

GROSS

ימי-בראשית של המשק הישראלי

חיים ברקאי

המכון למחקר כלכלי בישראל על-שם מוריס פאלק
האוניברסיטה העברית בירושלים, המחלקה לכלכלה

גירסא סופית של המאמר תיכלל בספר תולדות היישוב היהודי
בארץ ישראל, שייצא לאור על-ידי האקדמיה הישראלית למדעים

GROSS

ימי-בראשית של המשק הישראלי

חיים ברקאי

המכון למחקר כלכלי בישראל על-שם מוריס פאלק
האוניברסיטה העברית בירושלים, המחלקה לכלכלה

גירסא סופית של המאמר תיכלל בספר תולדות היישוב היהודי
בארץ ישראל, שייצא לאור על-ידי האקדמיה הישראלית למדעים

אנח'ק
אליו א ברטל
אברהם אשל
אברהם אשל
אברהם אשל

חיים 20.2.84

ימי-בראשית

של המשק הישראלי

חיים ברקאי

המכון למחקר כלכלי בישראל על-שם מוריס פאלק
האוניברסיטה העברית בירושלים, המחלקה לכלכלה

ירושלים, טבת תשמ"ד, דצמבר 1983

לאבי, ישראל, בגבורות

תוכן העניינים

הקדמה

מבוא

I. משק במעבר: שלהי תקופת המנדט

פרק א'. הגיאות של תקופת המזבזק

1. החששות והמציאות של תקופת המנדט
 2. חידוש הפעילות בענפי ההדריס והבנין
 3. הביקוש של המיגזר הציבורי והמיגזר הפרטי
 4. ההשלכות הפוליטיות של ההתפתחות הכלכלית
- הערות

II. משק המלחמה: תקופת הלחימה והעלייה התמונית

פרק ב'. המלחמה והחלת הריבונות הכלכלית

1. תהליך ההינתקות של המיגזר הכלכלי היהודי מהמיגזר הערבי
 2. מערכת החליפין ומנגנון התשלומים
 3. מטבע ישראלי
 4. שער החליפין, המערכת הפיסקלית, והמחירים
 5. פליטים ערבים ורכוש נטוש
- הערות

פרק ג'. האתגר הכלכלי והחברתי של העלייה התמונית

1. העלייה התמונית: ממדיה והנטל על החברה והמשק
2. מדיניות כלכלית של 'אספקה וקיצוב'
3. תעסוקה ו'עבודה יזומה'

49	4. ההחייבות וכושר הייצור
51	5. מגמות בתוצר וברמת החיים
54	6. המשבר של שנת 1951
62	הערות

III. משק בצמיחה: הקמת התשתית למשק צומח

67	<u>פרק ד'. המדיניות הכלכלית החדשה</u>
67	1. אתנחתא בעלייה
70	2. מלווה העצמאות, סיוע חוץ, שילומים
74	3. שער החליפין והצעדים הפיסקליים והמונטריים
80	4. דיסאינפלציה באמצעות מחירים
85	5. מיתון, שכר, מחירים, והפיחות הנוסף של 1953
89	6. יעדים והישגים
91	הערות

98	<u>פרק ה'. המתכונת הכלכלית והחברתית של משק בצמיחה</u>
98	1. נתיב הצמיחה
102	2. הקצאת משאבים, חלוקת הכנסה, ו'ישראל השנייה'
106	3. הסקטור הציבורי: עוצמה כלכלית גדולה וגדלה
112	4. ההסתדרות כאיגוד מקצועי וכמיגזר יצרני
119	5. מיסודה של המערכת הפיסקלית והמונטרית
125	הערות

131	לוחות
141	ביבליוגרפיה

ה ק ד מ ה

מסה זו באה לתאר את 'ימי בראשית של המשק הישראלי' תוך שילוב הממד הכלכלי עם הממדים החברתי והפוליטי. היקף היועיה, מבוחר הנושאים, והמשקל שניתן לכל אחד מהם, ובמיוחד צורת ההצגה, משקפים את היותה של המסה תרומה לעבודה היסטורית מקיפה - 'תולדות היישוב' - העומדת להופיע בהוצאת האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים.

התקופה הנסקרת שנקבעה לכרך ג' של 'תולדות היישוב', מסתיימת ב-1954 שהיא קו פרשת המים במדיניות הפנים והחוץ כאחת, בתקופת שהייתו (הזמנית) של בן-גוריון בשדה-בוקר. במסתנו החזה נקודת הסיום משנת 1954 לשנת 1956, והסיבה לכך נעוצה בנקודת הראות של ההיסטוריה הכלכלית. זו מוויכוח התייחסות לתהליכים, שהחלו עם הנהגת המדיניות הכלכלית החדשה, וב-1954 עדיין היו בעיצומם.

המדד הכלכלי גם מכתוב את חלוקת התקופה המגשרת בין המשק של ארץ-ישראל בתקופת המנדט והמערכת הכלכלית של מדינת ישראל לשלוש תקופות-משנה: 'משק במעבר' - התקופה של שלהי תקופת המנדט, בין תום מלחמת העולם השנייה וראשית מלחמת השחרור; 'משק מלחמה' - המזוהה עם שנות מלחמת השחרור והעלייה ההמונית; ו'משק בצמיחה' - המתאר את האירועים בתקופה שראשיתה ב-1952, עם ההכרזה על הפעלת המדיניות הכלכלית החדשה, וסופה ב-1956. מוקד המאמץ של ישראל בשנותיה המאוחרות, 1954-1956, היה אמנם במדיניות החוץ והבטחון שהוליכה למבצע סיני, אך בשנים אלו חל גם זינוק לנתיב של צמיחה כלכלית מהירה שאיפיינה את המשק והחברה במשך שני עשורים.

תשתית מגוונת ועקבית של מידע כמותי היא תבאי הכרחי לסקירה ולניתוח של התפתחויות כלכליות וחברתיות. לוחות 1-7, שבהם מוצגות סידרות הנתונים העיקריות עליהן מבוסס הדיון, מהווים את עיקרה של תשתית זו. אני חב תודה לעוזרי המחקר יוסף מאיו ובמיוחד לדליה שטיינר על עבודתה השקדנית והדייקנית בהכנת מערך הנתונים. סידרות הנתונים הללו אינן תוצאה של מחקר כמותי חדש.

ייחודה של תשתית זו, הבאה למצות את המידע על הממדיים הריאליים והמונטריים של המשק, הוא בהצגתה כסידרת נתונים רציפה, המגשרת בין תקופת המנדט לתקופת המדינה. תקופות אלו שונות במהותן מנקודת ראות היסטורית, מתייחסות לתיווהם טריטוריאלי שונה, והמידע עליהן מבוסס על מסד שונה ומשתנה באיכותו של מידע כמותי בסיסי. יצירת ה'תפר' בין סדרות עתיות מציבה בעיה מושגית וטכנית קשה גם כאשר קיימים רצף היסטורי ואחידות גיאוגרפית. תנאים אלה אינם מתקיימים במקרה שלנו, ולכן הבעיה של 'תפר הסדרות' קשה מהרגיל. ראוי לציין שהבעייתיות של רצף הנתונים היא לא רק לגבי התקופה שבין 1947-1951. היא מתגלה גם במדווגה (המוכרת לכל העוסקים בנושא מזה שלושים שנה) המופיעה בנתוני החשבונות הלאומיים במעבר בין (1952) 1953 לשנת 1954, שהיא במידה רבה שנת בסיס חדשה לסידרת הנתונים המצרפיים על המשק הישראלי (לוח 2 ובעיקר לוח 3). מדווגה זו מופיעה גם בטיזורה ה'מתוקנת' של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (שפורסמה בשנתון 1975), שהיא המהדורה 'האחרונה' של תיקונים חוזרים ונשנים של החשבונות הלאומיים, ושאומצה לצורך מסה זו כבסיס לסידרות התוצר ולסדרות הנגזרות מהן. המדווגה האמורה משקפת בחלקה את השינוי מרחיק-הלכת ברמת הפעילות של המשק שאכן אירע באותה שנה. אבל בחלקה לפחות היא עשויה לנבוע מאיכות הנתונים ובמיוחד מקשיי אומדן, שהם תולדת השינויים הדרסטיים במחירים הרשמיים בשנות המעבר של המדיניות הכלכלית החדשה.

סידרת הנתונים אינה מהווה, כאמור, תרומה מקורית למחקר על ההיסטוריה הכלכלית של ישראל. היא באה לסכם - לצורך מסה זו - ולהציג בשיטתיות עבודתם המאומצת של דור כלכלנים, שהכינו - כל אחד לצורך מחקרו הוא - מצעים של מידע כמותי בתחומים ייחודיים. הללו שימשו לאחר מכן בסיס לסדרות שאותן מכינה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. רשימת המקורות שבביבליוגרפיה מדגישה את מגוון המחקר הכלכלי שבוצע במשך השנים, והיא ממחישה את העובדה, שחלק ניכר מעבודות אלה בוצע ופורסם על-ידי המכון למחקר כלכלי על-שם מוריס פאלק.

סקירה זו מטבע הדברים איננה יכולה לעסוק בפרטים. נעשה כאן נסיון לסכם רטרופקטיבית את מהלך ההיסטוריה הכלכלית על נפתוליה, ואת שילובם של הדברים

עם המגבלות הפוליטיות והחברתיות. הדברים משקפים כטובן את גישתי האישית, את מערכת העדפותי ואת הערכותי. אבל ביודעין, וגם בלא יודעין, הם נסמכים על מידע, ניתוח, וגישה של קודמי, שהוצגו במכלול גדול של עבודות, מונוגרפיות בעיקרן. יש להזכיר במיוחד את עבודותיהם של א. אוטנזוסר, א"ל געונון, א. מורג, מ. מיכאלי, ד. פטינקין, א. קליימן, ר. שרשבסקי; את עבודתם המקיפה על המשק הישראלי של נ. הלוי ור. קלינוב-מלול, ואת האוטוביוגרפיה של ד. הורוביץ. בלעדי עבודות אלה לא יכולתי כלל לגשת לביצוע המלאכה; שאבתי מהן בוודאי יותר מאשר צוין (ואף ניתן לציין) במראי המקומות. הדברית הללו ידועים מימים ימימה - קשה לו למחבר להבחין ולזהות היכן מסתיימים דבריהם של אחרים והיכן מתחילים דבריו הוא. הנה כי כן, "דור לדור [וחוקר לחוקר] יביע אומר". יחד עם זאת, האחריות על התוכן, ההשמטות, הסטיות מהעיקר, והטעויות היא כמובן אחריותי שלי בלבד.

ח. ב.

מ ב ו א

כעשור השנים שבין תום מלחמת העולם השנייה ועד ערב מבצע סיני ניתן להבחין בשלוש תקופות-משנה שונות זו מזו מבחינה כלכלית, חברתית, ופוליטית: תקופה של 'משק במעבר', תקופה של 'משק במלחמה', ותקופה של 'משק בצמיחה'. הראשונה היא התקופה של קצת למעלה משנתיים, בין תום מלחמת העולם השנייה וראשיתה של מלחמת העצמאות, שאופיינה בגיאות - רמת פעילות גבוהה, תעסוקה מלאה, עליות מחירים, וגידול ניכר ביבוא. תקופת-המשנה השנייה, שניתן לזהותה בנקל מעיון ברוב הסדרות הסטטיסטיות הרלבנטיות, נמשכת עד 1951. ראשיתה בניתוק המשק הערבי בארץ-ישראל מהמערך המשקי של היישוב היהודי כתוצאה מהמאבק הצבאי שפרץ כבר ב-30 בנובמבר 1947, והמשכה במשק המלחמה המובהק של שנת תש"ח. אבל סיומה של הלחימה והקמת משטר הסכמי שביתת הנשק בראשית 1949 לא שינו את המגבלות והמטלות שהמשק והחברה היו חייבים לעמוד בהן באותן שנים. אדרבא: העלייה ההמונית, שבשנת השיא (1949) הגיעה לכרבע מיליון עולים, הטילה מעמסה אדירה על המערכת הכלכלית, שניתן להשוותה לנסל הנובע ממצב מלחמה.

לאחר שוך גלי העלייה ועם גבור זרם המשאבים הריאליים מהמגבית היהודית המאוחדת, ממפעל מלווה העצמאות, מסיוע ממשלת ארצות-הברית (ומאוחר יותר גם משילונים ופיצויים אישיים מגרמניה) עלה המשק על נתיב של צמיחה בתקופת-המשנה השלישית. ראשיתה של תקופה זו מזוהה עם 'המדיניות הכלכלית החדשה' (1952). את סופה, מנקודת ראות כלכלית, ניתן לראות כשנה לאחר מבצע סיני. בשנים אלה עוצבו המבנה הענפי, ולא פחות מזה המבנה החברתי-מדיני, של המשק הישראלי למשך שנות דור. עיקרה של מדיניות זו מתבטא בצמצום ניכר במעורבות המנגנון הממשלתי בפעילות הכלכלית ובהסתמכות גדולה והולכת על השוק ועל מנגנון המחירים. הגידול המואץ בייצור וברמת החיים, שהיה המאפיין החשוב ביותר של המשק הישראלי במשך 15 השנים הבאות, בא לידי ביטוי מידי כבר בימיה הראשונים של התקופה. לזאת נלווה גם השינוי בדגש בתחום המבנה הענפי. התעשייה,

שמעמדה במערכת הערכית של החברה ובקדימויות של המדיניות הכלכלית היה עד אז משני לזה של החקלאות, מקבלת עדיפות במעשה, ולבסוף גם בהלכה, ומתחילה לפרוץ את דרכה למעמד של ראש וראשון בין הענפים.

I. משק במעבר: שלהי תקופת המנדט

פרק א'

הגיאאות של תקופת המאבק

התקופה שבין סוף מלחמת העולם השנייה וראשית מלחמת השחרור נחרתה בזכרון היישוב כתקופת המאבק בבריטיט. אך למרות המתח והמאבק המדיני, היתה זו תקופה של גיאאות כלכלית. ההנהגה המדינית של אותם ימים, ובמיוחד ההנהגה הכלכלית, המזוהה בדרך-כלל עם דמויות כקפלן, אשכול, הופיין, בארט, הורוביץ, רמז, דן, שנקר, י' ספיר, וברנשטיין,¹ ציפתה בחשש לקראת ההתפתחויות במשק, לא רק בגלל המצב המדיני, שהיווה כמובן מקור לדאגה, אלא משיקולים הקשויים בתהליך המעבר ממשק-מלחמה למשק-שלום.

1. החששות והמציאות של תקופת המנדט

בימים אלה של שלהי מלחמת העולם השנייה, היה חשש מפני ירידה דרסטית אפשרית ברמת הפעילות הכלכלית ומפני האבטלה הצפויה בעקבותיה. חשש זה, השפעתו היתה רבה על כל מי שחווה על בשרו את הטראומה של המשבר הכלכלי החריף והממושך של שנות השלושים. במצבו המיוחד של המשק הארץ-ישראלי היה מקום לחשוש להישנות האירועים. אנשי המשק ידעו שהגיאאות של שנות מלחמת העולם השנייה היא שאיפסרה את מיצוי כושר הייצור הגלום בכוח-האדם ובציוד בארץ-ישראל (ובמיוחד במיגזר היהודי); גיאאות זו, שבזכותה הפכו החקלאות האינטנסיבית והתעשייה לחי הנושא את עצמו, התבססה על הביקוש האדיר של מכונת המלחמה הבריטית במזרח התיכון. צמצום בהוצאות הצבא הבריטי באזור עשוי היה, לכן, לתת את אותותיו בירידת הביקוש למוצרים ושירותים מקומיים, ובמיוחד בביקוש לתוצר של התעשייה - היהודית בעיקרה - שעדיין לא התבססה כל צורכה. פתיחתם הצפויה של נתיבי היסעויה היתה לחסל את האוטרכיה למעשה של המשק, תולדת ניווקן של דרכי היסעויה

והמחסור בנפח אוניות. ההיחשפות לסחר בינלאומי עשויה היתה להעמיד את התעשייה - וכן ענפי חקלאות אחדים - בתחנות חסרת סיכוי (כפי שניבאו יואי השחורות) עט מוצרי תעשייה מהמערב. סכנת האבטלה - עקב הירידה הצפויה בביקוש המיצרפי והגידול החזוי בזרם מוצרי יבוא - נראתה רצינית ביותר, ובמיוחד לאור הגידול הצפוי בכוח האדם: שחרורם מהצבא של 27,000 מגוייטים, שהיו כ-13 אחוז מהמועסקים היהודים ב-1946 ובואם של 15-20 אלף עולים לשנה (במתכונת המצומצמת שנקבעה על-ידי השלטון הבריטי) אכן היוו תוספת נכבדה למספר דורשי העבודה במיגזר היהודי.

ההתפתחויות במיגזר הערבי היו משמעותיות גם הן. עובדים ערבים רבים, הן תושבי הארץ והן מהגרים מסוריה ומעבר-הירדן, הועסקו על-ידי הצבא הבריטי. פיטוריהם של חלק מערבים אלה, בגלל צמצום התקציב ושחרורים מהצבא, היו בוודאי צפויים להשפיע בעקיפין על שוק העבודה במיגזר היהודי, שהיה מקור תעסוקה מקובל לערבים לפני המלחמה ובו הם התחרו בפועל היהודי. אף שחלק מהמהגרים מסוריה ומעבר הירדן עשויים היו לחזור לבתיהם, הרי שחלקם, ועימם פועלים ערביים מקומיים, היו בוודאי מנסים לחזור ולעבוד במיגזר היהודי. יתרה מזו, בגלל הירידה בביקוש של צבאות בנות הברית למזון טרי, ניתן היה לצפות גם לתחרות גוברת מצד החקלאות הערבית בארץ-ישראל ובמדינות השכנות על השווקים של היישוב היהודי.

עיון בנתונים המקור-כלכליים מראה, כי נתבדו חששות אלה, שעליהן דובר רבות ב-1945 ובראשית 1946. אדרבא, 30 ההודשים שבין תום מלחמת העולם השנייה בזירה האירופית ופרוץ מלחמת השחרור בנובמבר 1947 היו תקופה של פעילות כלכלית רבה ושל צמיחה מהירה, כפי שממחיטים נתוני התעסוקה והתוצר. תעסוקה הגדלה בשיעור העולה על 4 אחוזים לשנה במיגזר היהודי (לוח 1) אינה מעידה על שוק עבודה רווי: ב-1946 וב-1947 היו שיעורי האבטלה במיגזר היהודי גודל זניח. 2. נתונים על ממדי הייצור והתוצר הלאומי (לוח 2) מצביעים גם הם על צמיחה מהירה ביותר - בשיעור שנתי ממוצע של כ-15 אחוז. גם אם אומדן זה מוטה כלפי מעלה, לית מאן דפליג שקצב הצמיחה באותן שנים היה אחד הגבוהים שידע

המשק הארץ-ישראלי והישראלי מעודו. הגידול המהיר ביבוא ובעודף היבוא לשנים אלה (לוח 6), המצביעים על רמת הביקוש, משקף מגמה דומה בכוון ובעוצמה. גידול של פי שניים ביבוא המוצרים, ושל פי שלושה כמעט בעודף היבוא (של מוצרים), תוך שנתיים מתום המלחמה מלמד על ראשיתו של תהליך הסרת ההגבלות הפחיות על היבוא. במשך המלחמה הופעלו ההגבלות באמצעות קיצוב בנפח האוניות והגבלות על יצוא מוצרים לצרכים אזרחיים במדינות בנות הברית. כיטולן של ההגבלות הפחיות על היבוא לא היה גורר גידול בממדים כאלה ביבוא לולא הגידול העצום ברמת הביקוש המיצרפי ובהתאמתה של רמת הייצור בארץ-ישראל.

אין זאת אומרת, כמובן, ששוק המוכרים הגוואה של ימי מלחמת העולם השנייה היה אופייני לכל ענפי-המשנה בתקופת המעבר שמיד לאחר המלחמה. מדד ימי העבודה בתעשייה במחצית הראשונה של 1946 מצביע על ירידה של 7 אחוזים לעומת 1945, שהיתה שנת השיא בתעסוקה התעשייתית. האטה זו בממדי הייצור התעשייתי משתקפת גם בנחוני צריכת החשמל, ועולה בקנה אחד עם מידע איכותי בדבר 'משבר התאמה' קצר בתעשיית הטכסטיל ב-1946, תולדו התחרות של יבוא שהחל לשוב ולזרום ארצה.³ אין זה מקרה, שדווקא תעשיית הטכסטיל נאלצה לעמוד במשב הרוח של ההתחרות עם היבוא. התאוששותו של ענף זה במדינות אירופה הכבושות בידי הנאצים (וכן באנגליה) היתה קלה יחסית, ולכן התבטאה כמעט מיד עם תום פעולות האיבה ביצוא שזרם גם לשווקיה של ארץ-ישראל. גם בתעשיית היהלומים שהוקמה במשך מלחמת העולם השנייה צומצנה הפעילות ב-1947, בהתאמה למציאות החדשה, ובמיוחד בגלל השפעתו המחודשת של המרכז המסורתי לעיבוד וסחר ביהלומים - אנטוורפן.

יש הרואים בהפעלת החרם הערבי על 'היצוא הציוני', שהוכוז ב-1946, גורם שצמצם את היצוא לארצות המזרח-התיכון, שבמשך שנות המלחמה היו השוק 'הטבעי' לכאורה של התעשייה הארץ-ישראלית. ואף כי הלה ירידה בממדי היצוא לאחר הסרת הפורה ולמצרים, דומה שירידת הביקוש של צבאות בנות הברית מחד, ופתיחתה המחודשת של שווקים אלה ליצוא של מדינות אירופה מאידך, השפיעו על הביקוש למוצרים של התעשייה היהודית, יותר מאשר הכרזת החרם. לבסוף יש להזכיר, שגם בתעשיית המתכת, שצמחה בתנאי החממה של מלחמת העולם, החלו להתגלות קשיים ב-

1946 בגלל תלותה הגדולה בביקוש לצרכים צבאיים (מוקשים, חלקי חילוף לנשק ולרכב, וכיוצא-באלה).

2. חידוש הפעילות בענפי ההדרים והבנין

הירידה הטבעית בביקוש למוצרים של ענפי-משנה ספציפיים בתעשייה לא התבטאה בירידה בביקוש הכולל. נתיחת נתיבי הים, ובמיוחד השחרור בקצב גובר של נפח אניות לצרכים אזרחיים, איפשרו אמנם גידול ניכר ביבוא, אך גם פתחו מחדש את שוקי אנגליה ואירופה לתעשיית היצוא המסורתית של ארץ-ישראל המנדטורית - ענף ההדרים. בשלהי החורף של 1945 היה ברור שהמלחמה קרבה לקיצה, ונוצר תמריץ לחידוש העיבוד האינטנסיבי בפרדסים, שעד אז התקיימו על מנות מים מזעריות וטיפול מצומצם ביותר. ואכן, כבר בחודשי האביב והקיץ של אותה שנה חודש עיבודם. השווקים הרעבים למזון (ובמיוחד לפירות) באנגליה ובאירופה קלטו את כל היכול במחירים טובים. עד מהרה שבה לישנה עטרתו של ענף ההדרים, וב-1946 הוא חזר להיות ענף הזורש במישרין יזיים עובדות בקנה-מידה גדול, היוצר ביקוש בעקיפין לעובדיט במפעלי נייר, עץ, שירותי הובלה ונמל, ומוצרי לוואי הדרושים לתפעולו. תוך שנה הוכפל היבול, והפרי שנפסל ליצוא שימש חומר גלם לתעשיית המיצים והשימורים, אשר יצאה מחיתוליה בימי מלחמת העולם. באותן שנות רזון שלאחר מלחמת העולם השנייה היו למוצרים אלה שווקים רווחיים מובסחים באירופה. בתקופה שבין תום מלחמת העולם השנייה ומלחמת השחרור היה ענף הבנייה למגורים - הגורם המוביל בתהליך הגיאומטרי, לאחר הפסקה מוחלטת כמעט בבנייה למגורים במשך שנות המלחמה. ב-1945, כאשר הוקלו ההגבלות המינהליות על הבנייה, וחזו נמדי ההשקעה במבני דיור לרמה של 1939. הביקוש האזרחי לדיור הביא להכפלת ההשקעה במבנים תוך שנה אחת, וב-1947 היתה ההשקעה במגורים גדולה פי שלושה מאשר ב-1945 וקרובה לשיא שהושג בשנת 1935, שהיתה שנת השיא בהשקעות בבנייה למגורים, עקב העלייה רבת הממדים שהגיעה אז לארץ.⁴ ענף הבנין והענפים הנלווים יכלו אפוא לספוג בנקל הן את כוח האדם וכושר הייצור של הענף ששוחרר

משוק הבנייה לצרכים צבאיים, והן כוח אדם חדש שנוסף לענף. מספר העובדים בענף ב-1947 היה גדול פי שניים לעומת 1945, והתוצר של הענף גדל תוך שנתיים אלה כמעט פי שלושה (לוח 3).

עתירות העבודה הגדולה יחסית של ענפי הבניין וההדריס, יצרה את התנאים לגידול מהיר בתעסוקה; במיגזר היהודי גדל מספר המועסקים ב-8.9 אחוזים תוך השנתיים המסתיימות ב-1947, וכך הובטחה גב תעסוקה מלאה באותן שנים קובעות בהיסטוריה של היישוב ושל ארץ-ישראל. בעוד שהביקוש לכושר הייצור של ענף ההדריס היה ביקוש חיצוני (של אנגליה ומדינות אירופה), היה זה ביקוש מקומי שיצר את השוק הגואה לדיור.

אין ספק שעוצמתו של ביקוש זה היא שהביאה לקצב הצמיחה המהיר של התוצר הלאומי, אשר גדל ב-18 אחוז ב-1946, וב-10 אחוזים נוספים ב-1947 (לוח 2, טורים 2 ו-4). אומדנים אלה של שיעורי צמיחה, שנגזרו מסדרות של ר. שרשבסקי, עשויים אמנם להיות אומדני יתר, אולם אף אם נניח ששיעורי הגידול היו רק מתצית משיעוריו אלו (9 ו-5 אחוזים לשנה, בהתאמה), גם אז מדובר בשיעורי גידול בולטים מאוד. מה עוד שנקודת המוצא לזינוק בצמיחה - סוף מלחמת העולם - היתה מלכתחילה ברמה גבוהה ביותר של תוצר לאומי.

3. הביקוש של המיגזר הציבורי והמיגזר הפרטי

מרכיב חשוב בביקוש לסחורות ולשירותים באותן שנים היה עדיין המערך הצבאי האנגלי במזרח-התיכון. תהליך שחרורם של אנשי-הצבא, פירוק הבסיסים, והעברת הציוד לממלכה המאוחדת או לאזור תעלת סואץ (הבסיס המרכזי של הצבא הבריטי במזרח-התיכון) היה ממושך. בינתיים הובטח הביקוש הצבאי למוצרים חקלאיים ותעשייתיים ולשירותי עבודה. המתיחות הפוליטית והבטחונית הגוברת בארץ-ישראל, והמאבק בו פתח היישוב, חייבו החזקת כוחות צבאיים גדולים ב-1946 וב-1947, וחלק ניכר מההוצאות להחזקתם הוזרים ביקושים לשוק המקומי. עודף הביקוש הגדול בממלכה המאוחדת, שהוסיפה באותן שנים לקיים חלק ניכר ממערכת הפיקוח והקיצוב,

המריץ את ממשלת בריטניה להפנות את הביקוש למשאבים ריאליים עבור הצבא הבריטי החונה מחוץ לבריטניה אל המדינות בהן הוא פעל. המנגנון של גוש השטרלינג, באמצעות ועדת המטבע הפלשתינאית, הכטיח את המרת הלי"ש למטבע מקומי, וכך איפשר את מימון ההוצאות הצבאיות בארץ בלירות ארץ-ישראליות על בסיס החלטה חד-צדדית של ממשלת בריטניה. לחיובה של ממשלה המנווט בחלק מהוצאות הצבא בארץ-ישראל בגין הוצאות הבטחון היה לפיכך, באותן השנים, בעיקרו של דבר משמעות וישומית בלבד. רק בטווח הארוך היתה לזאת משמעות כלכלית, כיון שבכך צומצמו ממדי יתרות השטרלינג של ארץ-ישראל.

מרכיב חשוב נוסף של הביקוש הגובר של המיגזר הציבורי היו התקציבים הגדלים והולכים של הממשלה היהודית בדרך - הסוכנות היהודית.⁵ גידולם של אלה היה תולדה של פריצת הדרך הגדולה בהכנסות המגבית היהודית המאוחדת בארצות-הברית במשך שנות המלחמה. כספים אלה נועדו למימון העלייה והקליטה, הגברה במרצת של הפעילות בהתיישבות (מפעל הנגב, ש'יצא לדרך' עם הקמת 13 נקודות במוצאי יום הכיפורים תש"ז, הוא הביטוי המובהק לכך), ובמיוחד למימון הוצאות בטחון גדולות, עליהן הוחלט לאחר שכן-גוריון קיבל על עצמו את האחריות ל'תיק הבטחון' ב-1946. הוצאות הבטחון כללו לא רק את הוצאות המימון, ההחזקה, והאימונים של ההגנה, אלא גם את הקמתה והפעלתה של תעשייה בטחונית עצמאית.

השפעה מכרעת היתה, ללא ספק, לביקוש של המיגזר הפרטי לצריכה ולהשקעה. הסיבות לעוצמתו הריבה של ביקוש זה נעוצות בהתפתחויות הכלכליות בימי מלחמת העולם. רמת הפעילות הגבוהה באותן המש שנים (המסתיימות באמצע 1945) הבטיחה הכנסה שוטפת גבוהה, כפי שניתן ללמוד גם מהגידול העצום בתוצר הלאומי הריאלי של ארץ-ישראל בשיעור של 70 עד 80 אחוז בין 1940 ו-1945.⁶ ממדי הצריכה השוטפת גדלו כמובן גם הם, אולם אף אם גדלו בשיעור מקביל, חלה עלייה מוחלטת בממדי המשאבים שאותם ניתן להפנות לרכישת נכסי צריכה בני-קיימא ולחסכון פרטי.

העלייה הגדולה בהכנסה הריאלית במשך שנות המלחמה היתה מתבטאת בוודאי גם בעלייה בזמנית בביקוש לשיפור בתנאי הדיור, אלא שביקוש זה לא בא על סיפוקו

בגלל הפסקתה המוחלטת, כמעט, של הבנייה הפרטית, על-פי צו ממשלתי. חלק ניכר מהמשאבים שהיו מופנים להשקעה בדיור הופנה לפיכך לחסכון פיננסי, ועם תום המלחמה עמדו לרשות משקי הבית והעסקים משאבים נזילים בממדיים ניכרים. הצטברות הביקוש לדיור שלא בא על סיפוקו במשך חמש שנים, ומציאותם של משאבים פיננסיים שאיפשרו את מימונו עשויות היו, כשלעצמן, להביא לגיאות בשוק הדירות גם ללא צורכי הדיור של העלייה והגידול המהיר באוכלוסייה היהודית באותן שנים.

עוצמת הביקוש בשוק הדיור בשנתיים שבין תום מלחמת העולם וראשית מלחמת השחרור, הוגברה על-ידי שני גורמים נוספים. האחד הוא התהליך האינפלציוני, שבשנות מלחמת העולם השנייה לא ניתן לו להגיע למלוא ביטוי במונחי מחירי, בגלל הפיקוח והקיצוב. ביטולו החלקי, בשלב ראשון, של פיקוח זה הביא לעליות מחירים ניכרות, ובכללן לעלייה ניכרת ב'דמי המנתח', היינו, מחיר השוק של אותן דירות ישנות ששכר-הדירה שלהן הוגבל בתוקף חוק הגנת הדייר.⁷ בכך נתחזקו הציפיות לעליות נוספות במחירי הדיור, וגבר הביקוש לדירות חדשות. הנזילות הגדולה במשק, שצוינה לעיל, היתה הגורם השני שהאיץ את הביקושים בשוק הדיור. לבנקים היו עודפים ניכרים של עתודות נזילות - כ-80 אחוז ומעלה בסוף 1945, מעל ומעבר לנדרש משיקולים של טיכון מסחרי ויציבות הבנקים.⁸ עתודות אלה איפשרו גידול מהיר ביותר של האשראי הבנקאי שהופנה למימון היבוא וכמובן למיגזר הבנייה.

הביקוש לדירות הביא להכפלת התוצר הנקי בבנייה ב-1946 בהשוואה ל-1945 ולגידול נוסף של כ-50 אחוז ב-1947. תוך כשנתיים מתום מלחמת העולם, הושלש אפוא התוצר של ענף הבנייה. התוצר התעשייתי של 1947 היה, אמנם, נמוך במקצת מזה של 1946, ושווה בממדיו לזה של 1945, אבל העלייה בביקוש לתוצר חקלאי פיצתה על ירידה קטנה זו בביקוש למוצרי התעשייה. הגידול העצום בביקוש לדיור ובפעילות של ענף הבנייה, שממדיו היחסיים הגדולים חזרו כבר ב-1947 כמעט לרמת השיא של העלייה החמישית ב-1933-1935, הוא המכביר לפיכך את הרמה הגבוהה של הפעילות הכלכלית ואת הגיאות במשק הארץ-ישראלי בתקופה שבין המלחמות.

4. ההשלכות הפוליטיות של ההתפתחות הכלכלית

תקופת המאבק בשלטון הבריטי היתה ללא ספק תקופה קשה במישור הפוליטי. לא כן במישור הכלכלי: המציאות של תעסוקה מלאה, ובמיוחד אווירת הגיאות במשק, לא זו בלבד שהסירו דאגה מלב ההנהגה, אלא אף הוסיפו לה תחושה של עוצמה. תחושה זו באה לידי ביטוי בהופעותיו של הצד היהודי בפני ועדת החקירה האנגלו-אמריקאית ב-1946, ובפני ועדת החקירה של האו"ם ב-1947. נציגי היישוב, ובמיוחד דוד הורוביץ שהציג את ההיבט הכלכלי בטיעוניה של הסוכנות היהודית, הצביעו על כושר הייצור הניכר של היישוב, שתום תרומתו גם למאמץ המלחמה של בנות הברית במזרח-התיכון. הם הצביעו בגאווה על כלכלת היישוב היהודי, שהיה המיגזר המוביל והדומיננטי במשק של ארץ-ישראל; על החקלאות המעורבת המודרנית, שהוכיחה את יכולתה להבטיח חלק ניכר מהמזון הטרי עתיר-החלבונים לאוכלוסיית הארץ ולצבא הבריטי במזרח-התיכון במשך שנות המלחמה; על ענף ההדרים ששוקי היצוא רעביט למוצריו; על התעשייה שצמחה כמעט יש מאין, בין 1938 ל-1945, והיוותה את הבסיס התעשייתי העיקרי של המערך הצבאי האדיר של בנות הברית שהוקם והופעל בשנות המלחמה במזרח-התיכון; ועל מערך השירותים המודרני בתחומי התובלה, התקשורת והכספים.

אין ספק שדימוי זה של משק צומח ויעיל, המבטיח רמת חיים גבוהה והמתקרב במבנהו ובפוטנציאל שלו לזה של משקים תעשייתיים מתקדמים באירופה, היווה בסיס להערכת העוצמה וכושר העמידה של היישוב. לזאת היתה חשיבות רבה בעיני יריבים ואוהדים כאחד, ובעיני ההנהגה המדינית שעמדה בפני החלטות קשות, במאבק האיתני שהתנהל באותן שנים על גורלה של ארץ-ישראל. הממד הכלכלי היווה אחד ממרכיבי העוצמה של היישוב היהודי הן בדימוי והן במציאות.

הערות לפרק א'

1. אליעזר קפלן היה גזבר הסוכנות היהודית, ולאחר-מכן שר האוצר הראשון של מדינת ישראל. לוי אשכול היה מנהל 'מקורות' ולאחר-מכן מנהל מחלקת ההתיישבות בסוכנות היהודית, שר החקלאות, ומאמצע 1952 שר האוצר במשך למעלה מעשור. דוד הורוביץ נמנה באותם ימים על המחלקה המדינית של הסוכנות היהודית; לאחר הקמת המדינה היה המנכ"ל הראשון של האוצר ומאז 1954 ובמשך 20 שנה, הנגיד הראשון של בנק ישראל. ז. הופיין היה יו"ר מועצת המנהלים של בנק אנגלו-פלשתינה (לאחר-מכן בנק לאומי לישראל). אהרן בארט היה המנכ"ל ולאחר-מכן יו"ר מועצת המנהלים של בנק זה. דוד רמז היה המזכיר הכללי של ההסתדרות, ועם הקמת הממשלה לאחר הבחירות לכנסת הראשונה - שר התחבורה. הלל דן היה מראשי 'סולל בונה' ולאחר-מכן מנהל חברת השילומים. יוסף שנקר היה יו"ר התאחדות בעלי התעשייה באותם ימים. יוסף ספיר, מראשי הפרדסנים והמיגזר הפרטי בחקלאות בתקופת המנדט, ראש עיריית פתח-תקוה במשך תקופה ארוכה, ממנהיגי הציונים הכלליים (לאחר-מכן המפלגה הליברלית) ושר התחבורה בממשלה הקואליציונית השלישית שהוקמה בסוף 1952. פרץ ברנשטיין היה ממנהיגי הציונים הכלליים בתקופת המנדט; ולאחר-מכן שר המסחר והתעשייה בממשלה הקואליציונית השלישית.
2. ראה ד. הורוביץ (תש"ח), עמ' 282, ולוח 1.
3. ד. הורוביץ (תש"ח), עמ' 276, ולוחות 1-3 להלן.
4. נתוני ההשקעה בבנייה הם על-פי שרשבסקי (1968), לוח 4, עמ' 83.
5. ראה מדדי ביקוש של המיגזר הציבורי ותקציבי המוסדות הלאומיים וממשלת המנדט בלוחות 4 ו-5 להלן.
6. שרשבסקי (1968), עמ' 62, לוח 9.
7. זירות 'ישנות' היו כל אותן זירות בבתיים שנבנו לפני 1940. לאחר-מכן הוחל החוק גם על בתיים שנבנו מאוחר יותר.
8. ראה קליימן (1977), עמ' 207-209. למרות שהנתונים מתייחסים לבנק לאומי בלבד, אין ספק שהדברים מייצגים את המצב בכל המערכת הבנקאית.

II. משק המלחמה: תקופת הלחימה והעלייה הרמונית

פרק ב'

תמלחמה והחלת הריבונות הכלכלית

רמה גבוהה של פעילות כלכלית נשמרה גם במשך חודשי הקיץ והסתיו של 1947, כאשר המאבק על עתידה המדיני של ארץ-ישראל התקרב לשיאו לאחר הגשת הדין-וחשבון של ועדת האו"ם שהמליצה על חלוקת הארץ. כל עוד התנהל המיקוח במסדרונות האו"ם, לא היתה לכך השפעה על הפעילות הכלכלית היום-יומית. המוסדות הלאומיים היהודיים וגורמים במערכת הפיננסית והכלכלית, ובמיוחד הדירקטוריון של בנק אנגלו-פלשתינה (לימים - בנק לאומי לישראל), עסקו אמנם בדיונים קז'חתניים על המשמעות הכלכלית של הקמת שתי המדינות המוצעות בוחומי ארץ-ישראל. לפי המלצת ועדת האו"ם היו שתי המדינות אמורות לקיים משטר של מטבע משותף לשתיהן ולקיים ביניהן איחוד מכס. הבעיה שניצבה בפני העוסקים בכך היתה, כיצד להבטיח את ריבונות המדינה היהודית, על אף שתי מגבלות אלה.

אולם מעבר לדיונים העקרוניים, שהיו מבוססים על ההנחה שלא נתממשה, בדבר הקמת מדינה ערבית מקבילה ואיחוד כלכלי איתה, בוצעו באותם חודשים מספר צעדים בעלי השלכות מיידיות על המשק היהודי. בנק אנגלו-פלשתינה, ביוזמתו ועל חשבונן, אגר מלאי גדול של שטרי כסף ארץ-ישראליים - המטבע שהיה הילך חוקי בארץ-ישראל המנדטורית (כולל עבר-הירדן). השטרות הובאו מלונדון ואוחסנו במרתפי הבנק. 'ועדת המצב' של היישוב ריכזה נתונים על מלאי המוצרים החיוניים - דלק, קמח, גרעיני חיטה, שמן, ומזון לבהמות. עובדה גם תכנית להפעלת שירותים ציבוריים כגון דואר וטלפונים, נמלים, והרכבת, שהמשך תפעולם היה חיוני לפעילות הכלכלית. לפי התכנית של ממשלת המנדט עמדו אלה לעבור בשלבים לידי הרשות או הרשויות שיתפסו את מקומה, בהתאם לקצב היציאה של הבריטים מאזורי הארץ השונים. עיתוי היציאה מאזורי הארץ השונים לא נקבע מראש, וגם כאשר נקבע - לא נמסר לידיעת הנוגעים בדבר, כחלק ממדיניות ה'תווה

ובוהו' של ממשלת בריטניה באשר להעברת הסמכויות על ארץ-ישראל. מטרת התכנית של היישוב להפעלת השירותים החיוניים היתה להתגבר על יסוד זה של אי-ודאות בעיתוי ההעברה.

חמישה עשר חודשי הלחימה שהתחילו למחרת החלטת האו"ם ב-29 בנובמבר 1947 ונסתיימו עם חתימת הסכם שביתת הנשק עם מצרים בפברואר 1949 (ההסכם עם עבר-הירדן נחתם באפריל 1949) היו רבי אירועים חשובים ביותר בתחום הכלכלי, אף כי הציבור לא הקדיש לו אותה תשומת-לב שהקדיש לתחום הצבאי והמדיני.

1. תהליך ההינתקות של המגזר הכלכלי היהודי מהמגזר הערבי

הראשון באירועים אלה היה תהליך ההינתקות לשתי מערכות כלכליות נפרדות, יהודית וערבית. במשק של ארץ-ישראל המנדטורית קוימה מערכת קשרים מסועפת בין המשק היהודי והערבי. פועלים ערבים עבדו במשק היהודי, ובעיקר בחקלאות; תוצרת המשק הערבי, נמכרה בשווקים בערים המעורבות כירושלים וחיפה וגם בשווקים בערים ובמושבות היהודיות. מצד שני, שיווקה התעשייה היהודית מתוצרתה לשווקים הערביים, ואף חדרה למדינות ערב השכנות. המערכת הפיננסית המסועפת של היישוב היהודי, שירותי הבריאות שלו, והמערכת הטכנית והטכנולוגית שלו שימשו גם לקוחות ערביים. הנמלים, הכבישים, הרכבת, הדואר ומערכת הטלפונים - כולן מערכות הכרחיות לתפעול משק ברמת התחכום והיעילות של המשק של ארץ-ישראל - שימשו את שני המגזרים כאחד, ויצרו נקודות מגע והשקה חיוניות לתפעול המערכת המשקית המשולבת.

א. המשק הערבי

הלחימה בין ערביי ארץ-ישראל והיישוב היהודי הביאה עד מהרה לביתוק מלא של הקשרים בין שני המשקים. במשך כל שנות המנדט, ובמיוחד בשנותיו האחרונות, מכר המשק הערבי מתוצרתו למשק היהודי, יותר ממה שהמשק היהודי מכר למגזר הערבי,

ולכן נזקו מניתוק הקשרים היה גדול יותר, לפחות בחודשי הלחימה. יתר-על-כן, לסוגי המוצרים והשירותים העיקריים שאותם טיפק המשק הערבי לצרכנים ולמפעלים יהודיים - תוצרת חקלאית טרייה ועובדים שכירים - לא היה שימוש אלטרנטיבי מיידית. ובמקביל לכך, עקב הניתוק איבד הפלאח הערבי מקום עבודה שהיה מקור חשוב להשלמת הכנסותיו.

הלחימה פרצה בראשית עונת הקטיף, ונמשכה על-פני העונה כולה. פרדסנים ערבים נתקלו בקשיים רבים יותר בשיווק ההדרים לחוץ-לארץ, משום שהגישה לנמל יפו נותקה על-ידי הכוחות היהודיים, בתגובה על 'מלחמת הדרכים' שאותה ניהלו הערבים נגד היהודים. הריכח הגדול של ישובים יהודיים בשפלת החוף היקשה גם על התחבורה הערבית לנמל חיפה, במיוחד מהיישובים הערבים באזור המרכז (קלקיליה, טול-כרם, וצפונה). באזור הדרום הפך נמל עזה לנמל הערבי העיקרי, הן ליצוא והן ליבוא, בעוד שנמל תל-אביב תיפקד כנמל יהודי 'חופשי' (כמעט) מפיקוחה של ממשלת המנדט. נמל חיפה, שדרכו התנהל פינוי הצבא והרשויות הבריטיות, היה בפיקוח הדוק של הבריטים עד יולי 1948; הוא שימש כמובן גם את הערבים ואת היהודים, אך רק במידה שכל צד הבטיח לעצמו את דרכי הגישה אליו וממנו.

תהליך ההינתקות בין שני המשקים, אשר **ליווה את תהליך החלוקה** הטריטוריאלית בהתאם להתפתחויות הצבאיות, לא התרחש אמנם בין-לילה, אף כי היה מהיר למדי. פורשת רציחתם של עשרות פועלים יהודיים בבתי הזיקוק בחיפה, בסוף דצמבר 1947, המחישה את חוסר המעשיות שבפעילות משותפת ערבית-יהודית במסגרת אחת, אפילו בפיקוח הדוק של הבריטים, כפי שהיו פני הדברים בבתי הזיקוק, שנחשבו למפעל חיוני ממדרגה ראשונה לאימפריה הבריטית כולה. בינואר 1948 חדלו למעשה ערבים לבוא לעבודה באזורים שבשליטה יהודית, ודרכי המסחר היו אבולות, להוציא אזורים שעדיין נשלטו ישירות על-ידי הבריטים. הללו הלכו והצטמצמו מיום ליום, ועד מהרה הוגבלו לצירי התנועה הראשיים, למרצה של ירושלים, לאזור נמל חיפה, ולבנייני המשטרה בכל רחבי הארץ. וגם אלה נמסרו בזה אחר זה לידי 'הכוחות המקומיים' - יהודים או ערבים - במהלך הנסיגה הבריטית.

ב. המשק היהודי

המשק היהודי, כמו המשק הערבי, סבל מפגיעות פזיות - בנפש וברכוש - אבל להוציא את ירושלים הנצורה, הוא היה נתון לביקושים גואים לתפוקות. למרות תנאי הלחימה הצליחו הפרדסנים היהודים להשלים את הקטיף ואת היצוא, זאת דווקא בשל מציאות טריטוריאלית שמנקודת ראות צבאית היתה נחותה: הפרדסים היהודים היו מרוכזים באזורי השרון ושפלת החוף, ולפרדסנים היתה גישה ישירה לבמלי תל-אביב וחיפה.

הביקוש למזון ולתפוקה החקלאית של המשקים היהוים גדל במהירות - בין היתר בשל הצרכים הגוברים של הכוחות הלוחמים, שמספרם גדל מהר מאלפים לרובות, ולקראת תום ההפוגה השנייה, בקיץ 1948, עבר את המאה אלף - אך בעיקר בגלל הגידול המהיר באוכלוסייה. לאחר הפינוי הבריטי הגיעו ארצה עשרות אלפי עולים לחודש, שהראשונים בהם היו עולי קפריסין ושארית הפליטה מאירופה, וכל אלה נזקקו למזון החל מרגע הדתם במל חיפה. היעלמה של התוצרת החקלאית הערכית מהשווקים והביקוש הגובר לתוצרת חקלאית סיפקו לחקלאות היהודית שוק מקומי גואה, ולמרות הגידול המרשים בייצור (לוח 3) היא לא הצליחה לספק את הביקוש, ובשוקי המזון המקומיים נוצר מחסור. השווקים ה'רעבים' של אירופה, שבאותן שנים היתה נתונה לתנופה ראשונה של שיקום, יצרו שוק מוכרים למוצר היצוא העיקרי של אותה תקופה - הדריס. הגידול של 15 אחוז בתוצר הריאלי של החקלאות בין 1947 ל-1948 (לוח 3) משקף את העובדה, שתפוקתו של הענף כולו יכלה - מבחינת תנאי השוק - לגדול עד מיצוי כושר הייצור שלו.

הגיאות לא פקדה את כל הענפים. הפעילות בענף הבנייה ירדה במידה ניכרת (אם כי גם ב-1948 קוימה רמת ייצור דומה לזו של 1946), וכמו-כן נפגעה במקצת התעשייה. אולם בעוד שענף הטכסטיל, למשל, נקלע לקשיים, היתה גיאות רבה בענפי המתכת והחשמל, ובבתי המלאכה לרכב. גיאות זו נבעה במישרין מצורכי המלחמה: מפעלי תע"ש - תעשיית הנשק של ההגנה, שהוקמה במחתרת, והוסיפה לפעול בתנאי מחתרת חלקיים במחצית הראשונה של 1948 - נדרשו לספק כל כמות שיכלו

לייצר מרגמות, סטנים, 'דוידקות' ותחמושת. הצורך בשריון לרכב, לאוטובוסים, לתאי הנהגים של משאיות ומשורייני ה"סנדוויץ'" הפרימיטיביים, יצר ביקוש גדול ביותר לשירותים של מפעלי מלאכה, מוסכים, וכיוצא-באלה. גם צורכי הביגוד וההנעלה של כוחות הבטחון יצרו ביקוש במפעלי העור ובענף הטכסטיל. הדברים אמורים גם לגבי ענפי שירותים כתחבורה, למשל: חלק ניכר מכושר התובלה גויס לצורכי הצבא; השיירות לירושלים, שהפכו לשם דבר, חייבו ריכוז של מאות משאיות, ובוצעו על-ידי רכב אזרחי. גם ענפי שירותים אחרים עמדו בפני ביקוש גואה.

מציאות זו באה לידי ביטוי בנתונים על גידול התוצר של המשק היהודי. למרות תנאי המלחמה, וכאשר כמעט ששית מאוכלוסיית היישוב ביום הקמת המדינה (למעלה מ-100,000 איש), משרתת בכוחות הלוחמים, גדל התוצר הלאומי ב-1948 בקרוב ל-4 אחוזים. איכותו של אומדן סטטיסטי זה אמנם איננה מעולה, אך היא עולה בקנה אחד עם המידע הכמותי האחר, וגם עם התחושה של מי שעבר אותם ימים. העובדה הקובעת היא, שבימים הקשים והמרים של מלחמת תש"ח הופעלה מערכת הייצור של המשק היהודי בעוצמה גבוהה ביותר. פעילות זו היתה תנאי הכרחי להצלחה במאמץ המלחמתי.¹ אולם מעל ומעבר לצרכים החומריים שדרשו את גיוסם של המשק ושל החברה, היתה למציאות זו של 'עסקים כרגיל' (BUSINESS AS USUAL) חשיבות פסיכולוגית גדולה ביותר. היא שחררה את ההנהגה מדאגה למתרחש במישור 'האזרחי' הן בתחום החומרי והן בתחום המוראל. בה בעת היא יצרה גט את התחושה, החיונית כל כך בימות מלחמה, של מאמץ לאומי המשלב חזית ועורף (במידה שניתן היה להבחין ביניהם).

2. מערכת החליפין ומנגנון התשלומים

ההצלחה בהפעלת מנגנון הייצור כשעת המלחמה היתה מותנית כמובן לא רק בהימצאותם של כוח עבודה ומשאבים חומריים (ציוד, חומרי גלם, אספקה, חשמל,

וכיוצא-באלה), אלא גם בפעילות רציפה ויעילה של מערכת החליפין, המושתת על מערכת כספים מקיפה, כולל מטבע עובר לסוחר.

לביטול של השלטון והחוק המנדטורי היתה השלכה מיידית בתחום רגיש זה: ההילך החוקי ששימש אמצעי תשלום (ובסיס לאמצעי תשלום אחרים - פקדונות עו"ש) היה הלירה הארץ-ישראלית (לא"י), שהנפיקה מועצת המטבע המנדטורית, שמושבה היה, כמקובל, בלונדון. עם סיומו הצפוי של משטר המנדט הבריטי היתה צפויה הפסקת פעילותה של מועצת המטבע ולכן גם הפסקת ההנפקה של הלא"י. ההנהגה הכלכלית של היישוב, ובמיוחד ראשי בנק אפ"ק, ז. הופיין וא. בארט, הקדישו מחשבה, יזמה ומאמץ רבים לנושא זה, שההנהגה הפוליטית לא יכלה אף להתפנות כדי לעסוק בו. עוד בטרם פרצו פעולות האיבה, בקיץ 1947, נוהלו דיונים על הנושא, ובדצמבר אף הוכנה הצעה בדבר המטבע החדש, שיבוא במקום המטבע המנדטורי. אבל תכניות ראשונות אלה התבססו על ההנחה שהמבנה הפוליטי של ארץ-ישראל יכיל שתי מדינות המקיימות 'איחוד כלכלי', שמשמעותו מטבע משותף ואזור מכס אחיד. הנחה זו נתבדתה, כידוע, עד מהרה.

ההנהגה הכלכלית ואנשי הכספים היו מודאגים מהאפשרות - שנראתה קרובה ביותר - שהציבור יאבד את אימונו במטבע. תופעה כזאת מתחילה, בדרך-כלל, במשיכת פקדונות מהבנקים. הדגם של התפתחות כזאת שעמד לנגד עיניהם של אנשי הכספים והמשק היה הדגם של הבהלה וה'וייצה' לבנקים, שהתרחשו בארץ-ישראל בעת מלחמת איטליה-חבש ב-1936 ושוב ב-1939 עם פרוץ מלחמת העולם השנייה. הקרבות המרים, המצב הצבאי הקשה של היישוב עד מבצע נחשון, ואי-הוודאות המדינית שגברה עם נסיגתה (הזמנית) של ארצות-הברית מתמיכה בתכנית החלוקה, יצרו ללא ספק רקע פסיכולוגי מתאים לבהלה כזאת.

מדיניות ה'תוהו ובוהו' של ממשלת המנדט הוסיפה שמן למדורה. במסגרת מדיניות זו הוצאה ארץ-ישראל מגוש השטרלינג, כבר בפברואר 1948, היינו כשלושה חודשיים לפני תום המנדט. העיתוי (לפחות) של צעד זה היה בלתי-צפוי לחלוטין. 2 לצעד זה לא היתה השפעה מייזית על עסקות היצוא והיבוא ולא היתה לו משמעות לגבי המשך הפעילות של מועצת המטבע. לכן יש לראות בו צעד הפגנתי בעיקרו,

שמטרתו הפוליטית המיידית היתה לה ביר את אי-הוודאות - ולפיכך את המבוכה - בתחום הכלכלי. השפעותיו הצפויות על התנהגות כלכלית עשויות היו לחול, אם בכלל, בעיקר על המיגזר הכלכלי היהודי המודרני, שר ישותו בתחום הכספים והמטבע היתה גדולה בהרבה מזו של המיגזר הערבי.

אם אכן זו היתה מטרתו של צעד זה, הוא נחל כשלון חרוץ. המערכת הבנקאית והאימון בלא"י כאמצעי תשלום לא נפגעו כלל. החשש מפני 'ריצה' אל הבנקים לא נתממש. משיכות מזומנים אמנם היו רבות מרגיל, אולם הן התמידו ימים ספורים בלבד וגל המשיכות שכך עד מהרה. כאשר הופסקה פעילות מועצת המטבע בארץ (אבל לא בלונדון), בראשית מאי, בטענה ש"בגלל תנאי הבטחון היא איננה יכולה להמשיך ולספק מזומנים בארץ" (כנאמר בהודעתה), עברו הדברים ללא זעזוע כלשהו. עתודת המזומנים הגדולה שהוכנה על-ידי בנק אפ"ק - כחמישית מהמזומנים שהיו ברשות הייבור ומערכת הבנקים (בשטחים הנתונים לריכוזות יהודית) - לא באה לידי מימוש.³ המערכת הפיננסית ומערכת התשלומים של הנושק המשיכו לתפקד ברציפות ובצורה מסודרת במשך כל תקופת פעולות האיבה.

3. מטבע ישראלי

שרשרת אירועים דרמטית - ההוצאה מגוש השטרלינג, הפסקת פעילותה של מועצת המטבע בארץ, הכוזת המדינה, ופלישת המיידית של צבאות ערב לאזור - שהתרחשה תוך פרק זמן קצר של פחות משלושה חודשים, לא היתה מלווה בבהלה פיננסית ובהתמוטטותו של מנגנון התשלומים (וכמובן החליפין) בארץ, אשר להן ציפו האויבים ומפניה חששו חוגי הכספים היהודיים. מערכת החליפין ומנגנון התשלומים המשיכו לתפקד במשך כל אותם החודשים וגם לאחר מכן.

עם קום המדינה נתקבל חוק המעבר, שקבע כי כל חוקי המנדט שלא בוטלו במפורש יישארו בתוקפם, החוק הפך אמנם את הלא"י להילך החוקי בכל שטחי מדינת ישראל (למעטה השטחים הנתונים לשליטת צה"ל). אך היה ברור שסידור זה הוא ארעי בלבד. הפסקת פעילותה של מועצת המטבע, בלי שתירש אותה רשות אחרת להנפקת

המזומנים, קבעה למעשה תקרה לכמות המזומנים שכידי הציבור והבנקים.⁴ כיון שאתו חלק ממחזור המזומנים שהיה בידי הבנקים היווה אז את העתודה הנזילה העיקרית שלהם, היו ממדיה של עתודה זו גורט חשוב ביותר (אם כי לא בלעדי) לקביעת ממדי הפקדונות בבנקים. היעדרה של רשות מנפיקת-מזומנים פירושה, לכן, שלא רק כמות המזומנים במשק קבועה, אלא גם מימדי פקדונות העו"ש לא יוכלו לגדול מעבר לגבול מסוים, אם בכלל.

היעדרה של רשות מנפיקה צפן בחובו קשיים למערכת הבנקאות והיה בו כדי ליצור מצב בלתי נסבל כמעט בתחום של מימון הנמשלה. בתקופת המעבר מרשות לרשות התמוטטה למעשה מערכת המסים המנדטורית, מערכת אשר ממילא לא היתה ערוכה לשאת בנטל הצרכים של משק מתפתח (ובוודאי לא של משק מלחמה). המס העיקרי היה הנכס והבלו, והוא נשחק עקב צמצום היבוא. מנגנון הגבייה לא יכל לתפקד ביעילות הן בגלל תנאי המלחמה והן בגלל הצורך להתארגן מחדש באזורים הנתונים לריבונות ישראלית, שתיחומם הגיאוגרפי היה נתון לתהליך רצוף של שינוי במשך 14 חודשי פעילות האיבה.

יש עור להזכיר את העובדה שהלא"י המשיכה להיות הילן חוקי בממלכת עבר-הירדן ושימשה אמצעי תשלום גם בשטחי ארץ-ישראל שנתפסו על-ידי עבר-הירדן ועל-ידי המצריים. לא היה כל הגיון בהמשך קיומה של שותפות כזו במטבע, בין גורמים הלוחמים זה בזה, כאשר צד שלישי (מועצת המטבע הארץ-ישראלית) ממשיך להנפיק בלונדון את המטבע (תמורת ל"ש) או מקבל מטבע ומנפיק ל"ש (מוקפאים בלונדון) לכל מי שמציע לה זולרים.⁵ ולבסוף, הנפקתו של מטבע ישראלי התחייבה גם משיקולים של המחשת ריבונות ישראלית.

בגלל כל השיקולים הללו היה צורך דחוף לקבל בהקדם החלטה על הקמת מוסד בעל מונופולין שיופקד על ההנפקה ולקבוע את שער החליפין שלו ביחס ללא"י. כן היה צורך לפתור בעיות טכניות כגון שם המטבע, צורת השטרות, הדפסתם, וכיוצא-באלה. גורט הזמן היה קריטי, בין היתר בגלל רגישות המערכת הפיננסית. זה היה הרקע להחלטה להטיל את המשימה של הנפקת המטבע על בנק אפ"ק. אימון הציבור ב'סולידיות' של המטבע החדש היה תנאי חשוב ביותר להצלחה בהנהגתו כאמצעי

תשלום וכאמצעי להחזקת נכסים. מעמדו של בנק אפ"ק והאימון שהציבור רכש לו במשך קרוב לחמישים שנות פעילותו בארץ - כולל השנים הקשות של מלחמת העולם הראשונה והשנייה - והיותו נתון להשפעתן הישירה של הנהלות ההסתדרות הציונית והסוכנות היהודית, יכלו לפיכך לתרום תרומה מכרעה ל'התקבלותו' של המטבע החדש. לרשות המנגנון חסר הנסיון של המדינה החדשה לא עמד כוח אדם בעל מומחיות בתחום המטבע והפיננסים, בעוד שמיטב האנשים עם ידע פיננסי ונסיון רב שנים היו ללא ספק בבנק אפ"ק.

הנהלת הבנק, שהבינה את הצורך בפתרון מיידי של בעיית המטבע, העריכה שבתנאי הלחימה ואי-הוודאות הפוליטית לא תעסוק הנהגת המדינה בנושא זה ולא תחליט עליו במהירות הדרושה. היא הגיעה לכן למסקנה שיהא צורך בפגיון מאולתר, אך מיידי, ולפיכך הזמינה בארצות-הברית, על אהריותה היא, סידרה של שטרי כסף בערכים זהים לשטרי הכסף המנדטוריים.⁶ סידרה זו נשאה את השם אפ"ק ואת חתימוניהם של ז. הופין וא. ברט - יו"ר מועצת המנהלים והמנהל הכללי של הבנק. היו אלה שטרי בנק - היינו, שטרי התחייבות של בנק אפ"ק - ועליהם נאמר: "הבנק יקבל את השטר לחשלום בכל חשבון שהוא". משלוחי השטרות החלו להגיע ארצה כבר בראשית יולי, במהלך 'מבצע דני' (קרבות 'עשרת הימים').

לאור השיקולים שהובאו לעיל, ולנוכח העובדה שהשטרות של אפ"ק כבר היו בדרכם ארצה, ביקשו נציגי הממשלה הזמנית והנהלת בנק אפ"ק לגבש הסכם בדבר מסירת המונופולין להנפקת מטבע לבנק אפ"ק. הדיונים בין הנהלת הבנק ונציגי הממשלה החלו בימי ההפוגה הראשונה, כאשר הלגיון היה עדיין במטחי תותח מתל-אביב,⁷ והם הביאו לניסוח אמנה בין הממשלה ובנק אפ"ק, שנחתמה ב-16 לאוגוסט. אלה היו ימי ההפוגה השנייה, לאחר ההכרעה האסטרטגית על גורלה של ארץ-ישראל בעקבות 'מבצע דני' במרכז, ו'מבצע דקל' בצפון, ששינו את מצבה הצבאי והפוליטי של המדינה וביססו את מעמדה הבינלאומי. האמנה נכנסה לתוקפה ביום החתימה עליה, ובערבו של אותו יום בישר שר האוצר לציבור, בהופעתו הראשונה ברדיו, על שלב מכריע נוסף, מוחשי וסמוי כאחד, בגיבוש הריבונות היהודית - הנפקתו של מטבע ישראלי. שטרי המטבע נשאו אמנם את שמו של בנק מסחרי ולא את שם המדינה

(שטרם היה ידוע בעת שהזמנו השטרות), ושמו של המטבע כפי שהוטבע על השטרות נשאר לפיכך השם המנדטורי, לירה א"י. 8 אבל על השטרות היה מוטבע גם המשפט "מטבע חוקי לתשלום סכום כל שהוא". משפט זה הוסף, לאחר שכבר הודפסו כשטרות בנק אפ"ק, בתוקף החלטת הממשלה שנתקבלה לאחר הכרזת העצמאות. משפט זה קבע את מעמדה של הלא"י כמטבע החוקי של המדינה.

בהתאם לאמנה, שתוקפה היה לשלוש שנים, הוקמה במסגרת אפ"ק מחלקה להוצאת מטבע, שהיתה אמורה לפעול כיחידה נפרדת משאר עסקי הבנק. בראשה הועמד ד"ר ז. להמן, מוותיקי ומבכירי העובדים באפ"ק, ובהנהלתה השתתפו נציגי הממשלה. ויוחיה של מחלקה זו היו אמורים להיות מועברים לאוצר המדינה. מחלקת ההוצאה קיבלה את הסמכות להנפיק מזומנים, בתמורה לזהב, מטבע-חוץ, שטרי כסף של מועצת המטבע של ארץ-ישראל, וכן בתמורה לשטרי אוצר ושטרות שנוכו נכיון-משנה.

בהכללתם של שני הנכסים האחרונים, ובמיוחד שטרי אוצר, בין הנכסים אותם רשאת מחלקת המטבע לרכוש בתמורה לשטרי הכסף שאותם הנפיק, היה משום חידוש עקרוני וערחיק-לכת בהשוואה לכללי הפעולה של מועצת המטבע המנדטורית. הכללתם של שטרי אוצר בין הנכסים היא שיצרה מנגנון שאיפשר לממשלת ישראל ללוות ממחלקת ההוצאה, היינו - להדפיס כסף. לפי הכללים של יחס עתודה של מחלקת המטבע שנקבעו באותם ימים היתה אמנם הגבלה על ממדי האשראי שהממשלה יכלה לקבל ממחלקת המטבע, ולפיכך היתה לכאורה הגבלה על 'ההדפסה'. גם בזכות שניתנה לפי האמנה לביצוע נכיון-משנה של שטרות מסחריים היה משום שוני עקרוני, בהשוואה לנוהלים של ימי המנדט. אולם למעשה לא מומשה אפשרות זו במשך כל חמש השנים שבהן פעלה מחלקת ההוצאה. ההלכה של הנפקת מזומנים בתמורה לשטרי אוצר, ובשלב מאוחר יותר גם בתמורה לסוג נוסף של אגרות-חוב של הממשלה, 'שטרי מקרקעין', היתה למעשה בעלת השלכות כלכליות מרחיקות-לכת.

באמנה נקבע, שבמשך חודש ימים מיום החתימה אפשר יהיה להחליף את המטבע המנדטורי במטבע החדש, בשער של אחד לאחד. שאלת המפתח שבה היו חלוקות הדעות בקבוצה המצומצמת שעסקה בנושא היתה מידת הנכונות של הציבור - והיישוב כבר כלל אז את ראשוני העולים - לקבל את המטבע החדש ולתת בו את אימונו. ההצלחה

היתה גדולה בהרבה מהמצופה. תוך חודש המיר הציבור כ-27 מיליון לירות מנדטוריות כלירות הארץ-ישראליות החדשות - והמטבע של המנדט יצא למעשה מהמחזור בשבוע השלישי של ספטמבר 1948. יתרה מזו, האמון במטבע שנשא את שם אפ"ק היה גדול עד כדי כך, שגם באזורים שלא היו נתונים לשליטת צה"ל ניסו תושבים ערבים להמיר מטבע מנדטורי במטבע החדש של מדינת ישראל.⁹

ההחלטה הנוצת להנפיק מיד - שלושה חודשים לאחר הקמת המדינה - מטבע עצמאי, בוצעה בהצלחה מלאה. ההפוגה השנייה, שחשיבותה היתה מכרעת בארגונו ובהגדלתו של צה"ל, היתה, לפיכך, גם התקופה שבה בוצע בהצלחה צעד מכריע להמחשת הריבונות בתחום הכלכלי - החלפת המטבע.¹⁰

4. שער החליפין, המערכת הפיסקלית, והמחירים

רובו של הציבור לא תפס באותם הימים את החשיבות הגדולה של המעבר החלק מהמטבע המנדטורי למטבע ישראלי. אבל דומה שגם הצמרת הכלכלית והפיננסית לא עמדה על המשמעות מרחיקת-הלכת של החלטה נוספת, שלכאורה היתה החלטה טכנית וחלק הכרחי מהמכלול של היסול מורשת המנדט בתחום המטבע, והיא - ההחלטה על תנאי ההמרה של המטבע הישן במטבע החדש. לפי החלטת הממשלה נקבעו תנאי ההמרה של המטבע המנדטורי במטבע החדש ביחס של אחד לאחד, היינו - לירה חדשה (של אפ"ק) תמורת לירה ישנה (מנדטורית). החלטה זו נראתה באותם הימים 'טבעית' לכל המומחים בתחום, וכמובן גם לציבור הרחב. במבט לאחור ניתן לומר, שבגלל הצורך ביצירת אימון במטבע הישראלי, והחשש מתגובה שלילית של הציבור, לא ניתן היה לחשוב על תנאי המרה אחרים. על כל פנים, ההחלטה על תנאי ההמרה בין שני המטבעות קבעה את שער חליפין למטבע החדש. שער החליפין, שנקבע בדיעבד בהתאם לכללי ההמרה, היה שער חליפין של לירה (ארץ-ישראלית) חדשה תמורת ל"ש. משער זה נגזר כמובן גם שער החליפין (הרשמי) של הדולר ושל מטבעות אחרים. באוגוסט 1948 היה שער החליפין של אחד לאחד שער נמוך מדי אף לגבי הל"ש (והמטבעות של גוש הסטרלינג הקשורות אליה) בגלל שיעור האינפלציה בשנים 1939-1943, אשר בארץ-

ישראל היה גבוה בהרבה מאשר באנגליה בין 1939 ו-1948. מאותה סיבה - היינו, ההפרש הניכר בין שיעורי האינפלציה - היה שער הלי"ש באותם ימים, במונחי דולרים, גבוה מדי. שער החליפין של המטבע הישראלי החדש ביחס לדולר לא התאים לפיכך למציאות הכלכלית, אשר לאחר מלחמת העולם הנייה הפכה את הדולר למטבע הבינלאומי בה'א הידיעה.¹¹ קביעה זו של שער החליפין יצרה סתירה בין ערכה החיצוני של הלירה (הנמדד במונחי מטבעות אחרים) וערכה הפנימי (הנמדד במונחים של מחירי סחורות). סתירה זו היתה עד מהרה לאחד הגורמים החשובים לקשיים במאזן התשלומים וגרמה להתהוות 'שוק שחור' במטבע-חוץ, שבו היה שער החליפין גבוה בהרבה מהרשמי. תוצאותיה של קביעה זו של שער החליפין וההחלטה העיקשת להיצמד לשער זה כאשר הנסיבות ב-1949 איפשרו התאמה, באו לידי ביטוי בשלב מאוחר יותר.

רמת הפעילות הגבוהה של מערכת הייצור, והחלת הריבונות למעשה בתחום המטבע, הם שני תחומים מרכזיים שבהם הושגו הישגים מרשימים בעצם ימי המלחמה. ניתן לומר, שבתחומים מכריעים אלה נכשלה מדיניות ה'תווה ובוהו' של מערכת המנדט כשלון חרוץ. מערכת הייצור עשתה מעל ומעבר למצופה, וההצלחה בהפעלת מערכת מוניטרית עצמאית בישרה טובות. אולם בשני תחומים אחרים נחלה מדיניות ה'תווה ובוהו' הצלחה מסוימת. האחד היה התחום הפיסקלי. תנאי הלחימה וחוסר הנסיון של האדמיניסטרציה החדשה הברו יחדיו ופגעו בתקבולי אותם מסים שניתן היה לגבות על-בסיס התחיקה הפיסקלית ירושת המנדט. אך יש להדגיש, כי מערכת המסים המנדטורית, שהיתה מבוססת בעיקרה על תקבולים ממכס ומבלו, לא היתה מסוגלת לעמוד בנטל של מימון מלחמה כוללת ושל עלייה המונית שהחלה זורמת מקפריסין ומאירופה למחרת הקמת המדינה, גם אילו מנגנון הגבייה היה יעיל יותר.

על הנטל המידי שהוטל על תקציב הממשלה, שאושר בדיעבד במועצת המדינה, ניתן לעמוד מהעובדה, שלקראת 'מבצע יואב' (ספטמבר 1948), מנה כוח האדם בצה"ל כ-120-130 אלף איש, היינו כעשרים אחת מהאוכלוסייה על כל גילאיה. ואף-על-פי שהסוכנות היהודית (הממונת מתרומות יהדות הגולה) נשאה בעול הקליטה המיידית,

חלק מהעול של קליטת העלייה נפל על תקציב הממשלה. מאה אלף עולים הגיעו לאחר ה-15 במאי, והגדילו את האוכלוסייה היהודית בכ-17 אחוז תוך חצי שנה (לוח 1); נתון זה מצביע על נטל העלייה על תקציבי הממשלה והסוכנות היהודית.

זרם מסים קטן והוצאות ענק למימון המלחמה ולקליטת העלייה הכריחו את הממשלה לפנות למימון גרעוני בהיקף ניכר. כ-70 אחוז מהתקציב הגלוי הראשון (שלא כלל הוצאות בטחון) לתקופה מאי 1948-מרץ 1949 (ולמעלה משיעור זה מהתקציב כולל הוצאות הבטחון), מומנו על-ידי מלוות פנים - למעשה, על-ידי הדפסת כסף. לפי האומדנים המצויים בידינו, עודף הביקוש של הממשלה לבזיה - היינו, הוצאות הממשלה על סחורות ושירותים שלא מומנו על-ידי מסים - הגיע בתקופה זו לכדי 25 אחוז מהתוצר הלאומי, שיעור שאינו כולל את עודף הביקוש בשיעור דומה של הסוכנות היהודית, היינו את הוצאות הסוכנות היהודית בארץ שלא מומנו על-ידי המרת מטבע חוץ. וכבר ביוני 1948 מתח ז. הופייך, יו"ר מועצת המנהלים של אפ"ק, ביקורת על השימוש המופרז בשטרי אוצר למימון התקציב.¹²

ההישג הגדול ביותר של מדיניות ה'תוהו ובוהו' של ממשלת המנדט היה ערעור מערכת הפיקוח על המחירים, שהוקמה בראשית מלחמת העולם השנייה והופעלה ממש עד ימי המנדט האחרונים. מדד יוקר המחיה בשנת המלחמה - 1948 - עלה ב-27 אחוז בעוד שב-1946 ו-1947 עלה ב-5 אחוזים ובאחד אחד, בהתאמה. 13 את מלחמת השחרור סיים המשק הישראלי כשהוא מתפקד היטב, כתנאים של אותה ימים, בתחום הייצור, בהחלת ריבונות מוניטרית, ובעסקות בינלאומיות. אולם בו בזמן יצרה המערכת הפיסקלית החדשה והרופפת לחצים אינפלציוניים ניכרים שנתווספו ללחצים הקיימים. לחצים אלה באו בחלקם לידי ביטוי בעליית מחירים תלולה, שיצרה מערכת ציפיות אינפלציוניות שאתן נאלץ המשק להתמודד בשנים שלאחר-מכן.

5. פליטים ערבים ורכוש בטוש

בחודשים הראשונים של הלחימה, בדצמבר 1947, ואף יותר מזה בחודשים הראשונים של 1948, החלו בארץ-ישראל תנועות אוכלוסייה שהלכו והתעצמו עם הזמן. מיד יי

תחילת מעשי האיבה, שבשלב הראשון ארעו ביישובים 'מעורבים' (ירושלים, חיפה, יפו) החלה עזיבה של תושבים ממקומות מגורים ועסקים באזורים ובשכונות מעורבות. יהודים, תושבי שכונות מעורבות כיפו, בחליטה שבחיפה, ובעלי עסקים ותושבים יהודים במרכז המסחרי החדש בירושלים עברו ללב האזור היהודי המוגן על-ידי כוחות ההגנה. תהליך דומה התרחש גם באוכלוסייה הערבית באזוריט שהיהודים היו בהם רוב.

בשלב הראשון לא היתה כמעט עזיבה של תושבים ערבים מהאזורים הכפריים. הלחימה הביאה אמנם ליציאתן של משפחות הנמנות על העילית הערבית, במונחי מעמד והכנסה, אולם המדובר היה ביציאה שכוונתה היתה זמנית - עד יעבור זעם. לבנון, ובמיוחד ביירות, העיר הקוסמופוליטית של העולם הערבי, היו היעד העיקרי של היוצאים, שמספרם הגיע למספר עשרות אלפים לכל היותר. שינוי יסודי חל עם כיבוש הקסטל ומבצע נחשון, בראשית אפריל, והמבצעים הגדולים האחרים שהביאו להשתלטות כוחות ההגנה על חיפה, טבריה, וצפת, ולמצור הולך ומתהדק על יפו. מאז ראשית מבצע נחשון, בו החלו כוחות ההגנה להשתלט על שטחים ערבים מיושבים, החלה בריחה המונית של ערבים. 14 במקרים אחרים, כמו בחיפה, עזבו רוב התושבים הערבים את בתיהם לאחר הנצחון של ההגנה. הם עשו זאת בהתאם להנחיית ההנהגה הערבית בראשותו של המופתי, ולמרות ההפצרות בעל-פה ובכתב של הרשויות היהודיות להישאר במקומם.

לטבח דיר-יאסין (ב-9 באפריל), שקיבל תהודה מכסימלית ברחוב הערבי באמצעות תחנות השידור הערביות, היתה ללא ספק השפעה על החלטתם של ערבים רבים ליטול בידם את מקל הנדודים ולהסתלק 'זמנית' מזירת הקרבות. במשך שלושה וחצי החודשים שבין ראשית מבצע נחשון וסיומו של מבצע דני (אמצע יולי 1948) נסשו כשש מאות אלף איש - מתוך אוכלוסייה של 1.2 מיליון ערביי ארץ-ישראל - את מקום מושבם בשטחים שלפי הסכמי שביתת הנשק נכללו (לאחר מכן ב-1949) בצד היהודי של הקו הירוק. אוכלוסייה זו הוגדרה אחר-כך כאוכלוסיית 'הפליטים הערבים'. היא הפכה מיד לבעיה אנושית ומוסרית לא קלה ולנושא פוליטי מרכזי בסכסוך היהודי-ערבי. 15

משמעותה הכלכלית המיידית של נטישה המונית זו התבטאה בשני תחומים עיקריים: שטחי מגורים וקרע חקלאית. עקב נטישתן של יפו, של שכונות ערביות במערב ירושלים ובדרומה, של לוד ורמלה, של חיפה, עכו, והשכונות הערביות של טבריה וצפת, ושל ישובים כפריים שונים במרוצת האביב והקיץ של 1948, וכן של אשקלון ואשדוד, שננטשו רק לאחר מבצע יואב, התפנו מבני מגורים בהם התגוררו לפני-כן כרבע מיליון (או יותר) ערבים באזורים העירוניים. רבים מבתי המגורים (ולא-כל-שכן מתקני המים, החשמל, והניקה) שננטשו היו, אמנם, בתקן נמוך בהרבה מהמקובל בישובים היהודיים בארץ, אך היה בהם כדי לספק קורת גג. הבריחה מהישובים הכפריים בשרון ובבקעת אונו מזרחה ללוד ולרמלה, נטישת יישובי השפלה הדרומית בואכה רצועת עזה, והשיפולים המערביים של הרי יהודה, ומרכז עמק יזרעאל בואכה מגידו וג'נין, הותירה כ-2.5 מיליון דונם קרקע ללא מעבדיה. ברובם היו אלה שטחי בעל, וחלקם עובדו עיבוד חלקי בלבד. אך הם כללו גם כ-50 אלף דונם שטחי שלחין, חלק ניכר מהם פרדסים ומטעים אחרים. האוכלוסייה הערבית הכפרית בגליל וכן ערביי נצרת (וכמובן הישובים הדרחים) לא עזבה את בתיה כאשר צה"ל שחרר את הגליל המרכזי והצפוני, ולא נטשה שטחי קרקע גדולים בגליל. קרקע ומבני מגורים היו נכסי ההון המוחשיים העיקריים שאותם נטשו הפליטים הערביים ואותם ניתן היה לשלב מיד במערכת הייצור והאספקה של שירותי צריכה למשק הישראלי. ממדיהם של נכסי הון אחרים - ציוד, רכב, וכיו"ב - בעלי פוטנציאל של תרומה לייצור, אותם נטשו הפליטים הערביים, היו גודל זניח.

הערות לפירק ב'

1. אחת הסיבות לכשלון הצד הערבי היתה חוסר יכולתו לרתום את הפוטנציאל של המשק הערבי למטרה זו.
2. משמעותו הטכנית של צעד זה היתה החלת תקנות הפיקוח על המטבע גם על עסקות בין ארץ-ישראל לבין מדינות גוש הסטרלינג, בעוד שקודם לכן הוחלו התקנות רק על עסקות עם מדינות שלא נמנו על גוש הסטרלינג (כולל ארצות-הברית). כיון שלא היתה לכך השלכה ישירה על התקבולים השוטפים במטבע-חוץ של היישוב היהודי, ולפיכך על עסקות שוטפות, היתה המשמעות המיידית של צעד זה קטנה ביותר. הוצאתה של ארץ-ישראל מגוש הסטרלינג התבטאה גם בהקפאה של יתרות שטרלינג שנצברו בזמן המלחמה ושל היתרות של מועצת המטבע (ו'ס לכך לא היתה משמעות מיידית).
3. מאידך, השוואת הנתונים על מחזור המטבע, שכורסמו על-ידי מועצת המטבע, נתונים של מאהני הבנקים הישראליים, והנתונים בדבר המרת הלא"י במטבע ישראלי, באוגוסט 1948 (ראה להלן), מצביעה על משיכת מזומנים גדולה על-ידי המיגזר הערבי. 'הבהלה הפיננסית' במיגזר זה התבטאה במידה רבה באגירת מעות, שהמחסור בהן הורגש במגזר היהודי כבר בחודשי החורף של 1948. ראה קליימן (1977), עמ' 227, והערות מס' 22 ו-23 בעמ' 287-288. בנק אפ"ק היה אמנם בנק מסחרי לכל דבר, אבל בתוקף סידורי הבעלות מתמנית הנהלת הבנק, מאז הקמתו ב-1902 ועד היום, על-ידי ההנהלה הציונית. להנהלתו היה מיטב הידע בענייני מטבע וכספים שעמד לרשות היישוב היהודי בארץ, והיא קיבלה על עצמה, למעשה, אחריות של רשות מוניטרית. הכנת עתודת המזומנים במרתפי הבנק, במקום הוצאת ניירות-ערך בשטרלינג, עלתה לבנק בהפסד הריבית. השיקולים שהנחו את ההנהלה לנהוג כך לא היו שיקולים עסקיים אלא שיקולים של שירות למדינה-שבדרך.
4. מועצת המטבע היתה מוכנה להמשיך ולהנפיק לירות ארץ-ישראליות ומורת ל"ש, אך כיון שלא היה הגיון לכפות על גופים ישראליים להמיר דולרים

- לל"יש - שיוקפאו מיד בלונדון - כדי לקבל שטרי כסף ממועצת המטבע, משמעותם של הדברים היתה קביעת תיקרה לכמות המזומנים בשטחה של ישראל.
5. מאחר שיתרות הל"יש של מחלקת המטבע הוקפאו (כפברואר), השיתוף במטבע יכל לגרום להלכה למצב שבו תושבי עבר-הירדן והגדה המערבית יוכלו להשתמש במטבע כדי לרכוש מוצרים ושירותים ישראלים תמורת מטבע מוקפאת באנגליה. כיון שפעולות האיבה מנעו ממילא את המסחר, זו היתה אפשרות תיאורטית גרידא, אם כי הסדר מעין זה עשוי היה להיות מנוצל בידי מקצוענים פיננסיים זריזים.
6. יש להדגיש את העובדה שהופיין, יו"ר מועצת המנהלים של אפ"ק, ששה בארצות-הברית (לאחר קבלת אישור ההנלה שיסבה בתל-אביב), הזמין את הדפסות השטרות במטבעה בארצות-הברית עוד לפני ההכרזה על הקמת המדינה, ובימים שבהם עצם ההכרזה היתה נתונה בספק בגלל שינוי במדיניות ארצות-הברית. הזמנת השטרות נעשתה כדיעתם של קפלן, גזבר הסוכנות, והנהלת הסוכנות היהודית, ועל זעתם. ואולם ההחלטה על ההזמנה, צורת השטרות, והנוסח המופיע עליהם, נעשו על דעת מנהלי אפ"ק ועל אחריותם בלבד, ובמימונו של הבנק. זאת ללא כל בטחון שהממשלה אכן תסכים להכריז על שטרי בנק אפ"ק כעל מטבע שיטמש והילך חוקי במדינה.
7. נציגי הממשלה במשא-ומתן היו קפלן (שר האוצר), ברנשטיין (שר המסחר והתעשייה), והורוביץ (סגן שר האוצר באותם ימים).
8. א"י היתה הקיצור הרשמי של השם 'ארץ-ישראל'. ממשלת המנדט סירבה עקרונית להשתמש בשם העבוי המלא בכל מסמכיה, כולל שטרי הכסף, למרות שעברית היתה אחת משלוש הלשונות הרשמיות. לפיכך היה השם העברי של הארץ נקוב בצורה מקוצרת על שטרי הכסף המנדטוריים.
9. הנתונים על ההמרה מעידים שלמעלה מ-60 אחוז ממטבע שהיה במחזור באפריל 1948 הוחק על-ידי הציבור היהודי - משקי-בית, עסקים, ומערכת הבנקים. היתרה הוחקה על-ידי ערבים באותם אזורים בארץ-ישראל המערבית שלא היו נתונים לשליטת צה"ל, בעבר-הירדן, ועל-ידי הבנקים הערביים והבנקים

הזריט, רובם ככולם בנקים בריטיים.

10. הסקירה לעיל על הנהגת המטבע מבוססת, בין היתר, על: קליימן (1977), פרק ב', חלק 3, עמ' 216-245. ראה גם אוטנזוסר (1955) עמ' 108-115.
11. פחות הלי"ש ביחס לדולר ב-44 אחיט, בספטמבר 1949, סיפק את ההוכחה (בדיעבד) בדבר הערכת היתר של השטרלינג במונחי דולרים. השער הגבוה הזה קיים, כאמור, באמצעות מנגנון פיקוח על המטבע באנגליה. מנגנון הפיקוח על המטבע של ישראל והערכת-היתר של הלא"י כלפי הדולר היו מורשת המנדט שאומצה על-ידי ממשלת ישראל.
12. ראה קליימן (1955), פרק ג', עמ' 246-247; ונ. הלוי ור. קלינוב-מלול (1968), לוח 61.
13. ראה מדד המחירים לתקופה זו שהוכן על ידי שרשבסקי (1968), עמ' 73; וכן לוח 2 לעיל.
14. כאשר יפו נכנעה, בסוף אפריל, נותרו בה רק כ-3,000 מתוך 70,000 תושביה הערבים. יתרת נמלטו במשך חמשת חודשי הלחימה, במיוחד בחודשים מרץ ואפריל.
15. בגלל המשמעות הפוליטית של הדברים, ובגלל קשיים הנובעים ממחסור במידע דמוגרפי משביע-רצון (מאז 1931 לא נערך מיפקד אוכלוסייה בארץ-ישראל), היו מאז ומתמיד חילוקי דעות על מספר הפליטים. המקורות הערביים ומוטדות האו"ם, ובמיוחד סוכנות הפליטים הערביים שהוקמה על-ידו, נקבו במספרים הקרובים יותר למיליון, אף שהללו לא עלו בקנה אחד עם הנתונים של הממשלה המנדטורית בדבר ממדי האוכלוסייה הערבית בארץ-ישראל. (מיפקד האוכלוסייה במחנות הפליטים, שנערך לאחר מלחמת ששת הימים, העיד גם הוא על חוסר המימנות של נתוני האו"ם.) האומדן המובא בטכסט - קצת יותר מ-600 אלף נפש - מתבסס על שני האומדנים המפורטים והמהימנים ביותר המצויים כיום: עבודתו של סיקרון (1956), וספרו של בקי (1978), נספח. שני האומדנים דומים למדי, אף כי לרשותו של בקי עמד גם המידע הרב שנצבר במיפקד האוכלוסין שנערך ביהודה, שומרון ורצועת עזה ב-1968.

פרק ג'

האתגר הכלכלי והחברתי של העלייה ההמונית

1. העלייה ההמונית: ממדיה והנטל שהעמיסה על המשק והחברה

עם קום המדינה החל להגיע זרם אדיר של עולים. בהתחלה נכון זרם ממאגרים קיימים של עולים בכוח, שישבו על מזוודות ארחות וציפו לאפשרות לעלות לארץ. היו אלה מעפילים במחנות העצורים בקפריסין, וכן יהודים במחנות באירופה שאורגנו על-ידי "המוסד לעלייה" לקראת העלאתם ארצה. במחצית השנייה של 1948, תוך כדי המלחמה, הגיעו למעלה ממאה אלף יהודים לארץ, והגדילו את האוכלוסייה היהודית ב-17 אחוז. ב-1949, השנה השלמה הראשונה לאחר המלחמה, הגיעו 240 אלף עולים. בשנתיים שלאחר מכן ירד קמעא מספר העולים, לכ-175 אלף לשנה. עידן העלייה ההמונית זה הגיע לסיומו בראשית 1952, כאשר מספר העולים ירד מרמה חודשית ממוצעת של כ-15 אלף לאלפיים בלבד. זרם זה, של כ-690 אלף עולים תוך 42 חודשים, המצטרף לאוכלוסייה שגודלה המקורי קטן מזה של הבאים, ודאי שאין לראותו כתנועת הגירה 'רגילה'.

ראשוני הבאים היו המעפילים, יושבי מחנות המעצר בקפריסין, רובם ככולם שארית הפליטה מאירופה, שהצעירים שבהם גויסו לצה"ל עם רדתם מסיפון האניה בחיפה. האחרים, ואלה שבאו בעקבותיהם במשך ימי המלחמה ושנות העלייה ההמונית, עברו בשלב הראשון דרך בתי העולים שהופעלו במחנות הגדולים אותם נטש הצבא הבריטי. מחנה 'שער העלייה' הופעל במחנה צבאי בריטי לשעבר בחיפה, וכן הוקמו מחנות עולים במרבית בסיסי הצבא הבריטי בשפלת החוף ובתלפיות בירושלים. מציאותם של מחנות אלה איפשרה מתן קורת גג ראשונה להמוני העולים. שהותם במחנות איפשרה הפעלת שיטה של אספקת מזון מרוכזת לעולים בחדרי אוכל והפעלת מערכת בתי-ספר וגניט. מתן קורת גג ואספקת מזון היו תנאי המינימום לקליטה ראשונית של העולים. אספקת הצרכים הללו אורגנה במתכונת כמו-צבאית, שלא וראתה מחזרה כלל על רקע הימים ההם, ימי המלחמה.

שהיית העולים במחנות היתה אמורה להיות פתרון זמני, וכוונה היתה להוציא את העולים במהירות האפשרית מהמחנות ולאפשר להם לדאוג לפרנסתם ולהקים את ביתם, ולשלבם במערכת הייצור של המשק. מתן קורת גג ראשונה לאוכלוסיית העולים, שגודלה בסוף 1951 עלה על גודלו של היישוב בסוף תקופת המנדט, הציב בעיה לא-קלה. יש לזכור, כי כבר ב-1 לינואר 1949 - היינו, כאשר 'מבצע חורב' עדיין היה בעיצומו - צריך היה לספק קורת גג קבועה לכ-120 אלף עולים שהגיעו במשך 1948. הפתרון המיידי היה איכלוס הרובעים העירוניים שהתרוקנו מתושביהם הערבים במשך חודשי האביב והקיץ של 1948. היה זה פתרון מאולתר, אך לא מקרה הוא שהנושאים בעול הדאגה לעולים ראו בצעד זה, שהיה בעל משמעות פוליטית מרחיקת-לכת, צעד המתבקש מאליו.¹ אין זה מקרה גם, שדווקא בירושלים, שעד סוף 1948 היתה עדיין מנותקת במידה מסוימת משאר אזורי הארץ, נעשה הצעד המאורגן הראשון למסירת דירות נטושות ליהודים, לאחר פינוי העיר העתיקה. מפוני העיר העתיקה שוכנו בבתים בבקעה, במושב הגרמנית, ובקטמון, כבר בקיץ 1948. מכל מקום, גם אם היו היסוסים פוליטיים בנידון, גשמי החורף הראשונים מחד, והזרם הגובר של העולים מאידך, שבראשית 1949 הגיע לשיא של 20 אלף נפש לחודש, פרץ את המחסומים הפוליטיים, אם היו כאלה. הרבעים הערביים בערים המעורבות והערים הערביות הנטושות אוכלסו עד מהרה על-ידי העולים. עד אמצע 1949 הפכו אלה ל'ערי עולים' כאשר הגורם המאכלס - הסוכנות היהודית והאפוטרופוס על הרכוש הנטוש, משתפים פעולה בהקצאת מקומות מגורים.

רק כמחצית מ-600 אלף הערבים שנטשו את השטחים שבידי ישראל באה מאזורים עירוניים, ולכן לא יכלו המבנים באזורים אלה לספק מקומות מגורים אפילו לעולים שהגיעו ב-1948 ו-1949. רביט ממכנים אלה, אם לא כולם, היו רחוקים מלהתאים לרמת חיים האופיינית לחברה תעשייתית מודרנית, אף לפי התקנים ה'צנועים' שהיו מקובלים ביישוב בתקופה שבין שתי מלחמות העולם. מערכות התשתית (מים, ביוב, חשמל, כבישים) בערים הערביות ובחלק מהרובעים הערבים בערים המעורבות היו פרימיטיביות. כללי האיכלוס היקצו לכל משפחה ששוכנה שטחים צנועים שיצרו צפיפות רבה. ובכל זאת לא סיפקו המבנים הנטושים אלא

פתרון חלקי בלבד לבעיית המגורים. מלאי המבנים הקיים בארץ, במחנות הצבא, ביישובים הנטושים, וביישובים היהודיים, לא יכל לספק את צורכי העלייה ההמונית. המשך המדיניות של עלייה המונית, חייב הקצאת משאבים רצינית ביותר לבנייה חדשה.

העלייה והלחימה השפיעו על שוקי המזון באופן דומה להשפעות שהיו להן בתחום הדיור. עשרים חודשי הלחימה פגעו בייצור החקלאי השוטף במיגזר היהודי. בעת ובעונה אחת פסק זרם התוצרת החקלאית מהמיגזר הערבי אל השווקים היהודיים, בגלל ניתוק הקשר עם השטחים שאינם נתונים לשליטת צה"ל. לעומת זאת חל גידול ניכר בביקוש למזון, שנבע מהגידול התלול באוכלוסייה היהודית. ולמרות גידול מהיר מאד בייצור עם תום הלחימה - בחקלאות ובחרושת גדל הייצור ב-60 וב-100 אחוז, בהתאמה, ב-1950 לעומת 1949 (ראה לוח 3) - נוצר מחסור בכל סוגי המזון: ירקום, פירות, חלב, ביצים, ובשר.

הצרכים הגדולים של צה"ל העמיסו נטל עצום על המשאבים. הכוח המגויס בשירות צבאי מלא או חלקי במחצית השנייה של 1948 היה כ-120 עד 130 אלף. תפעולו חייב אספקת מזון, ביגוד, נשק, תחמושת ורכב. נשק, תחמושת ורכב יובאו מחוץ-לארץ ורכישתם מומנה מכספים שגויסו שם. גם התעשייה המקומית, ובעיקר תע"ש (לימים 'התעשייה הצבאית'), מפעלי הנשק של ההגנה שיצאו מהמחותרת, סיפקו חלקי חילוף ופריטי נשק, וכמובן ביגוד והנעלה, ואילו החקלאות המקומית (והיבוא) סיפקו את המזון. אספקת מזון לצבא, שהיה כששית מהאוכלוסייה במחצית השנייה של תש"ח ובמחציתה ראשונה של תש"ט, תרמה הרבה להתהוות 'המחסור' במזון בשוקי הצריכה.

המשמעות הכלכלית של מאמץ המלחמה חרגה כמובן מעבר להשלכות המיידיות בשווקים. ממדיו של מאמץ זה היו ענקיים, וחייבו הקצאה של חלק ניכר מהמשאבים שעמדו לרשות המשק מייצור ומיבוא.² מאמץ המלחמה והמאמץ לקליטת העלייה יצרו את הצורך, ונתנו את ההצדקה הרעיונית, למדיניות כלכלית שבמרכזה עמדה חלוקת היש בין הצרכים והצרכנים לסוגיהם, שלא יכלו כמובן לבוא על סיפוקם המלא. ניתן לומר, שהמלחמה והעלייה ההמונית הכתיבו את חידוש מדיניות הפיקוח על

המחירים וקיצוב המצרכים, שמסגרתה הבסיסית היתה מורשת תקופת מלחמת העולם השנייה ושגובשה על-ידי ממשלת המנדט על בסיס שיטות שפותחו באנגליה.

2. מדיניות כלכלית של 'אספקה וקיצוב'

הנטייה להפעיל מערכת פיקוח על המחירים וקיצוב במצרכים היתה פועל יוצא מהנסיבות ומהמציאות בה היה נתון המשק הארצישראלי מאז 1940. במשך 30 החודשים שבין סיום מלחמת העולם ופרוץ הלחימה בארץ-ישראל (נובמבר 1947), לא שונתה כמעט התפיסה של פיקוח ושיטת קיצוב שהופעלו בהיקף ניכר מאז ראשית 1942. הגידול ביבוא חומרי גלם ומוצרים מוגמרים, והירידה הניכרת בגודלו של הצבא הבריטי החונה במזרח-התיכון, איפשרו הפניית תוצרת טרייה בכמויות גדולות לשווקים האזרחיים. הוא-הדין במוצרים מוגמרים, במיוחד ביגוד והנעלה. לכן הקלה ממשלת המנדט במידה רבה את חומרת הקיצוב והפשרה למעשה, אבל לא ביטלה להלכה, את הפיקוח על המחירים.

מדצמבר 1947 ואילך הלכה ונעלמה השליטה של שלטונות המנדט על הנעשה באזורים גדלים והולכים של ארץ-ישראל. עם חיסולם למעשה של משרדים ממשלתיים באזורים אלה עברו, בפברואר 1948, סמכויות הביצוע של הפיקוח על המחירים לרשויות המקומיות. זאת אומרת, שגם להלכה לא היתה במחצית הראשונה של 1948 רשות מרכזית ממונה על פיקוח ועל קיצוב. אם מודדים את תוצאותיו של תהליך זה במונחיט של השינויים במחירים, ניתן לומר שבתחום זה לפחות נחלה מדיניות ה'תווה ובוהו' של הבריטים הצלחה. לפי אומדן מוסמך עלו המחירים במשך תש"ח בכ-30 אח.³

בתוקף חוק המעבר, ירשה מדינת ישראל את המסגרת החוקית המנדטורית של פיקוח וקיצוב. ומאחר שהמנ נון לפיקוח על מחירים שהוקם בשנות מלחמת העולם השנייה לא פורק, עמד לרשות הממשלה הזמנית לפחות שלד של המנגנון שבאמצעותו ניתן היה להפעיל מדיניות פיקוח על מחירים וקיצוב מצרכים. צעדים ראשונים להפעלה מחודשת של מערכת הפיקוח והקיצוב ננקטו כבר בימי הממשלה הזמנית. עם

הקמת הממשלה הנבחרת הראשונה, במרץ 1949, הפכה מדיניות זו, בדיעבד לפחות, למוקד המדיניות הכלכלית המוצהרת והמבוצעת בשטח. בראש משרד מיוחד, משרד האספקה והקיצוב, שהוקם בעת כינון הממשלה, הועמד השר דב יוסף. כמושלה הצבאי של ירושלים היה דב יוסף, האיש שהקים והפעיל את מנגנון חלוקת המים והמזון בירושלים הנצורה, שאיפשר את העמידה במערכה הקשה לאוכלוסייה של קרוב למאה אלף יהודים. המציאות, וללא ספק גם התחושה של שלי מלחמת השחרור, כאשר הפסקת האש רופפת והמיקוח על הסכם שביתת הנשק מתמשך בוודוס, היתה של מדינה ושל עם במצור. יישום התפיסה והשיטות שהצליחו בירושלים הנצורה (ושהופעלו באנגליה בימות המלחמה) למדינה כולה נראה מובן מאליו. דאגה לאספקה של מזון וביגוד, ברמה צנועה, לאוכלוסייה כולה, כולל העולים החדשים, וחלוקה 'צודקת' של המעט שהיה בנמצא, היו לפיכך מטרות העיקריות של מדיניות קיצוב שבאותם ימים נתקבלה הן על דעת הממשלה והן על דעת הציבור.

אבל כדי לאפשר לכל משפחה לרכוש את המנה המוקצבת היה צורך להתייחס גם למחירים של המצרכים. עליית מחיריהם של מצרכי היסוד (ובבאותם הימים היוו מצרכי היסוד מרכיב עיקרי בסל של מדד יוקר המחיה), ב-30 אחוז במשך 1948 השפיעה במישרין על הגישה שחיבה פיקוח קשיח ומניעת התייקרות באמצעותו. אולם לא רק שיקולים של 'צדק' הדריכו את הממשלה בבואה לנהל מדיניות של ויסון מחירים גם באמצעות פיקוח וקיצוב. הפסקתה של עליית המחירים, ולא-כל-שכן הורדתם, נחשבה על-ידי רוב מעצבי מדיניות זו, ובראשם שר האספקה והקיצוב, דב יוסף, וראש הממשלה בן-גוריון, גם כמכשיר עיקרי למלחמה באינפלציה. הגיונה של תפיסה זו באה לידי ביטוי בשם שניתן למשרד שבראשו עמד דב יוסף - ואשר בשתי השנים הראשונות להקמת המדינה היה הגורם המכריע בעיצוב המדיניות הכלכלית - משרד האספקה והקיצוב.

הציבור לא היה מודע באותן שנים למלוא חריפותן של הסכנות העומדות בפתח. רק מעטים ידעו שבין 1949 ו-1952 חי המשק הלאומי ממש מהיד אל הפה. מאחר שמלאי המזון, הדלק, ויתרות מטבע החוץ היו בכל אותן שנים קרובים לאפס, היו ימים וחודשים שבהם אספקת הדלק והחיטה היו תלויים בהצלחתו של הורוביץ (מנכ"ל

האוצר באותם ימים) לקבל אשראי למימון מיכלית דלק או מטען גרעינים. 4 מדיניות ה'צנע', כפי שכונתה מדיניות הפיקוח והקיצוב של דב יוסף, נועדה להבטיח מזון וביגוד ברמה ובתקן צנועים, ולפיכך גם במחירים התואמים רמת הכנסה נמוכה. בכך היא אמנם שיקפה את האידיאולוגיה המסורתית של תנועת העבודה, אך היא היתה כורח המציאות של מגבלת המשאבים מן החוץ - מגבלת הדולרים.

מדיניות של פיקוח על המחירים, ובמיוחד נסיון לקיים רמת מחירים הרחוקה מזו שהיתה מתהווה בהיעדר פיקוח, חייבה קיצוב נרחב. בשלב הראשון, ב-1949, הופעלה מדיניות זו לגבי מזון. ביולי 1950 הורחבה שיטת הקיצוב והוחלה גם על ביגוד והנעלה באמצעות שיטת נקודות שפותחה באנגליה ובמדינות אחרות בימי מלחמת העולם השנייה. שיטה זו איפשרה בחירה בין מוצרים שונים שנכללו בקבוצת מוצרים נתונה. ההרחבה של תחולת מערכת הקיצוב הצעידה את המשק צעד נוסף לקראת מערכת פיקוח וקיצוב אוניברסלית. מדיניות הבאה לקבוע את מחיריהם של מכלול גדול של מוצרים חייבת, במוקדם או במאוחר, גם לקבוע את מחירי התשומות - חומרי גלם, ציוד, ועבודה - וכן את ממדי התשומה ליחידת תפוקה, כלומר גם את טכניקת הייצור. הגיונם של הדברים מוליך לתכנון כולל - כלומר, לצורך בקביעת עדיפויות בייצור מוצרים, בהקמת מפעלים ופיתוחם של ענפי ייצור - על-ידי רשות מרכזית. כדי לבצע זאת נדרשו שליטה על מספר גורמי מפתח, שהחשובים בהם היו מחירי חומרי הגלם ושכר העבודה, וכן סמכות ומנגנון להקצאה פזית של התשומות. סמכויות אלה היו קיימות, לא רק להלכה אלא גם למעשה, עוד מימי מלחמת העולם השנייה. ניתן היה להפעילם מחדש, מאחר שהקנות הקיצוב והפיקוח שנחקקו בין 1942 ל-1945 מעולם לא בוטלו. השלד הארגוני של מערכת הפיקוח על הייצור והשווקים לא חוסל, מערכת הפיקוח על המטבע והשליטה על שער החליפין, שבהתאם לנוהלים מימי המנדט היו בסמכות הממשלה, עברו במישרין (לפי חוק המעבר) לממשלת ישראל. שני האחרונים היו המכשירים העיקריים שנתנו בידי משרד האספקה והקיצוב את השליטה על יבוא חומרי הגלם (ונכסי השקעה), הקצאתם בין יעדים ויצרנים שונים, ועל מחיריהן של תשומות אלה. 5 בגלל חשיבותו המכרעת של היבוא בשנים אלה (במונחים של ממדיו היחסיים), שימשו סמכויות אלה מנוף חשוב לביצוע

מדיניות הצנע. יבוא מוצרי מזון בסיסיים - גרעינים לאדם ולחי, סוכר, ושמנים - שמאז מלחמת העולם השנייה היה בידי יחידה ממשלתית - נעשה כמובן על-ידי המשרד ובמימונו.

כל שהיה דרוש להפעלת המערכת באמצעות מכשירי ביצוע אלה היה הנכונות לנסות ולהפעיל את המשק באמצעות צווים, בהכוונה ממשלתית. נכונות זו היתה קיימת ב-1949, והיא שיקפה במידה רבה את רוח התקופה, היינו - את המוסכמה החברתית של אותם ימים, ולא רק בישראל. מלחמת העולם, וגם תקופת השיקום שבאה לאחריה, גררו בעקבותיהן גידול ניכר בפעילות הממשלות במשקי מערב אירופה, בין במישרין ובין בעקיפין. פיקוח על מחירים ומנגנוני קיצוב עדיין פעלו באנגליה וברוב ארצות אירופה בשנות הארבעים המאוחרות.⁶ המשבר הכלכלי של שנות השלושים שהעיד על חולשה, אם לא על התמוטטות, של כלכלת השוק, שימש ללא ספק טענה חזקה לטובת מעורבות רבה של הממשלה במשק, ומעבר לאידיאולוגיה, היתה המציאות של משק בתנאי מלחמה ממש בשנתיים הראשונות של עצמאות מדינית. העלייה ההמונית יצרה במשק תנאים דומים למצב מלחמה גם בשנתיים שלאחר שוך הקרבות.

מדיניות של הכוונה כוללת של הייצור והצריכה באמצעות פיקוח וקיצוב תאמה לפיכך את המקובל על מרבית הציבור מיד לאחר מלחמת השחרור. היא בוודאי תאמה את גישתם של בן-גוריון ודב יוסף, שמושגיהם בעניינים כלכליים היו מושגים של הכוונה מלמעלה, ונתקבלה על דעת מרבית חברי הממשלה שהיתה קואליציה של מפלגת פועלי ארץ-ישראל ומפלגות דתיות. יחד עם זאת, יש לומר, שראשי האוצר - שר האוצר קפלן, ומנהלו הכללי הורוביץ - הטילו ספק בתבונה של ריסון מרחיק-לכת של מחירים באמצעות שער חליפין לא ריאלי, ושל הנסיון לניהול כולל של המשק באמצעות פיקוח שאינו מתחשב במציאות הכלכלית. כבר ב-1949, ולא-כל-שכן ב-1950, הם פיקפקו בתבונה של מדיניות שלא ייחסה חשיבות למשתנים מקרו-כלכליים: מצב התקציב, ההתפתחויות המונטריות, ומצב החשבון השוטף של מאן התשלומים. אולם השפעת שר האוצר ומשרדו על תפעולו של המשק בשנתיים הראשונות לאחר קום המדינה היתה קטנה, ובוודאי קטנה מזו של משרד האספקה והקיצוב.⁷

הצלחתה של המדיניות היתה מותנית כמובן בשיתוף פעולה מצד הציבור

(כצרננים), ומצד המיגזר העסקי (היצרנים). בימיה הראשונים נראה כאילו המדיניות קצרה הצלחה. מעצביה יכלו להצביע על כך שכבר ב-1949 יוצבו המחירים, כפי שנמדדו על-ידי מדד המחירים לצרכן של אותם ימים, 8 וב-1950, שהיא השנה השנייה להפעלת מדיניות הצנע הקשיחה, אף ירד מדד יוקר המחיה בכ-7 אחוזים (לוח 2, טור 9). כוון המדד אמנם החל להשתנות ב-1951 בעקבות עליית מחירי היבוא בגין מלחמת קוריאה, אבל עלייתו בששת החודשים הראשונים של השנה היתה מתונה יחסית. רמתו ביוני 1951 היתה עדיין נמוכה מזו של דצמבר 1948, שהיתה נקודת המוצא למדיניות הריסון של דב יוסף.

שיתוף הפעולה מצד הציבור צריך היה להתבטא בהימנעות משקי הבית הרוכשים מוצרי צריכה, והמפעלים הרוכשים חומרי גלם ונכסי השקעה, מלשלם יותר מהמחיר הרשמי ומלקנות מוצרים שבפיקוח יותר מהכמות המוקצבת להם. תנאי זה קויים פחות או יותר במשך 1949, אולם עד מהרה הלכו וגדלו ממדיו המוחלטים והיחסיים של השוק השחור. כבר במחצית השנייה של 1950, לאחר הרחבת תחולת הקיצוב להלבשה ולהנעלה (ביולי) ובהלת הקניות שבאה בעקבותיה, נעשה השוק השחור לגורם חשוב בשוק מוצרי הצריכה - מזון, כיגוד והנעלה - ובשוק חומרי הגלם, במיוחד חומרי הבנייה - מלט, עץ, ברזל. תופעה זו בציבור שיקפה את לחצי הביקוש והיא התרחשה בכל מדינה אשר קיימה פיקוח על המחירים וקיצוב במשך תקופה ארוכה. אך הדימוי שלה היה אולי אף גרוע מהמציאות, בין היתר בגלל המאמץ להילחם בתופעה באמצעים חריפים. אמצעים אלה, שכללו גם חיפוש בבתי חשודים בעבירה על תקנות הפיקוח, נראים, רטרוספקטיבית, 'דון קישוטייט'.

המוסכמה הציבורית החלה להתערער כבר בראשית 1950. ההצלחה בדירבון הייצור שהגדילה את הכנסות הציבור, והמדיניות הפיסקלית המרחיבה שגומה לביקוש גובר והולך, יצרו את לחצי הביקוש שהחלו לשחוק את מערכת הפיקוח והקיצוב. החלת הפיקוח והקיצוב על מוצרי הנעלה והלבשה היתה הקש ששבר את גב המל. בהלת הקניות, שביתת מסחר, פנייה גדלה והולכת לשווקים שחורים למוצרי צריכה (וגם של אמצעי ייצור), והקטנת התחושה של 'עם במצור' לאחר התבססות משטר שביתת הנשק, יצרו עד מהרה מציאות פוליטית שונה מזו של 1949. תגובת המערכת

הפוליטית על שינוי זה ביחס הציבור לא בוססה לבוא. הוקמה ועדת חקירה פרלמנטרית על השוק השחור. באוקטובר 1950 הוצע שינוי, שלכאורה היה אישי בלבד, בהרכב הממשלה; פנחס לבון, שצורף לממשלה, קיבל לידידיו את תיק החקלאות, ובעת ובעונה אחת חוטל משרד האספקה והקיצוב; חטיבת המזון, שביצעה את הפיקוח והקיצוב הלכה למעשה, הועברה למשרד החקלאות, והמשרד האחראי לייצור החקלאי קיבל גם את סמכויות הפיקוח והקיצוב. בזאת באה לידי ביטוי גם הנטייה לשנות את הדגש ולהעבירו מפיקוח וקיצוב - שנעשו פחות ופחות פופולריים בציבור - לייצור. למרות התגייסותו האישית של בן-גוריון למאבק הציבורי, בנאום לאומה על נושא השוק השחור (נובמבר 1950), והצהרותיהם של לבון ודב יוסף בזכותה של מדיניות הפיקוח והקיצוב, נענתה המערכת הפוליטית להלכי הרוח נגד מדיניות הצנע, והוקלה למעשה רצועת הפיקוח. המדיניות המוצהרת לא השתנתה אמנם בשלב זה, אבל פני הדברים בשטח היו שונים.

לחצי הביקוש, שלא יכלו להתבטא במחירים הרשמיים, יצרו את השווקים השחורים. אולם חשובים עוד יותר היו האילוצים החיצוניים שלא איפשרו לממשלה להמשיך במדיניות שהתבטאה בהורדת מחיריהם של מוצרים מוקצבים וייצובם ברמה של 1949 ו-1950. עליות המחירים הגדולות בשוק העולמי בעקבות מלחמת קוריאה (שפרצה בקיץ 1950) גרמו לייקור ניכר של היבוא של מוצרי מזון בסיסיים - חיטה וגרעינים לחי, בשר, ושל חומרי הגלם לייצור מזון והלבשה. גם המשך ייצובו של שער החליפין הרשמי (והמלאכותי) למטבע-חוץ, שאיפשר יבוא זול במונחי לירות, יכול היה לדחות במקצת, אולם לא למנוע, התייקרויות של המוצרים בקיצוב, שנבעו מעליית המחירים בשווקים העולמיים. ואכן, מאז הרבע האחרון של 1950 החלו המחירים הרשמיים לעלות. קצב עלייתם הלך וגבר במשך 1951, עד כדי שיעור שנתי של כ-14 אחוז, שיעור גבוה מאד במושגי אותם ימים.

הממשלה ומפלגת פועלי ארץ-ישראל, שהנהגתה עמדה בראש המדינה, היו לפיכך נתונים במילכוד שממנו לא נראה מוצא. מצד אחד, חייבו המגבלות על המשאבים שעמדו לרשות המשק - ובמיוחד המחסור במטבע חוץ - את הגבלת נפח היבוא. מאידך גיסא, צריך היה להגביל את הביקושים במשק לצריכה ולהשקעה כדי לעמוד במשימה

של המשך קליטתה של העלייה ההמונית. במציאות זו לא נראתה אפשרות לביטול הפיקוח על המחירים. אבל המשך הפיקוח פגע בכדאיות הייצור המקומי, ויצר חिכוך גדל והולך עם הציבור, בעיקר עם היישוב העירוני הוותיק. כל זאת, כאשר האילוצי החיצוני של עליית מחירים בעולם, בעקבות מלחמת קוריאה, חייב העלאת מחירי המנות המוקצבות בסוף 1950. התפתחות זו ערערה מיניה-וביה את שארית ההגיון שבמדיניות הצנע בעיני הציבור - עליות מחירים בצד פיקוח וקיצוב הם, בעיני האדם הפשוט לפחות, תרתי-דסתרי.

כאשר התפטרה הממשלה ב־1951, בגלל סכסוך עם המפד"ל על ענייני חינוך, הוערכו הבחירות לכנסת השנייה, היתה לנושא הדתי חשיבות משנית במערכת הבחירות. במוקדה של מערכת בחירות זו, שהתנהלה ביוני-יולי 1951, עמדה מדיניות הצנע. ומערכת הפיקוח והקיצוב על השווקים השחורים הנלווים אליה. הצלחתה המפתיעה בבחירות של מפלגת הציונים הכלליים (קודמתה של המפלגה הליברלית), שיצוגה בכנסת גדל מ-7 ל-20 מושבים, ושתבעה במצעה ובהופעותיה ביטול פיקוחים והנהגת מדיניות של טוק חופשי, הראתה לאן הרוח נושבת. הממשלה שהוקמה מיד לאחר מערכת הבחירות היתה אמנם במתכונת הקואליציה הקודמת של מפא"י ודתיים, ומפלגת הציונים הכלליים לא נכנסה מיד לקואליציה. אגף הפיקוח על המחירים הוחזר לידיה של דב יוסף, שקיבל את תיק המסחר והתעשייה, ובכוונתו היה לשקם את מדיניות ריטון המחירים באמצעים אדמיניסטרטיביים. הוא אף ניסה לעשות זאת בחודשים האחרונים של 1951, למרות שהגיונה הכלכלי של מדיניות זו נעלם כבר מזמן, ובאותה תקופה היא עמדה בסתירה מוחלטת לאילוצים הכלכליים שאיתם צוין היה המשק להתמודד (ראה להלן: "המשבר של 1951").

מעל לכל, הגיבוי הפוליטי של מדיניות זו נשחק בבחירות לכנסת השנייה. שחיקה זו התבטאה בחיזוק ספסלי האופוזיציה בה ישבו הסיעה הגדולה החדשה של הציונים הכלליים וגוט סיעת המפלגה הפרוגרסיבית, הקטנה יותר, שהיתה מיוצגת בממשלה הזמנית ובממשלה הראשונה של בן-גוריון אבל לא הצטרפה לממשלה אותה הקים בן-גוריון לאחר הבחירות בסתיו 1951. סירובם של הפרוגרסיבים, השותפים ה'מסורתיים' לקואליציה, להצטרף לממשלה, נומק בסענה שיש לשנות כוון במדיניות

הכלכלית, והביטוי הפוליטי לשינוי כוון זה צריך היה להתבטא בהכללתה של מפלגת הציונים הכלליים בקואליציה. לכאורה, לא נתקבלה תביעתם של הפרוגרסיבים, והם נשארו מחוץ לממשלה. אבל משרד האוצר, בהנהגתם של קפלן והורוביץ, החל לא רק בגיבוש תכנית למדיניות כלכלית אחרת, אלא נקט מספר צעדים מוחשיים לביצועה מיד לאחר תום מערכת הבחירות. כאשר הוצגה תכנית זו בפני הכנסת בפברואר 1952 היה ברור, למוות שהדברים לא נאמרו בפרהסיה, שתכנית זו מבטאת כוונה לזנוח את מדיניות הצנע של דב יוסף, ובאה לפתוח דף חדש של מדיניות מקרו-כלכלית.

3. תעסוקה ו'עבודה יזומה'

הבטחת מזון, ביגוד, וקורת-גג ראשונה להמוני העולים היתה שלב הכרחי ראשון בתהליך הקליטה. אבל קליטת העולים במשק חייבה שילוב במערכת הייצור שיבטיח לעולים הכנסה מפעילות כלכלית. המציאות הוכיחה, שקליטה חברתית מלאה היא תהליך ממושך, העלול להימשך אף יותר משנות דור. אבל תנאי הכרחי להתחלת תהליך כזה הוא קליטה במערכת הכלכלית, היינו - קליטה בעבודה במסגרות של תעסוקה יצרנית.

מתן עבודה לעולים, ובמיוחד 'סביבה' כלכלית שבה מתרחב היצע מקומות תעסוקה, היה ניצב בראש סולם העדיפויות של המשק גם אילו לא נוצרו לחצים חברתיים מידיים. מה עז, שלחצים חברתיים כאלה התפתחו כמובן עד מהרה, כתנאים של רכבות עולים המתגודדים במחנות צפופים. העולים לא יכלו ולא רצו לשבת בטל. היה בוור לכל הנמצאים עדיין במחנות העולים, כי השגת רמת חיים מעבר למינימום המובטח על-ידי הסוכנות היהודית (מזון ממטבחים ציבוריים ותנאי מגורים של מחנה) תלויה במציאת מקום עבודה.

עם חתימת הסכמי שביתת הנשק, תהליך שהגיע לסיומו ביולי 1949, כאשר העלייה בשיא עוצמתה, עמד צה"ל לשחרר עשרות אלפי מגויסים, כולל עולים חדשים, שגויסו ברדתם מהאניה שהביאתם ארצה. במצב זה הוצב נושא התעסוקה בכל חומרתו על סדר היום של ההנהגה. שיקולים של הטווח הקצר, הנעוצים בקשיים של חיי

החברה במחנות העולים, ושיקולים של הטווח הארוך האומרים שהכנסה ריאלית אפשר לספק רק מתרומה לייצור, הצביעו על אותו כוון של פתרון. מכל מקום, לא היתה טתירה בין הלחצים המידיים להבטחת תעסוקה לבין צורכי המשק לטווח הארוך.

שיעור אבטלה של קרוב ל-10 אחוז ב-1949 (לוח 1) ממחיש במונחים כמותיים את הנציאות, ואף זה הוא אומדן חסר. שיעור האבטלה ירד אמנם בשתי השנים הבאות ועמד על כ-6 אחוזים ב-1951, אולם אומדן זה, המתייחס לכוה העבודה כולו, אינו מבטא את בעיית התעסוקה בקרב העולים: לרוב הוותיקים, אלה שעלו לפני 1948, היו מקומות עבודה מכבר, והם גם היו העתודה המיומנת שמתוכה אוישו המינהל והשירותים המתרחבים של המדינה הצעירה, של מנגנון הקליטה של הסוכנות, של הרשויות המקומיות, ושל עמדות הניהול והיזמות במגזר העסקי, הפרטי, וההסתדרותי. עוצמת האבטלה ועומקה היו, לפיכך, גדולים לאין ערוך בקרב העולים מאשר בקרב הוותיקים.

משיעורי האבטלה המוצגים בלוח 1, ומהעובדה שהעולים מאז 1948 היו כ-40 אחוז מהאוכלוסייה היהודית ב-1950, ניתן ללמוד ששיעור האבטלה בקרב עולי 1948-1950 היה לפחות 14 אחוז ב-1950, וכנראה אף יותר מזה. מציאות זו שימשה קרקע פורה להתהוות מתחים בין ותיקים לעולים. ביטוי קיצוני ללחץ על העולים למצוא תעסוקה, ולו זמנית, ולקשיים בשוק העבודה הישראלי, היה הפעלת משמרות של עובדים ותיקים, בחורף של 1949/50, על-ידי מועצת פועלי פתח-תקווה, כדי למנוע העסקה בקטיף של עולים ממחנה העולים הענק של עולי תימן בראש-העין. עולים אלה, שלא נשלחו על-ידי לשכת העבודה חיפשו ומצאו עבודה, תמורת שכר נמוך מהשכר שקבעה הלשכה. מטרת המשמרות היתה להבטיח, שתעסוקה תינתן רק לאלה הנשלחים על-ידי לשכת העבודה, ובתנאי שכר שנקבעו על-ידי הלשכה. יש לציין, כי בין העובדים שנשלחו על-ידי הלשכה נכללו גם אותם מבין עולי 1948 ו-1949, שכבר יצאו ממחנות העולים.

הנתונים בלוחות 1-3, המצביעים על הגידול המהיר בתעסוקה, מלמדים כי אכן ניתנה תשובה לאתגר התעסוקה, אם כי התעסוקה גדלה בקצב איטי מהרצוי. כבר בשנת 1949 היה מספר המועסקים היהודים גדול ב-11 אחוז מאשר בשנת המנדט האחרונה,

1947, וב-1951 הוא היה גבוה ב-70 אחוז מאשר ב-1949. שיעור גידול/מדהים זה בתעסוקה, תוך שלוש שנים, עלה על שיעור הגידול של כוח האדם האזרחי (שהגיע ל-65 אחוז) ושל האוכלוסייה.

הנתונים על עובדים יהודיים בענפי המשק השונים מצביעים על מגמה דומה. מספר המועסקים בבנין ובחקלאות גדל יותר מפי שניים בין 1947 ל-1951; מספר המועסקים בתעשייה גדל בכ-70 אחוז (לוח 3); ומספר העובדים בשירותים גדל ב-165 אחוז. השוואה של נתוני התעסוקה הכוללים (לוח 2) ושל התעסוקה לפי ענפים מ-1950 ואילך (לוח 3) מלמדת על המגמות במשק ובמדיניות התעסוקה. התעסוקה בחקלאות ובתעשייה גדלה בשיעור מרשים של 19 אחוז בשנת 1951, השנה האחרונה של העלייה ההמונית, ואילו התעסוקה הכוללת עלתה מעט יותר מכך - ב-22 אחוז. חלק מהפרש ניתן לייחס לענף הבנייה שהפעילות המואצת בו משקפת את המדיניות של מתן עדיפות גבוהה ביותר לשיכון ולדירור.¹¹ אולם ממדיו היחסיים של ענף זה, וגם ממדיו של ענף השירותים, שקצב גידול התעסוקה בו היה מעל לממוצע, אינם מסבירים את עיקר הפער בין הגידול בתעסוקה הכוללת לבין הגידול במספר המועסקים בענפי הייצור. הפרש זה מוסבר בעיקר במונחים של מדיניות תעסוקה, שבמוקדה ניצבה 'עבודה יזומה'.

מטרתה של 'העבודה היזומה' היתה לספק עבודה לאלה מן העולים שלא יכלו להיקלט בענפים במיגזר העסקי או בסקטור הציבורי. המטרה המיידית של מסגרת העבודה היתה לאפשר הכנסה מינימלית לעשרות אלפי משפחות עולים שמפרנסיהן לא נקלטו בעבודה 'רגילה'. עבודה זו מומנה מתקציב המדינה, וניתן היה להקצות אותם כספים למתן תמיכה ישירה בצורה של דמי אבטלה. שיטת העבודה היזומה חייבה הפניית חלק מהתקציב כדי לממן רכישת ציוד, וחומרי גלם הדרושים לביצוע הפרוייקטים של התעסוקה היזומה. לכן, רק חלק מהתקציב יכול היה לשמש למטרתו המיידית - מתן פרנסה לעולים. ממבט ראשון היה, אפוא, יתרון להפעלת שיטה של דמי אבטלה. אולם הפעלת השיטה של דמי אבטלה נדחתה על הסף משיקולים חברתיים-מוסריים. מתן הכנסה ללא תמורה בעבודה נראתה, קודם כל, כעלבון לאדם בעל כושר עבודה, מה עוד שבמקרה זה המדובר לא היה באבטלה תולדת מוזר העסקים

האופיינית למדינות תעשייתיות ותיקות. רובם של המפרנסים שלא יכלו למצוא תעסוקה לא הצליחו להשתלב בעבודה מאחר והמשק עדיין לא היה מסוגל לקלוט אותם בעבודה יצרנית. היה ברור שקליטה כלכלית של יותר ממאה אלף המפרנסים לשנה (לוח 1, טור 4) איננה ניתנת לביצוע מיידי.¹² את זאת לא ניתן היה לפתור בזמן קצר של שבועות, ולכן ההסתייגות מהפעלת מדיניות של תשלום דמי אבטלה היתה מבוססת גם על החשש מפני תמריץ שלילי (מצטבר) לעבודה. ראייה זו היתה מקובלת הן על הציבור והן על ההנהגה הפוליטית, והיתה עקבית גם עם האידיאולוגיה של תנועת הפועלים כדובר העבודה כערך. ההסתייגות לא נקטה, לפיכך, עמדה המחייבת דמי אבטלה, והיא תמכה במדיניות של תעסוקה ב'עבודה חומה' שאמורה היתה לבצע עבודות ציבוריות מיוחדות.

סיעון כלכלי בזכות העבודות הציבוריות המיוחדות, שבהן הופעלה 'עבודה חומה', קשור בפרוייקטים שבוצעו בדרך זו: ייעור ונסיעת שדרות לאורך כבישי הארץ, הכשרת קרקע, וחפירות ושחזור אתרים ארכיאולוגיים. היה ברור שאין ב'מוצרים' אלה משום תרומה מיידיה לתוצר של המשק, והם אינם מייצרים נכסים השווים למלוא עלותם, אך הורגש כי הם תורמים בדרך כלשהי לכושר הייצור ולרווחה בטווח הארוך. לטענה זו היתה אחיזה, כפי שניתן ללמוד מהעובדה שיחידות של המיגזר הציבורי, במיוחד רשויות מקומיות, למדו עד מהרה שניתן לבצל תקציבי עבודה אלה לבניית מערכות תשתית ולמימון שירותים לאזרחים, מעל ומעבר לתקציבים אותם יכלו לממן מהטלת מסים על אזרחיהן ומההקצבות הרגילות של הממשלה.

מנגנון 'העבודה החומה' נועד לשמש רק פתרון תעסוקה אלטרנטיבי למפרנס שלא השיג עבודה 'רגילה'. בכדי למנוע תחרות בין 'עבודה חומה' ועבודה בענפי המשק, היה השכר בעבודה חומה נמוך יותר, אף שלעיתים קרובות קרה שבאותו מקום עבודה הועסקו עובדים 'רגילים' ועובדי 'עבודה חומה' זה לצד זה. כמו-כן נקבעה תיקרה חודשית לימי 'עבודה חומה' למפרנס, בין היתר לפי גודל המשפחה. מטרתם של כללים אלה היתה לשמש תמריץ לעובדים ב'עבודה חומה' לראות בה סידור ארעי בלבד ולעודדם לעשות כל מאמץ כדי להשתלב בהקדם במסגרת הייצור הרגילה.¹³

שנות העלייה ההמונית היו התקופה בה'א הידיעה של ה'עבודה היזומה'. ניתן לראות זאת בעובדה, שממדי התעסוקה ב-1953 היו נמוכים מאשר ב-1952 (לוח 1), ובפיגור הניכר בגידול מספר העובדים בחקלאות ובתעשייה בהשוואה לגידול בסך-כל התעסוקה בין 1948 ו-1951, ובדריכה-במקום של התעסוקה בתעשייה, בה גדלה התעסוקה ב-7 אחוזים בלבד בין 1950 ו-1953 (לוחות 2 ו-3).

4. ההתיישבות וכושר הייצור

הגידול של 10 אחוז במספר המועסקים בחקלאות ב-1952, לאחר קפיצה של כ-20 אחוז ב-1951, בה גדל מספר המועסקים בחקלאות ב-20 אחוז, משקף ממד נוסף של מדיניות, שבדיעבד היתה גם מדיניות תעסוקה: מאמץ ההתיישבות הגדול של שנות העלייה ההמונית. מדיניות ההתיישבות המסורתית של התנועה הציונית במשך כשלושה דורות - שבוצעה בעיקרה (במונחים כמותיים) במשך כ-20 שנות השלטון הבריטי - נחשבה כטכניקה האופטימלית לקליטת העלייה ההמונית. התיישבות חקלאית בקנה-מידה גדול קיבלה לפיכך עדיפות גבוהה ביותר. היות והקמתם של יישובים חקלאיים חדשים איפשרה גם את הוצאתם מהירה של העולים מבתי העולים הזמניים, הציעה מדיניות זו, בעת וכעונה אחת, פתרון לשתי הבעיות המעיקות ביותר: שיכון ותעסוקה. גם צרכיו המידיים של המשק, בו נהגו קיצוב במזון ופיקוח על המחירים, זעקו להגדלה מהירה של כושר הייצור החקלאי בשוק המקומי. לתפוקה החקלאית היה שוק מובטח באותן שנות צנע. הצרכים הפוליטיים המידיים הצביעו לאותו כוון: הבטחת הגבולות שנקבעו בהסכמי שביתת הנשק חייבה את תפיסת השטח הלכה למעשה. רק פריסה מהירה של יישובים חקלאיים, בנגב (שהיה למעשה ריק מתושבים), בשפלת הדרום, בהרי ירושלים, בשוליו הדרום-מזרחיים של עמק יזרעאל, ובגליל בואכה גבול הלבנון, יכלו להבטיח השגת מטרה זו. תפיסת הכפרים הערביים הנטושים ועיבוד שטחי הקרקע שלהם ענו על צורך של בטחון שוטף. השיקולים הכלכליים והחברתיים הלוחצים, עלו, לפיכך, בקנה אחד עם הצרכים הפוליטיים, שגם הם חייבו התיישבות בקצב מזורז ובהיקף גדול.

עיון בלוח 2 מלמד כי על-פי אבן-הבוחן המסורתית של התנועה הציונית, שטח מעובד ומספור ישובים, בוצעו הדברים במהירות שלא תאמן. כבר בשנת 1949 (למעשה בתש"ט, היינו - 1948/49) הוכנסו לעיבוד, אינטנסיבי ברובו, שטחים גדולים שהכפילו, ויותר מכך, את השטח שעובד על-ידי יהודים בשלהי תקופת המנדט. הדבר בוצע על-ידי קיבוצים, מושבים, ומושבות יהודיות שהיו קיימים עוד בימי המנדט, ועל-ידי 30 היישובים הקיבוציים, מושבים, וההיאחויות שהקימו גרעיני התנועות החלוציות בתש"ח ובתש"ט. היישובים הוותיקים קיבלו שטחים גדולים לעיבוד בתנאי הכירה זמניים, ואילו ליישובים החדשים הוקצו משבצות קרקעות משלהם. כבר ב-1951, לאחר שנתיים של מבצע ההתיישבות ההמוני שבמהלכו הוקמו כמאה מושבי עולים, הוגע השטח המעובד על-ידי יהודים למירבו (לוח 2, טור 1).

הקמת 270 יישובים חקלאיים בארבע השנים הכוללות את שנת מלחמת השחרור והמסתיימות בתש"א (ספטמבר 1951), בהם התיישבו כ-70 אלף עולים חדשים ועוד כ-15 אלף ילידי הארץ הנמנים על גרעיני התנועה החלוצית והתנועה 'מן העיר אל הכפר' שקמה בראשית שנות החמישים, ביטאה בשטח ובמונחים אנושיים את מבצע ההתיישבות הגדול. מבצע זה מיקד את המאמץ העיקרי של התנועה הציונית ומוסדות המדינה בשנות העלייה ההמונית. הגדלים הכמותיים היו מרשימים: מספר היישובים שהוקמו בתקופה קצרה זו, בעיקר בתש"ט ובתש"י, היה שווה כמעט למספר היישובים החקלאיים היהודיים שהוקמו במשך 70 שנות ההתיישבות הציונית שקדמו לה; הגידול של 20 אחוז במספר המועסקים בחקלאות בשנת השיא בהתיישבות, 1951, מציג את ממד התעסוקה (לוח 3); בין השנים 1943 ו-1951 הוכפל מספר המועסקים היהודיים בחקלאות. העובדה שמספר העובדים היהודים בתעשייה גדל באותן שנים בכ-65 אחוז 'בלבד' משקפת את העדיפות שניתנה להתיישבות החקלאית.¹⁴

עובדים וקרקע אינם, כידוע, הגורמים היחידים הדרושים לייצור. בהשלמה לכך דרוש מלאי הון, הכולל עדרי בעלי חיים, ציוד מיכני, מתקני השקיה וחשמל, ומערכות תשתית 'המייצרות' קרקע על-ידי הכשרה באמצעות ניקח, סיקול, ופילוס דרכים. הקמת ההתיישבות החדשה הצריכה גם השקעה גדולה במבני מגורים. הכשרת הקרקע והקמת היישובים בוצעו על-ידי מחלקת ההתיישבות של הסוכנות היהודית

והקרן הקיימת לישראל, ואילו פעילות הממשלה התרכזת בהתקנת מערכות תשתית - בעיקר דרכים, ושמל, ומיב. אולם קצב ההשקעה במלאי ההון הפיזי פיגר במידה ניכרת. על זאת מעידים הנתונים בז'נר שטחי השלחין שבידי היהודים: ב-1949 הט עלו כ-50 אחוז על השטחים ב-1947, ובין 1949 ל-1951 הט גדלו בשיעור מרשים של 55 אחוז נוספים. אבל באותה תקופה ודל השטח המעובד בידי יהודים יותר מפי שניים. הסדרות של מלאי הציוד ממחישות עוז יותר את הפיגור בגידול מלאי ההון. מאמץ ההתיישבות של שנות החמישים הראשונות מאופיין על-ידי הגדלת עתירות הקרקע ועתירות כוח האדם ביחס למלאי ההון המשמש בתהליך הייצור. הדבר בכך גם לובי מלאי ההון הצרכני, שהרכיב העיקרי בו הוא מכניס לזיכור. התקנים של תנאי הדיור שהוקצבו למתיישבים היו נמוכים (24 מ"ר למשפחה) כאשר בהתיישבות המושבתית של העולים החדשים מנתה המשפחה האופיינית 6-7 נפשות. הפיגור הניכר בהקמת אותם מכני דיור שעבורם אושר תקציב גרם לירידה בשטח המגורים לנפש, מרכיב חשוב ביותר של רמת החיים.¹⁵ ירידה (זמנית) זו בעתירות ההון בחקלאות השפיעה על פריון העבודה, אולם הגידול בכל גורמי הייצור בענף היה הורם שאיפשר הכפלה של התוצר החקלאי בין 1949 ו-1952. ולגבי המשק הלאומי היתה זו התוצאה החשובה של ההתיישבות הגדולה של ראשית המדינה.

5. מגמות בתוצר וברמת החיים

בסידורות התוצר הלאומי והתוצר לפי ענפים ניתן ביטוי לגידול ככושר הייצור של המשק במשך תקופה זו (לוחות 2 ו-3). הגידול של כ-80 אחוז בתוצר הגולמי בשנתיים המגטרות בין השנה המלאה האחרונה של תקופת המנדט, 1947, והשנה המלאה הראשונה של מדינת ישראל, עשוי להיות אומדן יתר. אל מדוי התוצר משני עברי ה'גשר' (של 1948) יש להתייחס אפוא כאל גולים האופייניים לשתי תקופות שונות במהותן. אבל גם אם גידול התוצר ב-1948 ו-1949, שהיו שנות לחימה, לא הגיע לכדי 80 אחוז, כפי שנובע מהנתונים, אלא נבין 'ויק' ל-50 עד 55 אחוז, גם אז אפשר לומר כי מנקודת-ראות כלכלית דילג המשק בקפיצה אחת ל'סביבה' כלכלית

שונה בתכלית מזו של ימי המנדט. בעידן החדש קיבל המיגזר היהודי מעמד דומיננטי במשק הישראלי. האוכלוסייה הערבית בת כ-100 אלף נפש, והמשק הערכי הזעיר שנשאר בתחומי ישראל ושכוש ייצורו לא נוצל במלואו בגלל מלחמה, תרמו בוודאי מעט מאוד לתוצר של 1949. התוצר של אותה שנה משקף לפיכך את התרומה של המגזר היהודי, שהתעסוקה בו היתה גדולה ב-12 אחוז מאשר ב-1947, והפריון לעובד בו היה מזל ומתמיד גדול כי כמה וכמה מאשר במיגזר הערבי.

הגידול של כ-7 אחוזים בתוצר לנפש בין 1947 ו-1949 משקף בעיקר את ההתפתחויות במיגזר היהודי (נתוני 1947 בלוחות 2 ו-3 מתייחסים ליישוב היהודי בלבד). עצם הגידול בתוצר לנפש הוא מרשים לאור הגידול העצום בממדיו של היישוב היהודי (כ-50 אחוז במשך השנתיים). גם אם נעריך שצמיחה של 7 אחוזים בתוצר לנפש בתקופה זו הוא אומדן יתר. אפילו גידול של 2-3 אחוזים בתוצר לנפש בשנתיים אלה הוא עדות ברורה לעובדה, שהעולים החדשים נקלטו במערכת ייצור מתקדמת, שבה עתירות ההון והידע היו גבוהים לאין ערוך מאשר במיגזר הערבי של ימי המנדט. קריאה כזו של הנתונים מקבלת תיעוכים מנתוני התוצר הנקי לפי ענפים (לוח 3).

התאוששות הייצור ב-1950, שהיא השנה המלאה הראשונה לאחר הפסקת הלחימה ושחרור חלק ניכר מכוחות צה"ל, היתה מרשימה. הגידול בתעסוקה ב-40 אחוז, המשקפת בחלקה את שובם של המגויסים אל השדה והסדנא ובחלקה קליטה של עולים חדשים בתעסוקה יצרנית, תרם לצמיחת התוצר הלאומי ב-27 אחוז. צמיחה מהירה כזו איפשרה את הגידול בתוצר לנפש ב-9 אחוזים בשנה שבה גדלה האוכלוסייה ב-20 אחוז. אלה הם שיעורים גבוהים ביותר לגבי ארץ קולטת הגירה המונית, אשר המשק שלה עוכר תהליך התאמה למציאות 'מהפכנית'.¹⁶

סידרות התוצר הנקי לפי ענפים מספקות הסבר לזינוק הגדול בנתוני התוצר. הקפיצה של 50 אחוז בייצור החקלאי משקפת הן את הפעלתו המלאה של כושר הייצור שלא היה מנוצל בגלל גיוס ובגלל תנאי הבטחון (שכ-1948 לא איפשר לעתים אפילו קטיף סדיר), והן את המאמץ הגדול שנעשה בחודשי ההווי' והאביב של 1949 להכניס לעיבוד את שטחי הקרקע החקלאיים הגדולים אותם נטשו הערבים במנוסתם. יש

להעריך שהצמיחה בחקלאות כללה גם את שובם לפיריון מלא של שטחי הדריס משוקמים, לאחר 4 השנים שעברו מאז מלחמת העולם (שמתוכן היו כמעט שנתיים של מלחמה בארץ). נתוני הייצור משקפים את המצב בשוקי פרי-ההדר, הן בארץ והן בחוץ-לארץ, אשר באותן השנים שלאחר המלחמה היו עדיין רעבים למזון.

את הכפלת הייצור התעשייתי תוך שנה יש לייחס למציאותו של כושר ייצור לא-מנוצל, הן בגין הגיוס והמלחמה, והן בגלל קשיי השיווק שנתגלו במספר ענפי-משנה תעשייתיים עוד ב-1946. יש להעריך, שעיקר התוספת הניכרת של כ-65 אחוז בתעסוקה התעשייתית (לוח 3) נקלט במפעלים קיימים מכבר. הגידול פי שניים במספר המועסקים בחקלאות משקף את הפעילות של כוח האדם החדש שנכנס לענף ביישובים החדשים שהוקמו ב-1949 וב-1950 וביישובים שהוקמו ב-1946-1948, שרובם הפכו ליישובים התורמים לייצור רק לאחר מלחמת השחרור.

העובדה שדווקא תפוקתו של ענף הבנין לא גדלה ב-1950 אינה משקפת את מצבו של שוק הדירות. בשוק זה היה ביקוש פוטנציאלי אדיר הן לדירות מבנייה ציבורית, שנועדו לספק לפחות קורת-גג מזערית לאוכלוסיית העולים הגדולה, והן לדירות מבנייה פרטית וציבורית לסיפוק הביקוש לזיכור של הוותיקים, שצבירת החסכון שלהם בימי מלחמת העולם ושנות העלייה ההמונית איפשרה להם לשפר את תנאי המגורים שלהם. הפיגור בגידול התפוקה בענף בשנה זו משקף בעיקרו של דבר פיגור טכני - הזמן הדרוש לקבלת החלטות בדבר איתור אזורי בנייה, הקצאת קרקע, שלבי תכנון - ופיגור הקשור בהערכות הקבלנים לקראת ביצוע העבודה. פיגור זה בביצוע הוא המסביר את הקפיצה הניכרת בפעילות הבנייה ב-1951 וב-1952, שבהן היתה תפוקת הענף גדולה ב-50 אחוז מזו של 1950, למרות ההאטה בענפים האחרים במשק.

הגידול של 22 אחוז בתעסוקה, וקצב הצמיחה המרשים במונחי התוצר והתוצר לנפש, נמשכו גם בשנת 1951. לכאורה הושפעו הדברים גם בשנה זו לא רק מהמגמה ארוכת-הטווח, אלא גם מהתפתחויות מיידיות, שגילו התקדמות רבה בתחום הכלכלי. אולם כאשר בוחנים את המתרחש ברמת פירוט גדולה יותר, לפי ענפים, מתגלים סימני קשיים. את צמיחת התוצר בכ-30 אחוז, והתוצר לעובד בכ-7 אחוז, ב-1951

מסבירים בעיקר הזינוק הגדול בפעילות במגזר הבנייה ובשירותים הציבוריים.¹⁷ מאידך גיסא, היתה שנת 1951 שנת דריכה במקום בענפי הייצור - בחקלאות (תוצרה, שהושפע גם מתנאי בצורת, אף ירז' קמעה) ובתעשייה. למותר לציין, שהשווקים שהיו נתונים לקיצוב ולפיקוח על מחירים היו רעבים דווקא למוצריהם של ענפי ייצור אלה. ההאטה בגידול בייצור בהם הגדילה את עודפי הביקוש למזון ולמוצרי תעשייה; ואף שנתוני הצריכה הפרטית מצביעים על עלייה ניכרת בצריכה לנפש (6 אחוזים), אינדיקטורים ריאליים אחרים מצביעים על תמונה פחות ורודה. אין בידינו נתונים מהימנים על השכר הריאלי בתקופה זו, אך ברור שנעצרה מגמת העלייה בשכר הריאלי, וכפי הנראה חלה בו אף ירידה מסוימת.

6. המשבר של שנת 1951

למרות ההצלחה הרבה בהגדלת התעסוקה ב-70 אחוז תוך השנתיים המסתיימות בשנת 1951, שררה במשק אבטלה ניכרת, בשיעור של כ-6 אחוזים מכוח העבודה. נתוני אבטלה אלה אינם כוללים את 'העבודה הזומה', ולכן אפשר לומר, כי המצב בשוק העבודה היה קשה מן המשתקף בנתוני האבטלה. העלייה במחירים הרשמיים של מנות המזון והביגוד, בשיעור שנתי של כ-14 אחוז במחצית הראשונה של 1951, וממדיו הגדלים של השוק השחור, המחישו גם לציבור הרחב, שנקרא למערכת הבחירות באותה שנה, שהמערכת הכלכלית נתונה לקשיים, למרות כל מה שהושג בשלוש השנים מאז קום המדינה.

האבטלה ותנאי הדיור במחנות העולים ובמעברות (בהם הצטופפו כ-200 אלף עולים) והשוק השחור, שאכל כל חלקה טובה ועמד למוטט את מערכת הפיקוח של משטר הצנע, היו מסממני המשבר הכלכלי שבאותה שנה צף ועלה על-פני השטח. ההנהגה הפוליטית, אשר ב-1948-1949 העניקה עדיפות עליונה לבטחון ולמדיניות החוץ, היתה חייבת להיחלץ לטיפול בנושא הכלכלי. על מלוא הבעייתיות והקשיים של הנושא עמדה אולי רק קבוצה מצומצמת בהנהגה הכלכלית והפיננסית - קפלן, הורוביץ, אשכול, והופיין - שלרשותם עמד מידע עובדתי שלא היה נחלת הציבור,

ומספר קטן מאד של כלכלנים מהמערכת האקדמית, אנשי האוניברסיטה העברית, שיכלו להבין את עיקרם של התהליכים וההתפתחויות הצפויות מכוח הידע המושגי שלהם. ההנהגה הפוליטית בראשותו של בן-גוריון היתה מודעת לעיקרה של הדילמה, שהתבטאה בעובדה הבטיסית והניתנת לכימות שמא הקמת המדינה ועד 1949 עלו השימושים במשאבים - היינו, סך המשאבים ששימשו לצריכה פרטית וציבורית ולהשקעה - על התוצר של המשק בכ-25 אחוז. הפרש גדול זה, בין מה שהמשק ייצר לבין מה שהוקצה לצריכה ולהשקעה, נתאפשר רק הודות לעודף יבוא ענקי יחסית לגודלו של המשק (לוח 4, טור 7). צריך היה למצוא מקורות במטבע חוץ למינונו של עודף היבוא, וכושרו של המשק לעמוד בהתחייבויותיו החיצוניות היו לפיכך צוואר הבקבוק המסוכן. המתח הבלתי-אפשרי כמעט בו היה נתון מיגזר חיוני זה ב-1950, ובמיוחד בסוף 1951, התבטא במצב יתרות מטבע-החוץ. בסוף 1951 - לאחר הפשרת כל יתרות השטרלינג, ששימשו למימון יבוא חיוני (דלק וגרעינים) - הן היו למעשה אפס.¹⁸

נתוני מאזן התשלומים ממחיש את המציאות שהביאה למשבר התשלומים הבלתי-נמנע של 1951. רק כ-40 אחוז, ולכל היותר כמחצית, מהמימון של עודף היבוא, שגדל מ-220 מיליון דולר ב-1949 ל-362 מיליון דולר ב-1951, נבע ממקורות יהודיים 'בטוחים' יחסית - המגבית, מלווה העצמאות, והעברות פרטים ועולים (לוח 6, שורות א-3 ו-ב-1). בשנים אלו מומן ההפרש על-ידי משיכת יתרות השטרלינג שנצברו במשך שנות הארבעים ושאותן הקפיאה ממשלת בריטניה ב-1948 (לוח 6, שורה א-4), ועל-ידי קבלת אשראי בעיקר לזמן קצר. הסכמתה של ממשלת אנגליה לשחרר את יתרות השטרלינג בקצב מהיר - בדרך זו ניסתה לחזור בה (במקצת) מעמדתה העוינת בשנות המאבק ומלחמת השחרור - היתה לעזר רב בתקופה הקריטית של שנות העלייה ההמונית. היתרות הללו, וכן ניירות-ערך זרים בבעלות ישראלים, חוטלו למעשה סופית במשך 1951. כיון שהיתרות לא הספיקו לממן את כל התשלומים, שימש גם אשראי לזמן קצר כמקור מימון חשוב באותן שנים. אשראי זה נתקבל מבנקים מסחריים ומחברות הדלק. משיקולים לגיטימיים של סיכון מסחרי, סירבו הבנקים הזרים וחברות הדלק להגדיל את האשראי מעבר לסכומים שהעמידו לרשות

ישראל לקראת סוף 1951, מאחר שלפי הערכתם לא נראו מקורות ארוכי-טווח שיממנו גרעון בחשבון השוטף בטכום של למעלה מ-300 מיליון דולר לשנה.

צורכי קליטת העלייה והוצאות הבטחון היו ללא ספק גורמים חשובים ביצירת הביקושים הגדולים למטבע-חוץ, אך לא היחידים. גורם אחר לכך היה הנסיון להמשיך ולקיים שער חליפין של אחד לאחד לגבי הלירה שטרלינג (ושערי חליפין תואמים לדולר ולמטבעות אחרים), למרות האינפלציה המהירה מראשית שנות הארבעים, והאינפלציה הכבוסה בעיקרה באותן שנים. הערכת-יתר זו של הלירה הישראלית במונחי שער הוולפיין הרשמי גרמה, לכן, לבזבז של הגורם הנדיר ביותר באותן השנים במשק הישראלי - מטבע-חוץ.

ההגיון הפוליטי-פסיכולוגי של המשך קיום שער חליפין של אחד לאחד לגבי הל"ש כאשר הומרה הלירה המנדטורית במטבע ישראלי באמצע מלחמת השחרור, באוגוסט 1948, הוסבר לעיל (פרק ב', סעיף 4). מנקודת ראות כלכלית לא היתה ההחלטה במקומה גם אז, מאחר ושער חליפין זה לא שיקף את כוח הקנייה היחסי הפנימי של המטבע הישראלי. המחיר הנמוך מדי של מטבע-החוץ - היינו, הערכת היתר של המטבע החדש ש'יצאה לדרך' באוגוסט 1948 - היה בעיקרו תולדה של הפער בין שיעורי אינפלציה בארץ-ישראל ובאנגליה, ובין האחווה וארצות-הברית. בין 1940 ו-1948 היה שיעור האינפלציה בארץ-ישראל גבוה בהרבה מאשר באנגליה, ועל-אחת-כמה-וכמה מאשר בארצות-הברית. בעוד שבתקופה שבין 1933 ו-1948 עלו המחירים באנגליה פחות מפי שניים, הם עלו בארץ-ישראל פי ארבעה. על בסיס נתוני המחירים בלבד צריך היה, אפוא, לקבוע את שער החליפין בין הל"ש לבין הלא"ש בשיעור הקרוב יותר לשניים לאחד במקום השער של אחד לאחד, כפי שנקבע, ובהתאמה לזאת צריך היה להיקבע השער הגבוה יותר לזולר ולמטבעות אחרים.

לגבי הדולר נערכה אגנס התאמה מסוימת: למרות שהשער הרשמי של הדולר, התואם לשער של ל"ש אחת תמורת ל"ש, צריך היה להיות 0.25 אגורות לדולר, הסכימה ממשלת ישראל, עוד באוגוסט 1948, ששער החליפין האפקטיבי לדולר בכל העסקות יהיה השער אותו קיבלה בשעתו הסוכנות היהודית מממשלת המנדט תמורת כספי הקרנות, שער שהיה גבוה ב-33 אחוז מהשער הרשמי. סידור זה פירושו היה

פיחות למעשה של הל"י לעומת הדולר, שעה ששער החליפין הרשמי לא שונה. התוצאה המיידית של החלטה זו היתה יצירת מערכת לא-עקבית של שערי חליפין אפקטיביים, שנתנה פתח למניפולציות בין המטבעות. ניתן היה לקיים מערכת כזו, אם בכלל, רק על-ידי פיקוח חמור על מטבע-החוץ באמצעות המנגנון שאותו ירשה ממשלת ישראל מממשלת המנדט. יתר-על-כן, ברור שפיחות זה של כ-33 אחוז כלפי הדולר היה רחוק מלתקן את הערכת היתר של הל"י כלפי המטבע האחרון. עובדה זו הוכחה עד מהרה, כאשר ממשלת אנגליה (אחרי היסוסים ודחיות) החליטה, בספטמבר 1949, לפחת את השטרלינג (ביחס לדולר) בשיעור של 44 אחוז. צעדה זו של אנגליה, שהיה ללא ספק צעד מרחיק-לכת, נתן תמריץ מיידי לרוב מדינות אירופה המערבית והמרכזית להתאים את שערי החליפין שלהן. חלק מהן אף פחת את שער המטבע ביחס לשטרלינג, ולפיכך הפיחות שלהן לגבי הדולר היה אף גדול מפיחות של 44 אחוז.

פיחות השטרלינג בספטמבר 1949 נתן גם לממשלת ישראל הזדמנות נוחה לערוך את ההתאמה הדרושה מכבר בשער החליפין של הל"י. הוא איפשר לממשלה לנקוט אותו צעד אשר משיקולים פוליטיים-פסיכולוגיים מובנים של החודשים הראשונים להקמת המדינה נמנעה מלעשותו באוגוסט 1948, ובגלל שיקולים בינלאומיים ושל יחסי ציבור היא נמנעה מזאת גם אחרי שוך הקרבות. מעיון בלוח 7, שורות 5 ו-6, אנו למדים שצעד זה לא נעשה. ביום בו פוחתה הל"י ב-44 אחוז כלפי הדולר, פוחתה הל"י פיחות אפקטיבי של כ-8 אחוזים בלבד כלפי הדולר. 19

החלטת הממשלה, שנתקבלה בישיבת לילה מיוחדת ב-18 בספטמבר 1949 (יום הפיחות הבריטי), להמשיך ולקיים יחס של אחד לאחד בין הל"י לשטרלינג, היתה החלטה בעלת השלכות מרחיקות-לכת. 20 בעמדה זו תמכו כל שרי הממשלה, להוציא שר האוצר דאז, קפלן, ומנכ"ל האוצר, הורוביץ. עמדתו הנחרצת של בן-גוריון בזכות פיחות זעיר כלפי הדולר נתמכה על-ידי שני ראשי בנק אפ"ק, הופייין וברט, שהזמנו לישיבה. מעמדם כבכירי המומחים הפיננסיים של המדינה הצעירה, ותיפקודם למעשה (אם כי לא להלכה) כראשי הבנק המרכזי, העניקו לעמדתם תוקף של עמדה מקצועית ולא פוליטית. עמדתם התמוהה, במבט רטרופספקטיבי לפחות, נבעה מהתפיסה שלפיה התהליך האינפלציוני (שהמשק היה נתון בו באותן שנים) נבע

משינויים (בעלויות). וכיון שפיחות גדול יותר היה מעלה בהתאמה את מחירי היבוא - היינו, את מחירי הדלק, המזון, וחומרי הגלם - הם סברו שעל-ידי מניעת פיחות גדול יותר אפשר יהיה לשכך את האינפלציה. 21 גישה זו תאמה כמובן במלואה את התפיסה שעליה היתה מבוססת 'מדיניות הצנע' של הממשלה, שביקשה להילחם באינפלציה באמצעות פיקוח על מחירים וקיצוב. מניעת עליית מחירי היבוא (באמצעות שער חליפין נמוך) היתה, כפי שצוין כבר, חלק בלתי-נפרד ממדיניות זו (ראה לעיל, סעיף 2).

ניתן לכן לומר, שהחלטת הממשלה, בספטמבר 1949, לא לבצע פיחות בעל משמעות בשער החליפין של הל"י, היתה בדיעבד אישור מחדש של 'מדיניות הצנע', שעליה החליטה הממשלה מיד לאחר הקמתה, במרץ של אותה שנה. היא גם נתנה מחדש גושפנקא מיוחדת לתפיסה המושגית שעליה היא היתה מבוססת. השיקולים הפוליטיים המובהקים גם הם הצביעו לאותו כוון. לקפלן ולהורוביץ, גם אם עמדתם בשעה זו כבר היתה ברורה לעצמם ונחרצת (ואת זאת יש לבחון בנפרד), לא היה כל סיכוי לבטא את מה שמאוחר יותר, ב-1950 וב-1951, הלך והתגבש כ'עמדת האוצר' לגבי מדיניות שער החליפין, ועוד יותר מאוחר הפך למדיניותה של הממשלה כולה. למרות שעיתי העימות - במידה שניתן לומר שהדברים אכן הגיעו לכדי עימות בין עמדות קפלן והורוביץ ובין עמדת הרוב בממשלה - הוכתב על-ידי מדיניות שער החליפין של ממשלת אנגליה, משמעותן של תוצאות הדיון היתה חד-משמעית. המדיניות הכלכלית שאישרה הממשלה (בדיעבד) באותה ישיבה היתה מדיניות 'האספקה והקיצוב' של דב יוסף, ולא זו של האוצר. והיא הוכתבה, כידוע, על-ידי שיקולי 'הלוקת היט' ולא על-ידי שיקולים בדבר ההשלכות של שער החליפין על מאזן התשלומים ועל מערכת הייצור.

במשך שנתיים וחצי לאחר-מכן ניסתה הממשלה לקיים, להלכה לפחות, את שער החליפין המלאכותי שנקבע סופית בספטמבר 1949. שער חליפין נמוך זה עודד יבוא, שבמונחים של המחיר הרשמי למטבע-חוץ היה 'זול', ולפיכך הגדיל את הביקוש למטבע-חוץ. כיון שהמחירים לגורמי הייצור המקומיים (במיוחד עבודה) היו מותאמים לרמת המחירים המקומית, הטיל שער חליפין זה למעשה מס (קנס) גדול הן

על היצואנים והן על מי שהעביר הון לארץ. מאידך, הוא העניק פרט למקבלי אשראי לטווח ארוך, שעליהם נמנו יישובים ומפעלים בחקלאות, ומפעלי תעשייה שכבר ב-1949 החלו לקבל הקצבות של אשראי בסך 135 מיליון דולר משני המלוות של הבנק ליצוא וליבוא של ארצות-הברית.²² התוצאה המיידית, כמעט, של התמריץ ליבוא וקבלת אשראי זול מחד, והקנס למעשה (אם כי לא להלכה) על היצואנים ועל מעבירי ההון, היתה לחץ גדל והולך על החשבון השוטף של מאזן התשלומים, ומשברים חוזרים ונשנים בביצוע תשלומי חוץ. הללו הלכו והחריפו עד כדי אהילת עתודות מטבע החוץ לקראת סוף 1951. התוצאה לטווח הארוך יותר היתה פגיעה במבנה מערכו הייצור. שערי החליפין הנמוכים ליבוא חסמו את הזרם בפני המפעלים וענפי ייצור שיכלו להתחרות עם חוץ-לארץ בשוק המקומי ובשווקים העולמיים בשערי חליפין (ריאליים) גבוהים יותר ותואמים יותר למציאות.

יש להדגיש, שהמדיניות המוטעית לחלוטין בנוגע לשער החליפין לא היתה הגורם היחיד לעודף הביקוש הגדול למטבע-חוץ.²³ עודף זה נבע גם מגורמי ביקוש (מיצרפי) מובהקים, תולדת המדיניות הפיסקלית מחד, ומדיניות הפיקוח והקיצוב מאידך. ההוצאות הגדולות של הממשלה על בטחון בשנות המלחמה, ועל קליטת עלייה בשנים שלאחר מכן העמיסו נטל עצום על המשאבים. גם אם אומדן של 48 אחוז מהתל"ג עבור הוצאות הממשלה והרשויות המקומיות ב-1949 הוא מופרז במקצת, יחס זה, ולא-כל-שכן היחס של 44 אחוז עבור הוצאות הממשלה בלבד ב-1949, הוא גבוה ביותר. ואף שב-1951 חל ריטון בהוצאות הממשלה, שהקל את הלחץ על משאבי המשק, ומשקלם ירד עד ל-36 אחוז מהתוצר, לא הם בלבד הקובעים בנידון (ראה לוח 5, טור 7).

כדי לעמוד על משמעותן של הוצאות הממשלה לגבי ההתפתחויות במשק יש להתייחס לצד השני של המטבע - המסים. מסידרת המסים (לוח 5) אנו למדים שתקבולי הממשלה ממסים בשנים אלה לא עלו על 12 אחוז מהתוצר, וכך נוצר גרעון אדיר בתקציב הממשלה. הגרעון ירד אמנם מכ-32 אחוז מהתוצר ב-1949 לכ-25 אחוז ממנו ב-1951, אך גם שיעור אחרון זה משמעותו עודף ביקוש עצום של המיזר הציבורי לסחורות ולשירותים, היינו - ביקוש שאיננו מקוּוּז על-ידי ירידה

בביקוש של משקי הבית והעסקים. לחצי הביקוש במשק בשלוש השנים שלאחר הקמת המדינה, אותם ניסו לרסן על-ידי קיצוב, הם לפיכך בראש ובראשונה תולדה של המדיניות הפיסקלית שננקטה. יש להדגיש, שזו הוכתבה במידה רבה על-ידי מציאות אובייקטיבית, שעליה היתה לממשלה שליטה מעטה מאוד: הוצאות המלחמה והוצאות הבטחון, ומדיניות של עלייה המונית מאורגנת, שהיתה מוסכמה לאומית. בהקשר זה יש לציין, שמנגנון גביית המסים היה בשליט ראשונים של התארגנות, ולא עלה בידו לגבות אף את מלוא המסים שצריך היה לגבותם לפי החוקים המנדטוריים (אשר ממילא לא התאימו כמובן למציאות החדשה).

כדי לממן את הגרעון בתקציב פנתה הממשלה אל מכבש הדפוס. בין השנים 1948 ו-1949 גדלו אמצעי התשלום ב-41 אחוז (לוח 7) ובכל אחת מהשנים 1950 ו-1951 הם גדלו בשליש לערך, קצב העולה על הגידול בתוצר ובמשאבים הריאליים שלרשות המשק. לכן, כשלוש שנים לאחר המעבר למטבע ישראלי, באמצע 1951, היה סכום אמצעי התשלום גדול פי 2.5 כמעט מאשר באוגוסט 1948. כמויות כסף גדולות אלה יצרו נזילות גדולה של משקי הבית ושל המיגזר העסקי במשק, ועובדה זו הגדילה את הביקושים למשאבים ריאליים. גם כאשר המיגזר הציבורי החל לצמצם את גרעונו במשך 1951, היתה השפעת הנזילות המצטברת חייבת לתת את אותותיה בשווקים.

ההתמוטטות של מערכת הקיצוב והפיקוח, שהתבטאה בהופעה גוברת והולכת של שווקים אפורים ושחורים, נבעה ללא ספק מהלחצים העצומים של נזילות צבורה זו. יש להדגיש, שבנסיבות אלה הגבירה מדיניות הצנע - לפיה נקבעו מחירים נמוכים למנות המוקצבות - את הלחצים בשווקים. הכסף שלא הוצא על מצרכי יסוד מוקצבים מצא לו אפיקים אחרים, ועליית מחירי נכסי-דלא-ניידי (ובניהם 'דמי המפתח' על דירות ישנות) היא דוגמה מובהקת להתפתחות זו.

אף שהמשבר של 1951 היה גם תולדה של גורמים שלממשלה לא היתה שליטה עליהם, אין ספק שהמשבר הכלכלי של אותה שנה היה הרקע המוחשי למשבר הפוליטי שהוליד לבחירות לכנסת השנייה. המשבר הכלכלי היה במידה רבה גם תולדה של מדיניות שער החליפין והמדיניות הפיסקלית והמונטרית, שהיה לה אולי הגיון פוליטי בנסיבות של 1948, אבל בוודאי שלא היתה במקומה ב-1951. יחד עם זאת,

דומה שאין להסביר את המשבר ללא התייחסות לנטל שהוטל על החברה והמשק על-ידי מדיניות העלייה ההמונית, אשר במשך תקופה של פחות מ-4 שנים העלתה למעלה מ-800 אלף יהודים לארץ - יותר ממספר היהודים שהיו בישראל ביום הכרזתה. המשבר חייב תהייה על הדברים וגיבוש מסגרת למדיניות כלכלית חדשה שתענה על הצרכים והנסיבות החדשים. מדיניות זו חייבה טיפול בכל אחד מהגורמים שתוארו לעיל - בממד העלייה, במדיניות הפיסקלית והמונטרית, בעחירות, ובשער החליפין.

הערות לפרק ג'

1. יש להדגיש, כי ההנחה שהתושבים הערבים שנטשו את מקומות מגוריהם אינם עשויים לחזור אליהם, לא היתה עדיין מקובלת, ולא יכלה להיות מקובלת על ההנהגה הפוליטית במחצית השנייה של 1948. זאת למרות הפינוי של לוד ורמלה במהלך מבצע דני, וגם לאחר ההצלחה של מבצע יואב, שפרץ את הדרך לבאר-שבע ולנוב.
2. לפי אומדנו של קפלן, הגיעו הוצאות המלחמה בשנת התקציב תש"ח-תש"ט (אפריל 1948-מרץ 1949) לכדי מחצית ההכנסה הלאומית, אם כי 25 אחוז מהוצאות אלה (כ-13 אחוז מההכנסה הלאומית) מומנו על-ידי תרומות של יהודי הגולה. (אומדן זה מובא בדבריו כפי שדווחו ב"הארץ", 7.11.1949). איכות אומדני ההכנסה הלאומית והוצאות המלחמה של אותם הימים אמנם איננה מן המעולות, אבל דומה שהערכה כמותית זו איננה רחוקה מהמציאות.
3. זהו האומדן של 'אגף המחירים' במשרד האספקה והקיצוב, שהוקם ב-1949, ומובא בעבודתו של וייס (1964, עמ' 42, הערה 3). הדיון על הפיקוח על המחירים להלן מבוסס בעיקר על עבודה זו. ראה גם לוח 2 במסה הנוכחית.
4. תיאור מאלף, הממחיש את הדרמה של השגת מימון ממש ברגע האחרון כ'גמילות חסד' מיהודים בעלי אמצעים, שניאותו להעניק אשראי 'על דיברתו' של מנכ"ל האוצר, מצוי בספרו האוטוביוגרפי של הורוביץ (1975, במיוחד עמ' 80, 103-107, 188-121).
5. בראשית שנות החמשים קוים עדיין פיקוח על המטבע באנגליה, ושער החליפין נקבע על-ידי העמשלה. סמכויות אלה, או דומות להן, היו באותם הימים גם בידי רוב ממשלות מערב אירופה ומרכזה.
6. חולשתו המהותית של המשק הסובייטי ושל משקי הדמוקרטיות העממיות, המבוססות על תכנון מרכזי כוללני, שהחלה להתגלות בשלהי שנות החמשים, היתה ידועה אז ועובנת רק לקומץ מומחים במערב. אמינותם בציבור של אלה באותם ימים היתה מוטלת מלכתחילה בספק. הדימוי של המשק הריכוזי

המתוכנן, המצליח להבטיח צמיחה תוך שוויון, היה חזק ביותר באותם הימים לא רק בחוגי השמאל של הקשת הפוליטית, אלא גם בחוגים רחבים יותר.

7. על עמדותיו ומעמדו של האוצר ניתן ללמוד מעדות של אותם הימים המוצגת במאמר ב"הארץ": "התפטרותו של מר הורוביץ" [הורוביץ (1975), עמ' 126-127]. עדותו, הסובייקטיבית ללא ספק, של הורוביץ, שנתפרסמה כשני עשורים לאחר מעשה, ממחישה היטב את התחושה לפחות של הנהגת האוצר על מעמדה. הוא כותב, כי: "בן-גוריון ראה את תפקידו של האוצר כספק כסף שאינו קובע את ממדי ההוצאה ושיש לו השפעה מעטה על יעדיה. מאחורי תפיסות אלה של בן-גוריון עמד כוח אישי ופוליטי עצום, שמולו להתנגדות, הסמויה בעיקר, של שרת וקפלן, היה משקל מועט" (עמ' 96).

8. הסל לפיו חושב המדד נקבע עוד ב-1939, והוא היה מורכב מקבוצה מצומצמת יחסית של מוצרים, במיוחד מוצרי צריכה בסיסיים. סל זה היה רחוק מלשקף את סל הצריכה של משפחות יהודיות ב-1947, אשר שיקף רמת חיים גבוהה בהרבה מזו של עשור קודם. אך חשובה יותר בהקשר זה העובדה, שבמקרה הטוב שיקף המדד את המחירים אותם שילמו הצרכנים בפועל עבור המנות המוקצבות, ועבורן בלבד.

9. ייצוגן של מפלגות השמאל שתמכו במדיניות של פיקוח וקיצוב ירד בשיעור של כ-2 אחוזים, ואילו ייצוגן של המפלגות הדתיות ירד בשיעור מזערי.

10. שיעור האבטלה מתייחס לכוח העבודה האזרחי, ולכן אינו משקף את הלחץ על שוק העבודה של אלה ששירתו בצה"ל באותה שנה ושהשתחררו במחציתה השנייה. בגלל סיבות סטטיסטיות אין הוא כולל גם את כל כוח העבודה הפוטנציאלי של העולים, שעדיין ישבו במחנות.

11. תנאי הדיור הקשים ביותר במחנות ובמעברות, שהוקמו בעיבורי הערים, כגון מעברות חירייה וסקייה (לימים 'אור יהודה') או מעברת תלפיות בירושלים, יצרו את הלחץ לבנות מהר ובזול! את ממדי הביצוע יש לזקוף לזכות מאמציה של גולדה מאיר, שרת העבודה והשיכון של אותם ימים, שרתמה למשימה זו - אשר כדרכה, ראתה בה את העיקר - את מלוא עוצמתה הפוליטית.

12. המשמעות הכמותית של הצורך למצוא תעסוקה למספר עובדים כזה תוך שנה מתבטאת בעובדה שמספר המועסקים היהודיים ב-1947 היה 253 אלף בלבד (ראה לוח 1).
13. למרות זאת נוצרה, לקראת סוף שנות החמישים, שכבה של עובדים חסרי-מיומנות - ולפיכך קשים לקליטה במסגרות הייצור הרגילות - שנשארו עובדי 'עבודה יזומה' ושהו במסגרת זו תקופה ממושכת, לעתים שנים רבות. תנאי העבודה הנחותים, והידיעה של העובדים שהמיון לתעסוקה בא מתקציב ציבורי המיועד לכך וללא קשר הכרחי לתרומה לייצור, יצרו במסגרות אלה, במקומות מסוימים, אם כי לא בכולם, אבטלה סמויה. רוב העובדים בעלי הכישורים, המיומנויות, והתמריץ הגדול יותר, עשו כל מאמץ להיחלץ ממסגרת זו, והועסקו באמצעותה לתקופת מעבר קצרה בלבד.
14. תיאור עובדתי מפורט על מבצע ההתיישבות של ראשית ימי המדינה מצוי בספרו של גבתי (תשמ"א), כרך ב', עמ' 38-39, 45-54. ראה גם מפת ההתיישבות בארץ-ישראל (המחלקה להתיישבות של הסוכנות היהודית, אדר תש"מ), המצורפת כנספח לספר זה.
15. ההרעה בתנאי הדיור הממוצעים של היישוב היהודי (המודד המייצג זאת הוא שטח מגורים לנפש) היתה גזולה יחסית. אבל ירידה זו בממוצע איננה מצביעה על הרעת תנאי הדיור של הוותיקים. אדרבא, הבנייה הפרטית בעיקר שהחלה ב-1950 ונכנסה להילוך גבוה ב-1951, יועדה במידה רבה לשיפור תנאי הדיור של הוותיקים - שהיו להם אמצעים פרטיים.
16. בגלל ממדיהם הבלתי-רגילים עשויים אומדנים אלה של שיעורי הצמיחה לעורר פקפוק. ואכן, אין ספק שאיכות הנתונים הכלכליים של שנות המדינה הראשונות רחוקה מלהשביע רצון. המדובר בעיקר באומדני תוצר, שאיכותם משתפרת ביותר מ-1954 ואילך, ובמדדי המחירים, שמשמעותם מפקפקת בגלל העובדה שהסל שעל בסיסם הם חושבו רחוק היה מלשקף את המציאות החדשה, בגלל תנאי הפיקוח. יחד עם זאת, אין ספק שאיכות הסדרות מ-1949 ואילך טובה מאיכות הנתונים של תקופת המנדט. הבעיה היסודית היא ה'גישור' בין

שתי התקופות, שספק אם באמצעות המידע המצוי ניתן לפתור אותה בצורה משביעת רצון. אך יש לומר שהעקביות של הסדרות היא טובה ומשקפת בוודאי את המגמות, אם כי היא מפרזת אולי בעוצמתן.

17. על זאת ניתן ללמוד בעקיפין מהשוואת נתוני סך-כל התוצר עם נתוני התוצר לפי ענפים - חקלאות, חרושת, ובניין (לוח 3). הרחבת שירותי החינוך, הבריאות, הקליטה, והסעד, שהיתה הכרחית בתהליך קליטת מאות אלפי העולים, מסבירה חלק ניכר מהגידול בשירותים. הקמתו המהירה של המנגנון המינהלי במיגזר הציבורי היא גורם נוסף.

18. אספקת דלק וגרעינים לאדם ולחי היתה תלויה לא אחת במציאת מקורות מימון בצורת גמילות חסד עבור מיכלית דלק או אניה טעונה חיטה. על העובדות, המתח, והדרימה שבדברים, שכמובן לא היו ידועים אז בציבור, ראה, בין היתר, אצל הורוביץ (1975), במיוחד עמ' 68-78, 80, 98-107.

19. התאמה זו ביטלה אמנם את אי-העקביות בין שערי החליפין ל"י/ל"ש, ל"י/דולר, שנוצרה מאז 1948 כאשר תחולת השער המיוחד להעברות הסוכנות היהודית הורחבה לכל העסקות הדולריות. מזאת נובע, שהפיחות ב-44 אחוז כלפי הדולר, שהתחייב מפיחות הלי"ש על-ידי ישראל כלפי הדולר, בוצע בשני שלבים. השלב הראשון בוצע באוגוסט 1948, כאשר השער האפקטיבי של הדולר לכל העסקות נקבע ל-0.33 ל"י לדולר במקום השער הרשמי של 0.25 ל"י לדולר. השלב השני של הפיחות כלפי הדולר, בשיעור של כ-8 אחוזים, בוצע ביום פיחות השטרלינג בספטמבר 1949.

20. על בסיס השיקולים בדבר השינויים ביחס המחירים מאז 1938 ושיעור הפיחות הבריטי, היה מקום לקבוע שער של כ-0.70 ל"י לדולר, במקום השער של כ-0.35 ל"י, שנקבע למעשה.

21. הדיווח על הדיון בישיבת הממשלה הוא על-פי הורוביץ (1975), עמ' 43. זוהי עדות רטרופקטיבית וסובייקטיבית של הורוביץ על עמדתם של בן-גוריון ושל שרי הממשלה, ובמיוחד על התיאוריה (הסמויה להם) של העלות כגורם לאינפלציה, שעליה בוססה גם התנגדותה של רוב ההנהגה הפוליטית

להעלאה ניכרת בשער החליפין. מצויים תימוכים לעדות זו במסמכים אין-ספור הכוללים את נאוטי דב יוסף ובן-גוריון בכנסת, אך רק פרטיכל של ישיבת הממשלה, אם הוא נמצא, עשוי לתת תימוכין ישירים לעדותו זו של הורוביץ. עם זאת, קיימת עדות משכנעת אחת לפחות, שהופיין ובארט ראו את העלות כגורם חשוב מאד, אם לא מכריע, לתהליך האינפלציוני, וכי הם לא תמכו לכן בפחות גדול יותר. בשנת 1949 הוגש תזכיר של מר דה-יונג, איש הבנק המרכזי של הולנד, שהחמן לארץ לפי הצעת הופיין ובארט. מומחה זה הציע, לא פחות ולא יותר, לייסף את הלירה כדי להילחם באינפלציה על-ידי החלת היבוא. מההתכתבות הקשורה לתזכיר זה, המצויה בארכיון של אפ"ק, עולה כי הופיין ובארט תמכו בהצעה 'מחירה' זו [ראה קליימן (1977), עמ' 266, והערה 48 לפרק ג' בעמ' 291].

גישת 'העלות' להסבר האינפלציה היא אכן 'טבעית' ליחסים הרואים את הדברים מבעד למשקפיים של יחידת ייצור בודדת. אולם אימוץ גישה כזו על-ידי אנשים המצויים בעולם הפיננסים נראית תמוהה. מה עוד, שבכדי לבחון את הכוון בו צריך היה לשנות את שער החליפין הישראלי ב-1949 לא היו ראשי אפ"ק נזקקים למודל מיצרפי של המשק, אלא רק להשוואה בין מחירי מוצרים מסויימים בישראל ובחוץ-לארץ במונחי דולרים (או שטרלינג) על בסיס שער החליפין הרשמי.

22. החוב של מקבלי האשראי בישראל היה נקוב במונחים של מטבע ישראלי; הממשלה היתה ערבה לפרעון של הדולרים.

23. טכניקות של עקיפה, שמשמעותן המעשית היתה פחות של הל"י לסוגי עסקות מסוימות, הופעלו כמעט מיד לאחר ההחלטה של 1949. הטכניקה החשובה ביותר היתה 'יבוא ללא תשלום' (כביכול), שבאמצעותה איפשרו לסוכנות היהודית (בשלב הראשון, ולאחר מכן גם למעבירי מטבע אחרים) למכור מטבע-חוץ בשער חליפין גבוה מהשער הרשמי ליבואנים של סוגי יבוא מסוימים. הפעלתה של טכניקה זו ב-1950, ובמיוחד ב-1951, היתה עדות מובהקת לטעות החמורה במדיניות שער החליפין שעליה הוחלט ב-1949.

III. משק בצמיחה: הקמת החשיתית למשק צומח

פרק ד'

המדיניות הכלכלית החדשה

בפברואר 1952 הכריז שר האוצר, קפלן, בנאום בכנסת, על מדיניות כלכלית חדשה. מקובל להתייחס אל מדיניות זו כאל מכלול של אמצעים המתייחסים לשער החליפין ולמחירים, לממד המונטרי ולמערכת הפיסקלית.¹ ייעודם של אמצעים אלו היה לטפל בשתי בעיות עיקריות שאותם העלה המשבר של 1951 בעוצמה רבה אל פני השטח: המחסור במטבע-חוץ והלחצים האינפלציוניים שהתבטאו בשווקים שחורים גואים. אמצעים פיסקליים ומונטריים, שינויים בשער החליפין, וגישה אחרת למדיניות המחירים היו חלק חשוב מהמכלול של מדיניות זו, אך טעות היא לחשוב שאמצעים אלה לבדם היוו את המדיניות הכלכלית החדשה. יתר-על-כן, גם הזיהוי של פברואר 1952, המועד שבו נמסרה הודעת הממשלה בכנסת בדבר 'מדיניות כלכלית חדשה', כמועד שבו הוחל בהפעלתה איננו מדויק. הודעת שר האוצר, שהחלק האופרטיבי המיידי שלה לגבי הציבור היה השינוי בשער החליפין, היתה אמצעי דרמטי להמחשת שינוי הגישה. האמצעים שהמכלול שלהם היווה את 'המדיניות הכלכלית החדשה' כללו צעדים בתחום המחירים, הכספים, המיסוי, והוצאות הממשלה. חלק מהם, במיוחד בתחום הפיסקלי, הופעל מיד לאחר הבחירות לכנסת ועוד לפני הרכבת הממשלה בנובמבר 1951. השלב המכין של המדיניות החדשה חייב נקיטת אמצעים שהיו תנאי הכרחי לביצועה בשני תחומי מפתח - עלייה ויבוא הון. שלב זה בוצע ברובו עוד לפני ששר האוצר קם לשאת את דבריו.

1. אתנחתא בעלייה

מנקודת ראות הציבור, הביטוי הבוטה למשבר של 1951 היה התפשטות השוק השחור. האינפלציה שניסו לכבושה במשך שנתיים פרצה את כל המחסומים ומוטטה את מערכת

הפיקוח. שר האוצר והמנהל הכללי של המשרד ראו את הביטוי למשבר באילתן של יתרות מטבע החוץ, שכפתה עצמה על הפעילות היום-יומית של האוצר. אך הם ראו בדלדול היתרות מנוף שבאמצעותו ניתן להניע את ההנהגה הפוליטית, בראשותו של בן-גוריון, להעניק לטיפול בכלכלה את העדיפות הגבוהה ביותר.

מקורו ומוקדו של המשבר היו הנטל על המערכת הכלכלית כתולדה ישירה של מדיניות השערים הפתוחים לעלייה המונית, והוצאות הבטחון שממדיהן הוכתבו במידה מכרעת על-ידי סירובן של מדינות ערב להשלים עם קיומה של המדינה. האוכלוסייה היהודית גדלה אמנם פי שניים ויותר תוך שלוש שנים, אבל רוב העולים הצטופף עדיין במחנות ובמעברות, ותנאי הדיור של ראשוני הבאים, ששוכנו בערים הנטושות, היו קשים ביותר. רמת הצריכה שלהם היתה רחוקה מהמקובל ביישוב הוותיק, ומה שחשוב מכל - חלק ניכר מן העולים, כשליש ואולי אף יותר, טרם נקלט בעבודה יצרנית. לשיפור התנאים החומריים של אותם 650 אלף עולים, היתה לפיכך עדיפות גבוהה, שעלתה אולי אף על זו של צורכי הבטחון. ההנהגה היתה חייבת לתהות על השאלה, האם יש סיכוי לתהליך מהיר של קליטה כלכלית של העולים שכבר הגיעו - כאשר המשאכים הדרושים לכך לא נראו לעין - אם תימשך העלייה ההמונית, ולו אף בממדיט קטנים יותר מאשר בשלוש השנים שחלפו.

התשובה שניתנה על שאלה זו היתה שלילית אף שהדברים לא נוסחו בצורה מפורשת. אך גם אם לא הוצהר על הפסקת העלייה ההמונית, מדיניות כזו בוצעה למעשה. על זאת אנחנו למדיט מנתוני העלייה בשלוש השנים 1952-1954 (לוח 1, טור 1). מספר העולים הכולל שהגיע ארצה באותן שלוש שנים היה כ-30 אחוז בלבד ממספר העולים שהגיע, בממוצע, בכל אחת משלוש שנות העלייה ההמונית. היו אמנם גם גורמים חיצוניים, שלא היו נתונים לשליטת ההנהגה, שהביאו לירידה ניכרת במספר העולים. מחנות קפריסין, בהן היתה עתודה של למעלה ממאה אלף מעפילים שחתרו לארץ במסגרת עלייה ב' ונלכדו על-ידי הבריטים, נסגרו עוד בגל הראשון של העלייה, ב-1948. מחנות שארית הפליטה באירופה המערבית התרוקנו גם הם מיושביהם במשך 1949 ו-1950. כמו-כן הגיעה לקיצה, בגלל שיקולים הקשורים במלחמה הקרה עם המערב (שבמי מלחמת קוריאה הגיעה לשיאה), המדיניות הליברלית

של מתן היתרי עלייה ליהודים במדינות ה'דמוקרטיה העממית' של הגוש הסובייטי. לפני שינוי זה במדיניות הסובייטית הותרה עלייתם ארצה של כל יהודי בולגריה שרצו לצאת, ושל יהודים מרומניה, הונגריה, פולין, וצ'כיה. מבצע 'כנפי נשרים', שהעלה ארצה כמעט את כל יהודי תימן, ומבצע 'עזרא ונחמיה' שהביא לארץ את רובה של יהדות עיראק, גם הם היו בשלבי סיום.

הקלת הלחץ של קליטת 'עליית המצוקה', שנועדה להציל נפשות ממש, או לאפשר ליהודים לצאת ממדינות שבהן לא היתה מותרת תנועה חופשית של אוכלוסייה (המדינות שמעבר למסך הברזל ומספר מדינות ערביות) איפשרה בחינה מחדש של מדיניות העלייה. קצב העלייה באותן שנים היה מותנה לא רק בנכונותם של יהודים לעלות, אלא גם במאמץ הארגוני של הסוכנות היהודית.² כבר ב-1950 נפתח ויכוח ציבורי על מה שנקרא 'סלקציה' בעלייה, והועלתה הטענה שקהילות יהודיות מסוימות שולחות לארץ יסודות חלשים מבחינה כלכלית וחברתית. הטוענים בזכות הסלקציה לא העלו כמובן על דעתם להציע שתימנע כניסת יהודים המגיעים לארץ בכוחות עצמם. הם ביקשו שהסוכנות היהודית, בבואה לארגן את העולים הזקוקים לתמיכה, תתייחס גם להיבט זה של הדברים, היינו - מה סיכוייהם של העולים לקיים את עצמם בארץ, תוך תקופה קצרה לאחר עלייתם, ולא ליפול למעמסה על הציבור. דעת הקהל והמימסד הפוליטי דחו את ההצעות להנהיג מדיניות של סלקציה קיצונית בעלייה המאורגנת על-ידי הסוכנות היהודית, אולם הוחלט (גם) "להגביל במידת-מה... את עלייתם של הלקויים בגופם... בהתאם ליכולתה של המדינה לדאוג להם."³

במציאות היתה מאז ומתמיד הבחנה בין מדיניות של 'עלייה חופשית' ושל עלייה חופשית המאורגנת והממומנת על-ידי מוסדות התנועה הציונית. ההחלטה המסייגת שנתקבלה, התייחסה למאמץ של מוסדות העלייה בתחום העלייה המאורגנת. מדיניות זו של 'אתנחתא' במאמץ לארגן עלייה, שניתן היה להפעילה ביתר קלות בגלל השתנות הנסיבות האובייקטיביות שעליהן עמדנו לעיל, היתה ללא ספק גורם שהקטין את זרם העולים מ-1952 ואילך. זרם זה הידלדל עד כדי כך, שב-1953 עלו ארצה 11 אלף נפש בלבד, ומספר העולים נטו (עולים בניכוי יורדים) לא עלה על

כמה אלפים. ניתן לראות בכך היענות לתביעה של ההנהגה הכלכלית, שתבעה זמן רב האטה מסוימת בקצב העלייה. צמצום ממדי העלייה שיחרר אמצעים, במיוחד במטבע חוץ, למימון ההתיישבות, ומה שחשוב עוד יותר - הוא הקטין את הלחץ המידי על המשאבים הריאליים של המשק מ-1952 ואילך. למרות שנושא העלייה לא החזר במפורש בהכרזה על המדיניות הכלכלית החדשה, הרי שהאטה העלייה היוותה מרכיב בעל משמעות במדיניות זו, אשר כללה מאמץ להקטין את הנטל על משאבי המשק.

2. מלווה העצמאות, סיוע חוץ, שילומים

ההחלטה בדבר האתנחתא בעלייה היתה החלטה פוליטית מובהקת. היא נתקבלה על-ידי הדרג הבכיר של ההנהגה, על-ידי דוד בן-גוריון והקבוצה המצומצמת הקרובה אליו, שבתקופה זו כבר כללה את לוי אשכול.⁴ טענותיהם של אנשי האוצר נפלו בתחילה על אחן אטומה, אך המציאות של אדילת יתרות מטבע-חוץ שכנעה לבסוף את ההנהגה, בראשית 1951 לכל המאוחר, שמאן התשלומים נמשל לשוקת שבורה. הצורך למצוא מיד מקורות מימון יציבים נוספים היה לכורח שאין להימלט ממנו. היה ברור שהסכומים הדרושים אינם בהישג ידם של המנגנונים המסורתיים באיסוף כספים מיהודות הגולה.⁵

הצעד הראשון להגדלת זרם תקבולי מט"ח היה מכוון אמנם לציכור היהודי. בשנת 1950 הוחלט על הקמת מערכת נוספת לגיוס כספים - מפעל מלווה העצמאות - למרות שהדבר היה כרוך בבעיות פנים-יהודיות לנוכח החשש מפני תחרות עם המגבית היהודית המאוחדת. בן-גוריון עצמו נחלץ למשימה ויצא ב-1951 למסע מחוץ אל חוץ בארצות-הברית. יוקרתו האישית, שבאותן שנים היתה בשיאה, היתה גורם קובע בהצלחת הקמתו של המפעל החדש - מפעל המלווה. יש להדגיש שהמדובר היה במלווה מנקודת ראות כלכלית, אין מקום להשוות את התקבולים מהמלווה, אותם צריך לפרוע, לתקבולים מהמגבית, אותם אין צורך להחזיר. אבל באותן שנים קשות בתחום של מטבע-חוץ (1951-1953), היו שיקולי הנזילות השיקולים הבלעדיים כמעט של האחראים לניהול תשלומי החוץ של המשק. את ההתחייבות שנטלו על עצמם לפרוע את

אגרות החוב של המלווה בעוד 10-15 שנים הם ראו קרוב לוודאי כמועד הקרוב ל'ימות המשיח'. מעיון בנתוני התקבולים של מאן התשלומים ניתן ללמוד, כי ב-1951 הכפיל המלווה את זרם הכספים ממקורות יהודיים (לוח 6, שורה ב1א).⁶ גידול זה בממדי התקבולים בעיתוי כה קריטי למצבו של המשק במטבע-החוץ היה, לפיכך, בעל משמעות מכרעת.

פירותיה של ההצלחה במיגדר היהודי, במונחי זרם תקבולי מט"ח, הורגשו כבר ב-1951. אבל התוספת ממקורות אלה, של כ-65 מיליון דולר, לא יכלה לענות על הביקוש למט"ח שהיה דרוש כדי לממן עודף יבוא, אשר בשנות החמישים הראשונות נע בסביבות 300 מיליון דולר (לוח 6, שורה 3). גם לאחר העלייה הניכרת תודות למלווה העצמאות, שכמעט הכפילה את התקבולים השוטפים ממקורות יהודיים בין 1950 ל-1951, היה מקום לצפות לזרם שנתי של כ-130-140 מיליון דולר לכל היותר, ממקורות אלה. אומדן אופטימי ביותר בדבר ירידה אפשרית בממדי הגרעון בחשבון השוטר של מאן התשלומים (עודף היבוא) - בעקבות שינויים מרחיקי לכת במדיניות שער החליפין (ראה להלן) - לא יכל לצפות ליותר מאשר ירידה מגרעון של 325 מיליון דולר בממוצע לשנים 1950 ו-1951 לממדים של כ-250 מיליון דולר לשנה בממוצע בשלוש-ארבע השנים הבאות. אולם גם לפי אומדן אופטימי זה צריך היה למצוא מקורות מימון קבועים נוספים, למספר שנים לפחות, בממדים העולים על 100 מיליון דולר לשנה. סכומים אלה היו באותן שנים סכומי עתק לגבי המשק הישראלי.⁷ מציאת סכום כזה למימון שוטף של עודף היבוא היה מינימום הכרחי גם לאור העובדה שעם אילת יתרות השטרלינג (שארית היתרות בסכום של כ-40 מיליון דולר נמשכה במשך 1951) ייעלם לגמרי מקור שמימן כ-100 מיליון דולר של עודף יבוא בין השנים 1949 ו-1951. שאלתו הבוטה של גייטסקל, שר האוצר הבריטי באותה עת (סוף 1950) - "אם נשחרר את כל היתרות ב-1951 מה תעשו ב-1952?" - מיצתה את הבעיה שממשלת ישראל חייבת היתה למצוא לה פתרון מיידי.⁸

בסוף 1950 החליטה הממשלה לנסות ולהיכלל בקבוצת מקבלי סיוע החוץ של ארצות-הברית. כיון שממדי הסיוע שעשויה היתה ישראל לבקש היו גודל זניח במונחי כלל סיוע החוץ של ארצות-הברית באותם ימים, ניתן היה להעריך שהצד

הפיננסי של הבקשה יהיה בעל חשיבות מישנית בשיקולים של הממשל ושל הקונגרס בשעה שידונו בבקשה לסיוע. 9 המכשול שעליו היה צריך להתגבר בכדי לזכות בסיוע החוץ המבוקש היה התנגדות משיקולים פוליטיים, זאת לאו דווקא בגלל יחסי ארצות-הברית עם הערבים (אם כי גם לכך היתה חשיבות) אלא בגלל שיקולים של פוליטיקה גלובלית.

הימים היו ימי שיא המלחמה הקרה בין ארצות-הברית וברית-המועצות, לאחר פרוץ מלחמת קוריאה. לכל תמיכה מפורשת במדיניות ארצות-הברית, שהחליטה להתערב צבאית בקוריאה (תחת דגל האו"ם) היתה חשיבות רבה ביותר בעיני ממשלת ארצות-הברית. התקופה היתה גם תקופה שבעגה הפוליטית היתה תקופת 'ציד מכשפות', והאווירה בקונגרס היתה של 'הלנו אתה או לצרינו?'. כאשר נדרשה הכרעה, בעת ההצבעה בעצרת או"ם על הצעת ארצות-הברית לגבי קוריאה, נקטו בן-גוריון והממשלה עמדה תקיפה של תמיכה במדיניות ארצות-הברית. זאת, למרות התנגדות חזקה ביותר של השמאל בתנועת העבודה הציונית, שהציע הימנעות בהצבעה, וכן פקפוקים על התבונה שבדבר אפילו מפי חיים וייצמן, הנשיא הראשון, שהשתתף בישיבתה המיוחדת של הממשלה אשר כונסה לדון בעמדת ישראל בעצרת. החלטת הממשלה לא היתה קלה. ואט כי הדברים לא נאמרו במפורש, אין ספק שסיכויי הבקשה לסיוע החוץ היו גורם חשוב בעמדה שעליה החליטה לבסוף - תמיכה חד-משמעית בעמדת ארצות-הברית. הצורך בהשגת מיליוני דולרים לשנה, כדי להבטיח את האפשרות לקלוט מאות אלפי עולים, נראתה לרוב חברי הממשלה עדיפה על-פני המשך קבלת התמיכה הפוליטית מברית-המועצות, שנחלשה ממילא לאחר תום מלחמת השחרור, וגם על-פני שיקולים הקשורים ליהדות ברית-המועצות - במיוחד לאפשרות העלייה משם.

השדולה היהודית בקונגרס הוכיחה את כוחה, ומאמצע 1951 נתקבלה ישראל כחברה ב'מועדון מקבלי סיוע החוץ' של ארצות-הברית לצורותיו השונות. מתכונת הסיוע - מענקים, מלוות, ו'עודפי חקלאות' - וממדיו, בסכום של 45-55 מיליון דולר לשנה בממוצע, נקבעו למעשה במחצית הראשונה של 1951. 10 בהתאם לנהלי התקציב, אושר הסיוע, שניתן לראשונה לשנת התקציב (האמריקאית) 1951/52, לשנה אחת בלבד, וצריך היה לחדשו מדי שנה. אולם התקדים של קבלה ל'מועדון' הנהנות

מסיוע נתן תקוה כי לתקופה ארוכה (שנמשכה בשלבה הראשון כעשור ויותר) תוכל ישראל ליהנות מסיוע חוץ של ארצות-הברית בסכומים שבסביבות 50 מיליון דולר לשנה. קריאה כזאת של המפה היתה מקובלת על ההנהגה בסתיו 1951, כאשר היבוא הממומן על-ידי סיוע זה החל להגיע ארצה, וכאשר הלכה ונתגבשה המדיניות הכלכלית החדשה על מרכיביה השונים.

הכרעה פוליטית קשה הרבה יותר מאשר ההחלטה להגיש בקשה לסיוע חוץ אמריקאי, היתה ההכרעה בדבר שילומים מגרמניה. המדובר היה בגרמניה של 1951, שרק שש שנים קודם לכן עדיין עסקה בהשמדת העם היהודי באירופה, ושבה רובו של העם וכל ההנהגה הפוליטית היו באותה עת בגיל של פעילות ואחריות מלאה בימי השואה. למרות המלחמה הקרה, שחזקה את מעמדה של גרמניה בגוש המערבי, ארץ זו היתה עדיין בחזקת "מבודדה". בעיני רוב עמי העולם. פנייה ישירה אליה, ולא-כל-שכן ניהול משא-ומתן איתה על-ידי מדינת ישראל, היתה בעלת משמעות מרחיקת-לכת מבחינתה של גרמניה, ולפיכך המריצה אותה להיענות לתביעה לפצות את העם היהודי על אשר עוללה לו. תביעה זו היתה בעלת תוקף לא רק בגין הממד המוסרי שלה, אלא גם בגין הרכוש היהודי, ציבורי ופרטי, שהוחרם על-ידי השלטון הנאצי ושימש את הגרמנים.

הורוביץ היה הדוחף והיחם לביצוע צעדים מעשיים לקבלת 'פיצויים' מגרמניה, כפי שהמושג הוגדר לראשונה, כיון שידע היטב שהשאלה הרטרורית של שר האוצר הבריטי, "מה תעשו ב-1952?", שיקפה את המציאות האכזרית. 11 תביעת הפיצויים של ישראל, בסך 1.5 מיליארד דולר (מהם מיליארד אחד מגרמניה המערבית והיתרה מגרמניה המזרחית), הוגשה רשמית למעצמות הכיבוש במרץ 1951. תגובתן היתה, שאת המשא-ומתן יש לנהל עם הרפובליקה הפדרלית המערב-גרמנית, כיון שבאותה עת זו כבר לא היתה נתונה למרותן. בעוד שעל הגשת התביעה לשלטונות הכיבוש לא היו חילוקי דעות, ההתנגדות למשא-ומתן ולהסכם על גרמניה היתה חזקה ביותר. הטיעון של מחייבי המשא-ומתן היה שאין ישראל צריכה להסכים למצב של 'הרצחת וגם ירשת', ושיקום פליטי השואה בישראל וקיום המדינה מצדיקים כל מאמץ להשגת מקורות כספיים לכך, כאשר מקורות אלטרנטיביים אינם בנמצא. כמו-כן נטען

על-ידי המחייבים, שקבלת הפיצויים אין פירושה מחילה או אף הכרה בגרמניה המערבית. אבל כיון שגרמניה כבר איננה תלויה בשלטונות הכיבוש, הדרך היחידה להשגת המשאבים היא ניהול משא-ומתן איתה. המתנגדים טענו, שאפילו משא-ומתן עם הגרמנים מהווה מתן ריהביליטציה, לא-כל-שכן קבלת פיצויים מהם. לדידם של השוללים, צריך להתמיד בעמדה שבוטאה בעת הגשת תביעת הפיצויים ב-1951 לשלטונות הכיבוש. רק סמכותו האישית של בן-גוריון איפשרה את ההכרעה והבטיחה את אישור הכנסת לניהול משא-ומתן רשמי עם גרמניה. בהצבעה היסטורית, בינואר 1952, הצביעו 61 חברי כנסת בעד ההצעה ו-50 חברי כנסת נגדה.

המשא-ומתן הרשמי על השילומים נמשך כ-9 חודשים, והיו בו עליות ומורדות בגלל מיקוח קשה על גודל הטכומים שבהם מדובר. הוא נסתיים בהסכם שלפיו התחייבה גרמניה לשלם שילומים בסך 820 מיליון דולר, על-פני 12 שנים. 700 מיליון דולר מסכום זה הוקצבו ישירות לממשלת ישראל, והיתרה לארגונים יהודיים כגון ה'ג'וינט'. רוב הכסף שהועבר לארגונים הללו הוצא גם הוא בישראל או הופנה במישרין לטיפול בעולים בחוץ-לארץ. 12 המשמעות האופרטיבית של ההסכם שנחתם בלוקסמבורג, בספטמבר 1952, היתה הבטחת זרם קבוע של כ-65 מיליון דולר לשנה לתקופה של עשור, למימון יבוא מגרמניה. הדברים סוכמו אמנם טופית רק בסתיו של 1952, עם חתימת הסכם השילומים בלוקסמבורג והביצוע למעשה התחיל בשנת 1953. אבל כאשר אחרי הוויכוח החרیف בכנסת על ההצעה בדבר ניהול משא-ומתן על שילומים עם גרמניה, שהיה מלווה באלימות בחוצות ירושלים, החליטה הממשלה (בפברואר של אותה שנה) על ביצוע 'המדיניות הכלכלית החדשה', היה ידוע, פחות או יותר, מה הם הסכומים שאפשר לצפות להם ממקור זה.

3. שער החליפין והצעדים הפיסקליים והמונטריים

השינויים בשער החליפין וצעדים תומכים בתחום הפיסקלי והמונטרי היו במוקד של הודעת הממשלה על 'המדיניות הכלכלית החדשה' שנמסרה על-ידי שר האוצר בכנסת,

ב-12 בפברואר 1952. מדיניות זו עוצבה תוך התייחסות לצעדים שננקטו ממשך 1951 והגיעו לשיאם בהצבעה ההיסטורית על השילומים, חודש ימים בלבד לפני תאריך זה, שמטרתם היתה להבטיח זרם יציב של מטבע-חוץ. היא היתה מבוססת על ההערכה, שתקבולים בסך של כ-250 מיליון דולר לשנה (כ-140 מיליון ממקורות יהודיים, כ-50 מיליון מממשלת ארצות-הברית, וכ-65 מיליון משילומים) למימון עודף יבוא בהיקף כזה מובטחים לעשר שנים לפחות. 13 התכנית הניחה גם, שתבוצע המדיניות בדבר 'האתנחתא בעלייה', ושיופעלו אמצעי ריסון פיסקליים אותם אכן החלו להפעיל מיד לאחר הבחירות של 1951.

בכנסת ייחד שר האוצר את דבריו לשלושה תחומים - התחום הפיסקלי, התחום המונטרי, ושער החליפין:

א. לגבי התחום הראשון, הכורך את התקציב וגביית המסים, התחייבה הממשלה, שבניגוד לנוהגה בשלוש שנות התקציב הראשונות של מדינת ישראל, היא תימנע ממימון התקציב הרגיל על-ידי הדפסת כסף. הובטח שתקציב זה ימומן מהכנסות שוטפות של הממשלה ממסים ומהיטלים. מכך נבע גם, אם כי הדבר לא נאמר במפורש, שהממשלה מתכוונת לממן את תקציב הפיתוח מתקבוליה במט"ח (מלווה העצמאות וסיוע ממשלת ארצות-הברית) וממלוות לזמן ארוך מהציבור שמקורם בחסכון חחי (קופות פנסיה וחברות ביטוח) וחסכון אחר.

ב. המקבילה למדיניות פיסקלית זו היתה התחייבות בתחום המונטרי. הממשלה התחייבה להפסיק את ההנפקה של שטרי האוצר ושטרי המקרקעין, שאותם נהגה למכור בין 1948 ו-1951 למחלקה להנפקת מטבע של בנק אפ"ק תמורת מזומנים. שר האוצר הודיע גם על צעדים לריסון האשראי הבנקאי, אבל בשלב זה לא הודיע על צעד מרסן נוסף בתחום המונטרי - אשר מסיבות טכניות בוצע כארבעה חודשים לאחר מכן.

(ביוני 1952) - הטלת מס של 10 אחוז על מזומנים ופקדונות בבנקים. 14

ג. הפיחות הגדול במטבע נתקבל (ונשאר) בתודעת הציבור, לפחות, כצעד הדרסטי ביותר במכלול האמצעים של המדיניות הכלכלית החדשה. לפי הצעת הממשלה הועלה שער החליפין (הממוצע) על-ידי מעבר מהשער הרשמי היחיד של 0.35 ל"י לדולר למערכת שבשלב ראשון כללה שלושה שערי חליפין. סידור זה של שערי חליפין

לפי סוגי העסקות אמור היה להתקיים לתקופת מעבר 'קצרה' (שאורכה לא הוגדר בהצעה). אולם היה ברור, שבעתיד הקרוב יבוטלו שני השערים הנמוכים יותר, והמשק על כל שלוחותיו יופעל על בסיס שער אחד, הגבוה ביותר. משמעות הדבר היתה העלאה מיידי, פי שניים כמעט, בשער החליפין הממוצע. ועם סיום התהליך והמעבר לשער חליפין יחיד - הגבוה מבין השלושה - ציפתה התכנית להעלאת שער של פי 2.8 לערך בהשוואה לשער הרשמי שהיה בתוקף ביום ההכרזה על המדיניות החדשה.¹⁵

בעוד שאת צעדי הממשלה להשגת מקורות יציבים של מטבע חוץ למימון עודף היבוא יש לראות כצעדים שנועזו לספל כחשבון ההון של מאזן התשלומים, ניתן לתאר את מכלול הצעדים הללו, ואת האתגור בעלייה, כצעדים שמטרתם בראש ובראשונה להקטין את הגרעון בחשבון השוטף ובאמצעותו להעלות באורח ניכר את שער החליפין. האמצעים הפיסקליים והמונטריים שנקטו בעת ובעונה אחת היו בעיקרם צעדים משלימים - הריסון המונטרי והפיסקלי היה הכרחי למימוש היעד המיידי והעיקרי: העלאה ריאלית של שער החליפין.

בדברי שר האוצר לא הודגש אמנם היבט חשוב ביותר: הסתלקותה של הממשלה למעשה מהמדיניות של אינפלציה כבושה, היינו - נטישת הנסיון לרסן מחירים באמצעות פיקוח וקיצוב אוניברסליים. הפעלת מערכת של שלושה שערי חליפין, שהנמוך בהם היה השער הקודם, לתקופת מעבר, נועדה אמנם לרכך את המכה, ולמנוע העלאה מיידי גדולה ביותר של מחירי מוצרי היסוד (לוח 7). זאת היתה פשרה זמנית, בהסכמת האוצר, שנועדה להשיג את אישור מכלול הצעדים של המדיניות הכלכלית החדשה שהיה ביטוי מובהק לנצחונה של העמדה שיוצגה מכבר על-ידי שר האוצר, ושנגדה מכל וכל את 'מדיניות הצנע'. האחרונה יוצגה בממשלה על-ידי דב יוסף זכתה לתמיכה פוליטית בלתי-מסויגת במפלגה הדומיננטית בממשלה, מפלגת פועלי ארץ-ישראל, ובתנועת העבודה בכללה, שכללה גם את מפלגות השמאל, מפ"ם ואחדות-העבודה.

לאמיתו של דבר ננקטו צעדיה הראשונים של מדיניות הריסון הפיסקלי כבר בספטמבר 1951, היינו עוד לפני הדיון ולא-כל-שכן לפני ההחלטה וההכרזה על

המדיניות הכלכלית החדשה, אבל מיד לאחר הבחירות לכנסת השנייה. בבחירות אלה זכתה כידוע מפלגת הציונים הכלליים, שהתנגדה לקיצוב ולפיקוח, בהישגים ניכרים. עם הרכבת הממשלה, לקראת סוף 1951, לא הצטרפה אמנם מפלגה זו לקואליציה ולכן לא חל שינוי מוחשי בהרכב הממשלה. אבל המציאות הפרלמנטרית החדשה לאחר הבחירות ביוני 1951, שהימנעות הפרוגרסיבים מהצטרפות לקואליציה ממחישה אותה, שינתה את שווי המשקל של הכוחות גם בממשלה החדשה, שכללה בשלב הראשון את מפלגת פועלי ארץ-ישראל והדתיים בלבד. 16 מציאות פרלמנטרית זו איפשרה לאוצר לפתוח מיד בצעדים של ריסון תקציבי וגם לגשת להכנת תכנית מפורטת, שעליה החליטה ואותה הגישה לכנסת ממשלה שנמנה נעדרו בשלב זה נציגי 'החוגים האזרחיים'.

העלאת מסים היא כידוע אמצעי מובהק לריסון הביקוש. הנתונים בסידרת המסים (לוח 4) מצביעים על עלייה ניכרת בתקבולי מסים במונחים ריאליים, בשיעורים העולים על 25 אחוז בין 1951 ל-1953. חקיקה המרחיבה את תחולת המסים, במיוחד מס ההכנסה, היתה גורם חשוב בעלייה זו בספיגת הממשלה. גורם חשוב אחר שתרם לכך היה העלייה בשיעורי המס האפקטיביים בגלל העלייה הניכרת בהכנסה הנומינלית ובתקבולים הנומינליים של המסים העקיפים וכן בגלל הקפיצה הניכרת במחירים, שהיתה תולדה ישירה של המדיניות הכלכלית החדשה. התהליך של צבירת ידע, ובעיקר נסיון של מנגנון הגבייה, שהיה עדיין בחיתוליו ב-1949, תרם גם הוא לגידול הניכר בתקבולי המסים.

הנתונים מלמדים, שעיקר המאמץ לריסון פיסקלי, שהחל במחצית השנייה של שנת התקציב 1951/52, התייחס לצד ההוצאות. הוצאות הממשלה והסוכנות היה דית בארץ ירדו באותה שנה במקצת, ובהתאם לכך ירדה הצריכה הציבורית כולה ב-3 אחוזים בהשוואה ל-1950 (לוחות 4 ו-5) ובכ-2 אחוזים נוספים ב-1952. בשנת 1952 היתה, לפיכך, הצריכה הציבורית נמוכה ב-5 אחוזים מזו של 1950. לכאורה מדובר בריסון קל בלבד, אולם היא נעשית משמעותית יותר אם משווים אותה עם הקפיצה של כשליש בצריכה הציבורית בין 1949 ו-1950.

המאמץ הניכר לריסון הוצאות הממשלה מתבטא לא רק בנתונים המצרפיים - הוא

בא על ביטויו המוחשי ביותר בתקציב הבטחון. כדי לאפשר צמצום מוחשי בתקציב החליט שר הבטחון, בן-גוריון, על קיצוץ 20 אחוז מתקציב הבטחון של 1952/53. משמעותו המעשית של קיצוץ כזה היתה הקטנת התקן של צבא הקבע ב-6,000 איש, וצמצום ניכר בהיקף שירות המילואים.¹⁷ הרמטכ"ל דאז, ידן, התפטר מתפקידו במחאה. אירוע זה ממחיש לא רק את המאמץ הגדול לריסון פיסקלי; הוא משקף בעיקר את העובדה שראש הממשלה תפס את משמעות הקשר שבין המשבר במאזן התשלומים וממדי ההוצאות של המיגזר הציבורי, וכדי לאפשר צמצום ניכר בממדי ההוצאות של מיגזר זה אף הסכים לתת עדיפות נמוכה יותר מבעבר לפעילות מערכת הבטחון בהשוואה לפעילות הממשלה במערכת האזרחית. ניתן ללמוד על כך מהעובדה, שבאף אחד מסעיפי ההוצאה האחרים לא בוצע קיצוץ בשיעור דומה לזה שנעשה בתקציב הבטחון. אכן, עכ כלי חילוקי הדעות והויכוחים, המרימ לעתים, שהיו לבן-גוריון עם קפלן והורוביץ, כאשר הגיעה שעת ההכרעה הוא נתן להם גיבוי, לא רק להלכה אלא גם במעשה - בתחום שעליו היה ממונה ישירות ושבו ראה את מוקד עשייתו באותן שנים. לאחר-מכן, כאשר לוי אשכול מונה לשר האוצר (ביוני 1952), הוא נתן לו גיבוי מוחלט בביצוע המדיניות הכלכלית במשך עשור שלם.

הביטוי המונטרי לריסון היה הפסקת הנפקת שטרי אוצר ושטרי מקרקעין. צעד זה בוצע כבר במחצית השנייה של שנת 1951. בזאת מומשה הכוונה שקיבלה גושפנקא של מדיניות מוצהרת בדברי שר האוצר בכנסת (בפברואר 1952) להפסיק להשתמש במכש הדפוס למימון התקציב. נכונותה של מחלקת המטבע, בהתאם לסעיף מתאים בחוק, לקנות בטער נכיון קבוע ונמוך את שטרי האוצר ואת שטרי המקרקעין שהנפיקה הממשלה, עשתה את אגרות החוב לזמן-קצר ולזמן-ארוך של ממשלת ישראל לבכס נזיל ביותר של הבנקים. בכך היא יצרה מנגנון, שבאמצעותו גדל בסיס הכסף ובעקבותיו כמות הכסף במשק. הגידול בשיעורי העולים על 30 אחוז לשנה בכמות הכסף בשלוש השנים המסתיימות בפברואר 1952, שהגדיל את כמות אמצעי התשלום פי 2.5, משקף בעיקר את המימון המונטרי של הגרעון בתקציב (לוח 7). חלק מוידול זה נבע אמנם מהגידול באשראי לעסקים ולמשקי בית. בכדי למנוע את ההשפעות המרויבות של הגדלה ניכרת של האשראי לייצור, שהתאפשרה הודות לנזילות הגבוהה

של מערכת הבנקים, נתבעו הבנקים להקפיד על קיום שיעורי נזילות גבוהים ביותר לגבי תוספת פקדונות, ולהקפיא את האשראי למסחר ולשירותים. הנחיה זו לא הוחלה על האשראי לענפי הייצור, החקלאות, והתעשייה.

הצעד האחרון שאותו ביצע, ביוני 1952, הצוות הראשון של האוצר (קפלן-הורוביץ) כחלק בלתי-נפרד מהמדיניות הכלכלית החדשה, היה הטלת מס על מזומנים ופקדונות עובר-ושב. העיתוי של היטל זה - שניתן לתארו כמס על 'כסף' - נדחה מסיבות טכניות. הוא בוצע בשעת ההמרה של שטרי הכסף שנשאו את השם (ההיסטורי) של הבנק המנפיק (בנק אפ"ק) לשטרי כסף הנושאים את השם הישראלי שלו (בנק לאומי לישראל). 18 אף שצעד זה היה פיסקלי במהותו, הוא היה גם צעד דרסטי של ריסון מונטרי. התוצאות המיידיות היו מוחשיות מאוד. לראשונה מאז הקמת המדינה חדלה כמות הכסף לגדול, ובסוף יוני 1952, לאחר סיום ביצוע ההמרה, היא היתה אף נמוכה מכמות הכסף במרץ של אותה שנה. מיולי ואילך חזרה אמנם כמות הכסף הנקובה לעלות, אולם בקצב שונה לגמרי מהקצב האופייני לתקופת האינפלציה הכבושה, בין 1949 וראשית 1952. שיעור הגידול בכמות הכסף הנקובה במשך כל 1952 היה 10 אחוז, ובכל השנים שלאחר מכן נעו שיעורי הגידול בכמות הכסף הנקובה בתחום של 5-6 אחוז בלבד, היינו - פחות ממחצית שיעור הגידול השנתי בכמות הכסף שבין 1948 וראשית 1952. השפעת שינוי זה בשיעור הגידול של כמות הכסף על עוצמתו של התהליך האינפלציוני היתה רבה מזו הנראית במבט ראשון, בגלל הגידול המהיר בכומר הייצור של המשק באותן שנים, שבא לידי ביטוי בעלייה על נתיב צמיחה של כ-8 אחוזים לשנה בתוצר הריאלי של המשק. הגידול במקורות הריאליים של המשק, המשתנה הרלבנטי בהקשר זה, היה גבוה עוד יותר, והגיע לשיעורים של 10 אחוז לשנה.

העלאה ניכרת בשער החליפין הריאלי עמדה למעשה במוקד המדיניות הכלכלית החדשה - שעליה היא קמה או נופלת. צעד זה היה הכרחי, כדי למנוע המשך בזבז מטבע חוץ על-ידי סיבסוד סמוי של עסקים ומשקי בית, באמצעות מחירי יבוא המחושבים על בסיס שער חליפין שלא היה לו כל הגיון כלכלי. לולא עמד המשק בסוף 1951 בפני המציאות של קופת מט"ח ריקה, ייתכן שההנהגה הפוליטית היתה

נרתעת מהחלטה בדבר ביצוע המדיניות הקשוחה הזאת. המציאות של ירידת היתרות מתחת לקו האפס (לוח 6, שורה 4) סייעה בידי צוות האוצר לשכנע את ראש הממשלה לאשר את הפיחות הגזול בלירה הישראלית, צעד שהפך לסמלה של המדיניות הכלכלית החדשה.

בכדי להמתיק את הגלולה הוצע, שהפיחות יבוצע בשלבים באמצעות מערכת (זמנית) של שלושה שערים. בשלב הראשון של הפיחות, שבוצע בפברואר 1952, נקבעו שני שערי חליפין נוספים של 0.35 ל"י לדולר (שער א') - אשר להלכה נשאר בינתיים שער החליפין הרשמי; של 0.71 ל"י לדולר (שער ב'); ושל 1.00 ל"י לדולר (שער ג'). שער א' שימש ב-1952 רק לחישוב מחירי היבוא של גרעינים לאדם ולחי ושל דלק. כל העסקות האחרות בחשבון השוטף בוצעו כבר במשך 1952 בשני השערים הגבוהים. באפריל 1953 נוסף שער חז"ש, גבוה יותר, של 1.80 ל"י לדולר (שער ד'), ומאז נמשך תהליך העברת עסקות מהשערים הנמוכים לשערים הגבוהים, במשך למעלה משנתיים. שני השערים הנמוכים (א' ו-ב') בוטלו גם להלכה בינואר 1954.¹⁹

4. דיסאינפלציה באמצעות מחירים

בארבע השנים שחלפו מהכרזת המדינה עד פברואר 1952 גדלה כמות הכסף במשק פי שניים וחצי. עוצמתו של גידול זה בבזילות הוגברה על-ידי ריסון מחירים שעמד במרכזה של מדיניות הצנע. הלחץ של מלאי הכסף על השווקים ליבה את השווקים השחורים ושחק את מערכת הפיקוח שעמדו להתמוטט כליל. הריסון התקציבי והמונטרי, שהוחל בו כחלק מהמדיניות הכלכלית החדשה, יכל לצמצם את הלחץ הישיר של הנמשלה על השווקים, וגם למנוע גיזול נוסף בבזילות המשק. אך גם ביצוע קפדני של מדיניות ריסון בהוצאות הממשלה ושל ריסון מונטרי לא יכל לחסל את הלחץ על השווקים, היינו - את הביקוש למשאבים, תולדת הנזילות שנצברה במשך השנים שחלפו.

נדרשו לפיכך אמצעים נוספים לטיפול בלחצי האינפלציה הכבושה. מלווה

החובה של 10 אחוז על מזומנים ופקדונות עו"ש היה אחד האמצעים להשגת מטרה זו. היטל במעדים אלה, שנחשב אמנם כמכסימום האפשרי במגבלות הפוליטיות הקיימות, רחוק היה מלקזז את לחצי הנזילות שנגרמו עקב גידול של 250 אחוז בכמות הכסף, גם אילו החליטה הממשלה להקפיא את התקבולים ממלווה החובה. אבל כיון שהיא התייחסה לתקבולים ממלווה החובה כאל הכנסה רגילה, השפעתו של המלווה על הנזילות, במונחים של הצמצום בגידול אמצעי התשלום, היתה זמנית בלבד. ומאחר שלא ניתן היה לצמצם את עודף הנזילות במישרין על-ידי צמצום הכמות (הנקובה) של אמצעי התשלום, צריך היה לנקוט בשיטה אלטרנטיבית - שחרור לחצי הנזילות הצבורה על-ידי התרת עליות מחירים משמעותיות. זאת אכן היתה המדיניות - היפוכה הגמור של מדיניות הצנע של דב יוסף - שהופעלה כאחד ממרכיבי המדיניות הכלכלית החדשה.

שיקולים של יחסי ציבור מנעו אמנם משר האוצר מלכלול בדבריו את עליית המחירים כאחד מהצעדים הדרושים להצלחת המדיניות הכלכלית החדשה. הוא ותומכיו, בהופעותיהם בפני הציבור, התייחסו לעלייה הכוללת ברמת המחירים כאל רע הכרחי, ובדברם על הנושא הדגישו את הצורך בהעלאת מחירי יבוא ויצוא יחסית למחירים המקומיים בגלל הצרכים של מאזן התשלומים. אבל לאמיתו של דבר, כדי להשיג את מטרת המדיניות - שיפור המצב של החשבון השוטף וצמצום ניכר (אם לא חיסול) של הלחץ האינפלציוני - דרוש היה לא רק שינוי ביחסי המחירים, אלא גם עלייה ניכרת ברמת המחירים. עליית מחירים היא מכשיר המנקז נזילות כאשר ערכיהם הנקובים של הנכסים, במיוחד כסף ואשראי בנקאי, אינם עולים בשיעור דומה, כיון שתהליך כזה מקטין את ערכם הריאלי, היינו - את כושר הקנייה שהם מייצגים.

עליית המחירים החלה למעשה כבר בראשית 1951, עוד לפני ההחלטה על המדיניות הכלכלית החדשה. בעקבות עליית המחירים בעולם, בגלל מלחמת קוריאה, עלו המחירים (כפי שנמדדו על-ידי מדד המחירים לצרכן) במחצית הראשונה של אותה שנה ב-7 אחוזים, ובמשך שנת 1951 כולה בשיעור כפול מזה. שיעור זה, הגבוה כשלעצמו, היה עדיין נמוך בהרבה משיעורי עליית המחירים שעשו את 'מהפכת המחירים' לגורם חשוב ביותר בביצוע המדיניות הכלכלית החדשה. העברת חלק ניכר

מעסקות היבוא לשערים הבוהיט פי שניים ופי שלושה מהשער הרשמי, שהיה בתוקף לפני ההכרזה על המדיניות הכלכלית החדשה, ייקרה מיד את מחיר מוצרי היבוא שנכללו בקבוצות אלה בשיעורים תואמים לפחות. כיון שמשקלו הריאלי של היבוא בסך הסחורות שעמדו לרשות המשק היה באותן שנים גבוה במיוחד, ניתן היה לצפות שתהיה לכך השלכה מיידית וחזקה על רמת המחירים במשק, גם אילו לא פעלו גורמים נוספים שתרמו לתהליך עליית המחירים. מה עוד, שגורמים כאלה אכן פעלו במשק, ובמרכזם עמד עודף הנזילות, שחייב (וכמובן גם איפשר) את מימוש ה'קפיצה' ברמת המחירים.

המדדים של שער החליפין, של מחירי היבוא, ושל 'רמת המחירים' במונחים של מדד המחירים לצרכן (לוח 7), ממחישים את 'מהפכת המחירים' - הן ביחס שבין מחירי יבוא ורמת המחירים, והן ברמת המחירים כשלעצמה - שאירעה בעקבות הפעלת המדיניות הכלכלית החדשה. ב-1952 עלו המחירים ב-58 אחוז, ותהליך ההתאמה של המחירים נמשך גם ב-1953 וב-1954, בשיעורים שנתיים נמוכים בהרבה, אבל עדיין גבוהים - של 29 ו-12 אחוז לשנה, בהתאמה. כאשר תהליך ההתאמה הגיע לשלב הסופי שלו, ברביע השלישי של 1954, היתה רמת המחירים כפי שהיא נמדדת על-ידי 'מדד יוקר המחיה', גבוהה פי שניים מאשר בינואר 1952, ערב הפעלת המדיניות. בשנתיים שלאחר מכן ירד קצב עליית המחירים לשיעורים של 5 ו-6 אחוזים, שיעורים הקרובים לממוצע הרב-שנתי על-פני 25 השנים הראשונות לקיומה של המדינה.

עליית המחירים שתוארה לעיל מבטאת את השינויים במדד המחירים לצרכן, שהיה מבוסס על 'סל צריכה' האופייני ליישוב היהודי העירוני בסוף שנות השלושים. אותו סל לא שיקף עוד את סל המצרכים והשירותים האופייני לצרכן הישראלי במחצית הראשונה של שנות החמישים, ועקב קיומו של קיצוב הוא גם לא ביטא נכונה את המחירים ששילמו הצרכנים בעבור המצרכים שנכללו בסל המיושן. שיעור עליית המחירים, כפי שנמדד על-ידי מדד זה בתקופת הצנע, היה תת-אומדן, ולפיכך נראה ששיעור העלייה במחירים שנמדד באמצעות מדד זה בעת ביצוע התכנית הכלכלית החדשה הוא אומדן-יתר.²⁰

אבל גם אם המחירים עלו "רק" פי שניים בין 1951 ו-1954, ולא פי שניים וחצי כפי שנובע מנתוני המדד, גם זו עלייה תלולה מאד ואין לייחסה רק לעליית מחירי היבוא בעקבות העלייה בשער החליפין. מיסודו של התהליך האינפלציוני הנמושך - שראשיתו למעשה בתקופת מלחמת העולם השנייה - הפעיל כוחות נוספים, שהאיצו אותו. הגורם החשוב ביותר היה מנגנון ההצמדה, שהופעל בימי מלחמת העולם השנייה ובשנים הראשונות לקיום המדינה, ושבתאון שנים הופעל רק, או בעיקר, בתווים השכר. לפי הסכם בין ההסתדרות והתאחדות בעלי התעשייה, שולמה תוספת יוקר, שחושבה על בסיס המדד אחת לשלושה חודשים, וכך הותאם השכר הנקוב (בפיגור אמנם) למחירי. לתוספת היוקר היתה תקרה, שמנעה פיצוי מלא על ההתייקרויות לבעלי שכר גבוה, ולכן עליית השכר הנקוב, היתה נמוכה מעליית המחירים. כדי להימנע מ'ספיגת' העלייה בשכר ניסה הסקטור העסקי 'לגלגל' אותה על הצרכנים באמצעות העלאת מחירים. כיון שחלק ניכר ממחירי התוצרת החקלאית והתעשייתית היה נתון עדיין לפיקוח, ואילו רשויות הפיקוח הכירו בעלייה בעלות השכר כהוצאה, הותרה העלאה תואמת במחירים (הרשמיים), ובדרך זו הורחבה השפעתו של מנגנון ההצמדה על השכר והופעלה בעקיפין על מיצר גדול במשק. מימושם של המחירים הגבוהים יותר, שהיה מותנה כמובן גם בביקוש הצרכנים, התאפשר (חלקית לפחות) בגלל העובדה, שהתקציבים הציבוריים שמימנו את שכרם של כרבע מהשכירים כללו הקצבה לתשלום תוספות יוקר.

תהליך התאמת המחירים בשנים 1952-1954 נבע, אפוא, לא רק מהעלאת שערי החליפין, אלא גם מעליות שכר נגררות באמצעות מנגנון ההצמדה. קיומו של מנגנון זה, והצלחתה של ההסתדרות להשיג העלאות שכר מעל ומעבר לתוספת היוקר, הקשו על השגת אחת המטרות החשובות של המדיניות הכלכלית החדשה: שינוי ביחס המחירים. שיקולים של מאן התשלומים חייבו שההכנסות הנקובות, כולל שכר, לא יעלו באותו יחס כמו המחירים, בכדי להוריד את השכר הריאלי ואת ההכנסה הריאלית שלא משכר. מחירי סחורות מיבוא והמחירים שיצרנים ישראלים מקבלים תמורת יצוא, צריכים היו, לפי שיקול זה, לעלות יותר מהמחירים האחרים, כדי לתת תמריץ ליצואנים ולהקטין את כדאיות היבוא.

מנגנון ההצמדה האיץ את עליות המחירים, ובכך סייע לשימוש במחירים כמנגנון לספיגת הלחץ האינפלציוני. תהליך כזה מחייב הפעלה בו-זמנית של ריסון מונטרי, העשוי אמנם לאפשר גידול בכמות הכסף הנקובה אבל בשיעור הקטן משיעור עליית המחירים. הסדרות העיתיות של כמות הכסף והמחירים (לוח 7) מראות, שאכן אלה היו פני הדברים. ב-1952 היתה כמות הכסף הנקובה גבוהה אמנם ב-10 אחוז לערך מזו שב-1951, אבל מדד יוקר המחיה עלה ב-58 אחוז בקירוב. פירוש הדבר, שכמות הכסף הריאלית ירדה בלמעלה מ-40 אחוז תוך שנה אחת. מדד יוקר המחיה, המבוסס על המחירים הרשמיים, מפרח אמנם בשיעור עליית המחירים, ולפיכך משמש אומדן זה של הירידה בכמות הכסף הריאלית אומדן-יתר. אולם אף אם שיעור הירידה בכמות הכסף הריאלית תוך שנה זו היתה 30 אחוז, או אפילו 25 אחוז, בלבד, ברור שהמדיניות המונטרית בשנת 1952, וגם בשנת 1953 שבה ירדה כמות הכסף הריאלית בקרוב ל-10 אחוז, היתה מדיניות מרסנת, שהופעלה בעוצמה רבה.

היציבות בכמות הכסף הריאלית ב-1954 מעידה גם היא על ריסון מונטרי, במיוחד אם לוקחים בחשבון את הצמיחה המהירה שהחלה במשק באותה שנה. 21 על עוצמתה ניתן ללמוד גם ממהירות המחזור של ההכנסה, המבטאת בעת ובעונה אחת את הנמד המונטרי ואת הנמד הריאלי. הקפיצה של כ-60 אחוז במהירות המחזור ב-1952, והמשך עלייתה בשנתיים שלאחר-מכן, עד התייצבותה ב-1955, משקפת מדיניות דיס-אינפלציונית חזקה, שעשתה את הכסף לנדיר יותר. ואכן, הנתונים בלוח 7 מראים כי בשנת מבצע סיני, 1956, שבה נחלשה עוצמת הריסון המונטרי, כמות הכסף הריאלית היתה נמוכה ב-20 אחוז לערך מהממדים אליה הגיעה בשנת השיא, 1951. וכמות כסף זו היתה צריכה לשמש משק שלרשותו עמדו מקורות ריאליים (ותוצר) שהיו גדולים ב-40 אחוז כמעט מאלה שעמדו לרשותו ב-1951.

העובדה שהמשק של 1951, שהיה קטן בהרבה מזה של 1956, היה בעל כמות כסף ריאלית גדולה מזו של 1956, ממחישה את העוצמה האדירה של הלחץ האינפלציוני הצבורי שאיתו צריכה היתה להתמודד המדיניות הכלכלית החדשה. רק לתקופה קצרה, בין מרץ לספטמבר 1952, שבה בוצע המלווה (מס למעשה) של 10 אחוז על מזומנים ופקודות עו"ש בבנקים, רוטן הגידול בכמות הכסף הנקובה, כך שעיקר הנטל של

ביקח הנזילות הצבורה הועמס על המחירים. שיעורי עלייתם הגבוהים בשלוש שנות 'ההתאמה', 1952-1954 (בשיעורים היורדים של כ-58, 29, ו-12 אווה) לא שיקפו לפיכך כלל לחץ אינפלציוני גדול יותר מאשר בתקופת האינפלציה הכבושה של ימי הצנע, אלא דווקא ירידה הדרגתית בו. הצלחתה של מדיניות הדיס-אינפלציה באה לידי ביטוי מובהק בשיעורי עליית המחירים של 1955 ו-1956, שהיו כאמור 5-6 אחים בלבד, זאת במונחים של מדד ששיקף הרבה יותר את המציאות בשווקים, לאחר חיסולו למעשה של הקיצוב וצמצום מרחיק-לכת בפיקוח על המחירים. העלייה ברמת המחירים בשנתיים אלה, המסתיימות (לערך) במבצע סיני משקפת את המדיניות הנוגדת לזו שננקטה בעבר. הממשלה הרפתה למעשה מנסיונה לרוסן את המחירים באמצעות פיקוח וקיצוב, ואיפשרה לעודף ביקוש למשאבים ריאליים להתבטא גם במחירים. התהליך האינפלציוני לאחר תקופת ההתאמה, ממחציתה השנייה של 1954 ואילך, היה לפיכך 'אינפלציה פתוהה', שגם היא שככה והלכה, לשיעורים המזעריים של כ-2 אחים ב-1957 ו-1958.

5. מיתון, שכר, מחירים, והפיחות הנוסף של 1953

חבלי הלידה של המדיניות הכלכלית החדשה לא היו קלים, בגלל החשש מההשלכות של ריסון הביקוש של הסקטור הציבורי על התעסוקה והחשש מההעלאה הניכרת הצפויה במחירים. הפור נפל אמנם כאשר הוכרז בפברואר 1952 על התכנית ועל השינוי המיידני בשער החליפין. אבל הוצאתה של התכנית אל הפועל חייבה התמדה ונאמנות ליעדים, ולפיכך, עמידה בלחצים כדי לא לסור מהנתיב של התאמות רצופות בשער החליפין תוך כדי הקפדה על הריסון התקציבי והמונטרי. משימה זו הוטלה על הצוות החדש של האוצר, בהנהגתו של לוי אשכול, שנכנס לתפקידו ביוני 1952. צוות זה חייב היה גם להתמודד עם ההשלכות המיידיות של המדיניות על רמת הפעילות הכלכלית ועל התעסוקה והשכר.

לריסון הפיסקלי, ובמיוחד למדיניות המונטרית המרסנת, היתה השפעה עקיפה על רמת הביקוש של הסקטור הפרטי. משמעותם של שני אלה היתה צמצום בממדי

האשראי שהממשלה הזרימה לעסקים למימון השקעות בענפי הייצור ולמשקי בית בצורה של הלוואות. זאת בנוסף להשפעת מלווה החובה על הנכסים הנזילים והירידה הנכרת ביותר בעמדיו של האשראי הבנקאי במונחים ריאליים. 22 לצמצום האשראי הבנקאי, במונחים ריאליים, היתה השפעה על ממדי ההשקעה במשק. מלאי ההון בענפי הייצור המשיך אמנם לגדול ב-1952, אך בקצב איטי יותר מאשר בין 1949 ו-1951. האטה זו נבעה מירידת ההשקעה ביותר מחמישית ב-1952 וב-15 אחוז נוספים ב-1953 (ראה לוח 4).²³

הריסון התקציבי התבטא בירידת הצריכה הציבורית. ביקוש הסקטור הציבורי החל לקטון כבר ב-1951, וב-1952 הוא הוסיף וירד בכ-2 אחוזים, היינו - בשיעור נמוך בהרבה מהירידה שחלה בהשקעה. לעומת זאת נמשך הגידול בביקוש לצריכה הפרטית, אם כי קצב הגידול הואט. היצוא המשיך לגדול בקצב מהיר ביותר, בשיעור שהתקרב ל-30 אחוז בממוצע בשנים 1952 ו-1953, ובכך הגשים את אחת ממטרות המדיניות הכלכלית החדשה (מצד שני יש לזכור כי היצוא הוא גורם המגביר את הביקושים במשק).

למדיניות הזיס-אינפלציונית הקשוחה היו תוצאות הלוואי המתחייבות ממנה בתחום הייצור. כבר ב-1952 הואט ביותר הגידול בתוצר הלאומי, וב-1953 הוא קפא במקומו. הקמת היישובים ב-1950 ו-1951 הביאה אמנם לקפיצה בתוצר החקלאי. עודף הביקוש למזון צומצם, אבל היה קיים עדיין וסיפק שוק לתפוקה הגדלה. ב-1953 חלה הפסקה בגידול בייצור החקלאי, שנבעה גם מתנאי טבע קשים באותה שנה. בתעשייה החלה ההאטה כבר ב-1952, וגם בשנת 1953 היתה עלייה מזערית בייצור. לזאת היתה כמובן השלכה מיידית על התעסוקה. התעשייה, שהתעסוקה בה גדלה ב-20 אחוז כמעט ב-1951 (לאחר עלייה ניכרת גם ב-1950), חדלה כמעט לקלוט עובדים חדשים ב-1952, והממוצע השנתי של הגידול בתעסוקה בתעשייה בשלוש השנים הבאות היה כ-3 אחוזים בלבד. בחקלאות ירדה התעסוקה במקצת. הצמצום בתקציבי הסקטור הציבורי, שבגלל תהליך הקמת המנגנון הציבורי יצר ביקוש ניכר לעובדים מאז הקמת המדינה, התבטא בראש ובראשונה כמיתון הביקוש לעובדים. רק ענף הבנייה קלט יותר עובדים ב-1952, אם כי גם כאן בשיעור קטן יותר מאשר בשנים הקודמות.

המיתון בגידול התעסוקה בענפים שונים גרר בעקבותיו האטה בגידול התעסוקה הכוללת אך גם ב-1952 היא עדיין גדלה בכ-6 אחוזים, אף כי במקביל גדלה האבטלה ל-7 אחוזים מכוח העבודה. התאמתם המלאה של ממדי התעסוקה לביקושים המרוסנים באה בפיגור של שנה, וב-1953 חלה ירידה בתעסוקה ושיעור המובטלים הגיע לשיעור שיא של למעלה מ-11 אחוז.

לאבטלה בממדים כאלה היו השלכות חברתיות קשות. מספר המובטלים הגדול השפיע כנראה על הירידה מן הארץ, שבשנת 1953 היתה כמעט שווה לממדי העלייה. היא פגעה קשה בהכנסות של אותה קבוצת עובדים שנפלטה או שלא נקלטה מלכתחילה בעבודה - רובם עולים חדשים. היא עשויה היתה ליצור חיכוכים ולערער את שווי-המשקל העדין בין המיגזרים החברתיים השונים - עולים לעומת ותיקים, חקלאים לעומת שכירים עירוניים. מציאות זו יצרה חיכוך ומתח בין ההסתדרות, כמייצגת העובדים, לבין הממשלה, שמדיניותה המרסנת היתה לכאורה הגורם הישיר להאטה בייצור ולאבטלה הגואה. האבטלה הגוברת, שבעיקרה פגעה בקבוצה החלשה - עולים חדשים - העמידה את ההנהגה הכלכלית במבחנים קשים.

הממשלה עשתה מאמץ להימנע ככל האפשר מהתמודדות עם ההסתדרות, שהנהגתה תבעה העלאות שכר בעקבות עליות המחירים, למרות האבטלה הגדולה. ואכן, היא נמנעה משחיקה של השכר - בדיעבד יוצב השכר הריאלי - ב-1952 וב-1953. הנתונים שבידינו אמנם אינם מאפשרים כיום (וגם לא איפשרו בשעתו), לקבוע מה היו ממדי השינוי בשכר הריאלי באותן שנים, אם היו כאלה. העלייה הניכרת במחירים הרשמיים והעובדה שיתוספת היוקר נתנה פיצוי חלקי בלבד על ההתייקרות (ובפיגור של שלושה חודשים), יצרו בציבור את הרושם שחלה ירידה ניכרת בשכר הריאלי. מאידך, מידע על השכר בתעשייה ושימוש במודדים טובים יותר של השינויים במחירים מאשר מדד המחירים לצרכן מצביעים על מגמה הפוכה. לזאת יש להוסיף את העובדה, שבעקבות הלחץ של ההסתדרות ניתנה בינואר 1952 (ממש ערב הפעלת השינויים בשער החליפין), תוספת שכר של 13 אחוז לכל השכירים במשק. עלייה זו בשכר הנקוב, והטכניקה של שינויי דירוג, שהופעלה אז ויצרה תהליך של זחילת שכר, השפיעו על רמת השכר הריאלי. כיון שהעלאות שכר אלה הוכרו כהוצאה בענפי

הייצור, ולפיכך אופשרה התאמת מחירי מוצרים בפיקוח, במיוחד מוצרים חקלאיים, היתה לכך גם השלכה על המחירים וההכנסות של חלק מהעצמאיים. מכל מקום, להוציא אולי תקופה קצרה ביותר – בין פברואר ויוני 1952 – שבה חלה ירידה זמנית בשכר הריאלי, רמתו של זה בראשית 1953 היתה לפחות דומה לזו של 1951. לכן ניתן לומר, שמצבט של שכירים שלא נפלטו ממקומות עבודתם לא הורע בעקבות הפעלת המדיניות הכלכלית החדשה. ירידה בשכר הריאלי לא נמנתה על המטרות המוצהרות של מדיניות זו, ובוודאי שאיננה יכולה להיות מטרה לטווח ארוך. אולם ייצובו של השכר הריאלי במציאות של 1952 ו-1953 לא עלה בקנה אחד עם מטרותיה המוצהרות של התכנית וגם לא עם שיקולים של 'צדק' חברתי.²⁴

ההשלכה המיידית של מניעת שחיקה ממשית בשכר הריאלי ב-1952 ו-1953 באה לידי ביטוי ביחסי שכר/שער חליפין, ויחס מחירים/שער חליפין. שער ג', שהיה שער החליפין הגבוה ביותר (1.00 ל"י = דולר), שנקבע בפברואר 1952, היה גבוה פי 2.8 מהשער הרשמי לפני הפיחות. העברת כל העסקות לשער זה, לאחר תקופת מעבר, היתה אמורה לספק תמריץ ליצואנים להגדיל את היצוא, ובעת ובעונה אחת להעלות יחסית את מחירי היבוא ולפיכך למתן את גידולו. אולם ההתפתחויות בתחום השכר, שתוארו לעיל, יצרו דחף ביכר כלפי מעלה של עלויות הייצור. גם ההיענות החלקית לתביעות נציגי החקלאים והתעשיינים – שתי קבוצות הלחץ החזקות בין היצרנים – להגדיל את האשראי, הגבירה את הביקושים וסייעה לגלגל את גידול העלויות להעלות מחירים.

תוך שנה מתחילת הפעלת המדיניות הכלכלית החדשה עלו המחירים והשכר בשיעור דומה לשיעור הפיחות ביחס לשער הגבוה מבין השלושה.²⁵ משמעות הדברים ברביע הראשון של 1953 היתה שחיקה מוחלטת כמעט של ההעלאה בשער החליפין הריאלי, היינו, שחיקה של התמריצים שנועדו לשפר את מאזן התשלומים. כיון שצמצום עודף היבוא היה המטרה המיידית העיקרית של המדיניות, והישג זה – שכבר התבטא בירידה של 10 אחוז ביבוא, ובמיוחד בעודף היבוא של 1952 – עמד בסכנה, נחלץ האוצר, והפעם בהנהגת אשכול, לחזור ולעמוד בשער. באפריל מונתה ועדה לבדיקת המצב במאזן התשלומים ושער החליפין.²⁶ כבר ביולי 1953 פורסם דו"ח

הוועדה, שהמליץ על קביעת שער נוסף (שער ד') של 1.80 ל"י לדולר, ועל איחוד מהיר של השערים. המלצה זו, שהיתה המלצת רוב הוועדה, פירושה היה פחות נוסף של למעלה מ-80 אחוז (בגלל המעבר משער ג' לשער ד' ובגלל העברה מהירה יותר של עסקות מהשערים הנמוכים - שערים א' ו-ב' - לשער הגבוה). ההמלצה אושרה על-ידי הממשלה ובוצעה מיד לאחר מינוי הוועדה באפריל.

6. יעדים והישגים

אין ספק שניתן היה למנוע חלק ניכר מהפיחות הנוסף ב-1953 אילו נעצרה הסחרחרת של מחירים-שכר-מחירים מוקדם יותר. אורכה של תקופת ההתאמה היה מתקצר אילו איפשרה המערכת הפוליטית נקיטת מדיניות שכר ואשראי מרסנת יותר, שבאותן השנים היתה גם צודקת יותר במונחים של חלוקת הכנסה. ברור היה שגם הפיחות הנוסף, שבוצע בהמלצת הוועדה באפריל 1953 (לוח 7), ישחק תוך שנה עד שנה וחצי, אם לא תינקט מדיניות מסייעת בשני תחומים אלה. ואכן, באישורו של שר האוצר הופעלה מדיניות של ריסון אשראי גם לגבי ענפים מועדפים, עד כדי הקפאתו המוחלטת כמעט בראשית 1954. לקראת סופה של אותה שנה נחלץ שר האוצר אשכול גם למאבק בתחום השכר. כנאום תקיף בפורום פוליטי, שהוקדש לדיון על הסכמי השכר לשנת 1955, תבע את הקפאת שכר היסוד, והיענות להעלאות שכר רק אם הן קשורות בגידול בפריון. 27 עמדה זו, שאושרה גם על-ידי ההסתדרות, באה לידי ביטוי גם במציאות, כפי שניתן ללמוד מהנתונים. באותה שנה חלה קפיצה ניכרת בקצב הגידול של התוצר הלאומי, ואילו השכר הריאלי עלה באופן מתון בלבד.

שלב נוסף זה של פיחות המטבע, שלא היה חזוי בשעתו, ושבוצע כאשר המשק היה כבר במצב של מיתון (ראה סעיף 5, לעיל) ולווה בריסון מונטרי ובמדיניות שכר מרסנת, היה צעד מכריע; הוא קבע בסופו של דבר את הצלחת המדיניות הכלכלית החדשה. לזכות הפיחות הריאלי הניכר של 1953 - שבוצע על-ידי הוספת שער של 1.80 ל"י לדולר במאי וביטול הדרגתי של השערים הנמוכים במשך קצת למעלה משנה - יש לזקוף את ההצלחה בהשגת היעד העיקרי - שיפור מאזן התשלומים. 28 הצלחה זו

התבטאה בירידת היבוא ובצמצום הגרעון בחשבון השוטף ב-1953 לממדים של כ-260 מיליון דולר (לוח 6). הנאמנות ליעד, שחייבה התמדה, היינו - מניעת שחיקת העלייה בשער החליפין הריאלי לאחר התיקון של 1953 - השיגה את מבוקשה. גם ב-1954, בדומה ל-1952 ול-1953, היה היבוא נמוך מאשר ב-1951, בשיעור העולה על 10 אחוז. זוהי ירידה קטנה לכאורה, אבל ההעלאה הניכרת בשער החליפין הריאלי והגידול בכושר הייצור של המשק עשו בעת ובעונה אחת את מלאכתם גם לגבי הצד השני - היצוא. הירידה ביבוא והעלייה המקבילה ביצוא, שב-1954 היה גדול בכ-40 אחוז מאשר ב-1952, הקטינו את הגרעון במאזן התשלומים מ-362 מיליון דולר ב-1951 לכ-241 מיליון דולר ב-1954. וגם כאשר, עם גידולו המהיר של המשק, חזרו והגיעו ממדי היבוא ב-1955 לרמה של 1951, הבטיח הגידול הנוסף ביצוא שהגרעון לא יחרוג מתחום זה. זה היה גרעון שהמשק הישראלי יכול לעמוד בו, לאור תקבולי המט"ח הצפויים מהמגבית וממלווה העצמאות, מסיוע ממשלת ארצות-הברית, משילומים, ומהעברות עולים, שכבר באמצע העשור הגיע לכ-300 מיליון דולר. הביטוי הכמותי להצלחה זו בתחום מאזן התשלומים היה בצבירת יתרות מסב-חוץ. ב-1952 הן היו, כפי שצוין, בסביבות אפס; לקראת סוף העשור הן עלו על 150 מיליון דולר.

תקופת ההתאמה, שנמשכה כשנתיים (בין פברואר 1952 וראשית 1954), היתה תקופה קשה ביותר בתחום הכלכלי והחברתי, ולמרות שב-1954 עדיין היה שיעור האבטלה בין 8 ל-9 אחוזים, הצביעו הגידול בתוצר ב-10 אחוז בקירוב (שהיה מלווה בגידול קטן בתעסוקה), ההאטה לשיעור של כ-10 אחוז לשנה באינפלציה, והצמצום בגרעון השוטף לממדים שעבורם היה מצוי מימון לזמן ארוך, על השגת עיקר יעדיה של המדיניות הכלכלית החדשה. ההאטה הניכרת בקצב עליית המחירים המחישה לציבור, שגם בתחום האינפלציה יש התקרבות לפתרון. החזרה לנתיב של צמיחה מהירה, שעליה ניתן ללמוד מנתוני התעסוקה והתוצר, היתה לעובדה מוחשית כבר במהלך 1954, והיא שינתה את האווירה ותרמה לתחושה של בטחון ביכולתו של המשק בדיוק בשעה שבה שבו ועלו ענני הסערה באופק המדיני.

הערות לפרק ד'

1. השימוש במונח העברי למושג (NEW ECONOMIC POLICY) NEP, שנטבע על-ידי לנין בראשית שנות העשרים כדי להדגיש שינוי מוחלט בכוונה של המדיניות הכלכלית, לא היה בכדי.
2. ממדי העלייה ב-1950 חרגו במידה ניכרת מהמתוכנן, כיון שלפתע עלתה האפשרות של העלאת יהודי עיראק; ובגלל התנאים שהעמידה ממשלת עיראק, שחייבה את יציאת היהודים תוך תקופה של כשנה בלבד. ראה אשכול (1958), עמ' 218.
3. שם, עמ' 249.
4. לוי אשכול, איש העלייה השנייה מדגניה ב', שאליה המשיך לקיים זיקה עד סוף ימיו, מקימה של 'מקורות' ומנהלה הראשון, צורף לממשלה שהוקמה לאחר הבחירות לכנסת ב-1951 בתפקיד שר החקלאות. בעת ובעונה אחת שימש גם ראש מחלקת ההתיישבות של הסוכנות היהודית. מוקד פעילותו ב-1950 ו-1951 היה ההתיישבות החדשה, במיוחד מבצע הקמת מושבי העולים. מעורבותו בנושאים כלכליים הלכה וגדלה במשך כל התקופה, וגישתו לנושא זה, גישה מובהקת של איש ההתיישבות מימים ימימה, היתה מושפעת בעיקר משיקולים הקשורים במערכת הייצור ובתמריצים לייצר, ולא משיקולים של 'חלוקת היש', שהיתה המסד של מדיניות ה'צנע'. כאשר, מסיבות בריאות, נאלץ קפלן לפרוט מתפקידו כשר האוצר (יוני 1952), מונה אשכול במקומו, ומאז ועד 1964, כאשר קיבל עליו את תפקיד ראש הממשלה, היה למעשה 'ראש הממשלה לעניינים כלכליים' ועיצב את תהליך התפתחותו של המשק הישראלי בשנות השיא של הצמיחה הכלכלית.
5. יש לציין את ההצלחה הגדולה והבלתי-צפויה של המגבית היהודית המאוחדת בארצות-הברית, וגופים מקבילים לה במדינות אירופה ודרום אמריקה, בהגברת זרם התרומות לארץ-ישראל מאז ימי מלחמת השחרור.
6. אגרות החוב של מלווה העצמאות היו לתקופה של 10-15 שנים, ובחלק מהן

היתה הריבית מצטברת ונפרעה לפיכך רק בעת הפדיון של האגרות. אגרות החוב נשאו ריבית של 3.5 אחוזים. בשנות החמשים המוקדמות לא היה שער הריבית הזה שער נמוך; הוא היה למעשה גבוה במקצת משערי ריבית של אגרות חוב ארוכות-טווח בשוק הכספים של ארצות-הברית. ממבט ראשון, לפחות, ניתן לומר, שברכישת האגרות לא היה יסוד של מתן תרומה. אולם זה מניח כמובן שמעמדה של ממשלת ישראל בשוק הכספים של ארצות-הברית היה באותן שנים דומה למעמדן של רשויות מקומיות ופירמות גדולות שם, הנחה שהיא כמובן רחוקה מהמציאות. ניתן לומר, שמרכיב העזרה לישראל של רוכש האגרות היה בכוננותו לתת אומון בכושר התשלום של ישראל בעתיד, במידה העולה על האומון ששוק הכספים מוכן היה להעניק לה.

הצגה מפורטת יותר של היקף הפעילות של מלווה העצמאות ושל המגבית מצויה בספרו של מיכאלי (1963), עמ' 24-30.

7. יש להעריך, ש-100 מיליון דולר היו ב-1951 כ-4-5 אחוזים לערך מהתוצר הלאומי של ישראל.

8. דברים אלה נאמרו על-ידי שר האוצר הבריטי בשעת משא-ומתן שהתנהל בסוף 1950 על בקשת ישראל להחיש את שחרור יתרות השטרלינג. ראה: הורוביץ (1975), עמ' 78.

9. תכנית מרשל, החשובה מבין תכניות הסיוע לבנות-בריתה של ארה"ב במערב אירופה, היתה בהיקף של כ-4 מיליארד דולר לשנה. בקשת סיוע של ישראל בהיקף של מספר עשרות מיליונים היתה, לפיכך, גודל זניח.

10. שני מלוות של הבנק ליבוא וליצוא (בנק בבעלות ממשלת ארצות-הברית) שאושרו ב-1949 וב-1950, בסך 135 מיליון דולר, היו צעד ראשון לכניסה לקבוצת הנהנים מעזרה חומרית של ארצות-הברית. סכומים אלה היו מקור חשוב למימון יבוא ישיר מארצות-הברית בשלוש השנים שלפני אישור הסיוע ממקורות תקציביים. אשראי נוסף מבנק זה נתקבל רק בסוף שנות החמשים. המלוות של בנק זה היו כשערי ריבית הנמוכים רק במקצת משער הריבית של שוק הכספים והיו לטווח בינוני; פרעון החוב על המלוות התחיל כבר ב-1953, ותנאייהם

היו לכן הרבה פחות נוחים מאלה של הסיוע מהמקורות התקציביים של ממשלת ארצות-הברית.

11. אילוף זה איפשר לו, כמו לאחרים, להתגבר על הקשיים הנפשיים שהיו כרוכים בדברים מבחינה ציבורית ומבחינה אישית כאחת: עליו ועל שגריר ישראל בצרפת, פישר, הוטלה המשימה לקיים את הפגישה הראשונה והגורלית (סקוינה בחשאי ביוני 1951) עם אדנאואר, ראש ממשלת גרמניה דאז, שנושאה היחיד היה תביעת השילומים. ראה הורוביץ (1975), עמ' 79-94, ובמיוחד 86-88.

12. ה'שילומים' היו, כאמור, סכומים שהועברו מממשלת גרמניה לממשלת ישראל ולא באו במקום הפיצויים האישיים אשר להט היו זכאים - לפי חקיקה גרמנית אחרת - עולי גרמניה ואוסטריה ועולי מזינות אחרות שנכבשו על-ידי הנאציט, וכמובן גם יהודים מגרמניה ואוסטריה שהיגרו למדינות אחרות.

בדומה להסכם בדבר סיוע החוץ של ארצות-הברית, שחייב רכישה של סחורות מארצות-הברית, היתה העברת השילומים קשורה גם היא ברכישת סחורות מגרמניה, להוציא סכום שלא עלה על 5-6 אחים, בלירות שטרלינג, ששימשו למימון יבוא דלק. יש להדגיש שבשנים הראשונות היו שפקפקו אם אכן תעמוד גרמניה במלוא התחייבויותיה.

13. בסכום זה, שאיפשר מימון עודף יבוא בממדים המגיעים לכ-15 אח מהתוצר הלאומי, ניתן לראות תרומה מכרעת לפתרון בעיית מטבע החוץ שלא נתנה מנוח מאז הקמת המדינה.

14. מט זה הוטל כאשר שטרי הכסף שנכנסו לשימוש באוגוסט 1948, עם המעבר למטבע הישראלי, ונשאו את שמו הלועזי של הבנק, אפ"ק, הומרו בשטרות חדשים אשר נשאו את שמו הישראלי של הבנק - שטרט כחברה ישראלית - בנק לאומי לישראל. בעת ההכרזה על המדיניות הכלכלית החדשה, בפברואר, לא היו השטרות החדשים בנמצא, ולכן לא ניתן היה לבצע את הטלת המס על מזומנים, גם אילו רצו לעשות זאת באותה עת.

15. מאז ביצוע המדיניות הכלכלית החדשה הפך המונח 'תכנית כלכלית' בדימוי הציבורי לשם נרדף לפיחות והטלת מס על מחזיקי כסף. לציפיות אלה, שחזרו

והשפיעו מדי פעם במשך שלושים השנים שלאחר מכן, היו כמובן השלכות על התנהגותו של הציבור.

16. הפרוגרסיבים לא היו מעולם מאושרים ממדיניות דב יוסף. הם לא הצטרפו לקואליציה החדשה כיון שתבעו היענות לתביעות הציונים הכלליים, כדי שהללו יצטרפו לקואליציה. היעדר נציג הפרוגרסיבים, שהשתתפו תמיד בקואליציה עם תנועת העבודה ונמנו גם על הקואליציה המוקדמת, חיזק לכאורה - אבל רק לכאורה - את הקבוצה בממשלה שתמכה בגישת דב יוסף.

17. ראה: הבר ושיף (1976), עמ' 236.

18. גם אילו לא היתה קיימת המגבלה הטכנית הקשורה לעיתוי ההמרה של שטרי הכסף הישנים בחדשים, יש להניח ששיקולים הקטורים ברצון למנוע תגובות חריפות של הציבור היו מניעים את האחראים לביצוע המדיניות הכלכלית החדשה לאפשר פסק זמן (קצר) בין העלאת שער החליפין והמס על מזומנים ופקדונות.

19. למימון יבוא גרעינים לאדם ולחי, ולמימון יבוא דלק, שמחיריהם בארץ נקבעו ב-1952 על בסיס שער החליפין של 0.35 ל"י לדולר, שימשו כספי המענק של ממשלת ארצות-הברית וכספי מלווה העצמאות. ממדיהם של מקורות אלה קבעו את המגבלה על ממדי היבוא, שניתן היה לסבסד באופן סמוי בדרך זו. ראוי לציין, כי בעוד שבבישום שער החליפין הנמוך עבור כספי המענק ניתן לראות העברת סובסידיה שניתנה על-ידי ממשלת ארצות-הברית, לצרכנים הישראליים, משמעותו של שער החליפין הנמוך עבור כספי מלווה העצמאות היתה מתן סובסידיה לצרכנים הישראליים על חשבון הגדלת החוב הלאומי. תיאור מפורט על שערי החליפין ותהליך המעבר לשער הגבוה מצוי במיכאלי (1968), עמ' 21-23.

20. ירידה ניכרת שחלה ביחס בין המחירים הרשמיים של מצרכים בקיצוב ומחיריהם בשוק השחור, בינואר 1953, בהשוואה ליחס זה לפני פברואר 1952, נותנת תימוכין לטענה זו. על זאת ראה פטינקין (1956), עמ' 49, לוח 5, ואת הדיון שם ביחסי המחירים (עמ' 26, 27-29).

21. נתונים חודשיים על כמות הכסף הנקובה ועל המחירים מאפשרים זיהוי ברור יותר של עיתוי תהליך הריסון באמצעות מחירים. כמות הכסף הריאלית הגיעה לשיאה בספטמבר 1951. העלייה המהירה יותר של המדד, שהתחילה ברביע השלישי של 1951, צמצמה את כמות הכסף הריאלית בכ-7 אחוזים במשך חמשת החודשים שלפני הפעלת המדיניות הכלכלית החדשה. אבל עיקרו של הריסון המונטרי בוצע במשך שמונת החודשים הראשונים של 1952. בספטמבר של אותה שנה היתה כמות הכסף הריאלית רק כ-60 אחוז מממדיה שנה לפני-כן. ראה: פטינקין (1956) עמ' 47, לוח 4.

22. האשראי במונחים נקובים גדל פי שלושה כמעט בין 1948 ופברואר 1952, אבל בין מרץ 1952 ליוני 1952 הוא נשאר קבוע למרות הקפיצה הגדולה במחירים; בין מרץ 1952 ומרץ 1953 הוא גדל ב-20 אחוז בלבד. זאת כאשר המחירים עלו קרוב לפי שניים. הירידה בממזי האשראי במונחים ריאליים נמשכה גם ב-1953.

23. מעדי ההשקעה עשויים היו לרדת אף יותר, לולא מציאותו של מימון ארוך-טווח מחו"ל, ממלוות הבנק ליצוא ויבוא, ששימשו למימון יבוא ציוד לענפי הייצור, והתנאים הנוחים ביותר שבהם ניתנו הלוואות אלה למפעלים העסקיים. החוב שהם קיבלו על עצמם בגין אשראי זה היה נקוב בלירות ישראליות, זאת כאשר בגלל ביצוע התכנית הכלכלית החדשה עלו המחירים בשיעורים ניכרים. היה ברור לכל שכדאי להשקיע בציוד למרות שלאור המיתון הצפוי בפעילות הכלכלית ייתכן שלא יהיה בו שימוש מיידי. רווח ההון האינפלציוני הוא שעשה את הפעולה לכדאית. נתוני ההשקעה ב-1952 וב-1953 משקפים לבטח גם שיקולים אלה של המיתר העסקי.

24. כיון שאין לצפות שבשוק עבודה שבו שוררת אבטלה של כ-10 אחוז לא יגרום הלחץ של מחפשי עבודה ללחץ על השכר, ניתן לומר שהתנאים בשוק זה באותה תקופה היו צריכים להביא לירידה בשכר הריאלי. שיקולים של הטווח הקצר לפחות הצביעו גם כן באותו כוון, כיון שרמת השכר והפריזון התבטאו בעלויות ייצור גבוהות שפגעו בכושר התחרות של ענפי היצוא ותחליפי

היבוא. את ייצובו של השכר הריאלי במציאות זו יש לייחס לפיכך להצלחתה של ההסתדרות ליצור הפרדה בין ההיצע של עובדים לבין הביקוש להם. זאת הודות ליחסי הכוחות הפוליטיים. ראה ד. הורוביץ (1975), עמ' 119-127; וכן פטינקין (1956), עמ' 32-33.

25. באפריל 1953 היה שיעור העלייה במדד המחירים לצרכן, על בסיס ינואר 1952, קרוב לשיעור העלייה של השער הגבוה ביותר ולא-כל-שכן של שער ב'. עם כל ההסתייגויות מאמינותו של מדד המחירים הרשמי, שכפי שצויין שיקף אומדן-יתר של עליית מחירים באותן שנים, ומהאיכות של נתוני השכר, אין ספק שעליית המחירים והשכר פיגרה, במקרה הטוב, בשיעור קטן אחרי העלייה בשער החליפין.

26. יו"ר הוועדה היה דוד הורוביץ, שבאותה תקופה כיהן כראש הוועדה המכינה את הקמת הבנק המרכזי - בנק ישראל. כן נמנו עליה השופט א. ויתקון, ופרופסור דן פטינקין. המלצת המיעוט היתה להנהיג שער חליפין נייד ולבטל במידה ניכרת את הפיקוח על מטבע החוץ. ראה הורוביץ (1975), עמ' 134.

27. ראה אשכול (1958), עמ' 352, 373, 374-388; וכן: הורוביץ (1975), עמ' 117-119, 135, 140-141.

28. השוואה בין נתוני מדד יוקר המחיה והמדדים של שער החליפין הרשמי ליבוא (לוח 7) ממחישה את העלייה בשער החליפין הריאלי ב-1952, את השחיקה שחלה בו עד הרביע הראשון של 1953, ואת העלייה הנוספת בו לאחר הנהגת שער ד' במאי 1953 וחיסול השערים הנמוכים (א', ו-ב') במשך 1953 וביטולו של שער ג' באמצע 1954. מדד שער החליפין הרשמי ליבוא ב-1952 היה 246, ולפני מאי 1953 הוא לא היה עשוי להיות גבוה בהרבה משער זה. אבל מדד המחירים לצרכן באפריל 1953 היה כבר בסביבות 225, והמרחק בין שני המדדים הנמשקים את ממדי הפיחות הריאלי הצטמצם לפיכך לכ-8 אחוזים, בהשוואה לעשרות אחוזים מיד לאחר ביצוע הפיחות הראשון בפברואר 1952. תוספת שער החליפין הרביעי חזרה והגדילה את הפער לשיעור המתקרב ל-50 אחוז. תהליך העברת כל העסקות לשער ד' אף הגביר במשך 1953 את ממדי

הפיחות הריאלי שבמונחי היחס בין מדד שער החליפין ליבוא ומדד יוקר המחיה הגיע אף ל-90 אחוז. ההאטה הניכרת בתהליך האינפלציוני, שאמנם המשיך לשחוק את ממדי הפיחות בשנתיים הבאות, הבטיחה בכל-זאת שער חליפין ריאלי גבוה הרבה יותר ב-1956 מאשר ב-1951, וזה היה הגורם הקובע.

פרק ה'

המתכונת הכלכלית והחברתית של משק צמיחה

1. נתיב הצמיחה

ברביע השני של 1954, שנתיים ויותר לאחר ההכרזה על הפעלת המדיניות הכלכלית החדשה, נראו סימני התאוששות בפעילות של כל ענפי הייצור. שיעור הגידול של התוצר הלאומי זינק ל-10 אחוזים, ובשנתיים הבאות, המסתיימות עם מבצע סיני, היו השיעורים אף גבוהים יותר. שיעורים אלה ירדו במקצת לאחר-מכן, אבל ניתן לומר שבמשך שלוש שנים אלה נתגבשה המתכונת של משק הצומח בשיעורי שיא, תכונה שאיפיינה את המשק הישראלי במשך עשרים השנים הבאות.

העלייה על נתיב הצמיחה התבטאה בגידול במלאי ההון, בתעסוקה, ובפריון הייצור. הגידול המהיר בהשקעות איפשר הגדלה של קרוב ל-11 אחוז לשנה במלאי ההון במשך חמש השנים הבאות, וגידול תואם בעתירות ההון במשק. בעת ובעונה אחת הוא איפשר יישום טכנולוגיות חדשות בייצור וגידול ניכר בפריון הכולל.¹ להתאוששות בייצור היתה כמובן השלכה ישירה בשוק העבודה. התעסוקה חזרה לגדול, וכבר במחצית הראשונה של 1954 הדביקה את הרמה הגבוהה של ראשית 1952 ולקראת סוף השנה אף השיגה אותה. היא המשיכה לגדול גם בשנים שלאחר-מכן, בשיעורים שנתיים של כ-3.5 אחוזים. הגידול הרצוף בתעסוקה שינה את האווירה בשוק העבודה, שיעורי האבטלה ירדו ל-7-8 אחוזים. לא היה זה אמנם מצב של תעסוקה מלאה, אך יש להדגיש שממדי אבטלה אלה היו לא רק תולדה של הגידול הניכר (והרצוי) בפריון הייצור, אלא שיקפו גם את ההאצה המחודשת בגידול האוכלוסייה. זאת היתה גם תוצאה של חידוש העלייה בקנה-מידה ניכר ב-1955 (ואף הכפלתה), והפיגור ההכרחי שבין עיתוי הכניסה לארץ והקליטה בעבודה.² הגידול המהיר באוכלוסייה, הודות לעלייה ולריבוי הטבעי הגבוה של יהודים ושל ערבים כאחד, ריסן במקצת את גידולו של התוצר לנפש ואת העלאת רמת החיים הממוצעת.³ שיעורי הגידול של התוצר לנפש היו כ-6 אחוזים בממוצע בין 1954 ו-1956, ושיעור זה

איפיין את המשק במשך קרוב לשנות דור. באותן שנים היו אלה, ללא ספק, שיעורי שיא גם בקנה-מידה עולמי.

תהליך הצמיחה התרחש, כאמור, בכל ענפי המשק (לוח 3). הקפיצה של יותר מ-20 אחוז בתוצר החקלאות ב-1954, לאחר דריכה במקום ב-1953, נבעה בחלקה מתנאי הטבע, ואין לייחסה רק להתאוששות ולגידול (הגדר) בתעסוקה ובשימוש במלאי ההון. על כל פנים, תוך שלוש השנים המסתיימות במבצע סיני חל גידול ב-50 אחוז בתוצר הנקי בחקלאות, וגידול זה היה בעל השלכות מרחיקות-לכת בשוקי הארץ, שאליהם נועדה כמעט כל התפוקה של החקלאות, להוציא הדירים.

ההתאוששות ניכרה גם בייצור התעשייתי: לאחר קפיצה בשיעור של כ-17 אחוז ב-1954 - ששיקפה בעיקר את התחדשות הגיאות בביקוש המקומי, הואט אמנם קצב הגידול אך עדיין התקיים גידול יציב של 4 אחוזים לשנה. התאוששות זו יש לייחס לשינוי במצב בשווקים ולמציאותו של כושר ייצור כולל עובדים המחפשים תעסוקה. למרות שהמיתון של תקופת ההתאמה לא מנע את המשך הגידול ברמת הפעילות של ענף הבנייה, הוא האט במידה ניכרת את קצב גידולה. העלייה לנתיב הצמיחה ב-1954 התבטאה, לפיכך, בהאצת הגידול ברמת הפעילות בענף. הגברת הבנייה הפרטית בתגובה על הביקוש הגואה לדיר, לאחר שהותרו, בהדרגה, המגבלות שהוטלו עליה על-ידי קיצוב חומרי הגלם, היתה גורם חשוב ביצירת הגיאות בענף מוביל זה של המשק.

ההבדלים הבין-ענפיים בגידול הייצור היו גם פרי מדיניות מכוונת. העדיפות שניתנה לבניית שיכונים ציבוריים נבעה במישרין ממצב הדיר. גם ההבדל הגדול בקצב הצמיחה של החקלאות והתעשייה משקף את העדיפות שניתנה באותן השנים לפיתוח החקלאות.⁴ המאמץ להקמת ההתיישבות החדשה (פרק ג' לעיל) נתן בהכרח עדיפות לחקלאות, ונתוני ההשקעה, שהם המודד הטוב ביותר להערכת הכוונות של מבצעי המדיניות, מראים שחלקה של החקלאות בהשקעה עלה מ-16 ל-25 אחוז בין 1950 ל-1955. מ-1953 ואילך, לאחר שהשטח המעובד בידי יהודים הגיע לשיאו, רוכז המאמץ לפיתוח כושר הייצור של הענף בגידול מזורז של מלאי ההון ושל מספר העובדים.

לאחר האתנחתא של המדיניות הכלכלית החדשה הואץ קצב היווי ההון במיגור החלקאי. ממדיו, להוציא מתקני השקיה, ב-1956 היו גדולים ב-70 אחוז מאשר ב-1950, ולמעלה מפי שניים אם מביאים בחשבון את מערכת ההשקיה הארצית והאזורית, אשר שירתה בעיקר את החקלאות.⁵ התעסוקה גדלה גם היא במהירות כמתחייב מהמאמץ ההתיישבותי שבשנות החמשים מוקד בהקמת מושבי עולים, אבל בקצב איטי מקצב היווי ההון. ב-1956 היה מספר המועסקים בחקלאות גבוה ב-56 אחוז מאשר ב-1950. זוהי אולי הערכת-יתר, בהתחשב באבטלה סמויה ששררה בחלק מיישובי העולים שעדיין לא קיבלו את מלוא מיכסת הציוד ובעלי החיים הדרושים להפעלת כל כוח האדם שעמד לרשותם, והיו גם חסרי ידע בהפעלת משק חקלאי. העלייה הניכרת בעתירות ההון בחקלאות איפיינה במיוחד את ההתיישבות הוותיקה, הקיבוצית והמושבת כאחד, שקמה לפני 1948. הגידול בעתירות ההון (והקרקע, עד 1953), ותהליך הרכישה והצבירה של ידע חקלאי שטופח על-ידי מערכת מחקר ושירות ההדרכה החקלאית הבטיחו גידול מהיר ביותר בפריור הייצור בחקלאות. הגדלת הפריור הוחשה ביותר עם העלייה לנתיב הצמיחה בשלוש השנים המסיימות את התקופה, כאשר התוצר של החקלאות גדל ב-60 אחוז כמעט, בעוד שהתעסוקה בענף גדלה בכ-20 אחוז בלבד. ההצלחה בהגדלת הפריור הכולל של הענף והזרמת המשאבים אליו שינתה את המציאות בשוקי המזון בישראל תכלית שינוי. ב-1956 הגיע הענף לפרשת דרכים מנקודת ראות המצב בשווקים המקומיים. עידן 'המחסור', שראשיתו בימי מלחמת העולם השנייה, נעלם לאחר למעלה מעשור וחצי, והחקלאות הישראלית נכנסה לעידן ה'עודפים'.

משמעותה של מדיניות 'עם הפנים לחקלאות', שבוצעה בעוצמה מאז הקמת המדינה ובמשך כל המחצית הראשונה של שנות החמשים, היתה מתן עדיפות נמוכה לתעשייה. ואכן, משקל ההשקעה בתעשייה, במכרות, ובענפי תשתית (חשמל, מים וגז) קפא כמעט בין 1952 עד 1955,⁶ ובאותה תקופה ירד גם חלקה של התעשייה בתעסוקה. הפיגור הניכר בגידול התוצר התעשייתי מהמחצית הראשונה של שנות החמשים (לוח 3) נבע מהפיגור (היחסי) בהגדלת כושר הייצור של הענף. גידול של למעלה משליש בתוצר הנקי בתקופה 1950-1956 (שיעור שנתי של 5 אחוזים) הוא בדרך-כלל קצב

משביע רצון, אולם על רקע הצמיחה המהירה של אותן שנים ניתן לראותו כאיטי. לריסון ולמיתון שליוו את הפעלת המדיניות הכלכלית החדשה היתה ללא ספק השפעה על רמת הפעילות ב-1952 וב-1953 (לוח 3). העלייה לנתיב הצמיחה מתבטאת לפיכך גם כחידוש הגידול בייצור התעשייתי. יחד עם זה ברור, שהמחצית הראשונה של שנות החמשים רחוקה מלהיות תקופת פריחה בתעשייה, ולא רק במונחים של קצב הגידול בייצור אלא גם במונחים של מגוון המוצרים, טכנולוגיה, וענפי צמיחה. גידולו (המרשים אמנם) של הענף בשנים אלה לא חרגה מהדפוסים שנקבעו עוד בשנות הארבעים.⁷ עידן התעשייה התחיל רק במחצית השנייה של שנות החמשים, כאשר פנחס ספיר, שמונה לשר המסחר והתעשייה ב-1955, עשה את פיתוח התעשייה לאתגר עיקרי והציב אותה בראש סולם העדיפויות של המשק.⁸

התקופה שבין 1953 ל-1956 היתה תקופה קשה בזירה הפוליטית. בעקבות ההפיכה במצרים (ב-1952), אשר תוך שלוש שנים העלתה את נאצר למעמד המנהיג המוכר של העולם הערבי, וגררה את ביצוע 'עיסקת הנשק הצ'כית'. עיסקה זו שינתה את המציאות הצבאית במזרח-התיכון וגרמה למירון חימוש בממדים שלא שוערו. הפעלת 'פדאין' כמדיניות של הטרדה יצרה מצב של מתח מתמיד בגבולות, ותקיפותיהם גררו פעולות תגמול של צה"ל. בשנים אלה, 'שנות פעולות התגמול' במינוח הפוליטי-צבאי המקובל, עלה המשק על נתיב צמיחה והחל תהליך מזורז של התעצמות כלכלית. בתקופה זו חודשה העלייה בקנה-מידה גדול, וחלה צמיחה כלכלית מהירה, שאת ביטוייה בחיי יום-יום ניתן היה לחוש בהופעת זרם גובר של מוצרים בשווקים שאיפשרו את חיסול שארית הקיצוב. השיפור הרצוף בתנאי הדיור וההאטה בקצב עליית המחירים לשיעורים שנתיים של 5-6 אחוזים יצרו תחושה של בטחון בתחום הכלכלי, למרות הקשיים שבוודאי היו בולטים לעין באותה תקופה. תנאי הדיור והתעסוקה היו ללא ספק נקודת תורפה. לתחושה שהלכה ופשטה, שהמשק עלה על נתיב המבטיח גידול מהיר של עוצמתו הכלכלית היו כמובן השלכות מדיניות. היא הגבירה את הבטחון העצמי של ההנהגה, וחזקה את מעמדה הבינלאומי של ישראל, בשנתיים שאותן ניתן להגדיר כ'ערב מבצע סיני'.

2. הקצאת משאבים, חלוקת הכנסה ו'ישראל השנייה'

הגידול המואץ בתוצר, לאחר שנות ההתאמה של המדיניות הכלכלית החדשה, תרם לגידול מזורז של כלל המשאבים העומדים לרשות המשק. התחדש הגידול בהשקעה, לאחר שנתיים של ירידה ניכרת בממדיה המוחלטים, אם כי נדרשו מספר שנים כדי להתקרב לממדי השיא (עד אז) של ההשקעה הגולמית של שנת 1951. משקלה של ההשקעה בכלל השימושים במקורות חזר ועלה לשיעור העולה על רבע.

לזינוק בממדי הצריכה הציבורית היתה משמעות רבה בטווח הארוך. ב-1953 היא היתה עדיין נמוכה במקצת מאשר ב-1951, אולם ב-1955, היא גדלה בכ-17 אחוז, ובהשפעת מבצע סיני חל כמובן זינוק נוסף בממדיה (חלק ממנה קיחז ב-1957 ואילך). חלק מהגידול בצריכת הסקטור הציבורי יש לייחס להגברה מחודשת של פעילות הסוכנות היהודית בעקבות חידוש העלייה. אולם משקלה של הסוכנות בכלל ההוצאה הציבורית היה כששית בלבד, וחלקה בצריכה הציבורית קטן אף מזה. עיקרו של הזינוק בהוצאות הוא תולדה של הגברת הפעילות של הממשלה והרשויות המקומיות. עיסקת הנשק הצ'כית של מצרים, שפתחה את מירוץ החימוש בין ישראל ושכנותיה, נתנה את אותותיה בתקציב הבטחון: ב-1955 היו הוצאות הבטחון גבוהות ב-30 אחוז מאשר ב-1954. אבל מהנתונים (לוח 4) אפשר ללמוד, שקצב גידול הצריכה הציבורית האזרחית - הן זו שבתחום הפעילות של הממשלה והן זו שבתחום אחריותן של הרשויות המקומיות - עלה בשיעור דומה. העלייה במשקלו של הסקטור הציבורי בשימושים במקורות לכדי 16-17 אחוז מהת"ג, שנעשה לשיעור האופייני במחצית השנייה של שנות החמישים, אופיינית לכל תחומי הפעילות של הסקטור. היא משקפת אמנם את הגידול בנטל הבטחון, שממדיו הוכתבו בעיקר על-ידי גורמים חיצוניים, אבל גם מדיניות מודעת של מדינת רווחה.

הצמיחה המהירה התבטאה כמובן בעלייה מקבילה בהכנסה הריאלית (התוצר לנפש גדל ב-7 אחוזים לשנה בממוצע בין 1954 ו-1956), שהקיפה את כל שכבות הציבור - שכירים ועצמאים, חקלאים ועירוניים, ותיקים ועולים. המידע הכמותי על חלוקת ההכנסה לפי סוג הכנסה ועל גודלה לפי אזור וקבוצה חברתית הוא קלוש.⁹ אומדני

השכר הריאלי בלוח 2 מלמדים, שהשכר הריאלי פיגר אחרי ההכנסה לנפש' בין 1953 ל-1956 (וגם בהשוואה ל-1950), וחלה עלייה במשקלן היחסי של הכנסות העצמאיים (הכוללים את רוב החקלאים שעליהם נמנים גם חברי מושבים וקיבוצים). מכל מקום, עלייה זו בהכנסתם של העצמאיים ובשכר הריאלי מצביעה על גידול באי-השוויון בהכנסה בין המועסקים ובין המובטלים. בעקבות שנות ההתאמה של המדיניות הכלכלית החזשה, 1952-1954, גדל באופן משמעותי הפער בחלוקת ההכנסה בין אותו חלק באוכלוסייה שהיה מעורה מלכתחילה או נקלט כבר במערכת הייצור, לבין אותו חלק שעליו נמנו בעיקר עולים שלא הספיקו עדיין להשתלב בה.

העלייה המהירה ברמת הרווחה, תולדת עליית ההכנסה, מתבטאת בראש ובראשונה בנתוני הצריכה. הצריכה הפרטית לנפש (לוח 2), שקפאה במשך שלוש שנים, זינקה מעלה ב-1954. קפיצה זו משקפת הן את העלייה של המשק לנתיב של צמיחה מהירה בייצוך והן את ממדי העלייה שהיו קטנים עדיין באותה שנה. הכפלת זרם העולים ב-1956 (עלייה של כ-60 אלף נפש) והמלחמה מסבירות את ההאטה בעליית רמת הצריכה לנפש לאחר מכן. עליית הצריכה לנפש בשיעור שנתי ממוצע של 6 אחוזים בשלוש השנים המסתיימות עם מבצע סיני מראה, שבמשך תקופה זו, ולא-כל-שכן בהשוואה לשנים הראשונות למדינה, חלה עלייה ניכרת ברמת החיים הנמוצעת של האוכלוסייה.

הנתונים הללו מתייחסים למרבית האוכלוסייה, אך לא לכולה. תהליך ההשתלבות של עולים בעבודה ובייצור מחייב זמן, ולכן יש מקום להעריך, שרמת ההכנסה והצריכה של העולים, כקבוצה, היתה נמוכה מזו של קבוצת הוותיקים, במונחים מוחלטים, ואולי אף פיגרה אחריה בקצב גידולה. מגמה כזו אופיינית לכל ארץ של הגירה. ותק, כשלעצמו, מבטיח יתרון של ידע - המתבטא, בין היתר, בידיעת השפה ובהתמצאות במשק ובחברה - המאפשר לוותיק להשתלב ביתר קלות. במחצית הראשונה של שנות החמישים הוקם המנגנון הממלכתי והציבורי של המדינה, וקמו מפעלים יצרניים ומסחריים חדשים שחיפשו סגל עם כישורים מתאימים. כישורים אלה התבטאו בראש ובראשונה בידיעת השפה ובהתמצאות בנוהלים המקומיים; לפיכך, היו אלה שנות גיאות בביקוש לעובדים וליזמיט שאחת מיתרונותיהם היה

הוותק שלהם. השינויים הניכרים בהרכב המקצועי של ותיקים, שארעו בין שנת 1948 ל-1954, הם הוכחה ברורה לתהליכים אלה, וההבדלים במבנה הוועסוקה לפי משלח-יד וענפים בין ותיקים לעולים מצביעים על כך, שרמת ההכנסה וקצב עלייתה אצל הוותיקים היתה גבוהה יותר.¹⁰

הפער בין רמת ההכנסה של ותיקים ועולים עשוי היה מלכתחילה ליצור ניגוד בין ותיקים וחדשים, ניגוד שבא לידי ביטוי גם בפולקלור של אותה תקופה. הדימוי, לפחות, שהגורמים הכלכליים והמנגנון החברתי אינם מבטיחים את צמצום הפער בעתיד עשויים היו אף להוביר את הקיטוב בין הקבוצות הללו. הדברים הפכו למטובכים וקשים עוד יותר בשל ההטרוגניות בקרב העולים עצמם, ובשל ההבדלים בין העולים ככלל ובין היישוב הוותיק במונחים של השכלה, מיומנות מקצועית, וגודל המשפחה. גם ביישוב היהודי של תקופת המנדט היו הבדלים בין-עדתיים בתחומים אלה, אולם הללו היו קיימים גם בין יהודים יוצאי ארצות שונות של אירופה - הניגוד בין עולי גרמניה, שהגיעו בהמוניהם בשנות השלושים, ועולי מזרח אירופה, שחלק ניכר מהם הגיע כבר בשנות העשרים, הוא מן המפורסמות. לעלייה הגדולה מצפון אפריקה ומאסיה הביא לארץ קבוצת אוכלוסייה גדולה, שרמת ההשכלה והמיומנות המקצועית שלה לצורך תפקוד בחברה תעשייתית מודרנית היתה נמוכה במידה ניכרת הן מזו של העולים מאירופה ומאמריקה והן מזו של היישוב הוותיק בישראל.¹¹ מציאות זו היתה ללא ספק הגורם העיקרי לכך, שהשינוי במשלח-יד וענף הפעילות, אותו נאלצו לעבור כ-60 אחוז מכל העולים לארץ, הוליד את מחציתם של העולים מחליפי-משלח-יד מעיסוק במסחר ותעשייה, מלאכה, ושירותים בהם עסקו בחו"ל, לפעילות כעובדים לא מיומנים בתעשייה ובחקלאות בארץ.¹² תהליך זה חל במידה רבה על יוצאי ארצות אסיה וצפון-אפריקה.

רמת ההכנסה היחסית של ציבור זה היתה לפיכך נמוכה מלכתחילה, וגם קצב עלייתה של הכנסה זו היה כפי הנראה איטי בהשוואה לזה של עולי אירופה ואמריקה, ולא-כל-שכן בהשוואה לוותיקים. גודל המשפחה - מספר התלויים במפרנס - אצל עולי אסיה ואפריקה היה גדול פי שניים מאשר אצל ילידי ישראל ויוצאי אירופה ואמריקה והיה גורם חשוב ביותר ביצירת הפער ברווחה כפי שהיא מתבטאת

בהכנסה לנפש. יתרונם של ילידי ישראל ויוצאי אירופה-אמריקה כיוצרי הכנסה, ומספר התלויים הקטן יותר במפרנס, יצר לכן כבר בראשית שנות החמשים פער ניכר בהכנסות, ששיקף בחלקו את השפעת הוותק ובחלקו את השפעת אויץ המוצא (במונחים של השכלה ומיומנות של העובדים הפעילים ובמונחים של המבנה החברתי שהתבטא בעיקר בגודל המשפחה).

גורמים אלה היו הרקע להתהוותה של קבוצה חברתית שעד מהרה זכתה לכינוי 'ישראל השנייה'. זה היה לכאורה תיאור קצור וממצה לישראל יושבת המחנות והמעברות, עליה נמנה באמצע שנות החמשים חלק גדול יחסית מהאוכלוסייה, יוצאי כל הגלויות - בולגריה, רומניה, הונגריה, פולין, צפון-אפריקה, ותימן. כיון שהתופעה החברתית הזאת היתה תולדה של תהליך קליטה העלייה ההמונית ושל הזרם הגדול של העולים שהחל להגיע מ-1955, אפשר היה לכאורה להתייחס אליה כאל תופעה חולפת. מאמץ הבנייה הגדול שהחל בראשית שנות החמשים, ואיפשר את הוצאתם של יותר ויותר עולים מן המחנות והמעברות לשיכונים שהוקמו ביישובים עירוניים (וכפריים) בכל רחבי הארץ, וקליטתם בעבודה, היו לכאורה צריכים לחסל עד מהרה את הפרשה. אולם אף שתנאי המוורים של העולים ושל הוותיקים שופרו לאין ערוך - שיכוני העולים והשיכונים העממיים שקמו בעיבורי הערים הגדולות, והבנייה הגדולה בהתיישבות החדשה הם ראייה לכך - נזרע באותם ימים הזרע לתופעה כלכלית, חברתית, ופוליטית בעלת השלכות שליליות ארוכות-טווח.¹³

עובדות היסוד וההגיון הפנימי של ההתפתחות הכלכלית והתהליכים החברתיים תרמו לכך, ש'ישראל השנייה' לא נותרה תופעת מעבר בלבד - תופעה המייחדת את תקופת העלייה ההמונית ואת תקופת המעבר ההכרחית של השתלבות העולים במשק ובחברה. תהליך הקליטה של יוצאי ארצות אירופה פעל פחות או יותר לפי נוסחה זו - אחרי תקופת מעבר שעשויה היתה להימשך גם שנתיים ויותר, הם יצאו למגורי קבע, כאשר רבים מהם נקלטו בעבודה קבועה עוד קודם לכן. פני הדברים היו שונים לגבי חלק מיוצאי הגלויות האחרות. עד מהרה זוהה המושג 'ישראל השנייה' עם קבוצה חברתית המורכבת מעולי ארצות האיסלם - בעיקר יוצאי צפון-אפריקה. הידע, המיומנות, זרמת ההשכלה של חלק ניכר מעולים אלה, שבאו מסביבה כלכלית-חברתית

'טרם-תעשייתית', לא הגיעו לאלה של רוב עולי אירופה-אמריקה, של כ-80 אלף העולים ממצרים, של חלק ניכר - ואולי רוב - מעולי עירק, ושל רובו ככולו של היישוב הוותיק על כל עדותיו. חלק גדול מהם נותב לכן למשלחי-יד ולעיסוקים שטיפקו הכנסה נמוכה בהרבה מהממוצע. גודל המשפחה, שהיה עדיין אופייני לחברה מסורתית, היקשה גם על תהליך היציאה ממחנות העולים למגורי קבע, כיון שהתקן הבסיסי של דירות שבנייתן מומנה על-ידי הסוכנות היהודית והממשלה היה מותאם למשפחה קטנה האופיינית ליוצאי אירופה. אין ספק, שלמרות זאת חל שיפור ניכר בתנאי הדיור של קבוצה זו כאשר עברה למגורי קבע. אבל הצפיפות המוחלטת הגדולה יותר גרמה לכך שרמת הרווחה בדיור של קבוצת עולי צפון-אפריקה היתה נמוכה במידה ניכרת מזו של עולים מארצות המערב, שקיבלו אותו שטח מגורים, ואפילו שטח מגורים קטן יותר למשפחה.

השיפור הרב ברמת החיים, שהתבטא ברמת צריכה ממוצעת פרטית לנפש אשר ב-1956 היתה גבוהה ב-40 אחוז כמעט מאשר ב-1950, לא פסח גם על קבוצה זו. הגידול המוחלט בצריכה של קבוצה זו היה ניכר (לוח 2). אולם קצב העלייה ברמת החיים של העולים שנמנו על קבוצת 'ישראל השנייה' היה איטי מזה של היישוב הוותיק כולו, ואף מזה של עולי ארצות המערב. הצמיחה המהירה נתנה יתרון גדל והולך לאותו מיגזר באוכלוסייה, שהמיומנות, הידע, וההתמצאות שלו היו מותאמים יותר מלכתחילה ל'סביבה' של חברה תעשייתית. לפער המתרחב במצבן החומרי של שתי הקבוצות היו השלכות על התיפקוד והמעמד בחברה, במשק ובמערכת הפוליטית.

3. הסקטור הציבורי: עצמה כלכלית גדולה וגדולה

גידול במונחים מוחלטים ויחסיים כאחד בפעילות הממשלה והסקטור הציבורי על שלוחותיו הוא אחד מהמאפיינים החשובים בתהליך התפתחותו של המשק הישראלי. סקטור ציבורי גזול יחיה היה אמנם אופייני לתהליך ההתיישבות היהודית בארץ-ישראל מימים ימימה. הקופה הציבורית נהנתה מתרומותיהם של יהודי הגולה,

תרומות של נדבנים פרטיים גדולים כמשה מונטיפיורי והברון רוטשילד, וכספים של התנועה הציונית, שנאספו מהמוני יהודים ומהעשירים שבהם. תרומות אלה מימנו את רכישת הקרקעות להקמת היישובים ולאחר-מכן את הקמתה של רשת מסועפת של שירותים ציבוריים, ובעיקר חינוך ובריאות, שהיו מכשיר וסמל של המדינה בדרך. בשנות השלושים והארבעים התמסדו הפעולות, ותקציבי הסוכנות היהודית, הוועד הלאומי, העיריות והמועצות המקומיות היהודיות, מימנו את עיקר הפעילות בהתיישבות, בבטחון, ובמתן שירותי חינוך, בריאות וסעד ושירותים עירוניים אחרים של המיגזר הציבורי היהודי. 14 ממדי הפעולה של הסוכנות היהודית היו רחבים מאוד - בהשוואה לשירותים שסופקו על-ידי ממשלת המנדט. ואף-על-פי-כן, המעבר ממדינה-בדרך למדינה בפועל היה כרוך בהרחבה ניכרת של פעולות הסוכנות היהודית. תקציבה ב-1949 היה גבוה פי שלושה ויותר מאשר ב-1945-1947, ובאמצע שנות החמישים, שבהן התקרבה לשיא בהיקף הפעילות, היה תקציבה גדול ב-50 אחוז בקירוב בהשוואה לתקציבה בשנות העלייה ההמונית (ראה לוח 5).

מרכז הכובד בפעילותו של המיגזר הציבורי עבר חיש מהר לממשלה ולרשויות המקומיות. השינוי הדרסטי ב'יחסי הכוחות' בין הסוכנות היהודית ובין הגורמים האחרים במיגזר הציבורי משתקף בשינויים בממדים היחסיים של תקציביהם. בשנת 1949, שבה היו הוצאות הממשלה על בטחון גבוהות במיוחד, הגיע תקציב ההוצאות של הסוכנות היהודית כארץ לשיעור המתקרב לרבע מתקציב הממשלה והרשויות המקומיות. מאמצע שנות החמישים ירד השיעור ל-15 אחוז, וירידה זו תרמה לירידת מעמדה של הסוכנות היהודית במערך הכוחות הפוליטי. הגידול בהיקף פעילותו של המיגזר הציבורי בשנות החמישים משקף, אפוא, גידול בפעילות הממשלה והרשויות המקומיות. פעילות הממשלה מתבטאת בראש ובראשונה בהוצאותיה לצריכה ולהשקעה ציבוריות וכמערכת 'סופגת' מסים. היא פועלת כמנגנון ייצור המעסיק עובדים בשירותים ממשלתיים מובהקים, אבל מתפקדת גם כבעלים וכמנהל של מפעלים הנמנים בצורה מובהקת על מערך הייצור בתעשייה. לבסוף יש להזכיר את מעמדה הדומיננטי של ממשלת ישראל כמנגנון המכוון והמוסדת השקעות באמצעות תקציב הפיתוח, שליטה על זרמי החסכון המוסדי, ומונופון הרישוי של שוק ההון.

בגלל ריבוי תחומי הפעולה וגוונים אי אפשר לאפיין את היקף פעילות הממשלה באמצעות מודד יחיד. אחד המודדים מסתמך על תקציבי ההוצאות וממדי הספיגה. ב-1949 הגיע שיעור הוצאות הממשלה והרשויות המקומיות ל-48 אחוז מהתל"ג, זוהי רמה גבוהה ביותר של ביקוש למשאבים (לוח 5). אם נוסיף לזאת את הוצאות הסוכנות היהודית, עולה ביקוש הסקטור הציבורי למשאבים באותה שנה בהרבה על 50 אחוז.

הריסון התקציבי, שהיה חלק מהמדיניות הכלכלית החדשה, משתקף במודדי הצריכה הציבורית ובנתוני התקציב (לוח 4). תקציב הממשלה והצריכה הציבורית ב-1953 לא היו גבוהים מאשר ב-1951. עם חידוש הצמיחה ב-1954 והזרימה הגוברת של משאבים מחו"ל (מממשלת ארה"ב ומהשילומים), נחלש המאמץ לרסן את פעילות הסקטור הציבורי. תקציב הממשלה עלה בשנה אחת כמעט בשליש, וב-1955 יש קפיצה נוספת בצריכה הציבורית של הממשלה ושל המיגזר הציבורי כולו לרמה הגבוהה בכ-60 אחוז מזו של 1950 (לוח 4). המדובר לא רק בתקציבי ההוצאה של המיגזר במונחים מוחלטים, אלא גם בהיקף פעילותו. בין 1953 ו-1955 עלה היחס בין הוצאות הממשלה והרשויות המקומיות והתוצר הגולמי לשיעור מפליג של 57 אחוז, וב-1956 חל גידול נוסף עקב הוצאות הבטחון החריגות שהיו באותה שנה. ואף שהיתה האטה מסוימת בגידול פעולות הסוכנות היהודית, ניתן לומר שגם לאחר תום העלייה ההמונית הלך וגדל הנטל של המיגזר הציבורי על המקורות העומדים לרשות המשק.

במקביל חל גידול ב'ספיגה', היינו - בנטל המסים. הקמתה של מערכת המסים המושתתת על תחיקה ועל מנגנון גבייה - מורשת המנדט בשני התחומים היתה מצערית - הצריכה זמן. תקבולי המסים וגט שיעורם בשנים הראשונות למדינה היו קטנים ביותר בהשוואה למעדי ההוצאה ולמדיניות של מעורבות רבה של הממשלה במשק. את הכפלת גביית המסים (במונחים ריאליים) בין 1950 ו-1953 אפשר לייחס בעיקר לנקודת המוצא הנמוכה של ממדי המיסוי, המאפיינת עדיין את התחיקה ואת יעילות הגבייה של תקופת המנדט, ולהצלחה בהרחבת תחולת המס להלכה ולמעשה. את ההתפתחות מ-1954 ואילך יש לייחס בראש ובראשונה למדיניות מכוונת של הרחבת פעילות הממשלה, ולכוונה לממן את הפעילות - בתקציב השוטף לפחות - ממסים.

ההכפלה בגביית מסי תוך שלוש השנים המסתיימות במבצע סיני (לוח 4) היא ביטוי מובהק למדיניות של 'מדינת עלייה והתיישבות' ו'מדינת רווחה', שאומצה על-ידי הממשלה והיתה מקובלת על הציבור. הצמיחה, שהגדילה במהירות את רמת הפעילות הכלכלית ואת היבוא, היתה גם היא גורם חשוב בהקשר זה. יחד עם זאת, גידול מרשים זה משקף מדיניות מיסוי מודעת, שהתבטאה בראש ובראשונה בהפיכתו של מס ההכנסה לעמוד התווך של מערכת המסים, ובדרך זו יצרה מנגנון ספיגה חזק ביותר במציאות של צמיחה ושל אינפלציה. את הקפיצה משיעור ספיגה של 16 אחוז מהתוצר ב-1952 לשיעור של 21 אחוז ב-1953, כאשר ההכנסה הריאלית לא עלתה כמעט והיבוא אף ירד, ניתן להסביר בעיקר במונחים של התאמה חלקית בלבד של שיעורי המסים לעלייה האינפלציונית בהכנסות. הפיגור המתמיד בהתאמת שיעורי המסים אחר השינוי במחירים, שנמשך גם לאחר-מכן, כאשר התהליך האינפלציוני הואט ל-4-5 אחוזים לשנה, המשיך לשמש כמנגנון המגדיל את הנטל הריאלי של מס ההכנסה, היינו - את היחס בין המס להכנסה הכוללית.

אבל גם שיעורי הספיגה הגבוהים - אשר ב-1956 הגיעו ליותר מ-30 אחוז מהתל"ג - כשלעצמם, היו קטנים מכדי לממן את כל הוצאות הממשלה ותשלומי ההעברה. הגידול המתמיד בקניות הסקטור הציבורי בשוקי הסחורות והשירותים ובתשלומי ההעברה עלה בממדיו על הגידול המקביל בספיגה. הממשלה יצרה גרעונות בתקציבה גם לאחר שהמשק עלה על נתיב הצמיחה. אבל הגרעונות הללו היו נמוכים בהרבה בממדיהם המוחלטים (ובמיוחד היחסיים) מאלה של תקופת העלייה ההמונית, ולא הגיעו אלא לאחוזים ספורים מהתל"ג. ההפרש בין קניות הממשלה בשוק המקומי לבין המסים מומן על-ידי הרחבה מונטרית, אשר מ-1953 ואילך התבטאה באינפלציה פחותה בשיעורים של כ-6 אחוזים לשנה. איפיון זה של משק בעל שיעורי מסוי גבוהים וממדי ספיגה תואמים, שהם גבוהים מהמקובל במדינות תעשייתיות אחרות, אבל קטנים מכדי לממן את תקציבי ההוצאה הגבוהים עוד יותר, היה לאחת מהתכונות המובהקות של המשק הישראלי כבר בראשיתו, במחצית הראשונה של שנות החמשים.

נעורבות הממשלה במשק חרגה, כידוע, מתווט המדיניות הפיסקלית, שהיא התחום המסורתי של פעילות ממשלתית. מדיניות הפיקוח והקיצוב, שהופעלה בעצמה

גוברת והולכת בתקופת דב יוסף, חייבה מעורבות ישירה גדלה והולכת בפעילות של מערכת הייצור והשיווק. המדיניות הכלכלית החדשה חוללה שינוי בתחום זה, והממשלה, בבקשה להקטין את מעורבותה, הסירה את מוסרות הקיצוב והפיקוח. הללו הוחלשו וחוסלו בזה אחר זה בתהליך שנמשך על-פני כל שנות החמשים (והששים).

מאידך גיסא, קם באותן השנים מיזר של פירמות ציבוריות גדולות, יחסית, בבעלות ישירה של הממשלה. תהליך זה היה תולדה של העברה לבעלות ישראלית (למעשה, בעלות הממשלה) של מספר חברות שהיו בימי המנדט בבעלות פרטית, אבל פעלו בתנאי זכיון שהקנה להן עמדה מונופוליסטית. רכישת חברת החשמל וחברת האשלג (לימים 'מפעלי ים-המלח') היתה הצעד החשוב ביותר בתחום זה. הקמת קו ירקון-נגב, כשלב הראשון של מוביל המים הארצי, דרשה השקעה בקנה-מידה ניכר ביותר, וחייבה את העברת עיקר הבעלות על חברת "מקורות" מהסוכנות היהודית וההסתדרות לממשלה. הקמת "צים", כמוביל הלאומי בים, וחברת התעופה הלאומית 'אל-על', הרחיבה את תחום הפעילות של הממשלה לתחום התחבורה הבינלאומית. יחידות אלה לא סופחו למנגנון של השירות הציבורי; הן הוקמו, או המשיכו לפעול, כחברות בע"מ בבעלות הממשלה. הפעלתן נמסרה לידי הנהלותיהן ומועצות המנהלים שלהן, אשר מונו על-ידי הממשלה. המשמעות של בעלות הממשלה היתה למעשה, אם כי לרוב לא להלכה, מתן גיבוי פיננסי פוטנציאלי ליחידות אלה, מעל ומעבר להתחייבויות הפיננסיות המפורשות בצורה של ערבויות. לגבי מפעלי החשמל והמים פירושם של הדברים היתה גם מעורבות ישירה בקביעת מחיריהם, אם כי אין לומר שלולא היתה בעלת המפעלים לא היתה הממשלה מתערבת בקביעת מחיריהם של שירותים ציבוריים מובהקים כאלה.

המימון לפעילות זו הגיע לממשלה ממקורות חיצוניים. כספי הסיוע האמריקאי, תקבולי מלווה העצמאות, וכספי השילומים מגרמניה הזרימו אל הממשלה משאבים גדולים, שנועדו מלכתחילה למימון השקעה בקנה-מידה גדול. אותו חלק של המשאבים שהופנה להשקעות במפעלי תשתית - מפעלי חשמל ומים, צי ימי ואווירי - הועבר ישירות לחברות עצמן: חברת החשמל, "מקורות", "צים", ו"אל-על" - שהיו בבעלות הממשלה או הסוכנות היהודית, או בבעלות שני הגופים הללו יחדיו. על

ממדי ההשקעה בתחומים אלה, כדאיותה ויעילותה, היה לממשלה פיקוח ישיר בתוקף בעלוזה על המפעלים הללו, אבל עד מהרה התחילה גם הכוונה של חלק ממימון זה, וכמובן גם המימון מכספי מלוות הבנק ליצוא ויבוא (של ארצות-הברית), לענפי הייצור - לחקלאות, לתעשייה, ולמימון השקעות בדיור. וכיון שהמשאבים הללו הוקצו על-ידי הממשלה, היו להחלטותיה בדבר עדיפויות בהשקעה השפעה מרחיקת-לכת על ההתפתחות של הענפים במשק, ואף על צמיחתן ורווחיותן של פירמות ספציפיות. הסיוע למפעלים שהממשלה חפצה ביקרם ניתן גם באמצעות תחיקה, שנתנה עדיפויות לא רק בכספים שהפנתה למפעל זה או אחר, אלא גם במיסוי. החוק לעידוד השקעות הון, שנחקק באותה תקופה, הוא דוגמא מובהקת לכך.

חיסוק עצמתו של המיגדר הציבורי בתחום היצרני בעיקר, ולא רק בתחום הפיסקלי, תאמה את המסורת הסוציאליסטית ואת גישתה של תנועת העבודה מימים ימימה. אבל יש להדגיש שהיא היתה בעיקרה פועל יוצא של מדיניות המבקשת להקים 'מדינת רווחה'. זו היתה, כידוע, אופיינית למדיניות הכלכלית והחברתית של מדינות המערב כולן בעשור הראשון שלאחר המלחמה. היא התבטאה בהרחבה ניכרת של שירותי הרווחה ובהלאמה של מפעלים בעלי מעמד מונופוליסטי - מפעלי החשמל הגז, המים, ושירותי התחבורה. העלייה בתרומת המיגדר הציבורי לייצור, המתבטאת בגידול משיעור של כ-19 אחוז ב-1953 (הגבוה כשלעצמו, ושהיה בוודאי גבוה בהרבה מאשר ב-1947) לשיעור של כ-21 אחוז ב-1957, משקפת את הגישה ואת המגמה למעשה של המדיניות.¹⁵

אבל לא רק המסורת הסוציאליסטית ואימוצה של תפיסת 'מדינת הרווחה' במדינות בעלות המסורת והציביליזציה האירופית הפכו את המשק הישראלי למשק הנתון למעורבות גדולה וגדלה של הממשלה במחצית הראשונה של שנות החמישים. בנוסף לאלה היו גם מספר גורמים אובייקטיביים עליהם לא היתה (כמעט) שליטה. המציאות הפוליטית של מדינת ישראל, היושבת בקרב מדינות ערב שהתנגדו להקמתה ולא השלימו עם קיומה, הכתיבה הפניה ניכרת של משאבים לבטחון. כבר ב-1955 הגיע תקציב הבטחון לשיעור של 7.5 אחוזים מהתוצר הלאומי ומשמעותו למעשה של תקציב בטחון כה גדול היא מעורבות גדולה יחסית של הממשלה במשק הלאומי.¹⁶

גורם חשוב נוסף שיצר בהכרח מעורבות גדולה של הממשלה בפעילות הכלכלית היה משקלן של המשאבים מהחוץ. כחמישית עד רבע מהמשאבים הריאליים שעמדו לרשות המטק במחצית הראשונה של שנות החמישים מקורם היה עודף יבוא. עודף זה מומן בחלקו באמצעות תרומות, מענקים, ושילומים שנתקבלו מהחוץ, ובחלקו מאשראי שניתן לממשלה, או בערבות הממשלה, ומהפצת אגרות חוב ממשלתיות בחו"ל באמצעות מפעל מלווה עצמאות.¹⁷ אופיים הציבורי המובהק של כספים אלה חייב את הקצאתם באמצעות הממשלה וגופים ציבוריים. הממשלה היתה חייבת לפיכך להיות הגוף הקובע, או לפחות גוף בעל השפעה רבה בהחלטות על ייעודם. וכאשר מדובר במשאבים העולים על 20 אחוז מהתוצר הלאומי, ניתן לממשלה, בין אם רצתה בכך ובין אם לאו, מעמד דומיננטי בתחום ההחלטה על כווני ההשקעה, דהיינו - על עתידו של המשק. מציאות זו היתה גורם חשוב נוסף לאיפיון של המשק שהתגבש והלך באותן שנים, כמשק שהמיגור הציבורי, ובמיוחד הממשלה, מכתוב את עיקר מהלכיו גם בתחום הכלכלי.

4. ההסתדרות כאיגוד מקצועי וכמיגור יצרני

ההסתדרות העובדים, שהוקמה ב-1920, היתה עד מהרה ובמיוחד משנות השלושים ואילן, לארגון מרכזי ביישוב היהודי ובמוסדות המדינה-בדרך. בשלבים הראשונים לקיומה, בשנות העשרים ואפילו בשנות השלושים, היתה פעילותה כאיגוד מקצועי פעילות בעל חשיבות משנית. מספר מפעלי החרושת הקיימים (הבסיס המובהק ביותר להתהוות ולפעילות האיגוד המקצועי הקלסי במזינות התעשייתיות) היה מועט ומספר העובדים בהם קטן ביותר, גם ביישוב שמנה כ-200 אלף יהודים בראשית שנות השלושים. מאבקה המקצועיים של ההסתדרות בשנות השלושים מוקדו בעיקר בענפי הבנייה ובפרדסנות, שבהם הועסק מספר גדול של עובדים שכידים, כאשר היעד המרכזי של פעילותה היה הבטחת מקומות תעסוקה לעובדים יהודים במשק היהודי. התפיסה הקונסטרוקטיבית של הנהגת תנועת העבודה, שתאמה את האידיאולוגיה

ההתיישבותית של התנועה הציונית ואת גישתו של זרם אחד לפוות בתנועה הסוציאל-דמוקרטית, היתה הרקע האידיאולוגי לפעילות בתחום שהאיגוד המקצועי הקלטי לא עסק בו מלכתחילה - הקמת משק של עובדים, ובעיקר בענפי הבנייה ובחקלאות. בנוסף לאלה הקים המיגזר המשקי של ההסתדרות חברות בהפעלה ישירה של 'חברת העובדים', שהעסיקו בעיקר עובדים שכירים. דוגמה מובהקת לשיטה זו, של פעילות ישירה של חברת העובדים בתחום הייצור, היא 'סולל בונה', שבשלב הראשון היה חברה לקבלנות בנין ובסוף שנות השלושים החל לפעול גם כתעשייה. ההסתדרות נטלה על עצמה תפקידים נוספים, כגון הקמת והפעלת לשכות עבודה, שבמדינות אחרות הן מטלות מובהקות של הממשלה (או של רשויות ציבוריות אחרות), ביטוח בריאות באמצעות קופת-חולים, והקמת רשת של מוטוזות חינוך, שנקראו 'בתי חינוך לילדי עובדים'.

עם קום המדינה השתנתה מן היסוד חלוקת העבודה בין המוסדות השונים. הסוכנות היהודית חזלה לתפקד בתחום הפוליטי והבטחוני המובהק, ותפקידיה בתחומים אלה עברו לממשלה. תהליך זה חייב היה להתרחש, במקום או במאוחר, גם בתחומים חברתיים וכלכליים מובהקים. תהליך כזה של העברת פונקציות הוא קשה לכל ארגון, והוא קשה שבעתיים להנהגתו של ארגון גדול, בעל מסורת והישגים, מאחר שהעברת התפקידים כרוכה באובדן כוח. בתקופת המבז'ט הפעילה ההסתדרות את לשכות העבודה, שבאותן שנים של קליטת עלייה ומצב קשה בתעסוקה, היו עמדות מפתח בתחום החברתי והפוליטי. תפקיד זה עבר לסמכותו של משרד העבודה. במקביל לכך, לאחר ויכוח נוקב בתוך תנועת העבודה (בין מפלגות ההסתדרות), פורקה רשת החינוך של ההסתדרות ומחגה עם רשת החינוך החילונית הכללית. לעומת אלה, ההצעה להקים מערכת ביטוח בריאות ממלכתית, שבה תמך בן-גוריון, ופירושה היה העברת קופת החולים של ההסתדרות לרשות ממלכתית, נתקלה בהתנגדות עזה ולא הגיעה לכלל ביצוע.

תהליך העברת חלק מתפקידיה של ההסתדרות לזופים ממשלתיים חזק את הנטייה של הנהגת ההסתדרות לשמור מכל משמר על מעמדה, ואף לחזקו, באותם תחומים שבהם המשיכה לתפקד. הללו היו המיגזר המשקי והאיגוד המקצועי. הצמיחה המהירה של

המשק בשנות הארבעים, שבהן גאה הגל הראשון של התיעוש, ובהן קמו חברות קבלניות גדולות בענפי הבנין והעבודות הציבוריות, היו גם שנות ההתעצמות של האיגוד המקצועי. הופעתם של גופים גדולים המעסיקים אלפי עובדים, הגידול בתעסוקה בענפי החרושת והבנייה, ותנאי המלחמה שהבטיחו תעסוקה מלאה, מיקדו את פעילותו של האיגוד המקצועי בתחום השכר והתנאים הסוציאליים. 18 אימוץ העקרון של הצמדת השכר למחירים נחשב הישג מקצועי ממדרגה ראשונה. הסכם תוספת הווקר בין ההסתדרות והתאחדות בעלי התעשייה מיסד את מעמדה של ההסתדרות כנציגת כל העובדים השכירים. כמו-כן נעשה באותן שנים מאמץ להחיל את עקרון ה'קביעות' במקום העבודה - ממנו גם נגזר הכלל של 'אחרון נכנס ראשון יוצא' במקרה של פיטורים. העקרון הופעל לראשונה במוסדות ובמלגזר המשקי של ההסתדרות ולאחר-מכן גם בסוכנות היהודית ובעיריות היהודיות, במפעלי המשק הפרטי בחרושת, בבנייה, ובענפי השירותים. למעלה משבע שנות גיאות (החל ב-1941) שבהן היה קשה, לעתים קרובות, להשיג עובדים, סייעו מאד בהחלת עקרון הקביעות על המיגזר הפרטי ובהפיכתו לנורמה. אוניברסלית. 19

שנות העלייה ההמונית שינו את המצב בשוק העבודה תכלית שינוי. המציאות היתה מציאות של אבטלה ניכרת, שבשיאה (ב-1953) הגיעה לשיעור העולה על 11 אחוז מכוח העבודה. גם כאשר החלה הצמיחה המהירה במשק לא ירדה האבטלה מרמה של 7 אחוזים. מדיניות השכר והתנאים הסוציאליים של ההסתדרות באותן שנים היתה חייבת להתחשב בתנאים אלו של שוק העבודה, שעל שעריו התדפק המחנה הגדול של עובדים בכוח, שעזיין לא נקלט במשק הלאומי. מציאות זו חייבה לכאורה הורדה של השכר הריאלי במשק, כמקובל בכל מדינת הגירה. המהגרים נכנסים בדרך-כלל לשולי שוק העבודה, ויוצרים לחץ כלפי מטה על השכר הריאלי. שיעורי השכר הנמוכים אותם הם מוכנים לקבל מגזילים את רווחיותם של מפעלים בענפים עתירי עבודה ואת סיכויי התעסוקה בהם. ניצנים של תופעה זו הופיעו גם בארץ - עולים שישבו במחנות עולים חיפשו ומצאו עבודה זמנית, בעיקר בחקלאות, שלא באמצעות לשכות העבודה. 20 אף שלטווח קצר לפחות עשויה היתה הורדת השכר הריאלי להגדיל את מספר המועסקים, נקטה הנהגת ההסתדרות עמדה קשוחה ביותר לגבי שכר ותנאי

עבודה. עמדה זו מוצתה בנוסחה לפיה 'הרעה בתנאי העבודה איננה נושא הנתון למיקוח' - חו הפכה ברבות הימים ל'כזה ראה וקדש' במשק, בחברה, ובפוליטיקה הישראלית. לפי כלל זה בראשית שנות החמשים, התנגדה, לפיכך, ההסתדרות להורדת השכר הריאלי ולהרעת תנאי העבודה, למרות האבטלה הקשה, ולא היתה מוכנה לוותר על עקרון הקביעות והתור לפיטורים, למרות שהוא מפלה לרעה את העובדים החזשים בכל מקום עבודה, ובימי העלייה ההמונית המשמעות של הפעלת הכלל היתה הפליה לרעה של העלייה החזשה. זה חל כמובן גם על מדיניות של מניעת ירידה ברמת השכר הריאלי, למרות שרמת השכר הריאלי שהושגה בשנה האחרונה של המנדט (1947) שיקפה תנאים של עודף ביקוש לעובדים במציאות של גאות. התוצאה של גישה זו היתה שמירת השכר הריאלי לאלה שעבדו במקומות עבודה קבועים, עליהם נמנו קודם כל הוותיקים. זאת במחיר של הקטנת סיכויי התעסוקה המיידיים של העולים החדשים.

הצגה זו של הדברים מדגישה את האינטרסים של העובדים המסודרים במקומות עבודה קבועים, בשיקולים שהולכו לקביעת עמדת ההסתדרות. אבל היא מתעלמת משיקול חשוב נוסף, לטווח הארוך, שהדריך את ההסתדרות באותן שנים והביא אותה לנקיטת עמדה קשוחה בתחום השכר למרות מצב קשה בתעסוקה. התביעה לשכר ריאלי גבוה היתה עקבית עם הגישה המסורתית של תנועת העבודה עוד מימי העלייה השנייה ותקופת כיבוש העבודה במושבות בימי העלייה השלישית. זאת אמרה, שרק הבטחת רמת חיים גבוהה לעובדים עשויה להבטיח את עתידו של המפעל הציוני, ופרודוקטיביות של היישוב היהודי בארץ-ישראל תובטח, לפי תפיסה זו, רק אם הפועלים היהודים יקבלו שכר האופייני לשכר העבודה במדינות מפותחות - שכר עבודה 'אירופי' במינוח המקובל באותם ימים. המדיניות שמנעה ירידה בשכר הריאלי בראשית שנות החמשים הקשתה אמנם על קליטת העולים בעבודה, אבל היא הכריחה את המשק לבחור בשיטות ייצור ובהרכב ענפי המבוססים על שכר גבוה, יחסית. ואף שגישה זו לא תאמה את הצרכים המיידיים של העולים, יש מקום לטענה, שהיא עלתה בקנה אחד עם האינטרסים שלהם לטווח הארוך. השכר הגבוה יותר בעתיד עשוי היה לפצותם על הדחייה בקליטתם בעבודה בגלל שכר התחלתי גבוה שעליו עמדה ההסתדרות. יואכן יש לציין, כי בסופו של דבר הצליח המשק לקלוט את עולי שנות

החמשים במערכת הייצור, ברמת שכר וריאלי שהיתה אף גבוהה מזו שהיתה אופיינית למשק בסוף שנות הארבעים וראשית שנות החמשים.

נתוני השכר אומרים שההסתדרות אכן הצליחה בדרך-כלל במשימתה המוצהרת. לפי האומדן המוצג בלוח 2 לא ירד השכר הריאלי בין 1951 ו-1953, ולאחר-מכן, ובמיוחד לאחר שחלפה תקופת ההתאמה, ואף עלה במידה ניכרת. הערכה דומה על מגמת השכר הריאלי, במיוחד ב-1952 וב-1953, מוצגת בעבודות שנעשו מיד לאחר-מכן, תוך-כדי ביצוע המדיניות הכלכלית החדשה.²¹ יציבות זו בשכר ובהכנסה הריאלית במשק הובטחה על-ידי תוספות לשכר יסוד שהושגו על-ידי ההסתדרות, בטענה שחלה שחיקה בשכר עקב העובדה שתוספת היוקר לא הבטיחה הצמדה מלאה של השכר למחירים. הצלחתה של ההסתדרות למנוע ירידה בשכר הריאלי - על אף המציאות בשוק העבודה, ובניגוד לשיקולים של מאזן התשלומים, ושל 'עשיית צדק' בין ותיקים וחדשים, ובניגוד למדיניות - הלא-מוצהרת אמנם - של הממשלה היתה תולדה של מספר גורמים:²² הסבר אחד חשוב לכך הוא היותה של ההסתדרות ארגון שכלל כמעט את כל השכירים במשק; אבל לא פחות תרמה לכך העובדה, שההסתדרות הונהגה על-ידי אותו כוח פוליטי שהנהיג את המדינה - מפלגת פועלי ארץ-ישראל ותנועת העבודה כולה, ובראשה מנהיגים בכירים כיוזר כשפרינצק (לאחר-מכן יו"ר הכנסת), לבון (שהיה במשך תקופה מסוימת שר החקלאות, ולאחר-מכן שר הבטחון), ובקר.

העובדה שהמאבקים על השכר שניהלה ההסתדרות באותם ימים היו מאבקים עם הנהגת האוצר, ולא דווקא עם המעבידים הפרטיים, היא מאלפת ביותר והיא הפכה מאז לאחד הקווים המאפיינים את המשק הישראלי. עובדה זו היתה בראש ובראשונה תוצאה של מעמדו הדומיננטי של הסקטור הציבורי במשק, במונחים של תעסוקה, שימוש במשאבים והקצאת, ושליטה על מנופים של כוח כלכלי - שער החליפין, שערי הריבית, מסים, וסובסידיות. יחסי כוחות אלה מסבירים גם את העלייה בשיעור של כמעט 5 אחוזים לשנה בשכר הריאלי לאחר 1954, כאשר החל התהליך של צמיחה מהירה. המצב בשוק העבודה, כאשר שיעור אבטלה היה עדיין 7-8 אחוזים ב-1955 (1956), חייב קצב איטי יותר של עלייה בשכר הריאלי, כפי שטען שר האוצר אשכול בנאומו הידוע בכתיו 1954, כאשר הצליח למנוע העלאה גדולה עוד יותר, כפי

שדרשה ההסתדרות. אבל בעיות מאן התשלומים חדלו להעיק באותה מידה כבעבר, ולכן פחת הלחץ המידי על שר האוצר לחזור ולעמוד בשער, בנסיון למתן עליות חריגות בשכר.

במקביל לחיזוק מעמדה של ההסתדרות כאיגוד מקצועי חלה התעצמות ניכרת של המיגזר המשקי המאורגן תחת המטרייה הכוללת של 'חברת העובדים'. המאמץ הגדול בהתיישבות הביא להכפלת מספר הקיבוצים בין 1949 ו-1954, להגדלת האוכלוסייה הקיבוצית ב-60 אחוז בין 1948 ל-1956, ולהכפלת כושר הייצור והתפוקה. הגידול של תנועת המושבים היה מרשימ יותר, אם כי גידול הייצור במושבים לא עלה על זה של הקיבוצים.

התנופה הגדולה ביותר חלה בצמיחתו של אותו מרכיב במשק ההסתדרותי הנמצא בבעלות ישירה של חברת העובדים, 'המיגזר האדמיניסטרטיבי' במינוח המקובל, המבוסס על העסקת עובדים שכירים. החברה הקבלנית של ההסתדרות, 'סולל בונה', שבשנות הארבעים הרחיבה את תחומי פעילותה לעבודות ציבוריות ולתעשייה, היתה לנושא הדגל של צמיחתו של מגזר זה. לתנופה הגדולה בפעילות זו היו סיבות אובייקטיביות: גידולו של המשק הישראלי להתבטא בגידול של יחידות-המשנה בו, ש'סולל בונה' היתה אחת מהן. אבל היו גורמים ייחודיים שתרמו לתנופת הצמיחה של 'סולל בונה'. ההיקף הגדול של הבנייה הציבורית - הבנייה לדירור, והקמת תשתית של כבישים, דרכים ותחנות כוח, ויישובים - יצרו ביקוש בתחום שבו היה ל'סולל בונה' יתרון יחסי בידע, במיומנות העובדים, בכושר ארגון וביתרונות לגודל. השוק הגדל של ענפי הבנייה והעבודות הציבוריות איפשר לקבלן גדול זה (כמו גם לחברות קבלניות גדולות אחרות), לצמוח במהירות ולהגדיל את מספר העובדים הקבועים שלו ובמיוחד את כושר הייצור באמצעות ציוד חדיש ומודרני.

להעזה וליחזמה של הנהגת 'סולל בונה', שבראשה עמדו בשנות החמישים המוקדמות הלל דן ודוד הכהן, היתה חשיבות מכרעת. ההעזה התבטאה לא רק בשיקולים הקשורים בתהליכי הייצור אלא גם בשיקולים פיננסיים. הנהלת 'סולל בונה' תפסה בשלב מוקדם, שהאינפלציה שוחקת את ערכן של התחייבויות נקובות במטבע ישראלי, ולא היססה לכן לרכוש ציוד בהיקף ניכר מחו"ל שמומן מכספי

המלווה השני של הבנק ליצוא וליבוא. למודת-נסיון מרווח ההון בו זכתה בעקבות האינפלציה והפיהות הגדול, שאיפשר צבירה רצינית של הון עצמי, היא חזרה ופעלה באותה שיטה כאשר מ-1955 ואילך ניתן היה להזמין ציוד הממומן מכספי השילומים, ושנמכר ליזמים הישראליים באשראי הנקוב במטבע ישראלי. ההאטה הניכרת בשיעורי האינפלציה, בעקבות הצלחתה של המדיניות הכלכלית החדשה, צמצמה אמנם את ממדי רווח ההון האינפלציוני, אולם גם שיעור עליית מחירים של 5-6 אחוזים לשנה הניב רווח הון מצטבר לא-מבוטל תוך שלוש-ארבע שנים, כי שערי הריבית על אשראי זה היו נמוכים משיעור האינפלציה. צבירה זו של הון עצמי היתה מקור חשוב למימון הרחבת הפעילות של 'סולל בונה' וכמובן גם לכניסה בקנה-מידה גדול לענף חדש יחסית עבודה - התעשייה. בשלב הראשון של הכניסה לענף התעשייה מוקדה פעילות זו בתעשייה הקשורה במישרין לבנייה - מלט, מוצפות, פרזול וכיו"ב. עד מהרה הורחבו תחומי הפעילות החרושתית של 'סולל בונה' ושל גורמים הסתדרותיים אחרים, כמו 'המשביר המרכזי'. הוקמו מפעלים חדשים בענפי הסכסטיל, המזון, המתכת ומוצרי החשמל, מפעלים קיימים ברכשו, שוקמו והורחבו לאחר רכישתם.

התחזקות המיגזר המשקי של ההסתדרות במערכת הייצור מתבטאת בצורה ברורה בסידרה העתית של נתוני התרומה לתוצר הנקי של המשק, של מיגזר זה ושל שני המיגזרים האחרים, הציבורי והפרטי. כ-18 אחוז מהתוצר הנקי של המשק הופקו ב-1953 ביחידות הייצור של המשק ההסתדרותי - על מרכיביו השונים. תוך ארבע השנים הבאות גדלה תרומה זו במובנים מוחלטים בשיעור העולה אף על קצב הצמיחה המהיר באותן שנים של המשק הישראלי כולו. ב-1957 הגיעה תרומתו של המגזר ההסתדרותי לתוצר לשיעור שווה לזה של המיגזר הציבורי באותה שנה - קרוב ל-21 אחוז. משקלו של המיגזר ההסתדרותי בתעסוקה היה דומה לערך לזה של תרומתו לתוצר, ואילו משקלו כמלאי ההון של המשק היה כנראה גדול במקצת ממשקלו בתוצר.²³

פעילות ההסתדרות כאיגוד מקצועי וכה-בעת גם כארגון שבבעלותו יחידות ייצור, שחלק חשוב מהן מעסיק שכירים, הקנתה לה מעמד ייחודי במשק, ובחברה, וגם כלפי חוץ. פעילותה המשקית העניקה להנהגתה תחושה של אחריות לגבי גורלו

של מערך הייצור, כאשר מאידך היא נאבקה, בתוקף תפקידה כאיגוד מקצועי, להשגת תנאי עבודה ושכר טובים יותר לעובדים במשק הממשלתי, ההסתדרותי, והפרטי. אבל כיון שההסתדרות ניצבה משני צידי המיתרס, נוצרה סתירה פנימית, שפתרון לה לא היה בנמצא וגם לא יכל להימצא, כל עוד המשיכה לפעול במסגרת התפיסה המסורתית של תנועת העבודה, שחייבה את שילובם של שני יסודות אלה במסגרת ארגון עובדים אחד. סתירה פנימית זו הלכה וגדלה ככל שגדל משקלה של ההסתדרות בבעלות ובתפעול ישיר של מערכת הייצור במשק.

5. מיסוד המערכת הפיסקלית והמונטרית

לחצם של הצרכים המידיים בימי הקמת המדינה חייב מתן פתרונות מהיד-אל-הפה למספר נושאים. אחד הנושאים היה הנפקת מטבע ישראלי הדרוש כדי לספק הילך חוקי למשק, והפתרון הארעי לבעיה היה הקמת 'מחלקת המטבע' של בנק אפ"ק. האמנה שנחתמה עם בנק אפ"ק, על בסיס תחיקה של מועצת המדינה בדבר כללי הנפקת מטבע, הבטיחה את הגמישות הדרושה של מערכת המטבע, ובמיוחד את האפשרות של מתן אשראי לממשלה כדי לממן גרעונות בתקציב. כיון שתפקידה של מחלקת המטבע היה מוולל להנפקה, היא לא היתה אמורה להיות (ובגלל היותה מחלקה בבנק מסחרי - לא יכלה להיות) אחראית למערכת המונטרית של המשק בתחום המקרו-כלכלי של ניהול מדיניות מונטרית. למרות מעמדה המשפטי המיוחד במסגרת הבנק, היא לא יכלה לפעול בתחום של הכוונה ופיקוח על אמינותם העסקית של המוסדות הכספיים במשק. היא לא יכלה לפעול כמעריך בקרה על הבנק שהיא היתה חלק ממנו, ולא כל שכן כמנגנון פיקוח על הבנקים האחרים, המתחרים עם אפ"ק. במשך חמש שנות פעילותה של מחלקת המטבע במסגרת אפ"ק נוצר, לכן, חלל ריק בתחום ההכוונה המונטרית - תחום מפתח בניהולו של המשק.

לאמיתו של דבר, היתה בשנים הראשונות של המדינה פירצה בעלת חשיבות גדולה אף יותר בתחום האחריות על המדיניות הכלכלית. מעמדו של האוצר בקביעת

המדיניות הכלכלית היה רחוק מלהיות ברור, ועמדתו היתה חלשה יחסית בתקופת 'מדיניות הצנע', כפי שכבר תואר לעיל (פרק ג', סעיף 2). לזאת היו סיבות ענייניות, אבל גם סיבות הכרוכות במעמדו האישי (ובמצב בריאותו) של שר האוצר הראשון, קפלן. תהליכי הדיון וההחלטה על המדיניות הכלכלית החדשה, שנכנסו להילוך גבוה במחצית השנייה של 1951, העמידו לראשונה את האוצר במרכז. מינויו של לוי אשכול לשר האוצר במחצית 1952, והאמון והגיבוי שניתנו לו כאותם ימים על-ידי ראש הממשלה, בן-גוריון, תרמו הרבה להפיכת האוצר למוקד קבלת ההחלטות על מדיניות כלכלית. פרישתו (הזמנית) של בן-גוריון ב-1953 קבעה סופית את מעמדו המרכזי של שר האוצר ושל משרד האוצר בתחום הכלכלי, בגלל ממדיו של המגזר הציבורי וההסתדרותי שהיה בעל עצמה גדולה מאד, יחסית למקובל במדינות דמוקרטיות. המבנה הארגוני של האוצר, שגובש בשנים אלה במסגרת של ארבעה אגפים עיקריים - אגף התקציבים, מינהל הכנסות המדינה, אגף מטבע-חוץ, ואגף החשב הכללי - ממחיש את נגוון הנושאים שעליהם צריך היה לדון ולהחליט ואת דרך תיפקודו של המשרד.

הקמתו של אגף התקציבים בסתיו 1952, מספר חודשים לאחר מינויו של אשכול לתפקיד שר האוצר, נחנה גם ביטוי ארגוני לתפיסה שלפיה יש לבנות את התקציב תוך התייחסות למשמעותו המקרו-כלכלית, כאשר בעת ובעונה אחת מתייחסים למימד המיקרו-כלכלי על-ידי בחינה של תביעות המשרדים על-פי המטלות שלהם. בגלל התפקיד שהוטל עליו, כוח האדם המעולה ובעל ההשכלה האקדמית שרוכז בו, שיטות העבודה והבקרה שהונהגו בו, הפך אגף זה עד מהרה לגורם מרכזי בתחום המדיניות הפיסקלית. מעמדו של האגף והיותו במרכז העצמה הכלכלית של המשק העניקו לו כוח רב.²⁴

תיאור זה של מבנה האוצר ופעילותו, כפי שנתגבשו מאז 1952, ממחיש עוד יותר את הפרצות בתחום האחוריות והטיפול במדיניות המוניטרית. דווקא התעצמותו של האוצר ככוח הדומיננטי במשק, וכפי שנתברר עד מהרה, גם כעמדה פוליטית מרכזית במדינה, חייבה כמו בכל מדינה מודרנית (ואולי אף יותר מאשר במדינות תעשייתיות אחרות), את קיומו של גורם בעל מעמד ועמדה עצמאית בתחום המונטרי.

היעדרו של גורם זה בימי הראשית של המדינה הקל על הממשלה ביצירת אינפלציית ביקוש רבת-עוצמה כאמצעות הגרעון בתקציביה. עובדה זו המחשה את הצורך בקיומו של גורם מרסן בעל עמדה עצמאית כחלק מהמימסד הכלכלי. הקמת הבנק המרכזי, שתפקידו העיקרי יהיה ניהול המדיניות המונטרית והכוונה ובקרה של המערכת הפיננסית המודרנית שצמחה במהירות, היתה לכך לא רק צורך טבעי של מדינה 'מסודרת', אלא גם צעד חיוני לניהול אחראי של מדיניות כלכלית.

שר האוצר החדש, שהבין אינטואיטיבית את חשיבות הנושא, היה מודע לכך שהמשמעות של הקמת בנק מרכזי היא הקמת מוקד כוח שתפקידו להגביל את חופש פעולתו של האוצר. ודומה שזווקא בשל כך העניק לנושא עדיפות עליונה מיד עם כניסתו לתפקיד. לאחר למעלה משנה של עבודת ועדה, שהוקמה בראשית 1953, והשתתפו בה ראשי המימסד הכלכלי והפיננסי, אישרה הכנסת באוגוסט 1954 את חוק בנק ישראל. הממשלה מינתה את הורוביץ כנגיד הראשון. לבנק ישראל, שפתח את שעריו ב-1 בדצמבר של אותה שנה, הוענקו הסמכויות המקובלות של בנקים מרכזיים הפועלים במדינות דמוקרטיות. מחלקת המטבע הועברה אליו, והבנק קיבל את המונופולין להנפקת מטבע. כבנקאי של הממשלה, הוסמך להעניק לה אשראי, אבל במגבלות מסוימות. הוא הוסמך לנהל פעולות בשוק הפתוח ולקבוע שיעורי נזילות ותקנות אחרות המסדירות את פעילות הבנקים המסחריים. מחלקת הפיקוח על הבנקים, שהיתה באוצר, הועברה אליו. סמכויות אלה נתנו לבנק את הכלים לניהול מדיניות מונטרית, וההגבלות על מתן אשראי לממשלה נתנו לו השפעה, להלכה לפחות, וממוסדת בחוק, גם על המימסד המקרו-כלכלי של המדיניות הפיסקלית.

הקמת הבנק יצרה מציאות חדשה במערך הניהול של המדיניות הכלכלית. לבנק היה מעמד עצמאי כמנגנון בקרה על היקף ומגוון הפעילות בתחומים הנתונים לאחריותו. עד מהרה, ובתוקף הנסיבות של 1954, שהיתה שלב הטיוט של הפעלת המדיניות הכלכלית החדשה, נאלץ הבנק להפעיל את השפעתו המרסנת. כאשר בראשית 1955 התברר שכמות אמצעי התשלום גדלה ביותר מ-15 אחוז במשך 12 החודשים שלפני כן, פירסם הבנק את "דו"ח אמצעי התשלום" מס' 1 שלו כמצווה עליו לפי החוק. פרסום דו"ח זה, שכמובן לא נעם לאוצר, ובזאת בדיוק מילא את תפקידו, פתח את

עידן המאבק בין הבנק המרכזי והממשלה - מרכיב מקובל במאזן הכוחות של ניהול המדיניות הכלכלית במדינה דמוקרטית. 25

מדיניות מונטרית אינה מתנהלת בחלל ריק. תנאי משלים לכך הוא קיומו של מערך פיננסי מפותח הכולל מערכת בנקים מסחריים ובנקים למשכנתאות, חברות השקעה וחברות ביטוח, המשולבים באמצעות שוק הון בו נסחרים ניירות-ערך. מערכת הבנקים המסחריים, מורשת תקופת המנדט, התפתחה בקצב מהיר ביותר. עד מהרה התובש מעמד הדומיננטי של שלושת הבנקים המסחריים הגדולים: בנק לאומי, בנק הפועלים, ובנק דיסקונט (האחרון הוקם והופעל כבנק 'משפחתי' מובהק). 'הגדולים' הפכו במרוצת הזמן ל'קבוצות' פיננסיות, הכוללות לא רק את הבנק עצמו אלא גם שלל מוסדות פיננסיים אחרים שהוקמו וטופחו על-ידם. הבנייה הגדולה, הציבורית והפרטית, יצרה את הצורך במנגנון לגיוס ולניהול האשראי האפוזיטיבי, וגררה בעקבותיה את הצורך בבנקים למשכנתאות. היה טבעי שהבנקים הגדולים, בעלי הנסיון והמעמד הפיננסי האיתן, ייכנסו לענף זה באמצעות מוסדות נפרדים שהוקמו לשם כך. הם גם הקימו מוסדות כספיים ייעודיים אחרים, בין היתר חברות להשקעה שהתמחו במתן אשראי לטווח ארוך. עוצמתן הגדולה והגדלה של הקבוצות הפיננסיות הגדולות החלישה את מעמדם של הבנקים הקטנים, מורשת התקופת המנדט, ורבים מהם שולבו עד מהרה באחת משלושת הקבוצות הגדולות.

עיצוב האופי הריכוזי של המערכת הפיננסית במשק הישראלי התחיל כבר באמצע שנות החמישים. רק בתחום הביטוח, שמספר החברות בו (המקומיות והזרות) היה עדיין גדול, לא ניכר באותן שנים תהליך של ריכוז עוצמה. אולם הוא בלט כבר אז בתחום חשיבותו הלכה וגדלה במהירות רבה - קופות התגמולין והפנסיה. התפיסה של מדינת רווחה, שבעשור הראשון לאחר מלחמת העולם השנייה שלטה בכיפה והיתה נר לרגלי המדיניות המקצועית של ההסתדרות, הביאה להגדלה בשיעורי ההפרשות הסוציאליות, ובהתאם לכך בחסכון החחי לזמן ארוך באמצעות תשלומי העובדים והמעבידים לקופות התגמולין והפנסיה. מוסדות אלה, שאליהם זרמו סכומים גדולים, הפכו לפיכך למקור בעל חשיבות גדולה והולכת של מימון לטווח ארוך. ההסתדרות עמדה עד מהרה על חשיבותו של מקור זה למימון המגזר המשקי שלה. אבל

גם הממשלה ראתה את משמעות הדברים, מה עוד שאף בתנאי האינפלציה של 5-6 אחוזים לשנה, האופייניים לתקופה מ-1954 ואילך, נזקקו קופות הפנסיה למכשירים פיננסיים שיאפשרו שמירה על הערך הריאלי של זכויות הזכאים לפנסיה. רק הממשלה יכולה לקבל על עצמה התחייבויות צמודות, חיינו - למעשה ללוות בתנאים של הצמדה למחירים. תחולת מערכת ההצמדה, שבעשור הראשון לקיומה של המדינה הופעלה בעיקר על השכר, הורחבה לפיכך באמצע שנות החמשים גם לתחום הפיננסי באמצעות אגרות החוב המיוחדות שהממשלה מכרה לקופות הפנסיה. משמעות של תהליך זה חורגת מעבר לצד הטכני של החלת מנגנון ההצמדה גם על מיגזר חשוב של שוק ההון, כיון שהוא הולך עד מהרה לתהליך שחייב את ההשקעה של רוב כספי קופות התגמולים והפנסיה בניירות-ערך של הממשלה. מאחר שיתרת הכספים שזרנו אליהן הועבר בעיקר למימון המיגזר המשקי של ההסתדרות - שקופות הפנסיה הגדולות נמנו עליו - הואט פיתוחו של שוק ההון, שבו משמשים שערי הריבית מודד ומכשיר של הקצאה בין יעדי השקעה אלטרנטיביים.

המגוון הגדל והולך של המערכת הפיננסית הכולל בנקים מסחריים, בנקים ייעודיים, חברות ביטוח והשקעה, וקופות תגמולים לפנסיה, שיקף את הגוון ואת התחכום הגדל והולך ואת הצמיחה של המשק. המנגנון המסועף הזה של יחידות המוכיבות את שוקי הכספים וההון הביא כמובן לגידול חשיבותה של הבורסה. אבל אף שהשתית למערכת פיננסית מפותחת צמחה כמעט יש מאין, ערב מבצע סיני, הציבור הרחב עדיין לא היה מודע למימד זה של הפעילות הכלכלית, והיה רחוק מלהשתתף ישירות בפעילות בשווקים הפיננסיים. מאידך גיסא, מעורבותה הגדלה והולכת של הממשלה בשוק ההון כמקבלת אשראי לטווח ארוך, וגם כמעניקה אשראי מסובסד לציבור, קבעה כבר באותן השנים את אחד האיפיונים החשובים, אם לא החשוב ביותר, של שוק ההון הישראלי - הממשלה לווה בתנאי הצמדה ומעניקה (בעקיפין, באמצעות מוסדות פיננסיים) אשראי שאיננו צמוד.

המערכת הפיננסית והמונטרית התאימה את עצמה בגמישות לצורכי המשק. ייעודו של מנגנון הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל היה להבטיח את יציבותה ואמינותה המסחרית של המערכת. שיקולים מוניטריים מובהקים חייבו גם את הגבלת

נטייתה הטבעית להתפשטות, שניזונה מהנזילות הגדלה תולדת הגרעונות בתקציב. הללו היו אמנם קטנים לאין טיעור מאשר לפני הפעלת המדיניות הכלכלית החדשה, אבל עדיין יצרו מקור לגידול מהיר 'מדי' בכמות הכסף. מדיניות מונטרית מרסנת היתה מחויבת המציאות בתנאים אלה. בנקים מרכזיים נוהגים לבצע מדיניות כזו (או מרחיבה, בשעת הצורך) באמצעות פעולות בשוק הפתוח. מכירות (קניות) של ניירות-ערך ממשלתיים גורמות להעלאת (הורדת) שערי ריבית לפי הצורך. אבל בשנות החמישים, וגם הרבה שנים לאחר-מכן, היה בנק ישראל מנוע מלהפעיל ישירות את המכשיר של שערי ריבית כאמצעי לריסון מונטרי, בגלל התנגדות הממשלה, שנשענה על אידיאולוגיה של התבדות לשערי ריבית 'גבוהים'.²⁶

מסיבות אלה נאלץ בנק ישראל, כבר בימים הראשונים להקמונו, להפעיל את המכשיר האלטרנטיבי של הפיקוח הכמותי. שיטת פעילותו של הבנק המרכזי היתה לפיכך רחוקה מהטכניקה המקובלת במדינות התעשייתיות במערב, כיון שהוא היה מנוע מלהפעיל אמצעים המחייבים שינויים בשערי ריבית בשוקי הכספים וההון. הבנק המרכזי נאלץ לכן להפעיל ריסון מונטרי על-ידי מנגנון של פיקוח כמותי, היינו - פיקוח על שיעורי הנזילות ומיכסות האשראי - ועל-ידי נסיון להשפיע במישרין על הממשלה, באמצעות יחסי ציבור, לצמצם את הגרעון בתקציבה. המציאות בשווקים הפיננסיים ומגמות ההתפתחות בהם במשך שנות דור נקבעו על-ידי מערכת מוסדית זו וכללי המשחק שעוצבו בה לקראת אמצע שנות החמישים.

הערות לפרק ה'

1. הגידול בעתירות ההון באה לידי ביטוי ברמת המפעל במונחים של יותר ציוד, וציוד חדיש יותר, ליחידת עבודה, וברמת המשק הלאומי במונחים של הקמת מערכות תשתית - כבישים, חשמל, מים, טלפון. צבירת ידע ונסיון, ששיפרה את איכות כוח האדם ולפיכך את כושר התפעול של מערכת הייצור, בשדה ובסדנה, בתחומי המינהל והיזמות, היו המימד החשוב ביותר של הגידול בעתירות ההון ושל השיפורים הטכנולוגיים.
- הפריון הכולל של גורמי הייצור גדל באותן שלוש שנים בשיעור של כ-6 אחוזים לשנה. שיעור גידול מהיר זה בפריון היה גבוה בהרבה משיעורי הגידול שהושגו בישראל בשנים שלאחר מכן, שהיו גבוהים כשלעצמם. חלק מקפיצה זו בפריון יש לייחס ליציאה מהמיתון של 1952-1953.
- ראה: געתון (1971), לוח נספח 12, עמ' 204.
2. חידוש העלייה ממזרח אירופה - מהונגריה ופולניה בעיקר - בגלל אי-היציבות הפוליטית בדמוקרטיות העממיות לאחר ובעקבות הוועידה ה-20 של המפלגה הקומוניסטית הרוסית (1956), והגברת הפעילות של הסוכנות היהודית לארגון עלייה מצפון אפריקה הביאו לארץ גל של קרוב ל-100 אלף עולים במשך השנתיים 1955-1956 (לוח 1). בשנת 1957 הושג שיא נוסף, כאשר במהלכה הגיעו כ-70 אלף עולים.
3. את הריכוזי הטבעי הגבוה של היהודים יש לייחס למספר גורמים. גורם אחד הוא השינוי הניכר בהרכב הדמוגרפי של היישוב היהודי במונחים של ארצות מוצא בגלל העלייה הגדולה מארצות האיסלם. אבל גם הרכב הגילים, שהיה תולדה של העלייה עצמה - היינו, המשקל הגבוה במיוחד של קבוצות הגיל שבתקופת הפריון בין העולים - פעל באותו כוון. הפריון הגבוה במיוחד של האוכלוסייה הערבית באותן שנים משקף את אופיה הכפרי של אוכלוסייה זו, ואת השיפור הדרמטי בתנאי הבריאות ובתמותת תינוקות, שגרמו בהכרח לקפיצה

בשיעורי הריבוי הטבעי של אוכלוסייה, שנוהגי הפירון המסורתיים שלה לא השתנו עדיין.

4. בהרצאתו לפני עובדי המדינה במאי 1954 אמר שר האוצר, לוי אשכול: "יש טבוריט שאם 15 אחוזים מהתושבים יעסקו בחקלאות הם יפרנסו אותנו. אני טבור שעלינו להגיע ל-25 אחוזים בחקלאות ול-35 אחוזים בתעשייה." אשכול (1968), עמ' 350.

5. ו'אה: געתון (תשכ"א-1961), עמ' 22, לוח 7.

6. נתונים על ההרכב הענפי של ההשקעה מוצגים אצל פטינקין (1965), עמ' 77, לוח 30; וגם עמ' 21, לוח 21. ראה גם: הלוי וקלינוב-מלול (1972), עמ' 60, לוח 25, ועמ' 85, לוח 36.

7. אפילו מפעל האשלג (מפעלי ים-המלח), שהנתונים האובייקטיביים והמשאבים שהממשלה הזרימה אליו הבטיחו לו לכאורה זריך טלולה, היה נתון לקשיים רבים. תהליך שיקומו היה מלווה משברים רבים, ובהרגשה שהכספים הרכים המושקעים במפעל מוזרמים לחבית ללא תחתית. מפעלי ים-המלח יצאו למרחב רק לאחר כעשר שנים, והם עתה אחד ממעפלי התעשייה החשובים ביותר במשק.

8. פ. ספיר היה לתקופה קצרה מנהל מקורות, לאחר-מכן עבד באוצר, ושימש מנכ"ל משרד הבטחון. הוא הפך את תפקידו כשר המסחר והתעשייה - בו שימש כתשע שנים - לתפקיד חייו, וממנו נפרד רק כאשר מונה שר אוצר בממשלה הראשונה שהקים לוי אשכול ב-1963.

9. נתונים על היחס בין הכנסות של משפחות שכירים עירוניים לפי הוותק בארץ מצביעים על היבט זה. ראה פטינקין (1965), עמ' 63, לוח 24.

10. שיעור העובדים בחקלאות ובתעשייה מבין הוותיקים היה 52 אחוז ב-1948 וירד ל-42 אחוז ב-1954, ואילו שיעור העובדים במקצועות חופשיים וטכניים ופקידות עלה באותה תקופה מ-25 אחוז ל-35 אחוז. בין העולים החדשים היה ב-1954 שיעור המועסקים בחקלאות, תעשייה, ובנייה 60 אחוז, ואילו משקלים במקצועות החופשיים והטכניים ובפקידות היה 17 אחוז בלבד. ראה: הלוי וקלינוב-מלול (1972), עמ' 57, לוח 16, ועמ' 63, לוח 22.

11. לפי אומדנו של פאק (1971, עמ' 22, לוח 2.4) היה הנמוצע של שנות הלימוד של ילידי ישראל ושל עולים ילידי אירופה ואמריקה בני 25 ומעלה גבוה פי שניים לערך מזה של עולי אסיה ואפריקה.
12. שליש מהעובדים בפקידות בחו"ל פנה, בלית ברירה לעיסוקים שאינם מחייבים עבודה מיומנת. המידע על שינויים במשלח-יד ובענף כלכלי הוא לפי הלוי וקלינוב (1972), עמ' 60.
13. ראה נתוני געתון על מלאי דיור גולמי ונקי לנפש בגעתון (1971), עמ' 48, לוח 14.
14. על המשמעות הכמותית אפשר לעמוד מהעובדה שתקציב של המוסדות הלאומיים היהודיים הגיע מאמצע 1945 ואילך לכדי 70 אחוז כמעט מתקציב ממשלת המנדט. דברים אלה נמחישים את המשמעות של המושג 'מדינה בדרך' במונחי כמותיים. הנתונים הללו משקפים את העובדה, שהיישוב היהודי יצר את רוב שירותי החינוך, הבריאות, והסעד שמומנו ממסים שהוטלו על האוכלוסייה היהודית וגם מתרומות של יהודי הגולה.
15. ראה: ברקאי (1965), עמ' 25, לוח 1. על משקלה המכריע של הממשלה במימון ההשקעה הכוללת במשק אנו למדים מהעובדה, שקרוב ל-60 אחוז מההשקעה במשק מומנו בשנת 1959 על-ידי הממשלה וגופים אחרים הנמנים על הסקטור הציבורי. קרוב לוודאי ששיעור זה היה גדול אף יותר באמצע שנות החמשים [ברקאי (1965), עמ' 57, לוח 11].
16. ראה: א. ברגלס (1983), עמ' 52, לוח נ-1. זה היה שיעור גבוה במידה ניכרת מהשיעור האופייני לרוב מדינות המערב באותן שנים. בשנת מבצע סיני קפץ היחס בין צריכה בסחונת והתל"ג לשיעור כפול, לכ-14 אחוז ויותר. הוא חזר והתאיץ בסביבות כ-8 אחוז לקראת סוף שנות החמשים וראשית שנות הששים.
17. האשראי מהבנק ליצוא ויבוא ניתן לפי החוק האמריקאי רק בערבות הממשלה של המדינה המקבלת. באותן שנים לא היה גם שום גוף פיננסי או יצרני ישראלי שיכול היה ללוות בחו"ל או לגייס כספים להשקעה ללא ערבות הממשלה.

18. החברה הקבלנית לבנין ולעבודות ציבוריות של ההסתדרות, 'סולל בונה', היתה הגדולה מבין החברות כבעלות יהודית שהתחרו על ביצוע עבודות - בהיקף אדיר במונחים של המשק הארץ-ישראלי - שהחמנו על-ידי שלטונות הצבא הבריטי בשנות מלחמת העולם השנייה.
19. בתנאי הגיאות של המלחמה, בה היה מחסור בעובדים, כאשר המחשבה על האפשרות שיהיה צורך בפיטורין היתה רחוקה מהמציאות, קבלת עקרון ה'קביעות' לא נראתה לרבים מהמעבידים הפרטיים בעלת משמעות חשובה. הם הסכימו לכן בנקל לקבל תביעה זו, ולמסדה במסגרת הסכמי העבודה התקופתיים.
20. ראה לעיל, פרק ו', סעיף 3.
21. על זאת ראה: פטינקין (1956), המסתמן על מדדי שכר חודשיים לתקופה זו.
22. האוצר נקט עמדה נחרצת ביותר נגד להעלאות בשכר היסוד. ד. הורוביץ, מנכ"ל משרד האוצר, בתמיכת שר האוצר קפלן, ביטא עמדה זו בצורה בוטה כבר בזיון על השכר, שקוים כפורום פוליטי סגור כבר ב-1949. שר האוצר חזר ונאבק על אותו נושא כאשר מעמדו הפוליטי היה רופף ביותר, ב-1952, לפני ואחרי ההפעלה של המדיניות הכלכלית החדשה. בשני המקרים ניצחה עמדת ההסתדרות. ראה ד. הורוביץ (1975), עמ' 30-31, 115-117; וכן אשכול (1958), עמ' 370-373.
- מדיניותו של אשכול כשר אוצר היתה לנסות ולהיאבק על העלאת הפריון בסקטור הציבורי וההסתדרותי תוך הבטחת יציבות בשכר הריאלי. ראה הורוביץ (1975), עמ' 352, 373, 374-388.
23. תרומת מיגזר ההסתדרות לענף הבנייה גדלה מכ-19 אחוז מהתוצר הנקי של הענף ב-1951 לכ-32 אחוז בסוף שנות החמשים. הידול בתרומת המיגזר לחרושת באותה תקופה היה מ-19 ל-22 אחוז לערך. מזאת אנו למדים, שתוצרו של מיגזר החרושת בהסתדרות גדל בשיעור העולה על 10 אחוז לשנה במשך שנות החמשים; זהו קצב צמיחה מהיר ביותר.
- כיון שמערכת הייצור והשירותים של המיגזר הציבורי הפיקה גם היא קצת

למעלה מ-20 אחוז מהתוצר באמצע שנות החמישים, משקלו של המיגזר הפרטי בייצור וגם בתעסוקה היה כ-60 אחוז בלבד. ריכוזיות גדולה ביותר בהכרעות ובהחלטות בתחום הכלכלי היתה אחת התוצאות החשובות של עובדה זו - משקלו הקטן יחסית של המיגזר הפרטי במשק הישראלי.

הנתונים בדבר תרומת מיגזר ההסתדרות והמגזרים האחרים לתוצר הם על-פי ברקאי (1965), עמ' 25, לוח 1, ועמ' 32, לוח 4.

24. תיפקודו של האוצר, תיאור הקמתו של אגף התקציבים, ותהליך שילובו של כוח אדם בעל הכשרה כלכלית באוצר ובמשרדים הכלכליים האחרים, מתוארים במפורט במאמרו של קליימן (1977; ו-1981, עמ' 344-336).

25. חלוקת העבודה בין האוצר כמייצג הממשלה לבין הכנס המרכזי קשורה בתפיסה הכוללת של חלוקת רשויות ושל הפעלת מערכת של מעצורים ואיזונים (CHECKS AND BALANCES) במערכת הפוליטית ובמיסוד של מדינה דמוקרטית. זאת, כיון שלמדיניות פיסקלית שהיא באחריותו הבלעדית של האוצר יש השלכות מונטריות, ואילו למדיניות מונטרית המשפיעה על שערי הריבית יש השלכות פיסקליות ישירות המתבטאות בעלות החוב הלאומי, וכן השלכות עקיפות על תקבולי מסים. הנוהג של קיום רשות מונטרית - בנק מרכזי - עצמאית ואוטונומית הוא תולדה של הצורך להבטיח את האמון במטבע על-ידי הגבלת כוחה של הממשלה לשחוק (בדיעבד) את ערכו באמצעות גרעונות בתקציביה.

26. בשנות החמישים המוקדמות לא היתה גישה זו אופיינית לישראל דווקא, אלא היתה מקובלת גם במדינות המערב.

לוח 1. עלייה, אוכלוסייה, תעסוקה ואבטלה: 1945-1956

אבטלה ¹ (%)	כוח עבודה אזרחי (אלפים)	אלפי מועסקים		אוכלוסייה ממוצעת (אלפים)		עלייה (אלפים)	
		סה"כ	יהודים	סה"כ	יהודים		
(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
			233		549	15	1945
			243		579	19	1946
			253		609	22	1947
					(632)	(17)	1948
				873	³ 672	² 102	
9.5	343	310	281	1,059	901	240	1949
6.9	450	419	384	1,267	1,103	170	1950
6.1	545	512	477	1,494	1,324	175	1951
7.2	584	542	505	1,606	1,430	24	1952
11.3	599	531	495	1,650	1,468	11	1953
8.9	608	554	515	1,690	1,501	18	1954
7.4	619	573	532	1,750	1,555	37	1955
7.8	646	596	554	1,828	1,626	56	1956

¹ שיעור המובטלים מכוח העבודה האזרחי.

² עולים מ-15.5.1948 עד סוף השנה; בסוגריים--מספר העולים בין 1 בינואר ו-15 במאי. העלייה ב-1948 היתה לפיכך 119 אלף.

³ אוכלוסייה יהודית ב-8.11.1948; בסוגריים--האוכלוסייה היהודית ב-15 למאי, 1948.

מקורות: טור (1)--1945-1948: בקי (1978), עמ' 398-403.

מ-1948: למ"ס, שנתון (1976), עמ' 124, לוח ה/1.

טורים (2), (4)--עד 1948: שרשבסקי (1968), עמ' 91, לוח 8.

טור (2)--מ-1949: הובנה (1961), עמ' 25, לוח 1.

טור (3)--למ"ס, שנתון (1976), עמ' 19, לוח ב/1.

טור (4)--מ-1949: הובנה (1961), עמ' 21, לוח מסכם, טורים (4) ו-(6).

טור (5)--הובנה (1961), עמ' 20, לוח מסכם, טורים (4) ו-(6).

טורים (6), (7)--הובנה (1961), עמ' 20, לוח מסכם, טורים (4) ו-(7).

4 אומדני התוצר לשנים 1945-1949 במחירי 1950 חושבו על בסיס אומדני התוצר הנקי במחירי 1936 לשנים אלה (ראה שרשבסקי (1968) עמ' 62, לוח 9) והותאמו למחירי 1950 לפי מדד יוקר המחיה שנבנה על-ידי וייס (1964). אומדן החלי"ג במחירי 1955 לשנים 1950-1956 חושב על-ידי שימוש במדד מחירי התוצר של געתון (1971), עמ' 178, לוח א-1.

מקורות: טור (1) -- (1947), pp. 159-163 Statistical Handbook of Jewish Palestine

טור (2) -- לוח 1, טור (5).

טור (3) -- (1945-1949: שרשבסקי (1968), עמ' 85, לוח 5; עמ' 90, לוח 7.

טור (4) -- (1950-1956: געתון (1961), עמ' 77, לוח א-1; עמ' 82, לוח א-3

געתון (1971), עמ' 178, לוח א-1; עמ' 189, לוח א-10; עמ' 222, לוח א-27; עמ' 218-219, לוח א-25; עמ' 220-221, לוח א-26; עמ' 224-225, לוח א-28.

געתון (1979), עמ' 33-62.

טורים (4) -- (1950-1956: פטינקין (1965), עמ' 55-56, לוחות 18, 19.

געתון (1971), עמ' 178, לוח א-1.

וייס (1964).

טורים (4) ו- (5) -- (1945-1948: שרשבסקי (1968), עמ' 62, לוח 9.

טור (8) -- (1950-1956: געתון (1961), עמ' 117, לוח ח-2, טור (8).

טור (9) -- למ"ס, שנתון (1978), עמ' 267, לוח ז/2.

לוח 3. מועסקים, מלאי הון וחוצר, לפי ענפים: 1945-1956

(מדדים: 1950 = 100)

מלאי הון גולמי	כוח אדם מועסק ²				תוצר מקומי נקי ¹			
	תעשייה ³	חקלאות	בנין	תעשייה	חקלאות	כל תענפים	בנין	תעשייה
	תקלות	תקלות	תקלות	תקלות	תקלות	תקלות	תקלות	תקלות
	(9)	(8)	(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)
								(1)
1945			(25)	(64)	(48)	29	19	28
1946	93	69				35	36	30
1947	102	75	(49)	(60)	(49)	35	53	28
1948						37	40	23
1949	95	90				71	100	51
1950	100	100	100	100	100	100	100	100
1951	129	111	-	119	120	133	131	103
1952	171	122	-	121	133	137	150	102
1953	205	131	-	130	131	139	166	107
1954	228	141	-	135	136	169	190	125
1955	253	152	-	134	149	189	220	130
1956	275	167	-	142	156	207	234	134

¹

תפוקה לאומית נקייה במחירי גורמי הייצור של 1957.

² הנתונים בסוגריים - מועסקים בסקטור היהודי בלבד; שנים 1945 ו-1947 על בסיס 1951=100.

³ שנים 1946-1949 (תעשייה ומכרות) - השקעה גולמית בענף זה ב-1932-1936 במחירי 1957. ראה געתון (1961), עמ' 77. מקורות: טורים (1)-(4) - געתון (1961), עמ' 92-93, לוח ב-1. טורים (5)-(7) - הובנה (1961), עמ' 20, לוח מסמך; טרשטקי (1968), עמ' 91, לוח 8; הלוי וקלינוב-מלול (1972), עמ' 65, לוח 24. טורים (8)-(9) - שרשטקי (1968), עמ' 83, לוח 4; געתון (1961), עמ' 77, לוח א-1.

לוח 4. מקורות, שימושים ומסים, 1945-1956

(מדדים: 100 = 1950)

מקורות יחס מקורות לתוצר	מסים	צריכה ציבורית		השקעה גולמית	צריכה פרטית	מקורות	
		סה"כ	ממשלה				
(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
				¹ 10			1945
				¹ 21			1946
				¹ 29		50	1947
	61	76	72	¹ 53		80	1949
1.23	100	100	100	100	100	100	1950
1.19	136	120	114	117	122	121	1951
1.26	142	115	108	101	132	118	1952
1.25	165	121	112	85	136	115	1953
1.22	212	141	135	94	156	131	1954
1.27	287	164	161	116	169	149	1955
1.29	323	236	212	110	185	165	1956

¹ לצורך האומדן יושם מדד מחירי ההשקעות של שרשבסקי (1968), עמ' 82, לוח 3, ועמ' 90, לוח 7.

מקורות: טורים (1)-(3)--1945-1949: שרשבסקי (1968), לוחות 4, 7, 9-11, עמ' 62, 66, 69, 83, 90.

1950-1956: למ"ס, שנתון (1975), עמ' 153.

טור (4)--לפי Barkay (1957), כרך ב', עמ' 303-310, לוחות 80-83.

טור (5)--1950-1956: למ"ס, שנתון (1975), עמ' 153.

טור (6)--מורג (תשכ"ז), עמ' 50, לוח ב-13.

טור (7)--1950-1956: למ"ס, שנתון (1975), עמ' 153.

הוצאות הממשלה ורשויות מקומיות ⁶ ביחס לתל"ג ⁵	סה"כ מסים ביחס לתל"ג ⁵	מסים		ה ו צ ו ת			
		ממשלה	רשויות מקומיות	ממשלה	מוסדות לאומיים ³	רשויות מקומיות ²	
(ז י ס)	(א ח ו)	(1 9 5 0)	ש ל	ל " י	(2)	(1)	
(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
		18	-	28	13	5	1944
		21	-	26	16		1945
					⁴ 12		1947
48		34		163	43	15	1949
(44)	(11)	54	-	226	44		1950
(36)	(12)	68	-	219	43	-	1951
44	16	84	19	214	42	36	1952
51	21	108	20	232	51	41	1953
56	23	146	22	305	68	47	1954
57	26	192	25	365	-	50	1955
67	28	228	29	480	-	57	1956

¹ כולל ממשלה ורשויות מקומיות. הנתונים מתרחקים לשנים קלנדריות; לפיכך, הותאמו נתוני השנים התקציביות המצוינים במקורות (ראה להלן) על-ידי שימוש במקדם של 0.75-1.25. בהתאמה, עבור חלקי השנים. לחישוב הנתונים במחירים קבועים שימש מדד המחירים לצרכן.

² אומדנים מבוססים על "ניפוח" במקדם 1.3 של נתונים חלקיים על הוצאות הרשויות המקומיות לפי נתוני למ"ס, שנתון (תשי"ח), עמ' 342.

- ³ בשנים 1944-1945 כולל גם את הוצאות הוועד הלאומי, שהיו 1.9 מיליון לא"י ב-1944 ו-1.8 לא"י ב-1945.
- ⁴ נתון זה, המובא במאמרו של א. מילשטיין (ראה מקורות), מתייחס כפי הנראה לטוכנות היהודית בלבד.
- ⁵ עד 1951 (ועד בכלל) - יחס בין מסר הממשלה והתל"ג לפי אומדני גבאי; לאחר-מכן יחס בין מסר הממשלה והרשיונות המקומיות לתל"ג לפי מורג.
- ⁶ 1950-1951 - הוצאות הממשלה ביחס לתל"ג; הנתון לשנת 1949 והנתונים מ-1952 ואילך - הוצאות הממשלה והרשיונות המקומיות ביחס לתל"ג.

מקורות:

- טורים (1)-(3)--1944-1945: 358-65, 380-83, Ibid., pp. Statistical Handbook of Jewish Palestine, 1947.
מילשטיין (1974).
- למ"ס, שנתון (תשי"ח), עמ' 342.
למ"ס, שנתון (1976), עמ' 238, לוח י/2.
- Barkay (1957), כרך ב', עמ' 303-310, לוחות 80-83.
- טורים (4)-(5)--מורג (תשי"ז), עמ' 9, לוח א-1; עמ' 50, לוח ב-13; עמ' 316, לוח ט-2.
- טור (6)--(1950-1956: גבאי (תשל"ג).
- הערה: היחס בין סכום הטורים (4) ו-(5) והתוצר הלאומי כפי שחושב עבור לוח 2, טור (4). הנתון לשנת המוצא לפי פטרינקין (1965), עמ' 42, לוח 12.
- טור (7)--היחס בין סכום הטורים (1), (2) ו-(3) ונתוני התל"ג כפי שחושבו עבור טור (6). מדד המחירים של שרשבסקי עבור תקופת המנדט ותקופת המלעבר (1968, עמ' 73, לוח 13) שימש להחזאת נתוני המנדט למחירי 1950. ראה גם וייס (1964), עמ' 144, לוח ג-23, ועמ' 22-44, 139-147. טורים (2) ו-(3) ונתון התל"ג ששימש לחישוב טור (6).

לוח 6. מאזן החשבונות, החשבון השוטף וחשבון ההון : 1945-1956

(מיליוני דולרים)

	1956	1955	1954	1953	1952	1951	1950	1949	1947	1946	1945	
א. חשבון שוטף ומימון עודף היבוא												
1. יבוא	535	427	375	366	393	429	333	263	1364	1282	1163	
2. יצוא	178	144	134	103	87	67	45	43	1133	1110	185	
3. עודף היבוא	357	283	241	263	307	362	288	220	231	172	78	
4. שינוי במחירות	-4	9	31	9	-4	-32	-51	-24				
5. העברות חד-צדדיות	241	211	265	173	191	137	94	118				
6. סה"כ תנועות הון	106	77	-2	76	117	165	119	67				
ב. תקבולים חד-צדדיים ותנועות הון												
1. ממקורות יחודיים												
א. המגביה ומלווה עצמאות ופיתוח ²	140	85	152	111	135	139	74	82				
ב. מתנות והעברות פרטים ועולים	36	35	17	11	16	39	20	36				
2. סיוע ממשלה ארצית-חברית												
א. מענק	7	21	39	47	86	14	-	-				
ב. אשתי	41	32	-	-	-	-	-	-				
3. גרמניה: א. שילומים	79	83	80	40								
ב. פיצויים אישיים	26	19	6									
4. השקעות ותלויות מחו"ל ³	-3	19	42	34	69	78	68	43				
5. סה"כ תנועות הון לזמן ארוך	85	83	71	70	115	133	68	43				
6. סה"כ תנועות הון לזמן קצר	21	-6	-73	6	2	32	51	24				

¹ כולל יבוא ויצוא מוצרים בלבד.

² כולל גם תקבולים ממוסדות אחרים ללא כוונת רווח.

³ בשנים 1949-1953 כולל אשראי מבנק ליצוא ויבוא שבבעלות ממשלת ארצות-הברית בסך 135 מיליון דולר.

מקור: מיכאלי (1963), עמ' 9, לוח 4, ונספח.

לוח 7. כסף, מחירים, ושערי חליפין: 1956-1948

(מדדים: 100 = 1950)

	1956	1955	1954	1953	1952	1951	1950	1949	1948	
277	235	195	171	146	132	100	76	255	1. כמות הכסף ¹	
200	194	196	169	158	108	100			2. מהירות המחזור של ההכנסה	
165	149	131	115	118	121	100			3. סך מקורות ריאליים	
292	274	259	231	180	114	100	107	105	4. מדד יוקר המחיה	
504	504	280.ג 504.7	100	100-127	100	100	100	93.3	5. שערי חליפין רשמי	
			100.א	100.א						
			200.ב	200.ב						
			280.ג	280.ג						
		18-504.7	504.7							
504	504	493	362	246	100	100	93	3	6. שערי חליפין רשמי לז"א ³	
124	98	84	91	106	126	100	76		7. ערוף היבוא	
									תקבולים חד-צדדיים	
256	225	282	184	203	146	100	126		8. סה"כ	
242	212	327	219	237	132	100	111		9. ממשלה	

1 לפי ההגדרה מוזמנים בידי העיכור בתוספת פקדונות עובר-ושב.

2 נתון זה מתייחס לדצמבר 1948.

3 מדדים של שערי החליפין של הל"י ביחס לדולר.

מקורות: כמות הכסף ומהירות המחזור - פטינקין (1965), עמ' 96, לוח 101, עמ' 42, בהתאמה; מקורות ריאליים: לוח 4 (ומקורות שצוינו לעיל); יוקר המחיה - ראה מקורות לוח 1; שערי חליפין רשמי - פטינקין (1965), עמ' 106, לוח 43, ומיכאלי (1968), עמ' 23, לוח ב-1; שערי חליפין ליבוא - מיכאלי (1968), עמ' 88, לוח ד-1; ערוף יבוא, ומקבולים חד-צדדיים - ראה מקורות לוח 6.

ביבליוגרפיה

- אשכול, לוי (1958). כחבלי התנחלות (תל אביב: זמורה).
- ברקאי, ח' (1965). "הסקטור הציבורי, סקטור ההסתדרות והסקטור הפרטי במשק הישראלי" (ירושלים: מכון פאלק).
- גבאי, י' (ללא תאריך). המדיניות הפיסקלית בישראל בשנים 1948-1973 (ירושלים: מניהל הכנסות המדינה, הוצאת המחיאון למסים).
- (תשל"ג). המדיניות הפיסקלית בישראל בשנים 1948-1957 (ירושלים: הוצאת המוזיאון למסים).
- גבתי, ח' (תשמ"א). מאה שנות התיישבות (תל אביב: הקיבוץ המאוחד).
- געחון, א"ל (1961). הון, תעסוקה ותפוקה בישראל, 1950-1959 (ירושלים: בנק ישראל, מחלקת המחקר, סדרת פרסומים מיוחדים מס' 1).
- (1979). "אומדן הבלאי בחשבונות הלאומיים" (ירושלים: סקר בנק ישראל מס' 11, דצמבר 1979, עמ' 33-62).
- גרוס, נ', הלוי, נ', קליימן, א', סרנח, מ' (1977). בנקאי לאומה בהתחדשותה - תולדות בנק לאומי לישראל (תל אביב: מסדה).
- הבר, א', ושיף, ז' (1976). לכסיקון לבטחון ישראל (ירושלים: זמורה).
- הובנה, א' (1961). כוח העבודה בישראל (ירושלים: מכון פאלק).
- הורוביץ, ד' (תש"ח). הכלכלה הארץ-ישראלית (תל-אביב: מוסד ביאליק).
- (1975). חיים בעוקד (תל-אביב: מסדה).
- הלוי, נ' וקלינוב-מלול, ר' (1972). ההתפתחות הכלכלית של ישראל (ירושלים: אקדמון).
- וייס, י' (1964). "פיקוח על המחירים בישראל, 1939-1963" (עבודת מ.א., האוניברסיטה העברית בירושלים).
- לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל (ירושלים: שנים שונות).
- מורג, א' (תשכ"ז). מימון הממשלה בישראל (ירושלים: הוצאת מוגס).
- מיכאלי, מ' (1963). סחר החוץ ויבוא ההון בישראל (תל אביב: עם עובד).

- מיכאלי, מ' (1968). מערכת שערי החליפין בישראל (ירושלים: מכון פאלק).
- מילשטיין, א' (1974). "ראיון אחרון עם הורוביץ" (הארץ, 17.8.1974).
- סיקרון, מ' (1956). "מספר הפליטים הערבים שעזבו את השטחים שבידי ישראל" (סקירה שלא פורסמה).
- פטינקין, ד' (1965). המשק הישראלי בעשור הראשון (ירושלים: מכון פאלק).
- קליימן, א' (1977). "ממנדט למדינה", גרוס, הלוי, קליימן וסרנה (עורכים), בנקאי לאומה בהתחדשותה (תל אביב: מסדה), עמ' 205-296.
- שרשבסקי, ר' (1968). מבנה המשק היהודי בארץ-ישראל ובישראל (ירושלים: מכון פאלק).

- Bachi, R. (1978). The Population of Israel (Jerusalem: Hebrew University Institute of Contemporary Jewry).
- Barkay, R.M. (1965). The Public Sector Accounts of Israel: 1948/9-1964/5 (Jerusalem: Falk Project and Central Bureau of Statistics).
- Berglas, E. (1983). Defense and the Economy: The Israeli Experience (Jerusalem: Falk Institute Discussion Paper No. 83.01).
- Gaathon, A.L. (1971). Economic Productivity in Israel (New York and Jerusalem: Praeger and Bank of Israel).
- Kleiman, E. (1981). "Israel: Economists in a New State," History of Political Economy, 13 (No. 3), 548-79.
- Nathan, R.P., Gass, O., and Creamer, D. (1946). Palestine: Problem and Promise (Washington, D.C.: Public Affairs Press).
- Ottenssooser, D. (1955). The Palestine Pound and Israel Pound (Geneva: Librairie E. Droz).
- Pack, H. (1971). Structural Change and Economic Policies in Israel (New Haven: Yale University Press).
- Patinkin, D. (1956). "Monetary and Price Developments in Israel: 1949-53" Scripta Hierosolymitana, III, pp. 20-52.
- Statistical Handbook of Jewish Palestine (1947). The Jewish Agency of Palestine, Department of Statistics.



