

מדיניותה הכלכלית והפינאנסית של המדינה

דוד הורוביץ

הספקה-עצמית שבבואתה ירידת האימפורט והגדלתו במיצרכים החיוניים ביותר. מ-15 במאי ועד סוף אבגוסט 1948 נתנה המחלקה לרשיונות היצוא והיבוא של הממשלה רשיונות בשיעור 11,300,000 ל"י, וזו חלוקתם:

מזונות 5,800,000 ל"י או 51% מכל המיצרכים; חמרי גלם 2,800,000 או 24.5% מכל המיצרכים; תוצרי חרושת 2,700,000 או 24% מכל המיצרכים.

המגמה להגביל את האימפורט ולהעמידו על סחורות חיוניות ביותר בולטת במיבנה חדש זה של האימפורט. ששלושת רבעיו הם מזונות וחמרי גלם. על סמך רשיונות אלו תוכנסנה לארץ סחורות בשלושת החדשים האחרונים של השנה, בעוד שמיצרכים שהוזמנו קודם מגיעים עכשיו. ביולי ובאבגוסט כבר הורגשה ירידה ניכרת באימפורט. שווי הסחורות שהוכנסו לארץ בתקופה זו מגלה קיצוץ של 50%. עובדה שתשפיע בהכרח על כל הפעילות הכלכלית. הרכבו של אימפורט זה אף הוא נתון לשינויים ניכרים, ואנו מוצאים עליה מתמדת של חלק המזונות וחמרי-הגלם בתוך כלל האימפורט.

ירידה זו של האימפורט גוררת אחריה גם השפעה לא-רצויה בשני תחומים של חייה הכלכליים. מצד אחד מביאה הגבלת האימפורט לידי עלית מחירים אינפלציונית ומצד אחר היא מקטינה את הכנסת המדינה, שאחד ממקורותיה העיקריים הוא המכס. לפנינו סתירה מסוימת בין הצרכים השונים של המדינה, כגון בין הצורך לחסוך מטבע זר ובין הצורך לקדש מלחמה על האינפלציה ולהגדיל את הכנסות המדינה. מכל מקום, ענין המטבע הזר הוא הסיג והשיקול המכריע בהיותו צמוד לכל בעית מאון התשלומים. ירידת האימפורט כדי מחציתו בלתי רצויה היא מבחינת התפתחות הארץ, הזקוקה לנכסי הון לשם הרחבת הייצור, שיכון חדש וכל שאר צרכי קליטת עליה גדולה, ואולם ירידה זו, ללא סימנים של מחסור או מצוקה יתירה, מעידה מלבד זאת על גמישותה של כלכלת ישראל ועל סיכווייה לאיזון מסחרי ולעצמאות כלכלית.

בעית המטבע הזר והאימפורט, ובעיות הכנסות

הפינאנסים של מדינה מודרנית אין להפקיעם מרקע חייה הכלכליים. הרי הם חלק בלתי נפרד מן המסכת הכלכלית של הארץ ותלויים הם בפעולת הגומלין של הגורמים השונים, המדיניים והכלכליים כאחד. הפינאנסים נקבעים על ידי התנאים הכלכליים של הארץ ומצדם הרי הם משפיעים השפעה עמוקה על צורתם וריקמתם של התנאים הכלכליים הללו. זיקת גומלין זו שבין פינאנסים לכלכלה בולטת ומודגשת ביחוד בשעת מלחמה כשההוצאות המלחמתיות, ובכללן ההוצאות הצבאיות ממש, נוטלות חלק גדול רב יתר מן ההכנסה הלאומית מבימים כתיקונם. הפינאנסים של המלחמה הרי הם איפוא הגורם הקובע את החיים הכלכליים של ישראל בשעה זו, כל ניתוח של החיים הכלכליים והפינאנסים, שאינו נכנס בפרטי תקציב המלחמה, חזקה שהוא פגום ולקוי בחסר, שיקולים של בטחון אוסרים, כמובן, על פירסום התקציב הצבאי המתאשר על ידי ועדה צבאית מצומצמת, הנבחרת על ידי מועצת המדינה והממשלה. הרי זה אמצעי-בטחון חיוני, בין הצורות השונות של המלחמה שנלחמים במדינת ישראל אויביה הרבים מצויה גם המלחמה הכלכלית, היא אינה הפחותה שבכולן. מלחמה קרה זו מכוונת לשבור את רוח התנגדותנו על ידי התפרקות ואפיסת-כוחות כלכלית. כל גילוי של פרט מפרטי התקציב הצבאי יש בו כדי להסגיר בידי אויב מישלט, או כמה מישלטים, מחומת המגן הכלכלית של הארץ, ואולם ברור שההוצאות הצבאיות הן חלק הארי של תקציב הארץ והריהן ממילא הגורם החשוב ביותר בחייה הכלכליים.

כלכלת ישראל בשעה זו יש בה כל סימניה המובהקים, החיוביים והשליליים, של כלכלת מלחמה: (א) הגבלת האימפורט וקיצוץ סחר-החוץ מתוך כוונה עיקרית לחסוך את אוצר המטבע הזר; (ב) תעסוקה מלאה בזכות גיוסם של רוב מנין האנשים והנשים בני גיל העבודה לצבא ולשירותיה החיוניים של המדינה; (ג) עלית המחירים; (ד) התערבות מוגברת של המדינה בחייה הכלכליים של הארץ.

המלחמה מטילה על הארץ מידה מסוימת של

קביעת מחירים לפיקוח. שיטה זו מצריכה ארגון מקיף ויעיל של הפיקוח על המחירים. מדינת ישראל מדינה צעירה היא, והסרת נסיון בארגונו של משק מלחמה וממילא לא היה בכוחה לפתור פתרון מלא בעיה מיוחדת זו. ואולם הממשלה גמרה אומר לטפל בה בתקיפות. כוונתה לבחור כעשרים מן המיצרכים החיוניים ביותר, לייצב מחיריהם והממשלה תקבל עליה אחריות ליצירת בוחה של רמת מחירים זו. כמובן, הקיצוב הוא תנאי-קודם הכרחי להגשמתה של משימה זו. בשיטה זו נקטו לגבי המיצרך החיוני ביותר: לחם. התקצבה לתמיכת מחיר הלחם הגיעה לשיעור 558,000 ל"י בששה חדשים, שממנה נגבו 408,000 לי נמסים על מיצרכים אחרים והקצבה נקיה של 150,000 ל"י. נסיון זה עלה יפה בדרך כלל. הלחם היה סעיף חשוב מאוד באינדקס המחיה ובזכות יציבותו היחסית של מחיר הלחם עלה הדבר למנוע לחץ אינפלציוני נוסף.

יש לקוות כי יהיה די בארגון ההספקה והתלוקה כשהוא לעצמו, ולא יהיה צורך בהקצבות של תמיכה המטילות מעמסה כבדה על המדינה. הכוונה היא להרחיק חלק מסוים של התצרוכות מהשפעת מעגל הכשפים של האינפלציה ולהוסיף ולסייע בכך לייצובה הכלכלי של המדינה. ברי, פיקוח על המחירים וקיצוב אינם הכלים היחידים למלחמה באינפלציה. הדרכים הטובות ביותר הן הגדלת האימפורט והרחבת הייצור. הקושי העיקרי הוא, כאמור, מחסור מטבע זר. אך גם בתחום זה חלה התקדמות ניכרת. כמויות גדולות של חיטה נקנו ממקור ראשון. היינו ממחלקת החקלאות של ממשלת ארצות הברית. במחירים נוחים ומתקבלים על הדעת. המפקח על המזונות הצליח לקנות כמה מיצרכי-מזון חיוניים בארצות שונות. לחם, סוכר ושמן מצויים בכמות הגונה והממשלה מגדילה את מלאי המיצרכים הללו בתמידות: מוצעת החירום הבינלאומית למזון מקצה לישראל מיצרכים שונים שיש עליהם פיקוח בינלאומי ומסייעת בזאת את הגישה למקורות ההספקה במחירים רשמיים. בשעת מלחמה אין להגדיל, כמובן, את האימפורט באופן שכל המיצרכים יהיו מצויים בשפע. סדר-עדיפות הוא הכרח.

אמצעי אחר למניעת עליית מחירים אינפלציונית הוא הרחבת הייצור. על אף הקשיים הגדולים הכרוכים במחסור כוח-אדם, נעשים מאמצים להרחבת הייצור. יעובדו 400,000 דוגמים נוספים של קרקע ערבית נטושה, ומיפעל

הממשלה והתקציב הכרוכות בה, יוסיפו להביא עוד ימים רבים במיבתן קשה את כלכלת הארץ. להלכה אפשר להרחבת הייצור שתשמש תחליף לאימפורט, אך המחסור בכוח-אדם הוא מכשול רציני בדרך לפתרון מעין זה והריהו גורם מגביל נוסף אשר יקבע לאורך ימים את היקפה ואפ" שריוותיה של הרחבת הייצור. עליה גדולה לארץ היא קנין חשוב ויש בה כדי לסייע סיוע ניכר להתגבר על קשיים מסוימים הגובעים מחסרון ידים עובדות במשך מלחמה. מבחינה זו נוח יותר מצבה של מדינת ישראל ממצבה של כל מדינה אחרת בשעת מלחמה. ואין צריך לומר שאפקי התפתחות חדשים ייגלו לעתיד לבוא בזכותה של עובדה מיוחדת זו.

קו שלישי המציין את כלכלת המלחמה של ישראל, בדומה לכל שאר הארצות, הוא עליית המחירים. אינדקס המחיה עלה מינואר 1948 עד ספטמבר 1948 ב-23% בקירוב. מחירי המזון נות עלו יותר ממחירי שאר המיצרכים. הסתירה בין כוח-קניה מנופח החר אחרי כמות מוגבלת של מיצרכים ובין כמות הסחורות בשוק מביאה לידי עליית המחירים, על כל הסכנות הכרוכות בתהליך זה. המלחמה מחייבת ירידה מסוימת בתצרוכת, דבר הניתן להתגשם בדרך אחת מן השתיים: א) על ידי אמצעים אדמיניסטרטיביים, כגון חלוקת מיצרכים דרך קיצוב או פיקוח על המחירים; ב) על ידי העלאת המחירים לגובה כזה, שישליך מן השוק את השכבות הדלות שבאוכלוסים וימנע את השבתם במיצרכים חיוניים.

ברור שהדרך הראשונה עדיפה, שהריהי מאפשרת שיוון הקרבן ומטילה על כל שדרות האוכלוסים אותן ההגבלות בתצרוכת ללא משוא-פנים לעושר והכנסה. אחד היתרונות החשובים של שיטה זו הנקוטה בכל הארצות הלוחמות, שהיא מקדמת פני חיונות מסוכנים בכלכלת הארץ כגון מעגל קסמים של מחירים ומשכורות. בתוך תהליך של אינפלציה מבקשים היצרן והמתווך להטיל את מעמסת הוצאות המלחמה על הצרכן. המחירים, הרווחים והמשכורות עולים וכל מיבנה החיים הכלכליים חורג ממסגרתו. מצב כזה לא-רצוי הוא הן מבחינה לאומית והן מבחינה חברותית ועשוי לפגוע בבריאות גופה הכלכלי של הארץ. הוא עלול להתמיר את קשיי מימון המלחמה ולערער את מאמץ המלחמה. יתכן לקדם את הרעה על ידי ייצובם של מחירים, רווחים ושכר-עבודה, ועל ידי חלוקת מיצרכים צודקת.

רות הכלכלית זכתה מדינת ישראל ממש כבי תחום הצבאי. מדיניות הממשלה בנוגע למטבע זר היא לשמור תמיד על ריזרבה מספיקה לצרכים החיוניים ביותר, ומדיניות זו נתאפשרה ע"י צמר צום כל יבוא ותצרוכת שאינם חיוניים.

ברי, הבעיה ההשוכה ביותר בכלכלת המל-חמה היא כמובן מימון המלחמה. אפשר לממן את המלחמה בדרך אחת או שתיים: א) הכנסה מקור-מית; ב) עזרה מבחוץ. אנגליה מימנה את המלחמה במידה גדולה ע"י חיסול מודרג של השקעותיה בהוץ-לארץ ואחר-כך ע"י סיוע. הה-כר והשאל" מארצות הברית. דרך זו של חיסול השקעות חסומה במידה חלקית בפני ישראל עקב הקפאת עודף השטרלינג מצד אנגליה, שפירושה למעשה הסגר כספי מטעם הממשלה הבריטית, שכן זוהי ההשקעה הגדולה היחידה של מדינת ישראל בהוץ-לארץ. יהדות העולם הושיטה עזרה מסויימת למימון המלחמה, אך המקור העיקרי הוא ההכנסה הלאומית של מדינת ישראל עצמה. המאמץ הנעשה ע"י ישראל לממן את המלחמה מתוך הכנסותיה שלה הוא מאמץ עצום, ויש לזכור כי מאחורי פרגוד הכספים ישנו מאון על כוח אדם, חמרים ויצור. על כן הכרח שאין לערער עליו הוא להיריד את רמת המחיה בימי המלחמה, ושיקול זה הכריע בקביעת מדיניות של צנע המאפשר להמריץ את מאמץ המלחמה. שני מקורות פנימיים יש למימון המלחמה: א) מסים; ב) מלוואת. בדרך כלל מקובל שהמסים היא הדרך העדיפה והבריאה, אך מעולם לא היה די במסים לכסות את הוצאות המלחמה, וכל ארץ שעשתה מלחמה קבלה עליה גם עול של חובות. מימון המלחמה ע"י אשראי הוא גם אתת השיטות שנקטה מדינת ישראל.

ההכנסה הפנימית מוגבלת ע"י גיוסו של חל-הגון מן הישוב המשתכר וע"י צמצום היבוא וכן בעטים של קשיי תחבורה, מחזור מטבע זר. ביטוח מלחמה גבוה וכו'. אף על פי שאין לדון בתקציב כולו הכולל הוצאות צבאיות, הנה ניתוח של אותו חלק מהתקציב המוקדש להוצאה צי-בילית יש בו ענין משום שזהו חלק קטן אבל קבוע יותר של התקציב. ההוצאה הציבילית בישראל היא כ" 11% מן ההכנסה הלאומית, שיעורה הוא כמקובל בבריטניה ו" 4% יותר מאשר בארצות-הברית.

ההכנסה לששת הדשי התקציב מ"1 ביולי 1948 עד 31 בדצמבר 1948 נאמדת כדלהלן:

זה מימונו על ידי מילואו של 400,000 ל"י בערבות המדינה. גידול הירקות מתרחב אף הוא ותכניות אחרות להרחבת הייצור נתונות בשלב ההכנה. עלית המחירים כ" 23% בשנה אחת היא תר-צאה ישירה של הסתירה בין כוח-הקניה וכמות הסחורות שבשוק. הגדלת המסים, המכוונת בעי-קרה למימון המלחמה, אף היא סייעה להגבלת מגמות האינפלציה. הטלת מסים מוחזקת המקור הבריא ביותר למימון המלחמה ותורמת תרומתה להשגת שיווי-משקל בין כוח-הקניה לכמות המצרכים. מס ההכנסה הוגדל על מנת לאזן את התקציב.

עקרון מדריך הוא לממשלה לאזן את ההכנסה וההוצאה בתקציב הרגיל בלי הלוואות ובלי זיקה לעזרת חוץ. מטרה זו הושגה עד כה, אם להת-עלם מן ההוצאה הצבאית. התקציב הרגיל של מדינת ישראל מאוזן בהחלט. יתר על כן 15% מן התקציב הרגיל מוקדשים אף הם להוצאות צבאיות. מכל מקום, המסים המוגדלים אי-אפשר שלא תהיה להם השפעה רצויה המרסנת את המגמות האינפלציוניות וממתיקה את הניגוד בין כוח הקניה לכמות המיצרכים בשוק.

השתלשלות ענינים זו כרוכה בבעיות מטבע. הנהגת המטבע הישראלי עלתה יפה מכל הבחינות המטבע הארץ-ישראלי הישן הוחלף כולו במטבע החדש של מדינת ישראל, ועובדה זו העידה על האימון של הצבור ביציבותה הכספית של המדינה החדשה. התהליך כולו עבר בשופי וללא הפרעה. מחזור המטבע החדש הגיע עתה ל" 28 מיליון ל"י, למעלה ממה ששיערו יוזמי הריי-פורמה המטבעית. ואולם בעית המטבע הור אינה תלויה בעם ישראל אלא בתנאים החיצוניים. ממאי ועד סוף אבגוסט 1948 נתחלקו על-ידי המפקח על המטבע הור רשיונות בסך 12,500,000 דולר ו" 5,300,000 לירות שטרלינג. בכמה מן ההקצבות האלה לא נעשה שימוש. למעשה רק 8 מיליון דולרים וקצת יותר מ" 3 מיליון ל"י הוצאו. מרבית ההקצבה הוצאה ליבוא חיוני. די להזכיר כי 6 מתוך 8 מיליון הדולרים שהוקצבו הוצאו ליבוא מוזנות בלבד. מתוך 3 מיליון ל"י הוצאו 1,800,000 לאותה מטרה. מדיניותה של הממשלה הבריטית, אשר הקפיאה את מאון השטרלינג של ישראל, הכבי-דה על תפקידה, אך לא הצליחה להנהיל לישראל תבוסה כלכלית. ההתפתחות היתה דומה לזו שבתחום הצבאי. הקשר נגד ישראל הביא עלינו קשיים רבים, אך לא פגע בחוט שדרתנו. בהתח-

ב. תוצאה		א. הכנסה	
	1. תקציב רגיל:	4,000,000	1. הכנסות המכס
160,000	האוצר	2,000,000	2. מס הכנסה
440,000	משרד הבריאות		3. מסי בל:
80,000	משרד הדתות	500,000	טבק
470,000	משרד החוץ	400,000	משקאות
286,000	משרד החקלאות	20,000	מלט
25,000	משרד המיעוטים	10,000	גפרורים
240,000	משרד המסחר והתעשייה	935,000	מלח
660,000	משטרה		
190,000	משרד המשפטים		4. מסים שונים:
330,000	משרד הטעד	50,000	רכוש כפרי
553,000	משרד העבודה והבינוי	300,000	רכוש עירוני
60,000	משרד העליה	250,000	
129,000	משרד הפנים		5. בולי הכנסה
	משרד התחבורה (לאחר גיכוי	150,000	6. דמי רשימות:
150,000	ההכנסה מן השירותים)		תחבורה
	ראש הממשלה, השרים ומועצת	50,000	רדיו
40,000	המדינה	50,000	רשימות אחרים
95,000	משרד ראש הממשלה והמוכירות	120,000	
120,000	שיפורי הקריה		7. שירותי ממשלה:
18,000	פיקוח		בתי-דין
300,000	חינוך	100,000	רישום קרקעות
—	אמנות, תרבות ומדע	100,000	רישום חברות
25,000	מוסדות	20,000	דרכונים
450,000	עיריות ומועצות	5,000	עליה
		20,000	שירותים אחרים
4,821,000	סה"כ	255,000	
	2. תקציב בלתי רגיל		8. גבית מסים:
	לתקופת המלחמה:		רכוש ממשלתי
1,200,000	משרד הבטחון	20,000	חובות המגיעים
120,000	משרד הבריאות		לממשלה
	משרד הסעד	40,000	
1,685,000	לנכי המלחמה	20,000	
		7,800,000	בסה"כ
6,506,000			
	3. תקציב מיוחד:		השירותים העיקריים חלו בחלקו המוגדל
	משרד העליה — לשם		בהרבה של מס ההכנסה בתקציבה של מדינת
500,000	קליטת עולים חדשים		ישראל בהשוואה לתקציבה של ארץ-ישראל בימי
	משרד המסחר והתעשייה —		המנדט. אנו מוצאים ירידה בהכנסה הכוללת עקב
150,000	הקצבות ללחם		השפעות המלחמה על מלוא החיים הכלכליים
	משרד הפנים — מיפקד		ועקב ירידת האימפורט. ואולם ההכנסה הכוללת
732,600	ורישום התושבים	82,600	חוזרת חישמהר לרמתה הקודמת. מסי המכס
			המוגדלים ושיעורי המסים וכן יעילותו המסור
561,400	4. רזרבה כללית		פרת של מנגנון הגביה מסייעים לכך.
7,800,000	סה"כ כולל		התוצאה לתקופת-התקציב זו היא כדלהלן:

	ה א ו צ ר :
400.000	הטיפול ברכוש נטוש
25.000	הטיפול ברכוש האויב
425.000	
	ח י נ ו ד :
20.000	ערבויות

מ ש ר ד ה ת ח ב ו ר ה :

	ערבויות להעתקת מסילת הרכבת
750.000	חדרה—תל-אביב
2.617.500	הסך הכולל

הסוקר את כלכלת המלחמה ותקציב המלחמה של ישראל מגיע למסקנות מדיניות וכלכליות מסוימות. האפשרות למימון המלחמה מובטחת, כנראה, עוד לזמן רב, אך דבר זה יצריך קיצוץ ניכר בתצרוכת. למטרה זו יש לנקוט בכל האמצעים של הגבלת התצרוכת, קיצוב, פיקוח על המחירים וכיו"ב. מסיים כבדים הם דבר שבהכרח, בה בשעה יש להרחיב את הייצור על אף המחסור בכוח-אדם עקב הגיוס. יש להכשיר את הארץ לתנאים ההדשים הללו. יש להגביל ענפי כלכלה שאינם היוניים, נשים, צעירים ואנשים שלא הועסקו עד עכשיו העסקה מלאה צריך לכוונם לעבודה פרודוקטיבית.

אלה הם הקרים העיקריים של מדיניות כלכלית בשעת מלחמה. ואולם המדיניות הפינאנצית של ישראל אי אפשר לה שתסתפק בצרכי מלחמה. המדינה תעמוד לפני תפקידים עצומים של שחרור מן הצבא וקימום, הכרוכים בהרחבת המשק ובקליטת העליה בהיקף גדול. כל המשיך מות הללו צריכות תיאום. למימונו של הקימום תשאב המדינה משלושה מקורות: א) זרם ההון הפרטי אשר יושקע בארץ (חוקים לעידודה של השקעה זו הם בהכנתם); ב) כספי הקרנות הלאומיות להתישבות ולקליטת עליה; ג) אשראי בין-לאומי; ד) הצטרפות פנימית של הון חדש. הנסיון הקצר של חדשים מעטים מוכיח כי מדינת ישראל יש בכוחה לאזן את תקציבה, אפילו בתנאי מלחמה. עובדה זו יש בה כדי לחזק את האמון ביציבותה הפינאנסית של המדינה. אין ספק כי אפקי התפתחות רחבים ייפתחו לפנינו אך נצא מהמבחן החמור של המלחמה. תקופה גדולה של עליה ובנין עומדת על הסף. מדינתנו תעמוד בנסיון הכלכלי הגדול מתוך אותה תקיפות החלטה שבה גיהלה ותנהל את המלחמה עד הנצחון.

מיבנה ההוצאה נשתנה אף הוא הרבה בהשוואה לזו של ממשלת המנדט. אנו מוצאים עליה מר-היבה בכל הסעיפים הנוגעים לפיתוח כלכלי ושירותים סוציאליים וירידה בהוצאות המשטרה ובהוצאה כלכלית שוטפת. על כך תעיד הטבלה הבאה:

הרכב ההוצאה של מדינת ישראל בהשוואה לזו של שלטון המנדט

ממשלת ישראל (מחצית ראשונה)	ממשלת המנדט	
—	8.7	א. שירותים הקשורים בפיתוח כללי:
—	12.0	1) הוצאה רגילה
		2) הוצאה בלתי רגילה
31.6	20.7	
18.2	26.5	ב. פעולות כלכליות שוטפות
29.3	14.0	ג. שירותים סוציאליים
14.3	29.5	ד. בטחון פנימי
16.6	9.3	ה. הנהלה כללית ושונות
100.0	100.0	

יש לזכור עוד כי הפעולות הפינאנסיות של המדינה אינן מצטמצמות בהקצבות תקציביות. המדינה ממריצה פעולות כלכליות על ידי ער-בותה להלוואות למטרות פרודוקטיביות. על זאת תעיד רשימה זו של פעולות:

מ ש ר ד ה ח ק ל א ו ת :

135.000	למועצת שיוק ההדר
400.000	עיבוד קרקע נטוש
42.000	עיבוד פרדסים נטושים
15.000	גידול עגלים
13.000	סירות דיג

605.000 ס"ה

מ ש ר ד ה פ נ י מ :

300.000	ערבויות — עירית ירושלים
100.000	חיפה "
250.000	תל-אביב "
1.500	צפת "
16.000	נצרת ועכו "
150.000	מועצות אחרות

817.500

¹ כמחציתו הקצבות למסילת-הברזל וגרעון.
² 8.8% על חשבון הדאגה לפצועי מלחמה.
³ כולל משרד החוץ.