחוץ-לארץ, הם העומדים לרשותן של ההשקעות. במידה שעולה ההוצאה השוטפת של הממשלה על תקבוליה השוטפים, יופנה חלק מחסכונות המשק הלאומי למימון הגרעון התקציבי, במקום להיות מכוון להשקעות.

פרט לימ-חירום, אין להעלות על הדעת שהצריכה הציבורית והפרטית גם יחד יעלו על התפוקה הנקייה של ארץ כל שהיא. בימי מלחמה אפשר לצמצם את ההשקעות, כך שהבלאי יהיה גדול מן ההשקעה הגולמית החדשה, וכן תוכל ארץ להזדקק לתפוקה של ארצות אחרות. יכולה היא לשלם עבור עודף-היבוא מתוך זרבות מטבע-חוץ, מתוך חיסול של השקעות בחוץ-לארץ, או מתוך הגדלה של חובות-החוץ שלה. אפשר להעלות על הדעת כי בתקופה של שפל עמוק מאד, כאשר ההשקעה הנקייה היא שלילית והעסקים מחסלים את המלאי שלהם, תעלה הצריכה למשך זמן-קצר על סך תפוקתה הנקייה של הארץ. אולם אלה הם תנאים של שעת-חירום. במשק תקין, תהיה התפוקה הנקייה בדרך כלל גדולה מן הצריכה הפרטית והציבורית כדי היקפם הנורמאלי של החסכונות.

בישראל, לעומת זאת, עולה הצריכה המיצרפית על התפוקה הנקייה. ב-1955 הגיע התוצר הלאומי הנקי ל-2,094 מיליון ל"י, במחירים שוטפים. הבלאי של מתקנים וציוד קבועים שנגרם תוך כדי ייצורו של התוצר הגולמי הגיע, במחירים שוטפים, ל-120 מיליון ל"י. התוצר הנקי הסתכם איפוא ב-1,974 מיליון ל"י. סך הצריכה, הציבורית והפרטית כאחת, הגיעה לעומת זאת ל-2,036 מיליון ל"י, במחירים שוטפים. לפיכך עלה ערך הצריכה המיצרפית על התוצר הנקי כדי 62 מיליון ל"י. מאחר שההשקעה הגולמית, בסך 605 מיליון ל"י, היתה גדולה בהרבה מן הבלאי, נתאפשר עודף הצריכה על-ידי ניצול חלק מן המקורות מחוץ-לארץ לשם צריכה.¹

¹ בנתונים אלה ובאחרים המבוסאים בלירות ישראליות מחושב ערך מוצרי היבוא למטרות צריכה והשקעה לפי שערי החליפין הממשיים, כולל מיסים והיטלים. מאחר שרוב סחורות היבוא הוערכו כפי הנראה בערך נמוך מדי, יחסית למוצרים המקומיים, נראה שסכום הצריכה וההשקעה (כשהוא מחושב כהלכה בלירות ישראליות) היה למעשה גדול מאשר הסכומים הנקובים לעיל. מאותה סיבה היה זרם ההון וההעברות מחוץ-לארץ גדול מן הסכום המשתקף מן הנתונים המבוססים על שער החליפין הרשמי.

החשבונות הלאומיים, 1954 ו-1955, במיליוני ל"י

1955	1954	
במחירים שוטפים	במחירים שוטפים	
המקורות העומדים לרשות המשק		
1,537	1,336	ההכנסה הפנויה
167	125	מיסים ישירים
1,704	1,461	ההכנסה הלאומית שנתקבלה
313	227	מיסי עקיפין *
-43	-51	פחות: תמיכות
270	176	מיסי עקיפין נטו
1,974	1,637	ההכנסה הלאומית במחירי השוק
120	100	בלאי
2,094	1,737	התוצר הלאומי הגולמי
797	673	היבוא
2,891	2,410	סך המקורות
השימוש במקורות		
343	271	הוצאות הממשלה
105	81	הוצאות הרשויות המקומיות
47	34	הוצאות המוסדות הלאומיים
495	386	סך הצריכה של הממשלה והמוסדות הציבוריים
1,541	1,332	הצריכה הפרטית
250	243	היצוא
605	449	ההשקעה הגולמית
2,891	2,410	סך השימוש במקורות

* כולל מיסי עקיפין של הממשלה ושל הרשויות המקומיות, וכן תשלומים לביטוח לאומי של עצמאיים ומעבידים, וכן הכנסות בנק הדואר.
 ח מ ס ו ר : תישובי בנק ישראל; ההכנסה הלאומית ב-1954 וב-1955 לפי אומדנים ארעיים של ר"ל דינאר קרימר.

המיבנה המיוחד של המשק מקשה על ההערכה הנכונה של המידה בה נושא המשק הישראלי את עצמו אפילו עכשיו. אוכלוסייתה של ישראל הגיעה ב-1956 ל-1,800,000 נפש, וקרוב ל-40 אחוז מהם הגיעו ארצה אחרי 1949. חלק לא-מבוטל מאנשים אלה מקבל העברות מחוץ-לארץ — הן בצורת קיצבות, העברות של רכושם-שלהם, והן מתנות של קרוביהם בחוץ-לארץ — וחלק מאלה מוצא כדי לשלם עבור הוצאות מחייתם. נוסף על כך מקבלים רבים, במיוחד עולים חדשים, את קיומם באופן חלקי או בשלמותו מתוך כספי הציבור, כולל מוסדות המקבלים העברות מחוץ-לארץ. במובן ידוע, ההוצאות לקיומם של עולים אלה הן חלק מן ההוצאות ליישובם בישראל. משום כך קיימת שכבה מתחלפת-תדיר של עולים שטרם נקלטו במשק, אשר רק חלק קטן מצריכתם משתלם מתוך הכנסות שהם מרוויחים אותן בעצמם.

בתנאים בלתי-נורמאליים אלה לא ייתכן להשתמש באבני-הבוחן המקובלות במשק הנושא את עצמו, לגבי היחס הנאות שבין צריכה לבין ייצור. לאמיתו של דבר, מורכב המשק הישראלי משלושה סקטורים נבדלים. ראשית, יש לפנינו הרוב של האוכלוסייה המועסקת, המשלם את הוצאות צריכתו מתוך ההכנסה שהרוויח, והצובר כמות מסויימת של חסכונות למען העתיד. שנית, קיים חלק קטן, יחסית, של האוכלוסייה הנתון עדיין בתהליך של קליטה והשתלבות במשק, ואשר חלק מצריכתו משתלם מתוך קרנות הנתרמות על-ידי אנשים בחוץ-לארץ, במפורש לאור קיומה של בעיית עלייה וקליטה ולשם פתרונה. לפי שעה, מצויים עולים אלה בישראל, אך אין הם חלק ממשקה התקין. שלישית, יש ממשלות ופרטיים בחוץ-לארץ הממציאים לישראל מקורות רבים, בצורת תרומות, מענקים, מילוות והעברות אחרות. מקורות אלה עומדים לרשות המשק, אם כי לא נוצרו בישראל. הנתונים על ההכנסה וההוצאה אינם מבדילים בבירור בין שלושה סקטורים אלה². ההכנסה האישית הפנוייה, כלומר תשלומי ההכנסה לפרטיים, פחות המיסים הישירים המוטלים על הכנסות אלה, הגיעו ב-1955 ל-1,537 מיליון ל"י במחירים שוטפים. הצריכה האישית הסתכמה ב-1,541 מיליון ל"י, כך שהחסכון האישי הנקי לכל האוכלוסייה כולה היה למעשה אפס. אולם נתונים אלה על המשק בכללותו מטשטשים את היחסים הקיימים למעשה בין הסקטורים השונים. המצב בפועל הוא, שאנשים רבים חוסכים חלק מהכנסותיהם, בעוד שאחרים מוציאים יותר משהם מרוויחים, בין על-ידי קבלת הלוואות ובין על-ידי שימוש בהעברות אישיות מחוץ-לארץ. ב-1955, למשל, הגיעו ההעברות האישיות מחוץ-לארץ ל-68 מיליון ל"י.

ברמה הנתונה של ההכנסות הממשיות, ובהתחשב באופי האוכלוסייה של הארץ, אפשר לצפות בישראל לשיעור חסכון אישי של 4 או 5 אחוזים לערך מן ההכנסה הפנויה — כלומר כ-60 עד 70 מיליון ל"י. נראה שהחסכון האישי הנקי היה קטן בהרבה מסכום זה. סיבה אחת לכך היא שתושבי ישראל עדיין צוברים את מלאי מוצרי משק-הבית שלהם, כך שההוצאה גדולה משהיתה אילו היתה האוכלוסייה יושבת בארץ זמן רב יותר. סיבה אחרת היא שמקבליהן של ההעברות האישיות מחוץ-לארץ מתיחסים להעברות אלה כאל חלק מהכנסתם הפנוייה, והם משתמשים בהן לשם צריכה. חלק מן החסכונות הנעשים למעשה על-ידי האוכלוסייה העובדת עומד כנגד ההוצאה של ההעברות האישיות מחוץ-לארץ, מאחר שלהוצאות הנזכרות לאחורונה מתיחסים, מבחינה סט-טיסטית, כאל חסכון שלילי.

² שיטה של הצגת נתוני ההכנסה וההוצאה הלאומית בישראל, המיועדת להבהיר חלוקה זו לסקטורים, ניתנת בנספח.

אף כי לא ייתכן שהכנסותיהם של המועסקים יעלו למשך זמן רב, או בשיעור ניכר, על ערך עבודתם עבור אנשי העסקים, יכולה הכנסתם הממשית של העובדים להיות גבוהה מדי, בתנאים מסויימים, יחסית לפריזון, ויכולה היא להיות גדולה מערך עבודתם עבור המשק בכלל. במשק סגור, שבו משתמשים בכל התפוקה לשם צריכה מקומית ולשם השקעה, תגרום עלייה בשכר שאינה מלווה בעלייה מקבילה בפריזון לעלייה שווה, לערך, של רמת המחירים. במידה שיעלה השכר הממשי, יחסית לפריזון, יש להניח שדבר זה היה מתבצע רק במחיר אבטלה מסויימת.

בדרך כלל, דבר זה נכון גם במשק פתוח, שבו מיוצא חלק מן התפוקה, וחלק מן הצריכה וההשקעות מיובא — בתנאי שהמשק יקיים מצב שלומים בינלאומי מאוזן. עלייה של השכר הכספי בשיעור גדול מעליית הפריזון, עשויה להגדיל לזמן־מה את צריכת הפועלים על חשבון יצרני מוצרי היצוא או על חשבון צרכני מוצרי היבוא. אולם במשך הזמן תדכא העלייה בהוצאות לשכר את היצוא, ויהיה צורך להקטין את כמות היבוא. כתוצאה מכך יהיה סל המוצרים המקומיים ומוצרי היבוא המצויים לשם צריכה והשקעה בעל הרכב רצוי פחות. בתנאים של הגבלות־יבוא חמורות, אף עשויה עלייה בשכר הכספי, במידה העולה על הגידול בפריזון, להביא בעקבותיה ירידה בהכנסה הלאומית הממשית, ולגרום לצמצום של השכר הממשי של העובדים — במידה שמוצרי היבוא מוערכים במחירי השוק.

אולם כאשר יש באפשרותו של משק לקיים עודף־יבוא, ייתכן שהשכר הממשי יהיה גדול מערך העבודה למשק אפילו במשך זמן רב ובשיעור ניכר. עלייה בשכר הכספי, במידה העולה על גידול הפריזון, תגרום להתיקרות מקבילה של המחירים המקומיים, אך לא של מחירי היבוא (במקרה ששער החליפין הוא קבוע). מאחר שיש בכוחה של הארץ לקיים את עודף־היבוא, עלולה כמות מוצרי הצריכה המיובאים לעלות ככל שיגבר הביקוש. דבר זה ניתן להגשים, בלי גידול ביצוא או למרות צמצום של היצוא, על־ידי הקטנת סכום מטבע־החוץ המוקצב למוצרי־השקעה. לפיכך — במידה שהעובדים רוצים להוציא את שכרם הנוסף לקניית מוצרי־יבוא, ובמידה שהרשות המפקחת על מטבע־החוץ מוכנה להרשות את עליית היבוא של מוצרי־צריכה, — יוכל השכר הממשי לעלות על ערך העבודה למשק. חלק מן המקורות המיועדים להשקעה יופנה לצריכה, כדי לספק את הציפיות המופרזות של העובדים.

ואכן זהו המצב בישראל. העובדים עלולים לסבור כי מאחר שלמעביד הבודד שווה עבודתם את השכר הכספי שהוא משלם, הוא שווה גם את שכרם הממשי למשק בכללו. הם עלולים להיות סבורים כי משום שהוצאותיהם קטנות מהכנסותיהם, הם תורמים מקורות ממשיים לשם השקעה. אין הם עומדים על העובדה שמוצרי־הצריכה המיובאים נמכרים להם במחיר שהוא למטה מערכם האמיתי של המוצרים האלה למשק, ולא מחזור להם כי צריכתם המיצרפית, מחושבת במחירים נאותים, עלולה להיות גדולה מערך עבודתם עבור המשק. לא המעבידים הם הנושאים בהוצאות הסמויות של שכר העולה על ערך העבודה עבור המשק, אלא המשק בכללותו הוא המשלם מחיר זה.

השכר הממשי בישראל נראה כגבוה, לפי כל אמת־מידה סבירה שהיא. רמה גבוהה זו נובעת בחלקה מן הפריזון הגבוה והעולה של המשק הישראלי. זרם ההון הגדול איפשר לישראל להשתמש

בשיטות-ייצור חדישות בכל מערכות המשק. אותה שעה, איפשר הכושר הטכני המצוי בשפע בכל המשק, להשתמש באופן יעיל בשיטות-ייצור חדישות אלה. פועלי ישראל מכירים בחשיבותו של ייצור יעיל למען רווחתם-שלהם ולמען כוחה הכלכלי של המדינה. יוזמת ההסתדרות בעידוד ובסיוע הניתן למעבידים לשם העלאת הפריון היא כמעט יחידה-במינה בין תנועות האיגודים המצועים בעולם.

התלות הקיימת בין הפריון לבין מציאותו של ציוד שתמורתו משתלמת מתוך מקורות הבאים מחוץ-לארץ כבר צוינה לעיל. זרם ההון וההעברות משפיע על השכר הממשי בדרך שנייה. הקרנות מן החוץ מגדילות את הביקוש לעבודה במשק הישראלי, ובמיוחד את הביקוש לעבודה לשם ייצור נכסי-השקעה מקומיים. כתוצאה מכך, השכר הכספי גבוה יותר, תנאי-הסחר נוחים יותר, ואפשר לקנות יותר מוצרי-יבוא בכמות נתונה של עבודה. הקליטה רבת-ההיקף של עובדים חדשים יכולה להגביל, אך אין בכוחה לבטל לחלוטין, את השפעתו של זרם ההון וההעברות כגורם המעלה את השכר הממשי.

במידה ששכר ממשי גבוה הוא תוצאה של פריון גבוה ושל תנאי-סחר נוחים, יש בו ברכה למשק, מאחר שהוא מעודד מתכונת נאותה של ייצור ומסחר. אך שעה שהשכר הכספי נדחף לעלות מעל לרמה זו, תהיה התוצאה מכך אינפלציה, מקומית של מחירים והוצאות. הביקוש למוצרי-יבוא נמצא מעודד באופן מלאכותי, וההיצע של מוצרי-יצוא נדכא באופן מלאכותי. ככל שיגדל יבוא מוצרי-הצריכה בתגובה לביקוש מנופח זה, יעלה השכר הממשי מעל לערך העבודה עבור המשק; אך השכר הממשי הגבוה יותר יגרור אחריו בזבוז מסוים של מקורות-החוץ שנועדו לפיתוח.

שכר ומחירים

כמעט אין ספק שהשכר הממשי בישראל גבוה מדי, יחסית לפריון ולתנאי-הסחר. עם זאת, כנראה קטן הפער שביניהם בהרבה משהסיקו כלכלנים מספר מהשוואה שעשו בין הייצור המקומי לבין הצריכה. ההפרש שבין הצריכה הפרטית לבין ההכנסה הפנויה אינו משקף אל-נכון את השיעור שבו השכר הממשי גבוה מדי. שיעור זה מוסווה על ידי חשבונות שבהם מוערך מטבע-החוץ בערך שהוא למטה משוויו האמיתי למשק, ואשר לפיהם נמכרים מוצרי-יבוא המיועדים לצריכה במחירים נמוכים, יחסית. מותר השכר הממשי מעל לערך העבודה למשק אינו יכול להיות גדול ביותר כל עוד מרוסנת צריכתם של מוצרי-יבוא על-ידי פיקוחים שונים.

כאשר השכר הממשי מגיע לרמה מופרות כתוצאה מהערכה נמוכה מדי של מטבע-החוץ, לעתים קשה להחזירו לרמתו הנאותה, יחסית לפריון ולתנאי-הסחר. הדבר קשה במיוחד כשהשכר מוצמד ליוקר-המחיה, מתוך שאיפה להגן על העובדים מפני התוצאות של הפניית מקורות המלווה אינפלציה של השקעות. בתנאים כאלה — כיוון שאי-אפשר להוריד את השכר הממשי — אפשר להחזיר את השכר לרמתו הנאותה רק על-ידי עלייה בפריון או על-ידי שיפור בתנאי-הסחר, שיהיו מלווים בעליית-שכר פחותה משני אלה. השגתו של דבר זה נתקלת תמיד בקשיים בארץ אשר בה קיים לחץ מתמיד של ארגוני העובדים להעלאת שכר.

הטענה נגד הצמדת השכר ליוקר המחיה אינה רק זו שהשיטה מנציחה רמה בלתי כלכלית

של השכר הממשי. אולי חשובה מזה היא העובדה שעל-ידי שיטה זו ניתן חיפוי לעובדים — שהם מקבליה של מרבית ההכנסה הלאומית — מפני כל פגיעה שהיא במשק כתוצאה מתנודות כלכליות בתוך הארץ, בחוץ-לארץ, או כתוצאה ממצב-חירות לאומי שמקורו אינו במצב הכלכלי. הנטל של תנאים שליליים מוטל איפוא על יתר חלקי המשק. בכך עלול להיות משום אי-צדק, ומכל מקום, ייתכן שדבר זה אף לא תמיד יהיה אפשרי. מטעם זה מחמירה הצמדתו של השכר לעלויות המחירים את סכנתה של אינפלציה, במיוחד בעתות של מתיחות.

ניתן להציג את הבעייה בצורה בהירה יותר על-ידי תיאור מוחשי. המשק הישראלי מספק כשלושה-רבעים מן המוצרים החקלאיים הנצרכים בארץ. במקרה של יבול רע, היו המחירים עולים. ההכנסה הלאומית הממשית של הארץ היתה מצטמצמת, מסיבה זו, כשיעור הירידה של הייצור החקלאי בהשוואה לרמתו הקודמת. היה איפוא צורך להקטין את הצריכה וההשקעה של המשק באותו שיעור, אלא במידה שהיו מנצלים רזרבות של מטבע-חוץ כדי לקיים את הצריכה וההשקעות ברמה גבוהה מזו של התפוקה וזרם ההון. אף-על-פי-כן אי אפשר היה, בנסיבות אלה, להוריד את שכר העובדים, מאחר שהצמדת השכר למחירים היתה מחייבת העלאת שכר שתספיק כדי לפצות את מקבליו על עליית מחירי התוצרת החקלאית.

מצב דומה היה נוצר אילו עלו מחירי היבוא מסיבה כל-שהיא. מוצרי-המזון וחומרי-הגלם הנצרכים בישראל נתונים לתנודות מחירים שמקורותיהם בשוקי-העולם. מאחר שהוצאות ההובלה עשויות להיות מרכיב יותר גדול של מחירי מוצרי היבוא בחופי הארץ מאשר בארצות שהן קרובות יותר למרכזי המסחר העיקריים, עלולות תנודות המחירים של מוצרי-היבוא להיות גדולות בישראל מאשר בארצות אלה. שינוי-לרעה בתנאי-הסחר, שמקורו בשוקי-העולם ובמחירי ההובלה, היה מקטין את ההכנסה הממשית של הארץ. אף-על-פי-כן היתה ההצמדה שבין השכר והמחירים מבודדת את ההכנסה הממשית של העובדים מפני העומס המוטל על המשק כולו כתוצאה משינוי כזה.

אולי עוד כדאי לעמוד על מקרה נוסף אחד. התוצר הלאומי והמקורות המושגים מחוץ-לארץ אינם משמשים לצריכה הפרטית ולהשקעות בלבד, אלא גם לצורכי הציבור. שעה שההוצאות הממשיות של הממשלה עולות, פירושו של דבר שהצריכה הפרטית וההשקעות חייבות לרדת, או שעודף היבוא צריך לעלות. מסיבות שונות ייתכן שהדרך הטובה ביותר להשגת המקורות הנוספים הדרושים לממשלה תהיה על-ידי הטלת היטלי-בלו או מיסי-עקיפין אחרים. בישראל כלולים מיסי-העקיפין במדד יוקר המחייה הצמוד לשכר. בנסיבות אלה, הרי שעה שתנאי-חירות לאומיים מחייבים את הממשלה להטיל מיסים נוספים, אין לפניה דרך אחרת אלא להשיג את ההכנסות הנוספות על-ידי הטלת מס-הכנסה, או שתעמוד בפני אי-הצדק שבכך שמקבלי-השכר לא ישאו בנטל הכבד יותר של מיסי-העקיפין.

בכל המקרים שתוארו לעיל, יעלה השכר הכספי כדי לתת פיצוי ולבטל כל תוצאה של תנאי-חירות לגבי המחירים. יש בכך כדי לערער את כושר-התחרות של ישראל בסחר העולמי, ואף כדי לצמצם את התוצר הלאומי הממשי. נוסף לכך, נגרם על-ידי כך צורך להשתמש בחלק מן המקורות מחוץ-לארץ כדי לקיים את צריכתם של העובדים המוגנים על-ידי הצמדת השכר למחירים. בתנאים האינפלציוניים ששררו בארץ, אפשר להבין שהפועלים ירצו להגן על רמת המחייה שלהם על-ידי הצמדת השכר למחירים. אך אם אומרים להשתמש בשיטת הצמדה כזאת,

זקוק המשק לאמצעים כל-שהם כדי להימנע מספיראלה של מחירים-ושכר שתיווצר כתוצאה מתנאי-חירום. דרך אחת לכך עשויה להיות הוצאת המיסים העקיפים ממדד יוקר המחיה שאליו מוצמד השכר. מלבד זאת דרושה גמישות מסויימת בהתאמת השכר למחירים. שאלת הצמדת המחירים נדונה ביתר פירוט בעמוד 27 להלן.

ג. השקעות, הסכון ויבוא-יהון

עוד שנים רבות יהיה צורך לקיים בישראל רמה גבוהה במיוחד של השקעות. כדי לספק לכוח-העבודה הגדל והולך את ציוד-ההון הדרוש לו לשם ייצור יעיל. המדיניות הכלכלית צריכה להיות מכוונת להבטחת זרם מספיק ומתמיד של מקורות לשם השקעה, על-ידי עידוד החסכון המקומי ועל-ידי הועדת ההון וההעברות האחרות מחוץ-לארץ למטרה זו. יתר-על-כן, המדיניות הכלכלית חייבת לאפשר את חלוקתן הנאותה של ההשקעות על-ידי מניעת העיוותים בייצור ובסחר הנובעים מאינפלציה. לבסוף, צריכה המדיניות הכלכלית להקל את זרימת ההון מחוסכים וממקבלי הון והעברות אחרות מחוץ-לארץ אל המיפעלים המסוגלים לבצע את ההשקעות בצורה הטובה ביותר.

החסכון המקומי

ההכנסה הממשית בישראל גבוהה במידה מספקת כדי לאפשר לציבור לספק חלק ניכר מן המקורות הדרושים לפיתוח המשק. הגורמים לחריגת הצריכה הפרטית והציבורית מחוץ לתחומי ההכנסה הלאומית כבר צוינו לעיל. בעיקרו של דבר נובעת עובדה זו מכך, שמספר רב של אנשים טרם נקלט במשק. צריכתם של אלה כלולה בצריכה הפרטית; הכנסתם הנוצרת בישראל קטנה בהרבה מהיקף הוצאותיהם. במידה מסויימת יש בידם להסתייע בהעברות אישיות-מחוץ-לארץ, ומלבד זאת מוצא חלק מן ההעברות למוסדות ציבוריים לשם צריכה.

אף כי חלק מן האנשים עדיין צורך יותר משהוא מייצר, הגיע חלק גדול מאד של האוכלוסייה לייצוב של הרגלי ההוצאה שלו, והוא חוסך חלק מסוים של הכנסתו הפנויה. הצבירה בביטוח-חיים, הגידול בחשבונות-חסכון ובחשבונות לזמן-קצוב בבנקים, והקניות של אגרות-חוב ממשלתיות, אם כי אינם גדולים בהשוואה להכנסה הלאומית, מוכיחים שהאנשים אמנם חוסכים במידה מסויימת בכל אותן צורות החסכון המקובלות גם בארצות של הכנסה גבוהה. אחת הסיבות לכך שהחסכון אינו גדול יותר הוא הפחד הנפוץ מפני אינפלציה ומפני תוצאותיה השליליות לגבי ערכם של חסכונות. אילו אפשר היה להשריש אימון איתן בערכו של המטבע, היו החסכונות גדלים הדרגתית, ובסופו של דבר היו מגיעים לרמה שהיתה הולמת את ההכנסה ואת הרגליו של הציבור.

הנסיון של הזמן האחרון בקשר לתוכניות חסכון מיוחדות, צמודות למחירים או לשער החליפין של מטבע-החוץ, מלמד על החשיבות שיש ליציבות לגבי החסכון. במחצית הראשונה של 1956 נרכשו, בסכום של 26 מיליון ל"י, אגרות-חוב הכוללות ערבות לכוח-הקנייה שהוצאו על-ידי חברת החשמל לא"י, אגרות בע"מ, ועל-ידי קרן היסוד. כ-10 מיליון ל"י הופקדו בתוכנית החסכון לבניין שבה תינתן עדיפות בשיכון לחוסכים. גם לחסכונות אלה מצורף תנאי הצמדה, במקרה זה — להוצאות הבנייה. תוכנית אחרת להשקעה בפרדסים קטנים אף היא כללה ערבות

מסויימת לכוח־הקנייה של החסכונות. הרצון להשתתף בתוכנית זו עולה על שטח קרקעות־הפרדס שניתן להועידם למטרה זו.

סך הכספים שהופקדו בתוכניות חסכון אלה, כולל תוכניות חסכון מיוחדות של המוסדות הבנקאיים, נאמד ב־44 מיליון ל"י במחצית הראשונה של 1956. אילו אפשר היה לקיים שיעור כזה של חסכון אישי, היה זה מוכיח שהציבור חוסך 5 או 6 אחוזים מהכנסתו השוטפת — שיעור ההולם משק תקין. אין ספק שחלק מן הכספים שהופקדו בתוכניות מיוחדות אלה מייצג העברה של חסכונות מתקופה קודמת. אף כך, ברור שההבטחות הניתנות על־ידי תוכניות אלה נגד הפסדים כתוצאה מאינפלציה אמנם מושכות חסכונות נוספים. בתנאים של יציבות מטבעית גדולה יותר, היה בחסכון האישי כדי לתרום תרומה נכבדה למקורות הדרושים לפיתוח.

בארצות רבות הרווחים הבלתי מחולקים של העסקים הם חלק חשוב של החסכונות המופנים להשקעה חדשה. בארצות־הברית הגיעו הרווחים־שלא־חולקו של החברות בשנים 1955 ו־1956 למחצית, לערך, מן החסכונות האישיים. בכמה מארצות אירופה הקטנות היו חסכונות העסקים המקור העיקרי להתרחבות התעשייתית. בישראל כנראה לא היו חסכונות העסקים גורם מכריע במימון הגידול של המשק. לדאבוננו אין נתונים על חסכון העסקים, ואין אפשרות לקבוע אם חסכונות העסקים הושפעו לרעה על־ידי מיסוי שאינו נותן הנחות מספיקות עבור בלאי ועבור עליית המחירים של מוצרים המוחזקים כמלאי.

חלק ניכר מן ההוצאות לעבודה של המעבידים ומן התקבולים של העובדים לובש צורה של תרומות ותשלומים עבור תנאים סוציאליים. המעבידים חייבים בתשלום תנאים סוציאליים בשיעור של 2.4 עד 4.9 אחוזים מן השכר למוסד לביטוח לאומי, 4 אחוזים מן השכר עבור חופשה שנתית של פועליהם, ו־ $\frac{1}{3}$ אחוז מן השכר לקרן ההשוואה לשירות מילואים בצבא. נוסף לכך קובעים הסכמי־עבודה אחדים תשלומים בשיעור של 1.5 אחוז עד 3.5 אחוזים מן השכר לקרן־תגמולים, 2.7 אחוזים מן השכר לקופת חולים (מס־מקביל), ו־2.0 עד 2.5 אחוזים מן השכר לקרן־מחלה. בארץ שאוכלוסייתה צעירה וכוח־העבודה שלה גדל, עשויה הצבירה של רוזרות לביטוח סוציאלי לספק חסכונות־ניכרים למשך שנים רבות. במידת האפשר, יש לשנות את צורת התנאים הסוציאליים מתוך מגמה להדגיש יותר את התגמולים בעתיד, ולהקל בכך את ההצבר של רוזרות בהווה.

מקורות־חון

ב־1955 הגיעה ההשקעה הגולמית ל־605 מיליון ל"י וההשקעה הנקייה הסתכמה ב־485 מיליון ל"י. התקבולים ממענקים, תרומות, הלוואות העברות אחרות הגיעו ל־529 מיליון ל"י, ועלו אפוא במידה ניכרת על ההשקעה הנקייה. מנתונים אלה הוסקו בכמה מקרים מסקנות קיצוניות. כך, נאמר לעתים כי שום חלק מן המקורות לפיתוח אינו בא מן החסכון המקומי. מסקנה זו ברור שהיא מוטעית. כפי שכבר נאמר לעיל, יש חסכון אישי אצל אנשים רבים, וחסכונות נוספים באים מאי־הוצאתם של רווחים עסקיים. במקביל לכך, אף שהמענקים והתרומות מחוץ־לארץ הם המקור העיקרי לאמצעים המשמשים לפיתוח, הרי חלק מהעברות אלה מיועד לממן את יישוב העולים ולסייע בתשלום עבור צריכה אישית.

כך, למשל, הגיעו העברות־ההון האישיות על־ידי תושבים ועולים בשנת 1955 ל־9 מיליון

דולאר, ומתנות פרטיות מחוץ-לארץ הסתכמו ביותר מ-9.5 מיליון דולאר. חלקם הגדול של תקבולים אלה נראה על-ידי מקבליהם בבחינת הכנסה אישית, והוצא בהתאם לכך לצריכה אישית. ולאמיתו של דבר היתה מטרת ההעברות האלה לאפשר למקבליהן להעלות את רמת הצריכה שלהם מעל לרמה שהיתה מתאפשרת להם מתוך ההכנסה שהרוויחו. חלק מן התקבולים מפיצויים אישיים מגרמניה, שהגיעו ב-1955 ל-19 מיליון דולאר, אף הם נראו בעיני מקבליהם כמיועדים לכיסוי הוצאות הצריכה האישית שלהם. אילו היו מתיחסים בחשבונות הלאומיים להעברות פרטיות כאלה כאל תשלומי העברה מחוץ-לארץ, היה היחס שבין הצריכה האישית המיצרפית לבין ההכנסה האישית הפנויה נראה יותר נורמאלי.

גם חלק מן ההעברות המוסדיות מחוץ-לארץ אי אפשר לראות כמיועדים באופן בלעדי להש-קעות. העברות אלה כוללות ב-1955 הכנסות בסך 41.3 מיליון דולאר של המגבית היהודית המאוחדת ומוסדות אחרים, והעברות בסחורות שהסתכמו ב-67 מיליון דולאר. התורמים שנתנו מתנות אלה ציפו לכך שהכספים יוצאו לפיתוח, אך במובן רחב ביותר. שעה שמוציאים כספים אלה ליישובם של עולים חדשים, משתמשים במתנות למטרה המיועדת, אם כי הוצאות כאלה אינן נכללות בהשקעות. המוסדות הדתיים, החינוכיים ומוסדות הצדקה בישראל יקבלו תמיד סכומים ניכרים המיועדים לשם קיומם; כספים אלה יוצאו הן לצריכה, והן להשקעות. העברות המוצאות על-ידי המוסדות לשם צריכה כלולות בצריכה הפרטית, ויש בהם כדי לסלף סילוף נוסף את היחס שבין ההכנסה הפנויה לבין הצריכה הפרטית בחשבונות הלאומיים של ישראל.

יש מספר העברות המיועדות באופן בלעדי למטרות השקעה. חלק מאלה הן העברות חד-צדדיות, וחלק אחר הוא העברות-הון המגדילות את חובות-התחוי. השילומים מגרמניה בסך 88.7 מיליון דולאר, והמענק והסיוע הטכני של ארצות-הברית בסך 23.1 מיליון דולאר בשנת 1955 הם העברות חד-צדדיות המיועדות להשקעה. הם כלולים בהכנסות של תקציב הפיתוח. העיסקות בחשבון-הון שתוצאתן היא גידול בחובות לנושים בחוץ-לארץ כוללים את איגרות מילווה העצמ-אות והפיתוח, שהכניסו 38.8 מיליון דולאר, והלוואות אחרות ומכירות של ניירות-ערך שהכניסו ב-1955 סך 30.8 מיליון דולאר נטו. מילווה-הייצוב בסך 6.3 מיליון דולאר מייצג למעשה החלפת חוב בחוב, ולא התחייבות חדשה. סכום נוסף של 24.2 מיליון דולאר של השקעות נקיות מחוץ-לארץ היה כנראה בעל אופי של השקעות עסקיות פרטיות. כך הסתכמו בשנת 1955 כל ההעברות המיו-עדות באופן בלעדי להשקעות ב-205.6 מיליון דולאר.

ההשקעה הגולמית של 605 מיליון ל"י הביאה, לאחר הפחתת הבלאי בסך 120 מיליון ל"י, להשקעה נקייה בסך 485 מיליון ל"י ב-1955. לפי שער החליפין הרשמי הגיעו הסכומים שהיו מיועדים באופן ברור להשקעות ל-370 מיליון ל"י בקירוב. ההשקעה המקומית הנקייה עלתה איפוא על הסכומים המיועדים באופן בלעדי להשקעה בסכום של 115 מיליון ל"י. השקעה נקייה נוספת זו מומנה על-ידי חסכון מקומי בתוספת כמה העברות אחרות שהיו מיועדות בחלקן לצריכה ובחלקן להשקעות. בזבזו המקורות מן החוץ אינו נובע מן השימוש בהם להוצאות-צריכה המקילות את יישוב העולים החדשים; בזבזו זה נובע ממכירת מוצרי-היבוא למשק המקומי במחיר נמוך מערכם הכלכלי האמיתי. כאשר מספקים ליבואנים מוצרי צריכה או מוצרי השקעה בשער החליפין הרשמי, נגזלת מתקציב הפיתוח התמורה המלאה, במקורות מקומיים, של ערך אותו מטבע-חוץ.

חלוקת אמצעי ההשקעה

ההשקעה הגולמית בישראל הסתכמה ב-1955 ב-605 מיליון ל"י. מסכום זה הושקעו 40 מיליון ל"י במלאי, כולל מלאי חומרי-גלם, מוצרים בתהליך-עיבוד, ומוצרים מוגמרים. הסכום הנותר, בסך 565 מיליון ל"י, הושקע בהשקעות קבועות. השקעות קבועות אלה התחלקו באופן הבא בין ענפי המשק:

הענף המשקי	מיליוני ל"י	באחוזים מסה"כ
חקלאות והשקיה	127	22.5
תעשייה	61	10.8
מיכרות	26	4.6
תחבורה	67	11.9
חשמל	33	5.8
שיכון	191	33.8
שירותים	60	10.6
סך ההשקעות הקבועות	565	100.0

בדין-וחשבון זה לא ייעשה נסיון לגתח, באיזו מידה הולם מיבנה ההשקעות הנוכחי את המשק הישראלי. בארץ שבה עולות אפשרויות ההשקעה בהרבה על המקורות המצויים לשם ביצוען, המבחן היסודי אינו אם ההשקעה דרושה, ואף לא אם היא רווחית. המבחן האמיתי הוא בצורך היחסי בהשקעה וברווחיותה היחסית. בדרך כלל, במשק שאין בו אינפלצציה, שבו מספיקים ההסדרים המוסדיים כדי להעביר את החסכונות ואת זרם ההון הנכנס, אפשר לצפות לכך שההשקעה תעמוד באופן כללי במבחן היסודי של צורך יחסי בה ורווחיות יחסית. אך לגבי ישראל ספק אם ההשקעות עומדות במבחן זה.

האינפלצציה, והפחד מפניה, וודאי עיוותו במידה ידועה את מיבנה ההשקעות. נוסף לכך מתקבל חלק גדול מן המקורות המצויים לשם השקעה באמצעות הממשלה והסוכנות היהודית. יש יסוד לסברה שהמכשירים להספקת המקורות להשקעה בסקטור הפרטי אינם מספיקים. דבר זה מונע מן המשק את השגתו של פיתוח שיהלום את צורכי הארץ בצורה הטובה ביותר. נוסף לכך מביא הדבר ללחץ מופרז על מערכת הבנקים לספק את צורכי ההון של היוזמה הפרטית. אמצעי חשוב אחד לשם קיום מדיניות אשראי טובה יותר יכול להיות ביצירת מקורות מימון אלטרנטיביים, מתוחץ למערכת הבנקים, כדי לספק את צורכי ההון של היוזמה הפרטית.

האמצעים המצויים להשקעות פרטיות מוגבלים ביותר. הקרנות השמורות לבלאי והרווחים הבלתי-מחולקים של המפעלים, יכולים לכסות רק חלק קטן מצורכי ההשקעה של משק הגדל במהירות, במיוחד מאחר שההנחות לבלאי המותרות לצורכי מיסים קטנות בהרבה מהוצאות החידוש האמיתיות. מלבד זאת יכולים מיפעלי התעשייה לגייס רק הון מועט על-ידי מכירת ניירות-ערך בשוק ההון. ב-1955 הגיע הערך הכולל של ניירות-ערך חדשים, פרט למניות-הטבה,

שהוצאתם אושרה על-ידי רשם החברות, לקצת יותר מ-42 מיליון ל"י. מתוך סכום זה נועדו כ-35.5 מיליון ל"י לעסקים העוסקים במימון וביטוח, חשמל והשקיה, התיישבות חקלאית, פיתוח קרקע, שירותי רשויות מקומיות, והובלה וספנות. רק 6.5 מיליון ל"י מן ההוצאות החדשות נועד למיפ-עלים בשטחי ייצור אחרים.

לוח 5

הוצאות ניירות-ערך חדשים שאושרו על-ידי רשם החברות, כאלפי ל"י

סוג נייר-הערך		סוג החברה
איגרות-חוב	מניות	
5,720	2,004	א. מוסדות כספיים, ביטוח, בנקים
843	—	ב. בניה
22,000	2,500	ג. חשמל והשקיה
250	400	ד. מתכת, מכשירי-חשמל, מכונות, מכשירים, מכוניות וצמיגים
1,278	200	ה. התיישבות חקלאית, פיתוח קרקע, רשויות מקומיות
973	1,800	ו. ייצור מזון ומשקאות
210	—	ז. חימיקאלים, נפט, מחצבים
456	—	ח. מסחר ואיחסון
500	—	ט. טכסטילים, הלבשה הנעלה
—	—	י. נייר ודפוס
—	—	יא. חומרי-בניין
1,740	—	יב. תחבורה וספנות
—	1,260	יג. שונות
33,970	8,164	סך הכל

המקור: בנק ישראל.

אומדן התקבולים בתקציב הפיתוח, לעומת זאת, הגיע ב-1955/56 ל-346 מיליון ל"י. מתוך סכום זה נתקבלו 244 מיליון ל"י מקרנות התמורה של מילוות-חוץ והעברות מחוץ-לארץ, ו-102 מיליון ל"י נתקבלו ממיסים, מילוות-פנים וגביות מרכוש ממשלתי. השימוש במקורות אלה קבע את הרכב ההשקעות. התקציב הציבורי מימן יותר ממחצית כל ההשקעות בתחום החקלאות וההשקיה, השיכון ושירותים ציבוריים שונים. ייתכן שאכן אלה הם התחומים בהם ההשקעה יצרנית ביותר, אך היה בכך בטחון רב יותר אילו היתה לתעשייה הפרטית גישה שווה למקורות המוקצבים באמצעות תקציב הפיתוח.

השקעות פרטיות וציבוריות, לפי ענפי המשק, 1955

מקורות פרטיים		מקורות ציבוריים		הענף
באחוזים מסך המימון הפרטי	מיליוני ל"י	באחוזים מסך המימון הציבורי	מיליוני ל"י	
12	29	27	98	חקלאות
18	45	4	16	תעשייה
4	10	4	16	מיכרות
12	29	11	38	תחבורה
3	8	7	25	חשמל
42	102	25	89	שיכון
5	11	14	49	שירותים
4	10	8	30	מלאי
100	244	100	361	סך הכל

המסור: חישובי בנק ישראל.

מסך ההשקעה הגולמית של 605 מיליון ל"י ב-1955. מומנו כמעט 60 אחוזים על-ידי הממ-שלה, הסוכנות היהודית והרשויות המקומיות. 40 האחוז הנותרים, שהסתכמו ב-244 מיליון ל"י, מומנו ממקורות פרטיים. אולם יש לציין כי 42 אחוזים מן ההשקעה שמומנה ממקורות פרטיים הופנו לשיכון. ההשקעות הפרטיות בתעשייה הגיעו ב-1955 ל-45 מיליון ל"י בלבד. אם מביאים בחשבון את השימוש בקרנות-בלאי וברוחים-שלא-חולקו, אשר התעשייה הפרטית מספקת אותם בעצמה, נראה בעליל כי לתעשייה הפרטית יש גישה בלתי מספקת למקורות המצויים לשם השקעה בישראל.

חלק-הארי של המקורות מן החוץ מתקבלים מלכתחילה על-ידי הממשלה ועל-ידי הסוכנות היהודית. כן יש בידי הממשלה להשתמש בחלק מן הרורכות הצבורות בקרנות הביטוח הלאומי. נוסף לכך, יש לה גישה יותר נוחה לחסכונות פרטיים, על-ידי הוצאת ניירות-ערך צמודים בצורה זו או אחרת למחירים. גם להסתדרות יש יתרונות דומים בגיוס הון עבור מיפעליה. חברות פרטיות, לעומת זאת, מתקשות בהוצאת ניירות-ערך חדשים. הן חוששות מן ההתחייבות הקשורה בהצמדת איגרות-חוב למחירים. נראה שההכנסה הגולמית של התעשייה, הרווח הנקי והבלאי במחירי-חידוש, לא עלה בד-בבד עם האינפלציה, שכן מניותיהן של חברות פרטיות עלו בהרבה פחות משעלו המחירים ואיגרות-החוב הצמודות למחירים.

החזרת האימון במטבע עשויה לסייע ליחמה הפרטית לחדור לשוק-ההון על-ידי הוצאת מניות. עם זאת, יש לזכור כי החסכונות האישיים אינם גדולים, וכי חלק גדול מחסכונות אלה

מיועד להשקעה בשיכון עצמי. מה שדרוש הוא מוסד כספי שיוכל לשמש כמתווך בהספקת מקורות שיושגו בחוץ-לארץ למיפעלים הפרטיים, על יסוד עסקי טהור. תקציב הפיתוח נותן הלוואות כאלה, אך הן פחותות בהרבה מן הדרוש כדי לתת ליוזמה הפרטית גישה שווה לכל מאגר המקורות המצוי למטרות השקעה. זוהי בעייה שמן הראוי שממשלת ישראל תקדיש לה תשומת לב נוספת.

ד. תפקידו של המימון הממשלתי

אין שום ארץ בעלת משק של יוזמה חופשית, אשר בה כמות המקורות שבה משתמשת הממשלה גדולה כל כך, יחסית, כמו בישראל. בשנת הכספים 1955/56 הגיעו ההוצאות השוטפות והוצאות הפיתוח של ממשלת ישראל ל-778 מיליון ל"י לערך. סכום זה שווה ל-36 אחוזים לערך מן התוצר הלאומי הגולמי, או כ-30 אחוז מן התוצר הלאומי הגולמי בצירוף לעודף היבוא. בתנאים של שימוש כה רב במקורות על-ידי הממשלה, הופכת המדיניות הפיסקאלית לחשובה במיוחד, הן לפיתוח והן ליציבות הכלכלית.

ההוצאה הציבורית

ב-1955/56 הסתכמו ההוצאות התקציביות השוטפות של הממשלה ב-430 מיליון ל"י לערך, פרט לקרן-המגן ולמענקים לרשויות המקומיות. המוצרים והשירותים ששימשו לצרכים שוטפים, דהיינו לצריכה הציבורית, הגיעו ל-320 מיליון ל"י, שהם כ-15 אחוזים מן התוצר הלאומי הגולמי. אלה הן הוצאות ניכרות, במיוחד מאחר שאין הן כוללות את משרדי הדואר והתחבורה, ואין הן כוללות את קרן-המגן ותשלומי-העברה שונים. הוצאות גדולות כאלה נגרמות בעיקרן על-ידי ההוצאה הגבוהה של אספקת שירותי ממשלה, בעלי היקף ואיכות המשתווים לאלה של מערב-אירופה, למשק חדש וצומח במהירות. אין שום סימנים להצטמצמות אותו חלק של התוצר הלאומי הגולמי המשמש להוצאות הממשלה לשירותים ולמוצרים.

תשלומי ההעברה של הממשלה קטנים, יחסית. ב-1955/56 הגיעו תשלומי הפנסיה ל-6 מיליון ל"י בלבד, ואם לכלול בחשבון את הגימלאות המשתלמות על-ידי המוסד לביטוח לאומי, נראה שסך התשלומים מסוג זה לא עלה על 25 מיליון ל"י. תשלומי הריבית אף הם הגיעו ל-25 מיליון ל"י. סכום הסובסידיות לסוגיהן השונים, ששולמו מתוך התקציב, עמד על 32 מיליון ל"י. אם נכלול הוצאות אלה בתשלומי ההעברה, יגיע הסך-הכלל לכל המטרות (פרט למענקים לרשויות המקומיות) ל-82 מיליון ל"י, או בערך 4 אחוזים מן התוצר הלאומי הגולמי. היחס בין תשלומי ההעברה לתוצר הלאומי הגולמי הוא פחות ממחצית היחס, הצנוע למדי, המצוי בארצות הסקאנדינאביות.

אחת הסיבות ליחס נמוך זה של תשלומי ההעברה לתוצר הגולמי הוא שבישראל מתבצעים שירותי-סעד רבים על-ידי מוסדות שאינם ממשלתיים. כך, למשל, נושאים מוסדות שונים הנתמכים על-ידי כספים מחוץ-לארץ, כמו הסוכנות היהודית, בחלק מן ההוצאות ליישובם של העולים בישראל. מוסדות מספר, כגון "הדסה", וכן מוסדות רבים קטנים יותר ומיוחדים למטרות מסוימות, מספקים שירותי בריאות, הינוך ושירותי סעד מסוג המשתלם בדרך-כלל מתוך קופת

הציבור. הסתדרות העובדים מספקת שירותי ביטוח לאומי הכלולים בארצות אחרות בדרך-כלל בתקציב. סך ההוצאה לשירותים סוציאליים מאורגנים גדולה במידה ניכרת מזו המשתקפת מחש-בונות ההוצאה הממשלתית.

בתקציב ל-1955/56 נקבע אומדן הוצאה של 349 מיליון ל"י למטרות פיתוח. סכום זה עלה על סך ההוצאה של הממשלה עבור שירותים ומוצרים למטרות שוטפות, פרט לקרן-המגן ולמשרדי הדואר והתחבורה. חלק רב מהשקעה ציבורית זו היה בתחומים המסורתיים של מימון על-ידי הממשלה, במיוחד בארצות מעוטות-פיתוח. כשלושה-רבעים מן ההשקעה הציבורית היה בחקלאות ובהשקיה, בשיכון ובשירותים ציבוריים. אפילו בשטחים אלה הועמד חלק מן הכספים המיועדים להשקעות לרשותם של מוסדות עצמאיים בעלי אופי ציבורי-למחצה, במקום להיות מנוצלים במישרין על-ידי מופעלים ממשלתיים. נוסף לכך, הוצאו סכומים ניכרים למימון מיפעלים פרטיים באמצעות תקציב הפיתוח.

כל עוד מצויים מקורות לשם השקעה שאין בהם כדי לגרום לאינפלציה, אין צורך לצמצם במידה חמורה את תקציב הפיתוח הכולל. אך יש מקום לפקפק בהצדקה שיש לממשלה, לקיים תקציב פיתוח בהיקף זה שעה שמימונו תלוי בחלקו במילוות-פנים גדולים, כולל הלוואות ממערכת הבנקאות ומבנק ישראל. מלבד זאת, הרי הקלות היחסית שבה יכולה הממשלה להשיג מקורות נוטה ללא ספק להגדיל, בכלל ההשקעות, את חלקן של אלה הנעשות או הממומנות על-ידי הממשלה. יש להעמיד חלק יותר גדול מן המקורות לפיתוח לרשות התעשייה הפרטית, באמצעות פעולות שוק ההון ובאמצעות הבנקים. אם ההסדרים המוסדיים אינם מספיקים לשם כך ייתכן שיש צורך בבנק-לפיתוח שיסייע במימון של השקעות פרטיות.

החלק הגדול, יחסית, של המקורות המוצאים למטרות ציבוריות הוא בחלקו השתקפות של הוצאות הבטחון. אין אפשרות לקבוע, מתוך ניתוח החשבונות הממשלתיים, את הנטל המלא של צורכי הבטחון. בישראל, יותר מאשר ברוב הארצות האחרות, משתלמת ההוצאה העיקרית לצורכי הגנה על-ידי מעין מס-בעין — דהיינו, על-ידי שירותם של המגוייסים. באופן זה מוטלת שאלת המימון בחלקה על הפרטיים במדינה, או שהיא משתלמת מתוך תשלומי השכר והתשלומים הסוציאליים של המעבידים. גם בישראל, כמו בארצות אחרות במזרח התיכון, אפשר היה להפנות לפיתוח מקורות עצומים, אילו הוחזר השלום על כנו, במקום שעתה הם מוצאים לצורכי בטחון.

הכנסות הממשלה

המדיניות התקציבית מכוונת לכסות את כל ההוצאות השוטפות, כולל תשלומי העברה, מתוך תקבולי המיסים. בתקציב ל-1955/56 נאמדו המיסים הישירים והעקיפים ב-360 מיליון ל"י. סכום זה היה קטן במשהו מן ההוצאות השוטפות בתקציב, פרט לקרן-המגן, מענקים מסוימים לרשויות המקומיות, ולהוצאות משרדי הדואר והתחבורה. תקבולים מקומיים שונים, שאינם מוגדרים כמיסים, דומים באופיים למיסים, כך שהמשק משלם, מתוך מיסים או תשלומי-חובה דומים, חלק גדול מן ההוצאות השוטפות הכלולות בתקציב. אך לעומת זאת, חלק מן ההוצאה הכלולה בתקציב הפיתוח היה נכלל בארצות אחרות בהוצאות התקציב הרגיל.

המיסים והתקבולים המקומיים האחרים הדומים למיסים הגיעו ב-1955/56 ל-410 מיליון ל"י

לערך. סכום זה הוא כ-20 אחוז מן התוצר הלאומי הגולמי לשנת הלוח 1955. תקבולי המיסים הם חלק יחסי קצת יותר גדול מן התוצר הלאומי הגולמי מאשר ברוב ארצות אירופה המערבית הקטנות, שבהן ההכנסה לנפש גבוהה מאשר בישראל. עם זאת, יש ספק אם קיבולת המיסים של המשק הישראלי משתקפת באמנה על-ידי היקף התוצר הלאומי הגולמי. הרבה יותר ממחצית תקבולי המיסים מתקבלים ממיס-עקיפין, הפרשי-שערים והכנסות אחרות הדומות למיס-עקיפין. הכנסות ממשלתיות כאלה תלויות בסך ההוצאה לתצרוכת ולהשקעות, יותר מאשר בגודל התוצר המקומי. לפי אמת-מידה זו הגיעו תקבולי המיסים ודמוי-המיסים ל-15 אחוזים לערך מן התוצר הלאומי הגולמי ועודף-היבוא גם יחד.

התקבולים שלא-ממיסים של הממשלה גדולים בישראל במידה בלתי רגילה, כיוון שלרשות הממשלה עומדים מקורות בהיקף ניכר שאופיים בלתי רגיל. ב-1955/56 היו צפויים תקבולים משילומים וממענקי-חיוץ בסך 155 מיליון ל"י. התקבולים משילומים יגיעו לקיצום כעבור שנים מספר. מענקי-החיוץ ודאי יתמידו זמן רב יותר, אך סכומם וסדירותם מפוקפקים הרבה יותר מכדי שאפשר יהיה להסתמך עליהם כעל מקור עיקרי של מימון ציבורי, אפילו למטרות תקציב הפיתוח. מילוות-החיוץ נאמדו בסך 107 מיליון ל"י. במידה מסוימת הושג אשראי זה על בסיס עסקי, אך חלק הרבה יותר גדול נתקבל כצורה מסוימת של סיוע מידידי ישראל בארצות-חיוץ. קשה להסתמך לעולמים ובהיקף הנוכחי על קיום קרנות כאלה. כל עוד מצויים כספים אלה, יש להשתמש בהם לשם פיתוח, אך הממשלה צריכה להיות מוכנה לעמוד בפני שינויים שנתיים גדולים בתקבולים מסוג זה, וכן בפני מגמה של ירידה בהם.

מילוות-פנים היו צריכים לספק, לפי אומדן, 160 מיליון ל"י. למעשה היה החסכון הנקי קטן מסכום זה במידה ניכרת, אף אם נביא בחשבון את הצריכה ששולמה מתוך העברות. לפיכך הסתמכה הממשלה על הציפיה למילוות ממקורות מקומיים, כדי חלק ניכר מאד מן החסכון המיצרפי של המשק. יש לפקפק אם אפשר ללוות מילוות פנימיים בקנה-מידה כזה בלי להוסיף ללחץ האינפלציוני.

מימון הגרעון

הוצאות הממשלה למטרות שוטפות ולמטרות פיתוח עברו בהתמדה על ההכנסות ממיסים ועל תקבולי-החיוץ שאינם מילוות שנתקבלו על-ידי הממשלה. ההפרש, שאפשר לראותו כגרעון התקציבי, מכוסה על-ידי מילוות ואשראי מחוץ-לארץ. לגרעון ניכר, לפי הגדרה זו, אפשר לצפות, כיוון שחלק גדול מן ההשקעות לפיתוח מוכרח לעבור דרך חשבונות הממשלה. במידה שהגרעון התקציבי מכוסה על-ידי מילוות ואשראי מחוץ-לארץ, מתקבלים מקורות ממשיים עבור ההשקעה הממומנת על-ידי הממשלה, מבלי שיווצר כתוצאה מכך לחץ אינפלציוני. לעומת זאת, הגרעון התקציבי המתכסה מתוך מילוות ואשראי מקומיים תורם, כשהוא מופרז, ללחץ האינפלציוני.

אין אפשרות לערוך מערכת חשבונות מאוחדת שתראה את אופן הכיסוי למעשה של הגרעון התקציבי, הנאמד בשנת הכספים 1955/56 ב-164 מיליון ל"י. זהו הסכום בו עמדו ההוצאות השוטפות והוצאות הפיתוח לעלות, לפי אומדן, על ההכנסות ממיסים, התקבולים השוטפים האחרים וההעברות לממשלה מחוץ-לארץ שאינן מילוות. מבחינת חשבונות החוב הממשלתי לשנת הכספים

שמן ה-1 לאפריל 1955 ועד ה-31 למארס 1956, בצירוף לנתונים ממקורות אחרים, אפשר לראות כי חוב הממשלה גדל בכ-40 מיליון ל"י יותר מאשר אומדן הגרעון.

הגידול הנקי בחוב הפנימי ב-1955/56 הגיע, לפי הנתונים הרשמיים, ל-51 מיליון ל"י. לפי דו"חות הבנקים לא היה גידול נקי במקדמות השוטפות לממשלה ממערכת הבנקים המקומית, הכוללת את בנק ישראל, בין מארס 1955 לבין מארס 1956. מלבד הגידול בחוב הפנימי, היתה עלייה של 103 מיליון ל"י בחוב החיצוני (לא כולל מקדמות מבנקים בחוץ-לארץ), ועלייה של 49 מיליון ל"י בחובות שונים. לפיכך נראה שסך ההתחייבות עלתה בקצת יותר מ-200 מיליון ל"י.

אף-כי הממשלה עצמה כנראה לא נטלה ב-1955/56 אשראי נטו ממערכת הבנקאות, היתה העלייה בחוב הפנימי של הממשלה גדולה במידה כזאת, שהיתה מוכרחה להצריך מימון בנקאי של נושי הממשלה. כן יש לציין כי במשך שנת הכספים עלה האשראי הבנקאי לממשלה מ-1 לאפריל 1955 עד 31 לדצמבר 1955 ב-26 מיליון ל"י, ירד ברביע האחרון של שנת הכספים, וחזר ועלה במהירות יחסית מאפריל ואילך. כמעט כל הגידול הארצי באשראי הבנקאי נבע מבנק ישראל. הממשלה מחוייבת, לפי החוק, לצמצם את מקדמותיה מבנק ישראל בסוף שנת הכספים. בחישוב המבוסס על שנת הלוח היתה הרחבה ניכרת של האשראי הבנקאי לממשלה ב-1955, ושוב בשנת 1956. הממשלה תלויה במידה מופרזת במימון-ביניים מתוך אמצעי המערכת הבנקאית. הנושאת בעומס חוסר-הסדירות בתקבולי הממשלה ממיסים ומחוץ-לארץ. דבר זה מטיל מעמסה ניכרת על המשק ומגדיל את הקושי שבקיום מדיניות אשראי מניחה את הדעת.

בעיות המדיניות הפיסקאלית

שעה שהוצאותיה של הממשלה גדולות כל כך, יחסית להכנסה הלאומית, יש חשיבות מיוחדת למדיניותה הפיסקאלית בכל הקשור לטיפול באינפלציה. התקציב של ישראל יהיה גדול, יחסית, עוד שנים רבות. רוב ההוצאות לפיתוח וליישוב העולים ממומן מתוך קרנות המתקבלות מחוץ-לארץ במפורש לשם מטרה זו. אף כי התקבולים ממיסים והכנסות מדמויי-מיסים פורעים כמעט את כל ההוצאות הרגילות של הממשלה, ייתכן שיש צורך להקטין את רמת ההוצאות הנוכחית של הממשלה. העלייה בחוב הפנימי, אף שהיא צנועה לכאורה, גדולה מאשר יש בכוחו של המשק לשאת בלי לעורר לחץ אינפלציוני.

סכום המקורות הגדול המשרת את הממשלה לצורכי ההוצאות השוטפות, הבטחון והפיתוח, בולע כמעט את כל הרזרבה, למצבים בלתי צפויים מראש הקיימת בדרך כלל בארץ כל שהיא, מסיבה זו יש בישראל הרבה פחות אפשרויות מאשר בארצות אחרות ליישב קשיים בלתי נראים מראש על-ידי צמצום התצרוכת וההשקעה הפרטית באמצעות המדיניות הפיסקאלית והאשראית. כאשר המשק נתון בסכנת אינפלציה, על הממשלה לצעוד בראש בביטול ההוצאות המיותרות, ועל-ידי צמצום השקעותיה-שלה. אם אין הממשלה מוכנה לטפל בבעיית האינפלציה על-ידי פיקוח גדול יותר על הוצאותיה-שלה, יעורר כל שינוי-לרעה במצב הכלכלי מגמה של אינפלציה. המשק הישראלי ניצב מול סיכון רב של תנודות גדולות בסך כל המקורות המצויים לו לשם צריכה, השקעה פרטית והוצאה ציבורית. מלבד הסיכונים הרגילים העומדים בפני כל משק, צפויה לישראל אי-הבטיחות המיוחדת הנובעת מתלותה במקורות הבאים מתרומות ומזרם הון

מחוץ-לארץ. ירידה בהכנסות אלה היתה מביאה בעקבותיה, בשלב הראשון, רק השפעה מצומצמת על הצריכה. היה בה כדי להשפיע השפעה גדולה יותר על ההשקעה הפרטית. כדי להימנע מהוצאה מיצרפית מופרזת, היה צורך, במקרה זה, לקלוט את רובו של הזעזוע על-ידי צמצום הוצאות הממשלה — ובעיקר הוצאות להשקעה וליישוב. מטעם זה חייבת תוכנית ההוצאות של הממשלה להיות גמישה ומסוגלת לשאת בשינויים שיקבילו לתנודות בזרם המקורות, מבלי שייגרם למשק זעזוע ניכר. ברור, שככל שתהיינה רזרבות מטבע-החוץ גדולות יותר, תגדל יכולתו של המשק לסגל את עצמו לשינויים פתאומיים בזרם המקורות מחוץ-לארץ.

ה. מדיניות מוניטארית ואינפלוציה

בכל ארץ אשר הביקוש המיצרפי למטרות צריכה פרטית, הוצאה ציבורית והשקעה פרטית גדול מערכן של סך הסחורות המצויות מתוך הייצור המקומי, זרם ההון וההעברות מחוץ-לארץ (במחירים קבועים) — יש אינפלוציה. שעה שהביקוש מנופח, עולים המחירים. כתוצאה מן היחס שבין המחירים לבין ייצור והשקעה, גורמת עלייה גדולה במחירים הפרעה גדולה הרבה יותר למשק מאשר עלייה מתונה של המחירים. מסיבה זו עלולה אותה מידה של אינפלוציה להיות מזיקה הרבה יותר בארץ שבה תוצאות המחירים של עודף ביקוש נתון הן גדולות מאשר במקרה שהן קטנות.

עודף ביקוש ומחירים

שעה שקיים בארץ עודף ביקוש מיצרפי, הוא יופנה לקניית מוצרים מקומיים ומוצרי-יבוא כאחד. בארץ קטנה, שבה גבוהה באופן יחסי הנטייה-לייבא, יפנה חלק ניכר מעודף הביקוש למוצרי-יבוא. עודף הביקוש הנותר יכוון למוצרים מקומיים (כולל מוצרי-יצוא) ויגרום לעליית-מחירים, אולם, עם האמרת המחירים המקומיים תגבר הנטייה להמיר את המוצרים המקומיים במוצרים מיובאים. אם לא יוסיף עודף הביקוש לגדול, יגיע המשק לשלב בו יופנה עודף הביקוש המיצרפי כמעט כולו למוצרי-יבוא (יחד עם ספיגה מסוימת של מוצרי-יצוא), ולא תהיה לו השפעה נוספת על המחירים המקומיים. במקרה זה תהיה מידתה של האינפלוציה כמידת הגרעון במאזן התשלומים.

כל זה נאמר בהנחה, שהרשויות המוניטאריות מוכנות ומסוגלות לממן גרעון במאזן התשלומים הבינלאומי שהיקפו שווה לעודף הביקוש. אם עורף הביקוש הוא קטן ונעלם כעבור זמן קצר, ייתכן שלא יהיו קשיים במימון גרעון זמני במאזן התשלומים. לעומת זאת, אין אפשרות לספק עודף ביקוש גדול ומתמיד על-ידי משיכה, לאין-סוף, מרזרבות מטבע-חוץ. במקדם או במאוחר יהיו השלטונות המוניטאריים חייבים לצמצם את זרם היבוא הנכנס לתוך משק ששוררת בו אינפלוציה. בשלב זה תתגלה כל השפעתו של הביקוש העודף בהאמרה של המחירים המקומיים — כולל מחיריהם של מוצרי היבוא המוגבלים בכמותם. מקרה זה הוא המענין ביותר לשם ניתוח תוצאותיה של מידת אינפלוציה נתונה לגבי המחירים.

נניח שעודף הביקוש נגרם על-ידי יצירתו של אשראי, המיועד לממן גרעון תקציבי או השקעות נוספות של אנשי עסקים. המחירים יעלו, בעוד שהשכר והכנסות אחרות שאינן באות

מרווחים יישארו ללא שינוי. במחירים גבוהים יותר, יגדלו רווחי בעלי העסקים ותקבולי הממשלה ממיסים. אנשי העסקים יחסכו חלק מרווחי-האינפלציה שלהם, ומצב התקציב ישתפר על-ידי המיסים הנוספים, אך החסכונות של יתר חלקי המשק ירדו במקצת. עליית המחירים תהיה בשיעור כזה שתעביר כמות מסוימת של הכנסה ממשית מחלק אחד במשק לחלק אחר, והעברה זו תעורר עלייה נקייה בחסכון. שהיקפה יהיה שווה לעודף הביקוש שהיה קיים קודם לכן. אם ימשיכו ההכנסות הכספיות של יתר חלקי המשק לעמוד ברמתן הקודמת, למרות ירידת ההכנסות הממשיות שלהם, ייתכן שלא תהיה עלייה נוספת במחירים, בד-בבד עם קיום גרעון תקציבי נתון או עם עודף נתון בהשקעה הפרטית.

ברוב הארצות היתה האמרת מחירים מרוסנת מביאה במהירות לציפיות לעליות מקבילות בשכר ובמשכורות. אף כך, תמיד קיים סקטור כל שהוא שאינו מגיב, לפחות למשך זמן-מה, על איבוד חלק מהכנסתו הממשית כתוצאה מאינפלציה. מקבלי-פנסיות, מחזיקי איגרות-חוב ומקבלי הכנסות קבועות אחרים אינם יכולים להשיג, או אינם משיגים למעשה, תיקון של הכנסתם שיפצה אותם פיצוי מלא על עליית המחירים. פקידי ממשלה, למשל, עלולים שלא להשיג העלאה של משכורותיהם, או לכל היותר העלאה מאוחרת. ככל שגדולה יותר הקבוצה שהכנסותיה אינן משתנות בהתאם לשינוי במחירים, או שאינן משתנות במידה מספקת, כן תקטן השפעתו של עודף ביקוש נתון כל שהוא על המחירים.

מידה קטנה וחד-פעמית של אינפלציה עשויה להשפיע רק במעט על המחירים. שעה שאינ-פלאציה היא גדולה ונמשכת זמן רב, תגדל ותלך השפעתה על המחירים. אותו הסקטור במשק שאינו מגיב עליה קטן והולך במשך הזמן, משום שהכנסותיהם הממשיות של אנשים אלה מופקעות במשך הזמן על-ידי התהליך האינפלציוני. חסכונות חדשים שוב אינם מושקעים בניירות-ערך הנותנים הכנסה קבועה, ומשום שאנשים בעלי משכורת קבועה אשר ישלימו עם ירידה חד-פעמית קטנה של הכנסתם הממשית לא ישלימו עם צמצום מתמיד וגדול של הכנסתם. מלבד זאת, ככל שנמשכת האינפלציה, מצפה המשק לפעולה מיידית לשם התאמת ההכנסות למחירים, ושוב אין אפשרות להעביר הכנסה ממשית מסקטור הנשכר על-ידי האינפלציה לסקטור אחר הנפגע על-ידה. שעה שמגיעים לשלב זה, הופכת האינפלציה בעיקרה לספיראלה של הוצאות ומחירים. אולם אין פירושו של דבר שאין לה תוצאות.

הצמדת מחירים ואינפלציה

שעה שמשק התנסה בתקופה ממושכת של אינפלציה, מתחילים האנשים לנקוט באמצעים כדי להתגונן מפני ההפסדים הנובעים ממנה. כך, לאחר שחלה האמרת מחירים ניכרת, ומחקה את רוב ערכם של פקדונות החסכון, אגרות-חוב, המשכנתאות או נכסים כספיים אחרים, יצמצם הציבור את חסכונותיו הממשיים בצורות אלה. מאחר שלרוב האנשים אין אפשרות להחזיק את חסכונותיהם בצורות אחרות, הרי או שלא יחסכו כלל, או ש"שקיעו" את חסכונותיהם בנכסים בני-קיימא. התוצאה תהיה, שיגדל הביקוש המיצרפי ויוחמר הקושי שביישוב בעיית האינפלציה. קיומם של נכסי-חסכון צמודים למחירים עשויה לעודד גישה שמרנית יותר להוצאה ולחסכון. במידה שהרשויות המוניטאריות נוקטות אותה שעה באמצעים כדי להקטין את הביקוש המיצרפי, עשויה ההצמדה למחירים להקל על השגתה של יציבות מטבעית.

כאופן דומה, ניתן לטעון לטובת הצמדת השכר למחירים. בשלבים הראשונים של האינפלציה, כל עוד העובדים ערים פחות לצורך להגן על השכר הממשי, יש להניח שהעובדים יקבלו תשלום נמוך במקצת מאשר ערך עבודתם. אפילו אם יעלה בידי העובדים להחזיר על כנה את רמתו הממשית של השכר, ייגרם להם הפסד מסוים כתוצאה מן הפיגור-בזמן שבין עליית המחירים לבין עליית השכר המקבילה. בשלב מסוים עלולים העובדים לחתור להעלאת שכר גדולה בבת-אחת, בשיעור של 20 או 30 אחוז, כפיצוי על הפסדים שכבר נגרמו להם. עליית שכר גדולה כזאת תלווה לבטח בעליית מחירים גדולה, משום שאין אפשרות להעביר מקורות ממשיים במהירות שתספיק כדי להביא לעלייה מקבילה בהיצע של מוצרי-שכר. מדיניות של הצמדת השכר למחירים עלולה להיות יעילה לשם מניעת עליות שכר גדולות ופתאומיות, על-ידי ההבטחה שיש בה לגבי העובדים שלא יווצר פער ניכר בין עליית השכר לבין עליית המחירים.

תיתכן סיבה נוספת להצמדת מחירים ושכר, לא בלי קשר לזו שנוכרה לעיל. בתקופה של מחירים המאמירים במהירות, נוטה כל איגוד מקצועי חזק לתבוע עליות שכר מופרזות. הצדקה לעליות שכר כאלה ניתנת מתוך תנועת המחירים והרווחים בענפי תעשייה בודדים. לחץ כזה עלול להביא בעקבותיו רמה בלתי כלכלית של השכר, במיוחד במקרה שהענפים שנשכרו מן האינפלציה קובעים את הרמה עבור מדיניות השכר במשק כולו. הויקה שבין עליות המחירים ועליות השכר עלולה לקבוע גבול אובייקטיבי לחץ להעלאת השכר, אם כי אין בכוחה למנוע רמת שכר מופרזת בסקטור שנפגע על-ידי האינפלציה או עיוות בשכר היחסי בענפי תעשייה רבים. בדרך כלל, נוטה הצמידות של השכר למחירים להשוות את השכר אפילו כאשר יש נימוקים כלכליים חשובים לבידולו.

ההצמדה של ההכנסות למחירים יכולה לצמצם עד למינימום את העיוותים הנוצרים על-ידי אינפלציה, על-ידי עידוד חידוש החסכון, ועל-ידי ריסון של ציפיות-שכר מופרזות. מכאן שלהצמדה יכולה להיות תועלת זמנית במשק הנוקט כבר באמצעים נמרצים להגבלתו של הביקוש המופרז. לעומת זאת, אם אין ננקטים אמצעים יעילים להגבלת הביקוש, תכפיל ההצמדה את עליית המחירים הנובעת מעודף ביקוש נתון כל שהוא. יחד עם זאת יהיה זה מוטעה לייחס את האצתה של עליית מחירים, הקיימת באינפלציה ממושכת, כולה לנוהג של ההצמדה. להיפך — השימוש הנפוץ בהצמדה הוא הכרה בכך שבשלב זה של האינפלציה הופכים המחירים לרגישים יותר לביקוש מופרז.

שיטה של הצמדה עלולה להיות מזיקה במיוחד במשק שבהכנסתו הממשית צפויות תנודות כתוצאה משינויים בתנודת הגידולים המקומיים וכתוצאה משינויים בתנאי הסחר. במקרה שחלק גדול מדי מסך ההכנסה הלאומית מוגן מפני ירידה בעקב סיבה כל שהיא (ולא רק כתוצאה מאינפלציה), יצטרך הנטל של הרעה כל שהיא במצב ההכנסה הממשית להינשא על-ידי דלדול הרזרבות של מטבע-חוץ, על-ידי צמצום ההשקעות, או הסתכנות באינפלציה ניכרת. מתוך נסיון לקיים את רמת צריכתם של אלה שניתן להם חיפוי מפני פגיעה כלכלית באמצעות ההצמדה שבין הכנסותיהם לבין המחירים.

המשק הישראלי זקוק למרחב הרבה יותר גדול לשם ספיגת התוצאות של התפתחויות-לרעה. הוא צריך להיות במצב שיאפשר לו לספק לעצמו את המקורות הדרושים לו לצורכי בטחון ולמטרות ציבוריות אחרות, למרות התביעות העקשניות לצריכה ולהשקעה; הוא צריך להיות

מסוגל להזעיר תנודות בהשקעות על-אף שינויים בזרם האמצעים מחוץ-לארץ; הוא חייב להיות מסוגל לקיים כושר תחרות בשוקי-העולם למרות שינוי-לרעה בתנאי הסחר. כל זאת אפשר היה להשיג בקלות יותר גדולה במשק שהוא פטור מן הקשיחות המוטלות עליו על-ידי הצמדת ההכנסות למחירים.

אם יש הכרח לקיים את שיטת ההצמדה, כאות לדאגת הציבור לתוצאותיה של האינפלציה לגבי חלוקת ההכנסה, הרי יש להגדיל במידה כל-שהיא את הגמישות של המשק על-ידי התנאי שלא יחול תיקון בשכר או בהכנסות אחרות עבור עליית מחירים שאינה גדולה מ-5 אחוזים, ושהתיקון עבור עליות מחירים גדולות יותר לא ייעשה לעתים קרובות יותר מאשר אחת לששה חודשים. נוסף לכך יש לדאוג לכך שבשעת-חירום לאומית יוקפא כל שינוי בהכנסות למשך ששה חודשים עבור 10 האחוזים הראשונים של כל עליית-מחירים.

תפקידו של האשראי הבנקאי

במשק מאוזן, שווה ההכנסה המקומית להוצאות הייצור של סך התפוקה, כולל רווחים ומיסים. המקורות המסופקים מחוץ-לארץ שווים לעודף היבוא. במשק כזה אין הביקוש המיצרפי יכול להיות מופרז בשיעור ניכר או למשך זמן רב אלא במידה שיש בידי הממשלה, העסקים או הצרכנים להשלים את המקורות המחולקים להם מתוך התפוקה המקומית ומתוך זרם ההון מן החוץ מתוך אמצעים נוספים הנובעים מיצירתו של אשראי. קיצורו של דבר, מימושן של תוכניות להוצאה מופרזת בקנה-מידה ניכר אינו יכול שלא להיכשל אלא אם כן מוכנה ויכולה מערכת הבנקאות לממן את האינפלציה. מאידך, אין מערכת הבנקאות יכולה לממן הוצאות מופרזות אלא במידה שהרשויות המוניטאריות מקילות על מדיניות אשראי אינפלציונית על-ידי אספקת הר-רבות הדרושות למערכת הבנקים.

כל הבנקים זקוקים לרזרבות-סליקה ומזומנים-שבקופה כדי לשלם משיכות והעברות של פקדונות. צורכי-רזרבה אלה (כולל מזומנים) עולים ככל שעולים הפקדונות. במידה שהגדילו הבנקים את האשראי עד לגבול הרזרבות שלהם, אין ביכולתם להרחיבו יותר בלי להשיג רזרבות נוספות. נראה אפוא כאילו מוטלת האחריות למדיניות האשראי, בסופו של חשבון, על בנק ישראל, במיוחד מאחר שיש בכוחו לקבוע את צורכי הרזרבה והנזילות של הבנקים המסחריים. אך למעשה, מוגבלת יכולתו של בנק ישראל לקבוע את מדיניות האשראי בעקב ההתנגדות הנרחבת להגבלה יעילה של האשראי. בתוך הממשלה ובחוגים רבי-השפעה מחוץ לממשלה קיימת הרגשה שישראל חייבת לקיים משק מומרץ באופן מלאכותי, שבו כל המקורות מנוצלים עד-תום, וכי משק כזה זקוק ליצירת אשראי כגורם מעורר.

קיימות תוכניות רבות שאפשר היה להגשימן ברווחיות אילו נמצאו להן האמצעים לשם מימונן. אלה הקשורים לתוכניות כאלה במישרין עשויים להסיק מכאן, שחדלון בביצוע של תוכניות כאלה גורר אחריו הפסד-בכוח של תפוקה. אמנם, הם עשויים להודות שמימונן של תוכניות אלה על-ידי יצירת אשראי נוסף עלול להיות אינפלציוני, אך טענתם הנגדית תהיה שמחירה של אינפלציה קטן הוא, בהשוואה לברכה שבגידול התפוקה. הם מתעלמים לחלוטין מן העובדה שאת התוכניות החדשות אפשר להגשים רק על-ידי משיכת מקורות מתוכניות חדשות אחרות כל שהן — שאולי אינן נופלות משלהם ביצרניותן וברווחיותן. יצירתו של אשראי חדש אמנם מסוגלת לממן

את התוכניות החדשות, אך תוצאתה תהיה העלאת מחירים, וכן תהיה תוצאתה זניחה של תוכניות אחרות. אשראי אינו תחליף למקורות ממשיים במשק שכבר יש בו תעסוקה מלאה. לעתים נאמר כי האבטלה במשק הישראלי מלמדת על כך שהביקוש המיצרפי אינו מופרז, וש אפשר היה להגדיל את התפוקה אילו נוצר אשראי נוסף. אולם מספרם של המובטלים משום מחסור בביקוש המיצרפי — הוא לאמיתו של דבר אפסי. רוב אלה הרשומים כמובטלים עדיין אינם מוכנים לתעסוקה בשיעורי השכר המקובלים. במשך הזמן ימצאו אנשים אלה את מקומם המתאים במשק הישראלי. אמנם קיימת אבטלה מסוימת כתוצאה גורמים כלכליים, אך זו כנראה נובעת יותר מעיוותים העוצרים את הרחבתו של היצוא. סילוקה של אבטלה זו תלוי בתיקון אותם עיוותים.

מדיניות האשראי

כענין של מסורת, רואים הבנקים העסקים את האשראי הבנקאי המיועד להחזקת מלאי ולמימון הובלת הסחורות כאשראי האידיאלי — הוא קצר-מועד, מתחלף-מאלי, מבוסס על עיסקות ממשיות, וכד'. בישראל נראה שהיחס שבין המלאי והסחורות-במעבר לבין סך התפוקה גבוה יותר מאשר ברוב הארצות האחרות, מאחר שחלק גדול מן הסחורות המשמשות לתצרוכת ולהשקעה מקורם ביבוא. אין אפשרות לספק אשראי בהיקף הרחב המצופה על-ידי אנשי העסקים, אפילו לצורכי מסחר, בלי לעורר בכך לחץ אינפלציוני. הקושי שבפיקוח על האשראי מוחמר על-ידי העובדה שמערכת הבנקאות אינה ערה כל-צורכה לתפקידה כמשתפת-פעולה של הבנק המרכזי בקיום היקף אשראי אשר יתרום לגידול בלי אינפלציה. לשבחו של הבנק המרכזי יש לומר שבתנאים אלה הושגה מידה ניכרת של הצלחה בהגבלת התרחבות האשראי ובהאטת העלייה במחירים.

האמצעי העיקרי בו משתמש הבנק המרכזי כדי לרסן את יצירת האשראי הוא תקנות הנוילות ביחס לכל פקדונות העובר-ושב וביחס לפקדונות לזמן קצוב שאינם עולה על 18 חודש. לפי תקנות אלה חייבים הבנקים להחזיק בצורת נכסים נוילים מוגדרים 50 אחוז מסך כל הפקדונות מסוג זה שהיו קיימים ב-31 במארס 1951, 75 אחוזים מתוספת הפקדונות שהופקדו בין תאריך זה לבין ה-31 בדצמבר 1952, ו-90 אחוז מן התוספת מן ה-31 בדצמבר 1952 או מן ה-3 במארס 1953. לגבי אגודות שיתופיות למתן אשראי יפה כוחן של אותן התקנות לגבי פקדונות עובר-ושב ופקדונות לזמן קצוב שאינם עולה על 12 חודש. לגבי פקדונות לזמן קצוב מ-12 עד 18 חודש חייבות האגודות השיתופיות לאשראי להחזיק יחס נוילות של 25 אחוזים. הבנקים המסחריים אינם מחזיקים נכסים נוילים נוספים עבור פקדונות כאלה, אולם אגודות אשראי שיתופיות קטנות מחזיקות ברזרבה של 10 אחוז לגבי פקדונות לזמן קצוב שמעל 18 חודש.

תקנות הנוילות, אם כי יש בהן תועלת, לא היו יעילות כל צורכן. היטל הריבית בשיעור של 7 אחוזים על כל גרעון בנכסים נוילים או ביתרה המינימאלית שיש להחזיקה בבנק ישראל אינה מספקת כדי להרתיע את הבנקים ממתן הלוואות מעבר לגבולות הנקבעים להם על-ידי דרישות הנוילות. נוסף לכך אף היה ביכולתם של בנקים להניע מפקידים להעביר חשבונות לצורה של פקדונות לזמן-קצוב מעל 18 חודש, בעקפם על-ידי כך את תקנות הנוילות, ובדרך זו איפשרו לעצמם להרחיב את הלוואותיהם תוך החזקת אותם נכסים נוילים. מספר בנקים אף הניעו מפקידים

להפקיד את אמצעיהם במה שקרוי "פקדונות-צד-שלישי", שאותם משקיעים הבנקים בשטרות מסחריים בשם המפקידים. לבסוף, קיימות דרכים שונות המאפשרות לבנקים להגדיל את מה שקרוי "נכסים נזילים" שלהם מבלי שלמעשה יהיו בידם אמצעים חופשיים.

כדי לחזק את תקנות הנזילות, הנהיג הבנק המרכזי הגבלות על נפח האשראי, המגבילות את יכולת הבנקים להגדיל את הלוואותיהם אפילו אם נכסיהם הנזילים עולים על הצרכים המינימאליים הנדרשים. כמו כל הגבלות נפח, מכבידה הגבלה זו במיוחד על בנקים שגדלו יותר מהר מאשר מתחריהם. טיבן השרירותי של הגבלות מסוג זה מרוכך במידת-מה על-ידי הרשאת הלוואות מחוץ לגדר הנפח המותר. כן ניכה הבנק המרכזי נכיון-מישנה של שטרות מסחריים לשם מטרת מיוחדות, כגון מימון היצוא, ונכיון-מישנה זה מימן את תוצאותיהן של הגבלות הנפח. מלבד זאת, הפקידה הממשלה סכומים ניכרים בבנקים לשם מתן הלוואות מאושרות.

מסיבות אלה לא היה ביכולתן של הרשויות המוניטאריות למנוע הרחבה מהירה מדי של האשראי. שיעור הגידול של כמות אמצעי התשלום הגיע בשנים האחרונות לסדר-גודל של 15 ו-20 אחוז לשנה. עליית המחירים מאז סוף 1954, שעה שבנק ישראל החל בפעולותיו, היתה כ-10 אחוז ביוקר המחיה, וקצת פחות מזה במחירים הסיטוניים. זהו סיכום קצת יותר טוב של ריסון האינפלצציה מאשר בשנתיים שלפני-כן. אף-על-פי-כן נמשכה האינפלצציה והעמיקה את העיוותים במשק. הגיעה השעה לפשט את הטכניקה של הפיקוח על האשראי ולסתום את הפרצות שאיפשרו לבנקים להתחמק מן המשמעת של הרשויות המוניטאריות.

האמצעי הטוב ביותר לחיזוק הפיקוח על האשראי היה אילו הוגדרו הרזרבות הנדרשות כפקדונות בבנק ישראל וכשטר-אוצר המופקדים בבנק ישראל בחשבון הבנקים המסחריים. בחישוב ההתחייבויות שדרישות של רזרבה מוטלות עליהן, אין להבחין בין פקדונות עובר-ושב לבין התחייבויות אחרות של הבנקים ללקוחותיהם (כגון "פקדונות-צד-שלישי"). נוסף על כך יש להבהיר את ההגדרה של פקדונות קבועים לזמן קצוב, וגם על פקדונות כאלה יש להטיל חובת רזרבות, אף כי בשיעור יותר נמוך מאשר לגבי פקדונות עובר-ושב. לבסוף, צריך בנק ישראל לעמוד בכל תוקף על קיומן של דרישות הרזרבה ולהטיל את הקנסות החוקיים על אותם בנקים המתמידים באי-עמידה בדרישות.

ש ע ר י ה ר י ב י ת

החוק העותומאני, שעודנו בתוקפו, מגביל את שער הריבית החוקי לגבי הלוואות ב-9 אחוזים. תשלומי ריבית מעל לשיעור זה אינם ניתנים לגבייה במשפט. יש טענה כי קיום שער ריבית חוקי נמוך עד כדי כך, שחלק גדול מן הביקוש לאשראי אינו יכול לבוא על סיפוקו, מעודד את עקיפת החוק על-ידי בנקים מסויימים ומעודד שוק למילווה מסוג בנקאי מחוץ למערכת הבנקים. ברור כי בצורה זו או אחרת אמנם נותנים כמה בנקים הלוואות בשערי ריבית העולים על 9 אחוזים. יתר-על-כן, יש שוק אשראי מחוץ למערכת הבנקים בשערי ריבית גבוהים עד כדי 20 אחוז. עקיפות אלה של החוק חותרות תחת יכולתו של הבנק המרכזי לעצב מדיניות אשראי. כתרופה לכך הוצע לבטל את ההגבלה על שער הריבית, או להעלות את הגבול לרמה מציאותית יותר.

במדינה בה קיים מחסור רב בהון, כמו בישראל, אפשר למצוא צידוק רב לקיום שוק אחד ואחיד

לאשראי לזמן קצר, שבו יוכלו כל הלוויים להתחרות אלה באלה. בצורה זו היה סך האשראי המצוי מגיע לחלוקה בין לוויים ראויים לאשראי לפי נכונותם לשלם את שער הריבית השריר. אף אילו היה דבר זה גורר אחריו שער ריבית שיעלה לעתים על 9 אחוזים, היה בכך היתרון של ריסון הביקוש לאשראי ושל הקלת הלחץ המופעל על מערכת הבנקים ועל בנק ישראל להרחיב את האשראי במידה מופרזת.

חלק מאלה הטוענים לטובת שחרור שער הריבית מהגבלתה החוקית הנוכחית, רואים בכך אמצעי יעיל לעצירת האינפלציה. אולם, עלייה בשער הריבית לא תעצור את האינפלציה, אלא במידה שהיא מלווה בצמצום חמור של האשראי. במידה שהרשויות המוניטאריות מספקות זרבות לשם הרחבה מופרזת של האשראי, כך שנוצרות ציפיות גרובות לאינפלציה, יוכל שער הריבית לעלות ל-15 או 20 אחוז לשנה מבלי לרסן במידה מורגשת את הביקוש לאשראי. מדיניות אנטי-אינפלציונית מקיפה חייבת לתחום תחום מתאים לכושרה של מערכת הבנקים ליצור אשראי. במקום שהיצע האשראי מוגבל במידה מספקת, אפשר לראות הצדקה רבה לריסון הנוסף המוטל על-ידי שער ריבית המשקף את צמצום האשראי.

שער הריבית הוא מכשיר רב-ערך של מדיניות האשראי שעה שהוא מצטרף לאמצעים אחרים לשם קיומו של משק יציב ומאוזן. בתנאים רגילים, יכולתה של תעשייה לשלם את שער הריבית התחרותי היא אמת-מידה ליציבותה ולהתאמתה למשק של הארץ. אולם דבר זה אינו תמיד נכון במקרה שהמשק כבר עוות על-ידי אינפלציה. תעשיות-היצוא, למשל, עומדות בפני מצב בו חותרות ההוצאות העולות תחת כושר-התחרות שלהן, בעוד שין להן פיצוי מלא על-ידי מחירים גבוהים יותר. חלוקתו של האשראי הבנקאי לאותם ענפים המוכנים לשלם את שערי הריבית הגבוהים ביותר היתה קונסת דוקא אותן תעשיות שכבר נפגעו קשה על-ידי האינפלציה. הצעד הראשון כדי להחזיר על כנו משק יציב ומאוזן הוא לסיים את האינפלציה ולבטל את העיוותים שנוצרו על-ידיה. לאחר שייעשה דבר זה, יקל השימוש בשער הריבית, כאחד המכשירים השונים של המדיניות המוניטארית, על קיומה של היציבות.

ו. בעיית מאזן התשלומים

במאזן התשלומים של ישראל היה קיים מאז הקמת המדינה גרעון ניכר ומתמיד בחשבון המוצרים והשירותים (כלומר, להוציא את ההעברות ואת זרם ההון הנכנס). בשנים האחרונות נע גרעון זה בין קצת פחות מ-250 מיליון דולאר לבין קצת יותר מ-300 מיליון דולאר, כפי שהיה ב-1955. בישראל ומחוצה לה עוררו גודלו והתמדתו של גרעון זה דאגה מסויימת. אין ספק שיש לישראל בעייה רצינית של מאזן התשלומים. עם זאת, יהיה זה מוטעה לראות את הגרעון בחשבון המוצרים והשירותים כמודד נכון של הבעייה.

סיוע-חוץ ועודף-היבוא

סכמו של עודף היבוא נקבע בעיקרו-של-דבר על-ידי מציאותם של זרם ההון וההעברות. אין פירושו של דבר זה שהיבוא אינו מושפע על-ידי הביקוש לצריכה ולהשקעות בתוך ישראל. יש ללמוד מכאן שמדיניות כלכלית לאומית הגוררת ביקוש מיצרפי ומחירים יחסיים ההולמים עודף-

יבוא בהיקף זה לא היתה יכולה להתקיים אילמלי היו מצויים למשק מקורות מתוך העברות וזרם הון שמתוכם ניתן לשלם עבור עודף היבוא. לאמיתו של דבר, עודדה המדיניות הכלכלית ביקוש מיצרפי ומחירים יחסיים כאלה שהיו גורמים לעודף יבוא אף גדול יותר, אלמלי הוטלו הגבלות ישירות על היבוא.

ישראל היא ארץ הגדלה במהירות אשר בה צורכי ההשקעות גדולים בהרבה מחסכונותיה העצמיים. אלמלא היו קיימים מקורות נוספים מחוץ-לארץ, היה הכרח לצמצם את ההשקעות להיקף החסכונות המקומיים. מאחר שהחסכון המקומי קטן למדי, היה אף קיומה של רמה צנועה מאד של ההשקעות מחייב צמצום ניכר של הצריכה. למעשה, מצויים למשק מקורות מחוץ-לארץ בקנה-מידה נרחב, ועל המדיניות הכלכלית לדאוג לכך שבמקורות אלה ייעשה שימוש לשם סיפוק צורכי ההשקעות הדחופים ביותר של המשק. דבר זה אפשר להשיג רק על-ידי עודף-יבוא. בישראל אין ללמוד על טיבה של בעיית מאזן התשלומים מגודלו או מהתמדתו של הגרעון, אלא מהרכבו של מאזן התשלומים בחשבון המוצרים והשירותים.

ההעברות וזרם ההון שישראל נהנית מהם לא יימשכו לעולמים בהיקפם הנוכחי. חלק מן ההעברות, כגון השילומים מגרמניה, יסתיימו לפי התוכנית בעוד שנים מספר. ההעברות האישיות מתוך הונם של העולים וההעברות המייצגות פנסיות וזכויות-קנין אחרות ייעלמו אף הן בסופו של דבר. היקפו של עודף היבוא שיהיה בכוחה של ישראל לממנו כנראה יהיה בעוד שנים אחדות קצת יותר קטן מאשר כיום. נקיטת מדיניות נאותה תאפשר לישראל להזדקק למקורות מצומצמים יותר כדי לקיים במשק היקף השקעות מספיק. אין ספק שגם בעתיד ימשיך לזרום לישראל זרם מקורות ניכר, במשך זמן בלתי מסוים, ועל יסוד אישי, רגשי ועסקי.

בזמן הנוכחי המשימה היא להקים משק שיוכל להסתגל לירידה הדרגתית בהעברות, במענקים ובזרם ההון. יש לנקוט צתה בצעדים שיאפשרו לישראל, לספק במרוצת הזמן, את כל צורכי ההשקעות שלה מתוך חסכונות מקומיים, מתוך זרם הון הבא על יסוד עסקי, ומתוך העברות רגילות מחוץ-לארץ במידה שאין הן מיועדות לצריכה. כן יש לעשות צעדים כדי לצבור רזרבה נאותה של מטבע-חוץ בכדי לעמוד בפני תנודות בתקבולים ובתשלומים ללא תלות בסיוד-של-שעת-חירום או בהגבלות קיצוניות. רזרבה כזאת היתה מאפשרת לארץ לקבוע את מדיניותה הכלכלית על יסוד שיקולים של טווח ארוך ולא על-פני השפעתם המיידית בשמירת עודף-היבוא בגבולות התקבולים של תקופה נתונה. אם אפשר יהיה לעצור את האינפלציה, ואם ניתן לתקן את העיוותים שנגרמו כתוצאה ממנה, יסתגל מאזן התשלומים בהדרגה למצבה הכלכלי האמיתי של הארץ.

סחר-חץ ומדיניות כלכלית

מאזן התשלומים העתיד של ישראל מעוצב על-ידי קווי המדיניות הכלכלית הננקטת היום. בארצות מספר עלולות תוצאותיהן של פעולות מדיניות מזיקות להתגלות במהירות במאזן התשלומים, בין כגרעון, ובין כהגבלות ביבוא. בישראל יותר קשה להבחין בכך שמדיניות מזיקה פוגעת פגיעה של ממש בכושרה של הארץ לשלם עבור היבוא שלה. משום שהתוצאות השליליות לגבי היצוא מוסתרות על-ידי זרם המקורות הגדול הנכנס מחוץ-לארץ. נוסף על כך, יש לישראל רק מעט תעשיות-יצוא מסורתיות, כך שאפשר ליחס את קשיי היצוא לחוסר היעילות של תעשיות.

עיסקות בינלאומיות של ישראל, 1954-1955*, במיליוני דולאר

1955**	1954	
		א. מוצרים ושירותים
88	88	יצוא, פ.א.ב.
-338	296	יבוא, סי.א.י.
-250	-208	המאזן המסחרי
-52	-36	השירותים, נטו
-302	-244	סה"כ
***-2	-38	ב. תשלומי-חווה רשמיים
-304	-282	ג. סה"כ ('א' + 'ב')
		ד. מתנות פרטיות ומתנות הון
88	136	תרומות
24	11	הון
112	147	סה"כ
		ה. מתנות רשמיות וחובות ארוכי-מועד
		בחשבון הון (לא כולל ב')
89	88	שילומים
23	39	מענק ארצות-הברית
—	3	מילות של הבנק ליצוא-ויבוא
****39	41	מילווה העצמאות והפיתוח
****27	45	מילות אחרים וניירות-ערך
178	216	סה"כ
290	363	ו. סה"כ ('ד' + 'ה')
23	-19	ז. טעויות והשמטות נטו
9	62	ח. סה"כ כולל
		ט. תנועות מוניטאריות
—	1	ניירות-ערך
—	-23	חובות לזמן-קצר
-9	-40	יתרות זכות לזמן קצר
-9	-62	סה"כ

* היעדר סימן מציינ זכות; סימן מינוס (-) מציינ חובה.

** ארעי.

*** מתיחס לפרעון מילות של הבנק ליצוא-ויבוא בלבד. משיכות נטו על חשבון מילות ניתנים בסעיף ה'.

**** פרעון חובות בחשבון הון אינו כנמצא בחשבון נפרד. משיכות נטו על חשבון הלוואות מופיעות בסעיף ה'. המקור: שנתון קרן המטבע הבינלאומית, וכנק ישראל. המאזן נערך על-ידי המחלקה למאזני תשלומים של קרן המטבע הבינלאומית.

חדשות במקום לראותם כליקויים של המדיניות הכלכלית. קשיים אלה גם נוטים יותר ללבוש צורה של חילון בפיתוח שוקי ייצוא חדשים מאשר ירידה בפועל בנפח היצוא הקיים. יבוא הסחורות והשירותים הגיע ב-1954 ל-675 מיליון ל"י הסתכם ב-1955 ב-797 מיליון ל"י. היקפו היה קצת פחות מ-40 אחוז מן התוצר הלאומי הגולמי בשתי השנים. אם משווים את היבוא לסכום התוצר הלאומי ועודף היבוא, כלומר — לסך המקורות שלרשות המשק, היחס הוא כ-30 אחוז. יחס גבוה זה של היצוא הוא טיפוסי לארץ קטנה בעלת רמת מחייה גבוהה. יחס היבוא לתוצר הלאומי גולמי בהולנד, למשל, היה ב-1954 קצת יותר מ-40 אחוז, אף כי ברוב ארצות אירופה הקטנות האחרות הוא היה נמוך מזה בהרבה. בישראל לא היה היבוא גדול במידה מופרזת יחסית לרמת הצריכה וההשקעות. כפי שייראה להלן, יש יסוד לסברה כי היבוא אף היה נמוך מדי בשביל המשק.

לוח 8

מתנות פרטיות והעברות הון, 1955, במיליוני דולאר

נטו	חובה	זכות	
			מתנות
9.2	1.0	10.2	העברות פרטיות על-ידי תושבים ועולים
18.8	—	18.8	פיצויים אישיים מגרמניה
9.5	—	9.5	מתנות
38.2	3.1	41.3	המגבית היהודית המאוחדת ומוסדות אחרים
6.3	—	6.3	מילווה הביסוס
6.4	0.3	6.7	העברות המוסדות במוצרים
88.4	—	—	סה"כ נטו
			הון
24.2	—	24.2	השקעות נקיות מחוץ-לארץ
112.6	—	—	סה"כ

• סעיף ד' מלוח ז.

יצוא המוצרים הגיע ב-1954 ל-133 מיליון ל"י, וב-1955 ל-159 מיליון ל"י. ערכו של היצוא כדולארים היה שווה בשתי השנים, והסתכם ב-88 מיליון דולאר. ההפרש בערך, בלירות ישראליות, נבע משינויים בשער החליפין. היחס בין היצוא לבין התוצר הלאומי הגולמי היה 8 אחוזים בשתי השנים, על אף הגידול בתפוקה בשנה האחרונה. שיעור זה של יצוא הוא נמוך במידה ניכרת מן המקובל בכל הארצות הקטנות של אירופה המערבית. מובן כי היקף היצוא מושפע מזרם ההון וההעברות מחוץ-לארץ. בהיעדר סיוע כזה היה צריך היצוא הישראלי להגיע ל-35 אחוזים מן התוצר הלאומי הגולמי כדי לאפשר למדינה לקיים משק יעיל.

זרם ההון מחוץ-לארץ מעלה את רמת ההשקעות המקומיות. רק חלק מגידול זה של ההשקעות אפשר לכסות על-ידי יבוא ציוד-הון, חומרי-גלם ודלק שימשו להשקעה המקומית. מאחר שחלק ניכר מן ההשקעות הנוספות האלה מצריך עבודה מקומית, ניתן להשתמש רק בחלק מן התפוקה לצריכה מקומית וליצוא, בהשוואה למה שהיה דרוש במצב אחר. בתנאים אלה אין היצוא יכול להיות גדול במידה שהיה אילמלי זרם ההון והתרומות מחוץ-לארץ. אולם אף אם נתחשב התחשבות ניכרת בתוצאות אלה של ההעברות מחוץ-לארץ, נראה שהיצוא נמוך מן הרמה הדרושה.

אין כמוכך אפשרות לקבוע בדייקנות מה היתה צריכה להיות הרמה הנאותה של היצוא בתנאים הקיימים, או את המידה בה נפגעה רמת היצוא למעשה על-ידי גורמים מזיקים. כפי שנראה מן החישובים בלוחות המצורפים, הגיע החסרון ביצוא ב-1955 כנראה לסדר גודל של 100 עד 150 מיליון ל"י. העובדה שהיצוא היה פחות מן הדרוש במידה כה גדולה מלמדת, שהביקוש המיצרפי היה מופרז והיה בו משום מכשול להגדלת היצע מוצרי היצוא של ישראל, או שמחירי מוצרי היצוא היו גבוהים מדי והרתיעו את הביקוש ליצוא הישראלי בחוץ-לארץ. יש יסוד להאמין כי שני גורמים אלה גם יחד הפריעו להתרחבות היצוא הישראלי.

סך היצוא הגיע ב-1955 ל-88 מיליון דולאר. ב-1956 עלה היצוא לכמעט 100 מיליון דולאר. ב-1955 שולם עבור 57 אחוז בקירוב מסך היצוא הישראלי במטבע קשה, ושני-שלישים מחלק זה נזקפים לחשבון יצוא היהלומים לארצות-הברית ופרי-ההדר לבריטניה. רוב-רובו של היצוא התעשייתי, פרט ליהלומים, שולם במטבע-סילוקין או בחליפין. ארצות אלה מהוות רק חלק קטן מן הסחר העולמי הכולל, ומשיכתן המיוחדת כשווקים עבור היצוא הישראלי נובעת מן העובדה שהן מוכנות ברצון לקנות באשראי, או מוכנות לשלם מחירים גבוהים במסחר עם ארצות הקונות את יצואן-שלהן, שאף מחיריו מופרזים. על כך ניתן ללמוד מן הקשיים בהם נתקלה ישראל ביצוא לארצות שהירפו את הגבלותיהן על היבוא מארצות מתחרות.

היצוא היחיד שגדל ב-1955 היה פרי-ההדר ויהלומים, ולחשבון אלה יש לזקוף גם כמעט את כל גידול היצוא ב-1956. יש סיבות מיוחדות שבגללן אין ענפי יצוא אלה מושפעים לרעה מרמת ההוצאות הגבוהה. בנוגע ליצוא ההדרים, הרי ישראל היא יצרן יעיל מאד עבור השוק האירופי. באשר ליצוא היהלומים יש לציין כי כ-86 אחוז מן הערך הם ההוצאות עבור היהלומים, החומרים האחרים והציוד, המיובאים לשם חיתוך וליטוש של היהלומים. ההוצאות המקומיות אינן יכולות להוסיף תוספת ניכרת למחיריו של יצוא כזה. ביצוא התעשייתי האחר מגיע מרכיב היבוא ל-60 אחוז בקירוב, ועליית ההוצאות המקומיות השפיעה השפעה גדולה יותר על כושר התחרות של ישראל.

קיים סימן-היכר נוסף לכך שמחירי היצוא הישראלי גבוהים מדי. בארץ המצטיינת בלחץ אינפלאציוני ובקשיים של מאזן-שלומים, מלמד קיומה של אבטלה נרחבת על כך שמחירי היצוא גבוהים מדי. אף כי האבטלה משקפת בעיקרו של דבר את הקשיים שבקליטת עולים חדשים, קיימת אבטלה מסוימת בעלת אופי כלכלי. לאבטלה זו אין תרופה בהגדלת הביקוש המיצרפי בלי להחמיר תוך-כדי-כך את העיוותים הרציניים הקיימים מכבר. הרחבת אשראי, במטרה להגדיל את הביקוש לעבודה, היתה משפיעה רק במעט על התעסוקה, אך היתה נותנת אותותיה בעליית מחירים גדולה. לעומת זאת, אילו היו מחירי היצוא תחרותיים יותר, אפשר היה להגדיל את התע-סוקה בתעשיות היצוא, ועם זאת ניתן היה להגדיל את נפח היבוא. להגדלת תעסוקה כזאת לא היו תוצאות אינפלאציוניות.

אומדן היצוא הנאות של ישראל, 1955

מיליוני ל"י	
	717
1. נניח כנורמאלי יצוא בלי עודף היבוא הנוכחי (35 אחחים מן התוצר הלאומי הגולמי)	
2. היבוא: הנוכחי (1955) לצורכי השקעה	140
א. ציוד הון	
ב. נניח כי 40 אחח מיבוא חומרי הגלם והדלק מיועדים להשקעות	288
3. יבוא נורמאלי לצורכי השקעה אילולא היה קיים זרם הון מחוץ לארץ (4 עד 6 אחחים מן התוצר הלאומי הגולמי)	148
4. יבוא נוסף הנובע מזרם ההון	82
5. עודף היבוא הנוכחי בחשבון המוצרים והשירותים	123
6. נניח שארבע חמישיות מעודף היבוא מיועדים להשקעה*	206
7. השימוש בעבודה ובהון מקומיים הדרו"שים כדי לספק השקעה מקומית השווה לארבע-חמישיות מעודף היבוא	165
8. נניח ששלושה רבעים מן הנ"ל יופנו לתעשיות היצוא ורבע לתעשיות לתצ"רוכת מקומית	544
9. ערך היצוא של תפוקת אותה עבודה והון (מרכיב יבוא של 50 אחח)	434
10. רמת יצוא נאותה, מותאמת	288
11. היצוא למעשה	269
12. גרעון היצוא בהשוואה לרמה הנאותה	171
	202
	342
	404
	275
	314
	158
	158
	117
	156

* החמישית של עודף היבוא המיועדת לצריכה פרטית וציבורית אינה נחשבת כמשפיעה על הישוב הרמה הנאותה של היצוא, אם כי בניתוח מעורר יותר היה דבר זה דורש הסתייגות מסוימת.

סיגול המדיניות לבעיית מאזן התשלומים

מן הראוי לציין את המטרות, המיידיות ואת אלה של הטווח הארוך, למדיניות התשלומים של ישראל. בטווח הקצר יש לחתור למטרה של הגדלת היצוא, והרחבת היבוא במידה קטנה במקצת מן הגידול ביצוא, ושל צבירת רזרבות לצורכי העתיד. בטווח הארוך יש לשאוף לקראת הגדלה מתמדת של היצוא, למניעת עלייה שאינה במקומה ביבוא, להקטנת הגרעון השוטף במאזן התשלומים ולקיום איוון כולל בתשלומים הבינלאומיים (כולל העברות זורם הון) מבלי להסתייע בפיקוח ישיר על היבוא. המטרה לזמן-קצר עולה לגמרי בקנה אחד עם המטרה לזמן ארוך, ולאמיתו של דבר, אין להשיג את האחרונה בלי להגשים את הראשונה.

את האמצעים שיש לנקוט להשגת מטרות אלה ניתן להגדיר בקצרה כביטול האינפלוציה וסילוק העיוותים. עד שלא יוקטן הביקוש המיצרפי יחסית לתפוקה המקומית ולהעברות מחוץ-לארץ, לא תהיה אפשרות לצמצם את הגרעון בחשבון ארוך יותר. בארץ הגדלה במהירות נקבע מיבנה הייצור צבירת הרזרבות. אך פירושו של דבר זה אינו שיש הכרח לצמצם את ההיקף הממשי של הצריכה וההשקעה, בערכם הנכון. ביטולה של האינפלוציה הקיימת בהווה ישפר את רמת היעילות של המשק בכללו ויביא לניצול טוב יותר של המקורות היצרניים. סילוק עיוותי מחירים יביא עמו עלייה ביצוא, שבד-בד עמה תהיה עליית-מה בתפוקה. חלק מעלייה כזאת בתפוקה תוכל לשמש לשיפור מצב התשלומים.

ההשפעה השלילית של מדיניות היבוא והיצוא לגבי ההכנסה הממשית רצינית עכשיו פחות מאשר השפעתה על פיתוח המשק בחשבון ארוך יותר. בארץ הגדלה במהירות נקבע מיבנה הייצור בעתיד על-ידי החלטות ההשקעה המתקבלות עכשיו. העובדה שהיצוא נקנס על-ידי האינפלוציה מוכרחה להביא למיעוט-השקעות בתעשיות-יצוא בכוח ובפועל. העובדה שהיבוא מוגבל, אם באמצעות פיקוח ישיר ואם באמצעות מיסוי-יבוא גבוהים, מוכרחה לגרום להשקעה נוספת בתעשיות המספקות תחליפים קרובים ליבוא. הענפים המקבלים עכשיו עידוד על-ידי הגנה סמויה כזאת ישיגו מעמד של בעלי-חזקה ויהיו מעוניינים בעתיד במדיניות גלויה של הגנת השוק המקומי. אף אם ירוכזו תוצאותיו החמורות ביותר של תהליך זה על-ידי אמצעים מיוחדים, תהיה רמת היבוא והיצוא בישראל נמוכה משהיא יכולה להיות, והרכב היצוא והיבוא שונה מאשר היה צריך להיות. הנזק שכבר נגרם על-ידי עיוותים אלה אינו גדול ביותר. המשק ימשיך לגדול במהירות רבה, ועוד יש בכוחו של הגידול בעתיד לפצות על העיוותים שנגרמו בעבר. אך אם תימשך האינפלוציה ותחמיר, עלול הנזק שייגרם להיות חמור מאד, כי המשק עלול להיכנס על-ידי ההשקעות הנעשות עתה לתלם של מיבנה ייצור הנופל ביעילותו מאשר היה צריך להיות. אין בכך כדי למנוע את השגתו, בסופו של דבר, של איוון בחשבונות הבינלאומיים של הארץ. אך פירוש הדבר הוא, שהאיוון יושג ברמה נמוכה יותר של הכנסה ממשית מזו המוצדקת על-ידי הבושר והיזומה של הארץ.

ז. מדיניות כלכלית בישראל

בישראל יש למדיניות הכלכלית חשיבות גדולה מאשר ברוב הארצות האחרות. מלבד כמה ענפים בחקלאות, אין זה ברור אילו הם שטחי הפעילות הכלכלית שבהם ניתן להשתמש בעבודה,

בהון וביחמה במירב התועלת. אפשר לבחור כמה תעשיות שבהם קיימת הסתברות ניכרת שהמשק יוכל לפעול מתוך יעילות יחסית. פיתוח הייצור בענפים אלה מחייב החלטות יסוד בדבר תהליכים טכניים, קנה-מידה של ייצור, שווקים צפויים ומקורות אספקה. את ההחלטות האלה יש לבסס על שיקולים בדבר מחירים הוצאות שאי אפשר לערוך אותם באופן גבון על רקע של אינפלציה ומערכת הערכים המסולפים שלה.

משמעות מדיניות הסחר

היקפה הקטן במיוחד של הארץ — מבחינת השטח והאוכלוסייה — מעורר שאלות קשות המט-עימות את חשיבותה של המדיניות הכלכלית בישראל. ההיקף המוגבל של השוק המקומי מונע ממדינות קטנות לעסוק בכמה ענפי תעשייה שבהם מגיעים ליעילות אופטימאלית רק בייצור-מידות נרחב מאד. לעומת זאת, פתוחות לארצות הקטנות אפשרויות בענפים אחרים, שבהם מגיעים ליעילות אופטימאלית ביחידות-ייצור קטנות יותר. הגודל הוא מכשול, אך אינו גורם-מונע להשגת יעילות כלכלית בארצות קטנות. עובדה ראויה לציון היא שההכנסה הממוצעת בארצות הקטנות של אירופה הצפונית והמערבית עולה על זו של בריטניה, צרפת, גרמניה ואיטליה.

במידה שארץ קטנה צריכה להגיע למשק של הכנסה גבוהה, צריך סחר-החוץ למלא תפקיד נכבד, יחסית, בקליטת תפוקת החקלאות שלה ותעשייתה, ובאספקת המוצרים הדרושים לשם צריכתה השקעותיה. ארץ קטנה — היצוא שלה מאפשר לה להתרכז במידה גדולה יותר בייצור של מוצרים אשר לשם ייצורם היא הופכת ליצרן יעיל, מכוח המקורות הטבעיים המצויים בה, כושר העבודה שלה והיוזמה העסקית שלה. היבוא שלה מאפשר לארץ קטנה לקיים רמת מחייה גבוהה ורמה גבוהה של יעילות-ייצור, על ידי שתקנה בחוץ-לארץ אותם המוצרים שהיא עצמה יכולה לייצרם רק בהוצאות גבוהות יחסית.

יותר מאשר ברוב הארצות האחרות, תלויה ישראל בחומרי-גלם ובציוד מן היבוא. על כך ניתן ללמוד מן העובדה שמרכיב-היבוא של יצואה גדול כל-כך. אף אם יוצאו מן החשבון היהלום-מים, המהווים באופן ברור מקרה מיוחד, הגיע מרכיב-היבוא הממוצע ביצוא ב-1955 ל-50 אחוז בקירוב. ככל שיגדל היצוא מבחינת הרכבו, עשוי יחס זה לרדת במקצת, אם כי עוד יישאר גבוה למדי. ואם מרכיב-היבוא גבוה לגבי יצוא חקלאי ותעשייתי, יש להנחית שהוא דומה לגבי מוצרים דומים המשמשים את הצריכה וההשקעה המקומית. רק בענפי השירותים ובבנייה עשוי מרכיב היבוא להיות נמוך מזה. במידה ניכרת, ישראל תודקק לרמה גבוהה ביותר של סחר-חוץ, יחסית לתפוקה שלה, בכדי לקיים משק יעיל ובעל רמת הכנסה גבוהה.

שטחי הייצור האטרנטיביים הפתוחים בפני ארצות קטנות מוגבלים הרבה יותר מאשר בארצות גדולות, וההבדל בין יעילות-הייצור שלהן בענפים ההולמים את יכולתן לבין ענפים אחרים עלול להיות גדול מאד. מסיבה זו יש להשתמש במכסי-מגן רק בצמצום, ורק לשם הגנת אותם הענפים המסוגלים להגיע במהירות לרמת היעילות המקובלת. הנאמר בדבר מכסי-מגן נכון אף יותר לגבי הגבלות-סחר המוטלות באמצעות פיקוח על היבוא או על המטבע. קיומו של איזון בלתי-יציב בתשלומים הבינלאומיים בעזרת אמצעים כאלה גורם להיסט של מקורות מן הענפים היעילים יותר לאלה היעילים פחות. בימי-חירום ייתכן דרך אחרת כדי לטפל במשבר של

מאזן התשלומים אלא על-ידי הטלת הגבלות. אולם השימוש הממושך בהגבלות כאלה מוכרח להוריד את רמת ההכנסה הממשית של הארץ.

אם לא תוכל ישראל להשתתף בסחר העולמי בקנה-מידה העומד בהשוואה לארצות הקטנות של אירופה המערבית, אין היא יכולה לקוות להגיע למשק יעיל במידה דומה או לרמת מחייה דומה לזו של ארצות אלה. התנאי ההכרחי לקיום נפח סחר מספיק הוא לאפשר להוצאות ולמחירים להסתגל למצב הכלכלי הבינלאומי של הארץ. דבר זה מצריך מחירים והוצאות שיאפשרו את איזון התשלומים הבינלאומיים של הארץ בלי להיעזר בהגבלות יבוא. אף מלבד היחס שבין המחירים וההוצאות בתוך הארץ לבין אלה שבחוץ-לארץ, לא יכול גם המיבנה המיוחד של המחירים והשכר לסטות במידה ניכרת מאלה הקיימים בכל העולם. כל סילוף של יחסי מחירים ושכר יגדיל את הקושי בהשגת סחר-יצוא מספיק ורמת מחייה גבוהה.

המשמעות של המדיניות המוניטארית

מטרתה של המדיניות המוניטארית היא לספק לארץ את כמות הכסף הדרושה לשם קיום רמת ייצור גבוהה במחירים ובהוצאות העולים בקנה אחד עם איזון נאות של התשלומים הבינלאומיים, תוך קיום רמה גבוהה של סחר. במידה שהרשויות המוניטאריות מרחיבות את האשראי בשיעור מופרז בכדי להעמיד יותר מקורות לרשות הממשלה או היצרנים, יגיע המשק במהירות למצב אינפלציוני. זה יגרום לבעייה חמורה של מאזן תשלומים, מבלי שסך המקורות הממשיים המצויים לשם השקעה או לצרכי ההוצאות הציבוריות יגדל גידול של ממש. בתנאים השוררים עתה ביש-ראל אין אפשרות להפנות מקורות מן הצריכה למטרות אחרות על-ידי אינפלציה, בעקב ההצמדה שבין השכר לבין יוקר המחייה, המונעת כל צמצום של השכר הממשי.

למעשה יש לארצות קטנות רק מעט מאוד חופש לנקוט במדיניות אשראי עצמאית. במקום שהיחס בין היבוא לבין ההכנסה הלאומית גבוה, תופנה תוספת של הוצאה, הנובעת מהרחבת-יתר של האשראי, בחלקה הגדול לרכישת מוצרים בחוץ-לארץ. נוסף לכך עלולות ארצות קטנות להיות יותר רגישות להפרכי מחירים בסחר הבינלאומי, כך שהשפעות המחירים של האינפלציה ישפיעו במהירות על היצוא כשם שהן משפיעות על היבוא. מדיניות כספים אינפלציונית בארץ קטנה גורמת לגרעון-תשלומים השווה להרחבת-היתר של האשראי. ובמידה שהאינפלציה משפיעה על המחירים וההוצאות, כפי שהיא מוכרחה לעשות כעבור זמן-מה, היא תעכב את יכולתה של הארץ לעסוק בסחר בינלאומי, וכתוצאה מכך תרד רמת המחייה.

חלק מן הקשיים שנגרמו על-ידי האינפלציה מוסווים בישראל על-ידי מציאותם של מקורות רבים מחוץ-לארץ. כאשר גוואות התביעות להעלאת השכר, יש פיתוי רב להשיג שקט ביחסי העבודה על-ידי כניעה ללחץ. נשללת האפשרות למנוע את האמרת המחירים וההוצאות של המוצרים המקומיים העשויה להיגרם על-ידי עליית שכר מופרזת. אך יש אפשרות להעלות את השכר הממשי על-ידי יבוא נוסף של מוצרי צריכה שהפועלים יוכלו לקנותם במחירים הקודמים. כאשר לרשותו של משק עומד זרם ניכר של מקורות ממשיים מחוץ-לארץ, מתוך העברות הון ותרו-מות, לא תמיד יהיה ברור שאינפלציה של שכר מגדילה את הצריכה מעבר לרמה המוצדקת על-ידי הפיריון של הארץ.

גם היצוא עלול להיפגע על-ידי שכר יחסי שאינו הולם את מערכות המחירים השוררות במשק העולמי. מדינה כמו ארצות-הברית יכולה לעצב, במידה מסויימת, את יחסי המחירים בעולם, משום היותה גורם גדול כל-כך בסחר העולמי ובתשלומים הבינלאומיים. מדינה כמו ברית-המועצות יכולה להיות אדישה ליחסי המחירים בעולם משום שהיא מוכנה לנהל את סחר-החוץ שלה תוך התחשבות מועטה במחירים ובהוצאות בארצות אחרות. ארץ קטנה, לעומת זאת, מוכרחה להסתגל ליחסי המחירים העולמיים. כל סטייה מתקנים אלה תגדיל את הקשיים שבקיום סחר-יצוא מספיק. אך בלי נפח גדול של יצוא יהיה זה מן הנמנע לקיים רמת מחייה גבוהה.

יחסי המחירים בשוקי-העולם נקבעים על-ידי פריון העבודה היחסי בתעשיות היצוא בארצות השונות המשתתפות בסחר העולמי. שום מדינה אינה יכולה להמשיך לתרום לסחר זה חלק מתאים של מוצרי יצוא, אלא במידה שהיחס שבין השכר לבין הפריון בענפי היצוא שלה הולם את אלה של הספקים העיקריים. אם בארצות-הברית מקבל פועל-מתכת פי-שתיים, ובבריטניה פי אחת-וחצי מאשר פועל-טכסטיל, הרי לא יוכל פועל-טכסטיל בארץ קטנה להשיג שכר שווה לזה של פועל-מתכת, אלא במידה שפרינונו היחסי גדול בהרבה מאשר זה של פועל-טכסטיל בארצות-הברית או בבריטניה. העמידה על קיום שכר שווה בשני ענפי התעשייה פירושו, שהארץ הקטנה לא תוכל ליצא מוצרי טכסטיל אם יהיו ארצות הסחר הגדולות מוכנות לספק לשוק העולמי את המוצרים במחירים המבוססים על יחסי שכר שונים, בהשוואה לפריון.

לוח 10

השכר היומי הממוצע בתעשייה, 1955, בל"י

1955	הענף
8.084	מזון
8.508	טכסטיל
7.050	הלבשה והנעלה
8.218	מתכת
7.824	מכונות
8.075	מכשירי חשמל
7.958	עץ
8.000	עור
8.247	דפוס ונייר
8.724	כימיקלים
8.940	אבן ומלט
7.922	יהלומים
10.047	שונות
8.450	ממוצע כללי

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בישראל הוקטנו ההפרשים המקצועיים בשכר כמעט עד כדי אפסיות. העקרונות המוסריים המניעים להנהגת מדיניות שכר כזאת בארץ הנתונה בתהליך מהיר של פיתוח כלכלי ראויים לשבת. אך יש להצטער שיש בהם התעלמות מן העובדה שהשכר אינו רק צורה של הכנסה, אלא גם קנה-מידה של הוצאות. ככל שיהיה זה מוסרי להזעיר את הפרשי ההכנסה, אין זה כלכלי להסוות את ההפרשים בהוצאות. ככל שיש צורך למכור חלק גדול יותר של התפוקה במספר רב יותר של ענפים בחוץ-לארץ, וככל שחלק גדול יותר מן התפוקה יצטרך לבוא במקום מוצרים מיובאים, כן יתבלט לעין שהשכר בישראל יצטרך להסתגל לפיריון היחסי של העבודה בענפי היצוא ובענפים המתחרים ביבוא. התחלה בכיוון זה ניתנת להשיג על-ידי מתן חופש גדול יותר לענפים בודדים לנהל משא-ומתן על השכר לאור התנאים הכלכליים השוררים בענפים.

הערות סיכום

ישראל התקדמה התקדמות גדולה בתשע השנים שחלפו מאז הקמת המדינה. התקדמות זו הוקלה על-ידי זרם ההון וההעברות הגדול שבא מחוץ-לארץ. עם כל ההתחשבות בעזרה זו, נשאר זה נכון שהגורמים החשובים ביותר לפיתוח הארץ היו מקורות הבריאות, הכושר והיוזמה שניתנו על-ידי העם עצמו. אין ארץ שתוכל לקיים רמה כלכלית גבוהה רק על-יסוד נדיבות ירודיה. רמת המחיה בישראל, כמו בכל מקום אחר, תלויה בראש וראשונה ביעילות המשק. המשך פיתוח הארץ תובע נקיטת אמצעים כדי להפוך את ישראל למשק תקין, שאינו צורך יותר מאשר את תפוקתו לאחר הפרשה נאותה לחסכון מקומי, ולאחר השקעת המקורות המצויים מן החסכון המקומי וממקורות החוץ באותם ענפים ההולמים ביותר את המשק. אותה שעה יאפשרו אמצעים אלה לארץ לקיים איזון נאות בתשלומיה הבינלאומיים, והיא תוכל לשלם עבור היבוא שלה מתוך תקבולי יצוא ומתוך זרם ההון וההעברות מחוץ-לארץ. הצלחתה של המדיניות הכלכלית בהקמתו של משק תקין תהיה תלויה בקיום תנאים חופשיים מאינפלוציה, אשר בהם יעודד מיבנה מתאים של מחירים והוצאות את הייצור היעיל וסחר שאינו מוגבל.

נספח א'

החשבונות הלאומיים

השיטה המקובלת לעריכת חשבונות המראים את התוצר הלאומי הגולמי ואת השימושים בו אינה חושפת במידה מספקת את היחסים ההדדיים שבין שלושת הסקטורים הקובעים במשק הישראלי — את הסקטור הפועל באופן תקין, את העולים והאחרים שעדיין לא נקלטו במשק התקין, ואת הסקטור הנוכרי המספק העברות וזרם הון.

ברור שלא יהיה זה נכון להניח שכל ההעברות וזרם ההון מחוץ-לארץ מיועדים להשקעה. חלק מן ההעברות מחוץ-לארץ מיועדות למימון צריכה אישית ומוסדית. אומדן של החסכון המקומי שנעשה על-ידי ניכוי סך הצריכה (הפרטית והציבורית) מן ההכנסה הלאומית מוכרח, מסיבה זו, לאמוד אומדן נמוך מדי את הסכום-למעשה של החסכונות האישיים והחסכונות העסקים, כפי שהם נמדדים על-ידי הגידול הנקי בנכסים של פרטיים ושל עסקים, בלי להתחשב בשינויי המחירים של הנכסים.

ניתן לערוך מערכת חשבונות מפורטת של המשק הישראלי שתראה את התפקיד שממלא כל אחד מן הסקטורים העיקריים בתרומה למקורות ובשאיבה מתוך המקורות המצויים בישראל. אילו היו קיימים נתונים, רצוי היה להראות שורה של חשבונות מאוחדים של התוצר הלאומי המבחינים בין הסקטורים הבאים: משקי-בית (פרטיים), עסקים, מוסדות-צדקה, ממשלה וחוץ-לארץ. ניתן לערוך חשבונות מפורטים יותר שיראו את ההכנסה וההוצאה של כל סקטור. מסגרת לחשבונות כאלה ניתנת בלוח ב', המיועד להראות את היחס שבין הצריכה האישית והחסכון האישי לבין ההכנסה האישית הפנוייה, כולל העברות אישיות מחוץ-לארץ.

לוח 1

השבונות התוצר הלאומי בישראל, 1955

חשבון והשקעה		חויף-לארץ		משקריבית		נוסדות צדקה		ממשלה		הכנסה לאומית ותוצר לאומי	
זכות	חובה	זכות	חובה	זכות	חובה	זכות	חובה	זכות	חובה	זכות	חובה
		a ₂		a ₁				b		a	הכנסות של גורמי ייצור:
										b	תשלומים לגורמי ייצור, לפרטיים ולחויף-לארץ
c										c	מס רוחי חברות
d										d	רווחים שלא תולקו בלאי
										e	מיסים מקומיים ותשלומי העברה:
					e					f	מיסים אישיים
											מיסי עקיפין, בניכוי תמיכות
											תשלומי העברה של הממשלה
											תשלומי העברה של משקריבית
											תשלומי העברה של עסקים
											העברות מחויף-לארץ:
											למשקריבית
											למוסדות
											לממשלה
											קניות של מוצרים ושירותים
											בחויף-לארץ, נטו
											צריכה אישית
											צריכה של מוסדות
											צריכה ממשלתית
											השקעה מקומית גולמית
											חשבון של הממשלה
											חשבון של המוקדות
											חשבון אישי
											השקעה נקייה מחויף-לארץ:
											הון לזמן ארוך
											הון לזמן קצר (רזרבות וכו')
F	F	E	E	D	D	C	C	B	B	A	A

הכנסת אישית, צריכה והסכון

1. הכנסה שחולקה לפרטיים
2. הכנסה מתשלומי העברה מן הממשלה
3. הכנסה אישית (1+2)
4. מיסים אישיים ישירים
5. הכנסה אישית פנויה ממקורות מקומיים (3-4)
6. העברות אישיות מחוץ-לארץ
7. סך ההכנסה האישית הפנויה (5+6)
8. צריכה פרטית
9. צריכה פרטית המשתלמת מתוך העברות מוסדיות מחוץ-לארץ.
10. צריכה אישית (8-9)
11. חסכון אישי (7-10)

A = התוצר הלאומי הגולמי

A-d = התוצר הלאומי הנקי

a+b+c = הכנסת גורמי הייצור

D = הכנסה אישית

D-e = הכנסה אישית פנויה

D-j-e = הכנסה אישית פנויה ממקורות מקומיים

החסכון הממשלתי (x) כולל, לפי ההגדרה, את כל ההעברות מחוץ-לארץ

החסכון הממשלתי ממקורות מקומיים — ההשקעה הממשלתית = $r-(1-q_1)$

(כספר זה יש בו תועלת בהנחה שההעברות מחוץ-לארץ מוקדשות ראשית להשקעות, ושנית לצריכה

ממשלתית, ורק זו האחרונה משפיעה על החסכון).

החסכון של המוסדות (s) כולל, לפי ההגדרה, את כל ההעברות מחוץ-לארץ

החסכון של המוסדות ממקורות מקומיים = s-k

החסכון של המוסדות ממקורות מקומיים — ההשקעה של המוסדות = s-k-q₂

ההשקעה המקומית הגולמית = b

ההשקעה המקומית הנקייה = q-d

F = החסכון המקומי הגולמי

F-d = החסכון המקומי הנקי

ההשקעות

q₁ = השקעות הממשלה

q₂ = השקעות המוסדות

q₃ = השקעות פרטיות

q₁ + q₂ + q₃ = q