

אנרהם שוייצר : תכנית ואמצעים

(מידת הריאליזם בתכנית חמש השנים)

בפרק המסכם של נאום התקציב הזכיר שר-האוצר מספר משימות שאותן יש להגשים תוך חמש השנים הבאות, בהן קליטה יצרנית של אוכלוסיה גדלה וצימצום הפער במאזן המסחרי. המספרים שנקב מר לוי אשכול נלקחו ממסמך המוגדר כ"תכנית כלכלית לשנים 1960/65", שיוגש לאחר השלמתו לאישור הממשלה. מותר לשער שהתכנית תאושר ביסודותיה ותהיה למערכת הנחיות — או "מספרי בקורת", אם להשתמש במונח הסובייטי, הצריכים להדריך את מדיניות הממשלה בתחום הכלכלי. שני סוגי שאלות מעוררת תכנית כזו: ביחס למידת הריאליזם שבה, במקרה שתבוצע במלואה, וביחס לסיפויי הביצוע בתנאים הקיימים או הנראים לעין.

קווי יסוד לפתרון

המומחים שערכו את התכנית עמדו לפני שתי אלטרנאטיבות: האחת הראתה גירעון במאזן המסחרי בסך 285 מיליון דולר בקירוב לסוף תקופת התכנית; בשניה היה הגירעון 200 מיליון דולר — ושתיים אלו לעומת גירעון בסך כ-300 מיליון דולר בשנת 1959.

המתכננים בחרו באלטרנאטיבה השניה. הסיבה לכך נעוצה בירידה הודאית בהכנסות מטבע החוץ בשני פריטים: עד לסוף תקופת התכנית תיעלמנה כליל ההכנסות משילומים ומפיצויים אישיים, המתבטאות עתה ב-120 מיליון דולר לשנה בקירוב. משערים אמנם שמקורות אחרים לא יידלדלו, ונעשים עתה הכנסות ומאמצים לעידודו של יבוא הון פרטי. אך מידת הריאליזם חייבה את המתכננים שלא להכין תחזית אופטימית מדי. גירעון בסך 200 מיליון דולר לקץ תקופת התכנון אפשר יהיה כנראה לכסות עלידי העברות חד-צדדיות (מגבית, איגרות-חוב של הממשלה, העברת הון פרטי וכו') — ועל כן מותר להסיק שלפחות בנקודה מרכזית זו אין התכנית המוצעת לוקה בחוסר ריאליזם.

מה תהיה תמונת הכלכלה הישראלית ב-1964/5 (ליתר דיוק: מה יהיה צילום-הרנטגן — כי המספרים הבאים הם השלד המוצק, אך חסרים הם את גיוונה וחיותה של תמונה), דבר זה מסתבר מן הטבלה הבאה.

טבלה 1

משאבי המשק והשימוש בהם (במיליוני ל"י, מחירים קבועים)

	1964/5	1959	
שינוי ב%			תוצר לאומי גלמי
45	5,785	3,965	יבוא
42	1,550	1,076	
44	7,335	5,041	סך-הכל משאבים
37	4,940	3,602	צריכה פרטית וציבורית
33	1,175	908	השקעות
150	1,220	531	יצוא
44	7,335	5,041	סך-הכל שימוש במשאבים

לפי נתונים אלה יגדלו במוצע שנתי התוצר הלאומי והיבוא בחמש השנים הבאות ב־7.5%, הצריכה ב־6%, ההשקעות ב־17% והיצוא ב־17%. גידול שנתי בשיעור זה בתוצר הלאומי יאפשר קליטה של קרוב ל־150 אלף מועסקים חדשים (מתוך תוספת של 400 אלף לאוכלוסיה). הפריט ששיעור גידולו בולט ביותר, הוא היצוא, יסייע בכיסוי חלק ניכר מן הגירעון במאזן המסחרי. עם תום חמש שנות התכנית ירד הגרעון אל מתחת ל־200 מיליון דולר.

הדינאמיזם של התהליך

בין שתי הנקודות, ראשיתה של תקופת התכנית וסופה, יעבור המשק כברת־דרך ארוכה. הטבלה מראה רק מצבים סטטיים — התחילי והסופי. באיוז מידה מתקבלות על הדעת התוצאות המופיעות במאזן המשק הלאומי לשנת 1964/5 אפשר לוודא על־ידי בחינת הדינאמיקה של התהליך המקשר בין ראשית תקופת התכנית לסופה. בעית הדינאמיקה היא גם בעית ביצועה של התכנית: בחינתה חושפת את הגורמים העיקריים הנועדים לעצב את דמות המשק כפי שהיא מופיעה בשנת 1964/5 ואת תנועתם המצופה על־ידי המתכננים.

הצמיחה העיקרית תחול, לפי התכנית, ביצוא סחורות ושרותים — בקצב שנתי של 17%. עם שיגדל היצוא בקצב מהיר יותר מן היבוא, יצמצם הפער במאזן המסחרי במשך חמש השנים ב־4% — כלומר: יחול צימצום שנתי של כ־6.5% בפער הסחר החיצון. תוצאה מצופה זו היא תולדה מהגדלת הייצור (כפי שמתבטא הדבר באומדני התפוקה הלאומית) בשיעור רב יותר מן הצריכה הפרטית והציבורית. תופעה זו, כלומר יצירת עודף של אספקה מעל לצריכה, שמה חסכון — ויוצא מזה שהצלחתה של תכנית־חמש־השנים מותנית כולה ברצון הציבור לחסוך ו/או בכושר הממשלה לעודד ולכפות חסכון.

רצוי לקבוע מהו הקף החסכון הלאומי שבגידולו בחמש השנים הבאות תלויה הבראת המשק. לפי הנוסחה המקובלת בחשבונאות לאומית, יש להפחית את עודף היבוא על היצוא מפלל ההשקעות. ההפרש מראה באיוז מידה גדלו המשאבים הפנימיים שלא נכללו בצריכה השוטפת.

טבלה 2

התפתחות החסכון הלאומי (במיליוני ל"י)

1964/5	1959	
-1,550	-1,076	יבוא סחורות ושרותים
1,220	531	יצוא סחורות ושרותים
-330	-545	עודף היבוא על היצוא
1,175	908	השקעות גלמיות
745	363	חסכון לאומי גלמי

לשון אחרת: תכנית הממשלה צופה לגידול החסכון הלאומי תוך חמש שנים עד לכפליים משיעורו הנוכחי. תוספת חסכון זו נועדת בחלקה להגדיל מימון השקעות מן ההצבר העצמי, ובחלקה תשחרר משאבים לשיפור המאזן המסחרי.

הגברת החסכון כיצד?

דרך־כלל מונים כלכלנים שלוש דרכים לביצוע מדיניות ממשלתית בתחום המשקי: פסיקאלית, מונטארית ומינהלית. האחרונה, המקיפה פעולות באמצעי קיצוב,

פיקוח וכיוצא באלה, אינה מקובלת כיום, בעיקר בשל המגמות הליברליות ששוב קנו להן מהלכים בחוגים אקאדמיים ומינהליים כאחד. נותרים אפוא צעדים של מדיניות פיסקאלית ומונטארית, שמתוכם תוכל ממשלת ישראל לבחור שעה שהיא ניגשת לפעול למען הגברת החסכון.

אפשר לבחור מתוך כמה אמצעים פיסקאליים להגברת החסכון על-ידי תקציב ציבורי. הממשלה יכולה ליצור עודף בתקציב הרגיל על-ידי הגברת המיסוי ו/או הקטנת הוצאותיה השוטפות. בכל אחת משתי דרכים אלו הפסד הנכנס לקופת הממשלה מרובה מן הכסף היוצא ממנה. כסף זה יכול לשמש להגברת ההשקעות (הצורה למעשה היא מתן פרמיה ליצואן מכספי הציבור. באמצעות פרמיה זו משפרת הממשלה, המופיעה במקרה זה כסוכנת הלקוח הזר, את כוח-הקניה שלו בשוק הישראלי). בהיעדר אפשרות זו של מיסוי מוגבר או קימוץ בהוצאות השוטפות, יכולה הממשלה ללוות מן הציבור כסף בשוק החפשי. רכישת איגרת-חוב על-ידי הפרט מביאה לקיצוץ בסך-הכל הכנסתו הפנויה לקניית מצרכים ושירותים ומעבירה חלק ממנה לידי הממשלה. אם זו האחרונה משתמשת בכסף למטרות שתוארו למעלה — כלומר: להשקעות או להגברת היצוא — הרי הופעלה המדיניות הפיסקאלית לצורך הגדלת החסכון הלאומי.

המכשיר המונטארי פעולתו עקיפה יותר. מגמתו היא לקצץ בביקוש המקומי ולשחרר בדרך זו משאבים ליצוא. המכשיר מופעל בשני אופנים: העלאת שער הריבית ו/או שינוי בחוקי הנזילות (צורה שניה זו היא צעד ספק-מינהלי ספק-מונטארי). אולם בתנאים שלנו לא ברור אם לא תביא הפעלתו הרדיקלית של האמצעי המונטארי לידי זריקת התוך יחד עם הקליפה: צימצום הביקוש הכספי עלול לגרום בנקל צימצום בייצור ואבטלה — ושני אלה עומדים בניגוד למטרתה הראשונה של התכנית, שהיא קליטת 400 אלף נפשות במשק.

דוגמה מעשית — 1960/1

היישום (אפליקציה) הראשון של תכנית-חמש-השנים ייעשה בשנת-התקציב הנוכחית. תחזית השנה, כפי שתוארה בתקציב הלאומי ל-1960/1, יכולה לשמש אבן-בוחן לעקיבות המדיניות הממשלתית הגלומה בתכנית-החומש, וכן לחשוף את נקודות-התורפה בביצועה.

מתוך השוואה של נתוני 1959 לאלה של 1960/1 נראה באיזה שטחים צפויה התקדמות משנה אחת לחברתה.

טבלה 3

חשבונות לאומיים, 1959 ו-1960/1 (במיליוני ל"י, מחירים קבועים)

שינוי ב-%	1960/1	1959	
10.0	4,360	3,965	תוצר לאומי גלמי
16.2	1,250	1,076	יבוא סחורות ושירותים
11.3	5,610	5,041	סך-הכל משאבים
9.2	3,950	3,602	צריכה פרטית וציבורית
13.5	1,030	908	השקעה גלמית
18.6	630	531	יצוא סחורות ושירותים
11.3	5,610	5,041	סך-הכל שימושים

מתברר שסך־הכל המשאבים שיעמדו לרשות המשק יגדל ב־11% — בעוד שלפי תכנית־חמש־השנים צפוי גידול שנתי בשיעור 8% בלבד (ר' טבלה 1). החריגה מן המתוכנן באה במידה מסוימת עקב גידול מהיר יותר של התוצר הלאומי, אך את המשקל העיקרי יש ליחס לעלייה בקצב כפול מן המתוכנן של היבוא (16%, במקום קצת פחות מ־8%). זוהי עובדה מרכזית המערערת את המאזן העדין של תכנית־חמש־השנים.

הצריכה הפרטית והציבורית, בצד השימוש במשאבים המוגדלים, תגדל אף היא מעל למתוכנן, והוא הדין בהשקעות. היצוא, שלפי התחזית צריך היה לגדול בקצב של 18% בקירוב, יעלה בקצב מהיר יותר מן המתוכנן אך יפגר אחרי הצרכים הנובעים מהגברת היבוא.

התמורה שתחול כתוצאה מן השינויים בקצב התפתחותם של הפריטים השונים תתברר לנו כשנעמיד זו לעומת זו את התמונה המוגשת בתקציב הלאומי ל־1960/1 ואת התמונה כפי שהיתה צריכה להיות בשנה זו לפי תכנית־חמש־השנים.

טבלה 4

החשבונות הלאומיים לפי התקציב הלאומי ולפי תכנית 5 השנים (מיליוני ל"י)
לפי התקציב הלאומי לפי תכנית החומש

4,250	4,360	תוצר לאומי גלמי
1,160	1,250	יבוא
5,410	5,610	סך־הכל משאבים
3,840	3,950	צריכה פרטית וציבורית
950	1,030	השקעות
620	630	יצוא
5,410	5,610	סך־הכל שימושים

זו ביקוש המקומי הכולל (ס"ה משאבים פחות יצוא) המופיע בתקציב הלאומי לשנת 1960/1 עולה ב־190 מיליון ל"י על המתוכנן בתכנית־החומש. ומאחר שהתוצר הלאומי הגלמי יעלה רק ב־110 מיליון, מחייב איזון החשבון הרעה במאזן המסחרי בסכום היתרה, כלומר: 80 מיליון ל"י.

במובן זה יש הבדל לרעה בין התכנית לבין יישומה בשנה הראשונה להפעלתה: באחת ממישמותיה המרכזיות, בצימצום הפער המסחרי, חלה נסיגה. ואם הבאנו למעלה את הסברה שהגורם הדינאמי, שאתו תכנית־5 השנים עומדת או נופלת, הוא החסכון, הרי תפתיענו כאן השוואת החסכון לפי התקציב הלאומי עם החסכון לפי תכנית־החומש: בשני המקרים מתקבל סכום של 410 מיליון ל"י לשנת 1960/1. כלום עלינו להסיק מכאן שההרעה במאזן המסחרי אינה הרעה ממשית; או, אלטרנטיבית, שהצגת החסכון כגורם המרכזי בשיפור מצבה הכלכלי של ישראל אינה נכונה?

הפתרון המעשי של הסתירה הוא בתוספת אבחנה. החסכון הלאומי חייב לשרת שתי מטרות: מימון מקומי מוגבר של השקעות, ויחד עם זה שיחרור משאבים ליצוא (או להחלפת יבוא). הגברת קצב ההשקעות מעבר לשיעור מסוים מן הדין שתביא להרעה במאזן המסחרי. לשון אחרת: אם אין הציבור מוכן להעלות את שיעור ההשקעות על חשבון צריכתו השוטפת, תביא הגברתו של קצב ההשקעות להגדלת הפער המסחרי. מכאן המסקנה שבדיקת ההתקדמות הכלכלית אינה יכולה

להסתפק בקנה-מידה של החסכון הלאומי כפי שהוגדר למעלה אלא יש להוסיף כאן בחינה נוספת, זו של שינוי במאזן המסחרי.

סיכום השנה הראשונה
ועתה אפשר לסכם את סיפוייה של תכנית-5^{השנים} נוכח התצפית לשנת 1960/1, כפי שהיא מתגלה בתקציב הלאומי. מסתבר שהממשלה לא תהיה מסוגלת לצמצם את גידול התוצר הלאומי בגבולות שהותוו לו בתכנית — וכמו כן תגדלנה ההשקעות למעלה מן המתוכנן. צירוף שני גורמים אלה יחד — בלא הגדלה מקבילה של החסכון — מביא להרעה במאזן המסחרי.
כשלון התכנית — לפחות על הנייר — נעוץ באי-יכלתה של הממשלה, או באי-רצונה, להגביר את קצב גידולו של החסכון הפנימי — ועל-ידי כך להגביל את קצב גידולו של הביקוש, את גידול התוצר הלאומי שהוא פונקציה של הביקוש, ואת גידול היבוא שהוא פונקציה של התוצר הלאומי. את המצב יכול „להציל” רק החוסך הפרטי, וזאת על-ידי שיעלה את צריכתו בקצב אטי יותר מאשר את הכנסותיו. הסיכויים לכך הם קלושים למדי — והתוצאה המוחשית מכל אלה היא שלפחות במה שנוגע לשיפור המאזן המסחרי לוקה תכנית-5^{השנים} בחוסר-ריאליזם.